



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

박사학위논문

지방정부 유형별 예산편성 행태에
관한 연구
-추가경정예산을 중심으로-

제주대학교 대학원

행정학과

백상규

2016년 2월

A Study on the Budgeting Practices of
Local Governments

- Focused on Supplementary Budget -

Sang Gyu, Baek

(Directed by professor Kee, Min)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement
for the degree of Doctor of Public Administration

2016. 2.

This thesis has been examined and approved.

Department of Public Administration
GRADUATE SCHOOL
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

지방정부 유형별 예산편성 행태에 관한 연구

-추가경정예산을 중심으로-

지도교수 민 기

백 상 규

이 논문을 행정학 박사학위 논문으로 제출함

2015년 12월

백상규의 행정학 박사학위 논문을 인준함

심사위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

제주대학교 대학원

2015년 12월

- 목 차 -

I. 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	1
제2절 연구범위 및 연구방법	5
1. 연구범위	5
2. 연구방법 및 구성	6
II. 이론 및 문헌 고찰	10
제1절 예산결정 이론	10
1. 합리모형	10
2. 점증모형	12
3. 예산결정에 관한 다른 관점의 이론들	14
제2절 예산결정과정 비교 이론	18
1. 예산결정 요인	19
2. 예산결정과정 비교	22
제3절 선행연구 고찰	25
1. 지방정부 추가경정예산에 관한 연구	25
2. 지방정부 예산편성 전략에 관한 연구	29
3. 지방정부 재정여건과 예산결정의 상관관계에 관한 연구	36
III. 연구설계	43
제1절 지방정부 유형화	43
1. 유형화 기준 및 모형	43
2. 재정력과 재정운용능력에 따른 지방정부 유형화	48
제2절 지방정부 유형별 예산편성 행태 추론	50
1. 계획형 지방정부: 자립적 점증 행태	50

2. 내핍형 지방정부: 의존적 추가 행태	51
3. 빈곤형 지방정부: 의존적 반복 행태	52
4. 방만형 지방정부: 자립적 반복 행태	53
제3절 측정항목 선정 및 측정방법	55
1. 예산편성 전략	55
2. 행정적 요인	63
3. 정치적 요인	65
4. 경제적 요인	68
제4절 자료 수집	71
1. 자료 현황	71
2. 지방정부 추가경정예산 관련 자료의 특징	72
IV. 실증분석	75
제1절 예산편성 전략	76
1. 예산변경률	76
2. 본예산 규모 지수	77
3. 1차 추가경정예산 비중	80
4. 추가경정예산 시점 및 의결 소요 일수	81
5. 순세계잉여금 세출 비중	84
6. 세출비용률	85
7. 세입추계 오차율	86
제2절 행정적 요인	90
1. 감액추가경정예산 회수	90
2. 세출변경률	92
제3절 정치적 요인	95
1. 지방선거 실시	96
2. 선거경쟁도	99
3. 정치인 연임	101
4. 당적 일치	103

제4절 경제적 요인	104
1. 인구	104
2. 경제성장	107
V. 결론	111
제1절 예산편성 행태 요약	111
1. 계획형	111
2. 내핍형	112
3. 빈곤형	113
4. 방만형	114
제2절 연구의 요약 및 합의	116
제3절 연구의 한계 및 향후 과제	119
【참고문헌】	121
【Abstract】	127
【부 록】 지방정부 연도별 추가경정예산 회수, 재정자립도, 예산변경률 ...	133

- 표 목 차 -

<표 1-1> 중앙정부와 지방정부의 본예산 규모 변화	1
<표 1-2> 중앙정부와 지방정부의 본예산 대비 최종예산 증가율	2
<표 2-1> 지방정부 추가경정예산에 관한 연구 정리	28
<표 2-2> 지방정부 예산편성 전략에 관한 연구 정리	34
<표 2-3> 지방정부 재정여건과 예산결정의 상관관계에 관한 연구 정리	41
<표 3-1> 측정항목 요약	70
<표 3-2> 자료 현황	71
<표 4-1> 지방정부 유형별 예산변경률	76
<표 4-2> 지방정부 유형별 본예산 규모 지수	79
<표 4-3> 지방정부 유형별 1차 추가경정예산 비중	81
<표 4-4> 지방정부 유형별 추가경정예산 시점	82
<표 4-5> 지방정부 유형별 추가경정예산안 의결까지의 소요 일수	83
<표 4-6> 지방정부 유형별 순세계잉여금 세출 비중	84
<표 4-7> 지방정부 유형별 세출비용률	86
<표 4-8> 지방정부 유형별 세입추계 오차율과 세입비중 변화율	87
<표 4-9> 지방정부 세입재원별 추계 오차 예산 점유율	89
<표 4-10> 지방정부 유형별 감액추가경정예산 회수	91
<표 4-11> 지방정부 유형 및 기능별 세출분야 세출변경률	92
<표 4-12> 지방정부 유형 및 기능별 세출분야의 상대적 세출증가율	94
<표 4-13> 지방정부 유형 및 연도별 예산변경률	97
<표 4-14> 지방정부 단위 및 연도별 예산변경률	98
<표 4-15> 지방정부 유형별 선거경쟁도	99
<표 4-16> 지방정부 유형별 선거경쟁도에 따른 예산변경률	100
<표 4-17> 지방정부 유형별 정치인 연임 도전을 및 성공률	101
<표 4-18> 지방정부 유형별 연임 성공여부와 예산변경률	101

<표 4-19> 지방정부 유형별 당적일치에 따른 예산변경률	103
<표 4-20> 회귀분석 결과	105
<표 4-21> 회귀식	105
<표 4-23> 경제성장률과 경기 구분	107
<표 4-24> 경기에 따른 예산편성 전략 비교	108

- 그림 목 차 -

<그림 1-1> 인과모형에 따른 예산체제	6
<그림 1-2> 연구방법으로서의 예산체제	8
<그림 1-3> 연구의 흐름도	9
<그림 2-1> 부와 예측력에 따른 유형별 예산결정과정	19
<그림 3-1> 지방정부 유형화 모형	48
<그림 3-2> 재정력과 재정운동능력에 따른 지방정부 유형화	49
<그림 3-3> 유형별 지방정부 예산편성 행태	55
<그림 4-1> 예산변경을 히스토그램	75
<그림 4-2> 지방정부 본예산 및 최종예산 증가율	78
<그림 4-3> 지방정부 유형 및 연도별 예산변경률 변화	97
<그림 4-4> 지방정부 단위 및 연도별 예산변경률 변화	98

【국문 요약】

지방정부 유형별 예산편성 행태에 관한 연구

- 추가경정예산을 중심으로 -

지방재정의 불확실성이 해소되지 않고 있다. 재정수입의 불확실로 인한 본예산 대비 최종예산 증가율은 지방정부에서 2006년부터 2014년까지 평균 12.2%인 반면, 중앙정부의 경우 평균 -0.7%에 그치고 있다. 지방재정수입의 불확실은 행정의 수단적 가치 비합리성을 야기하며, 그 피해는 주민에게 전가된다.

예산은 예정대로 집행될 것이 기대되지만, 의존재원과 경제상황 등에 따라 불확실성이 발생한다. 예산의 불확실성을 해소하기 위한 다양한 신축성 확보 제도 중 추가경정예산은 세출총규모를 큰 폭으로 변경시킬 수 있다. 따라서 재정의 불확실성이 큰 지방정부에서 추가경정예산은 유용하게 활용된다. 그러나 지방정부 추가경정예산은 의도적이고 필요 이상으로 빈번하게 편성되고 있다. 더구나 추가경정예산안에 대한 지방의회와 주민들의 관심이 본예산안에 비해 매우 적기 때문에 정치적 목적을 위해 활용할 가능성도 있다.

본 연구는 지방정부 예산규모가 결과적으로는 점증형이지만, 예산결정의 과정적 측면에서 점증주의가 전제하는 안정된 재원, 다원주의, 정치적 타협, 증분에 대한 합의가 모든 지방정부에서 보편적이지 않을 것으로 보았다. 이러한 가정에 따라 지방정부 예산편성 행태의 상대적 차이를 비교하기 위하여 추가경정예산을 분석하였다. 추가경정예산은 지방정부의 재정여건 불확실성과 이에 따른 전략에 따라 편성되기 때문이다.

예산편성 행태의 비교를 위해 본 연구는 군, 구를 제외한 지방정부 81개를 대상으로 재정력과 재정운용능력에 따라 유형화하였다. 재정력의 기준으로는 재정자립도를 사용하였고, 재정운용능력의 기준으로는 재정운용의 결과로서 나타난 추가경정예산 회수를 사용하였다. 재정력과 재정운용능력의 평균에 따라 네 가지 유형으로 구분한 지방정부에 대해 계획형-내핍형-빈곤형-방만형으로 표현하고, 각각의 예산편성 행태를 자립적 점증 행태, 의존적 추가 행태, 의존적 반복 행태,

자립적 반복 행태로 추론하였다. 논리적 추론을 실증하기 위해 예산편성 전략과 행정적 요인, 정치적 요인, 경제적 요인 측정항목을 선정하였다.

실증분석 결과 추가경정예산에 의한 예산변경률은 계획형의 경우 12.64%인데 비해, 방만형의 경우 20.40%로 나타났다. 특히 가용재원 규모가 적은 내핍형과 빈곤형 간의 예산변경률 차이는 -2.64%p인데 반해, 재정력이 풍부한 계획형과 방만형 간의 예산변경률 차이는 -7.76%p로 크게 나타났다.

예산편성 전략 측정항목인 본예산 규모 지수, 1차 추가경정예산 비중, 추가경정예산 시점 및 의결 소요 일수, 순세계잉여금 세출 비중, 세출비용률, 세입추계 오차율은 재정력이 풍부할수록, 그리고 재정운용능력이 높을수록 상대적으로 긍정적인 결과를 보였다.

행정적 요인인 감액추가경정예산 회수는 재정운용능력이 낮은 빈곤형과 방만형에서 높게 나타났다. 이들 지방정부 예산은 증액과 감액이 반복되고 있다. 세출분야별 예산변경률을 분석한 결과, 모든 지방정부는 추가경정예산을 통해 주로 개발 관련 분야에 예산을 배분하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 ‘국토 및 지역 개발’ 분야의 경우 방만형은 계획형에 비해 3배 이상의 증가율을 나타냈다. 이러한 결과로부터 추가경정예산은 주민 삶의 질에 밀접한 환경, 문화, 복지, 보건 분야보다 개발을 목적으로 편성되고 있는 것을 알 수 있다.

정치적 요인의 핵심인 지방선거를 기준으로 할 때, 모든 지방정부는 지방선거가 있는 해의 예산변경률이 직전 3개년의 예산변경률에 비해 낮게 나타났다. 지방정부의 장 선거경쟁도는 빈곤형과 방만형에서 상대적으로 높게 나타났다. 방만형을 제외한 지방정부에서는 공공선택이론의 전제와 달리 선거경쟁도가 높을수록 예산변경률이 낮게 나타났다. 정치인의 연임 도전은 방만형과 빈곤형에서 상대적으로 높게 나타났으나, 연임 성공률은 정치인의 기대와 달리 낮게 나타났다. 연임 도전에 성공한 정치인의 재임 기간 예산변경률은 연임 도전에 실패한 정치인에 비해 높게 나타났다. 지방재정의 건전성 측면에서 정치인의 경쟁은 높을수록 좋으나, 예산의 수요자인 주민은 예산변경률이 높은 정치인을 선호하는 것을 알 수 있다. 이로써 지방자치제도 실시 이후 지방정부의 지속적인 재정자립도 하락과 이로 인한 재정운용 어려움을 설명할 수 있다.

지방정부의 장 당적과 일치하는 지방의회 의원의 비율이 과반 이상일 경우 모

든 지방정부에서 예산변경률이 평균에 비해 높게 나타났고, 과반 미만일 경우 평균에 비해 낮게 나타났다. 그러나 과반 이상과 과반 미만의 예산변경률 차이가 계획형의 경우 0.1%p인데 비해 방만형의 경우 3.76%p로 나타나, 방만형 지방정부에서는 예산안의 편성과 심의가 예산의 수요자 관점에서 이루어지지 않고 정치적 이해관계에 따라 결정되고 있는 것을 알 수 있다.

경제적 요인인 인구수의 단위 증가에 따른 재정규모의 단위 증가의 경우, 계획형은 인구수 1%p 증가에 따라 최종예산은 1.479%p 감소하고, 세입결산액은 6.622%p 감소하는 것으로 나타났다. 반면 방만형은 인구수 1%p 증가에 따라 최종예산은 3.864%p 증가하고, 세입결산액은 4.261%p 감소하며, 세출결산액은 4.409%p 증가하는 것으로 나타났다. 인구수가 1회계연도 내에서 급격히 변동하지 않는 점을 감안하면, 방만형은 본예산 편성시 인구유입 추계를 고려하지 못하거나, 고려하고 있더라도 재정잉여 확보를 목적으로 본예산에 의도적으로 반영하지 않고 있음을 알 수 있다.

분석 대상 9개년 중 경제성장률에 따라 2개년을 호황기, 2개년을 불황기로 구분하여 분석한 결과, 모든 지방정부의 예산변경률과 추가경정예산 회수는 경기동행적인 것으로 나타났다. 그러나 경기 불황기에 필요악의 재정고리 원인으로 지목한 순세계잉여금과 세출불용규모가 대폭 낮아지고 있어, 오히려 경기 불황기가 지방재정의 건전성 측면에서 긍정적인 것으로 나타났다.

본 연구의 실증분석 결과 지방정부는 재정력과 재정운용능력에 따라 서로 다른 예산편성 행태가 나타남을 확인하였다. 재정력에 따른 추가경정예산 재원의 속성이 예산편성의 자립성과 의존성을 구분 지었고, 재정운용능력의 차이가 점증형, 추가형, 반복형을 구분 짓는 것으로 나타났다. 예산결정의 결과 측면에서 계획형의 자립적 점증 행태, 내핍형의 의존적 추가 행태, 빈곤형의 의존적 반복 행태, 방만형의 자립적 반복 행태는 모두 점증형이다. 하지만 점증 이면에 자리 잡고 있는 재정여건의 불확실성과 이에 따른 지방정부의 전략에 따라 예산편성의 행태는 판이하게 달랐다.

특히 재정력은 재정운용능력에 긍정적 영향을 미친다는 예산결정과정 비교 이론의 전제와 달리 ‘예측’, ‘통제’, ‘노력’이 수반되지 않을 경우 재정력은 오히려 예산의 방만함을 부추기는 것으로 나타났다. 지방재정압박의 원인은 재정력보다는

재정운용능력에 의한 영향이 큰 것으로 나타났다. 이로써 지방정부가 지향해야 할 예산편성 행태는 보다 분명해진다.

재정력은 도시형태, 산업기반, 인구 등 세원기반에 따라 일정부분 주어진 조건이다. 지방정부 노력에 따라 개선할 수 있는 한계가 있거나 개선속도가 더딘 편이다. 반면 재정운용능력은 지방정부의 노력에 따라 비교적 단기간에 개선될 수 있는 요소이다. 지방정부는 가까운 미래의 예산을 추계하고, 합리적으로 경비를 산정하며, 엄정하게 재원을 포착하고, 경제현실에 맞도록 수입을 산정하는 재정운용능력을 더욱 배양할 필요가 있다. 지방정부는 중앙정부가 강조하는 세원확충을 위한 노력보다는 세원을 정확히 파악하고 예측하며, 이에 따라 계획을 수립하고 계획대로 집행하는 노력이 더욱 강조된다. 이러한 노력이 지방재정 불확실성 해소에 더 큰 효과가 있을 것이며, 그 결실은 주민에게 돌아간다.

하지만 실증분석 결과 정치인의 예산변경 유인이 분명히 있음을 확인한 상황에서, 재정운용능력 개선 노력을 지방정부에게만 촉구하는 것은 지방재정 불확실성 해소에 한계가 있다. 따라서 중앙정부는 지방정부와의 협의를 통해 재난·재해를 제외한 추가경정예산 회수의 제한, 순세계잉여금의 상한선 규정, 재정잉여비축을 위한 제도 마련 등을 논의할 필요가 있다. 지방정부 재정지표에 있어서도 재정불확실성 지표를 추가로 마련하여 중앙정부와 지방정부 상호간 불확실성 해소를 위한 노력을 유도할 필요가 있다.

주제어: 추가경정예산, 예산편성, 예산변경

I. 서론

제1절 연구배경 및 목적

최근 지방정부 예산이 큰 폭으로 증가하고 있다. <표 1-1>에 따르면 2014년 중앙정부 예산은 275조원으로 2001년 대비 103% 증가한 반면, 지방정부 예산은 164조원으로 같은 기간 153% 증가하였다. 지방자치의 내실을 위해 재정규모가 증가하는 것은 바람직한 현상이다. 그러나 <표 1-2>와 같이 재정수입의 불확실로 인한 본예산¹⁾ 대비 최종예산 증가율은 지방정부에서 2006년부터 2014년까지 평균 12.2%인 반면 중앙정부의 경우 평균 -0.7%에 그치고 있다. 지방재정수입의 불확실은 행정의 수단적 가치 비합리성을 야기한다. 결국 지방재정운용에 어려움을 줄뿐만 아니라 예산 수요자인 주민에게 피해가 전가된다.

<표 1-1> 중앙정부와 지방정부의 본예산 규모 변화

(단위: 조원)

년도		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
예산	중앙	134.8	146	155.7	159.4	167.3	175.4	176.8
	지방	64.5	71.4	78.1	87.3	92.4	101.4	112.0
년도		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
예산	중앙	195.1	217.5	225.9	235.6	248.6	263.6	274.7
	지방	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	156.9	163.6

주: 전국 단위의 재정규모 변화를 비교하기 위해 일반회계+특별회계의 합을 순계 기준으로 작성하였다.
 자료: 행정자치부, 각 년도 지방자치단체 통합재정 개요.

1) 지방정부 추가경정예산서에는 변경전 예산으로서 '기정액'과 '당초예산'을 혼용하고 있으며, 전년도에 의결된 당해연도 예산에 대해 '본예산'과 '당초예산'을 혼용하고 있다. 본 연구는 의미의 혼동을 피하기 위해 전년도에 의결된 당해연도 예산을 '본예산', 변경전 예산을 '기정액', 결산상 예산을 '최종예산'으로 구분한다.

<표 1-2> 중앙정부와 지방정부의 본예산 대비 최종예산 증가율
(단위: 조원, %)

예산규모/년도		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	평균
중앙	본예산	175.4	176.8	195.1	217.5	225.9	235.6	248.6	263.6	274.7	
	최종예산	177.6	176.8	199.7	206.3	225.9	235.6	248.6	251.6	274.7	
	증가율	1.3	0	2.4	-5.1	0	0	0	-4.6	0	-0.7
지방	본예산	101.4	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	156.9	163.6	
	최종예산	115.5	128.0	144.5	156.7	149.8	156.3	167.0	177.0	180.9	
	증가율	13.9	14.3	15.6	14.0	7.1	10.8	10.5	12.8	10.6	12.2

주1: 전국 단위의 재정 불확실성을 살펴보기 위해 일반회계+특별회계를 순계 기준으로 작성하였다.
 주2: 중앙정부 2009년은 세계경제위기에 따른 세수감소가 원인이며, 2013년은 산업은행, 인천공항 공사 등 공기업 매각을 통한 세외수입을 본예산에 반영하였으나 실현되지 못했기 때문이다.
 자료: 기획재정부 e-나라지표; 행정자치부, 각년도 지방자치단체 통합재정 개요.

예산은 수입과 지출에 관한 계획 및 정부의 정책의지가 담겨 있어 예정대로 집행될 것이 기대된다(윤영진, 2010: 19; 신무섭, 2007a: 276). 우리나라는 지방정부 예산편성의 확실성을 기하기 위해 지방재정법 제36조에 “합리적 기준에 따른 경비 산정”과 “엄정한 재원 포착”, “경제 현실에 맞도록 수입 산정”을 규정하고 있다. 이러한 기대와 노력에도 불구하고 예산은 집행과정 중 의존재원, 경제상황 및 지방세 수입 등의 변화로 인해 불확실성이 발생한다. 예산의 불확실성을 해소하기 위해 이용과 전용, 이체, 이월, 예비비, 추가경정예산과 같은 신축성 확보 제도가 있다. 이 중 추가경정예산은 매년 의회의 의결을 필요로 하나 세출총규모를 큰 폭으로 변경시킬 수 있기 때문에(윤영진, 2010: 190-198) 예산의 불확실성을 해소하기 위한 주요 제도로 활용되고 있다.

하지만 추가경정예산편성 근거는 중앙정부와 지방정부에서 분명한 차이가 있다. 우리나라 국가재정법 제89조는 추가경정예산편성 근거에 대해 “1)전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우 2)경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우 3)법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우”로 한

정하고 있어 중앙정부 추가경정예산편성을 제한하고 있다. 반면 지방정부 추가경정예산편성의 근거인 지방재정법 제45조는 “지방자치단체의 장은 이미 성립된 예산을 변경할 필요가 있을 때에는 추가경정예산을 편성할 수 있다.”고 하고 있어 추가경정예산편성의 근거를 중앙정부에 비해 폭넓게 인정하고 있다.²⁾

지방재정법에 따라 대부분의 예산변경이 추가경정예산을 통해 이루어지고 있는 상황에서, 추가경정예산이 의도적이며 필요 이상으로 빈번함을 여러 선행연구가 지적하고 있다(이영조, 1994; 문인수·정원식, 1997; 신무섭, 2003; 신무섭, 2007b). 의도적이라는 단서는 매년 자체수입이 목표를 초과하여 징수되고 있음에도 지속적으로 세입과소추계를 하고 있는 점과(강태구, 2004: 109-110), 세출비용으로 인해 증가하는 순세계잉여금이 추가경정예산의 주요 재원으로 활용된다는 점이다(문인수·정원식, 1997: 570). 지방정부는 잉여재원을 경상경비의 충당과 보조금에 대한 지방비 부담, 그리고 공약사업이나 주민숙원사업 등 정치적 입지를 강화하기 위한 수단으로 활용할 가능성이 높다.³⁾ 의도적 추가경정예산의 또 다른 단서로 추가경정예산안에 대한 지방의회와 주민들의 관심이 본예산안에 비해 현저히 적다는 것이다. 지방정부는 이러한 점을 대 의회 전략의 일환으로 활용할 수 있다. 본예산 편성시 논란의 소지가 될 만한 사업을 의도적으로 제외시킨 후 추가경정예산을 통해 반영할 가능성이 있다(전상경, 1994: 1068).

이처럼 추가경정예산을 통한 예산변경이 의도적일 가능성도 높음에도 불구하고 지금까지 지방정부 추가경정예산에 관한 실증연구는 활발히 이루어지지 못하였다. 원인으로 추가경정예산을 잠정적 수치 또는 예산 신축성 확보 제도로만 인식하여 연구대상으로서 관심이 적었기 때문이다. 또 다른 원인으로 지방정부 추가경정예산 관련 자료는 중앙정부 차원의 공식적인 통계가 없으며, 해당 지방정부를 통해서만 정보입수가 가능하므로 특정 지역 또는 특정 시점에 국한되는 문

2) 1962년 헌법 제52조는 추가경정예산편성의 근거로써 “예산 성립 후에 생긴 사유로 인하여 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 정부는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.”고 규정하였다. 추가경정예산편성의 재량을 인정하나 사유는 예산 성립 후로 제한하였다. 현재의 헌법 제56조는 추가경정예산편성의 근거로써 “정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다”고 정하고 있다. 과거에 비해 편성 사유를 대폭 완화한 것이다. 하지만 하위법인 국가재정법은 원칙 금지 조항이며 지방재정법은 재량 조항이다. 헌법상 취지와 재정 관계법상의 취지가 충돌을 일으켜 추가경정예산 제도 운영에 있어 혼란을 야기하고 있다는 지적이 있다(정해방, 2008: 16). 그러나 달리 보면 의존재원에 영향을 많이 받는 지방재정의 불확실성을 중앙정부가 인정하고 있는 것으로 볼 수 있다.

3) 인천광역시 예산담당관실 실무자, 2015년 6월 1일 면담.

제가 있어 왔다. 지방정부 추가경정예산뿐만 아니라 예산편성 행태에 관한 그 동안의 연구도 지방정부 예산이 점증적이라는 결론에 도달하고 있으나, 점증성의 이면에 존재하는 불확실성과 예산전략에 대한 고려는 중요함에도 불구하고 미흡하였다. 예산의 점증성은 결과적 측면에서 고려되어야 하나(Bailey and O'connor, 1975: 65), 결과적 측면만을 강조한 나머지 점증주의가 가정하는 다원주의, 정치적 타협, 증분에 대한 합의가 모든 지방정부에서 공통적으로 이루어지고 있다는 착각을 불러오고 있다. 예산은 지극히 상대적인 것이다(Wildavsky, 1986: 1). 비록 예산의 결과적 점증성이 실증되었다 하더라도 예산편성의 상대성을 고려해야 한다.

본 연구의 목적은 지방정부를 유형별로 구분한 후 추가경정예산을 통한 예산편성(변경)에 미치는 요인을 밝히고 이를 바탕으로 예산편성 행태를 비교하는 것이다. 지방정부마다 나름의 예산편성 전략을 선택한다면, 추가경정예산은 지방정부의 재정여건에 따른 예산편성 전략이 표출되는 것이라 할 수 있다. 즉 추가경정예산 분석을 통해 지방정부의 예산편성 전략과 행태 파악이 가능하다.

본 연구가 추가경정예산을 예산편성 전략의 표출로 가정하였지만, 추가경정예산을 통한 예산변경규모가 크고 변경빈도가 잦은 것은 주민의 입장에서 보면 결코 좋지 않다. 과학적 예측수단이 부족한 지방정부가 예산편성을 위한 정보 수집과 분석을 소홀히 하고, 가용재원이 부족한 지방정부가 정치적 목적을 위해 잉여재원을 추가경정예산에 편성할 경우 추가경정예산은 빈번해지고 예산변경규모가 커질 개연성이 있다. 결국 빈번한 추가경정예산은 지방재정 팽창에 대한 재정통제 약화와 재정운영 일관성 및 자율성 제약, 그리고 행·재정력 낭비 등의 부정적 결과를 초래할 가능성이 있다(이영조, 1994: 568-569).

지방정부 입장에서 추가경정예산은 불확실성을 해소하기 위한 제도로서 유용하다. 그러나 주민 입장에서 추가경정예산은 최소화되어야 한다. 본 연구는 추가경정예산의 양면성을 인식하고 이후 논지를 전개하되, 정책적 함의는 납세자이며 예산의 수요자인 주민입장에서 제시한다. 본 연구의 결과는 그 동안 소홀히 취급되어졌던 지방정부 추가경정예산에 대한 관심을 제고하고, 지방정부 예산변경 이면에 자리 잡고 있는 불확실성과 예산편성 전략을 조명하며, 향후 무분별한 추가경정예산을 지양하기 위한 제도마련과 자구적인 노력에 기여할 것으로 기대한다.

제2절 연구범위 및 연 방법

1. 연구범위

본 연구의 공간적 범위는 군, 구를 제외한 특별·광역시(본청)와 도(본청), 그리고 시를 대상으로 한다. 우리나라 군, 구의 경우 자체적으로 결정할 수 있는 지출액 비중이 다른 지방정부 단위에 비해 상대적으로 낮다. 이러한 지방정부에서 추가경정예산을 통해 나타난 예산변경규모와 예산변경빈도는 지방정부의 전략적 의도보다는 의존재원에 더 큰 영향을 받기 때문이다. 특히 구의 경우 대도시 행정의 유기적 일체성 및 효율성을 목적으로 자치구의 자율권을 일정한 범위에서 제한하고 있다(배상석·강주현, 2007: 171).

본 연구의 시간적 범위는 2006년부터 2014년까지로 한다.⁴⁾ 시간적 범위와 관련하여 지방정부 추가경정예산에 관한 정보는 해당 지방정부를 통해서만 입수가 가능하다.⁵⁾ 문제는 우리나라 지방정부 웹사이트에서 제공하는 추가경정예산 관련 2008년 이전 정보는 획득이 쉽지 않다는 것이다. 여러 가지 원인이 있겠지만 2006년부터 시행된 ‘지방재정공시제도’와 2008년부터 기초 지방정부의 자체분석 결과를 제출토록 개편된 ‘지방재정분석진단제도’에 의해 2008년 이후부터 재정정보 공개를 충실히 하였다고 볼 수 있다.⁶⁾ 2008년 이전 자료 입수가 어려움에도 불구하고 시간적 범위를 2006년부터 설정한 이유는 지방정부 예산에 관한 다양한 연구에서 정치적 요인이 예산변경에 영향을 미치고 있다고 보았기 때문이다.

지방정부 예산의 회계별 구분에 대해 본 연구는 일반회계에 한정하고 총계예산을 기준으로 한다. 특별회계 예산을 고려하지 않는 이유는 추가경정예산편성의 상당부분이 일반회계에 집중되고 있기 때문이다. 특별회계는 지방교부세, 국고보

4) 결산정보와 관련된 분석의 최종 시점은 2013년까지로 한다.

5) 정보공개청구를 통해 확인한 결과 중앙정부는 지방정부 추가경정예산에 관한 자료를 체계적으로 축적하거나 제공하지 않고 있다(대한민국정보공개 www.open.go.kr, 2014년 4월 17일 청구).

6) 지방재정공시제도는 2005년 8월 지방재정법 개정과 함께 도입된 제도로서 2006년부터 본격적으로 시행되기 시작했다. 지방재정분석진단제도는 제1기 지방정부의 장이 선출되기 전인 1994년 지방재정법 개정과 함께 도입되었지만 체계적 실시는 1998년 이후이다. 2009년(2008 회계연도)부터는 지방정부를 자치계층 및 재정력을 기초로 유사 지방정부 간 재정비교를 통해 스스로 재정위상을 확인할 수 있는 방향으로 재정분석을 실시하기 시작하였다(강윤희 외, 2015: 439-443).

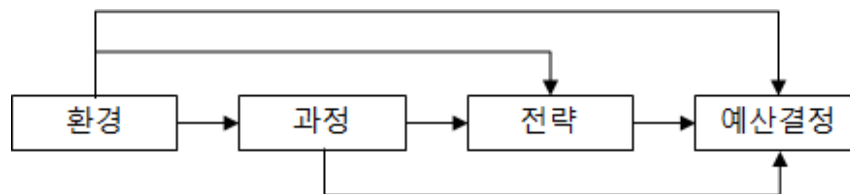
조금 등 이전재원 및 지방세 수입 등과의 연계성이 일반회계에 비해 미약하다. 또한 다수의 지방정부를 대상으로 하는 연구에 있어 일부 지방정부 특별회계의 설치와 폐지에 따른 큰 폭의 예산변경규모는 지방정부 유형별 예산변경률 평균에 미치는 영향이 크기 때문이다.⁷⁾

총계예산은 재정규모를 명확히 파악하고 재정상의 감독을 용이하게 하는 장점이 있는 반면, 재원의 중복계상이 문제가 된다. 따라서 순계예산은 특별·광역시와 도 단위의 비교와 전국 평균을 산출하는데 적용되고 있으며, 지방정부별 재정통계 대부분은 총계예산을 기준으로 제공되고 있다. 본 연구는 재정통계 수집의 용이성과 재정통계 비교의 일치를 위해 총계예산을 기준으로 분석한다.

2. 연구방법 및 구성

예산체제(budgetary system)는 예산 산출이 과정에 영향을 받는다는 전제하에 ‘과정’과 ‘산출’로 구분한다. 인과모형에 따라 예산체제를 보다 세분화시키면 예산결정은 ‘과정’뿐 아니라 ‘환경’과 참여자의 ‘전략’에 의해서도 영향을 받는다고 보고 있다(윤영진, 2010: 268).⁸⁾

<그림 1-1> 인과모형에 따른 예산체제



추가경정예산은 관점에 따라 예산체제 내에서 다양하게 정의될 수 있다. 우선 추가경정예산은 그 자체를 ‘예산결정’으로 볼 수 있다. 추가경정예산이 환경의 불

7) 특별회계는 중앙정부의 법률 또는 지방정부의 조례에 근거하여 설치되므로 동일한 사업이더라도 지방정부에 따라 사업의 회계분류가 달라질 수 있다. 따라서 지방정부 재정 비교 시에는 특별회계에 대한 주의가 요구된다(강윤호 외, 2015: 332-333). 특히 상수도사업, 하수도사업은 많은 지방정부에서 회계분류가 바뀌어 예산규모 변화 분석에 각별한 주의가 요구된다.

8) 예산과정은 ‘편성-심의-집행-결산 및 회계검사’의 단계를 의미한다. 예산체제의 ‘과정’은 예산결정과정으로서 ‘편성-심의’ 과정을 의미한다. 많은 문헌에서 ‘과정(process)’에 대한 의미가 다양하게 쓰이고 있어 본 연구는 의미의 혼동을 피하기 위해 ‘예산과정’, ‘편성과정’, ‘심의과정’, ‘예산결정과정’, ‘예산변경과정’을 구분하였다.

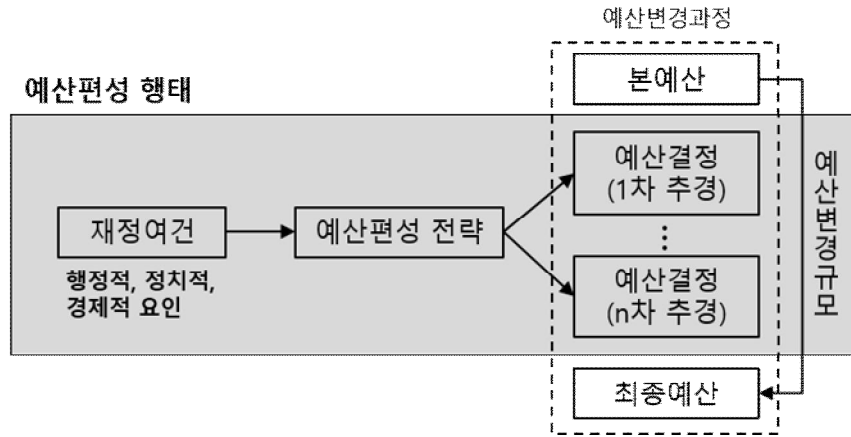
확실성하에서 정책목표 달성을 위해 예산을 변경해나가는 신속성 확보 제도라고 한다면, 추가경정예산은 ‘과정’ 및 ‘전략’임과 동시에 ‘예산결정’ 모두에 해당된다. 앞서 선행연구들이 지적한 바대로 추가경정예산이 의도적이라면 추가경정예산은 ‘전략’에 가깝다. 관점을 달리하여 회계연도를 기준으로 본다면 추가경정예산은 본예산에서 최종예산으로 변경되는 ‘예산변경과정’의 의미도 있다.

이처럼 추가경정예산의 다양한 속성에 따라 그 동안의 선행연구도 추가경정예산을 다양한 관점에서 바라보고 있다. 구분해보면, 추가경정예산을 예산결정으로 보고 환경과 과정상의 요인이 예산결정에 미치는 영향을 측정한 연구(정근성, 2002 ; 신무섭, 2003; 최형준, 2005; 최선미, 2011)가 있다. 한편 추가경정예산을 예산이 변경되는 과정으로 인식하여 추가경정예산에 의한 최종예산 영향을 분석한 연구(이영조, 1994; 문인수·정원식, 1997)가 있다. 또 다른 관점으로 추가경정예산의 재원으로 활용되는 순세계잉여금과 순세계잉여금의 발생원인인 세입과소추계와 세출불용을 지방정부의 전략으로 바라보고, 환경과 과정의 변화가 전략에 미치는 영향 및 결과적으로 나타난 예산결정의 변화를 분석한 연구(이시원·김주찬·박태갑, 2005; 배상석, 2011; 임성일·이효, 2014)가 있다.

본 연구는 추가경정예산을 통해 나타난 예산결정 결과를 바탕으로 지방정부 예산편성 행태를 비교하는 것이 목적이다. 추가경정예산에 대한 지방의회 관심은 현저히 적으므로, 예산체제내의 과정에 대해 심의과정을 고려하지 않는다. 심의과정을 제외할 경우 편성과정은 환경과 전략에 의존적이다. 결과적으로 본 연구는 예산결정의 과정적 요인을 인과관계에서 배제한다. 예산체제의 환경이 갖는 복잡하고 넓은 의미를 명료화하기 위해 지방정부의 ‘재정여건’으로 표현하고, 직접적 영향을 미치는 요인으로 행정적, 정치적, 경제적 하위요인을 고려한다. <그림 1-2>는 연구목적에 따라 변경된 예산체제를 도식화한 것이다.

본 연구는 추가경정예산을 ‘지방정부의 재정여건 불확실성에 따른 예산편성 전략의 표출 결과’로 정의한다. 이 경우 정책적 함의는 추가경정예산의 횡적인 측면(단일 차수 추가경정예산)에 한정되는 문제가 있으므로, 추가경정예산을 예산결정 뿐만 아니라 회계연도 내의 예산변경과정으로도 간주하여 종적인 측면(여러 차수 추가경정예산)까지 분석한다.

<그림 1-2> 연구방법으로서의 예산체제



분석방법으로는 기술적 통계 위주로 분석하되 측정항목에 따라 회귀분석을 이용하여 지방정부 유형별 예산편성 행태를 비교한다. 분석을 위해서는 지방정부 추가경정예산 자료 입수가 가능 여부 및 선행연구에서 고려된 측정항목 관련 자료의 적용가능성 여부가 관건이 된다.⁹⁾ 측정항목 선정의 피드백 과정을 포함한 본 연구의 흐름은 <그림 1-3>과 같다.

본 연구는 총 5장으로 구성한다. 제2장에서는 예산결정을 설명하기 위한 이론을 검토하고 지방정부 예산결정과 관련된 선행연구를 살펴본다. 예산결정 이론은 불확실한 상황에서 최선의 대안 선택을 위한 논리나 기법을 적용하는 합리주의(총체주의), 인간 능력의 부족과 다원주의를 바탕으로 하는 점증주의, 그리고 기타 이론을 검토한다. 또한 경제적 부와 불확실성의 정도가 조직예산결정에 영향을 미친다고 보는 예산결정과정 비교 이론을 검토하고 관련 연구를 살펴본다. 선행연구는 총론적인 지방정부 추가경정예산에 관한 연구를 우선 검토한 후 예산체제의 예산편성 전략 및 재정여건에 관한 연구를 검토한다. 재정여건의 행정적, 정치적, 경제적 요인은 각론적 성격을 띠므로 예산편성 전략을 우선 기술하며, 이러한 순서는 측정항목 선정 및 실증분석에서도 동일하다.

제3장에서는 이론과 선행연구를 바탕으로 연구모형을 설계한다. 제1절에서는 지방정부 재정비교를 위한 중앙정부의 유형화 기준을 살펴보고 문제점을 도출한

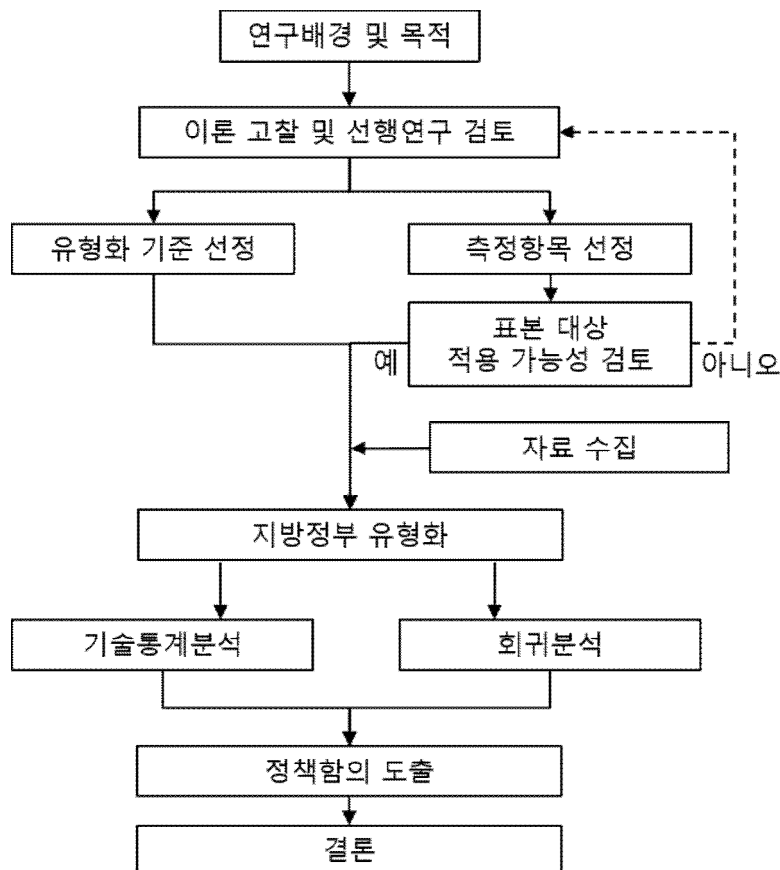
9) 정치·사회·경제 관련 측정항목 자료는 회계연도와 시차가 존재하지 않거나 일정해야 한다. 지방재정과 관련된 측정항목 자료는 본예산과 최종예산 또는 본예산과 세출결산액으로 구분되어 수집 가능해야 한다.

다. 아울러 연구목적을 달성하기 위한 본 연구의 유형화 기준을 제시하고 이에 따라 지방정부를 유형화한다. 제2절에서는 이론과 선행연구를 바탕으로 지방정부 유형별 예산편성 행태를 논리적으로 추론한다. 제3절에서는 지방정부 추가경정예산에 영향을 미치는 예산편성 전략과 재정여건을 측정하기 위한 항목과 방법을 기술한다. 제4절에서는 자료 현황을 기술하고 자료 수집 과정의 문제점과 자료의 특징을 자세히 설명한다.

제4장에서는 기술적 통계분석과 회귀분석을 이용하여 제3장 제2절에서 논리적으로 추론한 지방정부 예산편성 행태를 실증분석한다. 분석은 제3장 제3절의 순서에 따라 예산편성 전략과 재정여건을 구분하여 실시한다.

제5장 결론에서는 분석 결과를 요약하고 지방정부 유형별 예산편성 행태를 비교한다. 아울러 지방정부 예산편성 행태의 정책적 시사점을 도출하고 본 연구의 한계 및 향후 과제를 기술한다.

<그림 1-3> 연구의 흐름도



II. 이론 및 문헌 고찰

제1절 예산결정 이론

1. 합리모형(Rational Model)

예산결정 참여자는 자신의 효용(utility)을 극대화하고자 한다. 따라서 합리적 예산결정은 예산결정 참여자에 따라 관점이 다르다. 주민은 자신의 이해관계에 따라 지역의 경제개발 또는 사회복지 예산이 증가되기를 바란다. 이익단체는 관련 사업의 예산이 증가되도록 행동한다. 의회 정치인은 지방정부의 예산심의를 통해 자신의 지역구에 보다 많은 예산이 배분되도록 행동한다. 사업집행부서는 보다 많은 예산을 확보하여 역할을 확대하고 조직 내 입지를 강화하고자 한다. 예산사정(査定)부서는 사업집행부서의 예산 요구를 최대한 조정하고자 한다. 예산결정과정에서 참여자의 이해는 충돌되고 조정된다. 이처럼 합리적 예산결정은 참여자에 따라 달리 정의된다. 본 연구는 예산결정의 합리성을 지방정부 관점에서 고찰한다.

