

지방재정 조기집행 성과와 개선과제

2009. 12.



목 차

| | |
|------------------------------------|----|
| 제1장 지방재정 조기집행 추진배경과 재정정책 | 1 |
| 제1절 09년 경제여건 | 1 |
| 제2절 정부의 적극적 재정정책 | 6 |
| 제2장 지방재정 조기집행의 성과 | 12 |
| 제1절 조기집행을 통한 경기회복 기반 마련 | 12 |
| 제2절 경제회복 지표 | 18 |
| 제3절 공무원의 관행적인 행태 개선 | 23 |
| 제4절 행정절차의 단축 | 29 |
| 제5절 제도 개선을 통한 지방재정 선진화 기반 구축 | 31 |
| 제3장 지방재정 조기집행 문제점 및 대응방향 | 32 |
| 제1절 조기집행 문제점 | 32 |
| 제2절 조기집행 항우대응 | 36 |

표 목 차

| | |
|---|----|
| <표1-1> 주요국의 경제성장률 | 1 |
| <표1-2> 최근 산업활동 추이 | 3 |
| <표1-3> 상반기 재정집행 목표 및 실적(주요사업비 기준) | 11 |
| <표2-1> 지방재정 조기집행의 목표 대비 추진 성과 | 3 |
| <표2-2> 지역별 경제활동 동향 | 4 |
| <표2-3> 국내총생산 및 경제성장률 변동 추이 | 8 |
| <표2-4> 제조업 생산, 신규수주 | 9 |
| <표2-5> 소비자 심리지수 변동 추이 | 20 |
| <표2-6> 취업자수, 실업자, 실업률, 청년실업률 | 21 |
| <표2-7> 전국 시도별 실업률 추이 | 2 |
| <표2-8> 소비동향 | 2 |
| <표2-9> 광공업생산 동향 | 2 |
| <표2-10> Closing 10에 의한 사업기간 단축 | 25 |

그림목차

| | |
|--------------------------------|---|
| <그림1-1> 2008년 월별 취업자수 증감 | 4 |
| <그림1-2> 실업률 변동추이 | 5 |
| <그림1-3> 시도별 산업생산 증가율 | 6 |
| <그림1-4> 경기변동과 조세·재정정책 | 8 |
| <그림2-1> 주요 지역경제지표 동향 | 5 |

제1장 지방재정 조기집행 추진배경과 재정정책

제1절 '09년 경제여건

1. 미국발 금융위기와 세계경제 위기

- 2008년 가을 미국의 비우량 주택담보대출 부실로 시작된 글로벌 금융위기는 전 세계 실물경제를 심각한 침체국면으로 몰고 갔다. 금융위기 여파로 세계 증시는 전례 없이 폭락하고 부동산 가격이 급락하였으며, 신뢰 붕괴로 신용경색이 심화되면서 소비와 투자 위축, 무역 규모 축소 등으로 이어졌다.
- 국제금융시장 불안으로 글로벌 주가급락 등 불안심리가 확산되었다. 주요국 주가하락률을 보면 2008년 10월 31일 기준 미국의 다우(DOW)지수는 2007년말 대비 -31%, 일본의 니케이(NIKEI)지수는 -44%, 홍콩의 항셱(Hangseng)지수는 -49%, 그리고 우리나라의 코스피(KOSPI)지수 -41% 등을 보였다. 이러한 국제금융 불안은 실물경제로 전이되면서 세계경제 침체는 장기화할 것으로 예상되고 있다. 국제금융시장 불안에 따른 1차 충격, 소득감소가 소비위축으로 이어지는 2차 충격, 증시폭락에 따른 부(-)의 자산효과라는 3차 충격이 이어지면서 실물경제 위축의 장기화가 예상되는 것이다.

<표 1-1> 주요국의 경제성장률

(단위: %)

| 구분 | 2007 년 | 2008년 | | | |
|----|-----------|-------|------|------|------|
| | | 1/4 | 2/4 | 3/4 | 4/4 |
| 미국 | 0.0 | 0.2 | 0.7 | -0.5 | -5.6 |
| 일본 | 0.4 | 0.6 | -0.9 | -0.1 | -0.3 |
| 유럽 | 0.4 | 0.7 | -0.2 | -0.2 | 0.1 |

주 : 2008년 4/4분기는 Global Insight 전망치

자료 : OECD, SourceOECD Stat. ; Global Insight, Country Reports.

- OECD 자료에 따르면 2008년 3분기 미국의 경제성장률이 -0.5%(전기비 연율)를 기록한 것으로 나타났으며, 이것은 2001년 3분기 -1.4% 이후 7년만의 마이너스 성장률이다. 이러한 성장률 하락은 소비지출이 28년만에 가장 큰 폭으로 떨어지고, 주택투자와 민간 설비투자도 증가율이 마이너스로 돌아선 것에 기인하고 있다. 금융위기의 심각성이 더욱 고조됨에 따라 4분기 성장률은 마이너스의 폭이 3분기보다 더욱 확대될 것이라는 것이 대체적인 전망이다. 2분기 연속 마이너스 성장이면 경기침체(recession)로 규정하는 만큼 미국경제는 침체기에 진입한 것으로 볼 수 있다. 마이너스 성장은 미국뿐만 아니라 일본과 유로경제권도 이미 2분기부터 마이너스 성장을 시작하여, 일본이 -0.9%, 유로경제권이 -0.2% 성장하였다.
- 중국의 경우 마이너스 성장은 아니더라도 3분기에 전년 동기비 성장률이 9%로 떨어지고, 동유럽과 중남미 경제도 금융위기 여파로 성장세가 크게 둔화되는 등 세계경제가 본격 하강국면에 진입하였다.
- 1929년에 발생한 대공황 이후 세계경제가 4년 가까운 불황 국면을 지속한 것을 감안하면 그때보다 더 심각해질 수 있다고 여겨지는 이번 상황에서는 최소한 2009년 혹은 2010년까지 불황국면이 지속될 것이라는 견해가 지배적이었다.

2. 2009년 국내경제 침체예상

- 2009년 세계경제에 대한 비관적인 전망은 해외의존도가 큰 우리 경제에 어두운 그림자를 드리운 것이 사실이다. 세계경제의 침체는 교역량 위축으로 이어져 우리경제의 성장을 견인해 왔던 수출여건의 악화가 예상되었기 때문이다.
- 2008년 4/4분기 이후 이미 실물경기의 하강 속도가 가파르게 진행되었다. 11월 광공업 생산은 전년 동월 대비 14.1% 감소하여 통계 작성을 시작한 1980년 이후 사상 최대의 하락폭을 기록하였다. 11월 중전기 대비 증가율도 -10.7%로 하락폭이 급격히 확대되었으며, 서비스업 생산도 전년 동월 대비 1.6% 감소하여 2005년 2월 이후 45개월만에 감소세로 전환되었다. 11월 재고율은 129.6%로 사상 최고치를 기록하고 가동률은 급락하는 등 생산활동도 크게 위축되었다. 제조업의 평균가동률은 68.0%로 제조업 평균 가동률이 70% 이하로 하락한 것은 1999년 1월 이후 처음이다.

<표 1-2> 최근 산업활동 추이

| 구분 | 2007년 | 2008년 | | | | | |
|-------------------|----------|---------------|--------------|---------------|---------------|----------------|------------------|
| | | 1/4 | 2/4 | 3/4 | 9월 | 10월 | 11월 |
| 광공업 생산 (전기대비) | 6.8 - | 10.6 (2.1) | 8.6 (1.4) | 5.6 (-2.2) | 6.1 (-0.6) | -2.3 (-2.2) | -14.1 (-10.7) |
| 서비스업 생산 (전기대비) | 6.4 - | 6.4 (0.8) | 4.6 (0.1) | 2.8 (0.3) | 3.3 (0.5) | 1.4 (-0.2) | -1.6 (-2.3) |
| 재고율 | 99.3 | 100.7 | 103.5 | 110.5 | 115.2 | 118.8 | 129.6 |
| 평균가동률 | 80.3 | 81.1 | 81.0 | 78.5 | 77.3 | 77.0 | 68.0 |

자료: 통계청, KOSIS DB; Bloomberg

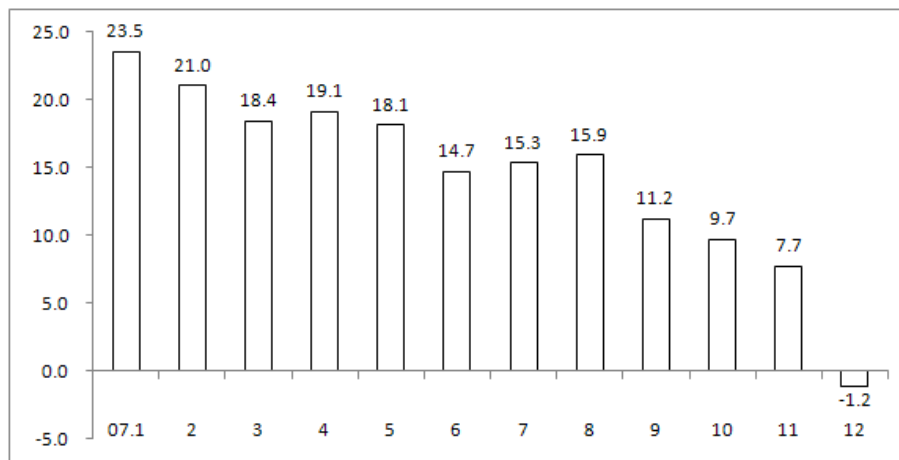
- 세계경제 침체로 인한 수출 감소와 더불어 내수침체가 경기급락의 주요 원인이 되고 있었다. 최근 내수부진은 물가불안, 일자리 창출 부진, 금융자산 가치하락 등이 주요 원인으로 꼽히고 있다. 1990년대 이후 소비는 소득, 금리, 물가 등 전통적인 경제변수뿐만 아니라, 고용불안, 금융자산 등에도 큰 영향을 받는 것으로 알려져 있다. 지난해 이후 글로벌 금융불안, 유가 급등락 등 대외여건 악화로 국내 금융시장이 불안해지고, 고용시장은 부진을 면치 못하는 가운데 물가 급등 현상 발생하고 있는 것이다.
- 또한 최근 들어 금융자산 축소에도 불구하고 주택담보대출이 줄어들지 않는 등 금융부채는 확대되고 있다. 2008년 3/4분기 들어 개인의 금융자산이 1,724조 원으로 전기 대비 1.3% 감소한 반면, 금융부채는 2008년 3/4분기 중 2.2% 증가한 851.6조원이 되었다.
- 2008년 중 글로벌 금융불안에 따른 주식시장 침체는 금융자산 감소의 주요 원인이 되고 있다. KOSPI 지수는 2008년말 1,124.47포인트를 기록하여 연초 대비 39.3% 하락하였으며, KOSDAQ 지수는 동 기간 중 707.1에서 332.3으로 53.0% 하락하였다. 또한 해외에 투자한 펀드의 손실을 감안할 경우 소비자의 금융자산 감소폭은 더욱 확대된다. 2008년 중 주식시장 침체로 인한 개인의 자산가치 감소가 소비를 위축시키는 역자산효과가 발생하였다. 2008년 중 주식시장 침체로 인한 시가총액 축소로 실질민간소비가 하락한 것이다.

3. 일자리 창출력 저하

- 2008년 3/4분기 이후 일자리 창출력이 급속히 악화되었다. 전년 동월 대비 취업자 수를 보면 2008년 1월 23.5만 명에서 점차 하락하여 2008년 10월 이후 10만 명 이하로 하락하였고, 12월에는 전년 동월에 비해 1.2만명이 감소하여 2003년 10월 이후 처음으로 감소를 보였다.

<그림 1-1> 2008년 월별 취업자수 증감

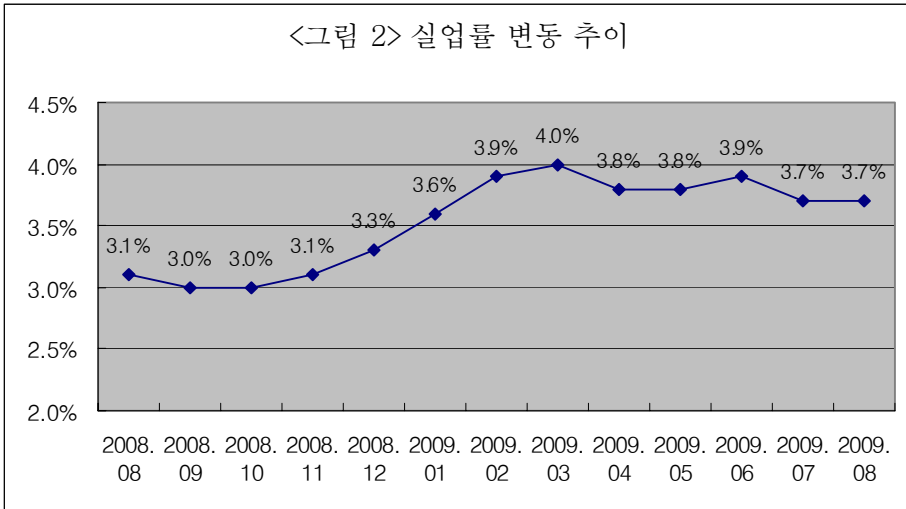
(단위: 전년 동월 대비, 만 명)



자료: 통계청, KOSIS DB.

