

KWDI 이슈페이퍼

수행과제명 지방자치단체 성인지예·결산제도 분석평가사업(Ⅲ) : 지방 성인지결산제도의 평가 및 개선방안
과제책임자 정가원 연구위원 (Tel: 02-3156-7008 / e-mail: gawon@kwdimail.re.kr)

지방 성인지결산의 환류 강화방안

초록

- 본 연구에서는 지방 성인지결산의 환류 강화방안을 도출하기 위하여 1) 지방자치단체 성인지결산제도의 운영현황과 문제점을 성인지결산서 작성현황과 공무원 의견을 중심으로 파악하고, 2) 부산여성가족개발원과 성인지결산제도 운영 지역사례 연구를 수행함으로써 그 결과를 바탕으로 지방자치단체 성인지결산제도의 실효성을 제고할 수 있는 개선방안을 제시하였음
- 첫째, 지방자치단체 성인지결산체계의 적정성을 평가함. 일반결산체계 속에서 성인지결산체계가 어떠한 역할을 담당하고 있으며 개선되어야 할 지점을 도출함
- 둘째, 17개 광역자치단체의 2014회계연도 및 2015회계연도 성인지결산서 작성현황을 분석함. 특히 성과 목표 달성현황을 행정구역별, 시도별, 대상사업별, 분야별로 살펴보고 성별 집행실적을 분석함. 또한 지방자치단체 성인지결산제도의 한계와 문제점을 제도운영의 주체인 공무원의 관점에서 파악하고 개선수요를 도출함
- 셋째, 성인지 예·결산서 분석과 작성컨설팅 경험이 있는 부산여성가족개발원과 함께 성인지결산제도 운영 지역사례 연구를 수행함으로써 성인지결산제도 운영에서 드러나는 문제점과 개선수요를 지역 밀착적으로 파악함
- 넷째, 본 연구의 분석결과를 종합적으로 논의하고 이를 바탕으로 관련 정책과제를 제안하였음

1. 배경 및 문제점

- ☑ 예산의 편성→집행→결산→환류의 단계에서 지금까지의 지방자치단체 성인지예산제도에 대한 연구는 편성과 집행 단계에 집중되었음
- ☑ 지방자치단체 성인지결산서 작성 및 운영현황은 파악되지 않고 있으며 공식 통계조차 집계되지 않고 있는 상황임

- ☑ 하지만 지방자치단체 성인지예산제도의 성과를 평가하고 성인지결산의 결과가 다음년도 예산편성에 반영되기 위한 가장 중요한 조건 중 하나가 성인지결산의 내실있는 운영이라고 할 수 있음
- ☑ 따라서 지방자치단체 성인지예산제도 운영과정 중 결산과 환류 단계에 초점을 맞추고 성인지결산서 작성현황과 성인지결산의 문제점을 파악하여 개선방안을 제시할 필요가 있음

2. 조사 및 분석결과

☑ 지방자치단체 일반결산과 성인지결산

▶ 지방자치단체 일반결산제도

- 결산은 회계연도 내의 모든 세입과 세출예산의 집행실적을 확정적인 수치로 표시하는 행위이며 결산의 목적은 의회에서 의결된 대로 예산을 집행하였는지를 규명하기 위함임
- 지방자치단체가 결산보고서를 지방의회에 제출하기 전 지방의회에서 임명한 결산검사위원이 결산검사를 실시하며 검사결과는 지방자치단체의 장에게 제출됨. 지방자치단체의 장은 검사 결과를 첨부하여 결산서를 지방의회에 제출함

▶ 지방자치단체 성인지결산제도

- 지방회계법 제18조에 따라 지방자치단체의 장은 여성과 남성이 동등하게 예산의 혜택을 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서인 성인지결산서를 작성해야 함
- 성인지결산서는 26종 결산서 첨부서류 중 하나로 결산검사의 대상에는 해당되지만 지방의회 승인과정에서의 의결대상은 아님

