

재정 조기집행의 두 얼굴: 순기능과 역기능

올해도 우리정부는 경기회복 추세를 공고히 하고 경제의 불확실성에 선제적으로 대응하기 위해 재정 조기집행(상반기 60.9%)을 추진하였다. 그간 재정 조기집행은 경기안전성 및 진작에 상당 부분 기여했다고 평가된다. 그러나 이는 경기부양, 이월·불용 최소화라는 순기능 외에도 조기 집행 자금의 부족분을 조달하기 위한 일시차입금의 이자비용, 하반기의 부족한 예산을 메우기 위한 추가경정 편성 등 재정건전성이 악화될 수 있는 역기능도 존재하는 양날의 칼을 가진 정책임에 유의하여야 한다. 재정건전성이 더욱 중요해지고 있는 현실에서, 장기적으로 재정 조기 집행은 지방정부의 지방채 발행 급증 등 지방재정과 지역경기의 악화 또한 초래할 수 있다.

- 정부는 이월·불용액 규모를 최소화 하여 예산관리의 효율성을 제고하고 실물경제 위축에 대응하기 위한 경기부양의 방안으로 2002년부터 재정 조기집행을 단행
 - 재정 조기집행 정책의지와 이에 따른 집행계획에 근거하여 정부의 재정 조기집행 여부를 판단하기도 하나, 상반기 재정 집행규모가 하반기보다 큰 경우를 재정 조기집행으로 정의하기도 함.

<표 1> 연도별 재정 조기집행 규모

2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
(48.7%)	53.0%	55.0%	59.3%	53.1%	56.0%	(49.8%)	64.8%	61.0%	56.8%

주: 상반기 재정 집행규모가 하반기 보다 큰 경우를 재정 조기집행으로 본다면, 조기집행을 적극 추진하지 않았던 ()로 표시된 2002년과 2008년은 재정 조기집행 연도에서 제외됨.

자료: 국회입법조사처(2011), 『2011년 국정감사 정책자료』

- OECD는 한국이 재정 조기집행 등 경기부양책을 통해 2009년 세계경기 침체를 극복한 대표적 사례¹⁾로 꼽는 등 재정 조기집행의 성과가 긍정적으로 평가되고 있는 가운데, 견실한 경기회복 추세를 유지·강화하고자 재정 조기집행이 지속 추진되고 있음.
 - 2009년 상반기 중 연간 재정 집행규모(257.7조 원)의 64.8%(167.1조 원)를 조기집행하여 전기비 성장률이 2009.1/4분기 중 (+)로 전환되었고, 대부분의 선진국과는 달리 2009년 연간으로도 (+)성장(0.2%)을 달성

1) OECD 한국경제보고서(2010.6)

- 정부소비·공공부문 건설수주 증가 등 부족한 총수요를 보완하였으며, 사상 최대 규모의 일자리 추경예산(28.4조 원)을 단행하여 민생안정 도모
- 2010·2011년 조기집행도 정부소비(정부투자 미포함)의 GDP 성장 기여를 통해 경기둔화 보완에 일조한 것으로 평가²⁾

<표 2> 정부소비의 GDP 성장률 기여도

(전년동기비)	'10.Q1	'10.Q2	'10.Q3	'10.Q4	'11.Q1	'11.Q2	'11.Q3	'11.Q4
GDP 성장률	8.7%	7.6%	4.5%	4.9%	4.2%	3.5%	3.6%	3.3%
정부소비 기여도	0.6%p	0.5%p	0.4%p	0.5%p	0.2%p	0.3%p	0.5%p	0.3%p

