

지방자치단체 신속집행 부진원인 분석*

Analysis of the Causes for the Slump of Local Governments' Early Budget Execution

최 정 우 (한국지방재정공제회 주임연구원 - 단독저자)

Abstract

Jung Woo Choi

This study conducted a comparative analysis of autonomous entities with excellent results and those without for the effective operation of the Early Budget Execution system. To do so, this study used logit regression and t-test with basic local governments from 2015 through 2018.

According to the analysis results, it is necessary to effectively manage their own business, regularly carried over business, and disused business and to intensively manage the areas of culture and tourism, environmental protection, and health, and research and development costs and contributions.

Keywords: Early Budget Execution, carried over budget, unused budget

I. 서론

코로나19의 확산에 따른 경제여건의 악화와 대외적 불확실성으로 인해 정부의 적극적 재정 운용이 매우 중요시되는 시점이다. 이에 정부는 상반기의 악화된 경제여건에 대응하고자 재정 조기집행을 역대 최고 수준으로 추진하고 있다. 구체적으로 2020년 기준으로 중앙정부의 상반기 조기집행 목표는 305.5조 원 62.0%로 전년대비 1%p 증가하였고, 지방에서의 조기집행 목표 또한 2019년 대비 1.5%p 증가한 60.0%(228.4조)로 사회안전망 구축을 위한 복지예산의 적기 집행을 위해 노력했다. 중앙정부에서 표현하는 조기집행은 경기가 위축되어 고용이 감소하고 민간의 투자활동이 악화되는 시점에서 추가재원 마련 없이 활용할 수 있는 정책수단으로, 지방재정에서도 2009년부터 '신속집행'이라는 명칭으로 조기집행이 이루어지고 있다.

지방자치단체의 신속집행은 행정안전부가 주축이 되어 집행 목표액을 설정하고, 이에 대한 추진실적을 점검하는 체계로 구성된다. 지방자치단체의 신속집행을 제도적으로 지원하기 위해 입찰 기간을 단축하는 '긴급입찰'제도의 사용 장려, 계약 대금의 선급금 집행 활성화, 일상감사

2 「한국지방행정학보」 제19권 제1호

등 계약관련 사전절차 간소화, 민간경상사업보조의 일괄 교부 허용, 추가경정예산 성립 전 예산 사용, 지방재정 투자심사 신속지원 등이 이루어지고 있다. 지방자치단체에서도 업무추진비 선결제, 예산편성 검토 강화 등 자체적인 신속집행 방안을 마련하여 조기집행에 동참하고 있다. 이러한 노력을 통해 2020년 상반기 집행률은 역대 최대인 69.2%(156.8조 원)가 달성되는 등 정부의 확장재정운용 기조와 지역경제 활성화에 기여했다. 다만 이러한 성과에도 불구하고 개별 자치단체의 신속집행 실적을 살펴보면 신속집행이 잘 이루어지는 자치단체가 있으나 신속집행률이 지속적으로 낮은 자치단체도 다수 발견되며, 최근 4년간(15년~18년) 신속집행률을 비교할 경우 실적이 감소한 자치단체도 상당수 발견된다. 즉, 총량적인 측면에서는 신속집행 실적이 개선되고 있으나 개별 자치단체 차원에서는 한계에 직면한 자치단체도 많으며 이러한 이유로 인해 지방자치단체의 신속집행 실적은 중앙정부(부처)의 신속집행 수준에 미치지 못한다. 그리고 개별 지방자치단체의 재정여건을 고려하지 않은 중앙정부의 일률적인 정책내용의 추진에 대한 비판이 있기도 하다(전영준 외, 2019:2; 류영아, 2018:3; 박명호 외, 2017:157-161).

구체적으로 살펴보면 신속집행의 목표율은 기획재정부와 행정안전부 간 협의 후 지방자치단체에 시달하고 있으며, 지방자치단체와 지방공기업의 특성을 고려하지 않고 일률적으로 동일한 목표를 설정하기도 한다(류영아, 2018:3). 또한 지방자치단체에서는 신속집행의 일환으로 설계용역 기간을 단축하여 공사 착공 이후 잦은 설계변경이 발생하여 오히려 사업추진이 지연되는 경우도 나타나며, 시설비 집행과정에서 행정절차나, 보상협의기간이 길어져 지방자치단체의 의도와는 달리 집행이 지연되는 경우도 빈번하게 발생하기도 한다(박명호 외, 2017:157). 즉 지방자치단체의 신속집행은 지방자치단체의 여건에 따라 그 실적이 달라질 수 있으며, 지방자치단체의 적극적 노력에도 불구하고 실적개선이 이루어지지 않을 여지가 있다. 따라서 신속집행제도가 지방자치단체의 지지를 받으며 지역경제 활성화와 재정집행의 효율성 확보라는 본래의 목표를 달성하기 위해서는 집행 부진을 유발하는 원인에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 최근 신속집행과 관련하여 박충훈 외(2019), 장혜운 외(2019), 주기완 외(2020) 등 선행연구들이 증가하고 있으나 대부분의 선행연구들은 신속집행의 특성 보다는 신속집행에 따른 경제적, 재정적 효과를 분석하는데 연구의 관심을 집중하고 있어 재정집행의 효율성과 효과성이라는 측면에서 신속집행 자체를 연구의 대상으로 한 연구관심은 다소 부족하다고 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 지방자치단체 신속집행 실적을 분석하여, 지속적으로 신속집행률이 높은 지방자치단체와 집행률이 낮은 지방자치단체 간 비교를 통해 실적 차이를 유발하는 환경적 요인을 분석하여 신속집행을 저해하는 요인에 대한 검토를 통해 신속집행 제도의 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 재정집행의 효율성과 집행부진 유발 요인

지방자치단체뿐만 아니라 중앙정부의 조기집행에서 달성하고자 하는 목표는 경기 악화 등에 대응한 경기부양 또는 경제 안정화이고 예산의 효율적 사용을 통한 재정의 효율성 확보이다(정윤한, 2008; 여차민 외, 2014; 최정우 외, 2018 등). 이 중 재정의 효율성 확보와 관련하여 신속 집행은 연초부터 계획적인 집행관리를 통해 연말 낭비성 지출을 절감하고 이월과 불용액을 줄이는 데 기여할 수 있다(정윤한, 2008:170).

신속집행제도의 달성목적인 재정효율성은 “주어진 예산을 집행하는 과정에서 각종 자원을 얼마나 잘 활용하는지를 측정하는 개념”으로(임성일, 2008:5) 이는 동일한 산출물 생산 과정에서 투입(금전, 인력, 자산 등)이나 가격(조달가격, 공급가격 등) 감축, 동일한 투입을 통한 생산량 또는 질적 개선 등으로 달성된다(임성일, 2008:5-6). 따라서 재정운용의 효율성을 달성하기 위해서는 당초에 편성된 예산에서 불용과 이월을 최대한 억제하여 모든 예산이 활용될 수 있도록 해야 하며, 한편으로는 주민의 효용을 극대화할 수 있는 사업을 중심으로 예산을 집행하는 것이 중요하다. 이를 달성하기 위해 재정집행의 관점에서는 계획된 수준으로 예산이 집행되는 상태를 가장 효율적인 상태로 인식한다(이진석, 2014:116).

재정집행의 관점에서 사업계획이 잘 수립되어 있고, 예산을 통해 추진하는 사업이 사업추진의 필요성을 확보하고 있다면 최적의 효율성은 당초에 편성된 예산이 100% 집행되는 경우로 볼 수 있다(이진석, 2014:116). 따라서 당초에 편성한 예산을 다 사용하지 못하여 불용이나, 이월액이 발생하는 경우는 여분의 예산이 다른 사업으로 투입될 수 없기 때문에 최대의 예산 투입이 이루어지지 않게 되고, 이로 인해 전체 효용이 감소하여 집행의 비효율이 증가하게 된다. 이러한 요인에는 이해관계자와의 갈등, 사업관리의 부실, 사업변경 등이 있다(박노옥 외, 2013:18-19; 오영민, 2015:89).

