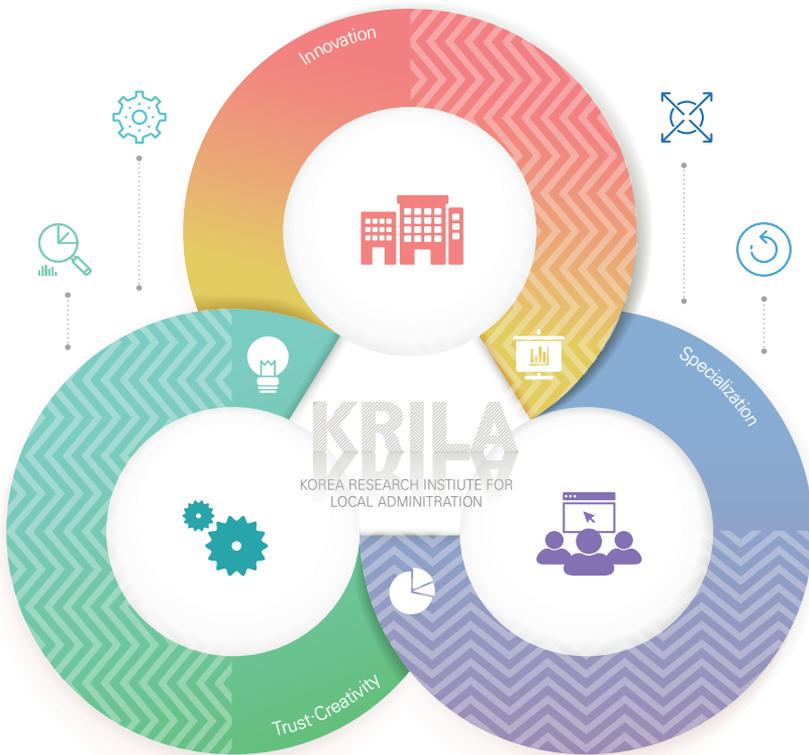


지방자치단체의 불용액 실태 분석 및 관리체계 개선 연구

김성주·전성만



KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

지방자치단체의 불용액 실태 분석 및 관리체계 개선 연구

연구진 | 김 성 주 (부연구위원)
전 성 만 (부연구위원)

발행일 | 2020년 12월 31일

발행인 | 김 일 재

발행처 | 한국지방행정연구원

주 소 | (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 | 033-769-9999

판매처 | 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 | 경성문화사 02-786-2999

ISBN | 978-89-7865-489-0

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

서문

우리나라는 2000년대 초반 이후 크게 증가하고 있는 사회복지사업 등 확장적 재정정책에 대한 재원 마련을 위해 중앙 정부와 지방자치단체 모두 다양한 대응책을 강구해오고 있습니다. 신세원 발굴이나 세출 구조조정을 통한 세입확충 노력과 함께 예산의 비효율적 집행에 대한 지적이 있어왔는데 불용액은 비효율적 예산운영의 대표적 사례가 되고 있습니다. 2019년도 결산부터는 불용률이 일정 규모 이상일 경우 지방교부세의 패널티 요소가 된다는 점에서도 불용액에 관한 최근의 문제의식 정도를 알 수 있을 것입니다.

이러한 점에서 불용액이 발생하는 원인을 분석한 후 불용액 감소 대안을 제시한 본 연구는 매우 시의적절하다고 생각됩니다. 불용액은 다양한 이유로 발생될 것인데, 대체의 사람들은 지자체가 지출 관리를 제대로 하지 못한 탓에 불용된다고 알고 있을 것입니다. 그러나 본 연구의 분석 결과에 의하면 물론 지자체의 관리 소홀로 인한 불용액도 있지만 중앙 정부 사업과의 구조적인 문제 즉, 국고보조사업의 운영시스템과의 관계 속에서도 상당 규모의 불용액이 발생하는 것으로 나타났습니다.

지자체 내부적인 요인에 의한 불용액의 경우 비계획적인 당초 예산으로 인한 세출 과다 편성, 사전 절차 미숙에 따른 보조금 반납, 중간 모니터링의 부재로 인한 미지출 예산 예비비 편성 등이 해당합니다. 중앙 정부 사업과 관련된 불용액은 먼저 법정 특별회계에서 정해져서 지자체에서는 따를 수 밖에 없는 제한된 사업 범위나 사업 내용으로 인한 불용이 발생합니다. 다음으로는 국고보조사업 추진 시 지자체의 차별화된 여건을 고려하지 않아 지자체별로 상이한 사업 속도로 인해 현실적으로 집행하기 어려운 경우가 있습니다. 또한 공모사업시기도 실질적인 사업 기간이 짧아 집행하지 못하는 사례도 있습니다.

본 연구에서는 불용액 감소를 위해 대안을 제시하였는데, 지자체 자체적으로는 무리한 예산 확보 관행 등을 지양하고 모니터링을 제도화, 예산부서의 불용액 관리 기능 강화 등의 대안을 제시하고 있습니다. 중앙 정부 사업과의 관계속에서는 불용률이 높은 특별회계의 사업 범위 재검검과 불용액의 유형화를 통해 좋은 불용액과 나쁜 불용액의 별도 접근 방안을 제시하였습니다. 예산 편성 단계별로도 실질적인 성과계획서 작성과 사업의 성과평가 결과 다음 해 반영을 제시하고 있습니다.

모쪼록 본 연구 결과가 지방자치단체의 효율적 예산 운영과 중앙 정부와 국고보조사업 관리 개선에 보탬이 될 수 있기를 바라고, 마지막으로 본 연구를 수행해주신 연구진의 수고와 노력에 감사드립니다.

2020년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 일 재

요약

재정분권이 확대되면서 지방자치단체의 예산 규모 또한 매년 증가하고 있다. 그러나 이처럼 점증하고 있는 예산이 비효율적으로 집행되고 있다는 지적은 계속되어 왔는데, 최근에는 이 비효율적 운영에 자주 거론되는 사례가 불용액이다. 이에 본 연구에서는 불용액의 발생 원인을 내적요인과 외부요인, 예산 편성 단계별로 분석한 후 불용액을 감소시킬 수 있는 대안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

불용액 발생 원인을 요인별로 살펴보면 내부요인은 4가지로 정리할 수 있다. 첫 번째는 사업부서의 무리한 예산 확보 관행으로서 우선 국비나 내부예산을 확보해야 하고 많이 확보해야 한다는 무리함에서 불용이 발생한다. 둘째, 관행적인 예산 편성 때문인데 다음 해의 수요예측 등이 없이 인원과 숫자에 맞추어 예산을 편성하는 관행 때문이다. 셋째, 지방의회의 쪽지예산에 따른 불용인데 사업에 대한 준비과정 없이 예산 심의 시 무리하게 밀어넣는 사업들 때문이다. 넷째, 순환보직에 따른 예산부서 담당자의 전문성 부족인데 세출예산 과다 편성, 사업의 사전 절차 이행 미숙으로 인한 보조금이나 교부금 반납, 지출하지 못한 예산의 예비비 편성 등으로 불용액이 증가하기 때문이다.

불용액 발생의 외부요인은 먼저 법정 특별회계로 인한 불용인데 법정 특별회계의 경우 사업 범위나 사업 내용이 법적으로 규정되어 있고 다년간 사업이 추진되었다. 사업 발굴이 힘들거나 사업 추진에 있어서도 대부분 민간자본보조사업이라 진도를 저조로 불용액이 발생하고 있다. 둘째는 중앙 부처의 행위적 관례에 따른 불용인데 중앙에서 국고보조금을 내려보내는 과정에서 지자체의 차별화된 여건을 고려하지 않고 국고보조금을 먼저 보내면 지자체에서는 사업 속도상 현실적으로 집행하기 어려운 경우가 종종 발생한다. 또한 공모사업시기도 불용액 발생의 큰 원인인데 지자체에서 실제로 집행할 수 있는 기간이 짧아 전액 집행하지 못하는 사례가 다수 있다. 예산 편성 단계별로는 예산의 기획편성 단계에서는 다음 해 세출예산의 과다 편성, 집행 단계에서는 세출예산의 계획 수립이 구체화되지 않아서 발생하는 사전행정절차의 지연에 따른 불용으로 정리할 수 있다.

본 연구에서는 이상의 원인으로 인한 불용액 감소를 위해 크게 3가지의 대안을 제시하였다. 먼저 내부요인에 대한 개선 방안으로서는 무리한 예산 확보 관행이나 관행적 당초 예산 편성을 지양하고 예산부서의 불용액 관리 기능을 강화하며 전년 대비 무조건 예산을 확대 편성해야 한다는 인식의 개선이 필요하다는 것이다. 또한 외부요인에 대한 개선요구 사항으로서 먼저 본 연구의 분석 결과 제시하고 있는 불용률이 높은 특별회계의 사업 범위 재검검, 실질적 일몰여부의 검토가 필요하다. 또한 불용액을 유형화해서 예산 절감이나 적극행정 등에 따른 좋은 불용액과 관리 소홀 등으로 인한 나쁜 불용액을 나누어서 관리하는 방안을 제시하였다. 공모사업의 공고 시기를 당기고 지자체별로 보조금 지원 규모를 달리하는 개선 방안도 제시하고 있다. 마지막으로 예산 편성 단계별로는 기획·편성 단계에서는 실질적인 성과계획서 작성을 통해 이전 연도의 사업 분석 결과를 다음 해의 사업계획에 반영하는 안을 제시하고 있다. 예산의 집행·성과 단계에서는 연중 모니터링을 의무화하여 사업 추진에 바로 반영하고 사업 종료 후 성과평가 결과 또한 다음 해의 예산에 반영하는 안을 제시하고 있다. 이를 위해서는 이미 실시하고 있는 주요 재정사업 성과평가제도를 적극적이고 실질적으로 활용하는 안을 제시하고 있다.

목 차

| | |
|----------------------------------|----------|
| 제1장 서론 | 1 |
| 제1절 연구의 목적 및 필요성 | 3 |
| 제2절 연구의 범위 및 방법 | 5 |
| 제2장 지방자치단체 불용액 발생의 이론적 배경 | 7 |
| 제1절 불용액의 의의 | 9 |
| 1. 불용액의 개념 | 9 |
| 2. 불용액의 중첩적 의미 | 11 |
| 제2절 조직의 재원으로서 불용액에 관한 이론적 검토 | 14 |
| 1. 여유재원의 개념 및 유형 | 14 |
| 2. 여유재원에 관한 대립적 접근 방식 | 18 |
| 제3절 불용액관련 선행연구 | 20 |
| 1. 비효율적 재정 운용 결과로서의 불용액 연구 | 20 |
| 2. 불용액의 원인분석에 관한 연구 | 23 |
| 3. 중앙 차원에서 불용액 관리에 관한 연구 | 25 |
| 4. 선행연구 종합 | 28 |
| 제4절 불용액의 관리사례(일본) | 30 |
| 1. 불용액의 개념 | 30 |
| 2. 불용액 발생 원인 및 처리 | 30 |
| 3. 에히메현(愛媛県) 사례 | 34 |
| 4. 시사점 | 37 |

제3장 지방자치단체의 불용액 실태분석 ————— 39

| | |
|-----------------------------|----|
| 제1절 불용액의 추세 분석 | 41 |
| 1. 불용액 발생 현황 | 41 |
| 2. 지자체별 연도별 불용률 추세 | 43 |
| 3. 불용률 상위 지자체 리스트 | 47 |
| 제2절 불용액의 회계별·항목별 분석 | 49 |
| 1. 회계별 불용액 현황 | 49 |
| 2. 항목별 불용액 현황 | 61 |
| 3. 주요 재정지표와 불용률의 상관관계 | 69 |
| 제3절 불용액의 관계 분석 | 72 |
| 1. 분석방법 | 72 |
| 2. 불용액과 회계별 관계분석 결과 | 74 |
| 3. 불용액과 항목별 관계분석 결과 | 81 |
| 4. 시사점 | 87 |

제4장 불용액의 유형별 발생 원인 분석 ————— 93

| | |
|------------------------------|-----|
| 제1절 불용액의 발생 원인 | 95 |
| 제2절 요인별 분석 | 97 |
| 1. 내부요인 | 97 |
| 2. 외부요인 | 99 |
| 제3절 예산 편성 단계별 분석(사례) | 106 |
| 1. 사례대상 선정 및 방법 | 106 |
| 2. 예산 편성 단계별 불용률 우수 요인 | 107 |
| 3. 예산 편성 단계별 불용률 미흡 원인 | 110 |

제5장 불용액의 관리체계 개선 방안 ————— **113**

제1절 내부요인 개선 115

- 1. 무리한 예산 확보 관행·관행적 당초 예산 편성 지양 115
- 2. 예산부서의 불용액 관리 기능 강화 116
- 3. 전년 대비 예산 규모 확대에 대한 인식 개선 117

제2절 외부요인 개선 요구 119

- 1. 불용률이 높은 특별회계의 개별법 개정 119
- 2. 특별회계 개별법상 사업 범위의 재점검 120
- 3. 불용액의 유형별 관리 121
- 4. 공모사업의 공고 시기 및 보조금 지원 규모 개선 122

