

성인지 예산 제도화 방안 연구(Ⅳ)

: 성인지 예산제도 모니터링 및
국가재정운용계획 개선방안

김영옥 · 마경희 · 김영숙 · 이선행 · 김호선
차인순 · 김안나 · 주소현 · 강미선 · 이상신 · 윤자영

2010

연구보고서 - 2



한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

성인지 예산 제도화 방안 연구(Ⅳ) : 성인지 예산제도 모니터링 및 국가재정운용계획 개선방안

Ways to Institutionalize Gender Budgeting(Ⅳ)
: monitoring gender budgeting initiatives and improving the
Mid-term Finance Operating Plan

연구책임자 : 김 영 옥 (본원 선임연구위원)

공동연구자 : 마 경 희 (본원 연구위원)

김 영 숙 (본원 연구위원)

이 선 행 (본원 전문연구위원)

김 효 선 (본원 연구위원)

차 인 순 (국회여성가족위원회 입법심의관)

김 안 나 (대구가톨릭대 사회복지학과 교수)

주 소 현 (이화여자대학교 소비자학 교수)

강 미 선 (이화여자대학교 건축학과 교수)

이 상 신 (서울시립대 세무전문대학원 교수)

윤 자 영 (한국노동연구원 부연구위원)



한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

발 간 사

이 보고서는 2006년 제정된 국가재정법에서 성인지 예·결산서의 작성을 의무한 이래 국내 재정운용시스템에 부합하는 성인지 예산 제도화의 실현을 목표로 2007년도부터 수행되어 온 「성인지 예산 제도화 방안 연구」를 마무리짓는 4차년도 연구의 내용을 담고 있습니다.

성인지 예산 제도화 방안 연구의 중점주제는 제도 추진 단계에 맞추어 변화되어 왔습니다. 첫해의 주제가 성인지 예산의 개념과 방법론, 주요 재정 제도의 성인지적 개선 방안 등 기초적인 연구를 통하여 제도에 대한 이해를 확대하고자 했다면, 제도 시행을 1년 앞둔 2차년도(2008년도)에는 성인지 예산서 시범 작성 및 추진체계 구축방안 등 정책 현장에서 실질적으로 요구되는 기술적 도구와 절차의 개발에 초점을 맞췄습니다. 2009년도에는 처음으로 국회에 제출된 성인지 예산서 작성 과정을 모니터링하는 동시에 국회, 시민단체, 연구자 등 다양한 주체들의 역량강화 방안을 모색했습니다.

올해의 중점과제는 2년간의 제도 추진 성과와 문제점을 국회·행정부의 역할을 포괄하여 종합적으로 진단하고, 중기재정계획에 대한 성인지적 개선 방안을 도출하는 것입니다. 제1부에서는 국회의 「2010년도 성인지 예산서」 심사(Ⅱ장) 및 행정부의 「2011년도 성인지 예산서」 작성 과정을 모니터링하고(Ⅲ장), 해외전문가 등 각계의 의견을 수렴하여 성인지 예산 제도 시행의 쟁점과 정책 제언(Ⅳ장)을 제시하였습니다. 제2부에서는 우리나라 예산이 중기 재정 전망 하에서 수립·집행되므로 여성의 역량 강화 및 성평등을 목표로 한 중장기 재정운용을 어떻게 할 것인지, 여성부문을 탑재하기 위해서는 기존의 국가재정운용계획 틀을 어떻게 바꿀 것인지를 다루고(Ⅴ장), 성인지 예산분석 사례들로부터 중장기 재정투자 과제를 이끌어냈습니다(Ⅵ장).

제도의 발전을 위해 정책연구는 지속되어야 할 것입니다만, 성인지 예산 제도의 출범을 위한 종합연구라는 본 연구의 사명은 이제 어느 정도 달성

되었다고 감히 말씀드릴 수 있겠습니다. 이 보고서를 발간하기까지 노고를 아끼지 않은 본원 성인지예산센터 연구진을 비롯한 전문가들께 깊은 사의를 표합니다.

2010년 12월

한국여성정책연구원

원 장 김 태 현

I. 연구개요

- 이 보고서는 2006년 제정된 국가재정법에서 성인지 예·결산서의 작성을 의무한 이래 국내 재정운용시스템에 부합하는 성인지 예산 제도화의 실현을 목표로 2007년도부터 수행되어 온 성인지 예산 제도화 방안 연구를 마무리짓는 4차년도 연구의 내용을 담음.
- 『성인지 예산 제도화 방안 연구(IV): 성인지 예산제도 모니터링 및 국가재정운용계획 개선방안』이라는 보고서 제목에서 나타나듯이 단기적 지평을 갖는 현재 제도 시행과정에 대한 모니터링과 중기적 전망을 갖는 재정운용계획이 올해 연구의 중점대상임. 각 주제를 제1부와 제2부로 나뉘고 결론과 정책대안 역시 각 부별로 제시함으로써 독자적인 구성을 갖도록 함.
- 제1부는 2009년도에 수행한 『「2010년도 성인지 예산서」 작성 모니터링』연구의 2차년도 연구임. 일정상 2009년도에 포괄할 수 없었던 「2010년도 성인지 예산서」에 대한 국회 심사(Ⅱ장) 및 행정부의 「2011년도 성인지 예산서」작성 과정을 모니터링(Ⅲ장)했음. 올해가 지난 4개년도 연구를 마무리하는 해인 점을 고려하여 성인지 예산제도 발전을 위한 국회관계자(11명), 담당 공무원(36명), 해외전문가(3명) 등에 대한 다양한 인터뷰를 통해 각 계의 의견을 수렴하고, 성인지 예산 제도 시행의 쟁점과 정책을 제언함(Ⅳ장).
- 제2부에서는 우리나라 예산이 중기재정 전망 하에서 수립·집행되므로 여성의 역량 강화 및 성평등을 목표로 한 중장기 재정운용을 어떻게 할 것인지, 여성부문을 탑재하기 위해서는 기존의 국가재정운용계획 틀을 어떻게 바꿀 것인지가 그 중심을 이룸. 국가재정운용계획(2009~2013년)의 분야별, 분야간 자원배분계획을 분석한 후 개선방안을 도출하고(Ⅴ장), 올해 수행한 성인지 예산분석 사례들로부터 중장기 재정투자 과제를 이끌어낼 것임(Ⅵ장).
- 성인지 예산 제도화 방안 연구가 시작된 2007년만 해도 성인지 예산이라는 용어도 낯설었음. “정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다”(제16

조 5호)와 “정부는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(성인지예산서)를 작성하여야 한다”(제26조)라는 국가재정법의 관련 조항 이외에 다른 방향이 없었으므로 성인지 예산제도화 방안을 개발하기 위해, 성인지 예산서 작성을 위한 개념정립에서부터 성인지 예산서 양식과 작성 지침, 국가재정운용체계로의 탑재 방안에 이르기까지 탐색과 개발의 연속이었음.

- 다년간에 걸친 본 연구에 기초하여 『2010년도 성인지 예산서』 및 『2011년도 성인지 예산서』가 국회로 제출되었고, 행정부의 성인지 예산서 작성과정뿐 아니라 국회에서의 성인지 예산서 심사과정에 대한 분석까지 본 연구보고서에 담고 있으므로 이제 성인지 예산제도의 안착에 필요한 요소와 과제를 두루 점검하는 성과를 거둘 것으로 기대함.

II. 『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 본 심사 과정에서 다루어짐. 국회법상 의무적인 심사대상 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 의원은 총 9명이었음.

〈표 1〉 성인지 예산 관련 심사 현황

구분	위원회		보고서 포함		대체토론	
	위원회 명	심사대상 사업수	검토 보고서	예비심사 보고서	여부*	발언 위원수
심사참여 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	×	×	×	-
	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

□ 심사관련 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 정비가 필요하다는 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 기금 사업이 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. 심사지원 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 예산서

를 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 심사결과

- 195개의 성인지 예산 대상사업에 대한 사업별 심사결과, 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

- 심사과정에서 제기된 성인지 예산제도 개선 관련 다양한 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, 성별 수혜 분석 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 심사대상 문서가 아님. 예산안 심사과정에서 성인지 예산서를 어떠한 방식으로 다룰 것인지에 대한 별도의 규정이 마련되어 있는 것도 아니었음. 이러한 상황에서 성인지 예산서에 대한 심사가 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 관심사가 되고 있는 이슈도 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 수혜실적 자료를 중심으로 구성되고, 예산회계년도에 대한 계획을 담고 있지 못한데 일차적 원인이 있음.
- 심사과정에서 제기된 문제점을 개선하기 위한 제도 개선의 측면에서는 일정정도 성과가 있었지만, 예산서가 형식적인 문서의 성격을 벗어나 실질적인 기능을 하도록 하는 데는 여전히 한계가 있음.

III. 『2011년도 성인지 예산서』 작성 과정

1. 제도추진 여건

- ☐ 전반적인 제도추진 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 수밖에 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 자신의 사업의 부적절성, 양적 확대 중심의 대상사업 선정을 문제로 지적함.
- ☐ 대상사업 선정과 관련된 문제의식은 상당부분 제도에 대한 명확한 이해의 부

죽에서 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 예산 요구의 근거자료가 되지 못하며, 따라서 누구든 진지하게 관심을 가질 이유가 없다고 봄.
- ☐ 사업별 특성을 반영하지 못하는 표준화된 양식
 - 표준화된 양식은 성별 구분이 가능하지 않은 사업, 사업수혜자가 다양한 사업, 성과목표를 계량화하기 어려운 사업의 특성을 고려하지 못함.

4. 성인지 예산서 작성

- ☐ 사업대상자와 사업수혜자 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 것은 ‘양성평등’에 부합하지 않는다는 이유로, 남성이 절대 다수를 차지하는 사업은 여성 참여 확대의 현실적 불가능성을 이유로 성과목표치 산출의 어려움을 호소함.
 - 성과목표 산출의 어려움은 성평등을 양적균형으로 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 정책 평가 등의 측면에서 가져올 부정적 효과에 대한 막연한 불안감을 가지고 있음.
- 성불평등의 여지가 있는 사업을 개선하기 위한 노력이 재정적으로, 제도적으로 뒷받침 되지 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 내용면에서 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 보고자 했다는 것임.

☐ 성인지 예산서의 기능

- 상당수의 재정담당자들은 성인지 예산서가 예산사업에 대한 성별 현황 자료에 불과할 뿐 예산의 배분에 아무런 영향을 미치지 못한다는 점을 문제

로 지적함. 예산상의 인센티브가 주어지지 않는다면, 제도가 활성화되기 어렵다고 봄.

- 성인지 예산제도는 담당자 개인의 자발적 관심에 의존하기 보다는 시스템적으로 운영되어야 함. 자발적인 관심을 제도적 장치를 통해 유인해 나가야 할 것임.

6. 종합적 논의

- 성인지 예산서 작성의 긍정적 효과로서 몇몇의 사업 담당자들은 그동안 예산 사업을 검토하면서 거의 관심을 갖지 않았던 성별 수혜의 차이에 새롭게 관심을 갖고 시사점을 얻을 수 있는 계기가 되었다고 평가함.
- 행정부 내에서의 성인지 예산서 작성 과정에 대한 초점집단인터뷰 결과를 종합해 볼 때 향후 개선 또는 논의를 필요로 하는 문제의 성격은 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 성 주류화 정책에 대해 어느 국가에서든 공무원들은 적극적으로 지지하지 않음. 대체로 부정적인 입장을 가지기 마련임.
 - 그러나 이를 그대로 인정하기 보다는 이러한 상황을 극복하고, 모든 공무원

들이 성불평등 문제에 관심을 가지고 자신의 업무와의 관련성에 민감해지도록 하는 방법에 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 일정의 촉박함의 문제 역시 통계 자료 확보, 일반 예산안 작성으로 인한 시간적 어려움 등을 고려하여 조절될 필요가 있을 것임.
- 성별 통계 자료의 미구축으로 인한 문제점도 성인지 예산서 작성 대상 사업의 범위가 확대되면서 점차로 개선되어 나갈 것으로 보임.

IV. 성인지 예산제도 발전을 위한 개선방안

1. 제도 개선을 위한 각 계의 의견

가. 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 대상사업을 선정하는 것이 바람직하며, 양적 확대를 통한 외양의 확장이 목표가 되어서는 안된다고 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 필요하다는데 대체로 동의함. 의원 개인의 성향과 관심에만 의존하는 현재와 같은 방식의 심사를 통해서도 성인지 예산제도 도입의 취지가 충분히 실현되기 어려울 것이라는 문제인식이 공유되고 있음.

□ 예산심사 지원 담당자 교육 및 지원

- 국회의원 뿐 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 여성단체들이 예산심사 시기에 국회의원을 대상으로 로비활동을 하거나 관심을 촉구하는 활동을 벌여 나가야 함.

나. 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 사전 조사 및 준비

- 성불평등과 관련하여 중요한 문제를 가지고 있는 사업이라는 기준에 특정 사업이 부합하는지에 대한 판단은 피상적으로 내려질 것이 아니라 면밀한 사전 조사와 분석을 통해 이루어져야 한다고 봄. 이러한 절차를 거쳐 대상

사업이 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 정해져야 할 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.

다. 해외 전문가

□ 한국 성인지 예산서에 대한 의견

- 해외의 전문가들은 성인지 예산서가 담고 있는 성별정보의 의의를 높게 평가했음.
- 그러나 성별정보는 성인지적 예산분석의 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 해석하는데 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 대한 정해진 규칙

은 없지만, 중요한 것은 성인지 예산서에서 제공된 성별정보들이 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 있는 여건을 가지고 있다는 점, ‘성중립적으로’ 보이는 일반 예산으로 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.

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-사

업별 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 포함되어야 하며, 기획재정부는 성인지 예산서에 대한 횡적 심의를 제도화하고, 성인지 예산 대상사업에 대한 인센티브를 고려해야 함.
- 국회는 소수의원의 관심에 의존하기 보다는 성인지 예산서에 대한 심사를 절차적으로 의무화해야 함.
- 심사지원 과정에서 예산정책처, 여성가족위원회, 예산결산특별위원회 전문위원실 등 각 지원기관들의 적절한 역할 분담이 필요함.

□ 공무원 및 국회 관계자 성인지력 강화

- 모든 예산관련 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 심사지원을 위한 방법론을 정립·발전시켜야 함. 예산안 공청회를 열 때 성인지 예산 관련 내용이 포함되도록 함. 성인지 예산심사의 방법론과 관련하여 단기적으로는 분석방법에 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 운

동가들과도 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.

V. 국가재정운용계획의 성인지적 분석 및 개선 방안

- 경제활동과 성평등과의 관련성을 입증하는 문헌연구 결과는 국가재정운용계획에 성인지적 관점을 도입할 필요가 있음을 시사함.
 - 성차별과 경제성장에 관한 이론적·실증적 연구들을 살펴보면, 성차별의 감소가 성장에 긍정적인 영향을 미친다는 것에 대부분의 연구결과가 일치함.
 - 이러한 연구 결과들은 성차별의 감소를 위한 자원배분이 경제성장을 높일 수 있음을 말해주는 것이며, 우리나라에서 중장기 경제정책에 성인지적 관점이 필요함을 시사함.
 - 성차별을 축소하기 위한 자원배분에 대한 분야에 대한 기존 연구는 아직 많지 않지만 몇몇 실증적인 연구들은 지식산업에서 성차별이 완화됨을 보여주고 있음.
 - 현대의 성장의 원동력이 전통적인 제조업이 아니라 IT산업과 금융부분 등 지식산업의 성장이라는 점을 감안할 때, 이 부분의 성장은 고용에 있어 남녀 성차별을 완화시켜주고, 성차별의 완화는 다시 성장에 긍정적으로 작용하게 되는 선순환 구조를 갖게 됨.
 - 따라서 국가재정운용에 성인지적 관점을 도입할 때 지식산업 관련 자원배분의 규모를 늘릴 뿐 아니라 이 분야의 교육과 고용에서의 성평등이 이루어지도록 한다면 성인지적 예산집행의 효과가 더 크게 나타날 것으로 기대됨.
- 이와 같은 문제의식을 바탕으로 2009~2013년 국가재정운용계획의 분야별 재정투자계획과 분야간 자원배분계획을 분석함.
 - 국가재정운용계획의 분야별 성평등 이슈 고찰을 통해 성인지적 관점을 정리하고, 성평등 부문의 중기계획인 제3차 여성정책기본계획 대상사업을 여성 관련 예산사업으로 간주하여 이 사업들의 분야 및 세부 분야별 내용과

전사업 대비 예산 비중을 분석함.

□ 국가재정운용계획 12개 분야 중 여성 관련 예산이 포함되어 있는 5개 분야별 재정투자계획을 고찰함.

- 여성 관련 예산과 전사업 예산의 분야별 이슈는 이질적이고 세부 분야별 분포도 다르며, 여성 관련 예산의 90% 이상은 보건·복지·노동 분야와 R&D 분야에 집중되어 있는 것으로 나타남.
- 보건·복지·노동 분야는 여성에게 직접 배분되는 예산이 가장 많은 분야로, 가족 분야의 일가족 양립 지원과 관련된 사업 예산이 대부분임. 일가족 양립 지원에 있어서도 여성에 대한 적극적 고용지원 사업보다는 보육료 지원 사업에 대부분의 예산이 투입되고 있음.
- R&D 분야의 여성 관련 예산은 여성인력의 고용과 관련된 사업예산이 대부분이나, 여성 일자리 창출을 목적으로 하는 사업예산은 적은 것으로 나타남. 향후 R&D 분야의 투입예산액이 증가할 것으로 전망되는 반면, 2009년 여성 관련 예산은 2008년 대비 감소함.
- 문헌연구에서 R&D 분야와 함께 성평등과 관련이 깊은 부문으로 언급된 교육 분야의 경우, 2009년 여성 관련 예산은 전사업보다 빠른 속도로 증가함. 그러나 증가한 예산의 대부분은 교육 내용과 환경의 성별 차이를 해소하기 위한 사업보다는 초·중·고등학교 부문의 보육 관련 예산인 것으로 나타남.
- 농림·수산·식품 분야의 여성 관련 예산은 교육 분야와 마찬가지로 여성 농업인의 다양한 복지욕구에 대응하기 위한 예산보다는 보육 분야의 예산이 대부분이고, 2009년 예산액도 감소하고 있는 것으로 나타남.
- 문화·체육·관광 분야의 2009년 여성 관련 예산사업은 전사업보다 빠른 속도로 증가하였으나, 증가분의 대부분은 문화·관광 산업 지원을 위한 예산으로 여성에 대한 고용개선 조치나 복지적 차원의 문화권 향유와 관련된 예산은 아닌 것으로 나타남.

□ 문헌연구에서 성평등과 관련이 깊은 분야로 언급된 R&D, 교육 분야와 여성 관련 예산 비중이 가장 높은 보건·복지·노동 분야의 과거와 미래의 재원배분 상황 및 계획을 비교하기 위해 2004~2008년의 분야별 재원배분상황과 2009~2013년의 분야별 재원배분계획을 고찰함.

- 세 분야 모두 향후 빠르게 증가할 것으로 전망되는 분야로 이와 같은 증가 추세는 성평등에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음.
- 지식산업에서 성차별이 완화되는 경향이 있다는 문헌연구 결과를 감안하면, R&D 분야에서 여성을 직접적인 정책대상으로 하는 예산 비중이 적다고 하더라도 이 분야 예산의 높은 증가율은 성평등에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단됨.
- 여성 관련 예산 사업의 2005~2009년 재정사업자율평가 결과를 전사업의 경우와 비교한 결과, 예산 집행의 효율성 측면에서 여성 관련 예산의 문제는 특별히 없는 것으로 나타남. 그러나 여성 관련 예산 사업의 평가 결과를 분야별로 살펴보면 ‘미흡’이 가장 많은 분야는 R&D 분야와 보건·복지·노동 분야로 나타나, 해당 분야가 여성 관련 예산 비중이 높은 분야인 만큼 향후 원인의 파악과 개선방안에 대한 연구가 필요함.

□ 이상의 연구 결과로부터 여성 관련 예산을 통합해서 보여줄 수 있는 기존의 틀과는 다른 틀이 필요한 것으로 판단되므로, 다음과 같은 국가재정운용계획의 개선방안을 제시함.

<제1안>

- 국가재정운용계획 각 분야별로 성인지적 관점을 도입하는 방안으로, 12개 분야별로 기술하도록 되어 있는 “정책방향 및 재정투자 중점”에 성평등 이슈를 추가함.
- 이로부터 도출되는 “중점 사업 및 제도개선 과제” 제안 시 여성 관련 예산 사업을 비중 있게 다룰 수 있으며, 성과지표에 해당하는 “지표로 본 5년 후 미래상”에 성별분리통계를 활용한 지표를 사용함으로써 사업의 성과가 성별에 따라 다르게 나타나는 결과를 발견할 수 있음.
- 각 분야별 특성이 반영된 여성 관련 예산의 분석이 가능하다는 장점이 있는 반면, 여성 관련 예산의 범위 등 작성의 일관성을 갖기 어렵다는 단점이 있음.

<제2안>

- 현재의 R&D 분야와 같이 여성 관련 예산을 하나의 분야로 독립시키는 방안으로, 각 분야에 포함되어 있는 여성 관련 예산을 통합하여 그 추이를 살펴보고, 사회적으로 합의된 성평등 이슈의 우선순위에 따라 여성 관련 예산 사업에 대한 재원배분계획을 수립하는 방안임.
- 제2안은 각 분야에 숨어 있는 여성 관련 예산을 통합하여 분석하고 그 추이를 살펴봄으로써 성평등 이슈 안에서의 우선순위나 정부 총지출에서 여성 관련 예산이 차지하는 비중을 한눈에 파악할 수 있다는 장점을 갖지만, 각 분야별로 이질적인 성평등 이슈와 여성 관련 예산 사업들을 통합하는 기준을 만들기 어렵다는 단점이 있음.

□ 그러나 국가재정운용계획에 성인지적 관점을 도입하는 개선방안을 제안하기에 앞서 개선의 필요성에 대한 설득의 전략이 보다 중요함.

- 향후에는 우리나라의 자료를 활용하여 중장기 경제정책에 성인지적 관점이 필요함을 보여줄 수 있는 실증적인 연구결과들이 좀 더 축적되어야 하며, 성장과 성차별의 관계를 우리나라에 적용하여 분석하기 위한 각종 성별분리통계의 축적이 필요할 것으로 판단됨.

VI. 중장기 재정투자 과제 도출을 위한 사례연구

- 올해도 전년도에 이어 다양한 성인지 예산분석 사례연구를 진행하였고, 이들 사례연구들로부터 중기적 자원배분을 위한 시사점을 이끌어내고자 시도하였음. 본고의 분석은 예산사업들이 분야간 어떻게 배분되어야 하는지를 살펴보는 거시적인 연구라기보다는 분야별로 재정투자계획을 수립하는 데 있어서 고려해야 할 성평등 이슈를 비롯한 새로운 아젠다를 제기하는 쪽에 가까움.
- 중장기 재정투자 과제 도출을 위한 사례연구의 주제를 발굴하기 위해 문화, 보건복지분야, 거시경제·금융 등 3개 분야로 나눠 원내외 전문가 간담회를 개최함. 이 과정을 거쳐 총 10개의 연구주제와 연구담당기관이 선정됨.
- 먼저 성인지 예산분석 사례연구별로 주요 결과를 요약하고 이로부터 재정

투자 과제를 도출함. 다음으로 사례연구들에서 취합한 재정투자 시사점들이 어떻게 중장기 재정투자 과제로 연결될 수 있을지 추론함. 다시 말하면 제 V 장에서 국가재정운용계획의 분야별로 성평등 이슈를 도출하였는데, 각 사례분석에서 드러난 시사점들을 여기에 연결하여 분야별로 중장기 재정투자 과제를 구체화하는 작업을 수행함.

〈표 2〉 성인지 예산 분석 사례연구의 국가재정운용계획 분야별 분포

분야		성평등 이슈	사례연구 주제
보건·복지·노동	사회복지	일가족양립 지원을 위한 돌봄노동의 형평성 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 무급돌봄노동 공공화를 위한 재정추계 • 가족에 의한 노인돌봄서비스 가치 추정 • 지방자치단체 보육예산과 지역여성의 경제활동 • 여성의 출산 후 사회 재진출 지원 관련 세제 • 돌봄공유를 위한 공공주택정책 방향
		경제적 약자인 여성이 1차 안전망인 사회보험에서 받는 차별 해소	• 국민연금 임의가입제도의 개선과 여성의 노후소득 안정화
		2차 안전망을 통한 빈곤의 여성화 문제 해소	• 한부모가족지원사업
	보건	남성과 다른 여성 보건의 특성 이해	• 우울증 검진확대 방안
교육		교육의 양적·질적인 측면에서의 성별 격차 해소	• 지역인재육성사업
		교육의 내용과 환경의 성별 차이	• 이공계 전문기술연수지원사업

□ 사회복지분야 재정투자 과제

- 보건·복지·노동 분야 아래 사회복지 분야의 성평등 관련 이슈는 노동시장의 성별 격차가 남성에 비해 낮은 여성의 소득 및 자산 수준을 초래하고, 이는 곧 실업 및 빈곤에 대해 여성이 보다 취약해지는 결과와 관련되며 크게 세 가지로 구분할 수 있음. 첫째, 일가족양립 지원을 위한 보육 및 노인돌봄노동의 형평성을 제고해야 하고 둘째, 1차 안전망인 사회보험과 관련된 성평등 이슈로 경제활동에서의 성별 격차가 사회보험제도에도 그대로 연동되어 나타난다는 점임. 특히 정규직 비율이 낮은 여성은 남성에 비해 각종

사회적 위험에 대한 보장성의 한계를 가질 수 밖에 없음. 여기에 저출산·고령화로 인해 고연령 여성의 비율이 증가하면서, 여성의 노후대책과 관련된 문제는 더욱 심각해질 수 있음. 셋째, 2차 안전망과 관련된 성평등 이슈는 저소득계층과 빈곤선 이하의 계층에 여성가구주 및 여성노인이 몰려있다는 사실에 기인하는 빈곤의 여성화 문제임.

- 첫 번째 이슈인 “일가족양립 지원을 위한 보육 및 노인돌봄노동의 형평성 제고”에 해당되는 사례연구는 5개로 가장 많음. 먼저 **“무급돌봄노동 공공화를 위한 재정 추계”** 사례분석에서는 자녀돌봄시간을 공공화하는 재정 비용이 노인돌봄시간을 공공화하는 재정 비용을 압도적으로 앞지름에도 불구하고, 우리나라 정부지출은 가족의 자녀돌봄보다 노인돌봄에 더욱 치중해 있는 것으로 나타나, 저출산 문제가 더욱 심화될 수밖에 없음을 주장함.
- **“가족에 의한 노인돌봄서비스 가치 추정”** 사례분석에서는 유급 노인돌봄 서비스는 여성이 주된 역할을 맡고 있는 가족의 노인돌봄서비스와 대체 관계에 있는 것을 입증함으로써, 돌봄의 사회화를 이루는 돌봄노동의 탈가족화라는 측면에서 유급 노인돌봄서비스 도입을 지지함.
- **“지방자치단체 보육예산과 지역여성의 경제활동”**에서는 취업여성을 대상으로 하는 보육지원 사업이 전체 보육예산에서 차지하는 비중이 절대적으로 미미하다는 것이야말로 보육예산의 취업 인센티브를 취약하게 만든 제일 중요한 원인임을 지적함.
- **“여성의 출산 후 사회 재진출 지원 세제”** 사례분석에서는 미취학아동의 양육과 관련한 자녀양육비공제와 교육비공제를 지원효과가 높은 세액공제로 개편하는 방안을 포함한 세제 개선방안을 제시하였고, 남성 배우자에 비해 소득수준이 낮은 여성 기혼근로자의 소득에 대하여 근로소득공제나 종합소득공제를 대폭 확대함으로써 현행 개인단위 과세제도 하에서 여성의 경제적 활동을 지원하는 방안이 필요함을 주장함.
- **“돌봄공유를 위한 공공주택정책”**에서는 보금자리주택정책을 비롯한 주택 정책은 사회적인 성 불평등이 존재하는 현실에 대한 인식을 바탕으로 성 형평성을 정책목표의 하나로 포함하여야 함을 제안하고, 보금자리주택 신청자격의 ‘세대주’를 ‘세대주 또는 세대원’으로 변경하는 등의 구체적인 정책대안을 제시함.

- 사회복지 분야의 두 번째 이슈인 “경제적 약자인 여성이 1차 안전망인 사회보험에서 받을 수 있는 차별 해소”에 해당되는 사례연구는 **“국민연금 임의가입제도의 개선과 여성의 노후소득 안정화”**임. 이 연구에서는 현행 국민연금제도에서 임의가입의 경우 지역가입자의 중위수 평균소득월액 이상으로 보험료를 납부하도록 되어 있으나 이를 완화하여 다양한 수준에서 국민연금에 임의 가입할 수 있도록 하고 저소득층에게는 농어업인에 대한 국고보조의 사례와 마찬가지로 전업주부 임의가입시 국민연금 보험료의 일부를 보조해 주는 방안을 제시함.
- 사회복지 분야의 마지막 이슈인 “2차 안전망을 통한 빈곤의 여성화 문제 해소”에 해당되는 사례연구는 **“한부모가족지원사업”**임. 이 연구에서는 2차 안전망의 주요 수혜층인 한부모가족의 경우, 한부모가구주의 성별에 따라 빈곤의 원인과 과정이 달랐으며 탈빈곤 요인과 가능성에 있어서도 차이가 난다는 것을 입증함. 한부모가족이라 하더라도 각 가구의 성별, 연령별로 요구사안에 차이가 있으므로 한부모가족의 특성에 맞는 지원이 필요함을 제안함.

□ 보건분야 재정투자 과제

- 보건 분야의 성평등 이슈는 여성이 남성에 비해 오랫동안 건강하지 않은 상태로 생활한다는 데서 출발함. 실제로 여성의 수명은 남성보다 길지만 높은 만성질환율을 보이며 주관적 건강상태 역시 여성은 자신의 경우를 더 낮게 평가하는 경향이 있음. 이는 생물학적 요인 이외에 질환발생 시 의료서비스 접근이나 예방조치 등과 연관된 사회적 요인과 연관되어 있을 가능성이 있음. 즉, 남성과 다른 여성보건의 특성을 이해할 필요가 있음.
- **“우울증 검진확대 방안”** 연구에서는 우울증이라는 질병이 남성보다는 여성들에게서 집중적으로 발견되며, 이는 여성과 남성의 생물학적 특성의 차이가 아닌 그들이 처한 사회, 경제적 환경의 차이에 기인하고 있음을 제시함. 또한 우울증이 야기하는 사회경제적 비용을 언급하면서, 정부의 정신보건사업의 예산현황 파악과 함께 우울증 검진을 건강보험 일반건강검진의 항목으로 포함시킬 것을 주장함과 동시에 이를 시행하기 위한 소요예산을 제시함.

□ 교육분야 재정투자 과제

- 교육 분야의 성평등 관련 이슈로는, 교육의 양적·질적인 측면에서의 성별 격차와 교육의 내용과 환경의 성별 차이를 들 수 있음. 교육의 양적인 측면인 진학률에서는 성별 격차가 없지만 질적인 측면, 즉 상위학교 진학률이나 교육의 내용 및 환경 측면에는 여전히 성별 차이가 존재함. 이와 같은 교육 분야의 성별 격차는 노동시장의 성별 격차로 연결될 수 있다는 점에서 중요함.
- 교육 분야의 첫 번째 이슈인 “교육의 양적·질적인 측면에서의 성별 격차 해소”에 해당하는 사례연구는 “**지역인재육성사업**”임. 이 연구에서는 정책 대상의 차별화와 예산배분 조정을 통한 사업의 양성평등성을 제고할 것을 주장함.
- 교육 분야의 또 다른 이슈는 “교육의 내용과 환경의 성별 차이”에 해당하는 사례연구는 “**이공계 전문기술연수지원사업**”임. 이 연구에서는 해당 사업에의 여성참여를 확대하기 위하여 가산점 제도의 개선과 소요예산 마련을 위한 방안을 중심으로 하는 다양한 정책대안을 제시함.
- 이상에서 정리한 사례연구들은 국가재정운용계획 각 분야의 이슈들과 관련이 깊지만 모든 이슈들을 포괄하여 대표한다고 할 수 없음. 따라서 여기서 수행해본 중기적 전망에서의 재정투자 방향 수립 및 자원 분배 조정은 시도적 수준임. 향후에는 보다 다양한 분야의 사례연구를 통한 실증적인 연구 결과들이 지속적으로 축적되어야 할 것이며, 이를 통해 각 분야의 성평등 이슈를 포괄하는 중장기 재정투자 과제를 도출할 수 있을 것으로 기대함.

목 차

I. 연구개요	1
1. 연구 목적 및 필요성	3
2. 2010년도(4차년도) 중점 연구내용	4
3. 연구방법	9
 제1부 성인지 예산제도 시행 모니터링	11
 II. 『2010년도 성인지 예산서』 국회 심사	15
1. 심사 및 심사 관련 활동 현황	19
가. 위원회 심사 현황	19
나. 심사관련 활동	21
2. 성인지 예산 관련 주요 심사 내용	23
가. 상임위원회 대체토론 및 예비심사보고서	23
나. 예산결산특별위원회 대체토론 및 심사보고서	39
3. 심사지원 보고서	42
가. 위원회 전문위원실 검토보고서	42
나. 국회예산정책처 분석보고서	44
4. 심사 결과	45
가. 사업별 심사결과	45
나. 법률 개선	48
5. 종합적 논의	50

Ⅲ. 『2011년도 성인지 예산서』 작성 과정	55
1. 제도 추진 여건	59
가. 부처 내 성인지 예산 업무의 위상	59
나. 고위직의 관심 정도	62
다. 일반 공무원들의 인식	64
2. 대상사업 선정	68
가. 선정기준의 모호성	68
나. 대상사업으로 적절하지 않은 이유	70
다. 무리한 양적 확대의 경계	76
3. 성인지 예산서 작성 양식	78
가. 내용 없는 성인지 예산서	78
나. 사업별 특성을 반영하지 못하는 표준화된 양식	79
4. 성인지 예산서 작성	83
가. 사업대상자와 사업수혜자 성별통계	83
나. 성과지표 설정 및 목표치 산출	87
다. 성과목표의 작성 효과에 대한 부담	94
5. 제도 운영 전반	99
가. 대상사업 선정 절차	99
나. 성인지 예산서 작성 일정	100
다. 교육 및 컨설팅	101
라. 성인지 예산서의 기능	103
6. 성인지 예산서 작성의 긍정적 효과	107
7. 종합적 논의	109
Ⅳ. 성인지 예산제도 발전을 위한 개선방안	113
1. 제도 개선을 위한 각 계의 의견	117
가. 국회 관계자	117
나. 담당 공무원	123
다. 해외 전문가	133

2. 정책 제언	155
가. 국가 성평등 목표의 설정 및 이에 기초한 성인지 예산서 작성	155
나. 성인지적 예산시스템 구축	156
다. 공무원 및 국회 관계자 성인지력 강화	159
라. 다양한 주체들간의 협력	160

제2부 국가재정운용계획의 개선방안 및

재정투자 과제 도출을 위한 사례연구	163
---------------------------	-----

V. 국가재정운용계획에 대한 성인지적 분석 및 개선 방안

1. 거시경제정책과 젠더에 대한 이론적 논의	171
가. 성차별과 경제성장	171
나. 성평등과 자원배분	187
2. 국가재정운용계획의 성인지적 분석 및 개선 방안	191
가. 분야별 재정투자계획	193
나. 분야간 자원배분계획	235
다. 연구결과 요약 및 개선 방안	244

VI. 중장기 재정투자 과제 도출을 위한 사례연구

1. 보건복지 분야	255
가. 한부모 가족 지원 사업	255
나. 국민연금 임의가입제도의 개선과 여성의 노후 소득 안정화	267
다. 지방자치단체 보육예산과 지역여성의 경제활동	276
라. 여성의 출산 후 사회 재진출 지원 세제	284
마. 돌봄공유를 위한 공공주택정책	291
바. 우울증 검진 확대 방안	304

2. 교육분야	313
가. 이공계 전문기술연수 지원 사업	313
나. 지역 인재 육성 사업	324
3. 무급노동 분석	335
가. 무급돌봄노동의 공공화 재정 추계	337
나. 가족에 의한 노인돌봄서비스의 가치 추정	347
4. 분야별 중장기 재정투자 과제	357
 ■ 참고문헌	363
 ■ Abstract	373

표 목 차

<표 I-1> 성인지 예산 제도화 연구(IV)의 보고서 구성	8
<표 II-1> 성인지 예산 관련 심사 현황	20
<표 II-2> 6개 상임위원회 예비심사보고서 중 성인지 예산서 관련 사항 요지	33
<표 II-3> 2010 예산안 심사결과 세부사업 증감 사항	46
<표 II-4> 국가재정법 개정 조항	54
<표 III-1> 담당 공무원 초점집단 인터뷰 참여자의 특성	58
<표 V-1> 제3차 여성정책기본계획 예산사업의 12개 분야별 분포	193
<표 V-2> 보건·복지·노동 분야 투자계획	195
<표 V-3> 성별 월평균 급여	198
<표 V-4> 성별 사업체규모별 종사자 수 및 여성 비율	199
<표 V-5> 성별 사업체규모별 (월)평균임금	200
<표 V-6> 성별 평균근속년수	201
<표 V-7> 성별 근로형태	201
<표 V-8> 중위소득(가처분소득) 기준 빈곤율	202
<표 V-9> 성별 가사활동시간(모든 행동)	203
<표 V-10> 취업여성 자녀(0~5세)의 수탁률 추이	203
<표 V-11> 노인 돌봄자와 돌봄 대상 노인과의 관계	204
<표 V-12> 국민연금/고용보험 성별 가입자 현황	205
<표 V-13> 가구주 성별 연간소득	206
<표 V-14> 가구주 성별 자산(저축액/부채잔액)	207
<표 V-15> 연령별 기초생활보장 수급자 현황	207
<표 V-16> 70세 이상 성별 만성질환 유병률	208
<표 V-17> 제3차 여성정책기본계획 사업 중 보건·복지·노동 분야 사업 수 및 예산 비중	209

<표 V-18> 보육·가족 및 여성 부문 사업의 정책과제별 분류	211
<표 V-19> 노동 부문 사업의 정책과제별 분류	212
<표 V-20> 취약계층 부문 사업의 정책과제별 분류	213
<표 V-21> 노인·청소년 부문 사업의 정책과제별 분류	214
<표 V-22> 보건·복지·노동 분야 부문별 예산 증가율	215
<표 V-23> R&D 분야 투자계획	217
<표 V-24> R&D 분야 사업의 정책과제별 분류	220
<표 V-25> 부문별 예산 증가율	221
<표 V-26> 교육 분야 투자계획	222
<표 V-27> 학교급 및 성별 진학률	222
<표 V-28> 학교급별 교장, 교감의 여성비율	223
<표 V-29> 제3차 여성정책기본계획 사업 중 교육 분야 사업 수 및 예산 비중	224
<표 V-30> 교육 분야 사업의 정책과제별 분류	225
<표 V-31> 부문별 예산 증가율	226
<표 V-32> 농림·수산·식품 분야 투자계획	227
<표 V-33> 제3차 여성정책기본계획 사업 중 농림·수산·식품 분야 사업 수 및 예산 비중	229
<표 V-34> 농림·수산·식품 분야 사업의 정책과제별 분류	229
<표 V-35> 부문별 예산 증가율	230
<표 V-36> 문화·체육·관광 분야 투자계획	231
<표 V-37> 성별 주말이나 휴일의 여가활동(주된 응답)	232
<표 V-38> 제3차 여성정책기본계획사업의 세부분야별 사업 수 및 예산 비중	233
<표 V-39> 문화·체육·관광 분야 사업의 정책과제별 분류	234
<표 V-40> 부문별 예산 증가율	235
<표 V-41> 2009~2013년 국가재정운용계획의 주요분야별 자원배분	238
<표 V-42> 제3차 여성정책기본계획 예산사업의 12개 분야별 분포	240
<표 V-43> 2004~2013년 국가재정운용계획의 분야별 연평균 증가율	241

<표 V-44> 연도별 평가 결과	242
<표 V-45> 분야별 평가 결과(2005~2006년)	243
<표 V-46> 분야별 평가 결과(2007~2009년)	243
<표 VI-1> 2010년도 수행된 성인지적 예산분석 사례연구	255
<표 VI-2> 저소득 한부모가족 현황(전체)	257
<표 VI-3> 대상별 저소득 한부모가구 현황(2007)	258
<표 VI-4> 한부모가족지원사업 예산 추이	259
<표 VI-5> 한부모가족을 위한 아동양육비의 국제 비교	261
<표 VI-6> 한부모가족지원사업의 효과성 분석(심층면접 결과)	264
<표 VI-7> 여성 가입자 유형별 국민연금 가입비중	269
<표 VI-8> 국민연금 적용제외자 유형에 따른 분포	270
<표 VI-9> 남편 단독가입과 남편·부인 가입 경우의 국민연금 소득대체율	271
<표 VI-10> 각 사례별 남편 사망이후 연금 수령액	273
<표 VI-11> 16개 시도별 총보육 및 보육료지원 예산(2005년 가격기준)	277
<표 VI-12> 총보육예산 효과 추정 결과(고정효과모형)	280
<표 VI-13> 1층모형 고정효과 추정(이분산 고려한 표준오차)	281
<표 VI-14> 총보육예산 효과에 대한 조건모형 추정 (고정효과, 이분산 고려한 s.e.)	282
<표 VI-15> 표준생계비 자료에서 상정한 4인 가구의 가구모형	288
<표 VI-16> 분석을 위한 경우의 구분	288
<표 VI-17> 각각의 경우별 소득공제액의 비교	289
<표 VI-18> 일본 자료를 바탕으로 계산한 각각의 경우별 소득공제액의 비교	290
<표 VI-19> 2010년 국민주택기금 주요 분야별 기금운용계획안	301
<표 VI-20> 유형별 주택공급체계 및 공급계획: 2009~2018년	302
<표 VI-21> 성별 사망원인 순위 변화 (1998, 2008년)	305
<표 VI-22> 성별 우울증상 경험률 변화	306
<표 VI-23> 연도별·연령별·성별 우울증 진료인원 현황	306

<표 VI-24> 인구사회학적 변수, 건강상태 등에 따른 자살 생각	308
<표 VI-25> 연도별 · 성별 우울증 총 진료비	309
<표 VI-26> 2010 정신보건사업 기관수 및 주요기능	310
<표 VI-27> 보건의료부문 2010년 예산안	310
<표 VI-28> 연령 35세-39세 기준 직장 피부양자와 지역세대원의 일반건강검진(1차-우울증검사, 2차-공통) 총 소요예산	311
<표 VI-29> 직장가입자와 지역가입자의 일반건강검진 (1차-우울증 검사, 2차-공통) 총 소요예산	312
<표 VI-30> 취업취약계층에 대한 가산점 부여방법	321
<표 VI-31> 취업취약계층 지원률에 따른 배점	322
<표 VI-32> 13개 시 · 도 지역인재육성사업(공모사업)에 여성 참여율	328
<표 VI-33> 지역인재육성사업 공모분야별 여성 참여율	329
<표 VI-34> 2009년도 공모사업분야 예산규모 및 여성 수혜율	330
<표 VI-35> 공모분야별 인재양성 프로그램 예산규모 및 여성 수혜율	331
<표 VI-36> 프로그램 참여자의 경제활동상태 변화	332
<표 VI-37> 미취업자의 프로그램 참여 후 취업경험 여부	332
<표 VI-38> 공모사업분야별 지출예산, 참여자 수, 취업자 비율 비교	334
<표 VI-39> 시나리오 1-연령대별 2008년 무급 자녀돌봄노동 공공화 연간 비용	342
<표 VI-40> 시나리오 2-연령대별 무급돌봄노동 공공화 연간 비용	344
<표 VI-41> 2008년 무급 노인돌봄시간 공공화 연간 경제적 비용	345
<표 VI-42> 자녀와 노인 돌봄시간 공공화 재정 추계 비교 II	346
<표 VI-43> 분석 변수(X, Z, Y, C)	353
<표 VI-44> 추정결과	355
<표 VI-45> 주요 추정결과	356
<표 VI-46> 국가재정운용계획의 분야별 사례연구의 분포	358

그 림 목 차

[그림 I -1]	성인지 예산 제도화 방안연구의 연도별 주요 내용	5
[그림 I -2]	성인지 예산 안내서(2010년) 표지	9
[그림 I -3]	성인지 예산 홈페이지의 메인화면	10
[그림 V -1]	1인당 국민소득과 여성경제활동참가율	197
[그림 V -2]	OECD 국가의 성별 임금격차	198
[그림 VI-1]	보금자리주택정책의 특징	293
[그림 VI-2]	고등교육기관별 이공계열 여성졸업자비율 변화	314
[그림 VI-3]	이공계열 대학졸업자의 성별 취업률 변화	315
[그림 VI-4]	2009년 연수단계별 연수생의 성별 분포	317
[그림 VI-5]	최근 3년간 남녀 연수생의 취업률 현황	317
[그림 VI-6]	남녀 연수생 지원금 추정액: 2007~2009년	318
[그림 VI-7]	여성 연수생 지원 비율 추정: 2007~2009년	319
[그림 VI-8]	남녀 연수생 1인당 지원액 추정: 2007~2009년	320
[그림 VI-9]	2010년도 지역인재육성사업의 영역과 예산배분	326
[그림 VI-10]	13개 시·도 경제활동인구의 성별 고용률	327

I

연구개요

1. 연구 목적 및 필요성	3
2. 2010년도(4차년도) 중점연구내용	4
3. 연구 방법	9

1. 연구 목적 및 필요성

이 보고서는 2006년 제정된 국가재정법에서 성인지 예·결산서의 작성을 의무한 이래 국내 재정운용시스템에 부합하는 성인지 예산 제도화의 실현을 목표로 2007년도부터 수행되어 온 성인지 예산 제도화 방안 연구를 마무리짓는 4차년도 연구의 내용을 담고 있다.

성인지 예산 제도화 방안 연구의 중점주제는 제도 추진 단계에 맞추어 변화되어 왔다. 첫째의 주제가 성인지 예산의 개념과 방법론, 주요 재정개혁 제도의 성인지적 개선 방안 등 포괄적이고 기초적인 연구를 통하여 제도에 대한 이해의 지평을 확대하고자 했다면, 제도 시행을 1년 앞둔 2차년도(2008년도)에는 성인지 예산서 시범 작성 및 추진체계 구축방안 등 정책 현장에서 실질적으로 요구되는 기술적 도구와 절차의 개발에 초점을 맞췄다. 제도시행 첫 해인 2009년도에는 처음으로 국회에 제출된 성인지 예산서 작성 과정과 성과를 모니터링하여 개선방안을 제안함과 동시에 제도의 안정적 정착 기반이 되는 국회, 시민단체, 연구자 등 행정부 이외의 영역에서 활동하는 다양한 주체들의 역량강화 방안을 모색했다. 올해의 중점과제는 2년간의 제도 추진 성과와 문제점을 국회-행정부의 역할 및 관계를 포괄하여 종합적으로 진단하고, 중기재정계획에 대한 성인지적 분석 및 개선 방안을 도출함으로써 제도의 장·단기적 개선방안을 제안하는 것이다.

성인지 예산 제도화 방안 연구가 시작된 2007년만 해도 성인지 예산이라는 용어도 낯설었고, “정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다”(제16조 5호)와 “정부는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(성인지예산서)를 작성하여야 한다”(제26조)라는 국가재정법의 관련 조항 이외에 다른 방향이 없었으므로 성인지 예산제도화 방안을 개발하기 위해, 성인지 예산서 작성을 위한 개념정립에서부터 성인지 예산서 양식과 작성 지침, 국가재정운용체계로의 탑재 방안에 이르기까지 탐색과 개발의 연속이었다. 다년간에 걸친 본 연구의 결실에 기초하여 「2010년도 성인지 예산서」 및 「2011년도 성인지 예산서」가 국회로 제출되었고, 행정부의 성인

4 ●●● 성인지 예산 제도화 방안 연구(Ⅳ)

지 예산서 작성과정 뿐 아니라 국회에서의 성인지 예산서 심사과정에 대한 분석까지 본 연구보고서에 담고 있으므로 이제 성인지 예산제도의 안착에 필요한 요소와 과제를 두루 점검함으로써 다년간의 연구를 마무리할 수 있게 되었다.

물론 성인지 예산활동이 단기적인 사업이거나 한 차례의 재정운용 방향의 제시로 끝나는 것이 아니라 장기에 걸쳐 지속적으로 시행됨으로써 소기의 성과를 거두는 것인 만큼¹⁾ 성인지 예산제도의 성숙과 함께 지속적으로 점검되고 발전방안이 연구되어야 할 것이다. 하지만 성인지 예산제도의 출범을 위한 종합연구라는 본 연구의 사명은 이제 상당부분 달성된 것으로 판단할 수 있지 않을까한다.

2. 2010년도(4차년도) 중점 연구내용

□ 이전년도 연구와의 연속성 및 차별성

성인지 예산 제도화 방안 연구는 성인지 예산서 작성 및 모니터링, 성인지적 재정운용시스템 마련, 성인지 예산분석, 해외사례 연구 등 크게 네 가지 영역으로 구분되어 진행되어 왔다.

성인지 예산서 작성 및 모니터링 영역은 첫 번째 성인지 예산서인 「2010년도 성인지 예산서」가 작성되기 전까지는 성인지 예산서 양식 및 지침 개발(2007년도) → 성인지 예산서 시범작성(2008년도) → 성인지 예산서 작성 매뉴얼 개발(2009년도)로 매년 전년도 연구 성과에 기초하되 정책 현장에서 요구에 부응하여 보다 정교화 되어 왔다. 성인지 예산서가 작성된 이후에는 성인지 예산서 작성 모니터링(2009년) → 제도 추진 2년의 시행 과정 모니터링(2010년)으로 구체화되었고, 특히 2010년도 연구는 행정부를 넘어서서 국회 내 심사과정으로 모니터링의 범위를 확대하였다.

1) 이와 관련하여 보다 자세한 논의는 본고 IV장의 성인지 예산활동에 대한 해외 전문가들의 진단을 참고할 것.

	2007년	2008년	2009년	2010년
성인지 예산서의 작성 및 모니터링	-성인지 예산서 양식 및 지침(안) 개발	-성인지 예산서 시안 작성 (2009 회계연도 기준)	-「2010년도 성인지 예산서」 작성 -모니터링 -역량진단 및 표준 교육안 개발	-행정부내 시행과정 모니터링 및 국회 내 심의과정 모니터링
재정운용 시스템과 성인지 예산제도	-성인지 예산의 성과관리체계 개발 -성인지 예산제도 디지털예산회계 시스템 구현방안 연구	-성인지 예산제도 추진체계 및 실행방안 마련 -성인지 예산의 성과지표 개발 지침 마련		-국가재정운용 계획의 개선방안
성인지적 예산분석	-성인지적 예산 분석 방법론 연구	-국내·외 성인지적 예산분석 사례 •성평등 예산(7개) •일반 예산(8개) •성인지 예산서 (호주, 스웨덴)	-국내 성인지적 예산 분석 사례 •성평등 예산(2개) •일반 예산(7개)	-중기재정투자 과제도출을 위한 성인지적 예산분석 사례 (10개)
해외의 성인지 예산	-해외 성인지 예산 제도화 현황조사 •제도화 수준 유형화 •제도화 수준별 국가 사례	-정부주도 3개국 심층연구 (인도, 호주, 스웨덴)	-시민사회주도 3개국 심층연구 (영국, 캐나다, 남아프리카공화국)	-국내 성인지 예산제도 발전을 위한 해외 전문가 의견 조사

[그림 I -1] 성인지 예산 제도화 방안연구의 연도별 주요 내용

성인지적 재정운용시스템 마련의 영역은 주요 재정제도의 성인지적 개선 방안(2007년도) → 성인지 예산 추진체계와 실행 방안, 성과지표 개발지침 (2008년도) → 성인지 예산제도 추진주체의 역량 진단 및 교육안 개발, 시민 사회 참여 활성화 방안(2009년도) → 중기재정계획의 개선방안(2010년도) 등으로 예산제도와 관련된 포괄적인 연구로부터 성인지 예산 제도 시행과 관련된 다차원적 측면의 추진 방안에 대한 연구로 진화하였다.

성인지 예산분석 영역은 성인지 예산서의 기초가 되는 예산분석 사례를 담아내는 영역인데, 다양한 예산분석 방법론 연구(2007년) → 외국의 성인지적 예산분석 사례 소개(2008년) 및 국내의 성인지 예산분석 사례연구 수행(2008년, 2009년)으로 연결되고 있으며, 2010년에는 단년도 사업의 예산

6 ●●● 성인지 예산 제도화 방안 연구(Ⅳ)

분석에 제한되었던 사례연구에서 중기 재정투자 과제도출을 위한 수준으로의 진화를 도모하고 있다.

해외 사례연구 영역은 전반적 수준에서 성인지 예산제도 시행의 세계 동향 분석(2007년도) → 정부 주도 3개국 심층연구(2008년도) → 시민사회 주도 3개국 심층연구(2009년도) 등 3개년의 연구로 종결하였고, 2010년에는 해외전문가로부터 국내 성인지 예산제도 시행에 대한 평가와 발전방안에 대한 의견을 조사하였다.

□ 2010년도의 중점 연구 내용

성인지 예산 제도화 방안이라는 종합연구를 마무리짓게 되는 2010년도 연구의 주요 내용은 세 가지이다. 첫째, 『2010년도 성인지 예산서』에 대한 국회 내 심의 활동에 초점을 맞추어 성인지 예산제도 시행의 성과와 문제점을 모니터링한다. 이는 부분적으로는 행정부 내에서의 성인지 예산서 작성 사업을 중심으로 2009년도에 수행했던 『2010년도 성인지 예산서』 작성 모니터링의 후속 작업이기도 하다. 2009년도의 연구는 물리적 시간의 제약으로 인해 성인지 예산서가 국회에 제출된 이후의 과정을 분석하지 못했다. 올해의 연구는 국회에 제출된 『2010년도 성인지 예산서』에 대한 심의 활동으로 까지 모니터링의 범위를 확대하고, 제도 시행 과정에서 국회와 행정부의 역할 및 관계를 중심으로 한 개선방안에 초점을 맞추어 향후 과제를 제안하고자 한다.

둘째, 중기재정계획을 성인지적 관점에서 분석하고 개선방안을 모색하고자 한다. 그동안 성인지 예산제도에 대한 주요 관심과 논의는 국가재정법에 규정된 성인지 예산서를 중심으로 전개되어 오면서 세부사업 중심의 단년도 예산분석에 제한되어 왔다. 그러나 세부사업 중심의 분석은 사업수혜자의 성별 분석에 집중하게 되는 한계가 있다. 제도의 장기적 발전을 위해서는 현재와 같은 세부사업 수준의 단년도 예산분석 뿐 아니라 부처별, 사업별 자원배분의 우선순위에 중요한 영향을 미치는 중기계획인 국가재정계획에 대한 성인지적 분석과 개선이 필요하다.

셋째, 2008년도 이후 지속적으로 추진되어 온 연구의 연속선상에서 다양

한 영역의 정책에 대한 심층적 예산분석을 수행한다. 2010년도에는 중기재정운용계획의 개선방안을 도출하는 것에 중점을 두고 있으므로 중기 재정 투자 과제 도출을 위한 시사점을 끌어낼 수 있도록 사례를 선정하고 분석을 진행하고자 한다. 성인지 예산분석 사례 발굴은 향후 성인지 예산 연구의 기초역량을 강화함과 동시에 공무원 및 일반 국민들의 성인지 예산 제도에 대한 대중적 이해를 확산하고 정책 체감도를 향상시키는 부대효과도 갖는다.

□ 2010년도 연구보고서의 구성

2010년도 연구인 『성인지 예산 제도화 연구(IV)』의 결과물은 다음과 같이 1권의 총괄보고서와 11권의 단위 연구보고서로 구성된다. 총괄보고서 『성인지 예산 제도화 방안 연구(IV): 성인지 예산 제도 모니터링 및 국가재정운용계획 개선방안』은 제목에서 나타나는 두 주제, 즉 단기적 지평을 갖는 현재 제도 시행과정에 대한 모니터링과 중기적 전망을 갖는 재정운용계획을 제1부와 제2부로 나눴고, 결론과 정책대안 역시 각 부별로 제시하고 있으므로 1부와 2부는 독자적인 구성을 갖춘 셈이다.

제1부는 성인지 예산 제도 모니터링으로서 국회의 「2010년도 성인지 예산서」 심사(II장) 및 행정부의 「2011년도 성인지 예산서」 작성 과정을 모니터링한 결과(III장)를 담고 있으며, 올해가 지난 4개년도 연구를 마무리하는 해인 점을 고려하여 성인지 예산제도 발전을 위한 국회관계자, 담당 공무원, 해외전문가 등 각 계의 의견을 수렴하여 성인지 예산 제도 시행의 쟁점과 정책 제언(IV장)을 제시한다.

제2부의 주제는 국가재정운용계획의 성인지적 분석이다. 우리나라 재정이 중기재정 전망 하에서 수립·집행되므로 여성의 역량 강화 및 성평등을 목표로 한 중장기 재정운용을 어떻게 할 것인지, 여성부문을 탑재하기 위해서는 기존의 국가재정운용계획 틀을 어떻게 바꿀 것인지가 그 중심을 이룬다. 국가재정운용계획(2009~2013년)의 분야별, 분야간 자원배분계획을 분석한 후 개선방안을 도출하고(V장), 올해 수행한 성인지 예산분석 사례들로부터 중장기 재정 투자 과제를 이끌어낸다(VI장).

8 ●●● 성인지 예산 제도화 방안 연구(Ⅳ)

〈표 I -1〉 성인지 예산 제도화 연구(Ⅳ)의 보고서 구성

연구 보고서명	연구수행기관
2010 연구보고서 『성인지 예산 제도화 방안 연구(Ⅳ): 성인지 예산 제도 모니터링 및 국가재정운용계획의 개선방안』	한국여성정책연구원
2010 연구보고서-1 『성인지 예산제도 시행 모니터링: 「2010년도 성인지 예산서」심사와 「2011년도 성인지 예산서」작성 과정을 중심으로』	한국여성정책연구원
2010 연구보고서-2 『성인지적 예산분석 사례(1): 한부모가족지원사업에 대한 성인지 분석』	대구카톨릭대학교
2010 연구보고서-3 『성인지적 예산분석 사례(2): 여성의 노후소득 안정화 방안 연구』	이화여자대학교
2010 연구보고서-4 『성인지적 예산분석 사례(3): 지방자치단체 보육예산과 지역 여성 경제활동』	한국여성정책연구원
2010 연구보고서-5 『성인지적 예산분석 사례(4): 여성의 출산 후 사회 재진출 지원을 위한 세제 개선방안』	한국세법학회
2010 연구보고서-6 『성인지적 예산분석 사례(5): 돌봄공유를 위한 공공주택정책 방향: 보금자리 주택관련 정책을 중심으로』	이화여자대학교
2010 연구보고서-7 『성인지적 예산분석 사례(6): 우울증 검진확대 방안: 성인지적 분석 및 소요예산 중심으로』	한국여성정책연구원
2010 연구보고서-8 『성인지적 예산분석 사례(7): 이공계 전문기술연수지원사업의 젠더분석』	한국여성정책연구원
2010 연구보고서-9 『성인지적 예산분석 사례(8): 지역인재육성사업의 성인지적 평가』	한국여성정책연구원
2010 연구보고서-10 『성인지적 예산분석 사례(9): 무급돌봄노동 공공화를 위한 재정비용 연구』	한국노동연구원
2010 연구보고서-11 『성인지적 예산분석 사례(10): 가족에 의한 노인돌봄 서비스 가치 추정』	한국여성정책연구원

□ 성인지 예산 안내서 발간

아울러 성인지 예산활동을 구체적으로 어떻게 할 수 있는지에 대한 공감대 확산을 위해 “**성인지 예산, 이제 시작이다**”라는 제목의 안내서를 발간했다. 이 작업은 성인지 예산제도에 대한 이해를 돕기 위한 홍보책자 “**평등하고 효율적인 자원배분을 위한 성인지 예산**” 발간(2007년도)에 이은 것으로 지난 3년간의 연구 성과에 기초하되 정책 현장에서의 요구에 부응하도

록 보다 정교화 되었다. 이 안내서는 성인지 예산활동에 대한 관심을 끌어내고, 성인지 예산서를 작성하고 심사하며 모니터링을 하는 행정부 공무원, 국회 관련자, 시민단체 활동가, 연구자들에게 직접적이고 실질적으로 도움을 줄 것으로 기대된다.



[그림 I-2] 성인지 예산 안내서(2010년) 표지

3. 연구방법

올해 성인지 예산 제도화 방안 연구를 위해 사용한 연구방법은 관련 국

10 ●●● 성인지 예산 제도화 방안 연구(Ⅳ)

내외 문헌연구와 자료분석을 기본으로 하면서 국회 284차(정기회) 회의록 및 성인지 예산서 관련 보고서 내용분석, 국회 관계자 간담회, 담당공무원 초점집단인터뷰(FGI), 해외 성인지 예산 전문가 면접조사, 전문가 및 공무원 자문회의, 국가재정운용계획내 여성관련 예산 집행 실태 분석, 재정사업 자율평가 결과와의 비교를 통한 여성관련 예산 집행의 효율성 평가 등 다양한 분석방법을 도입하고 있다. 세부적인 연구방법에 대해서는 해당 부분을 참고하기 바란다.

본 연구는 성인지 예산 제도방안 연구가 지향하는 포괄적인 목적을 달성하기 위해 첫해부터 국내외 전문가 및 연구전문기관과 밀접한 파트너십을 토대로 학제간 연구를 진행하여 왔다. 올해 역시 중점 연구분야를 중심으로 해당 전문가 집단이 <표 I-1>에서 보는 바와 같이 연구자로서 결합하고 있다. 다양한 연구자 상호간의 긴밀한 정보교류와 소통을 위해, 그리고 성인지 예산 제도에 대해 관심을 갖는 전문가, 시민사회, 공무원들과 폭넓은 연구 및 정보 생태계를 형성하는 도구로서 성인지 예산 홈페이지를 운영하고 있다.



[그림 I-3] 성인지 예산 홈페이지의 메인화면

제 1 부

성인지 예산제도 시행 모니터링

II. 『2010년도 성인지 예산서』 국회 심사	15
III. 『2011년도 성인지 예산서』 작성 과정	55
IV. 성인지 예산제도 발전을 위한 개선방안	113

1부는 2009년도에 수행한 『「2010년도 성인지 예산서」 작성 모니터링』연구²⁾의 2차년도 연구이다. 이 연구는 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 집행과정을 대상으로 하는 과정평가(process evaluation)에 해당되며, 과정평가의 유형 중에서도 집행과정을 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)³⁾.

올해의 연구는 다음의 두 가지 측면에서 전년도와 대비되는 특징을 가진다. 첫째, 2009년도의 연구가 행정부 내에서의 시행과정에 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 보여주하고자 했다.

1부는 3개의 장으로 구성되며 내용은 다음과 같다. II장은 『2010년도 성인지 예산서』에 대한 국회에서의 심사 과정에 대한 모니터링이다. 위원회

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

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

에서의 전반적인 심사활동 현황과 주요 심사 내용, 심사지원 보고서 내용, 심사 결과를 분석하고, 성인지 예산서 심사 과정상의 특징적인 사항들을 논의한다. Ⅲ장은 행정부에서의 『2011년도 성인지 예산서』 작성 과정에 대한 모니터링 결과이다. 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. Ⅳ장에서는 국회 관계자, 담당 공무원, 해외 전문가 인터뷰 내용 중 제도 발전을 위한 의견을 별도로 취합하여 정리하고, 논의를 종합하여 정책적 제언을 도출했다. 국회 관계자, 담당 공무원, 해외 전문가 인터뷰를 통해 드러난 의견의 차이에 기반하여 이들이 공통적으로 지적하는 사항을 중심으로 정책적 개선 방안을 제안했다.

Ⅱ

『2010년도 성인지 예산서』 국회 심사

1. 심사 및 심사 관련 활동 현황	19
2. 성인지 예산 관련 주요 심사 내용	23
3. 심사지원 보고서	42
4. 심사 결과	45
5. 종합적 논의	50

이 장에서는 『2010년도 성인지 예산서』가 국회에 제출된 이후 국회 내에서 이루어진 토론과정과 행정부에 대한 지적사항을 중심으로 심사 과정을 모니터링한다. 주요 분석 내용은 크게 세 가지이다.

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 심사지원 활동이다. 국회 내 상임위원회와 예산결산특별위원회 수석전문위원실의 검토보고서와 예산정책처 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.

주요 연구방법은 다음의 두 가지이다.

첫째, 국회 284회(정기회) 회의록 및 성인지 예산서 관련 보고서 내용분석이다. 국회 내 성인지 예산서 심사 활동을 분석하기 위해 15개 상임위원회 및 예산결산특별위원회 284회(정기회) 회의록과 성인지 예산서 관련 각종 보고서를 분석했다. 회의록은 예산안 예비심사 및 종합심사를 위한 대체토론 중 성인지 예산서와 관련된 위원의 발언을 중심으로 했고, 보고서는 특히 상임위원회 예비심사 결과 채택된 예비심사보고서와 예산결산특별위원회 종합심사 결과 채택된 심사보고서 중 성인지 예산 관련 부분에 중점을 두었다. 대체토론과 그 결과 각 위원회에서 채택한 (예비)심사보고서는 예산서 심사 과정의 가장 핵심적인 부분이기 때문이다. 이 외에 상임위원회와 예산결산특별위원회 전문위원실 검토보고서와 국회예산정책처 분석 보고서 등 심사지원을 위한 보고서 내용을 검토했다.

둘째, 국회의원 보좌진, 위원회 및 예산정책처 직원 등 성인지 예산서 심

사지원 활동을 적극적으로 해 온 국회 내 관계자 11명⁴⁾과 비공개 간담회를 개최했다. 각각 7월과 8월에 이루어졌으며 약 2시간 정도 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 모니터링하는 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 심의 활성화를 위한 과제 등 크게 네 가지 주제를 중심으로 간담회가 개최되었다. 간담회 내용을 녹취하여 자료화했으며, 국회 심사 활동 분석 결과에 대한 심층적 해석과 재선방안을 위한 의견자료로 활용했다.

이 장은 5개의 절로 구성된다.

1절에서는 성인지 예산서에 대한 심사 활동의 전반적 현황을 개괄한다. 위원회와 심사 지원기관에서 어느 정도 활발하게 심사 및 심사 관련 활동을 했는지 분석한다.

2절에서는 상임위원회와 예산결산특별위원회에서의 성인지 예산서에 대한 주요 심사 내용을 분석한다.

3절에서는 위원회 전문위원실 검토보고서, 국회예산정책처 분석보고서를 중심으로 심사지원 내용을 분석한다.

4절에서는 심사 결과로서 사업별 심사와 법률 개선 사항을 검토한다.

5절에서는 이상의 분석을 종합하여 성인지 예산서 심사의 주요 특징과 함의를 논의한다.

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

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 II-1> 참조).

이처럼 15개 상임위원회 중 절반에 해당하는 상임위원회가 어떠한 방식으로든 예산안 심사과정에서 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 예산서 뿐 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.

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

〈표 Ⅱ-1〉 성인지 예산 관련 심사 현황

구분	위원회		보고서 포함		대체토론	
	위원회 명	심사대상 사업수	검토 보고서	예비심사 보고서	여부*	발언 위원수
심사참여 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	×	×	×	-

구분	위원회		보고서 포함		대체토론	
	위원회 명	심사대상 사업수	검토 보고서	예비심사 보고서	여부*	발언 위원수
	행정안전위원회	10	×	×	×	-
	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

나. 심사관련 활동

1) 여성위원회

여성위원회에서는 성인지 예산서에 대한 심사의 활성화를 위하여 여성위원회 위원 간담회를 개최하여 성인지 예산제도와 2010년도 성인지 예산제도 추진 현황을 파악하고 의견을 나누었다.⁵⁾ 또한 신낙균 당시 여성위원장은 특별히 여성위원회 위원 전원(15명)과 15개 상임위원회 및 예산결산특별위원회 위원장, 15개 상임위원회 및 예산결산특별위원회 예산안 소위위원회 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 했다.⁶⁾

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

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

2) 예산결산특별위원회 전문위원실

국회 예산결산특별위원회 전문위원실에서는 성인지 예산에 대한 검토보고 이외에도 국회 내의 관련 부서와 정부 관련 부서 및 한국여성정책연구원 성인지예산센터와의 간담회를 개최하여 성인지 예산에 대한 이해와 인식을 제고하고 공유하는 시간을 가졌다. 이 자리에는 예산결산특별위원회 수석전문위원과 직원, 여성위원회 수석전문위원과 직원, 기획재정부의 담당국·과장 및 직원, 한국여성정책연구원 성인지예산센터장 등이 참석하여 의견을 나누었다. 다만, 「국회법」 제84조의37)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 분석보고서⁸⁾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 국회의원에게 예산안 심의 준비기간에 전달하였으며, 보고서의 내용과 관련하여 의원실의 요청이 있는 경우 자문활동을 하기도 했다. 이 보고서에 제안된 개선방안 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.

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

8) 국회예산정책처(2009), 『2010년도 성인지 예산서 분석』, 2009.11.

4) 국회 직원 교육

국회 직원 교육을 통하여도 성인지 예산안 심의를 지원하기 위한 준비를 진행했다. 이 교육은 의정연수원에서 2008년 8월 25일~26일 양일 간 의원 보좌직원, 위원회 입법조사관, 예산정책처 예산분석관, 입법조사처 입법조사관, 기타 예산업무 관련 직원들을 대상으로 운영되었다⁹⁾. 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.

9) 기획재정부 담당과장과 한국양성평등교육진흥원 교수들이 강좌를 담당했다.

24 ●●● 성인지 예산 제도화 방안 연구(Ⅳ)

시범사업에는 원래 기대효과 뿐만 아니라 양성 평등과 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 제 10차 회의록, p.25).

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 여성위원회회의록, p.21).

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

위의 여성위원회 위원의 지적에 대해 여성부 장관은 성별격차의 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 여성위원회회의록, 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 예산안

에는 성별 수혜 분석만 되어 있습니다. 기재부 예산지침과 다르게 작성된 이유는 무엇인지 답변해 주시기 바랍니다(제284회 국회(정기회) 제10차 문화체육관광방송통신위원회회의록, 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 문화체육관광방송통신위원회회의록, 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 성별 정보만을 기계적으로 담고 있을 뿐 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)... 사업대상자, 사업수혜자 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 여성위원회회의록, p.17).

셋째, 양성평등정책 예산과 성별영향분석을 필요로 하는 일반예산의 실질적인 차이를 간과한 채 단순히 수혜대상자가 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 여성위원회회의록, 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 여성위원회회의록, p.17).

이는 단순한 양적 확대를 요구하는 주장이라기보다는 기금 중 일반 국민에게 직접적으로 영향을 미치는 사업이 많아 분석의 필요성이 제기됨에도 불구하고 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 문화체육관광방송통신위원회회의록, 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 있다는 것이다.

기금은 성인지 예산서 작성에서 제외가 되어 있습니다. 그런데 가령 노동부 같은 2010년 총 지출이 12.3조 원인데, 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 성 평등을 위해서 쓸 것이냐 하는 데서 굉장히 누락이 있다고 생각이 듭니다(제284회 국회(정기회) 제10차 기획재정위원회회의록, 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 8000개 사업 중 195개를 선정해서 예산규모로는 7조 3000억 정도, 총 지출로는 291조의 2.5%에 불과합니다(제284회 국회(정기회) 제6차 여성위원회회의록, p.17).

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

녹색뉴딜이나 고용정책, 저출산 같은 것은 지금 현재 예산서가 단위사업으로 되어 있고 커다란 목적, 카테고리로 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 수차로 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 단순하게 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 외교통상통일위원회회의록, 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. 아시잖아요? 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 놨다고요. 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 외교통상통일위원회회의록, 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) 보건복지가족위원회 제8차 회의록, p.46)

이에 대해 보건복지가족부 장관은 앞으로 특정 성의 수혜 비율이 70% 이상을 차지하는 사업을 성인지 예산서 작성 대상사업으로 선정하는데 참고하도록 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) 보건복지가족위원회 제8차 회의록, p.46; 보건복지가족부 장관 답변)

다) 추진체계 및 제도 운영 기반 개선

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

첫째, 기획재정위원회의 위원은 성인지 예산은 국가재정전반과 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 기획재정위원회 의록, 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 여성위원회회의록, 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 기획재정위원회회의록, p.26).

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

담당하는 실무자들, 특히 공무원들 교육이 굉장히 중요한데 공무원들이 잦은 순환보직을 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 담당공무원뿐만 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 여성위원회회의록, 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 성 주류화 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 성 주류화에 대해 가지고 지금 ODA 사업을 확대하고 있는데요, 문제는 저희들이 환경여성팀이라고 있는데 작년에 그것을 경영 효율화 때문에 축소했습니다. 그래서 그런 부분에 있어서는, 성 주류화와 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

문화체육관광부 송통신위원회에서는 문화예술기관 인턴제도 활성화 사업 등 6개 사업¹⁰⁾이 수혜자의 성별격차가 크므로 이를 조정할 필요가 있다는 지적이 나왔다.

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

사업명	사업대상자 여성/남성 비율(%)	사업수혜자 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 성별 수혜 분석에 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 유의하시가지고 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 문화체육관광방송통신위원회회의록, p.28).

이에 대하여 정부는 다시 정리해서 보고하겠다고 답변했다.

예, 알겠습니다. 그런데 대개 여성이 훨씬 더 많은 수를 점하고 있는데, 이걸 하여간 저희들이 다시 정리를 해서 보고를 드리겠습니다(제284회 국회(정기회) 제10차 문화체육관광방송통신위원회회의록, 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 Ⅱ-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 ○ 수혜대상 파악의 문제: 여성 100% 수혜 사업 분류의 오류 	pp.136-143

위원회명	예비심사보고서 요지	분량
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부적절한 대상사업: ‘민원제도 및 서비스 개선사업’ ○ 형식적인 성별 수혜분석 ■ 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, 성 평등 목표를 설정할 때 성 불평등 현황과 실태를 조사하여 조사결과를 바탕으로 목표를 설정할 필요가 있음에도 불구하고 성 불평등 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 ○ 사업대상자와 수혜자를 성인지적 관점에서 작성하지 않은 사업 ○ 대상자와 모집단의 수혜규모의 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 사업대상자와 사업수혜자의 비율이 불일치하므로 지원계획 수립시 사업대상자 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

위원회명	예비심사보고서 요지	분량
기획재정위원회	<p>■ 성인지 예산 7.3조원 사업에 대해 성별 영향분석을 하고 있는데, 이번 예산안에는 기대효과만 포함된 문제가 있음. 또한, 기금의 경우에는 성인지 예산 작성에서 제외되었는데, 향후 기금에 대해서도 성인지 예산서를 작성해야 할 것임(2010회 계연도 기획재정위원회소관 예산안 예비심사보고서, p.212).</p>	4줄
국방위원회	<p>■ 성별수혜자 분석 미흡</p>	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 갈음하는 것은 각 부처가 성 평등 달성을 위하여 어떠한 목표를 가지고 재정을 운용할지에 대한 비전을 전혀 나타내지 못하고 있다는 문제가 있음. 심지어 여성부가 작성·제출한 성 평등 목표와 재정운용 방향은 실제 여성부가 성 평등 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 수혜대상 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 상당 수 존재하므로 명백한 오류이며, 필요한 경우, 실제 수혜 대상의 남녀 비율을 고려하여 사업의 성격을 판단하여야 할 것임(2010년도 여성위원회 소관 여성부 예산안 예비심사보고서, p.140-141).

셋째, 대상사업 선정의 적절성으로 일부사업이 성인지 예산서 작성 대상 사업이 아니라고 지적했다. 여성부의 ‘민원제도 및 서비스 개선사업’은 행정업무에 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 성 평등이 달성될 수 있도록 하려는 것으로서, 실질적인 성 평등을 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 부대의견¹¹⁾을 제시했다.

