

사업특성에 따른 신속집행제도의 운영효과 분석 : 불용률을 중심으로

An Analysis on Fiscal Effectiveness of Early Budget Execution

: Focused on an Unused Budget Rate

장혜윤* · 장현경** · 박충훈***

Jang, Hye-Yoon · Jang, Hyun-Kyoung · Park, Chung-Hun

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구설계
- IV. 분석결과
- V. 결론

본 연구는 지방자치단체 신속집행제도의 재정적 측면의 효과를 분석하고 대상사업의 불용률에 차이를 가져오는 요인들을 검증하는데 목적을 둔다. 이에 따라 2014년부터 2018년까지 경기도 일반회계 사업을 대상으로 전체 사업, 추가경정예산 증액사업, 신속집행대상사업 등으로 구분하여 대상사업 여부, 신속집행대상사업의 사업별 특성(사업유형, 사업규모, 정책유형)에 따른 불용률 차이를 분석하였다. 분석결과, 전체사업과 추가경정예산 증액 사업모형에서 모두 신속집행대상사업의 불용률이 낮은 것으로 나타나고 있으며 이는 신속집행제도의 운영이 재정집행의 효율성을 제고하는 것을 시사한다. 또한 사업 특성별 신속집행대상사업의 불용률 차이를 분석한 결과 간접사업, 대규모사업 등의 불용률은 낮게 나타난 반면, 개발정책의 경우 상대적으로 불용률이 높은 수준을 보이고 있는 것으로 나타났다.

* 제1저자, 경기연구원 자치분권연구실 초빙연구위원

** 공동저자, 경기연구원 자치분권연구실 연구원

*** 교신저자, 경기연구원 자치분권연구실 선임연구위원

논문 접수일: 2019. 8. 12, 심사기간: 2019. 8. 12 ~ 9. 16, 게재확정일: 2019. 9. 16.

□ 주제어: 신속집행제도, 불용액, 재정효율성

The purpose of this study is to analyze the financial effect of local governments' early budget execution and to verify the factors that make a difference in the unused budget rate. For this, this study is subject to general accounting program of Gyeonggi-do from 2014 to 2018. In addition, this study verifies difference of unused budget rate whether the program is applicable to a early budget execution, whether supplementary budgets are increased, and the program characteristics.

As a result, the unused budget rate of early budget execution program is low in both the whole program and the supplementary budget increase program. This suggests that the operation of the early budget execution improves the efficiency of financial execution. In addition, subsidiary budgets increased, the county supported, and large programs had a low percentage of unused budgets for programs, but development policies were relatively high.

□ Keywords: Early Budget Execution, Fiscal Efficiency, Unused Budget

I. 서론

지방재정 신속집행제도는 상반기에 지방재정지출을 확대하여 지역경제 활성화를 도모하고 재정지출의 효율성을 제고하려는 목적으로 2009년부터 추진되고 있다. 구체적으로 신속집행 제도는 상고하저의 경기흐름에 선제적으로 대응하여 상반기에 재정지출을 확대함으로써 지역 경제성장을 도모하고 연말지출 관행을 억제하여 이월·불용액을 감소시키고, 재정 효율성을 증진하고자 하는 목적을 갖는다.

이처럼 신속집행제도는 크게 두 가지 목적으로 추진되고 있는바 기존 연구들에서도 제도 운영의 효과를 경제적 측면과 재정적 측면에서 분석하고 있다. 신속집행제도와 관련된 초기의 연구들은 경제적 측면의 효과를 분석하는 경향을 보인다. 다만, 기존 연구들은 제도 운영의 경제적 효과에 대한 상반된 결과를 제시하고 있으며(김원식, 2007; 서은숙 외, 2012; 박명호·오종현, 2017 등), 신속집행에 따른 부실시공, 이자수입 감소 등 부정적인 측면에 대한 논의(정윤한, 2008; 천무익, 2012; 류영아, 2018 등)가 집중적으로 이루어진 측면이 있다. 그

러나 최근에는 이·불용 감소와 같은 재정적인 효과에 대한 논의(박명호·오종현, 2017; 최정우·신유호 2018 등)가 등장하기 시작하는 추세이다.

이와 같이 신속집행제도의 효과에 대해서는 긍정적인 시각과 부정적인 시각이 혼재되어 있지만 중앙정부는 지방자치단체가 달성해야 할 신속집행제도의 목표율을 과거 대비 상향하고 실적평가체계를 마련하는 등 제도 운영을 강화하고 있다. 그러나 신속집행제도를 대상으로 한 연구들은 양적으로 미흡한 수준이라는 점을 고려할 때 제도 효과와 관련된 연구의 외연을 확장할 필요가 있는 것으로 보인다.

이에 본 연구에서는 신속집행제도의 재정적 측면의 효과에 대하여 불용률을 중심으로 분석함과 동시에 사업특성에 따른 불용률 차이를 살펴보는 것을 목적으로 삼는다. 일반적으로 예산은 정책적 우선순위를 반영한 계획으로 간주되며 예산의 집행률이 저조하다는 것은 당초 계획된 정책 효과를 달성하지 못하였음을 의미한다(김봉환·이권희, 2018:30). 불용액은 예산 현액 중 당해연도 지출한 집행액, 이월액 등을 제한 것으로, 이러한 관점에서 높은 수준의 불용액은 당초 계획에 따라 예산이 집행되지 않았음을 시사한다. 따라서 본 연구는 신속집행제도의 재정적 측면 효과에 대하여 불용률을 중심으로 분석한다. 뿐만 아니라, 신속집행대상사업을 중심으로 사업특성에 따른 불용률 차이를 분석함으로써 사업 구조적인 특성에 의한 불용률 차이가 어떻게 나타나고 있는지를 탐색하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 신속집행제도와 재정 효율성

일반적으로 신속집행제도의 재정적 효과는 이·불용의 감소를 의미한다. 불용액은 당해연도의 예산현액에서 집행액, 이월액 등을 제외한 것으로 불용액이 높다는 것은 당초 계획에 따른 예산집행이 이루어지지 않았다는 점을 의미한다. 즉, 신속집행을 통해 재정지출 효율성을 제고하는 것은 예산 집행단계와 밀접한 관련이 있다. 예를 들면, 집행단계에서 나타나는 비효율적인 집행 사례로서 연말 집중집행행태가 지적될 수 있는데 이는 곧 불용액을 야기한다는 점에서 재정지출의 비효율을 유발할 수 있다(박노욱 외, 2013:9).

이처럼 불용액이 발생하는 원인은 예산이 결정·집행될 때 의회와 집행부를 비롯하여 다양한 참여자의 역학관계가 반영되기 때문이다. 복잡한 정치적 역학관계를 수반한 의사결정체계

에서는 예산집행의 불확실성이 증가하게 되며 이는 계획되었던 최적의 지출양식을 변화시키게 된다(Zimmerman, 1976: 318).

또한 예산계획이 수립되는 시기와 집행시기의 차이로 인해 불확실성이 증가하게 되며 이는 예산집행행태의 변화를 초래하게 된다. 특히, 예산계획과 집행의 시점 차이에 의해 사업 환경이 변화함에 따라 사업규모, 사업지연 등이 나타날 수 있다. 이러한 측면에서 지방자치단체는 상위기관에 대한 재정 의존도가 높기 때문에 가용재원의 확보 여부에 따라 지출 행태가 달라지게 되므로 회계연도 초보다 회계연도 말 예산집행액이 높게 나타나 불확실성에 대응한 집행 행태를 보이게 된다(이성욱·윤석중, 2013:112)

이처럼 예산의 불확실성은 집행행태에 영향을 미치게 되고 궁극적으로 불용액의 발생을 초래한다. 불용액은 한 해에 집행하도록 계획된 예산 중 연말까지 집행되지 못하고 남은 예산액(김봉환·이권희, 2019:1)이라는 점에서 정부재정의 비효율적 배분·집행의 결과인 동시에 예산의 과다편성과 같이 불필요한 세수 부담을 가중시킨 것으로도 이해할 수 있다.¹⁾ 유사한 맥락에서 불용액을 예산에 편성되어있던 금액보다 실제 지출이 적어 생긴 잔액 또는 예정되었던 사업이 중지되며 지출의 필요가 없어진 경비를 합한 금액으로 정의되기도 한다(송기창, 2015:121).

