

SOC사업 재정집행 특성 연구

박정수 부연구위원
2017. 12.



한국재정정보원
Korea Public Finance
Information Service

1. 분석 배경 및 목적

- 디지털예산회계시스템(이하 dBrain) 자료를 활용, 재정사업의 중범위인 사업군의 사례로서 SOC사업의 집행특성을 분석
 - 향후 시스템 기반 집행점검을 할 경우 개선방안에 대한 시사점 도출
 - 2개년 이상의 시계열에서 일어나는 집행 특성을 파악

- 연구 범위
 - SOC사업을 대상으로 연구를 수행
 - dBrain에 탑재된 결산 자료와 집행점검 자료를 분석
 - 재정사업평가, 보조금연장평가 등 텍스트 형태로 존재하는 자료, 출연·출자기관, 지방자치단체 등에서 관리하는 사업 집행진도 역시 분석 대상에 포함
 - 복수의 정책을 묶은 사업군을 대상으로 한 집행 점검 및 모니터링 방안 검토

2. 분석 방법

- 집행 실적은 연간 실적과 분기별 실적을 분리해서 분석
 - 연간 실적은 연간 집행율과 이월·불용, 분기 집행실적은 연간 지출 패턴과 조기집행 기조에 따른 패턴을 분석
 - 사업 부문별은 SOC사업의 8대 부문을 이용하도록 하며, 지출 성질은

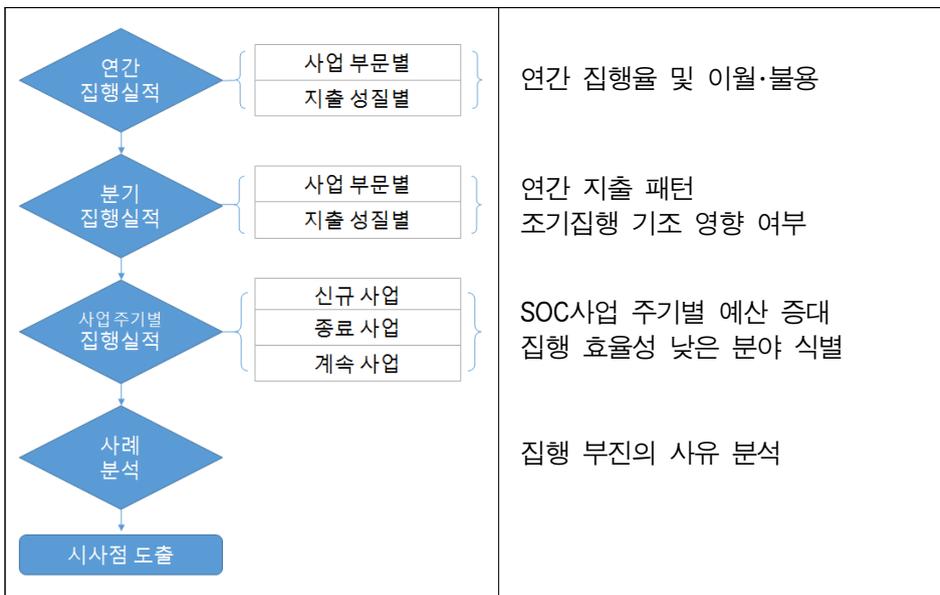
자본지출, 경상지출, 보조 사업 등 크게 3가지로 나누어 22개 지출
목을 모두 분석

□ 사업 주기별 집행실적 검토

- 사업 초기 및 종료시점에 어떠한 유형의 사업군에서 지출 증가가
클 것인지 분석

□ 부진 사례 분석에서는 실집행 부진 검토, 광역철도 사업에 대한 문헌
분석 실시

<그림 1> 연구의 분석 방향



□ 재정집행 실적 분석

- 기획재정부에서 지정하는 주요 관리대상 사업에 대한 연간 계획 대비
집행실적 자료 분석

- 재정집행점검 대상 사업의 경우 월별로 설정된 목표금액에 따라 월별, 분기별 계획 대비 집행률을 조희가 가능해 실질적으로 집행 점검에 사용
 - 월별, 분기별로 계획 대비 실적이 얼마나 되었는지를 알 수 있으므로 분석 필요

□ 이월·불용 분석

- 지출은 예산 이월, 예비비 사용, 이용 및 전용, 불용 등으로 예산과 결산 간의 차이가 발생
- 예산의 이월·불용은 그 자체로 집행 효율성과 관련이 있기 때문에 분석에 필요
 - 월별 집행 실적과 별개로 이월·불용이 자주 나타나는 사업의 식별은 향후 관리대책을 세우는 데 있어 중요

□ 지출 성질별 분석

- SOC사업의 경우 사업 주기가 있는 자본지출 사업들의 집행특성을 파악해 향후 집행점검에 반영해야 함

□ 집행부진 사업 분석

- 집행부진 사업은 집행 점검 상에서 월별로 집행율이 낮은 패턴이 있거나 그 결과로 결산에서 집행율이 낮은 사업으로 질적 자료에 대한 분석이 필요

3. 분석 결과

□ 집행의 전반적 특성

- 대부분의 사업이 사업 주기가 있는 자본지출성 사업이며 사업 구분이 비교적 명확해 사업 이력을 이른 시점에서부터 추적 가능
- 다년간 예산지출이 크다고 사전에 판단되는 경우 사업 주기 시작 이전에 예비타당성 조사가 선행되며, 총사업비 제도의 관리 대상이 됨

□ 예산 총액 및 집행 현황

- 지속적 구조조정에 따라 총액과 사업 수가 모두 감소하는 특징
- 철도는 예산이 증가하는 반면 해운항만, 물류등기타는 예산이 정체되고 있으며, 수자원, 산업단지, 지역및도시 부문 예산은 지속적으로 감소
- SOC사업 예산집행율은 비SOC에 비해 낮으며, 특히 신규사업일수록 낮은 것으로 나타남
 - 계속사업, 신규사업 모두 건설비의 집행율이 낮게 나타나는데 이는 일선 집행과 연관
- 신규 사업 중 5년 이내에 가장 예산이 크게 증가하는 사업은 철도, 산업단지, 수자원 순임

□ SOC사업의 일선 집행점검 현황

- 재정집행조사제 등 현행 일선 집행관리와 중앙 재정주관부서의 집행 점검과 연계할 수 있는 방안이 필요하며 시스템 기반 집행점검에도 반영되어야 함

□ 이월·불용

- 전반적인 이월·불용액은 2008년 이후 증가
- 2016년도 사업의 경우 예산의 불용은 자치단체 이전 6.5%, 건설비 3.7%, 일반출연금 2.3% 순
- 신규사업은 정부 직접수행 건설비는 2015년도 19.3%, 2016년도 10.8% 불용이 발생
 - 사업 주기별로 이월·불용이 발생하는 비목이 다르므로 주기별 체계적인 관리가 필요

□ 분기별 집행 실적

- 분기별 배정액 집행 추이를 살펴보면 총액은 1분기와 3분기에 비중이 낮음
- 1분기 배정 집행액 비중이 높은 것은 이전성 지출 즉 자치단체 이전과 민간이전이 재정 조기집행 기조에 따라 빠른 시점에 배정이 이루어지는 점에 기인
- 유형자산, 무형자산 등 자본지출에서 비중이 낮은 지출, 여비, 업무 추진비 등 경상적 지출은 상대적으로 재정조기집행의 영향을 덜 받는 것으로 나타남

□ 집행부진 사업

- (실집행 부진) 분기별 누적자료를 볼 경우 민간이전은 1, 2, 3분기에 걸쳐 실집행 부진이 누적되는 경향이 있으며, 연구개발 출연은 1분기 실집행 부진이 발생하나 4분기에는 거의 해소
 - 실집행액 미집계 사업이 있어 이의 확대가 향후 과제임

- (광역도로 건설 사업) 2015년도 재정사업 자율평가 결과 미흡판정을 받고 지출 구조조정 중인 사업으로 불용액의 특징은, 2016년 편성된 16개 세부사업 전체에서 발생하는 것이 아니라 특정 사업에서 전액 발생한다는 점임
 - 지자체 자본보조 사업의 관리 강화 필요성 제시

4. 정책 시사점

- 다년간 사업 이력 관리를 통한 재정집행 관리 확대
 - 실집행율이 떨어지는 사업은 대체로 차년도에도 실집행율이 떨어지는 양상을 보였으며, 전년도 실적에 기반을 둔 집행관리가 필요
- 실집행률 집계 확대 및 일선 집행점검 연계를 통한 단년도 집행관리 강화
 - 실집행 집계 범위와 집행점검 범위가 일치하지 않고 있어 확대 필요
 - 분기별 집행점검 결과, 수급자 모니터링 결과를 다음 분기 재정집행 점검에 참고할 수 있는 시스템을 마련하는 것을 고려
 - 전분기 일선 집행 결과는 집행부진사업의 현장점검 등에 참고자료로 활용 가능
- 성과관리를 통합한 집행-예산 연계 강화
 - 2016년도 성과보고서 검토 결과 부진사업의 결산, 집행 점검의 환류를 비교적 명료하게 제시
 - 차년도 재정집행 관리에 전년도 결산, 성과보고서 내용 등의 내용을 반영해야 할 것임

- 정형으로 제작되고 있는 성과보고서 등을 정책 결정자, 모니터링 담당자 등이 활용할 수 있도록 시스템화하여 운용하는 방안을 고려

□ 사업 유형별 이월·불용 관리

- 집행관점에서 집중적으로 점검해야 하는 사업은 SOC사업은 초기 단계의 건설보상비와 건설비, 철도 부문, 그리고 자치단체 도로 사업 등인 것으로 나타남
- 개별 연도에서 집행되는 사업에 대해서는 유형별 관리를 통해 집행률을 제고하는 노력이 필요

Ⅰ. 서론	1
1. 분석 배경 및 목적	1
2. 연구 범위	2
Ⅱ. 재정사업과 SOC사업군 개요	5
1. 재정사업의 구분	5
1) 기능별 구분	6
2) 성질별 구분	8
2. SOC사업	9
1) 현황	9
2) 집행의 특징	11
3. 분석의 방향	13
1) 재정집행 실적 분석	13
2) 이월·불용 분석	16
3) 지출 성질별 분석	18
4) 집행부진 사업 분석	22
5) 분석의 방향	23
Ⅲ. SOC사업 집행특성 분석	25
1. 예산 추이	25
2. 집행 실적 분석	28
1) 연간 집행실적	28

2) 분기별 집행실적	34
3) 사업주기별 분석	36
3. 집행 부진 사업	41
1) 실집행 부진 및 점검 제외사업	41
2) 부진 사례: 광역도로 건설사업	46
❖ IV. 종합 및 정책시사점	53
1. 요약	53
2. 정책 시사점	54
1) 다년간 사업 이력 관리를 통한 재정집행 관리 확대	54
2) 실집행률 집계 확대 및 일선 집행점검 연계를 통한 단년도 집행관리 강화	55
3) 성과관리를 통합한 집행-예산 연계 강화	56
4) 사업 유형별 이월·불용 관리	56
참고문헌	57
부록	59
부록 1: 2015~2016년도 지출목 별 분기 지출 추이	59
부록 2: 집행부진 사업	63
부록 3: 연도별 사업관리 사례 대구선 복선전철	64
부록 4: dBrain 데이터 연도별, 필드별 결합	66

〈표 2-1〉 ‘17년도 재정 사업 분류 현황	7
〈표 2-2〉 ‘17년도 예산 기능별 분류 현황	9
〈표 2-3〉 SOC사업군 ‘17년도 예산 현황	10
〈표 2-4〉 2016년도 재량지출 분야별 현황	12
〈표 2-5〉 지출 vs 재정집행 관리대상사업 범위(‘17년 기준)	14
〈표 2-6〉 재정집행 점검대상 사업 지출 성질별 분류	15
〈표 2-7〉 ‘07-’17 자본 지출 추이	21
〈표 3-1〉 2012-2016년 간 SOC사업 부문별 예산 및 지출	26
〈표 3-2〉 SOC사업 예산 및 이월·불용 추이	28
〈표 3-3〉 신규 및 계속사업 예산 및 집행 추이	30
〈표 3-4〉 계속 및 신규사업 비교	31
〈표 3-5〉 2015년도 SOC분야 신규 및 계속 사업 부문별 집행 추이	32
〈표 3-6〉 2016년도 SOC분야 신규 및 계속 사업 부문별 집행 추이	33
〈표 3-7〉 2015-2016년도 성격별 지출 분기별 집행 현황	35
〈표 3-8〉 2013년도 신규편성사업 부문별 집행 추이	38
〈표 3-9〉 2015년도 종료사업 부문별 집행 추이	39
〈표 3-10〉 2012-2016년도 계속 사업 부문별 집행 추이	40
〈표 3-11〉 2016년도 SOC사업 실집행 부진 현황	41
〈표 3-12〉 2016년도 지방자치단체 이전 비목 부문별 실집행 부진	42
〈표 3-13〉 2016년도 실집행액 미집계 사업 예산 대비 집행율	43
〈표 3-14〉 2016년도 계획 미표시 사업 예산대비 집행율	44

〈표 3-15〉 2016년도 광역도로 사업 현황	46
〈표 3-16〉 '14-'16년 연간 주요 집행부진 사업	47
〈표 3-17〉 '13-'16년 광역도로 건설사업 성과 지표	48
〈표 3-18〉 '16-'17년도 광역도로 건설사업 세부사업 예산 결산 현황	49
〈표 3-19〉 동부간선, 초정-화명 간선도로 2012~2018년 연간 편성 및 집행 현황	51

〈그림 2-1〉 연구의 분석 방향	23
〈그림 3-1〉 SOC사업 부문별 예산 집행 추이	27
〈그림 3-2〉 2012-2016년도 신규 및 계속 사업 비목별 집행 추이	34
〈그림 3-3〉 성격별 지출 분기별 집행 추이	36
〈그림 3-4〉 신규/종료사업 집행 추이	37
〈그림 3-5〉 계획 미표시 사업 예산 현액 대비 집행율 추이	45

I. 서론

1 분석 배경 및 목적

본 연구는 디지털예산회계시스템(이하 dBrain) 자료를 활용, 재정사업의 중범위인 사업군의 사례로서 SOC사업의 집행특성을 분석하기 위한 것이다. 본 연구는 dBrain의 관련 자료 현황, 정책 사업군 현황 자료를 분석한 후, 2012-2016년 결산 및 집행 점검 결과 자료를 바탕으로 최근 집행 패턴을 분석하고 향후 방향을 제시하고자 했다. 그리고 향후 시스템 기반 집행점검을 할 경우 개선방안에 대한 시사점을 내었다.

재정사업의 집행은 재무적 관점에서의 예산집행(budget execution), 정책관점에서의 사업집행(program implementation)의 관점으로 바라볼 수 있다. 본 연구는 재무적 관점에서, 국회가 확정된 예산대로 행정부에서 국가의 지출을 관리하고 실행하는 행위로 정의한다. 이 경우는 예산의 배정, 지출원인행위 등이 집행의 범위에 포함되고 이월과 불용을 관리하는 것이 재정사업 집행 효율화의 핵심이 된다. 반면 정책적 측면의 집행은 확정된 각 예산 사업의 정책목표가 집행과정에서 최대한 달성될 수 있도록 관리하는 것을 말한다.

본 연구는 단 년도에서 이루어지는 재무적 관점, 정책적 관점에서 예산 집행을 벗어나 2개년 이상의 시계열에서 일어나는 집행 특성을 파악하고자 한다. 집행은 단년도 예산 운용에서도 중요하지만 집행결과는 내년도 예산 편성에 환류된다는 점에서 다년간 사업관리의 중요성이 있다.

정책사업들은 어떻게 사업군으로 묶느냐에 따라 집행특성이 달라진다. SOC유형의 자본지출성 사업은 시작과 종료가 명료한 사업으로 사업의 주기가 있다는 특징이 있다. 반면 복지사업의 경우는 장기 시계열 상에서 시작과

종료가 없이 지속적으로 집행되는 특징이 있다. 이와 같이 시작과 종료가 식별되는 사업과 그렇지 못한 사업의 경우 양자 모두 배정, 이월, 불용 등이 모두 발생하지만 전자와 후자의 정책적 관점의 목표는 다르게 되며, 집행의 신축성과 효과성에 있어서도 차이가 발생한다.

즉 이러한 차이에도 불구하고 그간의 연구는 세부사업의 예산단위가 크고 실제 집행 대상과 연계되지 못하는 한계, 연단위로 관리되는 예산 특성상 비목 변경, 프로그램 예산 분류체계 변경, 조직구조 개편 등이 시계열로 관리되지 못하는 등 한계가 있어 분석이 제약되어 있었다. 본 연구에서 대상으로 하는 SOC 사업의 경우는 비교적 사업군의 범위가 명확해 연 단위 집행정보를 흐름으로 파악해 집행특성을 파악하기 용이할 수 있다. 특히 SOC 사업은 세부사업 단위가 그대로 사업단위가 되고 디지털예산회계시스템 16대 분야 중 2개에 특정되어 내역사업 단위로 관리되는 일자리, R&D 사업과 달리 데이터와 현실 정책이 일치한다. 그 결과 세부사업단위로 작성되는 월별, 분기별 집행 결과, 집행 계획 대비 결과 및 결산 자료를 모두 활용할 수 있는 장점이 있다.

2 연구 범위

본 연구의 범위는 SOC사업이다. SOC사업은 오랫동안 국정 과제로 관리되어왔으며, 대부분의 사업이 총사업비 관리대상이라는 특성이 있다.

분석대상 자료는 dBrain에 탑재된 결산 자료와 집행점검 자료이다. dBrain은 다년간에 걸친 집행 자료가 축적된 범정부적 통합 DB로서 활용 가능성이 높다. 그러나 처음부터 정교한 집행점검을 위하여 설계되지 않아 향후 체계적인 집행점검을 통한 재정사업 집행 효율화를 위한 개선점이 존재한다. 본 연구는 재정사업평가, 보조금연장평가 등 텍스트 형태로 존재하는 자료, 출연·출자기관, 지방자치단체 등에서 관리하는 사업 집행진도 역시

분석 대상에 포함하였다.

살펴보려는 집행 패턴은 예산과 결산 사이에서 일어나는 월별/분기별 재정 집행 점검, 추경 및 증액, 이월과 불용, 신규 재정사업과 종료 재정사업 및 통폐합 사업의 집행 패턴 등이다. 이 과정에서 연례적 집행부진, 초과 집행 사유 및 유형에 대해서도 분석했다.

