「지방정부연구」 제23권 제4호(2020 겨울): 95-117
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.23 No.4 (2019 Winter)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.23.4.5

지방자치단체의 불용액 발생의 영향요인 탐색:
교육감의 정치적 영향요인을 중심으로

이 태 호*
엄 태 호**

국문요약

본 연구는 지방자치단체에서 비효율적 재정운용으로 간주되는 불용액 최소화를 위해 다양한 노력이 이루어지고 있는 상황에서 불용액 발생의 영향요인을 실증적으로 분석하고 이를 통해, 효율적 재정운용이 이루어지기 위한 정책적 방안을 모색하는데 그 목적을 두고 있다. 이에 본 연구는 16개 지방교육자치단체의 2011년~2018년까지의 패널데이터를 활용한 실증분석을 토대로 정치적 요인이 불용액 비율에 어떠한 영향을 미치고 있는지 살펴보았다.

분석결과, 비효율적 재정운용을 중심으로 설정한 불용액 발생에서 교육감이 보수적인 성향이면 불용액 발생이 줄어들고 있으며, 교육감과 지방의회의 다수당의 정치성향이 일치하는 경우 불용액 발생이 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 교육감이 지방자치단체장에 비해 정치적 중립성이 보다 요구되고 있음에도 재정활동을 둘러싼 정치적 행위가 효율적인 예산편성을 제약하고 있음을 나타낸다.

이 같은 결과를 종합해보면 교육감의 정치적 영향력이 비효율적 재정운용 발생에 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 이에 따라 예산편성당시 정치적 영향력이 최소화 될 수 있는 제도적 장치들이 마련될 필요가 있으며, 장기적인 차원에서 재정운용이 보다 유연하게 이루어질 수 있게끔 구조적 개선이 필요할 것이다.

주제어: 불용액, 비효율적 재정운용, 정치적 요인, 교육감, 지방교육자치

Ⅰ. 서론

지방자치단체에서는 매년 예산을 편성하고 지방의회의 심의·의결 후 이를 집행하는 재정활동을 수행하며, 일련의 과정을 통해 추구하는 정책의 목표를 달성하고 건전한 지방자치가 실현될 수 있도록 노력 하고 있다. 지방정부의 재정활동에서 효율적인 재정 운용은 대단히 강조된다. 계획한 예산이 올바르게 집행되지 않는 것은 최적의 공공 서비스가 제공되지 못한 것으로 보여 질 수 있으며(차주현, 2011), 정부가 의도한 목표를 달성하지 못한 것으로 간주되어 행정실패나 정책실패로까지도 인식 될 수 있기 때문이다(문명재 외, 2007; 김봉환·이권희, 2019). 이로 인해 공공분야

* 제1저자
** 교신저자

에서 효율적인 재정운용은 매우 강조되고 있으며 정부에서는 이에 대한 관리를 위해 다양한 노력을 실시하고 있다.

일반적으로 불용액 비율이 높게 나타나면 비효율적 재정운용이 이루어진 것으로 간주된다. 불용액 비율이 높은 경우 감사 지적사항이 되거나, 차년도 예산편성에 불이익을 받는 등의 조치를 받기 때문이다(최광, 2009; 박상원, 2010). 이로 인해 정부에서는 불용액 감축을 위한 다양한 조치를 시행하고 있으며, 이를 지속적으로 관리해야 함을 강조하고 있다. 우리나라의 경제 환경이 앞으로 저성장 국면이 유지되며, 재원의 확보가 어려울 것으로 예측됨에 따라, 비효율적 재정운용을 최소화 하려는 기조는 향후에도 중요한 과제가 될 것이다.

이처럼 불용액 최소화를 위해 정부의 다양한 노력이 이루어지고 있음에도 그 발생 원인에 대해 실증적으로 분석한 연구는 매우 미흡한 실정이다. 중앙 및 지방정부의 예산 집행과정에서의 불용액 현황과 발생 원인에 대한 분석이 이루어졌으나 대부분 사례분석에 그쳤다(문인수, 2005; 윤기웅·공동성, 2012; 이현우 외, 2013; 송기창, 2015; 양인용·배기수, 2019). 또한 실증연구로는 지방자치단체의 재정조기집행제도의 효과 분석(최정우·신유호, 2018; 안철진·이윤석, 2018), 국회 예산 심의과정에서의 정치적 영향 요인 분석 만이 이루어졌으며(김봉환·이권희, 2019), 기존 연구에서 제시하고 있는 요인들만으로는 불용액 발생의 원인을 명확히 이해하기에는 한계를 갖는다.

아울러, 기존에 수행된 선행연구들에서 불용액 발생 원인은 대부분 재정적, 제도적, 환경적인 요인에 한정되어 있었다. 중앙정부 수준에서는 정치적 요인을 고려한 실증분석이 이루어졌으나 지방정부를 대상으로 실시한 연구는 전무(全無)하며, 특히 지방교육자치단체[1)]로 한정하면 사례연구조차 이루어지지 않았다. “정부재정은 정치과정의 산물의 결과”라고 Wildavsky(1964: 4)가 언급한 바와 같이, 불용액의 발생 또한 정치적 행위에 따른 재정활동의 결과물로 판단할 수 있다. 결과적으로 불용액 발생의 원인을 보다 심도 있게 이해하기 위해서는 이를 둘러싼 정치 행위를 고려한 분석이 이루어질 필요가 있다.

이러한 문제의식을 토대로 본 연구는 지방교육자치단체에서 비효율적 재정운용에 영향을 미치는 정치적 요인이 무엇인지 탐색하고자 한다. 이를 위해 2011년~2018년까지 전국 16개 지방교육자치단체의 패널데이터를 활용하여 정치적 요인이 불용액 비율에 어떠한 영향을 미치는지 실증적으로 분석할 것이다. 연구결과를 토대로 지방자치단체의 불용액 발생을 둘러싼 정치과정을 이해하고, 향후 지방자치단체의 효율적 재정 운용을 위해 고려해야 할 요인을 보다 종합적으로 제시하는데 본 연구의 목적이 있다.

1) 「지방교육자치에 관한 법률」에 의거 시·도의 교육·학예에 관한 사무가 일반행정에서 분리됨에 따라 별도의 자치기관인 교육청 및 이를 관장하는 교육감이 임명되었고, 2010년부터는 지방선거와 동시에 시·도 교육감을 선출하도록 하였다.

Ⅱ. 재정효율성과 불용액

1. 재정효율성의 개념과 비효율적 재정운용의 발생

일반적으로 효율성(efficiency)의 개념은 경제학적 사고에서 태동된 것으로 '한정된 자원으로 사회적 효용을 극대화 하는 것'을 의미 한다. '효율성'의 개념은 투입 대비 산출의 관계를 파악하는 것을 의미하는데(Fisher, 2007), 여기에서 투입은 정부가 서비스 생산을 위해 사용한 재화, 노동 등을 의미하고, 산출은 투입의 목적에 따른 결과나 효과를 의미 한다(Fisher, 2007).

경제적 관점에서는 Farell(1957)은 효율성의 측정을 위해 기술적 효율성(technical efficiency)과 배분적 효율성(allocative efficiency)의 두 가지로 효율성의 개념으로 구분하였다(Kopp, 1981: 479). Farell이 제시하는 두 가지 효율성에 따르면, 투입에 따라 산출을 최대화 할 수 있는 물리적인 기술이 존재하거나, 일정수준의 산출을 위해 비용을 최소화 할 수 있도록 투입이 이루어지고 있는지를 나타내며, 투입·산출 과정에서 경제적인 이익을 얻을 수 있는 것을 의미하고 있다.

그러나 공공부문에서의 효율성은 이와는 조금 다르다. 일반적으로 공공부문의 효율성은 경제적 효율성의 개념과 산출물을 통한 성과(목표의 달성)를 모두 포괄하는 개념을 의미 한다(차주현, 2011). Fisher(2007)는 공공서비스의 산출물을 측정하기 위한 3가지 방법(정부의 지출, 생산물의 양, 성과) 제안하였는데, 여기에서 성과는 시민들이 산출물을 활용한 정도를 의미하며 공공서비스의 목표를 달성한 것으로 보고 있다(Fisher, 2007).

이를 토대로 재정의 관점에서 효율성을 이해해 볼 수 있겠다. 공공분야의 재정적 효율성은 기술적 효율성과 배분적 효율성의 개념을 포함하고 있지만 산출의 개념을 공공서비스의 수요 및 질로 보는 것에서 차이가 있다.

재정의 효율성의 개념을 정의하고 있는 연구를 살펴보면, 이창균·하능식(2008: 5)은 재정효율성을 정부가 가장 적은 지출로 일정수준 서비스를 공급하거나, 일정수준의 지출로 서비스의 효용을 극대화 하는 것으로 보고 있다. 임성일(2008)은 예산을 절감하고 재정의 혁신적인 관리를 토대로 저비용 고품질의 공공서비스를 제공하는 것이라고 보았다. 아울러, 신유호(2009)는 최적의 자원배분을 토대로 재정수요를 충족시키는 개념으로 보고 있으며, 차주현(2011)은 공공서비스의 질과 양을 제고하기 위해 가장 바람직한 모형을 기초로 예산을 집행하는 것을 재정효율성으로 보고 있다. 이를 종합해보면, 재정효율성이란 정부가 공공서비스의 생산성 향상을 위해 예산의 범위에서 적절한 투자가 이루어짐과 동시에 주민의 수요를 충족시켜주는 것을 의미한다고 할 수 있다.