☑ 지방자치단체 성과관리제도

▶ 지방재정 성과관리

- 2016회계연도부터 지방자치단체의 장은 성과계획서와 성과보고서를 작성하여 지방의회에 제출해야 함
- 성과보고서는 성과계획서 상의 모든 정책사업을 대상으로 작성하며 임의변경은 금지되어 있음. 성과계획서 상의 정책사업 목표(성과지표)와 성과보고서 상의 정책사업 달성도(성과지표 목표 달성도)가 일치하도록 작성해야 함

☑ 국가 재정성과관리제도

▶ 국가성과목표관리제도

- 기관의 임무 및 목표와 연계하여 사업별로 성과목표와 이를 측정할 수 있는 성과지표를 설정하고 성과지표의 목표치 달성여부를 평가하며 그 평가결과를 재정운영에 활용하는 제도임

- 중앙부처는 재정사업이 운영되기 전에 성과지표를 설정하고(성과계획서) 이를 바탕으로 사업운영의 결과를 점검함으로써(성과보고서) 사업의 성과를 관리함
- 성과계획서 및 성과보고서 상의 성과정보가 실제 예산편성 및 결산과 연계가 불충분하고 여러 부처를 아우르는 성과지표가 설정되지 못하고 있으며 결과지향적인 성과지표의 활용이 미흡하다는 한계도 있음

▶ 국가재정사업자율평가(국가통합재정사업평가)

- 각 부처가 재정사업을 자체적으로 평가하고 기획재정부가 점검한 평가결과를 예산편성과 제도개선에 활용하는 제도임
- 각 부처는 전체 소관사업의 1/3에 해당하는 단위사업에 대해 사업계획, 성과계획, 사업관리의 적정성과 성과달성 및 사업평가결과 환류의 측면에서 자율적인 평가를 실시함
- 2015년에 국가재정사업자율평가의 관대화 경향, 자율성 저하, 환류의 문제로 개편이 이루어져서 '미흡' 이하 사업수 비율의 상향 조정, 평가결과에 대한 인센티브와 패널티 적용, 평가결과 공개, 환류방식의 다양화 등의 개선이 이루어졌고 2016년에는 국가통합재정사업 평가로 바뀌었음

📍 17개 광역자치단체 2014회계연도 성인지결산서 작성현황 분석

- ▶ 17개 광역자치단체에서는 1,660개의 사업에 대해 2014회계연도 성인지결산서를 작성하였고 집행된 총 지출규모는 6조 8,689억원이었으며 집행률은 97.5%였음
- 대상사업 기준별로 살펴보면 성별영향분석평가사업이 1,026개로 전체 작성사업의 61.8%로 나타났고 다음이 여성정책추진사업으로 365개(22.0%), 자치단체 특화사업이 269개(16.2%)였음
- 집행실적을 살펴보면 여성정책추진사업에 약 3조 8,249억원이 집행되어 전체 성인지예산 집행액의 55.7%를 차지하였고 성별영향분석평가사업에는 약 2조 7,807억원이 집행되어 전체 성인지예산 집행액의 40.5%를 차지하였음
- 집행률은 여성정책추진사업의 경우 99.7%, 성별영향분석평가사업의 경우 95.7%, 자치단체 특화사업의 경우 87.4%로 나타났음
- 분야별로 살펴보면 사회복지분야가 총 618개로 전체의 37.2%였으며 일반공공행정분야가 232개(14.0%), 농림해양수산분야가 211개(12.7%)의 순으로 나타났음.
- 집행실적을 살펴보면 사회복지분야가 전체 집행액의 83.3%를 차지하고 있어 여전히 가장 많았음
- ▶ 17개 광역자치단체의 2014회계연도 성인지결산서 성과목표 달성률은 74.9%로 2013회계연도 17개 광역자치단체 성인지결산서 성과목표 달성률인 74.2%와 비슷하게 나타났음(주: 성과목표 분석에 적절한 성과목표만 포함됨)
- 17개 광역자치단체의 2014회계연도 성인지결산서에 대해 성평등 효과분석을 실시한 결과 여성 집행률은 97.9%, 남성 집행률은 97.2%로 나타났으며 여성에게 지출된 예산 규모는 약 3조 8,634억원이었고 남성에게 지출된 예산규모는 약 2조 8,815억원이었음