합리모형이 추구하는 목표는 경제적 측면에서 ‘투입 대비 산출이 극대화 되는가?’와 규범적 측면에서 ‘무엇을 해야 하는가?’이다. 합리모형에 따르면 완전한 지식과 정보의 확보를 가정하고 해결할 문제나 달성할 목표를 명확히 하며, 최종적으로 사회후생을 극대화하도록 예산을 결정해야 한다. 예산결정과정은 문제 확인 및 목표 정의, 목표 달성을 위한 대안 탐색, 결과 예측, 대안 평가 비교, 대안 선택을 거친다(윤영진, 2010: 270-271). 이 때 비용편익분석 및 OR(Operations Research) 등의 분석기법 등이 사용된다. 각 단계마다 지식과 정보를 바탕으로 검토와 비교가 이루어진다. 결과적으로 정부는 합리적 접근을 통해 어떤 사업이 더 큰 사회적 후생을 창출할지를 측정한 후, 어떤 사업을 위한 현재의 지출을 다른 대안사업의 지출과 비교하여 예산을 결정하게 된다(박종구, 1991: 27).

합리모형은 기존 예산결정의 문제점을 지적하고 개혁을 요구하는 것에서부터

출발하였다. Lewis는 예산결정에 자존심, 선입견, 편협 및 정치와 같은 비경제적, 비합리적 요소가 의심의 여지없이 분명한 영향을 미치고 있는 현실을 지적하며, 합리적 인간관을 통한 예산결정을 강조하였다(Lewis, 1952: 54). 예산개혁을 주장한 또 다른 학자로 Shick는 1933년 뉴딜 시대 이전의 예산이 지출통제만 강조하였고, 뉴딜정책 이후는 관리 지향적 예산임을 지적하며 정부의 예산개혁을 촉구하였다(Shick, 1966: 185). 그는 예산에 통제와 관리, 그리고 계획수립 요소가 포함되어야 하며, 예산담당자, 경제전문가, 행정관료가 예산결정과정에서 참여해야 한다고 보았다. 예산은 목표의 명확한 설정과 설명, 비용의 공식적 계량, 대안의 이점에 따라 결정되어야 한다. 그러므로 예산 담당자는 전문성과 경제적 지식배경, 시스템 분석능력을 보유하고 있어야 하며, 행정관료보다 더욱 훈련되어 있어야 한다고 주장하였다(Shick, 1966: 196-198). 이와 같이 예산개혁은 합리모형에 따른 예산결정을 제도화 하는 것으로, 계획예산제도(Planning Programming Budgeting System: PPBS), 영기준 예산제도(Zero Base Budgeting: ZBB) 등은 합리적 예산결정의 제도화라 볼 수 있다(윤영진, 2010: 270).

하지만 합리모형이 가정하고 있는 예산결정자의 전제조건은 현실적으로 많은 제약이 있다. 우선 예산결정자는 사회의 가치와 우선순위를 알고 있어야 하나, 현실적으로 공공재에 대한 선호 현시가 어렵다. 두 번째로 예산결정자는 모든 요소에 대한 지식과 정보를 가지고 있어야 한다. 그러나 이해당사자, 이익집단은 물론 사업집행부서와도 정보비대칭이 존재한다. 세 번째로 예산결정자는 합리적 결정 및 행동을 한다고 가정하지만, 현실의 지방정부 예산은 상당부분 중앙정부 의지에 따라 결정된다. 이러한 현실의 제약으로 인해 계획예산제도나 영기준 예산제도 등 합리모형에 기반을 둔 예산제도는 중앙정부의 의지에도 불구하고 공고한 예산제도로 자리 잡지 못하였다. 이로 인해 일반적인 예산이론으로서는 실패라고 인식되기도 한다(박종구, 1991: 27-28).

이처럼 합리모형은 이상적이며 비현실적이라는 비판에도 불구하고 개혁을 통해 예산결정과정에서 지향하는 목표를 제시했다는 데 의미가 있다. 따라서 본 연구는 예산결정에 있어 합리적 접근이란 최선의 대안 선택을 위해 필요한 논리나 기법 적용을 위해 노력하며(윤영진, 2010: 269-274), 세입과 세출의 추계를 비교적 정확히 함으로써 예산의 불확실성을 최소화한다는 의미로 사용한다.

2. 점증모형(Incremental Model)

점증모형은 환경의 불확실성과 인간 능력의 부족을 전제로 하는 예산결정모형이다(윤영진, 2010: 274). 인간의 제한된 합리성을 전제로 Lindblom에 의해 제시되기 전 예산결정의 주요 이론은 결정론적 모형과 합리모형이었다.

결정론적 모형은 예산이 소득과 산업화, 인구 등 경제적 환경 및 정당, 투표 등 정치적 환경 같은 정부 밖의 여러 가지 현상에 의해 결정된다고 보았다. 반면 점증모형은 정부의 예산은 타성(inertia)에 의해 결정(Wildavsky, 1969: 222)되며, 따라서 전년도 예산이 당해연도 예산을 결정하는 가장 중요한 요소로 보았다. 합리모형은 예산결정에 있어 모든 대안을 종합적으로 비교하여 프로그램의 가치를 전면적으로 재검토한다고 보았다. 이와 달리, 점증모형은 의사결정자의 지적 능력과 정보의 제약으로 인해 인간은 복잡한 문제를 합리적 방법으로 해결하는 것이 불가능하다고 보았다. 따라서 복잡한 문제에 직면한 관료들은 과감하게 단순한 방법을 찾아야만 하며, 그 결과 예산은 약간의 증감이 이루어진다고 보았다(Lindblom, 1959: 150).

점증모형이 확산되기 시작한 1960년대 미국 예산은 냉전체제의 평형구조를 유지하기 위한 자원으로서만 인식되어 학문적으로 예산결정 이론이 주목받지 못하고 있는 상황이었다(Shafritz and Hyde, 2012: 160). 결정론적 모형과 합리모형이 현실에 대한 설명력이 낮은 것도 주요 원인이었다. 이 시기에는 의사결정이론에 따른 예산결정의 문제점도 지적되었는데, 의사결정자에게 제시되는 대안들이 혁신적이지 않다는 점, 대안 수가 제약된다는 점, 대안들을 순차적으로 고려해야 한다는 점, 정책결과를 추정하는 데 한계가 있다는 점 등이다(Berry, 1990).¹⁰⁾ 점증모형은 결정론적 모형과 달리 정부 내의 절차와 정치적 요소를 강조하였고, 합리모형과 달리 규범적 성격보다는 실증적 성격을 강조하였다. 예산결정과정에서 그 동안 설명하기 어려웠던 정치적 요인에 관해 점증모형은 정치적 다원론과 타

10) Berry(1990)는 점증모형의 다양한 학문적 해석과 점증성이 일어날 수 있는 상황을 12가지로 정리하였다. ①혁신적이지 않은 대안 ②대안 수의 제약 ③대안의 순차적 고려 ④정책결과 추정 한계 ⑤대안의 결과의존성(대안결정에 앞서 목표가 결정되는 합리모형과 달리 점증모형은 대안이 결정될 때까지 목표(수준)가 계속 바뀜) ⑥단순한 의사결정 ⑦기초(base)에 대한 관심 부족 ⑧급격한 변화 없음 ⑨적은 권한을 갖는 참여자 간의 협상 ⑩안정된 예산으로 인한 경쟁 부재(충분한 자원배분) ⑪관계의 규칙성 ⑫외부요인에 의한 효과 미약

협에 의해 예산이 결정된다고 보았다. 예산의 결과적 측면에서 점증모형은 현실에 대한 설명력을 높임으로써 예산이론으로 폭넓게 확산된 계기가 되었다.

점증모형에 따른 예산결정은 재정기반(fiscal basis),¹¹⁾ 공정한 몫(fair share), 상호조절 및 전략, 소폭적 증감의 과정을 거친다. 재정기반이란 특정 연도의 예산 수준이 비교적 제약 없이 그 다음 연도에도 허용되리라는 기대이다. 공정한 몫은 총예산의 증감부분에 해당하는 일정 비율만큼은 자기 부처의 예산도 증감되어야 한다는 것이다. 예산은 여러 기관과 단계를 거치며 계속적·순차적·분할적으로 결정된다. 따라서 예산결정 참여자들은 최대한의 예산확보를 위해 상호조절 과정에서 다양한 전략들을 동원하며, 결과적으로 예산은 소폭적 증감의 상태로 결정된다(나중식, 1992: 593-595). 이처럼 점증모형에서 바라보는 예산은 본질적으로 정치적이므로, 정치적 타협에 의해 정책이 어떻게 또 무엇이 결정되는지를 설명하는데 유용하다(Shafritz and Hyde, 2012: 159). 행정부와 입법부는 예산결정과정에서 독립적인 의사결정을 하지만 조정과정에서 점증이 예산결정의 동의기준이 되기 때문이다.

하지만 점증모형은 예산결정과정을 정치인, 행정관료, 예산담당자 등 엘리트간의 타협과 상호 조정을 부각시킴으로써 예산의 수요보다는 예산의 공급측면만을 강조하였다고 볼 수 있다. 예산변화의 점증성 기준이 학자마다 일치하지 않고 있으며, 사업별, 부서별 예산 등 세부적으로 접근할수록 점증성에서 이탈하는 경우도 많다. 또한 정치적 타협에 의해 점증성이 나타난다고 보고 있으나, 왜 정치적 타협의 결과와 동의를 기준이 점증인가에 대한 명확한 설명이 부족한 것도 문제로 지적될 수 있다. 마지막으로 점증모형은 다원주의를 바탕으로 예산편성의 안정성을 중시하고 현존상태를 옹호하는 보수적 성격을 가지고 있어, 예산개혁 차원에서 뚜렷한 방향을 제시하지 못했다는 지적이다(윤영진, 2010: 283-284).

점증모형의 문제에도 불구하고 점증모형이 갖는 의의는 예산이론의 시대사적 흐름 속에서 더욱 뚜렷해진다. 낭비와 잉여를 제거하기 위해 통제지향적 예산을 강조하던 시대가 지나고, 예산개혁으로서 합리적 예산결정과 집행결과의 효율성을 강조하는 시대가 오면서 예산이론은 점차 현실과 동떨어져 갔다. 현실의 예산

11) 점증모형에서는 '기초(base)'로 설명하고 있다. 본 연구는 기초지방정부, 기초생활수급권자 등 '기초'의 다양한 적용으로 인해 '재정기반'으로 바꾸어 설명한다.

결정을 설명하기 위해 Wildavsky는 정책 목표와 사업 목적에 대한 예산 참여자 간의 합의를 예산결정의 본질로 보고, 당시 중앙정부의 의지에 따라 확산되던 계획예산제도를 비판하였다(Wildavsky, 1969). 또한 'B' 사업 대신 'A' 사업에 예산 배분이 결정되는 이유를 묻는 V.O.Key의 질문에 당시 예산이론이 질치부심하던 상황에서, Key의 질문은 정부의 목표설정과 추진에 있어 갈등과정을 고려하지 않고(갈등이 종료된 시점 이후만을 고려하는) 유토피아를 지향하는 규범적 접근의 문제라고 반박하였다(Wildavsky, 1992: 595).

합리모형이 예산결정의 경제적 측면을 강조한다면, 점증모형은 예산결정에 있어 관료, 정치인, 유권자를 포함한 수많은 주체 간의 협상과정을 강조한다. 따라서 점증모형은 과정적 측면에서 점증적인 예산결정이 바람직하다고 보는 규범적 성격도 포함하고 있다(윤영진, 2010: 276-279). 이러한 이유에서 본 연구는 점증모형을 정치적 합리모형으로 간주한다.

3. 예산결정에 관한 다른 관점의 이론들

예산결정을 설명하는 이론의 지배적인 흐름은 합리모형과 점증모형으로 볼 수 있다(나중식, 1992: 592). 하지만 지방정부가 처한 재정여건의 불확실성과 예산전략에 따른 예산결정을 두 가지 이론으로 설명하기에는 부족함이 있다. 본 연구에서는 합리모형과 점증모형 이외에 예산결정에 관한 다른 이론들을 검토하고, 이러한 이론들의 관점과 가정하는 상황들을 고찰한다.

1) 만족모형(Satisficing Model)

만족모형은 인간의 제한된 합리성에 기초를 두고 있는 예산결정모형이다. 점증모형 또한 제한된 합리성에 바탕을 두고 다원주의와 정치적 타협을 통한 예산결정을 설명하고 있다. 이로 인해 정책학 교재(권기현, 2008)에서는 두 이론을 구분하고 있으나, 예산이론 교재(윤영진, 2010; 신무섭, 2007a)에서는 두 이론을 같은 맥락에서 다루고 있다. 그러나 본 연구에서는 점증모형에 따른 예산결정을 보다 구체적으로 설명하기 위해 만족모형에서 나타난 예산결정자들의 행태를 살펴보

고자 한다.

만족모형에 따르면 의사결정이 합리적으로 이루어지지 않으며, 제한된 합리성으로 인해 의사결정자가 만족할만한 수준에서 이루어진다. 인간의 지식과 인지능력 한계에 따라 주어진 시간 내에 모든 대안의 검토·비교가 불가능하다는 것이다. 따라서 최적의 대안이 아닌 만족할만한 대안이 결정되며, 결정된 이후에는 더 이상의 대안탐색이 중단된다. 점증모형과 마찬가지로 만족모형도 합리모형에 따른 예산결정과 현실의 예산결정 사이의 괴리를 설명하기 위한 목적으로 출발하였다. 예산결정에 있어 합리모형이 규범적이라면, 만족모형은 행태적이라 볼 수 있다. 만족모형은 기존 이론으로는 잘 설명되지 않았던 예산결정자의 비합리적 선택과 행태를 설명하고자 하였다.

만족모형의 한계로 지적되는 것은 개인의 의사결정에 대해서는 비교적 잘 설명되는데 반해, 조직의 의사결정에서 만족의 기준을 설명하기 어렵다는 것이다. 왜냐하면 지방정부의 목표와 주민의 기대수준에 따라 공공서비스의 만족 기준을 설명이 어렵기 때문이다. 또한 지방정부는 중요한 정책 및 예산결정에 대해 합리적 접근을 할 가능성이 높기 때문에, 만족모형은 예산결정과정의 전반에 걸쳐 적용 가능한 이론으로 보기에 는 무리가 있다.

하지만 예산결정이 합리모형을 따르기 위해서는 지식과 정보, 전문인력과 시간 그리고 이를 뒷받침할 예산이 있어야 한다. 또한 예산결정이 점증모형을 따르기 위해서는 견제 및 감시를 바탕으로 재정기반과 공정한 몫에 대한 정치적 타협이 이루어져야 한다. 우리나라 지방정부 예산은 중앙정부 의존도가 높으며, 중앙정부에 비해 예산 전문 인력과 의회의 견제 기능이 부족하다. 이 경우 지방정부가 택할 수 있는 예산전략은 합리모형에 따라 배분의 우선순위를 정하는 것이 아니라 비례적 배분전략을 취하는 것이다. 재정압박과 불확실성을 해소하기 위해 인건비, 물건비, 운영비의 상승분을 상쇄할 재정잉여를 확보하고, 재정잉여는 단체장과 의회 간의 정치적 타협(coalition)을 통해 배분될 가능성이 있는 것이다(전상경, 1994: 1056). 이러한 지방정부에서는 외부 환경변화에 대응할 만한 세입이나 재정잉여가 확보된다면 새로운 재원확보노력과 새로운 정책대안 탐색은 중단될 가능성이 높다. 즉 기존 공공서비스와 조직 유지를 위해 필요한 수준에서 또는 만족할만한 수준에서 예산이 결정될 것이다.

2) 결정론적 모형(Determinant Model)

결정론적 모형은 예산결정을 환경적 영향의 소산으로 파악하는 이론이다(박종구, 1991: 29). 경제적 관점에서 경제적 풍요, 산업화 그리고 인구가 정부지출을 결정하고, 정치적 관점에서는 정당, 투표, 선거경쟁률 등이 정부지출을 결정짓는다고 보고 있다(김재훈, 1993: 136-137). 결정론적 모형에서 정부의 관료는 고려되지 않는다. 그들은 단순히 주민의 대리인으로서 정책을 집행할 뿐이다. 또한 중앙정부와 지방정부의 관계, 지방정부와 지방의회의 관계도 고려되지 않는다.

이로 인해 결정론적 모형은 환경 변화와 정부지출 간에 유의한 상관관계가 있다 하더라도, 유사한 환경을 갖고 있는 정부 간 지출차이를 설명하지 못하는 한계가 있다. 지방정부의 능률과 효율 그리고 절약의 의미가 없어지고, 지방의회의 증액과 삭감 배경에는 큰 관심을 두지 않는다. 이러한 가정은 점증이론, 공공선택이론, 만족이론 등을 통해 현실을 지나치게 단순화하고 과정과 행태를 무시한 이론으로 비판되었다(나중식, 1992: 592).

하지만 Wildavsky(1986)는 부(wealth)의 수준이 낮고, 세입과 세출을 전혀 예측할 수 없는 불확실한(uncertainty) 정부의 예산은 결정론적 모형에 따를 가능성이 있다고 보았다. 빈곤(poor)은 정부유지를 위한 최소한의 안정을 위협하며, 불확실성은 예산집행을 어렵게 한다. 결국 이러한 정부는 유가(油價)나 무역, 원조, 외환 등에 직접적이고 강력한 영향을 받게 된다. 외부 환경 요인이 부정적 영향을 미칠 때 관료가 할 수 있는 일은 아무 것도 없거나, 단순히 파산을 모면하기 위해 세출을 지연시키는 것뿐이다. 이처럼 빈곤이나 불확실과 같은 극단적이며 암울한 상황에서 결정론적 모형은 다른 이론으로 설명이 불가능한 부분을 보완한다고 볼 수 있다.

3) 모호성 모형(Ambiguity Model)

모호성 모형은 합리모형이나 점증모형 관점에서 보면 대단히 불합리하고 합의되지 않은 예산결정 모형이다. 모호성 이론의 전제는 우선 조직에서 목표에 대한 합의가 없거나, 스스로 목표가 무엇인지 규정하기 어렵다는 것이다. 목표가 없는

경우뿐만 아니라 규칙이나 권력에도 불구하고 목표에 대한 선호가 여러 개 존재하는 경우 관심을 분산시켜 모호해 질 수 있다고 본다(Miller, 2011: 105-107). 두 번째 전제는 목표를 달성하기 위한 대안이 불명확하거나 인과관계를 알 수 없다는 것이다. 마지막으로 의사결정과정의 참여자가 수시로 변한다는 것이다.

모호성 모형은 무정부적(anarchies) 조직의 선호 문제와, 기술의 불명확성, 그리고 참여자의 유동성 등 복잡하고 혼란한 조직의 의사결정 행태를 고전적 이론으로는 설명이 불가능하다는 한계에서 출발하였다(Cohen, March and Olsen, 1972). 모호성 모형은 대학의 의사결정 분석에서 출발하여 이후 조직의 의사결정 또는 조직목표와 구성원 간의 관련성, 정책사업의 예산결정에 관한 분석에 적용되었다(전영한, 2004; Jung, 2013; 권태욱, 2015).

하지만 모호성 모형은 정부조직과 정부예산결정을 설명하는 데 한계가 있다(신무섭, 2007a: 255-258). 모호성 모형은 위계질서가 약하고 참여자가 수시로 바뀌는 것으로 보고 있으나, 정부는 계서적 관료제이며 참여자가 수시로 바뀌지 않는다. 또한 모호성 모형은 조직이나 참여자의 선호가 불명확하다고 본 반면, 예산참여자의 선호는 분명하다. 정책결정이 우연하게 이루어진다고 해도 예산이 결정되기 위해서는 엄밀한 예산사정 과정을 거쳐야 하기 때문에 예산결정은 모호하지 않다는 것이다(Miller, 2011: 14). 마지막으로 정부예산에서 모호성의 결과로 나타나는 무작위성은 일부 사업예산에서 나타날 수 있으나, 부서나 조직 그리고 정부 차원의 예산에서는 나타나지 않으며, 특히 예산의 시계열 분석에서 모호성 모형은 더욱 설명력이 떨어진다는 것이다(Reddick, 2003a: 271).

지방정부 예산결정에 있어 지방의회와 합의 없는 예산결정이란 있을 수 없고, 합의과정에서 선호는 선별되고 선택된다.¹²⁾ 따라서 모호성 모형은 중앙정부 또는 지방정부 단위의 예산결정에 대해서는 직접적으로 적용하기 어려운 이론이라 볼 수 있다. 그러나 지방정부 주민의 선호가 다양하거나 정치적 합의의 강도가 약할 경우, 시간에 따른 선호의 변경으로 인해 과거의 합의가 무산될 수 있다는 점은 지방정부 예산편성 행태 분석에 있어 고려해 볼 필요가 있다.

12) 중앙정부의 예산은 국회에서 심의·확정되는데 반해 지방정부 예산은 지방의회에서 가결된 예산에 대해 재의를 요구할 수 있다(민기, 2015).

제2절 예산결정과정 비교 이

예산결정과정은 정부마다 서로 다른 역사적 배경과 예산결정 기관 간의 상호작용으로 인해 차이가 나타난다. Wildavsky(1986)에 따르면, 기본적으로 예산은 과거의 결정에 의한 것이며, 미래의 예산결정은 현재의 재정기반을 바탕으로 작은 비율의 증감에 초점이 맞춰진다고 보았다. 따라서 정부의 예산이 점증모형을 따르지 않는다는 의미는 현재의 재정기반이 중요하지 않거나, 과거의 합의를 바탕으로 형성된 것이 아니라는 것이다.

Wildavsky가 제시한 ‘예산결정과정 비교 이론’¹³⁾은 이처럼 점증모형을 따르지 않는 정부들의 예산결정을 탐색하기 위한 목적에서 출발하였다. 보다 구체적으로 이 이론은 결정론적 관점에서 제기하는 소득과 산업화, 그리고 인구수준이 유사한 정부에서 예산편성의 차이가 나타나며, 예산편성이 합리적으로 이루어지지 않는 원인을 찾음과 동시에 안정되고 다원화된 정부일수록 점증모형을 따르고 있음을 강조하기 위한 경험적 연구에서 출발하였다.

예산결정과정 비교 이론은 정부의 상대적 ‘부’와 ‘예측력’이 예산을 결정짓는다고 보았다. 하지만 이러한 구분은 자칫 정적이고 결정적으로 치우칠 우려가 있어(특히 빈곤하고 불확실한 국가의 예산결정) 동적인 변화의 요소로 ‘정치문화(political culture)’를 추가로 고려하고 있다. 예산결정과정 비교 이론은 점증모형을 따르지 않는 유형에 대해 적절한 예산이론을 대입하지는 않았다. 다만 결과적 행태로서 점증예산(incremental budgeting), 세입예산(revenue budgeting), 반복예산(repetitive budgeting) 및 점증·반복 혼합예산으로 구분하고 있다.¹⁴⁾

지방정부 예산결정과정을 비교하기 위한 또 다른 연구로서 Kantor and David(1983)은 도시 수준의 예산이 안정성을 가정하는 점증모형으로 설명될 수

13) Wildavsky(1986)의 [Budgeting: a comparative theory of budgetary process]를 번역하면 ‘예산 과정에 대한 비교이론’이다. 그러나 내용적으로는 ‘예산결정과정’ 또는 ‘예산결정 행태’의 의미에 가깝다. 앞서 예산과정의 사전적 의미가 ‘집행’과 ‘결산’을 포함하고 있으므로, 본 연구에서는 혼동을 피하고 범위를 명확히 하기 위해 ‘예산결정과정 비교 이론’으로 표기하였다.

14) 신무섭(2007a)은 세입예산(revenue budgeting)에 대해 ‘양입제출형’ 예산으로 표현하였다. 세입 규모에 따라 세출규모를 결정짓는다는 의미이다. 하지만 우리나라 지방정부는 모두 ‘양입제출형’ 예산을 편성하고 있는 상황이므로 본 연구는 지방정부 예산편성의 상대적 행태를 부각시키고자 ‘세입예산’으로 표현하였다.

없다고 보았다. 도시정부는 중앙정부와 달리 수입과 수출 등 경제정책을 조정할 수 없으며, 도시정부의 경계를 가로질러 인구정책을 펼 수도 없기 때문이다. 따라서 정치적·경제적 변화를 설명하는데 점증모형의 가정과 프레임은 심각한 한계가 있다는 것이다. 그들은 정치적 지지의 안정과 불안정, 경제체제의 성장과 쇠퇴를 기준으로 네 가지 예산결정 행태를 제시하였다. 우선 정치가 안정되고 경제가 성장 중인 정부의 점증예산, 결과적으로 점증형이지만 이면에 연합과 전략에 따라 협상과 타협이 폭증하는 다원적 예산, 의사결정자의 영향력이 지배적인 엘리트예산, 정치와 경제의 불안정으로 인한 지시형 예산이 그것이다.

<그림 2-1> 부와 예측력에 따른 유형별 예산결정과정

		부(wealth)	
		빈곤	부유
예측력 (Predictability)	확신	세입예산	점증예산
	불확신	반복예산	정치 불안정으로 인해 점증과 반복이 번갈아 나타남 불확실성과 양출제입형 제도로 인해 반복예산 나타남

Wildavsky(1986)와 Kantor and David(1983)의 연구는 지방정부가 처해 있는 여건에 따라 예산결정 행태가 달라질 수 있음을 강조하는 것이다. 이하에서는 Wildavsky(1986)의 예산결정과정 비교 이론을 중심으로 고찰하며, 이 이론을 바탕으로 한 연구들의 특징적인 결과들을 부연한다.

1. 예산결정 요인

1) 부(wealth)

역사적으로 부유와 빈곤을 구분 짓는 가장 오래된 기준은 재원이다. 빈곤한 정부는 단순히 경제적 궁핍에 그치지 않는다. 예산을 갈등 완화와 사회적 합의를 위해 제한된 재원의 배분을 위한 정치적 선택이라는 관점에서 본다면, 경제적 궁

핍으로 인한 예산부족은 정치를 불안정하게 하고, 예측과 관리를 위한 행정능력 수준을 낮게 만들며, 갈등이 고조될 수 있다. 반대로 경제적으로 부유하다고 해서 정치가 안정되고, 행정능력 수준이 높은 것은 아니다. 중동의 산유국에서처럼 예기치 못한 재원의 발생은 오히려 정치가 불안정해지고, 정부예산의 급격한 증가와 감소를 야기한다.

따라서 예산결정과정 비교 이론에서는 부의 기준을 예측보다 낮거나 더딘 세입, 예측보다 높거나 빨리 증가하는 세출에 대비할 수 있는 능력으로 보고 있다. 다시 말해 부란 세입과 세출의 변화에 대해 충분한 재원을 동원할 수 있는 능력과 세입과 세출의 변화를 최소화하기 위한 통제 능력 모두를 의미한다.

2) 예측력(predictability)

불확실성은 빈곤한 정부와 부유한 정부 모두에서 발생한다. 빈곤한 정부의 경우 세입이 충분치 못하여 예산을 둘러싼 경쟁이 심해지고, 결국 예산운용은 불확실해진다. 부유한 정부도 주민들의 조세저항으로 인해 충분한 세입을 확보하기 어려워질 경우 예산운용은 불확실해진다. 이처럼 세입과 세출을 사전에 정확히 예측하는 것은 예산운용에 있어 매우 중요하다.

Caiden(1981)은 예산의 불확실성이 새로움을 추구할 때, 예산을 단기적으로 편성할 때, 미래의 문제를 고민할 때, 예산이 중앙집권적일 때, 예산구조가 복잡할 때, 예산편성의 책임이 침해될 때 증가한다고 보았다. 예산의 불확실성이 재정압박을 가중시키는 주요한 원인으로 보았다.

미국 Michigan주의 학교구(school district) 예산편성 행태를 분석한 Sielke(1996)의 연구는 예산의 확실한 정도가 지출에 가장 중요한 요소인 것으로 보았다. 예산이 확실한 학교구의 경우 예산균형을 위해 별다른 노력을 기울이지 않는 반면, 예산이 불확실한 학교구는 예산이 확실해지는 가을까지 지출지연이 발생하는 것을 확인하였다. 또한 예산의 불확실성이 학교구 예산편성의 합리성에 영향을 미친다고 보았다. 부유하고 확실한 학교구는 교육위원회와 목표를 공유하며 점증적 예산결정을 하는 반면, 예산이 불확실할 경우 교육위원회 구성원의 개인적 목표가 예산결정에 영향을 미치는 것으로 보았다. 특히 불확실성이 빈곤과

결합되었을 때 학교구와 교육위원회는 분명히 서로 다른 목표를 지향하며, 예산결정의 합리성에 뚜렷한 차이가 나타나는 것을 확인하였다.

예산결정과정 비교 이론에서는 예측력의 기준을 현재의 세입과 세출 흐름을 계산하고, 이를 바탕으로 미래의 세입과 세출을 추계하는 능력으로 보고 있다. 예측력을 ‘세입세출액의 예측 정확도’로 보지 않는 이유는 세입과 세출을 정확하게 예측하는 것은 사실상 불가능하며, 적절한 대응을 통한 미래의 계획수립이 중요하다 고 보기 때문이다.

3) 정치문화(political culture)

자원의 희소성으로 인해 인간 사이에는 항상 욕구를 둘러싸고 갈등이 발생한다. 예산은 인간 욕구를 재정자원으로 표현한 것으로, 과거에 있었던 예산 배분에 관한 승리, 패배, 거래, 약속 등이 반영된 것이다. 점증모형에서는 이것을 재정기반으로 보았고, 예산의 증감에 대한 공정한 몫을 기대한다고 보았다. 하지만 예산요구자는 늘 공정한 몫 이상을 요구하며, 예산담당부서는 얼마만큼의 예산이 공정한 몫인지 알 수 없다. 결국 예산수호자와 예산요구자는 혼합동기게임(mixed motive game)을 하게 되며 상호 간에 신뢰가 요구된다.

예산결정과정 비교 이론에서 정치문화는 주민 삶에 대한 예산결정 참여자의 서로 다른 선호나 의도가 갈등을 일으키거나 합의되는 과정을 의미한다. 이것은 민주주의 체제하에서 지도자, 예산기관, 집행기관 등 행정적 측면과 정당 간의 관계 등 정치적 측면의 관계를 의미한다. 각자가 정직하고 상대측에 대한 신뢰가 있다면 제도적 절차에 따라 예산은 결정된다. 이 때 예산은 예측가능하고 점증모형을 따르게 된다. 반면 몫이 공정하지 못하다고 느끼거나 현재의 재정기반을 수긍하지 못한다면 예산은 비점증적이 되며 예측을 어렵게 한다.

예산결정과정 비교 이론에서 정치문화는 모든 유형에 공통적으로 적용되는 기준이 아닌 부유하지만 불확실한 조직의 예산결정에 주로 영향을 미치는 것으로 보았다. 따라서 본 연구에서 요구되는 지방정부 유형화의 보편적 기준으로서 고려되기 어렵다.

2. 예산결정과정 비교

1) 부유-확실(rich-certain) 정부의 점증예산(incremental budgeting)

예산결정과정 비교 이론에서 예산의 점증성은 미국, 일본, 프랑스 등 국민소득이 높은 국가에서 나타난다고 보고 있다. 예산규모가 크고, 구조가 복잡하며, 정치적 다원성으로 인해 욕구가 뒤엉켜 있는 정부에서는 고려해야 할 수많은 요소들을 개별적으로 검토하여 결정하기 어렵다. 제한된 합리성으로 인해 예산 의사결정자의 능력은 한계가 있으며, 주어진 시간은 항상 짧게 느껴진다. 이처럼 뒤엉켜 있는 상황에서 점증적 접근은 예산결정이 최적인 아니라도 예산 참여자 간의 갈등을 최소화할 수 있다. 왜냐하면 예산요구, 사정, 심의 단계별로 각자의 몫에 대한 소폭의 증감을 합의하기 때문이다.

예산결정과정 비교 이론에서 부유는 대응 개념의 예측력에도 영향을 미친다고 보고 있다. 부유한 국가의 재정여유는 환경변화에 대한 충격완화장치 역할을 한다. 부유한 정부의 재정기반은 안정적이고 확실하게 유지되는 반면, 빈곤한 정부는 환경 변화에 맞추어 재정기반을 계속 변경해간다. 부유함은 정책의 우선순위를 바꾸거나 정책실험, 정책실패를 허용할 수 있는 여지를 확보해준다. 이를 통해 잘못된 방향으로 가고 있는 정책을 수정하거나, 실패를 인정하고 정책을 폐기할 수 있다. 즉, 최적의 정책 대안 탐색이 가능하다. 반면 빈곤함은 재정부족으로 인해 정책실험을 위해서는 또 다른 정책대안의 희생이 필요하다. 빈곤한 정부의 정책수정과 정책실패는 부유한 정부에 비해 더 큰 정치적 갈등을 낳게 한다.

예산결정과정 비교 이론은 점증예산을 더욱 세분화하여, 성장점증(growth incremental), 세입점증(revenue incremental)으로 구분하였다. 성장점증은 경제적 호황에 따라 예산이 일정한 비율로 꾸준히 증가하는 것을 의미한다. 세입점증은 경제성장률이 매우 낮은 상황에서 재산세와 같이 경기에 대해 비탄력적인 세원에 의해 예산이 결정되는 것을 의미한다. 후술하는 빈곤-확실 정부의 세입예산(revenue budgeting)도 점증예산의 한 종류로 보고 있다. 성장점증은 다시 비례점증(proportionality incremental)과 우선점증(priorities incremental)으로 구분된다. 비례점증은 예산의 증감분이 모든 정책에 골고루 배분되는데 반해, 우선점증

은 예산의 증감분이 정책의 우선순위에 따라 다르게 배분되는 것을 의미한다.

2) 빈곤-확실(poor-certain) 정부의 세입예산(revenue budgeting)

예산결정과정 비교 이론에서는 미국의 시(市)정부에서 세입예산 행태가 많이 발견된다고 보았다. 시정부의 특징은 경제력은 낮으나 재정의 예측력이 높은 경우이다. 빈곤-확실 정부의 세출규모는 세입규모에 따라 결정되며, 세입규모 추정의 기본은 경기에 비탄력적인 재산세이다.

하지만 빈곤-확실 정부의 세입이 확실하여도 세출요구가 세입규모보다 항상 크기 때문에 만성적인 재정위축(atrophy) 상황에 처해진다. 대부분의 정부에서 세입예산의 보수적 추계를 실시하고 있지만, 빈곤-확실 정부의 차이점은 지출을 엄격히 통제한다는 점이다. 따라서 빈곤-확실 정부의 예산담당자는 세입극대화 추구자(revenue maximizers)가 아니라 잉여 수호자(surplus protectors)의 행동을 취한다. 전적으로 통제지향적이며, 현재의 재정상태를 잘 파악하고 있으나 중장기 예산계획수립을 할 수는 없다. 새로운 정책대안은 빈곤으로 인해 기존 정책의 예산축소가 요구된다. 새로운 정책수립이나 기존 정책의 변화는 부자-확실 정부에 비해 덜하다.

이상의 원인들로 인해 부자-확실 정부는 점증예산이 나타나는데 반해 빈곤-확실 정부의 예산은 매우 적은 규모의 증감이 나타난다.

3) 빈곤-불확실(poor-uncertain) 정부의 반복예산(repetitive budgeting)

예산결정과정 비교 이론에서 반복예산은 부와 예측력이 모두 낮은 후진국에서 발견되는 것으로, 행정능력이 낮고 정치구조가 불안하기 때문으로 보고 있다. 이러한 정부는 경제적 능력부족과 정치적 합의의 반복으로 인해 재정기반이 불안정하다. 빈곤-불확실 정부에서 현재의 재정기반은 내년도 예산편성의 가이드라인이 되지 못한다. 예산 참여자 누구도 공정한 몫을 기대할 수 없기 때문에 참여자들의 전략적 행동으로 인해 끊임없는 정책변경이 일어난다. 연중 내내 예산이 재편성되고 변경된다. 재정담당자는 현재의 재정상태를 파악할 수 없으며, 예산을

이용해 달성하고자 하는 정책목표를 상실하기 쉽다. 부유한 정부는 불확실성을 극복할 충분한 여유가 있는 것과 달리 빈곤-불확실 정부는 재정 파산을 막기 위해 의도적으로 예산집행을 지연시키거나, 높은 이자의 국채 또는 지방채를 발행해야 한다.

Omolehinwa and Roe(1989)는 불확실한 자원을 통해 갑자기 부자가 된 정부도 반복예산이 나타날 수 있다고 보았다. 가나, 케냐, 나이지리아에서와 같이 급격한 경기호황에 따른 예산팽창과 과다세출 이후 급격한 경기불황에 따른 세출통제 미흡이 반복예산을 초래했다고 보았다. 따라서 경제적 호황과 불황의 주기적 반복 상황에서는 정부의 세출통제가 주요한 처방이 된다고 하였다.

예산결정과정 비교 이론에서 빈곤-불확실 정부의 예산은 정부 내부의 목표, 합의, 전략이 전혀 반영되지 않고, 정부 외부의 경제적, 정치적 환경에 의해서만 영향을 받는 결정론적 예산결정으로 보고 있다. 이 점이 행태적 유사성에도 불구하고 후술하는 추가예산(supplemental budgeting)과 구분되는 점이다.

4) 부유-불확실(rich-uncertain) 정부의 추가예산(supplemental budgeting)

예산결정과정 비교 이론은 부유-불확실 정부에서 정치가 불안정하거나 환경변화에 정치가 대응하지 못할 경우 점증형과 반복형이 교차적으로 나타난다고 보고 있다.¹⁵⁾ 이와 함께 경제적으로 부유함에도 불구하고 행정능력이 낮을 경우 추가예산이 나타난다고 보고 있다.

추가예산은 예산의 재편성, 집행지연 측면에서 반복예산과 유사하다. 하지만 추가예산은 행정능력의 문제가 주요 원인으로 지목된다. 부유-확실 정부는 참여자가 공정한 몫을 배분받는 반면 부유-불확실 정부는 불확실로 인해 공정한 몫에 못 미치는 예산을 배분한 후 세입상황에 따라 추가로 배분한다. 빈곤-확실 정부는 균형예산을 맞추기 위해 필요한 수준에서 세입과소추계를 하는 반면, 부유-불확실 정부는 정치적, 경제적 불확실을 해결하기 위해 상당한 수준에서 세입과

15) 예산결정과정 비교 이론은 대표적 사례로 과거 프랑스를 들고 있다. 부자 정부이지만 경기하락에 따라 세수결손이 분명한 상황임에도 정치적 지지 확보를 위해 주민에 대한 복지, 주민의 예산요구를 그대로 수용하는 경우이다. 이러한 요구를 반영한 양출제입형 예산편성은 환경변화에 따라 반복적 예산행태를 초래한다고 보았다.

소추계를 실시한다. 빈곤-불확실 정부는 외적변화(인플레이션, 오일쇼크 등)에 따른 재정과산을 막기 위해 의도적 세출지연을 하는 반면 부유-불확실 정부는 내적변화(세수)를 예측하지 못하여 의도적 세출지연을 한다. 행정능력이 낮기 때문에 새로운 정책과 프로그램에 대해 적정예산을 산출하기 어려우며, 이 때 정치적 압력으로 인해 초기 예산이 과대 또는 과소 책정되고 이후 추가적인 예산변경이 일어난다.

이처럼 부유-불확실 정부의 세출지연, 세입과소추계, 추가 배분의 이면에는 불확실성을 극복하기 위한 재정잉여와 관련이 있다. 빈곤-확실 정부의 재정담당자가 잉여 수호자(surplus protectors)로서 재정 통제를 통해 불확실을 극복하는 반면, 부유-불확실 정부의 재정 통제능력은 빈곤-확실 정부에 비해 떨어진다. 오로지 부유를 바탕으로 한 초과잉여를 통해서만 불확실을 극복하려 한다. 문제는 이러한 초과잉여가 정부가 추진하는 정책에 비례적으로 배분되는 것이 아니라 정치적 지지 확보를 위해 정당 또는 지도자의 우선순위에 의해 배분된다는 것이다.

제3절 선행연구 고찰

본 연구는 총론적인 추가경정예산 대상 연구를 우선 고찰한다. 이후 예산편성 전략으로서 순세계잉여금, 세출비용액, 세입추계에 관한 연구를 고찰한다. 마지막으로 지방정부 환경, 즉 재정여건이 예산결정에 미치는 영향에 관한 연구를 고찰한다.

1. 지방정부 추가경정예산에 관한 연구

이영조(1994)는 전라북도 내 11개 지방정부를 대상으로 1981년부터 1992년까지 추가경정예산을 회수, 규모, 사유, 용도로 구분하고 자체재원과 보조금의 당초예산과 최종예산의 차이를 통해 추가경정예산 운영실태를 분석하였다. 연구결과에 따르면 지방정부의 추가경정예산은 추가재원 발생과 보조금 내시의 빈번한 변경

이 가장 큰 원인으로 나타났다. 추가경정예산의 용도는 경상경비와 지역개발 및 주민숙원사업 등에 사용되고 있어 지방정부의 장이 정치적 입지를 강화할 목적으로 활용되고 있음을 보였다. 결과적으로 빈번하고 의도적인 추가경정예산이 지방재정 통제를 약화시키고 지방재정의 일관성을 제약하고 있는 것으로 보았다. 또한 정치적으로 예산이 편성됨에 따라 재정 건전성을 저해함과 동시에 행정력이 낭비되는 문제를 지적하였다. 지방정부의 자체재원 예측방법 개선과 보조금 수의 축소 및 교부회수의 최소화, 그리고 지방교부세 정산제도 개정을 통해 추가경정예산 효율화를 제안하였다.

정근성(2002)은 지방자치 실시 이후 주민의 지방재정운영에 대한 관심과 참여가 높아져가고 있는 점을 감안하여 1995년부터 2001년까지 공주시 일반회계를 대상으로 추가경정예산편성 요인을 분석하였다. Wildavsky의 예산결정과정 비교이론 중 높은 경제적 부, 불확실성, 그리고 저급한 행정능력을 추가경정예산편성 요인으로 지목하였다. 지방정부 추가경정예산을 자신의 특정한 의도 없이 외적 환경으로 인한 수동적 행태와 자체세입에 의해 적극적으로 환경에 적응하는 능동적 행태로 구분하였다. 수동적 행태의 요인은 지방재정조정제도, 예산편성주기, 불확실성으로 보고 능동적 행태의 요인으로는 행정능력의 고저, 재정규모의 증가수단, 정치적 예산, 의회삭감예산의 부활로 보았다. 연구결과에 따르면 지방정부 추가경정예산에 의한 예산 증가는 본예산 대비 20.6%인 것으로 나타났다. 재원별 추가경정예산 규모는 지방재정조정제도에 의한 보조 재원이 16.5%를 차지하고 있어 지방재정조정제도가 지방정부 추가경정예산편성의 주요 원인으로 보았다. 추가경정예산의 또 다른 원인으로 예산편성주기에 있어 중앙정부의 가내시분에 대한 체계적인 분석 없이 지방정부 예산안을 지방의회에 제출하고 있는 점을 들었다. 추가경정예산편성의 불확실성에 대하여는 75.4%가 불가피한 사유로 편성되고 있어 지방정부 추가경정예산은 수동적 행태 요인에 의한 영향이 지배적인 것으로 나타났다. 지방정부 추가경정예산의 능동적 행태 요인으로 부정확한 세입추계에서 기인된 초과징수액이 자체 세입액의 7.3%에 불과하고, 보조사업에 대한 지방비 부담으로 인해 추가경정예산 규모와 횟수가 증가하고 있다고 보았다. 정치적 목적의 추가경정예산이 8.8%에 불과한 것으로 나타나 지방정부 추가경정예산은 능동적 행태 요인에 영향을 덜 받고 있음을 보였다. 하지만 능동적

행태 요인 중 의회삭감예산 부활의 경우 본예산편성 과정에서 의회에서 삭감된 사업예산의 87.9%가 추가경정예산을 통해 부활되고 있어 지방의회의 재정통제를 무력화시키고 있음을 비판하였다.

