

# 성인지 예산제도의 정착을 위한 법적 과제\*

## A Legal Task for the System of Gender Responsive Budget

김 세 진\*\*  
Kim, Se-Jin

### 목 차

- I. 서 론
- II. 성인지 예산제도의 의의 및 법적 근거
- III. 외국의 입법례
- IV. 성인지 예산제도의 정착을 위한 과제
- V. 결 론

### 국문초록

성인지 예산은 예산의 수립·집행·결산 등 재정운용 전 과정에서 성별영향을 고려하는 것을 의미한다. 이것은 여성지원이나 양성평등을 위한 개별 사업단위의 예산에 국한된 개념이 아니며, 재정 운용 전반에 걸친 제도로서의 의미를 갖는다. 또한 성인지 예산은 예산을 여성과 남성을 위한 예산으로 구분하고자 하는 것이 아니며, 단순히 여성을 대상으로 하는 사업의 예산을 늘리는 것을 목적으로 하지 않는다. 성인지 예산은 첫째, 정책과 재정운용에 있어서 성 평등에 대한 인식 제고, 둘째, 성 평등에 대한 정부의 책임성 강화, 셋째는 성 평등과 여성의 지위향상을 위해서 예산과 정책을 실질적으로 변화시키는 것을 목적으로 한다.

국가 재정운용 전반에 걸쳐 성별영향을 고려하는 성인지 예산제도가 정착되기 위해

논문접수일 : 2009.12.30

심사완료일 : 2010.1.29

게재확정일 : 2010.2.1

\* 이 글은 필자의 「양성평등 실현을 위한 성인지 예산제도의 법제개선방안」(한국법제연구원, 2008)을 수정·보완한 것입니다.

\*\* 법학박사, 한국법제연구원 부연구위원

서는 우리나라 재정운용 체계와 여건에 부합하는 제도적 장치와 추진체계의 구축, 구체적인 방법론의 개발이 시급한 과제이며 충분한 준비 없이 법적근거를 가지고 도입된 우리나라의 성인지 예산제도에 대한 법제 보완 및 개선이 필요할 것이다.

주제어 : 국가재정법, 성인지 예산서, 성인지 결산서, 성평등

## 1. 서론

2006년 9월 「국가재정법」이 제정<sup>1)</sup>되어, 우리나라는 급격히 변화하는 재정 여건 속에서 국가 재정운용의 건전성과 투명성, 효율성을 확보하는 선진화된 재정운용 시스템을 구축하게 되었다. 1961년 이후 우리나라 국가재정 운용의 기본 틀을 제공하던 「예산회계법」과 1974년 제정된 「기금관리기본법」을 통합하였으며, 최근 정부가 추진하고 있는 「증기재정운용」, 「총액배분 자율편성」, 「성과관리제도」, 「프로그램 예산회계제도」 등의 법적 기반을 마련하게 된 것이다. 이와 함께 그 동안 국회와 여성계를 통해 논의되어 온 「성인지 예산제도」도 명시적으로 도입되어 2년의 유예기간을 거쳐 올해 「2010 회계연도 예산안」부터 적용될 예정이다.

그러나 성인지 예산에 관한 구체적인 개념정립이나 적용 방법론은 아직도 연구 중인 상황이다. 여성 관련 예산이라고 이해하기도 하고, 혹은 예산의 지출이 여성에 미치는 영향이라고 하여 넓은 범위로 접근하기도 한다. 성인지 예산이 지향하는 목적에 따라 어떻게 적용될 것인지가 달라질 수 있다.

국제기구에 보고되고 있는 성인지 예산에 관한 많은 보고서에서 성인지 예산(제도)의 개념, 목적, 방법론 그리고 각국의 사례를 풍부하게 소개하고 있다. 그러나 성인지 예산에 대한 국내의 인식수준은 높지 않은 편이며, 이에 대한 연구도 부족하여 외국의 성인지 예산에 대한 개념과 방법론을 우리나라의 재정제도에 그대로 적용하는 데에도 많은 한계를 가지고 있다. 따라서 국가 재정운용 전반에 걸쳐 성별영향을 고려하는 성인지 예산제도가 정착되기 위해서는 우리나라 재정운용 체계와 여건에 부합하는 제도적 장치와 추진체계의 구축, 구체적인 방법론의 개발이 시급한 과제이며 충분한 준비 없이 법적근거를 가지고 도입된 우리나라의 성인지 예산제도에 대한 법제 보완 및 개선도 필요한 상황이다.

1) 2007년 1월 1일 시행.

이 글은 우리나라의 성인지 예산제도 도입 경과와 「국가재정법」을 통해 도입된 성인지 예산제도의 개념을 정리하고, 2010 회계연도부터 작성하게 될 「성인지 예산서」의 향후의 법적 과제에 대해 제안하고자 한다.

## II. 성인지 예산제도의 의의 및 법적 근거

### 1. 성인지 예산의 필요성과 의의

성인지 예산은 예산의 편성, 심의, 집행, 평가 등 모든 예산과정에서 젠더 관점을 통합하고자 하는 것이다. 즉 예산의 배분이 여성과 남성의 경제적·사회적 기회에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하여 사회의 가치 있는 자원이 성평등하게 배분될 수 있도록 국가의 예산배분 구조와 규칙을 변화시키는 것이다.

성인지 예산의 출발점은 거시경제정책이 의도하지 않게 기존의 성불평등을 강화하거나 약화할 수 있는 중요한 기제가 될 수 있다는 것이다. 특히 거시경제정책의 핵심 영역 중 하나인 국가 예산은 정책의 시행을 위한 재정적·경제적 수단일 뿐 아니라 국가가 지향하는 사회경제 모델과 이에 기반한 정책의 우선순위를 반영하고 있다. 예산과 경제정책은 성 중립적으로 보이지만, 여성과 남성이 수행하고 있는 사회적 역할과 책임, 삶의 방식의 차이로 인해 사실상 다르게 영향을 미치고 있다. 예를 들어 버스, 철도 등 대중교통에 대한 국가지출의 감소는 남성보다 대중교통을 더 많이 이용하는 여성의 삶을 제약하는 효과를 가져오게 될 것이다.<sup>2)</sup>

거시경제의 안정화를 위한 수단으로서 이루어지고 있는 아동, 노인에 대한 돌봄(caring), 의료 등 사회적 서비스(social service) 부문의 지출 감소는 여성의 무급 돌봄 부담을 증가시키고 결과적으로 노동시장 참여를 제한하게 될 것이다. 이처럼 예산의 배분은 곧 여성과 남성의 역할과 자원의 배분을 의미하는 것이며, 예산이 여성과 남성에게 미치는 차별적 효과를 고려하지 않으면 정부 정책은 의도하지 않게 기존의 성불평등을 고착화 할 것이다.

성평등 정책의 일환으로서 성인지 예산은 적어도 다음과 같은 두 가지 측면에서 의의가 있다. 첫째는 성평등에 대한 정부의 책임성(accountability)을 강화할 수 있다는 것이다. 오늘날 한국을 포함하여 대부분의 선진국 정부는 성평등에 대한 정치적 의지

2) 김영옥 외, “성인지 예산 분석기법 개발 및 제도적 인프라 구축방안 연구”, 한국정책연구원, 3~4면.

를 강하게 표명하고 있고, 다양한 성평등 정책을 가지고 있다. 그러나 많은 경우 성평등 정책들은 이를 달성하기 위한 수단으로서 적절한 예산을 수반하지 않는다. 적절한 자원배분 없는 성평등 의지는 정치적 수사에 불과한 것이다. 예산이 정책에 대한 정부의 정치·경제적 우선순위를 반영하는 것이라 할 때, 성인지 예산은 정책의 집행 수단에 주목함으로써 성평등에 대한 정부의 의지를 현실화할 수 있는 하나의 장치가 될 수 있다. 둘째, 성인지 예산은 성평등을 위한 새로운 전략으로서 북경세계여성대회에서 채택된 성 주류화(gender mainstreaming)를 실현하기 위한 하나의 기제가 된다. 북경세계여성대회의 행동강령은 회원국 정부와 국제기구가 “모든 정책과 프로그램에 젠더 관점을 주류화하는 적극적이고 가시적인 정책을 추진”할 것을 요구하였다. 성인지 예산은 여성과 남성의 물질적 자원 분배의 평등을 성취하기 위해 예산과정에 성 주류화를 적용하는 것이다.

