

지방자치단체의 불용액 현황

- 개념, 발생원인과 시사점 -

Local Government's Unused-Spending Status-Quo: Definition, Causes and Implication

전 성 만 (한국지방행정연구원 부연구위원 - 주저자)
김 성 주 (한국지방행정연구원 연구위원 - 공동저자)
하 혜 수 (경북대학교 교수 - 교신저자)

Abstract

Sungman JUN / Sungju KIM / Hyue-Su HA

This article examines local government's unused-spending status-quo by defining unused-spending concepts based on theoretical approach and highlighting the relationship between central-local financial activities.

As a result, we argue that the perception of local government's unused-spending depends largely on how organizational performances are; there are different approach between agent theory approach and resource based view approach. we found the external factors increasing the unused-spending at the relationship between local government and central government's department. Local governments' financial autonomy depends largely on the amount of subsidy from central government's project. This relationship influences the growth of the unused-spending by rapid project process short time lag to spend budget implementation. Also, it reduces local government's creative budget plan before receiving the subsidy.

we suggest policy alternatives to manage the unused-spending amount at local government. Our suggestions is about the improvement of the special fund account by using sunset law that designate the termination of governmental program unless the legislature affirmatively acts to renew it.

Keywords: local government, unused-spending, special account, subsidy

I. 서론

예산의 비효율적 운영에 자주 거론되는 사례가 불용액이다. 불용액이란 세출 예산 중 당해

회계 연도 내에 사용하지 못한 금액으로서 세출예산현액에서 실제로 지출된 금액과 다음 해에 이월할 금액을 공제한 금액을 말한다.

불용액의 추이를 살펴보면 2013년 19.3%에서 2016년 19.72%로서 2014년을 제외하면 지속적으로 증가하고 있는 추세인데, 최근 4년간은 지속적으로 증가하고 있어 재정조기집행 실적이 증가하는 것과는 상반된 결과를 보여주는 연구결과도 있다(최정우·신유호, 2018). Niskanen의 관료주의 모델에 따르면 정부의 관료들은 자신의 영향력을 극대화하려는 경향이 있는데 이때, 예산의 확보는 영향력을 극대화하는 좋은 수단이며 효율성 저하의 지표인 불용액의 증가는 예산 삭감을 피하고자 관료들이 기피하는 현상으로 불이익과 예산삭감을 피하고자 미집행된 예산을 연말에 집행하는 등 비효율적인 일을 반복하고 있으나 불용액은 매년 증가하고 있다(Niskanen, 1971; LeLoup and Moreland, 1978; 김봉환 외, 2018).

지자체의 불용액 증가에도 불구하고, 지자체의 불용액을 감소시키고 예산집행의 효율성을 높이고자 하는 제도 개선의 연구는 미흡하다. 본 연구는 불용액 원인 및 제도 개선 연구가 왜 많지 않은가에서 시작하였다. 연구자는 예산의 불용액(不用額)은 가치 중립적인 금액임에도 왜 비효율적인 금액으로 인식되고 있다는 데 판단하여, 불용액의 개념을 실무적 차원과 이론적 논의를 토대로 살펴보고자 하였다. 이를 토대로, 지자체의 불용액 현황과 원인을 파악하여, 이를 토대로 제도개선을 제안하고자 한다.

II. 불용액의 이론적 논의

1. 불용액의 개념

1) 실무상의 의미

예산 불용액(不用額)이란 세출예산에 편성된 금액보다 집행액이 적은 경우 그 차액을 말한다. 실무차원에서 불용액 산정은 당해 회계연도 기준, 예산현액(예산액+전년도 이월금 포함)에서 당해연도 실제지출액과 다음연도의 이월액을 감한 금액이다. 따라서, 지자체 자체 사업 및 국고보조사업으로 이루어지는 예산사업이 다년도 사업일 경우에는 계속비, 이월비(명시이월, 사고이월 등), 국고보조반납비 등이 제외되어 당해연도 예산결산 상의 집행잔액이다. 따라서, 불용액은 개념상으로는 예산 집행을 한 결과 남은 “집행잔액”의 의미이지만, 용어의 개념은 사용하지 않은 금액의 의미로 통제지향적 예산관리 방식으로 접근할 때 비효율적 의미¹⁾를 내포

1) 실무에서, 불용액의 용어와 “집행잔액”의 용어는 혼용되어 사용되고 있다. 지방재정법 시행령(2014.11), 「지방회계법(2016.5)」 및 지방회계법 시행령(2016.11)에서는 불용액을 집행잔액으로 변경하였다(류춘호, 2019).

하고 있다고 볼 수 있다.

예산결산 상의 잔액의 개념으로 한정할 때, 불용액과 유사한 개념은 순세계잉여금(純歲計剩餘金)이다. 결산기준으로, 순세계잉여금은 당해연도 거두어들인 세입의 총액에서 당해연도 집행된 세출금액과 이월금액을 제외한 예산결산 잔액을 말한다. 단순한 세입과 세출의 측면에서 보면 순세계잉여금이 발생하는 이유는 세입예산액보다 실제수입이 많은 경우 및 세출예산액보다 실제 적게 지출한 경우(불용)에 발생한다. 예산과정 상에서 순세계잉여금이 발생하는 이유는 지자체의 예산편성시기와 결산시기의 차이에서 발생하는데, 세입결산액에서 세출결산액을 제외한 잔액이 당해연도 회계기간에 포함되지 못하고 다음연도 예산에 포함되기 때문이다. 이에, 류춘호 (2019)는 순세계잉여금을 지방재정 운영의 결과로 간주한다. 그는 지방재정법과 지방회계법의 근거하여, 순세계잉여금을 ① 회계연도 독립의 원칙 (지방재정법 제7조)의 예외, ② 결산 전 세입이입제도로 활용 (지방회계법 시행령 제16조), 및 ③ 지방채 상환의 재원 (지방회계법 제19조)의 처리원칙에 따른 특징을 근거로 활용하고 있다.

〈그림 1〉은 지자체 세입과 세출구조에 따른 순세계잉여금 및 불용액을 보여주고 있다. 순세계잉여금이 단년 회계연도에 수납된 세입액으로부터 당해연도 지출된 세출을 차감한 잔액이다. 당해연도 결산상의 잉여금이다. 순세계잉여금은 ① 세입예산 예측을 초과하여 수납된 세입 (당해연도 예산에 반영되지 않은 수입액), ② 세출 예산 중 당해연도 지출되지 않은 불용액으로 구성된다. 이외에 다음연도 이월액 (계속비, 명시이월, 사고이월 등)을 추가하면 세계잉여금이 된다. 다음연도 이월액은 다음연도에 지출이 예정되어 있어, 이를 제외한 당해연도 잉여금이 순세계잉여금이다.

이렇게 볼 때, 회계연도 독립의 원칙에 따라, 단년도 기준으로 세입과 세출의 균형예산 (balanced budget)을 가정할 때, 불용액과 순세계잉여금은 같은 개념으로 이해될 수 있다. 재정 운영 상의 예산계획 단계에서 세입예측 및 세출예산의 과다편성에 따라 불용액과 순세계잉여금은 차이가 발생하고, 예산집행단계에서 ① 계획변경 등 집행사유 미발생, ② 예산절감(유보액), ③예산집행 잔액 (낙찰 차액 등), ④보조금집행잔액, ⑤예비비 등의 예산항목은 불용액으로 처리되어 순세계잉여금에 반영된다.

세입액(t연도) (예산현액)		-	지출액 (t연도)		=	세계잉여금			
세입 (t연도)	이월금 (t-1연도)		지출액 (t연도)	이월사업 지출 (t-1연도)		이월금 등(t연도)		순세계잉여금	
					이월금 (t+1)	국도비 집행잔액	+	세입초과액 (미흡액)	불용액 (집행잔액)

이월금: 명시이월, 사고이월, 계속비이월 등 포함, 자금없는 이월제외

〈그림 1〉 결산 세입과 세출구조 내에서 순세계잉여금과 불용액의 이해

2) 불용액의 중첩적 의미

예산(budgeting)을 한정된 자원을 배분하는 조직의 의사결정결과 및 조직의 목표달성을 위한 계획으로 본다면, 예산과정은 기획, 배분 및 집행과정에서 불확실성 (uncertainty)을 내포하고 있다. 즉, 합리적인 의사결정이 없는 상태에서 이루어지는 예산편성은 경직된 예산집행을 불리하고 예산의 불용액이 발생하게 되고, 심지어 합리적인 의사결정에 의한 예산편성이 이루어지더라도, 예산집행과정에서 상황변화에 따른 사업의 지연 또한 자연적으로 예산의 집행잔액을 발생하게 된다.

