

지방자치단체 문화예산 효율성에 관한 연구 : 불용액을 중심으로

장혜윤*

지방정부 재정운영의 효율성에 대한 정책적 관심이 고조되면서 재정집행의 효율성에 대한 체계적 관리에 대한 학제적·실천적 관심 또한 확대되고 있다. 특히, 불용액은 재정집행에 대한 결과로서 집행 효율성에 대한 척도로서 기능할 수 있다. 또한, 문화예술분야의 경우 성과측정, 평가의 용이성이 타 정책분야에 비해 낮은 측면이 있어 예산편성단계에서 집행단계까지 체계적 관리가 어렵다는 특징이 있다. 이에 본 연구는 경기도의 2018년 문화예술분야 재정사업의 불용 원인을 퍼지셋 질적 비교분석을 활용하여 분석하였다. 구체적으로 불용률을 결과변수로 삼고 이의 원인이 되는 변수들은 제도적 요인(신속집행대상사업 여부), 재정적 요인(예산증가율, 집행률), 사업적 요인(사업규모, 사업유형, 문화재 분야) 등으로 구분하였다. 분석 결과에 따르면 문화재 부문, 신속집행제도 대상, 전년 대비 예산 증가가 주요 불용률의 결정 요인으로 분석되었다. 문화재 사업의 경우 문화재 보존, 보수 등의 사업 구조의 복잡성과 정책집행 부진 등이 예산 불용을 야기할 수 있으므로 불용률 감소를 위한 신속한 사업절차의 이행 등이 요구된다.

주제어 _ 문화예술정책, 불용률, 지방재정, 문화예산

* 목원대학교 행정학과 조교수

A Study on the Efficiency of Local Government's Cultural Budget: Focusing on Unused Budget

Jang, Hye-yoon*

As policy interests in the efficiency of local government fiscal management have increased, interdisciplinary and practical interests in systematic management of the efficiency of fiscal execution are also expanding. In particular, unused budget means as a measure of execution efficiency as a result of fiscal execution. In addition, the ease of measuring and evaluating performance in the field of culture and arts is lower than in other policy areas, making it difficult to manage the budget systematically from the stage of budget compilation to the stage of execution. For this reason, this study analyzed the causes of unused budget by using a fuzzy set qualitative comparative analysis for the cultural budget in 2018 in Gyeonggi-do. According to the results of the analysis, the cultural property areas, the target of the rapid execution system, and the increase of the budget compared to the previous year were analyzed as the influencing factors of the unused budget's rate. In particular, in the case of cultural property programs, the complexity of the structure such as preservation and remuneration of cultural properties and lower policy execution can cause unused budget's rate.

Key words _ Cultural Policy, Unused Budget, Local Finance, Cultural Budget

* Assistant Professor. Dept. of Public Administration, Mokwon University

I. 서론

지방자치단체의 재정 건전성과 책임성을 제고하기 위한 논의들이 지속되고 있는 가운데 지방자치단체의 재정관리제도 또한 다양하게 운영되고 있다. 구체적으로 지방자치단체의 재정사업을 평가하고 이를 예산에 환류하는 재정사업평가제도의 도입, 보조사업평가 등의 성과관리를 통해 재정지출의 책임성을 제고하고자 하였으며, 신속집행제도, 하반기 재정집행평가 등 지방자치단체의 재정집행에 대한 관리도 강화되고 있는 추세이다. 특히, 경제성장의 둔화로 인해 세입이 감소되는 반면, 복지부문의 수요가 증가함에 따라 제한된 예산을 효율적으로 집행할 필요성이 있다는 관점에서 재정 집행의 중요성이 대두되고 있다(박노옥 외, 2013:1).

이처럼 재정집행과 관련된 정책적 관심이 제고됨에 따라 관련 연구 또한 증가하고 있으나 주로 재정 효율성과 관련된 연구들은 지방자치단체의 재정지출의 효율성 측면에서 주로 진행되었다. 즉, 재정 집행의 효율성에 초점을 둔 연구는 비교적 소수에 불과하다. 구체적으로 예산 집행과 관련된 연구는 집행 부진사업을 대상으로 원인을 분석하거나(박노옥 외, 이진석, 2014) 영향요인을 분석한 연구(윤기웅·공동성, 2012; 윤기웅·김병규, 2016), 예산집행행태와 예산편성의 불확실성, 정치적 간 관계를 분석한 연구가 소수 진행되었다(Zimmerman, 1976; Balakrishnan et al., 2007; 이성욱·윤석중, 2013). 이 외에도 예산집행 행태를 유형화한 연구(고길곤 외, 2017)와 집행 결과로서 불용, 이월 등에 초점을 둔 연구들이 등장하기 시작하였다.

재정 집행의 효율성은 재정집행에 대한 결과로 나타난 불용률을 통해 확인할 수 있다. 예산을 집행하는 과정에서 나타나는 비효율성은 배정된 예산의 회계연도 내 집행을 미진하게 하고 불용액은 타 사업의 예산으로 활용할 수 있었다는 기회비용을 고려할 때 예산의 효용극대화를 저해한 것으로도 이해할 수 있다(최정우·신유호, 2018: 56).

불용액은 당해 회계연도내 배정된 예산현액 중 집행액, 이월액을 제외한 금액으로서 불용액의 발생은 사업계획에 따른 예산집행이 미진하였음을 시사한다. 이러한 관점에서 불용액은 결과적으로 재정집행의 효율성 달성 여부를 가늠할 수 있는 지표로서 활용이 가능하다. 따라서 본 연구에서는 경기도 문화예술분야 사업의 불용률을 중심으로 불용의 발생원인을 탐색하고자 한다. 특히, 지방자치단체의 문화정책은 행사 및 축제에서의 비효율성이 나타나고 있다는 점이 지속적으로 지적되고 있으며, 객관적인 성과관리가 어려운 측면이 있으므로 사업계획시 예산편성이 과다하게 될 수 있다는 특징이 있다. 이와 관련하여 문화체육관광부의 사업이 비효율적인 사업 유형이 많이 나타나고 있는 경향을 보이고 있으며 주된 이유로는 집행단계에서 사업 수요조사 부족, 투자 사업의 중복성, 비효과적 집행, 규정 위반

등이 제시되고 있다(박노옥 외, 2013:20). 뿐만 아니라, 문화예술분야는 보조사업의 수, 국고보조금 비율 등이 타 부처에 비해 높은 수준으로 집행시 사업환경이 복잡함에 따라 집행의 효율성이 저해될 수 있다는 측면이 있다.¹⁾ 이처럼 문화예술분야의 사업은 집행과정에서 비효율성이 나타날 가능성이 높은 측면이 있으며 이는 다시 불용을 야기할 수 있다는 특성이 존재한다. 이를 고려하여 본 연구에서는 문화예술분야의 사업을 중심으로 사업별 불용률의 발생 원인과 조건 결합을 탐색하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 불용액의 발생과 영향요인

1) 불용액의 개념 및 발생원인

불용액은 세출예산현액에서 세출결산액과 이월규모를 제외한 것을 의미한다. 예산집행 결과로서 불용이 발생한다는 것은 크게 두 가지로 해석이 가능하다. 우선 불용의 부정적 측면이 강조된 관점에서 불용이 “정부재정의 비효율적 배분 및 집행의 결과이자 국민에게 불필요한 세입이라는 비용(김봉환·이권희, 2019:28)”을 부과한다고 본다. 뿐만 아니라 예산은 사업의 계획서로서 기능한다는 점을 고려할 때 불용액이 발생한 것은 사업의 계획이 미진하게 이루어지고 있음을 시사한다고 볼 수 있다. 이처럼 불용은 예산의 집행에서 비효율적인 행태, 예산 편성단계에서의 반면, 사업 담당자가 제한된 예산을 효율적으로 집행함으로써 예산이 절감된 결과로서 불용이 나타난 것으로 이해할 수 있다. 다만, 일반적으로 불용은 예산의 과다책정, 사업 추진시 예상하지 못한 문제점에 의해 발생하게 되는 경향이 있다는 점에서 재정집행의 비효율성을 측정하는 지표로 기능하고 있다.

불용액이 발생하게 되는 원인은 예산과정에 내재된 불확실성과 비효율적인 행태로 구분할 수 있다. 첫 번째로 예산과정의 불확실성은 정치적 복잡성과 시차와 관련되어 있다. 예산의 편성·집행과정에서 나타나는 다양한 이해관계자의 정치적 역학관계는 당초 계획되었던 지출 계획의 변동을 야기할 수 있다는 점에서 불용이 발생할 수 있다(Zimmerman, 1976:318). 또한 예산의 편성과 집행 시점 간 차이는 사업을 둘러싼 환경을 변화시킴으로써 집행에 영향을 미치게 되며 사업계획의 변동으로 인해 불용

1) 2020년 기준 우리나라 문화 및 관광 분야의 보조사업은 20,088건으로 사회복지(49,646건), 농림수산(34,992건), 보건(25,450건) 다음으로 높았으며, 총 국고보조금 중 해당 분야의 국고보조금 비율은 사회복지(59%), 농림수산(11.5%), 환경(7.0%) 다음으로 높은 5.7%를 차지하고 있다.

