

지방자치단체의 비효율적 재정 운용과 도덕적 해이*

- 불용액과 지방보조금을 중심으로 -

Fiscal inefficiency and moral hazard of local government

- With a focus on unused budget and local Subsidies -

김 애 진(Kim, Ae Jin)**

ABSTRACT

Previous studies analyzing the causes and consequences of inefficient fiscal management have mainly focused on the politics of the budget process and fiscal prudence, often overlooking the relationship between inefficiency in budget execution and moral hazard, which represents inefficient fiscal management.

This study aims to examine the relationship between inefficient fiscal management and moral hazard at the local government level, focusing on unused budget and local subsidies. It does so by collecting financial statements from local governments across the country spanning from 2017 to 2021. The increase in unused budget at the local government level can be attributed to the expansion of local governments' authority and fiscal size, which has not been met with corresponding efficient and responsible expenditure.

Local subsidies have the positive aspect of leveraging private sector capabilities to improve business performance, but they also have a negative impact on local government integrity by leading to unproductive appropriation structures, such as unreasonable budgeting and the expansion of expenses.

Budget wastage, including excessive unused budget and increased local subsidies, has been cited as a cause of corruption and moral hazard for many years. Therefore, for efficient resource allocation, it is essential to ensure rigor in budget formulation and budget deliberation, improve the financial expenditure structure during the budget execution stage, and maintain objectivity in the budget settlement stage.

Key words: Fiscal efficiency, moral hazard, soft budget constraints, unused budget, local subsidies

* 본 연구는 경상국립대학교 인권사회발전연구소에서 지원을 받아 수행되었음.(HRSD-2023-A-002)

** 경상국립대학교 사회과학대학 행정학과 조교수, 행정학박사

I. 서론: 문제의 제기

최근 우리는 유례없는 팬데믹을 경험하였다. 그리고 러시아-우크라이나 전쟁이 더해져 세계 경제는 스태그플레이션(stagflation) 국면에 진입하였으며¹⁾, 재원 마련과 관련하여 정부의 어려움이 예상된다. 새 정부는 공공부문에서의 건전 재정 운용²⁾과 효율적 재정 운용을 강조하며, 특히 지출구조조정을 통해 지속 가능한 재정(financial sustainability) 운용을 강조하고 있다.

효율적으로 재정을 운용한다는 것은 합리적 재원 배분으로 재정민주주의를 수호하고, 지속 가능한 사업수행을 통해 성과를 창출한다는 의미가 있다. 양지숙·문광민(2022)은 예산을 비효율적으로 운용하면 주민의 세금으로 조성된 재원 낭비 문제가 발생하고, 결국 지방자치단체의 재정부담을 증가시켜 재화와 서비스 공급에서 주민의 수요를 적절하게 반영하지 못하게 된다고 주장하였다. 또한, 이정주(2013)는 예산 낭비는 의도되었거나 의도되지 않은 예산 운용의 비효율성 측면을 강조하는 것이라고 설명하며, 비효율적 재정 운용을 예산 낭비의 관점에서 이해하고 있다. 하연섭(2014) 역시, “배분적 효율성은 우선순위와 사업의 효과성에 바탕을 두고, 주어진 예산 내에서 재원을 배분할 수 있는 능력을 의미” 한다고 설명하고 있으므로, 비효율적 재정 운용은 우선순위와 사업의 효과성에 대한 고려가 미흡한 한편, 가용 예산 내에서의 재원 배분 실패라고 바꿔 말할 수 있겠다. 한편, 권오성 외(2021)는 우리나라에서 부정적 정부지출에 관한 연구는 예산 낭비에 관한 연구로부터 시작해서 재정지출 전반에 걸친 비효율성 연구로 이어진다고 하면서, 위법한 지출, 비효율적 지출, 그리고 비효과적 지출을 부정적 정부지출의 세 가지 유형으로 제시한 바 있다. 따라서 부정적 정부지출에 해당하는 위법한 지출, 비효율적 지출, 그리고 비효과적 지출은 모두 비효율적 재정 운용에 해당한다고 할 수 있겠다.

재정제도 중 하나인 예산과정은 예산편성, 예산심의, 예산집행, 결산심사로 이루어진다. 이 과정에서 예산의 이월(移越)이나 불용(不用)이 발생하는데, 이월과 불용은 예산편성 단계에서 확정된 사업 또는 정책이 예산집행 단계에서 제대로 실행되지 않았기 때문에 발생한다. 불용액이 증가한다는 것은 예산이 비효율적으로 집행되고 있다는 것을 의미하며, 예산 배분이 적절하게 이루어지지 못했다는 것을 의미한다. 특히, 지방자치단체 수준에서의

1) 미국 의회조사국(CRS)은 경제전망보고서에서 미국 경제가 연착륙보다는 경착륙할 가능성이 있으며 ‘더블 딥’이나 ‘스태그플레이션’의 가능성을 제기한 바 있다(Congress Research Service. (2022) Where Is the U.S. Economy Headed: Soft Landing, Hard Landing, or Stagflation?).

2) ‘운용’과 ‘운영’을 혼용하는 경우가 있다. ‘운용’은 무엇을 움직이게 하나 사용한다는 뜻으로 자산·법·자본·제도 운용 등에 쓰이는 표현이며, ‘운영’은 조직이나 사업체 등을 관리하는 것을 의미한다. 어떤 행사의 예산을 쓰는 것은 “행사 예산 운용”이 되겠고, 그 행사를 조직하고 이끌어 나가는 것은 “행사 운영”이라고 할 수 있다(한글문화연대 누리집, 2018). 따라서 ‘예산 운용’이라고 표현하는 것이 바람직하다고 하겠다.

불용액 증가는, 지방정부의 권한과 재정 규모가 확대되었음에도 이에 비례하여 재정이 효율적이고 책임감 있게 집행되지 않는 문제로 귀결된다고 할 수 있다. 따라서 정부는 불용액 감축·관리를 강조하고 있으며, 다양한 정책을 마련하여 실시하고 있다.³⁾ 김봉환·이권희(2019)는 불용액과 예산집행 효율성 간의 관계를 분석하였다. 예산의 효율성을 불용액을 활용하여 측정하고, 불용액이 정권 연차별로 다르게 발생하는지 또 불용액을 통해 국회의 예산심의 과정이 효율적으로 이루어지는지를 실증적으로 분석하였다.

특히 지방자치단체가 민간사업자에게 교부하는 보조금인 지방보조금은 그 규모가 점차 50조원을 넘어서고⁴⁾, 부정수급 건수와 금액의 증가⁵⁾는 지방자치단체의 예산 낭비로 이어져 심각한 문제가 되고 있다. 이에 지난 2022년에 행정안전부는 지방보조금 부정수급 발생 시 지방보조사업 수행배제 대상을 현행 지방보조사업자, 지방보조금수령자에서 부정계약업체까지 확대하고, 부정하게 지방보조금을 지급받은 자, 그 사실을 알면서 지급한 자에 대해서도 벌칙(10년 이하 징역 또는 1억 원 이하 벌금)을 규정⁶⁾하였다. 또한, 지방자치단체장에게 지방보조사업자가 지방보조금을 받아 형성한 중요재산에 대하여 공시의무를 부여하고, 지방보조금관리정보의 처리의무를 위반한⁷⁾ 경우에 대한 제재 규정을 마련하였다. 지방보조금 문제와 관련해 조주복(2020)은 지방보조금 부정수급 근절을 위해 원주시 사례를 중심으로 위임자-대리인 이론을 토대로 지방보조금 관리제도 개선방안에 대해 논의한 바 있다. 또한, 김애진(2017a)은 지방보조금은 민간의 역량을 활용해 사업성과를 제고하는 긍정적인 측면이 있지만, 불합리한 예산편성, 경비팽창 등으로 비생산적인 세출구조를 유발하여 지방자치단체 청렴도에 부정적인 영향을 준다고 분석하였다.

