

월간

나라재정

MONTHLY PUBLIC FINANCE INFORMATION

Dec. 2019

Vol. 36

12



재정 INSIGHT

KPFIS 인사이트
재정칼럼
툰아보기

재정 NOW

숫자로 보는 나라재정
키워드 재정
해외재정동향

재정 STORY

이달의 재정 이야기
재정 Talk Talk
그림으로 읽는 재정·경제 이야기



한국재정정보원
Korea Public Finance Information Service



2020

월간 「나라재정」
독자 여러분

새해 복 많이 받으십시오.

올 한해 한국재정정보원과 월간 「나라재정」에 보내주신
아낌없는 격려와 성원에 깊이 감사드립니다.

한국재정정보원은 국민 여러분의 소중한 세금이 올바르게 쓰이고,
나라살림을 정확히 알리고자 최선을 다하고 있습니다.

밝아오는 새해에도 월간 「나라재정」에 많은 관심을 가져 주시길 기대하며,
독자 여러분의 가정에 행복이 가득하길 기원하겠습니다.

새해 복 많이 받으십시오.

2019년 12월

한국재정정보원장 김 재 훈



MONTHLY PUBLIC FINANCE INFORMATION

Vol. 36 December. 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
문의 재정분석기획부 | 02-6908-8583
디자인·제작 경성문화사 | 02-786-2999

재정 INSIGHT

04 KPFIS 인사이트

- ① 증거기반 정책결정과 성과주의예산에 관한 소고
정성호 재정정보분석본부 연구위원
- ② dBrain 정부보관금 통합관리시스템의 이해
조봉조 dBrain운영본부 과장

20 재정칼럼

- ① 미국, 영국, 호주, 한국의 재정성과관리제도
책무성(Accountability) 비교
나태준 연세대학교 행정학과 교수
- ② 재정성과 평가결과의 환류에 대한 딜레마
조경훈 한국방송통신대학교 행정학과 교수

28 톺아보기

재정부문 성과평가

재정 NOW

30 숫자로 보는 나라재정

- ① 최근 재정통계
- ② 분야별 통계 : 예비비

40 키워드 재정

이달의 이슈키워드 : 바다

44 해외재정동향

OECD 국가들의
성과주의 예산제도 우수 사례

재정 STORY

50 이달의 재정 이야기

복권으로 나누는 행복씨앗
'복권기금' 사업

54 재정 Talk Talk

예산집행은 어떤 절차를 거쳐서 이루어질까요?

56 그림으로 읽는 재정·경제 이야기

페리 제독의 증기선,
일본사회 격변의 신호탄이 되다

60 인문학으로 풀어본 재정의 역사

재정 정책의 실패, 국가의 몰락

64 KPFIS의 서재

66 한국재정정보원 소식



01
KPFIS-인사이드증거기반 정책결정과
성과주의예산에 관한 소고

정성호 재정정보분석본부 연구위원(jazzsh@kpfis.or.kr)

증거에 기반한 정책결정은 다양한 목적으로 수집, 분석되는 정보를 정책결정에 활용함으로써 정책의 책임성과 투명성을 확보하고 국민의 알권리를 충족시킬 수 있다. 최근 활발하게 논의되고 있는 4차 산업혁명과 빅데이터(정형 및 비정형 데이터 포함)는 증거기반(Evidence-based) 정책결정의 중요한 요소가 된다. 이제 논의를 넘어 증거가 정책결정에 실질적으로 활용될 수 있어야 한다. 증거에 기반한 정책결정을 위해 무엇을 개편해야 하는지 검토하는 것이 필요하다. 이를 위해 미국 사례를 검토한 후 우리나라에 적용 가능한 합리적 담론을 도출한다.



01

● 증거기반 정책결정의 개념

증거기반 정책결정은 다양한 정보를 연결 또는 통합하여 새로운 형태의 정보를 생성하여 이를 정책결정의 근거(증거)로 활용한다는 개념이다. 증거¹가 정책결정과정(의제설정, 집행, 평가)에서 활용되기 때문에 정부정책의 정당성 및 책임성을 구현하는데 기여할 수 있다. 근본적으로 증거기반 정책결정은 예산낭비 등 비효율성을 개선하고 정책결정의 합리성을 제고하는 등 정책 실패를 줄일 수 있다. 특히, 증거에 기반한 정책결정은 정책집행과정에서 집단 간 갈등을 해소할 수 있다.

증거기반(Evidence-based)이라는 용어가 처음 사용된 것은 증거기반 의학(Evidence-based Medicine) 분야이다. 즉, 객관적인 증거를 기반으로 환자를 진료(진단)하고 그 결과에 따라 처방하는 증거중심의 의학을 일컫는다. 이후 경찰 및 사회복지 등 다양한 사회과학 분야에 증거를 적용한 것이 이른바 증거기반 정책결정이다. 즉, 사회문제를 증거에 기반하여 진단하고 그에 따른 합리적인 처방(대안)을 내린다는 것이다. 특히, 1997년 영국의 토니블레어 수상이 증거에 기반한 정책의 시행 및 평가를 정부개혁의 핵심·아젠다로 장려하기 시작한 것과 깊은 관련이 있으며, 영국과 미국(오바마 정부)을 중심으로 증거기반·정책결정이 확대되었다.

여기서 증거기반 정책결정이란 일반적으로 검증되지 않은 이데올로기 또는 편견, 정책결정자의 의견기반(Opinion-based) 정책결정과 대비되는 개념으로 과학적 증거에 기초한 정책결정(정책의 수립, 집행, 평가)을 의미한다. 증거의 유형으로 주로 전문가 지식, 기존 연구 결과, 자문결과, 경제적·통계적 모델링 산출물 등 다양하다. 최근 비약적인 정보기술(IT)의 발전으로 정형 및 비정형의 빅데이터(머신러닝), 인공지능(AI) 등이 활용가능해졌다. 다시 말해 기존의 증거유형보다 확장된 형태로 ‘증거기반 정책결정’은 정형 또는 비정형 데이터를 활용한 분석 결과에 기초하여 정책결정(정책의 수립, 집행, 평가)이 가능해졌다.

정책결정과정에서 과학적 근거(증거)가 활용되면 정책결정의 정당성은 물론 어떤 정책이 효과적인지, 정책 집행 이후 그 성과는 어떤지 등을 쉽게 알 수 있기 때문에 정책결정자들이 예산 배분과 정책결정에 보다 쉽고 효과적으로 대응할 수 있다.

증거기반 정책결정의 효과는 다음과 같다(Pew-MacArthur Results First Initiative, 2014). 첫째, 예산낭비를 줄일 수 있다. 증거에 기초하여 예산 투입여부를 선택하고, 비효율적인 정책 및 사업에 투입되는 예산은 다른 용도로 사용할 수 있다. 둘째, 혁신적 정책 및 정부사업추진이 가능하다. 새롭고 검증되지 않은 정책 및 사업을 사전 엄격한 평가를

1. 증거는 “어떤 사실을 증명할 수 있는 근거”(국립국어원, 표준국어대사전) 또는 “다른 어떤 것인가가 존재하거나 사실이라는 것을 보여주는 어떤 것(Something which shows that else exists or is true)”(네이버, 영어사전)으로 정의된다.

통해 그 효과성을 미리 판단하고 자금을 투입할 수 있다. 셋째, 정부정책 및 사업추진에 책임성을 강화할 수 있다. 정책 집행 및 결과에 대한 데이터를 수집하고 보고함으로써 결과에 대한 책임을 지도록 하는 것이 용이해진다.

02

증거의 범주

증거기반정책은 공공정책의 매커니즘을 밝히는데 의미를 둔다(Parsons, 2002; Sanderson, 2002). 증거의 원초적 구성요소는 정보라고 할 수 있다. 정보는 전문지식, 연구, 통계, 이익집단의 요구, 정책평가, 2차 자료 등에서 유래된 정보, 정치적 판단 등이라고 할 수 있다(Pew-MacArthur Results First Initiative, 2014; Head, 2010, UK Cabinet Office, 1999).

표 1. 증거의 범주

구분	증거의 범주(내용)
Head(2010)	정치적 지식, 과학적 체계적 연구, 프로그램 관리능력, 이해관계자(이익집단) 등 관리능력
U.K., Cabinet Office(1999)	전문지식, 국내외 연구, 통계, 이익집단의 요구, 정책평가, 인터넷 등 이차자료의 정보 중 관련 분야 전문가가 판별한 것
Pew-MacArthur Results First Initiative(2014)	프로그램 평가, 예산 개발, 집행 감독, 결과 모니터링, 우선순위 사업 타게팅평가

03

증거수집방법

증거수집방법으로는 무작위통제실험, 마이크로 시뮬레이션, 행정정보분석, 프로그램 성과평가, 질적연구결과 등이다(Sanderson, 2002; Turner, 2013)

◎ 무작위 통제실험

무작위 통제실험은 과학적·체계적 연구로 가장 강력한 증거로 활용된다. 프로그램이나 서비스 제공집단(처치집단)과 통제집단에의 참여여부가 무작위로 결정되어 두 집단의 결과를 비교할 수 있기 때문이다. 미국에서는 무작위통제실험 결과와 행정정보를 공동으로 활용하여 주택 바우처 프로그램의 설계와 운영에 필요한 강력한 정책증거를 제공하였다(Turner, 2013).

◎ 마이크로시뮬레이션 모형

마이크로시뮬레이션은 시나리오 조건을 변경해가며 광범위한 정책 대안의 결과를 예측할 수 있다. 예를 들어 영국의 Urban Brookings Tax Policy Center에서 27만 명 납세자 표본에 대한 주택 모기지 이자율 감소의 형평성과 효율성 효과를 분석하였다. 이 분석결과를 활용하여 세금이 상승하는 또는 감소하는 집단을 구분하고 총세입을 어떻게 변경할 것인지 대한 조건을 변경해 가면서 예측한 후 그 정책을 결정하였다(Turner, 2013).

◎ 행정정보 분석

공공부문이 수집하는 수혜자 등 다양한 정보는 장기간에 걸쳐(시계열) 수집되기 때문에 정책결정을 위한 기초자료로 활용되는 물론 분석이 가능하다. 영국의 The Urban Institute는 이러한 행정데이터를 활용하여 돌봄법률(Affordable Care Act)의 수혜자 등록절차를 설계하였다(Turner, 2013).

◎ 프로그램 성과평가

프로그램 성과평가는 증거수집 기제중 하나이다. 1993년 미국은 연방정부성과평가법(GPRA)에 기초하여 1999년부터 연방정부기관이 매년 성과계획서와 성과보고서를 작성해야 한다(Turner, 2013). 특히 연방정부의 재정수지가 악화됨에 따라 성과평가 결과의 활용을 강조하게 된다(Sanderson, 2002). 또한 PART에 기초하여 프로그램 평가는 실시하지만 서열화(점수화)의 폐단이 있다는 이유로 폐지한 후 2010년 GPRA개정법(GPRAMA)에 기초하여 성과평가를 추진하고 있다.

표 2. 성과평가의 변천(미국)

법률	요구조건
Government Performance and Results Act (GPRA) 1993-2010	- 전략계획(Five-year Strategic Plans) - 매년 성과계획서 및 성과보고서(Performance Plans & Reports)
Program Assessment Rating Tool (PART) 2002-2008(현재 폐지)	- 프로그램별 성과 평가 - 프로그램별 점수화("Ineffective" ~ "Effective")
GPRA Modernization Act (GPRAMA) 2010-현재	- 전략적 계획 및 성과보고서 유지 - 범부처 사업 관리 - 분기별 목표 달성여부 점검 - 부처별 COO(Chief Operating Officer) 및 PIO(Performance Improvement Officer) 운영 - 성과지표 공시(www.performance.gov) - 개별 성과에 관한 OMB 검토(성과미흡 시 개선권고)

자료: Moynihan and Beazley.(2016). p.146.

◎ 질적연구

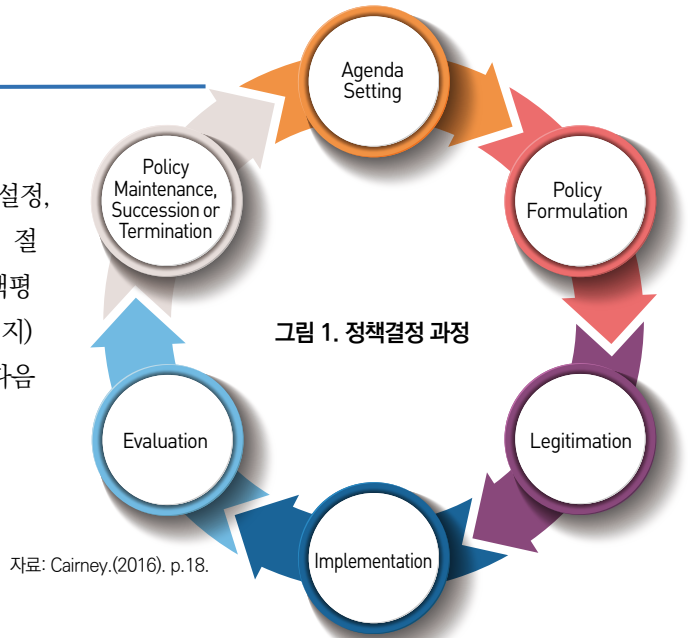
질적연구는 계량데이터에서 발견된 내용을 좀 더 심도있게 평가하기 위한 방법으로 심층인터뷰 또는 포커스그룹인터뷰(Focus Group Interview, FGI) 등이 이용된다. 예컨

대, 영국의 The Urban Institute는 저소득층에 대한 30억 불 이상의 공공-민간투자프로그램(New Markets Tax Credit Program)을 평가하기 위해 계량분석은 물론 심층인터뷰 등을 진행하였다. 이를 통해 정부는 복합적 시장 개입의 효과에 관한 포괄적인 정보를 얻을 수 있었다(Turner, 2013).

04

● 정책결정 과정

정책결정과정은 정책의제설정, 정책형성, 합리성(내용적, 절차적) 평가, 정책집행, 정책평가, 정책변동(유지 또는 폐지) 순이며, 일반적인 절차는 다음과 같다.



05

● 증거기반 정책결정과 성과주의예산의 활용



한국

우리나라는 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률(이하 공공데이터관리법)」에 기초하여 공공데이터를 관리하고 있다. 주로 공공데이터의 제공 및 이용 등에 초점을 맞추고 있어 증거기반 정책결정 자료로 활용된다고 보기에는 제약이 있다. 증거기반 정책결정으로의 한걸음 더 나아간 법률이 있지만 이마저도 기록되지 않는다. 2018년 종료(입법예고)된 「데이터기반 행정 활성화에 관한 법률(안)」²은 “공공기관이 업무를 수행하는 과정에서 공공 및 민간의 대용량 데이터, 정형·비정형 데이터를 수집·가공·분석·시각화하고 이를 정책수립 집행 평가 등 행정업무에 반영하는 것”으로 정의한다. 또한 증거기반 정책결정과 직접적으로 연계되는 재정제도는 성과주의예산이다. 근본적인 취지는 예산집행의 성과에 기초한 환류를 전제로 한다. 아쉽게도 성과에 기초한 예산 운영 및 환류는 제한적이다. 성과주의예산의 근거법률은 「정부업무평가 기본법」, 「국가재정법」 등인데 법상 한계와도 무관하지 않다.

우리나라는 2000~2002년 재정사업 성과목표관리제도에 기초하여 성과계획서와 성과보고서를 작성하였다. 특히 2007년 「국가재정법」이 제정됨에 따라 재정사업자율평가와 심

총평가 등이 법적 근거를 갖추게 되었다(이전 「정부업무평가기본법」에 근거). 재정사업자
율평가는 예산집행률, 환류 여부 등을 모니터링하기 때문에 집행체계분석에 가깝고, 재정
사업심층평가는 집행체계분석 이외 사업효과 등을 분석한다는 점에서 더 포괄적(심층적)
분석체계이다(오영민, 2014).

2018년 도입된 핵심사업평가³(78개 사업)는 사후 평가결과에 따른 예산삭감방식에서 주
기적인 집행과정의 모니터링을 통해 사업구조를 재설계하고 재정투입방향을 제시하는 것
이다. 성과평가제도의 연혁은 다음과 같다.

표 3. 성과평가의 변천(한국)

재정사업성과목표관리 (미국의 GPRA 참고)	2000~2002년 성과계획서작성(16개 시범기관) 2003~2005년 성과목표와 성과지표 개발(22개 주요기관) 2007년 48개 부처 모든 재정사업 성과계획서 작성 2008년 48개 부처 모든 재정사업 성과보고서 작성
재정사업자율평가 (미국의 PART 참고)	2005년 재정사업 자율평가 최초 실시 2008년 사업등급을 4등급에서 5등급으로 조정(매우 미흡 추가) 2009년 총괄기관의 변경에 따라 일반재정, 정보화, R&D로 구분평가
재정사업심층평가	2005년 재정사업 심층평가 시범평가 실시 2006~2009년 개별사업에 대한 심층평가 진행 2010년 사업군에 대한 심층평가로 전환
핵심사업평가	2018년 핵심사업평가 실시(메타평가 폐지) - 재정사업 성과제고와 지출효율화 한계 극복

주: 심층평가는 개별심층평가, 사업군심층평가, 핵심사업평가로 구분(재정사업 심층평가 운용지침, 2019)



2. 데이터기반행정의 기반 구축(안 제17조부터 제26조까지 요약)

- 공공기관의 장은 생성하거나 취득하여 관리하는 데이터에 대한 메타데이터 및 데이터관계도를 관리하도록 하고, 행정안전부장관은 공공기관의 메타데이터 등을 종합하여 데이터관리체계를 구축·운영
- 행정안전부장관은 공공기관이 데이터를 효율적으로 제공·연계 및 공동활용할 수 있도록 데이터 유형별 저장 체계에 관한 사항 등을 포함한 데이터통합관리 플랫폼을 구축·운영
- 행정안전부장관은 국가적 차원의 데이터 분석 등이 필요한 사항에 대해서 데이터분석 등을 통한 정책 수립 및 의사결정에 활용할 수 있도록 정부통합데이터분석센터를 설치·운영가능
- 공공기관의 장은 데이터의 공동활용 성과 등 데이터기반 행정의 실태를 자체 점검하고, 그 결과를 행정안전부장관에게 제출하며, 행정안전부장관은 점검 결과를 종합하여 국무회의에 보고한 후 공개

3. 전년도 단기(1년) 성과에 대한 서류중심 확인 점검에서 3년간 분기별 집행과정을 현장중심으로 확인·점검하는 형태로 변경되었다.



미국

미국은 '증거기반 정책'에 관한 제도적 기반을 구축하고 있으며, 연방 정부가 핵심 아젠다로 설정하여 추진함과 동시에 개별 부처도 증거기반 정책 추진을 위한 체계 구축에 매진하고 있다. 미국의 증거기반 정책은 통계적 목적(특히, 1787년 헌법에 명시된 10년 주기 인구조사)에서 출발한다. 특히, 예산관리처(OMB)는 예산, 고용, 투자, 세금 등에 관한 객관적인 데이터를 다루고 있다. 다만 부처별(상무부 산하 센서스국과 경제분석국, 노동부의 노동통계국, 법무부의 법무통계국 등 13개의 주요 통계기관)로 필요한 통계를 자체적으로 작성하여 활용하지만 연방정부 차원에서 데이터가 축적되는 구조이다. 연방 정부는 증거구축 활동으로 정책 및 프로그램별 통계 및 데이터를 생성하고 있다. 아울러 감사원(Government Accountability Office, GAO)은 성과목표 및 관리, 정책결정에 관한 평가결과의 활용 가능성 등을 평가하고 있다. 미국은 OMB⁴를 중심으로 2013년 '증거와 혁신에 관한 아젠다(Next Steps in the Evidence and Innovation Agenda)'⁵를 발표하고, 2016년 「증거기반정책수립위원회의 설치에 관한 법률(Evidence-based Policymaking Commission Act of 2016)」을 제정하여 증거기반정책수립위원회(Commission on Evidence-based Policymaking, CEP)를 주축으로 한 증거기반 정책결정에 관한 논의를 본격적으로 시작하였다⁶.

연방 정부는 성과개선이 가장 중요한 목표 중 하나이다. 2010년 「GPRA 개정법(Government Performance and Results Modernization Act, GPRAMA)」이 통과됨에 따라 개별 부처의 장은 성과개선책임자(Performance Improvement Officer, PIO)를 임명해야 한다. PIO는 전략 및 성과 계획, 측정, 분석, 진행 과정에서 정기적인 평가, 성과향상을 위한 고품질의 성과정보 및 기타 증거의 활용을 통해 기관의 목표달성을 위해 부처의 장에게 조언을 하고 있다. 여기에는 목표설정, 성과측정, 분석 및 기타 연구, 진행 과정에서 데이터기반 성과 검토, 기관 간 협업, 조직의 우선순위에 부합하는 인사성과평가를 사용하여 조직 전반에 대한 성과개선노력이 포함된다. 일부 기관에서는 성과개선 전담직원(Dedicated Performance Improvement Staff)을 두고, PIO와 함께 데이터 기반 검토를 지원하도록 하고 있다. 성과평가와 관련된 법률은 다음과 같다.

⁴ 대통령실 OMB는 행정부 전반에 걸쳐 대통령의 비전을 구현하고, 행정기관의 예산관리를 감독하는 등 증거구축과 관련된 조정 및 검토 기능을 수행한다. 특히, 데이터 수집 및 보급을 위한 기준 및 가이드라인 구축, 해당 기관들의 기준 준수 여부 평가, 부처 간 및 통계관련 활동 조정 등이다(OMB, 2016).