이 발생할 수 있다. 특히 지방자치단체의 재정은 상위기관에 의존하는 경향이 높다는 점을 고려하면, 불확실성이 낮은 가용자원의 확보 이후 지출을 시행하는 연말 집중 집행경향이 나타나게 된다(이성욱·윤석중, 2013:112)

또한, 예산 집행의 비효율성에 의해서 불용이 발생하게 될 수 있다. 구체적으로 예산의 비효율적 운영이 나타나는 원인에 대해 박노옥 외(2013:13)은 비효율적 예산사업을 제도적 요인, 편성단계, 집행단계, 개별기관의 문제, 기타 등의 문제로 구분하고 있으며 다양한 유형 중 편성 및 집행단계에서 나타나는 문제들이 불용을 야기할 수 있는 것으로 나타나고 있다.²⁾ 특히, 불용을 야기할 수 있는 비효율적 행태로서는 예산 편성시 사업의 적절한 예산을 예측하지 못하는 것을 들 수 있다. 즉, 사업계획을 수립시 정확한 수요예측에 근거하여 사업계획을 수립하고, 예산을 편성하지 못하는데서 기인한다. 예산 집행과정에서 나타나는 불용의 원인은 사업 계획 변경과 같이 당초 목적에 부합하지 않은 집행, 연말집행, 집행률 부진 등으로 구체화할 수 있다.

이 외에도 불용은 예산지출에 대한 평가와 책임성 확보를 위한 제도들이 미흡하게 운영되기 때문에 발생한다는 관점도 존재한다. 공무원은 예산집행으로 나타난 결과인 성과보다는 예산확보에 보다 더 관심이 집중되어 “예산 확보보다 사업 집행이 상대적으로 느슨하게 이루어지는 경향이 있다(민기, 2019:28).”

종합하면, 불용액은 주로 재정 집행에서 나타나는 비효율적 행태와 예산과정에 수반되는 불확실성 등에 기인하며, 불용의 발생은 예산편성단계의 배분적 효율성과 예산집행 단계에서의 기술적 효율성이 낮은 것을 의미한다.

2) 불용의 영향요인

본 연구에서는 불용액을 중심으로 재정지출의 효율성을 결정하는 원인조건을 탐색하는 것을 목적으로 삼는다. 다만, 불용액과 관련된 논의들은 불용률을 감소시켜야 한다는 당위적인 논의나 불용의 발생 원인과 관련하여 경험에 근거한 논의들이 대부분이다. 따라서 본 연구에서는 집행률, 예산의 비효율성 등을 중심으로 한 연구들을 포함하여 불용의 영향요인을 탐색한다.

우선 사업이 갖고 있는 내재적인 특성은 사업의 예산 집행에 영향을 줌으로써 불용률에 영향을 미칠 수 있다. 사업특성으로서 사업유형은 사업의 추진방식으로 직접사업여부로 구분할 수 있다. 직접사업

2) 제도적 요인은 제도의 불명확성, 관련제도의 부재 등으로 인한 것 등이 해당하며 예산편성단계에서는 수요조사 부족, 중복, 이월 규모 반영 미흡, 세입예산 추계 오차, 입법화, 규정 위반 등이 이에 해당한다. 또한 집행단계에서의 문제는 당초 목적 이외의 집행, 비효과적 집행(연말집중집행, 낮은 집행률, 과다지출), 만성적 이월 등을 포함하고 있으며 이 외에 개별기관의 문제, 기타 등으로 구분한다.

에 비해 지자체 보조사업은 사업 추진체계의 복잡성이 야기되고 이에 따라 예산 집행에 있어 계획대로 집행되기 어려운 측면이 존재한다(윤기웅·공동성, 2012:277-280).³⁾ 사업을 둘러싼 이해관계자가 다양한 경우 이해관계자 간 협의·조정 등에 의해 집행이 지연될 가능성이 높다(Pressman&Wildavsky). 또한 직접사업에 비해 지원사업은 전달체계가 더욱 복잡해짐으로써 사업집행의 효율성이 저해될 수 있다. 이와 관련하여 최현묵(2016)은 사회보장사업의 전달체계를 중앙직접 전달체계, 중앙-지방 협력형 전달체계, 출연기관 전달체계 등으로 유형화하여 유형별 성과를 분석한 결과, 상대적으로 전달체계가 복잡한 출연기관형이 사업성과가 낮아짐을 제시하고 있다. 본 연구에서는 광역자치단체의 재정사업을 분석대상으로 삼는바 사업 추진방식은 크게는 직접사업과 지원사업으로 구분할 수 있으며 사업유형에 따라 집행률이 상이하게 나타날 수 있다.

사업 규모 또한 불용액에 영향을 미칠 수 있다. 양인용·배기수(2019)는 불용액에 영향을 미치는 요인으로서 세출예산현액, 세출결산액, 이월액 등을 제시하면서 세출예산현액이 클수록 불용액이 높아질 수 있음을 제시하고 있다. 세출예산현액은 회계연도의 사업에 투입되는 총예산이라는 점에서 사업규모가 클수록 불용액이 높아질 수 있음을 시사한다. 뿐만 아니라 사업 집행과 관련하여 대규모 사업은 업무의 복잡성이 높아질 수 있어 집행이 부진할 수 있고(Uang&Liang, 2012:65), 이는 결과적으로 불용액을 증가시키는 요인으로 작용하게 된다.⁴⁾

또한, 전년대비 예산증가율, 과거 집행률 등은 불용률에 영향을 미치는 요인으로 지적될 수 있다. 일반적으로 예산 편성단계에서 사업예산이 전년대비 증액된 경우는 과거 대비 사업량이 증가하였거나 세부 사업이 추가되는 경우로 볼 수 있다. 이러한 경우 사업의 수요를 정확하게 예측하는 것이 수반될 필요가 있으나, 예산의 불확실성으로 인해 세입의 정확한 추계 또는 사업환경의 변화를 예산편성 단계에서 예측하기에는 일부 한계가 있다. 따라서 전년대비 예산증가율이 높은 경우 불용액의 발생가능성이 높다.

한편, 사업의 집행률이 지속적으로 부진한 경우에는 사업 구조적인 문제가 있을 수 있음을 시사한다. 예를 들면, 지속적으로 이월이 있는 경우 실제 사업의 예산규모는 계획된 예산보다 실제 예산규모는 크게 되며 이를 반영하지 않는다면 사업계획 대비 지출이 미흡할 수 있다. 다만, 불용액의 경우 이월액을 제외하나 전년도 이월액은 세출예산현액에 포함된다는 측면에서 지속적으로 불용률을 증가시키는 요인이 될 수 있다. 이 외에도 예산과정에서 나타나는 비효율적 행태들로 인해 사업의 집행률이 지속적으로 낮은 수준으로 나타나고 이에 따라 불용률이 높아질 수 있는 측면이 존재한다.

3) 구체적으로 지자체 보조사업은 직접사업에 비해 계획변경(중앙정부, 지방자치단체), 지연(교부, 행정절차), 부적절한 예산 사용 등이 많이 발생하는 것이 지적되었다.

4) 반면, 대규모 사업의 경우 조직 내 관심이 높은 사업으로 사업관리가 체계적으로 이루어질 수 있다는 측면에서 집행률이 높아질 수 있다는 관점도 존재한다.

한편, 정부는 연말 집중집행 등과 같은 불용의 원인을 사전적으로 관리하기 위해 신속집행제도를 운영하고 있다. 신속집행제도는 상반기에 재정집행을 확대함으로써 연말에 집중 지출하는 행태를 억제할 수 있다는 점에서 불용액을 감소시키는 기능을 수행하게 된다. 신속집행제도는 상반기에 2번 집행률을 점검 및 평가함으로써 예산의 계획적인 집행을 제고할 수 있으며 궁극적으로 불용액을 최소화하게 된다. 따라서 불용액에 영향을 미치는 제도적 요인으로는 신속집행제도의 대상사업인지를 활용할 수 있게 된다.

마지막으로 문화예산의 부문별 특성에 따라 불용액이 발생할 수 있다. 일반적으로 문화예술분야는 다시 문화예술, 관광, 체육, 문화재 등의 부문으로 구분이 가능하다. 이 때 주로 문화예술과 체육은 지역주민에게 공공서비스를 제공하는 것을 목적으로 추진되는 시설 운영 및 사업이 주를 차지하며, 관광의 경우 시·군 지원사업, 공기관 위탁으로 추진하는 사업 등이 주를 이루고 있다. 또한, 문화재 사업의 경우에는 문화재 정비 사업, 유·무형 문화재 지원 사업 등을 주된 내용으로 한다. 각 부문별로는 사업 내용이 다소 상이하게 나타나고 있는데 특히 문화재 부문에서 추진하는 사업들은 사업 계획 대비 예산 집행이 부진할 수 있는 특징이 존재한다. 예를 들어 무형문화재 전수의 경우 전수자의 증가와 감소를 사전에 예측하기 어려운 측면이 있고 문화재 정비와 같은 경우 사업추진 절차가 장기간 소요된다는 특징이 있어 집행이 부진할 수 있다.⁵⁾ 이는 결과적으로 문화재 관련 예산은 집행부진으로 인해 불용률이 높을 수 있다는 점을 의미한다.