불용액은 예산 과다편성, 비효율적 집행, 사업 지연 등에 의해 발생하며 불용액이 많다는 것은 재정효율성이 낮음을 의미한다. 재정효율성은 기술적 효율성과 배분적 효율성으로 구분된다. 배분적 효율성은 예산 편성 및 기획단계에서 어떠한 사업을 어떻게 집행할 것인가와 관련이 있다면, 집행과 관련된 문제는 기술적 효율성과 밀접한 관련이 있다(박정수, 2019:25). 즉, 불용액은 예산 편성과과정에서의 계획 미흡, 과다 편성 등의 배분적 효율성이 낮은 결과인 동시에 예산 재정 집행과정에서 사업 지연 또는 관료 역량 부족 등으로 인해 발생하는 기술적 효율성 미흡의 결과로 볼 수 있다. 유사한 측면에서 재정효율성은 “행정서비스의 질을 높이고 양을 확대하기 위한 가장 바람직한 모형을 설정하여 이에 준거한 예산을 집행하는 것(차주현, 2011:125)”으로 정의된다. 이러한 관점에서 불용액은 배분적 효율성을 고려하여 편성된 예산이 기술적 효율성의 부족으로 인해 계획대로 집행되지 않은 것으로 낮은 재정효율성을 의미하는 지표로 기능하게 된다.

종합하면, 신속집행제도는 상반기에 재정지출을 확대하여 연말 집중지출하는 예산집행의 행태를 변화시킴으로써 불용액을 감소시킬 수 있는 측면이 있으며 이를 통해 재정지출의 효

1) 단, 사업담당자들에게 예산을 집행하지 않을 유인이 크지 않다는 점에서 예산을 효율적으로 집행함으로써 불용액이 발생할 수 있다는 관점(박상원, 2009)도 존재한다. 그러나 일반적으로 불용은 과다한 예산책정 및 예산 확정 이후의 환경적 요인의 변화에 의해 사업의 추진이 어려운 경우 발생하게 된다(민기·백상규, 2019).

율이 제고될 수 있다. 즉, 상반기에 신속집행을 통해 계획적인 예산 집행이 이루어짐으로써 불용액이 최소화되고, 예산 범위 내 재정지출 효과가 극대화되는 것이다(정운한, 2008:170).

2. 불용액 영향요인

본 연구에서는 재정지출의 효율성을 불용액 감소로 정의하고 분석을 시행하므로 불용액의 원인과 관련된 이론적 논의를 수행하고자 한다. 다만, 불용액 또는 예산집행과 관련된 논의는 상대적으로 학술적 관심이 높지 않았던 측면이 있으므로 예산 낭비, 예산의 비효율성 제고 등에 초점을 맞춘 연구들을 포괄적으로 검토하여 불용액의 영향요인을 탐색한다.²⁾

첫 번째로 불용액의 발생을 감소시킬 수 있는 요인으로 신속집행제도를 들 수 있다. 신속집행은 조기에 예산을 집행하여 불용률을 감소시키게 된다. 이와 관련된 실증연구로서 박명호·오종현(2017:4)은 신속집행제도의 시행 이전과 이후 신속집행 비대상사업의 불용액 비율은 신속집행제도 이전과 큰 차이가 존재하지 않았으나 신속집행 대상사업의 불용액 비율은 약 5.6~6.7% 감소되었음을 제시하고 있다.

다음으로 추가경정예산의 경우 전략적으로 예산이 편성되는 경우가 다수 존재하므로 사업 계획이 미비하고 사업추진 또한 단기간에 이루어져 불용률을 증가시킬 수 있는 측면이 있다. 예를 들어, 정권 변화시 추가경정예산을 통해 사업의 우선순위를 변경시키거나 새 정권에서 준비가 부족한 사업을 무리하게 추진(김봉환·이권희, 2019:13)하면서 불용액이 증가할 수 있다. 특히, 지방자치단체의 추가경정예산의 경우 중앙재정에 비해 법적 제한이 상대적으로 강하지 않기 때문에 행정부나 의회에서 사업 예산의 증대 또는 신규사업 추진을 위한 전략적 행태를 보일 수 있는 가능성이 높다.³⁾ 따라서 추가경정예산을 통해 증액된 사업의 경우 사업계획을 체계적으로 수립하지 않고 추진하는 경우가 발생하거나 본예산에서 편성된 사업에 비해 단기간에 사업을 추진해야 하는 측면이 있어 회계연도 내에 집행률이 저조할 수 있다.

또한 예산의 규모 역시 예산의 집행 행태 및 불용률에 영향을 미칠 수 있다. 사업규모의 경우 상반된 관점이 존재하는데 일반적으로 대규모 사업은 예산 제약하에서 부서가 추진하는

2) 특히, 우리나라에서는 예산집행과 관련된 많은 논의가 재정성과관리제도와 연관되어 이루어지고 있는 측면이 있으므로 이와 관련된 연구도 포함하여 검토한다.

3) 「국가재정법」 제89조에는 추가경정예산안을 편성하기 위해서는 전쟁이나 대규모 재해의 발생, 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내외 여건의 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 가능성, 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출의 발생과 같은 요건을 규정하고 있다. 한편, 「지방재정법」 제45조에는 지방자치단체의 장은 이미 성립된 예산을 변경할 필요가 있을 때에는 추가경정예산을 편성할 수 있다고 규정하고 있다.

중점사업으로서 부서 혹은 조직 차원의 관심도가 높아 사업 집행에 대한 체계적인 모니터링, 관리 등을 통해 집행률을 높일 수 있다. 반면, 예산의 규모가 클 때 업무의 복잡성이 높아지는 등의 어려움으로 인해 예산 집행률이 낮을 수 있는 측면도 존재한다(Uang&Liang, 2012:65).

한편, 사업의 추진방식에 따라서도 사업 성과, 집행 행태 등에서 차이를 보일 수 있으며 이는 사업의 불용률의 차이를 야기하는 요인으로 작용할 수 있다. 이와 관련하여 Gilmour & Lewis(2006:749)는 PART(Program Assessment Rating Tool) 결과와 미국의 연방정부 예산과의 관계를 분석한 연구에서 정액 교부금과 연방의 직접사업은 평가결과의 차이가 있음을 보여주었다. 유사한 측면에서 윤기웅·공동성(2012:277-280)는 직접사업에 비해 지자체 보조사업의 성과가 낮고 중앙정부의 계획변경·지자체의 계획변경·보조금 교부지연·절차 상 지연·기타 돌발상황이나 부적절한 예산의 사용 등 관리상 문제가 많이 발생함을 지적하였다. 본 연구의 대상인 광역자치단체의 재정사업 역시 직접 수행하는 사업과 시·군 등 기초지방자치단체에 지원하는 사업이 존재하므로 사업유형에 따라 집행률이 상이하게 나타날 수 있다.

마지막으로 정책 유형에 따라서도 예산집행 및 불용액이 상이할 수 있다. Peterson(1981)은 개발정책·재분배정책·할당정책으로 정책유형을 분류하였으며 지방자치단체는 주로 개발 정책에 중점을 두는 경향이 있다고 하였다. 유사한 맥락에서 김태영(2002)은 지방자치단체의 재정지출 효과를 분석한 결과 사회보장비·경제개발비와 주택지역사회개발비가 지출에 따른 경제적 효과가 있는 것으로 나타났다.⁴⁾ 이와 같이 정책 유형, 기능별 예산 분류 등에 따른 지방자치단체의 재정지출 행태 또는 효과를 분석한 연구들은 정책유형에 따라 재정지출의 집행 행태가 달라질 수 있다는 점을 시사한다. 예를 들어, Peterson(1981)이 제시한 바와 같이 지방자치단체의 경제개발의 정책적 우선순위가 높다면 정책적 관심도에 따라 지출규모 확대와 집행관리에 대한 담당 부서의 관심도 또한 높아지므로 집행관리의 수준이 상이하게 나타날 수 있다. 따라서 정책유형별 집행률의 차이와 불용률의 차이를 가져오게 될 수 있다.

3. 선행연구 검토

신속집행제도에 관한 연구는 신속집행제도의 운영적 효과와 운영 실태 등을 분석한 연구들이 주를 차지한다. 특히, 신속집행제도의 운영 효과에 대한 연구는 제도 목적에 따라 크게 경제적 효과와 재정지출의 효율성 제고를 목적으로 한 연구로 분류할 수 있다. 본 연구는 신속

4) 분석을 위해 사회보장비·경제개발비 및 주택지역사회개발비·교통관리비·교육 및 문화비·보건 및 생활환경 개선비 등으로 예산을 구분하였다.

집행제도의 재정적 측면의 효과를 분석하는데 목적이 있으므로 이를 중심으로 선행연구를 검토한다.⁵⁾

신속집행제도의 재정적 효과를 분석한 연구로서 이성욱·윤석중(2013)은 조기집행에 따른 예산 집행행태의 변화에 대하여 지방자치단체 및 공공기관을 대상으로 전체 표본기간과 조기 집행제도 실시 후의 예산 집행행태를 비교·분석하였다. 분석결과, 전체 표본기간에는 예산의 불확실성으로 인하여 회계연도 초보다 회계연도 말에 예산이 집중 집행되는 특징이 있었다. 조기집행제도 실시 후 조기집행 마감월인 6월에 평균 집행액보다 많은 예산이 집행되는 효과가 나타났다.