〈표 1〉 예산순기별 비효율 발생 원인

구분	비효율 발생 원인
예산편성 (사업기획)	정치적인 결정 우선순위가 낮은 사업의 결정 사전조치와 상반되거나 결과에 따르지 않는 예산편성 중복적인 투자나 사업결정 잘못된 사전조사로 인한 과다예산 편성 업무규정이나 절차를 위반한 사업결정 및 예산편성 입법화전 사업결정 및 예산편성 사업타당성 및 수요/비용 예측조사 미실시
예산집행	사업목적에서 벗어난 예산집행

4 「한국지방행정학보」 제19권 제1호

(사업집행)	주민반발로 인한 사업집행의 지연 구매 및 계약 비리 관리 및 점검 부실 연말 집중집행, 낙장집행 과다 및 낭비적인 지출 법규위반 집행 만성적인 이월 과도한 이용, 전용
결산 (사업평가)	평가결과의 왜곡 부정확한 사업평가나 성과측정 부실한 성과관리 성과평가, 관리, 환류제도의 미비

자료: 박노옥(2013:9) 참조

재정집행에 있어서 비효율의 발생은 예산순기(예산편성-집행-결산-성과평가) 중에서 집행 단계에서 비효율을 유발하는 요인으로만 야기되는 것이 아니라 사업기획에서 우선순위가 낮은 사업의 추진, 중복투자 등에 따른 사업계획의 미비로부터 파생되어 집행단계에서의 사업집행 지연 등으로 나타난다. 그리고 전년도 결산과 사업평가 과정에서 부정확한 사업평가나 부실한 성과 환류 체계는 결국 예산편성과정에서 비효율로 이어지기 때문에 재정집행의 비효율은 예산순기 전 과정에 걸친 비효율이 영향을 미친다고 이해할 수 있다. 재정 효율성을 저해하는 다양한 요인 중 집행 부진도 매우 중요한 요소이다. 집행 부진은 주로 전술하였던 비효율 발생 원인 중 수요예측이 잘못된 사전조사, 건설공사의 공기지연, 지자체의 대응예산의 불충분한 배정, 담당자의 복지부동 등으로 발생하게 된다(오영민, 2015:90). 집행부진이 발생하게 되면 결국 연말에 집중된 지출을 하게 되고, 이 과정에서 급조된 사업이 발생할 수 있기 때문에 재정지출의 효과가 저해되어 비효율이 증가할 수 있다.

이러한 측면에서 본 연구에서 다루는 신속집행제도는 상반기에 많은 지출을 위해 예산집행에 관한 업무프로세스를 조정하고, 예산집행이 효율적으로 이루어질 수 있도록 지속적인 모니터링을 추진한다는 점에서 집행상의 비효율성을 개선하는 데 기여할 수 있는 주요한 정책수단으로 볼 수 있다. 특히 예산집행과정에서 이월 및 불용, 연말 집중 지출, 낙장행정, 연초 집행을 위해 사업계획의 강화 등에 긍정적인 영향을 줄 수 있다고 판단된다.

2. 신속집행제도의 효과 및 한계

일반적으로 예산의 집행 경향은 연중 발생하는 불확실성으로 인해 사업변경이나 신규 재정 수요 등을 고려하여 연초보다는 연말에 증가하는 경향을 보이고(Zierman, 1976; 이성욱 외, 2013:100), 특히 조직의 영향력과 조직 내의 관료의 조직 확대를 위해 예산을 극대화하려는 경향에 따라 예산극대화를 저해하는 불용을 최대한 방지하기 위해 연말에 예산이 많이 지출되는 특성을 지닌다. 이러한 연말에 편향된 지출은 본예산에 편성된 예산에 비해 사업계획에 대한

검토가 부족할 우려가 있고, 불용 방지를 위한 사업은 사업 효과성에 대한 면밀한 검토가 부족할 수 있어(이성욱 외, 2013:100; 이진석, 2014:90) 재정 운용의 비효율이 야기될 소지가 있다. 따라서 정부는 상고하저의 경제여건에 대응하려는 목적 외에도 재정운용의 효율성을 확보하기 위해서 상반기에 예산을 많이 집행할 수 있도록 조기집행 기조를 유지하고 정책수단을 활용하고 있다.

지방재정운용에 있어서 신속집행제도¹⁾는 사실상 학문적 용어라기 보다는 실무적인 용어이다(박명호 외, 2017:1). 실무에서도 신속집행제도를 법령을 통해 정의하고 있지는 않으며 예산배정계획 범위 내에서 상반기에 재정집행 비율을 높이는 방식으로 추진하고 있다(박명호 외, 2017:1). 이에 따라 학문적으로도 신속집행제도에 대한 통일적 정의가 마련되지 않았다. 선행 연구를 살펴보면 박명호 외(2015)는 특정 회계연도에 배정된 총예산(결산기준)의 50%를 초과하는 금액을 상반기에 집행하는 것으로 정의하고 있으며, 서은숙 외(2012)는 당초 계획된 재정의 집행 일정보다 예산을 앞당겨 사용하는 것으로 각기 다르게 정의하고 있다. 이를 종합하면 신속집행제도는 예산배정계획 대비 상반기에 더 많은 집행을 독려하는 정책기조로 이해할 수 있으며, 실질적으로 신속집행을 달성하기 위해 정부에서는 계약에 있어 선금금 집행 활성화, 추가경정예산 성립 전 사용 등 다양한 정책수단들이 복합적으로 활용된다.²⁾

〈표 2〉 신속집행 관련 주요 정책수단

구분		내용
계약	긴급입찰	- 지방자치단체 재정정책상 신속집행을 위해 입찰을 실시하는 경우, 긴급입찰 공고를 통해 입찰에 소요되는 기간을 최대한 단축 - 2020년 상반기 신속집행 관련 입찰은 특별한 사유가 없는 한 모두 긴급입찰, 수의계약 공고 기간 단축
	선금금 집행 활성화	- 계약 이행 전 또는 기성대가 지급전에 미리 대금의 일부를 지급하는 것 - 계약 체결 후 불가피한 사유가 없는 한 계약금액의 70%를 초과하지 않는 범위에서 3일 이내 선금 지급
	일상감사·계약심사·적격심사 기간 단축	- 일상감사·계약심사는 특별한 사유가 없는 한 당일 심사완료 - 낙찰자 선정을 위한 적격심사기간은 기존 7일 이내에서 3일 이내로 단축
	관급자제 구매 시 선고지제도 활용	- 단가계약, 제3자를 위한 단가계약 등 물품계약의 선고지 적극 활용 - 관급자제가 포함된 공사계약도 선고지 활용(조달수수료 20% 할인)
세출 예산 집행 제도	민간경상사업 보조금 월별 교부 예의	민간경상사업 보조금을 매월 교부하지 않고 일괄 교부할 수 있도록 예외 규정을 마련하여 사업기간이 2개월을 초과하는 경우 일괄교부 가능

1) 신속집행제도는 2009년에 지방재정 조기집행제도라는 명칭으로 시작하였고, 2013년부터 지방재정 균형집행제도, 2017년 이후에는 지방재정 신속집행제도로 명칭이 변경되었다(류영아, 2018:1)

2) 신속집행제도의 대상이 지방자치단체의 모든 세출액은 아니다. 신속집행제도는 총 136개 통계목 중에서 97개의 통계목은 제외된다. 제외되는 통계목은 급여성 경비, 균분 집행 물건비, 민간인 국외여비, 행사실비 보상금, 성과상여금, 이주 및 재해보상금 등이다. 신속집행의 대상이 되는 항목은 연구용역비, 출연금, 민간경상보조, 자치단체등 이전, 전출금, 시설비, 자본이전 등으로 지출 대상 통계목 수는 작지만 지방자치단체 지출의 상당액을 차지한다.

6 「한국지방행정학보」 제19권 제1호

	계약상대자 대가지급 기한 단축	계약대금은 기존 5일 이내 지급에서 청구일 당일에 계약대금을 지급하도록 변경(불가피한 경우 3일 이내 지급) 계약이행 검사·검수는 7일 이내로 기간 단축
지방 예산 제도	추가경정예산 성립 전 사용	중앙정부로부터 국고보조금 교부 전에 지방자치단체의 매칭예산을 편성하기 위한 추가경정예산 성립 전에 국고보조금만으로 사업 추진 가능
	지방재정 투자심사 신속 지원	기초 200억원, 광역 300억원 이상 신규투자사업에 대한 투자타당성 심사와 관련하여 정기 심사와 별도로 연중 수시심사를 수행

자료: 행정안전부(2020).

