

# KWDI 이슈페이퍼

수행과제명 지방자치단체 성인지예산제도와 주민참여예산제도의 연계방안 과제책임자 박수범 부연구위원 (Tel:02-3156-7043 / e-mail:economisth@kwidmail.re.kr)

## 지방자치단체 성인지예산제도와 주민참여예산제도의 연계방안\*

“ 성인지예산제도와 주민참여예산제도를 연계하여 두 제도가 갖고 있는 한계점을 보완하고  
각 제도의 효과를 더욱 높일 수 있는 방안을 제시하였음. ”

### 성인지 예산제도와 주민참여 예산제도의 연계방향

#### \$ 예산과정

##### 연계방안

- 주민참여예산사업 선정 후 성인지 예산서 작성
- 8월까지 참여예산사업 선정 후 성인지 예산서 작성

##### 기대효과

- 성인지예산서 작성을 통한 신규예산편성 효과

#### ♻ 운영체계

##### 연계방안

- 주민참여위원회에 여성위원 참여
- 주민참여예산과 성인지예산 전담인력 배치

##### 기대효과

- 주민참여위원회의 성인지적 운영
- 지역주민과 공무원간의 정보 비대칭성 해소

#### 👤 대상사업

##### 연계방안

- 성인지예산서와 참여예산 사업 모두 성평등 및 성인지 적요소를 평가기준으로 반영

##### 기대효과

- 지역의 소수자 및 약자들을 위한 사업 선정

#### 📊 성과관리

##### 연계방안

- 2년 이상 연속사업에 대해 성인지예산서 우선 작성
- 성인지예산서 작성을 통한 성과관리 가능

##### 기대효과

- 주민참여예산제도의 성과 관리 기전 마련

- 주민참여예산제도와 성인지예산제도는 성과예산제도와는 다르게 예산과정에서의 참여와 형평성에 큰 가치를 두고 있음. 이러한 두 제도의 공통점을 중심으로 제도를 연계한다면 각 제도가 가지고 있는 한계점을 보완할 수 있을 것임.
- 주민참여예산제도와 성인지예산제도를 연계함으로써 성인지예산제도는 신규예산을 편성할 수 있는 통로를 확보하게 되며 주민참여예산제도는 부재한 성과관리 기전을 마련할 수 있게 됨.
- 두 제도의 연계방안을 제시하기 위해 본 연구에서는 예산과정 측면, 운영체계 측면, 대상사업 측면, 성과관리 측면의 방안을 제시하였음.
- 그러나 두 제도의 연계를 일시적으로 도입하기 보다는 일정기간의 시범적용을 통해 행정상의 문제를 파악하고 수정하여 점차적으로 연계해 나가는 것이 중요함.

