

KWDI

성인지 예산제도 시행 모니터링

: 『2010년도 성인지 예산서』
국회 심사와 『2011년도 성인지
예산서』 작성 과정을 중심으로

마경희 · 차인순 · 김호선

2010

연구보고서-2-1



한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

2010 연구보고서 2-1

「성인지 예산 제도화 방안 연구(Ⅳ)」의 단위 연구보고서

성인지 예산제도 시행 모니터링

: 『2010년도 성인지 예산서』 국회 심사와
『2011년도 성인지 예산서』 작성 과정을 중심으로

연구책임자 : 마 경 희 (본원 연구위원)

공동연구자 : 차 인 순 (국회 여성가족위원회 입법심의관)

김 효 선 (본원 연구원)



한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

연구요약

I. 서론

- 이 연구는 2009년도에 수행한 『「2010년도 성인지 예산서」 작성 모니터링』 연구의 2차년도 연구임
 - 향후 성인지 예산제도의 안정적 발전을 위한 국회와 행정부의 역할과 상호작용, 제도적 보완책 마련을 위한 토대를 제공하고자 함.
- 올해의 연구는 성인지 예산제도 시행에서 행정부 뿐 아니라 국회의 역할에도 초점을 맞추었음
 - 우리나라의 성인지 예산제도는 예산의 편성, 심의, 결산 등 예산주기에 맞춰 성인지 예산서 또는 결산서를 제출하도록 설계되어 있음. 따라서 엄밀한 의미에서 ‘성인지 예산제도 시행과정’에는 행정부와 국회의 역할이 모두 포함됨.
 - 2009년 10월 『2010년도 성인지 예산서』 제출 이후 국회 내에서 일반예산안 심사 일정과 절차에 따라 성인지 예산서에 대한 심사가 이루어졌으나 일정상 2009년도의 연구에서는 이를 다루지 못했음. 올해는 국회의 심사 과정을 포함하여 국회와 행정부 각각의 역할과 상호작용 또는 시너지 효과를 통한 제도 정착 방안을 모색했음.
- 국회 심사 과정 모니터링을 위한 내용 분석
 - 국회 내에서의 심사 과정을 모니터링 하기 위해 국회 제284회(정기회) 회의록 및 성인지 예산서 관련 보고서 내용을 분석했음.
- 심층적인 자료를 수집하기 위한 심층 인터뷰
 - 2009년 연구는 광범위한 질문지 조사를 통해 수집된 양적자료에 기반했음. 그러나 이 연구는 성인지 예산제도 시행 과정 전반을 모니터링하고, 향후의 제도 개선방안에 대한 의견을 수렴하기 위해 국회 내 관계자(11명), 담당 공무원(36명), 그리고 해외 성인지 예산 전문가(3명) 등 각계 관계자들과의 다양한 형태의 인터뷰를 수행하였음.

II. 성인지 예산제도 추진 개요

1. 성인지 예산제도 추진 경과

- ☐ 2005년: 예산안 작성 지침에 성인지 예산 관련 내용 포함
 - 예산안 작성 지침에 “사업의 성격상 성별 영향에 대한 고려가 필요한 사업은 성별 영향을 감안하여 요구”하도록 성인지 예산 관련 내용 포함
- ☐ 2008년: 성인지 예산서 작성 시범사업 실시
 - 성인지 예산 담당자 교육 및 컨설팅
 - 25개 기관(13부 1처 11청) 105개 사업(양성평등정책 사업 52개, 성별영향평가 대상사업 53개)에 대한 성인지 예산서 작성
- ☐ 2009년: 『2010년도 성인지 예산서』 국회 제출 및 심사
 - 29개 부처 195개의 사업에 대한 성인지 예산서 심사

2. 『2010년도 성인지 예산서』 심사 과정

- ☐ 국가재정법상 첨부서류로서의 지위를 가짐에 따라 국회법 제84조에 따른 의무적 심사가 진행되지는 못함
- ☐ 위원회별로 국회의원의 개인적 관심에 따라 질의와 토론이 이루어짐

3. 『2011년도 성인지 예산서』 작성 및 제출 과정

- ☐ 성인지 예산서 작성 일정 및 추진 기구
 - 『2010년도 성인지 예산서』와 마찬가지로 일반예산안 예산편성 과정에 맞추어 진행됨.
 - 2009년도와의 차이는 각 부처별로 성인지 예산 담당관을 지정하여 운영했다는 점임.

□ 대상사업 선정 기준 및 성인지 예산서 제출 현황

- 제3차 여성정책기본계획의 시행계획으로 추진되는 사업, 『2010년도 성인지 예산서』 작성 사업, 성별영향평가 기 실시 사업, 재정지원 일자리 사업을 대상사업으로 선정함.
- 2009년도와 달리 대상사업의 범위에 기금이 포함됨.
- 『2011년도 성인지 예산서』에는 34개 기관 245개 사업(제3차 여성정책기본계획 사업 58개, 일반사업 187개)이 포함됨.
- 보건복지부, 여성가족부, 농림수산식품부, 문화체육관광부, 고용노동부 등 5개 부처는 사업 수가 20개 이상으로 전체 245개 사업 중 134개(약 55%)를 차지함.

□ 성인지 예산서 작성 양식

- 국가재정법의 개정에 따라 사업별 작성 항목 중 성과목표가 추가됨.

〈표 1〉 성인지 예산서의 내용 관련 근거 조항의 변화

	개정 전	개정 후
근거	국가재정법 시행령 제9조(성인지 예산서의 내용)	국가재정법 제26조(성인지 예산서의 작성)
내용	① 법 제26조에 따른 성인지 예산서에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다 1. 성인지 예산의 개요 2. 성인지 예산의 규모와 기대효과 3. 그 밖에 기획재정부 장관이 정하는 사항	② 성인지 예산서에는 성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수혜분석 등을 포함하여야 한다

□ 정부 제출 성인지 예산서

- 각 부처별로 제출한 예산서를 취합한 형태임.
- 기금사업은 별도로 『2011년도 성인지 기금운용계획서』로 제출함.
- 예산서의 가장 앞부분에 부처별 대상사업 현황을 개괄한 2페이지 분량의 종합편을 첨부한 것이 전년도와의 차이점임.

III. 『2010년도 성인지 예산서』 국회 심사

1. 심사 및 심사 관련 활동 현황

□ 위원회 심사 현황

- 정보위원회를 제외한 15개 상임위원회 중 여성위원회(現 여성가족위원회)를 비롯한 8개 상임위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회의 본심사 과정에서 다루어짐. 국회법상 의무적인 심사 대상 문서가 아니라는 점이 이러한 소극적 심사의 제도적 원인임.
- 5개의 상임위원회와 예산결산특별위원회가 검토보고서에, 6개의 상임위원회와 예산결산특별위원회가 (예비)심사보고서에 성인지 예산 관련 내용을 포함했고, 6개의 상임위원회와 예산결산특별위원회의 대체토론에서 성인지 예산이 논의되었음. 소위원회에서는 새로운 논의 없이 대체토론의 요지만 간단히 언급되는 수준이었음. 성인지 예산과 관련하여 발언을 1회 이상 한 위원은 총 9명이었음.

〈표 2〉 성인지 예산 관련 심사 현황

구분	위원회		보고서 포함		대체토론	
	위원회명	심사대상 사업 수	검토 보고서	예비심사 보고서	여부*	발언 위원 수
심사 참여 위원회	여성위원회 (現 여성가족위원회)	28	○	○	○	3
	보건복지가족위원회 (現 보건복지위원회)	27	○	○	○	2
	외교통상통일위원회	3	×	○	○	2
	문화체육관광방송통신위원회	15	○	○	○	1
	기획재정위원회	5	×	○	○	1
	국방위원회	3	○	○	×	0
	교육과학기술위원회	19	○	×	×	0
	법제사법위원회	6	×	×	○	0
심사 비참여 위원회	국회운영위원회	2	×	×	×	-
	정무위원회	1	×	×	×	-
	행정안전위원회	10	×	×	×	-

구분	위원회		보고서 포함		대체토론	
	위원회명	심사대상 사업 수	검토 보고서	예비심사 보고서	여부*	발언 위원 수
	농수산식품위원회	33	×	×	×	-
	지식경제위원회	15	×	×	×	-
	환경노동위원회	19	×	×	×	-
	국토해양위원회	9	×	×	×	-
	소계	195	5	6	6	7**
	예산결산특별위원회	195	○	○	○	2

* 회의록에서 위원 의견으로 보고된 내용 포함.

** 중복 위원 제외.

□ 심사 관련 활동

- 여성위원회는 위원 간담회를 개최하고, 위원장이 상임위원회 및 예산결산특별위원회 위원장에게 서한을 보내 심의를 당부함. 또한 전문위원실은 「성인지 예산안 심의의 기본방향과 분석 길잡이」라는 안내 자료를 발간함.
- 예산결산특별위원회 전문위원실은 성인지 예산에 대한 검토보고서를 작성하고, 관계자들과의 간담회를 개최함.
- 국회예산정책처는 『2010년도 성인지 예산서』에 대한 분석보고서를 발간함.
- 의정연수원은 국회 직원의 성인지 예산안 심의 지원을 위한 교육을 실시함.

2. 성인지 예산 관련 주요 심사 내용

□ 상임위원회 대체토론 및 예비심사보고서

- 성인지 예산서의 부실 작성, 대상사업의 범위 확대 필요, 추진체계 및 제도 운영 기반 정비의 필요성 등 제도 운영 전반에 대한 문제점 및 개선 요구가 중심이 됨.
- 성인지 예산서 작성 상태 및 제도 전반에 대한 지적사항 이외에 성인지 예산서에 제시되고 있는 성별 수혜 현황 정보를 활용하여 예산 규모 및 해당 사업의 문제점과 개선안에 대한 논의가 있었던 사업은 외교통상부의 ODA와 문화체육관광부에서 제출한 6개 사업에 불과함.

□ 예산결산특별위원회 대체토론 및 심사보고서

- 예산결산특별위원회 대체토론에서는 성인지 예산서가 각 부처 성인지 예산서의 단순 취합 수준이며, 국가재정 전반에 대한 성인지적 접근이 부족하다는 점, 51개 대상기관 중 22개 기관이 제출하지 않은 문제, 기금사업의 누락, 성별통계의 부실함이 지적됨.
- 예산안 심사보고서는 기금사업이 성인지 예산서 작성 대상사업의 범위에 포함될 수 있도록 국가재정법 개정, 예산회계년도에 해당되는 사업별 수혜자 분석 포함, 결산서에서 점검할 수 있도록 성평등 목표치 제시 등을 요구함.

3. 심사 지원 보고서

□ 위원회 전문위원실 검토보고서

- 성인지 예산과 관련하여 총 5개의 상임위원회와 예산결산특별위원회 전문위원실에서 검토보고가 있었음.
- 예산결산특별위원회는 『2010년도 예산안 및 기금운영계획안 검토보고(총괄)』에서 성인지 예산서의 문제점과 개선방안을 다룸.

□ 국회예산정책처 분석보고서

- 『2010년도 성인지 예산서 분석』 보고서를 통해 22개 기관이 성인지 예산서를 제출하지 않은 문제, 기금이 포함되지 않은 문제, 양성평등정책 사업 및 성별영향평가 대상사업으로 분류하지 않은 문제, 부처별 취합에 불과하고 국가재정 전반에 대한 접근이 부재한 문제, 성평등 목표의 체계성이 부족하고 성별분리통계 및 산출 근거의 제시가 미흡하며, 예산의 성별 영향에 대한 분석이 미비하고 구체적인 기대효과·목표치 및 성과지표 제시가 미흡했다고 지적함.
- 사업별로는 29개 사업에 대한 검토 결과, 성인지 예산서의 내용적 보완을 제시하였고, 정부의 성인지 예산서에 포함되어 있지 않은 19개 사업에 대하여 새롭게 성인지적 접근이 필요함을 제안함.

4. 심사 결과

□ 사업별 심사 결과

- 195개의 성인지 예산 대상사업에 대한 사업별 심사 결과, 외교통상통일위원회와 문화체육관광방송통신위원회에서의 지적 외에 외형상 예산의 증액 혹은 감액이 이루어진 사업은 모두 20개였음.
- 그러나 각 사업들과 관련된 성인지 예산서, 검토보고서, (예비)심사보고서, 대체토론 회의록 및 소위원회 회의록 자료를 종합하여 볼 때, 각 사업들의 증액 혹은 감액은 해당 사업 예산의 적정성과 타당성 여부에 따른 심의 결과일 뿐 성인지적 심사로 보기는 어려움.
- 각각의 사업과 관련된 토론에서 성별 분석에 의한 증액 혹은 감액이 논의된 사업은 없었음.

□ 법률 개선

- 심사 과정에서 제기된 다양한 성인지 예산제도 개선 관련 의견에 기초하여 관련법에 대한 개정안이 발의되고, 법 개정을 통해 일부 개선이 이루어졌음.
- 개정된 내용은 성인지 예산서를 보완하기 위하여 포괄 범위에 기금을 포함하고, 성인지 예산서 및 성인지 기금운용계획서에 성평등 기대효과, 성과목표, 성별수해분석 등을 포함하도록 함. 성인지 결산서 및 성인지 기금결산보고서에서는 집행실적·성평등 효과분석 및 평가 등을 포함하여 예산이 결과적으로 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 내용을 포함하도록 함.

5. 종합적 논의

- 『2010년도 성인지 예산서』에 대한 국회 내에서의 관심과 이에 기반한 심사가 활발히 이루어졌다고 보기는 어려움. 이는 다음과 같은 요인들에서 기인한 것으로 분석됨
- 우선적으로 제도적·시스템적 요인을 지적할 수 있을 것임. 『국가재정법』상 성인지 예산서는 예산안의 첨부서류이며, 따라서 의무적인 심사 대상 문서가 아님. 예산안 심사 과정에서 성인지 예산서를 어떠한 방식으로 다룰 것인가

지에 대한 별도의 규정이 마련되어 있는 것도 아니었음. 이러한 상황에서 성인지 예산서에 대한 심사는 소수 의원의 개인적 역량이나 관심에 의존할 수밖에 없었음.

- 다음으로 성인지 예산서에 대한 국회의원들의 이해와 관심 부족, 넓게는 성평등 의제에 우선순위를 두고자 하는 의지의 부족임. 대부분의 의원들은 의무적인 심사 대상도 아니고, 국가적인 관심사도 아닌 성인지 예산서에 대해 거의 문제의식을 느끼지 못했음.

□ 심사 내용 면에서 제도 전반의 운영 방향과 문제점에 대한 지적이 대부분을 차지하며 사업별 심사는 활발하게 이루어지지 못했음

□ ‘성인지적 관점’의 사업별 심사가 있었던 경우도 사업 대상자의 성별 비율과 사업 수혜자의 성별 비율의 격차가 있으니 이를 고려한 사업 계획 수립이 요청된다는 정도의 가벼운 지적에 그쳤음

- 제출된 성인지 예산서의 내용이 2007년도부터 2009년도까지 사업의 성별 수혜 실적 자료를 중심으로 구성되고, 예산회계년도에 대한 계획을 담고 있지 못한 데 일차적 원인이 있음.

□ 심사 과정에서 제기된 문제점을 개선하기 위한 제도 개선의 측면에서는 일정 정도 성과가 있었지만, 예산서가 형식적인 문서의 성격을 벗어나 실질적인 기능을 하도록 하는 데는 여전히 한계가 있음

IV. 『2011년도 성인지 예산서』 작성 과정

1. 제도 추진 여건

□ 전반적인 제도 추진 여건이 양호하지 않았음

- 대부분의 부처에서 성인지 예산서 관련 업무는 주변적인 업무로 인식되고 있음.
- 대체로 고위직은 성인지 예산서에 대한 관심과 이해가 부족함.

- 일반 공무원들은 성인지 예산이 무엇인지 정확히 이해하지 못하고 있을 것이라는 것이 초점집단인터뷰 참여자들의 중론임.

□ 전반적인 여건이 이처럼 양호하지 못한 것은 크게 세 가지 측면에서 설명될 수 있음

- 첫째, 근본적인 문제로 우리의 공직문화 자체가 성인지 예산서 뿐 아니라 성불평등 문제에 대해 그리 많은 관심과 정책적 우선순위를 두지 않는다는 것임.
- 둘째, 제도 도입 초기라는 상황적 요인임. 상당한 인적·물적 자원을 투입하여 전면적으로 실시되는 제도가 아닐 경우, 초기에는 제도가 가져올 파급효과에 대한 불안감 또는 예측불가능성과 제도의 취지에 대한 이해 부족으로 저항이 있을 수 밖에 없는 불가피한 상황이 있음.
- 셋째, 주관부서에서 점진적으로 개선해 나가야 할 사항으로 제도 운영 시스템의 문제임. 현재의 제도 운영은 성인지 예산서의 작성과 제출이라는 도구적·절차적인 측면에 집중되어 있음.

2. 대상사업 선정

□ 대상사업 선정과 관련하여 많은 관심과 의견이 제시됨. 공무원들은 대상사업 선정기준의 모호성, 성인지 예산 대상사업으로서 담당 사업의 부적절성, 양적 확대 중심의 대상사업 선정을 문제로 지적함.

□ 대상사업 선정과 관련된 문제의식은 상당부분 제도에 대한 명확한 이해의 부족에서 기인함. 그럼에도 불구하고 담당자들의 적극적 의지와 참여가 제도 성공의 관건인 만큼 타당한 절차와 설득을 통해 문제를 해소해 나가야 할 것임.

3. 성인지 예산서 작성 양식

□ 내용 없는 성인지 예산서

- 초점집단인터뷰 참여자들은 성인지 예산서 작성 양식이 너무 간단하여 예산요구의 근거자료가 되지 못하며, 그 결과 누구든 진지하게 관심을 가질 이유가 없다고 봄.

☐ 사업별 특성을 반영하지 못하는 표준화된 양식

- 표준화된 양식은 성별 구분이 가능하지 않은 사업, 사업 수혜자가 다양한 사업, 성과목표를 계량화하기 어려운 사업의 특성을 고려하지 못함.

4. 성인지 예산서 작성

☐ 사업 대상자와 사업 수혜자 성별통계

- 담당자들은 통계자료의 부족으로 인해 상당한 어려움을 경험하고 있음.
- 통계자료 확보의 어려움으로 제출된 자료의 정확성을 기대하기 어려움.

☐ 성과지표 설정 및 목표치 산출

- 여성이 수혜자의 다수를 차지하는 사업은 더 이상 여성의 비율을 확대하는 것이 ‘양성평등’에 부합하지 않는다는 이유로, 남성이 절대 다수를 차지하는 사업은 여성 참여 확대가 현실적으로 불가능하다는 이유로, 성과목표치 산출의 어려움을 호소함.
- 성과목표 산출의 어려움은 성평등을 양적 균형으로 보거나, 여성과 남성 간의 제로섬 게임으로 보는 위험한 인식을 전제로 하고 있음.
- 해당 사업과 관련된 성불평등 문제에 대한 배경적 지식이 선행되지 않는 한 이러한 문제는 지속될 것임.

☐ 성과목표의 작성 효과에 대한 부담

- 성과목표가 어떠한 방식으로 활용될 것인지에 대한 정보의 불확실성으로 담당자들은 많은 심리적 부담을 가지고 있음.
- 또한 실제 설정된 성과목표를 달성할 수 있는 수단의 부재, 예산이나 정책평가 등의 측면에서 가져올 부정적 효과에 대한 막연한 불안감을 가지고 있음.
- 성불평등의 여지가 있는 사업을 개선하기 위한 노력이 재정적·제도적으로 뒷받침되지 않는 상황에서 작성된 성과목표는 형식화될 우려가 있음. 목표를 달성할 수 있는 수단이 적절히 선택된 후에야 이에 근거해서 목표치가 설정될 수 있을 것임.

5. 제도 운영 전반

□ 대상사업 선정 절차

- 참여자들은 해당 부처 및 담당자와의 협의 절차 없이 일방적으로 대상사업이 통보되었다는 점에 대해 적지 않은 불만을 표출했음.

□ 성인지 예산서 작성 일정

- 성인지 예산서 작성 관련 업무는 각 부처의 예산요구안 작성 및 제출 일정과 동시에 진행되면서 교육 및 컨설팅에 집중하기에 시간이 촉박했음.

□ 교육 및 컨설팅

- 소수의 참여자이기는 하지만 내용 면에서 성인지 예산서 작성이라는 실무적인 사항에 초점이 맞추어지면서 제도 시행의 의미에 대한 보다 내실 있는 지원이 미흡했다는 지적이 있었음.
- 컨설팅을 통해 의미 있는 제도 개선 방안을 찾게 되었다는 담당자도 있었음. 기계적으로 양적 비율을 높이려고 하기보다는 내용상으로 제도를 개선해 보 고자 했다는 것임.

□ 성인지 예산서의 기능

- 상당수의 재정 담당자들은 성인지 예산서가 예산사업에 대한 성별 현황 자료에 불과할 뿐 예산의 배분에 아무런 영향을 미치지 못한다는 점을 문제로 지적 함. 예산상의 인센티브가 주어지지 않는다면, 제도가 활성화되기 어렵다고 봄.
- 성인지 예산제도는 담당자 개인의 자발적 관심에 의존하기보다는 시스템적 으로 운영되어야 함. 자발적인 관심을 제도적 장치를 통해 유인해 나가야 할 것임.

6. 성인지 예산서 작성의 긍정적 효과

- 일부 사업 담당자들은 그동안 예산사업을 검토하면서 거의 관심을 갖지 않았 던 성별 수혜의 차이에 새롭게 관심을 갖고 시사점을 얻을 수 있는 계기가 되었다고 평가함.

7. 종합적 논의

- 행정부 내에서의 성인지 예산서 작성 과정에 대한 초점집단인터뷰 결과를 종합해 볼 때, 향후 개선 또는 논의를 필요로 하는 문제의 성격을 다음의 세 가지 차원임.
- 첫째, 현재 추진되고 있는 성인지 예산제도 운영 방향 또는 성격의 모호성이 해소되어야 함
 - 성인지 예산서가 어떻게 활용될 것인지(예산의 배분에 영향을 미치는 문서로 활용할 것인지 혹은 예산사업의 성과평가를 위한 자료로 활용할 것인지 등)에 대한 명료한 방향이 제시되어야 함.
 - 성인지 예산제도를 통해 달성하고자 하는 성평등 목표가 무엇인지가 분명해져야 함. 담당자들은 성평등을 여성과 남성의 비율이 50:50이 되는 것, 또는 기회의 평등으로 이해하는 경향이 있음. 성인지 예산서 작성 담당자들의 성평등에 대한 이러한 방식의 ‘해석’은 국가에 의한, 적어도 제도 주관 부서에 의한 ‘성평등’의 방향과 내용이 구체적으로 제시되지 못했기 때문임.
- 둘째, 제도의 효과적 추진을 위한 주관 부서의 적극적 의지가 요구됨
 - 성인지 예산제도를 비롯한 성주류화 정책에 대해 어느 국가에서든 공무원들은 적극적으로 지지하지 않음. 대체로 부정적인 입장을 가지기 마련임.
 - 그러나 이를 그대로 인정하기 보다는 이러한 상황을 극복하고 어떻게 모든 공무원들이 성불평등 문제에 관심을 가지고 자신의 업무와의 관련성에 민감해 지도록 할 것인지에 대한 주관부서의 고민이 필요함.
 - 교육이나 컨설팅 뿐 아니라 성불평등 문제와 관련된 업무에 우선순위를 부여하고, 이에 따른 재정적, 인적 자원이 배분되어야 함. 부처 내에서 성인지 예산서 작성 업무의 중요성이 인정받을 수 있어야 하고, 기관장의 이해와 관심도 충분해져야 함.
- 셋째, 기술적·절차적 문제임
 - 현재의 성인지 예산서 작성 양식은 다양한 성격의 사업에 유연하게 적용하기 힘든 면이 있으므로 점차 사업의 특성을 잘 반영할 수 있도록 다양화되어야 함.

- 성인지 예산서 작성 일정이 촉박한 문제 역시 통계자료 확보, 일반예산안 작성으로 인한 시간적 어려움 등을 고려하여 조절될 필요가 있을 것임.
- 성별통계자료의 미구축으로 인한 문제점도 성인지 예산서 작성 대상사업의 범위가 확대되면서 점차로 개선되어 나갈 것으로 보임.

V. 성인지 예산제도 발전을 위한 각 계의 의견

1. 국회 관계자

☐ 쟁점 중심의 대상사업 선정을 통한 예산 심사 쟁점의 형성

- 국회 간담회 참석자들은 한결같이 성인지 예산 대상사업의 무조건적 확대에 대해 부정적 견해를 가지고 있음. 정부의 정책 중에서도 성불평등 문제와의 관련성이나 긴급성의 측면에서 우선순위를 부여해서 쟁점을 중심으로 대상 사업을 선정하는 것이 바람직하며, 양적 확대를 통한 외양의 확장이 목표가 되어서는 안 된다고 보고 있음.

☐ 성인지 예산서 국회 심사 의무화

- 국회에서의 성인지 예산서 심사 활성화를 위한 제도적·시스템적 측면에서의 개선이 필요하다고 봄.
- 참석자들은 소위원회를 구성해서 결과를 의무적으로 보고하도록 하는 절차가 필요하다는 데 대체로 동의함. 의원 개인의 성향과 관심에만 의존하는 현재와 같은 방식의 심사를 통해서 성인지 예산제도 도입의 취지가 충분히 실현되기 어려울 것이라는 문제인식이 공유되고 있음.

☐ 예산심사 지원 담당자 교육 및 지원

- 국회의원뿐 아니라 예산심사를 지원하는 다양한 구성원들의 성인지 예산제도에 대한 이해와 관심을 제고하기 위한 프로그램이나 지원 또한 강조됨.
- 예산심의, 결산심의, 국정감사 등의 시기에 의정연수원에서 실시하는 교육 프로그램에 성인지력 향상 교육, 성인지 예산서에 대한 교육이 필수 포함될 필요가 있다고 제안함.

□ 시민사회의 적극적 활동 및 전문가의 역할

- 시민단체, 특히 성인지 예산제도의 도입에서 중요한 역할을 담당했던 여성 단체들이 예산심사 시기에 국회의원을 대상으로 로비활동을 하거나 관심을 촉구하는 활동을 벌여 나가야 함.

2. 담당 공무원

□ 대상사업의 타당성 제고

- 대상사업 선정의 타당성을 제고하기 위해 명확한 기준이 마련되어야 한다고 봄.
- 여성의 수혜가 특히 취약한 사업, 또는 여성이 상대적으로 불리해 보이는 사업, 여성의 비중이 30% 이하인 사업 등 성평등의 관점에서 다소 문제의 소지가 있어 보이는 사업을 위주로 대상사업을 선정하는 것이 적절할 것이라고 제안함.

□ 대상사업 선정 전 사전조사 및 준비

- 성불평등과 관련하여 중요한 문제를 가지고 있는 사업이라는 기준에 특정 사업이 부합하는지에 대한 판단은 피상적으로 내려질 것이 아니라 면밀한 사전조사와 분석을 통해 이루어져야 한다고 봄. 이러한 절차를 거쳐 대상사업이 선정되어야 담당자들에 대한 설득력이 높아질 것이고, 예산서가 보다 내실 있게 만들어질 수 있을 것임.

□ 제도 운영 방향

- 성인지 예산서를 통해 추구하는 제도 운영 방향이라는 큰 틀이 제시되어야 함. 예산을 점차로 증액시켜 나갈 것인지, 문제 사업을 없앨 것인지 등과 관련된 방향이 제시되어야 담당자들이 이에 맞추어 안정적으로 업무를 추진할 수 있을 것임.
- 제도가 잘 정착하려면 대상사업에 대한 인센티브가 필요하다는 의견이 지배적임. 예산의 증액이 어렵다면 최소한 성인지 예산 사업은 삭감은 되지 않는다는 정도의 방향이 정해질 필요도 있음.
- 많은 담당자들이 제안한 바와 같은 성인지 예산제도의 방향, 즉 인센티브의 형태이든 디센티브의 형태이든 예산체계와의 직접적 연계는 성인지 예산서

자체가 내실 있게 잘 작성되어야 한다는 것을 전제로 함. 이를 위해서는 성인지 예산서 작성 양식이 보완되어야 함.

- 이 외에 담당자를 위한 연수 프로그램이나 사기진작 프로그램, 적극적 홍보, 고위직에 대한 교육 등이 제안됨.

3. 해외 전문가

□ 한국 성인지 예산서에 대한 의견

- 해외의 전문가들은 성인지 예산서가 담고 있는 성별 정보의 의의를 높게 평가했음.
- 그러나 성별 정보는 성인지적 예산 분석의 출발점일 뿐 그 자체가 목적이 되어서는 안 됨. 예산서 작성 과정에서 무엇을 성불평등 문제로 볼 것인지, 구체적인 성평등 목표를 어떻게 설정할 것인지를 판단할 수 있는 기준이 없어 성별 정보를 해석하는 데 어려움이 있다는 의견임.
- 양적인 수치로 성평등을 판단해서는 안 되며, 성불평등 문제에 대한 구조적인 인식에 기반하여 숫자를 해석해야 함. 정부가 하지 못한다면, 예산서 정보를 활용해 전문가들이 ‘깊은 분석’을 해야 함.
- 성인지 예산서가 어떠한 내용으로 구성되어야 하는지에 대해 정해진 규칙은 없지만, 중요한 것은 성인지 예산서에서 제공된 성별 정보들이 예산과정에서 활용되어 궁극적으로 예산의 변화에 영향을 미치도록 하는 것임. 이를 위해서는 전문가 집단과 연대한 시민사회의 적극적 참여, 의회의 역할이 중요함.

□ 한국 성인지 예산제도 전반에 대한 제언

- 한국 성인지 예산제도는 법률적 근거를 가지고 시행함으로써 정권의 변화에 덜 영향을 받을 수 있다는 점, ‘성중립적으로’ 보이는 일반예산으로 대상을 확대하고 있다는 점, 그리고 다양한 부처들의 참여를 확보하고 있다는 점 등에서 장점을 가지고 있음. 그러나 제도화로 인한 형식화 또는 기술관료화라는 부작용의 가능성을 경계해야 함. 이를 위해 공무원 역량 강화를 위한 맞춤형 지원이 필요함.
- 제한적 범위의 사업만을 대상으로 할 것이 아니라 다양한 유형의 사업으로

- 분석을 확대하기 위해서는 시범사업을 통한 다양한 실험과 도전이 필요함.
- 또한 부처와 관료들의 저항을 극복하기 위한 공감대 확산 전략이 요구됨. 소수 부처에서 시작해서 모범사례를 점진적으로 확대해 나가는 것도 방법이 될 수 있음.
- 공무원의 의지를 만들어 내는 것도 중요하지만, 이를 추동하기 위해서는 인센티브 시스템이 필요함.

VI. 성인지 예산제도 시행의 쟁점과 정책 제언

1. 성인지 예산제도 시행의 쟁점

□ 성인지 예산서의 기능

- 예산안 편성 과정에서 성인지 예산서의 기능이 무엇인지에 대한 본격적인 논의가 필요함. 이미 편성된 예산안에 대한 설명자료로 볼 것인지, 예산요구의 근거자료로 볼 것인지가 분명해져야 함.
- 이는 성인지 예산제도 도입의 목적과 관련하여 논의되어야 함.

□ 예산심사 과정에서 성인지 예산서의 위상

- 성인지 예산서가 국회 내에서 어떠한 방식으로 논의되어야 할 것인지도 중요한 쟁점임.
- 이에 대한 입장은 두 가지가 있음. 하나는 상임위원회 및 예산결산특별위원회가 성인지 예산서 심사보고서를 작성하도록 함으로써 심사를 의무화해야 한다는 것임. 다른 하나는 예산심의를 위한 참고자료일 뿐이므로 사업별 심사는 적절하지 않다는 입장임.
- 두 입장 모두 현행법상 성인지 예산서가 첨부서류로서의 지위를 가지고 있다는 점에 대한 인식에서 출발함. 그러나 전자는 첨부서류로서의 지위로 인해 예산심사 과정에서 관심이 소홀해질 수 있다는 이유로 위원회에서의 심사를 의무화해야 한다는 것이며, 후자는 첨부서류로서의 지위에 맞게 심사 과정에서 국회의원 및 각 기관들이 의견을 제시하고 토론할 수 있는 근거자료가 되어야 한다는 것임.

- 성인지 예산서의 특수성을 고려하여 도입 취지가 쇠퇴하지 않도록 그 지위가 보다 명료하게 규정될 필요가 있음.

□ 성인지 예산의 개념과 성평등 기준

- 성인지 예산서를 작성하는 공무원, 심사하는 국회 관계자들 모두 무엇을 기준으로 성인지 예산서의 정보를 판단할 것인지의 문제에 대해 혼란스러워하고 있음.
- 성별영향분석이 여성 혹은 남성 몇 명이 얼마나 가져가게 되는가에 대한 분석이 아니라, 불평등이 얼마나 개선될 것인가, 성평등이 얼마나 촉진될 것인가를 질문하는 성평등 효과에 대한 분석이라는 점이 보다 명확해져야 성인지 예산제도가 안정적으로 시행될 수 있음.

2. 정책 제언

□ 국가 성평등 목표의 설정 및 이에 기초한 성인지 예산서 작성

- 여성과 남성의 양적 균형을 곧 ‘양성평등’ 혹은 ‘성평등’으로 보고 있는 현재의 지배적 접근은 성인지 예산제도 뿐 아니라 성인지 정책 전반에서 보다 진지하게 논의되어야 함.
- 수량 중심으로 성평등을 정의하는 관점은 구조화된 성불평등 문제, 즉 여성에 대한 구조적·제도적·문화적 차별의 존재를 인정하지 않는 것으로 이는 성인지 예산제도를 비롯한 성인지 정책 도입의 전제와 직접적으로 모순되는 것이기 때문임.
- 이러한 문제를 해결하기 위해서는 국가 성평등 목표-부처별 성평등 목표-사업별 성평등 목표를 위계적으로 설정하고, 이들 목표가 특정사업에 대한 분석의 기준으로 작용하여 50:50의 텃에서 빠져 나올 수 있도록 해야 함.

□ 성인지적 예산시스템 구축

- 현재 우리의 제도가 보다 내실 있게 추진되기 위해서는 행정부의 예산편성 및 집행 과정과 국회 내에서의 예산심사 과정에 성인지 예산서에 대한 검토 절차가 체계적으로 마련되어야 함.
- 행정부 예산안 편성 지침에 성인지 예산서 ‘작성’ 지침이 아닌 ‘편성’ 지침이 포함

되어야 하며, 기획재정부는 성인지 예산서에 대한 횡적 심의를 제도화하고, 성인지 예산 대상사업에 대한 인센티브를 고려해야 함.

- 국회는 소수의원의 관심에 의존하기보다는 성인지 예산서에 대한 심사를 절차적으로 의무화해야 함.
- 심사 지원 과정에서 예산정책처, 여성가족위원회, 예산결산특별위원회 전문위원실 등 각 지원기관들의 적절한 역할 분담이 필요함.

□ 공무원 및 국회 관계자의 성인지력 강화

- 모든 예산 관련 교육, 직무교육에서 성인지 예산제도와 관련된 내용을 다루어야 하며, 성인지 예산 교육 실적이 체계적으로 관리되어야 함. 담당 공무원의 제안과 같이 컨설팅도 사업 전반을 성인지적 관점에서 진단할 수 있는 방식으로 내실화되어야 함.
- 국회에서는 특히 심사 지원을 위한 방법론을 정립·발전시켜야 함. 예산안 공청회를 열 때 성인지 예산 관련 내용이 포함되도록 함. 성인지 예산심사의 방법론과 관련하여 단기적으로는 분석 방법에 대한 가이드라인이 작성·배포되어야 할 것으로 보이며, 개념의 혼란을 정리해 나가고 분석 방법론 개발을 위한 지속적인 연구가 별도로 진행되어야 할 것임.

□ 다양한 주체들 간의 협력

- 해외 전문가들은 모두 주체들 간의 연계와 협력의 구심점으로서 전문가의 중심적 역할을 강조했음. 전문가들은 행정부의 예산서 작성 업무를 보다 긴밀하게 지원해야 하며, 정부가 제출한 예산서의 정보를 기초로 깊은 분석을 하여 국회 예산심사를 위한 지원 자료를 만들 수도 있음. 또한 시민단체 운동가들과도 연계하여 콘텐츠를 제공하는 역할을 할 수도 있음.
- 국회 간담회 참석자들은 영역을 초월한 네트워크 형성을 제안하기도 했음. 전문가-시민단체-국회 관계자-정부 등이 연대하여 상호 정보를 교류하고, 성인지 예산의 이슈를 발굴하고, 제도 개선을 요구해 나가야 한다는 것임.

목 차

I. 서론	1
1. 연구배경 및 목적	3
2. 연구내용	5
가. 『2010년도 성인지 예산서』 국회 심사 모니터링	5
나. 『2011년도 성인지 예산서』 작성 과정 모니터링	6
다. 성인지 예산제도 발전을 위한 각 계의 의견 분석	7
라. 성인지 예산제도 쟁점 도출 및 제도 개선 방향 제안	7
3. 연구방법	7
가. 국회 284회(정기회) 회의록 및 성인지 예산서 관련 보고서 내용분석	7
나. 국회 관계자 간담회	8
다. 담당 공무원 초점집단인터뷰(FGI)	8
라. 해외 성인지 예산 전문가 면담	10
마. 성인지 예산서 작성 컨설턴트 간담회	12
바. 전문가 및 공무원 자문회의	12
4. 보고서의 구성	13
II. 성인지 예산제도 추진 개요	15
1. 성인지 예산제도 추진 경과	17
2. 『2010년도 성인지 예산서』 국회 심사 과정	18
3. 『2011년도 성인지 예산서』 작성 및 제출	21
가. 성인지 예산서 작성 일정 및 추진 기구	21
나. 대상사업 선정기준 및 성인지 예산서 제출 현황	22
다. 성인지 예산서 작성 양식	27
라. 정부 제출 성인지 예산서	29

Ⅲ. 『2010년도 성인지 예산서』 국회 심사	31
1. 심사 및 심사 관련 활동 현황	33
가. 위원회 심사 현황	33
나. 심사 관련 활동	35
2. 성인지 예산 관련 주요 심사 내용	37
가. 상임위원회 대체토론 및 예비심사보고서	37
나. 예산결산특별위원회 대체토론 및 심사보고서	53
3. 심사 지원 보고서	56
가. 위원회 전문위원실 검토보고서	56
나. 국회예산정책처 분석보고서	58
4. 심사 결과	59
가. 사업별 심사 결과	59
나. 법률 개선	62
5. 종합적 논의	64
Ⅳ. 『2011년도 성인지 예산서』 작성 과정	71
1. 제도 추진 여건	73
가. 부처 내 성인지 예산 업무의 위상	73
나. 고위직의 관심 정도	76
다. 일반 공무원들의 인식	78
2. 대상사업 선정	81
가. 선정기준의 모호성	82
나. 대상사업으로 적절하지 않은 이유	84
다. 무리한 양적 확대의 경계	90
3. 성인지 예산서 작성 양식	92
가. 내용 없는 성인지 예산서	92
나. 사업별 특성을 반영하지 못하는 표준화된 양식	93
4. 성인지 예산서 작성	97
가. 사업 대상자와 사업 수혜자 성별통계	97

나. 성과지표 설정 및 목표치 산출	101
다. 성과목표의 작성 효과에 대한 부담	109
5. 제도 운영 전반	113
가. 대상사업 선정 절차	113
나. 성인지 예산서 작성 일정	114
다. 교육 및 컨설팅	115
라. 성인지 예산서의 기능	118
6. 성인지 예산서 작성의 긍정적 효과	121
7. 종합적 논의	124
 V. 성인지 예산제도 발전을 위한 각 계의 의견	129
1. 국회 관계자	131
가. 쟁점 중심의 대상사업 선정을 통한 예산 심사 쟁점의 형성	131
나. 성인지 예산서 심사 의무화	133
다. 예산심사 지원 담당자 교육 및 분석 지원	134
라. 시민사회의 적극적 활동 및 전문가의 역할	136
2. 담당 공무원	137
가. 대상사업의 타당성 제고	137
나. 제도 운영 방향	142
다. 기타	145
3. 해외 전문가	147
가. 한국 성인지 예산서에 대한 의견	147
나. 한국 성인지 예산제도 전반에 대한 제언	159
다. 세계의 성인지 예산: 성과와 과제	166
 VI. 성인지 예산제도 시행의 쟁점과 정책 제언	171
1. 성인지 예산제도 시행의 쟁점	173
가. 성인지 예산서의 기능	173
나. 예산심사 과정에서 성인지 예산서의 위상	175

다. 성인지 예산의 개념과 성평등 기준	177
2. 정책 제언	181
가. 국가 성평등 목표의 설정 및 이에 기초한 성인지 예산서 작성 ..	181
나. 성인지적 예산시스템 구축	182
다. 공무원 및 국회 관계자 성인지력 강화	185
라. 다양한 주체들 간의 협력	186
 ■ 참고문헌	 189

표 목 차

<표 I-1> 공무원 초점집단인터뷰(FGI) 항목과 내용	6
<표 I-2> 담당 공무원 초점집단인터뷰 참여자의 특성	10
<표 II-1> 예산안 심의절차	19
<표 II-2> 『2011년도 성인지 예산서』 작성 과정	21
<표 II-3> 대상사업 선정기준의 변화	23
<표 II-4> 부처별 『2011년도 성인지 예산서』 제출 현황(사업 수)	25
<표 II-5> 성인지 예산서의 내용 관련 근거 조항의 변화	28
<표 II-6> 성인지 예산서 부처 총괄파트 작성 양식의 변화	28
<표 II-7> 성인지 예산서 사업별 설명자료 작성 양식의 변화	29
<표 III-1> 성인지 예산 관련 심사 현황	34
<표 III-2> 6개 상임위원회 예비심사보고서 중 성인지 예산서 관련 사항 요지	47
<표 III-3> 2010 예산안 심사 결과 세부사업 증감 사항	60
<표 III-4> 국가재정법 개정 조항	68

그림 목 차

[그림 Ⅱ-1] 성인지 예산서 심사 과정 분석 내용	20
[그림 Ⅱ-2] 부처별 성인지 예산서 제출 현황	26

I

서론

1. 연구배경 및 목적	3
2. 연구내용	5
3. 연구방법	7
4. 보고서의 구성	13

1. 연구배경 및 목적

이 연구는 2009년도에 수행한 『「2010년도 성인지 예산서」 작성 모니터링』 연구¹⁾의 2차년도 연구이다. 1차년도 연구는 성인지 예산제도는 정해진 시행 규칙이나 도구가 존재하지 않는 ‘실험’적 제도라는 전제 하에서 출발했다. 성평등의 목적을 효과적으로 달성하기 위한 수단으로서 세계의 많은 국가들이 공유하고 있는 제도이지만, 어느 국가나 사회에서든 보편적으로 통용될 수 있는 성공의 비결은 없다는 것이 성인지 예산제도 전문가들의 공통적 견해이다. 각 국가별 여건에 따라 제도 시행의 잠재력을 실현할 수 있는 최적의 수단을 찾아 장기적이고, 지속적으로 수정·보완해 나가야 하는 제도라는 특성을 가지고 있다는 것이다.

이러한 전제 하에서 정책평가의 한 유형으로서 ‘모니터링’을 “정책을 집행하는 과정에서 무엇이 일어나고 있으며, 실제로 목표를 성취하는 방향으로 진전이 이루어지고 있는지에 대한 구체적인 정보를 수집하고 이를 개선에 활용하는 것”으로 정의했다(노화준, 2006; 마경희·김효선, 2009: p.11에서 재인용). 이는 다양한 정책평가 중 집행 과정을 대상으로 하는 과정평가(process evaluation)에 해당되며, 과정평가의 유형 중에서도 집행 과정을 주기적으로 점검하여 정책이 목표를 효과적으로 달성할 수 있도록 하기 위한 개선방안 도출을 목적으로 하는 형성평가(formative evaluation)에 해당되는 것이다(마경희·김효선, 2009: p.12)²⁾.

이러한 문제의식 하에서 수행된 1차년도의 모니터링 연구는 크게 두 가지 특징을 가진다. 첫째, 모니터링 범위의 측면에서 행정부 내에서의 활동에 초점을 맞추었다. 행정부 공무원들의 『2010년도 성인지 예산서』 작성 과정과 그 결과물로서 성인지 예산서의 성과와 문제점을 분석했다. 둘째, 연구방법 및 내용의 측면에서 담당 공무원을 대상으로 실시한 의견조사에 기초하여 국내에서 처음으로 도입·시행된 제도에 대한 공무원의 이해도와 수

1) 마경희·김효선(2009). 『2010년도 성인지 예산서 작성 모니터링: 공무원 의견조사를 중심으로』. 한국여성정책연구원.

2) 이 연구에서 모니터링의 정의와 성인지 예산제도 시행 과정 모니터링의 의의에 대한 논의는 위의 보고서 pp.11-14를 참조할 것.

4 ●●● 성인지 예산제도 시행 모니터링

용도, 그리고 성인지 예산서 작성 과정에서 경험했던 어려움에 대한 전반적인 경향성을 파악하는 데 주력했다.

올해의 연구는 다음의 두 가지 측면에서 전년도와 대비되는 특징을 가진다. 첫째, 1차년도에 다루지 못했던 국회 내 심사 활동을 포괄하면서 행정부뿐 아니라 국회의 역할에 초점을 맞추었다. 1차년도 연구는 연구일정상 『2010년도 성인지 예산서』가 국회에 제출된 이후의 과정을 모니터링의 범위에 포함할 수 없었다. 2009년 10월 『2010년도 성인지 예산서』가 제출된 이후 국회 내에서는 일반예산안 심사 일정과 절차에 따라 성인지 예산서에 대한 심사가 이루어졌다. 우리나라의 성인지 예산제도는 예산의 편성, 심의, 결산 등 예산주기에 맞춰 성인지 예산서 또는 결산서를 제출하도록 설계되어 있어서 엄밀한 의미에서 ‘성인지 예산제도 시행 과정’이라 함은 이 과정을 모두 포괄한다. 2009년도의 연구가 행정부 내에서의 시행 과정에 대한 모니터링에 기초하여 행정부의 역할을 중심으로 개선방안을 제시했다면, 올해의 연구는 국회에서의 심사 과정을 포함하여 국회와 행정부 각각의 역할과 상호작용 또는 시너지 효과를 통한 제도 정착 방안을 모색했다.

둘째, 광범위한 질문지 조사를 통해 수집된 양적자료에 기초했던 1차년도와 달리 보다 심층적인 자료를 수집하기 위해 질적 연구에 중점을 두었다. 성인지 예산제도 시행 과정 전반을 모니터링하고, 향후의 제도 개선방안에 대한 의견을 수렴하기 위해 국회 내 관계자, 담당 공무원, 그리고 해외 성인지 예산 전문가 등 각계 관계자들과의 다양한 형태의 인터뷰를 수행했다. 특히 36명의 성인지 예산서 담당 공무원을 대상으로 수행된 초점집단인터뷰(Focus Group Interview)와 11명의 국회 관계자를 대상으로 한 간담회 자료를 분석하여 현장에서 제도가 어떠한 방식으로 수용되고 있으며, 어떠한 문제 상황에 직면하고 있는지를 현장감 있게 보여주고자 했다. 나아가 성인지 예산제도에 대한 이해와 기대의 차이를 확인하고 우리 실정에 맞는 제도로 정착되기 위해 풀어나가야 하는 쟁점사항을 도출하고 개선 방안을 제안했다. 이 연구는 향후 성인지 예산제도의 안정적 발전을 위한 국회와 행정부의 역할과 상호작용, 제도적 보완책 마련을 위한 보다 진지한 토론의 출발점이 될 수 있을 것이다.

2. 연구내용

연구내용은 첫째, 『2010년도 성인지 예산서』에 대한 국회 내 심사 모니터링, 둘째, 행정부에서의 『2011년도 성인지 예산서』 작성 과정 모니터링, 셋째, 국회 관계자, 성인지 예산서 작성 담당 공무원, 해외 전문가 인터뷰 자료를 통해 도출된 성인지 예산제도 발전을 위한 각계 의견 분석, 넷째, 성인지 예산제도의 쟁점 및 제도 개선 방향에 대한 제안 등 크게 네 가지로 구성된다.

가. 『2010년도 성인지 예산서』 국회 심사 모니터링

국회 내 심사 활동은 2009년도 10월에 『2010년도 성인지 예산서』가 제출된 이후 국회 내에서 이루어진 토론 과정과 행정부에 대한 지적사항이 중심이 되며, 크게 다음과 같이 세 가지 내용으로 구성된다.

첫째, 상임위원회와 예산결산특별위원회에서의 성인지 예산서 심사 활동 및 내용이다. 18대 국회는 16개 상임위원회와 3개의 특별위원회로 구성되어 있다. 16개 상임위원회 중 정보위원회는 성인지 예산서 작성 대상기관이 아닌 국가정보원 소관 예산을 담당하므로 제외하고 15개 상임위원회 예비심사와 예산결산특별위원회 종합 심사로 구분하여 성인지 예산서에 대한 논의 정도와 심사 내용을 분석했다.

둘째, 성인지 예산서 심사 지원 활동이다. 국회 내 상임위원회와 예산결산특별위원회 수석전문위원실의 검토보고서와 국회예산정책처 분석보고서의 성인지 예산서에 대한 주요 지적사항들을 분석했다.

셋째, 성인지 예산서 심사 결과이다. 사업별 성인지 예산서 심사가 예산의 증액 또는 감액에 어떠한 영향을 미쳤는지, 성인지 예산서 심사 과정에서 논의된 성인지 예산제도 개선과 관련된 제안이 어떠한 방식으로 개선되었는지를 분석했다.

나. 『2011년도 성인지 예산서』 작성 과정 모니터링

『2011년도 성인지 예산서』 작성 담당 공무원 36명이 참여한 초점집단인터뷰 결과를 중심으로 행정부 내에서의 성인지 예산서 작성 과정을 모니터링 했다. 약 300명의 담당 공무원 중 각 부처별로 재정담당자와 사업담당자 1인을 선정하여 7-10명 내외로 초점집단을 구성했다. 초점집단인터뷰에서는 크게 다음과 같이 다섯 가지 항목을 중심으로 성인지 예산제도 시행 과정 전반의 문제점을 논의하고 논의 결과를 분석했다.

첫째, 부처 내에서 성인지 예산 업무의 위상, 고위직의 관심 정도, 일반 공무원의 제도에 대한 인식을 중심으로 각 부처 내에서의 예산제도 추진 여건을 논의했다. 둘째, 공무원들이 가장 많은 관심을 가지는 대상사업 선정의 적절성이다. 셋째, 작성 과정의 어려움으로 성인지 예산서 항목별로 작성 과정에서 경험한 기술적·절차적 어려움을 포함한다. 넷째, 대상사업 선정부터 예산서 작성 일정, 교육 및 컨설팅에 이르기까지 제도 운영 전반의 문제점에 대해 논의했다. 마지막으로 성인지 예산서 작성의 긍정적 효과이다. 성인지 예산서를 작성해 본 경험이 자신의 업무 수행에 어떠한 긍정적 영향을 미쳤다고 보는지에 대한 참여자들의 논의를 분석했다.

〈표 I-1〉 공무원 초점집단인터뷰(FGI) 항목과 내용

항목	내용
성인지 예산제도 추진 여건	<ul style="list-style-type: none"> • 성인지 예산 업무의 부처 내 위상 • 고위직의 관심 정도 • 일반 공무원들의 인식
대상사업 선정의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> • 대상사업 선정기준의 적절성 • 대상사업 선정의 타당성
예산서 작성 과정의 어려움	<ul style="list-style-type: none"> • 성인지 예산서 항목별 작성의 어려움
성인지 예산제도 운영 전반에 대한 평가	<ul style="list-style-type: none"> • 대상사업 선정 절차 • 성인지 예산서 작성 일정 • 교육 및 컨설팅
성인지 예산서 작성의 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 자신의 업무에 미친 긍정적 효과

다. 성인지 예산제도 발전을 위한 각 계의 의견 분석

이 연구는 국회 관계자와의 간담회, 담당 공무원 초점집단인터뷰, 그리고 해외 성인지 예산 전문가 면담 등을 통하여 성인지 예산제도 시행 과정 및 향후 발전방안에 대한 각 계의 의견을 수렴했다. 국회, 행정부, 그리고 성인지 예산제도에 대한 이론적·실천적 지식을 겸비한 해외 전문가 각각의 관점에서 한국의 성인지 예산제도의 발전을 위한 개선 과제를 무엇으로 보고 있는지에 대한 의견을 수집하고, 분석했다.

라. 성인지 예산제도 쟁점 도출 및 제도 개선 방향 제안

『2010년도 성인지 예산서』에 대한 국회 내 심사에서 제기된 문제점과 지적사항, 행정부 내에서의 『2011년도 성인지 예산서』 작성 과정에 대한 공무원 초점집단인터뷰, 그리고 해외 전문가 의견 분석 결과를 종합하여 제도 발전을 위해 논의되어야 할 몇 가지 쟁점을 도출하고 향후의 제도 개선 방향을 제안했다.

3. 연구방법

가. 국회 284회(정기회) 회의록 및 성인지 예산서 관련 보고서 내용 분석

국회 내 성인지 예산서 심사 활동을 분석하기 위해 정보위원회를 제외한 15개 상임위원회 및 예산결산특별위원회 제284회(정기회) 회의록과 성인지 예산서 관련 각종 보고서를 분석했다. 회의록은 예산안 예비심사 및 종합심사를 위한 대체토론 중 위원들의 성인지 예산서에 대한 발언을 중심으로 분석했고, 보고서는 특히 상임위원회 예비심사 결과 채택된 예비심사보고서와 예산결산특별위원회 종합심사 결과 채택된 심사보고서 중 성인지 예산 관련 부분에 중점을 두었다. 대체토론과 소위원회 심사 후 채택한 (예비) 심사보고서는 예산서 심사 과정의 가장 핵심적인 부분이기 때문이다. 이 외

에 상임위원회와 예산결산특별위원회 전문위원실 검토보고서와 국회예산정책처 분석보고서 등 심사 지원을 위한 보고서 내용을 검토했다.

나. 국회 관계자 간담회

두 차례에 걸쳐 국회의원 보좌진, 위원회 및 예산정책처 직원 등 성인지 예산서 심사 지원 활동을 적극적으로 해 온 국회 내 관계자 11명³⁾과 비공개 간담회를 개최했다. 각각 7월과 8월에 이루어졌으며 약 2시간 정도의 시간이 소요되었다.

간담회의 목적은 크게 두 가지였다. 첫째, 회의록이나 심사 보고서를 통해 드러나지 않는 성인지 예산서 심사 과정에 대한 보다 구체적이고 심층적인 정보를 수집하여 심사 과정을 보다 정확히 모니터링 하는 것이다. 둘째, 국회 내에서의 심사 활성화를 비롯하여 성인지 예산제도의 향후 발전 방안에 대한 의견을 수렴하기 위한 것이다.

이러한 목적 하에 첫째, 성인지 예산서 심사 지원 과정에서의 어려움 또는 문제점, 둘째, 성인지 예산서에 대한 상임위와 예결위에서의 관심 정도, 셋째, 심사 미흡의 원인, 넷째, 성인지 예산서 심사 활성화를 위한 과제 등 크게 네 가지 주제를 중심으로 간담회가 개최되었다.

간담회 내용을 녹취하여 자료화 했으며, 국회 심사 활동 분석 결과에 대한 심층적 해석과 개선방안을 위한 의견자료로 활용했다.

다. 담당 공무원 초점집단인터뷰(FGI)

담당 공무원 인터뷰는 7월 중순에서 8월 중순까지 약 1개월 동안 이루어졌다. 5회에 걸쳐 총 36명이 참여했으며, 재정 담당자와 사업 담당자로 구분하여 진행했다. 재정 담당자 인터뷰에는 3회에 걸쳐 총 16명이, 사업 담당자 인터뷰에는 2회에 걸쳐 총 20명이 참여했다.

재정 담당자의 경우 올해 성인지 예산서 작성 대상 모든 부처에 개별적

3) 간담회 참여자 소속 등 구체적인 사항은 참여자 중 일부의 요청에 의해 밝히지 않는다. 간담회 참석자의 발언을 본문에서 직접 인용할 경우 ‘국회’로 표기했다.

으로 접촉하여 인터뷰 참여를 의뢰했고, 이에 자발적으로 협조한 담당자가 대상자로 선정되었다. 『2011년도 성인지 예산서』 작성 대상부서는 34개이고, 재정 담당자는 각 부처에 한 명씩이므로 약 절반(47.1%)이 인터뷰에 참여한 것이다. 사업 담당자는 약 300여개 대상사업 목록 중 담당자를 파악할 수 있었던 사업 목록⁴⁾을 표집틀로 하여 각 부처별로 1인씩 무작위로 대상자를 선정했다.

참여자의 특성을 보면 다음의 <표 I-2>와 같다. 재정 담당자의 경우 부처유형은 복지·교육·문화(보건복지가족부, 농림수산식품부, 노동부, 농촌진흥청, 교육과학기술부, 문화체육관광부, 문화재청)가 7명, 행정(행정안전부, 법무부, 통일부, 외교통상부, 법제처)이 5명, 국토·환경(국토해양부, 환경부, 행정중심복합도시건설청) 3명, 경제(지식경제부, 특허청, 국세청, 금융위원회) 1명이었다. 16명 중 담당자를 대상으로 실시한 교육을 받은 공무원은 7명, 컨설팅을 받은 담당자는 10명, 전년도 성인지 예산서 작성 경험이 있는 담당자는 7명이었다. 사업 담당자의 경우 복지·교육·문화 관련 부처 7명, 행정 관련 부처 7명, 국토·환경 3명, 경제 3명이며, 20명 중 10명은 교육에 참여했고, 7명이 컨설팅을 받았다. 2010년도 성인지 예산서 작성 경험이 있는 담당자는 6명이었다⁵⁾.

-
- 4) 성인지 예산 대상사업은 사업 추진 단계에 따라 지속적으로 변동이 있었다. 부처 협의의를 위한 최초의 예비 대상사업은 약 370개였지만, 예산안 편성 과정에서 과목 개편 및 부처 협의를 거치면서 감소했다. 초점집단인터뷰는 성인지 예산서에 포함되는 최종 사업이 확정되기 이전에 이루어졌기 때문에 대상사업 수와 담당자 수를 정확히 파악할 수 없었다.
 - 5) 연구 참여자들의 익명성을 보장하기 위하여 참여자별로 인적 특성을 상세히 제시하지 않는다. 본문에서 인터뷰 내용을 직접 인용할 때에도 참여자의 인적 사항이 드러나지 않도록 부처 및 담당 업무를 추측할 수 있는 내용은 삭제했음을 밝힌다. 인터뷰 내용 인용 시 재정 담당자는 ‘재정’, 사업 담당자는 ‘사업’으로 표기했다.

〈표 I-2〉 담당 공무원 초점집단인터뷰 참여자의 특성

(단위: 명)

		재정 담당	사업 담당	합계
전체		16	20	36
부처 유형	경제	1	3	4
	국토·환경	3	3	6
	행정	5	7	12
	복지·교육·문화	7	7	14
교육 여부	참여	7	10	17
	비참여	9	10	19
컨설팅 여부	참여	10	7	17
	비참여	6	13	19
2010년도 성인지 예산서 작성 경험	있음	7	6	13
	없음	9	14	23

라. 해외 성인지 예산 전문가 면담

국제기구 등에서 세계 각국의 성인지 예산 활동을 이론적·기술적으로 지원해 온 3명의 해외 전문가를 개별적으로 면담하여 한국 성인지 예산제도의 성과와 개선방안에 대한 자문을 받았다. 자문에 참여한 전문가는 다이앤 엘슨 교수(Diane Elson, 영국 Essex 대학, 사회학), 나탈리 홀보트 교수(Nathalie Holvoet, 벨기에 Antwerp 대학, 개발학), 샤일라 퀸(Sheila Quinn, 아일랜드 출신 프리랜서 정책 컨설턴트) 등이다. 면담 일자리는 각각 5월 20일, 5월 18일, 5월 21일이다.

다이앤 엘슨 교수는 1990년대 후반부터 영연방 사무국(Commonwealth Secretariat), 유엔여성기금(UNIFEM) 등에서 주관해 온 성인지 예산 프로젝트를 통해 세계 각국의 활동을 지원해 온 전문가로, 성인지 예산의 이론화와 시행 도구 개발에 크게 기여한 바 있다. 성인지적 정책평가(gender aware policy appraisal), 성별 편익귀착 분석(gender-disaggregated benefit incidence analysis), 성별 수혜자 평가(gender-disaggregated beneficiary analysis), 성별 조세귀착 분석(gender-disaggregated revenue incidence analysis) 등 세계적으로 널리 알려진 성인지적 예산분석 도구는 다이앤 엘슨 교수의 연구에 기반하고

있다. 최근에는 CEDAW 관점의 국가예산 모니터링(Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW)을 위한 개념과 도구를 연구했다. 또한 영국에서 성인지 예산 운동을 주도해 온 여성단체 WBG(Women's Budget Group)에서 오랫동안 활동해 왔으며, 현재 이 단체의 의장을 맡고 있다.