이처럼 정부는 다양한 제도 및 재정효율성을 추구하려고 끊임없이 노력하고 있다. 그러나 재정활동 과정에서의 자신의 이익을 추구하려는 이해관계자들의 행위는 효율적인 재정운용에 좋지 않은 영향을 미칠 수 있다. 관료들에게서 나타나는 예산을 극대화 하려는 행위는 대표적 예시가 될 수 있다.

Niskanen(1971)은 관료들이 자신의 영향력을 유지하기 위해 예산규모의 극대화를 추구하고자 한다며, 재정선택의 독점모형(Monopoly Models of Fiscal Choice)을 제시하였다. 모형에서 제시하

는 가설에 따르면, 관료와 정치세력들은 자신들의 이익만을 추구하는 이기적인 사람들은 아니지만, 비효율적으로 공공서비스가 제공될 수 있다고 인식하고 있더라도 예산절감 및 효율적인 예산집행으로 발생하는 잉여에 대한 유인가가 낮기 때문에 오히려 예산규모의 극대화를 통해 자신의 위치와 승진기회를 확대하고자 하는 것으로 나타난다(Niskanen, 1971). 관료들의 이 같은 행위는 사회적으로는 비효율적인 예산규모로 비춰질 수 있으나, 정치인들의 이익을 대변하기에는 유리할 수 있다(김종순, 2001). 정치인들은 재정결정 메커니즘에 따라 선거에서 승리하기 위해 최선의 노력을 경주할 것이며, 사회전체의 효율보다는 자신의 득표에 가장 효과적인 예산을 증액하고 우선적으로 추진하려 할 것이다(강윤호 외, 2014). 이에 따라 지방정부의 관료들은 공공서비스 공급 감독자인 정치인들의 정책을 실현하기 위해, 그들의 의사가 반영된 예산수립을 하게 될 것이다.

이처럼 원칙적으로 정부는 주민의 수요에 따라 최적의 공공서비스를 생산하고 제공하도록 재정을 운용하여야 하나, 재정결정과정에서의 각 이해 당사자의 합리적인 행태는 재정효율성을 낮추는데 영향을 미칠 수 있다.

2. 불용액과 비효율적 재정운용

불용액은 당해연도에 지출하지 못한 예산 중 다음연도로 이월한 금액을 제외하고 남은 집행잔액을 의미한다. 정부에서 정책수행을 위해 철저하게 예산을 수립하고 검토 하였음에도 불구하고, 예측 불가능한 원인으로 인해 계획한대로 이를 모두 집행하는 것은 현실적으로 불가능하다. 때문에 이런 문제에 대응할 수 있도록 예산집행의 신축성을 유지할 수 있는 제도적 장치들을 마련하고 있는데, 그 중 하나가 예산의 이월이며, 그 외에도 예산의 이용 및 전용, 추가경정예산 제도 등이 존재한다(강윤호 외, 2015). 결과적으로 불용액은 이 같은 제도적 장치를 활용 하였음에도 불구하고 집행하지 못한 예산을 의미한다.

불용액의 발생은 효율적, 비효율적 재정운용의 양 측면에서 모두 발생할 수 있다. 지방자치단체 결산서에서 제시하는 발생 원인별 불용액에 따르면, 불용액은 크게 지출계획의 변경 또는 취소, 세출예산 절감, 지급사유 미발생, 집행 잔액의 4가지로 구분 된다. 이 때, 세출예산 절감을 제외한 나머지 사유는 비효율적 재정운용의 결과로 발생한 것으로 볼 수 있다.

효율적 재정운용의 결과로 발생하는 불용액은 비용절감 효과가 유발되는 각종 재정활동[2)]으로 인해 계획한 예산보다 적게 집행하여 발생된다. 경제적인 관점으로 볼 때 더 저렴한 비용으로 동일한 성과를 내는 것은 바람직한 것이며, 이에 따라 지방자치단체에서는 예산절감으로 인한 불용액은 권장되고 있다(송기창, 2015). 그러나 〈표 1〉에서 나타나는 것과 같이 예산절감으로 인한 불용액은 그 규모가 미미한 것으로 나타나고 있어, 실질적으로 불용액의 발생을 효율적인 재정운용의 결과로 보기는 어려운 실정이다.

2) 재정효율성을 높일 수 있는 다양한 요인, 예를 들어 유사한 사업을 수행하는 다른 자치단체 또는 민간기업과의 협업을 통해 발생하는 규모의 경제, 사업수행에 필요한 행정 비용을 절감할 수 있는 창의적 노력 등이 존재할 수 있다 (임성일, 2008).

반면, 불용액의 발생은 일반적으로 자원을 비효율적으로 사용한 것으로 인식 된다 (안철진·이윤석, 2018; 김봉환·이권희, 2019; 정도진 외, 2017). 정책 수요를 예측하여 예산을 편성하는 것을 투입(input)으로 보고 이를 집행하는 것을 산출(output)로 볼 때, 둘 사이의 격차가 발생한 것이 불용액이다. 결과적으로 이는 적절한 자원배분이 이루어지지 못한 것을 의미한다. 비효율적 재정운용으로 인한 불용액의 발생은 수요 예측이 초기에 잘못되어 예산을 너무 많이 산정하였거나, 수요의 예측은 정확하게 되었으나 적절한 집행이 이루어지지 못한 것 두 가지 모두 해석 가능하다. 다만, 비효율적 재정운용은 대부분 예산의 체계적인 수립이 이루어지지 못한 경우에 발생하기 때문에, 근본적으로 예산 계획단계에서부터 재원의 확보 및 배분, 사업의 필요성, 집행 계획 등 철저한 분석을 통해 예산 편성이 이루어져야 함이 강조 된다(임성일, 2008; 이창균·하능식, 2008).

보다 상세하게 살펴보면 원인별 불용액에서는 지출계획의 변경 또는 취소, 집행 잔액은 비효율적 재정운용의 결과로 발생한 것으로 볼 수 있다. 지출계획의 변경 또는 취소는 계획단계부터 정확한 예측이 이루어지지 못한 경우를 의미하며, 집행잔액은 언급된 원인을 제외한 나머지 사유, 즉 용어 그 자체의 의미처럼 사업비 집행잔액을 나타내기 때문이다(교육부, 2018). 반면, 지급사유 미발생 으로 인해 발생하는 불용액은 주로 예측할 수 없는 지출의 발생을 충당하기 위한 예비비 등으로 구성되어 있어, 불가피하게 발생할 수 있는 것으로 판단하며(송기창, 2015: 122), 이로 인해 명백하게 비효율적 재정운용의 결과로 인식하기는 어렵다.

아래 〈표 1〉의 지방교육자치단체 발생 원인별 불용액 현황 중 비효율적 재정운용을 중심으로 살펴보면, 집행잔액의 비중이 타 원인에 비해 압도적으로 높게 나타나고 있다. 계획변경 및 취소의 비중은 2017년까지 점차 증가하다가 2018년에 감소하고 있으나, 집행잔액 비중이 크게 증가하고 있기에, 최근 지방교육자치단체에서 불용액의 발생은 대부분 불가피한 것 보다는 체계적인 재정운용 계획이 이루어지지 못한 것에 기인하고 있음을 나타냈다.

〈표 1〉 지방교육자치단체 발생 원인별 불용액 현황(2015~2018)

(단위: 억원, %)

회계연도	예산현액	원인별 불용액				
		합계	계획변경 및 취소	예산절감	지급사유 미발생	집행잔액
2018	783,427	18,442	588 (3.19%)	34 (0.18%)	3,170 (17.19%)	14,650 (79.44%)
2017	721,645	19,475	4,249 (21.82%)	116 (0.60%)	3,345 (17.18%)	11,764 (60.41%)
2016	656,972	17,552	1,527 (8.70%)	854 (4.86%)	3,262 (18.59%)	11,910 (67.85%)
2015	620,220	16,911	884 (5.23%)	102 (0.60%)	4,615 (27.29%)	11,311 (66.89%)

출처: 2016-2019 지방교육재정분석 종합보고서, 각 년도 시도교육청 결산서
*( )안은 전체 불용액 중 해당 비율을 나타냄

지방자치단체에서는 불용액을 관리하기 위해 여러 가지 노력을 실시하고 있다. 먼저, 불용액을 관리하기 위해 재정조기집행 제도를 도입하고, 재정 분석지표[3]로 활용하는 등 불용액 발생을 최

소화하는 노력을 실시하고 있다(최정우·신유호, 2018; 안철진·이윤석, 2018; 한국교육개발원, 2018). 뿐만 아니라 불용액 발생으로 인한 실질적인 불이익이 제공되기도 하는데, 불용액이 익년도 예산 심의 과정에서 예산 삭감의 원인으로 작용하기도 한다(김봉환·이권희 2019; 박상원, 2010; 최정우·신유호, 2018). 이 과정에서 관료들은 그들의 효용극대화 추구하기 위해 연말에 재정을 집중적으로 집행하는 행태를 보이며, 이를 통해 현재 예산 규모를 유지하고자 한다(Niskanen, 1971). 이는 또 다른 측면의 비효율적 재정운용을 야기 시키고 있다.

3. 비효율적 재정운용에 관한 선행연구 검토

지금까지 국내에서 수행된 비효율적 재정운용과 관련된 연구는 크게 비효율적 재정 운용 현황 파악 및 관리방안을 모색한 연구, 비효율적 재정운용의 영향요인을 탐색한 연구 두 가지 유형으로 구분할 수 있다.

비효율적 재정운용의 현황과 관리방안을 모색한 연구를 검토한 결과, 이는 다시 비효율적 재정운용의 현황에 초점을 맞추고 있는 연구와 관리방안에 초점을 맞추고 있는 연구로 구분할 수 있다. 먼저 비효율적 재정운용의 현황에 초점을 맞추고 있는 연구들을 살펴보면, 불용액이 많이 발생하는 발생주의 재무제표 항목들에 대한 분석을 실시하여 이런 항목들에 대한 집중 관리(양인용·배기수, 2019), 발생 원인별 불용액 규모를 파악하고 예산기획 단계에서의 개선(문인수, 2005; 류춘호, 2007), 등 불용액 최소화를 위한 방안으로 제시하였다.