제3절 예산 편성 단계별 개선 124

- 1. 예산의 기획·편성 단계 124
- 2. 예산의 집행·성과 단계 125

참고문헌 127

부록 130

Abstract 160

표 목차

| | | |
|----------|--|----|
| [표 2-1] | 불용액과 재정 운용 결과의 관계 | 12 |
| [표 2-2] | 여유재원의 개념과 유형 | 17 |
| [표 2-3] | 여유재원의 대립적 접근 | 19 |
| [표 2-4] | 비효율적 재정 운용 결과로서 불용액 연구 | 22 |
| [표 2-5] | 2017년도 이코마(生駒)시 일반회계 불용액 주요원인 분석 | 30 |
| [표 2-6] | 에히메현 특별회계 불용액 추이 | 36 |
| [표 2-7] | 에히메현 교부금 집행 및 불용액 관리에 | 36 |
| [표 3-1] | 연도별 예산집행률 및 불용액 현황 | 42 |
| [표 3-2] | 지자체 연도별 불용률 추세 | 43 |
| [표 3-3] | 재정분석 진단 유형별 불용액 추이 | 44 |
| [표 3-4] | 참고: 재정분석진단 그룹 현황 | 45 |
| [표 3-5] | 불용률 높은 지자체 리스트 | 47 |
| [표 3-6] | 지방자치단체 유형별 및 회계별 불용액 현황(2018년 기준) | 49 |
| [표 3-7] | 시도별 광역시·도에 대한 회계별 불용액 현황(2018년 기준) | 50 |
| [표 3-8] | 시도별 시에 대한 회계별 불용액 현황(2018년 기준) | 51 |
| [표 3-9] | 시도별 군에 대한 회계별 불용액 현황(2018년 기준) | 52 |
| [표 3-10] | 시도별 자치구에 대한 회계별 불용액 현황(2018년 기준) | 53 |
| [표 3-11] | 회계별 불용액 상위 5개 지방자치단체(2018년 기준) | 54 |
| [표 3-12] | 지방자치단체 유형별 및 회계별 불용액 비율(2018년 기준) | 56 |
| [표 3-13] | 시도별 광역시·도에 대한 회계별 불용액 비율(2018년 기준) | 56 |
| [표 3-14] | 시도별 시에 대한 회계별 불용액 비율(2018년 기준) | 58 |
| [표 3-15] | 시도별 군에 대한 회계별 불용액 비율(2018년 기준) | 58 |
| [표 3-16] | 시도별 자치구에 대한 회계별 불용액 비율(2018년 기준) | 59 |
| [표 3-17] | 회계별 불용액 비율 상위 5개 지방자치단체(2018년 기준) | 60 |
| [표 3-18] | 지방자치단체 유형별 및 항목별 불용액 현황(2018년 기준) | 62 |
| [표 3-19] | 시도별 항목별 불용액 현황(2018년 기준, 괄호는 비중) | 62 |
| [표 3-20] | 광역시·도 항목별 불용액 현황(2018년 기준, 괄호는 비중) | 64 |
| [표 3-21] | 시 항목별 불용액 현황(2018년 기준, 괄호는 비중) | 65 |
| [표 3-22] | 군 항목별 불용액 현황(2018년 기준) | 66 |

| | | |
|----------|---|-----|
| [표 3-23] | 자치구 항목별 불용액 현황(2018년 기준, 괄호는 비중) | 67 |
| [표 3-24] | 항목별 불용액 상위 지방자치단체(2018년 기준) | 68 |
| [표 3-25] | Pearson 상관계수: 불용액 비율, 전국(N=243) | 70 |
| [표 3-26] | 광역시·도 회계별 불용액에 대한 의사결정나무 분석 결과 | 76 |
| [표 3-27] | 시 회계별 불용액에 대한 의사결정나무 분석 결과 | 78 |
| [표 3-28] | 군 회계별 불용액에 대한 의사결정나무 분석 결과 | 79 |
| [표 3-29] | 자치구 회계별 불용액에 대한 의사결정나무 분석 결과 | 81 |
| [표 3-30] | 광역시·도 항목별 불용액에 대한 의사결정나무 분석 결과 | 82 |
| [표 3-31] | 시 항목별 불용액에 대한 의사결정나무 분석 결과 | 83 |
| [표 3-32] | 군 항목별 불용액에 대한 의사결정나무 분석 결과 | 85 |
| [표 3-33] | 자치구 회계별 불용액에 대한 의사결정나무 분석 결과 | 87 |
| [표 3-34] | 일반회계 불용액 기준 지방자치단체 유형별 순위 | 89 |
| [표 3-35] | 기타특별회계 불용액 기준 지방자치단체 유형별 순위 | 89 |
| [표 3-36] | 공기업특별회계 불용액 기준 지방자치단체 유형별 순위 | 90 |
| [표 3-37] | 정책사업경비 불용액 기준 지방자치단체 유형별 순위 | 91 |
| [표 3-38] | 행정운영경비 불용액 기준 지방자치단체 유형별 순위 | 92 |
| [표 3-39] | 재무활동경비 불용액 기준 지방자치단체 유형별 순위 | 92 |
| [표 4-1] | 내부적 요인에 의한 불용액 발생 | 98 |
| [표 4-2] | 회계별 불용액 비율 상위 5개 지방자치단체(2018년 기준) | 99 |
| [표 4-3] | 소속법별 불용률 높은 특별회계 | 100 |
| [표 4-4] | 사업 특성별 불용률 높은 특별회계 | 102 |
| [표 4-5] | 불용액 발생원인 유형화 | 107 |
| [표 4-6] | 불용액 비율 감소 우수 지자체 표본의 불용액 발생 원인 | 108 |
| [표 4-7] | 불용액 비율 감소 우수 지자체 표본의 불용액 낮은 요인 | 109 |
| [표 4-8] | 불용액 비율 미흡 지자체 표본의 불용액 발생 원인 | 110 |
| [표 4-9] | 불용액 비율 미흡 지자체 표본의 불용액 높은 요인 | 112 |
| [표 5-1] | 4년간 평균 70~100% 예비비 편성 특별회계 | 119 |
| [표 5-2] | 불용액의 이원화 | 122 |

그림 목차

| | | |
|-----------|--|----|
| [그림 1-1] | 연구분석의 틀 | 6 |
| [그림 2-1] | 결산 세입과 세출구조 내에서 순세계잉여금과 불용액의 이해 | 11 |
| [그림 2-2] | 에히메현 일반회계 불용액 추이 | 35 |
| [그림 3-1] | 최근 5년간 집행액 및 집행률 추이 | 41 |
| [그림 3-2] | 지자체 연도별 불용률 추이(%) | 43 |
| [그림 3-3] | 광역시·도 회계별 불용액에 따른 불용액 비율의 의사결정나무 분석 결과 | 76 |
| [그림 3-4] | 시 회계별 불용액에 따른 불용액 비율의 의사결정나무 분석 결과 | 77 |
| [그림 3-5] | 군 회계별 불용액에 따른 불용액 비율의 의사결정나무 분석 결과 | 79 |
| [그림 3-6] | 자치구 회계별 불용액에 따른 불용액 비율의 의사결정나무 분석 결과 | 80 |
| [그림 3-7] | 광역시·도 항목별 불용액에 따른 불용액 비율의 의사결정나무 분석 결과 | 82 |
| [그림 3-8] | 시 항목별 불용액에 따른 불용액 비율의 의사결정나무 분석 결과 | 84 |
| [그림 3-9] | 군 항목별 불용액에 따른 불용액 비율의 의사결정나무 분석 결과 | 85 |
| [그림 3-10] | 자치구 항목별 불용액에 따른 불용액 비율의 의사결정나무 분석 결과 | 86 |

한국지방행정연구원

KRILA

1

서론

제1절 연구의 목적 및 필요성

제2절 연구의 범위 및 방법

제1장 서론

제1절 연구의 목적 및 필요성

예산과정에서 지속적으로 논란이 되고 있는 것들 중의 하나가 예산의 비효율적 운영이며, 최근 이 비효율적 운영에 자주 거론되는 사례가 불용액이다.

불용액이란 세출 예산 중 당해 회계연도 내에 사용하지 못한 금액으로서 세출예산현액(예산액 + 이월금)에서 실제로 지출된 금액과 다음 해에 이월할 금액을 공제한 금액을 말하는데, 사실 다양한 이유로 지출되지 못한 예산을 말하는 불용액에 대해서 지금까지 관심이 나 원인분석, 개선노력이 많지는 않았다.¹⁾

예산과정의 전체 단계는 예산의 편성, 심의, 집행, 결산, 회계감사로 나뉘어지는데 불용액은 이 예산의 편성과 집행 단계에서 발생한다. 즉, 불용액의 발생 지점은 예산의 기획 및 편성단계에서 잘못 예측편성하여 집행하는 경우와 예산 집행 단계에서 사정의 변경에 따라 일부만 집행한 경우에 발생하게 된다. 예산의 기획 및 편성단계에서 잘못 예측편성한 것은 지자체 자체적인 발생요인이 될 것이고, 집행 단계에서의 사정 변경은 중앙 정부와의 관계에서 발생하는 구조적 즉 외부적인 요인과 특별회계나 기금 등 회계 운용상의 한계, 지자체 사업추진주체(공무원, 보조사업자 등)의 행태요인 등 자체 요인에 의해 복합적으로 나타난다.

2019년 말에 논란이 되었던 불용액 68.7조 원(2018년 결산 기준)에는 이월액 32.1조 원이 포함된 금액으로서 실질적인 불용액은 순세계잉여금 35조에서 초과세입 7.3조를 제외하고 국도비보조금 집행잔액 1.6조 원은 포함한 29.3조 원 규모라고 할 수 있다. 불용액의 추이를 살펴보면 지방자치단체의 적극적인 신속집행 노력에도 불구하고 2013년 19.3%

1) 순세계잉여금과의 차이점은 순세계잉여금은 초과세입액은 포함하고 국도비보조금은 제외한 수치이고 불용액은 말 그대로 세출예산현액 대비 이월금을 제외하고 지출하지 못한 금액을 말함. 즉, 순세계잉여금은 지자체에서 사용할 수 있지만 불용액의 경우 국도비 집행잔액은 반납해야 함

에서 2016년 19.72%로서 2014년을 제외하면 지속적으로 증가하고 있는 추세인데, 최근 4년간은 지속적으로 증가하고 있어 재정 조기 집행 실적이 증가하는 것과는 상반된 결과를 보여주는 연구 결과도 있다(최정우·신유호, 2018). Niskanen의 관료주의 모델에 따르면 정부의 관료들은 자신의 영향력을 극대화하려는 경향이 있는데 이때, 예산의 확보는 영향력을 극대화하는 좋은 수단이며 효율성 저하의 지표인 불용액의 증가는 예산 삭감을 피하고자 관료들이 기피하는 현상으로 불이익과 예산 삭감을 피하고자 미집행된 예산을 연말에 집행하는 등 비효율인 일을 반복하고 있으나 불용액은 매년 증가하고 있다(Niskanen, 1971; LeLoup and Moreland, 1978; 김봉환 외, 2018).

한편 불용액의 증가는 지방재정 분권이 확대됨에 따라 지방자치단체의 재정 규모는 꾸준히 증가하고 있으나 늘어난 재정 규모를 운영함에 있어 효율적이고 책임감 있는 집행이 이루어지지 않는 문제로 귀결된다고 할 수 있다. 지방세 규모 확대를 통한 세입 측면에서의 규모 및 권한의 확대뿐 아니라, 주어진 자신들의 살림을 효율적으로 운영할 수 있는 실질적 재정집행 능력의 제고가 필요한 시점이다.

이에 본 연구에서는 최근까지는 관심이 낮았던 불용액 실태 및 발생 원인 분석을 통해 요인별(자체요인, 외부요인), 유형별 관리가 가능한데 불용액 발생 원인을 지자체 내부적인 요인과 국고보조사업이나 공모사업의 시기 등 외부요인으로 나누어 중앙재정과 지방재정의 차이에 따른 불용액 발생 이해부족으로 인한 논란을 감소시키고자 한다. 궁극적으로는 다양한 실태분석과 실증분석, 사례 조사 등을 통해 개선의 목소리가 높아지고 있는 불용액 관리의 개선 방안을 모색하여 확장되고 있는 지방재정의 효율적 운영에 기여한다. 특히, 지자체 자체적으로 개선할 수 있는 부분과 중앙 정부에서 개선해야 할 개별법 개정이나 관행에 대한 논리적 주장을 통해 구조적으로 불용액이 발생할 수밖에 없는 부분까지도 장기적인 관점에서 검토한다. 이를 위해 우선 2장에서 불용액 발생에 대한 이론적 배경을 살펴보고 3, 4장에서는 불용액의 요인별, 회계별, 사례별 분석을 통해 불용액의 발생 원인을 검토한 후 5장에서 불용액 감소를 위한 관리체계 개선 방안을 모색한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구의 공간적 범위는 전국 243개 지자체를 대상으로 한다. 불용액은 특광역시와 시도, 신흥 도시와 안정화 된 시, 군에 따라 발생 원인이 다양할 수 있으므로 전체 지자체를 대상으로 실태분석을 한 후 유형화를 해야 한다. 본 연구의 시간적 범위는 최근 5개년도를 분석한다. 자체요인에 따른 원인과 외부요인 등 구조적인 원인을 약 5년간 시계열로 살펴본다. 일반회계와 특별회계, 기금회계별 시계열 분석 결과를 토대로 관리체계 개선 방안을 마련한다.

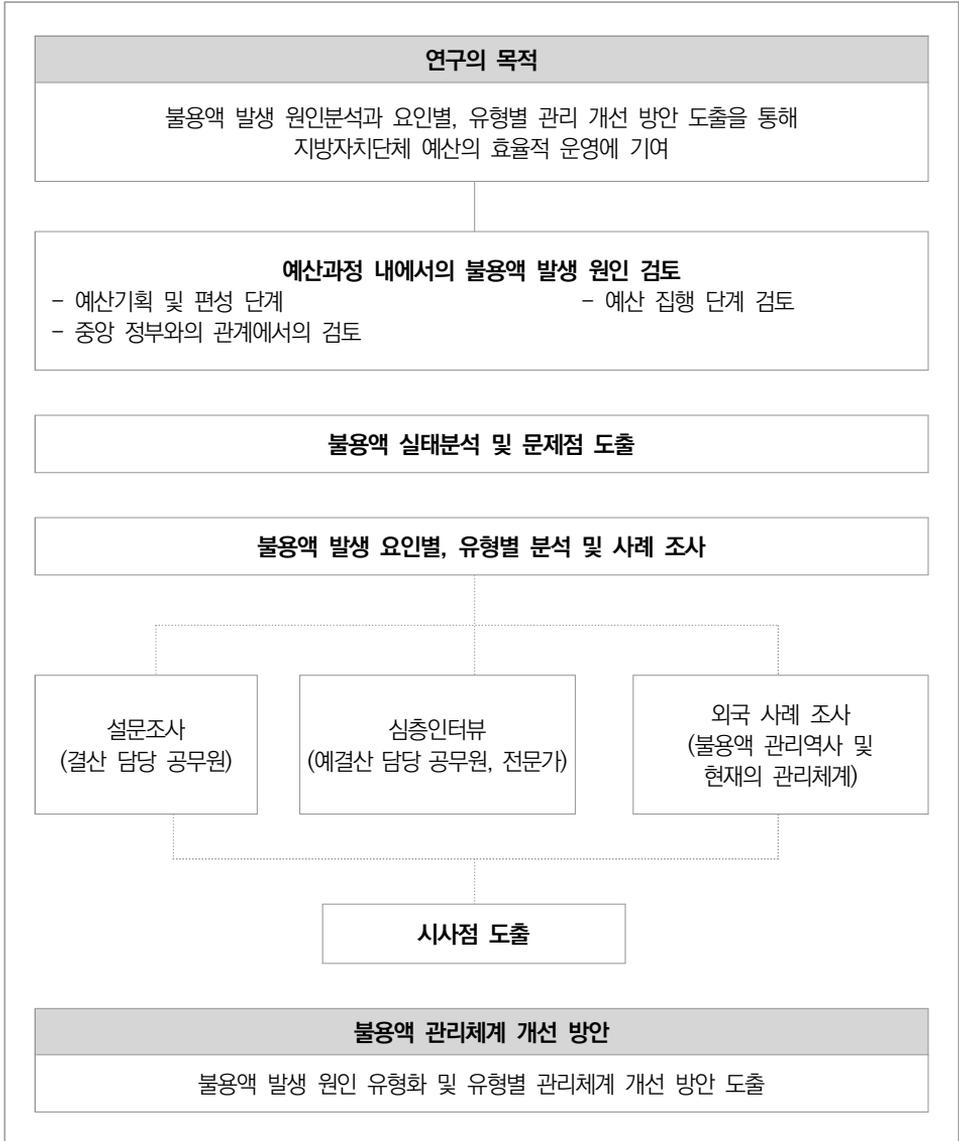
본 연구의 내용적 범위는 예산과정과 집행률, 순세계잉여금과 보조금 집행잔액 등을 주로 다룬다. 불용액은 예산과정에서 발생하는 것으로서 발생 원인을 예산과정 내에서 검토하고 집행률과 연계한 불용액 현황, 순세계잉여금 외 보조금 집행잔액 검토 등을 통해 불용액 발생의 구조적 요인을 살펴본다.