그동안 비효율적 재정 운용의 원인과 결과를 분석한 논문은 주로 예산과정의 정치성과 재정건전성에 주목하여 이루어졌고, 비효율적 재정 운용을 대표하는 예산집행의 비효율성과 도덕적 해이의 연관성에 대해서는 도외시한 경향이 있다. 이에 이 연구는 2017년부터 2021년까지 전국 지방자치단체의 결산 자료를 수집하여 지방자치단체 수준에서 불용액과 지방보조금을 중심으로 비효율적 재정 운용과 도덕적 해이의 관계를 고찰하고자 한다.

연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ장에서는 비효율적 재정 운용의 개념과 유형을 살펴보고, 제Ⅲ장에서는 연성예산제약과 도덕적 해이, 비효율적 재정 운용과 도덕적 해이의

3) 행정안전부는 계획적 재정 운용을 위한 자치단체의 노력을 측정하는 지표로 “재정계획성”을 크게 재정계획과 재정집행 지표로 세분화하였다. 재정계획에서는 세수오차비율(개선도), 재정집행에는 이·불용액 비율이 포함된다(행정안전부, 『2023년 지방자치단체 재정분석편람』, p.20).

4) 당초예산 기준 2018년 약 39조원, 2020년 약 47조원, 2022년 약 54조원(행정안전부, 2022)

5) 지방자치단체가 비영리 민간단체에 지급한 보조금 사용 내역을 조사한 결과, 총 572건의 부정 사례가 적발됐다(2023.6.20. 행정안전부 동영상 뉴스, <https://www.mois.go.kr/video/bbs/최근검색일: 2023.9.9.>).

6) (현행) 부정하게 교부받은 자, 그 사실을 알면서 교부한 자 → (개선) 부정하게 교부받거나 지급받은 자, 그 사실을 알면서 교부하거나 지급한 자

7) 위조·변경·훼손, 다른 용도로 사용 또는 다른 사람에게 누설하는 경우 등

관계에 대해 고찰한다. IV장에서는 지방자치단체의 비효율적 재정 운용 현황을 분석한 후, 마지막으로 제V장에서는 연구의 주요 결과를 요약하고 시사점을 도출할 것이다.

II. 지방자치단체의 비효율적 재정 운용에 관한 논의

1. 비효율적 재정 운용의 개념과 유형

1) 비효율적 재정 운용의 개념

‘효율성(efficiency)’은 다양한 맥락에서 사용되나, 일반적으로 자원을 최대한 효과적으로 활용하여 원하는 결과를 달성하는 능력, 투입 대비 산출의 관계를 파악하는 것을 의미한다 (Fisher, 2007).

Farrell(1957)의 접근 방식을 기반으로 한 경제적 효율성은 학계와 실무 전반에서 큰 주목을 받았는데, 경제적 효율성은 기업이 경제적 관점에서 최적에 얼마나 가까운지를 측정하는 것이며, 주로 비용 최소화, 수익 최대화, 이윤 최대화 또는 수익성 최대화와 같은 경제적 목표를 의미한다. Farrell 이후 학자들은 비용 및 수익 효율성(cost and revenue efficiency)을 기술적 효율성(technical efficiency)과 배분적 효율성(allocative efficiency)으로 세분화했다. 먼저, 기술적 효율성은 기업이 해당 기술의 생산 효율성 경계에 얼마나 가까운지를 측정하는데, 주어진 기술이나 생산 방법에서 얼마나 효율적으로 생산하는지를 평가하는 것이다. 다음으로, 배분적 효율성은 수요 예측 실패로 인한 비용 초과 또는 공급 실패로 인한 수익 손실을 측정하는데, 다시 말하면, 투입 및 산출과 같은 최적 수요 및 공급과의 차이로 인한 비용 초과나 수익 손실을 평가한다(Aparicio et. al. 2023). 다만, 이태호·엄태호(2020)는 공공부문에서의 재정 효율성은 기술적 효율성과 배분적 효율성을 모두 포괄하지만, 산출은 공공 서비스의 양과 질을 평가한다는 점에서 차이가 있다고 하였다.

비효율적 재정 운용의 부작용을 설명하는 연구들에 따르면, 차주현(2011)은 예산이 바르게 집행되지 않을 때 공공 서비스가 효율적으로 제공될 수 없고, 문명재 외(2007)는 예산집행이 올바르게 이루어지지 못한 경우 행정실패로 인식될 수 있다고 하였다. 이태호·엄태호(2020)는 일반적으로 불용액 비율이 높게 나타나면 비효율적 재정 운용이 이루어진 것으로 간주할 수 있다고 설명하면서, 향후 저성장 국면이 유지되면, 재원 확보가 어려울 것이기 때문에 비효율적 재정 운용은 최소화하는 것이 바람직하다고 주장하였다. 임성일(2008)은 지방자치단체가 재정을 비효율적으로 운용하는 원인에 대해 예산편성-예산집행-사후관리 단계로 구분하여 분석하면서, 특히 예산의 집행단계에서 발생하는 비효율은 부패 문제와 관

런 있다고 주장하였다. 이미에 외(2015)는 잉여 재원은 재정 운용의 효율성을 저해하는 요소로 작용한다고 설명하며, 재정 운용 구조개선을 통해 해결해야 한다고 주장하였다. 즉, 효율적 재정 운용은 정부가 주어진 예산을 집행하는 과정에서 각종 자원을 얼마나 잘 활용하는지를 측정하는 개념으로 투입예산과 비교해서 산출 및 성과가 경제적 재정적 효과 면에서 어느 정도 개선되었는지를 파악하는 것이고(Australia Industry Commission(1997: 13), 예산 낭비를 최소화하고 주어진 예산 내에서 주민의 후생을 증진하는 재정 활동이라고 설명할 수 있겠다(임성일, 2008).

서론에서 언급한 바와 같이, 권오성 외(2021)는 위법한 지출, 비효율적 지출, 그리고 비효과적 지출을 부정적 정부지출의 세 가지 유형으로 제시하면서 8개의 세부유형으로 그 원인을 분석하고 있다. 먼저, 법적 근거가 미흡하거나 없는 상태에서 지출을 하거나 법규를 위반하여 지출을 하는 경우에는 위법한 지출유형으로 구분하였다. 그리고 과다지출, 유사·중복 지출, 집행미흡, 편중지출은 비효율적 지출유형으로 구분하고 있다. 마지막으로 목표 달성이 미흡하거나 우선순위가 낮은 사업이 선정된 경우에는 비효과적 지출유형으로 구분하였다.

〈표 1〉 부정적 지출의 개념과 유형 분류

부 적 정 지 출 의 개 념	⇒	구분	
		위법한 지출	법적 근거 미흡
			법규 위반 지출
		비효율적 지출	과다지출
			유사·중복지출
			집행미흡
			편중지출
		비효과적 지출	목표달성 미흡
			우선순위 낮은 사업 선정

자료: 권오성 외(2021). 『뉴노멀 시대의 부정적 지출의 방지를 위한 재정관리체계 구축』, p.27

따라서 부정적 지출은 모두 예산 낭비에 해당하며, 재정지출 전반에 걸친 비효율적 재정 운용에 해당한다고 할 수 있다. 특히, 이 연구에서는 부정수급, 목적 외 사용 등으로 최근 우려가 제기되고 있는 지방보조금과 지출 규모를 고려하지 않은 예산편성으로 집행이 미흡하여 기회비용 측면에서 비효율을 초래하는 불용액을 중심으로 비효율적 재정 운용과 도덕

적 해이를 고찰할 예정이다.

2) 비효율적 재정 운용의 유형

(1) 불용액 과다

불용액이란, 세출예산현액에서 세출결산액과 이월액(명시이월, 사고이월, 계속비)을 차감한 금액을 의미한다. 여기서 세출예산현액은 추가경정예산을 포함한 세출예산액에 전년도 이월액(명시, 사고, 계속비)을 더한 것이며, 세출결산액은 세출예산현액 중에서 실제로 지출한 금액을 의미한다.

