

## 성인지 예산제도의 재정민주주의적 의의에 관한 시론

차인순\*\*

### 초 록

이 연구는 재정민주주의와 성인지 예산과의 관계에 관한 시험적 연구이다. 기존의 재정민주주의 논의가 민주주의의 절차적 측면인 입법부와 행정부간의 견제와 균형, 투명성 그리고 시민사회의 참여 중심으로 이루어지면서 재정민주주의의 내용적 측면이 주목받지 못해왔다고 보고, 성인지 예산제도의 분석을 통해 재정민주주의 절차적 측면만이 아니라 형평성이라는 내용적 측면도 살펴보고자 하였다. 이는 지금까지의 성인지 예산 관련 연구가 주로 제도 운영이나 경제적 효과에 관하여 이루어진 것과 달리 민주주의라는 정치적 측면에서 그 의미를 탐색해 보고자 하는 것과도 연관된다.

연구결과, 재정민주주의의 절차적 측면에서 볼 때 성인지 예산제도를 통해 정부의 예산안 편성과 결산에 대하여 국회가 성인지 관점에서 통제할 수 있게 되고, 제도의 운영과정에서 성별 재정 정보가 생성되고 공개됨으로써 재정영역에서 성별분리정보의 접근성과 투명성이 높아지며, 여성 및 시민단체가 예산과정에 관심을 가지고 참여함으로써 성평등 재정 거버넌스를 촉진하는 토대가 형성되기 시작했다는 점이 확인되었다. 또 내용적 측면에서 볼 때에도 미시적인 성평등 효과가 발견되고 있어 대의제도가 갖는 한계를 보완하고 있다고 보았다.

다만 성인지 예산제도의 취지를 반영할 여성대표성이 취약하고, 결산심사 중심으로 성인지적 재정통제가 이루어지고 있으며, 성별분리통계의 부족과 부정확성이 해결될 필요가 있고, 성평등 재정을 위한 시민사회의 참여가 미미한 점과, 성인지 예산제도의 미시적인 성평등 효과는 확인되나 거시적 영향은 모호한 것으로 분석되었다. 앞으로 이 시험적 연구를 시작으로 하여 성인지 예산과 재정민주주의에 대한 보다 구체적이고 섬세한 연구가 전개되기를 기대한다.

주제어 : 성인지 예산, 재정민주주의, 형평성, 성별 재정정보,  
성평등 재정 거버넌스

\* 날카로운 수정의견을 주신 심사자들에게 깊이 감사드린다.

\*\* 국회여성가족위원회 입법심의관(chainsoon@hanmail.net)

## I. 문제의 제기

20년 전 IMF 외환위기 이후 우리 사회는 그 이전과 달리 뚜렷하게 양극화의 경로를 걸어왔다. 제17대 국회시기부터 국회와 정부는 양극화 문제를 정책 문제로 인지하여 왔지만 양극화는 확대되어 왔고 그 지표는 도처에서 입증된다. 중산층이 감소하고 소득과 자산에서 양극화가 심해지고 있으며 4차 산업혁명의 시대를 맞아 사회 불평등이 더욱 심화될 것으로 우려되고 있다. 리처드 월킨슨과 케이트 피켓(2010: 9)에 따르면 불평등은 공동체 생활을 악화시키고 신뢰를 감소시키며 폭력을 증가시키는 경향이 있는데, 양극화의 진전은 바로 이러한 사회문제를 증폭시킨다고도 볼 수 있다. 따라서 경제성장만이 아니라 자원 분배와 소득의 재분배를 위한 재정정책의 역할은 더욱 더 중요해졌다고 볼 수 있다.

새 정부는 2017년~2021년 국가재정운영계획을 통하여 재정민주화를 포함한 재정혁신을 중점적으로 추진할 계획을 밝힌 바 있다. 정부 계획에 따르면 2017년부터 부분적으로 도입한 국민참여예산제도를 2018년도에는 국민이 직접 제안·심사·결정까지 하는 방식으로 확대·강화할 계획이며, 재정 정보 공개도 확대할 계획이다. 또 다른 한편 가계간 기업간 소득격차가 지속적으로 확대되고 있음에도 조세·재정을 통한 소득재분배가 잘 이루어지고 있지 않아 양극화의 사후 교정이 미흡하다고 보면서 재정의 적극적 역할이 필요하다고 강조하고 있다. 그런데 이러한 정부의 재정혁신 계획은 재정분야에서의 민주주의의 요구와 양극화 축소라는 사회적 요구에 대응하는 바람직한 방향이라고 생각되나, 이 재정혁신 계획이 특별히 경제영역의 성불평등이 높은 우리사회에서 여성과 남성에게 어떠한 영향을 주게 될지는 알 수 없다.

한편, 헌법 제10차 개정을 위한 헌법개정특별위원회(이하 개헌특위)가 2016년 12월 29일부터 구성되어 운영되었고, 개헌특위 자문위원회도 2017년 2월 2일 구성되어 재정관련 의견을 활발히 개진해왔다.<sup>1)</sup> 개헌특위는 2017년 11월과 12월 초에 걸쳐 그 동안 논의된 내용들을 쟁점 형식으로 정리하면서 자문위원들과 함께 집중토론을 전개하였는데,<sup>2)</sup> 개헌특위에서 재정민주주의와 관련된 주요 논의는 크게 3가지로 요약할 수 있다. 첫째, 재정의 장을

1) 2018년부터는 구 개헌특위와 구 정치개혁특위를 통합하여 헌법개정·정치개혁특별위원회(이하 헌정특위)로 운영되고 있고, 개헌특위 자문위원회는 보고서를 제출하고 마무리되었다. 이 연구에서는 개헌특위에서의 논의에 국한하여 살펴보고 있다.

2) 이하 재정관련 헌법개정 주요 논의는 제354회국회(정기회) 헌법개정특별위원회 제21차 회의록 참조.

신설하고 재정의 기본원칙으로 재정의 건전성, 경제성과 함께 “민주성”을 제시한 부분과 둘째, 재정민주주의 차원에서 예산법률주의를 도입하자는 것, 그리고 셋째, 결산 심사의 강화와 감사원의 독립기구화 필요성에 관한 것이다.<sup>3)</sup> 개헌특위는 국가재정 원칙의 도입이나 구체적인 수치가 포함된 재정준칙(fiscal rule) 규정의 도입에 대하여 대체로 공감이라고 보고, 재정원칙 중 하나로 민주성을 제안한 상태이며 구체적인 도입방안에 대하여는 지속적으로 논의가 필요한 것으로 정리하고 있었다. 이 논의과정에서 재정의 민주성이 형평성과 관련하여 어떤 연관을 가지는 것인지에 대한 약간의 문제제기가 있었으나 명확한 토론이 이루어지지는 않았다.<sup>4)</sup> 민주주의 혹은 민주성이 뜻하는 바가 우리 사회에서 다양한 만큼 재정의 민주성이 무엇을 의미하는지에 대하여도 형평성과 관련하여 구체적인 논의가 필요한 것으로 보인다.

개헌특위 논의과정에서 고무적인 것은 성평등 관점에서 재정 규정에 대한 논의가 있었다는 점이다. 성인지 예산제도<sup>5)</sup>를 헌법에 규정할 것인지, 규정한다면 기본권에 둘 것인지 재정의 장에 둘 것인지에 대한 토론이 그것이다. 이러한 토론이 갖는 의미는 재정이 우리 사회의 성불평등을 해소하는데 기여하는 방식으로 운영되어야 한다는 원칙이 헌법으로 보장될 필요가 있다는 문제

3) 재정민주주의를 직접적으로 강화하기 위한 예산법률주의에 대하여는 편성권과 제출권의 분리 문제, 증액동의 규정의 문제 등이 토론되었다. 예산법률주의가 예산의 투명성과 재정운용의 책임성을 제고하고 재정에 대한 의회의 권한 강화를 통해 재정에 대한 민주적 통제를 강화할 것으로 기대하면서 대체로 공감을 얻고 있다. 또한 그 동안 국회의 재정 통제 기능이 예산안에 주로 초점을 맞추어 온 문제를 인식하고 국가재정 집행의 적정성을 확보하고 재정 성과를 제고하는 것이 재정민주주의의 중요한 요소라고 보면서 국회의 결산 심사가 강화되어야 하고 이를 헌법에 명문화할 필요성이 제안되었으며, 감사원의 독립기구화도 긍정적으로 검토할 필요가 있는 것으로 보고 있다.

유종일(2017). “재정민주주의와 재정의 책임성 강화”. 국회보 2017 7월호; 개헌특위 자문위원회 제1소위원회 경제·재정분과(2017). 헌법개정특별위원회 자문보고서 2017.10.20. ([http://www.n-opinion.kr/?page\\_id=126&uid=81&mod=document&pageid=1](http://www.n-opinion.kr/?page_id=126&uid=81&mod=document&pageid=1)) ; 제354회국회(정기회)헌법개정특별위원회 제21차 회의록

4) 제354회국회(정기회) 헌법개정특별위원회 제21차 회의록 pp.36-40

5) 우리나라의 성인지예산제도는 2018년 현재 운영 9년 차에 접어든 재정제도의 하나로 세출 예산 뿐 아니라 기금 예산도 포함하며, 중앙행정기관과 지방정부 예산도 모두 대상으로 하고 있다. 이 제도는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 성평등 관점에서 평가하고 그 결과를 정부가 다음 예산안의 편성 때 반영하기 위한 제도로 우리나라에서는 2006년 제정되고 2007년 1월 1일부터 시행된 「국가재정법」에 법적인 근거를 갖게 되었고, 3년간의 준비기간과 시범 사업을 거쳐 2010회계년도 예산안을 심사하는 2009년부터 운영되기 시작하였다.

의식이 가시화되었다는 점이다. 이에 대하여는 성인지 예산 관련 규정을 헌법에 도입하는 경우 헌법을 개정하여야만 제도를 바꿀 수 있게 되고 또 현행 법률에 이미 있으므로 헌법 규정까지 필요하지 않다는 의견과 실질적 성평등 실현을 위한 재정적 보장을 명확히 할 필요가 있으므로 헌법 상 재정 규정이 필요하다는 상반된 의견이 개진되었다.<sup>6)</sup>

많은 통계자료가 입증하듯이 우리나라 여성은 정치, 경제, 사회의 모든 측면에서 높은 불평등 문제에 시달리고 있으며, 이러한 상황은 헌법이 이야기하고 있는 국민생활의 균등한 향상이 이루어지고 있는 상태라고 볼 수 없다. 주지하다시피 2017년 세계성별격차지수는 144개국 중 118위로 이 중 경제 분야의 성별격차는 121위이고, 성별임금격차는 2016년 기준 36.7%로 OECD 최하위이자 평균의 2배이며, 2010년부터 생산하고 있는 국가성평등지수도 2017년 발표에 의하면 72.7점 정도이다. 이러한 수준의 성불평등이 지속되고 있음에도 국가재정은 지금까지 문제의 해결을 위하여 무엇을 해왔는지 애석하게도 명백한 답을 찾기는 어렵다. 성불평등한 상황을 개선하기 위하여 재정정책의 일환으로 성인지 예산제도가 도입되었지만, 성인지예·결산서를 국회에 제출하는 것 외에 재정당국의 체계적이고 주도적 문제의식과 능동적 대책은 거의 없었다고 해도 과언이 아니다. 이러한 배경에는 우리 사회의 재정민주주의 논의가 절차적 측면만 강조해 온 데에도 그 원인이 있을 것으로 생각된다. 재정에 있어 국민주권, 납세자 주권의 실현이 성평등 관점에서 내용적으로 담보되려면 형평성 요소도 반영되어야 할 것으로 보이는데 재정 원칙과 재정민주주의 논의에서는 이러한 관점이 본격적으로 제기되지 않아왔다.

