

## 지방자치단체의 불용액 결정요인에 관한 연구\*

A Study on the Determinants of Unused Budget in Korean Local Governments

강 희 진\*\*·이 태 천\*\*\*·엄 태 호\*\*\*\*

Kang Heejin·Lee Taecheon·Eom Taeho

### ■ 목 차 ■

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

본 연구는 지방자치단체의 불용액 발생 요인을 지자체의 역량 측면에서 실증분석하였다. 다수의 선행연구에서 불용액을 비효율적인 예산 운용의 결과 지표로 간주하고 있지만, 효율적 예산 절감을 통해서도 발생할 수 있으며, 또한 불용액 발생의 재정적·정치적 요인의 탐색에 집중하고 있어 관리적 측면의 연구는 부족한 상황이다. 이에 본 연구에서는 불용액이 예산 운용 과정에서 발생한다는 점을 기반으로 지자체의 역량에 따라 재정 운영 행태가 달라져 불용액의 차이가 발생할 것으로 가정하며, 구체적으로 불용액 발생 수준에 예산절감노력과 예산집행역량, 예산집행환경이 미치는 영향을 검증하였다. 분석을 위해 7개년의 기초자치단체 자료를 수집하였으며, 추정 모형으로 이원 고정효과모형(two-way fixed effects model)을 사용함으로써 검증의 신뢰성을 높이하고자 했다. 분석 결과, 예산 과정과 관련한 공무원·주민·의회의 집행 및 모니터링 역량이 증가할수록 불용액은 감소하는 반면, 단체장의 선수는 불용액을 증가시키는 것으로 나타나 정치적인 행태가 비효율적인 재정 운영을 초래할 수 있음을 확인하였다. 또한 예산절감을 통해 발생할 수 있는 불용액이 오히려 예산절감노력이 높을수록 감소하는 결과를 바탕으로, 개별 사업 단위에

\* 본 논문은 강희진의 석사학위 논문을 수정 및 재구성한 것임.

\*\* 제1저자, 연세대학교 행정학과 박사과정

\*\*\* 공동저자, 연세대학교 행정학과 박사수로

\*\*\*\* 교신저자, 연세대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2025. 2. 11. 심사기간: 2025. 2. 11. ~ 2025. 3. 18. 게재확정일: 2025. 3. 18.

서는 예산절감을 통해 불용액이 발생할 수 있지만, 지자체 단위에서는 절감을 통해 발생한 잉여를 다른 사업에 전용할 가능성이 있음을 확인하였다.

□ 주제어: 불용액, 지방자치단체 역량, 예산절감노력, 예산집행역량

The purpose of this study is to analyze the determinants of unused budgets in local governments, focusing on local government competence. In most prior studies, unused budgets have been considered an indicator of inefficient budget management. However, unused budgets can also occur when local governments efficiently reduce their budgets. Additionally, previous research has focused on exploring the financial and political factors behind the occurrence of unused budgets, relatively little attention has been given to managerial competence. Therefore, this study examined the effects of budget-saving efforts, budget execution competence, and the budget execution environment on the extent of unused budgets. Using data from basic local governments over a seven-year period, a two-way fixed effects model was employed to enhance the reliability of the analysis. The empirical analysis revealed that as the execution and monitoring capabilities of public officials, residents, and local councils related to the budget process increased, unused budgets decreased. In contrast, the political competence of the mayor was found to increase unused budgets, confirming that political behavior can lead to inefficient fiscal management. While it was initially expected that budget-saving efforts would increase unused budgets, the results indicate the opposite. This result can be interpreted as the possibility that Unused Budgets may occur through Budget saving in individual projects, but the local government as a whole may divert Unused Budgets generated through savings to other projects.

□ Keywords: Unused Budget, Local Government Competence, Budget Saving Efforts, Budget Execution Competence

## I. 서론

지방자치단체는 지역 주민의 삶과 지역사회 발전을 위한 다양한 사업을 기획·집행하고 있다. 그러나 모든 사업이 계획대로 집행되는 것은 아니며, 여러 요인으로 인해 예산의 일부가 불용 되는 현상이 발생한다. 예산의 불용으로 인해 발생한 불용액(Unused budget)은 예산 편성 당시의 계획과 실제 집행 간 괴리를 보여주는 지표로서(강운호 외, 2024), 지방자치단체의 재정 운영 능력과 행정 역량을 평가하는 데 중요한 역할을 한다. 재정 건전성 확보와 효율적 예산 운용의 중요성이 강조되는 현재 시점에서 불용액이 과다하게 발생하는 것은 재정 낭비라는 비판적 시각과 함께 지자체의 재정관리 역량 및 책임성을 의심하게 만드는 요소로 작용하고 있다(류춘호, 2016; 정도진 외, 2017; 안철진·이윤석, 2018; 김봉환·이권희, 2019; 강운호 외, 2024). 그러나 불용액은 예측에 기반하여 불확실성을 필연적으로 내포하고 있는 예산의 집행 과정에서 발생하기도 하며(전성만 외, 2022), 예산을 효율적으로 절감하여 사용한 경우에도 발생한다(김성주 외, 2020).

지금까지의 불용액 발생 원인을 분석한 연구들은 불용액 발생 원인의 다양성을 고려하기 보다는 주로 지방자치단체의 재정적·정치적 특성에 주목하며 구조적 특성이 불용액에 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 이러한 접근을 통해 불용액 발생의 구조적 배경을 일부 확인할 수 있었으나, 불용액이 예산 운용 과정에서 발생하는 점을 고려할 때, 관리적 측면에 관한 연구가 필요함에도 이와 관련한 체계적인 실증연구가 부족한 상황이다. 따라서 본 연구에서는 지자체가 보유한 '역량(competence)'을 바탕으로 하여 예산의 관리적 측면에서 불용액 발생의 영향요인을 분석하고자 한다. 지자체를 포함한 조직의 역량은 단순 재정 규모와 인력 수만을 의미하는 것이 아닌 조직 구성원의 전문성, 업무 수행 능력 등 성과를 향상시키기 위한 전반적인 특성으로(McClelland, 1973; Lassey, 1998; Donahue et al., 2000; Fletcher, 2000), 불용액이라는 결과 지표가 지자체의 역량과 연관되어 있는지 분석함으로써 지속적으로 논의되고 있는 불용액을 포함한 지방자치단체의 재정 운용 전반에 함의를 줄 수 있을 것으로 기대한다.

구체적으로 본 연구는 지방자치단체가 예산을 운용하는 과정에서 발생하는 불용액의 영향요인을 지자체의 역량의 측면에서 고찰하고자 한다. 구체적으로 효율적인 예산 운용을 위한 예산절감노력 요인과 계획대로 예산을 집행하기 위한 예산집행역량 및 예산집행환경 요인으로 구분, 보다 명확한 분석 결과를 도출해 각 요인들이 불용액 발생에 어떤 방식으로 기여하는지 면밀히 살펴보고자 하며, 분석 결과를 통해 왜 특정 지자체에서 더 높은 혹은 낮은 불용액이 나타나는지, 또 어떤 역량 요소를 보강할 필요가 있는지에 관한 실질적인 함의를 제공하

고자 한다.

분석을 위해 전국 226개 기초자치단체를 대상으로 2016년부터 2022년까지의 패널자료를 구축하였으며, 지자체의 역량을 대변할 수 있는 지표들을 변수로 설정하여 이원 고정효과(two-way fixed effects) 추정모형을 활용해 통계적 영향을 검증하였다. 이러한 분석은 불용액 발생의 영향요인에 관한 다양한 요인들을 탐색한 기존 연구들의 결과를 보완하여 지자체의 관리적 측면에서의 역량을 고려한다는 점에서 불용액 발생에 대한 보다 풍부한 설명과 동시에 구체적인 제언을 제시할 수 있을 것으로 기대한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 서론에 이은 제2장에서는 불용액의 정의와 발생 원인 및 관련 선행연구를 분석하며, 선행연구에서 고려하지 못한 지방자치단체의 역량에 관한 이론적 논의를 검토한다. 이를 바탕으로 제3장에서 연구모형과 분석 방법을 소개하고 가설과 변수를 구성한다. 제4장에서 실증분석 결과를 통해 지방자치단체의 불용액 발생의 영향요인을 확인하며, 마지막으로 제5장에서는 본 연구의 결론, 함의 및 한계와 향후 연구 과제를 제언한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 불용액에 관한 논의

#### 1) 불용액의 정의

‘불용액(Unused budget, 不用額)’을 이해하기 위해서는 세계잉여금과 순세계잉여금을 함께 살펴볼 필요가 있다. 세계잉여금은 세입액에서 세출액을 뺀 잔액을 이야기하며, 순세계잉여금은 세계잉여금에서 명시이월금<sup>1)</sup>, 사고이월금<sup>2)</sup>, 계속비이월금<sup>3)</sup> 등의 이월금과 보조금 실

1) 연도 내에 지출할 수 없을 것으로 예상되는 예산에 대하여 그 취지를 세입세출 예산에 명시하여 미리 국회의 승인을 얻어 다음 연도에 사용할 수 있도록 하는 경비. 명시이월의 요건은 특정한 사업 또는 사무가 어떤 사유로 그 회계연도 내에 완료하지 않고 이에 대한 경비도 연도 내에 지출을 끝내지 못할 것이 예상되어야 한다(행정안전부, 2023).

2) 연도 내에 계약 등 지출원인행위를 하였으나 천재지변과 같은 재난이나 전쟁·사변·동맹 파업·태업 등 불가피한 사유로 인해 해당 연도 내에 지출하지 못한 경비를 다음 연도로 이월하여 사용할 수 있는 제도. 이월된 명시이월액을 당해 연도에 집행하지 못했을 경우에는 사고이월이 가능하며, 사고이월 후에도 예산이 집행되지 못할 경우에는 불용액으로 처리한다(행정안전부, 2018).

3) 계속비는 사업을 완료하는 데 수년이 걸리고 1년 단위의 사업으로 추진할 경우 효과를 거두기 어려운 경우 완공까지 소요되는 기간에 발생할 것으로 예상되는 경비총액을 미리 일괄하여 국회의 의결을 얻고,

제 반납금<sup>4)</sup> 등을 제외한 순수한 세계잉여금이다(이현우 외, 2012). 세계잉여금과 순세계잉여금을 도식화하면 다음과 같다.

- 세계잉여금 = 세입액 - 세출액(결산상 잉여금)
- 순세계잉여금 = 실 세입액(전년도 이월액+당해연도 수입)  
- 당해연도 지출액 - 이월금(차년이월금+보조금 집행잔액 등)

본 연구에서 분석하고자 하는 불용액은 순세계잉여금과 밀접한 관계를 가지며 유사한 용어로서 기능하지만, 순세계잉여금은 결산을 기준으로 하고, 불용액은 예산을 기준으로 한다는 점이 다르다(주윤창 외, 2020). 구체적으로 설명하면 해당연도에 편성된 예산현액(예산액+전년도 이월액)에서 지출액(세출결산액)과 다음연도 이월액, 보조금 반환액을 차감한 금액을 말한다(행정안전부·한국지방재정공제회, 2021). 순세계잉여금은 당해 연도의 실제 수입인 세입액을 기준으로 하지만, 불용액은 초기 예산액을 기준으로 측정된다. 따라서 불용액은 당초 수립한 예산이 본래 계획했던 것처럼 실제 집행이 이루어지지 못해 결산 과정에서 집계된 집행잔액으로, 순세계잉여금에서 세수오차금을 뺀 금액이라 할 수 있다. 즉, 불용액은 세출예산 중에서 실제로 지출하거나 다음연도로 이월하지 않은 미집행 금액이다(허웅·윤성식, 2014). 순세계잉여금을 회계(수입과 지출)의 관점에서 발생한 재정집행의 잔액을 파악하는 것이라면, 불용액의 경우 예산 관점에서 발생한 재정집행의 잔액을 파악하는 것이라고 할 수 있다(주윤창 외, 2020). 해당연도에 발생하게 된 불용액은 순세계잉여금으로 처리되어 다음연도의 예산에 반영된다(류춘호, 2019). 불용액을 도식화하면 다음과 같다.