다음으로 관리방안에 초점을 맞추고 있는 연구는 비효율적 재정운용으로 발생하는 불용액을 최소화하기 위한 '재정조기집행 제도'의 효과성을 실증적으로 입증하고 있는 연구(안철진·이윤석, 2018; 최정우·신유호, 2018), '재정 균형집행제도'에 초점을 맞추어 제도 도입 이전과 이후의 불용액 규모의 감소를 사례분석을 통해 제시하는 연구가 존재한다(이현우 외, 2013). 이 밖에도 불용액을 대상으로 연구를 수행하지는 않았으나 서은숙 외(2012) 및 여차민·이석환(2014) 에서는 재정조기집행 제도의 도입이 경제성장 이외에도 불용액을 최소화 하여 예산의 효율적인 집행에 긍정적 효과를 기대할 수 있다고 주장하였다. 비효율적 재정운용의 현황 및 관리방안에 초점을 맞춘 연구들은 효율적 재정운용을 위해 불용액의 규모를 보다 합리적으로 관리할 수 있는 제도를 제시하는데 그 의의가 있다.

한편, 본 연구의 주제와 보다 직접적으로 연관된 비효율적 재정운용의 영향요인을 탐색한 연구들은 불용액을 대상으로 하는 연구와 그렇지 않은 연구로 구분된다. 먼저 불용액을 대상으로 하지 않는 연구는 국고보조금사업의 집행부진을 야기하는 주요 원인을 탐색하기 위해 국고보조사업의 집행부진 원인을 유형화 하였으며, 집행주체에 따라 차이는 존재하지만 공통적으로 계획단계[4]에서의 문제로 인해 가장 많이 발생 하는 것으로 나타났다(윤기웅·공동성, 2012; 윤기웅·김진영·공

3) 불용액의 발생은 비효율적 재정운용의 주요지표로 활용되고 있다(한국교육개발원, 2018).

4) 계획단계의 문제는 주로 사업계획, 재정계획, 사전절차 미 이행을 포괄하며, 실제 예산의 집행이 이루어지기 전까지 모든 과정을 의미한다(윤기웅·공동성, 2012).

동성, 2013; 윤기웅·김병규, 2016). 아울러 이창균·하능식(2008)은 비합리적인 재정지출이 발생하는 원인 탐색을 위해 재정운용을 3단계(계획·예산편성단계, 계약·사업집행 단계, 사후관리 단계)로 구분하여 실제 사례를 유형화 하였다.

불용액을 대상으로 수행한 연구는 이에 비해 상대적으로 적은 수에 그치고 있다. 송기창(2015)의 연구에서는 지방교육청 담당자들의 면담을 토대로 지방자치단체 교육비특별회계의 이·불용액에 영향을 미치는 요인들을 제도적, 환경적 요인 등으로 구분하여 제시하였으며, 이·불용액은 요인들이 통합적으로 개선되어야 할 것을 주장하였다. 이밖에도 김봉환·이권희(2019)는 국회예산심의과정에서의 정치적 목적 달성을 위한 예산의 증액이 불용액 비율 증가에 영향을 미칠 수 있음을 실증분석을 통해 입증하고 있다. 비효율적 재정운용의 영향요인들을 탐색하고 있는 연구는 단순히 발생 원인별 불용액을 검토하는 것을 넘어서 영향을 미칠 수 있는 요인들을 단계별, 유형별로 기준에 따라 다각도로 제시하고 있다는 점에 그 의의가 있다.

〈표 2〉 선행연구를 통해 나타난 비효율적 재정운용의 영향요인

연구자	분석대상	주요 영향요인	비고
윤기웅·공동성 (2012)	지방자치단체 국고보조사업	- 계획: 수요예측의 부정확성, 계획 미비 등 - 사전절차: 인력 및 설비 등 미확보, 주민동의 미확보, - 집행: 국교 교부 지연, 절차지연, 이해 당사자 충돌 등	사례분석
윤기웅·김진영·공동성 (2013)	민간 국고보조사업		사례분석
윤기웅·김병규 (2016)	중앙부처 담당 기타 직접사업		사례분석
이창균·하능식 (2008)	지방자치단체 재정운용사례	- 계획·예산편성 단계(사업규모 적정성 검토 미흡, 사업의 필요성·시급성 검토 미흡, 사업기간 검토 미흡 등) - 계약·사업집행 단계(사업집행 관리 부실, 예산 집행기준 미준수 등) - 사후관리단계(자여재원 관리 부족, 환류 및 활용 부족)	사례분석
송기창 (2015)	지방교육청 관계자 면담결과	- 재정적 요인(보통교부금, 특별교부금, 추가경정예산 등) - 환경적 요인(학교 신설 사업 등)	사례분석
김봉환·이권희 (2019)	중앙정부 단위사업별 사업예산	-정치적 요인(정권 연차, 국회 승인예산 증가율) -점증적 요인(과년도 불용액)	실증분석

앞서 검토한 바와 같이 기존의 선행연구들은 중앙 및 지방자치단체의 비효율적 재정운용의 측면에서 불용액 현황과 이에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 제시하였으며, 이를 토대로 관리방안들을 모색하였다는 점에서 의의가 있다. 그러나 비효율적 재정운용과 관련하여 수행된 선행연구의 숫자가 많지 않을 뿐만 아니라, 이를 불용액으로 한정 하는 경우 연구의 숫자는 더욱 줄어드는 실정이다. 아울러 대부분의 연구가 실증분석보다는 불용액 규모와 원인에 관한 사례분석에 그치고 있으며, 불용액 규모를 줄이기 위한 방안 모색과 관련한 정책제언이 다수를 이루고 있다.

이처럼 불용액 증가에 영향을 미칠 수 있는 요인을 실증적으로 탐색한 연구는 전무한 실정이다. 특히 정치적 행위에 따른 결과로서 불용액의 변화를 실증적으로 검증한 선행연구가 존재하고 있으나(김봉환·이권희, 2019), 중앙정부 수준에서만 분석이 이루어져 결과를 지방자치단체수준까지

적용하기 어려우며, 정치적 행태와 관련하여 가능성 있는 변수를 모두 검증하지 못하였다는 점에서 한계가 존재한다.

선행연구검토를 통한 문제의식을 토대로 본 연구는 지방교육자치단체의 비효율적 재정운용에 영향을 미치는 요인에 관한 실증분석을 실시하고자 한다. 기존 사례분석 및 선행연구에서 제시된 불용액발생의 영향요인들로 구성된 모델을 기초로 지방교육자치단체에서는 이들이 어떻게 작용하고 있는지 탐색할 것이다.

그 중에서도 본 연구는 정치적 요인의 효과에 초점을 맞추고자 한다. 앞서 나타난 바와 같이 불용액의 발생은 계획성 있는 예산 편성과 그 맥락을 같이 하는데, 이 단계에서는 정치적 요인의 영향력이 크게 미칠 수 있기 때문이다. 또한, 법령상 교육감은 정치적 중립성을 지켜야 함에도 실제 현장에서 교육감 후보자들은 자신의 이념적 성향을 드러내고 있는 것으로 나타나고 있기에(김재훈, 2012), 실증적으로 이를 분석하여 블랙박스로 남겨져있던 지방교육자치단체를 둘러싼 정치행태와 재정운용의 관계를 이해하는데 집중하고자 할 것이다.

마지막으로 본 연구는 보다 정확한 분석이 이루어질 수 있도록 다음과 같이 노력하였다. 먼저, 기존에 선행연구에서 제시하고 있는 변인뿐만 아니라 지방자치단체 교육비특별회계라는 특별한 구조 하에 불용액에 영향을 미칠 수 있는 변인들을 고려하여, 연구모형에 반영하였다. 또한 비효율적 재정운용의 결과로 발생한 불용액들이 어떠한 변인의 영향을 받는지 분석을 실시하고자 한다. 일반적으로 불용액은 비효율적인 집행으로 간주되고 있으나, 예산절감, 지급사유 미발생 등에 의한 불용액 발생은 이에 해당되지 않는 바, 비효율적 재정운용으로 인식되는 불용액을 중심으로 추가 분석을 실시하였다. 이는 불용액 중에서도 비효율적 재정운용에 영향을 미치는 요인을 보다 정확하게 이해하는데 도움이 될 것이다.

궁극적으로 지방자치단체의 불용액 발생을 둘러싼 정치과정을 이해하고, 지방재정운용의 효율성을 제고하기 위한 방안을 보다 종합적으로 제시하고자 한다.

Ⅲ. 분석모형 및 가설의 설정

1. 연구의 분석모형

본 연구는 지방교육자치단체에서 발생하는 정치적 행위가 비효율적 재정운용에 미치는 영향을 실증적으로 분석하고자 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 불용액을 대상으로 실시한 실증연구는 매우 미흡한 실정이기에 본 연구의 목적과 가장 유사한 김봉환·이권희(2019)의 연구를 기초로 비효율적 재정운용과 관련한 선행연구들을 참고하여 연구의 분석모형을 설정 하였다. 선행연구를 통해 나타난 바에 따르면 불용액 발생에 영향을 미칠 수 있는 요인들은 본 연구에서 주 영향요인으로 설정한 정치적 요인 이외에도 재정적 요인(세출예산 비율, 특별보조금 비율, 이월액 비율 등), 사회·경제적 요인(인구, 환경 변수 등) 등이 존재하고 있다. 이에 따라 본 연구는 통상적인 재정지출

모형을 토대로 분석모형을 구성할 수 있다(전영준·엄태호, 2018).

