

KWDI 이슈페이퍼

수행과제명 국가 성인지예·결산제도 분석·평가 연구(Ⅲ) : 젠더관련성이 낮은 재정사업 분야에 대한 심층분석
과제책임자 이택면 선임연구위원 (Tel: 02-3156-7167 / e-mail: onbike@kwdimail.re.kr)

국가 재정관리제도와 성인지예산제도의 통합 방안

초록

- 이 연구는 2016년 연구부터 추구해 왔던 성인지예산제도의 성과 점검 및 중장기 제도개편 방안 모색의 연장선 상에서, 정부 기능별로 성평등 목표를 설정하고 이에 근거한 성평등 지향적 성과예산제도를 구축·운영하는 방안을 제시하고자 함. 세출예산 기능별 분류 중에서 성불평등 이슈를 발굴하기 어려울 것으로 여겨졌던 주요 분야들 - 본 연구에서는 공공질서 및 안전, 국토 및 지역개발, 과학기술 3개 분야에 초점을 맞춤 - 에 대해 중요한 성불평등 이슈를 발굴하고 이를 해결하기 위한 성평등 목표를 해당 부처별로 설정하고, 성평등 목표를 효과적으로 달성하기 위해 예산과정의 각 단계별로 어떻게 성인지적 관점이 통합될 수 있는지를 제시함.

1. 배경 및 문제점

- ☑ 현재 성인지예산제도의 가장 큰 문제점 중 하나는 그것이 국가 재정관리제도의 일부로 인식되지 않고 있다는 점. 이것은 국가 재정관리의 각 단계별로 성평등 관점의 관리통제 절차가 제도화되어 있지 않기 때문. 국가 재정운용의 중장기 계획이라고 할 수 있는 국가재정운용계획의 수립에서 분야별 투자계획에 대한 성평등 관점의 분석이 제도화되어있지 않기 때문에 국가재정운용계획에 의거하여 부처별로 수립되는 중기사업계획에서도 성평등을 고려한 중장기 사업계획 검토가 이루어지지 않고 있음. 매년 부처가 당해 회계연도 사업계획을 수립하고 예산을 요구할 때에도 부처가 처한 고유한 기능과 목표에 비추어 어떻게 성평등을 증진할 것이냐에 대한 기획과 사업발굴이 이루어지지 않으며, 궁극적으로 성과예산제도의 핵심 서류인 성과계획서에는 성평등 관련 성과계획이 전혀 드러나지 않고 있음. 사업 수행 이후 결산보고서의 첨부서류로 제출되는 성과보고서에는 성과계획서에서 제시된 성과지표의 달성 여부와 그것과 성과목표와의 연관성이 상세히 다루어지지만 그 속에 성평등을 위해 추진되었던 사업들의 성과정보는 전혀 드러나지 않음. 그것은 역시 별도의 성과관련 서류인 성인지결산서에서 다루어질 뿐이며, 성인지결산서 역시 다른 성과통제 관련 서류들에서 전혀 참조되지 않음. 그렇기 때문에 성인지결산서는 국회나 여성가족부로부터 서류 그 자체의 완결성에

대한 문제점과 개선안을 지적받을 뿐 그 이후의 부처 재정사업 성과평가나 차기 예산편성 과정에 아무런 영향력도 행사하지 못하는 실정임. 즉, 국가 재정관리의 전 과정에서 성평등에 대한 고려가 반영되지 않고 있음. 이는 성인지예산제도가 국가 재정활동의 성주류화를 위한 도구로서 그 효과성을 전혀 담보하지 못하고 있다는 의미임.

2. 조사 및 분석결과

📍 국가 재정관리의 단계를 크게 계획단계, 예산편성단계, 예산집행단계, 결산단계, 성과평가 단계로 나눌 때, 각 단계별로 성평등 관점에서 다음과 같은 개편이 도입될 필요가 있음.

▶ 1) 계획단계

- 계획단계에서는 국가재정운용계획과 양성평등기본계획이 서로 유기적으로 연계되어야 함. 국가재정계획 수립시 성평등 관점이 반영되려면 양성평등정책기본계획 수립에서 중기 재정전망을 고려한 투자영역별 성평등 목표가 설정되어야 하고, 이것이 국가재정계획에 명시되어야 하고, 이를 토대로 다시 양성평등정책기본계획에서 부처별 성평등 목표 설정에 가이드라인이 도출되어야 하며, 이는 다시 매년 중기사업계획서 작성시 성평등 증진을 위한 신규사업 발굴에 피드백되어야 함.