벨기에의 나탈리 홀보트 교수는 경제학 전공자이며, 개발원조 분야의 전문가로 2000년대 초반 벨기에 연방정부에서의 성인지 예산제도 도입을 위한 시범사업 추진 과정을 지원했다. 벨기에 공무원 교육 및 워크숍을 조직화하고 벨기에 맥락에서의 성인지 예산제도 설계를 제안한 바 있다. 이 밖에 인도·필리핀 등 아시아 지역, 콩고·모로코·모잠비크·나이지리아·르완다 등 아프리카 지역에 대한 개발원조 사업에서의 젠더 관점 통합을 위한 다양한 지원 활동에 참여하고 있다.

아일랜드 출신의 샤일라 퀸은 성 주류화와 성인지 예산 분야의 프리랜서 컨설턴트(Independent Researcher & Policy Consultant)로 활동 중이며, 유럽 성인지 예산 운동가이기도 하다. 유럽의 성인지 예산 운동단체인 성인지 예산 네트워크(Nordic-Baltic Network on Gender Responsive Budgeting)와 영국 WBG(Women's Budget Group) 회원으로 영국 및 유럽 전역의 성인지 예산 운동에 깊이 관여하고 있다. 최근의 저서로 유럽회의(the Council of Europe)로부터 의뢰를 받아 개발한 성인지 예산 핸드북(Gender Budgeting: practical implementation)이 있다. 이 보고서는 유럽 각국에서의 성인지 예산 활동 경험에 대한 다양한 자료들에 기초하여 성인지 예산 활동을 어떻게 수행할 것인지에 대한 지침을 제공하기 위한 것이다.

이들 전문가로부터의 자문을 구하기 위해 『한국 성인지 예산제도 시행 현황과 과제(Gender Responsive Budgeting in Korea: Overview and Issues)』라는 제목의 영문 자료를 통해 한국의 제도 시행 현황 및 현재 직면하고 있는 어려움과 관련된 정보를 사전에 제공했다.

전문가들로부터 얻고자 하는 자문 내용은 네 가지였다. 첫째, 한국의 성인지 예산서에 대한 견해이다. 『2010년도 성인지 예산서』의 구성과 주요 내용을 소개하고, 연구자가 판단하고 있는 성과와 과제를 제시한 후 이에 대한 의견을 구했다. 둘째, 정부 내 다양한 유형의 사업으로 대상사업 확대를

위한 방법과 사업 유형별 분석 방법에 대한 아이디어를 얻고자 했다. 셋째, 정부 내에서 공무원의 이해와 공감대를 얻기 위한 전략 또는 접근 방법이다. 넷째, 국제기구에서의 활동 경험에 비추어 본 한국 성인지 예산제도의 현 단계에 대한 포괄적 진단으로 장점과 단점 및 장기적 개선 방향에 대한 의견을 듣고자 했다.

각 전문가들과의 면담은 2~4시간 동안 이루어졌으며, 면담 내용을 녹취하여 연구 자료로 활용했다.

마. 성인지 예산서 작성 컨설턴트 간담회

한국여성정책연구원 성인지예산센터에서 예산서 작성 업무를 지원하기 위해 운영한 성인지 예산 컨설팅단의 컨설턴트와의 간담회를 개최했다. 간담회에는 전체 18명의 컨설턴트 중 교육과학기술부, 문화체육관광부, 농림수산식품부, 보건복지부 등 대상사업이 많은 부처 및 경제 관련 부처 담당 컨설턴트 7명이 참석했다. 간담회 회의록을 녹취하여 자료화 했으며, 특히 성인지 예산서 작성 과정에서 담당자들이 제기한 문제에 대한 대응과 이에 대한 담당자들의 수용도에 대한 논의에서 이를 활용⁶⁾했다.

바. 전문가 및 공무원 자문회의

주요 연구과정 및 결과, 정책적 개선방안에 대한 각계의 의견을 광범위하게 수렴·반영하기 위하여 공무원, 학자, 시민단체 활동가 등 관련 분야 전문가 자문회의를 개최했다.

6) 컨설턴트 간담회의 발언을 본문에서 직접 인용할 경우 ‘컨설턴트’로 표시했다.

4. 보고서의 구성

II장에서는 연구 내용 전반에 대한 이해를 돕기 위해 성인지 예산제도 추진과 관련된 전반적 사항을 개괄한다. 2000년대 중반 입법화를 둘러싼 국회 내에서의 활동에서부터 2009년도에 성인지 예산서를 국회에 제출하기까지의 경과, 『2010년도 성인지 예산서』의 국회 내 심사 과정, 그리고 『2011년도 성인지 예산서』의 작성과 제출과정에 대한 기본적인 사항들을 소개한다.

III장과 IV장이 이 연구의 본문으로 각각 『2010년도 성인지 예산서』에 대한 국회에서의 심사 과정과 『2011년도 성인지 예산서』 작성 과정에 대한 모니터링 결과이다. 국회 심사 과정은 위원회에서의 전반적인 심사 활동 현황과 주요 심사 내용, 심사 지원 보고서 내용, 심사 결과를 분석하고, 성인지 예산서 심사 과정상의 특징적인 사항들을 논의한다. 행정부 내에서의 성인지 예산서 작성 과정은 담당 공무원 인터뷰 자료를 활용하여 제도 추진 여건부터, 대상사업 선정, 예산서 작성의 어려움, 제도 운영 전반에 대한 평가 및 성인지 예산서 작성 효과의 측면에서 제도 시행 과정을 평가한다.

V장에서는 국회 관계자, 담당 공무원, 해외 전문가 인터뷰 내용 중 제도 발전을 위한 의견을 별도로 취합하여 정리했다. 각 집단의 위치와 역할에 따라 제도 개선에 대한 강조점의 차이를 발견할 수 있을 것이다.

VI장은 III장부터 V장까지의 논의를 종합하여 제도 운영의 쟁점과 정책적 제언을 도출한다. 국회 관계자, 담당 공무원, 해외 전문가 인터뷰를 통해 드러난 의견의 차이에 기반하여 보다 깊은 토론을 필요로 하는 제도 운영상의 쟁점을 도출하고, 이들이 공통적으로 지적하는 사항을 중심으로 정책적 개선방안을 제안했다.

Ⅱ

성인지 예산제도 추진 개요

1. 성인지 예산제도 추진 경과 17
2. 『2010년도 성인지 예산서』 국회 심사 과정 18
3. 『2011년도 성인지 예산서』 작성 및 제출 21

1. 성인지 예산제도 추진 경과

국내에서 성인지 예산활동(Gender Responsive Budgeting Initiatives)이 국가가 주도하는 제도로써 추진되기 시작한 것은 국회 내에서 성인지 예산 법제화를 위한 노력이 다각도로 이루어지고 있던 2005년부터이다. 국회 내 여성 의원들이 중심이 되어 『국가재정법』에 성인지 예·결산제도 도입을 위한 법적 근거를 마련하라는 요구가 있었던 시기이다. 여성 의원들의 요구에 부응하여 기획재정부(구 기획예산처)는 예산안 작성 지침에 성인지 예산 관련 내용을 포함하여 통보했고, 매년 예산안 작성 지침에 성인지 예산 관련 내용이 포함되었다. 그러나 2007년도까지는 성인지 예산제도가 본격적으로 시행된 것으로 보기는 어렵다. 예산안 작성 지침은 ‘성인지 예산서’와 같은 구체적 산출물을 요구하는 것이 아니라 “사업의 성격상 성별 영향에 대한 고려가 필요한 사업은 성별 영향을 감안하여 요구”할 것 정도의 권장사항에 불과했기 때문이다.

성인지 예산제도는 2008년 시범사업을 계기로 과거와 다른 방식으로 시행되기 시작했다. 2006년 제정된 『국가재정법』은 2010회계년도부터 성인지 예산서와 결산서를 국회에 제출하도록 규정하고 있었고, 2008년도의 시범사업은 2005년도부터 통보된 기획재정부의 성인지 예산 관련 지침과 이후에 마련된 국가재정법에 규정된 추상적 원칙들을 넘어서서 예산서의 형태가 어떠해야 할 것인지, 이를 위한 각 부처의 역할과 책임은 무엇인지를 보다 구체적으로 점검하는 본격적 시행을 위한 준비 과정이었다. 기획재정부는 여성가족부(舊 여성부) 및 한국여성정책연구원 성인지예산센터와의 협조 하에 보다 구체화된 성인지 예산서 작성 지침 및 양식을 개발하고, 각 부처에 통보했다. 이후 여성가족부 주도 하에 성인지 예산 담당자 교육이 실시되었고, 최종적으로 25개 기관(13부 1처 11청) 105개 사업(양성평등정책 사업 52개, 성별영향평가 대상사업 53개)에 대한 성인지 예산서가 시범적으로 작성되었다(김영옥 외, 2008).

2009년에는 『국가재정법』에 근거한 성인지 예산서가 처음으로 국회에 제출되었다. 『2010년도 성인지 예산서』 작성 사업은 일반예산안 편성 일정에

맞추어 진행되었다. 4월에 기획재정부가 각 부처에 전달하는 『2010년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침』에 성인지 예산서 작성 지침과 양식을 포함하기 위해 3월부터 대상사업을 선정했다. 한국여성정책연구원의 지원을 받아 기획재정부와 여성가족부는 성인지 예산서 작성 대상 예비사업 목록을 각 부처에 송부하고 부처의 의견을 수렴했다. 5~6월에는 담당자에 대한 교육과 컨설팅이 이루어졌고, 각 부처는 6월 말에 기획재정부에 성인지 예산서를 제출했다. 기획재정부는 각 부처가 제출한 성인지 예산서를 검토하기 위해 문화예산과에 「성인지 예산팀」을 설치하고 7~8월 2개월간 운영했다. 각 부처의 성인지 예산서는 기획재정부 내부 검토를 거친 후 10월 정부 확정예산안의 첨부서류로 국회에 제출되었다. 29개 부처 195개의 사업이 국회에 제출된 『2010년도 성인지 예산서』에 포함되었다(마경희·김효선, 2009)⁷⁾.

2. 『2010년도 성인지 예산서』 국회 심사 과정

국회법 제84조에 따라 소관 상임위원회는 예비심사를 하고, 이 예비심사 보고서는 예산결산특별위원회에 전달되고, 예산결산특별위원회가 심사를 하여 본회의에 상정한다⁸⁾. 이 절차를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

7) 구체적인 과정은 마경희·김효선 외(2009)를 참조할 것.

8) 국회법 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) ① 예산안과 결산은 소관상임위원회에 회부하고, 소관상임위원회는 예비심사를 하여, 그 결과를 의장에게 보고한다. 이 경우, 예산안에 대하여는 본회의에서 정부의 시정연설을 듣는다. ② 의장은 예산안과 결산에 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 결산의 심사 결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결 후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정 요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

〈표 Ⅱ-1〉 예산안 심의절차

기간	사항	비고
9월 10일 ~ (20일간)	<ul style="list-style-type: none"> •국정감사 •예산안 심의자료 수집 등을 위한 국정감사 	<ul style="list-style-type: none"> •본회의 의결하여 실시 시기 변경 가능
~10월 2일	<ul style="list-style-type: none"> •정부예산안 국회 제출 	<ul style="list-style-type: none"> •회계연도 개시 90일 전(헌법 54조 ②)
10월 초·중순	<ul style="list-style-type: none"> •시정연설·소관상임위원회예비심사 •소관 상임위원회 회부 •정부의 시정연설 	
10월 말~ 11월 초순	<ul style="list-style-type: none"> •예산안에 대한 상임위원회 예비심사 	<ul style="list-style-type: none"> •제안설명, 검토보고, 대체토론, 소위심사, 위원회 의결 순으로 진행
11월 초	<ul style="list-style-type: none"> •소관 상임위원회의 예비심사 보고서 제출 	
11월 초·중순~ 12월 2일	<ul style="list-style-type: none"> •예산결산특별위원회 종합심사 •예산안의 예산결산특별위원회 회부 •예산결산특별위원회 종합심사 •소관 상임위원회 동의 •삭감 세출예산 각 항 증액 •새 비목 설치 •본회의 심의·확정 및 이송 •예산안 본회의 심의·확정 •예산안 증액 동의 요구 •예산 이송 	<ul style="list-style-type: none"> •소관 상임위원회의 예비심사 보고서 첨부 •제안설명, 검토보고, 종합정책질의, 부별심사(분과위 심사), 소위심사, 찬반토론, 위원회의결 순으로 진행 •본회의 구두동의 후 이를 서면으로 보완

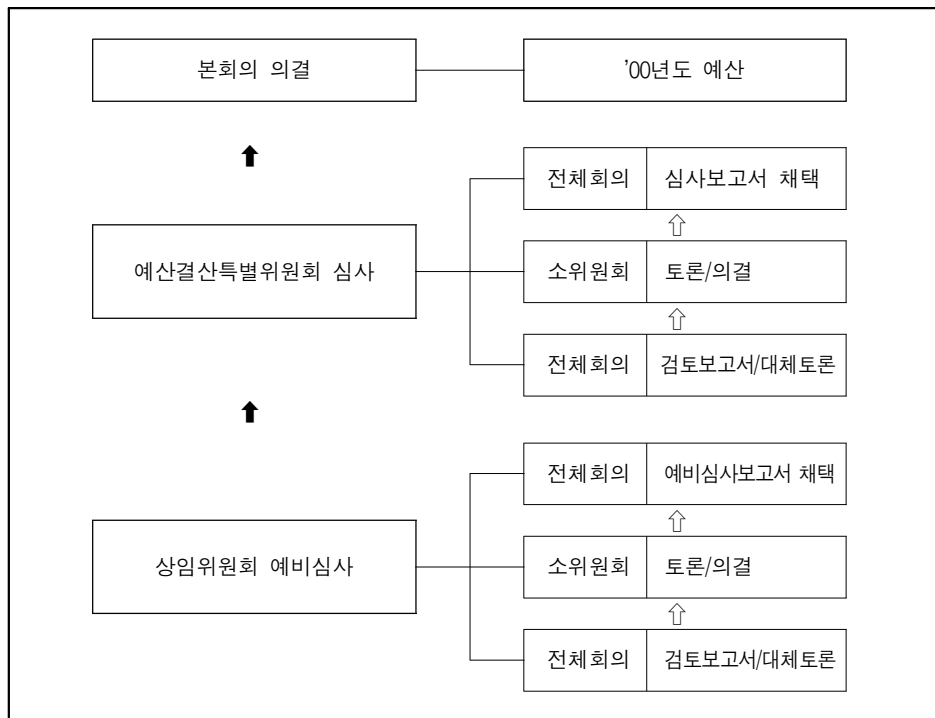
자료: 국회예결산정보시스템(<http://nafs.assembly.go.kr:83/>)을 참조하여 정리함.

10월 2일까지 정부 예산안이 국회에 제출되면, 소관 상임위원회에 회부되고, 본회의에서 정부의 시정연설이 있게 된다. 이후 상임위원회의 예비심사 보고서가 의장에게 제출되면, 의장은 예산안을 예산결산특별위원회에 회부하여 종합심사를 하도록 한다. 예산결산특별위원회는 12월 2일까지 종합심사를 마치고, 예산안은 본회의에서 심의·확정되며 정부로 이송된다.

상임위원회 심사는 예비심사로서 일반의안 처리 과정과 마찬가지로 소관 부처의 제안설명과 전문위원의 검토보고를 듣고, 대체토론을 한다. 이후 소위원회에서 대체토론의 내용과 전문위원의 검토보고 내용을 중심으로 보다 세부적인 심사를 하며 그 결과를 상임위원회 전체회의에 보고하고 의결한다.

다. 예산결산특별위원회 심사단계에서는 종합정책 질의와 부별 심사를 거친 후 예산안조정소위원회에서 심사한다. 소위원회의 심사결과는 예산결산특별위원회 전체회의에 보고되며, 증액 및 새 비목 설치에 대하여는 소관 상임위원회의 동의를 얻은 다음 의결하게 된다. 본회의 심사단계에서는 예산결산특별위원회의 심사보고를 듣고, 토론을 거쳐 의결하게 된다.

성인지 예산서는 『국가재정법』상 첨부서류이고, 정부 예산안의 회부 및 심사와 관련된 규정을 담고 있는 『국회법』에도 근거 조항이 없어 상임위원회 및 예산결산특별위원회 등의 의무적인 심사 대상 문서는 아니다. 따라서 성인지 예산서에 대한 질의와 토론은 국회의원 개인의 관심에 따라 임의적으로 이루어졌다. 이 연구에서는 위에서 개괄한 국회법에 따른 예산안 심사 과정 중 상임위원회 예비심사와 예산결산특별위원회 심사 과정에만 초점을 맞추며, 분석 내용을 요약하면 다음과 같다.



[그림 Ⅱ-1] 성인지 예산서 심사 과정 분석 내용

3. 『2011년도 성인지 예산서』 작성 및 제출

가. 성인지 예산서 작성 일정 및 추진 기구

『2011년도 성인지 예산서』 작성 사업은 『2010년도 성인지 예산서』와 마찬가지로 일반예산안 예산편성 과정에 맞추어 진행되었으며, 일정은 다음과 같다⁹⁾.

〈표 Ⅱ-2〉 『2011년도 성인지 예산서』 작성 과정

과정	시기	주관
• 대상사업 선정 시작	3월	기획재정부·여성가족부 (한국여성정책연구원 지원)
• 성인지 예산서 작성 지침 및 양식 송부(『2011년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침』에 포함)	4월	기획재정부 → 각 부처
• 담당자 교육 실시	5월	여성부·한국양성평등교육진흥원 주관, 기획재정부 협의 (한국여성정책연구원 지원)
• 성인지 예산서 작성 컨설팅	6월	『성인지 예산 컨설팅단』 (여성가족부·한국여성정책연구원)
• 『2011년도 성인지 예산서 작성 매뉴얼』 배포		여성가족부·한국여성정책연구원 → 각 부처 담당자
• 성인지 예산서 작성		각 부처 및 담당자
• 성인지 예산서 제출		각 부처 → 기획재정부
• 각 부처 및 사업별 성인지 예산서 검토 • 성인지 예산서 부처안 심의 확정	7월~9월	『성인지 예산 컨설팅단』, 기획재정부
• 성인지 예산서 제출	10월	기획재정부 → 국회

주관 기구 역시 2009년도와 대체로 유사하다. 기획재정부가 소관부처로서 성인지 예산서 작성 지침의 작성·통보, 각 부처 예산서의 취합·검토, 성인지 예산서에 대한 내부 검토, 국회 제출 등 일정 전반을 주관·관리했다. 또한 사회예산 심의관을 단장으로 하고, 외부 전문가로 구성된 성인지 예산

9) 세부내용은 『2010년도 성인지 예산서』 작성 과정과 거의 동일하므로 이 보고서에는 재차 기술하지 않는다. 각 과정에 대한 구체적인 사항은 마경희·김효선(2009)을 참조할 것.

TF를 구성하여 예산서 작성 과정의 사안들을 협의했다. 2009년도와 달라진 점은 “성인지 예산서가 부수 업무가 아닌 핵심 업무로 책임성 있게 작성”될 수 있도록(김규옥, 2010) 하기 위해 각 부처 내에 성인지 예산 담당관을 지정했다는 점이다. 국회·헌법재판소·민주평화통일자문회의·행정안전부·지식경제부·보건복지부·여성가족부 등 26개 부처에는 성인지 예산 기획관(과장), 성인지 예산 담당관(사무관), 성인지 예산 분석관(주무관) 등 3명을 임명하고, 통일부, 법무부, 병무청, 통계청에는 성인지 예산팀을 신설했다. 이외의 부처에도 최소 1명 이상의 담당자를 지정했다(기획재정부 내부자료).

여성가족부는 성인지 예산서 작성 지침 및 양식의 확정 과정에 협조부서로서 참여했으며, 대상사업 선정, 교육 및 컨설팅을 주관했다. 담당자 교육은 11회 진행되었으며, 교육 참석자는 총 136명이다(이재인, 2010). 한국여성정책연구원 성인지예산센터는 2009년도에 이어 『성인지 예산 컨설팅단』을 운영했다. 컨설팅단은 한국여성정책연구원의 연구진과 한국양성평등교육진흥원 교수 등 18명으로 구성되었으며 방문, 이메일, 전화 등을 통해 사업별로 컨설팅을 진행했다. 23개 부처의 재정담당자와 208개 사업 담당자가 예산서 작성을 위한 컨설팅을 받았다.

나. 대상사업 선정기준 및 성인지 예산서 제출 현황

2009년도에는 대상사업 선정을 위해 우선 국가 전체 예산을 ‘양성평등정책사업’과 ‘성별영향분석사업’으로 구분하고, 양성평등정책사업은 “성평등을 1차적 목적으로 하는 사업”으로, 성별영향분석사업은 “양성평등정책 사업 이외의 모든 사업으로 여성과 남성에게 미치는 영향의 차이에 대한 분석을 필요로 하는 사업”으로 정의했다(마경희·김효선, 2009). 전자의 경우 여성발전기본법 시행령에 명시된 사업, 제3차 여성정책기본계획의 시행계획으로 추진되는 사업, 각 부처 성평등 관련 기본계획의 일환으로 추진되는 사업이 해당된다. 후자는 수혜자의 성별 구분이 용이한 사업 중 ① 수혜자에 대한 통계가 상대적으로 잘 갖추어져 있는 사업 ② 수혜자의 성별 구분을 통해 예산의 불균등한 수혜 현황을 보여줄 수 있을 것으로 예상되는 사업이 해당된다.

〈표 Ⅱ-3〉 대상사업 선정기준의 변화

사업유형 ¹⁰⁾	2009년도	2010년도
양성평등 정책사업	<ul style="list-style-type: none"> 정의: 성평등을 1차적 목적으로 하는 사업 선정기준 <ul style="list-style-type: none"> 「여성발전기본법」 시행령 제2조에 해당되는 사업 「제3차 여성정책기본계획」의 시행계획으로 추진되는 사업 기타 각 부처의 성평등 관련 기본계획의 일환으로 추진되는 사업(남녀고용평등과 일-가정 양립 기본계획(노동부), 여성농어민육성종합계획(농림수산식품부), 여성과학기술인 육성지원 기본계획(교육과학기술부) 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 제3차 여성정책기본계획의 시행계획으로 추진되는 사업 ※대상사업 선정 시, 제3차 여성정책기본계획의 시행계획으로 추진되고 있는 사업 중에서도 성평등과 직접적인 관련성을 가지지 않는 사업은 제외함(예: 통일부 새터민 교육훈련 및 정착금 지급 사업)
성별영향 분석사업	<ul style="list-style-type: none"> 정의: 양성평등정책 사업 이외의 모든 사업으로 여성과 남성에게 미치는 영향의 차이에 대한 분석을 필요로 하는 사업 선정기준 <ul style="list-style-type: none"> 원칙적으로 양성평등정책사업을 제외한 모든 일반예산 사업이 대상이지만, 도입 초기부터 모든 사업을 대상으로 할 수 없으므로 수혜자를 성별로 구분하여 분석이 용이한 사업을 중심으로 선정 수혜자 성별 구분이 가능한 사업 중에서도 ① 수혜자에 대한 통계가 상대적으로 잘 갖추어져 있는 사업 ② 수혜자의 성별 구분을 통해 예산의 불균등한 수혜 현황을 보여줄 수 있을 것으로 예상되는 사업을 선정 	<ul style="list-style-type: none"> 『2010년도 성인지 예산서』 작성 사업 ※대상사업 선정 시 수혜자의 성별분리가 가능하지 않거나 의미가 없는 사업은 제외함(예: 노동부 디딤돌 일자리 창출) 기타 성별영향분석이 가능한 사업 <ul style="list-style-type: none"> 성별영향평가 기실시 사업 일자리 사업 ※대상사업 선정 시 수혜자의 성별 분리가 가능하지 않거나 의미가 없는 사업은 제외함

10) 2009년도 대상사업 선정 시 기획재정부는 양성평등정책사업과 성별영향분석사업을 구분했으나, 실제 국회에 제출된 성인지 예산서에서는 이러한 구분이 없어졌다. 다만, ‘양성평등정책사업’에 해당되는 사업명에 * 표시를 하고 이를 ‘여성 100% 수혜 사업’으로 명명했다. 2010년도 대상사업 선정 시에도 기획재정부는 ‘양성평등정책사업’이라는 명칭을 공식적으로 사용하고 있지 않지만, 성평등을 직접적인 목적으로 하는 사업이라는 의미에서 이를 ‘양성평등정책사업’으로 지칭하고자 한다.

2010년도 성인지 예산서 작성 지침에는 대상사업에 대한 ‘정의’가 포함되지 않았으며, 대상사업의 유형이 제시되었다. 양성평등정책사업은 ‘제3차 여성정책기본계획 추진사업’으로 범위가 제한되었다. 이에 따르면 ‘성평등을 1차적 목적으로 하는 사업’이라 할지라도 3차 여성정책기본계획의 추진사업이 아니라면 대상사업에서 제외된다. 성별영향분석사업은 ‘『2010년도 성인지 예산서』 작성 사업’과 ‘기타 성별영향분석이 가능한 사업’으로 구분되었다. 성인지 예산서 작성 지침에는 ‘기타 성별영향분석이 가능한 사업’이 구체적으로 언급되지는 않고 있으나, 실제 대상사업 선정 과정에서는 여성가족부가 주관하는 성별영향평가를 기실시한 사업과 기획재정부가 관리하고 있는 ‘재정지원 일자리 사업’을 대상사업 선정의 풀(pool)로 활용했다. 대상사업 풀의 측면에서 또 다른 차이는 기금사업이 포함되었다는 점이다. 2010년도 성인지 예산 대상사업에서는 기금이 제외되었는데, 예산서 심사 과정에서 기금 제외의 문제점이 강하게 제기되면서 2011년도 성인지 예산 대상사업에는 기금을 포괄할 수 있도록 2010년 5월 국가재정법이 개정되었다.

이러한 차이가 있지만, 성별영향분석사업의 경우 수혜자의 성별을 구분함으로써 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과의 차이를 의미 있게 보여줄 수 있는 사업을 대상사업 선정을 위한 출발점으로 삼고 있다는 점에서 근본적인 차이는 없다¹¹⁾. 2009년도에 성인지 예산서를 제출한 사업은 총 195개이며, 이 중 양성평등정책사업이 67개, 성별영향분석사업이 128개였다. 2010년도에는 기금사업까지 대상사업의 범위에 포함되면서 성인지 예산서에 포함된 사업의 수가 245개로 확대되었고, 이 중 양성평등정책사업(3차여성정책기본계획사업)이 58개, 일반사업이 187개이다. 일반사업 중 『2010년도 성인지 예산서』 제출 사업은 136개, 재정지원 일자리 사업이 95개, 성별영향평가 기실시 사업이 38개이다¹²⁾. 245개 사업 중 법률 개정에 의해 포함

11) 이는 현재 공무원이 사용할 수 있는 예산서 작성 방법과 도구가 제한적인 현실에 기인한 것이다. SOC, 각종 구매(무기, 장비, 시설 등), R&D, 산업기반 조성 등의 사업들은 수혜자의 성별을 구분하기 어렵거나 수혜자의 성별 구분을 통해 예산의 효과를 분석하는 것이 특별한 의미를 갖기 어려운 사업들이다. 따라서 이러한 유형의 사업을 분석하기 위해서는 별도의 도구를 필요로 하지만, 아직 여건이 마련되지 않은 상태이다.

된 기금사업은 43개이다. 34개 부처가 성인지 예산서를 제출했으며, 부처별 제출 현황은 다음과 같다.

〈표 Ⅱ-4〉 부처별 『2011년도 성인지 예산서』 제출 현황(사업 수)

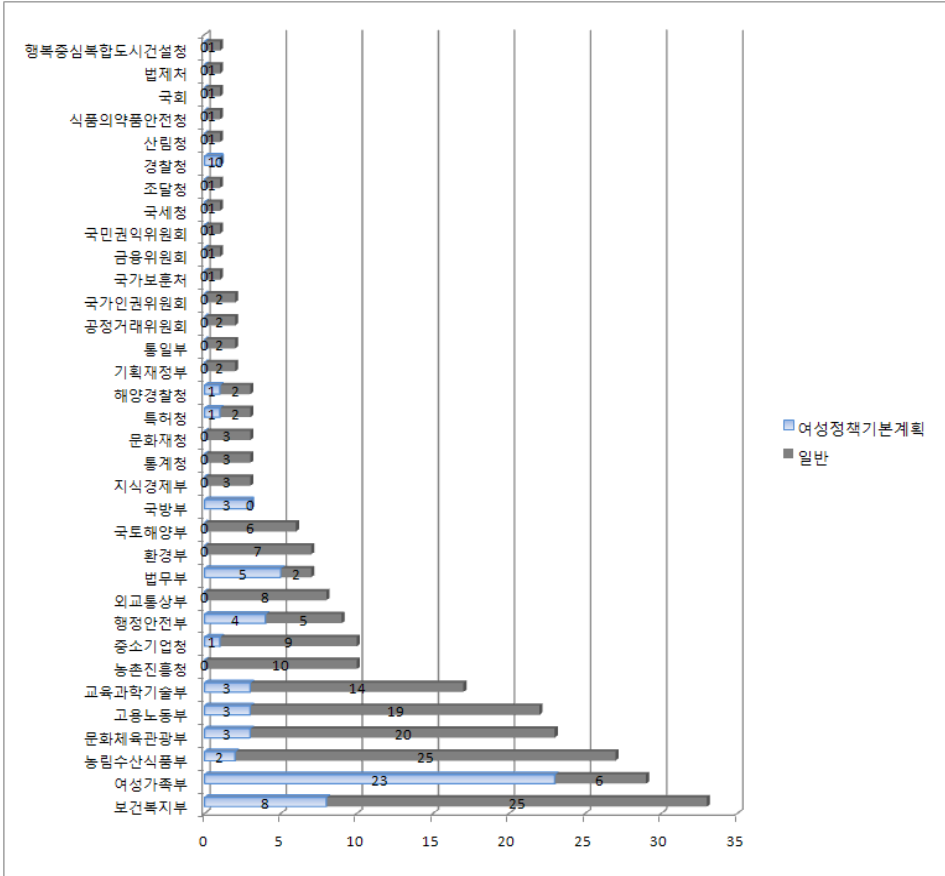
(단위: 개)

사업 수 범위	부처명	여성정책기본계획	일반	합계
	합계	58	187	245
20개 이상	보건복지부	8	25	33
	여성가족부	23	6	29
	농림수산식품부	2	25	27
	문화체육관광부	3	20	23
	고용노동부	3	19	22
10~20개 미만	교육과학기술부	3	14	17
	농촌진흥청	0	10	10
	중소기업청	1	9	10
5~10개 미만	행정안전부	4	5	9
	외교통상부	0	8	8
	법무부	5	2	7
	환경부	0	7	7
	국토해양부	0	6	6
2~5개 미만	국방부	3	0	3
	지식경제부	0	3	3
	통계청	0	3	3
	문화재청	0	3	3
	특허청	1	2	3
	해양경찰청	1	2	3
	기획재정부	0	2	2
	통일부	0	2	2
	공정거래위원회	0	2	2
	국가인권위원회	0	2	2
1개	국가보훈처	0	1	1
	금융위원회	0	1	1

- 12) 187개의 일반사업은 2010년도 성인지 예산서 작성 대상사업, 재정지원 일자리 사업, 성별영향평가 기 실시 사업 등 세 범주 사업의 합이지만, 1개의 사업이 두 범주 이상의 유형에 해당될 수 있으므로 각 범주에 해당되는 사업 수의 합계가 187개를 초과한다.

사업 수 범위	부처명	여성정책기본계획	일반	합계
1개	국민권익위원회	0	1	1
	국세청	0	1	1
	조달청	0	1	1
	경찰청	1	0	1
	산림청	0	1	1
	식품의약품안전청	0	1	1
	국회	0	1	1
	법제처	0	1	1
	행복증심복합도시건설청	0	1	1

(단위: 개)



[그림 Ⅱ-2] 부처별 성인지 예산서 제출 현황

보건복지부·여성가족부·농림수산식품부·문화체육관광부·고용노동부 등 5개 부처는 사업 수가 20개 이상으로 전체 245개 사업 중 134개(약 55%)를 차지한다. 교육과학기술부·농촌진흥청·중소기업청 등 3개 부처는 10개-20개 미만이며, 행정안전부·외교통상부·법무부·외교통상부·법무부·환경부·국토해양부는 5개-10개 미만이다. 국방부 외 9개 부처는 2개-5개 미만이며, 국가보훈처 외 10개 부처는 각각 1개씩 제출했다.

다. 성인지 예산서 작성 양식

각 부처가 제출해야 하는 성인지 예산서는 부처 총괄부분과 세부사업별로 작성해야 하는 사업별 설명자료로 구분된다. 부처 총괄파트 작성 항목 중 『2010년도 성인지 예산서』의 ‘1. 성평등 목표와 재정운용 방향’이라는 제목이 『2011년도 성인지 예산서』 작성 양식에서는 ‘1. 성평등 목표’로 바뀌면서 재정운용 추이가 삭제되었다. 『2011년도 성인지 예산서』의 사업별 설명자료에는 ‘2011년도 성과목표’ 항목이 추가되고, ‘기대효과’가 ‘성평등 기대효과’로 변경되었다. 사업별 설명자료에서 항목이 추가되거나 작성 항목의 명칭이 변경된 것은 국가재정법의 개정으로 성인지 예산서에 포함되어야 하는 내용이 바뀌었기 때문이다. 개정 전 성인지 예산서에 포함되어야 하는 내용은 ① 성인지 예산의 개요 ② 성인지 예산의 규모와 기대효과 ③ 그 밖에 기획재정부 장관이 정하는 사항 등 세 가지로 국가재정법 시행령에 규정되어 있었다(국가재정법 시행령 제9조(성인지 예산서의 내용 및 범위)). 그러나 개정된 국가재정법은 성인지 예산서에 포함되어야 할 내용으로 “성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수혜분석 등”(국가재정법 제26조(성인지 예산서의 작성))을 규정하고 있다.

〈표 II-5〉 성인지 예산서의 내용 관련 근거 조항의 변화

	개정 전	개정 후
근거	국가재정법 시행령 제9조(성인지 예산서의 내용)	국가재정법 제26조(성인지 예산서의 작성)
내용	① 법 제26조에 따른 성인지 예산서에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다 1. 성인지 예산의 개요 2. 성인지 예산의 규모와 기대효과 3. 그 밖에 기획재정부 장관이 정하는 사항	② 성인지 예산서에는 성평등 기대효과, 성과 목표, 성별 수혜분석 등을 포함하여야 한다. <신설 2010.5.17>

이처럼 법률의 개정으로 성인지 예산서에 포함되어야 하는 항목의 변화는 있었지만, 기본적으로는 사업대상자, 사업수혜자, 예산현황 등 세 가지 항목의 성별수혜 분석표가 핵심이라는 점에서 근본적 차이는 없다고 보아야 할 것이다.

〈표 II-6〉 성인지 예산서 부처 총괄파트 작성 양식의 변화

『2010년도 성인지 예산서』						『2011년도 성인지 예산서』					
00부						00부					
1. 성평등 목표와 재정운용 방향						1. 성평등 목표					
2. 성인지 예산 사업 총괄표						2. 사업 총괄표					
(단위: 백만원, %)						(단위: 백만원, %)					
회계	세부 사업	'09 (A)	'10안 (B)	증감 (B-A)	증감률 (%)	회계	세부 사업	'09 (A)	'10안 (B)	증감 (B-A)	증감률 (%)
일반	①					일반	①				
	②						②				
합계						합계					

〈표 Ⅱ-7〉 성인지 예산서 사업별 설명자료 작성 양식의 변화

『2010년도 성인지 예산서』	『2011년도 성인지 예산서』				
***사업	***사업				
<input type="checkbox"/> 사업명 <input type="checkbox"/> '10년 예산안 <input type="checkbox"/> 사업목적 <input type="checkbox"/> 정책대상 <input type="checkbox"/> 사업내용 <input type="checkbox"/> 성평등 목표 분야 <input type="checkbox"/> 기대효과 <input type="checkbox"/> 성별수혜분석 <ul style="list-style-type: none"> ○ 사업 대상자 ○ 사업 수혜자 ○ 예산 현황 	<input type="checkbox"/> 사업명 <input type="checkbox"/> '11년 예산안 <input type="checkbox"/> 사업목적 <input type="checkbox"/> 정책대상 <input type="checkbox"/> 사업내용 <input type="checkbox"/> 성평등 목표 분야 <input type="checkbox"/> <u>성평등 기대효과</u> <input type="checkbox"/> 성별수혜분석 <ul style="list-style-type: none"> ○ 사업 대상자 ○ 사업 수혜자 ○ 예산 현황 <input type="checkbox"/> <u>'11년 성과목표</u> <table border="1"> <tr> <th>성과목표(지표)</th><th>'11년 목표치</th></tr> <tr> <td> </td><td> </td></tr> </table>	성과목표(지표)	'11년 목표치		
성과목표(지표)	'11년 목표치				

라. 정부 제출 성인지 예산서

10월 국회에 제출된 『2011년도 성인지 예산서』는 2009년도에 제출된 성인지 예산서와 거의 대동소이하다. 앞서 살펴본 바와 같은 양식에 각 부처별로 제출한 예산서를 취합한 형태로 제출되었다. 다만, 기금사업이 새롭게 포함되면서 기금사업만을 별도로 묶어 『2011년도 성인지 기금운용계획서』를 만들었다는 점, 그리고 예산서의 가장 앞부분에 부처별 대상사업 현황을 개괄한 2페이지 분량의 종합편을 첨부했다는 점 정도가 전년도에 제출된 예산서와의 차이이다.

III

『2010년도 성인지 예산서』 국회 심사

1. 심사 및 심사 관련 활동 현황	33
2. 성인지 예산 관련 주요 심사 내용	37
3. 심사 지원 보고서	56
4. 심사 결과	59
5. 종합적 논의	64

1. 심사 및 심사 관련 활동 현황

가. 위원회 심사 현황

『2010년도 성인지 예산서』는 정보위원회를 제외한 15개 상임위원회 중 여성위원회(現 여성가족위원회)를 비롯한 8개 상임위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회의 본심사 과정에서 다루어졌다. 5개의 상임위원회와 예산결산특별위원회가 검토보고서에, 6개의 상임위원회와 예산결산특별위원회가 예비심사보고서에 성인지 예산 관련 내용이 포함되었고, 6개의 상임위원회와 예산결산특별위원회의 대체토론에서 성인지 예산이 논의되었다. 소위원회에서는 새로운 논의 없이 대체토론의 요지만 간단히 언급되는 수준이었다. 성인지 예산과 관련하여 발언을 1회 이상 한 국회의원은 총 9명이었다(<표 III-1> 참조).

이처럼 15개 상임위원회 중 절반에 해당하는 상임위원회가 어떠한 방식으로든 예산안 심사 과정에서 성인지 예산서와 관련된 논의를 했지만, 논의의 내용이나 관심의 정도가 모두 동일했던 것은 아니다. 발언 위원 수와 회의록에 기록된 발언의 양을 중심으로 볼 때, 성인지 예산에 대한 논의가 가장 활발했던 위원회는 단연 여성위원회였다. 여성위원회는 3명의 위원이 소관부처(여성부, 現 여성가족부)의 성인지 예산서뿐 아니라 제도 운영 전반에 관련된 문제점과 개선을 요구했다. 뿐만 아니라 수석전문위원 검토보고서와 예비심사보고서에도 상당한 분량을 할애하여 성인지 예산서와 관련된 사항을 다루었다.

다음은 보건복지가족위원회(現 보건복지위원회)인데 2명의 위원이 보건복지가족부(現 보건복지부)에서 제출한 성인지 예산서의 문제점을 지적했고, 수석전문위원의 검토보고서와 예비심사보고서에도 성인지 예산과 관련된 내용이 10페이지 분량으로 포함되었다. 2명의 의원이 발언한 외교통상통일위원회에서는 통일부와 외교통상부가 제출한 성인지 예산 대상 사업에 대한 문제점이 지적되었다. 위원회 검토보고서에는 포함되지 않았다. 예비심사보고서에도 성인지 예산서 관련 내용이 포함되기는 했지만, “성인지 예산제도를 확대 반영할 필요”라는 간략한 문구가 포함되는 정도였다.

문화체육관광방송통신위원회는 1인의 위원이 문화체육관광부에서 제출한 예산안의 문제를 포괄적으로 지적함과 동시에 사업별 개선을 요구했다. 검토보고서에는 문화체육관광부 소관 대상사업에 대한 성평등 관점에서의 문제가 지적되었고, 예비심사보고서에는 검토보고서의 내용과 함께 성인지 예산제도 전반의 개선을 요구하는 대체토론의 요지가 포함되어 있다. 기획재정위원회에서는 1인의 위원만이 전체회의에서 미흡한 수준으로 제출된 성인지 예산서를 비롯한 제도 전반의 문제점을 지적했다. 검토보고서에는 포함되지 않았지만, 예비심사보고서에 성인지 예산제도와 관련된 대체토론의 요지가 포함되었다. 이 외에 국방위원회, 교육과학기술위원회는 대체토론은 없었고, 검토보고서 또는 예비심사보고서에만 포함되었으며, 법제사법위원회는 법제처의 간략한 사업보고만 있었다.

농림수산물위원회(35개), 지식경제위원회(15개), 행정안전위원회(10개), 국토해양위원회(9개)는 대상사업이 많음에도 불구하고 전혀 다루어지지 않았다.

〈표 Ⅲ-1〉 성인지 예산 관련 심사 현황

구분	위원회		보고서 포함		대체토론	
	위원회 명	심사대상 사업 수	검토 보고서	예비심사 보고서	여부*	발언 위원 수
심사 참여 위원회	여성위원회 (現 여성가족위원회)	28	○	○	○	3
	보건복지가족위원회 (現 보건복지위원회)	27	○	○	○	2
	외교통상통일위원회	3	×	○	○	2
	문화체육관광방송통신위원회	15	○	○	○	1
	기획재정위원회	5	×	○	○	1
	국방위원회	3	○	○	×	0
	교육과학기술위원회	19	○	×	×	0
심사 비참여 위원회	법제사법위원회	6	×	×	○	0
	국회운영위원회	2	×	×	×	-
	정무위원회	1	×	×	×	-
	행정안전위원회	10	×	×	×	-
	농수산물위원회	33	×	×	×	-
	지식경제위원회	15	×	×	×	-

구분	위원회		보고서 포함		대체토론	
	위원회 명	심사대상 사업 수	검토 보고서	예비심사 보고서	여부*	발언 위원 수
	환경노동위원회	19	×	×	×	-
	국토해양위원회	9	×	×	×	-
	소계	195	5	6	6	7**
	예산결산특별위원회	195	○	○	○	2

* 회의록에서 위원 의견으로 보고된 내용 포함.

** 중복 위원 제외.

나. 심사 관련 활동

1) 여성위원회

여성위원회에서는 성인지 예산서에 대한 심사의 활성화를 위하여 여성위원회 위원 간담회를 개최하여 성인지 예산제도와 2010년도 성인지 예산제도 추진 현황을 파악하고 의견을 나누었다¹³⁾. 또한 신낙균 당시 여성위원장은 특별히 여성위원회 위원 전원(15명)과 15개 상임위원회 및 예산결산특별위원회 위원장, 15개 상임위원회 및 예산결산특별위원회 예산안 소위원회 위원장(16명)에게 직접 서한을 보내 성인지 예산안 심의를 당부했다.

여성위원회 전문위원실에서는 「성인지 예산안 심의의 기본방향과 분석길잡이」라는 안내 자료를 발간했다. 이 소책자는 타위원회 전문위원실의 검토보고나 보좌진들의 성인지 예산안 심의 준비과정에 직·간접적으로 도움이 되기도 했다¹⁴⁾.

2) 예산결산특별위원회 전문위원실

국회 예산결산특별위원회 전문위원실에서는 성인지 예산에 대한 검토보고 이외에도 국회 내의 관련 부서와 정부 관련 부서 및 한국여성정책연구

13) 국회여성위원회(2009), 「2010 성인지 예산서 관련 여성위원회 위원간담회」 자료집, 2009.8.18, 국회의원회관 제5간담회실.

14) 이 자료는 국방위원회 전문위원실의 검토보고에 인용되었고 예산결산특별위원회 검토보고에 반영되기도 했다.

원 성인지예산센터와의 간담회를 개최하여 성인지 예산에 대한 이해와 인식을 제고하고 공유하는 시간을 가졌다. 이 자리에는 예산결산특별위원회 수석전문위원과 직원, 여성위원회 수석전문위원과 직원, 기획재정부의 담당 국·과장 및 직원, 한국여성정책연구원 성인지예산센터장 등이 참석하여 의견을 나누었다. 다만, 「국회법」 제84조의3¹⁵⁾에 따른 예산안 및 기금운용계획안에 대한 공청회에서 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과에 대한 분석이나 토론은 없었다.

3) 국회예산정책처

국회예산정책처는 정부가 제출한 『2010년도 성인지 예산서』에 대한 분석 보고서¹⁶⁾를 발간했다. 이 보고서는 총 7권으로 구성된 『2010년도 예산안 분석』 보고서 중 하나로 『2010년도 성인지 예산서』의 개요와 더불어 총괄적인 문제점 및 개선방안을 제시했고, 국회운영위원회를 제외한 14개 위원회 소관사업을 분석했다. 국회예산정책처는 이 보고서를 299명의 국회의원에 게 예산안 심의 준비기간에 전달하였으며, 보고서의 내용과 관련하여 의원실의 요청이 있는 경우 자문활동을 하기도 했다. 이 보고서에 제안된 개선 방안 중 작성 주체 및 절차, 기금 포함 필요 등 일부 제안은 2010년 국가재정법 개정에 반영되기도 했다. 다만, 국회예산정책처가 주최한 예산안 토론회에서도 성인지 예산에 관한 내용은 다루어지지 않았다.

4) 국회 직원 교육

국회 직원 교육을 통하여도 성인지 예산안 심의를 지원하기 위한 준비를 진행했다. 이 교육은 의정연수원에서 2008년 8.25 - 8.26 양일 간 의원보좌직원, 위원회 입법조사관, 예산정책처 예산분석관, 입법조사처 입법조사관, 기

15) 제83조의3(예산안 및 기금운용계획안에 대한 공청회)에 따르면, 예산결산특별위원회는 예산안 및 기금운용계획안에 대하여 공청회를 개최하여야 한다. 다만, 추가경정예산안 또는 기금운용계획변경안의 경우에는 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다.

16) 국회예산정책처(2009), 「2010년도 성인지 예산서 분석」, 2009.11.

타 예산업무 관련 직원들을 대상으로 운영되었다¹⁷⁾. 이 강좌에서는 2010년 성인지 예산 추진 현황과 성인지 예산에 대한 이해, 그리고 성인지 예산분석 방법이 전달되었다.

2. 성인지 예산 관련 주요 심사 내용

가. 상임위원회 대체토론 및 예비심사보고서

상임위원회의 대체토론과 예비심사보고서에서 논의된 사항들을 보면, 크게 성인지 예산서를 포함한 성인지 예산제도 전반의 문제점 및 개선 관련 내용과 사업별 심사로 구분해 볼 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 성인지 예산제도 운영의 문제점 및 개선 요구

가) 성인지 예산서의 부실 작성

『2010년도 성인지 예산서』에 대한 가장 많은 지적은 입법취지와 예산안 편성지침에 맞지 않는 부실한 성인지 예산서를 제출했다는 점에 집중되었다. 성인지 예산서가 부실하게 제출되었다는 지적의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 성인지 예산서 내용이다. 2008년의 시범사업과 당초 성인지 예산서 작성 지침에는 수혜의 성별 격차, 원인분석, 향후 개선방안 등이 포함되어 있었으나, 원인분석과 향후 개선방안이 누락된 채 제출되어 법으로 정하고 있는 성인지 예산서의 취지에 부합한다고 보기 어려운 수준이라는 지적이다.

시범사업에는 원래 기대효과뿐만 아니라 양성평등과 성차별 개선을 어디까지 할 것이냐 그리고 어떤 것을 기준으로 평가할 것이냐 이런 것까지 들어가 있었는데 이번 성인지 예산에는 딱 기대효과만 서술되어 있습니다. 그래서 사업의 목표가 과연 무엇이나 그리고 무엇을 나중에 평가할 것이냐 하는 부분이 빠져 있는 것으로 보입니다. 이점에 대해서 재검토를 한번 해 주시기 바랍니다. 앞으로 성인지 예산이 제대로 실행되려면 필요하다고 생각이 듭니다(제284회 국회(정기회) 기획재정위원회 제10차 회의록, p.25).

17) 기획재정부 담당과장과 한국양성평등교육진흥원 교수들이 강좌를 담당했다.

이게 금년부터 시행됐다는 것에 대해서는 의미가 있지만... 또 3년간 TF팀을 운영하면서 준비를 해 왔음에도 불구하고 성인지 예산서 내용이 너무 부실해서 그 예산이 여성과 남성에게 어떤 영향을 미치는지 사전적으로 분석한 보고서라고 보기에는 좀 어려운 그런 수준이라고 생각합니다(제284회 국회(정기회) 제6차 여성위원회 회의록, p.21).

성별 격차에 대한 원인분석도 없고 개선방향이 실종됐습니다. 기획재정부가 지난 4월에 각 부처에 성인지 예산서 작성지침과 양식을 제시했지요? 그 제출된 예산서에는 성별 편차에 대한 원인분석, 대안, 목표치, 성과지표 등을 제시하라고 되어 있습니다. 그런데 전혀 지금 되어 있지 않았습니다(제284회 국회(정기회) 제6차 여성위원회 회의록, p.17).

위의 여성위원회 위원의 지적에 대해 여성부 장관은 성별 격차의 원인, 향후 개선방안을 포함하고 있던 당초 지침에 근거한 성인지 예산서 양식이 ‘객관성’의 측면에서 부족한 부분이 있어 성별수혜분석만 작성하여 제출하도록 했다고 답변했다.

지금 말씀하신 여러 가지 내용들이 지난번 시범사업 시에 고려됐던 것으로 알고요...(중략)다만 국회에 제출하는 예산서 형식으로 담기에 객관성이 여러 가지 사업상 부족한 부분도 있고 그래서 일부 누락된 것이 있는 것으로 알고 있고요, 앞으로 지적된 문제들을 개선하도록 최선의 노력을 하겠습니다(제284회 국회(정기회) 제6차 여성위원회 회의록, p.18: 여성부 장관 답변).

당초의 성인지 예산서 작성 지침과 달리 작성된 성인지 예산서의 문제에 대해서는 문화체육관광방송통신위원회에서도 지적되었고, 그 이유가 무엇인지에 대한 위원의 질의에 대해 문화체육관광부 장관은 의도적인 것은 아니었으며 지침에 맞춰 작성해서 다시 보고하겠다고 답변했다.

정부의 2010년 예산안 작성 세부지침에 따르면 성인지 예산서를 제출할 때 양성평등정책사업과 성별영향분석사업을 구분하여 작성하도록 되어 있습니다. 그런데 문체부가 제출한 예산안에는 성별수혜분석만 되어 있습니다. 기재부 예산지침과 다르게 작성된 이유는 무엇인지 답변해 주시기 바랍니다(제284회 국회(정기회) 제10차 문화체육관광방송통신위원회 회의록, p.28).

그것은 꼭 아마 어떤 의도가 있어서 그렇게 한 것은 아닙니다마는 이 부분은 다시 지침에 맞춰서 그러면 위원님께 다시 보고를 드리도록 하겠습니다(제284회 국회(정기회) 제13차 문화체육관광방송통신위원회 회의록, p.28: 문화체육관광부 장관 답변).

둘째, 예산서임에도 불구하고, 예산서 전반에서 차기년도 예산집행 계획이 제시되지 못하고 있다는 지적이다. 예산서는 각 부처에서 제출한 예산서를 취합한 수준으로 성평등 목표·비전·재정운용방향·기대효과 등 종합분석이 누락되었고, 각 부처별로 제시된 성평등 목표는 부처의 특성에 맞게 구체화되지 못한 채 3차 여성정책기본계획과 관련된 목표분야를 형식적으로 기재한 수준이었으며, 사업별 예산서는 이미 집행된 예산 수혜자의 성별정보만을 기계적으로 담고 있지 예산회계년도의 계획을 포괄하지 못하고 있다는 것이다.

지금 성인지 예산서를 보면 부처별로 그냥 취합해 가지고 그냥 보고서로 제본한 수준입니다. 첫 번째 문제점은 성평등의 목표와 비전, 재정운용 방향, 기대효과 등 종합분석이 다 누락이 됐습니다...(중략)...사업 대상자, 사업 수혜자 예산 현황에 대해서, 이것은 아주 기계적인 겁니다, 분석을 할 필요가 있는데도 2009년까지 자료만 제시하고 2010년에는 아예 자료가 없습니다...(중략)...각 부처가 제시한 성평등 목표가 천편일률적이고 구체적인 목표가 제시되지 않고 그저 여성인력 활용, 여성권익 보호, 성평등 추진기반 강화 등 아주 포괄적으로 세 가지 범주로 나누어 가지고 그것으로 통일했습니다. 부처 고유의 정책 영역을 반영한 보다 구체적인 목표 제시가 필요합니다(제284회 국회(정기회) 제6차 여성위원회 회의록, p.17).

셋째, 양성평등정책 예산과 성별영향분석을 필요로 하는 일반예산의 실질적인 차이를 간과한 채 단순히 수혜 대상자가 여성 100%인지 여부의 문제로 왜곡시켰다는 문제점이 제기되었다. 예를 들어 양성평등과 직접적인 관련성이 있는 보육·가족·인권교육 관련 사업을 ‘여성 100% 수혜’ 사업으로 분류했는데, 이것은 상당한 오류라는 것이다.

남녀 모두가 수혜 받는 사업을 ‘여성 100% 수혜’ 이렇게 했습니다. 말하자면 보육사업이라든가 가족사업이라든가 또 양성평등교육진흥원 문제라든가 인권교육이라든가 이런 것이 어떻게 100% 여성 수혜 사업입니까? 이것을 여성 100% 수혜 사업이라고 얘기를 했습니다(제284회 국회(정기회) 제6차 여성위원회 회의록, p.17).

나) 대상사업의 범위 확대 필요

대상사업의 범위 확대와 관련해서는 단순히 양적인 측면의 확대라기보다는 분석을 필요로 하는 사업들이 대상사업 선정 과정에서 처음부터 누락되거나 제외되었다는 문제가 지적되었다. 이는 크게 기금사업을 대상사업의 범위에서 제외한 문제, 주요 국책사업이 빠져있는 문제, 분석가능한 사업이 있음에도 누락시킨 문제로 구분된다.

첫째, 『2010년도 성인지 예산서』는 대상사업 선정부터 기금을 제외했는데, 이에 대한 문제점이 제기되었다.

기금사업은 아예 제외하고 있습니다. 지금 기재부가 국가재정법상 예산으로 표현하고 있기 때문이라고 얘기하고 있지만 국가재정이 어찌 예산만 가지고 합니까? 예산과 기금을 모두 포괄하는 것 아닙니까? 그런데 기금사업은 아예 뺐습니다. 이것은 반쪽짜리라고 생각합니다(제284회 국회(정기회) 제6차 여성위원회 회의록, p.17).

이는 단순한 양적 확대를 요구하는 주장이라기보다는 기금 중 일반 국민에게 직접적으로 영향을 미치는 사업이 많아 분석의 필요성이 제기됨에도 불과하고 누락되었다는 점을 지적하기 위한 것이었다.

기금사업은 전혀 성인지 분석을 하지 않았습니다. 그런데 우리 문체부 같은 경우는 보조사업 등 이렇게 일반 국민들에게 바로 가는 그런 사업들이 많기 때문에 이런 부분에 대해서도 성인지 예산에 포함이 되어야 된다고 생각을 합니다(제284회 국회(정기회) 제10차 문화체육관광방송통신위원회 회의록, p.28).

또한 기획재정위원회의 회의에서는 여성의 경제활동 참여와 밀접한 관련이 있는 고용관련 사업은 기금에서 지원되는 부분이 많은데 대상사업에서 기금이 제외됨으로써 국가재정이 여성고용에 미치는 영향에 대한 분석 기회가 차단되어 문제 제기가 있었다.

기금은 성인지 예산서 작성에서 제외가 되어 있습니다. 그런데 가령 노동부 같은 경우 2010년 총

지출이 12.3조 원인데요, 기금지출이 11.2조 원입니다. 90.5%입니다. 그러니까 여기서 기금이 완전히 성인지 예산에서 제외되어 있다고 하면 노동부 사업에 대해서는 성인지적 접근은 거의 없는 것이나 마찬가지라고 생각이 듭니다. 여성고용 문제가 특히 심각하지 않습니까? 특별히 실업이 여성에게 더 심각해지고 있고 그만큼 여성 일자리를 마련하는 것이 굉장히 중요한데, 기금문제에서 이것이 빠져 있다고 하면 우리나라 전체 나라가 갖고 있는 돈을 어떻게 성평등을 위해서 쓸 것이냐 하는 데서 굉장히 누락이 있다고 생각이 듭니다(제284회 국회(정기회) 제10차 기획재정위원회 회의록, p.25).

둘째, 대상사업이 전체 예산 중에서 차지하는 비중이 낮고 주요 국책사업이 제외되었다는 점이다. 여성위원회의 한 위원은 성인지 예산 대상사업의 비중이 정부 총지출의 2.5%에 불과하다는 사실을 지적했고, 또 다른 위원은 녹색 뉴딜, 고용정책, 저출산 종합대책 등 예산의 비중이 높은 주요 정책 예산에 대한 분석이 제외됨으로써 성인지 예산제도 도입의 의도가 축소되었다고 비판했다.

이게 금년부터 시행됐다는 것에 대해서는 의미가 있지만 정부 총지출의 2.5%에 불과한 일부 사업에만 국한됐고...(중략)(제284회 국회(정기회) 제6차 여성위원회회의록, p.21).

녹색뉴딜 등 정부의 주요정책은 다 제외가 됐습니다. 녹색뉴딜정책, 고용정책, 저출산 종합대책 등 많은 예산이 투입되고 특히 여성들에게 밀접한 사업들의 경우에는 성인지 예산서 작성 대상 사업에서 아예 제외됐습니다. 지금 정부가 추진하는 주요정책은 전부 제외되고 세부사업 기준으로는 8,000개 사업 중 195개를 선정해서 예산규모로는 7조 3,000억 정도, 총 지출로는 291조의 2.5%에 불과합니다(제284회 국회(정기회) 제6차 여성위원회 회의록, p.17).

주요사업이 누락되었다는 지적에 대해 여성부 장관은 이러한 사업들이 현재 성인지 예산서 작성 단위와 일치되지 않는 어려움이 있었으며, 필요하다면 추후 검토해 보겠다고 답변했다.

녹색뉴딜이나 고용정책, 저출산 같은 것은 지금 현재 예산서가 단위사업으로 되어 있고 커다란 목적, 카테고리 분류되지 않기 때문에 그런 것이 필요하다면 저희들이 어떻게 해야 되는지도 많은 검토가 필요하다고 생각합니다(제284회 국회(정기회) 제6차 여성위원회회의록, p.18: 여성부 장관 답변).

셋째, 성인지 예산서에 포함된 사업 이외에도 분석이 충분히 가능한 사업들이 있었다는 지적과 함께 외교통상부, 통일부, 보건복지가족부 예산사업에서 성인지적 분석 확대의 필요성이 제기되었다. 1건을 제출한 외교통상부에 대해서는 단순검토만으로도 4건이 가능했는데 1건만을 제출한 것은 성인지 예산을 소홀하게 취급한 것이며, 성평등 의식이 부족하다고 질타했다.

외교통상부는 그런데 ODA 사업 중의 하나인 국내초청 연수사업만을 성인지 예산서로 제출하였습니다. 저는 외교부에서 1건만 했다는 것이... 외교부가 제출한 예산안을 검토해 본 결과는 단순 검토만으로도 4건이 가능했습니다, 남녀 수치로 그냥 간단하게 나온 것은. 그런데 이렇게 1건만 올린 게 의식이 부족한 것인지 성인지 예산에 대해서 너무 소홀히 취급한 것인지 둘 중의 하나라고 보여지거든요. 그래서 여기에 대해서 변화를 주문하고자 하는 겁니다. 성인지 정책을 추진해야 될 책임은 우리에게도 있습니다. 잘 아시다시피 2010년 OECD/DAC 가입을 앞두고 이것을 저희가 해야 되니까요. 그래서 2011년에는 예산 편성에서... 제가 서류로 내겠습니다. 그냥 단순히 보고 나타낼 수 있는 것, 예를 들면 대외직명대사 활동사업이라든가 JPO 사업이라든가 글로벌리더십 장기수련 사업 그런 것을 몇 가지 지적해서 서면으로 드리겠습니다. 그래서 그런 점에서부터 이것을 확대해 주셨으면 하는 주문을 하겠습니다(제284회 국회(정기회) 제7차 외교통상통일위원회 회의록, p.34).

이 성인지 예산제도가 신설되어 시행되면서 원래 각 부처가 5개 이상 하기로 돼 있는데 외교부가 이 성의식이 약해 가지고 KOICA 사업 하나에, KOICA 사업 중에서도 딱 1건만 했다고요. 그래서 외교부가 더 많이 해야 돼요. 그래서 제가 이렇게 사례를 서면으로 보냈으니까... 그거 아주 단순한 거예요. 그리고 여성만 많이 해라 이거 아니예요. 아니잖아요? 다보스포럼(세계경제포럼)이 매해 성평등지수 내놓는데 한국이 항상 최하위니까, 국가이미지 뭐 브랜드위원회가 개선을 위해서 아무리 노력해도 이런 게 안 되면 안 되니까 이것은 좀더, 이것은 의식과 성실성의 문제이지 다른 게 아니예요(제284회 국회(정기회) 외교통상통일위원회 예산심사소위원회 제2차 회의록, p.29).