본 연구에서는 정치적 요인을 연구의 주 영향요인으로 설정하였다. 가장 큰 이유는 앞서 언급한 바와 같이 정치적 중립성을 지켜야 하는 지방교육자치단체의 재정운용에 있어서도 정치적 행위가 영향을 미치고 있는지 탐색해 보기 위함이다. 아울러 선행연구들에서 정치적 요인을 주요 영향요인으로 설정한 연구가 희소하며, 기존의 연구에서도 정치적 영향 요인에 해당하는 항목들을 복합적으로 고려하지 않고 있기 때문에 여전히 결과가 드러나지 않은 변수들의 분석이 이루어질 필요가 있다.

정치적 요인의 영향력을 정확히 측정하기 위해서 기존 연구들에서 제시된 재정적, 사회·경제적 요인들을 분석모형에 포함하며,[5] 이외에도 일반적인 재정운용 과정에서 발생할 수 있는 연도별 변화 또한 모형에서 고려하고자 하였다. 앞서 언급한 사항들을 토대로 본 연구의 분석모형을 구성하였다.

$$Y = f(P, F, S)$$

Y = 불용액 비율,
P = 정치적 요인, F = 재정적 요인, S = 사회·경제적 요인

2. 가설의 설정

이론적 논의에서 살펴본 바와 같이 불용액의 발생은 비효율적 재정운용이 이루어진 것으로 간주한다. 보다 넓은 범위에서 이는 초기에 정부의 정책계획이 의도대로 추진되지 못한 것으로 볼 수 있다.

정부의 정책계획은 예산의 수립을 통해 구체화된다. 효율적인 재정운용을 위해서는 계획단계에서부터 철저한 사전조사 및 검토에 의거해 예산수립이 이루어져야 하며(임성일, 2008), 실제 불용액은 주로 계획단계에서 올바른 예산편성이 이루어지지 않아 발생하는 것으로 나타나고 있다[6] (김봉환·이권희, 2019; 정도진 외, 2017).

또한, 관료제의 특성상 정책순응이 대체로 높기 때문에 관료들은 관행적으로 지방자치단체장의

5) 재정적, 사회·경제적 요인의 경우 다수의 선행연구에서 제시된 실제 사례 및 분석결과 등을 토대로 불용액 발생요인에 대한 직관적 예측이 가능한 것으로 확인됨에 따라 본 연구에서는 통제변수로 설정하고자 한다.

6) Niskanen의 관료주의 모델에 따르면 예산결정과정에서 관료들은 자신의 효용을 위해 예산을 극대화 하려는 경향이 있다(Niskanen, 1971; Fisher, 2007). 이로 인해 대부분의 부적절한 예산편성은 예산을 증액하는 방향으로 이루어 질 것이다.

정책을 수행하기 위한 예산은 안정적으로 집행하기 위해 노력할 것이다. 관료제에서는 안정적이고 반복적인 절차를 수행하는 행동양식이 강한 '행정역량'처럼 간주 될 수 있기 때문이다(엄석진, 2016: 97). 아울러 공공서비스를 공급하는 관료들은 다년간 같은 업무에 종사하고 있으며, 이에 대해 일반 주민들은 충분한 정보접근이 어렵기 때문에 이러한 결과로 발생한 정보의 비대칭성은 관료들의 도덕적 해이[7]를 야기 시킬 것이다(강윤호 외, 2015: 75-78). 요컨대, 이미 편성이 완료된 예산의 경우 일선 공무원들은 다른 영향요인과는 무관하게 이를 기존 관행대로 안정적으로 집행하고자 할 것이다.

이를 종합해보면 불용액 발생은 예산 집행 보다는 예산 편성에서 그 영향력이 매우 클 것으로 예측할 수 있으며,[8] 특히 본 연구에서 중점적으로 분석하고자 하는 정치적 영향요인은 대부분 예산편성의 측면에서 주로 발생하고 있다.

앞서 논의한 기초를 토대로 불용액의 발생 원인에 대한 가설을 설정해 볼 수 있겠다.

정부의 정책은 최종 정책결정자의 신념, 가치 등의 영향을 받는다(Anderson, 1979). 이에 따라 지방교육자치단체의 최종 정책결정자인 교육감의 정치적 성향이 예산편성에 영향을 줄 수 있을 것으로 생각해 볼 수 있다. 일반적으로 정책결정자의 정치적 성향이 보수적일수록 지출을 늘리는 것에 소극적이고, 보다 현실적인 재정태도를 가지고 있는 것으로 나타난다(Lewis, 1980; Tellier, 2006). 우리나라의 교육감 후보자들의 정책 공약에서도 이와 유사한 현상을 확인할 수 있다. 진보성향의 교육감은 사회적 형평성을 강조하며 교육비 투자 확대, 복지정책 확대 등 정부의 적극적 개입을 확대하는 정책들이 주요 공약으로 제시하고 있으며, 보수성향의 교육감은 제한적 복지, 행정의 효율성 강화, 자율 경쟁 등과 같이 실용적인 공약들을 추구[9]하는 경향을 보이고 있다(서현진, 2019). 이를 종합해보면 교육감의 정치적 성향이 보수적일수록 과도한 예산편성을 하지 않아 불용액 비율이 낮아 질 수 있을 것으로 예상된다.

가설1: 교육감의 성향이 보수적이면 불용액 비율이 낮을 것이다.

불용액은 예산이 과도하게 편성되는 경우 증가할 수 있다. 이와 같은 비합리적인 예산안을 감독·통제하기 위해 의회에 예산심의 제도를 두어 정부의 정책 계획에 대한 타당성을 인정하고 재정민주주의를 실현하고 있다(강윤호 외, 2015). 하지만 예산 심의 과정에서 지방의회의 정치인들은 재정운용의 효율성 보다는 정치적인 이익 달성을 위한 행태에 초점을 두고 예산을 심의하는 경

7) 여기서의 도덕적 해이(moral hazard)는 관료들의 소극적인 태만을 뜻하며, 예산을 최대한 효율적으로 집행하려 하기 보다는 기존에 집행하던 방식대로 하려고 하는 것을 의미한다.

8) 불용액의 발생은 예산의 과다 편성 또는 집행 부진 모두에서 발생 가능하다. 그러나, 선행연구를 통해 확인된 바와 같이 불용액 발생은 계획단계에서 예산의 무분별한 과다 편성이 원인으로 나타나고 있으며, 일선 관료들은 관행적으로 편성된 예산을 안정적으로 집행하고자 하고 있기에 본 연구에서는 불용액 발생의 영향요인을 예산편성의 측면을 중심으로 논의하고자 한다.

9) '교육'이라는 영역의 특성상 실질적으로 진보와 보수를 막론하고 '공공성'을 강화하려는 다양한 정책들을 추구하고 있기에 이를 명확히 구분하는 것은 무리가 있다. 그럼에도 불구하고, 교육감의 정치적 이념에 따라 목표 달성을 위한 구체적인 접근 방법에서 차이점이 존재한다고 볼 수 있겠다(정재요, 2018: 188-189).

향을 보이기 때문에, 자신과 정치적 이익이 부합하는 교육감의 정책 계획이 적절하게 수립되지 않고 과도한 예산이 편성되었더라도, 이를 수용하려는 경향성을 보인다(김봉환·이권희, 2019). 결과적으로 지방의회에 교육감과 정치적 성향이 일치하는 의원들이 다수를 이루고 있다면, 예산 심의 과정에서 이에 대한 적절한 통제가 이루어지지 않아 불용액 비율이 높아질 수 있을 것으로 추측할 수 있다.

가설2: 교육감과 지방의회의 성향이 일치하면 불용액 비율이 높을 것이다.

전통적인 정치적 결정이론인 Key-Lockard 모형에 따르면 후보 간 경쟁이 치열할 때 지방정부 정책 결정자는 지역주민들의 지지 기반에 보다 민감하게 반응하며, 특히 사회복지분야와 같이 지지 기반을 확장할 수 있는 영역의 지출수준을 증가시킬 것을 가정하고 있다(남궁근, 1994: 999).

지방자치단체장들은 자신의 정치적 성공을 선거의 승리로 결부할 것이며, 이들은 자신의 정치적 영향력을 극대화 할 수 있는 예산 편성을 강조할 것이다. 위 모형에 따르면 지역 주민의 지지기반이 안정적이지 않은 경우 지방자치단체장은 주민의 지지율을 증가시키기에 유리한 공약사업 및 선심성 복지 정책들과 관련한 예산을 많이 편성하고자 할 것이다. 이 같은 성향의 예산은 철저한 계획을 통해 수립되기 보다는 정치적 목적 달성이 우선시 될 것이므로 주민의 수요에 비해 과도한 예산이 편성될 확률이 높을 것이다. 결과적으로 계획성 없는 예산편성은 집행 부진 등 재정적 문제를 야기 하며 지방자치단체 불용액 증가에 영향을 미칠 것이다.

가설3: 주민의 지지안정성이 높을수록 불용액 비율이 낮을 것이다.

효율적인 재정운용이 이루어지기 위해서는 모든 예산과정(budget process)이 적절하게 조화를 이루어야 하며, 마찬가지로 예산의 편성과 그에 따른 적절한 집행이 유기적으로 이루어지는 경우 불용액의 규모도 감소할 수 있다(임성일, 2018; 김봉환·이권희, 2019).