지방자치단체의 세입의 상당수는 지방교부세 및 국고보조금으로 구성되어 있어, 중앙정부 또한 지방자치단체에서 신속집행이 이루어질 수 있도록 정책지원을 하고 있다. 구체적으로 행정안전부는 보통교부세의 확정시기를 기존 12월에서 9월로 앞당겨 지방자치단체의 세입 오차를 감소시켜 보다 빠른 집행이 이루어질 수 있도록 지원하고 있다. 또한 기획재정부는 국고보조금의 조기 집행을 위해 생활 SOC, 일자리 예산 등을 회계연도 개시 전에 배정하여 지출원인 행위가 회계연도 개시 전에 가능하도록 지원하였고, 이를 통해 지방자치단체가 지원하는 공모사업이 회계연도 시작 전에 추진되는 효과를 거두었다. 아울러 지방자치단체가 국고보조사업의 매칭재원을 보다 빨리 마련할 수 있도록 회계연도가 시작하기 전에 국고보조금의 지방자치단체별 교부 규모를 확정하는 ‘내시’를 완료하였다. 이러한 중앙정부의 정책추진에 부응하여 지방자치단체도 자체적으로 다양한 시책을 추진하고 있다.

지자체 차원에서는 신속집행 대상사업의 월별 집행계획을 작성하고 집행현황을 자체적으로 수시로 점검하고 있으며, 상반기 중 60% 미집행 사업 등은 문제점을 파악하여 집행을 제고를 위해 개선방안을 마련하고 있다. 이 외에도 자체적으로 집행 모니터링을 위한 TF 조직을 구성하여 집행현황을 점검하고 조기집행 대상사업을 발굴하는 등 노력을 기울이고 있다. 뿐만 아니라 지자체 또한 업무 프로세스 개선도 추진한다. 일례로 경상북도는 ‘지방상수도 현대화사업’을 추진하면서 기존에 기초자치단체가 개별적으로 수자원공사와 사업계약을 체결하던 방식을 변경하여 경상북도가 일괄적으로 계약을 체결하도록 하여 사업집행기간을 10개월 단축하여 조기 집행이 이루어지도록 하였다. 이러한 노력에 힘입어 신속집행제도는 재정운용의 효율성을 확보하는데 일정수준 이상의 기여를 하고 있다. 신속집행제도 도입 전·후의 이월 및 불용 규모와 상반기 재정집행률을 비교해보면 예산대비 이월 및 불용액 규모는 도입 전에 비해 감소하였으며, 상반기 재정집행률은 증가하였다. 다만 이러한 지자체의 노력에도 불구하고 지방자치단체의 신속집행은 지자체 노력만으로 목표를 달성하기에는 많은 한계가 있다.

〈표 3〉 신속집행제도 실시 전·후 이월 및 불용액과 상반기 재정집행률 변화

(단위: 조 원, %)

구분	신속집행제도 도입 전	제도 도입 후				
	2008년	2009년	2011년	2013년	2015년	2017년
예산의 이월액 및 불용액(규모)	4.1 (19.6)	3.0 (13.2)	2.9 (13.3)	3.5 (13.7)	4.6 (15.7)	5.4 (16.4)
상반기 재정집행률	32.7	50.1	44.6	46.8	48.4	49.3

주 1) 예산 이월액 및 불용액은 지자체 예산총액 중에서 기금을 제외한 수치

주 2) 상반기 재정집행률은 예산 총액(기금 포함) 대비 상반기 집행액의 비율

자료: 류영아(2018) 재구성

신속집행제도는 전술한 내용과 같이 예산의 집행시간을 단축하여 지방자치단체의 이월 및 불용을 방지하고 조기에 사업을 추진한다는 점에서 재정운용 및 행정운영의 효율성을 확보하는데 기여할 수 있다(박명호 외, 2017; 최정우 외, 2018). 뿐만 아니라 상고하저의 경제여건 속에서 지방자치단체가 연초에 사업을 추진하고 사업대금 등이 지역의 민간부문에 신속하게 전달되도록 하여 경제활성화를 위한 재정의 경제안정 기능 수행을 강화할 수 있다. 다만 신속집행의 추진은 부작용을 수반하기도 한다.

신속집행을 통해 상반기에 집행을 집중적으로 추진할 경우 하반기에는 재정운용의 경제적 파급효과가 미미할 수 있으며(국회예산정책처, 2010 등), 재정지출 확대에 따라 민간투자의 구축효과(crowding-out)가 발생하여 조기집행을 통한 경제적 효과가 크지 않을 수도 있다(박충훈 외, 2019:16), 또한 상반기에 신속집행을 통해 경기부양이 이루어지지 않을 경우 하반기 재정운용에 부담을 초래할 수도 있다(서은숙 외, 2012:). 뿐만 아니라 지방자치단체에서는 상반기 조기집행으로 인해 지자체 금고 잔액이 감소하여 이자수입 감소, 단기 차입 등으로 재정건전성이 하락하기도 하며, 신속집행이 중점이 된 예산 편성으로 인해 예산부서의 예산 조정·통제 기능이 상실되기도 한다(박명호 외, 2017:158~160). 신속집행의 경제적 효과 외에도 신속집행을 추진하는 지방자치단체 입장에서도 지출구조의 특성 등에 따라 많은 어려움을 겪는다.

신속집행제도는 개별 지방자치단체의 여건을 고려하지 않고 목표가 기획재정부와 행정안전부의 협의를 통해 일률적으로 시달되고 있어(류영아, 2018:2), 지방자치단체마다 재정여건이 다른 상태에서 목표를 달성하기에 한계가 있다. 부연하면 재정자립도가 낮은 지방자치단체는 국고보조사업의 비중이 크고, 지방자치단체의 행정수요에 따라 SOC, 사회복지 등 기능별 지출규모가 상이하므로 구조적인 요인에 따라 지방자치단체의 실적이 달라질 수 있다. 중앙정부가 추진하는 국고보조사업의 경우 교부 지연 등으로 하반기에 사업이 발주되는 경향이 크고, 신규 SOC사업은 각종 행정절차가 평균 6개월 이상 소요되며, 이월사업은 2~3월 이후에야 금액이 확정되어 집행할 수 있다(정운한, 2008:170).³⁾ 이 외에도 신속집행제도의 문제점을 지방자치단

3) 중앙정부의 관리대상사업 중에서 32.2%는 하반기에 집중적으로 집행이 이루어지는 사업이며, 연중 균

체 담당 공무원을 대상으로 심층면담한 박명호 외(2017)에 따르면 신속집행을 추진하기 위해 공사의 설계용역 기간을 단축하여 추후 잦은 설계변경으로 집행이 지연되기도 하며, 시설비 집행은 행정절차나 보상협의기간 등으로 집행이 늦어지는 경우가 빈번하게 발생하는 것으로 나타났다. 이 외에도 사업목적 적합성보다 집행이 수월한 예산 과목을 우선적으로 집행하는 사례도 나타났다.⁴⁾

종합하면 효과적인 제도 운영을 위해서는 신속집행 실적이 우수한 지방자치단체와 실적이 부진한 지방자치단체의 비교를 통해 같은 제도의 적용을 받으면서도 실적차이를 유발하는 원인에 대한 면밀한 분석이 필요하다. 다만 이러한 중요성에도 불구하고 신속집행제도 실적에 대한 면밀한 분석에 있어서는 아직 연구관심이 부족한 실정이다.