- 불용액 = 당해연도 예산(전년도 이월액 + 당해연도 세출 예산)  
- 당해연도 지출액 - 이월금(차년이월금+보조금 집행잔액 등)

이를 변경할 경우 외에는 다시 의결을 얻을 필요가 없는 경비(행정안전부, 2023). 계속비 이월은 계속비를 회계연도에 다 사용하지 못하고 이월하는 경우를 의미한다. 계속비를 지출할 수 있는 연한은 당해 회계연도로부터 5년 이내로 하며 필요하다고 인정되는 때에는 지방의회의 의결을 얻어 다시 그 연한을 연장할 수 있다(행정안전부, 2023).

<sup>4)</sup> 국·시도비 보조금 집행잔액은 자치단체가 국가보조금이나 광역시·도 보조금을 수령하여 집행한 후에 나머지를 반환해야 하는 금액으로, 수령한 보조금을 집행하고 난 뒤에 잔액이 있을 경우에는 국가나 상위 자치단체에 반환하여야 할 의무가 있다(행정안전부, 2023).

불용액에 관한 이상의 내용을 정리하면, 세입초과액(미흡액)과 불용액을 합한 것이 순세계 잉여금이므로 불용액은 결국 순세계잉여금의 일부라고 할 수 있다. 회계연도 독립의 원칙에 따라 세입-세출의 균형예산을 가정할 때, 순세계잉여금과 불용액은 같은 개념으로서 이해될 수 있다(김성주·전성만, 2020). 선행연구를 살펴보면 순세계잉여금과 불용액 중에 하나를 사용하여 분석을 시행하기도 하며, 두 개의 개념을 혼용하여 분석을 진행하는 경우도 존재한다. 본 연구에서는 사고이월금, 계속비 이월금, 명시 이월금 등의 이월금과 보조금 반납금, 세입 초과액 등을 제외한 예산상의 잉여인 불용액을 주요 핵심으로 다룬다. 다만, 불용액만을 본 연구의 수가 적으므로 연구의 폭을 넓히기 위해 선행연구 분석 및 이론적 논의 등의 필요에 따라서 순세계잉여금과 불용액을 김성주·전성만(2020)의 주장에 따라 같은 개념으로 보고자 한다.

〈그림 1〉 순세계잉여금과 불용액의 이해

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

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

출처: 전성만·김성주(2022)

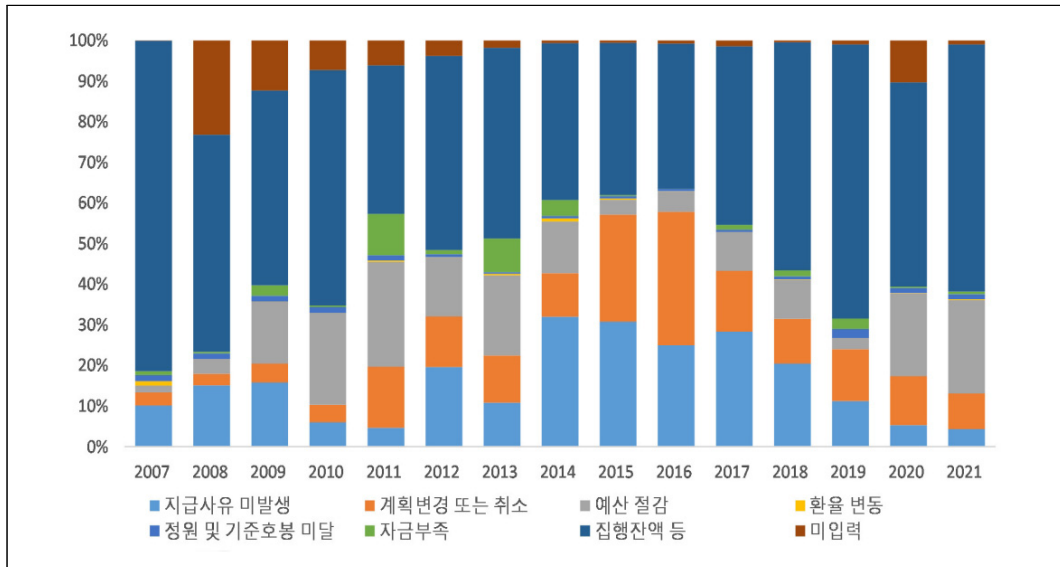
## 2) 불용액의 발생 원인

지방자치단체의 불용액 발생과 관련한 보고서 및 연구를 살펴보면 불용액이 다양한 원인에 의해 발생하고 있음을 확인할 수 있다. 현행 지방자치단체의 결산보고서 내에서는 불용액을 예산집행 상에서 ‘① 지출계획 변경 또는 취소, ② 세출예산의 절감, ③ 지급 사유 미발생, ④ 집행잔액’의 4가지 차원으로 설명한다(김성주 외, 2020; 이태호·엄태호, 2020). 나아가 ‘예산 집행잔액(낙찰차액 등)’이 원인인 불용액은 경제적 및 예산과정 측면에서의 비효율성이 모두 존재하고, ‘지출계획의 변경 및 취소’로 인한 불용액의 발생은 경제적 측면에서는 효율적이며, 예산과정 측면에서는 비효율적이라고 볼 수 있다. 이처럼 불용액은 다양한 원인으로 인해 발생하기 때문에 다중적인 의미를 갖는다(안지선·장용석, 2022). 아래 〈그림 2〉를 보면, 2021년 기준 집행잔액이 불용유형의 대부분을 차지하는 것으로 확인된다. 다음으로는 예산절감이 높은 비중을 차지하고 있어 불용액은 크게 집행잔액과 예산절감으로 인해 발생하는 것으로

볼 수 있다.<sup>5)</sup>

〈그림 2〉 불용유형별 불용 비중 추이

(단위: %)



출처: 김명규 외(2022)

주: 대표 불용유형(불용금액이 가장 큰 유형)을 부여하여 분석함. 예컨대, 동일 세목 내 예산절감으로 인한 10억 불용, 지급사유 미발생 7억 불용일 경우 예산절감으로 인정함.

## 2. 불용액 관련 선행연구 검토<sup>6)</sup>

불용액은 다양한 원인에 의해 발생할 수 있기에 관련 선행연구에서도 불용액을 효율적인 집행을 통한 예산절감의 결과 혹은 필연적으로 발생할 수밖에 없는 오차라고 보기도 하며, 반대로 비효율적 예산운용에 따른 결과로 부정적으로 보기도 한다. 불용액의 필연성과 예산절

5) 연도별 불용유형별 불용액 비중의 변화를 보면, 2014년 이후에는 ‘지급사유 미발생’ 유형의 불용액이 감소하고, ‘집행잔액’의 불용액 비중은 증가하는 추세이다. 2020년 이후에는 예산 절감으로 인한 불용액 비중이 증가한 것으로 볼 때, 코로나19로 인한 사업 추진을 효율화하는 방식의 결과, 불용액 비중이 높아진 것으로 보인다(김명규 외, 2022).

6) 앞에서 언급한 바와 같이, 본 연구에서는 불용액을 지방정부의 재무적 행태의 결과로 인식하고 선행연구의 검토 범위를 불용액뿐만 아니라, 유사한 개념인 순세제잉여금 및 여유재원을 포함하는 관련 연구로 확장하고자 한다. 특히 국외 선행연구에서는 우리나라의 통제 및 관리 위주의 지방재정 운영 기조와는 달리 지방정부의 재정 자율성이 상당 부분 보장되어 있으므로 연구의 맥락이 국내 연구와 다소 다를 수 있으나 폭넓은 영향 요인 파악과 시사점을 확인하기 위해 포함하였다.

감 효율성에 관한 연구에 따르면 경제 상황의 변화, 새로운 정책 등과 같이 예산편성 과정에서 예견하기 어려운 사안의 등장으로 불용액이 발생할 수 있다(안지선·장용석, 2022). 반면, 국내 대다수의 선행연구는 불용액을 재원 배분의 비효율성으로 보고 있다(신무섭, 2001, 2002; 임성일, 2008; 이창균·하능식, 2008; 윤기웅·공동성, 2012; 윤기웅 외, 2013; 류춘호, 2016; 안철진·이윤석, 2018; 김봉환·이권희, 2019; 정도진 외, 2017; 이태호·엄태호, 2020). 불용액이라는 용어 자체가 사용하지 않은 금액이라는 비효율적 의미를 내포하고 있으며(류춘호, 2019), 불용액 발생의 대부분이 예산절감 보다는 사업 계획의 미비, 과도한 사업 예산의 편성, 사업 계획의 변경 또는 사업 수요의 부족으로 인해 발생하는 경우가 많으므로 불용액의 발생은 비효율적 재정 운용의 결과임을 주장한다(정도진 외, 2017).

대부분의 연구에서 불용액의 발생을 정부의 비효율적인 재정 행태로 간주하는 상황에서 불용액의 발생 원인을 분석한 실증연구들은 주로 재정적·정치적 요인을 중심으로 분석하고 있으며, 국외 선행연구 유사한 상황임을 확인할 수 있다(Onsi, 1973; Stewart et al., 2013; Su, 2019; Shon & Kwak, 2020). 재정적 요인과 관련된 연구중 국내 지방자치단체를 대상으로 한 연구들에서는 자체재원이 순세제잉여금의 발생에 양(+)의 영향을 미치며(김진, 2021; 송민선·강인성, 2023), 이전재원과 지방채는 음(-)의 영향을 미쳐 재원의 성격에 따라 다른 영향을 미칠 수 있음을 확인하였다(배인명, 2020).<sup>7)</sup> 정치적 요인을 중심으로 분석한 연구들을 살펴보면, 지방교육자치단체의 불용액은 교육감이 보수적 성향일 경우 불용액이 감소하지만 교육감과 지방의회 다수당의 정치 성향이 일치할 경우에는 불용액이 증가함을 확인하며 정치적 이익 달성을 위한 행태가 불용액 발생에 영향을 미칠 수 있음을 주장하였다(이태호·엄태호, 2020). 유사한 결과로 중앙정부와 지자체장의 당적이 일치할 경우 불용액이 증가하며(송민선·강인성, 2023), 선출직 공무원의 지출 선호가 강할수록 재정 여유(fiscal slack)가 감소하고(Wei, 2020), 또한 정치인의 잔여 임기와 같은 사익 추구 유인이 지방자치단체의 여유재원에 영향을 미칠 수 있음을 분석하였다(Wang, 2017).

대다수의 연구가 재정적·정치적 요인을 중심으로 불용액의 발생을 연구한 가운데, 관리적 측면에서 불용액의 발생을 연구한 결과를 일부 확인할 수 있다. 예산집행과 밀접한 관련을 맺는 공무원의 수가 순세제잉여금 감소에 영향을 미치거나(송민선·강인성, 2023), 지방자치단체의 신속집행 또한 불용액을 감소시키는 효과가 있음을 밝혀냈다(안철진·이윤석, 2018; 최정우·신유호, 2018). 이상의 불용액과 관련한 실증분석 선행연구를 요약하면 다음 <표 1>과 같다.