국가재정관리제도

- ▶ 국재계에 국가 성평등 목표 명시
- ▶ 분야별 투자계획에 대한 GIA 결과 첨부
- ▶ 여성 대표된 의견 수렴

성인지예산제도

- ▶ 양평계에서 부문별, 부처별 성평등 목표 수립 → 양평위 심의승인 → 중기사업계획 수립이전에 부처 전달
- ▶ 부처 중기사업계획수립시 성평등 증진사업 신규개발

자료: 연구진이 작성

▶ 2) 예산편성 단계

- 예산편성 단계에서는 예산요구서와 성과계획서 작성시 성평등 목표 및 성별 영향에 대한 고려가 반영되도록 제도 개편하는 것이 핵심. 이를 위해, 부처에서 예산요구서 전년도 사업에 대한 성별영향분석평가(이하 GIA)결과 성평등 개선을 위해 예산반영조치가 필요하다고 결론난 사업에 대해서 GIA결과를 근거로 예산 증액을 요구할 수 있게 관련 지침(예산편성지침) 개정. 또한 중기사업계획에 의거, 부처의 고유한 성평등 목표를 고려한 신규 사업을 발굴하여야 함. 이 두 사업이 모두 성인지예산 대상사업이 됨.

국가재정관리제도

- ▶ 예산요구시 GIA 결과 반영
- ▶ GIA를 위한 단위사업 설명자료 제출
- ▶ 성과계획서에 성인지예산서 내용 명시

성인지예산제도

- ▶ 부처별 양성사업, GIA 대상사업리스트제시 : 여가부 → 부처
- ▶ 양평사업, GIA 대상사업 선정 : 부처 → 여가부
- ▶ 양평사업은 성인지예산서 작성 (성과계획서와 동일한 양식)
- ▶ GIA 대상 사업은 부처별 설명자료 요구 (성별법에 자료제출의무화, 시한명시 : 여가부 → 부처)
- ▶ 제출자료에 근거한 GIA 실시, 결과송부 : 여가부 → 부처
- ▶ GIA 결과 성평등 성과지표 제시가능 사업에 한해 성인지예산서 작성 (성과계획서에 성인지 지표 추가) : 부처 → 여가부

자료: 연구진이 작성

▶ 3) 결산단계

- 결산단계에서는 개편된 성과계획서와 성인지예산서에 입각하여 성과보고서와 성인지결산서를 작성. 성과보고서와 성인지결산서는 개별 사업에 대한 기술은 동일하게 되고, 총괄부분의 부처 성과목표 기술 부분에서만 성과보고서는 부처 전략목표-프로그램목표 등을 기술하고 성인지결산서는 부처 성평등 목표를 중점적으로 기술하는 차이만 있음.

국가재정관리제도

- ▶ 성과보고서에 성인지결산서 내용 명시

성인지예산제도

- ▶ 성인지결산서 작성시 성과보고서와 양식 통일
- ▶ 양평사업은 성과보고서와 동일, GIA사업은 추가된 성과지표 중심으로 기술

▶ 4) 성과평가 단계

- 성과보고서에는 성평등 관련 사업들의 성과정보가 모두 수록되므로 성과평가 단계에서는 성과보고서를 토대로 기존의 기획재정부 통합재정사업 평가나 국무조정실 정부업무평가 프로세스를 거치면 성평등 목표 관련 성과평가가 동시에 이루어지게 됨. 성과보고서에 수록돼 있는 성인지예산 대상사업의 성과지표 달성 결과와 외부 평가(이 경우 GIA 등) 대응 개선사항 등이 부처 자체평가보고서에 그대로 반영되며, 이는 기획재정부, 정부업무평가 위원회 등의 상위평가를 거치면서 우수사업·우수부처, 미흡사업·미흡부처 선정을 위한 기초자료가 됨. 이 결과는 다시 차년도 예산편성 시 지출구조조정 총액결정 등에 영향을 미치며, 결론적으로 사업 추진에서 성평등 성과를 얼마나 잘 관리했느냐는부처의 차기 예산편성에 다른 재정사업평가 결과와 동일한 영향을 미치게 됨. 또한 이 평가결과는 양성평등위원회에 피드백되어 성인지예산사업, GIA사업만으로 별도의 평가를 수행하는데 기초자료가 되며, 그것을 근거로 부처의 성주류화 노력 정도를 평가하는 데도 정당화 근거를 제공해 줌.