- 고용시장 부진으로 2008년 중 취업자 수 증가가 소비를 확대시키는 영향은 미미한 것으로 나타났다. 2008년 중 취업자 수는 2,357만 명으로 2007년(2,343만 명)에 비해 0.6% 증가에 그치고 있다. 특히 일자리 창출 수는 14.4만 명으로 2007년에 비해 48.9% 감소하였으며, 이에 따라 2008년 중 취업자 수 증가로 인한 소비증가는 1.3%에 그치고 있다.

<그림 2> 실업률 변동 추이



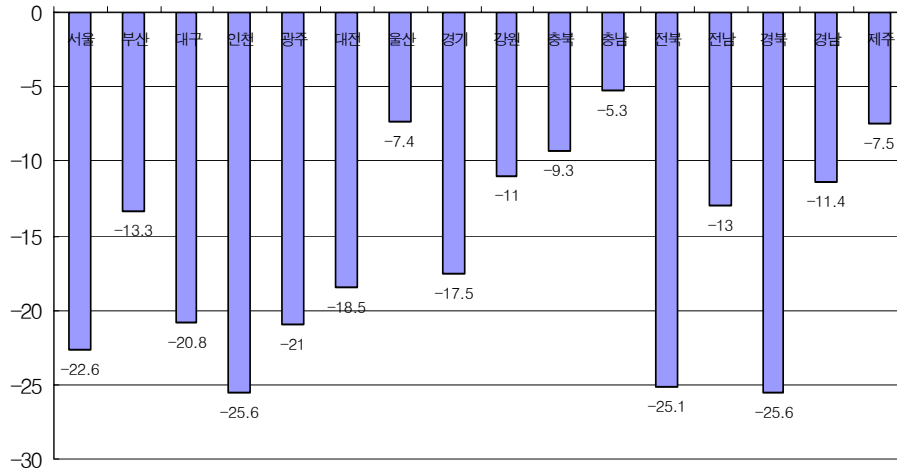
- 실업률 변동추이를 보면 2008년 9월 이후 점차 증가를 보이기 시작하여 2009년 초에는 4%에 이를 정도로 가파르게 상승하였다. 이러한 실업률 증가는 수출부진과 내수침체로 인한 가동률 하락이 원인으로 지적되어 이에 대한 대책이 절실히 요구되었다.

4. 지방경제의 위기

- 글로벌 금융위기로 인해 국가경제가 위기를 겪고 있는 가운데 지방 경제는 더욱 어려운 상황에 직면하고 있다. 특히 건설, 유통, 자영업 등 내수기반의 서비스업 비중이 높은 지방경제는 외부충격에 더욱 민감하다.
- 지방의 산업활동이 침체되면서 지역경제 활력이 크게 저하되어 2009년 초에는 일부지역의 산업생산이 전년대비 30% 이상 급감하기도 하였다. 2009년 1월 산업생산 증가율이 광주를 전년 동기 대비 -35.8%, 전남 -34.8%, 그리고 대구 -32.6%를 기록하였다. 이에 비해 자동차, 반도체 및 IT기기, 화학분야의 수출주력산업이 집적된 울산, 충남북, 경북지역은 산업생산의 감소폭이 상대적으로 적었다.

<그림 1-3> 시도별 산업생산 증가율

(단위: %, 2009년 1/4분기 기준, 전년동기 대비)



자료: 통계청, KOSIS

제2절 정부의 적극적 재정정책

1. 주요국의 재정정책 동향

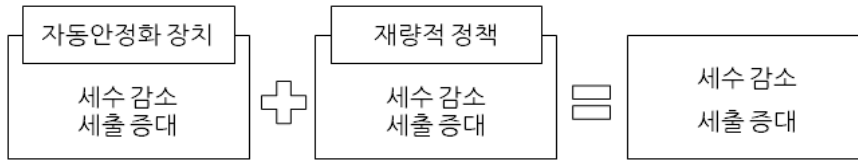
- 2008년 미국에서 발생한 금융위기는 급속히 세계 주요국으로 확산되면서 그 양상에서도 금융부문을 넘어 실물경제까지 크게 위축시키는 경제위기로 진행되었다. 이러한 위기에 대응하여 세계 각국은 우선 금융부문 안정화를 위한 조치를 취하였고, 경제위기의 주된 피해 계층을 지원하기 위한 지출확대에 이어 경제 회복을 위한 본격적인 경기부양책을 강구하고 있다.
- 주요국에서 금융위기 발생 이후 취한 재정 세제 조치들을 보면 우선 눈에 띄는 것은 2008년 10월 초에 미국, 영국, 프랑스, 독일이 금융부

문 안정화를 위한 대규모 조치를 취했다는 점이다. 미국은 GDP 대비 4.9%, 영국은 상대적으로 작은 2.5%, 독일과 프랑스는 GDP 대비 20% 부근의 과감한 자금 투입을 결정하였다. 반면 직접적으로 금융 부문에 대한 타격이 상대적으로 경미했던 일본, 중국, 호주에서는 금융 부문 구제를 위한 조치는 없었다.

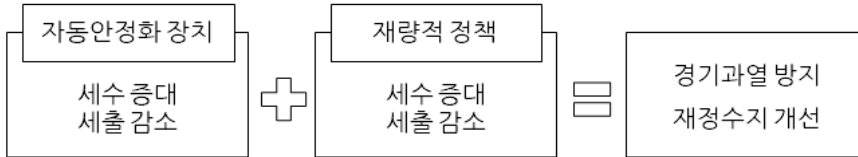
- 전 세계의 금융위기가 모두 바로 실물부문에 영향을 미쳐 경기가 침체됨에 따라 각 나라들은 주된 피해계층인 중소기업과 실업자, 서민을 위한 정책과 아울러 경기진작을 위한 부양책을 발표하였다. 미국, 일본, 프랑스, 중국 등은 여기서도 GDP 대비 5~10% 이상의 대규모 지출을 결정하였다. 이에 비해 영국, 독일, 호주는 GDP대비 약 1% 내외의 정책을 발표하였는데, 사실 이러한 규모도 평상시 같으면 적지 않은 수준이다.
- 이와 같이 각국이 적극적 경기부양책을 쓰는 이유는 다음과 같은 재정정책의 효과를 기대하기 때문이다. 정부의 재정정책은 자원배분과 소득분배 이외에 경기에도 큰 영향을 미치기 때문에 조세·재정정책은 통화정책과 더불어 경기조절을 위한 중요한 정책수단으로 활용되어 오고 있다. 재정이 경기안정화에 기여하는 방법에는 크게 두 가지가 있다. 첫 번째 방법은 정책당국이 의도적으로 경제를 안정화시키기 위해 조세·재정 정책적 수단을 동원하는 '재량적(discretionary) 조세·재정정책'이다. 두 번째 방법은 조세·재정제도 자체에 경제를 안정화시키는 기능이 내재되어 있어 정부가 의도적으로 정책을 실시하지 않더라도 재정이 어느 정도 경기안정화 역할을 할 수 있다는 '자동안정화 장치(automatic stabilizer)'이다.

<그림 1-4> 경기변동과 조세·재정정책

(경기불황시)



(경기호황시)



- 그러나 이러한 재정에 의한 경기대책이 여러 가지 순기능에도 불구하고 그 장기적 효과 및 부작용에 대해 우려하는 학자들도 많다.
- 경제위기 상황에서의 재정지출은 세입증대가 곤란한 만큼 정부차입에 의존해야 하는데, 이는 이자율을 인상시키고 따라서 민간투자를 구축하는 효과(crowding-out effect)를 갖게 된다는 것이다. 또한 경기부양 정책이 정부가 예상하는 효과를 발휘하지 못하는 경우 이는 국가채무 누적으로 나타나기 때문에 장기적 효과가 매우 부정적이라는 것이다.
- 현재 위기의 양상이 워낙 심각한 만큼, 수십년 이래 경험하지 못한 이례적 요인이 다수 존재할 수 있는데 이를 지금 예측하기 힘든 상황이므로, 기추정된 재정지출의 승수 효과 등이 부정확할 가능성이 높으며, 따라서 어떠한 정책이 효과적일 것인지 미리 판단하기 어렵다는 것이다.
- 그리고 장기적으로는 국가부채의 증가도 걱정하지 않을 수 없으며, 우선 다양한 재정정책을 채택하더라도 그 중에는 사후적으로 효과가 낮은 것으로 판명될 정책도 상당 부분 있을 것이므로, 재정확장 정책은 중기 재정안정성을 고려하여 운영되어야 한다는 것이다. 즉 재정의 불안정성은 실질 이자율의 급격한 변동을 야기함으로써 금융시장의 불안을 증폭하고 경제회복 전망을 약화시킬 가능성이 있고, 단기적으로도 재정의 중장기 지속가능성에 대한 우려는 정부의 제반 지원정책의 효과를 반감할 가능성이 있다는 것이다.

2. IMF 재정정책 기본방향

- IMF는 2008년 12월 29일 발표된 「위기에 대응한 재정정책(Fiscal Policy for the Crisis)」이라는 제목의 정책보고서를 통하여 현재의 금융위기에 대응하여 정책당국의 이원화된 접근이 요구된다고 강조하였다. 즉 ①금융시스템의 복구를 위한 조치가 필요하며, 아울러 ②총수요 진작 정책, 즉 재정지출 확대가 필수적이라는 점을 역설하였다. 나아가 동 보고서는 이 중 총수요 진작을 위한 제반 정책수단의 장단점에 대해 논의하였다.
- 재정정책을 채택하는 데 있어서 IMF 보고서가 얘기하는 주요 원칙은 다음과 같이 요약할 수 있다. 현 상황에서는 정부의 직접적인 소비·투자를 통한 재정지출이 감세 및 이전지출보다 특히 효과적이라는 점이다. 감세 및 이전지출은 가계와 기업의 구매력을 향상하여 간접적으로 경기를 진작하지만, 현 상황에서는 이러한 소득 증가가 소비로 이어지지 않을 가능성이 존재하기 때문이다. 또한 일반적으로는 감세·이전지출에 비해 직접적 재정지출의 집행시기가 늦기 때문에 효과가 상대적으로 낮으나, 현재의 위기는 당분간 지속될 것으로 전망되므로 이러한 반론은 의미가 약화된다는 점도 강조하였다. 또한 현 상황에 대응한 개별 정책의 효과 예측이 불가능하므로, 다각적으로 정책을 동원할 필요성이 있다고 IMF 보고서는 권고하였다. 이에 따라 보다 명확한 판단이 가능해지기 전에는 단일수단에 집중하는 것은 위험하며, 가능한 한 다각적인 재정지출 수단을 강구하도록 IMF는 권고하였다.

3. 우리나라의 경기부양 필요성

- 2008년 말에는 우리나라도 경기 하강이 본격화하였다. 3분기 성장률이 3.9%(전년 동기비 기준)로 잠재성장률(4%후반대) 밑으로 떨어지고, 경기 사이클을 나타내는 동행지수 순환변동치도 2008년 초를 정점으로 하락을 계속하였다. 경기의 앞을 내다보는 데 쓰이는 선행지수(전년 동월비)도 계속 하락하였다. 3분기 수출입이 모두 마이너스 증가율을 보이고 소비와 투자 등 내수도 쪼그얼어붙어 있는 점을 감안하면 경기 하강은 이제 시작 단계에 불과하였다.

- 한국은행이 작성한 11월 업황 전망 기업경기실사지수(BSI)가 65(기준 100)로 10년 만에 최악의 수준으로 급락하고 통계청이 발표한 소비자 기대지수도 100 밑으로 크게 떨어지는 등 기업과 소비자의 체감경기가 급냉하고 있는 점을 감안하면 경기 하강의 골은 더욱 깊어질 수밖에 없었다.
- 2009년의 경우 마이너스 수출 가능성이 제기되는 등 수출을 통한 성장은 기대하기 어려우므로, 경기의 추가 급락을 막기 위해 적극적인 내수부양을 할 필요가 있었다. 2008년 11월 이후의 마이너스 수출증가세는 2009년 3/4분기까지 지속될 가능성이 높은 상황이었다. 정부는 금리 인하, 재정지출 확대 등 정책조합을 통해 일자리 창출을 활성화하여 내수회복에 주력할 필요가 있었다.
- 특히 2009년 상반기 중 경기침체의 골이 깊어질 가능성이 높은 상황이므로 금리정책은 경제상황에 따라 신중적으로 대처하고 재정확대에 따른 구축효과를 상쇄하기 위해 필요시 금리를 추가 인하할 필요도 있었다.
- 이러한 글로벌 경기침체 속에서 각국이 경기부양에 적극 나서고 있듯이 우리도 금융, 재정, 조세 등의 정책수단을 총동원하여 경기부양에 나설 필요가 있었다. 특히 향후 소비부진은 더욱 심화될 것으로 예상되므로 적극적인 내수부양 정책이 절대적으로 필요한 시점이었다. 2009년 들어 진정될 것으로 보이는 물가 상승은 내수에 긍정적 요인으로 작용할 것으로 보였다. 유가 하락으로 2009년 소비자물가상승률이 3.2%의 한국은행 물가관리 목표대(2.5~3.5%)에 진입할 것으로 예상되었다. 그러나 경기침체로 인해 일자리 창출이 부진할 것으로 보여 소비침체가 심화될 가능성이 높았다.