⁵ 오바마 정부는 증거기반정책의 중요성을 강조하고 본격적인 기반 마련에 착수했다. 새로운 아이디어와 기술을 적극적으로 활용하기 위해 방향성을 도출하고, 이를 구체화하기 위한 방법을 제시한 것이 '증거와 혁신 아젠다'이다. 네가지 원칙은 부처의 성과 개선을 위해 산출한 객관적인 데이터 활용, 저비용으로 고품질의 평가, 효과가 큰 분야에 중점적 예산 배분, 증거의 효율적 활용(수집)을 위한 클리어링하우스 활용 등이다.

⁶ 증거기반정책수립위원회는 '증거와 혁신 아젠다'를 구체화하고 증거 구축과 관련하여 프라이버시와 기밀을 보호하면서 데이터의 가용성과 활용성 제고 전략 개발을 목표로 한다. 위원회는 대통령, 하원 의장, 하원 소수당 대표, 상원 다수당 대표, 상원 소수당 대표가 임명한 15인으로 구성된다(법 제3조). 임무는 연방 정부의 정책사업과 조세 지출의 효과성을 평가하기 위해 데이터 확보 및 활용방법을 모색하는 것이다(기존의 데이터들을 연결하고 통합하기 위해 구체적 노력 등).



표 4. 성과평가 관련 법률(미국)

Federal Funding Accountability and Transparency Act OF 2006(FFATA)	- 연방보조금관리를 위해 제정된 법률 - 모든 연방정부계약 및 보조금현황을 모니터링할 수 있는 USASpending.gov 구축(https://www.usaspending.gov)
Digital Accountability and Transparency Act of 2014 (DATA Act)	- 데이터의 질과 완전성 제고가 목적(연방예산의 투명성 등) - 재무부는 2015년 5월까지 모든 부처에서 제공하는 재정데이터의 표준화 추진('Machine-readable' 또는 'Open Format') - 감사원은 공공이 이용 가능한 수준의 데이터 수준 여부 감사
Open, Public, Electronic, and Necessary(OPEN) Government Data Act 2019	Short-Title: Foundations for Evidence-based Policymaking - Title I - Federal Evidence-Building Activities - Title II - OPEN Government Data Act - Title III - Confidential Information Protection and Statistical Efficiency - Title IV - General Provisions

06

증거기반 정책결정 및 성과주의예산의 방향성

증거기반 정책결정을 위한 입법조치

우선, 증거기반 정책결정의 근간인 새로운 법률제정이 필요하다. 이른바 “데이터기반 또는 증거기반 정책결정에 관한 법률”의 제정인데, 그 준거로 미국의 「OPEN Government Data Act」를 참고할 필요가 있다. 2018년 추진했던 「데이터기반행정활성화에 관한 법률(안)」을 살펴보면 실효성 등 한계가 내재되어 있다. 예컨대, 성과주의예산(성과평가)과 별개로 작동, 분석센터 설치, 표준연계 등에 관한 세부 내용이 없다. 분석센터를 설치한다고 해서 증거기반 정책결정자료가 생성되는 것이 아니다. 무엇보다 중요한 것은 개별부처가 생성한 데이터(증거)를 어떻게 연계활용할 것인지, 개별 부처가 생성한 데이터의 정합성은 어떻게 확보할 것인지, 감사원의 역할은 어떻게 할 것인지 등 거버넌스 문제를 검토할 필요가 있다.

또 다른 하나는 정부승인통계 395개(중앙정부)의 관리가 필요하다. 행정안전부 공공데이

터포털(www.data.go.kr)에는 705개 기관, 1만 5,000여 개의 공공데이터가 등록되어 있다. 공공데이터 표준화 작업 및 데이터 개방정책의 효과성을 검토할 필요가 있다. 한마디로 공공데이터의 양적 수준에 부합하는 질적 수준 향상이 필요해 보인다.

파편화된 재정관리시스템의 개편

증거기반 정책결정의 기초자료는 시스템에서 산출하는 것이 보다 효율적이다. 우리는 흔히 문제가 발생하면 시스템 구축을 먼저 거론한다(이른바 시스템 만능주의). 시스템을 구축한다고 문제가 해결되는 것이 결코 아니라는 것을 우리는 이러저러한 경험을 통해 이미 알고 있다. 일부의 경우 정부 예산을 투입하였지만 사용하지 않는 시스템도 있다(예, 지방 공기업관리시스템(LOBAS)의 경우 지방자치단체의 절반이 미사용). 시스템 만능주의에서 탈피할 필요가 있다. 이를 위해 시스템 통·폐합도 고려해야 하고, 기존에 구축된 통계체계 간 데이터공유 등을 통해 파편화된 정보의 한계를 치유해야 한다. 아울러 미국의 OMB는 시스템 구축시 표준연계정보(가이드라인)를 제시하고 가이드라인 준수여부를 감사원(GAO)이 모니터링 하는 구조인데, 이를 벤치마킹할 필요가 있다. 아울러 파편화된 재정관리시스템의 개편차원에서 미국의 IT Dashboard(<https://itdashboard.gov>)도 좋은 벤치마킹 대상이다.

포괄적 성과평가 체계

성과주의예산(성과평가)도 증거기반 정책결정을 위한 범주의 정보이다. 우리나라의 성과평가는 「정부업무평가기본법」과 「국가재정법」에 혼재되어 있다. 국가재정법에서 “성과중심의 재정운영”을 규정하고 있지만 구체적이지 못하다. 최근 「재정사업 심층평가 운용지침」에 규정된 핵심사업평가를 추진하고 있다. 현행 제도에 의하면 개별부처가 스스로 성과평가를 하도록 규정하고 있으며(자체평가의 실종), 아울러 범정부차원에서 핵심사업평가(78개 사업)를 추진하고 있다. 핵심사업평가가 의도한 효과를 발휘하고 있는지 그 효과를 면밀하게 검토한 후 지속적으로 추진할지 여부를 판단할 필요가 있다. 핵심사업평가는 범부처 사업관리 관점에서 접근하는 것이 타당할 수도 있다. 아울러 포괄적 성과평가가 가능한 구조로의 개편이 필요하다(예, 성과평가 지표의 개편 포함) 또한 새롭게 ‘성과관리기본법’을 제정할 필요가 있다. 대안으로 현행 「정부업무평가기본법」과 「국가재정법」 등에서 분리입법을 검토할 필요가 있다.

개인정보보호 등

개인정보보호는 중요한 요소임에 틀림없다. 증거기반 정책결정은 효과적인 재원 분배 및 운용을 가능케 하는 반면, 개인정보, 프라이버시 등의 문제가 발생할 가능성이 높다. 새로운 법률을 제정할 경우 개인정보보호 문제에 관한 특례규정을 만들 필요가 있다. 예컨대, 비식별조치 및 사전동의(Opt-in)를 명확히 할 필요가 있다.

노무현 정부 시절, 우리나라는 중기재정계획운용, Top-down예산제도, 성과주의예산, 디지털예산회계시스템(dBrain) 구축 등 4대 재정개혁(3+1)을 빅뱅(Big-bang)방식으로 추진했다. 당시 재정개혁으로 인해 건전재정운영 측면에서 상당 부분 기여했지만 재정제도 간 연계 미흡 등은 여전히 한계로 남아있다. 과거 재정개혁(재정혁신)의 주된 목표는 재정의 책임성과 투명성 강화였다. 책임성 등과 직결되는 사안이 바로 증거기반 정책결정(성과주의 예산)이다. 현 시점에서 과거 재정개혁이 추구했던 목표를 재음미해볼 필요가 있다. 미래 지향적으로 정부가 생성하는 정보(증거)가 정부 정책결정의 기초자료로 활용될 수 있어야 한다. 이를 위해 증거기반 정책결정을 위한 입법조치, 파편화된 재정관리 시스템의 개편, 포괄적 성과평가체계, 개인정보 보호 등 이른바 증거기반 정책결정 테제(Thesis)에 부합하는 방향으로 재정정보를 축적해 나가야 할 것이다.



참고 문헌

- 오영민. (2014). 재정사업성과평가제도의 운영성과와 제도적 개선방안, 재정포럼
- 정성호. (2019). 증거기반 정책결정과 성과주의예산. 한국재정학회 추계학술대회 발표논문
- Cairney, P. (2016). The politics of Evidence-based policy making. Springer.
- Jeong, S. H., & Kang, S. H. (2019). New development: Fiscal reform in South Korea: looking back and moving forward. Public Money & Management, 39(6): 450-453.
- Moynihan, D., & Beazley, I. (2016). Toward next-generation performance budgeting: Lessons from the experiences of seven reforming countries. The World Bank.
- Pew-MacArthur Results First Initiative. (2014). Evidence-based policymaking A guide for effective government, Philadelphia, PA: The Pew charitable Trusts.
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, policy learning and Evidence-based policy making. Public administration, 80(1): 1-22.
- Stoker, G., & Evans, M. (Eds.). (2016). Evidence-based policy making in the social sciences: Methods that matter. Policy Press.
- Turner, M. A. (2013). Evidence-Based Policymaking Requires A Portfolio Of Tools. Testimony Submitted for the Record to the Subcommittee on Human Resources Committee on Ways and Means United States House of Representatives July, 17, 2013.
- US Congress. (2019). OPEN Government Data Act, 115th Congress.
- US OMB (2016). Overview of Federal Evidence-Building Efforts 2016,
- UK Cabinet Office Team, Strategic Policy Making. (1999). Professional policy making for the twenty first century. London: Cabinet Office.

02
KPFIS-인사이드dBrain 정부보관금
통합관리시스템의 이해

조봉조 dBrain운영본부 과장(beatles@kpfis.or.kr)

한국재정정보원은 기존의 dBrain 보관금 시스템을 전면 개편하여 'dBrain 보관금 통합 관리 시스템'을 구축하였다. 새로운 시스템을 통해 보관금의 '표준 분류 유형' 적용, 중앙 관서 마감 및 보관금 관리에 대한 효율성, 투명성을 확보할 수 있게 되었다. 매년 10조 원에 달하는 정부보관금이 시스템을 통해 어떻게 통합 관리되는지 살펴보고자 한다.



01

● 정보보관금이란?

정부보관금은 「정부보관금에 관한 법률」에 따라 정부가 보관하는 공유금 및 사유금을 말하며, 공탁금, 법원보관금, 각종 보증금, 압류금, 습득금 등이 있다. 2018회계연도 정부결산보고서에 따르면 정부보관금 규모는 10조 5,668억 원에 달한다. 2016년 10조 778억 원에서, 2017년 10조 1,592억 원으로 0.8% 증가했고, 2018년 10조 5,668억 원으로 4%의 증가세를 보이며, 해마다 10조 원 이상을 꾸준히 기록하고 있다. 보관금 종류별 현황을 보면 공탁금이 8조 9,157억 원(84.4%), 법원보관금이 1조 2,828억 원(12.1%), 압수현금이 1,074억 원(1.0%) 등이다. 부처별로는 대법원이 10조 1,985억 원(96.5%)으로 가장 많고, 법무부 2,506억 원(2.4%), 방위사업청 1,084억 원(1.0%) 순이다.

표 1. 종류별 보관금 현황

(단위: 억 원)

공탁금	법원보관금	압수현금	가납별과금	영치금	기타	합계
89,157 (84.4%)	12,828 (12.1%)	1,074 (1.0%)	904 (0.9%)	304 (0.3%)	1,401 (1.3%)	105,668 (100%)

자료: 2018회계연도 정부결산보고서

표 2. 부처별 보관금 현황

(단위: 억 원)

대법원	법무부	방위사업청	과학기술 정보통신부	기타	합계
101,985 (96.5%)	2,506 (2.4%)	1,084 (1.0%)	77 (0.1%)	16 (0.0%)	105,668 (100%)

자료: 2018회계연도 정부결산보고서

02

● 시스템 구축 배경

지금까지 보관금은 '세입세출외현금 출납공무원(이하 출납공무원)'이 직접 등록한 보관금 종류를 임의로 지정하여 관리를 해왔다. 이에 따라 출납공무원이 새로운 보관금이 발생할 때마다 보관금 종류를 등록해야 했으며 유사한 종류가 중복 등록되는 등의 문제점이 있었다. 또한, 보관금의 마감이 출납관서 단위로만 이루어지고 일부 기관은 자체시스템을 통해 보관금을 관리하는 등 정부보관금 전체의 실적 집계와 현황 파악이 되지 않아 관리에 어려움을 겪어 왔다.

한국재정정보원은 이러한 문제점을 개선하고자 기획재정부의 ‘보관금 관리제도 개선 T/F’에 참여하여 제도개선 및 시스템 구축 방안을 논의하였다. 그 결과 보관금의 ‘표준 분류 유형’을 마련하고 이를 통해 정부보관금을 통합 관리하는 ‘dBrain 보관금 통합관리 시스템(이하 통합관리시스템)’을 구축하게 되었다.

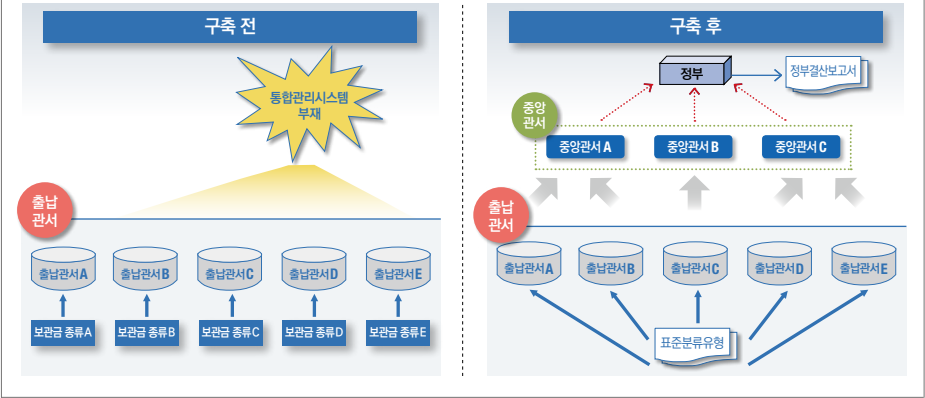
정부보관금 표준 분류 유형

공탁금	채무자가 직접 상환이 어려운 경우 법원에 맡기는 금전
보증금	행정사무의 진행을 필요로 하는 자가 자신의 자격을 증명하거나 사무 이행을 보증·보장하기 위해 납부하는 금전
압수·압류금	법무·세무 행정상 압수된 금전 또는 압수물·압류재산 환가대금
권리자 미상금	권리자의 신원 또는 거소 불명, 지급 거부·포기, 요구 부재, 배분에 대한 이의 발생 등으로 지급하지 못하는 금전
기타 보관금	위 네 가지 분류에 속하지 않지만 국가 소유가 아닌 현금으로 현실에서 정부가 보관하고 있는 금전

dBrain 보관금 통합관리 시스템 구축 개요

- ▶ **구축목표** : 정부보관금 실적의 유형별 통합 관리 및 실적 기반 결산보고서 생성
- ▶ **구축기간** : 2019.5.24.~10.31.
- ▶ **사 용 자** : 중앙관서 보관금 담당자, 세입세출외현금 출납공무원
- ▶ **기능현황** : (중앙관서용) 결산보고서 자동 생성 등 3개, (출납관서용) 실시간 수납지급관리 등 24개

시스템 구축 전/후 비교



주요 화면 |

수납내역 등록

수납내역등록 [저장] [초기화] [무효화] [인기]

출납공무원명	법무부/일반회계/법무부 출납관리사무소 세입세출외원금출납공무원	
수납일자	-선택하세요- [1]공탁금	최초수납일자
보관금종류	(20)보관금	보관만료일자 20-11-28
수납금구분	[30]일반회계수금 [40]관리자미납금 [50]기타보관금	수납(보관)금액 10,000,000
수납내용	[61]국가소유임시보유금(물수금) [62]국가소유임시보유금(납입금) [63]국가소유임시보유금(소액연금) [64]국가소유임시보유금(미지급금)	
예치금계좌번호	은행명	은행지점명 외환은행
예금주명	법무부 출장소	계좌번호
거래처명	검색	
거래처명	(주)고래두드	거래처실명번호
유효명	계좌번호	

3) 보관금 실적 통합 관리

관세청, 국방부, 우정사업본부 등은 자체시스템으로 보관금 관리와 감사원계산증명을 하고 있다. 전체 정부보관금의 현황 파악이 어려웠던 이유 중 하나는 이러한 자체시스템을 사용하는 기관들의 실적이 통합되지 않았기 때문이다. '통합관리시스템'에서는 자체시스템 사용기관의 담당자들이 소관·회계별, 분류 유형별 보관금 중앙관서 마감실적을 등록할 수 있다. 이 기관들이 등록한 실적은 '통합관리시스템'을 사용하는 기관의 실적과 함께 정부보관금 실적을 파악하는 데 중요한 자료로 활용된다.

주요 화면

보관금 마감실적 등록

[illegible]

4) 중앙관서 마감을 통한 결산보고서 자동 생성

중앙관서 마감은 중앙관서별 보관금 현황 파악과 전체 정부보관금의 관리, 통제를 위한 중요한 기능이다. 지금까지 보관금의 마감은 출납관서별 연마감 및 감사원계산증명이 전부였다. 중앙관서 단위의 확정된 연마감 실적이 없다 보니, 시스템을 통한 부처 전체의 보관금 현황 및 실태 파악이 사실상 불가능하였다. '통합관리시스템'의 중앙관서 마감은 하위 출납관서의 보관금 연마감 현황 및 마감보고서를 확인하고, 중앙관서 전체의 보관금 실적을 확정하는 기능이다. 중앙관서 마감과 동시에 마감보고서를 조회할 수 있으며, 이 마감보고서는 재무결산 담당자가 결산보고서 생성 시 자동으로 연동된다.

| 주요 화면 |

중앙관서 보관금 마감

중앙관서보관금마감 조회 | 목록 | 인쇄 | 초기화 | 도움말

회계년도	2019년	소관	법무부	
회계	일반회계	계정	00	
출납공무원관서	전체			
마감여부	전체	출력조건 ☐ 출납공무원관서별 보고서 조회		

중앙관서 마감정보
중앙관서 마감현황

법무부 일반회계
 × 소관-회계-계정을 모두 선택 후 조회를 하여야 마감여부 확인이 가능합니다.
 마감 | 마감취소

마감여부 : 미마감 마감일시 : 마감자 :

매감현황(출납관서)		매감보고서						
회계년	소관	회계	계정	출납관서	출납관서명	매감구분	출력자부호	감사원계승
1	2019	법무부	일반회계		06202593	매감할청	고통검할청	N
2	2019	법무부	일반회계		06202591	매감할청	고통검할청	N
3	2019	법무부	일반회계		06202596	매감할청	고통검할청	N

04 맺음말

‘dBrain 보관금 통합관리시스템’을 통해 보관금 종류의 개별 등록 없이 출납관리가 가능해지고, 수작업으로 입력하던 보관금 관련 정부결산보고서 작성을 자동화하는 등 업무 효율성이 크게 개선되었다. 또한, 전체 정부보관금의 정확한 유형별 현황 및 실태 파악이 가능해짐으로써 국가재정 전반의 투명성을 높이는 데 기여할 것이다. 실제 ‘통합관리시스템’ 사용자들도 ‘표준 분류 유형’의 도입과 중앙관서 단위의 실적 마감에 긍정적인 반응을 보였다.(19년 2차 dBrain 사용자 협의체)

다만, 이제 구축된 지 얼마 되지 않은 시스템이기 때문에 사용자 편의성 측면에서는 좀 더 보완이 필요하다는 의견도 있었다. 앞으로 한국재정정보원은 ‘dBrain 보관금 통합관리시스템’의 지속적인 보완을 통해 사용자가 편리하고 효율적인 보관금 업무를 할 수 있도록 지원할 계획이다.

미국, 영국, 호주, 한국의 재정성과관리제도 책무성(Accountability) 비교

나태준 연세대학교 행정학과 교수(thlah@yonsei.ac.kr)

01



대부분의 OECD국가들은 성과관리를 정부의 책무성을 확보하는 핵심기제로 채택하고 있다. 재정성과관리제도 역시 정부성과관리의 일환으로 볼 수 있다. 효율성 관리를 위해 담당기관의 내부적 통제가 가능하고, 예산과정에 있어서 재정담당부처의 책무성이 강화되며, 의회와 국민에 대한 외부적 투명성이 제고될 수 있기 때문이다(Curristine, 2005:132).



본 칼럼의 내용은
저자 개인의 의견으로
한국재정정보원의
공식 견해가 아님을
알려드립니다.

¹ 이 글은 저자의 “재정성과관리제도의 OECD 국가간 비교연구”(2015)의 일부 내용을 중심으로 재구성되었음을 밝힙니다.



우리나라의 재정성과관리제도는 선진국의 제도를 줄곧 벤치마킹해왔다는 점에서 성과주의의 고유특징인 책무성이 선진국과 유사한 수준에서 유지되고 있는지 확인할 필요가 있다. 범정부적으로 성과측정을 처음 시작한 시기는 미국 1993년, 영국 1998년, 호주 1999년으로, 2004년에 시작한 한국에 비해 앞선다(OECD 2007 설문조사). 이 글에서는 OECD 설문에 대해 각국이 제출한 결과를 기반으로 4개국을 비교하고, 우리나라 재정성과관리제도의 책무성(Accountability) 수준을 진단하고자 한다.

