

월간

나라재정

MONTHLY PUBLIC FINANCE INFORMATION

Feb. 2019

Vol. 26

2



재정 INSIGHT

KPFIS 인사이트

재정 집행관리의 의의와 2019년 계획

e나라도움의 2018년 운영성과 및 향후 발전방향

재정 칼럼

효율적 재정운용을 위한 불용 및 이월관리

예산의 이월 및 불용 원인과 효과적인 관리 방안의 모색

툇아보기

재정 NOW

숫자로 보는 나라 재정

키워드 재정

해외재정동향

재정 STORY

이달의 재정 이야기

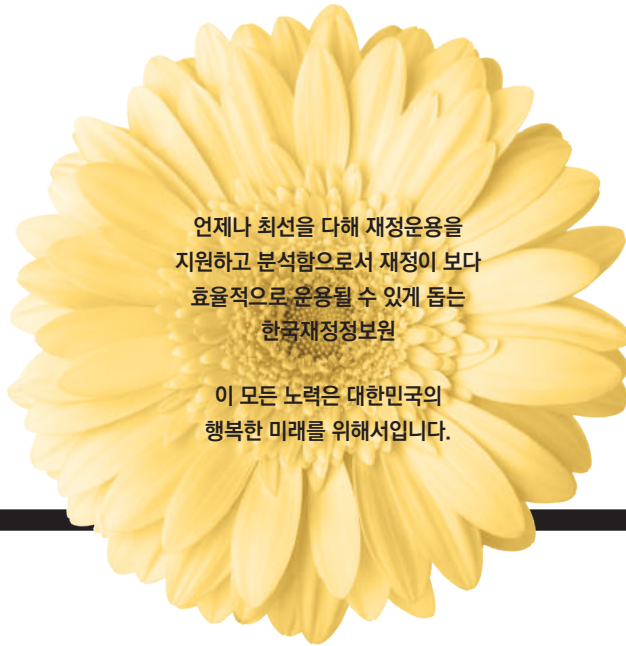
재정 Talk Talk

쉬운 재정·경제 정보



한국재정정보원

Korea Public Finance Information Service



언제나 최선을 다해 재정운용을
지원하고 분석함으로써 재정이 보다
효율적으로 운용될 수 있게 돕는
한국재정정보원

이 모든 노력은 대한민국의
행복한 미래를 위해서입니다.

행복한 ‘미래 디자이너’

대한민국의 미래를 디자인하는 한국재정정보원



MONTHLY PUBLIC FINANCE INFORMATION

Vol. 26 February. 2019

월간

나라재정

발행처 한국재정정보원
주소 [04637] 서울특별시 중구 퇴계로 10, 메트로타워
전화 02-6908-8200
팩스 02-6312-8959
홈페이지 www.kpfis.or.kr
발행인 김재훈(한국재정정보원장)
편집위원장 박용주(재정정보분석본부장)
편집위원 고종안(기획재정부 재정전략과장)
최성진(기획재정부 재정정보과 사무관)
윤용중(재정정보분석본부 선임연구위원)
연훈수(재정정보분석본부 연구위원)
남상욱(재정정보분석본부 부장)
이현석(dBrain운영본부 차장)
김칠수(e나라도움운영본부 차장)
박종필(정보보호본부 차장)
김효진(경영지원본부 과장)
편집간사 김도일(재정정보분석본부 연구원)
디자인·제작 경성문화사(02-786-2999)

재정 INSIGHT

04 KPFIS 인사이트

- ① 재정 집행관리의 의의와 2019년 계획
박정수 재정통계분석부 부연구위원
- ② e나라도움의 2018년 운영성과 및
향후 발전방향
박세현 e나라도움기획부 사원

20 재정 칼럼

- ① 효율적 재정운용을 위한 불용 및 이월관리
박정수 이화여자대학교 행정학과 교수
- ② 예산의 이월 및 불용 원인과
효과적인 관리 방안의 모색
민기 제주대학교 행정학과 교수

30 톺아보기

세입·세출부 마감과 세계잉여금

재정 NOW

32 숫자로 보는 나라 재정

- ① 최근 재정통계
- ② 분야별 통계 : 교통 및 물류 분야

46 키워드 재정

이달의 이슈 키워드 : 안전

50 해외재정동향

미국 연방정부 셧다운의 원인, 과정과 그 영향

재정 STORY

54 이달의 재정 이야기

2019 국민참여예산 제안자 인터뷰

58 재정 Talk Talk

국가채무란 무엇이고 왜 중요한가요

60 쉬운 재정·경제 정보

인문학으로 풀어본 재정의 역사
풀어쓰는 재정·경제 이야기
KPFIS의 서재

70 한국재정정보원 소식

01
KPFIS-인사이드재정 집행관리의 의의와
2019년 계획

박정수 재정통계분석부 부연구위원(mymajesty@kpfis.kr)

정부의 재정 집행관리는 재정이 경제에 미치는 효과를 극대화하기 위해 추진된다. 경기 변동의 흐름에 변동성이 예상되는 경우 재정 조기 집행을 실시하여 경기변동의 진폭을 줄이는 한편, 연간으로는 재정의 불용을 최소화하여 재정이 경제에 미치는 부정적 영향을 최소화하는 것이 목표다. 정부는 매월 개최하는 재정관리점검회의에서 집행 상황을 점검하고 집행 부진 사업에 대한 방안 등을 마련하고 있다. 본 호에서는 지난해 재정 집행 관리 실적과 효과, 그리고 2019년도 계획과 시사점을 살펴보고자 한다.



01

● 재정 집행관리의 목표

재정 집행관리는 주로 상반기 경제 성장률에 초점을 두고 추진된다. 상반기 성장률이 낮다고 판단되는 경우에는 조기 집행을 실시해 재정의 경기부양 효과를 극대화하는 것이 주목적이다. 이와 같은 재정 집행관리는 2002년부터 추진되어오고 있으며, 2012년부터 재정관리점검회의를 매월 개최해 경제지표, 대내외 여건변화와 재정집행 속도를 상시 모니터링하면서 대응해오고 있다.

정부는 2017년 이후 재정의 경기 부양 역할이 중요시됨에 따라, 상반기에 최대한 집행이 가능한 사업을 대상으로 연중 관리하고 있다. 상반기 점검 대상인 주요 관리 대상 사업은 인건비, 경비, 의무지출 중 월정액 지급액 등 연중 균등하게 집행되는 사업을 제외한 사업을 말한다. 그리고 주요 관리 대상 사업 중에서도 일자리사업, SOC사업 등 경기부양과 일자리 창출효과가 큰 사업에 대해서는 별도로 집행점검을 실시하고 있으며, 2019년부터는 국민생활에 밀접한 영향을 미치는 생활SOC사업에 대한 집행 점검도 실시한다.

하반기에는 예비비 등 일부를 제외한 전체 재정사업을 대상으로 관리 범위를 확대하고 이월·불용을 최소화하기 위한 재정집행 관리를 하여, 재정의 경제적 효과를 극대화한다.

표1. 중앙정부 재정 집행관리 개요

시기	상반기	하반기
관리 대상	주요 관리 대상 사업	예비비, 상환지출 등을 제외한 총지출
목적	경기부양	이월·불용 최소화를 통한 재정의 성장기여도 극대화

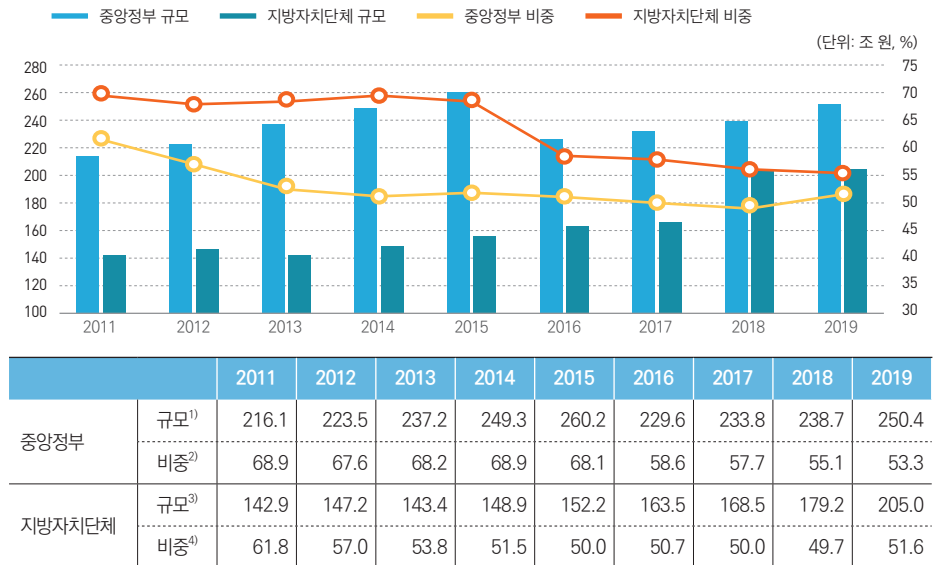
재정집행관리는 중앙정부뿐 아니라 지방자치단체와 지방교육청 등 지방재정에서도 추진하고 있다.

중앙정부의 재정은 지방자치단체와는 지방교부세와 국고보조금, 교육청과는 지방교육재정교부금과 교육보조금으로 연결되어 있으며, 중앙정부의 재정 집행에 맞추어 지방자치단체와 교육청에서도 신속하게 재정이 집행될 수 있도록 관리가 이루어지고 있다.

중앙정부의 주요 관리 대상 사업의 규모는 총지출 대비 53.3% 수준이며, 2016년 관리 대상 범위 조정, 재량지출의 비중 감소 등으로 인해 비중이 감소하고 있다.¹ 지방자치단체 현액 대비 관리 대상 사업 비중은 2014년 이후 50~52%대를 유지하고 있다.

1. 주로 기초생활보장, 노인기초연금, 보훈보상금 등 월별로 균등하게 집행되는 의무지출사업들이 2016년도 기준 30조 원 가량 제외되었다. 2011~2019년 기간 동안 총지출 대비 재량지출의 비중은 본예산 기준으로 4.6%p 감소했다.

그림 1. 주요 관리 대상 사업 규모 추이



주: 1) 회계·기금 포함

2) 2018년까지 본예산 총지출에 전년도 이월액을 합친 현액 대비, 2019년 총지출 대비 비중

3) 회계·기금, 공기업 포함

4) 지출 총액에 이월액을 합친 현액 대비 비중

자료: 디지털예산회계시스템

지방재정정보공시포털 지방재정365(lofin.mois.go.kr), 최종검색일: 2019. 2. 1.

02

2018년도 재정집행관리 실적

2018년에도 정부는 경기 회복세를 뒷받침하고 고용불확실성에 대응하기 위해 조기 집행 기초의 집행관리를 실시했다. 공공기관, 지방재정을 포함한 주요 관리 대상 사업의 규모는 486.9조 원에 달했다.² 이 중 상반기 280.5조 원(관리대상 총액의 57.6%)의 집행 목표를 설정하고 294.6조 원을 지출하여 계획 대비 14.1조 원을 초과집행했다.

중앙정부, 지방자치단체, 교육청 모두 목표 대비 실적을 초과달성했다. 목표대비 초과달성 비율은 중앙정부 3.9%p, 공공기관 2.5%p, 지방자치단체 2.6%p, 교육청 0.2%p 등으로 나타났다.

중앙정부는 관리대상 사업 상반기 목표 138.9조 원(58.2%) 대비 149.3조 원, 공공기관은 23.7조 원(57.0%) 대비 24.8조 원을 집행했다. 최근 3년을 볼 경우 상반기(6월) 집행률은 중앙부처, 공공기관 모두 2018년이 가장 높았다.

² 단, 중앙정부에서 자치단체와 교육청으로 이전되는 금액, 자치단체에서 교육청으로 이전되는 금액을 차감하지 않은 수치다.

표 2. 2018년도 상반기 재정집행관리 실적

(단위: 조 원, %)

	2018년 예산 규모(A) ¹⁾	관리대상 규모(B) ²⁾	사업	상반기 목표(C)	상반기 집행액(D)	집행률		
			(B/A)			목표 (C/A)	실적 (D/A)	실적-목표 (%p)
중앙정부	433.2	238.6	(55.1)	138.9	149.3	58.2	62.1	3.9
공공기관	-	41.6	(-)	23.7	24.8	57.0	59.5	2.5
지방자치단체	360.1	179.2	(49.7)	101.8	104.3	57.0	59.6	2.6
교육청	66.3	25.3	(41.4)	16.1	16.2	58.6	58.8	0.2
합계	-	486.9	(-)	280.5	294.6	57.6	60.5	2.9

주: 1) 중앙정부는 본예산 총지출에 전년도 이월액을 합한 현액 기준, 지방자치단체는 지방자치단체 총계 예산에 이월액을 합한 현액 기준, 교육청 당초 예산 기준

2) 예산 현액 기준으로, 본예산에 전년도로부터의 이월액을 합한 금액임

자료: 관세부처 합동, '19년 재정조기집행 계획, 2019. 1. 4.

중앙정부는 부처, 공공기관의 관리대상 사업 중 일자리사업, SOC사업 등 고용에 민감한 분야의 사업에 대해 상반기 60% 이상 집행할 수 있는 사업들을 중심으로 다른 사업보다 높은 수준으로 조기 집행을 추진했다. 일자리사업은 점검대상사업(10.7조 원³⁾에 대해 상반기에 7.1조 원을 집행하여 목표(6.9조 원)보다 초과 집행했다. SOC사업 역시 점검 대상 사업(총 38.9조 원 규모)에 대해 상반기에 23.7조 원을 집행, 목표(22.9조 원)를 초과집행했다.

표 3. 2018년도 SOC·일자리사업 집행관리 결과

(단위: 조 원, %)

	점검 대상	주요 계획	주요 실적 발표
일자리	10.7조 원	2분기 6.9조 원(63.5%)	(1분기) 3.8조 원(35.8%) (2분기) 7.1조 원(66.5%) (3분기) 9.3조 원(86.9%)
SOC	38.9조 원	2분기 22.9조 원(58.8%)	(1분기) 11.0조 원(28.4%) (2분기) 23.7조 원(60.9%) (3분기) 28.8조 원(74.0%)

자료: 기획재정부 보도자료



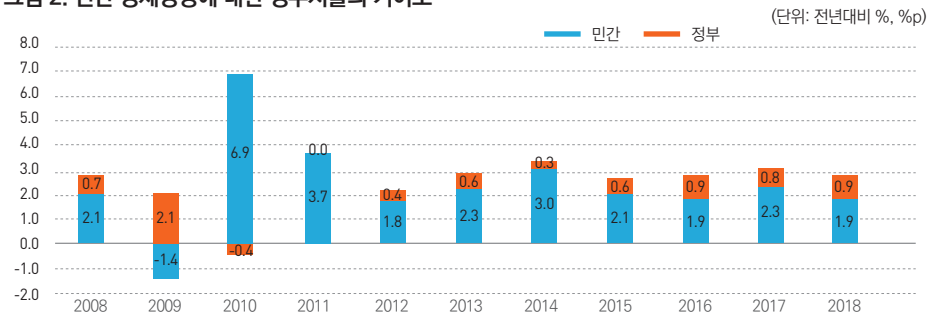
³ 2018년 전체 재정지원일자리사업 19.2조 원 대비 55.7%.

03

경제성장과 재정기여

다음은 이와 같은 재정집행 관리의 효과에 대한 것이다. 2018년 재정의 경제성장 기여도는 전년(0.8%p)보다 높은 0.9%p로 나타났다. 2014년 이후 정부지출의 경제성장 기여도가 높아지는 추세다. 상반기 조기 집행은 경기의 변동 국면에서 민간소비·투자를 보완하는 기능을 하고 있다.

그림 2. 연간 경제성장에 대한 정부지출의 기여도

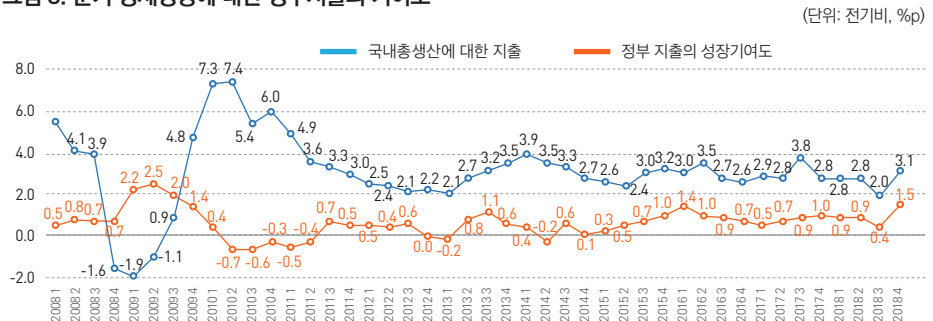


	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
민간 기여	2.1	-1.4	6.9	3.7	1.8	2.3	3.0	2.1	1.9	2.3	1.9
정부 기여	0.7	2.1	-0.4	0.0	0.4	0.6	0.3	0.6	0.9	0.8	0.9
GDP성장률	2.8	0.7	6.5	3.7	2.3	2.9	3.3	2.8	2.9	3.1	2.7

자료: 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr), 최종검색일: 2019. 2. 1.

분기별로도 2014년 이후 재정의 경제성장 기여도가 높아지고 있어, 연중 집행관리를 통한 재정의 경제적 역할이 점차 증대되고 있다. 2018년 조기 집행으로 정부의 최종소비지출 경제성장 기여도는 1분기와 2분기에 각각 0.9%p를 기록해 전년(각각 0.5%p, 0.7%p)보다 높았다.

그림 3. 분기 경제성장에 대한 정부지출의 기여도



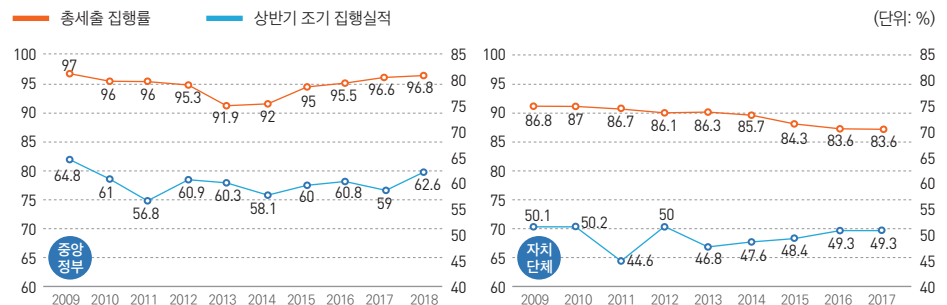
자료: 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr), 최종검색일: 2019. 2. 1.

04

집행관리 점검과 이월·불용

재정집행관리로 인한 이월, 불용 최소화는 재정이 경제에 미치는 부정적 영향을 최소화한다는 점에서 중요하다. 중앙재정의 경우, 총세출 집행률은 2013, 2014년을 제외하면 95~97%로 높게 나타나고 있다. 반면 지방자치단체의 경우 상반기 조기 집행 실적은 2013년 이후 높아지고 있지만 총세출 집행률은 하락하고 있다.

그림 4. 재정관리 주체별 조기 집행 실적 및 총세출 집행률 추이



		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
중앙정부	상반기 조기 집행 실적	64.8	61.0	56.8	60.9	60.3	58.1	60.0	60.8	59.0	62.6
	총세출 집행률	97.0	96.0	96.0	95.3	91.9	92.0	95.0	95.5	96.6	96.8
지방자치단체	상반기 조기 집행 실적	50.1	50.2	44.6	50.0	46.8	47.6	48.4	49.3	49.3	-
	총세출 집행률 ¹⁾	86.8	87.0	86.7	86.1	86.3	85.7	84.3	83.6	83.6	-

주: 1) 2016년까지 지방재정연감 기준, 2017년 지방자치단체 재정분석 통계자료를 바탕으로 저자 계산

2) 단순 조정으로 합계는 상이할 수 있음

자료: 디지털예산회계시스템

지방재정정보공시포털 지방재정365(lofin.mois.go.kr), 최종검색일: 2019. 2. 1.

이월과 불용을 재정관리 주체별로 나누어볼 경우는 아래 <그림 5>와 같다. 중앙재정은 2014년 이후 예산 대비 이월액 비율과 불용액 비율이 함께 하락하고 있다. 반면 지방자치단체는 이월률이 2012년 이후 감소하고 있지만 불용률이 증가하고 있으며, 교육청은 불용률은 감소하고 있으나 이월률이 증가하고 있다. 지방자치단체와 교육청의 낮은 집행률은 대체로 시설, 개발 관련 분야에서 나타나고 있다.⁴

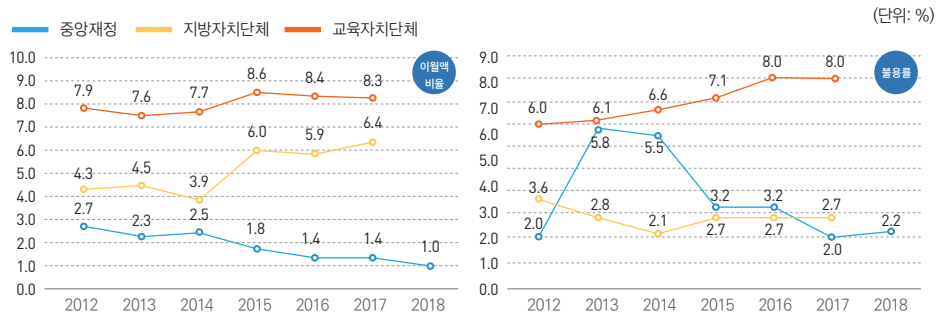
그리고 중앙정부가 편성한 추경이 하반기에 집행된 2015, 2016, 2017년⁵에는 지방정부

⁴ 자치단체의 경우 2016년 세출 총계 기준 총액 집행률 81.6%이며, 문화 및 관광(68.7%), 국토 및 지역개발(70.4%) 등이 낮다. 교육청의 경우 2017년 기준 96.4%의 이월액이 시설 투자에서 발생하고 있다.

⁵ 중앙정부 추경의 국회 통과시점은 2015년 7월 24일, 2016년 9월 2일, 2017년 7월 22일이다.

의 불용률과 이월액 비율이 높아지고 있다. 교육청의 경우 시설 유지보수 시기가 방학에 집중되는 경우는 하반기 추경이 대부분 이월로 이어지고, 자치단체의 경우 동절기 집행이 어려운 SOC사업은 이월되거나 불용되는 경우가 발생하고 있다.

그림 5. 재정관리 주체별 이월·불용 추이



		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
이월률	중앙재정	2.7	2.3	2.5	1.8	1.4	1.4	1.0
	지방자치단체 ^{주)}	7.9	7.6	7.7	8.6	8.4	8.3	-
	교육청	4.3	4.5	3.9	6.0	5.9	6.4	-
불용률	중앙재정	2.0	5.8	5.5	3.2	3.2	2.0	2.2
	지방자치단체 ^{주)}	6.0	6.1	6.6	7.1	8.0	8.0	-
	교육청	3.6	2.8	2.1	2.7	2.7	2.7	-

주: 단위 조정으로 합계는 상이할 수 있음

자료: 디지털예산회계시스템

지방재정정보공시포털 지방재정365(lfin.mois.go.kr), 최종검색일: 2019. 2. 1.

지방교육재정정보공시시스템 지방교육재정 알리미(eduinfo.go.kr), 최종검색일: 2019. 2. 1.

05

2019년 재정집행관리 계획

정부는 2018년 12월 발표한 경제정책 방향에서 2019년 경제성장률을 2018년과 비슷한 2.6~2.7%로 전망했으며, 대내외 경제 여건 등에 따라 경기위축 가능성이 있다고 보고 있다. 이에 대응하기 위해 중앙정부와 지방자치단체 공동으로 2018년과 유사하게 상반기 재정 조기 집행을 실시해 성장세를 보완하겠다는 목표를 설정했다.