7) 국내 연구의 분석 결과와는 달리, 국외 연구에서는 이전재원이 불용액 발생에 양(+)의 영향을 미치고 있음을 확인하였다(Wang, 2017).



〈표 1〉 불용액 관련 실증분석 선행연구

연구	분석 대상 및 주요 요인	분석 내용
배인명 (2020)	지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방세비중, 조건부보조금이 증가할수록 순세제잉여금 비율이 증가</li> <li>이전재원비중, 무조건보조금, 지방채비중이 증가할수록 순세제잉여금 비율이 감소</li> </ul>
	재정적 요인	
이태호 ·엄태호 (2020)	지방교육자치단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육감이 보수적 성향일 경우 불용액 감소</li> <li>교육감과 지방의회의 다수당의 정치 성향이 일치할 경우 불용액 증가</li> </ul>
	정치적 요인	
안철진 ·이윤석 (2018)	대구광역시 기업체, 공공기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정 신속집행이 불용액 감소에 영향</li> </ul>
	관리적 요인	
최정우 ·신유호 (2018)	기초자치단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정 신속집행이 이월률/불용률 감소에 영향</li> </ul>
	관리적 요인	
김진 (2021)	지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>자체재원의 변동성, 조건부 보조금의 비중이 높을수록, 지방선거연도에 는 순세제잉여금 증가</li> <li>무조건부 보조금이 비중이 높을수록, 지방자치단체의 연임 시 순세제잉 여금 감소</li> </ul>
	재정적 요인, 조직적 요인, 정치적 요인	
송민선 ·강인성 (2023)	서울시 자치구	<ul style="list-style-type: none"> <li>세외수입비중과 집행잔액 비중이 높을수록 순세제잉여금 증가</li> <li>선거연도 일치와 지방자치단체장의 당적이 일치한 경우 순세제잉여금 비중에 양(+)의 영향</li> <li>공무원의 수가 불용액 감소에 영향</li> </ul>
	재정적 요인, 정치적 요인, 관리적 요인	
Wei (2020)	미국 매사추세츠 지방 자치 단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부지출의 확대를 선호할수록 인구 1인당 재정안정화기금에 음(-)의 효과, 세입 오차는 양(+)의 효과</li> <li>정치-행정 구조와 세입 오차의 상호작용은 음(-)의 효과</li> </ul>
	정치적 요인	
Wang (2017)	중국 249개 지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>정치, 재정적 요인(정치적 청렴성, 의존재원 비중 등)이 불용액에 영향</li> </ul>
	정치적 요인, 재정적 요인	

이처럼 불용액의 발생 원인을 탐색하기 위해 실증분석을 실시한 다수의 선행연구는 재정적, 정치적, 관리적 요인을 부분적으로 검증하고 있다는 점에서 제한적 시사점을 가진다고 할 수 있다. 그러나 다양한 발생 원인이 존재하는 불용액은 지방자치단체가 예산을 계획하고 집행하는 과정에서 발생하는 것으로, 불용액의 결정요인을 분석하기 위해서는 예산 과정과 관련한 보다 정부의 관리적인 측면에 집중할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 관리적 측면에서 불용액의 발생이 정부가 예산을 절감하고자 노력한 결과로 발생하는 것인지, 혹은 예산 운용을 제대로 하지 못하여 발생한 것인지를 중심으로 실증분석을 수행하고자 한다. 즉, 정부가

예산을 관리하는 역량(competence)과 노력이 불용액의 발생에 미치는 영향을 확인하고자 한다. 이러한 분석 결과를 통해 불용액이 발생하는 보다 실질적인 원인을 추정할 수 있을 것이며, 더 나아가 원인 파악을 통한 불용액 관리에 관한 정책적 제언까지 가능할 것이다.

### 3. 정부의 역량이 불용액에 미치는 영향

지방자치단체는 문제를 다루는 능력이 다르며(Gargan, 1981), 지역마다 다른 정부의 역량이 동일한 문제에 대한 다른 결과를 초래한다(Hall, 2008; Terman & Feiock, 2015). 지방자치단체가 예산을 운용하는 과정에서 발생하는 불용액의 수준 또한 차이가 존재할 가능성이 높다. 앞서 살펴본 것처럼 불용액은 지자체가 예산을 당초 계획보다 지출 절감하여 발생하는 경우와 사업비가 제대로 집행되지 못하여 발생하는 경우 등 다양한 원인이 존재한다(안지선·장용석, 2022). 따라서 지자체가 충분한 역량을 갖춰 예산의 편성부터 심의, 집행을 포함하는 전 과정을 효율적으로 운용하거나 주어진 자원을 효과적으로 운용할 역량이 부족할 경우 불용액 발생이 다르게 나타날 수 있다.

여기서 역량(competence)이란 업무성과와 관련된 심리적 또는 행동적 특성으로(McClelland, 1974; 이승중·윤두섭, 2005), 조직 차원에서 조직 역량(organizational competence)은 조직 성과(organizational performance)를 향상시키기 위한 조직의 제반 능력이나 특성을 의미한다(박석희, 2006).<sup>8)</sup> 조직이 업무를 수행하기 위한 기술, 지식, 능력 등이 역량에 포함되며(Lassey, 1998; Fletcher, 2000; 소순창·강철구, 2005; 김혜정·이승중, 2006), 역량이 충분한 조직은 효율적이고 효과적인 의사결정이 가능하다(Bowman & Kearney, 1988). 공공조직의 성과는 과거의 성과·내부적 안정성·외부적 충격 그리고 성과를 개선하기 위한 관리적 노력에서 기인하며(O'Toole & Meier, 1999), 따라서 정부는 목표를 달성하여 성과를 창출하기 위해 내부적으로 인적·물적 자원 등을 관리한다(Donahue et al., 2000; 황창호, 2020). 그리고 정부의 예산 운용 또한 조직의 관리행위를 전제로 하기 때문에(하연섭, 2020), 효과적인 예산의 계획과 집행을 위해서는 정부 조직의 역량이 중요하다(Premchand, 1989). 예산 집행 과정에서 발생하는 주요 문제들이 부적절한 재정 관리 역량에서 발생하는 만큼(Premchand, 1990), 정부는 보유한 역량을

8) 역량은 'competence' 또는 'capacity'로 번역되는데, 전자는 주로 민간 부문에서 사용되며 후자는 공공부문의 정부역량을 논의할 때 주로 사용되는 특징이 존재한다(최길수, 2005; 김혜정·이승중, 2006). 다만 본 연구에서는 역량에 관한 대표적 연구자인 McClelland(1974)을 바탕으로 'competence'로 표현한다.

9) 조직 역량은 조직의 전반적 자원과 능력부터 조직 구성원의 개인 행동양태까지 포함한다(Sparrow, 1995; 이승중·윤두섭, 2005).

강화하여 예산을 효율적·효과적으로 운영할 수 있도록 해야 한다.

정부는 인적·재정적·물리적 자원 등을 이용해 성과를 향상시키며, 공공부문에서 조직역량은 자원을 동원하고 통제하는 등의 효과적인 활용과 밀접하게 연결되어 있다(Christensen & Gazley, 2008). 그러나 역량에 관한 선행연구들은 역량을 자원 획득(resource acquisition)이나 자금 지원(funding)과 같이 간략하게 정의하거나(Kushner & Poole, 1996; Brooks, 2002), 다차원적인 속성을 부여하기도 하며(Ingraham et al., 2003), 역량을 목적 자체로 의미하기도 하지만 목적을 위한 수단으로 표현하기도 한다(Honadle, 1981). 이외에도 역량은 조직 내부의 인적 및 물적 자원과 같은 내부적 속성만으로 정의되기도 하지만, 때로는 외부 재정 지원, 네트워크, 정치적 지원과 같은 외부적 차원을 포함하는 개념으로 확장되기도 하며(Christensen & Gazley, 2008), 단순히 양적인 직원 수에서부터 그들이 가진 전문성과 리더십 등의 질적인 요소까지 포함하기도 한다(Sowa et al., 2004). 따라서 역량은 특정 맥락에 적합한 정의와 측정 기준이 필요하다(Christensen & Gazley, 2008).

불용액은 세출예산의 절감으로 인해 발생하거나, 합리적인 의사결정의 부재가 불러 일으키는 경직된 예산집행, 혹은 상황변화에 따른 사업의 지연 등으로 발생할 수 있어 정부의 효율적인 재정 운용과 비효율적인 재정 운용 모두에 의해 발생할 수 있으며(전성만 외, 2022), 정부가 관여하기 어려운 외생적 요인들 또한 영향을 미친다. 이때, 외생적 사건들은 지방자치단체의 노력과 무방한 변수들이나, 지자체의 재정 운용은 노력 여하에 따라 다르게 나타나며, 자원·리더십·충분한 인력·제도·외부와의 네트워크 등을 포함하는 정부의 역량이 이에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 본 연구에서는 예산을 운용하는 지방자치단체의 역량을 중심으로 불용액이 어떠한 요인에 의하여 발생하는지 분석하고자 한다.

### III. 연구설계

#### 1. 연구모형 및 가설

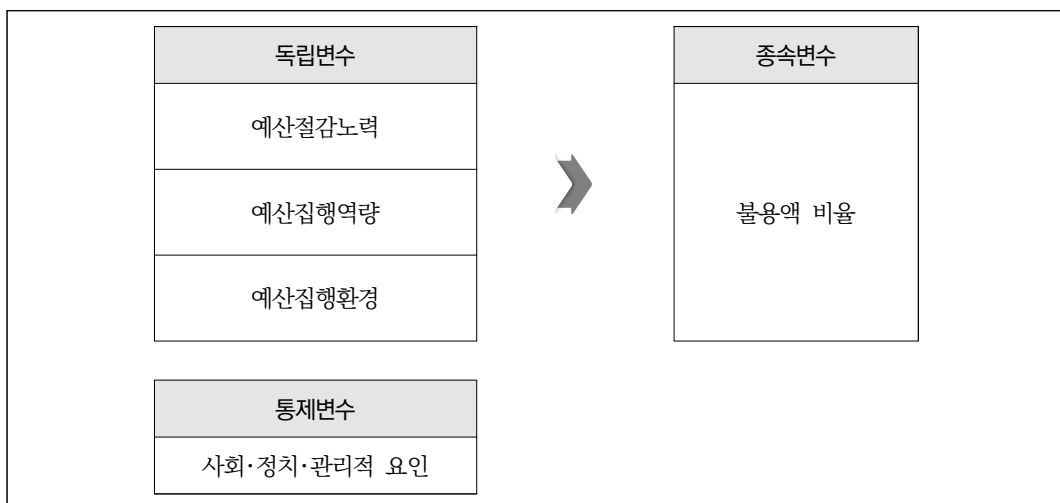
##### 1) 연구모형

본 연구의 목적은 지방자치단체의 불용액 발생에 영향을 미치는 요인을 실증 분석하는 것이며, 세부적으로 정부의 역량 측면에서 예산을 절감하고자 하는 노력과 계획적으로 집행할 수 있는 능력이 불용액 발생에 영향을 미치는가를 확인하고자 한다. 앞서 이론적 논의에서 확

인한 것처럼 지자체의 불용액은 다양한 목적에 의해 발생할 가능성이 존재함에도, 대다수의 선행연구에서는 불용액을 비효율적인 예산 운용의 결과라는 부정적인 시각에서 연구하였으며, 예산 운용 과정에서 발생함에도 지자체의 관리적 측면에 관한 분석에 소홀하였다. 따라서 본 연구에서는 예산을 운용하는 지방자치단체의 역량이 불용액 발생에 어떠한 영향을 미치는지 실증 분석하여 불용액 발생의 영향요인을 보다 명확하게 확인하고자 한다.