이를 통해 복수의 정책을 묶은 사업군을 대상으로 한 집행 점검 및 모니터링의 가능성을 탐색하고, 시스템 및 현행 집행점검 보완에 대한 시사점을 내는 것이 연구의 목적이다.

II. 재정사업과 SOC사업군 개요

1 재정사업의 구분

재정사업은 각각 기관이 임무달성을 위해 추진하고자 하는 사업으로 원칙적으로는 예산 기금 등 재정이 투입되는 모든 사업이다.¹⁾ 먼저 기능별 분류는 국가재정법 도입 및 4대 재정개혁 이전에는 입법과목인 장·관·항·세항 단위로 관리되던 것이 분류체계의 일치성과 목적성을 확보하고자 이후 프로그램 예산제도로 개편되었으며 이하 지출목 예산은 개혁 이전과 같이 성질별로 구분하게 되어 있다. 재정사업 분류체계는 이 중 기능별 분류에 따른 것으로 현재 정부의 모든 재정사업들은 2017년 현재 16대 분야, 68대 부문, 869개의 프로그램과 2,845개의 단위사업, 7,249개의 세부사업으로 단계적으로 분류되고 있다.

이 때 재정사업은 단위사업 또는 세부사업, 내역사업을 다르게 가리키는 경우가 있다. 예를 들어 예산 및 결산, 집행점검의 경우는 세부사업을 재정사업으로 본다. 국고보조사업 연장평가는 평가단위를 내역사업으로 하고 있어, 국고보조금의 재정사업은 내역사업이 단위가 됨을 알 수 있다. 반면 성과관리의 경우 개별 프로그램에 대해 성과 목표를 설정하고 목표별 관리 과제를 단위사업으로 설정, 이를 측정할 수 있는 성과 지표 및 목표치를 부여하여 관리하게 되는데 이때 재정사업은 단위사업을 지칭하게 된다. 그리고 부처 단위에서는 세부적으로 정책 대상, 지역 등에 따라 내역사업을 관리하게 되며, 부처에서 자율적으로 프로그램별 지출 상한에 의해 관리가 이루어진다. 본 연구에서는 사업군 구분을 위한 최소 단위를 세부사업으로 하도록 한다. 단위사업은 재정사업을 성과와 연계하는데 적합하나²⁾ 기본적으로 하

1) 평가 대상인 재정사업은 단위사업 또는 프로젝트(2014년도 이전에는 관리과제)라고도 하며, 성과관리 예산제도는 재정성과목표관리제도라고도 한다.

나의 단위사업이 여러 개의 세부사업을 포함하고 단위 사업이 하나의 사업군이 될 정도로 규모가 크다. 그리고 사업계획은 세부사업 단위로 작성되므로 사업 구분을 하기 위한 정보가 세부사업에 더 풍부하다.

1) 기능별 구분

재정사업은 그 분류체계에 따라 각각의 분야, 부문에 속한다. 즉 하나의 세부 사업은 하나의 단위사업, 프로그램, 부문, 프로그램에 소속이 되어야 하지만 단위사업은 여러 개의 세부사업을 포함하게 되며 각 단위사업은 그 상위인 프로그램, 분야, 부문 등에 배타적으로 속하게 된다. 특히 분야, 부문, 프로그램의 경우는 장·관·항 입법과목에 직접 대응되는 일종의 기능별 대분류로서 기능하므로, 개개의 분야, 부문을 사업군으로 볼 수 있다. 현행 프로그램 예산제도의 재정사업 분류체계는 정부 기능별 분류를 따르고 있으므로³⁾ 각각 기능 별 사업군 분류 체계로 직접 활용이 가능하다.

그러나 현행 재정사업 분류체계 하에서는 각 세부사업들이 각각의 분야, 부문, 프로그램에 배타적으로 소속되어있기 때문에 여러 개의 세부 사업을 정부 기능 이외의 성격으로 분류하는 데에는 한계가 있다. 예로 R&D, 일자리 사업 등 정부 현안 과제로서 발표되는 사업군들은 현행 재정사업 분류체계와 일치하지 않는다. 또한 정부의 개별 사업군에 대한 평가 보고서 등 공식 발표에서는 단위 사업과 세부사업이 혼재되거나⁴⁾ 세부사업과 내역사업이 혼재되는 등⁵⁾ 사업군들이 동일한 위계에서 묶이지 않는 문제가 있다.

2) '16년도 결산 성과보고서부터는 단위사업과 성과목표를 일치시켜 작성하도록 하고 있다.
3) 최초 설계 당시에는 IMF의 '86 GFS(Governmental Functional Statistics)기준을 바탕으로 분류하도록 되어 있었다.
4) 재정사업자율평가, 또는 통합재정사업평가는 단위사업을 기준으로 평가를 하게 되어 있으나 사업규모, 목적 등에 따라서는 세부사업을 평가대상으로 할 수 있게 되어 있다.
5) 국가연구개발 사업 평가, 일자리사업 평가의 경우는 내역사업과 세부사업이 혼재되어 있다.

<표 2-1> '17년도 재정 사업 분류 현황

(단위: 개)

분야·부문	프로 그램	단위 사업	세부 사업	분야·부문	프로 그램	단위 사업	세부 사업
일반·지방행정	112	401	958	사회복지	114	362	768
입법및선거관리	10	41	146	기초생활보장	3	7	15
국정운영	5	33	66	취약계층지원	12	43	60
지방행정·재정지원	11	45	58	공적연금	14	31	64
재정·금융	43	108	260	보육·가족및여성	14	35	74
정부자원관리	8	42	76	노인·청소년	11	24	35
일반행정	35	132	352	노동	26	120	260
공공질서및안전	51	207	559	보훈	19	49	118
법원및헌재	8	37	69	주택	9	22	37
법무및검찰	15	54	140	사회복지일반	6	31	105
경찰	13	48	184	보건	44	173	361
해경	4	19	50	보건의료	30	142	254
재난관리	11	49	116	건강보험	2	3	6
통일·외교	38	99	278	식품의약안전	12	28	101
통일	17	40	94	농림수산	113	273	638
외교·통상	21	59	184	농업·농촌	66	138	364
국방	35	139	474	임업·산촌	15	60	126
병력운영	2	6	13	수산·어촌	29	68	130
전력유지	15	72	206	식품업	3	7	18
방위력개선	13	50	236	산업·중소기업및에너지	70	247	589
병무행정	5	11	19	산업금융지원	3	7	8
교육	27	97	186	산업기술지원	4	8	23
유아및초등교육	5	24	32	무역및투자유치	6	19	30
고등교육	10	41	65	산업진흥·고도화	36	119	242
평생·직업교육	10	25	34	에너지및자원개발	14	61	101
교육일반	2	7	55	산업·중소기업일반	7	33	185
문화및관광	78	182	502	교통및물류	57	200	768
문화예술	40	94	220	도로	9	31	337
관광	8	19	50	철도	5	9	57
체육	8	19	48	도시철도	2	4	12
문화재	14	35	98	해운·항만	7	31	81
문화및관광일반	8	15	86	항공·공항	4	9	25
환경	31	122	353	물류등기타	30	116	256
상하수도·수질	9	43	107	국토및지역개발	20	62	210
폐기물	4	9	27	수자원	4	12	44
대기	2	7	17	지역및도시	14	45	91
자연	2	12	35	산업단지	2	5	75
해양환경	4	11	21	통신	31	116	247
환경일반	10	40	146	방송통신	17	60	133
과학기술	47	134	357	우정	14	56	114
기술개발	14	33	59	예비비	1	1	1
과학기술연구지원	15	33	95	총합계	869	2,815	7,249
과학기술일반	18	68	203				

자료: 디지털예산회계시스템

2) 성질별 구분

다음으로 현행 예산제도에서 사업군 분류의 기준으로 삼을 수 있는 것은 전통적으로 사용해오던 지출 성질별 예산분류를 활용하는 것이다. 성질별 분류는 비 입법과목으로서 기획재정부에서 발간하는 「예산편성 및 기금운용 계획 작성지침」에 의해 확정되며 매년 조금씩 달라진다. 2017년 지침에서는 경비지출의 대상을 기준으로 구분하는 방식으로 24개 목으로 구분되고 그 이하로 92개의 세목으로 구분한다. 지출 성질별 분류는 재정운용의 중심을 투입 중심으로 바라보는 것으로 단가를 통해 예산을 산정하는 방식이다.

지출목별 구분의 경우 특히 일종의 중간 재정 전달체계에 대한 정보를 주므로 사업군 분류에 많은 시사점이 있다. 인건비, 운영비, 여비, 특수활동비, 업무추진비, 직무수행경비는 대부분 공무원의 정상적 업무추진에 해당되는 비목이며, 건설보상비, 건설비, 유형자산 및 무형자산의 경우는 자본지출로 처리되어 자산 항목으로 이전되는 비용인 반면 연구용역비, 민간이전, 자치단체 이전, 일반출연금, 연구개발출연금, 융자금, 출자금 등은 정책 집행의 중간 매개체에게 지출되는 비목으로 이들을 통해 사업 수혜자에게 간접적으로 전달이 이루어진다.

비목의 집행 양상에 대한 집행 점검도 예산 집행 효율화의 한 분야이다. 중간 전달 과정에서 중복 및 누수가 나타날 수 있는 항목이 집중적인 점검의 대상이 되어야 하며, 융자, 출자·출연, 보조 사업의 경우 심층평가가 이루어지는 등 실제 점검의 대상 사업군이 되기도 했다.

<표 2-2> '17년도 예산 기능별 분류 현황

(단위: 개, 억 원)

구분	개수	예산액	구분	개수	예산액
110 인건비	1,562	356,791	410 건설보상비	314	20,587
210 운영비	3,962	187,513	420 건설비	1,178	129,818
220 여비	2,662	7,193	430 유형자산	1,721	127,332
230 특수활동비	79	8,938	440 무형자산	112	654
240 업무추진비	2,433	2,068	450 융자금	112	293,361
250 직무수행경비	585	8,939	460 출자금	65	54,078
260 연구용역비	1,325	18,237	470 예치금 및 유가증권매입	1	600
310 보전금	661	164,295	490 지분취득비	4	1,137
320 민간이전	2,232	727,474	510 상환지출	13	161,219
330 자치단체이전	857	1,340,540	610 전출금등	2	29
340 해외이전	199	15,368	710 예비비및기타	41	37,470
350 일반출연금	417	163,040	총합계	21,055	4,005,459
360 연구개발출연금	518	178,779			

자료: 디지털예산회계시스템

2 > SOC사업

1) 현황

SOC(사회간접자본: Social Overhead Capital) 사업이란 자본재 지출 중 경제성장이 주 목적인 사업을 말하며, 실무적으로는 국가재정운용계획 수립시 12대 분야의 하나로서 16대 분야 예산 구분의 국토및지역개발, 교통및물류를 합친 사업군을 말한다.

SOC 분야 '17년 기준 전체 예산 규모는 22.1조 원이며, 국토교통부가 86.4%를 차지한다. 부문별로는 도로, 철도, 물류및기타, 수자원 순이며 4부문이 82.6%를 점유한다.

〈표 2-3〉 SOC사업군 '17년도 예산 현황

(단위: 억 원, %)

소관	부문	사업수	예산액	비율
국토교통부	도로	333	73,534	33.2
	철도	57	69,415	31.4
	수자원	44	18,108	8.2
	물류등기타	152	14,094	6.4
	지역및도시	43	7,706	3.5
	산업단지	75	4,978	2.2
	도시철도	12	2,021	0.9
	항공·공항	25	1,436	0.7
해양수산부	해운·항만	81	17,607	8.0
	물류등기타	98	6,741	3.0
행정중심복합도시건설청	지역및도시	34	3,109	1.4
새만금개발청	지역및도시	14	1,213	0.5
산업통상자원부	물류등기타	4	625	0.3
행정안전부	도로	4	555	0.3
기획재정부	물류등기타	2	212	0.1
총합계		978	221,354	100

자료: 디지털예산회계시스템

SOC사업군의 경우는 도로, 철도 등 일부 부문에 대해서는 어느 정도 정형화된 집행패턴이 있으므로 사전에 투자 예측이 가능하며, 예비타당성 조사 지침 역시 부문별로 나누어져 마련되어 있다. 대부분이 건설 사업이고 중기 투자 총액 500억 원 이상인 경우 대부분 총사업비 관리 대상에 들어가게 되며 지출 증가 등에 있어 엄격한 통제를 받게 된다.

또한 SOC사업은 집행율에 의한 통제를 가장 강하게 받는 사업군이다. '17년도 재정관리점검회의에서 일자리 사업과 함께 재정조기집행 및 집중 점검 대상으로 선정되어 집행 점검을 받고 있다.

2) 집행의 특징

SOC사업 예산의 특징은 사업의 99%가 재량적 지출이라는 점이다. 2016년도 예산 기준 전체 1,044개 사업 중 1,040개, 23.6조 원 중 23.3조 원이 재량지출로 2016년 기준 전체 재량지출 203.7조 원 중 11.6%를 차지하며 교육분야 재량지출 다음으로 규모가 크다.

즉 SOC사업은 법적으로 지출요건이 정해지지 않는 특성이 있다. 또한 개별 사업의 예산 규모 역시 크지 않은 특성이 있는데, 16대 분야 재량예산으로 살펴볼 경우 교통및물류의 사업당 예산 평균은 247억원, 국토및지역개발의 사업당 예산 평균은 161억 원으로 8위, 10위이며, 전체 평균인 278억 원 보다 작다.

SOC 사업 집행에서 제기되는 문제점은 대부분 이 두 가지 특성, 즉 법적 규정이 없고 예산 규모가 비교적 중범위에 있다는 점이 앞서 제기한 특성인 사업 주기성과 겹쳐 발생한다. 특히 사업 주기성과 법적 규정이 없다는 점은 다양한 행정상의 통제를 받게 되는 원인이 되는데, 사업 전단계에서 비용과 편익을 예측하는 예비타당성 조사, 전 사업 기간의 비용을 관리하는 총사업비 제도 등이 대표적인 예이다. 그리고 5~10년 씩 사업주기를 가지고 투입되므로 국가재정법 상에서 계속비로 지정되어 총액과 연부액을 정해 미리 국회 의결을 범위 내에서 지출할 수 있도록 되어 연도간 집행의 탄력성이 다른 사업에 비해 매우 강하다.

또한 SOC분야안에 도로, 철도 등의 분야, 보조사업 구분, 시설안전 등의 이슈로 말미암아 집행상의 문제점이 다양하게 지적되는 특징이 있다. 감사원의 경우 2016년에만도 건설 환경 국고보조금 관리 및 집행실태, 지방도 건설사업 추진실태, 수도권고속철도 건설사업 추진실태, 국토이용 및 개발계획 수립추진 실태 등의 감사에서 계획 수립 및 관리, 공법변경, 유지관리 부적정 등 예산 및 사업 집행 상의 다양한 문제점들이 지적되었다. 한국개발연구원 SOC분야 작업반의 투자효율화 방안 연구(2014; 2016)에서도 적정 투

자규모를 먼저 결정할 것, 패러다임 변화에 따른 재구조화, 지연사업 등에 대한 우선순위 재조정 등을 개선방안으로 제시하고 있다.

SOC사업은 아래에서 서술하겠지만 2016~2017년도 연속으로 집행점검 대상으로 선정되어 경기 부양을 위한 조기집행 사업으로 선정되고 있는 점, 집행 실효성 강화, 사업관리 강화, 실집행 문제 개선, 이월액 부적정 문제 등이 계속 지적되는 등(국회예산정책처, 2017), 다양한 주체들에게서 집행 관리 필요성을 제기받고 있다.

〈표 2-4〉 2016년도 재량지출 분야별 현황

(단위: 억 원)

분야	사업수	예산 총액	사업당 예산
국방	462	365,950	792
교육	186	119,576	643
사회복지	701	349,769	499
공공질서및안전	558	173,267	311
통신	180	52,208	290
농림수산	628	171,911	274
산업·중소기업및에너지	584	153,074	262
교통및물류	802	198,191	247
과학기술	354	67,179	190
환경	399	67,452	169
국토및지역개발	238	38,460	162
통일·외교	270	43,521	161
문화및관광	533	66,248	124
일반·지방행정	963	112,214	117
보건	352	27,462	78
계	7210	2,006,481	278

자료: 디지털예산회계시스템

3 분석의 방향

본 연구는 SOC, 집행특성을 검토하고 향후 집행 점검 방향을 논의하기 위한 것이다. 과거 집행 실적은 성질별 지출, 월별 재정집행관리 결과, 이월 및 불용, 집행부진 사업으로 구분해 살펴보도록 한다. 살펴보려는 자료는 집행 과정의 월별 지출 실적, 결산 자료이다. 월별 집행 실적, 결산은 모두 예산의 사후적 통제수단으로서 예산의 이월, 성과 평가 등을 통해 차년도 예산 편성에 반영되는 자료이며, 이 자료의 검토를 통해 개별 사업의 예산 집행의 특성을 사후적으로 파악할 수 있다.

추가로 집행부진 사업에 대해서는 성과보고서, 타 기관의 평가 보고서 역시 참조하도록 한다. 결산, 집행실적 자료의 회계적 숫자의 의미 외에 집행이 미진한 사업의 사유, 차년도 환류 등은 성과보고서, 자율평가 보고서 등에 기재된다. 즉 예산의 회계적 집행 및 처리 외에도 사유에 대한 검토를 함께 해야 사업의 집행특성 및 향후 점검 방안을 산출할 수 있다.

1) 재정집행 실적 분석

재정집행의 관리는 국가재정법 시행령 제48조에 근거한다. 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 사업집행보고서와 예산 및 기금운용계획 집행보고서를 매월 경과 후 다음달 20일 이내에 기획재정부장관에게 제출하도록 하고 있으며, 여기에는 예산 및 기금운용계획의 월별 집행실적, 예산 및 기금 등의 집행부진 사유 및 향후 개선계획 등이 포함된다.

주요사업 집행 실적 조회자료는 기획재정부 월별 재정관리 점검회의에 참고자료로 사용되며, 부처별 지출 진도는 기획재정부 발간 월간 재정동향에 게재된다.

dBrain에서 조회가 가능한 부분은 재정집행 관리대상 사업 총 예산

231조 원에 대한 것이다. dBrain에서 조회되는 주요사업 집행실적 테이블에서는 기획재정부에서 지정하는 주요 관리대상 사업에 대한 연간 계획 대비 집행실적 자료를 세부사업별로 조회할 수 있다. 재정집행점검 대상 사업의 경우 월별로 목표금액이 설정되기 때문에 월별, 분기별 계획 대비 집행률을 조회가 가능해 실질적으로 집행 점검에 사용할 수 있는 자료이다.

