

지방자치단체장의 정치적 특성과 예산 집행 : 서울시 25개 자치구를 중심으로

A Study on the Political Characteristics of
Local Government Heads and Budget Execution
: Focusing on the 25 Autonomous Districts of Seoul

최 정 열*
Choi, Jeongyeol

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구 설계
- IV. 분석 결과
- V. 결론 및 연구의 함의

본 연구는 지방자치단체장을 둘러싼 정치적 특성이 예산 집행에 미치는 영향을 분석하였다. 이를 위해 기초자치단체인 서울시 25개 자치구를 대상으로 정당공천제가 시행된 2006년부터 2023년까지를 분석 기간으로 하여 패널 분석을 실시하였다. 분석 결과 지방자치단체장의 정치적 이념이 보수적일 경우, 지방자치단체장과 지방의회의원 과반수의 당적이 일치할 경우 불용률은 높고 예산집행률은 낮은 반면, 지방자치단체장과 상위정부의 당적이 일치할 경우, 자치단체장이 연임할 경우 불용률은 낮고 예산집행률은 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 지방자치단체의 예산 집행 과정에서 자치단체장의 정치적 특성이 예산 집행에 영향을 주는 중요한 변수이며, 예산 집행 과정에서 자치단체장의 정치적 이념, 자치단체장과 상위정부와의 관계, 자치단체장과 지방 의회와의 관계, 자치단체장의 연임 등 다양한 정치적 요인이 작용하고 있음을 보여준다. 또한 불용률을 줄이고 예산집행률을 높이기 위해서는 예산의 신속집행이나 지방재정 운영실태 점검 등 내부 운용 과정의 개선만이 아니라 지방자치단체장의 다양한 정치적 특성과 상황에 대한 이해가

* 서정대학교 조교수

논문 접수일: 2025. 8. 18. 심사기간: 2025. 8. 18. ~ 2025. 9. 16. 게재확정일: 2025. 9. 16.

선행되어야 함을 시사한다.

□ 주제어: 지방자치단체장, 정치적 특성, 불용률, 예산집행률

This study analyzed the effect of political characteristics surrounding local government heads on budget execution. To this end, a panel analysis was conducted on 25 autonomous districts in Seoul, which are basic local governments, from 2006 to 2023, when the party nomination system was implemented. The analysis results showed that if the political ideology of the head of a local government is conservative, and if the head of a local government matches the majority of local council members, the unused budget rate is high and the budget execution rate is low, whereas if the head of a local government matches the higher governments, and if the head of a local government is reappointed, the unused budget rate is low and the budget execution rate is high. These results show that the political characteristics of the local government head are an important variable that affects budget execution in the budget execution process of local governments, and that various political factors such as the head's political ideology, the head's relationship with the higher governments, the head's relationship with the local council, and the head's reappointment are at work in the budget execution process. Furthermore, this study suggests that reducing unused budget rates and increasing budget execution rates require not only improvements in internal operational processes, such as early budget execution and monitoring of local finances, but also a thorough understanding of the diverse political characteristics and circumstances of local government heads.

□ Keywords: Local Government Head, Political Characteristics, Unused Budget Rate, Budget Execution Rate

I. 서론

지방자치단체 재정 운영의 효율성과 투명성을 판단하는 한 가지 방법은 예산이 얼마나 계획대로 집행되었는지 확인하는 것이다. 예산은 한정된 재원을 정치적, 경제적 우선순위에 따라 배분한 결과로, 편성된 예산이 계획대로 집행되지 못했다는 것은 예산을 통한 효용 극대화를 달성하지 못했음을 의미한다. 예산이 오차 없이 계획대로 집행되는 것은 현실적으로 불가능하지만, 다른 용도로 사용될 수 있었던 재원으로서의 기회비용 발생과 합리적 예산 배분의 실패라는 점을 고려하면 가능한 한 편성된 예산을 최대한 집행하는 것이 바람직하다.

물론 예산 집행에 대한 기대와 그 결과 간에 격차가 발생하는 원인은 다양하겠지만, 그 중에서도 지방자치단체장을 둘러싼 정치적 특성이 예산 집행에 미치는 영향 또한 간과할 수 없다. 통상적으로 예산 집행의 결과물인 불용액 발생의 원인을 예산의 과다 편성, 지출 계획의 변경, 조달 계약에 따른 낙찰 차액 등 현상적 측면에서 기술하고 있지만, 이러한 현상적 원인 이면에는 지방자치단체장을 둘러싼 정치적 특성이 예산 집행의 중요한 원인으로 작용할 수 있다. 즉 지방자치단체장은 선거를 통해 임명되며, 정당의 공천을 받는다는 점에서 정치적 성격이 강한 위치에 있고, 행정을 총괄하고 예산을 편성하는 등 정책의 추진과 예산 배정에 있어 우선순위를 최종 결정하는 강한 영향력을 행사한다. 지방재정 운영이 엄격한 법과 다양한 이해관계자의 감시 하에 이루어지고 있으나 지방재정 운용에 대한 지방자치단체장의 영향력을 고려하면 지방자치단체장을 둘러싼 정치적 특성은 지방자치단체장의 정치적 판단, 그리고 정치적 판단에 영향을 받는 모든 정책수행에 영향을 미치게 되며, 예산 집행에도 영향을 주게 된다.

물론 그동안 예산 집행에 영향을 주는 요인 중 정치적 요인을 중심으로 분석한 연구는 대표적으로 중앙정부를 다룬 김봉환·이권희(2018), 교육자치단체를 대상으로 한 이태호·엄태호(2020) 등이 있고, 기타 많은 연구에서 부분적으로 정치적 요인을 포함하여 다양한 요인을 함께 분석하고 있다. 다만 본 연구는 다음과 같은 점에서 선행 연구와 차별화하고자 한다.

첫째, 기초자치단체를 분석대상으로 하였으며, 그 중 서울시 25개 자치구를 대상으로 하였다. 먼저 기초자치단체에 초점을 맞춘 이유는 정치적 이념에 관계 없이 지역분할구조에 의한 정치권력 구조 흐름이 지배적이었던 과거와 달리, 2006년 정당공천제의 실시로 자치단체장과 기초의회의원까지 정당공천이 허용되면서 기초자치단체장과 기초의회 의원도 당적을 갖게 되었고, 이로 인해 기초자치단체에 대한 정치적 이념과 지향의 투영으로 예산 집행에 대한 정치적 특성이 발현될 개연성이 높아졌기 때문이다. 또한 광역자치단체의 경우 기초자치단체에 재원을 교부함으로써 예산 집행이 완료되는 경우가 많은 반면, 기초자치단체는 계층 구조상

재원을 실제로 지출해야만 완료되는 경우가 대부분이어서 기초자치단체가 예산 집행의 정치적 특성을 보다 잘 보여줄 수 있을 거라 판단되었기 때문이다.¹⁾ 한편 기초자치단체 중 서울시 자치구를 대상으로 한 이유는 서울시 25개 자치구는 인구와 경제 수준이 지역마다 다양한 차이가 나타나고, 타 지역과는 다르게 정치적 성향이 다른 단체장 및 지방의회의원의 교체가 빈번하게 이루어지고 있어 지역적, 시간적 변화를 보다 잘 반영할 수 있을 것으로 예상되기 때문이다.

둘째, 본 연구는 기존 연구와 같이 불용률을 다루되 예산집행률을 함께 다루고자 한다. 즉 기존 연구에서는 불용액을 통해 예산의 집행을 논하는 경우가 많으나, 사실 엄밀하게 보면 불용의 역(逆)이 예산 집행으로 반드시 귀결되지는 않는다. 즉, 예산 집행은 사실상 세출예산현액에서 이월액과 불용액을 뺀 지출액을 의미하므로, 이월액을 고려하지 않고 불용액만을 본다면 예산 집행을 가늠하는 데 오류가 발생할 여지가 있다. 선행 연구에서도 이월을 통해 불용액을 감소시킬 유인이 있음을 지적하고 있듯, 불용에 따른 페널티 등의 불이익을 방지하기 위해 이월을 통해 불용을 회피할 여지가 있기 때문이다. 따라서 엄밀하게 예산 집행을 논하기 위해서는 세출예산현액에서 불용액과 이월액을 함께 제거해야만이 예산 집행에 관한 제대로 된 논의가 가능해질 것으로 판단된다. 물론 선행연구 중에는 불용액과 함께 지출되지 않은 금액으로 이월액을 함께 종속변수로 사용하기도 하나 이월액은 명시이월, 사고이월, 계속비이월 등 자원 유보의 정당성을 인정받은 예산액으로 불용액과 동일한 논의로 다루기 어려운 측면이 있다. 이에 본 연구에서는 종속변수로 불용률과 예산집행률을 사용하여 두 가지 변수의 결과를 비교·종합하여 논의하고자 한다.

이러한 점을 고려하여 본 연구는 지방자치단체장을 둘러싼 정치적 특성이 예산 집행에 미치는 영향을 분석하기 위하여 서울시 자치구를 대상으로 정당공천제가 실시된 2006년부터 2023년까지 18년간을 분석기간으로 하여 패널분석을 실시하였다.

본 연구의 구성은 먼저 제2장에서 예산 집행에 대한 논의와 관련 문헌을 검토하고, 제3장에서는 실증분석을 위한 연구 설계로 자치단체장의 정치적 특성이 예산 집행에 미치는 영향을 분석하기 위한 모형을 설정하였다. 제4장에서는 연구설계를 토대로 실증분석 결과를 설명하고, 마지막으로 제5장에서는 본 연구의 결론과 함의를 제시하였다.

1) 실제로 불용액의 비율은 광역자치단체보다 기초자치단체에서 더 잘 나타나고 있다는 것은 이러한 사실을 방증한다. 2023년 기준 불용액 비율은 특·광역시 3.66%, 도 1.06%, 시 5.63%, 군 6.36%, 구 6.72%로 기초자치단체에서 높게 나타나고 있다.

II. 이론적 배경

1. 예산 집행의 개념과 의의

예산 집행은 심의·확정된 예산에 따라 국가 또는 지방자치단체의 수입과 지출을 실행·관리하는 모든 행위를 말한다. 즉, 예산 집행은 의회가 승인한 예산에 따라 수입을 조달하고 공공 경비를 지출하고 관리하는 모든 재정 활동을 의미한다. 따라서 예산 집행은 국고의 수납 및 지출행위뿐만 아니라 지출원인행위와 국고채무부담행위도 포함한다.

예산 집행의 목적은 일반적으로 크게 두 가지가 있다. 첫째, 예산 통제를 통해 입법부의 의도를 구현하고 재정 한계를 엄수하는 것이며, 둘째, 예산 성립 후의 여건 변화에 적응하기 위해 신축성을 유지하는 것이다(Burkhead, 1956).

의회에서 심의·확정된 예산은 의회의 의도를 계수적으로 표현한 것으로, 예산 집행에 있어서 정부가 지켜야 할 재정적 한계를 제시한 것이다. 따라서 예산의 목적 외 사용이나 초과 지출을 원칙적으로 금지하는 등 다양한 통제 수단을 통하여 정부는 의회가 의결한 예산의 범위 내에서 재정적 한계를 엄수하고 입법부의 의도를 구현하고 있다.