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

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

이 부대의견은 2010년도 성인지 예산서가 제목과 달리 과거의 성별분리 통계자료를 제출했을 뿐 성인지 예산의 방향과 내용을 담보하지 못함에 따라, 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 성 평등 목표에 포함하지 아니하고 있음. 둘째, 성 평등 목표를 설정할 때 보건복지가족부 소관과 관련하여 성 불평등 현황과 실태를 조사하여 조사결과를 바탕으로 목표를 설정할 필요가 있음에도 불구하고 성 불평등 현황과 실태가 작성되지 아니하였음(국방위원회 소관 2010년도 예산안 예비심사보고서, p.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 여부만을 나타내고 있음. 둘째, 기획재정부의 지침과 달리 성인지 예산서 작성대상 사업을 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, 사업대상자와 사업수혜자를 성인지적 관점에서 작성하지 아니한 사업이 다수 있음. 다섯째, 사업이 목표로 하는 모집단을 의미하는 사업대상자와 실제 사업의 혜택을 받는 사업수혜자의 규모에 차이가 발생하는 원인에 대하여 분석하지 아니하고 있음. 여섯째, 사업대상자와 사업수혜자의 규모가 성별로 차이가 나는 원인에 대한 분석이 없으므로 그 후속 과정인 원인에 대한 대안마련도

기술하지 아니하고 있음. 일곱째, 성별수혜분석의 대상기간을 '07년부터 '09년까지로 정하여 분석하는 데 그치고 있음(2010년도 보건복지가족위원회 소관 예산안 예비심사보고서, p.71-73)

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

사업수행에 있어 사업대상자의 성비를 반영하지 못할 경우 성별간 불평등한 지원이 이루어질 수 있으므로, 지원계획 수립에서부터 사업대상자의 성비 고려 필요. 또한, 방송영상 산업인력 양성(방송영상기술 전문가 스쿨)과 스포츠산업 육성(스포츠산업 현장인력 재교육) 사업의 경우 현재 사업대상자의 여성/남성 비율이 크게 차이내고 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 성별 영향분석을 하고 있는데, 이번 예산안에는 기대효과만 포함된 문제가 있음. 또한 기금의 경우에는 성인지 예산 작성에서 제외되었는데 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 예산결산특별위원회회의록, p.36).

예, 많이 부족하실 것입니다. 전문가나 위원님 보시기에 어떻게 보면 성인지 예산 아직 우리가 걸음마단계에 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 있는데요, 각 부처에서도 아직 이런 부분이 낮은 부분이고 이래서 아직 미흡한 부분이 많습니다(제284회 국회(정기회) 제9차 예산결산특별위원회회의록, 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 된다고 생각하는데요, 장관님 여기에 동의하십니까?(제284회 국회(정기회) 제9차 예산결산특별위

원회회의록, p.36).

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

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

지금 성인지 예산에서는 자꾸 여성분만 하는데 앞으로는 이제……(제284회 국회(정기회) 제9차 예산결산특별위원회회의록, p.37; 기획재정부 장관 답변).

그게 오해의 여지가 있는 것 같은데 여성과 남성 같이 말하는 겁니다(제284회 국회(정기회) 제9차 예산결산특별위원회회의록, 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 예산결산특별위원회회의록, p.37; 기획재정부 장관 답변).

10차 회의에서도 예산안에 대한 수혜자 성별분석이 부실한 문제와 함께 다수의 성별 통계가 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……(제284회 국회(정기회) 제10차 예산결산특별위원회회의록, 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 예산결산특별위원회회의록, p.16; 국무총리 답변).

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

저희들은 성별 분석지표를 개발하고 또 성별 통계를 보완해 나갈 예정일뿐만 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 예산결산특별위원회회의록, p.16; 국무총리 답변).

성인지 예산서 작성하면서 각 부처의 성인지 예산 총괄담당자 및 사업담당자를 교육 대상을 300명으로 잡았었는데 실질적으로 교육이 이루어진 것은 한 90명밖에 이루어지지 않은 것으로 보서는 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 바라고요. 그 다음에는 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 예산결산특별위원회회의록, p.16).

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

2) 예산안 심사보고서

이러한 논의를 거쳐 최종적으로 예산결산특별위원회위원회에서 채택한 『2010년도 예산안 심사 보고서』는 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 않습니다. 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. 심사지원 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 교육과

학기술부 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, 성별영향을 고려할 필요가 있는 사업임에도 사업대상자와 수혜자가 드러나지 않아 제외된 사업을 향후에 포함해야 한다는 점, 셋째, 사업대상자 비율에 비해 수혜자 비율이 지나치게 높거나 낮은 사업은 사업의 전달방식 및 분배비율 조정, 정책적 배려 등의 개선이 필요하다는 점이다. 이러한 지적 이후에 성인지 예산 대상 사업에 대한 검토의견이 제시되어 있지만, 실제 해당 예산에 대한 ‘성인지적 검토’라기 보다는 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 사업수혜자 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, 여성 지원 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 등

을 위한 정부의 목표나 개선방안 등이 전혀 제시되지 않았음을 지적했다. 또한 일부 사업의 경우 모집단이 불확실하고, 사업의 대상자·수혜자 통계가 부적절하게 제시되고 있으며 정책대상과 사업대상자·사업수혜자가 서로 일치하지 않거나 유사한 사업에서도 사업수혜자 기준이 상이한 문제가 제기되었다. 예산 편성의 산출근거에 대한 성별분리통계가 제시되지 않았고, 보육·인권관련 일부 사업의 수혜자를 100% 여성으로 보고 성별 통계 제시하지 않은 점도 문제로 지적되었다.

성인지 예산서 작성의 추진체계를 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 심사과정에서 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 추진체계와 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

국회 예산정책처는 『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, 양성평등정책 사업 및 성별영향평가 대상사업으로 분류하지 않은 문제, 부처별 취합에 불과하고 국가재정 전반에 대한 접근이 부재한 문제, 성평등 목표의 체계성이 부

족하고 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, 성별격차의 원인 분석·수혜 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 제안하였다.¹²⁾

4. 심사 결과

가. 사업별 심사결과

195개의 성인지 예산 대상사업에 대한 사업별 심사 결과 앞서 예비심사에서 외교통상통일위원회와 문화체육관광방송통신위원회에서의 지적 외에 외형상 예산의 증액 혹은 감액이 이루어진 사업은 모두 20개였다. 소관부처별 세부사업은 아래의 <표 II-3>과 같다.

12) 국회예산정책처(2009), 『2010년도 성인지 예산서 분석』, 2009.11, pp.34-42. 정부가 제출한 성인지 예산서의 내용이 전반적으로 미흡하여 예산안 조정안을 제안하기 보다는 성인지 예산서 자체에 대한 보완을 중심으로 사업별 분석을 한 것이다.

〈표 Ⅱ-3〉 2010 예산안 심사결과 세부사업 증감 사항

(단위: 백만원)

건	소관처 명	세부사업 명	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	디딤돌 일자리 창출	△5,711
12		신규실업자 등 직업훈련(+새터민직업훈련)	3,800
13	여성부	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 않는 못한다고 할지라도 성인지 예산서에 대한 심사가 가져올 수 있는 바람직한 효과의 단면을 보여준다.

...(성인지 예산에 대해 자꾸 지적을 하다 보니 행정부에 대한) 각인효과가 생겼어요... (담당자들이) 여태까지 받은 질의서 중에 가장 어려운 거였다는 거예요. 그 말은 결국 무슨 말이나면, 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 각인 효과가 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

심사과정에서 제기된 성인지 예산제도 개선 관련 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 발의하였고¹³⁾ 이 법안들은 2010년 4월 22일 기획재정위원회의 심의를 거쳐 같은 해 4월 28일 국

13) 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	기획재정부장관은 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 종합 분석을 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.

회 본회의에서 대안으로 의결되었다. 개정된 내용은 성인지 예산서를 보완하기 위하여 성인지 예산서의 포괄 범위에 기금을 포함하고, 성인지 예산서 및 성인지 기금운용계획서에 성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수혜 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 성별수혜편차 원인분석이 개정내용에 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 성별통계 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 통계¹⁴⁾까

14) 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
4. 그 밖에 통계작성기관이 정부정책의 수립·평가나 경제·사회현상의 연구·분석

지도 포함할 수 있도록¹⁵⁾ 성인지 예산관련 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 심사활동 전반을 국회 내에서의 관심정도, 둘째 심사내용, 셋째, 심사기능, 넷째, 심사결과 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 위원수도 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. 『국가재정법』상 성인지 예산서는 예산안의 첨부서류이며, 따라서 의무적인 심사

등 사회공공의 이익을 목적으로 작성한다고 보기 어려운 수량적 정보

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

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. 정부제출 의무만 있고 국회 내에서 다루어지는 방식에 대한 별도의 규정이나 절차가 만들어지지 않는다면 성인지 예산서는 형식적인 문서로 축소되기 쉬울 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 싱겁게 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 뭐야 부터 시작해서 너무 어렵다, 무슨 맞는 말인 것 같긴 한데 어떻게 하는 건지 모르겠다(국회 4).

질의를 한다고 하더라도 제도에 깊은 관심이 있거나 필요성에 공감해서라도 보다는 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 비취질까봐. 근데 그 이상으로 하려는 의지는 별로 안 느껴졌죠(국회 9).

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

4대강 거기에 묻혀서 다른데 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 생기다보니까 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 전개하는데 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 실적 자료로서의 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 안하더라도 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 성과 목표도 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 예산회계년도의 예산 계획이 제시되어 있지 않았던 데에 우선적인 문제가 있었다. 즉, 『2010년도 성인지 예산서』의 주요 내용은 2007년도부터 2009년도까지 사업 실적에 대한 성별통계 자료로서 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 일정정도 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 Ⅱ-4〉 국가재정법 개정 조항

항목	내용
성과지표 포함	제26조(성인지 예산서의 작성) ② 성인지 예산서에는 성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수혜분석 등을 포함해야 한다 <신설 2010.5.17> 제57조(성인지 결산서의 작성) ② 성인지 결산서에는 집행실적, 성평등 효과 분석 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]

심사과정에서 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 첫째에 제출된 예산서 양식에 ‘성과목표’ 항목이 하나 추가된 정도에 불과하다. 성과목표도 중요하지만, 성과목표를 도출하기까지의 과정으로서 성별 통계에 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 III장에서 상세히 논의하도록 한다.

III

『2011년도 성인지 예산서』 작성 과정

1. 제도 추진 여건	59
2. 대상사업 선정	68
3. 성인지 예산서 작성 양식	78
4. 성인지 예산서 작성	83
5. 제도 운영 전반	99
6. 성인지 예산서 작성의 긍정적 효과	107
7. 종합적 논의	109

이 장은 『2011년도 성인지 예산서』 작성 담당 공무원 초점집단 인터뷰 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. 인터뷰는 7월 중순에서 8월 중순까지 약 1개월 동안 이루어졌다. 5회에 걸쳐 총 36명이 참여했으며, 재정담당자와 사업담당자로 구분하여 진행했다. 재정담당자 인터뷰에는 3회에 걸쳐 총 16명이, 사업담당자 인터뷰에는 2회에 걸쳐 총 20명이 참여했다.

재정담당자의 경우, 올해 성인지 예산서 작성 대상 모든 부처에 개별적으로 접촉하여 인터뷰 참여를 의뢰했고, 이에 자발적으로 협조한 담당자가 대상자로 선정되었다. 『2011년도 성인지 예산서』 작성 대상 부서는 34개이고, 재정담당자는 각 부처에 한 명씩이므로 약 절반(47.1%)이 인터뷰에 참여한 것이다. 사업담당자는 약 300여개 대상사업 목록¹⁶⁾ 중 담당자를 파악할 수 있었던 사업 목록을 표집틀로 하여 각 부처별로 1인씩 무작위로 대상자를 선정했다.

참여자의 특성을 보면 다음의 <표 III-1>과 같다. 재정담당자의 경우, 부처유형은 복지교육문화(보건복지가족부, 농림수산식품부, 노동부, 농촌진흥청, 교육과학기술부, 문화체육관광부, 문화재청)가 7명, 행정(행정안전부, 법무부, 통일부, 외교통상부, 법제처)가 5명, 국토환경(국토해양부, 환경부, 행정중심복합도시건설청) 3명, 경제(지식경제부, 특허청, 국세청, 금융위원회) 1명이었다. 16명 중 담당자 교육을 받은 담당자는 7명, 컨설팅을 받은 담당자는 10명, 2010년도 성인지 예산서 작성 경험이 있는 담당자는 7명이었다. 사업담당자의 경우, 복지교육문화 관련 부처 7명, 행정관련 부처 7명, 국토환경 3명, 경제 3명이며, 20명 중 10명은 교육에 참여했고, 7명이 컨설팅을 받았다. 2010년도 성인지 예산서 작성 경험이 있는 담당자는 6명이었다¹⁷⁾.

16) 성인지 예산 대상사업은 사업 추진 단계에 따라 지속적으로 변동이 있었다. 부처협의를 위한 최초의 예비 대상사업은 약 370개였지만, 예산안 편성과정에서 과목 개편 및 부처 협의를 거치면서 감소했다. 초점집단 인터뷰는 성인지 예산서에 포함되는 최종 사업이 확정되기 이전에 이루어졌기 때문에 대상사업 수와 담당자 수를 정확히 파악할 수 없었다.

17) 연구 참여자들의 익명성을 보장하기 위하여 참여자별로 인적 특성을 상세히 제시하지 않는다. 본문에서 인터뷰 내용을 직접 인용할 때에도 참여자의 인적 사항이 드러

〈표 Ⅲ-1〉 담당 공무원 초점집단 인터뷰 참여자의 특성

(단위: 명)

		재정담당	사업담당	합계
전체		16	20	36
부처유형	경제	1	3	4
	국토환경	3	3	6
	행정	5	7	12
	복지교육문화	7	7	14
교육여부	참여	7	10	17
	비참여	9	10	19
컨설팅여부	참여	10	7	17
	비참여	6	13	19
2010년도 성인지 예산서 작성 경험	있음	7	6	13
	없음	9	14	23

이 장은 6개의 절로 구성된다.

1절은 성인지 예산 제도 추진 여건이다. 부처 내에서 성인지 예산 업무의 위상, 고위직의 관심정도, 일반 공무원의 제도에 대한 인식이 중심이 된다.

2절은 공무원들이 가장 많은 관심을 가지는 대상사업 선정의 적절성이다. 초점집단인터뷰에서 제기되었던 대상사업 선정기준의 모호성, 자신의 사업이 대상사업으로 적절하지 않다고 보는 이유, 무리한 양적 확대에 대한 경계 등의 내용을 다룬다.

3절은 예산서 작성 양식의 문제점이다. 성인지 예산서의 주요 내용과 표준화된 양식의 문제점이 논의된다.

4절은 예산서 작성 과정의 어려움으로 성인지 예산서 항목별로 작성과정에서 경험한 기술적·절차적 어려움을 분석한다. 특히 성별통계의 생산, 성과목표 설정 기준의 모호성, 성과목표 작성 효과에 대한 담당자들의 부감의 문제를 다룬다.

나지 않도록 부처 및 담당 업무를 추측할 수 있는 내용은 삭제했음을 밝힌다. 인터뷰 내용 인용 시 재정담당자는 ‘재정’, 사업담당자는 ‘사업’으로 표기했다.

5절은 대상사업 선정부터 예산서 작성 일정, 교육 및 컨설팅에 이르기까지 제도 운영 전반의 문제점에 대해 분석한다.

6절은 성인지 예산서 작성의 긍정적 효과이다. 성인지 예산서를 작성해본 경험이 공무원 자신의 업무 수행에 어떠한 긍정적 영향을 미쳤다고 보는지를 살펴보았다.

7절은 이상의 논의를 종합하여 성인지 예산서 작성 과정에서 제기된 문제의 차원을 정리한다.

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, 재정담당자들은 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 중요한 데, 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 결해요. 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).

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

다른 일이 바쁘다 보니까 컨설팅은 제가 못했고, 다른 사람들도 마찬가지겠지만 이 사업만 담

당하는 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 배치되지 않아 사업별 예산서를 취합하는 역할밖에 할 수 없었다고 했다.

그걸 할 수 있는 인력 자체도 없고... 이걸 전담해서 할 수 있는 사람이 없죠. 부수적인 거죠. 저희는 그쪽에서(여성업무관련과에서) 소관해라 하고 싶은데, 실제로는 그게 안 되고 기획재정담당관실에서 하라고 하니까... (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...(재정 14)

한 재정 담당자는 성인지 예산이 국정과제만큼의 위상을 갖지 않는 한, 여성가족부를 제외한 어느 부처에서도 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. 기재 부도 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 입장에서든 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.

보통 보면 관심이 있어서 하는 게 아니라, 사업 담당과 예산 담당 사이에서 이루어지는 부분이 지, 제 3자가 봤을 때는 거기에 대해서는 관심 같은 게 없으니까 다른 부서에서는 아, 그런 게 있나보다. 실질적으로 보면 다른 사람들도 간접적으로 뭔가 와야 하는데, 그런 게 없기 때문에(재정 6).

담당자 외에는 아는 사람 없습니다. 이메일 날아오면 포워딩으로 시작해서 포워딩으로 끝나더라구요(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 ‘문제없이’ 작성해서 제출하기

만 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 설명 자료를 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 관심없는 게 좋았어요. 작성하기 편했어요. 검토할 필요없이 제 판단으로 작성해서. 그 부분에 있어서는 없는 것도 좋은 것도 있어요. 일처리 하는 데에 있어서. 근데 대부분 마찬가지로 일거예요. 저 뿐만 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 주변화 된 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, 그게. 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 모르실거예요. 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 하는지 부터 해서... 재정책임관부터 시작해서, 실국장, 정차관이 성인지 예산이 뭔지 어떻게 알아요. 양식도 모르는데 보고하면 뭐하겠어요. “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...(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 하니까 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 성별영향평가대상사업 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 비슷한 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 사업담당자들을 설득해야 하는 재정담당자들은 ‘성인지 예산’이 무엇인지를 명쾌하게 설명하지 못했던 어려움을 이야기 했다. ‘성인지’라는 용어가 그 자체로 자명하게 의미를 전달하지 못하기 때문에 사업담당자들에게 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 하니까 얼른 뜻이 전달이 안 되는 것 같아요(재정 6).

성인지하면 ‘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 하던지, 용어자체가 너무 이상해요 사실. 이것 설명하려면 어디서부터 시작해야 하는지 하는 생각도 들어요. 정확하게 뚜렷하게 정의 자체가 뭔지를(재정 12).

농담 삼아 성인잡지 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. 초점집단 인터뷰 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 부분은 대충 양식만 보고 “아이, 이거 대충 하루만 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 대상사업이나, 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 대상이나. 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 걸려요. 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 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 추진방식 등의 측면에서 사업 자체에 대한 변화를 요구할 것이라는 부담으로부터 나온다. 공무원들은 성인지 예산서를 통해 성평등 관점에서 문제점이 발견되고, 이에 대한 외부의 개선 요구가 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 것 보다는, 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 심

의를 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 수 밖에 없는 거예요. 인센티브가 아니라 패널티가 오는 거잖아요. 부처에서는 좋아할 리가 없죠. 왜냐하면 각 부처 담당 상임위에서 예산하고 결산하는데, 또 여성위원회에서 또 지적해요. 그니까 어떻게 보면 집행부 입장에서는 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 예산서 뿐 아니라 성불평등 문제에 대해 그리 많은 관심과 정책적 우선순위를 두지 않는다는 것이다. 성 주류화 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 주변화 되고 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, 셋째, 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 된다고 하면 일단 짜증부터 나오고...(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 작성하더라도 이걸 내가 왜 하는지에 대한 말이 나오는데(사업 9).

어제 저녁에 왜 불만이 있었는지 담당자들에게 한번 물어봤어요. 첫째가 선정기준이 모호하

다... 모든 사업이 다 성별 영향 분석이 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 성인지 일까. 왜 어째서. 저는 5월 교육도 오고 건설팅도 했어요. 이 사업이 성인지라는 논리는 작년도 성인지 예산대상사업이었다. 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, 전년도 성인지 사업이라고 해서 무조건 다. 설명을 다 읽어보면 예산 담당자도 왜 성인지가 되어야 하는지 모르겠다고 하는 사업인데... 설명 자료를 다 읽어보면 당연히 아난데, 그런 걸 설명하기도 난감하고... 000님(기관장)께 말씀드렸는데, 이게 왜 성인지로 들어갔는지 모르겠다. 하려면 제대로 해야지, 이렇게 해서 양성평등 같은 거 달성할 수 있겠나(재정 6).

왜냐하면 추상적으로 규정된 부분이기 때문에. 그래서 선정할 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 기울이지 않았다. 미리 좀 더 준비를 했으면 낫지 않았을까(사업 7).

명확한 근거가 없거든요. 그냥 일자리 사업이다. 이렇게 추상적으로 정하다보니까 담당자들이 힘들어요. 설득력있는 근거 있잖아요. 그렇게 하려면 사업에 대한 분석에 따른 설득력있는 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 관계없는 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 할 지 여자를 할 지는 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 잡혀있는 자체가 좀 아닌 것 같다는... 대학생들이 이걸 투입했을 때 이공계에 여학생들이 늘어난다거나 하는 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 지원하는 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 예산인지 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).

(성인지예산이) 모든 사업을 대상으로 하다보니까... 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...(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 양성 하는 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, ‘성 중립적’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.

제작자(교육)는 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 젤 필요하다고 생각되는 인재를 뽑아서 한명씩 두 명씩 추천 하는 건데, 그 회사에서 1명, 2명인데 그걸 남자를 추천해라, 여성을 추천해라고 하기에는 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 해라하는 것은 어려움이 있는 거죠. 저희 사업의 본래 목적과도 안 맞구요. 저희 사업의 본래목적은 양성평등이 아

니기 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(대상사업명)가 있어요... 그건 남자, 여자가 중요한 게 아니고... 000(대상사업의 원래의 목적)가 중요한 건데... 대상자를 선정할 때... 이분은 남자니까 안 됩니다, 여자니까 안 됩니다 라고 선정을 못하잖아요(사업 8).

다른 한편 이와 같이 ‘능력주의’에 입각한 주장은 아니지만, 법정 의무지출사업의 경우 자격기준이 이미 정해져 있어 담당자의 권한으로 사업 집행 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) 일자리는 좀 위험한 게, 모집을 할 때 고려를 한다는 게... 남녀를 모집해서 할당해서 한다는 그런 생각이 들더라고요... 모집할 때 할당을 하다보니까 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 많

다면요, 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 통제하는데 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 높이거나 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 6억 밖에 안 되는 예산인데, 상당히 작은데...(이 사업은) 남자들만 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 보여준

다. 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 예산 편성 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 예산 하는 거랑 상관 없는 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 그러다보니까 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 남성 정책실현에 얼마, 여성정책에 얼마, 이렇게 나누지 않기 때문에. 그런 걸 어떻게 해야 할 것인지 고민해야 할 필요성이 있을 것 같아요... 원래 제도개선을 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 인식 보다는 제도는 그대로 두고 인위적으로, 거칠게 말하면 ‘무조건적으로’ 성별을 할당해서 목표치를 달성해야 한다는 인식이 더 우세하다. 과정보다는 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 고유 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 성별수혜분석을 한 후, 이어서 성과목표를 작성하도록 하고 있다. 이러한 양식에 따른 사고의 흐름은 당연히 성과목표 작성 전에 기재한 성별 수혜실적에 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 된다고, 이걸 해당된다고 베이스를 늘여가는 것 같은데(사업 8).

왜 내가 하는 사업이 대상사업이나... 예산 총괄담당자하고 싸웁니다. 아니다, 맞다고 싸우는 데 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 한다고 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(부처 사업)을 성인지로 어떻게 접근할지, 그게 가장 큰 문제입니다(재정 16).

참여자들은 대상사업을 무리하게 확대하려고 하는 것은 공무원의 불만이거나 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 수해분석이 가능한 것을 강제로 제 생각엔 뽑아낸 것 같은데, 조금 더 정착을 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 근

거가 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, IV장에서 논의하게 될 국회 관계자의 제도 개선 방안에 대한 논의에서도 제기되었다. 이에 대해서는 IV장에서 살펴보기로 한다.

3. 성인지 예산서 작성 양식

가. 내용 없는 성인지 예산서

성인지 예산서의 핵심적 내용은 사업대상자, 수혜자의 성별분포를 보여주는 도표와 올해 처음으로 도입된 성과목표이다. 사업대상자, 수혜자 등 성별정보는 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 간소

화 되면서 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 되더라구요. 성인지 예산을 어떻게 볼 것인지 아무도 생각하지 않는다는 거예요. 뭐가 문젠지에 대해서 관심 자체가 없어요. 양식이 바뀌던가 하려면 뭔가 인센티브를 줄 수 있는 방안에 대해 결론을 찾아내야 된다는 거예요. 그렇지 않고 단순히 “비율이 이렇게 가더라”로 끝나면 아무런 의미 없는 것이 되어버려요(재정 5).

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

이걸 설명자로 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 사업수혜자도 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 수혜대상금액으로 나눌 수 있는데, 1억 정도는 집행하면서 공통적으로 쓸 수 있는 그런 돈인데, 이걸 어떻게 여성 남성으로 구분을 할까. 그렇다고 세부사업을 할거냐 내역사업으로 할거냐, 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 000 사업은 애들을 남자 여자 해서 구별해서 지원해 주고 그런 사업은 아니라는 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 법안한테 지원하는 것이기 때문에 사실 이 돈은 A 기업한테 간다고 해서 여성을 얼마나 지원하는지, B라는 기업에 여성을 얼마나 지원하는지 파악이 거의 불가능하거든요. 왜냐면 일반기업 같은 경우에 종업원 수 비율 한다면, 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 편익귀착대상의 성별을 구분하여 작성했어야 한다. 예를 들어 기업의 실직자 채용을 지원하는 사업이었다면 표면적으로는 기업이 수혜자인 듯이 보이지만, 이 경우 궁극적 편익귀착대상을 채용된 실직자로 정의하여 채용된 직원의 성별을 분석할 수 있다. 그러나 위의 사례는 ‘성별이 없는 기업’을 귀착대상으로 보았기 때문에 분석이 불가능했다고 보는 것이다. 이처럼 제시된 양식에 맞춰 작성하는데 어려움을 가지고 있었던 담당자들은 많았겠지만, 이의를 제기하기 보다는 ‘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) 사업수혜자가 다양한 사업

사업 수혜자가 적어도 두 집단 이상이어서 통계표를 작성하는데 혼란을 경험한 사업이 있다. 일자리 사업이자 대민 서비스 사업의 경우가 전형적이다. 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 안되니까 주로 일자리로 하는 거예요. 간단하게 도우미에 대한 일자리에 관련된 통계를 가지고 목표 설정하고 분석을 하라 말씀하세요. 근데 대상자와 수혜자와 이 부분에 있어서 저희도 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 한다는데 어려움을 느끼고 있는 것이다.

목표자체를 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 높아진대거나 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 정성적인 평가로 돌린대던가. 남성 비율, 여성 비율 이런 걸로 목표로 잡는 걸로 유도하기 보다는 저희가 수혜자를 결정하는 과정에서 평등하게 할 수 있도록, 차별적 요인이 없는 방향으로 가는 방향으로 만들어야 한다고 생각하거든요. 평등하게 수혜자를 선정 했어도 수혜자가 여성이 낮고 이럴 수도 있는 거니까. 그런 것을 좀 고려했으면 하는 생각입니다(사업 5).

저 같은 경우에 사업 특성이... 서비스별로 달라요. 특성이 다르기 때문에 여성이 많을 수도 있고 남성이 많을 수도 있어요. 근데 절대적인 기준을 적용하는 겁니다. 그러다보니까 사업 목적과 동떨어진 목표를 도출할 수밖에 없게 되는 거예요... 그런 부분에 있어서 조금은 수용해 주셨으면 좋겠는 의견이 있는데도 그냥 대부분 그 틀에 맞게끔 작성해야한다 그렇게 말씀 하시더라고요. 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 정성적인 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 데이터라든지, 목표 산출 근거를 할 수 있는 것을 하나 만들어서 이렇게 밖에 할 수 없는 이유를 만들어놓으면 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 한

다는 느낌이 있기 때문에. 담당자로서 애착이 가지가 않고 그런데, 그거 뭐 되지도 않는데 억지로 한다는 느낌이 있어요(사업 14).

양성평등정책만 성과목표를 제시하고, 일반사업에 대해서는 성과목표보다는 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 되는데. 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 성숙해 감에 따라 점진적으로 개선될 수 있는 사항으로 보인다.

4. 성인지 예산서 작성

가. 사업대상자와 사업수혜자 성별통계

성인지 예산서를 작성하려면 사업대상자와 사업수혜자에 대한 성별통계 구축이 필수적이다. 그러나 담당자들은 통계자료의 부족으로 상당한 어려움이 있다고 말한다. 2011년도 성인지 예산서는 2008년부터 2010년도까지 해당 사업 대상자와 수혜자의 성별 통계를 제시하도록 하고 있지만, 이미

사업이 완료된 2008년도와 2009년도 통계는 당시에 수혜자를 성별로 구분해서 실적 자료를 생산하지 않았기 때문에 통계를 산출하기가 어렵다는 고충이 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 통계 자료를 안 뽑아냈거든요. 단지 몇 명 왔다. 이거밖에 없지, 그걸 가령 전체가 어떻게 여자가 어떻게 남자가 어떻게 수혜자에 대해선 어떻게 이렇게는 안 한단구요. 그러면 뽑을 수가 없어요(재정 7).

성별수해분석 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 시도의 일자리 사업은 시도에 보내서 자료를 작성한다 말이에요. 그럼 시도에서는 남자 몇 명, 여자 몇 명 이런 식으로 만들지 않을 거라는 거죠. 그런 수혜자 대상을 밑에서 부터 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 하다 보니 통계자료의 정확성이 떨어질 수밖에 없을 것이라는 것이 담당자들의 입장이다.

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

실제와 완전히 다른 통계는 아니지만 작성된 통계치는 사업실적 원자료에 기초한 것이 아니라 담당자들의 추정에 의한 것이므로 정확한 수혜실적을 보여주기는 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, 국가 통계 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 없음’이라고 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, 이런데 다른데 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 성별통계 자료 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 하다보니까 수해분석이 추정치가 되면 성과목표도 추정치가 되고, 추정치 달성 여부가 어떤 큰 의미가 있는지. 의문이 들더라고요(사업 7).

수해분석이라든지 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 성별 통계자료를 만든 사례도 없지 않았다.

저희 같은 경우도 원래 대상이 000학과 졸업한 사람들이거든요. 그래서 저희들은 대상을 만들면서 한정을 했어요. XXX 관련 학과가 정해져있긴 한데, 그 외에도 유사한 학과들, AAA 학과들도 다 들어올 수 있다 보니까, 그래도 가장 모집단이 많은 것이 AAA학과 하면 우리나라 8대 대학이 있거든요. 000 학과가 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. 일정기간이 점점 지나면 기회가 들어올 가능성이 없고 대부분 들어온 사람들을 분석해보니까 3-4년 이내에 졸업한 사람들이 주로 들어옵니다. 가장 많은 게 그 해 졸업한 사람들입니다. 어차피 누적이 되지만 뒤에는 쪼라진다고 생각하니까. 분석을 금년도 졸업한 사람, 작년도 졸업한 사람, 졸업생 수를 기준으로 했어요. 누적이지만, 그

뒤에는 떨어진다고 생각했기 때문에, 분석을 조정했었다는 부분이고, 졸업생도 학교에서 자료를 받는데 어려웠어요. 통계라는 게 몇 년이 지나야 나오는 건데 바로 2009년, 2010년 작성하다 보니까 바로바로 학교에다가 졸업생 수를 달라고 했는데 대학교는 계절별로 졸업하다 보니까 2010년 졸업생이 도대체 어떤 것을 하나 해서 그래서 제가 아예 기준을 쫓았어요. 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 담당자간의 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, 우린들 어찌냐. 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 설정하는데 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 되나. 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 높여가기에는 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. 목표설정에 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 해 줘야 한다고 저는 보거든요. 그 부분에 있어서 자율성을 부여할 필요가 있을 것 같습니다(사업 9).

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

사업지표를 설정하는 데에도 단순히 일자리 사업이어서 성별구분이 쉬워서 그런 것도 있겠지

만, 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. 여성근로자에 대해서 목표치를 설정하게 되면, 성평등이면 여성 인력을 줄여서 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 되요. 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 이상해지잖아요, 느낌이(재정 14).

문제가 뭐냐면 기존의 여성 수혜 비율이 워낙 높고, 남자는 아주 작아요. 그런데 성과 목표를 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 올려

야 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 여성을) 회피하는 업종이라 여성 비율을 늘리는 것은 거의 불가능하다는 것이다.

여자 000는 아주 극히 드물어요. 그래서 몇 번을 얘기를 했어요. 성인지 사업이라고 하니까, “아, 예” 그러고 그냥 한 거죠. 양성이나 그런 거보다 그런 부분들을 좀 연구자분들께서 잘 연구하셔가지고 그런 부분들을 분류를 하지 않아도 어쩔 수 없이 못하는 부분을 제외대상 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. 그래서 자기네가 평가에서 마이너스 되는 사업이 있으면 억울하다 이런 작년과 똑같은 불만이었어요... 000 사업 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.

성과 목표는 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 현상유지 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 애기가 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 균형으로서 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 일자리 등에 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 방

식으로 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 넘어간 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(사업수혜자)이 국민들을 대상으로 만나시는 분들이

니까 처리 하실 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, 여성 비율을 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 성과 목표를 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(사업수혜자)에게 가사지원을 해주는 서비스였습니다. 일종의 일자리 사업으로 들어갔는데... 여성들이 충분히 많이 있는 사업이었고, 새롭게 여성 비율을 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 도입 하는 게 어떻겠냐. 가사도우미가 40대가 많은데 유연근무를 도입하겠다는 새로운 목표치를 설정한 사례가 있었어요. 이미 예산서 양식상 보면 수혜 분석을 하고 나서 수혜분석의 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 낮추기 보다는 일자리의 임금수준을 단계적으로 향상시킴으로써 일자리의 질적 수준을 높이기 위한 성과지표를 설정했다.

여성비율이 90% 가까이 되고요. 그 원인을 나름대로 분석을 해봤더니, 컨설팅도 받고, 이게 단

순 계약적이고 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 간접적인 좋게 하는 그런 걸로 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 수혜비율로 잡았거든요. 수혜자 비율로 해서 한 3년치 보니까 여성이 한 30%에서 조금씩 올라가더라고요. 그래서 한 50% 이상으로 올리는 걸 앞으로 목표치로 잡을 생각이었고 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 수혜비율을 높이는 걸로 일차 목표를 잡았구요. 앞으로는 그렇다고 해서 100%로 가는 것은 문제가 있고요. 왜냐하면 남성들도 대처 능력이 있어야 하는 건데, 다만 사회구조적으로 남성들은 외적으로 받을 수 있는 기회가 많으니까 수혜율을 여성을 높이는 걸로 하고 그 다음 단계에서는 만족도나 이런 쪽으로 수혜비율보다는 어느 정도 달성이 되면 만족도나 이해도로 지표를 바꿔야겠다는 생각이 듭니다(사업 16).

제가 알기로는 목표치를, 당장 올해 수혜비율을, 내년도에는 다른 목표로 바꾼다는 게 아니라, 어느 정도 계속 사업이 성인지 예산으로 계속 진행이 될 테니까 앞으로 50% 이상 나올 때까지는 수혜비율로 해보도록 하고, 그 다음 단계에서는 어느 정도 달성이 되었으면 좀 다른 지표로 좀 바꾸는 걸로 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 설정하는데도 한계가 있어요. 그런 부분이 다 세분화되어있는 것이 아니라 사업성격에 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 되었거든요. 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 50을 최소한 맞춰야 한다고 제시하고 하나까, 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 채용하는데도 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 시

행하는 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 서류검사만 하고 실제적으로 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 올릴 지 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. 안했습니다. 40%로 오히려 낮췄어요. 보수적으로 할 수 밖에 없는 게. 대부분 마찬가지로겠지만은 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 당선하는 것 밖에 안 되니까 지표로서의 부담함 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) 예산삭감에 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 작성하는데 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 않나하는 생각이 듭니다(사업 7).

근데 성인지 예산서에 성과 목표치 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 공무원이니까 다 하시는 건데, 이게 앞으로 어떻게 진행되는지 모르고 만드니까. 답답했어요(사업 1).

실제 성과목표 활용에 대한 정확한 정보를 갖고 있지는 않았지만, 성과주의 예산제도에 익숙해 진 담당자들은 예산삭감 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 되어있거든요. 한 단계 더 나가면 예산 깎는다 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. 그

런 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. 통계작성의 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 IV장에서 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 예산삭감을 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 선정 기준이 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 하하지 않았습니까? 그런 절차 아무런 거 없이... 근데 금년에는 통보하고 더 이상 물어보지 않더라고요(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 선정대상이라던가, 어떤 절차에 대해서 어떻게 되고, 만약에 이의 절차, 우리 사업이 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, 다섯 개에서 오히려 4개로 줄었어요. 아까 말씀하셨던 대로 선정 기준이라던가, 그런 게 힘의 논리가 가는 게, 전화한 데는 다 빠졌더라고요. 다 힘 있는 곳은 빠지고 힘없는 데만 들어가 있어요. 성폭력 치료하는 거랑 교도소 교육하는 거 밖에 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 예산 요구안 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 진행되었다고 보고 있었다. 교육이 5월 말에 시작되면서 예산안 편성의 바쁜 일정과 중첩되어 컨설팅을 받고 성인지 예산서를 작성하기에는 시간이 부족했다는 것이다.

저희가 6월 말까지 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 써야하는 시기였고, 컨설턴트 분을 배정받은 것도 6월 중순이었던 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 5월 말이나 6월 초에 교육을 받았거든요(사업 9).

어차피 쪽 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 컨설팅해주고 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 추진하

는 단계까지도 컨설팅 해주시고 그런 부분들이 잘 되고 나면 점차 확대하는, 그거 하나 말씀 드리고 싶구요(사업 18).

컨설팅이라는 것은 일단 성인지 우리가 왜 선정되었고 이런 전반적인 것을 여쭙보고 싶었는데, 교수님은 컨설팅이라는 게 성인지 예산서를 잘 쓰기 위한 것 밖에 안되더라고요. 말씀하신 포인트가 그 사업의 내용을 높여야 한다는 측면에서의 접근이 아니고, 무조건 여자가 적으니까 여자 비율을 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 하다보니까 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 컨설턴트 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 한 두 번 정도 만나서 하는 상황이 되었으면 좋겠습니다(재정 2).

대상사업 선정 절차에 대한 담당자들의 불만은 담당자들이 동의하기 어려운 대상사업 선정 기준에 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 재정담당자들은 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 예산투입과 무관한 방식으로 운영되고 있다는 것이다.

예산을 투입할 때 성인지를 해서 투입하라는 거잖아요. 처음에 작년에 들을 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, 작성하다보니까 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 할당제 같이 하는 게 성인지 예산 같은데, 지금은 사실 그 예산이 그런게 없잖아요. 여성할당 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 카테고리 별로 공통적으로 심의하는 데가 있거든요. 성인지는 그냥 부처에다가 의무만 추가적으로 하는 거고 인센티브나 디센티브가 없으니까, 서로(재정 9).

국정 과제나 그런 건... 기재부에서 설명할 때 국정 과제라서 더 주고 그러는데, 성인지 예산이라서 더 주고 그런 건 먹히지도 않아요(재정 10).

여성정책 기본계획에 있는 사업을 맡고 계신 분이었는데 이렇게 열심히 하면 뭐하냐, 기재부가면 예산 따기 어렵고. 이걸 하면 예산 따는데 있어서 플러스 되는 걸로 작용해야 하는데, 현실은 전혀 그렇지 않고, 예산상의 favour를 주고 그런 게 없고. 이런 것들이 강하게 얘기되었 습니다(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 국회나 제출할 때, 이걸 예산 편성 고려를 하는 건지... 지금 까지 하는 것은 작성하고 제출하는 것 밖에 없었지... 기재부 심의 과정에서는 각각 사업별로 이게 성인지 예산이면 여성이 올라간다는 걸 좀 고려해서 심의할 때 좀 한다면지 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 이리저리합니다. 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 내에서든 기획재정부에서든 예산심의 과정에서 고려가 되어야 하는데 사실상 그렇지 못하다는 것이다.

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

에 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 재정담당자의 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 분이어서 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 예산 과정에 체계적으로 통합된 것은 아니므로 예산 요구에 아무런 영향도 미치지 못한다. 그동

안 성인지 예산서가 어떠한 기능을 해야 하는지에 대해서는 직접적인 토론의 주제가 되어 본 적이 없지만, 적어도 담당 공무원들은 예산 요구안 참고 자료의 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

초점집단 인터뷰 참여자들 대부분의 의견이 성인지 예산서 작성과 관련된 긍정적 경험보다는 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 없었고 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, 성별 통계 분석을 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 들여다 봤습니다만, 이번에 이런 걸 통해

서 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 안되는데, 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’로 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 했어요(재정 3).

성별수혜분석을 위한 통계를 작성해 보면서 앞으로 사업실적 자료를 취합할 때 성별로 구분해서 받으려고 한다는 담당자도 있었다. 더불어 성인지 예산서 뿐 아니라 일반 사업 예산서에도 가능한 한 성별분리 통계를 제시할 수 있도록 하는 것이 좋겠다는 제안도 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 성별 통계에 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 2,3년 치 통계가 쌓이다보면, 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 만들어야겠다’ 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 개선 방안에 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 나눈다던가, 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 교육효과가 있었던 것 같아요. 거기서 저는 의의를 찾았구요(사업 1).

제 생각에 이게 꼭 법이 있기 때문에 작성해야 한다고 생각하시는데, 부내에서도 귀찮아하는 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).

범률로서 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 가시화 되지 않고 따라서 성과로 측정하기가 쉽지도 않지만 이를 간과해서는 안 될 것이다. 눈에 보이는 성과도 중요하지만 이에 대한 지나친 강조는 담당자들의 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 결산과정에서 어떻게 활용될 것인지에 대한 정보가 적절히 주어지지 않은 상황에 대해 한편으로는 답답함을, 다른 한편으로는 불안감을 가지고 있었다. 국회에 공식적으로 제출되는 서류에 성과 목표를 제시한다는 것은 결국에는 어떠한 방식으로든 점검될 수도 있다는 것인데 실제 어떻게 점검될 것인가 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, 성과 목표를 제시하는 것의 실질적 효과에 대해 한편으로는 막연한 부담감을 가지고 있으면서도 다른 한편으로는 성인지 예산서가 형식적·관료적인 성격에 제한되고 있는 현실에 대해 다소 비판적인 입장을 가지고 있었다. 일반 예산 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 확인하게 나

타나고 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, 제도도입의 필요성을 부정(후자의 경우)하는 결과를 가져오게 될 것이다.

성인지 예산서 작성 담당자들의 성평등에 대한 이러한 방식의 ‘해석’은 국가에 의한, 적어도 제도 주관 부서에 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 성불평등 문제와 관련된 문제 해결의 방향은 제시되지 않았고, 공무원들은 수혜자 수를 성별로 구분한 도표와 숫자로 된 성과목표만 작성할 것을 요구받았다. 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 주관 부서의 적극적 의지의 취약성이다. 이는 직접적으로는 공무원들의 적극적 관심과 이해의 결여를 통해 드러난다. 담당자들은 한결같이 자신의 사업이 대상사업으로 선정되지 않기를 원할 뿐 아니라, 자신의 사업

이 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 성 주류화 정책에 대해 어느 국가에서든 공무원들은 대부분 이러한 입장을 가지고 있다. 성 주류화 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 나가는데 필요한 실질적인 지원 과정이 되어야 할 것이다.

더불어 교육이나 컨설팅 뿐 아니라 성불평등 문제와 관련된 업무에 우선순위를 부여하고, 이에 따른 재정적·인적 자원이 배분되어야 한다. 부처내에서 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 통계 자료 확보, 일반 예산안 작성으로 인한 시간적 어려움 등을 고려하여 조절될 필요가 있을 것이다. 성별 통계 자료의 미구축으로 인한 문제점도 성인지 예산서 작성 대상 사업의 범위가 확대되어 가면서 점차로 개선되어 나갈 것으로 보인다.

IV

성인지 예산제도 발전을 위한 개선방안

1. 제도 개선을 위한 각 계의 의견	117
2. 정책 제언	155

이 장은 국회 관계자, 담당 공무원 및 해외 전문가 등 성인지 예산제도 개선 방안에 대한 각 계의 의견을 수렴하고, 정책적 제언을 하고자 한다. 각 계의 의견을 분석하기 위한 자료는 국회 관계자와 담당 공무원의 의견은 II 장과 III장에서 개괄한 자료를 활용했다.

해외 전문가 의견은 국제기구 등에서 세계 각 국의 성인지 예산 활동을 이론적, 기술적으로 지원해 온 3명의 해외 전문가에 대한 개별적인 면담을 토대로 한다. 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. 면담일자는 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 정책 평가(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 및 콩고, 모로코, 모잠비크, 나이지리아, 르완다 등 아프리카 지역에 대한 개발 원조사업에서의 젠더관점 통합을 위한 다양한 지원 활동에 참여하고 있다.

아일랜드 출신의 샤일라 퀸은 성 주류화와 성인지 예산 분야의 프리랜서 컨설턴트(Independent Researcher & Policy Consultant)로서 활동 중이며, 유럽 성인지 예산 운동가이기도 하다. 유럽의 성인지 예산 운동 단체인 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 성인지 예산 핸드북(Gender Budgeting: practical implementation)을 개발했다. 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 자문을 얻고자 하는 사항은 네 가지 었다. 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 현단계에 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.

이 장은 2개의 절로 구분된다.

1절은 국회, 행정부, 그리고 성인지 예산제도에 대한 이론적, 실천적 지식을 겸비한 해외 전문가 각각의 관점에서 한국 성인지 예산제도의 발전을 위한 개선 과제를 무엇으로 보고 있는지에 대한 의견을 수집하고, 분석했다.

2절은 『2010년도 성인지 예산서』에 대한 국회 내 심사에서 제기된 문제점과 지적사항, 행정부 내에서의 『2011년도 성인지 예산서』 작성 과정에 대한 공무원 초점집단 인터뷰, 그리고 해외 전문가 의견 분석 결과를 종합하여 제도 발전을 위해 개선되어야 하는 사항을 중심으로 정책적인 제언을 했다.

1. 제도 개선을 위한 각 계의 의견

가. 국회 관계자

1) 쟁점 중심의 대상사업 선정을 통한 예산 심사 쟁점의 형성

국회 간담회 참석자들은 한결 같이 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 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 당해 연도 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 촉진 되고, 이런 게 되어야 이걸 도입한 의미가 있지 않나(국회 4).

정부의 대상사업 선정 이유 및 제안배경에 대한 설명이 있어야 국회에서 관심을 가지고 방향이 제대로 설정되었는지, 자원배분이 적절한지에 대한 토론을 통해 관심이 생겨나고 제도 도입의 취지가 달성될 수 있을 것이라고 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 한다고는 생각하지 않아요. 이게 그 안에 있는 사업들이 어느 정도 파급 있는 그런 사업들을 포함 하느냐가 중요한 거지(국회 11).

정말 사회적으로 이슈가 되는 사업 위주로 몽탕이로 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 통해서만 효과적인 분석이 가능하지 않으므로 분석 단위도 진지하게 제고될 필요가 있다.

사업 개수를 늘리는데 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 되어있는데 앞으로는 이 쪽에 더 예산이 이동이 돼야 일가족양립도 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, 성별영향평가 한 사업 중에서 이 중에 여성가족부가 추려내는 거예요, 국민의 삶에 큰 영향을 주겠다, 그리고 양성평등에 큰 영향을 주겠다, 하는 위주로 선정해서, 선정권한도 있어야 되고. 여가부가 그걸 집중적으로 하는 거예요. 그렇게 하면 성별영향평가 별대로 그대로 하고 성인지 예산 별도로 그대로 가는 낭비성이 아니라 좀 통합시켰으면(국회 4).

2) 성인지 예산서 심사 의무화

국회에서의 성인지 예산서 심사 활성화를 위한 제도적, 시스템적 측면에서의 개선이 필요하다는 주장이 있었다. 예산결산특별위원회 심사는 위원의 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 심도 있게 심사하도록 하기 위해 소관 상임위원회의 예비심사보고서와 예산결산특별위원회의 예산안 심사보고서에 성인지 예산서에 대한 (예비)심사보고서를 첨부하도록 하고 있다. 동 법안이 통과되어 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회의 (예비)심사

보고서 제출이 의무화될 필요가 있다고 보는 참여자도 있었다.

그게 통과가 되면 제도화 되는 것이기 때문에, 국회에서 더 심도 있게 될 거고 별도로 내야하는 것 이니까, 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 돼요(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 수혜받는 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 검토 보고서에 다 들어가도록 추진하거나 소위도 마찬가지로요, 성인지 예산 소위 만들자 하면 안 될 것이 뻔 한 거예요. 똑같은 논리로, 특별예산소위 해서 총괄해서 하는 소위를 만들거나 그걸 국회법 다시 개정안을 만들거나 해야 해요. 해보니까 그런 건 벽에 부딪히더라고요(국회 7).

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

3) 예산심사 지원 담당자 교육 및 지원

국회의원 뿐 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 내용

들이 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, 국정 감사할 때, 의정연수원에서 교육해요. 그때 성인지 향상을 위한 교육을 꼭 포함하도록. 이게 있어야지 그걸 볼 수 있잖아요. 이걸 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 (한 두 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 의원 포럼 연구단체 같은 걸 만들어서 일상적으로 문제제기를 하면서 확산시켜 나가면 어떨까(국회 7)

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

연구원이나 이런 데서... 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 측면이 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 없는 데, 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 성별영향 평가를 했을 때에만 알 수 있는 그런 걸 몇 년짜리가 축적되면 그게 방향을 잡는데 좋지 않을까. 그런 걸 하고 싶었는데 그렇게 하기엔 기존 지침 이런, 할 수 있는 틀이 없어서 하나씩 검토 하려고 하니까 너무 어렵더라고요. 그게 연구원에서 그런 걸 하셨으면, 좀 종합적인 이렇게 하면 좋겠다는 걸 제시해주시면 그걸 가지고... 그 사업들에 맞춰서 한 번 해보고... 활용할 수 있는 기본 틀이 있으면 어떨까(국회 1).

4) 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 의원 실 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 예산팀에서 나오는 자료나 그런 것들을 눈에 띄게, 쉽게 해가지고... 이거 놓치시면 어쩌고 저쩌고 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 한 번 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 성 주류화가 뭐다는 것을 알리는, 정책 알리는, 국민 속으로 이제 들어가서, 그래야 시민단체에서 문제 제기하고 예산 반영하고 그러는 거 아닙니까. 매 관심도 없는데 국회의원들한테 아무리 설명해도 우리끼리 안다고 해서 국민이 제기하는 것도 아닌데, 누가 알아서 그렇게 해줘요(국회 7).

나. 담당 공무원

1) 대상사업의 타당성 제고

가) 명확한 대상사업 선정 기준 마련

공무원 인터뷰에서 가장 지적이 많았던 대상사업 선정기준과 관련해서는 단시간 내에 많은 사업을 대상으로 하거나, 무조건 몇 개 이상의 사업을 부처에 의무적으로 할당하기 보다는 실제 분석의 필요성이 분명해서 담당자

들이 동의할 수 있는 사업을 중심으로 하는 것이 바람직하다는 제안이 많았다.

제도 발전이라고 하면, 모든 사업으로 확대시켜서 한다고 하는데, 실제 그렇게 했을 때 얼마나 효과가 있을 지 참 의문시되요. 실제로 양성평등을 목표로 달성하는데 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 주던가, 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 치우쳤단지 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 엄선한 다든지 하는 부분이 필요하고... 그런 약한 부분까지 관련이 되면서 여성관련 세부사업이 나올 수 있도록 그렇게 해야 한다는 거죠. 숫자는 좀 줄이고 좁게 하되, 그런 부분 관리가 필요하고 (재정 15).

일자리 창출사업이 당연히 여성 차별이 금지 되어야 하는 것은 틀림없는데, 국가에서 돈 들여서 하는데 차별하면 안 되니까 저한테도 기본적으로 일자리 창출 사업 중에서 여성이 30% 이하 인 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 모르 겠지만 우선 여성이 불리한 사업들을 대상사업으로 선정하고(사업 6).

대상사업 선정할 때 그런 부분까지 한번 이차적인 사업 효과까지 파악하려면 할 수는 있겠지 요. 그렇지만 현행 단계에서는 여성 인력에 대한 고용 비율이라든지 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 제기되었 던 많은 지적사항들을 고려해 볼 때, 일면 타당한 것으로 보인다.

자료 받아보니까 50대 50인데, 60%로 되는 그런 기업도 있거든요. 그러면 그런 사업이나 기관 은 이미 달성되었으니까 대상 사업에서 제외가 된다는가 그런 명확한 기준이 있어야 할 것 같 습니다(사업 8).

여성 차별과 관계없이 일반적으로 남녀가 비슷하게 나간다는지 그런 사업 자체를 여기다가 집 어넣어서 한다는 것은 큰 의미가 없을 것 같아요(사업 6).

이러한 기준에 부합하는, 즉 성평등의 관점에서 볼 때 문제의 소지가 있 는 것이 분명하다고 판단되는 사업을 대상으로 성인지 예산서를 작성하도 록 하고, 이에 대해 심의절차를 거쳐 인센티브를 주는 방식으로 제도를 추 진해 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 예산규모가 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 맡긴다던가. 그렇게 못하도록 하시는 방법은, 그 부처에서 가장 큰 예산을 하도록 하는 게 중요한 것 같아요. 모든 사업이 다 이런 입장에서 한번쯤 바라볼 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 되어있으니까 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 뒀어요. 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 선정할 때는 국방부에서 대상 사업이 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).

나) 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 이런데 여성 화장실이 부족하다 그런 게 있으면 그런 선행조사가 돼서 그 사업이 무엇이나 이렇게 역으로 나왔으면 좋겠어요. 부처에서 “이 사업이 일자리 사업이, 이 사업이 여성정책기본사업에 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 통계부족의 문제를 사전에 해결할 수 있는 장치로서 기능하게 될 것이다.

대상사업 선정되었을 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 실적이라던가, 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 전이라도 알려두고 준비를 할 수 있게끔 그런 시간을 갖는 게 좋지 않을까 생각이 듭니다(사업 18).

2) 제도 운영 방향

가) 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 방향제시를 해 줘야 할 것 같습니다. 예를 들어 각 사업별로 해서 잘 되고 있는가 안 되고 있는가, 그런 차원에서 검증하면서, 그렇다면 성인지 예산 전체가 어떻게 발전해 나가야 한다. 점진적으로 예산을 증액시켜 나가야 되겠다던가, 아니면 문제가 되는 사업들은 앞으로 없앤다던가, 어떤 국가 전체적인 계획이 제시되어야지 사업담당자들은 거기에 맞춰서 나가지 않을까 하는 생각이 들고(사업 17).

저도 자료를 만들어서 냅니다만, 과연 이게 어떻게 쓰이고 어떻게 피드백이 주는지 잘 모르겠습니다. 돌아오는 건 사실 아무것도 없더라고요. 어떻게든 개인적으로 담당자에게 인센티브를 주든, 예산 편성 시에 도움을 주든, 어떻게든 제도화를 해서 예산 체계와 연계되는 부분이 있

어야만 활성화된다는 것입니다(사업 18).

장기계획을 플랜을 만들어서 이런 사업 계획에 맞춰서 최소 실링이라든가, 적어도 금액은 하면 안된다하는 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 지원해주고 한다면 각 부처에서 맡으신 사업담당자분들이 의미가 있다는 생각을 가질 수 있게 해주셨으면 좋겠습니다. 힘들어도 실제로 도움이 되는 체감할 수 있는 쪽으로 가면 더 좋을 것 같습니다(재정 9).

나) 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 넣어준다든지 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 대상 사업이고 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 인정

된다 하면 예산의 증감부분을 준다는 거예요. 그렇게 하지 않은 이상, 부처에서 성인지 예산 관심도는 어떻게 변할 수가 없어요. 100억이든 200억이든 ○○○ 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 끄는 거냐. 그 정도는 재정부와 협의가 가능하겠죠. 심의과정에서 끄지 않는 것(재정 7).

기재부에 국정과제라든지 일반 주요 사업에는 사업명 옆에 따로 표시를 하거든요. 성인지 예산 사업의 중요성을 인식해서 대상 사업할 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 증액해준단지, 아니면 사업에 손을 못 댄단지. 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 많

이 가는 사업에 지원할 수 있도록 그렇게 하는 것도 하나의 방법일 것 같습니다(사업 6).

더불어 단 년도의 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 얼마정도 예산이 필요하다던가를 하고, 하다보면 힘이 있으면 이런 말 하겠조 이런 사업은 우리가 필요하데, 부처에서 앞으로 5-10% 증액해야 한다, 이런 식으로 되었으면 좋겠어요(재정 4).

다) 성인지 예산서의 내실화

많은 담당자들이 제안한 바와 같은 성인지 예산제도의 방향, 즉 인센티브의 형태이든 디센티브의 형태이든 예산체계와의 직접적 연계는 성인지 예산서 자체가 내실있게 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 성별통계 자료에 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 내실있게 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 개선 방안이라든가, 장기 제언하거나 해서(재정 4).

3) 기타

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

사기 진작 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 저 때 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 담당자들한테 배포를 하는 것도 기준을 세우고 인지를 하는데 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 부처의 강제를 시켰으면 좋겠어요. 그 분이 먼저 마인드가 있어야 나중에 가서 들고 가야, '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 뒤편들에게 보고하려고 하면 어려움이 있습니다. 근데 이걸 설명해 드리려고 하면 참 어렵더라고요. 이런 성인지 예산 제도나 이런 것들을 과장님이나 국장님들한테 이런 제도가 있다, 라는 취지나 이런 것들을 좀 알려주셔야지, 그런데 관심을 갖고 예산 작성하는 데 있어서 될 것 같다는 생각이 들고요(사업 16).

다. 해외 전문가

1) 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 여성국회의원이나 여성단체, 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 미치기 보다는 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 성별분포만을 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 성별구분 이외에 성별에 따른 수혜의 차이가 나타난

원인, 문제를 해결하기 위한 개선방안, 그리고 예산 회계년도의 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.

가) 성인지 예산서의 의의

다이앤 엘슨 교수는 성인지 예산서가 보여주고 있는 성별정보의 의의를 높게 평가했다. 예산과 성별관계에 대한 정보를 전혀 중요하게 고려하지 않던 일반 예산문서에 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 사업대상자와 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)

나) 성 불평등 문제의 정의와 성평등 목표 설정의 중요성

앞서 보았듯이 2010년도와 2011년도의 성인지 예산서는 사업대상자, 수혜자, 예산을 성별에 따라 구분한 도표가 중심이 된다. 이 경우 예산에 대한 성별정보를 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 예산이 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, ‘젠더문제’가 무엇인지에 대한 명확한 정의를 성인지 예산서 내에서 찾아볼 수 없기 때문이다. 수혜자의 성별비율에 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 줄이는데 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 파악하는데 도움을 줄 것입니다. 이것이 더비 버들랜더(Debbie Budlander)가 항상 강조하는 것입니다. 성인지 예산서를 현재 존재하는 성불평등 패턴에서 맥락화하자. 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 실제적으로 아무것도 안하고 있구나. 현재 존재하는 불평등한 패턴을 계속 이어가고 있구나” 하는 것을 알 수 있게 되는 겁니다(Elson).

특정 프로그램의 성불평등 문제와의 관련성을 맥락화하는 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 목표설정의 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 정도로
는 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 목
표로 하는 것이기 때문에 모든 부처가 국가적인 성평등 목표를 공유하고,
부처별, 사업별 수준에서 이와 관련된 구체적 목표를 설정해야 한다고 강조
한다.

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

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

다) 출발점으로서 성별수혜분석

성인지 예산서의 성별정보가 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 나가는데 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 조사해 볼 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 부

르는 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 한다는 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’ 문제가 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. 사회전반에 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 예산이니까” 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 아이 뿐만 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’, ‘제도개선 방안’, ‘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 ‘주관적’이므로 예산문서에 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 차이 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 늘리겠다는지 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 지원 한다 등 추상적이에요. 현재 이 직업에 70%가 남성이고 여성인데, 미래에는 여성을 35%로 증가시키겠다든지 하는 명확한 타 이 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 법률개정을 통해 성과지표를 포함하게 되었고, 다이앤 엘슨 교수의 입장에서 볼 때 이는 바람직한 방향의 개선이었다고 볼 수 있을 것이다.

라) 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 한 다던지, 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 desegregated 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).

마) 예산의 변화를 위한 노력

성인지 예산서가 어떻게 해야 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 예산서라고 말하지 않았어요. 성인지 예산서가 어떻게 생겨야 하는지는 여러 분들이 결정할 수 있는 것입니다. 성인지 예산서는 도구가 아니라 부처가 어떤 일을 했는지를 알리는 일종의 보고서입니다. 따라서 다양한 종류의 포맷을 가질 수 있습니다. 예를 들어 이사업의 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 성별정보들이 예산과정에서 활용되어 궁극적으로 예산의 변화에 영향을 미치도록 하는 것이다.

중요한 것은 성인지 예산서에서 끝나는 것이 아니라는 것입니다. 지금 이 자료가 다음번 예산편성을 위한 기초자료(input)로 사용되는 것입니다. 예산 분석 뿐 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, 다음 년도에 새로운 편성할 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.

그러지만 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 거라고 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 국회의원들을 위한 요약문을 만들 수 있다면, 이 숫자들이 무엇을 의미하는지, 문제를 해결하기 위한 대응 정책은 어떤 것이 될 수 있는지? 국회의원들이 이것을 국회와 정당들에게 로비하는데 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. 여성단체

와 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 여성의원들은 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).

2) 한국 성인지 예산제도 전반에 대한 제언

한국의 성인지 예산제도는 제도화의 수준이라는 측면에서 볼 때 세계의 많은 국가들보다 상당부분 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 초기이니 만큼 많은 어려움을 가지고 있는 것도 사실이다. 전문가적 식견과 경험에 비추어 볼 때, 특히 현재 성인지 예산제도의 전 세계적 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.

가) 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 여성부 뿐만이 아니라 다른 부처들도 젠더 이슈들을 생각해보도록 하는 책임감을 갖도록 만들어 놓았습니다(Elson).

홀보트 교수와 샤일라 퀸도 우리의 제도화가 상당 수준에 이르렀다는 점에 대해서는 공감하면서도 모두 제도화로 인한 형식화 또는 기술관료화라는 부작용의 가능성을 더 우려 했다.

나) 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. 이걸 충분치 않아요. 그들이 받는 지침은 일반적이고 모호해서 어떻게 하는지를 몰라요. 그저 법으로, 예산서 지침으로 가지고 있는 것으로는 충분하지 않습니다. (교육이 중요하기는 하지만) 교

육과 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).

다) 기술 관료화 위험의 경계

성인지 예산 운동가인 샤일라 퀸은 다이앤 엘슨과 마찬가지로 법률에 근거한다는 점을 높이 평가했다. 그러나 동시에 구체적인 성평등 목표를 가지고 추진되지 못하면서 기술관료화의 위험에 빠져 있는 유럽 지역 국가들에서 나타나고 있는 성 주류화의 오류를 경계할 것을 강조했다. 성인지 예산 운동가인 샤일라 퀸은 다이앤 엘슨과 마찬가지로 법률에 근거한다는 점을 높이 평가했다. 그러나 동시에 구체적인 성평등 목표를 가지고 추진되지 못하면서 기술관료화의 위험에 빠져 있는 유럽 지역 국가들에서 나타나고 있는 성 주류화의 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 찾는데 있어서 늦지 않은 지점에 있다고 봅니다. 다른 말로, 어떤 것이 제도화되는 것인가. 여러분은 지금 두 번째 사이클에 와 있어요. 과정을 좀 더 활성화시켜서 성 주류화가 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 계산 하면 바로 딱 성인지 예산이 나오기를 원하는 것이지요. 이런 것보다는 실재적이지 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 좋아 질 것이고, 숫자도 있고...(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 제도화할 때의 어려움 중 하나는 법을 만들어서 기술자들의 손에 맡긴 뒤에 이걸 해야 한다고 말해서 아무런 전문성이 없는 사람들에게 얹게 퍼뜨리는 것이예요. 아무것도 하지 않기 위한 핑계를 만드는 것입니다. 이걸 했으니까 정부는 아주 기뻐할 거라는 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).

라) 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 있

다. 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 퀸의 제안이다.

프로그램을 좀 다양화 할 필요가 있어요. 현재 갖고 있는 작성 양식을 강화하되 좀 다른 양식을 받아들어보는 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 나가있는 경우에 연금 크레딧을 지급받습니다. 제가 만약에 삼년간 저의 어린아이를 돌보기 위해 유급노동을 하지 않았다면 국가가 나머지 보험금만큼을 지급해주는 방식입니다. 그러니까 그 해들도 모두 연금에 포함됩니다. 국가가 모두 지급해주고 최대 10년까지 제 고용자가 지급해줍니다. 나중에 제대로 된 연금을 받을 만큼이 되는 거죠(Elson).

다이앤 엘슨이 젠더 이슈와 많은 관련성을 가지는 복지정책 부분에 대한 ‘깊은 분석’을 제안했다면, 샤일라 퀸은 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 중점 추진 정책을 선정하여 젠더 분석을 할 것을 권합니다. 또한 성별분리데이터의 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 마찬가지로 상황에 놓여 있을 지도 모릅니다. 이러한 삭감이 여성에게 가지고 오는 효과는 무엇인가를 분석해 볼 수도 있겠어요(Quinn).

작은 사업 분석에만 머무르면서 에너지를 낭비하기 보다는 정부의 예산이 어떤 부문에 우선순위를 두어야 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).

마) 성인지 예산제도에 대한 공감대 확산

성인지 예산제도는 어느 국가에서든지 부처의 저항과 반발을 피할 수 없다. 성 주류화 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 해주는 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 뿐이라고 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 있었더라면 부담이 되지 않았을 것이다. 당신들의 정책을 더 효과적으로 하기 위한 투자로 생각하라’고 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 한 두 부처를 하고 이 부처들의 모범사례를 홍보하고, 다음해엔 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 다음해에는 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 개선 방안 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 예산 제도를 위해서는 좋은 의지, 능력, 그리고 인센티브가 필요합니다. 당근과 채찍이죠. 할 의지가 있어야 하고, 할 줄 알아야 하고, 하도록 격려되어야 합니다(Holvoet).

3) 세계의 성인지 예산: 성과와 과제

가) 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 연구되어야겠지만 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 블랙박스があります. 너무나 많은 것들이 영향을 끼치는 것입니다. 예를 들어 서비스가 얼마나 더 성인지적으로 변화 했는가, 이런 문제들을 보십시오. 성평등 같은 것보다는 훨씬 더 눈에 보이는 효과들을 말합니다 (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 것입니다. 물론 많은 경우에 가정의 판단은 다른 여러 가지 요소들의 영향을 받습니다. 그럼 이제 가

정에서 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 한번 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).

나) 성인지 예산활동의 향후 과제

성인지 예산운동가로서 샤일라 퀸은 성인지 예산 운동의 방향전환이 필요하다고 주장했다. 성인지 예산운동을 성 주류화의 맥락과 분리해서 생각할 필요가 있다고 했다. 성 주류화에 대한 그의 문제의식은 ‘기술적인 실천’으로 전락해 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 성 주류화 정책은 바뀌어야 한다.

요점은 성 주류화가 기술적인 실천이 된다는 것입니다. 우리는 아주 간단하고 쉬운 도구들을 개발했고, 젠더도 다 살펴봤다, 이렇게 말하는 것이죠. 이것을 가지고 성 주류화 했다고 합니다. 미케 벌루(Mieke Verloo)처럼 나도 성 주류화를 바꾸어야 한다고 생각합니다. 대대적인 개혁이 필요합니다(Quinn).

따라서 개혁을 필요로 하는 성 주류화의 맥락에 성인지 예산 활동을 위치지우기 보다는 성인지 예산의 개념적 확장이 필요하다고 본다. 성인지 예산 활동도 성 주류화와 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 성 주류화가 그랬던 것처럼 아주 오랜 시간이 걸릴 것입니다. 그러곤 그냥 교착상태에 빠질 지도 모릅니다(Quinn).

그러나 이것이 성 주류화로부터의 완전한 단절을 의미하는 것은 아니다. 그보다는 그간의 성 주류화의 오류를 인식하고, 다양한 접근을 시도할 필요가 있다는 의미이다.

내가 제안하는 것은 성 주류화에 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 정책변화를 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 방향설정에 참여하고 있습니다. 이러한 활동들은 성인지 예산, 그리고 성 주류화를 활성화시키는데 주요한 역할을 합니다.

이러한 주장은 곧 성인지 예산활동이 ‘제도’라기 보다는 ‘운동’으로서의 성격을 더 강화해야 한다는, 적어도 성인지 예산활동이 가지고 있는 ‘변혁의’ 잠재력의 실현을 위한 시민사회와 전문가 역할의 중요성에 대한 강조로 이어진다.

성인지 예산을 재개념화 하는 것, 이것은 우리들, 시민 사회와 특히 전문가들이 해야 할 과제입니다. 미케 벌루(Mieke Verloo)는 유럽회의에서 성 주류화의 정의를 개발했습니다. 몇 년 후에 그녀는 시민사회의 충분한 참여가 없이 공무원에 너무 초점이 맞춰져있다고 우리가 성 주류화를 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 것이지요(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. 그들

은 지표도 가지고 있어요. 그러니까 목표가 있는 거죠. 딱 하나 가지고 있지 않은 것이 시민사회로부터의 조언이에요. 전문가들이 오긴 했겠지만, 그들은 여성들과 이야기하지 않았어요 (Quinn).

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 예산제도 뿐 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 총괄 파트의 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 댛에서 빠져 나올 수 있게 될 것이다. 이는 성인지 예산제도 시행에 있어 국가 성평등 목표의 중요성을 강조한 샤일라 쿨의 제언과도 일치하는 것이다.

나. 성인지적 예산시스템 구축

성인지 예산제도는 성인지 예산서의 작성과 제출 뿐 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 위

해서는 행정부 예산 편성 및 집행 시스템이 개선되어야 한다. 여기에는 크게 세 가지 요소가 포함된다.

첫째, 예산안 편성 지침에 ‘성인지적 예산 편성 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 분석결과를 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 내부심의과정에서 ‘성인지적으로’ 검토되지 않고 있다. 오히려 부처 내에서 성인지적 특성을 고려하여 편성된 예산 요구안이 기획재정부 심의에서 삭감되는 경우도 발생하고 있다. 성인지 예산 대상 사업에 대해서는 해당 사업이 성평등의 목표 달성을 위해 예산을 적절히 편성하고 있는지 기획재정부 내부에서도 보다 면밀히 검토하여야 할 것이다. 이를 위해 기획재 정부는 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 국정 과제 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 심사지원과정에서 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 필

요가 있다. 예산정책처는 현재 발간하고 있는 성인지 예산서 분석 보고서 외에도 다부처 사업이나 국책사업 또는 주요 현안 등에 대한 깊은 분석이 담긴 독자적인 성인지 예산 분석 보고서를 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 활성화하는데 영향을 미칠 필요가 있다. 이를 위해 성인지 예산서 전반에 대하여는 전문위원실에서 지속적으로 의견을 제시하고, 겸임하고 있는 본 상임위원회의 성인지적 예산 심의지원과 관련하여서는 해당 보좌진이 이를 지원하는 방안도 고려할 필요가 있다.

다. 공무원 및 국회 관계자 성인지력 강화

해외 전문가 홀보트 교수의 지적처럼 성인지 예산제도가 활성화되는데 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 분석하는데 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 확

대해 나갈 수 있는 일상적인 교육이 필요하다.

모든 예산관련 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 심사지원을 위한 방법론을 정립·발전시킬 필요가 있다. 성인지 예산 심사란 단지 성인지 예산서에 대한 심사가 아니라 성인지 예산서를 기본 자료로 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」 제84조의 3에 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 성별할당 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 주체들간의 협력

성인지 예산제도 도입의 목표를 달성하는데 있어 행정부와 국회의 역할이 중심이 된다고 하더라도 제도 추진의 동력이 이들 제도권 내의 행위자들에 제한되어서는 안 된다. 외국의 경험을 토대로 볼 때, 제도권에만 의존하는 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 과정에서 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 예산심사를 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 수행하기 보다는 연계를 통한 시너지 효과를 모색할 시점이다.

제 2 부

국가재정운용계획의 개선방안 및 재정투자 과제 도출을 위한 사례연구

V. 국가재정운용계획에 대한 성인지적 분석 및 개선 방안	167
VI. 중장기 재정투자 과제 도출을 위한 사례연구	251

제2부에서는 중기재정계획을 성인지적 관점에서 분석하고 개선방안을 모색하고자 한다. 그동안 성인지 예산제도에 대한 주요 관심과 논의는 국가재정법에 규정된 성인지 예산서를 중심으로 전개되어 오면서 세부사업 중심의 단년도 예산분석에 제한되어 왔다. 그러나 세부사업 중심의 분석은 사업수혜자의 성별 분석에 집중하게 되는 한계가 있다. 제도의 장기적 발전을 위해서는 현재와 같은 세부사업 수준의 단년도 예산분석 뿐 아니라 부처별, 사업별 자원배분의 우선순위에 중요한 영향을 미치는 중기계획인 국가재정계획에 대한 성인지적 분석과 개선이 필요하다.

우리나라의 재정은 중기재정 전망 하에서 수립·집행되고 있는데, 중기계획인 국가재정운용계획에서 기본방향과 목표를 설정하고 그에 따라 단년도 예산을 편성·운영하는 것이다. 이와 같은 예산의 중기계획인 국가재정운용계획은 국가재정법 제7조에 의거하여 정부가 매년 당해연도를 포함한 5회계연도 이상의 기간에 대하여 수립하는 중기재정운용계획으로 당해연도 예산안과 함께 국회에 제출된다. 이는 중기적 시계에서 재정을 운용함으로써 단년도 예산운용의 단점을 보완하고 국가자원배분의 효율성을 제고하기 위함이다. 국가재정운용계획은 부문별 중기계획과 세출을 연계하는 제도적 장치이므로 성평등정책 관련 중기계획을 예산에 연계하기 위한 제도적 장치로 국가재정운용계획을 적극 활용할 필요가 있다.

먼저 제V장에서 여성의 역량 강화 및 성평등을 목표로 한 중장기 재정운용을 어떻게 할 것인지, 여성부문을 탑재하기 위해서는 기존의 국가재정운용계획 틀을 어떻게 바꿀 것인지를 도출하기 위한 기초분석으로서 국가재정운용계획(2009~2013년)의 분야별, 분야간 자원배분계획을 살펴본다. 이어서 국가재정운용계획의 개선방안을 도출한다. 제VI장에서는 올해 수행한 성인지 예산분석 사례들의 주요 결과를 요약하고 그로부터 중장기 재정투자 과제를 이끌어낸다.

국가재정운용계획에 대한 성인지적 분석 및 개선 방안

- | | |
|---------------------------------|-----|
| 1. 거시경제정책과 젠더에 대한
이론적 논의 | 171 |
| 2. 국가재정운용계획의 성인지적 분석 및
개선 방안 | 191 |

이 연구의 분석 대상인 국가재정운용계획은 재정부문의 중기계획으로 성인지적 관점을 포함하고 있지 않으며, 여성 혹은 성평등에 관한 독립된 분야도 설정하고 있지 않고, 구체적인 사업도 포함하고 있지 않다. 또한, 거시경제정책과 젠더에 대한 선행연구에 있어서도 정부의 중기재정계획에 성인지적 관점 도입을 직접적으로 주장하는 연구는 찾아볼 수 없다. 다만 성차별의 감소가 경제성장에 긍정적인 영향을 미친다는 이론적 실증적 연구결과로부터, 기존의 성중립적인 중기재정계획에 성별 변수를 추가함으로써 국가재정운용의 효율성을 높일 수 있다는 점을 강조할 수 있을 뿐이다.

따라서 이 연구에서는 거시경제정책과 젠더에 대한 이론적 논의를 검토함으로써 중장기 경제정책에 성인지적 관점이 필요함을 확인하고, 국가재정운용계획을 분석하기 위하여 국가재정운용계획 각 분야의 성평등 관련 이슈 및 지표 정리를 통해 도출된 함의를 바탕으로 “성인지적 관점”을 정의하기로 한다.

또한 구체적인 사업을 포함하고 있지 않은 국가재정운용계획의 여성 관련 예산사업을 분리하기 위해 성평등 부문의 중기계획인 제3차 여성정책기본계획사업을 여성 관련 예산사업으로 보고, 이 사업예산의 분야별 내용 및 증가율, 분야간 분포 등을 전사업과 비교·분석하고자 한다. 이를 위해 제3차 여성정책기본계획사업¹⁸⁾을 프로그램 예산서 상의 부문구분을 통해 국가재정운용계획의 각 분야에 대응시켰다. 그 결과 보건·복지·노동 분야 사업이 전체의 약 70%를 차지하여 가장 많았고, R&D와 교육, 농림·수산·식품 분야가 그 뒤를 이었다.

이와 유사한 형태의 예산 분석 사례는 인도의 여성예산계획(Women's Component Plan)에서 볼 수 있다. 인도는 5년마다 수립되는 포괄적인 국가발전기본계획 안에 여성 대상 프로그램의 예산을 최소한 30% 이상 확보하고 이를 위한 시행계획을 수립하도록 하는 여성예산계획을 도입한 바 있다.

