

참여예산제도와 성인지예산제도의 연계 논의¹⁾

김효주 한국여성정책연구원 양성평등연구본부 부연구위원

들어가며

- 참여예산제도와 성인지예산제도는 지향하는 가치와 제도 운영의 원리에 있어 제도적 유사성이 있음. 그로 인해 두 제도의 연계는 국내외에서 지속적으로 논의되어 왔으며, 우리나라의 경우 주민참여예산제도를 중심으로 연계 논의가 이루어져왔음.
- 본 연구에서는 기존의 논의 내용들을 기반으로 두 제도의 연계 현황과 연계 사례들을 살펴보고, 국민참여예산제도를 중심으로 두 제도의 연계 방안을 모색함.
- 현재 성인지예산제도는 예산 배분의 변화와 같은 실질적인 성과 제고에 집중하고 있음. 국민참여예산제도와 연계는 이러한 제도적 발전을 위한 하나의 전략이 될 수 있음.
 - 두 제도가 연계된다면, 성인지예산제도의 관점에서는 예산 편성의 기능이 확대되고 국민참여예산제도의 관점에서는 분야별로 균형있는 정책의제를 발굴하여 예산 배분의 형평성이 제고되는 효과를 기대할 수 있음.

1) 본 원고는 아래 연구보고서의 일부 내용을 발췌 및 정리하여 제작되었습니다.

김효주·최유진·권도연·오영민(2023). 국민참여예산제도와 성인지예산제도의 연계 가능성 연구. 서울: 한국여성정책연구원

참여예산제도와 성인지예산제도의 연계 가능성 탐색

- 본 연구는 성인지예산제도와 관련된 중장기 연구과제로 국민참여예산제도와 연계 가능성을 탐색하는 데 목적이 있음.

- 성인지예산제도의 실효성 제고를 목표로 2018년 중장기 방안 연구 계획이 수립되었으며, 그에 따라 2019년 국가 성인지 예산제도와 지방 성인지예산제도의 시행 성과와 향후 개선과제를 시작으로 핵심사업평가제도와 성인지예산제도의 연계, 중기재정계획과의 연계, 성인지 예·결산제도의 환류, OECD 주요국의 해외 사례 등의 연구가 진행되어 옴.
- 본 연구는 중장기 연구과제의 마지막 연구로 국민참여예산제도와 연계 방안을 모색함.

성인지예산 분석·평가 사업 중장기 방안 연구

구분	과제명	
	과제1	과제2
2019년 (1/5년차)	- 국가: 성인지예산제도 시행 10년 평가와 과제(Ⅰ) - 지방: 지방자치단체 성인지예·결산제도 시행의 성과와 과제	핵심사업평가제도와 성인지예산제도 연계방안(Ⅰ)
2020년 (2/5년차)	성인지예산제도와 국가재정운용계획의 연계방안	핵심사업평가제도와 성인지예산제도 연계방안(Ⅱ)
2021년 (3/5년차)	성인지결산제도의 환류 기능 강화방안	핵심사업평가제도와 성인지예산제도 연계방안(Ⅲ)
2022년 (4/5년차)	OECD 주요국 성인지예산제도 현황과 시사점	지방 성인지예산제도와 중기지방재정계획 연계방안
2023년 (5/5년차)	국민참여예산제도와 성인지예산제도의 연계 가능성 연구	중장기계획 성별영향평가 활성화 및 성인지예산 연계방향 연구

출처: 한국여성정책연구원(2023). 여성가족패널조사 9차조사 원자료 분석(가중치 부여)

- 참여예산제도와 성인지예산제도의 연계는 국내외에서 지속적으로 논의가 이루어져 왔으며, 주로 지방정부 차원에서 연계 방안이 모색되어 옴. 그동안의 논의 내용을 요약해 보면, 두 제도는 지향하는 가치와 제도 운영의 원리에 있어 유사성이 있으며 이에 예산구조의 틀 속에서 유기적인 연계가 이루어질 필요가 있음.
- 본 연구는 이러한 맥락에서 국민참여예산제도와 성인지예산제도의 연계 가능성을 살펴보고자 함. 단 연계 가능성을 살펴보되, 연계 자체에 초점을 두기보다는 성인지예산제도가 가지고 있는 제도적 한계를 국민참여예산제도와 연계할 수 있는지에 초점을 둬.

■ 국민참여예산제도 성인지적 분석

- 2021회계연도~2023회계연도까지 채택된 사업들 중 여성가족부 소관 사업들을 중심으로 국민에 의해 제안된 사업이 실제 부처 사업으로 사업화되는 과정을 분석함.

