2009년 조기집행 성과 및 하반기 지방재정 운용방향

행정안전부 재정정책과 예산팀장
한 순 기

Ⅰ. 지방재정 조기집행 추진성과

1. 추진 배경

2007년 서브프라임 모기지(Subprime mortgage) 부실사태, 2008년 리먼 브라더스(Lehman Brothers) 파산 등으로 시작된 미국발 금융위기는 실물경기로 전이되어 글로벌 경기 침체로 확산되었다.

대외 의존적이고, 소규모 개방경제구조를 가진 우리나라 또한, 글로벌 경제위기의 여파로 2008년 4/4분기 경제성장률은 전기 대비 △5.1%를 기록하고, 제조업 평균가동률은 외환위기 이후 처음으로 70%이하로 하락하고, 재조업 재고율도 2008년 7월 108.3% → 12월 129.2%로 상승 하는 등 주요 경제지표가 악화되어 우리나라 국민총생산(GDP) 성장률을 당초 2.0%에서 △1.5%로 수정 전망하기에 이르렀다.

내수경기 또한, 물가가 급등하고 일자리 감소로 이어져 실업률이 증가하고('08. 9월 3.0% → '08. 12월 3.3% → '09. 1월 3.6%), 이는 소비의 감소로 이어져 민간투자 위축, 일자리 창출 감소 등 경제 악순환이 심화되는 실정이었다.

이러한 상황에서 내수 진작과 일자리 창출 등 민간경제활동을 촉진하는 정부의 적극적인 재정지출 확대가 필요하게 되었다. 상저하고(上底下高)의 경기흐름을 보완하기 위한 상반기 집중적인 재정투입 즉, 조기집행정책을 추진하게 되었다.

2. 조기집행 추진 방향

지방재정 조기집행의 기본적인 방향은 현재의 상황을 재난에 준하는 위기상황으로 간주하여 기존의 관행과 틀을 벗어난 비상대책의 일환으로 추진하는 것으로, 지방자치단체는 서민생활, 지역사회의 접점으로 생활편의시설, SOC 건설 및 복지서비스 제공 등 지역주민의 실물경기 진작과 직결된다는 점에서 지방재정 조기집행의 역할과 비중이 크게 강조되었다.

따라서, 지방자치단체 일반·특별회계 뿐만 아니라, 지방공기업 예산, 기금도 조기집행의 대상에 포함하고, 인건비·법정경비를 제외한 모든 사업은 상반기 집행을 목표로 추진하고, 조기집행추진과정에서 행정절차, 행정기간 등을 대폭 단축하고, 현장에서의 장애요인에 대해서는 적극 제도개선을 추진하고, 조기집행 추진상황에 대해 전 지방자치단체를 대상으로 실시간으로 집행상황을 점검하여 그 결과를 공개하며, 집행실적 우수단체에 인센티브를 지급하는 등 경기진작을 위한 지방재정의 총력을 기울인다는 계획으로 추진하였다.

3. 조기집행 추진실적

그간의 지방재정 조기집행 실적은 6월말 기준으로 총 184조원 중 117.5조원을 집행하여 상반기 계획대비(110조원) 약 7.5조원 초과집행을 달성했다. 연간진도율은 63.9%로 당초계획대비 3.9%p, 작년 상반기 대비 31.2%p를 초과집행한 실적이며, 6월말 현재 민간 실집행액은 총 79.6조원으로 상반기 계획 80조원 대비 99.6%의 집행률을 보이고 있다.

또한, 총 246개 자치단체 중 188개 단체(7.4)가 목표를 초과 달성하는 등 자치단체별로 조기집행을 위한 다각적인 노력을 기울였다.