위원의 지적에 대해 외교통상부 기획조정실장은 앞으로 대상사업을 적극 발굴하겠다고 답했다.

저희 외교부가 내년도 예산을 편성할 때 외교부 사업을 전면 재검토를 통해서 성인지 예산 대상사업을 적극 발굴해서 목표치에 도달할 수 있도록 하겠습니다(제284회 국회(정기회) 외교통상통일위원회 법안심사소위원회 제2차 회의록, p.29: 외교통상부기획조정실장 답변).

통일부는 2개 사업만을 제출한 것에 대해 예산을 양성평등하게 사용하려는 의지가 보이지 않는다는 지적을 받았다.

통일부에서 국회에 2개 사업을 제출했어요. 이것은 내년 예산부터 보고서를 내게 돼 있지만 기획재정부나 여성부가 기준을 정해 가지고 그 기준에 해당하는 사업에 한해서 분석 보고서를 내도록 정해 뒀다고요. 그러니까 법의 취지는 모든 사업이 다 해야 돼요. 국민 세금을 쓰는 경우에는 전부 이게 남녀평등이, 공평하게 돌아가느냐를 분석해서 보고를 하게 돼 있다고요. 그런데 통일부 예산을 보면 그런 데 대한 염두를 둔 게 없어요(제284회 국회(정기회) 제6차 외교통상통일위원회 회의록, p.22).

보건복지가족부에 대해서는 대상사업의 수는 다른 부처에 비해 많지만, 성인지 예산서를 제출한 27개 사업 중 16개 사업이 양성평등을 목적으로 하는 사업이고 성인지 예산제도 도입의 취지에 맞는, 여성과 남성에게 미치는 효과 분석을 필요로 하는 사업의 수는 적다는 문제가 제기되었다.

성인지 예산을 다른 부처에 비해서 굉장히 많이 제출했습니다. 여기에 대해서는 굉장히 긍정적인 평가라고 볼 수 있겠습니다. 그런데 27개 사업 중에서 16개 사업이 남녀가 구분되는 사업이 아니라 전부 다 100% 여성 수혜의 사업입니다. 그래서 이것은 성인지적 관점의 예산이 아니라는 것이죠. 실질적으로 남녀에 미치는 효과를 분석해서 효율적으로 구분해야 되는 것이 진정한 성인지적 예산인데 이런 것들에 전혀 인지를 하지 못한 예산을 제출한 것이라고 보고 있습니다(제284회 국회(정기회) 제8차 보건복지가족위원회 회의록, p.46).

이에 대해 보건복지가족부 장관은 앞으로 특정 성의 수혜 비율이 70% 이상을 차지하는 사업을 성인지 예산서 작성 대상사업으로 선정하는 데 참고 하도록 하겠다고 답변했다.

...그리고 성인지 예산을 그동안에 여성들에 대한 것이 잘 반영이 안 되었다고 해서 아마 복지부가 편성할 때 일단 여성이 100% 들어간 것은 이제 남녀 차별을 개선한다는 차원에서 그렇게 했는데 어느 한 성이 70% 이상을 차지하면 안 된다고 하는 원칙이 지금 정해졌는지 제가 잘 모르겠습니다. 만약 그것이 정해졌다고 그러면 그 관점에서 다시 한 번 추후 분류할 때 저희들이 참고하도록 하겠습니다(제284회 국회(정기회) 제8차 보건복지가족위원회 회의록, p.46: 보건복지가족부 장관 답변).

다) 추진 체계 및 제도 운영 기반 개선

제도 추진 기구와 제도 운영을 위한 기반이 취약한 상황이므로 이에 대한 개선이 필요하다는 지적이 있었다.

첫째, 기획재정부의 위원은 성인지 예산은 국가재정 전반과 관련된 문제이므로 현재처럼 여성부 예산을 담당하는 문화예산과에서 업무를 수행하는 것은 한계가 있으며 기획재정부의 총괄부서에서 성인지 예산을 총괄하도록 할 필요가 있다고 지적했다.

현재는 성인지 예산 담당이, 예산실 문화예산과에서 담당하고 계신 것으로 알고 있습니다. 문화체육관광부, 방송통신위원회 이런 예산을 담당하시는 거거든요. 사실 성인지 예산이라고 하면 우리나라 국가 전체의 예산을 봐야 되는 건데 이런 문화 쪽 예산만 보는 인력으로는, 그런 부서로는 부족하다고 생각이 듭니다. 그래서 좀 더 총괄적인 부서에서 성인지 예산을 총괄할 수 있도록 개선책을 모색해 주시기 바랍니다(제284회 국회(정기회) 제10차 기획재정부위원회 회의록, p.26).

둘째, 여성위원회의 위원은 성인지 예산서 작성 과정에서 여성부와 기획재정부의 사전 협의가 미흡했던 것으로 보았으며, 여성부가 각 부처의 성인지 예산의 수정 보완에 적극적인 역할을 할 것을 주문했다.

기재부에서 제출한 성인지 예산서에 대해서 적어도 여성부에서는 검토하고 심의해서 여성부가 ‘각 부처가 이렇게 이렇게 수정 보완해라’ 하는 어떤 공식 입장과 의견서를 좀 만들어서 제출해서 수정하고 보완해 갈 수 있도록, 성인지 예산서가 보다 더 그 의도에 맞게 작성될 수 있도록 역할을 해야 한다고 생각합니다...(중략)...국가재정법에 의하면 ‘성인지 예산서는 기획재정부 장관이 여성부장관과 협의하여 제시한 기준에 해당하는 사업 등을 대상으로 각 중앙관서의 장이 작성한다’고 되어 있습니다. 여성부장관과 분명하게 협의가 필요한 것인데 사전에 협의가 미흡했던 것으로 여겨지고, 사후에라도 정확한 의견을 좀 제시해 줄 것을 제가 요청을 드리겠습니다(중략)(제284회 국회(정기회) 제6차 여성위원회 회의록, p.24).

셋째, 각 부처가 정확한 성별분리통계 및 산출 근거 등을 분석하여 성인지 예산에 적극 활용할 필요성이 제기되었다.

그리고 성인지 예산을 하려면 통계청 통계가 제대로 남녀 성별 구분이 잘 나오는 것이 굉장히 중요하지요. 통계청에서 직접 생산하는 통계는 남녀 구분이 되는데요, 부처에서 생산하는 통계들이 있습니다. 그런 통계들은 아직 남녀 성별 구분이 안 되는 것들이 있는 것으로 알고 있습니다. 그 점도 좀 챙겨서 다시 한 번 성인지 예산이 발전될 수 있도록 기초를 잘 닦아 주시기 바랍니다(제284회 국회(정기회) 제10차 기획재정위원회 회의록, p.26).

넷째, 잦은 순환 보직으로 성인지 예산에 대한 담당자들의 업무 이해와 전문성 확보가 어려운 점을 지적하면서 담당공무원뿐 아니라 전 공무원으로 확대하여 교육을 실시할 필요가 있다고 주장했다.

담당하는 실무자들, 특히 공무원들 교육이 굉장히 중요한데 공무원들이 잦은 순환 보직을 하기 때문에 교육을 시켜 놔도 또 딴 자리로 가고, 또 어떤 데는 예산을 기획하고 집행하고 결산하는 담당이 또 다 달라 가지고 굉장히 이게 여러 가지 애로점이 많았으리라고 생각을 합니다. 그래서 담당 공무원뿐만 아니고 전 공무원에 대한 교육을 사실은 좀 확대 실시를 해야 되는데, 지금 양성평등교육원에서 이 교육을 진행하고 있지요? 그래서 성인지 정책 전문가가 더 많아져서 실질적인 교육이 이루어지도록 해야 된다고 생각하는데... (중략)(제284회 국회(정기회) 제6차 여성위원회 회의록, p.22).

2) 사업별 심사 내용

성인지 예산서 작성 상태 및 제도 전반에 대한 지적사항 이외에 성인지 예산서에 제시되고 있는 성별 수혜 현황 정보를 활용하여 예산규모 및 해당 사업의 문제점과 개선안에 대한 논의가 있었던 사업은 외교통상부의 ODA와 문화체육관광부에서 제출한 6개 사업에 불과했다.

가) 외교통상부 ODA 사업

외교통상통일위원회의 예비심사에서는 외교통상부가 정부개발원조(Official Development Assistance, ODA) 사업 중 국내초청 연수사업만을 분석하였으며, ODA 성주류화 예산이 전년 대비 44억원이 감소되었다는 사실이 문제로 지적되었다. 이를 지적한 위원은 이러한 예산의 감소가 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA)의 여성팀 폐지와도 연관된 것으로

이는 최근 ODA 성주류화 예산을 늘려야 한다는 국내외의 흐름에 역행된다고 보아 시정을 요구했다.

그런데 외교부 ODA의 성주류화 예산은 반면에 감소되었습니다. 전년 대비 44억 원이 감소됐는데 여성부는 여성만을 상대로 하는 사업이기 때문에 ODA 성주류화 사업을 여성부가 한다고 하셔도 안 되고 여성부로 넘겨도 안 된다는 게 저의 생각입니다. 그래서 지난 국감에서도 지적했지만 ODA 사업하면서 KOICA가 여성팀을 폐지하면서 이렇게 삭감된 것 같은데 이런 것은 ODA 성주류화 예산을 늘려야 되는 데 역행하고 있다고 생각을 하는 것입니다. 그래서 이 점에 대한 시정을 요구하는 것입니다(중략)(제284회 국회(정기회) 제7차 외교통상통일위원회 회의록, p.35).

이에 대하여 정부는 여성전담팀을 다시 설치할 예정이라고 답변했다.

저희들이 성주류화에 대해 가지고 지금 ODA 사업을 확대하고 있는데요, 문제는 저희들이 환경여성팀이라고 있는데 작년에 그것을 경영 효율화 때문에 축소했습니다. 그래서 그런 부분에 있어서는, 성주류화와 관련해 가지고 신 위원님의 지적대로 저희들이 전담팀을 설치할 예정입니다. 그렇게 하는 걸로 해 가지고 올렸습니다(제284회 국회(정기회) 외교통상통일위원회 제2차 소위원회 회의록, p.29: 한국국제협력단 이사의 답변).

나) 문화체육관광부 6개 사업

문화체육관광방송통신위원회에서는 문화예술기관 인턴제도 활성화 사업 등 6개 사업¹⁸⁾이 수혜자의 성별격차가 크므로 이를 조정할 필요가 있다는 지적이 나왔다.

18) 성별격차가 크다고 지적된 문화체육관광부의 6개 사업은 다음과 같다.

사업명	사업 대상자 여성/남성 비율(%)	사업 수혜자 여성/남성 비율(%)
국내외 연계 융합형 창의인재 양성(R&D)	44/56	30/70
학교의 문화예술교육 활성화(보조)	64/36	77/23
사회문화예술교육 활성화(보조)	64/36	72/28
문화예술기관 인턴제도 활성화	64/36	76/24
미술관운영지원(등록미술관 운영지원)	57/43	77/23
스포츠산업 육성(스포츠산업 현장인력 재교육)	28/72	9/91

지금 14개 사업 중 성별수혜분석에 따르면 문화예술기관 인턴제도 활성화 등 사업 대상자와 사업 수혜자 남녀 비율이 이제 차이가 많이 나는 것이 6개 사업으로 지금 되어 있습니다. 예를 들면 방송영상산업인력 양성 같은 경우 남성 대상자가 75%인데 비해서 여성은 25%, 스포츠산업육성사업 같은 경우에도 남성이 72%, 여성이 28% 이렇게 성별로 현격하게 차이가 나고 있습니다. 이런 차이는 결국 또 그 교육을 받은 사람하고 안 받은 사람하고 자질의 차이로 또 나타나고 해서 한 성이 불리하게 되는 그런 결과를 낳고 있습니다. 그래서 이런 성별 분석이나 이런 것을 하는 이유는 한 성에 불리하게 예산이 집행되는 것을 예방하기 위한 것이기 때문에 이런 것에 대해서 장관님께서 유의하셔가지고 지금 이렇게 현격하게 성별 격차가 나는 것을 어떻게 조정할 것인지 그런 노력이 있어야 된다고 생각합니다. 그래서 성인지 예산 고유목적이 제대로 실현될 수 있도록 신경을 쓰고 노력해 주시기 바랍니다(제284회 국회(정기회) 제10차 문화체육관광방송통신위원회 회의록, p.28).

이에 대하여 정부는 다시 정리해서 보고하겠다고 답변했다.

예, 알겠습니다. 그런데 대개 여성이 훨씬 더 많은 수를 점하고 있는데, 이건 하여간 저희들이 다시 정리를 해서 보고를 드리겠습니다(제284회 국회(정기회) 제10차 문화체육관광방송통신위원회 회의록, p.28: 문화체육관광부 장관 답변).

3) 예비심사보고서 요지

예비심사보고서에 성인지 예산 관련 사항이 포함된 상임위원회는 여성위원회, 보건복지가족위원회, 문화체육관광방송통신위원회, 외교통상위원회, 기획재정위원회, 국방위원회 등 6개 위원회이다.

〈표 Ⅲ-2〉 6개 상임위원회 예비심사보고서 중 성인지 예산서 관련 사항 요지

위원회명	예비심사보고서 요지	분량
여성위원회	<ul style="list-style-type: none"> ■ 미흡한 성인지 예산서 <ul style="list-style-type: none"> ○ 입법 취지는 예산안의 성평등 효과 분석 및 성평등 효과를 고려한 예산안 편성이나, 동 예산서는 사업설명 자료의 부처별 취합에 불과하여 이러한 취지에 상당히 미흡한 것으로 보임(2010년도 여성위원회 소관 여성부 예산안 예비심사보고서, p.8). ■ 성인지 예산제도 전반의 문제점 <ul style="list-style-type: none"> ○ 성평등 목표와 재정운용 방향의 형식성 ○ 수혜 대상 파악의 문제: 여성 100% 수혜 사업 분류의 오류 ○ 부적절한 대상사업: ‘민원제도 및 서비스 개선사업’ 	pp.136-143

위원회명	예비심사보고서 요지	분량
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 형식적인 성별수혜분석 ■ 대체토론의 요지 <ul style="list-style-type: none"> ○ 성인지 예산서 작성 전담전문인력 양성 및 예산 증액 필요 ○ 성인지 예산서 내용 및 구성이 매우 미흡함. 예산서 구성 자료 누락 등 미흡한 부분이 있고, 정부의 주요한 사업에 대한 분석이 누락되어 있으며, 부처 고유의 기능으로 특화된 성평등 목표가 구체적으로 수립되어 있지 않거나 여성 100% 수혜사업으로 잘못 분류된 사업이 많음(2010년도 여성위원회 소관 여성부 예산안 예비심사보고서, p.149). ■ 부대의견 <ul style="list-style-type: none"> ○ 2010년도 성인지 예산서의 미비점을 보완하기 위하여 2010년 성인지 예산서를 분석·평가(주요사례에 대한 사례분석 포함)하여 여성위원회와 기획재정부에 제출·협의하도록 한다 	
보건복지가족위원회	<ul style="list-style-type: none"> ■ 성평등 목표와 재정운용 방향의 문제점 <ul style="list-style-type: none"> ○ 첫째, 「제3차 여성정책기본계획」에서 정한 정책과제를 모두 포괄하지 않음. ○ 둘째, 성평등 목표를 설정할 때 성불평등 현황과 실태를 조사하여 조사결과를 바탕으로 목표를 설정할 필요가 있음에도 불구하고 성불평등 현황과 실태가 작성되지 아니하였음 ■ 사업총괄표와 개별사업 설명서 <ul style="list-style-type: none"> ○ 사업내용이 성인지 예산서를 작성하는 목적에 충분히 부응하지 못하는 것으로 보임 ○ 총괄표에 성인지적 예산 증액 또는 감액 규모 없음 ○ 지침과 달리 양성평등사업과 성별영향분석사업의 구분 없음 ○ 기대효과가 성평등과 무관함 ○ 사업 대상자와 수혜자를 성인지적 관점에서 작성하지 않은 사업 ○ 대상자와 모집단의 수혜 규모의 격차에 대한 분석이 없음 ○ 그 후속과정인 대안마련도 기술하지 않음 ○ 수혜분석 대상기간에 10년도가 포함되지 않음 	pp.63-73
문화체육관광방송통신위원회	<ul style="list-style-type: none"> ■ 성인지 예산서 작성 미비 <ul style="list-style-type: none"> ○ 기재부 지침과 달리 양성평등정책과 성별영향분석 사업을 구분하고 있지 않음 ○ 기금사업에 대한 성인지적 접근 미흡 ■ 성인지 예산사업에 대한 검토 <ul style="list-style-type: none"> ○ 문화부 소관 14개 사업 중 대상자와 수혜자의 남녀비율이 일치하지 않는 6개 사업은 사업 대상자와 사업 수혜자의 비율이 불일치하므로 지원계획 수립 시 사업 대상자 성비 고려 필요 ○ 방송영상산업인력양성 및 스포츠산업육성 사업의 경우 사업대상자의 남녀비율이 크게 나타나고 있어 성비격차를 적극적으로 조정하기 위한 정책 검토 필요 	pp.9-11
외교통상위원회	■ 성인지 예산제도를 확대할 필요(전문)	1줄
기획재정부위원회	■ 성인지 예산 7.3조원 사업에 대해 성별영향분석을 하고 있는데, 이번 예산안에는 기대효과만 포함된 문제가 있음. 또한, 기금의 경우에는 성인지 예산 작성에서 제외되었는 바, 향후 기	4줄

위원회명	예비심사보고서 요지	분량
	금에 대해서도 성인지 예산서를 작성해야 할 것임(2010회계연도 기획재정위원회소관 예산안 예비심사보고서, p.212).	
국방위원회	■ 성별 수혜자 분석 미흡	pp.68-70

예비심사 과정에서 가장 활발하게 성인지 예산서의 문제점과 개선안에 대한 토론에 참여했던 여성위원회의 예비심사보고서에서 성인지 예산서 관련 내용은 상당히 많은 비중을 차지했으며, 내용 또한 풍부했다. 위원회 심사의 연장선에서 여성위원회 예비심사보고서는 『2010년도 성인지 예산서』를 본래의 “취지에 상당히 미흡”한 것으로 전제하고 크게 네 가지 문제점을 지적했다.

첫째, 대체토론에서 제기되었던 성평등 목표와 재정운용 방향의 형식성 문제이다. 각 부처별로 작성하게 되어 있는 성평등 목표와 재정운용 방향이 여성정책기본계획 정책과제 유형의 3가지 분류에 따라 형식적으로 기재되어 있을 뿐 실질적인 의지를 담은 내용을 찾기가 어렵다는 것이다.

여성정책기본계획 정책과제 리스트에 맞추어 과제 중 일부를 적시하는 것으로 같음하는 것은 각 부처가 성평등 달성을 위하여 어떠한 목표를 가지고 재정을 운용할지에 대한 비전을 전혀 나타내지 못하고 있다는 문제가 있음. 심지어 여성부가 작성·제출한 성평등 목표와 재정운용 방향은 실제 여성부가 성평등 달성을 위하여 수행하고 있는 여성정책기본계획 정책과제조차 충실히 반영하고 있지도 아니한 바, 성인지 예산서 작성이 형식적으로 이루어졌음을 여실히 나타내고 있음(2010년도 여성위원회 소관 여성부 예산안 예비심사보고서, p.140).

둘째, 여성 100% 사업으로 분류된 사업의 수혜 대상 파악의 문제이다. 양성평등을 목표로 하는 사업 중 실제 여성만을 대상으로 하지 않는 사업도 포함되어 있는데 이를 모두 여성 100% 사업으로 표시한 것은 사업의 내용에 대한 오해와 왜곡을 초래할 수 있으므로 시정되어야 한다는 것이다.

여성정책평가체계 구축의 일환으로 이루어지는 성별영향평가 교육의 경우 여성 및 남성 수혜자의 비율이 유사하고, 여성특화 IT 온라인 교육 또한 남성 수혜자가 존재하는 등 여성 100% 수혜 사업으로 분류할 수 없는 사업이 상당수 존재하므로 명백한 오류이며, 필요한 경우, 실제 수혜 대상의 남녀 비율을 고려하여 사업의 성격을 판단하여야 할 것임(2010년도 여성위원회 소관 여성부 예산안 예비심사보고서, pp.140-141).

셋째, 대상사업 선정의 적절성으로, 일부 사업이 성인지 예산서 작성 대상사업이 아니라고 지적했다. 여성부의 ‘민원제도 및 서비스 개선사업’은 행정 업무에 가까운 사업으로 성인지 예산서 작성에 적절하지 않은 사업이라는 점이 지적되었다.

‘민원제도 및 서비스 개선사업’의 경우 일반적인 행정 업무에 가까운 사업으로서 성인지 예산서 작성 대상으로 선정하기에는 적절하지 아니한 사업으로 보임(2010년도 여성위원회 소관 여성부 예산안 예비심사보고서, p.141).

넷째, 성별수혜분석의 형식성이다. 성인지 예산서에 제시된 성별수혜분석 자료는 문제를 발견하고, 이를 개선하고자 하는 노력이 전혀 드러나지 않으므로 향후에는 사업의 특성에 맞는 성평등 목표 설정을 통해 이를 개선해야 한다는 것이다.

성별 수혜를 분석하는 목적은 해당 사업의 성별 수혜 비율을 필요에 따라 조정함으로써 궁극적으로 성평등이 달성될 수 있도록 하려는 것으로서, 실질적인 성평등을 달성하기 위하여 특정 성별에 대한 수혜 비율을 늘리거나, 또는 수혜자의 성별 격차를 줄이는 등 각 사업의 성격에 맞게 목표가 설정되어야 할 것임(2010년도 여성위원회 소관 여성부 예산안 예비심사보고서, p.143).

최종적으로 여성위원회는 성인지 예산서의 미비점을 보완하여 제출하도록 하는 다음과 같은 부대의견¹⁹⁾을 제시했다.

“2010년도 성인지 예산서의 미비점을 보완하기 위하여 2010년도 성인지 예산서를 분석, 평가(주요 사례에 대한 사례분석 포함)하여 여성위원회와 기획재정부에 제출·협의하도록 한다.”

이 부대의견은 2010년도 성인지 예산서가 제목과 달리 과거의 성별 분리 통계자료를 제출했을 뿐 성인지 예산의 방향과 내용을 담보하지 못함에 따

19) 부대의견이란 심사 안건에 대한 의결사항에 덧붙여 정부에 정책 의견을 제시하는 형식을 말한다.

라, 예산안 심사 이후에라도 성인지 예산의 취지에 맞게 집행되도록 하기 위한 것이었다.

보건복지가족위원회의 예비심사보고서는 성평등 목표와 재정운용 방향, 부처별 총괄표와 사업별 설명서 두 부분으로 구분한 평가의견을 제시했다.

첫째, 성평등 목표와 재정운용 방향의 문제점으로는 보건복지부의 성평등 목표가 『제3차 여성정책기본계획』의 정책과제를 모두 포괄하지 못하고 있고, 성평등 목표 설정의 근거로서 성불평등 문제 현황과 실태 파악이 선행되지 못했다는 점을 지적했다.

첫째, 「제3차 여성정책기본계획」에서 정한 정책과제를 모두 포괄하지는 아니하고 있음. 성폭력 가정폭력 피해자 보호 및 지원의 내실화, 다문화가족 사회통합 지원, 남녀가 함께하는 평등 문화 조성 등의 목표는 2010년도 성인지 예산서의 성평등 목표에 포함하지 아니하고 있음. 둘째, 성평등 목표를 설정할 때 보건복지가족부 소관과 관련하여 성불평등 현황과 실태를 조사하여 조사결과를 바탕으로 목표를 설정할 필요가 있음에도 불구하고 성불평등 현황과 실태가 작성되지 아니하였음(국방위원회 소관 2010년도 예산안 예비심사보고서, pp.68-69).

둘째, 사업총괄표와 개별사업 설명서가 성인지 예산서 작성의 목적에 충분히 부응하지 못한다는 점이다. 사업총괄표는 성인지적 관점의 예산의 증액 또는 감액에 대한 정보가 없으며, 사업별 설명자료가 전반적으로 부실하다고 지적했다.

첫째, 성인지적 관점에서 예산을 증액 또는 감액한 규모를 나타내지 아니하고 단순히 사업의 예산안이 '09년에 비하여 증액되었는지 여부를만 나타내고 있음. 둘째, 기획재정부의 지침과 달리 성인지 예산서 작성 대상사업을 양성평등사업과 성별영향분석사업으로 구분하여 작성하지 아니하고 있음. 셋째, 사업의 기대효과를 성인지적 관점에서 작성하지 아니하고 해당 사업에서 일반적으로 기대할 수 있는 효과만을 기재하고 있는 사업이 다수 있음. 넷째, 사업 대상자와 사업 수혜자를 성인지적 관점에서 작성하지 아니한 사업이 다수 있음. 다섯째, 사업이 목표로 하는 모집단을 의미하는 사업대상자와 실제 사업의 혜택을 받는 사업 수혜자의 규모에 차이가 발생하는 원인에 대하여 분석하지 아니하고 있음. 여섯째, 사업 대상자와 사업 수혜자의 규모가 성별로 차이가 나는 원인에 대한 분석이 없으므로 그 후속 과정인 원인에 대한 대안마련도 기술하지 아니하고 있음. 일곱째, 성별수해분석의 대상기간을 '07년부터 '09년까지로 정하여 분석하는 데 그치고 있음(2010년도 보건복지가족위원회 소관 예산안 예비심사보고서, pp.71-73).

문화체육관광방송통신위원회는 전반적인 성인지 예산서 작성의 미비와 성인지 예산 대상사업 중 6개 사업에 대한 조정이 필요하다는 대체토론의 요지를 예비심사보고서에 제시했다.

사업수행에 있어 사업 대상자의 성비를 반영하지 못할 경우 성별간 불평등한 지원이 이루어질 수 있으므로, 지원계획 수립에서부터 사업 대상자의 성비 고려 필요. 또한, 방송영상 산업인력 양성(방송영상기술 전문가 스쿨)과 스포츠산업 육성(스포츠산업 현장인력 재교육) 사업의 경우 현재 사업 대상자의 여성/남성 비율이 크게 차이나고 있음. 이러한 사업에 대해서는 성비 격차를 적극적으로 조정하기 위한 정책 검토 필요(2010년도 문화체육관광방송통신위원회소관 예산안 예비심사보고서, p.11)

성인지 예산 대상사업에 대한 심사가 상대적으로 활발하게 이루어졌던 외교통상위원회의 심사보고서에는 “성인지 예산제도를 확대할 필요”라는 간략한 문구만 포함되었다. 기획재정위원회의 보고서에는 대체토론의 요지로 기대효과만 포함된 성별분석의 문제, 기금사업 제외 문제가 다음과 같이 간략하게 제시되었다.

성인지 예산 7.3조원 사업에 대해 성별영향분석을 하고 있는데, 이번 예산안에는 기대효과만 포함된 문제가 있음. 또한 기금의 경우에는 성인지 예산 작성에서 제외되었는 바 향후 기금에 대해서도 성인지 예산서를 작성해야 할 것임(2010년회계연도 기획재정위원회소관 예산안 예비심사보고서, p.212).

국방위원회는 위원회 토론에서 성인지 예산서와 관련된 논의는 없었지만, 예비심사보고서는 성별수혜분석의 미흡을 지적했다.

성별 수혜자 분석이 이뤄지지 않아 성별영향분석사업이 제시되지 못하고 여성을 수혜 대상으로 하는 사업을 나열한 것에 머물고 있어, 본래의 취지와는 다소 어긋난다고 할 수 있겠음. 따라서 국방부는 성별 수혜자 분석을 토대로 예산이 남성과 여성별로 미치는 영향에 대하여 그 예측결과를 성인지 예산서에서 구체적으로 제시할 수 있어야 할 것임(국방위원회 소관 2010년도 예산안 예비심사보고서, p.70).

나. 예산결산특별위원회 대체토론 및 심사보고서

1) 대체토론

예산결산특별위원회 심사에서 역시 상임위원회의 예비심사와 유사한 내용들이 포괄적으로 지적되었고 이에 대한 기획재정부 장관과 국무총리의 답변이 있었다.

예산결산특별위원회 9차 회의에서는 성인지 예산서가 각 부처 성인지 예산서의 단순 취합 수준이며, 국가재정 전반에 대한 성인지적 접근이 부족하다는 점, 51개 대상기관 중 22개 기관이 제출하지 않은 문제가 지적되었다. 이에 대해 기획재정부 장관은 미흡함을 인정하면서도, 우리의 성인지 예산 제도는 아직 걸음마 단계에 있으며, 다른 나라와 비교해 볼 때 그리 뒤처지는 편은 아니라는 점을 덧붙였다.

올해 제출된 보고서를 보면 각 부처의 성인지 예산을 단순 취합한 데 그쳐서 국가 재정 전반에 관한 성인지적 접근이 부족해서 좀 실망스러운 상태입니다. 또한 대상기관 51개 기관 중에서 22개 기관은 아직 성인지 예산서를 같이 제출하지 않은 상태입니다. 아십니까, 장관님?(제284회 국회(정기회) 제9차 예산결산특별위원회 회의록, p.36).

예, 많이 부족하실 것입니다. 전문가나 위원님 보시기에 어떻게 보면 성인지 예산 아직 우리가 걸음마 단계에 지나지 않는 측면도 있습니다. 그러나 다른 나라하고 비교해 보면 이런 성인지 예산을 우리 정도 하는 나라도 그렇게 많지 않은 것으로 알고 있고요. 각 부처하고 지금 노력을 하고 있는데, 각 부처에서도 아직 이런 부분이 낮은 부분이고 그래서 아직 미흡한 부분이 많습니다(제284회 국회(정기회) 제9차 예산결산특별위원회 회의록, p.36: 기획재정부 장관 답변).

기금사업이 누락된 문제 또한 지적되었다. 기금은 국가재정의 30%를 차지하므로 앞으로 포함되어야 한다는 것이다. 기획재정부 장관은 이에 대해 긍정하면서도 대상사업 확대와 관련하여 기금을 포함해서 ‘남성에 대한 것도 검토’해 보겠다는 답변을 하기도 했다.

국가 재정의 30%를 차지하는 게 기금사업 아닙니까?... 그런데 성인지 예산서에 포함되어 있지 않습니다. 그래서 앞으로 국가재정법을 개정해서 성인지 예산서에 이 기금사업도 포함돼야 된

다고 생각하는데요, 장관님 여기에 동의하십니까?(제284회 국회(정기회) 제9차 예산결산특별위원회 회의록, p.36).

그것을 포함해서 앞으로 남성에 대한 것도 저희들이 검토를 좀 해 보려고 그럽니다. 지금 세상이 하도 변하고 있어서요(제284회 국회(정기회) 제9차 예산결산특별위원회 회의록, p.36: 기획재정부 장관 답변).

성인지 할 때 같이 다 말하는 겁니다(제284회 국회(정기회) 제9차 예산결산특별위원회 회의록, p.36).

지금 성인지 예산에서는 자꾸 여성분만 하는데 앞으로는 이제...(중략)(제284회 국회(정기회) 제9차 예산결산특별위원회 회의록, p.37: 기획재정부 장관 답변).

그게 오해의 여지가 있는 것 같은데 여성과 남성 같이 말하는 겁니다(제284회 국회(정기회) 제9차 예산결산특별위원회 회의록, p.37).

그러니까 남성에 대해서도 어떤 영향을 미치고 더 지원해 줘야 할지 이런 부분도, 박 위원님도 그런 부분을 좀 형평성 있게 말씀해 주시면 좋겠어요(제284회 국회(정기회) 제9차 예산결산특별위원회 회의록, p.37: 기획재정부 장관 답변).

10차 회의에서도 예산안에 대한 수혜자 성별 분석이 부실한 문제와 함께 다수의 성별통계가 부실한 사업에 대한 지적이 있었고, 성인지 예산 교육을 지자체의 사업 담당자까지 확대할 필요성이 강조되었다. 국무총리 역시 부족한 점을 인정하면서 성별통계를 보완하고 담당자 교육을 강화하여 제도 정착에 힘쓰겠다고 답변했다.

이번에 제출한 이런 예산서는 본 위원이 보기에는 좀 만족할 만한 수준이 아니다 그렇게 보고 있는데...(중략)(제284회 국회(정기회) 제10차 예산결산특별위원회 회의록, p.16).

예산이 성별에 미치는 영향을 객관적 자료에 의거해서 계량화하는 데 중점을 두다 보니까 자료가 부족해서 아무래도 위원님이 보시기에 그 보고서가 좀 부실한 면이 있을지도 모르겠다는 생각을 하고 있습니다(제284회 국회(정기회) 제10차 예산결산특별위원회 회의록, p.16: 국무총리 답변).

그래서 내년도 성인지 예산서에 과거 3년의 성별 수혜자 수만 제시하고 있고 내년도 사업 수혜자 분석 내용이 전혀 지금 현재 내용에 없고요. 그다음에 성별 격차가 존재하는지를 분석하기 위해서 수혜자 통계가 가장 중요한데 7개 기관의 18개 사업의 경우에는 수혜자 통계조차도 없습니다(제284회 국회(정기회) 제10차 예산결산특별위원회 회의록, p.16).

저희들은 성별 분석지표를 개발하고 또 성별통계를 보완해 나갈 예정일 뿐만 아니라 성인지 예산 담당자들의 교육을 강화하려고 생각합니다. 그래서 지금 현재 성인지 예산 담당 공무원 한 1200명 정도를 차질 없이 교육시킬 생각입니다. 거기다 포함해서 여러 가지 컨설팅도 받으려고 생각하고 있습니다(제284회 국회(정기회) 제10차 예산결산특별위원회 회의록, p.16: 국무총리 답변).

성인지 예산서 작성하면서 각 부처의 성인지 예산 총괄담당자 및 사업 담당자를 교육 대상을 300명으로 잡았었는데 실질적으로 교육이 이루어진 것은 한 90명밖에 이루어지지 않은 것으로 봐서는 아직도 이 부분에 대해서 담당자들의 관심이 부족하지 않느냐 하는 그런 부분이 조금 걱정스럽습니다. 그래서 총리께서 답변하셨듯이 담당자들의 교육을 좀 철저히 해서 이 부분에 대한 제도가 성공적으로 정착될 수 있도록 그렇게 해 주시기 바라구요. 그다음에는 지금 이 대상 사업 중에는 지자체 보조사업이 상당수에 이르고 있지 않습니까? 그렇기 때문에 지자체의 사업 담당자까지 교육을 확대해야 되지 않나 본 위원은 그렇게 보고 있는데 총리께서 어떻게 생각하고 계십니까?(제284회 국회(정기회) 제10차 예산결산특별위원회 회의록, p.16).

아직 초기 단계라 정착이 안 됐습시다라는 앞으로 말씀하신 대로 교육을 통해서 또 컨설팅을 통해서 이 제도가 정착되도록 노력하겠습니다(제284회 국회(정기회) 제10차 예산결산특별위원회 회의록, p.16: 국무총리 답변).

2) 예산안 심사보고서

이러한 논의를 거쳐 최종적으로 예산결산특별위원회위원회에서 채택한 『2010년도 예산안 심사보고서』에는 성인지 예산서의 문제점과 개선방안에 대한 제안 사항이 포함되어 있다.

보고서는 성인지 예산서가 최초로 제출되었고, 여성과 남성의 사회적 위치에 대한 일면을 보여주고 있다는 의의를 지적하면서도 다음과 같은 세 가지 측면에서 향후 보완되어야 한다는 의견을 제시했다.

첫째, 기금 사업이 성인지 예산서 작성 대상사업의 범위에 포함될 수 있도록 국가재정법을 개정할 필요가 있다.

‘10년도 성인지 예산서에 따르면 제출대상 50개 부처 중 21개 부처가 단 한 건도 제출하지 않았고, 대상사업의 수도 예산안 세부사업 6,943개의 2.8%에 불과하고, 기금사업은 포함되어 있지 않음. 앞으로 정부는 점진적으로 제출 부처와 대상사업을 확대하고, 국가재정의 약 30%를 차지하는 기금사업도 성인지예산서에 포함하는 방향으로 「국가재정법」을 개정할 필요가 있음 (2010년도 예산안 심사보고서, p.27).

둘째, 예산회계년도에 해당되는 사업별 수혜자 분석이 포함되어 예산이 성별에 미치는 영향을 사전적으로 분석한 결과를 성인지 예산서에 제시해야 한다.

'10년도 성인지 예산서에는 '10년도 사업별 수혜자 등에 대한 분석을 전혀 제시하지 않고 있는데, 앞으로는 예산이 성별에 미치는 영향을 사전적으로 분석한 결과를 성인지 예산서에 제시할 필요가 있다고 봄(2010년도 예산안 심사보고서, p.28).

셋째, 성인지 예산서에 성평등 목표치를 제시하여 결산서에서 점검할 수 있도록 해야 한다.

현행 「국가재정법」에서 2010회계연도 결산부터 「성인지 결산서」를 작성하여 국회에 제출하도록 규정하고 있으므로, 성인지 예산서에 구체적인 성평등 목표치 등이 제시되어야 결산 시 이를 제대로 점검할 수 있다고 봄(2010년도 예산안 심사보고서, p.28).

3. 심사 지원 보고서

가. 위원회 전문위원실 검토보고서

성인지 예산과 관련하여 총 5개의 상임위원회와 예산결산특별위원회 전문위원실에서 검토보고가 있었다. 이 중 국방위원회, 문화체육관광방송통신위원회, 여성위원회, 보건복지가족위원회의 검토보고서는 앞서 살펴본 각 상임위원회의 예비심사보고서와 거의 유사하다. 예산심사 일정상 검토보고가 예비심사보고에 선행하므로 예비심사보고서는 전문위원실의 검토보고 의견을 상당부분 수용한 것이다.

상임위원회에서의 토론이나 예비심사보고서에서 성인지 예산이 다루어 지지지는 않았지만 검토보고서에는 포함된 교육과학기술위원회와, 최종 채택된 심사보고서보다 더 포괄적으로 성인지 예산 제도 운영 전반의 문제점을 담고 있었던 예산결산특별위원회의 검토보고서를 살펴본다.

교육과학기술위원회의 검토보고서에서 성인지 예산 관련 내용은 교육과학기술부 성인지 예산서 전반의 문제와 개별사업 검토로 구분된다. 성인지 예산서 전반의 문제로는 세 가지가 지적되었다. 첫째, 지침에 따라 작성되지 않았다는 점. 따라서 성별영향분석 보고서라고 보기 어렵다는 점, 둘째, 성별 영향을 고려할 필요가 있는 사업임에도 사업 대상자와 수혜자가 드러나지 않아 제외된 사업을 향후에 포함해야 한다는 점, 셋째, 사업 대상자 비율에 비해 수혜자 비율이 지나치게 높거나 낮은 사업은 사업의 전달방식 및 분배비율 조정, 정책적 배려 등의 개선이 필요하다는 점이다. 이러한 지적 이후에 성인지 예산 대상사업에 대한 검토의견이 제시되어 있지만, 실제 해당 예산에 대한 ‘성인지적 검토’라기보다는 예산 효율성의 관점에서 낭비적 요소가 없이 효과적으로 집행되어야 한다는 의견이었다.

예산결산특별위원회는 『2010년도 예산안 및 기금운영계획안 검토보고(총괄)』에서 약 15페이지 분량으로 성인지 예산서의 문제점과 개선방안을 다루었다.

2010년도 성인지 예산서의 문제점으로 지적된 것을 요약해 보면, 먼저 기본적인 한계로서 2010년도 사업 수혜자 등에 대한 통계를 전혀 제시하지 않았고 양성평등사업과 성별영향분석사업을 구분하여 제출하지 않았다는 점이다. 다음으로 「제3차 여성정책기본계획」 체계를 이용하여 각 사업의 성평등 목표 분야를 설정함에 따라 성인지 예산이 단순히 ‘여성정책, 여성지원 예산’을 의미하는 것으로 오해를 일으킬 여지가 있으며, 「제3차 여성정책기본계획」에 따른 사업 중 38개 사업이 성인지 예산서에 포함되지 않았다는 점이 지적되었다. 또한 여성부의 민원제도 및 서비스 개선사업 등 부적절한 성인지 예산 대상사업 선정이 있었음이 제시되었다. 세 번째로 대상사업의 범위와 관련하여 대상사업 수가 2010년도 예산안 세부사업의 2.8%에 불과하고 세입에 대해서는 성인지 예산서를 작성하지 않고 있음을 지적하였으며 기금이 성별 수혜에 영향을 미치며 국가재정의 약 30.5%에 달함에도 불구하고 기금사업이 제외된 것은 문제가 있다고 보았다.

성인지 예산서 구성과 관련하여 부처별 성인지 예산서를 단순 취합한 것으로 정부 전체의 총괄표를 작성하지 않았으며 총괄적인 영향 분석도 담고

있지 않고 사업의 기대효과만을 간단히 기술하고 있으며, 성불평등 개선 등을 위한 정부의 목표나 개선방안 등이 전혀 제시되지 않았음을 지적했다. 또한 일부 사업의 경우 모집단이 불확실하고, 사업의 대상자·수혜자 통계가 부적절하게 제시되고 있으며 정책대상과 사업 대상자·사업 수혜자가 서로 일치하지 않거나 유사한 사업에서도 사업 수혜자 기준이 상이한 문제가 제기되었다. 예산 편성의 산출근거에 대한 성별분리통계가 제시되지 않았고, 보육·인권 관련 일부 사업의 수혜자를 100% 여성으로 보고 성별통계를 제시하지 않은 점도 문제로 지적되었다.

성인지 예산서 작성의 추진 체계를 파악해 볼 때, 각 부처 성인지 예산 총괄 담당자 및 사업 담당자의 교육 참여가 저조하고 인식도 부족했으며 성인지 예산서 전담 부서가 없는 점, 성인지 예산의 심의 측면에서도 국회의 예산안 심사 과정에서 성인지적 예산심사가 이루어질 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않은 것도 문제라고 보았다.

이에 대한 개선방안으로 성인지 예산서의 구성에 대하여 성평등 목표와 원인 분석 및 개선방안에 대한 내용이 포함되도록 「국가재정법」 개정이 필요하다고 보았다. 또한 성인지 예산서 대상사업으로 세입에 대한 성인지 예산서를 작성하는 방안과 기금사업도 성인지 예산서에 포함하는 방향으로 「국가재정법」 개정이 필요하다고 보았다. 성인지 예산서 추진과정 및 추진 체계와 관련하여, 성인지 예산 총괄 담당자 및 사업 담당자의 성인지 교육 강화 방안을 마련할 필요와 지자체 사업 담당자까지로 교육이 확대·운영될 필요가 있다고 보고, 성인지 예산제도 및 성인지 예산서·성인지 결산서 작성을 위한 전담부서의 설치가 필요하다고 보았다. 마지막으로 국회 내에서 성인지 예산서에 대한 심의를 정규화하기 위한 제도적 방안 또한 필요한 것으로 제안하였다.

나. 국회예산정책처 분석보고서

국회예산정책처는 『2010년도 성인지 예산서 분석』 보고서를 발간했다. 이 보고서는 먼저 총괄적 문제로 대통령실 등 22개 기관이 성인지 예산 분석을 제출하지 않은 문제, 기금이 포함되지 않은 문제, 양성평등정책사업

및 성별영향평가 대상사업으로 분류하지 않은 문제, 부처별 취합에 불과하고 국가재정 전반에 대한 접근이 부재한 문제, 성평등 목표의 체계성이 부족하고 성별분리통계 및 산출 근거의 제시가 미흡하며, 예산의 성별 영향에 대한 분석이 미비하고 구체적인 기대효과·목표치 및 성과지표 제시가 미흡했다고 지적했다.

이에 대한 개선방안으로 정부의 성인지 예산에 대한 인식의 전환이 필요하고 이를 기반으로 추진 체계를 확립할 필요가 있음을 지적하였다. 또한 성인지 예산서의 분석 대상 범위와 작성 주체 그리고 작성 절차 정비, 작성 대상에서 기금을 포함하는 문제 등 성인지 예산서 작성의 실효성 제고를 위한 법·제도의 개선이 필요하다고 보았고 세입 분야도 포함될 필요가 있다고 지적했다.

또한 성인지 예산서 구성에 있어서도 성별분리 정보·자료의 충실한 제시, 성별 격차의 원인 분석·수해 분석·개선방안과 목표 등이 구체적으로 제시되어야 할 필요가 있으며, 재정제도의 차원에서 볼 때, 성과관리제도에 부합되고 국가재정운용방향과 연계되어야 한다고 보았다. 심의와 관련하여서는 예산안 첨부서류로서 한계를 극복하기 위해 성인지 예산안 심사절차를 마련할 필요가 있다고 지적했다.

사업별로는 29개 사업에 대한 검토 결과 성인지 예산서의 내용적 보완을 제시하였고, 정부의 성인지 예산서에 포함되어 있지 않은 19개 사업에 대하여 새롭게 성인지적 접근이 필요함을 제안하였다²⁰⁾.

4. 심사 결과

가. 사업별 심사 결과

195개의 성인지 예산 대상사업에 대한 사업별 심사 결과에 앞서 예비심

20) 국회예산정책처(2009), 『2010년도 성인지 예산서 분석』, pp.34-42. 정부가 제출한 성인지 예산서의 내용이 전반적으로 미흡하여 예산안 조정안을 제안하기보다는 성인지 예산서 자체에 대한 보완을 중심으로 사업별 분석을 한 것이다.

사에서 외교통상통일위원회와 문화체육관광방송통신위원회에서의 지적 외에 외형상 예산의 증액 혹은 감액이 이루어진 사업은 모두 20개였다. 소관 부처별 세부사업은 아래의 <표 III-3>과 같다.

〈표 III-3〉 2010 예산안 심사 결과 세부사업 증감 사항

(단위: 백 만원)

건	소관처명	세부사업명	증감 사항
1	교육과학기술부	이공계 전문기술 연수지원	7,400
2	통일부	북한이탈주민 교육훈련 및 정착금 지급	580
3	법무부	성폭력 범죄자 치료·재활활동	425
4	행정안전부	공공기관 인턴제 운영	10,000
5		자원봉사활동 진흥을 위한 기반 구축	1,000
6	문화체육관광부	국내외연계 융합형 창의인재 양성(R&D)	△170
7		방송영상 산업인력 양성	△300
8	농림수산식품부	도농교류 활성화	500
9	보건복지가족부	노인일자리 사업 지원	8,000
10		보육시설 지원	40,000
11	노동부(現 고용노동부)	디딤돌 일자리 창출	△5,711
12		신규실업자 등 직업훈련(+새터민직업훈련)	3,800
13	여성부(現 여성가족부)	경력단절여성 취업지원	300
14		한국양성평등교육진흥연구원 지원	260
15		여성인적자원개발시스템 구축	△200
16		가정폭력·성폭력방지 및 피해자 지원(보조)	2,044
17		가정폭력·성폭력 보호시스템 구축	2,559
18	국토해양부	미래 친환경 건설사업 인력양성	△500
19	금융위원회	금융전문인력 양성	△600
20	중소기업청	아이디어 상업화 지원	△2,500

문화체육관광부의 국내외연계 융합형 창의인재 양성사업 등 총 7개의 사업이 감액되었고, 교육과학기술부의 이공계 전문기술 연수지원 사업 등 13개의 사업이 증액되었다. 증액 혹은 감액된 성인지 예산 대상사업을 성격별로 나누어 보면, 양성평등정책 사업에 해당하는 사업은 법무부의 성폭력 범죄자 치료·재활활동 사업 등 7개 사업이고, 성별영향평가 분석 대상사업은 통일부의 북한이탈주민 교육훈련 및 정착금 지급 사업 등 13개 사업이다. 양성평등정책 대상사업 중 여성부의 여성인적자원개발시스템 구축사업을 제외하고는 모두 증액되었다.

그런데 각 사업들과 관련된 성인지 예산서, 검토보고서, (예비)심사보고서, 대체토론 회의록 및 소위원회 회의록 자료를 종합하여 볼 때, 각 사업들의 증액 혹은 감액은 해당 사업 예산의 적정성과 타당성 여부에 따른 심의 결과일 뿐 성인지적 심사로 보기는 어렵다. 각각의 사업과 관련된 토론에서 성별 분석에 의한 증액 혹은 감액이 논의된 사업은 없었다.

근본적으로 성인지 예산서 심사가 반드시 예산액의 조정을 동반해야 하는 것은 아니므로 예산의 증액 혹은 감액이 없었다는 것 자체를 심사의 주요 성과로 보기는 어렵다. 예산 투입의 규모는 같다고 하더라도, 집행과정에서 성별로 평등한 접근성 또는 기회를 보장하는지, 직접적으로나 간접적으로 성평등을 제고하기에 적합한 사업인지가 기본적으로 중요하기 때문이다. 성인지 예산의 원리는 성과주의적 관점과 통하므로 성과주의에서 예산은 단지 공급·투입으로 소임을 다한 것이 아니라 과정과 결과도 염두에 두어야 하기 때문이다.

그러나 심사에 따라서는 성인지 예산이 예산의 증액 혹은 감액에 영향을 미칠 가능성도 염두에 둘 필요가 있다. 성인지 예산서가 당해 연도 예산안의 성별영향에 대하여는 기본적인 정보를 충실히 제공하고 이에 기반한 깊이 있는 성인지적 심사가 있었다면 이에 준거한 예산의 증감도 있을 수 있다. 예산의 증액이든 감액이든 성인지 예산 대상사업임에도 불구하고 적정성과 타당성 등 기존의 예산을 보는 관점 위주의 심사에서 성인지적 관점을 적절히 결합할 수 있었던 심사가 거의 없었다는 점은 앞으로 국회에서 성인지 예산서 심사 방향과 관련하여 논의가 필요하다.

국회 관계자 간담회에서 논의된 다음의 사례는 해당 사업에 직접적으로 영향을 미치지 못하는 못한다고 할지라도 성인지 예산서에 대한 심사가 가져올 수 있는 바람직한 효과의 단면을 보여준다.

(성인지 예산에 대해 자꾸 지적을 하다 보니 행정부에 대한) 각인효과가 생겼어요... (담당자들 이) 여태까지 받은 질의서 중에 가장 어려운 거였다는 거예요. 그 말은 결국 무슨 말이냐면, 한 번도 문제제기를 받아본 적 없고, 자기네들도 모르는 분야이기 때문에 엄청 공부를 많이 한 거예요. 처음에 문제제기를 했을 때는 어떻게 할 지 모르고 두 번째는 조금씩 간격을 좁혀가면서 의사소통이 되더라구요. 결국에 만들어 놓은 게 000에 성인지 담당관제도를 만들어서 7명

을 배치시켰거든요. 000 의원님은 입만 떼시면 성인지 예산을 짚고 가신다는 각인효과가 생기는 거예요. 결국 000 기본법에 넣게 된 것도 그런 성과가 되었던 것 같아요(국회 7).

각 위원회에서 한 명의 의원이라도 관심을 가지고 해당 사업에 대해 지속적으로 ‘성인지적’ 관점의 질의를 하고, 문제를 제기하다 보면 해당부처 사업 담당자들은 이 요구에 맞추기 위한 노력을 할 수 밖에 없다는 것이다.

나. 법률 개선

심사 과정에서 제기된 성인지 예산제도 개선에 대한 다양한 의견에 기초하여 관련법에 대한 개정안이 발의되고, 법 개정을 통해 일부 개선이 이루어졌다.

이정희 의원과 이정선 의원은 각각 2009년 12월 22일과 12월 29일에 성인지 예산의 근거규정이 담긴 『국가재정법』 일부개정법률안을 발의하였고²¹⁾ 이 법안들은 2010년 4월 22일 기획재정위원회의 심의를 거쳐 같은 해 4월

21) 법률안 주요 내용 비교표

주요내용	이정선 의원안	이정희 의원안
작성대상을 기금까지 확대	예산안에 대하여 규정하고 있는 제26조에 준하여 기금에 대하여도 별도로 규정	예산안에 대하여만 규정하고 있는 제26조를 삭제하고 예산과 기금을 통합하여 조문을 신설
예산서 및 결산서 내용 규정	-	<ul style="list-style-type: none"> - 예산서: 성평등 증진을 위한 자원 배분 계획, 재정운용의 성평등 기대효과, 사업별 성평등 성과목표, 성별 수혜 편차의 원인 분석 및 대안 등을 포함 - 결산서: 국가 재정운용 전반에 대한 성평등 효과 분석 및 평가, 사업별 성별 수혜 실적 분석, 성차별 개선 효과 등을 포함
예산서 및 결산서의 작성주체 및 절차 등	기획재정부장은 성인지 예산서 및 기금운용계획서를 작성하기 위하여 필요한 때에는 관계 중앙관서의 장 등 대통령령으로 정하는 자에게 자료제출을 요청	<ul style="list-style-type: none"> - 기획재정부장관이 여성부장관과 협의하여 성인지 예산·결산서의 작성 기준과 방식을 마련하여 각 중앙관서장과 기금관리주체에게 통보 - 기획재정부장관은 여성부장관과 협의하여 성인지 예산서 및 결산서의 종합분석을 작성하고 예산안, 기금운용계획안, 결산 제출시 국회에 함께 제출
조문위치 등 조문정리	예산에 대한 성인지 예산제도에 준하여 기금에도 동일하게 규정	국가재정법의 성인지 예산제도 관련조항을 일괄하여 총칙에 규정

자료: 기획재정위원회, 국가재정법 일부개정법률안 심사보고서, p.7.

28일 국회 본회의에서 대안으로 의결되었다. 개정된 내용은 성인지 예산서를 보완하기 위하여 성인지 예산서의 포괄 범위에 기금을 포함하고, 성인지 예산서 및 성인지 기금운용계획서에 성평등 기대효과, 성과목표, 성별수혜 분석 등을 포함하도록 하였다. 성인지 결산서 및 성인지 기금결산 보고서에서는 집행실적·성평등 효과분석 및 평가 등을 포함하여 예산이 결과적으로 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 내용이 담기도록 하였다. 하지만 이정희 의원이 제안하였던 성별 수혜 편차 원인분석이 개정 내용에 포함되지 못한 것에 대하여는 아쉬움으로 남는다. 이 규정(안)은 성인지 예산분석이 피상적인 성별 할당 논의에 집중되는 것을 막아줄 수 있는 분석 장치이기 때문이다.

한편 12월 21일에는 김금래 의원 대표로 『통계법』 일부개정안이 발의되었다. 2007년부터 성별분리통계가 의무화되었지만 국가공식통계에서 성별 통계 생산이 저조한 상황을 개선하기 위하여 성별통계와 관련된 규정의 실효성을 강화하고자 하는 것이다. 개정된 내용은 통계책임관을 신설하고, 통계책임관이 총괄하는 사무에 성별통계 작성 및 보급에 관한 사무를 추가(제6조제1항)하는 것이다.

그런데 성별분리통계가 부처별 성인지 예산과 밀접하게 연계되도록 하기 위해서는 통계책임관의 업무가 국가승인 통계만이 아니라 비승인 통계²²⁾까

22) 통계법 시행령 제2조(법 적용 대상이 아닌 수량적 정보) 「통계법」(이하 “법”이라 한다) 제3조제1호 단서에서 “대통령령으로 정하는 수량적 정보”란 다음 각 호의 수량적 정보를 말한다.

1. 통계작성기관이 그 기관의 관리·운영이나 일상적인 업무수행 등에 내부적으로 사용할 목적으로 작성하는 정보로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 수량적 정보
 - 가. 하부조직, 소속기관, 산하기관 또는 관계 기관으로부터 보고를 받거나 제출받은 현황, 실적 등의 자료를 단순하게 집계하여 작성하는 수량적 정보
 - 나. 소속 직원이나 회원, 이해관계자, 서비스 이용자 등 특정 집단의 구성원을 대상으로 업무추진 성과나 계획에 관한 만족도 등 주관적인 인식이나 의식 또는 의견을 조사하여 작성하는 수량적 정보
2. 통계작성기관이 통계를 원활하게 작성하기 위한 사전 준비 또는 사후 확인과정에서 통계작성대상이나 절차 또는 방법 등의 적합성 및 타당성, 오차의 발생여부 등을 확인·점검하기 위하여 시험적으로 작성하는 수량적 정보
3. 통계작성기관에 소속된 직원이 개인적인 학술연구의 목적으로 연구 논문이나 보고서 등에 수록하기 위하여 작성하는 수량적 정보

지도 포함할 수 있도록²³⁾ 성인지 예산 관련 업무를 구축해야 할 것으로 보인다. 성인지 예산 보고서는 국가승인 통계만이 아닌 사업의 기획 및 평가와 관련된 정부의 업무수행과 관련된 비승인 통계도 필요로 하기 때문이다.

5. 종합적 논의

성인지 예산제도 운영의 한 주체로서 국회는 정부가 제안한 예산을 성평등 관점에서 면밀히 검토하여 수정하거나 보완하는 역할을 통해 제도 도입의 목표 달성에 기여할 수 있을 것이다. 이 절에서는 이러한 관점에서 지금까지 살펴본 국회 내 심사 활동 전반을 국회 내에서의 관심 정도, 둘째 심사내용, 셋째, 심사기능, 넷째, 심사 결과 등 크게 네 가지 측면에서 종합적으로 논의해 보고자 한다.

우선, 『2010년도 성인지 예산서』에 대한 국회 내에서의 관심과 이에 기반한 심사가 활발히 이루어졌다고 보기는 어렵다. 앞서 살펴본 바와 같이 15개 상임위원회 중 8개 위원회에서만 성인지 예산서와 관련된 1회 이상의 논의가 있었고, 이 중에서도 위원의 질의, 예비심사보고서에 관련된 의견을 제시하는 등 실질적인 관심이 있었던 위원회는 5개 내외에 불과했다. 심사에 참여한 위원 수도 10명이 채 안 될 정도로 매우 적었다. 예산결산특별위원회에서 주관한 공청회에서도 성인지 예산에 대한 논의나 토론은 없었다.

예산심사 과정을 다각도로 지원했던 국회 관계자들과의 간담회에서 제기된 논의에 따르면 다음과 같은 몇 가지 국회 내외적 요인들이 작용한 것으로 보인다.

우선, 제도적·시스템적 요인을 지적할 수 있을 것이다. 이는 또한 예산심사 과정에서 성인지 예산서의 제도적 위상의 문제와도 관련된다. 『국가재

4. 그 밖에 통계작성기관이 정부정책의 수립·평가나 경제·사회현상의 연구·분석 등 사회공공의 이익을 목적으로 작성한다고 보기 어려운 수량적 정보

23) 전기택(2010), “통계책임관의 성별통계사무 실효성 확보방안”, <통계책임관의 성별통계사무 신설과 향후 정책과제>, 국회의원 김금래·한국여성정책연구원, 제61차 여성정책포럼 자료집, 2010.5.7.

정법』상 성인지 예산서는 예산안의 첨부서류이며, 따라서 의무적인 심사 대상 문서가 아니다. 예산안 심사 과정에서 성인지 예산서를 어떠한 방식으로 다룰 것인지에 대한 별도의 규정이 마련되어 있는 것도 아니다. 이러한 상황에서 성인지 예산서에 대한 심사가 소수 의원의 개인적 역량이나 관심에 의존할 수밖에 없는 것은 당연할 것이다. 정부 제출 의무만 있고 국회 내에서 다루어지는 방식에 대한 별도의 규정이나 절차가 만들어지지 않는다면 성인지 예산서는 형식적인 문서로 축소되기 쉬울 것이다. 그러나 성인지 예산서의 제도적 위상을 어떻게 정의할 것인지의 문제에는 입장 차이가 있어 개선 방안이 그리 단순해 보이지는 않는다. 이에 대해서는 VI장에서 다시 논의할 것이다.

성인지 예산서에 대한 심사가 저조했던 두 번째 이유로는 성인지 예산서에 대한 국회의원들의 이해와 관심 부족, 넓게는 성평등 의제에 우선순위를 두고자 하는 의지의 부족 문제를 들 수 있을 것이다. 대부분의 의원들은 의무적인 심사 대상도 아니고, 국가적인 관심사가 되고 있는 이슈도 아닌 성인지 예산서에 대해 거의 문제의식을 느끼지 못했다.

국회 심의가 성급게 끝나버렸다고. 아까 말씀하셨잖아요. 그건 질의를 안 하셨기 때문에. 성인지 예산서를 안 본 사람도 많고 봤어도 문제의식을 못 느끼시는 거죠... 성인지력이 있어서 눈이 있는 사람만 볼 수 있는 거예요. 그거에도 관심이 없는 사람은 아예 안 보죠. 나왔는지도 모르죠(국회 7).

의원들이 관심이 있어야 법안도 제정되고 예산도 만들어지는 거예요... 그러기 위해서는 처음부터 성인지적 성향인 경우 관심 있겠지만 아닌 사람들이 대부분이기 때문에... 의원들을 설득해야 하는데... 의원님들이 무슨 말인지 모르겠다. 성인지가 뭐야부터 시작해서 너무 어렵다, 무슨 맞는 말인 것 같긴 한데 어떻게 하는 건지 모르겠다(국회 4).

질의를 한다고 하더라도 제도에 깊은 관심이 있거나 필요성에 공감해서 라기보다는 한 마디라도 하지 않으면 안 될 것 같은 의무감이 크게 작용한 사례도 있다.

성인지 예산에 대해 질의한 다른 의원님은 안 계셨어요. 그리고 그 질의를 할 때 의무방어전을 치른다는 느낌을 받았죠. 안 할 수는 없으니까. 명분도 약하고, 성인지 예산서 아예 부정하는 것처럼 비춰질까봐. 근데 그 이상으로 하려는 의지는 별로 안 느껴졌죠(국회 9).