이처럼 우선적으로 성평등 목적과 관련하여 성인지 예산의 의의를 찾을 수 있지만, 그 효과는 성평등이라는 보편적 가치를 넘어서는 것이다. EU의 성평등 자문위원회는 성인지 예산이 사회통합, 인권존중, 좋은 경제적·재정적 거버넌스에 대한 정부의 성찰성과 책임성을 강화할 것임을 강조하였다. 2003년 유럽의회는 성인지 예산을 공공정책의 공정성(fairness), 효율성(efficiency), 투명성(transparency)에 기여할 수 있는 전략으로 인식하고 있다. 즉 여성과 남성의 다른 역할과 책임에 따른 예산정책의 다른 효과를 고려함으로써 공적 자원의 공정하고 균형있는 배분에 기여할 수 있으며(공정성), 여성과 남성의 다른 욕구에 대응하는 예산분배는 자원의 효율적 이용과 양질의 효과적인 서비스를 제공할 것이며(효율성), 예산의 효과에 대한 분석은 정부 재정의 투명성과 책임성을 강화하게 될 것이다.<sup>3)</sup>

한국의 성인지 예산은 국가재정법상의 법적 근거가 마련되면서 국가의 책임하에 놓이게 되었다. 이제 국가가 중심적인 행위주체가 되고 있는 것이다. 제도화 과정으로서 성인지 예산은 「국가재정법」의 규정에 따라 성인지 예산서를 출발점으로 하고 있으며, 정부는 2010회계 연도 예산안 편성 시부터 성인지 예산서를 국회에 제출해야 한다. 정부는 본격적인 시행을 앞두고 성인지 예산안 작성을 위한 지침과 양식의 적용가능성을 검토하고, 성인지 예산서의 시안을 공론화하기 위하여 「2009년도 성인지 예산서 작성 시범 사업」을 추진하였다. 기획재정부와 여성부가 공동으로 시범사업을 주관하였고, 23개 중앙행정기관이 참여하였다. 또한 예산안 작성 지침 및 양식, 성인지 예산서 시안 개발을 위해 한국여성정책연구원의 민간인 전문가들이 참여하였다. 그리고 국내 재정

3) 김영옥 외, 「해의의 성인지 예산: 다양성과 정책적 선택」, 한국여성정책연구원, 2007. 참조.

운용시스템에 부합하는 성인지 예산 제도화를 실행하기 위한 성인지 예산 분석기법, 예산서 작성지침과 예산서 양식, 프로그램 예산제도, 성과관리제도, 중기재정계획 등의 연구가 진행되고 있다.

## 2. 성인지 예산의 추진경과와 현황

국내에서 성인지 예산은 여성단체의 예산운동을 통해 공론화되기 시작하였다. 1998년부터 한국여성단체연합은 매년 전체예산 대비 여성관련 예산을 분석하고 예산 요구안을 제출해 왔고, 2001년 한국여성민우회는 기초자치단체 여성정책 예산을 분석하였다.

2002년 한국여성단체 연합은 국회에 성인지적 예산 정책마련을 위한 청원을 제출하였는데, 이를 계기로 국회 여성위원회는 「성인지적예산편성및여성관련자료제출촉구결의안」<sup>4)</sup>을 채택, 동년 11월 본회의에서 의결되었다. 이후 여성위원회 소속 의원들은 여성부와 기획예산처에 대한 대정부 질의, 전문가 간담회, 토론회, 국회 내 예결산위원회 위원장과의 접촉 등을 통해 국회 내에서 성인지 예산을 의제화 하였다. 2006년에는 국회예결산위원회 내에 '성인지 관련 재정연구를 위한 TF'가 구성되었고, 성인지 예산제도 도입의 첫 단계로서 2007년도 예산안이 성별 영향을 고려하여 편성되고 성과를 관리할 수 있는 구체적인 방안을 모색하였다.

국회 내 여성의원들의 적극적인 노력의 결과 2006년, 2007년 기획예산처의 예산편성 지침에는 “성별영향이 중요하다고 판단되는 사업에 대해 성별영향평가 결과를 감안한 예산 편성” 등의 내용이 포함되었고, 2006년 9월 국가재정법이 통과됨으로써 성인지 예산의 법적 근거가 마련되었다. 동법에 따라 2010 회계연도부터 정부는 성인지 예산서와 결산서를 제출할 것이 의무화되었다.

여성단체의 예산운동까지 거슬러 올라가면 한국에서의 성인지 예산 활동의 역사는 거의 10년 가까이 되며, 이미 성인지 예산 활동이 전개되고 있는 국가들 중에서도 프랑스와 필리핀 등 몇몇 국가를 제외하고는 세계적으로도 찾아보기 어려운 강력한 법적 시행 근거를 가지고 있다는 점에서 외형상 매우 선진적인 사례라 할 것이다.

그러나 여성단체의 예산운동은 엄격하게 말하자면 '성인지 예산'이라기 보다는 '여성예

4) 이 결의안은 “정무 예산안 편성 지침의 작성 및 예산안 편성에서 성인지적 관점을 적극 반영할 것”, “정부의 시정연설시 여성관련 예산의 편성지침 및 내용을 명확히 밝힐 것”, “각 행정부처는 여성관련 예산의 현황 및 편성내역 등을 종합적으로 파악하기 위한 관련 자료를 여성부, 국회 여성위원회 및 예산결산특별위원회에 제출할 것” 등의 내용을 포함하고 있었다(국회 예산결산특별위원회 성인지 관련 재정 연구를 위한 TF, 2006).

산' 또는 '성평등 예산'의 확대가 우리 사회에서 중요한 과제이고, 이 또한 '성인지 예산' 활동의 일부라고 볼 수는 있지만, 성평등을 목적으로 하는 예산 이외의 '주류' 예산의 분배구조를 변화시키고자 하는 것이 성인지 예산의 일차적 목표라 할 때 그간 여성단체의 예산분석을 곧 '성인지 예산'이라고 보기는 어렵다.

또한 성평등 정책의 세계적 추세로서 성인지 예산의 필요성에 크게 공감한 여성의원 과 여성단체, 전문가들의 적극적 노력에 힘입어 성인지 예산의 법적 근거가 마련되었지만, 시행령은 법률을 시행하는데 필요한 보다 구체화된 규정을 담고 있지 못하다. 뿐만 아니라 "예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석" 하는 것을 성인지 예산으로 정의하고 있는 법률과 달리 예산서에는 "성인지 예산의 규모"를, 결산서에는 성인지 예산의 집행실적을 포함하도록 규정하고 있어 성인지 예산에 대한 오해 혹은 축소 의 여지를 가지고 있는 것이 사실이다. 이러한 혼란은 2010 회계연도부터 성인지 예산서 작성의 의무를 안고 있는 정부기관의 담당자들을 비롯하여 성인지 예산의 공론화에 크게 기여해 온 여성단체 운동가, 그리고 연구자들 사이에서도 크게 다르지 않은 것으로 보인다.

현재 한국은 성인지 예산의 필요성과 의의에 대한 추상적 수준의 합의와 강력한 제도적 장치는 갖추고 있는 것이 사실이지만, 제도가 효과적이고 성공적으로 추진되기 위해서는 보다 구체적인 정책 수단과 제도적 기제에 대한 이해와 많은 토론이 필요한 시점에 있다고 할 것이다.

<표 1> 성인지 예산 입법 등을 위한 제도화 추진('01~'07년)

주 체	내 용
여 성 부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제2차 여성정책기본계획에 성인지 예산관련 세부과제 포함(2003)</li> <li>○ 기획예산처에 성인지적 예산편성을 촉구하는 의견제시(2003)</li> <li>○ 성별영향평가대상과제 선정시 예산사업이 포함되도록 지침에 반영(2007)</li> <li>○ 제3차 여성정책기본계획에 성인지 예산 반영(2008)</li> </ul>
기획재정부 (기획예산처)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예산안편성지침에 반영 추진                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- '성별영향이 중요하다'고 판단되는 사업은 성별영향평가 결과를 감안하여 예산 요구'(2006년도 지침)</li> <li>- '사업의 성격상 성별영향에 대한 고려가 필요한 사업은 성별영향을 감안하여 예산을 요구'(2007년도 지침)</li> <li>- '성인지 예산안 작성지침'(2008년도 지침)</li> </ul> </li> <li>· 제2차 여성정책기본계획예산사업, 성별영향평가 실시사업</li> </ul>

여성단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한국여성민우회, '지방자치단체 여성정책 예산분석' 활동 전개(2001)</li> <li>○ 한국여성단체연합, '성인지적 예산 정책마련을 위한 청원서' 국회에 제출(2002)</li> <li>○ 한국여성민우회, '젠더·예산·여성운동' 발간(2003)</li> <li>○ 한국여성의전화연합, '지역중심의 여성정책 예산분석 활동' 전개(2003)</li> <li>○ 성인지예산네트워크, 지역의 여성단체를 중심으로 성인지 예산 활동</li> </ul>
국회	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 여성위원회, 「성인지적 예산편성 및 자료제출 촉구 결의안」 본회의 (2002)</li> <li>○ 국가재정법안에 성인지 예산 관련 조항 포함, 국회 본회의 통과(2006)</li> </ul>

### 3. 성인지 예산의 법적 근거

2001년 한국여성민우회에 의해 자치단체에 대한 성인지적 예산분석이 시도되었으며, 2002년 말 「여성발전기본법」<sup>5)</sup>에 정부의 정책 수립 및 집행에 있어서 성별영향을 고려할 것을 명시하였다.