본 연구의 분석 대상으로는 226개 기초자치단체를 설정하였으며, 분석 기간은 종속 및 독립변수의 수집이 가능한 2016년부터 2022년까지 7개년으로 한다. 종속변수로는 각 지방자치단체의 불용액 비율을 설정하였으며, 독립변수는 이론적 논의에서 검토한 내용을 바탕으로 불용액 발생에 영향을 미칠 수 있는 지자체의 역량을 예산절감노력과 예산집행역량, 예산집행환경으로 구분하였다. 불용액의 주요 발생 원인을 살펴본 결과, 지자체가 효율적으로 예산을 운용하거나 계획대로 예산을 집행하지 못하였을 때 불용액이 발생하는 것을 확인할 수 있었다. 따라서 예산 절감과 집행 및 환경에 관한 지자체의 역량을 통해 불용액의 발생을 분석하고자 한다. 그 외 지자체의 사회·정치·관리적 요인들은 통제변수로 설정하였다. 분석 결과의 일반화를 위해 모든 기초자치단체를 분석 대상으로 설정하였으나, 설명변수로 포함하지 못한 각 지자체의 고유한 특성과 시간에 따라 발생하는 교란 요인을 통제할 수 있는 패널분석 추정모형인 이원 고정효과 추정모형(two-way fixed effects model)을 활용해 분석을 시행한다. 본 연구의 연구모형은 다음 <그림 3>과 같다.

〈그림 3〉 불용액 결정요인 연구모형



## 2) 가설설정

지방자치단체의 불용액 발생의 결정요인을 실증 분석하는 것을 목적으로 하는 본 연구는, 불용액은 예산 운용의 결과로 발생하는 만큼 지자체의 예산 관리 측면에 주목하고자 한다. 정부의 성과를 향상시키기 위해 역량이 중요한 것처럼, 효율적·효과적인 예산 과정을 위해서도 정부의 역량이 필요하다. 따라서 분석을 위해 지자체의 역량을 예산절감노력과 예산집행역량, 예산집행환경으로 구분하여 불용액 발생에 미치는 영향을 확인하고자 한다.

### (1) 예산절감노력

정부의 예산절감은 자원 사용의 생산성을 높이고 예산낭비요인을 제거하여 효율적인 예산 집행을 수행하는 것이며(이효 외, 2008), 세출예산절감은 당초 계획보다 적은 지출과 과정을 통해 같은 결과를 달성한 것이므로 경제적·예산과정론적 측면에서 효율성이 존재한다(김성주 외, 2020). 이러한 의미에서 예산절감은 선택적이고 가치지향적 정책이 아닌, 지방자치단체의 낭비와 거품을 걷어내고, 관리 효율성을 높이려는 가치중립적인 관리기법이며(함요상, 2008), 예산절감을 통한 주민의 지지 확보와 생산적 재투자가 가능하다. 따라서 정부의 입장에서 예산절감 노력에 최선을 다하지 않을 이유가 없으나, 지자체의 역량과 주어진 환경 등에 따라 예산절감노력의 정도가 지역별로 다르게 나타날 수 있다.

지방자치단체의 예산절감노력은 예산의 집행잔액인 불용액에도 영향을 미칠 수 있다. 일반적으로 불용액의 발생은 관리의 대상으로 여겨지나, 재정적 효율성과 관련된 예산절감으로 인한 불용액은 불용액 산출시 제외해야 한다는 주장도 존재한다(김성주·전성만, 2020). 실제로 지방자치단체 예산절감은 범정부적으로 추진되는 국정과제이며, 예산절감지원단의 현장방문을 통해 의견을 수렴한 결과, 모든 자치단체가 예산절감 실적·사례에 대한 평가방식 및 인센티브부여 계획에 큰 관심을 가지고 있는 것으로 나타났다(한국지방행정연구원, 2008). 불용액 중 적극행정이나 예산 절감 노력(낙찰차액, 과정 효율화 등)을 통해 불용액이 발생한 경우는 인사평가에 반영하는 사례도 존재한다. 이처럼 지방자치단체가 예산을 절감하고자 노력할수록 집행잔액인 불용액이 증가할 가능성을 예상할 수 있으며, 분석을 위해 가설1을 설정하여 지방자치단체의 예산절감노력과 불용액 간의 관계를 확인하고자 한다.

**가설1. 지방정부의 예산절감노력은 불용액 발생에 양(+ )의 영향을 미칠 것이다.**

## (2) 예산집행역량

예산을 집행하는 단체장과 공무원, 그것을 감시하는 지방의회와 주민 등의 역량은 지방자치단체의 성과 달성에 중요한 요인이다(엄영호 외, 2020). 따라서 예산의 집행이 오차 없이 계획되고 집행되기 위해서는 정부의 역량이 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 자원기반관점에 따르면, 개별 조직이 보유한 내부 자원을 전략적으로 배치하고 획득하는 것이 경쟁적 우위를 점할 수 있는 주요 방법이다(Mello, 2011; 조희진·이정옥, 2011). 또한 인적 자원은 긍정적인 가치와 희소성을 갖는다(조희진·조근식, 2013). 따라서 성과 창출을 위해서는 인적 자원 관리를 포함한 조직의 내적 관리가 중요하며(O'Toole, & Meier, 2003), 특히 이러한 역량이 충분히 발휘될 수 있는 상황이 되었을 때 그 효과성은 더 커질 것임을 추정해볼 수 있다.

인적 자원인 공무원의 역량은 예산집행을 수행하는 과정에서 영향을 미칠 수 있다. 사업 진행을 위한 예산이나 그 사업 수 등에 비해 인적 자원이 충분치 못한 경우 성과를 달성하기 어렵다(Hill, 1982). 특히 지방자치에 대한 인식이 강화되며 지방재정의 규모가 증가하는 상황에서 새로운 행정수요에 대응할 인적 자원의 부족은 문제가 될 수 있으며(김태연·고영준, 2021), 사업의 연기와 취소 등으로 발생하는 불용액 또한 증가할 가능성이 있다. 마찬가지로 단체장의 역량에 따라서도 지출이 다르게 나타날 수 있다. 공공선택론적 관점에서 정치인의 효용은 재선을 통해 얻어지기 때문에 재선을 고려한 재정정책을 통해 득표를 극대화하고자 한다(김다경 외, 2015). 이때, 단체장의 재임기간은 경험과 조직에 대한 이해를 바탕으로 재정 운용에 영향을 미칠 수 있으며(유승원·조필규, 2015), 만약 단체장이 교체될 경우 정치적 불안정성으로 인해 재정 성과가 악화될 가능성이 존재한다(Calcagno & Escaleras, 2005). 따라서 단체장의 연임은 지자체의 사업 수행에 영향을 미칠 것이며, 특히 안정된 예산 운용으로 인해 불용액이 감소할 것으로 기대할 수 있다. 이상을 바탕으로 지방자치단체의 예산집행 역량이 증가할수록 불용액은 감소할 것으로 예상하며, 다음과 같은 가설2를 설정하여 실증분석하고자 한다.

**가설2. 지방정부의 예산집행역량은 불용액 발생에 음(-)의 영향을 미칠 것이다.**

## (3) 예산집행환경

지방자치단체의 예산집행에 영향을 미칠 수 있는 환경적 요인으로는 지방의회와 주민이 대표적이다. 먼저 지방의회는 주민들을 대표하는 입법기관으로서, 집행기관에 대한 감시와 주민의 대표로서 지방정치의 실질적 주체를 담당하고 있다(송건섭, 2013). 주민 또한 지방의회와 마찬가지로 예산집행에 영향을 미칠 수 있다. 주민은 자신의 선호 및 가치를 행정서비스에 반

영하고자 하는 행동 전반을 의미하는 주민참여를 통해 정부의 정책결정에 영향을 미치며 (Langton, 1978; Nagel, 1987; Creighton, 2005), 지방의회와 주민은 집행부의 역량이 충분하고 올바르게 발휘될 수 있도록 모니터링의 역할을 한다. 주민-정부, 의회-정부 같은 주인-대리인 관계에서 정보의 비대칭 또는 목표의 불일치로 발생하는 도덕적 해이와 역선택을 최소화할 수 있는 효과를 가지는 지방자치단체에 대한 모니터링은(권오영, 2015), 정부 효율성과 책임성에 영향을 미치며(Boyne & Chen, 2006; Eom & Lee, 2014; Chen, 2018), 궁극적으로 모니터링 압력을 통해 정부 성과 향상을 유도할 수 있다는 장점을 가진다(홍형득·조은설, 2010).

지방자치단체의 예산집행은 정부 내·외부에 존재하는 이들의 역량과 환경에 따라 달라질 수 있으며, 불용액 또한 이에 영향을 받을 수 있다. 따라서 지방자치단체의 예산집행환경과 그 모니터링 압력에 따라 예산집행역량에 영향을 줄 수 있으며, 결과적으로 환경의 영향력이 클수록 불용액은 감소할 것으로 예상하며, 다음과 같은 가설3을 설정하였다.

**가설3. 지방정부의 예산집행환경의 영향력이 강화될수록 불용액 발생에 음(-)의 영향을 미칠 것이다.**

## 2. 변수의 조작화

### 1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 각 기초자치단체의 ‘불용액 비율’로 설정하였으며, 각 회계연도의 예산편성 기준 대비 집행 결과 불용액의 비율인 ‘(불용액/세출예산현액)×100(%)’로 측정하였다.<sup>10)</sup> 불용액 비율은 지방재정분석제도 상 재정계획성을 측정하는 지표 중 하나로, 불용액의 비율이 낮을수록 예산편성의 적절성과 집행의 적시성이 높다고 판단된다(행정안전부·한국지방세연구원, 2023). 각 지자체의 재정 규모에 따라 불용액의 절대적 규모는 차이가 존재하므로, 불용액이 아닌 불용액 비율을 종속변수로 설정하여 분석한다.

### 2) 독립변수

본 연구의 독립변수는 지방자치단체의 불용액 발생에 영향을 미칠 것으로 예상되는 요인들로, 예산절감노력과 예산집행역량, 예산집행환경으로 구분한다.

10) 이때, 불용액은 ‘집행잔액-보조금 실제 반납금’으로 계산된다(행정안전부·한국지방세연구원, 2023).

### (1) 예산절감노력

예산절감노력을 예산이 사용되는 항목에 따라 지방자치단체의 운영 및 행정 서비스 제공을 위한 내부경비를 절감하려는 노력과 주민에게 직접적인 서비스를 제공하는 활동과 관련한 외부경비를 절감하려는 노력으로 구분할 수 있다(김경민, 2024a, 2024b). 따라서 내부경비절감과 외부경비절감 노력을 모두 반영하여 분석하기 위해 내부적 예산절감노력 변수와 외부적 예산절감노력 변수를 모두 사용하였다. 내부적 예산절감노력으로는 행정운영경비절감률과 업무추진비절감률을 변수로 설정한다. 매년 시행되는 지방재정분석제도의 효율성분야 평가지표 중 하나인 행정운영경비비율(증감률)은 행정조직 운영을 위한 인력 및 부서관리비용을 분석하기 위한 지표로(김경민, 2024a), 공무원의 인력운영비와 기본경비를 포함하는 행정운영경비가 지자체의 세출 중에서 차지하는 비중이 높을수록 주민들에게 편익이 돌아가는 정책사업비가 감소한다. 인력운영비는 행정안전부가 정하는 정원 한도와는 별개로 지자체가 결정하는 현원에 의해서 결정되며, 기본경비는 여비·직무수행경비 등을 포함하고 있어 두 가지 비용 모두 지자체의 방만한 행정운영 여부를 판단할 수 있는 경비로 간주된다(김재훈 외, 2023). 본 연구에서는 지방자치단체의 예산절감노력을 확인하고자 전년도 행정운영경비를 기준으로 당해 절감한 수준을 측정하는 행정운영경비절감률을 변수로 활용한다. 마찬가지로 지방재정분석제도 효율성분야의 지표인 업무추진비절감률은 지자체장의 직무수행에 드는 비용을 포함하여 지자체가 추진하는 사업 등의 원활한 추진을 위한 비용인 업무추진비의 부적절하고 불투명한 사용이 증가하는 상황에서 당초 설정한 기준액보다 어느정도 덜 지출하였는지를 평가하는 지표이다. 본 연구에서는 전년도 대비 기준년도 행정운영경비의 증감률과 업무추진비 기준액 대비 결산액의 비율을 100%에서 차감한 업무추진비절감률을 변수로 설정하여 지자체가 예산을 절감하기 위해 내부적으로 노력하는 수준을 측정하고자 하였다.