신무섭(2003)은 지방자치 실시가 지방정부 예산운용에 영향을 미쳤을 것으로 가정하고, 전주시를 대상으로 1970년부터 2001년까지 일반회계 추가경정예산을 분석하였다. 본예산에 대한 세출결산액의 비율로 추가경정예산 규모를 측정하고, 지방세와 세외수입 등을 재정환경 변수로, 지방의회 구성 및 단체장 직선 등을 예산과정 변수로, 그리고 시장의 교체와 일반행정비를 예산전략 변수로 고려하였다. 연구결과에 따르면 세외수입 변화와 지방세 변화가 추가경정예산 규모에 영향을 미치는 유의한 변수로 나타났다. 지방의회 구성과 일반행정비 변화는 부의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 일반행정비의 변화가 클 때 추가경정예산으로 인한 예산 변동이 감소하는 현상에 대해 관료의 예산극대화와 관련이 있는 것으로 보았다. 또한 지방세와 세외수입이 매년 과소추계되고 있으며 추가경정예산 규모에 영향을 미치는 것으로 보아 지방정부 추가경정예산이 외부여건 변화보다는 보수적 추계에 따라 초과징수된 지방세를 사용하기 위해 추가경정예산을 편성하는 것으로 보았다. 지방정부 대부분은 세입의 상당 부분을 중앙정부에 의존하며, 이로 인해 예산편성의 자율성과 독립성이 크게 제약받고 있음을 지적하였다. 중앙정부의 보조금이 여러 차례에 걸쳐 지원됨으로써 지방정부로 하여금 예산을 집행해가면서 예산을 계속 변경하는 문제의 개선을 요구하였다.

최형준(2005)은 추가경정예산이 중앙정부와 지방정부에서 같은 목적으로 사용되고 있음에도 불구하고 지방정부에서 높은 예산증가율을 보이고 있음에 착안하여 지방정부 추가경정예산에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 1993년부터 2003년까지 서울시 자치구를 대상으로 전년도 추가경정예산 규모 대비 당해연도 추가경정예산 규모 증가에 영향을 미치는 요인으로 조정교부금, 보조금, 지방선거를 환경적 요인으로 보았다. 구조적 요인으로는 세외수입, 지방세, 시장과 구청장의 당적, 지방재정자립도로 보았고, 행태적 요인은 일반행정비로 구분하여 분석하였다. 연구결과에 따르면 서울시 자치구의 추가경정예산편성은 연 평균 2회로서 서울시 본청으로부터 조정교부금을 보조받는 시기와 연말 초과 세입의 정리 시기에 추가경정예산이 편성되는 것으로 나타났다. 추가경정예산 규모는 본예산

대비 30% 이상, 직전년도 추가경정예산 대비 50% 이상 편성되고 있어 지방정부의 예산변경규모가 큰 것으로 나타났다. 요인별 영향을 분석한 결과에 따르면 환경적 요인으로 선거실시여부가, 구조적 요인으로 세외수입 및 지방세 변화가, 행태적 요인으로 일반행정비 변화가 전년도 추가경정예산 규모 대비 당해년도 추가경정예산 규모에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

최선미(2011)는 충청남도 16개 시·군을 대상으로 2001년부터 2009년까지 추가경정예산 빈도 및 규모에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 지방의회 회의록을 검토한 결과 지방정부 1차 추가경정예산편성 사유는 의존재원 변화에 영향을 받으며,¹⁶⁾ 2차 추가경정예산은 지방정부 결산 후 이월액 및 예비비 등에 의한 것이고, 3차 이상 마지막 추가경정예산은 미집행된 사업 예산의 이월을 위한 것으로 나타났다. 지방정부 추가경정예산에 영향을 미치는 요인 분석을 위해 정치·행정적 요인, 경제·재정적 요인, 구조적 요인, 환경적 요인으로 구분하고 다시 17개로 세분한 후 다중회귀분석을 실시하였다. 분석결과에 따르면 정치·행정적 요인으로 선거투표율, 선거경쟁률, 단체장득표율, 의원소속, 지방선거전후여부, 공무원 수, 행정비 변화량이 추가경정예산에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 경제·재정적 요인으로는 주민등록인구, 재정자립도, 전년도 추가경정예산 규모가 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구조적 요인으로는 재선의원의 비중이 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 환경적 요인은 영향이 없는 것으로 나타났다.

<표 2-1> 지방정부 추가경정예산에 관한 연구 정리

연구자 (년도)	목적 및 대상	연구방법 및 주요 변수
이영조 (1994)	·지방정부 추가경정예산 실태 ·1981년~1992년 전라북도내 11개 기초자치단체	·기술통계량 비교 - 추가경정예산 회수, 추가경정예산 규모, 추가경정 예산사유, 자체재원 오차, 보조금 당초예산 대비 증가율, 추가경정예산용도
정근성 (2002)	·지방정부 추가경정예산편 성 요인 분석	·수동적 추가경정예산: 외적 환경 변화에 의한 추가경정예산(비율)

16) 과거에는 중앙정부예산이 법정시한인 회계연도 개시 30일 전에 국회에서 의결되지 않아, 지방정부예산이 중앙정부예산보다 먼저 의결된 사례가 있었다. 이로 인해 지방정부 추가경정예산편성 요인이 발생하였다.

연구자 (년도)	목적 및 대상	연구방법 및 주요 변수
	·1995년~2001년 공주시 일반회계	- 지방재정조정제도에 의한 예산 변동규모 - 중앙정부와의 예산편성주기 중복여부 - 추가경정예산 불확실성(불가피한 사유) ·능동적 추가경정예산: 자체세입에 의한 적극적 추가경정예산(비율) - 의회삭감 후 부활 예산
신무섭 (2003)	·지방자치 실시가 지방정부 추가경정예산운영에 미친 영향 ·1970년~2001년 전주시 일 반회계	·종속변수: 추가경정예산 규모(세출결산액/본(세출) 예산액) ·재정환경: 지방세, 세외수입 ·예산과정: 지방의회 구성(구성1, 미구성0)(부) ·예산전략: 일반행정비(부)
최형준 (2005)	·지방정부 추가경정예산 증 가의 영향요인 ·1993년~2003년 서울시 자 치구 일반회계	·종속변수: 추가경정예산 규모변화(전년대비 증가율) ·환경: 선거 실시여부(선거실시 1, 미실시 0) ·구조: 세외수입, 지방세 ·행태: 일반행정비
최선미 (2011)	·지방정부 추가경정예산 빈 도와 규모에 영향을 미치는 요인 ·2001년~2009년 충청남도 16개 시·군	·종속변수: 추가경정예산 빈도, 추가경정예산 규모 ((최종예산-본예산)/본예산) ·정치행정: 선거투표율, 선거경쟁율, 단체장 득표율, 지방의원소속정당(여당 의원수/전체 의원수), 지방 선거 전후(t-1과 t-2는 1, t+1과 t+2는 0), 공무원수, 일반행정비 변화 ·경제재정: 인구, 재정자립도, 전년도 추가경정예산 규모 ·구조: 재선의원비중

2. 지방정부 예산편성 전략에 관한 연구

Rubin(1987)은 지방정부의 세입과소추계가 잉여를 창출하고, 이러한 잉여는 세출의 불확실성을 감소시킴과 동시에 정치가나 관료의 정치적 자본 역할을 한다고 보았다. 지방정부의 세입과대추계는 세출지연과 행정적·정치적으로 민감한 삭감결정을 야기하기 때문에 세입과소추계가 일반적이라고 보았다. 지방정부의 세입추계를 분석하기 위해 1986년 일리노이주 133개 중소형 지방정부 세입을 재산

세, 판매세(sale tax), 소득세, 'Utility Tax', 유류세, 'Personal Property Tax Replacement', 'Revenue Sharing'으로 구분하여 과소, 과대추계를 측정하였다. $\pm 2\%$ 구간을 기준으로 과소, 적정, 과대추계로 구분하여 측정한 결과 지방정부별로 과대추계 세원은 평균 1.32개인 반면, 과소추계 세원은 평균 2.3개로 나타났다. 지방정부별로 분석한 결과 37%가 과소추계, 45%가 적정, 17%가 과대추계를 하는 것으로 나타났다. 세목별로 과소, 과대추계의 지방정부 비율을 분석한 결과 과소추계는 'Personal Property Tax Replacement'가 76%, 유류세가 54%, 판매세가 48%, 소득세가 39%의 지방정부에서 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 과대추계는 'Utility Tax'가 58%, 소득세가 35%, 'Revenue Sharing'이 33%의 지방정부에서 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 결과적으로 지방정부는 세입이 비교적 안정적이고 단순한 계산에 의해 추계가 가능한 재산세 등은 적정추계를 하는 반면, 예측이 어려운 'Personal Property Tax Replacement' 등은 과소추계하는 것으로 나타났다. 과대추계와 관련하여 특징적인 결과는 지방정부 재정기여도가 높은 세원이지만 세율책정과 징수에 저항이 있는 세원, 즉 소득세에 대해 과대추계를 하는 경향이 나타난다는 것이다. 결과적으로 지방정부가 인식하는 재정압박의 수준이 추계 오차에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

문인수·정원식(1997)은 도시정부의 예산과정에서 지방의회의 역할을 분석하기 위해 마산시를 대상으로 1991년부터 1996년까지 예산 및 결산심의 행태를 분석하였다. 분석 기준은 회계연도별 세입세출예산안의 시장요구액과 수정액 비율 및 수정 내용, 추가경정예산 규모(당초예산과 최종예산의 변동비)와 편성 횟수로 정하였다. 결과에 따르면 시장요구액 대비 수정액은 세입예산에 대해 0.1% 미만인 반면 세출예산은 평균 2.46%로 나타났다. 그러나 삭감액 전액을 예비비에 편입시킴으로서 결과적으로 세목만 조정하였을 뿐 예산총액의 변동은 없다는 점을 문제로 지적하였다. 특히 특별회계의 수정액 비율이 일반회계보다 낮게 나타난 이유에 대해 지역개발 및 주민복지 증진에 목적을 둔 특정사업이라는 점에서 사실상 삭감이 어렵다고 보았다. 추가경정예산에 대해서는 연 평균 3회를 편성하고 있으며 추가경정예산 규모는 본예산의 15.3%로 시정부 평균인 12.4%를 상회하고 있는 것으로 나타났다. 추가경정예산재원으로 활용되는 순세계잉여금은 세출불용액 규모와 관련이 있는데, 세출불용액이 매년 예산액의 10~18%로 나타났고 순

세계잉여금은 결산잉여금의 60~80% 수준으로 나타나 사업계획을 목적대로 집행하지 못한 집행부의 책임과 함께 시의회의 재정통제 및 사업계획 심사가 본질적인 기능을 다하지 못한 책임도 있다고 지적하였다.

강태구(2004)는 지방정부의 세입과소추계가 의도적이라는 가설에 따라 1991년부터 2000년까지 지방정부 231개를 대상으로 세입추계 오차를 분석하였다. 세입예산의 과대추계나 적정추계는 경기변화에 따라 사업프로그램 취소, 공공서비스 감축, 조세징수 강화의 가능성이 있고 정치적·행정적 비용을 급상승시키는 부작용이 있다고 보았다. 따라서 지방정부는 경제상황의 급격한 변화에 대비하기 위한 일종의 충격완화장치를 확보할 목적으로 지속적인 과소추계를 해왔다고 보았다. 세입결산액 대비 세입예산액과의 차를 세입추계 오차로 보고 2,193개의 개별 세입추계 사례를 분석한 결과 평균 세입추계 오차값은 1.03%로 나타났다. 지방정부 종류별 세입추계 오차는 군이 3.55%, 자치구는 -1.61%로 나타나 소규모 지방정부일수록 경제상황을 예측하는 능력이나 경제변동을 적절히 조절할 수 있는 재정수단이 부족한 것을 보였다. 지방정부의 과소추계 관행은 회계연도 내 수지균형을 명문화하고 있는 현행 법규정에 어긋나며, 비록 재정잉여가 정당한 것이라 할지라도 납세자는 반대할 수 있음을 지적하였다.

이시원 외(2005)은 순세계잉여금을 지방정부 추가경정예산의 주요 원인으로 보고 2000년부터 2002년까지 경상남도내 20개 시·군의 순세계잉여금과 추가경정예산의 관계를 분석하였다. 분석항목으로 결산전 이입제도에도 불구하고 순세계잉여금이 몇 차례에 걸쳐 추가경정예산의 재원이 되는지 지연편성 여부를 검토하였다. 이와 함께 지연편성의 임의성을 살펴보기 위해 예비비 편성 및 집행실적을 분석하고 마지막으로 순세계잉여금의 지연편성이 이월액 발생에 미치는 영향을 분석하였다. 연구결과에 따르면 전체 지방예산에서 순세계잉여금은 5.5%에서 7.8%의 비중을 나타내고 있으며 재정자립도가 낮은 군 지역에서 순세계잉여금의 비중이 높은 것으로 나타났다. 2001년 순세계잉여금의 74%가 본예산에 편성되고 2002년은 61.8%가 본예산에 편성되고 있으며 나머지 비중을 약 3회에 걸쳐 추가경정예산에 편성하고 있는 것으로 나타났다. 특히 재정자립도가 상대적으로 낮은 군 지역의 지방정부가 본예산에 순세계잉여금을 더 많이 편성해야 함에도 불구하고 추가경정예산에 편성하기 위해 의도적으로 편성시기를 늦추고 있는 것으로

나타났다. 예비비와 관련하여 최저 12.3%에서 최고 27.2%의 집행 비율을 보이고 있어 순세계잉여금이 예비비로 대체할 수 없는 신축성 재정이라는 논리가 약한 것으로 나타났다. 이월규모도 예산의 25% 이상으로 나타나고 있어 예산 집행 계획성이 미흡한 것으로 나타났다.

배상석(2011)은 경기불황에 따른 재정부족에 대응하기 위하여 지방정부들은 세입을 과소추계하여 잉여자원을 확보한다고 가정하고, 225개 시·군·구 지방정부를 대상으로 1996년부터 2008년까지의 세입 예측오차로 형성된 여유자원이 적정수준인가를 분석하였다. 지방정부의 여유자원은 순세계잉여금으로 간주하고, 세출의 과부족은 세출과 시간과의 회귀분석을 통해 적정 수준의 세출규모를 추정한 후 세출결산액과의 비율로서 측정하였다. 연구방법으로 특정 신뢰수준에서 정상적인 시장여건 하에서 목표기간 동안 발생할 수 있는 최대 손실금액을 나타내는 VaR(Value at Risk)를 적용하였고, VaR의 특성상 원자료의 수가 일정 수준 이상이어야 함에 따라 원자료와 같은 크기의 표본을 복원랜덤 추출하는 붓스트랩(bootstrap) 기법을 적용하였다. 연구결과에 따르면 과소지출비율은 세출결산 대비 1%이내인 반면 여유자원비율은 세출결산대비 10%내외의 수준을 보여주고 있어 순세계잉여금 비율이 세출과부족비율을 크게 웃도는 것으로 나타났다. 하지만 지방정부가 위협으로 인지하는 변동성에 대해 표준편차의 평균을 통해 측정된 결과 세출과부족 비율의 표준편차 평균은 10% 이상인 반면 여유자원비율의 표준편차 평균은 5% 내외로 나타났다. 결과적으로 지방정부는 내외부 환경변화에 따른 세출추정실패에 대한 위협을 더 크게 인식하고 있는 것으로 나타났다.

배상석(2013)은 세입예측오차가 발생하는 네 가지 가설로서 의도적 여유자원 확보설, 경기변동설, 정치적 요인설, 제도적 요인설을 검증하기 위해 1983년부터 2011년까지 지방정부의 세입예측오차를 분석하였다. 지방정부 간 비교를 위해 광역 지방정부를 광역시, 도, 서울시로 세분화하고 기초지방정부를 시, 군, 구로 세분화하여 지방세입 및 경상적 세외수입을 대상으로 비교하였다. 종속변수로 세입 예측오차율(세입결산과 세입예산의 차를 세입결산의 비율로 측정)과 각각의 가설에 따른 독립변수로 선거, 호황기, 불황기, 지방자치제도로 정하여 개입 시계열 분석을 하였다. 연구결과에 따르면 광역과 구 지방정부를 제외한 기초지방정부 모두 일정한 비율의 순세계잉여금을 지속적으로 발생시키고 있어 의도적 여유자

원 확보설을 지지하고 있는 것으로 나타났다. 정치적 변화인 선거에 대해서는 광역과 기초 모두 영향을 받지 않는 것으로 나타났으며, 경기변동에 대해서는 호황기일 때만 도에 대해 세입과소예측오차가 나타났다. 지방자치제도에 의한 세입예측오차는 광역시와 도, 그리고 시와 군이 제도 도입 이후 감소하는 것으로 나타나 여유자원 확보를 일정 부분 포기하고 여유자원을 공공서비스 공급에 사용한 것으로 추정하였다.

임성일·이효(2014)는 지방재정에 있어 균형예산이 중요한 원칙임에도 불구하고 현실적으로 결산의 수지균형은 불가능하다는 전제하에 지방정부 수준에 따른 순세계잉여금 차이와 순세계잉여금에 영향을 미치는 수입과 지출항목을 분석하였다. 2012년 지방정부 세입을 자체재원, 이전재원, 지방채로 구분한 후 자체재원은 지방세와 세외수입, 그리고 이전재원은 지방교부세와 보조금으로 세분하였으며 지출의 경우는 성질별, 기능별로 세분하였다. 연구결과 본예산과 세입결산의 오차율이 17.9%로 매우 크게 나타났고, 최종예산과 세입결산의 차이도 9.3%로 나타났다. 세입구분에 따라서는 자체재원 결산액이 본예산에 비해 21.4%로 나타나 이전재원에 비해 큰 차이가 나타났다. 세입재원에 따라서는 지방세의 오차가 0.3%로 가장 작은 반면 세외수입의 오차가 42.0%로 가장 크게 나타났다. 이전재원 중에서는 지방교부세가 17.0%로서 보조금 8.7%에 비해 크게 나타났다. 주요 재정변수들의 지역 간 편차는 이월금이 가장 크고 세출결산과 세입결산, 보조금 집행잔액 순으로 나타났다. 분석결과를 바탕으로 세입부문에서의 높은 오차율을 재정책임성(fiscal accountability)면에서 심각한 현상으로 간주하고 정부 간 협력적 재정관계 구축을 위한 행태 변화 및 지방정부가 자신의 위상을 인식하고 예산행태를 변화할 수 있도록 중앙정부의 종합적인 재정지표 제시를 요구하였다.

이미애 외(2014)는 1997년부터 2012년까지 225개 시·군·구 지방정부를 대상으로 순세계잉여금의 실태와 순세계잉여금이 재정운용의 효율성에 미치는 효과를 자료포락분석과 결합시계열회귀분석을 통해 규명하고자 하였다. 자료포락분석의 투입요소로 예산과 공무원 수를 정하고 산출요소를 일반행정, 주택도시계획, 환경위생, 사회복지, 문화관광 부문으로 구분하여 효율성 지수를 산출한 후 결합시계열회귀분석의 종속변수로 정하였다. 독립변수는 순세계잉여금의 전체세입대비, 자체수입대비, 세외수입대비 비중으로 보았다. 연구결과에 따르면 전체세입대비

순세계잉여금이 재정운용의 효율성에 부의 영향을 미치는 것으로 나타나 순세계 잉여금 비중이 증가할수록 재정운용 효율성은 저하되는 것으로 나타났다. 자체재원 대비와 세외수입 대비 순세계잉여금은 군과 구에 대해 모두 부의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 연구결과를 바탕으로 지방재정 운용의 효율성을 제고하기 위해 잉여재원의 규모를 줄이기 위한 노력과 함께 장기적으로 잉여재원 일부를 부서가 자율적으로 편성하거나 적립금 제도를 활용하는 등 재정운용 구조의 개선 필요성을 제기하였다.

<표 2-2> 지방정부 예산편성 전략에 관한 연구 정리

연구자 (년도)	목적 및 대상	연구방법 및 주요 변수
Rubin (1987)	· 미국 지방정부의 세원별 과소, 과대추계 경향 · 1986년 일리노이주 133 개 중소 지방정부	· 세원별 과소, 적정, 과대추계 비교 - 안정적이고 단순한 계산에 의한 세원: 적정추계 - 예측불가능한 세원: 과소추계 - 재정기여도가 높지만 조세저항 등 민감한 세원: 과대추계
문인수· 정원식 (1997)	· 지방정부 예산과정에서 지방의회 역할 · 1991년~1996년 마산시 예산 및 결산심의 자료	· 기술통계량 비교 - 세입세출예산안의 시장요구액과 수정액 비율, 지 방의회의 예산 수정 내용, 추가경정예산편성 규모 (최종예산/당초예산), 추가경정예산 회수, 세출불 용규모 및 사유, 결산잉여금 증감비율 및 내역
강태구 (2004)	· 지방정부의 의도적 과소 추계 · 1991년~2000년 231개 기초지방정부 일반회계	· 기술통계량 비교 $\text{세입추계오차} = \frac{(\text{세입결산액} - \text{세입예산액})}{\text{세입결산액}}$ · 군·구 등 소규모 지방정부의 예측능력과 경제변동 조절수단이 떨어짐
이시원 외 (2005)	· 순세계잉여금의 발생요 인 및 추가경정예산 활용 · 2000년~2002년 경상남 도내 20개 시·군	· 기술통계량 비교 - 순세계잉여금의 추가경정예산 재원 비중, 순세계 잉여금의 세입예산 편성시기, 예비비 편성 및 집 행 규모, 순세계잉여금의 지방채 상환 규모, 연도 별 본예산 대비 추가경정예산의 비율, 연도별 이 월액 규모
배상석 (2011)	· 지방정부 여유자원 적정 수준	· 세출과부족(%) = $\frac{\text{세출결산} - E^*}{\text{세출결산}} \times 100$

연구자 (년도)	목적 및 대상	연구방법 및 주요 변수
	· 1996년~2008년 225개 지방정부 순세계잉여금 및 결산자료	$E^* = c + \hat{\beta}T$ (E^* 는 적정세출액, T는 연도) · 여유자원(%) = $\frac{\text{순세계잉여금}}{\text{세출결산}} \times 100$ · 세입추정실패보다 세출추정실패 리스크를 더 크게 인식
배상석 (2013)	· 지방정부 세입추계 오차 · 1983년~2011년 지방정 부 단위별 합산된 결산과 예산자료	· 종속변수: $\text{세입예측오차} = \frac{\text{세입결산} - \text{세입예산}}{\text{세입결산}} \times 100$ · 여유자원 확보설(지지): 순세계잉여금 · 경기변동설(일부 지지): 호황기(도지역) · 정치적으로인설(영향 없음): 선거실시 · 제도요인설(부의 영향): 지방자치제도실시
임성일· 이효 (2014)	· 지방정부 순세계잉여금 에 영향을 미치는 예산항 목 · 1983년~2011년 지방정 부 단위별 합산된 결산과 예산자료	· 당초예산과 세입결산의 오차(오차규모가 큰 주요 항목) · 세입: 자체재원, 이전재원, 지방채 · 자체재원: 세외수입, 지방세 · 이전재원: 지방교부세, 보조금 · 성질별: 용자 및 출자, 자본지출 · 기능별: 과학기술, 국토 및 지역개발
이미애 외 (2014)	· 지방정부 순세계잉여금 이 재정운용 효율성에 미 치는 효과 · 1997년~2012년 225개 시·군·구 기초지방정부	· 자료포락분석 - 투입: 1인당 세출예산액, 주민 1000명당 공무원수 - 산출: 일반행정(민원처리건수), 주택도시계획(연간 건축허가면적, 도시공원 면적), 환경위생(연간 급수인구, 쓰레기 처리량), 사회복지(사회복지시설 수용인원), 문화관광(인구 10만명당 문화시설 수) · 종속변수: 효율성 지수 · 세입대비 순세계잉여금 비중(모든 지역 부의 영향) · 자체수입대비 순세계잉여금 비중(군·구 부의 영향) · 세외수입대비 순세계잉여금 비중(군·구 부의 영향)

3. 지방정부 재정여건과 예산결정의 상관관계에 관한 연구

박종구(1991)는 점증주의 이론이 환경적 요소를 무시함으로써 점증주의 성향에서 이탈하는 현상을 설명하지 못하는 한계가 있다고 보고, 한계 극복을 위한 대안으로서 예산결정을 환경적 영향의 소산으로 간주하는 결정론적 접근과 점증주의 이론을 접목한 모형을 제시하였다. 예산 관련 공무원 면접을 통해 도출된 23개의 영향변수를 경제적, 사회인구학적, 정치적, 행정적 변수로 구분하고 상위정부 보조금과 점증주의 변수를 추가로 고려하였다. 미국 플로리다주 Dade county를 대상으로 1960년부터 1985년까지 26년간의 총액세출 및 10개의 기능분야 예산을 분석한 결과 당해연도 예산총액규모는 전년도 세출규모에 크게 영향을 받지 않는 것으로 나타났다. 전년도 예산은 배분사업과 발전사업 등 일부 기능분야 예산에만 영향을 미치는 것으로 나타났다. 하지만 연방 및 주정부의 보조금은 지방정부의 총액세출규모를 결정하는 가장 중요한 요인으로 분석되었다. 연구결과를 바탕으로 중앙정부와 지방정부의 환경적 요인이 다름에도 불구하고 동일한 예산이론을 적용하는 문제를 지적하며, 지방정부 예산은 경제적 기반과 상위정부 보조금을 합한 재정한계도(fiscal capacity)에 따라 총액세출수준과 기능별 예산규모가 결정된다고 보았다.

김재훈(1993)은 결정요인론과 점증주의론 관점에서 1950년부터 1988년까지 미국 48개주의 지출규모를 다중시계열회귀분석을 통해 분석하였다. 종속변수로는 총지출 및 정책에 따른 교육, 고속도로, 복지, 자연자원 지출규모를 정하였다. 독립변수로는 결정요인론 및 점증주의론 관점에서 일인당 소득, 인구, 정당지배, 연방보조금 및 전년도 지출규모를 이용하여 회귀방정식을 구성하였다. 독립변수는 정책별 지출에 대해 각각 48개의 회귀계수를 갖게 되는데, 회귀계수들의 평균과 표준편차를 이용하여 정책분야별 지출의 점증성을 측정하였다. 연구결과에 따르면 전년도 주정부 지출규모가 현년도 주정부지출을 가장 잘 설명하고 있으나 4개의 주정부에 대해서는 설명력이 낮게 나타났다. 또한 정당지배와 인구변수는 대부분의 주정부 지출에 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 일인당소득과 보조금은 주정부지출에 영향을 미치는 것으로 나타났으나 7개 주정부에 대해서는 부의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 결과적으로 전년도 지출규모가 다른 환경

변수보다 영향력이 큰 것은 사실이나 결정요인론에서 주장하는 사회경제적 환경 변수도 영향력이 큰 것으로 나타났다.

남궁근(1994)은 260개 기초지방정부의 1991년과 1992년 예산과 결산자료를 바탕으로 지방정부 정책결정자들이 공공지출의 수준과 배분을 결정하는데 영향을 미치는 요인과 지방정부에 따라 차이가 나타나는 이유를 분석하였다. 지방정부는 정치적, 사회경제적 환경의 특성에 따라 정부지출 수준과 배분에 상당한 차이가 있을 것을 가정하여, 지방정부 단위별로 자동차보유율, 주민교육수준, 생활보호대상자비율, 인구규모, 인구밀도, 투표율, 자주재원부담액, 지방교부세비율, 보조금비율, 전년도 예산규모가 당해연도 예산규모에 미치는 영향을 경로분석을 통해 측정하였다. 분석결과 당해연도 예산규모에 유의미한 영향을 미치는 변수는 전년도 예산규모, 투표율, 자주재원부담액, 지방교부세, 보조금으로 나타났다. 이들 변수를 재정자원변수로 간주할 때 사회경제적 환경을 고려한 자동차보유율, 주민교육수준, 생활보호대상자비율, 인구규모, 인구밀도가 재정자원변수에 영향을 미치는 것으로 나타나 사회경제적 환경 변수가 당해연도 예산에 간접적인 영향을 미치는 것으로 보았다. 특히 인구규모와 인구밀도는 지방교부세에 대해 상당히 큰 부의 영향을 미치는 것으로 나타나 지방정부 예산결정에 있어 규모의 경제효과가 나타남을 확인하였다. 재정자원변수 중 전년도 지출수준은 모든 유형의 지방정부에 대해 영향이 매우 크게 나타났으며 특히 구 단위 지방정부는 전년도 지출수준만으로 96%를 설명하고 있는 것으로 나타났다.

손희준(1999)는 1987년부터 1997년까지 15개 시·도를 대상으로 지방자치제 도입이 지방재정규모와 구조 및 운영실태에 미친 영향을 분석하였다. 지방정부 세출결산액과 기능별(일반행정, 사회복지, 지역발전) 세출결산액을 종속변수로 하고, 지방자치제도 도입 및 단체장 직선, 사회경제적, 정치적, 점증적, 재정능력 변수를 독립변수로 하였다. 연구결과는 지방자치제의 도입이 지방재정 지출규모의 증대에 영향을 미치지 않았으나, 지역발전지출수준은 감소시키고 사회복지지출은 증대시킨 것으로 나타났다. 지방의회 구성보다는 단체장 직선이 지방재정지출의 변화에 더 많은 영향을 미친 것으로 나타났다. 요인별로는 점증적 요인이 지방정부 재정지출에 관한 설명력이 가장 높았으며 보조금의 수준이 모든 지출수준에 상당한 영향을 미친 것으로 나타났다.

지병문·김용철(2003)은 정치적 압력으로 인해 정부의 지출이 증가한다는 가정 하에 1997년의 정권교체 및 지방선거가 정부지출에 미친 영향을 분석하였다. 1995년부터 1999년까지의 지방정부 1인당 총지출과 1인당 사회개발비에 대해 소속 정당, 선거경쟁, 인구, 인구밀도, 지방세, 65세 이상 노인수, 생활보호대상자수, 국가보훈대상자수, 소년소녀가장 세대수가 미치는 영향을 분석하였다. 연구결과에 따르면 1995년의 선거경쟁은 지방정부 1인당 총지출 및 1인당 사회개발비에 영향을 미치지 못하였다. 반면 1인당 지방세 부담액과 인구만이 1인당 사회개발비에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 1998년의 선거경쟁도 1인당 총지출에는 영향을 미치지 않지만 1인당 사회개발비에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 인구밀도, 소년소녀가장세대수, 인구는 1인당 총지출 및 1인당 사회개발비에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이를 통해 선거경쟁이 치열하면 저소득층의 지지를 확보하기 위해 시장·군수·구청장들이 사회개발비 지출을 늘릴 것이란 가설을 확인하였다.

Reddick(2003b)은 주정부 예산결정을 설명함에 있어 대립되는 세 가지 의사결정이론(합리모형, 점증모형, 쓰레기통모형)의 적실성을 측정하고자 하였다. 이를 위해 변수를 경제, 인구, 정치, 행정요소로 구분하고 합리모형 변수로써 주별 총생산, 균형예산요구, 잉여, 결손, 인구, 채무, 정부 간 보조금, 인구, 1인당 소득, 주정부 정치성향, 부문별 주정부 재정규모 등을 선정하였다. 점증모형 변수는 부문별 전년도 지출수준으로 정하였다. 쓰레기통 모형 변수는 예산변화의 무작위성을 이용하여 측정하였다. 전미주정부예산협의회(NASBO : The National Association of State Budget Officers)는 3년 단위로 주정부의 예산편성절차를 영기준예산, 프로그램예산, 점증예산으로 구분하여 조사하는 데, Reddick은 1989, 1992, 1995의 조사결과를 활용하여 분석하였다. 분석결과 합리모형에 따라 예산을 편성하는 주정부는 지출이 감소하는 것으로 나타났다. 점증모형은 교육부문 및 전체 세출규모를 제외하고 의료, 경찰, 자연자원관리 등의 세출규모에 대해서는 설명력이 떨어지는 것으로 나타났다. 쓰레기통 모형은 교육, 의료, 자연자원, 경찰, 규제 부문의 주민 1인당 예산에서 설명력이 있는 것으로 나타났지만 전체 세출과 전체세입 규모에 대해서는 설명할 수 없는 것으로 나타났다. 따라서 쓰레기통 모형은 예산결정이 의사결정자에만 의존하는 비중이 높거나, 세분화된 부문

의 예산결정에 더 적합한 것으로 나타났다.

신무섭(2007b)은 결정요인론적 관점에 따라 지방정부의 지출이 사회경제, 정치행정, 의존재원, 전년도 지출수준에 영향을 받는다고 가정하였다. 이를 위해 234개 지방정부를 대상으로 2004년 일반회계 세출예산과 세출결산의 차이, 그리고 이를 세분화한 업무추진비, 인건비, 경제개발비, 사회개발비에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 연구결과에 따르면 지방정부의 지출수준은 전년도 지출수준과 가장 큰 연관성이 있으며, 인구, 공무원수, 교부세가 지출수준을 결정하는 중요한 환경변수로 나타났다. 하지만 중요 요인으로 고려되었던 교육수준, 소득수준 등 사회경제적 변수는 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 비록 지방정부 지출수준에 가장 큰 영향을 미치는 것이 전년도 지출수준으로서 지방정부 예산결정에 점증성이 높다고 볼 수 있지만, 결과로서 점증주의가 설명력이 높을 뿐 과정으로서 다원주의에 의한 예산결정 영향은 후속연구가 필요하다고 보았다.

배상석·강주현(2007)은 1998년과 2002년의 지방선거에서 지방정부의 장이 재선에 도전한 지역을 대상으로 지방정부 지출이 지방정부의 장 연임에 미친 영향을 분석하였다. 이를 위해 지방정부의 정책유형을 할당정책(allocation policy), 경제개발정책(development policy), 사회복지정책(redistribution policy)으로 나누었다. 할당정책은 지역주민에게 필요한 기본적인 서비스를 제공하는 정책으로서 선호가 중립적임을 감안하여 연구대상에서 제외하였다. 경제개발정책과 사회복지정책 각각의 주민 1인당 지출이 지방정부의 장 연임에 영향을 미치는지 여부와 각각의 1년 전, 2년 전, 3년 전 지출, 그리고 정치경제 환경으로 출마자 수, 출마자 경력, 출마자 나이, 출마자 교육수준, 정당공천여부, 1인당 지방세액을 함께 고려하였다. 연구결과에 따르면 선거 출마자의 나이, 정당공천여부, 출마자의 수, 정치인 혹은 행정인 경력이 연임에 상당한 영향력을 행사하고 있는 것으로 나타났다. 지방정부 지출도 단체장의 연임에 영향을 미치나 구의 경우에는 영향이 존재하지 않는 것으로 나타났다. 지역경제성장비와 사회복지비는 단체장 연임에 오랜 시간에 걸쳐 영향력을 발휘하는 것으로 나타났다. 특히 사회복지비 증가가 지역경제성장비 보다 단체장 연임에 미치는 영향이 더 큰 것으로 나타났다. 일반적으로 사회복지비의 수혜범위는 지역경제성장비에 비해 좁은 것으로 알려져 있으나, 분석 결과를 통해 지방정부의 사회복지비 지출에 대한 수혜범위가 기존 생각보

다 넓을 것으로 추정하고 있다.

Modlin(2008)은 규범적 합리모형이 예산 참여자의 활동을 설명하고 있지만, 지방정부 예산결정은 여전히 수수께끼라고 보고, 미국 County Commissioner¹⁷⁾의 인적 성향에 따라 예산결정에 관여하는 수준과 예산검토에 할애하는 시간을 측정하였다. 이를 위해 North Carolina의 중소형 도시정부 Commissioner를 대상으로 경력연수, 재임회수, 위원회 규모, 위원회 형태, 위원회 정치성향, 연령 등을 기준으로 하였다. 측정결과 위원회 구성이 광역단위일수록(At-large: 5인 초과), 그리고 나이가 많을수록 Commissioner가 예산과 관련된 규모, 이슈 검토를 위해 관여와 시간할애를 많이 하는 것으로 나타났다. 정당 특성과 관련해서는 공화당을 지지하는 Commissioner가 민주당 지지자에 비해 더 많은 관여와 시간을 할애하는 것으로 나타났다. 비록 이 연구는 관여수준과 할애시간에 따라 예산규모가 어떻게 결정되었는지에 대한 설명은 없지만 정당특성과 연령, 위원회 규모에 따라 예산결정이 다를 수 있음을 시사하고 있다.

원구환(2009)은 점증주의 시각에서 당해연도의 예산이 전년도 예산과 어떤 관계가 있는지를 예산의 변화율로 검증하고자 하였다. 점증의 기준을 -5~15%의 소폭적 변화로 설정하고 광역지방정부의 1998년부터 2009년까지의 일반회계와 특별회계를 대상으로 하였다. 분석을 위해 당해연도 예산과 전년도 예산의 회귀모형을 도출하고, 예산에 미치는 중요 요인으로서 정부가 선거에 승리하기 위해 재정지출을 확대하려는 성향인 정치적 경기순환 가능성이 있음을 가정하여 선거의 실시여부를 고려하였다. 연구결과에 따르면 일반회계와 특별회계 모두에서 전년도 예산이 당해연도 예산을 편성함에 있어 유의미하고 설명력이 높은 것으로 나타났다. 기능별로는 민방위, 사회개발 예산에서 점증성이 높게 나타나고, 일반행정 예산은 상대적으로 낮게 나타났다. 또한 선거가 있는 해의 평균 예산증가율은 3.19%이고, 선거 다음 연도의 평균 예산증가율은 9.63%, 선거가 없는 연도의 평균 예산증가율은 8.19%로써 선거 다음 연도의 평균 예산증가율이 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이를 통해 자치단체장의 임기 개시와 예산편성 간에는 관련성이 존재할 것으로 보고 심층적인 후속연구의 필요성

17) 미국 지방정부 구성형태 중 하나인 'The Commission-Manager'에서 Commission은 우리나라 지방의회와 유사하다.

을 제시하였다.

<표 2-3> 지방정부 재정여건과 예산결정의 상관관계에 관한 연구 정리

연구자 (년도)	목적 및 대상	연구방법 및 주요 변수
박종구 (1991)	· 지방정부 예산 변화 · 1960년~1985년 미국 플로리다주 Dade county 세출총액 및 10개 기능분야 예산 (총 11개 예산분야)	· 종속변수: 세출총액 및 10개 기능분야 예산 · 전년도 세출예산(5개 예산분야) · 연방 및 주정부 보조금(8개 예산분야) · 경제적 기반(8개 예산분야): 순재산 가치, 총 민간 저축액, 신축 건물 허가, 개인 소득, 소비자 물가지수)
김재훈 (1993)	· 주정부 지출의 집중성 · 1950년~1988년 미국 48개 주의 주별 총지출 및 교육, 고속도로, 복지, 자연자원 정책별 지출규모	· 종속변수: 주별 총지출, 교육, 고속도로, 복지, 자연자원 지출 · 일인당 소득: 총지출 기준(42개주 정, 6개주 부) · 연방보조금: 총지출 기준(44개주 정, 4개주 부) · 전년도 지출규모: 총지출 기준(48개주 정)
남궁근 (1994)	· 지방정부 지출수준 결정요인 · 1991년~1992년 260개 지방정부 예산과 결산	· 종속변수: 세출예산 · 종속변수에 영향을 미치는 재정자원변수 - 전년도 세출예산, 주민투표율, 자주재원부담 비율(주민 1인당), 지방교부세 비율(주민 1인당), 보조금 비율(주민 1인당) · 재정자원변수에 영향을 미치는 환경변수 - 자동차보유율, 주민교육수준, 생활보호대상자비율, 인구규모, 인구밀도
손희준 (1999)	· 지방자치제 도입이 지방재정규모에 미친 영향 · 1987년~1997년 15개 시도	· 종속변수: 세출결산총액, 기능별(일반행정, 사회복지, 지역발전) 세출결산액 · 전년도 세출결산액(모든 지출 정의 영향) · 보조금(모든 지출 정의 영향)
지병문· 김용철 (2003)	· 지방정부 지출에 영향을 미치는 정당효과와 선거경쟁 효과 · 1995년~1999년 232개(98년 기준) 지방정부	· 종속변수: 지방정부 1인당 총지출, 1인당 사회개발비 · 선거경쟁(사회개발비 정의 영향) · 인구(모든 지출 부의 영향) · 인구밀도(모든 지출 부의 영향) · 1인당 지방세(사회개발비 정의 영향) · 소년소녀가장 세대수(총지출 부의 영향)

연구자 (년도)	목적 및 대상	연구방법 및 주요 변수
Reddick (2003b)	· 합리, 점증, 쓰레기통 모형 변수가 미국 지방정부 총지출과 부문별 지출에 미치는 영향 분석	· 총지출 기준(독립변수 단위 변화당) - 균형예산요구, 2개년도 예산, 채무, 잉여/결손비, 진보적 정치 성향, 지역 총생산, 정부 간 보조금(부), 의료부조(Medicaid: 부), 1인당 소득(부), 인구(부)
신무섭 (2007a)	· 지방정부 지출수준 영향요인 분석 · 2004년 234개 지방자치단체 일반회계	· 종속변수: 1인당 2004년 일반회계 세출결산액 · 사회경제: 기초생활수급자(시에 대해 부의 영향) · 정치행정: 공무원수(구에 대해 정의 영향) · 의존재원: 교부세(시·군에 대해 정의 영향) · 점증 변수: 전년도 세출결산액(모든 지방정부에 대해 정의 영향) · 인구, 교육수준, 공무원수, 후보 간 경쟁률은 기능별 세출결산액에 대해 선별적으로 영향을 미침
배상석· 강주현 (2007)	· 지방정부 지출이 지방정부의 장 연임에 미치는 영향 · 1998년~2002년 지방정부의 장이 재선에 도전한 지역의 기능별 1인당 지출액	· 종속변수: 연임성공 · 출마자수(부) · 출마자경력(정)(정치행정 경력 있음 1, 없음 0) · 출마자나이(부) · 정당공천(정)(공천 1, 무소속 0) · 1인당 사회복지비 지출액(구를 제외하고 정의 영향) · 1인당 경제성장 지출액(구를 제외하고 정의 영향)
Modlin (2008)	· Commissioner가 예산편성에 관여하는 수준과 시간함에 측정 · 미국 North Carolina주 중소형 도시정부	· 위원회 규모(광역선거구 높음) · 연령(많을수록 높음) · 정당특성(공화당 지지자 높음)
원구환 (2009)	· 지방정부 당해연도 예산과 전년도 예산 관계 · 1998년~2009년 광역지방정부의 일반회계와 특별회계	· 예산증가율 분석(광역 지방정부 기준) - 선거가 있는 해: 낮음(총액, 일반, 특별), - 선거 다음해: 보통(총액), 높음(일반, 특별) - 선거가 없는 해: 보통(일반, 특별), 높음(총액) · 종속변수: 당해연도 예산액 · 전년도 예산액(예산총액, 일반·특별, 광역·도, 기능별 모두에 대해 정의 효과)

III. 연구설계

제1절 예산편성 태에 따른 지방정부 유형화

1. 유형화 기준 및 모형

행정자치부의 지방정부 유형화는 재정비교를 통해 재정위상을 스스로 파악하고 자구노력을 유도하기 위한 목적이다. 이러한 목적에 따라 지방재정통합공시와 지방행정연구원에서 매년 발간하는 ‘지방자치단체 재정분석 보고서’는 행정적, 재정적 기준에 따라 유사한 지방정부를 구분하고 있다. 행정적 기준으로는 당해연도 인구규모와 최근 5년간 인구증감률을 적용하고 있다. 재정적 기준으로는 일반회계 예산규모와 함께 시·군에 대해 기준재정수요액 대비 기준재정수입액인 재정력 지수, 구에 대해 재정자립도를 Z-score와 가중치 부여방식을 통해 적용하고 있다. 이 방식을 통해 시·군·구를 각각 4가지 유형으로 구분하여 총 12가지 유형으로 지방정부를 구분하고 있다. 유형화된 지방정부 간 비교 지표로는 성격에 따라 수지, 채무, 부채, 세입확충, 세출통제, 절감노력을 활용하고 있다.¹⁸⁾ 행정자치부의 유형화 장점은 재정분석결과를 바탕으로 우수 지방정부를 벤치마킹하기 용이하게 한다. 또한 재정상황 분석을 지방정부 스스로 가능하게 함으로써 재정상태 및 재정운용 결과를 진단할 수 있는 장점이 있다.