앞서 설명한 바와 같이, 2006년에는 국회예산결산특별위원회에 「성인지 관련 재정연구를 위한 TF」를 구성하고 「성인지 예산안 작성지침」을 제시하여, 정부의 「2007년도 예산안편성지침」에 포함토록 하였다. 이와 같은 시민사회와 국회의 지속적인 노력의 결실로 2006년 9월 제정된 「국가재정법」에 성인지 예산제도에 관한 사항이 명시적으로 포함되었다.

2007년부터 시행되는 「국가재정법」에 성인지 예산제도에 관한 사항은 크게 재정운용의 원칙, 「성인지 예산서」, 「성인지 결산서」의 작성 및 국회 제출 등이 명시적으로 규정되어 있다.

#### 「국가재정법」의 성인지 예산제도 내용

<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제16조(예산의 원칙) 정부는 예산의 편성 및 집행에 있어서 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.             <ul style="list-style-type: none"> <li>5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.</li> </ul> </li> </ul>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

5) 「여성발전기본법」 제10조(정책의 분석·평가 등) ① 국가 및 지방자치단체는 소관 정책을 수립·시행하는 과정에서 당해 정책이 여성의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가하여야 한다.

- 제26조(성인지 예산서의 작성) ①정부는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(이하 "성인지(性認知)예산서"라 한다)를 작성하여야 한다. ②성인지 예산서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.
- 제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.
  - 9. 성인지 예산서
- 제57조(성인지 결산서의 작성) ①정부는 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 "성인지 결산서"라 한다)를 작성하여야 한다. ②성인지 결산서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.
- 제58조(결산보고서 등의 작성 및 제출) ①각 중앙관서의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 회계연도마다 그 소관에 속하는 다음 각 호의 서류를 작성하여 다음 연도 2월 말까지 재정경제부장관에게 제출하여야 한다.
  - 4. 성인지 결산서
- 부칙 제5조(성인지 예산서 및 성인지 결산서의 작성·제출에 관한 적용례) 제26조의 규정에 따른 성인지 예산서의 작성 및 제34조제9호의 규정에 따른 성인지 예산서의 제출, 제57조의 규정에 따른 성인지 결산서의 작성 및 제58조제1항 제4호의 규정에 따른 성인지 결산서의 제출은 각각 2010 회계연도 예산안 및 결산부터 적용한다.

「국가재정법」에서는 재정운용에 있어서 원칙적으로 정부 예산이 여성과 남성에게 미치는 영향을 평가하고 이를 반영할 것을 규정하고 있다. 또한 예산의 수립 시, 성별에 미치는 영향을 사전적으로 고려한 「성인지 예산서」를 작성하여 예산안과 함께 국회에 제출하고, 결산에 있어서도 「성인지 결산서」를 작성하도록 규정하고 있다.

2007년 「국가재정법」 시행에 따라 필요한 세부사항을 규정한 「국가재정법 시행령」(대통령령 제19806호)에서는 성인지 예산서의 내용, 예산요구시 제출 서류, 성인지 결산서의 내용 등을 규정하고 있다.

비교적 구체적으로 성인지 예산제도의 도입을 규정하고 있는 「국가재정법」에 비해 시행을 위한 「국가재정법 시행령」의 내용을 보면, 각 소관부처의 장이 향후 제시할 지침의 형식에 상당부분을 위임할 것으로 보인다. 이것은 아직 성인지 예산제도에 대한 인식수준이 낮고 방법론에 대한 구체적인 연구가 미흡하여 법의 취지를 살리는 구체적인 운용 방향이 설정되지 않은 상태임을 알 수 있다.



## 「국가재정법 시행령」의 성인지 예산제도 내용

- 제9조(성인지 예산서의 내용) 법 제26조에 따른 성인지 예산서에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.
  1. 성인지 예산의 개요
  2. 성인지 예산의 규모와 기대효과
  3. 그 밖에 기획예산처장관이 정하는 사항
- 제10조(예산요구서의 내용) ⑤법 제31조제1항에 따른 예산요구서에는 기획예산처장관이 정하는 바에 따라 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.
  10. 성인지 예산서
- 제26조(성인지 결산서의 내용) 법 제57조에 따른 성인지 결산서에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.
  1. 성인지 결산의 개요
  2. 성인지 예산의 집행실적
  3. 그 밖에 재정경제부장관이 정하는 사항

## Ⅲ. 외국의 입법례

## 1. 독일

1975년 UN의 '세계 여성의 해'의 선포와 그 이후 멕시코시티를 기점으로 세계 각지에서 있었던 세계여성대회를 통해 여성들은 사회에서 경험하는 다양한 양성불평등적인 문제를 적극적으로 논의할 수 있게 되었다. 계속되는 논의에 대한 결과로서 여성의 지위향상을 요구하는 권고문을 채택하기에 이르렀고 이후 각국 정부들이 이를 반영하여 이행할 것을 촉구하기도 하였다. 특히 제4회 유엔세계여성대회인 1995년 북경회의에서 '성주류화(Gender Mainstreaming)'라는 행동강령을 발표하였는데 여기에서 양성평등의 문제를 전략적으로 접근하고 더욱 적극적으로 영향력을 미치게 되었다. 세계 곳곳에서 여성운동, 그리고 여성고위직전문가의 등장에도 불구하고 현실적인 측면에서는 끊임없이 성적 불균형이 있었으므로 공식적으로 성차별 없는 평등대우원칙을 천명하는 것이 필요했던 것이다. 이러한 천명을 뒷받침해주는 구체적인 것으로 이 북경회의에서 국가 및 지방자치단체의 성 평등기구 및 행정조직, 모든 정책에서의 성별영향평가, 모든 정책의 성별분리통계, 성인지 예산 및 젠더교육과 훈련 등을 성주류화의 방법과 도구로서 제안하였는데 그 중의 하나인 성인지 예산부분은 국가예산의 편성때

양성평등정책의 구체적인 실현을 위하여 필요하고도 현실적인 부분이었다.

유엔의 이러한 정신을 다시 계승하여 지속적으로 유럽연합도 성주류화에 대하여 적극적인 자세를 견지하고 구체적인 정책을 제시하며 특히 성인지예산에 대한 현실적인 논의와 접근을 계속하고 있다. 현재 유럽연합은 '2006-2010 양성평등에 관한 유럽집행위원회의 계획'을 수행 중에 있으며<sup>6)</sup>, 유럽양성평등문제기구(Europäische Institut für Gleichstellungsfragen)를 리투아니아(Republic of Lithuania)에 2008년도에 설립하기로 합의하여<sup>7)</sup> 실제로 유럽연합에서의 양성평등에 관한 각종 정책들이 진행되고 있다. 유럽연합의 회원국인 독일에서도 이 문제에 관하여 유럽연합의 정책적 노선에 따르고 있다.

현재 독일은 성인지제도와 관련한 구체적인 실정법을 마련하지는 않고 있으며 이는 정치적인 문제이고 정책적인 측면이 강한 문제이므로 법적으로 접근하는 것에 대하여는 소극적인 자세를 취하면서 이를 국가에서 위임받은 단체 내지는 공공기관 및 사적 기구에 의하여 이를 적극적으로 수행될 수 있도록 유도하고 있다.

독일의 경우는 성인지 예산제도는 양성평등을 수립하는 데에 있어서 가장 효과적인 기여를 하고 있다. 재정정책적인 결정을 기반으로 삼는 것 중에서 성인지 예산은 정치적 의지가 가장 중요하며 최고의 투명성이 확보되어야 할 부분으로 실제적인 필요에 따라 정확한 분석 및 재단을 통하여 여러 사회조직에 다각적으로 기여할 수 있는 측면이 있다. 또한 성인지 예산은 재정적으로 유효한 결정을 통하여 차별적인 효과를 가지적으로 만들어내고 성별 차이에 적합한 자원배분을 가능하게 하는 절차를 말한다. 그 외에도 대규모의 재정정책을 위한 장으로 평등정책적인 목적을 실현시킬 가능성이 있는 것이 성인지 예산제도이다.