현행 지자체 결산보고서 내에서는 불용액을 예산집행 상에서 ① 지출계획의 변경 또는 취소, ② 세출예산절감, ③ 지급사유 미발생, ④ 집행 잔액의 4가지 차원으로 설명한다. 이렇게 볼 때, 지자체의 불용액은 효율적 또는 비효율적 재정운용결과로 에서 나타날 수 있다. 예를 들면, 지출계획의 변경 또는 취소는 예산편성 및 기획단계에서 합리적인 의사결정이 이루어지지 않은 비효율적 재정운용의 결과로 볼 수 있고, 집행잔액은 집행과정에서 사업미집행에 따른 결과로 볼 수 있다. 반면, 세출예산절감은 재정운용의 효율적인 행태로 볼 수 있으며, 지급사유 미발생은 예측할 수 없는 지출발생을 충당하기 위한 예비비가 포함되어 있어 비효율적인 재정운용으로 보기에 는 쉽지 않다.

예산은 조직이 목표를 달성하기 위한 수단이고, 예산을 기획(편성), 배분, 집행의 일련의 과정은 조직이 지속가능한 상태를 유지하기 위한 필수적 활동이다. 경제학적 접근에서는 예산기획 및 편성이 합리적인 의사결정으로 이루어질 경우, 예산집행은 자동적으로 이루어진다고 가정하기 때문에 지자체 결산보고서 상의 예산집행상에서 효율적인 상황과 비효율적인 상황이 공존한다. 또한, 정치학적 접근은 예산과정은 이해관계자들의 합의에 기초하기 때문에 기획부터 집행까지의 전 과정의 행위자들의 행태에 주목할 경우, 이는 이해관계자의 의도성과 연계되어 불용액의 해석이 달라질 수 있다.

〈표 1〉 불용액과 재정운용결과의 관계

예산단계	불용액 원인	경제적 접근	예산과정론적 접근
기획 및 편성	세출예산편성	합리적 의사결정의 배분 효율성	정치적 합의에 따른 배분효율성
집행단계	지출계획의 변경 및 취소	효율성	비효율성
	세출예산절감	효율성	효율성
	지급사유 미지급 (예비비 등)	효율성/비효율성	효율성/비효율성
	예산집행잔액 (낙찰차액 등)	비효율성	비효율성

불용액은 조직의 예산활동(budgeting)의 결과물이다. 조직의 예산활동은 계획, 조정, 재정활동, 자원배분, 구성원의 동기, 및 사회적 규범의 일치를 포함하는 일련의 가치 지향적이다 (Covalesk et al., 2003). 즉, 조직의 예산활동은 예산여유재원 (budgetary slack)과 연계된 성과 관리의 수단으로, 조직 내 자원관리가 조직의 성과 개선의 필수적인 조건이라는 점이다. 집행잔액은 예산활동의 결과로 볼 때, 그 자체는 중립적인 가치를 지니지만 조직관리의 효율성 제고 및 조직성과의 향상의 기준으로 볼 때, 불용액은 사후적으로 효율적인 상태인지? 비효율적인 상태인지의 평가로 연계된다. 조직론자들은 불용액을 조직의 재정활동의 결과의 일환인 “예산 잉여(budget surplus)”로 판단한다. 잉여의 의미는 결손 (budget deficit)과 대비시킬 때, 조직의 다음연도의 예산여유재원 (budgetary slack)의 의미를 지니고 있다.

조직여유재원은 크게 1) 대리인 이론 접근(agency theory approach) 과 2) 자원기반 이론 접근 (resource based view approach)로 구분된다. 자원기반이론은 외부환경변화로부터 지속적으로 성장할 수 있는 재원으로 인식하는 반면, 대리인 이론은 조직여유재원이 주주(이해관계자)들의 이익을 극대화하는 수단이 아닌 조직생존의 수단으로 활용된다는 점에서 비효율적인 조직운영으로 인식하고 있다. 조직의 입장에서 자원은 환경변화에서 타 경쟁조직과 다른 특정 전략을 실행할 수 있는 주요 수단으로 지속가능한 생존의 필수요소이다. 자원기반관점에서 자원은 경쟁우위의 원천이 되는 수단이기 때문에 조직이 보유한 자원들은 필요 이상으로 축적될 수록 조직성장의 역량의 원천이 되고, 이에 관한 여유자원에 대한 관리와 활용을 강조하고 있다. 특히, 조직의 성장과정에서 조직은 보유한 자원을 모두 활용하는 것은 제한적이어서 자원의 초과부분이 발생하고, 제한적 인지에 따른 의사결정에 따라 초과재원이 발생한다 (Simon, 1957). 조직은 환경변화에 적응하기 위해 여유재원을 활용하는데, 1) 여유재원은 부정적 환경변화에 대해서는 조직의 성과유지의 완충 작용을 하는 한편, 2) 불확실한 환경에서 외부 상황을 대처하기 위해서 필요자원 이상의 자원을 축적하여 외부환경에 유연한 전략을 취할 수 있다 (Cyber & March, 1963; Borgeois, 1983).

반면, 여유재원을 비효율성 관점으로 접근하는 조직경제학과 대리인 이론은 여유재원은 비합리적인 정치적 의사결정과 관리자들의 이기적 행동에서 기인한 행태의 결과로 인식하기 때문에 조직성과에 부정적 영향을 가져온다고 가정한다 (Jensen & Meckling, 1976). 조직운영자와 주주(이해관계자) 간의 대리인 관계에서는 정보비대칭성이 존재하여, 조직운영의 통제와 감시를 통해서 유인과 처벌을 통해 조직의 성과를 높여야 한다는 관점이다. 이렇게 볼 때, 여유재원은 조직운영의 잉여로 주주에게 돌려주어야 할 몫으로 판단한다. 여유재원을 조직이 생존가능성을 높이기 위해 비용을 지불하고 유지하기 보다는 여유재원이 발생한 비효율적인 관리운영의 개선이 필요하다고 주장한다.

〈표 2〉 여유재원의 대립적 접근

구분		내용
필요	기업행동이론 (Cybert & March)	<ul style="list-style-type: none"> 부정적 외부환경변화에 대한 완충작용 환경변화에 따른 전략행동의 주요수단
	자원기반관점 (Barney)	<ul style="list-style-type: none"> 경쟁우위를 위한 조직의 주요 수단 조직의 고유 특유 자원을 강조
불필요	대리인이론 (Jensen & Meckling)	<ul style="list-style-type: none"> 조직운영자-주주 간의 정보비대칭에 따른 이기적 행태 산물 조직관리의 비효율적 운영의 산물
	조직경제학 (Leibelnstein)	<ul style="list-style-type: none"> 비합리적 경영의 산물

2. 조직 자원 관점의 이론적 검토

여유재원(slack)의 개념 및 유형은 민간기업의 조직론자들로부터 출발하여 조직여유재원(organizational slack)을 개념화되었고, 이후 재무회계의 전공자들이 예산여유재원(budgetary slack)으로 세분화하였으며, 공공조직에 재량적 여유재원(discretary slack)으로 확대되었다.