〈표 1〉 시·도별 2014회계연도 성인지결산서 성과목표 달성현황

(단위: 개, %)

구분	성과목표수(A)	성과목표 달성여부		
		달성(B)	미달성	달성률(B/A)
서울특별시	85	65	20	76.5
부산광역시	71	51	20	71.8
대구광역시	84	61	23	72.6
인천광역시	100	79	21	79.0
광주광역시	78	61	17	78.2
울산광역시	60	40	20	66.7
대전광역시	52	37	15	71.2
강원도	61	30	31	49.2
경기도	165	120	45	72.7
충청북도	159	118	41	74.2
충청남도	123	94	29	76.4
전라북도	59	45	14	76.3
전라남도	22	18	4	81.8
경상북도	90	77	13	85.6
경상남도	128	99	29	77.3
세종특별자치시	53	36	17	67.9
제주특별자치도	202	161	41	79.7
총계	1,592	1,192	400	74.9

17개 광역자치단체 2015회계연도 성인지결산서 작성현황 분석

- ▶ 17개 광역자치단체에서는 1,622개의 사업에 대해 2015회계연도 성인지결산서를 작성하였고 집행된 총 지출규모는 6조 6,046억원이었으며 집행률은 97.3%였음
- 대상사업 기준별로 살펴보면 성별영향분석평가사업이 985개로 전체 작성사업의 60.7%로 나타났고 다음이 여성정책추진사업으로 435개(26.8%), 자치단체 특화사업이 202개(12.5%)였음
- 집행실적을 살펴보면 여성정책추진사업에 약 3조 8,739억원이 집행되어 전체 성인지예산 집행액의 58.7%를 차지하였고 성별영향분석평가사업에는 약 2조 5,519억원이 집행되어 전체 성인지예산 집행액의 38.6%를 차지하였음
- 집행률은 여성정책추진사업의 경우 99.7%, 성별영향분석평가사업의 경우 94.5%, 자치단체 특화사업의 경우 87.4%로 나타났음
- 분야별로 살펴보면 사회복지분야가 총 622개로 전체의 38.3%였으며 일반공공행정분야가 227개(14.0%), 농림해양수산분야가 179개(11.0%)의 순으로 나타났음
- 집행실적을 살펴보면 사회복지분야가 전체 집행액의 86.9%를 차지하고 있어 여전히 가장 많았음

- ▶ 17개 광역자치단체에서는 1,622개의 사업에 대해 2015회계연도 성인지결산서를 작성하였고 집행된 총 지출규모는 6조 6,046억원이었으며 집행률은 97.3%였음
- 대상사업 기준별로 살펴보면 성별영향분석평가사업이 985개로 전체 작성사업의 60.7%로 나타났고 다음이 여성정책추진사업으로 435개(26.8%), 자치단체 특화사업이 202개(12.5%)였음

〈표 2〉 시·도별 2015회계연도 성인지결산서 성과목표 달성현황

(단위: 개, %)

구분	성과목표수(A)	성과목표 달성여부		
		달성(B)	미달성	달성률(B/A)
서울특별시	133	93	40	69.9
부산광역시	76	59	17	77.6
대구광역시	42	33	9	78.6
인천광역시	99	87	12	87.9
광주광역시	97	74	23	76.3
울산광역시	68	45	23	76.3
대전광역시	78	59	19	75.6
강원도	82	51	31	62.2
경기도	178	135	43	75.8
충청북도	54	38	16	70.4
충청남도	139	115	24	82.7
전라북도	58	50	8	86.2
전라남도	31	25	6	80.7
경상북도	92	82	10	89.1
경상남도	116	74	42	63.8
세종특별자치시	47	34	13	72.3
제주특별자치도	211	182	29	86.3
총계	1,601	1,236	365	77.2

