

# 지방재정 조기집행의 의미와 추진전략

정 윤 한

행정안전부 재정정책과 서기관

## 1. 지방예산 조기집행의 의의

대통령께서는 “각 부처는 예산통과 즉시 집행할 수 있도록 모든 계획을 철저히 세워 놓을 것. 예산통과 다음날부터 예산이 집행되어야 할 정도로 급한 상황임(’08.12.2 국무회의시)”, “예산이 이른 시일에 집행되어 국민들이 정책효과를 빨리 체감할 수 있도록 속도감 있게 진행할 것. 내년 까지 기다리지 말고 올해 12월에 착수할 수 있는 사업은 당장 시행해야 함(’08.12.14 확대경제대책회의시)”이라는 말씀을 통해 재정의 기본적인 집행방안에 대한 의지를 표명하였다.

이는 비단 국가재정에 그치는 것이 아니라 국가재정의 연장선상에 있는 지방재정에도 그대로 적용되는 것이며, 이에 따라 12월 22일 있었던 2009년도 행정안전부 업무보고에서는 경제위기 극복과 서민생활 안정을 위한 최우선 과제로 지방예산 조기집행을 제시하였다.

연간 재정지출 규모의 총량이 주어져 있는 경우에도 분기별 재정지출의 규모를 조정함으로써 경제에 긍정적인 효과를 줄 수 있다는 믿음을 반영한 구체적인 정책이 재정조기집행이라고 할 수 있다(재정조기집행 중심의 재정관리점검의 효과 분석, 한국조세연구원, 2008.3).

조기집행에서 기대하는 긍정적인 효과는 경기부양, 경기변동의 안정성 제고 및 이월·불용액의 축소를 통한 예산의 효율적 사용 등이 있다.

정부에서 조기집행 추진시 기대하는 효과는 첫째, 경기안정 도모이다. 재정의 조기집행은 상저하고(上底下高)의 경기흐름이 예상될 경우 당해연도에 예산의 집행시기를 상반기에 최대한 앞당김으로써 경기안정을 유지할 수 있는 것이다.

둘째, 예산 범위 내에서 재정지출의 효과를 극대화하는 것이다. 연초부터의 계획적인 예산 집행관리를 통해 연도 말 이월·불용을 최소화함으로써 주어진 예산 범위 내에서 재정지출 효과를 극대화하고자 한다.

재정정책에 대하여 고전파와 케인즈학파간에 견해가 대립하는 것처럼 조기집행의 효과에 대하여 고전학파는 조기집행의 효과에 대하여 의구심을 갖는다. 그러나 현실적으로 연간 재정지출 규모의 총량이 주어져 있는 경우 분기별 재정지출의 규모를 조정함으로써 경제에 긍정적인 효과를 가져올 수 있다는 기대를 갖고 조기집행을 추진하게 되는 것이다.

실제로 경기가 위축되는 시기에 고용이 줄고 민간의 투자활동이 약화되는 시점에 공공재정의 투입은 급속한 경기하락이나 이로 인한 급속한 실업의 발생을 지연시키는 한편 그 사이 다른 외생변수가 호전된다면 국민들의 삶에 큰 영향을 주지 않게 될 것이다.

금융시장이 크게 위축되고 경기침체가 전 세계적으로 확산되면서 성장 위축세가 심화되고 있는 상황에서 이에 따라 국내에서도 내수침체가 가속화되고 고용사정이 악화되고 있다. 2009년도 성장률은 상반기 2%대, 하반기 4%대 전망을 하고 있다.(08.11. KDI)

위축된 실물경제의 회복을 위해서는 '09년 상반기 중 집중적인 재정투자를 추진하여 가시적인 내수 촉진이 필요함에 따라 행정안전부에서는 전 지방자치단체와 함께 조기집행에 전력투구하게 된 것이다.

## 2. 현행 재정집행 방식의 구조적 한계

현행 재정집행방식은 조기집행을 원활히 하는데 한계가 있다. 그 구체적인 사례를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국고보조사업의 경우 교부(확정)지연으로 대부분 하반기에 사업이 발주되고 있다. 매칭펀드 사업은 지방비 확보 후 교부되므로 추경(6월)이후에 발주되고 있고, 수시배정사업('08 6.7 조원)은 부처간 협의절차로 인해 교부가 지연된다.

둘째, 신규 SOC 사업은 각종 행정절차 기간이 평균 6개월이 소요된다. 설계에 60일, 환경영향평가 50일, 보상 30일, 입찰·계약 2회에 40일 등이 소요되는 실정이다.