2. 선행연구 검토

최근 재정효율성과 관련하여 재정 집행 측면의 관리가 강화될 필요성이 있음이 제시되면서 관련 연구들이 등장하고 있으나 불용액을 중심으로 한 실증연구는 양적으로 미흡한 수준이다.

대표적으로 김봉환·이권희(2018)는 국회의 예산심의 과정에서의 정치성을 중심으로 불용액의 영향요인을 분석하였다. 구체적으로 정권 연차별로 불용액 비율이 달라질 수 있음을 시사하고 있는데 정권 초기에는 공약사업과 같은 핵심사업을 중심으로 사업계획이 체계적으로 수립되지 않았음에도 불구하고 예산을 과다 편성할 수 있어 불용액이 발생할 수 있다는 점을 제시하고 있다. 또한, 불용률의 영향요인으로 국회 심의과정 중 예산변화율, 전년도 불용률, 전년대비 예산증가율, 부처예산 대비 사업규모,

5) 2018년 중앙정부의 문화재 보수정비 관련 실집행률은 70.9%로 추정된 바 있으며(조임근, 2018:18), 경기도의 경우 시·군에서 사업을 시행하는 실집행률은 2018년 66.5%로 4년간 평균 54.2%로 매우 낮게 나타나고 있다(굿 뉴스통신, 2019.11.23 “경기도의회 문화재 보수정비 예산 집행률 절반에 그쳐”)

GDP성장률, 사업유형(용자 및, 투자사업), 세목별 예산비율, 회계기준, 부처 등으로 선정하고 회귀분석을 시행하였다. 분석결과, 국회 확정예산이 증가한 사업 모형에서 예산증가율이 높을수록 불용률이 높아지는 것으로 나타나 국회의 예산심의가 효율성을 제고하기 위해 삭감지향적이기 보다는 정치적 목적달성을 위해 예산을 증가하는 경향이 있음을 제시하고 있다.

양인용·배기수(2019)는 중앙정부의 불용액을 대상으로 불용액과 발생주의 제도 시행 전후를 비교하였으며 발생주의 복식부기 도입 이후 불용률이 감소하였다는 점을 제시한다. 또한, 불용액에 대한 시계열 분석을 통해 당해연도 불용액은 전기($t-1$) 불용액과 $t-3$ 기 불용액과는 양의 상관관계가 있는 것으로 나타나고 있음을 제시하면서 관행적인 예산편성이 있었음을 제시한다.

백상규·민기(2016)는 지방자치단체의 추가경정예산 편성을 지방자치단체 유형(계획형, 내핍형, 빈곤형, 방만형)에 따라 유형간 세출불용률을 비교하였는데 방만형 지방자치단체에서 세출불용률이 6.76%로 가장 높게 나타나고 있는 것으로 나타나고 있다.⁶⁾ 이는 재정력이 높고 재정운용능력은 낮은 지방자치단체에서는 사업계획의 미흡으로 인해 예산이 과다채정되거나 사업이 무산됨으로써 불용률이 증가할 수 있음을 시사한다.

한편, 불용액의 감소를 목적으로 시행되는 신속집행제도의 효과를 검증하기 위한 연구들에서 불용액의 영향요인을 분석한 연구들이 존재한다. 안철진·이윤석(2018)은 지방재정의 조기집행제도의 시행의 효과를 불용률로 측정하고 이에 영향을 미치는 영향요인을 검증하였다. 조기집행률 및 하반기 재정집행률을 중심으로 회귀분석을 시행한 결과 제도의 시행으로 인해 불용액이 감소하는 것으로 나타났다. 다만, 하반기 재정집행이 불용액 감소에 보다 크게 영향을 미치는 것으로 나타나고 있음을 제시하면서 결산 세출 총 금액에 근접하는 대규모 재정을 대상으로 하는 하반기 재정집행이 보다 더 큰 영향을 미치고 있음을 제시하고 있다.

최정우·신유호(2018)는 지방자치단체 불용률의 영향요인으로 조기집행실적, 재정관리역량(세출결산액), 중앙의존재원(국고보조금비율), 행정수요(고령인구) 등으로 구분하고 이에 대한 실증분석을 수행하였다. 분석에 따르면, 신속집행실적이 높을수록 불용률이 감소하고 있는 경향을 보이고 있다. 이는 곧 신속집행제도에 따른 상반기 집행실적이 높아질수록 불용이 감소되어 편성된 예산이 회계연도 내 집행된다는 점에서 재정운용의 효과를 제고한다는 점을 제시하고 있다. 이는 불용액이 과다한 예산편

6) 지방자치단체의 유형을 재정력과 재정운용능력에 따라 구분하고 있다. 계획형은 재정력이 풍부하고 재정운용능력이 높은 유형으로서 지방자치단체의 계획 수립이 면밀하게 검토되며 계획에 따른 재정지출이 가능한 유형을 의미한다. 내핍형은 재정운용능력은 높으나 재정력이 약한 유형으로서 지출에 있어 절약과 통제를 강조하고 의존적 추가경정예산의 편성이 가능한 유형이다. 빈곤형 지방정부는 재정력이 부족하고 재정운용능력이 낮은 지방자치단체로서 예산편성 전략이 세입과소추계를 최대화하는 유형이다. 마지막으로 방만형은 재정력이 풍부하나 재정운용능력은 낮은 유형으로서 예산의 일부를 배분하고 이후 재정상황에 따라 반복적이고 추가적으로 배분하는 경향을 보인다는 특징이 있다.

성이나 세입 예측의 오류, 비효율적 예산집행 행태 등에 의해 발생하며 다른 사업에 활용될 수 있었던 기회비용을 야기한다는 관점에서 신속집행제도의 재정적 측면의 효과가 있음을 강조한다.⁷⁾

종합하면 불용액과 관련된 선행연구들은 다음과 같은 특징을 갖고 있다. 첫째, 불용액의 원인을 다양한 측면에서 검증하고 있다. 예를 들면 발생주의 회계제도, 신속집행제도 등과 같은 제도 도입의 재정적 측면의 효과를 불용액을 중심으로 분석하고 있는 연구(안철진·이윤석, 2018; 최정우·신유호, 2018; 양인용·배기수, 2019)들과 예산의 정치성을 중심으로 불용액에 미치는 영향을 분석한 연구(백상규·민기, 2016; 김봉환·이권희, 2018) 등이 있다. 이 외에도 예산집행 행태를 중심으로 비효율적 예산집행을 경험에 근거하여 불용액의 영향요인을 언급하고 있는 논의들이 존재한다(민기, 2019; 조임곤, 2019). 둘째, 분석 대상은 주로 중앙정부 또는 지방자치단체의 지출을 대상으로 하고 있다. 특히, 지방자치단체를 대상으로 한 연구들은 신속집행제도의 효과로서 불용액 감소가 나타나고 있다는 점을 제시하고 있다. 이상의 연구들은 불용액이 나타나는 원인을 다양한 측면에서 밝히고 있다는 점에서 의의가 있다. 단, 본 연구는 지방자치단체 사업예산을 중심으로 미시적으로 분석을 시행하며 문화분야의 예산에 초점을 두고 있다는 점에서 차별성을 갖는다. 즉, 기존 연구들은 거시적인 맥락에서 불용액의 영향요인을 밝히고 있으나 각 사업별로 내재된 특성을 고려하지 못한 측면이 있다. 또한, 사업을 둘러싼 환경은 예산과정에서 나타나게 되는 복잡성으로 인하여 개별 변수의 영향력 외에도 각 변수들 간 상호작용을 통해 집행이 부진할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 다양한 원인의 결합조건을 통해 예산집행의 결과를 분석하고자 한다.

〈표 1〉 주요 선행연구 요약

연구자	분석 방법	주요내용
김봉환·이권희 (2018)	회귀분석	2008년~2017년 세출예산편성 및 결산자료를 바탕으로 심의예산변화율, 전년도 불용률, 전년대비 예산증가율, 부처예산 대비 사업규모, GDP성장률, 사업유형(옹자 및 투자사업), 세목별 예산 비율, 회계기준, 부처 등이 불용률에 미치는 영향을 분석함. 분석 결과, 국회승인시 예산이 증가하면 불용액이 높아지는 것으로 나타남
양인용·배기수 (2019)	회귀분석	2011년을 기준으로 발생주의 회계제도 도입 전후의 불용액을 분석한 결과, 불용액 규모가 제도 도입 전 19.4%에서 도입 이후 12.8%로 감소하였음. 또한, 당해연도 불용액에 과거 3개년도 불용액이 미치는 영향을 분석한 결과 t-1년, t-3년의 불용액이 당해연도 불용액을 증가시키는 것으로 나타남

7) 이 외에도 이성욱·윤석중(2013)은 조기집행에 따른 지방자치단체 및 공공기관을 대상으로 전체 기간 모형과 조기집행제도 실시 후 모형을 통해 예산 집행행태를 비교·분석하였다. 분석결과, 전체 표본기간에서는 회계연도 말에 예산이 집중 집행되는 경향을 보이고 있으며, 조기집행제도 시행 후에는 조기집행완료 시점에 평균 집행액보다 많은 예산이 집행되는 것으로 나타났다. 이는 신속집행제도의 시행을 통해 예산집행 행태가 변화하였음을 시사한다.