〈 '09. 6월말 지방재정 집행실적 〉

(조원, %, 누적)

구분	'09계획 (A)	'09. 6월말			연간 진도율	
		계획 (B)	실적 (C)	집행률 (C/B)	'09.6월 (C/A)	'08.6월
자금집행	**184**	**110**	**117.5**	**106.8**	**63.9**	**32.7**
민간실집행액	133	80	79.6	99.6	59.8	n/a

〈 '09.6월말 지차단체별 집행실적〉

(조원, %, 누적)

구분	전체집행			민간대상 실집행		
	목표액	집행액	집행률	목표액	집행액	집행률
총계	**1,100,000**	**1,174,859**	**106.8%**	**800,000**	**796,446**	**99.6%**
소계	576,504	622,561	108%	318,424	304,797	95.7%
특광역시	319,553	343,226	107.4%	214,443	212,609	99.1%
도	256,952	279,334	108.7%	103,981	92,188	88.7%
소계	529,032	552,299	104.4%	482,872	491,649	101.8%
시	286,277	296,419	103.5%	253,400	255,024	100.6%
군	156,749	165,826	105.8%	150,264	155,822	103.7%
구	86,005	90,054	104.7%	79,209	80,802	102.0%

4. 조기집행 추진성과

지방자치단체의 적극적인 조기집행 추진결과, 경제위기 극복에 다소 기여한 것으로 나타나고 있으며, 경기하락을 어느 정도 보완해 주고 있는 것으로 평가되고 있다. 민간경기 침체에도 불구하고 적극적인 재정확대로 올해 1/4분기 실질GDP가 전기대비 0.1% 증가하고, 2/4분기는 전기대비 2.3%가 증가했다. 또한, 민간소비의 전기 대비 증가율도 1/4분기 0.4%, 2/4분기 3.3%로 나타나는 등 경기회복기반 강

화에 기여했다고 볼 수 있다. 한국은행 추정치에 의하면, 올해 1/4분기 성장률 중 정부부분(소비 + 투자) 기여도는 1.8%P 수준으로 평가되고 있다.

다음으로 고용개선 효과를 들 수 있다. 사회서비스 일자리 사업 등 재정지출 확대로 내수경기를 진작시킴과 동시에 고용사정 악화에 적극 대응하였다. 구체적으로 일자리지원 사업비 4.5조원 중 71.1%를 상반기 중 조기 집행하여 일자리 창출과 고용유지에 노력했으며, 그 밖에도 사회복지, R&D, 공공행정 등 분야의 지출확대로 서비스업의 고용개선을 달성하는데 일조하였다.

Ⅱ. 하반기 지방재정 운용방향

1. 최근 경제상황

최근 IMF는 '아시아·태평양 지역경제 보고서'를 통해 아시아 6개 신흥공업국(NIEs) 중에서 한국경제가 가장 빨리 회복될 것이라고 전망하기도 했다. 또한, 소비심리와 기업심리지표도 빠르게 개선되면서 경기회복에 대한 기대감이 형성되고, 금융시장도 주가지수가 1,500선을 넘어서고 환율은 1,200원대 중반으로 하락하고, 부도업체수나 연체율 등도 개선되는 추세가 나타나고 있다.

이러한 상황에서 출구전략(Exit Strategy) 즉, 유동성의 적기 회수, 비상재정정책의 균형재정으로의 조속한 회귀 등이 논의되기도 하였다. 그러나 많은 전문가들은 여전히 대외여건의 불확실성 등으로 인해 우리경제의 회복 추세가 지속될지를 예단하기는 어려운 상황으로 보고 있다. 최근의 경제상황은 다른 선진국들에 비해 분명 양호하고 예상보다 나은 모습이나, 2/4분기 성장의 일부는 재정 조기집행이나 자동차 세제지원 등 일시적 요인에 기인할 수도 있다는 점을 강조하고 있다.

경제당국은 3/4분기 성장률은 2/4분기보다 낮아질 것으로 예상되지만, 하반기 중 전년동기대비 성장률이 플러스로 돌아설 것으로 전망되고, 연간으로도 당초 전망치인 마이너스 1.5%를 실현하는데 무리가 없을 것이라고 전망하고 있다.

그러나, 경제 더블딥, 금리 및 물가 인상 우려, 실업률 문제 등으로 하반기 여건은 종합적으로 만만치 않으며, 민간부문의 자발적인 투자 미흡으로 경기자생력 부족, 90년대 이후 목격되는 잠재성장률 저하, 제조업내 양극화, 산업간 격차 등으로 인한 국민경제의 소득분배문제 등 불확실성이 많은 상황으로, 상반기에 보여준 경기

회복의 모멘텀을 계속 유지할 수 있는냐가 앞으로의 중요한 과제라고 할 수 있다.