특히 2009년도에는 4대강 사업 등 예산안 심사 과정에서 참여하게 불거진 예산상의 쟁점으로 인해 성인지 예산서에 관심을 기울일 여력도 없었다고 한다.

4대강 거기에 묻혀서 다른 데 신경도 못 쓴 거예요... 그것 때문에 쟁점이 시작되면 이걸 묻힐 수도 있죠... 이러이러한 문제제기를 해서 작년에도 그래서 처음에 검토보고서를 내서 했었던 건데, 처음 브리핑하는 순간 기력을 잃어버렸고 그 이후에 4대강 사업 때문에 모두 싸우느라고, 그 때 이 얘기하면은 들어오지도 않죠(국회 4).

더불어 성인지 예산 대상사업의 구체적인 쟁점이 드러나지 못함으로써 국회의원들이 관심을 가질 매력을 느끼지 못했다는 의견도 있었다.

18대 들어서 사회적으로 예산이나 재정에 대한 관심이 많이 올라갔는데 그 이유 중 하나는 4대강 사업 같은 첨예한 쟁점 사업이 생기자마자 이것 때문에 예산이 어떻게 되나 그런 거에 대해서 사람들이 더 많이 갖게 된 거잖아요. 사회적으로 그런 관심들이 형성되다 보니까 이게 역으로 국회로 들어와서 국회의원들도 적극적으로 보게 되었는데, 성인지 예산 같은 경우도 여론의 관심 측면에서 보면 잠재적인 폭발력이 있다고 생각하는데 전반적으로 알려지지 않았고 뭐가 쟁점인지가 드러나지 않다보니까 더 고민을 전개하는 데 한계가 있는 것 같아요... 사실 저도 지금 작년에 성인지 예산 대상사업으로 뭐가 나왔지 라고 떠올려보면 특별히 기억에 남는 사업이 없고 뭐가 논의가 되었는지도...(국회 9).

둘째, 심사 내용 면에서 사업별 심사보다 제도 전반의 운영 방향과 문제점에 대한 지적이 상당부분을 차지하고 있다는 점을 지적할 수 있다. 성인지 예산으로 제출된 사업의 내용에 대한 ‘성인지적’ 심사는 외교통상통일위원회와 문화체육관광방송통신위원회의 6개 사업에 대한 지적이 거의 유일하다고 할 수 있다. 여기에는 일차적으로 성평등에 대한 주장과 의지가 아닌 ‘객관적’ 숫자만 포함된 성인지 예산서에 대한 국회의 당혹감이 작용했던 것으로 보인다. 해당 사업이 성별에 미치는 영향에 대한 분석이라기보다

사업의 성별 실적자료로서의 성격이 강한 성인지 예산서에 대해 어떠한 각도에서 어떠한 방향으로 토론을 해야 하는지에 대해 막연했던 것이다.

나름대로... 정책 차원에서 이슈를 만들려고 했었는데 참 역부족이었어요. 성인지 예산서를 딱 들여다보는 순간 굉장히 뜨악 했어요. 이걸 가지고 뭘 하라는 거냐. 왜냐하면 본인들이 관심을 갖지 못하게 그렇게 만들었어요. 그러니까 조그만 사업을, 사업을 많이 안 하더라도 주요한 사업에 한정해서 정말 A부터 Z까지 완벽하게 몇 개 사업 추려내서 하면 논쟁도 일으킬 수 있고, 개선방향도 낼 수 있는데 그냥 세부 사업단위로 막 나열해놓고 거기에 성과목표도 없고 이걸 갖고 뭘 하는 거냐, 의원님들이 분석할, 검토할 질의할 매력을 전혀 못 느끼는 거예요(국회 4).

셋째, 성인지 예산 대상사업에 대한 심사가 실제 예산의 증감에는 실질적으로 영향을 미치지 못했다. 195개 사업 중 20개 사업만이 예산의 증액 혹은 감액이 이루어졌지만, 이는 ‘성인지적 관점’에서의 심사 효과가 아니라 해당 사업 예산의 적정성과 타당성 여부에 따른 판단의 결과였을 뿐이다. ‘성인지적 관점’의 사업별 심사가 있었던 경우도 사업 대상자의 성별 비율과 사업 수혜자의 성별 비율의 격차가 있으니 이를 고려한 사업 계획 수립이 요청된다는 정도의 가벼운 지적에 그쳤다. 제출된 예산서에 예산회계연도의 예산 계획이 제시되어 있지 않았던 데에 우선적인 문제가 있었다. 즉, 『2010년도 성인지 예산서』의 주요 내용은 2007년도부터 2009년도까지 사업 실적에 대한 성별통계자료로서 2010년도의 목표나 예산 배분 계획이 포함되어 있지 않았다.

이는 예산심사에서 성인지 예산서의 잠재적 기능이 상당히 제한적으로만 활용되고 있다는 것을 의미한다. 성인지 예산서에 대한 심사를 통해 성평등 관점에서의 문제가 발견되면, 이를 시정하기 위한 조치가 필요하고 국회는 이와 관련하여 예산이 적절하게 편성되었는지를 검토하여 성평등을 위한 의지가 실질적으로 예산에 반영될 수 있도록 하는 적극적인 역할을 할 수도 있을 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 모든 사업에 대해 예산상의 조치가 필요한 것은 아닐 수도 있지만, 적어도 예산규모의 적절성에 대한 토론은 가능했을 것이다. 그러나 제출된 자료의 한계로 인해 실제 국회에서의 토론은 예산과 무관하게 추후 사업 계획수립 및 집행 과정에서의 시정이라는

방향으로 진행되었다.

넷째, 심사과정에서 제기된 문제점을 개선하기 위한 제도 개선의 측면에서는 일정 정도 성과가 있었다. 상임위원회 예비심사 과정에서 성인지 예산서의 부실함, 대상사업의 범위 협소함, 기타 추진과정 및 제도운영과 관련된 많은 지적이 있었다. 논의 과정에서 개선 과제는 예산결산특별위원회의 심사보고서에서 기금을 포함한 대상사업 확대, 예산회계년도에 대한 분석 결과 포함, 성평등 목표치의 제시 등 세 가지로 좁혀졌다. 이 사항들은 2010년 4월 개정된 『국가재정법』에 다음과 같이 명시되었다.

〈표 Ⅲ-4〉 국가재정법 개정 조항

항목	내용
성과지표 포함	제26조(성인지 예산서의 작성) ② 성인지 예산서에는 성평등 기대효과, 성과 목표, 성별 수혜분석 등을 포함해야 한다. <신설 2010.5.17> 제57조(성인지 결산서의 작성) ② 성인지 결산서에는 집행실적, 성평등 효과분석 및 평가 등을 포함하여야 한다. <신설 2010.5.17>
대상사업의 범위에 기금 포괄	제68조의2(성인지 기금운용계획서의 작성) ① 정부는 기금이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(이하 “성인지 기금운용계획서”라 한다)를 작성하여야 한다. ② 성인지 기금운용계획서에는 성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수혜분석 등을 포함하여야 한다. ③ 성인지 기금운용계획서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다. <본조신설 2010.5.17> 제73조의2(성인지 기금결산서의 작성) ① 정부는 여성과 남성이 동등하게 기금의 수혜를 받고 기금이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 “성인지 기금결산서”라 한다)를 작성하여야 한다. ② 성인지 기금결산서에는 집행실적, 성평등 효과분석 및 평가 등을 포함하여야 한다. <본조신설 2010.5.17>

심사 과정에서 쟁점을 도출하고 문제점을 개선하기 위한 이러한 노력은 중요한 성과임에 분명하지만, 예산서가 형식적인 문서의 성격을 벗어나 실질적인 기능을 하도록 하는 데는 여전히 한계가 있다. 개정안은 성인지 예산서에 “성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수혜분석”이 포함되어야 한다고 명시하고 있지만, 결과적으로 이 법에 근거하여 올해 제출된 성인지 예산서는 첫해에 제출된 예산서 양식에 ‘성과목표’ 항목이 하나 추가된 정도에 불과하다. 성과목표도 중요하지만, 성과목표를 도출하기까지의 과정으로서 성

별통계에 대한 ‘해석’ 과정은 여전히 성인지 예산서의 내용에서 누락됨으로써 성과목표가 다분히 형식화될 우려가 있다. 문제에 대한 진단이 있어야 적절한 수준의 성과목표가 설정될 수 있음에도 불구하고, 문제에 대한 해석과 진단 과정이 제외되었기 때문이다. 이러한 문제는 실제 성인지 예산서 작성 과정에서 구체화되었다. 이에 대해서는 IV장에서 상세히 논의하도록 한다.

IV

『2011년도 성인지 예산서』 작성 과정

1. 제도 추진 여건	73
2. 대상사업 선정	81
3. 성인지 예산서 작성 양식	92
4. 성인지 예산서 작성	97
5. 제도 운영 전반	113
6. 성인지 예산서 작성의 긍정적 효과	121
7. 종합적 논의	124

1. 제도 추진 여건

가. 부처 내 성인지 예산 업무의 위상

대부분의 부처에서 성인지 예산서 관련 업무는 주변적인 업무로 인식되고 있었다. 성인지 예산업무는 기획재정담당관실에서 수행하고 있는 업무의 극히 일부분에 불과하며, 재정 담당자들은 다른 중요한 업무에 우선순위를 둘 수밖에 없다고 말한다.

이 부분이 사실 우리가 기획재정담당관실에서 이걸 하는 것은 거의 10분의 1도 안 되는 20분의 1도 안 되는. 다른 게 중요한데, 이걸 하기가... 이걸 따로 하는 게 아니라 제출하면 끝난 것 같아요. 추진하라고 하면 하고, 그런 것 밖에 안 되지(재정 14).

예산 담당관이 성인지 총괄 담당이시고, 그 분이 그것만 하는 게 아니라 다른 업무, 예산 편성 담당 아주 큰 걸 해요. 성인지 예산은 단 한 부분에 속하는 거예요. 그 분도 여기에 집중을 못 하시더라고요. 저희는 약간 소외되는 사업이라고 생각이 들거든요. 관심도가 좀 부족한. 해야 한다는 건 맞는데 전문가가 안 되어 있어요(사업 12).

사업 담당자들 역시 유사한 상황에 놓여있다. 교육, 컨설팅에 참여하거나 예산서 작성을 위해 시간을 배분해야 하는 사업 담당자들도 성인지 예산 업무에 비중을 두지 못하는 것은 마찬가지이다.

다른 일이 바쁘다 보니까 컨설팅은 제가 못했고. 다른 사람들도 마찬가지겠지만 이 사업만 담당하는 게 아니라 대부분 다른 사업들도 많이 하면서 이걸 일부분을 하다보니까 여기에 많은 시간을 배분하지는 못했어요(사업 20).

성인지 예산서 관련 업무의 양적, 질적 내용을 고려하여 인력을 배치하거나 업무를 분장한 부처는 한 곳도 없을 만큼 성인지 예산은 중요성을 인정받지 못하고 있다는 것이 사실이다. 한 부처에서는 성인지 예산서 총괄 업무를 여성업무 관련 과에서 담당하도록 하는 논의가 진행되었지만, 결국 기획재정담당관실로 넘어오게 되었고 기획재정담당관실에는 성인지 예산 업무를 고려한 인력이 배치가 되지 않아 사업별 예산서를 취합하는 역할 밖

에 할 수 없었다고 했다.

그걸 할 수 있는 인력 자체도 없고... 이걸 전달해서 할 수 있는 사람이 없죠, 부수적인 거죠. 저희는 그쪽에서(여성업무관련과에서) 소관해라 하고 싶은데 실제로는 그게 안 되고 기획재정 담당관에서 하라고 하니... (기획재정담당관실은) 이걸 총괄적으로 분석한다는 것이 아니라 취합해서 짜집기 해서 전달해 주는 역할밖에 안 되요...성인지가 뭔지 모르는데, 과에서 특화가 안 되다 보니까... 관심을 안 가지려고 해서 안 하는 게 아니라 여력이 없어요(중략)(재정 14).

한 재정 담당자는 성인지 예산이 국정과제 만큼의 위상을 갖지 않는 한 여성가족부를 제외한 어느 부처에도 중요하게 생각하지 않을 것이라고 한다.

중요성을 부여하려면 먼저 그게 왜 중요한지를 밝혀야 되잖아요. 기재부든 타 부처든, 국정과제는 대통령한테 보고하는 부처에서 중점적으로 추진할 사항이니까 당연히 중요한 거잖아요. 성인지 예산은 여성가족부를 제외한 다른 부처에서는 중요하게 생각을 안 하잖아요. 부처의 분위기가 중요하다고 여겨지는 분위기가 아니잖아요. 부처에서 먼저 중요성을 인식 못하면 기재부든 어디든 힘들지 않을까요(재정 9).

각 부처 내 성인지 예산 업무의 낮은 위상은 일차적으로는 제도 운영 방식과 밀접한 관련이 있다. 재정담당자들은 성인지 예산서가 예산 요구 시 예산에 긍정적 영향을 미칠 수 있는 고려 대상이 되지 못한다는 점에 주목했다. 중요한 것은 예산의 증감에 영향을 미치는 업무이지 검토 대상이 되지 않고 ‘제출하면 끝’, ‘그냥 작성하는 것 밖에 안 되는’ 성인지 예산서가 아니라는 것이다.

이걸 우리가 가서 설명하고 그런 게 없죠. 지금은 기획재정부에 예산 설명하고 심의하고 그런 게 중요하고, 국회에 가서는 국회에서 예산하는 게 중요한 거지, 이걸 제출하면 끝이에요. 다시 관리하고 할 필요가 없고(재정 14).

현황만 작성하는 건지 실제로 예산을 어떻게 편성할 것인지 구체적인 감이 오지 않아요. 기재부도 그 편성에 어떻게 해서 남녀 구분해서 해야 하는지, 편성 과정에서, 기재부 심의할 때도 남녀 고려해서 하는 그런 사업이 없어요. 그러다 보니까 지금 그냥 작성하는 것 밖에 안 되는 거죠(재정 14).

사업 담당자의 입장에서조차 자신이 작성한 성인지 예산서에 대해 부처 내 예산 담당자든 기획재정부에서든 어떠한 종류의 피드백을 받지 못해 아무도 관심을 갖지 않고 있을 것이라고 생각하게 된다.

처음에 몰라서 대충대충 만들고, 숫자도 틀렸는데 이미 제출해버린 상태라서 이런 상황인데 아무도 보는 사람도 없는 것 같아요... 저희 담당부서에서도 성인지 예산은 거들떠도 안 볼 것 같다는 느낌을 받았어요. 제가 대충한 걸 아무 소리도 안 하는 걸 보니깐, 지금 내가 만든 게 의미가 있나 과연 하는 생각이 들었거든요(사업 1).

업무는 부처 내 총괄 책임을 지고 있는 예산 담당자와 세부 사업에 대한 예산서 작성 책임을 지고 있는 사업 담당자들 사이에서만 의무적으로 ‘해야 하는 일’로 인식되고 있다.

실질적으로 보면 보통 보면 관심이 있어서 하는 게 아니라, 사업 담당과 예산 담당 사이에서 이루어지는 부분이지, 제3자가 봤을 때는 거기에 대해서는 관심 같은 게 없으니까 다른 부서에서는 아, 그런 게 있나보다. 실질적으로 보면 다른 사람들도 간접적으로 뭔가 봐야 하는데, 그런 게 없기 때문에(재정 6).

담당자 외에는 아는 사람 없습니다. 이메일 날아오면 포워딩으로 시작해서 포워딩으로 끝나더라고요(사업 3).

담당자들 몇 명만 서로 정보를 공유하죠. 왜냐면 통계치 같은 경우에 계량을, 통계치를 적긴 적어야 하는데 뭘 적을까, 그런 식으로 정보 교환을 하는데(사업 9).

사정이 이러하다 보니 담당자 입장에서는 ‘문제 없이’ 작성해서 제출하기만 하면 되는 업무로 받아들이고 있다.

과장님한테 “이런 사업이 해당되었습니다.” (하면) “그래? 잘 작성해서 내.” 그 정도 수준이고, 제가 생각할 때 이걸 안다면 담당자하고 사무관 그 정도만 알고 그 위에는 들어갔다는 것만 인식할 뿐이고 알 수 없죠... 성인지 예산 대상사업이 되었다고 하면 거기에 맞게 설명자료를 하나 추가해서 붙이는 데 불과하거든요. 그러다 보니까 문제 없이 작성해서 내라는 수준에 불과할 것이라고 생각합니다(사업 6).

한 사업 담당자는 부처 내에서 관심이 적은 것이 개인적으로는 편했다고 한다. 우선순위가 밀리다 보니 큰 문제가 없는 한 개인적 판단 하에서 적당한 수준에서 작성해서 제출하면 되므로 업무가 단순해 질 수 있다는 것이다.

문제는 그렇죠. 모든 게 관심 자체가 모든 일의 시작 끝을 마무리 할 수 있는 것 아니겠습니까? 저는 개인적으로 사실 관심 없는 게 좋았어요. 작성하기 편했어요. 검토할 필요 없이 제 판단으로 작성해서. 그 부분에 있어서는 없는 것도 좋은 것도 있어요. 일처리 하는 데에 있어서. 근데 대부분 마찬가지로 거예요. 저뿐만 아니라 저희 부처 대부분 그렇다고 보시면 되구요. 다른 부처도 아마 그런 경우가 많을 겁니다(사업 9).

나. 고위직의 관심 정도

성인지 예산업무가 부처 내에서, 그리고 담당자들 사이에서 주변화된 업무로 자리매김 되고 있는 것은 고위직의 관심 및 이해 부족과 무관하지 않다. 대부분의 담당자들은 ‘윗분들’은 ‘그런 게 있다’ 정도로만 알고 있을 뿐 관심이 없으며, 이는 부처가 다 비슷할 것이라고 보았다.

윗분들은 아무도 관심 없어요. 저 같으면 작성하는 것도 저 혼자 다 했어요. 검토도 없어요. 제가 작성해가지고 보내면 거기서 메일 왔더라고요, 수정하라고. 그거 다시 보내고 그럼 끝이에요. 일단 과장님들부터 “아, 그런 게 있구나”, “아, 그래”, 그러면 끝이에요, 그제. 그리고 상황도 잘 몰라요. 본인들은 안 하시기 때문에 몰라요(사업 9).

성인지 예산이라는 분위기 자체가 형성이 안 돼요. 간부급 이상은 아예 이런 게 있다더라 정도만 아시고 우리 사업 어떤 게 포함되었는지조차 아마 모르실 거예요. 왜냐하면 그런 건 중요한 게 아니니까(사업 5).

윗사람들이 성인지 예산 얼마나 알겠어요. 저희 실무자들도 제일 처음에 할 때도 성인지 예산 할 때 똑같은 얘기 많이 나왔잖아요. 왜 이거 해야 하는지부터 해서... 재정 책임관부터 시작해서, 실국장, 정차관이 성인지 예산이 뭔지 어떻게 알아요. 양식도 모르는데 보고하면 뭐 하겠어요. ‘이게 뭐지?’ 이렇게 되지(재정 5).

아마 다 부처가 비슷할 텐데 고위직 들고 가면 성인지 잘 모르시거든요. 거기서 다 설명해야 하는데, 담당자도 설명을 명쾌하게 못하거든요 모호하게 하게 되는데... 고위직 무관심은 다 비슷할 거예요. 특별히 개인적으로 관심이 있지 않고선 다 비슷할 겁니다(중략)(사업 15).

고위직의 낮은 관심은 담당자들의 성인지 예산 관련 교육이나 워크숍 참여에도 부정적 효과를 미친다. 다른 중요한 업무도 많은데 중요도가 낮은 사소한 일에 시간과 에너지를 들인다고 보기 때문에 담당자들은 교육 참여가 쉽지 않다고 한다.

교육 간다고 하면 윗분들이 싫어해요. “강제성이 있어서 꼭 가야 합니다. 국회에 보고 된답니다.” 그러니까 “그럼 갔다 와.” 그런 식이에요(사업 15).

제주도에서 작년에 그거(성별영향평가 워크숍) 할 때도 한 번 가려고 했는데. “제주도 왜 가? 정말 그래요.” 이게 뭐 쓸데없다 이게 아니라 어떤 중요도나 중요성이나 이런 것은(없으니까요)(사업 3).

윗분들한테 설명을 많이 했어요. 예를 들어서 여기 오는 것도... 윗분들이 중요성을 알고선 갔다 와라 하면 좋겠지만... 일단은 윗분들 인식 자체가 국장님, 실장님, 실제 간부님들이나 과장님들은 잘 인식이 안 돼요. 여기 보고는 열심히 하셔서 이게 중요하다 중요하다 하면 모르겠지만 당장 성인지 예산이라 하면 “아니 도대체 일자리 창출 사업이다 뭐다 이런 것까지 해서 무슨 일을 하나”(고 하시죠). 왜냐하면 사업에만 신경 써도 힘든데, 거기다 실적까지 만들어서 하라고 하니깐 그런 것 때문에 오히려 안티적인 발언이 나올 수 있어요(사업 3).

드문 사례이지만, 고위직의 관심이 있는 경우 성인지 예산 업무 관련 회의 참석의 중요성은 쉽게 인정받기도 한다.

과장님이나 윗분들 관심이 너무 없어서. 예를 들어 작년에 성별영향평가 대상사업 과장님이 남자셨는데. 여군에게 유리한 거잖아 이러시고. 여성 과장님이 오셔서 회의 간다고 했더니 무조건 갔다 와라. 이렇게 인지가 틀려요, 성별에 따라서(사업 12).

담당자들은 고위직의 민감한 관심사가 되고 있는 예산이나, 국회로부터의 특별한 지적사항이 없는 한 고위직이 성인지 예산에 관심을 가질 이유는 없다고 본다.

성인지 예산 자체가 포커스가 아무 의미가 없잖아요. 돈을 몇 백억 날리거나 그런 게 없잖아요. 고위직은 숫자가 중요한 거지, 성인지 예산 이런 것 중요한 게 아니거든요(재정 5).

이 부분에 뭐 국회 지적이 있어서 따로 내려왔든지, 물론 시작 년도가 전년도니까 없긴 한데, 또 예산상의 불이익이 있다든지, 인센티브가 있다든지 그런 부분이 전혀 없으니까 고위직 관심이 없어요. 담당자 혼자서 북 치고 장구 치고 세부사업 담당자들끼리 왔다 갔다 하지, 관심이 없습니다... 그런 불만 요소가 있습니다. 한 서너 명한테 물어봤어요(재정 15).

다. 일반 공무원들의 인식

일반 공무원들은 성인지 예산이 무엇인지 정확히 이해하지 못하고 있을 것이라는 것이 참여자들의 중론이었다.

어느 부처나 다 비슷할 것 같은데요... 기본적으로 우리가 성인지 예산서를 할 때... 이 성인지에 대해서 정의를 한번 물어보세요, 아는 사람 있는지. 아마 거의 없을 겁니다... 그러다 보니까 일이 생기면서 실질적으로 보면 주무관, 실무자들이 가장 고생을 하는 거죠. 위에는 신경을 안 쓰니까 아랫사람들이 실질적으로 뭘 만들어내고 고민해야 하는 그런 문제들이 있고(재정 16).

성인지 예산으로 하면 일단 저희 부처에도 몇 개 과제가 있는 것 같은데, 성인지 예산 전반적으로 다른 분들이 잘 모르고 있는 것 같습니다(사업 16).

이처럼 성인지 예산이 무엇인지 쉽게 이해하기 어려운 이유 중 하나가 ‘성인지’라는 모호한 용어에 있다는 의견들이 많이 있었다. 쉽고 명쾌하게 그 의미가 전달되지 않는다는 것이다. 부처 내 사업 담당자들을 설득해야 하는 재정 담당자들은 ‘성인지 예산’이 무엇인지를 명쾌하게 설명하지 못했던 어려움을 이야기 했다. ‘성인지’라는 용어가 그 자체로 자명하게 의미를 전달하지 못하기 때문에 사업 담당자들에게 설명을 해 주어야 했지만, 정작 본인도 ‘어디서부터’ 설명해야 할지 쉽지 않았다는 것이다.

성인지 예산에 대한 정의, 정의가 좀 그런 것 같아요. 우리 실무자들 바빠 죽겠는데 그거 가지고 농담하는 사람들도 많거든요. 갑자기 전화해서 성인지 하면서 뭐 농담을 한다고요. 차라리 한 번 딱 얘기를, 용어가 그렇잖아요. 이게 모든 게 딱 함축이 되어 있어서 한번 들으면 딱 들어가야 하는데, ‘성인지’ 해가지고 처음 듣는 사람들은 인식이 잘 안 된다는 거예요(재정 16).

일단 성인지 예산이라는 말이 어감이 별로 좋지 않아요... 처음에 딱 들었을 때 의미가 전달이 안 되더라고요. 차라리 양성평등 예산이라고 하면 나운데, 성인지 예산이라고 하니깐 얼른 뜻

이 전달이 안 되는 것 같아요(재정 6)

성인지 하면 ‘인지’가 한자로 뭐냐 하는 사람들도 있고 무슨 의미냐 하고 물어보는 사람도 있고 좀 애매모호 합니다(재정 11).

근데 명칭을 왜 성인지라고 했어요? 참 설명하기 어려워요. 다른 사람한테 설명하려면 큰 사람이라서 성인지인지, 다른 사람들은 뭔지 몰라요. 왜 이게 성인지냐?... 차라리 양성평등 예산이라고 하든지, 옹어 자체가 너무 이상해요 사실. 이걸 설명하려면 어디서부터 시작해야 하는지 하는 생각도 들어요. 정확하게 뚜렷하게 정의 자체가 뭔지를(재정 12).

농담 삼아 성인지잡지 썸으로 이야기 한다거나, ‘여성’ 또는 ‘여성공무원’을 위한 예산으로 축소해서 이해하는 경우도 있다고 한다.

처음에 들은 사람들이 잡지인 줄 알아요(재정 14).

인식이 성인지 예산하면 우리랑은 별로 상관없다. (여성 공무원이) 몇 명 되지도 않고 그 자체를 여성에게 들어가야 하는 예산이라고 인식을 하고 계시더라고요(재정 3).

이처럼 제도에 대한 이해가 낮다는 것은 제도 도입의 취지에 대해 쉽게 공감하지 못할 가능성이 높다는 것을 의미한다. 초점집단인터뷰 참여자들은 본인을 포함한 주위의 일반 공무원들이 ‘대충’ 양식만 채워 넣으면 되는 기계적 업무로 생각하거나, 실질적인 의미를 찾기 어려운 귀찮은 추가적 업무가 늘어난 것으로 생각하는 경향이 있다고 했다.

근데 성인지 예산 교육이라 하면 어느 정도 행정하시는 분은 대충 양식만 보고 “아이 이거, 대충 하루면 다 되지 않아?” 근데 내용 보면 수치가 안 맞으면 안 되거든요. 근거가 있어서 다 받아놔야 하거든요. 그러다보니까 담당자들이 답답한 거죠(사업 3).

왜 내 사업이 성인지 대상사업이냐 그런 얘기가 많았을 텐데 제가 생각할 때는 근본적인 인식의 차이가 있는 것 같습니다... 각 부처가 생각하는 인식 차이는 분명 있거든요. 각 부처에서 생각할 때는 ‘귀찮은 거 또 생겼네.’ 단순히 그렇게 생각하거든요. 왜 또 내 사업이 성인지 예산 대상이냐. 담당자 입장에서는... ‘이상한 거 만들어가지고 피곤하게 한다’(사업 15).

업무 부담이 그렇게 크진 않아요. 저희 쪽 총괄도 그렇지만 사업 담당자들도 예산서를 이미 만들었기 때문에 자기 사업에 대한 설명자료를 만들었기 때문에 이거 만드는 데는 오래 안 걸려

요. 통계 만드는 거, 통계 세 박스만 채워내면 나머지 30분밖에 안 걸리는데... 이런 말 하면 표현이 좀 그런데... 귀찮은 거죠. 예산서를 이미 만들었는데 똑같은 걸 또 만들 필요 있냐 이런 건데... 돈이 안 되니까 귀찮은 거죠(재정 7).

기획재정부의 방침과 세부사업 담당자들 사이에서 매개자로서의 역할을 하는 재정 담당자는 중간에서 매우 난처한 입장에 처해 있다고 고충을 호소한다.

제가 성인지 예산 1년. 예산 편성은 다 해봤는데, 성인지 예산은 처음이라서 하여튼 일단 저는 그래요. 사업부서에서 불만 가지는 것 자체가 제출해야 한다 하는 게 중간에서 참 애매하다. 중간에서 하기가 애매하다(는 거죠)(재정 8).

공무원의 입장에서 성인지 예산제도에 대한 또 다른 차원의 불편함은 기획재정부 또는 여성가족부가 추진 방식 등의 측면에서 사업 자체에 대한 변화를 요구할 것이라는 부담으로부터 나온다. 공무원들은 성인지 예산서를 통해 성평등 관점에서 문제점이 발견되고, 이에 대한 외부의 개선요구가 제기될 것에 부담감을 가지고 있는 것이다.

처음엔 귀찮아 하다가 나중에 해야 하면 하는 거지 하는 인식을 가지고 있으면서도, 나중에 이걸 작성함으로써 사업 자체를 바꿔야 하는 게 아니냐 하는 우려 때문에 꺼려했던 것 같아요. 귀찮다는 것보다는, 성인지 예산에 포함되는 것까지는 제가 설득을 했거든요. 근데 나중에 바뀌는 게 아니냐. 사실 이걸 작성하면 기재부나 여성부에서 검토를 해서 제안을 하게 되잖아요. 그러면 저희가 그걸 응해야 하는 게 맞긴 한데, 사업 담당자 입장에서 봤을 때는 좀 부담스러운 거죠(재정 2).

나아가서 성인지 예산에 대한 인센티브는 명확하지 않으면서도 국회 심의를 거치면서 특정 사업의 문제가 지적되면서 오히려 불이익을 당할 수도 있을 것이라는 우려도 적지 않다.

국회에서 성인지 예산이라고 별도로 심의해요. 결산 과정에서 잘 되었는지 잘못 되었는지 평가를 한다구요. 법으로 만든 거예요. 그러니까 부처에서는 싫어할 수밖에 없는 거예요. 인센티브

가 아니라 페널티가 오는 거잖아요. 부처에서는 좋아할 리가 없죠. 왜냐하면 각 부처 담당 상임위에서 예산하고 결산하는데 또 여성위원회에서 또 지적해요. 그니까 어떻게 보면 집행부 입장에서선 별로 안 하려고 하는 거죠(재정 12).

전반적인 여건이 이처럼 양호하지 못한 것은 크게 세 가지 측면에서 설명될 수 있을 듯하다. 첫째, 근본적인 문제로 우리의 공직문화 자체가 성인지 예산서뿐 아니라 성불평등 문제에 대해 그리 많은 관심과 정책적 우선순위를 두지 않는다는 것이다. 성주류화 정책이 10여 년간 추진되어 왔지만, 성불평등 문제에 대한 민감성이 그리 향상된 것은 아니라고 볼 수 있다. 둘째, 제도 도입 초기라는 상황적 요인이다. 상당한 인적·물적 자원을 투입하여 전면적으로 실시되는 제도가 아닐 경우 초기에는 제도가 가져올 파급효과에 대한 불안감 또는 예측불가능성과 제도의 취지에 대한 이해 부족으로 저항이 있을 수밖에 없는 불가피한 상황이 있다. 셋째, 주관부서에서 점진적으로 개선해 나가야 할 사항으로 제도 운영 시스템의 문제를 지적할 수 있겠다. 담당자들이 지적하듯이 현재의 제도 운영은 성인지 예산서의 작성과 제출이라는 도구적·절차적인 측면에 집중되어 있다. 작성된 예산서에 대한 피드백과 작성 효과가 불투명하다. 대부분의 담당자들은 성인지 예산업무를 처음 하는 것이므로 스스로 미숙하다고 느끼고 있는 상황임에도 이에 대한 적절한 피드백이 주어지지 않고 있고, 예산제도임에도 불구하고 실제 예산편성 업무와는 별개로 추진됨으로써 업무가 주변화되고 관료화되고 있는 것이다.

2. 대상사업 선정

대상사업 선정과 관련된 문제는 업무에 대한 공무원들의 양적·질적 부담과 직결된 문제이므로 이에 대해 많은 관심과 의견이 제시되었다. 이와 관련된 세부 논의 주제는 크게 세 가지로 구분된다. 첫째, 대상사업 선정기준의 모호성, 둘째, 성인지 예산 대상사업으로서 자신의 사업의 부적절성, 셋

째, 양적 확대 중심의 대상사업 선정의 문제이다.

가. 선정기준의 모호성

인터뷰 참여자들은 대부분 자신의 사업이 왜 대상사업으로 선정되었는지에 대한 의문을 제기하면서 말문을 열기 시작했다.

이거 받았을 때 말하면 그거예요. 해당부서에 왜 우리가 해당되는데? 왜 우리 사업인데? 그러면 교육 오려면 보고를 해야 되는데, 이게 왜 우리가 해당 되냐? 아무도 설명 못해요. 왜 해당되었는지. 일단 그게 일단 큰 것 같아요(사업 8).

근데 그 중에 어떤 놈이 성인지 예산사업이나 구분하기도 힘들 뿐만 아니라 사업 이해하기도 참 힘든데... 그게 선정이 되었으니까 만들어야 된다 라고 하면 일단 짜증부터 나오고(중략)(재정 11).

제3차 여성정책기본계획으로 추진되는 사업, 2010년도 성인지 예산서 작성 대상사업, 성별영향평가 기실시 사업, 재정지원 일자리 사업이라는 네 가지 기준은 너무 추상적이고 모호해서 대상사업 선정을 위한 명확한 기준이 되지 못하며 이를 수용할 수 없다는 것이 참여자들의 지배적인 입장이었다.

대상사업 선정 관련해서 기준이라든지 이런 게 추상적으로 되어있으니 현장에서 담당자가 수용하기 힘들어요. 이 문제 때문에 사실은 작성할 때 고민을 많이 하거든요. 그러니까 작성하면서 이걸 내가 왜 하는지에 대한 말이 나오는데(사업 9).

어제 저녁에 왜 불만이 있었는지 담당자들에게 한 번 물어봤어요. 첫째가 선정기준이 모호하다... 모든 사업이 다 성별영향분석이 가능한 사업으로 되어 있잖아요. 근데 사실은 아니잖아요. 모든 사업이 다 성인지 예산 사업으로 되어있는데 그게 좀 정확한 기준이 없다는 거죠(재정 15).

특히 올해는 재정지원 일자리 사업이 추가적인 대상사업 범주에 포함되었는데, 이에 대한 담당자들의 문제제기가 많았다.

저는 사실 올해 처음으로 성인지 대상사업이 되어 가지구요, 말 그대로 도대체 왜 우리 사업이 왜 들어갔나 해서 추적을 해 봤더니, 올해 처음으로 일자리 사업으로 선정되었어요. 그러다 보니 일자리 사업은 다 성인지 사업으로 들어갔더라고요(사업 14).

모든 일자리 사업이라고 해서 100% 성인지 예산사업이라고 하긴 어려울 것 같고, 기준이 없었던 것 같습니다(사업 7).

저는 계속 이해가 안 가는 게 계속 이 사업이 성인지일까. 왜, 어째서. 저는 5월 교육도 오고 컨설팅도 했어요. 이 사업이 성인지라는 논리는 작년도 성인지 예산 대상사업이었다, 일자리 사업이나 교육 사업이다. 저희가 납득할 수 없는 부분은 이 사업이 000 교육인데 이게 왜 일자리 사업인가가 납득이 안 되는데 성인지까지 하려니까(사업 5).

참여자들이 ‘무조건’ 대상사업에 포함하는 건 적절치 않다, ‘구체적인 기준이 없었다’고 주장하는 근거는 위의 기준이 사업의 구체적인 성격과 내용을 고려하지 못한 추상적이고, 형식적인 논리라는 데 있다. ‘성인지와 전혀 상관없는’ 사업이다, ‘각 부처의 사업 특성이나 목적’을 파악하려는 노력이 없었다, 설득력 있는 근거를 찾으려면 ‘사업에 대한 분석’이 필요하다, ‘사업내용을 읽어 봐야 한다’는 주장의 이면에는 자신의 사업이 성불평등 문제와 어떤 관련성이 있는지 모르겠다는 하소연이 담겨 있다.

사업 내용을 읽어 보면 성인지와 전혀 상관없는데도 그냥 일자리 사업이라서 무조건 들어가고, 전년도도 성인지 사업이라고 해서 무조건 다. 설명을 다 읽어보면 예산 담당자도 왜 성인지가 되어야 하는지 모르겠다고 하는 사업인데... 설명 자료를 다 읽어보면 당연히 아닌데, 그런 걸 설명하기도 난감하고... 000님(기관장)께 말씀드렸는데, 이게 왜 성인지로 들어갔는지 모르겠다. 하려면 제대로 해야지, 이렇게 해서 양성평등 같은 거 달성 할 수 있겠나(재정 6).

왜냐하면 추상적으로 규정된 부분이기 때문에. 그래서 선정을 할 때는 기본적으로 구체적인 기준이 마련되어 있었어야 하지 않았었다... 구체적인 기준 자체가. 물론 구체적인 기준을 마련하려면 각 부처의 사업 특성이나 목적이나 이런 걸 다 알고 있어야 하지만... 그런 노력을 덜 기우리지 않았다. 미리 좀 더 준비를 했으면 낫지 않았을까(사업 7).

명확한 근거가 없거든요. 그냥 일자리 사업이다. 이렇게 추상적으로 정하다 보니까 담당자들이 힘들어요. 설득력 있는 근거 있잖아요. 그렇게 하려면 사업에 대한 분석에 따른 설득력 있는 근거가 필요할 거구요(사업 9).

일괄적으로 일자리 들어갔기 때문에 하는데, 그런 걸 누가 검토하는 사람이 있었으면 좋겠거든요. 내용을 좀 읽어보고(재정 6).

원론적으로 성인지 예산은 모든 예산을 대상으로 한다. 의도하지는 않았더라도 여성에게 차별적일 수 있는 가정이 예산으로 표현된 모든 사업과 정책에 내재하고 있다는 전제에서 출발한다. 이러한 기준에서 볼 때 위와 같이 자신의 사업이 성인지 예산과 무관한데 선정되었다는 참여자들의 주장은 적절하지 않다.

그러나 실질적으로는 사업에 따라 성불평등 문제와의 관련성의 정도는 다양할 수 있고, 때에 따라서 세부사업 수준에서는 성불평등 문제와의 관련성을 찾기가 어려운 사업도 있다. 더욱이 무엇을 성불평등 문제로 볼 것인지에 따라서도 동일한 사업이 대상사업으로 적절한 것인지 아닌지에 대한 판단에는 차이가 있을 수 있다. 자신의 사업이 대상사업으로 적절하지 않다는 참여자들의 주장은 이러한 실질적 차원의 문제를 지적하고 있는 것으로 보아야 한다. 참여자들은 자신의 사업과 성불평등 문제와의 구체적인 ‘관련성’을 찾지 못한 것이다. 다음 절에서 다루게 될 내용은 성불평등 문제와의 관련성을 찾지 못하는 이유를 보여준다.

나. 대상사업으로 적절하지 않은 이유

1) 여성 또는 남성과 관계 없는 사업 자체의 고유 목표

자신의 사업이 대상사업으로 적절하지 않다고 보는 가장 큰 이유는 사업 자체의 고유 목표가 성불평등 문제와 관련이 없고, 대상자 선정 시 여성 또는 남성인지가 중요한 것이 아니라는 점이다. 예를 들어 기초연구 역량 강화라는 목표 하에서 연구자를 지원하는 사업이라면 대학교수나 박사학위 소지자인지 여부를 기준으로 대상자를 선발하지 해당 자격 소지자가 여성인지 남성인지의 문제는 고려사항이 아니라는 것이다.

외부에 위탁을 해서 하기 때문에 저희가 그걸 외부에 맡기는 건데, 저희가 외부에... 맡길 때 이걸 남자를 할지 여자를 할지는 전혀 중요한 게 아니에요... 000에 대해서 조사해 오라고 하면 이걸 남자가 하든 여자가 하든 그건 저희가 봤을 때 전혀 중요한 게 아니고... 조금이라도 잘하는 사람이 있으면 남자가 하든 여자가 하든 상관이 없는데 성인지 사업으로 잡혀 있는 자체가 좀 아닌 것 같다는... 대학생들이 이걸 투입했을 때 이공계에 여학생들이 늘어난다거나 하

는 효과가 있으면 모르겠는데, 저희는 그런 게 목표가 아니고, 일단 교육을 하겠다는 건데, 성인지 하고는 상관없는데, 어쩔 수 없이 해야 하니까 하긴 했지만(재정 6).

우리 부 사업 자체가 남자, 여자의 구분이 아니라 일단 000을 대상으로 하니까 타겟 자체가 다르다는 생각이. 꼭 남녀를 구분하는 사업이 아니라는. 000 위주로 개선하고 국가에서 지원해주는 사업이기 때문에 저 개인적인 생각으로는 타겟이 아닌 것 같아요. 그렇다고 해서 여자 분에게 지원을 더 해주거나 그런 건 없어요. 그래서 저는 한편으로 작성을 하면서도 이게 타겟 자체가 성인지 예산 인지 아닌지 되게 애매한 게 있어요(재정 8).

컨설팅이라든가... 대부분 보조금이죠... 그건 여자가 하나 남자가 하나 별로 안 중요하거든요. 그런 것은 좀 재검토를 할 필요가 있을 것 같아요(재정 7).

모든 사업을 대상으로 하다 보니까 그 사업의 목적이 있는데 다시 한 번 남녀 구분을 해서 하다보니까 담당자들이 어려운 점이 있을 것 같습니다... 그런 사업들은 남녀로 구분해서 하기가 힘들거든요(재정 14).

남성 여성이니 성 구분 자체가 없거든요. 모든 사람을 대상으로 하지, 여성이라고 교육을 덜 받게 하고 남성이라고 더 받고 그런 것 전혀 없는데(중략)(사업 2).

근데 저희가 사업을 할 때 목적이라는 게 있는데 교육을 하는 목적은 저희가 우리나라 00의 전문성을 높이고 00산업을 발전시키기 위한 거지 여성 00인을 양성하거나 남성 00인을 양성하는 것과는 전혀 관계가 없다는 거죠(사업 5).

이처럼 참여자의 다수가 해당 사업 고유 목표와 성불평등 또는 성별과의 무관함을 대상사업 부적절성의 근거로 들고 있지만, 이러한 주장은 우선적으로 성인지 예산제도 도입 취지에 대한 이해 부족을 반증하는 것으로 해석된다. 예산에 대한 성인지적 분석과 접근은 특별히 성평등을 목적으로 하지 않는 사업에 의도하지 않게 성불평등한 가정이 내재화되어 있을 것이라는 데서 출발하므로 특정 사업이 성평등이라는 목표와 무관하다는 이유만으로 대상사업이 될 수 없는 것은 아니기 때문이다. 참여자들의 주장을 따르자면, 사실상 성인지 예산제도는 성평등을 직접적인 목적으로 하는 ‘여성 특화’ 사업만을 대상으로 할 수밖에 없으며, ‘성중립적’으로 보이는 일반 사업의 성 편견(gender bias)에 대한 개선의 여지는 없어진다. 다음의 사례들이 그 논리적 귀결이다.

2) 개선의 여지가 없음

자신의 사업이 대상사업으로 적절하지 않다고 보는 두 번째 근거는 성별 수혜가 불균등하게 나타났다고 하더라도 개선의 여지가 없다는 것이다. 우선, 무관한 사업 고유의 목표를 달성하기 위해서는 지원자가 여성이든 남성이든 상관없이 능력 위주로 대상자를 선발할 수밖에 없는데, 성인지 예산서를 작성하게 되면 성별에 따른 목표치를 설정하고 이를 달성해야 하는 어려움이 발생한다고 주장한다. 사업 목표와 관련된 자격기준(성적, 신체조건 등)이 있고 이에 부합하기만 하면 대상자로 선발되는 것인데, 성별수혜분석 결과 여성의 비율이 낮다는 이유로 인위적으로 여성의 비율을 할당하는 것은 가능하지도 않고, 사업 목표와 맞지도 않는다는 것이다.

000(사업명)은 각 00회사에서 어느 정도 전문 인력 축에 속하는 사람들을 대상으로 교육하는 건데 그러다 보면 여성 모집단이 현저하게 떨어지고 교육을 할 때 각 회사에서도 자기네 회사에서 쟁 필요하다고 생각되는 인재를 뽑아서 한 명씩 두 명씩 추천하는 건데, 그 회사에서 1명, 2명인데 그걸 남자를 추천해라, 여성을 추천해라 하고 기에는 상당히 어려운 점이 있다는 거죠. 000(사업명) 사업 보면, 신입생을 대학에서 뽑는 건데요. 대학에다 대고 신입생은 20% 이상은 여성으로 뽑아라. 그 대학에서는 성별과 관계없이 가장 우수하다고 생각되는 인재를 뽑아야 되는 거잖아요... 그걸 저희가 20%는 여자를 해라 50%를 여자로 해라 하는 것은 어려움이 있는 거죠. 저희 사업의 본래 목적과도 안 맞구요. 저희 사업의 본래 목적은 양성평등이 아니기 때문에(사업 5).

000(사업명) 사업 같은 경우는 신체조건이나 모든 것들이 다 충족되어야 하기 때문에 여학생들의 지원 비율이 상대적으로 적어요. 올해 두 명, 여러 명이 지원해도 조건을 다 충족되어야 해서 어쩔 수가 없는데... 이렇게 목표치를 정해놓고 하라고 하니까 내년에는 몇 %까지 하겠다고 제출하긴 했는데... 저희가 할 수 있는 방법은 전혀 없단 말이에요. 그래서 마찬가지로 저희 사업의 목표와 성인지 예산 사업의 목표와 조금 안 맞는다는 생각을 많이 했습니다(사업 3).

저희 사업 중에 000(사업명)가 있어요... 그건 남자, 여자가 중요한 게 아니고... 000(대상사업의 원래의 목적)가 중요한 건데... 대상자를 선정할 때... 이 분은 남자니까 안 됩니다, 여자니까 안 됩니다, 라고 선정을 못하잖아요(사업 8).

다른 한편 이와 같이 ‘능력주의’에 입각한 주장은 아니지만, 법정 의무지출 사업의 경우 자격기준이 이미 정해져 있어 담당자의 권한으로 사업 집

행 결과를 통제할 수 없다는 주장도 있다.

000부(부처명)는 애매한 게 굉장히 많아요... 우리가 조절할 수는 없잖아요. 남녀를 제한할 수도 없고, 그런 애매한 사업이. 사실 모든 게 남녀 구분할 수는 있어요. 근데 그걸 하다보니까 의무 지출성은 우리가 컨트롤 할 수가 없거든요(재정 14).

또한 대상자의 선발은 지원자의 상황에 전적으로 의존하기 때문에 결과로서 사업 수혜자의 성별을 통제하기가 어렵다고 본다. 예를 들면, 지원자가 여성이 많이 올 수도 있고 적게 올 수도 있는데 이를 사전에 미리 예측할 수 없다는 것이다.

처음에 화장실 얘기 했는데 예산서 할 때 그런 건 통제가 가능하잖아요... (그런데) 일자리란 좀 위험한 게, 모집을 할 때 고려를 한다는 게... 남녀를 모집해서 할당해서 한다는 그런 생각이 들더라고요... 모집할 때 할당을 하다 보니까 굉장히 어렵거든요. 현실적으로 고려를 할 수가 없는 상황이에요. 남녀를 모집할 때 여자가 많이 모일 수도 있고, 그걸 정책적으로 고려하기 굉장히 어려운(재정 14).

각 부처의 의견이 다 비슷한 것 같은데... 일자리 사업이라고 명목상 하는데 사실은 사업목적이 일자리 창출이 아니라... 이런 걸 하기 위해 전문 인력을 뽑아서 하고 있는데, 다행히 이 분들이 여성의 비율이 높아서... 다행이라고 생각을 하긴 했는데, 이게 만약 지원자가 남성이 많다면요, 이게 저희가 지금도 결원이 많고 그러거든요. 남성이 되건 여성이 되건 그 자격요건이 되는 사람을 뽑아서 사업을 해야 되는데... 면접이나 이런 과정에서 자격 요건을 따지는 과정에서 여성이라고 더 하거나 남성이라고 더 할 그런 여지가 별로 없거든요. 일단은 저희는 뽑아서 이 사업을 진행하게 될 때 여성이나 남성인지 상관이 없거든요(사업 10).

사업을 직접 수행하지 않고 다양한 기관에 민간보조 형태로 사업을 수행하도록 하는 경우에도 기관에서의 대상자 모집 과정을 통제하는 데 어려움이 있다.

여성과 남성이 누가 교육을 올지 누가 어떻게 해서 교육 올지 그건 아무도 모르는 거거든요...
교육기관이 수십 개가 있는데 누가 그걸 카운트하고 있겠냐는 거죠(재정 11).

일종의 구조적 문제로서 남성들만이 할 수 있는 사업이라서 혹은 여성들만 선호하는 사업이라서 여성 또는 남성이 많이 집중될 수밖에 없는 사업이 있을 텐데, 인위적으로 성비를 조정하는 것은 사실상 가능하지 않다는 사례도 있다. 의도적으로 수혜자의 수가 적은 성별을 모집하려고 해도 목표를 달성하기가 어렵다는 것이다.

예를 들어, 여성 일자리가 많은 데 가면 간호사나 그쪽은 여성이 많을 거란 말이죠. 그쪽에 남성을 높인다거나 인위적으로 높일 수 있는 건 아니잖아요. 그런 쪽에도 나중에 할당을 해서 동등비율을 맞추는 건 사실은 자연스럽게 흘러가야 하는데, 인위적으로 개입하는 건 안 되는 거 아닌가 하는 생각도 듭니다(재정 12).

저희 같은 경우에는 일자리 할 때 여성만 지원하거든요. 000(사업명)의 경우는 지원 자체를 남성들이 아예 하질 않거든요. 많은 게 아니라 100%. 그래서 의미가 없고 000(사업명) 같은 경우에도 저희가 예산이 6억밖에 안 되는 예산인데, 상당히 작은데... (이 사업은) 남성들만 100% 지원하는 사업이니까 사실 의미가 없다고 생각해서. 근데 아직 제외가 안 되었다는 것에 대해서 문제가 좀 있다고(사업 11).

위의 사례들이 대부분 수혜자의 성별 비율이라는 숫자의 변화에 초점을 맞추되 인위적 개입의 어려움을 언급했다면, 다음의 사례들은 인위적 개입은 필요하지만, 예산을 통한 개입의 가능성에 대한 회의적 입장을 보여준다. 여성의 참여 비율을 높이려면 교육 내용이 변화되어야 하는데, 내용을 바꾸는 것이 현실적으로 가능하지 않다고 주장한다.

실질적으로 교육 훈련기관에서 교육을 할 때는 교육 내용을 가지고 수강생들이 신청해서 거기에 따라서 가는 거잖아요. 근데 남녀분석을 해서 여성이 적은데, 여성을 늘리기 위해서 교육 내용을 그러면 어떻게 바꾸라는 거예요? 여성이 오게 하기 위해서 늘려야 되는 거잖아요. 남녀평등을 실현하기 위해서. 근데 그런 부분들이 실현 가능성이 모자라는 부분이 많지 않는가 하는 그런 생각이 들어요(재정 16).

다음 사례는 직접적으로 예산을 통제하기 보다는 예산편성 또는 집행의 근거가 되는 제도를 변화시키는 것이 더 유용하고, 이러한 노력이 굳이 예산제도를 통해 이루어질 필요는 없을 것이라고 본다. 예산을 편성할 때 성별에 따라 미리 예산을 할당하지도 않고 할당할 수도 없기 때문이다.

예산 투입했는데 남녀를 구분해서 할당을 해야 한다는 목표를 해놓으면 예산하는 거랑 상관없는 거죠. 그 중에 남녀 불균형이 많이 있는 사업에 대해서 제도를 (개선)해야지... 예산은 구분하기가 힘들어요. 어떤 사업에 대해서 예산을 구분해서 편성하기가 애매한 부분도 있고, 어떻게 해서 편성해야 하는지도 애매하고... 제도는 법에 따로 해서 제재를 한다든지 그렇게 하는데, 예산을 하다보니까, 예산은 어떻게 투입한다든지 하는 게 막연하고 그러다 보니까 답답하죠. 교사를 채용한다든지 무슨 사업을 건물을 짓는다든지 고려할 때 남녀를 고려해서 한다 그런 걸 제도 상에서 하는 게 더 낫지 않을까. 지금은 예산이 통제가 되어 된다는 생각 때문에 그런 건지 모르겠는데. 아무것도 할 게 없어요(재정 14).

예산이라는 것은 정책을 추진하기 위한 하나의 덩어리잖아요. 그러기 때문에 제도 개선이 되면 예산서가 이렇게 가더라도 제도가 예산서에 뒤늦게 따라가더라도 똑같은 상황이라는 거죠. 그래서 양쪽 다 비슷한 상황인데, 우리가 예산서를 편성할 때 실제로 예산 집행을 어떻게 어떻게 하겠다는 걸 예산서에는 실제로 넣지는 않잖아요. 우리가 이런 사업을 하겠다고만 하지, 실제로 남성정책 실현에 얼마, 여성정책에 얼마 이렇게 나누지 않기 때문에. 그런 걸 어떻게 해야 할 것인지 고민해야 할 필요성이 있을 것 같아요... 원래 제도 개선을 하면 그거에 근거해서 예산을 짜게 되는데, 그러기 때문에 제도가 따라가든, 제도가 선행하든, 제가 보기엔 큰 문제가 없어요. 다만 양성평등 정책 실현을 위해서 집행 방법을 예산서에는 안 들어가기 때문에 또 다른 뭔가 대안이 필요하다는 거예요(재정 16).

내용상으로는 다소 차이가 있지만, 제도 개선의 여지가 없다는 입장은 곧 성별 목표치를 인위적으로 정해놓고 이를 달성할 수 없다는 것으로 요약된다. 대부분의 담당자들의 주장 속에는 성별 목표 달성을 위해 제도를 개선할 필요가 있다는 인식보다는 제도는 그대로 두고 인위적으로, 거칠게 말하면 ‘무조건적으로’ 성별을 할당해서 목표치를 달성해야 한다는 인식이 더 우세하다. 과정 보다는 결과에만 주목하는 것이다.

사고의 흐름이 이러한 방식으로 전개되는 데에는 두 가지 이유가 있다. 하나는 성별수혜분석 결과에 문제가 있다고 하더라도 해당사업의 원래 목표가 능력 있는 사람을 선발하는 것이므로 성평등이라는 부차적 목표를 위해 고

유 목표를 희생할 수 없다는 것이다. 이는 자신의 업무가 성별과 무관하다고 하는 첫 번째 주장의 연장선상에 있는 것이다. 다른 하나는 기술적인 측면으로 예산서 작성 양식의 암묵적인 논리에 종속된 결과이다. 성인지 예산서는 성별수혜분석 후 이어서 성과목표를 작성하도록 하고 있다. 이러한 양식에 따른 사고의 흐름은 당연히 성과목표 작성 전에 기재한 성별수혜실적에 준하여 성과목표를 작성할 수밖에 없는 것이다. 첫 번째 문제는 성인지 예산제도의 도입 취지에 대한 보다 깊은 이해를 필요로 하는 근본적인 것이며, 두 번째 문제는 성인지 예산서 작성 양식의 변화를 필요로 한다.

다. 무리한 양적 확대의 경계

대상사업의 적절성에 대해 의문을 제기한 참여자들은 대상사업의 적절성에 대한 문제제기가 수용되지 않았던 상황을 경험하면서 현재 제도 추진방식이 대상사업을 무리하게 확대하는 방향으로 가고 있다고 불만을 제기했다.

지금 계획이 뭐냐면 올해는 몇 개로 늘었고, 계속 베이스를 늘여가는구나 하는 생각을 받았어요. 그래서 신규사업으로 선정되었을 때 우리는 해당되지 않는다고 얘기해도 ‘안 된다’고, ‘이건 해당된다’고 베이스를 늘여가는 것 같은데(사업 8).

왜 내가 하는 사업이 대상사업이나... 예산 총괄담당자하고 싸웁니다, 아니다, 맞다. 싸우는데 지금 현재는 보니까 기재부에서도 그렇고 어떻게든 대상 사업을 늘리고 일자리 창출과 관련된 것은 무조건 만들고 자료를 만들고 그런 식입니다(사업 18).

이러한 주장에는 부분적으로 자신의 사업이 앞서 제기한 바와 같은 이유로 적절하지 않음에도 불구하고, 기계적인 기준(성별분리 가능, 일자리 사업 등)을 적용하여 예산서를 작성하도록 했다는 데 대한 불만이 부분적으로 담겨 있는 것이 사실이다. 그러나 실제 예산의 성불평등 효과 분석이 어려운 속성을 가진 사업이 많은 다음과 같은 부처의 고충은 적절한 것으로 보인다. 기본경비나 장비 등 편익이 비배재적·비경합적인 성격의 사업이 많은 부처(재정 3)나, 환경, 문화재, 국방, 보훈 등 성불평등 문제의 성격을 파악하기 어려운 부문 예산에 대해서까지 무조건 성인지 예산서를 작성해야 한

다고 보기는 어렵다.

저희는 환경이 많이 다른 게, 다른 부처랑, 예산 사업 자체가 주요사업비가 정말 많습니다. 인건비보다는 기본 경비라든지 장비 쪽의 하드웨어 쪽 예산이 많아요(재정 3).

우리도 매번 생각하는 게 앞으로 성인지 예산서를 확대할 것 같은데 000(사업명)을 성인지로 어떻게 접근할지 그게 가장 큰 문제입니다(재정 16).

참여자들은 대상사업을 무리하게 확대하려고 하는 것은 공무원의 불만이
나 제도의 부실화, 형식화를 가져올 우려가 있다고 지적한다.

제가 보기에 가장 중요한 것은 일단 대상사업을 많이 늘리는 게 중요하다고 생각하지는 않습니다. 그래서 정말 일자리 창출 글자만 붙이면 대상사업 만들어서 자료 만드는 건 그건 아니라고 생각이 들고요(사업 18).

처음에 성인지 예산 대상사업을 선정할 때 수혜 분석이 가능한 것을 강제로 제 생각엔 뽑아낸 것 같은데, 조금 더 정작을 시키기 위해서는 어느 정도 빼고 정말 가능한 것을 가지고 어느 정도 기반을 가지고 나서 하나씩 하나씩 가져가야지. 처음부터 되지도 않는 것을 끌고 가려면 아마 부처에서 불만이 되게 많을 거예요(재정 6).

현재 대상사업이 무리하게 확대되고 있다는 공무원들의 주장은 대부분 자신의 사업이 적절하지 않음에도 불구하고 대상사업으로 선정되었다는 판단에 기반하고 있다는 점에서 전적으로 타당한 주장은 아닐 수도 있다. 앞서 본 바와 같이 자신의 사업이 대상사업으로 적절하지 않다는 주장의 근거가 제도에 대한 오해에서 비롯된 면이 없지 않기 때문이다.

그러나 비록 적절하지 않은 판단에 근거한 것이라 할지라도 대상사업의 선정과 확대 과정에서 간과해서는 안 되는 것이 많은 공무원들이 제도의 부실화를 우려하고 있다는 현실이다. 특정 사업이 왜 대상사업이 되어야 하는지에 대한 기계적 논리(일자리 사업, 전년도 대상사업 등)가 아니라 내용적 근거를 제공해 줄 수 있는 실질적 답변이 주어질 때 제도가 형식적인 외양 확대를 목표로 하고 있지 않다는 점을 설득할 수 있을 것이다. 대상사업의 양적 확대와 관련해서는 각도는 다소 다르지만, V장에서 논의하게 될

국회 관계자와의 간담회에서도 제기되었다. 이에 대해서는 V장에서 논의하기로 한다.

3. 성인지 예산서 작성 양식

가. 내용 없는 성인지 예산서

성인지 예산서의 핵심적 내용은 사업 대상자, 수혜자의 성별 분포를 보여주는 도표와 올해 처음으로 도입된 성과목표이다. 사업대상자, 수혜자 등 성별 정보는 숫자로 구성된 도표 이외에 숫자에 대한 해석 또는 설명이 없으며, 성과목표 역시 계량화된 수치로 작성하도록 되어 있다. 성인지 예산서 양식은 특정 사업이 성불평등과 관련하여 어떠한 문제점을 가지고 있는지, 이를 어떻게 개선해 나갈 것인지, 그리고 문제를 개선하기 위해서 어떠한 예산상의 조치가 필요한지에 대한 사업 담당자의 의견을 필요로 하지 않는다.

담당자들은 이러한 성인지 예산서의 ‘내용 없음’을 문제라고 보고 있다. 현재 성인지 예산서가 보여주고 있는 것은 단순히 여성과 남성의 숫자가 어느 정도라는 것에 불과하므로 예산요구의 근거자료가 되지 못하며, 따라서 누구든 진지하게 관심을 가질 이유가 없다고 본다.