백상규·민기 (2016)	기술통계	지방자치단체를 재정력과 재정운용능력에 따라 계획형, 내핍형, 빈곤형, 방만형 등으로 유형을 구분하고 유형별 세출비용률을 비교 분석함. 분석결과 재정력은 높으나 재정운용능력이 낮은 지방자치단체에서 비용률이 가장 높게 나타나고 있음을 제시함. 즉, 재정은 풍부하지만 역량이 부족한 경우 사업계획이 미비한 경우 비용률이 높게 나타남
안철진·이윤석 (2018)	회귀분석	대구광역시 2개연도 조기집행, 하반기 재정집행률, 이월액 비율, 당초예산액, 예산 이용 및 전용액, 예비비, 추가경정예산액 등이 비용액에 미치는 영향을 분석함. 분석결과, 조기집행실적과 하반기 재정집행실적이 모두 통계적으로 유의미한 결과를 보이고 있는 것으로 나타남
최정우·신유호 (2018)	회귀분석	조기집행제도의 효과를 분석하기 위해 비용률, 이월율, 연말집중집행을 등을 종속변수로 삼고 신속집행실적, 재정관리역량, 의존재원, 행정수요 등이 미치는 영향을 분석함. 분석결과 조기집행제도의 실적이 높을수록 비용액이 감소하는 것으로 나타남

III. 연구 설계

1. 분석방법

본 연구는 지방자치단체 문화예산 비용률에 미치는 원인조건 결합을 분석하기 위해 퍼지셋 질적 비교분석(Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis, 이하 fs/QCA)를 활용하였다.

퍼지셋 이론은 Zadeh(1965)가 처음 제안하였으며 이후 Ragin(2000)과 Kvist(1999)에 의해 발전되었다. 특히, 주로 사회과학 분야에서 결합적 인과관계(multiple conjunctural causal relation)로 비교 연구에서 유형화를 시도하는 연구들로 발전되어 왔다(최영준, 2009:309-310).

fs/QCA는 기존의 고전적인 집합이론에 근거하여 불리언 대수를 활용하였던 QCA방법과는 다르게 0과 1사이의 소속 점수를 활용함으로써 퍼지 부분집합(Fuzzy subset)을 활용해 원인과 결과 간 관계를 탐색하고, 이를 통해 정보 손실이 최소화된다는 장점이 있다(최영준, 2009:310; 전영준·엄태호, 2018:268). 즉, 고전적 집합이론에서는 개별 사례는 한 집합에 속하거나 속하지 않는 경우만을 갖게 되나 퍼지셋 이론에 따르면 한 사례는 어떤 집합의 소속 정도를 갖게 되며, 이는 퍼지 점수(membership scores)로 부여된다. 따라서, 기존의 불리언 대수는 0과 1로 완전한 소속과 완전히 소속되지 않은 집합으로 구분함으로써 동일한 집단 내 차이에 대한 정보가 손실될 수 있으나 fs/QCA는 0과 1사이의 소속 점수(membership)를 통해 집합 내에서의 차이를 고려할 수 있게 된다.

또한 사회현상의 인과관계를 탐색함에 있어 특정 개별 변수의 설명력이 아닌 다양한 조건들의 결합을 통해 설명한다는 점에서 인과적 복잡성(causal complexities)⁹⁾과 동결과성(equifinality)을 전제하고 있다(Ragin, 2008:15-16; 이은미 외, 2014:358).⁹⁾ 이에 따라 변수중심 연구에서 다루지 못하는 인

과적 복잡성을 fs/QCA에서는 고려할 수 있다는 장점이 있다(하연섭 외, 2018:10).

본 연구에서 분석하고자 하는 문화예산의 불용률을 야기하는 인과관계를 분석함에 있어 fs/QCA는 다음과 같은 장점을 갖는다. 본 연구에서는 집행의 결과로서 불용액을 재정집행의 효율성으로 측정하고 분석을 시도하는 바 예산과정에서 나타나는 다양한 측면을 고려할 필요가 있다. 즉, 예산과정에서 수반되는 정치적 역학관계, 사업 구조적 특성 등은 단일 조건의 영향력 뿐 아니라 다양한 조건들의 결합을 통해 사업의 집행에 영향을 미치게 된다. 예를 들면, 대규모 사업이 정치적 이해관계가 높기 때문에 불용률이 높게 나타날 수 있으며 또는 신속집행제도의 수행에 따라 과거에 근거한 관행들이 저해될 수 있어 불용률이 낮게 나타날 수 있다. 즉, 동일한 결과가 나타날 수 있는 다양한 경로를 가정하는 fs/QCA는 예산과정에서 나타나는 다양한 복잡성에 대해 다양한 조건의 결합을 탐색하는데 적합하다.

2. 분석 대상 및 분석 요소

본 연구에서는 2018년 경기도 일반회계사업 중 문화예산을 중심으로 분석을 수행한다. 일반적으로 문화예산을 구분하는 정의하는 방법은 문화분야의 예산 또는 전담 조직의 예산으로 정의한다. 다만, 문화분야의 예산으로 정의하는 경우 문화정책의 경우 범위가 모호하고 가변적이기 때문에 실제 문화예산의 범위를 정의하는 것은 학자마다 다양한 측면이 있다(박윤환, 2012:203). 반면, 문화담당기구의 예산을 문화예산으로 정의할 때에는 간단할 뿐 아니라 시대적 가변성을 반영할 수 있다는 장점이 있다(이병량·박윤환, 2010: 1989). 이에 따라 본 연구에서는 지방자치단체 문화예산을 문화담당 부서의 예산으로 정의하며 보다 구체적으로 일반회계 사업으로 한정한다. 일반회계 사업으로 한정하여 분석을 시행하는 이유는 기금의 경우 설치 목적에 따라 신속적으로 운용하기 때문에 불용률을 분석하기에는 적합하지 않은 측면이 있으며, 특별회계의 경우 설치목적이 명확한 바 지방자치단체에서 일반적으로 수행하는 사업을 대상으로 함으로써 불용률을 분석하고자 하는 본 연구의 목적과는 부합하지 않는 측면이 있다.¹⁰⁾

한편, 본 연구에서는 문화예산을 중심으로 불용률에 영향을 미치는 요인 간 조건결합을 분석하기 위

8) “퍼지셋 질적비교연구는 다른 독립변수들이 일정하다고 간주하고 한 원인이 종속변수에 미치는 영향을 고려하는 방법보다는 사례 내 각각의 특성 간 상호작용 효과를 완전히 허용하는 결합적 인과성 구조(joint casual system)에 초점을 둔다(이승윤, 2014:12).”

9) 동결과정이란 “같은 결과가 나타날 수 있는 다양한 원인과 경로가 사회현상에는 존재하며 이러한 원인과 조건들은 상호 결합하여 결과에 영향을 주는 것(이은미, 2014:358)”으로 정의한다.

10) 분석을 위한 자료는 경기도 내부자료, 사업예산안을 바탕으로 자료를 수집하였으며, 총 288개 사업 중, 원인조건의 자료구득의 한계로 수집이 불가능한 92개 사업을 제외하여 분석대상은 총 196개 사업이 해당한다. 일반적으로 fs/QCA는 중범위 사례에 비교적 적합한 방법론으로 활용되고 있으나 Randin(2008)은 대규모 사례에 적용가능성에 대하여 언급하고 있으며 인과적 복잡성을 분석하는데 이점이 있다

해 원인조건(casual condition)을 제도적 요인(신속집행제도), 재정적 요인(과거 집행률, 전년대비 예산증가율), 사업특성(사업유형, 사업규모, 사업부문)등으로 설정한다. 한편 결과조건은 불용률로서 예산현액 대비 불용액 비율로 측정하였다.

제도적 요인으로서 신속집행제도는 지방자치단체의 불용액 감소와 지역경제성장을 목적으로 추진되고 있으며 점차 그 목표치를 상향하여 신속집행 대상액을 확대 운영 중에 있다.¹¹⁾ 이러한 재정집행을 관리하고자 하는 목적으로 운영되는 신속집행제도는 대상사업을 선정하고 목표금액을 설정함으로써 목표대비 달성도를 평가받게 된다. 따라서 대상사업은 상반기에 설정된 목표를 달성하기 위해 지출을 제고하려는 노력을 하게 된다. 더 나아가서 신속집행제도의 운영은 계획에 따른 예산집행을 독려함으로써 예산의 불확실성에 따른 연말 집중 집행행태를 저해할 수 있다. 이러한 점에 근거할 때 신속집행제도의 대상사업에 해당하는 사업들은 비대상 사업에 비해 불용률이 낮게 나타날 수 있다. 이에 따라 본 연구에서는 신속집행사업의 대상 여부가 불용률에 미치는 영향을 분석한다.