따라서, 자치단체 자체 사업 및 국고보조사업으로 이루어지는 예산사업이 다년도 사업일 경우에는 계속비, 이월비(명시이월, 사고이월 등), 국고보조반납비 등이 제외되어 당해연도 예산결산 상의 집행잔액이 불용액이 된다. 실무적으로도 “집행잔액”이라는 용어로 함께 사용하고 있다(류춘호, 2019; 김성주·전성만, 2020).

불용액이 발생하는 사유는 ① 지출계획의 변경 또는 취소, ② 세출예산 절감, ③ 지급 사유 미발생, ④ 집행잔액 등으로 구분할 수 있다. 그렇다면, 불용액을 단순히 비효율적 재정 운용 결과라고 말할 수 있을까? 김성주·전성만(2020)은 세출예산 절감은 재정 운용의 효율적인 행태이며, 지급 사유 미발생은 예측할 수 없는 지출 발생을 충당하기 위한 예비비가 포함되어 있어서, 불용액 과다를 단순히 비효율적인 재정 운용이라고 보기에는 적절하지 않을 수 있다고 설명하고 있다.

하지만 불용액의 발생은 곧 예산이 필요한 곳에 제대로 사용되지 못했다는 의미이기 때문에 효율적 재정 운용에 부정적인 영향을 미친다. 또한, 다수의 연구에서 불용액의 발생은 재원 배분의 비효율성으로 인식하고 있다(이창균·하능식, 2008; 류춘호, 2016; 김봉환·이권희, 2019; 이태호·엄태호, 2020; 조형태, 2020; 주윤창·정창훈·신봉섭, 2020; 김용수·노희천, 2021; 안중기·김봉환, 2021; 안지선·장용석, 2022).

먼저, 이창균·하능식(2008)은 지방자치단체를 대상으로 하여 예산편성 단계와 예산집행 단계에서의 불용액 발생 원인을 분석하였는데, 예산편성 단계에서는 사업규모의 적합성 검토, 사업의 필요성·시급성 검토, 사업 기간 검토가 불용액 증가의 원인이라고 밝히고 있다. 그리고 예산집행 단계에서는 사업집행관리 부실, 예산집행기준의 미준수 등이 불용액 증가의 원인이라고 밝히고 있다. 유사한 맥락에서 김용수·노희천(2021)은 지방자치단체의 당기 불용액이 차기 예산편성에 미치는 영향에 대해 분석하였으며, 차기 예산의 과다편성을 방지하기 위해 당기 불용액을 감소시킬 필요가 있다고 주장하였다.

한편, 김봉환·이권희(2019)는 국가재정의 측면에서 불용액과 예산집행 효율성 간의 관계를 분석하였는데, 예산의 효율성을 불용액을 활용하여 측정하였다. 그리하여 불용액이 정권

연차별로 다르게 발생하는지 또 불용액을 통해 국회의 예산심의 과정이 효율적으로 이루어지는지를 실증적으로 분석하였다는 데 의의가 있다. 반면, 이태호·엄태호(2020)는 교육자치를 중심으로 16개 지방교육자치단체의 패널데이터를 활용하여 정치적 요인과 불용액 발생의 관계에 대해 분석하였다. 분석결과, 교육감이 보수적 성향인 지방자치단체일수록 불용액 발생은 감소하고, 지방의회 다수당과 교육감의 정치적 성향이 일치하는 경우 불용액 발생은 증가한다고 분석하고 있다. 즉, 예산이 과다 편성되었음에도, 정치적 목적 달성을 위해 이를 수용하여 결과적으로 불용액 발생이 증가하였다고 주장하고 있다.

광역자치단체와 기초자치단체를 구분하여 연구한 주윤창·정창훈·신봉섭(2020)은 광역자치단체보다 행·재정력이 상대적으로 열악한 기초자치단체 수준에서 사업계획과 예산집행 간에 괴리가 발생하여 불용액 발생비율이 높다고 분석하였다. 안중기·김봉한(2021)은 불용액은 예산집행기간 축소를 통해 줄일 수 있는 것으로 나타났으며, 불용액을 줄이려면 예산심의 기간은 길게, 예산집행 기간은 짧게 유지하는 것이 바람직하다고 주장하였다. 그리고 최정우·신유호(2018)는 불용액 감소는 주민의 복리후생 달성으로 이어지기 때문에 재정 효율성을 높이는 효과가 있다고 주장하였다.

한편, 실무적으로 불용액은 지출계획의 변경, 사업비 미집행, 예산 절감 노력에 따른 미지출, 예비비 등의 재원이 남은 사유로 발생한다(행정안전부, 2023). 예산 절감 노력에 따른 불용액 발생은 예산을 효율적으로 지출하고자 하는 의지에서 비롯된 것이긴 하나(안지선·장용석, 2022), 다수의 선행연구에서 공공부문에서 발생한 불용액은 재정효율성과 재정건전성을 저해하는 요인으로 분석하고 있으므로(김봉환·이권희, 2020; 김성주·전성만, 2020; 안지선·장용석, 2022; 이태호·엄태호, 2020; 주윤창 외, 2020; 최정우·신유호, 2018), 이 연구에서도 불용액은 예산 절감이 아닌 비효율적인 재정 운용에서 기인하는 것으로 판단하며 예산의 집행잔액으로 이해한다.

(2) 지방보조금 증가

지방보조금은 지방자치단체와 민간부문의 협력을 통해 지역 특성에 맞는 공공 서비스를 공급할 수 있는 도구이나, 민간이 자율적으로 수행한다는 특성과 지방자치단체의 분권적 지출 특성으로 인해 선심성·낭비성 지출이라는 지적이 있다(전영준·엄태호, 2020). 특히, 보조금 지급 기준의 자의성과 무분별한 지급행태, 사후관리·감독 부실로 지방보조금은 지방재정의 효율성을 저해하는 요인으로 작용한다는 의견이 지배적이다(정재호, 2017; 김애진, 2017a).

이에 2021년 1월, 정부는 「지방보조금 관리에 관한 법률」(이하 「지방보조금법」)을 제정하여 부정수급 방지, 보조사업자의 책임성 강화 등 지방보조금에 대한 관리를 강화하고자 하였다. 「지방보조금법」 제2조에서는 지방보조금에 대해 정의하고 있는데, “지방보조금은 지

방자치단체가 법령 또는 조례에 따라 다른 지방자치단체, 법인·단체 또는 개인 등이 수행하는 사무 또는 사업 등을 조성하거나 이를 지원하기 위하여 교부하는 보조금” 등을 의미한다. 즉, 지방보조금은 지방자치단체와 민간부문에 지급할 수 있으나 일반적으로 민간부문을 활용하며, 지방자치단체가 사업을 수행하는 민간단체에 반대급부 없이 지원하는 재원이란 할 수 있다(이지은, 2019; 류영아·나바다, 2022).

지방보조금은 민간단체와의 협력적 거버넌스 구축을 통해 지역주민의 지역 서비스 수요에 즉각 대응할 수 있다는 긍정적 기능이 있지만, 반대급부 없이 민간단체를 지원하는 한편, 지방자치단체가 사업내용과 지급대상을 재량적으로 결정한다는 측면에서 도덕적 해이를 유발할 수 있다. 최근들어 지방보조금 규모는 전체 예산이 증가하는 속도에 비해 가파르게 증가하고 있으며, 사업 선정 및 집행 그리고 환류에 이르는 관리제도의 문제로 비효율적 지출이라는 지적이 제기되어 왔다(윤태섭·배정아, 2016; 김애진, 2017a; 정재호, 2017; 이지은, 2019). 특히 지방선거가 임박한 시점에서는 지방자치단체장의 사적이익 추구를 위해 방만하게 운용되고, 남용될 우려가 있다(김애진, 2017b; 구균철·김정민, 2018).