2. 지방재정여건

경제위기에 따른 부동산 경기 침체로 거래과세 비중이 높은(36.4%) 지방세 세입이 감소(전년대비 징수율, 4월 △6.5% →5월 △8.8% → 6월 △5.6%)되는 상황에서, 경기침체에 따른 내국세 감소(△11.4조원)로 법정률인 지방교부세 또한 감소(△2.2조원)됨에 따라, 지방세수 부족의 어려움을 겪고 있다.

또한, 서민생활 안정과 일자리창출을 위해 중앙정부의 추경예산에 반영된 희망근로 프로젝트 등 국고보조사업 추진을 위한 지방비 부담이 증가하는 등 세출부담은 지속적으로 증가하고 있는 실정이다. 결국, 올해 지방재정은 세입 감소가 예상되는 가운데서 지출 소요가 증가하는 어려운 상황에 직면하고 있다고 할 수 있다.

한편으로는 종합부동산세 등 정부 세제개편에 따른 부동산교부세가 감소되는 상황에서 지방에서는 사회복지, 교육 등 서민생활 관련 지출을 축소할 수 없는 상황으로 안정적인 재원대책 마련과 자주재원 확충이 절실한 실정이라고 할 수 있다.

3. 재정운용 방향

경제난 극복을 위해서는 중앙정부뿐만 아니라, 지방자치단체의 역할이 매우 중요하다. 특히, 주민이 직접 체감하는 민생경제를 정상화하고, 서민생활을 안정시키기 위해서는 주민과 가까이 있으며 전체 국가재정의 44%(교육재정 포함 시 59%)를 사용하고 있는 지방재정의 적극적인 역할이 무엇보다 필요하다.

금융시장 불안 완화와 일부 실물지표의 개선에도 불구하고, 고용 및 내수 위축과 수출 감소가 지속되고 있어 경기회복세가 가시화될 때까지 일자리 창출과 서민 생활안정을 위한 재정지출 확대 기조를 지속 유지할 계획이다. 상반기 조기집행이후 본예산 뿐만 아니라, 지방자치단체 추경예산, 이월액·불용액 최소화 등 추가예산 집행으로 경기회복을 지원해 나갈 것이다. 또한, 민간의 투자와 소비가 경기회복의 모멘텀을 이어갈 수 있도록 BTL, BTO 등 민간자본투자 촉진에도 적극 노력할 것이다.

특히, 지방세수 부족으로 재정지출이 위축되지 않도록 지방세·세외수입 체납액 징수, 지방예산 효율화 등을 통한 추가재원 확보를 위한 노력도 강화할 계획이다.

또한, 재정운용의 '탄력성'(Adaptiveness)과 '건실화'(Cohesiveness)에도 중점을 두어, 정부 추경예산의 신속하고 원활한 집행을 강화하고, 자치단체가 추진 중인 개별 사업의 성과관리 개선과 책임성을 제고하기 위해 지방예산 효율화 평가를 실시하고, 예산집행 실명제가 정착되도록 할 계획이다.

Ⅲ. 재정운용전략과 추진방안

1. 지방세수 확충 지원

자체세입 확충과 지방예산 효율화 등을 통해 가용재원을 최대한 확보하고, 이러한 노력에도 불구하고 재원이 부족한 경우에는 지방채 발행, 민간투자(BTL, BTO 등) 유치 등을 통해 재정이 축소되지 않도록 노력해야 한다.

자체세입 확충을 위해 지방세·세입수입의 체납액 징수 강화, 유휴 공유재산의 발굴, 보유재산의 적극적인 활용 등의 노력을 강화해 나갈 것이다.

가. 지방세 체납액 정리계획

세입확충을 위해서는 체납액에 대한 차질 없는 징수가 필요하다. 체납액 정리대책으로, 첫째 지방세 체납액 일제정리기간 및 전담조직을 구성·운영하고, 둘째 체납자에 대한 독촉장 발송, 체납자 재산압류 및 공매를 추진하고, 1억이상 체납자의 명단공개 등 행정제재를 강화하며, 셋째로, 전국 체납차량 번호판 영치의 날 지정 등 자동차세 체납액 일제정리도 추진할 계획이다. 넷째로, 생계형 체납자에 대한경제회생 지원도 병행 추진하여 체납액 분할납부, 행정처분 유예등 일시적인 어려움에 처한 생계형 체납자의 담세능력 회복 또한 지원할 계획이다. 그 밖에 체납액 정리 우수사례 발표를 통하여 적극적인 체납정리기법을 발굴하고 이를 지방자치단체에 보급하여 체납세 징수에 활용할 계획이다.