이러한 성인지 예산제도는 양성평등의 원칙, 기회균등의 원칙, 성 공평성의 원칙을 필수적인 구성요건으로 하므로 이를 지키기 위한 분석과 계획의 수립과정을 통하여 여성정책뿐만 아니라 가족 및 사회정책에 기여하는 바가 크다. 현재 독일의 경우 성인지 예산제도를 명문으로 공표한 실정법적 근거는 존재하지 않지만 양성평등원칙을 그 근간으로 내세운 몇몇의 정책적인 입법을 통하여 간접적으로 성인지 예산을 뒷받침하고 있으며, EC조약이나 유럽인권협약 및 독일 기본법의 해석원칙에 근거하여 법적 근

6) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Europäische Fachkonferenz der deutschen Eu-Ratpräsidentschaft, Die Verteilung machts-Gleichstellung und soyal Gerechtigkeit durch geschlechtersensible Haushalte, 2007, 06. 04-05, S. 70.

7) Einigung mit dem Europäischen Parlament (EP) in zweiter Lesung vom Rat am 19.12.2006.

거를 가지고 있다.

현재 성인지 예산의 운용은 정부주도 방식에서 민간기구와 시민단체에 그 역할이 위임되는 과정에 있고 위에서부터 아래로의 재정정책적 방법과 아래서 위로의 시민사회의 참여에 의한 방법이 그 적절한 역할분담에 의하여 현실화 되어가고 있다. 여기에 덧붙여 유럽연합 차원에서의 끊임없는 관심과 독려가 유럽연합 회원국에서 남녀불평 등의 해소가 평균 이상의 결과를 도출해내고 있는 것이다.<sup>8)</sup>

## 2. 미국

미국의 성인지예산제도를 살펴봄에 있어서 특징적인 점이라고 할 수 있는 것은, 성인지예산제도의 모태가 된 UN 여성차별철폐협약(United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: CEDAW)에 미국이 아직 가입하고 있지 않다는 점이다.<sup>9)</sup> UN 회원국의 약 90%에 이르는 국가가 가입되어 있는 이 협약에 미국이 가입하고 있지 않은 데에 대해서 많은 비판이 이루어졌다. 미국 내의 38개의 시, 16개의 카운티, 14개의 주 등은 미국 연방정부가 UN 여성차별철폐협약을 비준할 것을 요청하는 결의를 채택하기도 했다.<sup>10)</sup>

이러한 과정에서 1997년 샌프란시스코시는 UN 여성차별철폐협약을 지역에 적용하는 조례(San Francisco CEDAW Ordinance)를 미국에서는 처음으로 공포하기에 이른다. 동 조례는 법적인 구속력이 있는 규범으로서의 성격을 갖고 있는데, 이러한 샌프란시스코의 사례는 미국 내 다른 지역에도 영향을 미치게 되었다. 로스앤젤레스시에서도 이와 같은 조례가 제정되었고,<sup>11)</sup> 뉴욕시에서도 이러한 조례제정을 위한 노력이 진행

8) 김은경, "독일의 성인지 예산제도", 「성인지 예산제도의 비교법적 고찰」, 한국법제연구원 워크샵 자료집, 2008 참조.

9) 최근 여성정책연구원의 보고서에서는 해외 성인지 예산제도화 현황을 크게 5단계로 구분하고 있다. ① 워크숍, 토론회 등을 통한 의제화단계(1단계), ② 시민단체가 주도하는 예산분석단계(2단계), ③ 정부 내 제도화를 목적으로 한 시범분석단계(3단계), ④ 예산편성을 위한 지침을 제공하여 분석결과를 부분적으로 예산과정에 반영하는 부분적용단계(4단계), ⑤ 부처간 조정기구를 설치하거나, 예산편성시 다양한 부처에서 젠더분석을 수행하고 예산서를 발간하는 일반화하는 단계(5단계)가 그것이다. 미국은 이 중에서 1단계에 머물고 있는 것으로 분류하고 있다(김영옥 외, 성인지예산분석기법 개발 및 제도적 인프라 구축방안 연구, 한국여성정책연구원 2007. 12. 21~22면 참조). 이러한 상황은 미국이 UN 여성차별협약에 가입하고 있지 않은 상황과 무관하지 않다.

10) 이러한 결정이 법적 구속력이 있는 것은 아니다. Powell, Catherine, *Lifting Our Veil of Ignorance: Culture, Constitutionalism, and Women's Human Rights in Post-September 11 America*, 57 *Hastings L.J.* 331(2005), p. 378 참조.

중에 있다.<sup>12)</sup>

미국의 샌프란시스코시의 사례가 우리나라에 주는 시사점을 다음과 같이 정리할 수 있다.

#### 가. 젠더적인 관점에서 분류된 데이터 수집

샌프란시스코의 성인지 예산제도와 관련하여 반복적으로 지적되고 있는 것이 바로 이 '분류된 데이터'의 중요성이다. 샌프란시스코의 성인지 예산제도에 대한 가장 큰 장애물로 이 '분류된 데이터'의 부족이 지적되고 있다는 점을 기억할 필요가 있다.<sup>13)</sup> 이러한 '분류된 데이터'의 수집은 구체적인 정책수립에 기본토대가 된다는 점에서 그 중요성이 아무리 강조되어도 지나치지 않다고 하겠다.

이러한 '분류된 데이터'를 해당기관이 제대로 수집하기 위해서는 관련된 데이터를 '젠더적인 관점'에서 분류할 수 있는 능력이 필요하다고 볼 수 있다. 해당기관의 이러한 분류능력은 질적인 데이터의 수집에서 상대적으로 더 강하게 요청된다고 할 수 있다. 이를 제대로 수행하기 위해서는 결국 해당기관 공무원들의 젠더적 관점에서의 인권의식제고가 필수적이라고 할 수 있다.

#### 나. 공무원들의 젠더적 관점에서의 인권의식제고

젠더적 관점에서의 인권의식의 제고는 다시 두 가지 경로를 통해 이루어질 수 있다. 첫째, 해당기관 공무원들에 대해서 젠더적 관점에서의 인권교육을 실시하는 방식을 들 수 있다. 그러나 추상적인 인권교육은 실효성이 적을 수밖에 없으며, 이러한 인권이슈가 해당기관의 업무와 어떻게 결합될 수 있는지를 구체적으로 보여주는 인권교육이 필요하다고 할 수 있다.

둘째, 성인지 분석을 해당기관에서 스스로 실시하는 과정 자체를 통해서 젠더적 관점

11) Rubin, Marilyn M., Gender Budgeting in the US: The San Francisco Experience, 세계의 성인지 예산 제도화에 관한 국제심포지엄 발표자료, 한국여성정책연구원, 2007. 10. 22, p. 71 참조.

12) Lozner, Starcy Laira, Diffusion of Local Regulation Innovations: The San Francisco CEDAW Ordinance and the New York City Human Rights Initiative, 104 Columbia Law Review 768(2004), p. 790 이하 참조.

13) Lozner, Starcy Laira, Diffusion of Local Regulation Innovations: The San Francisco CEDAW Ordinance and the New York City Human Rights Initiative, 104 Columbia Law Review 768(2004), p. 787 및 Rubin, Marilyn M., Gender Budgeting In the US: The San Francisco Experience, 세계의 성인지 예산 제도화에 관한 국제심포지엄 발표자료, 한국여성정책연구원, 2007. 10. 22, p. 40 참조.

에서의 인권의식제고가 이루어질 수 있다. 샌프란시스코에서 이 제도를 운영하는 과정에 있어서 성영향분석대상이 된 기관들이 처음에 보인 반응은 '우리 부서업무가 젠더와 무슨 관련이 있는가'라는 반응들이었다. 그러나 스스로 자신의 기관에 대한 성인지 분석을 수행하는 과정을 통해 전혀 젠더와 관련이 없다고 생각되던 업무들이 젠더와 연관성이 있다는 점을 인식하기 시작했다.<sup>14)</sup> 성인지 분석 자체가 젠더관련이슈에 대한 의식을 높이는 계기가 되었다는 지적<sup>15)</sup>이 나오고 있는 것도 같은 맥락이라고 할 수 있다.

#### 다. 규제시스템의 문제

샌프란시스코의 여성지위위원회(COSW)가 자료수집을 위해 영장발부와 같은 강제 권한을 가지고 있으나 이를 사용하지 않은 것도 이러한 해당기관의 자발적인 협력이 장기적으로 더 도움이 된다는 점을 인식한 것으로 볼 수 있다. 물론 이런 자발적인 협력은 두 번째로 지적한 '공무원들의 젠더적 관점에서의 인권의식의 제고'가 이루어질 때 가능해진다고 볼 수 있다.