이처럼 우리 사회 전반 특히 경제영역에서의 심각한 성불평등 문제가 지속되고 있다는 현실은 재정정책의 방향과 기존 재정민주주의 개념에 의문을 제기하게 한다. 재정 원칙의 토론에서도 재정의 민주성, 건전성, 경제성만 논의될 뿐 여기에 재정의 핵심기능 중 하나인 형평성의 문제가 어떻게 해석되는지에 대하여는 충분한 토론이 없는 문제가 있다. 또한 이의 연장선상에서 성불평

6) 개헌특위의 2017년 11월 30일 집중토론과 이전부터 집중적인 논의를 전개해 온 개헌특위 자문위원회 논의과정을 거치면서 실질적 성평등 실현을 위한 규정에 재정을 포함하는 자문위원회 권고안이 만들어진 상태이다. 국회 개헌특위 자문위원회 제1소위원회 제4회, 제5회 회의록

자문위원회 보고서(2018: 61). “제15조 ①국가는 고용, 노동, 복지, 재정 등 모든 영역에서 성평등을 보장한다.”

관련하여 장용근(2015: 258)의 주장처럼 프랑스 헌법과 같이 헌법에 국가재정법의 지위가 명확히 위치 지워진다면, 예산의 성별형평성의 원칙과 성인지 예산제도도 간접적이긴 하나 지금보다는 더 강한 위치를 담보하게 된다고 볼 수도 있겠다.

등을 축소하고 성평등을 촉진하기 위해 재정제도의 하나로 도입된 성인지 예산제도가 재정민주주의 관점에서 어떠한 의미를 지니고 어떤 역할을 하고 있는지에 대하여도 논의가 없어 새로운 접근이 필요한 상황이다.

따라서 이 글에서는 우리 사회에서의 재정민주주의 논의가 절차적 측면을 넘어서 내용적 측면까지 확장될 필요가 있다고 보면서 성인지 예산제도가 갖는 재정민주주의의 절차적 측면에서의 의의와 내용적 측면에서의 의의를 시론적으로 살펴보고자 한다. 이 연구는 시험적 연구이므로 향후 재정민주주의의 절차적 측면과 내용적 측면을 구성하는 핵심 요소들과 관련된 세부적이고 구체적인 연구와 논의를 통해 성인지 예산제도의 정치적 의미를 하나하나 심화시켜 나갈 필요가 있는 것으로 보인다. 또한 재정민주주의의 또 다른 한 축인 세입과 조세에 대한 성인지 분석은 이 연구에 포함하지 않았으며, 이는 다음의 연구과제로 남긴다.

## II. 선행 연구 검토

### 1. 재정민주주의의 확장적 이해

차병권(1992)과 박기영(2004)에 따르면 재정이란 국가 및 지방자치단체가 공공욕구를 충족하기 위하여 필요한 수단을 조달하고 관리·사용하는 경제활동으로 자원의 분배, 소득의 재분배, 그리고 경제의 안정과 성장의 기능을 갖는다. 이러한 재정은 특유의 경제적 측면과 정치적 측면을 통일적으로 파악해야 한다. 재정제도의 운영에 있어서는 이익집단의 영향을 받게 되는데 상충되는 이익 집단의 힘이 정연하게 균형을 이루는 것이 아니기 때문에 공공정책에 의한 지원이 필요하게 된다(차병권, 1992 : 91).

재정민주주의란 일반적으로 재정주권이 국민에게 있다는 것으로 재정영역에서 국민주권원리가 구체화된 것을 말한다(정종섭 외, 2005 : 6). 국가재정이 국민에게 강제적으로 부과되고 징수되는 조세에 의해 충당된다는 점에서 국가재정의 통제권이 국가의 주인인 국민에게 귀속되는 것은 당연한 귀결이다(장선희, 2012 : 101). 즉 국가 재정작용의 자의를 배제하고 국민 다수의 의사에 의하여 결정되고 통제되어야 한다는 원칙을 가리킨다(박기영, 2012 : 44). 대통령제 대의민주주의 국가에서 재정민주주의는 ‘견제와 균형’의 원리에 따라 입법부와 행정부가 재정운용의 단계별 책임을 분할 보유함으로써 재정책임성

이 확보된다(옥동석, 2004 : 143). 이러한 재정민주주의는 개념적으로 협의의 재정민주주의와 광의의 재정민주주의로 구분될 수 있다(정종섭 외, 2005 ; 장선희, 2012 ; 박기영, 2014). 협의의 재정민주주의는 국가의 재정활동이 국민의 대표기관인 의회의 의결에 의해 행하도록 해야 한다는 것이고, 광의는 ‘예산상의 의사결정 및 예산 운영을 민주화’하고 궁극적으로 국민이 주권자로서 재정권을 확립해야 함을 의미한다. 협의의 재정민주주의는 재정입헌주의를 가리키는 것으로 예산개혁의 차원에서 볼 때 재정민주주의를 논하기에는 협소하고 부적합한 것으로 보고 있다(정종섭 외, 2005 : 6 ; 장선희, 2012 : 102). 이에 비해 광의의 해석은 예산상의 의사결정과 예산운영을 민주화하는 것으로 예산과정에 국민의 의사를 반영하는 국민 참여와 통제에 의미를 두기 때문에 민주주의의 개념에 더 충실한 것으로 보이며, 견제와 균형의 원리가 입법부와 행정부 간에 적용되는 것을 넘어서서 국민의 알권리 충족과 국민의 감시와 시정요구를 가능하게 한다.

그런데 광의의 재정민주주의 개념을 채택한다고 할 때도 ‘예산상의 의사결정 및 예산 운영의 민주화’가 무엇을 함의하는지에 관하여는 논의가 필요하다. 장용근(2015 : 236)에 따르면 재정민주주의라는 대원칙은 언급될 수는 있으나 그 구체적이고 명확한 실제적 기준을 설정하는 것은 어렵기 때문에 대부분의 나라의 재정 헌법 규정은 절차적 기준의 원칙을 중심으로 규율되고 있다고 본다. 실제로 관련 연구들은 대부분 예산법률주의의 도입이나 감사원의 국회 설치, 결산 강화, 기금의 헌법적 명시 등 민주주의의 견제와 균형의 원리에 입각한 입법부와 행정부 간의 권한 배분 문제와 절차에 관한 연구에 집중하고 있다.<sup>7)</sup>

하지만 재정이 자원의 배분과 소득의 재분배라는 중요한 기능을 실행하고 있고 이러한 재정의 운영을 국민주권 원리에 기반한 민주주의적 방식으로 결정한다고 할 때 일반 민주주의 절차적 기준의 충족만으로 재정민주주의가 달성된다고 보기는 어렵다. 이원희(2009)에 따르면 재정민주주의는 시민이 바라는 공공재 선호에 일치하는 예산을 집행할 때 성립하고, 시민들의 재정선호가 올바르게 표출되려면 재정부담의 공평한 분담을 위한 조세정의, 의사결정의 민주주의 확립, 공정한 시장경제 질서 그리고 정부 예산운영의 투명성과 합리성이 확보될 필요가 있다. 이처럼 재정관련 의사결정의 방식이나 투명성 등 절차적 측면을 기반으로 시민들이 바라는 공공재 선호를 반영하려면 재정민주주의의 내용적 측면의 논의가 필요 불가결해 보인다.

7) 관련 연구로는 김용만, 2012 ; 김진영, 2016 ; 복문수, 2007 ; 옥동석, 2004 ; 장선희, 2012 ; 장용근, 2013, 2015 ; 정종섭 외, 2005 가 있다.

김철희(2011)는 재정민주주의를 확보하기 위한 제도로 3가지를 제시하고 있는데 첫째, 국민적 합의에 기초한 예산배분의 우선순위 결정, 둘째, 국회에 의한 재정의 민주적 통제, 셋째, 재정정보의 공개와 국민의 직접 참여 제도가 필요하다고 보고 있다. 토론회나 국민의견수렴 창구개설을 통하여 국가재정은 영계획의 수립단계에서부터 예산배분에 관한 국민의 의견을 수렴하고, 국회의 예산안 심의, 결산 및 국정감사·조사를 통한 재정에 대한 민주적 통제가 효율적으로 이루어져야 하며, 재정정보를 공개하여 국민의 알 권리를 충족하고 이를 기초로 국민이 국가의 재정 활동에 참여할 수 있도록 국민의 공식적·비공식적 직접 참여가 제도적으로 보완 설치되어 있어야 한다고 본다.

우리의 재정운영 현실에 비추어 볼 때 이러한 3가지 제도적 과제 모두 중요하며 성인지 관점에서 논의를 요한다. 국민적 합의에 기초한 예산배분의 우선순위 결정은 어떻게 이루어지는가? 그것은 국민의 대표인 국회의원의 의사결정으로 충분한가? 재정의 민주적 통제는 단지 예산과정에서의 국회의 권한과 개입절차만을 의미하는가? 재정정보의 공개와 국민의 직접 참여는 어떻게 보장되고, 실현되고 있는가? 성인지적 관점에서 하나하나 분석해 나가야 할 주요 논제들이기도 하다. 양극화 사회에서 다양한 국민의 다양한 요구를 반영하기 위한 재정민주주의의 기준은 아직 절차적 논의에 그칠 뿐 그 내용은 무엇이어야 하는지에 관한 논의까지는 나아가지 못하고 있다. 재정민주주의가 재정에 관한 의사결정 절차의 민주화 문제만이 아닌 시민들의 공공재 선호와 요구의 우선순위의 반영이라는 문제가 개입하는 것이라면 이것은 자원의 배분과 소득재분배에 있어 형평성의 문제를 떠나서 생각할 수 없을 것이다. 국민의 요구에 반응하는 실재로 좋은 재정이 되기 위해서는 재정의 지속가능성을 유지하고 한정된 자원을 효율적으로 배분하면서도 결과적으로 분배의 형평성을 높이는 것이라고 볼 수 있다. 즉 재정민주주의 관점에서 재정운영은 입법부와 행정부간의 적절한 견제와 균형 외에도 국민 요구에 대한 반응성과 책임성이 요구된다.