중앙재정은 주요 관리 대상 사업 예산액 289.5조 원에 대해 상반기 집행률 목표를 61.0%로, 지방재정은 전체 지방자치단체 관리 대상 사업 예산액 205.0조 원에 대해 58.5%로, 지방교육재정은 관리 대상 사업 18.9조 원 중 상반기 목표를 61.6%로 설정했다. 전체 관리대상 513.4조 원 중 상반기 목표 집행 금액은 308.3조 원에 달한다.

지방자치단체와 교육청 역시 그동안 문제로 지적되던 SOC·시설비에 대한 집행 점검을 크게 강화한다. 지방재정은 SOC사업에 대해 신속 집행 평가 가중치를 부여해 관리하며, 교육재정은 교육 시설에 대한 별도의 목표를 설정해 집중 관리할 예정이다. 그리고 국고보조·지방보조 사업 등 재정관리주체 간 지출의 집행 지연사유가 해소될 수 있도록 유기적 협조 체계를 구축하고 집행을 집중 점검해나갈 계획이다.

표 4. 2018년도 재정관리 주체별 조기 집행 목표

	관리대상 예산액	목표액	목표 집행률
중앙	289.5	176.7	61.0
지방	205.0	119.9	58.5
교육	18.9	11.7	61.6
합계	513.4	308.3	-

자료: 관계부처 합동, '19년 재정조기집행 계획, 2019. 1. 4.

또한 전년에 이어 경제적 파급효과와 민간에 미치는 영향이 큰 일자리 사업과 SOC사업, 생활밀착형 SOC사업에 대한 재정집행 역시 관리한다. 2019년도 일자리사업 조기 집행 대상은 13.4조 원으로 전년(10.7조 원) 대비 2.7조 원 증가했으며, 상반기 목표는 65.0%(8.8조 원)으로 설정했다. SOC사업은 41.9조 원으로 전년 대비 2.2조 원 증가했으며, 상반기 집행목표는 59.8%(25.1조 원)이다. 새로이 점검 대상에 포함된 지역 밀착형 생활 SOC사업(약칭 생활SOC)⁶은 8.6조 원을 대상으로 상반기 65.0%(5.7조 원)를 집행할 계획이다.

표 5. 2019년 상반기 주요 사업 재정집행 계획

(단위: 조 원, %)

	2018			2019		
	연간 계획	상반기		연간 계획	상반기	
		계획	집행 목표		계획	집행 목표
일자리사업(조기 집행 대상)	10.7	6.9	63.5	13.4	8.8	65.0
SOC사업	38.9	22.9	58.8	41.9	25.1	59.8
생활SOC사업	-	-	-	8.6	5.7	65.0

자료: 관계부처 합동, '19년 재정조기집행 계획, 2019. 1. 4.

⁶ 국민의 삶의 질과 관련이 큰 사업, 성과의 조기 가시화가 가능한 사업, 지역별 고른 투자가 가능한 사업 등 지역과 밀착된 생활 분야 사회간접자본(SOC: Social Overhead Capital) 투자사업이다. 국민체육센터, 스마트 공장, 어촌 뉴딜 등의 사업이 포함된다. 2019년에는 2018년 예산(5조 8천억 원) 대비 2조 8천억 원 증액된 8조 6천억 원이 편성되었으며, 집행 점검 및 신속 집행 대상이다.

02

KPFIS-인사이드

e나라도움의 2018년 운영성과 및 향후 발전방향

박세현 e나라도움기획부 사원(sheeron7@kpfis.kr)





01 e나라도움 시스템 개요

e나라도움은 보조금 처리의 모든 과정을 자동화, 정보화하여 통합적으로 관리함으로써 보조사업을 원활하게 수행하고, 보조금의 중복·부정 수급을 방지하며, 보조금 서비스의 질을 높이기 위하여 구축되었습니다.

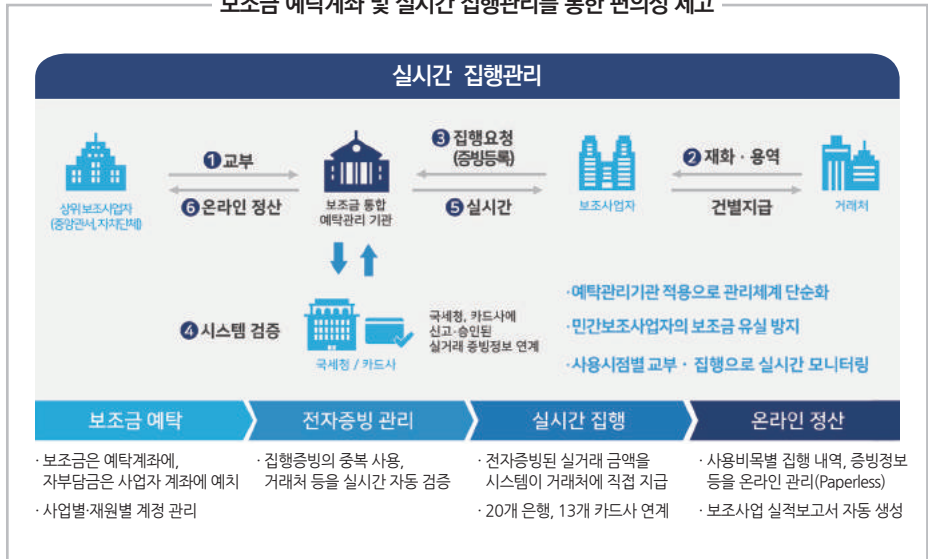
구체적으로 e나라도움 시스템이 무엇인지 알아보도록 하겠습니다.



첫째, 예산 편성, 사업 공모·선정, 보조금 교부, 집행, 정산, 반납 등 국고보조금 업무 전 과정을 전산화하여 업무의 효율성을 제고하였습니다.

특히 업무 처리 단계에서 발생하는 보조금 관련 정보를 주요 기관 재정시스템과 연계하여 통합 관리함으로써 온라인으로 빠르게 보조사업 업무를 수행할 수 있게 되었습니다.

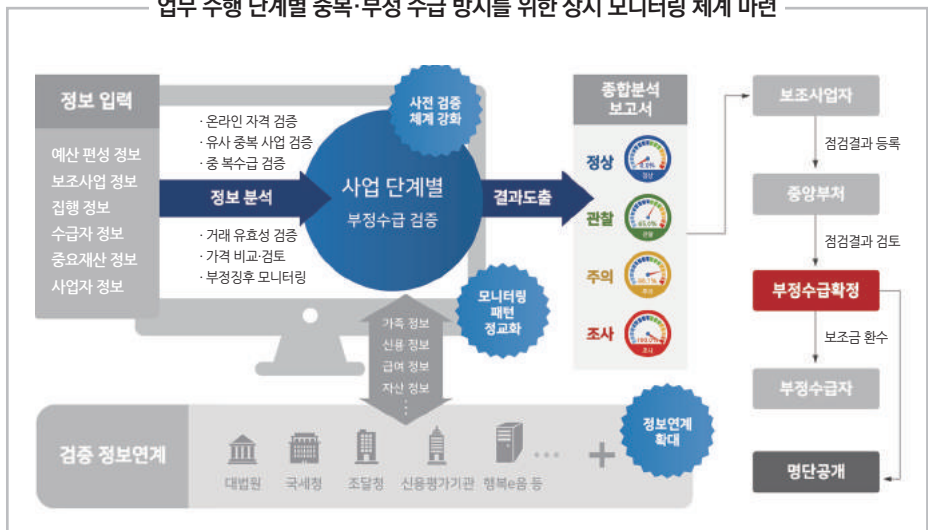
보조금 예탁계좌 및 실시간 집행관리를 통한 편의성 제고



둘째, 보조금 예탁계좌를 도입하고 실시간 증빙에 의한 집행관리를 수행함으로써 전 과정에서 보조금의 자금 흐름 추적할 수 있게 되었습니다.

이와 같은 실시간 자동 검증을 통하여 보조금 중복 사용 및 의심거래처에 대한 부정 징후를 사전에 감지하고 보조금의 유실을 방지할 수 있습니다.

업무 수행 단계별 중복·부정 수급 방지를 위한 상시 모니터링 체계 마련



셋째, 통합적으로 관리되는 보조금 관련 정보를 상시 모니터링하고 단계별 검증 절차를 강화하여 중복·부정 수급을 사전에 방지할 수 있게 되었습니다.

나아가 실질적인 중복·부정 수급 방지를 실현하기 위하여 시스템에 축적된 보조금 관련 정보와 외부 기관 정보의 연계를 확대하고 이를 종합적으로 분석함으로써 수행 기관이 부정 수급을 모니터링할 수 있게 하였습니다.



넷째, 많고 다양한 보조금 정보를 대국민 포털에 공개하고 수혜 가능한 보조사업 정보를 맞춤형으로 국민에게 제공하여 보조금 서비스의 질을 높일 수 있게 되었습니다.

이를 통해 국민은 보조사업의 모든 것을 한눈에 확인할 수 있게 되었으며, 보조사업자가 투명하고 정확한 보조금의 사용에 대한 경각심을 가지게 되었습니다.

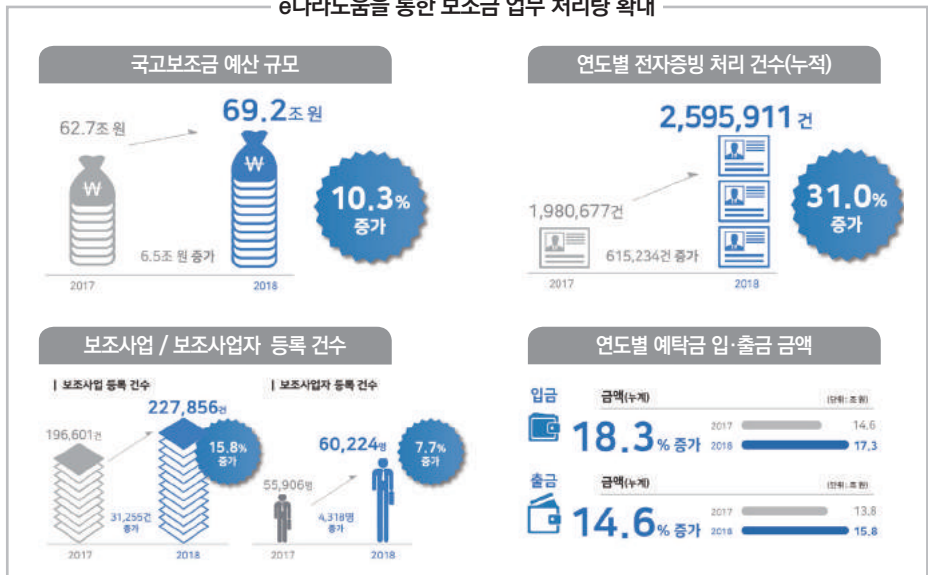


02 e나라도움 운영 주요 성과

2017년 7월에 전면 개통 이후, 개통 2년 차인 e나라도움은 앞서 살펴본 바와 같이 “중복·부정 수급 방지”, “보조금 업무 효율화”, “대국민 서비스 개선”을 핵심목표로 보조금이 꼭 필요한 국민에게 투명하고 효율적으로 사용될 수 있도록 운영되어왔습니다.

세 가지의 목표를 달성하기 위하여 e나라도움이 그동안 어떤 운영 성과를 거두었는지, 그리고 향후 어떻게 발전해나갈 것인지에 대하여 살펴보도록 하겠습니다.

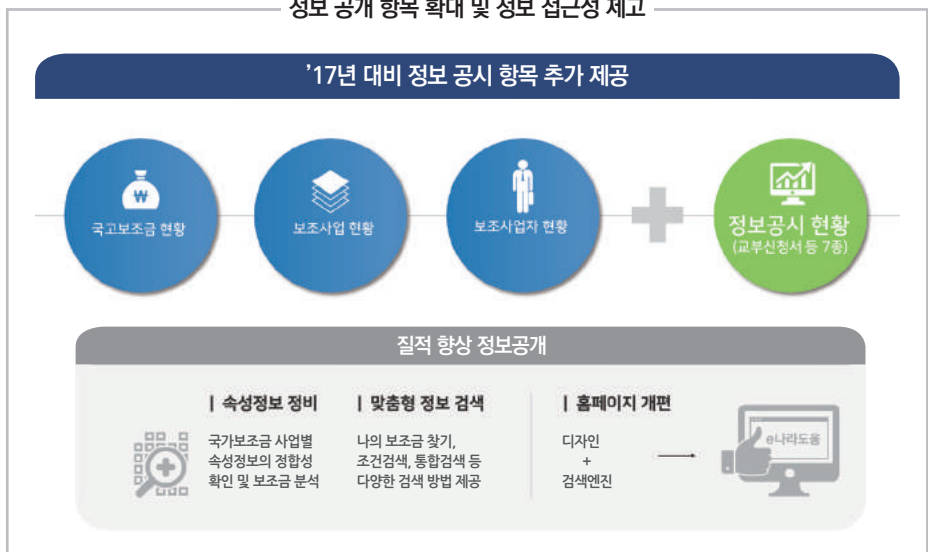
e나라도움을 통한 보조금 업무 처리량 확대



첫째, e나라도움을 사용하는 국고보조금 업무 처리량이 확대되었습니다. 2018년도 국고 보조금 예산 규모는 2017년에 비해 10.3%, 보조사업을 수행하기 위한 보조사업 등록 건 수는 15.8%가 증가하였습니다.

또한, 집행을 위한 전자증빙 처리 건수 역시 전년 대비 31%가 증가하여 전반적으로 국고 보조금 관련 업무 처리량이 작년에 비해 많아졌음을 알 수 있었습니다.

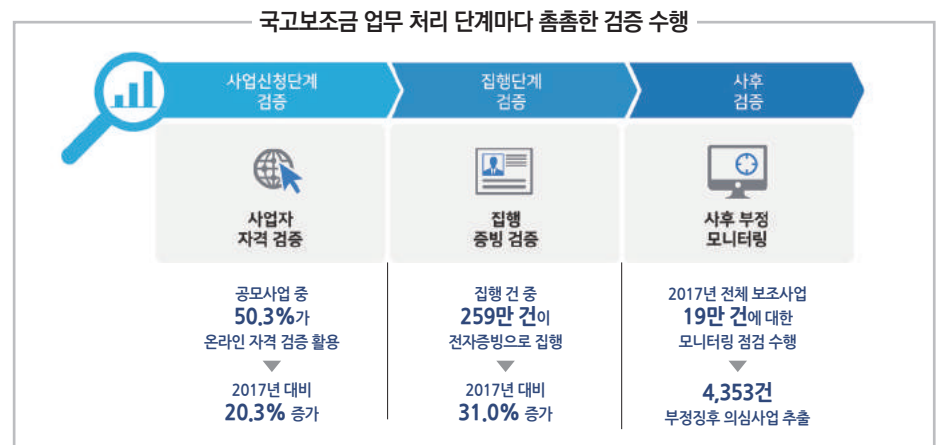
정보 공개 항목 확대 및 정보 접근성 제고



둘째, 국고보조금 정보 공개 항목을 확대하고 국민이 보조금 정보에 쉽게 접근할 수 있도록

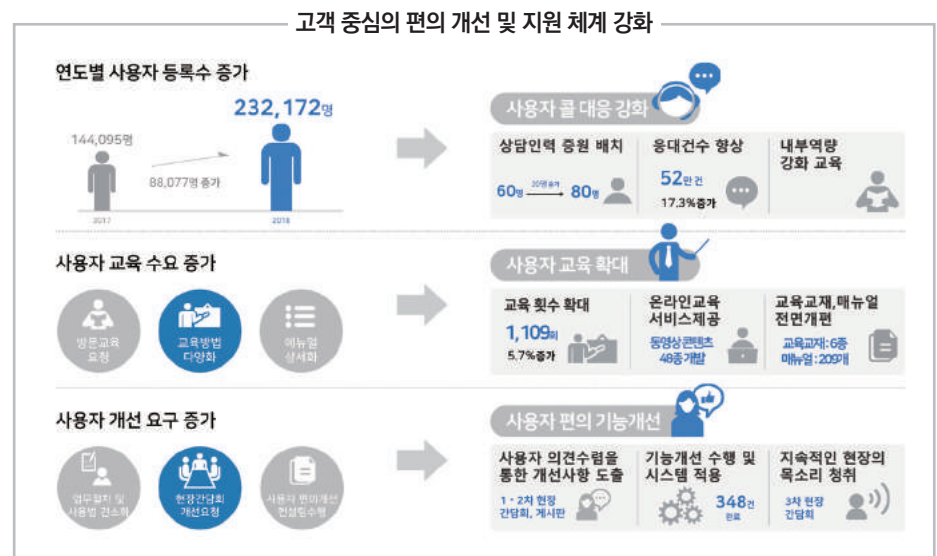
록 편리성 개선을 추진하였습니다.

구체적으로, 2017년 대비 교부신청서 등 7종의 정보 공시 항목을 추가 제공하고, 홈페이지 개편 등 직관적 UI를 구성하여 정보공개의 질적 향상과 원활한 정보 수집을 가능하게 하였습니다.



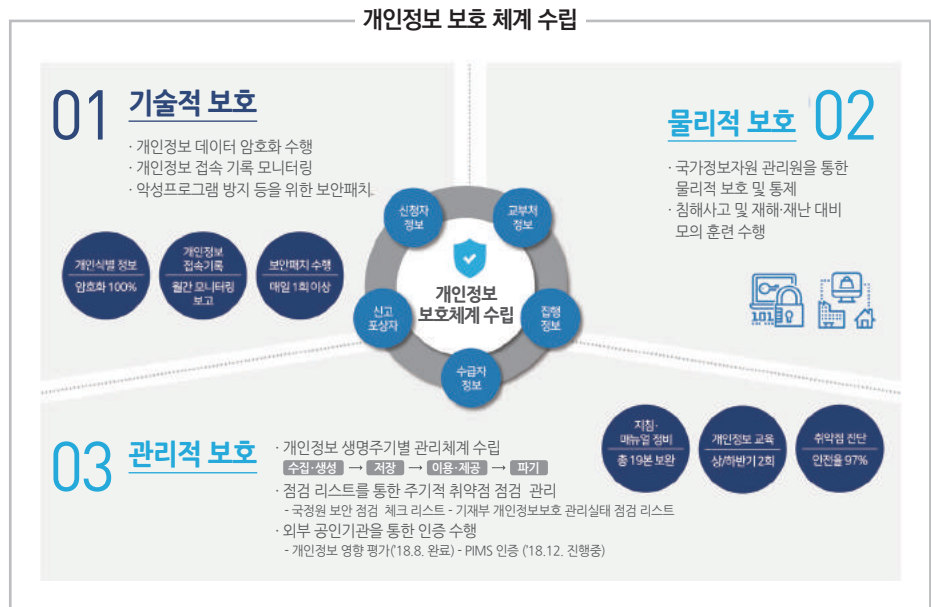
셋째, 중복·부정 지급의 방지를 위하여 사업 신청부터 집행, 사후 단계의 전 업무 단계에 촘촘한 검증 체계를 수립하였습니다.

온라인 자격 검증 강화와 집행 전자증빙 증가로 부정 지급의 전산적인 상시 모니터링이 가능하게 되었으며, 2017년에는 사후 부정 모니터링을 통해 4,353건의 부정 징후 의심 사업을 추출하여 관련 기관에 제공하였습니다.



넷째, e나라도움 전체 사용자 중 60%에 해당하는 민간사용자에 대한 맞춤형 지원을 강화함으로써 사용자 편의를 개선하였습니다.

우선 연도별 사용자 등록 수의 증가에 따라 상담 인력을 전년 대비 20명을 증원하고, 사용자의 교육 수요 증가 추세에 대응하기 위해 온라인 교육 시스템을 구축하였습니다.



다섯째, e나라도움에 있는 10억 건의 개인정보를 보호하기 위하여 기술적, 물리적, 관리적 보호 체계를 수립하였습니다.

개인정보 100% 암호화, 외부 공인 기관을 통한 정보보호 컨설팅 결과를 개인정보보호지침 및 매뉴얼에 반영하는 등 세 가지 측면에서 개인정보보호에 대한 구체적인 대책을 세웠습니다.



03 향후 발전 방향

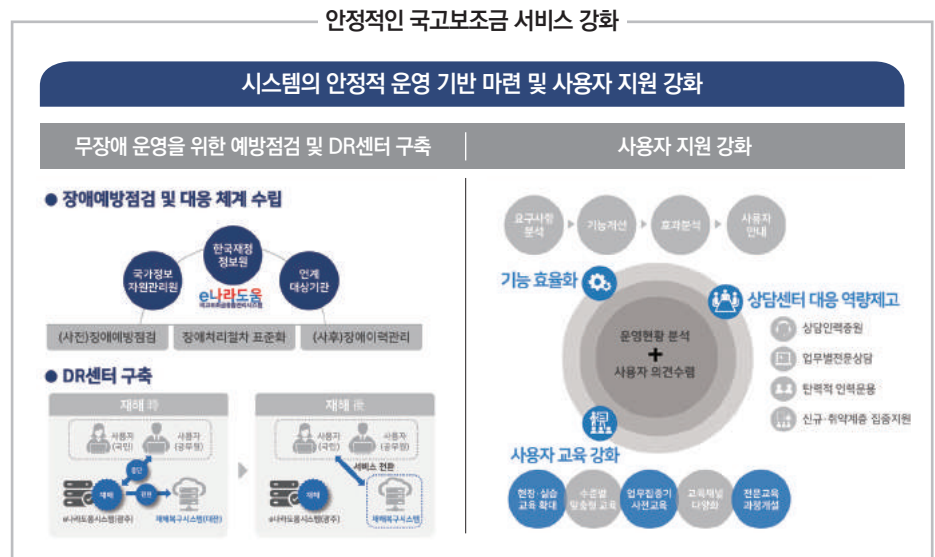
앞서 e나라도움의 운영 성과를 살펴보았으며, 이러한 성과를 바탕으로 e나라도움은 시대
의 흐름과 국민의 요구에 부응하기 위하여 다음과 같이 노력하겠습니다.

우선, 4차 산업혁명 시대의 흐름에 발맞추고 국민의 업무 편의성을 높이기 위하여 최신 ICT 기술을 보조급 서비스에 도입하겠습니다.

AI, 빅데이터 등으로 부정 수급 로직을 정교화하여 중복·부정 수급에 선제적으로 대응하

고, 모바일 및 챗봇의 도입으로 사용자 서비스의 질을 높ی겠습니다.

다음으로, e나라도움에 축적된 국고보조금 관련 자료를 국민이 쉽게 이해할 수 있도록 의미 있고 가치 있는 정보로 만들겠습니다. 테마통계, 보조금사업 정보 등 사용 빈도가 높은 재정정보 공개를 확대하고, 다양한 시각화 도구를 활용하여 정보접근성을 높이겠습니다. 나아가 재정정보 융합 및 정보 공개 항목 고도화를 통하여 실효성 있는 보조금 정보와 맞춤형 정보를 제공할 것입니다.



마지막으로, 안정적으로 시스템을 운영하기 위하여 예방점검 및 대응 체계를 강화하고 재해복구센터를 구축하겠습니다.

2018년 총예산(428.8조 원)에서 국고보조금이 차지하는 비율은 15.6%(66.9조 원)로 매년 증가하고 있으며, e나라도움을 사용하는 보조사업자 수 역시 증가하고 있습니다. 이에 따라 시스템의 안정적 운영 및 사용자 지원을 더욱 강화하겠습니다.

04 맺음말

e나라도움은 2014년 국고보조금 부정 수급 종합대책에 대한 핵심 과제로 선정되어 2017년 1월에 개통되었습니다. 개통 2년 차인 e나라도움은 그동안의 운영 경험을 바탕으로 개선점을 도출하여 더 나은 서비스를 제공할 수 있도록 노력하겠습니다.