## 1. 배경 및 문제점

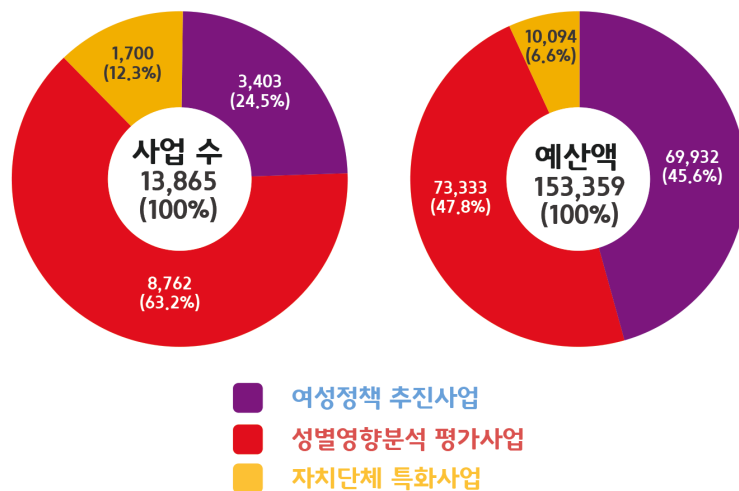
- ① 지방자치단체의 예산제도는 사업예산제도를 기반으로 주민참여예산제도, 성인지예산제도, 성과예산제도가 함께 운영되고 있음. 2011년 주민참여예산제도가 의무화된 이후, 2013년 성인지예산제도가 도입되었으며 2016년부터는 성과예산서의 제출이 의무화되었음. 각각의 예산제도는 지방자치단체 예산제도의 효율성과 투명성·형평성을 높이기 위해 도입되었으나, 각 제도간에 유기적 연계는 이루어지지 못하고 개별적으로 운영되고 있는 실정임.
- ② 이 중에서 성과예산제도는 예산의 효율성과 성과관리를 주된 목적으로 하고 있으며, 성인지예산제도는 성과목표 설정을 통한 성과관리뿐만 아니라 형평성과 예산의 투명성을 동시에 달성하고자 함. 반면에 주민참여예산제도는 제도의 목적이 효율성이나 경제성보다는 예산과정에 있어서 형평성과 투명성을 위해 운영되는 제도임. 이러한 제도의 목적을 볼 때 성인지예산제도와 주민참여예산제도는 각 제도가 추구하고 있는 공통점을 중심으로 연계하여 운영할 수 있으며, 연계를 통해 각 제도가 갖고 있는 문제점 혹은 한계점을 서로 보완할 수 있을 것임.

## 2. 성인지예산제도 및 주민참여예산제도의 개요 및 현황

- 개요**
- ① 지방자치단체의 성인지예산제도는 정부의 정책과 사업이 의도하지 않게 남성과 여성에게 영향을 미칠 수 있다는 점을 인식하여, 2011년 「지방재정법」의 개정과 함께 2013년도부터 도입
  - ② 성인지예산서를 통해 예산이 남성과 여성에게 어떻게 영향을 미치는지 미리 파악하고 이를 예산편성에 반영하여 성불평등을 개선하는데 이바지 하는 제도임.

- 2013년도 성인지예산서가 처음으로 작성된 이후 2015년을 제외하고는 매년 성인지예산서 작성사업수와 예산액은 증가하여 2016년에는 13,865개 사업에 15조 3천억원의 성인지예산이 편성되었음.
- 성인지예산서 작성 대상사업별로는 성별영향분석평가사업의 사업수 비중은 점차 증가하는 반면, 여성정책추진사업의 비중은 점차 감소하는 추세를 보이고 있음.
- 지방자치단체의 성인지예산제도는 그 규모면에서는 점차 증가하고 있으나, 실제 예산의 변화를 가져오지는 못하는 한계를 갖고 있으며 이러한 한계는 신규예산편성이 가능한 주민참여예산제도와 연계될 경우 보완이 가능할 것으로 예상됨.

## 2016 성인지예산 현황



〈표 1〉 성인지예산제도의 연도별 작성현황

(단위: 개, 억원, (%))

회계별	2013년 성인지예산서		2014년 성인지예산서		2015년 성인지예산서		2016년 성인지예산서	
	사업 수	예산액	사업 수	예산액	사업 수	예산액	사업 수	예산액
총계	11,803 (100.0)	125,990 (100.0)	13,229 (100.0)	147,342 (100.0)	12,805 (100.0)	144,650 (100.0)	13,865 (100.0)	153,359 (100.0)
여성정책 추진사업	3,244 (27.5)	49,948 (39.6)	8,108 (60.9)	69,701 (47.3)	3,290 (25.7)	70,384 (48.7)	3,403 (24.5)	69,932 (45.6)
성별영향분석 평가사업	7,058 (59.8)	69,000 (54.8)	3,512 (26.4)	69,495 (47.2)	7,905 (61.7)	66,431 (45.9)	8,762 (63.2)	73,333 (47.8)
자치단체 특화사업	1,501 (12.7)	7,042 (5.6)	1,679 (12.7)	8,146 (5.5)	1,610 (12.6)	7,834 (5.4)	1,700 (12.3)	10,094 (6.6)

## 주민참여예산제도의 개요 및 현황

- 주민참여예산제도는 예산의 편성권한을 주민과 공유하도록 하여 예산사업의 우선순위를 결정함에 있어서 주민이 직접 참여할 수 있도록 하는 제도임.
- 2011년 지방재정법의 개정을 통해 주민참여예산제도의 운영이 의무화되었으나, 실제로 일부 지방자치단체의 경우 법 개정 이전부터 주민참여예산제도를 도입하여 시행하였음.