다음으로 사업의 재정적 요인으로 예산증가율과 집행률을 고려할 수 있다. 전년대비 예산의 증가는 사업수요의 증가, 사업 범위 확대, 등에 기인한 것으로 볼 수 있다. 다만, 이러한 예산 증가는 사업계획을 면밀히 검토하여 확대될 필요성이 있으나 예산의 불확실성, 편성 및 집행시기의 환경변화 등으로 인하여 실제 집행이 부진할 수 있다. 일반적으로 관료의 예산극대화 동기에 의해 예산은 증가될 수 있으나 불용은 향후 예산 삭감의 근거로 작용하여 불용은 낮추고자 하는 행태가 발생할 수 있다. 그러나, 사업 담당자의 경우 예산집행을 통한 성과 창출보다 “예산확보가 되면 정책과 사업 목표가 달성된 것과 같은 목표대치(goal displacement)의 현상이 공직사회에 나타나 예산 확보보다 사업집행이 상대적으로 느슨하게 이루어지는 경향이 있다(민기, 2019:29).” 이러한 경향을 고려하여 본 연구에서는 전년대비 예산이 증가된 사업들이 정확한 사업수요에 기반하여 편성되었다면 불용률에 영향을 미치지 않지만 그렇지 않다면 불용률을 높이는 원인조건으로 기능할 것이라고 가정하고 분석을 수행한다.

또한 과거 집행률의 경우에는 사업 집행상 나타나는 구조적인 문제가 있음을 시사할 수 있다. 본 연구에서는 과거 3년간 집행률을 통해 예산 집행시 나타나는 비효율적 관행을 측정하고자 한다. 예를 들어, 집행잔액은 발생하였으나, 예산을 이월함으로써 당해연도 불용에서는 제외하려는 행태가 발생하는 경우 차년도 예산현액에는 이월금액이 포함되므로 명확한 사유나 예산 집행의 목적이 없다면, 이는 장기적인 관점에서는 불용률을 제고할 수 있다. 또는 사업의 특성상 연말에 집중적으로 집행할 수밖에 없는 경우에는 지속적으로 불용액이 발생할 수 있다는 점에서 기존의 예산 관행을 과거 3년간 집행률로

11) 행정안전부는 '14년 55.01%, '15년 57.66%, '16년 59.60%, '17년 59.67%, '18년 58.2%, '19년 60.8%의 집행률을 달성하여 최근 5년 간 집행률 중 2019년 최대치를 달성하였다.

측정한다.

사업적 요인에는 사업규모, 사업유형, 사업부문 등이 원인조건으로 선정되었다. 사업규모는 회계연도 사업 예산현액으로 측정하였다. 대규모 사업의 경우 SOC사업이 주로 해당할 수 있으며 이는 행정절차 지연, 다양한 이해관계자 등으로 인해 사업의 집행이 부진할 수 있다. 이에 본 연구에서는 사업규모가 불용액에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

또한 본 연구에서는 경기도를 중심으로 분석을 시행하는 바, 사업유형은 도에서 직접추진하는 직접수행방식과 시·군에 재정보조를 통해 실제 수행은 기초자치단체에서 하는 간접수행방식으로 구분할 수 있다. 일반적으로 간접수행방식은 전달체계의 복잡성, 이해관계자 다양성 등으로 인하여 사업 집행이 직접수행방식에 비해 부진할 수 있다는 특징이 존재한다. 따라서 본 연구에서는 사업예산안을 바탕으로 직접사업을 1로 그 외 사업은 0으로 코딩하였다.

한편, 문화담당부서에서 추진하는 사업은 기능별로는 문화예술, 문화재, 체육, 관광 등의 부문으로 주로 구성이 되어 있다. 이 중 문화재 부문의 경우 문화재의 보수 및 정비사업이나 유·무형문화재 전승, 문화재 관리 등과 관련된 사업이 높은 비중을 차지하고 있다. 이는 타 부문에 비하여 집행이 부진할 수 있는데 문화재의 보수 및 정비와 관련된 사업은 국고보조사업이 많고, 행정절차가 복잡하여 집행과 정상 원활한 추진이 어려운 측면이 있다. 또한, 무형문화재 전승의 경우 전수자의 증가와 감소를 사전에 예측하기 어려운 측면이 있다. 이러한 관점에서 본 연구에서는 문화재 부문을 사업 특성으로 간주하고 원인조건으로 선정한다.

〈표 2〉 원인 및 결과변수 정의

구분		변수명	조작적 정의	측정	
원인 변수	제도적 요인	a	신속집행대상	신속집행대상사업 여부	비대상=0, 대상=1
	재정적 요인	b	예산증가율	전년대비예산증가율	(본예산-전년도당초예산)/전년도당초예산*100
		c	집행률	과거 집행률	과거 3년간(2015-2017) 집행률
	사업적 요인	d	사업규모	사업 예산	사업 예산현액
		e	사업유형	직접사업 해당여부	직접=1, 간접=0
		f	부문	문화재 부문 해당여부	해당 없음=0, 문화재 부문 사업=1
결과변수	g	불용률	사업 예산현액 대비 불용액	불용액/예산현액 *100	

IV. 분석 결과

1. 퍼지점수 변환

상기에 서술한 바와 같이 퍼지셋 이론은 고전 집합이론에서 개별 사례를 완전히 소속되거나 소속되지 않음으로 구분하는 것과 달리, 그 사이에 눈금매기기(calibration)를 통해 소속점수를 부여한다. “일반적으로 양적 연구에서 사용하는 변수를 퍼지 변수로 바꾸기 위해서, 또는 연구대상 되는 어떠한 개념을 비교 가능한 계량적 데이터로 변환하기 위해 눈금매기기의 과정이 필요한데 이 과정을 거치면 질적 개념은 경험적 자료로써 비교 가능하게 된다. 또한 양적 변수는 질적 판단이 포함된 자료로 변환되게 된다(이승윤, 2014:35).”

퍼지셋은 원점수를 다음의 세 가지 기준점을 통해 원래의 비율척도나 등간척도 값을 퍼지점수로 변환하는데 활용한다. 완전한 소속(퍼지점수 0.95), 완전한 비소속(퍼지점수 0.05)를 부여하며 중간 분기점은 평균 또는 중위값을 사용한다.¹²⁾ 이에 본 연구에서는 Fs/QCA 소프트웨어 3.0의 calibration 항목을 통해 도출하였다.¹³⁾

2. 분석결과

1) 진실표 분석

〈표 3〉 조건 결합의 충분성 검증: 전체 모형

제도적 요인	재정적 요인		사업적요인			사례수	불응률	일치도
	a	b	c	d	e			
0	1	0	0	1	1	2	1	0.9655
1	1	0	1	0	0	1	0	0.7905
1	1	1	0	1	1	1	0	0.5926
1	0	0	0	1	0	1	0	0.5900

12) 중간 분기점으로서 “평균을 이용할 경우에는 분석 대상 국가 및 시기의 전체적 흐름을 파악한다는 장점이 있고, 중위값을 이용할 경우에는 ‘전환된 퍼지점수’의 분기점을 기준으로 사례를 동일한 규모로 배치할 수 있다는 장점이 있다(이동석, 2017:9).” 본 연구에서는 평균을 이용하여 퍼지점수를 변환한다.

13) 퍼지점수 변환 결과 값은 부록에 제시하였다.

1	1	1	1	1	0	1	0	0.5835
0	0	1	1	1	0	1	0	0.5603
1	1	1	0	0	1	1	0	0.5585
1	0	0	0	0	0	1	0	0.5570
0	0	0	0	1	1	5	0	0.5547
1	0	0	0	1	1	2	0	0.5541
1	1	1	0	0	0	4	0	0.5054
1	1	0	0	0	0	7	0	0.5017
0	0	0	0	1	0	1	0	0.4398
0	1	1	0	1	0	1	0	0.4258
1	1	0	0	0	1	2	0	0.4183
1	0	1	1	0	0	10	0	0.3556
1	1	1	0	1	0	10	0	0.3462
1	0	1	1	1	0	12	0	0.3411
1	1	0	0	1	0	9	0	0.3408
0	0	1	0	1	1	9	0	0.3370
0	0	1	0	1	0	7	0	0.2776
1	0	1	0	1	1	6	0	0.2734
1	0	1	1	0	1	4	0	0.2652
0	1	0	0	1	0	3	0	0.2200
1	1	0	0	1	1	6	0	0.1911
1	0	1	0	0	0	30	0	0.1498
1	0	1	0	1	0	36	0	0.1344
1	0	1	0	0	1	14	0	0.0732
0	1	0	0	0	0	1	0	0.0641

퍼지점수로 변환된 데이터는 다시 진실표로 재구성되며 원인 조건결합은 결합의 충분성 검증은 진실 표 분석을 통해 이루어진다. 아래의 <표 3>과 <표 4>는 fsQCA 3.0 프로그램을 통해 산출한 조건결합의 충분성 검증 결과이다. 모든 원인조건들의 조합을 나타내는 개의 원인조건 결합으로 이루어진다.