지속적으로 국민과 소통하고 이를 바탕으로 시스템을 고도화하여 쉽고, 깨끗하고, 투명한 국고보조금 업무처리가 될 수 있도록 지원하겠습니다. 감사합니다.

효율적 재정운용을 위한 불용 및 이월관리

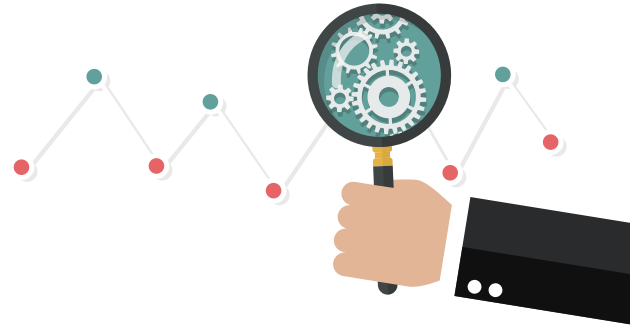
박정수 이화여자대학교 행정학과 교수(parkj@ewha.ac.kr)



01

1. 효율적 재정사업관리란?

「국가재정법」 제8조와 제16조에 따르면 재정운용의 원칙으로 재정건전성, 국민 부담 최소화, 재정지출 및 조세지출의 성과 제고, 그리고 예산 과정의 투명성과 국민참여도 제고를 들고 있다. 이와 함께 ‘한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고, 모든 지출을 세출로 한다’는 예산총계주의와 ‘각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다’는 회계연도 독립 원칙도 동법에 명시적으로 규정하고 있다. 본 글에서는 효율적이고 성과 지향적이며 투명한 재정운용과 건전재정의 기틀을 확립하는 것을 목적으로 명시한 국가재정법의 취지를 반영한 재정사업관리, 그중에서도 불용과 이월의 효율적 운용



을 통해 바람직한 나라살림 운영 방안을 고민해보기로 한다.

국가의 재정운용, 예산관리는 위의 원칙과 함께 유연하고 탄력적인 행정환경 변화에 대응하기 위해 다양한 보완적인 제도가 함께 운영된다. 예를 들면 중앙정부의 재정 체계가 예산과 기금으로 구분되고 예산은 일반회계 1개와 19개 특별회계, 그리고 67개의 기금으로 구성되고 있다. 다시 말해 중앙정부만 해도 87개의 주머니가 운용된다는 말이다. 그리고 국민건강보험과 같은 경우에는 이러한 재정 체계 내에 들어와 있지도 못해 별도의 제도, 주머니로 운용되고 있기도 하다. 이러한 복잡한 체계에도 불구하고 바람직한 나라살림은 건전하고 국민 부담을 최소화하며 사업의 성과가 높아야 하고, 전 과정이 투명해야 한다는 기본 원칙에 충실해야 하므로 재정운용과 예산 집행에서 가장 중요하게 강조되어야 하는 부분이 총체적인 재정정보의 효율적 관리라 할 수 있다.

기본적인 재정관리 과정은 예산의 편성, 심의 및 의결, 집행 그리고 결산 및 감사의 과정으로 이루어지고 다른 한편에서는 사업의 전략기획, 집행, 평가와 환류라는 사업의 생애주기 관리 과정이 불가분의 관계를 맺고 있다. 우리는 집행 단계에 초점을 맞추고 있으며 예산 집행은 예산 배정과 자금 공급이라는 선행조건이 충족되어야 소기의 사업 성과를 달성할 수 있다. 예산 배정은 예산을 계획대로 집행할 수 있도록 허용하는 일종의 승인이며, 일반적으로 회계연도를 일정 단위로 구분하여 예컨대 분기마다 일정한 액수를 할당하는데 할당 속도의 완급에 따라 거시경제에 미치는 효과가 달리 나타나기 때문에 경기부양을 위해 조기에 배정하는 경우가 많다. 많은 경우 예산 집행지침을 통해 전체 예산의 60%를 상반기에 조기 집행하도록 독려하는 것을 예로 들 수 있다.

정보통신기술의 발달로 사업 집행 기관의 집행 내역에 대한 정보를 실시간 획득할 수 있으므로 중앙예산기관은 자금을 직접적으로 통제하지 않더라도 원하는 성과에 대한 통제가 가능하다. 따라서 예산의 배정과 자금 공급에 관하여 과거의 통제지향적 제도에서 탈피하여 국회에서 승인된 예산 총액의 범위 내에서 자금이 확보되는대로 자금을 공급하고

정보시스템에 의해 예산 집행을 모니터링할 수 있게 되었다. 성과관리를 위해서는 집행내역이 상세하게 점검되는 것이 필요한 바, 신경망같이 정교한 정보시스템을 통해 세입추계, 세출예측, 회계, 감사, 성과평가가 망라된 통합재정관리시스템을 활용하는 것이 바람직하다. 예산 집행에서 중요한 것은 주기적으로 집행내역에 대한 중간 점검이 필요하다는 점으로 관리상의 문제 또는 사업의 성과를 달성하는 데 걸림돌이 되는 문제를 적시에 치유하는 전략적 관리운용 점점시스템이 운용되어야 한다.

이렇게 집행을 하더라도 연도말에 배정된 예산을 다 사용하지 못하고 남게 되는 경우가 생기게 되면 이를 불용으로 처리하게 되고 일반적으로 이는 이 사업에 더 이상 사용할 수 없게 된다. 이를 피하기 위해 활용하는 제도가 이월로 미리 예산 편성 단계에서 취지를 명시해 승인을 받는 명시이월이 있는가 하면 계약 등의 지출원인행위는 연도 내에 지출할 수 있을 것으로 예측되었으나 추진 과정에서 불가피한 사유로 지출이 다음 연도로 이월되는 사고이월로 나뉜다. 모두 시기적인 신축성을 유지하는 방법의 일환이라 하겠다. 이밖에도 사업 내용이나 시행 방법상 신축성을 유지하는 방법으로는 입법 과목을 바꾸는 이용, 행정과목 간 융통인 전용, 조직 변동 등에 활용되는 이체, 그리고 예비비와 추가경정예산을 활용하는 방안도 생각할 수 있다. 이러한 신축성과 함께 당초 계획했던 성과를 도출하기 위해 재정사업을 얼마나 충실히 그리고 효율적으로 수행했는가가 중요하다. 이를 위해서는 사업의 타당성, 계획 수립 시 사전 조사 및 정책 분석의 적절성, 추진 일정의 충실성, 행정 여건과 상황 변화에 대한 대응성, 관계 기관과 정책과의 연계성, 정책의 목표 달성 정도, 정책의 영향 발생 정도, 정책 개선을 위한 환류 이행 등이 제대로 이뤄지면 효율적 재정사업관리가 이뤄진 것으로 평가할 수 있다.

2. 불용과 이월의 정치경제학

월답스키(Wildavsky)나 쉬크(Schick)가 잘 설명하고 있듯이 예산 과정은 불확실한 정치 과정이고 편성과 집행, 그리고 결산과 감사가 3년을 주기로 움직인다 보니 처음 계획할 때와 사업을 실제 집행할 때의 여건과 환경은 상당히 다를 수 밖에 없다. 통제 중심으로 품목별로 예산을 관리하는 경우 더욱 불용과 이월의 문제가 발생할 가능성이 높아지지만 최근에는 성과 중심의 예산관리가 강조되면서 상당히 신축성이 높아져 불용이나 이월 비율은 크게 줄어드는 모습이다. 하지만 여전히 연초에는 사업비 부족 또는 전달 체계의 복잡성 등으로 진척이 더디다가 연말이 되면 도처에서 멸땀한 보도블록을 깔고 있는 모습을 쉽게 볼 수 있다는 점에서 진정한 예산개혁이 절실함을 알 수 있다.



기획재정부가 발표한 2018년 재정집행 주요 성과를 살펴보자. 첫째, 적극적인 조기 집행으로 목표 162.6조 원 대비 11.5조 원 초과한 174.1조 원이 집행되었다. 둘째, 2018년 5월 26일 국회를 통과한 추가경정예산 3.8조 원은 2개월 내 2.7조 원 집행(70.4%), 연말 실적은 3.72조 원을 집행(98.3%) 했다. 셋째, 이월과 불용 최소화를 통해 2년 연속 2%대 불용률을 달성했다. 주요 사업비 총 280.2조 원 대비 280.7조 원(100.2%)을 집행했는 바 이는 기금 사업 계획 변경에 따라 연간계획 금액 대비 집행률이 100%를 초과하기까지 했다. 특히 기획재정부는 다음 해 개시 즉시 예산을 집행할 수 있도록 주요사업에 대한 집행 준비 절차를 마무리하도록 독려하고 있다. 예를 들어 보조사업은 국회 확정예산을 보조금통합관리시스템을 통해 ‘확정 통지’하여 지자체 본예산에 반영될 수 있도록 하고, 행정안전부와 교육부는 지자체와 지방교육청 예산이 적기에 집행될 수 있도록 관리할 것을 독려하고 있다. 올해도 재정관리점검회의를 통해 경제 활력을 제고하기 위한 재정의 적극적인 역할을 주문하고 있다. 올해 우리 경제는 설비·건설 투자의 조정이 지속되고, 수출의 증가세는 둔화될 것으로 전망되고, 글로벌 무역갈등 심화, 영국의 노딜(No-Deal) 브렉시트 등 각종 대외 불확실성까지 잠재하고 있는 만큼 역대 최고 수준으로 설정한 2019년 재정 조기 집행 목표를 달성하는 것이 중요하다고 강조한다. 특히, 경제적 파급효과와 민생에 미치는 영향이 큰 일자리사업과 생활SOC사업은 상반기 65.0% 집행을 목표로 설정하였다. 2019년 재정집행목표로 중앙재정 총 289.5조 원 중 상반기 176.7조 원 집행(61.0%)할 계획이다. 지방재정도 총 205.0조 원 중 상반기 119.9조 원 집행(58.5%)하며 지방교육재정 역시 총 18.9조 원 중 상반기 11.7조 원 집행(61.6%)하는 목표를 세웠다.



또한, 재정 조기 집행 목표 달성을 위해 수시배정사업은 최대한 조기 배정하고, 총액계상 사업에 대해서도 신속하게 내역 확정을 마무리하는 등 적극 지원할 계획이다. 각 주무 부처에게는 지자체 공모사업을 포함한 전체 국고보조사업에 대한 신속한 확정통보(확정내시) 및 예산 교부를 시행하도록 했다. 아울러 정부는 재정조기 집행 등 재정의 역할 강화를 위해 집행현장조사를 확대 추진하기로 하였다. 대상사업은 ① 집행 부진 사업, ② 성과 부진 사업, ③ 예산낭비 신고가 타당한 지적으로 분류된 사업, ④ 기타 점검이 필요한 사업 등 총 330여 개 사업을 선정하여, 부처 중심 조사와 합동조사를 병행하는 Two-Track으로 운영하고, 상반기에는 조기 집행을 위해 집행 부진 사업에 대해 중점적으로 현장조사를 시행하기로 했다.

3. 재정정보시스템과 바람직한 집행관리

제대로 편성된 사업예산의 경우 이월이나 불용이 안 생기도록 재정집행을 모니터링하고 제 때 조치를 취하는 것이 책임 있는(accountable) 재정관리라고 할 수 있다. 조기 집행이나 적극적 집행도 중요하지만 더욱 중요한 것은 부진 사업에 대해 충실하게 환류를 통해 사업의 구조나 방식을 전환하는 보다 근본적인 사업관리와 성과관리다. 이를 위해서는 국가재정법의 제정 취지를 다시 한번 되새길 필요가 있다. 효율적이고 성과 지향적이며 투명한 재정은운용과 건전재정은운용이 가능하기 위해서는 이러한 재정의 전달 체계가 효율화되어야 하고 재정정보가 실시간으로 모니터링될 수 있어야 한다.

중앙정부와 지방자치단체, 그리고 지방교육청의 재정정보를 통합적으로 관리하도록 한 방안이 재정개혁특별위원회에서 제안되어 향후 시행될 것으로 기대된다. 나아가서 재정 사업을 위탁받아 수행하는 공공기관의 재정 집행에 이르기까지 촘촘하게 점검이 될 때 효율적 재정사업관리가 가능할 수 있다. 재정의 효율성이라고 할 때 우리는 배분적 효율성과 기술적 효율성을 함께 말한다. 예산 편성과 사업 기획에 주로 해당하는 부분인 배분적 효율성은 더욱 나은 성과를 도출할 수 있는 대안이 있음에도 불구하고 지출의 성과가 이에 미치지 못한 부문, 분야, 사업에 예산이 지출되는 경우 이에 대한 지출을 조정함으로써 달성할 수 있다. 반면 기술적 효율성은 사업 확정 후 집행 과정이나 공공서비스의 전달 과정에서 비용을 발생시키는 요인을 제거하여 효율성을 극대화하는 것이다. 어떠한 사업을 집행할 것인가의 문제가 배분적 효율성과 관련이 있다면 정해진 사업을 어떻게 집행할 것인가의 문제는 기술적 효율성에 초점을 맞추고 있다. 재정관리에 있어서 정책이나 사업이 주어져 있다고 할 때, 여러 가능한 사업집행설계나 사업집행수단 중 선택의 기준은 '가장



적은 예산과 인력으로 정책의 목표를 달성하는가'가 될 것이기 때문에 이월 및 불용의 최소화는 집행 과정의 체계적 점검과 이를 다음 해 예산 편성, 사업 설계에 반영하는 것을 통해 달성된다. 국민들이 세금을 부담할 때 정부에 기대하는 것은 책임 있는 재정관리다. 정부는 경쟁의 결여로 기본적으로 기술적 효율성에 취약하다. 재정지출에서 기술적 비효율성은 인력 및 조직의 방만 경영으로 인한 관리의 비효율성(X-efficiency)이나 예산 집행 및 서비스 전달 과정에서 발생하는 사업 중복, 낭비적이고 비효과적인 집행, 불법적 집행 등으로 인하여 발생하기 마련이다. 재정집행 및 서비스 전달과정에서 발생하는 비효율성의 경우, 최근 유사·중복 사업의 시행, 보조금 부정 수급, 카드 부정 사용에서의 예산낭비 등이 사회적 관심을 끌고 있다. 이러한 유형의 비효율성을 줄이는 것은 재정지출에 대한 국민의 신뢰 회복을 위하여 반드시 개선해야 하는 당면 과제라 할 수 있다. 담당 공무원이나 사업 시행 주체의 불법행위, 도덕적 해이(무사안일, 복지부동), 지식이나 전문성의 부족으로부터 발생하는 경우가 많기 때문에 철저한 내부 통제 및 외부 통제 관리가 필요하므로 이러한 효율적 재정관리는 책임성과 직결된다. 예산의 편성도 중요하지만 이월 및 불용 등 집행관리에도 더욱 집중적인 관심을 쏟아야 할 때다.

예산의 이월 및 불용 원인과 효과적인 관리 방안의 모색

민기 제주대학교 행정학과 교수(minkee@jejunu.ac.kr)



02

매년 2월은 국가예산의 결산이 본격적으로 시작되는 달이다. 중앙예산기관인 기획재정부
는 2월 10일까지 국가예산의 세입과 세출에 관한 출납사무를 완결하여야 한다. 출납사무
의 완결은 국가예산의 총세입부와 총세출부를 동시에 마감하고 정부의 세입과 세출의 실
적을 확정하는 것이다. 연도 말의 출납 폐쇄와 출납 정리 기한, 2월 말로 예정된 각 부처
(중앙관서)의 기획재정부로의 결산보고서 제출로 지난 연도에 집행한 국가예산에 대한 결
산이 시작된다.

세입세출의 결산은 한 해 연도의 세입과 지출 예정액인 예산과 달리 세입과 세출예산의
모든 수입과 지출을 확정적인 계수로 표시하는 행위다. 예산과 결산은 총액과 집행 내용
이 일치하는 것이 원칙이다. 그러나 세입예산은 추정액에 불과하기 때문에 세입예측의 보



수성과 부정확성, 경기호황에 따른 조세수입의 오차 등으로 실제 징수액과는 항상 차이가 발생한다. 세출예산 또한 예산의 이용이나 전용, 예비비 사용, 이월, 불용액 등으로 인해 의회가 심의·확정한 세출예산액과 지출된 세출액은 차이가 발생할 수밖에 없다.

매 회계연도의 수납된 세입액에서 지출된 세출액을 차감한 잔액을 결산상 잉여금이라고 한다.

결산상 잉여금에서 다음 회계연도 이월액을 공제하고 남은 금액을 세제잉여금이라고 한다.

〈표 1〉의 2018회계연도 세입·세출 마감 결과에 따르면 예산은 371.3조 원이었으나 징수된 세입(총세입)은 385.0조 원으로 예산에 비해 13.7조 원의 세입초과가 나타났다. 세출예산의 경우 예산현액 376.5조 원 중에서 집행된 세출(총세출)은 364.5조 원으로 12조 원이 미집행되었다. 미집행된 12조 원 중 3.3조 원은 다음 회계연도로 이월되었으며 8.6조 원은 불용되었다.

표 1. 2018회계연도 마감 현황

(단위: 조 원)

구분	예산 (A)	총세입 (B)	세입 초과 (B-A)	총세출 (C)	결산상 잉여금 (B-C)	이월 (D)	세제 잉여금 (B-C-D)	불용
합 계	371.3	385.0	13.7	364.5	16.5	3.3	13.2	8.6
일반회계	304.0	316.2	12.3	299.9	12.3	1.6	10.7	4.3
특별회계	67.3	68.8	1.5	64.6	4.2	1.7	2.5	4.3

자료: 기획재정부 보도자료, 2019. 2. 8.

특히 최근 들어서 예산의 이월액과 불용액은 10조 원 이상을 기록할 만큼 큰 규모이다. 지난 회계연도 12조 원의 미집행에 이어서 지난 3회계연도(2015~2017)의 이월액은 5.9조 원, 4.8조 원, 4.9조 원이며, 불용액은 10.8조 원, 11조 원, 7.1조 원으로 나타났다. 총 16.7조 원, 15.8조 원, 12조 원의 이월액과 불용액이 지난 3회계연도에 나타난 것이다. 따라서 본 글에서는 정부의 세출예산에서 나타난 이월 및 불용에서 발생하는 문제점과 억제 방안을 간략히 논하고자 한다.

예산의 이월과 불용은 예산을 편성할 때 당초 의도한 사업이나 정책이 제대로 실행되지 않았기 때문에 나타난 것이다. 이월은 사업의 변경으로 인해 당해 연도에 집행하기로 예정된 사업과 예산을 다음 회계연도로 그 집행을 넘기는 것인 반면에, 불용은 당초 확정된 사업에 계상된 예산을 집행하는 과정에서 예산의 전부 또는 일부가 지출되지 않은 금액을 말하는 것이다. 예산의 불용액은 사업을 효율적으로 집행한 결과 당초 계상된 예산 금액을 절약한 경우에도 나타날 수 있다. 이러한 불용액은 효율적인 재정운용의 결과이기 때문에 장려할만한 일이다. 자주 발생한 경우는 아니지만 세입예산의 부족으로 계상된 세출



예산을 집행하지 못한 경우에도 불용이 발생한다.

그러나 일반적인 불용은 과다한 예산 책정이나 예산이 확정된 이후의 상황 변화로 인해 사업 집행이 완전히 불가한 경우에 나타난다. 이월의 경우도 당해 회계연도에 집행할 것으로 승인된 예산의 전부 또는 일부를 다양한 사유(「국가재정법」 제48조, 시행령 제20조)로 인해서 집행하지 못하고 다음 회계연도로 넘겨쓰는 것을 말한다. 그러나 이월과 불용에는 다음과 같은 문제가 포함되어 있다.

첫째, 이월이나 불용은 재정민주주의의 원칙을 훼손한다. 행정부의 예산 집행은 국민을 대표하는 의회에서 심의·의결하여 확정된 정책과 사업을 구체화하는 것이다. 그러나 예산의 이월은 의회가 당초 결정한 예산 집행권을 합리적으로 운용하지 못한 결과에 의해서 발생된 것이다. 이는 실제 예산을 확정된 의회의 의결과 달리 사업 기간을 변경하여 지출하거나 아예 사업을 포기하는 것을 의미한다. 결과적으로 예산의 이월이나 불용은 국민의 대의기관인 의회의 본질적 기능을 약화시키는 것이다.

둘째, 국민의 선호와 수요를 반영하여 의회의 심의·의결을 거쳐 승인된 공공서비스 관련 예산이 예산 집행 과정에서 예산의 이월이나 불용으로 인해 지연 또는 단절되는 현상이 발생된다. 우리가 세입과 세출을 기간적으로 명백히 하기 위해 회계연도를 구분하는 이유는 조세의 부담과 세출의 편익을 일치하려는 원칙 때문이다. 즉, 당해 연도의 국민으로부터 징수되는 조세에 의해서 조성된 재원은 당해 연도의 국민들을 위한 공공서비스의 생산과 공급에 사용되어야 한다는 것이다. 그러나 예산의 이월이나 불용으로 인해 공공서비스의 공급이 지연되거나 단절되면 당해 연도의 비용 부담자와 수혜자가 불일치하여 세대 간 재정 부담의 형평성 또는 사회적 후생에 부정적 영향을 초래할 수 있다.

셋째, 예산의 이월은 불용보다 재정자원의 합리적 배분을 더 저해하는 특성이 있다. 특정 사업의 예산이 이월되지 않고 불용처리 될 경우, 불용된 예산을 활용해 정부는 다음 회계연도에 새로운 사업이나 다른 부분의 시급한 현안 사업을 추진할 수 있게 된다. 그러나 예산을 이월할 경우 이월된 금액만큼의 예산자원의 활용을 정체시켜 재원의 합리적 사용을 어렵게 한다. 따라서 불가피한 이월을 제외하고는 이월보다는 불용 처리하는 것이 재원의 합리적 배분을 높일 수 있는 방안이 될 수도 있다.

넷째, 예산의 이월이나 불용은 정책과 사업에 대한 예산을 사용하는 중앙관서의 기획 및 수행 역량의 부족으로 인해서 나타나는 경우가 있어 재정지출의 성과 향상을 기대하기 어렵다. 예산의 본질은 정책·사업이다. 예산은 정책 또는 사업에 대한 결정으로써 정책 목표 또는 사업 목표를 달성하기 위한 대안을 선택하는 것이다. 예산은 회계연도라는 기간적 제약 하에 선택된 대안에 화폐적 수치를 부여하는 결정이다. 회계연도 내에 지출하도록 결정된 예산이 정해진 기간 내에 지출되지 않고 이월이나 불용되는 것은 집행기관의 역량



부족으로 기획-예산-성과 등이 상호 연계되지 못한 결과로 발생된 것이다.

다섯째, 예산의 이월이나 불용은 예산지출과 성과 연계에 대한 평가 및 책임성이 제대로 작동되지 않기 때문에 나타나는 것이다. 승인된 예산의 집행을 통해서 성과를 창출하려는 노력보다 공무원에게는 예산확보가 더 중요한 업적일 수 있다. 마치 예산확보가 되면 정책과 사업 목표가 달성된 것과 같은 목표대치(goal displacement)의 현상이 공직사회에 나타나 예산 확보보다 사업 집행이 상대적으로 느슨하게 이루어지는 경향이 있다. 관료의 비능률성이 예산의 이월이나 불용 제도 속에 숨어 있는 것으로 볼 수 있다.