📍 지방자치단체 성인지결산제도 운영의 문제점과 개선수요

- ▶ 지방자치단체 결산담당공무원과 지역 성별영향분석평가센터 소속 전문가를 대상으로 FGI를 실시함
- 전반적인 제도운영 경험, 제도운영을 위한 추진체계, 성인지결산서 작성양식 및 작성지침, 관련 교육 및 컨설팅, 지방자치단체 성인지예산제도의 발전을 위한 제언 등을 중심으로 의견을 수렴함
- 총 18명이 참가하였고(광역자치단체 공무원 3명, 기초자치단체 공무원 10명, 지역 성별영향분석평가센터 전문가 5명), 참가자의 지역적 분포를 살펴보면 6곳의 광역자치단체와 10곳의 기초자치단체가 포함됨

- ▶ 지방자치단체의 회계부서에서 성인지결산 업무를 담당하고 있었으며 지역에 따라 예산부서에서 성인지결산 업무까지 관리하고 있는 곳도 있는 것으로 확인됨
 - 제도로 도입의 초기에 성인지결산 주무부서와 관련된 논란이 해소되고 성인지결산체계가 비교적 안정적으로 구축되었다고 볼 수 있음
 - 다만 성과계획서 및 성과보고서 작성은 예산부서에서 모두 이루어지는 반면 성인지예산과 성인지결산 업무는 각각 예산부서와 회계부서에서 담당함으로써 차이가 존재하였으며 이로 인해 성인지예산제도의 흐름이 다소 끊기고 있는 것은 아닌지에 대해 검토해볼 필요는 있다고 판단됨
- ▶ 지방자치단체 성인지결산은 일반결산체계 속에서 차지하는 업무적 중요도나 비중의 측면에서 상대적으로 우선순위가 낮은 것으로 나타남
 - 회계부서에서는 각 사업담당자가 이호조시스템에 입력한 성인지결산서에 대한 취합과 수치상의 오류를 확인하는 정도로 성인지결산 업무를 처리하고 있고 작성된 내용에 대한 적절성을 검토하거나 사업의 성평등 효과를 살펴볼 수 있는 역량은 갖추고 있지 못한 것으로 확인됨
 - 성인지결산서에서도 수치적인 의미에서의 결산이 주를 이루고 사업의 성평등 효과에 대해 작성된 내용에 대한 신뢰도나 적절성이 떨어지기 때문에 성인지결산서에 담겨있는 정보의 활용성이 떨어지게 됨
 - 이는 성인지결산서 상의 정보가 실제로 환류되어 사업의 운영방식을 변화시키거나 사업 예산의 증액 등을 가져오지는 못하는 결과를 초래함
- ▶ 지방의회의 결산검사와 결산심의과정에서도 성인지결산서는 주요 관심대상이 되지 못하고 있는 것으로 나타남
 - 성과보고서는 2016회계연도부터, 성인지결산서는 2013회계연도부터 작성되어 지방의회에 제출되고 있음에도 불구하고 결산검사위원이나 지방의원 모두 성과보고서에 대한 관심이 훨씬 높은 것으로 나타남
 - 다만 지방의원의 성인지결산에 대한 관심이 높은 지역에서는 결산심의나 행정감사 과정에서 성인지결산이 다루어지게 되고 결과적으로 공무원이 성인지결산 과정에 더 주의를 기울이게 됨
- ▶ 지방자치단체 성인지결산과 관련된 교육 및 컨설팅 수요를 확인함
 - 현재 결산검사위원의 교육내용에 성인지결산과 관련된 내용은 포함되어 있지 않고 공무원을 대상으로 한 성인지결산 관련교육도 일반결산에 대한 교육 중 일부 시간을 할애하여 이루어지거나 전혀 이루어지지 않고 있음
 - 교육대상을 성인지결산 총괄담당자, 성인지결산서를 작성하는 사업담당 공무원, 성인지결산서를 심사하는 결산검사위원, 성인지결산을 심의하는 지방의원 등으로 구분하고 그에 적합한 교육내용을 구성해야 함