셋째, 이월예산의 경우도 2-3월 이후에야 그 금액이 확정되어 그 이전에는 집행이 곤란하다.

넷째, 경상사업은 상반기 계획수립, 하반기 사업추진이 관행화되어 있다.

다섯째, 사업비를 원도급자에게 조기집행 해도 그 돈이 하도급자 등에 즉시 지급되는 것은 불투명하다.

이러한 재정집행방식으로 인해 조기집행을 하고 싶어도 쉽게 이행되지 못하는 한계가 있다. 이후 조기집행 비상대책은 이러한 구조적 한계를 어떻게 극복해 나가느냐가 관건이다.

### 3. '09년 지방재정 조기집행 기본방향

지방재정 조기집행의 기본적인 방향은 현재의 상황을 재난에 준하는 위기상황으로 간주하여 기존 「관행과 틀」을 벗어난 비상대책 방식으로 재정을 집행하는 것이다.

따라서 인건비·법정경비를 제외한 모든 사업은 상반기 집행을 목표로 추진하고 조기집행의 장애요인은 즉시 제도개선을 하며, 지방공기업 예산과 기금도 조기집행 대상에 포함하여 집행한다.

조기집행 추진상황에 대하여는 전 지자체를 대상으로 실시간(Real time)으로 집행상황을 점검하고 그 결과를 공개할 계획이다. 우수단체에 대하여는 인센티브를 부여하여 그 실적에 대하여 보상할 예정이다.

조기 집행의 목표는 상반기내 90%이상(전년대비 8%p 증가) 발주, 사업비는 60%이상(전년대비 28%p)의 자금을 집행하는 것이다.

예산 현액	상반기 집행	하반기 집행
190조(100%)	114조(60%)	76조(40%)

한편, 2008년말까지 이월 및 불용액을 전년 대비 대폭 축소를 꾀하여야 한다.

### 4. 조기집행 세부 추진대책

#### 1) 조기집행을 위한 각종 집행절차를 단축한다.

우선, 내년예산을 금년 12월에 배정하고 계약을 체결하는 것이다. '09년 예산안 의회 통과 즉시 회계연도 개시 전 예산 및 자금을 배정하여야 한다. 기획재정부도 국회통과 후 국고보조금을 연말까지 배정할 계획이다. 설계·감리, 타당성 용역 등 예산집행을 위한 사전절차는 12월에 미리 입찰을 실시하고 계약을 체결한다. '09.1.1부터 계약을 이행하고 선금(先金)을 70%까지 지급한다.

## 지방재정의 쟁점

다음으로, 예산배정 전 계약체결을 활성화하는 것이다. 사업비의 전부 또는 일부가 교부금, 국·도비 보조금 등으로 구성되어 예산배정이 지연된 경우에도 예산배정 전 계약을 체결할 수 있도록 추진하여야 한다. 이 경우 교부금액 등이 변경되는 경우를 감안하여 입찰공고 및 계약서에 명시하여야 한다.

그리고 신규사업의 행정 절차를 최대한 단축하는 것이다. '09년 상반기 발주사업은 모두 긴급입찰을 실시한다. 평균10일정도 소요되는 기간을 5일로 단축한다. 설계와 시공이 동시에 이루어지는 개산(概算)계약의 적용범위를 재해복구사업에서 모든 사업으로 확대하여 적용한다. 개산계약을 적용하면 2개월 정도 조기집행이 가능하게 된다. 수의계약의 경우 한시적으로 '09. 6월까지 확대 적용하는데 그 방안을 예시하자면 설계·감리는 현행 2천만원 이하에서 5천만원 이하로 확대하고 공사의 경우는 현행 2천만원 이하에서 2억원 이하로 확대한다. 한편, 수의계약 내역의 공개나 수주독점 방지 등 투명성 확보대책은 행정안전부에서 별도로 마련하여 지방에 시달할 계획이다.

추가로 지방비 매칭 국고보조금 사업 추진방안을 개선하는 것이다. 현행은 국고보조금 교부와 지방비 확보가 모두 이루어져야 발주가 가능한데 향후 국고보조금으로 우선 발주하고 향후 지방비가 확보되면 추가 계약의 실시(차수계약)가 가능토록 개선할 것이다. 기획재정부도 「'09년 재정조기집행 추진방안」에서 매칭사업에 대하여 지방비 부담분 확보 이전에 국비를 교부하기로 결정하였다.