본 연구는 문헌조사와 심층, 통계분석, 해외 사례 조사 등의 방법으로 추진한다.

먼저, 사업계획의 수립 및 예산 편성 절차를 이론적으로 검토하기 위해 다양한 논문 등 문헌조사를 실시한다. 또한 불용액의 다양한 실태 분석을 위해 결산 공무원 대상 심층 인터뷰, 조사한 데이터들을 바탕으로 통계분석을 실시한다. 해외 사례 조사의 경우 우리나라가 불용액과 관련한 관심을 가진지가 오래되지 않았으나 지방자치 역사가 오래되고 우리나라와 법제도가 유사한 일본의 경우 비슷한 고민을 이전에 했을 것이라고 추측이 되는 바, 일본의 불용액 관리 및 개선 역사, 현재의 관리체계 등을 조사하여 개선 방안에서 시사할 부분을 탐색한다.

이상의 내용들을 종합한 연구의 분석틀은 다음의 그림과 같다.

그림 1-1. 연구분석의 틀



지방자치단체 불용액 발생의 이론적 배경

제1절 불용액의 의의

제2절 조직의 재원으로서 불용액에 관한 이론적 검토

제3절 불용액관련 선행연구

제4절 불용액의 관리사례(일본)

제2장

지방자치단체 불용액 발생의 이론적 배경

제1절 불용액의 의미

1. 불용액의 개념

1) 집행잔액의 의미

예산 불용액(不用額)이란 세출예산에 편성된 금액보다 집행액이 적은 경우 그 차액을 말한다. 실무 차원에서 불용액 산정은 당해 회계연도 기준, 예산현액(예산액 + 전년도 이월금 포함)에서 당해연도 실제 지출액과 다음 연도의 이월액을 감한 금액이다. 따라서, 지자체 자체 사업 및 국고보조사업으로 이루어지는 예산사업이 다년도 사업일 경우에는 계속비, 이월비(명시이월, 사고 이월 등), 국고보조반납비 등이 제외되어 당해연도 예산결산상의 집행잔액이다. 따라서, 불용액은 개념상으로는 예산 집행을 한 결과 남은 “집행잔액”의 의미이지만, 용어의 개념은 사용하지 않은 금액의 의미로 통제지향적 예산관리 방식으로 접근할 때 비효율적 의미를 내포하고 있다고 볼 수 있다. 실무에서, 역시, 불용액의 용어와 “집행잔액”이라는 용어는 혼용되고 있다. 지방재정법 시행령(2014.11), 「지방회계법(2016.5)」 및 지방회계법 시행령(2016.11)에서는 불용액을 집행잔액으로 변경하였다(류춘호, 2019).

$$\begin{aligned} \text{불용액} &= \text{예산현액(전년도이월액 + 당해연도세출예산)} - \text{당해연도 지출액} \\ &\quad - \text{이월금등(이월금 + 국·도비 집행잔액)} \end{aligned}$$

예산결산 상의 잔액의 개념으로 한정할 때, 불용액과 유사한 개념은 순세계잉여금(純歲計剩餘金)이다. 결산기준으로, 순세계잉여금은 당해연도 거두어들인 세입의 총액에서 당해연도 집행된 세출금액과 이월금액을 제외한 예산결산 잔액을 말한다. 단순한 세입과 세출의 측면에서 보면 순세계잉여금이 발생하는 이유는 세입예산액보다 실제수입이 많은 경우 및 세출예산액보다 실제 적게 지출한 경우(불용)에 발생한다. 예산과정상에서 순세계잉여금이 발생하는 이유는 지자체의 예산 편성 시기와 결산시기의 차이 때문인데, 세입결산액에서 세출결산액을 제외한 잔액이 당해연도 회계기간에 포함되지 못하고 다음 연도 예산에 포함되기 때문이다. 이에, 류춘호(2019)는 순세계잉여금을 지방재정 운영의 결과로 간주한다. 그는 지방재정법과 지방회계법의 근거하여, 순세계잉여금을 ① 회계연도 독립의 원칙(지방재정법 제7조)의 예외, ② 결산 전 세입이입제도로 활용(지방회계법 시행령 제16조), 및 ③ 지방채 상환의 재원(지방회계법 제19조)의 처리원칙에 따른 특징을 근거로 활용하고 있다.

〈그림 2-1〉은 지자체 세입과 세출구조에 따른 순세계잉여금 및 불용액을 보여주고 있다. 순세계잉여금이 단년 회계연도에 수납된 세입액으로부터 당해연도 지출된 세출을 차감한 잔액이다. 당해연도 결산상의 잉여금이다. 순세계잉여금은 ① 세입예산 예측을 초과하여 수납된 세입(당해연도 예산에 반영되지 않은 수입액), ② 세출 예산 중 당해연도 지출되지 않은 불용액으로 구성된다. 이외에 다음 연도 이월액(계속비, 명시이월, 사고 이월 등)을 추가하면 세계잉여금이 된다. 다음 연도 이월액은 다음 연도에 지출이 예정되어 있어, 이를 제외한 당해연도 잉여금이 순세계잉여금이다.

이렇게 볼 때, 회계연도 독립의 원칙에 따라, 단년도 기준으로 세입과 세출의 균형예산(balanced budget)을 가정할 때, 불용액과 순세계잉여금은 같은 개념으로 이해될 수 있다. 재정운영 상의 예산계획 단계에서 세입예측 및 세출예산의 과다편성에 따라 불용액과 순세계잉여금은 차이가 발생하고, 예산 집행 단계에서 ① 계획변경 등 집행사유 미발생, ② 예산 절감(유보액), ③ 예산 집행 잔액(낙찰 차액 등), ④ 보조금집행잔액, ⑤ 예비비 등의 예산 항목은 불용액으로 처리되어 순세계잉여금에 반영된다.

그림 2-1. 결산 세입과 세출구조 내에서 순세계잉여금과 불용액의 이해

| | | | | | | | | | | | | |
|--------------------|----------------|---|--|--------------|-----------------------|---|--|--------------|-------------|----------------|---------------|--|
| 세입액(t연도) (예산현액) | | - | | 지출액(t연도) | | = | | | | 세계잉여금 | | |
| 세입 (t연도) | 이월금 (t-1연도) | | | 지출액 (t연도) | 이월사업 지출 (t-1연도) | | | 이월금 (t+1) | 국도비 집행잔액 | 순세계잉여금 | | |
| | | | | | | | | | | 세입초과액 (미흡액) | 불용액 (집행잔액) | |

이월금: 명시이월, 사고 이월, 계속비이월 등 포함, 자금없는 이월 제외

2. 불용액의 중첩적 의미

예산(budgeting)을 한정된 자원을 배분하는 조직의 의사결정결과 및 조직의 목표달성을 위한 계획으로 본다면, 예산과정은 기획, 배분 및 집행과정에서 불확실성(uncertainty)을 내포하고 있다. 즉, 합리적인 의사결정이 없는 상태에서 이루어지는 예산 편성은 경직된 예산 집행을 불러와 예산의 불용액이 발생하게 되고, 심지어 합리적인 의사결정에 의한 예산 편성이 이루어지더라도, 예산집행과정에서 상황 변화에 따른 사업의 지연 또한 자연적으로 예산의 집행잔액이 발생된다.

그렇다면, 불용액의 발생은 예산과정 상에서 어떻게 발생하는지, 불용액의 발생이 필연적인 것인지, 아니면 불용액은 재정활동의 비효율적인 산출결과인지와 연계되어 살펴볼 필요가 있다.

예산은 조직이 목표를 달성하기 위한 수단이고, 예산을 기획(편성), 배분, 집행의 일련의 과정은 조직이 지속가능한 상태를 유지하기 위한 필수적 활동이다. 일찍이, 경제학적 접근에서는 예산기획 및 편성이 합리적인 의사결정으로 이루어질 경우, 예산 집행은 자동적으로 이루어진다고 보는 반면, 정치학적 접근은 예산과정은 이해관계자들의 합의에 기초하기 때문에 기획부터 집행까지의 전 과정의 행위자들의 행태에 주목하였다. 또한, 조직론자들은 예산과정은 통제와 감시를 통한 제도적 설계를 강조하였다.

표 2-1. 불용액과 재정 운용 결과의 관계

| 예산 단계 | 불용액 원인 | 경제적 접근 | 예산과정론적 접근 |
|---------|-------------------|------------------|------------------|
| 기획 및 편성 | 세출예산편성 | 합리적 의사결정의 배분 효율성 | 정치적 합의에 따른 배분효율성 |
| 집행 단계 | 지출계획의 변경 및 취소 | 효율성 | 비효율성 |
| | 세출예산 절감 | 효율성 | 효율성 |
| | 지급 사유 미지급 (예비비 등) | 효율성/비효율성 | 효율성/비효율성 |
| | 예산집행잔액 (낙찰차액 등) | 비효율성 | 비효율성 |

현행 지자체 결산보고서 내에서는 불용액을 예산 집행 상에서 ① 지출계획의 변경 또는 취소, ② 세출예산 절감, ③ 지급 사유 미발생, ④ 집행 잔액의 4가지 차원으로 설명한다. 이렇게 볼 때, 지자체의 불용액은 효율적 또는 비효율적 재정 운용 결과로 나타날 수 있다. 예를 들면, 지출계획의 변경 또는 취소는 예산 편성 및 기획단계에서 합리적인 의사결정이 이루어지지 않은 비효율적 재정 운용의 결과로 볼 수 있고, 집행잔액은 집행과정에서 사업 미집행에 따른 결과로 볼 수 있다. 반면, 세출예산 절감은 재정 운용의 효율적인 행태로 볼 수 있으며, 지급 사유 미발생은 예측할 수 없는 지출 발생을 충당하기 위한 예비비가 포함되어 있어 비효율적인 재정 운용으로 보는 것은 쉽지 않다.

불용액의 의미가 효율적인지 또는 비효율적인지를 판단하기 위해서는 고려되어야 할 것들이 존재한다.

우선, 지자체를 조직으로 볼 때, 지자체는 재정활동을 통해서 자원 배분의 효율성 (efficiency)과 공공성을 지향하는 서비스의 안정적이고(stable) 지속가능한(sustainable) 제공의 목적이 있다. 조직목표를 달성하기 위한 재정활동의 결과로 불용액은 어떻게 판단되어야 하는지 여부로 귀결된다. 일찍이, Laudau(1969)는 가외성(redundancy)의 개념을 통해서, 공공조직의 중첩된 기능이 증시되어야 함에도 불구하고 경제학적 및 조직론적 합리

성(rationality)에 비추어 볼 때, 적실성의 문제점을 지적하였다. 하지만 그의 가외성 개념에서 주목할 점은 가외성 의미에는 비용(liability)뿐 만 아니라, 신뢰성(reliability)을 의미하는 이중성이 있다는 점이다. 그는 가외성에는 1) 부정적인 판단의 남아나는(excessive)의 형용사적 의미로 400여 년 사용되어 왔고, 행정학 분야에서는 가외성이 없는 것(zero redundancy)이 과학적 관리주의 및 테일러리즘에서의 최적의 효율성 측정수단으로 활용되어 왔고, 계획예산제도(PPBS)하에 중복의 의미를 제거하고자 하였지만 성과가 없다고 지적하였다. 따라서, 2) 가외성의 개념이 정보시스템에서 오차를 줄이고 정보 정확성을 확보하기 위한 신뢰성의 의미를 확대하여, 공공행정에서는 조직의 불확실성을 완화하고, 다양한 이해관계자들의 선호에 대응하는 안정적이고 지속가능한 서비스를 제공하기 위한 공공조직의 중첩(duplication/overlap)과 동등잠재성(equipotentiality)은 불필요하거나 비효율적인 필요는 없다는 점²⁾이다.

논의를 주시할 때, 불용액은 조직의 예산활동(budgeting)의 결과물이다. 조직의 예산활동은 계획, 조정, 재정활동, 자원 배분, 구성원의 동기, 및 사회적 규범의 일치를 포함하는 일련의 가치 지향적이다(Covalesk et al., 2003). 즉, 조직의 예산활동은 예산여유재원(budgetary slack)과 연계된 성과관리의 수단으로, 조직 내 자원관리가 조직의 성과 개선의 필수적인 조건이라는 점이다.(Thompson, 1965; Brewer & Selden 2000; Meier & O'Toole 2002, 2009; O'Toole & Meier 1999; Walker et al., 2010). 이에, 여유재원과 관련된 일련의 예산 극대화 관료(budget maximizing bureaucrat), 대리인 이론(agency theory), 자원기반 이론(resource dependent theory), 공공조직관리이론(public management theory), 거래비용이론(transaction cost theory) 등의 이론적 배경은 불용액의 개념과 불용액의 발생 원인 등의 논의를 위한 기초적 배경을 제시할 것이다.