박명호·오종현(2017)은 지방재정 신속집행의 경제적 효과를 분석하기에 앞서 불용액 감소 효과를 분석하였다. 신속집행으로 인한 불용액 감소효과는 연간 예산의 5.6~6.7% 추가집행인 것으로 분석되었으며, 불용액 감소가 재정 확대, 나아가 경제적 편익을 증가시킬 수 있다고 하였다. 특히, 신속집행제도의 불용액 감소효과와 경제적 효과를 함께 분석한 이 연구에서는 상반기 집행을 자체보다는 불용액 감소가 경제에 미치는 영향이 더 크다고 언급하였다.

안철진·이윤석(2018)은 지방재정의 조기집행효과를 확인하고자 다중회귀분석을 통하여 조기집행을 및 하반기 재정집행률이 불용액에 미치는 영향을 분석하였다. 조기집행으로 인한 불용액 감소는 유의미한 것으로 분석되었고 특히 기업체를 대상으로 한 정성분석결과 조기집행이 기업체의 경영적 측면에 실효성있는 정책수단으로 작용할 수 있는 것으로 나타났다.

최정우·신유호(2018)는 전체 기초자치단체를 대상으로 패널회귀분석을 통해 재정조기집행이 이월률·불용률·연말지출비율로 특정한 재정운용에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과 재정조기집행에 따라 이월률 및 불용률이 감소하였으나 연말지출비율은 통계적으로 유의미한 영향을 보이지는 않는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 재정조기집행의 시행이 불용액을 감소시키는 재정적 측면의 효과가 있음을 제시하는 것으로 볼 수 있다.

종합하면, 불용액 감소와 같은 재정지출의 효율성 제고를 중심으로 분석을 시행한 연구들에서는 전반적으로 불용액이 감소되는 효과를 보이고 있음을 제시하고 있다. 이처럼 선행연구들을 검토한 결과, 신속집행률이 높을수록 불용액이 감소되고 있으며 신속집행제도의 시행이 효율적 재정운용을 도모하였다는 것을 실증적으로 검증하였다는데 의의가 있다.

5) 신속집행제도의 경제적 효과, 즉 신속집행제도가 경제성장·경기변동의 완화 등 거시적인 경제적 효과를 이끌어낼 수 있는지를 분석하는 연구들은 다소 상반된 분석결과를 보이고 있다. 서은숙 외(2012), 박명호·오종현(2017) 등의 연구에서는 분석결과에 따르면 재정지출의 증가가 GDP 증가에 영향을 미치고 있음을 제시한다. 반면, 여차민·이석환(2014)은 회귀분석을 통해 지방자치단체의 재정 조기집행이 지역의 경제성장에 미치는 효과를 분석하고자 하였다. 지방자치단체의 조기집행은 지역 경제성장에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하였다.

다만, 기존의 연구들은 대부분 지방자치단체를 대상으로 전반적인 불용액의 감소효과를 검증하는 내용이 주를 이루고 있어(최정우·신유호, 2018) 신속집행률과 불용액 간의 관계를 개괄적으로만 분석하였고, 양적으로도 소수에 그치고 있어 신속집행제도와 관련된 다양한 변수들이 고려되지 못한 측면이 있다. 특히, 신속집행제도의 운영과정 상 고려되어야 할 사업 또는 분야별 특성에 대한 논의가 다소 부족하다는 점에서 일부 한계가 존재한다.

이에 본 연구에서는 신속집행제도의 효과를 확인하고자 사업을 분석단위로 설정하고 대상 사업과 비대상사업 간 차이가 나타나는지를 분석하고자 한다. 이를 통해 전반적인 재정지출 효율성 제고 효과가 있는지를 살펴보고, 동시에 사업적 환경에 따라 차이가 있는지 분석하여 보다 세밀한 연구결과를 도출하는 것을 목적으로 한다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석 방법

본 연구는 신속집행제도의 효과를 재정지출의 효율성 제고에 초점을 두고 분석하는 것을 일차적인 목적으로 삼으며 사업 특성에 따라 신속집행제도의 효과에 차이가 있는지를 검증한다. 이를 위해 경기도 내부자료를 활용하여 경기도 2014-2018년까지 일반회계 사업을 대상으로 신속집행제도의 효과를 분석하고자 한다.⁶⁾ 신속집행제도는 지방자치단체 일반회계, 기금, 특별회계, 공공기관 등에 걸쳐 수행하고 있으나 본 연구에서는 일반회계를 중심으로 분석을 수행한다. 이는 기금의 경우 신속적 운용이 가능하다는 특징으로 인해 불용률을 분석하는데 일반화가 어렵고, 공공기관의 경우 자체수입이 존재하며 수행하는 사업 또한 지방자치단체 일반회계사업과의 특성이 일부 상이한 측면이 존재하기 때문이다. 또한 특별회계는 특정 설치목적에 의해 추진되어 사업 특성이 일반회계와는 다른 측면이 있으며 예산 규모가 일반회계에 비해 낮은 수준이다. 뿐만 아니라 기금 및 특별회계의 설치 및 폐지 등이 빈번하여 신속집행제도의 운영규모, 실적 등에서 연도별로 차이를 보이고 있다.⁷⁾ 따라서 본 연구에서는

6) 2014- 2018년까지 이월액 및 불용액의 분석대상은 세부사업 기준 총 31,698건 중 재무활동사업 412건, 예비비 7건, 국고보조금반환금 1건, 과오납금 1건 등을 제외한 31,277건을 분석대상으로 하였다.

7) 기금의 경우 연도별로 신속집행대상사업이 실적이 2014년 100.9%, 2015년 76.6%, 2016년 52.4%, 2017년 229.5%, 2018년 176.2% 등 변동이 심한 측면이 있다.

지방자치단체의 일반적 재정활동에 활용되는 일반회계를 중심으로 분석을 시도하고자 한다.

구체적으로 신속집행제도의 효과는 전체 사업을 대상으로 한 모형과 추가경정예산 증액 모형, 신속집행대상사업 내 특성을 분석하기 위한 모형 등으로 구분된다. 전체사업을 대상으로 삼는 총괄모형은 신속집행대상사업과 비대상사업의 불용률 차이를 검증하고자 하는 목적을 갖는다. 즉, 신속집행제도의 재정지출 효율성 제고 효과를 대상사업의 해당여부에 따라 분석하고자 한다.

또한 추가경정예산 증액 모형에서 신속집행대상 여부에 따라 불용률의 차이를 분석한다. 추가경정예산은 지방자치단체 예산 성립 이후 성립된 예산내용을 추가 또는 변경할 필요가 있을 때 지방의회의 심의·의결을 거쳐 성립하게 된다. 일반적으로 추가경정예산은 필요시 최소한으로 운용될 필요가 있으나 실제 불필요한 예산을 배정받고자 하는 행태를 보여 불용이 나타나기도 한다. 그러나 동시에 신속집행대상사업은 상대적으로 회계연도 상반기에 집행을 확대하기 때문에 비대상사업에 비해 불용률이 낮게 나타날 수도 있다. 신속집행제도의 시행을 통해 상반기에 집중적으로 지출을 수행하여 추가경정예산을 통해 증액되어도 총예산 대비 지출예정인 예산이 상대적으로 낮은 수준을 보일 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 추가경정예산으로 인해 예산이 증액된 분석모형을 설정하여 신속집행대상사업과 비대상사업 간의 차이를 분석한다.

마지막으로 신속집행대상사업의 특성에 따라 불용액의 차이가 있는지를 검증하기 위해서는 신속집행대상사업으로 한정하여 분석을 시도할 필요가 있다. 이는 신속집행대상사업을 둘러싼 환경적 특성을 중심으로 분석한다. 구체적으로 본 연구에서는 총괄모형, 추가경정예산 모형, 신속집행대상사업 모형 등으로 구분하여 평균차이검정(t-test), 분산분석 등을 통해 대상사업별, 사업특성별로 불용액의 차이를 분석한다.⁸⁾

2. 연구가설 및 변수 정의

1) 연구가설

본 연구의 목적은 신속집행제도의 재정적 효과를 불용률을 중심으로 검증하고 사업특성별로 불용률이 어떻게 나타나는지 분석하는데 있다. 즉, 신속집행을 시행하는 사업과 시행하지

⁸⁾ 본 연구에서는 신속집행대상사업 여부에 따른 불용률의 차이를 분석함과 동시에 신속집행대상사업의 사업적 특성에 따른 불용률의 차이를 평균차이검정, 분산분석을 통해 분석한다. 이는 분석단위가 개별 사업으로서 기타 선행연구에서 수행된 지방자치단체의 환경적 요인 등을 활용할 수 없고, 수집된 자료의 경우 사업규모를 제외한 다수의 변수들이 가변수로 측정될 수 밖에 없는 특성이 존재하기 때문이다.