4. 정부의 경제위기 대책과 조기집행 기대효과

- 정부는 내수부진을 만회하기 위해 재정의 경기대응기능을 강화하는 방향으로 대책을 마련하였다. 정부는 민생안정을 위한 2008년 추가경정예산 4.6조원과 유가환급금 4.4조원, 2009년 감세안 10.3조원 등 19.3조원에 이르는 재정확대정책을 추진하였다. 그리고 2008년 11월 정부가 마련한 2009년 수정예산안은 민생안정과 경제난국을 타개하

기 위해 기 추진대책에 더해 재정지출확대와 더불어 추가 감세안을 포함하였다. 공공지출을 확대하고 추가 감세를 하는 등 10.3조원에 이르는 추가대책을 통해 실물경제의 활성화를 도모하였다.

- 이러한 재정지출확대 및 감세를 통한 경기대책에 더해 재정의 경기 대응 기능을 강화할 수 있도록 2009년 상반기 중 최대한 조기집행을 추진하게 된 것이다. 지난 5년간 상반기 집행목표는 연간 주요 사업비의 52-59% 수준에서 설정되었다. 그러나 2009년에는 상반기 집행목표를 연간 주요사업비의 60%로 설정함으로써 가속화하는 내수침체를 제어하고, 고용사정 악화를 완화하고자 한 것이다.

<표 1-3> 상반기 재정집행 목표 및 실적(주요사업비 기준)

(단위: %)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|------|------|------|------|------|------|
| 집행목표 | 54.8 | 59.0 | 52.0 | 55.7 | 52.0 |
| 집행실적 | 55.0 | 59.3 | 53.0 | 56.0 | 49.6 |

- 이와 같은 재정조기집행은 하반기에 집중되는 자금집행을 상반기로 일부 옮겨 옴으로써 추가적 소요재원 없이 실업률 증가를 억제하고 실물경제 회복에 기여할 수 있도록 하는 것이다. 특히 경제위기 상황에서 기업들은 유동성 부족으로 애로를 겪는 경우가 많은데, 자금을 조기에 집행하도록 하고 자금전달체계를 개선하도록 함으로써 기업 유동성 제고에도 기여할 수 있다. 따라서 재정조기집행은 가속화되는 내수침체에 대한 제동장치 역할을 하게 되어 비관적 시장 인식을 긍정적으로 전환하게 함으로써 기업과 소비자의 심리적 위기를 극복하는 주요 수단이 될 수 있다는 것이다.

제2장 지방재정 조기집행의 성과

제1절 조기집행을 통한 경기회복 기반 마련

1. 지역경제 활성화

- 금번 지방재정 조기집행은 사상 최고의 목표치를 설정하고 이를 초과 달성하는 성과를 거두었다. 즉 '09년 지방예산 184조 중 상반기내 110조(60%) 목표를 설정하여 추진한 결과, 총 117조 4,859억원을 집행함으로써 상반기 목표 대비 106.8%의 집행률을 보여 목표설정액 대비 약 7.5조원을 초과 달성하였다(<표 3-1> 참조). 이번 조기집행을 통해 회계연도 개시 전 사업추진이 확산 되어 상시적 조기집행에 대한 공감대가 형성되었으며, 재정지출 확대와 조기집행을 통한 적극적인 재정운용의 결과 경제하강 속도가 완화되는 등 경기회복 기반을 마련한 것으로 평가된다.

지방재정조기집행의 성과('09.6.30)

- '09 성장률 전망 (08.11.KDI) : 상반기 2%대, 하반기 4%대
 - '09년 1/4분기 경제성장률 전기 대비 0.1% 성장
- 위축된 실물경제의 회복을 위해서 '09년 지방예산 184조 중 상반기내 60% (110조) 대비 7.5조원 초과 집행하는 등 내수진작을 통한 경기활성화 성과 초과 달성
- 지방자치단체 전체 117조 4,859억원 집행 (상반기 목표 대비 106.8%)
 - 민간실집행 79조 6,446억원 집행 (상반기 목표 대비 99.6%)

<표 2-1> 지방재정 조기집행의 목표 대비 추진 성과

| 구 분 | 상 반 기 집행목표 (A) | 집행액 (B) | 전 일 집행액 | 목표대비 집행률 (B/A) | 전 일 집행률 |
|----------|----------------|-------------|------------|----------------|---------|
| 자금집행 | 110조 | 117조 4,859억 | 111조 645억 | 106.8% | 101.0% |
| 민 간 실집행액 | 80조 | 79조 6,446억 | 74조 4,719억 | 99.6% | 93.1% |

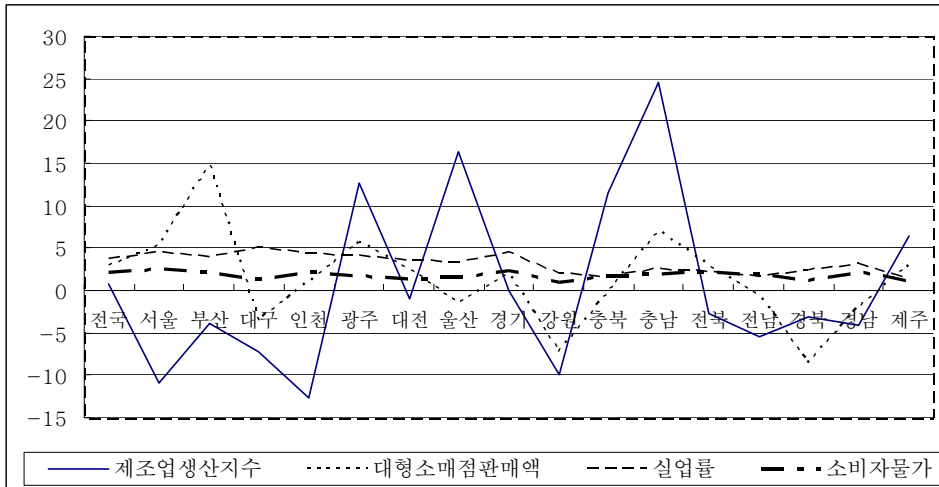
- 경기회복 기반 마련과 관련하여 조기집행의 성과로 지역경제 활성화를 들 수 있다. 글로벌 금융위기로 인한 경제침체는 곧바로 지역경제의 어려움으로 나타나게 되어, 지방자치단체는 재정조기집행을 통해 지역경제의 어려움 해소와 활성화를 핵심과제로 추진하였다. 사업 조기 발주와 신속한 예산집행으로 조기집행 실적을 높이고 신속한 자금집행으로 지역의 어려운 경제난을 해소하는 동시에 경제난으로 위축된 제조업 및 건설경기를 회복하고 지역업체의 자금난과 경영 어려움을 해소하는데 기여하였다.
- 이와 같은 조기집행을 통한 지역경제 활성화의 성과를 주요한 지역경제지표를 통해 살펴보면 다음과 같다. <표 3-2>에서 제조업 생산은 '09년 7월 중 전국 평균 0.8% 증가하였는데, 지역별로는 충남(24.5%), 광주(12.7%), 울산(16.3%), 충북(11.4%)이 크게 증가한 반면 인천, 서울, 강원, 전남 등은 감소하였다. 소비동향은 대형소매점(백화점, 대형마트) 판매액 기준에서 '09년 7월 중 전년동월대비 3.0% 증가하였다. 이를 지역별로 보면 부산(14.9%), 충남(7.0%), 광주(5.6%)는 크게 증가한 반면 경북(-8.6%), 강원(-7.3%), 대구(-3.5%) 등은 감소하였다.
- 그리고 '09년 8월 실업률은 전국평균 3.7%로 전년동월 대비 0.6%p 상승하였는데, 지역별로는 대구(1.6%p), 경기(1.2%p), 경남(0.7%p), 경북(0.6%p) 등은 상승한 반면 전남(-0.9%p), 대전(-0.4%p), 충북(-0.3%p), 제주(-0.3%p) 등은 감소하였다. '09년 8월 중 전국 어음부도율은 0.02%로 낮은 수준을 유지하고 있다. 지역별로는 서울이 0.01%로 전월과 같은 반면에 부산(-0.03%p), 전북(-0.03%p), 경기(-0.02%p) 등은 전월보다 하락하였다. 또한 소비자물가지수는 '09년 8월 중 전국평균 2.2%로 전월대비 0.4%p 증가하였으며 지역별로는 부산, 인천, 울산, 경기, 강원, 충북, 제주가 모두 0.4%p 상승하였다(<표3-2>, <그림3-1> 참조).

<표 2-2> 지역별 경제활동 동향

| 지역 | 제조업 생산지수 | 대형 소매점 판매액 (경상금액) | 실업률 | 전년 동월차 | 취업자수 | 전년 동월차 | 어음 부도율 | 전월차 | 소비자 물가 | 전월비 |
|----|-------------|----------------------------|-----|-----------|--------|-----------|-----------|-------|-----------|-----|
| | | | | | | | | | | |
| 전국 | 0.8 | 3.0 | 3.7 | 0.6 | 23,620 | 3 | 0.02 | 0.00 | 2.2 | 0.4 |
| 서울 | -11.0 | 5.2 | 4.5 | 0.4 | 4,788 | -141 | 0.01 | 0.00 | 2.6 | 0.3 |
| 부산 | -3.8 | 14.9 | 3.9 | 0.2 | 1,554 | -30 | 0.05 | -0.03 | 2.2 | 0.4 |
| 대구 | -7.2 | -3.5 | 5.1 | 1.6 | 1,163 | 31 | 0.05 | 0.00 | 1.3 | 0.3 |
| 인천 | -12.7 | 0.9 | 4.3 | 0.5 | 1,310 | 52 | 0.04 | -0.01 | 2.1 | 0.4 |
| 광주 | 12.7 | 5.6 | 4.0 | 0.2 | 654 | 28 | 0.12 | 0.03 | 1.8 | 0.3 |
| 대전 | -0.9 | 2.5 | 3.6 | -0.4 | 704 | 17 | 0.04 | -0.01 | 1.4 | 0.2 |
| 울산 | 16.3 | -1.5 | 3.4 | 0.4 | 523 | -4 | 0.05 | 0.03 | 1.6 | 0.4 |
| 경기 | 0.0 | 1.9 | 4.4 | 1.2 | 5,561 | 23 | 0.16 | -0.02 | 2.4 | 0.4 |
| 강원 | -9.9 | -7.3 | 2.0 | 0.3 | 706 | 5 | 0.04 | 0.03 | 1.0 | 0.4 |
| 충북 | 11.4 | -0.1 | 1.5 | -0.3 | 748 | 20 | 0.07 | 0.02 | 1.7 | 0.4 |
| 충남 | 24.5 | 7.0 | 2.6 | 0.5 | 989 | -6 | 0.05 | 0.03 | 2.0 | 0.2 |
| 전북 | -2.8 | 3.0 | 2.1 | 0.1 | 838 | -4 | 0.07 | -0.03 | 2.1 | 0.2 |
| 전남 | -5.4 | -0.5 | 1.5 | -0.9 | 909 | 9 | 0.02 | -0.01 | 2.0 | 0.3 |
| 경북 | -3.2 | -8.6 | 2.4 | 0.6 | 1,361 | -5 | 0.02 | 0.00 | 1.2 | 0.2 |
| 경남 | -4.1 | -2.0 | 3.1 | 0.7 | 1,524 | 5 | 0.07 | 0.01 | 2.1 | 0.3 |
| 제주 | 6.5 | 2.9 | 1.3 | -0.3 | 289 | 4 | 0.10 | 0.03 | 1.1 | 0.4 |

주 : '09년 8월 기준, 다만, 제조업 생산지수, 대형소매점 판매액은 '09.7월 기준임
 자료 : 통계청 및 한국은행

<그림 2-1> 주요 지역경제지표 동향



- 지역경제 활성화 사례로는 “재정지원금 선지급으로 버스업계 경영난 해소,” “중소기업 육성자금 긴급지원,” “조기집행을 통한 농어촌 버스운영 업체 회생,” “농가경제 회생” 등을 들 수 있다. 이들 조기집행 사례는 지역경제 활성화와 관련하여 지역업체의 자금난 해소 및 경영정상화, 농가경제 부담경감에 직접 기여했다는 점에서 주목을 끌었다.