특히 이월예산제도는 회계연도를 경과하여 세출예산을 집행할 수 있는 제도이기 때문에 예산의 탄력적 집행이라는 긍정적 측면이 있음에도 불구하고 위에서 살펴본 것과 같이 많은 문제를 내포하고 있다. 이월예산제도의 도입 취지와 달리 오히려 예산의 이월은 정부의 재정사용의 경직성을 가중시키고 의회의 통제를 벗어날 수 있는 기회로 오용될 수 있다는 점이 지적되고 있다. 더불어 이월예산은 다년도에 걸쳐 발생하기 때문에 시간경과에 따른 총사업규모가 증가되는 현상이 발생하여 예산의 점증성을 가중시켜 합리적 예산 운영을 저해한다.

이 같은 예산의 이월과 불용을 방지하기 위하여 다음과 같은 방안을 모색해 볼 필요가 있다. 하나는 결산 과정을 강화하는 것이다. 예산의 이월이나 불용은 사후적 재정보고인 결산과정에서 나타난다. 재정자원의 확보와 결정과정인 예산 편성과 심의 과정에서의 국회의원, 공무원 등 이해관계자들이 예산을 확보하기 위해 치열하게 경쟁하는 것과 달리 사업 집행 후에 진행되는 결산심사는 형식화 되는 경향이 높다. 이월이나 불용에 대한 무관심으로 인하여 이를 감축하기 위한 혁신적 방안이 나타나지 않고 있는 것이다. 따라서 의회의 결산심사 강화와 함께 공무원의 직무역량을 평가하는 데 있어서 주요한 기준 중 하나로 예산의 효율적 집행과 성과의 달성도를 최우선에 두어야 할 것이다.

다른 하나는 현행 단년도(1회계연도) 예산 기준을 세출예산의 성질에 따라 1년 단위 회계연도(annual budgeting)와 2년 단위 회계연도(biennial budgeting) 예산으로 분리하여 운용하는 방안을 연구해 볼 필요가 있다. 미국의 50개 주정부 중에서 19개 주정부는 2년 단위 회계연도 운영을 통하여 예산 집행의 경직성을 완화하고 예산이 의회에서 의결된 이후에 발생한 상황 변화에 대응성을 높인 것으로 나타나고 있다. 미연방 의회에서도 연방 세출예산을 2년 단위 회계연도로 전환하기 위한 연구를 해오고 있다.

예산의 이월이나 불용은 매년 일정 수준 또는 그 이상으로 매년 반복되고 있다. 이월이나 불용제도에 포함된 유용성에도 불구하고 이러한 제도들을 관행적으로 이용할 경우에는 재정운용의 합리성이 크게 저해될 것이다. 이번 2018회계연도 결산에서도 과거와 동일한 문제점이 지적되지 않도록 향후 이월이나 불용 제도 개선을 위한 정책적 노력이 이루어져야 할 것이다.





세입·세출부 마감과 세계잉여금

※ 통아보다: 살살이 훑어 나가면서 살피다

세입·세출부 마감은 한 회계연도 세입·세출 출납사무를 완결하는 것으로 정부 전체의 세입·세출실적과 세계잉여금 규모가 확정된다.

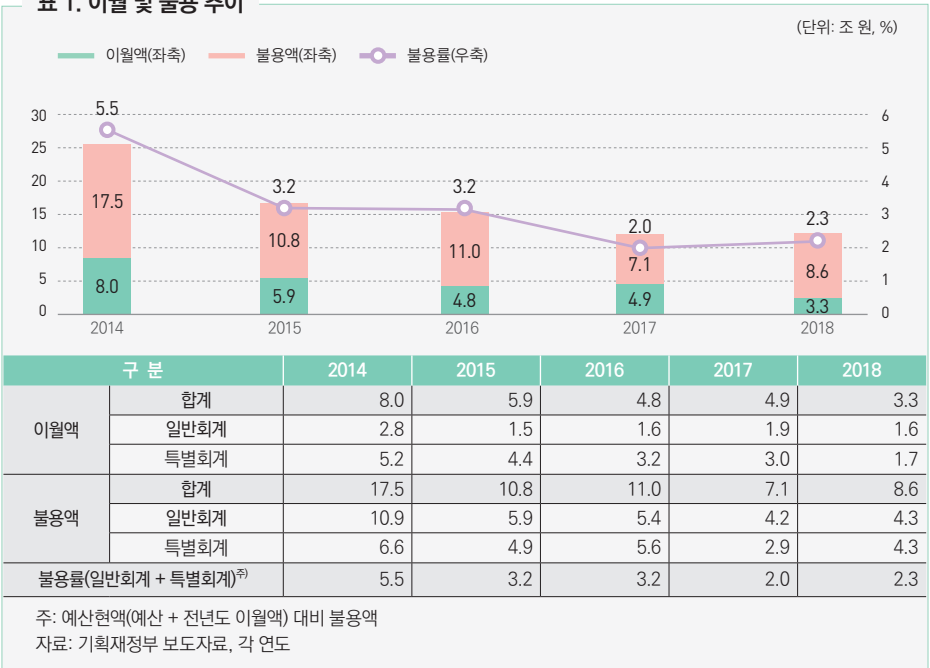
1. 이월 및 불용

당해 연도에 사용하지 않은 세출예산을 다음 연도에 넘겨 사용할 수 있도록 한 이월액은 2018년 기준 3.3조 원으로 지속 감소

* 이월: 회계연도 독립의 원칙에 대한 예외로 당해 연도에 사용하지 않은 세출예산을 다음 연도에 사용하도록 한 제도

예산 중 회계연도 내에 집행하지 못한 불용액은 2018년 8.6조 원으로 2017년 대비 1.5조 원 증가

표 1. 이월 및 불용 추이



2. 세계잉여금의 처리

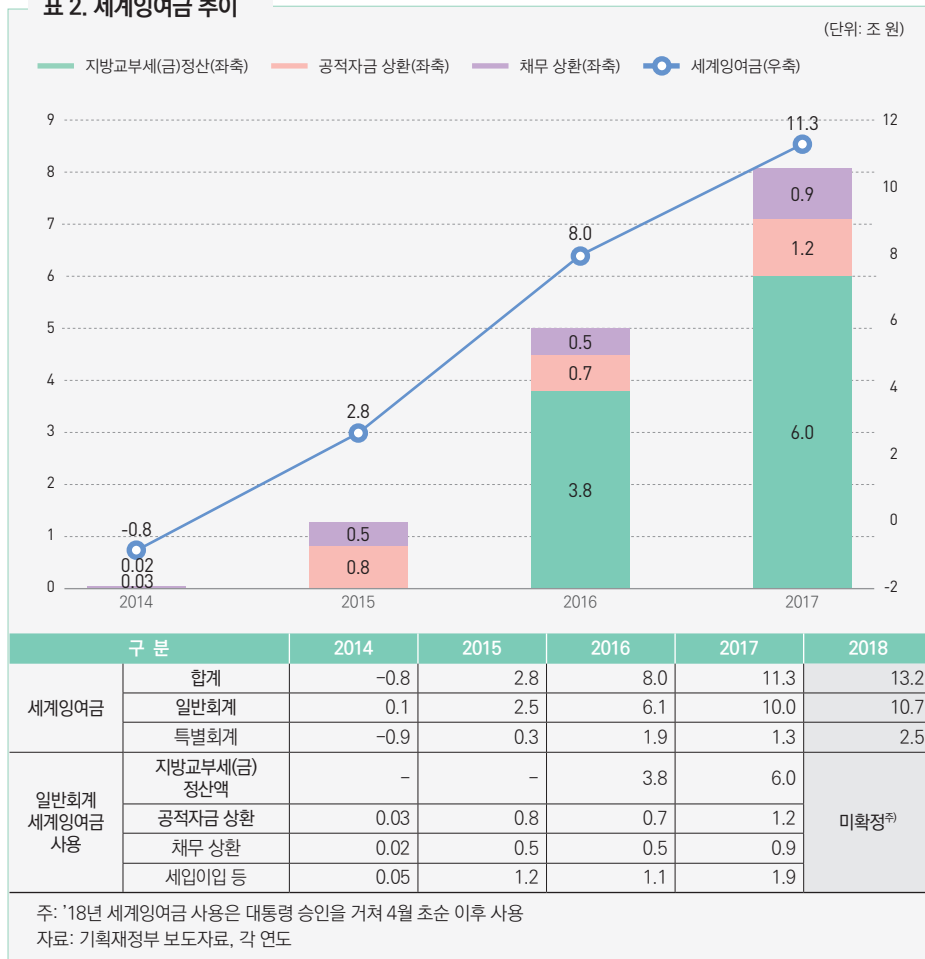
총세입에서 총세출액과 세입세출 외 국채상환을 차감한 결산상 잉여금에서 차년도 이월액을 제외한 세계잉여금은 '18년 기준 13.2조 원으로 '15년부터 4년 연속 흑자

* 세계잉여금 = 결산상 잉여금(총세입액 - 총세출액 - 세입세출 외 국채 상환) - 차년도 이월액

정부는 「국가재정법」 제90조에 따라 일반회계 세계잉여금을 지방교부세(금) 정산 → 공적자금상환기금 출연(잔여액 30% 이상) → 채무상환(잔여액 30% 이상) → 추경재원 또는 세입이입 순으로 사용

▶ 특별회계는 차년도에 세입 처리

표 2. 세계잉여금 추이



숫자로 보는 나라재정

1. 최근 재정통계

지난 2월 8일 기획재정부는 2018회계연도의 총세입부와 총세출부를 마감하고, 정부의 세입·세출 실적을 확정하였다. 이번 호에서는 2018회계연도 총세입과 총세출 현황과 함께 추이를 중점적으로 살펴보고자 한다.

총세입·총세출

2018회계연도 총세입은 385.0조 원이며, 2018년 예산¹ 대비 13.7조 원 초과하였으며, 2017년 결산과 비교해 볼 때 25.5조 원 증가하였다. 일반회계 세입은 예산(304.0조 원) 대비 12.3조 원 초과한 316.2조 원이며, 특별회계 세입은 예산(67.3조 원) 대비 1.5조 원 초과한 68.8조 원이다.

2018회계연도 총세입 현황

(단위: 조 원)

	2017 실적	2018		증감액	
		예산	실적	전년대비	예산대비
① 국세수입	265.4	268.1	293.6	28.2	25.4
○ 일반회계	258.5	260.8	285.9	27.4	25.1
- 소득세	75.1	72.9	84.5	9.4	11.6
- 법인세	59.2	63.0	70.9	11.8	7.9
- 부가가치세	67.1	67.3	70.0	2.9	2.7
- 기타 ¹⁾	57.3	57.5	60.5	3.2	3.0
○ 특별회계 ²⁾	6.9	7.3	7.7	0.8	0.4
② 세외수입	94.1	103.1	91.4	-2.7	-11.7
○ 일반회계	34.4	43.1	30.3	-4.1	-12.8
○ 특별회계	59.7	60.0	61.1	1.3	1.1
총세입(①+②)	359.5	371.3	385.0	25.5	13.7

주 1) 상속증여세, 인지세, 증권거래세, 개별소비세, 과년도 수입

2) 주세(광역시·도별특별회계), 농어촌특별세(농어촌구조개선특별회계)

3) 구성 항목별 계산 금액은 단수 조정으로 상이할 수 있음

자료: 기획재정부 보도자료, 2019. 2. 8.

¹ 추가경정예산 기준이다.

2018회계연도 총세입
385.0조 원



국세수입은 293.6조 원으로 2018년 예산(268.1조 원) 대비 25.4조 원 초과하였으며, 2017년 국세수입 실적(265.4조 원) 대비 28.2조 원 증가하였다. 세목별로 2017년도와 비교해 살펴보면, 소득세는 84.5조 원으로 9.4조 원 증가하였고 법인세는 70.9조 원으로 11.8조 원 증가하였다. 부가가치세는 70.0조 원으로 2.9조 원 증가하였다. 세외수입은 91.4조 원으로 2018년 예산(103.1조 원) 대비 2.7조 원 감소하였다.

2018회계연도 총세출은 364.5조 원이며, 2018년 371.3조 원 예산 대비 집행률은 98.2%(예산현액² 376.5조 원 대비 96.8%)이다. 이 중 일반회계는 299.9조 원으로 304.0조 원의 예산 대비 98.7%(305.9조 원의 예산현액 대비 98.1%)를 집행하였다. 특별회계는 64.6조 원으로 67.3조 원의 예산 대비 96.0%(70.6조 원의 예산현액 대비 91.5%)를 집행하였다.

2018회계연도 총세출 현황

(단위: 조 원)

	2017 실적	2018		증감액	
		예산	실적	전년대비	예산대비
일반회계	280.5	304.0	299.9	19.4	-4.1
특별회계	62.4	67.3	64.6	2.2	-2.7
총세출	342.9	371.3	364.5	21.6	-6.8

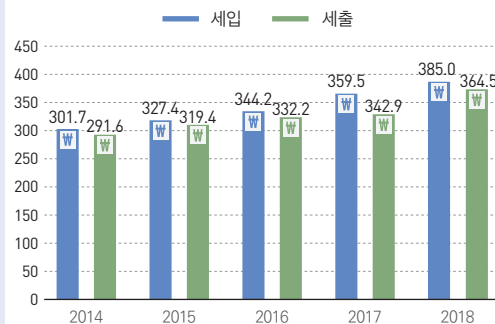
주: 구성 항목별 계산 금액은 단수 조정으로 상이할 수 있음

자료: 기획재정부 보도자료, 2019. 2. 8.

2018회계연도 총세출

364.5조 원

최근 5년간 세입·세출 마감 현황



		2014	2015	2016	2017	2018
세입	일반회계	239.2	261.9	281.7	292.9	316.2
	특별회계	62.5	65.5	62.5	66.6	68.8
세출	일반회계	236.4	257.9	274	280.5	299.9
	특별회계	55.2	61.5	58.2	62.4	64.6

주: 각 회계연도 실적 기준

자료: 기획재정부 보도자료, 각 연도

² 예산현액(376.5조 원)=예산(371.3조 원)+전년도 이월액 등(5.2조 원)



주요 관리 대상 사업

2018년도 주요 관리 대상 사업³ 중 공공기관을 제외한 중앙부처의 12월 말 기준 누적 집행액은 237.8조 원으로, 연간 계획(238.6조 원) 대비 99.6%를 집행하였다. 이 중 일반회계와 특별회계에서는 197.9조 원(연간 계획 대비 98.5%), 41개 기금에서는 39.8조 원(연간 계획 대비 105.4%)을 집행하였다.

12월까지의 분야별 누적 집행률은 사회복지(105.7%), 산업·중소기업 및 에너지(103.8%), 통신(102.1%), 교육(100.0%) 분야 순으로 높으며, 국방(92.8%), 교통 및 물류(94.0%), 국토 및 지역개발(94.7%) 분야 등이 낮게 나타나고 있다.

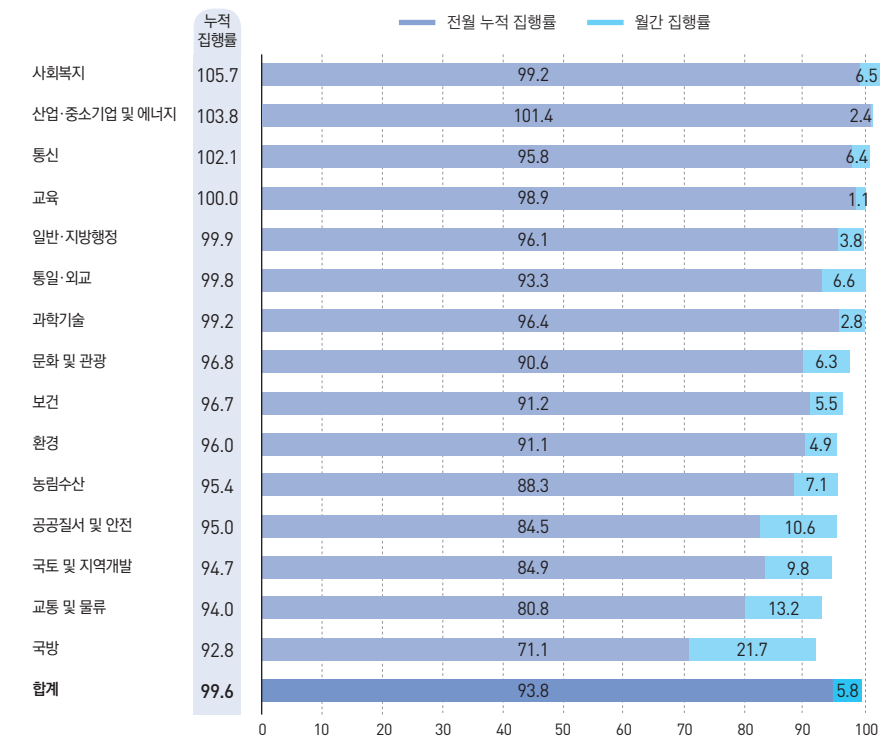
12월 월간 집행률은 5.8%(13.8조 원)이며, 분야별로는 국방(21.7%), 교통 및 물류(13.2%), 공공질서 및 안전(10.6%), 국토 및 지역개발(9.8%) 분야의 월간 집행률이 높게 나타나고 있다.

누적 집행률
99.6%

월간 집행률
5.8%

주요 관리 대상 사업 분야별 집행률

(단위: %)



자료: 디지털예산회계시스템



국유재산

2018년 12월 기준 국유재산 현액은 1,082.6조 원으로 전월 대비 3.0조 원 감소하였으며, 행정재산⁴ 803.8조 원(전월 대비 3.3조 원 감소), 일반재산⁵ 278.8조 원(전월 대비 0.3조 원 증가)으로 구성된다.

행정재산

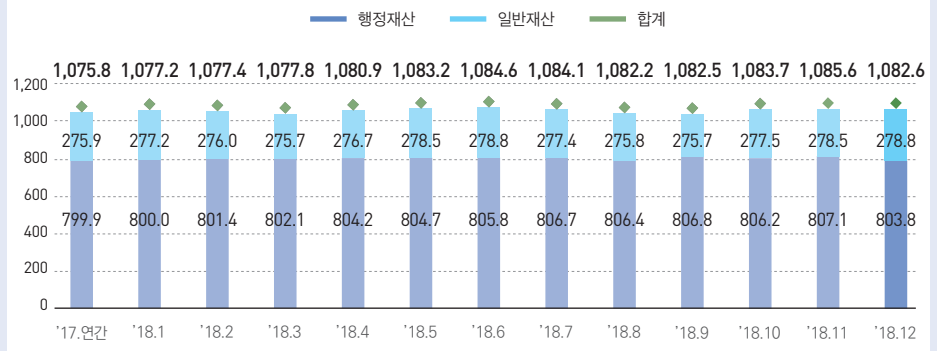
803.8조 원

일반재산

278.8조 원

국유재산 추이

(단위: 조 원)

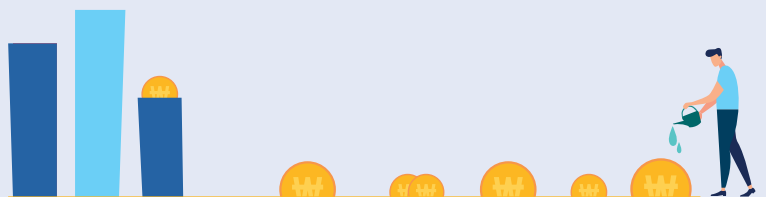


주 1) 2017 회계연도 국유재산관리운용총보고서(dBrain 기준), '18년 자료는 잠정

2) dBrain 자료 및 dBrain을 사용하지 않는 기관(국방부, 방사청, 우정사업본부)의 제출 자료 합산

자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 열린재정(openfiscaldat.go.kr)

12월 중 국유재산 취득 총액은 3조 5,328억 원이며 전월 대비 1조 7,155억 원 증가했다. 처분 총액은 7,044억 원이고 전월 대비 5,131억 원 증가하여, 12월 중 취득 총액이 처분 총액을 2조 8,284억 원 초과한다.



³ 재정집행관리 점검 대상인 45개 중앙행정기관과 41개 기금, 33개 공공기관의 인건비, 기본 경비, 보전지출, 내부거래를 제외한 주요 사업비에 해당된다.

⁴ 국가가 직접 공용, 공공용 등의 목적으로 사용하는 재산으로 청·관사, 도로, 하천 등이 이에 해당된다.

⁵ 행정재산 이외의 모든 국유재산으로 국가 이외의 자에게 매각 또는 대부할 수 있다.



취득

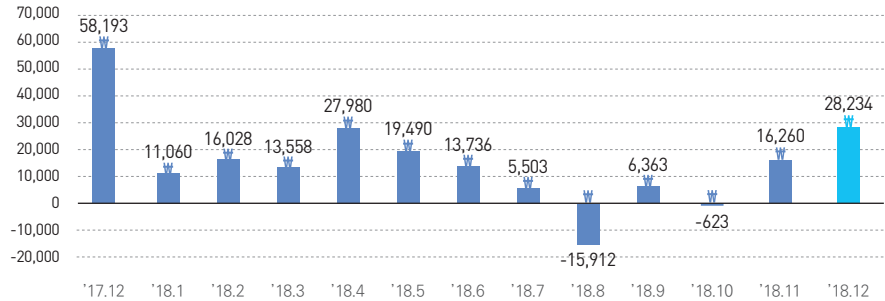
3억 5,328억 원

처분

7,044억 원

국유재산 취득·처분 추이

(단위: 억 원)



	2017	2018											
	12월	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
순취득	58,193	11,060	16,028	13,558	27,980	19,490	13,736	5,503	-15,912	6,363	-623	16,260	28,284
취득 ³⁾	65,287	11,460	22,818	14,441	29,944	22,848	16,276	11,776	21,844	11,385	7,972	18,173	35,328
처분 ⁴⁾	7,094	400	6,790	883	1,964	3,358	2,540	6,273	37,756	5,022	8,595	1,913	7,044

주 1) 2017 회계연도 국유재산관리운동총보고서(dBrain 기준), '18년 자료는 잠정

2) dBrain 자료 및 dBrain을 사용하지 않는 기관(국방부, 방사청, 우정사업본부)의 제출 자료 합산

3) 매입, 교환 및 환지, 신규 등록 및 무상 취득으로 인한 취득

4) 매각, 교환 및 환지, 멸실 및 양여로 인한 처분

자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 열린재정(openfiscaldata.go.kr)

국고보조금

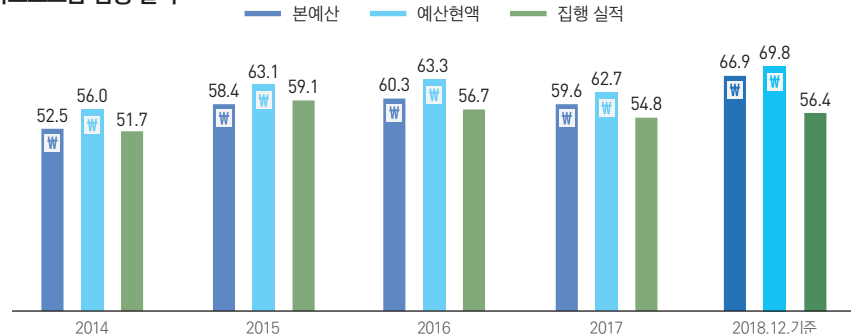
2018년 국고보조금 예산(본예산 기준)은 66.9조 원으로 전년도 예산 59.6조 원에 비해 약 7.3조 원 증가하였다. 2018년 12월 기준으로 예산현액⁵⁾은 69.8조 원이며, 12월 누적 집행실적은 56.4조 원으로 예산현액 대비 80.8% 집행되었다(12월 누적 교부집행률은 예산현액 대비 93.6%).

12월 누적집행률

80.8%

국고보조금 집행 실적

(단위: 조 원)



자료: 기획재정부, 국고보조금통합관리시스템 e나라도움(www.gosims.go.kr)



분야별로 사회복지 36조 4,490억 원, 농림수산 6조 5,040억 원, 문화 및 관광 2조 8,137억 원, 환경 분야는 2조 6,052억 원으로 실집행되었다. 예산현액 대비 교부액을 나타내는 교부집행률은 통신 분야가 100.0%로 가장 높지만, 예산현액 대비 실집행액을 나타내는 실집행률은 사회복지 분야가 93.8%로 가장 높다.