3. 선행연구의 고찰

지방자치단체의 신속집행과 중앙정부의 조기집행에 대한 선행연구들은 대체적으로 제도가 의도한 목표인 경제 활성화와 재정운용의 효율성을 확보하는데 신속집행이 기여하고 있는지를 분석하고 있다. 신속집행의 경제적 효과에 대해 분석한 선행연구(서은숙 외, 2012; 여차민 외, 2014; 박명호 외, 2017, 전영준 외, 2019 등)는 신속집행을 통해 GDP, GRDP, 취업률 등에 미치는 영향을 분석하였다. 대표적으로 서은숙 외(2012)는 1994~2011년의 기간을 대상으로 경제 위기 시에 조기집행을 수행하는 것과 일상적으로 조기집행을 수행하는 시나리오의 경제적 효과를 분석하였다. 분석 결과에 따르면 재정집행 비율의 증가에 따라 GDP 기여도가 증가하는 것으로 분석되었다. 한편 박명호 외(2017)는 한국조세재정연구원의 거시재정모형을 통해 신속집행의 효과를 추정하였다. 결과에 따르면 2011년부터 2016년까지 신속집행을 통해 GDP가 0.313%p 증가한 것으로 나타났다. 신속집행의 경제적 효과를 분석한 가장 최근 연구인 전영준 외(2019)는 2015년부터 2017년까지 경기도 내 31개 시군의 취업률에 신속집행이 미치는 효과를 퍼지셋 질적 비교분석(FSQCA)를 활용하여 분석하였다. 그 결과 지방재정 신속집행제도는 취업자 수를 증가시키는 필요·충분조건이 되어 지역 경제 활성화에 유의한 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

경제적 효과를 분석한 논문 외에도 재정운용의 효율성을 분석한 연구(최정우 외, 2018; 박충훈 외, 2019; 장혜윤 외, 2019; 주기완, 2020 등)은 재정운용 효율성의 지표로 연말지출 비율, 이월 및 불용액 등에 대한 신속집행의 효과를 분석하였고, 주기완(2020)은 이 외에도 신속집행

등집행이 필요한 사업은 8.4%에 해당한다(심혜인, 2020:5) 따라서 중앙정부가 추진하는 국고보조사업은 상반기에 예산배정이 완료되더라도 사업 지연이 발생할 우려가 있으며, 이러한 사업이 많은 지방자치단체에서는 상반기 집행률이 저조할 수 있다.

⁴⁾ 이 외에도 강원지역의 경우 동절기가 길어 상반기 공사가 불가능하기 때문에 타 지역 대비 신속집행이 어렵고, 문화재 보수정비 등의 사업은 사업절차가 복잡하여 사업집행에 한계가 있다(박명호 외, 2017:160) 이는 지역적 특성과 지출의 특성이 신속집행의 실적에 영향을 미칠 수 있음을 시사한다.

이 재정건전성에 미치는 영향을 분석하였다. 최정우 외(2018)는 2014년부터 2018년까지의 기간동안 기초자치단체를 대상으로 신속집행제도가 연말지출비율, 이월 및 불용률에 미치는 영향을 패널회귀분석을 통해 분석하였다. 분석결과에 따르면 신속집행은 연말지출 감소에는 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하였으나 이월과 불용 감소에는 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편 장혜운 외(2019)는 2014년부터 2018년까지 경기도청 재정사업을 대상으로 신속집행대상사업과 일반사업 간 재정효율성 차이를 분석하였다. 그 결과 신속집행 대상사업이 불용률이 낮게 분석되어 재정효율성 제고에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 마지막으로 가장 최근 연구인 주기완(2020)은 2015년부터 2018년의 기간동안 기초자치단체 및 광역자치단체를 대상으로 신속집행의 목표를 달성한 자치단체와 그렇지 못한 자치단체를 구분하여 재정효율성을 대표하는 예산이월률, 불용률, 연말지출비율의 차이와 재정건전성을 대표하는 채무비율의 차이를 분석하였다. 결과에 따르면 신속집행의 목표를 달성한 자치단체는 재정효율성이 통계적으로 유의한 수준에서 높게 나타났으나 채무비율이 목표를 달성하지 못한 자치단체에 비해 높게 나타났다. 그리고 이러한 결과는 패널회귀분석 결과에서도 동일하게 나타났다.

전술한 선행연구들은 신속집행을 독립변수로 설정하여 제도가 달성하고자 하는 본래의 목적을 실제 달성하고 있는지에 대해 연구관심을 두고 다양한 방법론을 활용하여 연구를 수행하였다. 하지만 신속집행제도가 어떠한 여건에서 성과가 높으며, 신속집행제도 실적이 부진한 자치단체의 특성에 대한 연구관심은 부족하다. 신속집행은 정부가 재정집행의 효과를 제고하기 위한 주요한 정책적 수단으로 활용되고 있으나 선행연구들은 신속집행이 유발하는 효과에 집중한 연구를 수행하고 있다. 본 연구에서는 신속집행을 하나의 정책수단으로 인식하고, 그 수단이 효과적으로 운영되도록 하는 영향요인을 규명한다는 점에서 선행연구들이 신속집행을 정책효과를 유발하는 독립변수로 사용하던 것과는 차별성을 확보하고 있다. 또한 신속집행이 잘 이루어지는 지역과 그렇지 않은 지역간의 차이를 유발하는 요인을 규명하기 위한 본 연구의 목적은 결국 재정집행을 효과적으로 달성하기 위한 변수를 확인하고 구조적인 요인들을 도출해내는 것과 같은 맥락에 있기 때문에 재정집행의 효과를 제고하는 방안을 모색하는 재정집행 연구에도 기여할 수 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형 및 분석방법

본 연구는 지방자치단체의 신속집행 실적에 영향을 미치는 구조적인 요인을 분석하여 신속집행의 부진 원인을 도출하는데 목적을 두고 있다. 이를 달성하기 위해 연구의 대상은 전국

기초자치단체를 대상으로 한다. 본 연구에서 광역자치단체를 제외하고 분석을 수행하는 이유는 광역자치단체가 기초자치단체와는 재정여건이 상이하므로 함께 통계분석을 수행하였을 경우에 광역자치단체의 결과가 이상치가 될 우려가 있기 때문이다. 한편 연구의 시간적 범위는 주기완(2020)과 같이 2015년부터 2018년의 4년간을 대상으로 한다.

먼저 본 연구는 신속집행의 실적이 우수한 지방자치단체와 실적이 부진한 지방자치단체의 비교를 통해 실적 차이를 유발하는 요인을 도출하고자 한다. 이를 위해 우수 자치단체와 실적 부진 자치단체의 구분 기준을 정해야 한다. 주기완(2020)은 이와 관련하여 지방자치단체의 신속집행 목표달성 여부를 기준으로 사용하였다. 하지만 신속집행의 목표는 중앙부처 등과 협의하여 결정하기 때문에 모든 지방자치단체가 동일한 조건에 있다고 보기 어렵다. 부연하면 자치단체마다 다른 목표를 지니고 있기 때문에 목표치를 대상으로 분석을 수행하면 각기 다른 목표치를 가지고 있어 동일한 조건에서의 신속집행 수준을 측정하는데 한계를 지닌다. 예를 들어 목표치가 80%인 지역에서의 목표달성도와 목표치가 50%인 지역에서의 목표달성도는 달라지게 되며 신속집행의 실적이 목표치에 따라 변하게 된다.

따라서 본 연구에서는 전영준 외(2019) 등과 같이 신속집행의 대상액 대비 집행률을 변수로 사용하고자 한다. 본 연구에서는 신속집행 대상액 대비 집행률을 4분위로 구성하여 하위 25% 집단을 실적 부진 자치단체로, 상위 25% 집단을 실적 우수 자치단체로 구분하여 분석을 수행한다.⁵⁾ 집행실적이 좋은 자치단체와 부진한 자치단체의 구분은 다양한 기준을 적용할 수 있으나 현재 이를 명확히 규정한 선행연구가 없는 실정이다. 이에 본 연구에서는 최정우 외(2018) 등을 참고하여 4분위로 구분하여 분석을 수행하였다. 4분위를 기준으로 분석하는 것은 일반적으로 분위회귀분석(quantile regression)에서 사용하는 분위수 구분과 동일하다고 할 수 있다. 본 연구에서의 목적은 신속집행을 제고하는데 영향을 미치는 변수를 규명하기 보다는 4년간 신속집행에 대한 중앙정부의 적극적인 노력에도 불구하고 신속집행율이 지속적으로 낮은 지방자치단체가 지니는 구조적인 한계를 규명하는 것에 목적을 둔다. 따라서 집행률이 낮은 지방자치단체와 반대되는 경우를 동일한 집단에 두고 이 둘을 구분하는 요인을 찾는 것이 연구 목적에 부합하기에 연속형 변수인 집행률은 4분위로 구분하여 분석에 활용한다. 다만 본 연구에서는 신속집행의 4분위 구분에 따라 발생할 수 있는 임의적인 집단구분의 한계를 보완하기 위해 패널회귀분석을 통해 연구결과를 보완하고자 한다.