1) 재정지원금 선지급으로 버스업계 경영난 해소(강원도)

- 매년 연말에 교부하던 버스업체 지원금을 '09년에는 4월중 교부 (59업체 80억원)
- 지원액의 60%를 우선 집행, 추후, 교통량조사 및 손실액 산정 후 사후 정산하는 방식으로 지원

2) 중소기업 육성자금 긴급 지원(서울 성동구)

- 경제위기로 인해 자금난을 겪고 있는 중소기업을 구 예비비로 우선 지원
- 융자규모 확대 : 30억 ⇒ 55억
- 예비비 25억원 중소기업육성기금에 긴급지출(2.13) ⇒ 융자일정 단축 : 2008년보다 1개월 단축을 통해 중소기업의 자금난 해소에 기여

- 3) 조기집행을 통한 농어촌버스 운영업체 회생(충남 서천군)
 - 운수업체 재정지원금 상반기분 일시 지급
 - 기존에는 재정지원금을 매월 지급하였으나 상반기분을 일시지급(6.4 억원)으로 개선
 - 총사업비 9억원 중 6억원을 상반기 조기 집행(67.7%)

- 4) 농가경제 회생(강원 평창군)
 - 농림사업비 보조비율 확대로 농가 부담률을 경감
 - 농가 지원보조율 상향 조정을 통한 자부담 경감으로 농가경제 회생에 기여
 - 대상사업으로는 생산, 유통부문 직접공여 사업(비닐하우스, 저장고, 축사)에 대해 준비 보조율 상향 : (현) 50% ⇒ 70%(20% ↑)로 조정

2. 재정지출 확대와 경기회복과의 관계

- 국제금융위기로 인해 경제여건이 악화되면서 각 국가들은 경기침체를 완화하기 위하여 다양한 경기부양책을 실시하고 있다. 우리의 경우도 세계경제의 급락 등 외부 여건의 악화에 기인한 경제의 어려움을 극복하기 위하여 정책의 효과에 한계가 존재하는 것은 사실이나, 급격한 경기하락을 막고 경기부양을 촉진하기 위해 재정조기집행을 실시하였다. 이와 관련하여 정부의 재정지출을 늘리는 확장적 재정정책이 경기회복에 미치는 효과와 관련하여 이론과 학자들 간에 차이가 나타난다.
- 경제이론에 의하면, 고전학파는 확장적 재정정책은 총수요를 증가시키지 못하고, 다만 총수요의 구성만 바뀌는 효과만 가져온다고 주장한다. 즉, 정부지출 증가는 이자율 상승을 가져와 민간투자를 구축시킨다는 것이다. 이에 반해 케인즈학파는 확장적 재정정책이 구축효과를 유발하지 않고 오히려 큰 폭의 총수요 증가효과가 있다고 주장한다. 특히 경제가 유동성함정에 빠져 있을 때 정부지출 증가는 이자율 상승을 유발하지 않아 구축효과 없이 총수요 증대를 가져온다는 것이다. 그리고 신고전학파의 대표적인 경제학자인 Barro는 재정지출의 증가가 소비의 감소로 이어져 총수요의 증가가 이루어 질수 없다는 리카르도 대등성을 주장한다(한국조세연구원, 2008).

- 학계와 정치권의 경우 재정 조기집행정책에 대한 부정적 견해로서는 자금집행시기를 앞당겨 실시하는 조기집행은 오히려 집행과정에서 각종 비효율을 초래하게 될 수 있다고 주장(최광, 한국재정학회 2007년 추계 정기학술대회), 재정조기집행에 따른 비용적 측면(일시차입금 및 이자비용 등)을 고려하면 오히려 경제성장에 마이너스 효과를 미친다는 견해(이한구, 재정경제위원회 국정감사 보도자료) 등이 있다.)
- 이러한 상반된 견해에도 불구하고 재정조기집행정책이란 고전학과와 케인지학과간의 재정지출정책의 유효성 논쟁과 학계와 정치권의 부정적 견해를 떠나 현실적으로 연간 재정총량이 주어진 상황에서 분기별 재정배분을 통해 경제에 긍정적인 효과를 가져온다는 믿음에서 출발하고 있다. 조기집행정책에서 기대하는 긍정적인 효과로서는 경기부양, 경기변동의 안정성 제고, 이월·불용액의 축소를 통한 예산의 효율적 사용 등을 들 수 있다.
- 첫째, 경기부양이다. 정부의 재정지출 확대는 경제성장, 고용 등에 의해 경기진작 효과로 나타난다.
- 둘째, 경기안정 도모이다. 재정의 조기집행은 재정집행이 관행적으로 하반기에 집중되는 경기흐름이 예상될 경우 당해연도에 예산의 집행시기를 상반기에 최대한 앞당김으로써 경기안정을 유지하는데 기여한다.
- 셋째, 예산의 효율적 사용을 통한 재정지출 효과 극대화이다. 연초부터의 계획적인 예산집행 관리를 통해 연도말에 나타나는 이월·불용을 최소화하여 계획적인 재정운영을 통해 주어진 예산에서의 재정지출 효과를 극대화하는 것이다.

1) 최광, “외환위기 10년 이후 한국재정의 평가와 과제”, 한국재정학회 2007년 추계 정기학술대회 ; 국회의원 이한구 홈페이지 보도자료 ; 한국조세연구원, 재정조기집행 중심의 재정관리점검의 효과 분석(2008) 자료를 참조하여 작성함

제2절 경제회복 지표

1. 의의

- 지방재정 조기집행을 통한 재정지출 확대가 경기하락을 어느 정도 보완하고 있는 것으로 평가된다. 즉, '07~'08년 평균 성장률 3.7%중 정부 소비와 투자의 기여도는 0.6%p이나, '09년도 1/4분기 실질 GDP는 전기 대비 0.1% 증가하였으며, 1/4분기 성장률 중 정부부문 (소비+투자) 기여도는 1.9% 수준으로 추정(한은)된다. 경제성장률 추이를 살펴보면 <표 3-3>에서 '08년 4/4분기 경제성장률은 -3.4%로 경기침체가 나타났으나 '09년도 들어 1/4분기 -4.2%에서 3/4분기 0.6%로 상승하여 경기하강이 완화되고 회복되고 있음을 알 수 있다.

<표 2-3> 국내총생산 및 경제성장률 변동 추이 (지수기준년 : 2005년)

(단위 : 10억원, 전년동기비 %)

| 구분 | 2008P | | | | | 2009P | | | |
|--------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 1/4 | 2/4 | 3/4 | 4/4 | 연 간 | 1/4 | 2/4 | 3/4 | 1/4~3/4 |
| 국내 총생산 (시장가격) | 234,054.8 | 249,864.6 | 246,570.3 | 247,296.8 | 977,786.5 | 224,109.1 | 244,457.4 | 247,995.6 | 716,562.1 |
| 경제 성장률 (실질GDP 성장률) | 5.5 | 4.3 | 3.1 | -3.4 | 2.2 | -4.2 | -2.2 | 0.6 | -1.9 |

출처 : 한국은행, 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr>)

2. 주요 경제지표의 개선

- IMF에서 최근 발간('09.5.5)한 “아시아·태평양 지역경제 전망보고서”에서 중국, 인도, 홍콩, 싱가포르, 대만 등 다른 신흥공업국에 비해 한국이 더 일찍, 보다 강하게 회복세에 접어들 것으로 전망하였다. 한국의 비교적 빠른 침체 탈출 이유로 다른 요인도 있지만, 강력한

정부의 경기 진작책으로 내수기반을 유지하는 것을 중요한 이유로 제시하고 있다. 또한 한국은행의 기업경기조사결과에 의하면, 최근 지방경제 활성화로 인해 제조업 생산과 건설활동 개선 등 지방경기 하강세가 둔화되고 있는 추세에 있다고 분석하는 등 급격한 경기하강은 멈춘 모습을 보이고 있다.

- 즉 제조업 생산, 신규수주, 가동률이 전월 대비 꾸준히 상승하는 추이를 보이고 제품재고수준의 실적지수도 다소나마 개선되고 있다. 그러나 고용악화, 고유가, 고환율, 기업투자의 감소 등 국내·외적으로 적지 않은 불안 요인이 상존하고 있어서 본격적인 회복 국면으로의 진입은 순탄하지만은 않을 것이라는 우려도 상존하고 있다. 주요 경제지표 동향을 보면, <표 3-4>에서 '09년 3월중 제조업 생산은 66으로 감소세를 지속하였으나 감소폭은 그간의 재고조정 등으로 크게 축소되어 6월에 85, 10월에는 103으로 크게 개선되었다. 제조업 가동률도 '09년 3월 62에서 6월에 82, 10월에는 103으로 상승하였다.

<표 2-4> 제조업 생산, 신규수주,1) 가동률,2) 재고율 추이

| | 09.3월 | 4월 | 5월 | 6월 | 7월 | 8월 | 9월 | 10월 | 전월대비 변동폭 |
|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| 제조업생산 | 66 (62) | 75 (70) | 80 (78) | 85 (83) | 85 (87) | 94 (87) | 98 (103) | 103 (104) | +5 (0) |
| 제조업신규 수주 | 62 (59) | 73 (66) | 78 (77) | 83 (83) | 83 (86) | 88 (85) | 94 (99) | 97 (100) | +3 (-1) |
| 제조업 가동률 | 62 (60) | 75 (67) | 78 (77) | 82 (82) | 85 (86) | 91 (86) | 98 (100) | 103 (102) | +5 (+2) |
| 제조업 재고율 | 114 (116) | 110 (112) | 108 (109) | 108 (107) | 105 (107) | 105 (103) | 104 (103) | 104 (102) | 0 (+2) |

주 : 1) 「확대」 응답업체 구성비(%) - 「둔화」 응답업체 구성비(%) + 100

2) 「상승」 응답업체 구성비(%) - 「하락」 응답업체 구성비(%) + 100

3) ()내는 전망치

출처 : 한국은행, 2009년 10월 기업경기조사 결과

- 소비자들의 경제상황에 대한 심리를 종합적으로 나타내는 소비자심리지수는 '08. 9월부터 지속적으로 감소하는 추세였으나, 경상수지 흑자, 주식 등 자산가격 상승으로 경기하강에 대한 우려가 감소하면서 '09년 3월 이후 크게 향상되어 5월에는 105로 기준치 100을 상회하는 모습으로 크게 개선되었고, '09년 10월에는 전월대비 3p 상승한 117

로 '02년 1/4분기(117)이후 최고치를 보이고 있다. 구성지수에 있어서도 가계의 소비심리는 현재 생활형편CSI(97→100) 및 생활형편전망CSI(109→111) 모두 전월보다 각각 3p, 2p 상승하고, 가계수입전망CSI(103→106)도 전월대비 3p 상승하였고 소비지출전망CSI(111→113)의 경우 전월보다 2p 상승하였다(<표 3-5> 참조).

<표 2-5> 소비자 심리지수 변동 추이

| | | 09.2월 | 3월 | 4월 | 5월 | 6월 | 7월 | 8월 | 9월 | 10월 |
|---|--------|-------|------|------|-----|------|-----|-----|------|-----|
| 소비자심리지수 ¹⁾ | | 85 | 84 | 98 | 105 | 106 | 109 | 114 | 114 | 117 |
| (전기 대비 지수차) ²⁾ | | 0.7 | -1.8 | 14.6 | 6.9 | 1.5 | 2.1 | 5.5 | 0.0 | 2.6 |
| 구 성 지 수 의 기 여 도 (p) | 현재생활형편 | 0.5 | -0.8 | 2.1 | 0.7 | 0.5 | 0.5 | 0.7 | 0.2 | 0.5 |
| | 생활형편전망 | 0.0 | -0.4 | 3.1 | 1.1 | 0.2 | 0.5 | 1.1 | -0.4 | 0.3 |
| | 가계수입전망 | 0.0 | -0.3 | 2.4 | 1.9 | 0.0 | 0.3 | 1.0 | 0.0 | 0.8 |
| | 소비지출전망 | 0.0 | 0.0 | 2.2 | 1.0 | 0.7 | 0.0 | 0.7 | 0.3 | 0.5 |
| | 현재경기판단 | 0.3 | -0.2 | 2.0 | 1.5 | 0.2 | 0.3 | 1.1 | 0.1 | 0.3 |
| | 향후경기전망 | -0.1 | -0.1 | 2.8 | 0.7 | -0.1 | 0.5 | 0.9 | -0.2 | 0.2 |

주 : 1) 소비자심리지수는 개별지수의 평균값과 표준편차를 이용하여 표준화 한 후 단순평균하여 산출

2) 전기와 지수차이를 소수첫째자리까지 표시

출처 : 한국은행, 2009년 10월 소비자동향조사 결과

- 한편, <표 3-6>에서 취업자수는 '09년 3월 19.5만명 감소를 시작으로 5월에 21.9만명 감소를 보이다가 6월부터는 증가세로 돌아서 '09년 9월에는 7.1만명 증가하였다. 취업자 증감의 경우 이를 산업별로 보면 제조업, 건설업, 농림어업이 감소 동향을 보이거나 지속적으로 완화되고 있으며, 반면에 서비스업은 취업자수가 크게 증가하였다. 실업률은 '09.3월 4.0%에서 출발하여 '09.7월 3.7%, 그리고 '09.9월 3.4%로 지속적인 감소추이를 보이고 있다. 청년실업률도 '09년 3월 8.8%에서 9월에는 7.6%로 계속 완화되는 모습을 보이고 있다.