외부적 예산절감노력의 변수로는 행사축제경비비율절감률과 민간위탁금비율절감률을 설정하였다. 폭발적으로 증가한 지역행사·축제가 뚜렷한 성과를 내지 못하며 언론 및 전문가들로부터 비효율적인 지출로 간주되는 행사·축제경비비는 중앙정부에서 시행하는 지방재정분석제도에서 역시 낭비성 행태로 평가받는다(정재호·이성우, 2018). 또한 과거 시장과 같은 민간부문의 효율성을 기대하며 시행하는 민간위탁은 상당수의 계약이 비경쟁적으로 이루어지며(박기목 외, 2020), 객관적인 산정기준이 분명하지 않고(강인성, 2008), 행사·축제경비를 민간위탁금으로 우회하는 등의 사례 등으로 비효율적인 지출로 여겨지고 있다. 건전한 재정 운영과 지역경제 회복을 위해 비효율적·낭비적 지출을 억제하기 위한 방안으로 행사축제경비와 민간위탁금의 감소가 요구되며(김경민, 2024b), 이에 본 연구에서는 두 지출액 비율의 전년도 대비 절감률을 변수로 설정하여 외부적 측면의 예산절감노력이 불용액 발생에 미치는 영



향을 분석하고자 한다.

## (2) 예산집행역량

지방자치단체의 예산집행역량을 측정하기 위한 변수로는 예산집행과 관련한 주요 인적 자원인 예산대비 공무원수와 단체장 연임 여부를 설정한다. 일반적으로 정부의 규모(size)를 측정하는 지표로 인력규모인 공무원 수와 재정규모인 예산액을 활용한다(이환범 외, 2011). 이때, 공무원의 규모는 1인당 GDP에 비례하여 증가하며, 이는 GDP의 증가에 따라 사회서비스 공급에 대한 정부 역할의 수요가 높아지는 경향이 있기 때문이다(김태일·장덕희, 2006). 만약 인적 자원인 공무원의 수는 고정된 상황에서 공급하는 사회서비스가 증가할 경우 정부는 원활한 업무수행에 어려움을 겪을 수 있다. 따라서 사회서비스의 공급 수준을 세출예산액 규모로 측정하여 공무원 수를 세출예산액으로 나눈 예산 대비 공무원수 변수를 지자체의 원활한 예산집행능력을 측정하기 위한 변수로 설정한다. 지자체 예산 과정의 핵심 인적 자원인 단체장은 임기가 지속될수록 재정 운용을 포함한 정부 활동에 전문성을 가지며(유승원·조필규, 2015), 단체장이 교체될 경우 예산 편성과 집행이 서로 다른 단체장에 의해 수행되어 기존의 계획대로 진행되지 못할 가능성이 존재한다(이태호·엄태호, 2020). 따라서 단체장의 임기를 바탕으로 초선인 경우와 재선 및 삼선인 경우로 구분하여 단체장의 정치적 역량이 증가할수록 불용액이 감소하는지 확인하고자 한다.

## (3) 예산집행환경

지방자치단체의 예산집행에 영향을 미치는 환경으로는 주민과 지방의회의 모니터링 수준을 측정하기 위한 주민 1인당 민원건수, 공무원 대비 의원수를 변수로 설정한다. 사익을 추구하고자 하는 대리인 문제를 방지하기 위한 방안으로는 주인의 통제가 존재한다. 유권자인 주민은 모니터링을 통해 선출직 공무원에게 영향을 미치며(최근호·엄태호, 2021), 주민이 시행할 수 있는 모니터링 방법 중 하나는 공공서비스에 대한 불만 표시인 민원을 제기하는 것이다. 이때, 민원건수는 주민의 수에 비례할 가능성이 높으므로 민원건수를 주민수로 나눈 주민 1인당 민원건수를 측정해 지자체별 주민의 모니터링 수준을 확인하였다. 지방의회는 집행부인 지자체의 예산 운용을 감시·견제하는 역할을 담당하며, 의회는 관료에 대한 모니터링을 통해 정책적 목표에서 벗어나려는 비선출직 관료의 표류(bureaucratic drift)를 최소화하고자 한다(Moe, 2012). 지자체의 예산집행에 영향을 미치는 외부적 환경에 따라 예산의 과다 책정 또는 사업 집행의 부진에 대한 감시가 이루어지고 결과적으로 불용액이 감소할 것으로 예상된다.

### 3) 통제변수

지방자치단체의 불용액 발생의 영향요인을 분석하기 위한 통제변수로는 선행연구를 바탕으로 기타 사회적·정치적·관리적 요인을 설정한다. 인구사회학적 요인으로 지역의 도시화 수준을 가늠할 수 있는 인구밀도와 지역의 활성화 및 의무지출 수준을 통제하기 위한 고령인구비율을 변수로 설정하였으며, 단체장의 정치적 이념에 따라 지출 성향이 다르게 나타날 수 있으므로 단체장의 당적을 정치적 변수로 포함하였다(이태호·엄태호, 2020; 강운호 외, 2024). 또한 갑작스런 코로나19의 발생으로 사업의 축소 진행 등이 발생하여 불용액에 영향을 미침에 따라(김명규 외, 2022), 이를 통제변수로 포함하였다. 마지막으로 지자체가 연말에 비계획적이고 불필요한 예산을 집행하는지 여부를 측정하는 지표인 연말지출비율을 통해 비효율적인 지출이 불용액 발생에 미치는 영향을 통제하였다. 구체적인 변수의 측정 방법을 정리한 내용은 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 변수의 조작화

구분		변수명	조작화
종속변수		불용액 비율	불용액/세출예산현액×100(%)
독립변수	예산 절감 노력	행정운영경비절감률	((전년도 행정운영경비 결산액-행정운영경비 결산액)/ 전년도 행정운영경비 결산액)×100(%)
		업무추진비절감률	100-(업무추진비 결산액/업무추진비 기준액)×100(%)
		행사축제경비비율절감률	((전년도 행사·축제경비비율-행사·축제경비비율)/ 전년도 행사·축제경비비율)×100(%)
		민간위탁금비율절감률	((전년도 민간위탁금비율-민간위탁금비율)/ 전년도 민간위탁금비율)×100(%)
	예산 집행 역량	예산대비 공무원수	(공무원수/세출예산액)(ln)
		단체장 연임	재선 및 삼선 : 1, 초선 : 0(준거)
	예산 집행 환경	주민 1인당 민원건수	민원건수/총인구수(ln)
		공무원대비 의회의원수	의회의원수/공무원수×100(%)
통제변수		인구밀도	총인구수/면적(ln)
		고령인구비율	고령인구수/총인구수×100(%)
		단체장 정당	진보 : 1, 보수 및 무소속 : 0(준거)
		COVID-19 시기	2020-2021년 : 1, 그 외 : 0
		연말지출비율	(11월~12월 지출원인행위액/세출결산액)×100(%)

### 3. 추정모형

본 연구는 지방자치단체의 불용액 발생에 영향을 미치는 요인을 지자체의 예산절감노력과 예산집행역량으로 구분하여 분석을 시행하며, 226개 기초자치단체의 7개년도 패널 자료(panel data)에 대한 패널분석을 수행하였다. 패널분석은 순수한 횡단면 분석이나 시계열 분석에 비해 복잡한 행태에 대한 모델 설정 및 가설 검정을 가능하게 해 더 효과적이라고 할 수 있다(Hsiao, 2022). 패널분석방법은 각 지방자치단체의 이질성을 반영할 수 있어 모형설정의 오류(model mis-specification)를 최소화할 수 있는 분석기법으로 활용되고 있다. 또한 패널 데이터는 횡단면 데이터에 비해 더 많은 수의 정보와 변수의 변동성(variability)을 활용할 수 있어 효율적인 추정량을 얻을 수 있다는 장점을 가지고 있다. 패널분석의 대표적인 방법은 임의효과 모형(Random Effect Model)과 고정효과 모형(Fixed Effect Model)이 존재한다.<sup>11)</sup> 분석하기에 앞서 고정효과 모형과 임의효과 모형을 선택하기 위해 Hausman 검정을 실시한 결과, 귀무가설을 기각하여( $p < 0.0000$ ) 고정효과모형이 분석에 적합한 것으로 확인되었다.<sup>12)</sup> 따라서 본 연구에서는 분석의 추정모형으로 고정효과 모형을 활용하며, 특히 분석 개체인 지방자치단체와 더불어 분석 기간인 연도 또한 더미변수로 포함하여 개체와 시간에 따른 특성을 통제하는 이원 고정효과 모형(two-way fixed effects model)을 활용한다. 더불어 독립변수의 특정 값에서 오차의 분산이 다르게 나타나는 이분산성이 존재할 경우 표준오차가 왜곡되어 검정통계량 및 신뢰구간이 부정확해지는 문제가 발생할 수 있다(민인식·최필선, 2019). 본 연구와 같이 지방자치단체를 분석대상으로 설정할 경우 지자체 간 존재하는 이질성으로 인해 이분산성이 존재할 가능성이 높으며, 또한 패널데이터의 특성상 분석개체인 지방자치단체 내에서 연도별 상관관계가 발생할 가능성이 있다. 따라서 군집화된 공분산 행렬(clustered variance-covariance matrix) 계산 방식을 통해 보다 강건한 표준오차(cluster-robust standard errors)를 추정하였다.

11) 임의효과모형은 집단 간(between) 변이를 통해 추정하는 방식, 고정효과모형은 집단 내(within) 변이를 추정하는 방식을 의미한다(이희연·노희천, 2012).

12) 고정효과 모형은 각 개체의 차이뿐 아니라 시점 간의 차이까지 분석할 수 있는 장점이 있으며, 연구자가 제어할 수 없는 변수를 고정요인으로 분류한다.

## IV. 분석결과

### 1. 기술통계 분석

지방자치단체의 불용액 발생에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위한 회귀분석 결과에 앞서, 본 연구에서 분석하고자 하는 변수들의 기초통계량은 <표 3>과 같다. 종속변수인 불용액 비율은 앞서 현황에서 살펴본 것처럼 연도별, 지역별 편차가 발생하고 있다. 불용액 비율의 평균과 표준편차는 각 8.07%, 4.49%로 나타났으며, 최솟값은 1.77%로 2019년 울산광역시 북구, 분석 기간 중 가장 높은 불용액을 기록한 지자체는 경기도 시흥시의 2017년 값으로, 40.16%를 기록하였다.