그런데 이러한 국민의 요구에 대한 반응성과 책임성이 단지 재정정보를 공개하거나, 국민의 참여를 활성화하는 것만으로 얻을 수 있을 것 같지는 않다. 국민에게 재정정보를 개방하고, 예산과정의 참여를 독려한다고 하더라도 이러한 절차가 미치는 영향은 제한적이다. 정부와 국회의 예산안 공청회를 관찰해 보면 보육 등 몇 가지 이슈를 제외하고는 사회적 약자의 관점, 양극화 등 불평등 축소 관점에서의 재정운용 개선에 대한 토론은 잘 보이지 않는다. 로버트 달(1999 : 147-253)은 대의민주주의가 유권자의 선호를 완벽하게 반영할 수 없다고 보면서 정치가와 관료의 거래 가능성, 대중의 참여와 통제가 제한적인

문제를 지적한 바 있다. 이를 고려할 때 재정이 공공의 욕구를 충족하도록 하는데 있어 대의 민주주의 역시 기본적으로 불완전하다고 볼 수 있다. 따라서 납세자인 국민의 주권이 실현되는 재정민주주의 내용적 요소로써 형평성 논의는 재정민주주의의 절차적 측면이 갖는 한계를 보완하는 의미에서도 재정민주주의의 논의에 포함되는 것이 필요해 보인다.<sup>8)</sup>

장용근(2013 : 82)은 “의회의 역할이 예산에서 중요한 위치를 가지더라도 의회가 진정으로 국민을 위한 (예산)법률을 제정하지 않고 단지 선거를 위한 예산을 책정한다면 이것은 진정으로 재정민주주의에 도움이 되는 것은 아니라고 볼 수 있으므로 ..... 국민을 위한 국민에 의한 재정통제가 가장 핵심적인 요소일 필요가 있다”고 지적한 바 있다. 재정민주주의에서의 민주성이 ‘국민에 의한’만이 아니라 ‘국민을 위한’것이 되려면 이와 관련된 재정민주주의의 내용에 대하여 보다 진전된 논의가 필요하다. 국민참여제도를 확대 강화함으로써 재정민주주의의 취지를 달성한다고 보는 관점도 누가 참여하고 있고 참여할 것인가의 측면에서 보면 재정정보를 독해하고 인적 네트워크를 구성, 활용할 수 있는 사람 혹은 집단이 영향을 미칠 것이라는 것은 명약관화하기 때문이다. 사회적 약자와 관련된 규정이 법률에 다수 들어있거나 예산사업으로 목록화되어 있다고 하여 형평성이 보장되거나 양극화가 축소되는 것은 아니다. 또한 저출산·고령사회에서 복지재정 지출의 증가 추세가 이미 가파르다고 하여 사회 제 집단 간의 형평성 요구의 반영 보다 재정건전성에만 주목할 필요가 있다는 논의도 재정민주주의의 실질적 취지를 반영한 것이라고 보기 어렵다. 따라서 이 시론에서는 기존의 재정민주주의의 절차적 측면의 논의가 갖는 한계를 극복하기 위하여 내용적 측면까지 확장하여 이해될 필요가 있다고 가정하고 이를 성인지 예산제도의 분석에 적용해 보고자 한다.

## 2. 성인지 예산의 성격

우리 사회의 성불평등을 감안하면 분배정의의 문제는 여성에게 매우 중요한 이슈일 수밖에 없고, 성인지 예산은 바로 재정영역에서 여성에 대한 분배정의의 실현이라는 문제의식에 기초해서 나타나게 된 것이기도 하다.

8) 11월 30일 국회 헌법개정특별위원회 집중토론회에서 장용근 자문위원은 민주적이라는 개념에 국민의 참여, 국민을 위한 공개도 있지만 많은 국민들의 행복도 포함된다는 의미에서 광의로 형평성도 포함될 수 있다고 보았다. 제354회국회(정기회) 헌법개정특별위원회 제21차 회의록 p.40

1995년 제4차 유엔세계여성대회가 북경에서 열렸고 대회의 결과로 여성행동강령을 채택하게 되는데 이 행동강령에서 성인지 예산의 기본 개념이 세계적으로 공식화되었다.<sup>9)</sup> 이러한 세계여성대회에서의 합의 이후 예산의 물성적인(gender-blind)태도가 문제시되기 시작했고, 예산이 성차별을 유지시키거나 개선하지 못하고 있기 때문에 예산에 대한 성인지적 접근이 필요하다는 논리가 구체화되기 시작했다(차인순, 2005 : 40). 성인지 예산은 젠더 관련 목표를 예산상 책무로 옮기는 재정 혁신(fiscal innovation)이기도 하며<sup>10)</sup>, 성평등을 증진시키기 위해 예산과정의 도구, 기술, 절차들을 체계적인 방법으로 사용하는 것과 관련된다(Downes, R., Lisa von Trapp & Nicol, S., 2017 : 1). 2017년 OECD 보고서에 따르면, 34개국 중 15개국이 성인지 예산 관련국으로 성인지 예산을 이미 도입했거나, 도입을 고려하거나 도입계획이 있다.<sup>11)</sup>

우리나라의 경우, 「국가재정법」 제16조(예산의 원칙)<sup>12)</sup>, 제26조(성인지 예산서)<sup>13)</sup> 및 제57조(성인지 결산서)<sup>14)</sup>에 근거를 두고 있고, 이를 종합하면 성

9) “..... 남녀평등을 보장하기 위한 특수 프로그램에 대한 적절한 재정조달 뿐 아니라, 정책과 프로그램에 관한 예산 결정에 성 인지적 관점의 통합을 필요로 한다.”(북경 여성행동강령 IV. 재정적 조치 345절)

10) Lekha Chakraborty(2016). IMF Working Paper. Asia:A Survey of Gender Budgeting Efforts. WP/16/150 . International Monetary Fund. p.1. 아시아지역에서 인도를 가장 우수사례로 제시하고 있으며, 한국도 우수사례로 비교적 자세히 소개되어 있다.

11) 위의 자료. 오스트리아, 벨기에, 핀란드, 아이슬란드, 이스라엘, 일본, 한국, 멕시코, 네덜란드, 노르웨이, 스페인, 스웨덴은 다양한 형식으로 관련 내용이 있는 것으로 보고되고 있고, 이탈리아는 도입계획, 터키 및 체코는 고려하고 있는 것으로 답변했다.

12) 「국가재정법」 제16조(예산의 원칙) 정부는 예산의 편성 및 집행에 있어서 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.<개정 2010.5.17, 2013.1.1>

1. 정부는 재정건전성의 확보를 위하여 최선을 다하여야 한다.
2. 정부는 국민부담의 최소화를 위하여 최선을 다하여야 한다.
3. 정부는 재정을 운용함에 있어 재정지출 및 「조세특례제한법」 제142조의2제1항에 따른 조세지출의 성과를 제고하여야 한다.
4. 정부는 예산과정의 투명성과 예산과정의 국민참여를 제고하기 위하여 노력하여야 한다.
5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.

13) 「국가재정법」 제26조(성인지 예산서의 작성) ① 정부는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서[이하 “성인지(性認知)예산서”라 한다]를 작성하여야 한다.  
② 성인지 예산서에는 성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수해분석 등을 포함하여야 한다.<신설 2010.5.17>

인지 예산제이란 성차별을 개선하고 성평등 효과를 제고하기 위하여 정부가 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고 그 결과를 예산 편성에 반영하는 제도라고 정의할 수 있다. 제도 운영의 기본틀은 일차적으로 예산과정에 젠더(gender) 관점을 통합시키는 것으로 예산안의 편성, 심의·확정, 집행, 결산 단계에서 성평등을 제고할 수 있는 방법을 적용하는 것이다. 예산안 편성단계에서는 성평등 기대효과와 더불어 해당 사업의 3개년 사업 대상자와 사업수혜자에 대한 성별분리통계를 제시하게 하고 다음년도 사업의 성인지적 성과목표치를 제시하게 하고 있다. 결산단계에서는 집행실적과 함께 사업결과, 사업대상자와 사업수혜자의 성별 비율, 성과목표치 달성현황 그리고 대상사업 관련 성평등 현황, 추진실적, 결과에 대한 원인 분석 및 향후 개선사항을 제시하도록 함으로써 기본적으로 중앙행정기관과 지방자치단체 사업담당자의 자체분석에 의하여 제도를 운영하고 있다.<sup>15)</sup>

이러한 성인지 예산제도와 관련한 연구는 대부분 제도 운영과 개선에 관한 연구 또는 경제정책적 함의에 관한 연구가 주를 이루어왔다(조선주 외, 2015 ; 이택면 외, 2016 ; 박완규 외 2016 ; 이택면 외, 2017). 제도 연구에서는 현행 성인지 예산제도의 운영을 짚어보고 운영 개선의 대안을 제시하거나 제도의 안착을 확인하기 위한 공무원의 의식조사 등에 대한 분석, 그리고 장기적으로 성과관리제도에 통합하는 제도개선의 대안을 제시하는 연구가 중심이 되어왔다. 한편, 경제정책의 관점에서 성장잠재력의 향상 측면에서 접근한 논의도 있었다(조선주 외, 2015). 지속가능한 사회를 이야기 할 때 반드시 포함되는 것이 성평등이며 성평등을 촉진할 수 있는 주요한 수단으로 성인지 예산제도는 UN, OECD, IMF, WB 등 국제사회가 지속적으로 관심을 갖고 있는 제도이다. OECD를 비롯한 국·내외 연구결과는 경제활동에서 성별격차가 감소할 때, GDP가 증가하며 성장잠재력 향상을 위해서는 성평등 제고가 필요하다고 보고 있다. 이외에도 작지만 새로운 접근도 있었다. 성인지 예산을 재정지출의

③ 성인지 예산서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

14) 「국가재정법」 제57조(성인지 결산서의 작성) ① 정부는 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 “성인지 결산서”라 한다)를 작성하여야 한다.

② 성인지 결산서에는 집행실적, 성평등 효과분석 및 평가 등을 포함하여야 한다.〈신설 2010.5.17〉

15) 국회는 성인지 예산제도가 사업담당자들의 자체 분석과 이를 지원하기 위한 한국여성정책연구원 성인지예산센터의 컨설팅에만 의존하는 것이 한계라고 보고 정부의 평가제도(정부업무평가나 통합재정사업평가) 또는 성과관리제도에의 통합의 필요성을 지속적으로 제기해 왔다.

공공성 측면에서 바라본 논의로, 성인지 예산제도에 대하여 동 제도가 소수의 목소리를 대변하는 예산 편성으로 재정 지출의 공공성을 확보하는 것이라는 새로운 평가가 나오기도 했다(오건호, 2013). 이처럼 성인지 예산제도에 대한 연구는 주로 제도 개선의 측면에서 연구가 이루어져 온 가운데, 경제정책적 의미에 대한 연구 그리고 재정 지출의 공공성 확보의 측면에 대한 접근이 있는 상황이며, 재정민주주의라는 정치적 접근의 연구는 찾아볼 수 없었다.

