

제도적 행위자로서 지방정부: 지방재정 신속집행제도의 효과성을 중심으로

백 지 선*

지 수 호**

국문요약

본 연구는 지방재정 신속집행제도가 지방정부의 불용액에 미치는 영향을 실증분석하는 것을 목적으로 한다. 지방재정 신속집행제도는 계획적인 재정집행을 통해 재정운용의 효율성을 제고할 수 있다는 기대효과를 갖는데, 그 가운데 재정적 목적으로서의 지방재정 불용액 감소에 초점을 맞추어 제도의 효과성을 살펴보았다. 더불어, 이러한 효과성이 제도주의 조직이론의 맥락에서 제도적 압력의 영향을 받아 변화하는지를 함께 분석하였다. 분석을 위해 2015년부터 2019년까지의 226개의 기초지방정부를 대상으로 고정효과분석을 실시하였다. 분석 결과, 지방정부의 신속집행률이 높을수록 지방정부의 불용액이 감소하는 것을 확인할 수 있었다. 또한, 이웃 지방정부의 신속집행 목표 달성 정도가 높을수록 지방정부의 신속집행률이 지방정부 불용액에 미치는 영향력이 커지는 것을 확인하였다. 이러한 결과는 지방재정 신속집행제도가 지방정부의 불용액을 감소시킴으로써 재정효율성을 제고하는 데 기여할 수 있고, 그 과정에서 이웃 지방정부의 제도적 압력이 작용하여 재정운용의 효과성에 영향을 미칠 수 있음을 시사한다.

주제어: 지방재정 신속집행, 지방재정 효율성, 지방정부 불용액, 제도적 압력

I. 서론

지방분권은 지방정부에게 보다 많은 권한과 사무, 재원을 이양하는 것으로 지방분권 하에서 지방정부는 높은 양적·질적 수준의 행정을 확보하기 위해 재정 효율성을 추구해야 할 책임이 있다 (Tiebout, 1956; Oates, 1972; 차주현, 2011). 이러한 관점에서 지방정부의 효율적인 재정 운용에 관한 논의가 꾸준히 이루어졌으며, 최근 들어 지방정부의 미처 사용하지 못한 집행잔액 즉, 불용액에 대한 관심이 높아지고 있다.

지방정부의 불용액(율)은 2012년 14.2조 원(5.96%)에서 2018년 28.6조 원(8.06%)로 계속하여 증가하였는데(김성주·전성만, 2020), 이는 곧 지방정부가 국민의 선호·수요를 반영해 의회의 의결을 거쳐 승인한 예산이 집행과정에서 단절되어 재정이 비효율적 집행된 것이라 볼 수 있다(민기,

* 제1저자

** 교신저자

2019). 따라서 경기 둔화로 인한 자산시장 침체, 부동산 거래 위축 등으로 인해 불확실한 지방재정 여건으로 지속가능한 재정을 위한 효율적 재정운용 방안의 제고가 요구되고 있는 상황이다(기획재정부, 2023; 행정안전부, 2023; 정규철 외, 2023).

2009년부터 중앙정부는 경기 회복을 추진하기 위한 노력의 일환으로서 지방정부의 예산편성부터 집행관리에 이르는 전반의 과정에서의 신속집행제도가 실시되고 있다. 특히, 2023년의 경기가 상저하고의 흐름이 될 것으로 전망되는 가운데, 중앙정부는 역대 최대 규모의 신속집행 목표를 설정하고 불용액을 최소화하고자 하는 노력을 기울이고 있다. 하지만 다른 재정관리제도와 달리 신속집행제도가 미치는 효과에 대한 연구는 부족한 실정이다(최정우·신유호, 2018). 따라서 본 연구는 우선 중앙정부가 지방정부의 전반적 재정집행 목표를 설정하는 신속집행제도가 불용액의 감소에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보고자 한다.

한편, 제도주의 조직이론에 따르면, 조직은 제도적 행위자(actor)로서 자신을 둘러싸고 있는 환경에서의 정당성을 확보해야 할 압력을 받게 되고 그 과정에서 자신이 속해 있는 사회 내에 지배적인 규범과 문화를 수용하는데, 이는 조직이 외부환경으로부터 어떠한 압력을 받는지에 따라서 조직의 행태가 달라질 수 있음을 의미한다(Meyer and Rowan, 1977; DiMaggio and Powell, 1983). 특히, 신속집행제도는 중앙정부가 결정한 목표를 지방정부가 이를 수용하고 따르는 것으로 지방정부간 수용수준 즉, 신속집행률이 다를 수 있는데, 이러한 환경에서 이웃정부의 성과는 제도적 압력으로 작용할 수 있다(이태천·엄태호, 2022). 이러한 점을 고려하였을 때, 이웃정부의 신속집행 실적은 제도적 압력으로서 지방정부의 신속집행률을 제고시키고 이로 인해 지방정부의 불용액이 감소할 수 있음을 생각할 수 있다. 하지만 이웃정부로부터의 제도적 압력이 지방정부의 신속집행률과 불용액의 관계에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 논의는 부족한 실정이다. 따라서 본 연구는 이웃정부로부터의 제도적 압력에 따라 지방정부의 신속집행률이 불용액에 미치는 영향이 달라지는지 역시 살펴보고자 한다.

이와 같은 질문에 답하기 위해 본 연구는 2015년부터 2019년까지 전국 226개 기초자치단체의 패널자료를 활용해 패널회귀분석을 실시하였다. 본 연구의 흐름은 다음과 같다. 먼저 지방재정 신속집행제도의 고찰을 통해 신속집행제도에 따른 불용액 변화를 살펴보고 주요 선행연구들을 탐색한다. 뒤를 이어 제도주의 조직이론을 바탕으로 제도적 행위자로서의 지방정부를 살펴본 뒤에 이를 기반으로 가설을 도출하였다. 다음으로 분석에 사용된 자료와 변수의 설정 및 방법론을 설명하고, 분석결과를 제시한 뒤, 이를 바탕으로 연구의 학문적·정책적 함의와 함께 본 연구를 향후 보완할 수 있는 방법을 제시하며 글을 마무리한다.

II. 이론적 배경

1. 지방재정 신속집행제도

1) 지방재정 신속집행제도

2002년 중앙정부는 내수 진작, 일자리 창출, 경기 부양 등의 목적 하에 중앙부처를 대상으로 신속집행제도를 실시하였으며, 2009년부터 글로벌 금융위기에 대한 대응으로 경기침체를 극복하고자 지방재정 신속집행제도를 도입하였다. 지방재정 신속집행제도는 실무상의 용어로 법적근거가 존재하진 않으나(최정우·신유호, 2018; 박충훈 외, 2019), 「국가재정법」이 제시하는 예산배정계획의 범위 안에서 당초 계획한 재정집행 일정보다 예산을 앞당겨 사용함으로써 상반기 재정집행 비율을 집중적으로 높이는 것을 의미한다(서은숙 외, 2012; 류영아, 2018; 최정우·신유호, 2022; 이태천·엄태호, 2022).

매년 중앙정부는 지방정부의 신속집행 목표 및 대상액을 결정한다. 이처럼 중앙정부에 의해 지방정부의 신속집행 목표와 대상액이 결정된 후, 광역자치단체는 행정안전부의 「지방재정 신속집행 추진계획」을 기초자치단체에 시달하고, 기초자치단체는 e호조 시스템에 지방정부별 목표와 집행계획을 입력한 후 다양한 수단으로 예산을 집행하게 된다(박충훈 외, 2019; 이태천·엄태호, 2022). 그리고 중앙정부는 전반기 (즉, 1/4분기와 2/4분기) 재정집행 현황을 평가하고 집행실적에 따라 최우수 또는 우수기관에 특별교부금 인센티브 등과 같은 인센티브를 지급한다(류영아, 2018; 주기완, 2020; 최은호·홍준현, 2020).

이러한 지방재정 신속집행제도가 도입된 주요 이유는 지방정부의 계획된 재정사업을 조기 집행하여 민간시장에 공급된 자금이 기업투자 및 소비를 활성화하여 경제성장으로 이어질 수 있다는 기대효과 때문이다(이성욱·윤석중, 2013). 다시 말해 당해 상반기에 민간의 내수부진 등으로 인하여 낮은 경기의 상반기와 높은 경기의 하반기 흐름이 예측될 때, 예산 지출 시기를 상반기로 앞당김으로써 안정적인 경제성장을 유지하려 하는 것이다(여차민·이석환, 2014). 하지만 이와 같은 경제적 목적에 대하여 지방재정의 신속집행이 가져오는 경기부양 효과가 미미하다고 보거나 부정하는 회의적 시각이 존재하며(김원식, 2007; 국회예산정책처, 2010; 여차민·이석환, 2014; 최은호·홍준현(2020), 이와 함께 지방정부의 개별적인 재정여건과 환경을 전혀 고려하지 않은 채 중앙정부에 의해 획일적으로 제도가 운영된다는 점과 더불어 신속집행으로 인한 이자비용의 감소와 지방정부의 하반기 경제 대응력 감소 등이 문제점과 부작용으로 제기되고 있다(박충훈 외, 2019; 주기완, 2020, 최정우·신유호, 2022).

