

기초지방자치단체의 조기집행이 연말지출비율에 미치는 영향 : 세외수입 의존도와 세외수입 원천 다각화의 조절효과*

The Effect of Early Budget Execution on Year-End Expenditure Ratios in Local Governments

: The Moderating Roles of Non-Tax Revenue Dependence and Its Diversification

고 영 준**·김 인 태***

Yeongjun Ko·Intae Kim

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경 및 가설 설정
- III. 연구 설계
- IV. 분석 결과
- V. 논의 및 결론

본 연구는 기초지방자치단체의 조기집행이 연말지출비율에 미치는 영향과 이에 대한 세외수입 의존도와 세외수입 원천 다각화의 조절효과를 실증분석하였다. 이를 위해 2015년부터 2020년까지 전국 기초지방자치단체를 대상으로 고정효과 패널회귀분석을 실시하였다. 분석 결과, 조기집행 수준이 높을수록 연말지출비율은 유의하게 낮아지는 것으로 나타났다. 또한 전체 세입에서 세외수입에 대한 의존도가 낮을수록, 그리고 세외수입 원천이 다각화될수록 조기집행의 연말지출비

* 이 연구는 2022년 서울대학교 행정대학원 정보지식정책연구소에서 진행한 교내지원사업(과제번호: 0678-20220039)의 지원을 받았습니다. 아울러 본 연구는 해당 연구과제(우리나라 지방자치단체의 재정집행 효율성 증대에 관한 연구: 연말집행을 중심으로)의 초고를 수정, 보완한 결과임을 밝힙니다. 당시 연구과제를 함께 수행하고 결과보고서를 본 연구에 사용할 수 있도록 허락해 주신 이준범 박사님께 깊이 감사드립니다. 논문의 발전을 위해 건설적인 의견을 주신 세 분의 익명의 심사자에게도 감사의 말씀을 드립니다.

** 제1저자, 충남대학교 국가정책전문대학원 조교수

*** 교신저자, 국회입법조사처 정치행정조사실 행정안전팀 입법조사관

논문 접수일: 2026. 1. 28. 심사기간: 2026. 1. 28. ~ 2026. 3. 10. 게재확정일: 2026. 3. 10.

을 감소 효과가 강화되었다. 이러한 결과는 세입구조의 안정성이 높아져 재정적 불확실성이 완화될 때 예산집행의 예측가능성과 계획성이 제고되고, 그에 따라 연말에 집중되는 지출을 완화하는 방향으로 집행 행태가 나타날 수 있음을 시사한다. 본 연구는 조기집행과 연말지출비율의 관계를 세입구조 특성과 결합해 검토함으로써, 지방정부 예산집행 행태에 대한 이해를 확장하고 관련 논의에 실증적 근거를 제공한다.

□ 주제어: 연말지출, 조기집행, 세외수입, 세외수입 다각화, 재정집행 효율성

This study examines the effect of early budget execution on year-end expenditure ratios in local governments, as well as the moderating effects of non-tax revenue dependence and the diversification of non-tax revenue sources on this relationship. Drawing on panel data from 226 local governments for the period 2015-2020, we employ fixed effects panel regression models. The results show that higher levels of early budget execution are associated with significantly lower year-end expenditure ratios. Furthermore, the negative effect of early budget execution on year-end expenditure ratios is amplified when a government's reliance on non-tax revenues is lower and when its non-tax revenue sources are more diversified. These findings suggest that greater stability in the revenue structure, by reducing fiscal uncertainty, enhances the predictability and planned nature of budget execution, thereby mitigating the concentration of spending at the end of the fiscal year. By linking early budget execution to features of the revenue structure, this study advances understanding of local governments' budget execution behavior and provides practical implications.

□ Keywords: Year-end Spending, Early Budget Execution, Nontax Revenue, Revenue Diversification, Efficiency in Budget Execution

I. 서론

「지방재정법」 제2조에 따르면, ‘지방재정’은 지방자치단체가 수행하는 수입·지출 활동과 더불어 자산 및 부채를 관리·처분하는 활동을 포괄적으로 의미한다. 지방자치단체(이하 지자체)는 주민들의 다양한 행정수요에 대응하기 위해, 한 회계연도 동안 활용 가능한 재무자원인 예산을 배분하고 집행함으로써 정책 목적을 구현한다. 1991년부터 지방자치제도가 본격적으로 시행된 이후, 지자체는 중앙정부와 구분되는 조직으로서 고유 기능을 수행해 왔으며, 국가 내에서 그 역할도 점차 확대되고 있다(국회예산정책처, 2021).

재정지출은 지자체가 집행하는 정책사업의 수행 여부와 진척 정도를 표상한다. 따라서 정책사업의 예산지출 규모와 변화 패턴을 분석하면 정책사업 간 중요도에 관한 우선순위를 가늠할 수 있다(김은주 외, 2014). 또한, 이와 동시에 재정지출은 자금 배정과 집행 등 계획된 예산을 실현하는 과정에서 최고 의사결정자가 내린 재정적 의사결정이 누적된 결과이기도 하다. 예산이 효율적으로 지출된다는 것은 정책사업 수행 과정에서 재무자원이 낭비 없이 투입되고 정책 목적에 부합하게 집행됨을 의미한다. 예산과정은 “예산의 계획 및 편성 단계-예산 집행 단계-사후보고 및 관리 단계”가 유기적으로 연결되어 작동하기 때문에, 집행의 비효율이 누적될수록 재정운용의 왜곡이 발생하고 궁극적으로 주민 만족도가 저하될 가능성이 커진다. 이러한 점에서 예산집행의 시기와 패턴은 지자체 재정 운영의 계획성과 효율성을 점검하는 중요한 단서가 된다.

특히 회계연도 말에 가까워질수록 지출이 급증하는 현상(a last-minute flurry of spending in the fourth quarter of the year)은 지출 금액 결정(deciding how much to spend)에 관한 예산과정론의 오랜 관심사이기도 하다(Wildavsky, 1974: 31). 국내에서도 2020년 행정안전부 예규 제99호 「지방자치단체 세출예산 집행기준」은 연도말 예산 집행의 과도한 집중을 “연도말 예산의 몰아쓰기”, “연말 무분별한 예산 집행”, “연말 몰아쓰기 집행” 등으로 표현하였으며¹⁾, 이러한 지침의 존재는 연도말 집중 집행이 단순한 계절적 변동을 넘어 집행의 적정성·계획성과 연결된 실무적 문제로 인식되어 왔음을 보여준다.²⁾

1) 이러한 사례의 예시로 “떨정한 보도블록 교체, 사무관리비로 복사용지, 토너 등 사무용품 무더기 구입, 기관장 업무추진비(지방의회 포함) 집행잔액 소진을 위해 실·과·소별 업무추진비 할당 또는 선심성 연말 송년회식 개최, 직원 선물 구입 등”이 제시된다.

2) 이러한 행태는 예산지출에 대한 재량적 의사결정이 가능함을 시사하지만, 다음 회계연도의 예산 배분에서 불이익을 받지 않기 위해 당해 회계연도에서 절감할 수 있었을 예산이 불필요하게 지출되었다는 점에서 본질적으로 재정지출의 비효율성을 단적으로 보여주는 사례에 가깝다(박인환, 2021; 이성욱·윤석중, 2013).

이러한 맥락에서 본 연구는 ‘연말지출비율’에 주목한다. 연말지출비율은 시설비, 감리비, 시설부대비, 행사관련시설비 등 특정 지출 항목 가운데 연말(11월과 12월)에 지출된 금액의 비율로 정의된다. 물론, 판단 기준의 불명확성으로 인해 지표의 활용도가 높지 않다는 지적도 존재한다(한재명·유승주, 2022: 91). 그럼에도, 연말지출비율이 높을수록 재정운영의 효율성이 낮은 것으로 해석될 수 있다는 선행연구의 견해(윤태섭·배정아, 2016: 83), 그리고 실무에서 특이하게 높은 해당 지표값이 불건전하고 비효율적인 지출의 신호로 간주되는 관행을 종합하면, 연말지출비율은 예산집행의 계획성을 점검하는 참고지표로서 분석할 의미가 있다.³⁾

한편, 지자체는 중앙정부로부터 재정적 지원과 보호를 받는 구조 속에서 재정분권의 수준이 낮고 재정상의 자율적인 의사결정이 제약되는 상황에 직면하고 있다. 최근 20년 동안 국세 대비 지방세 비율 확대, 신규세원 발굴, 비과세 및 감면을 완화, 국고보조사업 분담체계 개편, 지방교부세 법정률 상향, 지역상생발전기금 확대 등 점진적 변화가 나타난 것은 사실이지만, 일선에서는 여전히 재정자치권이 제약되는 경우가 빈번하다(김순은, 2020). 이러한 제도적 조건에서 지자체는 예산 총량을 변경하기보다는 집행의 시기와 절차를 조정하거나, 자체적으로 영향을 미칠 수 있는 세입 구조를 관리하는 방식으로 재정 운영의 예측가능성과 계획성을 높이려는 유인을 갖게 된다.

이때 조기집행은 예산 총량을 바꾸지 않고 집행 시기를 앞당기는 방식으로 추진되어 왔다. 다만 조기집행의 효과와 함께 부작용 및 한계에 대한 비판도 꾸준히 제기되었다(류영아, 2018; 박인환, 2021; 최정우·신유호, 2022; 한국일보, 2017; 한국지방행정연구원, 2009). 조기집행은 실무 용어로서 별도의 법적 근거가 명시되어 있지는 않으며, 「국가재정법」 제43조제5항에 근거하여 상반기 집행 비율을 높이는 방식으로 추진된다(최정우·신유호, 2018). 또한 2009년 ‘지방재정 조기집행 제도’에서 출발해 2013년 ‘지방재정 균형집행 제도’, 2017년 이후 ‘지방재정 신속집행 제도’로 명칭과 운영의 강조점이 변화해 왔다(박충훈 외, 2019; 류영아, 2018). 이러한 논의 지형은 지출 측면의 집행 시기 조정이 중요한 실무적·학술적 주제임을 보여주지만, 동시에 집행 패턴이 세입 여건과 결합될 가능성도 시사한다.

세입 측면에서 특히 세외수입의 규모와 구성은 재정적 불확실성과 연결될 수 있으며, 이는 예산집행의 계획성과 집행 시기 선택에 영향을 미칠 수 있다. 또한 세입구조의 다각화는 위험을 분산해 재정 운용의 안정성을 높이는 재정관리 전략으로 논의되어 왔다. 미국의 경우 수입 다각화 논의는 비영리 조직을 대상으로 촉발되었고(Carroll & Stater, 2009; Chang & Tuckman, 1994; Khieng & Dahles, 2015), 지자체 수준에서의 논의는 한동안 연구의 범위가 제한적이라는 평가가 있었으나(Carroll & Johnson, 2010: 223), 지방재정의 지속가능

3) 참고로, 연말지출비율은 FY2020 지방재정분석부터 재정계획성의 참고지표로 활용되고 있다.

성에 대한 우려가 커지면서 최근에는 지자체를 대상으로 한 수입 다각화 연구가 확대되고 있다(문소영, 2023; Hendrick & Degnan, 2020; Jimenez & Afonso, 2022; Kim, 2017; Shon & Kim, 2019; Shon & Kwak, 2020). 이러한 흐름을 고려하면, 국내에서도 지출의 집행 시기(조기집행)와 세입구조(세외수입 의존도 및 원천 다각화)를 결합해 연말지출비율의 변화를 실증적으로 검토할 필요가 있다.

이에 본 연구는 기초지자체를 대상으로 조기집행이 연말지출비율에 미치는 영향을 검증하고, 세외수입 의존도와 세외수입 원천 다각화가 해당 관계를 어떻게 조절하는지 분석한다. 이를 통해 예산집행의 시기 조정이 어떤 재정 여건에서 더 강하게(또는 약하게) 연말지출의 집중을 완화하는지에 대한 실증적 근거를 제시하고, 지방정부의 예산집행 행태를 세입구조와 연계하여 이해하는 분석틀을 확장하고자 한다.