그러나 예산 집행 과정에서 외부 환경의 변화로 지출 계획이 변경되거나 집행이 지연되는 등 편성된 예산이 계획된 일정에 맞추어 집행되는 것은 현실적으로 불가능하다. 이에 정부는 예산 집행의 신축성을 위하여 예산의 이용·전용·이월 등의 다양한 장치를 마련하고 있다. 예산 집행의 신축성을 유지한다는 것은 예산통제를 완화한다는 의미이지만, 이는 예외적인 조치이므로 집행 과정에서 엄격성이 유지되어야 한다.

예산의 이용·전용·이월²⁾ 등의 신축적 제도를 활용하고도 미처 사용하지 못한 미집행액을 불용액이라 한다. 물론 예산 집행 과정에서 발생하는 불가피한 상황 변화에 따라 불용액이 발생하는 측면을 배제할 수는 없다. 그러나 불용액 발생의 대부분은 예산 절감의 차원보다는 사업 계획의 미비, 현황에 맞지 않는 과도한 사업예산의 편성 및 사업 계획의 변경 또는 수요 예측의 부정확 등으로 인해 발생하는 경우가 많아 규모 있는 불용액의 발생은 비효율적 재정 운용이나 간접적인 국민 부담의 증가로 여겨진다(정도진 외, 2017). 이에 중앙정부와 지방정부의 불용액 발생은 예산 삭감의 근거가 되며, 감사원의 감사 또는 국회, 지방의회 등의 결산 심의과정에서 예산 계획의 타당성과 사업 집행의 검토 대상이 되고 있다.

2) 이월액은 회계연도 독립의 원칙에 대한 예외로서 당해 연도에 지출되지 않고 다음 회계연도로 넘겨서 사용할 수 있는 예산으로, 예산 집행의 신축성을 보장하기 위한 제도로 회계연도 말까지 집행하지 못하여 불용처리되는 것을 방지하는 기능을 한다(박정수, 2019).

2. 지방자치단체장의 정치적 특성과 예산 집행과의 관계

한정된 자원을 배분하는 과정에는 항상 경쟁과 갈등이 수반된다. 한정된 자원의 배분 과정에 참여하는 사람들은 서로 많은 예산상의 이익을 얻기 위해 경쟁하고 영향력을 발휘한다. 이 과정에서 더 많은 이익을 얻기 위해 경쟁하고 권력을 동원하는 현상을 예산정치라 한다. 이들은 자신들의 이익을 최대화하기 위하여 전략적으로 영향력을 행사하거나, 기존의 예산권력을 유지 또는 쟁탈하기 위하여 끊임없이 투쟁한다. 이러한 행동은 적어도 자신의 입장에서는 의식적이고 합리적이지만, 경제적인 관점에서 보면 비생산적이고 소모적이며 사회적 낭비를 초래하는 지대추구(rent seeking) 활동이다(나중식, 2015 재인용).

예산의 정치성은 정부의 예산편성과정 또는 의회의 승인 과정에서 주로 작용하고 있지만, 예산 집행 국면에서도 작용하고 있다(Rubin, 1990). 예산집행의 정치란 예산집행 의사결정 과정에서 관련자들 사이에 벌이는 협상, 투쟁, 그리고 갈등해결 등 일련의 정치적 활동을 말한다(나중식, 2015). 그 중 예산 집행의 최종 책임자인 지방자치단체장을 둘러싼 정치적 특성 또한 예산 집행과 무관하지 않다. 이러한 예산 집행에 영향을 미치는 정치적 특성으로는 지방자치단체장의 정치적 성향, 자치단체장과 상위정부와의 관계, 정책 통제를 둘러싼 자치단체장과 지방의회의 관계, 지방자치단체장의 연임 등을 거론할 수 있다.

먼저 지방자치단체장의 정치적 이념은 예산 집행의 과정에서 직·간접적 영향을 줄 수 있다. 지방자치단체장은 대부분 정당에 소속되어 있고, 자신이 속한 정당의 이념에 영향을 받아 정책을 결정하고, 이를 예산에 반영한다. 보수와 진보로 대변되는 이념적 스펙트럼 상에서 지방자치단체장은 이를 예산에 반영하여 더 많은 예산을 배정하기도 하고, 적게 배정하기도 하는 과정에서 예산 집행에 영향을 주게 된다.

다음으로 정당은 자신들의 정치이념 실현을 위해 정치적 견해를 같이 하는 사람들이 모인 집단으로 같은 정당원 간에는 협력한 유대관계가 형성된다. 마찬가지로 지방자치단체장과 광역자치단체장, 그리고 대통령 모두 당적을 갖고 있고, 이들의 정치 성향이나 정책 방향이 같을 경우 협력적 정부 간 관계가 형성될 수 있다. 지방자치단체장이 상위정부와 관계가 원활하지 못하면 필요한 재원을 적시에 확보하는 데 어려움을 겪을 수 있어 예산 집행에 영향을 줄 수 있다.

한편, 예산편성권을 가진 지방자치단체장의 정치적 선호가 예산 편성에 반영될지라도 삼권분립의 원칙에 따른 지방의회의 견제 기능으로 그 영향력에는 차이가 생기게 된다. 즉 지방의회의 견제의 정도에 따라 지방자치단체장의 선호가 쉽게 반영되기도 하고, 그와는 반대로 제한되기도 한다. 가령 지방자치단체장과 지방의회가 같은 정당 소속이거나 정치적 동맹 관계

에 있을 경우 정책 목표와 우선순위가 일치할 가능성이 커지게 되어 의사결정 과정에서 협력이 더 원활하게 이루어질 수 있다. 지방자치단체장, 그리고 지방의회의원의 대부분이 정당에 소속된다는 점을 감안하면 자치단체장과 지방의회의 정치적 이해 관계에 따라 영향을 받게 된다.

또한 연임³⁾된 자치단체장의 예산 운용 및 집행은 그렇지 않은 자치단체장과 다를 가능성이 높다. 연임된 지자체장은 그렇지 않은 자치단체장에 비해 재정 구조, 회계 시스템, 예산 편성과 예산 집행 과정에 대한 이해도가 높다. 그리고 의회, 공무원, 외부 감사 기관과 더 긴밀한 관계를 형성하고 있을 가능성이 높다. 이러한 학습된 지식과 경험, 그리고 네트워크는 연임된 단체장이 예산 집행을 더 용이하게 할 수 있는 환경을 조성한다.

종합하면 지방자치단체장을 둘러싼 정치적 특성, 즉 지방자치단체장의 정치적 이념 성향, 자치단체장과 상위정부와의 관계, 자치단체장을 견제하는 지방의회와의 관계, 그리고 지방자치단체장의 연임 등은 예산 집행에 중요한 변수로 작용하게 된다. 자치단체장의 정치적 이념에 따라 지향하는 정책 방향이 있고, 상위정부와 일정한 관계를 유지하고, 자치단체장을 견제하는 지방의회의 영향을 받아 정책에 대한 지지 또는 견제를 하게 되며, 자치단체장이 연임하는 경우 예산 집행에서의 영향력은 더 발휘될 수 있는 것이다.

3. 선행연구 검토

그동안 예산 집행에 관한 연구는 주로 불용액을 중심으로 논의가 이루어졌으며, 이는 아마도 불용액이 예산 집행과 역(逆)의 관계에 있는 미집행액이라는 관점에서 거의 동일한 의미로 사용되기 때문일 것으로 보인다. 이러한 불용액과 관련한 연구는 주로 현황을 파악하거나 제도에 대한 실태 분석 및 비판을 다룬 사례 연구(송기창, 2015; 류춘호, 2019; 양인용·배기수, 2019; 민 기, 2019; 전성만 외, 2022; 김애진, 2023)와 신속집행제도의 효과성을 다룬 연구(최정우·신유호, 2018; 안철진·이윤석, 2018; 장혜윤 외, 2019; 주기완, 2020; 양지숙·오현주, 2020, 배정아, 2024; 주찬미, 2025)가 다수를 차지하고 있다. 하지만 불용액에 대한 관심이 증가함에 따라 불용액 발생의 원인에 대한 실증 분석을 통해 일반화하려는 시도가 나타나고 있다. 본 연구에서처럼 계량적인 방법을 사용한 실증 연구로 김봉환·이권희(2019), 주윤창 외(2020), 이태호·엄태호(2020), 조형태(2020), 안중기·김봉환(2021), 홍운표(2021), 강윤호 외(2024), 강희진 외(2025), 안중기(2022, 2025) 등이 있다.

먼저 중앙정부를 대상으로 한 연구로 김봉환·이권희(2019)는 정권 연차에 따른 불용률을

3) 지방자치단체장의 임기는 4년이며, 연임은 3기까지 할 수 있다(지방자치법 제108조). 중임은 가능하다.

검증하였고, 안중기·김봉환(2021)은 예산집행기간의 변화가 불용액에 미치는 영향을, 홍윤표(2021)는 선심성 예산이 예산 불용액에 미치는 영향을 분석하였다.

지방자치단체를 대상으로 한 연구로는 먼저 조형태(2020)는 전국의 자치단체를 대상으로 중앙정부의 변화가 불용률에 미치는 영향을 실증 분석하였다. 주윤창 외(2020)는 전국의 자치단체를 대상으로 정책유형별 세출예산이 불용액 비율에 미치는 영향을 분석하였으며, 강희진 외(2025)는 자치단체의 역량이 예산 불용액에 미치는 영향을 분석하였다. 안지선·장용석은 전국의 기초자치단체를 대상으로 조직론 관점에 기반하여 자치단체의 불용률의 영향요인을 분석하였고, 안중기(2025)는 전국의 자치단체를 대상으로 관료의 행태에 초점을 맞추어 지방정부 공무원의 예산집행기간과 업무량이 예산집행률에 미치는 영향을 분석하였다. 본 연구에서처럼 정치적 요인에 보다 초점을 맞춘 연구로, 이태호·엄태호(2020)는 전국의 16개 지방 교육자치단체를 대상으로 교육감의 정치적 요인이 불용률에 미치는 영향을 실증 분석하였으며, 강윤호 외(2025)는 광역자치단체를 대상으로 자치단체의 예산불용액에 영향을 미치는 결정 요인을 재정·경제적 요인과 정치·행정적 요인으로 구분하여 분석하였다.

아래 <표 1>은 본 연구와 연관된 상기 선행연구를 정리한 것으로, 연구의 분석 대상과 독립변수, 종속변수, 분석 내용을 간략히 요약·정리하였다.