선거에서 당선되어 교육감 직을 연임하는 경우에는 편성한 예산과 집행간의 단절이 발생하지 않기 때문에, 불용액의 발생을 최소화 할 수 있다. 그러나 기존 단체장이 연임하지 않는 경우 예산 계획 및 편성과 예산의 집행이 서로 다른 단체장에 의해 수행되며, 교육감의 성향 및 정책적 우선순위에 의해 기존 예산 계획이 변경되거나 원활하게 진행되지 못할 것이다.[10] 요컨대, 단체장의 연임은 지방자치단체의 예산과정에 영향을 미칠 수 있으며, 이는 불용액 감소의 원인이 될 수 있다.

가설4: 교육감이 연임하는 경우 불용액 비율이 낮을 것이다.

10) 새로운 정부는 기존의 정부와의 정책적 우선순위의 차이로 인해 기존 정부의 예산 사업이 원활하게 수행되지 못할 것이다(김봉환·이권희, 2019: 34).

Ⅳ. 연구설계

1. 분석대상 및 방법

본 연구는 지방교육자치단체의 비효율적 재정운용(예산편성)에 영향을 미치는 요인을 탐색하고, 그 중에서도 정치적 요인의 효과에 초점을 맞추어 분석을 실시하고자 한다. 그 결과를 토대로 지방교육자치단체에서 미래에 보다 계획적인 예산 편성 및 효율적 집행이 이루어 질 수 있도록 정책적 제언을 제시할 것이다.

본 연구의 분석대상은 2011년~2018년 우리나라 16개[11] 지방교육자치단체이다. 분석기간은 교육비특별회계의 불용액 관련 재정통계를 공식적으로 관리하기 시작한 2011년부터 현재까지 결산이 완료된 2018년으로 설정하였다.

본 연구의 주요 변수인 지방교육자치단체의 불용액 및 재정적 요인과 관련된 변수들은 교육비특별회계 결산 데이터를 활용하였으며, 지방교육재정알리미와 지방교육재정분석보고서 및 16개 지방교육자치단체의 결산서를 통해 데이터를 수집하였다. 독립변수인 정치적 요인의 경우 중앙선거관리위원회의 선거통계 시스템 및 주요 언론보도를 참조하였으며, 사회경제적 요인은 국가법령정보센터와 통계청 국가통계포털에 공시된 자료를 활용하였다.

본 연구는 정확한 분석결과의 도출을 위해 지방교육자치단체들의 2011년부터 2018년까지의 8개년도 분석기간 동안 발생하는 시간의 영향을 통제하고자 하였다. 이를 위해 2011년~2018년까지의 모든 연도더미를 통제하여 해당기간에 드러나지 않는 변화들을 통제하였다.

아울러 회귀분석을 위한 추정모형의 선정을 위해 오차항의 자기상관(autocorrelation)과 이분산성(heteroscedasticity)의 존재여부를 검증하였다. Pooled OLS(Ordinary Least Square)를 활용하여 분석을 위해서는 회귀분석의 기본가정에 따라 오차항의 자기상관과 이분산성이 존재할 수 없기 때문이다. 오차항의 자기상관 및 이분산성의 존재여부는 Wooldridge test와 Breusch-Pagan의 Cook-Weisberg test를 통해 검증하였다. 검증결과 본 연구의 자료는 8개년도 패널데이터로 일반적인 시계열데이터(time series data)에서 발생할 수 있는 오차항의 자기상관 및 이분산성이 존재하는 것으로 나타났다.[12] 이에 따라 본 연구에서는 효율적인 추정량의 도출을 위해 오차항의 자기상관 및 이분산성을 고려할 수 있는 FGLS(Feasible GLS)[13]를 활용하여 분석을 수행하였다.

---

11) 세종시의 경우 신생 지방교육자치단체로 지방교육재정에 대한 결산이 2012년부터 시작됨에 따라, 타 지방자치단체와의 편차가 크게 발생하는 것으로 확인되어 분석에서 제외하였다.

12) Wooldridge test 결과: Prob 〉 F = 0.0000, Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test 결과: Prob 〉 chi2 = 0.0131

13) FGLS(Feasible GLS)는 오차항의 자기상관과 이분산성을 고려한 선형 패널데이터 분석이 가능하기 때문에 Pooled OLS보다 정확한 추정량의 측정이 가능하다(Frain, 2008).

2. 변수의 정의

본 연구는 연구목적에 따른 적절한 분석결과의 도출을 위해 독립변수는 정치적 요인에 관한 변수들로 한정하였으며, 이에 영향을 미칠 수 있는 재정적 요인, 제도적 요인, 사회·경제적 요인과 관련된 변수들을 통제하여 분석을 실시하였다.

먼저 종속변수는 불용액 비율로 설정하였으며 각 회계연도의 (불용액 / 예산현액) ×100(%)로 계산하였다. 이는 지방자치단체의 불용액 비율 산정을 위해 공식적으로 활용하는 산식에 따른 것이다. 아울러 본 연구는 불용액 전체를 대상으로 분석하는 것 이외에도 비효율적 재정운용의 영향요인을 측정하기 위해 원인별 불용액 중 집행잔액, 집행잔액과 계획변경 및 취소의 합을 대상으로 추가분석[14]을 실시하였다. 추가분석을 실시하는 각 대상에 대해서도 전체 불용액 비율과 동일한 산식을 적용하였다.

다음으로 독립변수에 대해 살펴보면, 정치적 요인은 지방교육자치단체의 예산 편성 및 집행에 영향을 미칠 수 있는 교육감의 정치적 행위와 관련된 변수들로 측정하였다. 교육감의 정치적 성향, 교육감과 지방의회의 정치성향 일치, 교육감 연임의 경우 2014년 및 2018년 지방선거 당시 언론과 통계를 통해 공개된 데이터를 활용하였으며, 더미 변수로 변환하여 측정[15]하였다. 아울러, 교육감 지지율의 경우 교육감선거의 당선자와 2위 득표자의 득표율 차(vote margin)로 측정하였다(이상일 외, 2014).

한편, 불용액 발생에 대한 독립변수 이외의 영향력을 통제하기 위해 통제변수로 재정적 요인, 사회·경제적 요인과 관련된 변수들을 설정하였다. 재정적 요인은 크게 세입 측면과 세출 측면으로 구분되는데, 변수들은 이 두 측면을 모두 고려할 수 있도록 하였다. 먼저 세입의 측면에서 특별교부금은 국가시책, 긴급사유 등 특별한 정책 수행을 위해 편성되기 때문에 본예산에 편성되기가 어려우며, 특별교부금으로 수행하는 사업이 많아지는 경우 당해 연도에 이를 효율적으로 집행하기가 어렵다(송기창, 2015; 최정우·신유호, 2018). 다음으로 세출의 측면에서는 세출결산액의 전년대비 증감률, 이월액 비율, 시설비 비율 변수를 설정하였다. 예산의 지출과 이월액 규모[16]의 경우 불용액의 증감과 상보적인 관계를 갖고 있으며, 학교시설의 증·개축은 일반적인 시설공사와는 다르게 방학기간에 주로 이루어지고 있기 때문에 시설비 비율이 불용액 발생 수준을 결정하는 데 영향을 줄 수 있을 것으로 보았다. 마지막으로 사회·경제적 요인은 지역의 교육 수요 규모를 대표할 수 있는 1인당 학생 수, 1인당 학교 수, 1인당 사교육비를 변수로 설정 하였다.

---

14) 계획변경 및 취소를 단독으로 분석하지 않는 이유로 전체 불용액 중 낮은 비중을 차지하고 있어, 비효율적 재정운용의 결과 전체를 대표하기는 어렵다고 판단했기 때문이다.

15) 교육감의 정치적 성향은 2014년 및 2018년 지방선거 당시 주요 언론에 공개된 정치적 성향을 토대로 보수와 진보로 구분하였다. 정치적 성향이 보수적인 경우, 교육감과 지방의회의 정치성향이 일치하는 경우, 동일한 교육감이 연임한 경우에 대해서 1의 값을 부여하였다.

16) 지방자치단체에서는 예산집행 시 예측하지 못하는 환경변화에 대응하기 위한 제도를 운영하는데(강윤호 외, 2015), 불용액의 발생을 줄이기 위해 이월액이 늘어나는 결과가 나타날 수 있다(한국교육개발원, 2016; 송기창, 2015).

이외에도 2011년~2018년의 연도더미를 모두 통제하였다. 연도더미를 통제해줌으로써 해당기간 내 불용액 발생에 영향을 미칠 수 있는 제도 및 환경 변화를 분석에서 고려 할 수 있다. 대표적으로는 지방선거(2014년, 2018년), 출납폐쇄기한 단축[17](2015년) 등이 있을 것이다.

변수의 측정 및 데이터 수집은 〈표 3〉를 통해 정리하였다.