5) 본 연구에서 구분한 신속집행 실적 우수 자치단체는 총 57개 자치단체이며, 신속집행 실적 부진 자치단체는 55개 자치단체이다. 각 집단 내 시,군, 구 비율은 아래 표와 같으며 집단 내 시, 군, 구 분포 차이는 구는 유사한 수준이며 시와 군에 있어 다소 차이가 있다.

구분	시(평균)	군(평균)	구(평균)
신속집행 실적 부진 자치단체	11 (65.86)	21 (62.12)	25 (67.54)
신속집행 실적 우수 자치단체	19 (47.08)	13 (44.90)	23 (45.41)

집단 간 실적 차이를 유발하는 요인으로 본 연구에서는 신속집행을 대상으로 연구를 진행한 양지숙 외(2020), 최정우 외(2018), 주기완(2020), 장해운(2020) 등을 바탕으로 변수를 구성하였다. 지방자치단체의 재정 여건을 판단하는 대표적 변수인 재정자주도, 재정규모(결산액) 예산 대비 국고보조금 비율을 사용하고 신속집행 대상이 되는 예산현액에 영향을 미치는 전년도 이월 및 불용액 비율을 추가적으로 포함하였다. 또한 지방자치단체의 사회·경제적 특성과 정치적 특성을 고려하여 분석을 수행하기 위해 인구, 지역경제총생산(GRDP), 그리고 지방자치단체장의 여당 소속 여부를 분석모형에 포함하여 분석을 수행하였다.

본 연구에서는 신속집행률에 미치는 구조적 요인을 분석하고자 회귀분석을 수행하고자 한다. 신속집행률 부진 자치단체와 그렇지 않은 자치단체를 구분하는 가변수(dummy variable)에 대해 전술하였던 재정여건건과 지출특성이 미치는 영향을 분석하고자 한다. 이를 위한 분석 방법으로는 종속변수인 신속집행률 부진 자치단체 여부라는 이항변수를 분석할 수 있는 로짓분석을 활용하고자 한다. 로짓분석은 분석모형이 종속변수의 연속적 가정 또는 종속변수와 독립변수간 선형성 가정을 충족할 수 없는 범주형 종속변수를 가지는 경우에 사용되는 분석방법이다(Liao, 1994; 김준기 외, 2011:42), 로짓모형은 OLS에서의 추정처럼 최소제곱법을 사용하지 않고 우도함수(likelihood function)를 통한 최우추정법을 사용한다. 로짓모형의 기본모형은 아래 수식과 같다.

$$P(Y_i = 1) = \frac{e^{z_i}}{1 + e^{z_i}}, \quad i = 1, \dots, n, \quad (1)$$

$$Z_i = \ln \frac{P(Y_i = 1)}{1 - P(Y_i = 1)} \quad (2)$$

$$Z_i = a_i d_i + X_{prime} e_i \beta + \epsilon_i \quad (3)$$

임의의 지방자치단체(i)가 실적 부진 자치단체에 속할 확률을 $P(Y_i = 1)$ 이라고 하고, 이에 영향을 미치는 요인에 관한 벡터를 Z_i 라고 하면, <수식 1>과 같이 표현할 수 있다. <수식 1>은 영향요인의 벡터를 기준으로 정리하고 자연로그를 취하면 <수식 2>와 같이 표현되며, <수식 2>에서의 우변은 실적 부진 자치단체에 속할 확률과 그렇지 않을 확률간의 승산비(odds ratio)의 로그 형태가 된다.

한편 추가적으로 본 연구에서는 본 연구가 사용하는 종속변수가 연속형 변수를 이산형 변수로 재구성하여 나타나는 한계를 보완하기 위해 패널회귀분석과 순서형 로짓분석을 추가적으로 사용한다. 패널회귀분석은 본 연구에서 사용하는 독립변수와 통제변수로 구성된 연구모형에 종속변수를 신속집행 부진 지방자치단체의 가변수로 구성하는 대신 신속집행율을 그대로 사용하여 분석한다. 이 경우에는 4년간의 패널자료의 특성을 고려하여 패널회귀분석을 수행하고자 한다. 패널회귀분석은 시계열자료와 횡단면 자료의 특성을 모두 고려하여 분석을 수행할 수 있

다. 또한 본 연구에서는 오차항에 대한 가정을 고정효과로 가정하여 분석을 수행한다. 분석에서 종속변수(Y_{it})는 지방자치단체마다의 연도별 신속집행율을 의미한다. 독립변수(X_{it})는 지방자치단체의 재정특성 변수를 의미하며, 그 외에 사회·경제적 변수, 정치적 변수를 통제변수로 구성하여 분석을 수행한다.

$$Y_{it} = a + \beta X_{it} + \gamma Z_{it} + \mu_t + \epsilon_{it} \quad (4)$$

2. 변수의 구성과 자료의 수집

회귀분석의 종속변수가 되며 평균비교검정의 집단변수가 되는 신속집행률은 다른 선행연구들에서도 지방자치단체의 신속집행제도 실적을 나타내는 변수로 사용된다. 신속집행률은 목표액 대비 집행률과 대상액 대비 집행률로 구분되는데 본 연구에서는 지방자치단체의 신속집행 대상 대비 집행률을 사용하여 분석을 수행한다. 회귀분석에서는 신속집행 실적 부진 자치단체를 가변수로 구성하여 종속변수로 사용한다.

한편 독립변수로는 선행연구들에서 재정효율성에 영향을 미치는 재정여건 변수로 사용되는 재정자주도, 지방자치단체 결산액, 국고보조금 비율과 신속집행 대상 규모에 영향을 미칠 수 있는 이월액 및 불용액 규모를 고려하기 위해 전년도 이월액 비율 및 불용액 비율을 추가적으로 모형에 포함하여 분석을 수행한다. 먼저 지방자치단체 결산액은 재정규모를 측정하는 주요한 변수로 재정규모가 클수록 신속집행의 대상이 되는 예산이 증가하게 된다. 다만 재정규모가 크면 재량지출액 또한 커지기 때문에 집행률 개선에 유리할 수도 있다. 재정자주도는 전체 예산 중 지방자치단체의 자체세입과 지방교부세의 비율로 재정역량을 측정하는 지표이다. 다만 본 연구에서는 양지숙 외(2020)과는 달리 재정자립도를 사용하지 않았는데 이는 보통교부세 또한 사용처가 정해지지 않은 재원으로 지방자치단체의 고유재원의 기능을 수행하며 지방자치단체 또한 연초에 지방교부세 규모를 파악할 수 있기 때문이다. 국고보조금 비율은 국고보조금을 통한 사업 추진은 국고보조금 내시를 통보받고 이후 교부된 후에야 사업추진이 가능하기 때문에 집행률에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 그리고 전년도 이월 및 불용률의 경우 차년도 예산 집행 대상액의 증가를 유발하고, 불용 및 이월이 발생한 사업은 차년도에도 집행이 조기에 이루어지지 않을 소지가 있어 집행률 제고에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

마지막으로 지방자치단체의 지역 특성을 고려한 분석을 수행하기 위해 통제변수를 설정할 필요가 있다. 이를 위해 최정우 외(2018), 김보환 외(2019), 양지숙 외(2020) 등을 바탕으로 사회·경제적 요인과 정치적 요인을 분석모형에 추가하였다. 사회·경제적 요인에 있어서는 지방자치단체의 행정수요를 나타내는 인구, 지역의 경제수준을 나타내는 지역내총생산(GRDP)을 분석에 포함하였다. 정치적 변수로는 지방자치단체장의 여당 소속 여부를 사용하였다. 지방자치

단체장이 여당 소속일 경우 중앙정부의 주요 정책수단에 협력적인 태도를 보일 것으로 예상되어 지방자치단체의 신속집행 수준이 제고될 것으로 판단된다.