않는 사업의 불용액의 차이를 검증함으로써 신속집행제도의 효과를 분석할 수 있다. 신속집행제도의 효과를 총괄모형에 따라 검증하는 연구가설은 다음과 같이 설정될 수 있다.⁹⁾

가설 1: 신속집행대상사업은 비대상사업에 비해 불용률이 낮게 나타날 것이다.

한편, 추가경정예산에서 사업예산이 증액된 경우 신속집행대상 여부에 따라 차이를 보이는지를 분석한다. 즉, 추가경정예산은 전략적으로 예산을 증대시키기 위한 전략으로 수행될 수 있으나 신속집행대상사업의 경우 조기집행을 통해 예산의 집행률이 상대적으로 높을 수 있으므로 다음과 같은 가설을 설정한다.

가설 2: 추가경정예산을 통해 증액된 사업의 경우 신속집행대상사업의 불용률이 낮게 나타날 것이다.

신속집행대상사업 내에서도 집행률의 차이가 나타날 수 있는데 이는 사업을 둘러싼 다양한 특성이 상이하기 때문이다. 유사한 맥락에서 사업을 정부가 직접수행하는 방식과 제 3자에 의해 간접적으로 수행하는 방식에 따라 정책의 집행이 부진할 수도 있다(윤기웅 외, 2013:190). 이는 정보의 비대칭성에 의해 발생하는 주인-대리인 문제가 발생하기 때문이다. 정부는 정책목표를 달성하기 위해 지방자치단체 또는 민간이 집행하는 방식으로 사업을 추진하지만 대리인이 더 많은 정보를 갖고 있기 때문에 이를 통제하는 것이 어려운 측면이 있다. 예산의 편성 또는 집행과정에서도 유사한 현상이 나타나게 되는데 간접수행방식의 사업은 정보의 비대칭성으로 인하여 예산이 과대 편성될 수 있는 가능성이 존재하고 이는 집행을 저하할 수 있다.

한편, 간접수행 방식으로 추진되는 사업은 사업구조의 복잡성이 증가하여 상대적으로 사업의 집행이 보다 원활하지 않은 측면이 있다. 즉, 간접수행방식의 경우 행정절차가 보다 복잡해지고 전달체계의 비효율성이 발생하여 정책집행 지연이 나타날 수 있다.¹⁰⁾ 유사한 맥락에서 사업평가시 집행 부문의 평가결과는 직접수행방식에 간접수행방식에 비해 높게 나타나는 경향을 보인다(원종학, 2013:208).¹¹⁾ 이러한 점을 고려할 때 사업유형에 따라 예산의 집행률이 달

9) 신속집행제도 시행의 효과를 보다 정밀히 분석하기 위해서는 신속집행제도의 시행 이전과 이후를 통제하여 분석하는 것이 바람직하나 본 연구의 분석자료가 2014-2018년까지 한정되어 있어 비대상사업과 대상사업 간의 차이만을 분석한다.

10) “기초자치단체 또는 민간단체가 집행을 담당할 경우 광역자치단체가 집행을 담당할 경우에 비해 집행사슬(implementation chain)은 더욱 더 복잡해지고 그에 따라 관련당사자 간 이해관계 조정의 문제는 보다 심각해질 수 있다(윤기웅 외, 2013:190).”

라지고 궁극적으로 불용액에 영향을 미칠 수 있으므로 연구가설은 다음과 같이 설정한다.

가설 3: 신속집행 대상사업 중 직접사업은 간접사업에 비해 불용률이 낮게 나타날 것이다.

또한 예산집행의 효율성에 미치는 영향요인으로 사업규모를 들 수 있다. 예산이 곧 정책문서라는 관점에서 예산 규모는 정책적 우선순위를 의미하기도 한다(윤성식, 2003:101). 이러한 측면에서 부서 내에서도 소규모로 추진되는 사업 보다는 대규모 사업에 대한 정책적 관심이 높을 수 있고 관리층의 정책적 의지에 의해 정책집행이 원활하게 추진될 수 있다. 유사한 측면에서 사업의 성과와 예산이 연계되는 성과주의 예산제도 하에서 대규모 사업은 사업에 대한 평가결과는 부서 차원의 대규모 예산 삭감을 야기할 수 있다는 점에서 성과관리가 소규모 사업에 비해 체계적으로 이루어진다. 이처럼 대규모 사업은 소규모 사업에 비해 집행이 보다 체계적이고 효율적으로 추진될 수 있으므로 다음과 같은 연구가설을 설정한다.

가설 4: 신속집행 대상사업 중 대규모사업은 다른 사업에 비해 불용률이 낮게 나타날 것이다.

이 외에도 정책 유형 또는 분야에 따라 신속집행비율이 달라질 수 있다. Peterson(1981)에 따르면 지방자치단체의 재정지출은 개발정책(developmental policies), 재분배정책(redistributive policies), 할당정책(allocational policies)으로 구분할 수 있다. 재분배정책은 복지서비스 또는 주로 저소득층을 대상으로 형평성을 추구하고자 하는 정책으로 정의할 수 있다. 또한 할당정책은 지역주민을 대상으로 기본적 공공서비스를 공급하는 정책을 의미한다. 특히, 지방자치단체는 우선적으로 개발정책에 대한 지출을 선호하며 재분배적 성격을 보이는 정책의 경우 정책적 우선순위가 낮다는 특징을 보인다는 것을 제시하고 있다.¹¹⁾

이러한 측면에서 지방자치단체는 경제개발에 대한 지출의 정책적 우선순위가 높고 이는 신속집행제도의 주요 목적이라는 점에서 신속집행대상사업의 불용액의 감소를 이끌 수 있다. 지역경제 활성화를 도모하고자 하는 신속집행제도의 목적을 고려할 때 개발정책에 해당하는 사업들은 타 분야보다 정책의 집행이 원활하게 추진되고 불용액 또한 타 분야에 비해 감소될 수 있는 것으로 보인다.

11) 원종학(2013)에서는 재정사업자율평가결과의 부문별 평가결과에 미치는 영향요인을 검증하였으며 일부 모형에서 직접사업이 집행단계에서 더 높은 평가결과를 받고 있음을 제시한다.

12) 다만, 우리나라를 대상으로 한 실증연구들에서는 사회복지와 같은 재분배정책의 지출이 감소하는 경향을 찾기 어렵다는 분석결과들이 존재하며 이는 지방자치단체의 유형별로 차이를 보일 수 있다는 점을 제시하고 있다(유재원, 1999; 손희준 1999; 이승중, 2000 등).

가설 5: 개발정책에 해당하는 분야는 타 분야에 비해 불용률이 낮게 나타날 것이다.

2) 변수측정

본 연구는 신속집행제도의 재정적 효과를 불용률로 측정하여 분석을 시행한다. 신속집행제도의 당초 목적 중 하나인 불용액 감소는 연말의 집중적인 지출관행을 억제하고 상반기에 집행률을 증가시킴으로써 이루어진다. 이에 따라 종속변수인 재정지출의 효율성은 예산현액 대비 불용률로 측정한다.

한편, 본 연구는 전체사업을 대상으로 한 총괄모형과 추가경정예산 증액 모형, 신속집행대상사업 모형 등의 세 가지 분석모형을 설정하며 각 모형별로 활용되는 변수가 다소 상이하게 나타난다. 우선 신속집행대상사업 여부는 총괄모형과 추가경정예산 모형의 가설 검증을 위해 신속집행대상사업과 비대상사업으로 구분하여 측정한다.

사업유형의 경우 분석대상인 지방자치단체에서 직접 수행하는 사업의 경우와 지원사업으로 구분할 수 있다. 이 때 지원사업은 “광역자치단체에서 기초자치단체로 보조하여 기초자치단체로 하여금 수행하도록 하는 사업(행정안전부, 2018:73)”을 의미한다.¹³⁾ 따라서 본 연구에서는 직접사업과 지원사업(간접사업)으로 사업유형을 측정한다.