〈표 3〉 변수의 측정 및 데이터 수집

구분			변수의 측정	데이터수집
종속변수		불용액 비율 (전체)	(불용액 / 예산현액) × 100(%)	- 지방교육재정알리미 - 16개 시·도교육청 결산서(11~18)
		(집행잔액)		
		(집행잔액 + 계획변경 및 취소)		
독립변수	정치적 요인	교육감의 성향	보수 = 1, 진보 = 0	선거통계시스템 및 주요 언론보도
		교육감과 지방의회 성향일치	일치 = 1, 불일치 = 0	선거통계시스템 및 주요 언론보도
		주민의 지지안정성	교육감 당선자와 2위 득표자의 득표율 차(%)	선거통계시스템
		교육감 연임	연임 = 1, 비연임= 0	선거통계시스템 및 주요 언론보도
통제변수	재정적 요인	특별교부금 비율	(특별교부금 / 세입결산액) × 100(%)	지방교육재정알리미
		세출결산액 증감률	[(세출결산액 - 직전년도 세출결산액)/직전년도 세출결산액] × 100(%)	지방교육재정알리미
		이월액 비율	(이월액 / 예산현액) × 100(%)	지방교육재정알리미
		시설비 비율	(학교교육여건개선시설 사업비/세출결산액) × 100(%)	- 교육비 특별회계 세입세출 결산분석서(11~12) - 지방교육재정알리미(13~18)
	사회경제적 요인	1인당 학교 수	(log) (학교 수 / 인구 수)	국가통계포털
		1인당 학생 수	(log) (학생 수 / 인구 수)	국가통계포털
		1인당 사교육비	(log) (월평균 사교육비 / 인구수)	국가통계포털
	기타	연도더미	2011(준거)~2018	

V. 분석결과

1. 기술통계 분석

본 연구에서 분석을 위해 정의한 변수들의 기술통계량은 〈표 4〉와 같다. 먼저 종속변수인 불용액 비율을 살펴보면, 평균은 3.039%로 최소값(0.920)과 최대값(7.726)의 편차가 상당한 것으로 확인되었다. 비효율적 재정운용을 중심으로 살펴보면 집행잔액이 1.860%, 집행잔액과 계획변경 및 취소의 합이 2.065%로 큰 차이가 나타나지 않는 것으로 확인되었다. 전체 평균(3.039%)과 비교해

17) 기존에는 차년도 2월까지 정산하던 것을 당해연도에 의무적으로 모든 정산이 완료되어야 함에 따라 집행기간의 줄어들어 예산집행의 어려움이 발생할 수 있다.

볼 때 이는 계획변경 및 취소가 불용액 전체에서 차지하는 비중이 집행잔액에 비해 크지 않기 때문으로 볼 수 있으나, 표준편차, 중위수, 최소값, 최대값 모두 크게 증가하지 않은 것으로 볼 때 집행잔액과 계획변경 및 취소는 어느 정도 상보적 관계가 존재하고 있음을 보여주고 있다.[18)]

다음으로 본 연구의 독립변수인 정치적 요인에 관한 변수를 살펴보면, 진보적 정치성향을 지닌 교육감의 재임 비율(61.7%)이 높은 것으로 나타났고, 교육감과 지방의회의 재임기간 동안 정치성향이 일치하는 사례가 더 많은 것(64.8%)으로 나타났다. 지방선거 당시 1위와 2위의 지지율 격차의 평균은 13.8%로 나타났으며, 표준편차는 11.337로 매우 높은 것으로 나타났다. 마지막으로 본 연구의 분석기간인 2011년~2018년 사이에는 2014년 및 2018년에 지방선거가 이루어 졌으며, 대부분의 시·도교육청에서 기존 교육감이 연임한 것으로 나타났다.

한편 불용액에 영향을 미칠 수 있는 다양한 통제변수들(재정적 요인, 사회경제적 요인)과 관련하여 재정적 요인에서는 특별교부금 비율의 평균이 2.612%로, 최소값(1.647)과 최대값(4.464)의 편차가 크지 않은 것으로 확인되었으며, 세출결산액의 전년 대비 증감률을 보면 대부분의 시·도 교육청에서 2015년에 감소한 것으로 나타났는데, 충북교육청이 가장 감소율이 큰 것(-9.914%)으로 확인되었다. 또한 이월액 비율은 전반적으로 매년 불용액 보다 매우 높은 것으로 나타났으며, 2011년~2014년까지는 감소하는 추세를 보이다 출납폐쇄기한이 단축된 2015년부터 다시 증가하는 것으로 확인되었다. 다음으로 통제변수 중 사회경제적 요인에 해당하는 1인당 학교수는 0.0005(개), 1인당 학생수는 0.14(명)으로 나타났으며, 1인당 월평균 사교육비는 22.51(만원)의 평균값을 나타냈다.

〈표 4〉 변수의 기술통계

구분			N	평균	표준편차	중위수	최소값	최대값
종속변수		불용액 비율(전체)	128	3.039	1.296	2.797	0.920	7.726
		(집행잔액)	128	1.860	0.860	1.723	0.488	6.098
		(집행잔액 + 계획변경 및 취소)	128	2.065	0.951	1.877	0.576	6.164
독립변수	정치적 요인	교육감의 성향(보수)	128	보수: 49(38.3%), 진보: 79(61.7%)				
		교육감과 지방의회 성향일치(단점정부)	128	일치: 83(64.8%), 불일치: 45(35.2%)				
		주민의 지지안정성	128	13.835	11.337	11.400	0.280	47.750
		교육감 연임	128	연임: 113(88.3%), 비연임: 15(11.7%)				
통제변수	재정적요인	특별교부금 비율	128	2.612	0.636	2.469	1.647	4.464
		세출결산액 증감률	128	6.286	4.809	6.605	−9.914	17.038
		이월액 비율	128	5.567	2.700	5.073	0.708	13.723
		시설비 비율	128	8.356	2.349	8.066	3.820	15.658
	사회경제적 요인	1인당 학교 수	128	0.0005	0.0002	0.0004	0.0002	0.0007
		1인당 학생 수	128	0.138	0.016	0.138	0.101	0.182
		1인당 사교육비(만원)	128	22.510	4.782	21.500	15.500	41.100

※ 연도더미는 생략됨

18) 그 예로 계획변경 및 취소(3.281%)의 비율이 가장 높은 2017년 서울의 경우, 집행잔액(1.564%)은 평균보다 낮은 편으로 나타났다.

2. 불용액 발생의 영향요인 탐색

불용액 발생의 정치적 영향요인을 탐색하기 위해 각 모형별로 FGLS를 활용한 회귀분석을 실시하였으며, 결과는 〈표 5〉와 같다. 앞서 언급한 바와 같이 모형1은 불용액 비율 전체에 대한 결과를, 모형2, 모형3은 비효율적 재정운용을 중심으로 불용액 비율을 종속변수로 설정한 것에 대한 결과를 나타낸다.

먼저, 모형1을 통해 불용액 발생에 대한 정치적 영향요인의 분석결과를 살펴보면, 정치적 요인 중에는 불용액 비율에 통계적으로 유의미한 영향을 주는 변수는 존재하지 않는 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 크게 두 가지로 해석이 가능하다. 첫째, 앞서 나타난 바와 같이 불용액은 예산절감, 불가피한 사유, 비효율적 재정운용과 같은 다양한 원인에 의해 발생하기 때문에, 불용액 전체로 분석한 경우에는 정치적 요인에 대한 영향력이 의미 있게 나타나지 않은 것으로 보인다. 둘째, 기존에 중앙정부 수준의 연구에서는 중요한 정치적 변수로 결과가 나타났음에도 불구하고, 연구대상이 지방교육자치단체라는 특수성으로 인해 제시된 정치적 변수의 영향력이 크게 작용하지 못했을 가능성이 있다. 즉 시·도교육청에서도 동일한 예산과정을 수행하고 있다 하더라도 실제 이에 대한 운영은 차이가 있을 것으로 예측 할 수 있다.[19]

이 밖에 통제변수의 경우에도 마찬가지로 모든 변수들은 통계적으로 유의미한 결과는 나타나지 않았으며, 이 또한 독립변수와 동일한 맥락으로 볼 수 있겠다.

한편, 모형2, 모형3은 불용액 발생원인 중 비효율적 재정운용의 영향요인에 대한 분석결과를 나타낸 것이다. 정치적 요인과 관련된 변수들을 살펴보면 모형2(집행잔액), 모형3(계획변경 및 취소 + 집행잔액)에서 모두 교육감의 성향이 보수적인 경우 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 주고 있으며, 교육감과 지방의회 성향이 일치 하는 경우에는 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 주고 있는 것으로 나타났다.

구체적으로, 첫 번째 분석결과는 지방자치단체 교육감의 정치성향이 보수적일수록 불용액이 감소하고 있는 것을 의미한다. 가설 수립 시 확인된 바와 같이 재정계획단계에서 예산의 과다 편성으로 인한 불용액의 발생 사례가 가장 많다고 볼 때, 진보적 정치 성향을 띠는 교육감들이 보수적 성향의 교육감들보다 지역 교육의 투자를 위한 예산편성에 보다 호의적인 것으로 생각할 수 있다. 이는 적극적인 정부를 선호하는 진보 교육감의 정책공약들이 실제 예산에 다수 반영되고 있음을 방증하는 것이다. 두 번째로 교육감과 지방의회 성향이 일치하는 단점정부 일수록 불용액이 증가하고 있는 것으로 나타났다. 이는 교육감의 정치적 성향이 지방의회의 다수당과 일치하는 경우 의원들이 예산심의과정에서 비합리적인 예산을 통제 하고 교육감을 견제하기보다 자신들의 정치적 이익 달성을 위한 수단으로 활용하고 있는 것으로 볼 수 있다. 결과적으로 예산편성의 측면에서 교육감의 성향이 진보적이거나 교육감과 지방의회의 성향이 일치하는 경우에 예산이 과대 편성되

19) 본 연구와 유사한 성격을 띠는 선행연구에서는 정치적 이해관계로 인해 발생할 수 있는 변인(정부의 연임, 국회의 예산 승인 증가)은 불용액에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다(김봉환·이권희; 2019). 다만, 해당연구는 중앙정부 예산의 사업단위에서 분석이 이루어졌기에 향후 지방자치단체수준에서는 분석이 이루어져 분석수준에 따른 차이를 비교해볼 필요가 있다.

고 있으며, 이는 불용액 발생을 증가시키고 있음을 확인하였다. 이 같은 결과를 토대로 본 연구에서 설정한 정치적 요인에 관한 가설1과 가설2를 채택[20]하였다.