『지방보조금법』에는 지방보조금관리위원회의 사전심의, 지방보조사업 성과평가 등에 관한 규정을 포함하여 지방보조사업 예산편성, 집행 그리고 성과평가에 이르기까지 지방보조금 관리를 위한 일련의 장치가 마련되어 있다. 이렇게 지방보조금 관리가 중요한 이유는 지방자치단체가 전시성·선심성 예산편성을 하고 방만하게 운영하여 지방보조사업자의 부정수급 관련 문제가 꾸준히 발생하고 있기 때문이다(박민정, 2015; 류민정, 2022).

선행연구들에서는 지방보조금의 관리를 지적하면서 특히 지방보조금심의위원회 운영의 한계(유태현·한재명, 2007, 조기현·하능식, 2008; 홍종현, 2015), 지방보조사업에 대한 성과평가 문제(윤태섭·김성주, 2020), 역선택과 도덕적 해이 유발 문제(조주복, 2020), 사후관리 문제(류민정, 2022)에 대해 논의하고 있다. 한편, 지방보조금 지출에 관한 연구(김애진, 2017b; 전영준·엄태호, 2020)은 자치단체장의 사익추구 형태에서 기인할 수 있어서 지방정부 재정책임성 약화의 원인이 될 수 있다고 지적하고 있다.

구체적으로 살펴보면, 윤태섭·김성주(2020)은 보조사업 담당 부서에 자체평가를 실시하고 있으나, 온정주의로 인해 지방보조사업 성과평가가 객관적이지 못하다고 지적하면서 무엇보다 지방보조금 심의의 형식적 운영에 대한 개선이 요구된다고 주장하였다. 한편, 조주복(2020)은 보조금 부정수급 근절을 위해 지방보조금 관리제도의 역선택과 도덕적 해이에 대해 고찰하였는데 특히, 지방보조금 관리제도를 위임자와 대리인 사이의 정보 비대칭으로 인해 보조사업자의 도덕적 해이가 발생한다고 주장하였다. 지방보조금 관리제도를 분석한 류민정(2022)은 지방보조금 부정수급 등 집행 및 사후관리의 문제점에 대한 근본적인 해결을 위해 지방자치단체의 지방보조금 관리 운영 실태를 분석하여 개선방안을 제시하고 있다. 지방보조금을 다른 용도에 사용한 경우, 법령, 조례, 지방보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 지방자치단체의 장의 처분을 위반한 경우, 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으

로 지방보조금을 교부받은 경우 등은 「지방보조금법」을 위반하였으므로 위법한 지출이라고 할 수 있다. 따라서 이렇게 지방보조금 규모가 지속해서 증가하면, 부정수급 및 온정적 성과평가 등 관리상의 문제와 방만한 운용으로 인해 지방재정에 부담을 주는 지출이 이루어지기 때문에 비효율적으로 재정이 운용될 수 있다.

Ⅲ. 도덕적 해이에 관한 논의

1. 도덕적 해이의 개념

도덕적 해이(moral hazard)라는 용어는 1865년 화재 보험 문헌에서 비롯되었다(Pierret, 2019). 도덕적 해이는 일반적으로 보험 수혜로 인해 발생하는 과도한 지출로 정의된다. 실제로 수혜자는 보험 계약을 체결하여 보험금을 받게 되고, 그 결과 한계이익이 한계비용보다 낮아지더라도 지출을 하게 된다. 이러한 관점에서 도덕적 해이의 사회적 비용은 보험금과 관련된 사중손실(deadweight loss)⁸⁾이라고 할 수 있다(Marshall, 1976). 비교적 최근에 이루어진 연구로 거슬러 올라가면, 도덕적 해이는 위임받은 권한을 행하는 대리인 문제를 고찰한 Becker and Stigler(1974)의 연구로부터 그 출발점을 발견할 수 있다. 즉, 대리인 문제로 인한 도덕적 해이는 한 사람 또는 단체가 다른 사람이나 단체를 대신하여 업무나 결정을 수행할 때 발생하는 도덕적인 문제를 의미한다. 이러한 상황에서 대리인 자신의 행동이나 결정에 대한 책임을 느끼지 않거나, 충분한 감독 없이 행동할 가능성이 높아진다. 특히 정부 공무원이 자신의 권한을 악용하여 부패행위를 하거나, 자신의 이익을 추구할 때 정책 결정에 있어서 도덕적 해이가 발생할 수 있다.

Ghosal and Miller (2002)는 도덕적 해이의 원인은 주채무자의 유인과 채권자의 동기가 일치하지 않고, 주채무자에게는 통상 계약을 통해서 얻기 쉽지 않은 큰 보상이 주어지는 데 있기 때문이라고 하였다. 특히, Alam(2022)은 공공정책 입안자들의 경우, 이해관계의 직접 당사자가 되는 경우가 드물어서 민간기업의 주주들처럼 이익과 손실에 직접적으로 노출되지 않기 때문에 도덕적 해이 문제는 공공정책 입안자들 사이에서 더 자주 발생한다고 한다. 같은 맥락에서, 글로벌 금융위기 이후 구제금융과 관련하여 정부의 도덕적 해이 문제가 제기되었는데, Barro(1998)는 구제금융(bail out)이 국가 부도를 초래할 여지가 있는 이유는 정부가 주채무자로서 채권자로부터 빌린 돈을 무분별하게 사용할 가능성이 있기 때문이라고 하였다.

8) 사중손실은 자원이 최적으로 활용되지 않을 때 발생하는 손실을 의미하며, 자원배분의 비효율성을 나타내는 개념이다.

한편, 지방정부 수준에서는 도덕적 해이를 논할 때, ‘연성예산제약(the soft budget constraints)’ 문제를 빼놓을 수 없다. 연성예산제약(the soft budget constraints)은 Kornai(1986)가 처음 사용하였는데, 정부를 재정지원의 든든한 지원자로 생각하여 정부의 재정지원 여지가 엿보이면 의존적이고 기회주의적 행태를 보이는 것을 의미한다. 다시 말하면, 연성예산제약은 수입을 초과하는 과도한 지출이 이루어지더라도 외부로부터의 재정지원이 가능한 상태(Kornai, 1986), 재정 위기가 오더라도 적자에 대한 긴급구제 가능성이 있어서 파산하지 않는 상태(Eggleston and Shen, 2011)를 의미한다. 홍주미·민기(2022)는 연성예산제약 구조로 인해 지방정부의 책임성이 약화된 상황을 세입과 세출 측면으로 구분하여 보았다. 세입 측면에서의 연성예산제약은 재정 적자와 상환하기 어려운 채무가 발생하여도 중앙정부로부터 지원받은 이전재원을 통해 쉽게 해결하려는 지방정부의 행태를 의미하며, 세출 측면에서의 연성예산제약은 지방정부가 스스로가 공급하는 공공 서비스의 비용을 전부 인식하지 못하고, 지방정부의 지출 가능한 범위를 넘어서는 과도한 지출 유인 행태⁹⁾를 의미한다(Oates, 2005: 360). 같은 맥락에서, 김재훈 외(2023)는 지방재정에서의 비효율적 재정 운용은 지방자치단체의 재량이 많은 일반재원에 의해 도덕적 해이가 발생한다고 분석하면서, 재량적 재원 확대로 재정 비효율이 발생하므로 지방재정 확대는 신중하게 접근하되 재정 비효율을 제어하는 노력도 함께 이루어져야 한다고 주장하고 있다.

2. 비효율적 재정 운용과 도덕적 해이의 관계

양지숙·문광민(2022)은 예산은 주민의 수요에 맞는 서비스를 제공하고, 사업을 추진하는 수입과 지출에 관한 계획이라고 설명하면서, 비효율적인 재정 운용은 주민의 세금으로 조성된 예산을 낭비하는 문제가 발생시킨다고 주장하였다. 또한, 이정주(2013)는 재정을 비효율적으로 관리하게 되면, 국민에게 부담을 주는 예산 낭비가 발생할 수 있다고 설명하면서 예산 낭비는 의도 여부와 관계없이 재정 운용의 비효율성 측면을 강조하는 것이라고 하였다. 따라서 비효율적인 재정 운용은 예산 낭비의 원인이 되는데, Bandiera et al.(2009: 1279)는 예산 낭비는 직접적 이익을 추구하는 적극적 낭비(active waste)뿐만 아니라 집행 과정에서의 비효율로 인해 발생하는 소극적 낭비(passive waste)까지도 포함한다고 설명하고 있다. 즉, 비효율적인 재정 운용으로 재정부담을 유발하거나 예산집행 과정에서의 낭비, 도덕적 해이로 인한 지출까지도 예산 낭비로 볼 수 있다.