따라서, 다음에서는 불용액과 관련된 이론적 배경을 통해서 본 지자체 불용액 실태분석의 분석틀을 제공하고자 한다.

2) 최태현(2017)은 Landau(1969)의 가외성 개념 및 가치의 비판적 검토의 연구를 수행하였는데, 주목할 점은 Landau(1969)의 가외성 개념이 공공조직에 적용할 때 1) 무엇의 중복 및 중첩인지 여부의 개념적 문제, 2) 개념이 정보체계의 사물에서 인간 중심의 공공조직으로 확장할 때, “의도성”을 고려하여야 한다는 것이다. 이와 같은 문제 제기는 공공조직의 대리인 이론에서 복수의 대리인 간의 통제 및 감시에 따른 비용 및 효율성 개념과 상충될 여지가 크기 때문이다.

제2절 조직의 재원으로서는 불용액에 관한 이론적 검토

조직은 목표달성을 위한 수단으로서 자원(resource)이 요구된다. 자원은 인력과 재원으로 구성된다. 조직의 성과에 주목한 학자들은 조직 여유자원(organizational slack)이 어떻게 성과에 영향을 주는지 관심사였다. 주된 연구 방법은 절차적 접근(procedural approach), 행동적 접근(behavioral approach), 사회적 접근(social approach)으로 구분된다(조승제, 1990).

본 연구에서는 불용액을 예산의 집행잔액으로 이해한다. 집행잔액은 예산활동의 결과로 볼 때, 그 자체는 중립적인 가치를 지니지만 조직관리의 효율성 제고 및 조직 성과의 향상의 기준으로 볼 때, 불용액은 사후적으로 효율적인 상태인지? 비효율적인 상태인지의 평가로 연계된다. 본 연구에서는 불용액을 조직의 재정활동의 결과의 하나인 “예산 잉여(budget surplus)”로 판단한다. 잉여의 의미는 결손(budget deficit)과 대비시킬 때, 조직의 다음 연도의 예산여유자원(budgetary slack)의 의미를 지니고 있다. 따라서, 이론적 검토에서는 불용액의 조직에서 어떤 유형의 여유자원이고, 불용액이 어떻게 발생하는지? 여유재원으로서는 불용액은 조직 성과에 어떤 영향을 주는지에 관한 논의를 확대하고자 한다. 이를 통해서 불용액의 실태분석 및 개선 방안의 틀을 제공하고자 한다. 이를 위해서, 지자체를 조직으로 가정하고, 불용액은 조직론에서 논의되는 여유재원의 개념의 하나로 판단한다.

이론적 검토에서는 1) 여유재원의 개념 및 유형, 2) 여유재원에 대한 대립적 접근을 통해서 불용액의 다중적 의미를 살펴보고, 불용액이 발생하는 메커니즘을 보여주는데 목적이 있다.

1. 여유재원의 개념 및 유형

여유자원(slack)의 개념 및 유형은 민간기업의 조직론자들로부터 출발하여 조직여유자원(organizational slack)을 개념화되었고, 이후 재무회계의 전공자들이 예산여유자원(budgetary slack)으로 세분화하였으며, 공공조직에 재량적 여유자원(discretionary slack)으로 확대되었다.

1) 조직여유자원(organizational slack)의 개념 및 특성

Thompson(1967)은 조직의 변화하는 환경에 적응하면서 조직의 효과성(organization's effectiveness)을 높이기 위한 일련의 조직 역량 강화 메커니즘을 조직여유자원(organizational slack)으로 설명하고 있다(Bourgeois, 1981). 여유자원(slack)의 긍정적 측면은 다양한 학자들에 개념을 빌어, 제한된 의사결정의 필수적 발생(Simon, 1957), 조직목표 달성을 위한 갈등완화(Cyber & March, 1963), 조직 운영의 정보프로세싱 비용을 완화(Galbraith, 1973), 조직 내의 정치적 행태를 장려(Astley, 1978)으로 볼 수 있다. March(1979)는 조직은 항상 성과의 최적화를 추구할 수 없기 때문에, 외부환경의 변화에 따른 완충(buffer)가 필요하고, 이에 조직여유자원은 1) 희소한 자원의 제약에서 조직의 활동을 확대하는 실질적이고 잠재적인 완충작용(cushion), 2) 조직의 환경변화에 따른 전략적 혁신을 수행하는 대리수단(agent)의 역할을 수행한다고 설명한다. 반면, 조직의 자원배분의 최적화(optimization)의 접근에서는 여유자원은 “영(zero)”의 개념으로 보고 있다. 이에, 조직이 보유한 자원과 필수적인 지출(payment)의 차이를 여유자원은 초과(excess)되는 잉여재원으로 비효율적인 자원으로 인식하고 있다(Cyber & March, 1963; Williamson, 1963). 하지만, 위의 논의는 조직의 환경적 적응행동은 환경변화에 따라 다르게 적용될 수 있다는 점을 간과하였다. Bourgeois(1981)은 여유자원을 상대적인 효율성 개념으로 보아, 여유자원이 어느 시점 또는 어느 상황에서는 조직 성과에 긍정적인 역할을 하지만, 다른 시점 및 상황에서는 성과의 부정적인 역할을 할 수 있다는 비선형의 관계(curvilinear relationship)를 제시하였다.

조직여유자원은 크게 1) 대리인 이론 접근(agency theory approach)과 2) 자원기반 이론 접근(resource based view approach)로 구분된다. 자원기반이론은 외부환경변화로부 터 지속적으로 성장할 수 있는 자원으로 인식하는 반면, 대리인 이론은 조직여유자원이 주주(이해관계자)들의 이익을 극대화하는 수단이 아닌 조직생존의 수단으로 활용된다는 점에서 비효율적인 조직 운영으로 인식하고 있다.

2) 예산여유재원(budgetary slack)의 개념 및 특성

예산여유재원은 Cyber & March(1963; p.36)의 정의 '조직이 보유한 자원과 필수 지출(necessary payments)과의 차이'의 의미와 연계되어 개념화 된다. 예산여유재원은 예산을 편성하는 관리자 및 이해관계자의 행태에 주목한다. 하위관리자가 불확실한 상황 및 성과 관리 구조 내에서 위험을 회피하고 자신의 이해를 충족시키기 위한 수단으로 가정하고 있다. 이에, 관리자는 예산비용을 높게 기획하거나, 생산능력을 과소평가하여 예산목표를 달성하려는 행위자로 가정한다. 따라서, 예산여유재원은 조직의 자원 배분 의사결정의 비효율성을 초래한다. Young(1985)은 "하위관리자의 과소 생산능력 추정", Dunk & Nouri(1998)은 "의도적인 세입과소 추정과 비용 과대추정", Steven(2002)는 "예산 편성 단계에서 생산능력 과소추정"으로 정의하고 있다. 결국, 예산여유재원은 생산에 필요한 실제적 자원과 관리자의 실제적 추정재원과의 차이로 볼 수 있다. 그리고, 그 차이만큼이 조직차원에서 비효율적인 예산재원으로 인식한다.

또한, 예산여유재원을 비용항목의 특성에 따라 흡수여유재원(absorbed slack)과 비 흡수 여유재원(unabsorbed slack)으로 구분(Bourgeois, 1981; Singh, 1986; Tan & Peng, 2003)된다. 흡수여유재원은 조직 내 이미 사용하고 있는 자원 및 비용으로 초과비용, 초과인원, 적정수준 이상의 인건비가 이에 속한다. 흡수여유재원을 활용하기 위해서는 감축을 통해서 이루어져야 하기 때문에 재량이 낮은 여유재원으로 분류된다. 반면, 비흡수여유재원은 조직 내 용도가 지정되어 있지 않은 유동자원, 현금 등의 잉여재원으로 사용의 재량권이 높은 여유재원으로 분류된다. 이외에도 잠재적 여유자원(Greve, 2003)은 외부에서 자금을 조달할 수 있는 재량재원으로 추가적인 대출이나 출자자본 등을 통해 외부환경으로부터 창출되는 여유재원을 의미한다.

예산여유재원은 예산 편성 단계에서 관리자의 세출과다추정 및 세입과소추정의 행태로 이루어지기 때문에, 조직여유재원과 비교해볼 때, 선제적인(ex ante) 행위라는 특징이 있다.

3) 재량여유자원(discretionary slack)

재량여유자원은 이해관계자를 정치인들이 기대하는 산출물을 생산하기 위해 필요한 최소비용과 실제 예산과의 차이를 의미한다. 재량여유자원은 Niskanen(1971)의 예산극대화 관료 가정에 따라 Mique et al.,(1974)이 모형을 실증연구한 결과로 나타난 개념으로 관료는 예산을 극대화하기 보다는 관료들의 재량예산의 권한을 극대화하는 성향에서 기인되었다(Busch, 2002; p.155). 재량여유자원은 정치인의 이해관계와 관료의 이해관계가 서로 협상(negotiation)에 의해 발생한다는 점에서 예산여유자원과 차이가 있다.

위의 여유자원의 개념 및 특징은 <표 2-2>와 같다. 조직여유자원을 불용액의 관점에서 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 불용액을 집행잔액으로 볼 때, 이를 조직차원에서 환경변화에 필요한 재원으로 인식하는 접근과 이를 비효율적인 재정활동의 결과로 인식하는 접근이 존재한다. 비효율적인 재정활동의 결과로 보는 인식은 민간기업의 행위자들이 개인의 이익을 극대화하는 가정하에, 조직 내의 성과 및 유인동기에 따른 기회주의적 행위에서 출발한다고 간주한다.

둘째, 불용액이 발생하는 예산과정은 예산기획단계에서 세출예산을 과다추정하고, 세입을 과소추정하는 행태를 통해서 예산안을 제출하는 과정에서 발생할 가능성이 있고, 집행 단계에서 지자체 장과 의원들의 요구사항을 반영하기 위한 사업비 편성 등의 가능성에 제기된다.

셋째, 불용액의 극대화 성향은 예산관료의 보수적 성향에 따라 경기변동에 따른 예비재원의 축적 및 지자체장의 사업 수행을 위한 행태뿐만 아니라, 사전계획없이 집행되는 의원들의 쪽지예산 사업의 지연을 통한 예산 효율적 집행을 포함될 수 있다.

표 2-2. 여유자원의 개념과 유형

| 종류 | 내용 | 불용액의 함의점 |
|--------|---|--|
| 조직여유자원 | <ul style="list-style-type: none"> 사후적 인식에 따른 여유자원 활용 주주(이해관계자)와 조직 간 이해관계 대립 조직의 성과와 연계 | <ul style="list-style-type: none"> 조직의 필요한 자원 비효율재정활동 결과 |

| 종류 | 내용 | 불용액의 함의점 |
|---------|--|---|
| 예산여유자원 | <ul style="list-style-type: none"> • 사전적 인식에 따른 여유자원 활용 • 관리자-하위관리자 간 이해관계 대립 • 조직원의 성과와 연계 | <ul style="list-style-type: none"> • 기획단계에서 세출과다추정 • 예비비 과다 편성 |
| 흡수여유자원 | <ul style="list-style-type: none"> • 조직 내 이미 사용되고 있는 자원 • 재량권이 낮음 예) 판매관리비, 인건비, 행정 관련 지출 비용 | <ul style="list-style-type: none"> • 인건비 과다 책정 |
| 비흡수여유자원 | <ul style="list-style-type: none"> • 용도 미지정 자원 • 재량권이 높음 예) 유동자산, 순세계잉여금, 현금 등 | <ul style="list-style-type: none"> • 불용액 극대화 성향 |
| 잠재여유자원 | <ul style="list-style-type: none"> • 조직 외부의 추가 조달 자원 예) 부채 및 신용 | <ul style="list-style-type: none"> • 불용액 극대화 성향 |
| 재량여유자원 | <ul style="list-style-type: none"> • 사후적 인식에 따른 여유자원 활용 • 정치인과 관료와의 협상 • 공공서비스의 과잉 공급 | <ul style="list-style-type: none"> • 지자체 장 공약사업 • 의원 쪽지예산 반영 • 예비성 사업 확대 |

주: 선행연구를 토대로 저자 정리

2. 여유재원에 관한 대립적 접근 방식

조직의 입장에서 자원은 환경변화에서 타 경쟁조직과 다른 특정 전략을 실행할 수 있는 주요 수단으로 지속가능한 생존의 필수요소이다.

자원 기반 관점에서 자원은 경쟁우위의 원천이 되는 수단이기 때문에 조직이 보유한 자원들은 필요 이상으로 축적될수록 조직성장의 역량의 원천이 되고, 이에 관한 여유자원에 대한 관리와 활용을 강조하고 있다. 특히, 조직의 성장과정에서 조직은 보유한 자원을 모두 활용하는 것은 제한적이어서 자원의 초과 부분이 발생하고, 제한적 인지에 따른 의사결정에 따라 초과재원이 발생한다(Simon, 1957). 조직은 환경변화에 적응하기 위해 여유자원을 활용하는데, 1) 여유자원은 부정적 환경변화에 대해서는 조직의 성과 유지의 완충작용을 하는 한편, 2) 불확실한 환경에서 외부 상황을 대처하기 위해서 필요자원 이상의 자원을 축적하여 외부환경에 유연한 전략을 취할 수 있다(Cyber & March, 1963; Borgeois, 1983).

반면, 여유재원을 비효율성 관점으로 접근하는 조직경제학과 대리인 이론은 여유재원은 비합리적인 정치적 의사결정과 관리자들의 이기적 행동에서 기인한 행태의 결과로 인식하기 때문에 조직 성과에 부정적 영향을 가져온다고 가정한다(Jensen & Meckling, 1976). 조직 운영자와 주주(이해관계자) 간의 대리인 관계에서는 정보비대칭성이 존재하여, 조직 운영의 통제와 감시를 통해서 유인과 처벌을 통해 조직의 성과를 높여야 한다는 관점이다. 이렇게 볼 때, 여유재원은 조직 운영의 잉여로 주주에게 돌려주어야 할 몫으로 판단한다. 여유재원을 조직이 생존가능성을 높이기 위해 비용을 지급하고 유지하기보다는 여유재원이 발생한 비효율적인 관리운영의 개선이 필요하다고 주장한다.