자료: 기획재정부(2012), 「1/4분기 재정조기집행 성과와 PI-Board」 및 한국은행 국민계정 속보

- 2012년 상반기 조기집행: 연간 재정 집행규모(276조8천억 원)의 60.9% (168조6천억 원) 집행 완료
- 그러나 재정 조기집행은 경기안정, 이월·불용 최소화라는 순기능 외에도 일시차입금으로 인한 이자 비용 발생과 빈번한 추경편성으로 인한 재정건전성 악화 문제 등 역기능 또한 존재하여 반드시 이점만을 갖는 정책이 아님에 주의할 필요
 - 일시차입금은 정부가 자금이 부족할 때 한국은행 차입금 또는 재정증권 발행을 통해 조달하는 일종의 급전으로, 상반기에는 세수가 부족하여 조기집행 시 대부분의 경우 일시차입금을 이용
 - 한은 차입금은 해당 회계연도에 모두 갚아야 하며, 재정증권은 1~3개월 만기로 발행
 - 하반기에 경기가 좋지 못하면 상반기에 재정집행을 집중한 까닭으로 추경예산 편성이 불가피해 질 수 있으며, 재원조달을 위한 국고채 발행은 국가채무를 확대시킬 수 있음.
 - 재정 조기집행이 실행된 2002년 이후, 7 차례의 추가경정 예산이 편성³⁾
 - 추경예산은 2009년의 특수한 상황을 제외하고 평균 4조 원에 달함.
- 2005년 국정감사 자료에 따르면, 2003~2005년 동안 재정 조기집행으로 인한 일시차입금 이자는 총 4,798억 원

2) 기획재정부(2012), 「1/4분기 재정조기집행 성과와 PI-Board」

3) 연도별 추경 규모는 2002년 4.1조 원, 2003년 7.5조 원, 2004년 2.5조 원, 2005년 4.9조 원, 2006년 2.2조 원, 2008년 4.6조 원, 2009년 28.4조 원으로 한 해에 두 차례 편성한 경우 금액을 합계함. 2007·2010·2011년은 추경 없음. (자료: 통계청, e-나라지표)

<표 3> 재정 조기집행에 따른 일시차입금 이자비용 (2003~2005년)

(단위: 억 원)

	2003년	2004년	2005년	합계
한은 차입금 이자	8.8	535.7	1,623.1	2,167.6
재정증권 발행 이자	505.7	746.9	1,378.0	2,630.6
합계	514.5	1,282.6	3,001.1	4,798.2

자료: 이한구 의원(2005), 재정경제위원회 국정감사 보도자료

- 2003~2005년 이후 재정 조기집행이 있었던 2007년, 2009~2012년까지의 재정자금 일시차입금의 경우, 5년간 연평균 21조 원으로 그에 따른 이자 비용도 상당할 것으로 예측

<표 4> 재정 조기집행 연도별 일시차입금 규모 (2007년, 2009~2012년)

(단위: 조 원)

	2007년	2009년	2010년	2011년	2012년	합계	연평균
한은 차입금	3.1	22.9	40.3	8.0	11.0	85.3	17.1
재정증권 발행액	-	-	-	11.7	8.1	19.8	4.0
합계	3.1	22.9	40.3	19.7	19.1	105.1	21.0

자료: 기획재정부, 한국은행, 국회입법조사처, 언론보도 종합

- 재정증권 발행과 한은 차입금이 동시에 늘어난 것은 정부가 재정 조기집행에 박차를 가했기 때문
 - 재정을 조기집행하게 되면 세수유입과 재정지출의 속도차가 발생할 수밖에 없으며, 세금은 미리 걷을 수 없기 때문에 재원 부족분을 충당하기 위해 급전 형태의 일시차입금이 필요하게 됨.
- 2007년 세수가 호조였을 당시에는 재정증권을 발행하지 않고 필요 시 한은 차입금을 통해 재정 조기집행 자금을 조달
- 글로벌 금융위기가 본격화된 2009~2010년에도 여전히 재정증권 발행 없이 막대한 양의 한은 차입금으로 재정 조기집행 자금을 충당
 - 사상최대의 재정 조기집행이 실시된 2009년에는 경기침체에 따른 세수감소로 인해 상반기에만 17조 원의 일시차입금을 사용
- 그 결과, 시중통화량에 영향을 줘 통화정책에 제한을 줄 수 있다는 국회와 감사원의 지적에 따라 2011년부터 한은 차입금을 줄이고 재정증권 발행을 재개하였으나, 2012년 한은 차입금 규모는 작년에 비해 되레 증가⁴⁾