일반적으로 민주주의가 시민들의 평등한 지위를 가장 잘 존중해 줄 수 있는 제도라는 생각이 있지만, 공정한 절차도 분배적으로 불평등한 결과를 내놓을 수 있으며 또 민주적 정당성을 확보하는데 필요한 정치적 영향력의 평등이 결여되어 있을 수도 있다(스위프트, 2011 : 297-315). 이러한 스위프트의 문제의식은 성인지적 관점에서 재정민주주의를 논할 때도 마찬가지로 적용될 수 있다. 재정민주주의의 절차적 측면이 지금 보다 개선된다고 하더라도 이를 통해 성불평등이 해소된다는 보장은 없다. 여성들의 정치적 영향력은 남성의 그것에 현저히 미치지 못한다. 재정적 의사결정의 주체로서 의회나 정부에 여성은 매우 적고 진입의 역사도 짧다. 이로 인해 성인지 예산제도 도입 이전 재정당국은 성불평등을 개선하고자 하는 인식조차 없었고, 성인지 예산제도 도입 이후에도 재정당국의 미온적인 태도로 인해 이 제도가 실질적 재정제도로써 안착되지 못한 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 성인지 예산제도의 운영을 통해 여성들의 재정주권의 실현은 한걸음씩 발걸음을 내딛고 있기는 하다.

본 연구는 비록 거대 담론이기는 하나 앞서 살펴 본 재정민주주의의 기본 원리를 구성하는 요소들 중 입법부와 행정부간 견제와 균형, 투명성, 참여 그리고 형평성이라는 관점에서 성인지 예산에 대한 재정민주주의적 의의에 대한 분석을 시도해 보고자 한다. 앞으로 이 시론적 연구가 주는 문제의식을 시작으로, 재정민주주의를 구성하는 절차적 요소와 내용적 요소들 하나하나에 대하여 성인지적 관점에서 보다 세밀한 실증연구를 축적해 나갈 수 있을 것으로 기대한다.

### Ⅲ. 재정 운용의 민주적 절차와 성인지 예산

#### 1. 법적 근거의 마련, 그러나 여성대표성의 한계

##### 1) 성인지 예산 관련법

성인지 예산의 제도화는 「여성관련 예산정책에 관한 청원」이 2002년 10월 8일 국회에 제출된 것으로부터 시작된다. 당시 여성위원회는 이 청원을 받아 들여 「성인지적 예산편성 및 자료제출촉구결의안」을 의결하였고, 이 결의안은 최종적으로 2002년 11월 8일 본회의에서 의결되었다. 이 청원과 결의안은 국가의 재정운용에 여성의 재정주권을 반영시키고자 하는 문제의식의 발현으로도 해석될 수 있다. 이후 국회는 남녀 국회의원 100명의 서명, 초당적 여성연대, 그리고 가용한 모든 의정활동의 자원을 활용하여 「국가재정법」 제정을 논의하는 과정에서 성인지 예산을 도입하고자 노력하였고 마침내 정부와의 협상에서 이 제도의 도입을 성사시켰다(차인순, 2009). 이를 계기로 중앙정부와 지방정부의 예산과 기금의 운영에서 성평등 관점을 통합할 것을 규정한 관련 법들이 순차적으로 입법되었다.

현행 법체계에서 성인지 예산에 관한 규정은 「양성평등기본법」 제16조에 성인지 예산 규정을 두어 국가와 지방자치단체에 관계 법률에 따른 성인지 예산을 실시할 의무를 부여하고 있고, 중앙행정기관은 「국가재정법」 및 「국가회계법」의 관련규정을 통해서 제도를 운영하고 있으며 지방자치단체는 「지방재정법」, 「지방자치단체 기금관리기본법」 및 「지방회계법」을 근거로 성인지 예산제도를 운영하고 있다.〈표 1〉<sup>16)</sup>

예산의 편성권이 정부에 있고 예산이 법률이 아니며<sup>17)</sup> 예산결산특별위원회(이하 예결위)가 상임위원회가 아닌 1년마다 위원이 바뀌는 예, 결산 회의 중심의 특별위원회로 운영되는 등 국회의 예산 심의가 구조적으로 취약한 상황에서, 그동안 국회는 예산안 심사에서 예산 편성이 여성과 남성에게 동등하게 집행될 것을 전제로 기획되었는지, 결산 심사에서 실제로 성차별 없이 동등하

16) 전 세계적으로 성인지 예산제도와 관련해 법적 근거를 가지고 있는 나라가 다수가 아닌 가운데 우리나라의 사례는 IMF 보고서에서 업적으로 평가받고 있는 부분이기도 하다.(Chakraborty, 2016: 1)

17) 우리나라와 일본을 제외하고는 대부분의 나라에서는 예산과 관련하여 예산안이 아닌 법률의 형식으로 제도를 운영함으로써 국회의 심의와 정부의 편성, 집행의 책무성을 높게 두고 있다.

게 집행되었는지 등 성평등한 재정에 대한 관심을 사실상 기대하기는 어려웠다. 이러한 상황에서 국회 주도로 정부가 예산의 편성과 집행에서 성평등 관점을 반영하도록 입법한 것은 국회, 정부 양측 모두에 이러한 관심을 이끌어내는 데 일정한 기여를 한 것이 사실이며, 입법부와 행정부 간의 견제와 균형의 원리에 입각해 볼 때에도 자원의 성평등한 배분문제에 관하여 국회가 정부를 성인지적으로 견제할 수 있는 법적 근거를 마련함으로써 재정 운영의 민주성을 강화했다는 의미가 있다.

〈표 1〉 성인지 예산 관련법

법률명	조항
양성평등기본법	제16조(성인지예산) 국가와 지방자치단체에게 관계 법률에 따른 성인지 예산 실시 의무 부여
국가재정법	제16조(예산의 원칙) 제5호 제26조(성인지 예산서의 작성) 제34조(예산안 첨부서류) 제57조(성인지 결산서의 작성) 제68조의2(성인지기금운용계획서의 작성) 제71조(기금운용계획안의 첨부서류) 제73조의2(성인지기금결산서의 작성)
국가회계법	제15조의2(결산보고서의 부속서류)
지방재정법	제3조(지방재정운용의 기본원칙) 제4조(지방재정제도의 연구개발) 제36조의2(성인지 예산서의 작성 제출) 제53조의2(성인지 결산서의 작성 제출) 제60조(지방재정운용 상황의 고시 등)
지방회계법	제18조(성인지결산서의 작성·제출)
지방자치단체 기금관리기본법	제8조의2(성인지 기금운용계획서의 작성) 제8조의3(성인지 기금결산서의 작성)

## 2) 재정적 의사결정과 여성대표성의 한계

그런데 문제는 국회 안에서 이러한 입법 취지를 구현할 재정적 의사결정의 당사자이자 대표자인 여성 국회의원의 수는 성인지 예산제도가 시행되기 시작한 18대국회 이후 현재까지도 매우 적다는 점이다(표 2). 기획재정부를 소관으로 하면서 재정정책을 논의하는 기획재정위원회에서의 여성 대표성은 제20대 국회 전반기를 제외하고는 국회 전체의 여성대표성 보다 낮게 나타나고 있으며, 예결위에서는 이 보다도 더 낮은 대표성을 보여주고 있다. 물론 이 여성 대표성 조차도 재정분야에서 시민들의 성평등 요구를 충분히 대의하고 있는가에 대하여는 별도의 분석을 요하는 문제이다.

〈표 2〉 국회 대별 여성 대표성

(단위 : 명)

	전 체*	예산결산 특별위원회**	기획재정위원회**
제18대	41 (13.7%)	3 (6%)	3 (11.5%)
제19대	47 (15.7%)	2 (4%)	2 (9.1%)
제20대	51 (17 %)	5 (10%)	5 (19.2%)

\* 당선기준, \*\* 대별 첫구성 기준

## 2. 결산 심사 중심의 성인지적 재정통제

국회가 예산과 결산의 심사과정에서 재정운용의 성평등 효과를 치밀하게 다뤄야 함은 정부에 대한 견제라는 입법부 본연의 역할을 하는 것이기도 하다. 성인지 예산제도가 2010회계년도부터 운영되어 오면서 국회의 예산안 심사와 결산 심사 과정에서 성인지 예산제도의 운영 현황을 점검하고 문제를 개선하기 위한 논의가 진행되어 왔다.

예산안 심사과정에서는 예산안 확정 의결 시 첨부되는 ‘부대의견’을 통해서 성인지 예산제도에 대한 개선의견이 제기되어왔다. 부대의견이란 “위원회 또는 본회의의 공식적인 의결에 부수하여 제시되는 의견으로서 법적 효력을 갖지 못하는 비공식적 의견”이지만 이 또한 국회의 의결을 거친다는 점에서 존중되어야 하며 예산안 부대의견의 경우 예산안 의결의 조건으로 이해되기도 한다(박기영, 2014 : 545-552).

그 동안 국회에서는 〈표 3〉과 같이 예산안 심사과정에서 성인지 예산에 대한 심사를 진행해 왔다. 이 중 의미 있는 것은 2013년에 2014년도 예산안에

대한 여성가족위원회에서의 성인지 예산제도 개선 의견서의 일부 내용이 예결위의 예산안 본심사에서 부대의견으로 수용되면서 본회의 의결까지 이루어지고 결과적으로 정부의 변화를 이끌었다는 점이다.<sup>18)</sup> 2013년 본회의 부대의견의 내용은 크게 3가지로, ① 성인지 예산 대상사업의 명확화, ② 상설협의체 구성, ③ 국가재정운용계획에 성인지적 재정운용방향을 포함하라는 것이었다. 이 중 관련부처와 전문기관 간의 상설협의체는 이듬해부터 구성되어 운영되고 있으며 대상사업의 선정기준과 작성기준도 계속 다듬어가고 있는 중이다. 다만 국가재정운용계획에 성인지적 재정운용계획을 포함할 필요가 있다는 부대의견에 대하여 정부는 아직 이행하지 않고 있다.<sup>19)</sup>

그런데 예산안 심사과정에서 이러한 논의는 제도개선을 중심으로 이루어지고 있을 뿐 정부가 편성한 전체 예산안이 성평등에 어떠한 효과를 미칠 것인지 혹은 프로그램이나 사업들이 어떠한 성별 영향을 미칠 것인지에 대한 심의와 조정 과정은 잘 드러나지 않고 있다. 이에 비해 결산심사과정에서 성인지 결산은 제도개선 논의와 더불어 제한적이긴 하지만 사업단위에서의 성불평등 문제를 지적하고 개선하려는 심의과정이 드러나 보인다.