우선, 예산과정에 있어 현업부처가 총괄부처의 정책방향이나 운영지침 등을 충실히 준수하는 것을 수직적 책무성이라 할 수 있다. 수직적 책무성 측면에서 OECD 국가들은 주로 현업부처가 자체적으로 평가를 담당하는데 비해 우리나라는 중앙예산기구, 즉 기재부의 평가역할 수행이 비중 있게 이루어지고 있다. 평가결과는 부처 내부적으로 보고하는데 그치는 국가가 많으나, 우리는 기재부와 총리실에 보고하게 되어있다. 호주, 영국, 미국 등 3개국도 중앙예산기구가 평가에 참여하고 있으며, 모두 의회에 대한 보고책임을 진다. 호주는 아예 현업부처의 평가역할은 배제되어있다. 대신 Australian National Audit Office라는 감사당국의 감독권한이 막강하다(원종학 외, 2011). 영국은 내각사무처가 성과타겟을 설정하고, 재무부가 지출검토를 하여 성과목표를 설정하며, 목표와 관련하여 각 부처는 의회에 보고한다. 미국은 의회와 감사부처로부터 평가가 사전, 진행, 사후적으로 모두 이루어지고 있다. 따라서 우리나라가 가장 강한 수직적 통제를 받고 있다고 하기는 어렵다. 더구나 우리는 의회나 감사당국으로부터의 평가부담은 적은 편이다. 그러나, 예산배분권을 가지고 있는 기재부의 현업부처 통제는 매우 강한 편에 속하며, 성과정보를 가지고 있는 총리실의 요청과 개입에 대해서도 각 부처는 복속적일 수밖에 없다.

둘째, 공공기관 내부통제 시스템과 정책정보 환류를 통한 내부적 책무성 관련하여서는 한국은 중앙예산기관과의 예산협의과정에서 성과정보의 활용률이 81~100%에 달하고 있어 상당히 강한 편에 속한다. 중앙부처인 기재부가 엄격한 잣대를 들이대고 추상같은 판정을 내리고 있다. 이에 비해 영국은 2010년 부처별 성과관리로 전환하면서 효율성 개선을 강



조하고 있으며, 신규예산 사업은 부처 내 고위직에서 스스로 결정한다. 우리는 미국보다도 훨씬 강한 평가결과와 예산 간 연계성을 가지고 있다. 미국처럼 의회가 평가에 개입할 여지는 적으며, 개입한다 해도 형식적으로 확인·점검하는 수준에 머물고 있다. 향후 우리나라 국회와 기재부는 사전적 평가 및 추진 중인 사업에 대한 평가에 보다 많은 관심을 둘 필요가 있고, 평가과정상 국회의 적절한 의견수렴 절차를 거치는 방향을 모색해야 할 것이다.

성과타겟 숫자를 기준으로 한다면 한국은 대부분의 OECD국가보다도 훨씬 숫자가 많은 정책대국이다. 성과계획에 관리과제 수준에서뿐 아니라 그보다 상위차원인 성과목표에 대해서도 성과지표를 별도로 두고 있다. 또한 호주, 미국 등과 마찬가지로 성과타겟과 지출이 직접 연동되는 시스템을 가지고 있다. 우리나라는 다른 많은 국가들과 마찬가지로 성과타겟 작성에서는 내부적 자율성이 상당히 확보되어 있다. 모든 현업부처가 거의 독단적으로 이를 수립하고 성과달성 책임도 명료하게 각 소관부처의 몫이다. 그러나 미국이나



호주의 경우는 대통령, 총리, 내각, 의회 등의 의견을 수렴하여 수립하고 있으며, 관련부처 장관들이 목표달성 책임을 나누어 부담하기도 한다. 우리나라는 책임이 중첩되는 성과목표일 경우에도 공동책임보다는 한 부처가 책임을 지는 구조를 선호한다. 성과달성 및 책임소재의 명확성을 선호하기 때문이다. 그러나 이러한 방식은 실무차원에서 협업의 어려움을 야기하기도 한다.

직접적·잠재적 고객에 대한 사회적 책무성 측면에서는 미국이 가장 앞선 것으로 볼 수 있다. 연방정부성과평가법(GPRA)을 제정하게 된 것도 의회와 행정부에 대한 국민의 불신을 타개하기 위한 일환이었다(김신, 2000). 미국은 중앙예산기관 이외에도 의회, 감사당국 등이 평가에 참여하며, 전문가패널 평가도 실시하고 있다. 더구나, 대국민 정보공개를 위해 인터넷 뿐 아니라 각종 보고서 발간, 의회보고 등 여러 장치를 중첩적으로 활용하고 있다. 우리나라도 기재부 홈페이지에 평가결과를 공개하고 있으나, 공개내용이 제한적이며, 여전히 국민의 참여나 자료 접근성은 미흡한 편이다. 국민을 정책과정에 끌어들이고 평가결과 성과정보를 이해하기 쉬운 용어로 풀어 친절하게 설명하고 널리 공지하는 노력이 필요하다. 일반국민은 정부부처의 성과보다는 정책에 대한 관심이 더 많으므로, 정부부처별 평가결과보다 오히려 정책영역별 성과보고서를 작성하는 방식도 검토해볼 만하다. 결국, 공급자 중심의 단순한 평가결과 공시보다는 국민이 이해하기 쉽도록 정책의 본질적 측면을 안내하는 방식으로 진화해야 할 것이다.

결론적으로, 한국의 재정성과 관리제도는 타 국가에 비해 강한 수직적, 내부적 책무성을 지니고 있으나 사회적 책무성과 제도적 효율성 측면에서는 문제점이 존재한다. 성과관리 제도의 선진화를 위해서는 성과를 달성하기 위한 도구에 불과한 경직적 평가체계에서 탈피할 필요가 있다.

참고 문헌

- 김신. (2000). 미국 연방정부의 성과관리체계: GPRA시행의 성과와 교훈. 사회 과학, 51.
- 원종학 외. (2011). 주요국의 성과관리제도. 한국조세연구원 성과관리센터.
- Currstine, T. (2005). Government Performance. OECD Journal on Budgeting, 5(1).
- OECD 2007 설문조사. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm>

재정성과 평가결과의 환류에 대한 딜레마

조경훈 한국방송통신대학교 행정학과 교수(khcho@knou.ac.kr)



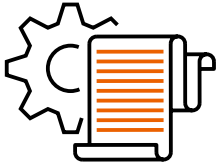
02

공공영역에도 성과가 중요하며, 이에 대한 평가가 필요하다는 것에 대해서는 이제 많은 사람들이 어렵지 않게 긍정할 것이다. 우리나라는 다른 선진국들의 행정혁신 흐름과 비교했을 때 조금 늦었다고 할 수 있는 IMF 이후에서야 공공분야에 대한 성과관리가 전격적으로 도입되었으며, 개인과 기관에 대한 평가와 함께 중앙정부 주도로 재정사업에 대한 평가도 시작되었다. 그리고 어느덧 2020년을 앞두고 있는 현시점에서 중앙정부의 재정사업 자율평가는 보다 간소하고 자율적인 형태로 개편되었으며, 일부 공공기관과 지방자치단체는 자체적인 판단에 따라 재정사업에 대한 평가제도를 운영하고 있다.

그러나 재정성과 평가제도에 대한 한계와 운영상의 문제에 대한 지적은 여전히 이어지고 있다(오영민, 2014; 박노옥, 2015; 조경훈·박충훈, 2016; 강희우 외, 2018). 대체로 중복



본 칼럼의 내용은
저자 개인의 의견으로
한국재정정보원의
공식 견해가 아님을
알려드립니다.



적인 평가에 대한 피평가자의 부담, 부적절한 성과지표, 평가대상 사업 선정의 문제, 환류 체계에 대한 문제 등이 공통적으로 지적되고 있다. 특히 환류 체계에 대해서는 보다 구체적이고 명확한 환류 체계를 구성하는 것이 필요하다는 제안이 제시되곤 한다. 이는 평가의 목적을 명확히 하고 운영체계, 그리고 환류까지 연계성을 강화해야 한다는 측면에서 타당한 지적이라 할 수 있으나 환류에 대한 본질적인 측면을 지적하고 있는 선행연구는 충분하다고 보기 어렵다.

우리나라 성과관리 체계에서는 개인, 기관, 사업에 대한 평가를 막론하고 구조적으로 나타나고 있는 딜레마가 존재하는데, 아래에서는 평가결과의 환류 과정에서 나타나는 딜레마에 대해 간단히 살펴보기로 한다.

성과평가를 운영하여 도출된 결과에 대해 우리나라가 가지고 있는 특성으로는 100점의 점수로 나타내고자 하는 것과 평가결과를 서열화하여 제시하는 것 등이 있다. 그리고 대체로 높은 성과에는 인센티브를, 낮은 성과에는 페널티를 주도록 환류 체계를 구성하게 된다. 이러한 환류 체계의 구성에 대해서는 대부분 당연한 것으로 받아들이는 경향이 있기도 하다.

그러나 이러한 환류 체계가 언제나 바람직한 것이라고 보기는 어렵다. 예를 들어, 어떠한 사업의 성과가 저조한 이유가 예산 또는 인력의 지원이 미비하였기 때문이었다면, 추후 성과를 제고하기 위해서는 징벌적인 페널티를 부여하는 것이 아니라 오히려 자원의 지원을 늘려주는 것이 필요할 수도 있다. 중요한 사업임에도 불구하고 어떠한 사정으로 자원이 충분히 배정되지 못해 성과가 저조한 경우에는 사업의 목적을 달성할 수 있도록 인력, 예산, 장비 등 자원을 충분히 지원하는 것이 필요하기 때문이다. 그리고 성과가 충분히 높은 경우에는 자원의 지원을 낮추어 성과를 일정 수준 유지하면서 최적 수준의 자원이 배분되도록 할 수도 있을 것이다.

그러나 우리는 이미 알고 있다. 고성과 재정사업에 자원을 삭감하고 저성과에 지원을 늘린다는 것은 피평가자로 하여금 높은 성과를 거둘 필요가 없다는 신호로 받아들여지게 될 수 있으며, 이는 곧 조직 내에서 동기부여의 저하와 성과의 하락으로 이어질 수 있다는 것이다. 특히 우리나라와 같이 포상적 인센티브와 징벌적 페널티에 익숙한 조직문화에서는 더욱 받아들이기 어려울 수 있다.

그렇다면 재정성과 평가결과의 환류 체계를 어떻게 구성해야 할 것인가. 평가의 결과가 기계적으로 상벌로 환류 되도록 하는 것이 아니라, 사업이 도달한 성과에 대해 정확히 평가하는 것과 함께 성과가 높고 낮은 이유에 대한 상세한 분석이 필요하다(나태준 외, 2015). 즉, 성과가 높은 재정사업은 성공요인의 도출과 타 사업으로의 확산이 가능할 것이며, 낮은 사업에 대해서는 저조한 원인에 대한 면밀한 분석과 함께 성과 제고 방안



한 적극적인 모색이 필요할 것이다. 이를 위해서는 평가로 도출된 결과점수를 상대적인 비율에 따라 바로 기계적으로 환류하는 것이 아니라, 평가결과에 대한 분석 과정에 많은 관심과 노력을 기울여야 할 필요가 있다. 즉, 컨설팅 중심의 평가결과 환류가 이루어져야 할 것이며, 이를 위해서는 운영체계의 개선과 함께, 개별 재정사업을 면밀하게 분석할 수 있는 전문적인 역량을 지닌 평가 인력의 강화가 필요할 것이다.

한편, 이러한 평가체계의 개선을 위해 선행적으로 극복이 필요한 사항이 있다. 바로 평가 지표에서 재정사업의 필요/불필요에 대한 평가와 성과에 대한 평가가 분리되어 있지 않은 문제이다. 중앙정부의 재정사업자율평가는 지표의 간소화로 더 이상 이와 관련이 없는 문제이나, 최근 여러 지자체와 공공기관으로 확산되고 있는 재정사업평가에서는 이러한 문제가 남아 있는 경우가 여전히 존재한다. 사업의 타당성 및 필요성 등에 대한 평가지표와 성과달성도에 대한 평가지표를 함께 평가하고 있는 것이다.

이러한 문제는 평가결과에서 필수적인 사업(예: 법정 사업)임에도 성과가 낮은 경우와 필수적이지 않은 사업(예: 행사·축제성 사업)임에도 성과가 높은 경우를 대비해 보면 심각성을 쉽게 이해할 수 있다. 이는 평가 결과에서 어떠한 사업이 진정 중요하고 필요한 사업인지에 대한 판단을 어렵게 하여 환류의 딜레마를 가중시킬 수 있다(조경훈·박충훈, 2016; 설흥수·박성덕, 2016). 이에 대한 대안으로는 재정사업이 필수적인지 아닌지에 대한 평가



를 우선 실시하고, 이후에 성과에 집중하여 평가하는 것이 가능할 것이며, 아예 법정 의무 사업과 임의사업에 대한 평가를 별도로 분리하여 지표적용 및 평가운명을 다르게 적용하는 것도 가능할 것이다. 어떠한 방식이든지 법으로 지정되거나 국민의 후생을 위해 필수적인 사업에 대해서는 성과를 제고하는 방향으로의 컨설팅이 필요할 것이며, 필수적이지 않은 사업에 대해서는 성과가 낮은 경우에 적극적인 일몰/감액의 가능성을 모색하는 것이 가능할 것이다.

바람직한 성과관리를 위해서는 평가를 운영하는 목적, 기관 및 사업의 특성, 조직 문화 등 다양한 측면으로 고려하여 제도를 설계하여야 할 것이다. 그리고 운영의 용이성을 위해 기계적인 환류가 아닌 성과의 제고를 위한 성과분석과 컨설팅의 강화가 필요할 것이다. 이를 보다 근본적으로 해결할 수 있는 것은 성과정보에 대한 공유 및 공개의 확대이다 (OECD, 2005; Robert, 2003/2006; Heinrich, 2012). 평가대상자는 물론, 조직 전체와 더 나아가 일반 시민에게도 성과정보와 평가결과가 공개된다면, 어쩌면 보다 쉽게 환류의 딜레마를 극복할 수도 있을 것이다. 성과평가의 운영과 평가결과에 대한 많은 관심은 성과의 제고는 물론 평가체계의 고도화에도 기여할 수 있을 것이기 때문이다.



참고 문헌

- 강희우·박한준·관남호·오영민. (2018). 「재정성과평가제도 환류방안에 관한 연구」, 한국조세재정연구원 연구보고서.
- 나태준·박여울·남지현. (2015). 재정성과관리제도의 OECD 국가간 비교연구: 우리나라 재정사업자율평가제도의 책무성을 중심으로. 『현대사회와 행정』, 25(2): 335-358.
- 박노옥. (2015). 「재정사업 성과평가제도 개선」, 한국조세재정연구원 연구보고서.
- 설홍수·박성덕. (2016). 「대구광역시 재정사업자율평가제도 개선방안」, 대구경북연구원 연구보고서, 2016-06.
- 오영민. (2014). 재정성과평가제도 운영성과와 제도적 개선방안, 『재정포럼』, 12월호.
- 조경훈·박충훈. (2016). 지방자치단체 재정사업평가의 개선장안에 대한 연구. 『한국정책연구』, 16(4): 53-69.
- Robert, D. Behn. (2003). Why Measure Performance?: Different Purpose Require Different Measure. Public Administration Review, 63(5): 586-606. 이광희 외 역. (2006). 『정책평가와 성과관리』, 서울: 대영문화사.
- Heinrich, C. J. (2012). How Credible is the Evidence, and Does It Matter? An Analysis of the Program Assessment Rating Tool. Public Administration Review, 72(1): 123-134.
- OECD. (2005). Modernizing Government: The Way Forward, Paris.



※ 툇아보다: 살살이 훑어 나가면서 살피다

재정부문 성과평가

최정우 재정정보분석본부 연구원(jungwoo1088@kpfis.or.kr)



- 재정사업의 문제점을 찾아 개선하여 재정운용의 효율성을 확보하고, 효과적인 자원배분을 유도하기 위해 핵심사업평가, 국고보조사업운용평가, 기금운용평가 등 다양한 평가제도를 운영
- 2018년부터 핵심사업평가를 도입하여 기존의 재정사업 자율평가 결과에 대한 기획재정부의 메타평가제도를 폐지하고 주요 핵심사업을 선정하여 집행과정을 적극적으로 관리

표 1. 주요 평가제도의 내용

평가 명	평가대상	평가주체
재정사업 자율평가	부처 수행 재정사업	사업 소관 부처
재정사업 심층평가	재정사업 자율평가 결과 추가 검토 필요 사업, 예산낭비의 소지가 있는 사업 등	기획재정부
핵심사업평가	국정운영 5개년 계획, 경제정책 방향에 포함된 재정사업, 각 부처 중점 추진사업 등	기획재정부
국고보조사업연장평가	국고보조사업 중 존속기한이 만료되는 보조사업 등	기획재정부
기금운용평가	사업운영평가는 재정사업자율평가 대상 기금 사업, 자산운용평가는 기금관리형 준정부기관이 운영하는 기금 및 여유자금 1조 원 이상 기금	기금 소관 부처 (사업운영평가) 및 기획재정부(자산운용평가)

- 새롭게 도입된 핵심사업평가는 2019년에 일자리, 소득 기반 확충 등 5개 분야와 관련된 78개의 각 부처 중점 추진사업(23조 원 규모)을 대상으로 평가를 수행하였으며, 결과에 따르면 주요 성과지표 중 215개 지표가 100% 목표 달성
- 핵심사업평가는 사업추진과정에서의 애로사항과 문제점을 청취하고 이를 개선해나가는 방향으로 평가를 진행하여 사업집행애로, 사업운영방식, 사업규제 등과 관련된 309건의 개선사항 발굴·추진

표 2. 2018년 핵심사업 성과평가 대상 및 분야별 평가 결과

분야	사업수	예산 규모 (조 원)	성과 지표수 (개)	성과목표 달성도별 지표수				
				100%	100~95%	95~90%	90% 미만	기타
일자리	15	8.0	59	39	9	2	5	4
성장 동력 확충	18	4.3	76	60	9	1	3	3
소득 기반 확충	10	3.5	36	27	3	2	1	3
안심 국가	23	5.6	89	64	14	3	7	1
인적 자원 개발	12	1.6	40	25	5	4	1	5

주: 기타는 실적 산출 중 또는 중장기 지표로 '18년 목표가 없어 달성도 측정 불가 등

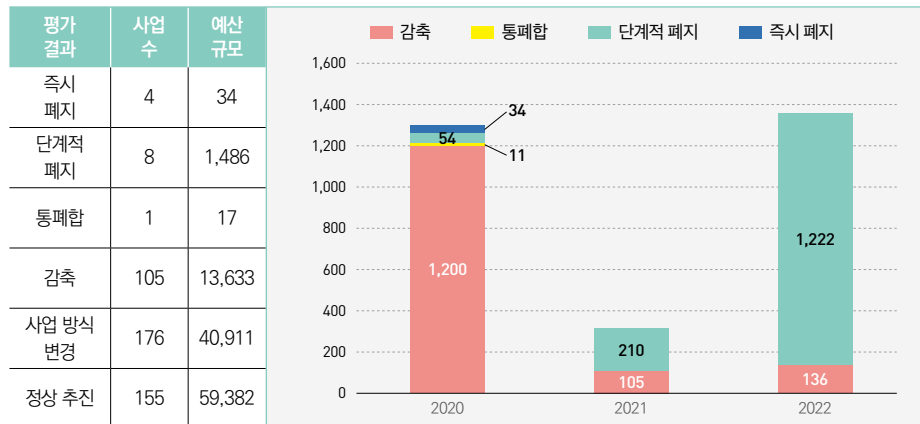
자료: 기획재정부(2019), 「2018년 핵심사업평가 종합평가 결과보고서」 재구성

□ 국고보조사업연장평가는 결과를 바탕으로 국고보조사업의 감축, 통폐합, 폐지 등을 추진하고 있으며 2019년 평가결과에 따라 2020년에는 약 1,299억 원의 국고보조사업이 폐지, 감축, 통폐합 등 사업조정 추진

○ 국고보조금 감축 제안은 향후 3년 동안 즉시 폐지 판정을 통해 34억 원, 단계적 폐지 판정을 통해 약 1,486억 원, 통폐합 판정을 통해 약 11억 원, 그리고 감축 판정을 통해 약 1,440억 원

그림 1. 국고보조사업연장평가 결과 및 평가에 따른 향후 보조금 감축 규모

(단위: 개, 억 원)



자료: 기획재정부(2019), 「2018년 국고보조사업 연장평가 결과보고서」 재구성

□ 기금운용평가 중 사업운영부분 평가로 2018회계연도의 54개 기금 298개 사업(68.2조 원)을 평가하여 총 59개의 성과 미흡사업을 발굴하여 9개 사업의 지출구조조정과 50개 사업의 성과관리개선을 추진할 계획

그림 2. 2018년 기금운용평가(사업운영부분) 결과

평가결과	사업수	미흡사업 조치 계획	사업수
우수	15	지출구조조정	9
보통	18	성과관리개선	50
미흡	10		

숫자로 보는 나라재정

조현희 재정정보분석본부 연구원(hyunheecho@kpfis.or.kr)

전규식 재정정보분석본부 연구원(gsjeon@kpfis.or.kr)

1. 최근 재정통계

총수입

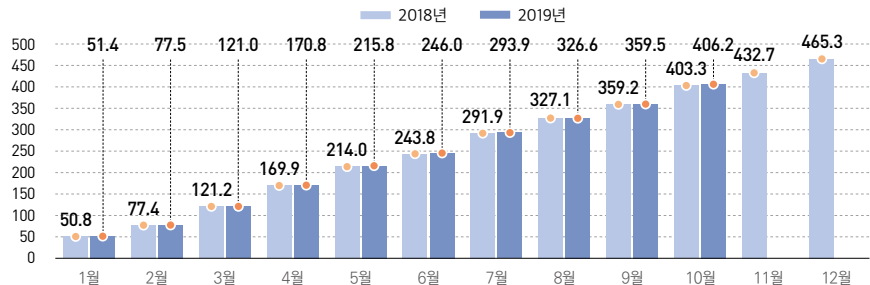
2019년 10월 중 총수입은 46.7조 원이다. 2019년 1월부터 10월까지의 누계 총수입은 406.2조 원으로 전년 동기 대비 2.9조 원 증가하였으며 진도율¹은 전년 대비 1.4%p 하락한 85.3%이다. 이는 국세수입 260.4조 원(전년 대비 3.0조 원 감소), 세외수입 20.2조 원(전년 대비 1.0조 원 감소), 기금수입 125.5조 원(전년 대비 7.0조 원 증가) 등으로 구성된다.