한편 사업규모에 따라 부서 내 정책 의지나 관심이 달라질 수 있다는 점에 근거하여 4분위수로 사업규모를 구분한 후 소규모사업, 중규모사업, 대규모 사업 등으로 측정하여 불용액 차이를 검증한다.¹⁴⁾

마지막으로 정책유형의 경우 Peterson(1981)의 정책유형에 근거하여 개발정책과 기타 분야 간 신속집행의 차이를 분석한다. 대부분의 연구들은 예산의 기능별 분류를 기준으로 정책유형을 구분하고 있으며, 분류 방식은 다소 차이를 보인다. 권혁진(2016)은 개발정책에 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술 부문을 포함하고 있다. 김은주 외(2014)의 경우 개발정책을 문화 및 관광, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술 등으로 분류하고 있다. 그러나 일부 연구들에서는 이러한 정책유형 분류방식에 대한 한계를 제시한다. 예를 들면 농림해양수산의 경우 소득수준이 낮은 1차 산업 종사자를 대상으로 하고 있으므로 형평성을 제고하는데 초점을 두고 있으며 교통 관련 지출은 수혜자가 저소득층을 대상으로 한 대중교통시설과 관련된 경우 일부 형평성을

13) 단, 직접사업에도 실제 집행주체가 민간, 공기관 등이 되는 사업이나 지원 사업 중 다시 민간으로 위탁되는 경우가 발생하게 되는데 그럼에도 지원 사업의 절차가 더욱 복잡하다고 볼 수 있으므로 본 연구에서는 직접사업과 지원사업으로 구분하여 분석한다.

14) 사업규모의 원자료는 연속변수이나 분석 편의를 위해 4분위수를 활용하여 범주화하였다.

갖고 있는 것으로 볼 수 있다(김태영, 2002:49), 뿐만아니라, 이연경(2018:312)은 기초자치단체에서 수행하는 수송 및 교통분야 사업의 경우 개발정책이라기 보다는 주민의 편의 증진을 목적으로 하므로 할당정책으로 분류하고 있다.

이처럼 개발정책의 분류시 산업·중소기업, 국토 및 지역개발, 과학기술 등이 공통적으로 포함되고 있는 것으로 나타난다. 또한 본 연구는 광역자치단체를 대상으로 수송 및 교통 분야는 교통산업 기반조성, 정보시스템 구축 등이 주를 차지하고 있으므로 개발정책으로 간주한다.¹⁵⁾ 또한, 농림해양수산의 경우에도 대부분 농식품유통 활성화, 농산물 소비확대, 어업기간 확충 및 인프라 구축, 기술 개발, 단체 육성 등을 주로 목적으로 하고 있으므로 개발정책에 포함한다. 따라서 개발정책은 기능별 분류를 대상으로 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술 등의 분야로 구분하여 분석을 시도한다.

〈표 1〉 변수 정의

변수명	변수정의	변수 측정
재정지출 효율성	불용률	예산현액 대비 불용액 비율(%)
대상사업	신속집행대상사업 여부	대상사업=1, 비대상사업=0
사업유형	직접사업, 간접사업(지원사업)	직접사업(해당 지방자치단체에서 직접 수행하는 사업)=1, 간접사업(국비, 자체 재원 등을 통해 민간, 자치단체를 지원하는 사업)=0
사업 규모	사업예산 규모	소규모(1분위 이하)=1, 중규모(3분위 이하)=2, 대규모(4분위 이상)=3
정책유형	개발정책 해당여부	농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술=1, 그 외=0

15) 이연경(2018)은 수송 및 교통의 경우 할당정책적 성격은 자전거도로 정비, 기타소음방지 시설, 도시철도사업의 면허 및 노선지정, 승객안전 및 화물보안 규제, 항공안전관리, 주차질서 확립, 대중교통 안전 확보, 교통행정 개선 등이며 개발정책적 성격은 도로시설관리, 지방도 건설 및 확포장, 도시철도 확충, 운영 및 관리, 해운 항만시설 확충, 공항이주단지 조성 등으로 구분한다.

IV. 분석결과

1. 기술통계

본 연구의 분석 기간인 2014-2018년 동안 경기도 일반회계 사업별 평균 불용률은 다음의 <표 3>과 같다. 우선 전체사업의 평균 불용률은 4.62%로 나타나고 있으며 2014년부터 점진적으로 불용률이 증가하는 양상을 보이다 2018년에는 증가 양상이 타 회계연도에 비해 크게 나타나고 있는 것으로 나타났다.

신속집행대상사업 여부에 따른 연도별 불용률을 살펴보면 대상사업의 경우 불용률이 2014년부터 2017년까지 3% 내외의 수준에서 증감을 반복하다가 2018년에 소폭 상승하고 있는 것으로 나타났다. 비대상사업의 평균 불용률은 2014년 5.27%이었으나 점차 증가하는 양상을 보이다가 2018년 약 3.4%p가 증가하고 있는 모습을 보이고 있다. 상대적으로 비대상사업이 대상사업에 비해 불용률이 높게 나타나고 있고 점점 그 간극은 심화되고 있는 것을 알 수 있다.

<표 2> 대상사업별 평균 불용률

(단위: %)

연도	대상사업		비대상사업		전체	
	불용률	N	불용률	N	불용률	N
2014	3.11	3,501	5.27	2,266	3.96	5,767
2015	2.89	4,243	5.67	2,229	3.85	6,472
2016	3.27	4,583	6.44	2,336	4.34	6,919
2017	3.23	3,955	6.60	1,960	4.35	5,915
2018	4.06	3,569	10.12	2,635	6.63	6,204
계	3.30	19,851	6.93	11,426	4.62	31,277

전반적인 불용액과 예산현액의 규모를 연도별로 살펴보면, 경기도 불용액 규모는 예산현액이 증가함에 따라 유사하게 증가하고 있는 모습을 보이고 있다. 다만, 2018년의 경우 불용액 규모가 다소 크게 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다.

신속집행대상사업의 경우 불용액의 규모가 2017년까지 소폭 증감은 있으나 전반적으로 감소하는 경향을 보이다가 2018년 불용액 규모가 증가하고 있는 것으로 나타났다. 비대상사업의 경우에는 2016년 불용액의 규모가 증가하였으나 2017년 급감하고 있으며 다시 2018년 큰 폭으로 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 불용액의 절대적인 규모로는 2016년부터 비대상사업이 더 큰 규모를 보이고 있다.

〈표 3〉 대상사업별 불용액

(단위: 백만원, %)

연도	대상사업			비대상사업			전체		
	예산현액	불용액	N	예산현액	불용액	N	예산현액	불용액	N
2014	9,820,903	79,838	3,501	4,139,439	16,433	2,266	13,960,342	96,271	5,767
2015	12,987,192	79,502	4,243	3,434,629	26,584	2,229	16,421,820	106,086	6,472
2016	13,688,580	48,328	4,583	3,885,168	121,285	2,336	17,573,748	169,613	6,919
2017	15,220,741	52,068	3,955	3,564,293	93,441	1,960	18,785,034	145,508	5,915
2018	16,211,593	133,306	3,569	3,941,630	307,289	2,635	20,153,223	440,595	6,204
계	67,929,008	393,042	19,851	18,965,160	565,031	11,426	86,894,168	958,073	31,277

한편, 전체 사업의 분야별 평균 불용률은 일반공공행정 분야 11.12%, 수송 및 교통 분야 8.76%로 타 분야에 비해 높은 수준을 보이고 있다. 반면, 공공질서 및 안전 분야는 2.03%로 가장 낮은 불용률을 보이고 있으며 보건 분야 2.34%, 과학기술 분야 2.38% 등으로 상대적으로 타 분야에 비해 낮은 불용률을 보이고 있는 것으로 나타났다.

신속집행대상사업의 경우에는 수송 및 교통 분야가 8.22%로 불용률이 가장 높은 분야로 나타났으며 뒤이어 일반공공행정이 7.26%로 상대적으로 높은 수준의 불용률을 보이고 있다.¹⁶⁾ 반면, 사회복지 분야는 불용률이 1.61%로 나타났으며 공공질서 및 안전 분야는 1.82%로 매우 낮은 불용률을 보이고 있다. 비대상사업에서는 가장 높게 나타났으며 일반공공행정 분야가 14.71%의 불용률을 보이며 교육 분야 14.08%, 산업·중소기업 분야의 불용률이 14.16%로 15%에 근접한 수준을 보이고 있다.¹⁷⁾ 한편, 과학기술의 경우 불용률이 0.78%로 가장 낮은 수준을 보이고 있다.

16) 대상사업의 경우 일반공공행정 분야의 불용률은 경비성질별로는 물건비 약 9%로 기반조성, 운영 사업 등의 사무관리비에서 불용률이 높게 나타났으며 자본지출의 경우 약 6%의 불용률로 주로 시설 및 감리비 등에 지출되는 공사 사업이 불용률이 높은 것으로 나타났다. 수송 및 교통 분야는 물건비가 약 13%로 운영사업 등의 사무관리비가 불용률이 높게 나타나고 있으며, 자본지출은 약 8%의 불용률을 보이며 도로공사 등의 시설 및 감리비 지출의 불용률이 높게 나타나고 있다.