재정집행점검은 소관별, 소관별 세부사업별, 세부사업별 재정집행실적 열람 가능하며, 예산대비 집행을, 현액대비 집행을, 계획대비 집행을 등 진도율을 계산해보여준다. '16년도까지는 집행점검 대상 사업에 일부 운영성 경비들이 포함되어있었으나 '17년도부터는 보전금, 상환지출, 업무추진비, 여비, 인건비, 전출금 등 운영비, 내부거래성 경비가 제외된다.

재정집행관리 제도의 개요는 다음과 같다.

- 배경 및 취지 : ① 재정의 경기대응 기능 강화, ② 예산집행 효율성 제고
- 근거 : 국가재정법 제97조 및 동법 시행령 제48조
- 점검대상 : 45개 중앙행정기관(일반+특별회계), 43개 기금,
33개 공공기관의 주요사업비(인건비, 기본경비 제외)
- * 법령에 따라 매월 정액 지급하는 사업 등은 제외

<표 2-5> 지출 vs 재정집행 관리대상사업 범위('17년 기준)

	총지출		재정집행 관리대상사업	
	대상	예산 규모	대상	예산 규모
합계	-	400.5조원	-	281.7조원
예산 (일반+특별회계)	중앙행정기관 53개(전체)	274.6조원	중앙행정기관 45개	192.7조원
기금	67개	125.9조원	43개	41.1조원
공공기관	-	-	33개	47.9조원

재정집행 점검대상 사업은 아래와 같다. 자치단체 이전, 융자, 출자, 연구개발출연, 일반 출연, 건설비, 건설보상비, 연구용역비, 지분취득비가 전체 예산 대비 80% 이상의 예산을 점검받게 된다. 반면 민간이전, 해외이전, 특수활동비 등은 전체 예산에서 점검 대상 사업 비중이 40% 이하이다. 특히 민간 이전의 비율이 낮는데, 매월 정액성으로 지급하는 민간 이전성 사업이 제외되기 때문이다. 이 외에 집행 대상에서 제외되는 비목은 예치금 및 유가증권매입, 상환지출, 전출금, 예비비 등이다.

<표 2-6> 재정집행 점검대상 사업 지출 성질별 분류

(단위: 십억 원, 개)

		점검 대상		17년 전체 예산		예산비율 (A/B)
		예산합계 (A)	사업별 비목수	예산합계 (B)	사업별 비목수	
자본성 지출	건설보상비	1,910	234	2,059	252	92.8
	건설비	11,683	819	12,964	1,093	90.1
	유형자산	8,429	1,379	12,320	1,663	68.4
	무형자산	38	49	63	106	60.3
이전성 지출	자치단체이전	117,704	777	134,054	850	87.8
	민간이전	14,385	1,067	72,460	2,160	19.9
	융자금	23,836	69	29,336	109	81.3
	출자금	5,323	60	5,408	64	98.4
	연구개발출연금	16,983	470	17,530	504	96.9
	일반출연금	14,893	362	16,304	415	91.3
	해외이전	508	7	1,537	197	33.1
	지분취득비	114	3	114	3	100.0
경상성 지출	운영비	12,728	1,944	18,722	3,854	68.0
	연구용역비	1,707	975	1,819	1,272	93.8
	직무수행경비	556	21	888	570	62.6
	특수활동비	130	8	894	75	14.5
기타(예비비 등)				78,520	27,445	0
계		230,931	8,244	400,591	40632	57.6

자료: 디지털예산회계시스템

재정집행 점검대상 사업은 공식적 집행 점검 결과로서의 의미가 있으며, 월별, 분기별로 계획 대비 실적이 얼마나 되었는지를 알 수 있으므로 분석의 필요성이 있다. 특히 재정집행 점검대상 사업의 선정이 경기대응 강화, 집행 효율성 제고에 있는 만큼 이들 목표에 대비한 실적 점검의 의미도 있다.

2) 이월·불용 분석

결산은 세입·세출의 결과를 확정 계수로 표기하는 것으로 예산과정의 마지막 단계이다. 회계연도 단일 원칙에 따라 예산 집행이 완료되면 수입과 지출을 확정하는 결산 절차가 이루어진다. 예산과 결산은 일치하는 것이 원칙이지만 사전적 계획 성격의 예산과 달리 사후적 기록 성격의 결산은 성격이 다르므로 일치하지는 않는다. 지출은 예산 이월, 예비비 사용, 이용 및 전용, 불용 등으로 예산과 결산 간의 차이가 발생하게 된다. 그리고 결산은 차기 연도의 예산안 편성 및 재정운용에 환류된다.

특정 경비가 다음연도로 넘겨져 사용되는 것을 예산의 이월이라고 한다. 회계연도 독립의 원칙(국가재정법 3조)에 따르면 회계연도의 세출예산은 다음연도에 이월하여 사용할 수 없으며, 예산이 결산 지출액보다 큰 경우 이는 불용 처리가 원칙이다. 원칙적 이월금지는 구 예산회계법 당시부터 존재했고 현재도 이월액을 다른 사업에 사용할 수 없도록 명문화되어 있으며, 연도 내 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 인해 연도 내 지출하지 못한 경비, 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비 역시 재이월할 수 없다는 규정을 추가로 적용하고 있다.

또한 국가재정법은 이월금지에 대한 예외를 두고 있으며, 명시이월과 사고이월로 구분된다. 명시이월은 국가재정법 제48조2항 제1호에 의하며, 경비성질 상 연도 내 지출을 끝내지 못할 것으로 예측되는 경우 이월의 취지를 명확히 하고 미리 국회의 승인을 얻는 경우에 이월하여 사용할 수 있는 제

도이다. 명시 이월은 국방부와 방위사업청 소관 예산에서만 사용되고 있다. 반면 사고 이월은 연도 내 지출원인행위를 하였으나 재해 또는 공사기간 부족 등으로 연도 내에 완성되지 못하는 경우 다음연도로 이월할 수 있는 경비로 아래와 같은 4가지 원인에 한해 허용된다(국가재정법 제48조제2항제2호-5호).

- ① 연도 내 지출원인 행위를 하였으나 불가피한 사유로 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 못한 그 부대경비
- ② 입찰 공고 후 지출원인행위까지 장기간이 소요되는 경우
- ③ 공익사업 시행에 필요한 손실보상비
- ④ 정상적 성격의 경비

이 중 2, 3, 4는 대통령령으로 정하는 경비이다.

국가재정법 48조 제3항은 완성에 수년이 소요되는 대형 사업에 대해 총 투자액과 매년 연간 투자예정액(연부액)을 미리 국회 의결을 얻어 지출하는 제도로서 계속비를 규정하고 있다. 국가재정법 23조는 완성에 수년을 요하는 공사 등은 그 경비 총액과 연부액을 정해 미리 국회 의결을 얻은 범위 안에서 지출하도록 하고 있으며 그 연한은 5년으로 한정하고 있다.

예산의 이월·불용은 그 자체로 집행 효율성과 관련이 있기 때문에 분석이 필요하다. 집행 실적의 연간 결과는 예산 대비 집행율이 계산이 되며, 예산 대비 집행액의 차액이 불용, 불용의 일부가 이월되는 것이기 때문에 집행 실적과 이월·불용은 엄밀히 분리되는 개념은 아니다. 다만 월별 집행 실적과 별개로 이월·불용이 자주 나타나는 사업의 식별은 향후 관리대책을 세우는데 있어 중요하다.

3) 지출 성질별 분석

성질별 지출 중 중점적으로 살펴볼 것은 보조금, 출연, 용자, 그리고 자본지출에 대한 것이다. 보조금, 출연, 용자는 정부의 직접 사업집행이 아닌 제3자 위탁을 통한 사업 집행으로서 예산의 배정 및 집행과 실집행이 분리되는 특징이 있다. 그리고 자본지출은 건설비, 토지매입비, 유형자산 취득, 무형자산 취득 등 특정 비목으로 지출되는 사업으로 각종 자산취득에 관련된 사업으로서 시작에서 종료에 이르는 주기가 있고 SOC사업에서 비중이 높은 것이 특징이다.

가. 국고보조금 사업

국고보조금 제도는 「보조금 관리에 관한 법률」에 근거하여 국가 외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상 원조를 위해 재원을 교부하는 제도이며 보조금 외에 부담금, 교부금, 조성비, 장려비, 위탁금 등의 명칭으로 사용되고 있다.⁶⁾ 국고보조금의 종류에는 부담금, 교부금 등 여러 가지가 있으나 예산 상으로는 비목 중 자치단체 자본보조, 자치단체 경상보조, 민간 경상보조, 민간 자본보조 세목상 지출되는 사업 및 지출액으로 2016년 60.3조원(당해 연도 예산 대비 15.6%), 2017년 59.6조원(당해 연도 예산 대비 14.9%)이며 해당 금액에 대해서는 dBrain 데이터와 정부 발표 상의 금액이 일치한다. 이들 국고보조사업에 대해서는 위 법률에 따라 보조사업의 존속기간과 연장평가를 기획재정부장관이 수행하도록 되어 있다.

국고보조사업 대부분은 기획재정부 재정 집행점검 대상에 포함되며 분기별 집행점검을 받고 있다. 그리고 단위사업 별로 통합 재정사업 평가를 1년에 한번씩 받게 되며, 3년에 1회 존치 및 연장평가를 받게 되어 있다. 즉

6) 기획재정부. (2017). 국고보조사업 연장평가 보고서.

분기-연간-3년 정기적으로 모니터링 및 평가 주기가 연계되어 있어 평가체계가 잘 갖추어져 있다.

'17년도 연장평가는 '13년도 보조사업 평가를 받은 사업을 대상으로 수행되었으며, 총점 기준 과락(85점 미만)일 경우 폐지 또는 조건부 폐지 결과를 받게 된다. 215개 4조 원 예산규모 대상 사업 평가 결과 즉시 폐지 4개 사업(56억 원), 단계적 폐지 5개 사업(154억 원), 통폐합 2개 사업, 감축 86개 사업(2,552억 원) 등 향후 3년 간 총 2,762억 원 감축이 제안되었다.

국고보조사업의 경우 자치단체 이전이라는 점을 제외하면 매우 이질적인 사업들이 다수 편제되어 보조사업의 세부 사업군화 및 이에 기반을 둔 집행점점이 필요하다고 할 수 있다. 특히 유사 중복이 심하고 반복 수급 문제가 잠재적으로 제기될 수 있으며, 집행 패턴이 SOC사업과 다르게 예상되어 어려운 만큼 체계적인 집행점점이 필요하다.

나. 출연사업

재정출연사업은 국가연구개발사업 수행, 공공기관 운영 등 정책 목적을 달성하기 위해 국가가 반대 급부없이 예산이나 기금을 통해 출연기관을 지원하는 사업이다. 예산상으로는 비목 중 일반출연, 연구개발 출연으로 지출되는 사업군으로 '12 25.9조원, '13 29.5조원, '15 33.2조원, 17년 34.2조원 등으로 사업 규모가 꾸준히 증가하고 있다. 사업 수로도 7,249개 세부 사업 중 935개에 해당되며 '17년도 전체 세부사업의 12.9%, 총 예산의 8.5%를 차지하고 있다. 재정출연은 공공기관에 대한 일반출연과 출연연구기관을 지원하는 연구개발출연으로 구분되며 이전에는 출연금 단일 비목으로 관리되었으나 '16년도부터 구분되기 시작했다.

일반출연의 경우, 철도사업 출연이 많은 국토교통부가 가장 많았다. 철도부문 출연은 5.7조 원으로 전체 6조 원 규모인 국토교통부 출연의 대다수를 차지했다. 교육부의 경우 맞춤형 국가 장학금 지원 및 한국장학재단 출연

이 4.2조원에 달했다. 반면 연구개발 출연의 경우는 최대 규모가 과학기술정보통신부의 개인기초연구로 7,096억 원 규모였으며 일반출연만큼 특정 사업으로의 예산 편중이 심하지는 않았다. 즉 해당 비목 내의 이질성은 연구개발출연이 일반출연에 비해 크다.

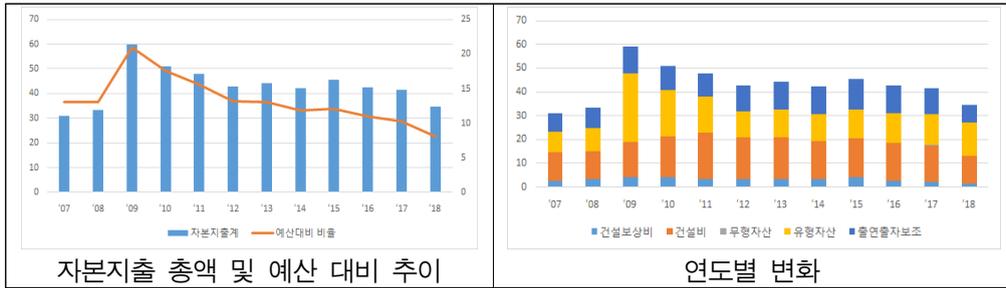
출연사업군 역시 대상 사업자 선정 기준 모호로 인한 보조금·위탁금과의 구분 불분명, 운영비와 사업비 중복지급, 법적 근거 미비 등의 문제, 종합적 관리·감독체계 미흡, 연례적 자체수입 과소계상에 따른 출연금 과다 편성 등 재정 누수 문제가 지속적으로 제기됨에 따라 2015년 심층 평가 대상사업군에 선정되었다. 이에 대해 신규사업 사전 적격성 심사, 주기적 존치평가 등 무분별한 출연기관 설립 및 사업 신설 관리, 출연금 전반에 대한 일반관리지침을 마련해 예산 편성, 집행, 평가 등 재정운용 전과정에 대한 통제를 강화해나갈 계획이다. 그러나 2017년 현재 출연사업 관리지침 작성이나 주기적 존치평가 등은 아직 이루어지지 못하고 있다.

다. 자본지출 사업

재정지출은 여러 비목을 각각 항목별로 분류할 수도 있지만, 중분류에서 재화 및 용역, 경상이전, 자본지출, 이자지출로도 구분할 수 있다. 구체적으로 자본지출은 통합재정 지출구분에서 고정자산 취득, 재고자산매입, 토지 및 무형자산매입 등으로 구성되는 지출로 각 지출목의 세목을 합해 분류한다.⁷⁾ 자본지출은 총예산에서 10~13% 정도의 비율을 차지하며 분야별로 교통 및 물류, 국토 및 지역개발, 농림수산, 공공질서 및 안전, 국방 등의 비율이 높다.

7) 여기서 자본지출 분류는 통합재정수지의 자본지출 구분과는 다를 수 있다.

<표 2-7> '07-'17 자본 지출 추이



		' 07	' 08	' 09	' 10	' 11	' 12	' 13	' 14	' 15	' 16	' 17	' 18
총규모 (조원, %)	자본지출계	31.1	33.4	59.7	51.1	48.1	42.8	44.3	42.3	45.6	42.6	41.6	34.8
	총예산	237.0	257.1	284.5	292.8	309	325.4	341.9	358.0	375.4	386.3	400.5	429.0
	비율	13.1	13.0	21.0	17.5	15.6	13.2	13.0	11.8	12.1	11.0	10.3	8.1
자본지 출 비목별 (조원)	건설보상비	2.7	3.2	4	3.9	3.4	3.5	3.5	3.4	3.9	2.5	2.1	1.3
	건설비	12.1	12	14.9	17.2	19.4	17.2	17.3	15.9	16.4	15.9	15.4	11.8
	무형자산	0	0	0	0	0	0	0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
	유형자산	8.3	9.7	29.0	19.6	15.2	11	11.6	11.4	12	12.7	13.2	13.8
	출연출자보조	8.1	8.6	11.3	10.3	10	11.1	11.8	11.5	13.2	11.4	10.8	7.7

자료: 디지털예산회계시스템

본 연구에서는 특히 자본 지출 중 일종의 주기성이 있는 건설 비목인 건설보상비, 건설비, 고속도로, 철도, 지방도 등을 중점적으로 살펴보도록 한다. 이들 사업은 SOC예산의 다수를 점유하는 지출목에 해당하며 사업의 주기성이 있어 사업 초기, 사업 중반, 사업 종료 단계에서의 집행 특성이 다르다. 따라서 SOC사업의 경우 사업 주기가 있는 사업들의 집행특성을 파악해 향후 집행점검에 반영해야 한다.

4) 집행부진 사업 분석

예산의 집행은 예산 확정 후 배정 및 각 중앙관서의 재배정을 통해 이루어진다. 국가재정법 제43조제4항은 예산의 효율적 집행관리를 위하여 필요한 때에는 분기별 예산배정계획에도 불구하고 개별사업계획을 검토하여 그 결과에 따라 예산을 배정할 수 있으며, 제5항에서는 재정수지의 적정한 관리 및 예산사업의 효율적인 집행관리 등을 위하여 필요할 때에는 예산배정계획을 조정하거나 예산배정을 유보할 수 있으며, 배정된 예산을 보류하도록 조치할 수 있다.

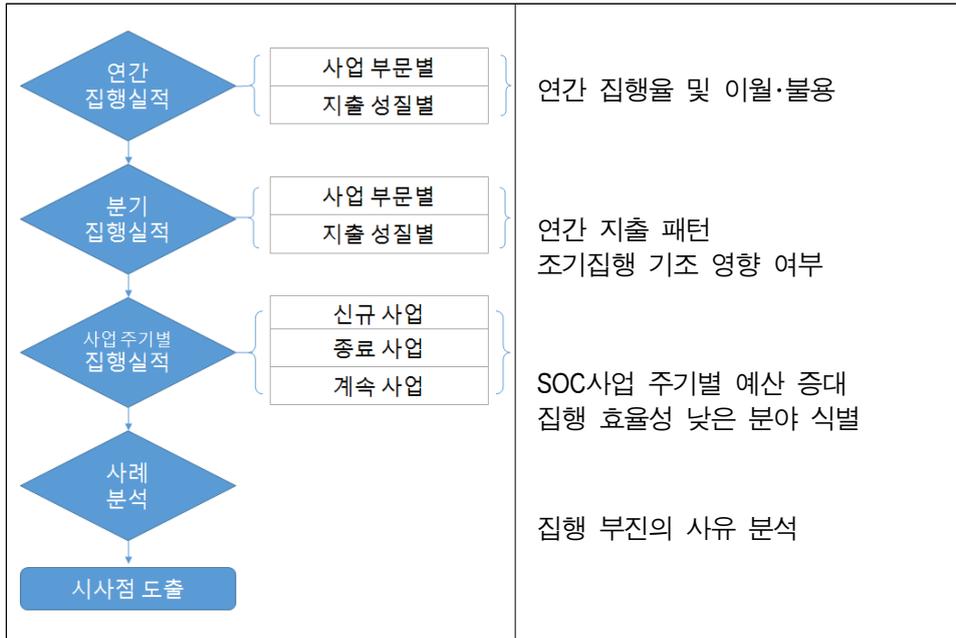
즉 집행부진 사업은 기 설정된 분기별 예산배정계획에도 불구하고 효율적 집행관리를 위해 조정되거나 유보된 사업을 말한다. 국가재정법 97조에 의하면 예산 및 기금의 효율적 운용을 위해 예산 및 기금의 집행상황과 낭비실태를 확인, 점검한 후 집행애로요인 해소와 낭비 방지를 위해 필요한 조치를 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 요구할 수 있다. 이와 같은 집행부진 사업의 결과는 연간 월별 배정 부진, 결산에서의 높은 불용액 비율로 나타난다. 즉 집행부진 사업은 집행 점점 상에서 월별로 집행율이 낮은 패턴이 있거나 그 결과로 결산에서 집행율이 낮은 사업으로 볼 수 있다. 또한 재정 집행율은 재정사업평가의 지표로 활용되어 차년도 예산에 반영된다.