표 2-3. 여유재원의 대립적 접근

| 구분 | | 내용 |
|-----|------------------------------|---|
| 필요 | 기업행동이론 (Cybert & March) | <ul style="list-style-type: none"> 부정적 외부환경변화에 대한 완충작용 환경변화에 따른 전략행동의 주요수단 |
| | 자원기반관점 (Barney) | <ul style="list-style-type: none"> 경쟁우위를 위한 조직의 주요 수단 조직의 고유 특유 자원을 강조 |
| 불필요 | 대리인이론 (Jensen & Meckling) | <ul style="list-style-type: none"> 조직 운영자-주주 간의 정보비대칭에 따른 이기적 행태 산물 조직관리의 비효율적 운영의 산물 |
| | 조직경제학 (Leibelnstein) | <ul style="list-style-type: none"> 비합리적 경영의 산물 |

주: 선행연구를 토대로 저자가 정리

제3절 불용액관련 선행연구

1. 비효율적 재정 운용 결과로서의 불용액 연구

대다수의 연구들이 불용액의 발생은 자원 배분의 비효율성으로 인식하고 있다(유훈, 1974; 이영조, 1994; 신무섭, 2001, 2002; 임성일, 2008; 이창균·하능식, 2008; 윤기웅·공동성, 2012; 윤기웅·김진영·공동성, 2013; 송기창, 2015; 류춘호, 2016; 윤기웅·김병규·안철진·이윤석, 2018; 김봉환·이권희, 2019; 정도진 외, 2017; 이태호·엄태호, 2020).

Leibenstein(1973)은 사업비 및 사업시행계획의 잦은 변경은 조직의 생산함수(production function) 또는 생산기술(production technology)의 파악을 한층 어렵게 하여 X-비효율성(X-inefficiency)을 증가시켜 재정 운용의 비효율성을 강조하였다(Jackson, 1983). 또한, 관료를 예산의 극대화 추구자 또는 예산증가 선호자, 예산만족화 추구자로 간주하여(Niskanen, 1971; LeLoup & Moreland, 1978; Wildavsky, 1988), 실제 예산집행과정에서 예측하지 못했던 상황변화로 인하여 집행기간 내내 계속해서 예산을 수정하는 '반복예산'(repetitive budgeting) 운영행태에 의한 비효율성을 밝혀냈다(Caiden & Wildavsky, 1974). Rubin(2000)은 예산집행과정은 기술적 과정과 절차가 아닌 정치과정으로 인식하여, 미국정부 내 예산 집행의 행태를 분석하였다. 그녀는 예산 집행의 신축성 제도(추가경정예산, 지출유예, 전용, 예비비, 기금 간 이전 등)에 대한 정부들의 행태에 주목하였다. 그녀의 분석에 따르면, 세입이 예산보다 많을 때는 여유재원에 대한 세출배분의 경쟁이 일어나는 반면, 비경제적인 요인에 따른 예산변동이 있을 때는 추가경정예산, 지출취소, 지출유예, 이전지출 등의 예산 집행의 신축성 제도를 활용하는 사례가 빈번해지는 행태를 고발하였다. 특히, 세입을 의도적으로 과소추정하고, 집행과정에서 여유 재원이 발생할 때 지방의원들이 선호하는 사업과 시책에 예산을 배분하는 행태 등을 분석하였다. 이렇게 볼 때, 불용액은 지출계획의 변경 또는 취소, 지급 사유 미발생, 집행잔액 등의 비효율적인 재정 운용의 결과로 볼 수 있다.

구체적으로, 예산 계획부터 자원확보 배분 및 집행계획의 분석을 통한 예산 편성을 통한 적절한 자원 배분이 이루어지지 못할 때 불용액이 발생한다고 보는 연구(임성일, 2008; 이창균·하능식, 2008; 윤기웅·공동성, 2012; 윤기웅·김진영·공동성, 2013)는 사례 연구를

통해서 예산을 계획-집행-사후절차의 단계별 불용액의 발생 원인을 분석하였다.

이창균·하능식(2008)은 지방자치단체 재정 운용 사례를 통해서 예산 편성 단계에서 사업규모의 적절성 검토, 사업의 필요성·시급성 검토, 사업 기간 검토가 불용액에 영향을 미치고, 계약 및 사업집행 단계에서는 사업집행관리 부실, 예산집행기준의 미준수 등이 불용액을 늘릴 가능성이 높다고 주장하였다. 윤기웅·공동성(2012)는 지자체 국고보조사업의 사례를 통해서, 계획의 미비, 주민동의 미확보, 국고보조금 교부의 지연, 절차 지연, 사업의 이해관계자들의 갈등의 요소가 불용액을 증가하는 요인으로 분석하였다

한편, 불용액의 발생 원인을 제도적 측면(유훈,1974; 이영조,1994; 신무섭, 2001, 2002; 임성일, 2008; 류춘호, 2016)에서 접근한 연구들은 예산제도의 신축성 제도의 오남용에 따른 불용액은 비효율적인 재정 운용의 결과로 인식하였다. 유훈(974)은 1964~1972년의 중앙 정부의 일반회계와 특별회계 대상으로 한 분석에서 일반회계는 1/100 이상 계상된 반면 특별회계는 불규칙하게 계상되었음을 밝혀냈다. 그는 예비비의 불확실성을 완화하는 예산제도임에도 불구하고, 부처에서는 예비비지출이 예측할 수 없는 예산의 지출 또는 예산초과지출이 아닌 곳에 사용하고 있음을 지적하였다.

이영조(1994)는 1981년~1992년의 12년 동안 경기도 시·군을 대상으로 일반추가경정예산의 실태를 분석하였다. 그의 분석에 따르면, 경상북도 지자체의 추가재원의 발생 및 보조금 내시액의 변경에 따른 빈번한 추가경정예산의 발생은 지자체의 예산운용의 일관성과 자율성을 저해하고, 예산의 정치적 성향에 따른 집행으로 재정건전성에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 시사점을 도출하였다.

임성일(2008) 역시 2006년 지자체 예산자료를 토대로 추가경정예산의 평균규모가 본예산대비 19.1% 증가하였다는 점에서 추가경정예산에서 증가된 재원의 사업들은 계획성에 문제가 발생할 소지가 크고, 이에 적기의 예산 집행이 어려우며 종합적인 예산 집행을 체계적으로 하는 데 어려움이 있다는 점을 강조하였다. 그가 주목한 것은 지자체의 공무원은 추가경정예산의 사유를 중앙 정부의 국고보조금 내시 및 집행지연 및 재해발생에 따른 환경변화에 따른다고 변명하지만, 내부적으로는 외부여건 변화를 빌미로 일부 불합리한 내부 예산과정을 합리화한다는 행태이다.

류춘호(2016)는 지자체가 수행하는 추경예산은 회차로 명명하지만, 목적에 따라 ① 증액추가경정예산, ② 감액추가경정예산, ③ 신규사업추가경정예산, ④ 결 산추가경정예산, ⑤ 도말 정리 추가경정예산으로 분류하였다. 특히 단체장의 공약사업이나 신규사업을 추진하기 위해 수행되는 추가경정예산은 비효율적 재정 운용에 주목하여, 추가경정예산의 효율적인 예산심사 전략을 제시하였다.

신무섭(2001,2002)는 1995년 지자체 실시 전·후의 전주시의 사례를 통해서 예산 집행의 신축성 제도(전용, 이용, 이체, 이월, 계속비, 예비비, 추가경정예산 등)의 이용 빈도 및 규모를 분석하였다. 그의 결과에 따르면 1995년 이후에 계속비와 추경예산편성의 변화에 크게 차이가 없다고 밝혔고, 이에 대한 원인으로 집행부와 의회가 대면하는 상황에서 견제에 의한 것이거나, 대규모 사업이 없는 점을 들었다. 반면, 전용, 사고 이월, 예비비 등의 증가는 지방의회에 의한 집행부의 예산통제기능을 약화하는 요인이 되기 때문에 비효율적인 재정 운용을 이끈다고 경고하였다.

표 2-4. 비효율적 재정 운용 결과로서 불용액 연구

| 연구자 | 대상 | 내용 | 방법 |
|-----------------------|---------------------|---|----|
| 유훈 (1974) | 중앙 정부-지자체 | 일반회계와 특별회계 예비비 분석 | 사례 |
| 이영조 (1994) | 경상북도 시·군 | 추가경정예산 분석 | 사례 |
| 신무섭 (2001,2002) | 전주시 | 1995년 전·후 예산의 신축성 제도 변화 분석 (전용, 이용, 이월, 계속비, 추가경정예산 등) | 사례 |
| 임성일 (2008) | 지방자치단체 | 추가경정예산 분석 | 사례 |
| 류춘호 (2016) | 부산시 | 추가경정예산의 예산심사 전략방안 | 사례 |
| 윤기웅·공동성 (2012) | 지방자치단체 국고보조사업 | <ul style="list-style-type: none"> • 계획: 수요예측의 부정확성, 계획 미비 등 • 사전 절차: 인력 및 설비 등 미확보, 주민동의 미 확보, • 집행: 국고 교부 지연, 절차 지연, 이해 당사자 충돌 등 | 사례 |
| 윤기웅·김진영· 공동성(2013) | 민간 국고보조사업 | | 사례 |
| 윤기웅·김병규 (2016) | 중앙 부처 담당 기타 직접사업 | | 사례 |

| 연구자 | 대상 | 내용 | 방법 |
|-------------------|---------------------|--|----|
| 이창균·하능식 (2008) | 지방자치단체 재정 운용 사례 | <ul style="list-style-type: none"> • 계획·예산 편성 단계(사업규모 적정성 검토 미흡, 사업의 필요성·시급성 검토 미흡, 사업 기간 검토 미흡 등) • 계약·사업집행 단계(사업집행 관리 부실, 예산 집행기준 미준수 등) • 사후관리단계(자여재원 관리 부족, 환류 및 활용 부족) | 사례 |
| 송기창 (2015) | 지방교육청 관계자 면담결과 | <ul style="list-style-type: none"> • 재정적 요인(보통교부금, 특별교부금, 추가경정예산 등) • 환경적 요인(학교 신설 사업 등) | 사례 |
| 김봉환·이권희 (2019) | 중앙 정부 단위사업별 사업예산 | <ul style="list-style-type: none"> • 정치적 요인(정권 연차, 국회 승인예산 증가율) • 점증적 요인(과년도 불용액) | 실증 |
| 이태호·엄태호 (2020) | 지방교육자치단체 | <ul style="list-style-type: none"> • 정치적이요인(정치성향, 지방의회성향) • 재정적 요인(특별교부금, 이월액규모) | 실증 |

불용액을 대상으로 수행한 연구는 이에 비해 상대적으로 적은 수에 그치고 있다. 송기창(2015)의 연구에서는 지방교육청 담당자들의 면담을 토대로 지방자치단체 교육비특별회계의 이·불용액에 영향을 미치는 요인들을 제도적·환경적 요인 등으로 구분하여 제시하였으며, 이·불용액은 요인들이 통합적으로 개선되어야 할 것을 주장하였다. 이밖에도 김봉환·이권희(2019)는 국회예산심의과정에서의 정치적 목적 달성을 위한 예산의 증액이 불용액 비율 증가에 영향을 미칠 수 있음을 실증분석을 통해 입증하고 있다. 이태호·엄태호(2020)는 지방교육자치단체를 대상으로 교육감과 지방의회의 정치적 성향이 불용액에 영향을 주고 있다는 점을 실증적으로 보여주었다.

2. 불용액의 원인분석에 관한 연구

불용액이 발생하는 원인은 예산 결정 및 집행될 때 집행부와 의회를 비롯한 참여한 이해관계자들의 상호관계가 반영되기 때문이다. 복잡한 상호관계는 정치적인 역학관계를 수반한 의사결정이기 때문에 예산결정이 있는 후 시차적으로 예산 집행이 수행되면, 예산 집행의 불확실성은 증가한다. Zimmerman(1976)은 이를 계획되었던 최적의 지출양식이 변화되었기 때문이라고 설명하고 있다. 그는 1년 동안 예산 집행 행태를 분석해본 결과

연말에 예산 낭비적 집행 행태가 많이 나타나고 있으며, 이는 예산 편성에 대한 불확실성에서 기인한다고 하였다. 연초의 과소한 예산 집행 행태를 해소하는 과정에서 연말에 낭비적 집행을 하게 되는 계기를 제공하게 되는 것이다. 그러므로 예산의 집행 행태는 연초에 감소하고 연말에 증가하는 행태가 일반적인 현상이라고 볼 수 있다.

예산계획이 수립되는 시기와 집행 시기의 차이로 인해 불확실성이 증가하는데, 이는 구체적으로 환경이 변화함에 따라 사업 규모, 사업 지연 등이 나타나기 때문이다. 이러한 측면에서 지방자치 상위 기관에 대한 재정 의존도가 높기 때문에 가용재원의 확보 여부에 따라 지출 행태가 달라지게 되므로 회계연도 초보다 회계연도 말의 예산 집행액이 높게 나타나 불확실성에 대응한 집행 행태를 보이게 된다(이성욱·윤석중, 2013:112)

추가경정예산의 경우 전략적으로 예산이 편성되는 경우가 다수 존재하므로 사업계획이 미비하고 사업 추진 또한 단기간에 이루어져 불용률을 증가시킬 수 있는 측면이 있다. 정권이 교체된 후 추가경정예산을 통해 사업의 우선순위를 변경시키거나 새 정권에서 준비가 부족한 사업을 무리하게 추진(이태호·엄태호, 2020)하면서 불용액이 증가할 수 있다. 특히, 지방자치단체의 추가경정예산의 경우 중앙재정에 비해 법적 제한이 상대적으로 강하지 않기 때문에 행정부나 의회에서 사업 예산의 증대 또는 신규사업 추진을 위한 전략적 행태를 보일 수 있는 가능성이 높다. 따라서 추가경정예산을 통해 증액된 사업의 경우 사업계획을 체계적으로 수립하지 않고 추진하는 경우가 발생하거나 본예산에서 편성된 사업에 비해 단기간에 사업을 추진해야 하는 측면이 있어 회계연도 내의 집행률이 저조할 수 있다.