17) 비대상사업의 일반공공행정 분야는 주로 경상이전의 불용률이 약 27%로 높게 나타나고 있다. 불용률이 높은 사업은 주로 행사성 사업으로(행사실비보상금, 여비, 기타보상금 등) 나타나고 있다. 한편, 교육은 인건비(시설개선사업의 기간제근로자 인건비 등)의 불용률이 47%로 나타나고 있으며 경상이전(장학금 및 학자금, 교류협력 사업의 여비 등)이 22%로 나타나고 있다. 산업·중소기업은 경상이전이 24%로 행사성 사업, 국제교류 협력 사업 등에서 주로 불용률이 높게 나타나고 있다.

〈표 4〉 분야별 평균 불용률

(단위: %)

구분	대상사업		비대상사업		전체	
	불용률	N	불용률	N	불용률	N
일반공공행정	7.26	1672	14.71	1797	11.12	3469
공공질서 및 안전	1.82	1997	2.46	967	2.03	2964
교육	3.81	339	14.08	198	7.60	537
문화 및 관광	2.44	1321	5.43	190	2.81	1511
환경보호	3.07	1218	5.91	671	4.08	1889
사회복지	1.61	3247	5.53	1154	2.64	4401
보건	1.78	1331	4.19	401	2.34	1732
농림해양수산	2.48	3752	4.28	1983	3.10	5735
산업·중소기업	4.00	794	14.16	231	6.29	1025
수송 및 교통	8.22	1590	11.31	338	8.76	1928
국토 및 지역개발	2.98	924	8.15	250	4.08	1174
과학기술	2.46	224	0.78	12	2.38	236
기타	3.47	1442	5.23	3234	4.69	4676
총합계	3.30	19851	6.93	11426	4.62	31277

2. 신속집행제도의 효과: 불용액 감소 효과

1) 대상사업 여부에 대한 차이 검정

신속집행제도는 상반기 조기집행을 통해 경제활성화를 도모하고 불용액 감소 등의 재정집행효율성을 제고하고자 하는 목적을 갖는다. 따라서 본 연구에서는 제도 운영의 재정적 효과를 검증하기 위해 신속집행대상 여부에 따라 불용률 차이를 검증한다. 신속집행대상사업과 비대상사업 간 불용률의 차이를 검정한 결과는 다음의 〈표 4〉와 같다.

2014년부터 2018년까지 일반회계 사업을 대상으로 불용률 차이를 분석한 결과 t값은 통계적으로 유의한 수준을 보이고 있어 신속집행대상사업여부에 따라 불용률에 차이가 있는 것으로 나타나고 있다. 비대상사업의 평균 불용률은 6.93%, 대상사업의 평균 불용률은 3.29%로 나타나 신속집행대상사업이 불용률이 낮게 나타났다. 이는 곧 신속집행제도의 운영을 통해 재정집행의 효율성을 제고하고자 하는 목적을 달성한 것으로도 해석이 가능하다. 즉, 신속집행제도를 통해 연말의 집중적 지출행태를 줄이고 사업의 집행관리가 보다 강화됨으로써 불용

률이 감소할 수 있다. 이는 박명호·오종현(2017:48-50)에서 신속집행대상사업이 비대상사업에 비해 제도 시행 이후에 보이는 불용률이 감소하고 있는 효과를 보이고 있다는 결과와 유사한 분석결과이다. 다만, 이러한 분석결과는 신속집행대상사업과 비대상사업 간 예산 비목별 차이를 제거하지 않은 결과라는 점에서 신속집행 대상사업의 재정효과를 단언하기는 어려운 측면이 있다.¹⁸⁾

〈표 5〉 불용률 차이 분석: 총괄모형

구분 (N=31,227)		평균	표준편차	t값
신속집행사업대 상여부	대상사업 (N=19,851)	3.29	-12.65	22.05**
	비대상사업 (N=11,426)	6.93	-16.15	

* p < 0.05, ** p < 0.01

2) 추가경정예산 모형에 대한 차이검정

추가경정예산은 지방재정법 제45조에 의해 지방자치단체 장이 성립된 예산을 변경할 경우 편성할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 국가재정법에 비해 지방재정의 추가경정예산과 관련된 법적 근거는 있으나 편성사유에 대한 조항을 규정하고 있지는 않고 있다.¹⁹⁾ 이에 따라 추가경정예산을 통해 증액되는 사업들은 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 행정부가 정권 초기에 공약 실천을 위해 사업계획이 미비한 사업을 추가경정예산으로 책정 후 추진하나 수요 및 규정 미비로 예산집행이 어려운 측면이 있다(김봉환·이관희, 2019:34). 특히, 본예산에 비해 추가경정예산안은 심의 기간이 상대적으로 단기간 소요되는 임시회에서 다루어진다는 점을 고려할 때 행정부에서 예산 증액을 위한 수단으로 전략적으로 이용할 가능성이 높다(민기·백

18) 다만 신속집행대상사업의 선정여부는 통계목에 따라 구분된다는 점을 고려하면 예산 특성에 의한 불용액 비율에 차이가 나타날 수 있다. 즉, 신속집행 비대상사업의 경우 경비성질별로는 경상이전의 불용률이 약 9.03%로 가장 높게 나타나고 있고 인건비가 8.13%로 나타나고 있다. 특히 신속집행비대상사업에 포함되는 경상이전은 급여성 경비(보상금, 성과상여금, 연금부담금 등), 시기도래시 집행할 필요가 있는 재해보상금, 민간행사사업보조 등이 해당된다는 점에서 불용률이 차이가 나타날 수 있게 된다.

19) 국가재정법 제 89조에서는 정부는 전쟁이나 대규모 재해(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에서 정의한 자연재난과 사회재난의 발생에 따른 피해를 말한다)가 발생한 경우, 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우, 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우 중 하나에 해당하게 되어 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우 추가경정예산안을 편성할 수 있도록 규정하고 있다.

상규, 2016:113). 둘째, 지방의회 의원들의 수요에 의해 당초 예산에 반영되지 못한 사업을 추가경정예산에 반영할 수 있는 전략적 행태를 보일 수 있다(신무섭, 2003:121).

이와 같이 추가경정예산을 통해 증액된 사업은 지방의회, 행정부의 전략적인 선택에 의해 이루어지고 이에 따라 사업계획이 체계적으로 수립되지 않아 집행률이 저조할 수 있는 특성을 갖는다. 추가경정예산을 통해 증액된 사업을 대상으로 신속집행대상사업 해당 여부에 따른 불용률 차이를 검정한 결과 비대상사업이 대상사업에 비해 높은 불용률을 보이는 것으로 나타났다. <표 7>에 제시된 것과 같이 대상사업의 경우 평균 1.67%의 불용률을 보이고 있는 반면, 비대상사업은 5.33%의 평균 불용률을 보이고 있으며 t값은 통계적으로 유의한 수준을 보이고 있다.

이는 곧 추가경정예산을 통해 증액된 사업이 집행률이 저조할 수 있는 특성이 있음에도 불구하고 신속집행제도의 시행을 통해 재정지출의 효율성을 제고함을 시사한다. 다만, 총괄모형의 분석결과와 유사하게 비목간 특성을 고려하지 못하였다는 점에 일부 한계가 존재한다.²⁰⁾

<표 6> 불용률 차이 분석: 추가경정예산 증액 모형

구분 (N=4,898)		평균	표준편차	t값
신속집행대상사업 여부	대상사업 (N=3,397)	1.67	8.55	11.37**
	비대상사업 (N=1,501)	5.33	13.68	

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

3) 신속집행대상사업의 특성에 따른 차이 검정

신속집행대상사업을 대상으로 신속집행 대상들 중 어떠한 요인들이 불용률에 차이를 가져오는지에 대한 분석결과는 다음의 <표 8>과 같다. 우선 사업유형의 경우 직접사업이 간접사업 대비 불용률이 높은 것으로 나타났다. 이때 간접사업은 지원사업으로 국비 또는 자체재원으로 예산이 편성되며 시·군에 보조하는 형태를 갖는다. 윤기웅·공동성(2012:271-273)은 국고보고사업의 집행부진 원인을 사업계획 및 재정계획상 문제(수요·비용 등의 불확실성, 사업목적 불명확성, 국고지원 부족), 사전절차 이행시 지방자치단체의 행정역량 미흡, 집행 상 문

20) 추경예산을 통해 증액된 사업의 신속집행대상 여부에 따른 경비성질별 불용률을 살펴보면 대상사업과 비대상사업은 경상이전에서 각각 0.48%, 3.64%로 가장 뚜렷하게 차이를 나타냈다. 특히, 대상사업의 경상이전에서는 자치단체보조금에서 불용이 주로 발생하고 있으며 비대상사업의 경우 경상이전에 급여성 경비와, 지급 시기 도래시 집행되는 비목들이 다수 포함되어 있는 것으로 나타나고 있다.