- 주민참여예산제도는 각 지방자치단체의 운영조례에 따라 운영되기 때문에 지자체의 정치사회적 여건에 따라 조금씩 다르게 운영되고 있음.

## 주민참여예산제도의 운영사례

- 주민참여예산제도는 각 지역별 여건에 따라 다르게 운영되기 때문에 제도운동을 보기 위해서는 지자체의 운영사례를 중심으로 파악해야 함.
  - 본 연구에서는 대표적으로 서울특별시 본청, 광주광역시 북구, 울산광역시 북구의 주민참여예산제도 사례를 검토하였음.

〈표 2〉 주민참여예산제도의 운영사례 비교 및 시사점

	서울시	광주시 북구	울산시 북구
행정자치부의 주민 참여예산 운영조례 모델안	3안	3안	3안
핵심적 제도 운영 거버넌스	주민참여예산 위원회	예산참여민관협의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민참여예산시민위원회</li> <li>조정회의</li> </ul>
주요 제도 운영 대상	주민참여예산으로 할당된 시민제안 사업	전체 예산안	전체 예산안
주요 제도 운영 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>시민제안</li> <li>시민위원회 심의 및 선정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시민 의견수렴</li> <li>민관협의회 심의 및 조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시민 의견수렴</li> <li>시민위원회 심의</li> <li>민관조정회의 조정</li> </ul>
한계	<ul style="list-style-type: none"> <li>실질적인 주민참여예산 비율이 500억원에 불과하여 주민참여 예산의 효과성 제한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민참여가 실질적으로 의견 수렴에만 제한되고, 예산안 심의 및 조정에는 제한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민참여예산이 예산편성에만 집중되어 있어 예산의 집행 및 결산에는 미적용</li> </ul>

- 성인지예산제도와 주민참여예산제도를 살펴보면, 두 제도 모두 운영상에 한계점을 보이고 있으며, 두 제도를 연계할 경우 각 제도간의 한계점 중 일부를 보완할 수 있을 것으로 예상됨.

## 3. 정책제언

### 예산과정 측면에서의 연계

- 예산과정 측면에서 두 제도를 연계하기 위해서는 일정상의 연계가 가장 중요함.
  - 주민참여예산사업에 대해 성인지예산서를 작성하려면, 주민참여예산사업의 선정이 8월까지인 최종적으로 이루어져야 함.
  - 다만, 이 과정에서 주민참여예산사업의 성별영향분석평가는 일정상 불가능함.
- 주민참여예산사업-성별영향분석평가-성인지예산서의 작성이 모두 연계되기 위해서는 참여예산사업 선정이 6월에 종료되어야 하고, 8월까지 성별영향분석평가를 작성, 그 이후 성인지예산서의 작성이 가능하지만 현실적인 여건상 쉽지는 않음.

- ▶ 따라서 하나의 대안으로는 주민참여예산사업 선정시 평가기준 혹은 타당성 검토시에 성불평등에 대한 내용을 추가하는 방안을 고려할 수 있음.
- ▶ 현재는 일부 자치단체에서 사업선정평가기준에 성평등성을 포함하고 있으나 성별영향에 대한 내용을 같이 고려하여 사업을 선정한 후, 성인지예산서를 작성하도록 할 수 있음.