총수입

406.2조 원

총수입 추이

(단위: 조 원)



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

2019년 10월 중 국세수입은 32.3조 원이며, 부가가치세 등 주요 세목의 세수 증가로 전년 동기 대비 2.6조 원 증가하였다. 10월 중 세수는 전년 동기 대비 3.0조 원 감소하였으나, 8월(전년 동기 대비 3.7조 원 감소), 9월(전년 동기 대비 5.6조 원 감소)에 비해 세수 감소폭이 둔화되었다. 2019년 1월부터 10월까지의 누계 국세수입은 260.4조 원으로 전년 동기 대비 3.0조 원 감소하였다. 세수 진도율²은 88.3%로 2018년 결산 기준 진도율(89.7%) 대비 1.4%p 낮은 수준이다.

¹ 총수입 진도율은 해당 연도의 총수입 예산 대비 당월 누계 총수입 규모의 비율을 의미한다. 2018년 추경 기준 총수입 예산은 447.7조 원이며 2019년 추경 기준 총수입 예산은 476.4조 원이다.

² 세수 진도율은 해당 연도의 국세수입 예산 대비 당월 누계 국세수입 규모의 비율을 의미한다. 2018년 추경 기준 국세수입 예산은 268.1조 원이며 2019년 추경 기준 국세수입 예산은 294.8조 원이다.

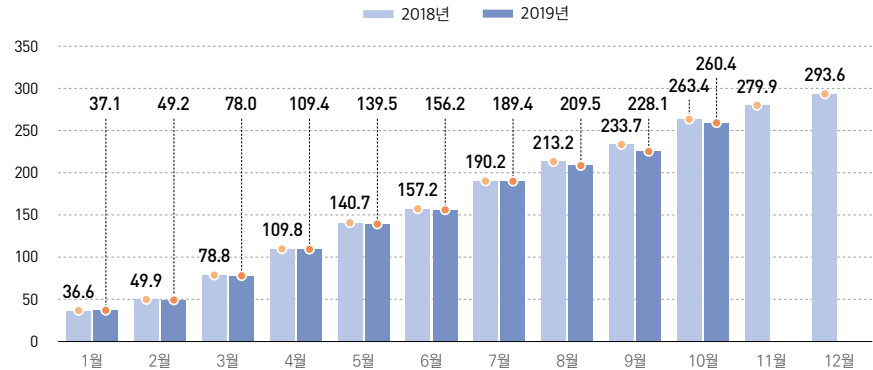


국세수입

260.4조 원

국세수입 추이

(단위: 조 원)



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

총지출

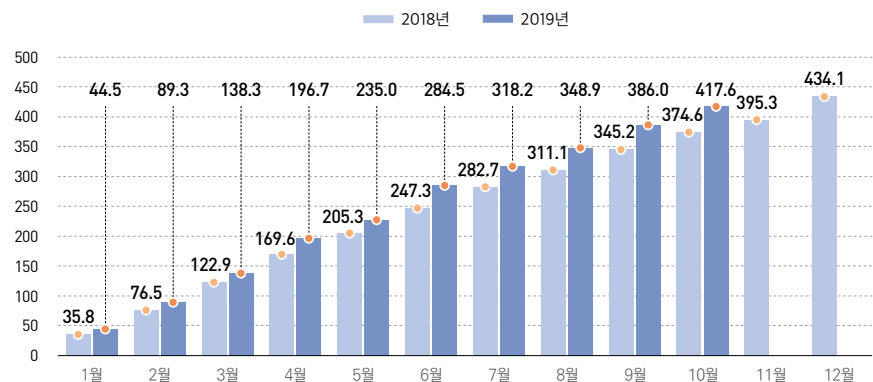
2019년 10월 중 총지출은 31.6조 원이다. 2019년 1월부터 10월까지의 누계 총지출은 417.6조 원이며 진도율은 87.8%로 전년 동기 대비 43.0조 원 증가(진도율 1.3%p 상승)하였다. 이 중 일반회계와 특별회계를 포함한 예산은 291.0조 원으로 전년 대비 31.2조 원 증가하였고, 기금은 116.0조 원으로 전년 대비 7.5조 원 증가하였다.

총지출

417.6조 원

총지출 추이

(단위: 조 원)



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

3 총지출 진도율은 해당 연도의 총지출 예산 대비 당월 누계 총지출 규모의 비율을 의미한다. 2018년 추경 기준 총지출 예산은 432.7조 원이며 2019년 총지출 예산은 469.6조 원이다.



2019년도 주요 재정관리대상사업⁴ 중 공공기관을 제외한 중앙부처의 10월 말 기준 누적 집행액은 228.1조 원으로, 연간 계획(252.6조 원) 대비 90.3%를 집행하였다. 이 중 일반 회계와 특별회계에서는 188.9조 원(연간 계획 대비 90.5%), 40개 기금에서는 39.1조 원(연간 계획 대비 89.5%)을 집행하였다.

10월 말까지의 주요 분야별 집행률은 과학기술(95.5%), 통신(94.6%), 일반·지방행정(94.1%), 산업·중소기업 및 에너지(93.9%) 분야 순으로 높으며, 국방(69.9%), 공공질서 및 안전(81.7%), 교통 및 물류(82.9%) 분야 등이 낮게 나타나고 있다.

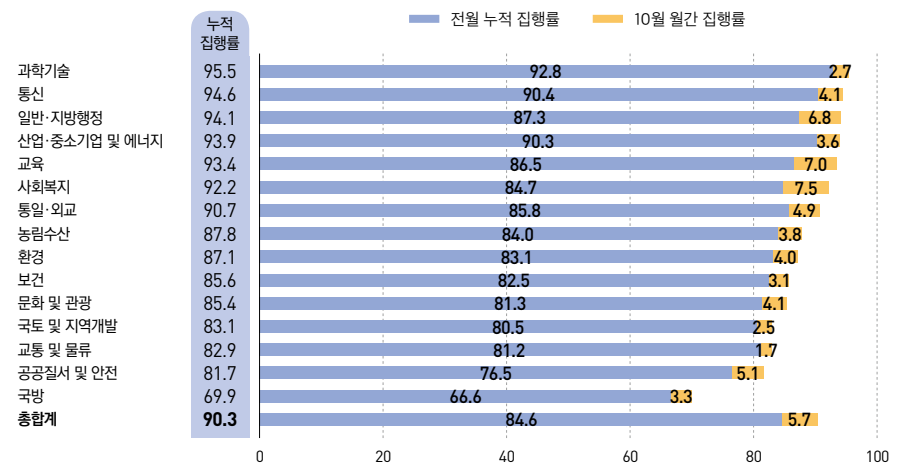
10월 월간 집행률은 5.7%이며, 분야별로는 사회복지(7.5%), 교육(7.0%), 일반·지방행정(6.8%), 공공질서 및 안전(5.1%) 분야의 월간 집행률이 높게 나타나고 있다.

누적 집행률
90.3%

월간 집행률
5.7%

주요 재정관리대상사업 분야별 집행률

(단위: %)



자료: 디지털예산회계시스템

재정수지

2019년 10월 말 기준 통합재정수지는 11.4조 원 적자이며, 사회보장성기금수지(34.1조 원 흑자)를 제외한 관리재정수지는 45.5조 원 적자이다. 전년 동기 대비 통합재정수지는 40.0조 원, 관리재정수지는 39.8조 원 악화되었으나, 근로·자녀장려금 지급 완료, 부가가치세 등 세수호조의 영향으로 1월 이후 가장 개선된 통합재정수지 적자 규모이다.

⁴ 재정집행관리 점검 대상인 45개 중앙행정기관과 40개 기금, 33개 공공기관의 인건비, 기본경비, 보전지출, 내부거래를 제외한 주요사업비에 해당된다.

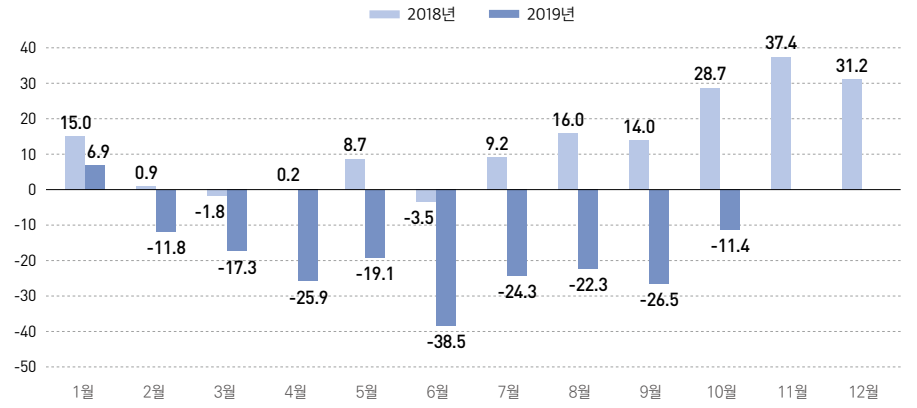


통합재정수지

11.4조 원 적자

통합재정수지 추이

(단위: 조 원)



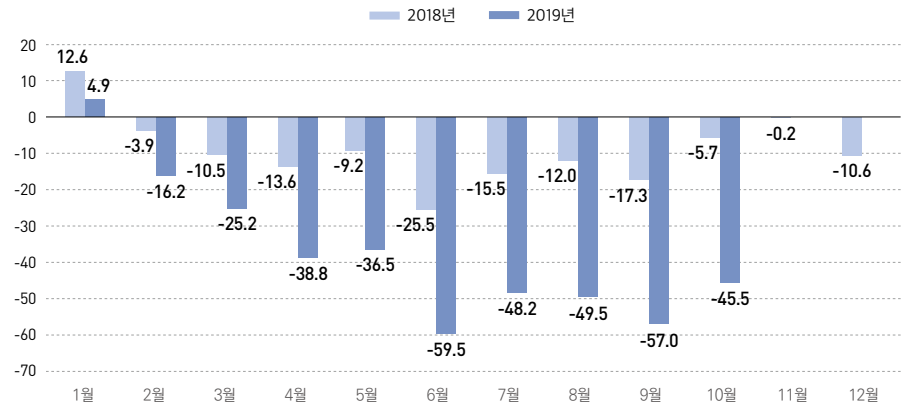
자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 열린재정(openfiscaldata.go.kr)

관리재정수지

45.5조 원 적자

관리재정수지 추이

(단위: 조 원)



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

중앙정부 채무

2019년 추경예산 상 중앙정부 채무⁵⁾는 701.9조 원이며, 10월 말 현재 698.6조 원이다. 이는 국고채권 잔액 증가(4.3조 원), 외평채권 잔액 감소(0.2조 원) 등에 따라 전월 대비 4.2조 원 증가하였으며, 전년 결산 기준 중앙정부 채무 대비 46.8조 원 증가하였다.

⁵⁾ 국가채무는 중앙정부 채무와 지방정부 채무로 구성되며, 현재 지방정부 채무 통계는 결산 기준으로 연 1회 산출되므로 월별 추이는 중앙정부 채무만을 공개한다(2018년 기준 국가채무는 680.5조 원으로 지방정부 채무 32.7조 원이 반영됨).

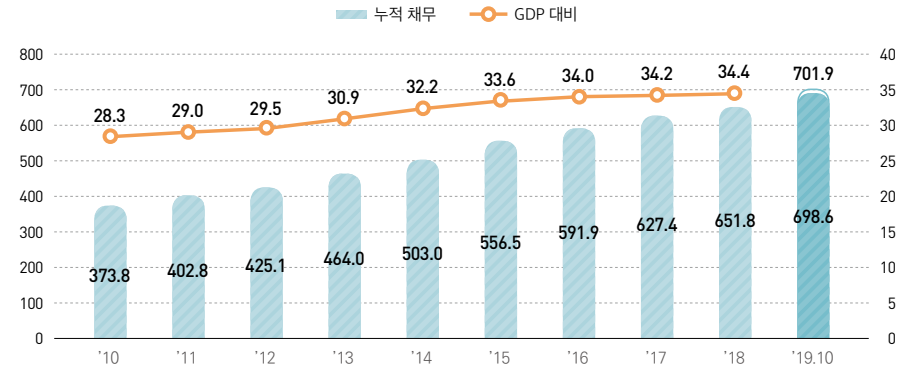


중앙정부 채무

698.6조 원

중앙정부 채무 추이(누계 기준)

(단위: 조 원, %)



주 1) 2019년은 1월부터 10월까지의 누계 규모를 나타냄

2) 한국은행 신계열 GDP 기준(2010년 → 2015년 기준년 개편, '19.6.4.) 반영

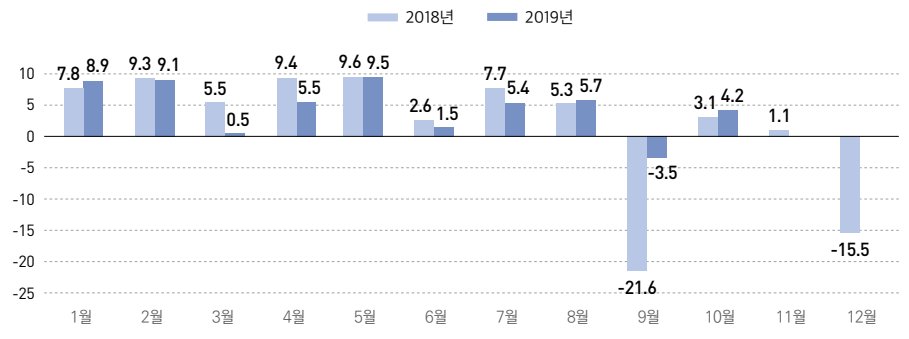
자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 열린재정(openfiscalddata.go.kr)

순차입 전월 대비

4.2조 원

중앙정부 채무 순차입 추이

(단위: 조 원)



주: 순차입이란 특정 기간 내에 국고채 발행 또는 차입으로 인하여 발생한 채무의 증가 규모에서 상환으로 인하여 발생한 채무의 감소 규모를 제외한 잔액을 나타냄

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

국유재산

2019년 10월 기준 국유재산 현액은 1,091.4조 원으로 전월 대비 0.1조 원 증가하였으며, 행정재산⁶ 818.0조 원(전월 대비 0.3조 원 증가), 일반재산⁷ 273.3조 원(전월 대비 0.3조 원 감소)으로 구성된다.

⁶ 국가가 직접 사용하는 재산으로, 청·관사, 도로, 하천 등이 이에 해당된다.

⁷ 행정재산 이외의 모든 국유재산으로 국가 이외의 자에게 매각 또는 대부할 수 있다.

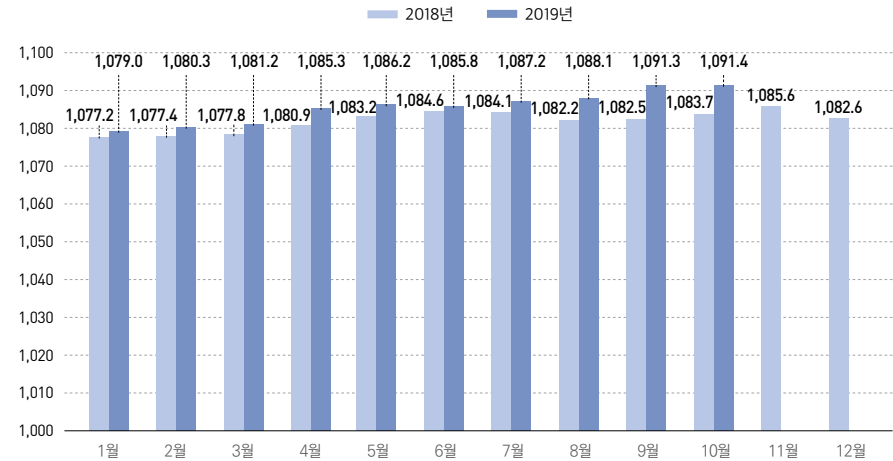


국유재산 현액

1,091.4조 원

국유재산 추이

(단위: 조 원)



주 1) 2018 회계연도 국유재산관리운용총보고서(dBrain 기준), 2019년 자료는 잠정치임

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

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

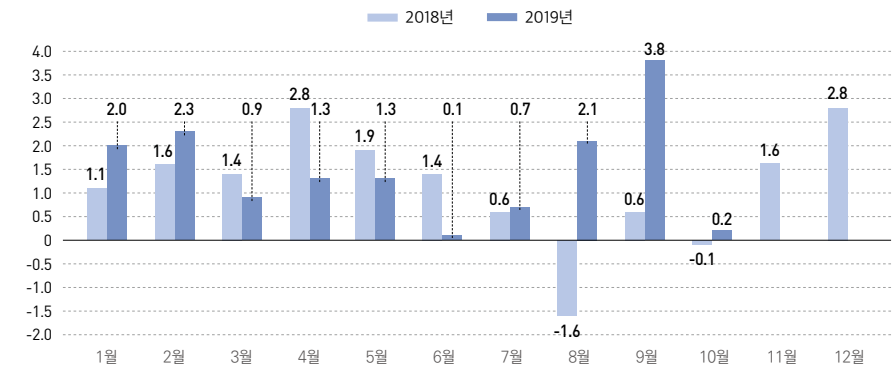
10월 중 국유재산 취득 총액은 8,179억 원이며 전월 대비 3조 2,538억 원 감소했다. 처분 총액은 5,864억 원으로 전월 대비 2,690억 원 증가하였으며, 10월 중 취득 총액이 처분 총액을 2,315억 원 초과한다.

국유재산 순취득 총액

0.2조 원

국유재산 순취득(취득·처분) 추이

(단위: 조 원)



주 1) 2018 회계연도 국유재산관리운용총보고서(dBrain 기준), 2019년 자료는 잠정치임

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

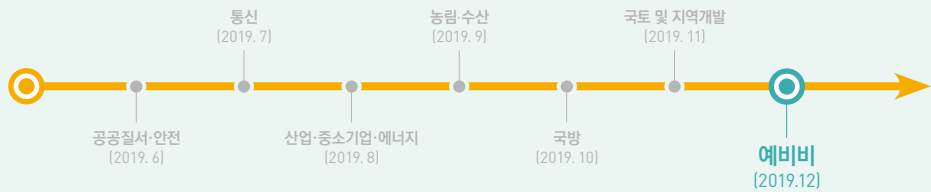
3) 순취득이란 매입, 교환 및 환지, 신규등록 및 무상취득으로 인한 취득에서 매각, 교환 및 환지, 멸실 및 양여로 인한 처분을 제외한 규모를 나타냄

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



2. 분야별 통계: 예비비

이번 호에서는 16개 분야 중 **예비비**의 재정 현황 및 주요 특징에 대해 알아보겠습니다.



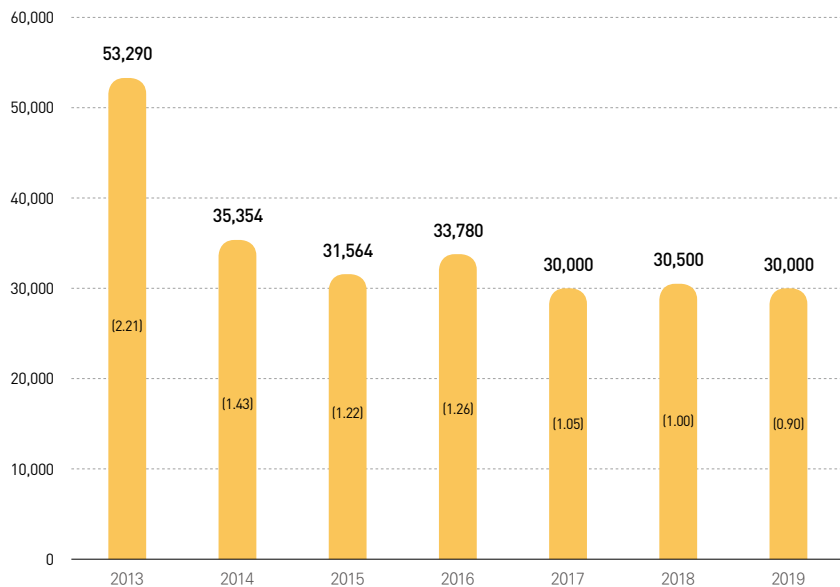
재정구조와 추이

예비비는 정부가 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산 초과지출에 충당하기 위하여 총액으로 국회 승인을 얻어 계상하였다가 필요할 때 지출하는 금액을 의미한다. 2019년 3조 원(일반회계 총액 대비 0.9%)으로 2018년(3조 500억 원) 대비 500억 원(전년대비 11.4%) 감소했다.