4) 2012년 5월 말 기준, 연간 세수 목표 진도율이 47.3%(91조1천억 원)로 전년동월의 세수 실적 진도율(48.1%)보다 0.8%p 뒤쳐진 상황에서 상반기 재정 조기집행(168조6천억 원)을 위해 한은으로부터 더 많은 양의 차입금을 끌어와야 했

- 정부가 한은 차입금을 선호하는 이유는 재정증권의 경우 공고, 입찰 등 조달절차가 복잡하고 상환시기 제한 등 신속적인 자금조달이 어렵기 때문
 - 재정증권의 경우 민간의 자금을 정부로 일시 이전하였다가 다시 민간으로 돌려주는 반면, 일시차입금의 증가는 통화를 발행하는 것과 같은 효과를 지녀 물가와 자산가격 상승 압력 요인이 됨.
 - 영국, 프랑스는 법령으로 중앙은행의 대정부 대출을 금지하고 있으며 미국에서는 대정부 대출 취급규정 자체가 없음.
 - 일본, 중국, 대만 등은 법적으로 중앙은행으로부터의 정부대출을 허용하긴 하나, 실제로는 거의 정부대출을 하지 않고 있음.
- 한편, 지자체별 재정상황이 감안되지 않은 획일적인 재정 조기집행의 추진은 차입금 부담 등으로 지방재정 건전성을 저해하고 장기적으로 지역경기를 악화시키는 등 만만치 않은 부작용을 초래⁵⁾
- 지난 3년간(2009~2011년 6월 말) 재정 조기집행으로 인해 65개 지자체에서 빌려 쓴 은행 일시차입금⁶⁾이 11조9천억 원으로, 이자부담액만 521억3천만 원에 달하며 지자체의 재정난을 가중⁷⁾
 - 정부에서 이자보전을 받지만 이는 총 이자부담액의 절반도 안 되는 255억4천만 원(49%)에 불과하여, 나머지 265억9천만 원은 온전히 해당 지자체가 갚아야 하는 상황
 - 정부는 일시차입금에 대한 이자보전율을 1%(2009년) → 2%(2010년) → 3%(2011년)로 해마다 인상했으나, 여전히 정부 이자보전율이 은행이자 평균에도 못 미치고 있고 일부는 지방채까지 추가 발행하는 상황에 있어 재정악화를 피할 수 없는 실정

<표 5> 지자체 재정 조기집행 관련 연도별 일시차입금 은행이자율과 정부보전 이자율

	2009년	2010년	2011년	합계액
은행이자율(평균)	3.63%	3.54%	3.98%	521억3천만 원
정부보전 이자율	1%	2%	3%	255억4천만 원

자료: 행안부(2010), 「지자체 재정조기집행관련 일시차입 및 이자보전 현황」 및 김태원 의원 보도자료(2010)

기 때문

- 5) 지자체가 조기집행의 범위와 실시 여부에 대한 권한을 위임받지 못한 가운데, 지자체의 개별 사정을 고려하지 않고 중앙정부의 일방적인 목표액 설정과 집행 실적만을 가지고 성과를 단순 평가하여 인센티브를 지원하는 ‘줄세우기식’ 경쟁이 큰 원인
- 6) 지자체의 일시차입금은 지방세와 재산세 등 하반기에 주로 들어오는 지자체 수입을 담보로 상반기에 지자체가 은행에서 빌리는 형식
- 7) 행안부(2010), 「지자체 재정조기집행관련 일시차입 및 이자보전 현황」 및 국회 행정안전위 김태원 의원 보도자료(2010)