## 운영체계 측면에서의 연계

- ☑ 운영체계 측면에서는 주민참여위원회의 성인지적 운영과 제도운영으로 나누어 볼 수 있음.
  - ▶ 주민참여위원회의 성인지적 운영은 위원회의 성별구성, 계층간 대표성 확보를 통해 사업선정시 소수의 의견이 반영될뿐만 아니라 사업의 성평등 요인이 고려될 수 있도록 해야 함.
  - ▶ 제도운영 차원에서는 주민참여예산과 성인지예산을 전담할 수 있는 인력이 배치되어 두 제도의 연계운영에 대한 총괄담당을 할 수 있어야 함. 그리고 제도에 대한 평가를 통해 담당 공무원에게 인센티브를 제공하는 것이 바람직함.

## 대상사업 측면에서의 연계

- ☑ 대상사업 측면에서는 사업단위의 수준과 사업선정기준이 주요한 고려대상이 됨.
  - ▶ 사업단위 측면에서 현재 성인지예산서는 세부사업 단위에서 작성되고 있으며, 주민참여 예산사업 역시 세부사업 이하에서 선정되고 있어 참여예산사업에 대해 성인지예산서를 작성하는데 큰 문제는 없음.
  - ▶ 다만, 향후 장기적으로 성인지예산서의 사업단위가 단위사업 이상으로 올라갈 경우 두 제도를 어떻게 연계할 것인가에 대해서는 추가적인 고민이 필요함.
- ☑ 참여예산사업의 선정기준은 지자체마다 다르게 적용되고 있음.
  - ▶ 지자체에 따라 성평등에 관련된 평가기준이 포함된 지자체도 있으며, 그렇지 못한 지자체도 있음.
  - ▶ 따라서 향후에는 참여예산사업의 사업선정기준에 성평등 혹은 성불평등성에 대한 항목이 반드시 포함될 필요가 있음.

## 성과관리 측면에서의 연계

- ☑ 현재 주민참여예산제도는 성과관리의 기전이 없음. 따라서 성인지예산제도와 연계할 경우 성평등과 관련된 성과관리가 가능해짐.
- ☑ 주민참여예산제도는 경제성이나 효율성을 목적으로 하는 제도는 아니지만 참여예산이 주민들의 세금으로 이루어지는 만큼 장기적으로 성과관리는 반드시 필요하다고 볼 수 있음.
  - ▶ 주민참여예산사업에 대해 성인지예산서를 작성할 경우 성인지예산서의 성과목표를 통해 성평등과 관련된 성과관리가 가능해짐.
  - ▶ 다만 시설설치와 같은 단년도 사업의 경우보다는 우선적으로 2년 이상 지속되는 연속사업에 대해서 성인지예산서를 작성하도록 하고, 단년도 사업에 대해서는 별도의 성과관리 방안을 마련하는 것이 적절함.

〈표 3〉 성인지예산제도와 주민참여예산제도의 연계방안

	연계 방안	기대효과
예산과정 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민참여예산사업 선정후 성인지예산서 작성</li> <li>• 8월까지 참여예산사업 선정후 성인지예산서 작성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성인지예산서 작성을 통한 신규예산편성 효과</li> </ul>
운영체계 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민참여위원회에 여성위원 참여</li> <li>• 주민참여예산과 성인지예산 전담인력 배치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민참여위원회의 성인지적 운영</li> <li>• 지역주민과 공무원간의 정보 비대칭성 해소</li> </ul>
대상사업 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성인지예산서와 참여예산사업 모두 세부사업 미만으로 시행</li> <li>• 주민참여예산사업 선정시 성평등 및 성인지적 요소를 평가기준으로 반영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역의 소수자 및 약자들을 위한 사업선정</li> </ul>
성과관리 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2년이상 연속사업에 대해 성인지예산서 우선 작성</li> <li>• 성인지예산서 작성을 통한 성과관리 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민참여예산제도의 성과관리 기전 마련</li> </ul>

- 도입방안**
- ☑ 두 제도의 연계를 모든 지자체에서 일시에 도입하기 보다는 일정기간 시범적용하여 실제 행정상에 발생하는 문제를 미리 파악하고 추가적인 보완방안을 마련하는 것이 중요함.
  - ☑ 점진적 연계를 통해 공무원들의 수용도를 높이고 지방행정시스템에 맞도록 조정해 나가는 과정이 필요함.