2) 신속집행제도와 불용액의 관계

불용액은 세출예산에 편성된 금액보다 집행액이 적은 경우의 차액을 의미하며, 당해 회계연도

를 기준으로 예산현액(전년도이월액+당해연도 세출예산)에서 당해연도 실제 지출액, 다음 연도의 이월액 및 보조금 반환액을 차감하여 계산하게 된다(김성주·전성만, 2020). 예산은 한정된 국가 재원에 대한 배분 계획이라는 점에서 정부가 추구하게 될 정책의 계획이며 이러한 재원에 대한 관리는 성과관리를 위한 필수적 수단이라고 볼 수 있는데(Buck, 1929; O'Toole and Meier, 1999; Meier and O'Toole, 2002; 김봉환·이권희, 2018), 과다한 예산 책정 또는 예산 확정 이후의 상황 변경 등으로 예산 편성 당시에 의도한 사업·정책의 계획된 집행이 이루어지지 않았기 때문에 불용액은 발생하게 된다(민기, 2019).

예산은 미래에 대한 예측을 바탕으로 하기에 이를 모두 집행하는 것이 현실적으로 불가능하다는 점을 고려하여(이태호·엄태호, 2020), 예산의 이월, 이용 및 전용, 추가경정예산 제도 등의 제도적 장치들을 마련하여 예산집행의 신속성을 유지할 수 있도록 하고 있다(강운호 외, 2015; 하연섭, 2020). 지방정부의 예산활동(budgeting)으로 인한 결과물로서의 불용액은 최적의 자원배분이 이루어지지 못했다는 점에서 지방재정 성과에 부정적인 영향을 주는 재원으로 여겨진다(Jensen and Meckling, 1976; Bourgeois, 1981). 따라서 다양한 예산제도의 특례에도 불구하고 계획대로 집행되지 못한 불용액은 통제지향적 예산관리의 관점으로 접근한다면 '비효율성'의 의미를 함께 내포한다고 볼 수 있다(김성주·전성만, 2020).

한편, 앞서 언급하였던 경제적 목적 외에도 신속집행제도는 계획적인 재정집행을 통해 불용액의 규모를 최소화함으로써 재정지출의 효과를 극대화할 수 있다는 기대효과를 가지고 있다(국회 예산정책처, 2010; 전영준·엄태호, 2019; 박충훈 외, 2019). 즉, 재정의 신속집행을 통해 불용액이 최소화되면서 당해연도의 예산이 지역의 복리후생에 효과적으로 활용됨에 따라 지방재정의 효율성을 제고할 수 있다는 것이다(한국경제연구원, 2012; 최정우·신유호, 2018). 지방정부가 예산의 집행단계에서 재정효율성을 제고하기 위해 운용할 수 있는 정책적 대안이 충분하지 않다는 점을 고려했을 때(임성일, 2008; 최정우·신유호, 2018), 지방재정 신속집행제도를 바탕으로 예산을 계획적으로 집행함으로써 불용액을 최소화해 지방재정의 효율성을 진작시킬 수 있다(정윤한, 2008).

3) 신속집행제도가 불용액에 미치는 영향에 대한 선행연구

지방재정의 신속집행이 재정운용의 효율성에 미치는 영향을 살펴본 선행연구들은 지방재정의 신속집행이 불용액을 낮추어 재정운용의 효율성을 제고시킬 수 있음을 보여주고 있다. 한국조세 재정연구원(2017)은 지방재정 신속집행이 지방정부의 불용액 감소에 미친 영향력을 추정하기 위해 이중차분법(DID)을 통해 분석하였는데, 분석결과 신속집행 대상 예산과목의 불용액 비율이 통계적으로 유의미하게 감소하는 것을 확인하였다. 안철진·이윤석(2017)의 연구는 지방재정 신속집행제도의 재정운용 효과를 분석하기 위해 대구광역시 산하 공공기관 등에 대하여 실증분석하였는데, 분석결과 지방재정 신속집행률이 불용액 비율에 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 최정우·신유호(2018)는 지방정부의 재정 조기집행과 재정운용 효율성의 관계를 살펴보기 위해 226개의 기초자치단체의 3개년(2014-2016) 패널자료를 활용하여 신속집행

목표액 대비 집행률이 불용율에 미치는 영향을 실증분석하였다. 분석결과 신속집행이 지방정부의 불용율에 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 이를 통해 재정 조기집행이 재정운용의 효율성을 제고할 수 있음을 강조하였다. 장혜윤 외(2019)는 2014년부터 2018년까지의 경기도 일반회계사업을 대상으로 신속집행제도가 불용액 비율에 미치는 영향을 분석하였는데, 이를 통해 사업별 특성에 따라 통계적으로 유의미한 불용액 비율의 차이가 존재함을 확인하였으며 이를 통해 지방재정 신속집행제도가 갖는 재정지출의 효율성을 제고시키는 효과가 있음을 보여주었다. 주기완(2020) 역시 지방정부의 신속집행제도가 재정운용의 효율성에 미치는 영향을 살펴보고았는데, 분석 결과 신속집행 목표액 대비 집행률이 불용액 비율에 대해 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나 제도를 통해 지방재정의 균형적·효율적 운용을 도모할 수 있음을 확인하였다.

〈표 1〉 신속집행제도가 불용액에 미치는 영향에 관한 선행연구

	분석대상	분석방법	비고
한국조세재정연구원(2017)	지방자치단체	이중차분법(DID)	신속집행 대상 예산과목의 불용액 비율 감소
안철진·이윤석 (2018)	대구시	회귀분석	연도 말 불용액 비율 감소
최정우·신유호 (2018)	기초자치단체	패널회귀분석	불용액 비율 감소
장혜윤 외 (2019)	경기도 일반회계사업	평균차이검정, 분산분석	불용액 비율 감소
주기완(2020)	광역시 및 기초자치단체	패널회귀분석	불용액 비율 감소

이상의 선행연구들을 통해 지방재정 신속집행제도가 지방정부 예산의 불용액을 감소시킴으로써 지방정부의 재정 효율성에 기여하고 있음을 확인할 수 있으나, 지방재정 신속집행제도의 재정적 목적에 관한 실증연구는 충분하지 않으며, 따라서 본 연구는 재정적 효과로서의 지방재정 불용액 감소에 초점을 맞추어 제도의 효과성을 살펴보고자 한다. 이에 다음과 같이 첫 번째 가설을 세운다.

가설 1. 지방정부의 신속집행률이 높을수록 지방정부의 불용액이 낮아질 것이다.

2. 제도적 행위자로서 지방정부

1) 지방정부의 제도적 환경

제도주의 조직이론은 환경의 변화에 대응하여 생존하고자 다양한 변화를 피하는 조직의 역학을 논하는 이론이라고 볼 수 있다. 이는 경제적 효율성과 도구적 합리성을 기반으로 개별적인 의사결정을 하는 행위자로 조직을 바라보던 기존의 명제와는 대비되는 시각으로(Weber, 1947; Meyer and Rowan, 1977), 조직변화가 외부환경적 요인에서 기인한다고 보는 관점이다(Meyer and Rowan,

1977; DiMaggio and Powell, 1983; 정명은 외, 2009; 김일경·장용석, 2010). 이때 조직은 환경과의 끊임없는 상호작용을 통해 유사한 방식으로 현상을 이해하게 되는데, 그 과정에서 당연한 것으로 여겨져 공유되는 신념, 규칙, 의미 체계 등의 일반화된 사회문화적 규칙을 ‘제도(institution)’로 정의할 수 있으며, 이는 다양한 제도적 효과(institutional effects)를 발생시킨다(Meyer and Rowan, 1977; Thomas et al., 1987; Jang, 2000; Scott, 2003).