<표 4> 조건 결합의 충분성 검증: 문화재 부문

제도적 요인	재정적 요인		사업적요인		사례수	불용률	일치도
	a	b	c	d			
0	1	0	0	1	2	1	1.0000
1	1	1	0	1	1	0	0.5882
1	1	1	0	0	1	0	0.5676
1	0	0	0	1	2	0	0.5655

0	0	0	0	1	2	0	0.5605
1	0	1	1	1	1	0	0.5359
1	1	0	0	0	2	0	0.4183
0	0	1	0	1	12	0	0.3472
1	0	1	0	1	6	0	0.3099
1	0	1	1	0	4	0	0.2524
1	1	0	0	1	6	0	0.1795
1	0	1	0	0	14	0	0.0743

2) 불용률에 영향을 미치는 결합요인 분석결과

결과 조건에 대한 원인 조건들의 결합요인은 복잡한 결과(complex solution), 중간 결과(intermediate solution), 엄격한 결과(parsimonious solution)의 총 3가지로 도출된다.¹⁴⁾ 각각은 다소 특성이 있는데, 복잡한 결과의 경우 “실증사례를 불리언 대수(Boolean algebra)를 활용하여 정리한 것이며, 중간모형은 조건법적 가정을 전제로 한 결과를, 최소간결모형은 수학적으로 가장 간결한 형태로 정리한 결과를 보여준다(Ragin, 2008; 이현애 외, 2019:121).” 복잡한 결과는 분석 결과의 일관성이 높아진다는 특성이 있고, 분석의 경제성을 높인다는 특징이 있다. 또한, 엄격한 결과의 경우 일관성은 낮지만 포괄성이 높아지는 특징이 있으며, 중간결과는 연구자가 설정한 바에 따라 결과가 달라질 수 있다는 점에서 한계가 있다(이상미, 2016; 하연섭 외, 2018:15).

분석결과에서 일치성이란 원인조건 조합의 사례의 결과의 부분집합 정도 수준을 의미하며 포괄성은 결과조건들을 설명하는 정도를 의미하고 결과조건이 존재하는 사례에서 원인조건의 발생빈도를 의미하기도 한다(이승윤, 2014:30-31). 본 연구의 조건 결합일치도는 0.9655로 나타났으며 포괄성은 0.1020으로 나타났다.

복잡한 결과와 중간결과의 원인조건 결합은 과거집행률이 낮고 소규모사업이며, 직접사업, 전년도 예산증가율이 높고, 문화재 부문이고 신속집행을 시행하지 않은 경우 불용률이 높은 것으로 나타났다. 한편, 엄격한 결과에서는 보다 간결한 분석결과를 제시하고 있는데 조건은 전년도 예산 증가율이 높고 문화재 부문에 속하며 신속집행에 해당할 때 불용률이 높아지는 것을 알 수 있다. 이를 비교할 때 각 결과에서 공통적으로 나타나고 있는 원인조건은 신속집행 수행여부와 부문, 그리고 예산증가율로 나타나고 있다.

신속집행제도의 경우 상반기에 사업 예산의 일정 목표를 지출하도록 하고 있으며 중앙정부에서는 이

14) 연구에 따라 엄격한 결과는 간명한 결과로 제시하기도 한다.

를 상반기에 2번 평가를 수행한다. 또한 최근 부진한 지방자치단체를 집중 점검하고 국고보조사업의 실행 관리를 강화하는 등 신속집행제도 추진을 위한 제도적 기반을 보다 강화한 측면이 있다.¹⁵⁾ 신속 집행제도의 효과를 분석한 연구들에서는 상반기 재정지출을 통한 경제적 효과와 더불어 이·불용액 감소라는 재정적 효율성 제고를 중심으로 분석을 시행하였다. 특히, 불용과 관련하여 신속집행제도의 시행을 통해서 불용액이 감소하였다는 연구들이 주를 이루고 있다(김봉환·이권희, 2018; 안철진·이윤석, 2018; 최정우·신유호, 2018). 기존 연구들과 마찬가지로 본 연구에서도 불용액을 감소하는 원인조건으로 신속집행제도가 공통적으로 나타나고 있어 제도의 효과가 나타나고 있음을 알 수 있다.

다음으로 문화재 부문의 경우 문화예산 내에서 나타나는 특성으로 인해 불용률에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 일반적으로 문화 예산에 속하는 사업들은 문화예술, 체육, 관광, 문화재 등으로 구분이 가능하다. 이 중 문화재 부문 예산은 가치재적인 성격이 가장 뚜렷하게 나타난다는 특성으로 예산확보는 용이한 측면이 있다. 다만, 문화재 정책을 수행하는데 있어 사업지연을 초래하는 원인들이 존재함에 따라 타 부문에 비하여 불용률이 낮게 나타날 수 있다. 예를 들면, “문화재 보존정책은 정책결정(해당 문화재 보존의 범위, 보존의 방식 등)에 소요되는 시간이 길고 정책집행에 필요한 소요경비가 많이 필요한 특징을 가지고 있다(류영아·채경진, 2017:16).” 구체적으로 문화재 보존을 위한 사업들은 토지 매입 등 보상절차에서 협의과정에서 지연될 수 있는 측면이 존재하며, 보수·정비 등의 공사사업의 경우 행정절차(전문가 자문·고증 및 현상변경허가, 설계승인 등)가 매우 복잡하기 때문에 사업의 집행이 지연될 가능성이 매우 높다. 뿐만 아니라, 무형문화재 전승과 관련된 사업의 경우 불용액이 지속적으로 나타나는 경향을 보이고 있는데 사업 설명서에는 “추가 선정 시 전승 지원을 위한 유보 잔액”에 기인하였음을 명시하고 있다.¹⁶⁾ 즉, 문화재 전승의 경우에는 전수자 수를 예측하기 어려운 측면이 있기 때문에 예산편성시 정확한 추계를 통해 편성하기 보다는 급격하게 나타날 수 있는 수요에 대비하여 예산을 사업량 대비 과다편성하는 행태를 보일 수 있다.

또한, 전년도 예산 대비 사업의 예산이 증액된 사업들은 사업의 규모가 확대되거나 사업수요가 증가할 것으로 예상되는 경우가 이에 해당한다. 다만, 사업의 예산편성과 집행시기의 차이는 예산의 불확실성을 증가시키고 이에 따라 계획 대비 집행이 다소 낮아질 수 있는 측면이 존재한다. 예산 규모가 일정 수준을 유지하고 있다는 것은 사업 수요의 증감이 크게 없는 안정적인 수준임을 시사하는 반면, 갑자기 예산이 증가하였다는 것은 사업을 둘러싼 환경이 크게 변동하였음을 의미한다. 즉, 이러한 환경변화는

15) 가치재는 개인의 자발적인 선택을 통해서 일정 수준 이상 소비되지 않는다는 특성이 있기 때문에 정부는 국민에게 긍정적인 외부성이 있는 가치재의 경우에는 지출의 정당성이 확보된다.

16) 관련된 예로서 ‘도 무형문화재(단체) 전승’, ‘도 무형문화재(개인) 전승’ 사업 등이 이에 해당한다.

예산의 불확실성을 높이게 되고 이로 인해 지속적이고 안정적으로 편성되었던 예산에 대한 예측력은 낮아지게 된다. 또한 대부분 사업규모를 확대함에 따라 예산이 증가하게 되는데 이때 정확한 수요예측에 근거하지 않고 예산을 편성할 때 사업계획의 미비로 인해 불용액이 발생할 수 있다.

이 외에 복잡한 결과 및 중간결과에서는 소규모 사업일 때 불용률이 높아지는 것으로 나타나고 있다. 이는 문화재 부문과의 결합조건을 고려하여볼 때, 문화재 정책에서 추진하는 대규모 사업의 경우 문화재 조사 등 행정절차의 복잡성으로 인하여 집행이 부진할 수 있는 특성이 있기 때문에 불용률을 증가시킬 것으로 예상되었던 것과는 반대되는 결과이다. 이러한 결과는 문화재 정책 내 사업규모별 특성과 사업내용을 통해 해석이 가능하다. 본 연구의 분석대상 중 문화재 부문 내 가장 규모가 큰 사업은 국비사업이 해당하며 전반적으로는 직접사업과 지원사업이 혼재한 양상을 보이고 있다. 반면, 소규모 사업들은 주로 도 자체재원의 직접사업으로 나타나고 있다.¹⁷⁾ 즉, 소규모 사업들은 도 재원으로 직접 수행하는 사업일수록 불용률이 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 국비사업의 경우 예산 지침, 규정 등이 명확하게 제시되어 있고 관리되는 측면으로 인하여 불용률이 낮을 수 있다. 반면, 자체 재원으로 시행되는 직접사업은 상대적으로 이러한 규정이 완화될 수 있다는 측면에서 다음과 같은 결과가 나타난 것으로 보인다. 또한, 사업 유형의 경우 직접사업일수록 불용률이 높아지는 것으로 나타났는데 국도비에서 시·군으로 내려보내는 지원사업인 경우에는 실행률은 낮아 불용률이 높게 나타날 수 있으나 재원을 교부하는 단체에서는 불용액은 낮을 수 있는 것으로 이해할 수 있다.

한편, 과거 3개년도 집행률의 경우 낮을수록 불용률이 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 지속적으로 집행률이 낮거나 과거 집행률이 낮은 것은 이월, 불용 등의 사업비 미집행액이 발생하였기 때문이다. 이와 같이 과거 집행률이 저조한 경우 사업의 불용, 이용 등은 반복적으로 나타날 수 있음을 의미한다. 즉, 사업 집행과 관련된 다양한 환경에서 나타나는 구조적인 문제는 반복적인 불용을 야기하는 원인이 될 수 있다는 것을 의미한다.