II. 이론적 배경 및 가설 설정

1. 연말지출과 재정집행 효율성

재정집행은 지방의회에서 확정된 예산에 근거하여 지자체가 수입과 지출 행위를 통해 예산에 담긴 정책목표를 구현하는 과정으로 이해할 수 있다.⁴⁾ 절차적 측면에서 재정집행은 ‘예산배정과 재배정’, ‘지출원인행위(예: 계약 체결 및 재화 주문 등)’, ‘자금지출’로 이어지는 일련의 예산 과정을 포괄하며, 자금이 최종적으로 지출되는 단계뿐 아니라 예산집행의 전 과정을 포함하는 개념으로 해석될 수 있다.

재정집행의 성과를 논의할 때 효율성(efficiency)은 핵심적인 준거가 된다. 효율성은 기술적 효율성(technical efficiency)과 배분적 효율성(allocative efficiency)으로 구분되는데(김석태, 2011), 박정수(2019: 24)는 기술적 효율성을 선택된 정책사업을 ‘어떻게’ 집행할 것인가의 문제로, 배분적 효율성을 ‘어떠한’ 정책사업을 선택할 것인가의 문제로 설명한다. 기술적 효율성 관점에서는 투입(지출) 대비 산출(공공서비스)이 극대화되는 집행 방식이 효율적이다. 그러나 공공부문에서는 이해관계자 간 경쟁이 결여되어 정책사업이 중복될 가능성이

4) 재정집행은 이론적으로 세입과 세출 측면의 예산 집행을 모두 포괄할 수 있다. 그러나, 예산론에서 집행은 통상적으로 세출예산을 중심으로 소개된다. 이는 세입예산이 세법의 규정대로 국세청의 세금징수 업무에 의해 크게 의존한다는 점에서, 세입예산의 집행은 주로 세법 또는 국세행정 분야의 관심사이기 때문이다(유승원, 2020: 191).

높고, 예산집행 과정에 낭비적 요소가 개입될 여지도 커 조직 운영 및 관리상의 비효율성(X-efficiency)이 빈번하게 발생할 수 있으며, 이는 결과적으로 기술적 비효율성으로 이어질 수 있다. 한편, 배분적 효율성은 사회 전체 효용이 높아지는 방향으로 예산이 배분될 때 달성될 수 있다. 사회적으로 더 큰 효용을 창출할 수 있는 대안이 존재함에도 이를 선택하지 않는 경우, 해당 의사결정은 비효율적으로 평가될 여지가 있다.

예산 효율성(budget efficiency)은 도출된 결과 대비 투입된 예산이 얼마나 효율적으로 집행되었는가를 관점에서 기술적 효율성과 근접한 개념이 될 수 있으나, 어떤 정책사업에 재무자원을 배분하는 것이 바람직한지에 초점을 둘 경우 배분적 효율성과도 밀접하게 연결된다. 기술적 효율성을 객관적으로 평가하기 위해 자료포락분석과 같은 방법을 활용한 연구도 다수 존재하지만(예: 유금록, 2010), 공공부문에서는 산출에 대한 객관적 가격 평가가 어렵고(이창균·하능식, 2008), 시장성과 공공성을 동시에 고려할 경우 산출의 측정 자체가 근본적으로 곤란하다는 한계가 있다. 또한, 최근 성과중심 재정운용 강화, 재정정보의 통합적 관리시스템 고도화 등 정교한 재정관리제도가 지자체에 도입되면서, 어떤 정책사업에 재무자원을 배분하는 것이 바람직한지에 관한 논의, 즉 배분적 효율성에 대한 실무적 관심이 커지고 관련 연구도 증가하는 추세이다(양지숙·오현주, 2020). 이러한 흐름 속에서 예산효율성을 배분적 효율성 측면에서 접근한 연구가 늘어나고 있으나(예: Jones, 2005; Jung, 2022; Kim et al., 2021; Liebman & Mahoney, 2017), 다수 연구는 이월액 또는 불용액을 중심으로 재정집행의 효율성을 논의하는 경향이 강하다(예: 민기, 2019; 장혜윤, 2020; Jung, 2022; Kim et al., 2021). 그러나 예산의 이월은 재정주체에게 유연성을 부여하여 보다 높은 책임감을 가지고 예산을 집행할 수 있게 하는 순기능을 가질 수 있고(양지숙·오현주, 2020), 예산 절감에 의한 불용액은 불필요하게 지출될 수 있었던 재무자원을 절약했다는 점에서 단순히 비효율로 규정하기 어렵다(이태호·엄태호, 2020). 따라서 이월액이나 불용액은 비효율적 집행 행태를 일부 반영할 수 있으나, 동시에 복합적인 동학이 작동한 결과로서의 잔여물로 보는 해석도 가능하다.

이에 비해 연말지출비율은 예산집행의 비효율성과 더 직접적으로 연결될 가능성이 있는 지표로 논의될 수 있다. 정책사업별로 지출 시기가 상이하고 예산총액이 한 회계연도 내에서 균등하게 지출되기 어렵다는 구조적 불가피성이 존재하더라도, 회계연도 초에 설정된 예산은 연말까지 집행되어야 한다는 원칙(use-it-or-lose-it: UILI)에 실질적으로 구속될 수 있다. 지자체는 당해연도 예산을 집행하지 못할 경우 중앙정부로부터 수령하는 차년도 보조금, 교부금 등에서 금전적 불이익을 받을 가능성이 높다는 기대를 가지며, 이로 인해 불필요한 지출(예: 수의계약, 불필요한 조달지출, 각종 해외연수 등)일지라도 차년도 예산 삭감 회피를 목적으로 연도말에 지출을 증가시키는 유인이 발생할 수 있다(이성욱·윤석중, 2013; Khalil et

al., 2019). UIIL는 실제 재정 현장에서 광범위하게 발견되는 의사결정 메커니즘으로서 재정 집행의 비효율을 야기할 수 있으며(Jung, 2022: 113; Korac et al., 2019), 이러한 관점에서 과도하게 높은 연말지출비율은 비효율적 집행의 신호로 평가될 수 있다(박노옥 외, 2014; 최정우·신유호, 2018; 한재명, 2022; Korac et al., 2019; Wildavsky, 1974).

다만 지자체 수준에서 연말지출비율의 영향요인을 규명한 국내 실증연구는 아직 축적이 제한적이며, 일부 연구가 조기집행, 예산규모, 정치·제도 요인 등을 중심으로 부분적으로 논의의 전개를 왔다. 무엇보다도 조기집행과 연말집행 간의 관계에 대한 기존의 일부 논의를 들 수 있는데, 그 결과가 일치되지는 않는다. 기초지자체를 대상으로 수행된 초기의 연구에서는 조기집행이 연말지출에 유의미한 영향을 미치지 않는다고 보고된다(최정우·신유호, 2018). 반면, 전국의 지자체를 대상으로 수행된 후속 연구에서는 조기집행비율이 증가할수록 연말지출비율이 감소한다는 결과가 보고된 바 있다(주기완, 2020).

한편, 연말지출에 미치는 예산규모의 영향과 관련해, 주기완(2020)의 연구에서는 지자체 재정영역이나 사회복지비중과 같은 설명변수들도 모형에 따라 일부 유의성이 확인되었으나, 결과가 일관되게 도출되지는 않았다. 최정우·신유호(2018)는 예산규모가 증가할수록 연말지출비율이 높아지는 결과를 보고하였는데, 이는 예산규모 확대가 차년도 예산편성에서의 불이익 회피와 결합될 경우 지자체가 전략적으로 연도말 지출을 증가시킬 수 있다는 해석을 뒷받침한다.

연말지출행태에 대한 정치적, 인구사회학적 요인의 영향에 대한 관심도 일부 존재한다. 예를 들어, 윤태섭·배정아(2016)는 정치적 일치도와 주민참여예산 조례유형 간 상호작용이 연말지출비율에 미치는 음(-)의 영향을 발견하였으며, 관심변수 이외에도 노령인구비율 및 인구규모는 연말지출비율에 정(+)의 영향을, 토지거래면적 및 예산규모는 연말지출비율에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 보고하였다.

이처럼 연말지출비율의 영향요인에 관한 기존 실증결과는 변수의 선택과 모형 구성에 따라 일부 상이하게 제시되고 있어, 연말지출비율을 설명하는 요인들에 대한 경험적 합의는 아직 충분히 형성되지 않은 것으로 보인다. 특히, 조기집행과 연말집행 간의 관계에 대해서는 축적된 지식이 매우 적은데다, 선행연구의 결과도 일치되지 않는다(최정우·신유호, 2018; 주기완, 2020). 이는 둘 간의 관계에 대해서는 아직 알아야 할 부분이 적지 않음을 시사한다. 구체적으로는 기존 연구의 상이한 결과는 조기집행의 정의상, 재원 규모의 변화 없이 지출 시기만 조정하는 조기집행이 이뤄지면 나중에 지출할 재원이 감소해 연말지출 가능성이 낮아질 수 있다는 직관적인 예상이 늘 성립하지는 않을 수 있음을 보여준다. 더욱이, 분석 대상을 한정하거나 시기를 달리할 때 어떠한 결과가 도출될지에 대해서는 실증연구의 공백이 존재한다.5) 나아가 이러한 기존 논의의 부족으로 인해 어떠한 상황에서 연말집행에 대한 조기집행의 영

항이 강화 혹은 약화되는지에 대해서도 논의에 공백이 존재하는 상황이다. 이러한 한계를 메우기 위해 이 연구는 연말집행에 대한 조기집행의 영향을 재exam하고, 세외수입 확보에 따른 조건적인 영향을 체계적으로 식별한다.

2. 조기집행과 연말지출의 관계에 대한 검토

조기집행은 재원 규모의 변화 없이 회계연도 중이나 연말에 지출되어야 할 자금의 지출 시점을 연초 또는 상반기로 변화시키는 시점 간 재원배분 의사결정으로 당초 계획된 집행 일정 에 비해 집행 시기를 앞당기는 재정정책을 의미한다(박충훈 외, 2019; 서은숙, 2012; 여차민·이석환, 2014; 최은호·홍준현, 2020). 지역경제의 활성화를 유도하거나 조직 내부의 재정 자금 선순환을 도모하고자, 예산을 상반기에 앞당겨 집행하는 행태가 조기집행이다. 조기집행의 대상이 되는 항목은 행정안전부가 공표하는 조기집행 추진계획에 명시된 통계목을 기준으로 한다. 예컨대, 인건비를 비롯한 급여성 경비, 균분 집행이 이루어지는 보조금, 시기가 도래하면 지출되는 보험금 및 배상금 등은 제외되고, 물건비, 자본지출, 출자금 등의 항목이 포함된다. 조기집행에 제외 및 포함되는 항목은 매년 행정안전부의 지침에 따라 조금씩 변화한다.

지자체가 조기집행을 통해 기대할 수 있는 효과는 크게 두 가지이다. 첫째, 조기집행은 거시경제를 활성화하기 위한 재정정책으로서, 지역내총생산(GRDP), 지역경제성장률, 사업체 수, 사업체 종사자 수 등을 증가시키는 데 도움을 준다. 정부는 거시경제 활성화를 위한 추가 재원을 마련하여 경기변동에 대응하는 적극적 재정정책 이외에, 기결정된 예산규모를 유지한 채 재원배분의 시점을 조정하는 소극적 재정정책을 활용할 수 있다(김성태·허석균, 2013; 여차민·이석환, 2014). 재정정책의 유효성에 관해 고전학파와 케인즈학파 사이에 논쟁이 대립하고 있으나, 조기집행은 연간 재정총량을 변화시키지 않고서도 시점별 재정 배분을 통해 지역경제에 경기부양이라는 긍정적 효과를 가져올 수 있다는 믿음에서 출발한다(한국지방행정연구원, 2009: 11). 둘째, 조기집행은 조직을 둘러싼 외부적 상황뿐 아니라 조직 내부의 재정 집행 효율성을 증진하기 위한 목적에서도 활용된다. 조기집행에 필요한 사업을 선별하려면 연초부터 행정절차를 계획적으로 운영해야 한다. 따라서, 상반기에 예산을 집행하기 위해 사업계획을 적절하게 조정하는 과정에서, 재정운용의 비계획적 요소들이 제거되고 예측 가능성이 증진되어, 연말의 낭비적 지출이 감소할 것이라는 합리적 판단이 가능하다(최정우·신유호, 2018). 따라서, 이상의 논의를 바탕으로 다음과 같이 가설 1을 설정한다.⁵⁾

5) 최정우·신유호(2018)는 2014년부터 2016년까지 226개 기초지자체를 대상으로 한 반면, 주기완(2020)은 2015년부터 2018년까지 전국의 모든 지자체(243개)를 대상으로 연구를 수행한 바 있다.