5) 분석의 방향

본 연구는 재정 집행에 초점을 맞춘다. 이월·불용, 집행분석, 집행목별 분석, 부진 사례 분석은 각각 살펴보려는 집행의 요소들이며, 이는 이·불용에 대한 연간 집행분석, 연간 지출패턴과 실집행 정체 해소 여부 등이 관찰되는 분기별 집행실적 분석, SOC 예산 특유의 사업 주기별 집행 특성 분석, 그리고 종합적으로 집행부진 사례분석을 통해 시사점을 내는 것으로 정리할 수 있다.

본 연구의 분석틀은 다음과 같다.

<그림 2-1> 연구의 분석 방향



먼저 집행 실적은 연간 실적과 분기별 실적을 분리해서 살펴보도록 한다. 이는 집행 실적의 분석 목적이 연간 실적은 연간 집행율과 이월·불용 분석, 분기 집행실적은 연간 지출 패턴과 조기집행 기초 영향 여부 등으로 다르기 때문이다. 다만 살펴보려는 항목은 사업부문별, 지출 성질별 두 가지로 같다. 사업 부문별은 SOC사업의 8대 부문을 이용하도록 하며, 지출 성질은 자본지출, 경상지출, 보조 사업으로 크게 3가지로 나누되 4개 지출목도 모두 분석한다.

사업 주기별 집행실적은 SOC자본지출의 특성 상 필요한 분석이다. 즉 시작과 끝이 있고 시점별로 필요한 자원의 양 등이 다르기 때문에 사업 초기에 어떠한 유형의 사업군에서 지출 증가가 클 것인지 분석하였다. 마지막

으로 사례 분석은 집행 부진을 겪는 대표적 프로그램인 광역철도 사업에 대해 어떠한 측면에서 시스템적 개선을 고려해야 하는지 시사점을 찾기 위한 문헌 분석을 실시했다.

III. SOC사업 집행특성 분석

1 예산 추이

SOC 사업은 도로, 항만, 철도 등 규모가 크고 사회 전반에 미치는 영향이 큰 사업으로 정부, 공공기관 주도로 이루어지는 사업이다. 정부는 성장잠재력 강화를 통한 국가경쟁력 제고와 지역경제 활성화를 위해 도로·철도·항만·공항 등 교통시설과 수자원, 산업단지, 물류시설 등 다양한 SOC시설을 적기·적소에 공급하는데 주력해왔다(국가재정운용계획, 2018).

경제위기 이전(2005~2008년)의 SOC 예산은 연간 18~20조 원 수준이었으며, 2009년 경제 위기 극복을 위해 25조원 규모로 확대된 후 점차 줄고 있는 추세에 있다. 2017년 현재 SOC분야 예산은 22조원 내외이며, 국가재정운용계획에 의하면 2021년 까지 연평균 7.5%로 감소하도록 계획되어 있다. 또한 도로와 철도를 중심으로 투자가 이루어져 왔으며, 이에 따라 2010년 고속도로가 전체 도로 운송의 42.7%, 고속철도가 전체 철도 운송의 36.9%를 차지하는 등 수송 분담율 면에서 큰 성과가 나타나고 있다(한국개발연구원, 2014).

〈표 3-1〉 2012-2016년 간 SOC사업 부문별 예산 및 지출

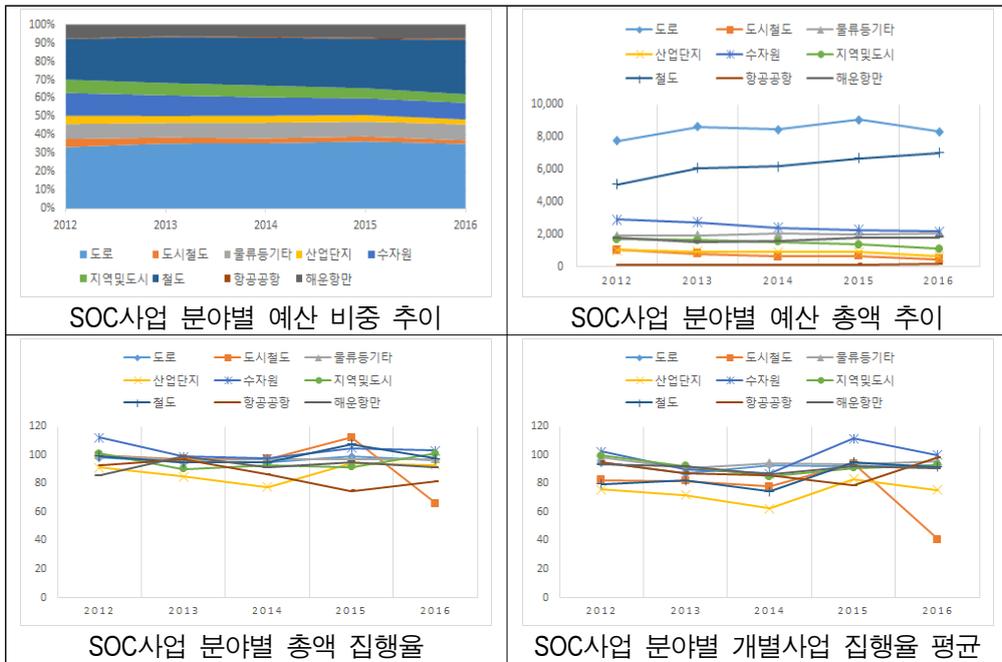
(단위: 억 원, %)

		2012	2013	2014	2015	2016
도로	사업수	454	445	398	358	350
	예산	77,614	86,451	84,695	90,845	83,409
	지출	76,966	83,207	81,239	90,916	81,315
	집행율	99.2	96.2	95.9	100.1	97.5
도시 철도	사업수	22	19	19	17	14
	예산	10,265	7,761	6,233	6,588	4,614
	지출	10,241	7,545	6,057	7,399	3,041
	집행율	99.8	97.2	97.2	112.3	65.9
물류등 기타	사업수	279	301	333	320	255
	예산	18,945	19,214	20,151	20,046	20,493
	지출	19,341	18,563	19,507	19,454	19,904
	집행율	102.1	96.6	96.8	97.0	97.1
철도	사업수	70	61	66	58	57
	예산	50,876	60,830	61,800	67,463	70,032
	지출	50,497	57,530	58,453	74,310	68,228
	집행율	99.3	94.6	94.6	110.1	97.4
항공 공항	사업수	29	29	29	26	23
	예산	698	820	1,008	1,360	1,642
	지출	647	793	904	1,017	1,340
	집행율	92.7	96.7	89.7	74.8	81.6
해운 항만	사업수	89	99	104	107	96
	예산	16,358	15,042	15,052	16,643	18,003
	지출	14,262	14,692	13,766	15,824	16,673
	집행율	87.2	97.7	91.5	95.1	92.6
산업 단지	사업수	97	100	105	97	89
	예산	10,305	9,292	8,991	8,903	6,280
	지출	9,568	7,985	6,987	8,474	6,144
	집행율	92.8	85.9	77.7	95.2	97.8
수자원	사업수	48	50	50	44	44
	예산	29,020	27,315	23,830	22,731	21,496
	지출	32,906	27,113	23,265	24,408	22,155
	집행율	113.4	99.3	97.6	107.4	103.1
지역 및도시	사업수	96	108	110	113	101
	예산	16,845	16,299	15,137	13,489	10,985
	지출	17,481	14,889	14,090	12,416	11,494
	집행율	103.8	91.3	93.1	92.0	104.6

예산: 연초 국회 확정 기준

자료: 디지털예산회계시스템

<그림 3-1> SOC사업 부문별 예산 집행 추이

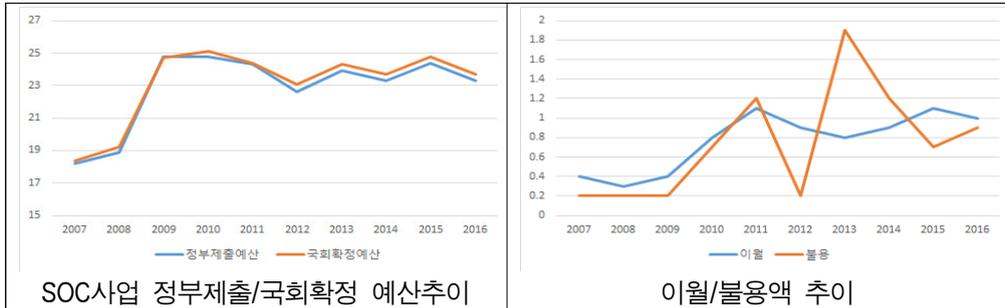


이에 따라 향후 투자방향 역시 사후적 투자, 산업인프라 중심, 양적 투자 성격에서 점차 미래선도를 위한 사전적 투자, 생활인프라 중심, 질적·전략적 투자로 방향이 전환되고 있다. SOC 사업은 지속적으로 지출 방향 등 구조조정이 일어나고 있는 사업 유형 중 하나이다. 먼저 사업수가 도로부문 454개에서 350개로, 철도 부문 70개에서 67개로 감소하는 등 지속적으로 감소하고 있다. 각 부문별 투자 비중의 경우 2012년부터 살펴볼 경우 도로 부문의 가장 비중이 높고 연간 비율 변화도 안정적이며, 철도 부문 역시 비중이 점차 높아지는 반면 수자원, 지역 및 도시 등의 부문은 감소하고 있다.

국회 심사 과정에서 증액을 살펴볼 경우 2007년부터 살펴볼 경우 경제 위기가 있었던 2009년을 제외하면 매년 총액의 1.1~2.2%가 증액이 이루어지고 있다. 그리고 전반적인 이월·불용액 역시 2008년 이후 증가하고 있다.

〈표 3-2〉 SOC사업 예산 및 이월·불용 추이

(단위: 조원, %)



	' 07	' 08	' 09	' 10	' 11	' 12	' 13	' 14	' 15	' 16
정부제출예산(A)	18.2	18.9	24.8	24.8	24.3	22.6	23.9	23.3	24.4	23.3
국회확정예산(B)	18.4	19.2	24.7	25.1	24.4	23.1	24.3	23.7	24.8	23.7
이월(C)	0.4	0.3	0.4	0.8	1.1	0.9	0.8	0.9	1.1	1
불용(D)	0.2	0.2	0.2	0.7	1.2	0.2	1.9	1.2	0.7	0.9
국회증액비율(A/B)	1.1	1.6	-0.4	1.2	0.4	2.2	1.7	1.7	1.6	1.7
이월/불용비율((C+D)/B)	3.3	2.6	2.4	6	9.4	4.8	11.1	8.9	7.3	8

* 예산: 연초 국회 확정 기준

2 집행 실적 분석

1) 연간 집행실적

결산자료는 SOC와 SOC외 분야 사업을, 각각 신규 사업과 계속사업으로 구분해 살펴보도록 한다. SOC사업의 특징은 도로, 철도와 같이 토지매입-실시설계-착공-완공으로 이어지는 사이클이 있다는 점이며, 이 점이 법정 의무지출로 매년 이루어지는 복지지출과 다른 점이다. SOC사업의 신규사업과 계속사업 비율은 연간 11~17%로 비 SOC사업의 7~12%에 비해서는 약간 높은 편이다. 신규사업이 총 SOC사업 예산에서 차지하는 비중이 낮은

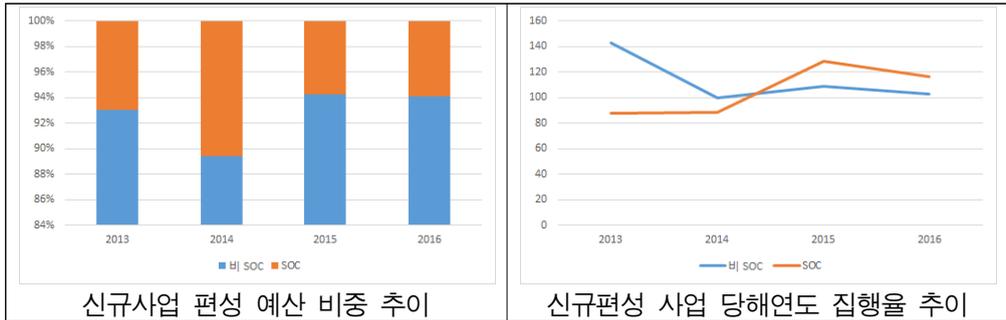
것은 SOC사업의 경우 최초 실시설계 단계에서 예산 비중이 이후 착공 이후 단계보다 적기 때문이다. 2014년에는 일시적으로 계속사업 예산 비중이 높으나 2015, 2016년도의 경우는 계속사업 대비 신규사업 예산 비율이 1.5%~2.4%로 비SOC인 1~3%보다 낮게 나타나고 있다.

전반적으로 SOC외 신규사업은 연초 예산대비 집행율이 100~142% 인 반면 SOC 신규사업은 87.9~128.7%로 약간 저조하며, 2013, 2014년은 신규 사업에서 집행률 저하가 나타나고 있었다. 계속사업의 경우는 SOC외 사업과 SOC 사업의 집행율이 큰 차이가 나타나고 있지는 않으므로, 사업 초기 관리가 중요하다. 그리고 2015년도부터 SOC사업의 착수연도 집행율이 높아지고 있는데 2015년도에 국토교통부에서 실시한 집행관리 용역 및 집행 지침 제정 등 사업 초기단계의 집행 관리 등이 영향을 미쳤을 수 있다.

SOC사업의 사업수는 감소하고 있지만 전체 재정사업의 수 역시 감소하고 있으므로 SOC사업만의 특징이라고 보기는 어렵다. 다만 계속사업의 경우 비SOC와 SOC사업의 비율이 93:7에서 94:6으로 소폭 감소하고 있는데 이는 기존사업의 종료와 신규사업 편성과도 연관이 있다. 2014년 이후 재정사업 수 감소는 정부의 유사중복 통폐합 등 재정사업 개편과 관련이 있어 사업수 감소가 예산 감소와 직접 연관이 없지만, SOC사업은 상대적으로 시작과 종료의 명료한 특성이 있어 사업 종료 시 차년도에 즉각적인 예산 감축 효과가 나타난다.

〈표 3-3〉 신규 및 계속사업 예산 및 집행 추이

(단위: 조 원, %)



		계속사업				신규사업			
		사업수	예산	지출	집행율	사업수	예산	지출	집행율
2013	SOC 외	6,453 (86.1)	313.9 (93.1)	306.6 (93.2)	97.7	817 (82)	7.9 (89.1)	11.2 (93)	142.5
	SOC	1,046 (13.9)	23.4 (6.9)	22.4 (6.8)	96.0	179 (18)	0.9 (10.9)	0.8 (7)	87.9
	총합계	7,499	337.3	329.0	97.5	996	8.8	12.0	136.6
2014	SOC 외	6,347 (85.8)	325.9 (93.5)	320.0 (93.7)	98.2	744 (80.8)	8.7 (88.2)	8.7 (89.4)	100.0
	SOC	1,049 (14.2)	22.6 (6.5)	21.5 (6.3)	95.0	177 (19.2)	1.1 (11.8)	1.0 (10.6)	88.3
	총합계	7,396	348.5	341.5	98.0	921	9.8	9.7	98.6
2015	SOC 외	6,336 (85.9)	342.3 (93.4)	336.2 (93.1)	98.2	656 (83.9)	11.4 (95.1)	12.4 (94.2)	109.0
	SOC	1,041 (14.1)	24.3 (6.6)	24.8 (6.9)	101.8	126 (16.1)	0.6 (4.9)	0.8 (5.8)	128.7
	총합계	7,377	366.6	361.0	98.5	782	12.06	13.2	110.0
2016	SOC 외	5,895 (86.3)	356.0 (93.9)	354.8 (94)	99.7	446 (80.8)	6.7 (94.8)	6.8 (94.1)	102.4
	SOC	938 (13.7)	23.3 (6.1)	22.6 (6)	96.9	106 (19.2)	0.4 (5.2)	0.4 (5.9)	116.4
	총합계	6,833	379.4	377.4	99.5	552	7.1	7.4	103.1

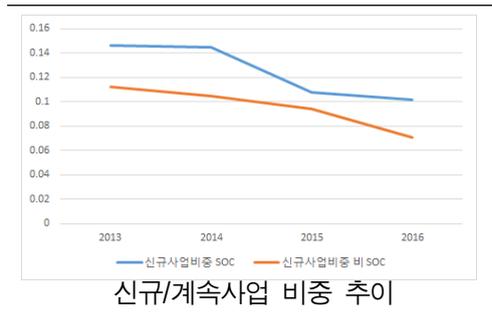
* 예산: 연초 국회 확정 기준

* 신규사업은 dBrain 데이터를 분류한 것으로 정부 발표와 다를 수 있음

<표 3-4> 계속 및 신규사업 비교

(단위: 억 원, %)

	사업수 비율		예산 비율	
	SOC	비 SOC	SOC	비 SOC
2013	17.1	12.7	4.1	2.5
2014	16.9	11.7	5.1	2.7
2015	12.1	10.4	2.4	3.3
2016	11.3	7.6	1.6	1.9



지출 성질별 결산은 아래 <표 3-5>, <표 3-6>과 같다. 계속사업의 경우 건설비, 일반출연금, 자치단체 이전, 민간이전, 출자금, 토지매입비 순으로 예산 비중이 높으며 이들 7대 비목은 전체 예산의 91.2%를 차지한다. 이들 중 2016년도 예산의 경우 예산의 이월·불용은 건설비 15%, 자치단체 이전 8%, 토지매입비 3%순으로 나타났다. 2015년에도 건설비, 자치단체 이전 비목의 이월·불용 비율은 16.7%, 5.4%로 높았다.

