

지방재정 조기집행, 그 실태와 정책효과

이 효(한국지방행정연구원 연구위원)

2008년 9월 중순 리먼 브라더스(Lehman Brothers)의 파산선언 이후 세계 금융시장이 혼란에 빠지고 경기가 악화되면서 우리나라도 경제위기 상황을 맞고 있다. 지난해 4/4분기 경제성장률이 외환위기 이후 최저 수준으로 급락하면서 '09년도에도 마이너스 성장률을 기록할 것으로 전망되고 있는 가운데, 수출이 경제에서 차지하는 비중이 큰 우리 경제는 그만큼 세계 경기침체로 수출 부진과 내수 또한 침체할 것으로 예상되고 있다. 한국은행이 올 4월 10일 발표한 「2009년 경제전망」에 따르면, 우리나라 실질GDP 성장률은 올해 -2.4%로 떨어지고 실업률은 3.6%에 이를 것으로 전망하고 있다.

이와 같은 경제적 위기를 극복하기 위해서는 금융정책만으로는 한계가 있으며 재정의 적극적인 역할이 불가피한 상황이다. 이에 행정안전부는 일자리창출, 서민생활안정대책과 함께 위축된 실물경제를 회복하고 내수경기 진작을 위해 지난해 12월부터 비상대책을 수립하고 지방재정 조기집행을 위해 다음과 같은 제도 개선을 실시하였다.

첫째, 각종 지방예산의 집행절차를 대폭 단축하였다. 상반기 발주사업은 모두 긴급입찰을 실시하고 설계 및 타당성 조사용역의 수의계약 대상을 한시적으로 1천만원에서 5천만원으로 확대하고 지방비 매칭 국고보조사업은 국비가 확보된 경우 우선 발주하고 향후 지방비가 확보되면 추가계약을 실시토록 하였다.

둘째, 경기부양을 위한 세출예산의 운용방식을 대폭 개선하였다. 추경을 앞당겨 실시하고 이월예산은 조기에 배정하고 소규모사업의 예산집행권한을 사업부서에 위임하여 회계부서의 업무량 누적으로 인한 발주지연을 해소토록 하였다.

셋째, 자치단체의 자금집행 방식을 대폭 개선하였다. 하도급대금 지급여부 확인제를 도입하였고 업체의 유동성 지원을 위해 선금지급 하한율을 10% 인상하였다. 그 밖에도 주계약자 공동도급제도 확대적용, 개산(概算)계약의 적용범위 확대 및 지방채발행 한도액의 한시적 확대를 조치하였고 비상경제상황실을 설치하여 자치단체의 조기집행 추진실적을 점검하고 애로사항을 신속히 해소하는 등 비상대책 추진체계를 구축하였다.

지방자치단체도 국가 정책 틀 속에서 일자리창출, 지역경제 활성화, 서민생활안정을 위한 긴급경제대책을 추진하고 있다. 그동안 추진된 조기집행 성과 제고 아이디어 발굴 및 우수 사례를 보면, 대표적으로 예산조기집행을 위한 특별훈령(조례) 제정, 비상경제상황실 운영, 선급금 지급확대 및 대금지급기일 단축, 업무처리기간 단축조치 등을 들 수 있다.

'09년도 지방재정 조기집행 대상은 예산현액을 기준으로 상반기 중 90% 이상 발주, 60% 이상 재정집행을 목표로 하고 있다. 행정안전부(비상경제상황실)의 추진상황보고에 의하면 '09년 4월 현재 상반기 전체 집행목표액 190조원 중 자치단체 자금집행 56조 2,629억원, 민간실집행액 36조 4,175억원으로 각각 상반기 목표 대비 51.1%와 45.5%의 조기집행 추진실적으로 보이고 있다.

<표1> 지방재정 조기집행 추진실적('09.4월 기준)

구 분	상반기 집행목표(A)	집행액(B)	진도율(B/A)
자 금 집 행	110조	56조2,629억	51.1%
민간실집행액	80조	36조4,175억	45.5%

자료 : 행정안전부(2009.4)

이와 관련하여 지방재정 조기집행 과정에서 나타나는 주요 문제점과 애로사항을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 재정조기집행이 유사·중복되거나 사업타당성 검증에서 탈락된 사업에 지출되는 사례가 발견된다. 이는 결국 눈에 잘 보이는 사업이나 그동안 이루어진 사업에 중복 투자되고 있음을 보여주는 것이다.

둘째, 일부 자치단체는 예산이 부족한 상황에서 조기집행 실적을 달성하고자 은행으로부터 일시차입하거나 지방채를 한도액을 초과하여 확대 발행하고 있다. 이처럼 적자예산을 편성하여 조기집행을 하는 것은 차입이자비용 뿐 아니라 미래 재정운영에 심각한 어려움을 초래할 수 있다.

셋째, 재정조기집행은 궁극적으로 지역업체에 자금을 적기에 제공하고 지역경제를 활성화 하자는 취지이지만 선급금을 지급하여도 지역업체로서는 신청서류가 복잡하고 이행보증서 발급수수료 부담, 선급금에 대한 부채 계상 등으로 이를 꺼리게 되는 사례가 발견되므로 지역경제에 실제 도움이 되도록 제도적 보완이 필요하다.

넷째, 내수경기 침체로 지방세, 세외수입이 감소하는 추세이어서 조기집행을 위해서는 국비보조금, 지방교부세 등 의존재원의 조기교부가 필수적이다. 자금교부가 적기에 이루어지지 않으면 재정자립도가 낮고 국비 의존도가 높은 자치단체의 경우 조기집행으로 금고 예탁금이 감소하고 심지어 지방비부담액 집행에 따른 자금부족으로 정기예금 해지가 불가피한 실정이다.

지방재정 조기집행이 그동안 추진되어 온 예산절감프로그램, 예산 비효율을 제거하고 지금까지 나타난 문제점과 애로사항을 개선하여 정책의 실효성과 효과를 거두기 위해서는 다음과 같은 방향성과 제도적 개선이 요구된다.

첫째, 우선 지방재정 조기집행에 따른 재정지출 확대는 지역경제 활성화와 일자리 창출에 생산적으로 사용될 수 있도록 대상사업과 우선순위를 명확히 하는 것이 필요하다. 최우선으로 신속하게 집행할 사업, 경기부양 효과를 거두기 위한 단기과제, 경기회복 이후에도 지속적인 투자가 요구되는 성장잠재력 확충사업 등을 체계적으로 운영하는 것이 요구된다.

둘째, 경기부양을 위한 재정확대가 경기회복 이후에도 구조화되면 자칫 장기적인 재정 불균형과 재정건전성에 악영향을 미칠 수 있다. 따라서 한시적인 지방채발행 한도액 확대조치 등은 예산 대비 채무액 비율이나 채무상환능력을 분석하여 지속가능한 재정원칙에서 운영되어야 할 것이다.

셋째, 유사·중복사업이나 사업타당성이 검증되지 않은 사업 등 비효율적인 사업에 재정이 낭비되면 이는 영구적인 부담으로 작용할 것이므로 경기부양을 위한 조기집행 과정에서 예산효율과 정책효과를 고려하는 신중한 재정운영이 요구된다.

넷째, 재정조기집행의 효과를 주민들이 체감할 수 있도록 현장중심의 재정집행 관리가 필요하다. 특히 지방재정관리시스템(e-호조)과 중앙정부의 디지털예산회계시스템(d-brain)을 연계·운영함으로써 실제 최종수요자(end-user) 기준 집행실적을 관리하는 것이 무엇보다 중요하다.