기본적으로 유형화의 목적은 상호 비교하기 위함이다. 그렇지만 지방재정에 있어 어떤 부분을 더 중요하게 인식하느냐에 따라 유형화의 기준은 달라진다. 행정자치부의 유형화 기준은 지방재정에 있어 지역경제기반의 중요성에 따라 제시된 것이다. 지방정부는 항상 세입한도에 따라 재정규모가 정해지기 때문에 지역경제

18) 지방재정분석 보고서는 측정목적에 따라 재정건전성, 재정효율성, 재정운영노력 분야로 구분하고 있으나, 본 연구는 지표의 성격에 따라 수지(통합재정수지, 실질수지, 경상수지, 총자본대비영업이익), 채무(관리채무, 관리채무부담, 관리채무상환), 부채(현금장출자산대비 부채, 공기업부채), 세입확충(자체세입, 지방세징수, 지방세체납 축소, 경상세외수입 확충, 세외수입체납 축소, 탄력세율적용), 세출통제(민간이전경비, 출연·출자금, 의무지출, 자본시설유지관리비, 자본시설지출), 절감노력(인건비 절감, 지방의회경비 절감, 업무추진비 절감, 행사축제경비 절감, 민간이전경비 절감) 으로 구분하였다.

기반의 중요성은 당연하다(박종구, 1991: 35-36). 지역경제를 기반으로 하는 기준과 이에 따른 지방재정분석 지표는 지방정부로 하여금 세금부과와 징수, 추가재원발굴에 더 큰 관심을 갖게 한다(Key, 1940: 100). 즉 지방정부의 세원지향적 예산(revenue sensitive budgeting)과 세출통제를 지방재정운용의 핵심으로 보고 있는 것이다.

하지만 지역경제기반의 중요성에 따른 행정자치부의 유형화 기준과 지표는 지방정부 예산의 불확실성을 간과하고 있다. 예산의 불확실성은 지방재정운용의 불확실로 이어진다. 결국 지방재정운용 수준의 높음과 낮음은 불확실성이 주는 충격의 정도와 불확실성을 극복하기 위한 전략과 능력에 따라 결정될 것이다. 본 연구는 이러한 점을 지방재정운용에 있어 핵심으로 본다. 따라서 연구목적 달성을 위해서는 기존 지방정부 유형화 기준과 다른 관점의 기준이 필요하다.

지방정부 유형화를 위한 새로운 개념적 기준으로 본 연구는 예산결정과정 비교 이론의 틀을 이용한다. 이 틀은 재정의 부 수준과 확실한 정도를 동시에 고려하고 있어, 본 연구가 목적하는 지방재정의 불확실성에 따른 예산편성 행태 비교와 정책적 함의를 도출하는데 유용하다. 이 이론에 따르면 부란 세입과 세출의 불확실성에 대응할 수 있는 재원동원능력과 통제능력 모두를 의미한다. 또한 재정의 확실한 정도는 미래의 세입과 세출을 추계하는 예측력에 영향을 받는다고 보았다. 예산결정과정 비교 이론에서 부와 예측력은 특정 지표에 의한 절대적 기준이 아닌, 분석 목적에 맞는 다양한 지표를 상대적 기준으로 적용할 것을 권하고 있다.¹⁹⁾

1) 재정력

재정력에 대한 정의는 재정수입확보능력(revenue raising ability)으로 볼 수 있다(박병희, 2006: 167). 따라서 재정력은 부(wealth)의 개념과 밀접하다. 재정자립도, 재정자주도, 재정력지수는 모두 재정력 측정을 위해 관점을 달리한 것이다. 특히 기준재정수요액과 기준재정수입액의 비율로 측정되는 재정력지수는 지방재정 법규상의 용어가 아닌 학문적으로 통용되는 용어이다. 지방교부세법(시행령

19) 국가의 부(wealth)에 대해 1인당 GNP를 사용하였으나 하나의 예로써만 제시되었다.

및 시행규칙 포함)에는 재정력이나 재정력지수를 명시하지 않고 있으며, 대신 기준재정수요액과 기준재정수입액을 정의하여 사용하고 있다.²⁰⁾

그 동안의 선행연구에서 지방정부의 재정력을 측정하기 위한 접근방법은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫 번째는 주민 관점에서 주민 1인당 세입부담 또는 주민 1인당 세출규모로 측정하는 방법이다(남궁근, 1994; 지병문·김용철, 2003; 신무섭, 2007b). 두 번째는 지방정부의 재정력을 지역의 부로 간주하여 1인당 지역내총생산(GRDP)을 활용하거나(손희준, 1999; 박완규, 2010) 자동차보유율로 측정하는 방법(남궁근, 1994; 신무섭, 2007b; 주희진·권기현, 2012)이 있다. 하지만 주민의 관점이나 지역의 부 관점은 불확실성에 따른 재정충격을 완화하기 위한 재원동원능력과 증가하는 세출 요구에 따른 재정압박을 해결하기 위한 세출통제 능력의 기준이 되기 어렵다. 본 연구는 지방정부 재정여건에 따른 전략의 결과로서 추가경정예산을 통한 예산편성 행태를 비교하는 것이 목적이다. 따라서 유형화 기준은 재정여건을 나타내며 재원동원과 세출통제를 설명할 수 있어야 한다.

지방정부가 예산의 추계를 엄격하게 하고 계획에 입각하여 예산편성을 했다고 가정했을 때, 불확실성을 해결하기 위한 재원동원 여지는 지방채 발행뿐이다. 지방채 발행은 총량이 엄격히 제한되어 있어, 결국 추가경정예산을 통한 예산의 대규모 재편성이 필요하다. 추가경정예산을 통한 대규모 재편성도 지방의회에서 가결되기 어렵다. 따라서 지방정부는 재원동원을 위한 방법으로 세입과소추계 전략을 사용한다. 과소추계로 인한 재정여유는 재원동원과 세출통제를 용이하게 하여 세출의 불확실성을 감소시킨다. 과대추계를 하였거나 재정수입이 급격히 감소할 경우 재정여유가 없다면 취할 수 있는 전략은 세출지연뿐이다.

이상을 정리하면 지방정부의 재정력은 과소추계가 가능한 재원의 상대적 규모로 볼 수 있다.²¹⁾ 지방정부 세입과목은 크게 지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정

20) 재정력지수가 고유명사나 법규정에 의한 정의라기보다는 지방정부의 부를 측정하는 하나의 용어로 사용되고 있다. 일례로 한국지방행정연구원의 ‘지방자치단체 재정분석 보고서’에도 재정력 지수는 재정력 지표 중 하나로 간주된다. 또한 행정자치부는 지방세 징수율 제고, 체납액 축소, 세외수입 확충, 민간보조금 축소노력 등을 지방재정력 확충을 위한 세부지표로 구분하고 있다.

21) 재정력의 기준을 상대적 규모로 보아야 하는 이유는 다음과 같다. 가령, 재정규모가 200인 지방정부에서 세입과소추계가능 재원규모가 100일 경우와, 재정규모가 1,000인 지방정부에서 세입과소추계가능 재원규모가 200인 경우가 있다. 동일한 세입과소추계 오차율을 갖는다면 전자의 지방정부에서 상대적으로 많은 재정여유를 바탕으로 재원동원능력과 통제능력을 갖게 된다. 한편 동일한 재정규모와 동일한 과소추계가능 재원규모를 갖는 지방정부에서 실제 세입과소추계 규모는 다르게 나타날 수 있다. 지방정부의 세입과소추계 규모는 지방정부의 과학적 접근과

교부금 및 재정보전금, 보조금, 지방채로 구분된다. 이 중 지방정부가 전략에 따라 과소추계를 할 수 있는 세입은 지방세와 세외수입이다. 따라서 지방세와 세외수입 규모가 지방정부 예산에서 차지하는 비율을 본 연구의 지방정부 유형화 기준으로 삼는다. 이러한 기준에 부합되는 재정력 지표로는 재정자립도가 있다.

우리나라에서 재정자립도와 유사한 재정력 지표로는 재정자주도와 재정력지수가 있다. 재정자주도는 자체수입(지방세+세외수입)과 자주재원(교부세+조정교부금+재정보전금)의 예산규모 대비 비율로써 지방정부의 의지대로 집행가능한 예산규모를 의미한다. 그러나 재정여건 차이로 인해 중앙정부로부터 차등 교부된 교부세와 교부금이 기반영되어 있어 지방정부 재정격차를 설명하기 어렵다.

재정력지수는 전술한 바와 같이 기준재정수요액 대비 기준재정수입액의 비율이다. 가구수, 인구수, 종사자수 등을 보정계수로 계산한 표준적인 재정수요에 대해 보정액을 반영한 표준적인 재정수입으로 어느 정도 충당가능함을 의미한다. 재정력지수는 지방정부 재정격차를 비교적 정확히 나타내어 교부세 산정의 기준으로 활용되고 있다. 그러나 지방정부 노력에 따른 인센티브, 국가의 대내외 여건에 따른 조정률 적용, 항목의 추가와 폐지 등에 따라 산식이 꾸준히 변하여 시계열 분석에 있어 일관성이 부족하다. 특히 산식이 복잡하고 개념이 명확하지 않다는 점과(박병희, 2006: 170-171), 재정수입 계산에 있어 표준 보정계수를 사용함으로써 특정 지방정부의 전략적 의도가 나타나기 어렵다는 점에서 본 연구의 유형화 기준으로 부적합하다.

따라서 본 연구는 지방정부 유형화를 위한 기준으로서 재정력에 대해 재정자립도를 대응하여 측정한다.

2) 재정운용능력

Wildavsky(1986)의 예산결정과정 비교 이론은 유형화의 기준으로 예측력을 제

전략의 차이 때문에 발생한다. 세입과소추계는 결과적으로 보았을 때 규모가 큰 것도 문제이나 가까운 미래에 대해서도 추계를 정확히 하지 못하여 단계적으로 규모가 증가하는 것이 예산의 불확실성을 더한다. 세입과소추계 가능 재원규모가 주어진 재정력의 조건이라면 이러한 조건에 대해 합리적 접근 노력과 능력에 따라 재정운용의 확실성은 결정된다. 본 연구는 이러한 노력과 능력을 '재정운용능력'으로 보았고, 지방정부 유형화의 또 다른 기준으로서 후술한다.

시하였다. 그에 따르면 예측력이 높을수록 가까운 미래 예산은 확실해진다고 하였다. 그러나 지방재정에 있어 가까운 미래 예산의 확실성을 예측력만으로 설명하기에는 부족하다. 예산의 세입과 세출을 정확하게 예측하는 것은 사실상 불가능하기 때문이다. 지방재정의 불확실성을 극복하기 위해 무엇보다 중요한 것은 예산편성에 있어 합리적 접근 노력과 미래의 계획수립능력이다. 본 연구는 예측력을 포괄하는 의미로서 이러한 노력과 능력을 ‘재정운용능력’으로 표현한다.

지방정부의 재정운용능력을 측정하기 위한 하나의 방법으로 세입추계 오차율을 고려할 수 있다. 하지만 우리나라 지방정부의 세입과소추계가 위험회피 목적의 보수적 행태에 따라 고착화된 관행이라는 결과와(강태구, 2004: 107), 재정부족에 대비하기 위해 의도적인 여유자원을 확보한다는 결과에(배상석, 2013; 임성일·이효, 2014) 따라 세입추계 오차율을 재정운용능력의 기준으로 삼기 어렵다. 지방정부가 세입과소추계로 인한 오차를 전략적으로 추가경정예산에 편성하기 때문이다.

세입과소추계는 예산의 빈번한 변경과도 다소 거리가 있다. 세입과소추계에 따른 초과세입이 많이 발생하더라도 지방정부의 재정운용능력에 따라 추가경정예산을 최소화할 수 있기 때문이다. 반대로 재정운용능력이 낮은 지방정부는 초과세입이 발생하는 즉시 목적한 정책집행을 위해 예산을 편성하며, 이후 가까운 미래에 또 다른 목적으로 예산을 변경한다.

모든 지방정부는 예산의 효율성과 능률성을 추구한다. 그러나 지방정부의 재정운용능력에 따라 결과는 다르게 나타난다. 따라서 본 연구는 재정운용의 결과로서 나타난 추가경정예산 회수를 통해 지방정부의 재정운용능력을 측정한다.²²⁾

3) 유형화 모형

<그림 3-1>은 본 연구의 지방정부 유형화 기준과 이에 따른 유형화 모형을 나타낸 것이다. 재정력 풍부와 부족, 재정운용능력 높음과 낮음에 따라 지방정부

22) 행정자치부의 「2007년 지방재정분석편람(2006 회계연도)」에 따르면 지방정부 추가경정예산 분석을 위해 추가경정예산 규모 뿐만 아니라 재해복구에 의한 추가경정예산 회수와 기타 추가경정예산 회수를 별도 제출토록 하고 있다. 하지만 이러한 조사는 2008년 지방재정분석부터 제외되었다.

를 네 가지 유형으로 구분한다.

모형에서 종축으로는 동일한 재정력을 갖는 지방정부가 배열되고, 횡축으로는 동일한 재정운영능력을 갖는 지방정부가 배열된다. 재정력과 재정운영능력이 서로 상반되는 지방정부는 서로 교차되어 배열된다. 이 모형을 통해 단순하며 직관적인 방법으로 지방정부를 유형화하고 유형별 예산편성 행태를 비교한다.

<그림 3-1> 지방정부 유형화 모형

		재정력	
		부족	풍부
재정운영능력	높음	유형 II 재정력이 부족하지만 운용능력은 높음	유형 I 재정력이 풍부하고 운용능력도 높음
	낮음	유형 III 재정력이 부족하고 운용능력도 낮음	유형 IV 재정력이 풍부하나 운용능력이 낮음

2. 재정력과 재정운영능력에 따른 지방정부 유형화

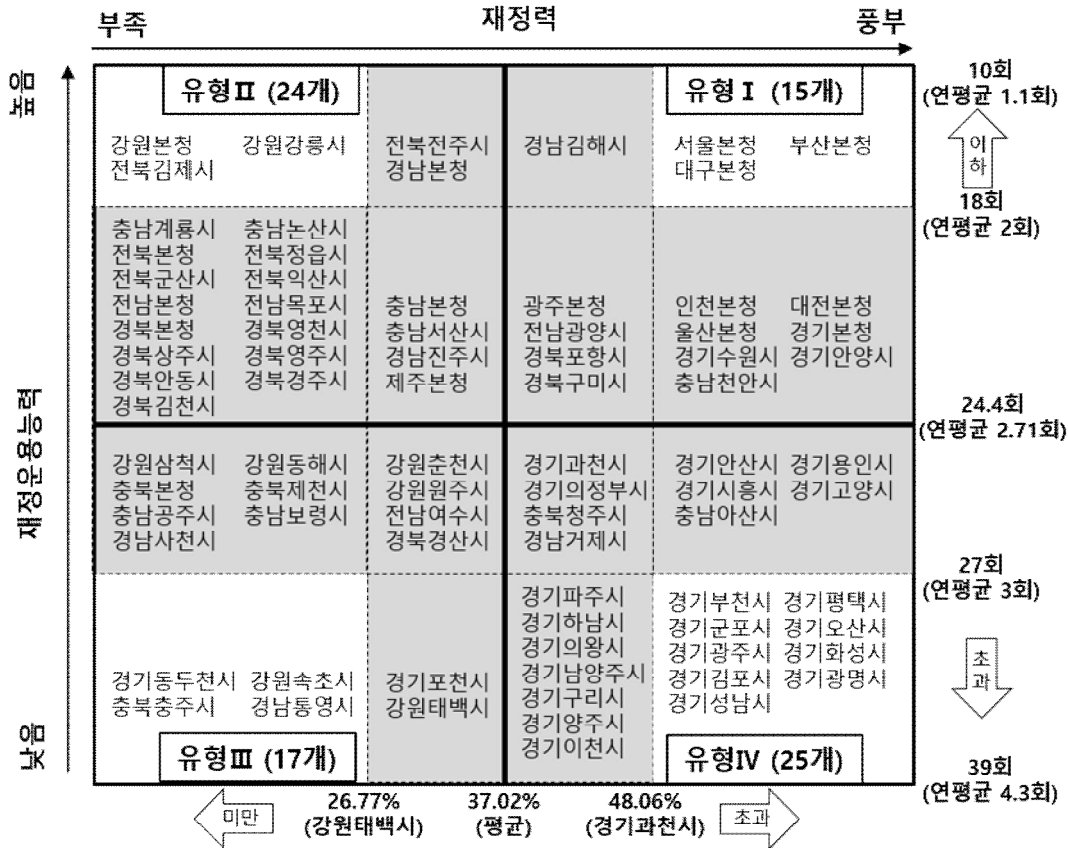
2006년부터 2014년까지 지방정부별 재정자립도와 추가경정예산 회수의 평균을 기준으로 재정력 풍부와 부족, 재정운영능력 높음과 낮음을 구분하였다. 평균을 기준으로 구분할 경우 유형별 표본수가 일정하지 않은 결과가 발생한다. 해결방법으로 행정자치부 유형화 기준과 같이 재정력과 재정운영능력의 Z-score를 활용할 수 있다. 그러나 Z-score를 통한 구분은 점수서열을 통해 지방정부 수를 유형별로 고르게 분포시키는 장점이 있지만, 재정력과 재정운영능력 중 어느 한 쪽의 특징을 구분하기 어려워지는 문제가 발생한다. 따라서 본 연구는 표본수의 분포 차이 문제에도 불구하고 평균을 활용하였다. <그림 3-2>는 지방정부 81개를 대상으로 재정력과 재정운영능력에 따라 유형화한 결과이다.²³⁾

각각의 유형은 다시 네 가지 세부 유형으로 구분하여 동일 유형내에서도 재정력과 재정운영능력의 차이를 구분하였다. 회색지대에 위치한 지방정부는 재정력

23) 자료 현황은 제4절에서 후술한다.

과 재정운용능력의 평균과 근소한 차이가 있음을 의미하며, 향후 지방정부의 노력에 따라 다른 유형으로 편입될 가능성이 높은 지방정부를 의미한다. 회색지대가 아닌 곳은 해당 유형의 특징을 가장 잘 대변하는 지방정부이다.

<그림 3-2> 재정력과 재정운용능력에 따른 지방정부 유형화



재정력은 81개 지방정부의 2006년부터 2014년까지 재정자립도 평균 37.02%를 기준으로 구분하였다. 여기에 2015년 기준 보통교부세 불교부 지방정부²⁴⁾ 중 재정자립도가 가장 낮은 경기과천시 평균 48.06% 초과와 지방세를 통해 인건비를 해결할 수 없는 지방정부²⁵⁾ 중 재정자립도가 가장 높은 강원태백시 26.77% 미만을 기준으로 재정력을 세분하였다. 재정운용능력은 81개 지방정부의 2006년부터

24) 2015년 교부현황 기준 서울, 수원, 성남, 고양, 과천, 용인, 화성으로 총 7개 지방정부이다.
25) 2015년 본예산 기준 20개이다. 동해, 삼척, 속초, 삼척, 제천, 공주, 보령, 논산, 계룡, 정읍, 남원, 김제, 나주, 김천, 안동, 영주, 상주, 문경, 통영, 사천이며 이중 남원, 나주, 문경은 분석대상에서 제외되었다.

2014년까지 추가경정예산 회수 평균 2.71회를 9개년도 합인 24.4회로 환산하여 구분하였다. 일반적으로 지방정부의 추가경정예산은 결산에 따른 추가경정예산과 마지막 정리추가경정예산이 필요하므로 연평균 2회인 9년간 18회 이하와, 빈번한 추가경정예산의 기준으로 연평균 3회인 9년간 27회 초과로 세분하였다.

유형화 결과를 살펴보면 재정력은 최대 서울시 87.5%, 최소 경북상주시 11.7%로 나타났다. 재정운용능력이 가장 낮은 지역은 경기광명시로 총39회(연평균 4.3회)의 추가경정예산이 이루어졌으며, 가장 높은 지역은 서울본청으로 총10회(연평균 1.1회)의 추가경정예산이 이루어졌다. 유형별로는 광역지방정부와 산업기반이 풍부한 지방정부가 유형 I로 구분되었다. 인구밀도가 높고 수도권에 포함되는 경기도의 다수 시가 유형Ⅳ로 구분되었다. 반면 행정자치부의 ‘지방자치단체 통합재정 개요’에서 구분하고 있는 도농형 지방정부는 재정력이 부족한 유형Ⅱ와 유형Ⅲ으로 구분되었다.

제2절 지방정부 유형별 예산편성 태 추론

본 절은 네 가지 지방정부 유형의 예산편성 행태를 이론과 선행연구 고찰을 통해 논리적으로 추론한다. 이러한 추론에 대해 제4장에서 우리나라 지방정부들을 대상으로 실증분석하며, 유형별 예산편성 행태의 차별성으로부터 정책적 함의를 도출하고자 한다.

1. 계획형 지방정부: 자립적 점증 행태

예산편성에 있어 합리적 접근을 하기 위해서는 문제와 목표에 관한 정의, 그리고 대안을 설계하고 결정하는 관료와 의사결정자의 능력이 필요하다. 정치적 합리성 관점에서는 지방의회와 신뢰관계를 바탕으로 수많은 타협과정을 거쳐야 한다. 결과적으로 합리적 접근은 예산결정에 많은 시간을 필요로 한다. 많은 시간 동안 재정여건 변화에 따른 기존 정책과 공공서비스의 변화를 최소화할 수 있는

재정잉여가 요구된다. 대안탐색과 대안유지는 재정력을 바탕으로 한 재정잉여만을 요구하는 것은 아니다. 재정운용능력도 매우 중요하다. 재정운용능력이 낮아 예산이 불확실하면 더 이상 최적의 대안과 정치적으로 합의된 대안을 집행할 수 없기 때문이다.

이처럼 예산편성의 합리적 접근은 재정력이 풍부하거나 재정운용능력이 높은 경우에 나타날 수 있다. 본 연구는 유형 I의 지방정부가 예산편성에 있어 합리적 접근을 할 것이며, 다른 유형에 비해 계획을 면밀히 수립하고 또 계획에 입각하여 재정지출을 할 것으로 추론한다. 따라서 본 연구는 유형 I의 지방정부를 ‘계획형’ 지방정부로 표현한다.

계획형 지방정부는 추가경정예산의 사유인 ‘예산변경필요’에 대해 의존재원의 변화보다 자체 세원의 초과세입에 따라 추가경정예산을 편성할 것이다. 비교적 정확한 세입추계를 바탕으로 초과세입은 상대적으로 일회에 걸쳐 예산에 편성될 것이다. 행정적 요인, 정치적 요인, 경제적 요인과 같은 재정여건 변화로부터 다른 유형의 지방정부에 비해 가장 적은 영향을 받을 것이다. 계획형 지방정부에서는 예산이 비교적 확실하여 재정기반이 보장되며 예산결정 참여자는 공정한 몫을 기대할 수 있다. 정치적 합리성을 바탕으로 예산이 편성되며 결과적으로 점증형이 추론된다.

이상의 논리를 바탕으로 본 연구에서는 계획형 지방정부에서 ‘자립적 점증형’ 예산편성 행태를 보일 것으로 추론한다.

2. 내핍형 지방정부: 의존적 추가 행태

재정운용능력이 높다는 것은 가까운 미래의 예산을 정확히 추계하여 예산의 확실성이 높다는 것이다. 이러한 지방정부는 확실한 예산을 바탕으로 조직과 공공서비스를 안정적으로 유지할 수 있다. 하지만 재정력의 부족은 예산계획에 많은 영향을 미친다. 재정운용능력이 높지만 재정력이 부족한 지방정부는 예산편성에 있어 조직과 공공서비스의 유지를 최우선 고려한다. 이로 인해 예산집행에 있어 절약과 통제는 더욱 강조된다. 사회 후생을 끌어올릴 수 있는 정책대안이 있어도 재정력이 부족하기 때문에 소극적이다. 이러한 지방정부는 재정여건 변화에

대응할 수 있는 재정잉여가 확보된다면 추가적인 세원확보 노력은 소극적일 것이다. 대신 일정수준의 재정잉여 유지를 위한 잉여수호자의 행동을 취할 것이다.

본 연구는 유형 II의 지방정부에서 절약과 통제가 더욱 강조된다고 보고 ‘내핍형(austerity)’ 지방정부로 표현한다. 내핍형 지방정부는 계획에 입각하여 예산을 집행하지만 장기적 관점의 자본적 투자를 위한 예산계획을 수립하기 어렵다. 재정력의 부족으로 인해 재정의 의존성이 커지므로 자립적인 예산계획을 수립하기 어렵기 때문이다. 의존적인 지방정부는 새로운 대안이나 대안의 변경에 대해 재원을 동원할 수 있는 여지가 없기 때문에 중앙정부를 설득해야 하는 상황에 놓인다. 결국 의존재원의 변화에 따라 예산을 변경할 수밖에 없다.

하지만 내핍형 지방정부는 자체세원을 정확히 추계하려는 노력과 세출통제로 인해 계획형 지방정부와 같이 예산변경은 자주 일어나지 않을 것이다. 또한 중앙정부의 의존재원도 재정잉여 수호를 위해 보수적으로 예상함에 따라 예산의 감액편성빈도는 가장 낮을 것이다. 내핍형 지방정부는 노력과 통제에 의해 예산이 비교적 확실하여 재정기반을 보장할 수 있으나, 의존성으로 인해 예산결정 참여자가 공정한 몫을 기대하기는 다소 어렵다. 이로 인해 예산변경 과정적 측면에서 추가경정예산을 통해 단계적으로 검증시키는 행태가 나타날 것이며, 이것이 계획형 지방정부의 검증과 다른 점이다.

본 연구는 내핍형 지방정부가 재정력의 부족을 재정잉여와 세출통제를 통해 해결하고자 노력하나 의존재원 변화로 인해 예산이 단계적으로 증액된다고 보고, ‘의존적 추가형’ 예산편성 행태가 나타날 것으로 추론한다.

3. 빈곤형 지방정부: 의존적 반복 행태

재정력이 부족하고 재정운영능력이 낮은 지방정부는 재정여건 변화를 최소화할 전략이 부재하다. 예산은 재정여건 변화에 가장 많은 영향을 받는다. 이러한 지방정부가 선택할 수 있는 예산편성 전략은 오로지 세입과소추계를 최대화하는 것이다. 매년 예산규모가 지속적으로 증가하고 있음에도 본예산 규모는 언제나 전년도 본예산 규모에 근접할 것이다. 재정력이 부족하기 때문에 의존재원의 변화와 경기에 따른 자체재원의 변화에 따라 재정잉여는 유지되기 어렵다. 지방정

부의 의사결정은 단순할 것으로 예상된다. 특히 자체 인건비를 해결할 수 없는 지방정부는 예산의 경직성이 매우 높다.

이상의 추론에 따라 본 연구는 유형 III의 지방정부를 ‘빈곤형’으로 표현한다. 빈곤형 지방정부의 재정은 전적으로 중앙정부에 의존하며, 재정목표에서 개혁이나 변화는 고려되지 않는다. 기준재정수요액와 기준재정수입액에 따라 결정되는 중앙정부의 교부를 통해 조직과 공공서비스의 유지를 충당할 수 있는 수준에서 예산은 결정될 것이다. 추가적인 재원마련 노력은 거의 없을 것이다. 이러한 상황은 빈곤의 악순환을 불러오고, 중앙정부에 대한 의존도는 지속적으로 증가할 것이다.

결과적으로 예산이 점증적 행태를 보이지만, 정치적 타협의 결과와는 거리가 멀고 의존재원의 증가 및 물가상승에 따른 자체재원의 증가에 따른 것이다. 재정기반이 불안정하기 때문에 힘(권력) 있는 부서나 이해관계자가 부족한 예산을 독점하는 경향을 보인다. 공정한 몫은 더더욱 기대하기 어렵다. 자체재원과 의존재원이 예상과 달리 징수, 교부, 보조될 경우 증액예산편성, 세출지연, 감액예산편성을 반복할 것이다. 내핍형과 빈곤형 모두 재원의 의존성이 높으나 내핍형 지방정부는 재정운용능력을 통해 예산변경을 최소화하며 단지 의존재원의 변화에 따라 단계적으로 예산을 증액시킨다. 이와 달리 빈곤형 지방정부는 낮은 재정운용능력으로 인해 회계연도 내에 예산은 증액과 감액이 반복되고 추가경정예산이 빈번해짐에 따라 예산의 불확실성은 매우 높아진다.

이상의 특징에 따라 본 연구는 빈곤형 지방정부에서 ‘의존적 반복형’ 예산편성 행태가 나타날 것으로 추론한다.

4. 방만형 지방정부: 자립적 반복 행태

유형 IV의 지방정부는 대부분 경기도내 도시형 지방정부로 구성되어 있다. 이러한 지방정부는 인구가 많고 상업시설이 많다. 직업군이 다양하고 소득격차도 심하다. 예산이 주민의 서로 다른 삶의 지향목표를 지원하기 위해 정치적 과정을 통한 재정자원의 배분으로 본다면(Wildavsky, 1986: 9), 이러한 지방정부에서는 예산을 둘러싼 이해관계가 복잡해진다. 재정력이 풍부하여 지방정부 예산의 재정

기반은 보장되나 공정한 몫에 대한 요구와 배분은 정치적으로 불확실하다.

정치적 불확실성과 낮은 재정운용능력으로 인해 사업부서에서 요구하는 예산의 일부만 배분한 후, 재정잉여 상황에 따라 추가적으로 그리고 반복적으로 배분이 이루어질 것이다. 재정잉여는 일회에 예산에 편성되지 않고 작은 비율로 여러 번에 걸쳐 예산에 편성된다. 중요한 의사결정은 수많은 이해관계로 인해 연말에 가까워져야 이뤄질 것이며, 재정잉여에 따라 대안수준이 결정될 것이다. 의사결정은 과거에 수립된 계획이나 수준과 다를 가능성이 높다. 연말까지 집행이 이루어진 재정잉여를 둘러싸고 공정한 몫에 대한 요구는 자칫 나눠먹기식(pork barrel) 예산편성이 이루어질 수 있다. 예산심의에 참여하는 의원들은 표면적으로는 주민들의 조세부담 경감을 위해 노력하는 것처럼 행동하지만, 실제로는 지역구 사업의 확장에 몰두하기 때문이다(김중순, 1995: 658). 이것은 점증모형에서 요구하는 주창자와 수호자 사이의 타협이 아닌 주창자끼리의 타협이다. 예산결정 참여자는 재정기반이 보장되기 때문에 감시나 통제, 그리고 합리적 접근을 하기 보다 예산을 가능한 많이 확보하는 것이 목표이다.

앞서 내핍형 지방정부는 의존재원의 불확실성에 따라 추가적 예산이 편성되고, 빈곤형 지방정부는 재정여건 불확실과 전략 부재로 인하여 예산의 증액과 감액이 반복된다고 보았다. 빈곤형 지방정부는 의존재원이 확실해지면 예산변경빈도가 감소할 것이다. 하지만 유형 IV의 지방정부는 의존재원이 확실해져도 재정력을 바탕으로 한 자체초과세입의 정치적 배분으로 인해 예산변경빈도가 감소하지 않을 것이다.

본 연구는 재정의 규범적 측면에서 유형 IV의 지방정부를 ‘방만형’으로 표현한다. 방만형 지방정부는 계획형보다 정치적 이해관계나 정치적 지지 확보를 위해 예산이 변경될 가능성이 가장 높다. 빈곤형 지방정부가 예상치 못한 수입의 변화에 따라 감액추가경정예산을 편성하는 반면 방만형 지방정부는 정책의 번복이나 변경으로 인해 감액추가경정예산을 편성할 것이다.

이상의 논리를 바탕으로 본 연구는 방만형 지방정부에서 ‘자립적 반복형’ 예산 편성 행태가 나타날 것으로 추론한다.

<그림 3-3>은 네 가지 지방정부 유형별 예산편성 행태의 논리적 추론을 정리하여 나타낸 것이다.

<그림 3-3> 유형별 지방정부 예산편성 행태

		재정력	
		부족	풍부
예산편성 유형	예외	내핍형: 의존적 추가 행태	계획형: 자립적 점증 행태
	일반	빈곤형: 의존적 반복 행태	방만형: 자립적 반복 행태

제3절 측정항목 선정 및 측정방법

이론 및 선행연구를 바탕으로 지방정부 재정여건을 행정적 요인과 정치적 요인, 그리고 경제적 요인으로 세분하였다. 본 절에서는 예산편성 전략과 재정여건에 대한 측정항목과 측정방법을 순차적으로 기술한다.

1. 예산편성 전략

1) 예산변경률

지방정부 예산의 신축성 확보 제도 중 세출 총규모 변경을 수반하는 것은 추가경정예산뿐이다. 이로 인해 선행연구에서 고려하는 추가경정예산 규모는 최종예산에서 본예산의 차이로 보고 있다(이영조, 1994; 문인수·정원식, 1997; 정근성, 2002; 최형준, 2005; 최선미, 2011). 그러나 최종예산과 본예산의 차이는 추가경정예산을 통해 여러 번에 걸쳐 변경되는 예산의 불확실한 정도를 측정하기 어렵다. 일례로 경기 용인시의 2008년 일반회계 본예산은 1조 1,806억원이고, 최종예산은 1조 1,835억원으로 최종예산의 본예산 대비 증가율은 0.2%에 불과하다. 매우 적은 예산증가율을 나타내고 있어 예산이 안정적으로 운용되었다고 볼 수 있다. 하

지만 예산의 변경 과정은 사뭇 다르다. 1차 추가경정예산에서 1,320억원이 증액된 후 2차 추가경정예산에서 1,291억원이 감액되어 최종예산의 증가율이 매우 작게 나타난 것이다.²⁶⁾ 시계열 분석에 있어 양과 음의 증가율 반복은 평균을 '0'에 가깝게 하여 예산이 안정적인 것으로 오해할 수 있다. 양의 증가율과 음의 증가율 모두 예산의 불확실성을 나타낸다. 따라서 지방정부의 예산불확실성을 파악하기 위해서는 회계연도 내의 증액추가경정예산과 감액추가경정예산을 모두 고려해야 한다.²⁷⁾

이상의 특징을 감안할 때 추가경정예산에 의한 예산변경규모는 크기에 따라 협의개념(최종예산과 본예산의 차이), 광의개념(증액추가경정예산과 감액추가경정예산의 절대값 합산)으로 구분할 수 있다. 본 연구는 예산의 불확실한 정도를 파악하기 위하여 광의개념으로 예산변경규모를 측정한다. 예산변경규모는 지방정부 재정규모에 따라 큰 편차가 예상되므로 지방정부 간 직접적인 비교 대상이 되기 어렵다. 편차를 줄이는 방법으로 자연로그를 취하는 방법도 있으나(배상석·강주현, 2007; 이미애 외, 2014), 예산편성 행태의 상대적 비교를 위해 예산변경규모의 본예산 대비 비율로써 예산변경률을 측정한다.²⁸⁾

$$\text{예산변경규모} = \sum_{i=1}^n |S_i \text{예산} - S_i \text{기정액}|$$

주: S는 Supplementary budget(추가경정예산);

i=추가경정예산 회차;

n=회계연도 내 추가경정예산 회수.

$$\text{예산변경률}(\%) = \frac{\text{예산변경규모}}{\text{본예산}} \times 100$$

26) 경기 용인시의 경우 2007년도 순세계잉여금 1,378억 중 400억원은 2008년 본예산에 편성하고 927억원은 1차 추가경정예산, 51억원은 2차 추가경정예산에 편성하여 지방세 및 세외수입 감소와 재정보전금 감소에 대비하는 예산전략을 취하는 것으로 나타났다. 같은 기간 이슈가 되었던 경전철 사업과의 관련성을 검토한 결과, 2차 추가경정예산의 감액규모 1,291억원 중 수송 및교통이 807억원 감액되었으나 도로 515억원 감액, 도시철도 300억원 감액으로 나타났으며, 사회복지 168억원 감액, 공공행정 및 공공질서 부문에서 74억원 감액으로 나타나 예산의 급격한 변화가 경전철 사업에 의한 것이라고 단정하기 어렵다.

27) 이러한 기준에서 본다면 경기 용인시의 2008년 예산변경규모는 2,610억원으로 본예산 대비 22%의 예산변경률이 나타났다.

28) 간주처리예산이 공개되지 않는 경우가 많아 마지막 추가경정예산은 최종예산으로 대신하였다.

2) 본예산 규모 지수

관점에 따라 차이는 있으나 지방정부 재정규모는 세입결산액 또는 세출결산액으로 보는 것이 타당하다. 그러나 모든 지방정부는 본예산 심의과정에서 전년도 본예산 대비 증감률로 재정규모 변화의 예정액을 설명하고 있다. 세입결산액 또는 세출결산액을 재정규모의 기준으로 삼을 경우 재정여건의 변화로 인해 세입과 세출이 목표에 미치지 못할 때 지방정부는 엄청난 정치적·행정적 부담을 안게 되기 때문이다. 이로 인해 지방정부는 재정여건의 급격한 변화에 대비하기 위한 일종의 충격완화장치로서 세입과소추계를 보편적 전략으로 인식하고 있다(강태구, 2004: 94).

지방정부는 모두 재정여건의 불확실성이 상존하지만, 정보 수집과 분석을 통해 과학적 예측을 추구하는 경우 리스크를 작게 인식할 것이다. 반대로 재정여건 변화에 취약한 경우 더 큰 충격완화장치가 필요할 것이다. 전자는 걱정 추계에 따라 본예산 규모가 전년도 최종예산 규모에 가까울 것이며, 후자는 보수적 추계에 따라 본예산 규모는 전년도 본예산 규모에 가까울 것으로 예상할 수 있다.²⁹⁾ 지방재정 규모가 지속적으로 증가하고 있는 상황에서 당해연도 본예산 규모가 전년도 본예산 규모와 가까워진다면, 최종예산이나 세입결산과의 오차는 더욱 커진다. 그만큼 예산은 불확실해지는 것이다.

본 연구는 재정여건 변화 충격을 완화하기 위한 지방정부 예산전략으로서 본예산 규모가 전년도 본예산 규모와 전년도 최종예산 규모 중 어느 쪽에 더 근접한가를 측정한다.

본예산 규모 지수 =

$$\frac{(|\text{전년도 본예산} - \text{당해연도 본예산}| - |\text{전년도 최종예산} - \text{당해연도 본예산}|)}{|\text{전년도 최종예산} - \text{전년도 본예산}|}$$

주: [전년도 본예산 < 전년도 최종예산]을 가정한 것으로, [전년도 본예산 > 전년도 최종예산]인 경우는 음의 부호(-)값을 부여한다.

29) 본예산은 전년도 최종예산에 앞서 편성된다. 따라서 본예산은 전년도 본예산과 전전년도 최종예산 및 전년도 세입추이를 바탕으로 편성된다. 본 연구는 본예산의 편성규모를 시계열적으로 측정하기 위하여 전년도 본예산과 전년도 최종예산을 기준으로 하였다.

계산식에 따르면 본예산 규모가 전년도 본예산 규모에 근접할수록 -1에 가까워지고, 전년도 최종예산 규모에 근접할수록 1에 가까운 값이 나타난다. 전년도 본예산 규모와 전년도 최종예산 규모의 중간에서는 0의 값이 나타난다. 또한 본예산 규모가 전년도 본예산 규모 이하로 편성될 경우 -1에 고정되고, 전년도 최종예산 규모 이상으로 편성될 경우 1에 고정된다. 이로 인해 지방정부 유형별 평균값 측정에 있어 세입과소추계가 큰 지방정부에 의한 오류를 방지할 수 있다.

3) 1차 추가경정예산 비중

여러 선행연구에서 지방정부의 세입과소추계가 예산편성의 관행임을 지적하고 있다. 지방정부는 세입과소추계에 따라 초과세입을 예상한다. 그러므로 1차 추가경정예산 비중이 갖는 예산편성 전략상 의미는 예상되는 초과세입을 일시에 편성하여 목적하는 정책을 집행하는지, 아니면 1차 추가경정예산편성 이후에도 또 다른 불확실성이나 정치적 목적을 위해 초과세입을 여러 번에 걸쳐 편성하는지를 나타낸다.

본 연구는 지방정부 초과세입의 예산편성 전략을 파악하기 위해 1차 추가경정예산 규모의 예산변경규모에 대한 비율을 측정한다.

$$\text{1차 추가경정예산 비중(\%)} = \frac{|\text{1차 추가경정예산} - \text{본예산}|}{\text{예산변경규모}} \times 100$$

4) 추가경정예산 시점 및 의결 소요 일수

우리나라 지방정부와 중앙정부의 회계연도는 동일하다. 중앙정부의 다음년도 재정지출이 미확정인 경우 지방정부는 지방교부세, 국고보조금 등의 의존재원 확정통지가 되지 않은 상태에서 본예산을 편성하여야 한다. 이로 인해 현행 지방정부 예산은 구조적으로 최종예산과 차이가 발생할 뿐만 아니라 추가경정예산편성의 불가피성을 포함하고 있다. 재원의 불확실성으로 인해 지방정부 1차 추가경정예산편성 시점은 크게 두 가지 유형으로 구분된다. 하나는 중앙정부의 의존재원

이 확정통지되는 시점에 1차 추가경정예산을 편성하는 경우와, 다른 하나는 전년도 결산과 동시에 1차 추가경정예산을 편성하는 경우이다(최선미, 2011: 47). 후자는 전자에 비해 재정운용에 여유가 있어 결산시점에 전년도 이월금과 순세계 잉여금을 포함시켜 1차 추가경정예산을 편성한다.

마지막 추가경정예산은 정리추가경정예산이라고도 하는데 회계연도 말에 중앙정부 확정예산과 사업 이월 등의 원인 때문에 편성된다. 세입과소추계를 통해 발생한 초과세입은 마지막 추가경정예산을 통해 회계연도 내에 집행되어야 한다.³⁰⁾ 그러나 초과세입의 상당액은 집행되지 못하고 다음년도 순세계잉여금으로 편성된다. 예산편성 전략측면에서 본다면 계획이 부재하거나 다음년도 정치적 목적의 예산편성을 위해 당해연도에서 집행하지 않는다고 볼 수 있다.

이처럼 1차 추가경정예산 및 마지막 추가경정예산 시점은 불확실성 및 재정여유, 그리고 다음년도 예산편성 전략에 따라 달라질 수 있다. 따라서 본 연구는 지방정부별 추가경정예산 시점을 회계연도 개시부터 일자수로 계산한 후 지방정부 유형별로 평균을 구하고 다시 월과 일로 환산하여 비교한다.

아울러 본 연구에서는 추가경정예산안이 제출된 후 의회에서 의결되기까지의 소요 일수를 유형별로 비교한다. 제출된 추가경정예산안은 지방의회 개회 이후 회기 일정에 따라 회부-심의-상정-의결 과정을 거친다. 그러므로 소요 일수가 추가경정예산안의 심의 강도를 나타내는 것은 아니다. 지방정부의 목적대로 편성한 예산의 원활한 집행을 위해서는 소요 일수가 짧을수록 좋다. 그러나 소요 일수가 짧은 것이 예산의 수요자를 고려한 결과는 아니다.³¹⁾ 소요 일수는 추가경정예산안이 불확실하여 회기 개회에 임박하거나 또는 개회 이후 제출될 경우 짧아진다. 또한 추가경정예산안 단일 안건으로 임시회를 개최하여 원안 가결될 경우 소요 일수가 짧아진다. 이것은 추가경정예산안 가결에 대해 지방정부와 지방의회가 재정일정에 따른 관행화가 되었다고 볼 수 있다.