가장 높은 교부집행률

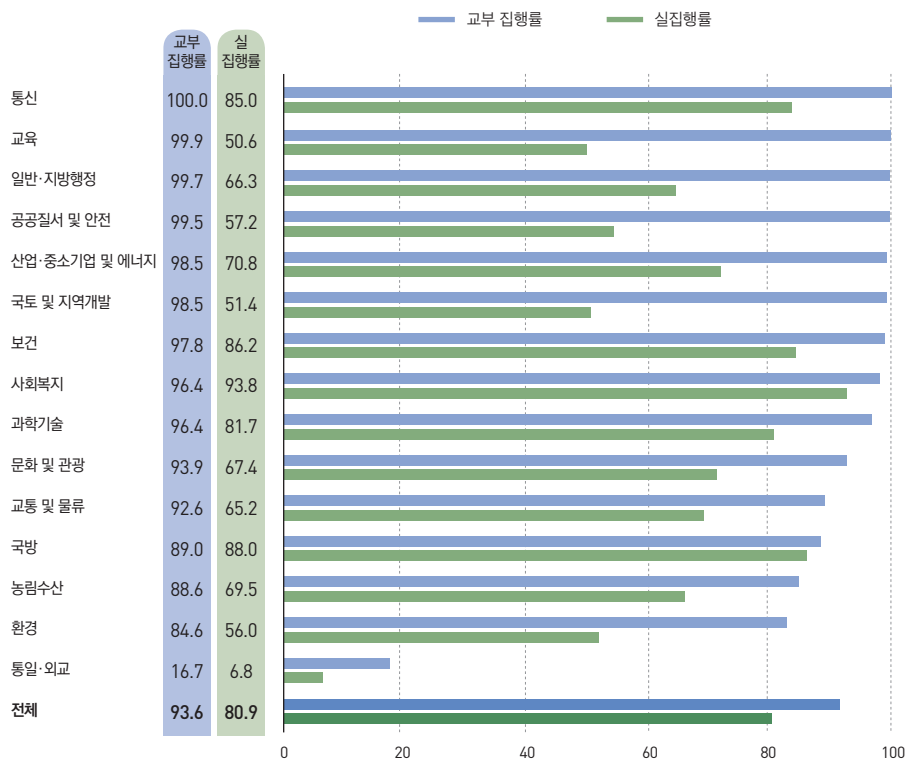
100.0%
(통신 분야)

가장 높은 실집행률

93.8%
(사회복지 분야)

분야별 국고보조금 집행률

(단위: %)



주: 2018년 12월 누적 기준

자료: 기획재정부, 국고보조금통합관리시스템 e나라도움(www.gosims.go.kr)



이달의 주요 국고보조금

국고보조금통합관리시스템 홈페이지(e나라도움)에서 최근 등록된 보조금 사업 중 한 달간 많이 검색된 보조금 사업은 노로바이러스 검사 지원 사업이며 식중독균 검사 지원 사업, 자연유산 민속행사 지원 사업이 그 뒤를 잇는다. 노로바이러스 검사 지원 사업은 노로바이러스 상시 감시 체계 구축·운영을 목적으로 2019년도 기준 0.7억 원의 사업비가 편성되었다. 식중독균 검사 지원은 식중독균의 정보를 체계적으로 관리하는 사업으로, 5.7억 원이 2019년도 사업비로 편성되었다. 자연유산 민속행사 지원 사업은 천연기념물과 명승 대상 자연유산 민속행사를 지원하기 위해 2019년 1.4억 원이 편성되었다.



노로바이러스 검사 지원



주관 부처 : 식품의약품안전처

- **사업 목적** 노로바이러스 식중독 예방을 위해 지하수를 식품용수로 사용하는 식품제조업체 등 위생취약시설을 대상으로 노로바이러스 상시 감시 체계 구축·운영
- **지원 대상** 16개 시도 보건환경연구원
- **보조율** 국고보조금 60%, 지자체부담금 40%

₩ 당해 연도 사업비(예산 현액) **0.7**억 원



식중독균 검사 지원



주관 부처 : 식품의약품안전처

- **사업 목적** 식중독균의 유전적 특성정보를 체계적으로 DB화하고 비교·분석 등 통합 관리하여 식중독 발생 시 정확한 식중독 원인 규명 및 확산 방지
- **지원 대상** 16개 시도 보건환경연구원
- **보조율** 국고보조금 60%, 지자체부담금 40%

₩ 당해 연도 사업비(예산 현액) **5.7**억 원



자연유산 민속행사 지원



주관 부처 : 문화재청

- **사업 목적** 천연기념물과 명승을 대상으로 한 당산제, 산신제 등을 지원하여 마을 고유의 민속신앙을 계승하고 주민들의 결속력 제고
- **지원 대상** 전국 광역 및 기초 지방자치단체
- **보조율** 국고보조금 70%, 지자체부담금 30%

₩ 당해 연도 사업비(예산 현액) **1.4**억 원

주: 2019년 2월 10일 검색 기준

자료: 기획재정부 국고보조금통합관리시스템 홈페이지(www.gosims.go.kr)



2. 분야별 통계: 교통 및 물류 분야

이번 호는 15대 분야(예비비 제외) 중 **교통 및 물류 분야**의 재정 현황 및 주요 특징에 대해 알아보겠습니다.

- | | | | | |
|----------------|---------------|-----------|------|-------------|
| ◎ 사회복지 | ◎ 통일·외교 | ◎ 일반·지방행정 | ◎ 보건 | ◎ 문화·관광 |
| ◎ 교통·물류 | ◎ 환경 | ◎ 과학기술 | ◎ 교육 | ◎ 공공질서·안전 |
| ◎ 통신 | ◎ 산업·중소기업·에너지 | ◎ 농림·수산 | ◎ 국방 | ◎ 국토 및 지역개발 |

재정구조와 추이

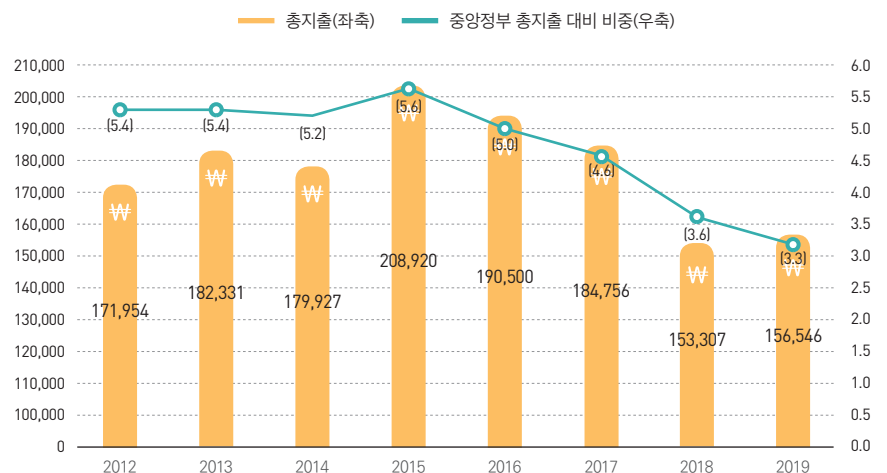
2019년 교통 및 물류 분야의 총지출은 15조 6,546억 원이다. 2018년 총지출 15조 3,307억 원 대비 2.1%(3,239억 원) 증가하였으며, 중앙정부 총지출에서 차지하는 비중은 2018년 3.6%에서 2019년 3.3%로 0.3%p 감소하였다.

교통 및 물류 분야 총지출은 2015년 20조를 넘은 이후 2018년까지 감소 추세를 보이다 2019년 소폭 상승하였으나, 중앙정부 총지출에서 차지하는 비중은 계속 감소하고 있다.

2019년 본예산
15.7조 원

교통 및 물류 분야 추이

(단위: 억 원, %)



주: 2017년도까지는 결산, 이후는 본예산, 총지출 기준

자료: 디지털예산회계시스템



회계·기금별 재정 현황

2019년 본예산 기준 교통 및 물류 분야는 일반회계 21.8%(3조 4,158억 원), 특별회계 77.8%(12조 1,822억 원), 기금 0.4%(565억 원)으로 구성된다. 2019년 기준 특별회계는 교통시설특별회계, 국가균형발전특별회계, 에너지및자원사업특별회계로 구성되어 있으며, 기금으로는 자동차사고피해지원기금, 국유재산관리기금 등 2개가 있다.

일반회계

3.4조 원

특별회계

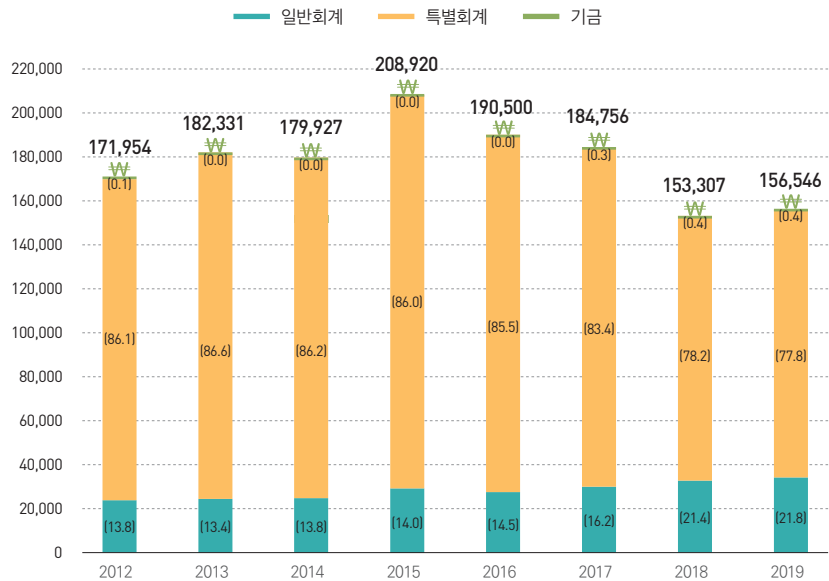
12.2조 원

기금

565억 원

교통 및 물류 분야 회계·기금별 추이

(단위: 억 원, %)



주 1) 2017년도까지는 결산, 이후는 본예산, 총지출 기준

2) 괄호 안은 각 회계연도 교통 및 물류 분야 총지출 대비 비중을 의미

자료: 디지털예산회계시스템





2019년 본예산을 기준으로 교통 및 물류 분야 특별회계 예산의 총합은 12조 1,822억 원이다. 교통시설특별회계가 10조 7,723억 원으로(교통 및 물류 분야 특별회계 합계 대비 88.4%) 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 국가균형발전특별회계(1조 3,642억 원, 11.2%)와 에너지및자원사업특별회계(457억 원, 0.4%)가 그 뒤를 잇고 있다. 2017년부터 책임운영기관특별회계(대산지방해양수산청)는 일반회계에서 관련 예산이 편성되고 있다.

교통시설특별회계

10.8조 원

국가균형발전특별회계

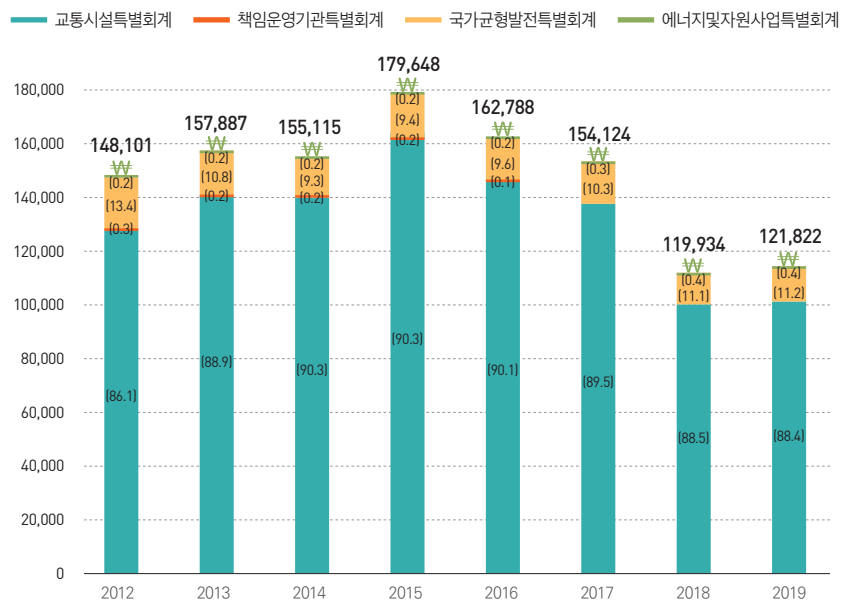
1.4조 원

에너지및자원사업특별회계

457억 원

교통 및 물류 분야 특별회계 예산 추이

(단위: 억 원, %)



주 1) 2014년까지는 광역지역발전특별회계, 2015년부터 2018년까지는 지역발전특별회계

2) 2017년도까지는 결산, 이후는 본예산, 총지출 기준

3) 괄호안은 각 회계연도 교통 및 물류 분야 특별회계 총지출 대비 비중을 의미

자료: 디지털예산회계시스템





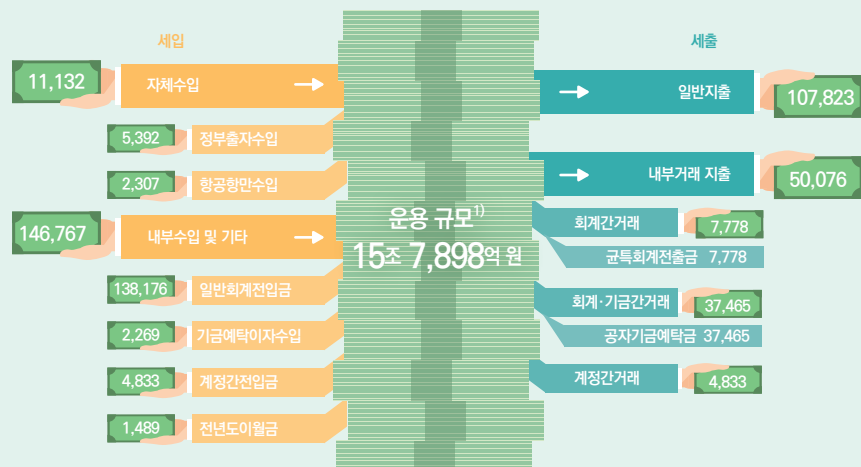
교통시설특별회계는 도로, 철도, 공항 및 항만의 원활한 확충과 효율적인 관리와 운영을 위해 「교통시설특별회계법」에 근거하여 1994년 설치되었다. 교통시설특별회계는 국유 재산 매각대금, 역세권 개발이익 등을 주요 재원으로 하며, 도로·철도 등의 기반시설을 건설·정비하거나 공항소음대책사업 등을 추진한다.

2019년 예산 규모는 총계 기준 15조 7,898억 원으로 수입은 정부출자수입 등의 자체 수입 1조 1,132억 원, 일반회계로부터의 전입금 등 내부수입 및 기타 14조 6,767억 원으로 구성되며, 지출은 일반지출 10조 7,823억 원, 공공자금관리기금 예탁금 등 내부거래지출 5조 76억 원으로 구성된다.

특별회계 운용 규모
15.8조 원

교통시설특별회계 운용 구조

(단위: 억 원)



주 1) 교통시설특별회계는 교통 및 물류 분야와 국토 및 지역개발 분야로 이루어져, 총계 기준으로는 각각 15조 7,798억 원, 100억 원임

2) 총계 기준

3) 구성 항목별 합계 및 차감금액은 소수점 이하 단수 조정으로 상이할 수 있음

자료: 디지털예산회계시스템

2019년 본예산 기준으로 교통 및 물류 분야 기금 규모의 총합은 565억 원으로, 자동차사고피해지원기금 520억 원(교통 및 물류 분야 기금 규모 대비 91.9%)과 국유재산관리기금 46억 원(8.1%)으로 구성된다.



자동차사고피해
지원기금

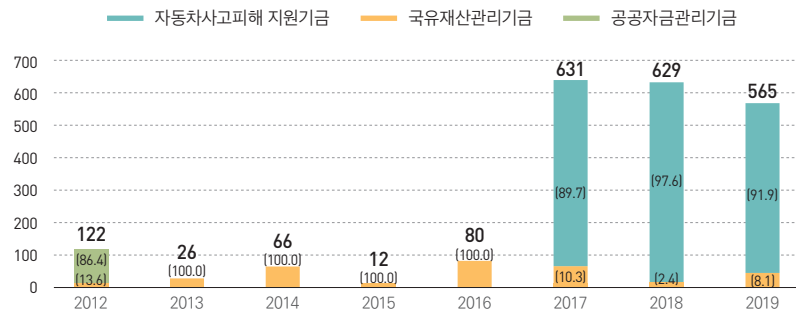
520억 원

국유재산관리기금

46억 원

교통 및 물류 분야 기금 운용 규모 추이

(단위: 억 원, %)



주 1) 2017년도까지는 결산, 이후는 본예산, 총지출 기준

2) 괄호 안은 각 회계연도 교통 및 물류 분야 기금 총지출 대비 비중을 의미

자료: 디지털예산회계시스템

자동차사고피해지원기금은 자동차사고 피해 지원 및 관련 사업에 필요한 재원을 확보하기 위해 「자동차손해배상보장법」에 근거하여 2017년 설치되었다. 자동차사고피해지원기금은 자동차 보유자가 부담하는 분담금, 기금 운용 수익금을 재원으로 삼아, 의무보험 가입관리 전산망의 구성·운영, 보상, 지원 및 미반환 가불금의 보상 등을 추진한다.

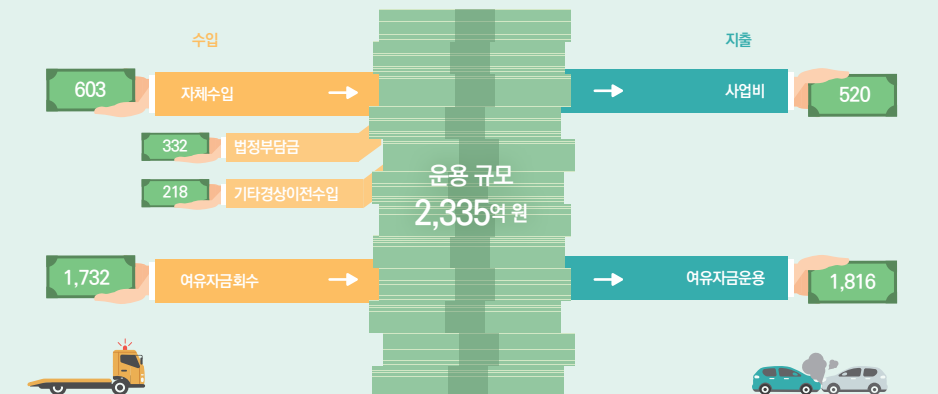
2019년 운용 규모는 총계 기준 2,335억 원으로, 수입은 자체수입 603억 원, 여유자금회수 1,732억 원으로 구성되며, 지출은 사업비 520억 원, 여유자금운용 1,816억 원으로 구성된다.

기금 운용 규모

2,335억 원

자동차사고피해지원기금 운용 구조

(단위: 억 원)



주 1) 총계 기준

2) 구성 항목별 합계 및 차감금액은 소수점 이하 단수 조정으로 상이할 수 있음

자료: 디지털예산회계시스템



부문별 재정 현황

교통 및 물류 분야는 2019년 기준 도로, 철도, 물류 등 기타, 해운·항만, 항공·공항 등 5개 부문으로 구성된다. 2019년 본예산 기준 교통 및 물류 분야 중에서 가장 비중이 큰 부문은 도로 부문으로 37.5%(5조 8,742억 원)를 차지하고 있으며, 철도 부문이 35.2%(5조 5,163억 원), 물류 등 기타 부문이 15.3%(2조 3,908억 원)을 차지하며 그 뒤를 잇고 있다. 도시철도 부문은 2019년부터 철도 부문에 통합되어 편성되고 있다.

도로
5.9조 원

철도
5.5조 원

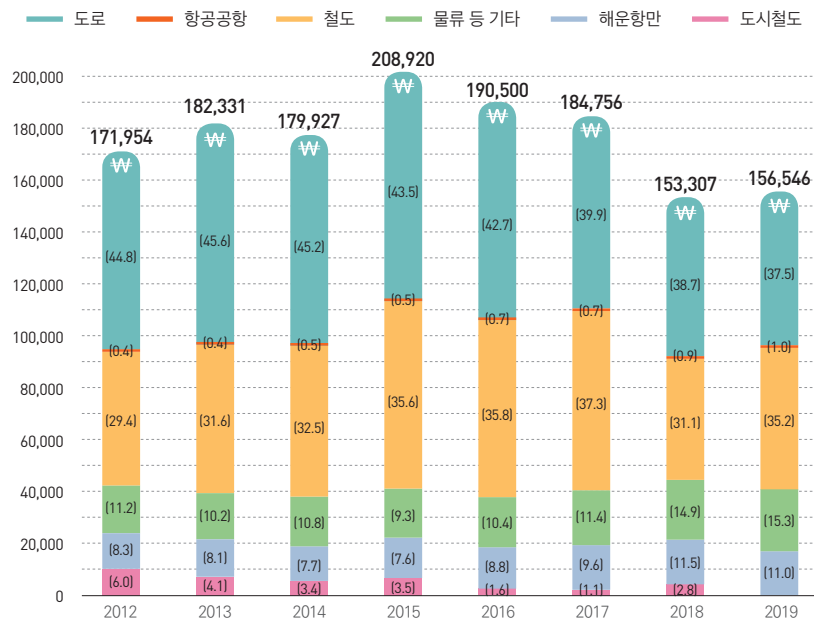
물류 등 기타
2.4조 원

해운·항만
1.7조 원

해운·공항
0.2조 원

교통 및 물류 분야 부문별 추이

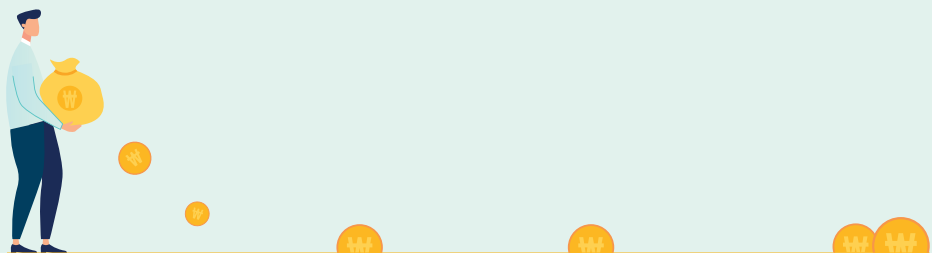
(단위: 억 원, %)



주 1) 2017년도까지는 결산, 이후는 본예산, 총지출 기준

2) 괄호 안은 각 회계연도 교통 및 물류 분야 총지출 대비 비중을 의미

자료: 디지털예산회계시스템





2019년도 주요 사업

교통 및 물류 분야의 주요 계속 사업으로는 도로유지보수사업, 주차환경개선지원사업, 이동편의시설 설치지원사업, 공항소음대책사업 등이 있으며, 신규 사업으로는 도서지역 생활필수품 해상운송비지원사업 등이 있다.

도로유지보수사업

5,916억 원

일반국도 포장을 보수하거나 낙석위험이 있는 비탈면을 정비하는 도로유지보수사업에는 5,916억 원을 편성하였다. 본 사업으로 도로시설물을 적기에 보수하여 도로 기능 및 주행 서비스를 확보하고, 수해 등으로부터 재해를 예방하여 교통 소통 능력을 향상시킬 계획이다.