참고로 집행절차가 단축되면 아래의 표(2009년도 조기집행 순기개선 흐름도)처럼 대폭 사업 집행기간이 단축될 것이다.

〈2009년도 조기집행 순기개선 흐름도〉

시기별	2007년도			2009년도 계획		
	발주율(%)	집행율(%)	추진상황(10억공사기준)	발주율(%)	집행율(%)	추진상황(10억공사기준)
전년도 12월			-			계획수립 설계 입찰 및 계약
1월	14.8	1.2	-	25	15	설계실시
2월	31.0	4.9	사업 계획수립	41	25	설계실시
3월	48.9	9.3	설계 입찰 및 계약	58	35	재해 및 환경영향평가
4월	62.2	14.5	설계실시	71	45	주민보상협의
5월	73.5	22.0	설계실시	85	52	시공입찰 및 계약
6월	82.1	35.3	재해 및 환경영향평가	91	60	계약이행
7월	84.3	39.6	주민보상 협의			계약이행
8월	86.5	44.0	시공입찰 및 계약			계약이행
9월	89.6	50.0	계약이행			계약이행
10월			계약이행			계약이행
11월			계약이행			계약완료
12월			이월(동절기공사중지)			

**2) 경기부양을 위한 세출예산의 운용방식을 개선한다.**

첫째, 경기부양을 위한 지방 세출예산의 구조조정을 우선 실시한다. 소모성 예산을 절감하여 경기부양 효과가 큰 사업에 집중 투자하는 것으로 그 절감대상은 해외경비, 공공요금, 국내여비, 행사운영비, 민간이전비, 보상금 등이며 이 절감예산을 지역 SOC 사업, 행정인턴 등 일자리 창출, 서민생활안정 관련예산 등으로 전환하여야 한다.

둘째, 예산의 조기확정 및 배정으로 제1회 추경을 최대한 앞당겨서 실시한다. 일반적으로 5~6월에 이뤄지던 것을 4월 이전에 앞당겨서 실시하여야 한다. 또한 이월예산을 1월초에 모두 확정한다. 이를 위해 12월중 예산부서와 사업부서간 협의를 완료하여야 한다.

셋째, 예산집행 권한의 사업부서 위임으로 소규모사업은 예산 집행을 회계부서에서 사업부서로 대폭 위임한다. 회계부서의 업무량 누적으로 인한 발주지연을 해소하여 발주기간을 1주일이상 단축할 수 있다.

**3) 신속한 사업추진을 위하여 관계부처간 협의를 실시한다.**

사업 집행을 위한 기간 단축을 위하여 사전절차에 대해 규정한 환경·교통·재해영향평가 기간 단축을 위한 관계부처와 협의를 추진할 계획이다.

수시배정 국고보조사업은 연초에 행정안전부가 관계부처에 일괄 조기배정을 하도록 요구할 것이다.

지방교부세 자금의 신속한 배정이 이루어지도록 기획재정부와 협의하여 조기 추경 때 이를 반영하도록 할 것이다.

**4) 지방자치단체 자금집행 방식을 개선한다.**

첫째, 공공지출이 최종수요자인 저소득층 또는 근로자에게 신속하게 전달되도록 자금집행 방법을 개선한다. 자치단체에서 하도급자에게 공사대금을 직접 지급하도록 하고, 근로자에 대한 공사대금 전달여부를 자치단체가 직접 확인한다.

둘째, 선금 지급 하한율을 10%p 인상하여 2조원 정도의 조기집행의 효과가 나타날 수 있도록 할 것이다. 예를들어 100억원 이상 공사의 선금 지급 하한율을 20%에서 30%로 인상하고, 20억~100억원이하 공사는 30%에서 40%로 인상한다.

셋째, 시공업체가 금융기관에서 대출을 받고자 하는 경우, 자치단체가 공사대금을 담보로 채무보증을 실시하여 업계의 자금난을 해소토록 할 것이다.

넷째, 「주계약자 공동도급제도」 도입을 통해 다단계 하도급 구조에 따른 자금흐름의 왜곡을 사전에 예방하는 방안을 강구하겠다. 이 사항은 '09년도에 시범운영을 하여 구체화 시킬 계획이다.

5) 경기부양을 위한 다양한 시책을 발굴한다.