<표 1> 주요 선행연구의 정리

	종속변수	독립변수	분석대상	분석 내용
김봉환·이권희(2019)	불용률	정권연차 국회승인 예산증가율	중앙 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 불용액은 정권 1년 차에 높게 나타남 • 국회 심의 과정의 예산 증가 사업의 경우 예산증가율이 높을수록 불용액이 높게 나타남
이태호·엄태호(2020)	불용률	정치적 요인	지방 교육자치 단체	<ul style="list-style-type: none"> • 교육감이 보수적 성향이면 불용액 감소 • 교육감과 지방의회의 다수당의 정치 성향이 일치하면 불용액 증가
주윤창 외(2020)	불용률	정책유형별 세출예산	전국 지방자치 단체	<ul style="list-style-type: none"> • 일반행정비와 경제개발비는 예산의 규모와 불용률이 양의 상관관계를 나타낸 반면, 사회개발비는 유의한 영향 없음
양지숙·오현주(2020)	불용률 이월률	지방재정 관리제도	전국 지방자치 단체	<ul style="list-style-type: none"> • 신속집행률이 클수록 불용률과 이월률 감소 • 예산의 성과관리 강화될수록 불용률 감소
조형태(2020)	불용률	중앙정부의 변화	전국 지방자치 단체	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 1년차에 지방정부의 불용률이 증가
안중기·김봉환(2021)	불용률	예산집행 기간의변화	중앙 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 예산심의기간이 감소하거나 심의기간 중 거시적 불확실성 확대는 예산집행기간과 불용액의 양(+)의 관계 강화

	종속변수	독립변수	분석대상	분석 내용
홍윤표 (2021)	비용률 예산집행률	선심성 예산	중앙 정부	• 선심성 예산은 다른 예산사업보다 충분한 검토가 이루어지지 않기 때문에 집행이 부진하며, 예산 비용률이 높음
안중기 (2022)	이용비용 전용비용	예산감액률	중앙 정부	• 예산이 감액된 경우 이·전용을 통해 삭감된 예산의 일부를 보충 • 소규모 사업에서 예산이 감액된 경우에 전용을 통해 삭감된 예산의 일부를 만회
안지선· 장용석 (2022)	비용률	자원역량과 의존, 정치경쟁, 동조와모방, 열망과학습	전국 기초자치 단체	• 자원 확보 노력은 비용을 낮추나, 정치 경쟁은 비용을 높임 • 임기 1년차 비용률 높음
강윤희 외(2024)	비용률	재정·경제적요인 정치·행정적요인	광역자치 단체	• 특별회계 및 예비비 규모, 자치단체 소득수준, 자치단체 유형, 자치단체장의 당적, 지방선거 등이 비용액에 영향
강희진 외(2025)	비용률	자치단체 역량	전국 지방자치 단체	• 외부적 예산절감노력, 공무원수, 민원건수, 의회의 원수가 증가할수록 비용액 감소, 단체장 연임할수록 비용액 증가
안중기 (2025)	예산집행률	예산집행기간 업무량	전국 지방자치 단체	• 예산집행기간이 줄어들면 예산집행률 감소 • 업무량이 증가하면 예산집행률 감소

상기 선행 연구에서 확인되듯이 예산 집행 관련 연구는 주로 예산 비용액을 연구주제로 실증 분석 및 제도 개선방안을 제시하고 있다. 하지만 지금까지 비용액 또는 예산 집행의 정치적 영향 요인에 관한 연구는 주로 중앙정부를 다룬 김봉환·이권희(2018), 교육자치단체를 대상으로 한 이태호·엄태호(2020), 광역자치단체를 대상으로 한 강윤희 외(2024) 등이 대표적이라 할 수 있으며, 기초자치단체를 대상으로 한 연구는 거의 전무하다고 할 수 있다. 이에 본 연구는 기초자치단체를 대상으로 연구를 수행하였는데, 앞서 언급한 것처럼 기초자치단체에 초점을 맞춘 이유는 중앙정부, 광역자치단체의 경우는 직접 사업을 운영하는 대신 많은 경우 하위 자치단체에 재원을 교부하는 방식을 취하는 경우가 많은 반면, 기초자치단체는 계층구조상 실제로 재원을 지출함으로써 완료되는 경우가 많아 기초자치단체가 예산 집행의 정치적 특성을 보다 선명하게 보여줄 수 있을 것으로 판단되기 때문이다.

또한 그동안 예산 집행 관련 논의는 비용액을 중심으로 이루어졌는데, 예산 집행은 세출예산현액에서 이월액과 비용액을 제거한 값으로, 이·비용률⁴⁾의 역(逆)이 우리가 일반적으로 말하는 순수한 예산 집행의 개념에 해당된다. 따라서 비용률만을 살펴본다면 이월액을 고려하

4) 매년 행정안전부가 실시하는 지방재정분석제도의 재정 지표 중의 하나인 이·비용률은 재정집행과정에서의 계획성을 평가하는 척도로 2019년부터 추가되어 사용되고 있다.

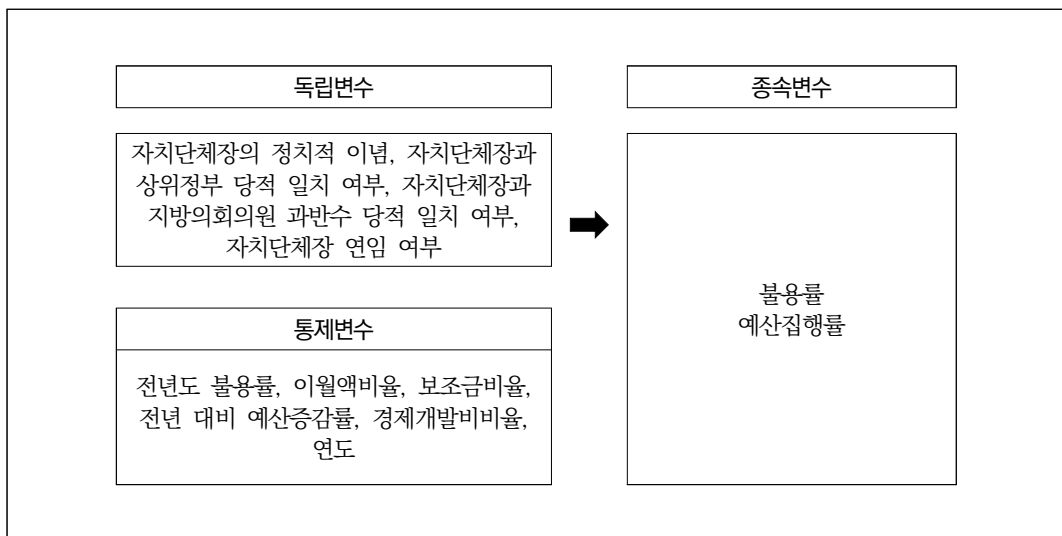
지 않음으로써 예산 집행의 논의에 한계가 있게 된다. 비록 예산 집행에 미치는 이월액의 규모 또는 영향력 등이 작더라도 예산 집행을 온전하게 논의하기 위해서는 이월액을 고려할 필요가 있다. 이에 본 연구는 불용률과 함께 예산집행률을 함께 다루면서 그 결과를 비교·종합하여 논의하고자 한다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구의 분석틀

본 연구는 지방자치단체장의 정치적 특성이 예산 집행에 미치는 영향을 분석하기 위하여 다음 <그림 1>과 같이 연구 모형을 설정하였다. 본 연구의 종속변수는 불용률, 예산집행률이 고, 독립변수는 정치적 특성인 자치단체장의 정치적 이념, 자치단체장과 상위정부의 당적 일치 여부, 자치단체장과 지방의회의원 과반수의 당적 일치 여부, 자치단체장의 연임 여부 등이다. 통제변수로는 전년도 불용률, 이월액 비율, 보조금 비율, 전년 대비 예산증감률, 경제개발비 비율, 연도 등을 설정하였다.

<그림 1> 연구의 분석틀



2. 가설의 설정

정책 결정에서 신념과 가치는 정책의 방향과 우선순위를 결정하는 핵심적인 요소이다. 지방자치단체의 최종 정책결정권자인 자치단체장은 대부분 정당에 소속되어 있고, 정당이 표방하는 가치와 이념적 특성의 영향을 받아 정책의 우선순위를 결정한다. 일반적으로 정당의 정치적 이념을 크게 보수와 진보로 구분할 때, 보수정당은 ‘작은 정부’를 지향한다. 그 결과 민간의 자율과 경쟁, 성장을 위한 개발정책을 선호하며 과도한 정책이나 지출 증가에 소극적이다. 이와는 반대로 진보정당은 ‘큰 정부’를 지향함에 따라 분배와 평등의 가치를 선호하며, 이를 위해 사회복지 확충을 시도하는 등 복지정책을 우선하며 지출 증가에 적극적이다(김성희, 2017).

이에 비추어 보면 자치단체장의 정치적 이념 성향이 보수적이면 불용액 비율이 높고 예산 집행률은 낮을 것으로 추정이 가능하다. 즉 정책의 유형을 크게 개발정책(developmental policy)과 재분배정책(redistributive policy)으로 구분한다면, 일반적으로 보수 이념이 개발정책을 선호하고, 진보 이념이 재분배정책을 선호하는 특징이 있다(최정열·박석희, 2014). 그런데 우리나라에서 재분배정책을 대표하는 사회복지 예산은 대부분 의무지출로 신축적이지 않아 불용액 발생이 적어 집행률이 높은 반면, 개발 정책은 보통 장기적 사업이 많고, 그 과정에서 집행을 제약하는 다양한 환경적 요소가 발생할 수 있기에 개발 정책에 불용액이 많아 예산집행률이 낮을 것으로 판단된다. 주윤창 외(2018)에서 예산의 비중은 사회복지예산이 더 크지만, 불용액은 개발 정책 예산에서 더 크게 나타나는 결과는 이를 뒷받침한다. 즉 보수 이념의 자치단체장은 개발 정책을 선호하고⁵⁾, 개발 정책의 특성상 불용액이 발생하기 쉬운 구조이기 때문에 자치단체장의 정치적 이념이 보수적이면 불용액 비율이 높아 예산집행률이 낮을 것으로 예상할 수 있다.

5) 본 연구에서는 보수 이념이 개발정책을 선호하고, 진보 이념이 재분배정책을 선호하는지 확인하기 위하여 정치적 이념에 따른 경제개발비와 사회개발비의 차이를 검정하였다. 자료 출처는 지방재정연감(각연도)이며, 2006년부터 2023년까지의 각 자치구별 세출예산현액 대비 경제개발비와 사회개발비의 비중을 계산하고, 독립표본 t검정을 실시하였다. 분석 결과 보수 이념이 개발 정책을 선호하는 반면, 진보 이념이 재분배정책을 선호하는 것을 확인하였다.

구분	관측치	평균	표준편차	차이	t-값	p-value
경제 개발비	보수	180	11.6468	3.0695	8.387	0.000
	진보	270	8.5773			
사회 개발비	보수	180	50.6127	-9.0797	-11.445	0.000
	진보	270	59.6923			

가설 1-1: 자치단체장의 정치적 이념이 보수적인 자치단체는 진보적인 자치단체보다 불용률이 높을 것이다.

1-2: 자치단체장의 정치적 이념이 보수적인 자치단체는 진보적인 자치단체보다 예산집행률이 낮을 것이다.

지방자치단체장은 정책을 집행하는 과정에서 단체장을 둘러싼 다양한 이해관계자들의 견제를 받게 된다. 특히 지방자치단체의 상위기관인 중앙정부, 광역자치단체장과 기초자치단체장이 같은 정당을 기반으로 정치적 이해 관계가 일치한다면 지방자치단체와 상위정부가 긴밀한 협력관계를 유지하며, 지방자치단체장이 의도한 대로 정책을 제때에 수행할 수 있다.