주차환경개선지원사업

608억 원

주차난이 심각한 지역의 주차난 해소를 위한 주차환경개선지원사업(608억 원)도 지속적으로 추진한다. 교통이 혼잡한 시가지, 지하철 역세권, 재래시장, 구도심 및 주택가 등지에 공영주차장을 조성하고, 공영주차장의 주차 가능 대수를 확인할 수 있는 실시간 주차정보 제공시스템을 구축하여 주차 불편을 해소하고 교통혼잡을 완화할 계획이다.

이동편의시설 설치지원사업

64억 원

도시철도 내 이동의 편의성 증진을 위해 이동편의시설 설치지원사업(64억 원)을 추진하고 있다. 2004년 이전에 개통한 도시철도 역사에 엘리베이터 또는 에스컬레이터를 확충하여 장애인, 노약자, 임산부 등의 교통약자도 도시철도 이용이 용이하도록 하고 있다.

공항소음대책사업

98억 원

공항소음대책사업(98억 원)은 공항 소음대책지역으로 지정·고시된 지역에 거주하는 주민의 생활환경을 개선하기 위한 사업이다. 주택·학교에 이중 방음창 또는 흡음제 등의 방음·냉방시설을 설치하고 냉방 시설 전기료를 지원하고 있다.

도서지역 생활필수품 해상운송비지원사업

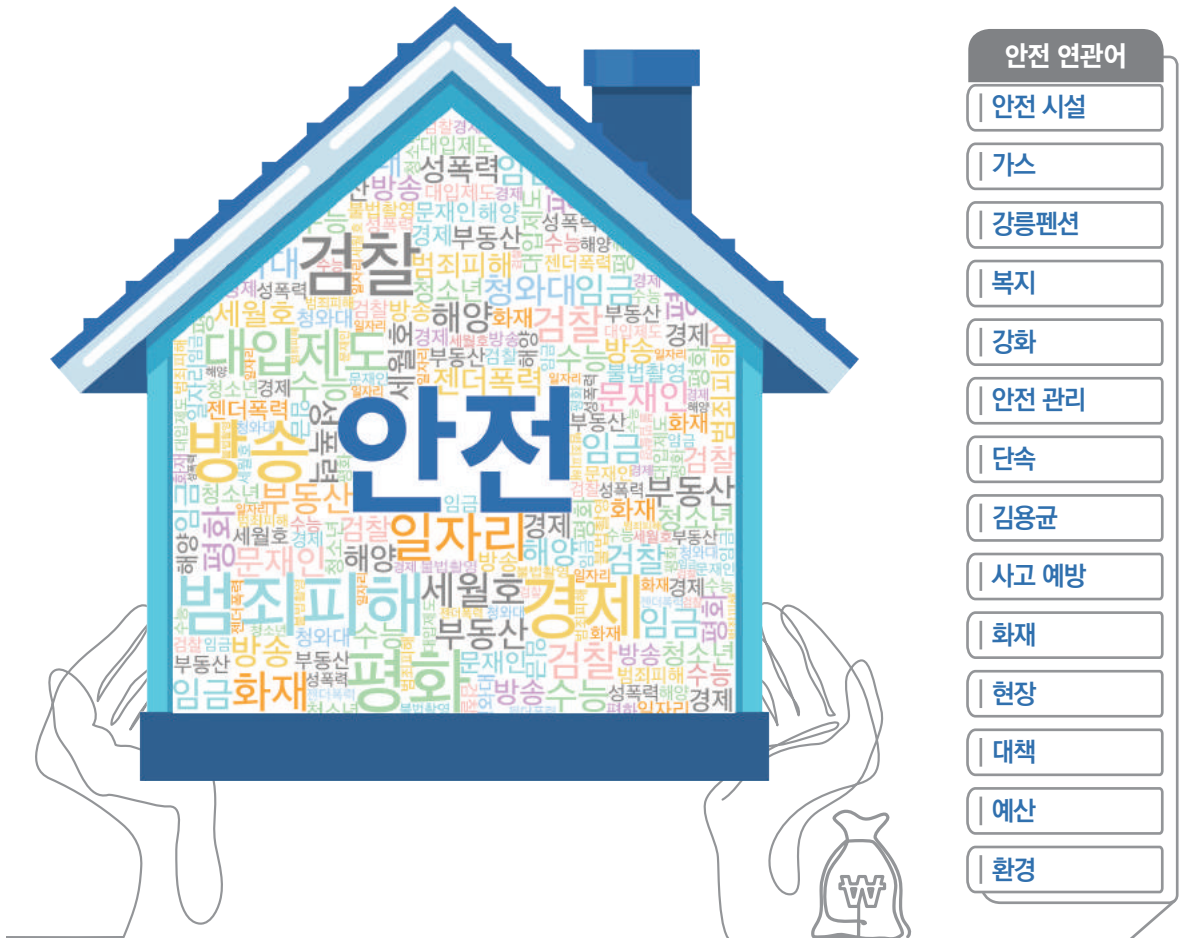
10억 원

울릉도 등 도서 지역의 정주 여건을 개선하기 위한 도서 지역 생활필수품 해상운송비 지원 사업(10억 원)을 새로이 추진한다. 과도한 물류비로 인해 육지보다 비싼 가격에 생필품을 구입해야 했던 도서 지역 주민을 위해 가정용 액화석유가스나 난방용 유류 등의 생활연료나 생필품의 운송비를 지원해줌으로써 생활비 부담을 덜어주고 있다.



이 달의 이슈 키워드 ‘안전’

정책여론수렴시스템 데이터 분석 결과, 지난 한 달 동안 ‘안전’의 언급량이 큰 폭으로 상승하였다. ‘강릉펜션’, ‘환경’ 등이 주요 연관어로 도출되었듯이, 잇따라 발생한 안전사고와 미세먼지 등으로 생활안전에 대한 국민의 관심이 많았던 것으로 보인다. 이에 이번 호에서는 생활안전을 위한 정부의 재정지원에 대해서 알아보고자 한다.



자료: 문화체육관광부 정책여론수렴시스템(big.pr.go.kr, 2019. 1. 14.), 수집 기간: 2018. 12. 1.~12. 31.

지역밀착형 생활 사회간접자본 확충

정부는 삶의 질을 증시하는 인식과 저성장·고령화에 따른 사회구조 변화에 대응하기 위해 지난 8월 지역밀착형 생활 사회간접자본(SOC) 확충 방안을 발표하였다.

생활SOC란 국민들이 생활하는 터전에서 손쉽게 접하게 되는 여가·안전 분야 등과 관련된 지역 단위의 소규모 생활 인프라 구축사업으로, 도로·철도 등 기반 시설에 투자하는 전통SOC와는 차이가 있다.

생활안전 및 환경 분야 등에서 총 8.6조 원 규모의 10대 투자 과제를 선정하고, 국민 체감도와 성과 확산을 극대화하기 위해 집중적으로 투자할 계획이다.

2019년 지역밀착형 생활SOC 10대 과제			(단위: 조 원)
분야	10대 투자과제	규모	
여가·건강 활동	1. 문화·생활체육 시설 등 편의시설 확충	1.1	
	2. 지역관광 인프라 확충	0.6	
지역 활력	3. 취약 지역 도시 재생	1.3	
	4. 농어촌 생활여건 개선	1.3	
	5. 스마트 영농 확산	0.1	
	6. 노후산업 재생 및 스마트 공장	0.8	
생활안전·환경	7. 복지 시설 기능 보강	0.4	
	8. 생활안전 인프라 확충	2.3	
	9. 미세먼지 대응 강화	0.2	
	10. 신재생 에너지 시설 확충	0.5	

자료: 관계부처 합동 보도자료, 2018. 12. 12.

특히 정부는 급속 성장과 개발에 따른 사회적 위해 요인 증가에 적극적으로 대응하기 위해 생활안전 및 환경 분야에서 복지시설 기능 보강, 생활안전 인프라, 미세먼지 대응, 신재생 에너지 등 4개 투자 과제를 선정하고 3.5조 원을 편성하였다.

복지 시설 기능 보강

취약계층 아동의 방과 후 돌봄에 있어 중추적인 역할을 수행하는 지역아동센터의 환경을 개선하기 위한 지역아동센터 환경개선비지원사업(96억 원)을 새로이 추진한다. 낡고 노후된 1,200개소의 지역아동센터 내부수리 비용 등의 환경 개·보수비를 지원하여, 영악한 시설이라는 낙인감을 제거함과 동시에 양질의 돌봄서비스를 제공함으로써 온종일 돌봄 체계를 구축할 계획이다.

생활안전 인프라

인명피해 우려가 높은 화재, 가스 누출 사고를 예방하기 위해 주택성능보강사업(500억 원)과 서민층가스시설개선사업(199억 원)을 추진한다. 주택성능보강사업은 화재·지진 등 으로부터 주거시설의 안전을 담보하기 위해 가연성 외장재를 사용하고 스프링클러가 미 설치된 필로티 주차장 구조의 건축물을 대상으로 안전 보강에 필요한 비용을 저리로 융자 지원하는 사업이다.



주: 총지출, 본예산 기준
 자료: 각 부처 홈페이지 및 보도자료

또한 서민층가스시설개선사업은 기초생활수급자, 차상위계층 등의 서민층 가구에서 사용하는 LPG호스를 안전성이 높은 금속 배관으로 무상 교체함으로써 생활안전을 확보하는 사업이다.

미세먼지 대응

최근들어 심각해지는 미세먼지 저감을 위해서는 도시숲의 기능을 강화하는 미세먼지 차단숲 조성 사업(300억 원)과 도시바람길숲조성사업(55억 원)을 추진한다. 산업단지 등에서 발생하는 미세먼지가 인근 주거 지역으로 확산되지 않도록 산업단지 인근 유후부지, 도시재생사업지 등지에 미세먼지 차단숲 60ha를 조성하고, 도시 외곽 산림과 소심의 숲을 연결하여 외곽 산림에서 생성되는 맑고 차가운 공기를 도심으로 이끌어 공기 순환을 촉진하는 도시바람길숲 11개소를 조성할 계획이다.

신재생에너지

지역의 환경 문제를 개선하기 위해 신재생에너지보급지원사업(2,670억 원)도 수행한다. 공공기관의 유후 부지를 활용하거나 주택 등 보급효과가 우수한 곳에 태양광 설비 설치비용을 지원함으로써, 신재생에너지의 보급을 확대하고 온실가스 및 공기 오염 물질의 배출을 최소화할 계획이다.

미국 연방정부 셧다운의 원인, 과정과 그 영향



2013년 이후 4년 3개월 만에 미국 연방정부의 셧다운(shut down, 일시 업무 중지)이 발생했다. 이번 셧다운은 2018년 12월 22일부터 1월 25일까지 35일간 지속되어, 미국 역사상 최장 기간 셧다운으로 기록되었다. 이번 호에서는 미국 의회조사국(Congressional Research Service)에서 12월 발표한 「Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects」를 통해 미국 연방정부의 셧다운 발생 원인, 정부의 대응 및 그 영향을 소개하고자 한다.

강나연 재정정보분석본부 연구원(nykang@kpfis.kr)



셧다운의 의미

미국 연방정부의 회계연도 시작일인 10월 1일까지 의회가 예산안에 합의하지 못했거나, 대통령과 의회 간 합의에 다다르지 못한 경우, 적자방지법(Antideficiency Act, 1982)에 의거하여 정부의 필수적 기능과 조직을 제외한 모든 정부의 업무를 일시 중지시키는 것을 말한다. 적자방지법에서는, 정부가 지정된 예산을 초과하는 어떠한 지출, 의무, 계약행위 등을 할 수 없도록 하기 때문에, 연방정부의 공무원들에게 급여를 지급할 수 없게 되고, 이에 따라 공무원들은 강제 무급휴가를 떠나게 된다. 예산이 새로이 배정될 때까지 자발적 무보수 근무도 할 수 없다. 이에 따라 국민의 생명 및 재산보호에 직결되는 핵심 기능을 제외하고 정부의 모든 기능이 일시 중단된다. 이번 셧다운은 트

트럼프 대통령이 주장하는 멕시코 국경장벽 예산 문제로, 대통령이 민주당과 첨예하게 대립하여 예산안을 통과시키지 못하면서 발생하였다. 트럼프 대통령은 장벽 건설을 위한 비용 56억 달러를 예산안에 반영할 것을 요구하였으나 민주당은 국경 안보를 위한 13억 달러만 반영하겠다는 의지를 보여 합의에 이르지 못하고 예산안이 부결되었다. 이에 따라 12월 22일부터 섯다운이 시작되었다. 하지만 최근 미국 내 여론이 악화되면서, 트럼프 대통령은 임시계속예산안(CR, Continuing Resolution Appropriation)에 서명하였고 이에 따라 섯다운이 1월 26일부터 2월 15일까지 일시 해제되었다.



셋다운의 원인

예산에는 일반적인 예산안(Regular Appropriations)도 있지만 예산에 대한 합의가 이루어지지 않을 때 통과시키는 임시계속예산안(CR, Continuing Resolution Appropriation)이 있다. 잠정적인 임시계속예산안이 만료된 시점에, 후속 임시 계속예산안 또는 예산안이 통과되지 않는다면 펀딩갭(funding gap: 예산공백)이 발생한다. 펀딩갭이 시작되고 만 하루 이상 지속될 가능성이 높은 경우, 연방정부는 펀딩갭의 영향을 받는 모든 정부 활동을 일시 중단하게 된다. 이번 섯다운은 10월 1일까지 예산안이 합의되지 못해 12월 21일까지 임시계속예산안으로 이어왔고, 예산안 승인 기한인 12월 21일에 정부예산 집행을 위한 후속 임시계속예산안을 의회가 통과시켰으나, 트럼프 대통령이 거부권을 행사하여 발생하게 되었다.



셋다운 발생 이후 예산관리국 (OMB)과 정부의 운영

셋다운이 시작되면 예산관리국(OMB, Office of Management and Budget)은 각 행정부 부처에 펀딩갭 동안 어떻게 운영해야 할지에 대한 지침을 내린다. 이러한 지침은 1) 유지되어야 할 정부활동과 중단되어야 할 정부 활동 2) 섯다운 추정 종료 시점 3) 섯다운 기간 중 휴무하지 않는 필수인력 등에 대한 내용을 담고 있다. 필수 인력이란 섯다운 기간 중에도 군인, 경찰, 소방, 교정 등 국민보호에 반드시 필요한 정부 활동을 수행하는 공무원을 뜻한다. 뿐만 아니라 각종 자연재해 및 전력장애와 같은 긴급한 상황에 투입되어야 할 인력 역시 업무 연속성을 이유로 휴무할 수 없다.

행정, 입법, 사법부 중 행정부는 예산과 인원이 가장 많은 부문이다. 대통령임명직, 연방정부 공무원 및 대통령을 포함하여 대다수 공무원들은 필수 인력으로 분류되어 휴무하지 않는다. 다만 공무원 급여는 지급되지 않는다.¹⁾

사법부는 기한에 제한이 없는, 소송비용과 부대비용으로 마련된 재원을 사용하여 업무를 지속한다. 이러한 재원이 소진되면, 적자방지법에 따라 최소한의 필수적 업무만 수행한다. 결과적으로 소송의 진행에 필요하다고 여겨지는 사전심리 감독관, 보호감찰관과 같은 법원 필수 인력과 판사들은 휴무하지 않는다. 개별 법원은 자체적으로 법원의 필수 인력의 수를 결정한다. 또한 대법원 판사 및 법률로 지정된 판사들은 섯다운과 관계없이 급여를 받게 된다.

¹⁾ 헌법이 대통령의 재임중 급여감액을 금지하므로, 섯다운 기간동안에도 대통령의 급여는 보장된다.



셋다운의 영향

입법부 역시 새로운 법을 입법하고, 청문회와 법안 심의를 담당하는 위원회를 여는 등 필수 업무를 수행한다. 국회의원들도 헌법에 따라 급여를 보장받는다.

1996, 2014 회계연도 등 과거의 셋다운 사례들을 통해 셋다운의 부정적 영향을 알 수 있다. 일례로 1996 회계연도 셋다운 당시, 미국국립보건원의료원(NIH)의 임상연구실에서 새로운 환자를 받지 못했고, 국립보건원의료원 핫라인 역시 응답할 직원이 없어 중단되었다. 뿐만 아니라 368개에 달하는 국립공원이 폐장하여 지역사회와의 관광수입이 감소하였고, 국립 박물관 등 관광지들이 문을 닫아 2백만 명의 관광객이 감소한 것으로 추산된다. 하루 2~3만 명에 이르는 외국인의 비자 신청이 진행되지 못하였으며 20만 건의 여권 신청 또한 처리되지 않았다.

2014 회계연도에는 12개의 세출 예산안이 모두 통과되지 않았던 만큼 그 영향이 더 광범위했다. 첫째로 거시경제에 야기한 직·간접적 비용 및 정부와 유관 민간 기관의 업무 중단에서 비롯한 사회적 혼란과 관련된 비용이 있다. 특히 인허가 절차가 중단·지연되면서 이에 따른 비용이 상당했다. 뿐만 아니라 군인, 노인 및 취약계층 대상 서비스, 공공보건 및 연구, 환경보호 및 제품 안정성 평가, 노동자 권리 및 안전, 외교 및 무역, 기타 정부 서비스 등 여섯 가지 부문에서 연방정부의 프로그램이 중단되며 복합적인 영향을 미쳤다. 나아가 연방정부 공무원들이 급여를 받지 못하면서, 연방정부 공무원 및 계약직 공무원들의 계약유지와 신규 채용에도 부정적인 영향을 미쳤다고 평가받는다.

연방정부의 셋다운은 주정부에도 악영향을 미친다. 주정부가 수행하는 프로젝트와 서비스들의 상당수는 연방 보조금을 받아 운영된다. 셋다운 기간 내의 보조금 이전이 지연되면서 주정부의 서비스에 차질을 빚는다.

다만, 의무지출 프로그램의 연금 및 보조금의 지급 업무를 담당하는 공무원은 휴무할 수 없다. 따라서 법에 의해 지급되는 의무지출 프로그램들은 계속 운영이 되며 지급 업무를 담당하는 공무원의 급여 역시 적자방지법에 영향을 받지 않고 지급된다.



의회가 고려해야 할 잠재적 이슈들

셋다운 발생 이후 정부부처들은 다양한 행정적 문제들을 겪는다. 따라서 셋다운이 발생하기 전 의회는 다음과 같은 이슈들을 고려할 필요가 있다.

첫째, 부처별 셋다운 시행에 따른 문제점을 들 수 있다. 실제로, 필수 인력과 비필수 인력에 대한 구분이 부처마다 명확하지 않다. 1996 회계연도 셋다운 당시 사회보장국에서는 5만명 이상에 이르는 직원이 휴무 대상자인지에 대한 기준이 명확하지 않았다.

둘째, 예산관리국(OMB)은 각 부처마다 셋다운 플랜(contingency plan: 비상계획)을 통해 향후 부처 운영 및 유지에 대한 계획들을 요구한다. 2011 회계연도부터 정부기관 프로그램 재원에 변화가 생기거나, 프로그램 활동의 확장 및 감소와 같은 유의미한 변화가 있을 때에는 개정된 셋다운 플랜을 제출하도록 하고 있다. 또한 부처별 셋다운 플랜을 온라인에 공개하여 투명성을 제고하도록 하고 있으나, 셋다운 플랜의 공개 범위조차 명확하지



헌법 제 54조

③ 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다.

1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영
2. 법률상 지출의무의 이행
3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속

않아 부처마다 제공 정도가 상이하다.

셋째, 주정부 및 지방정부에 대한 연방정부의 보조금 지급 업무가 중단된다는 문제가 있다. 주정부 및 지방정부 보조금 규모는 2013 회계연도 기준 5,100억 달러규모로 상당하다. 연방정부 셧다운의 시기 및 기간, 셧다운 발생 이후 보조금 관리 및 집행의 법적 절차 변경 등에 따라 혼선을 야기할 수 있다.

넷째, 국방이 취약해질 수 있다. 적자방지법에서는 국방과 관련된 정부기관 중 어떠한 기관의 어느 정도 규모의 인원이 필수 인력인지 구체적으로 명기하지 않고 있다. 다만 예산관리국(OMB)의 가이드라인에 따르면 국방 기능을 수행하는 기관들은 지속적으로 업무를 수행해야 한다. 역사적으로 국가의 안보 활동, 치안, 외교 등을 지원하는 공무원들은 휴무할 수 없도록 해왔다. 이에 더해 트럼프 행정부는 이번 셧다운 기간에 사이버보안 업무를 담당하는 공무원들도 필수 인력으로 지정하였다. 부처들과 예산관리국의 셧다운 준비수준은 셧다운 기간 내 또는 셧다운이 종료되어 정부 활동이 재개된 직후에 발생하는 사건, 사고의 장단기 영향을 결정하므로 준비에 신중을 기해야 한다.

미국 타임지는 셧다운으로 인한 경제적 비용이 트럼프가 요구했던 멕시코 국경장벽 건설 비용 56억 달러를 훨씬 상회하는 수백억 달러에 달한다고 지적하였다. 그럼에도 여전히 국경장벽 예산을 두고 의회와 트럼프 행정부는 대립각을 세우고 있다. 시한부 정부 정상화가 종료된 2월 15일까지 대통령과 의회가 합의에 이르지 못하자, 트럼프 대통령은 국가비상사태²를 선포, 국방예산 중 60억 달러를 장벽건설에 쓰겠다고 발표하였다. 미국 내에서는 주단위 소송제기 검토, 항의 시위 등이 줄을 잇고 있으며, 한동안 사회적 혼란과 직간접적 경제비용이 추가로 발생할 것으로 보인다.

한국의 경우, 시한 내 예산안이 통과되지 않더라도 미국의 셧다운과 같은 상황은 발생할 수 없다. 우리나라 헌법 제54조에 예산안이 기한 내에 통과하지 못하면 일정 경비를 전년도 예산에 준하여 지출하는 준예산제도가 규정되어 있기 때문이다. 따라서 새로운 회계연도가 시작하는 1월 1일까지 예산안이 확정되지 않더라도, 전년도 예산에 따라 '헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관의 운영'을 할 수 있어 우리나라는 미국의 셧다운처럼 공무원이 급여를 받지 못하는 일은 발생하지 않는다.

다만, 준예산 집행은 기본적인 인건비와 기관 운영비, 의무지출, 기존 계속 사업 등 필수 예산만 사용할 수 있고, 신규 사업 등의 집행은 할 수 없기 때문에 정부의 새로운 정책·사업을 추진하는 데 어려움이 있을 수 있다.

² 국가비상사태는 헌법에 명시된 대통령 권한으로, 전쟁 등 비상상황이 닥쳤을 때 행정부가 위기에 빠르게 대처하기 위한 목적으로 선포할 수 있다. 1976년에 제정된 국가비상사태법(National Emergencies Act)은 비상상황 하에서 대통령이 의회의 승인 없이 광범위한 권한을 행사할 수 있도록 허용하고 있다. 2001년 조지 부시 대통령이 911테러 때 선포하였고, 2009년 버락 오바마 대통령이 신종 플루 유행 당시 선포한 바 있다.



국가의 예산편성에 반영하는 국민의 관심과 아이디어

| 2019 국민참여예산 제안자 인터뷰 |

국민의 뜻과 현장의 목소리를 경청하여 국가 예산편성에 반영되도록 한 ‘국민참여예산제도’.

국민과 정부 간 소통의 기반을 마련하며 활발한 참여를 이끌어 내고 있다. 사업제안뿐만 아니라 사업심사, 우선순위

결정 과정에도 국민이 직접 참여하기에 그 관심도는 더욱 높아지고 있다. 국민참여예산제도는 2018년에 처음

도입되었고 복지, 경제, 사회, 일반행정 등 여러 분야에서 실생활의 다양한 문제들을 해결하기 위한 의견들이 검토되었다.

2019년도 참여예산 우수사례로 뽑힌 국민제안 사업들을 소개한다.