결산과정에서는 국회가 정부에 대하여 ‘시정요구’라는 제도를 통해서 성인지 예산제도에 대한 개선을 요구해왔다. ‘시정요구’는 「국회법」 제84조제2항에 따라 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항에 대하여 국회가 정부에 시정을 요구하고 정부는 그 시정요구 사항을 처리하여 그 결과를 국회에 보고하도록 되어 있는 법적 행위이다.<sup>20)</sup> <표 4>와 같이 성인지 결산 관련하여 여성가족위원회에서는 지속적으로 시정요구를 해 왔으며, 본회의와 예결위에서도 2014회계연도 결산부터는 전부처 공통사항으로 성인지 예산제도의 대상 확대

18) 16개의 상임위원회중 대표적으로 여성가족위원회의 부대의견만 정리하였다. 예산안의 심사는 상임위원회의 예비심사, 예산결산특별위원회의 본심사와 본회의 의결로 이루어진다. 예산안 심사에 대한 상임위원회의 삭감권한이 있긴 하지만 예결위의 본심사에서 의결 내용이 본질적으로 중요하다.

19) 제2차 양성평등기본계획(2018~2022) 중 각 부처 성평등이행목표 설정에서 기획재정부는 “국가적 양성평등 수준을 제고할 수 있도록 중장기 재정전략을 수립하고, 성인지 예산을 내실화” 하겠다는 계획을 새롭게 제시한바 있으나 이러한 계획이 어떻게 구체화 될지는 지켜 볼 일이다.

20) 「국회법」 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) ② 의장은 예산안과 결산에 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

와 성과관리를 위한 제도개선을 정부에 지속적으로 요구하고 있다. 이처럼 정부의 재정 운용에 대한 국회의 성인지적 통제는 현재 예산안 보다는 결산과정에서 상대적으로 활성화되어 있는 것처럼 보인다.

사업단위로 보면, 2016회계연도 결산 심사과정에서 위원회별로 의결된 젠더 관련 결산 시정요구 사항은 <표 5>와 같다. 이 중 법무부의 교정교화 사업의 경우, 여성 수용자의 사회적 처우 실시 목표율이 15.6%이었는데 이에 미달하는 5.8%의 실적에 그친 문제가 지적되었고, 향후 목표율을 적절하게 설정하고 달성하는 데 유의하라는 시정요구사항을 의결하였다. 외교부와 한국국제협력단에는 성인지 대상사업 선정의 적절성 문제, 지표 타당성 및 성별통계 미구축 문제를 지적하면서 성인지 사업의 성과를 제고하도록 시정을 요구하였다. 보건복지부에 대하여는 무연고 남성사망자 비율 69.3%를 고려할 때 남성에게 대한 돌봄지원의 필요성을 고려하여 노인돌봄서비스 수혜 목표를 재설정하는 방향으로 재검토할 것을 요구하였다.

성인지 예산제도의 도입으로 국회에서의 예산안과 결산의 심사과정에서 예산과 결산이 성별에 어떠한 영향을 미치는지, 성불평등이 개선되고 있는지 점검하고 개선해 나갈 수 있는 기제가 작동하게 되었다. 국회가 정부의 재정이 성인지적으로 운영되고 있는지 감독할 수 있는 도구를 가지게 되었다는 것은 재정민주주의 관점에서 진일보한 것이다. 그러나 이 도구를 사용하지 않거나 제대로 사용하지 않는다면 제도는 거추장스럽거나 비효율적인 형식이 되고 실질적인 성평등 내용이 담보되지 않는 서류 작업에 불과하게 된다. 이런 점에서 결산에서의 성인지 심사 내용이 예산안 심사에서 성인지 예산 분석으로 연결되는 등 지금 보다 활성화될 필요가 있다. 예산 심사과정에서 왜 지금까지 성인지 예산심사가 활성화 되지 않고 있는지에 대한 연구도 필요할 것으로 보인다.

〈표 3〉 성인지 예산 관련 부대의견

심사 연도	예산안 회계연도	본회의 의결	여성가족위원회 예비심사 의결
2017	2018 회계연도 예산안	-	-
2016	2017 회계연도 예산안	-	-
2015	2016 회계연도 예산안	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가재정운용계획과 연계</li> <li>• 재정사업자율평가제도에 포함</li> <li>• 상설협의체 운영활성화 및 전담인력 확충</li> <li>• 기재부 행자부 등 담당 공무원 교육 강화</li> <li>• 부적절한 대상사업 시정</li> <li>• 부적절한 성과목표 시정</li> </ul>
2014	2015 회계연도 예산안	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여성가족부내 성인지 예·결산 전담 인력 확충.</li> <li>• 여성가족부 주도적 역할 강화</li> <li>• 상설협의체 운영활성화</li> <li>• 적정 성과목표 설정 등 성인지 예산서 작성 충실화</li> </ul>
2013	2014 회계연도 예산안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기획재정부는 여성가족부 등 관계부처와 협의를 통해 대상사업의 선정기준, 작성기준 명확화</li> <li>• 상설협의체 구성</li> <li>• 국가재정운용계획에 성인지적 재정운용방향 포함</li> </ul>	<p>※ 의견서 의결하여 예결위와 기획재정부 송부(7개 의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가재정운용계획에 성인지적 재정 운용 방향 수립</li> <li>• 기획재정부내 전담조직 마련, 전문기관과 시민사회가 참여하는 상설협의체 마련</li> <li>• 대상사업 및 성과목표 적절성 확보 등</li> <li>• 성인지 결산과 예산의 환류, 성별영향 분석평가 결과의 성인지 예산서 반영</li> <li>• 담당자 교육 의무화 등 교육확대</li> <li>• 성인지 예산 평가제도 마련</li> <li>• 성불평등 개선 효과 파악되는 보고서로 성인지 예산서의 전면 개편</li> </ul>
2012	2013 회계연도 결산	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성평등 목표와 국가재정운용방향의 연계성 미흡</li> <li>• 대상사업 및 성과목표의 부적절성 및 특정 부처 편중 문제 개선</li> </ul>

자료 : 국회여성가족위원회 수석전문위원, 2018회계연도 여성가족부소관 예산안검토보고서. p.95에서 2017년 심사 결과 보완.

〈표 4〉 성인지 결산 관련 시정요구

심사 연도	결산 회계년도	본회의 의결 (전부처 공통사항)	여성가족위원회 예비심사내용
2017	2016 회계연도 결산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성인지 대상 사업을 부처별로 철저히 분석·관리</li> <li>• 3년 이상의 성과목표치 달성 현황을 성인지 결산서에 포함할 것</li> <li>• 통합재정사업평가제도 또는 성과관리 제도에 성인지 목표 달성 여부를 반영하는 방안에 대해 검토할 것.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성인지 예·결산 작성 등 여성가족부의 모니터링 및 평가기능 강화방안 마련</li> <li>• 대상사업 및 성과지표 개선</li> <li>• 정부업무평가, 통합재정평가, 성과관리 제도 등에 성인지 예산 대상사업 포함 등 제도개선</li> </ul>
2016	2015 회계연도 결산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다양한 부처에서 대상사업을 기획, 편성할 수 있는 방안 검토</li> <li>• 우수 사업 예산 증액 반영 또는 공무원 포상 등 인센티브 제공 방안 검토</li> <li>• 성인지 예산 대상 사업의 성별 분리통계를 관리, 지표에 반영할 것.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성인지 결산 우수사례 보급</li> <li>• 성인지 성과목표 달성 부처 등 관리 방안 마련</li> <li>• 부적절 성과지표 개선</li> <li>• 2014회계연도 성인지 예산제도 개선 의견서 미이행 및 일부 이행에 대한 이행방안 제출</li> </ul>
2015	2014 회계연도 결산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성인지 예산의 규모와 집행 부처 수 확대</li> <li>• 성인지 대상 사업을 선정하는 상설협의체 구성 방안 마련</li> <li>• 성평등 수준이 취약한 분야 및 성과목표 달성율 저조 사업에 대한 개선방안 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과목표 달성 저조 부처 대책</li> <li>• 성인지 예결산 교육 및 컨설팅 강화</li> <li>• 성인지 결산과 재정사업 자율 평가와의 연계</li> <li>• 상설협의체에 기반한 부처 간 협력 강화</li> </ul>
2014	2013 회계연도 결산	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성인지 결산 성과목표 달성 관리</li> <li>• 대상사업 선정 및 성평등 목표, 성과지표의 적절한 설정</li> <li>• 재정사업 자율평가제도 또는 우수사업 인센티브 제도 도입방안 검토</li> </ul>
2013	2012 회계연도 결산	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성인지 대상사업 자율적 평가제도 도입, 관련부처 명확한 역할 정립, 전담조직 마련 등 개선방안 강구</li> </ul>

자료 : 국회여성가족위원회 수석전문위원, 2018회계년도 여성가족부소관 예산안검토보고서. p.98  
2017년 본회의 의결사항 보완

〈표 5〉 2016 회계연도 결산 부처별 젠더 관련 시정요구 주요내용

	조치대상기관	시정요구 사항 요지	비고
1	전부처	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부는 성인지 대상 사업을 부처별로 철저히 분석·관리하고,</li> <li>3년 이상의 성과목표치 달성 현황을 성인지 결산서에 포함하며,</li> <li>통합재정사업평가제도 또는 성과관리제도에 성인지 목표 달성 여부를 반영하는 방안에 대해 검토할 것.</li> </ul>	성인지 결산
2	여성가족부 기획재정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>성인지 예·결산 작성 등 여성가족부의 모니터링 및 평가기능 강화방안 마련하고</li> <li>대상사업 및 성과지표 개선하며</li> <li>정부업무평가, 통합재정평가, 성과관리제도 등에 성인지 예산 대상사업 포함 등 제도개선 조치를 취할 것</li> </ul>	성인지 결산
3	법무부	<ul style="list-style-type: none"> <li>교정기관의 사회적 처우 대상자 선발 시 여성수형자의 사회적 처우 실시율 목표치를 적절하게 설정하여 이를 달성할 수 있도록 유의할 것</li> </ul>	성인지 결산
4	외교부 한국국제협력단	<ul style="list-style-type: none"> <li>성인지 대상사업으로 적절하지 않은 사업을 선정하는 것을 지양하고 성인지 결산을 통한 성인지 사업의 성과제고로 외교부 내의 양성평등 문화를 확립할 필요</li> </ul>	성인지 결산
5	경찰청	<ul style="list-style-type: none"> <li>여성 대상 범죄의 사후 조치를 엄격히 할 것.</li> <li>여성피해자 진술 상담은 여성수사관이 말도록 하고, 몰래카메라 음란물 등을 신속하게 검색하고 삭제하는 전담인력을 포함하는 전담수사팀 신설을 고려할 것.</li> </ul>	-
6	농림축산식품부	<ul style="list-style-type: none"> <li>여성친화농기계 구입 지침 관련, 사업지침 개정시 현장의 의견을 충분히 수렴할 것.</li> </ul>	-
7	중소기업벤처부	<ul style="list-style-type: none"> <li>경기북부여성기업융합지원센터 건립을 조속히 완료하고, 대구경북센터 분리 방안을 검토할 것</li> </ul>	-
8	특허청	<ul style="list-style-type: none"> <li>여성발명진흥사업 참가비 적용방식 및 중복프로그램 운영 필요성을 재검토하고 보조사업 잔금 발생시 국고에 반환하도록 할 것.</li> </ul>	-
9	보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> <li>노인돌봄서비스 지자체 보조사업의 성인지 예산 목표를 양성평등의 관점에서 재설정하거나 제외하는 방안 검토할 것.</li> </ul>	성인지 결산