6) 조기집행의 증가가 곧 연말지출의 감소를 의미하지는 않는다. 즉, 조기집행비율의 변화에 의해 연말지

가설 1. 지방자치단체의 조기집행비율이 증가할수록, 연말지출비율은 감소할 것이다.

3. 조기집행과 연말지출의 관계에 대한 세외수입의 영향

1) 세외수입비율의 조절효과

지자체의 재정운영은 대외 경제환경과 경기순환에 영향을 받기 때문에, 예산 편성·집행 과정은 다양한 형태의 불확실성(uncertainty)에 상시적으로 노출될 수밖에 없다. 불확실성은 행태주의적 관점에서 조직의 의사결정과 행태를 설명하는 핵심 개념으로(Collet & Philippe, 2014: 409; Cyert & March, 1963; March & Simon, 1958), 미래의 상태가 단일하게 확정되어 있지 않고 가능한 결과가 복수로 존재하며 그 발생 가능성과 영향이 충분히 알려져 있지 않은 상황을 의미한다. 조직 외부 충격은 일정 부분 예상되거나 완충될 수 있으나, 개방형 시스템에 놓인 지자체는 집행 과정에서 외부 환경 변화의 영향을 지속적으로 경험하게 된다. 이러한 변화가 긍정적 결과로 이어질 가능성이 있는 경우라 하더라도, 계획된 의사결정 내용을 수정·조정해야 한다는 점에서 조직에 부담으로 작용할 수 있다(Meier & O'Toole, 2009). 이 때문에 지자체는 경기호황기에 지출 제한이나 재정안정화기금 적립 등과 같은 반경기적 재정정책(countercyclical fiscal policy)을 통해 재정운영의 변동성을 완화하려는 시도를 하기도 한다.

지자체 예산 실무에서 예산과정과 공공서비스 제공에 존재하는 불확실성을 해소하기 위해 필수적으로 다루어져야 할 쟁점 사항은 재정적 불확실성(fiscal uncertainty)이다(Hou, 2006). 예산과정은 재정계획 및 예산안의 수립, 예산심의, 예산편성, 예산집행, 그리고 예산결산으로 이어지는 순환적 흐름을 의미하는 바, 각 단계들에서 다양한 유형의 재정적 불확실성이 나타날 수 있다(Caiden, 1981). 재정적 불확실성이 높은 상황은 재정집행에서 계획적인 운용을 어렵게 하고 조직 내부의 재정 의사결정에 관한 예측가능성을 저하시킨다. 이와 유사한 맥락에서, 수입의 안정성(revenue stability)은 예측된 수입과 실제 수입이 근접한 정도를 의미하는 것으로(Dye & Merriman, 2004), 지자체는 재정의 변화 가능성이 낮은 상황에서 집행을 좀 더 안정적으로 할 수 있다. 반대로, 높은 수준의 변동성은 재정 운용의 어려움

출비율의 변화가 모두 설명되는 직접적인 선형 관계가 존재하지는 않는다. 이는 조기집행의 대상이 되는 예산과목의 범위와 연말지출의 대상이 되는 예산과목의 범위가 서로 다르기 때문이다. 구체적으로, 조기집행 대상 예산과목은 물건비, 경상이전, 자본지출, 용자 및 출자, 내부거래 등을 포괄하지만, 연말지출 대상 예산과목은 자본지출의 세부항목 중 시설비, 감리비, 시설부대비, 행사관련시설비에 한정된다. 지자체마다 규모의 차이는 있으나, 평균적으로 조기집행 대상 예산과목의 규모는 연말지출 대상 예산과목 규모의 약 10배에 해당한다.

을 가중한다(Lavertu & Clair, 2018). 실제 수입은 계획된 수입을 초과 또는 미달할 수 있으나, 어떠한 형태로든 실제 수입과 예상 수입 사이에 불일치가 클 경우 공무원들은 지출 예산을 재조정해야 한다. 따라서, 수입 측면의 큰 변동성은 지출 의사결정에 큰 변화를 유발한다(Landon & Smith, 2013).

이러한 맥락에서 세입구조 중 세외수입은 재정적 불확실성과 연결될 가능성이 있는 요소로 논의될 수 있다. 지자체의 자체수입은 지방세와 지방세외수입으로 구분되며, 지방세외수입은 지방세 이외의 자체수입을 의미한다. 세외수입의 규모는 지속적으로 증가하고 있으며, 2020년 결산 기준 지방세외수입은 자부재원의 약 23%를 차지한다. 지방세가 조세범률주의에 근거하여 세율 인상이나 신규세원 발굴 등에 한계를 가지는 반면(배준식 외, 2018), 세외수입은 지자체의 행정적 노력 여하에 따라 증대가 가능한 수입원으로 평가된다(김정숙, 2018; 김상수·탁현우, 2020; 이상훈 외, 2017). 다만 세외수입은 구성상 항목별 성격이 이질적이며, 일부 항목은 경기·자산시장·행정집행 여건 등에 민감하거나 일회성·비경상적 요인이 포함될 수 있어 예측오차와 변동성이 커질 가능성이 있다(고영준 외, 2021: 336; 김인태 외, 2021: 240). 따라서 전체 세입에서 세외수입이 차지하는 비중이 커질수록, 평균적으로는 수입 측 불확실성이 확대되어 예산집행의 계획성과 예측가능성이 제약될 여지가 존재한다.

특히 조기집행은 연초부터 사업 선정, 계약·조달 등 행정절차를 선제적으로 정렬하고, 연중 계획된 집행 일정을 앞당겨 운영하는 방식을 전제로 한다. 그런데 수입 측 변동성이 커 실제 수입이 예상 수입을 초과하거나 미달하는 정도가 커질 경우, 지자체는 연중에 사업의 우선순위 조정, 집행 보류, 지출계획 재편성 등 집행 전략을 수정할 가능성이 높아진다. 이 과정에서 조기집행을 통해 확보하려던 '집행의 계획성'이 약화되고, 연중에 조정된 사업과 지출이 연도 말에 다시 집중될 수 있으며, 결과적으로 조기집행이 연말지출비율을 낮추는 효과(음(-)의 관계)가 둔화될 수 있다. 이상의 논의를 바탕으로 다음과 같은 가설을 설정한다.

가설 2-1. 조기집행비율과 연말지출비율 사이의 음(-)의 관계는 세외수입비율(전체 세입에서 세외수입이 차지하는 비중)이 증가할수록 완화될 것이다.

2) 세외수입 다각화의 조절효과

앞서 논의한 세외수입비율의 증가가 세입구조의 변동성과 결합될 경우 재정적 불확실성을 확대할 여지가 있는 것과 달리, 세외수입의 원천을 다각화하는 노력은 특정 수입원에 대한 집중 위험을 낮추고 재정 운용의 안정성을 제고하는 전략으로 논의될 수 있다. 수입 다각화(revenue diversification)는 '다양한 종류의 수입 원천을 기반으로 한 수입 구조'라는 상태

적 의미와 함께, 지자체가 특정 세입과목에 편중되지 않도록 여러 수입원에 균형적으로 의존하려는 행태를 포함하는 전략적 의미를 내포한다(Carroll et al., 2003: 1501; Jimenez & Afonso, 2022: 197; Suyderhoud, 1994: 169). 이는 위험을 분산시키는 포트폴리오 이론(portfolio theory)의 기본 논리와 상통하며, 동일한 기대수익을 유지하더라도 분산을 통해 위험을 낮출 수 있다는 주장에 이론적 근거를 둔다(Markowitz, 1952). 지방재정 분야에서도 전통적으로 조세체계(tax structure) 논의의 맥락에서 수입 원천을 다양하게 구성하는 것의 중요성이 강조되어 왔고(Suyderhoud, 1994; White, 1983), 개방체제에서 자원의존 상태에 놓인 조직이 외부 압력에 대응하여 수입원을 다각화함으로써 특정 재원에 대한 의존을 분산시키고 자율성 또는 수입 안정성을 확보할 수 있다는 점은 비영리 부문에서도 반복적으로 논의되어 왔다(김인태, 2024; Carroll & Stater, 2009; Worth, 2019).

수입 다각화의 함의를 둘러싸고 재정 환상(fiscal illusion) 가능성이 제기되기도 하지만, 다각화를 재정관리의 유연하고 효과적인 도구로 보는 관점은 수입 구조의 분산이 재정압박과 변동성을 완화하는 데 기여할 수 있다는 점을 강조한다(Hendrick & Crawford, 2014). 선행연구는 수입 다각화가 지자체의 유용한 재무관리 전략이 될 수 있으며(Carroll et al., 2003; Hendrick, 2002), 수입원이 특정 항목에 집중되지 않을수록 보다 안정적인 재정상황 또는 바람직한 재정 결과로 연결될 수 있음을 논의한다(Suyderhoud, 1994; White, 1983). 구체적으로 수입 다각화는 세금 부담, 수입 변동성, 수입 부족(revenue shortfall), 재정지출 부담을 완화하는 효과가 있는 것으로 보고되어 왔고(Carroll, 2005, 2009; Hendrick, 2002; Jordan et al., 2017; Yan, 2011), 단기적인 재정운용뿐 아니라 장기적인 차입 능력(debt capacity)에도 도움을 줄 수 있다(Shon & Kim, 2019). 예컨대, 재산세 인상에 대한 납세자 저항(tax revolts)으로 발생한 세수입 결손을 세외수입 다각화를 통해 일부 상쇄하는 것 역시 수입 다각화의 효과로 설명될 수 있다(Carroll & Sharbel, 2006).

이러한 논의를 조기집행-연말지출비율 관계에 적용하면, 세외수입 원천 다각화(nontax structure diversification)는 조기집행이 연말지출비율을 낮추는 효과가 유지·강화되는 조건으로 작동할 가능성이 있다. 조기집행은 연간 재정총량을 변경하기보다 집행 시점을 앞당겨 경기 국면 변화에 선제적으로 대응하려는 전략적 성격을 갖지만, 신속집행 기간 이후 예기치 못한 환경 변화가 발생할 경우, 지자체의 재정상 지출 여력이 상대적으로 제약되어 집행과정의 불확실성이 커질 수 있다는 문제도 제기된다(최정우·신유호, 2022). 이때 세외수입 원천을 분산시키는 전략은 특정 수입원에 대한 의존에서 비롯되는 위험을 완충하고 세입구조의 안정성 및 예측가능성을 높임으로써, 중·후반기 집행 단계에서 계획된 지출을 조정 비용을 최소화하며 수행할 수 있는 여건을 제공할 수 있다(Jimenez & Afonso, 2022). 즉, 동일한 규모의 세외수입이 확보되더라도 원천이 다각화될수록 특정 항목의 급격한 변동이나 수입 부족

이 전체 세입과 집행 계획에 미치는 충격이 완화될 수 있으며, 그 결과 연도말에 급히 집중되는 집행을 억제하는 방향으로 예산집행의 계획성이 강화될 여지가 있다. 따라서 조기집행 수준이 높아질수록 연말지출비율이 감소하는 과정에서, 세외수입 원천 다각화 수준이 높을수록 그 감소 효과는 더 크게 나타날 것으로 예상되며, 다음과 같이 가설을 설정한다.