신규사업의 경우는 2015년, 2016년 모두 7대 비목 중 건설비, 자치단체 이전, 민간이전, 출자 순으로 이월·불용이 나타나고 있다. 자치단체 이전 비목의 경우 2015년, 2016년 모두 신규사업이 연초 예산보다 크게 증액되고, 이월·불용 비율도 높게 나타났다. 정부 직접수행 건설비는 2015년도 19.3%, 2016년도는 예산의 68.9%가 이월·불용으로 처리되어 민간이전, 출자·출연 등에 비해 높았다. 다만 신규사업 지방자치단체 이전 사업의 경우 2015년에는 36건 중 안전예산 2건(도시철도 스크린도어 설치지원, 위험도로 구조개선(제주)) 증액을 제외한 나머지 사업의 예산대비 집행율은 92%에 불과했다. 2016년 역시 재난복구 예산 집행액 910억 원, 수시배정사업인 대구 도시철도 안심-하양 연장사업 100억 원을 제외할 경우는 집행율이 80% 대로 낮았다.

<표 3-5> 2015년도 SOC분야 신규 및 계속 사업 부문별 집행 추이

(단위: 억 원, %)

구분	예산	총지출	이월	불용	집행율	이월율	불용율
계속사업							
토지매입비	20,977	23,816	261	350	113.5	1.2	1.7
건설비	71,956	62,313	8,340	3,660	86.6	11.6	5.1
유형자산	321	322	7	9	100.3	2.3	2.7
무형자산	12	9	0	3	72	0	28.1
민간이전	22,869	22,617	38	359	98.9	0.2	1.6
자치단체이전	32,549	34,541	1,118	651	106.1	3.4	2
해외이전	53	50	0	4	94.4	0	8
보전금	18	133	0	5	742.1	1.5	28.4
일반출연금	65,335	71,910	0	455	110.1	0	0.7
출자금	15,254	18,413	0	0	120.7	0	0
업무추진비	36	36	0	0	101	0.5	1
여비	150	157	2	9	104.5	1.6	6.1
연구용역비	2,352	2,294	230	100	97.5	9.8	4.3
운영비	25	15	0	10	58.5	0	41.5
인건비	5,251	5,237	123	186	99.7	2.4	3.5
직무수행경비	4,821	4,573	1	150	94.9	0	3.1
예비비및기타	182	178	1	6	97.8	0.8	3.4
계	242,161	246,612	10,124	5,958	101.8	4.2	2.5
신규사업							
토지매입비	378	889	8	7	235	2.1	2
건설비	1,125	639	142	295	56.8	12.6	26.2
유형자산	3	3	0	0	93.4	0	9.6
민간이전	0	904	144	10			
자치단체이전	579	820	4	9	141.6	0.8	1.5
일반출연금	1,942	2,524	46	242	129.9	2.3	12.5
출자금	0	0	0	0	56.4	0	43.6
해외이전	871	797	0	70	91.6	0	8
업무추진비	757	590	0	180	77.9	0	23.8
여비	0	1	0	0	184.5	0	3.6
연구용역비	6	6	1	1	102.2	9	21.9
운영비	133	98	24	9	74.1	18	6.6
인건비	113	335	205	8	296.5	181.3	6.7
직무수행경비	0	0	0	0			
계	5,908	7,605	574	831	128.7	9.7	14.1
총합계	248,069	254,218	10,697	6,790	102.5	4.3	2.7

* 예산: 연초 국회 확정 기준

<표 3-6> 2016년도 SOC분야 신규 및 계속 사업 부문별 집행 추이

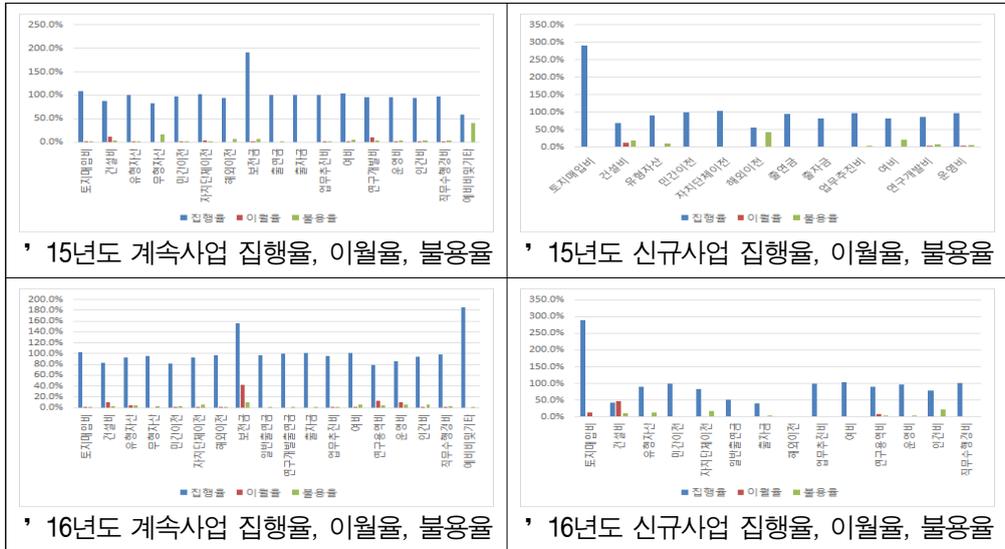
(단위: 억 원, %)

구분	예산	지출	이월	불용	집행율	이월율	불용율
계속사업							
토지매입비	13,608	15,065	158	287	110.7	1.2	2.1
건설비	68,548	63,996	7,691	2,842	93.4	11.2	4.1
유형자산	340	320	15	14	94.1	4.3	4.1
무형자산	9	8	0	0	96.2	0	2.6
민간이전	23,979	19,726	29	638	82.3	0.1	2.7
자치단체이전	31,323	29,998	402	2,101	95.8	1.3	6.7
해외이전	62	60	1	0	97.1	2.3	0.6
보전금	11	274	65	16			
일반출연금	59,111	57,721	0	1,376	97.6	0	2.3
연구개발출연금	6,889	6,874	0	15	99.8	0	0.2
출자금	16,175	19,728	0	159	122	0	1
업무추진비	36	35	0	1	96.8	1.3	2.1
여비	153	158	2	9	103.5	1.3	5.6
연구용역비	2,161	1,953	328	120	90.4	15.2	5.6
운영비	25	46	0	1	185.7	0	2.3
인건비	5,669	5,146	633	353	90.8	11.2	6.2
직무수행경비	4,983	4,710	1	274	94.5	0	5.5
예비비및기타	182	181	1	5	99.3	0.6	2.6
계	233,264	225,998	9,327	8,211	96.9	4	3.5
신규사업							
토지매입비	166	787	21	0	475.1	12.8	0
건설비	454	196	264	49	43.3	58.1	10.8
유형자산	2	4	0	1	222.5	0	29.7
민간이전	679	671	1	7	98.8	0.2	1
자치단체이전	940	1,818	0	342	193.3	0	36.4
일반출연금	597	326	0	0	54.6	0	0
출자금	573	229	0	20	40	0	3.5
업무추진비	1	1	0	0	122.4	0	0.4
여비	5	5	0	0	107.3	0	0.4
연구용역비	162	150	13	5	92.1	8.2	3.3
운영비	110	108	0	4	98.1	0	3.5
인건비	0	0	0	0	130	0	29
직무수행경비	0	1	0	0	237.4	0	1.5
계	3,689	4,295	299	428	116.4	8.1	11.6
총합계	236,953	230,293	9,626	8,639	97.2	4.1	3.6

* 예산: 연초 국회 확정 기준

<그림 3-2> 2012-2016년도 신규 및 계속 사업 비목별 집행 추이

(단위: %)



2) 분기별 집행실적

집행 점검은 지출성격별로 살펴보도록 한다. SOC사업 중 집행점검 대상 사업은 13조 7천억 원 규모이다. 지출성격별로 비중은 건설비, 토지매입비, 자치단체 이전, 민간이전, 출자금 순이며, 건설비와 토지매입비는 정부의 직접 건설사업에 해당한다. 이는 아래 <표 3-7>, <그림 3-3>에 제시되어 있다.

자치단체 이전, 민간이전, 출자금 모두 자본보조 성격의 지출로 각각 자치단체, 민간, 공공기관의 사회간접자본 형성을 보조해주는 성격의 지출이다. 이들 5대 비목은 전체 집행점검 사업의 97%를 차지한다.

분기별 배정액 집행 추이를 살펴보면 총액은 1분기와 3분기에 비중이 낮게 나타나고 있다. 1분기 배정 집행액 비중이 높은 것은 이전성 지출 즉 자치단체 이전과 민간이전이 재정 조기집행 기조에 따라 빠른 시점에 배정이 이루어지기 때문이다. 재정조기집행 기조는 특히 2016년에 큰 것으로 나타나는데 자치단체 이전액의 58%가 1분기에 배정 및 집행이 이루어졌다.

<표 3-7> 2015-2016년도 성격별 지출 분기별 집행 현황

(단위: 억 원, %)

	' 15년도					' 16년도				
	1분기	2분기	3분기	4분기	총액	1분기	2분기	3분기	4분기	총액
건설비	13,385 (22.9)	18,753 (32.1)	7,651 (13.1)	18,561 (31.8)	58,349	20,511 (32.8)	17,557 (28)	7,014 (11.2)	17,543 (28)	62,626
토지 매입비	4,501 (19.9)	8,467 (37.5)	2,763 (12.2)	6,848 (30.3)	22,578	5,900 (41.7)	4,906 (34.7)	773 (5.5)	2,578 (18.2)	14,157
유형 자산	14 (6.6)	74 (33.6)	57 (26.1)	74 (33.7)	219	6 (2.5)	61 (24.5)	89 (35.8)	93 (37.3)	249
무형 자산	0 (28.6)	1 (57.1)	0 (7.1)	0 (7.1)	1	1 (24.6)	4 (70.2)	0 (0)	0 (7)	6
민간 이전	3,410 (18.5)	7,312 (39.6)	3,508 (19)	4,232 (22.9)	18,462	5,010 (32)	5,387 (28)	2,228 (11.2)	3,030 (28)	15,655
자치단 체인전	2,746 (12.3)	8,407 (37.7)	3,777 (16.9)	7,361 (33)	22,290	16,949 (58.7)	4,564 (15.8)	4,348 (15.1)	3,025 (10.5)	28,886
출자금	4038 (24.9)	5,692 (35.1)	2,180 (13.4)	4,306 (26.6)	16,216	7,617 (47.2)	5,091 (31.6)	1,971 (12.2)	1,454 (9)	16,133
보전금	15 (40.2)	6 (17)	11 (27.9)	6 (14.6)	38	4 (6.2)	10 (17.1)	6 (9.8)	39 (66.8)	58
업무 추진비	2 (28.4)	2 (27)	2 (24.3)	2 (20.3)	8	2 (27)	2 (25.7)	2 (25.7)	2 (21.6)	8
여비	10 (14.1)	19 (27.4)	17 (25.3)	23 (33.4)	68	13 (18.7)	21 (29.8)	15 (21.3)	21 (30.2)	69
운영비	1061 (30.7)	785 (22.7)	521 (15.1)	1,086 (31.5)	3,452	1,281 (36.6)	719 (20.5)	519 (14.8)	980 (28)	3,499
직무수 행경비	1 (31)	1 (24.1)	1 (24.1)	1 (20.7)	0.3	1 (28.6)	1 (25)	1 (25)	1 (21.4)	0.3
해외 이전	9 (33.9)	12 (46.7)	4 (13.6)	2 (5.8)	26	12 (25.4)	9 (18.3)	24 (50.8)	3 (5.5)	48
총합계	29,191 (20.6)	49,529 (35)	20,490 (14.5)	42,499 (30)	141,709	57,307 (40.5)	38,330 (27.1)	16,990 (12)	28,768 (20.4)	141,395

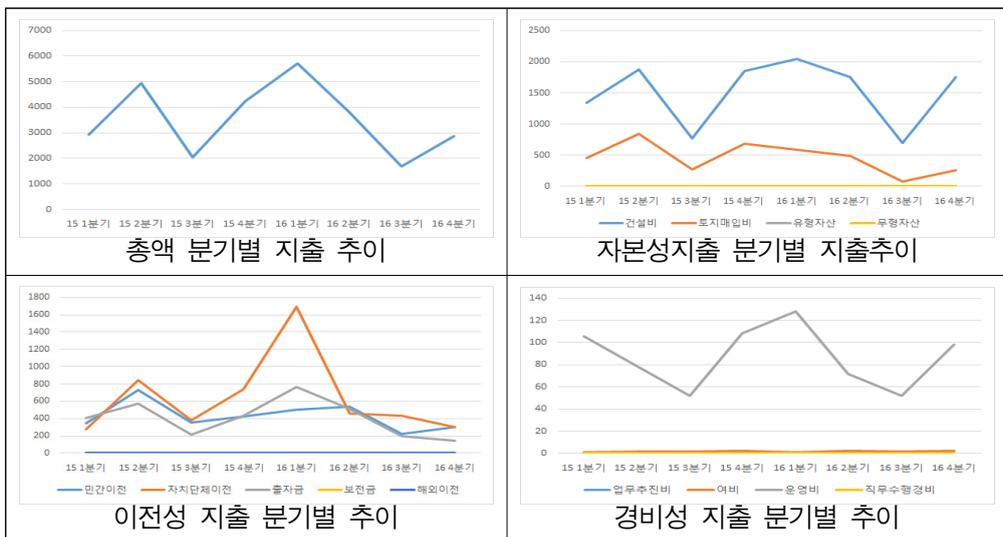
* 예산: 연초 국회 확정 기준

반면 자본성 지출의 경우는 4분기에 배정 집행액이 2분기 수준으로 회복하는 경향이 있으며, 특히 건설비의 4분기 비중이 상당히 높다. 토지매입의 경우 조기 배정이 이루어져 매입이 종료될 경우 4분기 집행대상이 없어 지게 되지만 건설비의 경우는 탄력적으로 운용이 가능하므로 1, 2분기에 3분기 집행액을 조기 배정 집행한 후 잔액을 4분기에 몰아 배정 집행하는 행태가 나타난다고 볼 수 있다.

유형자산, 무형자산 등 자본지출에서 비중이 낮은 지출, 여비, 업무추진비 등 경상적 지출은 상대적으로 재정조기집행의 영향을 덜 받았다.

〈그림 3-3〉 성격별 지출 분기별 집행 추이

(단위: 억 원)



3) 사업주기별 분석

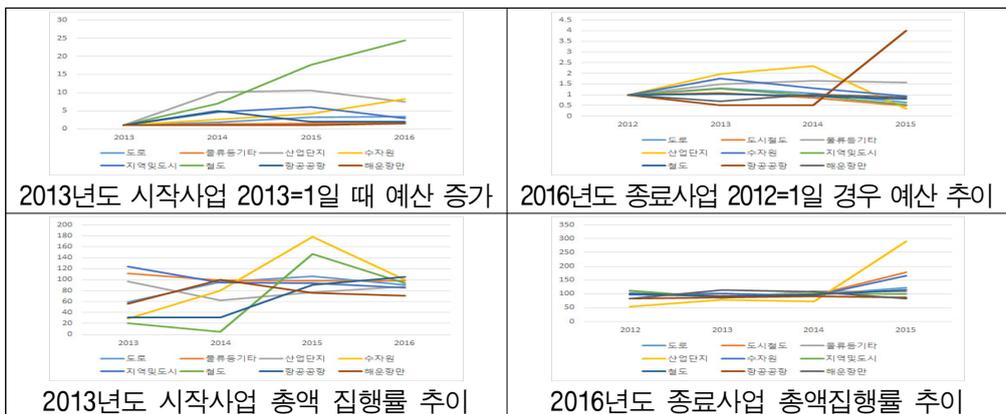
다음은 신규사업, 종료사업의 예산 집행액 증가 및 감소에 관한 것이다. 자본성 지출의 사이클에 따르면 초기에는 토지매입, 실시설계 등이 발생하고 중반 이후 단계에서는 건설비가 주로 발생한다.

사업 주기별 집행점점 시에는 지출의 기능 별로 살펴보도록 한다. 먼저, 사업 실시 후 예산 증가율은 <그림 3-4>, <표 3-8>에 제시한다. 철도, 산업단지, 수자원 순으로 큰 것으로 나타났다. 비율 자체로는 2013년을 1로 볼 경우 철도는 24배, 산업단지 10배, 수자원 8.2배로 증가했다. 다만 이들 사업은 1년차에 토지매입이 없이 실시설계가 들어가는 경우가 많으므로 예산증가율을 단순히 증가율로 볼 것이 아닌 사업 주기에 따른 증가로 보아야 한다. 예산 절대액수가 가장 크게 증가한 부문은 도로 부문으로 2013년 2,582억 원에서 2016년 8,693억 원으로 6,111억 원이 증가했다. 반면 예산 증가가 크지 않은 사업은 항공·공항, 해운·항만, 물류등기타 등인 것으로 나타났다.

전반적으로 도로, 철도 등 사업 주기가 있는 사업이 예산이 크게 증가할 수 있으므로 이들 사업은 초기 계획이 그만큼 중요해진다. 집행율도 마찬가지로 1년차 가장 많은 예산이 투입되는 도로의 집행율이 사업별 평균 35.3%, 예산 총액 59.1%로 낮았으며, 철도 역시 집행율은 1, 2년차까지는 사업별 평균 50%였고 총액 집행률은 그보다 낮았다. 전반적으로 낮은 집행률을 보이며 출발한 사업은 차년도에도 유사한 패턴을 보였으며 3년차부터는 80~100%의 집행률로 수렴했다. 즉 초기 단계 사업의 집행관리 및 점점은 1~2년차에 집중적으로 이루어져야 할 것이다.