반면 지방정부가 추가경정예산안에 대해 충분한 검토를 하였거나 가까운 미래에 불확실한 요소가 없을 경우, 추가경정예산안은 상대적으로 일찍 제출되어 소

30) 출납 폐쇄기한인 다음년도 2월말까지 집행되어야 한다. 그러나 2014년 개정된 지방재정법에 따라 2015 회계연도부터는 회계연도 종료일과 출납 폐쇄기한 모두 12월 31일로 동일해진다.

31) 재해, 재난 등 긴급한 예산의 편성과 집행을 위해 지방정부의 장이 임시회 긴급 소집 요구를 할 수 있으나 빈도는 매우 적다.

요 일수가 길어진다.³²⁾ 또한 지방정부와 지방의회 간 예산에 관한 갈등이 존재하는 경우 임시회 개최를 최대한 지연시키거나 추가경정예산안 부결의 방법으로 의결 소요 일수가 길어진다.³³⁾

5) 순세계잉여금 세출 비중

지방정부의 재정잉여는 환경변화 및 위기관리를 위해 필요하다(Landau, 1969: 241). 순세계잉여금은 사용에 있어 특정 용도가 지정되어 있지 않기 때문에 제약이 적으므로(배상석, 2011: 48) 여유재원으로 구분되며 추가경정예산의 주요 재원이 된다. 순세계잉여금은 세입결산액에서 세출결산액을 차감한 세계잉여금 중 이월금(이월사업비와 국고·시도 보조금 잔액의 합)을 차감한 금액이다. 순세계잉여금은 결산과정에서 확정되기 때문에 당해연도 예산에는 반영하지 못하고 다음연도 세입으로 편성된다(이미애 외, 2014: 485). 그러므로 순세계잉여금은 다음해의 예상치 못한 세입감소 측면과 예상치 못한 세출증가 측면 모두에서 여유재원으로 볼 수 있다.

본 연구는 우리나라 지방정부가 세입의 변화(여유)보다는 세출의 변화(부족)에 더 민감하다는 결과(배상석, 2011: 55)에 따라 지방정부 여유재원을 세출결산액 대비 전년도 순세계잉여금으로 측정한다.

$$\text{순세계잉여금 세출 비중(\%)} = \frac{\text{순세계잉여금}_{(t-1\text{년도})}}{\text{세출결산액}_{(t\text{년도})}} \times 100$$

6) 세출불용률

세출불용액은 세출예산현액(세출예산액과 전년도이월금의 합)과 세출결산액의 차인 집행잔액에서 이월금을 제외한 금액이다. 세출불용액의 발생은 사업계획 변

32) 추가경정예산안의 편성 기간과 과학적, 계획적 성격과는 무관하다. 그러나 본예산 편성 기간에 비해 매우 짧아 예산편성의 편의주의(부정확한 예산 추계), 예산집행의 적당주의(다음 회차 추가경정예산을 통해 변경 기대)가 팽배할 가능성이 있다(인천광역시 예산담당관실 실무자, 2015년 6월 1일 면담).

33) 제주특별자치도의회 정책자문위원, 2015년 4월 1일 면담.

경 및 취소에 따른 것이므로 지방재정에 있어 중요한 문제라 볼 수 있다. 세출비용액 규모가 크다는 것은 사업계획을 목적대로 집행하지 못한 집행부와 사업계획에 대한 심의 기능을 다하지 못한 의회 모두의 책임이 있다(문인수·정원식, 1997: 571).

본 연구에서는 세출비용률을 세출비용액 규모의 본예산 규모 비율로 측정한다. 최종예산을 활용하지 않는 이유는 세출비용에 따라 전용 등의 방법으로 세출목적변경이 일정 부분 반영된 예산이기 때문이다. 본예산 대비 비율로 측정함으로써 당초 세출계획 대비 세출비용액 규모를 분석할 수 있다.

$$\text{세출비용률(\%)} = \frac{\text{세출비용액}}{\text{본예산}} \times 100$$

7) 세입추계 오차율

Rubin(1987)은 지방정부에 따라 자원별 추계 오차가 서로 상이하며, 원인은 재정압박 때문인 것으로 보았다. 우리나라 지방정부 또한 늘어가는 예산수요로 인해 상당한 재정압박을 받고 있다. 재정압박 및 재정여건의 불확실성은 지방정부의 세입과소추계를 보편적 관행으로 자리 잡게 하였다.

세입추계 오차가 재정여건의 변화에 반응하는 전략이지만 오차규모가 모든 재원에 걸쳐 고르게 나타나지 않는다고 예상할 수 있다. 경제 상황에 따라 지방소득세는 많은 영향을 받으며, 특히 부동산 경기는 취득세에 미치는 영향이 크다. 이처럼 자원 간에는 재정여건에 영향을 받는 정도가 다르다. 재정여건에 영향을 받지 않는 재원은 비교적 간단한 산식에 의해 추계할 수 있다. 재정여건의 변화에 많은 영향을 받는 재원은 불확실성으로 인해 과소추계의 규모가 클 것으로 예상할 수 있다.

일반적으로 추계 오차는 예산과 결산의 차이를 의미한다. 예산은 재정통계 목적에 따라 전년도 이월금 등을 반영한 예산현액³⁴⁾을 기준으로 하는 경우가 있고, 최종예산을 기준으로 하는 경우(강태구, 2004; 배상석, 2013)로 나눌 수 있다. 예

34) 지방정부 결산통계의 징수액 및 세출비용액 측정 기준으로 활용된다.

산과 결산과의 차이를 보는 것은 지방정부의 추계능력과 함께 결산상 잉여금이 어떻게 쓰여지는가를 분석하기 위한 목적이 크다.

본 연구의 목적은 추가경정예산을 통한 지방정부 예산편성 행태의 비교이므로 추계 오차를 선행연구와 다른 기준에서 측정한다. 본 연구에서는 세입과소추계와 추가경정예산과의 관련성을 분석하기 위해 세입추계 오차를 본예산과 최종예산의 차이로 측정한다.³⁵⁾ 세입추계 오차는 처음과 마지막 예산의 차이를 측정하는 것이므로 예산변경률과 달리 감액예산변경을 고려하지 않는다. 세입추계 오차율은 예산의 차이를 최종예산 대비 비율로 측정하고, 재원은 세입과목에 따라 지방세, 세외수입, ‘교부세 등(지방교부세+조정교부금 및 재정보전금)’으로 구분한다.³⁶⁾

세입추계 오차율은 어떤 세입과목이 과소추계되는지 나타내지만, 세입과목 간 상대적 변화를 설명하기 어렵다. 따라서 본 연구는 세입과목별 세입규모가 최종예산에서 차지하는 비중과 본예산에서 차지하는 비중의 차를 이용하여 세입비중 변화율을 측정한다. 이를 통해 1회계연도 내에서 당초 계획과 비교하여 증가 또는 감소하는 세입과목을 파악한다. 마지막으로 어떤 세입과목의 추계 오차액이 추가경정예산의 주요 재원이 되는지를 분석하기 위해 ‘추계 오차 예산점유율’을 측정한다. ‘추계 오차 예산점유율’은 세입과목별 추계 오차액의 최종예산 비율로 산출한다.³⁷⁾

35) 지방정부 세입결산액에는 전년도 명시이월, 사고이월 등 전년도이월액이 포함된다. 따라서 세입결산액을 최종 기준으로 삼을 경우 최초 기준은 최종예산에 전년도 이월금이 반영된 예산현액을 기준으로 삼아야 한다. 그러나 전년도 이월액 규모가 클수록 지방정부 추계능력과는 동떨어진 결과를 얻게 된다. 따라서 1회계연도의 계획 수립과 변경에 따른 예산변화를 측정하기 위해서는 본예산과 최종예산의 차이를 측정하는 것이 타당하다.

36) 지방정부의 주요 세입과목은 지방세, 세외수입, 교부세, 보조금이며, 지방정부 예산전략에 따라 각각의 세입추계 오차율은 달라진다. 하지만 우리나라 행정자치부는 지방정부 최종세입예산과 세입결산정보에 대해 관, 항별로 자세히 제공하고 있으나 본예산은 총액정보만 제공하고 있다. 지방세와 세외수입은 재정자립도와 1인당세외수입액을 통해 본예산규모를 파악할 수 있고, ‘교부세 등’은 재정자립도를 통해 파악할 수 있다. 보조금을 파악하기 위하여 일반회계 예산규모에서 지방세, 세외수입, ‘교부세 등’을 차감하는 방법이 있으나 부득이 ‘지방채 및 예치금 회수액’ 예산이 포함된다. 지방채나 예치금 회수액은 지방재정규모에서 보조금에 비해 매우 작다. 하지만 특정 지방정부에서는 지방채로 인해 매우 큰 폭의 오차율과 오차액이 나타나며, 지방정부 유형별 평균에 미치는 영향이 커진다. 따라서 본 연구에서는 지방재정의 세입과목을 지방세와 세외수입, 그리고 ‘교부세 등’으로 한정하여 분석한다.

37) 어떤 재원의 추계 오차액이 추가경정예산의 주요 재원이 되는지 파악하는 방법으로, 과목별 세입추계 오차액을 추가경정예산 규모(최종예산-본예산)로 나누는 방법이 가장 직관적인 결과치를 제공한다. 하지만 최종예산이 본예산에 비해 매우 적은 증가만을 나타냈을 경우, 다시 말해 추가경정예산 총규모가 매우 적을 경우 추계 오차액의 추가경정예산 재원비율은 과대 또는 과

$$\text{세입추계 오차율}(\%) = \frac{(\text{세입과목별})\text{최종예산} - (\text{세입과목별})\text{본예산}}{(\text{세입과목별})\text{최종예산}} \times 100$$

$$\text{세입비중 변화율}(\%p) = \left(\frac{(\text{세입과목별})\text{최종예산}}{\text{최종예산}} - \frac{(\text{세입과목별})\text{본예산}}{\text{본예산}} \right)$$

$$\text{추계 오차 예산점유율}(\%) = \frac{(\text{세입과목별})\text{최종예산} - (\text{세입과목별})\text{본예산}}{\text{최종예산}} \times 100$$

주: 세입과목은 지방세, 세외수입, '교부세 등'.

2. 행정적 요인

1) 감액추가경정예산 회수

일반적으로 추가경정예산은 초과세입액 또는 전년도 순세계잉여금을 재원으로 한다. 추가경정예산은 확보된 재원을 지방정부 목적에 따라 세출로 편성하는 것으로서 증액추가경정예산이 예상된다. 그러나 지방정부는 자체수입의 급격한 감소, 의존재원의 축소 등으로 인해 감액추가경정예산을 편성하게 된다. 지방정부는 예산 부족에 대비해 예비비를 운용하고 있으나, 감액추가경정예산은 예비비를 통해 부족액을 충당하지 못할 경우 편성한다(문인수·정원식, 1997: 567).

세입과소추계가 지방정부의 의도적이고 보편적 예산전략이라고 한다면 정치적·행정적 부담에도 불구하고 과대세입추계를 할 가능성은 매우 낮다. 따라서 지방정부의 감액추가경정예산은 당초 전혀 예상하지 못했던 자체수입과 의존재원의 불확실성과 추계에 관한 능력을 직접적으로 보여준다고 할 수 있다.

본 연구에서는 감액추가경정예산의 규모보다는 회수가 예산의 불확실성을 더욱 대변한다고 보고 지방정부 유형에 따라 감액추가경정예산 회수를 비교한다.

2) 세출변경률

1980년대 우리나라는 정치, 경제 등 사회가 안정되어 있지 않아, 예산의 대부

소 측정될 수 있다. 예를 들어 최종예산이 본예산에 비해 1단위가 증가하였고 '교부세 등'이 6단위 변화였다면 600%로 측정되는 문제가 발생한다. 과대, 과소 측정된 값은 평균에 미치는 영향이 크기 때문에 본 연구에서는 과목별 추계 오차액을 최종예산의 비로 산출하였다.

분이 개발을 위한 목적으로 편성되었다(나중식, 1992: 603-604). 지방정부도 재정 여건이 불확실하다면 재정잉여는 개발이나 개발지원을 위한 목적으로 편성될 가능성이 높다. 정치적 지지 확보와 세출과의 관계를 고려해보면 정치인은 사회복지정책과 경제개발정책을 선호할 것이다. 형평성을 강조한 사회복지정책과 지역 개발을 유도하는 경제개발정책은 모두 유권자가 선호하는 정책이기 때문이다. 그러나 사회복지정책의 확대는 조세부담 증가를 가져오고 축소나 폐기는 더 큰 반대급부를 초래하기 때문에, 지방정부는 경제개발정책을 더욱 선호할 것이다(배상석·강주현, 2007: 154-155). 개발예산(development budget)은 누구나 원하고, 아무도 반대하지 않는 황금예산(golden budget)인 것이다(Wildavsky, 1986: 168).

지방정부가 개발예산을 편성할 유인은 분명하고 강력하다. 하지만 합리적 계획, 공정한 몫에 대한 배분, 더 큰 세출소요에 대한 우선 지출 등으로 인해 개발 예산은 제한될 것이다. 이 같은 추론을 확인하기 위해 본 연구는 지방정부 유형별로 세출분야별 예산변경률을 측정한다. 앞서의 측정항목들이 세입과 잉여 관점에서 예산변경률을 측정하였다면 세출분야별 예산변경률은 추가경정예산의 목적 또는 사유를 분석하기 위함이다. 세입과소추계가 보편적이고 추계 오차가 큰 상황에서 세입규모에 맞춘 본예산 세출분야 규모만으로는 지방정부의 세출 전략을 파악하기 어렵다. 세입과소추계에 따른 당해연도 초과세입액과 전년도 순세계잉여금은 추가경정예산을 거치면서 지방정부에 따라 세출분야별 편성규모의 차이가 발생한다. 결국 세출분야별 본예산과 최종예산의 편성액 차이를 통해 지방정부의 세출 전략이 반영된 추가경정예산의 목적을 파악할 수 있다.

행정자치부는 회계별 최종세출예산과 세출결산액을 공개하고 있으나 본예산의 세출예산은 회계별로 구분하지 않고 있다. 따라서 본 연구가 일반회계를 대상으로 하고 있으나, 세출변경률은 특별회계를 포함한 예산총액을 기준으로 한다. 세출은 기능(사업별)과 조직 그리고 성질(품목별)에 따라 분류되며, 필요에 따라 자체사업, 보조사업 등 구조로도 분류된다. 본 연구는 예산 수요자 관점에서 분류한 기능별 세출예산을 기준으로 한다. 기능별 세출구분은 2007년 12월 지방재정법 시행령 개정을 통해 과거 5개의 장(chapter)에서 현재 14개 분야(field)로 변화하였다.³⁸⁾ 14개 분야 중 교육, 과학기술 분야는 지방정부에 따라 세출분야에서 제

38) 2007 회계연도까지 세출은 ‘일반행정비’, ‘사회개발비’, ‘경제개발비’, ‘민방위비’, ‘지원및기타경비’

외되는 경우가 있고 예비비, 기타 분야는 세출목적이 뚜렷하지 않다. 따라서 분석의 범위는 2008년부터 2014년까지로 하고 세출분야는 10개로 한정한다.

$$(세출분야별)세출변경률 = \frac{\text{최종예산} - \text{본예산}}{\text{본예산}} \times 100$$

주: 세출분야는 총 10개 분야.

세출변경률은 세출분야별로 본예산 대비 증가규모를 나타낸다. 따라서 예산변경규모가 큰 지방정부 유형은 모든 세출분야의 변경률이 높게 나타난다. 세출증가의 지방정부 간 상대적 비교를 위해서는 해당 지방정부의 최종예산 증가율을 감안하여야 한다. 본 연구는 세출분야별 세출증가율을 해당 지방정부의 당해연도 최종예산 증가율로 나누어 ‘상대적 세출증가율’을 측정한다.

$$(세출분야별)상대적 세출증가율 = \left(\frac{\frac{\text{(세출분야별)최종예산}}{\text{(세출분야별)본예산}}}{\frac{\text{최종예산}}{\text{본예산}}} - 1 \right) \times 100$$

주: 세출분야는 총 10개 분야.

3. 정치적 요인

지방정부 예산과 정치적 요인과의 관계를 규명하려는 다양한 연구가 있어 왔다. 지방의회 구성과 지방정부의 장 직선이 지방정부 추가경정예산에 유의한 영향을 미치고 있는 것으로 나타난 연구(신무섭, 2003), 선거가 있는 해와 없는 해의 예산증가율 변화에 차이를 보이고 있어 지방정부의 장 임기 개시와 예산편성과의 관련성이 있음을 설명한 연구(원구환, 2009), 지방정부의 장 후보 간 경쟁률이 지방정부 추가경정예산 규모에 유의한 영향이 있음을 분석한 연구(최선미, 2011) 등이 있다.

이상의 선행연구에서 지방정부 예산에 영향을 미치는 정치적 요인은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 제도적 측면에서 지방자치제 실시에 따른 지방정

로서 총 5개 장으로 분류되었다. 2008 회계연도부터 세출분야는 ‘일반공공행정’, ‘공공질서및안전’, ‘교육’, ‘문화및관광’, ‘환경보호’, ‘사회복지’, ‘보건’, ‘농림해양수산’, ‘산업·중소기업’, ‘수송및교통’, ‘국토및지역개발’, ‘과학기술’, ‘예비비’, ‘기타’로서 총 14개 분야로 분류된다.

부의 장 직선과 지방의회 구성 등이다. 다른 하나는 정치인의 득표극대화 측면이다. 본 연구는 시간적 범위를 감안하여 정치인의 득표극대화 측면에 대해서만 분석한다. 공공선택이론에 바탕을 둔 많은 이론들이 기본적으로 가정하는 정치인들의 목표는 재선을 통한 ‘연임’이다. 그러므로 정치인은 연임에 긍정적인 효과를 줄 만한 정부지출을 확대하려고 들 것이다(배상석·강주현, 2007: 157).

본 연구는 정치적 요인을 선거과정적 측면에서 선거실시와 선거경쟁에 따른 예산변경률을 측정하고 선거결과적 측면에서 연임성공과 지방의회 당적일치에 따른 예산변경률을 측정한다.

1) 지방선거 실시

후보자가 추진하고자 하는 정책과 사업들은 선거를 통해 평가받는다. 따라서 복지를 공약한 후보자와 경제개발을 공약한 후보자는 당선 이후 공약이행을 위해 예산편성을 달리한다. 선거를 전후로 세출비중의 변화는 필연적이라 할 수 있다. 그러나 규범적 관점에서 지방선거 실시와 예산변경률과는 무관해야 한다. 왜냐하면 지방선거는 세출에 비해 세입에 미치는 영향이 매우 적기 때문이다. 만일 선거와 예산변경률 간의 관련성이 분명하고 시계열상의 경향이 뚜렷하다면, 지방정부는 정치적 요인의 불확실성을 크게 인식한다고 볼 수 있다. 달리 표현하면 지방정부의 장은 선거 결과가 불확실하기 때문에 예산변경의 상당 부분을 정치적 지지 확보를 위한 목적으로 편성한다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 정치적 요인의 선거과정적 측면에서 지방선거가 있는 연도와 그렇지 않은 연도의 예산변경률 변화를 지방정부 유형별로 비교한다. 이를 통해 지방선거와 예산변경률 간에 관련성과 경향이 존재하는지 분석한다.

2) 선거경쟁도

지방정부의 장은 재임기간 중 정치경쟁자를 의식하며, 지방선거결과 압승인 경우와 박빙인 경우에 따라 정부지출은 차이가 난다(남궁근, 1994: 999). 이에 따라 본 연구는 지방선거 평균경쟁률을 기준으로 ‘평균 이상’과 ‘평균 미만’ 지방정부

로 구분한 후, 선거 실시연도를 포함하여 지방정부의 장 임기 4년간의 예산변경률을 측정한다. 본 연구의 범위에서 이러한 조건을 충족하는 구간은 2006년~2009년과 2010년~2013년이므로 각각을 구분하여 선거경쟁도 평균을 산출한 후 유형별로 비교한다.³⁹⁾

선거경쟁도 =

$$100 - \left[\frac{(\text{당선자 득표율} - 2\text{순위자 득표율})}{\text{당선자 득표율}} \times \frac{(\text{당선자 득표율} + 2\text{순위자 득표율})}{100} \times 100 \right]$$

3) 정치인 연임

정치경쟁자 의식과 함께 정치인은 연임을 위해 정부지출을 확대하는 것으로 나타났다(배상석·강주현, 2007: 164). 선행연구가 1인당 지출액에 대해 선거 당해연도 선거 전연도를 비교한 것과 달리 본 연구에서는 회계연도 내 예산변경률과 지방정부의 장 연임여부를 분석한다. 이를 위해 연임 도전여부를 구분하고 연임에 도전하였을 때 성공한 경우와 실패한 경우로 구분하여 측정한다. 지방선거 연도를 t라 할 때 t-3, t-2, t-1년의 평균예산변경률을 산출한다. 이러한 조건에 충족하는 구간은 2007년~2010년과 2011년~2014년이므로 각각을 구분하여 평균을 산출하고 유형별로 비교한다.

4) 당적 일치

오래전부터 기초지방정부에 대한 정당공천제 문제가 지적되었다. 그 이유는 정당공천이 정치인 연임에 가장 강력한 영향을 미치는 요인이며(배상석·강주현, 2007: 164), 이로 인해 정치인의 의견은 소속 정당의 정치적 노선에서 벗어나기 어렵기 때문이다. 만일 지방정부의 장 당적과 일치하는 지방의회 의원이 다수일

39) 선행연구에서의 산식은 다음과 같다. 선거경쟁도 = $100 - (\text{당선자 득표율} - 2\text{순위자 득표율})$. 이 경우 당선자와 2순위자의 득표율이 50:40, 30:20일 경우 선거경쟁도는 90으로 동일하다. 하지만 일정 비율 이상의 득표율을 갖는 후보자수가 많아 당선자와 2순위자의 득표율 합계가 낮을 경우 체감 선거경쟁도는 높아진다. 따라서 본 연구에서는 당선자와 2순위자의 득표율 합계 비중을 반영하였다.

경우 지방의회의 집행부 견제 기능은 약화될 것으로 예상할 수 있다. 더구나 두 대리인 집단이 각자의 정치적 몫을 위해 타협한다면 주민의 입장은 매우 어려워진다(전상경, 1994: 1056).

본 연구는 지방정부의 장 당적과 일치하는 지방의회 의원의 당적 비율을 토대로 ‘과반 이상’과 ‘과반 미만’으로 구분하여 예산변경률을 유형별로 비교한다.

4. 경제적 요인

지방재정의 변화를 분석함에 있어 경제적 요인을 적용하기에는 많은 한계가 있다. 첫째는 통계기간이다. 2000년을 전후로 지방정부 경제통계 항목이 비약적으로 증가하였으나, 최종통계시점이 길게는 4년 전을 기준으로 하거나⁴⁰⁾ 최초통계시점이 지방정부별로 차이가 많다.

두 번째는 통계내용의 범위 문제이다. 지방재정은 시별, 군별, 구별로 구분되며, 광역과 도의 경우에도 본청 및 시,군,구로 구분할 수 있다. 경제통계 항목 또한 시별, 군별, 구별로 구분되어 있으나 광역이나 도의 통계에서 본청과 시, 군, 구를 구분할 수 없다. 이로 인해 경제적 요인에 의한 지방재정 비교분석은 동일한 지방정부 수준에서만 가능하다.

세 번째는 경제적 요인이 지방재정에 미치는 영향의 시차 문제이다. 부동산 거래와 지역내 생산, 소득은 인구유입에 비해 지방재정에 미치는 영향이 즉각적이라고 볼 수 있다. 시차는 재정항목 간에도 발생한다. 가령 지방정부의 인구증가는 세출결산액보다는 세입결산액에 미치는 영향이 빠르게 나타난다.

네 번째는 통계발표시점의 문제이다. 경제적 요인 통계의 특징은 연초와 연말에 따라 비교되지 않고, 연중 1회 공식적으로 발표된다. 이로 인해 1회계년도 내의 재정규모 변화를 측정하려는 본 연구의 산식에 직접 대입하기 어렵다.

이상의 원인으로 인해 상당수의 경제적 요인이 측정항목 선정의 피드백 과정에서 배제되었다. 본 연구는 시차가 적고 최근까지 통계가 제공되는 인구와 경제성장률을 경제적 요인의 내적, 외적 하위 요인으로 보고 지방정부 예산편성 행태를 비교한다.

40) 기초지방정부의 1인당 GRDP는 2011년 또는 2012년이 최종통계시점이다.

1) 인구

경제적 요인의 내적 하위요인으로서 지방정부의 인구변화가 재정규모 변화에 미치는 영향을 분석한다. 인구수의 증가는 재정규모의 증가로 이어진다. 하지만 지방정부 유형에 따라 세입기반이 다르기 때문에 인구의 재정규모에 대한 영향은 차이가 있을 것이다. 가령 1차 산업 도시와 2차 산업 도시에 비해 인구가 밀집된 3차 산업 도시가 인구에 의한 영향이 클 것으로 예상할 수 있다. 세입기반 뿐만 아니라 지방정부의 행정능력에 따라서도 차이가 있을 것이다. 지방정부는 인구의 유동성을 통제할 수 없기 때문에(Kantor and David, 1983: 255) 인구유입 추세에 따라 인구수를 예측하고 재정규모에 반영하게 된다. 이 과정에서 인구수가 비교적 안정되어 있거나, 인구수 변화를 과학적으로 예측하였을 경우 예산변경규모는 크지 않을 것이다. 이상을 정리해보면, 인구수에 의한 재정규모 변화는 지방정부의 산업기반과 행정능력에 따라 차이가 날 것으로 예상된다.

본 연구는 인구수에 의한 재정규모의 변화를 측정하기 위해 인구수를 독립변수로 설정하고, 종속변수는 지방재정규모의 기준이 되는 최종예산, 세입결산액, 세출결산액과 본예산과의 차이를 본예산으로 나눈 증가율로 한다. 인구수는 편차를 고려하여 자연로그를 취하고, 지방정부 유형은 가변수(dummy variable)⁴¹⁾로 처리하여 회귀식을 만든다.

$$Y_1 = \alpha + \beta_1 X_1 + (\beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4) + \epsilon_1$$

$$Y_2 = \alpha + \beta_1 X_1 + (\beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4) + \epsilon_2$$

$$Y_3 = \alpha + \beta_1 X_1 + (\beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4) + \epsilon_3$$

$$\text{주1: } Y_1 = \frac{\text{최종예산}_{it} - \text{본예산}_{it}}{\text{본예산}_{it}} ; Y_2 = \frac{\text{세입결산액}_{it} - \text{본예산}_{it}}{\text{본예산}_{it}} ;$$

$$Y_3 = \frac{\text{세출결산액}_{it} - \text{본예산}_{it}}{\text{본예산}_{it}} ; X_1 = \ln(\text{인구수})_{it} .$$

주2: i = 각 지방정부; t = 각 회계연도.

주3: X2 = 가변수(유형II = 1, 그 외= 0); X3 = 가변수(유형III = 1, 그 외= 0);

X4 = 가변수(유형IV = 1, 그 외= 0).

41) 유형 I의 경우 X2, X3, X4는 0이다. 지방정부 유형을 4가지로 가정한 것이며, 가변수의 개수는 유형수에서 1개를 뺀 것과 같다.

2) 경제성장

경제 불황기에는 긴축재정이 요구된다. 그러나 지방정부의 재정력과 재정운용 능력에 따라 재정을 긴축시키는 전략은 다르다. 결과적으로 호황기와 불황기에 따라 예산편성 행태는 다르게 나타날 것이다. 본 연구에서는 경제적 요인의 외적 하위요인으로 경제성장률에 따른 예산편성 행태를 분석한다. 이를 위해 예산편성 전략이 경기에 따라 어떻게 차이가 나는지 측정한다. 경제성장률은 배상석(2013)의 기준에 따라 분석대상기간 9년 중 상위 25%에 해당하는 2년을 호황기로, 하위 25%에 해당하는 2년을 불황기로 구분한다.

<표 3-1> 측정항목 요약

예산 체제	요인	측정항목	관련 연구
예산 편성 전략		예산변경률 본예산 규모 지수 1차 추가경정예산 비중 추가경정예산 시점 및 의결 소요 일수 - 1차 추가경정예산 시점 - 마지막 추가경정예산 시점 - 추가경정예산안 의결 소요 일수 순세계잉여금 세출 비중 세출불용률 세입추계 오차율 - 세입추계 오차율 - 세입비중 변화율 - 추계 오차 예산점유율	- Rubin(1987), 문인수·정원식(1997), 강태구(2004), 배상석(2011), 배상석(2013), 임성일·이효(2014), 이미애 외(2014) 등
		감액추가경정예산 회수 세출변경률 - 세출변경률 - 상대적 세출변경률	박종구(1991), 이영조(1994), 신무섭(2003) 등

예산 체제	요인	측정항목	관련 연구
	정치 요인	지방선거 실시 - 지방정부 유형별/연도별 - 지방정부 단위별/연도별 선거경쟁도 정치인 연임 당적 일치	지병문·김용철(2003), 최형준(2005), 배상석·강주현(2007), 원구환(2009), 최선미(2011) 등
	경제 요인	인구 경제성장	손희준(1999), Reddick(2003B), 신무섭(2007) 등

제4절 자료 수집

1. 자료 현황

2006년부터 2014년까지 전국 특별·광역시(본청), 도(본청), 시의 추가경정예산 자료 현황은 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 자료 현황

구분	특별·광역시 (본청)	도 (본청)	시
대상(n=92)	8개	9개	75개
제외(n=11)	1개 세종특별자치시	-	10개 경기 안성시, 경기 여주시, 충남 당진시, 전북 남원시, 전남 순천시, 전남 나주시, 경북 문경시, 경남 창원시, 경남 밀양시, 경남 양산시
수집(n=81)	7개	9개	65개

지방정부 추가경정예산에 관한 정보는 중앙정부 차원의 공식적인 집계가 없으므로 각각의 지방정부 자료를 토대로 구성하였다. 2008년 이전 추가경정예산 자료는 지방정부 고시나 시보를 검색한 후 지방의회 회의록과 부록을 통해 보완하였다. 제외된 지방정부는 총 11개 이다.⁴²⁾

본예산은 행정자치부에서 발간하는 ‘지방자치단체 통합재정 개요(구: 지방자치단체 예산개요)’를 참고하였다. 본예산을 제외한 지방재정 자료는 모두 행정자치부 재정고를 통해 구성하였다. 순세계잉여금 자료는 재정고의 일반회계 세입결산 자료를 기준으로 하였는데, 이것은 전년도에 발생한 순세계잉여금이 당해연도 세입에 편성된 것을 의미한다. 이 자료의 수록범위는 2013년까지로써 2012년 발생 기준 순세계잉여금 정보까지만 제공한다. 따라서 2013 회계연도의 순세계잉여금 규모를 파악하기 위해 각 지방정부 결산서를 활용하였다.

지방선거 및 연임 등 정치적 요인은 중앙선거관리위원회 웹사이트를 통해 입수하였다. 경제적 요인 중 인구정보는 행정자치부 재정고에서, 경제성장률 정보는 한국은행을 통해 입수하였다.

2. 지방정부 추가경정예산 관련 자료의 특징

전술한 바와 같이 중앙정부 차원에서 지방정부 추가경정예산에 관한 공식적 집계나 발간물은 없다. 행정자치부 산하기관인 지방행정연구원에서 2007년까지 지방재정분석보고서를 통해 지방정부의 추가경정예산 회수와 최종 추가경정예산에 대한 조사결과를 발표하였으나 2008년 이후로 중단되었다. 중앙정부가 보유한 하위 공개하지 않는가를 확인하기 위해 정보공개청구를 한 결과 중앙정부는 지방정부 추가경정예산에 관한 자료를 보유하지 않는 것으로 확인되었다.

다음은 지방정부 순세계잉여금에 관한 것으로 그 규모를 파악할 수 있는 방법은 다양하다. 하지만 각각 한계가 존재한다. 첫째 지방정부 각 회계연도 결산서를 통해 파악하는 방법이 있으나, 결산자료는 추가경정예산자료 이상으로 수집하

42) 지방정부 출범(세종특별자치시 2012년 7월 1일 출범), 지방정부 통합(경남창원시 2012년 7월 1일 경남마산시, 경남진해시와 통합), 지방정부 승격(경기여주시 2013년 9월 23일 시 승격, 충남당진시 2012년 1월 1일 시 승격), 추가경정예산 관련 자료 수집 불가(경기 안성시, 전북 남원시, 전남 순천시, 전남 나주시, 경북 문경시, 경남 밀양시, 경남 양산시)이다.

기 어렵다. 두 번째로 행정자치부 재정고의 세입결산자료를 참고할 수 있으나, 2015년 5월 현재 일반회계의 순세계잉여금만 파악가능하다. 세 번째로 행정자치부의 세외수입연감을 참고할 수 있으나, 앞서 재정고의 순세계잉여금과 비교하여 총 648개의 관측치(81개 지방정부, 2006년~2013년 결산상 순세계잉여금) 중 41개가 오차 ±백만원 범위를 초과하여 약 6.3%의 불일치를 나타낸다. 원인으로 세외수입연감은 징수를 기준으로 하는 반면, 재정고 자료는 국고보조금 정산 결과를 포함하고 있기 때문이다. 네 번째로 국가통계포털(KOSIS)을 통해 확인하는 방법이 있다. 하지만 지방정부에 따라 2006년까지로 제한되는 등 정보제공범위가 매우 불규칙하다. 마지막으로 지방행정연구원에서 발간하는 지방재정분석보고서의 실질수지비율을 참고하는 방법이다. 이 보고서는 각 지방정부 재정담당자들이 실무지원단으로 참여하여 자료제출 및 검토, 실사의 단계를 통해 작성되는 보고서로서, 각 지방정부 결산서와 가장 일치하는 순세계잉여금 정보를 입수할 수 있다. 하지만 이 보고서는 2008년부터 실질수지비율을 산정하고 있으며, 무엇보다 일반회계와 기타특별회계의 순세계잉여금 합으로 표시하고 있어 회계별로 분리할 수 없는 단점이 있다.

다음은 지방정부 간주처리예산에 관한 것이다. 간주처리예산으로 인해 마지막 추가경정예산과 결산상 최종예산은 차이가 발생한다. 본 연구에서는 729개의 관측대상(81개 지방정부, 2006~2014년) 중 183개가 불일치로 나타났다. 문제는 일부(서울본청, 경기본청, 전북본청, 경기 구리시, 강원 춘천시, 충남 논산시, 충남 아산시)를 제외하고 대부분의 지방정부가 간주처리예산정보를 공개하지 않고 있다는 점이다. 주민은 행정자치부가 지방정부 최종예산정보를 공개하는 다음년도 5월 또는 지방정부가 결산을 완료하기까지 직전 회계연도 최종예산을 알 수 없다.

다음은 지방정부와 지방의회의 추가경정예산 심의 문화에 관한 것이다. 추가경정예산안은 의회에 제출되고 난 후 심의에 앞서 지방정부가 추가경정예산안에 대한 설명을 한다. 이후 예산결산위원회의 심의 및 계수조정이 끝나면 본회의 표결에 앞서 심의 내용에 대한 개략적인 설명과정이 있다. 추가경정예산 관련 자료가 지방정부와 지방의회 회의록 부록을 통해 입수되지 못한 경우, 상기 과정의 회의록을 살펴보면 추가경정예산의 규모와 사유를 알 수 있다. 하지만 경기 안성

시, 전북 남원시 등⁴³⁾에서는 ‘기 배포된 자료’, ‘제출된 예산안’에 따라 설명 없이 진행된다. 이러한 현상은 특정 회차 추가경정예산 회의록에 나타나는 특징이 아니라 매 회차 추가경정예산안 심의과정에서 지속적으로 나타나는 특징이다. 예산안 설명과정 생략이 의회의 요청사항일수도 있지만, 문제는 이러한 지방정부의 예산정보 공개가 매우 열악하다는 것이다. 본 연구의 분석대상에서 자료 수집 불가로 인해 제외된 7개 지방정부가 모두 예산안 설명과정을 생략하고 있다.

마지막으로 예산정보 제공의 충실도와 완결성에 관한 것이다. 지방정부와 지방의회를 통해 입수할 수 있는 추가경정예산정보와 부속서류의 연도별 범위와 정보접근성을 충실도로 볼 때 충실도가 높은 지역(부산본청, 강원본청, 충남 천안시, 전남 광양시, 경북 포항시, 경북 구미시, 경남본청, 경남 진주시)과 낮은 지역(경기 의정부시, 경기 광명시, 경기 군포시, 경기 하남시)의 차이가 크다. 더욱이 정보제공 메뉴가 몇 단계 아래에 있어 주민의 입장에서 접근이 매우 어려운 지역(충북본청, 경북 경산시)도 파악되었다. 예산정보의 완전성 측면에서 본다면 추가경정예산의 회계별 합계오류가 있거나 추가경정예산안을 추가경정예산정보로 제공하는 지역(경기 과천시, 경기 의왕시, 경기 용인시, 경기 광주시, 강원 춘천시, 충북 제천시, 충남 공주시, 충남 아산시, 전북본청)이 있다. 예산관련 정보의 효율적 제공을 위해 구축한 e-book시스템이 제대로 작동하지 않는 지역(경기 과천시)도 있다. 다음 절에서 다룰 지방정부 유형화와 관련하여 흥미로운 사실은 충실도가 높은 지역은 모두 재정운용능력이 높게 나타난 반면, 전북본청을 제외하고 충실도나 완전성이 낮은 지역은 모두 재정운용능력이 떨어지는 유형으로 구분되었다는 것이다. 또한 지방정부 웹사이트를 통해 예산정보 수집이 어려웠던 지역의 지방의회에서는 의안관리가 매우 허술하였다.⁴⁴⁾ 의안의 가장 기초가 되는 제출일-회부일-상정일-의결일-이송일 정보가 제대로 관리되지 않고 있는 것이다. 재정운용능력은 행정능력과 밀접한 관련이 있지만 재정운용능력이 떨어지는 지방정부나 지방의회 모두 예산정보 제공에 대한 중요성을 크게 인식하고 있지 못한 것으로 볼 수 있다.

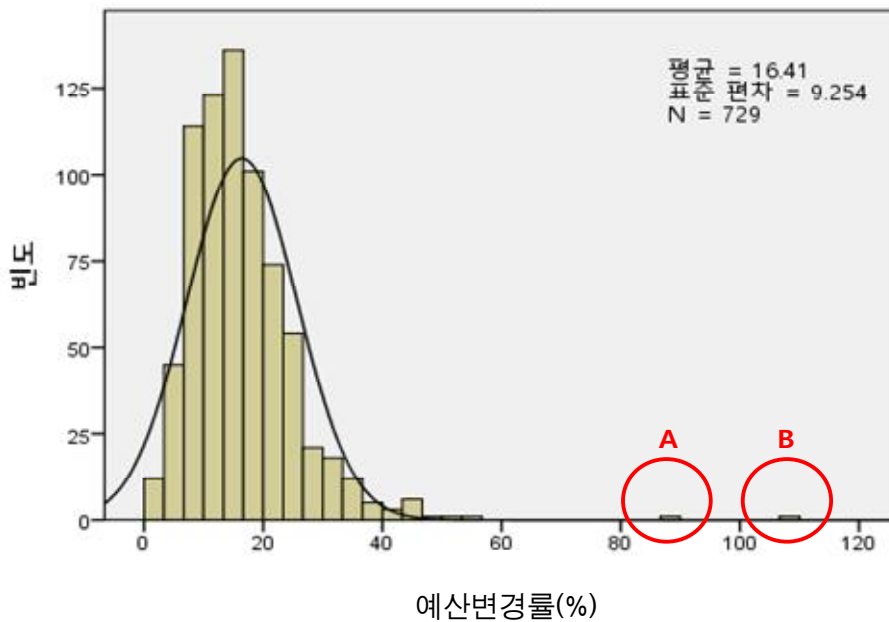
43) 경기 안성시, 전북 남원시, 전남 순천시, 전남 나주시, 경북 문경시, 경남 밀양시, 경남 양산시

44) 경기 성남시, 경기 하남시, 경북 영천시, 경기 과천시, 전북 김제시, 강원 속초시, 충남 서산시, 강원 춘천시, 전남 목포시 등이 대표적이다.

IV. 실증분석

분석에 앞서 측정대상인 729개(지방정부 81개, 9년간) 표본의 예산변경률 분포를 검토하였다. Kolmogorov-Smirnov 유의확률은 0.00($p < 0.05$)으로 예산변경률은 정규분포를 따르지 않는 것으로 나타났다.

<그림 4-1> 예산변경률 히스토그램



A의 값은 2006년 강원본청의 예산변경률이다. 원인으로 2006년 본예산 2조 600억원 규모의 강원본청에 대해 태풍 에위니아 복구비 1조 4,596억원이 긴급 보조되어 예산변경률이 89.93%로 나타났다. B의 값은 2014년 청주시의 예산변경률이다. 청주시는 2014년 7월 1일자로 청원군과 통합됨에 따라 2차, 3차 추가경정 예산 규모가 큰 폭으로 증가하여 예산변경률은 109.10%로 나타났다. 예산변경률이 극단적인 값을 갖지는 않지만 청주시와 유사한 경우로 2006년 특별자치도로 출범한 제주본청이 있다. 제주본청의 2006년 추가경정예산서에 표기된 예산변경 규모는 19.72%이나, 최종예산과 본예산의 차이를 예산변경규모로 본다면 166%로 나타난다. 분석 대상 729개 중에는 전략이 아닌 자연재해 등으로 인한 불가피한

예산변경이 다수 포함되어 있을 것이다. 그러나 강원 본청과 같이 극단적인 값(outlier)은 평균을 이용한 기술통계분석 결과를 왜곡할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 2006년 강원본청, 2006년 제주본청, 2014년 청주시 표본과 추가경정예산이 편성되지 않았던 2010년 서울본청을 제외한 725개의 표본을 기준으로 분석한다.

제1절 예산편성 전략

1. 예산변경률

<표 4-1>은 지방정부 유형별 예산변경률과 선행연구들의 기준이 되었던 최종예산 증가율을 나타낸 것이다.

<표 4-1> 지방정부 유형별 예산변경률

유형	계획형	내핍형	빈곤형	방만형	합계 및 평균
표본수	134	214	153	224	725
예산변경률	12.64%	13.81%	16.45%	20.40%	16.19%
최종예산 증가율	11.90%	13.18%	15.54%	19.28%	15.33%

주: 예산변경규모 = $\sum_{i=1}^n |S_i \text{예산} - S_i \text{기정액}|$; 예산변경률(%) = $\frac{\text{예산변경규모}}{\text{본예산}} \times 100$;

S는 추가경정예산; i=추가경정예산 회차; n=회계연도 내 추가경정예산 회수.

측정결과 예산변경률은 지방정부 유형별로 뚜렷한 차이가 나타났다. 예산편성에 있어 가장 합리적 접근을 할 것으로 추론한 계획형은 예산변경률이 12.64%로 나타났다. 이에 반해, 정치적 이해관계나 지지 확보를 위해 예산을 변경하여 재

정의 규범적 측면에서 방만한 것으로 추론한 방만형은 예산변경률이 20.40%에 달했다. 방만형의 경우 무려 본예산의 1/5에 해당하는 예산이 회계연도 내에서 변경된다. 지방재정의 특징으로 경직성 지출을 제외한 재량적 지출비율이 높지 않음을 감안하면, 방만형의 재량지출 상당부분이 회계연도 내에서 변경된다고 볼 수 있다.