〈표 5〉 불용률의 원인조건 결합 분석 결과: 전체 모형

결과 구분	모형	원인조건 결합	포괄성	일치도
복잡한 결과 & 중간 결과	1	~과거집행률*~사업규모*사업유형*전년도예산증가율*부문*~신속집행	0.1020	0.9655
엄격한 결과	2	전년도예산증가율*부문*~신속집행	0.1020	0.9655

Model: unusedrate = f(신속집행, 전년도예산증가율, 과거집행률, 사업규모, 사업유형, 부문)

17) 사업규모가 가장 큰 사업은 국가지정문화재 및 등록문화재 사업, 세계유산 보존 관리사업 등의 국비사업이 해당하며 대규모사업의 경우에는 직접사업과 지원사업이 혼재되어 있는 것으로 나타나고 있다. 다만, 지원사업의 경우 실행률을 고려할 수 없는 바 사업규모와는 관계없이 불용률이 낮게 나타나고 있다.

다음의 <표 6>은 전체모형의 부문을 제외한 분석결과로서 문화재 부문의 불용률을 증가하는 원인조건 결합으로서 전체모형과 유사한 분석결과를 보이고 있다. 즉, 신속집행제도의 시행과 전년도 예산증가율은 모든 각 조건에서 불용률을 낮추고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 6> 불용률의 원인조건 결합 분석 결과: 문화재 분야

결과 구분	모형	원인조건 결합	포괄성	일치도
복잡한 결과 & 중간 결과	1	~과거집행률*~사업규모*사업유형*전년도예산증가율*~신속집행	0.2803	1
엄격한 결과	2	전년도예산증가율*~신속집행	0.2803	1

Model: unusedrate = f(신속집행, 전년도예산증가율, 과거집행률, 사업규모, 사업유형)

종합하면 본 연구의 분석결과는 전체 모형과 문화재 모형의 각 조건들에서 나타난 주요 원인조건은 전년도예산 증가율과 신속집행제도 대상사업 여부로 요약할 수 있다. 즉, 신속집행제도의 시행은 불용액 감소라는 측면에서 재정적 효과가 나타나고 있는 것을 의미하며 전년 대비 예산증가는 예산의 불확실성을 높여 사업계획 미비(사업수요 예측)에 따라 불용액을 높이고 있는 것을 알 수 있다.

V. 결론

예산의 불용은 예산과정에 내재된 불확실성으로 인해 나타나는 결과임과 동시에 예산절감 등 효율적인 재정운용의 결과라는 이중적인 측면을 동시에 내포하고 있다. 즉, 불용은 정부의 효율적인 재정운용을 위한 결과로서도 나타난다는 측면에서 재정운용의 효율성에 긍정적으로 작용하기도 한다. “그러나 일반적인 불용은 과다한 예산 책정이나 예산이 확정된 이후의 상황 변화로 인해 사업 집행이 완전히 불가한 경우에 나타난다(민기, 2019: 28).” 따라서 본 연구에서는 불용의 발생원인 중 부정적인 측면에 초점을 두고 불용의 발생원인을 분석하였으며, 이를 위해 불용률을 재정지출의 효율성으로 측정하고 불용률의 원인들의 결합조건을 분석하였다. 종합모형의 경우 엄격한 결과에서 문화재 부문의 특성과 신속집행제도의 시행여부, 전년 대비 예산 증가 등이 불용을 증가시키는 원인조건으로 제시되고 있다.

신속집행제도의 시행여부가 주요 원인조건으로 제시된 것은 제도운영의 효과를 나타냄과 동시에 예산의 집행시 계획에 따른 예산 집행의 중요성을 강조하는 결과라고 볼 수 있다. 기존의 연말집중지출 관행은 불용을 발생시키는 주요 요인으로 지적되는데, 신속집행제도는 계획적인 예산의 집행을 통해

불용을 감소시키는 것이다. 바꾸어 말하면 “예산의 배정에 있어서 불확실성이 존재하고, 이러한 불확실성은 연말에 가까워져도 해결되지 않을 수 있으므로, 예산의 집행계획이 중요하다(Zimmerman, 2011; 이성욱·윤석중, 2013:102-103 재인용).”는 것이다. 따라서 신속집행제도 또는 하반기 집행제도 등 중앙정부의 집행관리제도는 예산의 계획적인 집행을 가능하게 한다는 점에서 효과가 있으므로 향후 제도의 문제점 및 개선방안을 마련하여 지속적으로 집행관리체계를 마련할 필요가 있다. 특히, 현재 신속집행제도의 운영은 다소 지방자치단체의 자율성이 담보되지 않는다는 비판이 있으므로 향후 지방자치단체의 자율성을 강화하는 측면으로 개선될 필요가 있는 것으로 보인다.

또한, 전년 대비 예산증가율이 높을수록 불용이 높다는 것은 예산 과다편성, 사업계획 미흡 등 다양한 원인으로 설명될 수 있으나 결국 이는 예산과정의 불확실성에 따른 것으로 볼 수 있다. 예산의 증가는 사업담당자, 국회, 행정부 수장, 수혜자 등 다양한 이해관계자의 개입을 통해 나타날 수 있는바, 사업의 수요를 정확하게 예측함으로써 사업예산을 편성하는 것은 한계가 존재한다. 그러나 사업계획이 미흡함에도 불구하고 예산이 급격히 증가되는 사업의 존재는 행정부 예산안 심의와 의회의 예산 심의기능이 제대로 작동하지 못하고 있다는 점을 시사한다고 볼 수 있다. 따라서 배분적 효율성을 제고하기 위해서는 행정부와 의회의 이해관계에 따라 급격히 증가하는 사업들은 의회의 예산심의 기능 강화와 더불어 행정부 내부에서도 의회를 견제하는 것이 필요하다. 뿐만 아니라 지방자치단체의 예산낭비 사례를 주민이 감시하는 ‘국민감시단’과 같은 주민의 참여 또한 보다 확대될 필요성이 있는 것으로 보인다.

또한, 문화재 정책의 특성으로 인해 불용률이 해당 부문에서는 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이는 전년 대비 예산 증가율과 유사한 측면에서 해석이 가능하다. 즉, 사업 수요를 예측하기 어려운 문화재 전승관련 사업의 경우 갑자기 발생하는 사업수요에 대비하기 위해서 예산을 과다편성하거나 사업계획을 체계적으로 수립하지 못한다는 한계가 존재한다. 뿐만 아니라, 문화재 보존, 보수·정비 등의 사업은 행정절차가 복잡하여 정책집행의 부진으로 인해 불용률이 높게 나타날 수 있다는 특징이 존재한다. 이러한 특징은 비단 문화재정책에서만 나타나는 것이 아니라 SOC사업 등 유사 분야에서도 나타날 수 있다는 점을 고려할 때 불용률의 감소를 위해서는 사전절차의 신속한 이행을 위한 정부 차원의 지원제도가 마련될 필요가 있는 것으로 보인다.

이러한 특성으로 인해 본 연구에서는 문화재 정책 모형을 추가적으로 분석하였으며 엄격한 결과에서는 전년도 예산증가율과 신속집행제도의 대상여부가 아닐 때 불용률이 높은 것으로 나타나고 있다. 특히 전년도 예산 증가율이 높고, 신속집행제도의 대상사업이 아닌 사업이 전체모형과 문화재 분야 사업 모형에서 모두 원인조건으로 결합되어 있다는 점을 고려할 때 사업확대, 신규사업 추가 등의 사업들의 경우 환경의 불확실성에 의하여 불용이 증가할 가능성이 있고 이를 감소시키기 위해서는 신속집행제도와 같이 재정집행관리제도를 활용하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 예를 들면, 일정 수준 예산증

가율이 높은 사업들을 대상으로 집행관리제도 결과를 환류하는 등 재정사업의 효율성을 제고할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 필요해 보인다.

본 연구는 광역자치단체 문화예산에서 발생하는 불용액의 원인 및 조건결합을 미시적인 차원에서 분석하였다는데 의의가 있다. 즉, 사업적 특성을 중심으로 분석을 시도함으로써 유사한 사업 및 지방자치단체에 일부 적용이 가능할 것으로 보인다. 단, 문화 분야의 사업이 일부 간접사업의 형식을 주로 취하고 있다는 점에서 실제 집행률을 분석하는데는 한계가 있다는 점에서 기초자치단체 수준에서의 연구가 향후 이뤄질 것을 기대한다.