① 분석 사업 예시

- 예시1. 2020년 제안된 ‘(제안명) 이주여성 정신건강 증진 교육 진행’ 사업은 문화 차이, 언어 소통 등의 문제로 어려움을 겪을 가능성이 높은 이주여성을 대상으로 하는 상담, 교육 프로그램을 확대하고 고충처리센터 도입 등의 정신건강 모니터링 체계를 구축할 것을 제안하고 있음.
 - 이 사업은 온라인 토론을 통해 제안된 사업으로 여성가족부는 해당 제안을 수용하여 2021년 예산안 편성 시 기존의 여성가족부 사업이었던 ‘건강가정 및 다문화 가족지원’ 사업의 내역사업 ‘다문화가족 사례관리 지원’에 반영하였음.
 - 그 결과 기존에 배치된 다문화가족 사례관리사가 2020년 174명에서 2021년 208명으로 확대 배치되었으며, 해당 사업의 예산은 2,501백만원에서 3,132백만원으로 증가하였음.
- 예시2. 2020년 제안된 ‘(제안명) 취약계층 대상 지원 프로그램 활성화’는 성범죄 피해 취약계층 대상 맞춤형 지원 프로그램의 운영 현실화 및 활성화를 제안하였으며, 여성가족부는 해당 제안을 수용하여 디지털 성범죄 특화 프로그램 운영(안)을 제시하였음. 디지털 성범죄 특화 프로그램 운영(안)은 7개 광역 시·도에 성폭력 상담소 등 피해자 지원기관을 대상으로 특화시설을 지정하여 디지털 성범죄 피해자 지원 특화 프로그램을 운영하는 것으로 심층 심리 상담, 수사 조력 등의 전문화된 서비스 제공을 내용으로 함. 해당 제안은 온라인 토론을 통해 제안되었으며, 2021년 예산안 편성 시 기존 세부사업이었던 ‘여성폭력방지정책 추진기반 구축’ 사업의 신규 내역 사업 ‘디지털성범죄 특화 프로그램 운영 지원’으로 반영되었음.
 - 그 결과 내역 사업 예산 294백만원이 신규 편성되었으며, 이 사업은 2022년 제안된 ‘(제안명) 디지털 성범죄 특화프로그램 지원 사업’에서 일회성으로 끝나지 않고 지속적인 피해지원이 되면 좋겠다는 내용과 특화상담소에 대한 홍보가 있으면 좋겠다는 내용으로 다시 제안되어 2023년 예산안 편성 시 사업 예산이 확대되었음.
 - 사업 반영 내용을 보면, 특화 프로그램 운영 기관을 14개소로 확대하였으며, 사업 예산은 전년대비 175백만원 증가하였음.

② 시사점

- 채택된 사업들의 주된 제안방식은 사업 발굴이나 제안이 용이한 토론형 방식으로 진행함.
- 신규사업으로 사업화되는 비중이 낮음.
- 대부분이 내역사업 이하로 사업 단위가 매우 작음.

주민참여예산제도 연계 현황 및 연계 사례

① 연계 현황

- 현재 주민참여예산제도와 성인지예산제도는 다음과 같은 방식으로 연계됨.
- 첫째, 양성평등정책 기본계획, 주민참여예산제도 자체평가, 조례 등을 통해 주민참여예산위원회의 성별 비율에 대해 규정하고 있음.
- 둘째, 성인지예산 관련 조례에 주민참여예산제도와 연계 규정이 포함됨.
- 셋째, 주민참여예산 제안사업 심사 시 '성평등' 기준을 적용하고 있음.
- 넷째, 주민참여예산 예산학교 프로그램에 성인지예산 교육을 포함하고 있음.

② 연계 사례

- A시는 주민참여예산제도 운영 초기에는 성별, 지역, 장애 등의 다양한 요인들을 고려하는 것이 중요하다고 생각하여 관련 조례를 만드는 데 집중함. 그러나 조례를 통해 주민참여예산위원회 내 여성 비율이 확보되었지만 성평등과 관련된 문제를 제기하거나 관련 사업이 제안되지는 않았음.
- 성별 비율을 확보하는 것보다 성인지적 역량이 있는 주민이 위원회의 위원으로 참여하는 것이 중요하다고 판단함.
- 여성친화도시 시민참여단이 주민참여예산 위원으로 참여하여 성평등 예산 사업을 발굴함. 이 후 A시의 사례를 반영해 타 시에서도 주민참여예산위원으로 참여하고 있음.