예비비
3조 원

예비비 편성 추이

(단위: 억 원, %)



주: 추경포함 예산 기준
자료: 디지털예산회계시스템



예비비 편성 현황

2019년 본예산 기준 예비비는 별도의 사용 용도가 제한되어있지 않은 일반예비비¹ 1조 2,000억 원(예비비 예산액 대비 40.0%)과 예산총칙에서 용도를 지정해놓은 목적예비비 1조 8,000억 원(60.0%)으로 편성되었다. 2019년도 예산총칙에서는 목적예비비의 용도를 재해대책비, 인건비, 환율변동으로 인한 원화부족액 보전경비, 법적 의무지출의 전년도 미지급금 및 당해연도 지급부족액, 규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특별법에 따른 지역혁신성장산업 지원 등으로 제한하였다.

일반예비비

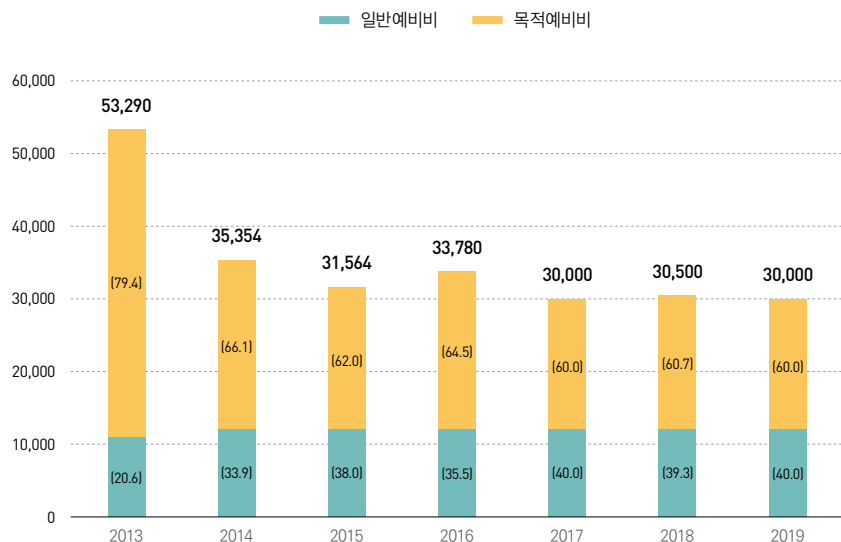
1.2조 원

목적예비비

1.8조 원

예비비 편성 현황

(단위: 억 원, %)



주: 추경 포함 예산 기준

자료: 디지털예산회계시스템

다음으로, 편성된 예비비의 집행실적을 살펴보면 2018년 결산기준 총 예비비 지출결정액은 1조 4,310억 원으로 2013년 3조 9,695억 원 편성된 이후 감소하고 있다. 분야별로 지출결정액은 사회복지 21.0%(4,420억 원), 공공질서 및 안전 18.3%(3,848억 원), 산업·중소기업 및 에너지 13.3%(2,800억 원) 분야 등이 높은 비중으로 편성되었다.

¹ 일반예비비는 「예산회계에관한특별법」 제2조에 규정된 국가의 안전보장을 위한 활동에 소요되는 예비비를 포함하며 이는 기획재정부 소관으로 함.



특히 사회복지 분야 예비비는 경우 의료급여경상보조(2,335억 원), 기초연금지급(1,211억 원) 등이 높은 비중을 차지했으며, 공공질서 및 안전 분야 예비비는 국가배상금(2,185억 원), 지방자치단체 재난대책비(1,181억 원) 등의 비중이 높게 나타났다. 또한 산업·중소기업 및 에너지 분야 예비비는 신용보증기관출연(950억 원), 전기요금 한시할인 지원(357억 원) 등의 비중이 높게 나타났다.

분야별 예비비 지출결정액 추이

(단위: 억 원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
예비비	3750 (17.4)	3980 (10.0)	4250 (18.6)	4632 (27.3)	5063 (34.3)	5559 (38.6)	5882 (27.9)
사회복지	2590 (12.0)	7422 (18.7)	476 (2.1)	88 (0.5)	50 (0.3)	166 (1.2)	4420 (21.0)
공공질서 및 안전	9267 (42.9)	1603 (4.0)	4044 (17.7)	3413 (20.1)	2896 (19.6)	3397 (23.6)	3848 (18.3)
산업·중소기업 및 에너지	50 (0.2)	71 (0.2)	0 (0.0)	105 (0.6)	0 (0.0)	27 (0.2)	2800 (13.3)
농림수산	1495 (6.9)	194 (0.5)	153 (0.7)	423 (2.5)	80 (0.5)	1883 (13.1)	1571 (7.5)
교통 및 물류	302 (1.4)	59 (0.1)	98 (0.4)	1059 (6.2)	123 (0.8)	775 (5.4)	961 (4.6)
일반·지방행정	944 (4.4)	25908 (65.1)	13485 (58.9)	657 (3.9)	215 (1.5)	2072 (14.4)	577 (2.7)
교육	0 (0.0)	39 (0.1)	0 (0.0)	5112 (30.2)	4855 (32.9)	16 (0.1)	338 (1.6)
통일·외교	344 (1.6)	19 (0.0)	134 (0.6)	59 (0.3)	971 (6.6)	0 (0.0)	198 (0.9)
환경	350 (1.6)	51 (0.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	315 (2.1)	0 (0.0)	160 (0.8)
문화 및 관광	105 (0.5)	130 (0.3)	0 (0.0)	81 (0.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	142 (0.7)
통신	3 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	25 (0.2)	40 (0.2)
국방	1181 (5.5)	0 (0.0)	151 (0.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	9 (0.1)	21 (0.1)
국토 및 지역개발	1118 (5.2)	70 (0.2)	0 (0.0)	94 (0.6)	2 (0.0)	111 (0.8)	18 (0.1)
보건	0 (0.0)	113 (0.3)	4 (0.0)	1126 (6.6)	79 (0.5)	272 (1.9)	0 (0.0)
과학기술	0 (0.0)	37 (0.1)	15 (0.1)	6 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
합계	21598 (100.0)	39795 (100.0)	22910 (100.0)	16953 (100.0)	14747 (100.0)	14410 (100.0)	21076 (100.0)

주 1) 결산기준

2) 괄호 안은 비중을 의미

자료: 디지털예산회계시스템



2018년 기준 예비비 사용결과는 기획재정부 소관 지출액 5,670억 원으로 전년대비 2.0% 증가하였고, 불용액은 9,498억 원으로 전년대비 39.5% 감소하였다. 타 분야 예비비 사용은 1조 5,332억 원의 지출결정액 중 1조 4,451억 원이 지출되었고, 201억 원은 다음연도로 이월되었으며, 679억 원의 지출결정 잔액이 발생하였다.

기획재정부 소관 지출액

0.6조 원

불용액

0.9조 원

타 분야

1.5조 원

연도별 예비비 결산

(단위: 억 원, %)

회계 연도	예비비 예산액 (A)	타 분야의 예비비				기획재정부 소관 예비비		
		지출결정액 (B)	지출액 (C)	이월잔액(B-C)		현액 (A-B)	지출액 (D)	불용액 (A-B-D)
				다음연도 이월액	지출결정 잔액			
2012	24000	17749	17373	231	144	6251	3690	2561
	(100)	(74.0)	(72.4)	(1.0)	(0.6)	(26.0)	(15.4)	(10.7)
2013	53290	35715	35406	87	223	17575	3920	13655
	(100)	(67.0)	(66.4)	(0.2)	(0.4)	(33.0)	(7.4)	(25.6)
2014	35354	18561	18280	132	148	16793	4150	12643
	(100)	(52.5)	(51.7)	(0.4)	(0.4)	(47.5)	(11.7)	(35.8)
2015	31564	12222	11859	182	180	19343	4552	14791
	(100)	(38.7)	(37.6)	(0.6)	(0.6)	(61.3)	(14.4)	(46.9)
2016	33780	9585	9220	135	229	24195	4963	19232
	(100)	(28.4)	(27.3)	(0.4)	(0.7)	(71.6)	(14.7)	(56.9)
2017	30000	8751	8162	419	170	21249	5559	15690
	(100)	(29.2)	(27.2)	(1.4)	(0.6)	(70.8)	(18.5)	(52.3)
2018	30500	15332	14451	201	679	15168	5670	9498
	(100)	(50.3)	(47.4)	(0.7)	(2.2)	(49.7)	(18.6)	(31.1)

주 1) 괄호 안은 예비비 예산액 대비 비중을 의미

자료: 각 연도 결산보고서

디지털예산회계시스템



이 달의 이슈 키워드 「바다」



정책여론수렴시스템 데이터 분석결과, 지난 한 달 동안 ‘바다’의 언급량이 큰 폭으로 상승하였다. ‘신산업’, ‘성장’, ‘쓰레기’ 등이 연관어로 도출되었듯이, 해양수산 신산업 육성전략에 대한 국민의 관심이 많았던 것으로 보인다. 이에 이번 호에서는 해양관광 등의 신산업을 육성하고 해양을 보호하기 위한 정부의 재정지원에 대해서 알아보고자 한다.

김상기 재정정보분석본부 연구원(sgkim@kpfis.or.kr)



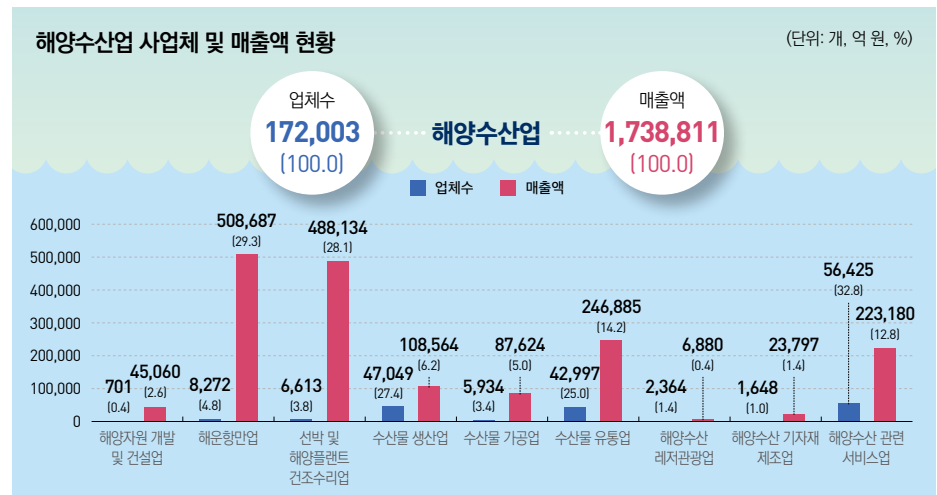
연관어

- 여행
- 후쿠시마
- 신산업
- 제주도
- 환경
- 바이오
- 축제
- 에너지
- 미래
- 플라스틱
- 해경
- 쓰레기
- 기상청
- 성장
- 오염

주: '해양'을 포함하여 검색한 결과임

자료: 문화체육관광부 정책여론수렴시스템(big.pr.go.kr, 2019.10.18.), 수집기간: 2019.10.1.~10.31.

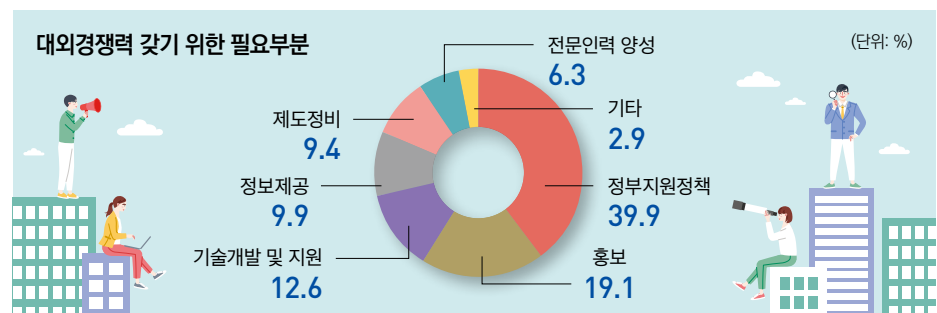
2017년 기준 우리나라 해양수산업 총 사업체 수는 17만 2,003개이며, 해양수산업 매출액은 173조 8,811억 원으로 조사되었다. 해양수산 관련 서비스업을 영위하는 업체가 5만 6,425개(32.8%)로 가장 많은 비중을 차지하였고, 그 다음으로는 수산물 생산업(4만 7,049개, 27.4%), 수산물 유통업(4만 2,997개, 25.0%) 순이었다. 매출액 기준으로 보면, 해운항만업에서 50조 8,687억 원(29.3%)의 매출이 발생하였고, 선박 및 해양플랜트 건조수리업(48조 8,134억 원, 28.1%), 수산물 유통업(24조 6,885억 원, 14.2%)이 뒤를 이었다.



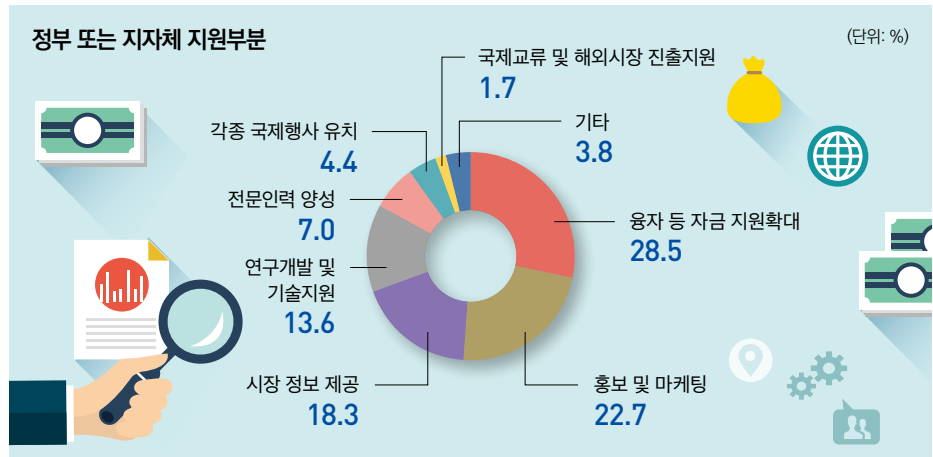
주: 괄호 안은 비중

자료: 해양수산부, 「2019 해양수산 통계연보」

해양수산업이 대외경쟁력을 갖는 데 필요한 부분을 설문 조사한 결과로는 정부지원정책을 응답한 경우가 39.9%로 가장 높았고, 홍보(19.1%), 기술개발 및 지원(12.6%) 등도 필요로 하였다. 특히, 정부 또는 지자체의 지원에 대한 수요조사를 시행한 결과, 응답자의 28.5%가 용자 등 자금지원의 확대를 요구하였고, 그 외에도 홍보 마케팅 강화(22.7%), 시장 정보 제공(18.3%), 연구개발 및 기술지원(13.6%) 등도 꼽았다.



자료: 해양수산부, 「2019 해양수산 통계연보」



자료: 해양수산부, 「2019 해양수산 통계연보」

해양수산업 경쟁력 강화를 위한 2020년도 주요사업

해양수산부는 2020년도 예산안으로 2019년 5조 2,809억 원 대비 2,139억 원(4.1%) 증가한 5조 4,948억 원¹을 편성하였다.

2020년도 해양수산부 예산안 (단위: 억 원, %)

	2019년	2020년	증감률
해양수산부	52,809 (100)	54,948 (100)	4.1
농림수산	22,681 (42.9)	23,687 (43.1)	4.4
교통 및 물류	17,952 (34.0)	18,658 (34.0)	3.9
	7,433 (14.1)	8,030 (14.6)	8.0
환경	2,741 (5.2)	2,598 ¹⁾ (4.7)	-5.2
과학기술	2,003 (3.8)	1,975 (3.6)	-1.4

주 1) 지방자치단체로 이양되는 예산(307억 원) 포함

2) 총지출 기준(2019년은 최종예산, 2020년은 정부예산안)

3) 괄호 안은 비중

자료: 해양수산부 보도자료(2019.8.28.)

분야·부문별로 2020년 예산안을 살펴보면, 농림수산 분야의 수산·어촌 부문은 2조 2,687억 원(해양수산부 예산안의 43.1%)으로, 주요사업으로는 어촌뉴딜 300 사업(3,981억 원), 연근해어선감척 사업(942억 원) 등이 있다. 어촌뉴딜 300 사업은 2022년까지 300여 개의 어촌·어항 지역을 선정하고, 어촌만의 특화된 콘텐츠 개발을 지원하여, 어촌의 지속가능한 성장 토대를 만드는 사업이며, 연근해어선감척 사업은 어업자원의 지속적 이용을 위해 연근해 어선을 어업자원에 적합한 수준으로 감척하는 사업이다.

교통 및 물류 분야의 해운·항만 부문은 1조 8,658억 원(34.0%)으로, 주요사업으로는 내항여객선운임보조 사업(146억 원), 연안선박현대화 지원 사업(677억 원) 등이 있다. 내항여객선운임보조 사업은 도서지역 주민이 많이 이용하는 단거리 여객선의 여객운임과 5톤 미만 화물차의 여객선 차량운임의 일부를 지원하는 사업으로 본 사업을 통해 교통비 부담을 완화하고 교통편의를 증진하고 있다. 연안선박현대화 지원 사업은 펀드 및 이차보전을 통하여 노후된 연안선박을 LNG 등 친환경 선박으로의 건조를 유도하는 사업으로 선박의 해상안전 확보 및 서비스 질을 높임과 동시에 중소 조선산업 활성화에 기여하고 있다.

교통 및 물류 분야의 물류 등 기타 부문은 8,030억 원(14.6%)으로, 주요사업으로 IoT 기반 지능형 항만물류 기술개발 사업(191억 원), 항만 컨테이너 자동 통합 검색 플랫폼 기술개발 사업(55억 원) 등이 있다. IoT 기반 지능형 항만물류 기술개발 사업은 4차 산업혁명 기술을 활용하여 항만자원(트랙터, 인력 등)에 대한 실시간 정보수집 체계와 최적의 항만운용 프로세스 시스템을 구축하는 사업이며, 항만 컨테이너 자동 통합 검색 플랫폼 기술개발 사업은 컨테이너를 개장하지 않고 위험화물(폭발물, 마약 등)을 검색할 수 있는 시스템 기술을 개발하는 사업이다.

환경 분야의 해양환경 부문은 2,598억 원으로(4.7%), 주요사업으로는 해양폐기물 정화사업(247억 원), 노후 소형유조선 현대화 사업(120억 원) 등이 있다. 해양폐기물 정화사업은 수중 침적쓰레기를 수거·처리하여 해양생태계의 보전·복원을 추진하는 사업이며, 노후 소형유조선 현대화 사업은 「해양환경관리법」에 따라 30년 이상 된 재화중량톤수 600톤 미만의 소형유조선을 이중선저구조(선박 화물창의 바닥을 두 겹으로 보호하는 구조)로 대체건조 시 건조 비용의 일부를 융자해 주는 사업이다.

1. 2020년 정부 예산안 기준으로 국회 심의 과정에서 변경될 수 있다.

OECD 국가들의 성과주의 예산제도 우수 사례

「OECD Good Practices for Performance Budgeting」



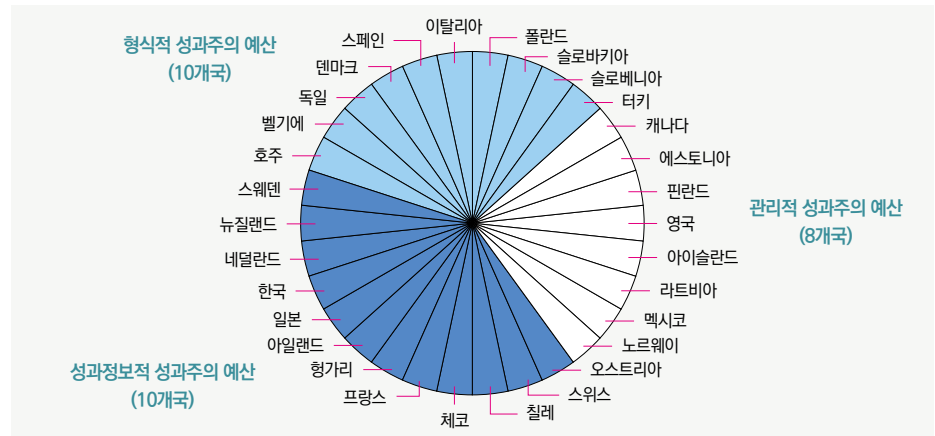
지난 20년간 뉴질랜드, 캐나다, 덴마크 등 경제협력개발기구(OECD) 회원국들은 새로운 예산의 형태로써 성과주의 예산제도(Performance Budgeting)를 도입해왔다. OECD는 성과관리와 예산제도의 연관성에 지속적인 관심을 가지고 성과주의 예산제도에 대한 다양한 보고서를 발표하고 있다. 이번 호에서는 지난 5월 발표한 「OECD Good Practices for Performance Budgeting」을 통해 OECD 국가들의 성과주의 예산제도의 운용 사례와 주요 특징에 대해 간략히 소개하고자 한다.