<그림 3-4> 신규/종료사업 집행 추이

(단위: %)



〈표 3-8〉 2013년도 신규편성사업 부문별 집행 추이

(단위: 억 원, %)

		' 13	' 14	' 15	' 16		' 13	' 14	' 15	' 16	
도로	사업수	36				지역 및 도시	15				
	예산	2,582	4,674	8,461	8,693		166	781	1,026	487	
	지출	1,526	4,497	8,944	7,874		205	737	959	413	
	집행율	총액	59.1	96.2	105.7		90.6	123.5	94.4	93.5	84.8
		사업별	35.3	99	108.5		92.8	77.1	80.4	86.1	90.1
물류 등 기타	사업수	25				철도	2				
	예산	2,357	3,328	3,630	3,534		25	210	526	727	
	지출	2,626	3,287	3,536	3,443		5	10	771	680	
	집행율	총액	111.4	98.8	97.4		97.4	20	4.8	146.6	93.5
		사업별	80.7	89.4	96.1		94.6	50	50	115.4	96.7
산업 단지	사업수	13				항공 공항	1				
	예산	159	1,609	1,686	1,197		5	45	23	15	
	지출	153	998	1,300	1,043		2	14	21	16	
	집행율	총액	96.7	62	77.1		87.1	30.4	30.8	90.6	104.9
		사업별	82.6	67	78.6		71	30.4	30.8	90.6	104.9
수 자 원	사업수	7				해운 항만	9				
	예산	149	387	624	1,226		468	501	502	712	
	지출	42	310	1,114	1,221		261	498	379	504	
	집행율	총액	28.3	80.1	178.5		99.6	55.7	99.4	75.5	70.8
		사업별	64.4	69.3	262.7		97.7	57.9	87.5	82.7	83.7

* 예산: 연초 국회 확정 기준

2015년도 종료사업의 경우 산업단지, 항공공항 분야의 예산 대비 집행 초과 현상이 나타나고 있는데 이와 같이 집행 마지막에 나타날 수 있는 특이사항에 대해서도 대비해야 한다. 그러나 현행 dBrain시스템에서는 어느 사업이 단년도 상에서 종료 대상사업인지 알 수 없으므로, 사업 내역관리 기반 집행점검을 한다면 사업 종료 시점도 관리 지표에 포함되어야 한다.

〈표 3-9〉 2015년도 종료사업 부문별 집행 추이

(단위: 억 원, %)

		' 13	' 14	' 15	' 16						
도로	사업수	48				지역 및 도시	11				
	예산	7,229	9,510	7,772	4,298		5,579	7,073	4,822	2,369	
	지출	7,059	8,726	7,537	5,599		6,283	6,108	4,961	2,391	
	집행율	총액	97.7	91.7	96.7		122.6	112.6	86.4	102.2	99.9
		사업별	95.1	95	130.4		125.4	85.8	92.7	96.8	107
도시 철도	사업수	3				철도	9				
	예산	2,334	2,565	1,961	438		9,527	9,995	8,779	7,558	
	지출	2,324	2,565	1,885	694		9,774	9,099	8,594	8,759	
	집행율	총액	99.6	100	96.1		178.8	102.6	91	97.9	115
		사업별	99.8	100	93.3		115	68.6	78.8	80.3	145.9
물류 등 기타	사업수	44				항공 공항	2				
	예산	1,112	1,370	1,403	1,413		16	7	8	8	
	지출	1,227	1,317	1,369	1,444		13	6	7	8	
	집행율	총액	110.4	84.9	109.4		108	82	86.2	91.2	87.8
		사업별	105.5	94.7	98.5		96.9	87.6	93.2	87.6	92.5
산업 단지	사업수	9				해운 항만	9				
	예산	534	953	538	153		1,847	1,094	1,550	1,417	
	지출	292	714	453	287		1,549	1,382	1,629	1,129	
	집행 율	총액	54.7	78.9	72.6		289.8	83.9	114.4	108.1	83.1
		사업별	57.5	120.4	59.4		43	89	105.8	97.8	79.3
수 자 원	사업수	9									
	예산	691	1,205	883	639						
	지출	680	1,219	832	1,074						
	집행율	총액	98.5	101.1	94.1		166.1				
		사업별	94.8	144.2	93.1		220				

* 예산: 연초 국회 확정 기준

<표 3-10> 2012-2016년도 계속 사업 부문별 집행 추이

(단위: 억 원, %)

		' 12	' 13	' 14	' 15	' 16		' 12	' 13	' 14	' 15	' 16	
도 로	사업수	222					지역 및 도시	55					
	예산	44,160	58,546	65,912	74,513	68,079		8,287	7,330	7,550	7,722	8,707	
	지출	44,266	57,474	61,869	73,048	67,355		7,674	6,580	6,427	7,659	9,342	
	집행율	총액	100.2	98.2	93.9	98		98.9	92.6	89.8	85.1	99.2	107.3
		사업별	96.8	97.3	95.4	103.5		163.2	144.2	99.5	86.3	96.1	128.5
도 시 철 도	사업수	9					철 도	31					
	예산	3,361	3,741	4,061	5,030	4,228		21,115	31,384	35,392	46,904	47,580	
	지출	3,379	3,583	4,035	4,990	2,918		21,489	29,931	33,221	50,557	46,697	
	집행율	총액	100.5	95.8	99.4	99.2		69	101.8	95.4	93.9	107.8	98.1
		사업별	90.6	84.1	88.9	96.8		52.4	81.9	87.1	85.5	116.1	91.9
물 류 등 기 타	사업수	163					항 구 항	13					
	예산	9,514	9,622	9,942	10,302	11,015		384	402	514	745	742	
	지출	9,213	8,905	9,562	9,836	10,602		370	389	491	548	686	
	집행율	총액	96.8	92.5	96.2	95.5		96.2	96.4	96.6	95.6	73.6	92.4
		사업별	102.8	92.6	95.6	132		107.4	98.5	94.4	93.9	88.5	106.4
산 업 단 지	사업수	29					해 안 항 만	64					
	예산	2,914	4,929	5,144	4,387	2,448		14,255	12,930	12,590	14,253	15,283	
	지출	2,417	3,635	3,691	4,772	2,675		11,341	12,772	11,601	13,193	14,092	
	집행율	총액	82.9	73.8	71.8	108.8		109.3	79.6	98.8	92.1	92.6	92.2
		사업별	69.5	56	72	120.5		99.2	100.3	95.7	90.4	102.7	98.9
수 자 원	사업수	20											
	예산	24,738	22,887	21,894	21,239	19,680							
	지출	27,144	23,328	20,096	21,712	19,463							
	집행율	총액	109.7	101.9	91.8	102.2		98.9					
		사업별	106.4	97.1	88.9	110.8		101.8					

* 예산: 연초 국회 확정 기준

계속사업의 경우는 전반적인 집행률, 건설비 증가는 사업 초기에 비하면 안정적인 것으로 나타나고 있다. 5개년 동안 모두 집행된 사업의 경우는

2015년도 항공·공항의 집행율이 70%대인 것을 제외하면 80~100%대를 보이고 있으며, 2015년도 항공·공항 부문 사업은 이전 대비 예산증가에도 불구하고 집행액이 증가에 미치지 못한 경우이다. 즉 계속사업의 경우는 예산이 증가하는 국면에서 집행을 관리할 필요가 있다.

3 집행 부진 사업

1) 실집행 부진 및 점검 제외사업

2016년도 집행 결과 실집행 부진은 다음 <표 3-11>과 같다. 실집행 부진은 데이터 상에서 예산 현액 대비 분기별 이월집행액 집행율과 예산현액 대비 분기별 실집행액 집행율의 차이이다. 이 차이가 클수록 예산 배정 및 집행과 실집행이 동일 분기에 이루어지지 않는 것을 의미한다.

<표 3-11> 2016년도 SOC사업 실집행 부진 현황

(단위: %)

	1분기	2분기	3분기	4분기
민간이전	7.5	11.3	13.4	12
연구개발출연금	69	28.2	8.3	0
일반출연금	33.5	30.7	34.6	33.9
자치단체이전	61.1	47.4	59.6	55.7
평균	9.2	7.1	8.2	7.6

실집행과 집행의 차이는 민간·자치단체 이전, 출연 등 제3자에게 집행이 위탁되는 경우에만 발생한다. 분기별 누적자료를 볼 경우 민간이전은 분기가 지남에 따라 실집행 부진이 누적되다가 4분기에 낮아지는 점, 연구개발 출연

은 1분기 실집행 부진이 발생하나 4분기에는 거의 해소가 됨을 알 수 있다.

반면 일반출연금과 자치단체 이전은 실집행 부진이 상대적으로 크게 발생하고 있으며 분기가 지나도 개선이 되지 않고 있다. 이는 제도로 인한 데이터 상의 문제도 일부 있는 것으로 보인다. 실집행 금액이 일치하는 다른 사업들의 경우는 결산 내역과도 일치하지만 자치단체 이전 비목 중 실집행률이 떨어지는 사업들의 4분기 실집행액이 결산 실집행액과 일치하지 않고 있다.

실집행액과 실제 지출액이 일치하지 않는 비목은 2016년도 점검대상 1,571개 항목 중 200여 개에 달하며, 지방자치단체 이전 목에서 실집행이 집계가 잘 이루어지지 못하고 있다.

<표 3-12> 2016년도 지방자치단체 이전 비목 부문별 실집행 부진

(단위: %)

	1분기	2분기	3분기	4분기
도로	62	47	67.5	62.2
물류등기타	60.3	47.5	47.9	45
산업단지	39.1	50.1	59.3	44.7
지역및도시	59.6	41	42.7	49.6
철도	95.7	97.1	94.4	76.5
해운·항만	60.2	49.5	47.4	49.5
전체	9.2	7.1	8.2	7.6

다음 살펴볼 것은 실집행 계획이 세워지지 않거나, 계획이 있더라도 실집행 실적이 추적되지 않는 경우이다.⁸⁾ 먼저 집행점점 상에서 실집행 금액이 0이지만 이월포함 집행금액은 실적에 포함되는 경우 예산 연초 대비 연말 집행율은 다음과 같다.

8) 2016년도 집행점점은 2017년과 다르다. 데이터는 디지털예산회계시스템 OLAP탐재 기준이다.

<표 3-13> 2016년도 실집행액 미집계 사업 예산 대비 집행율

(단위: 억 원, %)

	사업 비목수	예산	이월포함 집행액	집행율
도로				
자치단체이전	32	1,358	1,358	100
물류등기타				
민간이전	3	18	17	98.9
일반출연금	1	5	5	100
자치단체이전	4	94	91	96.4
산업단지				
민간이전	1	164	164	100
지역및도시	4	32	32	100
민간이전	1	3	3	100
일반출연금	1	3	3	100
자치단체이전	2	25	25	100
철도				
민간이전	1	30	30	100
일반출연금	5	1,015	515	50.7
항공·공항				
민간이전	1	81	81	100
해운·항만	2	25	25	100
민간이전	1	04	4	100
자치단체이전	1	21	21	100
총합계	54	2,822	2,319	82.2

* 예산: 연초 국회 확정 기준

실집행 미집계 사업 중 집행율이 저조한 것은 철도 부문의 일반출연금 인 것을 알 수 있다. 즉 일부 사업에 대한 실집행 점검을 강화해야 집행 부진 요인을 미리 식별하고 이에 대한 대응을 마련, 예산의 불용과 이월을 방지할 수 있다.

다음은 실집행 또는 계획금액이 0으로 표시된 사업들이다. 이들 사업 중

실집행 미집계 사업을 제외하면 실집행금액은 중앙정부 이월포함 집행금액과 금액이 거의 일치한다.9) 계획금액이 표시되지 않는 사업들은 실집행 점검 대상인 이전성 지출이 아닌 자본성 지출, 즉 건설비와 토지매입비가 대부분인 것으로 나타났다.

<표 3-14> 2016년도 계획 미표시 사업 예산대비 집행율

(단위: 억 원, %)

		사업 비목수	예산	지출액	집행율
도로					
	건설비	17	411	406	98.6
	토지매입비	54	836	807	96.6
물류등기타					
	건설비	2	29	29	98.7
	유형자산	1	2	2	100
산업단지					
	건설비	27	1009	925	91.7
	토지매입비	38	821	782	95.2
수자원					
	토지매입비	1	0.04	0.01	31.4
지역및도시					
	건설비	3	37	26	71.3
	토지매입비	3	101	95	94.8
항공·공항					
	건설비	1	15	1	69.3
해운·항만					
	건설비	3	178	148	83.1
	토지매입비	3	14	14	96.1
	자본지출 합계	153	3,453	3,244	94
	총합계	200	7,514	7,035	93.6

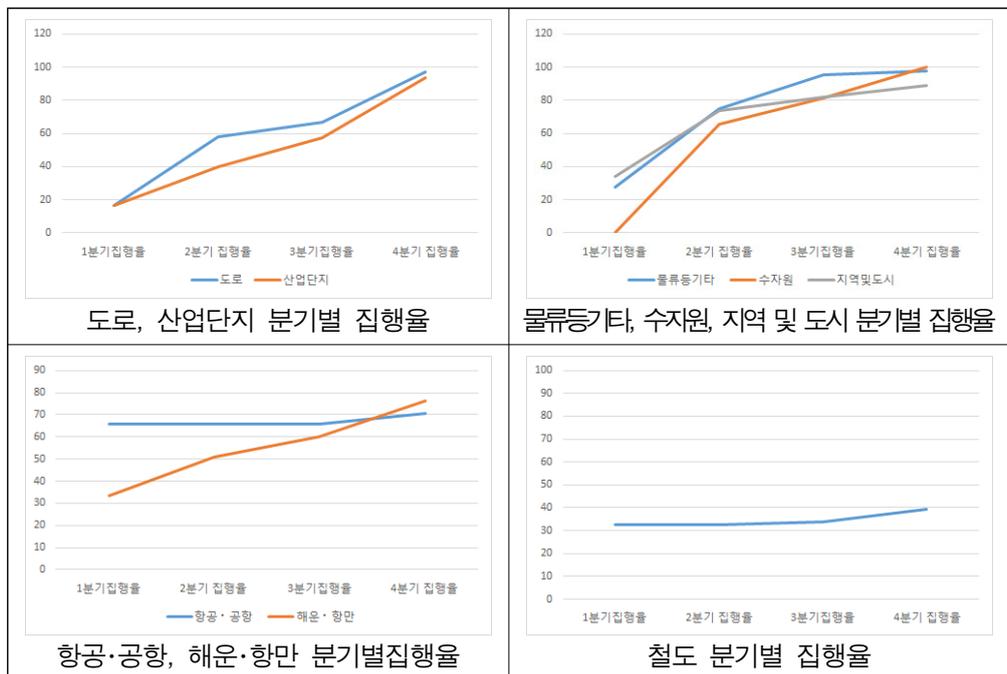
* 예산: 연초 국회 확정 기준

9) 재해복구 사업에서 계획금액이 설정되지 않는 경우는 실집행과 이월포함 집행이 일치하지 않는다. 재해복구 사업은 정책 특성상 일치하지 않는 경우이므로 분석에서는 제외한다.

물론 연차별 집행 계획을 입력하지 않는다고 해서 집행율에 문제가 발생하지는 않았다. 계획 미표시 사업의 경우는 어느 시점에서 집행이 일어나는지 내용을 함께 점검해야 할 필요가 있다. 도로, 산업단지 같은 경우는 대략 분기별 배정 및 집행이 균등하게 이루어지고 있으나, 물류등 기타, 수자원, 지역 및 도시 부문의 경우는 2분기에 대부분의 예산이 집행되어 2분기 현액 대비 집행율이 80%에 이르렀다. 반면 항공, 공항, 철도는 1분기에 각각 70%, 30%의 진도율을 보인 후 연말까지 개선되지 않았으며, 해운·항만은 3, 4분기 집행실적 저조로 최종 80% 대의 집행율을 보인 것으로 나타났다.

<그림 3-5> 계획 미표시 사업 예산 현액 대비 집행율 추이

(단위: %)



2) 부진 사례: 광역도로 건설사업

광역도로는 2개 시도에 걸쳐 시도간 경계부 병목구간에 도로를 개설하여 통행시간 단축 및 물류비 절감 등을 목적으로 시행하는 사업으로, 2013, 2014년도에는 자율평가가 없었으나 2015년도 미흡판정을 받고 지출 구조조정 중인 사업이다.

〈표 3-15〉 2016년도 광역도로 사업 현황

(단위: 억 원, %)

소관	회계	프로그램	단위사업	자율평가				세부사업	사업재원구분	예산	지출액	불용액
				13	14	15	16					
국토교통부	지역발전특별회계	지자체도로	광역도로	-	-	미흡	-	15개사업	재량	663	572	90

예산 전액이 자치단체 보조금으로 편성되어 지원되고 있으며, 고속도로 및 철도 사업의 경우 공공기관에서 공사 현황 등을 관리하고 있는 반면 지방자치단체 자본보조 사업의 경우는 사업 관리 주체 등이 개별 지방자치단체에 분산되는 특징이 있다.

불용액은 15개 편성되는 세부사업 전체에서 발생하는 것이 아니라 특정 사업에서 발생하고 있다. 2014년도 불용액 대부분은 동김해-식만 JCT 사업에서 발생했으며, 2015, 2016년도에는 예산이 편성되고도 집행되지 않아 불용처리된 예산의 비중이 높았다. 2016년도의 경우에는 동김해-식만JCT, 초정-화명 구간에서 예산 집행이 이루어지지 않아 두 구간의 예산 90억 원이 전액 불용 처리되었다.

〈표 3-16〉 '14-'16년 연간 주요 집행부진 사업

(단위: 억 원, %)

		예산	결산	집행률
' 14년도	광역도로 부문	779	789	93.4
	동김해-식만JCT	60	10	16.7
' 15년도	광역도로 부문	826	866	68.6
	사가정-암사	209	149	71.5
	천안-광명	200	0	0
' 16년도	광역도로 부문	663	573	86.4
	동김해-식만JCT	20	0	0
	초정-화명	70	0	0

* 예산: 연초 국회 확정 기준

SOC사업 예산 집행부진의 특징은 동김해-식만JCT처럼 집행부진이 2개년 이상에 걸쳐 나타날 수 있다는 점에서 특징이 있다. 2016년도 성과보고서에서는 집행률 저하의 원인을 지자체 재정 열악으로 인한 매칭사업비 미확보, 보상협의 지연, 민원 발생 등을 들고 있다. 이 문제를 해결하기 위해 실시한 “국고보조 도로건설사업 재정집행 효율화 방안 연구용역(2015)” 결과 사업관련 기관 역할 강화, 시행지침 개정 등을 제시했으며, 제도 개선방안으로 재정집행조사제, 토지은행제, 사업-예산 실집행 분리운영 제안 등을 개선책으로 제시했으며, 사업관련기관 역할 강화 방안으로 집행부진 원인을 용지매수 미비, 주변지역 민원발생, 타당성 재검토, 총사업비 조정으로 나누고 원인별 기관 및 제고대책 제시했다.