유추해보면 기초자치단체장이 수행하는 정책 방향이 중앙정부나 광역지방자치단체의 정책 방향과 일치한다면 불용률은 낮고 예산집행률은 높아질 것이다. 기초자치단체장과 상위정부인 대통령 및 광역자치단체장과 소속 정당이 일치해 그들의 정치적 선호가 동일하면, 상위정부는 자치단체장이 실시하는 정책에 우호적일 것이며 서로 도움을 주고받거나 협력할 가능성이 높다. 즉 지방자치단체장이 상위정부와 동일한 정당에 소속되어 있으면 예산집행률 제고에 긍정적으로 작용할 것으로 기대된다.

가설 2-1: 자치단체장과 대통령 및 광역자치단체장의 당적이 일치하는 자치단체는 그렇지 않은 자치단체보다 불용률이 낮을 것이다.

2-2: 자치단체장과 대통령 및 광역자치단체장의 당적이 일치하는 자치단체는 그렇지 않은 자치단체보다 예산집행률이 높을 것이다.

또한, 지방자치법 제142조에서는 지방자치단체장에게 예산편성권, 지방의회에 예산 심의·확정권을 부여하여 자치단체장과 지방의회는 상호 견제와 균형 관계를 유지하고 있다. 그런데 자치단체장의 당적과 지방의회의원의 정당별 의석 비율에 따라 의회의 견제의 정도에는 차이가 있다. 즉 자치단체장의 당적과 지방의회의원 과반수⁶⁾의 당적이 일치할 경우 단체장에 대한 의회의 견제는 약해지지만, 반대의 경우에는 단체장의 정책적 우선순위가 의회에 의해 상대적인 제약을 받게 될 것이다(김성희, 2017).

통상적으로 불용액은 예산이 과도하게 편성되는 경우 증가하며, 의회는 이러한 비합리적인 예산안을 감독하고 통제하기 위한 예산 심의를 통해 정부의 정책 계획에 대한 타당성을 심사

⁶⁾ 국회나 지방의회 의결에 있어서 특별한 법률의 규정이 있는 경우를 제외하고는 일반적으로 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결하는 것이 통례이다. 과반수의 의석을 확보하고 있으면 다른 당과 연합하지 않아도 예산안, 상정법안 처리가 단독으로 가능하다.

한다. 하지만 예산 심의 과정에서 지방의회의원들은 재정운용의 효율성보다는 정치적인 이익 달성을 위한 행태에 초점을 두고 예산을 심의하는 경향을 보이며, 이로 인해 자신과 정치적 이익이 부합하는 자치단체장의 정책 계획이 적절하게 수립되지 않고 예산이 과도하게 편성되었더라도 이를 수용하려는 경향이 있다(김봉환·이권희, 2019; 이태호·엄태호, 2020). 따라서 지방의회에 자치단체장과 정치적 성향이 일치하는 의원들이 과반수를 구성하고 있다면, 예산 심의 과정에서 이에 대해 적절한 통제가 이루어지지 않음으로써 불용액 비율이 높아지며 예산집행률은 낮아질 것으로 예상할 수 있다.⁷⁾

가설 3-1: 자치단체장과 지방의회의원 과반수의 당적이 일치하는 자치단체는 그렇지 않은 자치단체보다 불용률이 높을 것이다.

3-2: 자치단체장과 지방의회의원 과반수의 당적이 일치하는 자치단체는 그렇지 않은 자치단체보다 예산집행률이 낮을 것이다.

한편, 선거에서 당선되어 자치단체장 직을 연임하는 경우에는 편성한 예산과 집행이 단절되지 않고 연속성이 유지되어 불용액을 최소화할 수 있다(이태호·엄태호, 2020). 또한 지난 임기 동안 해당 자치단체에서 습득한 지식과 경험을 토대로 지역 현안을 잘 파악할 수 있고, 주민 요구에 부응하는 사업을 효과적으로 수행하여 효율적으로 예산을 집행할 수 있다(김용수·노희천, 2021).

이와는 반대로 기존 단체장이 연임하지 않고 새로운 자치단체장으로 교체된다면 예산의 편성과 집행이 서로 다른 단체장에 의해 수행되어 새로 임명된 자치단체장의 성향 및 정책적 우선순위에 의하여 기존의 사업 계획이 변경되거나 지연이 발생하는 등 집행이 원활하게 진행되지 못하게 된다(이태호·엄태호, 2020).⁸⁾ 가령 새롭게 선출된 자치단체장은 추가경정예산을 통해 이미 확정된 예산을 변경하려고 하거나, 추경을 통한 변경이 어려울 경우 예산이나 자금을 적기에 배정하지 않거나 사업계획 수립의 지체 또는 소극적 사업수행 등으로 이전 정부의 사업이 원활하게 집행되지 않게 할 수 있다(김봉환·이권희, 2019). 동시에 새롭게 선출된 지

7) 이와는 반대로 자치단체장과 지방의회가 동일 정당인 경우 정치적 교착상태(gridlock)가 줄어들어 단체장의 정책 의제를 보다 효율적으로 통과시키고 원활하게 집행할 수 있기 때문에 오히려 불용률이 낮아질 수 있다는 상반된 견해도 있다. 다만, 자치단체장과 지방의회가 동일 정당인 경우 불용률이 높다는 주장은 예산 편성 과정에서 불필요한 예산까지 편성된다는 예산 편성(배분)의 효율성 측면의 관점이라면, 불용률이 낮다는 주장은 편성된 예산의 집행 과정에서 발생하는 절차적 효율성 측면의 관점이라는 차이가 있다.

8) Bunce(1981)는 선거를 통해 단체장이 바뀐 자치단체가 연임한 단체장이 있는 자치단체보다 정책변동이 더 크다고 보았다.

자체장은 인수인계 기간에 해당 지역의 업무와 다양한 현안을 파악해야 하는 어려움이 있어 그만큼 행정의 비효율성이 발생할 여지가 있다(김용수·노희천, 2021). 또한 예산은 책정되었더라도 공약을 실천하기 위하여 조기에 제대로 준비되지 않은 상태에서 무리하게 추진하면서 수요 부족이나 규정의 미비로 집행이 원활하지 못한 경우도 발생할 수 있다(김봉환·이권희, 2019). 즉 단체장의 연임은 자치단체의 예산과정에 영향을 미치게 되며, 이는 예산 집행률을 높이고, 불용액 감소로 이어질 수 있다.

가설 4-1: 자치단체장이 연임한 자치단체는 그렇지 않은 자치단체보다 불용률이 낮을 것이다.

4-2: 자치단체장이 연임한 자치단체는 그렇지 않은 자치단체보다 예산집행률이 높을 것이다.

3. 변수의 선정

1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 예산 집행이며, 이를 측정하기 위한 대리변수로 불용률과 예산집행률을 설정하였다.

먼저 불용액은 해당 회계연도에 지출되지도 않고 이월되지도 않은 금액으로 선행 연구에서 주로 사용되고 있는 변수이다. 불용액 규모는 각 지역의 재정 규모에 따라 편차가 있으므로 예산의 비교 가능성을 확보하기 위해 비율로 측정하였다. 불용률은 각 회계연도의 세출예산현액 대비 불용액 비중으로 계산하였다.

다음으로 예산 집행액은 해당 회계연도에 실제로 지출된 금액으로 세출예산현액에서 지출액과 이월액을 뺀 값이다. 불용률과 예산집행률을 함께 살펴보는 이유는 이월액의 처리 문제 때문이다. 즉 불용률은 이월액을 고려하지 않는 반면, 예산집행률은 이월액을 제거함으로써 실제 집행률을 보여준다. 예산집행률은 세출예산현액에서 이월액과 불용액을 제외한 값을 세출예산현액으로 나눈 값으로 계산하였다.

2) 독립변수

본 연구의 독립변수는 자치단체장의 정치적 특성으로 총 네 가지로 구분된다. 즉 세부 독립변수로 자치단체장의 정치적 이념, 자치단체장과 상위정부의 당적 일치 여부, 자치단체장과 지방의회의원 과반수의 당적 일치 여부와 지방자치단체장의 연임 여부 등이다.

먼저, 지방자치단체장의 정치적 이념이다. 본 연구에서는 자치단체장이 보수 성향인 경우 1, 진보 성향인 경우 0으로 가변수처리하였다. 보수와 진보의 구분은 대통령선거를 비롯한 많은 선거에서 그동안 보수와 진보의 양자 대결로 귀결되었던 현실정치의 일반적 구분을 기준으로 제4회부터 제8회까지의 지방선거 중 서울시 자치구 선거에 출현하였던 정당을 중심으로 한나라당, 새누리당, 자유한국당, 바른미래당, 국민의힘을 보수 정당으로 규정하고, 민주당과 새정치국민회의, 더불어민주당, 정의당, 노동당을 진보정당으로 구분하였다. 둘째, 자치단체장과 상위정부와의 당적 일치 여부이다. 여기서는 자치단체장과 대통령 및 광역자치단체장인 서울시장의 당적이 일치하는 경우를 1, 당적이 불일치하는 경우를 0으로 가변수 처리하였다. 셋째, 자치단체장과 지방의회의원 과반수의 당적 일치 여부이다. 여기서는 당적이 일치하는 경우를 1, 당적이 불일치하는 경우를 0으로 가변수처리하였다. 넷째, 지방자치단체장의 연임 여부이다. 지방자치단체장이 연임하는 경우는 1, 그렇지 않은 경우는 0으로 가변수처리하였다.

또한 지방자치단체의 불용액에 미치는 요인은 정치적 특성 이외에도 다양하게 나타날 수 있어 이러한 요인들을 통제할 필요가 있다. 먼저 전년도 불용률을 통제하였다. 선행연구에 따르면 전년도 불용액은 당해연도의 지출 예산의 증가로 이어져 불용액을 증가시킬 수 있으며, 실증 분석 결과에서도 전년도 불용액과 당해연도의 불용액이 양(+)의 관계로 나타나 전년도 불용률을 통제하였다(김봉환·이권희 2019; 양인용·배기수 2019; 조형태 2020; 김봉환 외, 2020; 안중기·김봉환 2021; 주윤창 외, 2020; 강윤희 외, 2024).

다음으로 보조금 비중을 통제하였다. 지방정부는 외부로부터의 보조금 비중이 커질수록 미래의 재정적 어려움에 대비해야 할 필요성이 감소하여 지출이 증가하게 될 것이며, 결과적으로 여유재원으로 활용 가능한 불용액의 수준은 낮아질 것으로 보고 있다(배인명, 2020). 반대로 보조금 비중이 커지면 불용액이 감소할 수 있다는 주장도 있다. 지자체 국고보조사업의 특성상 관련 기관 및 관련 당사자가 많은 다소 복잡한 사업 추진 체계를 이루고 있어 다양한 조정 및 복잡한 행정 절차가 요구되고, 이로 인해 예산이 계획대로 집행되기 어려운 측면이 있다. 즉 직접사업에 비해 계획변경, 보조금 교부 지연, 절차지연, 부적절한 예산사용 등이 많이 발생한다는 것이다(윤기웅·공동성, 2012). 보조금 비중은 세입결산액 대비 보조금의 비중으로 측정하였다.

