

KWDI 이슈페이퍼

수행과제명 지방 성인지예산제도와 중기지방재정계획의 연계방안
과제책임자 김효주 부연구위원

지방 성인지예산제도와 중기지방재정계획의 연계방안

초록

- ◆ 2022년 제도 시행 10년 차에 접어든 지방 성인지예산제도는 그동안 ‘성인지예산서’ 작성을 중심으로 단년도적 관점에서 운영되어 왔으며, 이러한 접근방식은 중장기적 시야나 전략이 부족한 한계를 보임.
- ◆ 본 연구에서는 이러한 문제의식 하에 지방 성인지예산제도와 중기지방재정계획의 연계 필요성을 제시하고, 구체적인 연계방안을 모색함.
- ◆ 지방 성인지예산제도와 중기지방재정계획의 연계를 통해 ① 성평등 예산에 관한 논의, ② 성인지예산의 관점과 영역 확대 등이 기대됨.

배경 및 문제점

- 그동안 지방 성인지예산제도에 대한 주요 관심과 논의는 법정서류인 ‘성인지예산서’를 중심으로 이루어져 왔으나 이러한 접근 방식은 다음과 같은 한계를 가짐.
 - ▶ 성인지예산서 작성 중심의 접근은 전체 재정운용 측면에서의 접근은 이루어지지 않은 채 개별사업 중심으로 운용됨으로써 중장기적인 시야나 전략이 부족함.
- 지방 성인지예산제도가 갖는 이러한 한계는 국가 성인지예산제도에서도 동일하게 나타나고 있는 문제이며, 국회의 성인지 예·결산 심의과정에서 지속적으로 지적된 문제이기도 함. 그리고 이러한 문제에 대한 정책 대안으로 성인지예산제도와 국가재정운용계획과의 연계가 제시되어 왔음.
- 본 연구는 같은 맥락에서 지방 성인지예산제도와 중기지방재정계획의 연계 필요성 및 구체적인 연계방안에 대해 살펴보고자 함.
 - ▶ 중기지방재정계획은 지방재정의 계획적 운용을 위해 수입과 지출수요를 중·장기적으로 전망하여 수립한 5년간의 연동화 계획으로 투자심사, 예산편성 등 지방재정운용계획 수립의 기초가 됨.
 - ▶ 또한 중기지방재정계획은 정책우선순위를 반영하며 그에 따라 자원 배분을 실시하므로 중기지방재정계획에 성인지적 관점이 반영된다면 성평등 개선을 위해 지방재정운용이 어떻게 변화해야 하는지, 그 방향을 제시할 수 있고 동시에 정책 및 자원배분의 우선순위에도 영향을 줄 수 있다는 기대효과가 있음.

● 지방 성인지예산제도와 중기지방재정계획의 연계 필요성

● 지방 성인지예산제도의 변화 필요성

- ▶ 지방 성인지예산제도는 2013회계연도 작성 이후 대상사업 수와 예산액의 규모는 크게 증가함. 그러나 이러한 규모의 증가에도 불구하고 담당 공무원들의 인식은 크게 개선되지 못하였음. 2014년, 2019년 공무원 인식 조사 결과를 비교해보면, 성인지예산서 작성 이후 인식 변화 및 예산 편성 과정에서 성인지예산서 활용 정도에 대한 응답이 동일함. 이러한 결과는 성인지예산서에 나타난 각 지방정부의 성평등 목표 및 성인지예산 편성의 방향들이 지방정부 전체 또는 부서별 중장기적 정책 방향성, 전략에 반영되지 못하고 있고, 지방 성인지예산제도의 운영이 재정운용의 변화를 이끌어내지 못하는 것을 의미함.
- ▶ 이러한 점을 고려할 때, 담당 공무원의 성평등 인식을 제고하고 제도 도입의 궁극적 목적을 달성하기 위해서는 현재의 제도 운영 방식에 변화가 요구되며, 그 변화는 성평등 예산에 관한 논의가 이루어질 수 있도록 중기지방재정계획의 연계에 기초해야 함.
- ▶ 본 연구에서 중기지방재정계획과의 연계에 초점을 둔 것은 현재의 재정환경을 고려해서임. 현재와 같은 긴축재정 상황에서 성평등과 같은 정부의 정책목표는 우선순위가 낮아질 위험이 높으며, 성인지예산이 계속해서 유용성을 유지하기 위해서는 제도 운영에 사용되는 정책수단들을 점검해 볼 필요가 있음. 즉 예산 배분에 영향을 줄 수 있는 새로운 수단을 고민해야 하며, 성평등 예산을 계획적으로 편성하고 전략적으로 운영할 수 있는 정책수단은 중기지방재정계획임.