아울러 그 외의 정치적 요인과 관련된 변수인 주민의 지지안정성, 교육감 연임의 경우 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 확인 되었다. 앞서 기술통계에서도 확인할 수 있듯이 주민의 지지안정성은 격차가 유의미하게 크지 않기 때문으로 보이며,[21] 본 연구의 연구기간 중 2014년, 2018년 지방선거가 2차례 실시되었으나, 대부분의 교육청에서 기존의 교육감이 연임한 것으로 나타나고 있어 의미 있는 차이가 나타나지 않은 것으로 생각할 수 있다.

다음으로 모형2, 모형3에서 통제변수로 설정한 요인들의 분석결과를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 비효율적 재정운용으로 인해 발생한 불용액은 주로 재정적 요인들이 직접적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특별교부금 규모, 이월액 비율 변수가 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었으며, 모형2, 모형3 모두 동일한 결과로 나타났다.

특별교부금 규모는 예산편성 시기 조절에 영향을 미칠 수 있는 변수이며, 그 규모가 증가했을 때 비효율적인 재정운용이 발생하는데 영향을 미친 것으로 나타났다. 특별교부금은 국가시책이나 특별한 사유에 의해 편성되기 때문에, 일반적인 성격의 보통교부금보다 본예산 편성의 어려움이 있기에 효율적인 재정운용이 어렵다. 이는 선행연구에서도 제시된 바와 같이 지방교육자치단체에 불용액 규모의 증가에 영향을 주었을 가능성이 있다(송기창, 2015; 최정우·신유호, 2018). 다음으로 이월액 규모는 유연한 재정운용을 할 수 있도록 마련된 제도적 장치와 관련된 변수이며, 예산의 이월 제도를 통해 당해 연도에 집행이 어려운 재정을 다음연도로 이월할 수 있도록 되어있다. 분석결과에 따르면 지방교육자치단체에서는 불용액 발생을 줄이기 위해 이월액을 늘리지 않는 것으로 나타나고 있으며, 오히려 반대의 결과를 보이고 있었다. 이는 예산 계획이나 집행과 관련된 재정활동이 원활하게 이루어지지 못한 경우에는 이월액, 불용액에 관계없이 당해 연도에 이를 효율적으로 운용하기 어려웠다는 것을 방증한다. 이처럼, 통제변수의 분석결과를 통해 대부분의 재정적 요인들은 비효율적 재정운용에 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 반면, 사회경제적 요인의 경우 모두 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않았다.

비효율적 재정운용과 관련한 모형2, 모형3의 분석결과는 불용액 전체를 대상으로 수행한 것과 명백히 다르게 나타나고 있다. 이는 효율적인 불용액 관리를 위해서는 불용액의 성격에 따라 영향요인을 구분하여 분석해야 함을 나타낸다. 아울러 재정적 요인 이외에도 교육감과 지방의회의원들의 정치적 목적달성을 위한 정치적 행위가 비효율적 재정운용의 영향을 미칠 수 있다는 것이 드러났다.

분석결과를 종합해 보면, 기존의 선행연구들에서 드러났던 원인들뿐만 아니라 정치적 신념 및 가치 또한 중요한 변인으로 고려해야 할 필요가 있겠다. 특히, 교육 분야에서는 단체장의 정치적

20) 본 연구는 정확한 결과 도출을 위해 불용액 중 비효율적 재정운용에 초점을 맞추고 있으며, 불용액 전체보다는 비효율적 재정운용을 중심으로 가설을 검정하였다.

21) 1위 후보와 2위 후보의 주민의 지지율 격차의 평균(13.835), 표준편차(11.337)를 통해 대부분의 시·도교육청에서는 최대값(47.540)에 비해 낮은 수준의 격차가 나타나는 것을 알 수 있다.

중립성이 강조되고 있음에도 불구하고, 실제 현장에서는 선거를 통해 당선되는 여타 중앙정부 및 지방자치단체와 같이 정치적 행위에 따른 영향이 분명하게 나타나고 있음을 확인하였다. 요컨대, 공공서비스의 감독자인 교육감과 지방의회의원들의 정치적 목적 달성을 위한 행위는 관료들의 효율적인 재정운용을 억제하는 결과를 가져올 것이다.

〈표 5〉 불용액 영향요인에 대한 회귀분석 결과

구분			모형 1 (불용액 전체)	모형 2 (집행잔액)	모형 3 (계획변경 및 취소 + 집행잔액)
(상수)			-1.120 (-0.30)	-3.007 (-2.18)	-3.125 (-1.70)
독립변수	정치적요인				
		교육감의 성향(보수)	-0.296 (-1.16)	-0.435*** (-2.99)	-0.388** (-2.35)
		교육감과 지방의회 성향일치 (단점정부)	0.262 (0.99)	0.283** (2.08)	0.260* (1.65)
		주민의 지지안정성	0.0005 (0.05)	0.004 (0.89)	0.003 (0.52)
		교육감 연임	-0.081 (-0.29)	0.111 (0.67)	0.039 (0.19)
통제변수	재정적요인				
		특별교부금 규모	0.176 (0.93)	0.278** (2.39)	0.254* (1.87)
		세출결산액 증감률	0.033 (0.106)	0.005 (0.43)	0.015 (0.92)
		이월액 비율	0.045 (1.08)	0.070*** (2.79)	0.094*** (3.33)
		시설비 비율	0.074 (1.60)	0.037 (1.36)	0.025 (0.80)
	사회경제적요인				
		1인당 학교 수(log)	-0.156 (-0.21)	-0.100 (-0.26)	0.345 (0.79)
		1인당 학생 수(log)	-1.537 (-1.04)	-0.645 (-0.80)	-1.158 (-1.30)
		1인당 사교육비(log)	0.002 (0.00)	0.450 (0.68)	1.435 (1.73)
N			128	128	128

주1: ***p 〈 0.01; **p 〈 0.05; *p 〈 0.1
주2: 연도더미는 생략됨
주3: () 괄호 안은 z-value 값을 나타냄
주4: FGLS는 R-Squared 값을 제공하지 않음

Ⅵ. 결론

지방자치단체에서 불용액의 발생은 지역주민들에게 초기에 계획한 목표만큼의 적절한 공공서비스가 이루어지지 못한 것으로 간주되기 때문에, 이러한 현상의 영향요인을 탐색하는 것은 중요한 정책적 시사점을 제공 할 것이다. 이를 위해 본 연구는 전국 16개 지방교육자치단체의 8개년 패널데이터를 활용하여 이를 둘러싼 정치적 행태가 불용액 발생에 미치는 영향을 실증분석을 통해 검증하고자 하였다.

분석결과에 따르면, 먼저 전체 불용액 수준에서는 특별한 영향요인이 나타나지 않았다. 반면, 비효율적 재정운용을 중심으로 설정한 불용액 발생에 대한 분석결과에서는 정치적 요인 중 교육감의 성향이 보수적일 때 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을, 교육감과 지방의회 성향이 일치하는 경우 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 불용액의 발생이 주로 예산의 과다편성으로 인해 발생하는 것에 비추어 볼 때, 보수적 정치성향을 띠는 교육감들이 진보교육감보다 소극적으로 예산을 편성하고 있는 것으로 판단할 수 있다. 아울러 교육감과 지방의회 다수당의 성향이 일치하는 경우 과다한 예산이 편성되었음에도 심의과정에서 자신들의 정치적 이익 달성을 위해 이를 수용해주는 경향을 보이는 것으로 추정된다.

이러한 분석결과는 교육감이 일반적인 자치단체장에 비해 정치적인 중립성이 요구되고 있음에도 불구하고, 이들을 둘러싼 정치적인 행위가 예산의 편성 및 집행과정에서 효율적 재정운용이 이루어지지 못하도록 제약하고 있음을 드러내고 있다.

이처럼 불용액 발생에 정치적 요인이 영향을 미치고 있는 점을 토대로 효율적인 재정운용을 위한 다음과 같은 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 첫째, 지방교육자치단체에서는 계획성 있는 재정운용이 이루어져야 할 것이다. 앞서 나타난 바와 같이 불용액의 발생은 철저한 계획수립을 통한 예산 편성을 통해 최소화 할 수 있는데, 이러한 노력을 통해 예산편성 단계에서부터 교육감의 정치적 영향력이 예산편성에 미치는 영향력을 최소화 할 수 있도록 해야 할 것이다. 예컨대 효율적인 재정운용으로 인해 발생한 인센티브가 직접적으로 관료들에게 돌아갈 수 있도록 하는 경우, 관료들은 보다 현실적인 상황에 맞춰 계획을 수립할 것이며, 이는 교육감이 정치적 영향력을 고려한 예산편성을 요구하더라도 이를 어느 정도 견제할 수 있으며 보다 계획성 있는 예산편성에 긍정적인 방향으로 작용할 수 있을 것이다.

둘째, 보다 장기적인 차원에서 지방자치단체에서 재정활동을 유연화 할 수 있는 제도의 마련이 필요하다. 한정된 시간과 예산의 편성 및 집행이라는 절차가 준수되어야하기에 재정활동의 유연성이 부족은 불용액의 발생을 야기한다. 기존에 편성된 예산을 계획이 변경되어 다른 사업에 활용하거나, 새로 확보된 재원을 회계연도 내에 집행하기 위해서는 새로운 예산편성 절차를 거쳐야하기 때문에 적절한 집행시기를 확보하기가 어렵다. 교육감이 연임하지 못하거나, 특별한 목적을 위한 재원이 확보된 경우 등이 이에 해당하겠다. 이러한 상황에서 예산 편성과 집행의 조절이 보다 자유로울 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 이는 다양한 목적으로 외부에서 전입되는 재원들을 효율적으로 활용할 수 있도록 도와주며, 급격히 변화하는 경제적, 사회적 환경에 따른 지방자치단체

의 교육 수요를 적절하게 대응할 수 있는 구조를 갖추도록 할 것이다.