다만 이처럼 강제력을 수반하지 않은 규제시스템이 우리나라에서 제대로 정착될 수 있는지에 대해서는 의문이 제기될 수 있다. 미국 내에서도 샌프란시스코의 사례를 다른 주들이 단순모방하는 것은 바람직하지 않다는 지적<sup>16)</sup>이 있다. 샌프란시스코와 같이 '참여적 문제해결방식'은 이를 담당하는 행위자들이 소극적인 경우에는 실효성을 거두기 힘들며, 이러한 점에서 '규칙을 집행하는 문화'(rule-enforcement culture)에 익숙한 뉴욕 주에서 샌프란시스코시와 같은 '참여적 문제해결방식'과 잘 맞지 않는다는 것이다.<sup>17)</sup>

이를 다른 말로 표현하자면 '원리를 기반으로 한 규제'(principle-based regulation)가 탄력성이 있고 자발성을 촉진할 수 있다는 점에서 장점이 있으나 자율적인 규제가 정착되지 않은 문화에서는 실효성을 거두기 힘들며, 이러한 점에서 '규칙을 기반으로 한 규제'(rule-based regulation)가 우리나라에는 더 적합하다는 주장이 제기될 수 있다.

이러한 주장에 대해서는 규제문화에 있어서의 우리나라와 샌프란시스코시에 차이가 있다는 점을 반영하였다는 점에서 일부 타당성을 긍정할 수 있다. 그러나 성인지예산

14) Murase, Emily M., CEDAW Implementation Locally: Lessons from San Francisco, Paper Presented at "When Women Gains, So Does the World" IWPR's Eighth International Women's Policy Research Conference, June 2005, p. 3 참조.

15) Lozner, Starcy Laira, Diffusion of Local Regulation Innovations: The San Francisco CEDAW Ordinance and the New York City Human Rights Initiative, 104 Columbia Law Review 768(2004), p. 783 참조.

16) Lozner, Starcy Laira, op. cit., p. 771 참조.

17) Lozner, Starcy Laira, op. cit., pp. 791~796 참조.

제도가 우리나라에서 아직 시행초기라는 점을 고려하면 원칙적으로 '원리를 기반으로 한 규제'를 활용하여 자발적인 인권의식의 향상을 추구하는 것이 장기적으로 바람직하다. 다만 정형화된 양적인 데이터의 수집등과 같은 영역에 대해서는 '규칙을 기반으로 한 규제'를 활용하는 것이 고려될 수 있다.

#### 라. 지역단위의 제도정착과 시민사회의 참여보장

샌프란시스코시의 제도가 기본적으로 성공적으로 정착한 것으로 평가받고 있는 이유는 해당기관만이 아니라 지역 시민사회의 적극적인 참여가 이루어진 점이 지적되고 있다. 시민사회의 참여는 단지 '여성차별철폐 조폐'의 제정과정에서만 이루어진 것이 아니라 이후의 '성인지분석 가이드라인'의 제정과정에서도 이루어졌다.<sup>18)</sup> 그리고 '성인지분석'의 각 단계마다 시민사회의 참여를 제도화하고 있다는 점이 특징이다.

우리나라와 샌프란시스코시 사례를 비교하면 양자 모두 시민사회의 적극적인 참여 가운데 제도가 만들어졌다는 점은 공통점이라고 할 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 지역단위의 제도정착이 아직 부족한 상태이고, 성인지 예산제도시행의 각 단계에서도 시민참여가 충분히 보장되고 있지는 않다는 점은 샌프란시스코와의 차이라고 할 수 있다.

시민참여와 관련된 부분은 샌프란시스코와 같은 '협력적 문제해결모델'이 어느 정도 우리나라에 부합하다고 볼 수 있는가의 문제와 연결된다고 볼 수 있다. 일반적으로 보면 협력적 문제해결모델을 그대로 우리나라에 들여오기 힘든 면이 있을 수 있으나, 성인지 예산제도와 같이 차별금지를 위한 제도도입에 있어서는 차별대상이 되고 있는 '여성의 목소리'<sup>19)</sup>를 충분히 반영하는 제도운영이 되어야 한다. 특히 임신부, 가정주부, 성폭력피해자 등 다양한 여성의 목소리를 반영하는 것이 필요하며, 이것이 바로 성주류화(Gender Mainstreaming)의 의미라고 하겠다.<sup>20)</sup> 예산운영은 이러한 관점에서 성영향분석의 각 단계마다 시민사회의 참여를 제도화하고 있는 샌프란시스코의 예는 우리나라에도 많은 시사점을 제공해준다.<sup>21)</sup>

18) Lozner, Stacy Laira, Diffusion of Local Regulation Innovations: The San Francisco CEDAW Ordinance and the New York City Human Rights Initiative, 104 Columbia Law Review 768, 2004, pp. 776~781 참조.

19) '여성의 목소리'이론에 관해서 자세히는 양현아, "여성의 '목소리'와 법여성학 방법론", 가지 않은 길 법여성학을 향하여, 「사람생각」 2004, 81~118면 참조.

20) 김선옥, "법학에서의 Gender연구의 의의와 과제", 「법학논집」 제6권 제1호, 이화여자대학교 법학연구소, 2001, p. 386 참조.

21) 김대인, "미국의 성인지 예산제도", 「성인지 예산제도의 비교법적 고찰」, 한국법제연구원 워크샵 자료집 참조.

### 3. 영국

성인지 예산의 제도화라는 측면에 있어서 영국은 결코 국제사회의 움직임에 주도하고 있는 지위에 있다고 할 수 없을 것이다. 이는 영국에서의 성인지 예산 활동이 정부 기관 내지 국가기관에 의해 주도되고 있거나, 그러한 활동을 뒷받침하는 제도적·법적인 장치가 마련되어 있는 것이 아니라, WBG(Women's Budget Group)이라고 하는 독립적 조직<sup>22)</sup>에 의하여 주도되고 있다는 점과도 밀접한 관련이 있을 것이다.<sup>23)</sup> 물론 비정부 부문에 의해 관련 분야의 활동이 주도되고 있다는 점을 제도화 미비의 원인으로 볼 것인가 아니면 그 결과적인 산물로 볼 것인가는 선불리 판단할 수 있는 문제가 아닐 것이다.<sup>24)</sup> 하지만 적어도 WBG의 자체적인 평가에 있어서도 성별 통계의 확보, 세입-세출에 대한 성인지적 감사(Gender Audit), 성별 영향 평가 등의 성인지적 분석(Gender Analysis) 단계를 넘어 성 주류화(Gender Mainstreaming) 작업을 수행하기 위해서는 비정부 부문의 활동만으로는 불가능하며 정부 내의 핵심 기구가 참여해야만 한다는 점을 인정하고 있다.<sup>25)</sup> 이러한 원론적인 한계 속에서도 영국의 WBG는 성 예산 분석(Gender Budget Analysis)과 지속적인 로비 활동을 통하여 기존의 세제 혜택(tax benefit) 시스템에 가시적인 변화를 이끌어내고 있다는 평가를 얻고 있다.<sup>26)</sup> 따라서 성인지 예산과 관련하여 영국의 경험으로부터 얻을 수 있는 시사점은 어떠한 제도적 기반 하에서 영국의 성인지 예산 관련 활동이 수행되고 있는가 하는 것이라기보다는, 일차적으로 어떻게 민간 부문의 역할과 정부 부문의 역할이 하나의 목표를 향해

22) "WBG는 적절한 경제 정책의 [수립 및 집행]을 통하여 성적 평등을 촉진시킬 목적으로 하계, 비정부조직 및 노동조합 관련 인사들로 구성된 독립적인 조직이다." [www.wbg.org.uk](http://www.wbg.org.uk) 참조.

23) 한국여성정책연구원의 2007년도 보고서에 의하면 성인지 예산 제도와 관련한 각국의 상황을 크게 5단계로 구분할 때 ① 워크숍, 토론회 등을 통한 의제와 단계 ② 시민단체가 주도하는 예산분석 단계 ③ 정부 내 제도화를 목적으로 한 시범분석 단계 ④ 예산 편성을 위한 지침을 제공하여 분석결과를 부분적으로 예산과정에 반영하는 부분적용 단계 ⑤ 부처간 조정기구를 설치하거나, 예산편성시 다양한 부처에서 젠더분석을 수행하고 예산서를 발간하는 일반화 단계) 영국은 제3단계에 해당하는 것으로 보고 있다. 그럼에도 불구하고 이 보고서 역시 영국에서의 성인지 예산 활동을 WBG가 주도하고 있다고 평가하고 있다. 한국여성정책연구원, 「해외의 성인지 예산: 다양성과 정책적 선택」, 2007, 34면 이하 참조.

24) WBG 이외의 주요 활동 단체에는 스코틀랜드를 중심으로 활동하는 SWBG(Scottish Women's Budget Group)나 웨일즈의 Welsh Equal Opportunities Commission 및 Oxfam Wales 등이 있다. Kate Bellamy, op.cit §4.11. 참조.