〈표 4〉 변수의 구성 및 자료 출처

변수명		변수의 정의	출처
종속 변수	신속집행 실적 부진 자치단체	신속집행대상액 대비 신속집행률 4년 평균 하위 25% (부진 자치단체 = 1, 우수 자치단체 = 0)	지방재정365
	신속집행율	신속집행대상액 대비 신속집행률	지방재정365
독립 변수	log재정규모(억원)	지방자치단체 결산액	지방재정365
	재정자주도(%)	전체 결산규모 대비 자체세입 및 지방교부세 비율	지방재정365
	국고보조금 비율(%)	결산액 대비 국고보조금 비율	지방재정연검
	불용률(t-1년)(%)	예산현액 대비 불용액 비율	지방재정연검
	이월율(t-1년)(%)	예산현액 대비 이월액 비율	지방재정연검
	log인구(명)	주민등록인구	행정안전부 주민등록인구통계
	자치단체장 성향 (여당=1)	가변수 (1= 여당, 0= 그 외) *2018년은 6월에 지방선거가 있어 상반기 자치단체장 소속 반영	중앙선거관리위원회 선거통계시스템
	log지역내총생산(백만원)	지방자치단체별 GRDP	국가통계포털
기타 (평균비교검정)	총결산규모 대비 기능별 지출액 비율(%)	지방자치단체 기능별 세출 결산액/총 결산액	지방재정365
	총결산규모 대비 성질별 지출액 비율(%)	지방자치단체 성질별 세출 결산액/총 결산액	지방재정365

III. 분석결과

1. 기술통계

분석에 사용할 주요 변수의 기술통계는 아래 표와 같다. 기술통계를 살펴보면 평신속집행률은 2015년대비 2018년 평균이 다소 감소하였다. 평균 재정규모는 증가하였으며, 이 과정에서 자치단체간 편차 또한 증가한 것으로 판단된다. 한편 국고보조금 비율은 2015년 대비 2018년 비율이 감소한 것으로 나타나고 있으며, 지방자치단체간 편차 또한 줄어들었다. 재정자주도는 반면 증가하는 것으로 나타나고 있으며, 전년도 이월액 및 불용액 모두 증가하는 경향을 보이나, 이월율의 지방자치단체 간 편차는 감소한 것과 달리 불용률은 편차가 증가하는 것으로 나타났

다. 통제변수로 포함된 인구는 분석 기간동안 증가하는 경향을 보이며, 자치단체장 여당 소속 비율은 감소하는 경향을 보인다. 마지막으로 GRDP는 증가하는 경향을 보이는 것으로 나타났다.

〈표 5〉 기술통계(평균 및 표준편차)

변수명	전체 (n=904)	2015년 (n=226)	2018년 (n=226)
신속집행률 (%)	55.41 (9.43)	53.62 (10.18)	53.21 (8.41)
재정규모 (억원)	5,815.55 (3965.597)	5,191.19 (3513.822)	6,405.938 (4335.733)
국고보조금 비율 (%)	32.097 (14.119)	30.512 (7.968)	28.233 (7.434)
재정자주도 (%)	62.941 (10.707)	60.167 (10.497)	64.753 (11.149)
전년도 이월율 (%)	12.010 (4.978)	11.227 (5.183)	12.928 (4.966)
전년도 불용률 (%)	11.544 (7.491)	8.134 (4.084)	9.526 (5.399)
인구(명)	224,459.6 (219,206.1)	223,736.5 (218,450.4)	224961.8 (220,503.5)
자치단체장 여당여부 (여당=1)	0.488 (0.500)	0.495 (0.501)	0.482 (0.500)
지역경제총생산 (GRDP) (백만원)	7665142 (9927123)	7232903 (9225122)	8280420 (1.102+07)

2. 신속집행의 영향요인 분석

신속집행 부진단체의 요인을 파악하기 전에 신속집행율을 종속변수로 하여 신속집행에 영향을 미치는 요인을 파악하기 위해 오차항에 대한 고정효과를 가정하여 패널회귀분석을 실시하였다. 분석 결과에 따르면 신속집행은 재정규모가 크고, 재정자율성이 높고, 전년도의 불용 규모가 크고 이월율이 낮은 경우 통계적으로 유의한 수준에서 신속집행율이 제고되는 것으로 나타났다. 또한 통제변수 중에서는 지방자치단체의 경제 수준이 신속집행에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

재정규모가 큰 지역은 신속집행이 가능한 사업이 많기 때문에 그렇지 않은 지역에 비해 신속집행에 보다 적극적인 여건이 갖춰진 것으로 이해할 수 있다. 높은 재정자주도는 신속집행에 긍정적인 영향을 미치는데 기본적으로 재정자주도가 높을 경우 지방자치단체의 자체 사업의 비중이 높고 이는 지방자치단체에 사업계획의 예측가능성을 제고해줄 수 있기 때문에 집행에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 전년도의 불용액은 지방자치단체가 차년도 추경에서

예산으로 편성하여 사업을 집행할 수 있기 때문에 지방자치단체의 세입 예측가능성을 제고한다고 할 수 있다. 따라서 불용규모가 크면 지방자치단체의 신속집행에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 이해할 수 있다. 한편 전년도 이월액은 전년도에 지출하였어야 하나 지출을 할 수 없는 사유들로 지출이 지연된 예산을 의미하기 때문에 지출목적은 분명하지만 차년도에도 지출을 할 수 없는 사유가 해소되지 않을 경우 지출을 할 수 없어 신속집행에 부정적인 영향을 미칠 것으로 판단된다.

〈표 6〉 신속집행 우수 및 부진 자치단체 간 재정특성 차이 분석 결과

변수명	신속집행에 대한 영향요인 분석 (패널회귀분석, 고정효과)	
	회귀계수	표준오차
재정규모	20.652**	2.685
국고보조금 비율	0.029	0.109
재정자주도	0.174*	0.074
전년도 이월율	-0.580**	0.093
전년도 불용률	0.137**	0.035
log 인구	-2.360	7.210
자치단체장 여당 여부	-0.216	0.362
log GRDP	-19.968**	3.710
상수	111.599	91.528
F	14.67**	
R2	within	0.149
	between	0.005
	overall	0.001
n	904	

주) * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

2. 신속집행 우수 자치단체와 부진 자치단체간 영향요인 분석

본 연구에서 다루어지는 재정특성 변수들이 실제 신속집행에 미치는 영향을 분석하기 위해 로짓분석을 수행한 결과는 아래 표와 같다. 분석 결과에 따르면 전년도 이월율과 불용률이 증가할수록 집행부진 자치단체가 될 확률이 높아지는 것으로 나타났다. 또한 재정규모가 작고, 국고보조금 비율이 적을수록 신속집행 실적이 부진할 확률이 높은 것으로 나타났다. 추가적으로 신속집행 우수 자치단체 및 2분위와 3분위에 속한 자치단체 모두를 포함하여 분석한 결과(모형 2)에서도 전술한 결과와 동일한 결과가 나타났고 전술하였던 신속집행률을 대상으로 분석한 패널회귀모형에서와 달리 재정자주도는 통계적으로 유의한 영향력을 미치지 못하는 것으로 분석되었다.

〈표 7〉 재정특성이 집행부진에 미치는 영향 분석

변수명	모형1 집행부진 자치단체=1 우수 자치단체=0		모형2 집행부진 자치단체=1 그 외 모든 자치단체=0	
	회귀계수 (표준오차)	dds ratio	회귀계수 (표준오차)	dds ratio
재정규모	-1.981** (0.431)	0.137	-1.496** (0.296)	0.223
국고보조금 비율	-0.028** (0.010)	0.972	-0.025** (0.008)	0.975
재정자주도	0.030 (0.017)	1.030	0.002 (0.014)	1.002
전년도 이월율	0.152** (0.034)	1.164	0.090** (0.023)	1.094
전년도 불용률	0.032* (0.015)	1.032	0.034** (0.010)	1.035
log 인구	0.633 (0.346)	1.003	0.503* (0.246)	1.655
자치단체장 여당 여부	0.085 (0.206)	1.099	0.059 (0.159)	1.060
log GRDP	0.180 (0.211)	1.197	0.195 (0.147)	1.215
상수	12.827** (3.233)	372465.7	8.677** (2.321)	5867.432
LR	74.37		63.77**	
Pseudo R2 ⁶⁾	0.119		0.062	
n	448		904	

주) * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

분석결과에서 주목해야 할 부분은 국고보조금 비율과 집행실적과의 관계이다. 국고보조사업은 일반적으로 중앙부처의 내시가 확정되고, 이후 지방자치단체는 추경을 통해 매칭재원을 마련하여 집행이 이루어지는 과정을 거치기 때문에 국고보조사업은 신속집행을 저해하는 요인으로 선행연구들에서 제시되었다. 하지만 신속집행에 있어 내시 시기가 단축되었고 추경 전 사업 추진이 가능해지면서 국고보조사업으로 인한 집행 지연이 다소 완화될 것이 예상되고 실제 분석결과에서도 국고보조금 비율이 높을수록 신속집행이 이루어질 확률이 높게 나타나고 있어 기존의 국고보조사업에 대한 부정적 인식의 개선이 필요할 것으로 판단된다. 다만 국고보조사업이 신속집행에 있어 중요한 요인이라는 점에 착안하면 지방자치단체의 조기집행 실적은 결

6) 로짓회귀분석에서의 결정계수(R2)는 선형회귀분석(OLS)에서의 결정계수와는 상이하다. 로짓회귀분석에서의 결정계수는 유사결정계수로 선형회귀분석에서 사용하는 결정계수가 0~1 사이의 값을 갖는 것과 달리 최대값이 1보다 작다. 특정 경우에는 1.0대비 상당히 낮은 값이 도출되는 경향도 있어서 모형의 설명력을 의미한다고 보기에는 한계를 지닌다(박윤희, 2014)

국 정부부처의 국고보조사업 관리에 큰 영향을 받는다고 할 수 있으므로 향후에도 국고보조금 사업의 절차 간소화 등의 노력이 필요할 것으로 판단된다.

한편, 이월 및 불용액 또한 신속집행 실적에 중요한 요인으로 나타나고 있다. 명시이월과 사고이월 모두 지출이 확정되어 있어 조기집행이 가능할 것으로 예상되지만 당해연도에 집행을 지연시킨 원인이 해소되지 않을 경우, 차년도에도 집행이 지연될 소지가 있다. 따라서 이월액이 조기에 집행될 수 있도록 사업지연 원인을 면밀히 분석하고 대응하는 것이 필요하다. 아울러 불용액과 관련하여 패널회귀분석에서는 불용액이 증가하면 집행율이 제고되는 것으로 나타났다. 신속집행 부진단체와 그 외 자치단체를 대상으로 할 경우, 불용율이 높으면 집행실적이 부진한 자치단체에 속할 확률이 높아지는 것으로 나타났다. 기본적으로 불용율이 높으면 지방자치단체가 차년도 예산편성시에 이를 추경을 통해 활용할 여지가 생기나 신속집행율이 부진한 지방자치단체는 세출의 계획성이 저해되는 것이 불용액의 증대로 나타나고 있어 불용액의 부작용이 더 크게 나타나는 것으로 판단된다.

마지막으로 재정규모 등 재정여건 또한 신속집행에 영향을 미치고 있으므로 지방자치단체별 일률적인 목표설정 보다는 선행연구들에서 제시된 지방자치단체의 유형 또는 특성을 고려한 차등적 목표치 설정이 요구된다.

한편 신속집행률이 높은 자치단체와 집행률이 낮은 자치단체간 집행특성의 차이를 분석하기 위해 기능별 예산액을 대상으로 평균비교검정을 실시한 결과는 아래 표와 같다. 분석 결과를 살펴보면 집행률이 낮은 자치단체는 집행률이 높은 자치단체에 비해 통계적으로 유의한 수준에서 문화및관광, 환경보호, 보건, 농림해양수산, 산업중소기업 등의 분야에 있어서는 지출액이 더 높은 것으로 나타났다. 반면 사회복지, 수송 및 교통 분야의 지출액은 집행률이 높은 자치단체 대비 적은 것으로 나타났다.

문화및관광, 환경보호 등의 지출은 박명호 외(2017)에 따르면 복잡한 사업절차와 다양한 이해관계자가 얽혀 있어 집행 지연이 발생하기 쉬운 분야이다. 한편 사회복지분야는 복지관, 어린이집 등 위탁기관의 전출금이나 민간위탁금이 포괄적으로 교부될 경우 지자체 집행률을 제고하기에 용이한 것으로 판단된다(박명호 외, 2017:161).

〈표 8〉 신속집행 우수 및 부진 자치단체 간 기능별 지출특성 차이 분석 결과

변수명	집행 부진 자치단체 (하위 25%) 평균 (표준오차)	집행 우수 자치단체 (상위 25%) 평균 (표준오차)	t값
일반공공행정	7.136 (0.156)	6.781 (0.195)	-1.424
공공질서및안전	1.793 (0.133)	1.592 (0.083)	-1.638
교육	1.483 (0.064)	1.330 (0.081)	-1.474
문화및관광	6.452 (0.237)	5.159 (0.190)	-4.220**
환경보호	6.578 (0.195)	5.716 (0.168)	-3.325**
사회복지	33.969 (1.021)	39.753 (1.112)	3.833**
보건	2.439 (0.060)	2.271 (0.042)	-2.245*
농림해양수산	9.328 (0.628)	7.420 (0.609)	-2.178*
산업중소기업	1.595 (0.090)	1.270 (0.112)	-2.254*
수송및교통	4.784 (0.232)	6.620 (0.349)	4.400**
국토및지역개발	6.920 (0.274)	7.009 (0.289)	0.223

주) * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

기능별 지출 특성이 차이와 함께 성질별(품목별)로도 자치단체 간 차이를 확인해보기 위해 평균비교검정을 수행하였다. 신속집행의 대상이 되는 지출품목을 대상으로 분석한 결과에 따르면 집행률이 높은 자치단체와 낮은 자치단체 간에는 연구개발비, 포상금, 출연금, 자치단체 등 이전, 전출금, 자본지출금, 출자금 등에서 통계적으로 유의한 수준의 차이가 나타났다. 집행률이 낮은 자치단체는 집행률이 높은 자치단체에 비해 연구개발비, 포상금, 출연금, 전출금, 자본지출 등의 항목이 많은 비중을 차지하였다.

연구개발비는 집행을 위해서 사업계획 수립 외에도 공사 용역 대비 전문성이 높아 용역 수행자 선정 절차 등에 많은 시일이 요구되고, 포상금 등은 지출을 위한 포상금 지급 대상 등이 실적에 기반하는 경우가 많아 단기에 집행하기 어렵다는 한계를 갖는다. 다만 자본지출과 전출금, 출연금 등은 상대적으로 집행에 요구되는 사전절차가 복잡하지 않기 때문에 일부 자치단체에서는 별도로 집행 관리를 추진하기도 한다. 따라서 집행률이 높은 자치단체의 우수사례 분석과 적용으로 집행실적 개선의 여지가 있다고 판단된다.

〈표 9〉 신속집행 우수 및 부진 자치단체 간 성질별 지출특성 차이 분석 결과

변수명	집행 부진 자치단체 (하위 25%) 평균 (표준오차)	집행 우수 자치단체 (상위 25%) 평균 (표준오차)	t값
연구개발비	0.269 (0.012)	0.208 (0.011)	-3.658**
포상금	0.675 (0.013)	0.580 (0.008)	-6.018**
출연금	0.757 (0.058)	0.484 (0.052)	-3.470**
민강경상보조	2.280 (0.309)	1.665 (0.157)	-1.751
민간위탁금	5.672 (0.658)	5.733 (0.284)	0.008
자치단체등 이전	2.326 (0.125)	2.800 (0.190)	2.089*
전출금	0.929 (0.079)	0.561 (0.069)	-3.491*
자본지출	26.901 (1.045)	23.266 (0.834)	-2.705**
출자금	0.011 (0.005)	0.049 (0.020)	1.848*
공기업전출금	1.071 (0.362)	0.635 (0.086)	1.152

주) * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

IV. 결 론

본 연구는 지방자치단체의 주요한 재정정책 수단으로 자리잡고 있는 신속집행제도가 보다 효과적으로 운영될 수 있도록 실적이 저조한 자치단체의 부진 원인을 파악하고자 하였다. 이를 위해 신속집행율이 높은 자치단체와 집행실적이 부진한 자치단체를 대상으로 2015년부터 2018년까지의 기간 동안 재정특성과 지출특성을 평균비교검정으로 비교하고 로짓회귀분석을 통해 집행부진요인을 도출하였다. 분석 결과에 따르면 이월 및 불용액, 국고보조금 비율, 그리고 재정규모 등이 신속집행에 구조적으로 영향을 주는 변수로 도출되었으며, 집행부진 자치단체는 실적이 우수한 자치단체에 비해 문화 및 관광, 환경보호, 보건 등의 지출이 많으며, 사회복지, 수송 및 교통 분야의 지출은 적은 것으로 나타났다. 또한 성질별로는 연구개발비, 포상금, 출연금 등의 관리가 보다 강화되어야 할 항목으로 분석되었다.