경기부양을 위한 시책을 각 지자체별로 발굴해서 시행해야 할 것이다. 이러한 시책으로 제시할 수 있는 사항을 예시하자면 다음과 같다.

저소득층과 밀접한 관련이 있는 경비를 우선 지출하거나 인근 자영업자 등에게 파급효과가 큰 경상적 사업(민간이전 경비, 행사경비 등)은 1/4분기 중 모두 집행하는 것이다. 또한 자치단체 내부 운영경비를 조기 집행하는 것도 검토해 볼만 하다. 공무원 특근비 카드결제를 1개월 단위에서 5일 단위로 단축하여 영세 자영업자에 대한 실질적 지원이 가능토록 하거나 연간 사무용품 구입비, 자산취득비 등을 1/4분기 중에 모두 집행하는 것이다. 신용카드가 아닌 현금 영수증 카드를 사용하여 수수료 절감을 통한 중소 자영업자를 지원할 수도 있는데 이는 연간 200억 원의 추가지원 효과가 발생된다.

지방공기업을 통한 조기집행 및 일자리 창출을 추진해야 한다. 공기업 예산의 90% 이상을 상반기에 발주하고, 60%이상의 자금을 집행한다. 경상비의 5%를 절감하여 일자리창출을 위한 투자재원으로 활용하고 지방공사 정원의 3%이상을 임대주택 모니터 요원 등 인턴사원으로 채용한다. 그리고 지역개발기금(8.7조원 정도)을 상하수도·도로정비 등 지역SOC 사업에 장기저리(연 3~4%, 10년 균등상환)로 집중 지원하는 방안을 추진한다.

〈조기집행 추진대책〉

구 분	추진내용	추진주체	추진일정
집행절차 단축	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ '08.12월 예산배정 및 계약</li> <li>▪ 예산배정 前 계약체결</li> <li>▪ 긴급입찰(10일⇒5일) 실시</li> </ul>	자치단체	'08.12 '09.1~ '09.1~
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 개산계약 적용범위 확대</li> <li>▪ 수의계약의 한시적 확대</li> <li>▪ 매칭펀드사업의 계약방식 개선</li> </ul>	행안부	'09. 2 시행령 개정 '08.12 예규 개정 '08.12 예규 개정
세출예산의 구조조정등	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 세출예산 구조조정</li> <li>▪ 제1회 추경의 조기 실시</li> <li>▪ 이월예산의 조기 확정</li> <li>▪ 예산집행 권한의 위임</li> </ul>	자치단체	'09. 3 '09. 3 '09. 1 '08.12
관계부처 협의	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 환경영향 평가 등 기간 단축</li> <li>▪ 수시배정 사업비 조기배정</li> <li>▪ 지방교부세의 신속한 배정</li> </ul>	행안부	'08.12 '08.12 '08.12

## 지방재정 조기집행의 의미와 추진전략

구 분	추진내용	추진주체	추진일정
자금 집행방식 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>하도급대금 직불 확대</li> <li>자치단체의 채무보증 확대</li> </ul>	자치단체	'09.1~ '09.1~
	<ul style="list-style-type: none"> <li>하도급대금 지급여부 확인제 도입</li> <li>선금지급 하한율 인상</li> <li>주계약자 공동도급제도 확대</li> </ul>	행안부	'08.12   예규 개정 '08.12   예규 개정 '09. 1    예규 개정
경기부양 시책 발굴	<ul style="list-style-type: none"> <li>저소득층 관련경비 우선 지출</li> <li>사무용품 일괄 구입 등 추진</li> <li>지방공기업을 통한 내수 진작</li> </ul>	자치단체	'09.1~ '09.1~ '09.1~

### 5. 조기집행 추진 · 점검체계 구축

조기집행이 효과적으로 추진될 수 있도록 행정안전부와 모든 자치단체에 「조기집행 비상대책 상황실」을 구성·운영하고 지방재정관리시스템(e-호조)을 통해 자치단체별 조기집행 상황을 실시간으로 파악하는 조기집행 추진 점검체계를 마련하여 효과적인 집행을 지원할 계획이다.

#### 1) 「조기집행 비상대책 상황실」 구성 · 운영 방안

우선 행정안전부에는 지방재정세계국장을 단장으로 하고 관련 과장 및 실무자가 참여하는 상황실을 구성하여 조기집행 상황에 대한 분야별 점검을 통해 집행상 문제점에 대한 제도 개선 및 애로요인을 제거할 것이다.