예산의 불확실성을 나타내는 예산변경률은 지방정부의 재정력보다는 재정운용 능력에 의해 더 많은 차이가 나타났다. 재정운용능력이 높은 계획형과 내핍형의 평균은 13.23%이지만 재정운용능력이 낮은 빈곤형과 방만형의 평균은 18.43%를 나타내어 예산변경률 차이가 -5.2%p로 나타났다. 특히 재정력 부족으로 인해 가용재원 규모가 적은 내핍형과 빈곤형의 예산변경률 차이는 -2.64%p인데 반해, 재정력이 풍부한 계획형과 방만형은 -7.76%p 차이가 나타난 사실은 시사하는 바가 크다.

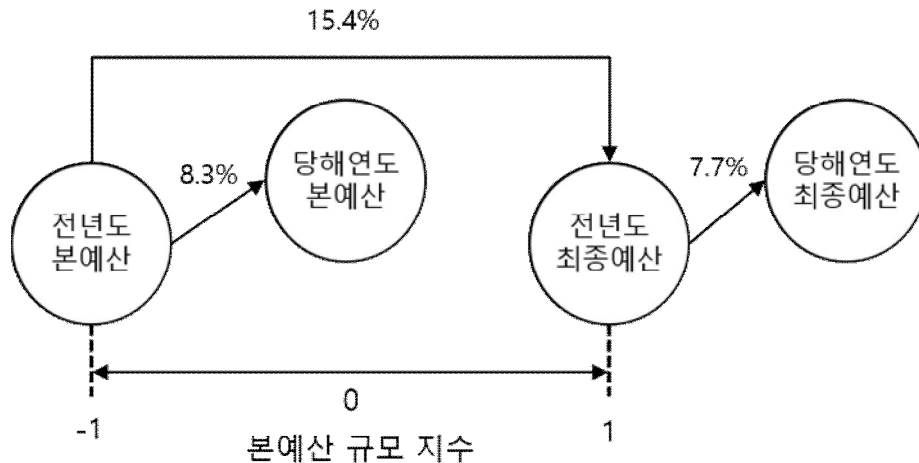
재정력은 도시형태, 산업기반, 인구 등 세원기반에 따라 일정부분 주어진 조건이다. 따라서 지방정부 노력에 따라 개선할 수 있는 한계가 있거나 개선속도가 더딘 편이다. 반면 가까운 미래의 예산을 추계하기 위해 합리적으로 경비를 산정하고, 엄정하게 재원을 포착하며, 경제현실에 맞도록 수입을 산정하는 재정운용 능력은 지방정부의 노력에 따라 비교적 단기간에 개선될 수 있는 요소이다. 예산변경률 분석 결과로부터 지방정부는 중앙정부가 강조하는 세원확충을 위한 노력보다는 세원을 정확히 파악하고 예측하며 이에 따라 계획을 수립하고 계획대로 집행하는 노력이 더욱 강조된다. 이러한 노력이 지방재정 불확실성 해소에 더 큰 효과가 있을 것으로 본다.

2. 본예산 규모 지수

<그림 4-2>에 따르면 우리나라 지방정부 전체의 순계기준 본예산 규모는 2000년부터 2014년까지 한차례의 감소도 없이 평균 8.3% 증가하였다. 최종예산 규모는 2010년 4.4% 감소한 것을 제외하고 같은 기간 7.7% 증가하였으며, 최종예산의 본예산 대비 증가율은 같은 기간 15.4%를 나타내고 있다. 이 경우 본 연구에서 측정하고자 하는 본예산 규모 지수는 0에 가까워진다. <그림 4-2>를 점

증주의적 시각에서 바라보면 우리나라 지방정부의 당해연도 본예산 규모는 전년도 본예산과 전년도 최종예산의 중간수준에서 편성되며 매년 안정적인 점증행태를 보이고 있다. 이처럼 점증론적 관점의 예산편성 행태 분석은 지방정부의 재정여건 불확실성과 예산편성 전략을 간과하게 된다.

<그림 4-2> 지방정부 본예산 및 최종예산 증가율(2000년~2014년)



주: 전국 단위의 예산 규모변화를 살펴보기 위해 일반회계+특별회계에 대해 순계기준으로 작성함.
 자료: 행정자치부, 각 년도 지방자치단체 통합재정 개요(순계 기준) 재구성.

경기불황이 예상되지 않는 한 다음년도 본예산은 전년도 세입결산액과 당해연도 세입추이를 기준으로 편성하되, 재정여건의 불확실성을 감안하여 최소한의 세입과소추계를 하는 것이 지방정부의 과학적이고 안정적인 예산전략이다.⁴⁵⁾ 그러나 과학적 추계능력의 부족이나 재정여건의 불확실로 인해 세출의 과부족을 크게 우려하는 지방정부가 있다. 또한 주민이나 지방의회는 본예산에만 관심을 집중하며 재정규모변화를 전년도 본예산을 기준으로 판단한다. 이러한 점 때문에 결과적으로 전년도 최종예산보다는 전년도 본예산에 가까운 예산편성 행태가 나타날 수 있다.

45) 본예산은 직전 회계연도에 편성된다. 따라서 예산편성 시점을 기준으로 하여 다음년도 본예산과 당해연도 세입추이로 표현하였으나, 연구의 분석 시점을 기준으로 하면 당해연도 본예산과 전년도 세입추이가 된다.

<표 4-2> 지방정부 유형별 본예산 규모 지수

유형	계획형	내핍형	빈곤형	방만형	평균
본예산 규모 지수	0.25	0.14	-0.13	-0.12	0.02

주1: 본예산규모지수 = $\frac{(|\text{전년도 본예산} - \text{당해연도 본예산}| - |\text{전년도 최종예산} - \text{당해연도 본예산}|)}{|\text{전년도 최종예산} - \text{전년도 본예산}|}$.

주2: [전년도 본예산 > 전년도 최종예산]인 경우는 음의 부호(-)값 부여.

지방정부 81개에 대해 본예산 규모 지수를 측정한 결과는 <표 4-2>와 같으며 평균은 0.02로 나타났다. 지방정부의 본예산이 전년도 본예산과 전년도 최종예산의 중간규모에서 편성되고 있음을 의미한다. 점증론적 관점에서 보면 표본은 안정적인 점증 행태를 나타내고 있다고 해석할 수 있으나, 지방정부 유형에 따라서 본예산 규모 지수는 뚜렷한 차이를 보인다.

계획형은 0.25로 본예산이 전년도 최종예산에 가장 근접한 것으로 나타났다.⁴⁶⁾ 빈곤형은 -0.13으로 본예산이 전년도 본예산 규모와 차이가 가장 적은 것으로 나타났다. 빈곤형의 이러한 결과는 동일한 재정력을 갖고 있는 내핍형과 대별된다. 내핍형은 빈곤형에 비해 절약과 통제를 바탕으로 재정잉여를 수호하려는 노력을 한다. 과학적 접근에 따라 예산변화를 추계하려는 노력의 결과 본예산 규모가 전년도 최종예산 규모에 근접하다. 그러나 빈곤형은 충분한 재정잉여를 확보할 수 있는 재정력이 없고, 재정잉여를 지켜낼 수 있는 통제능력이 부족하다. 재정여건 변화에 따라 재정잉여가 빨리 소진될 수 있기 때문에 본예산의 세입과소 추계 극대화 전략을 선택하고 있는 것이다.

Wildavsky(1986)는 부유한 국가가 더 큰 충격완화장치를 갖기 때문에 예측력에 긍정적 영향을 미친다고 보았다. 그러나 <표 4-1>의 결과와 <표 4-2>의 결과로부터 재정력은 ‘예측’, ‘통제’, ‘노력’이 수반될 경우에만 긍정적인 것으로 나타났다. 계획형과 내핍형을 비교해보면 재정력은 분명 가까운 미래의 예산을 예측

46) 1회계연도를 기준으로 할 경우 다음년도 본예산은 당해연도 최종예산결정 이전에 의결된다. 본 연구는 9년간의 시계열 예산규모를 분석한 것으로서, 예산 시점에 따른 오해소지도 불구하고 결과적으로 나타난 본예산의 편성규모를 전년도 본예산과 전년도 최종예산을 기준으로 측정하였다.

하는 능력에 긍정적 영향을 미치고 있다. 반면 재정력이 동일한 계획형과 방만형을 비교해보면, 재정의 불확실성은 재정운용능력에 따라 결정되고 있음을 보여준다. 최근까지 많은 언론에서 지방정부의 재정압박은 재정부족에 의한 것으로 다루어져 왔으나, Caiden(1981)에 따르면 재정압박은 예산의 불확실성에서 기인된다고 보았다. 본 연구의 결과는 Caiden의 예상과 같이 지방정부의 재정력과 재정부족 보다는 지방정부 스스로의 재정운용능력에 따라 예산의 확실성과 재정압박수위가 결정되는 것으로 나타났다.

지방정부의 본예산 편성에 관한 전략은 회계연도를 기준으로 보았을 때 가장 먼저 표출되는 지방정부 예산전략이다. 추가경정예산 전략과 직접 연관짓기는 어려우나 본예산 규모 지수와 예산변경률 간에는 일정한 공통점이 존재한다. 두 결과를 종합해보면 본예산을 과소하게 편성하는 지방정부가 회계연도 개시 이후 예산변경이 잦고 예산변경규모가 크다. 다시 말해 본예산 규모 지수만으로 회계연도 내 예산편성 전략을 일정 부분 예측 가능하다. 대부분의 지방정부가 본예산안 심의과정에서 자체세입기반과 의존재원의 불확실 논리를 세입과소추계의 근거로 활용한다. 만일 주민이나 지방의회가 재정력이 유사하고 재정운용능력이 상대적으로 높은 지방정부의 본예산안 편성기준에 관심을 갖는다면, 투표권을 행사하는 지역의 지방정부 논리가 적정한지 파악할 수 있다. 아울러 내년도 예산편성(변경) 전략도 가늠해 볼 수 있을 것이다.

3. 1차 추가경정예산 비중

1차 추가경정예산 비중⁴⁷⁾은 예산변경규모에서 1차 추가경정예산액이 차지하는 비율로서, 지방정부가 인식하는 예산의 불확실한 정도를 나타낸다. 다른 관점으로 보면 1차 추가경정예산 비중은 추가경정예산을 통해 당해연도 지방정부 예산의 불확실성이 얼마만큼 해소되는가로도 볼 수 있다. 지방정부가 1차 추가경정예산 이후에도 또 다른 불확실성을 대비하거나 정치적 예산배분 목적을 갖고 있다

47) 1차 추가경정예산 비중의 표본수 725개 중 14개의 표본이 조직개편에 따른 세출예산의 재배분으로 인해 추가경정예산 비중이 0%로 나타났다. 이 경우 2차 추가경정예산 비중을 사용해야 하나 해당 표본수가 적고 측정항목 기준의 일관성 유지를 위해 1차 추가경정예산 비중을 사용하였다.

면 재정잉여를 일시에 편성하지 않고 소규모로 분할하여 여러 번 예산에 편성하기 때문이다.

<표 4-3> 지방정부 유형별 1차 추가경정예산 비중

유형	계획형	내핍형	빈곤형	방만형	합계 및 평균
표본수	143	205	153	224	725
1차 추가경정예산 비중	65.14%	61.52%	52.56%	45.51%	55.35%

주: 1차 추가경정예산 비중(%) = $\frac{|1차\ 추가경정예산 - 본예산|}{예산변경규모} \times 100$.

측정결과 계획형 지방정부의 1차 추가경정예산 비중은 65.14%, 내핍형 지방 정부는 61.52%이며, 빈곤형 지방정부 52.56%, 방만형 지방정부는 45.51%로 나타났다. 내핍형은 전체 예산변경규모 중 34.86%가 1차 추가경정예산 이후 변경되는 반면, 방만형은 54.49%가 1차 추가경정예산 이후 변경된다. 지방정부 세입세출의 급격한 변화가 없다면 일반적으로 1차 추가경정예산편성 시점은 결산시점에 이루어진다. 이러한 점을 감안할 때 방만형은 잉여재원의 예산편성을 고의로 지연 시킨다고 볼 수 있다.

가까운 미래에 대해서도 예산이 결정되지 못하면 과거의 합의가 무산되거나 추가적인 합의를 위해 정치적·행정적 비용이 발생한다. 따라서 1차 추가경정예산 비중이 작은 정부에서는 예산의 불확실로 인해 더 큰 정치적·행정적 비용이 소요되는 부의 시너지 효과가 나타날 가능성이 높다.

4. 추가경정예산 시점 및 의결 소요 일수

지방정부의 추가경정예산 시점은 회계연도 내에서 재정잉여의 세출예산 편성, 전년도 이월금의 세입세출예산 편성, 회계연도 말의 예산 확정과 이월 등 목적에 따라 다르게 나타난다. 따라서 재정잉여가 부족하거나 재정운용능력이 낮아 세입

세출의 변화를 예측하지 못한 경우 1차 추가경정예산은 비교적 빨리 편성된다. 또한 가까운 미래에도 재정여건의 불확실성이 많은 지방정부는 마지막 추가경정예산을 비교적 늦게 편성한다.

<표 4-4>는 지방정부 유형별로 1차 추가경정예산안과 마지막 추가경정예산안이 지방의회에 제출된 일자와 지방의회에서 의결된 일자를 나타낸 것이다.⁴⁸⁾⁴⁹⁾

<표 4-4> 지방정부 유형별 추가경정예산 시점

유형		계획형	내핍형	빈곤형	방만형	합계 및 평균
표본수		134 (130)	195	148	199	676 (672)
1차 추가경정 예산안	제출일	6월 4일	5월 28일	4월 24일	4월 10일	5월 8일
	의결일	6월 27일	6월 15일	5월 9일	4월 26일	5월 26일
마지막 추가경정 예산안	제출일	11월 20일	11월 27일	12월 3일	12월 1일	11월 28일
	의결일	12월 14일	12월 18일	12월 18일	12월 18일	12월 17일

주1: 표본수의 괄호는 마지막 추가경정예산안에 관한 표본수임.

주2: 지방정부 추가경정예산안 제출일과 의결일을 365일로 환산하여 평균을 산출한 후 월과 일로 환산하여 측정하였음.

측정결과 지방정부 1차 추가경정예산안의 제출일은 계획형이 6월 4일, 방만형이 4월 10일로서 약 2개월의 차이를 보였다. 일반적으로 지방정부 결산을 위한 지방의회 회기가 6월 중순부터 7월까지 이루어지고 있음을 감안하면, 계획형은

48) 분석 대상 725개 표본을 대상으로 지방정부 웹사이트를 통해 의안처리현황, 예산결산위원장 심사보고서, 전문위원 검토보고서, 의사담당관 보고사항 및 회의록을 조사하였다. 지방정부의 장으로부터 추가경정예산안이 제출된 일자를 파악할 수 없었던 표본은 49개이다. 문제는 49개 표본이 여러 지방정부에 걸쳐 분포된 것이 아니라 특정 지방정부에 편중되어 있다는 사실이다. 경기 성남시(9개), 경기 하남시(9개), 경북 영천시(9개), 경기 파주시(5개), 전북 김제시(5개), 강원 속초시(3개), 충남 서산시(3개), 강원 춘천시(2개), 전남 목포시(2개) 등이다. 이들 지방정부에서는 의안에 대한 관리가 매우 소홀하게 이루어지고 있다.

49) 1차 추가경정예산 시점 분석은 676개 표본이 대상이다. 하지만 마지막 추가경정예산 시점 분석은 추가경정예산을 1회만 편성한 서울본청의 2014, 2013, 2012, 2011 회계연도를 제외하고 672개 표본을 대상으로 하였다.

결산과 함께 1차 추가경정예산이 편성되고 있음을 알 수 있다. 내핍형의 경우 결산에 따른 추가경정예산 편성과 결산과 무관한 추가경정예산 편성이 혼재되어 있으며, 빈곤형과 방만형은 모두 결산과 무관한 1차 추가경정예산이 편성되고 있는 것으로 나타났다. 방만형에 비해 의존재원의 영향을 더욱 크게 받는 빈곤형에서 1차 추가경정예산 시점이 빠르게 나타날 것으로 예측하였으나 결과는 다르게 나타났다. 이를 통해 지방정부 추가경정예산 시점은 의존재원의 확정 영향보다는 지방정부의 전략적 의도에 따라 결정되고 있음을 알 수 있다.

마지막 추가경정예산은 예산의 확정과 이월 등 회계의 정리 목적에서 편성되는 것으로 통상 다음 회계연도 예산 의결을 위한 정례회에서 심의된다.⁵⁰⁾ 그러나 불확실성이 클 경우 지방정부는 정례회 이후 임시회 소집 요구를 하며 이 임시회에서 추가경정예산안이 심의된다. 정례회와 이후 임시회와의 시차는 크지 않기 때문에 지방정부 유형별로 마지막 추가경정예산안의 제출일과 의결일은 큰 차이가 나타나지 않았다. 그러나 앞서 분석한 예산변경률과 본예산 규모 지수 항목과 같이 계획-내핍-빈곤-방만의 경향은 유사하게 나타났다.

<표 4-5>는 지방정부의 장으로부터 추가경정예산안이 제출된 후 의회에서 의결되기까지의 소요 일수를 유형별로 비교한 것이다. 추가경정예산 시점 분석의 대상인 676개 표본에서 수집된 총 1,821회 추가경정예산안 제출일과 의결일을 기준으로 측정하였다.⁵¹⁾

<표 4-5> 지방정부 유형별 추가경정예산안 의결까지의 소요 일수

유형	계획형	내핍형	빈곤형	방만형	합계 및 평균
표본수	299	450	445	627	1,821
추가경정예산안 의결 소요 일수	23.4	19.7	15.5	16.6	18.6

50) 대부분의 마지막 추가경정예산안은 다음 회계연도 예산안과 동일 회기에서 심의된다. 우리나라 지방자치법 제127조제2항은 광역시의회와 도의회는 회계연도 개시 15일전까지, 기타 지방의회는 회계연도 개시 10일전까지 예산을 의결하도록 규정하고 있다.

51) 본 연구의 대상인 725개 표본의 추가경정예산 회수는 1,967회이다.

측정결과 계획형은 추가경정예산안의 의결까지 23.4일이 소요되는 반면 빈곤형은 15.5일이 소요되는 것으로 나타났다. 지방의회 회기를 감안하면 빈곤형과 방만형은 개회 직전 또는 개회 이후 추가경정예산안을 제출하고 있는 것이다. 추가경정예산안의 의결 소요 일수가 길어질수록 지방정부의 정책 집행이 지연되어 주민에게 부정적 영향을 미칠 수 있다. 그러나 소요 일수가 짧은 것이 주민에게 긍정적 영향을 미치는 것은 결코 아니다. 왜냐하면 대리인 집단이 각자의 정치적 몫을 위해 타협할수록 소요 일수가 짧아질 개연성이 높기 때문이다. <표 4-4>의 결과와 종합해보면 계획형의 경우 결산과 동시에 1차 추가경정예산을 실시하고, 마지막 추가경정예산안 제출은 회계연도 종료에 대해 상대적으로 긴 시간여유를 두는 것으로 확인되었다. 결국 추가경정예산안 의결 소요 일수가 긴 것은 상대적으로 여유롭고 안정적인 예산운용을 하고 있음을 의미한다.

5. 순세계잉여금 세출 비중

순세계잉여금은 지방정부의 회계연도 내 재정잉여를 의미한다. 그러나 순세계잉여금은 당해연도 예산에 편성되지 못하고 다음 회계연도 예산에 편성된다. 따라서 지방정부는 다음 회계연도의 세출예산 부족을 의식하여 당해연도 순세계잉여금 규모를 전략적으로 조절할 가능성이 있다. <표 4-6>은 전년도 순세계잉여금과 당해연도 세출결산액과의 비율을 ‘순세계잉여금 세출 비중’으로 측정한 결과이다.

<표 4-6> 지방정부 유형별 순세계잉여금 세출 비중

유형	계획형	내핍형	빈곤형	방만형	합계 및 평균
표본수	119	190	136	200	645
순세계잉여금 세출 비중	4.14%	5.25%	5.82%	7.49%	5.86%

주: 순세계잉여금 세출 비중(%) = $\frac{\text{순세계잉여금}_{(t-1\text{년도})}}{\text{세출결산액}_{(t\text{년도})}} \times 100$.

2006년부터 2013년까지 계획형은 4.14%인데 반해 방만형은 7.49%에 이른다. 방만형은 재정잉여를 추가경정예산을 통해 당해연도 예산에 편성하지 않고 상당 부분을 다음년도 세출예산에 편성하는 것이다. 이처럼 대규모로 이월된 순세계잉여금과 당해연도의 초과세입이 더해져 방만형 지방정부의 추가경정예산 규모는 커지게 된다.

우리나라는 예산 부족에 대비해 예비비를 운용하고 있다. 중앙정부는 국가재정법 제22조제1항에 따라, 그리고 지방정부는 지방재정법 제45조제1항에 따라 그 규모를 예산 총액의 100분의1이내로 정하고 있다. 예산의 확실성을 기하며 재정통제를 강화하기 위한 취지로 예비비의 규모는 한정되어야 한다. 그러나 지방정부의 예산변경률을 감안할 때 예비비로 예산의 불확실성을 해결하기에는 부족하다. 특히 지방재정법 제45조제3항에 “지방자치단체의 장은 지방의회의 예산안 심의 결과 폐지되거나 감액된 지출항목에 대해서는 예비비를 사용할 수 없다”고 명시하고 있으나, 실상 추가경정예산을 이용하여 지방정부가 목적인 바를 관철시키고 있기 때문에 해당 법조항의 실효성이 떨어진다.

이처럼 예비비가 그 목적에 충분하지 않기 때문에, 지방정부는 예산의 불확실성을 해결하기 위한 자구적 노력으로 순세계잉여금을 활용한다. 재정통제 측면에서 순세계잉여금은 부정적이지만 이를 엄격히 제한할 경우 불확실성에 대처하기 어렵다. 초과세입이 회계연도 말에 불필요하게 집행될 가능성도 높아진다. 그러나 방만형처럼 세출의 약 7.5%가 전년도 순세계잉여금에 의한 것이고, 세출보다 초과 세입되어 발생한 순세계잉여금이 또 다시 다음년도 세출에 편성되고 있는 현실은 분명한 문제이다. 순세계잉여금의 순환은 예산의 불확실성을 해결해주지만 결국 예산의 확실성 확보를 위한 노력을 게을리 하게 되는 필요악의 재정고리라 할 수 있다.

6. 세출비용률

사업계획의 변경 및 취소에 따른 세출비용액을 본예산 대비 비율로서 세출비용률을 측정하였다. <표 4-7>의 결과는 집행잔액에서 이월금을 뺀 것으로서 개별 사업단위에서 세출비용액의 합으로 측정할 경우 더 높은 비율의 세출비용률

이 나타난다. 왜냐하면 회계연도 내에서 세출비용이 결정되면 전용 절차를 거쳐 추가경정예산을 통해 또 다른 사업의 예산으로 편성할 수 있기 때문이다.

<표 4-7> 지방정부 유형별 세출비용률

유형	계획형	내핍형	빈곤형	방만형	합계 및 평균
표본수	119	190	136	200	645
세출비용률	4.01%	4.58%	5.30%	6.71%	5.29%

주: 세출비용률(%) = $\frac{\text{세출비용액}}{\text{본예산}} \times 100$.

측정 결과 계획형은 본예산의 4.01%에 해당하는 예산액이 세출비용되고 있고, 방만형의 경우 6.71%에 해당되는 예산액이 매년 세출비용되고 있다. 앞서 예산 변경률, 1차 추가경정예산 비중, 순세계잉여금 세출 비중과 같은 계획-내핍-빈곤-방만의 경향이 세출비용률에도 나타나고 있다. 세출비용액 발생의 1차적 사유는 사업계획 변경 및 취소이다. 또 다른 사유로 경기를 예측하지 못해 세입이 급격히 감소하여 세출예산이 부족해지는 경우가 있다. 그러나 지방정부의 세입결산액은 매년 지속적으로 증가하고 있다. 행정적·정치적 부담으로 인해 지방정부가 전체예산에 대해 과대추계를 할 유인도 없다. 이러한 사실과 논리를 종합해 볼 때, 세출비용액 발생의 근본적 사유는 사업계획을 면밀히 검토하지 않아 특정 사업에 대해 예산이 과대책정되었거나 사업이 무산되었기 때문이라고 볼 수 있다.

비록 본 연구가 개별 사업의 예산을 대상으로 하지 않으나 <표 4-7>의 결과로부터 사업에 대한 검토수준(능력)이 지방정부 유형별로 차이가 있음을 알 수 있다. 세출비용률의 문제는 지방정부의 책임만은 아니며 지방의회와 주민 모두 사용되지 못한 예산에 대해 책임이 있다.

7. 세입추계 오차율

<표 4-8>은 2006년부터 2013년까지 세입과목별 세입추계 오차율과 세입비중

변화율을 측정한 결과이다. 추계 오차는 예상과 다른 최종결과를 의미하므로 감액추가경정예산을 고려하지 않았으며, 본 연구의 대상이 추가경정예산이므로 본예산과 결산액과의 차이가 아닌 본예산과 최종예산과의 차이로 측정하였다. 세입비중 변화율은 해당 과목의 세입규모가 최종예산에서 차지하는 비중과 본예산에서 차지하는 비중의 차이를 의미한다. 본 연구가 의존재원인 ‘교부세 등’에 대해 추계 오차를 확인하는 목적은 추가경정예산편성의 사유가 자체재원과 의존재원의 변화 중 어떤 재원에 영향을 더 받는가를 비교하기 위함이다.

<표 4-8> 지방정부 유형별 세입추계 오차율과 세입비중 변화율

유형		계획형	내핍형	빈곤형	방만형	합계 및 평균
표본수		119	190	136	200	645
최종예산 세입추계 오차율		10.6%	11.6%	13.3%	15.8%	13.1%
과목별 세입추계 오차율	지방세	3.4%	7.2%	7.5%	6.4%	6.3%
	세외수입	24.9%	31.1%	30.4%	27.4%	28.6%
	교부세 등	11.2%	8.0%	9.3%	16.4%	11.5%
과목별 세입비중 변화율	지방세	-3.50%p	-0.76%p	-0.96%p	-3.50%p	-2.16%p
	세외수입	2.35%p	2.26%p	2.50%p	3.15%p	2.60%p
	교부세 등	-0.01%p	-1.48%p	-1.72%p	0.24%p	-0.72%p

주1: 세입추계 오차율(%) = $\frac{(\text{세입과목별})\text{최종예산} - (\text{세입과목별})\text{본예산}}{(\text{세입과목별})\text{최종예산}} \times 100$.

주2: 세입비중 변화율(%p) = $\left(\frac{(\text{세입과목별})\text{최종예산}}{\text{최종예산}} - \frac{(\text{세입과목별})\text{본예산}}{\text{본예산}} \right)$.

<표 4-8>의 결과에 따르면 최종예산 세입추계 오차율은 평균 13.1%이며 계획형이 10.6%, 방만형이 15.8%로 나타났다. 과목별 세입추계 오차율은 지방세의 경우 계획형이 3.4%로 가장 낮게 나타났으며, 방만형은 6.4%로 나타났다. 내핍형과 빈곤형도 7%대의 오차율을 보이고 있어 지방세가 불확실성이 가장 적은 재원임

을 알 수 있다. 세외수입은 재정력이 높은 지방정부에서 다소 낮지만 모든 유형에서 다른 세입과목에 비해 매우 높게 나타났다. 상대적으로 안정성을 갖는 지방세에 비해 재산임대 및 매각, 수수료, 사용료 등과 관련되는 세외수입 예측에 어려움을 겪고 있는 것이다. ‘교부세 등’은 지방교부세와 조정교부금 및 재정보전금을 합산한 것이다. 이 중 지방교부세는 내국세의 19.24%를 지방정부 재정수요와 재정수입에 의한 산식에 따라 중앙정부로부터 교부되는 예산으로서 지방재정에서 매우 큰 비중을 차지하며 확실성도 높은 세입과목이다. 그러나 오차율이 지방세 보다 높게 나타난 이유는 본예산이 직전 회계연도에 편성·의결됨에 따라 지방교부세의 가내시분이 반영되었기 때문이다. 측정 결과 재정력이 부족한 지방정부에서 의존재원에 대한 오차규모가 낮게 나타났다.

세입비중 변화율은 세입과목 간 상대적 변화를 나타낸다. 특정 세입과목의 실제 세입이 증가하였어도 다른 세입과목이 더 큰 증가를 나타낼 경우 변화율은 음의 값을 나타낼 수 있다. 따라서 세입비중 변화율은 지방정부 유형 간 비교보다는 지방정부 유형 내에서 세입과목 간 비교되어야 한다.

측정결과 지방세와 ‘교부세 등’은 본예산 비중보다 감소한 반면, 세외수입은 지방정부의 과소추계로 인해 최종예산 비중이 증가하는 것으로 나타났다. 원인으로 전년도 세외수입의 과목인 순세계잉여금을 본예산이 아닌 추가경정예산에 편성하기 때문이다.

지방세와 세외수입을 자체재원으로 구분해보면, 재정력이 풍부한 계획형과 방만형의 경우 자체재원의 비중 변화를 절대값이 크게 나타났다. 의존재원의 세입 오차율은 재정력이 풍부한 지방정부에서 높게 나타났으나, 세입비중 변화율은 계획형의 경우 $-0.01\%p$, 방만형의 경우 $0.24\%p$ 로 매우 작다. 의존재원이 차지하는 비율은 본예산과 최종예산에서 일정하게 유지되고 있는 것이다. 이러한 지방정부에서는 의존재원보다는 자체재원의 변화에 대응하는 예산전략을 취하게 된다.

지방정부의 보편적 과소추계 재원인 세외수입을 제외할 경우, 재정력이 부족한 내핍형과 빈곤형은 ‘교부세 등’의 변화율 절대값이 지방세의 절대값보다 큰 것으로 나타났다. 지방세의 세입추계 오차율은 재정력이 부족한 유형이 크지만, 세입비중 변화율은 내핍형이 $-0.76\%p$, 빈곤형이 $-0.96\%p$ 로서 본예산과 최종예산에

서 일정하게 유지되고 있다. 이러한 지방정부에서는 자체재원의 변화보다는 의존재원 변화에 더욱 민감해진다.

다음으로 본 연구가 목적하는 추가경정예산 행태 비교를 위해 세입과목별 추계 오차액의 최종예산 점유율을 측정하였다. 지방정부 추가경정예산의 행태적 특징인 ‘자립적’ 또는 ‘의존적’은 추가경정예산 재원규모에 영향을 미치는 세입재원의 성격에 따라 결정된다. 세입추계 오차율과 세입비중 변화율은 과소추계 전략과 이에 따른 예산변화의 상대적 크기를 제시하지만, 어떤 세입과목의 과소추계액이 직접적인 추가경정예산 재원으로 활용되는지 설명하지 못한다.

추가경정예산 재원에 영향을 미치는 정도는 세입과목별 추계 오차액을 최종예산과 본예산의 차이 비율로 측정해야 한다. 그러나 증액추가경정예산과 감액추가경정예산을 통해 최종예산과 본예산의 차이가 매우 적을 경우 추계 오차액 비율은 과대 산출된다. 이러한 문제를 해결하기 위해 본 연구는 추계 오차액을 최종예산 대비 비율로 산출하고, ‘추계 오차 예산 점유율’로 표현하고 <표 4-9>에 나타냈다.

<표 4-9> 지방정부 유형별 추계 오차 예산 점유율

유형		계획형	내핍형	빈곤형	방만형	평균
과목별 추계 오차 예산 점유율	지방세	1.28%	1.05%	1.09%	2.00%	1.40%
	세외수입	3.48%	3.08%	3.76%	5.55%	4.06%
	교부세 등	1.85%	3.13%	3.90%	3.86%	3.28%
합계		6.61%	7.26%	8.76%	11.41%	8.75%

주: 추계 오차 예산점유율(%) = $\frac{(\text{세입과목별})\text{최종예산} - (\text{세입과목별})\text{본예산}}{\text{최종예산}} \times 100$.

측정 결과 재정력이 풍부한 유형의 추가경정예산 주요 재원은 세외수입으로 나타났다. 추가경정예산이 자체재원의 추계 오차에 의해 자립적으로 편성되고 있는 것이다. 세외수입은 계획형, 내핍형, 빈곤형에서 3%대의 점유율을 나타냈다.

하지만 방만형의 경우 5.55%에 이른다. 전년도 순세계잉여금은 당해연도 예산에 편성되는데, 방만형은 ‘결산전 이입제도’에도 불구하고 순세계잉여금을 당해연도 본예산에 편성하지 않고 최대한 추가경정예산의 재원으로 활용하고 있는 것이다. 방만형의 경우 세외수입은 물론 지방세의 점유율도 가장 높게 나타났고, ‘교부세 등’은 빈곤형과 유사한 수준에서 높게 나타났다. 이러한 지방정부에서는 자체재원의 잉여를 바탕으로 자립적인 추가경정예산을 편성하지만 전략적이기 보다 무계획적일 가능성이 높다. 예산은 연중 내내 불확실하고 방만하게 운용된다.

내핍형과 빈곤형은 각각의 유형 내에서 지방세의 점유율이 가장 낮고 ‘교부세 등’의 점유율이 가장 높게 나타났다. 추가경정예산이 의존적임을 의미한다. 이러한 지방정부에서는 의존재원의 변화가 추가경정예산 규모와 추가경정예산 빈도, 그리고 추가경정예산 시점을 결정짓는다.

제2절 정적 요인

1. 감액추가경정예산 회수

만일 지방정부가 재정운용능력과 세출통제를 바탕으로 조직과 공공서비스를 안정적으로 유지할 수 있다면, 의존재원 증가분은 재원부족으로 추진되지 못한 정책에 우선 배분될 것이다. 예산은 감액되지 않고 추가되는 행태가 나타난다. 한편 재정력이 부족하고 재정운용능력이 낮으면, 의존재원 증가는 필요예산의 일부만 배정된 여러 사업에 비례적으로 배분될 것이다. 이때 의존재원 증가가 충분치 못하다면 감액추가경정예산을 편성하거나 일부 사업이 세출불용될 것이다. 사업계획 수립과 변경 또는 취소로 인해 예산은 추가되는 행태가 아닌 다시 만들어지는, 즉 반복되는 행태가 나타난다.

또 다른 경우로 재정력이 풍부하지만 정치적 지지 확보를 위해 주민의 선호를 수렴하거나 우선순위를 부여하지 않고 예산에 편성한 경우가 있다. 재정운용능력이 낮아 재정변화를 예측하지 못한다면 초과세입은 사업별로 비례배분되어 추가

경정예산 회수는 증가하고 세입축소는 감액추가경정예산으로 이어진다. 이러한 지방정부에서도 예산은 반복되는 행태가 나타난다. 앞선 분석을 통해 빈곤형과 방만형의 예산편성 행태가 위와 같은 예상을 따르고 있는 것으로 확인되었다. 이후에는 감액추가경정예산 분석을 통해 위의 예상을 재확인한다.

지방정부는 행정적·정치적 부담으로 인해 과대추계를 할 유인이 없다. 그럼에도 감액추가경정예산이 편성되는 것은 예상치 못한 경제상황의 불확실성과 지방정부의 행정·재정능력의 부족 때문이다. <표 4-10>은 지방정부 유형별 감액추가경정예산 회수와 추가경정예산 회수를 나타낸 것이다.

<표 4-10> 지방정부 유형별 감액추가경정예산 회수

유형	계획형	내핍형	빈곤형	방만형	합계 및 평균
표본수	134	214	153	224	725
감액추가경정예산 회수	0.22	0.15	0.35	0.25	0.24
추가경정예산 회수	2.23	2.31	3.01	3.18	2.71

연간 감액추가경정예산은 빈곤형이 0.35회, 내핍형이 0.15회로 나타났다. 추가경정예산과 감액추가경정예산의 비는 빈곤형에서 8.6배, 내핍형에서 15.4배이다. 이러한 결과로부터 지방정부 감액추가경정예산이 빈번하지 않다고 볼 수 없다. 감액추가경정예산은 통상 정리추가경정예산이라고 하는 마지막 추가경정예산에서 이루어진다. 그러므로 빈곤형의 경우 2.9개의 지방정부 중 한 곳에서, 내핍형의 경우 6.7개의 지방정부 중 한 곳에서 매년 1회 감액추가경정예산을 편성한다는 의미이다.

재정력이 부족한 내핍형과 빈곤형을 비교할 때 감액추가경정예산의 행태에 있어 분명한 차이를 나타내고 있다. 내핍형은 만성적인 재정위축 상황임에도 재정통제를 통해 예산의 불확실성에 대비한다. 감액추가경정예산 회수는 가장 낮고, 추가경정예산 회수는 계획형 다음으로 낮다. 예산이 감액되지 않고 추가되는 행태를 보여준다. 반면 내핍형은 감액추가경정예산 회수가 가장 많고, 추가경정예

산 회수도 방만형 다음으로 많다. 증액과 감액을 통해 예산이 여러 번 만들어지는 반복적인 행태를 보여준다. 방만형의 경우 감액추가경정예산 회수는 빈곤형 다음으로 많고, 추가경정예산 회수는 가장 많다. 빈곤형과 마찬가지로 반복적인 예산편성 행태를 보이고 있다. 빈곤형과 방만형의 예산은 불확실하다. 결국 이러한 지방정부의 정확한 예산규모는 연말이 되어서야 알 수 있다.

2. 세출변경률

<표 4-11>은 지방정부 유형에 따라 특별회계를 포함한 세출분야별 최종예산과 본예산의 차이를 본예산의 비율로서 세출변경률을 측정한 결과이다. 총 14개의 세출분야 중 교육과 과학기술은 지방정부에 따라 세출로 편성되지 않는 경우가 있다. 또한 예비비와 기타 분야는 세출목적이 뚜렷하지 않다. 따라서 본 연구는 10개의 기능별 세출분야에 대한 세출변경률을 측정하였다.

<표 4-11> 지방정부 유형 및 기능별 세출분야 세출변경률

세출분야	계획형	내핍형	빈곤형	방만형	합계 및 평균
표본수	104	168	119	174	565
일반공공행정	14.97%	16.92%	16.55%	17.53%	16.67%
공공질서 및 안전	30.57%	50.81%	38.39%	44.13%	42.41%
문화 및 관광	14.45%	22.14%	26.12%	26.02%	22.76%
환경보호	7.62%	13.78%	16.66%	15.61%	13.82%
사회복지	10.20%	6.62%	9.17%	14.59%	10.27%
보건	10.82%	14.86%	12.53%	12.32%	12.84%
농림해양수산	14.42%	16.56%	18.71%	25.13%	19.26%
산업·중소기업	27.26%	44.40%	51.32%	60.22%	47.57%
수송 및 교통	17.21%	23.56%	33.70%	39.01%	29.29%
국토 및 지역개발	17.84%	17.38%	30.79%	40.79%	27.50%

주: (세출분야별) 세출변경률 = $\frac{\text{최종예산} - \text{본예산}}{\text{본예산}} \times 100$.

결과에 따르면 산업·중소기업 분야가 47.57%로 나타나 당초 계획한 지출규모에서 가장 많은 증가율을 나타냈다. 산업·중소기업 분야는 금융지원, 기술지원, 무역 및 투자유치, 산업진흥 등의 부문으로 구분된다. 주요 사무는 용자, 해외수출, 교류, 전시회, 기업환경개선 등을 지원한다. 지방자치실시 이후 강조되는 지역내 고용 창출 및 지역경제활성화를 위해 중요하다. 하지만 재정력이 부족할 경우 예산편성의 우선순위는 조직 및 필수공공서비스의 유지에 두게 된다. 산업·중소기업 분야는 일반공공행정이나 사회복지, 보건 분야에 비해 후순위에 들게 된다. 또한 집행과정에서 경합과 배제가 다른 분야에 비해 크므로 정치적으로 민감해질 가능성이 있다. 따라서 지방정부는 산업·중소기업 분야 예산을 본예산에 편성하지 않고 추가경정예산을 통해 배분하는 것이다. 지방의회의 추가경정예산에 대한 삭감지향성이 낮은 점을 적극 활용하고 있는 것이다(전상경, 1994: 1068; 운영진, 2010: 1049). 지방정부가 재정여건에 따라 나름의 예산편성 전략을 선택하는 것은 당연하다. 그러나 방만형의 산업·중소기업 분야에서 60.22%의 세출변경률이 나타난 점으로 볼 때 지방의회가 심의 역할을 제대로 하고 있는지 의심된다. 지방의회는 지방정부의 예산안을 묵인하거나 방조한다고도 볼 수 있다. 이러한 현상은 집중주의가 가정하는 정치적 타협과 거리가 멀다. 두 대리인 집단이 각자의 정치적 몫을 위해 타협하는 것이다. 건전하지 못한 예산편성의 성과는 기대수준에 못 미칠 가능성이 높다. 주민의 입장은 그 만큼 어려워진다.

산업·중소기업 분야 다음으로 ‘공공질서 및 안전’ 분야의 세출변경률이 높게 나타났다. ‘공공질서 및 안전’ 분야는 경찰 및 재난방제, 민방위 부문으로 구분된다. 이 중 경찰부문은 국가사무로서 지방재정에서 차지하는 비중이 매우 적다. 따라서 예산의 대부분은 재난 예방 및 수습, 복구 및 보상금으로 지출된다. ‘공공질서 및 안전’ 예산은 사전적, 예방적 성격이 강하다. 그러나 본예산 편성과정에서 우선적으로 고려되지 못하는 것으로 나타났다. 재정압박으로 인해 후순위로 고려되고 있으나 추가경정예산을 통해 사후적으로 증액되고 있는 현실은 지방정부의 안전에 대한 의식을 여실히 보여주고 있다.

앞서 세출변경률은 세출예산의 변화 정도를 나타내지만, 예산변경률이 높은 유형에서 모든 분야의 세출변경률이 비교적 높게 나타나는 단점이 있다. 본 연구에서는 지방정부 유형 간 세출예산 증가의 상대적 비교를 위해 해당 지방정부의

당해 회계연도 예산증가율을 고려하여 ‘상대적 세출증가율’을 측정하였다.⁵²⁾

<표 4-12> 지방정부 유형 및 기능별 세출분야의 상대적 세출증가율

세출분야	계획형	내핍형	빈곤형	방만형	평균
일반공공행정	2.97	3.40	0.92	-0.26	1.67
공공질서 및 안전	16.09	32.41	18.77	22.17	23.38
문화 및 관광	2.57	7.85	9.05	6.64	6.76
환경보호	-3.32	0.69	1.01	-1.75	-0.73
사회복지	-1.10	-5.47	-5.27	-2.42	-3.68
보건	-0.44	1.70	-2.29	-4.44	-1.43
농림해양수산	2.61	3.17	2.70	6.06	3.86
산업·중소기업	13.56	27.03	30.02	36.36	28.05
수송 및 교통	5.02	8.82	15.26	16.75	11.92
국토 및 지역개발	5.37	3.68	13.17	18.66	10.60

$$\text{주: (세출분야별) 상대적 세출증가율} = \left(\frac{\frac{(\text{세출분야별})\text{최종예산}}{(\text{세출분야별})\text{본예산}}}{\frac{\text{최종예산}}{\text{본예산}}} - 1 \right) \times 100 .$$

<표 4-12>의 결과를 살펴보면 산업·중소기업 28.05, ‘공공질서 및 안전’ 23.38, ‘수송 및 교통’ 11.92, ‘국토 및 지역개발’ 10.60 순으로 높게 나타났다. 이러한 분야에 대해 재정잉여가 우선 배분되고 있는 것이다. 반면 환경보호와 사회복지, 보건 분야의 예산증가율은 예산총액의 증가율에 못 미치는 것으로 나타났다. 이러한 분야는 재정잉여의 투입 대상에서 배제되는 것이다. 일반공공행정과 농림해양수산 분야의 예산증가율은 예산총액의 증가율과 유사한 수준으로 나타났다. 이러한 분야에 대해 재정잉여는 비례적으로 배분되고 있다.