이 연구에서 여성 관련 예산사업의 범위를 제3차 여성정책기본계획사업으로 정의하는 것에는 많은 논란이 있을 수 있다. 여성정책기본계획사업으

18) 총 308개 사업 중 비예산 사업 73개를 제외한 235개 사업이 분석대상이 되며, 이 사업들은 매년 제출되는 성인지 예산서 대상사업이기도 하다.

로 정의되는 여성 관련 예산사업의 전사업 대비 예산비중이 매우 작고, 여성정책기본계획 이외에도 각 분야의 성평등관련 중기계획이 있을 수 있기 때문이다.

그러나 이 연구는 국가재정운용계획이라는 성중립적인 중기재정운용계획에 성인지적 관점의 도입이 필요함을 주장하는 연구이며, 각 분야별 여성 관련 예산 사업의 구체적인 내용이나 미시적인 분석보다는 분야별 여성 관련 예산의 상징적인 의미와 이러한 예산들이 분야간에 어떻게 배분되는지를 살펴보는 거시적인 연구이다. 따라서 이 연구에서는 여성 관련 예산을 정의함에 있어서 성평등정책 관련 대표적인 중기계획이라는 의미에서 제3차 여성정책기본계획을 활용하였고, 분야별 분석에 있어서도 전사업 대비 여성관련예산사업의 예산액 비중을 분석하기보다는 여성 관련 예산 사업들의 분야별 분포를 전사업의 경우와 비교하는 방법을 채택하였다.

이와 같이 이 연구에서는 전술한 “성인지적 관점”을 통해 국가재정운용계획의 여성 관련 예산사업의 분야별 재정투자계획과 분야간 자원배분계획을 분석하고, 그 결과를 토대로 국가재정운용계획의 개선방안을 제시하고자 한다.

구체적인 연구 방법 및 내용을 설명하면 다음과 같다. 거시경제 분석모형에 젠더 변수가 포함될 경우 성인지적 중장기 거시경제 분석틀로 활용할 수 있다. 따라서 1절에서는 성평등적인 정책적 접근과 장기적인 국가경제의 효율성과의 관련을 다룬 문헌 연구를 통해 국가재정운용계획의 성인지적 분석의 필요성 및 자원배분효과에 시사하는 함의를 도출하고자 한다.

2절에서는 2009~2013년 국가재정운용계획의 분야별 재정투자계획과 분야간 자원배분계획을 분석한다. 국가재정운용계획의 부문별 성평등 이슈고찰을 통해 성인지적 관점을 정리하고, 성평등 부문의 중기계획인 제3차 여성정책기본계획사업을 여성 관련 예산사업으로 보고 이 사업들의 분야 및 세부분야별 내용과 분야별 예산비중을 전사업의 경우와 비교하여 분석한다.

먼저 국가재정운용계획 12개 분야 중 여성 관련 예산이 주로 포함되어 있는 보건·복지·노동, R&D, 교육, 농림·수산·식품, 문화·체육·관광

등 5개 분야별 재정투자계획을 고찰한다. 국가재정운용계획에 명시된 재정운용계획, 즉 해당분야의 그동안의 재정투자분석과 향후 정책방향 및 재정투자 중점에 대해 간략하게 살펴본 후, 해당분야의 성평등 관련 이슈 및 현황을 정리한다. 그리고 해당분야의 제3차 여성정책기본계획사업의 내용을 확인함으로써 성평등 이슈를 어느 정도 반영하고 있는지 점검하고자 한다.

이와 같이 분야별 재정투자계획을 살펴본 후 12개 분야간 자원배분이 성평등에 미칠 수 있는 영향을 검토한다. 먼저, 2009~2013년 국가재정운용계획에 나타난 재정운용방향을 살펴본다. 그리고 국가재정운용계획의 12개 분야별 여성 관련 예산의 양적 분포, 즉 분야별 분포를 살펴보고 이 분포가 전사업의 경우와 어떻게 다른지 비교한다. 또한 국가재정운용계획이 장기적인 경제의 효율성 제고를 목표로 하는 계획인 만큼 여성 관련 예산집행의 효율성을 살펴보기 위해 재정사업자율평가 결과를 전사업의 경우와 비교한다.

마지막으로 이상의 분석 결과를 요약하고, 이를 근거로 국가재정운용계획의 개선방안을 제시한다.

1. 거시경제정책과 젠더에 대한 이론적 논의

가. 성차별과 경제성장

성차별에 관한 분석들은 주로 임금, 고용, 교육 등 개별적인 주제들로 다루어져 왔다고 할 수 있다. 주제별로 각 분야에서 성차별이 어느 정도 존재하고 있으며 그 추이가 어떻게 달라지는가를 밝히는 것이 여성관련 연구들의 주요 내용이라고 할 수 있는데, 이러한 미시적 분석들은 성차별의 존재 여부에 대한 사실을 찾아내고 각각의 경우의 개별적인 해결방안들을 제시할 수는 있겠으나, 성차별이 거시경제적으로 어떤 의미를 갖는지, 그리고 이에 따라 거시재정정책의 방향은 어떻게 달라져야 하는지에 대한 분석 없이는 이러한 발견들은 제한적인 의미를 갖게 될 것이다. 재정지출 및 재정운용은 형태적으로는 성구분이 없지만 사실상 그 영향이 순수하게 성 중립

적인 분야는 거의 없을 것이다. 따라서 여성관련 이슈들은 단순한 개별적 정책이 아니라 전체적인 경제성장 및 발전의 차원에서 다루어져야 하며 성인지 예산제도는 단지 법과 제도의 도입차원을 넘어서서 궁극적으로 사회 전반에 걸친 성평등의 가치의 구현이라는 관점에서 바라보아야 할 것이다. 이러한 면에서 성인지적 관점은 단년도 예산뿐 아니라 전반적인 국가재정 운용의 기본틀이라고 할 수 있는 중장기적 국가재정운용계획에 포함되어야 할 것이다. 성인지적 관점을 중장기적 국가재정운용차원에 도입하기 위해서는 경제활동과 성차별과의 관련성을 밝혀야 할 것이다. 국가재정운용에 성인지적 관점을 도입하기 위해서는 거시경제적 관점이 필요한데, 여기에서 우리의 관심이 되는 것은 성차별과 경제성장과의 관계이다.¹⁹⁾

성차별과 경제성장, 혹은 경제발전과의 관계를 밝히기 위해서는 우선 성차별의 내용이 무엇인가부터 정의되어야 한다. 성차별은 경제적 영역과 문화·사회적 영역으로 나눌 수 있을 것인데, 경제적 영역은 주로 남녀 간 임금격차나 교육 및 고용의 기회와 관련된 것이며, 문화적 영역은 전통문화나 종교문화와 연결되어 여성에 대한 태도, 특히 일하는 여성에 대한 가정의 혹은 사회의 인식과 태도와 관련된 부분이다. 그러나 문화적 영역에서의 차별은 경제적 영역에서의 차별을 가져오고, 남녀간 경제적 능력의 차이는 다시 문화적 영역의 차별로 이어지게 되므로 두 개는 개념적으로는 구분되나 실제적으로는 상호연관관계를 갖는다. 성차별은 그 영역에 따라 여러 가지 형태로 나타날 수 있는데, 여기에서 성차별이라 함은 남녀간 교육 및 고용의 기회에서의 차별, 그리고 이에 따른 남녀간 인적자본 및 생산성에서의 능력의 차이, 그리고 생산성에 따른 실질임금에서의 차별을 의미한다. 반대로 이러한 부분에서의 남녀간 차이가 없는 것이 성평등이라고 할 수 있는데, 대부분의 연구들은 성차별을 정의하고 성차별의 정도와 성장 혹은 경제발전와의 관계를 분석하므로 성평등보다는 성차별이라는 용어를 사용하는 것이 더 적절하다. 성차별의 지표는 각 연구마다 그 목적과 대상에 따라 다

19) Braunstein, Elissa(2008)는 투자와 무역의 자유화에 따라 여성의 고용기회가 늘어난다고 하여도 국가와 기관 및 공동체에 의해 사회적으로 지지를 받지 못하면, 근로소득의 증가가 여성의 의사결정권과 독립성의 향상에 미치는 영향은 한계가 있다고 지적하였다.

르게 정의되는데, 이 글에서는 경제적 영역에서 나타난 여러 형태의 성불평등을 성차별로 사용하기로 한다. 그런데 여기에서 성차별의 감소, 혹은 성평등의 향상은 여성의 사회경제적 여건이 절대적인 수준에서 향상되는 것과는 별개이다. 즉 이글에서의 여성의 경제적 지위향상은 절대적인 수준에서가 아니라 남녀간 상대적인 지위에서의 변화에 한정된다.²⁰⁾

성차별과 성장과의 관계를 분석한 연구들은 대체로 이론적 분석과 실증분석으로 나눌 수 있다. 남녀간 경제적 불평등이 경제발전 혹은 성장에 미치는 영향에 대한 이론적인 분석은 성장이론으로부터 시작된다. 대표적인 성장이론으로는 신고전학파의 솔로(1956)의 성장모형을 들 수 있는데, 이 모형에 의하면 성장률은 인구증가율과 자본축적에 따라 결정되고, 자본의 한계생산성이 체감하는 것을 가정하여 자본축적에 따라 성장률이 점차 체감한다. 이 모형에서는 외생적인 조건이 주어지만 성장률은 장기적으로 감가상각률과 일치하는 지점에서 균제상태(steady state)에 이르게 되고 기술발전이나 인구감소, 저축률의 향상이 없이는 지속적인 성장이 이루어지지 않는다. 반면 Roemer(1986), Barro and Sala-i-Martin(1995)은 기술진보를 통해 자본축적과 저축의 제약을 받지 않는 내생적 성장모형을 제시하였다. 외생적 변화에 의해서만 지속적 성장이 가능해지는 솔로 모형의 한계로 인해 지속적인 성장을 설명하기 위한 내생적 성장이론이 발전하였는데, 이러한 내생적 성장이론을 통해 성차별과 성장과의 관계를 분석하려는 시도들이 이어졌다.

Galor and Weil(1996)은 콥더글러스 생산함수를 통해 노동과 자본의 균형보수(rate of return)를 찾아내고 이를 바탕으로 각 가정이 소비와 자녀의 수로 구성되는 효용함수를 극대화할 때 남성과 여성의 노동시간 및 자녀를 어떻게 선택하는지를 분석한다. 이러한 분석에서는 생산함수 및 소비와 저축에 대한 가정이 모형을 통해 주어지고, 각 가정이 균형성장경로(steady state)에서 제약조건하에 최적자녀수를 어떻게 선택하게 되는지를 분석한다. 이 연구에 의하면 남성은 육체적 노동과 정신적 노동을 소유한 반면 여성

20) Braunstein, Elissa(2008)는 투자와 무역의 자유화에 따라 여성의 고용기회가 늘어난다고 하여도 국가와 기관 및 공동체에 의해 사회적으로 지지를 받지 못하면 근로소득의 증가가 반드시 여성의 의사결정권과 독립성의 향상을 가져오는 것은 아니라고 지적하였다.

은 정신적 노동만 소유하는 것으로 가정하였는데²¹⁾, 일인당 물적자본의 증가는 여성의 상대적 임금의 향상을 가져오고 여성임금의 상승은 여성의 육아에 대한 기회비용을 늘려서 출산율을 줄이게 됨으로써 성장률을 높이는 요인으로 작용한다는 것을 모형을 통해 제시하였다. 여기에서 성장이라 함은 자본축적을 의미하는 것으로 물적자본의 축적은 여성의 노동 생산성 증가를 가져와 남녀간의 임금 차이를 줄이며, 이는 궁극적으로 성장에 긍정적인 영향을 주게 된다.

Lagerlof(2002)는 세대간 모형을 통해 남녀차별의 해소가 지속적인 성장을 설명해 준다고 분석하였다. 그는 투자와 소비를 통해 효용을 극대화하기 위해 각 가정이 자녀의 수를 결정하고, 또한 아들과 딸의 미래소득에 대한 예상에 근거하여 아들과 딸에 대한 교육투자의 정도를 결정하는 모형을 개발했다. 여기에서 그는 부부간 인적자본의 차이가 점차 줄어들수록 여성의 시간의 기회비용이 커지며, 부부는 더 적은 자녀를 낳아서 더 많은 교육을 시키는 것으로 나타났다. 따라서 출산율이 줄고 인적자본과 일인당 소득 증가율이 상승함에 따라 사망률도 줄어든다. 그는 성차별을 여성과 남성의 인적자본의 비율로 정의하고, 이 비율이 1에 근접함에 따라 출산률이 낮아지고 성장률이 높아지는 것을 보여주면서 이 모형이 유럽의 인구와 성장의 변화를 설명할 수 있다고 제시하였다.

Galor and Weil(1996)의 모형은 Cavalcanti(2007)에서 남녀차별의 거시적 비용을 추정하는 연구로 이어졌다. Cavalcanti(2007)도 Galor and Weil(1996)과 마찬가지로 콥더글러스 생산함수 및 세대간 모형을 가정할 때 효용극대화를 위해서 각 가정에서 자녀의 수, 소비, 저축, 노동공급시간 등을 어떻게 정하는지를 모형을 통해 분석하였다. 이 모형에 의하면 균형성장(steady state)이 유지되기 위해서 여성의 노동공급시간은 자본축적에 따라 증가하게 되고 남녀간 차별은 점차 작아지게 된다. Cavalcanti(2007)는 과거 미국의 자료들을 이용하여 자신의 모형에서 사용되는 파라미터들을 가정하여 미국 경제와 유사하도록 baseline 경제를 설정하고 성차별 정도에 따라 거시경제

21) 자본이 없이도 제공될 수 있는 육체노동은 남성만이 공급할 수 있는 것으로 가정되었다.

적 비용이 얼마나 큰지를 추정하였는데 남녀간 임금격차가 50% 증가할 때 GDP가 1/4이 감소하는 것으로 분석되었다. 높은 성차별의 정도는 직접적으로는 여성의 노동시장 참여를 줄이게 되고, 간접적으로는 출산률을 높이게 됨으로써 성장에 부정적인 영향을 미치게 된다. 그의 연구에 의하면 아일랜드와 사우디아라비아의 미국과의 생산의 차이는 전부 성차별의 존재로 설명될 수 있으며, 만일 미국에 이집트와 같은 수준의 성차별이 존재한다면²²⁾ 미국의 GDP는 현재의 43%에 불과할 것으로 추정되었다.

Iyigun(2007)은 남아와 여아에 대한 선호가 같고 여성이 육아에 더 많이 시간을 쓴다는 가정 하에서 남편과 아내의 협상력이 배우자의 수입에 의해 결정될 경우, 여성은 협상력을 갖기 위해 파레토 최적보다 더 많이 교육에 투자를 하게 되고 그 결과 부부는 더 적은 자녀를 갖게 된다고 하였다. 기대수명이 짧을 때에는 여아에 대한 교육투자의 수익이 낮기 때문에 자녀 수가 많고 교육의 질은 낮아지게 된다. 그러나 기대수명이 길어질수록 남녀 교육격차는 커지게 되는데, 이 때 여아에 대한 교육투자의 기대수익은 높아지게 되어 남녀의 교육격차는 다시 줄어들게 되고 여성은 더 적은 자녀를 낳아서 더 많은 교육을 시키게 된다. 여기에서 기대수명의 변화는 가정에서 아내와 남편간의 협상력에 영향을 미치게 된다. 이 모형이 성차별의 측면에서 갖는 의미는 가정에서 남녀가 협상을 통해 가정내 최선의 선택을 하게 된다면, 기대수명의 연장과 함께 출산율이 줄고 여성의 교육수준도 높아지게 되어 성장을 높이게 된다는 것이다.

이러한 분석들은 성차별의 존재가 성장에 부정적 영향을 미치게 됨을 이론적 모형을 통해 보여주고 있다. 이러한 분석들에서 남녀간 성차별은 대부분 임금 격차로 주어진다. 그런데 콥더글러스 생산함수를 가정한 이러한 분석모형에서는 신고전학과 분배이론이 전제되어 있다. 신고전학과 분배이론은 노동과 자본이 각자 그 생산성만큼 보수를 가져가게 되는데, 이 모형에서도 여성과 남성이 생산성만큼 보수를 받는 것으로 가정되어 있다. 여기에서 남성은 물리적 노동과 정신적 노동을 소유한 반면, 여성은 정신적 노동

22) United Nations(2005): Human Development Report 2005(United Nations)에 의하면 여성과 남성의 임금비율은 미국이 75%, 이집트가 26.04%이다.

만 소유함으로써 여성의 임금은 남성의 임금보다 적다. 그러나 경제성장에 의해 자본축적이 이루어짐에 따라 여성의 생산성이 높아지고, 여성의 생산성이 높아짐에 따라 여성의 상대적 임금이 높아지며, 이에 따라 여성의 노동시장 참여가 늘고 출산이 적어짐으로써 성장에 긍정적으로 작용하는 것으로 분석된다. 따라서 이러한 분석모형들은 남녀간 임금격차가 성장에 미치는 영향에 대해 분석하지만, 남녀간 생산성의 차이를 가져다주는 실제적인 원인에 대한 분석이 결여되어 있다. 또한 남녀간 임금격차의 원인을 생산성의 차이로 가정함으로써 실제 남녀간 임금격차의 원인을 제대로 분석하지 못하고 있다.

성차별에 대한 이러한 이론적 접근방법은 몇 가지 다른 한계점들도 내포하고 있다. 우선 생산함수를 가정하고 예산제약 하에 소비를 최적화하는 효용극대화 모형을 도출하고 있으나, 실제 출산과 취업의 선택 문제에서 이러한 엄격한 모형의 가정들이 실제 현실을 얼마나 잘 설명하는가에 대한 의문이 생길 수 있다. 또 실제로 각 가정이 이러한 원리에 의해 출산 혹은 취업을 최적화하고 있는지, 또 그것이 항상 가능한지도 현실적인 질문이 된다. 또한 이러한 모형들은 가족단위의 분석으로서²³⁾ single parent는 분석에서 제외되고 있다. 더욱이 이러한 모형들은 많은 파라미터들을 사용하게 되는데, 이것이 모형내에서 결정되는 것이 아니라 대부분 외부 데이터를 이용하여 추정되거나 가정되는 것들이어서 현실적 적용에 있어 한계점들이 존재한다.

Chichilnisky(2009) 역시 신고전학과 경제학이론을 이용하여 여성의 낮은 임금이 여성의 과도한 가사노동을 유발하고, 이는 다시 여성의 노동생산성의 저하와 낮은 임금을 가져오게 된다고 주장하였다. 이는 여성의 입장에서 합리적인 선택이지만 파레토 최적이지 않음을 의미한다. 그는 직장가정과 가정에서의 평등이 기업의 이윤증가와 가정의 효용증대를 가져오게 됨을 신고전학과 경제 이론틀에서 설명하고 있다. 그러나 이러한 결론은 실증분석이 아니라 신고전과 경제학의 생산과 분배에 대한 가정과 함의를 그대로 나타

23) 예를 들면 예산제약은 남성과 여성의 임금, 저축, 소비로 구분하는 경우가 많으며, 자녀와 자녀의 배우자의 소득까지를 고려하기도 한다.

내고 있어 현실적 적용에는 한계점이 있다.

마지막으로 이런 유형의 분석을 현재 우리나라의 경우에 적용하기 어려운 점은 여성의 출산률과 성장간의 관계이다. 남녀불평등과 성장간의 관계를 분석하는 모형들은 대부분 출산률과 성장률이 음의 관계가 있음을 발견하고 있지만 인구증가가 성장률에 미치는 영향은 경제발전단계에 따라, 그리고 인구 구조에 따라 다를 것이다. 인구증가가 일인당 자본량, 자원량, 생산량을 줄임으로써 성장에 부정적인 영향을 미친다는 논리는 주로 개발도상국의 경우에 해당하는 것으로, 인구증가율이 낮은 선진국의 경우 출산율의 증가가 성장에 저해된다고 말하기 어려울 것이다. 이러한 한계점에도 불구하고 위 유형의 문헌들은 남녀불평등과 거시경제와의 연관성을 이론적으로 밝히고 있다는 점에서 의미가 있다.

성장과 불평등에 관한 연구로서 또 하나의 유형은 하나는 cross country regression을 통해 성차별과 GDP성장간의 관계를 직접적으로 살펴보는 것이다. 실증적 분석은 성장과 성차별간의 논리적인 관계를 모형이나 이론에 근거하기보다는 일반적인 추론을 통해 기대되는 사실들을 경험적으로 밝히고자 한다. 경험적 분석들은 신고전학파의 분배이론을 전제하고 있지 않지만, 성장이론에서 나타나는 성장의 요소들과 장기 성장과의 논리적 관계를 실증분석을 통해 살펴본다. 성장의 요소를 크게 물적자본, 인적자본, 기술, 자연자원으로 나눌 때, 남녀간 불평등도가 성장 혹은 생산요소에 미치는 영향은 주로 인적자본에 관한 논의가 된다. 따라서 성차별과 성장과의 관계는 우선 남자와 여자의 인적자본 형성에 있어서 불평등이 성장에 어떤 영향을 미치는지에 대한 분석이 주요한 관점이 된다. 경험적 분석은 교육과 고용에서의 불평등이 실제 성장에 어떤 영향을 주었는지를 국가 데이터를 사용하여 분석하고 있다. 이러한 논의들은 남녀의 교육기회의 차이는 인적자본의 형성에 영향을 미치고 이는 다시 성장에 영향을 미치게 되므로 성차별이 성장에 부정적 영향을 미치는 것으로 분석된다. 이러한 유형의 연구들은 주로 교육, 고용, 임금의 격차와 성장간의 관계를 회귀분석을 통해 분석한다. 경험적 분석에서는 신고전학파의 분배이론을 전제로 한 분석과 달리, 교육기회의 불평등으로 인해 남녀간 생산성의 차이가 존재하게 되었다고 해도

그 생산성의 차이가 현재의 남녀간의 임금격차를 전부 설명해주는가에도 의문을 갖는다.

Klassen(1999)는 성차별이 성장과 발전에 저해가 되는가라는 질문에 대해 교육의 불평등은 직접적으로는 인적자본 형성을 저해함으로써 성장에 부정적 영향을 미치며, 간접적으로는 투자와 인구성장에 영향을 미침으로써 성장에 영향을 미친다고 하였다. 교육과 고용에서의 불평등이 왜 더 낮은 성장률을 가져오는지에 대해서 Klassen(1999)은 세 가지 요인들을 제시하였다. 세 가지 경로는 선택 왜곡요소, 환경요소, 그리고 인구전이요소이다. 왜곡요소는 교육의 기회에 있어 남녀 불평등이 존재함에 따라 남녀에게 평등한 교육의 기회를 주었을 때보다 교육받은 청소년의 평균 능력이 떨어지고, 더 낮은 평균능력은 더 낮은 생산성을 가져오게 된다. 두 번째는 환경영향이다. 교육받은 여성은 자녀의 양육을 양적 질적으로 향상시킬 수 있기 때문에 여성에 대한 교육의 불평등은 인구 전반적인 교육수준을 낮추게 될 것이라는 점이다. 즉 좀 더 교육받은 여성은 가정에서 자녀에게도 좀 더 지적인 교육환경을 제공함으로써 장래의 노동력의 생산성 향상과 더 높은 성장을 가져올 수 있다. 세 번째는 여성 교육의 증대는 출산율의 저하를 가져온다는 것이다. 이것은 교육을 많이 받을수록 여성의 결혼연령이 높아지고 출산의 간격이 넓어지기 때문인 것으로 해석된다. 고학력 여성의 출산율 저하는 저축을 증대시키고 청소년 부양인구의 상대적 감소로 인한 경제활동인구 비중의 증가로 나타나는데, 이러한 노동력의 증가는 투자와 성장을 촉진시킬 것으로 기대된다. Klassen(1999)는 회귀분석을 통해서 지역별로 성차별이 성장에 미치는 영향을 추정하였는데, 고용불평등은 남아시아와 Sub-Saharan Africa에서 동아시아보다 성장률을 0.3% 정도 낮추었을 것으로 추정하였다. 그러나 여성 고용에 대한 측정문제로 인해 고용과 성장에 대해서는 잠정적인 추측만 제시하였다.²⁴⁾

Dollar and Gatti(1999) 역시 GDP와 성차별간의 관계를 회귀분석을 통해

24) 여성의 노동은 비공식적인 부문에서 이루어지는 경우가 많아 여성이 공식적인 부문으로 취업을 하게 되면 통계상으로는 여성노동력이 증가한 것으로 나타나지만, 실제로 여성이 경제활동에 새롭게 참여하게 된 것은 아니다.

연구하였다. 그는 성차별을 네 가지 영역에서 구분하였는데, 그 영역들은 교육의 기회, 건강정도, 여성의 경제적 법적 권리, 그리고 정책결정에 대한 여성의 참여정도로 정의하였다. 성장이 성차별에 미치는 영향과 성차별의 존재가 성장에 미치는 영향을 서로 다른 식으로 각각 추정하였다. 이 연구는 세가지 주요한 사실을 발견하였는데, 우선 일반적으로 개발도상국 여성의 상대적 지위가 선진국보다 열악하다는 것이다. 후진국에서는 여성이 교육의 기회나 건강에 대한 투자정도가 더 낮고 여성의 법적 지위가 낮을 뿐 아니라, 결혼한 경우 이 법적 지위는 더욱 낮아지는 것을 발견하였다. 두 번째로는, 여성의 교육기회에서의 불평등은 경제성장에 부정적인 영향을 미치는 것을 발견하였다. 여성에 대한 교육의 증가가 성장에 기여하는 정도는 남성에 대한 교육을 증가시켰을 때보다 훨씬 크게 나타난다. 세 번째는 일인당 GDP가 증가함에 따라 여러 가지 남녀 불평등 정도가 완화된다는 것을 회귀분석을 통해 찾아내었다. Dollar and Gatti(1999)는 결론적으로 여성의 교육에 대한 낮은 투자는 경제적 이유가 아닌 종교적 가치관에 기인한 것이며, 여성의 교육이 바람직한 수준보다 낮은 것은 시장실패라고 볼 수 있다고 하였다. 이러한 시장실패는 주로 후진국에서 많이 나타나게 되는데, 선진국으로 갈수록 연금이나 자본시장이 발달하여 부모가 노후를 아들에게 의지하는 정도가 낮아짐에 따라 상대적으로 여아에 대한 교육투자를 늘리게 되는 것으로 해석되었다. 이러한 결론은 자본시장이 발달할수록 성차별이 감소할 수도 있음을 간접적으로 시사하고 있다.

Forsythe, Korzeniewicz & Durrant(2000)은 성차별과 경제성장간의 관계를 횡단면 자료뿐만 아니라 종단면 자료도 이용하여 분석하였다. 이들은 세 가지 질문을 제기하였는데, 첫째는 경제성장은 성차별을 완화하는가, 둘째 제도적인 요인은 성장의 효과를 약화시켰는가, 그리고 정부의 구조조정 프로그램은 여성에게 불리하게 작용하였는가라는 질문들이다. 그들은 우선 여성의 지위에 대한 횡단면 분석에서 GDP와 성평등과의 유의한 관계가 있음을 발견하였다.²⁵⁾ 그들은 여성의 지위 향상과 남녀간 격차를 별개로 두었는데, 여성이 더 나은 교육을 받고 더 높은 보수를 받는 등 여성의 생활 환경

25) 위 연구에서 성평등지표로 교육, 기대수명과 수입이 사용되었다.

이 개선된 것과 성차별이 해소되는 것과는 별개라는 것이다. 중단면 분석에서는 보츠와나, 네팔, 튀니지아에서 경제성장과 함께 가장 뚜렷한 개선이 있었고, 캐나다, 룩셈부르크, 미국에서 성평등의 개선이 가장 미미하였다. 이는 분석기간 중 초기에 여성의 지위가 낮았던 국가들에서 가장 뚜렷한 개선이 있었음을 말해주는 것으로, 역시 경제발전은 여성의 권익에 긍정적으로 작용하는 것으로 해석할 수 있다. 남녀간 불평등도의 변화에 대해서 횡단면 분석에서는 경제성장이 남녀간 불평등을 완화시켜주는 것을 발견하였지만 회교도 국가들에서는 이러한 현상이 덜 나타나는 것을 발견하였다. 이러한 결과는 성차별에 영향을 미치는 요소로 경제성장보다는 문화 및 제도적 요인이 더 크게 작용한다는 것을 의미한다. 그리고 구조조정이 여성의 지위를 저하시킨다는 주장에 대한 증거는 찾지 못하였다.

Knowlesa(2002)²⁶⁾는 남성과 여성의 교육정도를 독립변수로 하여 신고전학과 성장모형을 추정하였는데, 남녀간 교육격차는 장기적으로 일인당 생산성 향상에 도움을 준다는 것을 발견하였다. 이것은 세계은행이 생산성 향상을 위해 여성에 대한 교육을 증대시켜야한다고 강조하는 논리를 뒷받침한다.

이러한 관점은 유엔의 Millenium Development Goal(MDG)과 연결된다. 유엔은 2000년에 2015년을 목표로 Millenium Development Goal(MDG)을 발표하고 개발도상국들로 하여금 이 목표에 따르도록 권고하였다. MDG에는 8개의 목표들이 있는데 이것들은 빈곤퇴치, 의무교육 실시(남아 및 여아), 성평등 증진, 유아사망률 감소, 모성건강 증진, 질병퇴치, 환경보전, 국제공조 노력 강화이다. 이 중 의무교육 실시, 성평등, 모성건강 증진이 여성의 복리증진과 관련된 항목이라 할 수 있다. MDG가 수립된 이후로 각국에서는 이 목표를 달성하기 위한 정책 추진과 함께, 국제기구, 연구기관, 각 대학에서 이러한 정책의 추진 결과(성과)를 평가하기 위한 연구들을 진행시켜 왔는데, 대부분의 연구들은 MDG를 추구하는 국가들이 경제성장 및 효율성의 면에서도 긍정적인 결과를 가져온다는 결론을 얻는다.

26) 이 연구는 실증분석을 주요 내용으로 하고 있으나 신고전학파의 모형에 근거하고 있다.

Abu-Ghaida & Klassen(2004)은 cross country regression을 통해 MDG를 추구하는 국가들이 경제성장 및 효율성의 면에서도 긍정적인 결과를 얻고 있다는 것을 발견하였다. 다양한 회귀분석을 통해서 Abu-Ghaida & Klassen (2004)은 MDG를 성공적으로 추구하지 않는 국가들은 출산율과 영아사망률을 낮추지 못함으로써 성장에서 손실을 경험하는 것을 발견하였다. 구체적으로 MDG 중 여아 교육 목표에 미달하는 국가들은 1995년과 2005년 사이 연간성장이 0.1~0.3% 정도 낮아졌을 것으로 추정되었으며, 2005년부터 2015년까지는 약 0.4%의 성장손실이 발생할 것으로 추정되었다. 또한 MDG 미달성은 2015년까지 여성 1명당 0.1~0.6명의 자녀를 더 가질 것으로 추정되었으며 5세 이하 유아사망률은 1.5%가 증가하고 5세 이하 유아 중 체중미달인 유아의 비중은 2.5% 증가할 것으로 추정되었다. 이것은 여아에 대한 교육투자의 증대가 높은 수익이 있음을 말해주는 것이다.

이러한 결론은 사실 직관적으로도 설명될 수 있다. 한 국가의 경제가 성장하고 발전함에 따라 사회복지정책이 확대되고, 여성에 대한 교육과 고용의 기회를 확대하는 정책적 노력이 확대됨에 따라 저소득 국가보다 고소득 국가에서 여성의 지위가 향상되는 것이 기대되기 때문이다. 따라서 남녀불평등의 감소와 성장과의 연관성은 실제로 여성의 지위향상이 성장에 긍정적인 요소로 작용한 결과임을 보여줄 수도 있고, 혹은 경제가 성장하고 발전함에 따라 남녀불평등을 해소하기 위한 정부차원의 정책 및 제도 도입이 확대된 결과일 수도 있다. 따라서 경험적 분석들은 성차별과 성장과의 양의 관계를 도출할 뿐 인과관계를 설명해주지는 못한다. 또한 Beneria(1981)와 Junsay(1989)는 경제발전에도 불구하고 성차별은 지속된다고 주장하였다.

대부분의 연구들이 성차별은 성장과 발전에 저해되는 요소로 작용함을 발견하였지만, 노동시장에서의 성차별이 성장에 긍정적인 역할을 하였다는 연구도 있었다. Boserup(1970)은 경제발전 초기에는 불평등이 심화된다는 주장을 하였다. 그는 근대경제의 출현과 함께 남성이 기술과 교육을 독점하게 되었고 여성의 가사와 육아로 인한 시간제약은 남성노동자를 더 선호하게 하였으며, 또한 시장경제의 발달로 인한 재산권의 형성은 여성의 토지소유를 제한하는 방향으로 작용하였다고 설명하였다. 도시화와 산업화가 진행되면서 남

녀의 생산성 격차는 커지고 여성과 남성 노동력의 양극화와 계층화가 진행되었다고 주장하였다. 그러나 산업화 초기에는 경제발전에서 남녀의 격차가 커지지만, 장기적으로는 여성 노동력에 대한 수요가 늘고 정책결정자들은 여성에 대한 교육과 고용을 향상시키기 위한 정책을 마련하게 된다고 하였다. 그는 경제발전 과정에서 여성의 공헌은 숨겨져 있으므로 정책을 통해 여성의 지위가 향상되어야 한다고 주장하였다. 성장이 여성에 미치는 영향에 대해 더욱 비판적인 연구도 있었는데, Tinker(1976)와 Ward(1984)는 성장이 오히려 여성의 지위를 악화시킨다고 주장하였다. 그들은 경제발전과 함께 성차별이 해소되는 부분도 있으나 동시에 새로운 문제들이 야기되면서 전반적인 여성의 지위는 오히려 악화된다고 하였다. 이것은 순수 경제학적 관점이기보다는 비주류 정치경제학의 관점이라고 할 수 있다.

Deyo(1989)는 수출산업에서 남녀간 임금격차는 생산성의 차이로 설명되지 않으며, 만일 이 부분에서 성차별이 존재하고 여성의 임금이 상대적으로 상승한다면 이들 국가에서 수출 경쟁력이 하락하였을 것이라고 지적하였다. Seguino(1997)은 수출주도 성장전략을 택한 한국의 경우, 이 부분에서 남녀 임금격차가 존재하였으며 여성노동은 생산성의 향상에 미치지 못하는 저임금을 받았으며 이는 수출산업의 성장에 긍정적인 역할을 하였다고 분석하였다. Seguino(2000)는 경제발전의 초기단계에서는 여성의 낮은 임금이 수출 경쟁력을 향상시켜서 경제성장을 촉진한다고 주장하였는데, 후에 Seguino(2002)는 여성의 지위 향상과 수출 경쟁력과의 trade-off 관계가 완화될 수 있는 조건을 제시하였다. 명목임금과 환율이 고정되어 있다면 실질임금 하락 혹은 실질환율의 하락(통화가치 하락)을 가져와 여성의 임금 상승이 수출경쟁력을 저하시키지 않을 것이라고 제시하였다.

이에 대해 Schober and Winter-Ebmer(2009)는 Seguino(2000)는 임금격차로 거시적 총량지표(aggregate wage gap)를 이용하였으나, 남녀간 임금격차를 남녀간 생산성의 차이로 인한 부분과 설명되지 않는 부분(unexplained gap)으로 나누어 생산성의 차이로 설명되지 않는 부분의 임금격차 중 성장에 미치는 영향을 분석한 결과, 임금격차가 성장에 긍정적인 영향을 주었다는 Seguino(2000)의 주장이 타당하지 않음을 보여 주었다. 이러한 분석은 신고

전학파의 분배이론을 전제로 하지 않는 분석의 유용성을 보여준다. 신고전 학파에서는 생산요소는 각자 그 한계생산성만큼 보수를 받는 것으로 가정되어 있어 남녀간 임금격차는 교육격차에서 오는 생산성의 차이라고 가정하고 있는 반면, Schober and Winter-Ebmer(2009)는 남녀간 임금격차 중 생산성의 차이만으로는 설명되지 않는 부분이 존재함을 보여주고 있다. 이렇게 여성이 자신이 기여한 만큼의 보수를 받지 못할 때, 노동시장에의 참여가 줄게 되고 이는 성장에 부정적인 영향을 미치게 된다. 우리나라에서도 많은 경우 교육과 경력이 같은 경우에 남성의 보수가 많거나 승진이 빠른 경우를 자주 볼 수 있다. 따라서 성차별은 남녀간 교육의 차이에서 비롯되는 인적자본형성의 차이뿐만 아니라 생산성의 차이로 설명되지 않는 남녀간 임금의 차이 등 성장에 미치는 영향 등이 종합적으로 분석되어야 한다.

노동시장에서 여성노동력에 대한 남녀보수의 차이가 성차별의 주요 지표로 활용되지만 여성의 경제활동 참가도 여성의 경제적 지위에 영향을 미치는 중요한 변수이다. 여성의 경제활동 참가율은 성차별의 직접적인 지표는 아니지만, 여성의 노동시장 참여율 증가는 성차별의 감소와 긍정적인 관계를 갖는 것을 기대할 수 있다. 여성의 사회참여율과 경제발전과의 관계에 대해서도 많은 학자들이 분석하였다. Shinha(1965)와 Goldin(1994)은 경제발전 수준과 여성의 경제활동 참가율 간에 U자형의 관계가 있다고 하는 가설을 제시했다. 경제발전 초기에 기혼여성의 경제활동참가율이 낮은 이유는 여성들의 교육수준이 낮은 상태에서는 주로 가구내 생산과 자영업 위주의 저임금 노동시장에 참여하기 때문이다. 또한 공업화에 따라서 출현한 새로운 취업기회에 남성이 우선적으로 활동하는 경우가 많기 때문이기도 하다. 또한 가계소득이 증가함에 따라 여성의 보조적인 수입의 필요성이 줄기 때문에 경제발전 초기단계에서는 여성의 경제활동 참가율이 저하경향을 나타낸다. 그러나 경제발전이 지속되어 탈공업화 사회를 맞아 취업 기회의 비중이 3차산업으로 옮겨가면 여성의 경제활동 참가율은 다시 상승한다. 경제발전이 여성의 취업을 늘리게 되는 이유는 기본적으로 노동의 수요와 공급이 늘어나기 때문이다. 경제발전이 지속되면서 제조업뿐 아니라 서비스업에서도 노동수요가 늘어나게 되는데, 이 단계에서는 시장경제의 발달과 함

께 전반적인 가계소득도 향상되지만 여성이 시장에서 받는 임금도 상승한다. 가계소득의 상승은 기혼여성의 경제활동 참가율을 저하시키는 방향으로 작용하지만 여성의 시장임금 상승은 자녀양육에 대한 기회비용을 증가시키므로 고소득남편을 가진 여성도 시장에 참여하게 된다. Maxwell(1990)은 1970년 이전에는 낮은 소득을 가지는 부부의 여성노동력 참가가 증가하였으나, 1970년 이후에는 높은 소득을 가진 남편을 지닌 여성들의 경제활동참여가 증가했으며 이는 부부가 함께 소득에 종사하는 가구들의 불평등을 증가시키는 결과를 가져왔다고 분석하였다. 장형수와 김태완(2007)은 여성의 경제활동참가의 증가가 경제성장에 직접적으로 미치는 영향은 통계적으로 유의성이 없으나 여성의 경제활동참가는 불평등을 감소시키고, 불평등의 감소는 경제성장을 촉진시킨다는 것을 발견하였다. 따라서 여성의 경제활동 참여의 증가는 불평등의 감소를 통하여 경제성장에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 김옥암(2002)은 우리나라 여성의 경제활동참가율은 그동안 경제발전과정에서 꾸준히 증가해왔으나 아직도 미국이나 북유럽 선진공업국에 비해서는 낮은 수준임을 확인하였다. 우리나라 여성노동자의 라이프사이클은 결혼, 출산기와 육아시기에 노동참가율이 급속히 하락하는 M자형을 보이며 이러한 경력단절현상은 구미선진국과들과는 다른 특이한 현상이라고 지적하였다. 또한 우리나라 여성들은 구미선진국에 비해 저임금직종에 대부분 종사하고 있어, 여성노동의 활용을 위한 제도적 지원이 필요하다고 지적하였다.

경제발전과 여성의 노동 참가율의 변화는 성평등과 관련이 있기도 하지만 사실 직접적인 관련이 있는 것은 아니다. 성평등의 관점은 남녀의 고용비율도 포함되지만 남녀의 임금격차가 사실상 더 중요하다고 할 수 있다. 남녀의 임금격차가 줄고 여성의 상대적 임금이 상승한 결과로 여성의 노동시장에의 참여가 증가한다면 이는 성차별이 감소한 것이라고 할 수 있지만, 남녀 여성의 노동시장 참여가 늘었다 해도 여성의 직업이 주로 저임금 직종에 편중되어 있고 여성의 임금 상승이 여성의 노동생산성의 증가에 미치지 못한다면 여성의 사회참여율이 높아지면서 동시에 성차별이 확대될 수도 있기 때문이다.

이제까지 살펴본 바에 의하면 성차별과 성장에 관한 이론적 및 실증적 연구들은 대체로 성차별의 존재가 성장에 부정적인 영향을 주는 것으로 파악하고 있다. 그러나 이론적 연구들은 신고전학파의 이론적 틀 안에서 일련의 비현실적 가정에 기초하고 있으며, 모형에서 사용되는 파라미터들의 추정 이 어렵다는 점에서 실제적 적용에 있어 한계를 갖는다. 성차별과 성장에 관한 실증분석들은 대부분 성차별과 성장과의 관계를 cross country data를 이용하여 분석하고 있으나, data의 한계와 불평등 지표 설정의 문제 등으로 인해 역시 그 의미가 제한된다. 그럼에도 불구하고 이러한 연구들은 경제성장을 위해서는 우선 국가내의 성차별을 완화하는 정책이 필요함을 보여주고 있다. 차별이 수출국에 도움이 된다는 분석도 있었지만, 우선 분석방법에서의 문제점이 제기 되었으며 실제 이러한 현상이 나타났다고 하더라도 이는 수출주도형 개발도상국에서 단기적으로는 성립될 수 있겠으나 장기 성장모형에서는 타당하지 않을 것이다. 왜냐하면 여성이 자신의 노동 생산성에 미치지 못하는 임금을 받을 때, 궁극적으로 노동시장에서 퇴장함으로써 생산적인 노동이 감소할 것이기 때문이다.

성차별과 경제성장과의 관계를 분석하는 연구들의 결론을 종합하여 보면, 교육과 고용에서의 성차별은 여성의 경제활동 참여를 줄이고, 출산율을 높임으로써 자원의 비효율적인 배분을 가져와 성장에 부정적인 영향을 미친다는 결론을 얻는다. 신고전학파의 성장과 분배이론을 모형으로 한 이론적인 분석이나, 성차별과 성장과의 관계를 실증적으로 분석하는 경험적 연구들도 모두 효율성의 관점에서 성차별이 축소되어야 한다는 것을 밝히고 있다. 이론적 분석은 실제 남녀간 임금격차나 현실의 성차별 문제에 대한 적절한 해답을 주지 못하는 단점이 있는 반면, 경험적 분석은 성차별과 성장간의 인과관계를 밝혀주지 못하는 한계가 있다.

신고전과 경제이론에 근거한 분석이 성차별을 분석하는데 한계를 갖는 것은 경제학의 출발에서부터 이미 시작된 것이라고 해도 과언이 아니다. 사실 근대경제학으로 시작되는 경제학은 시작부터 성인지적 관점은 거의 없었다. 신고전학과 경제학은 합리적 인간이 유한한 자원을 효율적으로 사용하기 위한 최적화 행위를 경제원리로 파악하였는데, 주요 대상을 시장에 두

있기 때문에 여성의 주요 활용영역인 가계생산과 가사노동 및 가계내부의 분배문제 등은 자연히 분석대상에서 제외되었다. 따라서 근대경제학의 이론 틀에서는 성인지적 관점이 포함된 젠더경제학(gender economics)이 형성되기 어려웠다. 경제학이 시장이 아닌 가정내의 선택에 대해 관심을 갖게 된 것은 Becker(1965)로부터 시작되었다. 일명 ‘신가정경제학’이라고 불리기도 하는 이 연구는 가계내부에서도 시장에서처럼 교환하고 분배하는 상황이 전개됨을 주시하여 결혼, 이혼, 성별분업과 자녀출산에 이르기까지 가정내에서도 교환과 분배를 경제적 효용이라는 기준으로 분석한 것이다. 효율적인 성역할의 분담은 생산성에 따라 결정되는데, 여기에서 더 높은 임금과 더 많은 승진의 기회가 보장된 남성 노동은 시장에 특화되고 여성의 상대적 비교우위는 가사노동과 자녀양육에 있다는 결론이 내려지게 된다. Becker의 연구는 경제학이 여성의 영역에 구체적인 관심을 갖게 되었다는 점에서 의미가 있지만, 생산성의 차이의 원인에 대해서는 고려하지 않음에 따라 오히려 성별분업을 강화시키고 여성의 저임금을 정당화시킬 여지를 갖게 된다. 이러한 한계가 있음에도 불구하고 Becker(1981)는 자녀의 수와 질의 선택에 대한 분석 역시 효용함수의 극대화로 분석하였다. 여기에서 그는 자녀의 질에 대한 소득탄력성이 자녀의 수에 대한 소득탄력성보다 크게 나타날 것이라고 예측했다. 다시 말해 소득 증가가 생겼을 때 자녀의 수를 더 늘리기 보다는 질을 높이기 위한 지출을 더 늘리려는 쪽으로 이를 활용할 가능성이 크다는 분석결과를 제시하고 있다. 이는 간접적으로 소득증가는 출산율을 낮게 함으로써 성장에 긍정적으로 작용한다는 시사점을 제시한다. 이렇게 고전학과 분배이론과 Becker의 신가정경제학에서 출발한 가정내 소비와 투자의 최적화 모형에 입각한 대부분의 분석들이 경제학적 분석의 한계에도 불구하고 성차별의 감소가 경제성장에 긍정적인 영향을 준다는 점을 발견한 것은 시사점이 크다.

이러한 연구결과들은 우리나라에서 중장기 경제정책에 성인지적 관점이 필요함을 나타내준다. 그러나 어떻게 접근하여야 할 것인가는 우리나라에 대한 연구결과들이 좀 더 축적되어야 구체화될 수 있을 것이다. 성장과 성차별의 관계를 우리나라에 적용하여 분석하기 위해서는 우선 성차별에 관

한 data의 축적이 필요할 것이다. 이런 점에서 성인지 예산제도의 도입은 우리나라에서의 성차별에 대한 의미 있는 자료가 축적되는 방향으로 진행되어야 할 것이다.

나. 성평등과 자원배분

이제까지 살펴본 바에 의하면, 이론적으로나 실증적으로 성차별의 감소는 성장에 긍정적인 영향을 미친다는 것에 대부분의 연구결과가 일치하고 있다. 신고전학과 경제학에 근거한 이론적 분석이나 실증연구에서 연구방법이나 대상이 달라도 이러한 관계는 여러 연구에서 지속적으로 발견된다. 이것은 국가재정운용에 있어 성차별의 감소를 위한 자원배분은 경제성장을 높일 수 있음을 말해주는 것이며, 동일한 예산을 집행하였을 때 성인지적인 국가재정의 운용은 지출되는 화폐단위당 효율성을 높여준다는 것을 말한다. 이것은 성차별을 축소하기 위한 자원배분은 경제의 효율성 및 국가 경쟁력을 높일 수 있는 주요한 방법이라는 것을 시사해준다. 그러나 구체적인 자원배분의 효과는 부문에 따라 달라질 것이다. 여기에서 우리는 어떤 분야에 좀 더 중점적으로 재원을 배분할 것인가에 대한 질문에 부딪히게 된다.

우선 위에서 살펴본 연구들에 의하면 성차별의 존재에서 가장 중요한 것은 교육이다. 이론적 연구나 실증적 연구 모두 성차별이 성장에 부정적 영향을 미치는 원인으로서 인적자본의 형성을 중요한 변수로 분석하고 있어, 교육격차의 존재는 성장의 가장 큰 저해요인으로 생각된다. 남녀의 교육연수 차이는 그 자체가 성차별의 지표이면서 또 다른 성차별 지표인 남녀 임금격차의 원인이 되기도 한다. 남녀간 교육투자의 차이는 종교적이고 문화적인 원인에 기인하기도 하지만, 임금격차가 지속될 때 가정내 최적화 모형에서 여성에 대한 교육투자도 낮아지게 될 것이다. 즉 남녀 교육격차는 성차별이 원인이며 또한 결과가 된다. 그리고 이 부분은 Dollar and Gatti(1999)가 지적한 것처럼 시장실패라 할 수 있다. 시장실패란 시장의 균형이 외부효과 등으로 자원의 최적배분을 가져오지 못하는 것으로, 최적배분의 상태를 가져오기 위해서는 정부의 역할이 필요하다. 성차별의 문제를 제외하더라도 교육은 이미 대표적인 시장실패 영역으로, 교육은 정부의 주요한 자원 배분

영역이다. 이러한 막대한 재원이 성인지적 관점에서 활용된다면 이는 경제적 효율성을 높여 경제성장이 향상될 여지가 있음을 말해준다.

남녀 교육격차의 지표로 주로 남녀간 전체 교육기간이 사용되지만, 산업 부문별로 성차별의 정도와 특정산업의 발달과 성차별의 변화에 대해 알 수 있다면 그 부문에서의 여성에 대한 교육확대는 성차별을 효과적으로 감소시킬 수 있을 것이다. 이 부분에 대한 문헌연구는 아직은 많지 않다. 그러나 몇몇의 연구들은 기술 및 지식산업의 발전이 성차별의 격차를 좁힌다는 분석을 제시하였다.

Chen(2004)은 정보통신기술의 발달이 성차별을 개선시킨다고 주장하였다. 회귀분석을 통해서 그는 IT산업의 발달은 교육과 고용에서 성차별을 감소시키는 경향이 있음을 밝혀내고, 정보통신분야에서의 여성에 대한 교육과 고용의 개선은 성차별의 개선과 함께 경제성장을 가속화시켜 지속적인 성장을 가능하게 한다고 주장하였다. Weinberg(2003)은 컴퓨터와 같이 지식의 사용을 요구하는 업종에서 신기술로 인해 생산성이 높아지면 여성인력의 평균임금을 상대적으로 상승시킨다고 하였다. 그는 미국 여성의 컴퓨터 사용증가가 상대적인 여성 노동수요증가의 50%정도를 설명할 수 있음을 발견하였다.

김병우(2008)는 이와 유사한 사실이 우리나라에서도 발견되었음을 지적하였다. 2000년대 중반 우리경제에서 IT부문의 신규채용률이 여성의 경우에 더 높게 나타난 것을 지적하였다. 그러나 우리경제에서는 신기술의 진보에도 불구하고 여성의 상대적 임금 격차는 커지고 있어, 신기술의 진보는 우리나라의 경우 여성의 상대적 임금상승보다는 여성의 일자리 창출에 더 크게 기여했다고 할 수 있다.²⁷⁾ 김병우(2008)는 실증분석을 통해 R&D 투자로 인한 생산성의 증가가 여성근로자 일자리 창출에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 발견하였다. 그는 R&D 투자로 인한 고용창출효과가 전체 노동인구에 미치는 평균적 효과보다 여성근로자에 대한 고용창출효과가 더 크

27) 미국과 달리 한국 여성근로자의 임금격차가 크게 나타나는 이유로 우리나라의 여성 노동자들이 노동시장 경험이 적고, 직업의 안정성이 낮으며, 또 교육수준이 미국보다 낮기 때문이라고 하였다.

다는 것을 발견하였다. 그는 또한 우리나라 경제가 경제성장과정에서 지속적으로 여성 일자리를 창출해왔으나, 이는 주로 비경제활동인구에 포함된 여성들이 노동시장에 참여하기 시작하고 기술혁신에 의해 새로운 직업이 창출되면서 나타난 현상이며 여성 일자리 수 증가는 전체적으로 남녀 임금 격차를 확대시키며 진행되어왔다는 것을 발견하였다. 따라서 R&D 투자에 의한 기술진보가 여성의 근로조건을 개선하기 위해서는, 숙련편향적 기술 진보가 요구하는 인적자본을 추적하고 이를 생산과정에서 고용하는데 아무런 차별이 존재하지 않는 상태로 만드는 것이 바람직하다고 주장하였다.

김병우(2008)의 발견을 구체화하기 위해서는 경제성장과정에서 여성노동이 증가하였다면 이것이 주로 숙련시장에서 발생하였는지 아니면 비숙련시장에서 발생하였는지, 그리고 남녀간 임금격차가 두 유형의 노동시장 중 어디에서 더 큰지를 분석하는 것이 필요할 것이다. Ural, Horrace & Jung(2009)는 지식집약적산업과 비지식집약적산업의 임금격차를 살펴본 결과 지식집약적 산업에서 남녀차별이 더 적다는 것을 발견하였다. 그들은 Oxaca(1973)와 Blinder, A.S.(1973)와 같이 남녀 임금격차를 생산성의 차이로 설명되는 부분과 설명되지 않는 부분을 구분하여 1994년부터 2000년까지 우리나라에서 남녀 임금격차의 상대적 차이를 측정하였다. 남녀간 임금격차를 분해하기 위해서는 교육이나 경력 등의 근로자 특성이 임금에서 차지하는 부분에 대해 남녀의 공통적인 구조(nondiscriminatory wage structure)를 가정해야 하는 단점이 있는데, 이러한 문제에 대해 비교대상을 산업간, 그리고 연도내로 한정함으로써 남녀 임금격차가 가장 큰 산업과 연도를 구분해내었다. 분석의 편의를 위해 산업을 지식집약적 산업과 비지식집약적 산업으로 크게 두 가지로 분류한 후, 다시 각 산업을 서비스업과 제조업으로 나누었다. 그들은 남녀차별이 지식집약적 산업에서 더 적은 것을 발견하였으며 이것은 서비스업에서나 제조업에서나 일관된 결과를 보여주었다. 이것은 한국에서 지식집약적인 산업의 지속적인 발전은 여성에 대한 차별을 줄이는 결과를 가져올 수 있음을 시사하고 있다.

Dollar and Gatto(1999)는 자본시장의 발달은 부모들로 하여금 노후에 아들에 대한 경제적 의존을 줄일 수 있도록 하여²⁸⁾ 딸에 대한 좀 더 평등한

교육투자를 가능하게 한다는 점을 지적하였는데, 금융자본시장의 발달 역시 지식집약적인 서비스업이라고 볼 수 있으므로 위의 연구결과와 일관된 결론이라고 할 수 있다. Galor & Weil(1999)에서처럼 노동력을 정신적 노동과 육체적 노동으로 나누어 볼 때 자본시장에서 여성인력의 시장분석과 자산운용의 능력은 정신적 노동에 해당하는 것으로, 여성에 대한 교육투자가 증대한다면 여성노동의 참여 및 생산성이 크게 향상될 수 있는 부분이기도 하다. 따라서 자본시장의 발달은 고용면, 그리고 다양한 금융상품의 발달로 인한 소비자의 최적화면에서 여성에게 긍정적으로 작용할 수 있는 부분임을 간접적으로 시사한다.

위 연구들은 모두 지식산업의 성장은 성차별을 완화할 수 있다는 것을 발견하고 있다. 이것은 다시 성차별과 성장간의 관계에서 중요한 시사점을 제공한다. 앞에서 살펴본 이론적인 연구들이 대부분 교육에서의 성차별 완화는 여성노동력의 생산성 향상을 가져와 경제성장에 긍정적으로 작용할 수 있다는 일반적인 관계를 도출한 반면, 지식산업에서 성차별이 완화된다는 사실은 향후 중장기 성장전략에 좀 더 구체적인 시사점을 제공한다. 즉 현대의 성장 원동력이 전통적인 제조업이 아니라 IT산업과 금융부분 등 지식산업의 성장이라는 점을 감안할 때, 성차별의 완화는 향후 지속적인 성장 원동력을 강화시키는 결과를 가져오게 되는 것이다. 따라서 지속적인 성장을 위해서는 이 부분의 성장을 위한 자원배분이 주요할 것인데, 이 부분의 성장은 고용에 있어 남녀 성차별을 완화시켜주고 성차별의 완화는 다시 성장에 긍정적으로 작용하게 되는 선순환 구조를 갖게 된다. 따라서 국가재정 운용에 성인지적 관점을 도입할 때 지식산업 관련 자원배분의 규모를 늘릴 뿐 아니라 이 분야의 교육과 고용에서의 성평등이 이루어지도록 하는 자원배분의 노력이 중요할 것으로 생각된다.

마지막으로 앞에서 성차별과 성장간의 경제학적 분석에서 도출되는 시사점은 경제성장을 위해서는 여성의 절대적 지위 향상뿐 아니라 여성의 상대적 지위가 중요하다는 것이다. Forsythe, Korzeniewicz & Durrant(2000)에서

28) 예를 들어 역모기지론은 부모들로 하여금 주택을 물려주고 생활비를 자식에게 의존하는 형태에서 사후까지 주택을 보유하면서 스스로 생활비를 해결할 수 있게 해준다.

지적인 것처럼 여성의 경제적 지위 개선과 성차별 개선은 별개로 다루어져야 할 것이다. 경제가 발전하고 성장하여 여성의 교육 및 생활환경이 개선되었다고 하더라도 남녀 성차별이 해소되지 않으면 Chichilnisky(2009)이 지적한대로 경제학적 의미에서 자원의 효율적 배분이 이루어지지 않은 것이고 파레토 개선의 여지가 있는 것이기 때문이다.

2. 국가재정운용계획의 성인지적 분석 및 개선 방안

2009~2013년 국가재정운용계획은 2008~2012년 계획의 평가, 재정운용의 여건과 재정운용의 방향, 분야별 자원배분 계획, 재정관리시스템의 개선으로 구성된다.

먼저 2008~2012년 국가재정운용계획을 평가한 내용을 살펴보면, 2008년 하반기 이후 본격화된 세계적인 경제위기의 영향으로 2008~2012년 계획의 운용여건이 변화하였고, 이에 따라 2012년 7% 성장능력을 지향했던 재정관리 목표와 전략을 새롭게 수립할 필요성을 주장하였다.

한편 재정운용의 여건은 대내외 경제여건, 재정운용 여건, 재정수지 및 국가채무 현황으로 구성된다. 그 내용을 살펴보면, 2010년 이후 경제가 회복되면서 2013년까지 우리 경제가 잠재수준(5%)으로 성장하고, 총수입이 경상성장을보다 다소 낮은 본예산 대비 연평균 5.6% 수준으로 증가할 것으로 전망하였다. 따라서 정부는 총지출 증가율을 총수입 증가율(5.6%)보다 낮은 4.2% 수준으로 관리하고, 재정수지를 2009년 GDP 대비 -5%에서 점차 축소하여 2013~2014년 중 균형을 달성하도록 관리하며, 국가채무는 계획기간 중 GDP 대비 40%를 초과하지 않도록 관리할 계획임을 명시하였다.

이와 같은 전기 계획의 평가와 재정운용 여건을 배경으로 하고, 국가재정운용계획에서 가장 핵심적으로 다루는 부분은 재정운용의 방향 및 자원배분 계획이다(국회예산정책처(2009)).

재정운용의 방향에서 정부는 경제 전망, 총수입 전망, 총지출 계획, 재정수지 및 국가채무 전망 및 5년간의 자원배분 계획을 제시하였다. 분야별 재

원배분 계획에서는 민생안정 및 중산층 기반 확대를 위한 재원을 강화하고, 성장잠재력 확충의 기본 전제요건이 되는 R&D와 인력개발에 대한 투자에 역점을 두고 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 R&D 분야의 투자가 연평균 10.5%로 가장 높게 나타났고, 그 뒤를 이어 보건·복지·노동 분야 6.8%, 교육 분야가 6.0%의 증가율을 보였다.

여기서는 위와 같은 내용을 담고 있는 2009~2013년 국가재정운용계획의 재정운용방향과 분야별 자원배분계획을 성인지적으로 분석하고자 한다. 문헌연구 결과에 따르면, 성평등은 국가의 경제성장에 긍정적인 영향을 미치므로 중장기 경제정책인 국가재정운용계획에 성인지적 관점의 도입이 필요하다. 그러나 국가재정운용계획은 재정부문의 중기계획이라는 이유로 성인지적 관점이 포함되어 있지 않으며, 여성 혹은 성평등에 관한 독립된 분야를 설정하고 있지 않고 구체적인 사업도 포함하고 있지 않다.

그러므로 여기서는 국가재정운용계획의 분야별 성평등 이슈 고찰을 통해 성인지적 관점을 정리하고, 성평등 부문의 중기계획인 제3차 여성정책기본계획 대상사업을 여성 관련 예산사업으로 보고 이 사업들의 분야 및 세부 분야별 내용과 전사업 대비 예산비중을 분석하고자 한다. 여성정책기본계획은 양성평등을 위한 포괄적이고 종합적인 국가계획으로 여성발전기본법 제7조에 의거해서 수립·추진되어 왔다. 그 동안 제1차(1998~2002), 제2차(2003~2007) 계획이 추진되었고, 2008년부터는 제3차 여성정책기본계획(2008~2012)이 시행되고 있다. 여성정책기본계획 대상사업은 여성정책기본계획의 시행계획으로 추진되는 사업을 말한다.

먼저 분야별 재정투자계획에 대해 살펴보고 분야간 자원배분계획을 분석한다. 그리고 여성 관련 예산 사업의 재정사업자율평가 결과를 전사업의 경우와 비교함으로써 예산 집행의 효율성을 평가한다. 이와 같은 연구결과를 근거로 국가재정운용계획의 개선방안을 제시하고자 한다.

이를 위해 제3차 여성정책기본계획사업을 프로그램 예산서 상의 부문구분을 통해 국가재정운용계획의 각 부문에 대응시켰고, 그 결과는 <표 V-1>과 같이 나타났다. 총 308개 사업 중 비예산 사업 73개를 제외한 235개 사업이 분석대상이 되며, 이 사업들은 매년 제출되는 성인지 예산서 대상사업

이기도 하다. 보건·복지·노동 분야 사업이 전체의 약 70%를 차지하여 가장 많았고, R&D와 교육, 농림·수산·식품 분야가 그 뒤를 이었다.

〈표 V-1〉 제3차 여성정책기본계획 예산사업의 12개 분야별 분포 (단위: %)

분야	제3차 여성정책기본계획 예산사업				
	사업 수		'08년 예산 비중	'09년 예산 비중	비중변화
	개	%			
보건·복지·노동	113	48.1	67.0	72.0	10.0
R&D	14	6.0	26.9	20.0	-6.9
교육	12	5.1	1.7	3.7	2.0
농림·수산·식품	6	2.6	2.0	1.5	-0.5
SOC	2	0.9	1.2	1.4	0.2
문화·체육·관광	16	6.8	0.5	0.5	0
공공질서·안전	24	10.2	0.4	0.4	0
외교·통일	3	1.3	0.0	0.3	0.3
산업·중소기업·에너지	16	6.8	0.2	0.2	0
국방	9	3.8	0.1	0.1	0
환경	0	0.0	0.0	0.0	0
일반공공행정	20	8.5	0.0	0.0	0
총지출	235	100.0	100.0	100.0	-

주: 1) 분야는 예산 비중이 높은 순서로 정렬됨.

2) 2008년 예산은 추가경정예산 기준이고 2009년 예산은 본예산(국가재정운용계획상의 예산)임.

가. 분야별 재정투자계획

여기서는 국가재정운용계획 12개 분야 중 여성 관련 예산이 포함되어 있는 5개 분야별 재정투자계획을 고찰한다. 환경 분야에는 제3차 여성정책기본계획사업이 포함되어 있지 않고, 공공질서안전, 외교·통일, 산업·중소기업·에너지, 국방, 일반공공행정 분야의 경우에는 전사업에서 차지하는

제3차 여성정책기본계획사업 비중이 미미하며, SOC 분야의 경우는 포함되는 제3차 여성정책기본계획사업이 2개에 불과하고 젠더 관련성 또한 낮은 사업이므로, 이 7개 분야는 분석에서 제외하기로 한다. 국가재정운용계획에 명시된 재정운용계획, 즉 해당분야의 그동안의 재정투자분석과 향후 정책방향 및 재정투자 중점에 대해 간략하게 살펴본 후, 해당분야 성평등 관련 이슈 및 관련 통계지표를 통해 현황을 정리한다. 그리고 해당분야의 제3차 여성정책기본계획사업의 내용과 예산비중을 확인함으로써 성평등 이슈를 어느 정도 반영하고 있는지 점검하고자 한다.

1) 보건 · 복지 · 노동 분야

가) 재정운용계획

2004~2008년간 보건·복지·노동 분야 예산은 44.1조원에서 68.8조원으로 증가하여 연평균 증가율 11.8%로 R&D 분야와 함께 가장 높은 증가율을 기록했다. 이는 정부가 저출산·고령화, 양극화 등 새로운 사회적 위험에 대응하여 관련 분야의 지출을 대폭 확충해왔기 때문이다. 그 결과 4대 사회보험과 국민기초생활보장제도 등 보편적 공적부조의 틀을 마련하였고, 기초노령연금, 노인장기요양보험, 장애수당 등 취약계층에 대한 사회안전망도 확충되었다. 그러나 복지지출 규모가 확대된 만큼 부정, 중복 수급사례 발생, 일선 행정기관의 자금 집행상 문제점 등으로 국민들의 복지 체감도는 낮은 실정으로, 향후 복지예산 누수를 방지하고 지출의 효율성을 제고하기 위한 노력이 필요하다.

보건·복지·노동 분야는 계획 상에서 크게 사회복지 분야와 보건 분야로 구분되어 있다. 사회복지 분야는 기초생활보장, 취약계층지원 및 공적연금 예산 등의 전통적인 복지재정 부문과 노동 부문, IMF 기준의 재정통계와 일관성 있는 비교를 위해 2006년부터 사회복지 분야로 분류된 주택 부문 예산으로 구성되어 있다.

국가재정운용계획에 나타난 이 분야의 정책방향 및 재정투자 중점을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 복지재정 부문 및 주택 부문에서는 저출산·고령

화에 대한 대응, 서민·취약계층에 대한 맞춤형 지원 확대, 전달체계 개선을 통한 예산 누수 방지에 초점이 맞추어져 있다. 한편 노동 부문에서는 일을 통한 능동적 복지 실현을 위한 고용안전망 확충에 재정투자의 중점을 두고 있다.

보건 분야는 보건의료, 건강보험 그리고 식품의약품안전 부문으로 구성된다. 이 분야의 정책방향은 보건의료산업의 경쟁력 강화와 응급의료체계의 선진화, 그리고 식·의약품의 안전성 확보에 맞추어져 있다.

이 분야는 2013년까지 연평균 6.8%의 증가율로 증가할 것이 예상되며, 이는 12개 분야 중 R&D 분야에 이어 두 번째로 높다. 세부 부문별로 살펴보면 공적연금, 보육·가족 및 여성, 보건의료 부문이 높게 나타났다(<표 V-2> 참조).

〈표 V-2〉 보건·복지·노동 분야 투자계획

(단위: 억원, %)

	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
보건·복지 분야	745,892	810,398	852,822	906,963	969,206	6.8
사회복지	677,229	737,827	771,257	823,944	882,277	6.8
기초생활보장	71,427	73,001	74,962	77,064	79,236	2.6
취약계층지원	10,536	15,012	13,383	13,502	13,714	6.8
공적연금	238,197	260,886	289,686	327,567	364,161	11.2
보육·가족 및 여성	19,296	22,976	25,377	26,021	27,688	9.4
노인·청소년	32,534	35,852	39,389	40,259	41,617	6.3
노동	117,547	123,190	125,409	124,824	127,876	2.1
보훈	33,596	35,773	37,213	38,893	41,113	5.2
주택	150,172	166,542	161,161	171,056	182,020	4.9
사회복지일반	3,924	4,595	4,677	4,758	4,852	5.5
보건	68,663	72,571	81,565	83,019	86,929	6.1

	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
보건의료	14,544	16,303	20,518	20,579	21,343	10.1
건강보험지원	52,039	53,827	58,122	59,456	62,830	4.8
식품의약품안전	2,080	2,441	2,925	2,984	2,756	7.3

자료: 대한민국정부, 2009~2013년 국가재정운용계획, 2009.

나) 성인지적 분석

① 성평등 관련 이슈와 현황

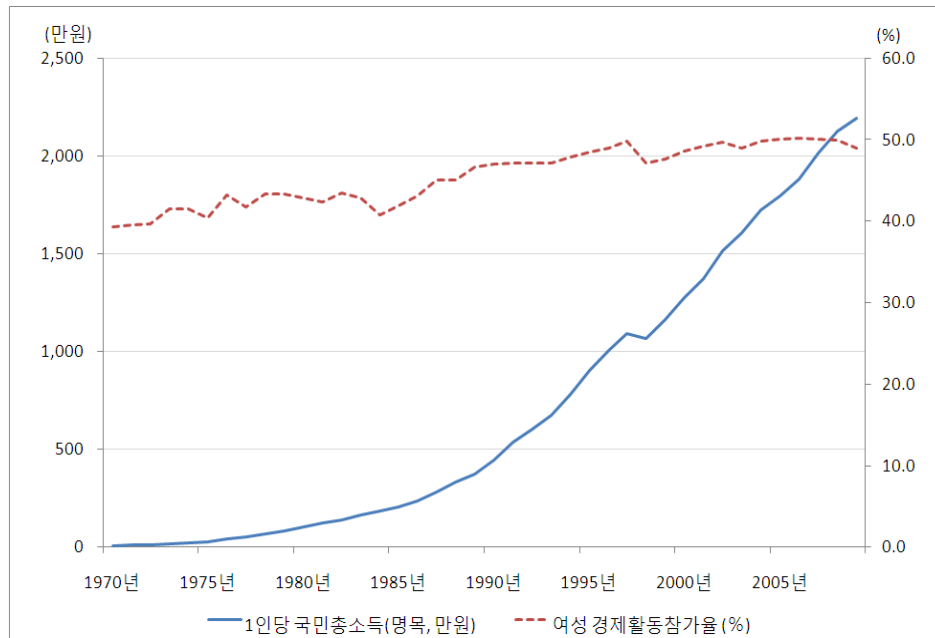
세부 분야별로 성평등과 관련된 구체적인 이슈와 그 현황을 사회복지 분야와 보건 분야로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

사회복지

사회복지 분야의 성평등 관련 이슈는, 노동시장의 성별 격차가 남성에 비해 낮은 여성의 소득 및 자산 수준을 초래하고, 이는 곧 실업 및 빈곤에 대해 여성이 보다 취약해지는 결과에서 도출할 수 있다. 이 과정을 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

주요 선진국들이 1인당 국민소득 2만불을 달성할 때 여성의 경제활동참가율은 다른 시기에 비해 빠르게 증가하고 성별 임금 격차도 줄었으며, 자녀 양육시기 여성의 노동시장 이탈정도가 크게 완화되었다(여성부·한국노동연구원(2004)). 이 기간 중에 여성의 경제활동참가율이 급증하는 이유는 여성들의 학력 수준이 높아지고 사무직, 서비스직 등 여성들이 참여할 수 있는 일자리가 늘어나기 때문이다.

그러나 우리나라의 경우 [그림 V-1]에 따르면 우리나라 여성의 경제활동참가율은 1인당 GDP의 증가로 표현되는 경제성장 속도에 비해 정체되어 있음을 알 수 있다.

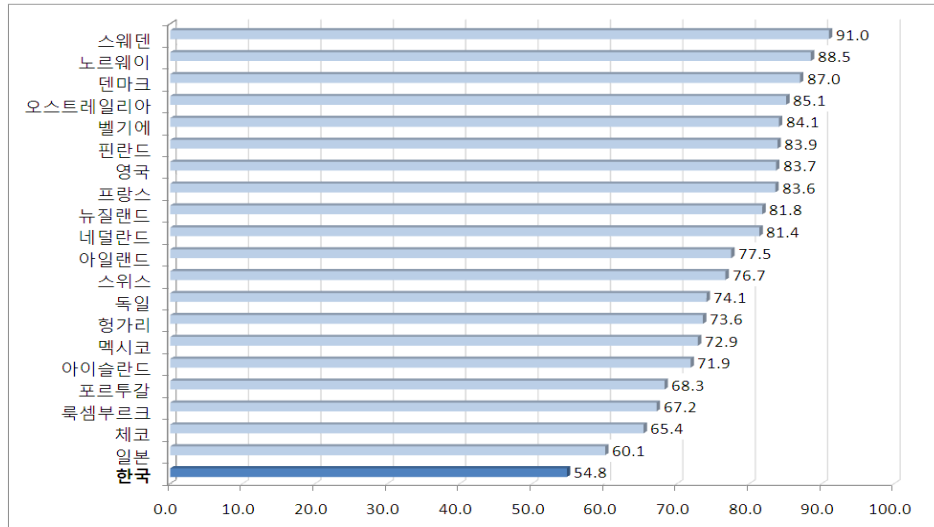


[그림 V-1] 1인당 국민소득과 여성경제활동참가율

경제활동참가율 뿐만 아니라 임금에 있어서도 2000년 이후 2008년 현재 까지 여성은 남성의 63% 수준에 불과한 것으로 나타난다(<표 V-3> 참조). 이와 같은 성별 임금격차는 OECD 국가들 중에서도 가장 큰 수준으로([그림 V-2] 참조), 이는 성별 간 수직적 직종분리와 여성의 불안정한 근로형태에 기인하는 것으로 추정된다.

실제로 자료를 통해 살펴보면, <표 V-4>에서와 같이 여성은 남성에 비해 더 작은 규모의 사업체에 종사하는 경향이 있다. <표 V-5>는 사업체 규모와 평균임금이 비례한다는 점을 보여주고 있는데, 이를 감안하면 여성이 남성에 비해 상대적으로 소규모 사업체에 종사한다는 사실은 성별 임금격차의 원인 중 하나인 직종분리 현상이라고 볼 수 있을 것이다.

(단위: 남성=100)



주: 월소득 기준: 한국, 일본, 체코, 룩셈부르크, 멕시코, 헝가리, 스위스, 핀란드, 노르웨이
시간당 소득 기준: 포르투갈, 아이슬란드, 독일, 아일랜드, 네덜란드, 뉴질랜드, 프랑스, 영국, 벨기에, 오스트레일리아, 덴마크, 스웨덴

자료: 한국노동연구원「해외노동통계」2008, ILO 「<http://laborsta.ilo.org>」 2009.

[그림 V-2] OECD 국가의 성별 임금격차

〈표 V-3〉 성별 월평균 급여

(단위: 원, 남성=1)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
전체(원)	1,643,265	1,748,325	1,880,389	2,037,894	2,175,258	2,332,568	2,475,953	2,577,070	2,722,131
여성(원)	1,166,834	1,244,795	1,331,164	1,446,210	1,550,249	1,672,720	1,783,280	1,839,499	1,949,472
남성(원)	1,855,076	1,969,364	2,119,885	2,302,916	2,454,737	2,629,549	2,790,097	2,919,240	3,081,886
여성/남성	0.63	0.63	0.63	0.63	0.63	0.64	0.64	0.63	0.63

주: 월평균임금= 월급여총액+(연간특별급여/12).

자료: 노동부, 「임금구조기본통계조사보고서」.

〈표 V-4〉 성별 사업체규모별 종사자 수 및 여성 비율

(단위: 원, 남성=1)

규모별	성별	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
1규모 (5~9인)	전체(명)	1,031,302	1,038,378	1,059,633	1,122,816	1,163,355	1,152,601
	여성(명)	386,076	392,077	399,808	428,675	450,300	447,412
	여성/남성	0.37	0.38	0.38	0.38	0.39	0.39
2규모 (10~29인)	전체(명)	1,584,950	1,614,031	1,697,774	1,774,457	1,799,343	1,749,173
	여성(명)	499,507	510,358	536,700	568,112	589,609	575,875
	여성/남성	0.32	0.32	0.32	0.32	0.33	0.33
3규모 (30~99인)	전체(명)	1,492,018	1,524,721	1,610,339	1,613,087	1,675,192	1,699,230
	여성(명)	446,599	454,843	484,652	488,752	498,711	528,647
	여성/남성	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.31
4규모 (100~299인)	전체(명)	1,037,491	1,060,465	1,091,187	1,063,717	1,156,603	1,208,906
	여성(명)	294,724	305,722	314,651	303,758	330,527	344,586
	여성/남성	0.28	0.29	0.29	0.29	0.29	0.29
5규모 (300~499인)	전체(명)	352,189	325,252	298,156	303,737	365,544	397,751
	여성(명)	104,602	92,771	88,617	100,662	124,456	133,559
	여성/남성	0.30	0.29	0.30	0.33	0.34	0.34
6규모 (500인 이상)	전체(명)	952,613	1,021,868	993,107	1,051,711	1,080,911	1,169,579
	여성(명)	261,665	287,996	281,742	306,011	306,761	353,667
	여성/남성	0.27	0.28	0.28	0.29	0.28	0.30
계	전체(명)	6,450,563	6,584,715	6,750,196	6,929,525	7,240,948	7,377,241
	여성(명)	1,993,173	2,043,767	2,106,170	2,195,970	2,300,364	2,383,745
	여성/남성	0.31	0.31	0.31	0.32	0.32	0.32

자료: 노동부, 「임금구조기본통계조사보고서」.