이처럼 제도적 환경의 요구에 조응하여 발생하는 일련의 수용 과정은 조직의 생존과 발전을 위해서 이루어지게 되는 ‘정당성(legitimacy)’ 확보의 과정이라고 볼 수 있으며(Meyer and Rowan, 1977; 김일경·장용석, 2010; 정명은·안민우, 2016), 이렇듯 제도적 환경에 만연해 있는 문화나 규범 등에 조응하도록 조직에게 주어지는 기제를 제도적 압력(institutional pressure)이라 한다(DiMaggio and Powell, 1983; 김일경·장용석, 2010; 장용석 외, 2014). 이러한 제도적 압력을 인식하는 행위자는 수용 과정에 있어서 각기 다른 반응을 보이게 되는데, 제도적 환경에의 조응을 적극적으로 시도하는 조직일수록 제도적 압력에 민감하게 반응한다(DiMaggio and Powell, 1983; Suchman, 1995; Meyer and Rowan, 1977; 유정민·장용석, 2019).

한편, 제도적 행위자로서 조직은 제도적 압력에 조응하고자 지리적으로 인접하거나 역할이 등위한 준거집단(reference group)과 유사해지려는 행태를 보이게 되는데(DiMaggio and Powell, 1983; Berry and Berry, 1990; Roy and Seguin, 2000; Beckert, 2010; Marquis and Tilcsik, 2016; Brandtner and Suarez, 2021), 이러한 모방 행태는 조직에게 어떠한 전략이 효과적인지에 대한 정보가 부족하여 발생하게 되는 불확실성에서 비롯되며, 선도 조직(leading organization)의 유형과 방식에 동조함으로써 정당성을 확보하려 하게 된다(Berry and Berry, 1990; Waeraas, 2010).

특히, 제도적 환경에 기민하게 반응하는 공공조직은 제도적 압력에 적극 조응해 사회적 정당성을 확보하고자 하며(DiMaggio and Powell, 1983; 정명은, 2012; 장용석 외, 2014). 지방정부는 중앙 정부를 비롯해 다양한 제도적 환경으로부터 영향을 받으므로 강한 제도적 압력을 느끼게 되고, 이로 인해 제도적 압력에 적극적으로 반응하여 정당성을 획득하고자 전략적으로 대응하게 된다(정명은·장용석, 2013; 정명은·안민우, 2016). 이러한 관점에서 광역이라는 지리적 근접성 안에 존재하는 지방정부들은 사회적·문화적 및 행정적 속성에서의 유사성을 지니게 되므로(Mooney, 2001), 동일한 광역자치단체 안에 속한 이웃 지방정부는 준거집단의 역할을 하여 제도적 압력을 가할 수 있다.

2) 이웃정부의 제도적 압력에 관한 선행연구

이에 따라 선행연구들은 이웃정부의 제도적 압력이 지방정부의 행태에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 살펴보고 있다. 정명은(2012)은 1995년부터 2010년까지의 기초지방정부의 패널 자료를 활용하여 지방정부의 세계화 수준에 지리적으로 인접한 이웃 지방정부가 미치는 영향력 살펴보았는데, 분석 결과 이웃정부의 제도적 압력이 높을수록 지방정부의 세계화 전략이 유의미하게 증가하는 것으로 나타났다. 유란희·김선형(2017)은 2004년부터 2014년까지의 231개 기초지방정부의

패널 자료를 통해 주민참여예산제도의 제도화 과정을 분석하였는데, 분석 결과 인접한 기초지방정부의 제도적 압력이 제도의 확산에 긍정적 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 박정인(2022)의 연구에서 2010년부터 2019년까지 226개의 기초지방정부의 지역축제지원 조례 확산에 이웃 지방정부의 압력이 미치는 영향력을 살펴보았는데, 분석 결과 지리적으로 인접한 이웃정부의 조례 제정 비율이 높을수록 지방정부의 조례 제정이 증가하는 것으로 나타났다. 신가원·황휘옥(2023)은 지역사랑상품권 발행규모에 제도적 압력이 미치는 영향력을 살펴보기 위해 2020년부터 2022년까지 226개 기초지방정부의 패널 자료를 분석하였는데, 분석 결과 이웃 지방정부의 지역화폐 발행 규모가 클수록 해당 지역정부의 지역화폐 발행규모도 증가하는 것을 확인하였다. 이러한 선행연구들은 지방정부는 이웃정부의 제도시행 여부 혹은 성과를 제도적 압력으로 인식하고 반응할 수 있음을 보여준다.

한편, 본 연구에서 살펴보고자 하는 지방재정 신속집행제도에서도 이러한 이웃정부의 제도적 압력이 영향을 미칠 수 있는가에 대한 선행연구는 부족한 실정이다. 하지만 이태천·엄태호(2022)는 지방정부가 신속집행을 시행하는 주요 요인 중 하나로 이웃정부의 높은 신속집행률을 제시하였다. 이러한 논지는 사회적으로 인정을 받고자 하는 지방정부는 같은 광역 소속의 이웃 지방정부가 높은 신속집행 실적을 보일 경우 이를 인식하고 이에 뒤처지지 않기 위해서 신속집행에 적극적으로 임한다고 보는 것으로(이태천·엄태호, 2022), 이는 앞서 살펴본 정당성을 획득하기 위한 것으로 볼 수 있다. 그리고 이를 살펴보기 위하여 동일 광역소속 지방정부 중 신속집행 목표율을 달성한 지방정부의 비율과 지방정부의 신속집행률의 관계를 살펴보았는데, 신속집행 목표율을 달성한 이웃 지방정부의 비율이 높을수록 지방정부의 신속집행률이 제고되는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 이웃정부의 제도적 압력에 관한 선행연구

	분석대상	분석방법	비고
정명은(2012)	기초 지방정부	패널회귀분석	이웃정부의 제도적 압력이 높을수록 지방정부의 세계화 전략이 유의미하게 증가
유란희·김선형 (2017)	기초 지방정부	패널회귀분석	지리적으로 인접한 기초지방정부의 제도적 압력이 제도의 확산에 긍정적 영향을 미침
박정인(2022)	기초 지방정부	패널회귀분석	지리적으로 인접한 이웃정부의 조례 제정 비율이 높을수록 지방정부의 조례 제정 증가
이태천·엄태호 (2022)	기초 지방정부	패널회귀분석	신속집행 목표율을 달성한 이웃 지방정부가 많을수록 지방정부의 신속집행률 제고
신가원·황휘옥 (2023)	기초 지방정부	패널회귀분석	이웃 지방정부의 지역화폐 발행규모가 클수록 지방정부의 지역화폐 발행규모 증가

이러한 선행연구가 말하는 바처럼 지방정부를 둘러싸고 있는 제도적 환경에 지리적으로 근접하며 역할이 등위하여 준거집단으로 작용할 수 있는 이웃정부가 지방정부가 신속집행을 시행하는데 있어 제도적 압력을 미칠 수 있다면, 이웃정부로부터의 제도적 압력이 강한 지방정부는 그렇지 않은 지방정부보다 지방재정 신속집행 추진에 보다 적극적일 것이며 이로 인해 불용액 감소 효과

가 더욱 두드러지게 나타날 수 있음을 생각할 수 있다. 따라서 본 연구는 다음과 같이 두 번째 가설을 제시한다.

가설 2. 이웃정부의 제도적 압력이 클수록 지방정부의 신속집행률이 지방정부 불용액에 미치는 영향이 더 커질 것이다.

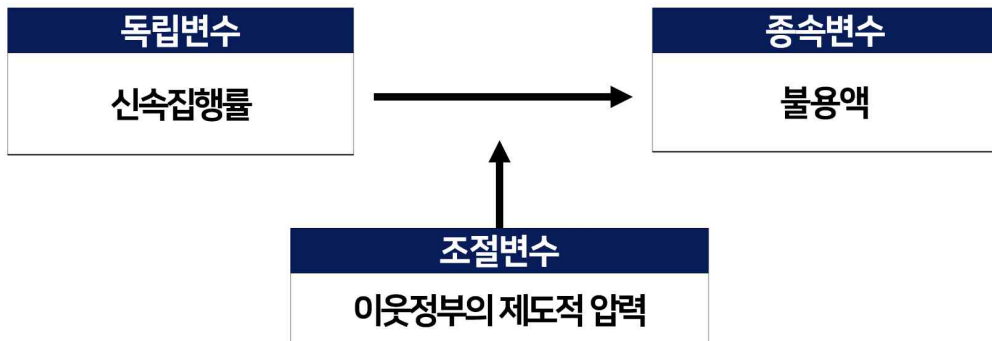
Ⅲ. 분석틀

1. 연구모형 및 연구방법

본 연구는 지방재정 신속집행제도가 지방정부의 불용액에 미치는 영향을 실증분석하는 데 그 목적을 둔다. <그림 1>은 앞선 이론적 논의를 바탕으로 한 본 연구의 연구모형을 보여준다. 먼저, 지방재정 신속집행제도가 지방정부의 불용액 비율 및 규모에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 또한, 이웃정부로부터의 제도적 압력을 받는 정도에 따라 신속집행률이 불용액에 미치는 영향이 달라질 것이라 보았다.