<표 3> 기초통계량

변수명	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
불용액 비율(%)	1,582(226)	8.07	4.49	1.77	40.16
행정운영경비절감률(%)	1,582(226)	-5.64	4.25	-41.96	27.82
업무추진비절감률(%)	1,582(226)	21.30	12.21	-31.18	89.88
행사축제경비비율절감률(%)	1,582(226)	-10.32	68.51	-1460.14	97.96
민간위탁금비율절감률(%)	1,582(226)	-2.01	31.07	-376.95	80.39
예산대비 공무원수(명/십억원)	1,582(226)	1.19	0.44	0.37	3.24
단체장 연임	1,582(226)	0.49	0.50	0	1
주민 1인당 민원건수(건/명)	1,582(226)	0.08	0.08	0.00	0.70
공무원대비 의회의원수(%)	1,582(226)	1.48	0.38	0.65	2.93
인구밀도(명/ $km^2$ )	1,582(226)	3,868.12	6,036.85	19.25	27,445.51
고령인구비율(%)	1,582(226)	21.28	8.48	6.65	44.26
단체장 정당	1,582(226)	0.53	0.50	0	1
COVID-19 시기	1,582(226)	0.26	0.45	0	1
연말지출비율(%)	1,582(226)	24.80	11.82	1.99	114.28

다음 <표 4>를 통해 종속변수인 불용액의 연도별 현황을 살펴보면, 분석 기간 동안 불용액 비율은 2016년부터 2018년까지 증가하였으나 이후 감소하여 2022년 기준 6.66%를 기록하였다. 자치단체 유형별로 나누어 보면 시 지역의 불용액 비율은 군과 구와 비교해 높은 수준이었으나 2018년 12.94%에서 2022년 6.65%로 약 48% 감소한 반면, 구의 불용액 비율은 2018년 대비 2022년에 약 19% 감소에 그치며 시·군·구 중 가장 높은 불용액 비율을 나타내고 있다. 연도별 및 자치단체별 불용액 비율의 변화를 살펴보면, 최근 들어 불용액 비율이 전체적으로 감소하는 추세에 있지만, 자치단체 유형에 따라 감소하는 수준은 다름을 확인할 수 있다. 이러한 차이는 지자체 불용액 발생에 영향을 미치는 요인들이 상이하기 때문에 발생할 수 있으며, 분석을 통해 영향요인을 확인하고자 한다.

<표 4> 연도별-자치단체별 불용액 비율 현황

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체	9.00	9.53	10.68	7.97	6.73	5.92	6.66
시	10.49	11.65	12.94	9.71	8.01	6.37	6.65
군	8.15	8.54	9.68	6.76	5.60	5.12	5.85
구	8.40	8.39	9.43	7.52	6.67	6.37	7.64

## 2. 불용액 결정요인 추정결과

<표 5>는 지방자치단체의 불용액 발생에 영향을 미치는 요인을 정부 역량의 측면에서 분석한 결과이며, 정부의 역량을 예산절감노력과 예산집행역량, 예산집행환경으로 세분화하여 살펴보았다. Model1은 예산절감노력이 종속변수에 미치는 영향을, Model2와 Model3은 각각 예산집행역량과 예산집행환경이 종속변수에 미치는 영향을 분석한 결과이며, 세가지 요인을 모두 분석모형에 포함한 Model4를 바탕으로 분석 결과를 확인한다. 모든 분석은 분석 개체인 지방자치단체와 분석 기간을 통제한 이원 고정효과 추정모형을 사용하였다.

먼저, 예산절감노력 중 지자체의 내부적 절감노력을 측정한 두 변수는 종속변수인 불용액 비율에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 확인된 반면, 외부적 절감노력을 측정한 행사축제경비비율절감률과 민간위탁금비율절감률 변수는 모두 불용액 비율의 감소에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 지자체가 내부 경비를 줄이기 위한 노력은 불용액 발생에 직접적인 영향을 미치지 않으나, 행사나 민간위탁과 같은 외부 경비를 절감할 경우 불용액이 감소할

수 있음을 시사한다. 이러한 분석 결과는 지자체가 예산을 절감하고자 노력할수록 불용액이 발생할 것이라는 가설1과 반대되는 것으로, 앞서 불용액의 발생 원인으로 집행잔액과 예산절감이 높은 비중을 차지한 것(김명규 외, 2022)과도 상이하다. 이러한 결과는 예산절감을 통해 발생한 잉여가 다른 사업에 사용될 수 있기에 발생한 것으로 해석된다. 지방재정법상 절약한 예산을 다른 사업에 사용할 수 있으며,<sup>13)</sup> 발생한 잉여를 통해 주민의 조세부담을 줄이거나 추가적인 사업을 수행하는 결정을 할 수도 있다(함요상, 2008). Fungibility 가설에 따르면 지방자치단체는 조건부 보조금의 일부를 가용재원화하여 사용할 가능성이 있으며(석호원, 2016; 배인명, 2020), 국고보조금 신청 이전에 투입하려던 자체재원을 줄여 다른 곳에 투자하게 된다는 것이다(Khilji·Zampelli, 1994; Zampelli, 1986; 임재훈, 2020). 관련 선행연구의 결과에 따르면, 연방정부의 보조금을 제공받은 주정부 또는 지방정부들이 조건부 보조금의 40~70%가 대체 가능한 자원으로 전환된 것으로 추정하고 있다(McGuire, 1978; Zampelli, 1986). 또한 지자체는 특정 사업에서 발생한 예산절감을 통해 주민에 대한 서비스를 증가시키는 선택을 함으로써 지지를 얻고자 할 것이다. 따라서 개별 사업 단위별로 예산절감을 통해 불용액이 발생할 수 있으나, 지자체 전체적으로 보았을 때 효율적으로 예산을 절감하고자 노력하는 지자체일수록 전체 불용액은 감소하는 것으로 추정한다.<sup>14)</sup>

예산집행역량 요인을 살펴보면, 먼저 예산대비 공무원수 변수는 종속변수에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 예산규모 대비 공무원수가 증가할수록 예산의 집행이 수월해지고, 이로 인해 불용액이 감소할 가능성을 시사한다. 가설과 동일한 방향으로 확인된 공무원 1인당 지출액 변수와 달리 단체장 연임 변수는 종속변수에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이는 초선 단체장과 비교해 재선 및 삼선 단체장의 재정 운영에 관한 전문성 및 사업의 지속 가능성이 증가할 가능성에도 오히려 불용액이 발생한 것으로, 이익집단을 고려하여 지출을 조절하는 단체장이 정치적인 목적으로 지출을 발생시키는 과정에서 사업이 제대로 수행되지 못하는 등의 비효율적인 행태가 발생할 수 있음을 시사한다. 이는 강운호(2024)의 불요불급 예산사업의 승인으로 불용액이 증가될 수 있음을 분석한 연구 결과처럼, 단체장

13) 「지방재정법」 제48조(예산 절약에 따른 성과금의 지급 등)

① 지방자치단체의 장은 예산의 집행 방법이나 제도의 개선 등으로 예산이 절약되거나 수입이 늘어난 경우에는 절약한 예산 또는 늘어난 수입의 일부를 이에 기여한 자에게 성과금으로 지급하거나 다른 사업에 사용할 수 있다.

14) 진정한 의미에서 예산절감은 서비스를 줄이는 긴축재정 혹은 절감된 예산을 단순 불용처리 하는 것이 아니라는 주장을 고려할 때(함요상, 2008), 예산절감노력이 높은 지자체일수록 사업에서 발생한 불용액을 적극적으로 활용할 것으로 예상할 수 있다. 또한 추가적 분석을 통해 외부적 측면의 예산절감노력이 세출예산액의 증가와 양(+)의 관계를 맺고 있음을 확인하였으며, 이는 예산절감노력이 전체 지출액의 감소를 초래하지 않는다는 것을 알 수 있다.

이 연임을 통해 정치적 지지와 권력을 확보할 경우 확장적인 예산사업으로 인해 불용액이 증가하는 것으로 해석해볼 수 있다. 또한 선출직 정치인들은 자신의 재선에 관심을 두며 (Rogoff & Sibert, 1988), 득표율을 높이고 재선 가능성을 높이기 위해 재임 기간 동안의 성과를 가시화 하기 위한 예산의 확대 및 지출에 대한 욕구를 가진다(김형아 외, 2008). 이는 곧 재정지출의 확대나 재량적 예산의 극대화로 이어질 것이라 예측할 수 있다(김나영, 2020; 김애진, 2023). 따라서 더 이상의 연임이 불가능한 삼선보다는 초선이나 재선 단체장의 재정 지출 확장 의사가 더욱 크므로(김진, 2021), 불용액이 감소하고 반대로 삼선일 경우 증가하는 것으로도 볼 수 있다.

지자체의 예산집행에 영향을 미칠 수 있는 예산집행환경의 영향력을 분석하고자 주민 1인당 민원건수와 공무원수 대비 의회의원수를 변수로 한 모니터링은 종속변수에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 통해 지자체가 계획적인 재정 운영을 하도록 하는 모니터링의 목적이 달성되고 있음을 확인하였다.

통제변수 중에서는 COVID-19 시기와 연말지출비율 변수만이 종속변수에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. COVID-19로 인해 지자체의 지출이 증가함에 따라 집행잔액이 감소하였음을 추정할 수 있으며, 지자체가 연말에 지출을 확대하는 행태 또한 집행잔액을 감소시킬 수 있음을 예상할 수 있다. 그러나 연말지출과 같은 관리적 행태는 비효율적인 예산 운용일 가능성이 큰 것으로 논의되는 바, 불용액과의 관계에 대한 심층적 분석이 요구된다.

〈표 5〉 불용액 발생의 영향요인 추정결과

구분	변수명	종속변수: 불용액 비율(%)			
		Model1	Model2	Model3	Model4
독립변수	예산절감노력	행정운영경비절감률	-0.0250 (0.0163)		-0.0176 (0.0160)
		업무추진비절감률	-0.0061 (0.0161)		0.0110 (0.0137)
		행사축제경비비율절감률	-0.0029 (0.0021)		-0.0038* (0.0017)
		민간위탁금비율절감률	-0.0043 (0.0023)		-0.0062* (0.0026)
	예산집행역량	예산대비 공무원수		-4.9235*** (1.3696)	-10.3848*** (2.1506)
		단체장 연임		0.4282 (0.2436)	0.6078* (0.2402)
	예산집행환경	주민 1인당 민원건수		-0.6962* (0.3255)	-0.7311* (0.2826)
		공무원대비 의회의원수		-0.2490 (0.5154)	-6.2062*** (1.3206)
통제변수	인구밀도	-11.2638 (6.8147)	-8.4752 (6.6348)	-10.5485 (6.7714)	-5.7830 (6.7834)
	고령인구비율	0.0037 (0.2387)	0.0800 (0.2352)	0.0506 (0.2436)	0.2050 (0.2363)
	단체장 정당	0.1647 (0.2925)	0.1029 (0.2694)	0.2280 (0.2912)	0.0478 (0.2542)
	COVID-19 시기	-3.4548*** (0.9895)	-5.3399*** (1.2599)	-2.6586** (0.9286)	-7.9466*** (1.5425)
	연말지출비율	-0.0121 (0.0079)	-0.0113 (0.0076)	-0.0099 (0.0079)	-0.0156* (0.0070)
연도 고정효과		포함	포함	포함	포함
상수		82.1556 (47.4497)	64.1342 (46.2013)	74.3613 (47.5757)	52.8008 (46.4466)
N(n)		1,582(226)	1,582(226)	1,582(226)	1,582(226)
$R^2 - within$		0.2944	0.3225	0.2923	0.3703

주1 : ( ) 안은 강건한 표준오차이며, \* $p < 0.05$ , \*\* $p < 0.01$ , \*\*\* $p < 0.001$

주2 : 226개 기초자치단체와 각 연도의 더미변수를 포함한 이원 고정효과(two-way fixed effects) 모형을 사용함.