52) 상대적 세출증가율 값 28.05는 해당 지방정부 당해연도의 예산증가율이 100%일 경우 세출분야의 증가율은 128.05%인 것을 의미한다. 마찬가지로 예산증가율이 10% 증가하였을 때 세출분야는 12.805% 증가하였음을 의미한다.

‘공공질서 및 안전’ 세출을 제외하면 모든 유형에서 개발과 관련된 예산의 증가율이 예산총액의 증가율에 비해 높게 나타났다. 가장 합리적 접근을 할 것으로 예상한 계획형도 추가경정예산을 통해 재정잉여를 산업·중소기업 세출에 편성하는 것으로 나타났다. 개발예산(development budget) 행태는 누구나 원하고, 아무도 반대하지 않는 것을 알 수 있다. 그러나 개발예산의 증가율은 지방정부 유형에 따라 큰 차이를 보이고 있다.

산업·중소기업 분야의 경우 계획형은 13.56인데 반해 방만형은 36.36로 나타났다. ‘국토 및 지역개발’ 분야의 경우 방만형은 계획형에 비해 3배 이상의 증가율을 나타냈다. ‘국토 및 지역개발’ 세출 대부분이 특별회계에서 이루어지고 있는 점을 감안하면, 방만형의 경우 사업적 성격이나 예산운용의 능률성을 목적으로 하는 특별회계의 취지가 무색하다. 해당 지방정부의 당해연도 예산총액 증가율을 감안하였음에도 불구하고, 빈곤형과 방만형은 전형적인 개발예산편성 행태를 보이고 있다. 추가경정예산을 통한 세출예산의 변경은 해당 세출분야에 대한 예산 필요성이나 중요성이 크기 때문이다. 하지만 상대적 관점에서 추가경정예산은 주민 삶의 질에 밀접한 환경, 문화, 복지, 보건 분야보다 개발을 목적으로 편성되고 있는 것이다.

제3절 정치적 요인

정치인은 연임에 유리한 예산편성을 선호한다. 예산은 과거의 합의를 바탕으로 하고 있어 정치인이 선호하는 예산편성과 집행을 위해서는 예산의 변경이 필요하다. 만일 과거의 결정이 사회후생을 극대화하기 위한 노력의 결과라면 예산을 변경할 명분이 없다. 예산변경은 최소화될 것이다. 그러나 과거의 결정이 정치이념 및 특정 정당, 정치인, 이익단체에 의해 주도된 것이라면, 교체된 정치인은 예산을 변경시키기 위한 노력을 할 것이다. 이러한 관점에 따라 본 연구에서는 지방선거를 정치적 요인에 의한 예산변경의 핵심으로 본다. 하위 요인으로 지방선거의 과정적 측면에서 선거 실시와 선거 경쟁률, 그리고 결과적 측면에서 정치인

의 연임 성공여부 및 지방정부와 지방의회의 당직 일치여부에 따른 예산변경률을 분석한다.⁵³⁾

1. 지방선거 실시

<표 4-13>과 <그림 4-3>는 지방정부 유형에 따른 연도별 예산변경률을 나타낸 것이다.

측정결과에 따르면 모든 유형과 모든 연도에서 선거가 실시되는 해의 예산변경률이 선거가 없는 직전 3개년의 예산변경률보다 낮게 나타났다. 원인으로 우리나라 지방선거는 회계연도의 중순에 치뤄지는데 반해,⁵⁴⁾ 추가경정예산을 통한 예산변경 후 세출집행은 하반기에 집중되기 때문이다.⁵⁵⁾ 하지만 이러한 현상이 모든 유형에서 공통적으로 나타나는 이유가 비단 단체장의 재임 불확실 때문만은 아니다. 우리나라 지방선거는 지방의회 의원 선거와 동시에 치뤄지고 있고, 단체장의 교체는 조직개편 및 인사발령이 예상된다. 따라서 지방정부 연도별 예산변경률 변화는 집행부와 의회 전체의 예산전략에 따라 나타난 결과이다.

지방정부 유형별 예산변경률은 대부분의 연도 구간에서 계획형-내핍형-빈곤형-방만형의 순으로 높게 나타나고 있다. 이러한 현상은 앞서 살펴본 대부분의 측정항목 결과와 일치한다. 재정력은 재정운용능력이 뒷받침될 경우 긍정적 영향을 미치지만, 재정운용능력이 낮은 지방정부에서 재정력은 오히려 예산의 불확실성을 가중시키고 있다. 특징적인 점은 계획형의 경우 지방선거 직전연도의 예산변경률이 가장 높게 나타나는 반면, 다른 유형은 지방선거 실시 2년 후(또는 2년 전)의 예산변경률이 가장 높게 나타나는 경향을 보인다는 것이다. 다양한 원인이 있겠지만 지방정부의 장 임기개시년도보다 임기개시 1년 후에 순세계잉여금을 더욱 적극적으로 확보하기 때문으로 볼 수 있다.

53) 정치적 요인 분석은 재·보궐 선거 결과를 포함하여 실시하였다.

54) 지방선거 일자는 2006년 5월 31일, 2010년 6월 2일, 2014년 6월 4일이다.

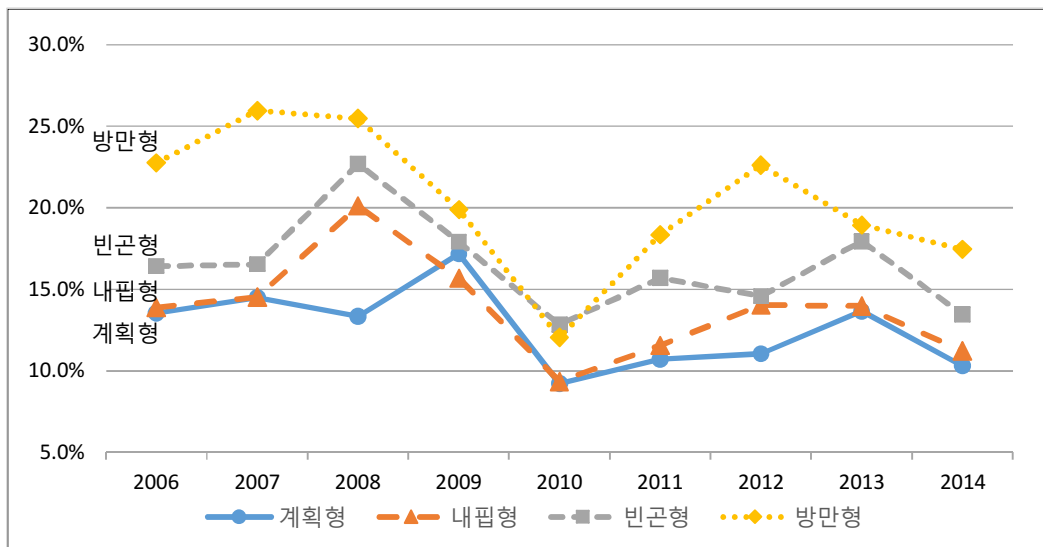
55) 신임 지방정부의 장이 지방선거 이후 공약의 이행을 위해 지방정부 예산을 변경하고자 하는 유인은 매우 높다. 그러나 81개 지방정부 예산변경률은 상대적 관점에서 선거 실시 직전 3개년에 비해 예산변경률이 낮음을 의미한다.

<표 4-13> 지방정부 유형 및 연도별 예산변경률

(단위: %)

연도/유형	계획형	내핍형	빈곤형	방만형	평균
2006	13.6	13.9	16.4	22.8	17.2
2007	14.5	14.5	16.5	26.0	18.5
2008	13.3	20.1	22.7	25.5	21.1
2009	17.2	15.7	17.9	19.9	17.7
2010	9.2	9.3	12.8	12.0	10.9
2011	10.7	11.6	15.7	18.4	14.4
2012	11.1	14.0	14.6	22.6	16.2
2013	13.7	14.0	17.9	18.9	16.3
2014	10.3	11.2	13.5	17.5	13.4
평균	12.6	13.8	16.5	20.4	16.2

<그림 4-3> 지방정부 유형 및 연도별 예산변경률 변화



계획형은 대도시나 대규모 산업도시로 구성되어 있다. 내핍형과 빈곤형은 도농형 지방정부로 구성되어 있고, 방만형에 인구밀도가 높은 경기도 소재 시가 다수 포함되어 있다. 이러한 점을 감안하여 지방정부 유형이 아닌 지방정부 단위에 따라 연도별 예산변경률을 <표 4-14>와 <그림 4-4>에 나타냈다. 지방정부 단위별 측정 결과도 지방선거가 실시되는 해의 예산변경률이 가장 낮게 나타났다. 특징

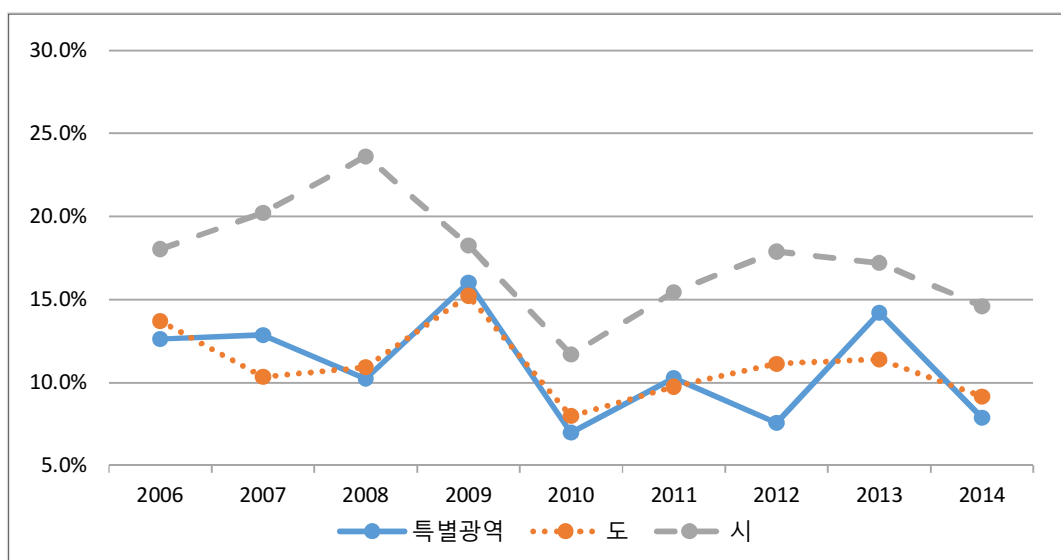
적인 점은 특별·광역시나 도의 경우 연도별 예산변경률이 유사한데 반해 시의 경우 모든 연도구간에서 예산변경률이 높게 나타났다. 원인으로 시의 경우 중앙정부 의존재원 외에 (광역) 시도 의존재원이 교부 또는 보조되기 때문이다.

<표 4-14> 지방정부 단위 및 연도별 예산변경률

(단위: %)

연도/단위	특별·광역시	도	시	평균
2006	12.6	13.7	18.0	17.2
2007	12.9	10.3	20.2	18.5
2008	10.2	10.9	23.6	21.1
2009	16.0	15.2	18.3	17.7
2010	7.0	8.0	11.7	10.9
2011	10.3	9.7	15.5	14.4
2012	7.6	11.1	17.9	16.2
2013	14.2	11.4	17.2	16.3
2014	7.9	9.2	14.6	13.4
평균	11.0	11.0	17.4	16.2

<그림 4-4> 지방정부 단위 및 연도별 예산변경률 변화



2. 선거경쟁도

<표 4-15>는 유형별 지방정부의 장 선거경쟁도를 나타낸 것이다.⁵⁶⁾ 선거경쟁도는 후보자의 정당과 개인 경력, 공약, 지역의 특징 등 다양한 요인에 의해 영향을 받는다. 하지만 지방재정이 불확실한 지역에서 선거경쟁도가 높게 나타난 결과는 중요한 시사점을 준다.

<표 4-15> 지방정부 유형별 선거경쟁도

유형	계획형	내핍형	빈곤형	방만형	합계 및 평균
표본수	134	214	153	224	725
선거경쟁도	63.96	67.63	77.56	72.04	70.41

주: 선거경쟁도 = $100 - \left[\frac{(\text{당선자 득표율} - 2\text{순위자 득표율})}{\text{당선자 득표율}} \times \frac{(\text{당선자 득표율} + 2\text{순위자 득표율})}{100} \times 100 \right]$.

빈곤형과 방만형 중 선거경쟁도가 높은 지방정부는 정치인에 대한 선호가 뚜렷하지 않다.⁵⁷⁾ 기존 정치인이 연임에 도전하였다면 반대입장을 갖는 주민이 많다는 것을 의미한다. 두 가지 경우 모두 기존과 다른 새로운 대안, 변화를 희망하였다고 볼 수 있다. 직전 선거의 당선자는 연임을 위한 주민의 지지 확보를 목적으로 새로운 정책을 추진하려 노력하지만, 곧 다양한 선호를 만족시킬 수 없는 재정력의 한계에 봉착한다. 채용마련을 위한 노력은 낮은 재정운용능력으로 인해 증액추가경정예산과 감액추가경정예산을 반복시키며, 예산은 매우 불확실해진다. 불확실한 예산은 임기내 공약사업을 효과적으로 추진하기 어렵게 하며, 결국 정치인은 신임을 잃게 되고 선거경쟁도가 높아진다고 볼 수 있다.

공공선택이론은 선거경쟁률과 정부지출의 관계를 정치인의 득표극대화 측면에서 바라보고 있다. 선거경쟁률이 높을수록 정치경쟁자를 의식하여 정부지출을 증가시킨다는 것이 공공선택이론의 가정이다. 정부지출이 증가된다는 것은 예산변

56) 선거경쟁도는 차기 선거까지 직전 선거경쟁도를 적용하였다.

57) 빈곤형과 방만형에는 비호남, 비영남 지역의 비중이 높기 때문으로 볼 수 있다.

경규모도 커진다는 의미로 볼 수 있다. 그렇다면 우리나라 지방정부에서 정치적 경쟁으로 인해 재정이 불확실해지는지 확인해 볼 필요가 있다.

<표 4-16>은 지방정부 유형별로 평균 선거경쟁도 이상과 미만의 표본을 구분하여 지방정부의 장 임기 동안의 예산변경률을 측정 한 결과이다.⁵⁸⁾

<표 4-16> 지방정부 유형별 선거경쟁도에 따른 예산변경률

유형	평균구분	표본수	선거경쟁도	예산변경률
계획형	이상	58	79.28	11.64%
	미만	61	46.07	14.17%
내핍형	이상	101	88.70	14.03%
	미만	89	43.63	14.28%
빈곤형	이상	70	90.26	15.60%
	미만	66	64.15	18.12%
방만형	이상	100	83.57	21.08%
	미만	100	57.46	20.42%
합계 및 평균		645	69.62	16.54%

결과를 살펴보면 방만형을 제외하고 계획형과 내핍형, 그리고 빈곤형에서 선거 경쟁도가 높을수록 예산변경률이 감소하는 것으로 나타났다. 치열한 경쟁을 통해 당선된 정치인의 임기동안 오히려 예산의 불확실성이 감소한다는 의미이다. 공공 선택이론의 가정은 방만형에서만 일치하며 다른 유형에서는 상반되는 결과가 나타났다. 이것은 시장의 경쟁이 치열할수록 한계이익과 한계비용의 차이가 최소화 되는 수준에서 가격이 결정되는 것처럼, 선거 경쟁이 치열할수록 예산변경을 통한 정치적 초과이익(perk)을 최소화(포기)하는 것으로 볼 수 있다.

58) 선거경쟁도 평균 이상과 미만은 2006년~2009년, 2010년~2013년 구간을 각각 측정하여 구분하였고, 예산변경률은 2006년~2013년 구간의 평균이다.

3. 정치인 연임

<표 4-17>은 지방정부의 장이 연임에 도전한 비율과 연임에 성공한 비율을 측정한 것이다. 2010년과 2014년 두 차례의 지방선거결과 표본수 160개에 대해 정치인이 연임에 도전한 표본은 119개로 74.4%의 연임 도전율을 보였고, 이 중 78개가 성공하여 성공률은 65.6%로 나타났다. 유형별로는 계획형의 도전율이 62.1%인데 반해 방만형은 81.6%, 빈곤형은 79.4%로 나타나 재정력이 부족하거나 재정운용능력이 낮은 지방정부일수록 정치인의 연임 도전율이 높은 것으로 나타났다.

<표 4-17> 지방정부 유형별 정치인 연임 도전율 및 성공률

유형		계획형	내핍형	빈곤형	방만형	합계 및 평균
표본수(A)		29	48	34	49	160
도전	표본수(B)	18	34	27	40	119
	도전율(B/A)	62.1%	70.8%	79.4%	81.6%	74.4%
성공	표본수(C)	11	27	15	25	78
	성공률(C/B)	61.1%	79.4%	55.6%	62.5%	65.6%

그러나 유형별 연임 성공률은 도전율과 다른 양상을 나타내고 있다. 재정력이 풍부한 계획형과 방만형에서 정치인 연임 성공률은 큰 차이가 나타나지 않았다. 반면 재정력이 부족한 내핍형과 빈곤형은 재정운용능력에 따라 정치인 연임 성공률이 23.8%p 차이가 나타났다. 재정위축 상황에서 절약과 통제를 강조하는 내핍형에서 정치인의 연임 성공률은 다른 유형에 비해 압도적으로 높게 나타났다.

<표 4-18>은 정치인의 연임 도전 여부와 성공 여부에 따라 재임기간 중 예산 변경률을 측정한 것이다. <표 4-17>의 결과가 정치인 연임에 대한 지방정부 유형 간 비교를 목적으로 하였다면, <표 4-18>은 지방정부 유형 내부에서 정치인

의 예산변경에 대한 유인과 선거 결과를 보고자 함이다.

<표 4-18> 지방정부 유형별 연임 성공여부와 예산변경률

유형	계획형	내꺾형	빈곤형	방만형	평균
예산변경률	12.64%	13.81%	16.45%	20.40%	16.19%
도전하지 않음	-0.40%p	-0.61%p	-0.27%p	-0.18%p	-1.20%p
도전-실패	-1.10%p	0.68%p	-0.59%p	-1.79%p	-0.24%p
도전-성공	0.75%p	0.12%p	0.60%p	0.60%p	0.50%p

측정 결과 연임에 도전하지 않은 정치인의 재임기간 중 예산변경률은 평균에 비해 -1.20%p의 차이를 나타냈고, 연임에 도전하여 실패한 경우는 -0.24%p로 나타났다. 반면 연임에 성공한 경우는 0.50%p 높게 나타났다. 유형별로는 연임에 도전하지 않은 경우 모든 유형에서 예산변경률이 낮은 것으로 나타났고, 연임에 도전하였으나 실패한 경우는 내꺾형에서만 예산변경률이 증가하는 것으로 나타났다. 연임에 성공한 경우는 모든 유형에서 예산변경률이 증가하였다.

<표 4-18>의 결과는 예산변경률이 평균보다 높을수록 연임에 성공할 가능성도 높다는 것을 보여준다. 정치인의 예산변경 유인이 있는 것이다. 이것은 공공선택이론의 가정과 부합되는 결과이다. 앞서 선거경쟁도 분석에서는 방만형을 제외하고 경쟁이 치열할수록 당선 이후 예산변경률이 낮아지는 것으로 나타났다. 얼핏 상충되는 두 가지 결과를 해석해보면, 낮은 선거경쟁으로 당선된 정치인은 재임기간 동안 예산변경을 많이 하며, 이들은 연임할 가능성이 높다는 것을 의미한다. 반면 치열한 경쟁을 통해 당선된 정치인은 예산변경을 줄여가지만, 연임할 가능성은 낮아지는 것을 의미한다. 지방재정의 건전성 측면에서 정치인의 경쟁은 높을수록 좋다. 하지만 예산의 수요자인 주민은 예산변경률이 높은 정치인을 선호한다. 이러한 결과로부터 지방자치제도 실시 이후 지방정부의 지속적인 재정자립도 하락과 이로 인한 재정운용 어려움이 설명된다.

선거경쟁도에 따른 예산변경률과 예산변경률에 따른 정치인 연임 분석에서 특

이한 점은 방만형의 경우 정치 경쟁이 심할수록 예산변경률이 높아지며 정치인이 연임되는 반면, 내핍형은 예산변경률이 필요 이상으로 높을수록 정치인의 연임이 실패로 이어진다는 점이다. 내핍형의 경우 예산결정 참여자나 수요자는 가급적 많은 예산 확보를 희망하지만, 투표권을 행사하는 지역의 예산이 불확실해지는 것을 원치 않는다는 것이다.

4. 당적 일치

지방정부의 장 당적과 일치하는 지방의회 의원의 비율이 50% 이상일 경우 ‘과반 이상’, 50% 미만일 경우 ‘과반 미만’으로 구분하여 지방정부 유형별 예산변경률과의 차이를 측정된 결과는 <표 4-19>와 같다. 일반적으로 여소야대 형태에서 정부의 정책추진은 여대야소와 비교하여 많은 제약을 받는다고 예상할 수 있다. 이러한 예상은 지방정부 유형별 예산변경률에서도 여실히 나타났다.

<표 4-19> 지방정부 유형별 당적일치에 따른 예산변경률

유형		계획형	내핍형	빈곤형	방만형	합계 및 평균
표본수		134	214	153	224	725
예산변경률		12.64%	13.81%	16.45%	20.40%	16.19%
과반 이상	표본수	108	138	101	160	507
	예산변경률 차이	0.02%p	0.51%p	0.35%p	1.07%p	0.53%p
과반 미만	표본수	26	76	52	64	218
	예산변경률 차이	-0.08%p	-0.92%p	-0.68%p	-2.69%p	-1.23%p

측정 결과 과반 이상일 때 예산변경률은 모두 평균 대비 증가하는 것으로 나타났다, 과반 미만일 경우 모두 평균 대비 감소하는 것으로 나타났다. 당적 불일

치는 지방정부 예산변경을 억제하는 효과가 있는 것이다. 특히 계획형의 경우 당적일치 여부에 따라 0.1%p 변화가 있는 반면, 방만형 지방정부의 경우에는 과반 이상일 경우 1.07%p 증가, 과반 미만일 경우 2.69%p 감소를 나타내 3.76%p의 변화가 있는 것으로 나타났다. 계획형은 당적에 거의 무관한 반면 방만형은 당적에 따라 예산변경의 편차가 크다. 방만형에서는 당적불일치의 예산변경 억제 효과가 가장 큰 것을 알 수 있다.

정당에 따라 개발, 사회복지, 보건, 환경 분야 등에 대한 정치적 입장이 다를 수 있다. 그러나 방만형은 다른 유형의 결과와 비교해볼 때 동일한 당적일 경우 예산안에 대해 타협하고, 당적이 불일치 할 경우 예산안을 삭감할 가능성이 높다. 예산안의 편성과 심의가 예산의 수요자 관점에서 이루어지지 않고 정치적 이해관계에 따라 결정되고 있는 것이다.

제4절 경제적 요인

1. 인구

경제적 요인의 내적 하위요인으로 인구변화에 따른 지방정부 재정규모 변화를 측정한다. 재정규모 변화율을 종속변수로 설정하고 인구규모에 자연로그를 취하여 독립변수로 설정하였다. 지방정부 유형을 가변수로 처리하여 회귀분석을 실시한 결과는 <표 4-20>과 같으며, 분석결과를 중심으로 회귀식을 구축한 결과는 <표 4-21>과 같다.

<표 4-21>에 의하면 세 가지 회귀모형은 모두 유의확률이 $\alpha = 0.01$ 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 판명되었다. 최종예산의 변화에 대해서 인구수 변화는 13.4%, 세입결산액 변화에 대해서는 32.8%를 설명하는 것으로 나타났다. 인구수 변화에 의한 최종예산과 세입결산액의 변화를 세출결산액의 변화에 비해 비교적 높게 설명하고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-20> 회귀분석 결과

재정규모 변화율(Y)	독립변수	회귀계수 (β)	표준오차	t 값	유의확률
최종예산 증가율 (Y ₁)	상수(α)	33.047**	4.768	6.932	0.000
	ln(인구수)(X ₁)	-1.479**	0.334	-4.424	0.000
	가변수(X ₂)	-0.810	1.052	-0.770	0.442
	가변수(X ₃)	0.497	1.220	0.407	0.684
	가변수(X ₄)	5.343**	1.021	5.233	0.000
세입결산액 증가율 (Y ₂)	상수(α)	116.355**	8.139	14.295	0.000
	ln(인구수)(X ₁)	-6.622**	0.571	-11.603	0.000
	가변수(X ₂)	-2.137	1.797	-1.189	0.235
	가변수(X ₃)	-0.722	2.082	-0.347	0.729
	가변수(X ₄)	10.881**	1.743	6.242	0.000
세출결산액 증가율 (Y ₃)	상수(α)	9.085	4.854	1.872	0.062
	ln(인구수)(X ₁)	-0.053	0.340	-0.157	0.875
	가변수(X ₂)	-0.113	1.072	-0.106	0.916
	가변수(X ₃)	1.898	1.242	1.529	0.127
	가변수(X ₄)	4.409**	1.040	4.241	0.000

주: *p<.05, **p<.01 .

<표 4-21> 회귀식

종속변수 /회귀모형 요약	회귀식
최종예산 증가율	$Y_1 = 33.047 - 1.479X_1^{**} - 0.810X_2 + 0.497X_3 + 5.343X_4^{**}$ F = 25.905, 유의확률: 0.000, Adjusted R ² : 0.134
세입결산액 증가율	$Y_2 = 116.355 - 6.622X_1^{**} - 2.137X_2 - 0.722X_3 + 10.881X_4^{**}$ F = 79.753, 유의확률: 0.000, Adjusted R ² : 0.328
세출결산액 증가율	$Y_3 = 9.085 - 0.053X_1 - 0.113X_2 + 1.898X_3 + 4.409X_4^{**}$ F = 9.274, 유의확률: 0.000, Adjusted R ² : 0.049

주1: p<.05, **p<.01 .

주2: 계획형: 가변수(X₂) = 0, 가변수(X₃) = 0, 가변수(X₄) = 0 ;
 내립형: 가변수(X₂) = 1, 가변수(X₃) = 0, 가변수(X₄) = 0 ;
 빈곤형: 가변수(X₂) = 0, 가변수(X₃) = 1, 가변수(X₄) = 0 ;
 방만형: 가변수(X₂) = 0, 가변수(X₃) = 0, 가변수(X₄) = 1 .

규모의 경제 등으로 인해 인구수의 단위 증가에 따른 재정규모의 단위 증가 회귀계수(기울기)는 차이가 발생한다. 따라서 지방정부 유형에 따라 음의 회귀계수가 나타나는 경우는 인구수 단위 증가 당 재정규모 단위 증가의 기울기가 표본집단 전체의 기울기에 비해 작기 때문이다. 본예산 편성 시점에 다음년도 인구유입과 이에 따른 세입증가 규모를 합리적으로 예측하는 능력이 상대적으로 높을수록, 인구변화에 의한 재정규모 변화율은 축소되어 음의 회귀계수 값을 갖게 된다. 반면 인구유입과 이에 따른 세입증가가 고려되지 못하였을 경우 회귀계수는 양의 값을 갖게 된다. 본 연구의 결과에서 인구수를 고정(통제)했을 때 가변수의 회귀계수는 재정규모 증가율에 미치는 순수한 영향력을 나타내며, 지방정부 유형별로 상수(절편)에 반영된다.

최종예산 증가율의 경우 통계적으로 유의한 두 개의 변수는 X_1 (계획형)과 X_4 (방만형)이다. 계획형은 인구수 1%p 증가에 따라 최종예산 증가율이 1.479%p 감소하는 반면, 방만형은 3.864%p(-1.479%p+5.343%p) 증가하는 것으로 나타났다. 계획형 지방정부가 인구유입에 따른 세입의 증가규모를 본예산에 반영한 결과 최종예산의 증가율이 표본집단 전체의 증가율에 비해 낮게 나타난 것으로 볼 수 있다.

세입결산액 증가율의 경우에서도 통계적으로 유의한 두 개의 변수는 X_1 (계획형)과 X_4 (방만형)이며, 계획형과 방만형의 행태는 더욱 뚜렷한 차이를 나타냈다. 계획형의 경우 인구수 1%p 증가 당 세입결산액은 6.622%p 감소하는 반면, 방만형의 경우 4.261%p(-6.622%p+10.881%p) 증가하는 것으로 나타났다.

세출결산액 증가율의 경우 통계적으로 유의한 변수는 X_4 (방만형)뿐이며 인구수 1% 증가 당 4.409%p 증가하는 것으로 나타났다. X_1 (계획형)과 X_2 (내핍형)의 회귀계수가 유의하지 않으므로 시그널을 비교해보면, X_1 과 X_2 는 0에서 가까운 음의 시그널을 나타냈으나, X_4 (방만형)는 0에서 비교적 먼 양의 시그널을 나타냈다. 방만형의 경우 세입의 증가를 세출에 반영시키지 못한 규모가 크다는 의미이며, <표 4-6>과 같이 순세계잉여금 세출 비중이 다른 지방정부 유형에 비해 높게 나타난 원인으로 볼 수 있다.

이상을 정리해보면 인구의 증가는 재정규모 증가에 영향을 미치지만, 영향의 정도는 지방정부 유형에 따라 다르다. 계획형은 인구 변화에 따른 최종예산과 세

입결산액의 변화가 가장 작다(가장 큰 음의 회귀계수값을 나타냈다). 본예산 편성 당시 인구요인에 의한 예산변화를 과학적으로 반영하고 있는 것이다. 반면 방만형은 계획형에 비해 큰 양의 회귀계수값을 나타냈다. 특히 인구수 단일 요인만으로 세입결산액 변화를 32.8% 설명함에도 불구하고, 방만형은 인구수 증가에 따른 세입결산액 증가율이 크다. 인구수는 1회계연도 내에서 급격히 변동하지 않는다. 비록 인구수 변화에 따른 취득세, 등록세 등 지방정부 주요 세원의 변화를 직접 연관짓기는 어려우나 계획형에 비해 추계능력과 추계노력은 분명히 덜하다. 이러한 사실로부터 방만형은 본예산 편성시 인구유입 추계를 고려하지 못하거나, 고려하고 있더라도 재정잉여 확보를 목적으로 본예산에 의도적으로 반영하지 않고 있다고 볼 수 있다. 지방재정의 건전성과 확실성은 재정력이 아닌 지방정부 스스로의 운용능력과 노력에 따라 결정되고 있음을 다시 한 번 보여주는 결과이다.

2. 경제성장

<표 4-22>는 분석대상 9년간 우리나라 경제성장률을 나타낸 후, 경제성장률의 상·하위 1/4에 해당하는 2년을 각각 호황기와 불황기로 구분한 결과이다.

<표 4-22> 경제성장률과 경기 구분

년도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
경제성장률(%)	5.2	5.5	2.8	0.7	6.5	3.7	2.3	2.9	3.3
경기 구분	-	호황	-	불황	호황	-	불황	-	-

자료: 한국은행.

<표 4-23>은 2007년, 2010년을 호황기로 구분하고 2009년, 2012년을 불황기로 구분한 후 지방정부 유형별로 예산편성 전략을 비교한 결과이다.

<표 4-23> 경기에 따른 예산편성 전략 비교

측정항목	경기	계획형	내핍형	빈곤형	방만형	합계 및 평균
표본수	호황	29	48	34	50	161
	불황	30	48	34	50	162
예산변경률	호황	11.95%	11.94%	14.68%	19.00%	14.71%
	불황	14.12%	14.86%	16.25%	21.25%	16.99%
추가경정예산 회수	호황	2.24	2.21	2.88	3.08	2.63
	불황	2.37	2.50	3.00	3.26	2.81
1차 추가경정예산 규모	호황	62.82%	68.06%	57.46%	47.23%	58.41%
	불황	53.56%	49.62%	47.46%	40.81%	47.18%
감액 추가경정예산 회수	호황	0.28	0.19	0.50	0.32	0.31
	불황	0.17	0.17	0.44	0.30	0.27
본예산 규모 지수	호황	0.18	-0.03	-0.21	-0.14	-0.07
	불황	0.39	0.19	0.01	0.03	0.14
순세계잉여금 세입 비중 ⁵⁹⁾	호황	4.12%	4.67%	5.23%	7.00%	5.41%
	불황	3.18%	4.14%	4.38%	5.11%	4.31%
세출비용률	호황	4.27%	4.45%	5.20%	7.27%	5.45%
	불황	3.55%	4.00%	4.73%	5.51%	4.53%
지방세 추계 오차율	호황	4.52%	9.91%	9.12%	8.12%	8.22%
	불황	0.22%	4.12%	5.15%	3.50%	3.42%
세의수입 추계 오차율	호황	25.43%	24.37%	24.94%	22.09%	23.97%
	불황	25.64%	32.20%	32.82%	28.61%	30.01%
‘교부세 등’ 추계 오차율	호황	10.33%	8.45%	9.60%	18.32%	12.10%
	불황	13.58%	4.33%	4.07%	11.94%	8.34%

59) 앞서 순세계잉여금 세출 비중은 지방정부 세출 부족 리스크를 측정하기 위해 전년도 순세계잉여금의 당해연도 세출결산액 대비 비율로 측정하였다. 그러나 순세계잉여금 세입 비중은 발생 기준으로서 당해연도 순세계잉여금의 당해연도 세입결산액 대비 비율로 산출하였다. 왜냐하면 경제성장 측정항목은 시계열 분석이 아니라 경기 호황기와 불황기 즉, 특정 시점에 대한 분석이기 때문이다.

예산변경률을 살펴보면 호황기의 경우 14.71%, 불황기는 16.99%로 모든 유형에서 불황기의 예산변경률이 높게 나타났다. 자체재원과 의존재원 모두 경기에 영향을 받음에 따라 예산의 변경폭이 커지기 때문이다. 따라서 추가경정예산 회수도 호황기에 비해 불황기의 빈도가 높게 나타났다. 1차 추가경정예산 규모는 불황기에 미래의 불확실로 인해 비중이 낮게 나타났다. 이처럼 경기 불황기에는 예산변경률이 증가하고 추가경정예산 회수가 빈번해짐에 따라 재정운용은 더욱 어려워질 것으로 예상할 수 있다. 그러나 불황기에 오히려 재정의 건전성이 개선되고 있으며, 지방정부도 불확실성 해소를 위한 자구적 노력을 더욱 경주하는 것으로 나타났다.

우선 감액추가경정예산 회수를 살펴보면 불황기에 오히려 감소하는 것으로 나타났다. 호황기에 비해 불황기에 특정 사업에 대한 예산의 과대책정을 지양한 결과로 볼 수 있다. 감액추가경정예산 회수 분석의 경우 앞서 빈곤형은 0.35, 방만형은 0.25로 각각 2.9개, 4개의 지방정부 중 한 곳에서 매년 1회 감액추가경정예산을 하는 것으로 나타났다. 그러나 호황기에 빈곤형은 0.5, 방만형은 0.32로 각각 2개, 3.1개의 지방정부에서 매년 1회 감액추가경정예산을 하고 있다. 불황기에도 빈곤형은 0.44, 방만형은 0.30으로 각각 2.3개, 3.3개의 지방정부에서 매년 1회 감액추가경정예산을 하고 있다. 호황기와 불황기 모두 예산이 불확실해지고 반복되는 양상을 보이고 있다.

본예산 규모 지수의 경우 불황기에 전년도 최종예산에 근접한 결과가 나타났다.⁶⁰⁾ 우리나라 지방정부는 조직운영과 공공서비스 유지를 위한 경직성 예산의 비중이 높다. 불황기에는 회계연도 내 세입규모 증가가 호황기에 비해 줄어든다. 따라서 본예산 규모 지수 결과는 불황기의 경우 전년도 순세계잉여금을 ‘결산전 이입제도’에 따라 최대한 본예산에 편성한다고 볼 수 있다.

순세계잉여금과 세출비용규모 결과를 살펴보면 불황기에 모두 감소하는 것으로 나타났다. 불황기에 세입의 추계를 정확히 하고 계획적 집행을 하며 사업예산 검토를 면밀히 하는 것이다. 특히 방만형은 호황기와 불황기의 차이가 크다. 재

60) 본예산은 전년도 최종예산에 앞서 편성된다. 따라서 본예산은 전년도 본예산과 전전년도 최종예산 및 전년도 세입추이를 바탕으로 편성된다. 본 연구는 본예산의 편성규모를 시계열적으로 측정하기 위하여 전년도 본예산과 전년도 최종예산을 기준으로 하였다.

정운용을 계획적으로 할 수 없는 것이 아니라 계획적으로 하지 않는 것이다.

추계 오차율을 살펴보면 경기에 직접적인 영향을 받는 지방세와 ‘교부세 등’은 불황기일 때 오차가 현저히 줄어들고 있는 것으로 나타났다. 그러나 계획형의 경우에는 불황기에 ‘교부세 등’ 오차율이 오히려 증가하는 것으로 나타났다. 계획형은 본예산 편성시 다음년도의 경기예측에 따라 의존재원의 추계를 더욱 보수적으로 하였다고 볼 수 있다. 지방세와 ‘교부세 등’에 비해 경기에 상대적으로 영향을 덜 받는 세외수입의 경우 불황기에 추계 오차율이 증가하는 것으로 나타났다. 이는 지방정부가 불황기의 세출과부족을 우려하여 세외수입에 대해서는 과소추계전략을 유지한다고 볼 수 있다. 특히 재정력이 부족한 지방정부의 경우 불황기에 추계 오차가 크게 나타난 것은 전년도 순세계잉여금을 당해연도 예산편성에 최대한 지연시킨 결과로 볼 수 있다.

이상을 종합해보면 모든 지방정부의 예산변경률과 추가경정예산 회수는 경기동행적이다. 그러나 경기 불황기에 세입규모 축소가 예상되고 불확실성이 증가하지만, 지방정부는 호황기에 비해 불확실성 해소를 위한 자구적 노력을 더욱 경주하는 것으로 나타났다. 특히 방만형의 경우 필요악의 재정고리 원인으로 지목한 순세계잉여금과 세출불용규모가 불황기에 대폭 낮아진 점이 두드러진다.

다음으로 제5장에서는 분석결과를 요약하고 지방정부 유형별 예산편성 행태를 비교한 후 연구의 함의를 도출한다.

V. 결론

제1절 예산편성 태 요약

지금까지 지방정부의 예산편성 전략과 재정여건에 따른 예산편성 행태를 비교 분석하였다. 일부 측정항목에서 정도의 차이가 있지만 예산의 합리적 편성과 집행 측면에서 본다면 계획형-내핍형-빈곤형-방만형의 경향이 뚜렷하다. 지방정부 본예산 규모는 2000년부터 2014년까지 한 차례의 감소도 없이 평균 8.3% 증가하였다. 안정적인 점증형 예산편성 행태이나 지방정부 예산은 불확실하다. 점증형 행태 이면에는 예산의 불확실성이 상존하며 지방정부는 나름의 예산편성 전략을 선택한다. 지방정부의 예산편성 전략은 재정력과 재정운용능력에 따라 결정되며 결과적으로 지방정부의 예산편성 행태는 다르게 나타난다. 본 절에서는 지방정부 유형별로 분석결과를 요약하고, 앞서 제3장 제2절에서 논리적으로 추론한 유형별 예산편성 행태를 확인한다.

1. 계획형

계획형 지방정부는 예산변경률이 가장 낮다. 본예산 규모는 전년도 최종예산에 가장 근접하다. 과소세입추계에 따른 재정잉여와 전년도 순세계잉여금을 가장 많은 비중으로 1차 추가경정예산에 편성하여 예산을 집행한다. 1차 추가경정예산 시점은 직전 회계연도 결산시점과 동일하며 결산을 통해 확정된 순세계잉여금을 추가경정예산에 편성한다. 세입추계의 정확성과 세출의 변화에 따른 충격을 최소화할 수 있는 재정여유를 통해 추가경정예산안은 회기 개시 이전 충분한 시간 여유를 갖고 제출된다. 지방의회는 심의일정에 여유를 갖게 된다.

다음 회계연도로 이월되는 순세계잉여금과 세출불용규모는 가장 적다. ‘교부세 등’ 재원의 오차 규모가 크지만 본예산과 최종예산에서 비중은 일정하게 유지된다. ‘교부세 등’의 오차규모가 최종예산에서 차지하는 점유율은 가장 낮다. 모든

유형에서 과소추계 재원인 세외수입과 함께 지방세의 예산비중 변화가 높고 추계 오차규모의 최종예산 점유율도 비교적 높다. 감액추가경정예산은 내핍형 다음으로 낮다. 모든 지방정부가 선호하는 개발 분야 세출증가율이 높게 나타나지만 다른 유형에 비해 증가율이 현저히 낮다.

지방선거 실시에 따른 예산변경률은 최소화되었다. 지방정부의 장과 지방의회 의원과의 당적 일치여부에 따라 예산변경률은 영향을 받지 않는다. 다음년도 예산편성에 앞서 인구변화를 사전에 비교적 정확히 예측한다. 이러한 결과로부터 계획형 지방정부는 가장 과학적, 합리적 예산편성을 하고 있는 것을 알 수 있다.

추가경정예산은 의존재원보다는 자체재원 변화에 따라 편성된다. 추가경정예산 편성이 자립적임을 의미한다. 예산편성은 정치적 이해관계에서 상대적으로 자유롭다. 예산결정 결과가 점증성을 나타내며 정치적 합리성보다는 경제적 합리성을 더욱 추구한다.

2. 내핍형

내핍형은 대부분의 측정항목에서 계획형 다음으로 긍정적 결과가 나타났다. 예산변경률, 본예산 규모 지수, 1차 추가경정예산 비중, 추가경정예산 시점, 추가경정예산안 의결 소요 일수, 순세계잉여금 세출 비중, 세출불용률이 계획형보다는 부정적이지만 빈곤형, 방만형 보다는 긍정적 결과를 보였다.

지방세 추계 오차의 경우 재정력이 풍부한 유형에 비해 오차규모는 크지만 본예산과 최종예산에서 비중이 일정하게 유지되었다. 반면 ‘교부세 등’ 의존재원의 오차는 적지만 본예산과 최종예산의 비중변화가 크게 나타났다. 감액추가경정예산은 네 가지 유형 중 가장 낮게 나타나 대부분 증액추가경정예산만 편성되고 있다. 세출예산의 변경은 다른 유형과 마찬가지로 개발 분야 예산증가율이 비교적 높게 나타났다. 하지만 ‘공공질서 및 안전’의 예산증가율은 다른 유형에 비해 가장 높게 나타났다. 재정잉여의 예산편성 우선순위에서 ‘공공질서 및 안전’을 고려하고 있는 것이다.

지방선거 실시에 따른 예산변경률은 계획형을 제외한 빈곤형, 방만형과 유사한 경향을 보였다. 그러나 정치인의 연임 성공률은 가장 높게 나타났다. 예산변경률

이 필요 이상으로 높을 경우 정치인은 오히려 재임에 실패하는 것으로 나타났다.

이상의 분석 결과로부터 내핍형의 추가경정예산은 의존재원에 영향을 받고 있음을 알 수 있다. 결과적으로는 점증형 행태가 나타나지만, 과정적 측면에서는 감액추가경정예산이 최소화되고 증액추가경정예산에 따라 기정액에서 추가되는 행태가 나타난다. 재원의 부족함을 예산결정 참여자들은 공감하고 있다. 원활한 집행을 위해 경제적 합리성보다는 정치적 합리성을 추구한다. 만성적인 재정위축 상황이므로 지방정부와 지방의회는 서로 만족할만한 수준에서 예산은 결정된다.