## 4. 기대효과

- 제도연계의 필요성**
- ☑ 성인지예산제도와 주민참여예산제도의 연계를 통해 기대할 수 있는 효과는 크게 네 가지로 요약할 수 있음.
    - ▶ 첫째, 주민참여예산제도와 성인지예산제도의 연계를 통해 성인지예산서 작성을 통한 신규 예산편성의 효과를 가져올 수 있음.
    - ▶ 둘째, 성인지예산제도를 통해 주민참여예산제도 사업의 성과관리가 가능해짐.
    - ▶ 셋째, 주민참여예산제도의 성인지적 운영이 가능해짐. 주민참여예산사업의 성평등 요인을 고려하기 위해서는 위원회 위원의 성별구성 및 인원이 매우 중요하며, 위원회의 성인지적 운영을 통해 사업의 성평등 요소를 고려할 수 있게 됨.
    - ▶ 넷째, 지역적 특색과 상황이 반영된 성인지예산서 대상사업 선정이 가능해짐.

## 참고자료

곽채기. (2005). 「주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계 방안」, 『한국지방행정논집』, 10(1): 247-276.

국미애 · 윤진. 『서울시 주민참여예산제도의 성인지적 운영방안』, 서울시여성가족재단. 2013.

권오성 · 배인명 · 이이삭. 『주민참여예산제도의 효과성 평가에 관한 연구』, 한국행정연구원, 2015.

김은희. 「주민참여예산제와 성별영향분석평가의 환류 : 서울시 주민참여예산제 운영 모니터링 사례를 중심으로」, 제3차 GIA포럼 자료집, 2013.

김효주 · 박수범 · 권희정. 「성인지예산 · 성별영향분석평가 연계를 위한 실증적 연구」, 한국여성정책연구원 연구보고서, 2015.

박수범 · 정가원 · 권희정. 「지방자치단체의 성과주의예산제도와 성인지예산제도 연계방안」, 한국여성정책연구원 연구보고서, 2015.

서울특별시. (2013). 『서울특별시 주민참여예산제 들여다보기』.

서울특별시. (2015). 『2016년 주민참여예산 운영계획』.

서울특별시. (2016a). 『2016년 서울형 주민참여예산 기본계획』.

서울특별시. (2016b). 『2016년 주민참여예산 운영계획』.

울산시 북구. 『2016년도 주민참여예산제 운영계획』.

윤태섭 · 배정아. (2016). 「주민참여예산제도의 지방재정 건전성과 효율성 측면에서의 재조명」, 『한국지방행정논집』, 21(1): 73-100.

이청훈. (2011). 「주민참여예산제도의 성공요인과 효과분석」, 『한국균형발전연구』, 2(3): 115-141.

임성일. (2015). 「주민참여예산제도의 운영 실태와 개선방향」, 한국도시행정학회 2015년 하반기 학술대회 자료집.

임성일 · 이효 · 서정섭. 『새로운 지방예산제도』, 한국지방행정연구원, 2013.

임성일 · 서정섭. (2015). 『주민참여예산제도 활성화방안』, 한국지방행정연구원.

조주복. (2015). 「주민참여예산제의 표준운영모형에 의한 비교연구」, 『한국지방자치학회보』, 27(4): 79-102.

행정자치부. (2010). 주민참여예산제 운용조례 모델안. ([http://www.moi.go.kr/irt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR\\_000000000008&nttlId=27766](http://www.moi.go.kr/irt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttlId=27766))

행정자치부. 『2017년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준』, 2016.

주관부처: 여성가족부 성별영향평가과, 행정자치부 재정정책과

관계부처: 여성가족부 성별영향평가과, 지방자치단체 여성정책부서 및 예산담당부서