국민참여예산제도와 연계 방안 조사

- 국민참여예산제도와 성인지예산제도의 연계 방안을 도출하기 위해 총 2회에 걸쳐 델파이 조사를 실시함

① 조사 내용

구분	조사 내용
연계 필요성	[1차 조사] <ul style="list-style-type: none"> • 성인지예산제도의 변화 필요성 • 제도 간 연계 시 기대효과 및 한계 • 참여예산제도 개선 효과
연계 방안	[1차 조사] <ul style="list-style-type: none"> • 국민참여예산제도 참여방식 • '주민참여예산제도와 성인지예산제도' 연계 내용 적용 [2차 조사] <ul style="list-style-type: none"> • 국민참여예산제도 연계 방안 <ul style="list-style-type: none"> - '주제 토론형' 참여방식: 단계별 연계 필요성 - '사업 적격성 검토 양식': 개선방향 • 국민참여예산제도 운영 현황에 대한 의견 • 주민참여예산제도와 성인지예산제도 연계 활성화 방안

② 조사 결과

- 성인지예산제도가 제도 도입의 실질적인 목표를 달성하기 위해서는 예산편성의 기능을 강화하여 실제적인 예산 변화가 이루어져야 함.
- 현재의 성인지예산 거버넌스가 변화해야 하는 필요성은 인정되지만 거버넌스의 확대는 신중할 필요가 있음. 국민참여예산제도와 연계의 통해 국민의 참여를 확대하는 것은 바람직하나, 거버넌스의 확대에 따른 다양한 문제점(제도의 외형 확대, 의사결정의 지연, 다양한 이해관계로 인한 갈등 등)들이 예상되므로 제한적 범위안에서 변화할 필요가 있음.
- 두 제도의 연계에 따른 문제점들을 고려할 필요가 있음. 국민참여예산제도와 연계가 되더라도 성인지예산제도에 대한 국민들의 이해가 높지 않으므로 기대했던 연계 효과가 나타나지 않을 가능성이 있으며, 실제 두 제도의 연계 추진 시 추진일정 등의 측면에서 어려움이 있을 수 있음. 무엇보다 각 제도가 가지고 있는 한계가 상쇄되지 않고 더 확대되어 형식적인 제도 운영의 문제가 나타날 수 있으므로 행정비용을 최소화하는 수준에서 연계될 필요가 있음.
- 국민참여예산제도와 주민참여예산제도의 운영 경험 및 발전 속도 등을 고려할 때 차별적인 접근이 요구됨. 국민참여예산제도의 경우 예산 편성의 측면에서 볼 때, 주제 토론형에서 사업 제안형으로 단계별 연계를 하는 것이 적절함. 반면 주민참여예산제도는 현재의 연계 사례들을 참고하여 이러한 연계 활동이 활성화될 수 있도록 지원기관을 구축하는 데 집중할 필요가 있음.

참여예산제도와 성인지예산제도의 연계

● 연구 결과를 종합하여 다음의 세 가지 연계방안을 제안함.

① 국민참여예산제도와 연계 방안 : 적격성 검토 양식 개선(안)

- 현재 국민참여예산제도 제안사업 적격성 심사 기준에 '형평성' 기준을 추가하여 형평성 문제나 윤리적 문제가 없는가를 심사할 필요가 있음. 그리고 '형평성'을 판단하는 하나의 근거로 '성평등' 기준 역시 추가될 필요가 있음.

기준	판단근거	판정
중앙재정 사무여부	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 재정사업으로 추진하는 것이 타당한가? 	<input type="checkbox"/> 적격 <input type="checkbox"/> 부적격 ① 지방사무 ② 비재정
<부적격 사유> 부적격으로 판단한 근거를 간단히 기술		
합법성	<ul style="list-style-type: none"> • 제안 목적 또는 사업 내용이 현행 법령에 위반되는가? • 법령 개정이 선행되어야 추진이 가능한가? (예외: 법령 개정을 추진하거나, 법령 추진 필요성이 인정되는 경우에는 법령 개정 전제로 사업화 추진 가능) 	<input type="checkbox"/> 적격 <input type="checkbox"/> 부적격
<부적격 사유> 부적격으로 판단한 근거를 간단히 기술		
타당성 차별성	<ul style="list-style-type: none"> • 제안이 타당하고 실현 가능성이 있는가? • 기존 사업과 차별성이 있는 제안인가? (신규사업 + 기존사업의 물량, 범위 등 확대 추진 가능여부 확인) • 별도 선정절차가 있는 공모형 사업, 총액계상사업과 관련되는가? (균형발전특별회계 사업, 총액계상사업: 도로·항만보수 등) 	<input type="checkbox"/> 적격 <input type="checkbox"/> 부적격
<부적격 사유> 부적격으로 판단한 근거를 간단히 기술		
범용성	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 사업으로 예비타당성조사를 거쳐야 하는 제안인가? (예외: 필요시 시범 도입 후 예비타당성조사를 거쳐 사업추진 可) • 특정 개인이나 단체에게 사적이익이 발생하는 제안인가? • 특정 제품 판매를 목적으로 하기 위한 제안인가? • 1회성 행사 지원 사업으로 사업의 효과가 지속적으로 나타나기 어려운 사업인가? 	<input type="checkbox"/> 적격 <input type="checkbox"/> 부적격
<부적격 사유> 부적격으로 판단한 근거를 간단히 기술		
형평성	<ul style="list-style-type: none"> • 제안 사업 내용이 성, 연령, 지역 등의 측면에서 편중되지 않고 일반 국민이나 취약계층 지원 등 공공의 이익에 부합하는가? 	<input type="checkbox"/> 적격 <input type="checkbox"/> 부적격
<부적격 사유> 부적격으로 판단한 근거를 간단히 기술		