제(대상집단 반발, 절차 복잡성) 등으로 제시하고 있다. 유사한 맥락에서 본 연구에서는 시·군의 사업을 지원하고자 하는 목적으로 광역자치단체에서 사업 재원을 지원하는 간접사업이 집행이 부진할 것으로 가설을 설정하였으나 분석결과 간접사업이 상대적으로 불용률이 낮은 것으로 나타났다. 이는 광역자치단체가 시·군에 재원을 교부하는 역할을 수행하기 때문에 시·군의 사업 추진에 따른 실행률과는 다소 차이가 나타날 수 있기 때문으로 해석할 수 있다. 즉, 광역자치단체는 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체 또는 광역자치단체-기초자치단체와 같이 예산을 교부하게 되는데 이때 실제 최종 보조사업자까지 이체된 실행률에 근거한 불용액이 아닌 기초자치단체에 교부한 교부집행률을 의미하기 때문으로 보인다.²¹⁾ 즉, 광역자치단체 자체재원이거나 국비를 통해 사업 예산이 편성되고 이를 시·군에 교부한 것을 집행액으로 간주하기 때문에 간접사업의 집행률이 직접사업에 비해 낮게 나타난 것으로 해석할 수 있다.

다음으로 사업규모는 소규모사업일수록 불용률이 높은 것으로 나타나고 있다. 사업의 예산 규모는 예산의 제약이 있는 부서 내 사업의 중요도가 높다는 것을 의미하고 이에 따라 예산 집행·관리에 영향을 미치게 된다(김봉환·이권희, 2019: 39). 유사한 맥락에서 대규모 사업의 불용률이 소·중규모에 비해 낮게 나타난 것은 대규모 사업의 우선순위 및 추진 의지가 높기 때문으로 해석할 수 있다. 특히, 소규모 사업은 직접사업이 대부분을 차지하고 있고 대규모 사업일수록 직접사업과 간접사업의 비중이 유사해지고 있는 것으로 나타나 사업유형과 연계하여 볼 때 소규모 사업이 불용률이 높을 수 있는 것으로 나타나고 있다.

또한 본 연구에서는 정책유형의 경우 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술 등의 분야를 개발정책으로 간주하여 불용률이 상대적으로 낮게 나타날 것으로 가설을 설정하였다. 이는 지방자치단체는 일반적으로 조세원을 확보할 수 있고 경제적 측면의 성과를 달성하는 경제성장과 개발을 추구(김덕준, 2003:184)한다는 관점에 근거하였다. 그러나 개발정책이 타 정책 분야 대비 불용률이 상대적으로 높게 나타나고 있어 가설과는 상이한 분석결과가 도출되고 있는 것으로 나타나고 있는바 이에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 이러한 결과는 지방자치단체의 장이 주민의 정치적 지지를 얻기 위한 수단으로 개발정책보다는 복지분야의 지출을 확대하는 것에 기인한다(배상석·강주현, 2007: 155). 뿐만 아니라, 개발정책의 유형에 포함되는 분야 중 수송 및 교통, 국토 및 지역개발 등은 SCC 사업의

21) “교부집행률은 중앙정부에서 지방자치단체와 민간에 이체한 금액을 의미하고 실행액은 최종 보조사업자까지 이체된 금액을 의미(한국재정정보원, 2018: 27)”하며 이를 근거로 할 때 광역자치단체에서 기초자치단체로 재원을 교부하는 것을 교부집행률, 실제 기초자치단체 또는 사업자가 집행한 집행액을 근거로 하는 것을 실행률로 간주할 수 있다. 본 연구에서는 광역자치단체를 대상으로 하여 지원사업의 경우 기초자치단체에 재원을 교부하는 것이 집행률로 간주된다.

비중이 높고 이들 사업은 행정절차가 복잡하고 장기간 소요될 수 있는바 사업의 집행 및 추진이 어려운 측면이 있음을 고려할 필요가 있다. 특히, 신속집행대상사업 중 수송 및 교통 부문의 불용률이 가장 높게 나타나고 있는바 개발정책의 분석결과는 전반적으로 SOC 사업의 집행부진 원인에 기인한 것으로도 해석할 수 있다.²²⁾

〈표 7〉 불용률 차이 분석: 신속집행대상모형(t-test 및 분산분석)

구분 (N=19,851)		평균	표준편차	통계량
사업유형	간접사업 (N=6,454)	1.29	8.97	-15.58**
	직접사업 (N=13,397)	4.26	13.99	
사업규모*	소규모사업 (N=3,002)	5.11	16.14	62.04**
	중규모사업 (N=9,925)	3.55	12.56	
	대규모사업 (N=6,924)	2.14	10.82	
정책유형	개발정책 (N=7,284)	3.95	15.20	-5.61**
	기타 정책 (N=12,567)	2.91	10.89	

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

* 사업규모의 경우 통계량 F값, 이 외의 변수들은 t값

종합하면, 총괄모형과 추가경정예산 증액모형에서 모두 신속집행대상사업이 비대상사업보다 불용률이 낮게 나타나고 있어 제도의 당초 목적인 재정지출의 효율성 제고 효과가 일부 나타나는 것으로 해석할 수 있다. 한편, 신속집행대상사업을 대상으로 한 모형에서는 사업유형, 사업규모, 정책유형 등에 따른 불용률 차이를 분석한 결과 간접사업, 대규모 사업 등이 평균 불용률이 낮게 나타나고 있다.

22) 경제개발 정책 내에서도 수송 및 교통 분야, 국토 및 지역개발 분야만을 중심으로 불용률을 분석한 결과 해당 분야의 평균 불용률은 6.29%, 그 외 분야는 2.72%로 차이를 보이고 있다.

따라서 경제개발 정책의 불용률이 높은 원인이 SOC사업과 일부 관련이 있는 것으로 해석할 수 있다.

V. 결론

본 연구는 전체사업과 추가경정예산 증액사업모형에서 신속집행대상 여부에 따른 불용률 차이를 분석하여 재정적 측면의 제도운영 효과를 검증하고, 신속집행대상사업의 내·외부적 특성에 따른 불용률 차이를 분석하는 것을 목적으로 하였다.

분석결과, 총괄모형과 추가경정예산 증액사업을 대상으로 한 모형에서 신속집행대상사업이 비대상사업에 비하여 불용률이 낮게 나타났다. 이는 신속집행제도의 재정지출 효율성 제고 효과가 나타나고 있음을 시사하는 결과로 볼 수 있다. 특히, 신속집행제도를 대상으로 한 기존 연구들은 신속집행에 따른 경제적 효과에 대한 상반된 논의가 있는 반면, 재정지출의 효율성과 관련된 연구들은 불용액 감소 효과가 나타나고 있음을 공통적으로 제시하고 있는 점을 고려할 때 신속집행제도의 운영은 불용액을 감소하는 결과를 이끄는 것으로 보인다. 이를 바탕으로 신속집행제도의 운영은 향후 경제적 효과 보다 재정집행의 효율성 강화라는 단일의 목표로 추진되는 것을 고려할 필요가 있는 것으로 보인다. 이는 류영아(2018)에서 제시한 바와 같이 지방재정의 경우 국가재정과 다르게 지역적 특성에 따라 소규모로 재정이 집행됨에 따라 경제적 효과의 달성이 어려운 측면이 있기 때문이다. 뿐만 아니라 제도 목적이 명확하게 설계되지 않을 때 제도운영의 효과성이 낮아질 수 있으므로 제도의 운영목적에 대한 명확한 설계 및 개선 등에 대한 논의가 필요한 것으로 보인다.

한편, 본 연구의 분석결과, 사업특성에 따라 신속집행제도의 재정적 효과가 다르게 나타나고 있다. 구체적으로 간접사업, 대규모사업 등의 불용률이 낮게 나타나고 있으며 개발정책의 경우 상대적으로 불용률이 높은 수준을 보인다. 특히, 개발정책 중 수송 및 교통 분야와 국토 및 지역개발 등에 포함되는 사업은 SOC사업이 대부분이라는 점을 주목할 필요가 있다. 즉, 사업의 추진이 상대적으로 장기간 소요되거나 집행이 부진할 수 있는 사업 구조적인 특성에 의해 개발정책의 불용률이 낮게 나타나고 있는 것으로 볼 수 있다. 현재 신속집행제도에서 SOC사업을 중점관리대상으로 실적 평가시 가중치를 부여하는 등 집행률 제고를 위한 방안을 마련하고 있으나 SOC사업에서 나타나는 근본적인 문제를 해결하기에는 다소 미흡한 것으로 보인다. 즉, SOC사업의 불용액 감소를 위해서는 행정절차 간소화를 통한 사업추진의 원활화를 도모하는 등 사업 전반적인 차원에서의 지원이 필요하다.