가설 2-2. 조기집행비율과 연말지출비율 사이의 부(-)의 관계는 세외수입의 원천이 다각화될수록 강화될 것이다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 분석 대상 및 방법

본 연구는 집행시기와 관련한 재정집행의 효율성에 주목하고, 이를 위해 조기집행이 연말 지출에 미치는 효과, 세외수입비율 및 세외수입 원천의 다각화에 의한 조절효과를 실증적으로 규명한다. 논문의 분석단위는 FY2015에서 FY2020까지 회계연도별 전국 226개 기초지자체이다. 가설검증을 위한 재정 자료는 지방재정 365와 지방재정연감을 통해 수집하였다. 그 외 통제변수의 정치 관련 자료는 중앙선거관리위원회 선거통계시스템을, 지역의 맥락적 특성을 고려하는 데는 국가데이터처의 국가통계포털(KOSIS) 및 행정자료를 활용하였다. 가설검정을 위한 분석방법으로는 기초지자체 단위로 클러스터링한 강건 표준오차를 적용한 고정효과 패널회귀 모형을 활용하였다.⁷⁾

7) 고정효과 패널회귀 모형 추정에 앞서 개체별 이분산성과 패널 내 자기상관을 진단하였다. 예를 들어, 모형 4의 경우 개체별 이분산성 검정 결과 $\chi^2(226)=6.7 \times 10^6$ ($p < 0.001$)로 동분산 가설이 기각되었으며, 자기상관 검정 결과 $F(1, 225)=0.825$ ($p=0.3648$)로 패널 내 1차 자기상관은 유의하지 않았다. 이에 따라 추정치는 지자체(패널) 단위로 클러스터링한 강건 표준오차를 적용하여 보고하였다. 또한 고정효과 모형에서는 VIF가 직접 산출되지 않으므로, 동일한 설명변수(연도 더미는 통제변수로 포함)와 표본을 유지한 채 개체 평균 차감(within 변환) 후 pooled OLS로 재추정하여 VIF를 계산하였다. 그 결과 모형 1~6의 평균 VIF는 각각 6.46, 6.30, 6.09, 6.01, 7.23, 8.00이었다.

2. 변수의 측정 및 조작화

1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 연말지출비율이다. 연말지출비율은 앞선 연구와 마찬가지로 연말지출 원인행위액을 세출결산액으로 나눈 비율로 측정하였다(주기완, 2020; 최정우·신유호, 2018). 여기서, 연말지출 원인행위액은 특정 지자체에서 11월과 12월에 지출된 내역을 지칭한다. 연말지출비율의 대상이 되는 회계는 특별회계, 직속기관, 사업소 등이 제외된 일반회계이고, 연말지출비율을 구성하는 비목은 시설비, 감리비, 시설부대비, 행사관련시설비이다. 해당 수치가 높을수록 지자체가 연말에 예산을 비계획적이고 비효율적으로 집행한다고 볼 수 있다.

2) 독립변수

이 연구의 독립변수는 재정 조기집행 실적으로, 신속집행 목표액 대비 신속집행액의 비율을 통해 신속집행률을 측정하였다. 행정안전부는 조기집행 실적을 (1) 대상액 대비 집행률, (2) 목표액 대비 집행률이라는 두 가지 조기집행비율 지표로 구분하여 공표한다. 지표의 대상이 되는 회계는 통합회계(일반회계, 공기업특별회계, 기타특별회계, 기금)이다. 지표는 각각 대상액 또는 목표액 대비 상반기 예산집행률로 구성되는 바, 여기서 대상액이란 지자체 내에서 조기집행의 대상이 되는 예산과목 총계에 일정비율을 곱한 값이고, 목표액이란 대상액에 행정안전부가 지자체 유형별로 일괄적으로 제시한 목표 수치를 한번 더 곱한 값이다. 그러므로, 두 지표 간에 높은 상관성이 존재하지만, 대상액 대비 집행률 지표를 사용할 경우 분석에 자의성이 개입한다는 견해에 의거하여(박명호·오종현, 2017; 최정우·신유호, 2018), 본 연구는 다수 연구에서와 마찬가지로 목표액 대비 집행률 지표로 조기집행비율을 측정한다(최정우·신유호, 2018; 주기완, 2020; 이태천·엄태호, 2022; 백지선·지수호, 2023; 이태천·지수호, 2023).

3) 조절변수

본 연구의 조절변수는 세외수입비율과 세외수입 다각화지수, 두 가지로 구성된다. 먼저, 세외수입비율은 세입결산 총계에서 세외수입 총계가 차지하는 비율로 측정하였다. 해당 수치가 높을수록, 세입에서 세외수입에 대한 의존도가 증가함을 의미한다. 본 연구의 또 다른 조절변수는 세외수입 다각화지수이다. 다각화지수 구성에서 중요한 것은 어떠한 수입 원천을 이용

하여 지수를 구성할 지에 관한 문제이다(Chang & Tuckman, 1994; Yan, 2011: 423). 본 연구는 통상적인 방법인 지자체 전체 수입에 대한 다각화 정도를 측정하지 않고(예: Carroll et al., 2003; Hendrick, 2011), 세외수입에 대한 다각화 정도(nontax diversification)에 주목하였다(예: Carroll, 2009; Jimenez & Afonso, 2022; Shon & Kim, 2019). 이는 조세법률주의에 따른 세수입의 제도적 제약, 교부세/보조금/지방채 확보에 대한 낮은 수준의 자율성으로 인해, 지자체가 자체재원을 확보하는 데 있어 세외수입의 역할이 큰 지방재정 현실을 고려하였기 때문이다(민기 외, 2021; 이재원, 2019). 세외수입 다각화지수는 판매세와 소득세에 대한 과세자주권이 제한적인 가운데, 사용료와 수수료와 같은 세외수입을 적극적으로 발굴하고 부과 및 징수하는 상황을 포착하는데 적합한 지표이다(Carroll, 2009: 37).

다수의 선행연구는 수입 다각화 정도를 정량화된 지표로 측정한다(Carroll, 2005; Carroll & Johnson, 2010; Hendrick, 2011; Jimenez & Afonso, 2022; Suyderhoud, 1994).⁸⁾ Carroll(2009: 35)이 언급하였듯 수입 다각화를 측정하는 가장 대중적인 접근은 허쉬만-허핀달지수(Hirschman-Herfindahl Index: HHI)를 이용하는 것이다.⁹⁾ 본 논문은 좀 더 직관적이고 용이한 해석을 위해 개발된 지표인 수정된 HHI지수를 이용하여 수입 다각화의 정도를 측정한다(〈표 1〉의 HHI 지수의 수식 참조). 수정된 HHI지수는 수치가 1에 가까울수록 수입 과목(category), 즉 세외수입의 원천이 다각화됨을 나타낸다. 본 연구에서 사용한 세외수입 과목(n)은 11개로서, HHI 값 1은 각 세외수입 원천이 약 9.09%(=100/11×100)로 모두 균등하게 분포하는 상황을 의미하고, HHI 값 0은 세외수입이 단일 원천으로만 구성된 극단적 상황을 나타낸다. 다각화지수를 구성하는 원천의 개수는 연구의 맥락적 특성에 따라 상이한 바, 본 연구에서는 국내 세외수입 구조의 상황을 고려하여 세외수입 원천의 개수를 총 11개(n=11)로 구성하였다.

2015년을 기준으로 세외수입 장·관·항·목의 개수는 각각 1개(세외수입), 2개(경상적 세외수입, 임시적 세외수입), 11개(재산임대수입, 사용료수입, 수수료수입, 사업수입, 징수교부금수입, 이자수입, 재산매각수입, 부담금, 과징금 및 과태료 등, 기타수입, 지난년도수입), 44개(국유재산임대료 등)이다. 본 연구의 분석기간인 2015년부터 2020년까지 목의 개수는 약 50개 수준에서 다소 변동하였으나, 장·관·항의 개수는 각각 1개, 2개, 11개로 유지되었다. 목의 구성과목은 폐지와 신설, 명칭 변동이 빈번하여 연도별로 일관된 비교를 하기는 어렵고, 분석

8) 지자체의 수입을 구성하는 전체 과목은 총 7개이다(①지방세수입, ②세외수입, ③지방교부세, ④조정교부금, ⑤국고보조금, ⑥지방채, ⑦보전수입 및 내부거래).

9) 수입다각화를 지자체에 적용하기 위해서는 근본적으로 두 가지의 조건을 충족해야만 한다. 지자체가 창출하는 수입의 원천이 다양하게 존재해야 하고, 이러한 원천에서 도출된 수입들간의 비율이 균형(balance)을 이루어야 한다(Carroll & Johnson, 2010: 225).

기간 동안 동일하게 유지되어 온 11개 항목을 기준으로 다각화지수를 구성하는 것이 가장 적절하다고 판단된다.¹⁰⁾ 또한, 다각화지수가 지표로 의미를 가지기 위해서는 최소 3개 이상의 구성 과목이 필요하고(Shon & Kim, 2019), 미국 전역의 지방정부를 대상으로 한 Carroll(2009)의 연구에서는 세외수입 원천이 최대 21개까지 분포하는 것으로 보고된다.¹¹⁾

4) 통제변수

연말지출비율과 관련될 수 있는 인구사회학적·경제적·정치적 요인을 통제하기 위해 해당 지자체의 총인구수(자연로그), 부양인구비율, 1인당 지방세 부담액, 세출결산액(자연로그), 단점정부 여부, 비영리민간단체 수(자연로그)를 모형에 포함하였다. 예산 규모는 선행연구에서 행정수요 및 집행 행태와의 관련성이 지적된 바 있어(최정우·신유호, 2018) 통제하였고, 그 외 지역적 요인, 정치환경, 지역사회 감시·옹호 역량 등도 예산 집행 행태에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 고려하였다(오수현·강인성, 2013; 임진영 외, 2018; 강은정 외, 2021; 강희진 외, 2025). 각 변수의 정의와 자료 원천은 다음의 <표 1>에 제시되어 있다.

10) 2021년부터는 세외수입의 효율적 부과, 징수 및 관리 목적으로 「지방자치단체 예산 편성 운영기준」이 개정되었으며, 기존 경상적 세외수입, 임시적 세외수입의 2관체제에서 경상적 세외수입, 임시적 세외수입, 지방행정제재·부과금등 3관 체제로 세외수입 과목을 전면 개편하였다.

11) 다만, 조절효과 검정을 할 때는 조절변수의 기준점을 평균 수준으로 설정하여 주효과 해석을 용이하게 하고, 상호작용항으로 인한 비분질적 다중공선성을 완화하기 위하여, 조절변수를 평균 0, 표준편차 1로 표준화한 값을 사용하였다.

〈표 1〉 변수의 측정 및 자료의 원천

구분	변수명	측정	자료 원천
종속 변수	연말지출비율 (%)	$\frac{\text{연말(11월, 12월)지출 원인 행위액}}{\text{세출결산액}} \times 100$	지방재정365
독립 변수	조기집행비율 (%)	$\frac{\text{상반기 예산집행액}}{\text{조기집행목표액}} \times 100$	
조절 변수	세외수입비율 (%)	$\frac{\text{세외수입액(총계)}}{\text{세입결산액(총계)}} \times 100$	지방재정연감
	세외수입 다각화지수(HHI)	$HHI = \frac{1 - \sum_{i=1}^n s^2}{1 - \frac{1}{n}}$	
통제 변수	총인구 (ln)	ln(전체인구수)	통계청
	부양인구비율 (%)	$\frac{\text{14세 이하 + 65세 이상 인구수}}{\text{전체 인구수}} \times 100$	
	주민 1인당 지방세	주민 1인당 지방세 부담액	지방재정365
	세출결산액 (ln)	ln(세출결산 총계)	
	단점정부 여부	단점=1, 분점=0	중앙선거관리위원회 선거통계시스템
	비영리민간단체수 (ln)	ln(비영리 민간단체 수)	행정안전부
연도	기준연도 2015년(터미 제외) 2016-2020년 터미 포함; 해당 연도=1, 그 외=0	-	

주: 세외수입 다각화지수의 측정지표에서 s 는 기초지자체(i)의 각 세외수입 항목 구성과목 규모가 총 세외수입에서 차지하는 비율을 의미함.