<표 2-6> 취업자수, 실업자, 실업률, 청년실업률

(단위 : 만명, %)

| 구분 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 03월 | 2009 04월 | 2009 05월 | 2009 06월 | 2009 07월 | 2009 08월 | 2009 09월 |
|----------|-------|------|------|------|------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 취업자 증감 | 41.8 | 29.9 | 29.5 | 28.2 | 14.5 | -19.5 | -18.8 | -21.9 | 0.4 | -7.6 | 0.3 | 7.1 |
| - 농림어업 | -12.5 | -1.1 | -3.2 | -5.8 | -3.7 | 2.2 | -0.1 | -4.9 | -2.5 | -2.2 | -3.4 | -1.9 |
| - 제조업 | 8.5 | -4.7 | -7.3 | -4.3 | -5.2 | -18.6 | -15.5 | -14.0 | -15.7 | -17.3 | -13.8 | -11.8 |
| - 건설업 | 0.4 | -0.5 | 2.0 | 1.6 | -3.7 | -7.1 | -12.8 | -12.5 | -8.8 | -12.7 | -10.5 | -7.5 |
| - 서비스업 | 45.5 | 36.1 | 38.0 | 36.6 | 26.3 | 3.9 | 9.6 | 9.5 | 27.3 | 24.9 | 28.1 | 27.8 |
| 실업자 | 86.0 | 88.7 | 82.7 | 78.3 | 76.9 | 95.2 | 93.3 | 93.8 | 96.0 | 92.8 | 90.5 | 82.6 |
| 실업률(%) | 3.7 | 3.7 | 3.5 | 3.2 | 3.2 | 4.0 | 3.8 | 3.8 | 3.9 | 3.7 | 3.7 | 3.4 |
| 청년실업자 | 41.2 | 38.7 | 36.4 | 32.8 | 31.5 | 37.5 | 34.8 | 33.3 | 37.2 | 37.9 | 35.2 | 32.0 |
| 청년실업률(%) | 8.3 | 8.0 | 7.9 | 7.2 | 7.2 | 8.8 | 8.0 | 7.6 | 8.4 | 8.5 | 8.2 | 7.6 |

주 : 1) 취업자 증감은 전년동기비

2) 청년실업자 및 청년실업률 연령 기준 : 15~29세

출처 : 통계청 「경제활동인구조사」

- 전국 시도별 실업률 추이는 <표 3-7>에서 '09년 1/4분기와 2/4분기를 비교하여 보면, 서울, 인천, 대전, 울산, 경기, 강원, 충남은 실업률이 증가하였고 경남, 제주는 변화가 없으며 부산, 대구, 광주, 충북, 전북, 전남, 경북은 실업률이 낮아졌다. 특히 경기도는 3.8%→ 4.1%로 증가하였고 인천이 4.6%→ 4.8%, 충남은 3.1%→ 3.3%로 실업률이 증가되었다. 반면에 전남은 2.2%→ 1.5% 줄어들었고 충북이 2.8%→ 2.2%, 대구는 4.8%→ 4.3%로 줄어들어 그만큼 지역경제가 호전되고 있음을 알 수 있다.

<표 2-7> 전국 시도별 실업률 추이

(단위: %)

| 구분 | 2008 | | | | 2009 | |
|----|------|-----|-----|-----|------|-----|
| | 1/4 | 2/4 | 3/4 | 4/4 | 1/4 | 2/4 |
| 계 | 3.4 | 3.1 | 3.1 | 3.1 | 3.8 | 3.8 |
| 서울 | 4.3 | 3.8 | 3.8 | 3.8 | 4.7 | 4.8 |
| 부산 | 4.0 | 3.8 | 3.5 | 3.8 | 4.4 | 4.3 |
| 대구 | 3.5 | 3.5 | 3.5 | 4.1 | 4.8 | 4.3 |
| 인천 | 4.5 | 3.8 | 3.7 | 3.7 | 4.6 | 4.8 |
| 광주 | 3.6 | 3.9 | 4.1 | 3.6 | 4.3 | 4.2 |
| 대전 | 3.6 | 3.6 | 3.8 | 3.5 | 3.8 | 3.9 |
| 울산 | 2.9 | 3.5 | 3.1 | 4.4 | 4.7 | 4.8 |
| 경기 | 3.5 | 3.2 | 3.2 | 3.0 | 3.8 | 4.1 |
| 강원 | 1.9 | 1.5 | 1.7 | 1.7 | 2.0 | 2.2 |
| 충북 | 2.3 | 2.2 | 1.9 | 2.4 | 2.8 | 2.2 |
| 충남 | 2.3 | 2.0 | 2.4 | 2.7 | 3.1 | 3.3 |
| 전북 | 2.5 | 2.2 | 1.9 | 2.3 | 2.1 | 1.9 |
| 전남 | 2.4 | 2.0 | 2.0 | 1.7 | 2.2 | 1.5 |
| 경북 | 2.1 | 2.3 | 1.9 | 1.9 | 3.1 | 2.8 |
| 경남 | 2.1 | 2.1 | 2.1 | 2.4 | 3.0 | 3.0 |
| 제주 | 2.0 | 2.2 | 1.7 | 1.5 | 1.8 | 1.8 |

출처 : 한국은행, 국가통계포털

- 소비동향과 광공업 생산동향은 전년 동기 대비로 개선 효과가 나타나고 있음을 알 수 있다. 즉, <표 3-8>에서 민간소비와 소비재판매액은 '09년 1/4와 2/4분기를 비교해 보면, 각각 -4.4%에서 -0.8%로, -4.9%에서 1.6%로 개선되었다.

<표 2-8> 소비동향

(단위 : 전년(동기)대비, %)

| 구분 | 2006 | 2007 | 2008 | 2008 2/4 | 2008 3/4 | 2008 4/4 | 2009 1/4 | 2009 2/4 | |
|------------|------|------|------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----|
| 민간소비(국민계정) | 4.7 | 5.1 | 0.9 | 2.3 | 1.4 | -3.7 | -4.4 | -0.8 | |
| 소비재판매액 | 계 | 4.0 | 5.1 | 1.0 | 2.9 | 1.4 | -4.2 | -4.9 | 1.6 |
| | 내구재 | 13.8 | 9.6 | 1.9 | 8.7 | 0.0 | -9.9 | -13.6 | 4.0 |
| | 준내구재 | 4.0 | 3.9 | -2.4 | -2.1 | 0.6 | -9.9 | -0.9 | 0.3 |
| | 비내구재 | 3.1 | 5.2 | 0.7 | 0.3 | 1.2 | -0.4 | -1.4 | 1.0 |

출처 : 한국은행 「국민소득」, 통계청 「산업활동동향」

- 광공업생산 동향은 <표 2-9>에서 광공업생산이 '09.2월 -10.0%에서 '09.6월 -1.2%, 그리고 '09.8월 1.2%로 크게 향상되었으며, 재고와 평균가동률도 어느 정도 개선되었으나 재고는 '09.2월 -5.1%에서 '09.8월 -14.1%로 낮아진 것으로 나타나고, 광공업 평균가동률은 '09.2월 66.9%에서 '09.6월 76.6%, 그리고 '09.8월 77.6%로 제고되었다.

<표 2-9> 광공업생산 동향

(단위 : %)

| 구분 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 02월 | 2009 03월 | 2009 04월 | 2009 05월 | 2009 06월 | 2009 07월 | 2009 08월 |
|----------|------|------|------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 광공업생산 | 8.4 | 6.9 | 3.0 | -10.0 | -10.5 | -8.2 | -9.0 | -1.2 | 0.7 | 1.2 |
| 출하 | 7.6 | 7.2 | 2.4 | -9.3 | -11.1 | -8.0 | -8.7 | -0.6 | -1.4 | -0.9 |
| 재고 | 9.3 | 5.6 | 7.3 | -5.1 | -5.8 | -9.8 | -13.6 | -16.6 | -15.0 | -14.1 |
| 평균가동률(%) | 80.0 | 80.1 | 77.2 | 66.9 | 69.2 | 71.5 | 72.9 | 76.6 | 78.7 | 77.6 |

출처 : 통계청 「산업활동동향」

제3절 공무원의 관행적인 행태 개선

1. 의의

- 지방재정 조기집행으로 인한 성과중의 하나는 지표상의 경기회복 뿐 아니라, 공무원들의 관행적인 행태의 개선도 중요하다. 공무원 행태 개선은 건실한 조기집행을 달성하기 위한 방안으로서 기존의 예산집행 관행 및 일하는 방식을 개선하는 것이다. 그동안 추경예산편성 지연으로 대다수 보조사업이 하반기에 착공되는 등 지방재정집행 지연 실태 및 과다하게 예산을 편성해 자금만 확보하고 실질적으로 사업 발주를 해태하여 연도내에 마무리 할 수 있는 사업임에도 불구하고 이월시키던 관행 등이 지적되어 왔다. 이제는 사업의 설계, 타당성 검토 등 사업수행을 위한 사전절차는 전년도내에 추진하고 이후 조기에 예산배정 및 계약체결이 이루어지도록 하여 재정집행이 지연되지 않도록 하는 상시적 재정조기집행이 자리잡아가고 있다.

- 예컨대 그간 관행화 되었던 하반기 집중 사업추진으로 인한 연말 이월액과 불용액을 최소화하는 동시에 부실공사를 예방할 수 있는 계기를 마련한 클로징텐(Closing 10)이나 예산의 계획과 집행의 전 단계에 실명제를 도입함으로써 재정운용의 건전성과 책임성을 강화하는 예산집행실명제 도입, 그리고 교부금 등 정부지원금의 조기 교부 등은 공무원 행태를 개선하는데 있어서 의미 있는 성과를 거두었다고 볼 수 있다. 특히, 사업기간을 단축 처리하는 Closing 10 시책은 경기 파주시와 경남 양산시 등 여러 자치단체로 확산 운영되어 효과를 거두고 있는 시책으로 크게 주목받고 있다.

2. 사례분석

1) Closing 10 의 확산

가. 추진배경 및 필요성

- 그동안 자치단체 재정집행 관행은 상반기 중 이월사업 완료 후 하반기에 당해연도 사업을 착수함으로써 동절기 공사 시행 및 당해연도 예산의 과다 이월이 발생하는 악순환이 반복되었다. 이는 예산확정 후 사전절차를 이행함으로써 사전 준비에 따른 장기소요로 조기집행 추진에 애로가 발생하였다. 따라서 이월사업 최소화 및 동절기 공사 시행 방지를 위하여 사업기간을 단축하는 것이 필요하다. 이를 통해 행정의 누수를 방지하고 공사시스템을 바꿔 겨울철에 땅을 파헤치는 연말공사를 추방하고, “돈이 남아서 또는 그동안 놀다가” 뒤늦게 겨울공사를 한다는 시민들의 부정적 인식을 제거하는 것이 필요하다.

나. 개념

- 「클로징 10」이란 가상의 회계연도 개념(전년도 11월~다음연도 10월)을 도입, 모든 사업을 10월 말까지 완료하는 것을 의미한다.

다. 기본원칙

- 조기 행정절차 이행, 일상감사 및 계약기간 단축 등
- 사업회계연도를 매년 10.31까지로 함
- 자치단체가 추진하는 모든 사업은 10월말까지 종결함을 원칙으로 함
 - ※ 절대공기 60일 이내의 사업은 상반기(6.30)까지 준공완료
- 10월은 사업평가, 사업추진의 계속 진행 여부를 판단하여 미추진 사업 및 부진사업은 사업중단, 예산삭감
 - 주요 업무 자체 평가 등을 통한 사업 추진 여부 판단 및 예산편성
- 11~12월은 사전준비 기간으로 다음연도 사업추진이 최대한 단축될 수 있도록 설계, 인허가 협의, 타당성 검토 등 사전 절차 이행

<표 2-10> Closing 10에 의한 사업기간 단축

| 구 분 | 일반회계 | 클로징 10 (가상회계) | 추진내용 |
|------|---------|------------------|---|
| 사업설계 | 1 ~ 2월 | 전년도 11 ~ 12월 | 조기발주 설계단 운영 관련기관, 부서협의 동시이행 일상감사기간단축 13.4→1.3일 계약기간단축 40→21일 |
| 사업발주 | 3 ~ 4월 | 1 ~ 2월 | |
| 사업착공 | 5 ~ 6월 | 3 ~ 4월 | |
| 준공기한 | 9 ~ 12월 | 6 ~ 10월 | |

라. 추진방침

- 적용대상 사업
 - 매년 신규로 추진하는 모든 투자사업
 - 각종 지시사항, 공약사항 등 시정 주요시책사업
 - 당해 완료되는 이월사업, 계속사업
- 사업추진 이행상황 검토 및 익년도 예산편성(매년 3분기) : 기획예산담당관
 - 매월 추진상황 분석후 문제점 및 대책을 보고하여 이월사업이 발생하지 않도록 주의 촉구(1~2월은 설계, 계약이행 등에 중점을 두고 해빙기 이후는 착공 및 추진상황 중점 점검)
- 기간단축 대상사업 확정 통보 : 기획예산담당관
- 주요사업에 대하여 매년 11월말까지 “사업공정관리표” 작성·점검, 공정기간내 사업 완료 추진, 사업기간 단축을 고려하여 다음연도 예산에 반영 : 해당 사업부서

- 공정관리표에는 단위사업별로 사전 행정절차 및 설계, 발주, 완공까지의 단계별 추진 기간을 명시
- 「클로징 10 관리시스템」을 마련, 공정표에 의거 매일 추진상황 점검 및 분석 후 대책 마련(온라인 시스템 구축)
- 지리정보시스템(GIS)을 활용 모든 공사 진행상황 공개
- 우수부서 및 공무원은 인센티브 부여(표창 및 포상금 지급, 근무평정 가점 부여) 및 부진부서 및 공무원은 패널티 적용

마. 추진성과

- 동절기 공사를 미연에 방지, 부실공사 근절로 행정 신뢰도 제고
- 유관기관 등 모든 공사에 대한 정보공유로 동일 장소에서의 중복공사를 사전에 방지, 예산 절감 및 시민불편 최소화
- 「클로징 10」 제도도입 이전보다 10월말 준공률 상승

2) 예산집행실명제 실시

가. 개념

- 자치단체 예산집행품의에서부터 자금 지급 단계까지의 전 단계에 대해 실명등록 및 통합관리, 참여자의 실명이 기재되는 「예산집행 실명관리카드」를 작성하여 예산운영의 투명성과 회계책임성을 강화하기 위한 제도이다. “예산집행 실명제” 도입을 통해 각 사업단계별 담당자 실명 등록 및 공개함으로써 예산 조기집행, 재정투명성 확보 및 회계책임성 강화를 위해 필요하다.