지방자치단체에서는 시·도는 기획관리실장을 비상대책 단장으로 하고 예산담당과장(총괄), 회계과장(집행), 세정과장(자금지원), 사업부서 과장(사업추진)을 각 반장으로 하여 운영한다. 시·군·구는 부단체장을 비상대책 단장으로 하고 예산담당과장(총괄), 회계과장(집행), 세정과장(자금지원), 사업부서 과장(사업추진)을 각 반장으로 하여 운영한다. 여기에서는 월 1회 재정 집행의 문제점 및 애로사항을 건의하는데 시·군·구는 시·도에 다음달 3일까지, 시·도는 행안부에 다음달 5일까지 전달한다.

실적은 행정안전부에서 지방재정관리시스템(e-호조)에 의해 점검이 이뤄진다.

## 2) 재정집행 점검회의 개최

중앙 재정집행 점검회의를 행정안전부 주관으로 개최하여 재정집행상황 파악 및 조기집행 관련 애로사항을 수렴하고 매월 시·도 기획관리실장이 참석하는 점검회의를 개최할 계획이다.

시·도 재정집행 점검회의는 관할 시·군·구의 지방재정 집행상황을 파악하기 위하여 매월 1회 시·도 주관 부단체장 주관 재정집행 점검회의를 개최하여야 한다.

## 3) 조기집행 추진상황 공개 및 인센티브 부여

e-호조를 활용하여 자치단체별 집행상황을 실시간으로 파악하고, 자치단체별 실적을 매월 공개할 예정이다. 실적에 대하여 월별·분기별·반기별 평가를 실시하여 우수자치단체에 대해서는 포상 등 인센티브를 부여할 계획이다.

## 4) 현장점검 계획

1단계로 12월중 사전준비 상황점검을 실시한다.

회계연도 개시전 예산 및 자금배정 상황, 회계연도 개시전 계약 체결 상황, 사업계획 수립 등 사업추진 준비 실태에 대하여 점검한다.

2단계로는 추진실적 자체를 2009년 1-4월에 걸쳐 점검한다.

주요투자 사업의 예산 및 자금의 우선배정 여부, 조기집행을 위한 자치단체별 자체노력 여부로서 기관장 관심도, 재정집행 점검회의 개최 등의 실적, 부진사업에 대한 분석 및 제도개선 사항 발굴실적 등을 점검한다.

3단계로는 5월중에 부진사업에 대한 점검을 실시한다. 상반기 조기집행 목표대비 추진현황을 점검하여 부진사업에 대한 집중 독려 및 조기집행 애로요인을 분석하여 해결방안을 마련, 추진 하도록 한다.

## 6. 맺음말

지방재정조기집행은 최일선에서 직접 국민들에 대한 재정집행이 이뤄짐으로써 피부에 와 닿는 정책이 될 것이다. 급속한 경기위축과 실업의 발생을 완화시키고 그 사이에 적절한 민간의 경기분양책이 이뤄지면 가급적 최소한의 고통이 수반되면서 경기안정이 이뤄질 것이다.



행정안전부의 2009년도 업무계획의 주제는 “다시 뛰는 공무원 도약하는 대한민국”이다.

작금의 국가적 상황을 재난에 준하는 위기상황으로 보고 이러한 위기 국면에서는 공무원들의 절대적인 노력과 때로는 희생이 필요하다.

과거 IMF 당시 필자는 서울시 노숙자 대책팀에서 수습을 했던 기억이 난다. 급격히 발생하는 노숙자에 대해 추운겨울을 이겨나갈 쉼터를 마련해주고 장기적으로는 자립적 삶을 꾸려나갈 수 있도록 하는 일련의 계획을 수립하고 추진하던 기억이 난다. 때로는 그 분들과 같이 노숙자 보호시설에서 함께 잠을 자면서 매일 매일 상황을 점검하고 발생하는 문제들을 해결하는 노력을 기울였다.

이러한 상황을 극복하고 2002년도에는 월드컵을 개최한 국가의 공무원으로서 정말 기쁘게 월드컵의 성공적 개최를 준비하고 무사히 성공적으로 일이 진행되는 역사의 현장에도 있어 보았다.

국가적 위기 시 공무원들의 절대적 헌신이 필요하다. 그것이 공무원의 기본적인 소명이기 때문이다. 멀지 않은 훗날 우리가 쏟았던 노력을 추억하며 다시금 탄탄해진 한국경제를 바라볼 수 있는 날을 기대해 본다. 🙏