1) 조직여유재원(organizational slack)의 개념 및 특성

Thompson (1967)은 조직의 변화하는 환경에 적응하면서 조직의 효과성(organization's effectiveness)을 높이기 위한 일련의 조직 역량 강화 메카니즘을 조직여유재원(organizational slack)으로 설명하고 있다(Bourgeois, 1981). 여유재원(slack)의 긍정적 측면은 다양한 학자들에 개념을 빌어, 제한된 의사결정의 필수적 발생(Simon, 1957), 조직목표 달성을 위한 갈등완화(Cyber & March, 1963), 조직운영의 정보프로세싱 비용을 완화(Galbraith, 1974), 조직 내의 정치적 행태를 장려(Astley, 1978)으로 볼 수 있다. March (1981)는 조직은 항상 성과의 최적화를 추구할 수 없기 때문에, 외부환경의 변화에 따른 완충(buffer)이 필요하고, 이에 조직 여유재원은 1) 희소한 자원의 제약에서 조직활동의 확대하는 실질적이고 잠재적인 완충작용(cushion), 2) 조직의 환경변화에 따른 전략적 혁신을 수행하는 대리수단(agent)의 역할을 수행한다고 설명한다. 반면, 조직의 자원배분의 최적화(optimization)의 접근에서는 여유재원은 “영(zero)”의 개념으로 보고 있다. 이에, 조직이 보유한 자원과 필수적인 지출(payment)의 차이를 여유재원은 초과되는 잉여재원으로 비효율적인 재원으로 인식하고 있다(Cyber & March, 1963; Williamson, 1963). 하지만, 위의 논의는 조직의 환경적 적응행동은 환경변화에 따라 다르게 적용될 수 있다는 점을 간과하였다. Bourgeois (1981)은 여유재원을 상대적인 효율성 개념으로 보아, 여유재원이 어느 시점 또는 어느 상황에서는 조직성과에 긍정적인 역할을 하지만, 다른 시점 및 상황에서는 성과의 부정적인 역할을 할 수 있다는 비선형의 관계(curvilinear relationship)를 제시하였다.

2) 예산여유재원 (budgetary slack)의 개념 및 특성

예산여유재원은 Cyber & March (1963; p.36)의 정의 ‘조직이 보유한 자원과 필수 지출 (necessary payments) 과의 차이’의 의미와 연계되어 개념화 된다. 예산여유재원은 예산을 편성하는 관리자 및 이해관계자의 행태에 주목한다. 하위관리자가 불확실한 상황 및 성과관리 구조 내에서 위험을 회피하고 자신의 이해를 충족시키기 위한 수단으로 가정하고 있다. 이에, 관리자는 예산비용을 높게 기획하거나, 생산능력을 과소추정하여 예산목표를 달성하려는 행위로 가정한다. 따라서, 예산여유재원은 조직의 자원배분 의사결정의 비효율성을 초래²⁾한다.

또한, 예산여유재원을 비용항목의 특성에 따라 흡수여유재원(absorbed slack)과 비 흡수 여유재원 (unabsorbed slack)으로 구분된다 (Bourgeois, 1981). 흡수여유재원은 조직 내 이미 사용하고 있는 자원 및 비용으로 초과비용, 초과인원, 적정수준 이상의 인건비이 이에 속한다. 흡수여유재원을 활용하기 위해서는 감축을 통해서 이루어져야 하기 때문에 재량이 낮은 여유재원으로 분류된다. 반면, 비흡수여유재원은 조직 내 용도가 지정되어 있지 않은 유동자원, 현금 등의 잉여재원으로 사용의 재량권이 높은 여유재원으로 분류된다. 이외에도 잠재적 여유자원 (Greve, 2003)은 외부에서 자금을 조달할 수 있는 재량재원으로 추가적인 대출이나 출자자본 등을 통해 외부환경으로부터 창출되는 여유재원을 의미한다. 예산여유재원은 예산편성단계에서 관리자의 세출과다추정 및 세입과소추정의 행태로 이루어지기 때문에, 조직여유재원과 비교 시, 선제적인 (ex ante) 행위라는 특징이 있다.

3) 재량여유재원 (discretionary slack)

재량여유재원은 이해관계자를 정치인들이 기대하는 산출물을 생산하기 위해 필요한 최소비용과 실제 예산과의 차이를 의미한다. 재량여유재원은 Niskanen(1971)의 예산극대화 관료 가정에 따라 Mique et al., (1974)이 모형을 실증연구 한 결과로 나타난 개념으로 관료는 예산을 극대화하기 보다는 관료들의 재량예산의 권한을 극대화하는 성향에서 기인되었다 (Busch, 2002; p.155). 재량여유재원은 정치인의 이해관계와 관료의 이해관계가 서로 협상 (negotiation)에 의해 발생한다는 점에서 예산여유재원과 차이가 있다.

위의 여유재원의 개념 및 특징은 <표 3>과 같다. 조직여유재원을 불용액의 관점에서 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 불용액을 집행잔액으로 볼 때, 이를 조직차원에서 환경변화에 필요한 재원으로 인식하는 접근과 이를 비효율적인 재정활동의 결과로 인식하는 접근이 존재한다. 비

²⁾ Young (1985)은 “하위관리자의 과소 생산능력 추정”, Dunk & Nouri (1998)은 “의도적인 세입과소 추정과 비용 과대추정”, Steven (2002)는 “예산편성단계에서 생산능력 과소추정”으로 정의하고 있다. 결국, 예산여유재원은 생산에 필요한 실제적 재원과 관리자의 실제적 추정재원과의 차이로 볼 수 있다. 그리고, 그 차이만큼이 조직차원에서 비효율적인 예산재원으로 인식한다 (Bourgeois, 1981)..

효율적인 재정활동의 결과로 보는 인식은 민간기업의 행위자들이 개인의 이익을 극대화하는 가정 하에, 조직 내의 성과 및 유인동기에 따른 기회주의적 행위에서 출발한다고 간주한다. 둘째, 불용액이 발생하는 예산과정은 예산기획단계에서 세출예산을 과다추정하고, 세입을 과소추정하는 행태를 통해서 예산안을 제출하는 과정에서 발생할 가능성이 있고, 집행단계에서 지자체장과 의원들의 요구사항을 반영하기 위한 사업비 편성 등의 가능성에 제기된다. 셋째, 불용액의 극대화 성향은 예산관료의 보수적 성향에 따라 경기변동에 따른 예비재원의 축적 및 지자체장의 사업수행을 위한 행태 뿐 만 아니라, 사전계획없이 집행되는 의원들의 쪽지예산 사업의 지연을 통한 예산 효율적 집행을 포함될 수 있다.

〈표 3〉 여유재원의 개념과 유형

종류	내용	불용액의 함의점
조직여유자원	<ul style="list-style-type: none"> • 사후적 인식에 따른 여유자원 활용 • 주주(이해관계자)와 조직 간 이해관계 대립 • 조직의 성과와 연계 	<ul style="list-style-type: none"> • 조직의 필요한 자원 • 비효율재정활동 결과
예산여유자원	<ul style="list-style-type: none"> • 사전적 인식에 따른 여유자원 활용 • 관리자-하위관리자 간 이해관계 대립 • 조직원의 성과와 연계 	<ul style="list-style-type: none"> • 기획단계에서 세출과다추정 • 예비비 과다 편성
흡수여유자원	<ul style="list-style-type: none"> • 조직 내 이미 사용되고 있는 자원 • 재량권이 낮음 • 예) 판매관리비, 인건비, 행정관련지출비용 	<ul style="list-style-type: none"> • 인건비 과다 책정
비흡수여유자원	<ul style="list-style-type: none"> • 용도 미 지정 자원 • 재량권이 높음 • 예) 유동자산, 순세계잉여금, 현금 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 불용액 극대화 성향
잠재여유자원	<ul style="list-style-type: none"> • 조직 외부의 추가 조달 자원 • 예) 부채 및 신용 	<ul style="list-style-type: none"> • 불용액 극대화 성향
재량여유자원	<ul style="list-style-type: none"> • 사후적 인식에 따른 여유자원 활용 • 정치인과 관료와의 협상 • 공공서비스의 과잉 공급 	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 장 공약사업 • 의원 쪽지예산 반영 • 예비성 사업 확대

3. 선행연구

대다수의 연구들이 불용액의 발생은 자원배분의 비효율성으로 인식하고 있다 (신무섭, 2001, 2002; 임성일, 2008; 이창균·하능식, 2008; 윤기용·공동성, 2012; 윤기용·김진영·공동성, 2013; 송기창, 2015; 류춘호, 2016; 윤기용·김병규; 안철진·이윤석, 2018; 김봉환·이권희, 2019; 정도진 외, 2017; 이태호·엄태호, 2020).