나. 세외수입 확충계획

납부편의시책 발굴 및 징수체제 강화를 유도한다는 방침이다. 구체적으로 세외수입 정보화 시스템을 개선하고 과태료 체납징수 전담반을 구성하는 한편, 체납액 일제 해소기간을 설정、운영할 계획이다. 관리、운영 방식을 개선하기 위해 세외수입 전문 교육과정을 운영하고, 부서간 연계체제를 강화함과 동시에 우수사례를 공유하고 확산하여 세외수입 징수를 강화할 방침이다. 그 밖에 '세외수입 징수절차법' 제

정 등을 통해 법적·제도적 기반개선을 추진하고 인센티브 부여를 통한 세외수입 확충노력을 적극 유도할 계획이다.

다. 공유재산 개발·활용계획

자치단체 보유재산의 적극적인 활용을 통해 세외수입을 확충하고, 보존이 부적합한 공유재산 등의 매각을 통해 세수부족분을 충당한다는 계획이다. 공유재산 매각을 통한 재원을 조달하기 위해서 보존이 부적합한 매각범위를 확대하고, 공유재산의 분할매각 규모를 확대하며, 관리가 누락되거나 유휴재산을 발굴하는 한편, 공유재산의 개발 및 임대 확대 등을 통하여 지역경제 활성화에도 기여한다는 방침이다.

라. 지방채 발행 지원

지방세수 부족이 재정지출 감소로 이어지지 않도록 자치단체는 지방채를 적극 발행하고, 이를 통해 서민생활안정과 일자리 창출사업을 지속적으로 추진할 필요가 있다. 이를 위해 행정안전부는 지방자치단체가 지방채를 발행하는 경우 공공자금관리기금 으로 인수하고 이자를 보전하는 등 지원을 강화한다는 방침이다.

내국세 감소에 따른 지방교부세 감액분 보완, 정부 추경의 국고보조사업 및 기타 SOC 투자 등을 위해 지방자치단체가 발행하는 지방채를 공공자금관리기금에서 저리의 자금으로 인수해 주고, 지방교부세 감액분 보완용 지방채에 대해서는 특별교부세와 정부 예비비를 활용하여 이자 보전(1.62%)을 할 계획이다.

2. 지방재정 효율화 및 건실화

가. 지방예산 효율화 및 재투자

지방재정이 양적으로 크게 성장하였음에도 불구하고, 효과가 미미한 행사성 축제의 개최, 재정규모에 맞지 않는 호화청사 건립 등 선심성·낭비성 지출에 대한 사회적 비판이 지속적으로 제기되고 있다. 지방재정의 양적 성장에 부합하는 책임성과 효율성을 확보할 수 있는 방안 마련이 무엇보다 시급하다.

자치단체가 지역 특성과 재정여건 등을 고려하여 자율적으로 목표와 계획을 수립하여 세출예산 효율화를 추진할 필요가 있다. 계획이 효과를 거두기 위해서는 중앙정부와 자치단체 간 지속적인 의사소통과 협력, 예산집행 현장에 대한 확인과 점검 강화와 함께 공무원의 자세 변화가 필요하다.

불요불급한 경상경비, 사업효과성이 현저하게 떨어지는 사업예산, 민간이전경비 등의 구조조정과 집행과정에서 신공법 도입, 계약심사 등을 통해 세출예산효율화를 적극 추진해야 한다. 행정안전부는 우수사례(Best Practice)를 발굴하여 인센티브를 부여하고 발굴된 우수사례를 자치단체가 활용할 수 있도록 전파할 계획을 갖고 있다.

세출예산 효율화를 통해 절감된 재원은, 정부추경에 반영된 국고보조사업의 지방비 부담을 위한 재원으로 활용하는 등 일자리 창출 및 서민생활 안정사업 등에 적극 활용하도록 할 계획이다.