(작년)성인지 첫 번째 양식이 가장 잘 나타나 있었는데 어느 순간 아주 성인지 예산이 간소화되면서 내용이 없는 성인지 예산이 되어버렸어요. 첫 번째 양식에 개선방안이 있어요. 그걸 했으면 조직 내 분위기가 달라졌을 거예요. 왜냐면 그런 개선방안이 있기 때문에 돈을 더 딸 수 있는 여력이 있었거든요. 그런데 그게 아니다 보니까 (윗사람들한테) 성인지 예산 플레이보이 예산이라고 한 번도 터치를 받아본 적이 없어요, 한 번도 없어요. 그리고 발전방안이 없으니까 자체에 무관심하게 되더라고요. 성인지 예산을 어떻게 볼 것인지 아무도 생각하지 않는다는 거예요. 뭐가 문제지에 대해서 관심 자체가 없어요. 양식이 바뀌든가 하려면 뭔가 인센티브를 줄 수 있는 방안에 대해 결론을 찾아내야 된다는 거예요. 그렇지 않고 단순히 “비율이 이렇게 가더라”로 끝나면 아무런 의미 없는 것이 돼 버려요(재정 5).

참여자 중 거의 유일하게 기관장이 성인지 예산제도를 알고 있고, 이에 관심을 가지고 있던 부처의 담당자는 기관장에게 보고하기 어려울 정도로 민망했다는 경험을 이야기 했다.

이걸 설명자료 같은 걸 보시고, 이렇게 해서 무슨 양성평등이 되겠다 그런 말씀을 하셨거든요. 저희 내부적으로도 000님(기관장)한테 보고하기가 성인지 예산이라고 보고하기가 민망할 정도로 내용이 없는데 이게 진짜 밖으로 나갔을 때에는 좀... 예를 들면 사업 수혜자 이런 것도 저희 같은 경우는 통계가 없으니까. 예를 들면 00에 교육 지원해주는 게 있는데. 전국 이공계 대학생들 남자가 몇 명 여자가 몇 명 그거 하나만 가지고 사업 수혜자도 그 비율로 그대로, 성과 목표도... 그거 가지고 000님(기관장)한테 보고드릴 수가 없을 것 같아요(재정 6).

나. 사업별 특성을 반영하지 못하는 표준화된 양식

1) 성별 구분이 가능하지 않은 사업

성인지 예산서 작성 양식은 수혜자의 성별 구분이 가능한 사업이라는 전제 하에 있으며, 이에 따라 대상사업이 선정되었다. 사업에 따라서는 성별 구분이 가능한 사업과 구분이 불가능하거나 구분 자체가 의미가 없는 사업들이 혼재된 경우가 있어 작성에 어려움이 있었다. 세부사업 단위의 분석을 원칙으로 했지만, 세부사업의 수준도 사업의 성격에 따라 예산규모가 수천만 원에 불과한 아주 작은 사업부터 수십억에 이르는 큰 사업까지 다양하고, 예산의 성질도 다른데 성인지 예산서 작성 양식은 세부사업을 구성하는 내역사업들의 성격이 동질적이라는 것을 전제했기 때문에 어려움이 발생할 여지가 있는 것이다.

예를 들어 총 3억이라는 예산이 있는데, 그 중에서 2억 정도는 직접적으로 성별 분석을 해서 수혜 대상 금액으로 나눌 수 있는데 1억 정도는 집행하면서 공통적으로 쓸 수 있는 그런 돈인데 이걸 어떻게 여성, 남성으로 구분을 할까. 그렇다고 세부사업을 할거나 내역사업으로 할 거냐, 따로 구분해서 하는 것도 힘든 그런 예산이 있거든요. 그런 걸 표 양식에 공통적인 예산집행 그런 걸 좀 만들어줬으면 고민을 좀 덜 하지 않을까(사업 16).

성별 분석 자료를 못 넣는 자료도 있어요. 예를 들어서... 건물 지어주는 사업이 성별영향평가가 됩니까? 그리고 000사업은 애들을 남자, 여자 해서 구별해서 지원해 주고 그런 사업은 아니

라는 거죠(재정 8).

다음의 사례는 개인이 아닌 기업 단위로 지원하는 예산에 대해 수혜자의 성별을 구분할 수 없었던 사례이다.

개별사업에서 수혜 분석을 할 때 이 예산 중에 어느 정도가 여성에게 사용되는지 그런 분석이 어려운 부분이 있어요. 저희 사업은 아니지만 개별 중소기업을 지원하는데, 이 지원금 이걸 법 인한테 지원하는 것이기 때문에 사실 이 돈은 A기업한테 간다고 해서 여성을 얼마나 지원하는지, B라는 기업에 여성을 얼마나 지원하는지 파악이 거의 불가능하거든요. 왜냐면 일반기업 같은 경우에 종업원 수 비율 한다든가, 만드는 제품 특성을 가지고 여성들이 많이 쓰니까 몇 % 정도 그런 식으로 해서 예산 비율을 정하기는 어렵고, 거의 불가능하다고 보는데(사업 7).

개인이 아닌 기업이나 기관, 단체와 같은 조직을 단위로 지원하는 사업의 경우 편익이 궁극적으로 귀착되는 대상을 잠정적으로 정의하고 잠정적인 편익귀착 대상의 성별을 구분하여 작성했어야 한다. 예를 들어 기업의 실직자 채용을 지원하는 사업이었다면 표면적으로는 기업이 수혜자인 듯이 보이지만, 이 경우 궁극적 편익귀착 대상을 채용된 실직자로 정의하여 채용된 직원의 성별을 분석할 수 있다. 그러나 위의 사례는 ‘성별이 없는 기업’을 귀착 대상으로 보았기 때문에 분석이 불가능했다고 보는 것이다. 이처럼 제시된 양식에 맞춰 작성하는 데 어려움을 가지고 있었던 담당자들은 많았겠지만, 이의를 제기하기보다는 ‘어떻게든’ 양식을 ‘채워 넣는’ 방식으로 예산서를 작성했으리라고 본다.

도저히, 양식을 맞춰서 작성하면 어떻게든 작성을 할 수 있긴 한데, 성별 수혜자 성별 분리가 가능한 것도 아니고(재정 6).

2) 사업 수혜자가 다양한 사업

사업 수혜자가 적어도 두 집단 이상이어서 통계표를 작성하는 데 혼란을 경험한 사업이 있다. 일자리 사업이자 대민 서비스 사업의 경우가 전형이

다. 사업 본래의 목표는 대민 서비스이지만, 예산은 서비스를 제공하는 인력에 지출되는 사업, 예를 들어 장애인, 산모, 노인 도우미 같은 종류의 사업이 그러하다.

서비스 제공 인력과 서비스 수혜 인력 모두에 대해 통계가 작성되어야 하지만, 담당자들은 집계가 상대적으로 쉬운 서비스 제공 인력 통계를 작성한 것으로 보인다. 이러한 사업의 특성을 감안하여 예산서 작성 지침이 제공되었어야 한다.

제 사업의 특성이 주가 일자리가 아니고, 서비스를 제공하고 그 반대급부로 일자리가 생기는 것이기 때문에 목표는 000에 대한 서비스 제공이거든요. 근데 그걸로 분석이 잘 안 되니까 주로 일자리로 하는 거예요. 간단하게 도우미에 대한 일자리에 관련된 통계를 가지고 목표 설정하고 분석을 하라 말씀하세요. 근데 대상자와 수혜자와 이 부분에 있어서 저희도 확인 후 교육할 때 말이 많았어요. 어느 쪽을 중점을 뒀서 해야 하나... 근데 결국은 분석이 쉬운 일자리, 참여자, 그러니까 도우미를 분석하는 게 아직까지 나올 것이라고 말씀하셔서 대부분이 그렇게 하셨을 거예요. 저는 그렇게 했어요(사업 9).

3) 계량적 성과목표 작성의 의무화

표준화된 작성 양식의 문제점으로 가장 많이 언급된 항목이 성과목표이다. 성과목표는 2011년도에 달성하고자 하는 목표치를 계량화된 수치로 기재하도록 되어 있는데, 담당자들은 성별수혜분석 결과에 기초하여 ‘의무적으로’ 목표치를 제시해야 한다는 부담을 크게 가지고 있었다. 즉 성별수혜분석 결과 여성 수혜자의 비율이 30%로 나타났다면, 2011년도 성과지표를 여성 수혜자의 비율로 설정하고 전년도보다 높게 성과목표를 제시해야 한다는 데 어려움을 느끼고 있는 것이다.

목표 자체를 정량적으로만 할 수 없는 사업도 많잖아요. 예를 들면 건설 쪽에는 남성이 많고, 이걸 인위적으로 목표를 설정하기에는 무리가 있으니까 이 사업을 통해서 수혜 받는 사람의 만족도가 높아진다고나 그래서 혹시 정성적인 목표가 설정이 가능한 거면 정성적인 지표를 설정할 수 있도록 가이드라인 제시를 해 주시고(사업 19),

목표를 잡을 때 너무 정량적인 평가에만 치우치는 것 같은데, 정량적인 평가가 어려운 경우가

많기 때문에 긍정적인 평가로 돌린다는 거. 남성비율, 여성비율 이런 걸로 목표로 잡는 걸로 유도하기보다는 저희가 수혜자를 결정하는 과정에서 평등하게 할 수 있도록, 차별적 요인이 없는 방향으로 가는 방향으로 만들어야 한다고 생각하거든요. 평등하게 수혜자를 선정했어도 수혜자가 여성이 낮고 이럴 수도 있는 거니까. 그런 것을 좀 고려했으면 하는 생각입니다(사업 5).

저 같은 경우에 사업 특성이... 서비스 별로 달라요. 특성이 다르기 때문에 여성이 많을 수도 있고 남성이 많을 수도 있어요. 근데 절대적인 기준을 적용하는 겁니다. 그러다 보니까 사업 목적과 동떨어진 목표를 도출할 수밖에 없게 되는 거예요... 그런 부분에 있어서 조금은 수용해 주셨으면 좋겠는 의견이 있는데도 그냥 대부분 그 틀에 맞게끔 작성해야 한다 그렇게 말씀하시더라고요. 조금 더 틀에 대해서 다양할 필요는 있는 것 같아요. 너무 간단하게 되어있다 보니까 특수성을 반영을 못하더라고요(사업 9).

성과목표 산출 근거를 제시하지 않고 단순히 수치만을 기재하도록 하고 있기 때문에 담당자들은 성과목표를 산출하지 못하는 사유조차도 제시할 수 없는 양식으로 인한 답답함을 표시하기도 했다.

정량적인 지표를 할 수 없다는 사유를 제시하도록 해놓고 사유가 정당하다면 굳이 인위적으로 목표 달성이 어려운 것을 배제하고 긍정적인 것으로 평가를 할 수 있게 하면 될 것 같고, 2011년도에 최초로 성과목표를 설정하도록 되어있는데 나중에 2012년도에 작성할 때는 2011년도와 2012년도 목표치를 증감을 비교해서 만약에 똑같다, 그러면 너 왜 똑같냐 만약에 정량적으로 했을 때, 그 때 우리는 이러이러한 사유 때문에 현행 유지할 수밖에 없었다 라는 근거 데이터든지, 목표 산출 근거를 할 수 있는 것을 하나 만들어서 이렇게 밖에 할 수 없는 이유를 만들어 놓으면 목표 설정이 왜 높게 되었냐, 낮게 되었냐 그런 것도 한번 거를 수 있는 게 되지 않을까(사업 19).

담당자의 입장에서 무리하게 성과목표를 작성하다보니 ‘억지로’ 한다는 느낌을 지울 수 없다는 호소도 있었다.

이걸 하는 담당자 입장에서도 어떤 느낌이 있냐면요, 제가 성과목표를 억지로 부합이 안 되는데 밀어 넣게 되면 성인지 대상 사업에 대해서 무의식적으로 그거 되지도 않는 거 억지로 한다는 느낌이 있기 때문에. 담당자로서 애착이 가지가 않고 그런데, 그거 뭐 되지도 않는데 억지로 한다는 느낌이 있어요(사업 14).

양성평등 정책만 성과목표를 제시하고, 일반사업에 대해서는 성과목표 보다는 통계적 자료축적의 의미에서 성별수혜분석만 하는 것이 더 적절하다는 주장도 있었다.

오히려 실무자 입장에서 현실과 조화가 되려고 하면 양성평등 정책 사업은 그거와 의미가 딱 부합되는 사업이지 않습니까. 이런 건 사실 성과목표를 딱 세우고 거기에 하면 딱 부합이 되는 데. 그 외에 나머지 성별영향분석 사업이나 일자리 사업 같은 경우에는 사업 성격상 이거와 일치되지 않는데 억지로 끼워 맞추려고 하면은 컨설팅 받으면서 컨설턴트가 컨설턴트 자신도 이게 명확하게 제시하기 어려운 부분이 많이 있지 않습니까? 이런 건 아예 성과목표 자체를 빼고 그냥 사업을 실시하고 난 이후에 통계적인 자료 축적을 위해서 나중에 해봤더니 남성, 여성 비율이 어느 정도 되어있다 이런 거만 축적을 하면서. 그러면 어쨌든 일반 다른 사업도 성별 데이터가 쌓여가는 효과가 있지 않습니까(사업 13).

앞서 다루었던 제도 추진 여건이나 대상사업 선정 문제가 제도 운영 방향과 관련된 문제라면, 예산서 작성 양식과 관련된 문제는 상대적으로 개선이 쉬운 기술적 차원의 문제이다. 사업의 특성과 유형이 다양한 만큼 이를 고려해서 담당자들이 어려움을 느끼지 않도록 작성 지침이나 매뉴얼이 기술적인 측면에서 보다 정교해져야 하며, 이는 제도가 성숙해감에 따라 점진적으로 개선될 수 있는 사항으로 보인다.

4. 성인지 예산서 작성

가. 사업 대상자와 사업 수혜자 성별통계

성인지 예산서를 작성하려면 사업 대상자와 사업 수혜자에 대한 성별통계 구축이 필수적이다. 그러나 담당자들은 통계자료의 부족으로 상당한 어려움이 있다고 말한다. 2011년도 성인지 예산서는 2008년부터 2010년도까지 해당 사업 대상자와 수혜자의 성별통계를 제시하도록 하고 있지만, 이미 사업이 완료된 2008년도와 2009년도 통계는 당시에 수혜자를 성별로 구분해서 실적 자료를 생산하지 않았기 때문에 통계를 산출하기가 어렵다는 고

충이 많았다.

이게 통계자료를 2008년부터 넣게 되더라구요... 2008년도에 교육받는 사람들에 대한 통계를 안 받아놔요면 지금 잡을 수가 없어요. 아마 대부분이 그랬을 거예요. 2008년 그 당시에는 성인지 안 했기 때문에 통계자료를 안 뽑아냈거든요. 단지 몇 명 왔다. 이거밖에 없지 그걸 가령 전체가 어떻게 여자가 어떻게 남자가 어떻게 수혜자에 대해선 어떻게 이렇게는 안 한다구요. 그러면 뽑을 수가 없어요(재정 7).

성별수혜분석 작성할 때 통계가 없는 경우가 많잖아요. 통계가 없거나 작성하기 어렵거나, 그런 부분에서 담당자들이 상당히 애를 먹는 거죠(재정 15).

현황 작성하는 게 어려운 것 같아요. 남녀 구분해서 예산을 편성하기에 통계도 없는 경우도 있고 그러니까 여성, 남성을 구분해서 몇 년 것 뽑기가... 옛날에는 통계도 없었고(재정 14).

가장 어려웠던 게 통계가 없는 거, 그 다음에 어떻게 성별로 나눠서 최소한 아까 말씀하셨듯이, 2, 3년치 좀 알고서 이런 제도에 맞게끔, 앞으로 작성하는 걸 미리 알고서 준비를 하면 조금 그나마 작성을 떠나서, 정확한 작성이 될 텐데. 그런 게 없다보니까 작성할 때 가장 어려운 것 같구요(사업 16).

영향 분석할 때 자료가 부족하다는 거. 이 자료라 함은 비율을 해야 하니까 모집단이 일반적인 자료가 필요하다는 거죠. 여성의 전체 인프라라든가, 구체적으로 들어가면 기본 자료가 없는 경우가 많기 때문에 새로 그것까지 조사해야 되고(사업 7).

통계가 나올 수 없는 사업도 있는데 안 나온 사업도 억지로 하니까 담당자가 힘들어하는 것 같아요. 그전 통계는, 앞으로 쌓여가겠지만, 지금까지 남녀를 구분하지 않았던 사업까지 넣어서 하다보니까, 원래 정책적 고려가 없었는데 그걸 하다보니까 어려움이 있었고(재정 14).

DB가 되면 사실 사·도의 일자리 사업은 사·도에 보내서 자료를 작성한다 말이에요. 그럼 사·도에서는 남자 몇 명, 여자 몇 명 이런 식으로 만들지 않을 거라는 거죠. 그런 수혜자 대상을 밑에서부터 남녀 구별해서 일자리를 만들더라도 그런 식으로 해야 되는데, 그 자체가 업무가 엄청 많은데 그 일만 하는 게 아니니까. 잘 구축되는 사업 같은 경우는 몰라도 좀 힘들지 않을까(재정 8).

이미 사업이 완료된 시점에서 사업 실적 자료를 성별에 따라 구분하여 새롭게 작성해야 하다보니 통계자료의 정확성이 떨어질 수밖에 없을 것이라는 것이 담당자들의 입장이다.

과거 자료를 하다보니까 실제로 없는 자료를 만들다 보니까 정확성이 있는 자료가 아니에요 (재정 14).

실제와 완전히 다른 통계는 아니지만 작성된 통계치는 사업 실적 원자료에 기초한 것이 아니라 담당자들의 추정에 의한 것이므로 정확한 수혜 실적을 보여주는 것은 힘들 것이라는 것이다.

통계를 정확하게 맞추는 데는 별로 없을 거예요... 물론 허황된 숫자를 입력하진 않았겠죠. 아마 가령 정확한 수치가 아니더라도 어느 정도 유사성이 있는 통계자료를 썼겠지만, 국가통계 같은 경우에 다 나와요. 수혜자 분석 같은 건 많이 차이가 나요... 역으로 예산 이 정도 썼으면 교육생 수가 1,000명 정도겠지 하고 어느 정도 유추해서 잡는 거죠. 10년도부터 계속 그 사업이 들어간다고 했을 때는 어느 정도 수치가 나오겠지만, 제가 그렇게 설명했어요. 안 나오면 그렇게 해라. 실제로 정확하게 산출한 곳은 많지 않을 거예요(재정 7).

통계자료가 안 나오는 수치가 많단 말이에요. 그런 건 어떻게 해야 해요? 컨설턴트 박사님 세 분 오셔서 자문도 했지만... 그런데 제가 봐도... 미흡한 자료들이 많아요... 그 전에 통계가 축적되어 있지 않기 때문에, 통계자료를 구하기 힘들어요... 처음 들어간 사업이 그런 게 많죠. 그래도 한 번 작성했다 이런 사업들은 자료들이 좀 충실하게 나왔는데 새롭게 일자리 사업으로 들어온 사업들은 자료가 좀 미흡하다는 거죠, 제가 봤을 때는(재정 8).

아직 사업 집행 결과가 나오지 않은 2010년도 통계의 경우는 전년도 사업 실적 결과를 그대로 작성하거나, 통계를 작성하지 않은 채 제출하기도 했다.

저희 사업 같은 경우는 저희가 매년 00인력 통계를 내는데, 2009년 통계를 내면 2008년 기준으로 내기 때문에 인원은 2008년이고 2010년 것은 추진이 안 되었기 때문에. 근데 채우긴 채 워야 하니까 2008년 것을 다 냈어요(사업 5).

사실 저희는 통계 없음이라고 넣었거든요. 이런 게 어려움이 있으니까 보완이 되어야 하지 않을까(사업 5).

사업부서에서 부실하게 작성된 자료를 예산 담당자가 직접 임의로 ‘채워 넣은’ 사례도 있었다.

다른 것 같은 경우는 저희 같은 경우는 잡을 때 국가 통계 포털이나 통계청, 이런 데, 다른 데, 결국 인터넷에서 뒤져서 거기서 자료를 뽑아내는 거예요. 우리가 그 당시 만든 자료를 가지고 쓰는 게 아니라. 그래서 사업국에서 들어온 게 그렇게 안 들어온 것도 많구요. 그러면은 제가 임의로 넣어요. 자료는 채워야 하나까. 그게 과연 맞는 건지는 모르겠어요(재정 7).

문제는 성별통계자료 확보의 어려움으로 인해 작성된 부정확한 ‘추정치’에 기반하여 성과목표를 작성하고, 추후에 결산서도 ‘추정치’에 근거하여 평가되어야 한다는 것이다.

자료가 없는 것은 없는 거고. 일단은 추정치로 해서 보통 많이 낼 거예요. 데이터가 없거나 산출이 불가능한 경우 %로 대략적으로 추정치를 내서 하다 보니까 수혜 분석이 추정치가 되면 성과 목표도 추정치가 되고, 추정치 달성 여부가 어떤 큰 의미가 있는지. 의문이 들더라고요(사업 7).

수혜 분석이라든지 이런 부분들이 공식적으로 나와 있는 통계라든지, 신뢰도가 좀 떨어질 수도 있는 그런 결과이기 때문에 나중에 결산이나 이런 부분도 그렇게 따라갈 수 있다는 거죠. 정확한 분석이나 통계가 있으면 모르지만 그렇지 않으면 결과도 마찬가지로 따라갈 수밖에 없는 그런 게 되면. 그런 통계라든지 그걸 분석하거나 관리하는 그런 시스템이 있어야 하지 않을까(재정 15).

이처럼 많은 담당자들이 통계자료 생산의 어려움을 호소했지만, 상당히 적극적으로 성별통계자료를 만든 사례도 없지 않았다.

저희 같은 경우도 원래 대상이 000학과 졸업한 사람들이거든요. 그래서 저희들은 대상을 만들면서 한정을 했어요. XXX 관련 학과가 정해져 있긴 한데, 그 외에도 유사한 학과들, 000학과들도 다 들어올 수 있다 보니까 그래도 가장 모집단이 많은 것이 000학과 하면 우리나라 8대 대학이 있거든요. 000학과가 생긴 지 얼마 안 되었기 때문에. 8개 대학을 조사를 했어요. 그 부분도 대상이 뭐냐면 졸업생이니까 그년도 졸업생을 대상으로 하는 게 아니라 졸업한 사람이면 다 가능하거든요. 누적되거든요. 일정 기간이 점점 지나면 기회가 들어올 가능성이 없고 대부분 들어온 사람들을 분석해보니까 3-4년 이내에 졸업한 사람들이 주로 들어옵니다. 가장 많은 게 그 해 졸업한 사람들입니다. 여차피 누적이 되지만 뒤에는 썰라진다고 생각하니까. 분석을 금년도 졸업한 사람, 작년도 졸업한 사람, 졸업생 수를 기준으로 했어요. 누적이지만, 그 뒤에는 떨어진다고 생각했기 때문에. 분석을 조정했었다는 부분이고. 졸업생도 학교에서 자료를 받는 데 어려웠어요. 통계라는 게 몇 년이 지나야 나오는 건데 바로 2009년, 2010년 작성하다 보니까 바로바로 학교에다가 졸업생 수를 달라고 했는데 대학교는 계절별로 졸업하다 보

니까 2010년 졸업생이 도대체 어떤 것을 하나 해서 그래서 제가 아예 기준을 줬어요. 그 년도 전에 가을학기, 봄 학기 졸업한 사람으로 해서 “그 년도에 졸업한 사람을 무조건 금년도 기준으로 해 주십시오.” 해서 자료를 받아서 작성을 했는데, 졸업생 같은 부분도 그런 문제가 있어서 어렵더라고요. 작성할 때 가장 어려운 작업이었어요(사업 6).

나. 성과지표 설정 및 목표치 산출

성과목표치 설정은 무엇을 성평등으로 볼 것인지를 놓고 컨설턴트와 담당자 간의 이견이 많았던 항목이다. 그러나 사업 수혜자 중 여성의 비중이 높은지, 남성의 비중이 높은지에 따라 담당자들의 입장에는 차이가 있었다.

1) 여성이 수혜자의 다수를 차지하는 사업

여성이 수혜자의 다수를 차지하는 사업 담당자들은 남성 수혜율을 높이는 방식으로 성과목표치를 설정하는 것이 적절하다는 입장인데 비해 컨설턴트는 이러한 방식의 성과목표 설정은 취약한 여성의 지위를 더 열악하게 할 수 있다고 보면서 남성 수혜비율 증가에 반대 의견을 제시했다.

여성 수혜율이 과도하게 높은 거예요. 000 선생님이 말씀하셨듯이 남성을 좀 오히려 높이는 쪽으로 해야 하지 않느냐. 높은데 이유가 있다 이거죠, 현장에서 사업의 특성상 여성을 요구하기 때문에 그런 건데 우리들 어쩌냐. 이런 식이에요. 문제는 성과목표를 지금도 80% 있는데 이걸 어떻게 높이냐 이거죠(컨설턴트 5).

여성이 이미 70% 이상이 되고 있어서 목표치 찾기가 어렵다고. 기존의 지난 여성비율이 증가하는 양 만큼 목표로 잡겠다고, 1% 정도로 그 근거가 미약하지 않냐 하니까... 목표치 잡는 근거 설정하는 데 좀 어려움이 있어서 이미 여성이 많이 들어가 있기 때문에(컨설턴트 4).

저희 같은 경우 000사업(사업명)은 기본적으로 여성 참여율이 높기 때문에 사업에 여성 참여율을 어떻게 해야 되냐. 현재 74%라면 목표치를 어떻게 해야 하는가. 이게 기준이 없으니까. 74%면 상당히 높으니까 줄여야 하나(사업 13).

일부 담당자들은 컨설턴트의 의견을 최대한 수용하여 현 수준을 유지하는 방식으로 성과목표를 작성하기도 했다.

다행히 여성이 높아서 별 말씀은 없긴 하는데 과연 이걸 조금씩 높여 가기에는 무리가 있다는 거죠. 그래서 목표를 현 수준 유지라고 하긴 했는데, 내년에는 어떻게 될지 모르겠어요(사업 10).

여성비율이 87% 되었어요. 여성비율을 50%로 낮출까요? 했더니 그러긴 어려우니까 그냥 현행 유지로 해달라고 하시더라구요(사업 19).

컨설턴트는 여성의 사회경제적으로 열악한 지위로 인해 특정 사업의 수혜자 중 여성의 비율이 높게 나타난 것이므로 여성의 비율을 낮출 것이 아니라 적어도 현 수준을 유지하도록 제안했지만, 그것이 적절한 컨설팅이 아니었다고 보는 담당자들도 적지 않았다.

일괄적으로 여성 수혜 향상이라기보다는 사업 성격에 맞게끔 양성평등을 추구하는 걸 상위에 뒀야 할 것 같구요. 목표설정엔 대한 자율성을 어느 정도 부여할 필요가 있는 것 같습니다. 소폭 상승 이거보다는 실제적으로 그 사업 특성에 맞게끔 현재 만약 남녀 비율이 6:4인데 실제적으로 7:3으로 나왔으면 여성비율을 하향 조절하는 게 맞거든요, 사실은. 근데 그 부분을 현 수준을 유지하라는. 일자리 같은 경우에는 여성들이 열악한 지위에 있기 때문에 이마저도 참여 수준을 낮추면 더 취약한 지위에 처할 수 있으니까 현 상태를 유지해야 한다고 컨설턴트님들이 말씀을 하세요. 물론 그 부분도 있겠지만 사업 특성에 맞게 목표 설정에서 하향 조정하는 것도 인정을 해줘야 한다고 저는 보거든요. 그 부분에 있어서 자율성을 부여할 필요가 있을 것 같습니다(사업 9).

여자들이 남자보다 조금 많아요. 평균 55% 정도가 여자에요. 실질적으로 이 사업을 해보면 지원자도 그렇고 여성이 훨씬 많습니까. 작년 같은 경우도 70%가 여성이 차지했거든요 금년은 65%... 오히려 우리는 목표를 여차피 찾아보니까 최소 여자 비율을 60% 이상을 유지한다는 게 목표가 되는 거예요. 면접을 통해서 지원을 하고 지원자가 많고, 지원 지역을 배려하다보니까 그걸 임의적으로 조절하기도 어렵지만, 실질적으로 저희가 예상할 때 계속 여성비율이 높아지면 족지, 낮아지진 않았거든요. 거꾸로 양성평등을 추진한다면 여성을 조금 줄여야 하는 상황인 거죠(사업 6).

사업지표를 설정하는 데에도 단순히 일자리 사업이어서 성별 구분이 쉬워서 그런 것도 있겠지만, 그 비율을 설정할 때 현상 유지나 상향 조정 그런 것 보다는 사업 특성에 맞게 사업 내에서 개선의 여지가 있는 부분에서는 상향 조정을 해야 되겠지만 그게 어려운 부분에서는 하향 조정이나 이런 것도 인정을 조금 해 줘야 할 것 같구요(사업 10).

이것도 마찬가지로 일단 작성을 하면서 저소득층에 대한 안정적 일자리 차원에서 000(사업명)이 있었어요. 사업 규모가 크진 않은데, 그 경우에는 (저소득층이 대상이기 때문에) 대부분이 여성 근로자예요. 여성 근로자에 대해서 목표치를 설정하게 되면, 성평등이면 여성인력을 줄여

서 남성에 맞춰야 하나, 그건 아니라는 거예요. 사업 목적은 성평등이라고 해놓고, 그러니까 문제가 되는 거죠. 사업의 유형별로 세분화시켜서 목표라든지, 사업 분석하는 양식이라든지, 차별화될 필요성이 있구요(사업 19).

담당자들은 대부분 여성비율이 50% 이상이 되면, ‘성평등’의 차원에서 여성의 비율을 낮추는 것이 옳다고 보고 있었다.

저희 사업은 여성분들이 50%가 넘는 사업이 대부분이에요. 그렇게 따지면 목표를 충족하고 있는 거거든요. 50%가 되는 사업을 늘이는 게 큰 의미가 있는지도 모르겠고. 그런 부분이 성인지 예산에서 요구하는 것과 저희가 추진하는 것을 맞추려면 어려운 부분이 있어요. 그걸 설명드렸는데 어쨌든 결론이 그래도 해야 된다고 말씀하시니까 답답한 부분이 있었죠(사업 8).

저희 사업도 사실은 모집단 같은 걸 보면 여성은 실제적으로 많아요. 5% 다운시켜야 되거든요. 남녀 특성을 맞추려면 5% 다운해야 돼요. 근데 최대한 1%라도 늘이는 걸로 목표를 잡아야 한다 그렇게 말씀하시더라고요. 성평등 차원에서 보면 모집단의 특성에 맞게끔 참여자의 구성비도 맞는 목표가 되어야 되는데 결국은 다른 목표가 되거든요(사업 9).

실제로 여성이 비율이 높은 경우가 있는데, 그러면 여성이 60%인데 여성을 65%로 올리는 게 이상하지 않아요, 느낌이(재정 14).

문제가 뭐냐면 기존의 여성 수혜 비율이 워낙 높고, 남자는 아주 작아요. 그런데 성과목표를 제시하는 게 있더라고요. 그러면 옛날에는 여성에다가 이런 비율이 역전되는 현상이 나타나면서 양성평등으로 바뀌었잖습니까. 그러면 우리 같은 사업은 남성을 올려야 하느냐 하고 그런 식으로 얘기했더니, 근데 사실 그런 취지는 아니지 않습니까. 여기 성격이 맞는데 이걸 또 양성평등이라 해서 남자를 더 채용하고 그런 게 아니다 보니까(사업 14).

저도 이거 내면서 사업 설명자료를 보내서 컨설팅을 받기 위해 메일을 보냈어요. 제일 걱정했던 부분이 지금 현재 작년에 70%였거든요. 저는 성평등 목표를 보내면서 여성비율을 60% 이상으로 하겠다고 오히려 낮춰서 보냈어요... 제가 생각해서 좀 여자가 낮은 부분은 당연히 올려야 되지만 또 너무 차이가 나는 부분은 일단은 조금은 유리하게 나오지만, 그래도 이 정도 선에서 작성하는 게 그게 양성평등 차원에서 오히려 바람직한 게 아닌가(사업 6).

2) 남성 수혜자가 절대적 비중을 차지하는 사업

여성이 높은 비중을 차지하는 사업과 달리 남성이 절대적으로 높은 비중을 차지하는 사업의 경우는 여성 수혜자의 비율을 높이는 것이 현실적으로 불가능하다는 측면에서 어려움이 제기되었다. 건설, 토목, 항공 등 남성 전형적 업종과 관련된 인력 양성이나 교육, 취업지원 사업의 경우 수혜자의 99%가 남성인데 여성이(또는 을) 회피하는 업종이라 여성비율을 늘리는 것은 거의 불가능 하다는 것이다.

여자 000는 아주 극히 드물어요. 그래서 몇 번을 얘기를 했어요. 성인지 사업이라고 하니까 아예 그러고 그냥 한 거죠. 양성이나 그런 거보다 그런 부분들을 좀 연구자분들께서 잘 연구해서 가지고 그런 부분들을 분류를 하지 않아도 어쩔 수 없이 못하는 부분을 제외 대상 이런 걸로 (사업 3).

000(사업명) 같은 경우는 남성 위주라 여성이 1% 미만인 사업이 많기 때문에 마찬가지로 이유로 내년도에는 제발 빼달라고 얘기했어요. 여성인력을 양성하고 싶어도 희망자가 없는데 어떻게 하느냐. 이래서 자기네가 평가에서 마이너스 되는 사업이 있으면 억울하다 이런 작년과 똑같은 불만이었어요... 000사업 같은 경우에는... 거의 99% 남성인력이라 어떻게 해야 하는지 모르겠다고 해서 고민을 많이 했던 사업 중의 하나예요(컨설턴트 4).

성평등 목표가 가장 중요하다고 하면 사실 작성하기 어려운 쪽이 많은 것 같아요. 건설 쪽이나 남자, 여자 수혜 비율이 확연하게 차이가 나는 것에 대해서는 꼭 성평등 목표가 아니라 나중에 성별수혜분석을 통해서 이 사업이 지원했을 때 어느 정도의 효과가 있었나 하는 방법도 좀 있지 않을까 생각합니다(사업 19).

그러나 남성 지배적 업종이 아닌 사업의 경우도 성별과 무관한 능력주의 원칙에 따라 사업 수혜자를 선정하기 때문에 성과목표를 잡는 것은 무리라는 주장도 있다.

성과목표는 예년과 마찬가지로 교과부 같은 경우 특히나 두드러지는 게 개인의 능력과 자격 조건에 의해서 하는 것이기 때문에 성과목표를 잡기 어려워요, 그것이 전형적으로 나오는 케이스입니다(컨설턴트 7).

결과적으로 남성이 다수를 차지하는 사업의 경우는 성과목표도 전년도와 유사한 현상 유지 수준으로 설정하게 된다.

저희 같은 경우는 보니까 남성이 70%이고 여성이 30%인데 연도별로 비슷하게 나가서 그걸 유지하는 쪽으로 썼어요(사업 20).

성과지표를 무조건 성별 비율에 근거하여 설정하는 것은 성평등의 문제를 일종의 제로섬 게임으로 이해하는 전제 하에 있다. 제한된 자원을 놓고 남성과 여성이 대립적 이해관계에 놓이게 되는 것이다.

남성, 여성 그 정도만 생각했는데, 제로섬 게임이. 나중에는 수치를 올려야 하면 100%까지 올려야 하는 건 얘기가 안 되는 거니까. 다른 지표를 논의를 해봐야겠네요(사업 13).

그러나 이러한 인식에는 치명적 오류가 있다. 성불평등의 문제는 여성과 남성이 대립하여 자원을 누가 더 많이 배분 받을 것인지의 문제가 아니며, 성평등은 남성에게 집중된 자원을 여성에게로 직접 분배하자는 것이 아니다. 여성을 배제하는 암묵적인 자원배분 규칙이 작용하고 있는 것은 아닌지를 점검해서 이를 수정하자는 것이며, 이는 궁극적으로 사회정의의 문제에 맞닿아 있는 것이다. 단순히 수량 중심의 균형으로서의 평등에 대한 이해는 정의의 문제를 제로섬 게임으로 축소시키고 물질적 이해관계를 둘러싼 세속화된 ‘성별 전쟁’으로 전락시키는 결과를 가져온다.

이는 해당 사업과 관련된 성불평등 문제에 대한 배경적 지식을 삭제한 채 ‘객관적’으로 보이는 숫자 중심으로 예산서의 내용이 구성된 것에서 기인한다. 남성의 60%에 불과한 임금 수준, 노동시장 내에서의 불안정한 지위, 빈곤층에서 높은 비중을 차지하는 여성들이 저소득층을 대상으로 하는 단기적인 일자리 사업, 특별한 기술을 요하지 않는 단순 노동, 시간제 일자리에 많이 지원하고 수혜자 중 70% 이상 때로는 90% 이상 높은 비중을 차지하는 것은 놀라운 일이 아니다. 이러한 유형의 사업에 여성들이 집중될 수밖에 없는 구조적 현실에 대한 배경적 지식이 전제된다면, 여성들이 90%

이상을 차지한다고 해서 이 사업에 대한 남성 수혜자의 비중을 높이는 방식으로 성과지표를 설정해야 한다는 주장이 제기되기는 어려울 것이다. 이는 오히려 구조화된 경제적 성불평등 문제를 더욱 악화시키는 결과를 가져올 것이기 때문이다. 여성이 처한 현실에 대한 적절한 고려가 있다면 해당 사업의 예산 증액도 고려해 볼 수 있겠지만, 최소한 여성의 비중을 낮추어야 한다는 방식의 대안은 바람직하지 않다.

현실적으로 가능한 것은 여성의 비율이 높은 사업에 대한 성과지표는 성별 비율이 아닌 사업의 질적 수준 제고와 같은 방식으로 방향을 전환해야 할 것이다. 다음의 컨설턴트의 제안은 이와 관련된 적절한 지침이 필요하다는 것이다.

여성비율이 70%가 넘어간 사업은... 이런 사업들에 대한 성과목표를 어떻게 설정할 것인가를 고민하는 것은 합리적이라는 겁니다. 분명히 일자리 사업 중에 도우미 사업 같은 건 여성이 70%-80% 넘어가고 남성 놓고 싶어도 계산할 수 없기 때문에, 그 맥락에서 성인지 예산서가 담당자들로 하여금 어떤 성과목표를 설정하게 해야 하는지에 대한 가이드라인을 주는 것이 좀 더 의미가 있지 않은가. 양적으로 보면 분명히 도달했는데 어떤 방향으로 나아가게 할 것인가 (컨설턴트 6).

3) 성별 비율을 벗어난 성과목표 설정

앞의 두 가지 유형의 사례는 모두 성별수혜분석의 연장선상에서 성별 수혜자 비율의 증감으로 성과목표를 설정하는 과정에서 발생한 어려움들이다. 이에 비해 성별 비율에 고착되지 않고 다양한 방식으로 성과목표를 설정하고자 한 사례들도 있었다.

다음은 남성이 수혜자 중 다수를 차지하고 있고, 여성의 비율 향상이라는 성과목표를 설정할 경우 이를 달성할 가능성이 희박하다고 보아 수혜자 중 남성의 비중이 높기는 하지만, 해당 사업이 대민업무라는 점을 감안하여 남성 대민업무 담당자들의 성평등 인식 전환을 위한 성평등 교육을 목표로 설정한 사례이다.

저희 쪽에서는 포커스를 담당 교육을 받는 비율, 절대적인 비율에 대해서 초점을 나갔었는데 계속 이런 말을 하다가 결국에는... 000분들(사업 수혜자)이 국민들을 대상으로 만나시는 분들 이니까 처리하실 때 그럴 때 인식에 대한 전환을 시키는 게 중요하다, 남성분들에 대해서. 목표를 이 분들에게 성평등 교육을 시키도록 해서 이 분들의 인식을 전환하자 이런 식으로 발전적으로 간 것 같은데, 결국에는 만족스럽게 목표가 잡혔었는데, 무조건적으로 비율로 절대적인 비율로 자연스럽게 흘러가는 걸 이걸 하기 위해서 이렇게 목표를 (설정했어요)(사업 2).

여성의 비율이 낮지만, 여성비율을 증가시킬 수 있는 수단이 별도로 없는 상황에서 여성 졸업생의 취업률 향상을 성과지표로 삼은 사례도 있다.

금년에 처음 들어간 성과목표 이 부분을 예를 들어 여성이 적으면 여성을 늘리겠다 하면 쉬운데, 방법이 없더라고요. 그래서 지금 일자리 창출 사업이기 때문에 이 사업을 한 다음에 취업을 목표로 잡았어요. 잡은 이유는 금년에 졸업한 애들이 70%, 80% 취업을 했거든요... 이 성과를 여성 졸업생 취업률로 잡았어요(사업 6).

수혜자 중 여성이 차지하는 비중이 매우 높은 다음 사업의 경우는 여성 비중을 낮추고 남성 비중을 높이기보다 여성이 많은 일자리의 질적 수준을 개선하는 방향으로 성과지표를 설정했다.

000(사업 수혜자)에게 가사지원을 해주는 서비스였습니다. 일종의 일자리 사업으로 들어갔는데... 여성들이 충분히 많이 있는 사업이었고, 새롭게 여성비율을 상향 조절하는 데 어려움이 있었고, 일자리가 안정화된 거라서. 특히 가사 도우미는 비정규직법의 예외대상이라 2년 단위로 계속 가능한 사업이라 새로운 인력변동이 거의 없는 안정된 일자리여서, 목표치를 세우기 어려워서 이런저런 이야기를 하는 과정에서 저희들이 통상적으로 이야기하는 가사 도우미 일자리는 임금은 그대로 가더라도 일자리의 질을 개선하는 쪽으로 얘기하다가, 유연근무제를 도입하는 게 어떻겠냐. 가사도우미가 40대가 많은데 유연근무를 도입하겠다는 새로운 목표치를 설정한 사례가 있었어요. 이미 예산서 양식상 보면 수혜 분석을 하고 나서 수혜 분석의 결과를 이용해서 높일 것이냐 낮출 것이냐 하는 논리와는 약간 벗어난 창의적인 형태로 목표치를 설정한 사례입니다(컨설턴트 6).

다음의 사례 역시 여성 비중이 높은 사업임에도 불구하고 여성의 비중을 낮추기보다는 일자리의 임금수준을 단계적으로 향상시킴으로써 일자리의

질적 수준을 높이기 위한 성과지표를 설정했다.

여성비율이 90% 가까이 되고요. 그 원인을 나름대로 분석을 해봤더니, 컨설팅도 받고, 이게 단순 계약직이고 이러다 보니까 임시로 20대 잠깐 왔다 가고 이러다 보니까 아무래도 그런 불균형한 상황이 발생하지 않나 하는 분석을 했습니다. 그래서 저희는 목표 비율을 맞추고 하는 것은 사실상 어렵다 왜냐하면 자치 단체에서 각자 자기들이 하나씩 그런 것보다는, 오히려 단계적으로 인건비를 지속적으로 증가시켜주면서 질적인 향상이 있으면 20대 초반으로 국한되어 있는 연령도 30대로 확장될 수 있고 남녀 비율도 좀 맞춰지지 않을까 그렇게 해서 성과목표를 좀 직접적으로 성과목표를 하기보다는 간접적으로 좋게 하는 그런 결로 맞췄습니다. 그런 부분이 어느 정도 되어서 효과가 있다고 하면 다른 쪽으로 성과목표를 잡아서 추진할 계획을 가지고 있습니다(사업 18).

다음의 사례는 양적 균형 달성 이후 성과지표를 변화시켜야 할 필요성을 인식하고 있는 경우이다. 어느 수준에서 양적 균형이 이루어지면, 만족도나 이해도와 같은 방식으로 지표를 바꾸어서 목표치를 설정할 수 있을 것이라는 것이다.

올해 목표치 설정할 때는 수혜 비율로 잡았거든요. 수혜자 비율로 해서 한 3년치 보니까 여성이 한 30%에서 조금씩 올라가더라고요. 그래서 한 50% 이상으로 올리는 걸 앞으로 목표치로 잡을 생각이요 그리고 제 생각은, 결국은 다른 사업들은 다 성격들이 다르겠지만, 저 같은 경우는... 여론조사 해보면 남성에 비해서 여성이 그러한 대처 능력이 없는 상태이기 때문에 수혜 비율을 높이는 방식으로 하는 게 좋다고 생각이 돼서 수혜 비율을 높이는 결로 일차 목표를 잡았구요. 앞으로는 그렇다고 해서 100%로 가는 것은 문제가 있구요. 왜냐하면 남성들도 대처 능력이 있어야 하는 건데 다만 사회구조적으로 남성들은 외적으로 받을 수 있는 기회가 많으니까 수혜율을 여성을 높이는 결로 하고 그 다음 단계에서는 만족도나 이런 쪽으로 수혜 비율보다는 어느 정도 달성이 되면 만족도나 이해도로 지표를 바꿔야겠다는 생각이 듭니다(사업 16).

제가 알기로는 목표치를. 당장 올해 수혜 비율을, 내년도에는 다른 목표로 바꾼다는 게 아니라, 어느 정도 계속 사업이 성인지 예산으로 계속 진행이 될 테니까 앞으로 50% 이상 나올 때까지는 수혜 비율로 해보도록 하고 그 다음 단계에서는 어느 정도 달성이 되었으면 좀 다른 지표로 좀 바꾸는 결로 생각을 하고 있습니다(사업 16).

다. 성과목표의 작성 효과에 대한 부담

성과목표는 지표와 목표치 산출 기준의 모호성으로 인한 작성의 어려움 뿐 아니라 실제 작성된 성과목표를 달성할 수 있는 수단의 부재, 예산이나 정책평가 등의 측면에서 가져올 효과에 대한 부담을 주기도 했다.

1) 목표달성 수단의 부재

담당자들은 일단 성과목표를 작성하게 되면, 이를 달성하기 위한 수단과 노력이 필요한데 성별 비율을 맞추기 위한 의도적인 개입이 가능하지 않다는 측면에서 목표설정에는 한계가 있다고 본다. 해당 조건을 갖춘 사람이 신청하고 지원하는 것이기 때문에 결과는 사전에 인위적으로 통제될 수 있는 것이 아니라 지원자에 달려 있다는 것이다.

일괄적으로 여성, 남성 비율이 맞게끔 목표를 설정하는 데도 한계가 있어요. 그런 부분이 다 세분화되어있는 것이 아니라 사업 성격에 따라서. 저희 사업 같은 경우에는 소비자에게 선택권을 주거든요. 서비스의 선택권을 주기 때문에. 그에 따라서 맞게끔 남성이 될 수도 여성이 될 수도 있거든요(사업 9).

(저희 사업은)... 본인이 신청을 하고 지원하는 사업인데... 누가 어떻게 지원하는지를 모르는데 목표를 어떻게 삼을 것이냐가 가장 문제가 되었었거든요. 그런 사업이 상당히 많았어요. 성과 보면서 목표치를 선정을 하면서 이걸 모르는데 어떻게 설정할 것인가(사업 19).

남자든 여자든 구분하지 않고 고용하고 있는데도 불구하고 남성, 여성을 50대 50으로 최소한 맞춰야 한다고 제시하고 하니까, 가능성이 상당히 희박하거든요. 그게 중앙에서 지역의 000 채용하는 것 같으면 중앙에서 목표를 정해서 할 수 있는데 중앙에서 하지 않고 예산을 배정해 주면 실제 사업은 지자체에서 하는데, 여성 우대해서 뽑으라 하기도 조금 어렵고. 중앙의 의지가 지자체로 흘러가기에 어려운 입장에 있고(사업 17).

목표를 상향 60%, 70% 한다고 해서 저희가 의도적으로 맞출 수 있는 부분이 아니니까 저희는 전년도 수준과 비슷한 수준으로 냈었어요(사업 8).

저희 같은 경우에는 상시에서도 한 군데에서 한꺼번에 채용을 하면 어떻게 비율 조절하는 게 가능한데, 한 명 채용하는 데도 있고, 두 명 하는 채용하는 데도 있고 하는데, 그걸 하기가 곤란하거든요. 그런 부분을 어떻게 조절해야 할지(사업 20).

성과목표가 나중에 어떤 식으로 발전될지는 모르겠는데, 이게 작성하는 입장에서는 좀 조심스러운 게 우리가 상당히 높은 수준을 유지하고 있는데 목표를 어떻게 세우느냐에 따라서 나중에는 목표 자체가 달성 불가능한 문제점이 있구요(사업 14).

여성의 비중이 절반에 못 미치는 사업의 경우도 마찬가지이다. 사업을 시행하는 기관에 사전에 일정한 수의 여성비율을 통보하는 것도 가능하지 않고, 여성이 얼마나 지원을 할 것인지도 사전에 예측할 수가 없다.

올해 여학생들의 비율이 45%인데, 이걸 저희가 일차 서류검사를 하고 실제로 채용은 각 기업에서 하기 때문에 “여성비율을 몇 % 이상 뽑아주세요.”라고 할 수 없어요(사업 3).

결과적으로 남녀 구분해서 보니까... 앞으로는 목표를 올리겠다. 근데 그걸 어떻게 올릴지 방향이 없어요. 지금 현재 30%가 여성이고 남성이 70%인데 앞으로 계획은 그 30%를 올리겠다는 건데, 무얼 올려야 하는지(재정 14).

금년 같은 경우에 44%인데 내년에는 45% 목표를 제시하라고 컨설턴트께서 하라고 하셨더라고요. 안 했습니다. 40%로 오히려 낮췄어요. 보수적으로 할 수 밖에 없는 게. 대부분 마찬가지겠지만은 사람 채용하는 것이니까 어떤 사람을 예측하는 것은 현재에서 불가능하기 때문에 그 정도도 되면 다행스럽지 않겠느냐 하는 차원에서 좀 낮췄습니다... 단순히 여성을 얼마나 채용하는 건, 로또 추첨 당첨하는 것밖에 안 되니까 지표로서의 부담감 같은 그런 생각이 들더라고요. 외부에서 볼 때는 여성 고용을 많이 하는 것만 지표를 한다 그런 이해가 있더라고요. 그래서 제시하긴 했지만 의문이 많이 들더라고요(사업 17).

2) 예산 삭감에 대한 우려

담당자 입장에서 더욱 부담스러운 것은 목표를 달성하지 못했을 경우 불이익이 생길 수도 있다는 불안감이다. 담당자들은 성과목표가 실제 어떤 방식으로 활용되고 있는지에 대한 정보를 갖고 있지 않아 성인지 예산서를 작성하는 데 어려움이 있었다고 말한다.

성과목표를 내년도부터 넣기로 되어 있는데 이게 어떻게 활용되는지 이게 좀 궁금하거든요. 단순히 넣고 마는 건지, 달성되면 어떤 어드밴티지가 있고 몇 % 이상 달성이 미달되었을 때 미흡하면 어떤 불이익이 있는지 이런 것도 없이 그냥 목표만 제출해라 하면 목표치를 잡기가 되게 어려울 것 같거든요. 가능하면 달성 가능한 목표치를 잡으려고 노력하겠지만, 이게 어떻게

활용되는지도 미리 알아야 하지 않냐하는 생각이 듭니다(사업 7).

근데 성인지 예산서에 성과목표치 그런 것 있지 않습니까? 그건 어떤 거하고 연결이 되는 건가요? 보통 목표 하면은 달성하고 연계가 되니까 이게 보면 총리실에서 주관하는 각 부처별로 평가하는 그런 쪽에 연관이 되는 건가요, 이게?(사업 14)

성과목표를 작성할 때 부담스러웠거든요. 과연 내년에 지킬 수 있을까 걱정을 했는데 근데 어떻게 작성해야 하는지는 지침서에 없더라고요. 일단 작성으로만 나오지 성과목표가 앞으로 어떻게 피드백 되고 이것에 대해서 결과치를 언제 상반기가 되는지, 연말에 되는지, 지표랑 부담스러운데 내는데 이걸 어떻게 결과보고서는 어떻게 내고, 불이익 있는지 인센티브가 있는지 활용 여부가 전혀 없어서 이걸 하면서 굉장히 부담스러웠거든요. 이걸 당장에 만드는 거야 공무원 이니까 다 하시는 건데, 이게 앞으로 어떻게 진행되는지 모르고 만드니까. 답답했어요(사업 1).

실제 성과목표 활용에 대한 정확한 정보를 갖고 있지는 않았지만, 성과주의 예산제도에 익숙해진 담당자들은 예산 삭감 등 막연히 부정적으로 활용될 수 있는 가능성으로 인해 커다란 부담감을 가지고 있었다.

성과목표가 들어갔잖아요. 담당자 입장에서는 작년에는 이거 없었는데, 압박이 되요, 점점 하나씩 늘어나니까. 목표가 들어가면... 결산하면 성과 따지게 되어 있거든요. 한 단계 더 나가면 예산 깎는다는 소리가 나올 수 있어요. 그러면 진짜 부담이 되거든요. 그러니까 최근에 국회 쪽도 그렇고 성과를 많이 따지거든요. 이것뿐만 아니라. 상당히 많이 모든 예산을 성과와 연결시키려고 하고 있고 이것도 그 일환으로 아마 나온 것 같아요. 성과를 많이 따지는 것은 사실인데 담당자 입장에서는 그런 부분이 자꾸 부담스러워지는 거죠(사업 15).

갔을 때 교육에서 크게 문제가 된 것 중에 하나가 성과목표를 작성하면 이게 어떻게 작용할 것이냐. 혹시 부정적인 평가로 연결되는 것이 아니냐, 그렇기 때문에 성과목표를 적는 것에 굉장히 우려하는 모습을 보였고(컨설턴트 7).

시행 2년차인데 성과목표를 넣었다가 문제가 되면 저보고 책임질꺼냐고 그러서서... 그 부분에 할 말이 없더라고요(컨설턴트 2).

한 신규사업 담당자는 성별 비율이라는 목표는 사업의 부차적 목표에 불과한데 이와 관련된 목표를 달성하지 못했을 경우 불이익이 생기게 된다면 사업 본래의 목표를 저해하는 결과를 가져올 것이라고 우려한다.

지표에 대한 달성도에 따라 인센티브 얘기도 하셨는데 그건 저도 찬성인데 반대로 불이익을 줬을 때 얘기인데요... 지원자가 적은 상태에서, 결원이 발생할 때 남성분이든 여성분이든 어느 분이든 오셔서 일을 하셨으면 하는데, 만약 이미 남성이 40%를 달성했다고 해서 다른 좋은 분이 있는데 그 분을 제외하는 것은, 그렇게 되면 60%가 안 되고 낮아질 수도 있거든요. 현상 유지를 한다고 사업지표를 낸다고 해도 올해는 60%였지만 내년에는 55%가 될 수도 있고 그런 데에 따른 불이익을 주신다고 하면, 사업 자체의 목표 달성 자체를 할 수가 없어서. 이런 성별 이견 부가적인 효과인데, 그 부가적인 효과를 위해서 원래의 사업 목표를 달성하지 못하게 되면 원래의 사업 성과지표를 저해하게 되는. 원초적인 국가재정의 목표를 저해하는 게 되지 않나 해서, 불이익 자체는 배제해주셨으면 하는 의견이 있습니다(사업 10).

성인지 예산서 작성에서의 어려움은 제도 운영 전반과 관련하여 향후에 보완되어야 하는 지점들을 압축적으로 보여주고 있다. 예산분석의 출발점이 되는 통계자료의 부실은 통계자료를 체계적으로 수집하기 위한 기반이 보다 체계적으로 조성되어야 한다는 것을 의미한다. 통계 작성의 어려움이 집중적으로 나타났던 사업이 올해 처음으로 선정된 사업이라는 점을 감안할 때 별도의 보완적 조치가 병행되면 점차적으로 개선될 여지가 많이 있다고 본다. 자료가 누적되면서 경향성이 드러날 것이고 통계의 정확성과 신뢰도가 높아질 것이기 때문이다.

이에 비해 성과목표와 관련된 난점들은 보다 진지한 검토가 필요하다. 성평등을 무엇을 기준으로 판단해야 할 것인지의 문제가 내포되어 있기 때문이다. 국내외의 많은 전문가들이 한결 같이 지적해 왔듯이, 또한 담당자들도 직관적으로 느끼고 있듯이 단순히 50:50이라는 양적 균형 상태를 성평등으로 정의하는 것은 여성과 남성이 처해 있는 다른 (구조적) 조건을 간과함으로써 오히려 기존의 불평등을 악화시킬 가능성도 없지 않다. 이에 대해서는 VI장에서 다시 논의하게 될 것이다.

성과지표 작성의 효과에 대한 담당자들의 부담감은 성인지 예산서에 포함된 성과지표의 활용 방안에 대한 명료한 설명을 필요로 한다. 담당자들은 재정사업 자율평가 결과의 활용과 성인지 예산서의 성과지표를 연계해서 생각하면서 예산 삭감을 우려하고 있다. 성과지표가 예산의 배분과 체계적으로 연동되지 않는다고 하더라도 성인지 예산서가 국회에 제출되고, 결산서를 통해 평가받는 만큼 목표를 달성하지 못했을 때 국회로부터의 비판과

지적사항에 담당자들은 민감해질 수밖에 없다. 더불어 성불평등의 여지가 있는 사업을 개선하기 위한 노력이 재정적으로, 제도적으로 뒷받침 되지 않는 상황에서 작성된 성과목표는 형식화될 우려가 있다. 목표를 달성할 수 있는 수단이 적절히 선택된 후에야 이에 근거해서 목표치가 설정될 수 있을 것이다.

5. 제도 운영 전반

가. 대상사업 선정 절차

참여자들은 해당 부처 및 담당자와의 협의 절차 없이 일방적으로 대상사업이 통보되었다는 점에 대해 적지 않은 불만을 표출했다. 앞서 본 바와 같이 담당자들은 대상사업 선정기준이 모호했고, 제시된 기준과 무관하게 자신의 사업이 대상사업으로 적절하지 않다는 의견을 다수 가지고 있었음에도 불구하고 이와 관련된 의견을 제시할 기회가 없었다고 했다.

이번에 성인지 예산 기재부랑 여성부에서 대상 리스트를 만들었을 것 아닙니까. 일자리는 다 들어간다는 전제 깔고, 최소한 그래도 스크린을 하시지 않았습니까? 그런 절차 아무런 거 없이... 근데 금년에는 통보하고 더 이상 물어보지 않더라구요(재정 5).

선정기준을 할 때 첨에 선정을 했으면 통보를 받고 부처에서 어느 정도 의견을 조율해서 이게 성인지 예산인지 아닌지 빼고 정말 성인지 가지고 이런 사업들만 제출해 가지고 국회에 나간 단 말이에요... 그런 식으로 하면 안 되죠. 했을 때는 좀 협의를 했으면 좋겠더라고요(재정 8).

미리 애초에 선정대상이라든가, 어떤 절차에 대해서 어떻게 되고, 만약에 이의 절차, 우리 사업을 어떤 절차를 거쳐서 대상사업에서 제외를 할 수 있다던가, 아니면 이게 불합리하다는 걸 얘기할 수 있다든가 하는 게 있었으면(사업 7).

다른 한편 주무부서가 아닌 협조기관을 통해 대상사업 선정에 대한 의견을 제시했던 부처의 경우 논의 과정에서 대상사업에서 제외될 수 있었다는 사례를 제시하면서 오히려 대상사업이 ‘힘의 논리’에 의해 좌우되고 있다는 지적을 하기도 했다.

알려줬더니 난리가 났죠. 기획재정부 문화예산과에서 직접 여성정책연구원에 직접 얘기해봐라 해서 한번 따져라 했더니, 5개에서 오히려 4개로 줄었어요. 아까 말씀하셨던 대로 선정기준이라든가, 그런 게 힘의 논리가 가는 게, 전화한 데는 다 빠졌더라고요. 다 힘 있는 곳은 빠지고 힘없는 데만 들어가 있어요. 성폭력 치료하는 거랑 교도소 교육하는 거밖에 안 들어있어요. 전화하면 다 빼주더라고요. 사업 담당자가 개별적으로 높은 사람한테 전화하면 다 빼주더라고요 (재정 4).

나. 성인지 예산서 작성 일정

성인지 예산서 작성 관련 업무는 각 부처의 예산요구안 작성 및 제출 일정과 동시에 진행되었다. 4월 예산안 편성 지침과 함께 성인지 예산서 작성 지침이 전달된 후 6월 30일에 각 부처 예산 요구안이 기획재정부에 제출되기 전까지 5월말에서 6월까지 성인지 예산서 교육과 컨설팅, 성인지 예산서 작성 일정이 진행되었다. 담당자는 담당 사업 예산 편성으로 인해 업무가 가중되는 시기에 교육과 컨설팅을 받고 별도로 성인지 예산서를 작성하는 등 일정이 촉박하게 진행된다고 보고 있었다. 교육이 5월말에 시작되면서 예산안 편성의 바쁜 일정과 중첩되어 컨설팅을 받고 성인지 예산서를 작성하기에는 시간이 부족했다는 것이다.

저희가 6월말까지 내야 하지 않습니까... 개인적으로는 내년 예산 짜는 게 훨씬 중요하거든요. 성인지 예산은 실제 예산서 어느 정도 윤곽이 나와야 뽑아내는데 시기적으로 마지막에 아주 보름이 바쁜 시점인데. 그러니까 제언을 미리 좀 드리면 내년부터는 컨설팅을 미리 했으면 좋겠어요. 올해가 좀 늦었던 것 같아요. 6월은 좀 늦은 것 같아요. 적어도 5월이나 4월, 교육도 좀 일찍 했으면 좋겠고, 교육도 일찍 하고 하면 컨설팅단과 직접 만나고 그러면 좋을 것 같고, 컨설팅단 저는 활용을 잘 못했는데 그런 시점을 조금 배려해주시면...(사업 15).