예산 낭비는 1980년대 미국 감사원이 국방비 지출 효율성을 점검하는 과정에서 예산지출

9) 이러한 현상은 끈끈이 효과(flypaper effect)로 이어진다. 끈끈이 효과를 이 연구에서 논의할 것은 아니나 끈끈이 효과란, 민간부문이건 공공부문이건 자금이 생성된 부문 내에 해당 자금이 계속 머무르는(money sticks where it hits) 특성을 나타낸 것으로 지방공공재를 적정 수준을 넘어 생산한 결과 초과부담을 발생시키는 현상을 의미한다(Fisher, 1982; Wyckoff, 1991).

의 낭비적 요인을 지적하면서 등장하게 된 용어이다(이원희, 2009; 이정주, 2011). 이정주(2013)는 예산 낭비의 판단 근거를 효율성, 경제성, 효과성으로 구분하였다. 특히, 예산 낭비를 효과성 측면에서 판단할 때는 예산집행 후 그 결과가 목표와 성과를 달성하지 못한 것이라고 보고 있다. 이 경우에, 불용액 과다와 지방보조금 증가는 효율성과 효과성 측면에서 예산이 낭비된 경우라고 할 수 있겠다.

〈표 2〉 예산 낭비의 판단 근거와 유형

예산 낭비 판단 근거	내용
효율성	투입 대비 산출량이 미흡하거나, 산출량 대비 투입이 과다한 경우
경제성	시장가격 대비 비용 지출이 큰 경우
효과성	예산집행 결과, 목표와 성과를 달성하지 못한 경우

자료: 이정주(2013), 『예산 낭비 추이에 관한 탐색적 연구: 예산 낭비 유형을 중심으로』, p.4

또한, 이정주(2013)는 예산 낭비의 발생 원인을 공직자 개인, 제도적 결함, 정책결정체계의 측면에서 고찰하였는데, 불용액이 과다하고 지방보조금이 증가하는 이유는 공직자 개인·제도적 결함·정책결정체계 등 전반에 걸친 문제 때문이라고 할 수 있다.

〈표 3〉 예산 낭비의 접근 시각과 유형

예산 낭비 접근 시각	유형
공직자 개인	- 무능력, 직무유기, 유착비리, 공금횡령, 사업담당 공무원의 전문성 부족, 도덕적 해이 및 부패·비리
제도적 결함	- 불합리한 제도, 제도적 장치의 미비
정책결정체계	- 사업에 대한 타당성 검토 미흡 - 계약 및 공사 관리 잘못으로 인한 예산 낭비 - 중복적 또는 과잉투자 - 예산 목적외 사용 및 불요불급한 진행 - 국고보조금, 출연금, 기금 등 관리 미흡 - 선심성·과시성 행사 - 국·공유재산 등의 소극적 관리 - 독점권이나 이득을 획득하기 위한 로비

자료: 이정주(2013), 『예산 낭비 추이에 관한 탐색적 연구: 예산 낭비 유형을 중심으로』, p.4

한편, Stanbury & Thomson(1995)은 예산 낭비를 상호 배타성이 인정되는 유형으로 구분하였다. 기계적 비효율, A타입의 배분적 비효율, B타입의 배분적 비효율, 비용전가, 자산 방치, 부패·횡령, 그릇된 정책설계, 낭비적 이전지출, 지대추구로 인한 낭비가 그 유형이다. 기계적 비효율은 최소의 비용으로 목적을 달성하지 못하는 유형, A타입의 비효율은 공공재의 과잉 또는 과소 공급, B타입의 비효율은 수요가 전혀 없는 사업, 비용 전가는 과급비용 발생이나 정부 정책실시에 따라 시민에게 불필요하게 유발되는 비용을 시민에게 전가하는 것, 자산방치는 정부 보유 자산을 적극적으로 활용하지 않고 방치하는 것, 부패·횡령은 사적이익을 위해 권력을 사용하거나 번잡한 절차를 통해 낭비하는 것, 그릇된 정책설계는 정책설계의 잘못으로 인한 예산 낭비, 낭비적 이전지출은 시장보다 비용을 과다 지급하는 것, 지대추구로 인한 낭비는 각종 로비를 위해 발생하는 지대추구로 인한 낭비 유형을 의미한다.¹⁰⁾ 따라서 비효율적인 재정 운용은 도덕적 해이를 유발하기 때문에 예산의 체계적인 수립과 합리적 집행을 통해 재정 효율성을 확보할 필요가 있다.

IV. 지방자치단체의 비효율적 재정 운용 현황

1. 지방자치단체 불용액 현황

최근 5년간 지방자치단체 불용액과 지출액 추이를 살펴보면, 불용액은 2019년 잠시 감소하였다가 증가하는 추세이나, 불용액 비율은 2020년에 가장 낮은 수준을 보이다가 증가하고 있다. 불용액 비율은 2018년 5.25%로 가장 높으나, 불용액은 2020년 20조 194억 5,700만원으로 그 규모가 가장 큰 것을 확인할 수 있는데 2020년에는 팬데믹의 영향¹¹⁾으로 신규사업 발굴이 어렵고, 안전 등을 고려해 사업이 연기되거나 취소되는 경우가 많았기 때문이다.

최근 5년간 지방자치단체 불용액과 불용액 비율 추이를 살펴보면, 불용액은 2019년 잠시 감소하였다가 증가하는 추세이나, 불용액 비율은 2020년에 가장 낮은 수준을 보이다가 증가하고 있다.

불용액 비율은 2018년 5.25%로 가장 높으나, 불용액은 2020년에 그 규모가 가장 큰 것을 확인할 수 있다.

10) Stanbury & Thomson(1995)에 대한 내용은 김애진(2017a)에 크게 의존하였다.

11) “정부가 막대한 재정을 투입해 돈 풀기에 나서고 있지만 정작 기한 내 배정 예산을 다 쓰지 못하는 불용 예산은 올해 더 많아질 것으로 보인다. 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19) 확산으로 계획했던 사업 진행에 차질이 생겼기 때문이다”(『코로나19 때문에..쓰지도 못한 교육부 예산만 1,400억원』, 중앙일보 기사. 2020.9.22.)

〈표 4〉 최근 5년간 세출예산현액과 지출액 현황

(단위: 백만원, %)

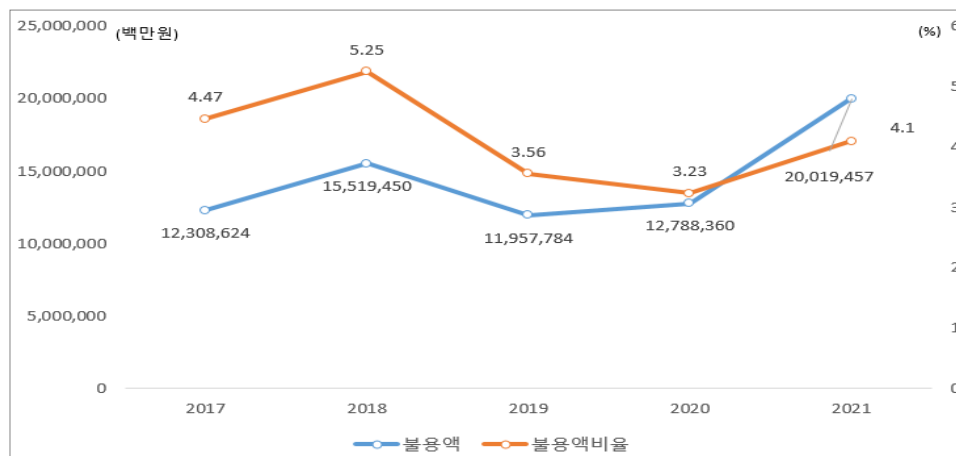
구분	세출예산현액 (A)	지출액 (B)	지출액 비율 (B/A)	불용액 (C)	불용액 비율 (C/A)
2017	275,510,567	238,616,747	86.61	12,308,624	4.47
2018	295,805,932	253,934,444	85.84	15,519,450	5.25
2019	335,874,006	296,921,597	88.40	11,957,784	3.56
2020	396,052,493	358,251,027	90.46	12,788,360	3.23
2021	488,817,418	433,496,500	88.68	20,019,457	4.10