IV. 분석 결과

1. 기술통계 분석 결과

본 연구에 사용된 변수의 기술통계 분석 결과는 〈표 2〉에 제시되어 있다. 분석 단위는 226개 기초지자체, 분석 기간은 2015년부터 2020년까지 총 6년이며, 분석에 활용된 표본의 개수는 총 1,356개이다. 종속변수인 연말지출비율의 평균값은 24.033%이다. 〈그림 1〉에는 기초자치단체의 연말지출비율을 광역별로 구분한 4분위수 그림이 제시되어 있다. 이를 통해, 서

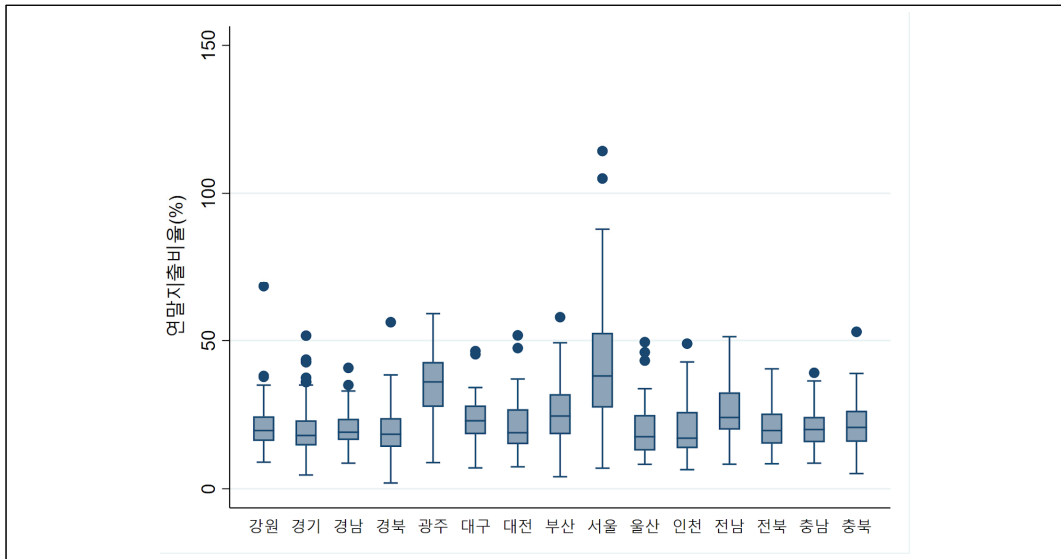
울과 광주에 속한 기초자치단체의 연말지출비율이 타 광역과 비교하여 평균적으로 높다는 점을 확인할 수 있다. 독립변수인 조기집행비율의 평균값은 100.156%이다. 이는 상반기에 실제로 집행된 예산액과 행정안전부로부터 조기집행에 투입하기로 부여받은 목표액이 거의 유사함을 의미한다. 조기집행비율의 연도별 평균 추세를 살펴보면, 연도별 평균값은 2015년 97.501%, 2016년 101.278%, 2017년 104.680%, 2018년 95.890%, 2019년 98.799%, 2020년 102.789%로 등락을 거듭하였다.

〈표 2〉 기술통계 분석 결과

구분	변수명	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
종속변수	연말지출비율 (%)	1,356	24.033	12.221	1.930	114.280
독립변수	조기집행비율 (%)	1,356	100.156	17.100	56.030	202.260
조절변수	세외수입비율 (%)	1,356	7.683	4.343	2.287	53.588
	세외수입 다각화지수 (HHI)	1,356	0.861	0.102	0.161	0.990
통제변수	총인구 (ln)	1,356	11.827	1.049	9.113	14.000
	부양인구비율 (%)	1,356	31.472	6.036	21.626	47.956
	주민 1인당 지방세	1,356	464.0	253.090	93.000	1971.000
	세출결산액 (ln)	1,356	27.082	0.564	25.514	29.033
	단점정부 여부	1,356	0.754	0.431	0	1
	비영리민간단체수 (ln)	1,356	3.509	1.003	0.693	6.087

조절변수인 세외수입비율의 평균값은 7.683%, 최솟값은 2.287%, 최댓값은 53.588%이고, 또 다른 조절변수인 세외수입다각화지수의 평균값은 0.861, 최소값은 0.161, 최대값은 0.990 이다. [부록 1]에는 세외수입비율 및 세외수입 다각화지수의 연도별 평균 추세를 광역별로 구분한 그림이 각각 제시되어 있다. 세외수입비율의 경우, 최근에 가까울수록 대다수의 광역에서 지표값이 하락하는 추세를 보이고, 특히 경기도에서 하락 추세가 두드러진다. 세외수입 다각화지수의 경우, 연도별로 등락이 큰 광역(예: 인천광역시, 광주광역시, 울산광역시)과 등락이 크지 않은 광역으로 구분된다.

〈그림 1〉 기초지방자치단체의 연말지출비율 4분위수 그림 (광역별 구분)



2. 패널회귀분석 결과

본 연구는 기초지자체를 대상으로 조기집행이 연말지출비율에 미치는 영향을 검증하고, 해당 관계에 대한 세외수입 의존도와 세외수입 원천 다각화의 조절효과를 실증분석하는 데 목적이 있다. 이를 위해, 조기집행비율, 세외수입비율, 세외수입 다각화지수 변수에 주목하여 패널회귀분석을 실시하였다. 회귀분석의 추정 결과는 <표 3>과 같다. 모형 1은 조기집행비율을 독립변수로 하고, 총인구, 부양인구비율, 주민 1인당 지방세, 세출결산액, 단점정부 여부, 비영리민간단체수가 통제변수로 투입된 기본모형이다. 모형 2에서 모형 3까지는 기본모형에 세외수입비율과 세외수입 다각화지수가 각각 차례로 추가되었다. 모형 4에는 기본모형에 세외수입비율과 세외수입 다각화지수가 함께 투입되었다. 모형 5에서 모형 6까지는 모형 4에 조기집행비율과 세외수입비율의 상호작용항, 조기집행비율과 세외수입다각화지수의 상호작용항이 각각 차례로 추가되었다.

〈표 3〉 패널회귀분석 결과

구분	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4	모형 5	모형 6
조기집행비율 (%)	-0.154*** (0.024)	-0.154*** (0.024)	-0.155*** (0.024)	-0.155*** (0.024)	-0.166*** (0.023)	-0.159*** (0.024)
세외수입비율 (%)		0.086 (0.096)		0.069 (0.096)	-3.576*** (1.065)	0.040 (0.090)
세외수입 다각화지수(HHI)			-2.168 (2.910)	-0.964 (2.803)	-0.684 (2.711)	2.305* (1.169)
조기집행비율×세외수입비율					0.035*** (0.008)	
조기집행비율×HHI						-0.023* (0.011)
총인구 (ln)	2.467 (7.281)	3.281 (6.912)	2.778 (7.111)	3.254 (6.928)	6.387 (6.308)	5.140 (6.454)
부양인구비율 (%)	1.137* (0.537)	1.099* (0.538)	1.114* (0.538)	1.096* (0.539)	1.187* (0.532)	1.130* (0.532)
주민 1인당 지방세	-0.012* (0.004)	-0.011** (0.004)	-0.010* (0.004)	-0.010* (0.005)	-0.010* (0.004)	-0.011** (0.004)
세출결산액 (ln)	-6.077† (3.527)	-6.445† (3.448)	-6.266† (3.489)	-6.455† (3.450)	-7.401* (3.418)	-7.127 (3.401)
단점정부 여부	-0.781 (0.783)	-0.754 (0.777)	-0.781 (0.783)	-0.759 (0.777)	-0.612 (0.784)	-0.722 (0.770)
비영리민간단체수 (ln)	3.343 (5.213)	3.403 (5.187)	3.270 (5.231)	3.358 (5.209)	3.756 (5.173)	3.652 (5.168)
관측치 수	1,356	1,356	1,356	1,356	1,356	1,356
개체 수	226	226	226	226	226	226
R-squared (within)	0.1000	0.1004	0.1003	0.1005	0.1060	0.1027
F-statistic	11.58***	10.88***	10.75***	10.10***	10.45***	9.93***
연도 고정효과	YES	YES	YES	YES	YES	YES
개체 고정효과	YES	YES	YES	YES	YES	YES

주 1: 괄호는 강건표준오차임.

주 2: † p<0.1, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

회귀분석 추정결과를 바탕으로 연구가설을 검증하면 다음과 같다. 첫째, 조기집행비율과 연말지출비율 사이의 음(-)의 관계는 모형 1에서 모형 4까지 일관적으로 확인되었다. 모형 4를 기준으로, 조기집행비율이 1%p 증가할수록, 연말지출비율이 통계적으로 유의하게 0.155%p

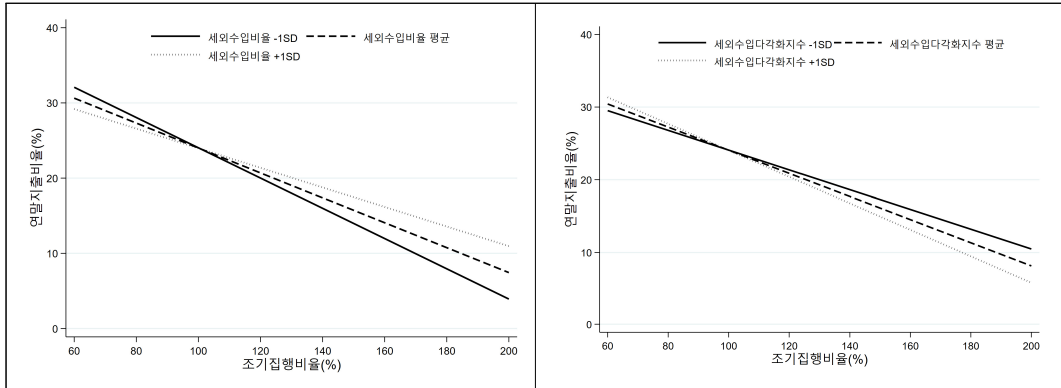
감소하는 것으로 나타났다($p < 0.001$). 따라서, 연구가설 1의 귀무가설이 통계적으로 유의하게 기각된다. 이러한 분석 결과는 2015년부터 2018년까지를 분석기간으로 하는 주기완(2020)의 연구결과와 일치하지만, 2014년부터 2016년까지를 분석기간으로 하는 최정우·신유호(2018)의 연구결과와는 일치하지 않는다. 최정우·신유호(2018)의 연구에서는 조기집행비율과 연말지출비율 사이의 관계가 통계적으로 유의하게 도출되지 않았다. 이처럼 분석기간에 따라 연구결과의 유의성이 달라진다는 점을 근거로, 조기집행비율의 변화가 연말지출비율의 변화를 모두 설명하는 직접적인 선형 관계가 존재하지는 않음을 실증적으로 확인 가능하다. 실제로, 조기집행비율과 연말지출비율 사이의 상관관계는 -0.1978 에 불과하다. 실무적으로 보면 연말지출의 대상이 되는 회계는 조기집행의 대상이 되는 회계의 아주 일부만을 차지하기 때문에, 조기집행비율의 증가가 반드시 연말지출의 감소로 귀결되지 않는 것으로 추론할 수 있다.

둘째, 모형 5를 통해 연구가설 2-1의 지지 여부를 검정할 수 있다. 모형 5의 상호작용항(조기집행비율 \times 세외수입비율)의 계수값은 0.035 로 도출되었다($p < 0.001$). 따라서, 조기집행비율이 연말지출비율에 미치는 음(-)의 영향은 세외수입비율이 증가할수록 완화된다. 구체적으로, 나머지 변수들을 평균값으로 고정하였을 때, 조기집행비율과 연말지출사이의 관계를 보면 세외수입비율 평균보다 1표준편차 낮은 수준($-1SD$)에서는 기울기가 약 -0.201 로 추정되는 반면, 평균보다 1표준편차 높은 수준($+1SD$)에서는 약 -0.131 로 완만해진다. 즉, 세외수입비율이 낮을수록 조기집행의 연말지출 분산(억제)효과가 더 크게 나타나며, 이를 통해, 연구가설 2-1의 귀무가설이 기각됨을 알 수 있다.