조현희 재정분석기획부 연구원(hyunheecho@kpfis.or.kr)

경제협력개발기구(OECD)에서 성과주의 예산제도(Performance Budgeting)는 측정 가능한 재정 운용 결과를 예산과 연계하는 제도를 의미한다. 성과주의 예산제도는 성과와 예산이 연계된 정도에 따라 '형식적(Presentational) 성과주의 예산', '성과정보적(Performance Informed) 성과주의 예산', '관리적(Managerial) 성과주의 예산', '직접적(Direct) 성과주의 예산' 등 네 가지의 형태로 분류된다.

형식적 성과주의 예산은 예산 정보와 성과정보가 별개로 관리되는 유형이고, 성과정보적 성과주의 예산은 성과에 따라 지출 우선순위를 조정하는 등 간접적으로 자원과 성과를 연결하는 유형이다. 관리적 성과주의 예산은 예산과 관련 성과정보의 결합을 통하여 조직 차원의 변화에 중점을 둔 유형이며, 직접적 성과주의 예산은 성과에 따라 재원을 할당하는 유형이다. 대부분의 OECD 회원국은 형식적, 성과정보적, 관리적 성과주의 예산제도를 채택하고 있으며, 직접적 성과주의 예산제도를 전면적으로 도입한 국가는 없고 특정 분야에서만 사용된다.

그림 1. OECD 국가들의 성과주의 예산제도 도입 현황



주: 그리스, 룩셈부르크, 포르투갈은 성과주의 예산제도를 채택하고 있지 않으며, 이스라엘과 미국의 경우 데이터 없음
 자료: OECD, 「OECD Performance Budgeting Survey」, 2018.

성과주의 예산제도의 우수 사례

본 OECD 보고서에서는 2018년 시행한 「OECD Performance Budgeting Survey」의 결과를 바탕으로 성과주의 예산제도 우수 사례의 7가지 주요 특징과 해당 사례를 소개한다.

1. 성과주의 예산 도입 근거와 목표가 명확하게 명시되어 있으며, 주요 이해 관계자들의 관심사를 반영하고 있다.

도입 근거, 목적 및 과정 등은 「예산기본법(Organic Budget Law)」 또는 재정개혁 기본 방향과 같은 공식적인 문서에 명시되어 있으며, 예산 편성 과정에서 부처의 주요 사업 반영을 목적으로 운용된다. 또한, 성과주의 예산제도는 주요 정책 방향을 대변하며, 법령과 지침을 통해 원활한 운용이 가능하다.

- 뉴질랜드의 성과주의 예산제도는 산출 통제 방법과 재무보고 절차를 규정한 「공공재정법(Public Finance Act)」과 「공공부문법(State Sector Act)」을 근거로 한다.
- 네덜란드의 경우 예산에 대한 책무성을 제고하기 위해 2013년 “Accountable Budgeting Reform”을 시행했다. 이는 부처의 내부 통제, 의회의 감독을 강화하기 위하여 성과정보보다는 재정정보 관련 내용의 중요성을 강조하며, 예산 분류 체계를 정립하였다.
- 호주는 「재정정책 관리 및 공공기관 관리, 수행, 책임에 관한 법(Public Governance, Performance, and Accountability Act, PGPA)」에서 예산 관련 사항을 명시하고 있다. 이는 호주의 예산 편성 과정의 변화를 반영한 법으로 공공재원에 대한 거버넌스 체계 및 책임을 규정한다.

자료 1) 뉴질랜드 재무부, 「2013 Amendments to the Public Finance Act 1989 and Crown Entities Act 2004」, 2018.

2) de Jong, M., I. van Beek and R. Posthumus, 「Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands」, 2013.

3) 호주 정부, 「Public Governance, Performance and Accountability Act 2013, No. 123」, 2013.

2. 정부의 전략적 목표와 우선순위에 따라 지출이 조정된다.

예산안은 정부의 주요 정책 및 발전 방향과 체계적으로 연관되어 있으며, 중장기 예산 제도는 현실적이고 신뢰할 수 있는 재정지표를 제공함으로써 성과주의 예산제도를 보완한다. 또한, 중앙정부의 예산 조정을 통하여 부처 간의 협업이 필요한 정책 목표를 달성한다.



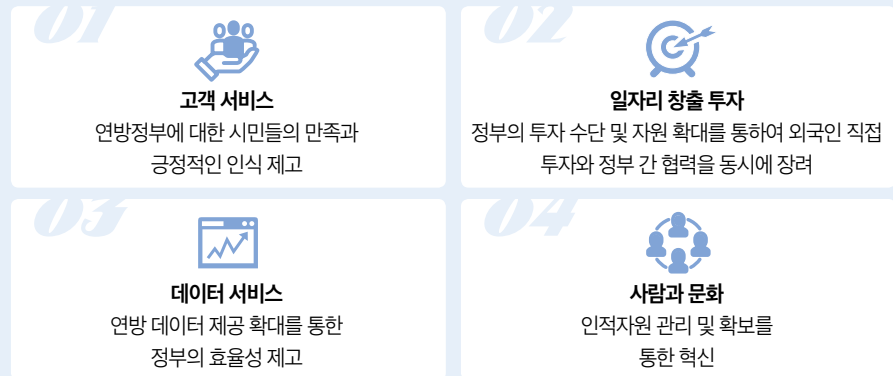
미국

United States of America

범부처 우선순위 목표(Cross-Agency Priority Goal)의 조정

2010년, 계획과 성과의 연계 및 성과관리 체계 강화를 위하여 「연방정부성과평가법(Government Performance and Results Acts, GPRA)」을 개정했다(Modernizations Acts of GPRA, GPRAMA). 예산관리처(Office of Management and Budget, OMB)는 각 부처에 범부처 우선순위(Cross-Agency Priority, CAP) 목표를 수립하도록 지시했다. 범부처 우선순위 목표는 4년 단위로 전략계획을 수립하며, 중장기 계획과 단년도 계획과의 연계성 강화를 위하여 범정부 차원의 우선순위 목표와 기관별 우선순위 목표를 설정하고 평가하였다.

■ 범부처 우선순위 목표의 예



성과관리 개선을 위하여 성과위원회 및 성과개선 담당관(Performance Improvement Council, PIC)을 설치하였고 예산관리처와 성과개선 담당관은 연방정부 및 부처 중점목표와 성과정보 등을 의회, 이해관계자, 국민에게 제공한다.

자료: 미국 연방감사원(GAO), 「Managing for Results」, 2016.

3. 정부 지출과 성과 간의 복잡한 관계를 설명할 수 있는 유연성을 가지고 있다.

프로그램의 성격에 따라 성과정보의 형식과 양은 다르게 나타나며, 정부는 공공부문 성과의 다양한 측면을 반영하기 위하여 복수의 성과 측정 방법을 활용한다. 프로그램 구조는 각 기관의 임무 및 업무와 일치하며, 예산의 분류 및 통제 시스템은 프로그램 관리를 용이하게 하고 성과에 대한 책임감 제고를 목적으로 개정된다.



호주

재무부의 우수 성과정보 개발 지침

2015년 4월, 재무부(Department of Finance)는 성과정보의 품질을 강조하며 성과정보의 질적 문제 해결을 위하여 우수 성과정보 개발 지침(Guidance on Developing Good Performance Information)을 발간하였다. 2016년 7월, 빠른 참조 안내서(Quick Reference Guide)를 발간하며 아래와 같은 우수 성과정보를 소개하였다.

- 목표 설정을 통한 기관의 목적과 활동에 대한 공감대 형성
- 목표 달성의 효과성을 설명하기 위한 정량적 및 정성적 측정 방법의 조합 개발
- 성과정보를 수집하고 분석하기 위한 적합한 방법 선택
- 성과 달성 과정을 설명할 수 있는 성과정보 제공



자료: 호주 재무부, 「Resource Management Guide No.131」, 2015.

4. 정부는 성과주의 예산제도에 필요한 인적자원과 데이터, 기타 인프라에 투자하고 있다.

예산당국(Central Budget Authority)은 성과주의 예산제도 시스템 운영 및 관리를 위한 인적자원을 확보하며, 정기적으로 시스템을 점검한다. 정확한 데이터를 제공하기 위하여 적극적으로 시스템을 개선하며, 데이터의 검색 용이성 및 표준화를 보장하기 위하여 성과정보는 전략자산으로 관리된다.



프랑스

주요 성과지표와 예산

프랑스는 국가 차원에서 수립된 주요 성과지표와 예산이 밀접하게 연계되어 있다. 프랑스 「재정조직법(Loi Organique Relative Aux Lois de Finances, LOLF)」은 정책 목표와 성과지표를 기준으로 예산을 분류하였다. 최근 개혁에서는 지표의 간소화를 추진하며, 2015년에는 정책 영향에 대한 국민과 정부의 이해 제고를 위하여 GDP 이외의 지표를 제공하는 법을 제정하였다. 또한 「재정조직법」을 기반으로 국제 비교가 가능한 지표를 활용하여 전략적 대시보드(Strategic Dashboard)를 개발하였다.

- OECD의 해외 직접 투자(FDI), 세계은행(World Bank)의 기업환경평가(Doing Business)와 같은 경제 지표
- OECD의 65세 건강기대수명(Healthy Life Expectancy), 세계은행의 빈곤 격차(Poverty Gap)와 같은 사회적 발전 지표
- 유럽환경청(European Energy Agency) 및 EU 통계청의 GDP 당 온실가스 배출량과 같은 지속 가능한 개발 지표

자료: Moynihan, D. P. and A. Kroll, 「Performance Management Routines that Work」, 2016.

5. 정부의 성과 결과에 대한 책임을 강화하며 입법부와 시민사회의 체계적인 관리 감독을 촉진시킨다.

예산당국은 성과 목표와 달성 정도 등에 대한 예산 및 지출 관련 연차보고서를 입법부에 제출하며, 성과의 정확성 및 신뢰성에 대하여 감사기관(Supreme Audit Institution)이 감사를 수행한다. 이후 의회의 보고서 검토를 통하여 성과가 저조하거나 사실과 다른 경우 장관과 고위 공무원에게 책임을 묻는다. 또한, 온라인 포털 및 시민참여예산 등을 통하여 국민과 언론에 성과를 공개한다.



영국

통합 연차보고서

United Kingdom

연차보고서는 예산집행을 회계결과와 성과로써 보여주는 바람직한 사례이다. 각 부처의 통합 연차보고서는 성과와 재무제표, 책임보고서(Accountability Report), 장기적인 목표 달성을 위한 부처별 성과에 대한 자세한 정보로 구성된다,

그림 2. 영국 교육부의 통합 연차보고서 차례

PERFORMANCE REPORT

Permanent Secretary's Overview	8
Lead Non-Executive's Overview	11
Performance Overview	13
Financial Review of the Year	45

ACCOUNTABILITY REPORT

Corporate Governance Report	55
Governance Statement	64
Remuneration and Staff Report	80
Parliamentary Accountability and Audit Report	97

FINANCIAL STATEMENTS

Consolidated Statement of Comprehensive Net Expenditure	119
Consolidated Statement of Financial Position	120
Consolidated Statement of Cash Flows	121
Consolidated Statement of Changes in Taxpayers' Equity	123
Department & Agencies Statement of Changes in Taxpayers' Equity	124
Notes to the Accounts	125

자료: 영국 교육부, 「Consolidated Annual Report and Accounts」, 2018.

6. 성과제도를 개선하기 위하여 프로그램 평가, 전략적 지출검토(Spending Review) 등 추가적인 정책들을 활용하고 있다.

새로운 예산 수반 사업의 사전(Ex Ante) 평가는 주요 성과지표를 포함한 사업 계획의 중요성을 강조하며, 모니터링 및 사후(Ex Post) 평가 과정으로 이어진다. 사후 평가의 결과는 예산 편성 과정에 반영된다. 전략적 지출검토는 사업들의 우선순위와 목표에 따라 비효율 예산의 삭감 및 전용(Redirect)을 목적으로 하며 성과주의 예산제도와 함께 활용된다.





칠레

사전평가 시스템

칠레는 2008년에 사전평가제도를 도입하였다. 새로운 사업을 대상으로 하며, 계획 수립에 대한 관련 정보와 예산 편성의 근거를 제공한다. 사전평가 시스템의 주요 목적은 각 사업에 대한 공공 이슈, 사업 대상, 수행 전략, 기대 효과 등을 명시하고, 예산 수반 사업 결과에 대한 후속 모니터링 및 평가를 권장하는 것이다. 또한, 공공 서비스 제공의 일관성 향상과 공공자원의 배분 및 관리의 투명성 확보를 위하여 평가를 시행한다.



자료: 칠레 정부, 「Evaluacion Ex Ante Programa Nuevo」, 2016.

7. 성과주의 예산 시스템 전반의 인센티브를 통해 성과 지향적 행동 및 학습을 장려하고 있다.

정부는 성과를 중심으로 조직을 관리하며, 성과 측정을 통해 유사 기관들의 서비스 제공의 효과와 효율성을 제고시킨다. 관리자들은 재무 및 운영에 대한 성과 검토를 목적으로 정기적으로 내부 논의를 개최하고, 사업의 성과가 부진한 경우 예산상의 제한을 주기보다는 학습과 문제 해결을 강조한다.



뉴질랜드

다부처(Cross-Cutting) 목표 달성을 위한 인센티브

최근 뉴질랜드 연구에 따르면, 동일한 목적을 가진 사업의 성과에 대한 책임이 여러 부처에 분산되어 있는 경우 개별 성과보다는 집단적 책임을 묻는 것이 효과적이다. 뉴질랜드는 2012년부터 2017년까지 'Better Public Service Results Programme'을 도입했다. 이는 복지 의존도 감소, 취약계층 보호, 기술과 고용 장려, 범죄 감소 및 정부와의 소통 강화와 관련된 10개의 주요 목표를 가진다. 이론상 집단 책임을 묻는 경우 무임승차할 확률이 더 높아지지만, 실제로는 구성원들이 집단의 성과에 도움이 되는 행동을 하도록 했다. 프로그램 도입 이후 최초 5년이 지나고, 일부 목표에는 도달하지 못했지만 10개 사업의 결과 모두 개선되었다. 예를 들어, 백신을 접종하지 않은 유아의 수가 3분의 2로 줄어들었으며, 유아교육 프로그램에 등록하지 않은 아동 수 등 다른 문제들도 절반으로 줄었다. 또한, 복지 수당을 받는 사례 관리와 지방 기업과의 파트너십을 통하여 3년 동안 복지 수당을 받은 경제활동인구 수가 총 4만 명 감소하였다.

자료: Scott R. and R. Boyd, 「Results, Targets and Measures to Drive Collaboration」, 2016.

「
Interview
기획재정부
복권위원회사무처
기금사업과
김 대 훈
사무관
」



복 권 으 로 나 누 는 행 복 씨앗 ‘복권기금’ 사업

과거의 복권사업은 건설교통부와 과학기술부 등 10개 기관이 개별 법률에 근거하여 각각의 복권사업을 영위해오면서 과다경쟁으로 인한 복권시장의 난립 등의 문제점이 발생했다. 또한 복권수익금이 여타 재원과 섞여 사용됨에 따라 국민들이 복권사업의 효과를 체감하기 곤란했고, 복권수익금의 사용 내역을 투명하게 공개하는 데 어려움이 있었다. 이에 분산된 복권사업을 관리할 수 있는 제도적인 기반을 세워 종합적이고 체계적인 복권시장 정비와 감독을 위해 2004년 4월 1일 복권위원회가 출범했다. 기획재정부 복권위원회사무처의 기금사업과 김대훈 사무관을 만나 복권위원회를 통해 이뤄지는 복권기금 사업에 대해 들어보자.

담당. 서영훈 재정정보분석본부 연구원(youngseu@kpfis.or.kr)
글. 정재림 사진. 고인순



복권수익금으로 뽑어나가는 지원사업

복권위원회는 발행기관을 단일화하여 기존의 유통비용을 줄이고, 안정적인 기금을 마련하여 복권의 순기능에 대한 국민적 인식을 높이는 데 노력해 왔다. 복권의 정책을 수립하고, 복권의 발행규모와 발행조건 등 복권발행계획을 수립·확정할 뿐만 아니라 복권기금은 용계획안 수립·변경 등 복권기금의 운용과 관리에 대한 업무를 소관하고 있다. 복권위원회사무처 기금사업과 김대훈 사무관은 복권기금 공익사업 편성을 담당하고 있다.



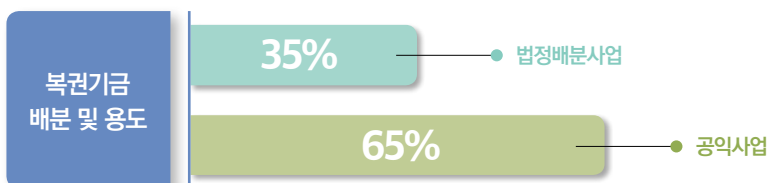
“복권판매수입금의 92%는 국민에게 돌려드리고 있습니다. 판매수입의 약 51%는 당첨금으로 사용하고, 약 41%의 복권수익금이 복권기금 지원사업의 재원으로 조성됩니다.”

“복권판매수입금의 92%는 국민에게 돌려드리고 있습니다. 판매수입의 약 51%는 당첨금으로 사용하고, 약 41%의 복권수익금이 복권기금 지원사업의 재원으로 조성됩니다. 그리고 나머지 약 8%는 복권의 발행 및 판매 등에 소요되는 비용에 충당하고 있습니다.”

복권기금의 재원은 「복권 및 복권기금법」 제21조에 따라 복권의 발행으로 조성되는 자금, 복권기금 운용으로 생기는 수익금, 소멸시효가 완성된 당첨금 등으로 조성된다. 여기서 복권의 발행으로 조성되는 자금은 복권판매수입금을 의미하며, 복권판매금액에서 당첨금과 복권유통비용을 제외한 금액을 복권수익금이라 한다. 즉, 복권 1만 원을 구입할 경우 약 4,100원이 저소득층·소외계층 등의 복지사업 등에 사용되는 것이다.

복권수익금은 법정배분과 공익사업으로 구분하여 재원을 배분하고 그 지출용도는 「복권 및 복권기금법」으로 규정하고 있다.

“법정배분은 2004년 복권법을 제정할 당시에 복권을 발행하고 있었던 기관이 복권발행을 중단하는 대신에 복권수익금의 일정 부분을 보장하기 위한 제도입니다. 복권수익금의 35%를 과학기술진흥기금과 지방자치단체를 포함하여 총 10개 기관에 배분하고 있지요. 과학기술인의 복지증진과 지방자치단체의 문화, 예술, 복지 등에 사용하고 있습니다. 노약자와 장애인과 같은 교통약자를 대상으로 한 콜택시 사업이 대표적인 예라고 할 수 있습니다.”



“그리고 공익사업은 복권수익금에서 법정배분재원을 제외한 나머지 재원으로 임대주택의 건설 등 저소득층의 주거안정지원사업, 국가유공자에 대한 복지사업, 저소득층과 장애인 및 성폭력·가정폭력·성매매 피해여성·불우청소년 등 소외계층에 대한 복지사업 및 다문화 가족지원사업, 문화·예술진흥 및 문화유산보존사업 등에 사용하고 있습니다.”

공익사업의 대표적인 사업으로는 다가구 주택 등을 매입하여 기초생활수급자 등 저소득층에게 저렴하게 임대해주는 기존주택 매입임대사업과 저소득 한부모 가정에 자녀 1명당 매월 20만 원을 지원하는 한부모 가족자녀 양육비 지원사업, 저소득층의 교육기회 확대와 계층이동 지원을 위해 잠재력 있는 중·고생을 발굴하여 대학을 졸업할 때까지 장학금을 지원하는 복권기금 장학사업 등이 있다.

발전하는 복권기금 사업

“2020년에도 복권기금을 통해 지원하고 있는 대부분의 사업을 안정적이고 지속적으로 지원하는 등 저소득·소외계층의 삶의 질을 높여나갈 방침입니다. 또한 복권기금 저소득층 장학사업을 '19년에는 시범사업으로 우선 실시하였다면, '20년에는 저소득층 장학사업에 시드머니(Seed Money)를 출연하고 본 사업으로 추진하게 되면서 사업의 안정성을 보다 더 높였다고 할 수 있겠습니다.

그리고 내년에는 신규사업을 추진하게 될 예정인데요. 대표적인 신규사업 2개를 소개하자면, 제도권 금융 이용이 어려운 저소득 청년·대학생의 긴급한 자금수요를 지원하기 위해 저금리 대출사업을 실시하고, 여성출소자의 사회 복귀를 지원하고 재범률을 낮추기 위해 여성 특화기술 취득 및 취업을 지원하는 여성출소자 취업전문시설을 조성할 계획입니다.”

이 밖에도 기존사업을 강화하여 운영한다. 그 예로 입양아동 양육수당 지원대상 상한연령을 '19년 만 16세 미만에서 '20년 만 17세 미만으로 확대한다. 또한 저소득층을 대상으로 한 문화누리 카드 지원액을 '19년 연 8만 원에서 '20년 연 9만 원으로 확대한다.

복권으로 만들어가는 행복씨앗

김대훈 사무관이 복권기금 공익사업의 편성을 진행하면서 기억에 남는 경험도 들어볼 수 있었다.