주 1) 지방자치단체 세출결산 기준, 전체 수치는 전국 지방자치단체 합으로 표기

2) 불용액 = 세출예산현액(세출예산 수립후 증감(전년도 이월액 + 예비비사용액 + 이용 + 전용 + 이체) 반영)-지출액-이월액(명시이월 + 사고이월 + 계속비이월 + 국도비보조금 사용잔액)

자료: 행정안전부, 「지방재정연감」각년도

〈그림 1〉 최근 5년간 불용액과 불용액 비율 추이



자료: 행정안전부, 「지방재정연감」각년도를 바탕으로 연구자가 구성

2017년부터 2021년까지 지방자치단체별 불용액 비율 평균은 5.5%에 이른다. 지방자치단체 유형 중에서 광역시·도의 불용액 비율은 평균 1%대로 가장 낮은 수준을 유지하고 있는 반면에, 시는 8%대로 다른 지방자치단체보다 불용액 비율이 상대적으로 높은 수준을 유지하고 있다. 한편, 팬데믹이 발생한 2020년에는 각 지방자치단체의 불용액 비율이 감소하였는데, 특히 시의 불용액 비율이 절반 수준으로 대폭 감소한 것을 확인할 수 있다.

〈표 5〉 최근 5년간 지방자치단체별 불용액 비율 추이

(단위: %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	평균
광역시·도	1.72	2.13	1.49	1.28	1.92	1.71
시	12.58	7.40	9.36	4.37	6.39	8.02
군	7.11	8.59	5.36	4.74	5.09	6.18
구	6.38	7.37	5.69	5.62	6.30	6.27

주 1) 지방자치단체 세출결산 기준, 전체 수치는 전국 지방자치단체 합으로 표기

2) 불용액 = 세출예산현액(세출예산 수립후 증감(전년도 이월액 + 예비비사용액 + 이용 + 전용 + 이체) 반영)-지출액-이월액(명시이월 + 사고이월 + 계속비이월 + 국도비보조금 사용잔액)

자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 각년도

2. 지방보조금 비율

「지방자치단체 예산편성운영기준」에 따르면, 지방보조금은 공공단체보조와 민간보조로 구분된다. 공공단체보조에는 지방자치단체 경상자본보조, 예비군육성지원 경상자본보조, 교육기관에 대한 보조, 사회보장적 수혜금이 있고, 민간보조에는 민간경상사업보조, 민간자본사업보조, 민간행사사업보조, 사회복지사업보조, 민간단체법정운영비보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 운수업계 보조가 있다.

한편, 지방재정분석에서 고려하는 지방보조금의 통계목은 민간경상사업보조(307-02), 민간자본사업보조(402-01), 민간행사사업보조(307-04), 사회복지사업보조(307-11), 민간단체법정운영비보조(307-03), 사회복지시설 법정운영비보조(307-10)가 있다.

〈표 6〉 통계목별 지방보조금 분류

구분	경상이전(300목)	자본지출(400목)
공공단체 보조	자치단체경상보조(308-1) 교육기관에 대한 보조(308-08) 예비군육성지원경상보조(308-10)	자치단체자본보조(403-01) 예비군육성지원자본보조(403-03)
민간보조	민간경상사업보조(307-02) 민간단체 법정운영비보조(307-03) 민간행사사업보조(307-04) 운수업계보조(307-09) 사회복지시설법정운영비보조(307-10) 사회복지사업보조(307-11)	민간자본사업보조(자체재원)(402-01) 민간자본사업보조(이전재원)(402-02)

자료: 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 [별표 11]

지방보조금 비율은 민간경상사업보조 등 지방보조금으로 인한 지방자치단체의 재정부담 정도를 측정하며, 높을수록 재정 운용의 탄력성과 유연성이 떨어지는 것으로 판단한다. 지방보조금 비율은 2017년 6.31%에서 2021년 5.23% 수준을 기록하였으며, 특히 사회복지사업보조의 증가세가 감소한 것을 확인할 수 있다(2020년 12.3% → 2021년 1.5%).

〈표 7〉 최근 5년간 지방보조금 결산액 추이

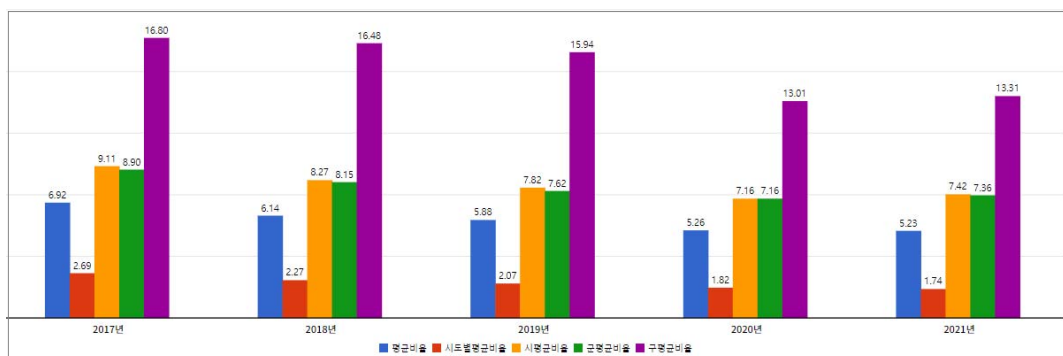
(단위: 조원, %)

구분		2017	2018	2019	2020	2021
지방보조금 결산액(당해 연도)	$A = a + \dots + f$	16.7	17.2	19.3	20.6	21.7
민간경상사업보조	a	3.4	3.7	4.4	4.7	5.1
민간단체법정운영비보조	b	0.4	0.4	0.5	0.6	0.6
민간행사사업보조	c	0.6	0.7	0.7	0.3	0.4
사회복지시설법정운영비보조	d	5.3	5.5	6.2	6.9	7.5
사회복지사업보조	e	4.8	5.3	6.1	6.8	6.9
민간자본사업보조	f	2.2	1.6	1.4	1.3	1.3
세출결산액	C	264.8	280.3	328.4	392.5	416.1
지방보조금 비율(%)	$(A/C) \times 100$	6.31	6.14	5.88	5.26	5.23

자료: 한국지방세연구원(2022), 「FY2021 지방자치단체 재정분석 종합보고서」를 바탕으로 정리

최근 5년간 지방자치단체별 지방보조금 비율을 살펴보면, 전국 지방자치단체의 지방보조금 비율은 2017년 이후 점차 감소하는 추세이다. 지방자치단체별로 살펴보면, 자치구에서의 지방보조금 비율이 10% 이상으로 가장 높으며 시와 군의 경우 7% 수준을 유지하고 있다. 반면, 광역시·도의 지방보조금 비율은 2017년 2.69%에서 2021년 1.74%로 낮아져 다른 지방자치단체 유형에 비해 낮은 수준을 유지하고 있다.

〈그림 2〉 최근 5년간 지방자치단체별 지방보조금 비율



자료: 지방재정 365(<https://www.lofin365.go.kr/>, 최근검색일: 2023.9.9.)

한편, 2023년 1월에 발표된 「2022년 공공기관 청렴도 결과」에 따르면, 기관유형별 종합청렴도 및 각 영역별 점수에서 기초자치단체의 종합청렴도 점수가 76.6점으로 가장 낮은 것으로 나타났으며 평균 81.2점보다 5점 가까이 낮은 것으로 나타났다.