〈표 V-5〉 성별 사업체규모별 (월)평균임금

(단위: 원, 남성=1)

규모	성별	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
1규모 (5~9인)	전체(원)	1,726,079	1,758,022	1,874,277	1,951,160	2,006,432	2,026,239
	여성(원)	1,328,685	1,386,017	1,443,942	1,480,618	1,596,820	1,586,844
	남성(원)	1,963,862	1,983,698	2,135,030	2,241,748	2,265,104	2,305,015
	여성/남성	0.68	0.70	0.68	0.66	0.70	0.69
2규모 (10~29인)	전체(원)	1,950,859	2,075,110	2,222,535	2,229,087	2,369,095	2,332,475
	여성(원)	1,445,171	1,554,183	1,659,204	1,671,338	1,783,834	1,730,482
	남성(원)	2,183,570	2,315,995	2,482,931	2,491,751	2,654,344	2,627,944
	여성/남성	0.66	0.67	0.67	0.67	0.67	0.66
3규모 (30~99인)	전체(원)	2,066,965	2,248,353	2,364,488	2,459,527	2,560,828	2,534,486
	여성(원)	1,496,814	1,650,639	1,762,927	1,822,840	1,843,849	1,851,205
	남성(원)	2,310,532	2,502,463	2,623,483	2,736,298	2,864,756	2,843,061
	여성/남성	0.65	0.66	0.67	0.67	0.64	0.65
4규모 (100~299인)	전체(원)	2,303,814	2,474,262	2,612,370	2,693,243	2,867,390	2,847,548
	여성(원)	1,653,309	1,732,867	1,847,387	1,923,540	2,042,196	2,040,568
	남성(원)	2,561,928	2,774,577	2,922,339	3,000,896	3,197,565	3,169,273
	여성/남성	0.65	0.62	0.63	0.64	0.64	0.64
5규모 (300~499인)	전체(원)	2,523,967	2,707,567	2,932,245	3,089,139	3,312,784	3,230,794
	여성(원)	1,694,374	1,886,598	2,002,433	2,003,060	2,207,920	2,117,352
	남성(원)	2,874,459	3,035,173	3,325,476	3,627,495	3,883,144	3,793,679
	여성/남성	0.59	0.62	0.60	0.55	0.57	0.56
6규모 (500인 이상)	전체(원)	2,935,570	3,182,304	3,445,032	3,747,315	3,974,907	3,886,439
	여성(원)	1,995,253	2,175,228	2,395,656	2,543,816	2,752,454	2,777,661
	남성(원)	3,291,673	3,577,515	3,860,647	4,241,193	4,459,310	4,367,051
	여성/남성	0.61	0.61	0.62	0.60	0.62	0.64
계	전체(원)	2,175,258	2,332,568	2,475,953	2,577,070	2,722,131	2,710,362
	여성(원)	1,550,249	1,672,720	1,783,280	1,839,499	1,949,472	1,952,162
	남성(원)	2,454,737	2,629,549	2,790,097	2,919,240	3,081,886	3,072,303
	여성/남성	0.63	0.64	0.64	0.63	0.63	0.64

주: 월평균임금= 월급여총액÷(연간특별급여/12).
 자료: 노동부, 「임금구조기본통계조사보고서」.

또한, 여성은 남성에 비해 평균근속년수가 짧고(<표 V-6> 참조), 비정규직 비율이 높으며(<표 V-7> 참조) 가정내 근로자의 대부분을 차지하는 것으로 나타난다.

〈표 V-6〉 성별 평균근속년수

(단위: 년, 남성=1)

수룩시점	성별	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
평균 근속 년수 (년)	전체	5.6	5.9	5.6	5.8	5.9	5.8	5.8	5.5	6.0	6.2
	여성	4.0	4.1	4.0	4.1	4.1	4.0	4.0	3.9	4.0	4.4
	남성	6.4	6.7	6.3	6.5	6.6	6.6	6.7	6.3	7.0	7.1
	여성/남성	0.63	0.61	0.63	0.63	0.62	0.61	0.60	0.62	0.57	0.62

자료: 노동부, 「임금구조기본통계조사보고서」.

〈표 V-7〉 성별 근로형태

(단위: 천명, %)

구분	성별	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
정규직 근로자	전체(천명)	10,517	9,542	9,190	9,486	9,894	10,180	10,658	10,702
	여성(천명)	4,123	3,546	3,434	3,539	3,690	3,851	3,991	4,020
	여성비율(%)	39.20	37.16	37.37	37.31	37.30	37.83	37.45	37.56
비정규직 근로자	전체(천명)	3,513	4,606	5,394	5,482	5,457	5,703	5,445	5,373
	여성(천명)	1,649	2,320	2,662	2,747	2,752	2,796	2,746	2,748
	여성비율(%)	46.94	50.37	49.35	50.11	50.43	49.03	50.43	51.14
가정 내 근로자	전체(천명)	235	166	171	141	175	125	65	69
	여성(천명)	190	148	147	127	160	100	58	61
	여성비율(%)	80.85	89.16	85.96	90.07	91.43	80.00	89.23	88.41

주: 매년 8월 자료임.

자료: 통계청, 「경제활동인구 부가조사(근로형태별)」 원자료 분석.

전술한 바와 같이 여성의 경제활동참가율은 경제성장속도에 비해 낮은 수준으로, 유급노동에 참여하는 경우에도 직종분리 및 불안정한 근로형태로 인해 성별 임금격차는 여전히 존재한다. 이는 결과적으로 남성에 비해

낮은 소득 및 자산 수준으로 이어지고, 실업 및 빈곤에 더욱 취약해지는 결과를 초래한다. 빈곤의 척도 중 하나인 중위소득 빈곤율²⁹⁾을 살펴보면 여성 비율이 전체보다 2배 가까이 높게 나타나, 여성이 상대적으로 남성에 비해 빈곤에 취약한 상황임을 확인할 수 있다(<표 V-8> 참조).

〈표 V-8〉 중위소득(가처분소득) 기준 빈곤율

(단위: %)

구분	성별	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
가처분소득 - 중위 40%	전체	10.1	10.4	10.8	11.9	11.9
	여성	20.3	18.6	18.7	24.4	23.4
가처분소득 - 중위 50%	전체	14.6	15.0	15.2	16.4	16.5
	여성	28.3	27.6	27.3	32.4	31.5
가처분소득 - 중위 60%	전체	20.2	21.0	21.2	22.2	22.0
	여성	37.2	37.1	36.6	40.6	39.9

주: 1) 2003~2005년은 1인 가구, 농어가 가구 제외.

2) 2006년 이후는 1인 가구 포함, 농어가 가구 제외.

자료: 한국보건사회연구원, 『빈곤통계연보』.

이와 같이 경제활동의 성별 격차가 초래하는 사회복지 분야의 성평등과 관련된 이슈는 크게 가족 분야와 복지 분야로 구분하여 정리할 수 있다. 먼저 가족 분야를 살펴보면 일가족양립 지원을 위한 보육 및 노인돌봄노동의 형평성을 제고해야 한다는 이슈가 있다. 특히 6세 미만 아동에 대한 보육과 65세 이상 노인 부양에 따른 취업부부의 부담을 완화하기 위한 정책이 성평등 관점에서 중요한 이슈라 할 수 있다(한국여성정책연구원·여성부(2009)). 여성의 무급 가사노동 시간은 2009년 현재 남성의 4~6배로, 1999년에 비해 감소하는 추세이나 여전히 남성보다 많다(<표 V-9> 참조).

29) 중위소득이란 총 가구 중 소득순으로 순위를 매긴 후 정확히 가운데를 차지한 가구의 소득을 말한다. 이는 소득계층을 구분하는 기준으로 중위소득의 50% 미만은 빈곤층이며 50~150%, 150% 초과는 각각 중산층과 상류층으로 분류된다. 따라서 중위소득 50% 빈곤율이란 중위소득의 50% 이하 가구 비율을 의미한다.

〈표 V-9〉 성별 가사활동시간(모든 행동)

(단위: 시간: 분, 남성=1)

행동별	성별	1999년	2004년	2009년
가정관리	전체	1:31	1:27	1:28
	여성	2:41	2:29	2:27
	남성	0:20	0:22	0:27
	여성/남성	8.05	6.77	5.44
가족보살피기	전체	0:26	0:27	0:28
	여성	0:44	0:43	0:44
	남성	0:09	0:10	0:11
	여성/남성	4.89	4.30	4.00

주: 평균시간, 요일평균 기준

자료: 통계청, 「생활시간조사보고서」.

<표 V-10>의 취업여성 자녀(0~5세)의 수탁률 추이를 살펴보면, 전체 여성의 경제활동참가율이 48.4%에서 50.0%로 1.6% 포인트 증가한 반면 25~34세 기혼여성의 경제활동참가율은 40.0%에서 46.5%로 6.5% 포인트나 증가했음을 알 수 있다. 이에 따라 수탁률도 크게 증가하고 있다.

〈표 V-10〉 취업여성 자녀(0~5세)의 수탁률 추이

(단위: 명, %, 개소)

연도	0~5세 아동수 (A)	25~34세 기혼여성 경활률(B)	전체 여성의 경활률	25~34세 취업모의 0~5세 자녀수 (A×B)	보육 시설수	원아수 (C)	수탁률 (C/A×B) ×100
1995	4,192,911	40.0	48.4	1,677,164	9,085	293,747	17.5
2000	3,969,179	42.4	48.8	1,682,932	19,276	686,000	40.8
2001	3,846,860	42.9	49.3	1,650,303	20,097	734,192	44.5
2002	3,682,604	43.9	49.8	1,616,663	22,147	800,991	49.5
2003	3,502,786	43.7	49.0	1,530,717	24,142	858,345	56.1
2004	3,338,225	44.1	49.9	1,472,157	26,903	930,252	63.2
2005	3,166,691	43.9	50.1	1,390,177	28,367	989,390	71.2
2006	2,980,232	44.5	50.3	1,327,523	29,233	1,040,361	78.4

연도	0~5세 아동수 (A)	25~34세 기혼여성 경활률(B)	전체 여성의 경활률	25~34세 취업모의 0~5세 자녀수 (A×B)	보육 시설수	원아수 (C)	수탁률 (C/A×B) ×100
2007	2,832,282	46.0	50.2	1,302,850	30,856	1,099,933	84.2
2008	2,691,497	46.5	50.0	1,281,727	33,499	1,135,502	85.1

자료: 1) 전체 여성의 경활률: 통계청(해당년도), 「경제활동인구조사보고서」.

2) 그 외의 자료: 여성부, 「성평등지표 개발과 측정방안 연구」, 2009.

가족 노인돌봄서비스의 실수요자라고 할 수 있는 허약노인을 대상으로 돌봄 제공자의 사회경제적 특성을 함께 조사한 연구로 가족 내 돌봄노동 실태조사(장혜경 외(2006))가 있다. 이 조사에 따르면 돌봄 대상 노인의 평균연령은 77세로, 75세 이상의 과반수 이상(58.8%)이 돌봄노동을 이용하고 있는 것으로 나타났다. 주요 노인돌봄 제공자와 돌봄 대상 노인과의 관계는 <표 V-11>과 같이 나타났다. 노인을 돌보는 사람은 전체 400명 중에 여성이 335명, 남성이 65명으로 대부분 여성이다. 노인의 배우자가 37.1%, 며느리가 33.8%, 자녀가 25%로 배우자가 가장 많고 그 다음이 며느리이다. 가부장적 전통이 강한 한국 가정문화로 인해 배우자가 없는 경우 딸보다 며느리가 돌보는 비율이 높다. 이는 주로 딸이 부모를 돌보는 경우가 많은 외국과 다른 한국적 현상이다. 노인의 배우자가 돌보는 경우 부인이 남편을 돌보는 비율(63.1%)이 남편이 돌보는 비율(31.9%)보다 더 많았다. 부모를 돌보는 자녀는 아들이 22%, 딸이 78%로 대부분 딸이었다.

〈표 V-11〉 노인 돌봄자와 돌봄 대상 노인과의 관계

(단위: 명, %)

	남성	여성	합계
배우자	41(63.1)	107(31.9)	148(37.1)
며느리	-	135(40.3)	135(33.8)
자녀	22(33.9)	78(23.3)	100(25.0)
기타	4(6.0)	12(3.6)	17(4.6)
계	65(100.0)	335(100.0)	400(100.0)

자료: 장혜경 외(2006), 가족 내 돌봄노동 실태조사

복지 분야의 성평등 이슈는 1차, 2차 안전망인 사회보험, 공공부조, 사회 서비스와 같은 국가를 통한 사회복지정책이 성평등과 관련하여 어떻게 작동하는가와 연결된다.

복지 분야를 구성하는 사회복지정책은 크게 두 개의 층으로 이루어진 사회안전망을 구축하고 있다. 1차 안전망은 일반 국민을 대상으로 하는 공적 연금, 의료보험, 산재보험, 고용보험 등 4대 사회보험으로 이루어져 있다. 2차 안전망은 1차 안전망에 의하여 보호받지 못하는 저소득층을 위한 공공 부조인 기초생활보장제도와 기타 긴급구호제도 등으로 구성된다.

1차 안전망과 관련된 성평등 이슈는 경제활동에서의 성별 격차가 사회보험 제도에도 그대로 연동되어 나타난다는 점을 지적할 수 있다. 우리나라의 1차 안전망은 기여형 사회보험시스템으로 피보험자의 노동시장 내 소득과 이에 기반한 임금 기여도에 따라 수급액이 결정된다. 따라서 전술한 바와 같은 노동시장에서의 불평등 및 성별 격차가 사회보험제도에도 그대로 반영되어 나타날 수 있다. 즉, 정규직의 경우만 보장하는 사회보험제도에서 정규직 비율이 낮은 여성은 남성에 비해 각종 사회적 위험에 대한 보장성의 한계를 가질 수밖에 없다. 여기에 저출산·고령화로 인해 고연령의 여성비율이 증가하면서, 여성의 노후대책과 관련된 문제는 더욱 심각해질 수 있다(<표 V-12> 참조).

〈표 V-12〉 국민연금/고용보험 성별 가입자 현황

(단위: 천명, %)

연도	국민연금						고용보험					
	총가입자			임의, 임의계속가입자			전체 사업장			30인미만 사업장		
	전체	여성	여성 비율	전체	여성	여성 비율	전체	여성	여성 비율	전체	여성	여성 비율
1995	7,497	1,958	26.1	65	16	24.6	4,204	1,162	27.6	43	12	27.0
2000	16,209	4,877	30.1	114	65	57.0	6,746	2,114	31.3	2,699	971	36.0
2007	18,267	6,805	37.3	54	39	72.2	9,063	3,210	35.4	3,918	1,557	39.7
2008	18,335	6,966	38.0	59	43	72.9	9,385	3,379	36.0	4,047	1,642	40.6

주: 여성비율=(여성가입자 수/전체 가입자 수)×100

자료: 1) 국민연금: 국민연금공단(해당년도), 「국민연금통계연보」.

2) 고용보험: 한국고용정보원(해당년도), 「고용보험통계연보」.

2차 안전망과 관련된 성평등 이슈는 저소득계층과 빈곤선 이하의 계층에는 여성가구주 및 여성노인이 과표집되어 있다는 사실에 기인하는 빈곤의 여성화 문제이다. 여성가구주의 연간소득은 가구원 수에 상관없이 남성가구주의 60~70% 수준으로 낮게 나타난다(<표 V-13> 참조).

〈표 V-13〉 가구주 성별 연간소득

(단위: 천원, 남성가구주 가구=1)

가구유형	가구주 성별	1996년	2000년
1인 가구	전체(천원)	11,416.2	11,239.0
	여성(천원)	9,776.3	8,727.0
	남성(천원)	14,416.4	14,975.0
	여성/남성	0.7	0.6
2인 이상 가구	전체(천원)	25,769.0	30,359.0
	여성(천원)	18,500.4	21,632.0
	남성(천원)	26,946.0	31,918.0
	여성/남성	0.69	0.68

자료: 통계청(해당년도), 「가구소비실태조사보고서」.

여성가구주의 저축액과 부채잔액 또한 남성가구주보다 대체로 낮게 나타난다. 1인 가구의 경우 여성가구주의 저축액과 부채잔액은 1996년에 비해 2000년에 남성가구주보다 더욱 낮아진 반면, 2인 이상 가구의 경우 1996년 남성 가구주의 56%이던 여성가구주의 부채잔액이 2000년 73%로 증가한 것으로 나타났다. 즉 부양가족이 있는 경우의 여성가구주의 자산상황은 보다 악화된 것으로 판단된다(<표 V-14> 참조).

〈표 V-14〉 가구주 성별 자산(저축액/부채잔액)

(단위: 천원, 남성가구주 가구=1)

가구유형	가구주 성별	1996년		2000년	
		저축보유액	부채잔액	저축보유액	부채잔액
1인 가구	전체	8,955.5	1,597.0	7,998.0	2,748.0
	여성	8,752.8	1,524.2	7,076.0	1,880.0
	남성	9,326.2	1,730.2	9,369.0	4,038.0
	여성/남성	0.94	0.88	0.76	0.47
2인이상 가구	전체	18,323.7	7,163.3	24,086.0	9,842.0
	여성	14,439.4	4,306.0	15,597.0	7,458.0
	남성	18,952.7	7,626.0	25,603.0	10,268.0
	여성/남성	0.76	0.56	0.61	0.73

자료: 통계청, 「가구소비실태조사보고서」.

국민기초생활보장 수급자 수를 성별로 살펴보면 여성이 남성에 비해 약 34~37% 많은 수준이 일관되게 유지되고 있다. 특히 61세 이상 고연령층으로 가면 여성 수급자 수는 남성의 3배 가까이 이르게 된다(<표 V-15> 참조).

〈표 V-15〉 연령별 기초생활보장 수급자 현황

(단위: 천명, %)

	여성(A)				남성(B)				성별격차 (A/B)
	계	0-19세	20-60세	61세 이상	계	0-19세	20-60세	61세 이상	
2001	779 (100.0)	195 (25.0)	282 (36.2)	302 (38.8)	567 (100.0)	200 (35.3)	251 (44.3)	116 (20.5)	1.37
2005	821 (100.0)	203 (24.7)	296 (36.1)	322 (39.2)	604 (100.0)	210 (34.8)	273 (45.2)	122 (20.2)	1.36
2007	841 (100.0)	206 (24.5)	308 (36.6)	326 (38.3)	622 (100.0)	213 (34.2)	281 (45.2)	128 (20.6)	1.35
2008	827 (100.0)	199 (24.1)	307 (37.1)	321 (38.8)	617 (100.0)	206 (33.4)	282 (45.8)	128 (20.8)	1.34

자료: 보건복지부(해당년도), 「보건복지가족통계연보」.

2차 안전망의 주요 정책대상 중 하나가 장애인이다. 그 중에서도 특히 여성장애인은 남성장애인에 비해 성기능이나 임신, 출산 등의 문제들로 인해 사회적으로 더 많은 차별을 받을 수 있기 때문에, 장애인으로 등록하고 사회적으로 필요한 교육이나 직업훈련에 참여하는 비율이 낮다(변용찬(2008)).

보건

보건 분야의 성평등 이슈는 여성은 남성에 비해 오랫동안 건강하지 않은 상태로 생활한다는 데서 출발한다. 2007년 기준 여성의 수명은 83세로 남성의 76세보다 7세나 높지만 여성은 남성에 비해 높은 만성질환율을 보이며(<표 V-16> 참조), 주관적 건강상태 역시 여성은 자신의 경우를 더 낮게 평가하는 경향이 있다. 여성들은 남성들에 비하여 ‘매우 건강하다’, ‘건강하다’에 각각 8.1%, 38.6%를 답하여 12.4%, 44.2%를 답한 남성에 비해 자신의 건강수준을 낮게 평가하고 있는 것으로 나타났다(한국의 성인지 통계(2008)). 이는 생물학적 요인 이외에 질환발생 시 의료서비스 접근이나 예방 조치 등과 연관된 사회적 요인과 연관되어 있을 가능성을 보여준다.

〈표 V-16〉 70세 이상 성별 만성질환 유병률

(단위: %)

성별	고혈압	당뇨병	고콜레스테롤혈증
여성(A)	63.3	19.5	20.5
남성(B)	51.5	14.7	6.5
성별격차(A/B)	1.2	1.3	3.2

주: 1) 2007년 통계.

2) 70세 이상 인구

3) 고혈압 유병률: 수축기혈압이 140mmHg 이상이거나 이완기혈압이 90mmHg 이상 또는 혈압강화제를 복용한 분율, 만 30세이상

4) 당뇨병 유병률: 공복혈당이 126mg/dL 이상이거나 의사진단을 받았거나 혈당강화제복용 또는 인슐린 주사를 투여 받고 있는 분율, 만 30세이상

5) 고콜레스테롤혈증 유병률: 총콜레스테롤이 240mg/dL 이상이거나 콜레스테롤강화제 복용한 분율, 만30세이상

자료: 보건복지부(2007), 「2007 국민건강영양조사」.

② 제3차 여성정책기본계획 사업의 내용 및 예산 증가율

제3차 여성정책기본계획 사업 중 국가재정운용계획의 보건·복지·노동 분야에 해당되는 사업은 총 101개 사업으로 전체 예산사업 235개 사업의 43%에 해당되며, 예산액으로는 전체 사업의 72%(2009년 예산 기준)에 해당된다. 이와 같이 제3차 여성정책기본계획사업이 보건·복지·노동 분야에 집중된 이유는 해당분야가 여성과 관련성이 높은 보육·가족·여성 부문을 포함하고 있기 때문이다(<표 V-17> 참조).

〈표 V-17〉 제3차 여성정책기본계획 사업 중 보건·복지·노동 분야 사업 수 및 예산 비중
(단위: 억원)

분야 및 부문		제3차 여성정책기본계획 예산사업(A)		전사업(B)	100*A/B
		사업 수	09예산	09예산	09예산
보건·복지·노동		101	22,563	745,892	3.0%
사회복지		101	22,563	489,537	4.6%
	기초생활보장	1	515	71,427	0.7%
	취약계층지원	5	1,688	10,536	16.0%
	공적연금	-	-	238,197	-
	보육·가족 및 여성	70	15,069	19,296	78.1%
	노인 청소년	10	1,497	32,534	4.6%
	노동	15	3,793	117,547	3.2%
	보훈	-	-	33,596	-
	주택	-	-	150,172	-
	사회복지일반	-	-	3,924	-
보건		-	-	68,663	-
	보건의료	-	-	14,544	-
	건강보험	-	-	52,039	-
	식품의약품안전	-	-	2,080	-

세부 분야별로 살펴보면 사회복지 분야의 보육·가족 및 여성 부문에 절반 이상의 예산이 할당되어 있고 사업 수도 전체의 70%로 가장 많은 것으

로 나타났다. 그 다음으로 노동, 취약계층지원, 노인청소년, 기초생활보장 순으로 예산이 많은 것으로 나타났다. 반면 사회보험제도가 속한 공적연금 분야와 보건 분야에는 해당하는 사업이 없는 것으로 나타났다.

<표 V-18>에서와 같이 보육·가족 및 여성 분야의 제3차 여성정책기본계획 대상사업은 정책과제별로 고르게 분포되어 있다. 먼저 ‘1. 여성인력 활용’에서는 청년 여성 혹은 경력단절 여성을 위한 취업지원 사업과 보육 관련 사업을 추진하고 있다. ‘2. 여성권익 보호’의 경우에는 모성 보호 사업, 여성 취약계층(한부모가족, 미혼모, 여성장애인 등)에 대한 지원 사업, 성폭력 및 가정폭력 피해자에 대한 지원 사업, 성매매 예방 및 피해자 지원 사업, 다문화가정 지원 사업 등으로 구성되어 있다. 마지막으로 ‘3. 성평등정책 추진기반 강화’로는 성인지 정책을 포함한 여성정책의 시행과 평등문화 확산과 관련된 사업들이 분류된다.

그러나 예산 비중으로 보면 1. 여성인력 활용/ 1-5. 여성의 취업활동에 대한 사회적 지지 강화/1-5-1. 보육 및 교육 서비스 확충 과제로 분류되는 보육 관련 사업들의 비중이 가장 크다. 총 9개 사업의 예산은 13,749억 원으로 보육·가족 및 여성 부문 예산의 90% 이상을 차지한다. 이들 사업은 보건·복지·노동 분야뿐만 아니라 전체 여성정책기본계획 사업 중에서도 가장 크다고 할 수 있는데, 이와 같은 보육예산의 대부분을 차지하고 있는 것은 보육료 예산이다.

그러나 보육료 지원만으로는 여성의 경제활동 참여 촉진이나 성역할 분업 등에 직접적인 영향을 끼친다고 보기는 어렵다(김경희 외(2009)). 전술한 바와 같이 사회복지 분야의 성평등 관련 이슈는 노동시장의 성별격차로 인해 여성이 남성에 비해 실업이나 빈곤에 보다 취약해지는 결과로부터 도출된다. 특히, 가족 부문의 성평등 이슈는 일가족 양립을 위한 돌봄노동의 형평성을 제고해야 한다는 데 있다. 따라서 보육정책이 남성과 여성의 돌봄노동에 대한 부담을 경감시켜 양육을 둘러싼 성역할 분업 관계를 보다 평등하게 만들고 양성의 경제적 자립을 지원하려면, 보육료 지원 이외의 공보육시설의 확대와 노동시장에서 일·가정 양립이 가능한 제도를 병행할 필요가 있다. 그러나 보육·가족 및 여성 부문에서 공보육시설과 관련된 예산은 국공립보육시설확충 사업의 86억 원으로 보육료 지원에 비해 미미한 수준이다.

〈표 V-18〉 보육·가족 및 여성 부문 사업의 정책과제별 분류

대과제	중과제	소과제	대상사업 수 (개)	2009년 예산(억원)
1. 여성인력 활용	1. 여성인력 활용기반 내실화	1-1-1. 청년 여성 층의 진로 지도 지원	1	9
		1-1-3. 경력 단절 여성의 취업 지원 인프라 구축	2	4
	4. 여성 일자리 확대	1-4-1. 성장 동력 분야 여성 일자리 확대 및 제도 개선	1	54
	5. 여성의 취업활동에 대한 사회적 지지 강화	1-5-1. 보육 및 교육 서비스 확충	9	13,749
		1-5-2. 돌봄에 대한 사회 서비스 확충	1	258
		1-5-3. 일과 삶의 균형을 위한 제도 와 환경 조성	1	-
		1-5-4. 가족 친화 기업 지원을 위한 제도적 기반 마련	3	2
2. 여성권의 보호	1. 여성의 건강 보호	2-1-1. 여성의 건강 보호	3	165
	2. 대상별 여성복지 욕구 충족	2-2-2. 한부모가족 지원	3	-
		2-2-3. 일본군 위안부 피해자 지원	2	15
		2-2-4. 미혼모 지원	2	6
		2-2-6. 여성 수용자 및 출소자를 위 한 지원	1	1
	3. 여성장애인 권익증진	2-3-1. 여성 장애인의 사회 서비스 접근 강화	2	10
	4. 각종 폭력의 예방과 피해자 보호	2-4-1. 여성·아동 대상 폭력에 대한 사회적 의식 제고	3	5
		2-4-2. 성폭력·가정폭력 방지 제도 개선	1	1
		2-4-3. 성폭력·가정폭력 피해자 보호 및 지원의 내실화	5	271
	5. 성매매 방지 및 피해자 자활지원 내실화	2-5-1. 성매매 예방 교육 및 방지 정책 강화	3	1
		2-5-2. 성매매 피해 여성에 대한 지 원 대책 추진	3	118
	6. 이주여성의 정착지원	2-6-1. 다문화가족 사회 통합 지원	7	275

212 ●●● 성인지 예산 제도화 방안 연구(Ⅳ)

대과제	중과제	소과제	대상사업 수 (개)	2009년 예산(억원)
3. 성평등정책 추진기반 강화	1. 성인지 정책의 시행	3-1-1. 성별 영향 평가 실효성 확보	1	-
		3-1-2. 성인지예산 제도 시행	1	-
		3-1-3. 공무원 성인지 교육 체계화	2	35
	2. 통합적 여성정책 추진	3-2-2. 시민 사회와의 협력	5	20
	3. 평등문화 확산	3-3-1. 남녀가 함께 하는 평등 문화 조성	3	60
		3-3-3. 다양성에 대한 수용성 제고	1	2
		3-3-4. 여성 국제 협력 확대	4	10

노동 부문의 제3차 여성정책기본계획 대상사업은 1개 사업만을 제외하고 모두 ‘1. 여성인력 활용’ 정책과제로 분류된다. 예산 비중으로 살펴보면 ‘1-5. 여성의 취업활동에 대한 사회적 지지 강화’에 해당하는 사업의 예산 비중이 가장 높은 것으로 나타났다(<표 V-19> 참조). 구체적인 사업을 살펴보면 ‘1-5-3. 일과 삶의 균형을 위한 제도와 환경 조성’에 해당하는 산전후 휴가급여 및 육아휴직급여 지급, 장려금 지급 예산이 3,588억 원으로 노동 부문 예산의 95%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 보육·가족 및 여성 부문에서와 마찬가지로 노동 부문에서도 전술한 성평등 이슈 중 일가족 양립 지원을 위한 보육 지원에 가장 큰 노력을 기울이고 있음을 알 수 있다.

〈표 V-19〉 노동 부문 사업의 정책과제별 분류

대과제	중과제	소과제	대상사업 수	2009년 예산(억원)
1. 여성인력 활용	1. 여성인력 활용기반 내실화	1-1-3. 경력 단절 여성의 취업 지원 인프라 구축	2	73
	3. 여성 근로자 차별 방지	1-3-1. 고용상 차별 예방과 시정	1	9
		1-3-2. 다양한 근로 형태의 여성 근로자 고용 여건 개선	1	5
	4. 여성 일자리 확대	1-4-2. 기업 여성인력 수요 활성화	3	-
	5. 여성의 취업활동에	1-5-1. 보육 및 교육 서비스 확충	1	-

대과제	중과제	소과제	대상사업 수	2009년 예산(억원)
2. 여성권익보호	대한 사회적 지지 강화	1-5-3. 일과 삶의 균형을 위한 제도 도와 환경 조성	5	3,609
		1-5-4. 가족 친화 기업 지원을 위한 제도적 기반 마련	1	5
	3. 여성장애인 권익증진	2-3-1. 여성 장애인의 사회 서비스 접근 강화	1	93

취약계층 지원 부문의 제3차 여성정책기본계획 대상사업은 ‘1-5-2. 돌봄에 대한 사회서비스 확충’과 ‘2-3-1. 여성장애인의 사회 서비스 접근 강화’, 그리고 ‘2-6-1. 다문화가족 사회통합 지원’ 등으로 분류된다(<표 V-20> 참조). 이 중에 예산 비중이 가장 큰 과제는 1-5-2 과제로, 장애인 사회활동 지원 자치단체 경상보조와 가사간병방문도우미 사업으로 구성되며 예산은 1,647억 원으로 취약계층 지원 부문 예산의 98%에 해당된다. 1-5-2 과제는 전통적으로 가구 내에서 주로 여성들이 담당하던 무급 돌봄노동을 공공서비스의 공급을 통해 해결한다는 차원에서 제3차 여성정책기본계획에 포함된 것으로 보이며(한국여성정책연구원·여성부(2009)), 이는 곧 전술한 성평등 이슈인 일가족 양립을 위한 지원과 연결된다.

〈표 V-20〉 취약계층 부문 사업의 정책과제별 분류

대과제	중과제	소과제	대상사업 수	2009년 예산(억 원)
1. 여성인력 활용	5. 여성의 취업활동에 대한 사회적 지지 강화	1-5-2. 돌봄에 대한 사회 서비스 확충	2	1,647
2. 여성권익보호	3. 여성장애인 권익증진	2-3-1. 여성 장애인의 사회 서비스 접근 강화	1	6
	6. 이주여성의 정착지원	2-6-1. 다문화가족 사회통합 지원	2	35

〈표 V-21〉 노인·청소년 부문 사업의 정책과제별 분류

대과제	중과제	소과제	대상사업 수	2009년 예산(억원)
1. 여성인력 활용	5. 여성의 취업활동에 대한 사회적 지지 강화	1-5-2. 돌봄에 대한 사회 서비스 확충	4	1,490
2. 여성권익보호	4. 각종 폭력의 예방과 피해자 보호	2-4-1. 여성·아동 대상 폭력에 대한 사회적 의식 제고	2	0.3
		2-4-3. 성폭력·가정폭력 피해자 보호 및 지원의 내실화	2	1
	5. 성매매 방지 및 피해자 자활지원 내실화	2-5-3. 성매매 피해 청소년 보호 및 지원 강화	1	6
		2-5-5. 성매매 지역 및 시설 단속	1	0.08

노인·청소년 부문의 제3차 여성정책기본계획 대상사업은 ‘1-5-2. 돌봄에 대한 사회서비스 확충’으로 분류되는 노인요양시설 및 공립치매병원 확충 사업과 ‘2. 여성권익 보호’ 대과제로 분류되는 성폭력, 가정폭력, 성매매 피해 청소년 보호 및 지원 사업을 포함한다(<표 V-21> 참조). 예산 비중을 살펴보면 노인장기요양보험제도 시행과 함께 노인요양시설 확충 사업 예산이 전년 대비 증가한 1,015억 원으로 노인·청소년 부문 예산의 93%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 취약계층 지원 부문의 경우와 마찬가지로 여성의 무급 노인돌봄노동 부담을 덜어 일가족 양립을 지원한다는 의미에서 전술한 성평등 이슈와 연결된다.

기초생활보장 부문의 제3차 여성정책기본계획 대상사업은 긴급복지 지원 사업이다. 제3차 여성정책기본계획 상의 정책과제별 분류로 살펴보면 ‘2. 여성권익보호/ 2-2. 대상별 여성복지 욕구 충족/ 2-2-1 빈곤 여성의 기초생활보장’으로 분류되어 있다. 이 사업의 내용은 갑작스러운 위기상황으로 인하여 생계유지 등이 곤란한 저소득층을 적극 발굴, 선지원·후처리함으로써 생계형 사고, 만성적 빈곤화 등을 방지하는 사업이다(여성부(2008)). 빈곤여성의 기초생활보장을 위한 과제로 분류되어 있으나 사업내용을 보면 빈곤

여성을 위한 구체적인 목표를 제시하지 않고 있으며 성과목표도 남녀를 구분하지 않고 있다(한국여성정책연구원·여성부(2009)). 그러나 여성 비율이 높은 빈곤층에 대한 긴급복지 지원 사업이라는 점에서 2차 안전망과 관련된 성평등 이슈인 빈곤의 여성화 문제와 관련이 있다.

<표 V-22>는 이상에서 설명한 보건·복지·노동 분야의 제3차 여성정책 기본계획 예산사업과 전사업의 2008년, 2009년 예산을 세부 분야별로 비교한 표이다. 먼저 2008년-2009년 예산 증가율을 부문별로 살펴보면, 전사업의 경우 노인·청소년 부문이 가장 높았던 반면, 제3차 여성정책기본계획 예산사업의 경우 보육·가족 및 여성 부문의 증가율이 48.4%로 가장 높게 나타났다. 분야별 전사업 대비 제3차 여성정책기본계획 예산사업 비중을 살펴보면, 보육·가족 및 여성 부문이 2008년에는 60% 이상으로 나타났고, 2009년에는 78.1%까지 상승했음을 알 수 있다. 요약하면, 보건·복지·노동 분야의 제3차 여성정책기본계획 예산사업 중 보육예산을 포함하는 보육·가족 및 여성 부문 예산은 가장 빠르게 증가하고 있으며, 전산업 대비 비중도 가장 높은 것으로 나타났다.

〈표 V-22〉 보건·복지·노동 분야 부문별 예산 증가율 (단위: 억원)

분야 및 부문	여성정책기본계획 예산사업(A)				전사업(B)			100*A/B	
	08예산	09예산	증가율	소관	08예산	09예산	증가율	08예산	09예산
보건·복지·노동	16,296	22,563	38.5%		676,516	745,892	10.3%	2.4%	3.0%
사회복지	16,296	22,563	38.5%		617,474	677,229	9.7%	2.6%	3.3%
기초생활보장	378	515	36.2%	보건복지부	68,577	71,427	4.2%	0.6%	0.7%
취약계층 지원	1,345	1,688	25.5%	보건복지부 여성가족부	9,195	10,536	14.6%	14.6%	16.0%
공적연금	-	-	-		214,285	238,197	11.2%	0.0%	0.0%
보육·가족 및 여성	10,152	15,069	48.4%	여성가족부 보건복지부 문체부 법무부	16,184	19,296	19.2%	62.7%	78.1%
노인·청소년	1,246	1,497	20.1%	보건복지부	22,058	32,534	47.5%	5.7%	4.6%
노동	3,174	3,793	19.5%	노동부 여성가족부	104,936	117,547	12.0%	3.0%	3.2%

분야 및 부문		여성정책기본계획 예산사업(A)				전사업(B)			100*A/B	
		08예산	09예산	증가율	소관	08예산	09예산	증가율	08예산	09예산
	보훈	-	-	-		31,291	33,596	7.4%	-	-
	주택	-	-	-		147,145	150,172	2.1%	-	-
	사회복지일반	-	-	-		3,803	3,924	3.2%	-	-
보건		-	-	-		59,042	68,663	16.3%	-	-
	보건의료	-	-	-		12,407	14,544	17.2%	-	-
	건강보험	-	-	-		44,850	52,039	16.0%	-	-
	식품의약품안전	-	-	-		1,785	2,080	16.5%	-	-

위와 같이 보건·복지·노동 분야의 제3차 여성정책기본계획 대상사업 예산을 살펴본 결과, 복지 분야의 사회적 안전망과 관련된 성평등 이슈를 다루는 사업보다는 가족 분야의 일가족양립 지원과 관련된 사업의 예산이 압도적으로 많은 부분을 차지하고 있고 그 증가율도 전사업에 비해 높은 것으로 나타났다. 2차 사회적 안전망과 관련하여 여성노인, 여성장애인 등 소외계층 여성들을 대상으로 한 복지 서비스 사업을 다수 포함하고 있으나 예산 비중은 미미하며, 노동시장의 성별 격차를 그대로 반영하는 사회보험에 해당하는 1차 안전망과 관련된 사업은 전무한 것으로 나타났다.

일가족 양립 지원에 있어서도 여성을 노동시장으로 끌어들이는 적극적인 노력보다는 여성의 무급 돌봄노동의 부담을 덜기위한 보육료 지원 및 노인 돌봄서비스 제공 사업에 치중하고 있음을 알 수 있다.

1997년 외환위기 이후 우리나라 여성의 경제활동참가율은 50%를 넘지 못하고 정체되어 있는 상태이고, 특히 많은 선진국들이 1인당 소득수준이 1만달러 시점인 70년대 후반 이후 여성의 학력 수준 증가와 사무직, 서비스 직 등 여성들이 받아들일만한 일자리가 증가함에 따라 여성 경제활동참가율 증가가 가속화된 점(여성부·한국노동연구원(2004))을 감안하면 보다 적극적인 노력이 필요하다고 판단된다.

2) R&D 분야

가) 재정운용계획

2004~2008년간 R&D 분야 예산은 정부의 적극적인 과학기술정책으로 연평균 11.8%의 높은 증가율로 확대되었다. 이와 같은 투자로 인해 IMD 국가 과학경쟁력은 지속적으로 상승하고 있고, 세계 3대 과학 저널에의 게재 논문수도 점차 증가하고 있다. 그러나 미래 성장동력 창출을 위해 향후에도 지속적인 투자규모 확대가 필요하며 거대 예산이 투입되는 만큼 투자의 효율성 제고를 위한 노력도 병행해 나갈 계획이다.

국가재정운용계획에 나타난 이 분야의 정책방향 및 재정투자 중점은 미래 유망 기술 분야를 발굴하고, 기초연구와 원천기술 개발에 대한 전략적 투자를 확대하는 데 있다. 또한 녹색기술 및 국민의 삶의 질 향상과 관련된 분야의 투자를 확대할 계획이다. R&D 분야의 예산은 2013년까지 연평균 10.5%의 높은 증가율로 확대될 계획이며 이는 12개 분야 중 가장 높은 수준이다(<표 V-23> 참조).

〈표 V-23〉 R&D 분야 투자계획

(단위: 억원, %)

	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
R&D 분야	123,437	136,403	149,000	166,167	183,877	10.5
기초·환경·에너지 등	35,376	40,850	46,541	49,965	55,345	11.8
우주항공·생명 등	30,596	31,412	35,078	42,905	50,342	13.3
기계·제조 등	12,554	14,957	16,540	17,458	18,043	9.5
정보·전자 등	19,676	20,838	21,809	23,409	25,012	6.2
인력양성·장비구축 등	25,235	28,346	29,032	32,430	35,135	8.6

자료: 대한민국정부, 2009~2013년 국가재정운용계획, 2009.

나) 성인지적 분석

① 성평등 관련 이슈와 현황

R&D 분야의 성평등 이슈는 R&D 여성인력의 고용 및 성별 임금격차 문

제와 R&D 사업의 성인지적 관점 부재, 그리고 여성 과학교육의 활성화와 관련되어 있다.

미국을 비롯한 주요 선진국의 경우 R&D와 같은 지식기반산업이 발전하고 여성의 학력수준이 높아질수록, 여성의 경제활동참가율은 높아지고 성별 임금격차도 감소하는 것으로 나타난다. 우리나라의 경우에도 R&D 투자와 90년대 여성일자리 증가에 대한 탄력성은 0.09~1 수준으로 전체 일자리에 대한 0.08~0.09 보다 높게 나타나, R&D 투자가 여성 고용 증가에 더 크게 기여하는 것으로 나타난 반면, 성별 임금격차는 오히려 확대되고 있는 것으로 나타났다(김병우(2008)). Cho(2007)는 미국과 달리 한국의 성별 임금격차가 큰 이유로, 여성근로자의 노동시장 경험이 적고 현재 직업의 안정성이 낮으며 교육수준이 낮은 점을 들고 있다. 즉, R&D 투자 확대에 따라 여성노동은 증가하였으나 남성에 비해 주로 비숙련시장에서 발생함으로써 임금격차가 확대되었다고 할 수 있다. 따라서 향후 여성근로자들이 기술진보가 요구하는 인적자본을 축적할 수 있도록 하는 인력정책(HRD)이 필요하다.

한편, 지식기반산업 내부에서도 R&D와 직접 관련을 갖는 과학기술 연구인력 보상체계의 성차별성을 지적한 연구(조혜선(2003))도 있다. 이 연구는 과학기술계에서 활동하는 연구인력에 대한 현황자료를 분석하여 연구업적의 효과가 성에 따라 다르게 반영되는 현실적 문제를 보여주고, 조직 내에서의 대안 마련이 필요함을 주장하였다. 또한 성에 따라 다른 평가 기준을 제시하는 적극적인 정책이 보완될 필요도 있는 반면, 전공분야에 따른 수평적 분리의 현실로 인해 과학기술 전반에 적용되는 채용목표제는 실효성이 없음을 주장하였다. 즉, 과학기술계가 직업에 대한 전반적인 가치 평가와 조직 내 위치와 역할에 있어서 남녀 구분 없이 적절한 노동조건을 제공하는 것이 중요함을 알 수 있다.

두 번째 이슈는 R&D 사업의 성인지적 관점에 관한 문제이다. 박진희(2008)의 연구는 연구개발 사업 평가 시 성인지적 관점의 부재로 인한 문제를 제시하였다. 1999년~2005년까지 “건강 및 보건 증진”이라는 주제 하에 수행한 총 6,291개 연구과제의 과제명들을 목록화한 후, “성특이성의 범주”

와 “성별 데이터의 분리 생성”을 기준으로 한 ‘성인지성’을 포함하는 과제들을 다시 목록화하였다. 그 결과, 366개(5.8%)의 과제가 ‘성인지성’을 가지고 있는 것으로 분석되었다. 이는 2001년도에 유럽연합에서 행한 유럽연합 프로그램에 대한 성인지 평가 지수가 21%에 달한다는 사실을 감안하면 매우 낮은 수준이라고 할 수 있다. 따라서 향후 성인지적인 국가 연구개발 사업이 수행될 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

마지막으로 여성 과학교육의 활성화와 관련된 이슈가 있다. 과학영역에서 나타나는 성차의 원인을 분석하고 여학생들을 위한 과학교육 프로그램 및 방안 사례를 살펴본 후, 여성 과학교육의 활성화 방안에 대해 고찰한 연구(최경희(2003))에 따르면, 여성 과학교육을 활성화시키기 위해서는 기본적으로 학교에서 여학생 친화적인 교육이 실시될 필요가 있으며 교사, 학부모, 학생 모두가 과학영역에서 남녀가 동등하다는 인식변화가 일어날 수 있는 교육이 선행되어야 한다.

② 제3차 여성정책기본계획 사업의 내용 및 예산 증가율

과학기술 분야의 지나친 성비 불균형을 해소하고, 부족한 과학기술 인력의 충원이라는 차원에서 여성 과학기술 인력의 확보를 위한 정책들이 2000년대에 들어와서 활발하게 추진되어 오고 있다. 제3차 여성정책기본계획사업 중 국가재정운용계획의 R&D 분야에 해당되는 사업은 총 14개로 전체의 6%에 불과하나 예산액 비중은 20%로 보건·복지·노동 분야에 이어 두 번째로 비중이 높다.

R&D 분야의 제3차 여성정책기본계획사업은 모두 ‘1. 여성인력 활용’ 정책과제로 분류된다(<표 V-24> 참조). ‘1-4 여성 일자리 확대’에 해당되는 사업이 9개로 가장 많고 예산도 622억 원으로 R&D 분야의 대부분을 차지하고 있으며, 이는 전술한 성평등 이슈 중 첫 번째인 R&D 여성인력의 고용과 연결된다. 구체적인 사업 내용을 살펴보면, 2008년도 사업은 지식경제부의 ‘전략기술개발사업’에, 2009년도 예산은 ‘산업원천기술개발사업’에 해당된다. 그러나 그 사업 및 성과내용을 보면 해당 사업들이 여성일자리만을 목표로 기획된 사업들이 아니고, 여성의 참여율도 저조한 것으로 나타난다.

이와 같은 사업들은 사업의 내용에 여성참여에 대한 가산점을 주거나 성과지표를 ‘여성참여율 00% 이상’과 같은 식으로 설정하고 있기 때문에 제3차 여성정책기본계획사업으로 분류되어 있다(한국여성정책연구원·여성부(2009)). 따라서 이 예산 모두를 여성 일자리 창출을 위한 예산이라고 할 수는 없을 것으로 판단된다.

나머지 사업들은 여학생 공학교육이나 여성과학기술인력을 지원하는 사업이 5개로 예산 비중은 미미한 반면, 모두 여성을 위한 사업으로 분류되어 여성 과학교육의 활성화와 관련된 이슈와 연결된다.

〈표 V-24〉 R&D 분야 사업의 정책과제별 분류

대과제	중과제	소과제	대상사업 수	2009년 예산(억원)
1. 여성인력 활용	1. 여성인력 활용기반 내실화	1-1-1. 청년 여성 층의 진로 지도 지원	3	4
	2 여성의 취업영역 확대와 대표성 제고	1-2-1. 비전통직종에 여성 진출 확대	1	0.1
		1-2-2 문화 및 과학 기술 분야의 여성 전문 인력 육성	1	3
	4 여성 일자리 확대	1-4-1. 성장 동력 분야 여성 일자리 확대 및 제도 개선	9	622

이상에서 설명한 R&D 분야의 제3차 여성정책기본계획 예산사업과 전사업의 예산 증가율을 비교해 보면, <표 V-25>에서와 같이 전사업의 경우 2009년 전년대비 11.4%로 크게 증가하였으나, 여성 관련 예산의 경우 도리어 감소하고 있음을 알 수 있다. 전사업에서 차지하는 예산 비중도 2008년 5.9%에서 5.1%로 감소하였다.

〈표 V-25〉 부문별 예산 증가율

(단위: 억원)

부문	여성정책기본계획 예산사업(A)				전사업(B)			100*A/B	
	08예산	09예산	증가율	소관	08예산	09예산	증가율	08예산	09예산
R&D분야	6,553	6,279	-4.2%	지식경제부 교육과학기술부	110,784	123,437	11.4%	5.9%	5.1%

이상과 같이 R&D 분야의 제3차 여성정책기본계획 대상사업 예산을 살펴본 결과, R&D 여성인력의 고용과 관련된 사업 예산이 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 관련 사업들이 제3차 여성정책기본계획 사업이기는 하나 여성 일자리 창출을 목적으로 하는 사업이 아니기 때문에, 실제로 여성에게 귀착되는 예산은 실제금액의 일부일 것으로 추정된다. 더불어 R&D 분야의 여성 관련 예산은 감소하고 있는 것으로 나타나, 향후 투입예산액이 증가할 것으로 전망되는 R&D 분야의 여성 관련 예산 확보가 필요할 것으로 판단된다.

3) 교육 분야

가) 재정운용계획

2004~2008년간 교육 분야 예산은 정부 총지출 연평균 증가율 7.3%보다 높은 수준인 8.4%의 증가율로 증가하였는데, 이는 고등교육의 글로벌 경쟁력 제고와 초중등 교육의 정상화를 위한 투자를 지속적으로 확대하여 왔기 때문이다. 그러나 사교육비가 여전히 줄어들지 않고 있어 공교육 개선에 대한 요구는 지속되고 있다.

국가재정운용계획에 나타난 이 분야의 정책방향 및 재정투자 중점은 저소득층의 대학교육 기회 확대, 대학 운용체제의 효율화 및 경쟁력 강화를 통한 글로벌 인재양성, 공교육 정상화를 통한 사교육비 절감 지원, 그리고 맞춤형 인력 양성을 위한 평생·직업 교육 체제 강화에 있다. 이에 따라 교육 분야의 예산은 2013년까지 연평균 6.0%의 증가율로 확대될 계획이며 이는 같은 기간 정부 총지출의 연평균 증가율 4.2%보다 높은 수준이다(<표 V-26> 참조).

〈표 V-26〉 교육 분야 투자계획

(단위: 억원, %)

	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
교육 분야	382,448	377,757	406,844	443,142	483,442	6.0
고등교육	46,371	50,702	55,227	58,537	62,081	7.6
초중등교육	329,681	320,541	344,909	377,693	414,229	5.9
평생·직업교육	5,101	5,258	5,411	5,571	5,739	3.0
교육일반	1,295	1,256	1,297	1,341	1,393	1.8

자료: 대한민국정부, 2009~2013년 국가재정운용계획, 2009.

나) 성인지적 분석

① 성평등 관련 이슈와 현황

교육 분야의 성평등 관련 이슈로는, 교육의 양적·질적인 측면에서의 성별 격차, 그리고 교육의 내용과 환경의 성별 차이를 들 수 있다.

먼저 교육의 양적 측면에서의 성별 격차는 시간이 갈수록 줄어들고 있어 학교교육의 외형적 성별 격차는 없는 것으로 나타난다. 그러나 고등학교에서 대학교로의 진학률은 2009년을 제외한 나머지 연도에서 남성이 더 높으며, 대학교에서 대학원 등으로의 진학을 또한 모든 연도에서 남성이 더 높게 나타나, 대학 이상 상위학교 진학률에서는 성별 격차가 존재함을 알 수 있다(<표 V-27> 참조).

〈표 V-27〉 학교급 및 성별 진학률

(단위: %)

연도	초등학교→중학교		중학교→고등학교		고등학교→대학교		대학교→대학원 등	
	여성	남성	여성	남성	여성	남성	여성	남성
1990	99.8	99.8	95.0	96.3	32.4	33.9	6.4	8.8
1995	99.9	99.9	98.4	98.6	49.8	52.9	6.2	9.2
2000	100.0	100.0	99.6	99.5	65.4	70.4	6.9	11.1
2005	100.0	100.0	99.8	99.7	80.8	83.3	7.5	9.0

연도	초등학교→중학교		중학교→고등학교		고등학교→대학교		대학교→대학원 등	
	여성	남성	여성	남성	여성	남성	여성	남성
2006	99.9	99.9	99.8	99.7	81.1	82.9	6.6	8.0
2007	100.0	100.0	99.7	99.6	82.2	83.3	5.6	7.6
2008	99.9	99.9	99.9	99.9	83.5	84.0	5.5	7.3
2009	100.0	100.0	100.0	99.7	82.4	81.6	5.7	7.5

자료: 교육과학기술부·한국교육개발원, 「교육통계연보」.

교육의 내용 측면에서 문제점은 교과목이나 전공 선택, 진로지도에 있어서 성별 차이가 존재한다는 점이다. 고등학교의 문과·이과 비율, 대학의 공대생 성비가 그 대표적인 예이다. 교육 환경의 측면에서는 교장이나 교감 등 학교조직의 리더나 장학관, 연구관 등 교육전문직의 경우 남성 비율이 높은 것으로 나타나, 여전히 성별 차이가 존재함을 알 수 있다(<표 V-28> 참조).

〈표 V-28〉 학교급별 교장, 교감의 여성비율

(단위: 명, %)

연도	학교급	교장			교감		
		전체	여성	여성비율	전체	여성	여성비율
2000	초등학교	5,232	367	7.0	5,468	489	8.9
	중학교	2,357	206	8.7	2,402	213	8.9
	고등학교	1,872	84	4.5	1,909	52	2.7
2005	초등학교	5,614	490	8.7	6,120	892	14.6
	중학교	2,582	255	9.9	2,684	474	17.7
	고등학교	2,017	132	6.5	2,137	100	4.7
2009	초등학교	5,791	747	12.9	6,050	1,374	22.7
	중학교	2,777	463	16.7	2,682	636	23.7
	고등학교	2,129	126	5.9	2,244	135	6.0

자료: 교육과학기술부·한국교육개발원, 「교육통계연보」.

요약하면 교육의 양적인 측면인 진학률에서는 성별 격차가 없지만 질적인 측면, 즉 상위학교 진학률이나 교육의 내용 및 환경 측면에는 여전히 성별 차이가 존재한다. 이와 같은 교육 분야의 성별 격차는 노동시장의 성별 격차로 연결될 수 있다는 점에서 중요한데, 실제로 학교교육과 노동시장과의 연결성을 보여주는 지표인 취업률을 살펴보면 대학졸업자 중 여성의 취업률은 교육대학을 제외하면 남성보다 낮은 것으로 나타난다. 그러므로 학교 성적이 뛰어나도 직장으로의 이동에서 여성들에게 진입장벽이 더 심하게 발생하는 점이나 고학력 여성들의 인력활용이 부진한 점과 연결하여 교육 분야의 성평등 문제를 생각할 필요가 있다.

② 제3차 여성정책기본계획 사업의 내용 및 예산 증가율

교육 분야의 제3차 여성정책기본계획 사업은 총 12개로 전체의 5%에 해당되며, 예산액 비중은 3.7%로 12개 분야 중 세 번째로 비중이 높은 분야이다(<표 V-29> 참조). 세부 분야별로 살펴보면 평생·직업교육에 속하는 “여성교수임용목표제”를 제외한 11개 사업이 모두 초·중·등교육 부문에 포함되어 있다.

〈표 V-29〉 제3차 여성정책기본계획 사업 중 교육 분야 사업 수 및 예산 비중
(단위: 억원)

분야 및 부문	여성정책기본계획 예산사업(A)		전사업(B)	100*A/B
	사업 수	09예산	09예산	09예산
교육 분야	12	1,148	382,448	0.3%
고등교육	-	-	46,371	-
초·중·등교육	11	1,145	329,681	0.3%
평생·직업교육	1	3	5,101	0.1%
교육일반	-	-	1,295	-

정책과제별로 살펴보면 보육예산을 포함하고 있는 ‘1. 여성인력 활용’ 과제의 예산 비중이 가장 높았고, 그 다음으로 높은 예산비중을 차지하는 과

제는 다문화 가정의 자녀지원 사업과 학교폭력 예방 및 피해자 보호사업을 포함하는 ‘2. 여성권익보호’인 것으로 나타났다(<표 V-30> 참조). ‘3. 성평등정책 추진기반 강화’ 과제로 분류되는 사업은 초중등학교의 양성평등교육 지원 사업으로 나타났다.

이상과 같은 사업들은 전술한 성평등 관련 이슈 중 교육의 내용 및 환경의 성별 차이와 관련된 사업들이다. 교육의 양적인 측면에서의 성별 격차가 어느 정도 해소되었다는 점을 감안하면 적절한 예산배분이지만, “여성교수임용목표제”를 제외하고는 교육 분야의 성별 격차가 노동시장의 성별 격차로 연결되는 지점의 문제를 해결하기 위한 사업예산이 없다는 문제가 있다. 또한, ‘1-5-1. 보육 및 교육 서비스 확충’이 교육 분야 여성예산의 99%를 차지하고 있으나, 구체적인 사업을 살펴보면 종일제 유치원을 지원하는 사업으로 교육보다는 보육 분야의 예산이 대부분인 점을 문제로 지적할 수 있다.

<표 V-30> 교육 분야 사업의 정책과제별 분류

대과제	중과제	소과제	대상사업 수	2009년 예산(억원)
1. 여성인력 활용	2. 여성의 취업영역 확대와 대표성 제고	1-2-5. 기타 공공 서비스 분야 여성의 대표성 제고	1	2.8
	5. 여성의 취업활동에 대한 사회적 지지 강화	1-5-1. 보육 및 교육 서비스 확충	3	1,134.0
2. 여성권익보호	4. 각종 폭력의 예방과 피해자 보호	2-4-1. 여성·아동 대상 폭력에 대한 사회적 의식 제고	4	1.8
	5. 성매매 방지 및 피해자 자활지원 내실화	2-5-1. 성매매 예방 교육 및 방지 정책 강화	2	0.6
	6. 이주여성의 정착지원	2-6-1. 다문화가족 사회통합 지원	1	8.0
3. 성평등정책 추진기반 강화	3. 평등문화 확산	3-3-2. 양성 평등 교육 확대	1	0.6

이상에서 설명한 교육 분야의 제3차 여성정책기본계획 예산사업을 전사업의 예산 증가율과 비교해 보면, 전사업보다 빠른 속도로 증가하고 있다.

그러나 증가한 예산의 대부분은 초중등교육 부문의 보육 관련 예산으로, 이를 제외하면 교육 분야의 여성예산은 감소하고 있는 것으로 나타났다(<표 V-31> 참조).

〈표 V-31〉 부문별 예산 증가율

(단위: 억원)

부문	여성정책기본계획 예산사업(A)				전사업(B)			100*A/B	
	08예산	09예산	증가율	소관	08예산	09예산	증가율	08예산	09예산
교육 분야	416	1,148	176.1%		355,551	382,448	7.6%	0.1%	0.3%
고등교육	-	-	-		41,811	46,371	10.9%	-	-
초중등교육	410	1,145	179.5%	교육과학 기술부	307,631	329,681	7.2%	0.1%	0.3%
평생· 직업교육	6	3	-53.3%	교육과학 기술부	4,464	5,101	14.3%	0.1%	0.1%
교육일반	-	-	-		1,645	1,295	-21.3%	-	-

이상과 같이 교육 분야의 제3차 여성정책기본계획 대상사업 예산을 살펴본 결과, 보육 예산이 대부분을 차지하고 있을 뿐만 아니라 증가율도 높은 것으로 나타났다. 따라서 전술한 성평등 이슈와 관련된 여성 관련 예산의 확보가 필요할 것으로 판단된다.

4) 농림 · 수산 · 식품 분야

가) 재정운용계획

2004~2008년간 농림·수산·식품 분야 예산은 연평균 5.5% 증가했는데, 이는 정부 총지출 연평균 증가율 7.3% 보다 낮은 수준이다. 이는 농어가 인구 비중이 감소한 데 기인한다. 그 중에서도 확대된 부문은 시장개방에 대응한 농림수산 부문 R&D 투자이다. 또한 직불금 및 저리의 정책자금 지원 등 농가가 소득·경영 안정을 이루는 데 필요한 예산을 중점 지원하고, 지역개발 및 농촌복지에 대한 지원을 확대하였다.

국가재정운용계획에 나타난 이 분야의 정책방향 및 재정투자 중점은 농식

품산업 육성 및 녹색농어업 투자, 농어가 소득·경영 안정 지원, 시장개방에 대응한 경쟁력 강화, 농어촌 복지 등에 맞추어져 있다. 이에 따라 이 분야의 예산은 2013년까지 연평균 1.2%의 증가율로 확대될 계획이나 이는 같은 기간 정부 총지출의 증가율 4.1% 보다 낮은 수준이다(<표 V-32> 참조).

〈표 V-32〉 농림·수산·식품 분야 투자계획

(단위: 억원, %)

	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
농림·수산·식품 분야	168,513	172,114	174,342	191,728	176,483	1.2
농업·농촌	134,940	136,701	140,232	156,532	140,737	1.1
수산·어촌	13,507	13,805	13,499	14,025	14,074	1.0
임업·산촌	15,348	16,232	15,345	15,715	16,067	1.2
식품업	4,719	5,376	5,266	5,456	5,605	4.4

자료: 대한민국정부, 2009~2013년 국가재정운용계획, 2009.

나) 성인지적 분석

① 성평등 관련 이슈와 현황

농림·수산·식품 분야의 성평등 관련 이슈로는 여성농어업인의 열악한 법적·경제적 지위와 이로 인해 발생하는 복지 수요가 있다.

여성농업인은 농업인력의 절반 이상을 차지하고 있으며, 60세 이상에서 여성 농업경영주 비율은 78.5%를 차지하고 있다. 그러나 여성의 경우 무보수 가족 종사자로 간주되는 경우가 많아서 실질적 경영주로서의 지위가 명확하지 못하고 이로 인해 농림어업 분야의 남녀 임금격차는 48%에 이르며, 전체 후계농업인 중에서 여성농업인은 13.7%에 불과할 뿐 아니라 의사결정 과정에서 여성농업인의 참여도가 낮은 것이 현실이다(박대식(2008)). 뿐만 아니라 농사일을 하는 93%의 여성 중 82% 이상이 ‘법적 농업인 증명이 곤란’하여 「농업농촌기본법」 상의 농업인 지위가 보장되지 못하기 때문에, 여성농업인이 상재해 보상이나 법률분쟁 등 문제에 부딪힐 경우, 전문직업인으로서 노동에 대한 기여분을 보상받기가 어려운 상황이다(이진영·김경미

· 최윤지(2006)).

보다 구체적으로는 김경미 외(2005)의 여성농업인에 대한 조사에 따르면, 여성농업인으로서 겪는 어려움으로 응답한 내용은 ‘지역협의체 참여의 어려움’과 ‘농기계 사용’, ‘영농교육 참여’, ‘무보수 가족종사자로서의 지위에 대한 불만’, ‘소유 재산이 없는 것에 기인하는 대출의 어려움’ 등으로 나타났다.

이와 같은 여성농업인의 열악한 지위는 남성과 다른 다양한 복지 수요의 원인이 된다. 먼저 박재규(2005)의 연구에 따르면 여성농업인의 건강 가운데 특히 관절근육이나 정신적 건강이 상대적으로 심각하고, 여성농업인 응답자의 약 60%정도는 최소 1가지 이상의 질병으로 고생하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 여성농업인의 질병치료와 건강보호를 위한 제도개선과 시설확대가 필요하며, 기존의 건강관리실, 보건소, 그리고 농가도우미제도 등을 농촌현실에 맞도록 적절하게 수정·보완할 필요가 있다.

또한 도시에 비해 국제결혼이 많이 이루어진 농어촌에서 결혼이민자 복지서비스에 대한 욕구가 크게 나타나고 있으며, 결혼이민자의 대부분은 여성이민자이다. 대부분의 결혼이민자들(81.8%)은 취업을 하고 있지 않기 때문에 월평균 소득이 약 169만원인 것으로 나타났고, 이는 2006년 기준 복지패널조사 결과인 농어촌 가구 평균소득인 263만원의 64.2%에 불과한 수준으로, 이들 가구의 경제적 상황이 매우 어려울 것임을 짐작할 수 있다. 결혼이민자 가족은 ‘한국어 교육’, ‘자녀육아 및 교육지도’, ‘부모 상담 및 교육’, ‘일자리 알선’ 등의 복지욕구를 가지고 있는 것으로 나타났다(김태완·우선희(2009)).

이와 같은 여성농업인의 복지욕구를 충족시키기 위한 기관으로 여성농업인 센터가 있다. 여성농업인센터는 여성농업인이 농업노동, 가사노동 및 자녀교육 등 힘든 농촌생활을 지혜롭게 극복할 수 있도록 다양한 프로그램을 운영하고, 삶의 질 향상을 통해 젊고 유능한 여성의 농촌정착을 도우며 농업·농촌의 발전에 기여할 것으로 기대된다. 최윤지 외(2004)의 연구에 따르면 여성농업인센터의 운영으로 인한 국가적인 파급효과는 18개소에 대한 사업비용을 훨씬 초과하는 것으로 나타난 바 있다.

② 제3차 여성정책기본계획 사업의 내용 및 예산 증가율

농림·수산·식품 분야의 제3차 여성정책기본계획 사업은 총 6개로 모두 농업·농촌 부문에 포함되어 있다(<표 V-33> 참조). 정책과제별로 살펴보면 교육 분야에서와 마찬가지로 보육예산과 여성농업인센터 운영비를 포함하고 있는 ‘1. 여성인력 활용’ 과제의 예산이 대부분으로 나타났고, ‘2. 여성권익보호’로 분류되는 사업은 이주여성농업인에 대한 교육사업으로 나타났다(<표 V-34> 참조). 교육 분야에서와 마찬가지로 농림·수산·식품 분야의 성평등 관련 이슈 보다는 보육 분야의 예산이 대부분인 점을 문제로 지적할 수 있다.

〈표 V-33〉 제3차 여성정책기본계획 사업 중 농림·수산·식품 분야 사업 수 및 예산 비중

(단위: 억원)

부문	여성정책기본계획 예산사업(A)		전사업(B)	100*A/B
	사업 수	09예산	09예산	09예산
농림·수산·식품 분야	6	522	168,513	0.3%
농업·농촌	6	522	134,940	0.4%
수산·어촌	-	-	13,507	-
임업·산촌	-	-	15,348	-
식품업	-	-	4,719	-

〈표 V-34〉 농림·수산·식품 분야 사업의 정책과제별 분류

대과제	중과제	소과제	대상사업 수	2009년 예산(억원)
1. 여성인력 활용	2. 여성의 취업영역 확대와 대표성 제고	1-2-3. 여성 경제인 육성	3	51.2
	5. 여성의 취업활동에 대한 사회적 지지 강화	1-5-1. 보육 및 교육 서비스 확충	1	406.5
		1-5-2. 돌봄에 대한 사회 서비스 확충	1	59.9
2. 여성권익보호	6. 이주여성의 정착지원	2-6-1. 다문화가족 사회 통합 지원	1	4.3

농림·수산·식품 분야의 제3차 여성정책기본계획 예산사업과 전사업의 예산 증가율을 비교해 보면, 전사업의 경우는 증가한 반면, 제3차 여성정책기본계획 예산사업은 감소한 것으로 나타났다(<표 V-35> 참조). 이는 특정 사업의 예산이 삭감된 것이 아니라 전체적인 예산이 축소된 결과이다. 전술한 성평등 관련 이슈를 감안하면, 보육뿐만 아니라 보다 다양한 여성농업인의 복지욕구를 충족시킬 수 있는 사업 예산이 필요할 것으로 판단된다.

〈표 V-35〉 부문별 예산 증가율

(단위: 억원)

분야 및 부문	여성정책기본계획 예산사업(A)				전사업(B)			100*A/B	
	08예산	09예산	증가율	소관	08예산	09예산	증가율	08예산	09예산
농림·수산·식품	525	522	-0.7%		159,636	168,513	5.6%	0.3%	0.3%
농업·농촌	525	522	-0.7%	농림수산 식품부	127,449	134,940	5.9%	0.4%	0.4%
수산·어촌	-	-	-		15,107	13,507	-10.6%	-	-
임업·산촌	-	-	-		13,322	15,348	15.2%	-	-
식품업	-	-	-		3,757	4,719	25.6%	-	-

5) 문화 · 체육 · 관광 분야

가) 재정운용계획

2004~2008년간 문화·체육·관광 분야 예산은 정부 총지출 증가율보다 높은 연평균 8.3%의 증가율로 증가하였는데, 이는 문화콘텐츠·관광 산업이 고부가가치 산업으로 그 중요성이 커지고 소득수준이 상승함에 따라 여가문화에 대한 국민 수요가 증가해왔기 때문이다.

국가재정운용계획에 나타난 이 분야의 정책방향 및 재정투자 중점은 문화콘텐츠·관광 산업을 신성장동력으로 육성하고 국민의 문화·스포츠 향유기회를 확대하는 데 있다. 이에 따라 이 분야의 예산은 2013년까지 연평균 3.4%의 증가율로 확대될 계획이나, 이는 같은 기간 정부 총지출 증가율 4.1%보다는 낮은 수준이다(<표 V-36> 참조).

〈표 V-36〉 문화 · 체육 · 관광 분야 투자계획

(단위: 억원, %)

	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
문화 · 체육 · 관광 분야	34,753	37,460	38,424	39,172	39,769	3.4
문화예술	12,908	14,922	14,884	14,932	15,170	4.1
관광	8,948	8,711	8,374	8,736	9,581	1.7
체육	6,175	6,492	7,557	7,623	7,517	5.0
문화재	4,625	5,053	5,147	5,294	5,364	4.2
문화 및 관광일반	2,096	2,282	2,462	2,587	2,137	0.5

자료: 대한민국정부, 2009~2013년 국가재정운용계획, 2009.

나) 성인지적 분석

① 성평등 관련 이슈와 현황

문화 · 체육 · 관광 분야의 성평등 관련 이슈는, 복지적 차원에서 삶의 권리의 하나로서 여성의 문화권을 보장하고, 고부가가치 산업으로 부상하는 문화 · 관광 관련 산업의 여성인력을 육성하는 데 있다.

<표 V-37>에서와 같이 주말이나 휴일에 즐기는 여가활동이 무엇인지 물었을 때 남성과 여성 모두 “TV 시청 및 비디오 시청”이라고 응답한 비율이 가장 높게 나타났다. 그 뒤를 이어 응답률이 높은 활동은 남성의 경우 “휴식”이었으나 여성은 “가사”활동이었다. 가사일은 남녀 차이가 가장 큰 활동으로 가정 내에서의 실질적인 양성평등 의식의 실천이 필요하다(한국여성정책연구원 · 여성부(2009)). 시간압박에 영향을 미치는 관련 요인들에서의 성차에 관한 연구(차승은(2010))에 따르면, 남성의 경우 임금노동시간, 이동시간, 여가시간이 시간압박과 유의미한 관련성을 갖는 반면, 여성에 대한 분석에서는 임금노동시간, 이동시간, 여가시간을 비롯하여 돌봄노동시간, 가사노동시간 그리고 전화통화시간까지도 시간압박과 관련이 있는 것으로 나타났다. 즉, 여성은 임금노동과 관련된 시간 이외에도 자녀와 가사활동, 여가, 통신과 같은 여러 활동영역과도 연계하여 역동적으로 구성되고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 V-37〉 성별 주말이나 휴일의 여가활동(주된 응답)

(단위: %)

구분	2004				2007			
	계	남성	여성	여/남	계	남성	여성	여/남
계(15세 이상 인구)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
TV 시청 및 비디오 시청	26.1	26.5	25.7	0.97	27.7	29.1	26.3	0.90
여행	5.2	7.0	3.4	0.49	5.1	6.4	3.9	0.61
문화예술관람	2.3	1.7	3.0	1.76	2.2	1.6	2.8	1.75
스포츠관람	0.5	0.9	0.2	0.22	0.5	0.8	0.3	0.38
스포츠활동	4.3	7.1	1.7	0.24	4.7	7.8	1.9	0.24
컴퓨터 게임	6.9	9.9	4.0	0.40	6.1	9.4	3.0	0.32
창작적 취미	1.0	1.0	1.1	1.10	1.1	1.0	1.2	1.20
자기계발	1.8	2.0	1.7	0.85	2.9	3.2	2.7	0.84
사교	11.4	11.0	11.9	1.08	9.0	9.0	9.0	1.00
봉사활동	0.9	0.7	1.1	1.57	0.2	0.2	0.3	1.50
종교활동	-	-	-	-	10.2	7.4	12.9	1.74
가족과 함께	9.3	8.7	9.9	1.14	-	-	-	-
가사일	12.1	3.9	19.8	5.08	13.8	4.7	22.5	4.70
휴식	16.1	18.2	14.2	0.78	15.9	19.0	12.9	0.68
기타	2.0	1.5	2.5	1.67	0.5	0.6	0.4	0.67

자료: 통계청(해당년도), 사회조사

신성장동력으로 장려되고 있는 문화산업은 특히 프리랜서 노동의 형태가 압도적인 분야로, 고학력 여성인력들은 대부분 정규직으로 고용되기보다는 임시직, 프리랜서, 계약직, 프로젝트별 고용 등의 형태로 문화산업 분야에 진출하고 있으며, 신종 산업 예비군을 형성하고 있다(김현미(2005)).

그 중 방송산업은 다른 문화산업에 비해 정규직 고용의 비율이 높은 분야이고 여성들이 선호하는 분야이다. 그러나 방송산업은 여성의 정규직 비율이 가장 낮은 문화산업 분야이기도 하다. 한국의 지상파 방송의 정규직에서 여성의 비율은 1992년의 경우 12.3%, 2002년에는 9%로 타 산업에 비해 두드러지게 낮으며, 직위가 올라갈수록 여성의 비율은 급격히 줄어드는데,

2003년 차장 이상 관리직의 경우 KBS는 6.8%, MBC는 7.3%, SBS는 1.4% 정도로 조사되고 있다(손승혜(2003)).

또한 문화산업의 대표적 부문이라고 할 수 있는 애니메이션 산업에 종사하는 여성들의 노동현황을 조사·분석한 연구(양민석(2004))에 따르면, 여성들은 불안정한 프리랜서 지위로 인해 노동자로서의 기본적인 생계와 보험 등이 보장되지 않는 문제가 있으며, 산후휴가나 탁아소와 같은 복지에 대한 욕구를 가지고 있는 것으로 나타났다.

한편, 관광산업의 경우 여성들의 진출이 쉽다고는 하나 기업의 규모가 큰 산업일수록 상위직급으로의 여성 승진자의 비율은 극히 낮아지며(김향아·성혜진(2006)), 대기업의 경우 소규모 기업에서보다 제도적 차별요인이 더 큰 장애요인(오미숙·김정하(2007))으로 인식되었다. 즉, 관광산업에 있어서도 기존의 제조업의 경우와 유사한 경력발전 장애요인이 존재함을 알 수 있다.

② 제3차 여성정책기본계획 사업의 내용 및 예산 증가율

문화·체육·관광 분야의 제3차 여성정책기본계획 사업은 총 16개로 전체의 6.8%에 해당되며 예산액 비중은 0.5%로 12개 분야 중 중간 수준에 해당된다. 부문별로 살펴보면 문화예술 부문이 가장 많고 그 다음이 관광, 체육 순으로 나타난다(<표 V-38> 참조).

〈표 V-38〉 제3차 여성정책기본계획사업의 세부분야별 사업 수 및 예산 비중
(단위: 억원)

분야 및 부문	여성정책기본계획 예산사업(A)		전사업(B)	100*A/B
	사업 수	09예산	09예산	09예산
문화·체육·관광 분야	16	151	34,753	0.4%
문화예술	10	141	12,908	1.1%
관광	5	5	8,948	0.1%
체육	1	4	6,175	0.1%
문화재	-	-	4,625	-
문화 및 관광일반	-	-	2,096	-

정책과제별로 살펴보면 ‘1. 여성인력 활용’의 ‘여성 일자리 확대’가 가장 높게 나타났다(<표 V-39> 참조). 구체적인 사업을 살펴보면, 게임, 방송영상, 문화콘텐츠, 뉴미디어산업 육성 사업으로 구성되어 있어서, 전술한 성평등 이슈 중 문화·관광 관련 산업의 여성인력 육성과 연결된다. 그러나 R&D 분야의 경우와 마찬가지로 그 사업 및 성과내용을 살펴보면, 해당 사업들이 여성 일자리만을 목표로 기획된 사업들이 아니므로, 이 예산 모두를 여성 일자리 창출을 위한 예산이라고 할 수는 없을 것으로 판단된다.

그 다음으로 높은 비중을 차지하는 정책과제는 ‘3. 성평등정책 추진기반 강화’로, 구체적인 사업을 살펴보면 방송영상산업인력양성 사업 중 미디어 양성평등 문화확산을 위한 교육과정을 운영하는 예산임을 알 수 있다. ‘2. 여성권익보호’로 분류되는 사업에서는 여성장애인, 이주민 여성 등을 대상으로 문화체육활동을 지원하고 있는 것으로 나타났다. 즉 복지적 차원에서 여성의 문화권을 보장하기 위한 사업으로 분류된다.