국가재정관리제도

- ▶ 재정사업자체평가보고서에 성과보고서 + 성인지결산서 내용 반영, 외부지적사항 기술에 GIA 결과 포함
- ▶ 정부업무자체평가보고서에 성평등 목표 달성 정도 포함, 성과보고서 + 성인지결산서 내용반영

성인지예산제도

- ▶ 기재부 통합재정사업평가에 편입
- ▶ 총리실 정부업무평가에 편입
- ▶ GB, GIA 사업에 대한 양평위의 독자평가

자료: 연구진이 작성

3. 정책제언

📍 이상과 같은 성인지예산제도 개편안을 실현하기 위해서는 다양한 관계법령의 개편이 필요함.

▶ 1) 계획단계 제도개선을 위한 국가재정법 등 개편안

- 「국가재정법, 제7조(국가재정운용계획의 수립 등) 제2항(계획의 내용) 제1호 ‘재정운용의 기본 방향과 목표’에 ‘국가 성평등 수준 제고를 위한 재정운용의 기본 방향과 목표’를 제1의2호로 추가하고, 제3항(첨부서류)에 ‘국가재정운용계획의 분야별 자원배분계획 및 투자방향’이 성평등에 미칠 영향에 대한 평가·분석보고서’를 5호로 추가. 또한 국가재정운용계획 수립 지침을 수정하여 분야별 작업반 운영 및 공개토론회 등 의견수렴 절차를 진행할 때 성평등 관련 전문가 의견 수렴을 제도화할 필요
- 「양성평등기본법, 제7조(양성평등정책기본계획의 수립)를 개정, 제2항(기본계획의 내용)에 ‘국가재정운용계획 상 분야별 투자계획에 대한 성불평등 쟁점 발굴 및 이의 해결방안으로서 성평등 목표 제시’를 추가. 이로써 국가재정운용계획과 성평등 관련 기본계획이 서로 연계될 수 있는 법적 근거를 갖추게 됨.

▶ 2) 예산편성 단계 제도개선을 위한 성별영향분석평가법 등 개편안

- 각종 지침(기획재정부 예산편성지침, 성과계획서 작성 지침, 성인지예산서 작성 지침, 성별영향분석평가서 작성 지침 등)의 개정이 필요
- 「국가재정법」 및 「국가재정법 시행령」에서 성인지예산서의 내용을 규정한 조항(법 제26조 제2항, 시행령 제9조 제1항 제2의2호) “성인지 예산서에는 성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수혜분석 등을 포함하여야 한다”를 “성인지 예산서에는 부처 성평등 목표와의 연관성, 성평등 관련 성과지표, 성과지표 선정 근거 등을 포함하여야 한다”로 개정
- 성별영향분석평가를 받은 사업 중 예산사업은 자동적으로 성인지예산서를 작성하게 규정한 성별영향분석평가 지침 및 성인지예산서 작성 지침을 수정하여, 성별영향분석평가 결과에 따라 성인지예산서 작성 여부를 결정하도록 하여야 함.
- 「성별영향분석평가법」에서 GIA대상 사업에 대한 성별영향분석평가서 제출 시한을 못박을 필요가 있음. 제7조(분석평가의 시기)이외에 ‘사업에 대한 성별영향분석평가는 당해연도 3월말까지 실시하여야 한다’를 제7조의2로 추가할 필요

▶ 3) 결산단계 제도개선을 위한 국가재정법 등 개편안

- 「국가재정법」 제57조 제2항 “성인지 결산서에는 집행실적, 성평등 효과분석 및 평가 등을 포함하여야 한다”를 “성인지 결산서에는 집행실적, 성평등 성과분석, 성평등 개선계획 등을 포함하여야 한다”로 개정.