## V. 결론

본 연구는 지방자치단체의 불용액 발생 원인을 역량의 관점에서 고찰하고 실증적으로 검증하였다. 구체적으로 예산절감노력은 불용액을 감소시키는 것으로 나타나 효율적인 예산 운용을 통해 발생한 잉여가 주민의 조세부담을 줄이거나 추가적인 사업 수행에 사용될 수 있음을 암시한다(함요상, 2008). 따라서 예산을 절감하고자 노력하는 지자체에서 불용액 관리와 더불어 주민 삶의 질 향상에도 적극적일 수 있음을 시사한다.

지자체의 예산집행역량과 예산집행환경 또한 불용액 감소에 영향을 미치는 것으로 확인되며, 인적 자원을 포함한 내부 자원 관리가 중요함을 확인할 수 있다(O'Toole, & Meier, 2003; Mello, 2011; 조희진·이정옥, 2011; 조희진·조근식, 2013). 특히 행정수요에 대응하는 인적자원의 부족은 문제가 될 수 있으며(Hill, 1982; 김태연·고영준, 2021), 주민과 의회는 모니터링을 통해 정부의 효율성 및 책임성에 영향을 미침으로써 성과 향상을 유도할 수 있다(Calcagno & Escaleras, 2005; Boyne & Chen, 2006; Eom & Lee, 2014; Chen, 2018; 홍형득·조은설, 2010). 즉 예산을 계획적으로 집행하기 위해서는 적절한 수의 인적 자원과 이를 감독할 수 있는 역량이 필요함을 시사한다.

그러나 단체장의 연임을 바탕으로 한 전문성 증대가 불용액 감소를 가져올 것으로 예상하며 분석한 결과, 오히려 기존의 선행연구와는 다르게 불용액 증가에 영향을 미치는 것으로 나타나, 연임한 단체장의 경우 예산의 계획과 집행을 합리적으로 처리하는 것이 아닌 통상적 예산과정을 이어가거나, 연임이 가능한 지자체장의 경우 재선에 성공하고자 선심성 정책으로 지출을 늘려 방만한 재정 운용을 통해 불용액 감소가 나타날 수 있음을 시사한다(Rogoff & Sibert, 1988; 김형아 외, 2008; 김나영, 2020; 김진, 2021; 김애진, 2023).

분석 결과를 종합하면, 지방자치단체에서 발생하는 불용액은 지자체가 가진 역량에 따라 차이가 발생할 수 있다. 즉, 지자체가 변화시키기 어려운 재정 구조적 측면이나 정치적 환경 외에도, 예산집행 및 절감하는 것과 관련한 역량이 불용액에 영향을 미치므로 이를 통해 관리될 수 있음을 의미한다. 단순히 불용액의 발생을 제재하기보다는 지자체 내부의 조직 구조와 운영 방식 개선 등 역량을 증진시켜 관리할 수 있도록 해야 함을 시사하며, 지자체 외부의 감시를 강화할 수 있는 제도적 장치 또한 마련되어야 할 것이다.

구체적으로는 먼저 예산과정에 참여하는 공무원의 수가 적정 수준 이상이어야 원활한 예산의 집행이 이루어질 수 있을 것이다. 나아가 이는 예산을 계획 및 집행하는 담당자의 전문성 향상이 필요할 것으로도 이어진다. 예산의 기획·편성과 집행 단계에서의 다양한 사유가 불용액 관리가 미흡한 지자체의 원인이 된다는 예산 담당자의 이야기처럼(김성주·전성만, 2020),

예산 관련 인적 역량의 전문성 확보와 적절한 인력 공급이 이루어질 수 있도록 정책적 지원 및 제도의 변화가 필요할 것이다.

다음으로는 건전한 재정운용에 따른 인센티브 제도의 도입이 고려될 필요가 있다. 실제로 다양한 지자체와 교육청에서 효율적인 재정운용을 위한 인센티브와 패널티 제도를 활용하였거나, 활용하고자 하고 있다. 이러한 제도는 공무원 개인뿐만 아니라 부서, 나아가 지자체 전체의 동기 및 역량 향상에 영향을 줄 것이며, 결과적으로 한정된 자원을 적재적소에 투입하여 주민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있을 것이다.

마지막으로는 주민과 의회의 모니터링에 대한 제도적 확대의 필요성으로, 모니터링을 통해 연임 단체장의 정치적 사익 추구 행태에 경각심을 주는 효과 또한 기대해볼 수 있다. 지자체의 주요 재정사업 평가는 대부분 자체평가 결과 우수 이상의 비율이 90% 이상일 정도로 형식적인 평가가 이루어지고 있으며(김성주·전성만, 2020), 예산 집행률에도 큰 관심을 두지 않아 일부 지자체의 경우 집행률이 매우 저조함에도 다음 해 같은 규모의 예산 편성을 반복하는 문제가 있다. 따라서 자체적인 모니터링 외에도 예산사업의 계획과 집행, 종료 이후의 과정에 있어 외부적 모니터링 및 평가가 확대될 필요성이 존재한다.

본 연구는 선행연구에서 고려하지 못한 지방자치단체의 역량에 주목, 보다 엄밀한 분석방법을 통해 분석 결과를 도출하였다는 연구의 분석적 의의가 있으나, 지자체의 역량을 측정하는 지표 설정에서 한계가 존재한다. 예산을 관리하는 정책결정자들의 전문성, 기술 등을 수치화하기는 쉽지 않다. 본 연구에서 설정한 예산절감노력 변수 또한 개별적이지 않은 지자체 전체의 수준을 추정하기 위한 변수라고 할 수 있다. 따라서 향후 연구에서는 역량의 세분화와 이론적 논의가 필요할 것이며, 분석적 측면에서는 질적 연구 혹은 사례분석을 결합하여 지자체의 역량 요인을 정교하게 파악, 불용액과의 인과관계를 심층적으로 검토해야 할 것이다. 또한 추가적인 외부 요인에 대한 고려가 필요하다. 본 연구는 지자체를 대상으로 COVID-19와 같은 재난적 상황이 불용액에 미치는 영향도 함께 분석을 수행하였으나, 분석에서 고려되지 못한 중앙정부의 정책 변화 또한 영향을 미칠 수 있다. 따라서 향후 연구에서는 이러한 지자체 내·외부적 요인들을 포함하여 더욱 구체적으로 분석할 필요가 있다. 아울러 기존 연구와는 달리 예산절감의 노력이 오히려 불용액을 감소시키고, 정책결정자의 연임에 따른 정치적 의사결정이 불용액을 발생시킬 수 있다는 본 연구의 시사점이 지방재정의 효율성 제고와 지방자치단체의 책무성을 높이는 실질적인 토대가 되길 바라며, 향후 연구에 있어 새로운 방향으로 활용되길 기대한다.

## 【참고문헌】

- 강운호·정여희·김보영. (2024). 지방자치단체 예산불용액의 결정요인 분석: 예산운용에 대한 정치경제학적 접근. 『한국사회와 행정연구』, 35(3): 199-226.
- 강인성. (2008). 「지방자치단체 민간위탁경영의 효과성 제고방안에 관한 연구: 사회복지분야를 중심으로」. 한국지방행정연구원 기본연구과제.
- 권오영. (2015). 중앙행정기관 성과에 미치는 영향요인에 관한 연구. 『정부학연구』, 21(2): 201-233.
- 김경민. (2024a). 지방자치단체 유형별 내부경비절감 노력과 시사점. 『TIP (TAX ISSUE PAPER)』, 118: 1-20.
- \_\_\_\_\_. (2024b). 지방자치단체의 외부경비절감 노력과 시사점. 『TIP (TAX ISSUE PAPER)』, 127: 1-15.
- 김나영. (2020). 지방정부의 경쟁이 재정지출에 미치는 영향: 정치적 요인의 조절효과를 중심으로. 『한국행정학보』, 54(3): 141-166.
- 김다경·이효·배득중. (2015). 시장(市長)의 연임에 영향을 미치는 재정회계성과의 탐색: 2014 지방선거와 지방재정분석 결과의 분석. 『지방행정연구』, 29(2): 243-266.
- 김명규·김민경·지은초. (2022). 「재정지출 효율화를 위한 불용유형 분석 및 집행관리방안」. 한국재정정보원.
- 김봉환·이권희. (2019). 불용액의 정권 연차별 변화와 국회 예산심의의 효율성. 『재정학연구』, 12(1): 27-53.
- 김성주·전성만. (2020). 「지방자치단체의 불용액 실태 분석 및 관리체계 개선 연구」. 한국지방행정연구원 기본연구과제. 1-173.
- 김애진. (2023). 지방자치단체의 비효율적 재정 운용과 도덕적 해이. 『한국부패학회보』, 28(3): 51-72.
- 김재훈·금재덕·김석민. (2023). 지방자치단체의 효율성 결정요인: 기초자치단체의 행정운영경비를 중심으로. 『한국지방재정논집』, 28(1): 79-112.
- 김진. (2021). 지방 여유 재원 결정요인에 관한 연구 - 조직적, 재정적, 정치적 요인을 중심으로 -. 『한국정책학회보』, 30(4): 195-232.
- 김태연·고영준. (2021). 지방정부의 공무원 규모와 주민 만족도 간의 관계에 관한 실증분석. 『지방정부연구』, 25(1): 27-57.
- 김태일·장덕희. (2006). 우리나라 공무원 규모의 국제 비교. 『한국행정연구』, 15(4): 3-26.
- 김형아·김나영·김상헌. (2008). 지방정부의 재정상태와 투표행위: 주민들은 지방정부의 재정운영 및 상태에 반응하는가?. 『행정논총』, 46(4): 331-349.
- 김혜정·이승중. (2006). 지역시민사회의 역량과 지방정부의 정책혁신. 『한국행정학보』, 40(4): 101-126.

- 류춘호. (2016). 예산성과금제도와 예산·기금의 불법지출·낭비에 대한 주민감시제도의 운영 성과와 개선과제. 「지방재정」, 2016(5): 62-87.
- \_\_\_\_\_. (2019). 순세제잉여금 발생원인 분석과 현황. 「지방재정」, 48: 8-53.
- 민인식·최필선. (2019). 「패널데이터분석 Version15」. 지필미디어.
- 박기묵·최인규·성영태·도수관. (2020). 지방자치단체 민간위탁의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 「한국지방행정학보」, 17(3): 101-138.
- 박석희. (2006). 공공부문의 성과관리와 조직역량: 차단된 시계열설계를 통한 13 개 공기업의 실증분석. 「한국행정학보」, 40(3): 219-244.
- 배인명. (2017). 의존재원의 지방재정운영 효율성에 미치는 효과에 대한 연구. 「국정관리연구」, 12(4): 113-139.
- \_\_\_\_\_. (2020). 보통교부세의 인센티브제도에 대한 개선방안. 「지방재정과 지방세」. 30(단일호), 1-22.
- 석호원. (2016). 지방자치단체의 국고보조사업지출액과 fungibility의 비선형성 분석. 「지방행정연구」, 30(4): 201-232.
- 소순창·강철구. (2005). 지방정부의 혁신역량에 관한 지표개발. 「정책분석평가학회보」, 15(2), 31-64.
- 송건섭. (2013). 광역의회활동의 성과평가와 지방의회 발전모델. 「한국행정학보」, 47(4), 189-211.
- 송민선·강인성. (2023). 지방자치단체의 순세제잉여금에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 서울특별시 25개 자치구를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 37(1): 119-137.
- 신무섭. (2001). 예산의 효율적 집행을 위한 연구: 지방정부를 중심으로. 「한국행정학보」, 19(1): 123-145.
- 안지선·장용석. (2022). 배태된 행위자(embedded actor)와 역능적 행위자(empowered actor)로서의 지방정부: 조직론 관점에 기반한 지방자치단체의 불용액 영향요인 분석. 「한국행정학보」, 56(4): 259-296.
- 안철진·이윤석. (2018). 과연 지방재정 조기집행은 효과가 있는가?: 지방정부의 경영적 관점에서. 「경영컨설팅연구」, 18(2): 303-31.
- 엄영호·손선화·박나라·김정숙. (2020). 집행부와 의회의 역량이 지방정부 성과에 미치는 영향 연구. 「사회과학논집」, 51(2): 143-163.
- 유승원·조필규. (2015). 지방자치단체장과 재정평가: 광역단체장의 정치적협력, 기업가경력과 재임기간을 중심으로: 광역단체장의 정치적협력, 기업가경력과 재임기간을 중심으로. 「지방정부연구」, 18(4): 1-21.
- 윤기웅·공동성. (2012). 공공부문 예산 집행의 투명성 강화 방안: 한국 사례를 중심으로. 「한국행정학회」, 26(3): 150-170.
- 윤기웅·하능식·이창균·박석희. (2013). 지방정부의 재정 자립성과 재정 운영의 효율성: 실증 분석과 정책적 시사점. 「한국행정학회」, 27(3): 45-67.