〈표 V-39〉 문화·체육·관광 분야 사업의 정책과제별 분류

대과제	중과제	소과제	대상사업 수	2009년 예산(억원)
1. 여성인력 활용	2. 여성의 취업영역 확대와 대표성 제고	1-2-2. 문화 및 과학 기술 분야의 여성 전문 인력 육성	1	1.3
	4. 여성 일자리 확대	1-4-1. 성장 동력 분야 여성 일자리 확대 및 제도 개선	5	88.2
2. 여성권익보호	3. 여성장애인 권익증진	2-3-1. 여성 장애인의 사회 서비스 접근 강화	1	4.4
	5. 성매매 방지 및 피해자 자활지원 내실화	2-5-1. 성매매 예방 교육 및 방지 정책 강화	3	4.3
		2-5-5. 성매매 지역 및 시설 단속	2	1.0
	6. 이주여성의 정착지원	2-6-1. 다문화가족 사회통합 지원	3	14.1
3. 성평등정책 추진기반 강화	3. 평등문화 확산	3-3-1. 남녀가 함께 하는 평등 문화 조성	1	37.3

문화·체육·관광 분야의 제3차 여성정책기본계획 예산사업을 전사업의 예산 증가율과 비교해 보면 전사업보다 빠르게 성장하고 있음을 알 수 있다(<표 V-40> 참조). 그러나 증가분의 대부분은 문화·관광 산업 지원예산에서 발생하고 있고, 전술한 바와 같이 이 분야의 예산은 여성에 대한 직접적인 지원은 아닌 것으로 나타났다. 따라서 이 분야의 보다 적극적인 고용 개선 조치와 복지적 차원의 문화권 향유와 관련된 예산이 필요하다고 판단된다.

〈표 V-40〉 부문별 예산 증가율

(단위: 억원)

분야 및 부문	여성정책기본계획 예산사업(A)				전사업(B)			100*A/B	
	08예산	09예산	증가율	소관	08예산	09예산	증가율	08예산	09예산
문화·체육·관광	122	151	23.7%		32,580	34,753	6.7%	0.4%	0.4%
문화예술	113	141	25.0%	문화체육관광부	12,588	12,908	2.5%	0.9%	1.1%
관광	4	5	23.3%	문화체육관광부	7,766	8,948	15.2%	0.1%	0.1%
체육	5	4	-7.4%	문화체육관광부	5,304	6,175	16.4%	0.1%	0.1%
문화재	-	-	-		4,347	4,625	6.4%	-	-
문화 및 관광일반	-	-	-		2,575	2,096	-18.6%	-	-

나. 분야간 자원배분계획

전술한 성평등과 자원배분에 관한 문헌연구 결과에 따르면 교육에서의 성차별 완화는 여성노동력 생산성의 향상을 가져와 경제성장에 긍정적으로 작용할 수 있다. 한편 실증적인 문헌들에서는 지식산업에서 성차별이 완화되는 경향이 있다는 결과가 도출되었다. 향후 성장의 원동력이 IT산업과 금융부분 등 지식산업의 성장이라는 점을 감안하면, 국가재정운용에 성인지적 관점을 도입할 때 지식산업 관련 자원배분의 규모를 늘릴 뿐 아니라 이 분야의 교육과 고용에서 성평등이 이루어지도록 하는 자원배분의 노력이 중요하다고 할 수 있다.

또한 분야별 재정투자계획에서 살펴본 바와 같이, 국가재정운용계획 상의 12개 분야별로 여성 관련 예산의 분야별 비중을 살펴본 결과, 보건·복지·노동과 R&D 분야가 전체 여성 관련 예산의 92%(2009년 기준)를 차지하며, 보건·복지·노동 분야의 경우 보육예산이 대부분이기는 하나 다른 분야에 비해 정책대상이 여성인 사업이 많은 것으로 나타났다.

그러므로 여기서는 보건·복지·노동, R&D 그리고 교육 분야를 중심으로, 국가재정운용계획의 12개 분야간 자원배분이 성평등에 미칠 수 있는 영향을 검토한다. 먼저, 2009~2013년 국가재정운용계획에 나타난 재정운용방향을 살펴본다. 그리고 국가재정운용계획의 12개 분야별 여성관련예산의 양적 분포, 즉 분야별 분포를 살펴보고 이 분포가 전사업의 경우와 어떻게 다른지 비교한다.

또한 국가재정운용계획이 장기적인 경제의 효율성 제고를 목표로 하는 계획인 만큼, 여성 관련 예산 집행의 효율성을 살펴보기 위해 재정사업자율평가 결과를 전사업의 경우와 비교한다.

1) 2009~2013년 재정운용방향

2009~2013년 국가재정운용계획은 재정운용의 중점을 경기에 대응한 적극적 재정운용과 재정건전성 조기 회복에 두고 있다. 이를 위한 재정건전화 방안으로 세입기반 확충과 세출구조 조정을 제시하고 있다.

세입기반 확충을 위해서는 비과세, 감면제도를 전면 재검토하고, 과표양성화 수준을 제고하기 위한 대책을 지속적으로 추진할 계획이며, 환경친화적 세제로의 개편을 추진한다. 세출예산의 구조조정을 위해서는 경제위기 극복을 위해 추진했던 한시적·일시적 재정지원 사업을 재검토하고, 재정사업의 전달 및 지원체계를 개선하여 지출효과를 극대화하고, 성과관리를 강화하여 불요불급한 재정지출을 억제할 것을 명시하였다.

이와 같은 재정건전화 방안을 이행한다는 전제 하에 2009~2013년 기간 중 재정운용에 대한 전망을 다음과 같은 목표치로 제시하였다. 예산과 기금을 합친 총수입은 경상성장률보다 다소 낮은 연평균 5.6% 수준으로 증가할 것으로 전망했다. 조세부담률과 국민부담률은 후반부에 상승하여 각각

20.8%와 28.1%에 이를 것으로 전망했다. 반면 총지출은 연평균 4.2% 수준으로 관리할 계획으로 재정수지는 2013~2014년 중에, 사회보장성기금을 포함한 통합재정수지는 2011년에 균형을 달성할 것으로 전망했다.

2009~2013년 재원배분 방향을 살펴보면 크게 네 가지로 정리되는데, 민생안정 및 중산층 기반 확대를 위한 지원 강화, 미래 대비 성장잠재력 확충, 성숙한 시민사회, 안전하고 살기 좋은 사회, 그리고 재정의 지속성 확보이다.

2009~2013년 주요 분야별 재원배분계획을 연도별로 살펴보면 <표 V-41>과 같이 나타났다. 국가재정운용계획의 첫 두해인 2009년과 2010년은 당해년도와 예산년도이고, 이 두 해를 제외한 나머지 3개 연도가 전망년도에 해당된다. 먼저 당해년도(2009년)와 예산년도(2010년)의 재원배분계획을 살펴보면, 2010년도 기준 전년 대비 증가율이 정부 총지출(2.6%)보다 높은 경우는 통일 외교(13.3%), R&D(10.6%), 보건·복지(8.6%), 환경(5.9%), 문화·체육·관광(5.7%), 공공질서·안전(4.9%), 국방(3.9%) 등 7개 분야이며, 낮은 경우는 농림·수산·식품(1.8%), 일반공공행정(1.9%), SOC(0.4%), 교육(-1%), 산업·중소기업·에너지(-11.1%) 등 5개 분야이다.

분야별로 살펴보면, 보건·복지 분야와 R&D 분야의 예산은 2009년 증가율과 비슷한 수준을 유지하면서 통일·외교를 제외하고 가장 높은 증가율을 보였다. 보건·복지 분야의 예산은 최근 꾸준한 증가 추세를 보여 왔고 금융위기 이후인 2009년에 큰 폭으로 증가한 바 있다. 이는 행정부가 민생안정과 일자리 창출을 위해 많은 재원을 투자했기 때문인 것으로 판단된다.

반면, 산업·중소기업·에너지 분야는 2009년에 큰 폭으로 증가한 후 2010년 예산에서 가장 큰 감소폭을 보인 분야로, 이는 주로 경기부양을 위해 지원된 산업금융(2009년 본예산 대비 1.8조원 감소)이 감소되었기 때문이다(국회예산정책처(2009)). 반면 2009년에 가장 높은 증가율을 보인 SOC 분야에 대한 2010년 재원배분은 전년도 수준을 유지함으로써 경기 급락을 방지하고자 한 것으로 보인다³⁰⁾. 산업·중소기업·에너지 분야 이외에 유일하게 예산이 감소한 분야는 교육 분야이다.

30) 실증분석(박승준(2008))에 따르면 산업·중소기업·에너지 및 SOC 분야의 경기부양 효과가 다른 분야들에 비해 높게 나타난다.

2011년 이후 전망년도의 분야별 재원배분계획을 살펴보면, 3년 모두 정부 총지출 증가율보다 높은 분야는 R&D 분야와 보건·복지 분야, 교육 분야로 나타났고, 산업·중소기업·에너지 분야는 2012년 이후 2년 동안 높은 증가율을 보였다. 네 분야를 제외한 나머지 분야는 정부 총지출 증가율보다 낮은 증가율을 보였다. 이와 같은 분야별 예산 증감 추이는 저출산·고령화로 인해 복지 분야 지출이 급격히 증가하는 반면, SOC나 산업·중소기업·에너지 분야 등 경제개발을 위한 재정투·융자 사업들이 주로 포함된 분야의 지출이 감소하고 있음을 보여준다고 할 수 있다. 교육 분야는 2008년 이후 2010년까지 증가율이 지속적으로 하락하였으나, 전망년도에는 연평균 8.5%의 높은 증가율을 보일 것으로 계획되었다. 미래성장동력 개발을 위한 투자라고 할 수 있는 R&D 분야에 대한 예산은 매년 약 10% 정도씩 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 V-41〉 2009~2013년 국가재정운용계획의 주요분야별 재원배분

(단위: 조원, %)

	2009		2010		2011		2012		2013	
	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율
R&D	12.3	11.4	13.6	10.6	14.9	9.6	16.6	11.4	18.4	10.8
산업·중소기업·에너지	16.2	28.6	14.4	-11.1	15.1	4.9	15.9	5.3	17.0	6.9
SOC	24.7	26.3	24.8	0.4	25.3	2.0	25.9	2.4	26.7	3.1
농림·수산·식품	16.9	5.6	17.2	1.8	17.4	1.2	19.2	10.3	17.6	-8.3
보건·복지·노동	74.6	10.3	81	8.6	85.3	5.3	90.7	6.3	96.9	6.8
교육	38.2	7.6	37.8	-1.0	40.7	7.7	44.3	8.8	48.3	9.0
문화·체육·관광	3.5	6.7	3.7	5.7	3.8	2.7	3.9	2.6	4.0	2.6
환경	5.1	14.1	5.4	5.9	5.5	1.9	5.7	3.6	5.8	1.8
국방	28.5	7.0	29.6	3.9	30.9	4.4	32.3	4.5	33.7	4.3
외교·통일	3	5.1	3.4	13.3	3.4	0.0	3.4	0.0	3.4	0.0
공공질서·안전	12.3	5.6	12.9	4.9	13.2	2.3	13.7	3.8	14.0	2.2
일반공공행정	48.6	6.0	49.5	1.9	52.7	6.5	54	2.5	54.8	1.5
총지출	284.5	7.7	291.8	2.6	306.6	5.1	322	5.0	335.3	4.1

자료: 대한민국정부, 2009~2013년 국가재정운용계획, 2009.

대한민국정부, 2008~2012년 국가재정운용계획, 2008.

2) 성인지적 분석

<표 V-42>는 국가재정운용계획의 12개 분야별로 2008~2009년 여성 관련 예산의 분포와 예산 증가율을 전사업의 경우와 비교한 결과이다. 2009~2013년 국가재정운용계획의 계획연도와 다른 2008~2009년 분포를 살펴보는 이유는, 국가재정운용계획이 구체적인 사업을 포함하고 있지 않으므로 계획연도의 여성관련예산의 비중을 알 수 없기 때문이다. 따라서 여성관련 예산사업과 전사업의 2008~2009년의 분야별 예산비중 비교 결과를 계획연도인 2009~2013년에 적용하여 분야간 자원배분계획이 성평등에 미칠 수 있는 영향을 검토하고자 한다.

먼저 보건·복지·노동 분야는 12개 분야 중 여성 관련 예산의 67~72%가 집중되어 있는 분야로, 전사업의 경우도 예산 비중이 가장 높은 분야이다. 2008~2009년 예산 비중 변화를 살펴보면 전사업은 0.2% 증가한 데 반해 여성관련 예산은 10%나 증가하였다. 이에 따라 전사업 중 여성 관련 예산 비중도 4.5%에서 5.7%로 증가하였다. 여성을 직접적인 정책대상으로 하는 예산이 많은 분야라는 점을 감안하면 이와 같은 증가추세는 성평등에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단된다.

R&D 분야는 여성 관련 예산의 20~27%가 분포하여 보건·복지·노동 분야에 이어 두 번째로 예산 비중이 높은 분야이다. 2008~2009년 예산 비중 변화를 살펴보면 전사업은 0.1% 증가한 데 반해 여성 관련 예산은 6.9% 감소하였고, 이에 따라 전사업 중 여성 관련 예산 비중도 11.1%에서 9.6%로 감소하였다. 이 분야에서 교육과 고용에서의 성평등이 이루어지도록 하는 자원배분 노력이 필요하다고 판단된다.

교육 분야는 여성 관련 예산 비중이 보건·복지·노동과 R&D 분야에 이어 세 번째로 높은 분야이다. 전사업의 경우도 13.5%로 비교적 예산 비중이 높은 편에 속한다. 2008~2009년 예산 비중 변화를 살펴보면 전사업은 0.2% 감소한데 반해 여성 관련 예산은 2% 증가하였고, 이에 따라 전사업 중 여성 관련 예산 비중도 4.5%에서 5.7%로 증가하였다. 1절의 이론적 검토에서 언급한 바와 같이 교육이 성평등의 주요부문인 만큼 이와 같은 여성 관련 예산의 증가는 성평등에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단된다.

〈표 V-42〉 제3차 여성정책기본계획 예산사업의 12개 분야별 분포

(단위: %)

부문	제3차 여성정책기본계획 예산사업			전사업			전사업 중 여성정책기본 계획사업 비중	
	08예산 비중	09예산 비중	비중 변화	08예산 비중	09예산 비중	비중 변화	08예산	09예산
R&D	26.9	20.0	-6.9	4.2	4.4	0.1	11.1	9.6
산업·중소기업·에너지	0.2	0.2	0	5.6	5.7	0.1	0.1	0.1
SOC	1.2	1.4	0.2	7.8	8.7	0.9	0.3	0.3
농림·수산·식품	2.0	1.5	-0.5	6.1	6.0	-0.1	0.6	0.5
보건·복지·노동	67.0	72.0	10.0	26.2	26.3	0.2	4.5	5.7
교육	1.7	3.7	2.0	13.7	13.5	-0.2	0.2	0.6
문화·체육·관광	0.5	0.5	0	1.3	1.2	0.0	0.7	0.8
환경	0.0	0.0	0	1.7	1.8	0.1	0.0	0.0
국방	0.1	0.1	0	10.1	9.8	-0.3	0.0	0.0
외교·통일	0.0	0.3	0.3	1.1	1.0	0.0	0.0	0.5
공공질서·안전	0.4	0.4	0	4.5	4.4	-0.1	0.2	0.2
일반공공행정	0.0	0.0	0	17.5	17.2	-0.3	0.0	0.0
총지출	100.0	100.0	-	100.0	100.0	0.0	1.7	2.1

주: 2008년 예산은 추가경정예산 기준이고 2009년 예산은 본예산(국가재정운용계획 상의 예산)임.

보다 장기적인 관점에서 전사업의 분야별 자원배분계획을 살펴보면 <표 V-43>과 같이 나타난다. 이 표는 2004~2008년의 분야별 자원배분상황과 2009~2013년의 분야별 자원배분계획을 연평균 증가율로 비교한 표이다.

보건·복지·노동 분야는 2004~2008년 동안 R&D 분야와 함께 연평균 11.8%로 가장 빠르게 증가해 온 분야이며, 2009~2013년 동안에도 6.8%로 R&D 분야에 이어 두 번째로 빠르게 증가할 것으로 예상되는 분야이다. 여성 관련 예산 비중이 가장 높고 여성에게 직접 지원되는 예산사업이 많다는 점을 고려할 때, 이와 같은 증가 추세는 성평등에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

R&D 분야는 2004~2008년간 뿐만 아니라 2009~2013년 동안에도 연평균 증가율이 가장 높을 것으로 계획된 분야이다. 지식산업에서 성차별이 완화되는 경향이 있다는 문헌연구 결과를 감안하면, R&D 분야에서 여성을 직접적인 정책대상으로 하는 예산 비중이 적다고 하더라도 이 분야 예산의 높은 증가율은 성평등에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단된다.

〈표 V-43〉 2004~2013년 국가재정운용계획의 분야별 연평균 증가율
(단위: %)

	2004~2008년	2009~2013년
R&D	11.8	10.5
산업·중소기업·에너지	5.1	1.3
SOC	3.0	2.0
농림·수산·식품	5.5	1.2
보건·복지·노동	11.8	6.8
교육	8.4	6.0
문화·체육·관광	8.3	3.4
환경	6.2	3.5
국방	8.9	4.4
외교·통일	11.7	3.6
공공질서·안전	6.7	3.3
일반공공행정	4.3	3.0
총지출	7.3	4.1

자료: 대한민국정부, 2009~2013년 국가재정운용계획, 2009.
대한민국정부, 2008~2012년 국가재정운용계획, 2008.

3) 여성관련예산사업의 효율성 분석

여성 관련 예산 집행의 효율성을 살펴보기 위해 2005~2009년 재정사업 자율평가 결과를 전사업의 경우와 비교하였고, 그 결과를 <표 V-44>에 제시하였다. 제3차 여성정책기본계획의 235개 예산사업 중 2005~2009년 재정사업자율평가 대상 사업은 134개로 전체의 약 57%에 해당된다.

〈표 V-44〉 연도별 평가 결과

(단위: 개, %)

		제3차 여성정책기본계획 사업				전사업			
		소계	우수 이상	보통	미흡 이하	소계	우수 이상	보통	미흡 이하
2005	사업수	27	6	19	2	577	124	388	65
	비율	100.0	22.2	70.4	7.4	100.0	21.5	67.2	11.3
2006	사업수	26	10	16	0	585	205	349	31
	비율	100.0	38.5	61.5	0.0	100.0	35.0	59.7	5.3
2007	사업수	37	2	30	5	384	54	226	104
	비율	100.0	5.4	81.1	13.5	100.0	14.1	58.9	27.1
2008	사업수	27	4	23	0	316	19	257	40
	비율	100.0	14.8	85.2	0.0	100.0	6.0	81.3	12.7
2009	사업수	17	0	14	3	490	29	356	105
	비율	100.0	0.0	82.4	17.6	100.0	5.9	72.7	21.4
계	사업수	134	22	102	10	2,352	431	1,576	345
	비율	100.0	16.4	76.1	7.5	100.0	18.3	67.0	14.7

주: 평가결과 등급은 2006년까지 ‘우수’, ‘다소 우수’, ‘보통’, ‘미흡’으로,

2007년부터는 ‘매우 우수’, ‘우수’, ‘보통’, ‘미흡’, ‘매우 미흡’으로 분류된다.

자료: 기획재정부 홈페이지 <http://www.mosf.go.kr/index.jsp>

평가 결과를 비교해 보면, 2005, 2006, 2008년에 여성정책기본계획 사업의 ‘우수 이상’ 사업이, 모든 기간에서 ‘보통’ 사업이 전사업의 경우보다 많은 것으로 나타났다. 반면 ‘미흡’ 사업은 전사업의 경우가 더 많은 것으로 나타나 예산 집행의 효율성 측면에서 여성 관련 예산의 문제는 특별히 없는 것으로 판단된다.

분야별로 평가 결과를 살펴보면 <V-45>, <표 V-46>와 같이 나타났다. 여성정책기본계획 사업 수는 134개로 전 사업 수 2,352개에 비해 매우 작고 분야별 분포도 전사업의 경우와 다르므로, 분야별 평가결과는 여성정책기본계획 사업만을 대상으로 하여 분석하였다. 두 개의 표로 구분한 이유는 평가결과 등급이 2007년부터 4단계에서 5단계로 변경되었기 때문이다. ‘미흡’이 가장 많은 분야는 R&D 분야와 보건·복지·노동 분야로 나타났다.

여성 관련 예산 비중이 높은 분야인 만큼 향후 원인의 파악과 개선방안에 관한 연구가 필요하다고 판단된다.

〈표 V-45〉 분야별 평가 결과(2005~2006년)

(단위: 개(사업수))

분야	소계	우수	다소 우수	보통	미흡
R&D	2	-	-	-	2
산업·중소기업·에너지	-	-	-	-	-
SOC	-	-	-	-	-
농림·수산·식품	2	-	-	2	-
보건·복지·노동	34	-	8	26	-
교육	-	-	-	-	-
문화·체육·관광	4	4	-	-	-
환경	-	-	-	-	-
국방	-	-	-	-	-
외교·통일	2	-	2	-	-
공공질서·안전	9	1	1	7	-
일반공공행정	-	-	-	-	-
계	53	5	11	35	2

자료: 기획재정부 홈페이지 <http://www.mosf.go.kr/index.jsp>

〈표 V-46〉 분야별 평가 결과(2007~2009년)

(단위: 개(사업수))

분야	소계	매우 우수	우수	보통	미흡	매우 미흡
R&D	2	-	-	1	1	-
산업·중소기업·에너지	13	-	-	13	-	-
SOC	2	-	-	2	-	-
농림·수산·식품	3	-	-	3	-	-
보건·복지·노동	35	-	-	28	7	-
교육	1	-	-	1	-	-
문화·체육·관광	10	-	-	10	-	-

분야	소계	매우 우수	우수	보통	미흡	매우 미흡
환경	-	-	-	-	-	-
국방	-	-	-	-	-	-
외교·통일	2	-	-	2	-	-
공공질서·안전	13	4	2	7	-	-
일반공공행정	-	-	-	-	-	-
계	81	-	-	67	8	-

자료: 기획재정부 홈페이지 <http://www.mosf.go.kr/index.jsp>

다. 연구결과 요약 및 개선 방안

이 연구에서는 성인지적 관점을 중장기적 국가재정운용 차원에 도입하기 위해서 문헌연구를 통해 경제활동과 성평등과의 관련성을 밝히고자 하였다. 성평등에 관한 경제적 분석들은 주로 임금, 고용, 출산 등 개별적인 주제들을 다루지만, 여성문제를 중장기적 관점에서 종합적으로 바라보기 위해서는 성차별과 경제성장과의 거시경제적 관점이 필요하다.

성차별과 경제성장에 관한 이론적 및 실증적 연구들을 살펴보면, 성차별의 감소가 성장에 긍정적인 영향을 미친다는 것에 대부분의 연구결과가 일치하고 있다. 신고전학과 경제학에 근거한 이론적 분석은 교육의 평등을 통한 여성인적자본의 향상은 경제적 효율을 높여 성장률을 높이게 된다는 것을 밝히고 있고 경험적 분석들은 성장과 성평등간의 관계를 횡단면 혹은 종단면 분석을 통해 발견하였다. 그러나 신고전학과 분배이론에 근거한 분석은 남녀의 보수 차이를 단지 생산성의 차이로만 설명함으로써 노동시장에 실제로 존재하는 설명되지 않는 임금격차 부분을 간과하고 있으며, 실증적 분석은 성장과 성평등간의 긍정적인 관계를 발견하지만 성평등과 성장과의 인과관계를 밝히지 못하는 한계가 있다. 그러나 성에 대한 몰인지적인 근대경제학의 방법론을 통해 성차별이 성장을 저해할 수 있다는 결론이 도출된 것은 시사적이다.

문헌연구들에 의하면 성차별의 해소는 경제성장과 함께 자생적으로 나타

나는 것이 아니며 제도적 제약이 상당히 크다는 것을 지적하고 있다.³¹⁾ 이론적 분석에서 중요한 변수로 간주되는 여성의 인적자본을 향상시키기 위해서는 교육에서의 평등이라는 정책이 필요하다. 경험적 분석은 성장과 성차별간의 긍정적인 관계를 보여주지만 경제성장과 함께 성평등이 자생적으로 나타나는 것을 밝혀주는 것은 아니다. 따라서 성평등을 통한 성장을 위해서는 정책적이고 제도적인 노력이 필요하다. 문헌연구를 통한 이러한 결론들은 국가재정운용에 있어 성차별의 감소를 위한 자원배분은 경제성장을 높일 수 있음을 말해주는 것이며, 동일한 예산을 집행하였을 때 성인지적인 국가재정의 운용은 지출되는 화폐단위당 효율성을 높여준다는 것을 말한다. 성차별을 축소하기 위한 자원배분은 경제의 효율성 및 국가 경쟁력을 높일 수 있는 주요한 방법이라는 것을 시사하며, 이러한 연구 결과들은 우리나라에서 중장기 경제정책에 성인지적 관점이 필요함을 의미한다.

그러나 구체적인 자원배분의 효과는 분야에 따라 달라질 수 있다. 성차별을 축소하기 위한 자원배분 분야에 대한 기존 연구는 아직 많지 않지만, 지식산업에서 성차별이 완화된다는 몇몇 실증적인 연구결과는 향후 중장기 성장전략에 대한 좀 더 구체적인 시사점을 제공한다. 즉 현대의 성장 원동력이 전통적인 제조업이 아니라 IT산업과 금융부분 등 지식산업의 성장이라는 점을 감안할 때, 이 분야의 성장은 고용에 있어 남녀 성차별을 완화시켜주고, 성차별의 완화는 다시 성장에 긍정적으로 작용하게 되는 선순환 구조를 갖게 된다. 따라서 국가재정운용에 성인지적 관점을 도입할 때 지식산업 관련 자원배분의 규모를 늘릴 뿐 아니라 이 분야의 교육과 고용에서의 성평등이 이루어지도록 한다면, 성인지적 예산집행의 효과가 더 크게 나타날 것으로 기대된다.

이 연구에서는 이와 같은 문제의식을 바탕으로 2009~2013년 국가재정운용계획의 분야별 재정투자계획과 분야별 자원배분계획을 분석하였다.

먼저 국가재정운용계획 12개 분야 중 여성 관련 예산이 포함되어 있는 5

31) Dollar and Gatti(1999)와 Forsythe, Korzeniewicz & Durrant(2000), Chung(2007) 등은 성장이 성차별해소에 긍정적으로 작용하기는 하지만 제도적 제약이 있다는 것을 지적하였다.

개 분야의 재정투자계획을 고찰하였다. 분석 결과, 여성 관련 예산과 전사업 예산의 분야별 이슈는 이질적이며 세부 분야별 분포도 다르게 나타났다. 즉, 여성 관련 예산의 90% 이상은 보건·복지·노동 분야와 R&D 분야에 집중되어 있는 것으로 나타났다.

보건·복지·노동 분야는 여성에게 직접 배분되는 예산이 많은 분야로, 해당 분야의 여성 관련 예산은 주로 가족 분야의 일가족양립 지원과 관련된 사업에 투입되고 있는 것으로 나타났다. 일가족양립 지원에 있어서도 여성에 대한 적극적 고용지원 사업보다는 보육료 지원 사업에 대부분의 예산이 투입되고 있는 것으로 나타났다.

반면, R&D 분야의 여성 관련 예산은 여성인력의 고용과 관련된 사업예산이 대부분이지만 여성 일자리 창출을 목적으로 하는 사업예산은 아닌 것으로 나타났다. 또한, R&D 분야의 향후 투입예산액이 증가할 것으로 전망되는 반면, 여성 관련 예산은 감소하고 있는 것으로 나타났다.

문헌연구에서 R&D 분야와 함께 성평등과 관련이 깊은 부문으로 언급된 교육 분야의 경우, 여성 관련 예산사업의 증가율을 전사업의 경우와 비교해보면 전사업보다 빠른 속도로 증가하고 있음을 알 수 있다. 그러나 증가한 예산의 대부분은 교육 내용과 환경의 성별 차이를 해소하기 위한 예산이라기보다는 초·중·고등학교 부문의 보육 관련 예산으로, 이를 제외하면 교육 분야의 여성예산은 감소하고 있는 것으로 나타났다.

농림·수산·식품 분야의 여성 관련 예산은 교육 분야와 마찬가지로 여성농업인의 다양한 복지욕구에 대응하기 위한 예산이 아닌 보육 분야의 예산이 대부분을 차지하고 있고, 예산액도 감소하고 있는 것으로 나타났다.

마지막으로 문화·체육·관광 분야의 여성 관련 예산사업은 전사업보다 빠른 속도로 증가하였으나 증가분의 대부분은 문화·관광 산업 지원을 위한 예산으로, 여성에 대한 고용개선 조치나 복지적 차원의 문화권 향유와 관련된 예산은 아닌 것으로 나타났다.

위와 같이 분야별 재정투자계획을 고찰한 이후, 문헌연구에서 성평등과 관련이 깊은 분야로 언급된 R&D, 교육 분야와 여성 관련 예산 비중이 가장 높은 보건·복지·노동 분야의 2004~2008년의 분야별 재원배분상황과

2009~2013년의 분야별 재원배분계획을 살펴보았다. 세 분야 모두 향후 빠르게 증가할 것으로 전망되는 분야로 이와 같은 증가 추세는 성평등에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 특히, 지식산업에서 성차별이 완화되는 경향이 있다는 문헌연구 결과를 감안하면, R&D 분야에서 여성을 직접적인 정책대상으로 하는 예산 비중이 적다고 하더라도 이 분야 예산의 높은 증가는 성평등에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

이상과 같은 국가재정운용계획에 대한 분석 결과, 여성 관련 예산의 분야별 이슈는 전사업의 경우와 다르며 분야별 중요도도 이질적이기 때문에, 여성 관련 예산을 통합해서 보여줄 수 있는, 기존의 틀과는 다른 틀이 필요함을 알 수 있다.

그러므로 이 연구에서는 다음과 같이 국가재정운용계획의 개선방안을 제시하고자 한다. 중기재정운용계획을 성인지적으로 분석한 기존 연구(윤영진, 2007)에서는 구체적인 개선방안으로 두 가지 안을 제시하였다. 첫번째는 성인지적 분석이 중요한 분야를 중심으로 성인지적 관점에서 분석하여 이를 반영한 계획을 수립하도록 하는 것이고, 두번째는 별도 분야로서 양성평등(성인지) 분야를 신설하여 작성하는 방안이다. 이 연구에서도 계획의 틀 측면에서는 기존 연구에서와 같은 두 가지 방안을 제시하고자 한다.

먼저 제1안은 국가재정운용계획 각 분야별로 성인지적 관점을 도입하는 방안이다. 이 연구에서는 분석의 편의상 제3차 여성정책기본계획사업을 여성 관련 예산으로 간주하고, 여성 관련 예산이 집중되어 있는 5개 분야의 성평등 이슈를 고찰하고 이에 따라 여성 관련 예산의 내용과 전사업 대비 증가 추이를 분석하였다.

그러나 여성 관련 예산은 제3차 여성정책기본계획사업 뿐만 아니라 각 분야의 성평등 이슈와 여성정책기본계획 이외의 성평등정책 관련 중기계획³²⁾에 따라 다양하게 그 범위를 정의할 수 있을 것이다. 따라서 5개 분야 뿐만 아니라 12개 분야 각각의 성평등 이슈를 고찰하고, 이에 따른 예산 분석 및 계획을 할 필요가 있다. 즉, 각 분야별로 기술하도록 되어 있는 “정책방향 및 재정투자 중점”에 성평등 이슈를 추가함으로써, 이로부터 도출되는

32) 여성인력개발종합계획, 중장기보육계획, 건강가정기본계획 등이 있다.

“중점 사업 및 제도개선 과제” 제안 시 여성 관련 예산 사업이 비중 있게 다루어질 수 있다. 또한 성과지표에 해당하는 “지표로 본 5년 후 미래상”에 성별분리통계를 활용한 지표를 사용함으로써 사업의 성과가 성별에 따라 다르게 나타나는 결과를 발견할 수 있다.

제2안은 현재 국가재정운용계획의 “R&D” 분야와 같이 여성 관련 예산을 하나의 분야로 독립시키는 방안이다. 2009~2013년 국가재정운용계획의 12개 분야 중 “R&D” 분야를 제외한 11개 분야가 프로그램 예산서 상의 “분야”를 기준으로 분류된 반면, “R&D” 분야는 프로그램 예산서 상의 각 분야에 포함된 R&D 지출이 통합되어 독립된 분야로 분류된 결과이다. 따라서 각 분야에 포함되어 있는 여성 관련 예산을 통합하여 그 추이를 살펴보고, 사회적으로 합의된 성평등 이슈의 우선순위에 따라 여성 관련 예산 사업에 대한 재원배분계획을 수립할 수 있다.

여성 관련 예산을 하나의 분야로 독립시키는 제2안은 스웨덴의 「여성과 남성의 경제적 자원 배분」보고서와 유사한 역할을 담당할 수 있다. 이 보고서는 중기재정계획의 일부는 아니지만, 성인지 예산서의 부속자료로서 장기적인 안목에서 성별 거시경제지표 추이를 제시하고 그 현황을 분석하고 있다. 제2안에서도 이와 같이 성인지적 정보, 즉 관리대상으로서의 성별 거시경제지표를 지속적으로 제시하여, 그 추세 및 현황을 분석하고 정책에 반영될 수 있도록 할 필요가 있다.

위와 같이 제시한 두 가지 방안은 각각 장단점을 가진다. 제1안은 각 분야별로 성평등 이슈를 도출함으로써 각 분야별 특성이 반영된 여성 관련 예산의 분석이 가능하다는 장점이 있는 반면, 각 분야별로 성평등 이슈를 도출해야 하기 때문에 주관부처의 이해가 필요하고 여성 관련 예산의 범위 등 작성 기준의 일관성을 갖기 어렵다는 단점을 갖는다. 제2안은 각 분야에 숨어 있는 여성 관련 예산을 통합하여 분석하고 그 추이를 살펴봄으로써 성평등 이슈 안에서의 우선순위나 정부 총지출에서 여성 관련 예산이 차지하는 비중을 한눈에 파악할 수 있다는 장점을 갖지만, 각 분야별로 이질적인 성평등 이슈와 여성 관련 예산 사업들을 통합하는 기준을 만들기가 쉽지 않을 것으로 예상된다.

국가재정운용계획에 성인지적 관점을 도입하는 개선방안을 제안하기 위해서, 위에서 기술한 형식적인 틀 보다는 개선의 필요성에 대한 설득의 전략이 보다 중요하다. 이 연구에서는 국가재정운용계획의 새로운 틀이 필요하다는 근거로 거시경제와 젠더에 관한 문헌연구 결과와 주요 분야별 분석을 통해 성평등 이슈와 여성 관련 예산분포의 이질성을 제시하였고, 여기에 기존 연구와의 차별성을 두고자 하였다. 이와 같은 국가재정운용계획에 대한 성인지적 관점 도입은 성인지 예산제도의 중장기 발전방안으로 기능할 수 있다는 면에서도 가치있는 시도일 것이다.

향후에는 우리나라의 자료를 활용하여 중장기 경제정책에 성인지적 관점이 필요함을 보여줄 수 있는 실증적인 연구결과들이 좀 더 축적되어야 한다. 성장과 성차별의 관계를 우리나라에 적용하여 분석하고 이를 통해 국가재정운용계획의 다양한 분야별로 성인지적 관점을 도입하기 위해서는 우선 각종 성별분리통계의 축적이 필요할 것으로 판단된다.

VI

중장기 재정투자 과제 도출을 위한 사례연구

1. 보건복지 분야	255
2. 교육 분야	313
3. 무급노동 분석	335
4. 분야별 중장기 재정투자 과제	357

본 장에서는 올해 수행한 성인지 예산분석 사례들로부터 중장기 재정 투자가 필요한 영역 및 예산배분과 사업추진의 방향 등에 관한 시사점을 도출하고자 한다. 스웨덴의 경우 중기재정계획은 아니지만 성인지 예산서의 부속자료로 “여성과 남성의 경제적 자원배분” 보고서를 발간하여 장기적 안목에서 경제정책 수립을 위한 기초자료로서 누적된 정보를 제공하고 있다(마경희 외, 2009). 올해도 전년도에 이어 다양한 성인지 예산분석 사례연구를 진행하였는데,³³⁾ 이들 사례연구들로부터 중기적 자원배분을 위한 시사점을 이끌어내고자 한다. 따라서 본고의 분석은 예산사업들이 분야간 어떻게 배분되어야 하는지를 살펴보는 거시적인 연구라기보다는 분야별로 재정투자계획을 수립하는 데 있어서 고려해야 할 성평등 이슈를 비롯한 새로운 아젠다를 제기하는 쪽에 가깝다.³⁴⁾

앞장에서는 성차별을 축소하기 위한 자원배분은 경제의 효율성 및 국가 경쟁력을 높일 수 있는 주요한 방법이라는 것을 밝힘으로써 중장기 경제정책에 성인지 관점이 필요함을 시사하였다. 그러나 구체적인 자원배분의 효과는 분야에 따라 매우 다양하게 펼쳐질 것이므로 실증연구와 사례연구를 통해 중장기 재정투자 방향을 수립하는데 좀 더 구체적인 함의를 제공할 필요가 있다. 요컨대 중기재정운용계획이 성인지적 관점으로 설계되어야 할 필요성을 보다 명확하게 밝히고, 다양한 중기재정투자 과제를 도출함으로써 새로운 중기재정운용틀을 채우도록 거시적인 맥락과 중기적 전망을 갖는 성인지적 예산분석 사례연구가 중요하다.

성인지적 예산분석은 그동안 개별정책과 프로그램에 대한 분석이 주를 이뤄왔고, 거시경제정책에 대한 성인지 분석은 거의 없는 형편이다. 금융 및 재정정책으로 인한 총통화, 총수요, 총공급의 변화는 개인의 경제행위와 선택에 커다란 영향을 미친다. 특히 거시경제적 조정 과정에서 젠더의 역할을 확인하는 연구가 필요하다. 예를 들어 전통적인 역할 수행을 위해 여성

33) 올해 수행한 성인지적 예산분석 사례연구 리스트는 본고의 <표 VI-1>을 참고할 것.

34) 이와 같은 목적 외에도 2008년도 이후 지속적으로 수행한 성인지적 예산분석 사례 분석은 향후 성인지 예산 연구의 기초역량을 강화함과 동시에 공무원 및 일반 국민들의 성인지 예산 제도에 대한 대중적 이해를 확산하고 정책 체감도를 향상시키는 부대효과도 갖는다.

은 유한한 자원인 시간을 노동, 여가, 재생산 활동 간에 배분한다는 사실을 고려한다면 경제정책으로 인해 여성과 남성의 시간 이용은 어떤 영향을 받는가? 총통화 수요가 공급을 초과할 때, 누구의 어떤 소비를 줄일 것인가? 조정과정에서 여성의 무급노동은 어떤 역할을 하는가? 등이다. 아울러 중기 재정계획에 대한 성인지적 분석(예: 저축율과 같은 자원에 대한 통제 또는 자원배분의 성별 차이)도 요구된다. 세입예산에 대한 분석도 저조하다. 그 이유는 세입예산에 대한 정교한 방법론이나 자료의 가용성이 아직도 난제로 남아 있기 때문인데, 대상범위의 포괄성 등을 고려할 때 세입분석의 결과가 가져올 영향은 매우 클 것이다.

올해 연구에서는 이러한 갭을 메우기 위한 목적을 갖고 사례연구의 주제를 발굴하는데 적잖은 노력을 기울였다. 주제 발굴을 위한 원내 연구진 간담회를 개최하고, 또한 문화, 보건복지분야, 거시경제·금융 등 3개 분야로 나눠 외부전문가 회의를 개최했다. 원내 연구진 간담회는 1월 25일에서 2월 15일까지 총 20여명이 참석한 가운데 진행되었으며, 외부 전문가회의는 2월 22~24일간 개최되었고 각 분야 전문가 총 12명이 참가하였다. 이 과정을 거쳐 <표 VI-1>에서 보는 바와 같이 총 10개 연구 주제와 연구담당기관이 선정되었다.

여기서는 본 장의 목적에 맞춰 10개 사례연구 결과로부터 직·간접적인 성별 수혜귀착의 격차 및 내재된 성차별 등이 가져올 수 있는 중장기적인 영향을(예컨대 보건·복지에서의 성차별로 인한 경제성장 잠재력의 저하, 경제사회 불안정 등) 살펴보고, 중기 재정투자 방향에 주는 시사점과 대안을(예산 등 자원 재배분, 사업설계의 변경, 사업간 우선순위 조정, 사업내 집행방식의 변경 등) 도출하고자 한다.

〈표 Ⅶ-1〉 2010년도 수행된 성인지적 예산분석 사례연구

분야	과제명	수행기관
보건 복지	한부모가족지원사업에 대한 성인지 분석	대구가톨릭대학교
	여성의 노후소득 안정화 방안 연구	이화여자대학교
	지방자치단체 보육예산과 지역여성의 경제활동	한국여성정책연구원
	여성의 출산 후 사회 재진출 지원을 위한 세제 개선방안	한국세법학회
	돌봄공유를 위한 공공주택정책 방향 : 보금자리 주택관련 정책을 중심으로	이화여자대학교
	우울증 검진확대 방안 : 성인지적 분석 및 소요예산 중심으로	한국여성정책연구원
교육	이공계 전문기술연수지원사업의 젠더분석	한국여성정책연구원
	지역인재육성사업의 성인지적 평가	한국여성정책연구원
무급 노동	무급돌봄노동 공공화를 위한 재정비용 연구	한국노동연구원
	가족에 의한 노인돌봄서비스 가치 추정	한국여성정책연구원

1. 보건복지 분야

가. 한부모 가족 지원 사업³⁵⁾

1) 사례 선정 사유

한부모가족지원사업은 가구를 대상으로 하는 대표적인 사업으로 복지재정에서 차지하는 의미가 적지 않으나 가구를 대상으로 한다는 이유로 성별 분석이 불필요한 것으로 간주되어 왔다. 그러나 여성한부모가구주와 남성한부모가구주가 처한 사회경제적 현실과 욕구가 다르므로 이러한 젠더관련성을 고찰하여 향후 재정투자 방향의 수립으로 연결짓는 노력이 필요하다.

한부모가족은 사별, 이혼, 배우자로부터의 유기 및 배우자의 노동능력 상실로 인하여 발생한 한부가족이나 한모가족을 지칭하고 있으나 미혼가족, 자녀를 양육하고 있는 외국인여성까지 포함한다. 한부모가족 안에 다양한

35) 이 부분은 전술한 바와 같이 본 연구의 일환으로 수행된 김안나외 「한부모가족지원사업에 대한 성인지 분석」으로부터 재정투자 관련 시사점을 정리한 것임.

형태의 가족이 존재하고 있고 사회·경제적 지원에 대한 욕구는 한부모가족의 형태별, 연령별, 생애주기별로 다양하다. 또한 한부모가족으로 지속되는 기간 및 빈곤발생요인과 빈곤누적기간의 차이, 탈빈곤 요인 및 가능성도 다르다.

통계에 따르면 2005년 전국의 한부모가족은 전체 가구의 8.6%인 137만 가구이고 이중 지원사업의 대상이 되는 저소득한부모가족은 2008년을 기준으로 15만 853가구이다. 또한 여성한부모가족은 11만 8천 가구로 한부모가족지원사업 대상 중 약 80%에 해당된다.

한부모가족의 발생원인을 살펴보면 이혼으로 인해 한부모가 되는 비율이 점차 증가하고 있으며, 여성 한부모가구의 경우 노동시장에서의 경험부족으로 인해 갑자기 빈곤가구로 전락하게 되는 경우가 많아 사회의 체계적인 지원체계가 필요한 실정이다. 특히 여성가구의 경우 남성 한부모가구에 비해 빈곤율이 두 배 정도 높게 나타나 한부모가족 중에서도 여성 한부모가구가 빈곤에 더욱 취약함을 드러내고 있다. 특히 여성 한부모가구의 경우 어려운 노동시장으로의 진입으로 인한 경제적 문제를 비롯해 사회적인 편견, 자녀 양육과 교육의 부담 등 복합적 문제를 동시에 안고 있는 상황이다. 한부모가족지원사업이 저소득 한부모가족에 대한 지원을 통해 자립기반을 마련한다는 목적을 가지고 수행되고 있지만 현재의 한부모가족지원사업은 소득수준에 기초한 선정기준을 바탕으로 수업료, 입학금, 아동양육비 등 한부모가족의 자녀양육과 교육비에 대한 경제적 지원에 그치고 있다.

2) 한부모가족 관련 쟁점 및 (저소득)한부모가족 현황

한부모가족은 그 양상이 다양하여 일반화할 순 없으나, 기존의 연구결과들을 통해 나타난 한부모가족이 겪고 있는 어려움을 살펴보면 전반적으로 경제적 문제, 심리·정서적 문제, 자녀양육과 교육의 문제, 건강 문제, 사회인식의 문제 등으로 정리할 수 있다. 특히 한 쪽 배우자의 부재로 인한 가족생활의 변화, 경제적 빈곤, 가족관계의 해체, 자녀양육 및 가사노동의 어려움, 역할과중으로 인한 만성피로 누적 및 사회적 위축 등의 문제를 수반

하고 있는 것으로 알려져 있다. 이러한 문제들 가운데 한부모가족의 경우 기존의 성별분업과 남성생계자 부양방식, 한부모가정에 대한 부정적 인식 등으로 자녀양육을 포함한 경제적·사회심리적 어려움이 가장 큰 문제이고, 한부가정의 경우 자녀양육과 가사처리 문제가 주요 어려움인 것으로 나타났다. 이렇듯 한부모가족이라 하더라도 가구주의 성별과 가구의 특성에 따라 각기 어렵게 느끼는 문제가 다르다.

<표 VI-2>는 한부모가족지원법과 국민기초생활보장법 및 국가보훈법에 의한 저소득 한부모가족의 현황을 연차별로 살펴본 것이다. <표 VI-3>에서 보여주는 2007년 저소득 한부모가족에 대한 대상별 비율을 살펴보면, 국가보훈대상의 경우 0.05%로 소수에 이르고 있어 저소득 한부모가족의 대부분은 한부모가족지원법과 국민기초생활보장법에 의한 지원대상임을 알 수 있다. 지난 2004년부터 2008년까지 저소득 한부모가족의 변화를 살펴보면 지원대상 저소득 한부모가구는 지속적인 증가추세에 있다. 저소득 한부모가족 중 여성 한부모가족이 전체의 약 80%를 차지하고 있어 대부분의 저소득 한부모가족이 여성 한부모가족임을 알 수 있다.

〈표 VI-2〉 저소득 한부모가족 현황(전체)

(단위: 세대, 명)

연도별	계		모자가족		부자가족		조손가족	
	세대	세대원	세대	세대원	세대	세대원	세대	세대원
2004	109,039	294,648	88,179	238,341	20,860	56,307	-	-
2005	123,666	334,066	99,671	268,975	23,995	65,091	-	-
2006	140,188	374,094	112,347	299,430	27,841	74,664	-	-
2007	147,947	395,335	118,074	315,220	29,873	80,115	-	-
2008	150,853	400,646	118,116	312,718	30,534	82,456	2,203	5,472

전체: 한부모가족지원법대상+국민기초생활보장법대상+국가보훈법대상
 자료: 여성가족부(2010). 『2010년도 한부모가족지원사업 안내』, p.9

〈표 VI-3〉 대상별 저소득 한부모가구 현황(2007)

(단위: %, 가구, 명)

가정현황		계	한부모가족지원법 보호대상			국민기초 수급대상	국가보호 대상
			소계	재가보호	시설보호		
합계	세대	147,947 (100.0)	73,471 (49.66)	72,632	839	74,409 (50.30)	67 (0.05)
	인원	395,335	190,303	188,040	2,263	204,882	150
여성 한부모 가정	세대	118,074 (100.0)	57,924 (49.06)	57,085	839	60,108 (50.91)	42 (0.04)
	인원	315,220	148,919	146,656	2,263	166,202	99
남성 한부모 가정	세대	29,873 (100.0)	15,547 (52.04)	15,547	0	14,301 (47.87)	25 (0.08)
	인원	80,115	41,384	41,384	0	38,680	51

자료 : 보건복지가족부(2009). 『2009년 한부모가족지원사업안내』

3) 한부모가족지원사업의 예산 추이 및 특성

2008년 이후 한부모가족지원 예산은 전반적으로 계속 증가하고 있는 추세이다. <표 VI-4>에서 알 수 있듯이 2008년 한부모가족지원 예산 448억에 비해 2009년에는 577억으로 약 29% 증가했고, 2010년 예산은 661억으로 전년에 비해 약 14% 증가했다. 증가 내역을 살펴보면 2007년 10월 법 개정으로 인해 2008년부터 부모로부터 사실상 부양을 받지 못하는 아동과 그 아동을 양육하는 조부 또는 조모 즉 저소득 조손가구가 대상 가구로 포함되었다는 것과, 가구원수별 소득인정액 기준 또한 국민기초생활보장제도의 기준에 맞춰 매년 인상되고 있고, 대상요건에 있어서도 아동연령 기준이 취학 중인 경우 기존 20세 미만에서 22세 미만으로 완화되어 수급범위가 확장된 것을 들 수 있다. 또한 한부모가족복지시설의 꾸준한 증가도 예산 증가의 원인이다. 그러나 한부모가족복지시설 기능 보강비의 경우, 관련 총 예산은 2008년 34억 원, 2009년 27억 원, 2010년 28억 원으로 오히려 줄었다. 이렇게 시설의 신축이나 증·개축이 미진한 것은 시설 이용이 절실한 저소득 한부모가족의 수요에 미치지 못하는 것이며 특히 남성한부모가족을 위한 시설은 단 1개소로 턱없이 부족한 상황이다.

〈표 Ⅶ-4〉 한부모가족지원사업 예산 추이

(단위: 백만원)

사 업 명	사업량 단 위	2008년도		2009년도		2010년도	
		사업량	예산	사업량	예산	사업량	예산
합 계			46,833		57,729		66,187
○ 한부모가족복지시설 기능보강비		44	3,483	39	2,786	40	2,845
- 신축비	개소	1	165	1	65	1	645
- 증·개축비	개소	7	2,734	3	1,548	3	1,309
- 개·보수비	개소	25	474	17	649	20	640
- 기자재 구입비	개소	11	110	18	524	16	251
○ 한부모가족 자녀양육·교육비 지원		72,345	40,656	90,320	50,656	102,473	55,934
- 고등학생	명	29,542	21,820	42,064	29,482	45,473	30,914
- 아동양육비	명	42,803	18,836	48,256	21,174	57,000	25,020
○ 한부모가족 복지단체 지원	개소		33		30		57
○ 저소득 한부모가족 복지자금(융자)	세대	133	[2,000]	200	[3,000]	250	[4,000]
○ 저소득한부모가족 대출지원			336		459		718
- 저소득한부모가족 보증보험료 지원			171		171		352
- 저소득한부모가족 이차보전			165		288		366
○ 가족역량강화지원			325		798		2,633
- 미혼[모]부지원거점기관운영					160		424
- 청소년한부모가족지원(신규)							121
- 자녀양육비이행지원서비스			325		325		325
- 취약가족 역량강화사업					313		1,098
- 한부모가족복지시설 입소자 상담 및 치료지원(2010신규)							365
- 가족충격완충망 운영지원(2010신규)							300

자료: 한부모가족지원사업안내(2008, 2009, 2010 자료)

한편 한부모가족지원사업 예산에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 항목은 자녀양육 및 교육비지원으로 2008년 총예산의 약 87%, 2009 총예산의 약 88%, 그리고 2010년의 경우 고등학생 지원비와 아동양육비를 합쳐 총

55,934백만원으로 전체 예산의 약 85%를 차지하고 있다. 이는 한부모가족 지원사업의 세부 사업들이 대상자들의 특수한 처지를 고려한 다양한 차원의 프로그램으로 시행되고 있지 못하고 있으며 단기적이고 근시적인 정책 성격을 가지고 있음을 보여주고 있다.

이런 점은 저소득 한부모가족 복지자금 용자 부분에서도 찾아 볼 수 있는데 2008년 20억으로 책정된 용자금이 2009년 30억, 2010년 40억으로 2008년에 비해 100% 늘어났고, 대출지원비도 함께 증가해 2010에는 718백만 원으로 2008년 336백만 원에 비해 두 배 이상 늘어났음을 알 수 있다. 이는 한부모지원사업이 장기적인 안목에서 한부모가족의 역량을 증대시키는 것에 목적을 두기 보다는 단기적인 성격의 지원을 통해 자기 책임에 근거한 자활을 강조하고 있음을 알 수 있는 부분이다.

① 복지급여

한부모가족지원법에서 정하고 있는 복지급여로는 생계비, 아동교육지원비, 직업훈련비 및 훈련기간 중 생계비, 아동양육비 등이 있다. 생계비는 국민기초생활보호 수급자에게 지급되는 것으로 수급자인 한부모가족은 모부자시설 입소지원을 제외하고는 별도의 추가 혜택 없이 국민기초생활보장제도에서 제공하는 지원을 비한부모가족과 동일하게 제공받고 있다. 노인이나 장애인 수급자가 수당을 별도로 지급받는 것과 비교해 볼 때 한부모 수급자에게 추가지원이 이루어지지 않는 점과 국민기초생활보장제도 수급자가 아닌 한부모가족에게는 생계비와 의료비 지원이 거의 없다는 점에서 현실적인 욕구충족에 한계가 많다.

프랑스의 경우 한부모지원 정책은 소득지원에 초점이 맞추어져 있는데 대표적인 것이 가족수당공단을 통해 지급되는 한부모보호급여(API)와 최저생활보장급여(RMI)이다. 영국에서는 한부모가족에게 지원하고 있는 소득보장제도인 소득지원급여(Income Support)를 통해 연 최대 £4,540(약 820만원-2006년 기준)을 아동수당(Child Benefit)과 CTC(Child Tax Credit 아동세액공제)와 더불어 모두 지원 받을 수 있으며 만약 1주당 30시간 이상 근로하고 있다면 영국의 근로장려세제인 WTC(Working Tax Credit)까지 추가로 받을 수 있다.

그러나 한부모가족을 위한 가족급여가 따로 없는 우리나라는 한부모가족이 빈곤에 처할 위험이 더 높다고 할 수 있다. 2009년 한부모가족지원사업 안내에 따르면 실제 2005년 기준 우리나라 한부모가족은 1천 5백만 가구로 이중 0.8%에 해당하는 가구만이 한부모가족 지원대상과 국민기초생활보장제도 수급대상, 국가보훈 대상으로 지원 받고 있다. 특히 남성 가장이 부재한 여성한부모가족의 경우 한부가정과는 달리 경제적인 능력 부족으로 인한 생계의 어려움을 가장 큰 문제로 호소하고 있다.

아동교육지원비와 아동양육비의 경우 2008년 이후 매년 대상자와 총 예산이 소폭 상승하고는 있으나 실제 지원 내용에 있어서는 많이 부족한 상태다. 아동교육지원비는 고등학교 과정에 한해 입학금과 수업료를 지원받게 되고, 아동양육비는 만 12세 미만 자녀에게 1인당 월 5만원을 제공하고 있는데 실제 아동양육에 필요한 자금으로는 부족한 실정이다. 한부모가족의 빈곤율이 낮은 국가들의 공통점은 가족수당과 아동수당 등 보편적 공적 소득보장체계가 잘 발달되어 있다는 점이다. 우리나라의 한부모가족지원사업상 아동양육과 교육에 대한 지원이 12세 이하(2010년 기준)에 해당하는 자녀양육비와, 고등학교 입학금과 수업료만이 지급되는 교육지원비만으로 이루어져 있어 실제 아동양육에 있어 현실적인 지원이 되지 않고 있다. 이와 같이 양육비와 교육비의 문제에 있어서는 우리나라 한부모지원정책은 아동의 양육과 교육에 필요한 실질적인 지원으로는 부족함이 많고 특히 남성한부모가족보다 경제적인 어려움에 놓이기 쉬운 여성한부모가족이 더 취약한 상태이다.

〈표 Ⅶ-5〉 한부모가족을 위한 아동양육비의 국제 비교

국가	급여종류	급여액	수급대상 연령아동
영국	아동급여	주당£18.80(약 34,000원)	16세 이하 아동(취학시 19세)
독일	아동수당	월300유로(약47만원)	출생 후 최대 24개월까지
	아동양육수당	월160유로(약25만원)	19세 미만
스웨덴	아동수당	월SEK1,050(약166,000원)	16세 미만

국가	급여종류	급여액	수급대상 연령아동
일본	아동부양수당	월41,720엔 ~9,850엔 (약59만원 ~ 14만원)	18세 미만(장애아동 20세까지)
	아동수당	월13,000엔(약18만원)	만 16세 미만
한국	아동양육비	월 5만원	만12세 미만

주: 환율기준 1£=1818원, 1유로=1554원, 1SEK=158원, 100엔=1418원
(2010년 5월 26일 기준).

직업훈련비 및 훈련기간 중 생계비의 경우에도 우리나라는 한부모에게 직업능력개발계좌제, 직업훈련 기간 중 가계보조수당을 지원하고는 있으나 실제 액수가 너무 적어 생활 유지가 어렵고 보육시설의 부족으로 아동을 늦게까지 맡길 수 없는 것이 현실이다.

② 복지자금대여

한부모가족지원법 제13조에 따르면 한부모가족의 생활안정과 자립을 촉진하기 위하여 필요한 자금을 대여하도록 되어 있다. 무보증대출의 경우 가구당 1,200만원 이하, 보증대출이나 담보대출의 경우 가구당 2,000만원 이하를 고정금리 연 3.0%로 5년 거치 5년 상환의 조건으로 대출해 주는 제도이다. 복지자금융자액은 2009년도 30억 원에서 2010년 40억 원으로 증가하였는데 이는 2008년 융자액 20억에 비하면 100%가 증가한 금액이다. 복지자금융자액과 더불어 복지자금대여 관련 예산도 꾸준히 증가하고 있는데 2010년 예산에 의하면 전년도보다 약 2억 6천만 원이 증가해 56.4%의 증가율을 보이고 있다. 그러나 대상 선정 요건과 절차(사업계획서 작성, 보증인 요건 등)가 까다로워 제도의 실효성을 제고하기 위해 대상 선정 기준의 완화 등을 고려할 필요가 있다. 일본의 경우 모자가정의 경제적 자립과 생활의욕을 촉진하고 부양아동의 복지를 증진하기 위해 20세 미만의 아동을 부양하고 있는 한모여성에게 모자복지자금을 대여하고 있다. 일본의 한모여성을 위한 복지자금대여는 그 용도가 사업에 한정되어 있지 않고 수학, 기능취득, 취직준비, 생활, 주택, 의료개호, 결혼, 특례 아동부양 등 다양한 중

류로 이용할 수 있다. 이와 함께 자녀가 없거나, 자녀가 20세가 넘고 배우자가 없는 여성가구에게는 미망인복지자금 대여제도를 통해 복지대책의 사각지역이 없도록 정책적으로 배려하고 있다.

③ 주거지원

주거문제는 예산 상 급여항목은 없고 한부모가족지원법 제18조에 의해 ‘주택법’에서 정하는 바에 따라 국민주택을 분양하거나 임대할 때 한부모가족에게 일정비율이 우선 분양될 수 있도록 정해 놓았으나 대기자가 많고 국민기초생활보장 수급자에게 우선권이 있어 이용이 쉽지 않은 상태이다. 영국의 경우 재산, 연령, 가족규모, 장애여부에 따라 차등적으로 주택과 관련된 가산금을 지급하거나(Housing Benefit) 집세감면을 통해 지원하고 있으며, 일본은 공영주택에 관하여 지방자치단체의 판단에 의한 우선 입주의 혜택을 주고 도시가구 임대주택에도 신규 모집 시 만 20세 미만의 자가 있는 모자가정에 대해 당첨 비율을 우대하는 조치를 한다.

한부모가족을 위한 복지시설로는 모자보호시설, 모자자립시설, 부자보호시설, 부자자립시설, 미혼모자시설, 미혼모자공동생활가정, 모자공동생활가정, 부자공동생활가정, 미혼모공동생활가정, 일시보호시설 등 보호시설과 상담 및 조사 등을 위한 여성복지관과 한부모가족복지상담소가 있다.

우리나라 한부모가족지원사업의 주거지원 부분은 위에서 국민주택분양 및 임대와 복지시설 입소를 제외하고는 주거비 지원 등 다른 지원은 없는 상태이다.

④ 가족지원 서비스

한부모가족지원법 제 17조에 의해 한부모가족은 가족지원서비스를 받을 수 있는데 서비스 내용에는 아동양육과 교육관련 서비스, 장애인, 노인, 만성질환자의 부양 서비스, 취사, 청소, 세탁 등 가사서비스, 교육·상담 등 가족 관계 증진 서비스 등이 있다. 그러나 실제로는 이러한 지원이 원활하게 이루어지지 않고 있다. 상기한 한부모가족복지상담소나 여성복지관의 폐지 예에서 보듯이 전달체계가 제대로 마련되지 않고, 서비스 내용 역시

각 가구와 가구주 특성에 맞는 다양한 프로그램이 부족한 상황에서 단편적으로 새로운 프로그램이 추가되고 있다. 2010년 예산에 한부모가족복지시설 입소자 상담 및 치료 지원예산 3억 6천여만원과 가족충격완충망 운영지원 예산 3억원이 배정되어 있다.

가족지원서비스의 경우 대상가구의 특성에 맞게 구성된 서비스가 필요한데 특히 자녀양육 기술이나 가사처리에서 어려움을 겪는 남성한부모가족들을 위한 체계적인 서비스가 요청되나 실제 지원사업 내용에는 이런 요소가 전혀 반영되고 있지 않은 실정이다.

4) 한부모가족지원사업의 효과성 분석

한부모가족지원사업의 실질적 효과성을 분석하기 위하여 동사업의 지원 대상자와 담당 사회복지사, 비교집단으로 국민기초생활보장제도 지원 대상자를 심층면접한 결과는 다음과 같다.

〈표 VI-6〉 한부모가족지원사업의 효과성 분석(심층면접 결과)

☐ 경제적 문제

- 생계비 지원의 부재: 한부모가족의 가장 큰 어려움이 경제적 문제이나 한부모지원사업 내역에 생계비 지원 부분이 없음.
- 창업자금대출: 규정상 요건과 실제 요건의 차이로 인해 선정 시 제한이 많음.
- 아동양육비 및 교육비: 현실성 없는 급여액으로 인해 한부모가족의 부담이 큼.

☐ 자녀양육

- 가사노동문제: 성별분업 관행으로 인한 남성 한부모가구주의 부담 가중. 아동(딸)이 대신하거나 자녀들이 방치되는 경우도 생김. 지역별 부분별로 실시되고 있는 지원들도 가구주 성별이나 가구 특성을 고려하지 않아 문제 발생.
- 자녀 정서지원 문제: 수혜자들이 정서지원서비스 자체를 모르는 경우가 많음. 담당사회복지사도 과중한 업무로 정서적 지원은 소홀함.

□ 가구주의 정서 지원

- 한부모가족에 대한 사회적 편견과 자기 위축, 주변인과의 단절, 경제적 어려움 등의 요인으로 한부모가구주의 심리적, 정서적 어려움 심화.
- 한부모 형성 시기별, 상황별로 특화된 정서적 지원이 필요.

□ 한부모가족 가구에 대한 성별 분석

- 경제적 문제의 경우 여성한부모는 직업능력, 경력부족, 자녀양육의 부담, 노동시장의 성차별적 인식 등으로 인해 노동시장 진입 자체가 어렵고, 기존 취업자도 남성이부장적인 사회인식으로 동일 직종 남성보다 열악한 조건 감수.
- 양육아동의 연령이 낮은 경우 여성한부모의 경제적 취약성이 더 심화.
- 양육 아동 연령과 직업 능력 등을 고려한 생계비 지원이나 보육 지원이 시급.
- 자녀 양육의 문제는 여성한부모의 경우 양육 자체가 문제가 아니라 자녀 양육이 노동시장 진입을 방해하는 요인이 되고 있음.
- 남성한부모는 가정 내 성별분업 관행으로 인해 가사 노동이 부담. 가사 노동의 미숙이나 회피로 자녀에게 가사노동이 전가 되거나 아동이 방치되 기도 함.
- 여성한부모의 경우 본인과 자녀에 대한 심리적 변화나 정서적 문제에 민감하여 이 부분에 다양한 욕구를 가짐.
- 남성한부모의 경우 여성한부모에 비해 정서적 심리적 문제의 중요성과 필요성을 덜 느낌. 남성한부모의 관심을 유발할 수 있는 프로그램 필요.

□ 한부모가구의 생애주기별 분석

- 10대, 20대 한부모가족은 가구주의 학습권 보장과 어린 자녀의 양육지원 문제가 가장 중요한 문제로 나타남. 현재 이를 지원하기 위해 2010년 4월 부터 국가적 차원의 특화된 대책이 실시되고 있고, 시설 입소자의 경우 시설 차원의 지원도 받고 있음.
- 30대 한부모가족은 생계비 문제 중에서도 특히 자녀양육비문제 지원을 필요로 하고 있으며, 취업준비에 따른 탁아시설 등의 보육문제 등이 가장 큰 어려움인 것으로 나타남.
- 40대 한부모가족은 교육비, 특히 사교육비 문제, 현 교육지원 프로그램의

질 문제, 교육선택권의 문제 등과 함께 사춘기 자녀의 심리지원문제가 핵심을 이루고 있음.

- 50대 한부모가족은 자녀와 부(모)의 나이 차로 인해 심리 정서적 교류에 한계가 있고, 고령으로 인해 자녀양육과 교육에 있어 현실의 흐름을 따라가기 어려움. 한부(모)의 건강문제와 더불어 현재의 경제적 어려움이 노후 생활까지 연장될 우려가 있음.

5) 사업 개선과 재정투자의 방향

첫째, 한부모가족주의 성별에 따라 빈곤의 원인과 과정이 달랐으며 탈빈곤 요인과 가능성에 있어서도 차이가 난다는 것이다. 경제적 문제는 남성한부모가족과 여성한부모가족 공히 가장 힘든 부분으로 지목되었으나 남성한부모가족의 경우 한부모가족이 되기 전에 이미 노동시장에 진입한 상태이거나 재취업에 있어 여성보다 훨씬 유리한 입장에 놓여 있었다. 여성한부모가족은 직업능력, 취업경력 부족, 자녀양육의 부담, 노동시장의 성차별적 인식 등의 요인으로 노동시장 진입 자체가 어려웠다. 또한 기존 취업자의 경우도 남성이부장적인 사회인식으로 인해 동일 직종의 남성보다 열악한 조건에 처해질 가능성이 많았다. 그러나 한부모지원사업의 경우 남·여성 가족주의 성별에 따른 빈곤의 원인과 과정에 대한 차이를 무시한 채 중성적인 예산의 집행으로 인해 특히 여성가족주인 경우 심각한 경제적 어려움에 실질적 도움을 주지 못하고 있는 상황이다.

둘째, 남성한부모가족에 비한 여성한부모가족의 경제적 취약성은 나이가 어린 아동을 양육하고 있는 경우 더욱 심화될 소지가 있다. 이는 여성을 아동 양육의 주 책임자로 인식하는 모성에 대한 사회적 인식과 가정 내 양육을 비롯한 돌봄 노동에 소요되는 시간적 제약과 그로 인한 남성에 비해 협소한 직업선택의 폭 등이 그 원인이라 할 수 있다. 부모가족주의 근로능력을 배양하기 위해 지원되는 직업훈련프로그램 참여도 여성한부모가족에 대한 실질적 생계비 지원이나 보육문제가 해결되지 않은 상태로는 그 효과를 보기 어려움을 알 수 있다.

셋째, 자녀양육 문제에 있어 한부모가구주의 성별에 따라 필요한 서비스 욕구가 다르다. 뿌리 깊은 가정 내 성별분업으로 인해 남성한부모가구주가 여성한부모가구주에 비해 가사노동 문제에 더 큰 부담을 느끼고 있었다. 남성한부모가구의 가사노동 미숙함은 해당 한부모가구 자녀에게 전가되기도 하는데 이러한 문제는 남성한부모가족의 건강문제를 유발할 소지도 있어 이에 대한 특화된 지원대책이 필요하다.

마지막으로, 남·여성 한부모가구주의 빈곤의 원인과 욕구의 내용 등이 차별적으로 제시되고 문제의 해결을 위한 예산의 집행 또한 이에 근거해서 집행되어야 된다는 것이다. 따라서 한부모가족지원사업 역시 남·녀 성별에 따라 차별적으로 생성되는 가구의 문제와 해결 방안에 대해 개인적 상황을 고려한 예산 집행이 이루어지도록 정책당국이 책임과 의무를 다해야 할 것이다.

나. 국민연금 임의가입제도의 개선과 여성의 노후 소득 안정화³⁶⁾

1) 노후소득의 성불평등 이슈

고령화가 급격하게 진행되고 있는 우리사회의 현실을 고려할 때 여성의 노후소득 불안정은 국가재정운용에 커다란 부담이 될 전망이다. 국민연금은 노후의 소득보장을 위한 사회보험의 하나로 노후 소득재원의 3층보장체계에서 1층을 담당하고 있는 기본적인 제도이다. 하지만 현재 국민연금제도에는 법적, 제도적으로 가입이 제한되어 있어서 발생하는 연금의 사각지대와 국민연금에 가입되어 있더라도 가입기간을 충족하지 못하여 연금의 수급이 제한되어 발생하는 제도 내부의 사각지대가 존재하고 있다. 예컨대 국민연금의 적용대상자로 임의가입자와 임의계속가입자 유형을 두고 있기는하지만 기본적으로 사업장가입자와 지역가입자 위주로 이루어져 있다.

또한 국민연금제도에서는 남성을 가정의 1차적인 소득제공자(wage earner)로 여성은 남성의 부양가족으로 여기는 관점이 바탕이 되었기 때문에 이러

36) 이 부분은 전술한 바와 같이 본 연구의 일환으로 수행된 주소현외 「여성의 노후소득 안정화 방안 연구」로부터 재정투자 관련 시사점을 정리한 것임.

한 문제점은 정책의 수혜에 있어서 남성과 여성에게 다양한 불평등을 발생시키게 한다. 여성의 경우 자녀의 출산과 양육이라는 사회적 재생산의 역할을 수행하기 때문에 남성과 비교하면 임금노동에 종사하지 않는 경우가 많고 임금노동에 종사하더라도 고용의 단절과 상대적으로 남성보다 낮은 임금으로 인하여 제도의 수혜에 있어서 차별을 받게 된다.

본 연구에서는 가입의 적격성에 초점을 맞추어 임금노동을 하지 않는 전업주부들에게 연금 수급권을 강화시킬 수 있도록 하기 위하여 임의가입을 장려하는 방안을 모색해 보았다. 임의가입 장려 방안 모색을 위하여 전업주부의 임의가입은 어떠한 효과를 거둘 수 있는지, 과연 임의가입이 이익이 되는지 등을 마이크로 시뮬레이션을 통하여 살펴보았으며 임의가입 장려를 위한 정책적인 제안을 도출하고자 하였다.

2) 여성의 국민연금 유형별 가입 현황

1995년 이후 여성가입자수는 증가추세를 보였는데, 2009년의 경우 총 여성가입자 중 사업장가입자는 49.4%였으며, 지역가입자의 소득신고자는 19.4%, 납부예외자는 30.5%를 차지하였다. 여기서 주목해야 할 점은 지역가입자의 납부예외자가 많다는 것인데, 납부예외자는 지역가입의 가입대상자이나 사업 중단, 실직 또는 휴업 등으로 소득이 없어 연금보험료 납부가 곤란한 자를 말하는 것으로 실제 연금의 필요성이 큰 집단이지만 연금 보험료를 납부할 수 없는 상황에 있는 여성을 말한다고 할 수 있다. 남성의 경우 55.3%가 사업장가입자이며, 지역가입자 중 납부예외자는 25.0%로 나타났다.

여성 임의가입자는 2009년을 기준으로 총 27,253명으로 총 국민연금 가입자의 약 0.4%에 지나지 않는다. 최근 국민연금에서는 내 연금 갖기 캠페인을 벌여 임의가입을 확산시키려고 노력하고 있으며 그 일환으로 가입에 적합한 중위수 소득월액을 사업장가입자와 지역가입자의 중위수 소득월액 이상에서 지역가입자의 중위수 소득월액 이상으로 조정하였다. 국민연금공단의 홈페이지 자료에 의하면 2010년 5월 현재 임의가입자는 44,252명으로 집계되었다. 이 수치는 18세 이상 60세 미만의 전체 여성 16,001,640명의 약 0.28%에 달한다.

〈표 Ⅵ-7〉 여성 가입자 유형별 국민연금 가입비중

(단위: 명, %)

년도	총 가입자	사업장 가입자	지역가입자		임의 가입자	임의 계속가입자
			소득신고자	납부예외자		
1995	1,957,636 (100)	1,514,854 (77.4)	360,239 (18.4)	65,94089 (3.4)	14,156 (0.7)	2,439 (0.1)
2000	4,877,186 (100)	1,594,620 (32.7)	1,604,662 (32.9)	1,613,231 (33.1)	29,827 (0.6)	34,846 (0.7)
2005	6,062,710 (100)	2,626,887 (43.3)	1,517,713 (25.0)	1,883,307 (31.8)	20,222 (0.3)	14,581 (0.2)
2006	6,446,535 (100)	2,912,083 (45.2)	1,450,883 (22.5)	2,048,755 (31.8)	20,379 (0.3)	14,435 (0.2)
2007	6,804,559 (100)	3,167,413 (46.5)	1,430,878 (21.0)	2,167,192 (31.8)	20,331 (0.3)	18,745 (0.3)
2008	6,966,377 (100)	3,336,899 (47.9)	1,399,816 (20.1)	2,185,721 (31.4)	20,489 (0.3)	23,452 (0.3)
2009	7,214,078 (100)	3,562,282 (49.4)	1,397,225 (19.4)	2,199,117 (30.5)	27,253 (0.3)	28,201 (0.4)

자료: 국민연금공단 (2010). 국민연금 통계연보

3) 전업주부의 연금수급액 시뮬레이션

소득활동을 하지 않는 전업주부는 국민연금의 적용제외자에 해당된다. 우해봉(2010)은 국민연금공단의 데이터베이스를 이용하여 적용제외자 유형을 분석하였는데 2009년 4월 기준으로 전체 13,319,715명의 적용제외자 중에서 무소득배우자는 전체의 41.55%인 5,534,216명이라고 보고하였다. 이 중 87.9%가 여성 무소득배우자로 나타났으며, 여성 무소득배우자는 전체 적용제외자의 36.5%를 차지함으로써 단일집단으로는 가장 큰 비중을 차지한다.

이처럼 전업주부는 연금의 사각지대에 놓이게 되는 가장 큰 집단 중 하나이다. 국민연금제도에서는 이러한 문제를 해결하기 위하여 임의가입자 유형을 두고 있는데 임의가입자인 경우 특별한 경우를 제외하고 국민연금 보험료의 기준이 중위수기준소득월액 (2009년 4월 기준으로 138만원) 이상

으로 책정되어 있었으며 이 후 남편의 연금과 중복급여 조정이 발생하기 때문에 가입률이 높지 않은 것으로 평가되어 오고 있다.

〈표 VI-8〉 국민연금 적용제외자 유형에 따른 분포

국민연금 적용제외자 유형	인원(명)	백분율(%)
18세 이상 27세 미만자	3,343,861	25.10
특수지역연금 가입자	1,449,651	10.88
특수지역연금 수급자	109,536	0.82
국민기초생활수급자	755,165	5.67
국민연금 수급자	79,308	0.60
무소득 배우자	5,534,216	41.55
(국민연금 사업장가입자의 무소득 배우자)	(2,454,797)	(44.36)
(국민연금 지역가입자의 무소득 배우자)	(2,263,779)	(40.36)
(국민연금 수급자의 무소득 배우자)	(354,500)	(6.41)
(특수지역연금 가입자의 무소득 배우자)	(363,226)	(6.56)
(특수지역연금 수급자의 무소득 배우자)	(97,914)	(1.77)
기타 (국제이주자, 행방불명된 자 등)	2,047,998	15.38
합계	13,319,735	100.00

자료: 우해봉 (2010), p.316, 국민연금공단의 DB를 이용한 계산

전업주부의 국민연금 수급액이 임의가입 여부에 따라 어느 정도가 될 것 인지를 추정하기 위해서 마이크로시뮬레이션 모델링을 사용하였다. 이것은 남편의 국민연금 가입기간 및 급여 발생 연도, 가입기간 동안의 남편의 평균소득월액, 전업주부의 임의가입 여부 및 임의가입 기간, 남편과 아내의 평균수명 등에 대해 대표가 될 수 있는 사례를 가정하여 분석·비교해 보는 것이다.³⁷⁾

먼저 남편이 혼자 국민연금에 가입한 경우 남편 사망이후의 유족연금을 각 사례별로 계산해 보면 남편의 가입기간에 따라 노령연금의 40~60%의

37) 가정에 대한 자세한 내용은 주소현 외(2010)를 참고할 것.