■ 참고문헌 ■

- 고길곤·김대중·김지혜(2017). 『재정사업 집행체제 현황과 효율화 방안』, 한국재정정보원
- 김봉환·이권희(2019). “불용액의 정권 연차별 변화와 국회 예산심의의 효율성”, 『재정학연구』, 12(1): 27-53.
- 류영아·채경진. (2017). “문화재 보존정책에 따른 정부·지역주민간 갈등분석 : 풍납토성 사례를 중심으로”, 『한국정책연구』, 17(1): 1-19.
- 민기(2019). “예산의 이월 및 불용 원인과 효과적인 관리 방안의 모색”, 『월간 나라재정』, 26(2): 26-29
- 민기·백상규(2016). “지방자치단체 추가경정예산 편성 결정요인에 관한 연구”, 『재정정책논집』, 18(4): 93-120
- 박노욱·오영민·이보화(2013). 『재정집행의 효율성 제고를 위한 제도적 개선 방안』, 서울: 한국조세재정연구원
- 박윤환(2012). “지방자치단체 문화예산의 결정요인에 대한 연구: 재원구조와 활동유형을 중심으로”, 『행정논총』, 50(2): 201-226
- 안철진·이윤석(2018). “과연 지방재정 조기집행은 효과가 있는가?: 지방정부의 경영적 관점에서”, 『경영건설팅연구』, 18(2): 303-312.
- 양인용·배기수(2019). “중앙정부의 불용액과 이월액에 대한 효율적 관리방안”, 『경영교육연구』, 34(1): 341-363.
- 윤기웅·공동성(2012). “지방자치단체 국고보조사업의 집행부진 원인/유형 분석”, 『한국행정학보』, 46(2): 265-291.
- 윤기웅·김병규(2016). “정책집행주체별 정책집행부진 원인 분석”, 『지방정부연구』, 19(4): 97-118

- 이동석(2017). 『Fuzzy Set Ideal Type Analysis(Fs/ITA)와 Fuzzy Set Qualitative Comparative Analysis(Fs/QCA)』, 송실대 사회복지연구소 특강
- 이병량·박윤환(2010). “지방자치단체의 문화예산 결정요인에 관한 기초적 연구”, 『한국행정학회 학술 발표논문집』, 2010: 1987-2003.
- 이상미(2016). “Fuzzy Set QCA 를 활용한 중앙-지방 갈등 원인탐색: 누리과정 예산편성 관련 갈등사례를 중심으로”, 『한국지방자치학회보』, 28(3): 57-76.
- 이성욱·윤석중(2013). “우리나라 지방자치단체 및 공공기관의 예산 집행행태에 관한 연구”, 『관리회계연구』, 13(2): 99-129.
- 이승윤(2014). 『퍼지셋 질적 비교연구 방법론의 이론과 적용』, 고려대학교 출판부
- 이은미·이은국·고기동(2014). “지방정부의 규제 채택요인에 관한 퍼지셋 분석-대형마트·SSM 영업규제 조례를 중심으로”, 『한국행정학보』, 48(4): 349-373.
- 이진석(2014). “재정집행의 비효율성 분석에 관한 시론적 연구: 활동기준예산 모형을 중심으로”, 『예산정책연구』, 3(2): 107-132.
- 이현애·정희정·함주연·정남호(2019). “퍼지셋 질적 비교 분석 (fsQCA) 을 활용한 관광지 거주민들의 삶의 질 저하에 영향을 미치는 요인 연구”, 『Information Systems Review』, 21(1): 113-133.
- 전영준·엄태호(2018). “지방자치단체의 자체재원수입확충 노력에 대한 영향요인 분석-전국 시·군 지자체에 대한 퍼지셋 질적 비교분석을 중심으로”, 『한국자치행정학보』, 32(4): 261-290.
- 최영준(2009). “사회과학에서 퍼지셋 활용의 모색: 퍼지 이상형 분석과 결합 요인 분석을 중심으로”, 『정부학연구』, 15(3): 307-336.
- 최정우·신유호(2018). “지방자치단체 재정조기집행의 재정운용 효과분석”, 『한국지방재정논집』, 23(3): 53-73.
- 최현묵(2016). “사회보장사업의 특성 및 전달체계 유형과 재정성과관리에 관한 연구: 재정사업자율평가 결과를 중심으로”, 『한국지방자치학회보』, 28(2): 113-133.
- 하연섭·신가희·유승원(2018). “재정준칙과 독립적 재정기구의 효과적 운영을 위한 제도적 조건 탐색-퍼지셋 질적비교 분석을 중심으로”, 『한국정책학회보』, 27(2): 1-26.
- Balakrishnan, R., Soderstrom, N. S., & West, T. D. (2007). “Spending patterns with lapsing budgets: Evidence from US army hospitals”, *Journal of Management Accounting Research*, 19(1): 1-23.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. B. (1973 & 1984). *Implementation*. Berkeley: University of

- California Press.
- Ragin, C(2008). *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*. Bibliovault OAI Repository, the University of Chicago Press.
- _____ (2000). *Fuzzy-Set Social Science*, Chicago: University of Chicago Press.
- Uang, J. Y., & Liang, C. W.(2012). “Does Monitoring Frequency Affect Budget Execution Patterns?”, *Asia Pacific Management Review*, 17(1): 59-75.
- Zadeh, L. A.(1965). Fuzzy sets and systems. In: Fox J, editor. *System Theory*. Brooklyn, NY: Polytechnic Press: 29-39.
- Zimmerman, J. L.(1976). Budget uncertainty and the allocation decision in a nonprofit organization. *Journal of Accounting Research*, 301-319.

원 고 접 수 일 | 2020년 4월 10일

심 사 완 료 일 | 2020년 5월 6일

최종원고채택일 | 2020년 5월 11일

장혜윤 hyj0228@mokwon.ac.kr

2016년 고려대학교에서 행정학 박사학위를 받았다. 현재 목원대학교 행정학과에서 조교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 지방자치, 재무행정, 문화정책 등이다. 최근 논문으로는 “사업특성에 따른 신속 집행제도의 운영효과 분석: 불용률을 중심으로(2019)”, “지방의회 조례안 처리기간의 영향요인에 관한 연구(2018)”, “정책특성이 성과주의 예산제도에 미치는 영향: 문화예술정책을 중심으로(2017)” 등이 있다(hyj0228@gri.re.kr).

■ 부 록 ■

퍼지점수 변환 결과: 전체모형

제도적 요인	재정적 요인		사업적요인			불용률
	a	b	c	d	e	
1	0.05	0.95	0.41	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.1	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.05	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.08	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.12	1	0	0.62
1	0.05	0.95	0.12	1	0	0.05
0	0.05	0.95	0.05	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.06	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.06	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.38	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.09	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.23	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.73	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.15	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.27	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.31	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.08	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.53	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.54	0	0	0.56
1	0.05	0.95	0.53	0	0	0.56
1	0.05	0.95	0.35	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.56	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.51	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.05	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.21	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.05	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.5	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.12	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.08	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.1	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.05	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.05	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.06	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.07	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.05	1	0	0.05

제도적 요인	재정적 요인		사업적요인			불용률
	a	b	c	d	e	
1	0.05	0.95	0.14	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.06	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.06	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.06	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.07	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.06	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.22	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.08	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.06	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.06	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.07	1	0	0.05
0	0.05	0.95	0.05	1	0	0.18
1	0.05	0.95	0.73	1	0	0.55
1	0.05	0.95	0.38	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.21	0	0	0.85
1	0.05	0.95	0.51	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.21	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.56	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.5	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.21	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.51	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.27	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.18	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.08	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.06	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.08	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.05	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.05	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.05	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.36	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.48	1	1	0.05
1	0.05	0.95	0.08	0	1	0.05
1	0.05	0.95	0.06	0	1	0.05
1	0.05	0.95	0.1	0	1	0.05
1	0.05	0.95	0.06	0	1	0.05
1	0.05	0.95	0.06	0	1	0.05
1	0.05	0.95	0.05	0	1	0.05
1	0.05	0.95	0.05	0	1	0.05
1	0.05	0.95	0.07	1	1	0.05
1	0.05	0.95	0.05	0	1	0.05

제도적 요인 a	재정적 요인 b c		사업적요인 d e f			불용률
	b	c	d	e	f	
1	0.05	0.95	0.07	0	1	0.05
1	0.05	0.95	0.1	1	1	0.05
1	0.05	0.95	0.76	0	1	0.05
1	0.05	0.95	0.93	0	1	0.05
1	0.05	0.95	0.62	0	1	0.05
1	0.05	0.95	0.06	0	1	0.05
1	0.05	0.95	0.05	0	1	0.05
1	0.05	0.95	0.55	0	1	0.05
1	0.05	0.95	0.08	0	1	0.05
1	0.05	0.95	0.09	0	1	0.05
1	0.05	0.95	0.1	1	1	0.05
1	0.05	0.95	0.07	1	1	0.05
1	0.05	0.95	0.95	1	0	0.05
1	0.05	0.95	0.05	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.43	0	0	0.05
1	0.05	0.95	0.09	0	1	0.05
1	0.05	0.94	0.06	0	0	0.58
1	0.05	0.93	0.51	1	0	0.52
0	0.05	0.92	0.07	1	1	0.05
0	0.05	0.92	0.05	1	1	0.06
1	0.05	0.91	0.52	0	0	0.05
0	0.05	0.91	0.05	1	0	0.3
1	0.05	0.89	0.29	1	0	0.05
0	0.05	0.86	0.08	1	1	0.05
1	0.05	0.86	0.61	0	0	0.05
1	0.05	0.86	0.09	0	0	0.05
1	0.05	0.86	0.1	0	0	0.05
0	0.05	0.85	0.05	1	0	0.81
0	0.05	0.85	0.06	1	0	0.05
1	0.05	0.83	0.2	0	0	0.05
1	0.05	0.83	0.07	0	0	0.05
0	0.05	0.83	0.05	1	1	0.05
1	0.05	0.81	0.07	1	1	0.61
1	0.05	0.78	0.25	1	0	0.05
0	0.05	0.76	0.05	1	1	0.05
0	0.05	0.73	0.07	1	1	0.56
0	0.05	0.67	0.07	1	1	0.05
0	0.05	0.67	0.05	1	1	0.05
0	0.05	0.64	0.05	1	0	0.28