자료 : 국회예산결산특별위원회(2017). 2016년도 결산심사보고서에서 재구성

### 3. 투명성 제고와 성평등 거버넌스 확대 필요

#### 1) 성별분리통계의 확대와 정확성 제고

성인지 예산서 등 관련 자료들은 여성에 대한 예산 할당의 투명성을 확인하게 해 준다(Chakraborty, 2016 : 45). 현재 성인지 예산서와 성인지 결산서에서는 간단하지만 성별 사업대상자, 성별 사업 수혜자, 성별 수혜액과 관련된 통계, 그리고 성평등 성과목표치의 제시와 결과 확인, 그리고 해당 결과의 원인 분석과 개선 대책 등의 정보가 제공되고 있다. 2018년 편성 기준 성인지 예산 대상 사업이 국가 총 세부사업의 약 5% 정도에 불과한 상황이지만 이런 정보조차도 성인지 예산제도 도입 이전에는 파악할 수 없는 정보였다. 이러한 정부의 성별 재정 정보의 공개는 국회의 심사 과정에서 위원회의 검토보고서, 국회예산정책처의 분석보고서에 의해 한 단계 더 심화된 분석 정보로 나아가는 것이며, 여성가족부와 한국여성정책연구원 성인지예산센터의 보고서까지 모두가 접근 가능하다.

재정운용에 대한 성별 정보가 제공되어 확인될수록 그 동안 정부 사업이 몰성적으로 진행되면서 성불평등한 자원배분이 유지되어 왔음이 세부사업 단위에서 확인되고 있고 이에 기초하여 개선이 이루어지는 중이다. 이러한 과정은 곧 사업예산의 기획과 집행에 있어 투명성이 제고되는 것을 의미한다.

그런데 문제는 성인지 예산서와 성인지 결산서에서 사용하고 있는 통계 정보들이 매우 미흡하다는데 있다. 아직도 부절적인 통계 자료의 제시나 통계자료의 오류 등이 적지 않다. 또한 사업 관련 성별분리통계가 준비되지 않은 것도 있고 성인지 예·결산서에 포함된 사업이지만 기본적으로 분석이 어려운 사업도 있다.

예산이 성평등 효과를 제고하는 방식으로 편성되고 집행되기 위해서는 먼저 이를 파악할 수 있는 사업 통계가 정확히 정립되지 않고서는 제대로 된 제도 운영이 어렵다. 불완전하거나 부족한 통계는 정부 사업들의 성평등 효과에 대하여 알 수 없게 하거나 불확실하게 만들어 여성과 남성이 자신의 문제에 관한 제대로 된 정보를 얻을 수 없게 한다. 이러한 예산 사용은 성인지 관점에서 볼 때 매우 불투명한 것이 된다. 따라서 성평등 효과를 제고하기 위한 주요 사업들에 대하여는 내역 사업 단위까지 성별 분리 통계를 구축할 필요가 있고, 예산 사업의 성평등 효과와 관계성을 판단하려면 관련 사회통계 역시 세부적으로 성별분리통계를 발전시켜 나가야 할 필요가 있다.

## 2) 성평등 재정 거버넌스를 위한 참여 확대

성인지 예산은 여성 활동가와 시민사회 조직이 성평등을 위해 더 나은 예산 할당을 요구할 수 있도록 도울 뿐 아니라(Chakraborty, 2016: 45), 그 역도 마찬가지이다. 시민사회의 관심과 지지는 성인지 예산제도를 만들고 성장시킨다. 우리 사회에서 성인지 예산제도의 도입이 가능했던 것은 1995년 북경여성대회 이후 2000년 초 지방자치단체에서 시민사회가 주도한 거버넌스의 경험에서 비롯된다.<sup>21)</sup> 「국가재정법」 제정 이후 시민사회는 2008년 한국성인지 예산네트워크를 결성하여 지역 성인지 예산의 거버넌스 경험을 축적하고 시민사회의 역량을 지속적으로 강화해 왔다.

그 결과 최근 광주광역시에서는 성인지예산제도의 실효성을 향상시키기 위해 조례를 제정하게 되었고, 시 재정 운용을 성인지 관점에서 관리하기 위한 위원회에 시민단체가 공식적으로 참여할 수 있게 되었다.<sup>22)</sup> 동 조례의 주요 내용은 시장이 성인지 예산 중점 관리 사업을 선정하여 관리하고, 관련사항들을 전문적으로 심의하기 위하여 광주광역시 성인지예산위원회를 둘 수 있도록 하였다. 동 위원회는 성인지 예산 중점 관리 사업, 성인지 예산 지침서, 관련 연구 분석 및 권고, 평가지표개발, 결산과 예산의 환류, 대안정책들을 심의하거나 자문하는 등의 기능을 갖고 있다.<sup>23)</sup> 성인지예산위원회의 구성은 소관 업무부서의 장과 광주광역시의원, 성인지 예산 전문가 및 관련 사회단체에서 추천한 사람 등으로 구성되도록 규정하고 있다.<sup>24)</sup>

21) 단체의 성인지 예산운동의 경험을 정리한 한국여성민우회의 〈젠더·예산·여성운동〉, 2003. 참조

22) 전진숙, 문상필, 서미정 광역의원이 2017년 11월 10일 발의하여 의결된 것으로 2017년 12월 15일 공포된 날부터 시행하고 있다.

23) 「광주광역시 성인지예산제의 실효성 향상 조례」

**제7조(기능)** 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의하거나 자문에 응한다.

1. 제4조에 따른 중점 관리 사업에 관한 사항
2. 제5조에 따른 지침서에 관한 사항
3. 성인지 예산안의 성평등 목표, 대상, 수혜자 등 연구 분석 및 권고
4. 성인지 예산 이행 평가를 위한 측정 지표 개발
5. 성인지 예산 분석 결과를 정책 및 다음 연도 예산에 반영하는 사항
6. 성인지 결산 분석 결과를 정책 및 다음 연도 예산에 반영하는 사항
7. 성평등 향상을 위한 대안 정책 발굴
8. 그 밖에 위원장이 회의에 부치는 사항

24) 「광주광역시 성인지예산제의 실효성 향상 조례」

**제8조(구성)** ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성하며, 어느 한 쪽 성(性)이 10분의 6을 초과하지 않도록 한다.

광주의 성인지예산위원회처럼 시민사회의 전문가와 단체에서 추천하는 사람들이 지방의회 의원과 정부와 함께 논의할 수 있는 구조는 성인지 예산분석에 대한 정부 관료들의 기술적 혹은 기계적 접근의 한계를 보완할 수 있다. 또한 그 자체로도 성인지 예산제도 운영에 시민들이 ‘직접 참여’한다는 의미를 갖는다. 그 밖에도 대전시나 청주시, 수원시의 사례에서처럼 시의회 의원과 시민단체와의 거버넌스 사례는 성평등 재정거버넌스의 토대를 구축할 수 있음을 보여준다.<sup>25)</sup>

이에 비해 중앙정부의 성평등 재정거버넌스는 매우 취약한데 기획재정부에서 운영되고 있는 성인지 예산 상설협의체가 금년부터 여성가족부, 행정안전부, 통계청과 정부의 산하기관의 구성원만이 아닌 시민단체 구성원을 포함하기 시작한 것은 그나마 고무적이다. 정부와 국회에서 운영되고 있는 예산안 공청회에서도 성인지 예산 주제를 시민사회 참여 형태로 상시적으로 다룰 필요가 있으며, 정부가 금년부터 본격적으로 시행하고 있는 국민참여예산제에도 성인지적 관점에서의 사업제안에 시민들의 활발한 참여도 중요하다.

---

② 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

③ 위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉한다. 다만, 위촉 위원의 수는 전체 위원의 수 3분의 1 이상이 되게 구성한다.

1. 시의 성인지예산제 소관인 예산 업무 부서의 장과 성평등·중점 관리 사업 담당 부서의 장 및 각 자치구 소관 업무 부서의 장
2. 광주광역시의회에서 추천하는 광주광역시의원
3. 성인지예산제에 관한 전문 지식과 경험이 풍부한 사람
4. 「광주광역시 성평등 기본 조례」 제6조에 따른 성평등위원회에서 추천하는 사람
5. 「광주광역시 성별영향분석평가 조례」 제15조에 따른 성별영향분석평가위원회에서 추천하는 사람
6. 성인지예산제 관련 사회단체에서 추천하는 사람
7. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사람

25) <지방선거와 시민참여형 성인지 예산제도 확장 가능성 탐색> 자료집. 한국여성정책연구원 & 한국성인지예산네트워크. 2018.4.25.의 발제와 토론에서 나타난 사례들 참조

## IV. 재정운용의 형평성 증진과 성인지 예산

### 1. 미시적 성평등 효과

성인지 예산제도를 통하여 어떠한 변화가 있었는지, 여성 시민들의 요구를 어떻게 반영하고 있고 실제 성평등 제고에 긍정적인 영향을 주고 있는지에 대한 관심은 동 제도의 가장 핵심적인 부분이다. 기획재정부가 제출한 2016년도 성인지 결산서와 정부가 제출한 2016년도 성인지 예산서 속에서 나타난 예산 사업에서의 성별 정보들을 통해 사례를 분석해 보면 아직도 대상 사업으로 적절하지 않는 사업들이 적지 않고 통계도 불완전하며 다수 사업에서 성평등 효과의 제고가 확인되고 있지 않지만 다음 <표 6>의 사례에서와 같이 긍정적인 변화가 나타나는 의미 있는 사업들이 있다.

아래 제시한 사업들은 세부사업 혹은 세부사업의 내역사업의 경우로, ① 사업대상자의 성비 대비 사업 수혜자의 성비가 여성의 경우 더 낮거나 수혜자가 지나치게 성별로 불균형한 경우, ② 여성 수혜율 제고를 성평등 성과목표로 삼고 ③ 집행과정에서 정책개선을 시도하였으며(지원 대상을 확대하거나 가산점을 부여하거나 특화과정을 개설하는 방식), ④ 성평등한 수혜가 제고되는 효과를 보이고 있으나 해당 부처의 성과목표치는 소극적으로 잡히는 특징을 보여 주고 있다. 성평등 성과가 미시적이거나 있다고 보이는 사업들을 사례수준에서 간략히 정리해 보면 다음과 같다.