● 중기지방재정계획에 성인지적 관점 반영 필요성

- ▶ 정부는 재정을 운용함에 있어 다양한 가치들을 고려하고 여러 관점에서 재정사업을 평가하고 관리할 필요가 있음. 성평등은 그러한 가치와 관점 중의 하나로 지역별 차이, 소득별 차이 등과 같은 선상에서 논의될 필요가 있음.

● 예산제도와 주요 재정제도 간의 연계 필요성

- ▶ 지방자치단체의 예산시스템은 전체를 체계적으로 아우르는 예산 구조 하에서 개별 제도의 특성이 발휘되는 방식으로 가동될 때 예산의 효율과 책임성이 발휘될 수 있음. 그러나 성인지예산제도는 다른 예산제도와 비교해 볼 때, 도입의 목적, 배경, 기능, 내용 등 제도적 특성이 달라 그 결과 전체 예산과정과 예산시스템 속에서 상호를 연계하는 장치나 종합적 관점에서 예산운용의 효율성과 책임성을 점검하고 개선하는 장치는 갖지 못한 채 분리 운영되고 있는 특징이 있음.
- ▶ 따라서 주요 재정제도와 연계성 확보가 요구되는데, 특히 성인지예산은 주요 대상사업이 국고보조사업과 관련이 있을 뿐 아니라 계속성을 지니는 사업이 많기 때문에 중기지방재정계획과의 연계가 반드시 이루어질 필요가 있음. 현행 성인지예산은 단년도에 중점을 두는 경향이 있는데 성별 수혜에 영향을 미치는 지방 사업들 중에는 중장기 관점에서 수혜 격차를 유발하는 사업이 적지 않으므로, 중기재정계획과 성인지예산제도를 연계하는 접근은 매우 중요함.

● 지방 성인지예산제도와 중기지방재정계획의 연계 사례

● 경기도

- ▶ 경기도의 연계방안은 주요 내용을 중심으로 크게 네 가지로 구분됨.
- 도정 목표와 재정운용 방향에 성평등 목표와 전략을 반영하는 방안: 현재 경기도의 중기지방재정계획은 중기지방재정계획 개요, 재정운용 여건 및 전망, 중기재정운용 기본 방향, 분야별 투자계획, 세부사업계획서로 구성됨. 이 때 중기재정운용 기본 방향은 재정운용 여건 및 전망을 토대로 기본 방향을 도출하거나 또는 경기도정의 방향을 반영하게 됨. 따라서 도정 목표에 성평등 목표와 전략이 반영된다면, 이는 중기지방재정계획의 기본 방향에 반영될 것이고, 궁극적으로 중기재정운용에 성인지적 관점이 반영되는 결과를 가져올 것임.
- 중기지방재정계획 수립과 관련한 법과 제도를 개선하는 방안: 현재 「지방재정법」 제3조 제2항의 내용을 토대로 「지방재정법」 제33조 제4항을 개정, 중기지방재정계획을 수립하는 과정에 성인지예산 운용 원칙과 자치단체의 성평등 목표가 포함되도록 하고, 「중기지방재정계획 수립기준」에 중기지방재정계획 수립 시 성인지예산 운용과 관련된 정보를 포함하도록 하는 내용임.
- 성인지예산제도가 중기적 관점에서 운용될 수 있도록 중기지방재정계획의 투자사업을 성인지예산 대상사업으로 선정하는 방안: 관련하여 행정안전부의 성인지예산서 작성 지침 개정이 요구됨.
- 「경기도 성인지예산제 실효성 향상 조례」를 개정하는 방안: 해당 조례의 제3조에 ‘성평등 목표 달성을 위해서 성인지예산제도가 중기적인 관점에서 운용될 수 있도록 예산 제도를 운영한다’는 조항을 신설하는 내용임.

● 세종특별자치시

- ▶ 세종시의 연계방안은 세종시의 중기지방재정계획 안에서 성인지예산제도와 연계 포인트를 찾아서 성인지적 내용을 추가하는 방안임.
- 제2장 중기 재정운용 여건 및 방향: 세종시 재정여건 및 재정운용 방향에 성인지예산과 관련된 내용 포함.
- 제3장 중기재정계획 총괄: ‘성인지예산제도 운영계획’을 신설함.
- 제4장 분야별 재정계획: 분야별 정책방향에 성별균형수혜에 대한 관점을 반영하도록 함. 단, 분야별 특성을 고려할 때 모든 분야에 의무사항으로 적용하는 것은 적절하지 않음.

● 연구 결과를 종합하여 다음의 두 가지 연계방안을 제안함.