셋째, 모형 6을 통해 연구가설 2-2의 지지 여부를 검정할 수 있다. 모형 6의 상호작용항(조기집행비율 \times 세외수입 다각화지수)의 계수값은 -0.023 로 도출되었다($p < 0.05$). 구체적으로, 나머지 변수들을 평균값으로 고정하였을 때, 조기집행비율과 연말지출사이의 관계를 보면 세외수입 다각화지수가 평균보다 1표준편차 낮은 수준($-1SD$)에서는 기울기가 약 -0.136 으로 추정되는 반면, 평균보다 1표준편차 높은 수준($+1SD$)에서는 약 -0.182 로 더 가파르게 감소한다. 즉 다각화 수준이 높을수록 조기집행의 연말지출 분산(억제) 효과가 더 크게 나타나며, 이를 통해 연구가설 2-2가 지지됨을 확인할 수 있다.

〈그림 2〉는 〈표 3〉의 모형 5와 모형 6에서 확인된 조절효과를 시각화한 것이다. 좌측 그래프는 세외수입비율(표준화) 수준을 평균, ± 1 표준편차로 구분하여 조기집행비율과 연말지출비율의 관계를 나타낸다. 세외수입비율이 평균보다 낮은 경우($-1SD$) 조기집행비율 증가에 따른 연말지출비율의 감소 기울기가 가장 가파르게 나타나는 반면, 세외수입비율이 높은 경우($+1SD$) 기울기는 완만해진다. 이는 세외수입비율이 증가할수록 조기집행비율의 연말지출비율 감소효과가 약화된다는 모형 5의 상호작용항(조기집행비율 \times 세외수입비율)이 양(+)으로 유의하게 도출된 결과와 일치한다.

〈그림 2〉 조기집행비율과 연말지출비율의 관계에서 세외수입비율·세외수입다각화지수의 조절효과



주: 95% 신뢰구간은 생략하였음.

우측 그래프는 세외수입다각화지수 수준을 평균, ± 1 표준편차로 구분하여 동일한 관계를 제시한다. 다각화지수가 높은 경우(+1SD) 조기집행비율 증가에 따른 연말지출비율의 감소 기울기가 더 가파르게 나타나며, 다각화지수가 낮은 경우(-1SD)에는 감소 기울기가 상대적으로 완만하다. 이는 세외수입 원천이 다각화될수록 조기집행비율의 연말지출비율 감소효과가 강화된다는 모형 6의 상호작용항(조기집행비율 \times 세외수입다각화지수)이 음(-)으로 유의하게 나타난 결과를 시각적으로 뒷받침한다.

한편, 세외수입과 관련하여 추가 논의가 필요한 쟁점이 존재한다. 재정집행에서 세외수입의 역할은 단순하게 접근할 수 있는 대상이 아니다. 세외수입 비중에 따른 역기능과 세외수입 다각화의 순기능을 고려한다면, 중요한 것은 세외수입 내 어떠한 세입 원천을 늘리고 줄이냐의 물음일 것이다. 세외수입 다각화가 중요한 것은 사실일지라도, 예측가능성과 안정성이 낮은 임시적 세외수입을 늘리고 상대적으로 안정적인 경상적 세외수입의 비중을 낮추는 것은 문제의 소지가 있을 수 있다. 예컨대, 민기 외(2021: 159)는 지방재정 수입 확보에 대한 예측가능성과 안정성을 높이고 효율적인 재정집행을 위해서는 임시적 세외수입의 비중을 줄이고 경상적 세외수입의 비중을 점진적으로 확대해야 한다고 주장하였다.

본 연구는 이러한 견해를 확인하기 위해 동일한 연구모형에서 전체 세외수입 관련 변수 대신 경상적 세외수입과 임시적 세외수입 관련 변수를 각각 투입하는 대체분석을 실시하였다(부록 2 참조). 분석 결과, 경상적 세외수입비율은 연말지출비율과 통계적으로 유의한 관련성이 확인되지 않았으며, 조기집행비율과의 상호작용항 역시 유의하지 않았다. 이는 경상적 세외수입이 상대적으로 예측가능하고 안정적인 성격을 갖더라도, 본 분석 범위에서는 조기집행을 통한 연말지출 집중 완화와 결부되는 효과가 뚜렷하게 나타나지 않음을 의미한다. 반면 임

시적 세외수입비율을 투입한 모형에서는 조기집행비율×임시적 세외수입비율 상호작용항이 유의한 양(+)의 값으로 나타나, 임시적 세외수입비율이 높을수록 조기집행의 연말지출비율 감소효과가 악화되는 패턴이 확인되었다. 즉 임시적 세외수입비율이 낮을수록 조기집행의 연말지출 분산(억제) 효과가 상대적으로 강화되며, 이는 효율적인 재정집행을 위해 임시적 세외수입 의존도를 관리·축소할 필요가 있다는 선행 논의와 부합한다.

V. 논의 및 결론

지방재정의 운영과 성과는 지방분권의 진전과 긴밀히 연결되어 있다. 주민의 참여는 투명하고 민주적인 재정 운용의 토대를 형성하며, 장기적으로 지방분권이 실질화되는 데 중요한 기반이 된다(황예슬, 2022). 다만 제도적 차원에서 주민 참여와 정보공개가 강조되어 왔다 하더라도, 예산의 계획과 집행 과정에서 어떤 의사결정이 이루어지는지, 그리고 그러한 의사결정이 집행 패턴에 어떤 결과로 나타나는지는 별도로 검토될 필요가 있다. 이러한 문제의식에서 본 연구는 전국의 기초지자체를 대상으로 조기집행이 연말지출비율에 미치는 영향을 검증하고, 세외수입 의존도와 세외수입 원천 다각화가 이 관계를 어떻게 조절하는지를 실증적으로 분석하였다. 분석 결과, 조기집행 수준이 높을수록 연말지출비율이 낮아지는 경향이 확인되었으며, 조기집행의 연말지출비율 감소 효과는 세외수입 의존도가 낮을수록, 그리고 세외수입 원천이 더 다각화될수록 강화되는 것으로 나타났다. 이에, 본 연구는 세 가지 정책적 시사점을 제시한다.

첫째, 본 연구는 재정집행 효율성 논의의 초점을 이월액·불용액 중심에서 연말지출비율이라는 집행 시기 기반 지표로 확장함으로써, 재정집행의 계획성과 집행 패턴을 분석하는 한 가지 대안적 관점을 제시한다는 의미를 지닌다. 불용액은 예산 절감의 결과를 포함할 수 있어 반드시 비효율적 집행의 산물로 단정하기 어려운 반면, 과도한 연도말 지출 집중은 계획과 집행의 불일치, 또는 차년도 예산 유지·증액 기대와 결합된 비합리적 집행의 가능성을 상대적으로 더 강하게 시사할 수 있다. 예산집행상 낭비는 예산운영의 주요 쟁점임에도 학문적 논의에서 충분히 조명되지 못했다는 지적이 있었는데(김운권·윤두섭, 2007), 본 연구는 연말지출비율을 통해 이 문제를 집행 단계에서 관찰 가능한 형태로 구체화하였다. 동시에 조기집행이 연말지출비율을 낮출 수 있음을 확인하면서도, 조기집행이 ‘주어진 예산의 조기 소진’, ‘이자수입의 감소’, ‘재정압박의 증가’ 등 부작용과 결부될 수 있다는 실무적 비판을 함께 고려할 필요가 있음을 강조한다(최정우·신유호, 2022). 예컨대, 이자수입이 재정이 열악한 지자체에게

비교적 계획적으로 확보 가능한 세외수입의 한 원천이 될 수 있는데, 조기집행이 잠재적 이자 수입을 감소시켜 재정난을 심화시킬 수 있다는 문제 제기가 제기된 바 있다(예천연합뉴스, 2022). 또한 조기집행에 대한 과도한 집착이 예산 낭비나 불필요한 지출을 증가시키고 추가 경정예산 편성 의존을 심화시킬 수 있다는 지적도 존재한다(한국일보, 2017). 이러한 논쟁적 맥락에서 본 연구는 조기집행의 효과가 언제나 동일하게 나타나는 것이 아니라, 재정 여건에 따라 달라질 수 있음을 실증적으로 보여주었다는 점에서 이 논문의 추가적인 의미가 있다.

둘째, 본 연구는 세외수입을 중심으로 한 자주재원 논의에 대해 '세입구조가 집행 패턴에 미치는 영향'이라는 관점에서 경험적 근거를 보완한다. 기존 연구는 세외수입이 지자체의 노력에 따라 징수 확대가 가능한 자원이라는 점에 주목해 왔으나(김상수·탁현우, 2020), 본 연구의 결과는 조기집행이 연말지출비율을 완화하는 과정이 세외수입 의존도에 의해 제약될 수 있음을 시사한다. 즉, 세외수입 의존도가 높은 조건에서는 수입의 예측 가능성이 약화될 수 있고, 그 결과 집행 과정의 계획성이 흔들리며 조기집행의 연말지출 완화 효과가 상대적으로 약해질 수 있다. 이러한 결과는 세외수입 확충을 단순히 수입 총량 확대의 도구로만 이해하기 보다, 세입구조의 안정성 및 예측 가능성과 결부된 관리 문제로 함께 검토할 필요가 있음을 보여준다.

셋째, 세외수입 원천 다각화는 조기집행과 연말지출비율의 관계를 보다 바람직한 방향으로 조절할 수 있는 조건으로 나타났다. 본 연구는 수입 다각화가 유용한 재정관리 전략이라는 논의(Carroll et al., 2003; Hendrick, 2002; Hendrick & Degnan, 2020) 및 세외수입에서의 다각화가 재정운용의 안정성을 높일 수 있다는 연구 흐름(Carroll, 2009; Jimenez & Afonso, 2022; Shon & Kim, 2019)과 맥락을 같이한다. 더 나아가 조기집행이 제도적으로 공고화되는 환경에서, 세입구조의 안정성이 조기집행의 집행효과를 뒷받침하는 조건으로 작동할 수 있음을 실증적으로 제시함으로써 수입 다각화의 함의에 대한 논의를 확장한다. 특히, 조기집행의 효과가 지속적으로 나타나기 위해서는 세입 측면에서의 안정성과 예측 가능성 확보가 중요하다는 점을 시사한다. 다만 실제로 수입원을 다각화하는 정도와 그 효과는 정부의 역량과 환경적 여건에 따라 상이할 수 있으며(Hendrick & Degnan, 2020), 행정구역(시·군·구)이나 지리적 특성(대도시/중소도시/농산어촌, 수도권/비수도권)에 따라 다르게 나타날 가능성이 크다. 또한 2023년부터 시행된 고향사랑기부제처럼 새로운 세외수입 항목이 도입·확대되는 환경에서, 특정 항목에 대한 의존이 커질 경우의 변동성과 관리 문제를 함께 점검할 필요가 있으며, 이는 후속연구에서 보다 직접적으로 검증될 수 있을 것이다.