저희가 시기가 굉장히 급박했었던 것 같아요. 예산 요구안도 써야 하는 시기였고, 컨설팅트분을 배정받은 것도 6월 중순이었었던 것 같은데. 저희가 컨설팅을 받을만한 시간이 별로 없었던 것 같아요. 나중에 코멘트를 받았는데 저희 쪽에서 늦게 제출한 이유도 있었지만, 검토하시는 데 시간이 꽤 걸리잖아요. 의견을 받고 반영하려다 보니까 시간이 너무 없는 거예요(재정 2).

따라서 성인지 예산서 작성 지원과 관련된 교육과 컨설팅 일정이 예산요구안 작성과 중복되지 않도록 좀 더 빨라지는 것이 좋겠다는 의견이다.

교육 시기가 빨라졌으면 좋겠습니다. 6월 30일에 제출하는데 예산서를, 대부분 5월말이나 6월 초에 교육을 받았거든요(사업 9).

어차피 꼭 되는 거면, 1월 달부터 준비, 짜고 하는 시기가 있기 때문에 그거에 맞춰서 하는 게 좋지 않나. 지금 너무 늦게 해가지고 저희 같은 경우에는 예산서 다 짜서 보냈는데 그 이후에 성인지 해서 보내라고(사업 8).

다. 교육 및 컨설팅

인터뷰 참여자 중 교육 및 컨설팅에 참여했던 담당자가 적어 이와 관련된 논의는 다른 주제에 비해 상대적으로 활발하게 이루어지지 못했다. 소수의 참여자이기는 하지만 내용면에서 성인지 예산서 작성이라는 실무적인 사항에 초점이 맞추어지면서 제도 시행의 의미에 대한 보다 내실 있는 지원이 미흡했다는 지적이 있었다.

교육의 경우 성인지 예산제도 도입의 취지나 의의에 대한 내용에 상대적으로 시간을 적게 배정하여 아쉬움이 있었다는 참여자가 있었다. 제도에 대해 보다 진지하게 알게 되면 보다 적극성을 가지고 업무를 할 수 있었을 것이라는 지적이다.

교육 첫 시간은 개념 같은 거 각국 사례 이런 거 했고 그 다음에 실습해 보고 그랬는데요. 좀 뭐라 그럴까, 성인지 그거에 대해서 개념적으로 좀 더 많은 부분을 해서 아, 이 성인지 예산이 왜 필요하고 어떤 쪽에 의의가 있는지 그런 부분을 더 교육해주시고. 자꾸 많이 하게 되면, 그냥 우리가 하라니까 하는 게 아니라, 무슨 일을 하더라도 의미를 알고 하면 아무래도 적극성이 있지 않겠습니까. 그런 부분에 시간을 더 해 주셨으면(사업 14).

컨설팅을 통한 지원 역시 예산서 양식을 어떻게 채울 것인가, 자료를 어떻게 만들 것인지에 대한 기술적인 부분에 치중하면서 실제 내용면에서 사업을 어떻게 개선해 나가야 할 것인지에 대해서는 조언을 얻지 못했다는 의견도 있었다. 예산서 양식에 맞추어 성별 비율을 어떻게 조정할 것인지의 문제보다는 내용상의 질적 수준을 어떻게 개선할 것인지에 대한 컨설팅이 아쉬웠다는 것이다.

컨설턴트가 와서 어떻게 작성하는 법을 가르칠 것이 아니라 정말 이 사업이 어떻게 나가야 하는 게 맞나, 그걸 컨설팅 해주는 게 맞다고 보거든요. 그러면 예산에 반영하기 쉽고(재정 4).

궁극적으로 양성평등이 목적이라면 그 사업을 추진할 때 어떻게 하면 양성평등 할 수 있는지 이런 부분을 컨설팅 해주고 도와주시고 정책을 잡는 걸 도와주시는 게 반영되는 것이지. 자료를 대상만 많이 만들어서 자료를 컨설팅해서 어떤 결과가 나올 것이라고 생각하지 않거든요. 사업 대상 범위를 축소하더라도 명확하게 결과를 볼 수 있는 사업에 대해서는 실제 사업을 추진하는 단계까지도 컨설팅 해주시고 그런 부분들이 잘 되고 나면 점차 확대하는, 그거 하나 말씀 드리고 싶어요(사업 18).

컨설팅이라는 것은 일단 성인지, 우리가 왜 선정되었고 이런 전반적인 것을 여쭙보고 싶었는데 교수님은 컨설팅이라는 게 성인지 예산서를 잘 쓰기 위한 것 밖에 안 되더라고요. 말씀하신 포인트가 그 사업의 내용을 높여야 한다는 측면에서의 접근이 아니고, 무조건 여자가 적으니까 여자비율을 높여야 한다. 관점은 그 사업이 어떤 사업인지를 보는 게 아니라 무조건 컨설팅의 포인트는 여성 숫자를 높여야 되고 그런 식으로 항상 말씀을, 그렇게 하세요. 말씀하신 것처럼, 사업 내용이 중요한 거거든요. 이 사업이 어떤 사업인데 하다 보니까 그런 식으로 전체를 안 보시고, 여성이 더 받아야 한다, 이런 식으로 설명 논리가 그런 식으로 밖에 안 되기 때문에(사업 8).

컨설팅 자체가 가지는 한계를 지적한 참여자도 있었다. 담당 업무와 자료에 대한 지식은 컨설턴트보다 담당자가 더 많이 가지고 있으므로 컨설턴트가 할 수 있는 역할은 그리 많지 않다는 것이다. 컨설턴트가 직접 통계자료를 만들 수도 없는 일이고, 사업에 대한 이해 역시 담당자가 더 높다고 보기 때문이다.

한계가 있는 것 같아요. 예를 들어서 통계자료가 없는데 만들어달라고 할 수 없는 것이고. 근본적인 문제 해결은 어렵고 다만 기술적으로 어떻게 할 수 있을까 이런 조언을 얻는 거지. 사업 담당자가 봤을 때 어려운 거는 모르시는 분들이 어떻게 알겠어요. 이걸 해봐도 거의 실효성이 없다는 걸 알거든요(사업 7).

그럼에도 불구하고 컨설팅을 통해 의미 있는 제도 개선 방안을 찾게 되었다는 담당자도 있었다. 기계적으로 양적 비율을 높이려고 하기 보다는 내용상으로 제도를 개선해 보고자 했다는 것이다.

저는 남녀비율 이런 게 인위적으로 맞추는 게 무슨 의미가 있나 싶었어요. 지표하면서 컨설팅 교수님과 얘기하면서 납득이 안 되서 저는 지표 만들 때 인위적으로 남녀비율을 맞추는 게 오히려 남녀평등을 역행하는 게 아닌가 싶어요. 인위적인 것 말고 다른 것 없나, 일과 가정 양립을 위해서 유연근무제를 하겠다고 했더니, 이런 생각으로 해서 좀 마음이 개운해지면서 내년 도에는 좀 의미 있는 일을 할 수 있겠구나 싶더라고요(사업 1).

시간에 쫓기면서 업무가 진행되다 보니 직접 대면하여 내실 있는 지원을 받지 못했던 점을 아쉬운 점으로 지적하기도 했다. 이메일을 통해 컨설팅을 받았던 한 참여자는 여건이 된다면 대면해서 컨설팅을 받으면 좀 더 도움이 될 것이라고 보았다.

좋은 얘기 많이 주셨고, 저희도 일정에 쫓기다 보니까 조금 더 일찍 해서 더 많이 받을 수 있었을 텐데 하는 아쉬움도 없지 않아 있었고, 메일로 받다 보니까, 대면해서 이렇게 마주 보는 거랑 차이가 있잖아요. 그쪽에서도 말씀을 하시더라고요. 조금 가까우면 부처에 찾아와서 우리 환경도 좀 보고, 사업 담당자도 같이 마주 보면서 같이 얘기하는 게 좋을 것 같다고 얘기는 하시더라고요. 여건이 된다면 한두 번 정도 만나서 하는 상황이 되었으면 좋겠습니다(재정 2).

대상사업 선정 절차에 대한 담당자들의 불만은 담당자들이 동의하기 어려운 대상사업 선정기준에 대한 불만과 밀접한 관련이 있는 것이 사실이므로 담당자들이 지적했던 바, 성불평등 문제와의 관련성이 뚜렷한 사업을 위주로 선정하게 되면 절차적 문제는 크게 부각되지 않을 수도 있다. 그러나 어떠한 경우라도, 보다 투명하고 체계적인 방식으로 대상사업에 대한 협의가 필요하다고 본다. 교육 및 컨설팅 일정의 문제는 예산 요구안 작성 일정과 중복되지 않도록 조정해 나가는 것이 적절할 것이다. 또한 예산서 작성 지원을 위한 교육과 컨설팅은 실무적인 사항에만 초점을 맞출 것이 아니라 제도에 대한 실질적 이해와 추진역량을 강화하고, 사업 전반의 문제점과 개선방안을 성평등 관점에서 도출해 낼 수 있는 방식으로 내실화되어야 할 것이다.

라. 성인지 예산서의 기능

상당수의 재정 담당자들은 성인지 예산서가 예산사업에 대한 성별 현황 자료에 불과할 뿐 예산의 배분에 아무런 영향을 미치지 못한다는 점을 문제로 지적했다. 성인지 예산제도에 대한 이해를 돕기 위해 널리 이용되는 ‘화장실 사례’를 통해 볼 때, 성인지 예산서는 ‘성인지적으로’ 예산을 투입 하자는 제도로 이해되었지만, 실제 성인지 예산서는 예산 투입과 무관한 방식으로 운영되고 있다는 것이다.

예산을 투입할 때 성인지를 해서 투입하라는 거잖아요. 처음에 작년에 들 때는 쉽게 할 때는 화장실을 짓는 데 여성이 오래 걸리고 하나까 더 많이 짓는다, 이렇게 설명하더라고요. 투입할 때, 화장실 지을 때, 그걸 인식해서 많이 지어야 한다. 예산 투입할 때 그렇게 해서 이해가 되었는데, 일반 예산을 투입할 때 성을 새로 인식해서 투입해야 한다 그런 거잖아요. 근데 성인지 예산 자체로 봐서는 예산을 편성할 때 어떻게 구분해서 고려해야 하는지 그런 게 없고, 일단 현황만 하는 것 같아요. 지금 현재 예산 편성하는 과정에서 여성이나 남성을 고려해서 편성해야 한다 그런 걸로 처음에는 생각했는데 작성하다 보니까 그런 게 아니라 지금 현재 현황을 작성하고 어떻게 앞으로 투입해야 하는지 그런 것은 없는 것 같아요. 지금 내용 자체가(재정 14).

예산집행 결과에 대한 것이지 예산을 통제하자는 것은 아니라는 점에서 성인지 예산서를 왜 작성해야 하는지에 대해 의문이 든다고도 했다. 예산상의 인센티브가 주어지지 않는다면, 제도가 활성화되기 어렵다는 것이다.

그냥 전체적으로 누구나 기회가 되는 것을 처음에 정책적으로 여성을 제한하고 몇 % 이상 할 당제 같이 하는 게 성인지 예산 같은데 지금은 사실 그 예산이 그렇게 없잖아요. 여성 할당 하는 것도 있지만 지금 보편적으로 들어오는 것은 여성, 남성 상관없이 누구나 올 수 있는. 결과적으로 남녀가 그렇게 됐다 그것을 보기 위해서 하는 것 같아요. 결과를 작성하는 건지, 앞으로 예산을 통제하기 위해 하는 것이 아닌 것 같더라고요 내용이... 그러다 보니까 예산서 왜 작성해야 하는지 의문이 많은 것 같아요(재정 14).

심의해서 깎거나 늘여주거나. 특별히 그쪽에 예산이 없어서 증액이 힘들다면 성인지 예산 심의를 별도로 해서 테마적으로 카테고리별로 공통적으로 심의하는 데가 있거든요. 성인지는 그냥 부처에다가 의무만 추가적으로 하는 거고 인센티브나 디센티브가 없으니까, 서로(재정 9).

국정과제나 그런 건... 기재부에서 설명할 때 국정과제라서 더 주고 그러는데, 성인지 예산이라서 더 주고 그런 건 먹히지도 않아요(재정 10).

여성정책기본계획에 있는 사업을 맡고 계신 분이었는데 이렇게 열심히 하면 뭐하냐, 기재부 가면 예산 따기 어렵고 이걸 하면 예산 따는 데 있어서 플러스 되는 걸로 작용해야 하는데 현실은 전혀 그렇지 않고 예산상의 favour를 주고 그런 게 없고. 이런 것들이 강하게 얘기되었습시다(컨설턴트 7).

기획재정부 예산심의 과정에서도 성인지 예산서는 대상이 되지 않는다는 점에서도 성인지 예산서의 실질적 기능에 대한 의문이 제기되었다. 단지 작성하고 제출하는 ‘형식적’ 문서 이상의 것은 아니라는 것이다.

문제는 성인지를 함으로써 이거를 국회에 제출할 때 이걸 예산 편성에서 고려를 하는 건지, 지금까지 하는 것은 작성하고 제출하는 것밖에 없었지 이 자체가, 전체 심의 과정이라 하면, 기재부 심의 과정에서는, 각각 사업별로 이게 성인지 예산이면 여성이 올라간다는 걸 좀 고려해서 심의할 때 좀 한다면 그런 건 없었고 일단 제출하고, 나중에 보고서만 제출했지 활용을 어떻게 하는지 그런 게 사실 감이 안 왔어요. 담당자들도 이걸 작성하는 걸로 생각하지, 이걸 국회에 보고만 하고 그 다음에 어떻게 하는 건지는 모르는 거예요, 지금. 예산서를 작성하는 하나의 부수적인 거고, 작성하는 일밖에 생각 안 하는 거예요. 그니까 왜 작성하는지, 괜히 그냥 예산서의 한 가지로 분석하면 되는지, 왜 이걸 또 따로 하는지(재정 14).

저 같은 경우는, 성인지 예산서라는 부분이 과장님이나 보고할 때 보면, 성인지 예산이 뭐냐 하면 배운 대로 이리이러합니다. 거기까지는 이해하시는데, 그럼 예산서 작성은 뭐하는 거냐, 거기서 제가 할 말이 없더라고요. 제가 작년에 교육 받았을 때는 성인지 예산서 작성하게 되면 결국은 인센티브를 위해서 하는 것은 아니지만, 국회에 제출되고 기재부에서도 보기 때문에 예산 증액에 도움이 될 것 같다고 들었던 것 같은데 결국에는 예산서를 작성했을 때 구체적으로 어떻게 활용되고 어떻게 가는 게, 작성 끝나고 나면 별로 없는 것 같아요(사업 16).

성인지 예산서의 목표치를 달성하려면 부처 내에서는 기획재정부에서든 예산심의 과정에서 고려가 되어야 하는데 사실상 그렇지 못하다는 것이다.

성인지 예산서 작성할 때 결국 목표치를 정하고 그러면 목표치를 달성하려면 예산이 증액이 된다는 거, 아니면 사업 내에서 평등을 실현하기 위해서나 수혜 비율을 조정하기 위해서 사업 내에서 예산이 구조 조정되거나 이래야 되는데, 부처 내에서도 그렇고 기재부에서도 성인지 예

산 관점이 심의할 때 반영이 안 되는 것 같고, 그런 부분이 예산서 작성뿐만 아니라 심의할 때 성인지 예산에 대해서 심의하실 때 심의하시는 분도 이 관점을 받고 일반 예산서를 볼 때 관심을 갖고 검토하는 그런 최소한의 분위기는 되어야 하지 않나(사업 16).

예산실에서 심의를 하는 사업들에 대해서는 다 체크를 하는데, 성인지 같은 경우는 예산실에서 심의하는 것 같지도 않고 자료를 내면 끝나는데, 검토가 어떻게 돼가고 있는지 그런 것도 모르겠고, 예산실에서 심의하면 정부가 심의할 때 자료가 다 바뀌어야 하는데, 그런 걸 예산실에서 제가 봤을 때는 체크를 하는지 안 하는지 잘 모르겠거든요(재정 6).

성인지 대상이라서 더 주는 게 아니라, 그 사업이 더 필요하면 그걸 성인지 대상이라서가 아니라 내부에서 주는 거죠. 필요성 때문에 주는 거지, 성인지 예산이기 때문은 아닌거죠(재정 7).

성인지 예산서의 제한적 기능으로 인해 결국 담당자들은 성인지 예산서에 관심을 갖지 않게 되거나 작성이 부실해질 수밖에 없다고 말한다.

지금 대부분 사업부서도 관심을 안 보여요. 기존의 소관 담당에서 예산 심의를 하면 그 예산으로 끝이지, 이거 내도 끝이거든요. 별도의 예산을 주지 않는다면, 가령 국가 전체 예산에서 5%든 10%든 별도로 성인지 예산으로 떼 주겠다는 이런 것을 주지 않는 한은 누구도 관심을 안 가질 것이라고 봅니다(재정 7).

담당자들이 이걸 목적이라든지, 나중에 어떻게 활용한다든지 그런 게 없이 부수적으로 예산서 덤으로 작성하다보니까... 작성도 부실하게 하고(재정 14).

대부분의 부처에서 성인지 예산서는 의무적으로 작성해서 제출해야 하는 형식적인 문서로 이해되고 있었지만, 유일하게 부처 내 심의과정에서 예산 증액이 이루어진 사례가 있었다. 해당 부처는 재정 담당자가 성인지 예산제도의 취지에 대해 잘 이해하고 있는 경우였다. 담당자는 성인지 예산서에서 제시한 성과목표 달성을 고려하여 예산을 증액하여 요구했고, 이에 대한 재정 담당자의 이해 덕분에 부처 내부 심의를 무사히 통과할 수 있었다고 한다. 그러나 증액이 된 사업에 대해 집중 심의하는 기획재정부 내부 심의에서 예산이 삭감되었다.

저희 부처 내에서 성인지 예산을 담당하시는 예산 파트 담당자분이 저희 실 저희 사업을 부처 내에서 심의하시는 분이시거든요. 그러니까 기재실에서요. 성인지 예산을 총괄이 담당하는데

그 분이 저희 파트를 부처 내에서 심의하시는 분이라서 제 사업 같은 경우에 참 굉장히 긍정적으로 봐주세요. 전체적으로 올해 분위기가 삭감 분위기인데도 이 사업에 대해서는 삭감하지 않고 길게 설명하지 않아도 그런데. 근데 막상 저희는 증액해서 기재부에 들어갔는데 기재부에서는 증액 사업만 보잖아요. 제가 성인지 예산 관점에서 설명을 못한 것도 있지만 아예 그런 부분들이 반영이 안 되고 총액 증액 내역만 보니까(사업 16).

성인지 예산서의 기능에 대한 지적은 제도 운영의 가장 핵심적인 쟁점에 해당되는 사항이다. 현재의 성인지 예산서는 담당자들도 인식하고 있듯이 예산 편성이 끝난 후 사업별 참고자료로 제출되는 것이다. 시기상 예산안 작성 시점에서 동시에 작성하고 제출되지만 사실상 예산과정에 체계적으로 통합된 것은 아니므로 예산 요구에 아무런 영향도 미치지 못한다. 그동안 성인지 예산서가 어떠한 기능을 해야 하는지에 대해서는 직접적인 토론의 주제가 되어 본 적이 없지만 적어도 담당 공무원들은 예산 요구안 참고자료의 기능만을 하게 된다면, 제도가 활성화되기 어려울 것이라고 보고 있는 것은 분명하다. 성불평등 문제에 대한 관심과 문제 해결을 위한 의지가 중요한 것이 사실이기도 하지만, 이는 관심 있는 소수에 불과할 것이며, 성인지 예산제도는 시스템적으로 운영되어야 한다. 자발적인 관심에 의존하기 보다는 자발적인 관심을 제도적 장치를 통해 유인해 나가야 한다.

6. 성인지 예산서 작성의 긍정적 효과

초점집단인터뷰 참여자들 대부분의 의견이 성인지 예산서 작성과 관련된 긍정적 경험 보다는 제도 시행 과정에서의 어려움이나 문제점에 집중되어 있었지만, 긍정적 효과가 전혀 없었던 것은 아니다.

몇몇의 사업 담당자들은 그동안 예산사업을 검토하면서 거의 관심을 갖지 않았던 성별 수혜의 차이에 새롭게 관심을 갖고 시사점을 얻을 수 있는 계기가 되었다고 평가했다. 귀찮고 번거로운 일만은 아닐 수도 있다는 ‘깨달음’을 얻게 되기도 했다.

이건 실무적인 것은 아닌데, 그동안 예산 사업을 검토하면서 성적인 측면에서 본 것은 없었다고 보는데, 이걸 남성, 여성으로 구분, 돈을 쓰는 데 있어서 시각을 새롭게 달리 봤다는 데 상당히 긍정적이지 않냐고(사업 13).

예산을 성별로 한 번 분석해 봤을 때 그 전에 느끼지 못했던 그런 시각에서 볼 수 있는 효과는 있었던 것 같아요(사업 14).

어렵긴 했지만, 성별통계분석을 해보면서 한번 해보니까 재밌네, 이런 시사점이 있을 수도 있겠네 이렇게. 그래서 저는 모든 사업에서 예산 편성하실 때 한 번 성별통계분석을 선행해서 분석을 한 번 해보는 게 어떨까? 그 정도로도 충분히 교육효과가 있지 않을까(사업 1).

사실 저도 여러 가지 사업을 하면서 어떻게 하면 잘 해볼까 하는 생각을 하기에 설문조사도 하고 직접 찾아보기도 하고 다양한 방법으로 의견을 들여다봤습니다만, 이번에 이런 걸 통해서 성별로 분석을 해보고 얼마나 하시고 계신지, 현황도 분석해보고 결과도 보고 그렇게 했습니다. 한 번도 생각해보지 못했던 부분들을 상황을 보면서 사업에 대해서 요런 부분을 고민해서 나은 방향으로 나가야겠다, 새로운 부분을 보게 된 계기가 되었습니다(사업 18).

성인지 예산서 작성하면서... 실태도 파악하게 되고 예산 수혜자가 어떤 성향을 갖고 있고 어떤 식으로 예산을 집행해서 쓰고 있구나, 계기가 되고 공감은 가더라고요. 예산이 여성, 남성 고려를 해서 잘 집행해서 성과가 있었으면 좋겠다는 그런 긍정적인 생각은 하게 되었어요(사업 12).

아까 말씀하신 것처럼, 저희도 사업 몇 개 안 되는데, 성인지 예산이 아니라고 자꾸, 왜 되었는지 모르겠다는 말씀 정말 많이 하셔서, 일단 내용을 가지고 아웃라인 주고 나서 구체적인 데이터를 받는 형식으로 취합을 했었는데, 그러고 나서 교육을 다녀오시더니 아, 성인지 예산 이런 거구나 하면 되는 거구나, 반응이 좀 달라지신 것 같고, 최근에는 좀 달라지신 것 같고 최근에 컨설팅 하시면서 이게 나쁜 것은 아니다, 귀찮은 것은 있지만, 하면 된다고 밀어붙이는 방향으로 그렇게 저희는 했고요(재정 3).

성별수혜분석을 위한 통계를 작성해 보면서 앞으로 사업실적 자료를 취합할 때 성별로 구분해서 받으려고 한다는 담당자도 있었다. 더불어 성인지 예산서뿐 아니라 일반 사업 예산서에도 가능한 한 성별분리통계를 제시할 수 있도록 하는 것이 좋겠다는 제언도 있었다. 이러한 방식으로 통계치가 연도별로 누적되면 성별 차이가 보다 더 잘 드러날 것이고, 이러한 사업들에 대해 성인지 예산서를 작성하도록 하면 더 효과적일 것이라는 의견이었다.

저 같은 경우는 작년부터 해왔으니, 앞으로 사업할 때 그래도 남녀 구분에서의 결과치를 받으려고 하고 그러는데요. 차라리 일반 예산서에 좀 간단한 성별통계에 대한 그런 것들을 모든 사업에 좀 적용할 수 있게끔 표를 만들어서 넣으면 새로운 게 들어가 있으니까 다른 분들도 작성할 때 일반 사업들도 성인지 예산이 아닌 사업들도 아, 이게 왜 들어가지 한번쯤 생각하고, 이게 성인지 예산 때문에 이런 통계표가 모든 사업에 적용이 되는구나 이런 인식이 자발적으로 가질 수 있을 것 같아요. 그게 2, 3년치 통계가 쌓이다 보면, 예를 들면 몰랐었는데, 통계가 쌓이다 보니까 내 사업이 여성 남성 많이 차이가 있구나. 이런 것도 인식 할 수 있을 것 같고, 그 다음 단계로 성인지 예산으로 따로 분석을 해서 예산서를 만들어야 겠다 이런 생각이 나올 수 있을 것 같거든요(사업 16).

비록 성별수혜분석을 통해 발견된 수혜의 성차를 개선하기 위한 방안을 성인지 예산서에 제시하지는 않았지만, 컨설팅을 받으면서 나름대로 제도 개선방안에 대해 고민해 볼 수 있었던 담당자도 있었다.

교육 효과가 있었던 것 같아요. 대부분의 일자리가 여자 분들로 채용이 되다보니까 뭐가 성별 영향이 되거나 성인지 예산이 되는가 몰랐었는데 꼭 그 예산을 나눈다든가, 여성만 채용하는 상황에서 남자를 더 채용하는 게 성별영향평가인가 고민을 했었는데 여성인력이 주로 채용이 되어 있으니까 (컨설턴트가) 그 분들의 근무여건을 개선하는 방향으로 지표를 하면 어떻겠는가 하셔서 도움이 많이 되었던 것 같고, 모든 공무원들이 아직 이런 여성부에서 원하시는 인식이 안 되는 상황에서 컨설팅 과정에서 교육 효과가 있었던 것 같아요. 거기서 저는 의의를 찾았구요(사업 1).

제 생각에 이게 꼭 법이 있기 때문에 작성해야 한다고 생각하시는데, 부내에서도 귀찮아 하는 인식이 있는데, 그런 것을 깰 수 있는 게 있었으면 좋겠어요. 그게 법이라서 한다기보다 이걸 작성하면 효과가 있다는 걸 인식할 수 있게끔. 그래서 귀찮은 게 아니라 꼭 이걸 해 봐야겠다 이런 생각이 들게끔(재정 10).

법률로서 규정되고 있는 성인지 예산서 작성의 성과를 대상사업의 수나 범위, 참여부처, 예산 규모 등 숫자를 통해 평가하는 경향이 일반적이고, 이는 때에 따라서 적절한 것이기도 하다. 그러나 이러한 성과 측정이 놓치고 있는 것이 담당자들의 의식의 점진적 변화이다. 의식의 변화는 쉽게 가시화되지 않고 따라서 성과로 측정하기가 쉽지도 않지만 이를 간과해서는 안 될 것이다. 눈에 보이는 성과도 중요하지만 이에 대한 지나친 강조는 담당

자들의 행동을 규율함으로써 제도 도입의 취지를 저해하는 방식으로 관료화되거나 저항만 유발할 수도 있다. 보이지 않지만 긍정적으로 변화하고 있는 요소들의 가치에도 주목할 필요가 있다.

7. 종합적 논의

지금까지 담당 공무원들의 성인지 예산서 작성 경험을 중심으로 성인지 예산제도 추진 과정 전반에 걸쳐 나타나고 있는 어려움을 살펴보았다. 제도 추진 여건, 대상사업 선정, 성인지 예산서 작성 양식 및 작성 과정 등 예산서 작성 단계별로 제기되는 이슈들을 구분하여 다루었지만, 개선 또는 논의를 필요로 하는 문제의 성격은 크게 세 가지 차원으로 나누어질 수 있을 듯하다.

첫째, 현재 추진되고 있는 성인지 예산제도 운영 방향 또는 성격의 모호성이다. 이것은 다시 두 가지로 구분될 수 있는데, 하나는 성인지 예산서 기능의 모호성이며, 다른 하나는 성인지 예산제도를 통해 해결해 나가고자 하는 성평등 개념의 모호성이다.

성인지 예산서 기능의 모호성은 성과목표 작성의 효과에 대한 담당자들의 ‘궁금증’을 통해 직접적으로 표현되고 있다. 앞서 살펴보았듯이 담당자들은 성과목표가 예산심사 또는 결산 과정에서 어떻게 활용될 것인지에 대한 정보가 적절히 주어지지 않은 상황에 대해 한편으로는 답답함을, 다른 한편으로는 불안감을 가지고 있었다. 국회에 공식적으로 제출되는 서류에 성과목표를 제시한다는 것은 결국에는 어떠한 방식으로든 점검될 수도 있다는 것인데 실제 어떻게 점검될 것인지가 알려져 있지 않기 때문에 어떠한 방식으로 목표치를 설정해야 할지를 판단하기 어려운 상황에 있다. 유사한 불안감은 대상사업 선정에 대한 부담감에서도 나타나고 있다. 대상사업으로 선정되어 성인지 예산서를 제출하고 나면, 이에 대해 기획재정부든, 여성부든, 국회에서든 개선 요구가 있지 않겠느냐는 것이다. 공무원들은 대상사업으로 선정되어 예산서를 작성하고, 성과목표를 제시하는 것의 실질

적 효과에 대해 한편으로는 막연한 부담감을 가지고 있으면서도 다른 한편으로는 성인지 예산서가 형식적·관료적인 성격에 제한되고 있는 현실에 대해 다소 비판적인 입장을 가지고 있었다. 일반예산 요구안과 같은 시기에 작성되면서도 실제 예산 편성에는 아무런 영향도 미치지 않고, 업무 부담만 가중시키고 있다는 것이다. 부처 내에서도 담당자 이외에 관심을 가지는 사람이 없고, 제출한 후에도 부처와 기획재정부 예산심사 과정에서도 전혀 관심의 대상이 되지 못하고 있다는 점을 지적하면서 무조건 작성해서 제출만 하면 되는 형식적인 업무처리 과정으로 인식되는 경향이 있었다.

성평등 개념의 모호성 문제는 성과목표치의 설정 과정에서 확연하게 나타나고 있다. 인터뷰에 참여한 많은 담당자들은 성평등에 기초한 성과목표치는 여성 수혜자와 남성 수혜자의 비율이 50:50이 되도록 하는 것이라고 보고 있었다. 즉 여성 수혜자의 비율이 70%라면, 성과목표치는 여성 수혜자의 비율을 70% 미만으로 설정하는 것이 타당하다고 보고 있는 것이다. 실제 제출된 성인지 예산서에서 이처럼 여성 수혜자의 비율을 낮추어 성과목표를 설정한 사업이 상당수 있다. 이러한 기계적인 양적 균형으로서 성평등 개념과는 다르지만, 대상사업 선정의 부적절성에 대한 논의 과정에서도 공무원들은 특정한 성평등 개념을 가지고 있었다. 대상자 선발 과정에서 성별과 무관하게 동등한 기준을 적용한다면, 즉 기회를 동등하게 제공한다면 그것이 성평등한 상태라는 것이다. 예를 들어 성적, 능력, 소득수준과 같은 기준을 양성 모두에게 공평하게 적용하고 있다면 이것은 이미 평등한 것이다. 다소 차이는 있지만, 대부분의 공무원들이 보편적으로 가지고 있는 성평등에 대한 이러한 개념화 방식은 여성을 사회적으로 더욱 취약하게 하는 결과(전자의 경우)를 가져오거나, 제도 도입의 필요성을 부정(후자의 경우)하는 결과를 가져오게 될 것이다.

성인지 예산서 작성 담당자들의 성평등에 대한 이러한 방식의 ‘해석’은 국가에 의한, 적어도 제도 주관부서에 의한 ‘성평등’의 방향과 내용이 구체적으로 제시되지 못했기 때문이다. 성인지 예산제도는 여성의 사회경제적 지위를 지속적으로 취약하게 하는 구조적 차원의 문제를 재원의 재분배를 통해 해결하기 위한 것이다. 그러나 제도 추진과정 어디에서도 구조화된 성

불평등 문제와 관련된 문제 해결의 방향은 제시되지 않았고, 공무원들은 수혜자 수를 성별로 구분한 도표와 숫자로 된 성과목표만 작성할 것을 요구 받았다. 구조화된 성불평등 문제에 대한 지식이 없는 상태에서 담당자들이 양적 균형 또는 기회의 평등으로서 성평등을 해석하는 것은 자연스러운 결과일 것이다.

첫 번째 문제와 무관하지 않은 두 번째 차원의 문제는 제도의 효과적 추진을 위한 주관부서의 적극적 의지의 취약성이다. 이는 직접적으로는 공무원들의 적극적 관심과 이해의 결여를 통해 드러난다. 담당자들은 한결 같이 자신의 사업이 대상사업으로 선정되지 않기를 원할 뿐 아니라 자신의 사업이 대상사업으로 적절하지 않다고 보고 있다. 대상사업으로 선정되면 인센티브는 없고 오히려 불이익만 생겨날 것이기 때문에 선정되지 않기를 원하며, 자신의 사업은 성별에 따라 차별적 기준을 적용하는 사업이 아니라고 보는 경향이 있다. 성인지 예산제도를 비롯한 성주류화 정책에 대해 어느 국가에서든 공무원들은 대부분 이러한 입장을 가지고 있다. 성주류화 정책은 궁극적으로는 모든 공무원들이 성불평등 문제에 관심을 가지고 자신의 업무와의 관련성에 민감해 지도록 하는 것을 목적으로 하지만, 여성운동가가 될 것을 요구하지는 않는다. 중요한 것은 성불평등 문제에 대한 관심을 자신의 일상적인 ‘업무’로 통합하도록 하는 시스템적 접근이다.

이를 위한 수단 중 하나가 담당자에 대한 교육과 컨설팅이다. 그러나 이는 단순히 성인지 예산서 작성만을 위한 기술적 차원의 업무로 이해되어서는 안 된다. 참여자들이 지적하고 있는 바와 같이 제도의 필요성과 의미에 대한 보다 깊은 이해, 담당 업무를 점진적으로 개선해 나가는 데 필요한 실질적인 지원 과정이 되어야 할 것이다.

더불어 교육이나 컨설팅뿐 아니라 성불평등 문제와 관련된 업무에 우선순위를 부여하고, 이에 따른 재정적·인적 자원이 배분되어야 한다. 부처 내에서 성인지 예산서 작성 업무의 중요성이 인정받을 수 있어야 하고, 기관장의 이해와 관심도 충분해져야 한다. 주관 부서는 단순히 교육과 컨설팅을 넘어서서 이를 가능케 할 수 있는 장치와 요소들이 무엇인지를 보다 적극적으로 고민하고, 시행해 나가야 한다.

세 번째 차원의 문제는 비교적 단순한 것으로, 기술적·절차적 문제이다. 현재의 성인지 예산서 작성 양식은 다양한 성격의 사업에 유연하게 적용하기 힘든 면이 있으므로 점차 사업의 특성을 잘 반영할 수 있도록 다양화되어야 한다. 성인지 예산서 작성 일정의 촉박함의 문제 역시 통계자료 확보, 일반예산안 작성으로 인한 시간적 어려움 등을 고려하여 조절될 필요가 있을 것이다. 성별통계자료의 미구축으로 인한 문제점도 성인지 예산서 작성 대상사업의 범위가 확대되어 가면서 점차로 개선되어 나갈 것으로 보인다.

성인지 예산제도 발전을 위한 각 계의 의견

1. 국회 관계자	131
2. 담당 공무원	137
3. 해외 전문가	147

1. 국회 관계자

가. 쟁점 중심의 대상사업 선정을 통한 예산 심사 쟁점의 형성

국회 간담회 참석자들은 한결같이 성인지 예산 대상사업의 무조건적 확대에 대해 부정적 견해를 가지고 있었다. 정부의 정책 중에서도 성불평등 문제와의 관련성이나 긴급성의 측면에서 우선순위를 부여해서 쟁점 중심으로 대상사업을 선정해야지, 양적 확대를 통한 외양의 확장이 목표가 되어서는 안 된다는 것이다.

195개 사업, 200개 넘는 사업, 대상사업 말씀하셨는데, 이렇게 저인망식으로 사업을 이렇게 하는 것보다는, 올해의 중점을 정해서 뭐 어떤 부의 어떤 분야 뭐를 딱 정해서, 그것을 타겟으로 가면 오히려 그게 반영하고 목표를 설정하기가 쉽지 않겠나. 그런 식으로 해서 조금씩 그 업무 범위나 넓혀 간다면 오히려 그것이 효율적이지 않겠는가, 그런 생각도 좀 들고요(국회 3).

그 중요한 분야를 몇 개, 한 4-5개 정도 카테고리를 나누어 가지고, 그 카테고리에서... 각 분야 별로 그 그룹에서 밑에서 올리는 작업이 저는 여기서 제일 필요하지 않나, 그런 생각이 들어요(국회 8).

사회적으로 파급효과가 있는 사업을 선정해서 왜 대상사업으로 선정되었고, 그 배경적인 요인은 무엇인지, 그리고 이를 위해 당해연도 예산이 어떠한 방향으로 편성되었는지에 대한 설명이 성인지 예산서에 포함되어야 한다고 본다.

올해는 왜 이런 사업이 지정이 되었고, 이 선정 이유가 뭐고 원인 배경이 뭐고, 지금과 같은 시스템으로는 도저히 해결 가능하지 않고 갈수록 사업대상을 확대하는 것 외에는 의미가 없다... 이 중에 어떤 사업에 집중 투자를 해야 낫다, 그것이 효과가 있을 것이다. 성평등도 촉진되고, 이런 게 되어야 이걸 도입한 의미가 있지 않나(국회 4).

정부의 대상사업 선정 이유 및 제안 배경에 대한 설명이 있어야 국회에서 관심을 가지고 방향이 제대로 설정되었는지, 자원배분이 적절한지에 대한 토론을 통해 관심이 생겨나고 제도 도입의 취지가 달성될 수 있을 것이

라고 보는 참석자도 있었다. 국회의원들의 관심이 저조했던 것은 단순히 국회의원들만의 문제는 아니라는 말이다.

기재부나 이런 쪽에서는 대상사업을 많이 넣고 좀 확대시키면 마치 성인지 예산이 확대돼 가는 것처럼 그렇게 하는데. 그게 국회 내에서는 아시다시피, 정치적인 결정이 일어나는 장소잖아요. 그러면 의원들도 어느 정도 이게 정치적인 파급 효과가 있는 질문거리를 만들고 싶어 하고. 그렇기 때문에 사업대상 수 자체가 이 성인지 예산이 정착하는 데 있어서 큰 기능을 한다고 보는 생각하지 않아요. 이게 그 안에 있는 사업들이 어느 정도 파급 있는 그런 사업들을 포함하느냐가 중요한 거지(국회 11).

정말 사회적으로 이슈가 되는 사업 위주로 뭉텅이도 묶어서 이걸 국회에서 논쟁이 필요하다, 해볼만 하구나 하는 매력을 줘야 된다는 거예요. 의원만 탓할 게 아니라 서로 상호관계가 있다고 보는 건데 그래서 나는 지금과 같은 방식으로 가다가는 절대로 질적인 변화는 없을 것이다 (이렇게 생각합니다)(국회 4).

이를 위해서는 예산서 작성 단위가 세부사업 수준으로 제한되어서는 안 된다는 주장도 제기되었다. 일자리, 저출산, 성폭력 예방, 보육 등의 사업은 세부사업 수준의 분석을 통해서는 효과적인 분석이 가능하지 않으므로 분석 단위도 진지하게 제고될 필요가 있다.

사업 개수를 늘리는 데 집착하지 않았으면 좋겠어요. 정말 국민의 삶, 여성의 삶에 큰 영향을 드는 사업. 예를 들면 세부 사업단위가 아니라 일자리면 일자리, 성폭력 방지 사업이면 성폭력 방지 사업, 저출산 대책이면 저출산 대책. 이런 큰 규모로 해서 각 부처의 사업들을 다 분석하고 그 중에 저출산 대책이라면 보육은 얼마, 육아휴직은 얼마 이렇게 되어 있는데, 앞으로는 이쪽에 더 예산이 이동이 돼야 일가족 양립도 가능하고 결과적으로 출산이 높아지고 경제활동도 늘어나고, 이런 식으로 분석이 돼야 의미가 있다고 보지, 이런 틀로 계속 확대하는 건 별로 의미가 없다는 생각이 들고요(국회 4).

또한 여성가족부가 주관하고 있는 성별영향평가와의 연계도 필요하다. 성별영향평가를 이미 수행한 사업 중에서 성평등에 중요한 영향을 미치고 파급효과가 클 것으로 예상되는 사업에 대해 성인지 예산서를 작성하도록 하는 것이 효율적이라는 것이다. 이는 담당 공무원들의 이중적인 부담도 완화시켜주는 효과를 가져 올 것으로 기대된다.

성별영향평가 하잖아요. 작년과 같은 포맷의 성인지 예산서는 공무원 일, 똑같은 사업을 다른 버전으로 보고서를 더 만드는 거거든요. 공무원 피곤하게 하는 스타일인 거예요. 사업대상도 많고 하기 때문에 많은 사람이 달라붙어도 효과는 별로 없는. 따로 가지 말고 한 팀에서, 성별 영향평가 한 사업 중에서 이 중에 여성가족부가 추려내는 거예요, 국민의 삶에 큰 영향을 주겠다, 그리고 양성평등에 큰 영향을 주겠다, 하는 위주로 선정해서. 선정 권한도 있어야 되고. 여가부가 그걸 집중적으로 하는 거예요. 그렇게 하면 성별영향평가 별도로 그대로 하고 성인지 예산 별도로 그대로 가는 낭비성이 아니라 좀 통합시켰으면(국회 4).

나. 성인지 예산서 심사 의무화

국회에서의 성인지 예산서 심사 활성화를 위한 제도적·시스템적 측면에서의 개선이 필요하다는 주장이 있었다. 예산결산특별위원회 심사는 위원장의 권한과 의지에 따라 성인지 예산 소위원회를 설치할 수 있으므로 소위원회에서 보다 집중적으로 다룰 필요가 있다는 것이다.

예결위 심의할 때는 성인지 예산 소위 설치할 수 있어요. 위원장 의지만 있으면 설치할 수 있어요. 왜냐하면 법적으로 되어 있긴 때문에 하긴 하는데 몰라서 문제인 거죠(국회 4).

2009년 8월 신낙균 의원 대표 발의로 국회법 일부개정법률안이 제출되었는데, 이는 성인지 예산서와 결산서를 심도있게 심사하도록 하기 위해 소관 상임위원회의 예비심사보고서와 예산결산특별위원회의 예산안 심사보고서에 성인지 예산서에 대한 (예비)심사보고서를 첨부하도록 하고 있다. 동 법안이 통과되어 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회의 (예비)심사보고서 제출이 의무화될 필요가 있다고 보는 참여자도 있었다.

그게 통과가 되면 제도화 되는 것이기 때문에. 국회에서 더 심도 있게 될 거고 별도로 내야 하는 것이니까 일단은 결국에는 예결위 가서 하는 것이기 때문에 성인지 예산 소위도 구성해서. 예전의 강봉균 위원장 시절에 성인지 예산 소위까지는 아니지만 TF를 구성해서 국가재정법 개정할 때 관여했었던. 위원장의 의지만 있으면 되요(국회 4).

반면 다른 첨부서류들도 많은데 특별히 성인지 예산서만 보고서를 제출하도록 하는 주장에 대한 비판적 여론을 염두에 둔 다른 참석자는 별도로 성인지 예산서 (예비)심사보고서를 제출하도록 할 것이 아니라 일반 예산안 (예비)심사보고서에 포함되도록 하는 것이 더 낫다는 의견을 제시하기도 했다.

성인지 예산이 부속서 같이 제출되고 있잖아요. 그렇기 때문에 차라리 항상 젠더나 여성문제를 하면 그것만 수혜 받는 것처럼 되는 건 별로 안 좋다고 생각해요. 되지도 않고, 차라리 보고서로 제출되는 그런 부분들이 정리하는 단계로 제출되잖아요. 그렇게 하지 말고 그 보고서가 제대로 예산에 반영되고 성과에 반영되고 이런 걸 검토보고서에 다 들어가도록 추진하거나, 소위도 마찬가지예요. 성인지 예산 소위 만들자 하면 안 될 것이 뻔한 거예요, 똑같은 논리로. 특별 예산소위 해서 총괄해서 하는 소위를 만들거나 그걸 국회법 다시 개정안을 만들거나 해야 해요. 해보니까 그런 건 벽에 부딪히더라고요(국회 7).

성인지 예산서에 대한 심사 결과를 어떠한 방식으로 제출하든 참여자들은 소위원회를 구성해서 결과를 의무적으로 보고하도록 하는 절차가 필요하다는 데 대체로 동의했다. 의원 개인의 성향과 관심에만 의존하는 현재와 같은 방식의 심사를 통해서 성인지 예산제도 도입의 취지가 충분히 실현되기 어려울 것이라는 문제인식이 공유되고 있다.

다. 예산심사 지원 담당자 교육 및 분석 지원

국회의원뿐 아니라 예산심사를 지원하는 다양한 구성원들의 성인지 예산제도에 대한 이해와 관심을 제고하기 위한 프로그램이나 지원 또한 강조되었다.

성인지 예산서에 대한 국회의 보고서들 중에도 적절하지 않은 분석 내용들이 있었던 것이 사실인데, 이는 제도에 대한 이해 부족의 결과이다. 국회 참석자들은 제출된 성인지 예산서를 분석하고, 심사하기 위해서는 문제를 발견할 수 있는 능력, 즉 ‘성인지력’이 필요한데 모두가 이를 갖추고 있지는 못한 상황을 지적했다.

저는 봤는데 잘못 분석된 게 있었어요. 그래서 잘못된 것 같다고 다시 리뷰를 해 줬거든요. 그렇게 하려면 내가 성인지력이 있어서, 눈이 있는 사람만 볼 수 있는 거예요. 그거에도 관심이 없는 사람은 아예 안 보죠. 나왔는지도 모르죠(국회 7).

따라서 예산심의, 결산심의, 국정감사 등의 시기에 의정연수원에서 실시하는 교육 프로그램에 성인지력 향상 교육, 성인지 예산서에 대한 교육이 필수 포함될 필요가 있다고 제안했다.

성인지 예산뿐만 아니라 모든 부분에서 심의를 하고 그럴 때, 그 분야에 대한 문제의식이 없으면 그걸 볼 수가 없어요. 이게 무슨 성인지 예산인지 이게 무슨 남녀차별인지 볼 수 있는 눈이 안 생기잖아요. 문제의식을 기르기 위한 교육이 있어야겠다는 생각이 들어요... 예산 심의할 때, 결산 심의할 때, 국정감사할 때, 의정연수원에서 교육해요... 그때 성인지 향상을 위한 교육을 꼭 포함하도록. 이게 있어야지 그걸 볼 수 있잖아요. 이것 꼭 집어 놓도록...(국회 7).

그러나 일회적인 교육은 단순히 실무적인 수준에서 이루어질 가능성이 높고, 따라서 한계가 있을 수밖에 없다. 교육은 지속적으로 이루어질 필요가 있지만, 여의치 않다면 성인지 의원 포럼 같은 연구단체를 만들어 일상적인 관심과 문제의식을 확산시켜 나갈 필요도 있다.

국회 내에 성인지 교육을 할 수 있는... 근데 (한두 번 하고 마는) 그거 가지고는 될 수 있는 부분이 아니라... 그건 아주 실무적으로 디테일하게 하는 거지만, 그건 실무적으로 알았다고 성인지 예산에 대해서 심의할 수 있는 시각이 생기는 거 아니거든요. 기본적으로 그런 것에 대한 교육을 할 수 있는 것이 국회 내에 만들면 좋겠지만 그게 안 된다 그러면, 성인지 의원포럼 연구단체 같은 걸 만들어서 일상적으로 문제제기를 하면서 확산시켜나가면 어떨까(국회 7).

이러한 국회 자체의 노력뿐 아니라 성인지 예산제도에 대한 전문성을 가지고 있는 전문가들의 적극적인 지원도 요구했다.

연구원이나 이런데서... 따로 계획을 세워서 미진한 점을 짚어 주신다거나 하는 이런 자체적인 노력이 좀 있어야 하지 않겠어요? 그냥 저절로 하는 건 아니고, 성인지 예산이라는 게 모르는 사람은 안 보이는 거잖아요. 이게 또 하나의 진입장벽인데, 그런 한계에서는 어쩔 수 없는 측

면이 있죠. 외부의 전문가들께서 여러 가지로 작업을 하시는 것 말고는 지금은 방법은 없는 것 같고(국회 9).

성인지 예산서나 일반 예산에 대한 성인지적 분석을 해야겠다는 의지가 있다고 하더라도 어떠한 방식으로 접근하고 분석해야 할지가 막연했다는 참석자도 있다. 의지는 있으나 방법을 알지 못하는 국회의 심사지원 업무 담당자들을 위한 전문가들의 지원이 필요하다는 주장이다.

분석된, 완료된 것은 아니라 할지라도 매뉴얼은 좀 있었으면 좋겠다는... 부처별로 예산 담당하는 분들이 그런 감수성이 있어서 분석하지 않는 한은 이 작성된 틀에 맞추어서 제출할 수밖에 없는데. 그 틀 안에서는 답을 수 있는 게 대단히 한계가 있겠다... 하고 싶은 곳은 적어도 할 수 있게끔, 저희도... 모든 사업을 한번 해보고 싶었거든요. 그 정도는 해볼 만 할 것 같아서. 그렇게 하면 원래 저희가 예상했던, 의도하지 않았는데 여성들에게 악영향을 미치는 그런 사업들, 성별영향평가를 했을 때에만 알 수 있는 그런 걸, 몇 년짜리가 축적 되면 그게 방향을 잡는 데 좋지 않을까. 그런 걸 하고 싶었는데 그렇게 하기엔 기존 지침 이런, 할 수 있는 틀이 없어서 하나씩 검토하려고 하니까 너무 어렵더라고요. 그게 연구원에서 그런 걸 하셨으면, 좀 종합적인 이렇게 하면 좋겠다는 걸 제시해주시면 그걸 가지고... 그 사업들에 맞춰서 한 번 해 보고... 활용할 수 있는 기본 틀이 있으면 어떨까(국회 1).

라. 시민사회의 적극적 활동 및 전문가의 역할

시민사회의 역할에 대한 필요성도 제기되었다. 시민단체, 특히 성인지 예산제도의 도입에서 중요한 역할을 담당했던 여성단체들이 예산심사 시기에 국회의원을 대상으로 로비활동을 하거나 관심을 촉구하는 활동을 벌여 나가야 한다는 것이다.

여성 시민단체라든지 이런 데가 클 것 같아요. 그쪽에서 국회의원 30, 40명 딱 정해놓고 의원실 정해놓고 찾아가서 “이거 안하면 큰일 납니다” 하시면 아마 몇 분씩은 더 질의를 하실 걸요. 요즘 같은 상황에서는, 시민사회 역량도 대단히 중요하다고 생각합니다. 국회에서의 제도 면에서의 논의뿐만 아니라 예산이라는 것 자체가 모든 걸 제도로 돌릴 수 없기 때문에(국회 9).

그러나 다른 한편 시민사회의 취약한 기반을 고려하여 연구자와 같은 전문가들이 콘텐츠를 제공해 줄 필요가 있다는 의견도 있었다.

시민사회에 콘텐츠를 제공해 주시는 게 전문가들의 역할이라고 생각하는 겁니다. 여성 쪽 같은 경우는 예산이나 재정 같은 경우는 없으니까 연구원이 그런 걸 가지고 계시니까 그걸 좀 연결 해주셨으면 하는 겁니다(국회 9).

그 밖에 국회의원, 일반 국민을 대상으로 한 다각도의 홍보도 필요하다는 제안이 있었다. 예산심사 기간 동안 국회의원을 대상으로 한 메일링 서비스나 일반 국민을 대상으로 한 공익광고 활동 등을 통해 국회와 시민의 관심을 이끌어 낼 수 있어야 한다는 것이다.

메일링 서비스 하세요. 국회의원 299명한테, 보좌관들한테. 다 성인지 예산 팀에서 나오는 자료나 그런 것들을 눈에 띄게, 쉽게 해가지고... 이거 놓치시면 어찌고저찌고 이렇게 교육을 재밌게 하듯이 계속 한번 보내보세요. 그러면 안 들어오는 것보다 나중에 막상 하려고 보면 그런 자료들을 참고할 수도 있고, 성인지 예산 의정지기단 같은 것도 한번 만들어서 사업의 일환으로 한번 해보세요. 그 사람들을 통해서 모니터도 계속 하고 할 수 있으니까(국회 7).

그래서 가장 대중적으로 가야 한다면, 홍보대사도 하고 연극을 만들어야. 뭐를 홍보할 때 기본으로 대중과 소통할 수 있는 뭔가의 수단과 장치를 할 때 그런 걸 하잖아요. 연극을 만들고 공익광고도 쉽게 만들고 국민 생활과 직결해서 성주류화가 뭐라는 것을 알리는, 정책 알리는. 국민 속으로 이제 들어가서. 그래야 시민단체에서 문제제기하고, 예산 반영하고 그러는 거 아닙니까. 관심도 없는데 국회의원들한테 아무리 설명해도 우리끼리 안다고 해서 국민이 제기하는 것도 아닌데 누가 알아서 그렇게 해줘요(국회 7).

2. 담당 공무원

가. 대상사업의 타당성 제고

1) 명확한 대상사업 선정기준 마련

공무원 인터뷰에서 가장 지적이 많았던 대상사업 선정기준과 관련해서는

단시간 내에 많은 사업을 대상으로 하거나, 무조건 몇 개 이상의 사업을 부처에 의무적으로 할당하기보다는 실제 분석의 필요성이 분명해서 담당자들이 동의할 수 있는 사업을 중심으로 하는 것이 바람직하다는 제안이 많았다.

제도 발전이라고 하면, 모든 사업으로 확대시켜서 한다고 하는데, 실제 그렇게 했을 때 얼마나 효과가 있을지 참 의문시 돼요. 실제로 양성평등을 목표로 달성하는 데 모든 사업에 얼마나 많은 사람들이 거기에 매달려서 하는 그거에 비해서 실제 효과는 그렇게 많이 나올 것 같지 않을 것 같은데. 정말 모든 사업으로 해야 하는 건지. 실제 필요한 사업만 얼마 안 될 텐데 중점적으로 하는 게 낫지 않을까 하는 생각이 듭니다(사업 20).

(대상사업이) 너무 없으니까 이 사업은 살렸으면 좋겠다, 이런 논리는 없었으면 좋겠어요. 왜냐하면... 이 사업은 이런 사유로 인해서 꼭 여성 목표 채용 비율이라든지 여성 인권 신장을 위해서 필요하다는 논리가 없는 상태에서 단순히 일자리, 처음에는 일자리 사업으로 분류되어서 들어갔다가... 사업 수 감안해서 3개 정도, 이런 식으로 들어가는 경우가 있으니까, 먼저 대상사업 선정의 적정성을 검토하고, 그 다음에 누구도 반론을 제기하지 못한 논리가 선다면 그걸 가지고 인센티브를 주든가, 심의를 했으면 좋겠어요(재정 9).

성인지 예산 자체를 모든 사업을 대상으로 할 게 아니라 특화되어서. 선정 과정에서 실질적으로 성을 인지해서 할 사업을 선정할 때, 사업 개발 각각의 사업 개발로 해서 특화해서 성인지 예산을 특화해서 만들었으면 좋겠습니다. 모든 사업을 대상으로 할 게 아니라(재정 14).

조금 더 고민해서 커다란 비전과 목표에 맞는 어떤 좀 다른, 단지 수치가 나오기 때문에 이 사업이 해당된다가 아니라 목표에 맞기 때문에 한다는 기준이라는 걸 다시 한 번 재설정하는 고민이 필요할 것 같아요. 의미 없는 사업은 제외하고요. 여기 보면 이렇게 있는데 의미가 있는 걸로 그렇게 될 수 있게 목표와 부합하는 방향으로 했으면 좋겠습니다(재정 7).

담당자들은 어떤 사업이 대상사업으로 적절한지에 대해 일반화할 수 있는 보편적인 기준을 제시하지는 못했지만, 여성의 수혜가 특히 취약한 사업, 또는 여성이 상대적으로 불리해 보이는 사업, 여성의 비중이 30% 이하인 사업 등 성평등의 관점에서 다소 문제의 소지가 있어 보이는 사업을 위주로 대상사업을 선정하는 것이 적절할 것이라고 제안했다.

정책적으로 고려해야 할 사업을 선정하는 게 굉장히 어렵잖아요. 근데 남녀를 각각 고려해서 모든 사업이 다 들어가 버리면 어려운데, 이게 좀 취약하다는, 비중이 한 쪽으로 치우쳤든지 그런 것만 선정해서... 많이 넓힐 필요 없이 진짜 실효성 있는 것만 사업을 하자는 거죠(재정 14).

선정 자체는 실제로 불평등하다든지 여성이 약하다든지 이런 부분에 대해서는 선정을 엄선한다든지 하는 부분이 필요하고... 그런 약한 부분까지 관련이 되면서 여성 관련 세부사업이 나올 수 있도록 그렇게 해야 한다는 거죠. 숫자는 좀 줄이고 좁게 하되, 그런 부분 관리가 필요하고 (재정 15).

일자리 창출 사업이 당연히 여성차별이 금지되어야 하는 것은 틀림없는데, 국가에서 돈 들여서 하는데 차별하면 안 되니까. 저한테도 기본적으로 일자리 창출 사업 중에서 여성이 30% 이하인 사업을 대상으로 하든지, 그런 식으로 기준을 정해서, 거기 덧붙여서 노력으로 해서 개선의 여지가 없는 사업들이 있어요. 남성만 뽑을 수밖에 없는 특성 있는 사업을 제외한, 그런 기준으로 선정해서 집중으로 관리하는 게 더 효율적이지 않을까... 전체 사업이 다 필요한지는 모르겠지만 우선 여성이 불리한 사업들을 대상사업으로 선정하고(사업 6).

대상사업 선정할 때 그런 부분까지 한번 이차적인 사업 효과까지 파악하려면 할 수는 있겠지요. 그렇지만 현행 단계에서는 여성인력에 대한 고용비율이라든지 이런 게 주로 인식이 되고 있기 때문에 사후에 그 부분까지 파악이 되고 분석이 되면 모를까, 현 단계에서는 그것보다는 명확하게 파악되는 사업 위주로 선정해서 그 사업 자체를 발전시키는 방향이 낫지 않나(사업 19).

수혜자의 성비가 거의 비슷하거나, 여성의 비율이 높은 사업은 제외하는 것이 타당하다는 주장도 있었다. 앞서 성과목표 작성과 관련하여 제기되었던 많은 지적사항들을 고려해 볼 때, 일면 타당한 것으로 보인다.

자료 받아보니까 50대 50인데, 60%로 되는 그런 기업도 있거든요. 그러면 그런 사업이나 기관은 이미 달성되었으니까 대상 사업에서 제외가 된다는 거 그런 명확한 기준이 있어야 할 것 같습니다(사업 8).

여성 차별과 관계없이 일반적으로 남녀가 비슷하게 나간다면 그런 사업 자체를 여기다가 집어 넣어서 한다는 것은 큰 의미가 없을 것 같아요(사업 6).

이러한 기준에 부합하는, 즉 성평등의 관점에서 볼 때 문제의 소지가 있는 것이 분명하다고 판단되는 사업을 대상으로 성인지 예산서를 작성하도록 하고, 이에 대해 심의절차를 거쳐 인센티브를 주는 방식으로 제도를 추진해 나가는 것이 바람직할 것이라고 본다.

대상사업 선정의 공정성이 가장 중요한 거 같구요. 누구도 반론을 제기하지 못하게 여성부든

정책연구원 쪽에서 이 사업은 이리이러하기 때문에 꼭 필요하다고 부처에 설득할 수 있는 논리가 되는 사업들만 선정해서 심의를 하든 인센티브를 주든, 가는 게 좋을 것 같아요(재정 9).

여성가족부에서 개념을 빨리 정리할 필요가 있어요. 한국 사회에서 뭐가 문제인지. 거기에 맞춰서 이런 사업 아이템이 있는지 없는지 접근할 필요가 있다는 거죠. 그래서 예산을 반영해서 기재부 요청하면 예산 심의할 때 성인지 예산에서 별도의 예산 심의를 해서 반영해 줘야 한다는 겁니다. 그렇지 않으면 이 제도가 그렇게 썩 의미 있는 제도로 정착되기는 힘들지 않을까 그런 생각을 합니다(재정 5).

다른 한편 예산 규모가 큰 사업을 위주로 선정할 필요가 있다는 의견도 있었다. 부처에 자율적으로 대상사업 선정을 맡길 경우 형식적으로 대응하기 쉬우므로 사업의 중요도를 보여주는 예산 규모가 큰 중요한 사업을 분석하도록 하는 것이 타당할 것이라고 본다.

별로 중요하지도 않는 사업을 계속 하실 게 아니라 3년 정도 주기로 두시고, 환류가 제대로 되었다는 걸 확인하시고 넘어가고, 그 다음에 그 부처 다른 사업을 컨설팅을 해 주시고, 그렇게 해서 그 부처의 모든 사업을 컨설팅을 받게 한다면 좋지 않을까. 거기서 또 좋은 것은 참고하실 만한 것은, 부처별로 젤 포장하기 쉽고, 제출하기 쉬운 걸로 선택하시거든요, 아니면 힘없는 부서에 맡기다던가. 그렇게 못하도록 하시는 방법은, 그 부처에서 가장 큰 예산을 하도록 하는 게 중요한 것 같아요. 모든 사업이 다 이런 입장에서 한 번쯤 바라 볼 수 있거든요. 그렇게 할 수 있게끔 기회를 주시면 시간이 많지 않으니까 예산 규모가 큰 사업부터 했으면 좋겠다. 저희는 사실 100억밖에 안 되는 사업인데, 더 큰 사업을 했으면 더 효과적이지 않았을까 그런 생각을 했습니다(사업 1).