글. 정재림 사진. 고인순

국민 **한유나** 씨가 제안한

‘청소년 대상 청렴,
반부패 교육 지원’사업



2018년 국제투명성기구(TI)는 기업경영자를 대상으로 부패 관련 인식조사를 실시하고 애널리스트의 평가 결과를 집계한 부패인식지수(CPI)를 발표하였다. 이에 따르면 우리나라 부패인식지수는 180개 국가 중 45위를 기록한 반면 아프리카에 위치한 보츠와나는 34위를 기록하며 비교적 높은 청렴 인식지수를 보였다. 보츠와나의 청렴 비결은 어릴 때부터 시행하는 청렴 교육이 가장 큰 이유로 꼽혔다. 청렴과 반부패를 위해서는 제도개선과 함께 사회적 인식의 성장이 반드시 필요하며 특히 인식의 계발과 관련하여 유아기 또는 청소년을 대상으로 하는 청렴 교육의 필요성이 대두되고 있다.

한유나 씨는 투명사회를 위해 시민운동을 전개하는 홍사단 투명사회운동본부에서 근무하며 반부패, 청렴 관련 정책·교육사업 등을 추진하고 있다. 그는 “우리나라의 반부패, 청렴 관련 제도는 청탁금지법이나 공익신고자보호법 등 여느 국가와 비교해도 부족하지 않을 정도로 잘 정립되어 있으나 CPI 순위는 그에 미치지 못하고 있는데 이는 문화나 인식이 사회 흐름에 못 미치고 있기 때문”이라며 “교육



참여예산제도 참여 Tip!

국민참여예산제도는 국민 누구나 참여 가능하며 2월 13일부터 4월 15일까지 집중 접수 기간이다. 2019년에는 신규사업 뿐만 아니라 기존사업의 사업효과를 높일 방안이나 사업추진방식·전달체계를 개선할 방안도 제안받고 있다.

을 통해 청소년기에 청렴에 대한 인식을 습득하고 건강한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 도와야 한다”고 지적한다. 즉 청소년을 대상으로 하는 체계적인 청렴 교육을 통해 청렴 사회에 대한 인식을 강화하여 장기적으로 부패를 예방할 수 있다는 의견이다.

한 씨는 청렴 교육을 받지 않고 자란 성인들이 현 사회에서 불공정하고 부당한 상황을 마주했을 때 딜레마에 빠지는 것을 보며 교육의 중요성을 실감했다고 한다. 이후 함께 일하는 단체를 통해 ‘국민참여예산제도’를 알게 되었고 그 해법으로 청소년 대상 청렴, 반부패 교육 확산 사업을 제안한 것이다.

한 씨는 사회 전체가 책임감을 갖고 청렴 교육을 연속적으로 진행해야 한다고 강조한다. 다시 말해 청소년을 대상으로 한 일회성 청렴 교육이 아닌, 도덕 교과와 일환으로서 지속적인 교육의 장을 마련하는 것이 중요하다고 재차 강조한다. 특히, 한 씨는 “청렴 프로그램을 마련하여 교사를 대상으로 교육을 진행하고 청소년 도덕 교과 프로그램을 개발하는 등 종합적인 교육 콘텐츠를 마련함으로써 청렴 교육이 지속될 가능성이 증가하게 된다”고 말했다. 그의 제안은 미래세대를 대상으로 하는 사전적, 예방적 청렴 교육을 통해 사회 전반의 청렴 문화 고취에 적합하다는 평가를 받아 19년도 예산안에 최종적으로 포함되었다.

그는 국민참여예산 제안자로 참여하면서 “반부패와 청렴 사회의 중요성을 설득하고 공감을 이끌어 내는 일에 중점을 두었다”며 “실생활과 가장 가까운 곳에서 체감할 수 있는 것이 공정성에 대한 문제이기 때문에 반부패·청렴을 어렵게 생각하는 고정관념에서 벗어나 청렴 문화를 함께 만들어가길 바란다”고 소망했다. 또한 앞으로도 참여예산제도를 통해 민간이 공공에 수평적으로 참여하여 사회를 보다 건강하게 만드는 일에 함께하고자 한다는 뜻을 전했다.

국민 유병택 씨가 제안한

‘중소기업 제품 전시,
판매공간 설치 지원’사업

주요 검색엔진에 수많은 연관검색어가 등록될 만큼 창업 및 중소기업에 대한 관심이 여전히 뜨겁다. 그러나 국내 신생 중소기업의 생존율은 3년 차 38.8%, 5년 차 27.3%로 OECD 주요 국가 중 최하 위권에 속하는 실정이다. 창업 및 중소기업 문제를 해결하기 위해 미국, 영국 등을 비롯한 선진 국가와 이스라엘 등 많은 나라는 스타트업 창업 및 중소기업 육성을 위한 정책 개발에 매진하고 있다. 성공적인 창업과 지속적인 성장을 위한 사회적 기반 마련의 중요성을 알 수 있는 부분이다.

유병택 씨는 저성장 시대의 불경기를 해소하고 일 자리를 창출할 수 있는 국가적인 해법으로 중소기업 제품 전시 및 판매공간 설치 지원 사업을 제안했다. 유 씨는 서울 상공회의소 동작구 상공회에서 근무하며 중소기업과 소상공인, 경제단체와 교류해왔다. 이를 통해 창업 및 중소기업 육성의 필요성을



알게 되었고 이를 위해 중소기업 제품 전시, 판매공간 설치 지원 사업을 국민참여예산제도에서 제안하게 되었다.

중소기업의 경우 낮은 인지도로 인해 판로개척에 어려움을 겪고 있다. 중소기업 제품을 전시하고 판매할 수 있는 공간을 확보할 수 있다면 이들의 유통망을 확대하는데 도움이 될 수 있다는 의견이다. 일례로 공공건물의 유휴공간을 이용하면 중소기업의 제품 홍보와 판매가 가능하고 나아가 일자리 창출과 지역경제 활성화에 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 유 씨의 제안은 매출 및 유통 이력의 부족으로 민간 유통망 진출에 어려움을 겪고 있는 우수 중소기업에 도움이 될 것으로 예상되었고, 우수 중소



기업의 대국민 홍보 및 판매와 민간 유통망 진출에 적합하다는 평가를 받아 2019년도 국민참여예산 대상사업으로 선정되었다.

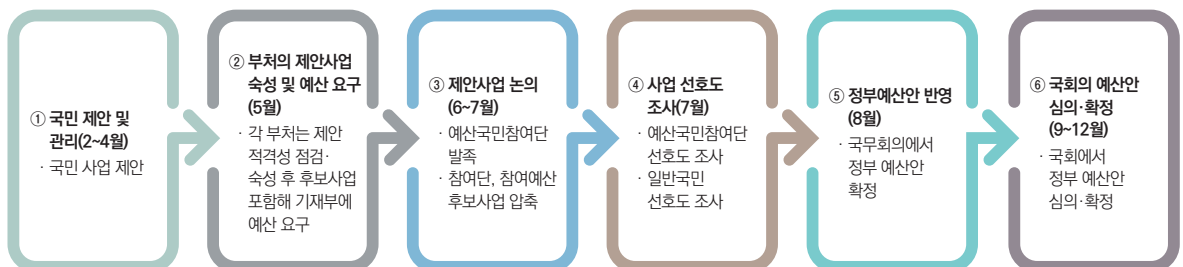
최종적으로 유 씨의 제안은 중소기업 마케팅 지원 사업의 일환으로 반영되었는데, 마케팅 지원사업은 중소·벤처기업의 창의혁신제품을 대상으로 마케팅 역량을 강화하여 온·오프라인의 유통채널을 확대 하는 것에 중점을 두고 있다. 또한 공동브랜드를 지원하여 중소기업의 경쟁력 향상과 지속적인 성장을 도모하는 등 사후관리까지 포함하는 사업이다. 마케팅 지원사업을 통해 우수제품을 보유한 중소기업의 마케팅 역량을 극대화하고 유통망 진출을 촉진 하는 등 중소기업의 판로확산 분위기를 조성해 나갈 계획이다.

유 씨는 이번 제안을 통해 “국민 개개인이 국가 예산에 영향력을 발휘할 수 있다는 것을 알게 되었다”며 “이런 좋은 취지에 걸맞게 많은 국민들이 참여할 수 있도록 TV나 인터넷 매체 등에서 더욱 활발한 홍보가 필요하다”고 말했다. 또한, “홍보를 통해 한 두 명의 제안자들도라도 꾸준히 늘어난다면 국민참여예산제도도 계속 이어져 나갈 수 있을 것”이라며 “국민의 목소리를 듣는 제도인 만큼 사업제안뿐만 아니라 예산안 심의 과정에서도 국민의 의견이 적극적으로 반영되었으면 좋겠다”고 소망했다.



국민참여예산제도는 어떤 절차로 운영되나?

※ 사이트: <https://www.mybudget.go.kr>





국가채무란 무엇이고 왜 중요한가요

학자금을 내거나 새로운 집을 구하기 위해 현재 수입보다 더 큰 지출을 해야 할 때, 사람들은 은행에서 대출을 받습니다. 마찬가지로 국가도 정부수입이 지출보다 부족할 때는 민간, 해외 등으로부터 돈을 빌릴 수 있습니다. 이렇게 국가가 빚을 지게 되어 갚아야 할 의무가 있는 자금을 국가채무라고 합니다.

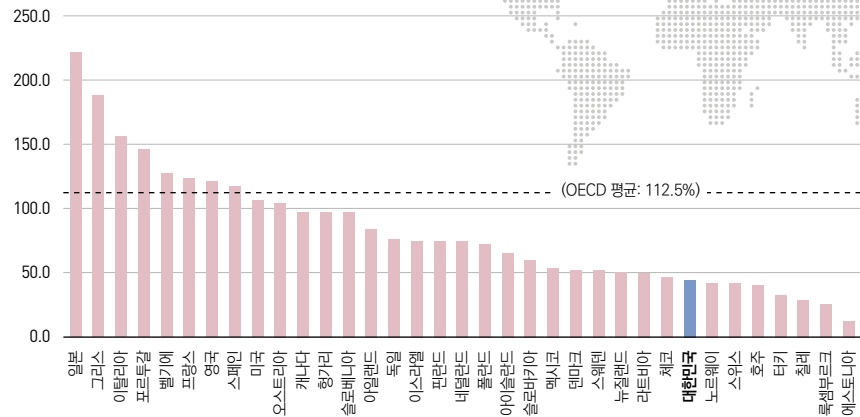
나라가 진 빚은 채무 상환의 주체와 회계 처리 방식에 따라 분류할 수 있습니다. 먼저 채무상환의 주체에 따라 중앙정부, 지방정부, 일반정부 및 공공부문으로 나눌 수 있습니다. 일반정부는 중앙정부, 지방정부와 비영리 공공기관을 포함하는 개념이며, 공공부문은 일반정부에 비금융 공기업까지 포괄하는 가장 넓은 개념입니다. 또한 현금의 실제거래 시점에 회계에 반영하는 현금주의(cash basis)에 따르면 국가채무라 하고, 현금의 수취 여부와 상관없이 거래 및 자산가치의 증감이 발생한 시점을 기준으로 회계 처리하는 발생주의(accrual basis)에 따르면 국가부채라고 합니다. 이를 고려하여 IMF는 국가채무(D1), 일반정부 부채(D2), 공공부문 부채(D3)를 국가채무의 유형으로 제시하고 있습니다. 이처럼 국가의 채무는 다양한 기준으로 표시되므로 해석에 유의해야 합니다.

유형별 국가채무

유형	포괄 범위	근거	회계기준	활용
국가채무(D1)	중앙·지방정부의 회계·기금	국가재정법	현금주의	국가재정운용계획
일반정부 부채(D2)	D1+비영리 공공기관	국제지침	발생주의	국제비교
공공부문 부채(D3)	D2+비금융 공기업			공공부문 재정건전성 관리

국가가 돈을 빌리는 방법은 채권 발행, 차입 등 여러 방법이 있는데 대부분은 채권 발행을 통해 이루어집니다. 채권이란 상환 기간이 정해져 있는 차용증서이며, 주로 이자가 정해져 있습니다. 이 중 국가가 발행하는 채권은 국채라고 부릅니다. 국가가 돈

OECD 35개국의 일반정부 부채(2016)



자료: OECD Statistics(stats.oecd.org), 2019. 1.

을 갚지 않을 확률은, 개인이나 민간 기업이 돈을 갚지 않을 확률보다 더 낮기 때문에 국채 이자는 민간채권 이자보다 낮은 편입니다.

빚이 무조건 나쁜 것은 아닙니다. 경기가 어려워 세금이 적게 걷힐 때에는, 경제에 활력을 불어넣기 위해 국가채무를 늘리더라도 재정을 통해 고용을 창출하고 정부 투자를 늘려야 합니다. 반면 국가채무가 과도할 경우에는 두 가지 이유에서 경제에 부담이 될 수 있습니다. 첫째로, 국가채무는 재정적자가 누적된 결과이니만큼, 재정적자가 늘어나면, 이자율이 상승하면서 그만큼 투자와 소비가 감소할 수 있습니다. 이를 구축효과(crowding-out effect)라고 합니다. 적자재정을 보전하기 위해 국채를 발행하므로 국채 공급이 늘어나고, 채권이자율이 상승하여 높은 이자율로 투자가 감소하고, 민간에서 소비를 줄이는 것을 말합니다. 두 번째로, 국가채무는 현 세대가 지고 있는 빚을 미래 세대의 세금으로 갚아나가는 것이므로 세대 간 세 부담을 이전시키게 됩니다. 미래 세대가 부채 상환을 위해 조세 징수를 늘려나가면 미래의 노동공급과 투자가 위축되어, 생산 감소를 야기하는 것이죠. 따라서 경제 규모 대비 적절한 채무 수준을 유지하면서, 경제 활성화를 위해 정부지출을 적재적소에 쓰는 것이 중요합니다.

끝으로, 우리나라의 일반정부 부채는 2016년 기준 GDP대비 45.1% 수준으로 OECD 평균(112.5%)에 비해 크게 낮고, 미국, 일본, 프랑스, 독일 등 주요국에 비해서도 낮습니다. 다만, 인구 고령화 등으로 최근 부채의 증가 속도(2008~2016년 연평균 9.7%)는 주요국에 비해 빠른 편입니다. 따라서 향후 재정건전성에 더 많은 관심을 기울일 필요가 있겠습니다.

조선시대의 재테크



글 이성주 「엽기조선왕조실록」 저자, 문화 칼럼니스트

신문 경제면이나 TV 뉴스에서 흔하게 보는 기사 제목이,
“월급을 모아 집을 사려면 OO년이 걸린다.”

이다. 집값이 비싸다는 걸 단적으로 보여주는 이야기인데, 언제부터인가 대한
민국에서는 월급 모아 집을 산다는 건 요원한 일로 받아들이고 있다. 그리고 나
온 게 ‘재테크’이다. 돈은 모으는 게 아니라 ‘불리는 것’이란 게 상식이 됐다. 이
제 금융투자상품 광고는 흔한 일상이 됐다.

여기서 의문이 드는 게 그렇다면, 조선시대에도 ‘재테크’가 있었냐는 거다. 결
론부터 말하자면 있었다. 그것도 일부 계층의 ‘전유물’이 아니라 노비부터 왕까
지 돈을 벌기 위해 두 팔 걷어붙이고 재산을 증식하기 위해 골몰했었다.

유교 국가인 조선에서 재테크에 열중했다는 게 아이러니하게 느껴질 수도 있
지만, 조선뿐만 아니라 동양사회에서 ‘돈’에 대한 개념은 서양의 그것에 결코
뒤처지지 않았다. 우리가 잘 알고 있는 사마천의 《사기(史記)》〈화식열전(貨殖
列傳)〉편을 보면 일찍이 돈과 투자에 대한 동양인들의 철학을 확인할 수 있다
(‘화식(貨殖)’의 貨는 재물 화자이고, 殖은 불어난다는 의미다. 오늘날의 표현으
로 풀어보자면, 투자 성공 사례집이라 할 수 있겠다).

〈화식열전〉을 보면, 출신 성분이 비천한 노비부터 목장 주인, 과부, 재상 등등
다양한 신분의 사람들이 재산을 불려나간 사례를 열거했는데, 이들 모두의 재

貨殖列傳



조선시대 투자의 기본은
지금과 거의 비슷한데,
바로 이식(利息 : 이자)
이었다. 돈(쌀)을 굴려
이자를 붙이는 거였다.
이 이자소득을 얻기 위해
선호했던 투자방법이
바로 장리(長利)였다.

長利



산 증식의 비결을 한 줄로 정리한 문장이 눈에 띈다.

“부자가 된 사람은 반드시 기이함을 활용하여 승리했다(富者必用奇勝)”

위기는 곧 기회라고 해야 할까? 시장 상황의 변동을 예의 주시하다가 시장이 급변할 때 투자해 큰 돈을 벌었다는 거다. 사마천은 절약과 성실이 바른 길이라 강조하면서도 개인의 능력에 따라 빈부 격차가 벌어짐을 말한다. 그리고 이 빈부격차가 곧 머리를 숙이는지, 사람을 거느리는지의 차이를 만든다고 말했다.

〈화식열전〉에서 보다시피 동양권에서는 일찍부터 부의 축적에 대해 관심이 있었다. 조선도 마찬가지였다. 문제는 어떤 방식으로 투자를 했는가 하는 대목이다. 농업 국가이고, 조선 후기까지 상공업을 천시하던 문화. 사농공상(士農工商)의 명백한 신분제 사회라는 한계. 화폐경제로서의 전환이 늦은 점 등등 재테크를 제약하는 것이 너무 많았다.

그럼에도 불구하고 조선인들은 초기부터 재테크에 대한 집착을 보였다.

그렇다면, 조선인들은 어떤 식으로 재테크를 했을까? 조선시대 투자의 기본은 지금과 거의 비슷한데, 바로 이식(利息 : 이자)이었다. 돈(쌀)을 굴려 이자를 붙이는 거였다. 이 이자소득을 얻기 위해 선호했던 투자 방법이 바로 장리(長利)였다.

시골 어르신들이 푸념삼아 하는 말 중 하나가

“장리쌀보다 비싸게 붙여먹는다.”

였다. 지역에 따라 다르지만, ‘장내’라고도 말하고, ‘장려’, ‘장래’라 부르는 지역도 있다. 어찌되었든 장리에 대한 이미지는 좋지 않다. 우선 장리가 뭔지 알아 봐야 하는데,

“춘궁기 때 곡식을 꾸어 주고, 가을 추수 때 돌려받을 때 이자를 받는 것”

이라 설명할 수 있다. 문제는 가을 추수 때 돌려받는 변리(邊利 : 원금에 대한 이자)였다. 빌렸으니 이자를 내는 건 상식이지만, 그 액수가 문제였다. 조선시대

평균적인 이자율은 50%대였다. 오늘날로 치자면, 봄에 1천만 원을 빌렸으면, 가을에 1천 5백만 원을 갚아야 하는 거다.

사채와 다를 바가 없었다. 이러니 ‘장리쌀’이란 말이 나오게 된 거다.

특 까놓고 말해서 조선시대 농민들의 1년 손익계산서를 뽑아보면(자영농, 소작농 모두 포함), 적자였다. 보릿고개를 넘기기 위해서 이자율 50%짜리 장리쌀을 받아 춘궁기를 넘기고, 이후 가을 추수 때 이자와 원금을 다 갚고 나면 남는 게 거의 없었다. 그렇다고 장리를 놓는 사람들을 무조건 탓할 수도 없는 게,



“우리에게도 다 사정이 있다. 쌀을 빌려주려면 쌀을 보관해야 하는데, 그러려면 대형 창고가 필요하다. 이 창고를 짓고, 관리하는 비용을 생각해야 한다. 그리고 쌀은 식품이라 유실률을 생각해야 한다. 1년 평균 유실률이 10%가 넘는다. 창고 짓는 고정비와 관리비. 쌀의 유실률을 생각하면 50% 이자율이 많이 받는 건 아니다.”

조선 후기 상평통보가 본격적으로 사용되기 전까지 조선의 화폐는 쌀이나 면포였다. 둘 다 현물로 거래되었기 때문에 보관이나 거래에 불편했다. 특히 쌀의 경우가 그러했는데, 아무리 보관에 만전을 기한다 하더라도 1년에 1할 정도는 쥐나 동물들에 의한 유실, 누수나 기타 보관상의 문제점에 의한 유실을 상정해야 한다. 이렇게 보면, 장리를 놓는 이들의 말에도 나름 수긍할 부분이 있는 것 같지만, 그래도 연리 50% 이상의 이자가 상식밖의 이자라는 건 변하지 않는 사실이다.

문제는 돈(쌀)을 가진 자들은 너나할 거 없이 이 ‘장리’를 재테크의 최고봉으로 봤다는 점이다. 매력적인 투자처가 별달리 없었다는 점, 상공업이 제한됐다는 점, 농업국가로서 최고의 자산은 땅과 노비로 인정받던 시절이었기에 장리는 최고의 재테크 수단이 됐던 거다.

양반들의 분재기(分財記 : 재산을 나누면서 기록한 문서)나 일기를 살펴보면, 양반들도 장리를 놓는 것에 목숨 걸고 덤벼들었다는 걸 확인할 수 있다. 어디 양반뿐이겠는가? 왕이나 노비들도 돈(쌀)만 조금 있다 하면 너 나 할 거 없이 이자놀이에 빠져들었다(조선시대 부를 축적한 노비들이 양반들에게 돈을 빌려주는 이야기도 심심찮게 확인할 수 있다).

고매한 유교의 나라라 생각할 수도 있겠지만, 조선도 역시 사람이 사는 나라였다.



머 리 는 빌 리 면 된 다 ?

최고의 재정 전문가를
활용했던

칭기스칸의 제 국 경 영

글. 김동욱(kimdw@hankyung.com)

칭기스칸이 세계제국을 건설하는 데 있어서 서아시아의 패자였던 호라즘과의 일전은 결정적인 역할을 했다. 1218년 몽골이 보낸 상단이 오토라르에서 살해되면서 불거진 호라즘과 몽골의 대결은 칭기스칸 군대의 '잔인함'과 군사적 '천재성'이 드러난 계기이기도 했다. 특히 호라즘의 심장이었던 부하라 공략은 칭기스칸의 변칙이는 기지가 빛난 순간이었다. 칭기스칸은 사마르칸드를 경유하는 통상의 루트 대신에 현지인 투항자들을 길잡이로 활용해 키질쿰(붉은 모래)사막을 횡단하는 강수를 뒀다. 1220년 전방전선 650km 뒤에 있던 부하라 성문 앞에 몽골의 대군이 나타나자 부하라는 공황상태에 빠졌다.

몽골군이 출현하자 방위병들은 400명의 투르크 병사들만 성채 안에 남겨둔 채 줄행랑을 쳤다. 부하라 시민들은 다음 날 무슬림 종교 지도자들의 지휘하에 항복을 했다. 일부 병사들은 부하라시 요새를 점거한 채 12일간 저항했지만 압도적인 몽골군의 공격에 결국 제압됐다. 이후 몽골군이 부하라에 대해 처한 행동은 이후 트랜스옥사니아 지역에서 칭기스칸 군대에겐 일종의 행동규범이 됐다. 특히 인력, 고상한 표현으로 인적 자원에 있어서 그러했다.

우선 장인들(특히 무기 제조장인과 방직공)처럼 쓸모 있는 사람들은 엄선돼서 동쪽의 몽골 지역으로 보내졌다. 젊은이들은 몽골군의 다음 전투에서 활용될 ‘화살받이(arrow fodder)’로 잡혀갔다. ‘화살 폭풍(arrow storm)’이라고 불리는 집단 사격으로 적군의

흔을 빼냈던 몽골군은 적군의 공격에 대한 ‘싸고도 유용한’ 그러면서 ‘살아있는’ 방어수단도 확실하게 챙겼던 것이다. 실제로 금나라와 전투에서 금나라 병사들은 자신들의 친인척, 이웃을 방패로 앞세워 밀고 오는 몽골군에 차마 대항을 못하다가 괴멸되기도 했다. 그리고 젊은 여자들은 정복군의 육체적 욕구를 해소할 노리갯감으로 끌려갔다.