본 연구는 통계적인 검정 방법으로 패널회귀분석을 위하여 고정효과를 적용하거나 확률모형을 적용할 수 있는데, 적합한 모형을 채택하기 위해 하우스만 검정(Hausman test)을 통한 모형추정을 실시하였다. 그 결과 0.01 유의수준에서 귀무가설을 기각하는 것으로 나왔으므로 고정효과 모형을 적용하는 것이 적합한 것으로 나타났다. 따라서 본 연구는 고정효과 패널회귀분석을 실시하여 연구모형이 상정하고 있는 변수 이외에 수집하지 못한 개체들의 보이지 않는 특성을 통제해 연구 가설에 대한 통계적 검정력을 높이고자 하였다(Wooldridge, 2010).

<그림 1> 연구 분석틀



2. 분석 대상 및 자료 수집

앞서 제시한 본 연구의 두 가지 연구질문에 대한 실증적 증거를 제시하기 위하여 본 연구는 2015년부터 2019년까지 226개 기초자치단체에 패널자료를 활용하여 고정효과를 적용한 패널회귀분석을 실시하였다. 당시 박근혜 정부는 ‘지방재정 확충 및 재정건전성 강화’를 국정과제로 내세워 지방재정 운용에서의 효율성과 투명성을 강조하였으며(손희준, 2018), 2015년부터 지방재정 신속집행(조기집행)을 적극 추진해 예산 집행에서의 효율성과 건전성의 효과를 거두고자 하였다(최두선, 2015). 따라서 본 연구는 실제로 정책의도와 같이 지방재정 신속집행제도가 지방재정 효율성의 개선을 이룩해냈는지를 확인하고, 그 과정에서 코로나 19 팬데믹이 지방재정에 미친 영향력을 배제하기 위하여 선행연구들을 참고하여 이와 같이 분석기간을 2015년에서 2019년으로 선정하였다(장혜운 외, 2019; 전영준·엄태호, 2019; 주기완, 2020; 최영우, 2022).

분석에 활용된 자료는 다음과 같이 수집하였다. 우선, 종속변수를 위해 지방재정연감을 통하여 지방정부의 연도별 불용액을 수집하였다. 다음으로 독립변수와 조절변수를 위하여 지방재정 365에 공시되어 있는 지방정부의 신속집행 실적을 수집하였다. 마지막으로 통제변수 중 정치적 요인은 중앙선거관리위원회 선거통계시스템에서 수집하였으며, 지방정부의 재정적 요인은 지방재정 365, 지방정부의 인구와 면적은 KOSIS 국가통계포털에서 수집하였다.

3. 변수설정

1) 종속변수

본 연구는 지방재정 신속집행제도가 불용액에 미치는 영향을 살펴보고, 이웃정부의 제도적 압력이 지방정부의 신속집행 실적과 불용액의 관계에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보고자 한다. 따라서 본 연구는 지방정부의 불용액 규모와 비율을 종속변수로 설정하였다. 불용액의 규모는 로그를 취하였으며, 불용액의 비율은 지방정부의 세출예산현액에서 불용액이 차지하는 비율로 산출하였다.

2) 독립변수

본 연구는 지방재정 신속집행제도가 지방정부의 불용액에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 기존의 지방재정 신속집행이 미치는 효과를 살펴본 선행연구는 신속집행 실적을 신속집행 목표액 대비 신속집행액의 비율로 측정하였다(여차민·이석환, 2014; 최정우·신유호, 2018; 주기완, 2020; 이태천·엄태호, 2022; 최정우·신유호, 2022). 이에 따라 본 연구 역시 선행연구를 바탕으로 지방정부의 신속집행 실적을 신속집행 목표액 대비 신속집행액의 비율로 측정하였다.

3) 조절변수

본 연구는 지방정부의 신속집행 실적과 불용액의 관계에 이웃정부의 제도적 압력이 미치는 영향을 보고자 한다. 이웃정부 즉, 이웃한 지방정부의 정의는 선행연구들마다 상이하여, 지역경계가 인접하거나, 1인당 주민소득이 유사하거나, 사회경제적으로 비슷한 수준을 가지거나, 여러 요소들이 복합적으로 작용하여 개념화될 수 있다(Kenyon, 1997; 배상석, 2009; 정명은, 2012). 본 연구에서는 선행연구들을 근거로 하여 지리적으로 경계를 맞대고 있는 지방정부로 이웃정부를 정의하였다. 기존 선행연구들은 이웃정부가 미치는 제도적 압력을 이웃정부의 정책 시행 여부 또는 정책 목표 달성 정도 등으로 측정하였다(석호원, 2010; 황소하·엄태호, 2012; 유란희·김선형, 2017; 정다정 외, 2018; 유한별·나태준, 2019; 박정인, 2022; 홍성준·정문기, 2022; 신가원·황휘욱, 2023). 한편, 신속집행제도에 대하여 이웃정부의 영향력을 살펴본 선행연구의 경우에는 제도의 시행에 미치는 이웃정부의 제도적 압력을 동일 광역 소속의 이웃 지방정부 중 신속집행 목표액을 달성한 지방정부의 비율로 측정을 하였다(이태천·엄태호, 2022). 따라서 본 연구 역시 이웃 정부의 제도적 압력을 같은 광역자치단체 소속 기초자치단체 중 신속집행 목표액을 달성한 기초자치단체의 비율로 설정을 하였다. 한편, 사회과학에서의 현상은 시간적 차이를 가지고 변화하므로 이를 고려하여 제도 및 예산의 변화를 살펴보아야 한다(정정길, 2002; 배상석, 2009). 이에 시간적 흐름에 따라 이웃정부가 미치게 되는 효과를 살펴보기 위해 1년의 시차를 두어 측정하였다.

4) 통제변수

본 연구는 다음의 변수들을 통제변수로 포함하였다. 먼저, 선행연구에 따르면 정권의 교체, 정책 변화 등과 같은 정치적 요인은 불용액에 영향을 줄 수 있는 것을 알 수 있다(김봉환·이권희, 2018; 안지선·장용석, 2022). 따라서 이를 고려하여 자치단체장의 임기 1년차 여부, 정치적 경쟁, 자치단체장의 여당 소속 여부를 통제변수로 설정하였다. 즉, 자치단체장이 임기 첫해일수록, 단체장 선거에서의 정치적 경쟁이 치열할수록, 그리고 단체장이 여당일 때 불용액의 비율과 규모가 높을 것이라 예상하였다. 또한, 예비비 확보율, 재정자주도, 예산 대비 채무 비율, 1인당 지방세 부담액과 같은 재정적 요인을 통제변수에 포함하였는데, 이러한 지방정부의 재정력이 높을수록 불용액의 비율과 규모가 낮을 것이라 예상하였다(김성주·전성만, 2020). 더불어 각 지방정부의 인구통계학적 요인을 통제변수로 포함시켰다. 아래의 <표 3>은 본 연구에서 활용하는 변수들의 설정 및 측정을 보여준다.

〈표 3〉 변수설정

항목	변수 명	측정지표	선행연구	출처	
종속 변수	불용액 비율	(불용액 / 세출예산현액) × 100 (%)	이태호·엄태호(2020)	지방재정 365	
	불용액 규모	log(불용액)			
독립 변수	신속집행률	(신속집행액 / 신속집행목표액) × 100 (%)	여차민·이석환(2014); 최정우·신유호(2018); 주기완(2020); 최정우·신유호(2022)		
조절 변수	이웃정부의 신속집행 목표 달성 정도	동일 광역자치단체 소속 지방정부 중 신속집행 목표율을 달성한 기초자치단체의 비율 (%)	이태천·엄태호(2022)		
통제 변수	정치적 요인	임기 1년차	당선년도: 1 / 그 외: 0		김봉환·이권희(2018); 안지선·장용석(2022)
		정치적 경쟁	100-(당선자 득표율-차선자 득표율)		
		여당소속 여부	여당: 1 / 야당: 0		
	재정적 요인	예비비 확보율	(예비비 / 세출예산현액) × 100 (%)		김성주·전성만(2020); 주기완(2020)
		재정자주도	(자체수입+의존재원) / 일반회계 총계예산규모 × 100 (%)		
		예산 대비 채무 비율	(채무잔액 / 최종예산액) × 100 (%)		
		1인당 지방세 부담액	log(지방세/인구)		
	인구	log(인구)		KOSIS	
	면적	log(면적)		KOSIS	

IV. 분석 결과

1. 기초통계 및 상관관계 분석

본 연구에서 사용된 변수의 기초통계는 아래의 〈표 4〉와 같다. 먼저 종속변수인 불용액 비율과 규모는 각각 최솟값 1.77%과 7,590백만원, 최댓값 52.05%¹⁾와 960,953백만원, 평균 약 11.36%과 약 95,314.85백만원으로 나타났다. 다음으로 독립변수인 신속집행률은 최솟값 56.03%, 최댓값 202.26%, 평균 약 99.63%으로 나타났다. 다음으로 조절변수인 이웃정부 신속집행정도는 최솟값 78.90%, 최댓값 127.81%, 평균 107.98%로 나타났다.