나. 주요내용

- 예산집행 단계 항목별 점검 의무화
 - 예산집행 단계별 체크리스트 제공
 - 담당자 품의시 항목별 점검 의무화
 - 시설공사 감리·감독자 실명제 의무화 등
- 사업의 기획에서 완공에 이르기까지 전 과정 참여자(중앙부처, 시도 및 시군구 사업담당자) 실명화, 네트워크 구축

- 예산집행 공개대상 선정→ 집행 이력사항 기록→ 홈페이지 공개→ 주민 확인
- 부실 설계·시공 방지를 위한 자치단체 공사설계 지원단 구성 운영
 - 감리감독자 실명제 의무화
- 자치단체 홈페이지 행정정보에 「예산집행 실명제」 항목 추가

라. 기대효과

- 예산집행 투명성 확보 및 회계책임성 강화
- 실명제 의무화를 통한 부실 설계 및 시공방지
- 공사단계별 예산집행 실명제 도입·운영을 통한 예산집행의 건전성 및 지방재정 낭비 해소

3) 교부세 등 정부지원금의 조기배정

가. 추진배경 및 필요성

- 국도시비 보조사업이 확정내시 되었으나 교부금 지급이 지연되어 사업 추진 및 조기 집행이 불가한 사례가 빈번하므로 국비자금의 신속한 교부를 통해 사업을 조기집행하여 재정효율을 제고하는 것이 필요하다. 경제난국을 극복하기 위하여 비상경제정부 체제로 국정을 운영하고 있는 만큼 자치단체 조기집행 지원을 위하여 특별교부세 지역현안수요는 최대한 빠른 시일 내 교부하는 것이 요구된다.

나. 사례 : 국비 보조사업 조기 확정(충남 금산군)

- ① 현황
 - 댐상류 하수도시설 확충공사 환경관리공단 계약 완료
- ② 문제점
 - 환경관리공단 위탁 사업으로 기 계약 완료 통보를 받은바, 국비 송금 지연으로 공단의 청구액에 대한 자금 집행에 어려움을 겪음
 - 댐상류 하수도시설 확장공사 사업비 조기 송금토록 환경부 조치 요망

③ 추진내용

- 현재 환경부도 경제위기 극복을 위해 환경분야 SOC 사업(하수분야)에 대한 예산조기 집행방안 마련('08.12) 시행중
 - '09년 상반기 집행목표 설정 : 62% 이상
 - 기관별(지자체, 환경청, 환경부) 대책과제 추진
 - 지자체별 월별 집행계획수립·시행, 신규사업 '09년 1월 발주
 - 기초 지자체에 대한 국고교부시기 단축
 - 국고를 교부받은 지자체는 7일 이내 시·도비를 포함 일괄교부 등
- 댐상류(금산군 등) 하수도시설 확충사업 국고 배정계획
 - 국가재정 사정상 댐상류 하수도시설 확충사업은 1월 예산 배정계획에 미반영
 - ※ '09년도 하수분야 국고 총1조 6,300억원중 1월에 재정경부로부터 배정받은 금액은 총 203억원 이며, 이 예산은 사업지원이 시급한 8개지역에 우선배정 하였음
 - 댐상류 하수도시설 확충사업은 '09년 2월부터 배정할 예정임
 - ※ 금산군의 '09년도 댐상류 하수도시설 확충사업 국고 지원금액은 총 133억원이며 2월부터 배정할 계획임
- 2월분 국고 자금배정(2월초) : 총 131,172백만원(댐상류 13,382백만원)
- 3월분 국고 자금배정(3월초) : 총 27,187백만원(댐상류 34,925백만원)
 - ※ 상반기 자금집행계획 : 17조 8,358억원

④ 기대효과

- 정부지원금(국고보조금, 지방교부세, 균특자금 등)의 조기 배정으로 적기에 사업을 실시하므로 불필요한 이월이나 연말에 집중되는 재정집행을 방지할 수 있음
- 기존에 관행적으로 되어 온 정부지원금 교부지연을 해소하여 계획적, 효율적 재정운영이 가능함
- 정부지원금의 신속한 교부를 통해 기존의 관행적 재정집행 지연 문제와 예산집행의 적정화를 도모함

제4절 행정절차의 단축

1. 의의

- 행정절차의 단축은 공사기간이나 보상기간 및 사전환경성 검토기간을 줄이고 사업시행 지연을 초래하는 각종 인·허가 절차를 대폭 단축하여 행정의 낭비를 줄이고 생산성을 제고하기 위한 것이다. 대표적인 사례로 환경성 검토 협의기간 단축, 동질기 굴착 통제기간 단축, 토지·환경·문화재 허가기간 단축, 보상기간 단축 등을 들 수 있다. 이들 행정처리절차의 간소화 및 단축은 신속한 사업추진을 통해 재정지출의 효율화를 도모하였으며, 이들 개선방안은 재정집행의 규제개선 성공 모델을 제시하고 지방재정 조기집행의 성공적 추진을 위한 제도적 기반을 구축하였다는 평가를 받고 있다.

2. 사례분석

1) 환경성 검토기간의 단축

가. 현황 : 경기 안산시

- 도시관리계획으로 결정하여 추진하는 모든 사업은 공사 규모에 관계없이 사전환경성검토 대상사업으로 관련절차 이행에 따른 사업 기간 장기화를 초래한다(예 : 10m 도시계획도로 개설공사도 사전환경성검토대상이 됨). 사전환경성 검토 협의 기간은 30일 이내(10일 연장 가능)이다(환경정책기본법 시행규칙 제9조).

나. 문제점

- 사업추진 행정처리기간 장기 소요로 조기집행에 저해
- 사전환경성 검토 협의기간 과다소요로 공사조기발주에 지장 초래
- 재정조기집행을 위해 금강유역환경청 협의기간 최소기간으로 단축 필요

- 각종 사업의 사전환경성검토 행정절차 축소를 위해서는 환경정책기본법 시행규칙을 개정하는 것이 필요

다. 개선방향

- 처리기간 단축 : 현행 40일 → 개선 20일
- 대상사업
 - 현행 → 도시관리계획 결정 모든 사업(기반시설)
 - 개선 → 도시관리계획시설 중 도로, 광장 등 일정 규모 이상만을 사전환경성검토 대상사업으로 하도록 완화(예 : 도로공사의 경우 연장 1km 이상)
- 사전환경성검토와 관련해 평균 협의기간은 22일('07년 기준), 법정 협의기간 준수율은 92% 정도로 나타남
- 재정조기집행과 관련된 사업은 신속한 협의절차가 이루어지도록 관계기관과 적극 협력이 필요함

2) 굴착통제기간 단축

- 서울 양천구는 동절기 굴착 통제기간 단축, 재정 조기집행을 위해 동절기 공사 조기 착공 필요하여 굴착통제기간을 단축함
 - 당초 : 2008.12.1 ~ 2009.2.28에서 변경 : 2008.12.1 ~ 2009.2.8으로 20일 단축
 - 굴착통제 근거는 도로법 제84조(공익을 위한 처분), 서울특별시 도로굴착복구업무 처리규칙 제10조 제5항(동절기 및 우기 굴착통제)에 근거함

3) 토지·환경·문화재 허가기간 단축

- 토지보상 기간 단축을 위한 중앙토지위 개최 증대(1회/월⇒2회/월)
- 문화재청 사업 승인절차 간소화(5단계⇒3단계)

4) 보상기간 5개월 이상 단축(부산 남구)

- 물건소유자 등 3인 이상 사업장 보상협의회 개최(5개 사업장)
- 토지소유자 감정평가사 선정기간 단축 : 30일 이상
- 보상협의 기간 획기적 단축 : 5개월 이상
- 한신A~UN묘목장간 도로개설공사 등 8개사업장 협의보상
 - 보상예산액의 100%인 26억원 집행

제5절 제도 개선을 통한 지방재정 선진화 기반 구축

- 지방재정 조기집행 과정에서 발굴된 우수시책의 전면적 확산과 한시적으로 도입된 제도 중 실효성이 있는 제도를 확대 적용하여 상시적 조기집행 체제를 정착해 나가는 것이 중요하다. 특히, 앞에서 제시한 공무원의 관행적인 행태 개선과 행정절차의 단축 사례는 그동안 지방재정운영 상에서 나타나고 있던 고질적인 문제점으로서 이들 제도 개선을 지속적으로 모니터링하고 정착화해 나가는 것이 요구된다.
- 이들 제도 개선사항은 지방재정의 낭비와 비효율 제거를 위한 조치로서 지방재정운영의 효율성과 생산성 제고와 밀접하게 관련된다. 따라서 경비절감은 물론 공공서비스 성과를 개선하는 차원에서 조기집행의 성과와 우수사례를 확산 보급하여 실제로 지방행정서비스의 효율성과 생산성 향성과 연결되도록 발전시키는 것이 필요하다.
- 아울러 조기집행으로 인해 하반기 지방재정 지출이 위축되지 않도록 축제·행사성 경비 등 불요불급한 예산의 통·폐합 등 예산 효율화를 추진하고, 지방세·세외수입 체납징수 강화, 공유재산 활용도 제고 등 자체 세입 확충을 통해 추가 재원을 확보토록 함으로써, “경기 진작과 일자리 창출을 위한 재정지출 확대” 기조를 지속적으로 유지토록 하여야 한다.

제3장 지방재정 조기집행 문제점 및 대응방향

제1절 조기집행 문제점

1. 조기집행 목표설정 불명확

- 조기집행에 대한 목표설정 및 조기집행 대상항목이나 사업의 선정에 있어서 합리성이 다소 결여되어 지방재정 조기집행을 추진하는데 있어서 현실적으로 문제점이 드러나면서 조기집행의 실질적인 효과를 극대화하지 못한 것으로 지적되고 있다. 결과적으로 지방재정 조기집행의 취지나 목적에 대응하여 예산 건전화 및 민간인의 실질 경제 효과는 미흡한 것으로 나타나고 있다.
- 이는 조기집행 목표액 설정에 있어서 예산현액(이월예산 포함)에 맞추고 특별교부세(상여금)를 지원한 상대평가에 따른 과도한 경쟁 유발로 업무의 절차 및 시기를 무시한 과대지출이 발생하는 등 전반적으로 조기집행 목표설정 및 운영체계에 있어서 문제점이 나타났다.
- 먼저, 조기집행 목표액 설정의 문제점을 들 수 있다. 금년 3월달에 확정된 조기집행 목표는 추경예산 감액분의 탄력적 반영이 곤란한 실정이었으며 또한 민간실집행 목표의 설득력이 부족한 측면이 있었다. 아울러 기금예산이 목표액에 포함되는 등 목표설정에 문제점이 드러났다.
- 한편, 국고 보조사업의 경우는 사업량이 과다 계상되어 예산이 과다하게 편성되었는데 중앙확정 내시 통보가 늦어 예산 과다 그대로 유지되어 조기집행 실적 향상에 애로가 발생하였다. 또한 일부 공사·공단의 경우 회계 프로그램이 다양하여 일일실적 추출을 위해 집행실적을 수기로 입력함에 따라 정확성에 대한 의혹도 제기되었다.

2. 대상사업 설정의 합리성 미흡으로 인한 조기집행 시기 및 절차상의 오류발생

- 지방재정 조기집행에 있어서 또 하나의 문제점으로는 조기집행 대상 항목이나 사업설정의 현실적인 합리성이 미흡하다는 점을 들 수 있다. 조기집행 대상항목이나 사업이 현실적 재정운영 상황을 충분히 고려하지 않고 설정됨으로 인하여 재정집행에 있어서 조기집행의 시기나 절차가 맞지 않아 오히려 재정집행의 비효율을 초래한 사례가 발생하였다.
- 예를 들어, 매월 지급되는 인건비나 급여성 경비, 사회보장적 수혜금, 공공요금 및 쌀소득보전 직불금, 유통기한이 있는 시약품 등 법정경비 및 사업의 특수성을 고려하지 못한 과목까지 조기집행 대상액으로 포함하여 조기집행의 시기나 절차적으로 어려움이 있었다. 이와 아울러 급하지도 않은 신문구독료 및 공공요금을 선납으로 1년치 미리 지불, 시기가 정해져 있는 축제·행사경비 무리한 선시행, 공공근로 부담금 선지불 등도 조기집행 대상항목으로 설정되어 있어서 재정집행상 시기나 절차가 맞지 않아 재정운영의 비효율을 초래하는 사례도 발생하였다.
- 이외에도 기초생활보장, 공익요원 월급 등 매월·분기별 집행되는 사회복지예산의 조기집행 예산에 포함하였으며 아울러 축제 및 농·수산 사업 등 하반기 집행이 당연시 되는 조기집행 불가사업도 일괄 포함하는 등 조기집행 대상사업 선정에 있어 합리성이 결여되다 보니 재정운영에 있어 시기와 절차상의 오류 등으로 인하여 재정운영의 비효율을 초래하는 원인을 제공하였다.
- 이러한 무리한 조기집행은 재정운영에 있어서 유용, 전용 등 회계상 문제와 공무원의 직무상 불이익 등 향후 논란의 여지를 안고 있다. 특히 선금지급과 관련하여 현실적인 재정집행의 한계를 초월하여 비상대책 방식의 집행으로 공무원 신분에 대한 불안감이 존재하고 있는 실정이다.