또한 전년 대비 예산증감률과 이월액 비율을 통제하였다. 예산의 지출과 이월액 규모는 불용액과 상보적인 관계가 있으며(이태호·엄태호, 2020; 양지숙·오현주, 2020; 안지선·장용석, 2022), 여전히 불용액의 증가는 재정의 비효율성의 요소로 비판의 대상인 점을 고려하면, 불용액을 감소시키기 위해 이월액으로 전환할 유인이 있다(한국교육개발원, 2016; 송기창, 2015; 이태호·엄태호, 2020). 전년 대비 예산증감률은 전년도 세출예산현액 대비 현년도 세출예산현액에서 전년도 세출예산현액을 차감한 금액의 비율로 측정하며, 이월액 비율은 세출

예산현액 대비 이월액 비율로 측정하였다. 경제개발비 비율은 세출예산현액 중 경제개발비 비중을 나타내며, 비교적 장기적 사업이 많아 그 과정에서 불용액이 많이 발생할 것으로 예상되어 통제하였다.

시간(연도)은 특정 연도의 상황이 종속변수에 영향을 미칠 수 있기 때문에 이를 통제하기 위해 분석 기간 중 2015년을 통제하였다. 후술하는 <그림 2>의 변화 추이를 보면 불용률과 예산집행률은 시간의 변화에 따른 등락을 거듭하고 있으나, 2015년에는 불용률이 급격히 증가하고, 예산집행률은 급격히 감소하는 특이한 현상을 발견할 수 있다. 이는 조형태(2020)에서도 지적하고 있듯 2015년부터 2개월 단축된 출납폐쇄기한의 적용, 예비비 편성 기준의 변경, 그리고 2015년말 대규모 추경 예산의 편성 등에 기인한 것으로, 이를 통제할 필요가 있다.

<표 2> 변수의 구성과 측정지표

변수		측정치표	출처
종속 변수	불용률	$(\text{불용액}/\text{세출예산현액}) \times 100(\%)$	지방재정연감 (각연도)
	예산집행률	$\{(\text{세출예산현액}-\text{다음연도이월액}-\text{불용액})/\text{세출예산현액}\} \times 100(\%)$	
독립 변수	지자체장의 정치적 이념	보수=1, 진보=0인 더미변수	중앙선거관리위원회
	지자체장과 상위정부의 당적 일치 여부	지자체장, 대통령, 서울시장의 당적 일치(all)=1, 그 외=0인 더미변수	
	지자체장과 지방의회의 당적 일치 여부	일치=1, 불일치=0인 더미변수	
	지자체장 연임 여부	연임=1, 비연임=0인 더미변수	
통제 변수	전년도 불용률	$(\text{전년도})(\text{불용액}/\text{세출예산현액}) \times 100(\%)$	지방재정연감 (각연도)
	이월액 비율	$(\text{이월액}/\text{세출예산현액}) \times 100(\%)$	
	보조금 비율	보조금총액/세입결산액(%)	
	(전년 대비) 예산증감률	$(\text{세출예산현액}-\text{전년도 세출예산현액})/\text{전년도 세출예산현액} \times 100(\%)$	
	경제개발비 비율	$(\text{경제개발비}/\text{세출예산현액}) \times 100(\%)$	
	시간(연도)	2015=1, 그 외=0인 더미변수	

- 주: 1) 불용액=세출예산현액-지출액-다음연도이월액
 2) 세출예산현액=세출예산액+전년도이월액
 3) 지자체장과 지방의회의 당적 일치 여부는 지자체장의 소속 정당과 지방의회의 과반수를 차지하는 정당이 일치하면 1, 과반수를 차지하는 정당이 없거나 일치하지 않으면 0
 4) 지자체장 연임 여부는 지자체장이 교체된 1차년도는 0, 그 외 1
 5) 보조금은 국고보조금과 시·도비보조금을 의미함(지방교부세와 조정교부금 제외)
 6) 2008년 사업예산제도 도입에 따라 경제개발비는 농림해양수산, 산업·중소기업및에너지, 교통 및 물류, 국토 및 지역개발, 과학기술 예산을 합한 값으로 산출, 사회개발비는 교육, 문화 및 관광, 환경, 사회복지, 보건 예산을 합한 값으로 산출

본 연구에서 사용된 예산 관련 자료는 일반회계와 특별회계를 모두 포함한 자료로 총계 예산 기준이며, 「지방재정연감」 등을 통해 수집하였고, 지방자치단체장 및 지방의회와 관련한 자료는 중앙선거관리위원회 선거통계시스템을 통하여 수집하였다.

4. 분석 모형

본 연구의 분석 대상은 기초자치단체인 서울시 25개 자치구이며, 분석 기간은 2006년에서 2023년까지로 구성되어 시계열적인 특성과 횡단면적 특성을 동시에 포함하고 있어 이러한 두 가지 특성을 결합하여 분석할 수 있는 패널분석(panel analysis)을 실시하였다. 패널분석은 지역별 단위와 시계열 상에 나타나는 추정오차를 통제할 수 있어 시계열 또는 횡단면 분석에서 포착하기 어려운 다양한 변화를 반영할 수 있기 때문이다(최충익, 2008). 또한 본 연구는 분석 과정에서 보다 타당한 결과를 도출하기 위하여 하우스만 검정(Hausman test)으로 적합한 모형을 추정하였다. 이를 토대로 본 연구는 지방자치단체장의 정치적 특성이 불용률과 예산집행률에 미치는 영향을 분석하기 위하여 패널모형을 추정하였고, 추정회귀방정식은 다음과 같다.

〈모형 1〉

$$\begin{aligned} UNUSED_{it} = & \alpha + \beta_1 IDEOLOGYdummy_{it} + \beta_2 CONFORMITY1dummy_{it} \\ & + \beta_3 CONFORMITY2dummy_{it} + \beta_4 REAPPOINTdummy_{it} \\ & + \beta_5 pre UNUSED_{it} + \beta_6 CARRYOVER_{it} + \beta_7 SIUBSIDY_{it} \\ & + \beta_8 edu EXPENDITURE_{it} + \beta_9 DEVELOP_{it} + \beta_{10} YEARDummy_{it} + \nu_i + \epsilon_{it} \end{aligned}$$

〈모형 2〉

$$\begin{aligned} EXECUTION_{it} = & \alpha + \beta_1 IDEOLOGYdummy_{it} + \beta_2 CONFORMITY1dummy_{it} \\ & + \beta_3 CONFORMITY2dummy_{it} + \beta_4 REAPPOINTdummy_{it} \\ & + \beta_5 pre UNUSED_{it} + \beta_6 CARRYOVER_{it} + \beta_7 SIUBSIDY_{it} \\ & + \beta_8 edu EXPENDITURE_{it} + \beta_9 DEVELOP_{it} + \beta_{10} YEARDummy_{it} + \nu_i + \epsilon_{it} \end{aligned}$$

여기서 종속변수인 $UNUSED_{it}$, $EXECUTION_{it}$ 는 각각 i 지역의 t 기에서의 불용률, 예산집행률을 나타낸다. 설명변수 중 $IDEOLOGY_{it}$ 는 정치적 이념인 보수와 진보를 나타내며, $CONFORMITY1_{it}$, $CONFORMITY2_{it}$ 는 각각 자치단체장과 상위정부의 당적 일치 여부, 자치단체장과 지방의회의원 과반수의 당적 일치 여부를 나타내며, $REAPPOINT_{it}$ 는 자치단체장의 연임 여부를 나타낸다. 그리고 $preUNUSED_{it}$, $CARRYOVER_{it}$, $SUBSIDY_{it}$, $EXPENDITURE_{it}$, $DEVELOP_{it}$ 은 각각 전년도 불용액 비율, 이월액 비율, 보조금 비율, 전년 대비 세출예산현액

증감률, 경제개발비 비율을 나타낸다. $YEAR_{it}$ 는 연도 더미를 나타낸다. 또한 α 와 β 는 각각 상수와 계수이며, ν 는 관측이 어려운 지역의 특수한 효과, ε 는 나머지의 무작위 오차(random error)를 나타낸다.

IV. 분석 결과

1. 기술적 통계

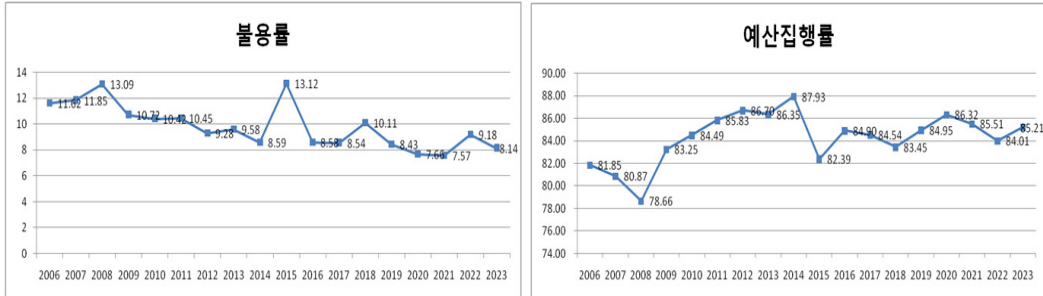
본 연구에서 사용된 변수들의 전반적 특성을 파악하기 위한 기술적 통계량은 다음 <표 3>과 같다. 먼저 종속변수인 불용률의 평균은 9.9055로 지역별 7배 정도의 차이를 보이고 있고, 예산집행률의 평균은 84.1909로 최댓값은 93.24, 최솟값은 67.29이다. 통제변수인 이월액 비율의 평균은 5.9038, 최댓값은 17.79, 최솟값은 0.42로 나타나 지역간 격차가 불용률보다 크게 나타나고 있다.

<표 3> 변수의 기술적 통계

변수	평균	표준편차	최댓값	최솟값
불용률	9.9055	3.6295	25.7	3.73
예산집행률	84.1909	4.3338	93.24	67.29
정치적 이념	0.4000	0.4904	1	0
상위정부당적일치	0.3533	0.4785	1	0
지방의회당적일치	0.8756	0.3305	1	0
연임	0.8289	0.3770	1	0
전년도 불용률	10.1281	3.7416	25.7	3.73
이월액 비율	5.9038	2.4937	17.79	0.42
보조금 비율	1.8642	3.6708	17.11	0
전년대비예산증감률	8.4996	10.9425	43.81	-26.6
경제개발비비율	9.8051	3.8932	26.99	2.52

한편 종속변수인 불용률과 예산집행률의 시간의 추이를 나타내면 다음 <그림 2>와 같다. 불용률은 세출현액 대비 불용액의 비율로 2006년 11.62, 2015년 13.12로 높은 상태를 보이다가 2023년 8.14로 하락 추세를 보이고 있다. 이와는 반대로 예산집행률은 2008년 78.66에서 2014년 87.93으로 증가 추세를 보이다가 2015년 82.39로 감소하였고, 2023년 85.21을 나타내고 있다.

〈그림 2〉 불용률과 예산집행률의 변화 추이



한편 본 연구는 사전 분석으로 정치적 요인인 단체장의 정치적 이념 성향, 단체장과 상위정부의 당적 일치 여부, 단체장과 지방의회의 당적 일치 여부, 연임 여부에 따라 불용률에 차이가 나타나는지를 확인하기 위해 t-test를 실시하였고, 그 결과는 다음 <표 4>와 같다.

