

경제위기 대응 지방재정지출의 쟁점

서정섭(한국지방행정연구원 연구위원)

우리나라의 경제는 수출부진과 내수급감의 2중고에 시달리고 있다. 이로 인해 기업도산과 실업이 증가하면서 빈곤층이 빠르게 늘어나고 있다. 우리의 경기침체는 세계경기 침체라는 외부충격에 의해 발생하였다. 지난해의 미국 발 금융위기로부터 촉발된 글로벌 경기침체는 쉽게 회복될 전망이 아니라고 한다. 민간경제연구소 등의 분석에 의하면 민간경제의 위축은 민간부문 스스로의 노력으로 타개하기 곤란하기 때문에 정부재정의 적극적인 역할을 강조하고 있다.

미국과 영국은 경상GDP 대비 5.0% 이상, 일본과 프랑스는 3.0% 이상의 재정적자를 감수하면서 재정확장정책을 시행하고 있다. 재정정책은 적극적인 재정지출 확대를 통해 투자, 소비, 고용을 진작시켜 침체된 실물경제를 부양하는데 목적이 있다. 경기부양을 위해서 재정은 상당한 규모로 신속하게 집행되어야 한다. 주요 선진국의 재정 투입기간은 대략 2008년 하반기부터 2010년까지의 2년 이내로 계획하고 있다.

우리나라도 경제위기의 조기극복을 위해서는 재정의 적극적인 역할이 필요하다는 인식하에 올해에는 4월말에 28.9조원의 추경예산안을 편성하였다. 통상 추경은 5월경에 이루어지나 조기추경을 하여 재정지출의 중요성이 강조되었다. 재정확대는 저소득층 생활안정, 고용유지 및 취업기회 확대, 중소·수출기업 및 자영업자 지원, 지역경제 활성화, 녹색성장 및 미래대비 투자 등을 위해 이루어진 것이다.

지방자치단체 또한 정부정책에 부응하여 지방예산 확대, 조기집행 등을 강력하게 추진하고 있다. 지방재정의 주요 투자부문은 일자리 창출 사업, 민생안정 지원 사업, 중소기업·영세자영업 지원 사업 등이며, 이를 통하여 투자·소비·고용의 진작효과를 기대하고 있다. 한편, 경기침체는 지방재정에 상당한 영향을 미치고 있다. 현재 지방자치단체는 경기침체로 지방세수의 감소, 지방교부세의 감소, 국고보조사업의 증대에 따른 지방비부담의 증가로 예산부족이 발생하고 있다. 지방은 예산부족을 메우기 위해 추가적인 지방채 발행, 일시차입금 활용, 여유재원의 활용 등을 통해 부족재원을 메워야 하는 실정이다. 국회예산정책처의 분석에 따르면 경기침체와 정부추경에 의해 지방재정에 약 11조원의 예산부족이 발생하고 있다고 한다.

<표> 경기침체와 정부 추경편성에 따른 지방재정영향 요인

지방재정영향 요인	규모(추정)	비고
- 지방세수 감소	6.8조원	수도권 자치단체 세입감소에 영향
- 지방교부세 감액	2.2조원	비수도권 자치단체 세입감소에 영향
- 국고보조사업 증액 (국고보조사업 지방비부담)	4.5조원 1.9조원	지방비부담 증가로 자체사업 축소 가능성
- 지방채 추가인수	3.0조원	-지방교부세 감액분 보완조치 -원리금 상환부담으로 재정건전성 악화 우려

자료 : 국회예산정책처, 2009년도 제1회 추가경정예산안 쟁점분석, 2009.4, p.68

경제위기 타개의 과정에서 지방재정지출의 일차 목적은 투자, 소비, 고용 등의 촉진을 효과적으로 진작하는데 있다. 현재 지방자치단체는 예산부족상황에서 향후의 부담을 감수하면서 추가적인 지방채 발행 및 일시차입금 등으로 경제위기 극복에 활용하고 있다. 지방재정

지출의 확대, 조기집행, 지방채 확대의 당위성을 인식하면서도 일각에서 지방재정지출의 효과성 제고와 건전한 지방재정의 운영에 대한 염려가 제기되고 있어 이에 대한 몇 가지 쟁점을 정리해 보고자 한다.