예산의 규모 역시 예산의 집행 행태 및 불용률에 영향을 미칠 수 있다. 사업규모의 경우 상반된 관점이 존재하는데 일반적으로 대규모 사업은 예산 제약하에서 부서가 추진하는 중점사업으로서 부서 혹은 조직 차원의 관심도가 높아 사업 집행에 대한 체계적인 모니터링, 관리 등을 통해 집행률을 높일 수 있다. 반면, 예산의 규모가 클 때 업무의 복잡성이 높아지는 등의 어려움으로 인해 예산 집행률이 낮을 수 있는 측면도 존재한다(Uang&Liang, 2012:65).

한편, 사업의 추진방식에 따라서도 사업 성과, 집행 행태 등에서 차이를 보일 수 있으며 이는 사업의 불용률의 차이를 야기하는 요인으로 작용할 수 있다. 이와 관련하여 Gilmour & Lewis(2006:749)는 PART(Program Assessment Rating Tool) 결과와 미국의 연방정부 예

산과의 관계를 분석한 연구에서 정액 교부금과 연방의 직접사업은 평가 결과의 차이가 있음을 보여주었다. 유사한 측면에서 윤기웅·공동성(2012:277-280)는 직접사업에 비해 지자체 보조사업의 성과가 낮고 중앙 정부의 계획변경·지자체의 계획변경·보조금 교부지연·절차 상 지연·기타 돌발상황이나 부적절한 예산의 사용 등 관리상 문제가 많이 발생한다는 것을 지적하였다. 본 연구의 대상인 광역자치단체의 재정사업 역시 직접 수행하는 사업과 시·군 등 기초지방자치단체에 지원하는 사업이 존재하므로 사업유형에 따라 집행률이 상이하게 나타날 수 있다.

마지막으로 정책 유형에 따라서도 예산 집행 및 불용액이 상이할 수 있다. Peterson(1981)은 개발정책·재분배정책·할당정책으로 정책 유형을 분류하였으며 지방자치단체는 주로 개발정책에 중점을 두는 경향이 있다고 하였다. 유사한 맥락에서 김태영(2002)은 지방자치단체의 재정지출 효과를 분석한 결과 사회보장비·경제개발비와 주택지역사회개발비가 지출에 따른 경제적 효과가 있는 것으로 나타났다.

이와 같이 정책 유형, 기능별 예산 분류 등에 따른 지방자치단체의 재정지출 행태 또는 효과를 분석한 연구들은 정책 유형에 따라 재정지출의 집행 행태가 달라질 수 있다는 점을 시사한다. 예를 들어, Peterson(1981)이 제시한 바와 같이 지방자치단체의 경제개발의 정책적 우선순위가 높다면 정책적 관심도에 따라 지출규모 확대와 집행관리에 대한 담당 부서의 관심도 또한 높아지므로 집행관리의 수준이 상이하게 나타날 수 있다. 따라서 정책 유형별 집행률의 차이와 불용률의 차이를 가져오게 될 수 있다.

3. 중앙 차원에서 불용액 관리에 관한 연구

2009년 행정자치부는 예산 집행의 관리차원으로 신속집행제도를 수행하였다. 재정 조기 집행은 계획된 재정의 집행 일정보다 예산재원을 앞당겨 집행함으로써 공급을 통해서 위축된 기업설비투자와 소비 등에 활력을 불어넣어 결과적으로 실질GDP 성장률을 높이고자 하는 정책이다. 서은숙 외(2012) 및 여차민·이석환(2014)에서는 재정 조기 집행 제도의 도입이 경제성장 이외에도 불용액을 최소화하여 예산의 효율적인 집행에 긍정적효과를 기대할 수 있다고 주장하였다.

안종석(2001)은 중앙 정부는 정부의 정책방향에 맞는 예산 집행을 유도하기 위해 지자체의 낮은 재정자립도를 이용하여 재정조정제도의 재정 운용을 통제하고 감독하는 유인이 있음을 경고하였다. 지방교부세가 지방 세출에서 차지하는 비중은 지속적으로 감소하는 반면 중앙 정부가 용도를 지정하는 국고보조금, 지방양여금, 증액교부금 등의 비중은 꾸준히 증가하여 중앙 정부가 지방자치단체에 동일한 규모의 재원을 이전하더라도 재정통제수단이 비교적 용이한 방법을 사용하려는 것으로 해석할 수 있기 때문이다. 이처럼 상위기관의 다양한 통제수단을 통하여 예산의 집행 행태에 영향을 받게 되는데, 예산 조기집행으로 예산의 배정 및 재원의 조달에 있어 재정자립도가 낮은 지방자치단체와 공공기관에 다양한 평가 및 인센티브 지표로 추가함으로써 정부의 정책방향에 맞는 예산 집행이 이루어지도록 하고 있는 것이다.

정운한(2008)은 지자체와 공기업의 성과평가의 항목에 지방재정 조기집행 지표를 신설하여 지방재정 조기집행의 방향을 현재 상황을 재난에 준하는 위기 상황으로 몰아가는 방식으로 비상대책 방식의 재정집행을 강요하는 점을 지적하였다. 따라서 인건비 및 법정 경비를 제외한 모든 사업은 상반기 집행을 목표로 추진하고 조기집행의 장애요인은 즉시 제도개선을 하며, 지방공기업 예산과 기금도 조기집행 대상에 포함하여 집행한다. 조기집행 추진상황은 실시간으로 모든 지방자치단체를 대상으로 집행 상황을 점검하고, 결과에 따라 우수단체에는 인센티브를 부여하여 보상을 실시하는 점을 들었다.

김순기 등(2001)은 조기집행은 기관장을 포함한 직원들의 성과급과 예산액의 결정에 직접적 영향을 미치는 부분이므로 공기업 경영평가 항목으로 지정한 것을 비판하였다. 황국재 등(2010)의 연구, 역시 공기업 경영평가가 공기업의 중요한 이슈가 되면서 공기업의 성과평가시스템이 정부의 경영평가에 맞추어지는 경향이 있다는 점을 지적하면서 경기 부양을 위한 정부의 이러한 조기집행 정책은 재정자립도가 낮은 지방자치단체 및 공공기관의 집행 행태에도 영향을 미칠 것이라고 주장하였다. 이창원(2009)은 이와 같은 정부정책의 평가지표는 경영평가가 피평가기관에서는 경영개선 및 성과 향상이라는 본래의 취지에서 벗어나 임직원의 성과급 지급 수단으로 전락했다고 비판하였다.

이에, 최근에는 중앙 정부의 신속집행제도의 재정적 효과를 분석한 실증연구들로 확대되었다.(이성욱·윤석중, 2013; 박명호·오종현, 2017; 안철진·이윤석, 2017; 최정우·신유

호, 2018; 장혜윤 외, 2019). 이성욱·윤석중(2013)은 조기집행에 따른 예산 집행 행태의 변화에 대하여 지방자치단체 및 공공기관을 대상으로 전체 표본기간과 조기집행제도 실시 후의 예산 집행 행태를 비교·분석하였다. 분석 결과, 전체 표본기간에는 예산의 불확실성으로 인하여 회계연도 초보다 회계연도 말에 예산이 집중적으로 집행되는 특징이 있었다. 조기집행제도 실시 후 조기집행 마감월인 6월에 평균 집행액보다 많은 예산이 집행되는 효과가 나타났다.

박명호·오종현(2017)은 지방재정 신속집행의 경제적 효과를 분석하기에 앞서 불용액 감소효과를 분석하였다. 신속 집행으로 인한 불용액 감소효과는 연간 예산의 5.6~6.7% 추가집행인 것으로 분석되었으며, 불용액 감소가 재정 확대, 나아가 경제적 편익을 증가시킬 수 있다고 하였다. 특히, 신속집행제도의 불용액 감소효과와 경제적 효과를 함께 분석한 이 연구에서는 상반기 집행을 자체보다는 불용액 감소가 경제에 미치는 영향이 더 크다고 언급하였다.

안철진·이윤석(2018)은 지방재정의 조기집행효과를 확인하고자 다중회귀분석을 통하여 조기집행을 및 하반기 재정집행률이 불용액에 미치는 영향을 분석하였다. 조기집행으로 인한 불용액 감소는 유의미한 것으로 분석되었고 특히 기업체를 대상으로 한 정성분석 결과 조기집행이 기업체의 경영적 측면에 실효성 있는 정책수단으로 작용할 수 있는 것으로 나타났다. 최정우·신유호(2018)는 전체 기초자치단체를 대상으로 패널회귀분석을 통해 재정 조기 집행이 이월률·불용률·연말지출비율로 특정한 재정 운용에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과 재정 조기 집행에 따라 이월률 및 불용률이 감소하였으나 연말지출비율은 통계적으로 유의미한 영향을 보이지는 않는 것으로 나타났다. 이러한 분석 결과는 재정 조기 집행의 시행이 불용액을 감소시키는 재정적 측면의 효과가 있음을 제시하는 것으로 볼 수 있다.

장혜윤·장현경·박충훈(2019)은 경기도의 일반회계사업을 대상으로 신속집행대상사업의 특별별 불용률을 분석하였다. 연구의 분석 결과, 사업 특성에 따라 신속집행제도의 재정적 효과가 다르게 나타나고 있다는 점을 밝혀냈다. 구체적으로 간접사업, 대규모사업 등의 불용률이 낮게 나타나고 있으며 개발정책의 경우 상대적으로 불용률이 높은 수준을 보였다. 특히, 개발정책 중 수송 및 교통 분야와 국토 및 지역개발 등에 포함되는 사업의

대부분이 SOC사업이기 때문에, SO사업의 특성상 사업의 추진이 상대적으로 장기간 소요되거나 집행이 부진할 수 있다고 설명하였다. '재정 균형집행제도'에 초점을 맞추어 제도 도입 이전과 이후의 불용액 규모의 감소를 사례분석을 통해 제시한 이현우 외(2013) 연구 역시 주목할 만 하다.

4. 선행연구 종합

선행연구를 통해서 다음의 시사점을 확인할 수 있다.

첫째, 중앙 및 지방 정부의 예산 집행과정에서의 불용액 현황과 발생 원인에 대한 분석이 이루어졌으나 대부분 사례분석에 그쳤다(문인수, 2005; 윤기웅·공동성, 2012; 이현우 외, 2013; 송기창, 2015; 양인용·배기수, 2019). 또한 지방자치단체의 재정 조기 집행제도의 효과 분석(최정우·신유호, 2018; 안철진·이윤석, 2018), 국회 예산 심의과정에서의 정치적 영향 요인 분석만이 이루어졌으며(김봉환·이권희, 2019), 기존 연구에서 제시하고 있는 요인들만으로는 불용액 발생의 원인을 명확히 이해하기에는 한계를 갖는다. 왜냐하면, 위의 연구들은 지자체 재정활동이 중앙 정부와 연계되어 영향을 받는다는 것을 간과하고 있기 때문이다. 지방의 세출관리는 재정사업의 효율성과 책임성을 높이는 것을 말한다(이재원, 2019). 지자체의 재정활동의 효율성은 중앙 정부의 정책 기조변화 및 재정조정제도 등의 재정분권의 구조와 제도화와 연계되어 있다(우명동, 2018). 따라서, 지자체의 예산 불용액은 지자체 내부의 예산과정과 지자체 공무원의 행태 이외의 중앙 정부와의 재정사업 및 재정조정제도와 연계되어 영향을 받는다면 점을 간과하였다.

둘째, 위에서 수행된 신속집행 실증연구(이성욱·윤석중, 2013; 박명호·오종현, 2017; 안철진·이윤석, 2017; 최정우·신유호, 2018; 장혜윤 외, 2019)들은 불용액의 기술적 비효율성의 관점에서 접근하였다는 한계가 있다. 경기상승시기에는 신속집행은 인플레이션을 불러올 가능성이 높기 때문에 신속집행의 효과는 경기하강 또는 침체시기의 불용액의 배분효율성을 높이는 수단으로 활용된다는 점이다. 즉, 불용액은 중앙 정부의 지자체 예산 집행 관리수단으로 보았다는 점이다. 이와 같은 실증분석은 신속집행이 지역경제에 미치는 영향분석이 선행되지 않는다면, 연구분석의 타당성에 한계가 있다.

셋째, 선행연구에서는 지자체 불용액을 지자체 내부의 원인(예산 신축성제도 오남용, 지방관료들의 행태 등)으로 한정하였다는 점이다. 이론적 접근에서 보았듯이, 예산의 불용액은 예산과정에 참여하는 다양한 이해관계자들의 상호작용의 결과로 도출된다. 그렇다면, 지자체 내부뿐만 아니라 외부(중앙, 시민, 민간 등)와의 관계 또한 고려되어야 할 것이다.

제4절 불용액의 관리사례(일본)

1. 불용액의 개념

일본에서 불용액은 예산현액에서 지출완료액과 이익년도 이월금을 제외한 금액이다. 불용액은 익년도 예산에 이월하여 계상하는데, 단, 국고 등으로부터 지출된 보조금에 불용액이 발생한 경우는 지출원(元)에 불용액을 반환한다.

2. 불용액 발생 원인 및 처리

불용의 발생 원인은 당초 예산 건적의 정확도 측면과 세출의 경제적 집행에 의한 삭감노력의 두 가지 측면에서 발생한다고 분류한다. 사업 분야의 특성으로 인한 불용은 다음과 같다(도표 4 참조).