유족연금을 수령하게 된다. 이 때 10년 이상 가입한 경우 유족연금은 노령 연금의 50%이며 20년 이상 가입한 경우는 60%가 된다. 본 분석에 의하면 남편보다 오래 사는 전업주부들의 경우 유족연금은 은퇴이전 남편의 표준 소득월액의 5%에서 24% 수준에 그치는 것으로 나타난다.

주부가 국민연금에 추가적으로 임의가입한 경우 소득대체율은 사례에 따라 최저 36%에서 최고 138%의 증가율을 보였다. 전업주부의 국민연금 가입으로 인한 소득대체율 증가는 남편의 급여수준이 낮을수록 컸으며 남편의 급여수준이 낮은 경우에 부인이 임의가입으로 인한 소득대체율 증가율이 크게 나타났다. 또한 임의가입으로 인한 소득대체율 증가의 효과를 충분히 누리기 위해서는 연금가입이 길어야 한다는 것을 보여준다. 연금의 가입 기간이 20년인 경우 주부의 임의가입으로 인한 소득대체율 증가가 확연하게 커진다. 특히 남편의 소득수준이 낮은 경우에 전업주부가 가입자 중위수 기준소득월액의 절반에 해당하는 소득으로 임의가입하더라도 20년후 소득대체율이 남편의 기준소득월액의 58%에 달하는 것은 저소득 가구의 노후 준비에 시사하는 바가 크다.

〈표 Ⅶ-9〉 남편 단독가입과 남편·부인 가입 경우의 국민연금 소득대체율

가입기간	남편 급여수준	부인 가입수준	남편 소득대체율	남편+ 부인 소득대체율	소득대체율의 증가율
10년	50%	50%	0.19	0.32	68%
		100%		0.36	89%
		200%		0.45	137%
	100%	50%	0.13	0.20	54%
		100%		0.22	69%
		200%		0.26	100%
	200%	50%	0.11	0.15	36%
		100%		0.17	55%
		200%		0.20	82%

가입기간	남편 급여수준	부인 가입수준	남편 소득대체율	남편+ 부인 소득대체율	소득대체율의 증가율
20년	50%	50%	0.34	0.58	71%
		100%		0.66	94%
		200%		0.81	138%
	100%	50%	0.23	0.36	57%
		100%		0.39	70%
		200%		0.47	104%
	200%	50%	0.20	0.28	40%
		100%		0.30	50%
		200%		0.35	75%

현행 국민연금법은 국민연금에 의한 중복급여를 조정하고 있다. 전업주부가 임의가입하여 남편과 부인이 모두 국민연금에 가입한 경우, 연금수령연령에 도달한 이후에 자신의 노령연금을 수령하다가 부부 중 한 명이 사망한 경우에는 자신의 노령연금과 사망한 배우자의 유족연금 중에서 한 가지를 선택하여야 한다. 이때 선택한 연금이 유족연금이 아닌 경우에는 선택한 연금과 유족연금의 20%를 수령하도록 되어 있다. <표 VI-10>은 앞의 사례에서 남편이 먼저 사망한 것을 가정했을 때 유리한 연금 조합 및 연금 수령액, 소득대체율을 계산한 표이다. 한 경우를 제외하고는 모든 경우에 본인의 연금을 선택하고 유족연금의 20%를 수령하는 것이 유족연금을 수령하는 경우보다 유리함을 알 수 있다. 본인의 노령연금을 포기하고 유족연금을 수령하는 것이 유리한 경우는 B2-3-1로 남편의 소득이 높고 전업주부의 연금가입액이 낮으며 20년을 가입한 경우이다.

〈표 Ⅵ-10〉 각 사례별 남편 사망이후 연금 수령액

(단위: 원/월)

사례	본인연금수령액	유족연금수령액	유리한 선택	소득대체율
B1-1-1	176,817	107,242	198,265	0.16
B1-1-2	226,799	107,242	248,247	0.21
B1-1-3	326,763	107,242	348,211	0.29
B1-2-1	176,817	151,067	207,030	0.09
B1-2-2	226,799	151,067	257,012	0.11
B1-2-3	326,763	151,067	356,976	0.15
B1-3-1	176,817	196,703	216,157	0.06
B1-3-2	226,799	196,703	266,139	0.07
B1-3-3	326,763	196,703	366,103	0.10
B2-1-1	319,461	232,509	365,962	0.30
B2-1-2	409,764	232,509	456,266	0.38
B2-1-3	590,372	232,509	636,874	0.53
B2-2-1	319,461	327,525	384,965	0.16
B2-2-2	409,764	327,525	475,269	0.20
B2-2-3	590,372	327,525	655,877	0.27
B2-3-1	319,461	426,466	426,466	0.12
B2-3-2	409,764	426,466	495,057	0.13
B2-3-3	590,372	426,466	675,665	0.18

4) 전업주부의 임의가입이 주는 이익의 크기

남편의 사망이후에 발생하는 손실이 있음에도 불구하고 전업주부의 임의가입이 이익이 될 수 있는가를 파악하기 위하여 추가적인 계산을 시도하였다. 임의가입자가 가입기간동안 납부하게 되는 국민연금보험료의 가치와 일생동안 수령하게 되는 노령연금급여의 가치, 남편 사망이후에 중복급여의 조정으로 인해서 발생하는 손해액의 가치를 계산하여 비교하였다. 모든 가치는 노령연금을 수령하는 시점을 기준으로 하여 계산하였다.

그 결과, 전업주부의 임의가입은 중복급여 조정으로 손해액이 발생하더라

도 국민연금의 특성상 평균수명이 긴 여성에게는 이익이 될 수 있는 것으로 나타났다. 특히, 사회보험의 성격을 가지고 있는 국민연금의 특성상 소득수준이 낮은 경우에 이익의 크기가 상대적으로 크다는 것을 확인할 수 있다. 또한 임의가입이 중위수기준소득월액의 50% 수준으로 납부하더라도 국민연금의 효과를 크게 볼 수 있다는 것을 보여준다.

5) 전업주부의 노후소득 안정화를 위한 임의가입 장려 방안

전업주부의 경우 국민연금의 사각지대에 놓이게 될 가능성이 가장 많은 집단으로 적극적인 은퇴준비를 위한 대책이 마련되지 않으면 노후부양에 대한 사회적 비용이 클 것으로 예상된다. 이에 대한 대책의 하나로 현재 국민연금에서는 임의가입제도를 두어서 적용제외자들에게도 국민연금을 가입할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 하지만 임의가입제도에 대한 전반적인 이해부족 및 중복급여 조정으로 인한 손해 가능성으로 인하여 현재 국민연금에 임의가입한 가입자는 극히 적은 수에 불과하다.

본고의 분석결과, 일반적으로 남편보다 평균수명이 길어서 오래 살게 되는 전업주부가 임의가입을 하게 되면 순연금의 효과가 발생하는 것으로 나타났다. 하지만 연금의 효과는 소득수준별로 가입기간별로 상이하게 나타났다. 따라서 소득수준이 낮은 집단의 경우 전업주부의 임의가입을 장려하는 방안을 모색하는 것과 가입기간을 충분하게 유지하도록 하는 방안을 모색하는 것이 필요하다.

본 연구에서 제안하는 기준가입소득월액 완화와 저소득층 보험료 일부 보조 등의 지원은 재정조달 등의 문제로 인하여 비용으로 인식될 수 있다. 하지만 국민연금 제도가 성별 차이를 고려하지 않고 일반적으로 여성을 남성의 부양가족으로 인식하는 틀에서 설계되었으며, 전업주부가 담당하는 사회적 역할이나 출산 및 양육을 비롯한 무급 돌봄 노동의 가치를 고려하지 않았던 점을 생각해 볼 필요가 있다. 특히, 고령화가 급속하게 진행되고 있는 우리사회에서 연금의 사각지대에 놓여있는 여성의 장수위험을 고려한다면 연금제도의 개선이 불가피할 것으로 보인다. 전업주부의 임의가입을 장려하는 것은 전반적으로 연금의 수급권을 확대하여 국민연금 가입률을

제고하고, 노후 부양비를 시간적으로 분배할 수 있다는 점에서 비용보다는 편익이 앞서는 정책이 될 것이다.

가입 가능한 소득월액의 완화

국민연금제도는 임의가입자가 기준년도의 중위수평균소득월액 이상으로 가입하는 것을 원칙으로 하고 있다. 2010년 6월 30일까지 적용된 중위수평균소득월액은 1,380,000원이며 이에 따른 국민연금보험료는 124,200원에 이른다. 최근에는 이것을 완화하기 위하여 중위수 평균소득월액의 산정에 지역가입자의 중위수평균소득월액 이상으로 가입하는 것을 허용하였다. 2010년 7월 1일 이후 적용되는 지역가입자 중위수평균소득월액은 990,000원으로 책정되어 있지만 이 경우의 보험료도 89,100원이 된다. 본고의 결과는 임의가입자가 가입자전체의 중위수평균소득월액(138만원)의 50%에 해당하는 소득월액인 690,000원으로 국민연금에 가입(이 경우 국민연금 보험료는 62,100원임)하더라도 그 효과가 크게 나타날 수 있다는 것을 보여주었다. 따라서 전업주부의 임의가입을 장려하는 차원에서 가입자가 가입 가능한 소득월액을 완화하는 것이 도움이 될 수 있다. 특히, 저소득층의 노후소득 안정을 위해 가계소득이 평균 이하인 집단에 대하여 임의가입 소득수준을 현재 적용되는 중위수평균소득월액 이하로 완화하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

전업주부의 보험료 부분 보조

현재 국민연금제도는 농·어업인에 대하여 보험료를 국고에서 보조해주는 제도를 시행중이다. 소득월액이 790,000원 이하인 경우 보험료의 50%를 국고에서 지원받고 기준소득월액이 791,000원 이상인 경우에는 정액으로 35,550원을 지원받도록 되어 있다. 임의가입을 장려하고 가입기간을 충분히 유지하도록 도와주기 위하여 이러한 제도를 전업주부에게 확대하는 방안을 제안한다. 소득수준에 따라 차등을 두어 지원하거나 일정소득 이하의 집단에 한해서 보험료의 일부를 지원해 주는 방안을 도입하는 것은 국민연금에

가지고 있는 효과를 고려할 때 연금의 사각지대에 놓이게 되는 전업주부의 노후소득 안정에 많은 도움이 될 것으로 보인다.

다. 지방자치단체 보육예산과 지역여성의 경제활동³⁸⁾

1) 보육예산 분석의 의의

보육정책이 지향하는 성과목표 중에는 여성의 경제활동 지원이라는 목표도 포함되어 있다. 보건복지부의 저출산고령사회기본계획(“새로맞이 플랜 2010”)은 저출산의 요인으로 젊은 여성의 활발한 사회진출과 경제활동 참가를 꼽으면서 “여성의 자아실현과 양육이 병행될 수 있도록” 지원하는 정책을 적극 추진할 것을 천명하고 있다. 나아가 보육정책의 본질을 “출산·육아기에 있는 기혼여성의 노동시장 단절을 극복하고, 기혼여성의 노동시장 진입을 촉진시키는 수단, 곧 여성인력 활용 및 고용평등을 위한 제도”라고 규정하여(유보경 2004) 여성의 일할 권리를 신장하기 위한 수단으로서 보육정책을 파악하는 주장도 적잖다.

보육관련 정책의 효과 중에서 아동의 권리 증진에 대한 효과는 그동안 비교적 많이 수행되었으나, 보육관련 예산활동이 여성의 경제활동 참가를 얼마나 촉진시켰는가에 대한 분석은 일천한 편이다. 이에 보육정책 예산이 여성의 경제활동 참가 촉진이라는 정책목표 달성에 얼마나 기여하고 있는지를 실증분석하고자 한다. 이 연구는 특별히 지방정부의 보육 예산 지출에 관심을 갖는데 그 이유는 다음과 같다. 보육서비스는 중앙으로부터의 정책과 예산에 지역의 자체 정책과 예산이 더해져 지방정부에 의해서 패키지로 최종 수요자에게 전달된다. 따라서 보육예산의 효과를 가장 잘 포착할 수 있는 분석단위는 곧 지역이라 할 수 있다. 나아가 지역 노동시장과 관련해서는 중앙정부 주도의 정책보다는 지방정부의 지역 실정에 맞는 정책 추진이 더욱 효과적일 수 있다는 것을 많은 선행연구들이 지적하고 있다.

한편 본 연구에서는 계량적인 분석에 앞서서 16개 시도별 보육예산 및

38) 이 부분은 전술한 바와 같이 본 연구의 일환으로 수행된 이택면 「지방자치단체 보육예산과 지역 여성경제활동」으로부터 재정투자 관련 시사점을 정리한 것임.

보육료지원예산의 총량과 영유아 1인당 예산의 약 5년간의 추이를 보여주고 있는데 전체 보육관련 예산과 보육료지원예산의 총량변화만을 제시하면 다음과 같다.

〈표 Ⅵ-11〉 16개 시도별 총보육 및 보육료지원 예산(2005년 가격기준)

지역	총보육예산					보육료지원예산				
	예산(백만원)			총세출예산 대비(%)		예산(백만원)			총세출예산 대비(%)	
	2005	2009	증가율	2005	2009	2005	2009	증가율	2005	2009
서울	207358	352001	0.70	1.31	1.74	91200	210249	1.31	43.98	59.73
부산	111809	160341	0.43	2.17	2.41	63034	121435	0.93	56.38	75.74
대구	42177	161818	2.84	1.23	3.64	32699	110034	2.37	77.53	68.00
인천	36817	118505	2.22	0.87	1.96	19668	91096	3.63	53.42	76.87
광주	29464	98316	2.34	1.45	3.94	15001	79531	4.30	50.91	80.89
대전	21571	80309	2.72	1.08	3.37	4895	60572	11.37	22.69	75.42
울산	38573	53291	0.38	2.44	2.02	16994	38866	1.29	44.06	72.93
경기	175761	477889	1.72	1.03	2.01	46345	253707	4.47	26.37	53.09
강원	34006	82365	1.42	0.7	1.39	6750	58180	7.62	19.85	70.64
충북	41837	98643	1.36	1.19	2.19	24500	72263	1.95	58.56	73.26
충남	66533	108079	0.62	1.2	1.58	25348	74775	1.95	38.10	69.19
전북	61030	155537	1.55	1.29	2.44	37979	116804	2.08	62.23	75.10
전남	51609	149853	1.90	0.78	1.82	14125	107018	6.58	27.37	71.42
경북	42257	127613	2.02	0.64	1.42	13881	100399	6.23	32.85	78.67
경남	79189	183753	1.32	1.09	1.82	30463	141855	3.66	38.47	77.20
제주	36335	91753	1.53	1.99	3.93	15582	56966	2.66	42.88	62.09

위와 같은 추이분석을 통해, 2005년에서 2009년에 이르는 기간 동안 16 시도의 보육관련 예산이 크게 증가하였고, 그 증가는 다른 세출예산의 증가나 보육서비스 대상 아동의 증가보다 더 빠르게 이루어졌으며, 그 증가세를 보육료 지원예산이 이끌었음을 확인하였다. 이와 같은 보육예산의 양적 팽

창이 과연 보육정책의 주요 목표 중 하나인 여성의 경제활동 촉진에 얼마나 기여했는가를 보는 것이 본연구의 목적이라 할 수 있겠다.

2) 지역별 보육예산 지출이 지역 여성경제활동에 미치는 효과

추정을 위해 16개 시도의 연간 보육예산과 연간 여성경제활동 수준 및 여타 시도 수준의 통제변수들로 패널자료를 구성하였다.³⁹⁾ 지역의 여성 경제활동수준이라는 종속변수에는 지역의 고유한 관측불가능한 특성들이 영향을 미칠 수밖에 없을 것이며, 따라서 보육예산이 여성 경제활동수준에 미치는 영향을 정확하게 추정하기 위해서는 이러한 관측불가능한 이질성을 통제하지 않으면 안된다. 또한 시간 흐름에 따른 지역내(within-group) 분산 뿐 아니라 한 시점에서의 지역간(between-group) 분산까지도 함께 고려되어야 한다. 따라서 패널 데이터를 이용한 고정효과모형이나 확률효과 모형이 가장 적합한 분석방법이라고 할 수 있다(Wooldridge, 2002; Greene, 2003).

패널자료를 이용한 종단분석 이외에 횡단분석을 통해서도 보육예산과 여성 경제활동수준 간 관계를 검증하였다. 우선 여성 개인 수준에서 여성의 경제활동 참가 여부에 미취학 아동의 유무가 어떤 영향을 미치는지 추정하고, 미취학 아동이 있는 여성이 그렇지 않은 여성에 비해 경제활동 참가 확률이 낮은지를 확인하고, 만약 그렇다면 과연 보육예산이 많은 지역에서는 미취학 아동을 둔 여성의 경제활동 참가 확률이 더 높은지를 검증하였다.

종단면 분석에서는 16개 광역자치단체를 분석단위로 하여, 2005년부터 2009년에 이르는 기간 동안의 보육예산 변화가 지역 여성 고용률 변화에 미친 영향을 추정하였는데, 이를 위하여 16개 시도 × 5개년도 형태의 패널 자료를 구축하고 지역 여성고용률을 종속변수, 광역자치단체의 보육예산을 설명변수로 하는 고정효과(fixed effects)모형과 확률효과(random effects)모형

39) 종단분석에 활용된 자료는 국가통계포털(<http://www.kosis.kr>)의 지역통계자료와 16개 광역자치단체 예산서(본예산 기준)의 해당 연도 세출예산 자료를 토대로 연구진이 직접 구축한 자료이다. 한편 횡단분석에서는 한국여성정책연구원의 여성가족패널조사(KLoWF) 1차년도 자료와 2차년도 자료, 시군구 기초자치단체 예산서(본예산 기준)의 해당 연도 세출예산 자료, 국가통계포털의 지역통계자료 등이 사용되었다.

을 추정한 패널자료분석을 시도하였다.

$$y = \beta_0 + \beta_1 x_{1it} + \beta_2 x_{2it} + \dots + \beta_6 x_{6it} + u_i + \epsilon_{it}$$

- * $i = 1, 2, \dots, 16 / t = 2005, 2006, \dots, 2009$
- * $y_{it} = i$ 지역 t 시점의 25세이상 39세 이하 여성 고용률
- * $x_{1it} = i$ 지역 t 시점의 총보육예산 // 보육료 지원 예산
- * $x_{2it}, \dots, x_{6it} = i$ 지역 t 시점의 총인구, ...,
 i 지역 t 시점의 총세출예산
- * $u_i = i$ 지역의 관측되지 않은 이질성
- * $\epsilon_{it} = i$ 지역 t 시점의 순수 오차항

횡단분석에서는 특정 시점(2008년)에서 지역 j 에 사는 여성 i 의 경제활동참가 확률이 그 여성에게 미취학 아동이 있으면 더 낮아지는지를 먼저 검증한 다음, 보육예산이나 보육료 예산을 많이 지출하는 지역에 사는 여성에게는 그렇지 않은 지역에 사는 여성에 비해 미취학 아동과 경제활동참가 확률간의 부의 관계가 유의미하게 완화되는가를 검증한다. 전자의 효과는 1층모형에 의해, 후자는 2층모형에 의해 각각 추정된다. 다층모형을 이용한 횡단분석에서 1층모형의 추정식은 다음과 같다.

$$\ln\left(\frac{p}{1-p}\right)_{ij} = a_{0j} + a_{1j}x_{1ij} + a_{2j}x_{2ij} + a_{3j}x_{3ij} + a_{4j}x_{4ij} \\ + a_{5j}x_{5ij} + \dots + a_{7j}x_{7ij} + a_{8j}x_{8ij} + a_{9j}x_{9ij} \\ + a_{10j}x_{10ij} + e_{ij}$$

- * $p = prob(\text{취업여부} = 1 | a_{kj}), k = 0, \dots, 4$
- * $x_{1ij}, x_{2ij} = j$ 지역 i 여성의 연령, 연령제곱
- * $x_{3ij} = \text{가구원수}$
- * $x_{4ij} = \text{아동 조부모와 동거여부}$
- * $x_{5ij}, \dots, x_{7ij} = \text{학력더미}$
- * $x_{8ij} = \text{미취학아동 유무}$
- * $x_{9ij} = 15\text{세 무렵 친모 취업여부}$
- * $x_{10ij} = \text{가구소득 (본인소득 제외)}$

2층모형에서는 1층모형에서 추정된 계수들 중에서 절편과 독립변수(미취

학 아동 유무)의 기울기가 지역별로 유의미한 차이(분산)를 보이는지, 그렇다면 지역별 총보육예산이나 보육료지원 예산이 그 분산을 설명해주는지를 테스트한다.

2원고정효과모형 추정(계열상관과 이분산의 가능성을 고려한 추정) 결과, 지역간 이질성과 시점간 이질성을 모두 통제한 상태에서 총보육예산의 변화는 25세 이상 39세 이하 여성의 고용률 변화에 유의미한 영향을 미치지 못하고 지역내 총생산 증가는 유의미한 부의 영향을, 총세출예산의 증가는 유의미한 정의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

보육료지원 예산의 효과 역시 지역의 25세이상 39세 이하 보육서비스 타겟집단 여성의 고용률에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났고, 다른 변수에 대한 추정계수들의 효과 역시 총보육예산 효과 추정시와 동일했다. 지역내총생산은 1% 유의수준에서 유의미한 부의 효과를, 총세출예산은 10%유의수준에서 유의미한 정의 효과를, 총인구는 1%유의수준에서 유의미한 정의 효과를 각각 갖는 것으로 나타났다.

〈표 VI-12〉 총보육예산 효과 추정 결과(고정효과모형)

독립변수	추정계수	s.e.	t	p-value
ln 총보육예산	-.023147	.0243049	-0.95	0.345
ln 총인구	1.634021	.4503611	3.63	0.001
ln 출산률	-.0683757	.236471	-0.29	0.774
ln 구인배율	-.014917	.038632	-0.39	0.701
ln 지역gdp	-.4913513	.1583341	-3.10	0.003
ln 총세출예산	.1791719	.097315	1.84	0.071
2006년	.0249752	.0168587	1.48	0.144
2007년	.0457607	.0389403	1.18	0.245
2008년	.0729941	.0402063	1.82	0.075
2009년	.0541085	.0474532	1.14	0.259
상수항	-11.28733	6.080346	-1.86	0.069

한편 횡단면 다층모형의 1층모형을 분석한 결과 모든 변수들의 영향을 통제 한 후에도 미취학 아동이 있는 여성이 없는 여성에 비해 경제활동 참가 확률이 낮은 것으로 나타났다. 예컨대, 다른 모든 독립변수에서 대평균과 같은 값을 갖는 평균적 여성이면서 미취학 아동이 있으면 미취학 아동이 없는 다른 평균적 여성보다 약 18.6% 포인트나 경제활동참가 확률이 낮다. 또한 모든 독립변수의 값이 평균적인 수준으로 동일할 때에도 지역에 따라 여성의 평균 경제활동참가 확률이 서로 다르고 미취학 자녀 유무에 따른 경제활동참가 확률의 격차도 지역별로 유의미하게 다른 것으로 나타났다.

〈표 Ⅵ-13〉 1층모형 고정효과 추정(이분산 고려한 표준오차)

독립변수	계수	s.e	t-ratio	p-value
상수	0.397208	0.096165	4.130	0.000
연령	0.180193	0.018303	9.845	0.000
연령제곱	-0.002297	0.000210	-10.956	0.000
가구원수	0.074927	0.029839	2.511	0.012
(외)조부모동거	0.408649	0.088027	4.642	0.000
고졸	-0.486917	0.083885	-5.805	0.000
초대졸	-0.203336	0.122387	-1.661	0.096
대졸이상	-0.066831	0.108599	-0.615	0.538
미취학아동 유	-1.249147	0.066776	-18.706	0.000
성장기 친모 취업	0.232305	0.068927	3.370	0.001
가구소득 (본인소득제외)	-0.282069	0.019595	-14.395	0.000

무조건 모형에 대한 확률효과 분석에서는 1층모형의 절편과 미취학아동 유무 변수의 기울기가 기초자치단체별로 유의미한 편차가 있는 것으로 나타났다. 즉 모든 독립변수의 값이 평균적인 수준으로 동일할 때에도 지역에 따라 여성의 평균 경제활동참가 확률이 서로 다르고 미취학 자녀 유무에 따른 경제활동참가 확률의 격차도 지역별로 유의미하게 다르다는 것을 의

미한다. 지역의 총보육예산이나 보육료 지원 예산의 많고 적음이 이러한 미취학 자녀 유무에 따른 경제활동참가 확률 격차의 차이를 가져오는 원인인지를 확인하기 위하여 다음과 같이 2층모형(조건모형의 고정효과 및 확률효과)을 추정해야 한다.

2층모형 분석 결과, 미취학 아동 유무에 따른 경제활동참가 확률의 차이는 1인당 지방세 수입이 더 높은 지역에서는 줄어들고 1인당 총세출 예산과 합계출산률이 더 높은 지역에서는 더 벌어지는 것으로 나타났다. 예컨대 로그 1인당 총세출예산이 대평균 수준인 지역에서의 미취학 아동 유무 변수 기울기는 -1.303이지만 대평균 수준보다 한 단위 더 높은 지역의 동일 변수 기울기는 -1.676으로 더 작아진다. 그러나 영유아 1인당 총보육예산의 크기는 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 보육료지원 예산 효과 추정 결과도 계수의 크기만 약간 다를 뿐 독립변수들의 부호와 유의성 모두 총보육예산 효과 추정 결과와 거의 동일했다.

이상의 분석 결과들은 광역자치단체 수준에서 2005년에서 2009년간 예산의 급격한 증가와 그보다 더 가파른 보육료 지원 예산의 증가가 있었지만 이것이 지역 25세이상 39세 이하 여성들의 취업 증가를 동반하지 못했으며, 2008년 기준 총보육예산이나 보육료지원예산을 더 투입한 자치단체에서의 미취학 아동을 둔 여성과 그렇지 않은 여성 간의 경제활동참가 확률 격차가 보육관련 예산을 평균 수준만큼 쓴 지역과 다를 바 없었다는 것을 보여줌으로써 지방정부의 보육관련 예산의 편성과 집행이 여성의 취업 인센티브를 강화시키는 방향으로 재편되어야 할 필요성이 있음을 시사하고 있다.

〈표 VI-14〉 총보육예산 효과에 대한 조건모형 추정(고정효과, 이분산 고려한 s.e.)

1층 계수	2층 독립변수	2층독립변수의 계수	S.E.	t-ratio	p-value
절편	절편	0.418866	0.092346	4.536	0.000
	1인당 지방세수입	-0.312584	0.082937	-3.769	0.000
	1인당 총세출예산	0.661457	0.120129	5.506	0.000
	합계출산률	0.471748	0.309701	1.523	0.129
연령	절편	0.180515	0.018449	9.785	0.000

1층 계수	2층 독립변수	2층독립변수의 계수	S.E.	t-ratio	p-value
연령제곱	절편	-0.002306	0.000211	-10.906	0.000
가구원수	절편	0.078508	0.030066	2.611	0.009
조부모동거여부	절편	0.394368	0.090371	4.364	0.000
고졸	절편	-0.420255	0.085693	-4.904	0.000
초대졸	절편	-0.123100	0.122242	-1.007	0.314
대졸이상	절편	0.014843	0.111210	0.133	0.894
미취학아동유무	절편	-1.303271	0.076439	-17.050	0.000
	1인당 지방세수입	0.238444	0.092990	2.564	0.011
	영유아 1인당 총보육예산	0.159039	0.164613	0.966	0.336
	1인당총세출 예산	-0.372289	0.129505	-2.875	0.005
	합계출산률	-1.052045	0.403339	-2.608	0.010
15세무렵 친모취업여부	절편	0.215389	0.068736	3.134	0.002
가구소득 (본인제외)	절편	-0.282313	0.019220	-14.688	0.000

3) 기존 보육지원정책의 재정투자 효과

우선 취업여성을 대상으로 하는 보육지원 사업이 전체 보육예산에서 차지하는 비중이 절대적으로 미미하다는 것이 보육예산의 취업 인센티브가 취약한 제일의 원인임을 지적한다. 또한 보육료 지원이 아동 연령별로 소득 계층에 따라 차등적으로 이루어지는데, 현 시스템은 도시근로자 월평균 가구소득 100%이하(5층) 집단을 포함하여 이 집단보다 소득수준이 높은 집단에게는 거의 혜택이 돌아가지 않도록 설계되어 있으며, 그 이하의 저소득계층이라고 하더라도 중간 지원액이 계단식으로 감소함에 따라 여성과 같은 가구내 이차소득자의 경우 상위 소득계층으로 올라갈 수 있는 취업기회를 포기하고자 하는 인센티브를 갖게 만든다.

현재의 보육료 지원 시스템은 취업모에게도, 저소득층에게도 목적인 바의 혜택을 주지 못하는 시스템이라고 할 수 있다. 보육료 지원의 혜택을 취

업모라고 더 많이 받을 수 있도록 되어있지 않기 때문이다. 저소득층에게는 취업을 통해 저소득층을 벗어나고자 하는 유인을 제공하지 못할 뿐 아니라, 고소득층과 차별되는 충분한 보육료 지원마저도 제공해주지 못한다.

라. 여성의 출산 후 사회 재진출 지원 세제 40)

1) 출산후 재취업 지원 관련 세제의 평가

가) 양육비 지원세제

남성에 비해 기혼여성의 임금탄력성이 큰 점을 고려하면 기혼 여성에게 상대적으로 낮은 세율을 적용하는 것이 소득세를 통한 경제적 비효율을 제거하고 성장잠재력을 제고시키면서 육아를 통한 경제적 부담을 완화시키는 바람직한 개선방안이라고 할 수 있다. 성별에 따라 다른 소득세율을 적용하는 것은 정치적으로 실현하는 것이 매우 어렵기 때문에 기혼 여성에게 자녀양육과 관련한 공제 또는 세액공제를 확대시켜주는 것이 실질적으로 기혼 여성에 대한 소득세율을 낮추게 하여 이들의 경제활동 참가를 확대시키고 육아 문제를 간접적으로 해결할 수 있는 방법이라고 할 수 있다.

현행 소득세법에서 자녀양육비에 대한 지원은 대부분 종합소득공제를 통해 이루어지고 있다. 즉 거주자의 기본공제대상자가 6세 이하의 직계비속, 입양자 또는 위탁아동인 경우에는 1명당 100만원의 공제를 허용하고(자녀양육공제, 소득세법 제51조 제1항), 근로소득 또는 사업소득이 있는 거주자로서 거주자의 기본공제대상자에 해당하는 자녀가 2명 이상인 경우에는 연 {50만원+100만원×(자녀인원수-2명)}의 금액을 해당 과세기간의 근로소득금액 또는 사업소득금액에서 기본공제 외에 각각 추가로 공제한다(다자녀추가공제, 동법 제51조의2 제1항). 또한, 근로소득이 있는 거주자가 초등학교 취학 전 직계비속·입양자 및 위탁아동을 위해 지급한 교육비와 보육시설 등에 지급한 교육비로서 1명당 연 300만원 내의 금액을 해당 과세기간의

40) 이 부분은 전술한 바와 같이 본 연구의 일환으로 수행된 이상신의 「여성의 출산후 사회 재진출 지원을 위한 세제개선 방안」으로부터 재정투자 관련 시사점을 정리한 것임.

근로소득금액에서 공제하고, 근로소득이 있는 거주자가 자녀 등을 위하여 지급한 의료비 중 총급여액의 3%를 초과한 금액을 연 700만원의 한도로 해당 과세기간의 근로소득금액에서 공제한다.

이러한 세제는 첫째, 그 지원의 실효성이 작다고 평가할 수 있다. 자녀양육비에 대한 소득세법의 지원규정은 절대적인 수준에서도 충분하다고 할 수 없지만 동(同)지원규정이 종합소득공제를 통해 대부분 이루어지고 있기 때문에 비교적 낮은 임금수준에 경제활동과 육아를 병행하는 기혼 여성근로자들에게 실효적인 도움을 주지 못하는 문제점이 발생할 수 있다.

둘째, 자영업 여성근로자를 배제하고 있다. 근로소득 외에 자영업을 통해 자녀를 양육하는 기혼 여성근로자들의 경우에도 대부분 규모가 작고 수익성이 높지 않기 때문에 급여근로자에 비해 차별 없는 조세혜택을 제공할 필요가 있는데 이들에게는 전술한 교육비 공제와 의료비 공제의 혜택을 전혀 적용하지 못함으로써 기본적인 사회안전망의 역할도 수행하지 못하는 문제점이 있다.

또한 과세단위의 문제점을 지적하고 있는데, 현행 소득세에서는 기혼 여성근로자의 면세점이 연간 700만원으로 비교적 낮고,⁴¹⁾ 동(同)금액은 기혼 여성근로자들이 월 200만원 내지 250만원의 가치에 이르는 가사 및 육아를 포기하고 경제활동에 참가하는 것이기 때문에 개인단위 과세방식을 유지하는 경우에도 과세의 형평성 측면에서 추가적인 조세혜택이 필요하다.

나) 출산휴가급여 관련 세제 지원

취학전 자녀의 양육과 직장 내의 경력관리 및 경제적 보상의 문제를 동시에 고려하여 가급적 여성근로자가 육아휴직을 이용하지 않더라도 큰 어려움 없이 양육과 경제활동을 병행할 수 있도록 사업자들이 직장보육시설을 취득하고 근무시간과 형태를 탄력적으로 운영하도록 유도하는 것이 바람직하고 이를 위해 해당 사업자들에게 조세혜택을 제공하는 것을 고려할 수 있을 것이다. 예컨대 육아에 유리한 근무시간 및 형태 등의 채택과 관련

41) 700만원(총급여)-500만원(근로소득공제(500만원×80%+200만원×50%))-150만원(기본공제)-50만원(추가공제)=0원

한 조세혜택을 부여하는 것이다. 2009.3.25.자로 개정된 조세특례제한법 제30조의3(고용유지중소기업 등에 대한 과세특례)은 세계적인 경기침체로 고용위기가 확산되고 우리경제의 고용창출력이 크게 약화되고 있는 상황임을 감안하여 현재의 고용수준을 유지하는 기업에게 임금삭감액의 50%를 과세소득에서 추가로 공제함으로써⁴²⁾ 일자리 나누기(job-sharing)와 사회안전망의 확대를 지원하고 있는데 이와 비슷한 취지로 근로자에게 육아에 유리한 조건을 제공하고 근로자가 이를 적극적으로 이용함으로써 발생하는 사업자의 추가적인 부담에 대하여 추가적인 조세혜택을 제공할 경우에는 현재의 육아휴직 제도에 비해 여성근로자들의 육아와 경제활동에 실질적인 도움을 줄 수 있을 것이다.

한편 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 제18조에서 산전후휴가 급여 등은 사업주가 지급한 것으로 본다고 규정하고 있지만 법인세법과 소득세법에서는 동(同)급여가 사업주의 필요경비로 인정되지 않고 있다.

산전후휴가를 마치고 직장으로 복귀한 여성근로자들이 즉시 이용할 수 있는 직장보육시설을 갖추고 육아에 유리한 근무시간 및 형태 등을 채택·시행하는 경우에는 사업자의 추가적인 부담에 대하여 추가적인 조세혜택을 제공하는 것과 함께 산전후휴가 급여 등을 사업주의 추가적인 필요경비나 공제가능한 세액으로 인정하는 것을 고려할 수 있을 것이고, 이 경우 역시 현행 제도에 비해 여성근로자들이 출산과 육아에 따른 부담을 최대한 경감하고 경제활동에 따르는 제약도 최소화시켜서 더욱 실질적인 도움을 줄 수 있을 것이다.

다) 직장보육시설 관련 세제 지원

사업자는 영유아가 있는 여성의 숙련된 노동을 안정적으로 이용하고 직장내의 양성평등을 실현하기 위해 직장보육시설을 신축하거나 구입하는 것을 고려할 수 있지만 사업을 위한 직접적인 비용에 비해서는 지출의 우선

42) 이와 같이 근로자의 임금을 기본적으로 손금으로 인정하면서 동(同)임금의 일부에 대하여 추가적인 조세혜택을 제공하는 것을(결과적으로 임금의 일부에 대해서는 이중적인 조세혜택을 제공하는 것을) “super-deduction”이라고 한다.

순위가 낮기 때문에 충분한 조세혜택이 있는 경우에만 이를 고려할 수 있다. 그러나 현행 제도에서는 직장보육시설에 대한 조세혜택이 상대적으로 낮기 때문에 사업자가 적극적으로 동(同)시설을 신축·구입하도록 유도하기는 어려운 것으로 보인다.

조세특례제한법 제10조와 제11조에서는 지속적인 성장을 위해 필수적인 사업자의 연구·개발활동을 지원하기 위해 내국인이 각 과세연도에 연구·인력개발비가 있는 경우에는 정해진 금액을 해당 과세연도의 법인세 또는 사업소득에 대한 소득세에서 공제하고(연구·인력개발비에 대한 세액공제), 연구 및 인력개발을 위한 시설 또는 신기술의 기업화를 위한 시설에 투자한 금액의 10%를 공제한다고 규정하고 있다. 직장보육시설의 신축·구입에 비해 훨씬 사업관련성이 크고 지출의 우선순위도 높은 연구·개발활동의 경우 시설투자액의 10%에 대한 세액공제와 함께 일반적인 지출액만 고려하더라도 지출액의 최대 50%까지 세액공제를 받을 수 있는데, 직장보육시설은 취득금액, 특히 동(同)금액의 상당부분을 차지하는 토지의 매입금액을 제외한 금액의 7%를 세액공제로 허용하는 것은 사업자들에게 충분한 유인을 제공하기 어려운 것으로 볼 수 있다.

또한, 세액공제를 적용받기 위한 직장보육시설을 정의한 영유아보육법에서 “영유아”를 “6세 미만의 취학전 아동”으로 제한적으로 규정함으로써 법률해석상의 문제점으로 인해 해당 기업에서 동(同)시설의 신축·구입을 저해할 수 있는 문제점이 있다.

2) 양육비 세제지원의 경제적 효과분석

“2009년도 한국노총 표준생계비(이하 “표준생계비”)” 자료에서 상정한 4인 가구모형에서 연간 5,000만원의 근로소득(비과세소득을 제외한 총급여 기준)을 얻었을 경우 자녀의 양육과 관련한 기본적인 소득공제 항목인 부녀자공제, 교육비 공제 및 의료비 공제를 각각 얼마나 적용받을 수 있는지를 분석하였다⁴³⁾. 우선 표준생계비 자료에서 상정한 3가지 유형의 4인 가구

43) 여기서는 모형의 개괄적인 설명과 주요 결과만을 보인다. 자세한 분석과정에 대해서는 본 연구의 단위보고서인 이상신외(2010)를 참고.

구모형은 <표 VI-15>와 같다⁴⁴⁾.

〈표 VI-15〉 표준생계비 자료에서 상정한 4인 가구의 가구모형

구분	4인 가구 I	4인 가구 II	4인 가구 III
가구구성	가구주 (40세)	가구주 (43세)	가구주 (46세)
	배우자 (37세)	배우자 (40세)	배우자 (43세)
	자녀 ¹⁴⁵⁾ (11세 · 초등학교)	자녀1 (14세 · 중학생)	자녀1 (17세 · 고등학교)
	자녀2 (9세 · 초등학교)	자녀2 (12세 · 초등학교)	자녀2 (15세 · 중학생)

표준생계비 자료에서는 <표 VI-15>의 가구모형이 맞벌이 가구인지 여부가 구분되어 있지 않은데 이하에서는 이들이 맞벌이 가구인지의 여부에 따라 별도로 구분하여 분석하였다. 단, 이들이 맞벌이 가구가 아닌 경우에는 남성 가구주가 근로소득자인 것으로 가정하고, 맞벌이 가구인 경우에는 남성 가구주와 여성 배우자가 각각 80%(연간 4,000만원의 근로소득)과 20%(연간 1,000만원의 근로소득)의 근로소득을 얻는 것으로 가정하였다⁴⁶⁾. 따라서 이하의 분석에서는 <표 VI-16>과 같이 6가지의 경우를 구분하여 각각의 경우에 따라 부녀자공제, 교육비 공제 및 의료비 공제를 얼마나 적용받을 수 있는지를 분석하였다.

〈표 VI-16〉 분석을 위한 경우의 구분

구분	4인 가구 I	4인 가구 II	4인 가구 III
남성 가구주가 연간 5,000만원의 근로소득을 얻는 경우	경우I	경우II	경우III
남성 가구주와 여성 배우자가 각각 연간 4,000만원 · 1,000만원의 근로소득을 얻는 경우	경우IV	경우V	경우VI

44) 표준생계비 자료에서는 <표 VI-15> 외에도 단신 가구(성인 1인), 2인 가구(성인 남녀) 및 3인 가구(가구주(35세) · 배우자(32세) · 유치원생 자녀(5세))를 가구모형으로 상정하였다.

45) 자녀1과 자녀2의 성별은 각각 男과 女이다.

46) 후자의 가정은 표준생계비 자료에서 인용한 바와 같이 통계청의 2007년도 3분기 도시 근로자가구 조사에서 근로소득의 79.9%가 가구주의 소득이었던 점을 고려한 것이다.

분석대상 소득공제 항목들 중에서 교육비 공제와 의료비 공제는 실제 지출액을 기준으로 공제금액을 계산하는데 표준생계비 자료에서 인용한 가구 규모별 교육비와 의료비 지출액을 이용하여 공제액을 계산하면 <표 VI-17>과 같이 과세소득을 전혀 줄이지 못하는 경우도 있는 반면 최대 270만원 이상 줄일 수 있는 것으로 나타난다. 그러나 자녀의 양육과 관련한 지출액에 대하여 소득공제를 통해 과세소득을 최대한 줄이더라도 그 절감액이 월평균 231,199원(=2,774,384원÷12월)에 불과하여 월평균 보건위생비(4인 가구 I : 276,819원)나 피복신발비(4인 가구 I : 221,099원) 수준과 비슷할 정도로 낮은 근로소득의 5.5%(2,774,384원÷5,000만원)의 수준에 그치는 것을 알 수 있다.

〈표 VI-17〉 각각의 경우별 소득공제액의 비교

구분	경우Ⅰ	경우Ⅱ	경우Ⅲ	경우Ⅳ	경우Ⅴ	경우Ⅵ
	외별이	외별이	외별이	맞별이	맞별이	맞별이
	4인가구Ⅰ	4인가구Ⅱ	4인가구Ⅲ	4인가구Ⅰ	4인가구Ⅱ	4인가구Ⅲ
부녀자공제	0	0	0	500,000	500,000	500,000
교육비공제	0	267,072	2,274,384	0	267,072	2,274,384
의료비공제	0	0	0	0	0	0
소득공제 합계	0	267,072	2,274,384	500,000	767,072	2,774,384

동일한 분석을 일본자료에 적용하여 소득공제의 효과를 보기 위해, 우리나라와 같은 가구모형이 그대로 적용된다고 가정하고 연간 270만엔(≒ 223,970×12월)의 근로소득을 얻었을 경우 앞서 소개한 자녀보육비 및 의료비 공제가 가구 단위의 과세소득을 얼마나 줄일 수 있는지를 분석하였다. 그 결과, 자녀 수에 따라 비교적 큰 금액의 보육비공제를 적용할 수 있기 때문에 소득공제를 통해 과세소득을 최대 37.4%(101만엔÷270만엔)까지 줄일 수 있는 것으로 나타났다. 이 결과만을 바탕으로 우리나라와 일본의 소득공제의 효과를 비교해서 일반화하는 것은 곤란하지만 우리나라에서 이러한 효과가 현저하게 낮은 점은 향후 조세제도의 개편시 고려해야 할 것으로 보인다.

〈표 VI-18〉 일본 자료를 바탕으로 계산한 각각의 경우별 소득공제액의 비교

구분	경우Ⅰ	경우Ⅱ	경우Ⅲ	경우Ⅳ	경우Ⅴ	경우Ⅵ
	외벌이	외벌이	외벌이	맞벌이	맞벌이	맞벌이
	4인가구	4인가구Ⅱ	4인가구Ⅲ	4인가구	4인가구Ⅱ	4인가구Ⅲ
보육비공제	760,000	760,000	1,010,000	760,000	760,000	1,010,000
의료비공제	0	0	0	0	0	0
소득공제 합계	760,000	760,000	1,010,000	760,000	760,000	1,010,000

3) 여성의 사회 재진출 관련 세제 개선 방안

첫째, 미취학아동의 양육과 관련한 자녀양육비공제와 교육비공제를 지원 효과가 높은 세액공제로 개편하거나, 초등학생에 대한 사교육비용을 교육비공제에 포함시켜야 한다.

둘째, 남성 배우자에 비해 소득수준이 낮은 여성 기혼근로자의 소득에 대하여 근로소득공제나 종합소득공제를 대폭 확대함으로써 현행 개인단위 과세제도 하에서 여성의 경제적 활동을 지원하고, 보다 근본적으로는 기혼부부에 대한 소득세의 과세단위를 개인단위 과세제도와 부부단위 합산 후 분할 과세제도 중에서 선택하도록 허용해야 한다.

셋째, 여성의 출산후 취업촉진을 위해 산전후휴가급여의 일정비율에 대한 사업주의 세액공제를 도입하거나 동(同)급여를 공제가능한 필요경비로 인정해야 한다.

넷째, 직장보육시설 투자에 대한 세액공제율을 상향조정하는 것과 함께 동(同)세액공제는 최저한세의 적용대상에서 제외해야 한다. 또한, 토지의 매입금액까지 포함한 금액에 동(同)세액공제를 적용하고 토지를 임대한 후 직장보육시설을 신축하는 경우에는 토지의 매입금액에 대한 부가가치세 매입세액공제를 허용해야 한다.

다섯째, 출산 이후 취업 대신 창업을 선택하는 여성을 지원하기 위해 세액공제를 적용하거나 소규모 창업에 대하여 성실납세방식을 적용하도록 허용해서 세금부담과 함께 납세협력비용을 경감시켜야 한다.

여섯째, 부녀자 공제의 금액을 상향조정하거나 적용대상 중에서 출산 후에 육아문제의 중요성에도 불구하고 경제적인 어려움 때문에 재취업을 통해 사회적 재진출을 의도하는 여성들을 별도로 구분해서 공제금액을 일반적인 경우보다 높게 차등화해야 한다.

마지막으로, 실질적인 육아의 공동책임자인 남성 배우자들이 육아책임을 분담하고 육아기간에도 여성 근로자의 근무경력이 지속될 수 있도록 유연근무제도의 시행기업에 대하여 중소기업에 대한 특례를 확대적용하거나 추가 고용하는 대체인력 인건비의 일정비율을 추가적인 필요경비로 인정해야 한다. 유연근무제도의 도입이 곤란하지만 육아기간 동안 시간제 근무를 보장하는 기업에 대해서도 비슷한 방식의 세제지원방안을 도입해야 한다.

마. 돌봄공유를 위한 공공주택정책⁴⁷⁾

1) 문제의 출발

오늘날 주택은 단순한 휴식 공간이라는 개념을 넘어서 사회적 신분, 소득 계층의 구분기준, 재산 가치라는 복합적인 의미를 내포하고 있기 때문에 각 나라마다 주택 문제는 매우 복잡하고 중요한 문제로 인식되고 있다. 주택은 자체의 고유한 특성인 토지에의 종속성에 의한 위치의 고정성, 입지조건的重要性과 공급량의 제약 및 거래 정보의 제한 등으로 항상 불완전한 시장을 형성하는 특징을 갖는다. 주택은 일반 재화에 비해 고가의 자산으로 투자재적 성격을 가진다. 주택은 주거생활을 위한 공간을 제공하는 동시에 또한 자산 증식의 수단이 되기도 하는 실물 자산이다. 특히, 우리나라의 경우 경기침체를 벗어나기 위한 수단으로 주택경기 부양책과 주택경기과열 방지를 위한 주택 투기억제대책이 혼합적으로 사용되어 오면서 경제재로서의 특성을 강하게 드러내고 있다.

본 연구에서는 이러한 주택정책의 특성에 대한 이해와 ‘돌봄 공유’의 문

47) 이 부분은 전술한 바와 같이 본 연구의 일환으로 수행된 강미선외 「돌봄공유를 위한 공공주택정책 방향: 보금자리 주택관련 정책을 중심으로」에서 재정투자 관련 시사점을 정리한 것임.

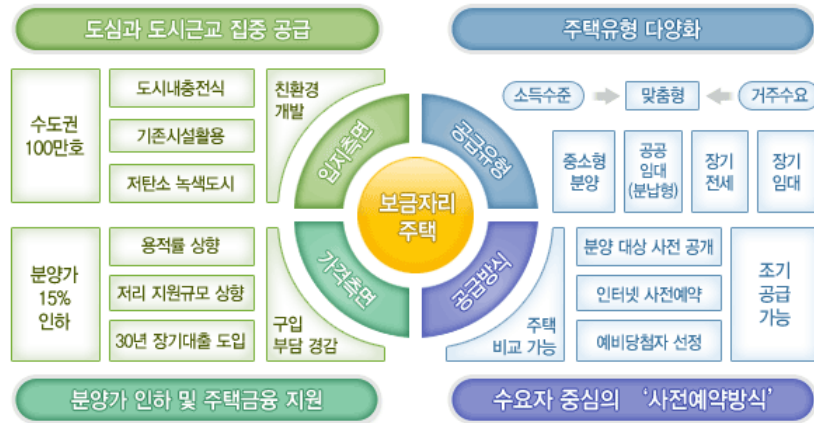
제가 도시 및 주거 공간에서의 성형평성을 위해 우선적으로 해결되어야 할 매우 중요한 문제라는 인식을 기반으로, 보금자리주택으로 대표되는 공공주택정책을 분석한다.

2) 보금자리주택정책의 시작

지난 40여 년간 주택부문의 각종 계획에서 제시한 우리나라의 주택정책은 주택공급의 확대를 최우선 목표로 하여, 정부가 독점적으로 수립하는 여러 계획을 바탕으로 추진되어 왔다. 장기계획인 「국토종합개발 10개년 계획」, 중기계획인 「경제개발 5개년 계획」, 단기계획으로 정부가 매년 수립하는 「주택건설종합계획」을 비롯하여, 특정계획인 「주택건설 10개년 계획」(1972~1981년, 「주택 250만 호 건설계획」), 「공공주택건설 및 택지개발 기본계획」(1981~1995, 「주택 500만 호 건설계획」), 「주택 200만 호 건설계획」(1998~1992) 등이 이에 속한다.

주택시장의 만성적인 수급불안을 해소하고 서민들의 주거안정을 도모하기 위해서는 부담 없이 살아갈 수 있는 저렴한 주택을 대량으로 공급할 필요가 있다. 주택가격의 급등으로 무주택 저소득가구의 주거문제는 그다지 해결되지 못하고 있으며, 집값이 소득에 비해서 크게 오르고 주택시장이 침체에 빠지면서 주택공급도 위축되었다. 이에, 저렴한 주택의 대량공급과 서민 주거지원을 강화하는 적극적인 정책이 요구되어 향후 10년간의 계획인 「보금자리주택 150만호 공급계획(2009~2018)」이 수립되었다.

정부에서는 2008년 9월 19일 「국민 주거안정을 위한 도심공급 활성화 및 보금자리 주택 건설방안」을 발표하였다. 보금자리주택이란 공공부문이 재정 또는 기금의 지원을 받아 건설, 매입하여 공급하는 85㎡ 이하의 분양주택과 임대주택을 통합한 개념으로, 그 특징은 [그림 VI-1]과 같다.



[그림 Ⅶ-1] 보금자리주택정책의 특징

3) 보금자리주택정책에 내재된 가치

가) 뉴 하우스 운동에 내재된 가치

2008년 12월 발족된 국가건축정책위원회는 지속가능한 신 주거문화 정착을 위한 ‘뉴 하우스 운동’을 추진 중이다. 뉴 하우스 운동은 현 정부의 주택정책 방향을 제시하고 있는 것으로, 미래 주거문화에 대한 전망과 함께 지금이 주거정책 패러다임의 전환기임을 표명하고, ‘수준 높은 주거문화의 선진 일류국가로 도약’이라는 비전을 제시한다. 뉴 하우스 운동의 4대 중점 추진과제 중 두 번째는 ‘디자인 보금자리’로, 보금자리주택정책은 뉴 하우스 운동의 영향 아래에 있다고 할 수 있다.

뉴 하우스 운동은 미래 주거문화에서 가족유형의 다양화 및 1-2인 가구의 증가를 주요한 변화 요소로 보고, ‘부부와 자녀로 구성된 핵가족’으로 설정되어 있는 종래의 표준가족과는 다른 구성의 다양한 가족 형태를 포함하도록 가족의 범위를 확장하고 있다. 이것은 공공주택정책이 가족의 다양성이라는 사회의 인구구조를 반영하려는 적극적인 노력과 시도를 보여주는 것이다. 하지만, 지금까지의 주택정책이 철저히 ‘부부와 자녀로 구성된 핵가족’이라는 종래의 표준가족 개념에 기반을 두고 이루어져 왔음을 반증하기도 한다.

나) 보금자리주택정책의 국민임대주택 입주자격에 내재된 가치

국민임대주택의 입주자격은 모두 세대소득을 기준으로 규정되어 있고, 4인 이상 가구일 때는 월평균 소득을 가구원수별로 고려하고 있다. 하지만 가구원수별로는 하나의 소득 기준으로만 되어 있고, 이는 한 가구의 ‘주소득원’의 수를 고려하고 있지 않으며, 가구당 1인의 주 생계부양자를 가정하고 있음을 의미한다. 결국 맞벌이가구의 경우에는 가구구성의 특성이 고려되고 있지 못하며, 맞벌이가구를 일반적인 경우로 가정하고 있지 않다는 것을 뜻한다. 이는 여전히 성별분업에 기초를 둔 표준가족 형태를 기본으로 상정하고 있는 것으로, 맞벌이 부부의 비율이 높아진 사회의 변화를 반영하지 못하고 있는 것이면서, 동시에 여성의 임금노동 참여 의지를 저하시키는 결과를 초래하기도 한다.

근대 핵가족 개념의 1인 주생계부양자를 토대로 한 제도가 내포하고 있는 것은 전업주부의 소득활동이 없다는 가정이다. 전업주부가 가정 내에서 하는 돌봄 노동의 가치를 경제적 가치로 인정하지 않는 것이며, 맞벌이 부부의 경우에는 자녀의 돌봄에 대한 대가로 지불되는 육아비용에 대한 고려가 이루어지지 않고 있는 셈이다. 이 두 경우 모두 다 돌봄 노동에 대한 가치와 돌봄을 담당하는 사람의 가치를 간과하고 있다. 돌봄 공유를 지향하는 성인지적인 정책이 되기 위해서는, 보금자리주택의 신청자격을 표면적인 세대소득보다는 돌봄에 대한 비용을 반영하는 ‘실질가구소득’을 기준으로 해야 할 것이다.

국민임대주택의 입주자격을 ‘무주택세대주’로만 한정하는 것은 가구를 단위로 규정하여 ‘세대주’를 기준으로 삼아 입주에 관한 신청 자격과 이와 관련된 혜택을 집중해서 부여하는 방식으로 볼 수 있다. 이는 ‘세대주’를 기준으로 하는 다른 정책 및 제도들과 함께 여러 경제적 혜택들로부터 다수의 여성들이 배제되는 결과를 초래한다. 행정 편의나 가구별 형평을 위해서 가구 단위로 입주자격을 규정하는 것이라면, ‘세대주’로만 입주자격을 제한할 것이 아니라 ‘세대주 또는 세대원’으로 그 자격을 고루 부여하되 가구당 한 명으로 제한하는 방법 등의 대안을 생각해볼 수 있다.

다) 보금자리주택정책의 분양주택 특별공급 신청자격에 내재된 가치

분양주택의 공급유형을 세밀히 살펴보면, 보금자리주택정책의 분양주택 역시 성별분업에 근거한 근대 핵가족의 형태를 기초로 하여 만들어져 있음을 확인할 수 있다.

신혼부부 특별공급에 대한 신청자격은 세대소득이 전년도 도시근로자 월평균소득의 100% 이하인 경우만 해당하며, 배우자소득이 있는 경우에는 120% 이하로 세대소득 기준을 완화해주고 있다. 배우자소득이 있는 경우에 대한 기준을 마련한 것은 맞벌이가구의 증가라는 사회변화를 반영한 의미 있는 시도라고 할 수 있으나, 배우자소득을 매우 낮은 비율로 고려하여 산정함으로써, 대부분의 맞벌이 가구를 입주자격에서 제외시키는 결과를 가져와 실제로는 맞벌이 가정을 정책적으로 차별하게 되는 효과를 낳는다.

생애최초 특별공급의 경우는 혼인 중이거나 미혼의 자녀가 있는 근로자 또는 자영업자를 대상으로 신청자격이 주어진다. 여기에 미혼자는 해당되지 않으며, 부부나 부부와 자녀들로 이루어진 핵가족을 대상으로 하고 있다. 이 경우, 자녀가 있다고 하더라도 미혼인 한부모 가정은 특별공급의 대상에서 제외되고 있으며, 이혼했을 경우에는 자녀가 있는 경우로 한정하고 있다. 결국, 이것은 생애최초 특별공급에서 제도화된 혼인 이외의 범주에 속한 사람들에게는 신청자격을 주지 않고 있다는 것을 의미하며, 결과적으로 정책이 제도화된 혼인을 통해 만들어진 핵가족 형태의 ‘표준가족’을 우대하고 있다는 것을 알 수 있다.

4) 보금자리주택정책 관련 법률

가) 가구특성과 주택면적규정

보금자리주택정책은 주택수요자의 다양한 요구를 수용하여 다양한 주택유형을 공급할 계획이며, 다양한 가족에게, 특히 자녀가 있는 가족에게 우선적으로 공급하고 있다. 그런데, 공급되는 주택의 규모는 모두 국민주택규모(85㎡) 이하로 규정되어 있고, 특히 임대주택의 경우에는 더 작아지는 경향이 있어, 가구구성원수가 많을 경우 면적 요구를 충족하기에 어려움이 있다. 주택

의 규모가 작은 경우에는 주호 내 실의 개수와 구성은 유지한 채 실의 면적이 줄어드는 경우가 대부분인데, 실의 면적이 너무 좁아 방으로서의 역할을 하기 힘든 경우도 있어 개인의 주거권 측면에서 보았을 때 문제가 될 수 있다.

보금자리주택의 입주자격은 입주자의 월평균소득을 기준으로 하고 있으며, 주택의 규모에 대한 가구구성원수의 기준은 1인 가구인 경우(40m² 이하)를 제외하면, 별도의 면적 규정은 존재하지 않는다. 이것은 가구구성원의 수가 많아져도 주택 규모에 대한 혜택을 받을 수는 없다는 것을 의미한다. 입주자격 측면에서는 다자녀 가정에 우선권을 부여하고 있으나, 가구구성원수가 많은 다자녀 가구의 공간 요구를 충족시키지 못하는 경우가 많다. 이를 해결하기 위해서 가구구성원의 수나 자녀의 수에 따라 면적에 대한 인센티브를 주는 방식 등, 저출산 문제에 대해 적극적으로 대응하면서 가구특성을 고려하여 주거권을 보장할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

보금자리주택정책에서는 소득 수준과 관계없이 임대료가 단일한 불합리성을 개선하기 위한 노력의 일환으로 ‘임대료 차등화 시범지구’를 기존의 2곳에서 5곳으로 확대하였다. 같은 면적의 아파트라 하더라도 기초생활수급자에게는 더 낮은 임대보증금과 월 임대료를 책정하는 방식이다. 이러한 시도는 주택의 면적이 소득 수준의 지표 역할을 하게 됨으로써 물리적 환경이 사회적 낙인의 원인이 되어버리는 현상을 해소하는 시작점이 될 수 있을 것이다.

다양한 가족형태를 지원하는 주호의 유형들을 제공하기 위해서는, 주거의 면적이나 주호 내부의 구성을 결정하는데 있어서 계층별 소득수준뿐만 아니라 가구구성원의 수 및 가구구성원들의 연령 등 여러가지 가구특성이 함께 반영될 수 있도록 제도를 보완해 나가야 할 것이다.

나) 돌봄서비스 시설 관련 기준

주택건설기준 등에 관한 규정 제55조 제4항에서는 「영유아보육법」에 따른 보육시설 설치 기준과 설치 예외 규정을 명시하고 있다. 국민주택규모를 초과하는 주택이 70% 이상일 경우에 보육시설의 설치를 예외로 할 수 있는 규정은 여전히 보육시설을 저소득 계층만을 위한 복지시설로 보고 있다는 것을 의미한다. 보육시설은 저소득 계층만을 위한 좁은 의미의 복지시설로

보기보다는, 모든 계층의 가정이 일과 가정을 양립할 수 있도록 지원하는 필수적인 부대복리시설로 보아야 한다.

특히, 갈수록 대규모 택지의 확보가 어려워지는 상황에서 소규모의 필지 개발이 늘어날 것이며, 향후 증가할 것으로 예상되는 300세대 이하의 단지들은 보육시설의 설치에서 제외되게 될 것이다. 따라서 계층과 상관없이 주거환경이 바로 돌봄시설 및 서비스와 결합됨으로써 돌봄의 공유를 위한 물리적 토대가 될 수 있도록 하기 위해서는, 보육시설의 설치에 대해 기준을 새로이 마련할 필요가 있다.

법에 명시된 최소한의 기준보다는 보육시설의 충분한 공급이 이루어질 수 있도록 정책적인 지원이 이루어져야 할 것이다. 보금자리주택정책의 출산 장려 성격과 정책의 대상자들이 돌봄이 더 많이 요구되는 집단임을 감안하여, 현재의 완화 규정에 대한 관리와 감독이 제대로 이루어지도록 하고, 돌봄시설이 꼭 필요한 정책대상자가 정책수혜에서 간과되지 않도록 하는 것도 중요하다. 또한 보육시설을 포함한 돌봄 시설과 서비스는 그 성격상 의료, 복지, 아동, 고용 등 다른 사회적 서비스와의 밀접한 연계가 중요하며, 지역사회 및 단지 내 다른 커뮤니티 시설들과의 통합적인 계획과 운영이 필요하다. 양적인 공급을 넘어 계획 단계부터 다른 서비스나 시설과의 연계를 고려한 복합적인 계획이 요구된다.

다) 심의 및 협의 관련 기준

보금자리주택건설 등에 관한 특별법은 유사 내용에 대해 개별법상 각종 검토·협의 절차가 중첩되어 시행되는 것을 방지하고, 개별법상 심의를 통합하여 효율성을 확보하고 불필요한 사업기간의 연장을 방지하기 위해 보금자리주택통합심의위원회를 설치하여 일괄적으로 심의를 시행하도록 하고 있다. 이러한 심의에서는 물리적 환경이 남녀에게 다르게 영향을 미칠 수 있다는 고려는 이루어지지 않고 있다.

보금자리주택건설의 검토 및 심의 항목에 성형평성을 향상시키기 위한 목표와 이를 실천하기 위한 방안 및 개선대책에 대한 간략한 형식의 보고서 포함하도록 한다면, 정책의 내용에 성인지적인 관점을 반영하는데 도

움이 될 수 있을 것이다. 또한, 우리나라에서 이루어져 온 성별영향평가의 문제점 중 하나가 환류가 잘 이루어지지 않는다는 것이라는 점에 비추어 볼 때, 도시 및 건축분야에서 있었던 유사한 계획의 성별영향평가 결과를 고려하여 개선대책을 세우도록 한다면 성별영향평가의 환류를 보다 적극적으로 수행할 수 있을 것이다.

5) 보금자리주택정책의 계획모델과 가치

가) 입지적 특성 및 광역적 계획 특성

서울 근교 및 수도권에 주로 입지하게 되는 보금자리주택단지의 입지적 특성은 도심 내 주거지보다 장시간이 소요되는 통근 거리를 요구한다. 여성 통근자의 경우 남성 통근자보다 대중교통에 대한 의존도가 높은 경향이 있어, 장거리 통근으로 인한 접근성 저하의 문제는 일반적으로 남성보다 여성에게 더 큰 영향을 미친다.

단지형 대규모 보금자리주택은 내부 경제활동을 창출할 수 있도록 자족적 성격을 강화하기보다 여전히 베드타운의 성격을 유지하고 있어, 직주분리, 이분화된 도시 공간 구조의 문제를 답습하고 있다. 일과 가정의 양립이 쉽지 않은 사회적 상황에서, 일터와 주거지가 분리된 공간 구조는 여성들의 불편을 가중시키고 있어, 주거지로부터 근거리 통근이 가능한 자족적 성격의 커뮤니티 구축이 중요하다. 이를 위해 커뮤니티 기반의 일자리를 창출하고 지역사회의 인력을 적극적으로 활용하여, 베드타운의 성격을 극복하고 다양한 활동이 일어나는 공간 환경을 조성하려는 노력이 필요하다.

나) ‘디자인 보금자리’의 단지계획

디자인 보금자리 주택은 보금자리주택정책 및 뉴 하우징 운동과 연계하여 공공임대주택을 우선적으로 신 개념의 주거단지로 계획하고자 하는 시도이다. 디자인 보금자리에서는 소형임대주택 중심의 공공주택에 대한 부정적 인식을 초래한 원인을 건설비용 및 환경의 제약에 의한 획일적 디자인에서 찾고, Social-Mix가 저소득 임대거주자에게 부정적 영향을 주는 경

향이 있는 것으로 파악하여 디자인 개선 방안의 전반에 걸쳐 Social-Mix의 개념을 크게 고려하지 않고 있다. 그러나 공공 임대주택에 대한 기존의 연구들은 공공임대주택의 대단위 공급이 분양주택 주민들과 공공임대주택 주민들의 공간적 분리 및 사회적 배제를 야기하는 원인으로 보고 있으며, 오히려 Social-Mix의 중요성을 논의하고 있다.

디자인 보금자리에서 제시하는 ‘공공주택 디자인의 기본방향’은 공공주택, 특히 임대주택의 경우, 임대주택 거주자 및 주택 특성을 반영하여 거주성능, 경제성 등을 포괄적으로 고려한 디자인이 되어야 하며, 이 때 한정된 주택 규모에 대응해야 하므로 분양주택과는 차별적인 공용 공간 및 시설 계획이 요구되고, 이를 위해 분양주택과는 차별적인 법과 제도의 기준이 수립되어야 한다고 주장하고 있다. 그래서 디자인 보금자리에서는 단지별로 차별화된 디자인을 통한 ‘생활지원형 주택’을 제안하고 있다. 그러나 사회통합을 위해서는 일차적으로 외형적인 차별 요소를 제거하고 임대, 분양간 거주민의 생활영역을 공유하여 대면 기회를 확대할 수 있도록 물리적 환경을 통합적으로 계획하는 것이 바람직하다는 기존의 연구 결과에 비추어 볼 때, 보금자리주택정책에서도 임대주택단지를 독립형이나 인접형으로 따로 구성하기 보다는, 분양주택과 임대주택을 단지 내 혼합하거나 주동 내 혼합하는 방식이 사회적 통합에 도움이 될 것으로 보인다.

다) 생활지원형 보금자리주택의 단지별 특성화

보금자리주택정책에서 제안하는 ‘생활맞춤형 주택’에는 “노인케어형 공공주택”, “육아지원형 공공주택”, “경제생활형 공공주택”, “직주근접형 공공주택”, “공동체형 공공주택”, “전원형 공공주택”, “고품격 생활주택” 등 다양한 유형들이 있다. 목표 수요층에 따라 다양한 유형의 디자인으로 계획되고 있는 생활맞춤형 주택의 공급은 다양한 주거에 대한 수요를 충족시키는 주택 디자인과 서비스를 제공하려는 시도로 볼 수 있다. 그러나 단지별로 테마에 따라 특화된 서비스는 거주자의 전 생애주기를 반영하기 보다는 일정 시기의 특화된 요구를 충족시키는 방법이기 때문에, 거주기간이 길어짐에 따라 변화하는 가족의 요구를 지속적으로 충족시키기 위해서는 변화에

대응할 수 있는 가변성이나 대안에 대한 고려가 있어야 할 것으로 보인다.

라) 돌봄 시설 및 서비스의 구성

‘돌봄’은 누구에게나 전생애주기를 통해 기본적으로 뒷받침되어야 하는 가치이므로, 특정한 돌봄 요구를 만족시키는 주거 단지를 특성화하여 따로 만드는 방향보다는 다양한 돌봄의 혼합을 통해 전생애주기에 걸친 돌봄 요구를 충족시킬 수 있는 방향으로 나아가는 것이 바람직하다. 보금자리주택 정책에서도 이러한 커뮤니티의 요구를 충족시키기 위한 시도로서 2010년 7월부터 파주 운정 지구 임대단지를 시작으로 육아지원 커뮤니티 활성화 시범사업을 추진 중이다. 이는 커뮤니티를 기반으로 하는 사회적 일자리를 제공하여 임대단지에 거주하는 취약 계층의 자활을 돕는 역할을 하며, 직주분리의 공간 이분화의 극복에도 도움이 될 것이다.

돌봄의 공백 문제를 해결하기 위해서는 이렇듯 충분한 돌봄 시설의 제공은 기본이 되면서, 다양한 형태의 돌봄 서비스나 시설에 대한 선택이 가능해야 할 것이다. 국토해양부가 임대단지에서 실시한 설문조사에서는 보육시설보다 자택이나 베이비시터의 가정을 육아장소로 더 선호하는 것으로 나타났는데, 이는 아이의 월령이나 계층에 따라 다양한 서비스나 시설이 요구된다는 것을 의미한다. 그러므로 보육시설과 서비스에 대한 미시적인 요구 분석을 바탕으로 돌봄을 공유할 수 있는 물리적 토대를 마련하는 것이 성인지적인 주거 환경을 만드는 기초가 될 수 있을 것이다.

마) 커뮤니티 시설의 구성방식

국가건축위원회는 기존 보금자리주택단지의 구성 방식을 변화시켜 새로운 복합 커뮤니티 시설 중심의 단지 조성을 제안하고 있다. 산재된 커뮤니티 시설 용지를 지구거점에 집적시켜 공간이용을 효율화하고, 커뮤니티를 활성화시키기 위해 지역단위 복합 커뮤니티 시설을 조성하고자 하는 계획이다. 부대복리시설의 경우는 운영비를 절감하고 이용의 효율성을 제고하기 위해, 단지 별로 설치되던 관리사무소 등의 복리시설을 통합 설치하는 것을 권장하고 있다.

이러한 커뮤니티의 구성 방식은 커뮤니티 시설을 집적화하여 효율적으로 활용할 수 있으며, 다양한 서비스를 복합화하여 이용할 수 있도록 구성하여 커뮤니티의 활성화에 도움을 줄 수 있을 것이다. 이는 다른 서비스와의 복합적인 연계를 필요로 하는 돌봄 서비스 측면에서도 유리하므로, 돌봄의 공유를 지향하는 대안적 구성 방식이 될 수 있을 것으로 기대된다.

6) 국민주택기금의 운영

2010년 국민주택기금의 주요 분야별 기금운용계획안을 살펴보면, 임대주택 사업과 분양주택 사업은 전년에 비해 증가한 반면, 수요자용자 사업과 주택개량 사업은 전년에 비해 감소하였다. 이는 보금자리주택 공급사업을 2010년부터 본격적으로 시행하기 위해 임대주택 및 분양주택의 비중을 높였기 때문인 것으로 보인다.

〈표 Ⅶ-19〉 2010년 국민주택기금 주요 분야별 기금운용계획안
(단위: 억원, %)

사업명	2009년 계획액(A)	2010년 기금안(B)	증감액(B-A)	증감률(B-A)/A
임대주택 사업	47,741 (19.9)	65,608 (23.7)	17,867	37.4
분양주택 사업	14,400 (6.0)	22,739 (8.2)	8,339	57.9
수요자용자 사업	71,780 (30.0)	56,977 (20.5)	-14,803	-20.6
주택개량 사업	1,180 (0.5)	100 (0.04)	-1,080	-91.5
국민주택기금 전체	239,720 (100.0)	277,474 (100.0)	37,754	15.8

()안의 수치는 국민주택기금운용계획 전체에서 차지하는 비율임.

자료: 국토해양부, 「2010년도 국민주택기금 운용계획 개요」를 기초로 재구성, 2009.10.

수요자용자 사업이 주로 1~3분위의 저소득층을 중심으로 혜택이 주어지고 있으며, 보금자리주택의 분양주택 사업 대상계층이 3~5분위임을 감안

하면, 주거생활에 있어 가장 취약한 계층에게 돌아가는 자금을 줄여 분양주택 기금을 증가시킨 것이라고 볼 수 있다. ‘빈곤의 여성화’ 현상이 지속되고 있는 현실에서, 취약계층에 대한 재정적 지원의 감소는 여성에게 더 큰 영향을 미친다고 할 수 있다.⁴⁸⁾

〈표 VI-20〉 유형별 주택공급체계 및 공급계획: 2009~2018년

목표	주거안전망 구축			내 집 마련 촉진			주택가격 안정			
소득 계층	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
수요 특징	임대료 부담 능력 취약계층		자가 구입 능력 취약계층		정부지원시 자가 구입가능계층		자력으로 자가 구입 가능 계층, 교체수요 계층			
분야 주택							중대형 민가분양 (200만) (규제개선 등)			
				다세대·단독주택(100만)						
				중소형 민간분양 (40만) (택지·기금지원 등)						
			공공분양 (70만)							
임대 주택			공공임대 (30만) (지분형·전세형)			민간임대 (10만)				
		국민임대(40만)								
	영구임대 (10만)									
공급 주체	공공부문 주도			공공부문 + 민간부문			민간부문 주도			

48) 2008년 기초생활보장 수급자 1,444,010명 중 여성은 826,995명으로 약 57.3%를 차지하고 있다(보건복지부, 「보건복지통계연보」). 또한, 전체 여성가구주 21.9%에 비하여 영구임대주택에 입주한 여성가구주는 43.3%로 최저소득계층의 여성가구주 비율이 현저히 높음을 알 수 있다(「2005년 인구주택총조사」, 건설교통부, 「2005년 영구임대주택주거실태조사」).

	전체가구주	영구임대주택 입주가구주
남자	12,402,000 (78.1%)	2,193 (57.5%)
여자	3,485,000 (21.9%)	1,607 (43.3%)
합계	15,887,000	3,800

목표	주거안전망 구축	내 집 마련 촉진	주택가격 안정
공공 지원	재정, 주택기금, 택지	주택기금, 택지	규제개선
주택 규모	전용 60㎡ 이하	전용 60~85㎡	전용 85㎡ 초과

주: 위의 표 중 굵은 선 안의 사업이 보금자리주택건설 대상사업임.

7) 보금자리 주택정책의 개선 방안

주택정책은 예산의 규모가 크고 국민들의 일상에 장기간 큰 영향을 미치는 정책으로서, 예산과 재원의 수립, 집행과 분석에 있어 성인지적 관점이 요구된다. 주택정책의 수혜를 분석하기 위해서는 자원뿐만 아니라 물리적인 환경을 토대로 일어나는 공간과 시간의 분배에 대한 성인지적인 분석이 요구된다.

가) 주택정책에 ‘성형평성 추구’라는 목표의 포함

지금까지의 주택정책은 도시공간이 젠더중립적이라는 인식에 바탕을 두어 왔으며, 사회 구조적인 불평등한 젠더 관계를 답습하거나 강화해 왔다. 보금자리주택정책을 비롯한 주택정책은 사회적인 성불평등이 존재하는 현실에 대한 인식을 바탕으로 성형평성을 정책목표의 하나로 포함하여야 한다.

나) 보금자리주택 신청자격의 ‘세대주’를 ‘세대주 또는 세대원’으로 변경

현재 보금자리주택의 신청자격은 ‘무주택세대주’로만 한정되어 있다. 세대주 변경이 가능하기는 하지만, 여전히 남성이 세대주가 되는 경우가 절대 다수인 현실에서, 이러한 규정은 ‘세대주’를 기준으로 하는 다른 정책 및 제도들과 함께 여러 경제적 혜택들로부터 다수의 여성들이 배제되는 결과를 초래할 수 있다. 이에 국민임대주택의 신청자격을 ‘세대주’에서 ‘세대주 또는 세대원’으로 변경할 것을 제안한다. 이 때, 가구 단위로 신청자격을 부여하기 위해 가구당 한 명으로 제한하는 방법을 고려할 수 있을 것이다.

다) 보금자리주택 신청자격의 소득기준에서 돌봄 비용 공제

현재 보금자리주택의 신청자격 조건은 세대소득을 기준으로 규정되어 있어, 맞벌이 가구의 육아 비용을 비롯한 돌봄 이용에 대한 고려가 되지 않아 대부분의 맞벌이 가정을 정책적으로 차별하는 효과를 낳고 있다. 이를 개선하여, 맞벌이 부부의 육아 부담이나 노인 부양에 대한 비용, 장애인에 대한 돌봄 비용 등 돌봄에 투입된 비용을 고려하는 실질가구소득을 기준으로 하는 것이 돌봄의 가치를 인정하고 돌봄 공유를 지향하는 방법이다. 이처럼 본고는 보금자리주택 신청자격의 가구소득에서 돌봄에 사용된 비용을 공제하는 방안을 제안한다.