▶ 4) 성과평가 단계 제도개선을 위한 국가재정법 등 개편안

- 성과평가 단계에서의 개편안을 위해서는 무엇보다도 성과중심의 재정운용을 천명한 「국가재정법」과 「정부업무평가기본법」을 개정하여 성평등 관점에 입각한 재정사업 및 정부업무 평가가 이루어질 수 있는 법적 근거 마련이 필요
- 「국가재정법」 제8조(성과중심의 재정운용)에 제10항 “각 중앙관서의 장과 기획재정부 장관은 제1항과 제6항에 따른 성과관리체계 구축 및 주요 재정사업 평가를 실시함에 있어 재정사업이 남성과 여성에게 미치는 영향을 고려하여야 한다”를 추가할 필요. 동시에 「성별영향분석평가법」 제9조(분석평가의 반영)에 제3항 “국가와 지방자치단체는 분석평가의 결과를 「국가재정법」 제8조에 의한 재정사업 평가에 반영하도록 노력하여야 한다”를 신설할 필요
- 「정부업무평가기본법」 제6조(성과관리시행계획) 제2항 “성과관리시행계획에는 당해 기관의 임무·전략목표, 당해연도의 성과목표 등이 포함되어야 한다”를 “성과관리시행계획에는 당해 기관의 임무·전략목표, 성평등 목표, 당해연도의 성과목표 등이 포함되어야 한다”로 개정하여 성과관리시행계획 작성이 부처의 성평등 목표가 명시되도록 할 필요

4. 기대효과

- 📍 본 연구는 성인지예산제도에 대한 문제제기들에 대응하여 여러 가지 제도적 한계점들을 극복하는데 필수적인 개선방안을 제시함으로써 성인지예산제도가 명실상부한 성주류화 도구로서 자리매김하는데 일조할 것으로 기대

- ▶ 성인지예산제도에 대해 제기돼 왔던 그동안의 우려와 비판은 대체로 대상사업 선정의 자의성과 비타당성, 특정 부처 특정 분야 사업에만 편중된 제도 운영, 실효적 성과관리 체계 부재, 과도한 행정적 업무부담, 실질적 성평등 증진 효과에 대한 의문 등으로 요약될 수 있음. 정운용계획 수립 지침을 수정하여 분야별 작업반 운영 및 공개토론회 등 의견수렴 절차를 진행할 때 성평등 관련 전문가 의견 수렴을 제도화할 필요
- ▶ 이 연구는 정부 기능별 분류에 입각하여 각 분야·부문별로 성불평등 의제를 파악하고 그것으로부터 부처가 추구할 성평등 목표를 도출하고 그 목표를 달성하는데 직간접적으로 기여할 수 있는 사업을 대상사업으로 선정함으로써 대상사업 선정을 둘러싼 문제점을 극복할 수 있는 방안을 제시했음.
- ▶ 동시에 그동안 성불평등 의제 발굴이 실현되기 어려울 것으로 간주되던 세 분야들에서도 위의 절차를 통해 상당한 물량의 성인지예산 대상사업을 발굴해냄으로써 대상사업의 편중과 관련된 문제제기에 대응할 수 있게 되었을 뿐만 아니라 명실상부한 성주류화 도구로서의 기능을 성인지 예산제도가 수행할 토대를 마련하였음.
- ▶ 성인지예산 대상사업을 단위사업 수준에서 발굴하고 대상사업에 대한 성인지예·결산서가 재정 사업 성과관리의 기초 서류인 성과계획서 및 성과보고서와 호환되도록 하여 기획재정부와 정부 업무평가위원회를 중심으로 한 재정사업 성과관리체계 안에서 성인지예산 대상사업에 대한 성과평가가 함께 이루어지게 함으로써 성과관리체계 부재 문제를 극복할 가능성을 열어놓았음.
- ▶ 이는 동시에 성인지결산서에 담긴 성과정보를 활용하여 성인지예산제도를 통해 실질적 성평등 증진 효과가 있었는지를 계량적으로 검증할 수 있게 만들 것이며, 성과평가 관련 서류의 작성 부담을 줄여 일선 부처 담당자의 행정 부담도 완화시켜줄 수 있을 것으로 기대됨.