<표 6> 성평등 성과 사례

부처	세부사업명	성과지표	성과 우수 사유
농림축산 식품부	농어업인 건강연금보험료지원 사업 중 농어업인 연금보험료 지원	여성농어업인 연금보험가입률(%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목표 42.5 → 실적 50.3</li> <li>• 여성농어업인의 안정적 노후 소득 및 노후생활 보장 기여</li> </ul>
산업통상 자원부	에너지인력사업(R&D) 중 미래기초인력역량개발	여학생 수혜비율(%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목표 15.9 → 실적 20.0</li> <li>• 여성 진출이 상대적으로 저조한 에너지분야에 여학생 진출 확대 기여</li> </ul>

부처	세부사업명	성과지표	성과 우수 사유
고용노동부	청년취업아카데미 운영지원	여학생 수혜비율(%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목표 37.8 → 실적 42.3</li> <li>• 인문계특화과정 확대 운영으로 여성 비율 매년 상승</li> <li>• 2014:38.1% → 2015:39.0% → 2016:42.3%</li> </ul>
중소벤처기업부 (구 중소기업청)	중소기업기술혁신 개발(R&D)	여성기업인 수혜비율(%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목표 4.3 → 실적 5.3</li> <li>• 여성기업 R&amp;D 참여기회 확대</li> </ul>

자료 : 국회예산정책처(2017). 2016회계연도 결산 성인지 분석, 2016년도 성인지예산서, 결산서 참조

농림축산식품부의 농어업인 연금보험료 지원 사업은 농어업인의 국민연금 보험료 일부(최대 50%)를 지원하여 농어업인의 노후를 안정화 하는데 기여할 목적으로 추진되는 사업으로 여성과 남성의 연금 불균형을 시정하는 중에 있다.<sup>26)</sup> 2013년에 제도를 개선하여 지원대상을 경영주 외에 농업인에게까지 확대하면서 여성의 신규 가입이 늘어나고 있다. 2013년도에 동 사업의 지원을 받은 여성은 33.1%, 남성은 66.9%였으나 여성 수혜자 비율이 매해 증가하여 2016년 결산에서는 수혜자 성비가 여성이 50.1%, 남성이 49.0%로 나타나고 있다. 수혜액 기준으로 볼 때에도 여성이 51.1%, 남성이 48.9% 지원을 받은 것으로 나타나면서 농어업인 중 여성의 연금보험가입율은 전체의 50.3%에 이르게 되었다.

산업통상자원부의 에너지인력사업 중 미래기초인력역량개발 사업은 에너지 산업 분야의 전문기술 및 R&D 인력 양성을 통해 산업기반을 조성하는 사업으로 전문대를 포함한 대학에 연구비를 지원하는 과정에서 여성의 참여를 높이고 있다. 대상이 되는 공학계열 여학생은 2013년에는 13.3%였으나 수혜자는 11.7%에 불과하던 것이 사업이 진행되면서 2016년 결산에서는 사업대상자 15.2%에 수혜자는 20%로 나타났다. 이것이 가능했던 것은 여성연구원 참여 비율 관련 가점을 운영했기 때문으로 보이는데, 일정한 성과가 나타난 이후 2017년부터는 성인지 예산분석 대상 사업에서 제외되었다.<sup>27)</sup>

고용노동부의 청년취업아카데미운영지원 사업은 기업 또는 사업주 단체가 청년을 대상으로 산업계 수요에 적합한 교과과정을 제공하는 사업으로 여성이

26) 이하 사례분석은 대한민국정부(2015). 2016년도 성인지예산서 및 기획재정부(2017). 2016회계연도 성인지결산서의 데이터를 참조하였다.

27) 2014년 사업대상자 수혜자 수 및 수혜자 비율은 2016년 성인지 예산서와 성인지 결산서에서 불일치하는 문제가 있으나 전체적인 경향은 일관되게 나타난다.

상대적으로 많은 인문사회계열 청년의 취업지원을 위해 인문사회 특화 모델을 발굴하여 운영하고 있다. 2013년 당시 수혜자 성비는 여성이 37.6%, 남성이 62.4%였던 것이 여성을 기준으로 볼 때 매년 상승하여 2016년 결산에서는 42.3%에 도달한 것으로 보고되고 있다. 이는 상대적으로 취업이 어려운 인문사회예체능계 재학생 중심의 인문계 특화 과정을 지속적으로 확대 강화해 온 것과 연관이 있다. 그런데 성과목표치는 계속 낮게 잡히고 있는 것은 문제로 보인다.

중소벤처기업부(구 중소기업청)의 중소기업 기술혁신개발사업은 미래성장 유망분야 및 FTA 대응 글로벌 전략품목의 기술개발 지원등을 통해 중소기업의 성장동력을 창출하고 상업화를 촉진하는 사업으로 주 지원대상은 제조업이다. 2013년에는 4.9%의 여성기업인이 지원을 받았으나 2014년과 2015년에는 4.3%로 낮아졌다가, 2016년 결산에서는 5.3%의 여성기업인이 지원을 받은 것으로 나타났다. 여성기업의 R&D 참여기회 확대를 위해 과제선정시 1점을 가점하고 있다. 여성기업인 중 소상공인이 91%를 차지하고 있고 제조업 중 여성기업의 비중은 10.9%이고 지원의 주 대상인 기업(50~299명) 중 여성기업 비중은 0.6% 수준으로 사업 대상이 매우 적은 상황이지만 성과목표치를 3개년 4.3%로 동일하게 잡는 것은 소극적으로 보인다.

이처럼 일부 사업이긴 하지만 성인지 예산제도의 운영으로 사업의 성평등 효과가 제고될 수 있다는 것은 분배 정의와 재정 운용의 형평성 차원에서 볼 때 의미 있는 노력이라고 할 수 있다. 성인지 예산 대상 사업이 2018년 편성 기준 5% 규모에서 더 늘어나고, 해당 사업들의 성평등 효과를 높이는데 더 관심과 노력을 기울인다면 여성 시민들의 재정 요구가 동등하게 반영되는 방향으로 재정 운용이 가능할 것이다. 더욱이 재정적 의사결정에서 여성의 대표성이 취약하고, 여성의 성평등 요구를 대의제가 완벽히 반영할 수 없는 한계를 고려한다면 성별 형평성을 증진시키기 위한 성인지 예산제도는 그 자체로 대의민주주의의 한계를 보완하는 역할을 하고 있다고 보아도 될 것 같다.

## 2. 거시적 영향 모호

그런데 이처럼 세부사업과 내역사업에서는 충분하지는 않지만 성별 형평성의 요구가 반영될 수 있는 상황이라고 볼 수 있는 반면, 좀 더 큰 정책 단위와 국가재정운용 전반에서 성인지 예산제도의 효과는 아직 불명확하다.

〈표 7〉에서와 같이 국가성평등지수의 분야별 상태를 보면 2016년에 측정

된 의사결정, 안전과 가족분야에서의 평등 수준이 각각 25.4, 55.4, 70.0으로 국가성평등지수 70.1에 미치지 못하고 있음에도, 예산안 편성에는 제대로 반영되지 못하고 있음을 알 수 있다.<sup>28)</sup> <표 8>에서 2018년도 예산 편성안 중 성인지 예산 대상 사업의 총 예산 증가율은 16.2%인데, 이 중 의사결정분야의 예산이 28.3% 증가했을 뿐 안전과 가족 분야<sup>29)</sup>에 대한 예산증가율은 매우 낮은 수준으로 각각 1.5%와 3.6%가 늘어났을 뿐이다.<sup>30)</sup> 또 2018년도 국가 전체 예산안의 평균 증가율인 7.1%를 기준으로 볼 때도 안전과 가족분야의 예산안에 대한 재정당국의 관심은 취약하다고 볼 수 있다. 이처럼 재정에서 성평등을 제고시키려는 성인지 예산제도의 취지가 국가전체의 예산배분과정에서는 아직 영향을 미치지 못하고 있는 것으로 보인다.

재정민주주의가 민주적 절차의 강화를 넘어서서 공공성 제고와 분배정의라는 내용과 그 결과까지 추구한다면 성불평등을 개선하고 성평등을 촉진시키기 위한 성인지적 자원 배분의 문제는 국가재정운용이라는 국가 전체수준에서 편성의 방향과 효과가 분석될 필요가 있다.

〈표 7〉 국가성평등지수 분야별 추이

(단위 : 100점 평등수준)

연 도*	2011	2012	2013	2014	2015
<b>성평등지수</b>	67.4	68.0	68.4	68.9	<b>70.1</b>
경제활동	68.9	69.9	70.4	71.1	71.5
의사결정	19.1	20.2	21.5	23.9	<b>25.4</b>
교육훈련	91.5	91.2	91.4	93.3	93.4
복지	68.2	69.8	69.6	69.0	71.6
보건	92.0	89.4	92.8	92.7	95.4
안전	64.2	65.4	60.8	55.1	<b>55.4</b>
가족	59.6	60.8	62.8	66.7	<b>70.0</b>
문화정보	84.1	84.9	85.8	87.4	87.1

\* 「한국의 성평등 보고서」 각 년도(2012.12- 2016.12), 여성가족부. 연도 숫자는 통계연도.

자료 : 국회여성가족위원회 수석전문위원, 2018회계년도 여성가족부소관 예산안검토보고서. p. 91

28) 동 보고서가 2016년 12월 발간이므로 2018년도 예산안이 편성되는 2017년에 참고가 가능하다.

29) 국가성평등보고서 지표구성에 따르면, 안전분야는 2개의 지표(사회전반의 안전의식, 강력범죄 피해자 비율), 가족분야는 4개의 지표(가사노동시간, 셋째아 이상 출생성비, 가족관계 만족도, 육아휴직자)가 포함되어 있다.

30) 국회여성가족위원회 수석전문위원(2017). 2018년도 여성가족부 소관 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서. pp.91~92

〈표 8〉 국가성평등지수 분야별 성인지 예산안 현황

(단위 : 백만원)

분 야	'17년(A)	'18년 정부안(B)	증감(B-A)	증감률(%)
합 계	29,591,219	34,426,105	4,804,886	<b>16.2</b>
경제활동	7,283,353	7,932,071	648,718	8.9
의사결정	13,651	17,514	3,863	28.3
교육·직업훈련	2,429,544	2,935,091	505,547	20.8
복지	12,817,078	15,783,986	2,966,908	23.1
보건	97,138	124,443	27,305	28.1
안전	135,701	137,753	2,052	<b>1.5</b>
가족	6,368,611	6,598,380	229,769	<b>3.6</b>
문화·정보	431,266	852,201	420,935	97.6
기타	14,877	14,666	△211	△1.4

\* 8개 분야에 해당하지 않은 사항(여러 분야에 걸쳐 있거나, 어느 한 분야에 관련된 것으로 분류하기 어려운 여성가족부 소관 “여성정책전략기반구축”, “성인지정책분석평가운영”, “유엔여성기리기여금”, “국제개발협력”, “여성가족정책의 확산”, 통계청 소관 “청사시설관리” 6개 사업)은 기타로 분류함  
 자료 : 국회여성가족위원회 수석전문위원, 2018회계년도 여성가족부소관 예산안검토보고서. p. 92

## V. 결론

이 연구는 우리 사회가 높은 수준의 성불평등이 지속되고 있음에도 국가재정은 지금까지 문제의 해결을 위하여 무엇을 해왔는지에 대한 질문에서 시작되었다. 이러한 질문은 최근 헌법 개정 논의 중에 재정원칙으로서 성평등 재정 혹은 성인지 예산 관련 규정에 대한 문제가 제기되고 논의되면서 재정에 대한 여성 주권은 어떻게 확보될 수 있는가에 대한 문제의식으로 연결되었다. 성평등 관점에서 볼 때 재정에 있어 국민주권, 납세자 주권의 실현이 내용적으로 담보되려면 민주적 절차의 강화와 더불어 형평성 요소도 반영되어야 할 것으로 보이는데 재정 원칙과 재정민주주의 논의에서는 이러한 문제의식이 본격적으로 제기되지 않아왔다. 따라서 형평성 관점에서 재정민주주의 논의를 검토하면서 성불평등을 축소하고 성평등을 촉진하기 위해 재정제도의 하나로 도입된 성인지 예산제도가 재정민주주의 관점에서 어떠한 의미를 지니고 어떤 역할을 하고 있는지에 대하여 살펴보려고 하였다.