● 지방 성인지예산서의 작성양식 개선(안)

- ▶ 현재 성인지예산서 작성항목 중 자치단체 예산부서의 작성항목에 '성과목표' 항목을 추가하는 방안으로, 기존에 작성하던 성평등 목표를 5개년 중장기 목표로 수립하고 이에 따른 성과목표를 수립하여 관리하는 방식임.

2022년 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준

4. 작성항목

1) 작성부서 및 항목

작성부서	작성항목					
자치단체 예산부서	I. 성평등 목표					
	II. 성인지예산 편성방향					
	III. 성인지예산의 개요 및 분야별 규모 총괄표, 사업별 총괄표, 기능별 총괄표, 조직별 총괄표					
		2022	2023	2024	2025	2026
	성과목표 1					
	성과목표 2					
실·국	IV. 실·국별 성인지예산서 성인지예산 편성방향, 총괄표, 사업별 총괄표					
실·과	V. 부서별 성인지예산서					
	1. 사업 총괄표 성인지예산 편성방향, 총괄표, 사업별 총괄표					
	2. 사업별 설명자료 사업개요, 성인지예산 대상사업, 소요자원, 성별 수혜분석, 성별 격차 원인분석, 성과목표, 성평등 기대효과					

● 「지방재정법」과 「중기지방재정계획 수립기준」 개선(안)

- ▶ 두 제도의 연계 필요성이 명확하므로 법과 지침(수립기준)에 그 내용을 명시하여 강제성을 부여하되, 구체적인 연계방식은 지역의 상황에 따라 자율적으로 적용하도록 함. 단, 연계방식의 이해를 돕기 위해 연계방식(안)을 함께 제시함.
- ▶ 제주특별자치도의 사례처럼 조례에 근거하여 '성인지예산 운영성과에 대한 분석 및 평가 시행 → 재정관리 보고서에 분석 내용 포함 → 다음 회계연도 예산편성 및 중기지방재정계획에 재정관리 보고서 내용 반영'의 방식으로 연계가 이루어질 수도 있으며, 성과계획서를 중심으로 '성과계획서 상의 비전, 시정방침, 시정방향 및 전략목표 작성 시 성평등 목표 반영 → 중기지방재정계획 수립 시 비전과 발전전략 등과 연계하여 재정운용 기본방향 설정'과 같은 방식도 가능함.
- ▶ 뿐만 아니라 자치단체의 성평등 목표가 선 수립되어 있는 지역이라면 성평등 목표를 재정운용 기본방향에 직접적으로 반영할 수도 있고, 성인지예산서 작성 시 적절한 분석이 이루어진 지역이라면 분야별 자원배분 계획에 해당 내용을 반영하거나 분야별 자원배분 기준에 활용할 수도 있음.

「지방재정법」 개정안

현행	개정안
제33조(중기지방재정계획의 수립 등) ③ 중기지방재정계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 재정운용의 기본방향과 목표 2. 중장기 재정여건과 재정규모전망 3. 관련 국가계획 및 지역계획 중 해당 사항 4. 분야별 자원배분계획 5. 예산과 기금별 운용방향 6. 의무지출(법령 등에 따라 지출과 지출규모가 결정되는 지출 및 이자 지출을 말하며 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다. 이하 같다)의 증가율 및 산출내역과 재량지출(의무지출 외의 지출을 말한다. 이하 같다)의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획 7. 제59조에 따른 지역통합재정통계의 전망과 근거 8. 통합재정수지[일반회계, 특별회계 및 기금을 통합한 재정통계로서 순(純) 수입에서 순 지출을 뺀 금액을 말한다] 전망과 관리방안 9. 투자심사와 지방채 발행 대상사업 10. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항	제33조(중기지방재정계획의 수립 등) ③ 중기지방재정계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 재정운용의 기본방향과 목표 2. 중장기 재정여건과 재정규모전망 3. 관련 국가계획 및 지역계획 중 해당 사항 4. 분야별 자원배분계획 5. 예산과 기금별 운용방향 6. 의무지출(법령 등에 따라 지출과 지출규모가 결정되는 지출 및 이자 지출을 말하며 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다. 이하 같다)의 증가율 및 산출내역과 재량지출(의무지출 외의 지출을 말한다. 이하 같다)의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획 7. 제59조에 따른 지역통합재정통계의 전망과 근거 8. 통합재정수지[일반회계, 특별회계 및 기금을 통합한 재정통계로서 순(純) 수입에서 순 지출을 뺀 금액을 말한다] 전망과 관리방안 9. 투자심사와 지방채 발행 대상사업 10. 성인지적 관점에서 관련 예산 및 사업에 대한 전망과 관리방안 11. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

「중기지방재정계획 수립기준」 개정안

중기지방재정계획 수립기준

<중기지방재정계획 수립시 고려사항>

- ◆ 주민참여예산제를 활용하여 중기지방재정계획에 대해 의견수렴 실시
 - 주민참여예산이 모든 예산과정으로 확대(18.3.) 되었으므로, 설명회·공청회·토론회 등 주민참여예산제 운영 절차를 활용하여 중기지방재정계획에 대한 주민 등의 의견을 충분히 수렴
- ◆ **성인지예산제를 활용하여 중기지방재정계획 수립 시 성인지적 관점 반영**

▶ 이러한 방식으로 두 제도가 연계될 경우 다음과 같은 효과가 기대됨.