3. 비효율적 재정집행과 자치단체 재정압박 심화

- 지방재정 조기집행으로 재정집행이 비효율적으로 이루어지는 사례가 발생하였으며 이로 인하여 자치단체의 재정압박이 심화되는 문제점도 나타났다. 각 자치단체별로 목표달성을 위하여 무리한 대응으로 인하여 출연금이나 매월 지급되는 경비나 구독료 등은 급하지 않는 데도 지급하게 되고 그러다 보니 이자수입이 감소하는 등 효율적 재정운동을 오히려 방해하는 경우가 나타났다.
- 조기집행으로 인한 낭비·비효율적 예산집행 사례는 많이 발견되고 있었다. 사용가능한 도로 및 보도블럭 교체공사 등 불필요한 공사를 시행하거나 불요불급한 물품의 과다 구매(장기간 보관시 변질이 쉬운 연구재료, 의약품 등) 및 일부 품목 사재기가 발생하였다. 또한 겨울이 지난지 얼마 되지 않았는데 당해년도 겨울에 쓸 제설용 염화칼슘을 미리 구매하거나 가로등 교체 등 민생관련 사업예산을 모두 소진하여 민원 발생시 필요한 집행자금 부족 및 사업비 확보 곤란을 초래하기도 하였다.
- 미리 예산을 쓰다보니 실제 필요한 시기에 예산이 소진되는 결과로 재정압박을 받아 적시에 대응이 어려운 상황도 발생하였으며 무리한 선지급 및 비효율적 재정운영은 예산절감 차원에서는 오히려 역효과를 초래하여 결국 재정압박을 가중시키는 상황을 초래하였다. 나아가 부족한 재원을 지방채 및 일시차입금으로 충당하였으나 조기집행에 따른 지방채 및 일시차입금에 대한 이자수입 감소 보전이 미흡하였을 뿐만 아니라 일시차입시 행안부에서 1% 이차보전 하였으나, 자치단체 이자 손실금액 대비 미흡, 국고보조금 및 지방교부세의 조기 미배정이나 지급 지연으로 자치단체의 재정압박을 심화시켰다.

4. 지역특성 및 민간부분 고려 미흡

- 지방재정 조기집행의 성과가 보다 극대화되지 못한 요인은 조기집행을 추진하는데 있어서 지역특성이나 자치단체의 자율성 반영이 미흡하였고 아울러 실제 민간부분의 고려와 역할을 제대로 활용하지 못한 문제점도 지적될 수 있다.

- 먼저 자치단체별이나 자치단체의 부처별 특수성이나 자율성을 배제한 중앙정부 획일적인 집행과 추진이 이루어져, 자치단체의 지역특성 고려가 미흡하였고 또한 자치단체의 지역특성에 맞는 자율적 추진 여지가 미흡했다. 즉, 자치단체의 농촌 혹은 도시적 특성, 자치단체 주민의 연령층 및 계층 등 자치단체별로 차별성과 특성이 있음에도 조기집행 대상사업이나 항목, 재정지원 등이 획일적으로 이루어지다 보니 자치단체별로 지역실정에 맞게 자율적 조기집행 추진에 한계가 있었고 이로 인하여 조기집행 효과는 극대화되지 못한 결과를 초래하였다. 또한 광역자치단체와 마찬가지로 기초자치단체에서도 조기집행이 활발히 추진되어야 하는데, 기초자치단체에서는 절차상 및 재원 조달상 제약이 많았다.
- 아울러 조기집행으로 인하여 공사는 계속 발주되어 특히 농어촌지역이나 중소도시의 경우는 중장비가 부족하여 인근 자치단체에 빌려서 사업을 추진하는 상황도 발생하였다. 이와 같이 각 자치단체마다 건설 공사가 동시에 발주되면서 감독이 소홀한 틈을 타 부실 설계 및 시공이 나타났다. 건설공사 동시 발주에 따른 설계수요 과다로 인한 부실 설계와 공사 현장의 급격한 증가에 따른 전문 기술인력 부족 및 감리·감독 소홀이 발생되었다. 이 또한 농촌지역 및 대도시 지역 등 지역특성을 고려하지 못한 발생한 사례라 할 수 있다.
- 한편, 조기집행의 효과 극대화를 저해한 또 하나의 요인으로는 민간 부분의 고려가 미흡하였다는 점을 들 수 있다. 조기집행의 민간대상 사업이 불명확하였고 아울러 민간부분에 효과가 큰 사업발굴이 미흡하는 등 민간부분의 유인부족으로 민간부분의 효과가 미흡하였다. 예를 들어 민간업체 입장에선 보관비, 운송비 부담으로 선금 받기를 미루고 있으며, 선금을 받을 때 내야하는 비용과 자재값이 오르면 떠안아야 할 비용도 만만찮았다.

5. 체계적인 실적관리 및 평가체계 미흡

- 지방재정 조기집행을 추진하는 과정에서 체계적인 실적관리 및 평가 체계가 미흡하였다는 지적도 제기되었다.

- 먼저 조기집행 실적관리 측면에서 e-호조 사업단의 조기집행 실적 추출 프로그램의 잦은 오류 및 과거 집행 실적 보존없이 일일실적 업데이트로 실적 관리에 애로가 나타났다.
- 그리고 조기집행의 성과를 평가하는 평가체계에서도 문제점이 노정되었다. 조기집행의 성과 달성에 적도를 맞춘 업무 추진으로 인하여 평가시기(1월, 4월, 6월)에 매번 평가지표가 바뀌고, 해당 목이 변동되는 등 일관성 없는 업무추진 및 잦은 평가지표의 변경으로 자치단체의 업무 혼동 및 업무과중을 야기시켰다.
 - * 1월평가 : 원인행위, 예산배정
 - * 4월 : 국고보조예산집행율, 하도급직불액, 선금지급율
 - * 6월: 5~6월집행실적, 예산규모(조기집행대상액), 초과달성도, 특별상신설 등
- 또한 상대평가에 따른 자치단체간 과도한 경쟁을 유발시켜 불필요한 물품 사재기, 공공요금 선납, 공공근로 부담금 선지불 등 업무의 절차 및 시기를 무시한 비효율적 재정지출을 발생시켰다. 자치단체가 너무 평가를 의식하여 불필요한 공사 및 부실공사 사례가 발생하였고 또한 평가를 의식한 일부 지자체에서 업체에 선금 수령을 강요하는 등 과다경쟁이 더욱 재정지출의 비효율을 야기시켰다.
- 조기집행 효과를 평가하는 지표설정에도 있어서도 형식적 수치경쟁으로 실질적 효과를 제고하는데 미흡했다. 특히 조기집행 평가가 단순 집행을 제고에 치중한 결과 실질적인 경기부양 효과를 창출할 수 있는 사업비 집행이 미흡하였으며 또한 지방채 일시차입금을 평가항목으로 넣다보니 돈이 있어도 가산점을 받기 위해 일시차입하게 되는 문제점이 나타났다.

제2절 조기집행 향후 대응방향

1. 조기집행 목표 및 원칙을 명확히 설정

- 지방재정 조기집행 추진 목적은 경기흐름을 보완하기 위하여 상반기 집중적인 재정투입을 통하여 내수진작과 일자리창출 등 민간경제활

동을 촉진하기 위한 것이다. 경기회복세가 가시화될 때까지 내년에도 일자리 창출과 서민생활안정을 위한 재정지출 확대 기조는 유지될 것으로 보인다. 향후 지방재정의 조기집행을 합리적이고 효과적으로 추진하여 조기집행의 성과를 극대화하기 위해서는 금년도 시행한 지방재정 조기집행 추진과정에서 나타나고 있는 예산의 비효율적 집행과 부실시공 사례를 제거해야 하고 아울러 자치단체간 과열 경쟁으로 인한 무분별한 집행행태를 개선할 수 있도록 집행방식 및 관련 제도의 보완이 필요하다. 즉, 조기집행의 효과 측면에서 검증해야 하고 그 과정에서 문제점을 보완해야 할 것이다.

- 이를 위해서 우선은 지방재정의 조기집행의 목표 및 원칙을 명확히 하고 합리적으로 설정하는 것이 매우 중요하다. 지방재정 조기집행 비상대책 추진으로 민생안정·경기회복의 기회를 만들자는 목표를 보다 명확히 설정하고 조기집행 추진체계는 이를 가장 효과적이고 합리적으로 추진할 수 있고 또한 성과를 극대화할 수 있는 방향으로 보다 체계화될 필요성이 있다.
- 지방재정 조기집행의 합리적 목표 및 원칙의 설정이 중요하다. 첫째, 조기집행의 목표는 경기진작에 있다. 경기진작 효과를 최대화할 수 있는 방향으로 조기집행이 설계되어야 한다.
- 둘째, 재정운용의 합리성 및 효율성이 담보되어야 한다. 아무리 경기진작을 위한 조기집행이라 할지라도 재정운용의 비효율성과 불합리성이 발생해서는 안된다. 즉, 재정운용의 기본원칙이 저해되어서는 안된다.
- 셋째, 조기집행에 대한 중앙, 자치단체, 민간의 실집행 목표액을 합리적으로 설정하고 이에 대한 공감대가 형성되어야 한다. 조기집행 목표액 설정에 있어 중앙과 지방의 역할과 목표액, 회계(기금예산은 조기집행 목표액에서 제외)선택, 민간인에게 실질적으로 직접 집행이 가능한 예산과목 설정, 이외에도 조기집행 목표액 설정시 사업 추진 시기 등을 파악하여 목표액에서 제외 또는 별도의 기준을 설정하는 등 합리적 목표액의 설정이 중요하다.
- 넷째, 이상의 목표와 전략을 유인하여 효과를 극대화할 수 있는 조기집행 추진체계 및 평가체계가 뒷받침되어야 한다.
- 이와 같은 목표 및 전략들을 극대화 할 수 있는 방향으로 조기집행 목표 금액, 대상사업, 추진방법, 평가체계 등 전반에 걸쳐 반영되어야

하고 이를 통해서 기존 조기집행 과정에서 드러난 문제점이 개선되고 사전에 예방되어 재정운영의 합리성을 담보하면서도 경기진작이라는 지방재정의 조기집행 효과가 극대화될 수 있다.

2. 조기집행 대상항목 및 사업의 현실적 재조정

- 조기집행의 대상사업이나 항목이 불합리하게 설정되어 있어서 재정 운용에 있어 시기나 절차가 무시되어 비합리적이고 예산낭비 등이 발생하였다. 따라서 조기집행 대상사업이나 항목을 재정운영의 합리성을 담보할 수 있도록 현실에 맞게 재설정되어야 한다.
- 무엇보다 중요한 것은 현재의 조기집행 대상사업 및 항목에 포함된 것 중에서 현실적 재정운영에 있어서 시기나 절차가 맞지 않아 합리적 재정운영을 저해하거나 조기집행의 효과가 적은 사업은 제외하는 것이 바람직하다. 이를 통하여 조기집행 예산과목을 보다 명확히 해야 한다.
- 첫째, 인건비성 경비는 조기집행 항목에서 제외되어야 한다. 총액인 건비는 처음에 조기집행 항목에 포함되었다가 최종적으로 조기집행 항목에서 제외되었지만 현재 포함되어 있는 인건비성 항목인 직무수행경비와 기간제근로자인건비, 공과금 성격의 연금부담금 등은 조기집행 항목에서 제외되는 것이 바람직하다.
- 둘째, 법정경비 등 법적 월급여액으로 지급되는 사회보장적 수혜금은 조기집행 추진이 현실적으로 어려움이 있으므로 조기집행 대상항목에서 제외하는 것이 바람직하다. 매월 지급되는 법정경비인 보험금, 이장수당, 각종 공공요금 등은 제외되어야 한다. 그리고 기초노령연금, 생계비, 장애수당 등 사회보장적 수혜금은 매월 지급토록 하는 법정급여이고 매달 수급자의 변동사항이 발생하여 급여액이 달라져 미리 지급할 수 없는 성격의 예산이므로 제외되어야 한다.
- 셋째, 개최 시기가 정해져 있는 문화예술·축제·체육행사 등은 조기집행 대상에서 제외되는 것이 바람직하다. 조기집행 대상으로 민간단체가 주관하는 각종 문화예술·축제·체육행사 등이 포함되어 있으나 하반기 행사의 경우 일정이나 세부적인 내용이 확정되지 않는 상태에서 보조금을 집행할 경우 부실행사를 초래하게 되므로 민간 경

제 활성화라는 조기집행 취지에도 맞지 않아 이에 대한 개선이 필요하다. 따라서 조기집행 대상을 시기별로 구분하여 적용함으로써 조기집행의 원래 취지에 맞게 민간행사가 내실 있게 추진될 수 있도록 함과 아울러 조기집행 대상을 상반기 행사에만 적용하고 하반기 행사는 별도로 관리 추진하는 것이 바람직하다.