Leibenstein (1973)은 사업비 및 사업시행계획의 잦은 변경은 조직의 생산함수(production function) 또는 생산기술(production technology)의 파악을 한층 어렵게 하여 'X-비효율성'(X-inefficiency)을 증가시켜 재정운용의 비효율성을 강조하였다 (Jackson, 1983). 또한, 관료를

예산의 극대화 추구자 또는 예산증가 선호자, 예산만족화 추구자로 간주하여 (Niskanen, 1971; LeLoup & Moreland, 1978; Wildavsky, 1988), 실제 예산집행과정에서 예측하지 못했던 상황변화로 인하여 집행기간 내내 계속해서 예산을 수정하는 '반복예산'(repetitive budgeting) 운영행태에 의한 비효율성을 밝혀냈다 (Caiden & Wildavsky, 1974). Rubin (2019)은 예산집행과정은 기술적 과정과 절차가 아닌 정치과정으로 인식하여, 미국정부 내 예산집행의 행태를 분석하였다. 그녀는 예산집행의 신축성 제도 (추가경정예산, 지출유예, 전용, 예비비, 기금 간 이전 등)에 대한 정부들의 행태에 주목하였다. 그녀의 분석에 따르면, 세입이 예산보다 많을 때는 여유재원에 대한 세출배분의 경쟁이 일어나는 반면, 비경제적인 요인에 따른 예산변동이 있을 때는 추가경정예산, 지출취소, 지출유예, 이전지출 등의 예산집행의 신축성 제도를 활용하는 사례가 빈번해지는 행태를 고발하였다. 특히, 세입을 의도적으로 과소추정하고, 집행과정에서 여유 재원이 발생할 때 지방의원들이 선호하는 사업과 시책에 예산을 배분하는 행태 등을 분석하였다. 이렇게 볼 때, 불용액은 지출계획의 변경 또는 취소, 지급사유 미발생, 집행잔액 등의 비효율적인 재정운용의 결과로 볼 수 있다.

구체적으로, 예산 계획부터 자원확보 배분 및 집행계획의 분석을 통한 예산편성을 통한 적절한 자원배분이 이루어지지 못 할 때 불용액이 발생한다고 보는 연구 (임성일, 2008; 이창균·하능식, 2008; 윤기웅·공동성, 2012; 윤기웅·김진영·공동성, 2013)는 사례연구를 통해서 예산을 계획-집행-사후절차의 단계별 불용액의 발생원인을 분석하였다. 한편, 불용액의 발생원인을 제도적 측면 (신무섭, 2001, 2002; 임성일, 2008; 류춘호, 2016)에서 접근한 연구들은 예산제도의 신축성 제도의 오남용에 따른 불용액은 비효율적인 재정운용의 결과로 인식하였다. 유훈 (1974)은 1964-1972년의 중앙정부의 일반회계와 특별회계 대상으로 한 분석에서 일반회계는 1/100 이상 계상된 반면 특별회계는 불규칙하게 계상되었음을 밝혀냈다. 그는 예비비의 불확실성을 완화하는 예산제도임에도 불구하고, 부처에서는 예비비지출이 예측할 수 없는 예산외 지출 또는 예산초과지출이 아닌 곳에 사용하고 있음을 지적하였다. 류춘호 (2016)는 지자체가 수행하는 추경예산은 회차로 명명하지만, 목적에 따라 ①증액추가경정예산, ②감액추가경정예산, ③신규사업추가경정예산, ④결산추가경정예산, ⑤연도말 정리 추가경정예산으로 분류하였다. 특히 단체장의 공약사업이나 신규사업을 추진하기 위해 수행되는 추가경정예산은 비효율적 재정운용에 주목하여, 추가경정예산의 효율적인 예산심사 전략을 제시하였다.

구체적인 내용은 <표 4>와 같다.

하지만, 위의 연구들은 중앙 및 지방정부의 예산 집행과정에서의 불용액 현황과 발생 원인에 대한 분석이 이루어졌으나 대부분 사례분석에 그쳤다(문인수, 2005; 윤기웅·공동성, 2012; 송기창, 2015; 양인용·배기수, 2019). 또한 지방자치단체의 재정조기집행제도의 효과 분석(최정우·신유호, 2018; 안철진·이윤석, 2018), 국회 예산 심의과정에서의 정치적 영향 요인 분석만이 이루어졌으며(김봉환·이권희, 2019), 기존 연구에서 제시하고 있는 요인들만으로는 불용액

발생의 원인을 명확히 이해하기에는 한계를 갖는다. 왜냐하면, 위의 연구들은 지자체 재정활동이 중앙정부와 연계되어 영향을 받는다는 것을 간과하고 있기 때문이다. 지자체의 예산불용액은 지자체 내부의 예산과정과 지자체 공무원의 행태 이외의 중앙정부와의 재정사업 및 재정조정제도와 연계되어 영향을 받는다면 점을 간과하였다.

〈표 4〉 비효율적 재정운용결과로서 불용액 연구

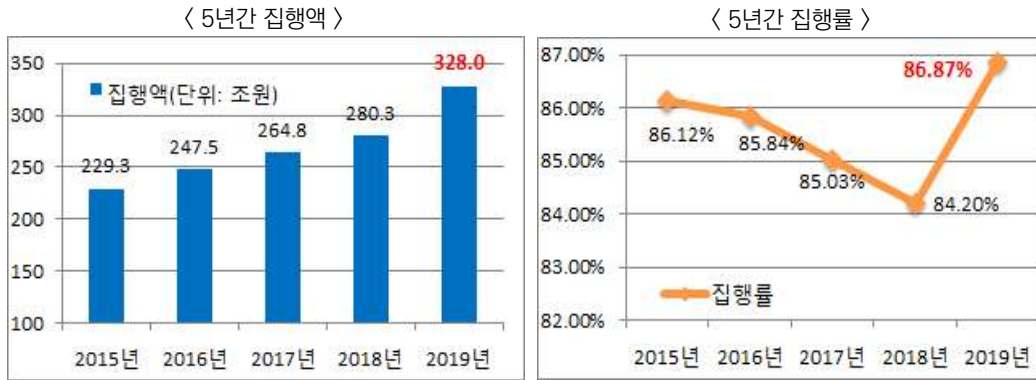
연구자	대상	내용	방법
신무섭 (2001,2002)	전주시	1995년 전·후 예산의 신축성 제도 변화 분석 (전용, 이용, 이월, 계속비, 추가경정예산 등)	사례
임성일 (2008)	지방자치단체	추가경정예산 분석	사례
류춘호 (2016)	부산시	추가경정예산의 예산심사 전략방안	사례
윤기웅·공동성 (2012)	지방자치단체 국고보조사업	- 계획: 수요예측의 부정확성, 계획 미비 등 - 사전절차: 인력 및 설비 등 미확보, 주민동의 미확보, - 집행: 국고 교부 지연, 절차지연, 이해 당사자 충돌 등	사례
윤기웅·김진영· 공동성 (2013)	민간 국고보조사업		사례
윤기웅·김병규 (2016)	중앙부처 담당 기타 직접사업		사례
이창균·하능식 (2008)	지방자치단체 재정운용사례	- 계획·예산편성 단계(사업규모 적정성 검토 미흡, 사업의 필요성·시급성 검토 미흡, 사업기간 검토 미흡 등) - 계약·사업집행 단계(사업집행 관리 부실, 예산 집행기준 미준수 등) - 사후관리단계(자여재원 관리 부족, 환류 및 활용 부족)	사례
송기창 (2015)	지방교육청 관계자 면담결과	- 재정적 요인(보통교부금, 특별교부금, 추가경정예산 등) - 환경적 요인(학교 신설 사업 등)	사례
김봉환·이권희 (2019)	중앙정부 단위사업별 사업예산	-정치적 요인(정권 연차, 국회 승인예산 증가율) -점증적 요인(과년도 불용액)	실증
이태호·엄태호 (2020)	지방교육자치단체	-정치적요인(정치성향, 지방의회성향) -재정적 요인(특별교부금, 이월액규모)	실증

Ⅲ. 불용액의 실태 분석

1. 지자체 불용액 규모 및 추세

행정안전부는 1월 31일 보도자료를 통하여 지난해 집행액이 328.0조원이며, 집행률은 86.87%라고 밝혔는데³⁾ 이것은 2018년 280조 3천억원 대비 47조 7천억원이 증가한 것으로 최

대 5년간 최대 집행률이다.



자료: 행정안전부 보도자료(2020.01.31.), 지방재정 신속집행 적극 추진으로 지역경제 활력 제고.