이러한 정책적 시사점에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계점을 갖는다. 먼저, 자료의 한계로 인해 사업 간 불용액 발생의 차이를 고려하지 못하고 있다. 특히, 불용액은 사업별로 상당한 편차가 존재할 것으로 예측[22]되는 바, 이에 대한 구체적 검증은 추후 중요한 후속 연구과제가 될 수 있다. 다음으로, 불용액에 영향을 미칠 수 있는 타 요인에 대한 탐구가 필요하다. 연구에서 제시하고 있는 주요 정치적 요인들은 대부분 과도한 예산편성의 측면에만 초점이 맞추어져 있다. 관료들의 관행적 예산집행을 고려하더라도 예산 집행의 측면 또한 집중적으로 다루어 질 필요가 있으며, 보다 입체적으로 불용액의 발생을 탐색하기 위해서는 예산 편성과 예산 집행의 두 측면을 모두 고려[23]하여 해당 측면에 관계된 요인들을 탐색하고 이를 재구조화 할 필요가 있다. 마지막으로 불용액과 관련한 선행연구가 아직까지 많지 않은 관계로 연구 모형의 타당도를 제고 할 수 있는 사례분석 등이 이루어질 필요가 있다. 교육청 예산수립 담당자와의 면접 조사와 같이 이를 보완할 수 있는 추가 연구가 필요할 것이다.

참고문헌

교육부. (2018). 2017회계연도 지방교육재정 이월액 및 불용액 현황. 「지방교육재정알리미 테마별 분석·설명자료」, 2018-24

강윤호·민기·전상경. (2015). 「현대 지방재정론」, 박영사.

김봉환·이권희. (2019). 불용액의 정권 연차별 변화와 국회 예산심의의 효율성. 「재정학연구」, 12(1), 27-53.

김종순. (2001). 지방재정학. 「서울: 삼영사」. pp.114-120.

김재훈. (2012). 좋은 교육서비스를 위한 지방교육재정관계 평가: 효율성, 책임성 및 충분성을 중심으로. 「정부학연구」, 18(2), 99-129.

류춘호. (2007). 지방교육재정의 합리적 운영 방안. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 41-70.

문명재·이철주·주기완·하연희·곽연륜. (2007). 대형국책사업 집행실패의 영향요인 분석. 「한국정책학회보」, 16(2), 49-90.

문인수. (2005). 회계연도 내 세출예산 변화분석. 「지역사회연구」, 13(3), 135-157.

박상원. (2010). 정치경제학 모형을 통한 예산보장의 효과 분석. 「재정학연구」, 3(2), 29-61.

서은숙·백웅기·임지은. (2012). 재정조기집행제도의 효과성 분석. 국회예산정책처

22) 특히, 시설사업의 경우 공사기간이 제한됨에 따라 불용액 발생의 직접적인 영향요인으로 제시되고 있다(송기창, 2015).

23) 예산편성과 집행을 동시에 고려해보면, ① 예산(많음), 결산(많음), ② 예산(많음), 결산(적음), ③ 예산(적음), 결산(많음), ④ 예산(적음), 결산(적음) 과 같이 4가지 사례가 존재할 수 있다. 통상적으로 예산이 결산보다 규모가 크기 때문에, 이 때, ③을 제외한 ①, ②, ④ 모두에서 불용액이 발생할 수 있을 것으로 판단된다.

서현진. (2019). 2018년 교육감 선거 후보자의 이념성향과 정책 공약에 관한 연구.「한국과 국제정치」, 35(2), 75-111.

송기창. (2015). 시·도교육비특별회계 이월·불용액 발생실태와 개선과제.「교육재정경제연구」, 24, 115-138.

신유호. (2009). Dea 와 tier 분석을 활용한 지방재정 효율성 측정에 관한 연구.「한국지방재정논집」, 14(3), 1-39.

안철진·이윤석. (2018). 과연 지방재정 조기집행은 효과가 있는가?: 지방정부의 경영적 관점에서.「경영컨설팅연구」, 18(2), 303-312.

양인용·배기수. (2019). 중앙정부의 불용액과 이월액에 대한 효율적 관리방안.「한국경영교육학회」34(1). 341-363.

엄석진. (2016). 한국행정의 역량: 경로의존에 의한 행정개혁의 형식화를 중심으로.「한국행정학보」, 50(4), 91-137.

여차민·이석환. (2014). 지방자치단체 재정조기집행의 효과.「한국행정논집」, 26(4), 665-685.

윤기웅·공동성. (2012). 지방자치단체 국고보조사업의 집행부진 원인/유형 분석. 한국행정학보, 46(2), 265-291.

윤기웅·김병규. (2016). 정책집행주체별 정책집행부진 원인 분석: 2005-2010 년 재정사업 자율평가결과보고서를 활용하여.「지방정부연구」, 19(4), 97-118.

윤기웅·김진영·공동성. (2013). 민간에 대한 국고보조사업의 집행부진 원인/유형 분석.「한국행정학보」, 47(2), 189-218.

이상일·최근호·엄태호. (2014). 구유통 정치 (Pork-barrel politics) 가 특별교부금 배분에 미치는 영향에 관한 연구: 부동층 모형을 중심으로.「국가정책연구」, 28(3), 299-322.

이창균·하능식. (2008). 지방자치단체 재정효율성 제고방안.「한국지방행정연구원 기본연구과제」, 2008, 1-155.

이현우·이용환·이미애. (2013). 지방재정 균형집행 추진을 위한 운영개선 방안.「정책연구」, 1-35.

임성일. (2008). 지방재정 운용의 효율성 증진방안; 지방재정의 효율성 제고방안-예산의 편성과 집행을 중심으로.「지방재정과 지방세」, 4, 3-22.

전영준·엄태호. (2018). 지방자치단체의 자체재원수입확충 노력에 대한 영향요인 분석-전국 시·군 지자체에 대한 퍼지셋 질적 비교분석을 중심으로.「한국자치행정학보」, 32(4), 261-290.

정도진·김진욱·임재창, (2017). 발생주의 국가회계 재정정보의 유용성과 활용,「한국조세재정연구원」, 2017, 연구보고서 17-18.

정재요. (2018). 2018 년 교육감 당선인 선거공약에서의 진보와 좌파 이념.「교육사상연구」, 32(4), 171-193.

차주현. (2011). 재정분권이 지방재정효율성에 미치는 영향분석.「한국행정학보」, 45(4), 117-151.

최 광. (2009). 헌법의 재정관련 조항의 문제점과 개정 방향,「재정학연구」, 2(1), 2009, 177-222.

최정우·신유호. (2018). 지방자치단체 재정조기집행의 재정운용 효과분석.「한국지방재정논집」, 23(3), 53-73.

한국교육개발원. (2016). 2016 지방교육재정분석 종합보고서. 한국교육개발원.

_____. (2017). 2017 지방교육재정분석 종합보고서. 한국교육개발원.
_____. (2018). 2018 지방교육재정분석 종합보고서. 한국교육개발원.
_____. (2019). 2019 지방교육재정분석 종합보고서. 한국교육개발원.

Anderson, James E. (1979). Public Policy Making(2nd ed.). N.Y.: Holt, Renehart and Winston.

Farrell, M. J. (1957). The measurement of productive efficiency. Journal of the Royal Statistical Society: Series A (General), 120(3), 253-281.

Fisher, R. C. (2007). State and local public finance Routledge.

Frain, J. C. (2008). STATA commands for unobserved effects panel data. Trinity Economics Papers,

Kopp, R. J. (1981). The measurement of productive efficiency: A reconsideration. The Quarterly Journal of Economics, 96(3), 477-503.

Lewis, A. (1980). Attitudes to public expenditure and their relationship to voting preferences. Political Studies, 28(2), 284-292.

Niskanen, W. (1971). Bureaucracy and Representative Government. New York : Aldine. Atherton.

Tellier, G. (2006). Public expenditures in canadian provinces: An empirical study of politico-economic interactions. Public Choice, 126(3-4), 367-385.

Wildavsky, A. B. (1964). Politics of the budgetary process.

이태호(李泰昊): 연세대학교 일반대학원 행정학과 박사과정에 재학 중이며, 현재 한국교육개발원에서 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 교육재정, 인사행정 등이다(suilth@naver.com).

엄태호(嚴泰皓): Syracuse University에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 재무행정, 정책형성론 등이다(theom@yonsei.ac.kr).

〈논문접수일: 2020. 2. 24 / 심사개시일: 2020. 2. 27 / 심사완료일: 2020. 3. 6〉

Abstract

A Study on the Determinants of Unused Budget in Local Governments: Focusing on Superintendent's Political Factors

Lee, Tae Ho

Eom, Tae Ho

This study provides policy implications for efficient fiscal management by analyzing the determinants of the unused budget in local governments by which a variety of strategies to minimize the inefficient fiscal management are conducted. As to the investigation, the determinants of unused budget are analyzed based on panel data from 2011 to 2018 in relation to 16 local governments for education.

The results of this study show that the amount of unused decreases when superintendents have conservative political orientation, whereas it increases when the political orientation of superintendents and that of the majority party in the local council corresponds to each other. The results indicate that political behaviour around budgeting restricts efficient budget planning, although superintendents have to remain politically neutral.

Taking into account the results, the superintendent's political orientation seems to have an influence on inefficient fiscal management. In conclusion, it is required to provide organizational strategies or systems to minimize the political influence on budgeting, while a structural improvement for flexible fiscal management is needed in the long run.

Key Words: unused budget, inefficient fiscal management, political factor, superintendent, local education autonomy