1) 지방재정365에 공시된 2015회계연도 지방재정연감 세출결산 집행분석에 따르면, 2015년 시흥시의 불용액(집행잔액)은 960,953백만원이며 세출예산현액은 1,846,212백만원으로 이에 따른 불용액 비율은 약 52.05%으로 나타났다.

〈표 4〉 기초통계표

변수 명	관측값	평균	표준편차	최솟값	최댓값
불용액 비율	1,130	11.35504	7.182363	1.766398	52.04998
불용액 규모(백만원)	1,130	95314.85	114841.6	7590	960953
신속집행률	1,130	99.62974	16.88141	56.03	202.26
이웃정부의 신속집행 목표 달성 정도	1,130	107.9784	11.72875	78.895	127.8069
임기 1년차 여부	1,130	.2	.4001771	0	1
정치적 경쟁	1,130	81.77259	16.95327	0	99.91
여당소속 여부	1,130	.5451327	.4981794	0	1
재정자주도	1,130	53.8108	9.939105	27.36	75.45
예비비 확보율	1,130	1.792027	1.662395	.29	19.41
예산대비 채무비율	1,130	1.483	2.733001	0	32.31 ²⁾
1인당 지방세 부담액	1,130	438.6513	241.4983	93	1971
인구	1,130	224805.3	220439.3	9	1202628
면적	1,130	433.809	380.7153	2.825782	1820.31

본 연구에서 사용된 주요 변수들의 상관관계분석 결과의 내용은 〈표 3〉과 같다. 종속변수인 불용액 비율 및 규모는 독립변수인 신속집행률에 대하여 통계적으로 유의한 부(-)의 상관관계를 갖는 것을 확인할 수 있다. 또한, 변수간 높은 상관관계는 변수간 설명력을 정확히 측정하지 못하므로, 분산팽창계수(VIF, variance inflation factor)를 살펴보았다. 그 결과 모든 모형의 평균 VIF값이 10 미만으로 다중공선성(multicollinearity) 문제는 고려할 필요가 없는 것으로 확인되었다.

〈표 5〉 상관관계 분석

변수	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1. 불용액 비율	1												
2. 불용액 규모	0.70***	1											
3. 신속집행률	-0.14***	-0.09***	1										
4. 이웃정부의 신속집행 목표 달성 정도	0.21***	0.15***	0.40***	1									
5. 임기 1년차 여부	-0.05	0.03	-0.1***	0.25***	1								
6. 정치적 경쟁	0.05*	0.02	-0.03	-0.00	-0.01	1							
7. 여당소속 여부	-0.01	0.03	0.03	0.03	0.12***	-0.23***	1						
8. 재정자주도	0.14***	0.31***	-0.19***	-0.12***	0.04	0.19***	-0.09***	1					
9. 예비비 확보율	0.17***	0.11***	-0.11***	0.01	0.01	0.08***	-0.05*	0.12***	1				
10. 예산대비 채무비율	0.13***	0.19***	0.06**	-0.03	-0.13***	0.09***	-0.02	0.15***	-0.09***	1			
11. 1인당 지방세 부담액	0.16***	0.42***	-0.09***	0.09***	0.07**	0.15***	0.02	0.73***	0.14***	0.17***	1		
12. 인구	0.01	0.41***	0.16***	0.12***	-0.00	-0.14***	0.16***	-0.32***	-0.22***	0.08***	-0.13***	1	
13. 면적	0.01	0.22***	-0.04	-0.03	0.00	0.08***	-0.14***	0.60***	0.14***	0.20***	0.52***	-0.43***	1

주: * p<.1, ** p<.05, *** p<.01

2) 지방재정365에 공시된 2015년말 기준 지방채무 현황 자료에 따르면, 2015년 태백시의 예산대비 채무비율은 32.31%으로 나타났다.

2. 고정효과 분석

아래의 <표 5>는 앞선 가설들을 검증한 결과를 보여준다. 조절효과를 분석하기 위해 통제변수, 독립변수, 조절변수 및 상호작용변수를 순서대로 투입하여 R2값의 변화량과 F변화량을 확인하여 조절효과 여부를 판단하였다. 분석결과에 따르면 모든 단계에서 모형별로 R2값과 F변화량 또한 모두 유의한 것으로 나타나 회귀식의 적절성을 확인하였다.

먼저, 지방재정 신속집행제도가 불용액에 미치는 영향을 살펴보면, 모든 것들이 동일할 때, 지방정부의 신속집행률이 1% 증가할 때 지방정부의 불용액의 비율은 0.0356%만큼 감소하고, 지방정부의 신속집행률이 1% 증가할 때 불용액의 규모는 0.33%만큼 감소하고 있음을 확인할 수 있다. 이를 통해 지방재정 신속집행제도는 통계적으로 유의미한 수준에서 지방정부의 불용액의 비율과 규모에 모두 부(-)의 영향을 미치는 것을 알 수 있으며, 이는 신속집행제도가 지방정부의 불용액을 낮춘다는 선행연구들과 일치하는 결과이다(최정우·신유호, 2018; 주기완, 2020). 따라서 가설 1이 채택되었다.

<표 5> 고정효과 분석 결과

	불용액 비율			불용액 규모		
	1단계	2단계	3단계	1단계	2단계	3단계
신속집행률(A)	-.0356*** (.0209)	-.0193* (.0115)	-.0143 (.0124)	-.0033*** (.0010)	-.0025** (.0010)	-.0020** (.0010)
이웃정부 신속집행 목표 달성 정도(B)	-	.0119 (.0162)	.0098 (.0180)	-	-.0001 (.0016)	-.0003 (.0017)
A × B	-	-	-.0013** (.0007)	-	-	-.0001** (.0001)
임기 1년차 여부	2.8501*** (.3694)	2.2806*** (.3532)	2.3281*** (.3310)	.1595*** (.0284)	.1113*** (.0325)	.1157*** (.0311)
정치적 경쟁	-.0022 (.0100)	.0007 (.0067)	.0002 (.0073)	-.0007 (.0008)	-.0004 (.0006)	-.0003 (.0007)
여당소속 여부	.1285 (.2762)	.1439 (.2076)	.1168 (.2213)	.0109 (.0225)	.0094 (.0197)	.0069 (.0208)
재정자주도	-.0975* (.0498)	.1141* (.0626)	.1185*** (.0386)	-.0126*** (.0038)	.0066 (.0043)	.0070* (.0036)
예비비 확보율	-.1891 (.1491)	-.1131 (.1925)	-.1085 (.0862)	-.0012 (.0090)	-.0102 (.0125)	-.0098 (.0081)
예산대비 채무비율	.1162 (.0954)	-.1135 (.0793)	-.1243 (.0897)	.0070 (.0069)	-.0079 (.0086)	-.0089 (.0084)
1인당 지방세 부담액	.9613 (2.3712)	-.6149 (2.3529)	-.7460 (1.8839)	.2304 (.1790)	-.0000 (.1975)	-.0122 (.1770)
인구	-9.9048** (4.2534)	2.2907 (5.0786)	1.4672 (3.9901)	.0435 (.3212)	.2739 (.4085)	.1974 (.3748)
면적	-33.6404 (64.6181)	-47.1711 (75.5491)	-40.5141 (70.8208)	.7499 (2.80)	-6.7079 (5.8226)	-6.0892 (6.6530)

상수	168.2189*** (59.4550)	231.8423 (402.7719)	206.2187 (406.0585)	9.1281** (4.4894)	43.6036 (30.7584)	41.2223 (30.8288)
individual dummies	included	included	included	included	included	included
year dummies	included	included	included	included	included	included
관측값	1,130	904	904	1,130	904	904
F	52.63***	9.43***	8.82***	47.41***	20.17***	18.95***
R2	0.7606	0.8176	0.8187	0.8943	0.9342	0.9346

주: * $p < .1$, ** $p < .05$, *** $p < .01$, () 안은 Robust Standard Error.