〈그림 2〉 5년간 집행액 및 집행률 추이

광역 자치단체 집행률은 94.0%, 기초 자치단체 집행률은 80.1%로 기초자치단체가 상대적으로 낮은 것으로 분석된다. 연도별 예산집행률 및 불용액 현황을 살펴보면, 세출예산현액대비 지출액 비율은 2012년 86.12%에서 2018년 82.67%로 꾸준히 낮아지고 있는 추세이다.

연도별 불용액을 살펴보면 2012년 14.2조원에서 2018년 28.6조원으로 5배 이상 증가하였으며, 세출예산현액에서 차지하는 비율 또한 5.96%에서 8.6%로 꾸준히 증가하고 있는 추세이다.

〈표 5〉 연도별 예산집행률 및 불용액 현황(전국)

(단위: 백만원, %)

구분	세출예산현액(A)	지출액(B)	지출액 비율(B/A)	불용액(C)	불용액 비율(C/A)
2012	238,928,878	205,774,636	86.12	14,246,806	5.96
2013	254,059,395	219,414,536	86.36	15,405,105	6.06
2014	263,042,169	225,461,249	85.71	17,253,240	6.56
2015	290,699,616	245,121,194	84.32	20,596,635	7.09
2016	315,653,348	264,009,785	83.64	25,210,604	7.99
2017	330,916,085	276,663,816	83.61	24,389,762	7.37
2018	354,392,281	292,981,963	82.67	28,577,428	8.06

주: 지방자치단체 총계예산 기준

전체 수치는 전국 지방자치단체의 합으로 표기

불용액은 세출예산현액(세출예산 수립후 증감(전년도 이월액 + 예비비사용액 + 이용 + 전용 + 이체) 반영)-지출액-이월액(명시이월 + 사고이월 + 계속비이월 + 국도비보조금사용잔액)

자료: 지방재정연감 각년도(집행분석)

3) 행정안전부 보도자료(2020.01.31.), 지방재정 신속집행 적극 추진으로 지역경제 활력 제고.

2. 지자체 불용액 현황

2012년도에서 2018년 동안 지자체의 불용율 평균은 8.5%에 이른다. 광역시·도를 제외한 시·군·구의 불용율은 계속 상승하는 추세를 보이고 있다. 시는 다른 지자체보다 불용율이 상대적으로 높은 수준을 유지하고 있는 반면, 광역시·도의 불용율은 가장 낮은 수준을 유지하고 있다. 특이할 만한 추세는 광역시·도는 2016년도부터 불용율이 감소하는 반면, 시·군·구는 가파르게 증가 추세를 보이고 있다는 점이다.

〈표 6〉 지자체 연도별 불용율 추세

(단위:%)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	평균
구	7.8	7.4	7.2	7.9	8.4	8.4	9.4	8.1
군	6.5	7.1	8.0	8.0	8.1	8.5	9.7	8.0
광역시·도	4.7	4.5	5.4	5.3	6.2	3.9	4.4	4.9
시	8.7	8.6	9.2	9.5	10.5	11.7	12.9	10.1
평균	7.5	7.5	7.9	8.2	8.8	9.1	10.2	8.5

자료: 지방재정연감 각년도(집행분석)

회계별로 살펴보면, 일반회계의 불용액은 15조 5,195억원, 기타특별회계의 불용액은 7조 3,275억원, 공기업특별회계의 불용액은 5조 7,304억원으로 일반회계의 규모가 가장 큰 것으로 나타났다. 불용액 중 일반회계의 비중은 54.3%에 달한다.

일반회계의 경우, 광역시·도의 불용액은 2조 7,223억원, 시의 불용액은 6조 2,219억원, 군의 불용액은 3조 7,672억원, 자치구의 불용액은 2조 7,581억원으로 시의 불용액이 가장 크다. 기타특별회계 역시, 광역시·도의 불용액은 1조 9,234억원, 시의 불용액은 3조 5,212억원, 군의 불용액은 1조 124억원, 자치구의 불용액은 8,704억원으로 시의 불용액이 가장 크다. 또한 공기업특별회계의 경우, 광역시·도의 불용액은 1조 4,916억원, 시의 불용액은 4조 955억원, 군의 불용액은 1,434억원으로 시의 불용액이 가장 크다. 자치구의 경우에는 2018년도 공기업특별회계 세출 실적이 없다. 이로 미루어볼 때, 지방자치단체의 불용액 중 48.4%가 시에서 발생하는 것으로 나타났다.

〈표 7〉 지방자치단체 유형별 및 회계별 불용액 현황(2018년 기준)

(단위: 십억 원)

	일반회계	기타특별회계	공기업특별회계	합계
광역시·도	2,772.3	1,923.4	1,491.6	6,187.4
시	6,221.9	3,521.2	4,095.5	13,838.5
군	3,767.2	1,012.4	143.4	4,923.0
자치구	2,758.1	870.4	0.0	3,628.5
소계	15,519.5	7,327.5	5,730.4	28,577.4

자료: 지방재정 365

회계별로 불용액을 분석한 결과, 주로 일반회계에서 불용액이 많이 발생하는 것으로 나타났다. 그러나 이를 시도별로 구분하는 경우 기타특별회계와 공기업특별회계에서 발생하는 불용액이 가장 클 수도 있다. 시의 경우에는 75개 중 48개의 시가 불용액 중에서 일반회계의 비중이 가장 크고, 10개의 시가 불용액 중에서 기타특별회계의 비중이 가장 크며, 17개의 시가 불용액 중에서 공기업특별회계의 비중이 가장 큰 것으로 나타났다. 군의 경우에는 82개 중 77개의 군이 불용액 중에서 일반회계의 비중이 가장 크고, 5개의 군은 불용액 중에서 기타특별회계의 비중이 가장 큰 것으로 나타났다. 불용액 중 공기업특별회계의 비중이 가장 큰 군은 없는 것으로 나타났다. 자치구의 경우에는 69개 중 64개의 자치구가 불용액 중에서 일반회계의 비중이 가장 크고, 나머지 5개의 자치구가 불용액 중에서 기타특별회계의 비중이 가장 큰 것으로 나타났다. 이로 미루어볼 때, 시, 군, 자치구 모두 불용액 중 대부분은 일반회계에서 발생하지만, 시의 경우에는 공기업특별회계에서도 상당 수 발생한다는 것을 알 수 있다. 또한 회계구분에 관계없이 시의 불용액이 가장 크고 자치구의 불용액이 가장 작다. 이와 함께 특광역시 기초자치단체(군, 자치구)의 공기업특별회계에서 세출 실적이 없기 때문에 불용액 역시 없는 것으로 나타났다.

회계별 불용액 비율을 분석해보면 지방자치단체의 세출이 클수록 불용액 역시 클 수 있기 때문에 이와 같은 지방자치단체별 재정 규모를 반영하기 위해 세출 결산 중 불용액 비율을 산출한다. 2018년 지방자치단체의 불용액 비율은 9.75% 수준이다. 광역시·도의 불용액 비율은 4.17%, 시의 불용액 비율은 18.11%, 군의 불용액 비율은 13.79%, 자치구의 불용액 비율은 11.11%로 시가 가장 큰 것으로 나타났다. 회계별로 살펴보면, 일반회계의 불용액 비율은 6.11%, 기타특별회계의 불용액비율은 27.76%, 공기업특별회계의 불용액 비율은 45.3%로, 공기업특별회계의 불용액 비율이 가장 큰 것으로 나타났다.

일반회계의 경우, 광역시·도의 불용액 비율은 2.26%, 시의 불용액 비율은 9.35%, 군의 불용액비율은 11.46%, 자치구의 불용액 비율은 8.65%로 군의 불용액 비율이 가장 크다. 기타특별회계의 경우, 광역시·도의 불용액 비율은 9.33%, 시의 불용액 비율은 110.2%, 군의 불용액 비율은 55.25%, 자치구의 불용액 비율은 114.53%로, 자치구의 불용액 비율이 가장 크다. 또한 공

업특별회계의 경우, 광역시·도의 불용액 비율은 30.16%, 시의 불용액 비율은 61.06%, 군의 불용액 비율은 14.38%로 시의 불용액 비율이 가장 크다. 자치구의 경우에는 2018년도 공기업특별회계 세출 실적과 불용액 실적이 없기 때문에 불용액 비율 역시 없다. 불용액 비율로 살펴볼 때, 기타특별회계와 공기업특별회계가 상당히 높은 수준이라는 것을 알 수 있다.