지방자치단체의 신속집행 실적 제고를 위해서는 지방자치단체가 처한 재정여건을 고려한 지자체별 유형과 특성에 기인한 차등적인 목표 설정이 필요할 것으로 판단되며, 아울러 중앙부처

또한 신속집행에 많은 영향을 미치는 국고보조사업의 효율적 운영에 보다 높은 정책적 관심을 기울일 필요가 있다. 이를 위해 국고보조사업의 경우 지방자치단체에 예산 배정액을 보다 빨리 알려줄 수 있도록 하여 지방자치단체의 예산편성의 효율성을 확보할 필요가 있다. 뿐만 아니라 지방자치단체 또한 집행부진을 유발할 수 있는 분야를 대상으로 연례적 불용과 이월사업에 대한 면밀한 분석과 개선방안 그리고 상시적인 모니터링 체계를 구축할 필요가 있다. 이를 위해 중앙정부에서 현재 추진하고 있는 주요 사업에 대한 집행부진사유의 분석과 컨설팅을 지방자치단체와 함께 보다 광범위하게 수행할 필요가 있으며, 제도의 미비점, 불필요한 행정행위 등을 효율화 할 수 있도록 지속적인 사업 개선이 필요할 것이다.

분석결과에서 나타나듯 지방자치단체가 자체 노력으로는 해결하지 못하는 집행 부진 분야나 항목 등에 있어서는 해당 지출이 많은 자치단체를 중심으로 신속집행의 목표를 완화해주고, 지출이 용이하지 않은 분야나 지출항목의 지출에 대한 가중치를 부여하여 신속집행에 대한 인센티브 지급 방식을 개선할 필요도 있다.

본 연구는 신속집행 제도의 효과적 운영을 위해 기능별 지출특성 분석과 재정특성을 분석하여 영향요인을 도출하여 정책적 시사점을 도출하였다는 의의를 갖으나 자료구득의 한계로 세부사업별 신속집행률을 통한 상세한 분석을 수행하지 못하였다. 4분위를 통한 우수 자치단체와 부진 자치단체의 선정에 있어 논리적 근거가 다소 부족할 수 있으므로 향후 연구에서는 우수 자치단체와 부진 자치단체에 대한 평가기준 마련을 통한 추가적인 분석이 요구된다. 아울러 시, 군, 구 등 지방자치단체 행정구역 여건에 따라 개별적인 분석이 수행되지 못하였기 때문에 향후 분석에서는 이러한 부분들이 보완된 연구가 진행되길 기대한다.

〈참고문헌〉

- 김준기·김주애. (2011). 지방공공서비스 민간위탁 결정의 영향요인에 관한 연구: 지방정부 수준에서 정치적 요인의 역할에 대한 검증. 「행정논총」, 49(3): 27-57.
- 류영아. (2018). 지방재정 신속집행제도의 운영 실태와 개선방안. 「이슈와 논점」, 1524.
- 박노옥·오영민·이보화. (2013). 「재정집행의 효율성 제고를 위한 제도적 개선 방안」. 세종: 한국조세재정연구원.
- 박명호·오종현. 「재정 조기집행의 비용효과 분석」. 세종: 한국조세재정연구원.
- 박명호·오종현. (2017). 「지방재정 신속집행 효과성 분석」. 세종: 한국조세재정연구원.
- 박윤희. (2014). 17~18대 국회 상임위원회 의원발의 법안의 가결 요인 비교분석: 위원회 이론을 중심으로. 「한국정치연구」, 23(2): 235-261.
- 박충훈·이현우·장혜윤·이재영·정현경. (2019). 「경기도 신속집행제도 효과분석과 개선방안 연구」.

경기: 경기연구원.

- 서은숙·백웅기·임지은. 「재정조기집행제도의 효과성 분석」. 서울: 국회예산정책처.
- 심혜민. (2020). 「주요 재정사업의 집행 특성과 재정관리의 시사점」. 서울: 한국재정정보원.
- 오영민. (2015). 기술적 비효율성의 문제점과 개선방안. 「2015~2019 국가재정운용계획; 재정개혁 분야 보고서」: 87-102.
- 우석진. (2016). 「경제분석을 위한 STATA」. 경기도: 지필미디어.
- 여차민·이석환. (2014). 지방자치단체 재정조기집행의 효과. 「한국행정논집」, 26(4): 665-685.
- 이성욱·윤석중. (2013). 우리나라 지방자치단체 및 공공기관의 예산 집행행태에 관한 연구. 「관리 회계연구」, 13(2): 99-129.
- 이진석. (2014). 재정집행의 비효율성 분석에 관한 시론적 연구: 활동기준예산 모형을 중심으로. 「예산 정책연구」, 3(2): 107-132.
- 임성일. (2008). 지방재정의 효율성 제고방안: 예산의 편성과 집행을 중심으로. 「지방재정과 지방세」, 4: 3-22.
- 장혜윤·장현경·박충훈. (2019). 사업특성에 따른 신속집행제도의 운영효과 분석: 불용률을 중심으로. 「지방행정연구」, 33(3): 111-136.
- 전영준·엄태호. (2019). 지방재정 신속집행제도의 효과적 운영을 위한 외적 정합성 분석: 경기지역 31개 기초 자치단체에 대한 퍼지셋 질적 비교분석을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 23(4): 1-32.
- 정윤한. (2008). “지방재정 조기집행의 의미와 추진전략”. 「지방재정과 지방세」, 12: 169-177.
- 최정우·신유호. (2018). 지방자치단체 재정조기집행의 재정운용 효과분석. 「한국지방재정논집」, 23(3): 53-73.
- 행정안전부. (2020). 「2020년 상반기 지방재정 신속집행 적극 활용 8대 지침」. 세종: 행정안전부.
- Jerold. L., Zimmerman. (1976). Budget Uncertainty and the Allocation Decision in a Nonprofit Organization. *Journal of Accounting Research* 14(2); 301-319.

접수일(2021년 12월 27일)

수정일(2022년 05월 23일)

계재확정일(2022년 05월 27일)

<국문초록>

지방자치단체 신속집행 부진원인 분석

본 연구는 신속집행 제도의 효과적 운영을 위해 실적이 우수한 자치단체와 그렇지 못한 자치단체에 있어 국고보조금, 자체세입, 세출특성 등이 신속집행에 미치는 영향을 분석하였다. 이를 위해 2015~2018년 기간 동안의 기초자치단체를 대상으로 로짓분석(logit regression)과 평균비교검정(t-test)을 사용하였다.

분석 결과에 따르면 분석 결과에 따르면 국고보조사업, 이월 및 불용, 재정규모 등이 신속집행에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 신속집행 실적이 부진한 지방자치단체는 세출특성에 있어서 차이를 지니고 있는 것으로 나타났다. 따라서 자체사업, 연례적 이월 및 불용사업에 대한 효과적 관리가 필요하며, 문화 및 관광, 환경보호, 보건 등의 분야와 연구개발비, 출연금 등에 대한 보다 집중적인 관리가 필요한 것으로 분석되었다.

주제어: 신속집행, 이월, 불용

최정우(崔正佑: 단독저자) 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 박사(지방교부세 인센티브 제도에 대한 지방자치 단체의 정책순응 분석, 2019)를 취득하였으며 현재 한국지방재정공제회 지방회계통계센터에 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방행정, 지방재정, 성과관리 등이다. 주요 논문으로는 “지방자치단체의 정책순응에 대한 부정성 편향 분석(2020)”, “지방자치단체 재정조기집행의 재정운용 효과분석(2018)”, “정치적 영향력 이 특별교부세 배분에 미치는 영향에 관한 연구(2017)” 등이 있다(jungwoo1088@lofa.or.kr).