- 넷째, 예방접종 약품구입, 진료비지원, 출산장려금 등 시기 미도래 사업에 대해서도 조기집행 항목에서 제외하는 것이 바람직하다. 의무적 지출사항이나 시기 미도래로 인한 지출이 불가능한 사업 즉, 유통기한 및 유행 독감 유형 미 파악으로 약품 구매 지연되는 계절성 독감(인플루엔자)예방접종 약품구입, 소액으로 병·의원 예방접종 후 지연 청구되는 신생아 병·의원 예방접종비, 암환자 진료비나 농어촌 신생아 양육지원 등 지출이 예정되지 아니한 사업의 예산 등 주민편익을 위한 사업비 지출은 조기집행 사업 목표량에서 제외해야 한다.

3. 재원보장 확대 및 재정지원 적시성 강화

- 경기회복까지는 내년에도 조기집행 기조가 유지될 것으로 예상되고 있다. 금년에는 자치단체에서 이월사업비가 있어서 조기집행이 가능한 상황이지만 내년에는 조기집행 재원을 조달하기가 쉽지 않은 상황이다. 따라서 조기집행의 효과를 극대화하기 위해서는 자치단체의 조기집행 재원을 안정적으로 보장해 주어야 하며 아울러 재정지원이 적시에 이루어져야 하는 것이 매우 중요하다.
- 첫째, 조기집행을 위해서는 세수(입)확충이 필요하다. 조기집행 재정 지원에 대해서는 중앙예산과 연계하여 목표를 합리적으로 설정함과 아울러 세수부족으로 재정지출이 위축되지 않도록 자치단체별로 자체세입 증대 노력이 강화되어야 한다. 이를 위해서는 자치단체가 보다 적극적인 공유재산 개발 및 활용 계획이 필요하다. 아울러 세입확충을 위해서는 체납액에 대한 차질없는 징수가 필요하다. 지방세 체납액 정리대책으로는 국가 차원에서 지방세체납액 일체정리기간 설정하고 지원할 필요성이 있으며 체납액에 대해 조사 및 검토하여 일부 면제 혹은 분할 납부 등 실질적으로 납부를 적극 유도할 필요성이 있다.

- 둘째, 합리적인 재정운용을 통한 예산절감 노력이 강화되어야 한다. 지방재정의 낭비와 비효율적 집행을 제거하여 건전한 재정운용을 통한 예산낭비를 줄이고 세출을 절감하는 노력이 필요하다. 불요불급한 경상경비, 사업효과성이 현저하게 떨어지는 사업예산 등 검토하고 신공법 및 계약심사 등을 통해 예산절감 및 지출효율화를 강화해야 한다.
- 셋째, 부족한 재원을 조달하기 위하여 지방채 발행을 유도하되 일시적으로 보다 강력한 재정지원 조치를 병행해야 한다. 조기집행을 위하여 지방채를 활용할 경우에는 장기저리의 지방채 인수자금 공급, 이자보전을 통한 지방채발행 지원 및 지방재정운용 상황 모니터링 강화 등 각종 조치가 필요하다.
- 넷째, 국고보조사업의 경우 중앙확정내시의 조속한 시달 및 보조금 조기교부하여 조기집행의 효과적 추진을 통한 조기집행 효과극대화가 필요하다. 전국적으로 조기집행을 하다 보니 국고지원에도 한계가 노정되어 있고, 이에 따라 시도에서 사업이 완료된 사업에 까지도 국고자금이 미교부 되는 경우가 발생하였다. 이에 따라 국고보조사업이 지원되기 전에 지방비를 우선 투자하다보니 지방재정운영에 압박을 가중시키고 있다. 따라서 국고 조기자금배정 지원이 필요하다.
- 다섯째, 보조금 지급범위 확대 및 기준보조율 기준을 상향 조정이 필요하다. 지방재정의 여건이 어려워지는 시점에서 각종 다양한 시책 개발로 국고지원사업이 지원되고 있으나, 국고보조에 따른 지방비 부담액이 점차 증가하여 국고보조사업 매칭이 많을수록 지방재정이 점점 더 어려워지는 악순환이 반복되고 있다. 따라서 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」에서 정한 지급범위 확대 및 기준보조율 상향 조정을 검토할 필요성이 있다.
- 여섯째, 일시차입금 이자보전 비율의 상향조정이 필요하다. 자치단체의 세수확충에는 한계가 있는 상황에서 금년도 조기집행으로 지방재정의 이자수입이 감소(△60억, '08년도 110억)하여 부족자금을 일시차입금으로 집행한 결과, 이에 따른 이자지급으로 지방재정의 어려움을 가중시켰다. 현재 일시차입금의 이자지급에 따른 이자보전율은 28% 수준 밖에는 안된다. 일시차입금의 이자보전을 1% 지급 해주던 것을 3%이상으로 상향조정 지급을 검토해 볼 필요성이 있다.

4. 자치단체 특성반영 및 자율성 강화, 공무원 신분보호 장치 마련

- 지방재정 조기집행이 실질적으로 각 자치단체에서 이루어지고 있으므로 각 자치단체가 지역특성을 고려한 지역실정에 맞게 사업을 추진할 수 있고 또한 사업추진에 있어서도 자율성이 강화되어야 조기집행의 효과는 보다 제고될 수 있다.
- 첫째, 예산편성이 자치단체별로 약간의 차이가 있어서 조기집행 과목을 보다 명확히 나타나고 이해할 수 있도록 해야 한다.
- 둘째, 광역자치단체와 기초자치단체의 특성을 고려해야 한다. 광역자치단체와 마찬가지로 기초자치단체에서 조기집행이 원활히 이루어져야 조기집행의 효과를 높일 수 있으므로 이를 위해서는 기초자치단체에서의 조기집행을 유인을 위한 절차간소화 및 재정지원 차등 등을 고려해 볼 필요가 있다. 아울러 지방교부세 배분시 도에서 기초로 배분되므로 상반기에 도에 시군보다 많이 배정되도록 고려해 볼 필요가 있다.
- 셋째, 공무원 사기진작을 위해 우수기관 인센티브 예산을 시책수요뿐 아니라 직원 사기진작을 위한 시상금 등 해당 자치단체에서 협의하에 자율적으로 집행할 수 있도록 자율성을 강화할 필요성이 있다.
- 넷째, 자치단체의 업무가증을 가능한 억제하기 위하여 조기집행 관련 검증기관을 일원화할 필요성이 있다. 자치단체의 업무나 기능이 늘어나고 있는 상황에서 여러 행정기관이 방문하여 점검할 경우에는 이에 따른 자료 작성 과다 및 조기집행의 효율성이 떨어질 수 있다. 따라서 타 부처의 조기집행에 관련한 지도점검을 최소화하고 행정안전부를 중심으로 일원화 및 간소화할 필요성이 있다.
- 다섯째, 시 본청의 공사공단 기관간 목표액 분리 관리할 필요성이 있다. 현재 광역자치단체의 경우 공사공단까지 포함하여 목표액을 산정하고 있으나, 공사공단의 경우 대부분 별개의 공기업 기관으로 광역단체와 합산하여 목표액을 산정하는 것은 불합리하다. 따라서 공사공단까지 목표액에 포함시킬 경우 시군구처럼 별개의 기관으로 분리하여 목표액을 산정할 필요성이 있다.

- 여섯째, 조기집행이 상반기에 너무 집중될 경우, 공사가 계속 발주되므로 재원조달에 한계가 있음과 동시에 자치단체에 따라서는 각종 중장비가 부족하여 인근 자치단체에 빌려오는 등 한계가 있다. 따라서 조기발주를 상반기 70%, 하반기 30%로 어느정도 규범을 정하여 조정해야 각 자치단체별로 조기집행 효과를 가능한 해당 지역에서 거둘 수 있어 균형적인 지역경제 활성화를 도모할 수 있다.
- 일곱째, 공무원의 조기집행 직무상 및 신분상의 보호장치가 필요하다. 조기집행을 추진하다보면 재정운용에 있어서 유용, 전용 등 회계상 문제와 공무원의 직무상 불이익이 향후 논란의 여지가 있을 수 있다. 조기집행 추진에 적극적으로 대응한 관련 공무원에 대해 공무원의 직무상 및 신분상의 보호가 될 수 있도록 조기집행 관련 공무원 면책제도에 대해 구체적인 지침을 마련하여 시달할 필요성이 있다.

5. 민간자금 적극 활용과 민간부분 효과 제고

- 민간부분에서 조기집행이 활발히 이루어질 수 있도록 민간부분의 고려가 필요하며 아울러 조기집행의 부족한 재원에 대응하여 민간자금의 적극적인 활용이 가능하도록 제도적 장치를 마련하여 조기집행의 실질적인 효과를 제고해야 한다.
- 첫째, 민간부분에서 조기집행이 활발히 이루어지지 못했던 것은 조기집행의 민간대상 사업이 불명확하였고 아울러 민간부분에 효과가 큰 사업발굴이 미흡했다는 데 있다. 따라서 조기집행 민간대상 사업을 보다 명확히 함과 아울러 민간부분에 효과가 큰 사업을 보다 적극적으로 발굴하여 민간부분의 조기집행 사업을 유인해야 한다. 아울러 민간업체 입장을 고려하여 무리한 선금강요나 비용부담을 전가해서는 안된다.
- 둘째, 조기집행 재원을 조달하는데 있어서는 중앙정부의 재정지원 한계, 자치단체 자체재원 확충 한계, 지방채 발행의 부담 등 재원조달이 쉽지 않은 상황이므로 민간의 자금을 적극적으로 활용할 수 있는 제도적 장치가 강구되어야 할 것이다. 예를 들어, 조기집행 사업비를 금융기관으로부터 먼저 지원받아 사업을 추진하되 지원받은 사업비

에 대해서는 해당 자치단체와 행정안전부가 사전에 사업에 대해 심사하여 보증을 한다. 그리고 해당 연도 예산(혹은 추경예산)에 반영하고 그 예산은 중앙정부가 지방교부세나 국고보조금으로 지원하는 형태를 취할 수 있다. 이렇게 할 경우에는 당해 년도내의 조기집행 사업뿐만 아니라 향후 연도에 사업추진이 계획되어 있는 중요한 사업들이 년도를 앞당겨 조기집행이 가능하여 조기집행의 효과는 더욱 극대화 될 것이다.

6. 평가지표 및 체계의 개선

- 조기집행의 성과를 제고하기 위해서는 조기집행의 합리적 추진을 유인할 수 있는 평가지표를 설정하는 것이 중요하며 또한 성과관리 체계의 구축이 필요하다.
- 첫째, 조기집행 평가시기를 재조정해야 한다. 금년도 조기집행 평가를 상반기에 3회(1월, 4월, 6월) 실시하였는데 이로 인한 과다경쟁으로 인한 기관간 와해 및 담당자간 신뢰성 상실 등 문제가 발생하였다. 평가를 상반기 2회(4, 6월) 실시하되, 분기별 집행실적을 평가요소에 산입하는 등 평가기준을 합리적으로 재설정해야 한다. 혹은 6월에 1번으로 종합적으로 평가하는 것도 고려해 볼 수 있다.
- 둘째, 과도한 경쟁으로 인한 부작용을 억제하기 위해서는 상대평가보다는 절대평가로 전환함과 아울러 일정목표를 달성한 자치단체에 대하여는 모두 인센티브를 지급하는 방안을 검토할 필요성이 있다. 또한 조기집행의 성과에 따른 인센티브를 특별교부세 지원 보다는 보통교부세 지원 방안을 검토해 볼 필요성이 있다.
- 셋째, 평가지표를 개선해야 한다. 조기집행의 효과를 극대화하기 위해서는 조기집행 전 과정에 대한 합리성을 유인할 수 있도록 평가지표에 체계적으로 내포되어 있어야 한다. 즉, 평가지표를 통해서 자치단체간 경쟁과 협력을 통해 조기집행의 목표를 달성하면서 동시에 건전성을 확보할 수 있도록 자치단체 역량집중이 유도될 수 있어야 한다. 예를 들어, 국도비 보조사업의 경우 국도비가 송금되지 않으면 집행이 어렵고 조기집행으로 100% 예산집행 했으나 추후 예산이 감액된 변경 내시가 오면 예산 정리가 어려워지므로 국도비 보조사업

은 송금된 국도비에 대한 집행율을 조기집행 실적으로 산출하는 것이 바람직하다. 또한 지방채 일시차입금을 평가항목으로 넣다보니 돈이 있어도 가산점을 받기 위해 일시차입하게 되는 문제가 발생하므로 이에 대해서는 정성평가 등 면밀히 검토하여 적용할 필요성이 있다.

- 넷째, 조기집행의 성취도 및 심층 분석을 통한 효과 검증이 필요함과 아울러 조기집행 성과 공유를 위한 워크숍 개최 및 백서발간 등 조기집행 성과관리체계를 강화할 필요성이 있다.