25) Katherine Rake, "Gender Budgets: The Experience of the UK's Women's Budget Group", 2002, 14면.

26) Kate Bellamy, "Gender Budgeting", 2002, §1.2.

건설적으로 수립될 수 있었는가에 관한 것이다.<sup>27)</sup>

영국에서의 성인지 예산 활동은 특징의 중요한 점은 WBG를 중심으로 하는 시민사회가 주도하고 있다. WBG는 HM Treasury의 예산(및 사전 예산) 보고서에 대하여 논평하고, 몇몇 정부 부처의 사업 프로그램에 대하여 자문하는 등의 활동을 통하여 정부 부처와 긴밀하게 접촉함으로써 몇 가지 중요한 제도 개선 성과를 일궈내기도 했다. 그러나 다른 한편으로 보면 그 한계 또한 점점 뚜렷해지고 있다고 할 수도 있을 것이다. “10여 년간의 정부와의 오랜 접촉에도 불구하고 거시경제정책의 변화와 같은 보다 가시적인 정책 변화를 가져오는 데는 여전히 한계를 가지고 있다”<sup>28)</sup>는 평가가 이와 같은 측면을 잘 말해주고 있다. 결국 성인지 예산 활동의 제도화 단계로 진입하지 않는 한, 그러한 한계를 극복하는 것은 결코 쉽지 않을 것이다. 그렇지만 현재 영국에서 (성별 영향평가 내지 성인지 예산 분석이 아니라) 성인지 예산 그 자체에 대한 법제화 논의가 본격적으로 이루어지고 있는 것 같지는 않다.<sup>29) 30)</sup>

#### 4. 프랑스

프랑스의 ‘국가재정법’에는 성인지 예산(budgétisation sensible au genre- BSG)에 관

27) 그러나 Sex Discrimination Act of 1975를 개정하면서 공공기관의 업무 수행 과정에서 지켜야 할 제정법상의 의무로서 성 평등 의무(Gender Equality Duty)를 신설했던 Equality Act of 2006 및 이에 대한 Statutory Instrument 및 Code of Practice를 중심으로 새로이 자리를 잡아가는 영국의 젠더 법제에 대해서는 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 이러한 젠더 법제는 첫째, 성 평등의 실현을 위하여 공공기관이 보다 적극적으로 개입하도록 하는 법적 근거 조항들을 마련하고 둘째, 성 평등 의무의 이행을 위해 도입된 조항들을 통해서 공공 정책에 대한 상시적인 성별 영향평가가 이루어지도록 하고 있기 때문이다. 영국의 이와 같은 일련의 법제화 과정이 기존의 시민사회주도형 성인지 예산 활동에 어떠한 변화를 가져올 수 있을지에 대해서는 향후 보다 엄밀한 고찰이 필요하다 할 것이다.

28) 한국여성정책연구원, 전계서, 132면 참조.

29) 한편 영국에서는 HM Treasury의 지침(Guidance for Spending Review)을 통해 모든 정부기관으로 하여금 성별 영향 등 중요한 분배적 효과를 검토할 의무를 부과하고 있다는 견해가 있어서 그 같은 언급의 타당성을 확인하고자 했으나, 동 지침의 구체적인 내용을 제시해 주는 추가적인 자료를 구할 수는 없었다. European Women's Lobby, *Gender Budgeting*, 2004, 27면 참조.

30) Statutory Instrument 2006 No. 2930: The Sex Discrimination Act of 1975 (Public Authorities) (Statutory Duties) Order 2006을 말한다. 다만 앞서 언급한 2006년 11월 10일의 이차적 입법을 어떻게 해석하는지에 따라, 관련 입법들이 성인지 예산 자체의 법제화 논의를 위하여 하나의 규범적 근거로 인용될 수는 있을 것이다. 박준석, “영국의 성인지 예산제도”, 「성인지 예산제도의 비교법적 고찰」, 한국법제연구원 워크샵 자료집, 2008 참조.



한 근거 규정을 직접 두고 있지 않다. 프랑스는 1999년에 「2000년도 재정법률안」을 제정하면서, 다음 해부터 정부는 의회에 제출하는 정부 예산안의 부속서류로서 여성의 권리와 양성평등을 촉진시키기 위한 재정적 노력에 대한 설명을 첨부하도록 하는 규정을 만들었다. 2000년도 재정법률 제99-1172호 제132조는 '정부는 매년 재정법률의 부록에서 여성 복지 지원에 관한 세출예산을 표시하는 현황을 제출한다.'고 규정하고 있다. 이에 제출되는 보고서가 「여성의 권리와 양성평등에 관한 황색보고서(Yellow Budget Paper on Women's Rights and Gender Equality)」이다.<sup>31)</sup>

사실 한 나라의 재정법에서 성인지 예산제도를 전체적으로 이해하기 위해서는 재정 관련법률 뿐만 아니라 그 나라의 정치, 경제, 사회적 측면들을 종합적으로 고찰해 볼 필요가 있다. 프랑스는 2000년 재정법률 제99-1172호 제132조를 통해 정부는 매년 재정법률 부록<sup>32)</sup>에서 여성복지 지원에 관한 세출예산을 표시하는 현황을 제출하도록 하고 있다. 그 법률안을 살펴보니 매우 구체적이며 정부의 의지를 반영한 것이었다.<sup>33)</sup>

## IV. 성인지 예산제도의 정착을 위한 과제

### 1. 성인지 예산과 민주주의

성인지 예산의 핵심 요소 중 하나는 예산을 수단으로 성평등을 실현하는 것이다. 이는 예산의 준비와 집행 및 결산보고로 구성된 예산의 주기에 특정한 성인지 예산 도구를 적용할 것을 요구한다. 성인지 예산은 예산 과정에서 성인지적 정보를 통합시킴으로써 세 개의 국면에서 시행될 수 있다. 그리고 이 정보는 정책 결정자(policy-makers), 압력단체(lobbies) 그리고 대중이 결정을 내릴 때 근거로 사용될 수 있다. 민주주의에서 예산과정은 매우 중요하고도 복잡한 과정이며, 엄격한 시간 틀을 요구한다. 예산 그 자체는 고도로 전문화된 인력을 제외하고는 이해하기 어려운 방대한 문서이다. 성인지 예산의 도입은 재정 정책, 정치적 노선에 따른 정책, 성평등 정책을 연결하는 장기적 과정의 일부분으로써 단계적이고 체계적인 접근이 요구된다. 젠더 지표는 여성과 남성

31) 이 문서의 명칭은 보고서 표지의 색깔에서 유래된 것으로 예산안은 푸른색, 의결된 예산은 녹색, 예산 일정은 백색 등임.

32) 2008년 프랑스 재정법률안의 부속법안으로 "여성의 권리와 남녀평등을 위한 예산안"은 이 보고서의 부록편에 담았으므로, 그 구체적인 내용을 알 수 있을 것이다.

33) 김세진, "양성평등 구현을 위한 성인지 예산제도의 법제개선방안", 「여성의 권리와 양성평등에 관한 황색보고서」, 2008. 참조.

의 예산 관련 수혜, 그리고 사회 안에서의 성별관계에 미치는 영향을 기술하기 위해 개발될 수 있다.

성인지 예산은 공공 예산의 투명성을 강화할 뿐만 아니라 특정한 그룹을 목표로 함으로써 재원의 효과적이고 효율적인 사용을 용이하게 한다. 그러므로 이는 또한 빈곤과 부패와의 싸움에도 효과적인 전략이 있다.

또한 체계적인 방법으로 정치적 단위(전국적, 광역적, 지역적)의 정책을 평가하기 위한 기회를 제공한다. 모든 세입과 세출은 예산의 과정, 예를 들면 예산의 준비와 집행, 결산 보고의 과정에서 체계적으로 분석된다. 여성과 남성에게 미치는 경제적 영향을 분석하는 것은 중요하다. 이 분석은 정부의 공적 부조 및 서비스가 여성과 남성 간에 어떻게 분배되는지, 예산 관련 프로그램들이 돈과 시간 자원의 분배에 어떻게 영향을 미치는지, 그리고 유급노동과 무급노동의 분배에 어떻게 영향을 미치는지에 대한 질문을 제기한다. 이는 중앙정부, 지방 정부 정책프로그램의 자금 지원을 평가하는 기초를 제공하며, 또한 성평등이 아직 완전히 성취된 것이 아니라면 성평등의 진척을 위해 이 프로그램들을 재구조화할 수 있는 근거를 제공한다. 재정적으로 중앙 및 지방의 예산은 정부의 정치적 의지의 표현이며, 가장 중요하게는 의회의 정치적 의지의 표현이다. 정부가 예산을 수단으로 재정 정책의 방향을 바꾸는 것은 여전히 가능하다. 성인지 예산은 재원이 재구성되고 법이 개정될 경우 수혜를 입는 사람이 누구이고 수혜를 잃는 사람은 누구인지에 대한 중요한 정보를 제공한다.