다음으로, 이웃정부의 제도적 압력을 의미하는 이웃정부의 신속집행 목표 달성 정도 변수가 불용액에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 다만 <표 5>의 결과에서 주목할 점은 이웃정부의 제도적 압력을 의미하는 이웃정부 신속집행 정도 변수가 지방정부의 신속집행률과 지방정부의 불용액의 관계에 유의미한 조절효과를 미친다는 점이다. <표 5>의 분석결과를 보면, 이웃정부 신속집행 목표 달성 정도(B)와 지방정부의 신속집행률(A)의 상호작용항(A×B)은 지방정부의 불용액 비율과 불용액 규모에 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 다시 말해, 동일 광역 소속 이웃 지방정부 중 신속집행 목표를 달성한 지방정부가 많을수록 지방정부의 신속집행률이 지방정부의 불용액에 미치는 부(-)의 영향이 더 강해짐을 의미한다. 이를 통해 해당 지방정부와 동일 광역에 속해 있는 이웃정부의 신속집행 목표 달성 정도가 지방정부에 제도적 압력으로 작용하여, 지방재정 신속집행제도가 지방정부의 불용액에 미치는 효과에 영향을 미칠 수 있음을 확인할 수 있고, 따라서 가설 2는 채택되었다.

통제변수 중에서 임기 1년차 여부와 재정자주도는 불용액 비율과 불용액 규모에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 먼저, 단체장의 임기 첫해 불용액의 비율과 불용액 규모가 다른 연차에 비해 높은 것으로 나타났다. 이는 새롭게 선출된 단체장의 정책 우선순위가 전임자와 상이하거나, 당선에 집중하는 과정에서 예산집행이 원활하게 일어나지 못할 것이라는 선행연구와 일치하는 결과이다(안지선·장용석, 2022). 재정자주도의 경우, 1단계에서는 재정자주도가 높은 지방정부일수록 불용액의 비율과 규모가 낮아지는 것으로 나타났으나, 이웃정부 신속집행 목표 달성 정도와 지방정부의 신속집행률의 상호작용항이 포함된 3단계에서는 재정자주도가 높을수록 지방정부 불용액의 비율과 규모가 높아지는 것으로 나타나 선행연구와는 상이한 결과를 나타냈기에 추후 후속연구에서 이와 관련된 논의가 이루어질 필요가 있다(김성주·전성만, 2020; 주기완, 2020).

이상의 분석 결과를 종합하면, 지방정부의 신속집행률이 높을수록 지방정부의 불용액은 낮아지는 것을 확인하였다. 따라서 본 연구는 기존 선행연구와 마찬가지로 지방재정 신속집행제도는 지방정부의 불용액을 감소시켜 지방정부의 재정운용의 효율성을 제고하는 효과를 가지고 있음을 알 수 있었다. 또한, 본 연구는 지방정부의 신속집행률이 지방정부의 불용액에 미치는 효과는 해당 지방정부가 속한 이웃 지방정부로부터 받는 제도적 압력에 영향을 받고 있음을 확인할 수 있었다. 즉, 본 연구의 분석 결과 이웃정부의 제도적 압력이 강할수록 지방정부의 신속집행률이 지방정부의 불용액에 미치는 영향이 강해졌는데, 이는 동일 광역지방정부에 속해 지리적으로 인접하며 등위한 역할을 수행하는 이웃정부의 신속집행 목표 달성 정도가 높아질수록 주어진 제도적 환경에

조응해야 한다는 정당성 압력을 받게 되고, 이로 인해 지방정부는 신속집행제도의 이행 수준을 높임으로써 불용액의 감소 효과가 더욱 두드러지는 것이라고 생각할 수 있다.

V. 결론

기존의 신속집행제도가 불용액에 미치는 영향을 다룬 선행연구들은 단순히 지방정부의 신속집행률과 지방정부의 불용액 간의 관계에만 초점을 맞추었다. 이로 인해 지방정부를 둘러싸고 있는 제도적 환경에서 발생할 수 있는 행위자들 간의 역학은 상대적으로 고려하지 않았다. 따라서 본 연구는 지방재정 신속집행제도가 불용액에 미치는 영향을 살펴보고 지방정부의 신속집행과 불용액의 관계에서 이웃정부로부터의 제도적 압력이 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보았다.

본 연구의 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 우선, 지방재정 신속집행제도는 지방정부의 불용액을 감소시키는 것으로 나타났다. 기존 선행연구와의 결과와 동일하게, 재정 운용 제고를 위해 도입된 지방재정 신속집행제도가 불용액의 감소를 통해 지방재정 효율성에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다(한국조세재정연구원, 2017; 안철진·이윤석, 2018; 최정우·신유호, 2018; 장혜윤 외, 2019; 주기완, 2020). 즉 이를 통해 해당 제도는 그 의도했던 정책 목표의 달성을 성공한 것으로 이해할 수 있다.

다음으로, 이웃정부의 신속집행 목표 달성 정도가 높을수록 지방정부의 신속집행률이 불용액의 감소 효과를 강화시키는 것으로 나타났다. 이는 즉, 제도적 행위자로서의 지방정부의 행태에 이웃 지방정부의 제도적 압력이 영향을 주었음을 의미한다. 이러한 분석 결과는 신속집행제도가 미치는 효과에 관한 기존 논의에서 주된 주목을 받지 않았지만, 동일한 광역정부에 속해 있는 이웃 정부와 지방정부 간 존재하는 제도적 압력이 지방정부의 재정운용 효율성에 영향을 미칠 수 있음을 의미한다.

본 연구는 지방재정 신속집행제도의 효과를 살펴봄에 있어 제도주의 조직이론적 관점을 함께 적용하여 정책 시행 과정에서의 역동적인 시각에서 실증분석하여 밝혀냈다는 점에서 학문적 함의를 가진다. 기존의 선행연구들은 대체적으로 지방재정 신속집행제도가 지방정부의 재정에 어떠한 영향을 미치는지에 초점을 두고 단편적인 연구를 진행하였다. 그러나 본 연구의 결과는 신속집행제도가 지방재정에 미치는 영향력이 지방정부가 속해 있는 제도적 환경 아래 존재하는 이웃 지방정부로부터의 제도적 압력에 따라 달라질 수 있음을 보여준다.

이러한 분석결과를 바탕으로 본 연구가 제시할 수 있는 정책적 함의는 다음과 같다. 우선, 본 연구의 결과, 지방재정 신속집행제도는 지방정부의 불용액을 감소하는 것으로 나타났다. 이를 통해 중앙정부의 주도로 시행되고 있는 신속집행제도가 지방재정 운용의 효율성을 제고하는 효과를 가지고 있음을 확인할 수 있다. 또한, 이웃 지방정부의 제도적 압력이 강할수록 지방정부의 신속집행이 불용액에 미치는 효과가 강해지는 것을 확인할 수 있었는데, 이는 앞서 언급하였듯이, 동일 광역지방정부 소속 이웃 지방정부의 신속집행 목표 달성 정도가 높을수록 지방정부는 신속집행

이행에 더욱 적극적일 수 있기 때문이다. 하지만 이와 같은 상황은 자칫 지방정부 간 지나치게 신속집행 실적의 경쟁을 유도하여 무리한 신속집행으로 이어질 수 있으며, 이로 인해 오히려 지방재정 건전성에 부정적 영향을 미칠 가능성도 있다(주기완, 2020). 과도한 신속집행 실적 경쟁의 상황이 주어질 때 도리어 비효율적인 예산 집행이라는 결과가 따라오게 될 수 있으며 이는 지방재정 신속집행제도의 운영이 오직 중앙정부의 관점에서 획일적으로 이루어진다는 한계에서 비롯되는 부분이라고도 볼 수 있다(류영아, 2018; 박충훈 외, 2019; 전영준·엄태호, 2019). 따라서 이러한 일률적인 제도 운영에서 벗어나 위와 같은 현상을 방지하기 위해서는 지방정부의 개별적 재정환경과 신속집행이 시행되는 사업의 특성을 고려한 상황 속에서 신속집행제도의 세부적인 운영기준을 마련하는 등 협력을 기반으로 한 신속집행이 이루어질 수 있도록 하는 제도적 개선이 요구된다.