“많은 경험이 있지만 그중에서 특히 민간재원으로 추진해오다 재원고갈로 올해 1월 중단되었던 청년·대학생 햇살론을 내년부터 정부에서 재개하기 위해 복권기금으로 새롭게 편성하였고, 국회 예산심의 과정 중에서 일부 반대의견도 있었지만 사업의 필요성과 기대효과 등을 근거로 국회의원 및 보좌진 등을 설득해 마침내 정부안대로 국회심의를 통과한 것이 가장 기억에 남습니다. 동 사업을 통해 금융사각지대에 있는 청년층이 구직활동비와 학업비 등 생활자금이 긴급하게 필요할 때 고금리·불법사금융 시장의 늪에 빠지지 않고, 3~4%대의 저금리로 대출을 받아 우리 사회의 건강한 구성원이 될 수 있을 것으로 기대합니다.”

김대훈 사무관은 국민이 모아주신 소중한 복권기금은 복지의 사각지대에 있는 이웃들을 위해 가치 있게 쓰이고 있다며 복권의 순기능에 대한 국민적 의식을 높이고자 계속해서 노력하겠다는 의지를 전했다.

“국민 여러분 한 분 한 분이 구매해 주신 복권 한 장이 더 많은 국민들과 나눔과 행복의 감동을 함께 할 수 있도록, 복권기금이 꼭 필요한 곳에 유용하게 쓰일 수 있도록 노력하겠습니다.”



예산집행은 어떤 절차를 거쳐서 이루어질까요?

우상희 재정정보분석본부 연구원(woosh@kpfis.or.kr)

가정에서 살림을 알뜰하게 꾸려나가기 위해서 월별 수입과 지출 계획을 세우고 일정한 수입 내에서 생활비, 교육비 등 각 지출 항목에 따라 돈을 쓰게 됩니다. 이와 마찬가지로 국가재정도 국회에서 확정된 예산은 재정당국의 연간 집행계획에 따라 분기별로 예산을 배정하고 각 사업별로 지출원인행위가 이루어진 후 실제 지출을 하게 됩니다. 이러한 과정을 예산집행이라고 하는데, 이는 국회에서 확정된 예산에 따라 회계연도 개시와 함께 수입을 조달하고 공공지출이 이루어지는 재정활동을 의미합니다. 정부는 예산을 집행함에 있어서 국회가 의결한 대로 그 목적과 금액의 한도 내에서 지출하는 것을 원칙으로 하고 있습니다.

예산집행은 예산이 확정된 후 중앙예산기관인 기획재정부의 예산배정, 부처 내부의 예산재배정, 지출원인행위, 지출 순으로 이루어지게 되는데 지금부터 예산집행 절차에 대해 자세히 알아보도록 하겠습니다¹.

예산집행의 첫 번째 단계인 예산배정²은 재정당국인 기획재정부가 일선 부처가 사용할 수 있는 예산의 한도를 정해 주는 작업으로 각 행정부처에 예산의 집행권한을 부여하는 행위입니다.

예산의 배정은 주로 분기별로 이뤄지며, 각 중앙관서는 사업운영계획에 따른 예산배정 요구서를 기획재정부에 제출하고, 기획재정부는 국무회의 심의와 대통령 승인을 거쳐 분기별 예산배정계획을 확정하게 됩니다.

예산배정은 예산을 회계체계에 따라 집행토록 하는 내부통제 기능이 있으며, 배정시

¹ 예산의 집행은 크게 예산집행과 자금집행으로 구분되며, 예산집행과 관련된 사항은 「국가재정법」을 통해 규정하며, 자금집행과 관련된 사항은 「국고금관리법」으로 규정한다. 또한, 예산배정 이후 이루어지는 지출원인행위에 관련된 주된 사항은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「조달사업에 관한 법률」 등을 통해 규정하고 있다.

² 「국가재정법」 제43조(예산의 배정)

- ① 기획재정부 장관은 제42조의 규정에 따른 예산배정요구서에 따라 분기별 예산배정계획을 작성하여 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어야 한다.
- ② 기획재정부 장관은 각 중앙관서의 장에게 예산을 배정한 때에는 감사원에 통지하여야 한다.
- ③ 기획재정부 장관은 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 회계연도 개시 전에 예산을 배정할 수 있다.
- ④ 기획재정부 장관은 예산의 효율적인 집행관리를 위하여 필요한 때에는 제1항의 규정에 따른 분기별 예산배정계획에 불구하고 개별사업계획을 검토하여 그 결과에 따라 예산을 배정할 수 있다.
- ⑤ 기획재정부 장관은 재정수지의 적정한 관리 및 예산사업의 효율적인 집행관리 등을 위하여 필요한 때에는 제1항의 규정에 따른 분기별 예산배정계획을 조정하거나 예산배정을 유보할 수 있으며, 배정된 예산의 집행을 보충하도록 조치를 취할 수 있다.



기 조절을 통해 재정의 경기조절 기능을 수행하고 있습니다. 예산 배정에는 정기배정, 수시배정, 당겨배정, 감액배정, 회계연도 개시 전 배정 등 5개로 구분할 수 있습니다. ① 정기배정은 국회에서 예산이 확정된 직후(전년도 12월)에 예산배정 및 자금배정 계획을 수립하고 확정하는 것이며 배정시점은 해당 분기 첫날에 처리가 됩니다. ② 수시배정은 정기배정에 상

관없이 중앙관서장의 요구를 받아 해당사업의 추진상황 및 문제점을 분석·검토한 후 예산을 수시로 배정하는 것입니다. ③ 당겨배정은 배정계획 수립 시 예기치 못한 사태의 발생으로 정기배정 계획 중 일부를 앞당겨 배정하는 것을 의미합니다. ④ 감액배정은 이미 배정된 예산에 대해 사업계획 변동이나 재정운용상의 필요에 의해 배정을 감액하는 경우를 말합니다. ⑤ 회계연도 개시 전 배정은 「국가재정법」 제43조 제3항에 의거 회계연도 개시 전에 배정하는 것을 의미합니다.

기획재정부가 소관 중앙관서에 예산을 배정하고 난 후 소관 중앙관서는 각 사업부서에 예산을 지출할 수 있는 권한을 부여하기 위해 재배정을 하게 됩니다. 예산집행은 통상 계약의 체결이나 재화의 주문, 취득 등의 형태를 통해 이루어지는데 이를 지출원인행위라고 부릅니다. 지출원인행위를 할 수 있는 예산규모는 예산배정과 예산재배정 단계에서 승인된 액수를 초과할 수 없으며, 지출원인행위가 이루어진 후 사업이 마무리되면, 실질적으로 계약체결의 당사자에게 계좌이체 혹은 현금 등을 지급하는 데 이를 지출이라고 합니다.

정부는 예산을 집행함에 있어서 원칙적으로 국회에서 의결한 예산이 정한 목적 외로 사용할 수 없습니다³. 하지만 사업계획이나 여건 변화 등에 따른 예산집행의 신축성을 확보하기 위해 예산의 이용·전용⁴ 등 몇 가지 예외적인 제도가 「국가재정법」에서 인정되고 있습니다. 또한, 기금의 경우 주요항목 지출금액의 20%(사업성기금), 30%(금융성기금) 범위 내에서 국회의 승인 없이 변경하여 신축적인 재정운용이 가능하도록 하고 있습니다.



BUDGET
EXECUTION

3 「국가재정법」 제47조(예산의 이용·이체) 각 중앙관서의 장은 예산이 정한 각 기관 간 또는 각 장·관·항 간에 상호 이용할 수 없다. 다만, 예산 집행상 필요에 따라 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻은 때에는 기획재정부 장관의 승인을 얻어 이용하거나 기획재정부 장관이 위임하는 범위 안에서 자체적으로 이용할 수 있다.

4 이용은 입법과목(기관 및 장·관·항) 상호 간 예산을 변경해 사용하는 것으로 원칙적으로 국회의결이 필요하다. 전용은 동일 항(프로그램) 내에서 행정과목인 각 세항(단위사업) 또는 목의 금액을 상호 변경하여 사용하는 것을 의미한다.



★가와나베 교사이, 「교사이낙화(曉齋樂畵)」, 1874년.

19세기 일본에서 제작된 목판화를 보자. 작가인 가와나베 교사이(河鍋曉齋)는 전통 일본화풍의 격식을 버리고 관습에 얽매이지 않는 자유분방한 화풍을 지향했다. 그는 특히 과장된 표현을 섞은 캐리커처에서 발군의 실력을 과시했다. 일본 문화사를 통해 특징적으로 발달한 '망가(漫畫)'의 선구자였다고 볼 만하다. 그림을 자세히 보자. ★오른편 위로 털북숭이 인물이 머리털을 자르고 있고, 왼편에는 저울 아래에서 문서가 불타고 있다. 조금 더 내려오면 두건을 쓴 사람들이 초록색과 빨간색 괴물들을 둘러싸고는 불을 뿜거나 잘라내고 새 옷을 강제로 입히고 있다. 거울을 보면서 망연자실하는 괴물들도 있다. 이 목판화는 무엇을 묘사하는 것일까?

그림의 주제는 지옥이다. 털북숭이 인물은 다름 아닌 염라대왕인데, 난처한 표정을 한 채 머리털이 잘리고 있다. 그 앞으로 염라대왕이 벗어놓은 붉은 도포를 집어 드는 이가 있고,

페리 제독의 증기선, 일본사회 격변의 신호탄이 되다

글. 송병건 성균관대학교 교수(bks21@skku.edu)

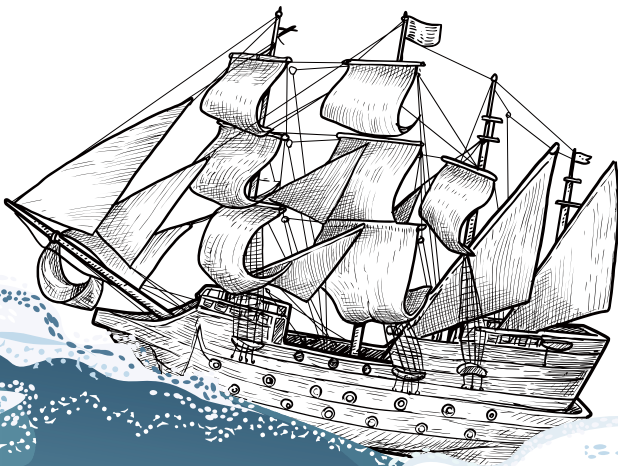


반대쪽에는 서양식 옷차림의 노파가 염라대왕을 위해 양복과 실크해트를 든 채 대기하고 있다. 저울은 저승에 온 자가 생전에 지은 죄의 무게를 다는 도구고, 그 아래 불에 타고 있는 문서들은 죄상을 기록한 자료다. 염라대왕을 보좌했던 괴물들은 불을 제거당하고 전통 복장 대신에 서양 옷을 강제로 착용당하고 있다. 일부 괴물은 생전 행동을 보여주는 업경(業鏡)을 들여다보는데, 양복을 입은 몸뚱이는 거울 속에 비치지 않는다.

작가는 지옥도를 희화화함으로써 자신이 살던 시대를 풍자했다. 때는 메이지유신 이후 국가가 서구화를 빠르게 추진하던 시절이었다. 전통적 풍습을 서구에서 도입한 새 풍습으로 교체하는 제도들이 우후죽순으로 마련되었다. 예를 들어서 1871년에는 앞머리를 밀고 후두부에 상투를 트는 존마게라는 전통적 머리모양이 금지됐다. 1876년에는 군인과 경찰을 제외하고는 검을 차고 다니는 것이

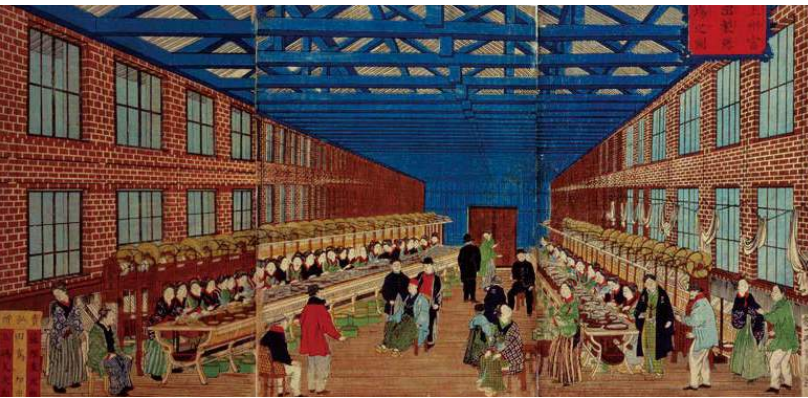
불법화됐다. 가와나베 교사이의 그림은 서구화라는 급류에 휩쓸려 휘청거리는 일본 사회를 비유했다. 뿌리 깊은 전통적 가치가 하루 아침에 내동댕이쳐지는 상황, 그리하여 본연의 몸체와 기록이 순식간에 무용지물이 되는 상황을 작가는 조롱하고 있다. 화가가 당시의 사회 변화 자체에 거부감을 가진 '반세계화' 주의자였는지, 아니면 다만 변화의 방식과 속도에 문제가 있다고 본 '대안세계화' 주의자였는지는 확실치 않다. 하지만 당시 일본이 얼마나 급속한 전환기를 겪고 있었는지를 그림이 여실히 보여준다는 점은 분명하다.

일본 사회와 경제의 대전환은 언제 시작되었을까? 그것은 에도 막부 말기인 1853년 미국의 소함대가 도쿄 만에 들어서면서였다. 1840년 아편전쟁 이후 서구 열강은 아시아 국가들에 대해 문호개방 압력을 높여 왔지만, 일본은 네덜란드에게만 나가사키에서 제한된 교역을 허용하는 쇄국정책을 고수해왔다. 그런데 페리 제독이 이끄는 '흑선(黑船, black ship)'들이 함포 사격으로 무력시위를 하면서 통상을 요구했다. 이듬해 페리의 함대가 다시 찾아오자 일본은 더 이상 버틸 수 없다고 판단하고 결국 가나가와 조약을 맺었다. 미국은 교역에서 최혜국대우를 얻었고, 미국 함대에 연료를 공급할 수 있도록 두 항구를 여는 데 성공했으며, 난파한 미국인의 안전귀환을 보장받았다. 뒤이어 일본은 영국, 러시아, 네덜란드, 프랑스와 유사한 통상조약을 맺음으로써 국제사회에 문호를 개방했다.





★★★ 『흑선 두루마리』에 수록된 페리 제독의 초상, 1854년.

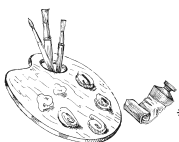


★★★★ 우타가와 구니테루, 「조슈에 있는 토미오카 제사장」, 1873년.

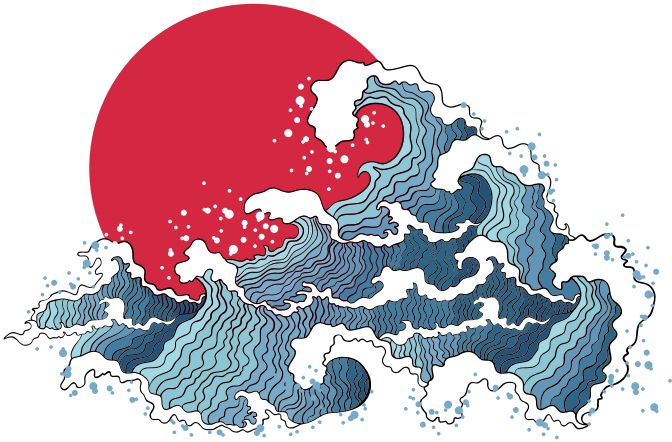
일본인들에게 페리 제독은 어떤 인상으로 인식됐을까? ★★★『흑선 두루마리』는 입항 직후에 일본 화가가 그린 페리 제독의 모습이다. 이 그림도 만화적 묘사를 보여준다. 페리 제독은 일본의 전설에 등장하는 덴구(天狗)의 형상으로 등장한다. 덴구는 깊은 산골에 살면서 마계를 지배하는 요괴로, 원래 옛날에 벼락이 쳤을 때 하늘에서 지상으로 떨어진 개라고 한다. 덴구는 보통 붉은 얼굴에 높은 콧대를 지니고 수행자 차림을 하는데, 페리 제독의 초상이 영락없이 이 이미지다. 일본인들에게 페리 제독 일행은 대화와 타협의 대상이 아니라 원하는 이익을 마음대로 취할 요괴처럼 받아들여졌나 보다.

물론 페리는 자신이 이런 모습으로 일본인들에게 비쳐지기를 바라지 않았을 것이다. 그래서 그는 일본인들의 환심을 사기 위해 몇 가지 특별한 선물을 준비했다. 그중에서 일본인들의 눈을 가장 확실하게 사로잡은 것은 미니어처 기차였다. 미국 선원들은 실물의 4분의 1 크기로 제작한 미니어처 기차와 100m에 달하는 철로를 요코하마 영빈관 뒤에 설치했다. 일본이 대외개방을 하면 기술 진보와 경제번영을 이루게 되리라 확신시킬 만한 물품이었다.

페리의 입항으로 촉발된 일본의 개방은 일본 역사에서 중대한 분기점이 되었다. 미국과의 조약체결을 두고 막부세력과 반대세력이 충돌했는데, 1866년 막부세력이 패배함으로써 700년 넘게 지탱해온 체제가 무너지고 메이지 정부가 새로 들어서게 되었다. 메이지유신 이전부터 일본 사회에서는 서양 세력의 확대에 어떻게 대응할 것인가를 두고 다양한 논의가 이루어졌다. 개화파 중에



* 이 글은 『비주얼 경제사』(2015)에 실린 내용을 부분적으로 수정한 것입니다.



**화혼양재로서는 개혁이 불충분하다는 주장이
확산되면서 전면적 서구화를 통해
근대화를 하자는 주장에 무게가 실렸다.**

는 ‘화혼양재(和魂洋才)’, 즉 일본의 정신은 보존하면서 서양의 기술만을 받아들이자는 목소리가 가장 높았다. 메이지 시대 초기에는 서양을 배척하자는 양이(攘夷) 사상이 퍼지기도 했지만, 시간이 흐르면서 점차 힘이 약해져 갔다. 오히려 화혼양재로서는 개혁이 불충분하다는 주장이 확산되면서 전면적 서구화를 통해 근대화를 하자는 주장에 무게가 실렸다.

일본 정부는 우선 사농공상의 신분질서를 폐지하였고, 영업의 자유와 직업선택의 자유를 보장했다. 1870년대부터는 식산흥업정책을 실시했다. 서구로부터 근대적 기술을 적극 도입하고, 공업화에 필요한 자본을 마련하고, 근대적 경영자와 노동자를 양성하는 것이 핵심 내용이었다. 국가주도의 경제 발전 전략을 통해 일본은 빠르게 공업국으로 변모해갔다. 예를 들어 1886년에 일본은 국내 소비용 면

직물의 3분의 2를 수입에 의존했다. 그러나 1902년이 되면서 일본은 면직물 생산을 완전히 국산화했으며, 1차 세계대전 직전에는 전 세계 면직물 무역량의 1/4이나 되는 양을 일본의 수출이 담당하게 됐다.

☆☆☆ 우타가와 구니테루(歌川国輝)가 제작한 그림은 일본이 도입한 새로운 생산시설을 보여준다. 일본에서 가장 오래된 실크 방적공장인 토미오카(富岡) 제사장(製絲場)의 내부가 묘사되어 있다. 이 공장은 1872년 일본정부가 건립했다. 생사(生絲)는 전통적으로 일본 경제를 지탱하는 대표 수출품이었는데, 점차 기계화된 설비를 갖춘 서구에 비해 경쟁력이 떨어지고 있었다. 그러자 정부는 프랑스에서 최신 실크 방적기술을 도입하여 공장을 돌리고, 이 과정에서 습득한 기술을 이용해 전국 각지에 유사한 공장을 세워 운영한다는 계획을 마련했다. 이 청사진에 따라 150대의 방적기가 수입되어 이 공장에 설치되었고, 400명의 여성노동자가 고용되어 새로운 작업방식과 노동규율을 익혔다. 발전된 서구의 기술과 제도를 전면적으로 도입하여 공업화를 빠르게 이끌어가겠다는 정부의 의지가 엿보이는 프로젝트였다.

일본의 개혁사상이 후쿠자와 유키치(福澤諭吉)는 「탈아론(脫亞論)」에서 일본은 청과 조선이라는 ‘아시아 동방의 나쁜 친구’를 사절하고 서양 문명을 적극 받아들여 근대국가로 거듭나야 한다는 차별화 전략을 천명하였다. 그의 주장에 날개를 달아준 것이 바로 서구식 사회개조와 국가주도형 공업화 전략이었던 것이다.

재정 정책의 실패

국가의 몰락



글. 이성주 『엽기조선왕조실록』 저자, 문화 칼럼니스트

500여 년이나 이어져 내려오던 조선이란 나라가 몰락하게 된 이유가 뭘까? 국가의 패망을 하나의 원인으로 설명할 순 없겠지만, 국가 구성원들이 국가 시스템에 문제가 있다는 걸 항변했던 사건을 더듬어 올라가면, 조선이란 나라가 '재정 정책' 그중에서 특히나 '세수 확보'에 있어서 문제가 있었다는 걸 확인할 수 있다. 바로 임술민란(壬戌民亂)이다. 철종 13년(1862년)에 전국 70여 개 곳에서 일어난 이 민란은 당시 백성들의 절박한 심정을 대변하는 사건이다. 당시 민란은 어떤 거대한 조직체나 연계 없이 각 고을에서 산발적으로 이어진 사건이었다. 즉, 어느 한 고을의 문제(탐관오리의 전횡)가 아니라 국가 시스템 자체에 문제가 있다는 걸 증명해 주고 있다.