여성과 남성의 평등은 분명히 정치적 문제이며, 모든 시민 즉 여성과 남성 모두에게 영향을 미친다. 유엔은 여성의 세력화와 동등기회정책을 민주주의 발전의 핵심 요소로 바라보고 있다. 미래의 많은 문제들이 성인지적 관점 없이는 해결될 수 없다. 예를 들면 인구학적 발전 및 경제적 발전의 문제는 젠더 이슈와 아주 밀접히 연결되어 있다. 성인지 예산을 적용함으로써 성평등을 확고하게 하는 횡단적 작업이 명료해지고 다루기 쉬워진다. 그러므로 성인지 예산은 전 지구, 국가 및 지역 사회의 미래를 확보하는데 중추적인 역할을 수행할 것이며 성인지 예산은 사회의 경제발전과 민주주의의 안정과 확대에 중요한 기여를 하게 될 것이다.<sup>34)</sup>

## 2. 성인지 예산에 대한 장기적인 이해의 확산

한국에서 성인지 예산에 대한 관심은 “여성계”에 국한되어 있고, 관료나 정책결정권

34) 한국여성정책연구원 제2차 성인지 예산 국제심포지움 중 성인지 예산과 범부처 목표로서의 경제적 성 평등의 추구 발제문 참조.

자들은 무관심하거나 성인지 예산 제도의 시행이 단기간에 가시적인 성과를 보여줄 수 있어야 한다는 다소 '비현실적' 기대를 가지고 있다.<sup>35)</sup>

성인지 예산은 예산이 성 중립적이지 않다는 가정에서 출발하여 여성과 남성의 다른 욕구와 경험, 불평등한 상황을 예산과정에서 고려하여 자원이 성평등하게 분배될 수 있도록 예산의 분배구조와 규칙을 변화시키는 것을 궁극적인 목적으로 한다. 국가예산에 반영된 정책의 우선순위를 변화시키고자 하는 것이며, 사회의 지배적인 가치에 대해 성찰하고 도전하는 것이다. 그러나 이는 건물이나 도로 건설과 달리 일정기간 내에 측정 가능한 목표치를 설정하고, 주어진 기간 내에 가시적인 성과를 기대할 수 있는 정책이 아니며, 성불평등의 역사만큼 장기적인 시간과 노력을 필요로 한다.

이미 유급노동 중심의 경제와 효율성의 논리, 성차별적 편견과 관행에 익숙한 공무원들의 사고를 전환시켜 특별한 성차별 문제를 함축하지 않는 것처럼 보이는 주류 예산 사업에서의 젠더 이슈를 발굴할 수 있는 역량이 축적되어야 하고, 제안된 개선 방안에 대한 사회적 합의와 공감대가 형성되어야 한다. 예산이 성평등하게 집행되어야 한다고 할 때, 성평등은 그 자체 자명한 것으로 보이지만, 사실상 무엇이 평등인지는 특정 사회적 맥락 내에서 구성원들 간의 합의에 의해 구성되어야 하는 새로운 규범일 것이기 때문이다. 성인지 예산은 특정한 역사적, 사회적 맥락 내의 다양한 주체들 간의 토론과 협력을 통해 새로운 자원배분 방식에 대한 합의를 도출해 가는 하나의 지속적이고 장기적인 과정이라는 인식이 확산되어야 한다. 정치적 의사결정권자가 이러한 전제를 공유하고 성평등에 대한 의지를 예산제도를 통해 반영하고자 하지 않는다면, 일선 행정기관의 공무원 역시 성인지 예산 제도에 협력할 적극적 의사를 가지지 않을 것이다.

### 3. 포괄적 분석 사례의 추적

현재 한국의 성인지 예산 제도는 예산서 작성에 거의 초점이 맞추어져 있다고 해도 과언이 아니다. 예산편성 주기에 맞춰 이루어지는 사업에 대한 분석을 통해 정책에 내재된 성차별적 가정과 관행들을 성찰하고, 이를 고려한 자원 배분 시스템을 일상적 업무로 정착시키는 것이 중요하지만, 예산서는 성인지적 예산 분석 방법의 일부일 뿐 아니라 '원칙과 적용가능성의 딜레마'를 안고 있다.

수혜자에 대한 단순한 양적 비교를 넘어선 심화된 분석이 가능한 사업으로 대상 사업을 확대하기 위해서는 장기적으로 공무원들의 젠더분석 역량을 강화해 나가고자 하

35) 마경희, "2009년 성인지 예산서 작성 시범사업 평가: 이상과 현실의 거리", 「제2차 성인지 예산 국제 심포지움」, 한국여성정책연구원, 2008. 22~23면.

는 노력이 필요하지만, 이와 동시에 예산서 이외의 다차원적 접근이 필요하다.

단시간 내에 정책과 예산을 변화시키는 데는 한계가 있다고 하더라도 다양한 유형의 무급 돌봄 노동의 경제적 가치 평가와 이를 고려한 세입세출 구조 분석, 돌봄경제(care economy)와 유급경제의 연계를 고려한 거시경제정책 분석, 세계 개혁, 무역자유화 등이 젠더관계에 미치는 효과, 이 외에도 사회간접자본, R&D, 정보화 사업, 지역개발, 환경정책 등 대규모 예산이 투입되는 정책들에 대한 분석도 요구된다.

이러한 분석 사례들의 누적은 재원배분의 의도하지 않은 성차별적 효과를 가시화함으로써 예산의 성중립적인 신화에도 도전할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 유형의 분석들을 공무원들이 직접 수행하는 데는 한계가 있을 것이며, 전문가들과의 협력이 필요하다.<sup>36)</sup>

#### 4. 시민사회의 협력

정부기구에만 의존적인 성인지 예산 활동은 호주의 예에서 볼 수 있듯이 정권의 변화, 정치가의 선호와 의지에 좌우되기 쉬울 뿐 아니라 관료화, 형식화의 위험을 안고 있다. 성 주류화가 전 세계적으로 성평등을 위한 새로운 전략으로 받아들여지고 있다고 하더라도 외국의 성 주류화에 대한 경험적 연구들을 보면, 대부분의 국가에서 일반 공무원들이 기존 정책이 가지고 있는 성불평등 요소를 스스로 평가하고, 개선하기 위한 노력을 적극적으로 하는 데는 한계를 가지고 있다는 점이 지적되고 있다. 직접적으로 성평등을 목적으로 하는 업무를 담당하지 않는 공무원들은 자신의 업무가 성평등과 무관한 것이므로 성인지 예산을 위한 정책 분석이 적절하지 않다고 생각하기 쉬우며, 관료적이고 형식적으로 대응할 우려가 있다.

앞서 살펴본 외국의 사례에서와 같이 정부가 성인지 예산의 유일한 주체가 되는 데는 한계가 있으며 효과적인 성인지 예산의 조직화 방식을 ‘삼자연합’이라는 방식이 효과적일 것이다. 즉 진보적 정치가와 성인지적 정책형성 능력을 갖춘 공무원으로 구성된 효과적 정부 기구, 그리고 적극적으로 활동하는 NGO간의 삼자간의 상호작용이 성인지 예산의 도입 및 지속성과 효과성에 영향을 미치는 요인이라는 것이다.

성인지 예산이 자원 배분에서의 보다 근본적인 변화에 접근하기 위해서는 시민사회, 의회, 언론 등 다양한 행위주체들의 참여와 토론, 의사소통을 통한 합의가 필요하다. 시민사회는 예산 집행 모니터링을 통해 차기년도 예산편성에 비판적 영향력을 행사할

36) 마경희, 전개논문, 356면.

수 있을 것이다. 성인지 예산의 법적 근거를 마련한 국회는 예산안의 심의 단계에서 성평등 사업 목적과 수단으로서의 예산 배분의 적절성, 주류 사업에 대한 젠더분석의 적절성과 예산 배분의 적절성에 대한 면밀한 검토와 심의를 통해 예산과정에 개입할 수 있다. 정부는 이러한 다양한 행위주체들로 구성된 자문기구를 마련하여 의견을 수렴해 나가야 한다.

## 5. 실효성 제고를 위한 법적 과제

성인지 예산서와 성인지 결산서를 통해 구체적으로 구현될 성인지 예산제도가 제도의 목적과 취지대로 운영되기 위해서는 「국가재정법」과 「시행령」에서 개정되어야 할 몇 가지 사항에 대해 지속적인 연구가 필요하다.