먼저 단체장의 정치적 이념의 경우 보수의 평균은 11.2816, 진보의 평균은 8.9881로 보수의 불용률이 2.2934만큼 크게 나타났으며, 통계적으로 유의미하게 나타났다. 단체장과 상위정부의 당적 일치 여부의 경우 당적 일치의 평균은 9.0870, 당적 불일치의 평균은 10.3527로 당적 일치의 불용률이 1.2657만큼 작게 나타났으며, 통계적으로 유의하였다. 단체장과 지방의회의 당적 일치 여부의 경우 당적 일치의 불용률 평균값은 9.9770, 당적 불일치의 평균값은 9.4027로 그 차이는 0.5743으로 나타났으나 통계적으로 유의하지 않았다. 단체장의 연임 여부의 경우 연임의 평균은 9.7156, 비연임의 평균은 10.8253으로 연임의 경우가 1.1097만큼 작게 나타났으며, 통계적으로 유의하였다.

〈표 4〉 지방자치단체장의 정치적 특성에 따른 불용률 차이 비교(t-test)

구분		관측치	평균	표준편차	차이	t-값	p-value
정치적 이념	보수	180	11.2816	3.6977	2.2934	6.899	0.000
	진보	270	8.9881	3.2831			
정부여당 당적일치	일치	159	9.0870	2.8505	-1.2657	-3.924	0.000
	불일치	291	10.3527	3.9245			
지방의회 당적일치	일치	394	9.9770	3.6397	0.5743	1.108	0.268
	불일치	56	9.4027	3.5489			
연임	연임	373	9.7156	3.6433	-1.1097	-2.456	0.014
	비연임	77	10.8253	3.4385			

한편 예산집행률에 대한 결과는 다음 <표 5>와 같다. 단체장의 정치적 이념의 경우 보수의 평균은 82.5763, 진보의 평균은 85.2673으로 보수의 집행률이 2.6909만큼 작게 나타났으며, 통계적으로 유의미하게 나타났다. 단체장과 상위정부의 당적 일치 여부의 경우 당적 일치의 평균은 84.6350, 당적 불일치의 평균은 83.9483으로 당적 일치의 불용률이 0.6867만큼 크게 나타났으나, 통계적으로 유의하지 않았다. 단체장과 지방의회의 당적 일치 여부의 경우 당적 일치의 예산집행률 평균값은 83.9708, 당적 불일치의 평균값은 83.7395로 그 차이는 1.7687로 나타났으며 통계적으로 유의하였다. 단체장의 연임 여부의 경우 연임의 평균은 84.3673, 비연임의 평균은 83.3364로 연임의 경우가 1.0310만큼 크게 나타났으나, 통계적으로 유의하지 않았다.

<표 5> 지방자치단체장의 정치적 특성에 따른 예산집행률 차이 비교(t-test)

구분		관측치	평균	표준편차	차이	t-값	p-value
정치적 이념	보수	180	82.5763	4.9048	-2.6909	-6.348	0.000
	진보	270	85.2673	3.5263			
정부여당 당적일치	일치	159	84.6350	2.8485	0.6867	1.868	0.062
	불일치	291	83.9483	4.9589			
지방의회 당적일치	일치	394	83.9708	4.3660	-1.7687	-2.881	0.004
	불일치	56	85.7395	3.7861			
연임	연임	373	84.3673	4.3938	1.0310	1.906	0.057
	비연임	77	83.3364	3.9467			

그러나 이러한 결과는 다른 교란변수(confounding variables)들이 통제되지 않은 상태의 결과로, 이러한 결함을 보완하기 위해 교란변수를 통제한 상태에서 패널분석을 실시하였다.

2. 회귀분석 결과

먼저 지방자치단체장의 정치적 특성이 불용률에 미치는 영향을 분석하였다. 우선 고정효과 모형(Fixed effect model)과 확률효과모형(Random effect model) 중에서 본 연구에 보다 적합한 모형을 확인하기 위해 하우스만 검정(Hausman test) 결과 X^2 값이 164.50($p=0.000$)로 나타나 두 모형의 추정치 사이에 체계적 차이(systematic difference)가 없다는 귀무가설이 기각되어 고정효과모형이 확률효과모형보다 더 타당한 것으로 나타났다. 따라서 고정효과 모형(FE)을 중심으로 해석하며, 대신 추정결과의 강건성(robust) 입증을 위해 세 가지 모형

(OLS, FE, RE)을 함께 제시하였다. 또한 다중공선성에 대한 문제를 확인하기 위해 분산팽창지수(VIF, Variance Inflation Factor)를 측정한 결과 모든 독립변수의 VIF가 10 이하 (Mean VIF: 1.31)로 나타나 다중공선성은 없는 것으로 나타났다.

분석 결과 자치단체장의 정치적 이념에 따라 불용률에 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 자치단체장의 정치적 이념이 보수적인 자치단체는 진보적인 자치단체보다 불용률이 더 높은(0.7743) 것으로 나타났다.

다음으로 자치단체장과 상위정부와의 당적 일치 여부에 따라 불용액에 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 자치단체장과 대통령, 그리고 서울시장의 당적이 모두 일치하는 자치단체는 그렇지 않은 자치단체보다 불용률이 더 낮은(-0.7806) 것으로 나타났다.

셋째, 자치단체장과 지방의회의와의 당적 일치 여부에 따라 불용액에 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 지방자치단체장과 지방의회의원 과반수의 당적이 일치하는 자치단체는 그렇지 않은 자치단체보다 불용률이 더 높은(0.8142) 것으로 나타났다.

셋째, 자치단체장의 연임 여부에 따라 불용액에 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 자치단체장이 연임한 자치단체는 그렇지 않은 자치단체보다 불용률이 더 낮은(-1.1768) 것으로 나타났다.

통계변수의 경우 먼저 전년도 불용률과 당해연도 불용률은 양의 관계를 나타내고 통계적으로 유의하였다. 또한 경제개발비 비중이 클수록 불용률은 증가하는 것으로 나타났다. 이월액 비율과 보조금 비율, 전년도 세출액 비율은 통계적으로 유의하지 않았다.9)

〈표 6〉 정치적 특성이 불용률에 미치는 영향

변수	Pooled OLS		Fixed Effect Model		Random Effect Model	
	추정치	t-value	추정치	t-value	추정치	t-value
정치적 이념	0.5705 (0.2399)	2.38*	0.7743 (0.2311)	4.04**	0.5705 (0.2399)	2.38*
상위정부 당적일치	-0.6524 (0.2316)	-2.82**	-0.7806 (0.2107)	-3.70***	-0.6524 (0.2316)	-2.82**
지방의회 당적일치	0.2869 (0.3116)	0.92	0.8142 (0.3020)	2.70**	0.2869 (0.3116)	0.92
연임	-1.2684 (0.2826)	-4.49***	-1.1768 (0.2569)	-4.58***	-1.2684 (0.2826)	-4.49***
전년도 불용률	0.6926 (0.0296)	21.38***	0.3669 (0.0397)	9.24***	0.6926 (0.0296)	21.38***

9) 이월액 비율과 불용률은 미집행액이라는 점에서 공통점이 있으나, 본 연구의 결과 두 변수가 관계가 없는 것으로 나타나 기존에 논의되었던 이월을 통한 불용의 회피성은 확인되지 않았다.

변수	Pooled OLS		Fixed Effect Model		Random Effect Model	
	추정치	t-value	추정치	t-value	추정치	t-value
이월액 비율	-0.0551 (0.0420)	-1.31	-0.0601 (0.0438)	-1.37	-0.0551 (0.0420)	-1.31
보조금 비율	0.0093 (0.0323)	0.29	-0.0578 (0.0299)	-1.93	0.0093 (0.0323)	0.29
전년대비 예산증감률	0.0024 (0.0107)	0.22	0.0126 (0.0098)	1.28	0.0024 (0.0107)	0.22
경제개발비 비율	0.0912 (0.0325)	2.81**	0.1013 (0.0323)	3.14**	0.0912 (0.0325)	2.81**
연도	4.9645 (0.4461)	11.13***	4.4849 (0.4027)	11.14***	4.9645 (0.4461)	11.13***
상수	2.8111 (0.5084)	5.53***	5.5313 (0.5429)	10.19***	2.8111 (0.5084)	5.53***
R-squared	0.6796		0.6330		0.6796	
관측치	450		450		450	

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001, 괄호 안의 수치는 표준오차를 나타냄.

한편 예산집행률을 종속변수로 분석한 결과는 다음과 같다. 마찬가지로 본 연구에 적절한 모형을 선택하기 위하여 하우스만 검정(Hausman test) 결과 X^2 값이 164.91(p=0.0000)로 나타나 두 모형의 추정값에 체계적 차이가 없다는 귀무가설을 기각하여 고정효과모형이 더 적합한 것으로 나타나 고정효과모형을 중심으로 해석하였다. 그리고 다중공선성 또한 모든 변수의 VIF가 10 이하(Mean VIF: 1.31)로 나타나 다중공선성은 없는 것으로 나타났다.

분석 결과 정치적 이념에 따라 예산집행률에 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 자치단체장의 정치적 이념이 보수적인 자치단체는 진보적인 자치단체보다 예산집행률이 더 낮은(-0.7449) 것으로 나타났다.

다음으로 자치단체장과 상위정부와의 당적 일치 여부에 따라 예산집행률에 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 자치단체장과 대통령, 그리고 서울시장의 당적이 모두 일치하는 자치단체는 그렇지 않은 자치단체보다 예산집행률이 더 높은(0.7804) 것으로 나타났다.

다음으로 자치단체장과 지방의회와의 당적 일치 여부에 따라 예산집행률에 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 지방자치단체장과 지방의회의원 과반수의 당적이 일치하는 자치단체는 그렇지 않은 자치단체보다 예산집행률이 더 낮게(-0.8154) 나타나는 것으로 나타났다.

셋째, 자치단체장의 연임 여부에 따라 불용액에 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 자치단체장이 연임한 자치단체는 그렇지 않은 자치단체보다 예산집행률이 더 높은(1.1768) 것으로 나타났다.

통제변수의 경우 먼저 전년도 불용률이 높을수록, 이월률이 높을수록, 경제개발비 비율이 높을수록 예산집행률은 감소하는 것으로 나타났으며,¹⁰⁾ 보조금 비중과 전년 대비 예산증감률은 통계적으로 유의하지 않았다.