- 이승중·윤두섭. (2005). 지방정부의 역량에 관한 개념화 연구. 「한국지방자치학회보」, 17(3): 5-24.
- 이창균·하능식. (2008). 지방정부의 재정자립도와 재정운영의 효율성에 관한 연구. 「한국행정학보」, 22(2): 45-67.
- 이태호·엄태호. (2020). 지방자치단체의 불용액 발생의 영향요인 탐색: 교육감의 정치적 영향요인을 중심으로. 「지방정부연구」, 24(1): 95-117.
- 이현우. (2012). 지방자치단체의 예산운영에 관한 연구: 세계잉여금을 중심으로. 「한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문집」, 169-194.
- 이환범·이수창·장철영. (2011). 행정서비스 수요변화를 통한 지방정부 공무원 규모에 미치는 영향요인 분석: 인구 증가 시, 군, 구와 인구 감소 시, 군, 구의 비교를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 10(1): 117-138.
- 이효·이창균·이삼주. (2008). 「지방자치단체 예산절감 평가방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 이희연·노희천. (2012). 「고급통계분석론」. 문우사.
- 임성일. (2008). 지방재정 운용의 효율성 증진방안 ; 지방재정의 효율성 제고방안 -예산의 편성과 집행을 중심으로-. 「지방재정과 지방세」, 4(0): 3-22.
- 임재훈. (2020). 국고보조금이 기초자치단체 국고보조사업 예산편성에 미치는 영향 : Fungibility 가설을 중심으로. 「지방행정연구」, 34(3): 059-088.
- 전성만·김성주·하혜수. (2022). 지방자치단체의 불용액 현황-개념, 발생원인과 시사점. 「한국지방행정학보」, 19(3): 109-130.
- 정도진·김진욱·임재창·배기수. (2017). 「발생주의 국가회계 재정정보의 유용성과 활용」. 한국조세재정연구원 연구보고서. 17-18.
- 정재호·이성우. (2018). 지방자치단체의 행사축제경비 예산 결정요인에 관한 실증연구: 지방자치단체장을 중심으로. 「통계연구」, 23(1): 48-71.
- 조희진·이정욱. (2011). 공공기관의 관리역량이 조직 혁신에 미치는 영향. 「국정관리연구」, 6(2): 143-170.
- 조희진·조근식. (2013). 기술혁신의 영향요인 분석: 조직의 혁신역량을 중심으로. 「한국행정연구」, 22(4): 165-195.
- 주윤창·정창훈·신동섭. (2020). 자치단체 정책유형별 세출예산 규모가 불용액 비율에 미치는 영향. 「정부회계연구」, 18(2): 113-150.
- 최근호·엄태호. (2021). 한국 지방정부의 공유재산 활용요인에 관한 연구: 공유재산 매각과 임대를 중심으로. 「한국행정학보」, 55(4): 361-393.
- 최정우·신유호. (2018). 지방자치단체 재정조기집행의 재정운용 효과분석. 「한국지방재정논집」, 23(3): 53-73.
- 하연섭. (2020). 「정부예산과 재무행정」. 서울: 다산출판사.
- 한국지방행정연구원. (2008). 「지방자치단체 예산절감 평가방안 연구」. 한국지방행정연구원 정책연구

과제, 1-54.

함요상. (2008). 지방재정 효율화를 위한 예산절감 방안 ; 예산절감의 의의와 필요성. 「지방재정과 지방세」, 12(3).

허웅·윤성식. (2014). 「정부회계학: 국가회계와 지방회계」. 경기: 법문사.

행정안전부. (2018). 「2019년 지방자치단체 예산편성 운영기준」.

\_\_\_\_\_. (2021). 「2020회계연도 지방재정연감」.

\_\_\_\_\_. (2023). 「2024년 지방자치단체 예산편성 운영기준」.

행정안전부·한국지방세연구원. (2023). 「FY2022 지방자치단체 재정분석 종합보고서」.

홍형득·조은설. (2010). 정책모니터링을 위한 다원적 접근. 「한국지역정보학회지」, 13(4): 181-209.

황창호. (2020). 정부역량에 대한 국민인식이 정부성과인식에 미치는 영향: 정부의 내·외부역량을 중심으로. 「지방정부연구」, 23(4): 167-189.

Bowman, A. O. M. and Kearney, R. C. (1988). Dimensions of state government capability. *Western Political Quarterly*, 41(2): 341-362.

Brooks, A. C. (2002). Can nonprofit management help answer public management's "big questions"? *Public Administration Review*, 62(3): 259-266.

Calcagno, P. T. and Escaleras, M. (2005). *Political Determinants of Fiscal Performance: An Analysis of US States*. In Public Choice Society Meetings, New Orleans.

Chen, J. (2018). *Public sector performance management: Theories and practices*. Routledge.

Christensen, R. K. and Gazley, B. (2008). Capacity for public administration: Analysis of meaning and measurement. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 28(4): 265-279.

Creighton, J. L. (2005). *The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement*. John Wiley & Sons.

Donahue, A. K., Selden, S. C. and Ingraham, P. W. (2000). Measuring government management capacity: A comparative analysis of city human resources management systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 381-412.

Eom, T. and Lee, S. (2014). A longitudinal analysis of impacts of court-mandated education finance reform on school district efficiency. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 26(1): 1-49.

Fletcher, S. (2000). *Competence-based assessment techniques*. Kogan Page Publishers.

Gargan, J. J. (1981). Consideration of local government capacity. *Public administration review*, 41(6): 649-658.

- Hall, J. L. (2008). Assessing local capacity for federal grant-getting. *The American Review of Public Administration*, 38(4): 463-479.
- Hill, G. W. (1982). Group versus individual performance: Are N+ 1 heads better than one?. *Psychological bulletin*, 91(3): 517.
- Honadle, B. W. (1981). A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose. *Public Administration Review*, 41(5): 575-580.
- Hsiao, C. (2022). *〈Analysis of panel data (No. 64)〉*. Cambridge university press.
- Ingraham, P. W., Joyce, P. G. and Donahue, A. K. (2003). *Government performance: Why management matters*. Taylor & Francis.
- Khilji, N. M., and Zampelli, E. M. (1994). The fungibility of US military and nonmilitary assistance and the impacts on expenditures of major aid recipients. *Journal of Development Economics*, 43(2): 345-362.
- Kushner, R. J. and Poole, P. P. (1996). Exploring structure-effectiveness relationships in nonprofit arts organizations. *Nonprofit Management and Leadership*, 7(2): 119-136.
- Lassey, P. (1998). *Developing a learning organization*. Kogan Page Publishers.
- McClelland, D. C. (1973). Testing for competence rather than for "intelligence.". *American psychologist*, 28(1): 1-14.
- McGuire, M. (1978). A method for estimating the effect of a subsidy on the receiver's resource constraint: With an application to US local governments 1964-1971. *Journal of Public Economics*, 10(1): 25-44.
- Moe, T. M. (2012). Delegation, control, and the study of public bureaucracy. *In The Forum*, 10(2): 1-45.
- Nagel, J. (1987). *Participation*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Onsi, M. (1973). Factor analysis of behavioral variables affecting budgetary slack. *The Accounting Review*, 48(3): 535-548.
- O'Toole Jr, L. J. and Meier, K. J. (1999). Modeling the impact of public management: Implications of structural context. *Journal of public administration research and theory*, 9(4): 505-526.
- Premchand, A. (1989). Budget Execution and Cash Management. *In Government Budgeting and Expenditure Controls*. International Monetary Fund.
- Premchand, A. (1990). Management of Public Money: Issues in Government Financial Management. *In Government Financial Management*. International Monetary Fund.

- Rogoff K. and A. Sibert. (1988). Elections and Macroeconomic Policy Cycles. *Review of Economic Studies*, 55.
- Shon, J. and Kwak, S. (2020). Managing Fiscal Volatility: An Empirical Analysis of California County Governments' Saving Behavior. *American Review of Public Administration*, 50(3): 328-345.
- Sowa, J. E., Selden, S. C. and Sandfort, J. R. (2004). No longer unmeasurable? A multidimensional integrated model of nonprofit organizational effectiveness. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 33(4): 711-728.
- Stewart, D. and Kim, J. and Smith, R. (2013). The effect of budgetary institutions on local government financial performance: An empirical analysis. *Public Budgeting & Finance*, 33(2): 45-69.
- Su, M. (2019). Understanding the accumulation of local government savings: A dynamic analysis. *International Journal of Public Administration*, 42(11): 893-903.
- Sparrow, P. (1995). Organizational competencies: a valid approach for the future?. *International Journal of Selection and Assessment*, 3(3): 168-177.
- Terman, J. N. and Feiock, R. C. (2015). Improving outcomes in fiscal federalism: Local political leadership and administrative capacity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4): 1059-1080.
- Wang, W. (2017). The Effects of Political and Fiscal Incentives on Local Government Behavior: An Analysis of Fiscal Slack in China. *International Public Management Journal*, 20(2): 294-315.
- Wei, W. (2020). Exploring local government fiscal slack in a political-budgetary-managerial framework. *Public Management Review*, 1-23.
- Zampelli, E. M. (1986). Resource fungibility, the flypaper effect, and the expenditure impact of grants-in-aid. *The Review of Economics and Statistics*, 33-40.

**강 희 진:** 연세대학교 행정학과에서 석사를 취득하고, 현재 연세대학교 행정학과 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심 분야는 지방재정, 재무행정, 정책형성론 등이다(rkd1833@naver.com).

**이 태 천:** 연세대학교 일반대학원 행정학과에서 석사학위를 취득하고 동 대학원 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심 분야는 지방재정, 재무행정이며, 주요 논문으로는 "지방정부의 정책 수단 선택에 관한 연구(2024)", "지방자치단체의 청년정책이 청년인구 유출 감소에 미치는 영향에 관한 패널분석(2024)", "지방자치단체의 재정안정화기금 도입 요인에 관한 분석(2024)" 등이 있다(taecheonlee@yonsei.ac.kr).

**엄 태 호:** Syracuse University에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지방재정, 재무행정, 정책형성론 등이다(theom@yonsei.ac.kr).