표 2-5. 2017년도 이코마(生駒)시 일반회계 불용액 주요원인 분석(불용액 1천만 엔 이상)

| 관 | 사업 명칭 | 불용률 (%) | 원인 |
|-----|--------------------|---------|-----------------|
| 총무비 | 일반관리비 직원급여비 | 1.3 | 당초직원배치 이동 |
| | 기금관리비 | 5.0 | 기금운용이율 |
| | 방재경비 | 29.4 | 위탁료 감소 |
| | 세무사무비 | 42.1 | 고향납세 위탁료·적립금 |
| | 사회보장·세 번호제도 도입 사업비 | 53.2 | 안내카드·개인번호카드 교부금 |
| 민생비 | 임시복지급부금 경제대책분 사업비 | 14.7 | 신청자수 |
| | 장애인지원사업비 | 4.2 | 장애인 서비스비 |
| | 고령자교통비조성 사업비 | 8.4 | 교통비보조 사용율 |
| | 개호보험특별회계이월금 | 9.4 | 개호급부비, 지역지원사업 |

| 관 | 사업 명칭 | 불용률 (%) | 원인 |
|-------|----------------|---------|---------------------------|
| | 개호보험시설정비사업 조성비 | 55.5 | 정비시설이 적어 보조금일부 미집행 |
| | 사립보육소 운영조성비 | 16.4 | 이동수 |
| | 사립보육소 시설정비조성비 | 14.9 | 개원보육원 수 |
| | 아동수당지급경비 | 1.0 | 신청자수 |
| | 보육실시사업비 | 2.7 | 대상 원아수 |
| | 시립보육소관리운영비 | 4.6 | 보육사 임금 미집행 |
| | 학생보육시설운영비 | 9.6 | 보조종류 변경 |
| | 학생보육시설정비비 | 28.3 | 위탁료,공사청부비 입찰 차액 |
| | 국민건강보험특별회계이월금 | 22.6 | 기반안정이월금 등 |
| 위생비 | 모자보건사업비 | 19.1 | 임부건강진료보조대상자수 감소 |
| | 예방접종사업비 | 3.3 | 대상자수 감소 |
| | 정화주설치보조 사업비 | 28.1 | 정화조설치정비 보조금 |
| | 환경모델도시추진 사업비 | 55.0 | 위탁료 등 미집행 |
| | 쓰레기감량대책 사업비 | 4.4 | 각종보조금 신청수 |
| | 청소릴레이센터 관리비 | 21.1 | 적정처리곤란물 처리량 감소 |
| | 청소센터 관리비 | 2.4 | 측정업무위탁료 입찰로 비용 절감, 공사 미집행 |
| | 위생처리장 관리비 | 5.3 | 장기포괄운영위탁계약체결로 집행비 절감 |
| 산업경제비 | 농업진흥경비 | 55.8 | 청년취농 급부금 |
| | 삼림대책사업비 | 84.3 | 보조금신청건수, 삼림병충 방제사업위탁 |
| | 토지개발사업비 | 49.4 | 각종 부담금, 조사위탁료 |
| | 상공업진흥사업비 | 21.3 | 보조금,급부금 신청건수 |
| 토목비 | 교량내진화 사업비 | 61.9 | 교부금감액으로 공사청부비 미집행 |
| | 기업유치관련 도로정비사업비 | 38.6 | (상동) |
| | 도로신설개량 사업비 | 15.2 | (상동) |
| | 하천수로개량 사업비 | 26.1 | 저수지 준설업무 규모 축소 |

| 관 | 사업 명칭 | 불용률 (%) | 원인 |
|-----|---------------------|---------|-----------------------|
| | 공원,가로수 관리비 | 9.9 | 위탁료 입찰로 인한 차액 |
| | 공원정비사업비 | 77.2 | 사업종지로 공사청부비 일부 미집행 |
| | 하수도사업 특별회계공채비 이월금 | 5.7 | 하수도사용료 총당액 증가 |
| | 하수도사업 특별회계 건설개량 이월금 | 26.0 | 관거 정비사업비 감소 |
| 소방비 | 소방시설정비사업비 | 14.1 | 비품구입비 입찰로 인한 차액 |
| 교육비 | 학교교육사무비 | 9.5 | 강사임금, 임시직원임금, 경비절감 |
| | 초등학교시설관리비 | 15.9 | 경비절감, 공사청부금 입찰로 인한 차액 |
| | 초등학교시설정비사업비 | 16.4 | 공사청부비 입찰로 인한 차액 |
| | 중학교시설관리비 | 14.8 | (상동) |
| | 취학 원조비 | 20.4 | 인정자 수 |
| | 중학교시설정비사업비 | 14.0 | 공사청부비 입찰로 인한 차액 |
| | 유치원관리운영비 | 13.0 | 임시직원임금 |
| | 생애학습시설정비사업비 | 12.1 | 공사청부비 입찰로 인한 차액 |
| | 체육시설정비사업비 | 85.7 | 공사청부비 일부 미집행 |
| | 학교급식센터관리비 | 11.3 | 임시직원임금, 경비절감 |
| | 급식재료경비 | 5.0 | 행사 등으로 결식 |
| 공채비 | 시채상환이자 | 25.7 | 시채(市債) 차입액 및 이율 |

자료: 이코마시 HP 2017년 결산자료

<https://www.city.ikoma.lg.jp/cmsfiles/contents/0000015/15504/kessan29-8.pdf>

예를 들어 사회자본종합정비사업 분야의 불용 원인은 자연재해가 많은 일본 특성상, 재해대응 우선으로 인한 이월액 + 불용액 처리도 많은데 재해 복구의 경우, 무용사업을 우선하면 별도의 공공사업 진행에 차질이 생긴다.

공무원 삭감과 공공사업 예산 증가, 지방건설업 쇠퇴의 3중고로 인한 업무처리 한계가 불용으로 이어진다. 지방 정부는 직원삭감 추진 중이나 중앙 정부의 ‘국토강화(国土強靱化)’로 공공사업 예산은 증가하고³⁾, 지방 건설업자 감소로 일손 부족 현상이 더 심각해져, 광역정부 발주 공사의 유찰 비율이 상승 추세인데 예기치 못한 상황이 일어나면 단번에 불용이 증가하는 불안정한 구조다.

“불용액 = 익년도 사업 필요액” 으로 지자체가 적극적으로 남겨서 활용하고 있음을 어필하려는 움직임이 있다.⁴⁾ “불용”이라는 단어가 ‘필요 없는’이라는 뉘앙스를 줄 수 있으나 무리한 “예산 털기”를 하지 않고 경비 삭감 등을 통해 익년도 이후 사용할 목적으로 적극적으로 남기는 don임을 설명한다.

‘예산 = 사용 가능한 상한금액’임을 강조하여 ‘예산을 남겨도 좋다’가 아닌, ‘쓰고 남긴 예산’임을 강조하고 남긴 경우에는 이유를 청취하기도 한다.

* 입찰을 통해 남긴 금액(入札残), 불필요한 일을 안 하는 등의 노력으로 예산을 남긴 경우는 인사평가에 반영⁵⁾

불용액을 회피하는 풍조가 도리어 무리한 예산 털기, 외상 등으로 나타남을 지적하기도 한다⁶⁾.

불용액 과다에 대한 비판이 있기도 한데 예산 단년도주의 원칙은 있으나 예산의 유효사용을 위해서는 어느 정도 이월의 필요성은 인정한다. 종래 의미의 ‘경기활성화 대책’으로서의 공공사업 추진으로 다액의 이월 + 불용이 발생하는 것에 대한 비판한다. 단순히 불용액수로 판단하기보다는 사업의 비용대비 효과로 판단해야 한다는 주장이 있다.

3) 1994년 대비 2017년의 전국 지자체공무원 수는 16% 감소(54만명). 이 중, 토목직 공무원수는 28% 감소(5만3천여명)

공공사업 비용은 2012년부터 5년연속 증가추세

4) 나가노현 슌즈카시(<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/faq/answer.php?id=215>)

5) 神奈川県政策研究・大学連携センター (2011) ‘望ましい自治体監査機能の在り方についての研究’

6) 총무성HP 地方公共団体の財務制度に関する研究会(2015) ‘地方公共団体の財務制度の見直しに関する報告書’ (https://www.soumu.go.jp/main_content/000390705.pdf)

3. 에히메현(愛媛県) 사례

1) 지역 소개

시코쿠(四國)에 위치한 광역지자체. 2018년 기준 재정력지수 0.44(전국 광역평균 0.52)이다. 2018년 기준, 지방교부세가 세입의 25.63%를 점할 정도로 의존재원 비중이 높다(의존재원 53.02% 중 지방교부세 25.63%, 국고지출금 12.71%, 현채 10.71%).

인구 134.2만명, 고령화율 32.1%, '사회자본종합정비사업'부분에서 이월액 + 불용액 비율이 높은 대표적 광역지자체⁷⁾이다. 1위는 쿠마모토현(52.7%), 2위 에히메현(39.2%), 3위 토치기현(36.9%)의 順⁸⁾이다(쿠마모토현은 대지진 복구로 인한 특별케이스).

2) 불용액 추이

(1) 일반회계

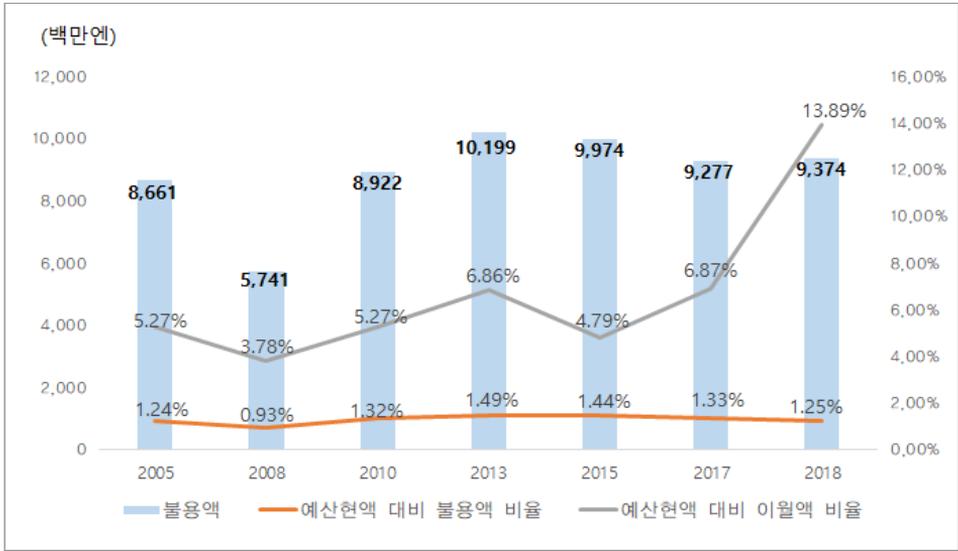
2005년부터의 불용액 추이를 살펴보면 [도표 5]와 같다. 불용액은 2008년 57.4억엔이 최저, 2013년 101.9억엔이 최고액으로 13년 동안 평균 약 9,400백만 엔 수준에서 추이를 나타낸다. 예산현액 대비 불용액 비율은 2008년 0.93% 최저, 2013년 1.49%가 최고로 13년 동안 평균 1.3% 수준의 추이를 나타낸다. 최근 5년간은 매우 소폭이지만 하락 추세를 보이고 있다.

예산현액 대비 익년도 이월액 비율은 2008년 3.78% 최저, 2018년 13.89% 최고로 2018년을 제외하면 평균 5.5% 수준에서 추이를 보인다.

7) 전계 NHK web 특집(<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20191223/k10012225321000.html>)

8) 사회자본종합정비사업 예산운용에 관해서는 일본 47개 광역정부 중, 25개 광역정부가 이월액 + 불용액 비율이 30% 이상을 보이고 있음

그림 2-2. 에히메현 일반회계 불용액 추이



자료: 에히메현 HP '歳入歳出決算' 각년도

(2) 특별회계

2018년 기준 15개 특별회계 운영하고 있는데 특별회계 규모는 290,205백만 엔이고 규모가 큰 특별회계는 국민건강보험사업특별회계(137,846백만 엔), 공채관리특별회계(126,891백만 엔), 재해구조기금특별회계(6,529백만 엔) 순이다.

2018년 불용액이 가장 큰 특별회계는 중소기업진흥자금특별회계(3,645백만 엔), 다음으로 국민건강보험사업특별회계(1517백만 엔), 재해구조기금특별회계(1281백만 엔). 이 3개 불용액이 전체 불용액의 81.6% 차지한다. 2013~2017년에는 공공용지정비사업특별회계, 임야개선자금특별회계, 모자부자과부복지자금특별회계가 불용액 상위 3개 특별회계였다.(공공용지정비사업특별회계는 익년도 이월)

특별회계의 경우, 예산현액 대비 불용액 비율이 매우 낮다. 2005년과 2018년을 제외하면 1%에 미치지 않을 정도로 낮은 비율로 추이이다.

표 2-6. 에히메현 특별회계 불용액 추이

| | 2005 | 2008 | 2010 | 2013 | 2015 | 2017 | 2018 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 불용액(백만 엔) | 1,192 | 725 | 739 | 694 | 682 | 1,092 | 7,896 |
| 예산현액 대비 불용액 비율 | 6.27% | 0.46% | 0.64% | 0.51% | 0.49% | 0.85% | 2.72% |

자료: 에히메현 HP '歳入歳出決算' 각년도

3) 관리

(1) 감액추경

불용액 부분에 관해서는 추경예산에서 감액하여 견적하는데 감액기준은 소관 부서에서 판단하나, 사소한 부분에서 10만 엔 이상의 불용액이 발생하면 감액하는 것으로 하여 추경 예산 견적서를 작성한다(기초지자체 경우).

(2) 교부금 관리

교부금 집행 상황에서 미계약이월률 + 불용률이 10%을 넘는 경우는 이유를 적시하여 관리하고 있다.

표 2-7. 에히메현 교부금 집행 및 불용액 관리에

(단위: 백만 엔)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------------|------|------|------|------|
| 배분액(a) | 745 | 1005 | 472 | 275 |
| 계획별 유용증감액(b) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 교부액(c=a + b) | 745 | 1005 | 472 | 275 |
| 전년도 이월액(d) | 312 | 386 | 961 | 297 |
| 지불완료액(e) | 671 | 430 | 1136 | 372 |
| 익년도 이월액(f) | 386 | 961 | 297 | 201 |
| 미계약이월액(g) | 45 | 69 | 43 | 75 |

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|--|
| 불용액($h=c+d-e-f$) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 미계약이월률 + 불용률 ($i=(g+h)/(c+d)$) | 4.25% | 4.96% | 2.98% | 13.04% |
| 미계약이월률 + 불용률이 10%를 넘는 경우, 이유 | | | | 공사로 발생하는 통행제한에 관해, 지역과의 조정에 예상 못한 일수 발생 |

자료: 에히메현 HP '交付金の執行状況'(2019) 일부 번역

(https://www.pref.ehime.jp/h40180/5739/shakaishihon/documents/h30sya_sikkou.pdf)

4. 시사점

불용의 양면을 구분하여 평가하는데 견적의 정확도 측면과 세출의 경제적 집행에 의한 삭감 노력 측면을 구분한다. 예산 견적 단계의 부정확성에 의한 불용 발생에 대해서는 비판하지만 경제적 집행으로 인한 불용은 장려하고 있다. 단순히 불용액수로 판단하기 보다는 사업의 비용대비 효과로 판단해야 한다는 분위기이다.