〈표 7〉 정치적 특성이 예산집행률에 미치는 영향

변수	Pooled OLS		Fixed Effect Model		Random Effect Model	
	추정치	t-value	추정치	t-value	추정치	t-value
정치적 이념	-0.5712 (0.2399)	-2.38*	-0.7449 (0.2311)	-3.35***	-0.5712 (0.2399)	-2.38*
상위정부 당적일치	0.6520 (0.2316)	2.82**	0.7804 (0.2107)	3.70***	0.6520 (0.2316)	2.82**
지방의회 당적일치	-0.2876 (0.3116)	-0.92	-0.8154 (0.3020)	-2.70**	-0.2876 (0.3116)	-0.92
연임	1.2684 (0.2826)	4.49***	1.1768 (0.2569)	4.58***	1.2684 (0.2826)	4.49***
전년도 불용률	-0.6926 (0.0296)	-23.38***	-0.3667 (0.0397)	-9.23***	-0.6926 (0.0296)	-23.38***
이월액 비율	-0.9451 (0.0420)	-22.49***	-0.9402 (0.0438)	-21.47***	-0.9451 (0.0420)	-22.49***
보조금 비율	-0.0094 (0.0323)	-0.29	0.0577 (0.0299)	1.93	-0.0094 (0.0323)	-0.29
전년대비 예산증감률	-0.0024 (0.0107)	-0.23	-0.0126 (0.0097)	-1.29	-0.0024 (0.0107)	-0.23
경제개발비 비율	-0.0911 (0.0324)	-2.80**	-0.1013 (0.0323)	-3.13**	-0.0911 (0.0324)	-2.80**
연도	-4.9651 (0.4461)	-11.13***	-4.4852 (0.4026)	-11.14***	-4.9651 (0.4461)	-11.13***
상수	97.1909 (0.5084)	191.17***	94.4697 (0.5428)	174.03***	97.1909 (0.5084)	191.17***
R-squared	0.7752		0.7211		0.7752	
관측치	450		450		450	

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001, 괄호 안의 수치는 표준오차를 나타냄.

본 연구의 결과를 종합해보면 자치단체장을 둘러싼 정치적 특성은 불용률과 예산집행률에 통계적으로 유의한 영향을 주는 것을 알 수 있다.

10) 앞서 이월률과 불용률의 관계는 부정되었으나, 이월률이 증가하면 예산집행률이 하락한 결과가 나타난 것은 예산집행률의 산식을 생각하면 산술적으로 당연한 결과라 할 수 있다.

즉 자치단체장의 정치적 이념과 관련하여 자치단체장의 정치적 이념이 보수적이면 불용률은 증가하고 예산집행률은 낮아지는데, 이는 성장과 분배정책과 연결지을 수 있다. 즉 일반적으로 보수 이념이 개발 정책을 선호하지만, 개발 정책은 비교적 장기적 사업으로 행정 절차가 복잡하고 장기간 소요될 가능성이 있어 사업의 진행 및 추진에 어려운 측면이 있을 것으로 추측된다. 가령 SOC 사업을 진행하는 과정에서 투자 심사 등의 절차가 지연되거나, 사업 관련 민원 제기로 사업이 지연되거나 중단되는 경우가 상대적으로 많이 발생할 수 있다. 이와는 반대로 진보 성향의 자치단체장이 선호하는 사회개발비는 그 비중이 크에도 불구하고 상당 부분이 법정화되어 있는 의무 지출로서 예산 집행의 신속성이 낮아 자치단체에서는 이들을 대부분 집행하고 있기 때문에 예산집행률이 높을 것으로 보인다.

단체장과 상위정부의 관계에 있어서는 중앙정부의 정책결정자인 대통령과 광역자치단체장인 서울시장은 모두 정당에 소속되어 있고, 기초자치단체의 정치경제 환경은 상위 정부인 서울시와 중앙정부의 정책 기조에 큰 영향을 받을 수 있다. 가령 서울시장이나 대통령의 정당이 교체될 경우, 이는 모든 자치구에 동시에 영향을 미치는 정책적 충격(system-wide shock)을 유발할 수 있다. 특정 시장이 도시 전체의 대규모 프로젝트를 추진하면 각 자치구의 예산 집행이 일괄적으로 지연될 수도 있는 것이다. 즉, 기초자치단체장이 상위 정부와 동일한 정당에 소속되어 있으면 지방자치단체장이 의도한 대로 정책을 제때에 수행할 가능성이 크다.

단체장과 지방의회의원의 관계에 있어서는 지방정부의 정책결정자인 단체장과 지방의회의원은 대부분 정당에 소속되어 있고, 예산 심의를 자신이 속한 당의 정치적 목적을 실현하기 위한 수단으로 생각하여 여당은 정부가 제출한 예산안을 옹호하는 경향이 있는 반면, 야당은 더 삭감 지향적이거나 정치적 입지를 확보하기 위해 예산 심의를 이용하는 경향이 있다(윤영진, 1993; 김종순, 1995; 송광태·장선희, 2001, 최정열, 2022). 그 결과 지방자치단체장과 지방의회의원은 지방자치단체장과 지방의회의원 과반수의 당적이 일치하는 경우 예산 심의 과정에서 이에 대해 적절한 통제가 이루어지지 않음으로써 불용액 비율이 높아지며 예산집행률이 낮아질 것으로 판단된다. 그와는 반대로 지방자치단체장과 지방의회의원 과반수의 당적이 일치하지 않으면 정당 간 치열한 경쟁으로 재정적인 측면에서 예산의 낭비와 비효율성을 지적할 가능성이 높고, 이렇게 되면 정부지출수준을 낮추면서 불용액도 줄이게 될 가능성이 높은 것이다.¹¹⁾

11) 예산 집행의 효율성은 예산 편성의 효율성과 예산 집행 과정상의 효율성이 혼재되어 표출된 결과물이라는 것을 알 수 있다. 즉 상하위 집행기관 간 협조는 정치적 교착상태를 줄여 단체장의 정책 의제를 보다 효율적으로 통과시키고 원활하게 집행하게 하는 등 절차적 측면의 효율성을 증가시킨다. 이와는 반대로 지방의회는 예산의 심의기관으로서 예산 편성을 감시하고 통제하는 역할을 수행하지만 단체장과 지방의회의 당적이 같을 경우 지방의회의 전체 기능이 약화되어 단체장이 제출한 예산을 거의 대부분

마지막으로 자치단체장의 연임은 불용률을 낮추고 예산집행률을 높이고 있다. 즉 연임에 성공한 자치단체장은 직전 임기 동안 자치단체에 대해 학습한 지식과 경험을 적절히 활용함으로써 예산 집행의 효율성을 제고할 수 있고, 그 동안 진행되었던 일련의 정책 과정에 익숙하여 예산을 집행하는 데 있어 지방자치단체에 유리한 결과를 이끌어 낼 가능성이 크다. 또한 연임한 자치단체장은 지역주민을 비롯한 지역 내 이해관계자들과의 네트워크를 통해 그렇지 않은 단체장보다 효율적으로 예산을 집행할 수 있을 것으로 보인다.

V. 결론 및 연구의 함의

예산안 심의가 합리적으로 이루어졌다고 해도 반드시 그대로 집행되는 것은 아니다. 예산 집행에 대한 기대와 그 결과 간에 격차가 발생하는 것은 예산 집행을 둘러싼 대·내외적인 요인이 작용하기 때문인데, 그 중에서도 본 연구는 지방자치단체장의 정치적 특성에 초점을 맞추었다. 즉 지방자치단체장은 선거를 통해 임명되며, 정당의 공천을 받는다는 점에서 정치적 성격이 강할 뿐만 아니라 지방정부 조직의 수장으로서 임기 동안 자치단체 내에서 매우 강력한 영향력을 행사하고 있다. 본 연구는 이러한 단체장을 둘러싼 정치적 특성이 예산 집행에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다. 이를 위해 서울시 25개 자치구를 대상으로 정당공천제가 시행된 2006년부터 2023년까지를 분석기간으로 하여 패널분석을 실시하였다.

분석 결과 지방자치단체장의 정치적 이념이 보수적일 경우, 지방자치단체장과 지방의회의원 과반수의 당적이 일치할 경우 불용률은 높고 예산 집행률은 낮은 반면, 자치단체장과 상위 정부와의 당적이 일치할 경우, 자치단체장이 연임할 경우에는 불용률은 낮고 예산 집행률은 높아지는 것으로 나타났다.

이는 보수 성향의 자치단체장은 사회복지 정책보다 개발 정책을 선호하는 경향 때문으로, 사회복지 예산은 대부분 의무지출로 신축적이지 않아 불용액이 적어 예산집행률이 높은 반면, 개발 정책은 비교적 장기적 사업으로 다양한 절차와 집행상의 제약으로 사업의 집행 및 추진에 어려운 측면이 있어 불용액이 많이 발생하기 쉬운 구조이기 때문인 것으로 보인다. 행정안전부(2018), 장혜윤 외(2019), 주윤창 외(2020)에서도 경제개발비에서 불용액이 가장 많이 발생하고 있는 사실은 이러한 결과를 지지하고 있다.

다음으로 정당의 공천을 받는 기초자치단체장은 소속 정당의 정치적 이해 관계와 대립하는

정책을 실행하기 어려울 뿐만 아니라 자치단체장이 정책을 원활하게 수행하기 위해서는 상위 정부와의 정치적 동맹 관계가 중요한 요소로 작용한다. 즉 지방자치단체장과 상위정부의 정치적 이해 관계가 일치하면 정책 집행을 위한 지원을 받기 수월하여 자치단체의 의도대로 정책을 계획하고 집행하기에 유리하게 된다.

또한 자치단체장과 지방의회가 같은 정당 소속이거나, 정치적 동맹 관계에 있을 경우 예산 집행에 대한 견제와 감시 강도가 낮아질 수 있다. 예산은 여야 간 정치 권력의 극대화를 위한 경쟁의 대상으로, 여당은 예산안에 대한 옹호를, 야당은 예산안에 대한 반대를 표명하는 경향이 있다. 그 결과 예산의 편성 및 집행이 전문적 지식과 경험 및 정책 판단에 의하여 소신 있게 이루어지기보다는 소속정당의 정책 방향과 당명에 쉽게 영향을 받기 쉽다. 즉 자치단체장과 지방의회가 같은 정치적 이해 관계를 공유하는 경우 지방의회의 정치적 통제력이 약화되어 예산안 심의를 소극적으로 할 수 있고, 자치단체장이 제출한 예산편성안을 적극적으로 지지하며 단체장의 예산요구액을 삭감할 가능성이 낮다. 이와 같은 경우 예산의 규모가 증가하거나, 불필요한 예산도 승인될 가능성이 높아 결과적으로 불용액이 증가하여 예산집행률이 낮게 되는 것이다.

마지막으로 자치단체장이 연임하게 되면 자치단체에 대한 행정력은 물론 재임 과정에서 다양한 집단과의 유대 등을 통해 정치적 역량을 축적하게 되어 정책의 일관성, 및 연속성 등의 확보를 통해 효율적으로 예산을 집행할 수 있게 된다. 이와는 반대로 자치단체장이 새로 임명되는 등 연임하지 못하는 경우에는 전임 단체장이 추진했던 정책이나 사업이 중단되거나 수정될 가능성이 크며, 이는 집행의 연속성을 단절시키며 예산의 효율적 집행을 어렵게 할 수 있다. 즉 예산의 집행은 계획과 집행이 유기적으로 연결될 때 향상되는데, 자치단체장의 연임은 이러한 계획과 집행의 유기적 연계를 강화시켜 준다.