〈표 8〉 지방자치단체 유형별 및 회계별 불용액비율(2018년 기준)

	일반회계	기타특별회계	공기업특별회계	소계
광역시·도	2.26%	9.33%	30.16%	4.17%
시	9.35%	110.20%	61.06%	18.11%
군	11.46%	55.25%	14.38%	13.79%
자치구	8.65%	114.53%	-	11.11%
소계	6.11%	27.76%	45.30%	9.75%

자료: 지방재정 365

위의 현황에서 보았듯이, 지자체의 불용액은 회계유형에서 볼 때 일반회계보다는 특별회계에서 발생하는 것을 알 수 있다. 지자체의 특별회계는 중앙부처의 재정조정제도(예, 국고보조사업, 공기업특별회계)에서 추진하는 사업의 재정활동이 대다수다. 따라서, 본 연구에서 지자체 불용액의 주요 발생이 되는 중앙-지방 간 관계에서의 원인파악을 다음 장에서 구체적으로 살펴본다.

IV. 중앙-지방간 관계에서 발생하는 불용액의 발생

선행연구들에서 지적하고 있는 불용액의 발생원인을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 지방재정의 구조적 여건을 하나의 원인으로 들 수 있는데 의무 편성·집행하는 국고보조금의 비중(2019년 기준 35% 수준)이 크기 때문에 집행에 어려움이 발생한다. 최정우·신유호(2018)는 이와 관련하여, 지방재정에서 국고보조금이 차지하는 비중이 높으나, 국고보조사업의 경우 사전에 안내가 되지 않는 경우 추경 이후에 사업 발주가 가능하며, 수시배정사업도 중앙부처와 지방자치단체간 협의가 필요하여 교부가 지연되는 경우가 있다고 지적한다. 공모사업의 경우 연중 확정되면 추경을 거쳐 집행해야 하므로 이월이 발생하는데, 중앙정부에서 추경이 발생하여 국고보조금이 하반기에 확정될 경우 집행기간 부족으로 불용액이 발생할 수 있다.

사회간접자본(SOC) 사업을 추진할 때 법령, 지침 등 각종 규제에 인하여 사업이 지연되어 결국 불용액이 발생하게 되는 경우도 있다. 특히 토지보상을 필요로 하는 사업은 협의가 결렬되어 재협의 과정을 거칠 경우 사업기간이 6~8개월 이상 추가로 소요된다. 행정안전부에서는 중앙정부나 광역 단체와 달리 대부분의 예산이 실제 주민에게 집행되는 기초자치단체의 집행

특성 상 보상·민원 협의 및 사전 행정정찰에 따른 지연이 많이 발생하는 것이 불용액 발생의 주된 원인인 것으로 파악하고 있다⁴⁾.

불용액이 발생한다는 것은 결국 주민에게 돌아가야 할 재원이 더 필요한 곳에 사용되지 못한 것으로 부정적인 영향⁵⁾을 미친다.

중앙부처 소속의 모범에 기초한 법정 특별회계의 사업들이 불용액이 크게 증가하고 있다. 예를 들면⁶⁾, ○○시 폐기물처리시설특별회계의 경우 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 제6조에 따라 대실지구 도시개발사업에 대하여 부과한 폐기물설치시설 설치 부담금(3,099,328천원)을 특별회계로 설치하였으나 2018년 당시 폐기물처리시설 설치 계획이 없어 예비비로 편성함에 따라 불용액이 발생하였다. 또한, ○○군 화력발전관련 특별회계와 ○○군 원자력 특별회계에서는 다년간 사업추진에 따라 화력발전소 주변 사업발굴이 힘들고 사업 추진에 있어서도 민간사업 자본보조사업이 대부분이어서 진도율에 따라 보조금을 교부하고 있어 진도율 저조로 인한 불용액이 발생하고 있다. 추가적으로, ○○시 공기업특별회계의 경우 하수도 특별회계의 경우 관련법에 따른 분담금으로 법에 정해진 시설(하수도처리시설 등)만을 할 수 있어 사용하지 못하고 예비비로 편성하였고 관련 법 완화를 위해 부처 등과 논의하였으나 어렵다는 답변만이 돌아온 사례이다. 이와 같은 사례는 중앙부처의 모범에 근거한 국고보조사업이 지자체에 넘어올 때, 재원만 넘어올 뿐, 사업을 지자체가 자율적으로 추진할 수 있는 권한이 넘어오지 않았기 때문에 추가적인 사업이 없는 경우나 사업이 종료된 경우에는 재원이 축적되어 결국 불용처리된다.

〈표 9〉에서는 2015년부터 2018년동안 중앙부처 및 조례로 지정된 특별회계 중에서 국토부의 국토계획법이 불용율이 높은 특별회계로 4년간 평균 75%의 수준임을 알 수 있다.

〈표 7〉 소속법별 불용율 높은 특별회계

소속법	특별회계 분류	2015	2016	2017	2018	총합계
국토계획법(기반시설부담금법)	관리운영사업	0.78	0.69	0.76	0.76	0.75
산업입지개발법	건설관리사업		1.00	0.68	0.77	0.75
관광진흥법	개발사업			1.00	0.61	0.74
농어촌전기법	관리운영사업	0.75	0.62	0.68	0.49	0.63
폐기물처리시설법	건설관리사업	0.60	0.56	0.65	0.67	0.62
국민기초생활보장법	직접지원사업	0.62	0.58	0.60	0.60	0.60
국민건강증진법	직접지원사업	0.59	0.57	0.71	0.53	0.59
주거환경정비법	개발사업	0.54	0.60	0.55	0.65	0.58
건축서비스진흥법	관리운영사업		0.74	0.44	0.58	0.57

4) 행정안전부 보도자료(2020.01.31.), 지방재정 신속집행 적극 추진으로 지역경제 활력 제고.

5) 불용액의 발생은 다음 해의 예산삭감의 원인이 될 수 있으며, 행정안전부에서는 불용액이 과다하게 많이 발생한 지방자치단체에게는 보통교부세를 산정할 때 감액하는 페널티를 제도를 고려하고 있다.

6) 사례분석을 위해서 지자체 예산담당 공무원과 FGI를 통해서 밝혀낸 내용이다.

산업단지인허가법	개발사업	0.30	0.64	0.58	0.68	0.56
도시재정비특별법	개발사업	0.55	0.47	0.49	0.57	0.52
도시재생법	개발사업	0.40	0.46	0.40	0.56	0.50
국토계획법	직접지원사업	0.44	0.46	0.54	0.54	0.50
물환경보전법	관리운영사업	0.42	0.60	0.40	0.48	0.47
조례	직접지원사업	0.46	0.46	0.46	0.43	0.45
신재생에너지법	관리운영사업	0.55	0.36	0.49	0.43	0.45
방사성폐기물지원법	건설관리사업	0.38	0.44	0.40	0.61	0.42
조례	건설관리사업	0.40	0.49	0.42	0.37	0.42
중소기업진흥법	직접지원사업	0.44	0.36	0.42	0.43	0.41
지하수법	관리운영사업	0.38	0.38	0.39	0.42	0.39
도시개발법	개발사업	0.40	0.37	0.39	0.37	0.38
광역교통관리특별법	개발사업	0.34	0.34	0.39	0.38	0.36
주택법	관리운영사업	0.39	0.35	0.33	0.35	0.35
조례	개발사업	0.34	0.34	0.35	0.37	0.35
균형발전특별법	건설관리사업	0.42	0.37	0.35	0.33	0.35
산업입지개발법	개발사업	0.35	0.32	0.34	0.36	0.34
행정체제개편특별법	건설관리사업	0.37	0.28	0.31	0.35	0.33
댐건설지원법	직접지원사업	0.28	0.33	0.35	0.31	0.32
발전소주변지원법	직접지원사업	0.33	0.31	0.31	0.33	0.32
공유수면법	개발사업	0.44	0.39	0.31	0.19	0.32
학교용지특별법	개발사업	0.29	0.26	0.29	0.33	0.30
여객자동차운수사업법	건설관리사업	0.25	0.30	0.27	0.34	0.29
도청이전특별법	건설관리사업	0.19	0.29	0.33	0.32	0.27
조례	관리운영사업	0.20	0.28	0.31	0.31	0.26
유료도로법	관리운영사업	0.22	0.21	0.28	0.30	0.25
지방공기업법	건설관리사업	0.23	0.22	0.25	0.29	0.25
도시철도법	건설관리사업	0.25	0.26	0.26	0.22	0.25
주차장법	건설관리사업	0.23	0.24	0.24	0.26	0.24
수계관리법	관리운영사업	0.23	0.23	0.23	0.24	0.23
지방세법	건설관리사업	0.33	0.22	0.21	0.07	0.23
도시교통촉진법	관리운영사업	0.22	0.22	0.22	0.24	0.22
지방공기업법	직접지원사업	0.22	0.21			0.22
수도법및하수도법	관리운영사업	0.20	0.21	0.22	0.23	0.21
의료급여법	직접지원사업	0.21	0.18	0.19	0.19	0.19
체육시설설치이용법	관리운영사업	0.14	0.15	0.13	0.20	0.16
지방세법	건설관리	0.42	0.09	0.11	0.09	0.11
지방세법	관리운영사업		0.06	0.05	0.06	0.06
소상공인지원법	직접지원사업	0.00	0.00	0.00		0.00