나. 지방재정의 건실화 및 책임성 강화

예산집행과정에서 공무원의 책임성 강화를 위해서는 예산집행 실명제를 정착시켜 나아가야 한다. 지금까지는 예산집행 과정의 참여자에 대한 통합 관리시스템이 없어 사업부서와 회계부서 간 집행정보가 공유되지 않고 분산되어 관리되어 왔다. 이를 개선하기 위해 집행품의에서부터 지출원인행위, 지출결의와 지급 등 모든 단계의 참여자 실명이 등록되는 「예산집행 실명관리카드」가 도입되었다.

앞으로는 e-호조 상에서 예산을 집행하는 관련공무원의 실명 및 사업내역이 예산집행 실명관리카드에 자동 등록되어 분산된 집행정보가 통합됨으로써 사업부서와 회계부서간 상호 검증 기능이 강화되고, 이를 통해 관계 공무원의 책임성이 크게 강화될 것으로 기대된다.

다. 이월액 · 불용액 최소화

세출효율화에 따른 집행 유보액과 예비비, 불용 예상액 등을 감안하여 불필요한 예산은 삭감하고, 정부추경에 반영된 국고보조사업을 세출예산에 반영하는 등 세출재조정을 위한 노력과 함께 특히, 상반기 조기집행의 성과를 바탕으로 올해의 경우에는 이월액·불용액을 획기적으로 감축해야 할 것이다. 『클로징 by 10』(가상회계연도 개념 : '08.11~'09.10을 도입하여 모든 사업을 10월까지 종료) 등과 같이 그간의 집행관행과 행태 개선을 통해 이월액 · 불용액 최소화를 위한 특단의 노력이 요구되는 상황이다. 이러한 노력이 수반될 경우, 하반기 지방재정의 경기보완적 역할에 크게 기여할 수 있을 것으로 전망된다.

3. 자주 재원 확충

우리나라는 전체 조세 중 지방세가 차지하는 비중(21%)이 낮고, 지방세가 재산과세 중심으로 구성되어 있어, 지방의 경제 활성화 및 소비활동 촉진 성과가 대부분 중앙정부로 귀속되고 있는 실정이다. 이에 따라 자치단체는 자체세입 증가를 위해 노력하기보다는 국고보조금과 같은 의존재원 확보에 더 노력(pork barrel)하고 있는 것이 현실이다.

이와 관련하여 소득·소비과세를 중심으로 지방세의 비중을 확대하여 지역경제 활성화의 성과가 지방세 확충으로 이어지고, 확충된 지방세가 자치단체 지역 내에 재투자 될 수 있도록 하는 선순환 구조가 구축될 수 있도록 지방세제도를 개선해 나가야 갈 것이다.

Ⅳ. 맺음말

앞에서 언급한 바와 같이 지방재정이 국가재정 나아가 국가경제에서 차지하는 비중을 고려할 때, 경제위기 극복과 일자리 창출을 위한 지방재정의 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 현재의 경제상황과 지방재정의 역할을 고려할 때, 하반기에도 지방재정의 확대 기조는 지속적으로 유지되어야 할 것이다. 정부를 비롯한 자치단체는 상반기 조기집행의 성과 및 경제위기 극복을 위한 자치단체의 노력을 국민들에게 적극 홍보하고 성과를 공유하고 지속 추진이 필요한 사항의 제도화 등정부, 국민 모두의 위기 극복노력이 절실하다 하겠다. 어제의 성과를 바탕으로 하반기에도 재정지출 확대 및 견실 집행 등으로 희망의 일자리를 창출하고, 서민생활 안정을 위한 적극적인 재정운용이 이루어지길 기대하는 바이다.

그러나 단순히 재정지출이 늘어난다고 경제가 자동적으로 살아나는 것은 아니라는 것을 인식할 필요가 있다. 돈을 얼마나 쓰느냐가 중요한 것이 아니라 어디에 어떻게 쓰느냐가 중요하다. 재정운용의 효율성을 높이기 위해 제도 개선과 함께 경제위기로 어려움을 겪고 있는 국민들의 세금이 한푼이라도 낭비되지 않도록 국민의 세금을 내 돈처럼 사용하는 공무원의 자세 전환이다. 적극적인 하반기 지방재정운용을 통해 하반기에는 경제위기를 극복하는 동시에 위기이후에 재도약하는 한해가 되기를 간절히 기대한다.