우리나라는 형식적으로는 재정운용의 원칙과 「성인지 예산서」, 「성인지 결산서」를 국회에 제출하는 명시적인 법적근거를 「국가재정법」을 통해 마련하였다. 그러나 성인지 예산제도가 형식에 그치지 않고, 제도가 목표로 하는 양성평등에 대한 인식 제고와 이에 대한 정부의 책임성 강화, 실질적인 예산과 정책의 변화 등을 이루어내기 위해서는 정부는 물론 국회와 시민사회 등 성인지 예산제도의 운영과 관련된 각 주체들의 역할분담을 포괄하는 추진체계의 구축이 이루어져야 할 것이다.

### 가. 국가재정법

「국가재정법」 제26조에서 예산은 일반회계, 특별회계, 기금을 포괄하는 것으로 보아야 할 것이며, 성인지 예산서에는 세입세출 예산뿐만 아니라 기금운용계획안의 내용도 포괄해야 할 것이다. 단계적이고 지속적인 제도구축을 해 나가며, 이를 통한 성인지 예산서의 정의와 성인지 결산서의 정의 개념을 구체화하는 법 개정이 있어야 할 것이다.

또한 제26조 ②, ③항의 신설을 통해 성인지 예산서의 작성에 있어 공무원 및 민간전문가로 구성된 자문기구(신설)를 만들어 효율적인 하향식 접근방식(Top down)과 구체적이고 현실적인 상향식 접근(Bottom Up)방식 양자를 통해 발전할 수 있을 것이다.

개정안 제29조의2와 같은 성인지 예산안 편성지침의 작성과 통보에 관련한 규정도 필요하다.

「국가재정법」 제57조에서는 예산의 동등한 수혜와 성차별 개선에 대한 상징적인 내용을 담고 있는 것으로 보아야 할 것이다. 예산을 통해 사업을 수행할 때는 각각의 재정지출을 통해 실현하고자 하는 정책 목표가 있으며, 여성부의 사업을 제외하고는 대부분 정책 목표에 양성평등, 성차별 개선 등은 포함하고 있지 않다. 따라서 결산서에서 이를 평

가하려면 예산서에 이에 대한 구체적인 내용이 포함되어 있어야 한다. 그리고 예·결산 환류조치를 위해서도 결산서 작성시에도 자문기구의 의견을 수렴할 필요가 있다.

「성인지 예산서」와 「성인지 결산서」의 실효성을 확보하기 위한 구체적인 내용은 시행령을 통해 보완되어야 할 것이다.

#### 나. 국가재정법시행령

「성인지 예산서」가 「국가재정법」에서 규정하고 있는 제도의 취지대로 작성되기 위해서는 각 부처 단위의 성인지 예산서가 작성되어야 할 것이며 이를 위한 별도의 지침(성인지 예산서 작성지침)이 마련되어 제시될 것이다. 다만 시행령에서 성인지 예산서의 구조와 기본적인 내용을 규정해야 하는데 현재는 성인지 예산서의 형식이 아직 정해지지 않은 상태이다. 다만, 법에서 요구하고 있는 성별영향을 사전적으로 분석한 내용이 포함되어야 할 것이다. 또한, 성과중심의 재정운용에 부합하고 결산에서 동등한 수혜와 성차별 개선의 구체적인 성과를 평가하기 위해서는 예산서에 성인지적 성과평가가 가능한 계획서가 포함되어야 할 것이다.

최근 정부는 결산을 통해 회계적 결산과 더불어 성과평가의 관점에서 접근하고 있다. 「성인지 결산서」에서도 단순한 집행실적 측면이 아니라 동등한 수혜와 성차별 개선의 성과를 구체적으로 평가하는 접근이 있어야 할 것이다.

과거 예산의 규모에 대한 관점에서 벗어나 재정운용의 과정과 성과에 양성평등의 개념이 구현될 수 있도록 하는 노력이 제도의 취지로 보아야 할 것이며, 실효성을 확보하기 위한 시행령과 세부 지침에 법제개선이 이루어져야 할 것이다.

## V. 결 론

지난 20여 년 동안 세계 각국에서 시행되어 온 다양한 형태의 성인지 예산제도는 그 추진 주체에 따라 크게 정부 주도형과 시민사회 주도형으로 나누어 볼 수 있다. 성인지 예산제도를 실시하고 있는 것으로 보고되고 있는 60여개 국가 중에서 우리나라와 같이 그 시행의 법적근거를 명시적으로 가지고 있는 나라는 그리 많지 않다.

성인지 예산은 국가마다 다양한 형태의 실시 근거를 가지고 있는데, 이를 유형화하면 첫째, 성인지 예산관련 내용이 실체법에 규정되어 있는 경우로 필리핀, 프랑스가 있고, 둘째, 실체법상의 규정은 없지만 행정 지침인 예산편성지침과 성인지 예산서 또는 예산서 부록으로 성인지 예산서 작성이 강제되는 경우로 탄자니아, 파키스탄, 남아프리카

카공화국 등이 있다.

외국의 입법례를 통해서도 살펴봤지만, 성인지 예산제도에 관한 정확한 답은 없다고 할 수 있다. 구체적인 국가적 상황, 경제적인 예산시스템, 남녀평등에 대한 공감대적 인식 등 통합적인 관점이 필요하다.<sup>37)</sup> 외국에 비해 짧은 우리나라의 성인지 예산에 대한 논의에도 불구하고 국가 재정운용의 근간이라고 할 수 있는 「국가재정법」을 통해 제도화를 이루어낸 것은 우리나라가 앞으로 양성평등한 사회를 구현해 가는데 매우 의미 있고 유용한 수단을 확보하게 된 것이다. 이것은 국제기구나 외국의 학계에도 널리 알려질 만한 성과이며, 지속적인 노력을 통해서만이 제도의 정착과 실정법화의 의미를 실현할 수 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

- 국회예산정책처, 「대한민국 재정」, 2008.
- 김경희, “양성평등정책예산 제도화 방안 연구”, 여성가족부, 2006.
- 김영옥 외, “성인지예산분석기법 개발 및 제도적 인프라 구축방안 연구”, 한국여성정책연구원 2007.
- 김영옥 외, “해외의 성인지 예산: 다양성과 정책적 선택”, 한국여성정책연구원, 2007.
- 김영옥, “여성정책 주류화를 위한 젠더예산”, 여성정책 주류화를 위한 세미나 발표 논문, 한국여성개발원, 2001.
- 박노옥 외, “성인지예산성과지표와 성과관리체계 개발”, 한국여성정책연구원 2007.
- 윤용중, “성인지 예산제도의 이해와 과제”, 「예산현안분석」 제16호, 국회예산정책처, 2007.
- 윤용중, “2010년도 성인지 예산서”, 「예산현안분석」, 국회예산정책처, 2009.
- 조택, “성인지예산 도입에 따른 예산 편성 및 예산심의 개선방향 연구”, 국회예산결산특별위원회, 2007. 9.
- 차인순, “성인지 예산의 제도화 필요성과 방안 모색”, 「여성연구」, 제68호, 한국여성개발원, 2005.
- 황성현, 국가재정법안·국가건전재정법안의 평가와 과제, 국회예산정책처 예산추진 제2호.

37) 윤용중, 「2010년도 성인지 예산서 분석」, 국회예산정책처, 2009 참조. 2010년 성인지 예산서의 분석결과 그 개선방안으로 정부의 인식 변화 및 추진체계의 확립, 법제도의 개선, 성인지 예산서의 양식의 보완, 국회의 성인지 예산심사 절차의 마련 등을 지적하고 있다.

[Abstract]

## A Legal Task for the System of Gender Responsive Budget

Kim, Se-Jin

*Associate Research Fellow, Korea Legislation Research Institute*

Gender Responsive Budget is to unify the budget making, deliberation, execution, and evaluation of the budget. Namely, it is to analyze how the distribution of the budget affects economic and social opportunities of men and women so that the rules and the system for the distribution of valuable resources can be modified to give equal shares to men and women. Above all, as a part of a gender equal policy, the GRB has the meaning in gender equality, but the effect of GRB is beyond the value of it(gender equality).

When it refers to the equal budget execution in a androgynous way, gender equality itself seems obvious. However, what equality really is has to be agreed in a specific social context by those members.

The consideration that GRB is a consistent process which concludes agreement about new resource distribution method through discussion and cooperation among various subjects in specific historical, social context has to be spread. The agreement among various social subjects-civil society, Congress, press, etc.-is needed to access the fundamental change for resource distribution of the GRB; The agreement has to be made though participation, discussion and communication among them.

**Key words** : National Financial Law, GRB Budget Bill, GRB Balance Sheets, Gender Equality