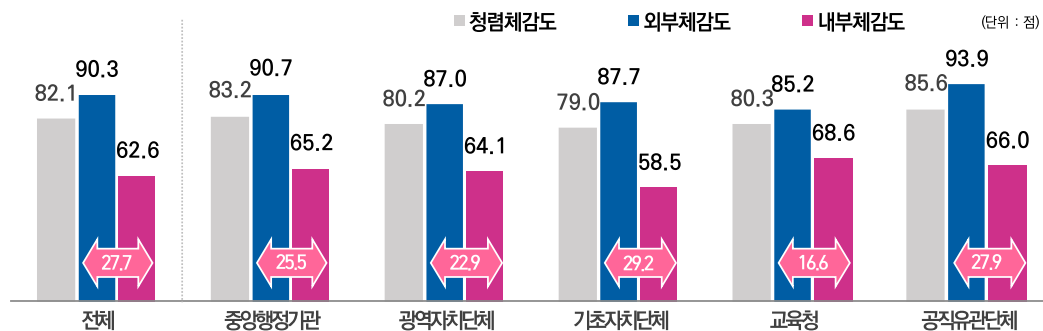
〈표 8〉 기관유형별 종합청렴도 및 각 영역별 점수

구분	종합청렴도(점)	청렴체감도(점)	청렴노력도(점)
전체기관	81.2	82.1	82.2
중앙행정기관	83.6	83.2	87.0
광역자치단체	81.1	80.2	87.6
기초자치단체	76.6	79.0	75.9
교육청	83.9	80.3	91.5
공직유관단체	85.7	85.6	87.1

자료: 국민권익위원회(2023). 「2022년도 공공기관 종합청렴도 평가 결과 보도자료」, p.3

또한, 청렴체감도는 평균 82.1점이었는데 유형별로는 공직유관단체(85.6점)가 가장 높았고 기초자치단체(79.0점)가 다소 미흡한 것으로 나타났다. 공공기관 업무를 경험한 국민이 평가하는 외부체감도는 90.3점, 내부 구성원인 공직자가 평가하는 내부체감도는 62.6점으로 27.7점의 격차가 벌어졌다. 이 같은 격차는 기초자치단체(29.2점)에서 크게 나타나, 특히 다른 기관 유형들과 비교해 볼 때 기초자치단체 내부 조직 운영상의 청렴 수준은 소속 공직자의 기대에 미치지 못한 것으로 볼 수 있다.

〈그림 3〉 기관유형별 외부 내부 체감도 비교



자료: 국민권익위원회(2023). 「2022년도 공공기관 종합청렴도 평가 결과 보도자료」, p.3

불용액과 지방보조금을 중심으로 비효율적 재정 운용 현황을 살펴본 결과, 광역지방자치

단체(광역시·도) 대비 기초자치단체(시·군·구)의 불용액, 지방보조금 비율이 높다는 것을 확인할 수 있었다. “자두나무 아래에서 갓을 고쳐쓰지 말라”는 속담처럼, 공공기관 청렴도 결과에서 기초자치단체의 종합청렴도, 청렴체감도 점수가 전체 평균보다 미흡한 수준으로 나타났으므로 지방자치단체의 비효율적 재정 운용은 기관의 청렴도와 관련성이 있음을 추정해볼 수 있다.

V. 결론

행정부가 다음 연도의 예산안 및 기금운용 계획안을 국회에 제출하면, 국회는 예산 정국에 돌입하게 된다. Hardin(1968)은 “The Tragedy of the Commons”에서 공유 자원은 여러 사람이나 공동체에 의해 사용되며, 이런 자원을 사용하는 각 개인 또는 집단은 자신의 이익을 극대화하기 위해 그 자원을 과도하게 소비하는 경향이 있다고 설명하였다. 공유 자원의 낭비와 무책임한 사용이 집단에 심각한 부작용을 초래하기 때문에 Hardin(1968)의 연구는 공유 자원을 관리하고 사용하는 과정에서 발생하는 비효율성과 도덕적 해이 문제를 다루는 고전적인 사례라고 할 수 있다. 마찬가지로, 예산도 소비에 있어서 배제성은 없지만, 경합성이 있다는 점에서 공유 자원이라 할 수 있다. 이런 점에서 예산은 재원을 아껴 쓸 유인이 크지 않아서 공유지의 비극을 낳기 쉽다.

최근, 팬데믹을 경험하면서 대규모 사업들이 연기되거나 취소됨에 따라 이월되거나 불용되는 예산이 많아졌고¹²⁾, 눈먼 돈이라는 인식으로 인해 업체와 공모하여 공사비를 부풀려 지방보조사업을 신청하거나, 근무시간을 허위 신고하고 지방보조금을 부정수급하는 사례도 발생했다. 이에 이 연구는 2017년부터 2021년까지의 결산 자료를 토대로 불용액과 지방보조금 현황을 검토하고, 이로 인한 재정비효율을 도덕적 해이의 측면에서 고찰했다.

최근 5년간 지방자치단체의 결산 자료를 통해 나타난 불용액과 지방보조금의 남용 및 부적절한 사용은 재정건전성에 대한 우려뿐만 아니라, 공공의 도덕적 가치 및 윤리적 원칙에도 부합하지 않음을 보여주고 있다. 특히, 광역자치단체보다는 기초자치단체의 불용액 비율과 지방보조금 비율이 높았는데, 오비이락(鳥飛梨落)일 수 있으나, 공공기관 청렴도 결과에서 기초자치단체의 종합청렴도와 청렴체감도 수준이 가장 낮은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 정부 및 지방자치단체가 재정을 운용할 때, 투명성, 효율성, 그리고 도덕성을 함께 고려해야 한다는 것을 의미하며 비효율적 재정 운용은 청렴도에도 영향을 줄 수 있다는 것을 시사한다.

12) 불용액은 2019회계연도 이후 지속적으로 증가하고 있으며 2022회계연도 불용액은 14.8조원으로 전년 대비 0.3조원 증가하였다(국회예산정책처, 「2022회계연도 결산 총괄 분석」, 2023.)

이 연구에서는 2017년부터 2021년까지의 지방자치단체의 불용액, 지방보조금 현황을 검토하고, 비효율적 재정 운용과 도덕적 해이의 관계에 초점을 맞추었다. Hardin의 공유지의 비극에서는 공유 자원의 낭비와 무책임한 사용으로 결국 목초지는 파멸되었는데, 이 연구에서도 불용액 과다와 지방보조금 증가와 같은 비효율적 재정 운용이 결국 지방자치단체의 도덕적 해이를 유발하여 청렴도에 부정적인 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다.

예산 낭비는 수년간 부패, 도덕적 해이의 원인으로 지목되어 왔다(이정주, 2011; 박희정·김승렬, 2017; 김애진, 2017a; 박희봉, 2022). 예산은 국민이 낸 세금으로 조성되므로, 재정민주주의, 재정 운용의 효율성, 투명성, 건전성, 책임성과 같은 기준을 준수하여 합리적으로 관리 및 집행되어야 한다(김애진, 2017a). 따라서 효율적인 재원 배분을 위해서는 예산편성과 예산심의 단계에서의 엄중성, 예산집행 단계에서의 재정지출구조 개선, 예산결산 단계에서의 객관성을 확보할 필요가 있다.

이 연구는 지방자치단체 수준에서 비효율적 재정 운용과 도덕적 해이를 연구하는 출발점이 된다는 점에서 선행연구와 차별성이 있다. 다만, 효율적 재정 운용과 비효율적 재정 운용에 해당하는 지방보조금과 불용액을 선별하지 않고 분석하였다는 점과 계량화 작업을 거치지 않아 연구 결과의 일반화를 시도하지 않은 부분은 연구의 한계로 남으며, 후속 연구에서 진행될 수 있기를 희망한다.