본 연구는 신속집행제도의 재정효율성 제고라는 목표를 달성하였는지를 분석하고, 불용률의 차이를 야기하는 요인을 검증하였다는데 의의가 있다. 다만, 본 연구에서는 단순히 변수별 불용률의 차이만을 분석하여 제도 시행 여부에 따른 차이, 대상사업의 선별기준에 따른 차이 등을 통제하지는 못하였다는 점에서 한계가 존재한다. 또한, 자료구득의 한계로 인하여 경기

도 일반회계 사업을 대상으로 각 변수에 따른 불용률 차이를 분석함으로써 신속집행대상사업의 불용률에 미치는 요인을 검증하는데 그치고 있다. 이러한 점에서 본 연구는 개별 광역자치단체를 분석대상으로 삼아 시·군을 지원하는 간접사업의 실행률을 파악하는데는 한계가 존재하며, 지방자치단체의 신속집행제도 운영에 따른 효과를 일반화하기 어려운 측면이 있다. 또한, 기타 재정 운영에 미치는 영향요인을 통제하지 못하였다는 한계가 존재한다. 이에 후속 연구에서 신속집행제도의 사업적 특성이 재정적 측면의 효과에 미치는 영향을 보다 정밀하게 분석하기 위해서는 분석대상의 확대, 분석의 정밀화 등이 보완되기를 기대한다.

【참고문헌】

- 권혁진. (2016). 「사회복지 보조사업 증가가 지자체 재정지출 구성 및 성과에 미친 영향」. 한국지방세연구원.
- 김덕준. (2003). 지방정부 개발정책의 정향변화에 관한 연구. 「지방정부연구」, 7(1): 181-198.
- 김봉환·이권희. (2019). 불용액의 정권 연차별 변화와 국회 예산심의의 효율성. 「재정학연구」, 12(1): 27-53.
- 김원식. (2007). 「재정조기집행의 경제적 효과와 운영상 개선방안」. 서울: 국회예산결산위원회.
- 김은주·최정우·배수호. (2014). 재정압박이 지방자치단체 재정지출에 미치는 영향 분석. 「정책분석평가학회보」, 24(3): 135-161.
- 김태영. (2002). 지방자치단체의 재정지출 효과분석. 「지방정부연구」, 6(2): 45-68.
- 류영아. (2018). 「지방재정 신속집행제도의 운영 실태와 개선방안」. 이슈와 논점. 제1524호. 국회입법조사처.
- 류춘호. (2016). 지방정부의 추가경정예산편성과 예산심사 전략에 관한 연구. 「한국행정학회 학술 발표논문집」, 1869-189.
- 민기. (2019). 예산의 이월 및 불용 원인과 효과적인 관리 방안의 모색. 「월간 나라재정」, 26(2): 26-29.
- 민기·백상규. (2016). 지방자치단체 추가경정예산 편성 결정요인에 관한 연구. 「재정정책논집」, 18(4): 93-120.
- 박노옥·오영민·이보화. (2013). 「재정집행의 효율성 제고를 위한 제도적 개선 방안」. 서울: 한국조세재정연구원.
- 박명호·오종현. (2017). 「지방재정 신속집행 효과성 분석」. 세종: 한국조세재정연구원.
- 박상원. (2009). 정치경제학 모형을 통한 예산의 비효율적 사용과 삭감 분석. 「재정포럼」, 14(12): 25-42.
- 박정수. (2019). 효율적 재정운용을 위한 불용 및 이월관리, 「월간 나라재정」, 26(2): 20-25.
- 배상석·강주현. (2007). 정부지출이 민선자치단체장 연임에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정학보」, 41(1): 153-173.
- 서은숙·백응기·임지은. (2012). 「재정조기집행제도의 효과성 분석」. 서울: 국회예산정책처.
- 손희준. (1999). 지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인 분석. 「한국행정학보」, 33(1): 81-97.
- 송기창. (2015). 시·도교육비특별회계 이월·불용액 발생실태와 개선과제. 「교육재정경제연구」, 24: 115-138.

- 신무섭. (2003). 지방자치 실시와 추가경정예산 운영. 「한국사회와 행정연구」, 13(4): 119-130.
- 신해룡. (2005). 「예산정책론」. 서울: 세명서관.
- 안철진·이윤석. (2018). 과연 지방재정 조기집행은 효과가 있는가?: 지방정부의 경영적 관점에서. 「경영컨설팅연구」, 18(2): 303-312.
- 여차민·이석환. (2014). 지방자치단체 재정조기집행의 효과. 「한국행정논집」, 26(4): 665-685.
- 원종학. (2013). 재정사업 성과관리의 현황과 과제. 「한국정책분석평가학회 학술대회 발표논문집」, 189-211.
- 유재원. (1999). 민선단체장 출범 이후 지방행정의 변화와 전망. 「지방자치연구」, 8(4): 24-39.
- 윤기웅·공동성. (2012). 지방자치단체 국고보조사업의 집행부진 원인/유형 분석. 「한국행정학보」, 46(2): 265-291.
- 윤기웅·김병규. (2016). 정책집행주체별 정책집행부진 원인 분석: 2005-2010년 재정사업 자율평가결과보고서를 활용하여. 「지방정부연구」, 19(4), 97-118.
- 윤기웅·김진영·공동성. (2013). 민간에 대한 국고보조사업의 집행부진 원인/유형 분석. 「한국행정학보」, 47(2): 189-218.
- 윤성식. (2003). 「예산론」. 서울: 나남출판.
- 윤영진. (2008). 「새재무행정학」. (제4판), 서울: 대영문화사.
- 이성욱·윤석중. (2013). 우리나라 지방자치단체 및 공공기관의 예산집행 행태에 관한 연구. 「관리회계연구」, 13(2): 99-129.
- 이승중. (2001). 지방자치와 지방정부의 복지정책 정향. 「한국행정학보」, 34(4): 197-215.
- 이연경. (2018). 지방정부의 정책지향과 인구이동의 관계에 관한 연구. 「한국행정학보」, 52(2): 301-33.
- 정운한. (2008). 지방재정 조기집행의 의미와 추진전략. 「지방재정과 지방세」, 12: 169-177.
- 차주현. (2011). 재정분권이 지방재정효율성에 미치는 영향분석. 「한국행정학보」, 45(4): 117-151.
- 천무익. (2012). 지방재정 조기집행의 득과 실. 「월간 공공정책」, 74: 58-59.
- 최정우·신유호. (2018). 지방자치단체 재정조기집행의 재정운용 효과분석. 「한국지방재정논집」, 23(3): 53-73.
- 행정안전부. (2018). 「2019 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」.
- Balakrishnan, R., Soderstrom, N. S., & West, T. D. (2007). Spending patterns with lapsing budgets: Evidence from US army hospitals. *Journal of Management Accounting Research*, 19(1), 1-23.
- 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.
- Peterson, Paul. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.

- Uang, J. Y., & Liang, C. W. (2012). Does Monitoring Frequency Affect Budget Execution Patterns?. *Asia Pacific Management Review*, 17(1), 59-75.
- Zimmerman, J. L. (1976). Budget uncertainty and the allocation decision in a nonprofit organization. *Journal of Accounting Research*, 301-319.

장 혜 윤(張鎣允) : 고려대학교에서 행정학 박사를 취득(2016.02)하였으며, 현재 경기연구원 초빙연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방자치, 재무행정, 문화정책 등이다. 최근 논문으로는 “지방의회 조례안 처리기간의 영향요인에 관한 연구(2018)”, “정책특성이 성과주의 예산제도에 미치는 영향: 문화예술정책을 중심으로(2017)” 등이 있다(hyj0228@gri.re.kr).

장 현 경(張賢敬) : 성균관대학교 국정전문대학원에서 박사과정으로 재학 중이며, 현재 경기연구원 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 조직, 평가, 지방자치 등이다(jhk7757@gri.re.kr).

박 충 훈(朴忠勳) : 성균관대학교에서 행정학 박사를 취득(1997.02)하였으며, 2002년부터 경기연구원 연구위원으로 재직 중이다. 지방재정, 정책분석 및 평가 등이 주요 관심분야이며 최근 논문으로는 “지방자치단체 공공기관 경영평가의 제도적 성과분석(2016)”, “지방자치단체의 투용자심사제도 개선방안(2013)” 등이 있다(chparkdr@gri.re.kr).