② 국민참여예산제도와의 연계 방안: 토론형 주제 제안 방식 개선(안)

- 중앙정부 예산사업의 특성상 사업의 발굴 자체가 쉽지 않고 고려해야 하는 정보의 양이 많으며, 특히 성평등은 관련 제안 범위가 매우 폭넓고 사회적 갈등으로 해결되지 못한 난제들이 많기 때문에 전문가나 정부 공무원의 전문성이 보완적 기제로 활용되는 것이 바람직함. 따라서 적절한 이슈와 현황, 문제를 우선 제시한 후 국민의 의견을 수렴하는 토론형 방식으로 사업을 발굴하는 것이 더 효과적임.
- 단, 현재는 토론의 주제 범위가 매우 광범위하기 때문에 토론형 주제 선정 단계나 전문가 사전 검토 단계에서 토론 주제에 대한 세부 주제 발굴이 필요하며, 이러한 전문가 검토 기능을 강화하기 위해서는 지원협의회의 분과 역시 좀 더 세분화될 필요가 있음.

③ 주민참여예산제도와 연계 방안: 지원체계 구축(안)

- 현재 주민참여예산제도와 성인지예산제도의 연계 현황을 살펴볼 때, 주민참여예산을 통해 성평등 사업이 발굴되고 사업화되는 과정에서 이를 적극적으로 지원하고 연결해 주는 기관이 있다면 현재보다 더 효율적인 사업 발굴이 이루어질 수 있음.
- 예1) 성별영향평가센터는 현재의 기능에 주민참여예산 운영과정 지원, 예산학교 성인지 교육 지원 등의 기능을 추가하고, 이러한 기능을 수행하기 위한 예산 및 추진체계 구축이 이루어진다면 효율적인 지원기관이 될 수 있음. 특히 현재 협업형 성별영향평가가 시범적으로 시행됨에 따라 다양한 기관과 관계자(전문가, 공무원, 시민 등)의 참여가 이루어지고 있어 그 효과는 더욱 클 것으로 예상됨.
- 예2) 양성평등센터는 현재 지역 사업을 지원하는 기능이 있기 때문에 해당 기능에 참여예산 관련 내용을 추가한다면 빠른 시일 내에 사업 발굴과 숙성 과정 등에 대한 지원이 가능할 것으로 보임.

- 이러한 방식으로 두 제도가 연계된다면, 성인지예산제도의 관점에서는 예산 편성의 기능이 확대되고 국민참여예산제도의 관점에서는 분야별로 균형있는 정책의제를 발굴하여 예산 배분의 형평성이 제고되는 효과를 기대할 수 있음.

● 참고 자료

국가법령정보센터. 「자치법규」. <https://www.law.go.kr/자치법규>(검색일: 2023.6.10., 2023.10.15.).

국민참여예산 홈페이지. 나의 사업 진행현황-단계별 사업진행 현황. <https://www.mybudget.go.kr/>(검색일: 2023.10.15.).

기획재정부(2022.12). “2024회계연도 국민참여예산제도 운영지침”.

박노옥·이은아(2019). 「참여예산제도 개선방안 연구」. 기획재정부.

여성가족부(2015). “2015~2017 제1차 양성평등정책 기본계획”.

여성가족부(2023). “2023년 성별영향평가 지침”.

오영민(2017). “예산과정의 국민참여에 대한 소고”. 「재정포럼」. pp.22~43.

한국여성정책연구원 내부자료(2023). 전문가 및 공무원 델파이 조사 자료.

한국여성정책연구원 내부자료(2023.5.19.). 지역 담당자 인터뷰자료.

행정안전부(2022.11). “2022 주민참여예산제도 평가 및 우수 자치단체 선정 계획”.

각 자치단체별 주민참여예산제 운영계획.