선행연구 검토에서 기존의 재정민주주의 논의가 민주주의의 절차적 측면인 입법부와 행정부간의 권한배분, 투명성 그리고 시민사회의 참여와 관련된 연구 혹은 논의 중심으로 이루어져 왔고, 재정민주주의의 내용적 측면이 주목받

지 못해왔음을 살펴보았다. 또한 기존의 성인지 예산제도 관련 연구가 주로 제도 연구나 경제적 효과와 관련된 연구에 국한되어 있음을 검토하면서 민주주의라는 정치적 측면에서 그 의의를 탐구해 보고자 하였다.

연구결과, 재정민주주의의 절차적 측면에서 볼 때 성인지 예산제도는 국가가 정부의 예산안 편성과 결산에 대하여 성인지 관점에서 통제할 수 있도록 도구를 제공하고, 제도의 운영과정에서 성별 재정 정보가 구축되고 공개됨으로써 재정영역에서의 성별분리정보에의 접근성과 투명성이 높아지며, 여성 및 시민단체들이 예산과정에 참여함으로써 성평등 재정 거버넌스를 촉진하는 토대가 구축되기 시작하고 있다는 점이 확인되었다. 또 내용적 측면에서 볼 때에도 일부사업에서 미시적이지만 성평등 효과가 발견되고 있어 대의제도가 갖는 한계를 보완할 수 있다고 보았다.

다만 성인지 예산제도의 취지를 반영할 여성대표성이 취약하고, 결산심사 중심으로 성인지적 재정통제가 이루어지고 있으며, 성별분리통계의 부족과 부정확성이 해결될 필요가 있고, 성평등 재정을 위한 시민사회의 참여가 미미한 점과, 성인지 예산제도의 미시적인 성평등 효과는 확인되나 거시적 영향은 모호한 것으로 분석되었다.

본 연구는 성인지 예산제도를 재정민주주의라는 거대담론과 연결을 시도한 시론적 성격의 연구였다. 분석틀로 기존 재정민주주의 연구에서 공통적으로 언급하고 있는 입법부와 행정부간의 견제 구조, 투명성, 참여라는 요소에 더하여 형평성이라는 요소를 추가하여 분석하였는데, 이외에도 다양한 분석 요소가 있을 것이므로 앞으로 새로운 분석이 다양하게 가능할 것이며 이를 뒷받침하는 실증연구도 필요할 것으로 보인다. 향후 재정민주주의의 절차적 측면과 내용적 측면을 구성하는 핵심 요소들과 관련된 세부적이고 구체적인 연구와 논의를 통해 성인지 예산의 정치적 의미를 하나하나 심화시켜 나갈 때 성인지 관점에서의 국가재정에 대한 논의 뿐 아니라 젠더 민주주의의 논의도 성장할 수 있을 것으로 보인다.

## 참고문헌

- 김용만(2012). “예산법률주의 도입을 통한 재정민주주의 확립에 관한 연구”. 한국행정사학지. 제30호. 121-149.
- 김진영(2016). “국회재정권 강화를 위한 예산절차 개선방안의 연구-재정민주주의 실현을 위한 입법론과 정책 검토”. 미국헌법연구. 제27권제3호. 29-63.
- 달, 로버트(1999). 민주주의. 김왕식 외 (역) 파주 : 동명사(Dahl, Robert A., On Democracy, Yale University Press, 1998).
- 박기영(2014). 한국재정. 서울 : 법우사.
- 박완규 외(2016). 성과주의 예산제도의 발전과 성인지 예산제도에 대한 합의. 한국여성정책연구원.
- 복문수(2007). “역대정부와 국회의 관계분석 -재정민주주의 관점에서”. 한국거버넌스학회보. 제14권제3호. 55-90.
- 스위프트, 아담(2011). 정치의 생각. 김비환(역). 고양 : 도서출판 개마고원 (Swift, Adam, Political Philosophy, Cambridge : Policy Press Ltd, 2006).
- 오건호(2013). “8. 재정의 공공성과 개혁과제”. 사회경제 민주주의의 경제학-이론과 경험. 민주화운동기념사업회 기획. 이병천 전창환 엮음. 서울 : 돌베개.
- 옥동석(2004). 재정민주주의와 지출승인법. 한국조세연구원.
- 윌킨슨, 리처드 & 피켓, 케이트(2012). 평등이 답이다. 전재웅 (역) 서울 : 이후 (Wilkinson, R. & Pickett, K., The Spirit Level. Penguin Books Ltd, 2010).
- 이원희(2009). 재정 관련 헌법 조항 개정 과정의 쟁점 분석과 향후 과제. 국회예산정책처.
- 이택면 외(2016). 국가성인지예·결산제도 분석·평가연구(II). 한국여성정책연구원.
- 이택면 외(2017). 국가성인지예·결산제도 분석·평가연구(III). 한국여성정책연구원.
- 장선희(2012). “재정민주주의원칙에 근거한 결산의 헌법적 통제에 관한 연구”. 법학논고. 제40집. 99-118.
- 장용근(2013). “예산에 관한 권력분립적 관점에서의 국회와 행정부의 관계의 재정립 및 재정민주주의의 실현방안에 관한 연구”. 제도와 경제. 제7권제1호. 59-88.
- 장용근(2015). “재정헌법규정의 개정에 관련한 재정법적 검토”. 홍익법학. 제16권 제3호. 233-263.

- 정가원(2013). 외국의 정부 주도형 성인지 예산제도 시행현황과 시사점. 한국여성정책연구원 연구보고 13-4.
- 정종섭 외(2005). 국가재정에 관한 국회의 기능 강화 방안에 관한 연구. 국회예산결산특별위원회 연구용역보고서.
- 조규상(2009). 재정민주주의. 서울: 리북.
- 조선주 외(2015). 국가성인지예·결산제도 분석·평가연구(I). 한국여성정책연구원. 연구보고서 3.
- 차병권(1992). 재정책개론. 박영사.
- 차인순(2005). “성인지적 예산의 제도화 필요성과 방안 모색”. 여성연구. 통권 제 68호. 39-75.
- 차인순(2009). “성인지 예산 입법과정에 관한 연구”, 여성연구. 제76집 제1호. 143-175.
- \_\_\_\_\_(2013). 젠더·예산·여성운동. 한국여성민우회.
- Chakraborty, Lekha(2016). IMF Working Paper. Asia:A Survey of Gender Budgeting Efforts. WP/16/150 . International Monetary Fund.
- Downes, R., Lisa von Trapp & Nicol, S.(2017). Gender Budgeting in OECD countries. OECD Journal on Budgeting vol. 2016/3.

## 법률 등 기타자료

「국가재정법」

「광주광역시 성인지 예산제의 실효성 향상 조례」

국회 여성가족위원회 수석전문위원(2015). 2016년도 여성가족부소관 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서.

국회 여성가족위원회 수석전문위원(2016). 2015년도 여성가족부소관 결산 검토 보고서.

국회 여성가족위원회 수석전문위원(2017). 2018년도 여성가족부소관 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서.

국회 예산결산특별위원회(2017). 2016년도 결산심사보고서.

국회 예산정책처(2017). 2016회계연도 결산 성인지 분석.

국회 헌법개정특별위원회 제21차 회의록.2017.11.30.

국회 헌법개정특별위원회 자문위원회 제1소위원회 제4회, 제5회 회의록.

국회 헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서. 2018.1.

대한민국정부(2017). 2017년~2021년 국가재정운용계획.

여성가족부(2018). 제2차 양성평등기본계획(2018~2022).

\_\_\_\_\_ (1995). 세계여성대회 북경여성행동강령. 한국여성개발원 역.

\_\_\_\_\_ (2016). 국가성평등제고를 위한 성인지예산제도 개선방안 토론회 자료  
집, 김현미 의원, 남인순 의원, 박광온의원, 박남춘 의원, 권미혁 의원, 한  
국성인지예산네트워크 공동주최. 2016 8.26. 국회의원회관 제9간담회실.

\_\_\_\_\_ (2018). 지방선거와 시민참여형 성인지 예산제도 확장 가능성 탐색 자  
료집. 한국여성정책연구원 & 한국성인지예산네트워크. 2018.4.25.

Abstract

## A Study on the Significance of Financial Democracy Related Gender Budgeting system

Insoon Cha\*

This tentative study shows the relationship between the financial democracy and gender-responsive budgets. I examine not only the process of the financial democracy but also equity as the contents of the financial democracy through the analysis of gender budget system. The previous discussions of financial democracy have focused on the checks and balances between government and parliament, transparency, and civic participation rather than the contents of the financial democracy. This study also propose the political interpretation of the gender budgeting rather than the operation of systems or economic effects.

This study approaches two aspects, the processing and contents of the financial democracy. I summarize three main findings about the first aspect. First, gender budgeting enables the control of budgeting and account settlement democratically from the gender perspective. Second, collection and opening of gender information on finance promote access and transparency from the operating system. Third, the participation and the interests of women and civilian produce the foundation which increases gender equality financial governance through the process of budgeting. With respect to second aspect, I found the effect of the micro gender equality. Such result compliment the limitation of the system of representation.

However, representation of women who is reflecting on gender budgeting is insufficient and the control of gender budget is focus on the bottom line. The lack and inaccuracy of gender-separated statistics should be improved. Civic participation for gender equality is not sufficient, too. And the micro impact of gender equality is confirmed, but macro effect is not clear.

This experimental study will be foundation for more detailed works on gender budgeting and democracy.

---

\* National Assembly, The Gender Equality and Family Committee, Legislative Counsel

**Keywords :** gender budgeting, financial democracy, equity,  
gender governance on finance, gender information on  
finance