이어 부하라는 당시 몽골군의 약탈에 내맡겨 쫓고 불에 타서 도시 자체가 파괴돼 버렸다. 도시의 약탈은 몽골군의 정식 수입수단이기도 했다.

몽골군은 정복한 국가의 인재를 활용하는 데서도 뛰어났다. 중국인과 무슬림 출신의 공성전 전문가를 대동한 몽골군은 호라즘샤의 예상과 달리 ‘성을 무너뜨리는 법’에도 능통했다.

부하라 주민들에 대한 처리는 일종의 본보기였다. 완강하게 저항을 해서 몽골군에게 피해를 입힌 도시는 함락된 뒤 주민들이 학살되는 대가를 치렀다. (농사를 짓고 사는) 정주민을 “짐승들처럼 풀을 뜯어먹는 존재”로 인식했던 몽골군으로선 정주민을 가혹하게 다루는 것에

대해 윤리적으로 거리낄 것이 없었다.

몽골군은 좋게 말하면 사고가 유연했다. 같은 유목제국이었던 여진족의 금나라만 하더라도 12세기 후반 몽골군의 침략에 시달리는 다급한 상황에서도 조정이 오향의 순환이론에 따른 정통성의 논쟁에 빠져 있을 정도로 ‘한화’가 진행됐지만 몽골족은 달랐다.

무의미한 관념론 논쟁에 빠지면서 대응 기회를 놓쳤던 금과 달리 칭기스칸 휘하의 맹장인 제베와 수베테이가 오늘날의 아르메니아에 도착했을 때 아르메니아가 기독교를 믿는다는 것을 활용해 방패에 십자가 문양을 그려놓고 싸울 정도였다.

결국 이 같은 몽골군과 직면한 호라즘은 속수무책이었다. 코끼리 부대를 포함해 호라즘의 정예 엘리트 군단이

지키고 있던 사마르칸드 역시 부하라와 같은

운명에 처하게 됐다. 사마르칸드의 종교 지도자들은 무의미한 항전을 포기했고 며칠 만에 성문을 열었다.

몽골군은 자발적으로 항복한 5만 명의 시민들을 학살하지는 않았지만 “말과 사람(말)이 자유롭게 드나들 수 있도록 하겠다”는 상징적 의미에서 사마르칸

드의 성벽을 허물어 버렸다. 살아남은 사람들에

겐 목숨을 살려주는 대가로 20만 디나르를 요구했다.

이번에도 무슬림 종교 지도자들의 휘하에 있으면서 몽골에 항복한 시민들은 도시 밖으로 보내졌고, 도시는 약탈이 자행됐다. 일부 저항하던 병력은 제거됐고 3만 명의 장인과 ‘아름다운 여인’들이 몽골로 보내졌다.

후대의 역사학자들은 이 순간을 동서 제국의 인적 교류가 활성화된 때로 높이 평가하기도 한다. 그리고 이 시기는 진정한 세계화가 처음 진행된 때로, 각 분야 전문가들의 위상이 높아졌던 시기이기도 하다.

칭기스칸은 1206년 쿠릴타이를 열고 대칸에 등극했을 때부터 “펠트천막에 사는 모든 사람의 칸”을 표방했다. 단순히 몽골족뿐 아니라 몽골평원에 사는 모든 유목부족이 그의 휘하라고 선포한 것이다. 당시 몽골어에서



‘국가’를 의미하는 ‘울루스(ulus)’라는 단어도 오늘날의 국가에 비해 ‘사람의 모임’이라는 의미가 강했다. ‘몽골의 백성’에는 혈연이나 언어 측면에서 원래 몽골족에 가까운 사람들 뿐 아니라 스스로 자원해서 외부로부터 편입된 사람들이 모두 포함됐다. 마치 현대 세계에서 다인종이 모여 역량을 발휘한 까닭에 ‘용광로’에 비견되는 미국의 경우와 비슷했다.

몽골 초원을 활동 공간으로 삼을 때만 하더라도 유목민 에겐 초원에서 생존하기 위한 각종 ‘일반 지식’이 중요했다. ‘제너럴리스트’로서의 장점이 요구됐던 것이다. 하지만 방대한 정주 지역을 포함하는 대제국을 건설한 뒤에는 이를 유지하고 효율적으로 통치하기 위해 ‘스페셜리스트’가 필요하다고 칭기즈칸은 판단했다.

이를 위해 칭기스칸은 각종 분야 전문가들을 찾고, 초빙하고, 육성했다. 종교와 군사기술, 직조(織造), 천문학, 의학 등의 분야에서 이 같은 성향이 두드러졌다. 칭기스칸은 자신의 눈병을 치료하기 위해 이란인 의사를 초빙했다. 고위급 전문가뿐 아니라 일반 ‘기술 인력’의 영입도 활발했다. 중국에서 차출된 농부들이 아제르바이잔이나 메르브 지역으로 이주됐고 의사와 천문 관측사, 통역사, 기술자, 심지어 요리사도 동서 제국 간에 교환됐다. 이슬람권에서 발달한 의학과 천문학, 지리학

관련 지식은 이들을 통해 동방에 전수됐다. 1221년까지 트랜스옥사니아 지역에서 총 10만 명의 장인이 몽골과 중국으로 보내졌다고 한다.

개방성에 입각해 몽골제국이 건국된 시기는 세계 각지의 인재들이 활발하게 교류된 때이기도 했다. 칭기스칸을 비롯한 몽골 지배층은 초원과 정착문명 사이에 있던 지역 출신 인사를 선호했다.

거란인이나 위구르인, 호라즘인 등이 대표적이다. 이 중에서도 위구르족은 ‘관료 풀(pool)’의 충원지로 이름이 높았다. 이들은 초원과 도시 모두에 익숙했다.

칭기스칸은 제국 각지에 여러 민족에서 차출한 각 분야 전문가들을 재분배했다. 그리고 의사소통과 기술 이전을 편하게 하려는 목적에서 1204년 공용 문자로 위구르 문자를 도입했다. 문자 전문가들로는 위구르족을 발탁해 고용했다. 나이만족 포로 출신인 타타통아에게 위구르 문자 보급과 공식적인 법령에 제국의 옥새를 찍어 서명하는 중책을 맡겼던 것이다. 칭기스칸 본인이 문맹이라는 사실을 인정해야 하는 문제가 있었는데도 정주 지대 제국 통치를 위해선 문자 도입이 필요하다는 점을 선선히 받아들였던 것이다. 그리고 위구르 문자로 쓰인 몽골어 문서들은 대제국 전역에서 통용되는 ‘몽골 스탠더드’의 위상을 누렸다.

몽골제국은 ‘무식한 야만인’의 이미지가 후대에 씌워지긴 했지만 거대 제국을 운영하기 위한 **고도의 재정정책을 수행하는 데 있어 결코 후진적인 국가가 아니었다.** **재정 문제의 전문성을 인정하고, 이를 전문가들의 손에 맡겼다는 점에서도 몽골제국의 우수성이 드러난다고 할 수 있다.**



타타통아 외에도 무슬림으로 트랜스옥사니아 지역 최초의 몽골 총독이 됐던 마흐무드 알라바치와 마수드 백, 거란족 출신의 재상 야율초재(耶律楚材) 등이 칭기즈칸을 보좌했던 현지 전문 관료들이었다. 위구르족 출신의 친카이(鎭海)와 여진족 출신의 충산(粘合重山) 등도 칭기즈칸 밑에서 궁정관료로 활약했다.

특히 주목받았던 것은 재정 전문가들이었다. 재무관료들은 세금징수, 재무 운영 등에서 실적에 따라 등용되고 ‘승진’을 할 수 있었다. 무엇보다 재정 분야에서 위구르인들의 활약이 두드러졌다. 칭기스칸 사후 원나라 지배 시기에는 ‘여러 종류의 사람들’이란 뜻의 ‘제색목인(諸色目人)’의 준말인 ‘색목인’이라고 불린 티베트, 위구르, 킵차크, 캉글리, 알란인과 이란 아랍 계통의 무슬림이 동원됐는데 고도의 기술을 요하는 재정과 행정 분야는 위구르인들이 주를 이뤘다.

몽골제국은 제국의 확장 과정에서 피정복민을 적극 활용했고, 세계제국을 운영할 때도 광범위한 ‘협력자’들과 손을 잡았던 것이다.

이 같은 몽골식 강제 인적 교류와 확장, 전문 인력의 채용과 세계화는 몽골제국이 틀을 잡은 이후에도 계속됐다. 1278~1290년대 초까지 원제국은 직접 지배 지역으로 보기 어려웠던 미얀마와 베트남, 인도 바야바르와 코람, 샴, 자바, 류큐 등 동남아 여러 지역을 적극적으로 교역권으로 합류시켰다. 1279년 원 세조 쿠빌라이는 해외 여러 나라를 초유(招諭, 불려서 타이름)하라고 지시했고, 같은 달 국내의 여러 군주에게 이 같은 내용의 조서를 내리기도 했다.

몽골제국은 ‘무식한 야만인’의 이미지가 후대에 씌워진 했지만 거대 제국을 운영하기 위한 고도의 재정정책을 수행하는데 있어 결코 후진적인 국가가 아니었다. 그리고 그들은 재정 분야 전문가를 고용해 재정 문제를 효과적으로 다뤘다. 재정문제의 전문성을 인정하고, 이를 전문가들의 손에 맡겼다는 점에서도 몽골제국의 우수성이 드러난다고 할 수 있다. 그런 면에서 살펴봐도, 대제국은 아무나 건설할 수 있는 것이 아니다.

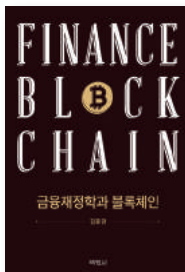
참고 문헌

- 고병익. (1994). 『동양교섭사의 연구』, 서울대출판부.
- 김중래. (2005). 『유목민 이야기-유라시아 초원에서 디지털 제국까지』, 꿈앤들.
- 김호동. (2010). 『몽골제국과 세계사의 탄생』, 돌베개.
- 서울대학교동양사학연구실 編. (1994). 『강좌 중국사III-사대부사 회와 몽고제국』, 지식산업사.
- 유원수. (1994). 『몽골비사』, 혜안.
- 윤영인 外. (2010). 『외국학계의 정복왕조 연구 시각과 최근동향』, 동북아역사재단.
- 이강한. (2013). 『고려와 원제국의 교역의 역사-13~14세기 감춰진 교류상의 재구성』, 창비.
- 라시드 앳 딘. (2003). 『집사2-칭기스칸기』, 김호동 옮김. 사계절.
- 라츠네프스키. (1994). 『칭기스한』, 김호동 옮김. 지식산업사.
- 르네 그루셰. (1998). 『유라시아 유목제국사』, 김호동 外 옮김. 사계절.
- 마노 에이치 外. (1990). 『교양인을 위한 중앙아시아사』, 현승수 옮김. 책과함께.
- 하자노프. (1990). 『유목사회의 구조-역사인류학적 접근』, 김호동 옮김. 지식산업사.
- 白石典之. (2017). 『몽골帝国誕生-チンギス・カンの都を掘る』, 講談社.
- 森平雅彦. (2013). 『몽골帝国の覇權と朝鮮半島』, 山川出版社.
- 堤一昭・秋田茂・桃木至朗・伊川健二. 『몽골帝国と中世グローバル化の研究』 (http://www.jfe-21st-cf.or.jp/jpn/hokoku_pdf_2012/a02.pdf)
- 川本正知. (2010). 『몽골帝国における戦争-遊牧民の部族・軍隊・国家とその定住民支配』, 『Journal of Asian and African Studies』(No.80).
- Bertold Spuler. (1972). 『History of the Mongols』, Routledge & Kegan Paul.
- Christian I. Archer et al. (2002). 『World History of Warfare』, University of Nebraska Press.
- F. W. Mote. (1999). 『Imperial China 900~1800』, Harvard University Press.
- John Man. (2005). 『Genghis Khan-Life, Death, and Resurrection』, Thomas Dunne Books.
- Karenina Kollmar-Paulenz. (2011). 『Die Mongolen-Von Dschingis Khan bis heute』, C.H.Beck.
- Michal Biran. (2012). 『Chinggis Khan』, Oneworld.
- Morris Rossabi(Edited). (1983). 『China among Equals-The Middle Kingdom and its Neighbors, 10th~14th Centuries』, University of California Press.
- Morris Rossabi. (1988). 『Khubilai Khan-His Life and Times』, University of California Press.
- Paul Lococo Jr. (2008). 『Genghis Khan- History's Greatest Empire Builder』, Potomac Books.
- Peter Lorge. (2005). 『War, Politics and Society in Early Modern China 900~1795』, Routledge.
- Thomas J. Barfield. (1992). 『The Perilous Frontier-Nomadic Empires and China, 221 BC to AD 1757』, Blackwell.

맥을 짚어주는 재정·경제 신간도서

세계 경제의 흐름을 이해하지 못하면
우리의 경제 흐름을 이해할 수 없다.
또 세계 경제의 변화 속에서
주요 현상을 이해하고 그 흐름을
파악할 수 있는 성찰과 통찰이 필요한 시기다.
이번 호 'KPFIS의 서재'에서는
최신 재정·경제 트렌드와 주의 깊게
지켜봐야 할 핵심 이슈를 이해하기 쉽게
풀어쓴, 실속 있는 책 4권을 소개한다.

자료 제공. 교보문고



저자 김종권
출판사 박영사
발간일 2018년 10월

4차 산업혁명 시대 자본의 한계적인 효율성

금융재정학과 블록체인

이 책은 종래에 다루어지던 재정학에서 벗어나 금융 부문을 과감하게 추가했다. 이는 미국의 2008년 금융위기 당시 금융정책과 재정정책을 동시에 취하여 위기국면을 빨리 타개한 것에서 착안한 것이다. 2018년 하반기 이후 한국경제가 당면한 과제들을 잘 해결하고 비약적인 발전을 해 나가기 위해서 국가적인 단위에서 이와 같은 스탠스가 필요하다는 판단이다. 물론 금융부문은 민간영역이고, 재정학은 공공영역에 해당한다. 향후 정부 차원에서 어떠한 문제점을 해결하려면 정부뿐만 아니라 모든 경제주체들이 지혜를 모으고 힘을 합쳐야 한다. 그러한 측면에서 금융과 재정을 동시에 다루고 그리고 이들의 연결고리에 투자를 심도 있게 다루었다. 또한 블록체인을 기반으로 하는 기술인 가상화폐를 염두에 두고 집필되어 정부를 비롯한 산업 종사자와 기관투자자들 입장에서 도움이 될 것으로 기대된다. 특히 대중이 쉽게 이해할 수 있도록 최신으로 발표된 데이터를 사용했다. 아울러 금융과 재정학, 세무관련 자격증 및 투자와 블록체인 및 가상화폐(암호화폐)를 포함한 4차 산업혁명과 관련된 자격증 등을 준비하는 수험생에게도 도움이 되는 최신의 데이터와 세계 및 국내적인 실무흐름도 포함되어 있다.



저자 김동원
출판사 매일경제신문사
발간일 2018년 12월

대전환기의 위험과 대응 한국경제, 반전의 조건

불안정한 국내외 경제 상황에서 어려움을 헤쳐 나가기 위한 희망은 경제생태계 개선에 있다. 이 책은 기업 활동에 활력을 불어넣고 구조개혁으로 산업 경쟁력을 높이는 한편, 산업 전반에 디지털 전환을 완성해야 장기 경제침체 상황을 예방할 수 있다고 이야기한다. 또한 변화하는 시대의 흐름에 맞는 제도과 인식의 전환이 반드시 필요하다고 덧붙인다. 무엇보다 유연하고 창의적인 구조를 만들어내는 것이 중요한데, 창의적인 아이디어와 콘텐츠로 경쟁해야 하는 시대에 접어든 것이다. 저자는 후세에도 지속 가능한 성장으로 번영된 한국을 물려주는 것이 우리 모두의 의무이자 희망이라고 주장한다. 이를 위해, 국내외의 다양한 자료와 통계, 표를 살펴 우리 경제가 정확히 어디에 서 있는지 진단하고 남은 역량은 무엇이고, 부족한 것이 무엇인지 따져 앞으로 무엇을 해야 하는지 이야기한다. 이 책은 크게는 우리나라의 미래, 작게는 그 안에서 떨어질 수 없는 개인의 삶을 고민하는 시간이 될 것이다.



저자 신병주
출판사 매일경제신문사
발간일 2019년 1월

왕권과 신권의 대립 속 실제로 조선을 이끌어간 신하들의 이야기 참모로 산다는 것

조선시대의 왕은 절대적인 권력을 누리기보다 참모들을 최대한 활용하여 국정을 운영해왔다. '참모'라는 키워드는 '왕'과 함께 조선의 역사를 이해하기 위해 필요한 또 다른 축이다. 저마다 다른 배경 속에서 즉위한 조선의 왕에게는 각각의 국정 목표와 방향이 있었고, 그 왕에게 발탁된 참모들은 시대적 과제를 해결하기 위해 역량을 발휘하면서 왕권을 견제하기도 했다. 이 책에서 다룬 치열했던 40명의 참모 인생은 전체로서의 조선을 촘촘히 채우고 있다. 크고 작은 작품으로 접해왔던 조선시대 인물들의 단편적인 캐릭터가 스쳐 지나가면서 조선의 역사를 한눈에 볼 수 있다. 이 책에 소개된 참모들은 국난을 극복한 인물과 더불어 국정 농단의 주역이 된 참모들도 함께 소개한다. 왕조시대가 끝나고 국민이 주인이 되는 민주사회가 도래했지만, 조선시대 참모들이 갖추었던 덕목들은 반복이라는 역사의 속성 앞에 여전히 큰 의미를 지닌다. 이 책은 역사에 관심 있는 일반 독자는 물론 조선을 공부해야 하는 목적을 가진 학생들을 위해서도 쉽고 재미있고 정확하게 조선의 역사를 한눈에 알려주는 유용한 지침이 되어줄 것이다.



저자 빅데이터 전략 연구소
출판사 앵글북스
발간일 2018년 12월

제4차 산업혁명시대의 본질을 관통하는 전략과 솔루션 블록데이터 혁명

빅데이터 전략 연구소는 매년 IT업계 빅3인 알리바바, 바이두, 텐센트의 최고관리자들이 모이는 Big Data Annual Summit Meeting이라는 전국 규모의 행사를 진행하는 기관이며 지난 10월에는 클라우드 컴퓨팅, AI, 데이터베이스, VR, 기술 금융 등 거대한 토픽을 다루는 세계 최대의 과학 기술 행사인 항저우 원치 컴퓨팅 컨퍼런스를 개최하기도 했다. 이 책은 이러한 빅데이터 전략 연구소의 빅데이터 전문가와 실천가, 정책 연구가 등이 공동 연구를 통해 내놓은 결과물이다. 이 연구를 통해 빅데이터 전략 연구소는 빅데이터를 분석할 수 있는 방법론이자 복잡계 이론에 기반을 둔 새로운 데이터 사회학 연구의 패러다임으로 '블록데이터' 개념을 최초로 제시했다. 그리고 인간이 중심이 되는 데이터 사회학 분석 방법, 철학·사회학·정치학·수학·물리학·화학·생물학·경제학·경영학·신경심리학·천문학 등 인문 과학 전반의 지식을 활용해 블록데이터를 바탕으로 한 신경계 생태계와 사회 시스템을 구축하기 위해 미래 사회에서 깊이 있게 고민할 만한 가치 있는 문제들을 기술이나 개념의 차원을 넘어 통합하고 확대시키고 있다.

한국재정정보원 소식

2018년 총세입부·총세출부 마감행사, 한국재정정보원서 열려



2018년도 총세입과 총세출을 확정하는 마감행사가 8일 한국재정정보원에서 열렸다.

기획재정부 구윤철 2차관은 이날 감사원 김상규 감사위원 등이 참석한 가운데 서울 중구 한국재정정보원 대회의실에서 2018 회계연도 총세입부와 총세출부를 마감하고, 정부의 세입 및 세출 실적을

확정지었다. 마감결과 총세입은 385조 원, 총세출은 364.5조 원으로 집계됐으며, 결산상 잉여금은 16.5조 원, 여기에서 이월 3.3조 원을 차감한 세계잉여금은 13.2조 원을 기록했다. 총세입 385조 원은 전년 대비 25.5조 원이 늘어난 것이며, 기획재정부는 “반도체 호황과 자산시장 호조로 초과세수가 발생했다”고 밝혔다. 총세출 364.5조 원은 예산현액 376.5조 원의 96.8%를 집행한 것이다. 정부는 이 마감실적을 기초로 국가결산보고서를 작성하여 감사원의 결산검사를 받게 되며, 이후 5월말까지 국회에 제출할 계획이다. 이날 ‘총세입 총세출 마감행사’가 열린 한국재정정보원은 디브레인 시스템을 통해 정부의 예산편성, 예산집행, 회계결산을 전자적으로 지원하는 업무를 수행하고 있다.

국세청 dBrain 담당자 대상 사용법 교육



한국재정정보원은 지난 1월 30일(수), 국세청 대회의실에서 각 지방청 및 신축관서 업무 담당자 56명을 대상으로 dBrain시스템 사용법을 교육했다.

이번 교육은 국세청 ‘2019년도 청사신축 직무교육’의 일환으로 진행되었으며, 총 2시간 동안 dBrain시스템 활용방법에 대해 이루어졌다.

독자와 함께 만들어가는 월간 「나라재정」은 많은 분들의
관심과 참여를 기다리고 있습니다.

애독자 퀴즈 정답과 함께 평소 재정에 대해 궁금했던 사항을 “재정 Talk Talk”에
질문해 주세요. 매호 추첨을 통해 소정의 상품을 드립니다.

애독자 QUIZ

아래의 퀴즈 정답과 함께 “재정 Talk Talk”
질문을 연락처와 함께 보내주시면 추첨을 통해
상품을 드립니다.

정부수입이 지출보다 부족한 경우,
민간, 해외 등으로부터 돈을 빌리게 되어
국가가 진 빚을 일컫는 용어는?

- 애독자 퀴즈 정답 및 다양한 의견 보내주실 곳 -

이메일 _ narajaejung@kpfis.kr (이름, 연락처 필수 기입)
애독자 퀴즈 정답 응모 기간 _ 2019. 02. 28. ~ 2019. 03. 20.
상품 당첨자 발표 _ 나라재정 3월호에 게재

1월호 애독자퀴즈 당첨자 발표

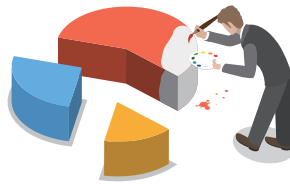
☆ 퀴즈 정답 ☆
재정책임성

☆ 상품 당첨자 ☆

채라윤 010-XXXX-7365	강호우 010-XXXX-6272	김옥진 010-XXXX-9916
김주원 010-XXXX-0208	최지연 010-XXXX-2365	정나현 010-XXXX-3971

※ 당첨자에게는 스타벅스 아메리카노(Tall size) 기프티콘을 문자메시지로 보내드립니다.
참여해주신 모든분들께 감사드리며, 앞으로도 많은 관심 부탁 드립니다.

quiz



MONTHLY PUBLIC FINANCE INFORMATION



한국재정정보원
Korea Public Finance Information Service

(04637) 서울특별시 중구 퇴계로 10, 메트로타워
Tel 02-6908-8200 Fax 02-6312-8959 www.kpfis.or.kr