또한 연구용역 결과를 바탕으로 국고보조 도로건설사업 시행지침 제정(2015) 및 개정(2016) 시행으로 지방비 매칭 부진, 이월사업에 대해 집행가능 최소비용 반영, 공사 시행 실적보고에서 e호조 상의 집행내역 등 증빙서류를 첨부하도록 하고 있다.

그리고 모니터링을 위해 국고보조사업 재정집행 점검회의를 분기별로 개최하여 집행 현황을 점검하고 있다. 다만 공사발주는 거의 계획대로 집행이

되어, 토지매입 단계에서의 부진이나 민원 제기로 인한 집행 연기 등의 사유가 아니라면 사업비가 급작스럽게 집행이 되지 않는 경우는 거의 없으며 매년 결산에서 특정 사업 제외 시 100%에 달하는 집행율을 보여주고 있다.

성과지표는 광역도로 개선율, 통행시간 단축율을 사용하고 있다. 개선율은 당해연도까지 완료사업 비중을 지표로 사용하고 있는데, 지방자치단체에서 개별적으로 관리되는 사업들의 사후적 지표를 평가지표로 사용한다는 점에서 장점은 있을 것이나, 일종의 누적지표를 사용하고 있는 측면이 있어 개별 연도에서 종료되는 사업을 관리할 지표를 고려해볼 필요가 있다.

<표 3-17> '13-'16년 광역도로 건설사업 성과 지표

(단위: %)

단위사업 및 지표 명	측정산식	구분	' 13	' 14	' 15	' 16
광역도로 개선율	당해연도까지 완료사업 비중	목표	49.3	52.2	56.7	64.2
		실적	49.3	52.2	57.2	62.7
		달성율			97.4	97.7
통행시간 단축율	사업완료 후 단축통행 시간	목표	31.7	33.9	35.5	42.0
		실적	31.7	33.9	34.8	40.8
		달성율			98	97.1

분기별로 공정 점검 및 총사업비 조정으로 계획기간 내 준공을 유도하는 집행체제를 가지고 있어 어느 정도 체계적인 예산 집행관리가 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 대부분의 지방자치단체 자본보조 사업들이 총사업비 관리 대상으로 집행되며 국고 보조 상한이 있는 만큼 개별 집행 상황의 평균치 등을 dBrain시스템에 연계하여 관리하면 더 체계적인 집행 점검 및 성과관리가 가능할 것이다.

다음은 예산 구조조정에 대한 것이다. 매년 집행 관리 부진 등이 지적되는 사업이다. 재정사업 성과보고서에서는 재정 집행 효율화 성과로 사업비의 효율적 활용으로 인한 감액¹⁰⁾, 지출구조조정으로 인한 감액 등을 제시하고 있다.

그러나 실제 국회 예산 심의 과정에서는 신규 사업이 제출되기 보다는, 보조금 상한 소진에 따른 일몰 사업 사업이 다시 편성되기도 하며 이들 사업이 집행부진인 경우가 있었다. 2017년도 광역도로 지출구조조정은 2016년도 종료사업 3건 5,395백만 원, 전액 삭감 4건 183억만 원, 신규 1건 144.4억 원으로 정부제출안은 예산 전년(66,256백 만 원) 대비 20% 감소한 528.5억 원이다. 그러나 이후 국회 심의과정에서 신규 편성 1건 5억 원, 삭감사업 예산 재편성 4건 188억 원으로 오히려 단위사업 예산은 16% 증가하였다.

<표 3-18> '16-'17년도 광역도로 건설사업 세부사업 예산 결산 현황

(단위: 억 원, %)

세부사업 명	' 16년도		' 17년도		비고
	예산	지출액	정부안	확정예산	
감일-초이 광역도로건설			144	144	신규
고양화전-신사광역도로건설	76	76	13	13	계속
광주송정-나주 시계 광역도로건설	25	25	34	44	계속
다사-왜관광역도로	40	40	28	50	계속
다산-화원광역도로건설	8	8			종료
대전벌곡길 광역도로건설	7	7			종료
대전산성-구례광역도로건설	18	18	22	22	계속
동김해-식만JCT 광역도로건설	20	0	30	40	계속
동부간선광역도로건설	100	100	0	100	계속(국회증액)
상도교-호장교 광역도로건설	30	30	60	60	계속
서대전IC-두계3광역도로			0	5	신규(국회증액)
울산신답교-경주시계 광역도로	150	150	62	62	계속
인천서구-김포광역도로건설	40	40			종료
천왕-광명 광역도로	63	63	42	52	계속
초정-화명광역도로건설	70	0	0	55	계속(국회증액)
태릉-구리 광역도로건설	2	2	93	93	계속
화명동-양산광역도로건설	13	13	0	28	계속(국회증액)
계	663	573	529	769	

10) 사업비의 효율적 활용으로 인한 감액은 4개 사업소에서 지난 3년 간 1,816백 만 원 규모로 제시하고 있다.

국회에서 증액되는 사업은 동부간선 광역도로와 같이 국비 지원액을 초과하여 한 때 지출이 정지된 사업들이다. 동부간선 광역도로 국비지원 사업은 녹천교~시계 폭 4→6차로 확장하는 사업으로 연장 5.45km, 총사업비 2,698억 원 중 국비 621억 원, 시비 1,727억 원, LH분담금 350억 원으로 구성되어 있으며, '12년도 총사업비 변경으로 인한 증가분 전액을 서울시가 부담하도록 되어있다. 국비 지원 상한이 소진되어 2014, 2015년 예산에는 포함되지 않았으나, 2016년부터 다시 사업이 편성되고 있다. 자세히 보면, '13년 국비지원 확대 시 국비지원 총액한도 기준 적용으로 국비 621억 원이 투자되고 '13년 까지 561억 원이 투자되었으며, 국비 지원액 소진으로 서울시에서 국비지원확대를 추진했으나 반영되지 않았다.¹¹⁾ 이에 따라 '14, '15년에 예산편성이 이루어지지 않았으나 '16년도 100억 원 정부 편성, '17년도에는 100억 원 국회 편성으로 지출되고 있다. 이 과정에서 총사업비는 '12년 1차 총사업비 확대 이후(2,698억 원) 현재 3,850억 원까지 증가했다.

이 사례는 지자체 자본보조 사업의 관리 강화 필요성을 보여주는 사례이기도 하다. 원래는 국비 지원이 끝나는 2014년에 종료되어야 하는 사업이나, 2017년 현재 서울시 정보공개에 따르면 정책실명제 기준 2015년 공정을 45%에 불과했으며 실명제 분야의 정보는 업데이트가 이루어지지 않고 있다. 개별 공구별로 살펴볼 경우 '17년 11월 27일 현재 2공구 98.97%, 3공구 99.07%로 거의 완료단계에 있으나 1공구는 82.8%에서 현재 공정 중지, 공사기간은 '19년 12월 31일까지로 되어있다.

초정-광명 사업도 2007년에 착공된 사업으로 2010년 타당성 재조사로 총사업비 증액이 이루어진 사업이며¹²⁾ 2015년도 보조금운용평가에서 2016년 정상 종료 판정을 받았다. 2016년은 전년 수준의 예산이 편성되었으나 국회 심사에서 1300% 증액, 그러나 집행액이 0원으로 집행되지 않았다. 2017년도 정부 제출 예산안에는 포함되지 않았으나 국회 심사과정에서 다시

11) 2013.1.22. 서울시. 광역도로사업 국비지원 확대 추진계획(동부간선도로 확장공사)

12) 한국개발연구원. 2010. 2010년도 타당성 재조사 보고서 초정-화명간 광역도로 건설사업.

편성되는 등 집행 성과가 차년도 예산 편성과 잘 연계가 이루어지지 않고 있다.

〈표 3-19〉 동부간선, 초정-화명 간선도로 2012~2018년 연간 편성 및 집행 현황

(단위: 억 원, %)

구분	동부간선				초정-화명			
	정부제출	국회확정	집행액	집행률	정부제출	국회확정	집행액	집행률
2017	0	100			0	55		
2016	100	100	100	1	5	70	0	0
2015					5	5	5	1
2014					5	5	5	1
2013	0	70	70	1	20	20	20	1
2012	40	40	40	1	80	80	80	1
계	140	310	210	0	115	235	110	0
총사업비	3,850				2,646			

이처럼 보조금 상한 소진 사업의 증액이 존재하므로 다년도 이력관리를 통해 이를 관리시킬 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다. 국비지원 상한 초과, 공기 연장 등이 이루어진 지방자치단체 자본보조 사업에 대한 현황 파악이 현재 시스템 상으로 되지 않으며, 개별 지자체들 사이에 정보가 분산되어 공정 진행 등에 대한 파악이 어려운 만큼 정보공시 및 관리시스템이 필요하다. 한국도로공사, 한국철도시설공단 등 출연/출자로 SOC건설사업을 수행하는 경우 공정을, 예상 기성 등이 모두 공개가 되나 서울시, 경기도 등에서 시행하는 지자체 자본보조사업인 동부간선 광역도로 사업의 경우 예상 완공이 비공개로 되어있고 공구별로 공사가 완공된 부분이 있는가 하면 중지상태인 공구도 있는 등 체계적인 집행진도 관리가 시스템으로 이루어지지 못하고 있으므로, 국비 지원 사업에 대한 정보의 체계적인 관리가 이루어져야 한다. 아울러 문제가 발생하는 사업의 경우 타당성 조사가 미비하거나 총사

업비 증액이 이루어진 경우일 수 있으므로 예비타당성 결과, 타당성 재조사 결과, 총사업비 증액 등이 집행 점검 시스템에 함께 관리가 되어야 한다. 아울러 해당 정보공시 및 관리 시스템은 현재 단위사업으로 이루어지는 성과 정보, 세부 사업의 공기 및 사업비 증가 등의 사업 경과/이력을 관리하여 체계적인 사업관리가 이루어지도록 해야 한다.

IV. 종합 및 정책시사점

1 요약

SOC사업은 오래전부터 개념이 정립된 사업으로, 대부분의 사업이 사업 주기가 있는 자본지출성 사업이며 사업 구분이 비교적 명확해 사업 이력을 이른 시점에서부터 추적할 수 있다. 또한 다년간 예산지출이 크다고 사전에 판단되는 경우 사업 주기 시작 이전에 예비타당성 조사가 선행되며, 총사업비 관리제도의 관리를 받게 된다.

정부의 SOC사업 예산은 연간 18~20조 원 규모로, 2009년 이후 꾸준히 감소하고 있다. SOC사업은 지속적 구조조정에 따라 총액과 사업 수가 모두 감소하는 특징이 있다. 즉 일자리 사업의 사업수 감소는 유사 중복 방지 차원에서 수행이 된다면 SOC사업의 감소는 국가 투자방향의 전환과 연관된다. 부문 별로도 도로, 철도는 예산이 증가하는 반면 해운항만, 물류등기타는 예산이 정체되고 있으며, 수자원, 산업단지, 지역및도시 부문 예산은 지속적으로 감소하고 있다.

사업의 시작과 종료의 사이클이 있고 이에 따라 예산이 다년간 편성되므로 단년도 예산관리보다는 다년간 사업이력 관리에 집중해야 할 것이다. SOC사업 예산집행율은 비SOC에 비해 낮으며, 특히 신규사업일수록 낮은 것으로 나타난다. 신규사업의 집행율이 낮은 것은 사업 계획의 미비와, 계속 사업, 신규사업 모두 건설비의 집행율이 낮게 나타나는데 이는 일선 집행과 연관이 있다. 또한 신규 사업 중 5년 이내에 가장 예산이 크게 증가하는 사업은 철도, 산업단지, 수자원 등이었다.

월별/분기별 집행점검의 경우, 자본지출의 건설비, 이전성 지출의 자치단체 이전이 재정 조기집행 기조의 영향을 크게 받는 것으로 나타났다. 특히

실집행 점검에서는 자치단체 이전 도로사업 대부분이 실집행 점검이 이루어지고 있지 않아 이부분은 개선이 필요해 보인다. 예산 집행은 조기집행 기조의 영향을 받지만 전반적으로 실집행-집행 차이는 분기에 따른 개선은 크지 않은 것으로 나타났다.

SOC사업의 집행점검은 분기별 공정 점검 및 총사업비 관리제도가 있어 일자리사업보다는 체계적인 일선 모니터링이 있다고 볼 수 있다. 국고보조 도로건설사업 재정집행 효율화 방안 연구용역(2015) 결과 사업관련 기관 역할 강화와 시행지침 개정 등을, 제도 개선방안으로 재정집행조사제, 토지은행제, 사업-예산 실집행 분리운영 제안 등을 제시했다. 이 중 재정집행조사제와 실집행 분리 운영은 중앙 재정주관부서의 집행점검과 연계할 수 있는 방안으로 시스템 기반 집행점검에도 반영이 되어야 한다.

2 정책 시사점

1) 다년간 사업 이력 관리를 통한 재정집행 관리 확대

SOC사업의 집행 점검을 분석한 결과, 단년도 예산에서 실집행율, 결산의 이월·불용 양상을 점검할 수 있었다. 실집행율이 떨어지는 사업은 대체로 차년도에도 실집행율이 떨어지는 양상을 보였으며, 일자리 사업은 예산의 불용이 2년차 이상에서 나타났다. 예산의 실집행율 저하는 출연, 보조 등 이전을 통해 집행이 되는 사업이며 분기별 실집행이 제대로 이루어지지 않을 경우 결산의 집행율은 맞추더라도 연말에 예산을 집중 지출하게 되어 비효율적인 집행이 될 소지가 있다. 실집행율을 제고하기 위해서는 전년도 실집행율이 저하된 사업을 중점으로 검토할 필요가 있으며, 주기가 없이 매년 집행되는 사업에 대해서는 전년도, 전전년도 분기 실집행율 추이를 참고해 예산 배정 계획을 세우고 집행해야 한다.

그리고 시작에서 종료에 이르는 사업 주기가 있는 사업도 지출 특성에 따라 관리를 해야 한다. 특히 사업 초기에 토지매입비, 건설비 비목의 지출이 특히 철도, 도로 사업 등에서 집행부진에 빠질 가능성이 큰 만큼 집행관리를 더 철저히 해야 한다. 규모가 큰 사업의 경우는 총사업비 관리 대상에 들어가게 되나 규모가 작아 총사업비 관리대상에서 제외되는 자본지출성 사업의 경우는 예산의 불용, 초과집행 등을 더 집중적으로 점검해야 한다. 그리고 SOC사업 중 지방자치단체 보조, 민간 보조 사업의 경우는 중앙과 지방 모두 집행 과정에 참여하고 있어 공기 지연에 따른 예산 증가에 집행이 대응하기 어려운 측면이 있으며, 총사업비 관리대상이라고 해도 공기 등은 자치단체, 출자·출연기관에서 관리하므로 단순히 연도별 예산 지출 내역만을 시계열로 관리하는 것에서 나아가 출자·출연기관이 관리하는 집행 정보를 함께 관리해야 할 필요도 있다.

2) 실집행률 집계 확대 및 일선 집행점검 연계를 통한 단년도 집행관리 강화

현재 재정집행 점검의 실집행을 집계에서 지방자치단체 보조사업이 대거 누락되어있는 등 실집행 집계 범위와 집행점검 범위가 일치하지 않고 있다. 다년간 집행부진 사업에 지역 간선 등 지방자치단체 자본보조사업들이 포함되고 있으며 매년 지방자치단체 수행 광역도로 사업의 집행 부진 문제가 제기되고 있는만큼 지방자치단체 자본보조 등 현재 실집행 집계에서 제외된 사업들이 포함되어야 한다.

그리고 지방광역도로 사업 등 집행부진 사업의 경우는 성과보고서에서 위원회를 통한 점검, 수급자 모니터링 등 일선 집행점검 체계가 강화되는 사례가 보고되고 있다. 물론 위원회의 점검 결과 등을 모두 수치화해 집행점검에 포함시키는 방안은 무리가 있으나, 분기별 집행점검 결과, 수급자 모니터링 결과를 다음 분기 재정집행점검에 참고할 수 있는 시스템을 마련하는 것

은 고려해볼 수 있다. 이들 전분기 일선 집행 결과는 집행부진사업의 현장점검 등에 참고자료로도 활용 가능하다.

3) 성과관리를 통합한 집행-예산 연계 강화

2015년 결산부터 재정사업 분류체계와 성과지표 관리가 일치되고 있다. 그 이전까지는 정부 부처에 관리하던 성과지표가 단위사업, 세부사업과의 연계가 비교적 약했으나 앞으로는 성과의 예산 환류가 더욱 강화될 것으로 보인다. 2016년도 성과보고서 검토 결과 부진사업의 결산, 집행 점검의 환류를 비교적 명료하게 제시하고 있다. 앞으로는 차년도 재정집행 관리에 전년도 결산, 성과보고서 내용 등의 내용을 반영해야 할 것이다. 그리고 현재 비정형으로 제작되고 있는 성과보고서 등을 정책 결정자, 모니터링 담당자 등이 활용할 수 있도록 시스템화하여 운용하는 방안을 고려해볼 수 있다.

4) 사업 유형별 이월·불용 관리

본 연구에서는 SOC 사업을 부문 분류와 사업 주기 즉 초기-연속-종료 단계로 구분, 성질별 구분인 자본지출성, 이전성, 경상성으로 분류해 살펴보았다. 이 중 예산 집행관점에서 집중적으로 점검해야 하는 사업은 SOC사업은 초기 단계의 건설보상비와 건설비, 철도 부문, 그리고 자치단체 도로 사업 등인 것으로 나타났다. 개별 연도에서 집행되는 사업에 대해서는 유형별 관리를 통해 집행률을 제고하는 노력이 필요하다.

다년간 집행에서도 이월·불용관리는 필요하다. SOC사업은 5개년 동안 2개년 이상 집행율이 90%가 되지 못하는 사업들이 많았다. 즉 사업 유형별로 집행율이 낮고 이 것이 2개년 이상 반복될 가능성이 크므로, 사업 유형별로 부진사업을 유형화해 관리하는 것이 필요하다.

참고문헌

1. 보고서

- 한국개발연구원. (2010). 「2010년도 타당성 재조사 보고서 초정-화명간 광역도로 건설사업」.
- 한국개발연구원. (2014). 「[SOC분야]SOC 시설의 운영관리 효율화 방안」. 세미나 자료.
- 한국개발연구원. (2016). 「2016~2020년 국가재정운용계획: SOC(교통)분야 보고서」.
- 감사원. (2015). 「재정지원 일자리사업 추진실태」.
- 고용노동부. (2017). 「성과보고서」.
- 국회예산정책처. (2017). 「<결산분석시리즈 V> 2016년도 결산 분석 종합」.
- 국회예산정책처. (2016). 「2016년도 국가주요사업 집행점검·평가」.
- 기획재정부. (2015). 「2015년 국고보조사업 운용평가 보고서」.
- _____. (2017). 「2017년 국고보조사업 연장평가 보고서」.
- 대한민국정부. (2017). 「2017~2021년 국가재정운용계획」.
- 이강구, 조은영, 신동진. (2016). 「재정지출의 분야별 경제적 효과분석 모형 연구」. 국회예산정책처 연구보고서 21호.