결론적으로 본 연구의 결과는 지방자치단체의 예산 집행 과정에서 자치단체장의 정치적 특성이 예산 집행에 영향을 주는 중요한 변수임을 시사한다. 특히 자치단체장의 정치적 이념, 자치단체장과 상위정부와의 관계, 자치단체장과 지방의회와의 관계, 그리고 자치단체장의 연임 등이 예산 집행에 유의미한 영향을 미치며, 예산 집행 과정에서 다양한 정치적 요인이 작용하고 있음을 보여주고 있다. 우리나라는 예산의 조기 집행이나 지방재정분석제도 등 지방재정 운영실태 점검을 통해 불용률 감축을 위한 권고 및 제재를 가하고 있다. 하지만 불용률을 줄이고 예산집행률을 높이기 위해서는 이러한 내부 재정 운용 과정의 개선만이 아니라 본 연구에서 나타난 지방자치단체장의 다양한 정치적 특성과 상황에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다.

본 연구를 통해 정치적 이념에 관계 없이 지역분할구조에 의한 정치권력 구조 흐름이 지배적이었던 과거에 비해 2006년 정당공천제 실시와 같은 정치제도 개편으로 기초자치단체에서

도 중앙정부 또는 광역자치단체에서처럼 예산 집행의 정치성이 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 그리고 본 연구에서는 기존 연구와는 달리 불용률과 예산집행률을 동시에 다루었는데, 분석 결과 결과값의 방향성만 다를 뿐 유사한 결과가 나타나는 것으로 확인되었다. 이는 아마도 세출예산현액에 비해 불용액의 절대치가 매우 작기 때문에 불용률이 예산집행률에 미치는 영향이 작게 나타난 결과로 판단된다. 하지만 본 연구 결과에서 알 수 있듯 이월률과 불용률의 관계성은 확인되지 않았고, 이월액의 규모 또는 영향력이 작더라도 예산 집행을 온전히 논의하기 위해서는 이월액을 함께 고려할 필요가 있음을 본 연구는 보여주고 있다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 기초자치단체 중 서울시 25개 자치구를 대상으로 하였다는 점에서 기초자치단체의 결과로 일반화하기에는 여전히 한계가 있다. 즉, 수도권이라는 지역적 편중성, 그리고 서울시 자치구만의 특성만이 반영되어 일반화된 결과를 얻기 위해서는 비수도권 지역, 그리고 자치구를 포함한 시·군의 다양한 지역적 특성을 반영할 필요가 있다. 둘째, 본 연구는 예산 관련 이론을 기반으로 가설을 도출하기보다는 일반적인 상식과 논리에 기반하여 가설을 도출한 한계가 있다. 이는 정책 및 제도의 효과를 측정하는 데에는 유용할지는 모르나 연구 결과의 일반화나 예산 이론의 확장으로 이어지는 데에는 한계가 있다. 셋째, 본 연구의 패널 분석에서 적용된 고정효과 모형이 많은 내생성 문제를 완화하지만, 여전히 일부 문제가 남아 있을 수 있다. 가령, 특정 자치구의 예산 집행 성과가 지속적으로 나쁠 경우 유권자들이 현직 단체장과 그 소속 정당을 선거에서 심판할 가능성이 높아진다. 이는 예산 성과가 정치 변수에 영향을 미치는 역인과관계(reverse causality) 문제를 야기할 수 있다. 후속 연구에서 이러한 한계를 고려하여 보완한다면 보다 적실한 분석이 될 것으로 기대한다.

【참고문헌】

- 강운호·정여희·김보영. (2024). 지방자치단체 예산불용액의 결정요인 분석: 예산운용에 대한 정치경제학적 접근. 「한국사회와 행정연구」, 35(3): 199-226.
- 강희진·이태천·엄태호. (2025). 지방자치단체의 불용액 결정요인에 관한 연구. 「지방행정연구」, 39(1): 145-176.
- 김봉환·이권희. (2019). 불용액의 정권 연차별 변화와 국회 예산심의의 효율성. 「재정학연구」, 12(1): 27-53.
- 김봉환·안중기·이권희. (2020). 예산심의기간과 예산심의의 합리성. 「재정학연구」, 13(1): 121-153.
- 김성희. (2017). 지방정부의 정당구도가 공공지출에 미치는 영향: 기초자치단체를 중심으로. 「한국지방자치연구」, 18(4): 33-54.
- 김애진. (2023). 지방자치단체의 비효율적 재정 운용과 도덕적 해이: 불용액과 지방보조금을 중심으로. 「한국부패학회보」, 28(3): 51-72.
- 김용수·노희천. (2021). 불용액이 차기 예산편성에 미치는 영향: 지방자치단체의 특성 요인을 중심으로. 「정부회계연구」, 19(1): 37-67.
- 김종순. (1995). 지방의회의 예산심의 실태분석. 「한국행정학보」, 29(3): 641-660.
- 나중식. (2015). 「신재무행정론」. 서울: 형설.
- 류춘호. (2019). 순세계잉여금 발생 원인 분석과 현황. 「지방재정」, 48: 8-53.
- 민 기. (2019). 예산의 이월 및 불용 원인과 효과적인 관리 방안의 모색. 「월간 나라재정」, 26(2): 26-29.
- 배인명. (2020). 지방자치단체 세입 구조의 순세계잉여금에 대한 효과 분석. 「지방행정연구」, 34(4): 103-129.
- 배정아. (2024). 지방재정 신속집행의 필요성 및 효과성. 「지방재정」, 4: 10-25.
- 박정수. (2019). 효율적 재정운용을 위한 불용 및 이월 관리. 「월간 나라재정」, 26(2): 20-25.
- 송광태·장선희. (2001). 지방예산과정에서의 지방의회의 심의기능. 「경기논단」, 3(4): 41-62.
- 송기창. (2015). 시·도교육비특별회계 이월·불용액 발생실태와 개선과제. 「교육재정경제연구」, 24(1): 115-138.
- 안중기. (2022). 국회의 예산증감이 관료의 예산집행에 미치는 영향 분석: 관료의 이용·전용 사용을 중심으로. 「재정학연구」, 15(4): 1-35.
- 안중기. (2025). 예산집행기간과 공무원의 업무량이 예산집행률에 미치는 영향에 관한 연구. 「재정학연구」, 18(2): 1-46.

- 안중기·김봉환. (2021). 예산집행기간 변화가 불용액에 미치는 영향. 「재정학연구」, 14(2): 109-138.
- 안지선·장용석. (2022). 배태된 행위자(embedded actor)와 역능적 행위자(empowered actor)로서의 지방정부: 조직론 관점에 기반한 지방자치단체의 불용액 영향요인 분석. 「한국행정학보」, 56(4): 259-296.
- 안철진·이윤석. (2018). 과연 지방재정 조기집행은 효과가 있는가?: 지방정부의 경영적 관점에서. 「경영컨설팅연구」, 18(2): 303-312.
- 양인용·배기수. (2019). 중앙정부의 불용액과 이월액에 대한 효율적 관리방안. 「경영교육연구」, 34(1): 341-363.
- 양지숙·오현주. (2020). 지방재정관리제도가 지방자치단체 예산집행에 미치는 영향: 불용액 및 이월액을 중심으로. 「한국공공관리학보」, 34(3): 25-48.
- 윤기용·공동성. (2012). 지방자치단체 국고보조사업의 집행부진 원인유형 분석. 「한국행정학보」, 46(2): 265-291.
- 윤영진. (1993). 광역의회의 예산심의행태에 관한 연구: 대구시와 광주시를 중심으로. 「한국행정학보」, 27(4): 1033-1050.
- 이권희. (2019). 지방자치단체장의 정치적 지지가 예산집행률에 미치는 영향. 석사학위논문. 서울대학교 행정대학원.
- 이태호·엄태호. (2020). 지방자치단체의 불용액 발생의 영향요인 탐색: 교육감의 정치적 영향요인을 중심으로. 「지방정부연구」, 23(4): 95-117.
- 장혜윤. (2020). 지방자치단체 문화예산 효율성에 관한 연구: 불용액을 중심으로. 「GRI 연구논총」, 22(2): 395-421.
- 장혜윤·장현경·박충훈. (2019). 사업특성에 따른 신속집행제도의 운영효과 분석: 불용률을 중심으로. 「지방행정연구」, 33(3): 111-136.
- 전성만·김성주·하혜수. (2022). 지방자치단체의 불용액 현황: 개념, 발생원인과 시사점. 「한국지방행정학보」, 19(3): 109-130.
- 정도진·김진욱·임재창·배기수. (2017). 「발생주의 국가회계 재정정보의 유용성과 활용」. 한국조세재정연구원 연구보고서.
- 조형태. (2020). 중앙정부의 변화가 지방정부 불용액에 미치는 영향에 대한 연구. 「정부회계연구」, 18(3): 69-98.
- 주기완. (2020). 지방자치단체의 재정 조기집행이 지방재정에 미치는 영향 연구: 재정운용 효율성과 재정건전성을 중심으로. 「국정관리연구」, 15(2): 109-138.
- 주윤창·정창훈·신동섭. (2020). 자치단체 정책유형별 세출예산 규모가 불용액 비율에 미치는 영향. 「정부회계연구」, 18(2): 113-150.
- 주찬미. (2025). 재정 신속 집행이 재정 운용의 효율성에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국군사학논

- 집], 81(1): 55-82.
- 최정열. (2022). 지방의회 예산심의액 증감의 영향 요인에 관한 연구: 서울시 자치구 기초의회를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 27(3): 141-166.
- 최정열·박석희. (2014). 지방정부의 정치적 이념과 정책선호: 개발정책과 복지정책에 대한 영향 비교. 「지방행정연구」, 28(4): 99-125.
- 최정우·신유호. (2018). 지방자치단체 재정조기집행의 재정운용 효과분석. 「한국지방재정논집」, 23(3): 53-73.
- 최충익. (2008). “패널모형: 시계열 분석과 횡단면 분석을 한번에”. 「국토」, 320: 120-127.
- 한국교육개발원. (2016). 「2016 지방교육재정분석 종합보고서」. 한국교육개발원.
- 행정안전부. (2018). 「지방재정분석보고서」.
- 홍윤표. (2021). 정치적 이해관계와 선심성 지역예산에 관한 실증 연구. 「정치정보연구」, 24(3): 171-217.
- Baltagi, B. (2008). *Econometric Analysis of Panel Data*. Wiley.
- Bunce, Valerie. (1981). *Do New Leaders Make a Difference*. Princeton University Press.
- Burkhead, Jesse. (1956). *Government Budgeting*. John Wiley & Sons, Inc.
- Rubin, Irene S. (1990). Budget Theory and Budget Practice: How Good The Fit?. *Public Administration Review*, 50(2): 179-189.

최 정 열: 연세대학교 행정학과 학사, 서울대학교 행정대학원 행정학과 석사 및 박사학위(논문제목: 재정분권과 경제성장에 관한 연구: 생산효율성의 매개효과를 중심으로(2014))를 취득하였다. 현재 서정대학교 조교수로 재직 중이며, 주요 관심분야는 지방행정, 지방재정, 외국인 정책 등이다. 주요 논문으로는 사회복지비지수가 재정자주도에 미치는 영향: 국고보조금 차등보조율 기준 지표를 중심으로(2021), 지방의회 예산심의액 증감의 영향 요인에 관한 연구(2022), 3기 교육국제화역량 인증제의 관리 성과에 관한 실증 연구(2024) 등이 있다(heromjk@hanmail.net).