중앙부처에서 국고보조사업을 기획하고 예산확보를 한 후 지자체로 국고보조금을 내려보내면 지자체는 지방비를 매칭한 후 사업을 집행하게 된다. 그러나 이 과정에서 지자체의 사업추진 속도나 지자체의 차별화된 여건을 고려하지 않고 먼저 국고보조금을 보내면 지자체에서는 사업속도상 현실적으로 집행하기 어려운 경우가 종종 발생한다. 또한 국고보조금을 늦게 보내는 경우에도 지자체에서는 추경을 편성하고 의회의 의결절차를 거쳐야 하는 등의 이유로 집행하지 못하는 경우가 발생하여 국고보조금을 반납, 불용액 처리가 되고는 한다. 예를 들어 공공재활센터 건립사업의 경우 사업비가 72억원이지만 2020년도에는 기본 및 실시설계비 2억원 내외만 집행 가능한 실정이며, 신속집행을 위해 장비비 7억원을 선집행한 경우도 있다. 시설공사의 경우 공사 입찰금액만 공사금액으로 인정하고 그 외의 잔액을 사용할 수 없도록 함에 따라 불용액이 된다. 공모사업시기도 불용액 발생의 큰 원인인데 지자체에서 실제로 집행할 수 있는 기가니 쏘아 전액 집행하지 못하는 사례가 다수 있다. 예를 들어 인건비 지원공모사업의 경우 10개월 지원사업인데 2월에 공모가 결정되면 추경에 반영 등 절차를 거치게 되면 실제로는 6~7개월분만 발생하는 등의 문제이다.

중앙부처와의 관계에서 사업속도에 맞지 않는 국고보조금 지급, 공모시기의 사업추진상 비현실성, 낙찰잔액에 대한 인정 등에 대해서는 개선이 필요한 사항들이다.

V. 결론

본 연구에서는 지자체의 불용액 증가 원인을 살펴보기 위해서 우선 불용액의 개념을 이론적으로 접근하여 개념을 정립하였고, 지자체의 불용액 현황을 분석하면서 지자체의 불용액 발생원인이 지자체의 예산행위 이외에 중앙-지방 간 관계에서 도출되는 재정활동 및 예산집행과정에서 나타나는 현상이라는 점을 밝혔다. 이와 같은 연구결과는 기존의 불용액의 원인이 예산집행과정의 비효율적인 행태로 귀결짓는 연구의 한계를 넘어서서 중앙-지방 간 재정조정제도 내에서 발생하는 재정사업의 구조적인 모습과 연계되어 있다는 점을 보여주었다는데 의의가 있다.

연구결과를 토대로 비효율적인 지자체의 불용액을 완화하기 위한 제도개선점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 중앙부처 소속의 특별회계 모법의 개정이 필요하다. 대표적인 법으로 자활기금특별회계(복지부 국민기초생활보장법), 기반시설특별회계(국토부 국토계획법), 도시개발특별회계(국토부 도시개발법), 주택사업특별회계(국토부 주택법), 지하수관리특별회계(환경부 지하수법), 폐기물처리시설특별회계(환경부 폐기물처리시설법) 도시재정비촉진특별회계(국토부 도시재정비특별법), 발전소주변지역지원사업특별회계(산자부 발전소주변지원법) 등이다. 불용액의 경우 불용액 중 예비비 비율이 매우 큰데, 2018년 결산 기준 지방자치단체의 전체 불용액은 29.3조

이고 이 중 예비비가 12.3조로서 전체 불용액의 약 42%를 차지하고 있다. 특히, 예비비는 일반 회계(최근 5년 평균 1.9%)보다는 특별회계(최근 5년 평균 18.3%)에서 많이 발생하는 것으로 나타난다. 특히, 개별법에 의한 특별회계에서 불용액의 대부분이 예비비 비중이 크다. 예를 들면, 4년간 80% 이상의 예산을 예비비로 편성하는 특별회계에 대한 법개정 협조가 필요하다.

둘째, 특별회계 개별법 상 사업범위의 재점검이 요구된다. 개별법에 따라 설치되어 다년간 여러 지자체에서 예비비 편성 비율이 현저히 높은 특별회계와 사업비 편성비율이 매우 낮은 기금을 중심으로 관련 부처와 협조하여 그 사업범위에 대한 논의가 필요하다. 또한 지금까지는 원활히 관리되어오지 못했던 자본잠식에 대한 문제인식을 바탕으로 매년 특별회계와 기금의 점검을 통해 사업범위 확장의 필요성을 공유하여 회계의 활용도를 좀 더 제고시킬 필요가 있다.

셋째, 불용액 관련하여서 국고보조사업(공모사업)의 공고시기 및 보조금 지원규모 개선이 요구된다. 불용액 원인분석에서 제시한 바와 같이 불용액이 지자체가 국고보조사업을 집행하는 과정에서 많이 발생하는데, 공모 국고보조사업의 공고시기나 둘째 지자체별로 일률적인 보조금의 지원규모에 따른 것이다. 예를 들면, 공모 국고보조사업의 공고시기로 인한 불용액 발생은 의무 및 계속 국고보조사업의 경우 크게 문제가 없지만 공모사업은 연중 공고가 나오는데 지자체가 신청해서 선정된 후 추경을 편성하는 기간까지 고려하면 사업의 회계연도 종결 원칙에 따라 사업비를 연내 지출할 수 없는 구조라는 것이다. 특히 이 부분은 국회 쪽지예산과도 매우 깊은 관련이 있는데 사업검토 즉, 사업내용이나 타당성, 추진일정 등이 전혀 준비되지 않은 지역 사업들이 이 쪽지예산을 통해서 승인된다는 것이다. 문제는 구체적 사업계획이 없는 쪽지예산이므로 예산통과 후에야 중앙부처가 사업계획을 세우고 공고를 냄에 따라 시간이 지연되지만 이미 당해연도 중앙정부 예산에 편성된 사업비이므로 지출하지 않으면 중앙의 불용액으로 잡히기 때문에 현실적으로 연내 추진하기 어려워도 공고를 낸다는 것이다. 이러한 공고가 뜨면 지자체에서는 또한 국비확보 욕구로 인해 우선 신청하고 보조금을 수령하지만 실제로 얼마 남지 않은 기간내에 집행은 쉽지 않은 구조라는 것이다. 따라서 먼저, 중앙정부는 좀 더 계획적인 사업추진을 통해 국회 승인 후 바로 공고를 낼 수 있도록 사전준비를 철저히 해서 지자체에서 사업을 추진할 수 있는 기간을 확보토록 지원해주어야 할 것이다. 또한 쉽지 않은 현실적 구조이지만 국회 쪽지예산 승인이 지연되어야 하고 특히 신규사업 쪽지예산 통과에 대한 부정적인 면을 강조해나가야 할 것이다. 또한, 지자체별로 일률적인 보조금 지원규모의 문제는 다년도 공모 국고보조사업의 경우 중앙정부가 선정된 지자체에 사업비를 매년 똑같은 규모로 지원하지만 지자체별로 사업여건이나 환경이 다름에 따라 추진속도에 차이가 발행함으로 인해 사업속도가 늦는 지자체의 경우 집행잔액을 연도말에 반납해야 하고 지자체 불용액으로도 잡힌다는 것이다. 물론 이러한 현상은 모니터링 및 적극적 사업추진 등 사업관리를 철저히 하지 않은 지자체의 문제도 있지만 건설사업의 경우 부지확보, 지역주민의 동의 등 지자체 노력으로도 해결되지 않는 부분이 있다. 따라서 이전에는 지자체별로 국고보조사업의 속도를 확

인한다는 것이 쉽지 않았지만 이제는 시스템의 발달로 e-호조 등을 통해 사업의 진도 확인이 가능함에 따라 사업속도가 늦는 지자체에는 보조금을 줄이고 반면, 속도가 빠른 지자체에는 보조금을 더 확대지원하는 국고보조사업별 보조금 지원규모 차별화 정책이 필요할 것이다.