2. 보도자료

- 기획재정부. (2015. 9. 17.). 건강보험 가입자 지원사업 및 출연·용자사업 심층 평가 착수.
- 기획재정부. (2016. 10. 20.). 제21차 재정전략협의회 개최.
- _____. (2017. 6. 22.). 제 6차 재정관리점검회의 개최.
- _____. (2017. 8. 10.). 월간 재정동향 2017년 8월호 발간.
- 서울특별시. (2013. 1. 22.). 광역도로사업 국비지원 확대 추진계획(동부간선도로 확장공사).

3. 법령, 지침 및 편람.

관계부처 합동. (2011). 2012년도 재정지원 일자리사업 중앙부처-자치단체 합동 지침.

_____. (2014). 2015년도 재정지원 일자리사업 중앙부처-자치단체 합동 지침.

_____. (2015). 2016년도 재정지원 일자리사업 중앙부처-자치단체 합동 지침.

기획재정부. (2015). 국가 회계편람.

_____. (2017). 2017년도 예산 및 기금운용계획 집행지침.

법제처. 국가재정법.

_____. 보조금 관리에 관한 법률.

부록 1: 2015~2016년도 지출목 별 분기 지출 추이

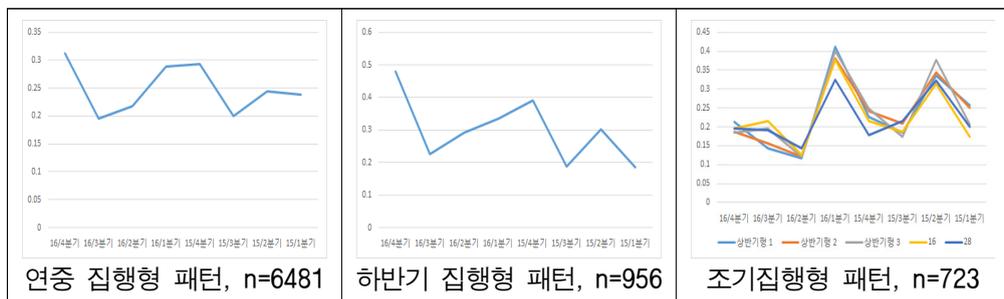
본문에는 제시하지 않았지만, 본 연구는 사업군 구분을 위해 먼저 dBrain 상에서, 월별/분기별 지출 계획을 확인할 수 있는 주요사업 집행 실적 데이터를 바탕으로 계간 패턴의 분석을 실시를 통해 사업군을 구분하려 했다. 분석 대상은 주요사업 집행실적 점검 대상(2016년 4705개, 2015년 5,493개)¹³⁾ 중 비목 변경 사업 제외¹⁴⁾, 패턴을 볼 수 없는 2016년 신설사업 및 2015년 폐지사업을 제외한 3290개 세부사업 8319개 지출목이다.

패턴분석 방법론은 k-means clustering이며 군집은 50개를 지정했다. 변수는 2015년 실집행 계획금액, 2016년 실집행 계획금액, 계획금액 대비 각 분기 지출액 변수로 구성했다.

분석결과 53회 반복 후 수렴되었다. 그리고 군집 중심에 대한 분석 결과 3가지 정형 패턴(8,175건)과 이외의 비정형 패턴(144건) 발견되었다.¹⁵⁾

<부록 그림 1> 분기 집행율별 집행패턴

(단위: %)



13) 2016년 약 232조 원, 2017년 230조 원이 분석 대상이며, 지출 목 중 인건비, 업무추진비, 여비, 상환지출, 예치금 및 유가증권 매입, 예약금, 전출금, 보전금, 예비비 및 기타 등이 제외되며, 국회, 선관위, 대법원, 헌법재판소, 민주평화통일자문회의, 대통령경호실, 대통령 비서실 및 국가안보실, 국가정보원, 감사원이 제외된다.

14) 2015->2016에서 비목변경으로 출연금이 연구개발출연과 일반출연으로 나뉘어졌다.

15) 일부 극단값을 조정한 값이다.

먼저 연중 집행형 패턴은 3분기가 약간 약세를 보이는 패턴으로 80%의 사업 지출목이 이 군집에 속했다. 하반기 집행형 패턴은 4분기에 집행액 비율이 높은 사업으로 하나의 군집으로 추출되었다. 마지막으로 상반기 집중지출 패턴을 보이는 사업은 하반기 집중지출 패턴형에 비해 수가 약간 적은 것으로 나타났다. 15~381개의 숫자를 가지는 여러 개의 군집으로 추출되는데 이는 계획금액의 차이에 기인하는 것으로 보인다.

<부록 표 1> 집행 패턴 별 예산액

(단위: 억 원)

	연중집행형	조기집행형	하반기집행형
총개수	6,481	690	956
16년도 예산액	4,966	1,689,725	62,168
15년도 예산액	4,491	1,637,828	56,624

<부록 표 2> 비목 별 집행패턴 개수 분석

(단위: 억 원, %)

	개수 (A)	예산액 (B)	평균 (A/B)	하반기형 (C)	비율 (C/A)	조기 집행형 (D)	비율 (D/A)	비정기형 ((C+D)/A)
건설비	897	14,655	16.3	147	16.4	195	21.7	38.1
무형자산	40	23	0.6	3	7.5	1	2.5	10
민간이전	1,546	12,912	8.4	254	16.4	162	10.5	26.9
보전금	371	10,498	28.3	15	4	9	2.4	6.5
업무추진비	1,495	78	0.1					
여비	1,674	401	0.2	7	0.4	2	0.1	0.5
운영비	2,336	19,898	8.5	232	9.9	88	3.8	13.7
유형자산	1,041	8,689	8.3	38	3.7	6	0.6	4.2
용자금	75	11,329	151.1	14	18.7	24	32	50.7
자치단체이전	721	148,591	206.1	182	25.2	197	27.3	52.6
직무수행경비	154	232	1.5	3	2	5	3.3	5.2

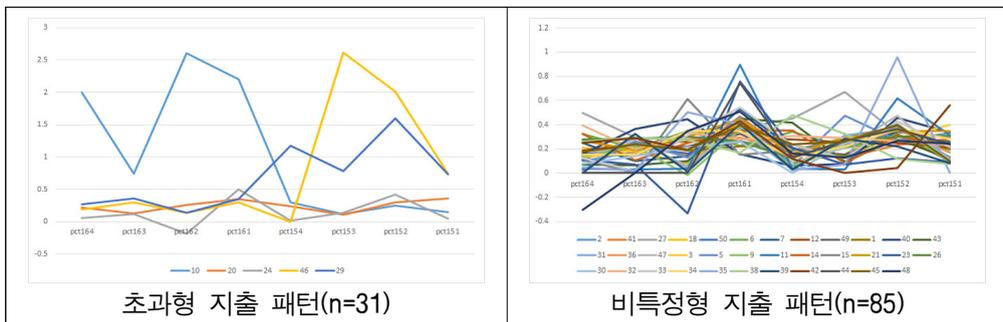
	개수 (A)	예산액 (B)	평균 (A/B)	하반기형 (C)	비율 (C/A)	조기 집행형 (D)	비율 (D/A)	비정기형 ((C+D)/A)
출자금	50	3,263	65.3	6	12	16	32	44
토지매입비	283	2,078	7.3	42	14.8	15	5.3	20.1
특수활동비	51	117	2.3	7	13.7	3	5.9	19.6
해외이전	130	1,174	9	6	4.6		0	4.6
총합계	10,864	233,935	21.5	956	8.8	723	6.7	15.5

그리고 전반적으로 일반형에서 상반기형으로 갈수록 계획금액이 커지는 패턴을 보이는 것으로 나타났다.

하반기 집행형, 조기집행형의 사업별 지출목 수로 분석 시, 하반기/상반기 지출형은 주로 융자금, 자치단체 이전, 출자금 등 각 사업별 목당 평균 금액이 큰 사업들의 비중이 큼을 발견했다. 건설비의 하반기형, 상반기형 비목 지출 패턴 수가 많은 만큼 국토부의 예산 지출 패턴이 주로 상반기/하반기형 비중이 높았다.

기타 특수유형으로도 85개가 추출되었다. 초과지출형, 목적형 지출 등으로 구분 가능하나, 세부 사업에 대한 향후 추가 분석이 필요할 것이다.

<부록 그림 2> 비특정형 지출패턴



시사점은 다음과 같다.

- 비특정형 지출의 원인 및 분석 및 분류체계 가능
- 분기별 집행 계획 등을 활용한 분석 방안 마련 필요
- 시계열 확장 및 사업별 장기 지출 패턴 파악 및 단기성 사업의 유형화 방안 연구로 향후 확대
- 주요 사업 외에도 세출 점검, 월별 집행 등을 활용할 수 있는 방안 및 분석틀 제시
- 비목별 외에 소관별, 사업별, 분야별 분석 가능

부록 2: 집행부진 사업

아래 표는 5년 연속으로 집행률이 90%에 미달하는 사업의 현황이다. 각 연도별로 집행률이 낮으며 5개년 전체 사업비의 평균집행률도 66%로 낮다.

〈부록 표 3〉 2012-2016년도 연례 집행부진 사업

(단위: 백만 원, %)

회계	부처	세부사업명	5년 예산총액	5년간 집행 총액	집행률	연도별 집행율					평균 집행률
						'16	'15	'14	'13	'12	
교통 시설 특별 회계	해양 수산	일반항	496,778	404,881	81.5	82.0	77.0	81.0	81.0	88.0	81.8
	국토 교통	가흥-상망지역간선 6차건설	118,306	64,038	54.1	63.0	70.0	49.0	46.0	34.0	52.4
		호계-불정지역간선 7차건설	134,359	95,889	71.4	76.0	67.0	66.0	72.0	83.0	72.8
		쌍림-고령지역간선 5차건설	73,061	39,868	54.6	87.0	78.0	16.0	44.0	34.0	51.8
		국도체불 용지비	98,000	68,372	69.8	83.0	61.0	56.0	63.0	85.0	69.6
		감포-구룡포 국도건설	62,629	25,874	41.3	73.0	20.0	23.0	25.0	84.0	45.0
		대도시권교통혼잡 도로지원	38,313	12,705	33.2	22.0	61.0	25.0	0.0	87.0	39.0
		괴산유기산단진입 도로	37,021	15,872	42.9	81.0	66.0	29.0	3.0	38.0	43.4
		순창-운암2지역간 선3차건설	45,114	4,859	10.8	0.0	4.0	0.0	6.0	26.0	7.2
		고속도로접도구역 매수	1,200	52	4.3	0.0	17.0	0.0	6.0	0.0	4.6
		일반철도건설사업 조사	735	499	67.9	57.0	73.0	65.0	58.0	82.0	67.0
일 반 회 계	해양 수산	지방해양수산청 공익요원경비	1,856	1,220	65.7	62.0	62.0	58.0	64.0	85.0	66.2
		지방해양수산청 공익요원경비	470	219	46.6	35.0	39.0	38.0	52.0	77.0	48.2
	국토 교통	국제교통포럼분담금	340	265	77.9	66.0	73.0	90.0	83.0	80.0	78.4

부록 3: 연도별 사업관리 사례 대구선 복선전철

대구선 복선전철은 '06~'18년간 총사업비 7천억 원이 투입되는 국비 지원 철도건설 사업이다. 2016년도 기준 공정율은 66.5% 선이며, 중기계획 상으로 2018년도에 사업 종료가 예정되어 있고 총액 투입 예상 금액은 8,278억 원이 될 전망이다 사업이다.

〈부록 표 4〉 대구선 총사업비 현황

(단위: 백만원)

총사업비	공사비	보상비	설계비	감리비	시설부대비
766,172	623,028	86,718	24,009	313,76	1,041

〈부록 표 5〉 대구선 예산 지출 내역

(단위: 백만원)

	예산	지출액	집행율
' 12 이전 지출액(보상, 설계)		143,144	
' 12	40,000	49,600	124.0
' 13	90,000	90,000	100.0
' 14	97,000	97,000	100.0
' 15	203,400	159,700	78.5
' 16	232,100	232,100	100.0
계	662,500	628,400	94.9
잔여 예산(중기) ¹⁶⁾		56,294	
총계		827,838	
총사업비대비			108
공정율(' 16.12)			66.5

자료: 디지털예산회계시스템.

공정율은 한국철도시설공단 홈페이지 자료를 인용.

16) '16 국가재정운용계획

	' 15	' 16	' 17
대구선 복선전철	203,400	225,100	56,294

이 사업은 총사업비 대비 108% 지출이 예상된다. 즉 별도의 총사업비 변경이나 급격한 증액 없이 사업이 종료될 것으로 예상되는 사업으로, 이와 같은 사업은 별도의 집행점검이 필요는 없으나 예상치 못한 지출 요인이 발생할 수 있으므로, 위 표와 같은 지출 내역 관리가 필요할 것이다. 그리고 SOC사업의 경우는 공정율에 대한 지표가 함께 관리되어야 사업 기간 증가, 총사업비 증가 요인 등에 대한 사전 예측이 가능하다.

무엇보다, 단순 연간 집행을 뿐 아니라 초과 지출이 예상되는 주기성 사업에 대한 관리를 통해(예: 총사업비가 크게 증가하지 않는 사업에 대한 이월 허용 등) 총사업비관리와 연계한 실효성 있는 관리 필요하다. 그리고 집행관리시스템에 총 사업 기간, 누적 사용액, 과거 집행을 실적 등을 탑재하여야 합리적인 연차별 투자계획 대비 실적 점검이 가능하다.

부록 4: dBrain 데이터 연도별, 필드별 결합

본 연구는 dBrain의 OLAP에서 제공하는 결산 자료, 집행 점검 자료를 분석에 사용하였다.

이 데이터들은 전술한 많은 장점이 있으나, 다년간 데이터를 결합해 사용하기에는 다음과 같은 문제점이 있다.

- ① 연차별 사업관리 코드 부재
- ② 조직개편 미반영
- ③ 시트간 통합 코드 부재
- ④ 연차별 사업 통폐합 및 종료 사업 미식별

이들 문제들은 대체로 제도적인 문제에 기반을 두고 있다. 즉 개별 연도의 집행에만 초점이 맞추어져 있으며 데이터 관리 코드 등은 기획재정부의 각 연도별 예산 및 기금운용계획 집행지침을 준수하고 각 부처에서 관리를 하게 되어 있다. 이에 따라 연차별 사업관리 코드는 당연히 존재하지 않으며, 예산 공개 내역, 각 기금 운용 지침 등이 변경되면 자동으로 새로운 코드가 부여되므로 동일한 내용의 사업이라도 전년도 코드와 일치하지 않는다.

또한 조직개편은 사업의 관리주체가 변경되는 것이므로 따라서 새로운 사업으로 인식, dBrain의 운용코드 역시 새롭게 부여된다.

본 연구는 5개년치의 데이터를 결합하기 위해 아래와 같은 절차를 수행했다.

Step1. 결산데이터 조직개편 정리

먼저 결산데이터 조직개편은 분석대상 5개년도 중 각각 정권교체, 해양경찰청 폐지 및 국민안전처 신설 등을 원인으로 2013, 2015년에 일어났다.

각 년도 조직개편이 일어나도 단위사업, 세부사업명은 바뀌지 않는다는 점, 조직개편 이전 부처 명에 예산이, 조직개편 이후 부처 명에 지출액이 명기되는 점에 착안해 데이터를 정리했다. 먼저 조직개편 이전과 이후 조직 데이터를 분리, 단위사업과 세부사업 명으로 전후를 매칭했다.

이후에도 매칭이 되지 않는 사업들에 대해서는 다시한번 세부사업 명으로 매칭한 후, 일부 남은 사업에 대해서는 수기로 진행했다.

Step2. 결산데이터 다년도 데이터 통합 및 시작·종료사업 구분

위 과정을 진행하면 조직개편 연도에 대해서는 전년도 ID와 대응되는 ID, 다음연도 ID와 대응되는 ID 2개가 생성된다. 전년도 데이터와 결합시에는 전년도 ID대응 ID, 다음연도 데이터와 결합시에는 다음연도 ID와 대응되는 ID와 매칭한다.

단, 여러 사유로 새로운 ID가 부여되는 경우가 있다. 가령 지방교부세의 경우는 2014년 이전에는 1개 사업으로 지급되었으나 2015년부터 법에 명시된 구분(보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전 교부세 4개)에 따라 새로운 코드가 부여되었으므로 이러한 부분은 수기로 조정했다.

데이터 결합 결과 5개 년도 데이터에서 시작시점(2012)과 종료시점(2016)을 제외한 데이터 시점에서 사업 시작과 종료에 대한 기간(duration) 데이터가 형성된다. 이 데이터는 SOC사업의 진행상태(시작·종료 또는 계속)를 나타내는 주요 지표로 사용했다.

Step3. 집행점검 데이터 신규코드 생성 및 결합

OLAP에서 제공되는 데이터에서는 별도의 사업관리 ID가 제공되지 않았다. 코드가 제공되는 필드는 소관, 회계구분, 분야, 부문, 프로그램 단위까지이며 이하 단위, 세부사업은 사업 명만이 기재되어있다. 1차로 모든 명

목 필드를 결합한 것을 ID로, 2차로 코드와 명목ID를 결합한 것을 ID로, 이후 소관부터 1단씩 줄여나가면서 마지막에는 세부사업명을 ID로 생성, 연차별 데이터를 결합했다.

Step4. 결산데이터와 집행점검 데이터 결합, 비목자료 결합

이하의 결산데이터와 집행점검 데이터, 각각의 비목 자료 결합은 각 연도별 데이터를 대상으로만 수행했다.

SOC사업 재정집행 특성 연구

발간일	2017년 12월
발행인	이원식 한국재정정보원장
편 집	재정정보연구본부
발행처	한국재정정보원 (04637) 서울특별시 중구 퇴계로 10, 메트로타워 (대표전화 02) 6908-8200)
인쇄처	경성문화사 (전화 02) 786-2999)

내용에 관한 문의는 한국재정정보원 재정정보연구본부로
연락해주시기 바랍니다.

© 한국재정정보원, 2017