부산여성가족개발원과 부산지역 성인지결산제도 운영경험에 대한 지역 밀착적 사례연구를 수행

- ▶ 성인지결산제도와 관련이 있는 집단을 대상으로 실시한 조사의 분석결과를 바탕으로 앞으로의 개선방안 및 정책과제를 다음의 표와 같이 도출함

〈표 3〉 부산지역 성인지결산제도 관련 집단별 인식분석 결과

구분	전체 공통의견	그룹별 소수의견
결산 총괄 담당자	<ul style="list-style-type: none"> 성인지 예·결산 전 과정에 대한 부서장, 지방의원, 결산검사위원 교육과 컨설팅 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 제도 활용 우수사례집 제작 배포
지방 의원	<ul style="list-style-type: none"> 의원연수, 공무원 교육 	<ul style="list-style-type: none"> 특정분야 대상사업 선정 의정활동 포상제도 도입 시민참여 공론화 토론회 개최 시민참여와 협력 통한 젠더 거버넌스 활용, 사후 이행점검, 모니터링 등 결산분석 체계 구축
부산 지역 컨설턴트	<ul style="list-style-type: none"> 교육과 컨설팅 의무화 컨설팅 인력과 비용 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 특정분야 대상사업 선정 컨설팅 예산과 인력 지원 사후 이행점검, 모니터링 시스템 마련, 환류체계 구축
타 지역 컨설팅 총괄	<ul style="list-style-type: none"> 교육, 컨설팅 의무화할 법 조례 및 제도 보완 컨설팅 인력과 비용 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 컨설팅 가이드라인 제공 컨설턴트 역량교육 프로그램 마련 사후 이행점검, 모니터링 시스템 마련, 환류체계 구축 정부합동평가지표 반영

3. 정책제언 (구체적인 정책방향 및 과제를 기술, 기대효과 등으로 추가 가능)

📍 지방자치단체 성인지결산서 정보의 활용도 제고

- ▶ 성인지결산서 정보의 정확도와 신뢰도를 높이기 위하여 성인지결산서 작성지침이 다음의 내용을 포함하도록 개선함
 - 성인지예산서에서 설정한 성과목표를 임의로 변경하지 않도록 하며 반드시 변경이 필요 하다면 변경사유와 변경내역을 이호조시스템 상에 자세하게 기술
 - 사업담당공무원은 지출액을 성별로 구분하여 입력할 때 실제로 성별 지출액을 집계하여 정확한 수치를 이호조시스템에 입력
 - 지방회계법 시행령 제15조를 개정하여 지방자치단체 성인지결산서에 “전체 성과목표 달성률”과 사업별 “성과목표 달성여부 및 사유”를 새로운 작성항목으로 추가
- ▶ 지방자치단체 성인지결산서에 대한 결산검사위원의 결산검사와 지방의회의 결산심의 강화

📍 지방자치단체 성인지 예·결산 환류체계 개선

- ▶ 성과목표를 달성하지 못한 사업은 계속해서 성인지예산서 작성 대상사업으로 선정하여 사업의 성평등 성과를 관리
- ▶ 성평등 효과분석의 결과 성별 수혜격차가 10%p인 사업에 대해 성과목표를 점검하여 성별 격차가 완화되도록 유도

- ▶ 지방자치단체 합동평가 세부지표에 성인지 예·결산 관련 지표를 추가
- ▶ 각 지역별로 성인지 예·결산서 작성현황에 대한 분석을 자체적으로 실시
- ▶ 동일 사업에 대한 성별영향분석평가 결과와 성인지예·결산서 작성내용을 함께 평가

📍 지방자치단체 성인지 예·결산 환류체계 개선

- ▶ 결산검사위원 교육에 성인지결산을 포함시키되 결산검사위원의 직업적 특성 상 성주류화에 대한 이해가 부족할 수 있음을 고려해야 함
- ▶ 지방의원은 성인지결산뿐만 아니라 성인지예산에 대한 심의도 담당하므로 교육 시 성인지 예산제도의 전반적 운영과정에 대한 설명을 포함
- ▶ 성인지결산 총괄담당자 및 사업담당공무원 교육에서는 지방자치단체 전체 예산과정 내에서의 성인지예산제도의 역할 및 성인지예산제도 내에서의 성인지결산의 역할에 대한 통합적 교육 실시
- ▶ 컨설팅은 성인지결산서 작성을 위한 단기적 접근과 각 지역의 특성에 부합하는 성인지예산 제도가 운영될 수 있도록 방향성을 제시하는 중장기적 접근이 모두 필요