참고문헌

- 김봉환·이권희. (2019). 불용액의 정권 연차별 변화와 국회 예산심의의 효율성. 「재정학연구」, 12(1): 27-53.
- 류춘호. (2007). 지방교육재정의 합리적 운영 방안. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 41-70.
- 류춘호. (2019). 지방정부의 예비비제도 운영 실태와 정책방향. 한국지방정부학회 학술대회자료집, 3-48.
- 박정수. (2019). 효율적 재정운용을 위한 불용 및 이월관리, 「월간 나라재정」, 26(2): 20-25.
- 차주현. (2011). 재정분권이 지방재정효율성에 미치는 영향분석. 「한국행정정보」, 45(4): 117-151.
- 송기창. (2015). 시·도교육비특별회계 이월·불용액 발생실태와 개선과제. 「교육재정경제연구」, 24, 115-138.
- 안철진·이윤석. (2018). 과연 지방재정 조기집행은 효과가 있는가?: 지방정부의 경영적 관점에서. 「경영컨설팅연구」, 18(2): 303-312.
- 양인용·배기수. (2019). 중앙정부의 불용액과 이월액에 대한 효율적 관리방안. 「한국경영교육학회」, 34(1). 341-363.
- 윤기웅·공동성. (2012). 지방자치단체 국고보조사업의 집행부진 원인/유형 분석. 한국행정정보, 46(2), 265-291.
- 윤기웅·김진영·공동성. (2013). 민간에 대한 국고보조사업의 집행부진 원인/유형 분석. 「한국행정정보」, 47(2), 189-218.
- 이성욱·윤석중. (2013). 우리나라 지방자치단체 및 공공기관의 예산집행 행태에 관한 연구. 「관리회계연구」, 13(2): 99-129
- 이창균·하능식. (2008). 지방자치단체 재정효율성 제고방안. 「한국지방행정연구원 기본연구과제」, 2008, 1-155.
- 임성일. (2008). 지방재정 운용의 효율성 증진방안: 지방재정의 효율성 제고방안-예산의 편성과 집행을 중심으로. 「지방재정과 지방세」, 4, 3-22
- 최정우·신유호. (2018). 지방자치단체 재정조기집행의 재정운용 효과분석. 「한국지방재정논집

- 」, 23(3): 53-73.
- 장혜윤·장현경·박충훈. (2019). 사업특성에 따른 신속집행제도의 운영효과 분석: 불용율을 중심으로. 「지방행정연구」, 33(3):111-136.
- Astley, W. G. (1978). Sources of power in organizational life. University of Washington.
- Bourgeois III, L. J., & Singh, J. V. (1983, August). Organizational Slack and Political Behavior Among Top Management Teams. In Academy of management proceedings (Vol. 1983, No. 1, pp. 43-47). Briarcliff Manor, NY 10510: Academy of Management.
- Caiden, N. & Wildavsky, A. (1974). Planning and Budgeting in Poor Countries. N.Y.: Wiley.
- Busch, T. (2002). Slack in public administration: conceptual and methodological issues. *Managerial Auditing Journal*.
- Cyber, R. M., & March, J. (1963). A behavior theory of the firm. Blacewell, London.
- Galbraith, J. R. (1974). Organization design: An information processing view. *Interfaces*, 4(3), 28-36.
- Gilmour, J. B., & Lewis, D. E. (2006). Does performance budgeting work? An examination of the office of management and budget's PART scores. *Public Administration Review*, 66(5), 742-752.
- Greve, H. R. (2003). A behavioral theory of R&D expenditures and innovations: Evidence from shipbuilding. *Academy of management journal*, 46(6), 685-702.
- Hoque, Z., Covalleski, M. A., & Gooneratne, T. N. (2013). Theoretical triangulation and pluralism in research methods in organizational and accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (2019). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. In *Corporate Governance* (pp. 77-132). Gower.
- Kasper, W. & Streit, M. E. (1998). *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*. Cheltenham, UK · Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Leibenstein, Harvey. (1973). Competition and X-Efficiency. *Journal of Political Economy*. 81:756-777.
- March, J. G. (1981). Footnotes to organizational change. *Administrative science quarterly*, 563-577.
- Niskanen, J. (1971). *Bureaucracy & representative government*. Routledge.
- Rubin, I. S. (2019). *The politics of public budgeting: Getting and spending, borrowing and balancing*. CQ Press

- Schck, Allen (2007). Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools? OECD Report
- Simon, H. A. (1957). A behavioral model of rational choice. Models of man, social and rational: Mathematical essays on rational human behavior in a social setting, 241-260.
- Uang, J. Y., & Liang, C. W. (2012). Does Monitoring Frequency Affect Budget Execution Patterns?. *Asia Pacific Management Review*, 17(1), 59-75
- Williamson, O. E. (1963). Managerial discretion and business behavior. *The American Economic Review*, 53(5), 1032-1057.
- Zimmerman, J. L. (1976). Budget uncertainty and the allocation decision in a nonprofit organization. *Journal of Accounting Research*, 301-3.

접수일(2022년 11월 09일)

수정일(2022년 12월 12일)

게재확정일(2022년 12월 12일)

<국문초록>

지방자치단체의 불용액 현황: 개념, 발생원인과 시사점

본 연구는 지자체의 불용액의 실태를 조사하였다. 과거 연구에서 주목하지 않았던 불용액의 개념을 이론적 기반으로 설명하였고, 불용액의 발생원인을 중앙-지방 간 재정관계에 주목하였다. 연구결과, 불용액 개념은 지자체의 예산집행의 잔액의 의미이기 때문에, 조직의 재정활동을 합리적인 의사결정의 결과를 보느냐(주인-대리인 접근과 자원기반 접근)에 따라, 긍정적 의미와 부정적 의미로 혼용되고 있다고 판단된다. 그럼에도 불구하고, 기존 선행연구들은 불용액을 지자체 재정활동의 비효율적인 결과로 인지하고 있다. 또한, 지자체의 불용액이 발생하는 주요 원인으로 중앙-지방 간 재정관계에서 발생하는데, 국고보조사업 등의 특별목적의 사업들이 중앙부처의 모법에 제약에 따라 지자체가 활용할 수 없기 때문에 발생한다는 점을 밝혀냈다. 이에, 본 연구에서는 지자체의 불용액을 완화하기 위해 법의 개정 및 국고보조사업의 제도 개선을 제안하였다.

주제어: 지방자치단체, 불용액, 특별회계, 국고보조사업

전성만(全成晩, 주저자): 한국지방행정연구원 지방재정경제실 지역경제분석센터장으로 재직 중이다. 주요 관심분야로는 재정조정제도, 지방공기업, 지역경제 등 지방재정 연구이다(sungmanjun@krila.re.kr).

김성주(金成珠, 공동저자): 한국지방행정연구원 지방재정경제실 지방재정연구센터장으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 국고보조금 및 지방보조금 관련 정책 및 제도 연구이다(sjkim@krila.re.kr).

하혜수(河慧洙, 교신저자): 경북대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 관심분야는 지방분권, 지방자치, 갈등관리와 협상, 인사행정 등 지방행정 연구이다(hasoo@knu.ac.kr).