마지막으로 본 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 우선, 본 연구에서 다룬 지방재정 신속집행제도와 지방정부를 둘러싼 제도적 환경에서 발생하게 되는 다양한 제도적 효과 가운데 이웃 지방정부로부터의 제도적 압력만을 대상으로 연구가 진행되었다는 점에서 한계를 갖는다. 따라서 향후 후속연구에서는 보다 입체적으로 중앙정부나 상위 광역정부 등과 같은 제도적 환경이 줄 수 있는 조직 역학을 다루어 볼 필요가 있다. 중앙정부는 「지방재정 신속집행 추진계획」의 형태로 표준화된 신속집행제도의 규칙을 지방정부에게 제공하며, 평가를 통해 최우수 및 우수기관에 인센티브를 제공함과 동시에 일종의 ‘인증(certification)’에 해당하는 행정안전부 장관 표창을 수여하게 되는데 이는 중앙정부가 지방정부에게 가하는 제도적 압력으로도 해석될 수 있다(King et al., 2005). 지방정부는 중앙정부에 의한 강한 정당성 압력으로부터 자유로울 수 없으므로 지방재정 신속집행제도를 수용함으로써 환경에 적극적으로 대응하려 할 것이다(장용석 외, 2014). 특히나 지방정부의 경우 상위정부에 대한 높은 재정 의존도를 가지고 있기 때문에 상위정부의 제도적 압력에 순응하게 될 가능성 또한 크다(장동호, 2007; 장석준, 2011; 유란희·김선형, 2017). 추후에 다양한 차원과 분석대상으로 후속 연구를 실시함으로써 지방재정 신속집행제도와 지방정부의 제도적 환경 가운데 ‘블랙박스’로 남겨진 제도적 논리를 추가적으로 살펴볼 필요가 있다. 또한, 본 연구는 이웃 지방정부의 제도적 압력을 살펴봄에 있어 이웃 지방정부의 신속집행 목표 달성 수준으로 한정지어 분석을 실시하였다는 점에 한계가 있다.

참고문헌

- 강영철·이철주. (2009). 제도 확산의 영향요인으로서 동형화와 탈정치성에 대한 이해: 정부부처의 BSC 사례를 중심으로. 「한국행정논집」, 21(3): 1103-1134.
- 강운호·민기·전상경. (2015). 「현대 지방재정론」, 박영사.
- 국회예산정책처. (2010). 「2010년도 국가재정운용 보고서」, 국회예산정책처.
- 권항원. (2014). 상징주의-해석주의 행정학 연구전략: 신제도주의의. 「한국행정학보」, 48(3): 121-145.
- 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 2020」, 한국지방행정연구원.
- 김성태·허석균. (2013). 재정지출의 시점 간 재원배분 조정에 따른 경기조절 효과성에 관한 연구. 「KDI Journal of Economic Policy」, 35(2): 71-105.
- 김원식. (2007). 「재정조기집행 최종보고서」. 국회사무처.
- 김일경·장용석. (2010). 경영혁신에 관한 제도적 압력이 혁신 성과에 미치는 영향. 「인적자원관리 연구」, 17(2): 163-182.
- 민기 (2019). 예산의 이월 및 불용 원인과 효과적인 관리 방안의 모색. 「월간 나라재정」, 26(2): 26-31.
- 박인환. (2021). 재정 조기집행 제도의 현황과 개선과제. 국회입법조사처.
- 박정인. (2022). 지역축제지원 조례의 확산요인 분석: 제도적 동형화를 중심으로. 「지방정부연구」, 26(2): 79-96.
- 박충훈 외. (2019). 「경기도 신속집행제도 효과분석과 개선방안 연구」. 경기연구원.
- 배상석. (2009). 정책유형별 지방정부간 지출결정의 상호작용에 관한 연구. 「정책분석평가학회보」, 19(4): 69-94.
- 서은숙·백웅기·임지은. (2012). 「재정조기집행제도의 효과성 분석」. 국회예산정책처.
- 석호원. (2010). 정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로. 「지방행정연구」, 24(1): 183-206.
- 손희준. (2018). 문재인 정부의 재정분권 방안: 역대 정부의 국정과제에 대한 평가를 중심으로. 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 433-465.
- 안철진·이윤석. (2018). 과연 지방재정 조기집행은 효과가 있는가?: 지방정부의 경영적 관점에서. 「경영컨설팅연구」, 18(2): 303-312.
- 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.
- 유란희·김선형. (2017). 주민참여예산제도의 제도화 과정 연구-동형화 이론의 검증을 통한 확산의 이해. 「한국정책학회보」, 26(3): 51-80.
- 유정민·장용석. (2019). 작은도서관의 증가 요인 분석: 자원 확보 및 정당성 압력 요인을 중심으로. 「한국행정학보」, 53(2): 123-150.
- 윤기웅·공동성. (2012). 지방자치단체 국고보조사업의 집행부진 원인/유형 분석. 「한국행정학보」, 46(2): 265-291.
- 윤기웅·김병규. (2016). 정책집행주체별 정책 집행 부진 원인 분석: 2005-2010년 재정사업 자율 평가결과보고서를 활용하여. 「지방정부연구」, 19(4): 97-118.
- 윤영진. (2016). 「새 지방 재정론」. 대영문화사.
- 이상용·하능식. (2007). 참여정부의 재정분권 수준 측정과 정책 평가. 「한국지방행정연구원 기본연구과제 2007」, 지방행정연구원, 1-217.
- 이성욱·윤석중. (2013). 우리나라 지방자치단체 및 공공기관의 예산집행 행태에 관한 연구. 「관리

- 회계연구」, 13(2): 99-129.
- 이창균·하능식. (2008). 지방자치단체 재정효율성 제고 방안. 「한국지방행정연구원 기본연구과제 2008」, 한국지방행정연구원, 1-155.
- 이창균 외. (2009). 지방재정 조기집행 성과와 개선과제. 「한국지방행정연구원 정책연구과제 2009」, 한국지방행정연구원, 1-44.
- 이창근. (2013). 지방재정지출의 지역별 효과 분석. 「한국지방재정논집」, 18(2): 57-81.
- 이태천·엄태호. (2022). 지방정부의 정책수용 영향요인에 관한 연구: 지방재정 신속집행제도를 중심으로. 「한국정책학회보」, 31(2): 141-170.
- 임성일. (2008). 재정분권과 성장: 지역경제 성장을 위한 재정분권 정책수단의 모색. 「응용경제」, 10(2): 35-73.
- 임성일. (2008). 지방재정 운용의 효율성 증진방안: 지방재정의 효율성 제고방안-예산의편성과 집행을 중심으로. 「지방재정과 지방세」, 4: 3-22.
- 장동호. (2007). 기초지방정부 사회복지비 지출비중의 변화요인 탐색. 「한국사회복지학」, 59(1): 329-351.
- 장석인. (2013). 사회적기업의 제도적 동형화가 조직성과에 미치는 영향-모방적 동형화의 매개효과 검증. 「인적자원관리연구」, 20(4): 87-110.
- 장석준. (2011). 주민참여예산조례의 이행적 확산에 관한 실증연구: 경쟁위험분석을 중심으로. 「한국행정학보」, 48(4): 211-237.
- 장용석·정장훈·조승희. (2014). 인적자원관리제도 운영의 딜레마: 효율성과 책임성의 공존에 관한 공·사부문 비교분석. 「한국행정학보」, 48(2): 27-53.
- 장용석·조희진. (2013). 공공-민간 경영 패러다임의 융합적 전환: 변화의 추세와 조직의 대응. 「인사조직연구」 21(3): 69-104.
- 장혜윤·장현경·박충훈. (2019). 사업 특성에 따른 신속집행제도의 운영효과 분석: 불용률을 중심으로. 「지방행정연구」, 33(3): 111-136.
- 전영준·엄태호. (2019). 지방재정 신속집행제도의 효과적 운영을 위한 외적 정합성 분석: 경기지역 31개 기초자치단체에 대한 퍼지셋 질적 비교분석을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 23(4): 1-32.
- 정규철 외. (2023). 「KDI 경제전망: 2023 상반기」. 한국개발연구원, 40(2).
- 정다정·문승민·나태준. (2018). 지방정부의 정책 도입 결정요인에 관한 연구: 자살예방 조례를 중심으로. 「지방정부연구」, 22(2): 281-301.
- 정명은. (2012). 지방정부의 경쟁적 세계화: 수직적 확산과 수평적 확산. 「한국행정학보」, 46(3): 241-270.
- 정명은·박나라·장용석. (2009). 세계화 시대의 지역 브랜드: '표현'의 세계화, '의미'의 지방화. 「지방행정연구」, 23(4): 251-279.
- 정명은·안민우. (2016). 조직장, 제도적 논리 그리고 구성된 행위자-한국 지방정부 기금의 제도화 과정 분석. 「한국정책학회보」, 25(3): 37-75.
- 정명은·장용석. (2013). 주민참여 제도화 논리에 대한 탐색. 「한국정책학회보」, 22(1): 109-137.