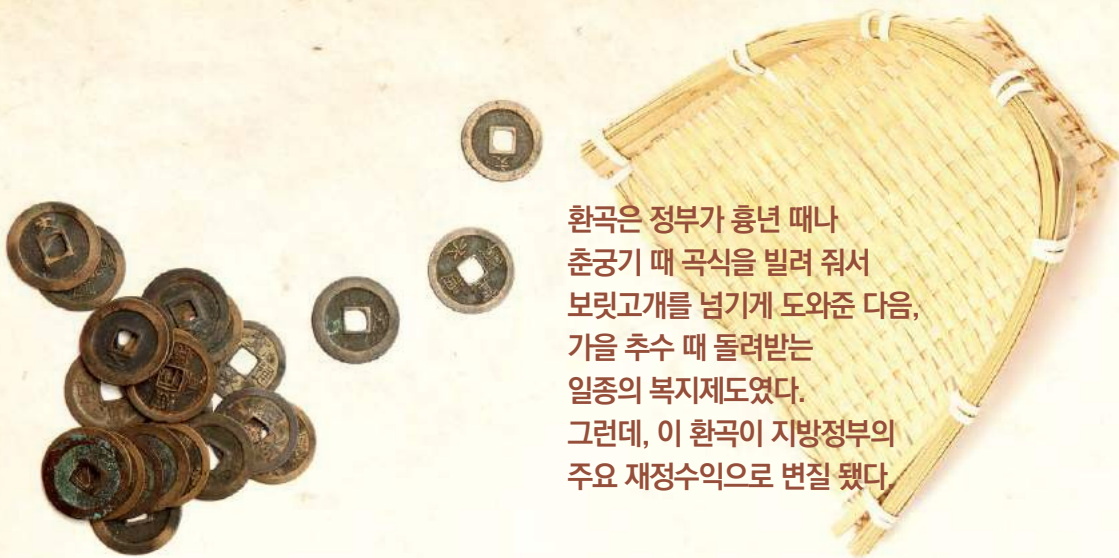
국가 시스템 자체에 비상등이 켜졌다. 그 원인은 뭘까? 여기서 주목해 봐야 하는 게 조선의 세수 체계다. 1750년 균역법(均役法)이 시행된 이후부터 1894년 갑오개혁(甲午改革) 때까지 조선의 공식 세수는 고정된 상황이라 할 수 있다.

균역법이란 건 간단히 말해서 '국방세'의 과세 형태를 '가구당 과세' 형태에서 재산에 따른 차등과세 형태로 바꾼 거였다. 상당히 합리적인 것처럼 보이지만, 결론적으로 보자면 양반들은 세금을 피해갔고, 농민들이나 소작농들의 부담이 다시 올라갔다. 일시적인 진정 효과정도만 있었다고 해야 할까?

여기서 주목해야 하는 게 조선의 세수 체계다. 조선은 가난한 나라였다. 덕분에 작은 정부를 지향했고, 살림 규모도 작았다. 조선 후기 중앙 정부의 세입은 연간 약 100만 석 내외였다. 여기에 왕실의 개인재정이 10만 석 정도였다. 여기에 서울 인근 주민들과 시전상인들의 국역 등을 포함하면 대략 1년에 150만 석 정도의 세수 수익을 확보할 수 있다. 문제는 이 150만 석이 온전히 다 정부수익으로 활용되는 게 아니란 부분이다. 세수를 거두고 이동하고, 보관하는 동안 평균적으로 11만 9천 석 정도가 소실된다는 것이다(쌀을 나르다 바다에 가라앉거나, 쥐나 해충이 갉아먹었다거나, 보관을 잘못해 사라지거나). 즉, 전체 세수의 12%가 이동과 보관 중에 사라졌다.

살림규모가 이렇게 작다 보니 각 관청들은 필요경비를 알아서 구해야 했다. 각자의 수익사업이나 비공식적인 방법(불법적인)을 통해서 필요경비를 염출했다. 지방 행정기관의 경우





환곡은 정부가 흉년 때나
춘궁기 때 곡식을 빌려 줘서
보릿고개를 넘기게 도와준 다음,
가을 추수 때 돌려받는
일종의 복지제도였다.
그런데, 이 환곡이 지방정부의
주요 재정수익으로 변질 됐다.

도 마찬가지였는데, 조선은 중앙정부보다 지방정부의 재정이 더 컸다. 지금의 대한민국은 중앙정부가 세금을 다 거둔 다음 지방에 교부금을 내려보내는 방식이지만, 조선은 조금 달랐다. 대표적인 예로 평안도와 함경도를 들 수 있는데, 이 지역에서 걷은 세금은 국방이나 외교를 위해서 사용하는 형국이었다. 여하튼 이 모든 세금을 다 합치면 조선은 연간 400만 석 내외의 세수를 걷어 들였다고 볼 수 있다.

이걸 당시 조선의 국내 총생산과 비교해 보면, 국내 총 생산의 5% 정도를 세금으로 걷어 들였다는 결론이 나온다. 상당히 낮은 부담이다. 그런데, 어째서 백성들은 힘들어 했던 걸까?

여기서 생각해 봐야 하는 게 '작은 정부'와 세율의 고정이란 부분이다.

조선은 균역법이 시행된 이후로 법정세율이 고정돼 있다고 보는 게 맞다. 나라에 쓸 돈은 점점 늘어나는데, 들어오는 돈은 고정돼 있다. 게다가 조선의 각 관청, 특히나 지방 정부는 각자도생이었다. 즉, 알아서 수익을 만들어서 그걸로 재정을 운영해야 했다. 여기서 '탈'이 났던 것이다. 대표적인 게 바로 환곡(還穀)이었다.

환곡은 정부가 흉년 때나 춘궁기 때 곡식을 빌려 줘서 보릿고개를 넘기게 도와준 다음, 가을 추수 때 돌려받는 일종의 복지제도였다. 그런데, 이 환곡이 지방정부의 주요 재정수익으로 변질 됐다.

돈이 필요했던 지방정부는 환곡에 고율의 이자를 붙이기 시작했다. 여기에 더해 안동 김씨 세도정치에 기댄 탐관오리들이 자신들의 투자금(관직을 사느라 들인 돈)을 회수하기

위한 이자를 더 붙이게 된다. 이러다 보니 복지제도로 시작된 환곡은 백성들에 대한 수탈 도구로 전락하게 된다.

여기에 각종 수탈방법들이 달라붙게 된다. 합법적인 세수확보 루트가 없었기에 관리들은 자의적인 판단에 따라 온갖 수탈 방법을 찾아내게 된다. 백성들의 입장에서는 합법적인 형태의 세금납부가 아닌, 지방 관료들의 자의적인 판단에 의한 수탈이 더 힘겨웠을 것이다(인간의 감정과 지방재정의 상황, 관료의 성격과 상황에 따라 기준점이 달라졌기에).

한마디로 말해서 조선이란 나라는 돈 써야 할 곳이 늘어나는 것을 보면서도 세수를 늘리기 위한 방법을 고민하지 않고, 비공식적이고 불법적이며, 자의적인 수취와 수탈로 재정을 메워 나갔다. 조세 개혁을 통해 탄력적인 조세 정책을 추진했다면, 관료들의 불법적인 수탈을 제어할 수 있었을 텐데, 이 부분을 아예 무시했던 것이다.

18세기 중후반 등장했던 진경시대(眞景時代 : 조선의 문화절정기라 칭할 수 있다)는 당시 발전했던 상공업이 그 토대가 돼줬다. 이미 숙종 시대가 되면 상공업이 폭발하게 됐고, 전국적으로 시장이 형성됐다. 사람들은 '돈 맛'을 알게 됐고, 너나할 거 없이 장사를 하겠다고 시장에 나오는 상황이 됐다. 이런 상황에서 상공업세를 좀 더 탄력적으로 확보했다면 이야기는 좀 달라졌을 수도 있다. 그러나 18세기 후반이 돼도 국가 총수취에서 상공업세는 불과 2~3%에 불과했다.

조선은 어째서 세수체제를 탄력적으로 운용하지 못했던 걸까? 아마도 조선의 성공 때문이었을 것이다. 농업을 국가의 기본 산업으로 설정하고, 토지에서 생산된 걸 기반으로 국가를 운영했던 조선. 이를 토대로 사농공상의 신분 제도를 유지하고, 이를 500년 가까이 운영했던 조선은 상당히 '성공적인' 국가운영체제를 갖췄다. 왕조국가가 500년 넘게 운영됐다는 건 그 시스템 자체가 성공적이란 반증이다. 결국은 이 성공한 운영체제를 계속 유지하는 쪽으로 가닥을 잡은 게 문제였다. 이 와중에 형성된 기득권 세력의 저항도 고려해야 한다. 작은 정부 조선은 어찌면, 국가가 아닌 사람의 '자의적인 판단'이 많이 개입된 나라라 할 수 있을 것이다.



저 자 김상봉
출판사 지필미디어
발간일 2019년 12월



저 자 영국 이코노미스트
출판사 한국경제신문
발간일 2019년 12월

2020 이코노미스트 세계경제대전망

경제는 어떻게 움직이는가?

해마다 110개국에서 25여 개 언어로 전 세계에 번역, 동시 출간되고 있는 경제지 '이코노미스트'가 세계 각국의 정치, 경제, 문화 이슈 등을 심층 분석하여 미래 예측과 트렌드 분석을 시도한다. 이코노미스트 지의 저자들 외에 세계 유수 언론 매체의 편집자들과 정치인, 학자, CEO를 비롯한 세계 유명 인사들이 필진으로 참여한 이번 책은 '2020 비전'이라는 키워드의 특별 섹션을 통해 과거 진행되었던 장기적 미래 예측을 진단하고 앞으로 새로운 10년의 미래를 예상해 보며 세계 경제와 금융, 비즈니스 흐름을 전망해 본다.



저 자 이근, 류덕현, 송홍선,
지만수, 최영기, 김주형,
김호원, 경제추격연구소,
서울대비교경제연구센터
출판사 21세기북스
발간일 2019년 11월

2020 한국경제 대전망

불확실한 미래를 통찰하는 대한민국 경제석학 43인의 인사이트

2019년의 세계경제는 미국과 중국의 무역 전쟁과 국제 교역의 둔화를 배경으로 경기 회복세가 약화되었고 각국 정부는 이에 대응하기 위한 노력을 기울이고 있다. 이 책은 한국 내 경기 전망뿐만 아니라, 해외 주요 상대국의 경제 상황을 종합적으로 살펴보고 2020년에 우리가 어떻게 위험요소를 줄이고 기회와 혁신의 가능성을 높일 수 있는지 43인의 경제석학이 모여 2020년 한국경제를 전망했다. 본 전망서는 한국 내 경기 전망을 포함해, 의도치 않게 우리에게 불어온 외풍들을 한국경제에 축복의 전환점으로 만드는 43인 경제석학의 지혜를 살펴보고, 2020년에 어떻게 위험요소를 줄여 기회와 혁신의 가능성을 높일 수 있는지 방향을 제시해 준다.



저 자 애덤 투즈
옮 김 우진하
출판사 아카넷
발간일 2019년 06월

붕괴

금융위기 10년, 세계는 어떻게 바뀌었는가

이 책은 현대 자본주의 체제와 글로벌 경제의 한복판에서 벌어진 2008년 금융위기 이후 10년 역사를 다룬다. 저자인 컬럼비아대학교 애덤 투즈(Adam Tooze) 교수는 경제사 분야에서 세계적으로 주목받는 학자로서 위기의 진양인 미국과 유럽은 물론 중국과 러시아, 신흥시장국가에 이르기까지 전 지구적 규모로 확산하는 금융위기의 진행 상황을 치밀하게 그려내는 한편, 위기 대응의 과정과 방법도 꼼꼼하게 진단함으로써 세계의 경제와 정치가 긴밀히 얽힌 오늘의 세계를 짚어본다. 경제사가의 통찰과 안목으로 변혁의 시기를 헤쳐 갈 지혜를 담아낸 책이다.

한국재정정보원 소식

한국재정정보원, 제4회 적극행정 우수사례 경진대회 인사혁신처장상 수상



한국재정정보원은 11월 7일 인사혁신처 주관으로 정부 세종컨벤션센터에서 열린 '제4회 적극행정 우수사례 경진대회'에서 '내 아이디어가 국가사업이 됐어요!'라는 사례로 공공기관 부문 장려상을 수상하였다. 이번 수상은 정보원 재정정보분석본부에서 운영 중인 국민참여예산 온라인 플랫폼의 획기적인 개선을 통해 국민 참여 확대 및 복지 증진을 시킨 점이 높은 평가를 받았다.

한국재정정보원 e나라 방방곡곡 봉사단 김장 나눔 활동 추진



한국재정정보원 사내 봉사단인 'e나라 방방곡곡 봉사단'이 11월 15일 김장을 통한 나눔을 실천했다. 정보원은 이날, 1사1촌 자매결연 지역인 양평 수미마을을 방문해 이 지역 농민들이 재배한 김장재료를 구입한 뒤 약 1,000kg의 김치를 담갔다. 또한, 담근 김치를 당일 회사 소재지인 중구 신당종합사회복지관에 기부함으로써, 지역사회 내 소외계층의 식생활 지원 및 도시락 배달 등에 활용될 수 있도록 했다. 정보원이 전달한 김치는 매일 200여 명이 겨울을 날 수 있는 분량이다.

한국재정정보원 공정채용 우수기관 인증 획득



한국재정정보원이 '2019년도 하반기 공정채용 우수기관'에 선정되어, 11월 27일 공정채용 인증서를 전달받았다. 한국경영인증원이 주관하는 '공정채용인증제도'는 채용제도를 운영함에 있어, 편견적 요소를 배제하고 직무능력 중심의 공정한 채용을 모범적으로 운영하는 기관에 대하여 외부 전문가의 엄격한 심사를 통해 인증을 부여하는 제도이다. 한국재정정보원은 이번 심사에서 2019년 시행된 정규직 채용에 대해 △채용시스템 △채용운영 △채용성과 등 3개 부문 59개 항목의 평가를 받았으며, 그 결과 공정채용 우수기관으로 선정되었다.



한국재정정보원- 중소기업기술정보진흥원 업무협약 체결



한국재정정보원은 12월 3일 사이버위협 대응 기술협력 및 사회적 가치 실현을 위해 중소기업기술정보진흥원과 업무협약을 맺었다. 중소기업기술정보진흥원은 중소기업이 기술개발, 정보화 등을 통하여 급변하는 경쟁 환경에 능동적으로 대응할 수 있도록 기술·정보화 등 혁신역량 강화를 지원하기 위해 설립된 조직으로, 중소벤처기업부 등 80개 기관의 보안관제 업무를 수행하고 있다. 양 기관은 이번 협약을 통하여 사이버안전센터의 상호 협력관계를 구축하고 정보보안 분야 사회적 가치를 공동 실천하기로 약속했다. 이를 위해 사이버안전센터의 침해대응 기술을 공유하고, 보안이 취약한 중소기업 등을 대상으로 무료 컨설팅을 지원하는 등의 방안에 대해 상호 협력하기로 했다.

한국재정정보원, 모든 직군·직급에 직무급 도입



한국재정정보원이 올 연말부터 일반직·연구직·운영직 등 모든 직군·직급에 직무급을 전면 도입한다. 공공기관 중에서 4번째 직무급 도입, 노조가 있는 공공기관에서는 첫 도입사례다. 한국재정정보원은 3일 직원의 경력·근속 등에 관계없이 직무난이도 및 책임에 따라 보수를 차등지급하고, 직무역할별로 임금 상한을 설정해 연공성을 제한하는 내용의 새로운 보수체계를 도입하기로 노사가 합의했다고 밝혔다.

노사는 일반직군 기준으로 직무역할은 4단계, 직무유형은 9단계로 설계했다. 또, 상위 간부 직군의 직무역할급 상한선을 기존 기본급에 비해 낮추고, 역할의 난이도를 반영하는 등 합리적으로 개편했다. 새 보수체계는 보수규정 개정을 거쳐 연말부터 적용하게 되며, 이를 위해 노사공동으로 직무역할 및 유형 평가 등의 공정성 확보를 위한 제도적 장치를 마련하여 운영할 예정이다. 그동안 한국재정정보원은 보수체계를 직무급으로 전환하기 위해 지난 2월 노사TF를 구성한 뒤 10개월간 협상·컨설팅·벤치마킹·설문조사 등의 활동을 벌여왔다.



포털 <열린재정>

www.openfiscaldata.go.kr

국민관심사업 알기 쉽고 투명하게 공개

정부는 국민이 주인인 정부를 실현하기 위해 지난 2월 「2019년 정부혁신 종합 추진계획」을 발표하였다.

정책의 시작과 끝은 국민이라는 원칙에 따라, 정책제안·결정·집행·평가 과정에 국민이 직접 참여하는 참여민주주의를 구현하기 위해 국민의 삶과 밀접한 정보와 데이터 등을 국민 중심으로 대폭 개방할 계획이다.

그 일환으로 기획재정부는 올해 12월에 열린재정을 통해 국민의 관심이 높은 2대 분야인 ‘안전하고 살기 좋은 대한민국’과

‘혁신성장으로 활력이 있는 대한민국’의 테마 내의 재정사업을 31개 선정하여,

자세한 사업설명과 함께 예산 편성·집행내역 등을 국민이 알기 쉽고 투명하게 공개하였다.





첫째, 안전하고 살기 좋은 대한민국

미세먼지의 증가, 안전사고 발생 등으로 생활안전과 함께 저출산·고령화가 빠르게 진행됨에 따라 육아·보육 및 노후 생활 등에 대한 관심이 높은 것으로 나타났다. 대기오염으로부터 국민건강을 보호하고 쾌적한 대기 환경을 조성하기 위해 친환경 자동차 보급, 노후 경유차 조기 폐차, 청결한 대중교통 제공 등의 사업을 추진하고 있으며, 재난·재해로부터 국민의 안전을 도모하기 위해 안전점검, 정책보험, 시설 보수 등의 사업과 모든 세대가 함께 행복한 사회를 만들기 위해 보육료 및 의료비를 지원하고, 복지 시설을 확충하는 등의 다양한 사업을 추진하고 있다.



둘째, 혁신성장으로 활력이 있는 대한민국

우리 사회의 구조와 체질을 바꾸고, 활력 있는 경제를 만들기 위해 일자리를 창출하거나 소상공인과 창업자의 안정적인 경제활동에 대해서도 관심이 많은 것으로 나타났다. 창업자를 육성하거나 사업화 자금을 지원하는 등 다양한 사업을 추진하며 창업의 장애요인을 제거하고 생존율을 높일 수 있도록 다양한 정책적 노력을 하고 있다. 이와 함께 소상공인 및 영세 전통시장 상인을 지원하고 경영 부담을 낮추기 위한 재정사업 및 누구나 맘 편히 일할 수 있는 사회를 만들기 위해 취업을 지원하는 다양한 사업이 추진되고 있다.

열린재정 홈페이지 → 맞춤형정보 → 국민관심 사업정보



내 삶에 플러스가 되는 **나라살림**,
열린재정에서 확인하세요!

열린재정



열린 재정



재정정보공개시스템
열린재정이란?

국가재정과 관련한 모든 정보를
국민에게 공개하고 소통함으로써,
국민의 자발적 참여를 통해 새로운 서비스와
가치를 창출하는 정보공개 시스템입니다.

열린재정은,
일반 국민을 위한 알기 쉬운 정보,
전문 연구자를 위한 깊이 있는 상세 정보,
내게 맞는 정보를 찾아보는 맞춤형 정보 등
다양한 사용자가 목적에 맞게
활용할 수 있도록 서비스하고 있습니다.



기획재정부



한국재정정보원



애 독 자



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

QUIZ



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

문 제

공탁금, 법원보관금,
각종 보증금, 압류금, 습득금 등으로
이루어져 정부가 보관하는
공유금 및 사유금을 일컫는
용어는?

애독자 퀴즈 정답 및
다양한 의견 보내주실 곳

【 이메일 】
narajaejung@kpfis.or.kr

【 애독자 퀴즈 정답 응모 기간 】
2019. 12. 26. ~ 2020. 1. 10.

POSTCARD



11월호 애독자퀴즈 당첨자 발표

☆ 퀴즈 정답 ☆
조세지출

☆ 상품 당첨자 ☆

gnp***@gmail.com
kjc***@naver.com
hgk*****@naver.com
yjc*****@yahoo.co.kr
rni**@naver.com
clo*****@hanmail.net

※ 당첨자에게는 스타벅스 아메리카노(Tall size)
기프트쿠폰을 이메일로 보내드립니다.
참여해주신 모든 분들에게 감사드리며, 앞으로도
많은 관심 부탁드립니다.

아프리카 돼지열병 기사도 너무 유익했고

이준미 사무관님께서 나눠주신 노인돌봄서비스에 대한

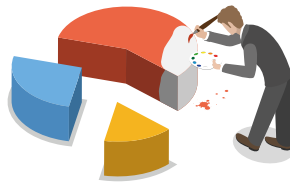
이야기들도 마음을 따뜻하게 합니다.

나라재정이 늘 너무 기다려질 만큼 제가 애정 하고 있어요.

다시 한번 감사드리고 한 해 동안 수고 많으셨어요.

한국재정정보원을 응원합니다~

mi**



MONTHLY PUBLIC FINANCE INFORMATION



한국재정정보원
Korea Public Finance Information Service

(04637) 서울특별시 중구 퇴계로 10, 메트로타워
Tel 02-6273-0500 Fax 02-6312-8959 www.kpfis.or.kr