바. 우울증 검진 확대 방안⁴⁹⁾

1) 연구의 의의

본 사례연구는 우울증이라는 질병이 남성보다는 여성들에게서 집중적으로 발견되며, 이는 여성과 남성의 생물학적 특성의 차이가 아닌 그들이 처한 사회, 경제적 환경의 차이에 기인하고 있음을 제시하고 있다. 어떤 질병의 원인이 개인이 처한 사회경제적 환경의 차이에서 이루어짐에도 불구하고, 남성과 여성의 생물학적 차이에서 기인하지 않는다는 이유로 그 예방과 치료를 위한 활동이 물성적으로 이루어지는 경우 재정지출의 효과는 제한적일 수밖에 없다.

2) 우울증 현황 및 분석

우울증이 사회경제적 파급효과 측면에서 중요하게 취급되어야 하는 이유는 우울증이 자살의 주요 원인이 되기 때문이다. 최근 자살률의 증감현황을 살펴보면 1998년 대비 2008년 현재 남성 자살률은 26.0% 증가한 반면, 여성 자살률은 무려 81.6%나 증가한 것으로 나타났고 이는 OECD 회원국 중 가

49) 이 부분은 전술한 바와 같이 본 연구의 일환으로 수행된 김영택외 「우울증 검진 확대 방안: 성인지적 분석 및 소요예산을 중심으로」에서 재정투자 관련 시사점을 정리한 것임.

장 높은 비율인 것으로 파악된다. 특히, 우리나라 10-30대 젊은 여성에게 있어 자살은 사망원인의 첫 번째 혹은 두 번째 주요 원인으로 보고됨에 따라 여성의 생애주기별 자살원인에 대한 연구의 필요성도 함께 제기되고 있다.

〈표 Ⅶ-21〉 성별 사망원인 순위 변화 (1998, 2008년)

(단위: 인구 10만 명당)

순 위	1998				2008			
	여성		남성		여성		남성	
1	악성신생물(암)	78.3	악성신생물(암)	138.6	악성신생물(암)	101.9	악성신생물(암)	176.9
2	뇌혈관질환	76.8	뇌혈관질환	70.4	뇌혈관질환	58.3	뇌혈관질환	54.7
3	심장 질환	35.7	심장 질환	41.2	심장 질환	43.6	심장 질환	43.1
4	당뇨병	20.6	간 질환	39.5	당뇨병	20.5	자살	33.4
5	운수사고	12.8	운수사고	38.3	자살	18.7	간 질환	23.3
6	만성하기도 질환	11.4	자살	26.5	고혈압성 질환	12.7	운수사고	21.8
7	자살	10.3	당뇨병	21.3	만성하기도 질환	11.5	당뇨병	20.9
8	고혈압성 질환	9.7	만성하기도 질환	13.9	폐렴	10.8	만성하기도 질환	18.2
9	간 질환	9.6	호흡기결핵	10.4	운수사고	7.7	폐렴	11.3
10	폐렴	5.3	폐렴	7.7	간 질환	5.7	추락사고	6.7

자료: 통계청(2009), 「사망원인통계」

여기서 주목할 것은 자살한 사람의 약 80%는 오랜 기간 우울증을 앓고 있던 환자라는 것이며, 이는 모든 연령대에서 중요한 원인이라는 것이 다수의 선행 연구들에서 확인되고 있다. 우울증은 시간과 상황이 변함에 따라 자연적으로 회복되기도 하지만, 신체질환이나 사망률을 증가시키는 원인이 되기도 하며, 자살과 같은 치명적인 결과를 가져오기도 한다. 최근 국민건강영양조사결과에 따르면 12주 이상 일상생활에 지장이 있을 정도의 우울감을 경험한 19세 이상 성인 인구비율은 점진적으로 증가하고 있다고 보고되었으며, 특히 여성은 남성에 비해 우울증상 경험률이 상대적으로 높게 나타났다. 또한 시계열적으로 살펴보더라도 여성의 우울증상 경험률이 남성보다 전반적으로 높은 수준에 있으며, 여성의 우울증상 경험률이 남성에 비해 더 빨리 증가하고 있어 매년 남

녀의 우울증상 경험률 차이는 더 커져가고 있다.

〈표 Ⅶ-22〉 성별 우울증상 경험률 변화

(단위: %)

구분	여성				남성				전체			
	1998	2001	2005	2008	1998	2001	2005	2008	1998	2001	2005	2008
우울증상경험률 (%)	13.0	10.8	19.2	18.3	6.1	6.1	11.5	10.1	9.8	8.7	15.4	14.3

자료: 보건복지부(2009). 「2008 국민건강통계: 국민건강영양조사 제4기 2차년도」

우울환자 현황을 성별·연령별로 살펴보면, 2009년 현재 우울증은 40-60대 중년 및 고령층에서 주로 발생하고 있으며, 10세 미만을 제외한 모든 연령대에서 여성이 남성 보다 우울증세로 인한 진료비율이 상대적으로 높았다. 특히 30세 이상 성인에서는 남녀간 2배 이상의 우울증 진료인원 차이를 보였다. 이상과 같이 성인 여성이 높은 우울증세를 보이는 것은 남성과 달리 여성들은 임신, 분만, 폐경기를 경험하는 동안 호르몬 변화로 인해 더 쉽게 우울증에 노출될 수 있을 뿐만 아니라 직장과 가정 그리고 자녀양육으로 인한 높은 심리사회적 스트레스가 우울증상으로 표출될 경향이 높을 수 있기 때문인 것으로 예상된다.

〈표 Ⅶ-23〉 연도별·연령별·성별 우울증 진료인원 현황

		2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
0 ~ 9세	소계	3,997	3,517	3,202	2,034	1,749
	여성	1,317	1,165	1,133	724	608
	남성	2,680	2,352	2,069	1,310	1,141
10 ~ 19세	소계	19,518	21,958	26,101	23,526	26,201
	여성	9,564	10,802	13,665	12,316	13,932
	남성	9,954	11,156	12,436	11,210	12,269
20 ~ 29세	소계	44,634	48,543	53,318	48,400	49,489
	여성	29,956	33,020	37,180	33,051	33,792
	남성	14,678	15,523	16,138	15,349	15,697

		2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
30 ~ 39세	소계	73,299	74,430	78,681	71,861	71,269
	여성	50,515	52,160	56,611	51,506	51,142
	남성	22,784	22,270	22,070	20,355	20,127
40 ~ 49세	소계	97,882	98,037	101,310	95,762	95,263
	여성	66,425	66,867	70,251	66,671	67,028
	남성	31,457	31,170	31,059	29,091	28,235
50 ~ 59세	소계	83,778	88,653	99,132	100,093	106,392
	여성	58,708	62,360	70,343	71,494	76,157
	남성	25,070	26,293	28,789	28,599	30,235
60 ~ 69세	소계	81,729	83,232	90,731	92,778	98,307
	여성	57,892	58,585	64,112	65,786	69,600
	남성	23,837	24,647	26,619	26,992	28,707
70 ~ 79세	소계	46,267	51,528	59,807	66,280	74,906
	여성	32,530	36,432	42,362	47,121	52,887
	남성	13,737	15,096	17,445	19,159	22,019
80세 이상	소계	10,160	11,451	13,820	16,115	19,079
	여성	6,881	7,869	9,598	11,315	13,555
	남성	3,279	3,582	4,222	4,800	5,524
계		435,366	454,292	493,563	484,990	508,500

자료: 건강보험심사평가원. 2005~2009년 우울증 심사결정 분석 자료

우울증의 사회적 결과인 자살과의 연관성을 고찰하기 위하여 인구사회학적 변수, 전반적 건강상태 및 스트레스와 우울증에 따른 자살 생각에 관한 위계다중회귀분석을 시도하였다. 모형 1에서는 인구사회학적 변수를 선택하고, 모형 2에서는 모형 1 변수와 전반적 건강상태를 추가하였고, 모형 3에서는 모형 2 변수와 스트레스와 우울증을 추가하였다. 모형 3을 보면, 모형 2와 비교할 때 전반적으로 인구사회학적 변수들과 전반적인 건강상태의 변수들의 확률비가 줄어들었지만 통계적으로 유의미한 영향을 주고 있다.

특히 성별 변수가 자살 생각에 미치는 영향력은 다른 인구사회학적 변수들보다 상대적으로 크며 통계적으로 유의하였다.

〈표 VI-24〉 인구사회학적 변수, 건강상태 등에 따른 자살 생각

변수		모형 1 확률비	모형 2 확률비	모형 3 확률비
성별				
(남성기준) 여성		2.385***	2.127***	1.782***
연령		1.022***	1.013***	1.023***
결혼상태				
(유배우 기준) 별거/이혼/사별/미혼		1.679***	1.603***	1.572***
소득	1 분위	2.170***	1.801***	1.573***
(4분위 기준)	2 분위	2.301***	2.136***	2.124***
	3 분위	1.031***	1.003	0.878***
직업	비정규직	1.411***	1.405***	1.447***
	자영업자/무급가족종사자(정규직)	1.127***	1.109***	1.153***
주관적 건강상태 (매우 좋음 기준)	좋음		0.992*	1.218***
	보통		1.290***	1.274***
	나쁨		2.668***	1.884***
	매우 나쁨		6.222***	4.151***
질병이환(지난 2주간 아팠던 경험)	예		2.057***	1.736**
	(아니오)			
스트레스 정도 (거의 느끼지 않는다 기준)	대단히 많이 느낀다			7.260***
	많이 느끼는 편이다			4.657***
	조금 느끼는 편이다			1.630***
우울증(2주 연속 우울감 여부)	예			7.623***
R ²		.135	.200	.391

주: *** P < 0.01, ** P < 0.05, * P < 0.1

3) 우울증 관련 의료비 부담 및 2010년 정신보건사업 예산현황

서구 선진국가의 연구결과에 따르면 정신질환에 의한 사회적 비용은 압력으로 인한 비용의 1.5배로, GDP의 5.7%에 이른다고 한다. 선행연구에 의하면 우울증은 모든 질병으로 인한 사회적 부담에서 10.7%를 차지하고 있으며, 우리나라의 주요 사망원인 중 자살이 차지하는 비중이 점차 증가하고 있고, 특히 젊은 층에서의 높은 자살률은 자살로 인해 부담해야 할 사회경제적 비용을 더욱 높이고 있는 실정이다. 최근 국립서울병원에서 2004년 자살 자료를 근거로 사회경제적 비용부담을 추계한 결과 자살은 매년 최소 1조 167억, 최대 3조 856억의 사회경제적 손실이 있을 것이라고 보고하였고, 특히 자살의 원인에 큰 비중을 차지하는 우울증에 대한 사회경제적 부담을 2조 153억으로 추계하였다.

건강보험심사평가원에서 우울증 검사 등으로 인해 발생된 진료비를 측정 한 결과 2009년 현재 우울증 총 진료비는 약 1,788억인 것으로 파악되었으며, 이는 2005년 1,213억 대비 47.4% 증가한 비용이다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 우울증상을 경험한 인구 비율이 증가하고 있기 때문이다. 특히, 여성의 경우 우울증 총 진료비가 2009년 현재 1,235억이며, 이는 남성(553억)의 약 2.2배로서, 매년 여성과 남성의 우울증으로 인한 진료비용의 차이가 점진적으로 늘어나고 있다.

〈표 Ⅶ-25〉 연도별 · 성별 우울증 총 진료비

(단위: 명, 백 만원)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
계	121,262	139,578	163,157	166,578	178,829
여성	79,886	92,909	111,012	114,759	123,518
남성	41,376	46,669	52,145	51,819	55,311

자료: 건강보험심사평가원. 2005~2009년 우울증 심사결정 분석 자료

이와 같이 우울증의 심각성에도 불구하고 현 정부의 정신보건사업을 검토해 보면 근본적인 정신질환 예방보다는 정신질환 치료 중심으로 운영되고 있음을 알 수 있다.

〈표 VI-26〉 2010 정신보건사업 기관수 및 주요기능

구 분		기관수	주요기능
계		1741	-
정신보건센터		156	- 지역사회내 정신질환 예방, 정신질환자 발견, 상담, 사회복귀훈련 및 사례관리 - 정신보건시설 간 연계체계 구축 등 지역사회 정신보건사업 기획, 조정, 표준형 158(국비 123, 지방비 25), 광역형 3 (국비 2, 지방비 1)
정신의료기관	국.공립	18	- 정신질환자 진료, 지역사회정신, 보건사업지원
	민 간	1213	- 정신질환자 치료
정신요양시설		59	- 만성 정신질환자 요양, 보호
사회복귀시설		211	- 병원 EH는 시설에서 치료, 요양 후 사회복귀 촉진을 위한 훈련 실시
알코올상담센터		84	- 알코올중독 예방, 중독자 상담

또한 정신건강 질환 부문의 2010년 보건복지예산은 오히려 감소하는 것으로 나타났다. 2010년 전체 예산 중 보건복지부 예산은 27.6%로 가장 높게 책정되었고, 이 중 사회복지 예산은 72.3%, 보건 예산은 27.7%를 차지하고 있다. 보건 예산 중 건강보험 분야는 22.2%로 가장 높은 반면, 정신건강 질환 예산을 포함하고 있는 보건의료 분야는 4.8% 수준이다. 2010년 정신질환 부문 예산액은 보건의료부문 전체 예산액(8,536억) 중 34억(0.4%)으로 상당히 낮게 책정되어 있고 2009년 본예산(67억) 대비 2010년 예산은 33억원(49.3%) 감소하였다.

〈표 VI-27〉 보건의료부문 2010년 예산안

(단위: 백만원)

세사업	'09 예산	'09 추경예산	'10 예산안	증감액 (증감율:본예산대비)	증감액 (증감율:추경예산대비)
총계	841,593	841,593	853,642	12,049(1.43%)	12,049(1.43%)
1. 공공보건의료확충	165,481	174,580	111,835	△53,646(△32.4%)	△62,746(△37.9%)
2. 보건산업육성	30,275	37,005	84,787	54,512(180.1%)	47,782(157.8%)
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
7. 정신질환 관리	6,794	6,794	3,442	△3,352(△49.3%)	△3,352(△49.3%)

4) 우울증 검진 확대에 소요되는 예산 추계

우울증 검진 사업의 타당성을 논하기 위해서는 사회적 관점에서의 경제성 평가가 선행되어야 한다. 즉, 개인 및 국가가 지출하는 직접비용 및 간접비용 추정이 필요하다는 것이다. 우울증 검진 사업에 소요 되는 비용으로는 우울증 환자 본인 및 보험자, 국가 부담의 검진 비용, 외래기관 이용 시 교통비, 우울증 검진 시 발생하는 생산성 손실 등이 포함된다. 자료의 제한으로 본 사례연구에서는 건강보험 일반건강검진에 우울증 항목을 추가시 비용만을 분석하였다.

산후우울증 및 우울증 조기 진단의 중요성에 따라 일반건강검진 대상자 연령을 직장가입자와 지역가입자의 피부양자의 연령기준인 40세에서 35세로 낮추었을 때 전업주부 대상으로 우울증 검진 비용추계를 실시하고 연령조정이 되지 않은 현행기준인 40세를 기준으로 비용추계를 나누어서 실시하였다.

먼저 연령 조정 후 전업주부를 대상으로 우울증 검진비용을 추계하였다. 2007년 기준 1차 검진 대상인원 수검율이 50%대이고 2차 검진 수검율이 약 30%인 점을 고려하여 가상시물레이션에서 가장 근접한 1차 검진 수검율 50%와 2차 검진 수검율 25%의 대상인원과 가상수검율을 적용하면 총 소요예산은 3,726,435,050원으로 나타났다.

〈표 Ⅵ-28〉 연령 35세-39세 기준 직장 피부양자와 지역세대원의 일반건강검진(1차-우울증검사, 2차-공통) 총 소요예산

연령	가상수검률		직장피부양자 총 소요예산(I)	지역세대원 총 소요예산(II)	총예산(I+II)
	1차	2차			
35세-39세	50%	100%	6,011,907,070	4,554,361,630	10,566,268,700
		75%	4,714,683,315	3,571,640,835	8,286,324,150
		50%	3,417,459,560	2,588,920,040	6,006,379,600
		25%	2,120,235,805	1,606,199,245	3,726,435,050

국민건강보험공단에서 실시하고 있는 연도별 암 검진을 제외한 일반건강 검진의 예산 및 지급현황을 살펴보면, 대상인원 및 수검율의 증가에 따라 2004년에 1,497억, 2005년 1,798억, 2006년 2,2224억, 2007년 2,495억, 2008년 3,272억으로 증가 추세이며(건강검진 사업 현황, 2009), 우울증 검진항목의 추가시 추계된 소요예산 3,726백만원은 2008년 기준 총 예산 집행액 3,272억 중 약 1%에 해당한다.

다음은 연령 조정이 되지 않은 현행기준인 40세를 기준으로 우울증 검진 비용을 추계하였다. 2007년 기준 1차 검진 전체 대상인원 수검율이 50%대이고 2차 검진 수검율이 약 30%인 점을 고려하여 가상시물레이션에서 가장 근접한 1차 검진 수검율 50%와 2차 검진 수검율 25%의 대상인원과 가상수검율을 적용하면 총 소요예산은 35,976,069,905원으로 나타났다. 이는 2008년 일반건강검진의 예산 및 지급 총 예산 집행액 3,272억 중 약 10%에 해당하는 크기로, 그 동안 일반건강검진 비용이 모두 신체적 검진 비용으로 지급되어 왔다는 것을 고려하면 정신적 건강검진 비용으로 전체 비용 중 약 10%의 추가예산이 큰 액수라고 볼 수는 없다. 더욱이 우울증 예방을 위한 예산을 투입함으로써 자살 등으로 야기되는 사회적 비용의 절감부분까지 고려한다면 35,976백만원이 가져오는 경제적 효과는 결코 과소평가될 수 없을 것이다.

〈표 VI-29〉 직장가입자와 지역가입자의 일반건강검진(1차-우울증 검사, 2차-공통) 총 소요예산

성별	가상수검률		직장피부양자 총 소요예산(I)	지역세대원 총 소요예산(II)	총예산(I+II)
	1차	2차			
여성	50%	100%	29,527,160,650	16,196,217,440	45,723,378,090
		75%	23,155,915,425	12,701,466,480	35,857,381,905
		50%	16,784,670,200	9,206,715,520	25,991,385,720
		25%	10,413,424,975	5,711,964,560	16,125,389,535
남성	50%	100%	39,293,540,390	16,992,861,990	56,286,402,380
		75%	30,814,947,255	13,326,214,455	44,141,161,710

성별	가상수검률		직장피부양자 총 소요예산(I)	지역세대원 총 소요예산(II)	총예산(I+II)
	1차	2차			
전체		50%	22,336,354,120	9,659,566,920	31,995,921,040
		25%	13,857,760,985	5,992,919,385	19,850,680,370
	50%	100%	68,820,701,040	33,189,079,430	102,009,780,470
		75%	53,970,862,680	26,027,680,935	79,998,543,615
		50%	39,121,024,320	18,866,282,440	57,987,306,760
		25%	24,271,185,960	11,704,883,945	35,976,069,905

2. 교육분야

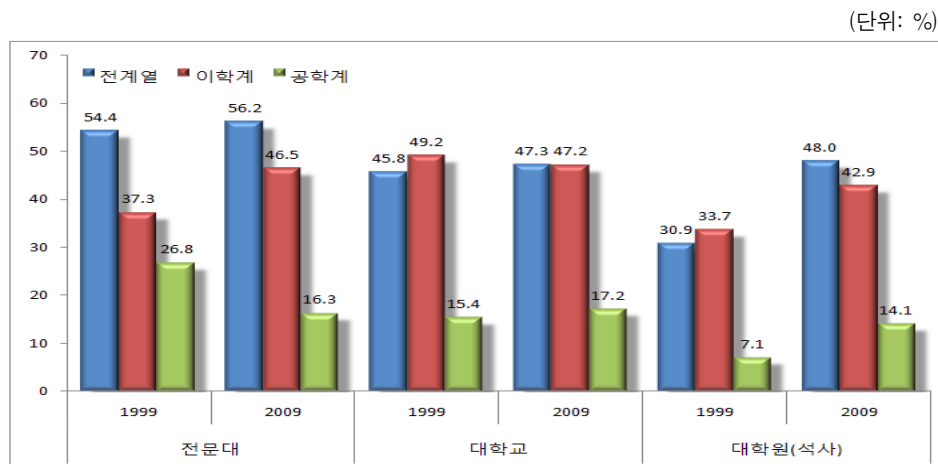
가. 이공계 전문기술연수 지원 사업⁵⁰⁾

1) 이공계 분야 여성인력양성 정책의 성과와 한계

1999년 여성정책 전담 부처인 여성특별위원회가 중·고등학교 여학생을 대상으로 한 ‘여학생 친화적 과학기술 특기적성 프로그램’ 16종을 개발·보급한 것을 필두로, ‘여학생 친화적 과학프로그램 시범학교 운영(1999~2002)’, 여학생의 이공계에 대한 친화성을 제고하고 여성과학기술자 양성 토대를 마련하기 위한 ‘WISE 프로그램 지원사업(2002~)’, 공과대학에 진출한 여학생들이 우수한 공학기술인력으로 성장할 수 있도록 지원하기 위해 ‘여성공학기술인력양성사업(2004년~)’, ‘여학생 공학교육 선도대학 지원사업(2006년~)’ 등 1990년대 말부터 정부는 여학생의 이공계 진출과 이공계 여성인력 활용을 위한 정책들을 활발히 수행하고 있다. 그럼에도 불구하고, 이공계 분야 여성인력 양성 정책은 뚜렷한 성과를 보이지 않고 있다. 이공계분야로의 여학생 진로 촉진 정책이 추진된 1999년 이후 10년이 경과한 2009년 현재 대학원과정(석사)에서만 이학계와 공학계 모두 여학생비율이

50) 이 부분은 전술한 바와 같이 본 연구의 일환으로 수행된 정해숙외 「이공계 전문기술 연수지원사업의 성인지적 분석」으로부터 재정투자 관련 시사점을 정리한 것임.

증가추세를 보이고 있을 뿐, 전문대학이나 4년제 대학은 공학계 여학생비율(전문대학)이나 이학계 여학생비율(대학교)이 오히려 감소한 것으로 나타났다.



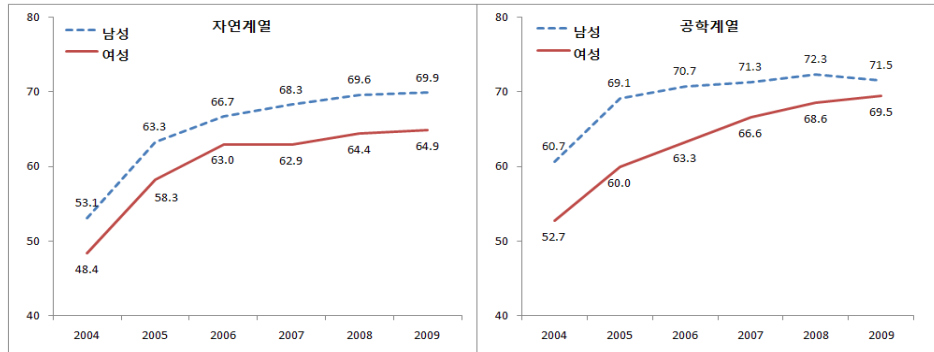
자료: 한국여성정책연구원 성인지통계정보시스템(<http://gsis.kwdi.re.kr/>)

[그림 VI-2] 고등교육기관별 이공계열 여성졸업자비율 변화

이학계 및 공학계 석사학위자중 여학생비율이 증가하였다고는 하나, 이 또한 전체 석사학위자중 여학생비율이 지난 10년간 17.1% 포인트 증가한 것과 비교해보면 전체 증가율의 절반수준(이공계 9.2% 포인트, 공학계 7.0% 포인트)에도 못 미치는 저조한 수준이다. 이공계로의 여성인력 양성 촉진 정책이 기대만큼의 성과를 올리지 못하고 있는 데에는 여러 요인이 작용하겠지만, 대학 졸업 후 취업이 당면과제로 부각되고 있는 현실에 비추어볼 때 양성된 이공계 여성인력의 노동시장 진출이 남성에 비해 상대적으로 원활하지 않은 것과 관련이 있는 것으로 보인다.

이공계 졸업자 취업률에서의 성별격차는 점차 감소되고 있는 추세이기는 하나 여전히 여학생의 취업률이 저조한 상황이다. 2009년 자연계 졸업자의 경우 여학생 취업률은 남학생보다 5% 포인트 더 낮은 64.9%, 공학계 역시 남학생보다 2% 포인트 더 낮은 69.5%로 나타났다.

(단위: %)



자료: 한국여성정책연구원 성 인지 통계정보시스템(<http://gsis.kwdi.re.kr/>)

[그림 VI-3] 이공계열 대학졸업자의 성별 취업률 변화

이처럼 이공계 분야에서의 여성인력을 양성하기 위한 다양한 예산사업들이 지난 10년간 지속적으로 추진되어 왔지만, 이공계분야로의 여학생 진출은 물론이고, 노동시장으로 이행 역시 뚜렷한 성과를 보이지 않고 있다.

본고의 분석대상인 이공계 전문기술 연수사업은 여성을 취업취약계층⁵¹⁾ 중의 하나로 분류하고, 연수생 선발 시 취업취약계층에게 1~3점의 가산점을 부여하는 제도를 도입함으로써, 미취업 이공계 여성 졸업생들도 가산점의 혜택을 받을 수 있도록 하고 있다. 더욱이 동 사업이 단순히 미취업 이공계 졸업생들을 교육시키는데 머무르지 않고, 연수생들의 취업에 더 많은 비중을 두고 있다는 점에서 여성에게 더 많은 연수기회를 제공하기 위한 이 같은 조치는 지금까지 담보상태에 머물고 있는 이공계 여성인력 양성 정책의 실효성을 제고하기 위해서 가지는 의의가 적지 않다고 할 수 있을 것이다.

그러나 이 사업의 대상자라 할 수 있는 이공계 대학 미취업 졸업생 중 여성비율은 2007년 이후 별다른 변동 없이 31%~33%에 달하지만, 실제 이 사업의 수혜를 받은 사람 중 여성비율은 '07년 26.0%, '08년 23.2%, '09년

51) 취업취약계층은 3개 집단으로 구성되어 있음. ① 장애인, 국민기초생활수급자, 원호대상자 등의 사회적 취약계층, ② 2년 이상 장기 실업자, ③ 여성

18.9%로 빠르게 감소하는 추세를 보이고 있어, 이공계 전문기술 연수사업에서 도입하고 있는 여성 연수지원자에게 가산점을 부여하는 제도가 미취업 이공계 여성 졸업자들에게 연수기회를 확대하는 데 실질적인 효과가 있는지에 대한 의문이 제기된다.

2) 이공계 전문기술연수사업의 여성 참여현황

가) 여성 참여현황(2009년) 및 취업성과

2009년 본예산으로 추진된 이공계전문기술연수사업에는 총 797명의 여성이 지원하였고, 이 중 47.3%에 해당하는 377명이 최종적으로 이공계전문기술연수사업에 참여하였다. 2009년 이공계전문기술연수사업에 참여한 여성 연수생 377명 가운데 11.4%에 해당하는 43명이 연수를 포기하였다. 그리고 전체 여성 연수생의 51.2%에 해당하는 193명이 이공계전문기술연수 이전에 조기 취업한 것으로 나타났다. 또한 전체 여성 연수생의 23.6%에 해당하는 89명이 이공계전문기술연수 후에 취업한 것으로 나타났다. 그리고 2009년 여성 연수생의 13.8%에 해당하는 52명은 연수 이후에도 미취업 상태로 남아 있다.

2009년 본예산 이공계전문기술연수사업의 남성 지원자 수는 총 3,566명이었다. 이들 남성 지원자 가운데 45.5%에 해당하는 1,623명이 최종적으로 이공계전문기술연수사업에 참여하였다. 2009년 이공계전문기술연수사업에 참여한 1,623명의 남성 연수생 중 10.2%에 해당하는 166명이 연수를 중도 포기하였다. 그리고 남성 연수생의 절반 이상인 834명이 수료 이전에 조기 취업한 것으로 나타났다. 또한 전체 남성 연수생의 1/4에 해당하는 436명이 연수 후에 취업한 것으로 나타났다. 반면 2009년 남성 연수생의 11.5%에 해당하는 187명은 연수 이후에도 미취업 상태로 남아 있다.

(단위: 명, %)

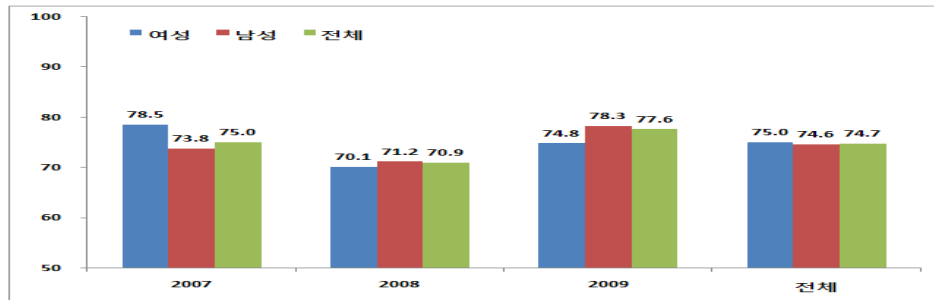


주: 중도탈락, 조기취업, 수료후취업의 비율은 선발인원 기준임.
자료: 한국산업기술진흥원 표준과제정보관리시스템(PMS)자료를 바탕으로 구성.

[그림 VI-4] 2009년 연수단계별 연수생의 성별 분포

다음으로 연수후 취업률 현황을 살펴보면 다음과 같다. 조기취업자와 연수후 취업자를 포함한 전체 취업자를 중심으로 남녀 연수생의 취업률 변화를 보면, [그림 VI-5]와 같이 지난 3년간 남성 연수생에 비해 여성 연수생의 취업률이 감소하고 있음을 알 수 있다. 즉, 2007년 78.5%였던 여성 연수생 취업률은 2009년 74.8%로 감소하였다. 반면 남성 연수생 취업률은 2007년 73.8%에서 2009년 78.3%로 증가한 것으로 나타났다.

(단위: %)

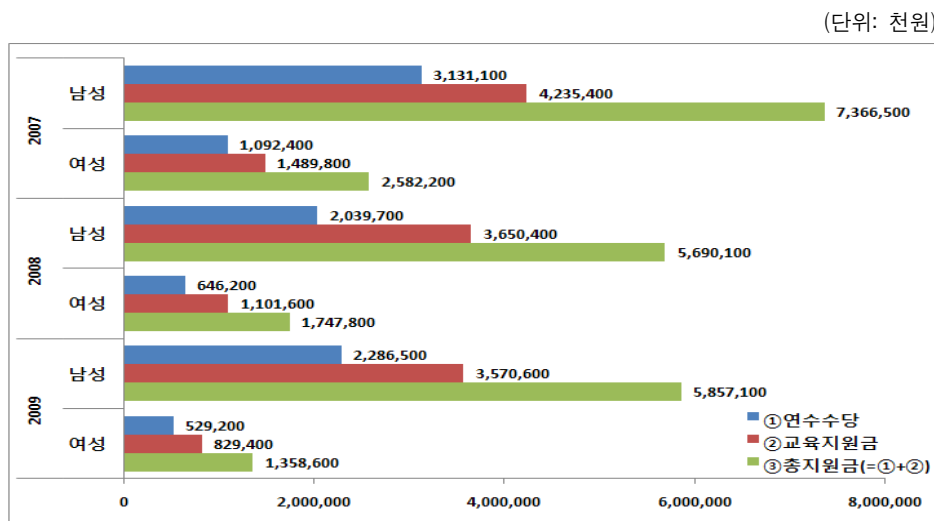


주: 취업률은 전체 연수생 중 조기취업자 및 연수후취업자의 비율을 의미함.

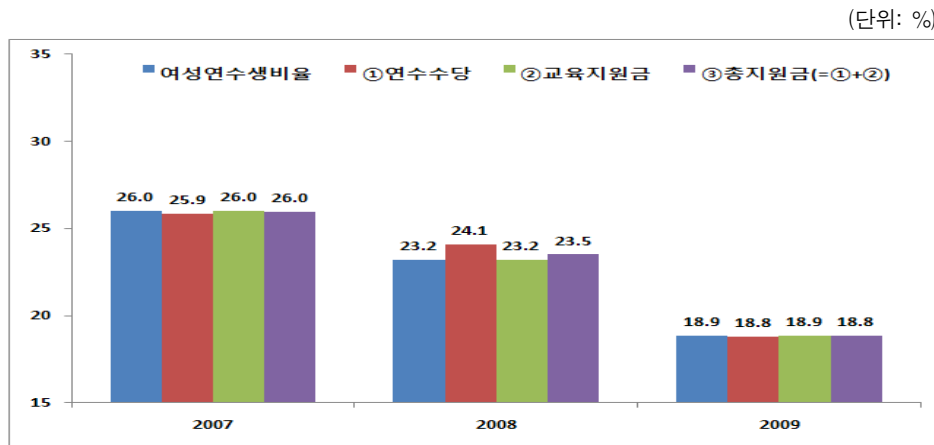
[그림 VI-5] 최근 3년간 남녀 연수생의 취업률 현황

나) 지출예산의 성별 수혜분석

2009년의 경우, 남성과 여성 연수생에게 지원된 연수수당 총액은 각각 2,286,500천원과 529,200천원으로 추정되었다. 전체 연수수당 2,815,700천원 가운데 남성 연수생과 여성 연수생에게 지원된 연수수당의 비율은 각각 81.2%와 18.8%이다. 그리고 2009년 교육지원금은 전체 교육비 4,400,000천원 가운데 3,570,000천원과 829,400천원이 남성과 여성 연수생에게 각각 지원된 것으로 추정된다. 연수수당과 교육지원금을 포함한 총지원금의 경우에는 남성 연수생과 여성 연수생에게 각각 5,857,100천원과 1,358,600천원이 지원된 것으로 나타난다. 2009년 총지원금 가운데 남성 연수생과 여성 연수생에게 지원된 지원금의 비율은 각각 81.2%와 18.8%이다.



[그림 VI-6] 남녀 연수생 지원금 추정액: 2007~2009년



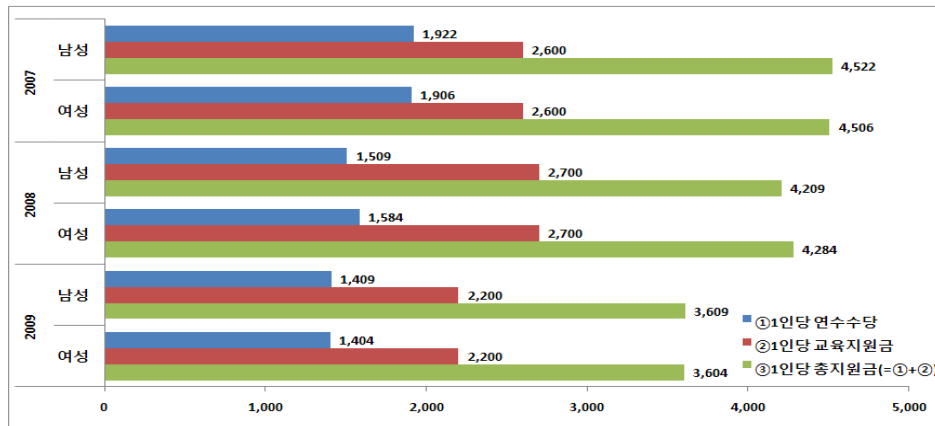
[그림 Ⅶ-7] 여성 연수생 지원 비율 추정: 2007~2009년

한편 남녀 연수생 1인당 평균 지원액 추정 결과를 살펴보면 2009년 남성 연수생 1인에게는 연수수당 1,409천원, 교육지원금 2,200천원 등 총 3,609천원이 지원된 것으로 추정된다. 또한 여성의 경우에는 연수수당 1,404천원, 교육지원금 2,200천원 등 총 3,604천원이 지원된 것으로 추정된다.

연수전담인력 인건비, 지도강사 수당 등과 같이 연수운영과 관련된 교육지원금 예산은 남녀가 동일하게 수혜하는 것으로 가정하였으므로, 남녀 1인당 지원액의 편차는 연수수당에서 발생한다. 즉, 중도포기와 조기취업으로 6개월분의 연수수당 총액을 지급받지 않은 연수생의 규모에 의해 남녀 연수생에 대한 총지원액과 1인당 지원액의 차이가 나타난다.

이러한 결과는 반드시 부정적인 함의만을 갖는 것이 아니다. 즉, 여성 1인당 지원액이 남성에 비해 적은 현상은 전체 연수생 가운데 중도포기자나 조기취업자가 차지하는 비중이 클 경우에 나타나기 때문이다. 따라서 매년 40% 이상의 남녀 연수생이 조기취업을 하는 상황에서 여성 연수생 1인당 지원액이 남성에 비해 적은 현상은 연수와 취업연계를 동시에 진행하는 이공계 전문기술연수사업의 성과를 여성이 일정 정도 수혜하고 있음을 의미한다.

(단위: 천원)



[그림 VI-8] 남녀 연수생 1인당 지원액 추정: 2007~2009년

3) 취업계약층에 대한 가산점제도 운영방식의 문제점

주관기관 담당자 설문조사 결과, 43개 기관 중 9개 기관에서 취업취약계층에 대한 가산점 제도를 부여하지 않았고, 가산점 제도를 운영하는 34개 기관 중에서도 1개 기관은 사회적 취약계층과 장기실업자에게만 가산점을 부여할 뿐 여성에게는 가산점을 부여하지 않는 것으로 나타났다.

가) 가산점 부여방식

취업취약계층에게 가산점을 부여하고 있는 34개 기관을 대상으로 가산점을 어느 단계에서 부여하는지를 조사하였는데, ‘서류전형 및 면접전형 총점에 가산점을 부여’하는 기관이 전체 기관의 47.1%를 차지하고, ‘면접전형 점수에 가산점을 부여’하는 기관이 38.2%로 나타났다. 이를 전형방식별로 보면, 서류 및 면접점수를 합산해서 선발하는 기관 중 71.4%가 마지막단계인 ‘서류 및 면접점수 총점’에 가산점을 부여하는 것으로 나타나 가산점으로서의 기능을 어느 정도 할 수 있을 것으로 보인다.

〈표 Ⅵ-30〉 취업취약계층에 대한 가산점 부여방법

(단위: 개(%))

		취업취약계층 가산점 부여방법			
		서류전형 점수에 가산	면접전형 점수에 가산	서류 및 면접전형 총점에 가산	계
연 수 생 선 발 방 식	면접전형		1(100.0)		1(2.9)
	서류전형 후면접전형	3(16.7)	10(55.6)	5(27.8)	18(52.9)
	서류 및 면접전형 점수 합산	2(14.2)	2(14.2)	10(71.4)	14(41.2)
	기타	-	-	1(100.0)	1(1.9)
	계	5(14.7)	13(38.2)	16(47.1)	34(100.0)

또한, 이공계 전문연수기술사업에서 취업취약계층으로 범주화하고 있는 3개 집단에 부여하고 있는 가산점의 크기를 비교해보면, 국민기초생활수급자 등의 사회적 취약계층과 2년 이상의 장기 실업자, 여성에게 모두 동일한 가산점을 부여하는 기관이 전체의 82.4%를 차지하고 있어, 가산점 제도를 도입하고 있는 기관 대부분이 세 집단에 동일한 가산점을 주고 있는 것으로 나타났다. 그러나 4개 기관(11.8%)은 이 세 집단 중 여성에게 가산점을 가장 적게 주거나, 전혀 주지 않는 것으로 밝혀졌다.

나) 가산점이 연수생 선발에 미치는 영향

가산점제가 연수생으로 선발되는데 실질적인 영향을 미치는지에 대해 묻는 질문에서는 가산점제를 운영하고 있는 기관 중 32.4%가 가산점 여부와 관계없이 취업취약계층은 특별한 문제(정신질환 등)가 없는 한 우선적으로 선발한다고 응답하였으며, 44.1%는 약간 유리하거나(26.5%), 영향이 미미하다(17.6%)고 기술하였다.

취업취약계층을 우선 선발하는데 대해 특별한 의미를 부여하기 어려운 것은 ‘연수생 모집 자체가 쉽지 않은 것이 현실’이기 때문이며, 일부 선발 경쟁률이 높은 기관을 제외하고는 가산점에 관계없이 연수를 받고자 하는

거의 모든 연수생이 연수를 받게 된다는 점에서 가산점 부여는 사실상 유명무실하다는 점을 지적하였다. 결과적으로 취업취약계층에 대한 가산점제 부여가 이러한 상황들로 인하여 '취업취약계층 우선 선발'이라는 변형된 형태로 운영되고 있는 것으로 보인다.

다) 취업취약계층관련 평가지표

한편, 취업취약계층과 관련한 사업결과 평가지표를 살펴보면, 취업취약계층 지원률에 따른 배점은 총 5점으로, 사회적 취약계층이나 2년 이상 장기 실업자에게는 최대 2점의 점수를 부여하는 반면, 여성에게는 최대 1점을 부여하도록 되어 있다. 따라서 연수생 모집률도 높이고 취업취약계층 지원률에 따른 배점도 받을 수 있다는 점에서 취업취약계층에 대한 우선 선발은 주관기관 입장에서 보면, 선택할만한 전략이라 할 수 있다.

그러나 여성 지원률에 부여된 1점을 받는 것은 사실상 불가능하다고 할 수 있다. <표 VI-31>에서 보는 것처럼, 여성이 전체 연수생중 40% 이상을 차지해야 1점을 받을 수 있도록 평가지표가 구성되어있는데, 이는 이 사업의 모집단인 미취업 이공계 졸업생 중 여성비율이 30%정도에 불과한 현실과 상당한 괴리를 보이는 것이다.

〈표 VI-31〉 취업취약계층 지원률에 따른 배점

점수	사회적 취약계층 (2점 배점)	장기 실업자 (2점 배점)	여성 (1점 배점)
2 / 1	2.0% 이상	10% 이상	40% 이상
1.6 / 0.8	1.5% 이상	8% 이상	30% 이상
1.2 / 0.6	1.0% 이상	6% 이상	20% 이상
0.8 / 0.4	0.5% 이상	4% 이상	10% 이상

주: 취업취약계층 지원률 = 연수인원대비 취약계층인원 비율

자료: 교육과학기술부(2009. 4). 2008년도 이공계전문기술연수사업 결과보고서

4) 이공계 전문기술 연수지원사업의 여성참여 확대방안

가) 잔여 예산을 활용한 여성고용지원장려금 조성 및 운영

이 연구 결과에 의하면 이공계전문기술연수사업에 참여하는 여성 연수생의 취업률이 지난 3년간 남성에 비해 감소하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 이공계전문기술연수사업에 참여하는 여성 연수생의 취업률과 이공계 여성 인력 활용 제고를 위한 적극적인 개입의 필요성을 보여주는 것이다.

여성 연수생의 취업률 제고를 위해 여성고용지원장려금을 조성하여 이공계전문기술연수 이후에도 미취업 상태인 여성 연수생을 고용하는 기업에 장려금을 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이를 위해 전년도 이공계전문기술연수사업 잔여 예산을 여성고용지원장려금으로 조성하여, 전년도 이공계전문기술연수사업 수료 후에도 미취업 상태인 여성을 정규직으로 채용하는 기업에 지원하도록 해야 할 것이다.

이 연구 결과와 같이 이공계전문기술연수사업은 조기취업자가 해당 년도 연수생의 40% 이상을 차지하고 있어 매년 잔여 예산이 발생하는 구조를 갖고 있다. 즉, 현재와 같이 전년도 잔여 예산을 차년도 예산에 이월하여 이공계전문기술연수사업을 추진할 경우, 잔여 예산이 누적되어 예산 운영의 비효율성을 초래할 가능성이 있다. 따라서 예산 운영의 효율성 및 여성 고용률 제고를 위해 전년도 연수수당 등에서 발생한 잔여 예산으로 여성고용지원장려금을 조성하여 미취업 여성 연수생의 취업을 촉진해야 할 것이다.

나) 여성을 비롯한 취업취약계층 우선 선발제도 도입

최근 몇 년간 여성 연수생 비율이 지속적으로 감소하는 것은 일부 연수기관을 제외하고 연수생 모집 자체가 어려움을 겪고 있는 상황에서 여성에게 부여하는 가산점이 가산점으로서 기능할 여지가 없기 때문인 것으로 드러났다. 이 때문에 상당수의 주관기관에서 가산점제도를 실제적으로는 취업취약계층을 우선 선발하는 변형된 형태로 운영하고 있는 것으로 밝혀졌다. 이러한 현실을 반영하여 연수지원자 중 여성비율이 20% 이하인 기관에서는 특별한 문제가 있는 예외적인 경우를 제외하고 여성 지원자 전원을

우선으로 선발하는 제도를 도입하고, 연수지원자 중 여성비율이 20%를 초과하는 기관에서는 현행과 같이 가산점을 부여하는 방식을 병행하는 것이 필요하다.

다) 여성 연수생 지원을 평가지표 개선

2008년 사업실적 평가지표에 따르면, 여성 지원율을 10% 이상, 20% 이상, 30% 이상, 40% 이상의 4개 집단으로 구분하고 여성 지원률이 10% 증가할 때마다 0.2점이 증가한다. 이러한 여성 지원율 구간 설정과 배점은 주관 기관 대부분의 여성 연수생비율이 20% 미만인 상황에서 일부 예외적인 기관을 제외하고는 최대 0.8점 이상을 받는 것을 현실적으로 불가능하게 한다. 뿐만 아니라, 연수사업 수행결과 평가 총점이 100점+a인 상황에서 0.2점을 추가로 더 확보하기 위한 노력을 기울이는 것은 사업결과 평가에서 더 높은 점수를 받는데 도움이 되지 않을 것이다.

이러한 문제점을 개선하고 주관기관에서 여성 연수생 확보를 위한 노력을 유도하기 위해서는 동 사업의 모집단인 미취업 이공계 졸업자의 여성비율을 고려하여 여성 지원율을 10% 이상, 18% 이상, 26% 이상, 34% 이상으로 구분하여 각각 1~4점을 부여하는 방안을 적극적으로 도입해볼 필요가 있다.

나. 지역 인재 육성 사업⁵²⁾

1) 평생교육분야의 양성평등

본연구는 지역산업의 발전을 위해 필요한 인적자본의 육성을 목적으로 2002년부터 교육과학기술부에서 추진하고 있는 인재육성사업을 분석대상으로 하고 있다. 이 정책의 목적은 지역수요에 기반한 인재양성과 지방자치단체의 인재육성역량을 제고하는 것이다. 국가수준의 인재양성은 교육청, 학교, 대학 등 공교육체제를 통해 이루어졌으나, 지역인재육성사업은 지방자치

52) 이 부분은 전술한 바와 같이 본 연구의 일환으로 수행된 신선미외 「지역인재육성사업의 성인지적 평가」로부터 재정투자 관련 시사점을 정리한 것임.

단체와 지방자치단체가 구성한 사업단(대학, 교육청, 각급학교, 평생교육기관, 산업체, 비영리단체 등)을 통해 지역이 필요로 하는 인재를 양성한다는 점에서, 공교육 중심의 인재양성정책과 차별화된 정책이라고 할 수 있다.

본연구는 지역중심의 인재양성이 공교육을 통한 국가주도의 인재양성과 마찬가지로, 양성평등을 실현하는 방향으로 발전할 수 있을 것인지 분석하고자 하며, 이러한 분석을 통해 교육분야에서의 양성평등을 실현하기 위한 정부 재정투자의 방향이 지금까지는 공교육을 중심으로 이루어져 왔다면 앞으로는 공교육 뿐 아니라 지역수요에 기반한 인재양성을 목적으로 하고 있는 평생교육분야에도 초점을 맞추어야 한다는 함의를 제공하고자 한다.

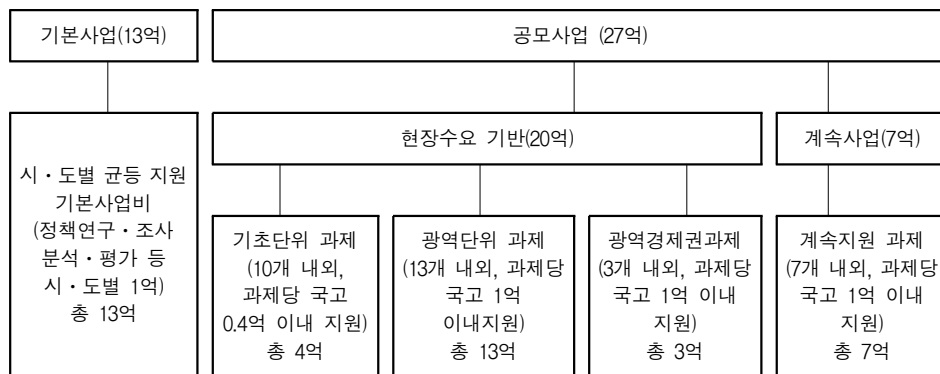
2) 지역인재육성사업의 영역과 예산배분(2008-2010년)

2008년 새정부가 들어서면서 다음 두 가지 측면에서 기존의 사업을 재편하였다. 첫째, 국정철학인 ‘자율’과 ‘경쟁’ 원리에 따라 선택과 집중을 강화하는 방식을 취하였다. 즉, 균등배분되었던 기본사업비(주로 단기 인력양성 프로그램 사업비)를 없애고, 전체 사업비(국비 100억) 중 공모사업비를 2007년에 30억원에서 2008년에 74억원으로 확대하였다. 둘째, 공모사업은 지역 실정에 부합하는 현장 맞춤형 인재육성에 집중하도록 하였다. 여기에는 지방자치단체장의 인재개발정책 의지를 지원함으로써 지역인재육성사업에 대한 단체장의 관심과 지원을 확대하기 위한 의도도 작용하였다. 또한 단년도 사업을 원칙으로 하지만 우수 사업에 대해 차년도에 계속해서 지원을 받을 수 있도록 하고, 지방자치단체의 대응투자를 의무화하였다.

2008년 사업추진 결과, 본래의 사업취지에 따르면 지방자치단체가 RHRD지원센터의 지원을 받아 인력양성 프로그램의 총괄조정, 행정지원, 모니터링 등의 역할을 담당해야 했으나, 공모제 방식으로 사업을 추진하다보니 각 프로그램을 운영하는 사업단이 중심이 되어 사업을 추진하고 지방자치단체는 단순히 예산을 배분하는 통로 역할만 하는 경우도 있었다(교육과학기술부, 2009).

2009년에는 전체 사업비(국비)가 100억에서 80억으로 감소했다. 이에 따라 기본사업비는 26억에서 20억으로, 공모사업비는 74억에서 60억으로 감소했다. 2010년에는 2009년 대비 총 사업비(국고) 규모가 50% 감소되었다.

기본사업의 예산은 20억에서 13억(한 개 자치단체 당 1억)으로 줄었다. 공모사업의 국고예산도 60억에서 27억으로 1/2 이상 줄었다. 이에 따라 공모사업의 과제 수가 31개로 감소했고, 과제 당 국고 지원의 규모도 줄었다. 또한 공모사업에 대한 지방자치단체의 책무성을 강화하기 위해 대응투자를 50% 이상으로 의무화하고, 추진결과에 대해 성과분석을 강화하도록 했다. 지역인재육성사업이 인력양성 프로그램을 운영하기 시작한 2006년 이후 현재까지 프로그램에 대한 만족도, 프로그램 이수율, 프로그램 이수 후 취업을 등에 대한 조사가 부분적으로 이루어지기는 했으나, 13개 시·도 전체의 사업추진 현황과 성과를 분석할 수 있을 만큼 정리된 자료가 수집되지 못했다.



자료: 교육과학기술부(2010). 2010년 지역인재육성 공모사업 설명회 자료.

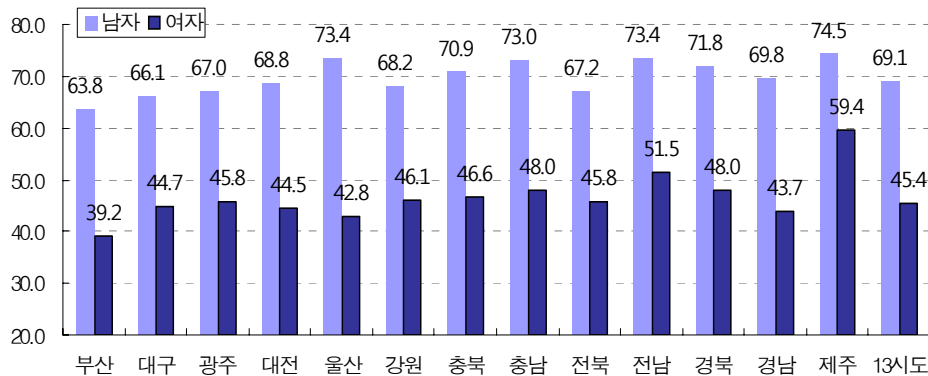
[그림 VI-9] 2010년도 지역인재육성사업의 영역과 예산배분

3) 성별 정책대상자와 수혜자

가) 성별 정책대상자

지역인재육성사업의 정책대상이 학령인구와 성인을 포함한 지역의 모든 주민이지만, 공모사업이 산업현장의 인력수요에 기반한 인재양성 프로그램으로 구성되므로, 주요 정책대상은 15세 이상의 경제활동인구라고 할 수 있다. 13개 시·도의 경제활동인구는 2,022만 9천명이며 여성 비율은 51.3%이다.

경제활동인구 수가 많아도 그들의 경제활동상태에 따라 정책수요와 그 내용이 다를 것이다. 정책수요를 결정하는 가장 큰 요인은 취업 여부라고 볼 수 있다. 취업자의 수요는 능력제고, 혹은 이직이나 전직 준비 등일 것이고, 미취업자나 실업자는 수료 후 취업이 가능한 사업에 참여하려는 경향이 높을 것이다. 13개 시·도의 15세 이상 경제활동인구의 고용률은 남성이 69.1%이고 여성이 45.4%이다. 남성의 경제활동인구 중 취업자가 69.1%이므로 취업자 대상 사업의 수요가 여성보다 클 것이고, 여성은 45.4%만이 취업자이므로 취업자보다는 미취업자나 실업자 대상 사업의 수요가 클 것이다.



주: 고용률 = 취업자/15세 이상 경제활동인구
 자료: 통계청, 2009년 지역별고용조사 원자료

[그림 Ⅶ-10] 13개 시·도 경제활동인구의 성별 고용률

지역인재육성사업은 일자리 창출과 취업 촉진 이외에도 주민의 삶의 질 제고, 지방자치단체의 HRD역량 강화 등과 같은 목적을 추구하지만, 현실적으로 가장 강조되고 있는 정책목적은 일자리 창출과 취업 촉진이다. 이러한 관점에서 볼 때 이 정책의 주요 대상은 취업자 보다는 미취업자라고 할 수 있다. 미취업자 중에서도 실업자는 구직활동을 하고 있으므로 즉각적인 취업지원을 필요로 한다. 이에 반해 여성 비경제활동인구 중에는 취업을 희망하지만 구직활동조차 하지 않는 인구가 상당히 존재한다. 비경제활동인구가 경제활동을 하지 않는 이유는 성별과 연령층에 따라 차이가 있는데, 여

성의 경우는 20대의 32.8%, 30대의 93.0%, 40대의 89.0%, 50대 이상의 72.4%가 육아나 가사 때문에 경제활동을 하지 않는다.

나) 성별 참여자

여러 사업영역 중 공모사업으로 수행되는 인재양성 프로그램이 지역 주민을 대상으로 실시되는 사업이다. 2009년에 인재양성 프로그램에 참여한 인원은 총 11,232명이며 여성은 4,276명으로 38.1%를 차지한다. 프로그램 수료자는 총 9,910명이며 여성은 3,804명(38.4%)이다. 지역인재육성사업의 여성 참여자 비율은 시·도별로 큰 차이가 있는데, 가장 높은 곳은 광주(80.7%)이고, 경남(5.5%)은 가장 낮다.

〈표 VI-32〉 13개 시·도 지역인재육성사업(공모사업)에 여성 참여율

(단위: 명, %)

지역	참여자			수료자		
	전체	여성	여성비율	전체	여성	여성비율
부산	670	450	67.2	641	441	68.8
대구	1,078	270	25.0	957	270	28.2
광주	523	422	80.7	515	417	81.0
대전	300	99	33.0	257	88	34.2
울산	731	229	31.3	466	159	34.1
강원	140	40	28.6	107	32	29.9
충북	352	171	48.6	299	130	43.5
충남	1,102	341	30.9	1,070	276	25.8
전북	2,299	514	22.4	1,981	440	22.2
전남	888	256	28.8	799	261	32.7
경북	592	386	65.2	535	351	65.6
경남	1,056	58	5.5	1,016	51	5.0
제주	1,501	1,040	69.3	1,267	888	70.1
13개 시도	11,232	4,276	38.1	9,910	3,804	38.4

자료: 각 시·도의 사업결과보고서

여성 참여자 비율의 격차는 공모사업의 분야별로도 차이가 크다. 기초자치단체가 수행하는 사업의 경우 여성 참여자 비율이 60.1%로 상당히 높은 편이나 광역자치단체가 수행하는 사업은 29.9%에 불과하다. 또한 전년도에 우수한 것으로 평가를 받아 계속 지원을 받는 사업의 경우에도 여성 참여자 비율이 34.6%이다.

〈표 Ⅶ-33〉 지역인재육성사업 공모분야별 여성 참여율

(단위: 명, %)

공모분야	참여자			수료자		
	전체	여성	여성비율	전체	여성	여성비율
기초자치단체 사업	2,315	1,391	60.1	2,156	1,289	59.8
광역자치단체사업	4,231	1,265	29.9	3,871	1,174	30.3
계속사업(전년도 우수사업)	4,686	1,620	34.6	3,883	1,341	34.5
합 계	11,232	4,276	38.1	9,910	3,804	38.4

자료: 각 시·도의 사업결과보고서

다) 성별 수혜귀착분석

2009년도 공모사업의 총 지출예산은 96억 7,700만원(국고지원 60억 포함)이며 그 중 프로그램 운영에 지출된 예산은 76억 9,300만원이다. 인재양성 프로그램별 지출예산을 참여자 수로 나누어 1인당 단가를 계산하고, 이를 기초로 남성과 여성의 수혜 금액을 산출한 결과, 전체 프로그램 지출예산의 41.3%가 여성 참여자를 위해 사용되었다. 이는 여성 참여자 비율(38.1%)보다 약간 더 높은 것으로, 여성이 남성에 비해 평균적으로 1인당 단가가 높은 프로그램에 더 많이 참여했다는 것을 의미한다.

〈표 VI-34〉 2009년도 공모사업분야 예산규모 및 여성 수혜율

(단위: 천원, %)

지역	공모사업 예산	프로그램 예산				참고 (여성참여 비율)
		전체 (A+B)	남성 수혜액(A)	여성 수혜액(B)	B/(A+B)	
부산	1,081,000	864,474	296,947	567,527	65.6	67.2
대구	463,499	443,499	316,603	126,896	28.6	25.0
광주	574,000	438,997	102,805	336,192	76.6	80.7
대전	346,000	345,910	210,787	135,123	39.1	33.0
울산	799,940	566,720	379,207	187,513	33.1	31.3
강원	380,000	380,000	284,500	95,500	25.1	28.6
충북	1,235,350	375,562	153,047	222,515	59.2	48.6
충남	479,309	427,198	279,953	147,245	34.5	30.9
전북	1,353,505	1,215,384	842,148	373,236	30.7	22.4
전남	780,000	684,735	528,278	156,457	22.8	28.8
경북	594,000	509,040	195,640	313,400	61.6	65.2
경남	833,029	793,024	714,546	78,478	9.9	5.5
제주	758,000	649,036	213,595	435,441	67.1	69.3
13개시도	9,677,632	7,693,579	4,518,057	3,175,522	41.3	38.1

주: 공모사업 예산은 국고지원금과 지방자치단체의 매칭펀드를 합한 것임. 일부 자치단체의 프로그램 예산에 프로그램 운영과 관련이 적은 예산 포함되어 있으나 그 액수는 크지 않음. 결과보고서에 지출예산이 분리되지 않았음.

자료: 각 시·도의 사업결과보고서

공모사업의 분야별로 지출예산을 분석한 결과, 기초자치단체 사업의 경우 전체 예산의 58.3%가 여성을 위해 사용되었다. 이는 기초자치단체 프로그램의 여성 참여율(60.1%)보다 약간 낮다. 기초자치단체 사업의 경우에 여성들이 1인당 단가가 낮은 프로그램에 참여하는 비율이 남성에 비해 높다는 것을 의미한다. 그러나 광역자치단체 사업과 계속사업에서 여성에게 투자된 예산은 여성 참여율보다 높다.

〈표 Ⅵ-35〉 공모분야별 인재양성 프로그램 예산규모 및 여성 수혜율

공모분야	프로그램 예산(천원)				참고 (여성참여 비율)
	전체 (A+B)	남성 수혜액(A)	여성 수혜액(B)	여성비율 B/(A+B)	
기초자치단체 사업	1,758,149	732,321	1,025,828	58.3	60.1
광역자치단체 사업	3,142,040	2,154,532	987,508	31.4	29.9
계속사업(전년도 우수사업)	2,793,390	1,631,204	1,162,186	41.6	34.6
합 계	7,693,579	4,518,057	3,175,522	41.3	38.1

주: 공모사업 예산은 국고지원금과 지방자치단체의 매칭펀드를 합한 것임. 일부 자치단체의 프로그램 예산에 프로그램 운영과 관련이 적은 예산 포함되어 있으나 그 액수는 크지 않음. 결과보고서에 지출예산이 분리되지 않았음.

자료 : 각 시·도의 사업결과보고서

4) 참여자의 경제활동상태 변화

본 연구에서는 프로그램 참여자의 취업실태에 대한 설문조사를 실시하였다. 수강등록 당시 취업자는 45.6%인 234명, 구직활동을 하지 않는 미취업자는 28.8%인 148명, 실업자는 16.4%인 84명, 그리고 나머지 9.2%인 47명은 대학생이었다. 조사시점은 인재양성 프로그램이 종료된 지 최소 7개월이 지난 시점인데, 취업자가 45.6%에서 70.8%로 상당히 증가하였고, 실업자나 미취업자는 54.4%에서 29.3%로 상당히 감소했음을 알 수 있다. 남성보다 여성의 취업자 비율이 더 크게 증가하였는데, 여성은 34.9%에서 63.9%로 29.0% 포인트 증가하였고, 남성은 55.9%에서 77.4%로 21.5% 포인트 증가하였다. 이러한 경제활동상태의 변화가 지역인재육성사업의 직접적인 결과인지는 정확히 알 수는 없지만 적어도 영향을 주었다고 할 수 있다.

또한 당시 남성은 55.9%가 취업자였으며, 미취업자(대학생 제외)는 15.7%, 실업자는 18.0%여서 상당수가 직무관련 혹은 취업을 목적으로 지역인재육성사업에 참여했을 것임을 짐작하게 한다. 반면, 여성의 경우는 수강 당시 42.5%가 구직활동을 하지 않는 미취업자(대학생 제외)로서 남성 수강생들과는 매우 다른 특징을 보였다.

〈표 VI-36〉 프로그램 참여자의 경제활동상태 변화

(단위: 명, %)

경제활동 상태	2009년 프로그램 등록시			2010년 7월 현재		
	남자	여자	전체	남자	여자	전체
취업자	55.9	34.9	45.6	77.4	63.9	70.8
실업자	18.0	14.7	16.4	17.6	6.7	12.3
비경제활동인구(대학생 제외)	15.7	42.5	28.8	5.0	29.4	17.0
대학생(휴학생 포함)	10.3	7.9	9.2			
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
사례수	261	252	513	261	252	513

공모사업 분야별로 프로그램 참여 후 경제활동상태의 변화를 살펴보면, 전 년도의 우수 사업인 계속사업에서 취업자 비율의 증가가 가장 크고, 남성보다 여성의 취업자 비율 증가가 더 크다. 기초 자치단체 사업은 광역자치단체 사업에 비해 미취업자의 참여율이 상당히 높는데, 특히 기초 자치단체 사업의 남성 미취업자 경제활동상태 변화가 가장 적다.

다음으로 미취업자의 취업효과를 주목해 보면 프로그램 등록 당시 미취업자였던 사람은 279명이었는데, 그 중 절반이 좀 넘는 58.4%가 프로그램 이수 후에 취업 또는 창업한 경험이 있고, 41.6%는 그러한 경험이 없다고 응답하였다. 특히 남성은 65.2%가 취업경험이 있는데 비해, 여성은 53.7%만이 취업경험을 가지고 있어, 남녀 간에 11.5%포인트 정도 차이가 있다.

〈표 VI-37〉 미취업자의 프로그램 참여 후 취업경험 여부

취업경험	남자		여자		전체	
	명	%	명	%	명	%
있다	75	65.2	88	53.7	163	58.4
없다	40	34.8	76	46.3	116	41.6
합계	115	100.0	164	100	279	100.0

프로그램 참여 후 취업한 사람 163명중 프로그램과 당시 맡은 일과의 관련정도를 묻는 질문에서도 관련이 있다고 응답한 남성은 61.4%, 여성은 50.0%로 10%포인트 정도 차이가 나타났다. 취업한 사람들의 고용형태는 성별에 따라 현격한 차이를 보인다. 남성 전체 46명 중에서 상용직은 71.7%이지만 여성은 44명 중에서 27.3%만 상용직이다. 임시직은 남성이 2.2%에 그친 반면, 여성은 54.5%나 된다. 미취업자에 관한 일련의 자료분석 결과, 지역인재육성사업이 이들에게 일자리 기회를 주는 효과, 교육받은 프로그램과 관련이 있는 분야의 일자리로 진출하게 하는 효과, 나아가 고용상의 지위와 고용형태에 이르기까지, 지역인재육성사업의 효과가 여성이 남성에 비하여 훨씬 떨어짐을 알 수 있다.

5) 정책 시사점

가) 기초자치단체사업과 계속사업의 예산비중 확대

2009년도 공모사업의 예산 비중은 기초자치단체 사업 16.2%, 광역자치단체 사업 47.7%, 계속사업(전년도 우수사업) 36.1%이다. 참여자 비중은 기초자치단체 사업 20.6%, 광역자치단체 사업 37.7%, 계속사업(전년도 우수사업) 41.7%이다. 가장 대표적인 사업효과라고 할 수 있는 취업자 비율 증가(프로그램 등록 당시와 2010년 7월 현재 비교)를 살펴보면, 기초자치단체 프로그램 이수자는 39.2%에서 54.9%로, 광역자치단체 프로그램 이수자는 51.9%에서 75.3%로, 계속사업(전년도 우수사업) 프로그램 이수자는 41.3%에서 81.8%로 증가하였다. 광역자치단체 사업은 예산 비중이 가장 높지만 참여자 비중은 계속사업보다 낮고, 프로그램 참가자 중 취업자 비율이 가장 높으며, 취업자 비율의 증가는 계속사업에 미치지 못한다.

〈표 VI-38〉 공모사업분야별 지출예산, 참여자 수, 취업자 비율 비교

공모분야	예산 비중	참여자 비중	취업자 비율 변화	
			2009년 프로그램 등록 시점	2010년 7월 조사시점
기초자치단체사업	16.2	20.6	39.2	54.9
광역자치단체사업	47.7	37.7	51.9	75.3
계속사업 (전 년도 우수사업)	36.1	41.7	41.3	81.8

또한 광역자치단체의 사업은 산업현장의 인력수요에 밀착된 맞춤형 인재양성보다 지역의 전략산업이 요구하는 인재양성에 주력하는 편인데, 지역의 전략산업이 필요로 하는 인재양성은 타 부처의 사업으로부터 막대한 국고를 지원받는 경우가 종종 있다. 이러한 경우에 지역인재육성사업에서 소규모의 지원을 추가로 할 필요성이 별로 없다. 따라서 광역자치단체 사업의 예산 비중을 줄이고 기초자치단체의 예산 비중을 확대하는 것이 바람직하다.

나) 미취업자 비중의 확대

조사결과에 따르면 프로그램 등록 당시 취업자 비율은 남자 55.9%, 여자 34.9%, 전체 45.6%이다. 취업자를 위한 교육훈련은 일반적으로 노동부의 재직자 직업훈련정책을 통해 이루어지고, 지식경제부, 농림수산식품부, 환경부, 국토해양부, 보건복지부 등의 부처에서도 관련분야의 정책에 교육훈련 사업을 포함하여 추진하기도 한다. 실업자를 포함한 미취업자 훈련도 노동부와 여성가족부에서 추진하고는 있으나, 지역의 산업발전에 필요한 인력을 양성하는 것보다 취약계층의 취업 촉진에 주력하고 있다. 따라서 교육과학기술부의 지역인재육성사업은 취업자보다 미취업자를 주요 정책대상으로 삼고, 이들을 지역의 산업발전에 필요한 인력으로 양성하여 활용되도록 하는데 주력할 필요가 있다.

정책대상을 취업자 중심에서 미취업자 중심으로 전환하면 자연스럽게 여성 참여율이 증가할 것으로 예상된다. 참고로 13개 시·도의 15세 이상 경

제활동인구 중에서 남성은 30.9%만이 비경제활동인구이고 여성은 54.6%가 비경제활동인구이다.

3. 무급노동 분석

국가재정운용계획과 같은 중기재정계획에 여성 관련 예산을 하나의 분야로 독립시키는 경우, 각 분야에 흩어져 있는 성평등 관련 이슈들을 하나로 모아서 정리하고 그 우선순위를 정할 필요가 있다. 그중에서도 특히 가구 내 무급돌봄노동과 관련된 문제는 성평등 관련 이슈들에 공통되는 요소이다.

전통적으로 돌봄 노동의 일차적인 책임은 여성이 담당해 왔고, 여성의 생애주기에 있어서 이와 같은 돌봄 노동의 부담은 비용으로 작용한다. 따라서 성인지적 예산분석, 즉, 예산이 남성과 여성에게 각각 다르게 미치는 영향을 이해하기 위해서는 무급돌봄노동에 관한 문제를 반드시 고려해야 한다.

여성의 경제활동이 증가함에 따라 시장노동과 가사 및 돌봄의 역할을 병행하는 여성들이 증가하고 있지만, 자녀와 노인에 대한 돌봄노동은 주로 여성이 전담하고 있는 상황이다. 그러나 저출산 고령화에 따라 양육과 부양의 책임을 가족이 전담할 수 없게 됨에 따라, 자녀양육과 노인부양에 대한 사회적 책임이 강조되고 있다. 이에 따라 보육 분야의 예산은 다른 분야에 비해 빠르게 증가하고 있으며, 2008년 7월 유급돌봄서비스 제도인 노인장기요양보험제도가 도입되었다.

그러므로 본 연구에서는 무급돌봄노동과 관련된 두 가지 연구를 수행하였다. 첫 번째 연구는 무급돌봄노동의 공공화를 위한 재정 추계이다. 돌봄노동은 공공정책과 연결되는 중요한 이슈인데, 출산율을 제고하고 가사·돌봄노동을 수행하던 여성들을 시장노동으로 통합시키기 위한 보육·조세 등 공공정책의 입안과 시행은 가족이 수행하던 돌봄노동과 직간접적으로 영향을 주고받을 수밖에 없기 때문이다. 그러므로 돌봄노동 공공화 논의는 가족이 제공하던 돌봄서비스의 부담과 경제적 가치를 인정하고 이를 대신 사회의 공적 자원으로 공급하자는 것으로 수렴되기 때문에 정부 재정 지출

의 부담과 예측은 돌봄서비스를 사회적으로 재조직하는 데서 중요하게 고려되어야 할 사항이다.

우리나라의 가족복지를 위한 재정 지출 수준은 2003년 GDP 대비 0.1%로 OECD 국가들 중에 가장 낮은 수준을 기록하고 있다. 이것은 지출 비중이 원래 높았던 북구 사민주의 국가들이나 점진적으로 비중을 높여 왔던 다른 국가들에 비해 우리나라 돌봄서비스의 공공화 수준이 그만큼 낮다는 것을 의미한다. 국가의 낮은 재정지출은 돌봄서비스 공급에서 가족이 담당하는 역할이 그만큼 크다는 것을 말하는데, 우리나라는 여성이 돌봄노동(가사노동시간 제외)에 투입하는 시간이 하루 평균 2시간 정도로 가장 길다. 가족, 특히 여성들이 수행하는 무급 돌봄노동의 공공화 필요성과 우리나라의 이 부문에 대한 재정 지출 증가 필요성은 이미 여러 가지 맥락에서 지적되어 왔다.

이에 첫 번째 연구에서는 가족이 무급으로 제공하던 아동과 노인을 위한 돌봄서비스의 규모와 가치를 평가하여 돌봄노동 공공화를 위해 필요한 재정 비용을 분석·추계하고자 한다.

두 번째 연구는 가족에 의한 노인돌봄서비스 가치 추정에 관한 연구이다. 최근 사회보험형태로 도입된 유급돌봄서비스인 노인장기요양보험제도가 도입되었다. 이와 같은 유급돌봄서비스 제도 도입의 성과를 측정하고 향후 재정적으로 지속가능한 제도로 설계하기 위해서는 제도 운용에 영향을 미치는 변수를 정밀하게 분석할 필요가 있다. 가족의 무급돌봄노동은 유급 돌봄서비스와 가장 밀접한 관련을 갖는 변수로, 우리나라에서는 노인돌봄의 부담과 실태를 밝히려는 노력은 많이 존재했으나 실제로 가족이 제공하는 무급노인돌봄시간의 경제적 가치를 추정해 보려는 노력은 상대적으로 적었다. 이러한 기초자료 없이 관련 정책을 수행하고 평가하는 것은 불가능하다. 두 번째 연구에서는 개인 및 가구단위의 자료를 분석하여 다른 조건이 모두 같은 경우, 가족으로부터 돌봄서비스를 제공받는 노인 가구와 그렇지 않은 노인 가구의 의료비 및 유급 돌봄서비스 이용금액의 차이를 가족에 의한 노인돌봄서비스의 가치로 추정하고자 한다.

가. 무급돌봄노동의 공공화 재정 추계⁵³⁾

1) 연구의 배경 및 목적

가족, 특히 여성들이 수행하는 무급 돌봄노동의 공공화 필요성과 우리나라의 이 부문에 대한 재정 지출 증가의 필요성은 이미 여러 가지 맥락에서 지적되어 왔다. 가족 안팎의 돌봄노동 실태와 돌봄서비스 수요에 관한 연구들은 우리나라 돌봄노동의 실태와 사회적 지원 방안을 제시하고자 했다(장혜경 외, 2005; 2006). 이들은 가족 내 돌봄노동자들 대다수가 여성으로 노인 돌봄과 장애 아동을 돌보는 데 따른 경제적·심리적 부담이 심각하여, 돌봄노동 공공화는 여성의 가족 내에서의 삶을 개선시킬 것임을 보여주고 있다. 돌봄서비스의 공공화는 사실 제공자의 부담 경감 차원에서만 필요한 것이 아니다. 가족 이외에 공적 영역에서 접근 가능한 돌봄서비스 공급이 부족하거나 가격이 지나치게 높을 경우, 돌봄이 절대적으로 필요하거나 구매여력이 없는 취약 계층은 돌봄의 사각지대에 처하게 된다.

낮은 수준의 재정 투입은 출산·육아기 20-40대 기혼 여성들의 돌봄서비스 책임과 부담을 가중시켜 기혼 여성의 낮은 고용률, 경력 단절, 성별 갈등의 원인이 되고 있다. 돌봄노동의 책임과 부담은 취업 욕구가 있는 여성들의 시장 경제 활동을 제약하기에, 돌봄노동 공공화는 고용 기회와 결과의 평등을 통한 성평등 제고에 필수적이다. 노인 부양을 위한 돌봄서비스도 대부분 가족, 특히 여성이 제공하고 있어 중·장년층 기혼 여성의 노동 공급에 제약 조건이 되고 있으며 세대 간 갈등의 원인이 되고 있다. 따라서 OECD 국가 가운데 가장 낮은 수준의 여성 고용률을 유지하고 있는 우리나라에서 여성 고용률을 제고하기 위해서는 출산·양육·노인 부양 지원을 위한 재정의 확대가 불가피하다는 인식의 공감대가 확산되고 있다.

무급 돌봄노동 수행은 사회경제적 불이익을 동반하기 때문에, ‘빈곤의 여성화’에 가장 근본적인 원인이다. ‘빈곤의 여성화’는 주로 여성이 가족을 돌보는 책임을 맡음으로써 경험하는 시장소득의 상실로 인해 노후에 집중적으

53) 이 부분은 전술한 바와 같이 본 연구의 일환으로 수행된 윤자영 「무급 돌봄노동 공공화를 위한 재정비용 연구」로부터 재정투자 관련 시사점을 정리한 것임.