3. 빈곤형

빈곤형은 재정력이 부족하고 재정운용능력도 낮은 지방정부이다. 예산변경률은 방만형보다 낮지만 동일한 재정력을 갖는 내핍형에 비해서는 상당히 높다. 세입이 감소하고 세출이 증가하는 위기를 해결할 능력이 없기 때문에, 본예산은 최대한 보수적으로 추계되며 전년도 본예산에 가깝다. 회계연도 내의 불확실성을 크게 인식하여 재정잉여를 작은 규모로 여러 번에 걸쳐 추가경정예산에 편성한다. 순세계잉여금 세출 비중과 세출비용률은 다음 회계연도의 재정 불확실로 인해 높다.

내핍형과 마찬가지로 지방세의 추계 오차는 큰 반면 본예산과 최종예산의 비중은 일정하게 유지된다. 불확실성을 극복할 재원의 여지가 없고 추가적인 재원 마련 방법도 마땅치 않다. 추가경정예산은 의존재원의 변화에 맞춰 규모와 시기가 정해진다. 지방의회 입장에서 용도가 정해진 의존재원 변화에 따른 추가경정예산안 심의는 큰 의미가 없다. 따라서 의결 소요 일수는 가장 짧다. 추가경정예산안은 수시로 변하는 의존재원으로 인해 항상 회기 개시에 임박하여 제출된다. 가까운 미래의 예산도 확실하지 않기 때문에 감액추가경정예산이 가장 빈번하다. 재정잉여는 개발 분야에 집중된다. ‘공공질서 및 안전’ 분야는 크게 고려되지 않는다.

지방선거에 따른 예산변경률은 큰 폭으로 변한다. 빈곤형 지방정부에서는 항상 박빙의 선거경쟁이 이루어진다. 주민의 선호는 뚜렷하지 않으며 기존 정치인에 대한 실망을 많이 느낀다. 이로 인해 정치인 연임 성공률은 가장 낮다. 당적 일

치 여부에 따른 예산변경률은 계획형 다음으로 낮다. 계획형은 경제적 합리성을 바탕으로 예산편성이 정치적으로 자유로운 반면, 빈곤형의 세입은 의존적이고 세출은 경직되어 있기 때문에 정치적으로 자유롭다.

경기가 호황일 때는 사업예산의 과대책정으로 인해 감액추가경정예산 빈도가 증가하고, 경기가 불황일 때는 의존재원의 축소로 인해 감액추가경정예산 빈도가 증가한다. 재원의 의존도가 높은 만큼 평상시와 다른 경기 상황에서 예산은 증액과 감액이 더욱 반복된다. 이러한 유형의 지방정부 예산에 관한 의사결정은 단순하다. 외부 요인에 의해 결정되는 예산의 비중은 다른 유형에 비해 매우 높다. 의존적이며 반복적이고 일정 부분 결정론적이다.

4. 방만형

방만형은 재정력이 풍부하지만 재정운용능력이 낮은 유형이다. 방만형 지방정부는 예산변경률이 가장 높다. 본예산 규모 지수도 과소추계에 따라 빈곤형과 유사한 수준에서 음의 값을 갖는다. 재정력과 과소추계에 따라 상당한 재정잉여가 확보되었음에도 1차 추가경정예산 비중은 가장 작다. 가까운 미래의 재정 불확실로 인해 여러 번에 걸쳐 재정잉여를 예산에 편성한다. 1차 추가경정예산은 전년도 회계결산시점과 무관하게 편성된다. 계획적이지 못한 예산편성으로 인해 재정잉여도와 세출비용규모는 가장 높다. 의존재원의 본예산과 최종예산 비중변화는 적은 반면 자체재원의 비중변화는 가장 높다.

자체재원의 추계 오차규모가 최종예산에서 차지하는 점유율도 가장 높다. 추가경정예산은 자체재원의 변화 때문에 편성된다. 방만형은 연말에 가까워져야 예산의 집행과 이월을 결정하여 예산규모를 확정한다. 빈곤형과 다른 점은 재원의 성격과 규모이다. 빈곤형은 의존재원이며 연말 의존재원 변화는 크지 않다. 반면 방만형은 자체재원이다.

순세계잉여금은 다음년도 본예산에 편성하지 않고 추가경정예산을 통해 예산에 편성한다. 다음년도 초과세입과 더해져 추가경정예산은 더욱 빈번해진다. 이것은 연말에 집행이 계획되지 않은 재정잉여가 많다는 의미이다. 나눠먹기식 예산편성 가능성은 더욱 높아진다. 재정잉여가 많음에도 감액추가경정예산은 빈번

하다. 감액추가경정예산은 예산의 부족 또는 예산의 과대책정 때문에 발생된다. 재정잉여가 많기 때문에 방만형의 감액추가경정예산은 빈곤형의 감액추가경정예산과 성격이 다르다. 사업계획을 면밀히 검토하지 않아 예산이 과대책정된 사유가 더 많다.

세출예산의 증가율은 개발분야에 집중된다. 특히 예산집행과정에서 경합과 배제가 일어나는 지원, 육성 성격의 산업·중소기업 분야에서 세출증가율이 가장 높다. 재정력에도 불구하고 지방선거에 의한 영향을 가장 많이 받는다. 인구밀도가 높고, 직업이 다양하며, 소득격차가 큰 특징에 따라 주민의 선호는 다양하다. 수많은 이익단체와 정치적 이해관계로 인해 연중 수시로 예산이 증액되고 재편성된다.

정치인 스스로 생각하는 업적과 주민의 관점은 다르다. 이로 인해 연임 도전율을 가장 높지만 성공률은 기대에 훨씬 못미친다. 지방정부의 장과 지방의회 의원의 당적이 일치될 경우 예산변경률의 증가폭과, 반대일 경우 예산변경률의 감소폭이 가장 높다. 주민과 사회의 후생을 극대화 하는 것이 아닌 정치적 이해관계에 따라 예산이 편성된다.

인구증가에 따른 유동성과 부동산 거래 등으로 인해 초과세입은 큰 폭으로 증가한다. 사전에 예측되지 못한 초과세입에 따라 최종예산이나 세출결산액에 비해 세입결산액 증가율은 큰 폭으로 증가한다. 인구변화에 의한 초과세입은 대부분 집행되지 못하고 이월되는 것이다.

이상의 결과로부터 방만형은 자체재원의 변화에 의해 추가경정예산이 편성되고 정치적 이해관계에 따라 재편성되고 있음을 알 수 있다. 또한 예산의 부족이 아닌 예산의 과대책정으로 인해 증액과 감액이 반복되고 있음을 알 수 있다.

방만형에는 2015년 기준 지방교부세 불교부 지방정부 7개 중 서울과 수원을 제외하고 5개 지방정부가 포함되어 있다. 이러한 지방정부에서는 최근 인구의 수도권 밀집과 도시개발로 인해 대규모 아파트 단지가 증가하였고, 재산세가 급증하였다. 그러나 이에 대한 예측력이 부족하다. 지방교부세 불교부 지방정부는 지방재정분석에 있어 종종 롤모델로 지목된다. 방만형 지방정부는 세원지향적 측면에서는 우수할지라도 재정운용 측면에서는 방만한 결과가 나타났다.

제2절 연구의 요약 및 함의

본 연구는 지방정부 예산규모가 점증적이라면 안정된 자원, 다원주의, 정치적 타협, 증분에 대한 합의가 모든 지방정부에서 보편적인 현상인가? 라는 물음에서 출발하였다. 지방재정의 중앙정부에 대한 의존도는 갈수록 증가하고 있고, 재정의 불확실성은 해소되지 않고 있다. 따라서 본 연구는 지방정부 예산규모가 결과적으로는 점증형이지만, 예산결정의 과정적 측면에서 점증주의가 전제하는 조건, 역할, 과정이 지방정부에 따라 다르다고 예상하였다. 결과적으로 지방정부는 예산의 불확실한 정도와 이에 따른 전략의 차이로 인해 예산편성 행태에 차이가 있을 것으로 보았다.

예산체제 및 이론 그리고 선행연구 고찰을 통해 예산편성 행태는 행정적 요인, 정치적 요인, 경제적 요인으로 구분되는 재정여건과 예산편성 전략에 따라 결정된다고 보았다. 예산편성에 영향을 미치는 지방정부의 재정여건과 전략을 파악하기 위한 목적으로 추가경정예산에 주목하였다. 추가경정예산은 재정여건 불확실성에 따른 예산편성 전략의 표출 결과이기 때문이다.

예산편성 행태의 비교를 위해 본 연구는 군, 구를 제외한 지방정부 81개를 대상으로 재정력과 재정운용능력에 따라 유형화하였다. 재정력의 기준으로는 재정자립도를 사용하였고, 재정운용능력의 기준으로는 재정운용의 결과로서 나타난 추가경정예산 회수를 사용하였다. 재정력과 재정운용능력의 평균에 따라 4가지 유형으로 구분하였다. 재정력은 다시 지방교부세 불교부 단체 중 재정자립도가 가장 낮은 지방정부와 지방세를 통해 인건비를 해결할 수 없는 지방정부 중 재정자립도가 가장 높은 지방정부를 기준으로 세분하였다. 재정운용능력은 결산에 따른 추가경정예산과 연말 회계 정리 목적의 추가경정예산을 고려하여 연평균 2회 및 연평균 3회를 기준으로 세분하였다. 이렇게 세분한 목적은 향후 지방정부의 노력에 따라 다른 유형으로 편입될 가능성이 있음을 보여주기 위함이다.

본 연구는 이론과 선행연구를 바탕으로 네 가지 유형의 지방정부에 대해 계획형-내핍형-빈곤형-방만형으로 표현하고, 각각의 예산편성 행태를 자립적 점증행태, 의존적 추가행태, 의존적 반복행태, 자립적 반복행태로 추론하였다. 논

리적 추론을 실증하기 위해 예산편성 전략과 행정적 요인, 정치적 요인, 경제적 요인 측정항목을 선정하였다. 지방정부 추가경정예산에 관한 정보는 중앙정부 차원의 공식적인 집계기 없으므로 각각의 지방정부 자료를 토대로 구성하였다. 특히 2008년 이전 추가경정예산 자료는 지방정부 웹사이트를 통해 입수하기 어려워 고시나 시보를 검색한 후 지방의회 회의록과 부록을 통해 보완하였다.

실증분석 결과 추가경정예산에 의한 예산변경률은 지방정부 유형별로 큰 차이를 보였다. 예산편성 전략 측정항목인 본예산 규모 지수, 1차 추가경정예산 비중, 추가경정예산 시점 및 의결 소요 일수, 순세계잉여금 세출 비중, 세출비용률, 세입추계 오차율은 재정력이 풍부할수록, 그리고 재정운용능력이 높을수록 상대적으로 긍정적인 결과를 보였다. 행정적 요인, 정치적 요인, 경제적 요인으로 구분되는 재정여건에 관한 측정항목에서도 계획형-내핍형-빈곤형-방만형 순의 결과가 일관되게 나타났다.

실증분석 결과를 바탕으로 지방정부는 재정력과 재정운용능력에 따라 서로 다른 예산편성 행태가 나타남을 확인하였다. 재정력에 따른 추가경정예산 재원의 속성이 예산편성의 자립성과 의존성을 구분 지었고, 재정운용능력의 차이가 점증형, 추가형, 반복형을 구분 짓는 것을 확인하였다.

예산결정의 결과 측면에서 계획형의 자립적 점증 행태, 내핍형의 의존적 추가행태, 빈곤형의 의존적 반복 행태, 방만형의 자립적 반복 행태는 모두 점증형이다. 하지만 점증 이면에 자리 잡고 있는 재정여건의 불확실성과 이에 따른 지방정부의 전략에 따라 예산편성의 행태는 판이하게 달랐다.

특히 재정력은 재정운용능력에 긍정적 영향을 미친다는 예산결정과정 비교 이론의 전제와 달리 ‘예측’, ‘통제’, ‘노력’이 수반되지 않을 경우 재정력은 오히려 예산의 방만함을 부추기는 것으로 나타났다. 지방재정압박의 원인은 재정력보다는 재정운용능력에 의한 영향이 큰 것으로 나타났다. 이로써 지방정부가 지향해야 할 예산편성 행태는 보다 분명해진다.

재정력은 도시형태, 산업기반, 인구 등 세원기반에 따라 일정부분 주어진 조건이다. 지방정부 노력에 따라 개선할 수 있는 한계가 있거나 개선속도가 더딘 편이다. 반면 재정운용능력은 지방정부의 노력에 따라 비교적 단기간에 개선될 수 있는 요소이다. 지방정부는 가까운 미래의 예산을 추계하고, 합리적으로 경비를

산정하며, 엄정하게 재원을 포착하고, 경제현실에 맞도록 수입을 산정하는 재정 운용능력을 더욱 배양할 필요가 있다. 지방정부는 중앙정부가 강조하는 세원확충을 위한 노력보다는 세원을 정확히 파악하고 예측하며 이에 따라 계획을 수립하고 계획대로 집행하는 노력이 더욱 강조된다. 이러한 노력이 지방재정 불확실성 해소에 더 큰 효과가 있을 것이며, 그 결실은 주민에게 돌아간다.

하지만 실증분석 결과 정치인의 예산변경 유인이 분명히 있음을 확인한 상황에서, 재정운용능력 개선 노력을 지방정부에게만 촉구하는 것은 지방재정 불확실성 해소에 한계가 있다. 따라서 중앙정부는 지방정부와의 협의를 통해 재난·재해를 제외한 추가경정예산 회수의 제한, 순세계잉여금의 상한선 규정, 재정잉여 비축을 위한 제도 마련 등을 논의할 필요가 있다.

지방정부 재정지표에 있어서도 세원지향 및 세출통제를 강조하는 것은 자칫 예산편성과 집행의 불확실성 책임을 지방정부에게만 지우는 것으로 인식될 수 있다. 따라서 지방정부 재정지표에 대해 재정불확실성 지표를 추가로 마련하여 중앙정부와 지방정부 상호간 불확실성 해소를 위한 노력을 유도할 필요가 있다.

또한 행정자치부의 유형화 기준은 우수 지방정부를 벤치마킹하기 위한 목적이지만, 서로 다른 재정여건으로 인해 벤치마킹이 용이하지 않다. 따라서 본 연구의 유형화 기준에 따라 재정력이 유사하지만 재정운용능력에서 차이가 나타나는 지방정부 간의 예산 실무자 협의체 등을 운영한다면 과학적 예측 기법, 재정관리 기법 등에 대한 벤치마킹이 용이할 것으로 본다.

앞서 추가경정예산 관련 자료의 수집이 어렵거나 오류가 있는 대부분의 지방정부가 재정운용능력이 낮은 유형으로 구분되었음을 밝혔다. 또한 재정운용능력이 낮은 지역의 지방의회가 의안관리를 매우 소홀하게 하고 있음도 나타났다. 예산정보의 공개와 의안관리는 지방자치에 있어 가장 기초적인 작업이다. 지방자치제도 실시 20년이 지난 시점에서 작은 변화와 노력부터 개선되길 기대한다.

제3절 연구의 한계 및 향후 과제

본 연구는 지방재정의 결과적 검증성 이면에 자리 잡고 있는 재정여건의 불확실성과 예산편성 전략을 추가경정예산을 통해 분석하고, 예산결정의 과정적 측면에서 서로 다른 예산편성 행태가 나타남을 밝혔다. 이를 통해 향후 지방정부의 무분별한 추가경정예산을 지양하기 위한 제도마련과 지방정부 스스로의 노력에 도움을 줄 것으로 기대한다.

하지만 본 연구는 추가경정예산을 통한 지방정부 유형별 예산편성 행태를 비교하는 연구로서 다음과 같은 한계를 갖는다.

첫째, 추가경정예산의 분석이 종합적으로 이루어지지 못한 한계가 있다. 지방정부 추가경정예산에 대한 종합적인 분석을 위해서는 추가경정예산서와 결산서를 바탕으로 분석이 이루어져야 한다. 이를 통해 추가경정예산 회차별 순세계잉여금의 배분 시점과 비중을 파악하고 세출비용의 사업과 사유별로 예산변화를 파악하여야 한다. 지방정부 추가경정예산의 종합적인 이해를 위해서는 순세계잉여금과 세출비용에 대한 깊이 있는 후속 연구가 필요하다.

둘째, 지방정부 단위에 따른 특징을 고려하지 못했다. 지방정부는 특별·광역시와 도의 재원 배분구조가 일부 상이하다. 따라서 예산편성 행태의 엄밀한 상대적 비교를 위해서는 지방정부 단위별 특징을 감안하고 예산체제의 환경과 참여자의 전략을 보다 면밀히 분석할 필요가 있다.

셋째, 예산편성 행태의 공간적 상호작용을 고려하지 못했다. 공간적 상호작용이란 특정 지방정부의 예산편성 행태가 지리적으로 인접한 지방정부의 예산편성 행태에 영향을 미치는 것을 의미한다. 본 연구의 지방정부 유형화 결과는 공간적 상호작용의 가능성이 높다. 지방정부 유형화에 따른 예산편성 행태가 분명한 차이를 보이고 있어 공간적 상호작용의 가능성은 더욱 높아진다. 향후 공간적 상호작용의 원인으로 지방정부 예산편성 행태의 차이가 실증된다면, 지방정부 재정운용능력을 개선하기 위한 제도 마련과 실행 방안 수립은 보다 수월해질 수 있다.

【참고문헌】

1. 국내문헌

- 강운호(2000). “제도, 제약 및 관료의 예산결정행태: 지방정부 예산결정에 대한 신제도주의적 접근”. [한국정책학회보], 9(1): 79~109.
- 강운호·민기·전상경(2015). [현대 지방재정론(4판)]. 서울: 박영사.
- 강태구(2004). “기초지방자치단체 세입예산 과소추계의 원인에 관한 연구”. [한국지방자치학회보], 16(1): 93~112.
- 권기현(2008). [정책학]. 서울: 박영사.
- 권태욱(2015). [정책프로그램의 목표모호성: 한국 중앙행정기관의 재정사업을 중심으로]. 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 김재훈(1993). “정부지출결정요인검증을 위한 새로운 시도: 미국 주정부 지출을 중심으로”. [한국행정학보], 27(1): 135~153.
- 김종순(1995). “지방의회의 예산심의 실태분석: 서울시 의회를 중심으로”. [한국행정학보], 29(3): 641~660.
- 나중식(1992). “지방정부의 예산결정실태와 경향성 분석”. [한국행정학보], 26(2): 591~610.
- 남궁근(1994). “우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시·군·자치구의 기초자치단체를 중심으로”. [한국행정학보], 28(3): 991~1012.
- 문인수·정원식(1997). “도시정부의 예산과정에서 시의회의 통제와 책임성: 마산시 의회의 예산 및 결산심의의 실증적 분석”. [한국행정논집], 9(3): 557~580.
- 민기(2015). “예산의결주의에서의 지방자치단체 재의요구권의 쟁점 및 개선방안”. [제주특별자치도의 자치 재정권 강화를 위한 재정 정책 세미나 자료집], 13~32.
- 박병희(2006). “지방자치단체 재정자율성 측정 지표 활용에 관한 연구”. [지방행정연구], 20(1): 165~190.

- 박완규(2010). “지방자치단체의 경제력 격차에 대한 분석: GRDP 대리변수를 이용하여”. [지역연구], 26(4): 75~101.
- 박종구(1991). “지방정부를 위한 예산이론의 모색: 점증주의와 결정론적 접근방법의 융합”. [한국행정학보], 25(1): 25~45.
- 배상석·강주현(2007). “정부지출이 민선자치단체장 연임에 미치는 영향에 관한 연구”. [한국행정학보], 41(1): 153~173.
- 배상석(2011). “지방자치단체들의 여유자원 확보에 관한 연구”. 한국지방재정학회 동계학술대회, 47~61.
- _____ (2013). “우리나라 지방자치단체들의 세입추계 오차에 관한 연구”. [한국정책학회보], 22(1): 361~387.
- 손희준(1999). “지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석”. [한국행정학보], 33(1): 81~97.
- 신무섭(2003). “지방자치 실시와 추가경정예산 운영: 전주시를 중심으로”. [한국사회와 행정 연구], 13(4): 119~130.
- _____ (2007a). [재무행정학(5판)]. 서울: 대영문화사.
- _____ (2007b). “한국 지방자치단체 지출수준의 결정요인”. [한국행정논집], 19(3): 609~636.
- 원구환(2009). “광역자치단체 예산의 점증분석”. [한국지방자치연구], 11(3): 11~64.
- 윤영진(2010). [새 재무행정학(5판)]. 서울: 대영문화사.
- 이미애·이현우·홍윤미(2014). “지방자치단체 순세계잉여금과 재정 효율성에 관한 연구”. [지방정부학회보], 18(4): 481~502.
- 이시원·김주찬·박태갑(2005). “세계잉여금의 운영실태 연구: 경상남도 기초자치단체를 중심으로”. [한국사회와 행정연구], 16(1): 275~297.
- 이영조(1994). “지방자치단체의 추가경정예산 실태와 효율화 방안”. [한국행정학보], 28(2): 557~574.
- 임성일·이효(2014). “지방재정의 순세계잉여금 영향요인: 예산회계 관점을 중심으로”. [정부회계연구], 12(2): 1~25.
- 전상경(1994). “지방정부 예산편성행태와 지방의회 예산심의행태에 관한 가설적 논의: 부산시를 중심으로”. [한국행정학보], 27(4): 1051~1072.

- 전영한(2004). “공공조직의 목표모호성: 개념, 측정 그리고 타당화”. [한국행정학보], 38(5): 49~65.
- 정근성(2002). [지방정부의 추가경정예산편성 요인에 관한 연구: 공주시 사례를 중심으로]. 석사학위논문, 공주대학교경영행정대학원.
- 정해방(2008). “국가재정법상 추가경정예산 편성 제한 규정의 법적 성격과 의미에 관한 고찰”. [일감법학], 14: 1~32.
- 주희진·권기현(2012). “한국의 정권별 지방정부지출의 경향성과 결정요인에 관한 연구: 단절적 변수에 대한 분석을 중심으로”. [한국정책학회보], 21(1): 131~154.
- 지병문·김용철(2003). “지방정부지출의 결정요인에 관한 실증적 연구: 정당효과 및 선거경쟁효과를 중심으로”. [한국동북아논총], 26: 265~286.
- 최선미(2011). [지방정부 추가경정예산의 결정요인에 관한 연구: 충청남도 16개 기초자치단체를 중심으로]. 석사학위논문, 성균관대학교 국정관리대학원.
- 최형준(2005). [지방정부 추가경정예산 증가의 영향요인에 관한 분석: 서울특별시 자치구를 중심으로]. 석사학위논문, 고려대학교 대학원.
- 홍인기·박승준(2008). “추가경정예산 집행이 거시경제에 미치는 영향: 거시재정모형을 이용한 단기효과 분석”. [재정정책논집], 10(2): 3~38.

2. 국외문헌

- Bailey, John J. and O'connor, J.(1975). “Operationalizing Incrementalism: Measuring the Muddles”. [Public Administration Review], 35(1): 60~66.
- Caiden, Naomi.(1981). “Public Budgeting Amidst Uncertainty and Instability”. In Shafritz, Jay M. and Hyde, Albert C.(ed.). [Public Administration: Classic Readings(7th)], 207~219. Wadsworth Cengage Learning.
- Cohen, Michael D., March, James G. and Olsen, Johan P.(1972). “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. [Administrative Science Quarterly], 17(1): 1~25.

- Jung, Chan Su. and Lee, Geon.(2013). “Goals, Strategic Planning, and Performance in Government Agencies”. [Public Management Review], 15(6): 787~815.
- Downs, Anthony.(1967). “The Life Cycle of Bureaus”. In Shafritz, Jay M. and Hyde, Albert C.(ed.). [Public Administration: Classic Readings(7th)], 207~219. Wadsworth Cengage Learning.
- Davis, Otto A., Dempster, M. A. H. and Wildavsky, Aaron.(1966). “A Theory of the Budgetary Process”. [The American Political Science Review], 60(3): 529~547.
- Downs, Anthony.(1967). “The Life Cycle of Bureaus”. In Shafritz, Jay M. and Hyde, Albert C.(ed.). [Public Administration: Classic Readings(7th)], 207~219. Wadsworth Cengage Learning.
- Omolehinwa, Eddy. and Roe, Emery M.(1989). “Boom and Bust Budgeting: Repetive Budgetary Processes in Nigeria, Kenya and Ghana”. [Public Budgeting & Finance], 9(2): 43~65.
- Downs, Anthony.(1967). “The Life Cycle of Bureaus”. In Shafritz, Jay M. and Hyde, Albert C.(ed.). [Public Administration: Classic Readings(7th)], 207~219. Wadsworth Cengage Learning.
- Landau, Martin.(1969). “Redundancy, Rationality and Problem of Duplication and Overlap”. In Shafritz, Jay M. and Hyde, Albert C.(ed.). [Public Administration: Classic Readings(7th)], 238~250. Wadsworth Cengage Learning.
- Levine, Charles H.(1978). “Organizational Decline and Cutback Management”. In Shafritz, Jay M. and Hyde, Albert C.(ed.). [Public Administration: Classic Readings(7th)], 297~310. Wadsworth Cengage Learning.
- Miller, Gerald J.(2011). [정부 재무관리 이론], 신무섭(역). 서울: 대영문화사; [Government Financial Management Theory], Marcel Dekker Inc, 1991.
- Modlin, Steve.(2008). “Defining Involvement of County Commissioners in the Budget Formulation”. [Politics & Policy], 36(6): 1044-1065.

- Kantor, Paul. and David, Stephen.(1983). “The Political Economy of Change in Urban Budgetary Politics: A Framework for Analysis and a Case Study”. [British Journal of Political Science], 13(3): 251~274.
- Kemp, Kathleen A.(1982). “Instability in Budgeting for Federal Regulatory Agencies”. [Social Science Quarterly], 63(4); 643~660.
- Key, V. O.(1940). “The Lack of a Budgetary Theory”. In Shafritz, Jay M. and Hyde, Albert C.(ed.). [Public Administration: Classic Readings(7th)], 100~104. Wadsworth Cengage Learning.
- Lindblom, Charles E.(1959). “The Science of Muddling Through”. In Shafritz, Jay M. and Hyde, Albert C.(ed.). [Public Administration: Classic Readings(7th)], 145~155. Wadsworth Cengage Learning.
- Lewis, Verne B.(1952). “Toward a Theory of Budgeting”. [Public Administration Review], 12(1): 42~54.
- Reddick, Christopher G.(2003a). “Budgetary Decision Making in the Twentieth Century: Theories and Evidence”. [Journal of Public Budgeting], 15(2): 251~274.
- _____.(2003b). “Testing Rival Theories of Budgetary Decision-Making in the US States”. [Financial Accountability & Management], 19(4): 315~339.
- Rubin, Irene S.(1987). “Estimated and Actual Urban Revenues: Exploring the Gap”. [Public Budgeting & Finance], 7(4): 83~94.
- Sielke, Cathering C.(1996). “Wealth, Certainty and Budgetary Decision-Making”. [Journal of Education Finance], 22: 195~213.
- Shafritz, Jay M. and Hyde, Albert C.(2012). [Public Administration: Classic Readings(7th)]. Wadsworth Cengage Learning.
- Shick, Allen.(1966). “The Road to PPB: The Stages of Budget Reform”. In Shafritz, Jay M. and Hyde, Albert C.(ed.). [Public Administration: Classic Readings(7th)], 183~198. Wadsworth Cengage Learning.

- Wildavsky, Aaron.(1969). “Rescuing Policy Analysis from PPBS”. In Shafritz, Jay M. and Hyde, Albert C.(ed.). [Public Administration: Classic Readings(7th)], 220~233. Wadsworth Cengage Learning.
- _____.(1986). [Budgeting: a comparative theory of budgetary process(2nd)]. Transaction Publishers.
- _____.(1992). “Political Implications of Budget Reform: A Retrospective”. [Public Administration Review], 52(6): 594~599.

3. 기타문헌 및 자료

- 기획재정부. 각 년도(2000년~2014년). [나라살림 예산개요].
- 지방재정법. (개정 2015.5.13, 법률 제13283호).
- 한국지방행정연구원. 각 년도(2006년~2014년). [지방자치단체 재정분석 보고서].
- 헌법. (개정 1987. 10. 29).
- 행정자치부. 각 년도(2004년~2014년). [지방자치단체 통합재정 개요].
- 행정자치부. 각 년도(2004년~2014년). [지방세외수입연감].

【Abstract】

A Study on the Budgeting Practices of Local Governments

- Focused on Supplementary Budget -

Budget is expected to be executed as planned, but uncertainty occurs depending on inter-governmental grants and economic situations, etc. Among the variety of systems for ensuring flexibility to resolve uncertainty, supplementary budget can change total scale of expenditures greatly. Therefore, supplementary budget can be a useful budgeting tool in local governments under the large financial uncertainties. However, supplementary budget of local governments has been compiled deliberately and more frequently than necessary. Furthermore, local assembly and residents are less interested in supplementary budget than in main budget, which offers possibility for supplementary budget to be used for political interests.

This study assumed that although scale of local governments budget is incremental as a result, a consensus on increment, political compromise, pluralism and stable finances set forth as a promise by incrementalism will not be universal in local governments from procedural aspects of budgeting decision. According to this assumption, supplementary budget is analyzed to compare relative differences in budgeting practices of local governments. It is because supplementary budget is compiled according to the uncertainty of financial situations and strategies of local governments.

For a comparison of budgeting practices, this study categorizes 81 local governments, according to fiscal power and financial management capabilities. Financial independence is used as criteria of financial power, and the number of supplementary budget resulting from the financial management is used as criteria of financial management capabilities. The types are represented as plan-type, austerity-type, poverty-type and irresponsible-type with respect to

local governments divided into four types depending on the average of fiscal power and financial management capabilities, and each of the budgeting practices are inferred as independent increment practice, dependent add practice, dependent repeat practice and independent repeat practice. In order to demonstrate the logical reasoning, budget compilation strategies, administrative factors, political factors and economic factors are selected.

The empirical analysis results show that change rates in budget due to supplementary budget are 12.64% in the case of plan-type, and 20.40% for irresponsible-type. In particular, the difference of change rates in budget between austerity-type and poverty-type in which scale of available financial resources is small is -2.64%p, whereas that change rates in budget between plan-type and irresponsible-type in which scale of available financial resources is rich is -7.76%p.

The budgeting strategy measurement items such as main budget scale index, ratio of primary supplementary budget scale to change scale in budget, supplementary budget time and number of days required for approval, ratio of net budget surplus to total expenditure scale, ratio of unused expenditure to total expenditure scale, error rate of revenue estimating showed relatively positive results as financial power and financial management capabilities are higher.

The number of decreased main budget scale by supplementary budget, which is an administrative factor, turned out to be high in both irresponsible-type and poverty-type with low financial management capabilities. Budget of these local governments are being increased and decreased repeatedly in one fiscal year. The results of analysis on change rates in budget by expenditure fields find that all local governments have allocated budget to development-related fields through the supplementary budget. However, irresponsible-type shows three times higher than plan-type in the case of 'Land and Regional Development' field. A look at these results

revealed that supplementary budget has been compiled for the purpose of development rather than environment, culture, welfare and health fields, which are closely related to the quality of residents' lives.

Based on local election, a year change rates in budget when local elections are held to be low compared to previous three years in all local governments. The degree of competition for elections of local governor turned out to be relatively higher in both poverty-type and irresponsible-type. Unlike the premise of public choice theory, the higher degree of competition for elections, the lower change rates in budget in local governments except for irresponsible-type. The rates of challenges for reappointment of politicians were found to be relatively high in irresponsible-type and poverty-type, but the reappointment success rate is turned out to be low contrary to expectations of politicians. Change rates in budget while in office of politicians who succeed in reappointment is higher than that of challengers who fail. From the aspect of soundness of local finance, more advisable that competition between politicians is higher, but residents favors politicians that ensure higher change rates in budget. This can be explained that there have been continuous decline in financial independence of local governments after implementation of self-governing system and difficulties in financial management.

If the number of local assembly members who are the members of same party as the local governor held a majority, change rates in budget is found to be higher than average in all local governments. Whereas the number is less than half, change rates in budget is turned out to be lower than average. However, the difference between more than half and less than half is 0.1%p in case of plan-type, whereas it is 3.76%p in irresponsible-type, which suggests that compilation and deliberation of budget has not been made from viewpoint of consumers, but been determined by political interests in irresponsible-type local government.

A look at the unit increase of financial scale caused by the unit increase of the population, which is an economic factor, revealed that in case of plan-type, the final budget decreased by 1.479%p, and settlement revenues by 6.622%p due to population increase of 1%p. On the other hand, irresponsible-type shows 3.864%p increase in final budget, 4.261%p decrease in settlement revenues and 4.409%p increase in settlement expenditures due to the population increase of 1%p. Given that the population does not fluctuate rapidly in one fiscal year, it is known that irresponsible-type cannot take into account the population influx estimates in compilation of main budget, or does not reflect them in main budget for the purpose of securing financial surplus even if it take this into consideration.

Of nine years, two years are divided into two categories such as years of prosperity and years of recession depending on the economic growth rates. According to the analysis results, change rates in budget and the number of supplementary budgets of all local governments is turned out to be coincident. However, ratio of net budget surplus to total expenditure scale and ratio of unused expenditure to total expenditure scale points out as the cause for financial loop of a necessary evil during economic downturns significantly decreased, which indicates that years of recession are rather positive in terms of soundness of local finance.

The empirical analysis results of this study confirms that the properties of supplementary budget resources according to financial power distinguished independence and dependence of budgeting. The differences in financial management capabilities divides patterns into increment practice, add practice, repeat practice. In terms of the results of the budget decision, independent increment of plan-type, dependent add of austerity-type, dependent repeat of poverty-type and independent repeat of irresponsible-type are all incremental. However, the budgeting practices varies significantly depending on the strategies of local governments and uncertainties which lie behind the

increment.

In particular, financial power is found to instigate irresponsible management of budget unless accompanied by 'prediction', 'control' and 'endeavor' despite the premise of 'a comparative theory of budgetary process' that financial power has a positive effect on financial management capabilities. The cause for pressure on local finance is turned out to be affected more by financial management capabilities than by financial power, which clearly shows budgeting practices to be pursued by local governments.

For local governments, more emphasis should be placed on efforts to identify and predict scale of revenues, planning and execute by the plan, rather than on efforts to expand the source of revenues emphasized by the central government. These efforts are expected to contribute to resolving the uncertainty of local finance, thereby bringing good results to residents.

Key words: supplementary budget, budget compilation, budget change

【부록】 지방정부 연도별 추가경정예산 회수, 재정자립도, 예산변경률

지방정부	회계연도									추가경정 예산 회수 합계	재정 자립도	예산 변경률 (%)
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014			
서울본청	1	2	1	2	0	1	1	1(1)	1	10(1)	87.96	5.99
부산본청	2	2	2	2	2	2	2	2	2	18	55.84	11.72
대구본청	2	2	2	2	2(1)	2	2	2	2	18(1)	53.04	7.40
인천본청	3(1)	2	2(1)	3(1)	3(2)	4(1)	2	2(1)	2(1)	23(8)	68.37	11.02
광주본청	2	3	2	4	3	2	2	2(1)	2	22(1)	44.23	12.60
대전본청	2	3	2	3	2	3	2	2(1)	2	21(1)	56.06	14.15
울산본청	3	2(1)	2(1)	2	2	2	2	2	2	19(2)	60.88	13.74
경기본청	3	2	3	3(1)	3	4	2	2	2	24(1)	61.71	10.29
경기수원시	2	2	2	2	2	3	2	2	2	19	61.76	16.11
경기부천시	3	3	4(1)	4(1)	3	3	3	4	4	31(2)	52.28	21.29
경기평택시	2	3	3	4(1)	3(1)	3	3	4	3	28(2)	49.07	16.33
경기안산시	3	3	3	3(1)	3(1)	3	3	3	3	27(2)	54.3	17.63
경기과천시	2	2	4	3	3	2(1)	4	2(2)	3	25(3)	48.06	13.31
경기파주시	3	2	4	3	4	3(1)	3	3	3	28(1)	47.47	17.16
경기용인시	3	2	2(1)	3(1)	3	3	4	3	4	27(2)	64.22	22.97
경기하남시	3(1)	3	5(1)	4(1)	4(1)	3	4	3	3	32(4)	47.26	20.20
경기의왕시	3	3	3	3	4	3	3	3(1)	3	28(1)	47.53	29.89
경기군포시	3	3	3	3	3	3	4	3	3	28	52.31	20.50
경기시흥시	3	2	3	3(1)	3(1)	3	3	3	4	27(2)	56.08	19.47
경기오산시	3	3	4(1)	3(1)	3(1)	3	4	3	3	29(3)	52.4	22.20
경기남양주시	3	3	3	4	3	3	3	4	3	29	40.96	22.81
경기구리시	3	3	3	3	5	4	5	5	4	35	42.97	32.98
경기포천시	3	3	3	3	4(1)	4(1)	4	4	3	31(2)	31.52	20.45
경기양주시	3	3	3	3(1)	3(2)	3(1)	3	3	4	28(4)	38.38	17.95
경기광주시	3	3	3	3	3	3	4	3	4(1)	29(1)	58.58	23.15
경기화성시	3(1)	3	3(1)	3(1)	4(1)	3	3	4	2	28(4)	61.81	21.73
경기김포시	3	4	3	3(1)	3	3	3	4	3	29(1)	48.63	29.51
경기이천시	3	3	4	4	3	3(1)	3	3	3	29(1)	42.4	27.83
경기고양시	3(1)	3	3	3(1)	3(1)	3	3	3	3	27(3)	57.3	16.19
경기동두천시	3(2)	3	3	3	3(1)	3(1)	4	4(1)	3	29(5)	22.5	20.54
경기광명시	3(1)	4	4	4(1)	5(2)	6	4	4	5	39(4)	48.43	17.42

지방정부	회계연도									추가경정 예산 회수 합계	재정 자립도	예산 변경률 (%)
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014			
경기안양시	2	2(1)	2(1)	3(1)	3	3	3	3	3	24(3)	59.29	11.76
경기성남시	3	4	2(1)	3	2(1)	3(1)	3(1)	5(1)	4(1)	29(6)	67.68	13.77
경기의정부시	3	3	3	3(1)	3	3(2)	3	3	3	27(3)	40.59	18.71
강원본청	2	2	2	2	2	2	2	2	2	16	21.75	10.88
강원춘천시	4	3	3(1)	3	2	3	3	4	2	27(1)	29.74	18.88
강원태백시	2	2	3	3(1)	3(1)	4	4	3(1)	4	28(3)	26.77	16.15
강원삼척시	3	3	3	3(1)	3	4	2	3	2(1)	26(2)	15.93	16.89
강원속초시	4	3	3	3(1)	3(1)	4(1)	2	3(1)	3	28(4)	22.77	15.58
강원동해시	2	3(1)	3(1)	3(1)	3(2)	3(1)	3(2)	3(2)	3(1)	26(11)	19.2	10.23
강원원주시	3	3	3	3	3	3	3	3	3	27	30.59	19.52
강원강릉시	2	2	2	2	2	2	2	2	2	18	22.97	17.38
충북본청	3	3	3	3(1)	3(1)	3	2	3	3(1)	26(3)	25.64	11.33
충북청주시	4	2	2	3(1)	3(2)	3	3	3	3	23(3)	42.3	14.35
충북충주시	3	3(1)	4	3(1)	4	4	3	4	3	31(2)	19.81	18.08
충북제천시	2	3	3	3	2	3	3	3	3	25	20.87	15.94
충남본청	2(1)	2(1)	2(1)	3	2	2	2	2(1)	2(1)	19(5)	28.17	9.22
충남천안시	2	2	3(1)	3(1)	2(1)	2	3	2	2	21(3)	48.76	16.12
충남서산시	2	2	3	3	2	2	3	3	3(1)	23(1)	29.83	17.06
충남계룡시	2	3	3	3(1)	2(1)	2	3	3	3	24(2)	20.36	18.96
충남논산시	2	2	3	3	2	3	3	3	2	23	16.42	16.07
충남아산시	3(1)	3	3	2	2(1)	2	3	3	4	25(2)	48.38	13.25
충남공주시	2	3	3(1)	4(2)	2(1)	3	3	3	3	26(4)	17.41	17.36
충남보령시	2	3	3	3(1)	3	3	3	3	3	26(1)	20.99	18.54
전북본청	2	2(1)	3	3(1)	3	2	2	2(1)	2	21(3)	18.1	8.92
전북전주시	2	2(1)	2	2	2	2	2	2	2	18(1)	33.04	15.56
전북김제시	2	2	2	2(1)	2	2	2	2	2	18(1)	12.39	12.44
전북정읍시	2	2	2	3(1)	2	3	3	3	2	22(1)	12.56	14.70
전북군산시	2	3	2	3(1)	3	2	2	3	3(1)	23(2)	24.78	11.86
전북익산시	2(1)	2	2	3(1)	2	2	2	2	2	19(2)	23.37	14.51
전남본청	3	2	2	3	2	3	2	2	2(1)	21(1)	12.81	12.94
전남목포시	3	3(1)	2(1)	3(1)	2(2)	2	2	2	2(1)	21(6)	25.1	11.32
전남광양시	3	2	2	3	2	3	2	3	3(1)	23(1)	41.44	14.66
전남여수시	4	3(1)	4	3	2(1)	3	3	3	2	27(2)	29.69	16.31

지방정부	회계연도									추가경정 예산 회수 합계	재정 자립도	예산 변경률 (%)
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014			
경북본청	2	2	2	3	2	2	2	2(1)	2(1)	19(2)	20.96	12.09
경북포항시	2	2	2	3	2	2	2	2	2(1)	19(1)	44.01	15.33
경북구미시	2	2	2	3	3	2	2	2	2	20	44.34	19.17
경북영천시	2	2	3	3	3	3(1)	2	2	2	22(1)	18.32	15.30
경북경산시	2	3(1)	3	3(1)	3	3	3	3	2	25(2)	28.78	15.59
경북상주시	2	3	2	3	2	3	2	3	2	22	11.74	14.11
경북영주시	2	3	3	3	2	2	3	2	2	22	17.73	11.45
경북안동시	2	3	3	3	2	3(1)	3	3(1)	2	24(2)	14.96	14.20
경북경주시	2	2	2	3	3	2	2	3	3	22	26.26	16.77
경북김천시	3	2	4	3	2	2	2	2	2	22	20.49	19.44
경남본청	2	2	2	2	2	2	2	2	2	18	33.24	12.44
경남통영시	3	3	3	3(1)	3(1)	4	3	3	3	28(2)	21.91	19.83
경남김해시	2(1)	2(1)	2(1)	2	2(1)	2(1)	2(1)	2	2(1)	18(7)	38.63	8.83
경남거제시	3	3	3	3	3(1)	3	2	3	2(1)	25(2)	39.37	18.68
경남사천시	3(1)	3(1)	3(1)	3(1)	2(2)	3(1)	2(1)	3(1)	3(1)	25(10)	18.96	8.49
경남진주시	2	2	2	2(1)	2(2)	3	3	3	2	21(3)	29.33	12.42
제주본청	3(1)	2	3	2	2	2	2	2	2	17	26.94	10.85
합계 및 평균	207 (13)	209 (12)	222 (17)	237 (38)	214 (38)	226 (16)	219 (5)	227 (18)	214 (17)	1967 (173)	36.99	16.19

주1: 추가경정 예산 회수의 괄호는 감액추가경정 예산 회수임.

주2: 음영처리 부분은 분석대상에서 제외된 표본임.

주3: 재정자립도와 예산변경률은 2006년~2014년 평균임.