- 정부는 철저한 집행관리 등 재정운용의 효율성을 높이기 위해 지속 노력 중입니다. (2023). <https://www.korea.kr/briefing/actuallyView.do?newsId=148911587&pWise=mSub&pWiseSub=C3#actually>.
- 정정길. (2002). 행정과 정책연구를 위한 시차적(時差的) 접근방법: 제도의 정합성 문제를 중심으로. 『한국행정학보』, 36(1): 1-9.
- 조형태. (2020). 중앙정부의 변화가 지방정부 불용액에 미치는 영향에 대한 연구. 『정부회계연구』, 18(3): 69-98.
- 조희진·장용석. (2016). 사회적 기업의 지속가능성과 사회적 기업가 정신. 『한국정책학회보』, 25(4): 329-359.
- 최은호·홍준현. (2020). 지방재정 신속집행의 지역경제성장에 대한 영향의 조절효과 분석. 『한국 지방자치학회보』, 32: 57-83.
- 차주현. (2011). 재정분권이 지방재정효율성에 미치는 영향분석. 『한국행정학보』, 45(4): 117-150.
- 최두선. (2015). 장(長) 지방재정이 성장하다: 특집 2015년도 지방재정의 전망 및 운용; 2015년 지방재정관리제도 운용 방안. 『지방재정』, 2015(1): 36-55.
- 최병호. (2007). 재정분권의 이론과 적정한 지방재정의 구조 모색. 『한국지방재정논집』, 12(1): 129-160.
- 최정우·신유호. (2022). 지방자치단체 신속집행이 이자수입에 미치는 영향 분석. 『한국행정학보』, 56(4): 39-64.
- 최창수. (2008). 행정개혁, 절반의 성공: 신제도주의 동형화 관점에서의 사례분석. 『한국사회와 행정연구』, 19(3): 1-23.
- 하연섭. (2020). 『정부예산과 재무행정』. 다산출판사.
- 한국경제연구원. (2012). 『재정 조기집행의 두 얼굴: 순기능과 역기능』. KERI FACTS.
- 한국조세재정연구원. (2017). 『지방재정 신속집행 효과성 분석』. 세종: 한국조세재정연구원.
- 홍성준·정문기. (2022). 지방정부의 사회복지예산 지출 결정요인 분석. 『정책분석평가학회보』, 32(1): 83-109.
- 황소하·엄태호. (2012). 지방정부 지출의 공간적 상호작용: 지역 행사 및 축제경비 지출의 비교경쟁(Yardstick Competition). 『한국행정학보』, 46(1): 313-343.
- 황정윤·조희진. (2016). 사회적 기업 설립의 영향요인 분석: 기능주의와 제도주의 관점을 중심으로. 『정부학연구』, 22(3): 237-277.
- 행정안전부. (2022). 『2022년도 지방자치단체 통합재정 개요』.
- 행정안전부. (2022). 『2021 회계연도 지방재정연감』.
- Beckert, J. (2010). Institutional isomorphism revisited: Convergence and divergence in institutional change. *Sociological theory*, 28(2): 150-166.
- Berry, F. S., & Berry, W. D. (1990). State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. *American political science review*, 84(2): 395-415.
- Bourgeois III, L. J. (1981). On the measurement of organizational slack. *Academy of Management review*, 6(1): 29-39.

- Brandtner, C., & Suarez, D. (2021). The structure of city action: Institutional embeddedness and sustainability practices in US cities. *The American Review of Public Administration*, 51(2): 121-138.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 147-160.
- Frumkin, P., & Galaskiewicz, J. (2004). Institutional isomorphism and public sector organizations. *Journal of public administration research and theory*, 14(3): 283-307.
- Jang, Y. S. (2000). The worldwide founding of ministries of science and technology, 1950-1990. *Sociological Perspectives*, 43(2): 247-270.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (2019). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4): 77-132.
- Kenyon, D. A. (1997). Theories of Interjurisdictional Competition. *New England Economic Review*, 13-27.
- King, A. A., Lenox, M. J., & Terlaak, A. (2005). The strategic use of decentralized institutions: Exploring certification with the ISO 14001 management standard. *Academy of management journal*, 48(6): 1091-1106.
- Kodeih, F., & Greenwood, R. (2014). Responding to institutional complexity: The role of identity. *Organization Studies*, 35(1): 7-39.
- Marquis, C., & Tilcsik, A. (2016). Institutional equivalence: How industry and community peers influence corporate philanthropy. *Organization Science*, 27(5): 1325-1341.
- Meier, K. J., & O'Toole Jr, L. J. (2002). Public management and organizational performance: The effect of managerial quality. *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, 21(4): 629-643.
- Mooney, Christopher Z. (2001). Modeling Regional Effects on State Policy Diffusion. *Political Research Quarterly*. 54(1): 103-124.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich Inc.
- Ocasio, W., & Thornton, P. H. (1999). Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry, 1958-1990. *American Journal of Sociology*, 105(3): 801-843.
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of management review*, 16(1): 145-179.
- O'Toole Jr, L. J., & 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.
- Roy, C., & Seguin, F. (2000). The institutionalization of efficiency-oriented approaches for public service improvement. *Public Productivity & Management Review*, 449-468.

- Scott, W. Richard. (2003). *Organization - Rational, Natural, and Open Systems*. New Jersey: Pearson Education.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of management review*, 20(3): 571-610.
- Suddaby, R. (2010). Challenges for institutional theory. *Journal of management inquiry*, 19(1): 14-20.
- Thomas, G. M., Meyer, J. W., Ramirez, F. O., & Boli, J. (1987). Institutional structure: Constituting state, society, and the individual (pp. 150-172). Newbury Park, CA: Sage.
- Thornton, P. H., & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. *The Sage handbook of organizational institutionalism*, 840(2008): 99-128.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5).
- Weber, M. (1947). Legitimate authority and bureaucracy. *The theory of social and economic organisation*, 1, 328-340.
- Wooldridge, J. M. (2010). *Econometric analysis of cross section and panel data*. MIT press.
- Jang, Y. S. (2000). The worldwide founding of ministries of science and technology, 1950-1990. *Sociological Perspectives*, 43(2): 247-270.

백지선(白知璇): 연세대학교 행정학과에서 학사를 취득하고(2022. 8), 동 대학원에서 석사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 성과관리, 지방재정 등이며, 최근 논문으로 “정부의 관리역량과 민첩성에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 영향(2023)”이 있다.(jsbpa73@yonsei.ac.kr)

지수호(池水豪): 연세대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 지방재정, 성과관리, 공기업 등이며, 최근 논문으로 “지방공기업 경영평가와 성과개선에 관한 연구(2022)”, “내재적 동기와 외재적 동기가 업무성과 및 이직의도에 미치는 영향(2022)”, “Role of Managerial and Political Accountability in Improving Performance of Local Governments(2022)”, “성과피드백이 성과개선에 미치는 영향(2022)”, “정부의 관리역량과 민첩성에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 영향(2023)” 등이 있다.(gardenia1503@yonsei.ac.kr)

Abstract

Local Government as Institutional Actors: Focusing on the Effectiveness of Early Budget Execution

Baik, Jeeseun

Ji, Suho

This study explores the impact of the local government's early budget execution system on the reduction of unused budgets at the local level. The early budget execution system in local finance is expected to enhance the efficiency of financial management through planned budget execution. Specifically, this study focuses on the reduction of unused budgets as a fiscal objective and examines the effectiveness of the system in achieving this goal. Furthermore, the study also analyzes whether such effectiveness is influenced by institutional pressure within the context of institutional theory. To conduct the analysis, the fixed effects analysis of panel data was performed using a sample of 226 local governments from 2015 to 2019. The results of the analysis confirm that as the rate of early budget execution increases, the reduction of unused budgets also occurs. Additionally, it was found that the extent to which neighborhood local governments achieve their early budget execution targets amplifies the impact of early budget execution on the reduction of unused budgets at the local government level. These findings suggest that the rapid budget execution system in local finance can contribute to improving fiscal efficiency by reducing unused budgets and that institutional pressures from neighborhood local governments can influence the effectiveness of financial management processes.

Key Words: Early Budget Execution, Fiscal Efficiency of Local Governments, Unused Budget of Local Governments, Institutional Pressure