나아가 대상사업 선정 기준을 보다 명확히 해서 시행령에 이를 규정하도록 해야 한다는 제안도 있었다.

모든 부분을 다 성인지 예산 대상사업으로 잡을 것이 아니라, 이게 사실 근거가 법령이잖아요. 법령에 근거해서 제출하도록 되어 있으니까. 이게 다 공무원들이 다 제출하라면 제출하고 분석하라면 분석하고 하는 건데. 국가재정법 시행령 제 9조에 보시면 성인지 예산서 내용이 있고 그 밑에 대상사업 관련해서 장이 작성한다고 되어 있잖아요. 그러니까 기준이 법령도 기준이 모호한데다가 거기다가 또 기준을 또 제시해 놔어요. 그 부분은 좀 강제할 수 있는 걸로 바꾼다든지 결정을 지어주면은 진행이 좀 더 순조롭게 되지 않을까... 그렇죠. 우리가 처음에 선정 기준, 당시 기준도 모호한데, 시행령도 그 기준에 의해서 대상사업 중에서 이렇게... 물론 선정

할 때는 국방부에서 대상사업이 아닌데 포함 되었다든지 그런 부분이 고려될 수 있도록 엄선해야 하는 거죠. 그러면 불만도 줄어들 거고 사업 담당자들도 자기가 해당되니까 조금 더 귀찮거나 힘들거나 이런 의미가 아니죠. 당연히 해야 하는 그런 게 되니까. 시행령을 좀 확실히 했으면 좋겠습니다(재정 15).

2) 대상사업 선정 전 사전 조사 및 준비

담당자들은 앞서 제안한 바와 같은 기준, 성불평등과 관련하여 중요한 문제를 가지고 있는 사업이라는 기준에 특정 사업이 부합하는지에 대한 판단은 쉽게 피상적으로 내려질 것이 아니라 면밀한 사전 조사와 분석을 통해 이루어져야 한다고 보았다. 이러한 절차를 거쳐 대상사업이 선정되어야 담당자들에 대한 설득력이 높아질 것이고, 예산서가 보다 내실 있게 만들어질 수 있을 것이다.

일자리 사업도 좋고 뭐든 사업도 좋지만 실질적으로 선행조사가 되었으면 좋겠어요. 지금 어떤 부처의 어떤 사업, 어떤 정책이 여성의 인권이든, 여성의 남성에 대한 열악한 시점이든, 이런 것에 대한 것을 조사한 다음에 그것의 원인이 무엇인지를. 예를 들면, 법무부 재소자 관련된 경찰서나 이런 데 여성 화장실이 부족하다 그런 게 있으면 그런 선행조사가 돼서 그 사업이 무엇이냐 이렇게 역으로 나왔으면 좋겠어요. 부처에서 “이 사업이 일자리 사업에, 이 사업이 여성정책기본 사업에 있으니까 해라”가 아니라, 이런 열악한 상황이 있으니까 그럼 역으로 돌아와서 “그 사업이 이 사업이다. 그러니까 성인지 한번 작성 해보자” 하는 역발상이 필요한 것 같아요(재정 9).

무엇보다도 사전조사는 분석에 필요한 통계자료를 점진적으로 갖추어 나가도록 함으로써 예산서 작성 과정에서 일차적으로 부딪히게 되는 통계 부족의 문제를 사전에 해결할 수 있는 장치로서 기능하게 될 것이다.

대상사업 선정 되었을 때 통계 자료가 부족한 경우가 많은데, 처음에 애초에 대상사업을 선정할 때 먼저 분석을 해서 사업을 먼저 걸러내는 게 필요할 것 같아요. 아예 성별분석 자체가 불가능한 경우는 제외를 시키는 게 맞을 것 같고요. 그런 식으로 조금 분류를 해 줬으면 좋을 것 같습니다. 그런 것들이 예산서 작성할 때 추정치가 아니라 일반적인 정확한 통계치가 나오고 그걸 가지고 대상 사업 담당자나 다른 결정권자들이 봤을 때 예산서를 봤을 때 논리적이고 좀 완결성이 있다고 느껴지면 아무래도 인식도 높아질 것 같고요. 그래서 일단 선행되는 작업이 먼저 필요할 것 같습니다(사업 7).

근본적인 문제가 이게 분석을 시작할 때 사업에 대한 전체 분석이 없었던 거예요... 보통 올해 예산 편성하려면 작년 가을부터 분석해서 초안이 나와야 되거든요. 나와서 의견 피드백 되고 교환되어야 되는데, 그 절차가 없으니까. 저도 이 사업을 3월 달에 와서 맡았는데 자료가 없어요. 보통 이런 거 하면 장기간 동안 하면 자료가 있는데 아무것도 없어요(사업 9).

작년에 처음 신년도 자료 편성할 때 자료를 만들었습니다. 저도 인제 인력지원, 인건비를 만들었는데 갑자기 어느 날 대상사업이라는 겁니다. 아니다 그랬더니 맞다는 겁니다. 갑자기 전국에 예산을 지원한 곳에 남녀 비율을 해서 달라 이렇게 했습니다. 그건 아닌 것 같습니다. 왜냐하면 미리 1년, 2년 전에 대상사업 선정을 하고 그 다음에 결과, 추진 실적이라든가, 결과 같은 것을 그런 것들을 자체적으로 준비할 수 있는 그런 기간을 갖고 만들어야 도움이 되는데, 갑자기 되었으니까 빨리 찾아봐라. 3년 전까지 사실 명확한 자료가 나오기 어렵거든요. 그래서 대상사업이 된다면 당해 연도에 며칠 앞두고 맞다더라, 그러지 말고, 미리 1년 전에라도 알려두고 준비를 할 수 있게끔 그런 시간을 갖는 게 좋지 않을까 생각이 듭니다(사업 18).

나. 제도 운영 방향

1) 성인지 예산제도의 방향 제시

성인지 예산서를 통해 추구하는 제도 운영 방향이라는 큰 틀이 제시되어야 한다. 예를 들자면, 대상사업의 경우 예산을 점차로 증액시켜 나갈 것인지, 문제 사업을 없앨 것인지 등과 관련된 방향이 제시되어야 담당자들이 이에 맞추어 안정적으로 업무를 추진할 수 있을 것이라는 것이다. 작성된 성인지 예산서를 어떠한 방식으로 활용할 것인지에 대한 방향이 없는 상태에서 무조건 제출하기만 하라고 하는 것은 담당자의 업무부담만 가중시키게 될 것이기 때문이다.

이런 예산 제도를 통해서 궁극적으로 국가가 가고자 하는 방향 제시를 해 줘야 할 것 같습니다. 예를 들어 각 사업별로 해서 잘 되고 있는가 안 되고 있는가, 그런 차원에서 검증하면서. 그렇다면 성인지 예산 전체가 어떻게 발전해나가야 한다. 점진적으로 예산을 증액시켜 나가야 되겠다든가, 아니면 문제가 되는 사업들은 앞으로 없앤다든가, 어떤 국가 전체적인 계획이 제시되어야지 사업 담당자들은 거기에 맞춰서 나가지 않을까 하는 생각이 들고(사업 17).

저도 자료를 만들어서 냅니다만, 과연 이게 어떻게 쓰이고 어떻게 피드백을 주는지 잘 모르겠습니다. 돌아오는 건 사실 아무것도 없더라구요. 어떻게든 개인적으로 담당자에게 인센티브를 주든 예산 편성 시에 도움을 주든, 어떻게든 제도화를 해서 예산 체계와 연계되는 부분이 있어야만 활성화된다는 것입니다(사업 18).

장기계획을 플랜을 만들어서 이런 사업 계획에 맞춰서 최소 실링이라든가 적어도 감액은 하면 안 된다 하는 대전제를 두든지 해야지. 담당자 일만 늘어나는 거예요. 해봤자 저희도 마찬가지로 누가 보지도 않아요... 뭐가 있어야 하죠. 하는 사람들 보람도 있고... 중요한 거 몇 개 있다고 생각하는 사업 있잖아요?... 추가 예산을 확보해서 넣어줄 수 있는 힘만 있다면 이런 건 서로 교육 오겠다고 할 건데. 힘이 없으면 의미가 없는 거죠(재정 4).

실제로 우리가 성인지 예산서를 작성해서 하고자 하는 정책방향이나 목표를 재정비를 확실히 하고 실질적으로 도움이 될 수 있는 방향으로 작성하고 이쪽에서 지원해 주고 한다면 각 부처에서 맡으신 사업 담당자분들이 의미가 있다는 생각을 가질 수 있게 해주셨으면 좋겠습니다... 힘들어도 실제로 도움이 되는 체감할 수 있는 쪽으로 가면 더 좋을 것 같습니다(재정 9).

2) 대상사업 인센티브

제도가 잘 정착하려면 대상사업에 대한 인센티브가 필요하다는 의견이 상당히 많았다. 잘 선정된 대상사업에 대해 개선방안을 면밀히 검토하여 목표치를 달성할 수 있도록 재원을 적절히 배분하는 것은 담당자들의 입장에서 일종의 보람이자 적극적 참여의 유인책이 된다고 본다.

우선순위가 있을 것 아닙니까, 우리나라에도. 정말 여성들이 가장 필요한 게 어떤 부분인지, 그런 부분을 하고, 앞으로 우리나라 발전을 해서 성별영향평가를 하든지 그런 게 낫지 않을까. 그러면서 그 사업들이 생기면 그런 사업을 부처에 사업으로 넣어 준다든지 해서 개선하는 방안... 사실 성인지 예산 편성은 숫자상이잖아요. 사실 보이지 않거든요. 그런 부분이 더 중요하다는 거죠. 그래서 기재부랑 이런 사업들은 꼭 성인지 예산으로 만들어서 그 사업을 부처에 던져 주든지 하는 의지가 있어야. 그런 게 더 가시적으로 보이지 않나 저는 그렇게 생각합니다(재정 8).

만약 이 사업이 성인지 예산 대상사업이고 그렇기 때문에 이런 증액이 필요하다고 할 수 있는 분위기나 여건이 되면 훨씬 더 좀 더 일하는 데 좋지 않을까(사업 16).

기재부 쪽과 긴밀하게 협의해서 예산에 도움이 된다면 자율적으로 뛰어 들어올 것 같아요(사업 13).

성인지 예산도 필요하다 그러면 각 부처 소관이 아니라 문화예술과에서 심의하는 거죠. 부처에서 다 받아서 거기서 다 심의하는 거예요. 그래서 그게 목표치라든지 그런 게 어느 정도 인정된다 하면 예산의 증감부분을 준다는 거예요. 그렇게 하지 않은 이상 부처에서 성인지 예산 관심도는 어떻게 변할 수가 없어요... 100억이든 200억이든 정보화 사업이 일정 규모를 갖고 있기 때문에 포커스가 맞춰지면 관심도가 있다는 거죠(재정 5).

예산의 증액이 어렵다면 최소한 성인지 예산 사업은 삭감은 되지 않는다는 정도의 방침이 정해질 필요도 있다. 국정과제처럼 예산서에 별도로 표시를 하여 예산심의 과정에서 고려사항이 되어야 한다는 것이다.

심의자료에 국정자료와 아래 자료는 따로 표시해주잖아요. 성인지 따로 표시해주고, 안 깎는 거나. 그 정도는 재정부와 협의가 가능하겠죠. 심의과정에서 깎지 않는 것(재정 7).

기재부에 국정과제라든지 일반 주요 사업에는 사업명 옆에 따로 표시를 하거든요... 성인지 예산사업의 중요성을 인식해서 대상사업 할 때는 별도의 기준을 정해서 국정과제 추진하는 것처럼, 어느 정도 예산 삭감이라든지, 이런 기준이 있다면 삭감이 안 되게 한다든지, 현행 유지를 한다든지 해서 성인지 예산을 파악하는 목적이 추진이 될 수 있게 하는 게 필요하지 않을까 그런 생각이(사업 19).

목표치를 설정해 놓으면 추후에 이 성과에 대한 달성도를 가지고 인센티브를 선정하는 거 아니냐 이런 말까지 나왔거든요. 이런 목표를 하고 인센티브 할 것 같으면 나중에 재정부와 협의를 통해서 성인지 예산 대상사업에 대해서는 예산 삭감이라든지 이런 걸 낮춰서 사업이 지속될 수 있도록 하는 게 추후에는 또 그런 게 필요하지 않겠느냐(사업 19).

또는 기획재정부 심의에서 목표달성 정도 또는 개선사항에 대한 평가를 고려하여 재정사업자율평가와 같은 방식으로 인센티브를 주는 방안도 제시했다.

기재부에서 이거 심의할 때 예를 들면 재정사업 자율 평가라고 심의할 때 거기 상위 10% 들면 예산 10%를 증액해준단든지, 아니면 사업에 손을 못 댄단든지. 마찬가지로 성인지 예산제도에 인센티브를 주면 사업 담당자들이 적극적으로 나오지 않을까... 조금 더 선정되려고 하는 그런 방향이 있지 않을까 그런 생각이(재정 3).

대상사업으로 선정한 다음에 일 년 후에 얼마나 개선되었는가를 평가해서 개선이, 예를 들어 10% 개선되었다면 인센티브를 주세요. 개인에게 주는 것뿐만 아니라 그 부처에다가 예산을 좀 기재부랑 같이 하는 사업이니까 100억이면 100억, 10억이면 10억, 그 중에서 10%를 제일 잘한 사업에 줘서 불리한 사업에 줘서 그 부처에서 하고 있는 사업 중에서 여성한테 혜택이 많이 가는 사업에 지원할 수 있도록 그렇게 하는 것도 하나의 방법일 것 같습니다(사업 6).

더불어 단년도의 목표치만 제시할 것이 아니라 장기적인 목표치를 제시하도록 하여 예산에 대한 장기계획을 수립할 수 있도록 하는 것도 가능하다.

11년 목표치만 제시할 것이 아니라 장기 목표치를 제시하게 한다거나 양식을. 그럼 얼마 정도 예산이 필요하든가를 하고, 하다 보면, 힘이 있으면, 이런 말 하겠죠. 이런 사업은 우리가 필요한테, 부처에서 앞으로 5-10% 증액해야 한다, 이런 식으로 되었으면 좋겠어요(재정 4).

3) 성인지 예산서의 내실화

많은 담당자들이 제안한 바와 같은 성인지 예산제도의 방향, 즉 인센티브의 형태이든 디센티브의 형태이든 예산체계와의 직접적 연계는 성인지 예산서 자체가 내실 있게 잘 작성되어야 한다는 것을 전제로 한다. 이를 위해서는 성인지 예산서 작성 양식이 보완되어야 한다. 성별통계만을 기재하도록 하고 있는 현재의 양식은 너무 간소해서 예산과 관련하여 담당자들이 어떠한 조치를 취할 것인지에 대한 정보를 전혀 제공해 주지 못하고 있기 때문이다. 사업 추진실적에 대한 성별통계자료에 기반하여 실제 사업이 성불평등 문제에 어떠한 영향을 미쳤고, 어떠한 개선이 필요한지를 성인지 예산서에 제시하고, 이것이 예산 요구의 근거자료로 활용될 수 있어야 한다는 주장이다.

성인지 설명 자료도 좀 보완을 해서 설명 자료를 보았을 때 양성평등에 대해서 예산을 집행하면 어떤 효과가 나타나는지, 앞으로 어떻게 되는지 구체적으로 들어갔으면 좋겠습니다. 저도 솔직히 힘든 건 맞지만은 내실 있게 양식을. 양식이 좀 너무 간단해서 내용을 알 수가 없으니까 양식은 좀 보완했으면 좋겠습니다(재정 6).

국가재정법에 하게 되어있고... 이왕 할 것 같으면... 예산서나 이런 게 장기나 중기, 나아갈 방향을 제시해야 하지 않나. 두 페이지, 한 장 가지고, 이걸 보고서 뭘 어떻게 한다는 건지. 통계수치 뽑기 힘들었다고 하는데, 통계수치가 과연 뭘 의미한 건지 과연... 개선방안이 될 수도 있고, 양식부터 생각을 좀 하셔가지고 나아갈 방향이라든지 개선방안이라든가, 장기 제언하거나 해서(재정 4).

다. 기타

이 외에 담당자를 위한 연수 프로그램이나 사기진작 프로그램이 있다면 좋겠다는 제안이 있었다.

사기진작 프로그램을 말씀하셨는데 괜찮을 것 같은데요. 저희 같은 경우에는, 저희 청 안에서 어떤 담당자는 매년 어떤 시기를 정해서 제주도를 가거나 아니면 어디 다녀오는. 그러면 그거 하나만으로도, 아, 저 담당자들은 저때 어디를 간다더라 하니까. 그런 연수 프로그램도 좋을 것 같고요(재정 2).

성인지 예산제도에 대한 이해의 폭이 넓지 않은 현실을 고려해서 해외사례나 제도에 대한 홍보 리플렛 같은 보다 적극적인 홍보 전략이 필요하다는 의견도 있었다.

성인지 예산이 잘 정착한 국가의 케이스 스터디를 좀 명확하게 해서요, 어느 국가는 아주 성공했다 이러이러한 이유로 폐지를 했다 이런 케이스 스터디를 해서 명확하게 부처 담당자들에게 배포를 하는 것도 기준을 세우고 인지를 하는 데 도움이 될 것 같습니다(사업 3).

홍보를 좀 적극적으로 해 주시면 소기의 목적을, 모르는 사람들도 사실에 대해서 자세히 알고 보면 원하시는 소기의 목적을 달성할 수 있지 않을까(재정 11).

아까 책자 얘기 하셨는데, 사실 책 주면 안 볼 가능성이 많아요. 다른 것도 저희 안 보기 때문에. 리플렛이라든지, 좀 가벼운 걸로. 예전에 어느 부처인지 모르겠는데 부채 같은 거 나눠 주더라고요. 홍보를 좀 해주시면. 그런 건 버리는 건 아니거든요. 그런 걸 고민해서 홍보하시면 좋을 것 같고요(사업 15).

고위직에 대한 성인지 교육의 필요성도 제기되었다. 고위직의 이해가 있어야 부처 내에서 사업의 위상도 높아지고, 교육 참여 등 업무 추진을 위한 여건이 조성될 수 있을 것이기 때문이다.

고위직도 성인지 교육을 시켰으면 좋겠어요. 해당부처의 실장이라든지 각 부처에 강제를 시켰으면 좋겠어요. 그 분이 먼저 마인드가 있어야 나중에 가서 들고 가면, 아, 내가 교육 받은 거지 그렇게 하시지, 실무자가 들고 가서 설명해도 잘 듣지도 않아요. 그래서 고위직 실장님이라든지, 담당 과장님 그런 분들 따로 교육을 시켜주셨으면 좋겠습니다(사업 15).

보고할 때도 성인지 예산이 뭐냐 그렇게 물어보면 저도 잘 모르는 상태에서 윗분들에게 보고하려고 하면 어려움이 있습니다. 근데 이것 설명해 드리려고 하면 참 어렵더라고요. 이런 성인지 예산제도가 이런 것들을 과장님이나 국장님들한테 ‘이런 제도가 있다’ 라는 취지나 이런 것들을 좀 알려주셔야지, 그런 데 관심을 갖고 예산 작성하는 데 있어서 될 것 같다는 생각이 들고요(사업 16).

3. 해외 전문가

가. 한국 성인지 예산서에 대한 의견

성인지 예산서가 예산과정에서 차지하는 위상에는 국가마다 차이가 있을 것이다. 즉, 예산분석 결과를 고려하여 예산편성에 영향을 미칠 수도 있고, 이미 편성된 예산의 혜택이 여성과 남성에게 어떻게 다르게 배분되는지를 보여주는 설명자료일 수도 있다. 이론상 예산분석 결과를 반영하여 예산을 편성하도록 하는 것, 즉 예산의 변화에 영향을 미치도록 하는 것이 바람직한 것으로 판단되지만, 이러한 이론상의 원칙이 실제 적용되고 있지는 못하다. 앞서 논의한 바와 같이 한국의 경우도 예외는 아니다.

성인지 예산제도의 도입에 중요한 역할을 했던 여성 국회의원이나 여성 단체, 그리고 여성정책 연구자들은 성인지 예산서가 주류 예산을 변화시키는 수단이 되어야 한다고 생각하고 있다. 그러나 이 제도를 담당하고 있는 기획재정부는 사업에 대한 참고자료, 즉 예산에 영향을 미치기보다는 예산사업의 특성을 보여주는 성별통계자료 이상의 문서가 되는 것은 바람직하지 않다고 생각하는 경향이 있다. 결과적으로 실제 제도 시행의 최종적인 권한을 가지고 있는 기획재정부의 입장이 반영되어 성인지 예산서는 선정된 예산사업 수혜의 성별 분포만을 보여주는 도표로만 구성되어 있다.

그동안의 예산 문서가 수혜자의 성별 분포에 대해 전혀 관심을 가져오지 않았기 때문에 정부가 국회에 제출하는 공식적인 문서에 수혜자의 성별 정보가 포함된다는 것 자체로도 상당한 의의가 있다고 할 것이다. 그러나 사실상 이는 관심을 가지고 있는 많은 이들의 기대에 미치지 못하는 것이기도 했다. 성인지 예산서가 예산의 변화에 영향을 미치는 서류가 되도록 하기 위해서는 수혜자의 성별 구분 이외에 성별에 따른 수혜의 차이가 나타난 원인, 문제를 해결하기 위한 개선방안, 그리고 예산회계년도의 목표치가 성인지 예산서에 포함되어야 한다는 주장이다. 이러한 성인지 예산서를 둘러싼 국내에서의 주요 쟁점에 대한 배경을 설명한 후 전문가들의 자문을 구했다. 전문가들은 관심 분야에 따라 각각 다른 강조점을 가지고 의견을 제시했다.

1) 성인지 예산서의 의의

다이앤 엘슨 교수는 성인지 예산서가 보여주고 있는 성별 정보의 의의를 높게 평가했다. 예산과 성별 관계에 대한 정보를 전혀 중요하게 고려하지 않던 일반 예산 문서에 여성과 남성 수혜자의 수와 비율에 대한 정보가 제공되기 시작했다는 것은 성인지 예산제도의 발전을 위한 좋은 출발점이 된다는 것이다.

한국 정부가 수혜자들의 성별을 구분할 수 있는 사업에 대해 사업 대상자와 수혜자를 성별로 구분한 도표를 작성하도록 한 것은 좋은 시작입니다. 왜냐하면 이것은 굉장히 중요한 정보를 담고 있기 때문입니다. 기획재정부의 국제금융전문가 양성 사업을 예로 들어 보지요. 이 사업의 프로그램 중 중소기업 국제금융 전문인력 양성 과정에 참여할 수 있는 여성이 29%이군요. 그런데 실제 수혜자는 20%이고요. 이런 괴리를 보여줄 수 있군요(Elson).

대부분의 국가들에서 성평등에 대한 정부의 약속이 실제 예산을 수반하지 못하는 ‘립서비스’가 되는 경향이 있는데, 성인지 예산서는 정부의 약속과 실천이 얼마나 일치하고 있는지를 보여줄 수 있는 자료로서의 가치를 가지는 것이기도 하다.

많은 국가들이 높은 차원의 정책 선언서에서는 성평등을 증진하고자 한다고 하면서도 실제 내역을 모든 부처에서 쓰인 돈을 살펴보면 항상 높은 차원의 성평등 선언과 일치하지 않습니다. 이것이 성인지 예산서가 필요한 이유 중 하나입니다. 우리는 높은 차원에서 성평등을 외치는데 실제로 트레이닝에서 돈이 쓰이는 것은 그렇지 않지 않느냐? 우리는 정책을 잘 실행하고 있는가?(Elson)

2) 성불평등 문제의 정의와 성평등 목표 설정의 중요성

앞서 보았듯이 2010년도와 2011년도의 성인지 예산서는 사업 대상자, 수혜자, 예산을 성별에 따라 구분한 도표가 중심이 된다. 이 경우 예산에 대한 성별 정보를 제공해 주기는 하지만, 제공된 정보를 판단할 수 있는 기준은 없다. 이를 둘러싼 문제는 성과목표를 설정하는 과정에서 공무원들이 경험한 혼란을 통해 충분히 살펴보았다. 이에 대해 홀보트 교수는 성인지 예산

이 예산을 여성과 남성으로 구분하자는 것이 아니라 젠더 예산이라는 점을 강조했다. 젠더는 사회문화적 산물이자 가치이므로 보다 이에 대한 구조적인 이해를 필요로 한다는 것이다.

여성 예산이나 남성 예산을 말하고 있는 것이 아니에요. 젠더 예산을 말하는 것입니다. 젠더가 무엇입니까? 젠더는 제도입니다, 사회문화적으로 만들어진. 여성이 무엇을 할 수 있고 남성이 무엇을 할 수 있고, 여성이 못하는 것, 남성이 못하는 것을 결정하는 사회적 가치입니다(Holvoet).

퀸은 양적인 수치로 성평등을 말해서는 안 되며 성평등의 의미는 각 사업별 특성을 고려한 구체적인 이해를 필요로 한다고 주장한다.

성평등은 우리가 남자와 여자를 50:50으로 나누자는 게 아닙니다. 그것은 아주 잘못된 목표이고 이렇게 가게 되면 막히는 것입니다. 그럼 무엇을 의미할까요? 남성들을 위한 프로그램에 돈을 더 주는 것을 의미할 수도 있습니다. 예를 들면 남자들이 도서관에 안 간다고 해서 어떻게 남자들이 책을 더 읽게 할 것인가를 고민할 수도 있습니다. 그러나 무조건 양적인 수치로 성평등을 말할 수는 없습니다. 프로그램별로, 지역별로 성평등의 의미는 다를 수도 있습니다. 그것이 무엇을 의미하는지는 구체적인 이해가 필요합니다(Quinn).

그럼에도 불구하고 초등학생도 할 수 있는 ‘숫자의 크기 비교’가 성불평등 정도를 판단하는 기준으로 개입할 수밖에 없는 것은 성불평등이 무엇인지, ‘젠더 문제’가 무엇인지에 대한 명확한 정의를 성인지 예산서 내에서 찾아볼 수 없기 때문이다. 수혜자의 성별 비율에 대한 정보만을 가지고는 판단을 내리지 못하는 것이 당연하다. 교육 프로그램의 성별 효과는 노동시장의 성별 패턴, 구조화된 성불평등 문제에 대한 이해를 통해 분석되어야 한다. 성불평등에 대한 배경적 이해에 기반할 때만 숫자를 ‘성인지적 관점’에서 해석할 수 있고 해석된 숫자가 비로소 의미를 가지게 된다.

한국의 예산서에는 많은 프로그램 수혜자의 성별 비율만을 보여주고 있습니다. 성인지 예산서를 통해 다양한 훈련 프로그램 수혜자의 성별 구성을 우리가 알 수 있습니다. 그러나 현재 한국 노동시장이 어떤 성별 패턴을 가지고 있는지에 대한 정보는 빠져 있습니다. 이 훈련 프로그램들이 불평등을 줄이는 데 도움을 주니까, 아니면 계속해서 불평등을 이어가는 데 한 몫하고

있습니까? 이에 답하기 위해서는 구조적 불평등 문제의 패턴이 무엇인가에 대한 정보, 한국 노동 시장에서 남성과 여성은 도대체 어떤 위치에 있는가에 대한 정보가 필요합니다. 훈련 프로그램의 수혜자 정보와 여성과 남성의 수평적·수직적 직업 분리에 대한 통계 정보는 숫자들의 맥락을 파악하는 데 도움을 줄 것입니다. 이것이 더비 버들랜더(Debbie Budlander)가 항상 강조하는 것입니다. 성인지 예산서를 현재 존재하는 성불평등 패턴에서 맥락화 하자. 그러면 이 숫자들이 무엇을 의미하는지에 대해 더 깊이 이해할 수 있게 된다. 이 숫자들을 보면서 와, 이런 한국 노동시장의 수평적·수직적 직업 분리를 타파하기 위해서 실제로 아무것도 안 하고 있구나. 현재 존재하는 불평등한 패턴을 계속 이어가고 있구나, 하는 것을 알 수 있게 되는 겁니다(Elson).

특정 프로그램의 성불평등 문제와의 관련성을 맥락화 하는 것은 특정 부처 및 사업별 성평등 목표 설정과도 밀접한 관련이 있다. 즉 성불평등 문제에 대한 인식은 이러한 문제를 해결하기 위해 관련된 목표를 필요로 하는 것이다. 다이앤 엘슨 교수는 국회 심사과정에서 위원들이 지적했던 것과 마찬가지로 『2010년도 성인지 예산서』의 ‘성평등 목표 분야’ 항목의 형식성을 언급하면서 사업의 특성과 밀접하게 관련이 있는, 보다 실질적이고 구체적인 성평등 목표가 설정되어야 한다고 제안했다. 또한 목표 설정의 근거와 관련하여 해당 사업과 관련된 성불평등 문제의 현황에 대한 진단이 필요하다.

이 프로그램의 좀 더 높은 수준의 목표에 성불평등에 대한 것을 넣을 수 있나요? 학생들이 평등한 기회를 가지도록 하는 것, 훈련을 통해 여성과 남성의 평등 기회를 도모한다거나 하는 방식의 목표 말이지요. 성불평등과 관련된 문제를 저 아래 밑에 따로 성평등 목표라고 분리해놓기보다는 최상위 목표에 젠더를 포함하는 겁니다. 포맷의 가장 첫 시작 부분에 성인지적인 구체적인 목표로 제시하는 것도 좋을 것 같아요. 그리고 성불평등 이슈에 대한 진단을 넣는 것입니다. 이 부분에서 여성의 참여가 취약하다고 말합니다. 그러니까 현재 포맷에서 약간 더 구체적으로 목표 부분을 성인지적으로 하고 젠더 이슈를 진단하여 이런 종류의 프로그램에 관련된 젠더 이슈에는 어떤 것들이 있는지 생각할 수 있게 합니다. 그저 여성 인력을 확대한다, 정도로는 안 됩니다. 그건 그저 공식일 뿐입니다. 성인지 예산은 그저 숫자를 세는 것이 아닙니다(Elson).

퀸은 비록 공무원들이 간단하고 편리한 성인지 예산 도구를 좋아한다고 할지라도 성인지 예산서를 만들어서 제출하는 형식적인 과정이 제도 시행

의 목표가 될 수는 없다고 본다. 성인지 예산서가 궁극적으로 성평등을 목표로 하는 것이기 때문에 모든 부처가 국가적인 성평등 목표를 공유하고, 부처별, 사업별 수준에서 이와 관련된 구체적 목표를 설정해야 한다고 강조한다.

성인지 예산서를 간단하게 만들 수도 있겠죠. 공무원들은 간단한 것을 좋아하죠. 하지만 성인지 예산서의 목표는 무엇인가요? 그저 예산서를 만드는 것만은 아닐 겁니다. 성인지 예산서는 성평등을 목표로 하는 겁니다. 한국도 아마 CEDAW에 가입했을 것입니다. 또한 국가적인 성평등 목표가 있을 것입니다. 각 부처와 사업들이 이 성평등 목표를 공유하면서 각각의 레벨에서 이와 관련된 구체적인 목표를 세우도록 해야 합니다(Quinn).

『2010년도 성인지 예산서』와 달리 『2011년도 성인지 예산서』는 ‘성별수혜분석’ 이후에 예산회계년도(‘11년도)의 성과목표를 제시하도록 하고 있다. 성과목표는 2008년, 2009년, 2010년 3개년도의 성별수혜 집행실적에 준하여 설정된 2011년도의 성평등 목표이다. 그러나 성인지 예산서는 해당 사업과 관련하여 무엇을 성불평등 문제로 볼 것인지에 대한 구체적인 문제 정의가 없고, 목표도 이에 기초하여 설정되지 못했다. 따라서 예산회계년도에 성취하고자 하는 성과목표는 단순한 성별 비율의 비교에 기초할 수밖에 없다. 즉, 어느 한 쪽 성의 수혜가 다른 한 성에 비해 높다 라면, 수혜가 낮은 성의 비율 증가를 성과목표로 제시할 수밖에 없는 것이다. 해외 전문가들의 조언은 성과목표를 둘러싼 공무원들의 혼란, 공무원과 컨설턴트 간의 의견 대립의 기원이 어디에 있었던 것인지를 잘 보여주고 있다.

3) 출발점으로서 성별수혜분석

성인지 예산서의 성별 정보가 중요 하기는 하지만, 대상자와 수혜자의 성별을 구분한 도표는 성인지적 예산분석의 출발점일 뿐이라는 것이 전문가들의 공통된 지적이다. 다이앤 엘슨 교수는 성별수혜분석을 통해 우선 그러한 숫자의 차이가 나타나게 된 이유, 즉 ‘왜’ 라는 질문을 제기해야 한다고 했다.

몇 해 전 영국 재무부와 소규모 기업 지원 프로그램에 대한 연구를 한 적이 있습니다. 그 때 우리가 생각했던 것은 ‘왜 이러한 차이가 있는가? 이 훈련을 받고자 하는 여성들에게 어떤 장애물이 있는가? 여성들이 이러한 기회가 있다는 것을 알고는 있는가? 이 프로그램에서의 교육 방식이 여성들의 참여를 어렵게 한 것은 아닌가?’ 입니다(Elson).

다이앤 엘슨 교수는 이러한 방식으로 ‘왜’ 라는 질문을 제기하고 이에 답하는 과정을 ‘진단(diagnosis)’이라고 표현했다. 숫자만 제시할 것이 아니라 수혜자 중 20%만이 여성인 이유를 진단해야 한다는 것이다. 그 다음은 ‘그렇다면 정부가 할 수 있는 일은 무엇인가’에 대한 대안을 모색하고, 문제를 해결해 나가는 데 어느 정도의 재원이 필요한지에 대해 생각해 보는 단계로 넘어가야 한다.

광고나 역할 모델과 같은 것을 통해 더 많은 여성이 훈련에 참여하도록 할 수는 없을까? ‘훈련에 성공적으로 참여한 후 이렇게 일하고 있다, 여기에 여러분들의 역할 모델이 있다’와 같은 방식으로 말이죠. 그래서 여성들에 대한 사회적 편견을 물리치게 하는 광고를 생각해 보았어요. 자, 이렇게 하려면 또 돈이 필요합니다. 이렇게 도모하기 위한 프로그램에는 돈이 드는 거죠. 그렇다면 할 수 있는 것은 약간의 돈을 투자해서 다양한 방식으로 여성들의 참여를 도모하는 것을 해보는 겁니다(Elson).

가장 적절한 대안이 무엇인지를 찾아내기 위해 수혜자들의 욕구가 무엇인지를 조사해볼 수도 있고, 이를 위한 별도의 예산을 요구할 수도 있다.

그리고 또 여성들이 왜 이 트레이닝에 참여하지 않는지에 대한 조사를 또한 해봅니다. 잠재적 수혜자들에게 물어보는 것입니다. 이 방법은 제가 수혜자 평가(beneficiary assessment)라고 부르는 것입니다. 그들의 의견을, 사업 대상자 여성들 중 참여하지 않은 사람에게 물어보는 겁니다. 소규모의 질적 조사를 통해 잠재적 장애요소를 파악합니다. 그러니까 이런 방식으로 즉 장애물들을 파악하기 위한 추가 재정을 필요로 한다, 혹은 전체적으로 더 많은 사람들에게 훈련을 해야 하고 여성들의 참여를 독려하기 위해 훈련을 다시 디자인해서 여성친화적으로 바꿔야 한다, 라는 식으로 예산을 바꾸어 나갈 수 있습니다(Elson).

홀보트 교수는 보다 구조적 차원에서 ‘왜’라는 질문을 던져야 한다는 점을 지속적으로 강조했다. 성별수혜분석은 그러한 결과를 가져온 ‘젠더’ 문

제가 무엇인지를 인식해야 한다는 것이다. 남학생과 관련된 문제의 경우도 단순히 숫자의 문제가 아니라 ‘젠더’ 관점에서 ‘왜’라는 질문을 함으로써 적극적으로 분석되어야 한다고 한다. 이 때 젠더는 우리의 성인지 예산서 작성 과정에서 나타났던 남성과 여성의 양적 수치의 문제를 의미하는 것이 아니다. 사회 전반에 내재화된 성역할 규범이 남학생의 행동 패턴에, 남성의 선택에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 질문하는 것이 ‘젠더’ 차원의 문제에 대한 분석이다. 예를 들어 전업주부 역할을 하고 싶어 하는 남성, 아이를 돌보기 위해 육아휴직을 사용하거나 파트타임직을 선호하는 남성이 경험하는 문제들에 대해 답을 제시해 주는 것이다.

성인지 예산은 남성과 여성의 비율만을 말하는 것이 아니라 젠더에 대한 것입니다. 성별편익귀착분석(gender benefit incidence analysis) 같이 수치들을 보여주는 각종 도구들이 필요한 것이 사실입니다. 그러나 이것은 성인지 예산의 한 부분일 뿐입니다. 상태를 알리는 데 있어서는 좋습니다. 숫자 그 자체보다는 ‘왜’ 이런 숫자가 나왔는지를 질문하는 것이 훨씬 더 중요합니다. 성별규범을 드러내고 이를 해소하기 위한 시도를 해야 합니다... 만약에 남자 아이들이 여자 아이들보다 뭔가에 떨어진다면, 그래 그럼 우리는 아무것도 하지 않을 거야, 왜냐면 이걸 여성을 위한 예산이니깐, 하고 말해서는 안 됩니다. 왜 이런 현상이 일어났는지, 이것들도 젠더이고, 남학생들도 사회적 가치에 영향을 받습니다. 학교에서 남자 아이들이 잘 못하는 것은 이런 사회적 가치의 영향이 있습니다. 여자 아이뿐만 아니라 남자 아이도 사회가치로부터 영향을 받습니다. 여자 아이뿐만 아니라 남자 아이도 젠더 역할로 인해 자신들의 선택권이 좁아집니다... 예를 들어, 제 남편은 50% 파트타임으로 일합니다. 하지만 여성과 달리 그렇게 하고 싶다는 것을 아주 잘 설득해야만 합니다. 남성들이 집에 있는 것은 사회적으로 잘 용납되지 않습니다. 고용주는 집에서 아이들과 있고 싶다고 말하는 남성을 비웃을 것입니다. 젠더 사회적 가치는 제도화의 역할을 하면서 용납 가능한 행동들을 단정지어 버립니다. 여성들은 이래야 하고 남성들은 이것을 할 수 있지만 저것은 할 수 없고 등으로(Holvoet).

전문가들이 공통적으로 지적했던 이러한 사항들은 『2010년도 성인지 예산서』 작성을 위한 당초 지침의 내용과 정확히 일치하는 것이다. 당초의 세부사업별 성인지 예산서 지침은 ‘성별수혜분석’, ‘수혜의 편차 원인 분석’, ‘제도 개선방안’, ‘성평등 목표’ 등 4가지 분석틀이 제시되어 있었다. 그러나 실제 정부가 『2010년도 성인지 예산서』로 국회에 제출한 문서에는 ‘성별수혜분석’만이 포함되었다. ‘성별수혜분석’의 숫자 이외의 3가지 지표들은 ‘주

관적'이므로 예산 문서에 포함되는 것이 적절하지 않다는 것이 주무부서의 공식적인 입장이었다. 이에 대해 다이앤 엘슨 교수는, 성인지 예산제도 시행에서 숫자 자체에 관심을 가지는 재정부 관료와 정책의 성인지적 운영을 위한 제안에 더 많은 관심을 가지는 젠더 전문가 사이의 견해 차이는 많은 국가들에서 통상적으로 발견되는 현상이라고 조언했다. 젠더 전문가들은 숫자를 객관적 사실로 인식하는 전통적인 사고를 가지고 있는 재정부 관료들을 지속적으로 설득해 나가야 하는 과제를 안고 있는 셈이다.

저도 재정을 담당하는 부서와의 이견이 굉장히 힘든 문제라는 점을 잘 알고 있습니다. 제 생각에 여러분은 숫자들을 정책과 연결하는 데 있어서의 큰 문제점을 파악하신 것 같습니다. 왜냐하면 우리는 숫자 자체에 관심이 있는 것이 아니니까요. 우리는 이 숫자가 정책이 어떻게 운영되고 바뀌어야 하는지에 어떤 제안을 하는지에 관심이 있습니다(Elson).

제안이 실질적 효과를 가지기 위해서는 목표가 보다 구체화되어야 한다고 본다. 현재 수혜자의 성비가 남성:여성=70:30이라면 여성을 35%로 늘리겠다든지 하는 방식으로 목표가 설정되어야 한다는 것이다.

이 직업은 남성 위주의 직업이지만 더 많은 여성들이 진출할 수도 있을 거라고 생각할 수도 있습니다. 이 직업의 성별 구성을 바꿔서 더 많은 여성들을 진출하도록 해야 한다는 암묵적인 목표가 필요해요. 그런데 한국의 성인지 예산서에는 목표가 있기는 하지만, 구체적이지 않습니다. 여성 인적자원을 사용한다, 그들의 커리어 개발을 지원한다 등 추상적이에요. 현재 이 직업에 70%가 남성이고 여성인데, 미래에는 여성을 35%로 증가시키겠다든지 하는 명확한 타겟이 설정되어야 합니다. 양적으로 표현되는 목표치 말이지요. 현재 시스템에서 여러분이 할 수 있는 것은 성평등에 대한 목표를 구체화하는 것입니다(Elson).

엘슨 교수의 이러한 제안은 성과지표가 포함되지 않았던 『2010년도 성인지 예산서』에 대한 것이다. 『2011년도 성인지 예산서』는 앞서 본 바와 같이 국회 내에서의 토론과 법률 개정을 통해 성과지표를 포함하게 되었고, 다이앤 엘슨 교수의 입장에서 볼 때 이는 바람직한 방향의 개선이었다고 볼 수 있을 것이다.

4) 예산서 정보를 활용한 ‘깊은 분석’의 필요성

한국적 맥락에서 성인지 예산서에 대한 주무부처와 여성계의 기대의 차이를 인식한 해외의 전문가들은 국내의 전문가들이 성인지 예산서의 정보를 활용하여 원인진단, 대안 모색 등 ‘깊은 분석’을 수행할 것을 제안했다.

성인지 예산서는 좋지만 그 톨 자체로서는 좋지 않을 수 있습니다. 그저 숫자들만을 보여줍니다. 그 정보를 이용해서 좀 더 깊은 분석을 해야 합니다... 더 중요한 것은 숫자를 가지고 그 수치로 무엇을 할지, 다음 프로그램에서는 성인지 정책평가(gender aware policy appraisal)를 한다든지, 더 질적인 방법으로 특정 섹터에서 어떤 중요한 불평등 문제가 있는지를 물어보는 것입니다. 현재의 정책 제안서는 어떠한가? 불평등을 증가시킬 것인가? 정책 제안서를 좀 더 성인지적으로 만들려면 어떠한 방식으로 개선되어야 하는가? 등 말이지요(Holvoet).

여러분은 이 테이블에다 코멘트를 하는 형식을 취할 수 있습니다. 여성들이 이 트레이닝에서 적다, 29%가 지원 가능한 여성인데 20%만이 실제로 훈련을 받았다. 여기에 코멘트를 다는 겁니다. 이 숫자들이 말하는 것은 무엇인가? 예를 들자면, 성인지 예산서에 포함된 교육 프로그램의 성별 정보들을 모두 이용해서 과연 프로그램들이 정부가 선언적으로 말하는 성평등 목표에 부합하는 방향으로 쓰이고 있는지를 분석해 보는 것입니다(Elson).

홀보트 교수는 ‘깊은 분석’을 위해 제기하는 ‘왜’라는 질문에 대한 답을 찾는 일은 쉽지 않다고 말한다. 이는 ‘젠더’에 대한 이해를 필요로 하므로 결코 재정부만의 역량으로는 가능하지 않으며, 전문가의 참여가 필수적이라는 것이다.

성인지 예산서에서 중요한 것은 ‘왜’라는 질문입니다. ‘왜’ 여기 여성들보다 남성들이 많은가? ‘왜’ 남학생들이 여학생들보다 학교를 더 많이 그만두는가? 이런 것들이 젠더 사회적 관념이지요.... ‘왜’라는 문제에 답하는 것은 어렵습니다. 왜 그런지 이유는 젠더를 알아야만 대답할 수 있습니다. 그런 의미에서 젠더 전문가들이 성인지 예산에 참가하는 것입니다. 재정부 혼자서는 일을 처리할 수 없는 것입니다(Holvoet).

양적 데이터를 활용해서 성불평등의 효과를 분석하기 어려운 성격의 정책에 대해서는 성인지 정책평가(gender aware policy appraisal)가 유용하다.

성인지 정책평가(gender aware policy appraisal)는 양적인 데이터를 필요로 하지 않습니다. 양적인 데이터를 얻을 수 있는 영역은 주로 건강이나 교육 같은 능력 영역입니다. 능력이라는 것은 개인적인 것이고 기록을 가집니다. 많은 개발도상국들에서 이와 관련된 데이터를 확보하는 것은 중요합니다. 많은 젠더 문제가 능력 문제이기 때문입니다. 취학을 같은 것은 성별편익귀착분석(gender disaggregated benefit incidence analysis)을 하는 것이 유용합니다. 여자 아이들을 교육시켜야 한다는 주장이 통하는 국가에서 이 데이터는 매우 유용합니다. 그러나 능력의 평등 정도가 큰 나라에서는 좀 더 질적인 데이터를 사용하여 젠더 전문가들의 의견을 통해 젠더 이슈를 파악해 낼 수 있습니다. 예를 들어 교통 분야에서 우리는 너무 큰 도로에만 투자하고 여성들이 이용하는 작은 도로에는 투자하지 않는다, 토지 소유권도 없다, 이 때 성인지적으로 이 정책을 살펴보고, 예를 들어 여성들의 토지 생산성, 농업 생산성 등의 추가적 수치를 알아보고 생산성을 알아보기 위해 또 다른 어떤 수치를 측정해야 하는지를 봅니다. 왜 여성은 노동시장에 참여하지 않는가? 시간이 없으니까? 무료로 아이를 돌봐주는 노동시장 정책을 만드는 게 어떨까? 이런 쪽으로 예산이 갈 수 있도록 확실히 하는 것. 이것이 진짜 성인지 예산입니다. 여자, 남자, 숫자에 대한 것들이 아니라 진짜 젠더에 대한 것입니다(Holvoet).

5) 예산의 변화를 위한 노력

성인지 예산서가 어떠해야 하는지에 대해 정해진 형식이나 내용은 없다. 국가마다 성인지 예산제도에 대한 기대가 다를 것이며, 제도 추진을 위한 여건이 다를 것이다. 따라서 국가별 기대와 여건에 따라 성인지 예산서의 위상과 성격 역시 달라질 수 있다.

성인지 예산서는 그저 하나의 보고서입니다. 그 누구도 여성이 몇 %고 남성이 몇 %다 라고 쓰는 것이 성인지 예산서이다, 라고 말하지 않았어요. 성인지 예산서가 어떻게 생겨야 하는지는 여러분들이 결정할 수 있는 것입니다. 성인지 예산서는 도구가 아니라 부처가 어떤 일을 했는지를 알리는 일종의 보고서입니다. 따라서 다양한 종류의 포맷을 가질 수 있습니다. 예를 들어 이 사업의 주요 이슈가 무엇인지를 작성한 성인지 정책평가(gender aware policy appraisal)를 참조하여 이를 성인지 예산서에 추가해 볼 수도 있겠지요(Holvoet).

그러나 중요한 것은 예산서가 제출됨으로써 모든 것이 끝나는 것이 아니라 성인지 예산서에서 제공된 성별 정보들이 예산과정에서 활용되어 궁극적으로 예산의 변화에 영향을 미치도록 하는 것이다.

중요한 것은 성인지 예산서에서 끝나는 것이 아니라는 것입니다. 지금 이 자료가 다음번 예산 편성을 위한 기초자료(input)로 사용되는 것입니다. 예산 분석뿐 아니라 체계적으로 어떻게 통합시킬 것인지가 중요합니다(Holvoet).

따라서 어떠한 형식을 가지든 성인지 예산서는 예산과정의 일부로 통합되어 예산편성의 기초자료로서 활용될 수 있을 만큼 성불평등 문제에 대한 ‘진단’을 필요로 한다.

각 부처에서 ‘왜’라는 질문들이 다루어져야 하고, 사실 이 질문의 답은 여러분 기관과 같은 전문가들에 의해 대답을 얻어내야 합니다. 이 대답이 성인지 예산서에 반드시 포함될 필요는 없지만 과정 안에는 반드시 포함시켜야 합니다. 반드시 그렇지는 않을 수 있지만, 다음연도에 새로운 편성을 할 때에는 활용될 수 있을 것입니다(Holvoet).

예산에 대한 영향은 성인지 예산서 밖에서 시민사회 내의 요구를 통해서도 가능하다. 다이앤 엘슨 교수는 남아프리카공화국에서의 활동 경험을 예로 들었다. 저소득층을 대상으로 한 직업훈련 프로그램을 분석해 본 결과 여성들이 차지하는 비중이 상당히 낮다는 것을 발견했고, 관계부처에 이 정보를 제공해 준 결과 예산서에 보고가 되었고 해결을 위한 조치가 취해졌다는 것이다.

많은 프로그램들에서 성별 격차가 나타나고 있다는 것이 드러나면 이 격차에 대해 문제를 제기할 수도 있죠. 이 프로그램들이 정부가 주장하는 성평등 목표에 부합하도록 재정을 지출할 것을 요구할 수 있는 겁니다. 정치적 상황에 따라 차이는 있겠지만 어떤 경우에는 여러분들이 정부에게 이러한 격차가 있다는 것을 알게 함으로써 설득할 수 있습니다. 저의 경험을 말씀드리면, 남아프리카공화국에서 시골의 가난한 흑인들을 위한 직업훈련 프로그램을 분석한 적이 있습니다. 그때 잠재적 수혜자 중 여성이 차지하는 비율, 실제 프로그램 수혜자 중 여성이 차지하는 비율 사이에 격차가 있다는 것을 발견했습니다. 그리고 이것이 예산서에 보고가 되었고 담당 부처는 미래에 더 많은 여성들이 참여할 수 있도록 조치를 취하겠다고 말했어요. 이것은 정부 스스로가 이러한 숫자들을 보고 문제점을 파악했으니 이를 해결하기 위한 조치를 취하겠다고 말한 예가 되겠습니다(Elson).

또 다른 경로는 예산서를 보완하는 전략으로 예산서 심의 과정에서 국회의원들의 역할을 지원하는 것이다. 예산서의 성별 정보를 활용하여 전문가들이 문제를 보다 깊이 있게 분석하고, 국회의원에게 분석 정보를 제공하여 예산심의 과정에서 토론이 이루어질 수 있도록 할 수도 있다.

그렇지만 항상 이런 경우가 있는 건 아닙니다. 그러니까 다른 방식으로 이 정보를 더 생산적으로 활용하는 것은 국회의원들과 함께 하는 것입니다. 만약 정부가 예산서에 추가적으로 어떤 문제점이 있고 우리가 이렇게 개선해 보겠다, 이런 의지가 없다면 아마도 국회의원들이 연구자들의 도움을 받아 정부에게 질문할 수 있겠죠. 우리가 이 숫자들을 보았는데 확실히 이것은 문제이다. 당신들은 어떻게 이 문제를 해결할거냐, 하는 방식으로 말이죠. 또한 국회의원들은 법을 지키는데도 매우 중요하므로 그들이 예산서에서 나온 이 정보를 이제 우리가 어떻게 정책을 변화시키는 데 사용할 것인가에 대해서도 관심을 가질 것입니다. 그러므로 재정부가 이것들은 그냥 숫자에 불과할 것이고 우리는 아무 추가 작업도 하지 않을 것이다, 라고 하더라도 국회의원들을 위해서 숫자들을 해석한 요약문 정도를 만들 수 있을 것입니다. 국회의원들을 위한 요약문은 남아공, 우간다, 탄자니아, 멕시코 등에서 만들어지고 있습니다. 예산서를 보완하는 이 전략, 국회의원들을 위한 요약문을 만드는 것을 여러분들이 아마 고려해볼 수 있을 것입니다. 이를 통해, 예를 들어 이 트레이닝 프로그램들에 대하여 여러분들이 국회의원을 위한 요약문을 만들 수 있다면, 이 숫자들이 무엇을 의미하는지, 문제를 해결하기 위한 대응 정책은 어떤 것이 될 수 있는지? 국회의원들이 이것을 국회와 정당들에게 로비하는 데 사용할 수 있을 것입니다. 이 요약문으로, 예산서가 만들 수 없었던 정치권과의 링크를 여러분들이 만들 수 있을 것입니다(Elson).

다이앤 엘슨 교수는 호주의 사례를 예로 들면서 ‘깊은 분석’ 없이 숫자만으로 구성된 성인지 예산서가 직면하게 될 수 있는 미래에 대해 우려했다. 호주 예산서는 우리와 달리 사업에 대한 설명 내용을 포함하고 있었음에도 다이앤 엘슨 교수는 이 예산서도 숫자만 가득한 문서였다고 평가했다. 정부가 이 제도를 중단했을 때 여성단체들도 이에 어떻게 대응해야 할지를 몰라 반대하지 못했다고 한다. 숫자로 가득한 문서가 어떤 의미를 갖는지를 알 수 없었고, 어떻게 활용해야 할지도 알지 못했기 때문에 여성단체의 입장에서 성인지 예산서의 필요성을 느끼지 못하게 된 결과이다. 여성단체와 국회의원들이 성인지 예산서의 숫자를 어떻게 활용해야 할 것인지를 알도록 하기 위해서는 전문가의 역할이 중요하다.

호주의 경험으로부터 교훈을 얻어야 합니다. 호주는 1988년부터 성인지 예산서를 작성한 선구자 국가였습니다. 그들은 90년대 중반 정부가 바뀔 때까지 계속했습니다. 새로운 정부가 이 제도를 중단했지만 호주 여성단체는 그들조차도 제도를 어떻게 해야 할지 몰라 반대하지 않았습니다. 호주 예산서에는 좀 더 많은 서술이 있었지만 결국 숫자만 가득한 문서였습니다. 여성단체와 여성 의원들은 이 숫자들이 무엇이고 이 예산서를 어떻게 사용해야 하는지에 대한 것을 알려주는 도움이 필요합니다. 변화를 가져와 더 역동적으로 하기 위해 여러분들이 이미 쌓아놓은 것에서 좀 더 발전시키면 됩니다(Elson).

나. 한국 성인지 예산제도 전반에 대한 제언

한국의 성인지 예산제도는 제도화의 수준이라는 측면에서 볼 때 세계의 많은 국가들보다 상당 부분 앞서 있다. 성인지 예산 활동이 성평등의 주요 의제로 도입된 지 15년 가까이 되지만, 많은 국가들에서 성인지 예산은 시범사업에 머물거나 몇몇 부처 또는 일부 예산에 대한 분석에 그치는 경향이 있다. 그러나 한국은 장기적인 제도 시행을 위한 법적 근거를 가지고 있고, 다양한 부처의 공무원들이 정부의 예산안 편성 주기에 맞추어 예산서를 작성하여 예산안의 첨부서류로 국회에 제출하고 있다. 그럼에도 불구하고 제도 시행 초기이니만큼 많은 어려움을 가지고 있는 것도 사실이다. 전문적 식견과 경험에 비추어 볼 때, 특히 현재 성인지 예산제도의 전 세계적인 발전 수준에 비추어 볼 때 한국 성인지 예산제도가 어느 정도의 수준에 있다고 생각하는지, 앞으로 어떠한 방식으로 제도가 개선되어 나갈 수 있을 것인지를 주제로 의견을 교환했다.

1) 한국 성인지 예산제도의 장점

다이앤 엘슨 교수는 연구진이 판단하고 있는 한국 성인지 예산제도의 장점에 대해 공감한다고 했다. 법률적 근거를 가지고 시행함으로써 정권의 변화로부터 영향을 덜 받을 수 있다는 점, ‘성중립적으로’ 보이는 일반 예산으로 대상을 확대하고 있다는 점, 그리고 다양한 부처들의 참여를 확보하고 있다는 점 등이다.

성인지 예산서를 법으로 지정해놓는 제도적인 분야에서는, 아직 법조차도 없는 많은 다른 나라들에 비해서 성공적이었다고 봅니다. 성인지 예산서가 있어도 법이 없는 나라들에서는 새 정부가 나타나서 쉽게 바꿀 수 있습니다... 여성만을 대상으로 하는 특정 사업만 보지 않았다는 것은 좋습니다. 여성과 남성 모두를 대상으로 하는 프로그램들을 다 본 것 같습니다. 그리고 제도화한 과정에서 보면 여성부뿐만이 아니라 다른 부처들도 젠더 이슈들을 생각해보도록 하는 책임감을 갖도록 만들어 놓았습니다(Elson).

홀보트 교수와 샤일라 쿤도 우리의 제도화가 상당 수준에 이르렀다는 점에 대해서는 공감하면서도 모두 제도화로 인한 형식화 또는 기술관료화라는 부작용의 가능성을 더 우려 했다.

2) 공무원 역량 강화를 위한 ‘맞춤형’ 지원의 중요성

홀보트 교수에게 법률과 같은 형식에 기초한 제도 시행은 커다란 매력을 가지지 못하는 듯하다. 공무원 역량 강화를 위한 보다 적극적인 노력이 없다면, 성인지 예산서는 법률적 기준을 맞추기 위한 형식적인 절차로 축소되고, 공무원들에게 업무 부담만 주는 귀찮은 일거리로 전락하게 될 수 있을 것이라는 우려를 가지고 있었다.

일반적이고 추상적인 수준의 교육, 성인지 예산서 작성 지침이나 매뉴얼만으로 공무원의 역량이 갖추어지기는 어렵다. 지침은 일반적이고 모호하기 쉽다. 매뉴얼을 만들 수도 있지만 다양한 사업의 특성을 모두 고려한 지침이나 매뉴얼은 세상에 없다. 교육이나 몇 가지 시행도구를 통해 기본 틀과 방침을 제시할 수 있다면, 다음 단계는 담당자들과 직접 접촉하여 함께 예산서를 작성해 나가야 한다. 담당자의 업무와 직접적인 관련성을 찾아볼 수 있도록 지원하는 ‘맞춤형’ 지원이 필요하다.

한국처럼 성인지 예산을 의무로 지정한 법을 가지고 있는 나라가 몇 개 있습니다. 그들이 주로 하는 것은 예산서 작성 지침을 모든 부처에 보내고 그것을 따라서 하도록 하는 것입니다. 이건 충분치 않아요. 그들이 받는 지침은 일반적이고 모호해서 어떻게 하는지를 몰라요. 그저 법으로, 예산서 지침으로 가지고 있는 것으로는 충분하지 않습니다. (교육이 중요하기는 하지만), 교육과 시행 역시 별개의 문제예요. 교육은 그냥 앉아서 듣는 거니까 어렵지 않지만 시행하는 건 쉽지 않아요. 일반적으로 보았을 때 직접 트레이닝(hands-on training)이 좋아요. 전문가가

예산 담당자 옆에 앉아서 직접 해 보이는 겁니다... 성인지 예산을 담당하는 곳에서 부처에 가서 예를 들어 한 달 정도 같이 있으면서 예산 가이드라인을 보면서 예산을 어떻게 짜는지, 어떻게 젠더 측면을 통합할 것인지, 하면서 함께 일해야 합니다. 부처의 사람들과 여러분들이 함께 일할 수 있다면 맞춤형으로 잘 해나갈 수 있습니다. 직접 그 일을 하는 사람들과 가까이에서 하는 겁니다. 그들에게 하라고 명령하는 것이 아니라, 그들 스스로 할 수 있게, 긍정의 힘, 주인의식을 주는 겁니다. 어떤 사람들은 그냥 청사진을 내놔라, 핸드북이나 내놔라 하지만 모두에게 맞는 성인지 지침서란 세상에 존재하지 않습니다. 톨과 기본방침을 가지고 있으면 그 다음 할 일은 부처에서 온 사람들과 함께 앉아서 특정 상황에 딱 들어맞는 작업을 하는 것입니다(Holvoet).

3) 기술 관료화 위험의 경계

성인지 예산 운동가인 샤일라 퀴는 다이앤 엘슨과 마찬가지로 법률에 근거한다는 점을 높이 평가했다. 그러나 동시에 구체적인 성평등 목표를 가지고 추진되지 못하면서 기술관료화의 위험에 빠져 있는 유럽 지역 국가들에 서 나타나고 있는 성주류화의 전철을 밟아서는 안 된다는 점을 강조했다.

성인지 예산제도가 법으로 규정되어 있다는 것은 우선 대단합니다. 여러분들이 앞서가고 있다는 것에 대해서는 나도 동의하고요. 여러분이 제시한 그런 종류의 문제점들을 피하는 방법들을 찾는 데 있어서 늦지 않은 지점에 있다고 봅니다. 다른 말로, 어떤 것이 제도화되는 것인가. 여러분은 지금 두 번째 사이클에 와 있어요. 과정을 좀 더 활성화 시켜서 성주류화가 했던 기술적인 실행 같은 과정으로 반복되지 않게 할 수 있을 것입니다(Quinn).

일반적으로 관료들은 쉽고, 간편한 도구를 원하며, 사실상 성인지 예산제도를 통해 성취하고자 하는 궁극적 목표로서 성평등에 대해서는 큰 관심을 가지지 않는다.