- 성평등 예산에 관한 논의 기여

- 일반적으로 단년도 예산은 점증주의적 예산 편성이 이루어지며, 다음 회계연도 자원 배분을 주요 내용으로 하기 때문에 정치경제적 이해관계가 민감한 특징이 있음.
- 반면 중기재정계획은 5년 내의 시간적 범위안에서 연차별 재정사업의 자원배분계획을 수립하며, 이러한 계획이 고정적인 것이 아니라 매년 부분적으로 일부 내용을 변경하는 연동계획의 특징을 가짐. 따라서 잠정적인 의제로서의 성격이 강하기 때문에 이해관계의 갈등 수준이 낮은 편임.
- 중기지방재정계획에 성인지적 관점이 적용된다면, 보다 거시적인 측면에서 성평등 예산에 관한 논의가 가능하고, 성평등 예산의 전체 규모에 대한 파악과 중장기적인 자원배분 계획이 가능할 것이라 기대됨.

- 성인지예산의 관점과 영역 확대 기대

- 현재의 세부사업 중심의 단년도 성인지예산서에서는 사업 예산의 성별 수혜 현황을 중심으로 ‘여성수혜율’과 같은 성과목표가 대부분이나 중기적 관점으로 접근하게 되면 남성과 여성, 이분법적으로 접근하는 방식과는 다른 방식의 자원배분 접근이 가능하게 됨.
- 또한 중기재정계획의 다양한 분야에 성인지적 관점을 적용함으로써 ‘사회복지’ 분야에 집중되어 있는 성인지예산의 분야 역시 확대될 수 있음.

참고자료

국가법령정보센터. 「제주특별자치도성인지예산제성과향상을위한관리조례」. <https://www.law.go.kr/자치법규/제주특별자치도성인지예산제성과향상을위한관리조례>((검색일: 2022.10.17.).

국가법령정보센터. 「제주특별자치도재정관리조례」. <https://www.law.go.kr/자치법규/제주특별자치도재정관리조례>((검색일: 2022.10.17.).

국가법령정보센터. 「지방재정법」. <https://www.law.go.kr/법령/지방재정법>(검색일: 2022.12.7).

기획재정부(2022.3.29.). 2023년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침.

박수범·김영숙·장윤선·김병권(2019). 지방자치단체 성인지예·결산제도 분석·평가사업(V): 제도 시행의 성과와 과제. 한국여성정책연구원.

박수범·이택면·권도연·김해람(2021). 2021년 지방 성인지 예산서 종합분석 연구. 여성가족부.

세종특별자치시(2021). 2022~2026년 중기지방재정계획.

신두섭(2021). 지방재정의 구조와 평가제도 현황. 한국여성정책연구원 포럼 자료.

여성가족위원회(2014.10.). 2015년도 여성가족부 소관 예산안 및 기금운용계획안 검토보고.

임성일 · 이효 · 서정섭(2013). 새로운 지방예산제도. 한국지방행정연구원총서.

임혜경 · 남승연 · 조연숙(2022). 경기도 성인지예산제도와 중기지방재정계획의 연계 방안. 한국여성정책연구원.

조선주·김영숙·박수범·김효주·성인정·권도연·김병권·김해람·안주희·김수지(2020). 성인지예산제도와 국가재정운용계획의 연계방안(II). 한국여성정책연구원.

한국여성정책연구원 전문가자문 내부자료(2022). 전문가 자문(6.17일자).

황정임 · 정가원 · 권희정 · 김효진 · 김해람(2014). 지방자치단체 성인지예 · 결산제도 발전을 위한 공무원 의견조사 분석. 한국여성정책연구원 연구보고서.

행정안전부(2021). 2022년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운영계획 수립기준.

행정안전부(2021). 2022~2026년 중기지방재정계획 수립기준.

OECD(2022). *Gender Budgeting in the context of stretched public finances*. The 6th OECD Network on Gender Budgeting Paper.

주관부처 : 기획재정부 복지예산과

관계부처 : 여성가족부 성별영향평가과