첫째, 지방자치단체의 재정조기집행은 투자·소비·고용 등 재정지출의 효과를 극대화 할 수 있도록 사업의 선별에서부터 효과의 점검까지 체계적인 관리가 필요하다. 경기진작의 효과가 큰 사업, 즉 기업·가계지출로서 투자, 내수 진작 및 소비유발 효과가 큰 사업을 우선 조기집행 할 필요가 있다. 정부 추경의 중점은 저소득층 생활안정, 고용유지 및 취업기회 확대, 중소기업 및 자영업자 지원, 지역경제 활성화, 미래대비 투자에 있다. 지방재정지출도 이들 분야 중심으로 예산집행을 신속히하여 재정지출의 효과를 극대화해야 할 것이다. 예산의 조기집행 점검뿐만 아니라 그 효과도 점검하여 상호 모니터링 하는 체계도 필요하다.

둘째, 지방자치단체의 재정지출 확대 및 조기집행 과정에서 예산낭비를 방지하기 위해서는 사업선정에 신중을 기해야 한다. 특히, SOC 사업 등의 투자는 단기적으로 일자리를 창출하고 궁극적으로 지역경쟁력 제고의 기대효과가 높은 사업을 우선적으로 선정할 필요가 있다. 재정지출의 효율화를 위해서는 중복 또는 과잉투자가 발생하지 않도록 해야 한다. 국가 사업의 경우 지방공항, 고속도로 등 수요를 잘못 예측하여 과잉투자 된 사례가 있으며 지방 사업의 경우 사후에 활용미흡으로 예산이 낭비된 사례가 많다. 과거 일본의 경우 불황을 맞아 지방자치단체에서 박물관, 심포니 홀 등에 막대한 재정을 투입하였지만 수요가 없어 현재는 오히려 지방재정의 건전성을 훼손하는 요인으로 작용하고 있다고 한다.

셋째, 지방예산이 신속히 집행되어 자금이 최종수혜자(End-User)에게 신속히 스며들 수 있도록 하여 소비 진작에 기여토록 해야 한다. 과거에는 중앙정부의 조기집행이 지방자치단체 또는 공기업에서 지연되어 정책효과가 반감되었다. 집행된 자금이 원청업체 등에는 지급되었지만 하도급업체 등 최종수혜자에게 신속히 도달되지 않아 조기집행의 효과가 반감하는 문제가 있다고 한다. 지방의 조기집행이 효과를 거두기 위해서는 정부 내부, 정부와 민간, 민간 사이에서 발생하는 자금흐름의 병목을 해소하는 것이 중요하다. 현재 정부와 민간 사이보다는 민간 사이에서 병목이 발생하는 측면이 많아 이에 대한 적절한 대응이 필요하다.

넷째, 일자리 유지·창출 예산집행과 관련하여 단기 일자리와 장기적 투자의 조화가 이루어져야 한다. 지방재정의 지출은 경제난에 처한 취약계층의 활로를 열어주면서 장기적으로 안정된 일자리로 이동하는 징검다리가 되도록 추진할 필요가 있다. 주요 선진국의 재정정책을 보면 일자리 창출에 중점을 두며 녹색산업 등 미래 산업에 많은 투자를 겸하고 있다. 비록 한시적인 저임금 일자리나 행정사무보조, 숲 가꾸기 등의 일자리를 제공하는 것은 위기 시 긴급대응으로 의의가 있다. 이와 동시에 장기적인 고용창출이 가능한 사회서비스 분야의 사업에 예산지원을 확대할 필요가 있다. 또한 중소기업, 영세자영업자들에게 재정을 지원하여 고용창출에 일조 하도록 하는 데도 많은 관심을 가져야 한다. 미래의 국가 및 지역의 경쟁력 제고를 위한 녹색산업 등 미래 대비 투자도 소홀히 하여서는 안 된다.

마지막으로, 지방재정의 건전성을 훼손하지 않는 것도 매우 중요하다. 지방자치단체는 경제위기 극복과정에서 예산부족을 메우기 위해 추가적인 지방채, 일시차입금 등을 활용하고 있다. 하지만 적정수준에서 지방채 등을 통해 재원을 조달할 필요는 있지만, 과도한 지방채 및 일시차입금으로 재정건전성을 훼손하면서까지 재정지출을 확대하는 것은 바람직하지 않다. 지방자치단체는 예산낭비 방지 및 예산절감을 우선시하여 이들 재원을 재투자하는 것도 중요하다. 정부는 지방의 재정위험 요소에 대한 리스크를 관리해야 하며, 현재의 지방채 활용 및 일시차입금 활용에 대하여 향후에 보전해 주는 방안도 검토할 필요가 있다.