우리는 모두 기술적인 것을 원합니다. 성인지 예산을 어떻게 할지에 대한 간단한 지침, 숫자로 뭐 플러스 뭐는 뭐 이렇게 계산하면 바로 딱 성인지 예산이 나오기를 원하는 것이지요. 이런 것보다는 실제적이지 않은 것이지만 저는 매우 필수적이라고 생각하는 것이 바로 목표예요. 목표가 있는지? 만약에 목표가 없다면, 목표가 그저 성인지 예산서를 만드는 거라면 그럼 여러분은 걱정할 필요가 없어요. 예산서는 점점 더 보기에 좋아질 것이고 숫자도 있고 등등(Quinn).

그 결과 성인지 예산제도는 ‘기술자’의 손에 맡겨지게 되고 실질적인 목표는 상실된다. 젠더 전문성이 없는 사람들에게 성인지 예산서를 작성하도록 하거나, 성별영향평가를 하도록 하면서 실질적인 변화를 추구하기 보다는 ‘무엇인가를’ 했다는 알리바이를 제공하게 되는 것이다.

성인지 예산을 제도화 할 때의 어려움 중 하나는 법을 만들어서 기술자들의 손에 맡긴 뒤에 이걸 해야 한다고 말해서 아무런 전문성이 없는 사람들에게 얇게 퍼뜨리는 것이예요. 아무것도 하지 않기 위한 핑계를 만드는 것입니다. 이걸 했으니까 정부는 아주 기뻐할 것이다, 라는 것 (Quinn).

퀸은 기술관료화의 위험에 빠지지 않기 위해서는 전문가와 시민사회의 역할이 중요하다는 점을 강조했다. 성인지 예산서에 모든 기대를 걸지 말고 변화를 가져올 수 있는 활동들을 시민사회에서 활발하게 전개할 필요가 있다는 것이다. 성인지 예산서가 도입 취지를 실현하려면 정부 또한 개혁적인 노력을 해야 한다. 특히 너무 많은 사업을 동시에 다루려고 하기 보다는 변화가 가능한 곳에 집중해서 성과를 보여주는 방식의 노력이 필요하다.

당신들의 역할이 막중합니다. 당신의 역할은 베를린의 레지나와 마리아 그 그룹들이 수행했던 정치적 역할과 비슷합니다. 지금 필요한 것은 기본적인 성인지 예산서를 두고 혁신적인 작은 어떤 활동들을 통해 어떻게 일을 처리할지를 고민해 보는 것입니다. 그냥 현재와 같은 방식의 성인지 예산서로 계속 가게 된다면, 그게 끝입니다. 목표가 거기에 있어야 합니다. 예를 들어 정부 부서들에 진짜 전문가를 육성한다든지, 너무 넓은 프로젝트로 가지 않고 좀 더 좁은 곳에 집중하고 속도를 약간 줄인다든지 하는 방식의 목표 말입니다(Quinn).

4) 시범사업을 통한 다양한 실험과 도전

현재 한국의 성인지 예산서는 인력양성, 교육 및 컨설팅, 일자리 사업, 연구·장학 사업 등 수혜자를 성별로 구분할 수 있는 사업에만 적용되고 있다. 이러한 성격의 사업은 분석은 상대적으로 쉽지만, 대부분의 정부 정책이 제외되어 있을 뿐 아니라 예산규모 면에서도 비중이 낮다. 성인지적 예산분석은 향후에 보다 다양한 정책과 사업으로 확대되어야 하며, 이를 위해서는

시범사업을 통한 다양한 실험이 필요하다는 것이 다이앤 엘슨과 샤일라 쿼인의 제안이다.

프로그램을 좀 다양화 할 필요가 있어요. 현재 갖고 있는 작성 양식을 강화하되 좀 다른 양식을 받아들이는 것도 어떨지요. 현재 양식으로는 인프라 성격의 프로그램은 분석할 수 없습니다. 여성폭력 근절에 충분한 예산이 지출되고 있는지의 질문에는 적용할 수 없습니다. 이슈에 따라서는 좀 더 다른 종류의 양식을 개발할 필요도 있습니다. 새로운 것을 시도할 때는 시범 사업을 하는 것이 편합니다(Elson).

혹시 연금이나 출산 휴가 같은 사회 보험이나 가난한 사람들을 위한 복지 혜택같은 것을 살펴봤는지요. 한국에 공적 연금제도와 건강보험 등이 있는 것으로 아는데 이런 부분에서의 젠더 관점도 살펴보았나요? 유럽에서도 매우 큰 이슈입니다. 스웨덴이나 영국 같은 경우는 현재 아이들이나 노인을 돌보기 위해 노동시장에서 나가 있는 경우에 연금 크레딧을 지급받습니다. 제가 만약에 삼년간 저의 어린아이를 돌보기 위해 유급노동을 하지 않았다면 국가가 나머지 보험금 만큼을 지급해주는 방식입니다. 그러니까 그 해들도 모두 연금에 포함됩니다. 국가가 모두 지급해주고 최대 10년까지 제 고용자가 지급해줍니다. 나중에 제대로 된 연금을 받을 만금이 되는 거죠(Elson).

다이앤 엘슨이 젠더 이슈와 많은 관련성을 가지는 복지정책 부분에 대한 ‘깊은 분석’을 제안했다면, 샤일라 쿼인은 국가 중점 사업에 우선순위를 두어 분석할 필요가 있다는 점을 강조했다. 모든 프로그램에 대한 완전한 분석은 바람직하지 않으므로 실질적으로 중요한 사업을 위주로 선택하는 전략이 중요하다. 또한 전세계적으로 많은 국가들이 직면하고 있는 예산삭감이 여성에게 미치는 효과와 같이 통찰력을 주고 파급효과가 있는 주제를 선정할 수도 있다.

모든 프로그램에 대한 완전한 분석은 바람직하지 않으며 실질적으로 중요한 프로그램을 선택하는 전략이 중요합니다. 국가적, 지역적 요구에 따라 우선성을 두는 것이 바람직하고요. 정부의 중점추진 정책을 선정하여 젠더 분석을 할 것을 권합니다. 또한 성별분리 데이터의 구축이 목표인 프로젝트를 선정해 볼 수도 있겠습니다(Quinn).

여러분이 성인지 예산을, 예산 작업을, 성평등과 연결시키는 것으로 봤을 때 다양한 접근방식들이 있을 것입니다. 작지만 모멘텀을 만들어갈 수 있는 것들 말이지요. 예를 들어 현재 모든 국가 예산들이 삭감되고 있는데 한국도 경제 위기로 마찬가지로 상황에 놓여 있을지도 모릅니다.

이러한 삭감이 여성에게 가지고 오는 효과는 무엇인가를 분석해 볼 수도 있겠어요(Quinn).

작은 사업 분석에만 머무르면서 에너지를 낭비하기보다는 정부의 예산이 어떤 부문에 우선순위가 되어야 하는지 좀 더 깊은 수준의 분석을 해야 합니다. 영역을 선택하는 접근방식은 매우 중요하고 반드시 통합되어야 합니다. 분석을 하지 말라는 것이 아닙니다. 분석은 필수적입니다. 그렇지만 분석하는 방식이 문제입니다. 그냥 여성 몇 %, 남성 몇 % 이런 것이 되지 않도록 성인지 예산 과정을 활성화시킬 수 있는 다양한 접근 방법들을 시도해보고 다른 방식을 가져 보기를 추천합니다(Quinn).

5) 성인지 예산제도에 대한 공감대 확산

성인지 예산제도는 어느 국가에서든지 부처의 저항과 반발을 피할 수 없다. 성주류화 관련 정책들이 모두 그러하듯이 성불평등 문제 해결이 자신의 업무와 무관한 일이라고 생각하는 공무원들을 설득해 나가야 하는 작업이기 때문이다. 공무원들의 반발에 대처하기 위해서는 다양한 방식의 접근이 필요하다. 우선, 가장 원론적인 방식으로 설득하는 것이다. 그동안 일상적인 업무에서 성평등 문제를 제대로 고려해 오지 않았기 때문에 또는 성별분리 통계가 사전에 갖추어져 있지 않았기 때문에 발생하는 문제라는 점을 알게 해 주는 것이다. 정책을 더 효과적으로 추진하기 위해서는 자신의 업무를 ‘성인지적’ 관점에서 성찰하는 습관이 필요하다는 점을 주지하도록 한다.

여성부에서 어떤 것을 시작하면 다른 부처들에서 ‘그것은 우리에게 부담을 늘일 뿐이다’ 라고 말하죠. 영국에서 재무부와 일할 때 똑같은 것을 경험했습니다. 저도 이 문제가 어렵다는 걸 알지만, 부담이라는 것은 당신들이 일상적인 일처리 과정에 체계적으로 통합시키지 않았기 때문이다, 성별분리통계가 잘 갖추어져 있었다라면 부담이 되지 않았을 것이다, 당신들의 정책을 더 효과적으로 하기 위한 투자로 생각하라고 설득합니다(Elson).

홀보트 교수는 공무원들의 역량 강화가 필요하다고 말한다. 그에 따르면 역량 강화를 위해서는 두 가지 접근이 가능하다. 하나는 전체 정부가 함께 접근하는 방식이고, 다른 하나는 ‘챔피언’을 중심으로 홍보를 하는 것이다. 홀보트 교수는 프랑스의 사례를 들어 후자 방식의 접근을 추천했다. 처음엔 한두 부처를 하고 이 부처들의 모범사례를 홍보하고, 다음 해엔 5개, 10개

등 이러한 방식으로 점진적으로 확대해 나가는 것이 바람직하다는 것이다.

모든 다른 부처들에게 이 부처가 어떻게 예산 가이드라인을 잘 따랐는지를 보여주는 겁니다. 프랑스에서 황색보고서(yellow paper)라고 있지요. 초반에 한 개나 두 개 부처가 하고 여성부에서 와서 다른 부처들에게 이 두 부처들이 얼마나 잘했는지를 말해주고 그 다음에는 5개 또 그 다음 해에는 10개 이런 식으로 늘어서 상호압력을 주는 겁니다. 이렇게 하다보면 모든 부처들의 예산서가 재정부에 다 모입니다.

우리의 경우 처음부터 모든 부처를 목표로 성인지 예산서가 작성되고 있는데, 홀보트 교수가 제안하는 ‘챔피언 접근’도 고려해 볼 필요가 있을 듯하다. 성불평등 문제와 밀접한 관련이 있는 사업이 많은 부처를 중심으로 좋은 분석 사례와 제도 개선방안 사례를 누적시켜 나가면서 다양한 부처의 참여를 유도해 나가는 것도 가능할 것이다.

이어서 홀보트 교수는 인센티브도 필요하다고 본다. 관련하여 예로 든 벨기에 상황 역시 우리 공무원들이 경험하고 있는 현실과 유사했다. 벨기에 역시 공무원들의 적극적 참여를 유인할 수 있는 인센티브가 없이 개인적 의지에 많이 의존하고 있다. 이것으로는 충분하지 않다는 것이 홀보트 교수의 생각이다. 의지가 있어야 하는 것이 중요하지만, 의지를 만들어 내고자 하는 시스템도 필요하다는 것이다.

이제 잘 했으면 예산을 더 받게 만드는 것입니다. 채찍과 당근이죠. 전체 예산 사이클에서 잘 한 것은 당근을 받고, 잘 하지 못하면 채찍을 받는 것입니다. 벨기에의 문제는 공무원들이 실험을 하도록 하는 인센티브가 없다는 것입니다. 공무원들은 그저 하루하루 해야 할 일을 하는 대가로 돈을 받지, 새로운 것을 한다고 돈을 받거나 평가받는 것이 아닙니다. 벨기에에서는 공무원들의 의지에 많이 기대고 있는데 이것은 물론 충분하지 않습니다. 좋은 성인지 예산제도를 위해서는 좋은 의지, 능력, 그리고 인센티브가 필요합니다. 당근과 채찍이죠. 할 의지가 있어야 하고, 할 줄 알아야 하고, 하도록 격려되어야 합니다(Holvoet).

다. 세계의 성인지 예산: 성과와 과제

1) 성평등 전략으로서 성인지 예산제도의 의의

흔히 성인지 예산제도는 성평등이라는 목표를 위한 전략으로 이해된다. 이러한 맥락에서 성인지 예산제도 도입의 가시적 성과는 무엇이 될 수 있는지에 대한 다소 성급한 기대가 있다. 홀보트 교수는 성인지 예산제도의 시행이 성평등의 측면에서 곧 눈에 보이는 변화를 가져올 것이라는 기대에서 벗어나야 한다고 단호하게 말한다. 성평등 효과를 너무 거시적으로 거창하게 보아서는 안 된다는 것이다. 성평등은 다양한 요인들로부터 영향을 받으며, 효과 역시 장기간에 걸쳐 나타나기 때문이다.

성인지 예산의 결과는 무엇이죠? 거의 알려진 것이 없습니다. 지금까지 우리가 아는 것은 성인지 예산의 시행... 어떻게 시행하는지, 문제점과 해결방식은... 효과는 무엇인가에 대해서 아는 것이 별로 없습니다. 더 연구 되어야겠지만 중요한 것은 효과를 볼 때 너무 멀리 있는 효과를 살펴보면 안 된다는 것입니다. 직접적인 효과를 보십시오. 성인지 예산이 성평등에 주는 효과 같은 걸 보지 마십시오. 그것은 너무 장기적인 것입니다. 여기엔 블랙박스가 있습니다. 너무나 많은 것들이 영향을 끼치는 것입니다. 예를 들어 서비스가 얼마나 더 성인지적으로 변화했는가 이런 문제들을 보십시오. 성평등 같은 것보다는 훨씬 더 눈에 보이는 효과들을 말입니다 (Holvoet).

‘성평등 전략으로서 성인지 예산제도’의 의미는 성인지 예산제도가 성평등을 위한 ‘하나의’ 요소일 뿐이며, 또한 성평등을 위한 ‘공급’ 측면에 불과하다. 성급한 기대는 성과를 요구할 것이며, 눈에 띄는 성과가 나타나지 않을 경우 폐지 요구가 등장할 수도 있다.

성평등을 최종 목표로 둘 수도 있겠죠. 교육, 건강에서의 성평등, 이것은 최종 효과입니다. 정부는 공급 측면입니다. 정부는 서비스를 주는 것은 제어할 수 있습니다. 예를 들어 여성 선생님을 늘린다, 여자 화장실을 설치한다 등을 할 수 있습니다. 그렇지만 성평등은 공급 측면뿐만 아니라 수요 측면에서도 영향을 받습니다. 여자 어린이들이 학교에 가도록 결정하는 최종 결정권은 정부가 아니라 가족에게 있습니다... 성인지 예산이 성평등을 가져올 것이라고 말하는 것은 너무 강합니다. 물론 하나의 부분이지만 충분하지는 않습니다. 만약에 성인지 예산이 성평등을 가져올 것이라고 가정하면 가정에서도 그들의 딸들을 학교에 보낼 것이라고 가정하는 것

입니다. 물론 많은 경우에 가정의 판단은 다른 여러 가지 요소들의 영향을 받습니다. 그럼 이제 가정에서 어떻게 자원을 배분하는지에 대해 또 논란이 있을 겁니다. 성인지 예산을 하면 그 결과는 성평등이라고 강력하게 말하는 것은 좋지 않다고 생각합니다. 결과가 공헌할 수는 있지만 충분치 않습니다. 프로젝트 제안서를 쓸 때 성인지 예산서를 하면 우리는 모든 젠더 문제들을 해결할 수 있다고 말하면 5년 후에 평가를 했을 때, 누군가가 성인지 예산을 했는데 어디 한 번 보자, 여성 문제를 해결했는가. 당연히 아니죠. 왜냐하면 다른 너무나 많은 요소들이 이 문제에 영향을 주니까. 그러니까 이러한 강한 주장은 조심해서 사용해야 합니다. 평가의 결과로 성인지 예산은 성평등을 가져오지 않으니까 그만하자는 말이 나올 수 있습니다. 이것은 위험합니다. 성인지 예산은 확실히 공급 측면에서 큰 차이를 만들 수 있고 매우 중요합니다 (Holvoet).

2) 성인지 예산활동의 향후 과제

성인지 예산운동가로서 샤일라 쿤은 성인지 예산 운동의 방향 전환이 필요하다고 주장했다. 성인지 예산운동을 성주류화의 맥락과 분리해서 생각할 필요가 있다고 했다. 성주류화에 대한 그의 문제의식은 ‘기술적인 실천’으로 전략해 버렸으므로 대대적인 개혁이 필요하다는 것이다. 성별영향평가나 성인지 예산서를 작성해 봤으므로 성평등을 위한 노력을 기울였다고 주장하면서 실질적인 성평등에 대한 책임을 회피할 수 있는 빌미를 제공해주는 현재와 같은 방식의 성주류화 정책은 바뀌어야 한다.

요점은 성주류화가 기술적인 실천이 된다는 것입니다. 우리는 아주 간단하고 쉬운 도구들을 개발했고, 젠더도 다 살펴봤다, 이렇게 말하는 것이죠. 이것을 가지고 성주류화 했다고 합니다. 미케 벌루(Mieke Verloo)처럼 나도 성주류화를 바꾸어야 한다고 생각합니다. 대대적인 개혁이 필요합니다(Quinn).

따라서 개혁을 필요로 하는 성주류화의 맥락에 성인지 예산 활동을 위치시키기 보다는 성인지 예산의 개념적 확장이 필요하다고 본다. 성인지 예산 활동도 성주류화와 마찬가지로 관료화·형식화 되어 버릴 우려가 있기 때문이다.

성인지 예산의 이상은 정부가 쓰는 1원까지도 젠더의 관점에서 이루어지는 것입니다. 그것은 이상이고 우리가 언젠가는 이루고자 하는 것이지만 그런 식으로 나가면 성주류화가 그랬던 것

처럼 아주 오랜 시간이 걸릴 것입니다. 그러곤 그냥 교착상태에 빠질지도 모릅니다(Quinn).

그러나 이것이 성주류화로부터의 완전한 단절을 의미하는 것은 아니다. 그보다는 그간의 성주류화의 오류를 인식하고, 다양한 접근을 시도할 필요가 있다는 의미이다.

내가 제안하는 것은 성주류화에 머무르면서도 성주류화에서 벗어나는 다양한 접근 방식을 시도하라는 것입니다... 그러니까 내가 하고자 하는 말은 성인지 예산 개념이 확대될 필요가 있고, 그것에 도달하기 위해 작은 단계로, 좁은 것에 집중하는 것이 필요하다는 것입니다... 달걀을 한 바구니에 담으면, 우리가 생산해 낼 수 있는 가능성만큼 끌어내지는 못할 것입니다(Quinn).

성인지 예산 개념은 “달걀을 한 바구니에 담고” 실질적 변화보다는 분석을 위한 분석을 할 것이 아니라 정부의 정책 변화를 이끌어 내기 위한 분석, 그리고 정치적 의지를 강화하기 위한 분석이 되어야 한다.

내 생각에는 어떤 주제를 다양한 방식으로 가지고 오기 위한 노력으로 즉각적이고 단기적인 것을 만들어서 변화를 가져오는 것이 중요하다고 봅니다. 영국의 WBG 등 여성단체들은 거시 경제정책 또는 정치에 대해 논평을 제시하며 재정정책 전반에 대한 방향설정 참여하고 있습니다. 이러한 활동들은 성인지 예산, 그리고 성주류화를 활성화시키는 데 주요한 역할을 합니다(Quinn).

이러한 주장은 곧 성인지 예산활동이 ‘제도’라기 보다는 ‘운동’으로서의 성격을 더 강화해야 한다는, 적어도 성인지 예산활동이 가지고 있는 ‘변혁의’ 잠재력의 실현을 위한 시민사회의 전문가 역할의 중요성에 대한 강조로 이어진다.

성인지 예산을 재개념화 하는 것, 이것은 우리들, 시민사회와 특히 전문가들이 해야 할 과제입니다. 미케 벌루(Mieke Verloo)는 유럽회의에서 성주류화의 정의를 개발했습니다. 몇 년 후에 그녀는 시민사회의 충분한 참여가 없이 공무원에 너무 초점이 맞춰 있다며 우리가 성주류화를 다시 정의해야 한다고 주장했어요. 성인지 예산은 확정적 개념을 피하는 방향으로 왔기 때문에 더 쉽게 될 수 있다고 봅니다. 하나의 정해진 개념에서 다른 것으로 옮겨갈 필요가 없는 것이

지요(Quinn).

베를린 경험에서 흥미롭고 좋은 측면 중 하나는... 시민단체와 전문가들이 참여하여 공무원들에게 우선순위와 방향을 제시했다는 것입니다... 그와 반대되는 것이 안달루시아예요. 저는 안달루시아의 G-plus 프로젝트를 좋아해요. 그들은 이것은 매우 체계적으로 발전시켰어요. 그들은 지표도 가지고 있어요. 그러니까 목표가 있는 거죠. 딱 하나 가지고 있지 않은 것이 시민사회로부터의 조언이에요. 전문가들이 오긴 했겠지만, 그들은 여성들과 이야기하지 않았어요 (Quinn).

VI

성인지 예산제도 시행의 쟁점과 정책 제언

1. 성인지 예산제도 시행의 쟁점	173
2. 정책 제언	181

1. 성인지 예산제도 시행의 쟁점

가. 성인지 예산서의 기능

2009년도에 처음 제출된 성인지 예산서에 대한 국회 내에서의 토론, 담당 공무원들의 예산서 작성 과정에서의 어려움에 대한 논의에 기초해 볼 때, 성인지 예산서의 기능이 무엇이어야 하는지에 대한 합의가 아직까지 명확하게 형성되어 있지 않은 것으로 판단된다.

성인지 예산서에 대한 최소한의 공통적 기대는 국가재정법에 명시되어 있는 바 “예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서”라는 데 있었다. 이에 근거하여 성인지 예산서에 관심을 갖고 있던 국회 관계자들은 해당사업의 성별수혜실적뿐 아니라 수혜의 성별 격차가 나타나게 된 원인, 성별 격차를 해소하기 위한 개선방안 등에 대한 분석과 대안에 대한 분석 보고서를 기대했다.

성인지 예산서를 딱 받아보면 이걸 성인지 예산에 대한 이해를 충분히 하고 그 속에서 예산서를 작성했다는 느낌을 받지 못했고 그냥 형식상 했다, 라는 느낌을 받았어요. 성인지 예산서라고 볼 수가 없었던 거예요... 여성과 남성에게 나가는 걸 그걸 통계로 잡아서 그냥 낸 거예요. 통계만 가지고서는 여성한테 이만큼 배정되었고 남성한테 이만큼 배정되었다고 그게 성인지 예산서라고 낸 거예요(국회 7).

그러나 실제 제출된 예산서에는 사업별 성별분리통계만 제시되어 있었고, III장에서 논의한 바와 같이 심사를 지원하는 관계자들은 이에 대해 어떠한 관점에서 심사를 해야 할지를 판단하기가 어려웠다고 했다. 따라서 심사과정에서의 주된 논의사항은 제출된 성인지 예산서의 내용, 즉 성평등 관점에서 예산이 적절하게 편성되었는지 보다 성인지 예산서의 형식과 제도의 문제에 집중되었다. 예산 내용을 심사할 수 있는 충분한 분석을 담지 못한 채 부실하게 제출된 예산서, 제도운영의 문제점을 지적하는 수준에서 심사가 이루어질 수밖에 없었던 것이다.

성인지 예산서 작성 담당공무원들 역시 혼란스럽기는 마찬가지였다. 한

편으로 공무원들은 성인지 예산서가 예산의 배분에 실질적인 영향을 미치지 못하는 형식적인 문서라고 보면서도 다른 한편으로는 국회 심사 과정에서 성별 수혜 격차나 성과목표 달성의 미흡 등의 문제로 지적을 받고 오히려 예산상의 불이익을 우려하고 있었다. 아주 드문 경우이기는 했지만, 『2010년도 성인지 예산서』로 제출한 사업 중 일부는 성별 수혜 격차가 크게 나고 있다는 점에 대해 사업 계획 수립 시 이를 고려할 것을 지적받기도 했다.

이러한 국회 관계자들의 비판이나 담당 공무원들의 어려움 속에는 현재 작성·제출되고 있는 성인지 예산서의 ‘형식성’에 대한 문제의식이 공유되고 있는 것은 사실이지만, 실제 성인지 예산서가 어떠한 기능을 해야 할 것인지에 대해서는 공통된 입장을 가지고 있는 것으로 보이지 않는다.

공무원들은 성인지 예산이 정보화 예산, 일자리 예산, R&D 예산처럼 자원배분에서 우선순위를 차지하는 예산으로 인식되어 예산체계에 통합적으로 자리매김 되지 않는다면, 안정적으로 정착되기 어려울 것이라고 전망하고 있다. 이러한 입장에 따르면 성인지 예산서는 예산편성이 끝난 후 작성되는 참고자료가 아닌 예산 요구의 근거자료로서 기능해야 한다.

이에 비해 국회 관계자들은 ‘분석보고서’라는 법률상의 정의에 더 충실한 듯하다. 이 때 성인지 예산서에 대한 심사는 자원배분보다 성평등 관점에서의 예산분석의 적절성에 두어질 가능성이 있다. 과연 성불평등한 수혜의 원인을 적절하게 진단했고, 개선방안을 잘 도출했는지가 성인지 예산서에 대한 심사의 준거가 될 것이다.

현재 제출되고 있는 성인지 예산서가 부실하고 형식적인 성격을 가지고 있다면, 앞으로 성인지 예산서는 어떠한 기능을 가져야 할 것인지에 대한 적극적인 정의가 필요하다고 본다. 이론상 성인지 예산제도는 예산을 변화시키는 것을 목적으로 하지만, 예산의 변화란 논리적이고 합리적인 토론보다는 정치적 타협 또는 협상의 문제이므로 정책결정권자들이 성불평등 문제에 정책적 우선순위를 두지 않는 한 쉽게 이를 수 있는 목표는 아니라는 어려움이 있다. 다른 한편 국회 관계자들은 성인지 예산서가 법률상 취지에 부합하는 분석보고서로 제출되어 예산 심사의 논쟁점을 형성해 주기를 기대하고 있다. 이러한 기대는 예산서의 ‘객관성’을 강조하는 주관부서의 입

장과 대립한다. 주관부서는 예산서 정보를 활용하여 전문가 집단이 심층적인 분석을 하는 것이 더 적절하다고 보고 있다.

이처럼 각 계의 다른 입장들이 절충되어 어떠한 방식으로든지 기능이 명확하게 정의되어야 할 것이다.

나. 예산심사 과정에서 성인지 예산서의 위상

두 번째 쟁점은 예산심사 과정에서 성인지 예산서의 위상을 어떻게 설정할 것인지의 문제이다. 앞서 살펴본 바와 같이 정보위원회를 제외한 15개 상임위원회 중 5-6개 위원회에서만 검토보고·대체토론·심사보고가 있었다는 것은 성인지 예산과 관련된 내용이 모든 위원회에서 의무적으로 다루어지지 않았다는 것을 의미한다. 물론 『국가재정법』상 성인지 예산서는 예산안 첨부서류이고 또 여러 첨부서류 중 하나일 뿐이므로 예산서를 제출한 사업을 의무적으로 심사해야 하는 것은 아니다. 하지만 도입의 취지를 고려할 때 심사 과정에서 성인지 예산서가 차지하는 지위에 대하여 일정한 정리를 요한다.

이에 대해서는 적어도 두 가지 입장이 있는 듯하다.

하나는 상임위원회에서의 심사를 의무화해야 한다는 입장이다. 이러한 입장은 2009년도 8월에 신낙균 의원의 대표발의로 제출된 국회법 일부개정법률안에 반영되어 있다. 이 법안의 제안 이유는 국회가 성인지 예산서를 심도 있게 심사하여야 하나, 부속서류에 불과한 실정이라 예산안 등의 주요 쟁점 사업에 대한 심사에 집중하게 되면 심사가 소홀해질 우려가 있다는 것이다. 따라서 심도 있게 심사하기 위해 예산안 및 결산에 대한 심사보고서에 성인지 예산서 및 성인지 결산서에 대한 심사보고서를 첨부하도록 해야 한다는 입장이다.

다른 하나는 예산심의를 위한 참고자료일 뿐이므로 사업별 심사는 적절하지 않다는 입장이다. 성인지 예산서는 『국가재정법』상의 여러 가지 부속서류 중 하나이고, 부속서류는 심의 대상이 아니라 예산이 양성평등 관점에서 총량적으로 어떻게 편성되었는지를 보여주는 기능을 하는 참고용 보고서라는 것이다.

과연 성인지 예산서가 심의의 대상인가 하는 그거부터 우리가 좀 근본적으로 생각해야 될 것 같아요... 이거는 어디까지나 심의 대상 예산서는 아니고, 국회에 예산안을 제출할 때, 10여 가지 이상의 부속서류가 있어요. 그 국가재정법에 이제 명기가 되어 있는데, 그 중의 하나이거든요. 그러면은 그런 부속서류들이 가지는 성격이라는 것은 내년에 국가가 재정을 운영하는 데 있어서 뭐 총량적 부분이라든지, 뭐 국가의 부채라든지, 뭐 또는 중기재정계획이라든지, 다 내년 예산 심의를 위해서 지원되어야 하는 그런 정보고 지식인 거예요. 그리고 성인지 예산서도 그런 맥락에서 본다, 그러면은 2011년도 예산을 정부가 편성해서 제출을 했는데 그 예산안 속에 정말 양성평등적인 그런 개념을 얼마나 지난 해보다 더 우리가 많이 반영을 했는가 하는, 정부의 그 리포터야 되는 거죠. 어떤 예산서 하나 하나마다 이거는 성인지 대상이다, 아니다, 그런 것들은 좀 너무 낮은 단계의 그런 인식이 아닌가(국회 8).

유사한 맥락에서 성인지 예산서는 성과계획서를 활용하는 것처럼 예산의 성평등성을 판단하는 기준으로 활용될 필요가 있다는 의견도 있다.

이게 우리가 성인지 예산이란 걸 처음에 접하고 그거를 갖다가 이해를 할 때 성인지 예산서라고 해 갖고 어떤 독자적인 그걸 갖고 볼 게 아니라, 한 나라의 전체 예산을 보면서 이 예산이 어느 정도로 젠더 관점을 갖고 있고, 성평등적으로 기여하려고 어느 정도 변화로 가고 있는가, 그런 걸 판단하는 기준으로 이 성인지 예산서를 갖다가(활용해야 한다고 봅니다), 우리가 그 사업의 성과계획서를 보고 결과를 보고 사업의 성과를 판단하고 뭐 이 예산을 어떻게 하라는 등, 뭐 그런 식으로, 이것도 그런 정도의 기능을 하는 게 차라리 더 낫지 않은가(국회 11).

두 입장 모두 현행법상 성인지 예산서가 첨부서류로서의 지위를 가지고 있다는 점에 대한 인식에서 출발한다. 그러나 전자는 첨부서류로서의 지위로 인해 예산심사 과정에서 관심이 소홀해 질 수 있다는 이유로 위원회에서 심사를 의무화해야 한다는 것이며, 후자는 첨부서류로서의 지위에 맞게 심사 과정에서 국회의원 및 각 기관들이 의견을 제시하고 토론할 수 있는 근거자료가 되어야 한다는 것이다.

성인지 예산서가 첨부서류이기는 하지만 투입·집행·효과성의 측면에서 성평등성을 드러내는 정부의 분석 보고서이어야 한다는 점에서 성과주의 보고서와 유사한 성격을 띠는 동시에 숫자의 나열인 명세서 수준의 다른 첨부서류들과는 다른 성격을 가진다고 볼 수 있다. 이러한 특성을 고려하여 도입 취지가 쇠퇴하지 않도록 그 지위가 보다 명료하게 규정될 필요가 있다.

다. 성인지 예산의 개념과 성평등 기준

외교통상통일위원회의 예비심사에서 한 위원은 성인지 예산을 민주주의의 성숙과 예산의 효율성과 관련된 문제로 언급함으로써 성인지 예산에 대한 인식을 한층 심화시키는 화두를 던졌다. 예산편성에서의 민주화 문제는 소외계층에 대한 재분배 문제와 더불어 성평등과 밀접한 관계가 있음을 강조했다.

성인지 예산을 제대로 시행하는 나라는 민주주의도 더 전진하고 예산의 효율성, 발전이 훨씬 빠르다는 게 입증된 사실입니다(제284회 제6차 외교통상통일위원회 회의록 pp.21-23).

이와 같은 성인지 예산에 대한 인식은 성인지 예산이 단지 여성 혹은 남성에게 얼마의 자원이 할당되는가 라는 단순한 문제가 아님을 전제해 놓은 것이기도 하다. 그럼에도 불구하고 정부가 제출한 성인지 예산서 그리고 이에 기반한 예비심사와 본 심사에서는 성인지 예산의 개념이 명확하게 공유되고 있지 못함이 확인되었다.

담당 공무원들은 성인지 예산에 대한 정의가 어려운 이유로 성평등이 무엇인지에 대한 합의의 부재를 들고 있다. 공무원들은 대상사업 선정, 성인지 예산서 작성 등 전 과정에서 성평등을 무엇으로 정의하고 판단할 것인지의 문제에 부딪히면서 혼란스러워 했다. 특히 가장 혼란스러워 하는 지점은 성인지 예산제도의 목표인 성평등이 특정 사업에서 여성의 비율을 높이거나 하는 것인지, 남성과 여성의 균형을 맞추자는 것인지에 대한 것이다.

제가 보기에는 이게 저희가 목적이 좀 헷갈리는 게 양성평등이 목적인 건지 아니면 여성의 비율을 높이는 게 목적인 건지 그게 조금 헷갈리더라고요(사업 10).

공무원들은 대체로 ‘이론적으로’ 또는 ‘원래’는 여성뿐 아니라 남성의 비율도 고려하자는 것인데, 현실적으로는 ‘보편적으로 여성이 소외되었으므로’ 여성의 비율을 높이는 방향으로 가고 있다고 본다.

원래는 성인지 예산이라는 게 여성만 하는 게 아니라 남성도 있는 거죠? 원래 보편적으로 여성이 소외되었었으니까... 지금 현재로는 인식이 성인지 예산 목적 자체가 여성을 올리는 거잖아요. 표면적으로는 안 되어 있지만 실제로는 그런 것 같은데(재정 14).

저는 가지고 올라가면 첫 말씀이 성인지 이게 도대체 개념이 뭐냐고 물었을 때 지금도 이게 사실 성적인 평등인지 안 그러면 이론상으로는 성평등인데 내용상으로는 여성을 올려주는 게 목표인지 구분이 잘 안가요(사업 14).

저희 목표가 각 분야의 여성 참여 비율을 높이는 게 목표인지, 아니면 양성평등하도록 만드는 게 목표인지. 000은 남자가 해야 되고, 000에 대해 설명하는 것은 여자가 해야 하고 그건 아닌 것 같거든요(사업 2).

여성이 다수를 차지하는 사업의 경우 남성의 비율을 높이는 것을 ‘양성평등’으로 이해하고 있는 공무원의 입장에서 여성이 처한 불평등한 현실이라는 문제인식은 쉽게 잊혀지고, ‘정확히 무엇인지’ 모르는 것이 된다.

그렇지만, 왜 여성이 몰릴 수도 있잖아요. 어떤 사업에는 여성만 몰리는 게 많이 있거든요. 여성이 많이 몰리는 경우에 남자를 목표로 하는 그런 것도 있는지?(재정 14).

여성이 높을 때 여성을 낮추는 게 맞냐 하면 아니라고 하거든요, 그러니까 명확하게 개념을 딱 꼬집지 못 하겠더라고요. 평등이면서 아닌 것 같기도 하고, 그래서 정확하게 타겟이 한 가지가 아니라면 주로 어떤 건지 이런 것에 대해서 개념이 알 듯 모를 듯, 좀 들어가면 모호해지는 게 있어서... 근데 정확하게 이게 뭐니까?(사업 14)

한 사업 담당자는 사업설명서를 작성하는 과정에서 자신이 ‘여성’에만 집중하고 있는 것을 발견하고 많은 사람들이 ‘성평등’이 아니라 ‘여성을 위한 정책’으로 ‘오해’할 여지가 있겠다고 스스로를 평가하고 이러한 인식이 바뀌어야 한다고 본다.

저는 성인지 예산이요, 불평등한 것을 평등하게 나가자, 예산을 집행할 하자 처음에 그렇게 이해를 해서 받아들이고 사업설명서를 했어요. 근데 사업설명서를 작성하다 보니까 여성으로 가게 되더라고요. 여성에 대해서만 계속 하고. 그럼 여성 수혜를 어떻게 높일까 결론이 그렇게 되버리더라고요. 다른 분들이 생각하기에는 이걸 성평등이 아니고 여성을 위한 정책 사업이나 그런 오해가 있을 수 있더라고요. 성과목표도 결국 여성의 수혜 비율을 높이는 걸로 잡았지만,

이 사업 자체를 남성하고 여성하고 비교해서 얼마나 균형 있게 진행이 되었나, 그런 식으로, 이 상태로는 여성밖에 안 되는 것 같아요. 성과목표를 딱 수치를 정해 버리면 계속 수치가 올라가야 하잖아요. 근데 나중에 100% 달성하면 예산을 어떻게 쓸 건가 하는 고민이 있더라고요... 인식 자체를 좀 바꿔야 하지 않을까(사업 12).

유사하게 국회 예비심사 과정에서는 여성이 100% 수혜를 받는다고 한 사업이나 여성의 다수가 수혜자인 사업이 성인지 예산의 분석 대상으로 적절하지 않다고 보는 견해도 있었고, 성인지 예산 대상사업에 대한 일부 심사 지원 자료들에서는 여성 혹은 남성 다수와 관련되면 성인지 예산이라는 인식도 있었다.

군복무대체 전문요원으로 종사할 대상의 선발시험 시행·관리하는 남성의 특수 상황을 반영한 성인지 예산(국방위원회 검토보고서).

‘대학연구기관 전문연구요원 선발사업’은 남성의 특수 상황을 반영한 성인지 예산으로 보이지만 제외된 것은 문제(교육과학기술위원회 검토보고서).

국회 관계자들과의 간담회에서는 성인지 예산서를 분석·평가하는 기준의 모호성이 제기되었다. 일반적인 예산분석에서는 집행의 효율성이나 사업 자체의 타당성이 준거가 되듯이 성인지적 관점의 분석에서도 기준점이 필요한데 그것이 모호하다는 것이다. 단순히 성별 비율의 문제로 판단할 수도 없고, 비율의 문제라고 할 때도 모든 사업이 5:5로 가야하는 것은 아닌데, 그럼 무엇이 분석의 기준이 되어야 할 것인지를 판단하기가 어려웠다는 것이다.

국회에서 성인지 예산서를 평가할 때 도대체 어떤 기준이나 관점을 가지고 접근해야 될 것인가. 우리가 예산을 갖다 평가할 때는 뭐 집행 시점이 부족하든가 사업의 타당성이 떨어진다는가 여러 가지 그게 있지 않습니까? 근데 성인지 예산서도 그런 걸 맞추려 보면 국회 자체의 어떤 심의 관점이 필요한데 작년에는 그런 걸 갖다 찾기가 힘들었고요. 독자적인 걸로 맞춰서 하다 보면 이렇게 심의하기가 상당히 어려운 점이 있어요(국회 11).

인력상으로 보면 실제 수혜자의 측에서는 남성이 70% 받고 여성이 30% 받을 수 있단 말이에요. 그럼 저희가 이거 예산분석을 할 때, 이게 7 대 3이 맞는지, 5 대 5가 맞는지 기준이 없다

는 거예요(국회 5).

남자가 더 많이 일하고 여자는 적게 일하는데 수혜는 오히려 여자한테 더 많이 간다. 이런 걸 이렇게 지표별로 그 지표 안에서 남녀평등을 고려할 수 있는 사항이 서로 상충이 될 때, 이런 부분을 어떻게 해결해야 되는지 그런 부분도 참 고민이 많이 들더라고요(국회 6).

담당 공무원을 비롯하여 국회 내에서 제기된 이러한 지적들은 대상자와 수혜자의 성별 비율만을 제시한 성인지 예산서 양식의 문제에서 비롯된 것이다. 성인지 예산서 작성 양식은 해당 사업과 관련된 현안의 성격이나 성평등에 대해 가지는 함의와 효과에 대한 검토는 사라진 채 단지 특정 성이 혜택을 얼마나 받는지에 주목하게 한다. 현재와 같은 성인지 예산서는 기본적인 백분율만 제공하고 있기 때문에 이러한 틀에서 성평등은 남녀가 50%씩 수혜를 받는 것이 바람직하다는 전제를 연상시킨다.

성인지 예산의 개념과 관련하여 여성 혹은 남성에게 얼마나 균등하게 예산이 할당되는가와 같은 식으로 초점이 맞추어지는 것은 해외 전문가들뿐 아니라 제도 검토 초기부터 국내에서도 경계하여 왔던 바이다. 실질적으로 동등하게 할당되었는지 여부는 단편적인 수혜자의 성별 비율로 판단할 수 없다. 성별 비율에 대한 정보는 분석의 시작이지 끝이 아니다. 그래서 성평등의 목표·성별수혜분석·성별 격차 원인 분석 및 대책과 같은 분석이 필요하다고 계속 강조되었던 것이다. 일정한 비율(%)로 보여지는 성별통계는 분석의 기초 자료일 뿐이다.

성별 수혜자 비율의 50% 균형은 특정 상황과 조건에서 성평등의 필요조건 중 하나일 수 있지만 그 자체로 성별 예산 투입의 이상적 기준은 아니다. 성불평등 개선이 요구되는 정책적 상황과 현실 속에서 성평등 목표의 적절한 달성을 위한 집행 수단으로서 예산이 여성 혹은 남성에게 50%든, 70%든, 90%든 결과적으로 사용될 수도 있다. 50%의 기준보다 더 중요한 것은 즉 현재와 같은 비율이 나오게 된 원인과 과정 분석이다. 사업마다 내용이 다르고 성별로 접근성도 다를 것이며, 특정 비율(%)이 나타나게 되는 원인도 각각일 것이고 성취 목표도 다를 것이므로 수혜 대상의 성별 할당 기준을 일괄적으로 정하는 것은 타당하지 않다.

이상과 같은 심사 과정과 심사 지원 과정에서 나타난 성인지 예산에 대한 혼란, 그 근저에 있는 성평등 개념을 둘러싼 혼란은 예산에 대한 성별영향분석이 결국 여성 혹은 남성 몇 명이 얼마나 가져가게 되는가에 대한 분석이 아니라, 불평등이 얼마나 개선될 것인가, 성평등이 얼마나 촉진될 것인가를 질문하는 성평등 효과에 대한 분석이라는 점을 보다 명확하게 인식할 필요성이 있음을 반증하고 있다.

2. 정책 제언

가. 국가 성평등 목표의 설정 및 이에 기초한 성인지 예산서 작성

여성과 남성의 양적 균형을 곧 ‘양성평등’ 혹은 ‘성평등’으로 보고 있는 현재의 지배적 접근은 성인지 예산제도뿐 아니라 성인지 정책 전반에서 보다 진지하게 논의되어야 한다. 수량 중심으로 성평등을 정의하는 관점은 구조화된 성불평등 문제, 즉 여성에 대한 구조적·제도적·문화적 차별의 존재를 인정하지 않는 것으로 이는 성인지 예산제도를 비롯한 성인지 정책 도입의 전제와 직접적으로 모순되는 것이기 때문이다.

성인지 정책은 많은 이들이 ‘상식적인’ 수준에서 주장하듯이 이제 여성에 대한 차별이 없어졌기 때문에 새롭게 도입된 것이 아니다. 여성을 노골적으로 차별하고 배제하는 법적, 제도적 장벽이 사라졌음에도 불구하고, ‘왜 여전히 여성의 지위는 취약한가?’가 출발점이며, 그 원인이 법, 제도, 정책, 일상적 관행 속에 내재화된, 보이지 않는 여성차별적 가정과 전제에 있다는 것이다. 성별영향평가는 그러한 여성차별적 가정과 전제를 찾아내자는 것이고, 성인지 예산제도는 발견된 문제를 해결할 수 있는 수단으로서 예산을 변화시키자는 것이다. 여성과 남성의 양적 평등을 성평등으로 보는 관점에 전제된 ‘성차별은 모두 없어졌다’ 또는 ‘이제는 남성이 차별을 받고 있다’는 인식과는 출발점을 달리한다. 전 세계적 흐름에 부응하여 도입된 성인지 예산제도가 취지에 맞게 시행되도록 하기 위해서는 이러한 관점을 어떠한 방식으로 극복할 것인지에 대한 고민이 있어야 한다.

그 한 가지 방법이 국가 성평등 목표의 설정이다. 성평등은 이론적으로든, 실천적으로든 한 마디로 정의하기가 어려운 논쟁적 개념이다. 특정 사회의 역사적·시간적 맥락에 따라 지속적으로 변화하기 때문이다. 따라서 성평등을 하나의 국가 정책으로 추진하기 위해서는 특정한 시간적·공간적 맥락 내에서 정책 추진의 목표로 정의된 성평등 개념이 필요하다. 우리의 맥락에서 보자면, 여성정책기본계획의 목표가 국가 성평등 목표가 될 수 있으며, 각 부처들은 이에 기초하여 부처의 성평등 목표를 설정해야 한다.

이를 전제로 한다면, 성인지 예산서 부처 총괄파트의 성평등 목표는 단순히 3차 여성정책기본계획의 관련 목표 분야를 형식적으로 기재하는 것이 아니라 부처 고유의 업무와 관련하여 보다 구체적으로 설정되어야 한다. 부처별로 설정된 성평등 목표는 대상사업 선정과도 밀접한 관련이 있다. 각 부처는 부처에서 설정한 성평등 목표 달성과 관련성이 높은 사업을 중심으로 대상사업을 선정하고, 이에 대하여 성인지 예산서를 작성하는 것이 바람직하다.

국가 성평등 목표-부처별 성평등 목표-사업 성평등 목표가 위계적으로 설정되어 있을 때, 이들 목표는 특정 사업에 대한 분석의 기준으로 작용하면서 50:50의 텃에서 빠져 나올 수 있게 될 것이다. 이는 성인지 예산제도 시행에 있어 국가 성평등 목표의 중요성을 강조한 샤일라 퀸의 제언과도 일치하는 것이다.

나. 성인지적 예산시스템 구축

성인지 예산제도는 성인지 예산서의 작성과 제출뿐 아니라 예산의 편성, 심의, 집행, 평가 등 모든 예산과정에 성인지적 관점을 통합하고자 하는 예산시스템 구축을 포괄한다. 즉, 모든 예산 과정에서 성인지적 관점을 통합하기 위한 인프라로서 인적·물적 자원이 재분배되어야 하는 것이다. 현재 우리의 제도가 보다 내실 있게 추진되기 위해서는 행정부의 예산편성 및 집행 과정과 국회 내에서의 예산심사 과정에 성인지 예산서를 체계적으로 검토할 수 있는 절차가 마련되어야 한다.

1) 행정부 예산편성 및 집행 시스템

성인지 예산서를 핵심 수단으로 한 성인지 예산제도의 효과적 운영을 위해서는 행정부 예산편성 및 집행 시스템이 개선되어야 한다. 여기에는 크게 세 가지 요소가 포함된다.

첫째, 예산안 편성 지침에 ‘성인지적 예산편성 지침’이 포함되어야 한다. 현재 예산안 편성 지침에는 성인지 예산과 관련된 사항이 포함되어 있기는 하지만, 이는 성인지 예산서 ‘작성’ 지침이지 ‘편성’ 지침은 아니다. 『국가재정법』에 따르면 성인지 예산서는 ‘예산이 여성과 남성에게 미치는 영향을 분석한 보고서’이므로 분석 결과를 반영하여 예산을 요구하도록 하는 내용이 지침에 포함될 필요가 있다. 이는 다른 말로 표현하자면, 정부는 성평등한 자원배분에 우선순위를 부여한다는 의미를 가지는 것이기도 하다. 또한 지침에는 각 부처 내에서의 사업별 자원배분 과정에서 성인지 예산 대상사업의 특성을 충분히 고려하여 재원을 배분하도록 하는 내용도 포함될 필요가 있다.

둘째, 기획재정부 내부 횡적 심의의 제도화이다. 현재 각 부처와 사업 담당자들이 작성하여 제출하는 성인지 예산서는 기획재정부 내부심의 과정에서 ‘성인지적으로’ 검토되지 않고 있다. 오히려 부처 내에서 성인지적 특성을 고려하여 편성된 예산 요구안이 기획재정부 심의에서 삭감되는 경우도 발생하고 있다. 성인지 예산 대상사업에 대해서는 해당 사업이 성평등의 목표 달성을 위해 예산을 적절히 편성하고 있는지 기획재정부 내부에서도 보다 면밀히 검토하여야 할 것이다. 이를 위해 기획재정부는 성인지 예산 대상사업을 별도로 심의할 수 있는 절차를 마련해야 할 것이다.

셋째, 성인지 예산 대상사업에 대한 인센티브이다. 담당자들은 현재 성인지 예산서의 작성이 예산에 긍정적 영향을 미치지도 않으면서 예산심사나 업무평가에서 오히려 부정적 효과가 있을 것에 대한 우려를 가지고 있다. 대상사업으로 선정되는 것이 예산상의 인센티브는 주지 못하면서 그동안 알려지지 않았던 성별 정보를 공개함으로써 사업의 문제점만 부각시키는 결과를 가져올 수도 있다는 것이다. 또한 성과목표는 이를 달성할 수 있는 적절한 수단은 없는 상태에서 목표치만 제시하도록 함으로써 결과적으로

목표를 달성하지 못했을 때 문제 사업으로 부각될 여지마저 안고 있다. 가장 적절한 방식의 인센티브는 예산분석 결과의 설득력과 타당성을 고려한 예산 증액이겠지만, 최소한 국정과제 수준의 중점사업으로 관리하면서 삭감은 하지 않는다는 인식이 형성되도록 할 필요가 있다.

2) 성인지적 예산 심사 시스템

국회 내에서의 예산 심사 절차도 개선되어야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 『국가재정법』상 성인지 예산서는 첨부서류이고, 『국회법』에는 성인지 예산서에 대한 별도의 심사절차가 규정되어 있지 않은 상황이다. 이러한 상황에서 2009년도에 제출된 성인지 예산서에 대한 심사는 몇몇 관심 있는 국회의원들의 질의와 소수 위원회의 예비심사보고서 제출에 제한적으로 이루어질 수밖에 없었다.

성인지 예산서가 첨부서류에 불과하므로 모든 위원회에서 이를 적극적으로 심사할 의무를 부과하는 것은 무리일 수 있지만, 신낙균 의원실에서 제안했던 『국회법』 개정안의 취지를 간과할 수는 없을 듯하다. 성인지 예산서에 대한 검토 의무를 모든 위원회에 부과하지 않는다면 다른 많은 예산의 우선순위에 밀려 성인지 예산서에 대한 보다 심도 있는 논의와 토론이 어려워지게 될 것이다. 『2010년도 성인지 예산서』 심사 과정은 이를 잘 보여준다. 따라서 어떠한 방향이든 성인지 예산서에 대한 심사 절차가 마련되어야 한다. 모든 상임위원회에서 성인지 예산서에 대한 예비심사보고서를 별도로 작성하도록 하는 것이 어렵다면, 예비심사보고서에 성인지 예산서와 관련된 심사 내용을 의무적으로 포함하도록 하는 방안도 가능할 수 있을 것이다.

다음으로 심사 지원 과정에서 각 지원기관들의 역할 분담이 필요하다. 정부 예산안에 가장 중요한 영향을 미치는 예산결산특별위원회의 전문위원실은 예산안에 대한 총론이나 각론에서의 성인지적 검토 의견을 지속적으로 구체화하고 발전시켜 나갈 필요가 있다. 각 상임위원회 전문위원실에서는 예산결산특별위원회의 심사에 반영될 수 있도록 소관과 관련하여 향후 몇 년간은 안착될 때까지 성인지 예산서가 충실하게 작성되었는지 검토하고

성인지 예산서에 담기지 않은 사업 중에서도 성별 영향의 측면에서 중요한 사업이 발견된다면 이러한 사업에 대한 분석 의견을 적극적으로 제시할 필요가 있다. 예산정책처는 현재 발간하고 있는 성인지 예산서 분석보고서 외에도 다부처 사업이나 국책사업 또는 주요 현안 등에 대한 깊은 분석이 담긴 독자적인 성인지 예산 분석보고서를 발간하여 일상적으로 심사 지원 보고서를 축적해 둘 필요도 있다.

또 성평등을 주무로 하는 여성가족위원회에서는 겸임위원회라는 특성을 살려 소관부처의 사업만이 아니라 위원 각자의 해당 상임위원회 사업 예산의 성인지적 심사를 활성화하는 데 영향을 미칠 필요가 있다. 이를 위해 성인지 예산서 전반에 대하여는 전문위원실에서 지속적으로 의견을 제시하고, 겸임하고 있는 본 상임위원회의 성인지적 예산 심의 지원과 관련하여서는 해당 보좌진이 이를 지원하는 방안도 고려할 필요가 있다.

다. 공무원 및 국회 관계자 성인지력 강화

해외 전문가 홀보트 교수의 지적처럼 성인지 예산제도가 활성화되는 데 있어 관계자들의 성인지력을 강화하기 위한 노력은 아무리 강조해도 지나치지 않지만, 가장 힘든 과제이기도 하다.

기획재정부와 여성가족부는 성인지 예산서 작성을 앞두고 성인지 예산 담당자 교육을 실시했고, 국회 역시 예산안 심의를 앞두고 의정연수원에서는 예산업무 관련 직원을 대상으로 성인지 예산 관련 교육이 이루어졌다. 그러나 두 교육은 모두 1일 이내의 단기교육이라, 성인지 예산제도에 대한 심도 있는 이해와 예산서 작성 또는 심사 역량을 갖추는 데는 한계가 있다. 또한 성인지 예산서 작성이나 성인지 예산서 심사를 위한 기술적 측면의 교육이 중심이 되므로 성인지 예산제도 도입의 필요성이나 취지 등에 깊이 공감할 수 있는 내용으로 진행되는 데는 한계가 있었다.

업무를 수행해야 하는 실무자의 입장에서는 기술적인 지원이 다급한 문제일 수 있지만, 예산을 분석하는 데 필요한 성인지적 관점은 단기간에 습득될 수 있는 것이 아니다. 또한 담당자를 대상으로 일회적인 교육을 실시했다 하더라도 공무원의 잦은 순환 보직으로 교육의 효과는 절감될 수밖에

없다. 따라서 행정부와 국회 등 담당자를 대상으로 한 단기교육도 중요하지만, 장기적인 관점에서 모든 관계자들이 성인지 예산제도에 대한 이해를 확대해 나갈 수 있는 일상적인 교육이 필요하다.

모든 예산 관련 교육, 직무교육에서 성인지 예산제도와 관련된 내용을 다루어야 하며, 성인지 예산 교육 실적이 체계적으로 관리되어야 한다. 담당 공무원들의 제안처럼 컨설팅도 사업 전반을 성인지적 관점에서 진단할 수 있는 방식으로 내실화되어야 한다.

국회에서는 특히 심사 지원을 위한 방법론을 정립·발전시킬 필요가 있다. 성인지 예산 심사란 단지 성인지 예산서에 대한 심사가 아니라 성인지 예산서를 기본자료로 하여 정부의 예산안에 대한 심사에 성인지적 관점을 통합하는 것이라 볼 수 있다. 성인지적 심사가 정착되기까지 시일이 더 필요하겠지만, 일단 진전을 위해서는 다음과 같은 조치들이 가능할 것으로 보인다.

먼저 예산안 공청회를 열 때 성인지 예산 관련 내용이 포함되도록 한다. 정부 예산안이 국회에 제출되면 예산결산특별위원회는 「국회법」 제84조의3에 근거하여 예산안에 대한 공청회를 하도록 되어 있다. 또한 국회예산정책처에서도 해마다 예산안에 대한 토론회를 개최한다. 이들 공청회 또는 토론회에서 성인지 예산과 관련된 내용들이 다루어짐으로써 성인지적 예산 심사의 필요성과 중요성이 부각될 수 있다.

예산 심사의 방법론과 관련해서는 개별 사업에 대한 표피적인 성별 할당 조정을 넘어서서 예산 투입·집행계획·기대되는 산출과 성과 등 성과주의의 4단계에 입각한 분석 틀의 적용이 가능하도록 단기적으로는 분석방법에 대한 가이드라인이 작성·배포되어야 할 것으로 보인다. 또한 개념의 혼란을 정리해 나가고 분석 방법론을 개발하기 위한 지속적인 연구가 별도로 진행되어야 할 것으로 보인다.

라. 다양한 주체들 간의 협력

성인지 예산제도 도입의 목표를 달성하는 데 있어 행정부와 국회의 역할이 중심이 된다고 하더라도 제도 추진의 동력이 이들 제도권 내의 행위자들에 제한되어서는 안 된다. 외국의 경험을 토대로 볼 때, 제도권에만 의존

하는 성인지 예산은 관료화·보수화되기 쉽다. 성인지 예산이 자원배분에서의 보다 근본적인 변화에 접근하기 위해서는 시민단체, 언론, 연구자 등 시민사회 내 다양한 주체들 간의 연계와 협력이 필수적이다. 제도 추진 과정상의 문제점이나 개선과제는 이에 대해 관심을 가지고 있는 다양한 영역의 주체들 - 『성인지 예산제도와 관련해서는 행정부, 국회 내 담당자 및 기구, 시민사회 내 운동가 및 연구자들』 - 사이의 지속적인 토론을 통한 합의와 정치적 의지를 필요로 하는 문제이기 때문이다.

해외 전문가들은 모두 주체들 간의 연계와 협력의 구심점으로서 전문가의 역할을 강조했다. 전문가들은 행정부의 예산서 작성 업무를 보다 긴밀하게 지원해야 하며, 정부가 제출한 예산서의 정보를 기초로 깊은 분석을 하여 국회 예산 심사를 위한 지원 자료를 만들 수도 있다. 또한 시민단체 운동가들과도 연계하여 예산운동의 콘텐츠를 제공하는 역할을 할 수도 있다.

국회 간담회 참석자들은 영역을 초월한 네트워크 형성을 제안하기도 했다. 전문가-시민단체-국회 관계자-정부 등이 연대하여 상호 정보를 교류하고, 성인지 예산의 이슈를 발굴하고, 제도 개선을 요구해 나가야 한다는 것이다. 각 주체들이 각자의 영역에서 제한적 역할만을 수행하기보다는 연계를 통한 시너지 효과를 모색할 시점이다.

참고문헌

- 국회교육과학기술위원회 전문위원 문강주(2009). 『2010회계연도 예산안 <교육과학기술부 소관> 검토보고』.
- 국회국방위원회 수석전문위원(2009). 『국방부 소관 2010년도 예산안, 기금운용계획안, 임대형민자사업 한도액안 검토보고서』.
- 국회국방위원회(2009). 『국방위원회 소관 2010년도 예산안 예비심사보고서』.
- 국회기획재정위원회(2009). 『2010회계연도 기획재정위원회소관 예산안 예비심사보고서』.
- 국회문화체육관광방송통신위원회 수석전문위원 최민수(2009). 『2010회계연도 문화체육관광부소관 세입세출예산안 및 임대형 민자사업 한도액안 검토보고서』.
- 국회보건복지가족위원회 수석전문위원 김종두(2009). 『2010년도 예산안·기금운용계획안 및 임대형 민자사업 한도액안 검토보고 [Ⅲ-1. 총괄]』.
- 국회여성위원회(2009). 『2010년도 여성부 소관 예산안 검토보고서』.
- 국회여성위원회(2009). 『2010년도 여성위원회 소관 여성부 예산안 예비심사보고서』.
- 국회예산결산특별위원회 수석전문위원 주영진(2009). 『2010년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고 [총괄]』.
- 국회예산결산특별위원회(2009). 『2010년도 예산안 심사보고서』.
- 국회외교통상통일위원회(2009). 『2010년도 외교통상통일위원회소관 일반회계세입세출예산안 예비심사보고서』.
- 김규옥(2010). “2011년 성인지예산의 이해.” 『국가재정과 성인지 예산』. 공개토론회 자료집(2010.10.15). pp.4-10.
- 김영옥·김경희·조선주·마경희·이선행(2008). 『성인지 예산 대상사업 분류 및 디지털예산회계시스템(D-Brain) 구성안』. 여성부.
- 마경희·김효선(2009). 『2010년도 성인지 예산서 작성 모니터링: 공무원 의견조사를 중심으로』. 한국여성정책연구원.
- 마경희·송인자·김효선(2009). 『성인지 예산제도 추진역량 진단 및 교육안 개발 부록: 성인지 예산 강의안』. 한국여성정책연구원.
- 이재인(2010). “성별영향평가제도와의 연계를 통한 성인지 예산제도 선진화.” 『국가재정과 성인지 예산』. 공개토론회 자료집(2010.10.15). pp.13-23.

2010 연구보고서 2-1
『성인지 예산 제도화 방안 연구(IV)』의 단위 연구보고서

성인지 예산제도 시행 모니터링
: 『2010년도 성인지 예산서』 국회 심사와
『2011년도 성인지 예산서』 작성 과정을 중심으로

2010년 12월 14일 인쇄

2010년 12월 16일 발행

발행인 : 김 태 현

발행처 : 한국여성정책연구원

서울시 은평구 진흥로 276(불광동 1-363)

전화 / 02-3156-7000 (대)

인쇄처 : 도서출판 한 학 문 화

전화 / 02-313-7593 (대)

ISBN 978-89-8491-355-4 94330

978-89-8491-353-0 94330 (세트)

<정가 9,500원>