로 발생하는 현상이다(Dankmeyer, 1996; Davies et al., 2000). 시장노동 대신 자녀 양육에 투입한 시간의 비용은 노동시장을 이탈함으로써 발생하는 현재와 미래 소득의 상실로 나타난다. 모성에 투입한 기간이 평생 소득의 상실에 미친 영향은 노동시장에 참여하지 않음으로써 발생한 당장의 직접적 금전의 손실뿐만 아니라, 경력의 단절과 숙련의 마모로 인한 잠재적 소득의 상실, 그리고 소득에 연동되는 사회보장소득의 상실로 구성된다. 남녀 성별격차가 완화되고 있는 서구에서도 가족책임으로 인한 임금손실은 남녀성별격차 중 상당부분을 설명하고 있다. 즉 자녀의 존재는 경력과 인적 자본 요인을 통제하고 나서도 임금률에 부정적인 영향을 미쳐 여성 내부의 임금 격차를 심화시킨다(Waldfoegel, 1997; Waldfoegel, 1998; Phipps et al., 2001). 따라서 무급 돌봄노동의 공공화는 성불평등을 교정하는 중요한 의제이다.

무급 돌봄노동 공공화를 위한 중·장기적 계획을 세우기 위해서는 돌봄노동의 규모와 가치를 평가하는 작업이 기초가 되어야 함에도 불구하고, 이에 관한 연구는 미진한 상태다. 이에 본 연구는 가족이 무급으로 제공하던 돌봄서비스의 규모와 가치를 평가하여 돌봄노동 공공화를 위해 필요한 재정 비용을 분석·추계하고자 한다. 가족이 무급으로 제공하고 있는 아동과 노인을 위한 돌봄서비스의 비용 추정은 정부의 공공지출과 더불어 사회재생산과 유지를 위해 필요한 자원의 규모를 추측하는 데 유용한 정보를 제공할 것이다. 아동과 노인을 위해 가족이 제공하는 돌봄서비스의 경제적 가치를 추정하여, 돌봄노동의 공공화를 위해 정부가 지출하고 있는 보육예산과 노인장기요양보험 지출과 대비해봄으로써 가족이 수행하고 있는 돌봄서비스의 규모가 어느 정도인지를 제시한다. 나아가 자녀양육시간과 노인돌봄 시간의 공공화를 위한 재정 비용을 추계하여 성인지 예산 정책에 미치는 함의를 제시하고자 한다.

2) 연구의 내용과 방법

가) 자녀 돌봄노동 공공화 재정비용

윤자영(2010a)의 연구는 시간사용조사 자료를 이용하여 돌봄관련행동을

무급돌봄노동으로 정의하였으나, 시간사용조사 자료가 자녀의 연령 정보를 정확히 수집하지 않아 미취학 자녀와 취학 자녀로 나누어 돌봄노동시간을 분석할 수밖에 없었다. 본 연구는 0-6세 자녀의 연령별로 가족과 친척이 제공하는 자녀돌봄노동시간을 추정하고 경제적 비용을 산출하고자 한다.

자녀돌봄시간의 공공화 비용을 연구하기 위해 본 연구는 여성가족패널조사를 사용한다. 시간사용조사 자료가 윤자영(2010a)에서 제시한 것처럼 돌봄 관련 행동에 기초한 돌봄노동시간을 정확하게 측정 가능하게 한다는 장점이 있지만, 비동거 가구원이 자녀에게 제공하는 돌봄노동시간을 측정하지 못하는 한계가 있다. 여성가족패널 조사 자료는 한 아동이 동거와 비동거인으로부터 돌봄을 받은 시간을 조사하였다. 따라서 본 연구에서는 자녀돌봄노동시간의 총량을 측정하고, 부모와 더불어 기타 비동거 친인척이 제공하는 자녀돌봄노동시간도 중요한 공공화의 대상이라는 문제 의식에서 여성가족패널 자료를 사용한다.

자녀돌봄노동의 시간량과 가치를 추정하는 연구 과정은 다음과 같다. 2008년도 여성가족패널을 사용하여 6세 이하의 자녀와 함께 살고 있는 부모와 친인척의 돌봄노동시간량을 측정하고 그 경제적 가치를 추정한다. 공공화 시나리오별로 모와 친인척의 추정된 자녀돌봄노동시간을 토대로 연령별 자녀 1인당 돌봄노동시간을 계산한다. 이때 공공화 과정에서 예상되는 규모의 경제효과에 의해 조정된 자녀 1인당 돌봄노동시간도 함께 계산한다.

가치 평가에 있어 산출법이 가장 이상적이나 자료의 제약으로 불가능하므로, 투입법을 적용한다. 투입법은 시간의 양을 측정하고 투입된 시간에 임금률을 적용하여 가치를 산정하는 방법이다. 산출법은 무급노동시간의 가치를 산출물의 가격에서 중간투입물을 뺀 것, 즉 부가가치를 산정하는 것으로 도출한다. 무급노동시간의 생산성을 감안하여 가치를 평가할 수 있다는 점에서 산출법이 우월한 방법으로 평가받고 있으나, 무급 생산에서 노동시간보다 산출물을 측정하는 것이 훨씬 어렵다는 점 때문에 보통 투입법을 사용하고 있다(Goldschmidt-Clermont, 1993). 돌봄노동을 공공화할 경우 목표로 하는 돌봄서비스의 질에 따라 소요되는 재정이 달라질 것이므로, 다양한 대체 인력의 임금률 수준을 적용하여 돌봄노동의 가치를 추정하여 소요되

는 재정 비용의 최저와 최고 수준의 범위를 제시한다. 이렇게 계산된 2008년 연령별 무급돌봄노동시간의 경제적 비용을 보육예산과 비교한다. 또한 아동인구 전망과 임금상승을 전망 등을 이용하여 가족이 제공하던 아동 돌봄서비스를 공공화하는 데 필요한 재정 비용을 추계할 것이다.

나) 노인 돌봄노동 공공화 재정 비용

본 연구는 장기요양급여의 혜택을 받는 노인과 그렇지 않은 노인의 실제 돌봄서비스 수요 실태를 분석하여 가족 돌봄서비스 시간과 경제적 비용을 추정하는 것을 목적으로 한다. 문제는 현재 시점에서 장기요양급여 혜택 여부와 가족돌봄서비스 이용 및 시간을 함께 담고 있는 자료가 존재하지 않는다. 따라서 장기요양급여 이용에 관한 윤희숙(2010) 연구가 회귀 분석을 통해 구한 이용 확률을 고령화패널 자료에 적용하여, 장기요양급여를 이용할 것이라고 추정되는 노인들을 식별한다.

고령화패널 자료를 사용하여 장기요양수급 추정자를 가려내는 절차는 다음과 같다. 우선 윤희숙(2010)이 모형 추정을 위해 표본을 가려낸 방식을 따라 표본을 구축했다. 1944년 이전 출생자를 분석 표본으로 삼고, 회귀분석에 사용된 독립변수들을 최대한 가능한 선에서 똑같이 조작해냈다. 회귀분석 결과 가운데 ‘전체 노인 가운데 이용자 여부’ 회귀 결과의 계수를 이용하여 고령화패널 표본 노인의 장기요양급여 수급 추정자를 식별했다. 성, 연령, 독거여부, 직역 구분, 입원 여부나 만성질환 보유 여부, 주택자가소유 여부 등 모든 변수가 이용 여부에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

본 연구에서는 장기요양서비스 이용 추정 확률이 0.04 이상인 노인이 장기요양급여를 이용했다고 가정했다. 이는 윤희숙(2010)이 보고하고 있는 전체 노인 인구 가운데 이용자 비중을 일치시키기 위함이다. 그러나 ADL에 전혀 문제가 없는데도 장기요양급여를 이용했다고 추정된 경우에는 이용하지 않은 것으로 값을 바꿔 주었다. 이러한 방식으로, 3.4%의 노인이 장기요양서비스를 이용한 것으로 추정되었다.

이렇게 장기요양급여 수급 추정자를 식별한 다음 65세 이상 노인을 연령 집단 (65-69세, 70-74세, 75-79세, 80-84세, 85세 이상) 으로 나누어 장기요양

급여 수급자의 가족돌봄서비스와 비수급자의 가족돌봄서비스의 시간량을 구하고 경제적 가치를 산정한다. 비수급자의 가족돌봄서비스의 공공화의 대상, 즉 장기적으로 장기요양급여의 확대가 어디까지 이루어져야 할 것인지는 노인의 병증 상태를 기준으로 우선 대상과 비우선 대상을 구분했다. 병증 상태는 ADL과 IADL을 준거로 했다. 기존 연구들은 식사, 취침, 실내 활동, 옷입기, 목욕하기, 배변(ADL)과 가사노동, 세탁, 식사준비, 장보기, 실외활동, 장거리 이동, 재정 관리, 투약(IADL)과 관련하여 노인들은 가족의 도움을 많이 받고 있다고 지적하고 있다(Wolf, 2004). 우리나라의 노인장기요양보험법에서 제공되는 노인장기요양서비스 역시 의료적 특성보다는 사회적 특성의 장기요양서비스에 초점을 두어 일상생활을 스스로 수행하기 어렵다고 인정되는 자에게 신체활동·가사활동의 지원 또는 간병 등의 서비스에 초점을 두고 있기 때문에, 노인돌봄서비스 필요 노인 추정에 ADL과 IADL을 이용하는 것은 적절하다고 본다.

공공화 시나리오별로 모와 친인척의 추정된 자녀돌봄노동시간을 토대로 연령별 자녀 1인당 돌봄노동시간을 계산하고 역시 대체비용법을 적용해 경제적 가치를 추산한다. 가족 돌봄서비스 이용자수 전망, 노인인구 전망, 임금상승률 등의 거시경제변수 변화 전망 등을 이용하여 가족이 제공하던 노인 돌봄서비스를 공공화하기 위한 재정 비용을 추계한다.

다) 자녀와 노인에 대한 돌봄노동 공공화 비용 비교

고령화 사회의 인구구조 변화에 따라 점차 노인부양부담이 증가할 것이라고 예상되고 있다. 생산연령인구인 15-64세 인구는 감소하는데 비하여 반대로 노인인구가 증가하기 때문이다. 65세 이상 노인에 대한 노년부양비는 2000년에 10.1 수준이지만 베이비붐세대가 노년층에 이르는 2020년에 21.7에 이른 후 2050년에는 72.0에 이를 것으로 예측하고 있다.

이러한 상황에서 자녀 돌봄노동 공공화와 노인 돌봄노동 공공화 재정 비용을 비교해 봄으로써 향후 재정 지출의 추이를 가늠해 본다.

3) 무급 자녀 돌봄노동 공공화 비용 분석 결과

무급 자녀돌봄시간의 시간량을 계산하고 그 결과에 기초해 대체서비스 인력의 임금률을 적용하여 공공화하기 위하여 연간 경제적 비용을 산출한 결과는 다음과 같다. 각 시나리오에 따라 1:1 공공화와 규모의 경제 조정 공공화를 가정한 재정 비용을 산출한다. 규모의 경제 조정은 가정에서 돌보지 않고 가정 밖에서 공공화했을 경우 돌봄 제공자와 수혜자의 관계가 1:1이 아니라 집단적으로 돌봄이 제공될 경우를 상정한 것이다.

① 시나리오 1

시나리오 1에 따르면 0세 자녀 1인을 위해 모가 제공하고 있는 무급돌봄 시간을 사회서비스인력(중생산성)으로 대체할 경우 연간 2,172만원이 든다. 규모의 경제에 따른 공공화 시나리오에 의하면 이보다 적은 724만원이 소요된다. 연간 총아동에 대한 무급돌봄시간을 공공화한다고 했을 때 재정 비용은 <표 VI-39>에 제시되어 있다.

〈표 VI-39〉 시나리오 1- 연령대별 2008년 무급 자녀돌봄노동 공공화 연간 비용
(단위: 억원)

연령	아동수(명)	모			친인척		
		고생산성 가치	중생산성 가치	저생산성 가치	고생산성 가치	중생산성 가치	저생산성 가치
전체 아동	3,271,077	583,489	535,080	255,607	20,787	19,062	9,106
0	446,738	105,798	97,020	46,347	6,210	5,695	2,720
1	445,796	94,702	86,845	41,486	5,280	4,842	2,313
2	438,576	92,580	84,899	40,556	1,843	1,691	808
3	448,625	72,456	66,445	31,741	1,599	1,467	701
4	475,449	72,618	66,593	31,812	1,223	1,122	536
5	489,413	71,509	65,577	31,326	2,079	1,906	911
6	526,480	69,386	63,629	30,396	2,793	2,561	1,223

연령	아동수(명)	규모의 경제 기반 공공화 비용					
		모			친인척		
		고생산성 가치	중생산성 가치	저생산성 가치	고생산성 가치	중생산성 가치	저생산성 가치
전체 아동	3,271,077	194,496	178,360	85,202	6,929	6,354	3,035
0	446,738	35,266	32,340	15,449	2,070	1,898	907
1	445,796	18,940	17,369	8,297	1,056	968	463
2	438,576	13,226	12,128	5,794	263	242	115
3	448,625	4,830	4,430	2,116	107	98	47
4	475,449	3,631	3,330	1,591	61	56	27
5	489,413	3,575	3,279	1,566	104	95	46
6	526,480	3,469	3,181	1,520	140	128	61

자료: 2차년도 여성가족패널

② 시나리오 2

시나리오 2에 따르면 <표 VI-40>에서 제시되어 있듯이, 0세 자녀 1인을 두고 있는 모의 취업을 위해 현재 모가 제공하고 있는 무급돌봄시간을 사회서비스인력(중생산성)으로 대체할 경우 연간 803만원이 든다. 규모의 경제에 따른 공공화 시나리오에 의하면 이보다 적은 263만원이 소요된다. 모의 취업에 우선 순위를 두고 제한적으로 이들의 무급돌봄노동시간을 공공화하기로 결정하면, 시나리오 1의 모든 모의 무급돌봄시간을 공공화하는데 필요한 재정의 1/3 수준이 소요된다.

〈표 VI-40〉 시나리오 2- 연령대별 무급돌봄노동 공공화 연간 비용

연령	아동수(명)	자녀 1인 (만원)			2008년 전체 6세 이하 자녀 (억원)		
		고생산성 가치	중생산성 가치	저생산성 가치	고생산성 가치	중생산성 가치	저생산성 가치
전체아동	3,271,077	993	910	435	324,681	297,744	142,232
0	446,738	1,833	1,681	803	81,904	75,109	35,880
1	445,796	1,774	1,626	777	79,065	72,505	34,636
2	438,576	1,277	1,171	560	56,022	51,374	24,541
3	448,625	665	610	291	29,848	27,371	13,075
4	475,449	674	618	295	32,031	29,373	14,032
5	489,413	295	270	129	14,434	13,237	6,323
6	526,480	381	350	167	20,079	18,413	8,796
규모의 경제 기반 공공화 비용							
연령	아동수(명)	자녀 1인 (만원)			2008년 전체 6세 이하 자녀 (억원)		
		고생산성 가치	중생산성 가치	저생산성 가치	고생산성 가치	중생산성 가치	저생산성 가치
전체아동	3,271,077	331	303	145	108,227	99,248	47,411
0	446,738	611	560	268	27,301	25,036	11,960
1	445,796	355	325	155	15,813	14,501	6,927
2	438,576	182	167	80	8,003	7,339	3,506
3	448,625	44	41	19	1,990	1,825	872
4	475,449	34	31	15	1,602	1,469	702
5	489,413	15	14	6	722	662	316
6	526,480	19	17	8	1,004	921	440

자료: 2차년도 여성가족패널

4) 무급 노인 돌봄노동 공공화 비용 분석 결과

시나리오에 따른 무급 노인돌봄시간의 연간 경제적 가치를 추정하면 <표 VI-41>과 같다. 2008년 한해 가족이 장기요양수급자로 추정되는 노인과 일상생활에 매우 어려움을 겪는 노인 (시나리오1) 에게 제공한 무급 돌봄시간

의 경제적 가치는 12,001~23,750억원이었다. 남자노인에게 제공되는 무급 가족돌봄서비스의 경제적 가치가 여성에게 제공되는 것보다 훨씬 컸다. 현재 남자노인의 돌봄서비스 제공에 여성들이 무급으로 동원되고 있음을 의미한다. 장기요양보험제도의 실수급 대상 확대는 전적으로 무급돌봄노동시간의 공공화를 통한 여성들의 부담 경감임을 시사한다.

〈표 VI-41〉 2008년 무급 노인돌봄시간 공공화 연간 경제적 비용

(단위: 억원)

		시나리오 1		시나리오2	
		중생산성	저생산성	중생산성	저생산성
전체		23,750	12,001	42,824	21,639
65-69	남	4,232	2,138	8,330	4,209
	여	648	328	2,266	1,145
70-74	남	3,136	1,585	7,111	3,593
	여	1,720	869	2,745	1,387
75-79	남	2,195	1,109	5,019	2,536
	여	2,656	1,342	3,992	2,017
80-84	남	1,438	727	2,888	1,459
	여	1,458	737	3,106	1,570
85+	남	2,523	1,275	3,004	1,518
	여	3,276	1,655	3,703	1,871

자료: 고령화패널 2차 기본조사

5) 재정추계

6세 이하 자녀와 65세 이상 노인 가운데 일상생활에 장애가 있어 돌봄을 필요로 하는 노인들에게 가족이 제공하고 있는 무급돌봄서비스의 경제적 가치를 비교해 보면 <표 VI-42>와 같이 나타난다. <표 VI-42>는 자녀와 노인 돌봄시간 공공화에 관한 다른 시나리오에 입각해 재정을 추계하고 비교한 것이다. 즉 공공화 필요 범위를 좁혀서 자녀의 경우는 취업모의 돌봄서비스를 대체하기 위해서, 그리고 노인의 경우는 일상생활수행에 중증 이상

의 장애를 겪고 있는 노인들의 돌봄 필요를 우선적으로 공공화한다고 가정했다. 이러한 시나리오에 기반해서도 역시 자녀돌봄시간을 공공화하는 재정 비용은 노인돌봄시간을 공공화하는 재정 비용을 압도적으로 앞지른다.

앞서의 분석에서 보여주었듯이, 자녀돌봄시간의 경제적 가치는 보육예산의 6배, 노인돌봄시간의 경제적 가치는 장기요양보험 지출액과 거의 맞먹는다고 했을 때, 우리나라 정부지출은 가족의 자녀돌봄보다 노인돌봄에 더욱 치중해 있다고 볼 수 있다. 물론 여기서 가족이 자녀나 노인돌봄을 위해 보육료 지원이나 장기요양서비스 혜택없이 사적으로 구매한 서비스 이용 지출액은 포함하지 않았기 때문에 정부지출이 가족의 자녀양육과 노인부양에서 차지하는 도움의 정도가 어느 정도인지는 여전히 정확하게 알 수 없다. 그러나 현재와 같이 필요 대비 자녀돌봄보다 노인돌봄에 더 많은 정부예산이 할애되어 있는 구조에서는 저출산 문제가 더욱 심화될 수밖에 없는 자명하다.

〈표 VI-42〉 자녀와 노인 돌봄시간 공공화 재정 추계 비교 Ⅱ

(단위: 억원)

	아동	노인	비중 (아동/노인)
2008	297,744	23,233	12.8
2009	300,151	25,754	11.7
2010	305,598	28,066	10.9
2011	311,943	30,627	10.2
2012	320,228	33,369	9.6
2013	329,089	36,349	9.1
2014	336,662	39,514	8.5
2015	343,781	42,833	8.0
2016	350,574	46,462	7.5
2017	363,195	50,566	7.2
2018	357,232	55,030	6.5
2019	377,162	59,669	6.3
2020	384,846	65,176	5.9

	아동	노인	비중 (아동/노인)
2021	393,357	71,011	5.5
2022	401,121	77,145	5.2
2023	409,601	83,773	4.9
2024	419,532	90,851	4.6
2025	430,864	100,779	4.3
2030	443,362	124,467	3.6
2035	448,571	154,915	2.9
2040	421,009	190,485	2.2
2045	374,502	232,394	1.6
2050	340,577	265,466	1.3

주: 자녀돌봄시간 재정비용은 6세 이하 자녀돌봄시간 시나리오2(규모의 경제)에 기초
 노인돌봄시간 재정 비용은 65세 이상 노인돌봄시간 시나리오1에 기초
 자녀와 노인돌봄시간의 경제적 가치는 중생산성 가정에 기반하여 평가
 자료: 고령화패널 2차 기본조사

나. 가족에 의한 노인돌봄서비스의 가치 추정 54)

1) 연구의 배경 및 목적

고령화 추세와 더불어 고령 노인가구가 많아지고 있으며, 이들 가구의 돌봄서비스에 대한 수요 역시 높아지고 있다. 실제로 노인의 연령이 높을수록 돌봄제공자가 필요한 경우가 많아지며, 가족 중에서 주된 돌봄역할을 하는 사람은 대부분 여성가구원인 것으로 나타난다.

이와 같은 가족의 돌봄서비스 부담을 경감하기 위해 사회보험원리의 돌봄서비스 제도인 노인장기요양보험제도가 도입되었다. 따라서 제도의 도입으로 가구 내에서 주된 돌봄역할을 담당하는 여성의 부담이 경감되고 여성의 경제활동참가율이 증가한다면, 제도 도입의 효과는 긍정적이라고 할 수 있다.

54) 이 부분은 전술한 바와 같이 본 연구의 일환으로 수행된 김영옥외 「가족에 의한 노인돌봄서비스 가치 추정」으로부터 재정투자 관련 시사점을 정리한 것임.

한편, 가족의 돌봄서비스는 시장을 통하지 않고 가구 내에서 제공되기 때문에 그 가치가 금액으로 환산되지 않는다. 그러나 돌봄서비스의 제도화 및 가족에 의한 돌봄서비스의 확대 혹은 축소와 관련된 공공정책 수행 시, 노인돌봄서비스의 가치에 대한 추정치는 반드시 필요한 기초자료이다.

현재 가족요양보호사제도와 같이 가족의 돌봄서비스를 일부 제도화하고 있는 경우, 그 가치는 유급 돌봄서비스 제공자의 임금수준으로 평가되고 있다. 시장을 통해 유급 돌봄서비스를 제공하는 사람들은 가족의 돌봄서비스 제공자와 마찬가지로 여성이 많고, 40대 이상이며 낮은 학력수준을 가진 것으로 나타난다. 따라서 이와 같은 기존 제공자들의 낮은 시장임금 수준을 적용하여 돌봄서비스의 가치를 추정하는 경우(투입/비용 접근방식) 보다 낮게 평가될 위험이 있다. 또한, 노인 돌봄서비스 수요자의 입장에서 같은 비용이 든다면 유급돌봄서비스보다 정서적인 유대감이 수반되는 가족의 돌봄서비스로부터 더 많은 효용을 얻을 수 있다. 그러므로 가족의 노인돌봄서비스의 경우 제공자의 비용보다 수요자가 얻는 효용이 더 클 수 있으므로, 제공자의 기회비용뿐만 아니라 수요자의 입장에서 그 효용을 측정해 볼 필요가 있다.

그러므로 본 연구의 목적은 가족의 노인돌봄서비스 가치를 제공자의 기회비용으로 측정하는 투입/비용 접근법이 아닌 생산물 접근법으로 추정하는 데 있다. 즉, 다른 조건이 모두 같은 경우, 가족으로부터 돌봄서비스를 제공받는 노인 가구와 그렇지 않은 노인 가구의 의료비 및 유급 돌봄서비스 이용금액의 차이를 가족에 의한 노인돌봄서비스의 가치로 추정하고자 한다.

2) 연구의 내용 및 방법

이와 같이 가족에 의한 노인돌봄서비스의 가치를 추정하는 것은 돌봄서비스의 제도화 및 가족에 의한 돌봄서비스의 확대 혹은 축소와 관련된 공공정책의 입안과 효과 예측을 위한 기초자료 및 근거를 제공할 수 있을 것으로 예상된다. 즉, 유급 돌봄서비스가 원래의 목적에 부합하여 가족에 의한 노인돌봄서비스를 대체하고 있는지, 대체한다면 어느 정도인지를 판단

할 수 있는 기초자료로 활용될 수 있다. 또한 본 연구는 유급 돌봄서비스에 소요되는 사회보험재정의 절감방안으로 논의되고 있는 가족에 의한 돌봄서비스의 제도적 보상을 위한 기초자료로도 활용될 수 있을 것이다. 우리나라의 경우 노인장기요양보험제도에서 제공되는 방문요양서비스의 예외조항으로 가족요양보호사제도를 두어 가족에 의한 돌봄서비스를 인정하고 있다. 그리고 방문요양기관이 부족한 도서, 벽지 등에는 가족으로부터 장기요양을 받아야 하는 수급자에게 현금으로 가족요양비를 지급하고 있다. 이와 같은 제도에 의해 수급되는 급여의 적정성 및 활성화될 경우의 파급효과 등에 대한 검토가 이루어지기 위해서는 가족에 의한 노인돌봄서비스의 가치 추정이 선행되어야 한다.

본 연구에서는 가족에 의한 노인돌봄서비스의 가치를 추정하기 위해 관련 선행연구를 검토하고, 노인돌봄서비스의 이용에 대한 상세한 자료를 포함하고 있는 고령화패널자료를 분석한다. 개인 및 가구 변수를 통제한 후 가족에 의한 돌봄서비스가 제공되는 경우와 그렇지 않은 경우의 공식적 돌봄서비스 비용을 비교함으로써, 가족에 의한 돌봄서비스의 가치를 추정하고자 한다.

본론에 들어가기에 앞서 본 연구에서 사용되는 “돌봄서비스”를 다음과 같이 정의하고자 한다. 먼저 “가족에 의한 노인돌봄서비스”는 금전적인 보상 없이 가족이나 친지로부터 제공받는 돌봄서비스로 정의한다. 반면 “유급 노인돌봄서비스”는 시장에서 금전적인 보상을 통해 구입 가능하거나, 사회보험 및 복지서비스로 제공되어 국가의 예산이 투입되는 간병·수발 서비스로 정의한다.

3) 가족에 의한 노인돌봄서비스 관련 변인

가족에 의한 노인돌봄서비스의 가치를 추정할 때 사용할 변수를 선택하기 위해, 가족에 의한 노인돌봄서비스에 영향을 줄 수 있는 요인들을 문헌 연구를 통해 정리하였다. 문헌연구에 따르면 크게 유급 노인돌봄서비스 관련 변수, 서비스 제공자의 노동시장 참여 관련 변수, 제공자 및 수요자의 사회경제적인 특성 등이 가족에 의한 노인돌봄서비스와 관련을 갖는 것으로

나타났다.

특히, 가족에 의한 노인돌봄서비스가 유급 노인돌봄서비스 이용에 미치는 영향을 분석한 연구결과를 살펴보면 대부분 대체관계에 있는 것으로 나타났다(Pezzin and Schone(1999), Van Houtven and Norton(2004), Bolin et al.(2008b), Bonsang(2009)). Pezzin and Schone(1999)은 성인 여성자녀가 노인 부모에게 제공하는 돌봄서비스와 유급 노인돌봄서비스 간의 대체관계를 입증하였다. 또한 Bolin et al.(2008b)에 의하면, 유럽의 노인 1인 가구의 경우 가족에 의한 노인돌봄서비스 이용은 유급 노인돌봄서비스뿐만 아니라 의료 서비스 이용(의사방문횟수)과도 대체관계에 있는 것으로 나타났다. Bonsang(2009)은 돌봄을 받는 노인의 요양보호 필요도가 낮고 비숙련 돌봄서비스를 필요로 하는 경우 가족에 의한 노인돌봄서비스는 유급 돌봄서비스의 대체재임을 입증했다. 즉, 유럽의 고령화 패널자료인 SHARE를 분석하여 노인 에 대한 성인 자녀의 돌봄서비스가 장기요양보험 서비스 이용에 미치는 영향을 연구한 결과, 가족에 의한 돌봄서비스는 공식적 사회보험 서비스와 대체관계에 있음을 밝혔는데, 이와 같은 대체효과는 노인의 중증도가 심해짐에 따라 약해지는 것으로 나타났기 때문이다.

우리나라의 경우에도(윤희숙 외, 2010), 장기요양보험제도의 모집단인 65세 이상 인구의 1% 샘플(1944년 이전 출생자 중 1%인 55,513명)을 가지고 장기요양서비스의 신청 및 이용의 결정요인을 분석한 결과, 신청노인의 연령이나 성별, 주택소유여부뿐만 아니라 배우자나 자녀 등 가족에 의한 돌봄 서비스를 이용할 수 있는 여건인지의 여부가 장기요양서비스 신청에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이상의 결과를 요약하면, 유급 노인돌봄서비스 이용량과 가족 돌봄서비스 이용량의 관계는 이론모형 설계가 아닌 실증분석을 통해서만 입증 가능한데, 실증분석의 경우에도 분석자료에 따라 다르게 나타나지만 대체로 두 서비스 이용량은 대체관계에 있는 것으로 나타난다. 특히, 노인의 요양보호 필요도가 낮은 경우 대체관계가 더욱 명확해지는 것으로 나타났다.

4) 분석 방법 및 자료

본 연구에서 가족의 노인돌봄서비스 가치를 추정하기 위해 사용한 생산물 접근법은, 생산된 가계생산물의 양에 대한 정보, 즉 가구의 의료비 및 유급 돌봄서비스 비용에 관한 정보가 있는 한 투입/비용 접근법에 비해 복잡한 가정을 필요로 하지 않기 때문에 사용하기 용이하고 보다 현실적이라는 장점이 있다.

따라서 본 연구에서는 가족에 의한 돌봄서비스의 가치를 추정하기 위해, 가족 돌봄서비스 시간이 65세 이상 가구원의 유급 돌봄서비스 및 의료비에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 이를 위해 2단계 최소자승법(2 Stage Least Squares method: 2SLS)을 사용한다.

2SLS 분석모형의 제1단계에서는 독립변수이지만 종속변수와 동시적 관계를 갖는 변수의 추정치를 구한다. 즉, 종속변수와 관련이 없으나 독립변수와 상관관계가 높은 도구변수(instrument variable: Z)를 이용하여 OLS 추정치를 구하게 된다.

$$X = \gamma Z + u$$

$$E(u|Z) = 0$$

2단계에서는 1단계에서 얻은 추정치(\hat{X})와 외생변수인 독립변수(C), 종속변수(Y)를 가지고 OLS 추정치를 구한다.

$$Y = \beta_c C + \beta_x \hat{X} + u$$

$$E(u|C, \hat{X}) = 0$$

이와 같은 2SLS 방식을 본 연구에 적용하면 다음과 같이 변수를 정의할 수 있다.

X 가족에 의한 돌봄서비스 시간

: 금전적인 보상 없이 가족이나 친지로부터 제공받는 돌봄서비스 시간

Z 가족에 의한 돌봄서비스 제공자 관련 변수

Y 유급 돌봄서비스 및 의료비

: 시장에서 금전적인 보상을 통해 구입되거나, 사회보험 및 복지서비스로 제공되어 국가의 예산이 투입되는 의료 및 간병·수발 서비스

C 가족에 의한 돌봄서비스 시간 이외에 Y 에 영향을 줄 수 있는 변수

본 연구와 같은 노인돌봄서비스 수요 관련 연구에서 모형의 내생성에 관한 문제는 선행연구에서 일반적으로 지적되는 사항이다. 즉, 가족에 의한 돌봄서비스 공급자(자녀, 배우자)의 의사결정과 유급 돌봄서비스 수요자(돌봄을 받는 노인)의 의사결정이 동시에 이루어지기 때문에, 가족에 의한 돌봄서비스 관련 변수가 외생변수로 가정될 경우 분석결과가 사실을 반영할 수 없게 된다.

또한 가족에 의한 돌봄서비스와 유급 돌봄서비스 공급 모두에 영향을 미치는 변수가 생략되는 경우도 내생성의 원인이 될 수 있다. 예를 들면 노인의 건강상태는 두 가지 서비스 이용 모두에 강한 정(正)의 영향을 미치는 변수이므로, 노인의 건강관련 변수가 생략되면 가족에 의한 돌봄서비스가 유급 돌봄서비스 이용에 미치는 영향은 실제로 부(負)일 경우에도 추정결과가 정(正)으로 나타날 수 있다.

따라서 본 연구에서는 가족에 의한 노인돌봄서비스 관련 변수의 내생성을 통제할 수 있는 2SLS 방식을 통해 모형을 추정하고자 한다. 즉, 첫 번째 단계에서는 도구변수를 가지고 “가족에 의한 돌봄서비스 시간”을 종속변수로 하는 모형을 추정하고, 두 번째 단계에서는 이전 단계에서 추정된 “가족에 의한 돌봄서비스 시간”의 추정치를 가지고 “유급 돌봄서비스 및 의료비 지출”을 종속변수로 하는 모형을 추정한다. 도구변수는 가족에 의한 노인돌봄서비스 영향요인에 관한 선행연구를 통해 선정하였다.

이와 같은 분석을 위해 중고령인구의 가족돌봄서비스 및 유급 돌봄서비스 이용에 관한 조사항목을 포함하는 고령화연구패널조사 자료를 이용하였다. 1차년도(2006년)와 2차년도(2008년)에 모두 조사된 65세 이상 표본 3,501명에 대한 자료를 분석하였고, 문헌연구를 통해 선정된 변수는 <표 VI-43>과 같다.

〈표 Ⅵ-43〉 분석 변수(X, Z, Y, C)

변수명		평균	표준편차	최소값	최대값
종속변수(Y)					
유급 돌봄서비스 및 의료비 지출	연간, 만원	82.09	166.01	0	2,460
가족에 의한 돌봄서비스 시간(X)		155.23	613.84	0	9,000
독립변수(C)					
경제적 자원					
연금 및 복지수당	연간, 만원	153.91	453.61	0	9,492
가구 소득	연간, 만원	1,572.20	2,028.28	1	70,000
부동산	만원	14,652.94	21,814.89	-8,000	294,800
금융자산	만원	453.38	2,060.83	0	50,000
건강 자원					
일상활동이 어려운 정도의 만성질환 유무					
고혈압		0.09	0.29	0	1
당뇨병		0.05	0.22	0	1
암 또는 악성종양		0.01	0.12	0	1
만성폐질환		0.02	0.13	0	1
만성간질환		0.01	0.07	0	1
심장질환		0.04	0.19	0	1
뇌혈관질환		0.04	0.19	0	1
정신과적 질환		0.02	0.13	0	1
관절염 또는 류마티스		0.21	0.41	0	1
주관적 건강상태	나쁘거나 아주나쁨=1	0.74	0.44	0	1
입원 및 외래 방문 횟수		20.46	42.43	0	720
도구변수(Z)					
성별	남성=1	0.42	0.49	0	1
연령		73.77	6.12	66	106
가구원 수		2.58	1.39	1	9

변수명		평균	표준편차	최소값	최대값
세대 수	기혼=1	1.48	1.09	0	4
혼인상태		0.62	0.49	0	1
자녀 수		3.94	1.67	0	10
동거자녀 수		0.41	0.56	0	3
경제활동 중인 자녀 수		2.56	1.45	0	8
경제활동 중인 여성자녀 수		0.76	0.99	0	7
자녀로 부터 받는 지원금	연간, 만원	1,296.31	3,032.44	0	86,580
자녀에게 주는 지원금	연간, 만원	151.92	3,065.87	0	120,000
서울지역 거주더미	서울거주=1	0.16	0.36	0	1

5) 분석 결과 및 시사점

가) 유급 돌봄서비스 및 의료비 추정

<표 VI-44>는 제1단계에서 추정한 가족에 의한 돌봄서비스 시간의 추정치와 기타변수를 가지고 유급 돌봄서비스 및 의료비 지출을 추정한 제2단계 결과이다. 2개의 만성질환 유무(폐질환, 간질환) 변수를 제외한 모든 변수가 95% 신뢰수준에서 유의하게 나타났다.

가족에 의한 돌봄서비스 시간 추정치의 계수 β_x 는 95% 유의수준에서 통계적으로 유의한 음(-)의 부호를 갖는 것으로 나타났다. 즉, 가족에 의한 돌봄서비스와 유급 돌봄서비스 간에는 대체관계가 존재한다는 것을 알 수 있다. 계수의 크기는 95% 신뢰구간에서 -0.37~-0.18로 나타났고, 이는 “가족에 의한 돌봄서비스 시간”이 1% 증가할 때 “유급 돌봄 서비스 및 의료비”는 0.37%에서 0.18% 감소하게 됨을 의미한다⁵⁵⁾.

경제적 자원을 살펴보면 모든 계수가 정(正)으로 나타났고, 그 중에서도 소유 부동산의 가치가 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 건강 자원

55) 모형의 설명력을 높이기 위해 연속변수인 경우에는 로그를 취하여 추정하였다. 따라서 β_x 는 종속변수에 대한 탄력도(elasticity)가 되므로, 다른 변수가 종속변수에 미치는 영향을 통제된 상태에서 “가족에 의한 돌봄서비스 제공 시간”(X)이 1% 증가할 때 “유급 돌봄 서비스 및 의료비”(Y)의 변화분(%)으로 해석할 수 있다.

의 경우에도 만성질환을 앓고 있을수록, 주관적 건강상태가 나쁘다고 생각할수록, 입원 및 외래 방문횟수가 많을수록 유급 돌봄서비스 및 의료비 지출은 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅵ-44〉 추정결과

변수명	추정치	P> t	95% 신뢰구간	
종속변수(Y)				
유급 돌봄서비스 및 의료비 지출(만원)				
가족에 의한 돌봄서비스 시간(X)의 추정치	-0.270	0.000	-0.365	-0.175
독립변수(C)				
경제적 자원				
연금 및 복지수당	0.056	0.000	0.027	0.084
가구 소득	0.049	0.042	0.002	0.097
부동산	0.157	0.000	0.109	0.204
금융자산	0.037	0.001	0.016	0.059
건강 자원				
일상활동이 어려울 정도의 만성질환 유무				
고혈압	0.695	0.000	0.494	0.895
당뇨병	0.845	0.000	0.600	1.090
암 또는 악성종양	1.085	0.001	0.426	1.744
만성폐질환	0.484	0.123	-0.131	1.098
만성간질환	0.596	0.126	-0.167	1.359
심장질환	0.867	0.000	0.546	1.189
뇌혈관질환	1.027	0.000	0.617	1.437
정신과적 질환	0.529	0.052	-0.006	1.063
관절염 또는 류마티스	0.578	0.000	0.418	0.737
주관적 건강상태	0.531	0.000	0.368	0.694
입원 및 외래 방문 횟수	0.015	0.000	0.011	0.020
상수	0.382	0.120	-0.100	0.864

나) 가족에 의한 노인돌봄서비스의 가치 추정

β_x 를 가지고 유급 돌봄서비스 및 의료비 절감비용으로 가족에 의한 노인 돌봄서비스의 가치를 추정한 결과 <표 VI-45>와 같이 나타났다. 먼저, 추정된 가족에 의한 돌봄서비스 가치는 0보다 큰 양의 값으로 나타나, 의료비 및 유급 돌봄서비스와 대체 관계에 있는 것으로 나타났다. 분석자료 중 실제로 가족으로부터 돌봄서비스를 제공받는 경우를 시간에 따라 5개 퍼센타일로 나누어 살펴보면, 하위 20%그룹인 연간 제공시간 180시간 이하인 경우 가족에 의한 돌봄서비스의 가치는 2,094원에서 4,305원으로 유급 돌봄서비스의 시간당 비용이라고 할 수 있는 노인장기요양보험제도 재가급여 방문요양의 시간당 수가인 2,410원보다 높게 나타났다.

<표 VI-45> 주요 추정결과

	가족의 돌봄서비스 시간	의료비 및 유급 돌봄서비스 이용금액(만원)	가족에 의한 돌봄서비스 시간당 가치(원)
전체 평균			
	155	82	952 ~ 1,957
가족의 돌봄서비스 실 수요자의 제공시간 구간(percentile)별 추정액			
20%	92(1 ~ 180)	107	2,094 ~ 4,305
40%	315(181 ~ 420)	104	593 ~ 1,218
60%	639(421 ~ 804)	62	175 ~ 360
80%	1,159(805 ~ 1,498)	89	138 ~ 283
100%	3,110(1,499 ~)	120	70 ~ 143

실제로 가족에 의한 노인돌봄서비스와 가장 유사한 유급 노인돌봄서비스인 노인장기요양보험의 재가급여서비스는, 시설급여서비스에 비해 일상생활수행정도가 더욱 원활한 노인들, 즉 필요한 돌봄서비스 시간이 상대적으로 적은 층에 의해 이용된다. 그러므로 재가급여의 3등급 판정에 해당하는, 일상생활 수행 시 돌봄서비스 필요시간이 가장 적은 경우를 대상으로 가족에 의한 돌봄서비스를 추정하는 것이 보다 정확하게 현실을 반영할 수 있

다. 3등급의 재가급여 월 한도액(814,700원)과 방문요양의 시간당 수가(16,120원)를 고려하면 월 최대 이용시간은 약 50시간이 된다. 이를 연간으로 환산하면 약 600시간이 되므로, 하위 60% 이하 그룹을 대상으로 추정된 돌봄서비스의 시간당 가치인 175~4,305원을 현실에 적용하는 것이 바람직하다고 판단된다.

다) 시사점

본 연구의 결과 유급 노인돌봄서비스는 여성이 주된 역할을 맡고 있는 가족의 노인돌봄서비스와 대체 관계에 있는 것으로 나타났다. 즉, 유급 노인돌봄서비스의 도입은 돌봄의 사회화를 이루는 돌봄노동의 탈가족화라는 측면에서 유용한 정책이라고 할 수 있다. 또한 노인 돌봄서비스의 추정가치는 돌봄필요시간이 연간 180시간 이하일 경우 시장가격보다 높게 나타났다. 따라서 상대적으로 돌봄필요시간이 적은 노인에 대한 가족돌봄서비스를 시장가격 보다 더 높게 인정하는 것은, 가능한 한 노동시장 참여에 미치는 부작용을 최소화하면서 가족돌봄서비스를 장려할 수 있는 정책이 될 것이다. 이를 위해서는 경제활동과 가족돌봄서비스를 보다 효율적으로 결합할 수 있는 유연노동제(flexible work hours) 등에 대한 논의가 함께 필요하다.

4. 분야별 중장기 재정투자 과제

이제까지 본 연구의 일환으로 수행된 성인지 예산분석 사례연구들의 결과를 요약하고 재정투자 과제를 도출하였다. 여기서는 사례연구들에서 취합한 재정투자 시사점들이 어떻게 중장기 재정투자 과제로 연결될 수 있을지 추론해보고자 한다. 다시 말하면 앞의 제Ⅴ장에서 국가재정운용계획의 분야별로 성평등 이슈를 도출하였는데, 각 사례분석에서 드러난 시사점들을 여기에 연결하여 분야별로 중장기 재정투자 과제를 구체화하는 작업을 하려는 것이다. 총 10개의 사례연구는 국가재정운용계획의 12개 분야 중 보건·복지·노동 분야와 교육 분야에 포함된다(<표 VI-46> 참조).

〈표 VI-46〉 국가재정운용계획의 분야별 사례연구의 분포

분야		성평등 이슈	사례연구 주제
보건 복지 노동	사회 복지	일가족양립 지원을 위한 돌봄노동의 형평성 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 무급돌봄노동 공공화를 위한 재정추계 • 가족에 의한 노인돌봄서비스 가치 추정 • 지방자치단체 보육예산과 지역여성의 경제활동 • 여성의 출산 후 사회 재진출 지원 관련 세제 • 돌봄공유를 위한 공공주택정책 방향
		경제적 약자인 여성이 1차 안전망인 사회보험에서 받는 차별 해소	• 국민연금 임의가입제도의 개선과 여성 의 노후소득 안정화
		2차 안전망을 통한 빈곤의 여성화 문 제 해소	• 한부모가족지원사업
	보건	남성과 다른 여성 보건의 특성 이해	• 우울증 검진확대 방안
교육		교육의 양적·질적인 측면에서의 성 별 격차 해소	• 지역인재육성사업
		교육의 내용과 환경의 성별 차이	• 이공계 전문기술연수지원사업

보건·복지·노동 분야는 국가재정운용계획 상에서 크게 사회복지 분야와 보건 분야로 구분되어 있다. 사회복지 분야는 기초생활보장, 취약계층지원 및 공적연금 예산 등의 전통적인 복지재정 부문과 노동 부문, IMF 기준의 재정통계와 일관성 있는 비교를 위해 2006년부터 사회복지 분야로 분류된 주택 부문 예산으로 구성되어 있다. 보건 분야는 보건의료, 건강보험 그리고 식품의약품안전 부문으로 구성된다. 이 분야의 정책방향은 보건의료산업의 경쟁력 강화와 응급의료체계의 선진화, 그리고 식·의약품의 안전성 확보에 맞추어져 있다.

사회복지 분야의 성평등 관련 이슈는 노동시장의 성별 격차가 남성에 비해 낮은 여성의 소득 및 자산 수준을 초래하고, 이는 곧 실업 및 빈곤에 대해 여성이 보다 취약해지는 결과에서 도출된다. 경제활동의 성별 격차가 초래하는 사회복지 분야의 성평등과 관련된 이슈는 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 일가족양립 지원을 위한 보육 및 노인돌봄노동의 형평성을 제고해야 한다는 이슈가 있다. 둘째, 1차 안전망인 사회보험과 관련된 성평

등 이슈로 경제활동에서의 성별 격차가 사회보험제도에도 그대로 연동되어 나타난다는 점을 지적할 수 있다. 특히 정규직 비율이 낮은 여성은 남성에 비해 각종 사회적 위험에 대한 보장성의 한계를 가질 수밖에 없다. 여기에 저출산·고령화로 인해 고연령 여성의 비율이 증가하면서, 여성의 노후대책과 관련된 문제는 더욱 심각해질 수 있다. 셋째, 2차 안전망과 관련된 성평등 이슈는 저소득계층과 빈곤선 이하의 계층에 여성가구주 및 여성노인이 몰려있다는 사실에 기인하는 빈곤의 여성화 문제이다.

첫 번째 이슈인 “일가족양립 지원을 위한 보육 및 노인돌봄노동의 형평성 제고”에 해당되는 사례연구는 5개 연구로 가장 많다. 먼저 **“무급돌봄노동 공공화를 위한 재정 추계”** 사례분석에서는 자녀돌봄시간을 공공화하는 재정 비용이 노인돌봄시간을 공공화하는 재정 비용을 압도적으로 앞지름에도 불구하고, 우리나라 정부지출은 가족의 자녀돌봄보다 노인돌봄에 더욱 치중해 있는 것으로 나타나, 저출산 문제가 더욱 심화될 수밖에 없음을 주장했다.

“가족에 의한 노인돌봄서비스 가치 추정” 사례분석에서는 유급 노인돌봄서비스는 여성이 주된 역할을 맡고 있는 가족의 노인돌봄서비스와 대체 관계에 있는 것을 입증함으로써, 돌봄의 사회화를 이루는 돌봄노동의 탈가족화라는 측면에서 유급 노인돌봄서비스 도입을 지지했다.

“지방자치단체 보육예산과 지역여성의 경제활동”에서는 취업여성을 대상으로 하는 보육지원 사업이 전체 보육예산에서 차지하는 비중이 절대적으로 미미하다는 것이야말로 보육예산의 취업 인센티브를 취약하게 만든 제일 중요한 원인임을 지적했다.

“여성의 출산 후 사회 재진출 지원 세제” 사례분석에서는 미취학아동의 양육과 관련한 자녀양육비공제와 교육비공제를 지원효과가 높은 세액공제로 개편하는 방안을 포함한 세제 개선방안을 제시하였고, 남성 배우자에 비해 소득수준이 낮은 여성 기혼근로자의 소득에 대하여 근로소득공제나 종합소득공제를 대폭 확대함으로써 현행 개인단위 과세제도 하에서 여성의 경제적 활동을 지원하는 방안이 필요함을 주장하였다.

마지막으로 **“돌봄공유를 위한 공공주택정책”**에서는 보금자리주택정책

을 비롯한 주택정책은 사회적인 성불평등이 존재하는 현실에 대한 인식을 바탕으로 성 형평성을 정책목표의 하나로 포함하여야 함을 제안하고, 보금자리주택 신청자격의 ‘세대주’를 ‘세대주 또는 세대원’으로 변경하는 등의 구체적인 정책대안을 제시하였다.

사회복지 분야의 두 번째 이슈인 “경제적 약자인 여성이 1차 안전망인 사회보험에서 받을 수 있는 차별 해소”에 해당되는 사례연구는 “**국민연금 임의가입제도의 개선과 여성의 노후소득 안정화**”이다. 이 연구에서는 현행 국민연금제도에서 임의가입의 경우 지역가입자의 중위수 평균소득월액 이상으로 보험료를 납부하도록 되어 있으나 이를 완화하여 다양한 수준에서 국민연금에 임의가입할 수 있도록 하고 저소득층에게는 농어업인에 대한 국고보조의 사례와 마찬가지로 전업주부 임의가입시 국민연금 보험료의 일부를 보조해 주는 방안을 제시하였다.

사회복지 분야의 마지막 이슈인 “2차 안전망을 통한 빈곤의 여성화 문제 해소”에 해당되는 사례연구는 “**한부모가족지원사업**”이다. 이 연구에서는 2차 안전망의 주요 수혜층인 한부모가족의 경우, 한부모가족주의 성별에 따라 빈곤의 원인과 과정이 달랐으며 탈빈곤 요인과 가능성에 있어서도 차이가 난다는 것을 입증하였다. 나아가 한부모가족이라 하더라도 각 가구의 성별, 연령별로 요구사안에 차이가 있으므로 한부모가족의 특성에 맞는 지원이 필요함을 제안하였다.

보건 분야의 성평등 이슈는 여성이 남성에 비해 오랫동안 건강하지 않은 상태로 생활한다는 데서 출발한다. 실제로 여성의 수명은 남성보다 길지만 높은 만성질환율을 보이며 주관적 건강상태 역시 여성은 자신의 경우를 더 낮게 평가하는 경향이 있다. 이는 생물학적 요인 이외에 질환발생 시 의료서비스 접근이나 예방조치 등과 연관된 사회적 요인과 연관되어 있을 가능성이 있다. 즉, 남성과 다른 여성 보건의 특성을 이해할 필요가 있다. “**우울증 검진확대 방안**”에서는 우울증이라는 질병이 남성보다는 여성들에게서 집중적으로 발견되며, 이는 여성과 남성의 생물학적 특성의 차이가 아닌 그들이 처한 사회, 경제적 환경의 차이에 기인하고 있음을 제시하고 있다. 또한 우울증이 야기하는 사회경제적 비용을 언급하면서, 정부의 정신보건사

업의 예산현황 파악과 함께 우울증 검진을 건강보험 일반건강검진의 항목으로 포함시킬 것을 주장함과 동시에 이를 시행하기 위한 소요예산을 제시하였다.

한편, 교육 분야의 성평등 관련 이슈로는, 교육의 양적·질적인 측면에서의 성별 격차와 교육의 내용과 환경의 성별 차이를 들 수 있다. 교육의 양적인 측면인 진학률에서는 성별 격차가 없지만 질적인 측면, 즉 상위학교 진학률이나 교육의 내용 및 환경 측면에는 여전히 성별 차이가 존재한다. 이와 같은 교육 분야의 성별 격차는 노동시장의 성별 격차로 연결될 수 있다는 점에서 중요하다.

교육 분야의 첫 번째 이슈인 “교육의 양적·질적인 측면에서의 성별 격차 해소”에 해당하는 사례연구는 “**지역인재육성사업**”이다. 이 연구에서는 정책대상의 차별화와 예산배분 조정을 통한 사업의 양성평등성을 제고할 것을 주장하였다.

교육 분야의 또 다른 이슈는 “교육의 내용과 환경의 성별 차이”이다. “**이공계 전문기술연수지원사업**”은 해당 사업에의 여성참여를 확대하기 위하여 가산점 제도의 개선과 소요예산 마련을 위한 방안을 중심으로 하는 다양한 정책대안을 제시하였다.

이제까지 사례연구들에서 취합한 재정투자 시사점들을 국가재정운용계획의 분야별 성평등 이슈와 연결짓고 그로부터 중장기 재정투자 과제를 구체화하여 보았다. 그러나 이상에서 정리한 사례연구들은 국가재정운용계획 각 분야의 이슈들과 관련이 깊지만 모든 이슈들을 포괄하여 대표하고 있다고는 말할 수 없다. 따라서 여기서 수행해 본 중기적 전망에서의 재정투자 방향 수립 및 자원 분배 조정은 다분히 시도적 수준이라고 보는 것이 정확하다. 향후에는 보다 다양한 분야의 사례연구를 통한 실증적인 연구결과들이 지속적으로, 그야말로 중장기적인 전망을 갖고 축적되어야 할 것이며, 이를 통해 각 분야의 성평등 이슈를 포괄하는 중장기 재정투자 과제를 도출할 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

1부: 성인지 예산제도 시행 모니터링

- 교육과학기술위원회 전문위원 문강주(2009), 『2010회계연도 예산안 <교육과학기술부 소관> 검토보고』.
- 국방위원회 수석전문위원(2009), 『국방부 소관 2010년도 예산안, 기금운용계획안, 임대형민자사업 한도액안 검토보고서』.
- 국방위원회(2009), 『국방위원회 소관 2010년도 예산안 예비심사보고서』.
- 국회문화체육관광방송통신위원회 수석전문위원 최민수(2009), 『2010회계연도 문화체육관광부소관 세입세출예산안 및 임대형 민자사업 한도액안 검토보고서』.
- 기획재정부위원회(2009), 『2010회계연도 기획재정부위원회소관 예산안 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.
- 마경희·김영옥·차인순·김효선(2010), 『성인지 예산제도 시행 모니터링: 「2010년도 성인지 예산서」심사와「2011년도 성인지 예산서」작성 과정을 중심으로』, 한국여성정책연구원.
- 보건복지가족위원회 수석전문위원 김종두(2009), 『2010년도 예산안·기금운용계획안 및 임대형 민자사업 한도액안 검토보고 [III-1. 총괄]』.
- 여성위원회(2009), 『2010년도 여성부 소관 예산안 검토보고서』.
- 여성위원회(2009), 『2010년도 여성위원회 소관 여성부 예산안 예비심사보고서』.
- 예산결산특별위원회 수석전문위원 주영진(2009), 『2010년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고 【총괄】』.
- 예산결산특별위원회(2009), 『2010년도 예산안 심사보고서』.

- 외교통상통일위원회(2009), 『2010년도 외교통상통일위원회소관 일반회계세입세출예산안 예비심사보고서』.
- 이재인(2010), “성별영향평가제도와의 연계를 통한 성인지 예산제도 선진화”, 『국가재정과 성인지 예산』, 공개토론회 자료집(2010.10.15), pp.13-23.

2부: 국가재정운용계획 개선방안

(1) 국내문헌

- 강미선 · 장미현 · 차은영(2010), 『돌봄 공유를 위한 공공주택정책 방향 : 보금자리 주택 관련 정책을 중심으로』, 한국여성정책연구원.
- 건강보험심사평가원, 2005~2009년 우울증 심사결정 분석 자료.
- 교육과학기술부 · 한국교육개발원(2009), 『교육통계연보』.
- 교육과학기술부(2009), 2008년도 이공계 전문기술연수사업결과보고서.
- 국민건강보험공단(2009), 건강 검진 사업 현황.
- 국토해양부(2009), 「2010년도 국민주택기금 운용계획 개요」.
- 교육과학기술부(2010), 2010년 지역인재육성 공모사업 설명회 자료.
- 국민연금관리공단(2009, 2010), 『국민연금통계연보』.
- 국회예산정책처(2009), 『NABO 2009~2013년 국가재정운용계획 분석』.
- 기획재정부 홈페이지 <http://www.mosf.go.kr/index.jsp>
- 김경미 · 고운미 · 최윤지 · 이진영 · 조옥라 · 오미란(2005), “여성 관련 농업정책에 대한 인지도와 개선요구”, 한국거버넌스학회 2005년 공동하계학술대회, pp.333-364.
- 김경희 · 안현미(2009), 『성인지적 예산분석 사례(1) 보육예산에 대한 성인지 분석 : 2005년~2009년』, 한국여성정책연구원.
- 김병우(2008), “기술혁신, 여성 일자리 창출과 경제성장”, 『여성경제연구』, 제5집 제1호, pp.23-49.
- 김안나 · 한정원 · 김양미(2010), 『한부모가족지원사업에 대한 성인지적 분석』, 한국여성정책연구원.
- 김영옥 · 마경희 · 김보연(2007), 『해외의 성인지 예산: 다양성과 정책적 선택』, 한국여성정책연구원.
- 김영옥 · 김영숙 · 이선행(2010), 『가족에 의한 노인돌봄서비스 가치 추정』, 한국

여성정책연구원.

김영택·김원홍·김동식(2010), 『우울증 겹친 확대방안 : 성인지적 분석 및 소요 예산 중심으로』, 한국여성정책연구원.

김옥암(2002), “경제발전과 여성노동의 활용”, 국제지역연구, 6(1): 77-102.

김태완·우선희(2009), “농어촌복지실태및정책방안”, 『보건복지포럼』, 통권 제 154호, pp.52-64.

김향아·성혜진(2006), “기업의 여성인력 활용현황과 영향요인”, 『노동리뷰』, 21호, 한국노동연구원, pp.79-89.

김현미(2005), “문화 산업과 성별화된 노동: TV 방송 프로그램 여성 작가들의 사례를 중심으로”, 『한국여성학』, 제21권 2호, pp.69-103.

나아정·박승준(2009), 『국가재정운용계획의 평가 및 과제』, 국회예산정책처.

노동부(2008), 『사업체노동실태조사 보고서』.

노동부(2009), 『임금구조기본통계조사보고서』.

대한민국정부(2008), 『2008~2012년 국가재정운용계획』.

대한민국정부(2009), 『2009~2013년 국가재정운용계획』.

박승준(2008), 『재정확대의 거시경제적 효과 분석』, 국회예산정책처.

박노옥·원종학(2007), 『성인지 예산 성과지표와 성과관리체계 개발』, 한국여성정책연구원.

박대식(2008), 『해외 여성농업인의 지위 현황과 우리나라 여성농업인의 지위향상 방안: 공동경영주의 개념 및 기준에 대해』, 농림수산식품부.

박재규(2005), “여성농업인의 건강에 영향을 미치는 요인 분석”, 한국보건사회학회, 『보건과 사회과학』, 제17집, pp.33-56.

박진희(2008), “보건 분야 국가 연구개발 사업에서의 성 인지성 강화 방안”, 과학 『기술연구』, 8권 2호, pp.109-135.

변용찬(2008), 『여성장애인 교육과 사회진출 제고방안 연구』, 여성부.

보건복지가족부(2007), 『2007 국민건강영양조사』.

보건복지가족부(2009), 『보건복지가족통계연보』.

보건복지가족부(2009), 『2009년 한부모가족지원사업안내』.

보건복지부(2009), 『2008 국민건강통계: 국민건강영양조사 제4기 2차년도』.

손승혜(2003), “한국 방송 산업의 여성 인력 현황과 문제점”, <커뮤니케이션 분야

의 여성 전문인력, 무엇이 문제인가?> 세미나 자료, 한국언론학회, 2003년 12월 19일.

신선미·민무숙(2010), 『지역인재육성사업의 성인지적 평가』, 한국여성정책연구원.

양민석(2004), “한국 애니메이션 문화산업의 성별 정치학”, 『사회과학연구』, 제12권 제2호, pp.254-286.

여성부(2008), 『제3차 여성정책기본계획 수정판(2008-2012) 2009년도 시행계획』.

여성가족부(2010), 『2010년도 한부모가족지원사업 안내』.

여성부·한국노동연구원(2004), 『국민소득 2만불시대 여성경제활동 참가 변화 추이와 정책적 함의』.

오미숙·김정하(2007), “관광분야 여성인력의 경력개발 장애요인에 대한 인식 연구”, 『관광·레저연구』, 제19권 제3호, pp.149-165.

우해봉(2010), “여성 무소득 배우자의 노후 준비 현황과 정책적 함의”, 『사회복지정책』, 37(1), 311-338.

유보경(2004), “취업여성을 위한 보육정책의 특성과 과제”, 『한국인구학』, 27권 4호.

윤영진(2007), 『중기재정운용계획 및 프로그램 예산제도의 성인지적 분석』, 한국여성정책연구원.

윤자영(2010), 『무급 돌봄노동 공공화를 위한 재정 비용 연구』, 한국여성정책연구원.

윤희숙 (2010), “장기요양보험 비용 추계와 제도 확대 방향의 모색”, 『노인장기요양보험의 현황과 과제』, 한국개발연구원.

이상신·전병욱·허원(2010), 『여성의 출산 후 사회 재진출 지원을 위한 세제개선방안』, 한국여성정책연구원.

이인실(1997), “신고전학과 가정과 남성중심적 편견”, 한국경제여성경제학회 학술대회, 1997.

이진영·김경미·최윤지(2006), “여성농업인의 불평등 경험에 대한 사례 연구”, 한국지역사회생활과학회 2006년도 추계학술대회/ 2006 농림과학기술대전 학술행사, pp.138-138.

이택면(2010), 『지방자치단체 보육예산과 지역 여성경제활동』, 한국여성정책연구원.

장형수, 김태완(2007), “여성의 경제활동참가가 성장과 불평등에 미치는 영향”, 보건사회연구, 27(3): 3-24.

장혜경 외 (2005), 『가족 내 돌봄노동에 대한 사회적 지원방안 연구』, 한국여성개발원.

- 장혜경 외(2006), 『가족 내 돌봄노동 실태조사』, 한국여성개발원.
- 전기택 · 문유경 · 주재선(2009), 『국가경쟁력 강화를 위한 성평등지수 관리방안 연구』, 한국여성정책연구원.
- 정해숙 · 전기택(2010), 『이공계 전문기술 연수지원사업의 젠더 분석』, 한국여성정책연구원.
- 조혜선(2003), “과학기술 연구인력 보상체계의 성 차별성”, 『한국사회학』, 제37집 3호, pp.83-107.
- 주소현 · 정순희 · 최혜경 · 신민경(2010), 『여성의 노후소득 안정화 방안 연구』, 한국여성정책연구원.
- 차승은(2010), “남녀의 시간압박인식 차이와 관련요인 탐색”, 『한국인구학』, 제33권 제1호, pp.27-49.
- 최경희(2003), “여성 과학교육의 활성화 방안-외국의 여학생 친화적인 과학교육 프로그램과 교수학습 전략 분석을 통해”, 『과학기술연구』, 3권 1호, pp.19-39.
- 최윤지 · 김경미 · 강경하 · 이진영(2004), “여성농업인센터 운영사업의 사회적 편익 추정”, 한국지역사회생활과학회, 『한국지역사회생활과학회지』, 제15권 제3호, pp.29-43.
- 통계청(2000), 『가구소비실태조사보고서』.
- 통계청(2009), 『생활시간조사보고서』.
- 통계청(2009), 『경제활동인구 부가조사(근로형태별)』.
- 통계청(2009), 『사망원인통계』.
- 통계청, 2009년 지역별고용조사 원자료.
- 한국고용정보원(2009), 『고용보험통계연보』.
- 한국노동연구원(2008), 『해외노동통계』.
- 한국보건사회연구원(2008), 『빈곤통계연보』.
- 한국여성정책연구원 · 여성부(2009), 『제3차 여성정책기본계획 대상사업의 예산 분석(2008~2009년)』.
- 한국여성정책연구원 · 여성부(2009), 『성평등지표 개발과 측정방안 연구』.
- 홍태의(2003), “경제학과 gender”, 『경제학 연구』, 제52권 제2호, pp.151-77.
- OECD(2010), 『2010 OECD 한국경제 보고서』.

(2) 국외문헌

- Abu-Ghaida and Klasen(2004), The Costs of Missing the Millennium Development Goal on Gender Equity, Discussion paper series, Institute for the Study of Labor.
- Alma T. Junsay and Tim B. Heaton(1989), Women Working: Comparative Perspectives in Developing Areas, Westport, Conn.: Greenwood.
- Barro, R. and X. Sala-i-Martin(1995), Economic Growth, New York: McGraw-Hill.
- Becker, Gary(1965), "A Theory of Allocation of Time", Economic Journal, Vol 75: 493-517.
- Becker, Gary and Tomes, N.(1976), "Child Endowments and the Quantity and Quality of Children", Journal of Political Economy.
- Beyza P. Ural, William C. Horrace, and Jin Hwa Jung(2009), "Inter-Industry gender wage gaps by knowledge intensity: discrimination and technology in Korea", Applied Economics, Vol 41: 1437-1452.
- Blackden, M., and C. Bhanu(1999), "Gender, Growth, and Poverty Reduction", World Bank Technical Paper 428.
- Blinder, A.S.(1973), "Wage discrimination: reduced form and structural estimates", The Journal of Human Resources, Vol 8: 436-55.
- Bolin, K., Lindgren, B., Lundborg, P.(2008), "Informal and formal care among single-living elderly in Europe", Health Economics, 17(3), 393-409.
- Bonsang, E.(2009), "Does informal care from children to their elderly parents substitute for formal care in Europe?", Journal of Health Economics, Volume 28, Issue 1, January, Pages 143-154.
- Boserup, Ester(1970), Women's Role in Economic Development, New York: St. Martin's.
- Cavalcanti(2007), The Output Cost of Gender Discrimination: A Model-Based Macroeconomic Estimate, CEPR Discussion paper.
- Cavalcanti, T. V., and J. Tavares(2006), "Women Prefer Larger Governments: Growth, Structural Transformation and Government Size", Working Paper, Universidade NOVA de Lisboa.
- Chichilnisky(2009), Gender Pay Gap, International Journal of Green Economics.
- Cho(2007), "Why is the Gender earnings gap greater in Korea than in the United

- States?”, *Journal of the Japanese and International Economics*, Vol. 21: 455-460.
- Daly, K.(2007), “Gender Inequality, Growth and Global Ageing”, *Society of Business Economist Journal*, 38(1).
- Dankmeyer, B. (1996), “Long Run Opportunity Cost of Children According to the Education of the Mother in the Netherlands”, *Journal of Population Economics*, 9, pp.349-61.
- Davies, H. , H. Joshi and R. Peronaci (2000), “Forgone Income and Motherhood: What Do Recent British Data Tell Us?”, *Population Studies*,54,pp.293-305.
- Derek, H Chen(2004), “Gender Equality and Economic Development: The Role for Information and Communication Technologies”, *World Bank Policy Research Working Paper* 3285.
- Department of Economic and Social Affairs(2009), *Women's Control over Economic Resources and Access to Financial Resources, including Microfinance*, United Nations.
- Devarajan, Miller, Swanson(2002), *Goals for Development: History, Prospects and Costs*.
- Dina Abu-Ghaida, Stephan Klasen(2004), “The Costs of Missing the Millennium Development Goal on Gender Equity”, *IZA DP No.* 1031.
- Dollar, D., and R. Gatti(1999), “Gender Inequality, Income, and Growth: Are Good Times Good for Women?”, *Policy Research Report on Gender and Development, Working Paper Series*, No. 1.
- Doss, Grown, Deere(2008), *Gender and Asset Ownership: A Guide to Collecting Individual-Level Data*, *Policy Research Working Paper*.
- Fontana and Rodgers(2005), *Gender dimensions in the analysis of macro-poverty linkages*, *Development Policy Review*, 23(3): 333-349.
- Forsythe, Korzeniewicz & Durrant(2000), “Gender Inequalities and Economic Growth: A Longitudinal Evaluation”, *Economic Development and Cultural Change*, 48(3): 573-617.
- Galor, O., and D. N. Weil(1996), “The Gender Gap, Fertility, and Growth”, *American Economic Review*, 85(3): 374-387.
- Godin, Claudia(1994), “The U-Shaped Female Labor Force Function in Economic Development and Economic History”, *NBER Working Paper*, No. 4707.

- Goldschmidt-Clermont, L. (1993), "Monetary Valuation of Non-Market Productive Time. Methodological Considerations", *Review of Income and Wealth*(39), pp.419-33.
- Greene W. H.(2003), *Econometric Analysis*, Prentice-Hall : New Jersey.
- Hausmann, R., L. D. Tyson, and S. Zahidi(2006), *The Global Gender Gap Report 2006*, World Economic Forum, Geneva, Switzerland.
- Iyigun, M.. F. (2002), *Endogenous Gender Power and Economic Development*.
- Iyigun, Murat (2007), "Endogenous Gender Power, Household Labor Supply and the Demographic Transition", *Journal of Development Economics*, Vol. 82(1).
- Klasen, S.(1999), "Does Gender Inequality Reduce Growth and Development? Evidence from Cross-Country Regressions", *Policy Research Report on Gender and Development*, Working Paper Series 7.
- Knowles, S., Lorgelly, P.K., & Owen, P. D.(2002), "Are Educational Gender Gaps a Brake on Economic Development? Some Cross-Country Empirical Evidence", *Oxford Economic Papers*, 54: 118-149.
- Lagerlof, Nils-Petter(2003), "Gender Equality and Long-Run Growth", *Journal of Economic Growth*, (8).
- Lourdes Beneria and Gita Sen(1981), "Accumulation, Reproduction, and Women's Role in Economic Development: Boserup Revisited", *Signs* 7 (1981): 279-98.
- Maxwell, Nan L.(1990), "Changing Female Labor Force Participation: Influences on Income and Inequality and Distribution", *Social Forces*, Vol. 68(4).
- Oxaca, R.(1973), "Male-female wage differentials in urban labor markets", *International Economic Review*, Vol 14: 693-709.
- Pezzin, L.E., Schone, B.(1999), "Intergenerational Household Formation, Female Labor Supply and Informal Care giving", *Journal of Human Resources*, 34(30): 475-503.
- Schober and Winter-Ebmer(2009), *Gender Wage Inequality and Economic Growth: Is There Really a Puzzle?*, Discussion paper series, Institute for the Study of Labor.
- Seguino, Stephanie(2000), "Gender Inequality and Economic Growth: A Cross Country Analysis", *World Development*.
- Shinha, J. N.(1965), "Dynamics of Female Participation of Economic Activity in a Developing Economy", *United Nations World Population Conference*

- Document, WPC/285.
- Solow, R.(1956), “A Contribution to the Theory of Economic Growth”, Quarterly Journal of Economics, 70: 65-94.
- Tinker, irene(1976), “The Adverse Impact of Development on Women”, Women and World Development ed. I. Tinker and M.B. Bramsen, Washington, D.C.: Oversease Development Countil, 1976.
- United Nations(2005), Human Development Report 2005, United Nations.
- Van Houtven CH, Norton EC.(2004), “Informal care and elderly health care use.”, Journal of Health Economics, 23: 1159 - 1180.
- Ward, Kathryn(1984), Women in the World System: Its Impact on Status and Fertility, New York: Praeger.
- Weinberg B.(2003), “Computer Use and the Demand for Women Workers”, Industrial and Labor Relations Review, Vol. 53: 290-308.
- Wooldridge, J. M.(2002), Introductory Econometrics: A Modern Approach, Thomson: South-western.
- Young, A.(1995), “The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Reality of the East Asian Growth Experience”, Quarterly Journal of Economics, 110: 641-680.

(3) 인터넷 자료

- 성 인지 통계정보시스템, <http://gsis.kwdi.re.kr/>
- 표준과제정보관리시스템(PMS), http://pms1.kotef.or.kr/pms_new_index.jsp

Abstract

Ways to Institutionalize Gender Budgeting (IV) : monitoring gender budgeting initiatives and improving the Mid-term Finance Operating Plan

Young-ock Kim
Kyung-hee Ma
Young-sook Kim
Sun-haeng Lee
Hyo-sun Kim

Since the establishment of the National Finance Law that made both the statement of gender budgeting and the settlement of accounts compulsory, various research to help institutionalize the gender budgeting in accordance with the domestic finance operating system has been constantly conducted. The following research report is the 4th since 2007 and completes the series of studies on ways of institutionalizing gender budgeting.

As the title 「Ways to institutionalize gender budgeting(IV): monitoring gender budgeting initiatives and improving the Mid-term Finance Operating Plans」 suggests, the report places great emphasis on monitoring current policy implementation as well as thoroughly examining long-term finance operating plans. The report is divided into two parts covering the two main topics, with each having its own conclusion and suggestions for improvement.

The first part is mainly about monitoring gender budgeting initiatives, including the National Assembly's examinations on 「2010 Gender Budgeting Statement」 (Chapter II) and the whole process of the 「2011 Gender Budgeting Statement」 (Chapter III). Considering that this year is the final year completing the last 4 years' researches, the major issue points and policy proposals in gender budgeting initiatives are discussed in more detail. Particularly, Chapter IV contains a collection of extensive opinions on the nation's gender budgeting from different bodies relevant to gender budgeting. They include members of the National Assembly, public officers, and gender budgeting experts abroad.

In the Focus Group Interviews, the members of the National Assembly agree that the selection of target projects for gender budgeting should be based on the projects' relevance to current issues of gender equality. Prioritizing policies that are more closely related to current gender issues or which need immediate reaction is more important than merely increasing the number of target projects. The participants of the interviews also point out that some ways to vitalize

examination of gender budgeting statements should be developed. They provide some ideas such as creating a special committee in the National Assembly to examine the results of gender budgeting statements. Unlike the current evaluation process that has been done by only a few members of the assembly who are personally interested in gender equality, making a comprehensive evaluation compulsory is expected to be more effective in its implementation. Another opinion is that training and workshops for gender budgeting are needed for those who are involved in budget evaluation across the board. In order for those people to become interested in gender budgeting and understand it properly, specially designed programmes are required. The members also argue that it is crucial to get the civic groups more actively involved in lobbying parliamentary members during the period of budget examination.

The government employees who are responsible for target projects for gender budgeting believe that clear criteria in selecting target projects are necessary. They argue that the decision on criteria should be preceded by preliminary investigation and analysis. This is considered a better way of persuading government employees to be more active in gender budgeting and ensuring the high quality of their gender budgeting statements. In the focus group interviews, the government employees suggest various ideas on how to run gender budgeting which include introducing incentives or disincentives, operating training programmes, promotion activities, as well as providing blueprints on what direction the gender budgeting will take.

Lastly, gender budgeting experts from abroad provide valuable guidance on Korea's gender budgeting. The specialists interviewed all concur with each other in the significance of gender information in the gender budgeting statement. However, they also agree that gender-segregated information is only a starting point for a gender analysis of budget and in itself should not be the purpose of the statement. In other words, the figures alone in the statement should not be used to judge a degree of gender equality, but a fundamental understanding of the structural circumstances. One piece of their advice, which is similar to that from members of the National Assembly, is that researchers and specialists on gender budgeting are in important positions to contribute to gender analysis in depth, and collaboration amongst civic societies, parliamentary members, and specialists is greatly needed. The experts stress the importance of a tailored support for government employees, a range of experiments in developing gender budgeting analysis tools through demonstration projects, and an incentive system to successfully institutionalize gender budgeting.

The suggestions discussed by these three different groups offer great advice to improve the existing policy patterns.

The second part focuses on how to incorporate gender equality into the existing national finance plans. As the national budgeting is set up and implemented based on the mid-term national finance plans, here we talk about how to operate mid-term finance to strengthen the social capacity of women and realize gender equality. The issue of

how to modify the existing national finance operating system to reflect gender perspectives is also examined. In chapter V, resource allocation planning in the national finance operating plans (2009-2013) is analyzed and ways of improvement are suggested. From the case-studies on this year's gender budget analysis, key subjects in planning a mid-to-long-term finance investment are drawn up.

Back in 2007 when this series of research projects on the institutionalization of gender budgeting was initiated, even the terminology of gender budgeting was far from well-known to most people. Apart from the national finance law which stated that "The government is responsible for evaluation of the impacts of the national budget on women and men, and the reflection of these results on actual budgeting" (Article 16 Chapter 5) and that "The government has to draw up a report(gender budgeting statement) analyzing the expected effects on budget on women and men" (Article 26), there was no in-depth discussion on how to go about institutionalizing gender budgeting in Korea. For this reason, we had to research the subject from the very beginning, that is; from conceptualizing the gender budget to developing the format of its statement and guidelines.

Based on our research conducted over the years, 「2010 Gender Budgeting Statement」 and 「2011 Gender Budgeting Statement」 were submitted to the National Assembly. Our researches have covered both the process of drawing up a statement in the Ministry of Public Administration and the evaluation process of the gender budgeting

statement by the National Assembly. These comprehensive analyses will allow us to come up with best ways to institutionalize gender budgeting.

2010 연구보고서-2

성인지 예산 제도화 방안 연구(Ⅳ)
: 성인지 예산제도 모니터링 및
국가재정운용계획 개선방안

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 (代)

인쇄처 : 도서출판 한 학 문 화

전화 / 02-313-7593 (代)

ISBN 978-89-8491-354-7 94330

978-89-8491-353-0 94330 (세트)

<정가 12,500원>