참고문헌

- 국민권익위원회(2023). 「2022년도 공공기관 종합청렴도 평가 결과 보도자료」
- 국회예산정책처 (2023). 「2022회계연도 결산 총괄 분석」
- 권오성 · 윤기웅 · 탁현우 (2021). 「뉴노멀 시대의 부적정 지출의 방지를 위한 재정관리체계 구축」. 한국행정연구원 기본과제 보고서.
- 김애진 (2017a). 예산 낭비와 부패의 관계에 관한 실증분석. 『한국부패학회보』, 22(4): 147-177.
- 김애진 (2017b). 주민참여예산제도가 지방재정 운용에 미치는 영향에 관한 실증연구: 지방보조금과 행사·축제경비를 중심으로. 『한국지방재정논집』, 22(2): 95-140.
- 김재훈 · 금재덕 · 김석민 (2023). 지방자치단체의 효율성 결정요인: 기초자치단체의 행정운영경비를 중심으로. 『한국지방재정논집』, 28(1): 79-112
- 류민정 (2022). 지방보조금 관리운영 실태 및 개선방안. 『지방정부연구』, 26(3): 81-107
- 박민정 (2015). 민간보조금 운영 실태와 지대추구현상의 고찰: 문화예술보조금을 중심으로. 『한국행정논집』, 27(4): 1033-1060.
- 박희봉 (2022). 예산 낭비와 정부부패에 대한 국민인식이 정부신뢰에 미치는 영향 분석. 『재무행정연구』, 2(2): 1-28
- 안선민 · 이수영 (2017). 공공기관 정부지원금과 도덕적 해이에 관한 연구 - 비정규직의 정규직 전환과 업무추진비를 중심으로 -. 『한국정책학회보』, 26(4): 133-163.
- 양지숙 · 문광민 (2017). 지방자치단체의 예산낭비 유형 및 관리방안에 관한 연구: 지방재정투자사업을 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 32(4): 139-166.
- 유태현 · 한재명 (2007). 지방자치단체의 민간이전경비 지원제도 개선방안 연구. 『한국지방재정논집』, 12(1): 41-75
- 윤태섭 (2017). 지방보조금 규모 관련 요인에 관한 실증적 연구. 『한국정책분석평가학회보』, 27(2): 49-74.
- 윤태섭 · 배정아 (2016). 주민참여예산제도의 지방재정 건전성과 효율성 측면에서의 재조명. 『지방재정논집』, 21(1): 73-100.
- 윤태섭 · 이삼주 · 김성주 (2016). 지방보조금 관리 및 평가체계 개선방향에 대한 제언. 『지방정부연구』, 20(1): 161-187.
- 이미애 · 이현우 · 홍윤미 (2015). 지방자치단체 순세계잉여금과 재정효율성에 관한 연구. 『지방정부연구』, 18(4): 481-502.
- 이원희 (2009). 예산 낭비의 개념 정립을 위한 시론. 『한국부패학회보』, 4(3): 99-119.
- 이정주 (2013). 예산 낭비추이에 관한 탐색적 연구: 예산 낭비유형을 중심으로. 『한국부패학회보』, 18(1): 27-54.
- 이지은 (2017). 지방보조금 지출요인에 관한 연구: 경상보조와 자본보조를 중심으로. 『현대사회와 행정』, 29(1): 235-259.
- 전상경 (2006). 재정분권화와 연성예산제약 및 지방재정규율. 『지방정부연구』, 10(1): 325-341.
- 전영준 · 엄태호 (2020). 지방자치단체의 지방보조금 지출에 대한 결정요인 분석: 정부 간 재정지원금의 영향을 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 32(2): 171-199.

- 정재호 (2017). 지방재정 건전성 결정요인에 관한 실증연구: 민간이전경비와 행사축제경비 예산을 중심으로. 서울대학교 박사학위논문.
- 조주복 (2020). 지방보조금 관리제도의 개선방안 연구: 위임자-대리인 이론을 중심으로. 『제도와 경제』, 14(4): 99-127.
- 행정안전부 (2022). 지방보조금 부정수급 차단 등 관리체계 정비, 2022.8.30. 보도자료.
- 행정안전부 (2023). 『2023년 지방자치단체 재정분석편람』
- 홍중현 (2015). 『지방보조사업의 문제점과 개선방향』. 한국지방재정학회 추계학술대회 발표논문집 . 2015(9):135-168. 한국지방재정학회
- 홍주미 · 민기 (2022). 연성예산제약과 지방세외수입의 정치성. 『한국지방자치학회보』, 34(1): 1-24.
- Alam, N. (2022). Moral Hazard Problem in Public Policy Makers. European Science Institute.
- Aparicio, J, Zofío, J.L. and Pastor, J.T. (2023). Decomposing Economic Efficiency into Technical and Allocative Components: An Essential Property. *Journal of Optimization Theory and Applications*, 197: 98-129.
- Bandiera, O., Prat, A. and Valletti, T. (2009). Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment, *American Economic Review*, 99(4): 1278-1308.
- Congress Research Service. (2022) *Where Is the U.S. Economy Headed: Soft Landing, Hard Landing, or Stagflation?*, 2022.6.28.
- Eggleson, K. and Shen, YC. (2011). Soft budget constraints and ownership: Empirical evidence from US hospitals. *Economics Letters*, 110(1): 7-11.
- Farrell, M.J. (1957). The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (General)*, 120(3): 253-281.
- Fisher, R. C. (2007). State and local public finance Routledge.
- Kopp, R. J. (1981). The measurement of productive efficiency: A reconsideration. *The Quarterly Journal of Economics*, 96(3): 477-503.
- Kornai, J. (1986). The Soft Budget Constraint. *Kyklos*. 39(1): 3-30
- Oates, W. E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*. 12: 349-373.
- Pierret, L. (2019). *The political use of the term ‘moral hazard’: evidence from policymakers of the Eurozone by European Political and Governance Studies*. College of Europe
- Rodden, J, Eskeland, G. and Litvack, J. (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge: MIT Press.
- Vigneault, Marianne. (2005). *Intergovernmental Fiscal Relations and The Soft Budget Constraint Problem*. Working Paper 2005(2) IIGR. Queen’s University.

투고일자 : 2023. 09. 10

수정일자 : 2023. 09. 29

게재일자 : 2023. 09. 30

<국문초록>

지방자치단체의 비효율적 재정 운용과 도덕적 해이 - 불용액과 지방보조금을 중심으로 -

김 애 진

그동안 비효율적 재정 운용의 원인과 결과를 분석한 논문은 주로 예산과정의 정치성과 재정건전성에 주목하여 이루어졌고, 비효율적 재정 운용을 대표하는 예산집행의 비효율성과 도덕적 해이의 연관성에 대해서는 도외시한 경향이 있다.

이에 이 연구는 2017년부터 2021년까지 전국 지방자치단체의 결산 자료를 수집하여 지방자치단체 수준에서 불용액과 지방보조금을 중심으로 비효율적 재정 운용과 도덕적 해이의 관계를 고찰하는 것을 목적으로 한다. 지방자치단체 수준에서의 불용액 증가는, 지방정부의 권한과 재정 규모가 확대되었음에도 이에 비례하여 재정이 효율적이고 책임감 있게 집행되지 않는 문제로 귀결된다고 할 수 있다. 지방보조금은 민간의 역량을 활용해 사업성과를 제고하는 긍정적인 측면이 있지만, 불합리한 예산편성, 경비팽창 등으로 비생산적인 세출구조를 유발하여 지방자치단체 청렴도에 부정적인 영향을 준다.

불용액 과다, 지방보조금 증가 등 예산 낭비는 수년간 부패, 도덕적 해이의 원인으로 지목되어 왔기 때문에 효율적인 자원 배분을 위해서는 예산편성과 예산심의 단계에서의 엄중성, 예산집행 단계에서의 재정지출구조 개선, 예산결산 단계에서의 객관성을 확보할 필요가 있다.

주제어: 재정효율성, 도덕적 해이, 연성예산제약, 불용액, 지방보조금