이러한 함의에도 불구하고 본 연구에는 다음과 같은 한계가 존재한다. 첫째, 누락변수와 쌍방향 인과관계(simultaneous causality)로 인한 내생성 문제를 완전하게 배제하기 어렵다. 수입 다각화 연구에서는 1기 시차(t-1)를 두는 방식이 대안으로 활용되기도 하지만(예:

Carroll, 2009; Jimenez & Afonso, 2022), 이를 그대로 적용할 경우 본 연구의 핵심 독립 변수인 조기집행과의 관계에서 해석상 복잡성이 커질 수 있다. 따라서 후속연구에서는 도구 변수 추정 등 식별 전략을 강화하여 내생성 문제에 보다 적극적으로 대응할 필요가 있다. 둘째, 기초지자체 내부에서도 조세구조 및 세외수입 비중이 시·군과 자치구 간에 상이하며, 군 지역에서 세외수입 비중이 특히 낮다는 특성이 보고된 바 있다(민기 외, 2021: 160). 이에 따라 세외수입비율과 세외수입 다각화의 조절효과가 행정구역별로 다르게 나타날 가능성이 있으므로, 표본 분할 등을 통해 이질성을 체계적으로 검토할 필요가 있다. 마지막으로 세외수입의 확충과 다각화가 집행의 계획성을 높이는 관리장치로 기능할 수 있음에도, 제도적 유인구조 때문에 실무에서 반드시 선호되는 전략이라고 단정하기는 어렵다. 현행 지방교부세법 시행규칙상 세외수입이 보통교부세 산정의 기준재정수입에 포함됨에 따라 일부 지자체가 세외수입 확보를 적극화하기보다 교부세 추가 배정을 기대하는 도덕적 해이 가능성이 제기된다(이재원, 2019: 174). 또한 세외수입의 경우 지방세에 비해 징수율이 낮거나 변동성이 큰 항목이 존재하므로, 특히 임시적 세외수입의 징수율 제고와 부과형 세외수입(재산임대, 사용료 및 수수료, 부담금 등)의 관리 역량 강화가 중요하다는 지적도 있다(이재원, 2019: 175). 이러한 제도·행정적 조건을 함께 고려한 후속연구는 본 연구가 제시한 관계를 보다 현실에 밀착된 형태로 확장하는 데 기여할 수 있을 것이다.

【참고문헌】

- 강은정·손창우·함영은·고광욱·김건엽·김유림. (2021). 건강도시는 지방정부의 자원을 확장하는가?: 환경, 사회복지, 보건, 교통 예산을 중심으로. 『보건사회연구』, 41(1): 99-112.
- 강희진·이태천·엄태호. (2025). 지방자치단체의 불용액 결정요인에 관한 연구. 『지방행정연구』, 39(1): 145-176.
- 고영준·김인태·이준범. (2021). 정치적 경쟁과 기회주의적 회계선택: 투표율의 조절효과를 중심으로. 『한국정책학회보』, 30(4): 309-345.
- 국회예산정책처. (2021). 『대한민국 재정』. 서울: 국회예산정책처.
- 김상수·탁현우. (2020). 지방자치단체 세외수입 확보노력에 대한 영향요인 분석. 『재정학연구』, 13(3): 97-131.
- 김석태. (2011). 지방정부 통합의 효율성, 민주성, 그리고 정치성. 『행정논총』, 49(4): 171-192.
- 김성태·허석균. (2013). 재정지출의 시점 간 자원배분 조정에 따른 경기조절 효과성에 관한 연구. 『한국개발연구』, 35(2): 71-105.
- 김순은. (2020). 『우리나라의 지방자치와 지방분권: 자치분권으로 가는 길』. 서울: 조명문화사.
- 김윤권·윤두섭. (2007). 정치적·행정적 맥락하의 예산집행 낭비요인 분석: 농어촌구조개선사업과 농어촌특별세사업을 중심으로. 『한국정책과학학회보』, 11(2): 169-193.
- 김은주·최정우·배수호. (2014). 재정압박이 지방자치단체 재정지출에 미치는 영향 분석. 『정책분석평가학회보』, 24(3): 135-161.
- 김인태. (2024). 비영리단체 수입원 다각화의 영향요인에 관한 연구: 조직 특성 및 재정지원 환경을 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 35(2): 147-188.
- 김인태·이준범·고영준. (2021). 제도적 책임성과 보수적 회계선택: 기초지방자치단체 대손충당금 설정을 중심으로. 『한국행정학보』, 55(3): 217-252.
- 김정숙. (2018). 지방자치단체장의 정치적 동학이 세외수입에 미치는 영향. 『지방정부연구』, 22(2): 51-75.
- 류영아. (2018). 지방재정 신속집행제도의 운영 실태와 개선방안. 『이슈와 논점』, 1524: 1-4.
- 문소영. (2023). 『지방자치단체 세입구조의 다양성이 재정 지출에 미치는 영향 연구』. 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 민기. (2019). 예산의 이월 및 불용 원인과 효과적인 관리 방안의 모색. 『월간 나라재정』, 26(2): 26-29.
- 민기·강운호·전상경. (2021). 『현대지방재정론』. 서울: 박영사.
- 박노욱·오영민·이보하. (2014). 『재정집행의 효율성 제고를 위한 제도적 개선방안』. 한국조세재정

연구원 연구보고서.

- 박명호·오종현. (2017). 「지방재정 신속집행 효과성 분석」. 세종: 한국조세재정연구원.
- 박인환. (2021). 재정 조기집행 제도의 현황과 개선과제. 「NARS 현안분석」, 207: 1-20.
- 박정수. (2019). 효율적 재정운용을 위한 불용 및 이월관리. 「월간 나라재정」, 26(2): 20-25.
- 박충훈·이현우·장혜윤·이채영·장현경. (2019). 「경기도 신속집행제도 효과분석과 개선방안 연구」. 경기연구원 연구보고서.
- 배준식·김범식·박성문. (2018). 「서울시 세외수입의 운영체계 개선방안」. 서울연구원 연구보고서.
- 백지선·지수호. (2023). 제도적 행위자로서 지방정부: 지방재정 신속집행제도의 효과성을 중심으로. 「지방정부연구」, 27(2): 117-138.
- 서은숙. (2012). 「재정조기집행제도의 효과성 분석」. 국회예산정책처 연구용역보고서.
- 양지숙·오현주. (2020). 지방재정관리제도가 지방자치단체 예산집행에 미치는 영향: 불용액 및 이월액을 중심으로. 「한국공공관리학보」, 34(3): 25-48.
- 여차민·이석환. (2014). 지방자치단체 재정조기집행의 효과. 「한국행정논집」, 26(4): 665-685.
- 예천연합뉴스. (2022). 강영구 의원 5분 발언 “지방재정 신속집행 행정, 빛 좋은 개살구에 불과”. <https://www.y-cnews.com/news/articleView.html?idxno=9883>. (검색일: 2026.1.26).
- 오수현·강인성. (2013). 지방자치단체 정당구조를 중심으로 한 예산지출 영향요인분석: 사회복지비와 경제개발비를 중심으로. 「국가정책연구」, 27(2): 1-26.
- 유금록. (2010). 예산의 효율성 평가: 소방예산에 대한 부트스트랩 자료포락분석의 적용. 「한국지방재정논집」, 15(2): 29-55.
- 유승원. (2020). 「정부예산과 재정관리」. 고양: 문우사.
- 윤태섭·배정아. (2016). 주민참여예산제도의 지방재정 건전성과 효율성 측면에서의 재조명. 「한국지방재정논집」, 21(1): 73-100.
- 이상훈·김홍환·마정화·이정훈·이유진. (2017). 「지방세입 증대를 위한 지방세외수입 운영체계 개선」. 한국지방세연구원 연구보고서.
- 이성욱·윤석중. (2013). 우리나라 지방자치단체 및 공공기관의 예산집행 행태에 관한 연구. 「관리회계연구」, 13(2): 99-129.
- 이재원. (2019). 「지방재정론」. 서울: 윤성사.
- 이창균·하능식. (2008). 「지방자치단체 재정효율성 제고방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 이태호·엄태호. (2020). 지방자치단체의 불용액 발생의 영향요인 탐색: 교육감의 정치적 영향요인을 중심으로. 「지방정부연구」, 24(1): 95-117.
- 이태천·엄태호. (2022). 지방정부의 정책수용 영향요인에 관한 연구-지방재정 신속집행제도를 중심으로. 「한국정책학회보」, 31(2): 141-170.
- 이태천·지수호. (2023). 지방재정 신속집행이 지역경제 및 재정운용에 미치는 효과. 「GRI 연구논총」, 25(3): 1-28.

- 임진영·서정욱·민효상. (2018). 지방자치단체 사회복지예산 결정 요인에 관한 연구: 경기도 기초지방자치단체를 중심으로. 「지방행정연구」, 32(3): 65-94.
- 장혜윤. (2020). 지방자치단체 문화예산 효율성에 관한 연구: 불용액을 중심으로. 「GRI 연구논총」, 22(2): 395-421.
- 주기완. (2020). 지방자치단체의 재정 조기집행이 지방재정에 미치는 영향 연구: 재정운용효율성과 재정건전성을 중심으로. 「국정관리연구」, 15(2): 109-138.
- 최은호·홍준현. (2020). 지방재정 신속집행의 지역경제성장에 대한 영향의 조절효과 분석. 「한국지방자치학회보」, 32(3): 57-83.
- 최정우·신유호. (2018). 지방자치단체 재정조기집행의 재정운용 효과분석. 「한국지방재정논집」, 23(3): 53-73.
- 최정우·신유호. (2022). 지방자치단체 신속집행이 이자수입에 미치는 영향 분석. 「한국행정학보」, 56(4): 39-64.
- 한국일보. (2017). 재정 조기집행, 부양효과보다 예산낭비 등 부작용 커. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201701110472291016>. (검색일: 2026.1.26).
- 한국지방행정연구원. (2009). 「지방재정 조기집행 성과와 개선과제」. 한국지방행정연구원 정책연구과제.
- 한재명. (2022). 「지방세 세수추계 개선방안」. 한국지방세연구원 연구보고서.
- 한재명·유승주. (2022). 「지방자치단체 재정분석 지표 개선 방안 연구」. 한국지방세연구원 기획 연구보고서.
- 황예슬. (2022). 재정투명성 확보를 위한 지방 재정정보공개 제도 개선에 관한 연구. 「한국부패학회보」, 27(1): 241-260.
- Caiden, N. (1981). Public budgeting amidst uncertainty and instability. *Public Budgeting & Finance*, 1(1): 6-19.
- Carroll, D. A. (2005). Are state governments prepared for fiscal crises? A look at revenue diversification during the 1990s. *Public Finance Review*, 33(5): 603-633.
- Carroll, D. A. (2009). Diversifying municipal government revenue structures: Fiscal illusion or instability?. *Public Budgeting & Finance*, 29(1): 27-48.
- Carroll, D. A., & Johnson, T. (2010). Examining small town revenues: to what extent are they diversified?. *Public Administration Review*, 70(2): 223-235.
- Carroll, D. A., & Sharbel, B. J. (2006). The Property Tax: Past, Present and Future. In Frank, H. A. (Eds). *Public Financial Management* (pp. 179-206). New York, NY: Routledge.
- Carroll, D. A., & Stater, K. J. (2009). Revenue diversification in nonprofit organizations:

- Does it lead to financial stability?. *Journal of public administration research and theory*, 19(4): 947-966.
- Carroll, D. A., Eger III, R. J., & Marlowe, J. (2003). Managing local intergovernmental revenues: The imperative of diversification. *International Journal of Public Administration*, 26(13): 1495-1518.
- Chang, C. F., & Tuckman, H. P. (1994). Revenue diversification among non-profits. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 5(3): 273-290.
- Collet, F., & Philippe, D. (2014). From hot cakes to cold feet: A contingent perspective on the relationship between market uncertainty and status homophily in the formation of alliances. *Journal of Management Studies*, 51(3): 406-432.
- Cyert, R. M., & March, J. G. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dye, R. F., & Merriman, D. F. (2004). State revenue stability: Alternative conceptualizations. In *Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*, 97: 258-268.
- Hendrick, R. (2002). Revenue diversification: Fiscal illusion or flexible financial management. *Public budgeting & finance*, 22(4): 52-72.
- Hendrick, R. (2011). *Managing the fiscal metropolis: The financial policies, practices, and health of suburban municipalities*. Washington: Georgetown University Press.
- Hendrick, R., & Crawford, J. (2014). Municipal fiscal policy space and fiscal structure: Tools for managing spending volatility. *Public Budgeting & Finance*, 34(3): 24-50.
- Hendrick, R., & Degnan, R. P. (2020). In the shadow of state government: Changes in municipal spending after two recessions. *The American Review of Public Administration*, 50(2): 161-175.
- Hou, Y. (2006). Budgeting for fiscal stability over the business cycle: A countercyclical fiscal policy and the multiyear perspective on budgeting. *Public Administration Review*, 66(5): 730-741.
- Jimenez, B. S., & Afonso, W. B. (2022). Revisiting the theory of revenue diversification: Insights from an empirical analysis of municipal budgetary solvency. *Public Budgeting & Finance*, 42(2): 196-220.
- Jones, L. R. (2005). Outyear budgetary consequences of agency cost savings:

- International public management network symposium. *International Public Management Review*, 6(1): 139-168.
- Jordan, M. M., Yan, W., & Hooshmand, S. (2017). The role of State revenue structure in the occurrence and magnitude of negative revenue variance. *The American Review of Public Administration*, 47(4): 469-478.
- Jung, H. (2022). Online Open Budget: The Effects of Budget Transparency on Budget Efficiency. *Public Finance Review*, 50(1): 91-119.
- Khalil, F., Kim, D., & Lawarree, J. (2019). Use it or lose it. *Journal of Public Economic Theory*, 21(6): 991-1016.
- Khieng, S., & Dahles, H. (2015). Resource dependence and effects of funding diversification strategies among NGOs in Cambodia. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(4): 1412-1437.
- Kim, B. H., Ahn, J. G., & Jung, H. (2021). Does longer deliberation by the legislature increase the efficiency of the government budget?. *Public Money & Management*, 43(5): 493-501.
- Kim, J. (2017). Local elected administrators' career characteristics and revenue diversification as a managerial strategy. *Local Government Studies*, 43(1): 89-109.
- Korac, S., Moser, B., Rondo-Brovetto, P., & Saliterer, I. (2019). Carry-overs or leftovers? Tackling year-end spend-downs at the central government level. *Public Money & Management*, 39(6): 393-400.
- Landon, S., & Smith, C. (2013). Government revenue stabilization funds: Do they make us better off?. *Canadian Public Policy*, 39(1): 71-99.
- Lavertu, S., & Clair, T. S. (2018). Beyond spending levels: Revenue uncertainty and the performance of local governments. *Journal of Urban Economics*, 106: 59-80.
- Liebman, J. B., & Mahoney, N. (2017). Do expiring budgets lead to wasteful year-end spending? Evidence from federal procurement. *American Economic Review*, 107(11): 3510-49.
- March, J. G., & Simon, H. A. (1958). *Organizations*. New York, NY: John Wiley.
- Markowitz, H. (1952). Portfolio Selection. *The Journal of Finance*, 7(1): 77-91.
- Meier, K. J., & O'Toole Jr, L. J. (2009). The dog that didn't bark: How public managers handle environmental shocks. *Public Administration*, 87(3): 485-502.
- Shon, J., & Kim, J. (2019). The impact of revenue diversification on municipal debts: Comparing short-term and long-term debt levels. *Local Government Studies*,

45(2): 241-261.

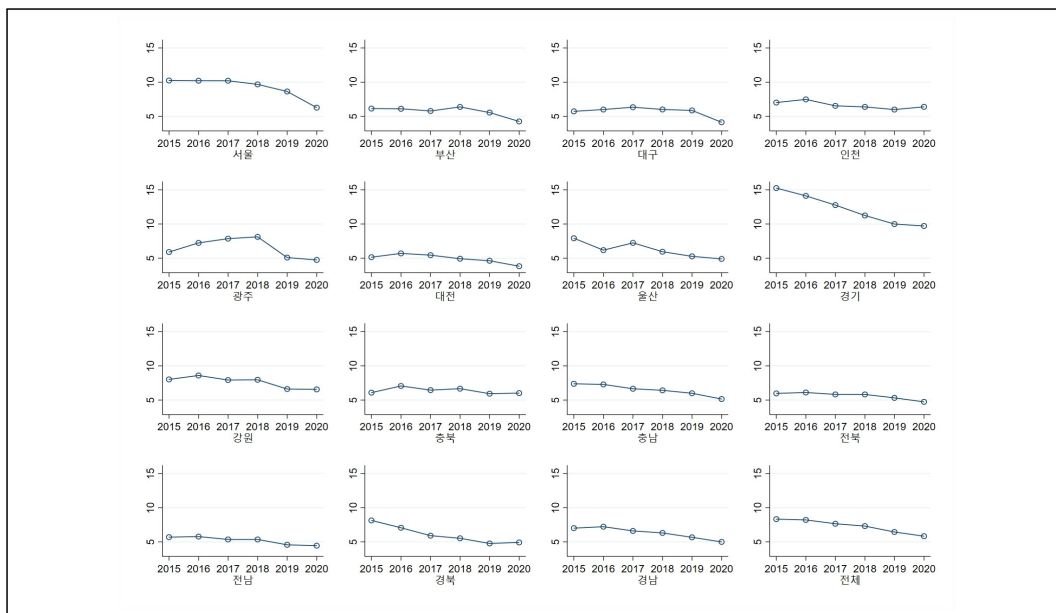
- Shon, J., & Kwak, S. (2020). Managing fiscal volatility: An empirical analysis of California county governments' saving behavior. *The American review of public administration*, 50(3): 328-345.
- Suyderhoud, J. P. (1994). State-local revenue diversification, balance, and fiscal performance. *Public Finance Quarterly*, 22(2): 168-194.
- White, F. C. (1983). Trade-off in growth and stability in state taxes. *National Tax Journal*, 36(1): 103-114.
- Wildavsky, A. (1974). *The new politics of the budgetary process* (2nd edition). Boston: Little, Brown and Company.
- Worth, M. J. (2019). *Nonprofit management: Principles and practice*. Washington: CQ Press.
- Yan, W. (2011). The interactive effect of revenue diversification and economic base on US local government revenue stability. *Public Money & Management*, 31(6): 419-426.

고 영 준: 서울대학교 행정대학원에서 행정학박사학위(학위논문: 공공기관의 조직자율성에 관한 연구: 선행 요인, 결과 및 성과 영향에 대한 실증분석, 2023)를 취득하고, 국회입법조사처 정치행정조사실 입법조사관(조직/전자정부)을 거쳐, 현재 충남대학교 국가정책전문대학원 조교수로 재직 중이다. 주요 논문으로 “Does only performance feedback matter in public organizations? Testing the moderating role of directional managerial networking on performance improvement”(PMR, 2025), “Does she belong here? Women in leadership positions and organizational performance in gendered institutions”(PAR, 2025), “Top executives’ discretion and organizational performance: Analysis of quasi-governmental organizations in Korean government”(IRAS, 2024) 등이 있다. 주요 관심분야는 공공관리(조직·인사정책), 정책수단, 성과관리 등이다(yeongjko@gmail.com).

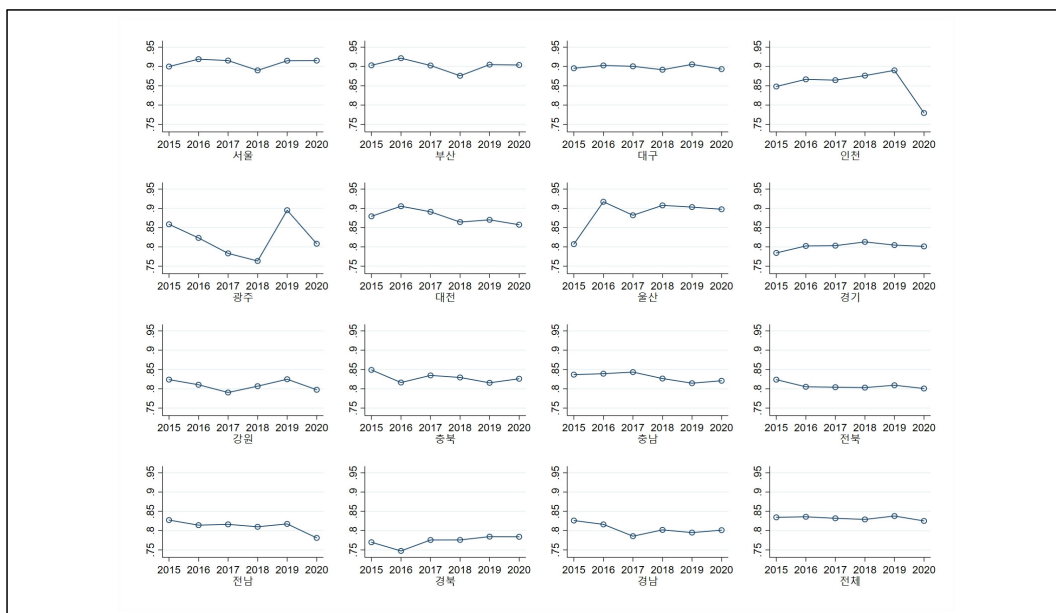
김 인 태: 서울대학교 행정대학원에서 행정학박사학위(학위논문: 사회서비스 공급에서의 정부-비영리부문 간 관계에 관한 연구, 2024)를 취득하고, 현재 국회입법조사처 정치행정조사실 행정안전팀 입법조사관(정부조직·인사)으로 재직 중이다. 주요 논문으로 “Does only performance feedback matter in public organizations? Testing the moderating role of directional managerial networking on performance improvement”(PMR, 2025), “비영리단체 수입원 다각화의 영향요인에 관한 연구: 조직 특성 및 재정지원 환경을 중심으로”(한국사회와 행정연구, 2024), “Revisiting the influence of community social capital indices on child maltreatment rates: The moderating effects of place”(CFSW, 2024) 등이 있다. 주요 관심분야는 공공 및 비영리 조직 관리, 행정책무성, 정책변동 등이다(itkim@assembly.go.kr).

[부록 1] 세외수입비율 및 세외수입 다각화 지수의 연도별 추세(광역별 기초자치단체 평균)

〈그림 A1-1〉 세외수입비율의 연도별 추세 (2015년-2020년)



〈그림 A1-2〉 세외수입 다각화지수의 연도별 추세 (2015년-2020년)



[부록 2] 세외수입 변수의 대체 분석 결과표(전체 세외수입 대신 경상적 또는 임시적 세외수입
관련 변수 투입 시 분석 결과)

〈표 A2〉 패널회귀분석 결과

구분	모형A1	모형A2	모형A3	모형A4	모형A5	모형A6
조기집행비율 (%)	-0.154*** (0.024)	-0.154*** (0.024)	-0.153*** (0.024)	-0.156*** (0.024)	-0.165*** (0.024)	-0.159*** (0.024)
경상적 세외수입비율 (%)	0.167 (0.479)	4.056 (2.703)	0.138 (0.482)			
경상적 세외수입 다각화지수(HHI)	4.045 (5.522)	2.712 (5.661)	-2.634 (1.874)			
조기집행비율×경상적 세외수입비율		-0.039 (0.028)				
조기집행비율×경상적 세외수입 HHI			0.029 (0.018)			
임시적 세외수입비율 (%)				0.121 (0.161)	-1.980* (0.797)	0.160 (0.161)
임시적 세외수입 다각화지수(HHI)				0.095* (0.047)	0.102* (0.047)	-8.355 (11.687)
조기집행비율×임시적 세외수입비율					0.020*** (0.006)	
조기집행비율×임시적 세외수입 HHI						0.087 (0.120)
관측치 수	1,356	1,356	1,356	1,356	1,356	1,356
개체 수	226	226	226	226	226	226
R-squared (within)	0.1003	0.1027	0.1018	0.1007	0.1047	0.1013
F-statistic	10.06***	9.61***	9.89***	10.37***	10.67***	9.65***
통제변수 포함	YES	YES	YES	YES	YES	YES
연도 고정효과	YES	YES	YES	YES	YES	YES
개체 고정효과	YES	YES	YES	YES	YES	YES

주 1: 괄호는 강건표준오차임.

주 2: † p<0.1, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001