불용에 대한 인식이 변화하고 있는데 “불용액 = 익년도 사업 필요액”으로 지자체가 적극적으로 남겨서 활용하고 있음을 알리는 지자체도 있다. 즉, 무리한 “예산 털기”를 하지 않고 경비삭감 등을 통해 익년도 이후 사용할 목적으로 적극적으로 남기는 돈으로 인식이 변화하고 있다. 적극행정, 예산 절감 노력을 통한 불용액에 대해서는 평가에 반영하는데 입찰을 통해 남긴 금액(入札残), 불필요한 일을 굳이 안하는 등의 적극행정으로 불용액이 발생한 경우는 인사평가에 반영하는 사례도 있다.

지자체에 따라 일정비율 이상 불용률 발생은 관리하고 있는데 교부금 집행에서 미계약 이월률 + 불용률이 10%를 넘는 경우는 이유를 적시하여 관리한다.

한국지방행정연구원

KRILA

3

지방자치단체의 불용액 실태분석

제1절 불용액의 추세 분석

제2절 불용액의 회계별·항목별 분석

제3절 불용액의 관계 분석

제3장

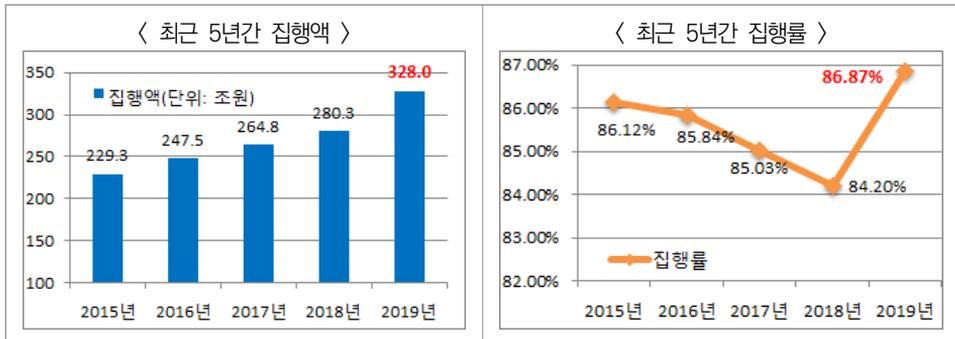
지방자치단체의 불용액 실태분석

제1절 불용액의 추세 분석

1. 불용액 발생 현황

행정안전부는 1월 31일 보도자료를 통하여 지난해 집행액이 328.0조 원이며, 집행률은 86.87%라고 밝혔는데⁹⁾ 이것은 2018년 280조 3천억 원 대비 47조 7천억 원이 증가한 것으로 최대 5년간 최대 집행률이다.

그림 3-1. 최근 5년간 집행액 및 집행률 추이



자료: 행정안전부 보도자료(2020.01.31.), 지방재정 신속집행 적극 추진으로 지역경제 활력 제고

광역 자치단체 집행률은 94.0%, 기초 자치단체 집행률은 80.1%로 기초자치단체가 상대적으로 낮은 것으로 분석된다. 연도별 예산집행률 및 불용액 현황을 살펴보면, 세출예산현액 대비 지출액 비율은 2012년 86.12%에서 2018년 82.67%로 꾸준히 낮아지고 있는 추세이다.

9) 행정안전부 보도자료(2020.01.31.), 지방재정 신속집행 적극 추진으로 지역경제 활력 제고.

연도별 불용액을 살펴보면 2012년 14.2조 원에서 2018년 28.6조 원으로 5배 이상 증가하였으며, 세출예산현액에서 차지하는 비율 또한 5.96%에서 8.6%로 꾸준히 증가하고 있는 추세이다.

표 3-1. 연도별 예산집행률 및 불용액 현황(전국)

(단위: 백만 원, %)

| 구분 | 세출예산현액 (A) | 지출액 (B) | 지출액 비율 (B/A) | 불용액 (C) | 불용액 비율 (C/A) |
|------|---------------|-------------|-----------------|------------|-----------------|
| 2012 | 238,928,878 | 205,774,636 | 86.12 | 14,246,806 | 5.96 |
| 2013 | 254,059,395 | 219,414,536 | 86.36 | 15,405,105 | 6.06 |
| 2014 | 263,042,169 | 225,461,249 | 85.71 | 17,253,240 | 6.56 |
| 2015 | 290,699,616 | 245,121,194 | 84.32 | 20,596,635 | 7.09 |
| 2016 | 315,653,348 | 264,009,785 | 83.64 | 25,210,604 | 7.99 |
| 2017 | 330,916,085 | 276,663,816 | 83.61 | 24,389,762 | 7.37 |
| 2018 | 354,392,281 | 292,981,963 | 82.67 | 28,577,428 | 8.06 |

주: 지방자치단체 총계예산 기준

전체 수치는 전국 지방자치단체의 합으로 표기

불용액은 세출예산현액(세출예산 수립후 증감(전년도 이월액 + 예비비사용액 + 이용 + 전용 + 이체) 반영)-지출액-이월액(명시이월 + 사고 이월 + 계속비이월 + 국도비보조금사용잔액)

자료: 지방재정연감 각년도(집행분석)

행정단위별 불용액 비율을 살펴보면 광역 및 시·군·구 모두 매년 증가추세를 보이는 가운데 시단위의 비율이 가장 높은 것으로 나타났고 다음이 자치구, 군, 광역시도 순으로 나타났다. 특히 시와 군은 2018년 결산기준 10%를 넘어섰고 시단위는 2015년도부터 이미 불용액 비율이 10% 이상 되어 예산운용의 비효율성이 매우 심각한 것으로 나타났다.

2. 지자체별 연도별 불용률 추세

1) 지자체 단위별 불용률 추세

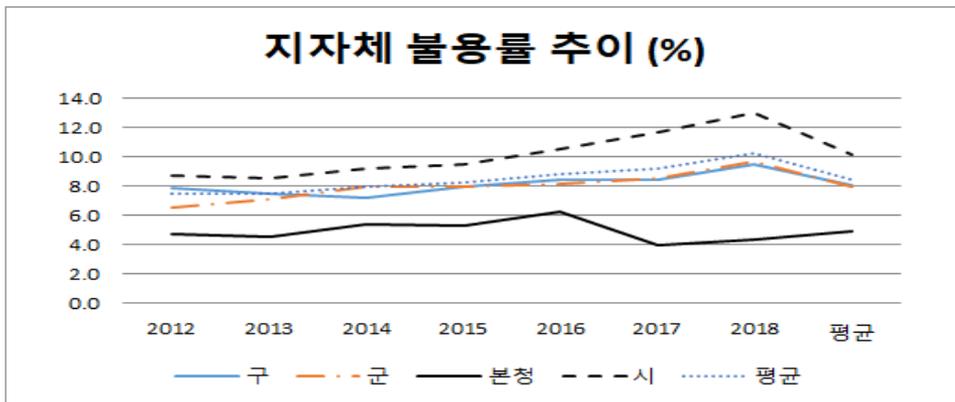
2012년도에서 2018년 동안 지자체의 불용률 평균은 8.5%에 이른다. 광역시·도를 제외한 시·군·구의 불용률은 계속 상승하는 추세를 보이고 있다. 시는 다른 지자체보다 불용률이 상대적으로 높은 수준을 유지하고 있는 반면, 광역시·도의 불용률은 가장 낮은 수준을 유지하고 있다. 특이할 만한 추세는 광역시·도는 2016년도부터 불용률이 감소하는 반면, 시·군·구는 가파르게 증가 추세를 보이고 있다는 점이다.

표 3-2. 지자체 연도별 불용률 추세

(단위: %)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 평균 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 구 | 7.8 | 7.4 | 7.2 | 7.9 | 8.4 | 8.4 | 9.4 | 8.1 |
| 군 | 6.5 | 7.1 | 8.0 | 8.0 | 8.1 | 8.5 | 9.7 | 8.0 |
| 광역시·도 | 4.7 | 4.5 | 5.4 | 5.3 | 6.2 | 3.9 | 4.4 | 4.9 |
| 시 | 8.7 | 8.6 | 9.2 | 9.5 | 10.5 | 11.7 | 12.9 | 10.1 |
| 평균 | 7.5 | 7.5 | 7.9 | 8.2 | 8.8 | 9.1 | 10.2 | 8.5 |

그림 3-2. 지자체 연도별 불용률 추이(%)



2) 재정분석 진단 유형별 불용률 추세

재정분석진단의 동종유형그룹의 기준은 ① 인구 규모, ② 인구증감률(전년 대비), ③ 노령인구 비율, ④ 재정력지수, ⑤ 세출결산규모(일반회계), ⑥ 사회복지 비율이다. 기준을 토대로, 지자체 유형별로 12개의 그룹화하여, 불용액 추이를 살펴보았다.

유형별로 볼 때, 시-II군의 불용률이 평균 14.7%로 전체 그룹에서 가장 높았고, 군-II은 군그룹에서 가장 높은 불용률을 차지하였다. 또한, 서울-I는 자치구 내에서 가장 높은 불용률을 차지하고 있다.

표 3-3. 재정분석 진단 유형별 불용액 추이

(단위: %)

| 구분 | 재정분석 진단 유형 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------|---------------|------|------|------|------|------|------|------|
| 구 | 평균 | 7.8 | 7.4 | 7.2 | 7.9 | 8.4 | 8.4 | 9.4 |
| | 광역시-I | 7.5 | 6.1 | 6.6 | 7.2 | 8.3 | 8.1 | 8.2 |
| | 광역시-II | 6.6 | 6.2 | 6.1 | 7.5 | 8.2 | 8.4 | 9.4 |
| | 서울-I | 10.6 | 10.5 | 9.7 | 9.9 | 9.5 | 9.6 | 11.2 |
| | 서울-II | 8.2 | 8.9 | 7.8 | 7.8 | 7.9 | 7.6 | 9.3 |
| 군 | 평균 | 6.5 | 7.1 | 8.0 | 8.0 | 8.1 | 8.5 | 9.7 |
| | 군-I | 7.6 | 7.6 | 8.1 | 9.0 | 9.2 | 8.8 | 9.4 |
| | 군-II | 6.5 | 6.8 | 7.3 | 7.1 | 7.6 | 8.3 | 10.7 |
| | 군-III | 5.8 | 7.0 | 8.2 | 7.8 | 7.7 | 8.4 | 9.5 |
| | 군-IV | 6.3 | 7.0 | 8.1 | 7.9 | 8.1 | 8.7 | 9.2 |
| 광역시·도 | 광역시·도 | 4.7 | 4.5 | 5.4 | 5.3 | 6.2 | 3.9 | 4.4 |
| 시 | 평균 | 8.7 | 8.6 | 9.2 | 9.5 | 10.5 | 11.7 | 12.9 |
| | 시-I | 9.3 | 9.5 | 9.4 | 10.4 | 12.2 | 13.0 | 13.0 |
| | 시-II | 11.1 | 10.9 | 10.9 | 11.9 | 12.2 | 14.0 | 14.7 |
| | 시-III | 7.7 | 8.0 | 9.8 | 8.8 | 9.6 | 10.7 | 13.3 |
| | 시-IV | 6.7 | 6.0 | 6.6 | 6.9 | 8.3 | 9.1 | 10.7 |
| 평균 | | 7.5 | 7.5 | 7.9 | 8.2 | 8.8 | 9.1 | 10.2 |

표 3-4. 참고: 재정분석진단 그룹 현황

| 유형(그룹) | | 자치단체명 | | | | |
|----------|-----------------|--|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| 시 -75 | I 군 16개 단체 | 경기 수원시 경기 안산시 충북 청주시 경남 김해시 | 경기 성남시 경기 안양시 충남 천안시 | 경기 고양시 경기 남양주시 전북 전주시 | 경기 용인시 경기 화성시 경북 포항시 | 경기 부천시 경기 평택시 경남 창원시 |
| | II 군 20개 단체 | 경기 의정부시 경기 군포시 경기 의왕시 경북 구미시 | 경기 시흥시 경기 광주시 경기 하남시 경북 경산시 | 경기 파주시 경기 이천시 강원 원주시 경남 진주시 | 경기 광명시 경기 양주시 충남 아산시 경남 거제시 | 경기 김포시 경기 오산시 전남 여주시 경남 양산시 |
| | III 군 19개 단체 | 경기 구리시 경기 과천시 충남 당진시 전남 광양시 | 경기 안성시 강원 춘천시 전북 군산시 경북 경주시 | 경기 포천시 강원 강릉시 전북 익산시 경북 김천시 | 경기 여주시 충북 충주시 전남 목포시 경북 안동시 | 경기 동두천시 충남 서산시 전남 순천시 |
| | IV 군 20개 단체 | 강원 동해시 충남 공주시 정북 남원시 경북 상주시 | 강원 태백시 충남 보령시 전북 김제시 경북 문경시 | 강원 속초시 충남 논산시 전남 나주시 경남 통영시 | 강원 삼척시 충남 계룡시 경북 영주시 경남 사천시 | 충북 제천시 전북 정읍시 경북 영천시 경남 밀양시 |
| 군 -82 | I 군 21개 단체 | 부산 기장군 경기 가평군 충남 부여군 전남 무안군 경남 거창군 | 대구 달성군 경기 연천군 충남 홍성군 경북 칠곡군 | 인천 강화군 충북 증평군 충남 예산군 경북 예천군 | 울산 울주군 충북 진천군 충남 태안군 경남 함안군 | 경기 양평군 충북 음성군 전북 완주군 경남 창녕군 |
| | II 군 20개 단체 | 강원 홍천군 충북 옥천군 전남 고흥군 전남 장성군 | 강원 횡성군 충북 괴산군 전남 화순군 경북 성주군 | 강원 평창군 충남 금산군 전남 해남군 경북 울진군 | 강원 정선군 전북 부안군 전남 영암군 경남 고성군 | 강원 양양군 전남 담양군 전남 영광군 경남 남해군 |

| 유형(그룹) | | 자치단체명 | | | | | |
|----------------|---------------|---------------|---------|---------|---------|--------|---------|
| | Ⅲ 군 20개 단체 | 강원 영월군 | 강원 철원군 | 강원 화천군 | 강원 인제군 | 충북 보은군 | |
| | | 충북 영동군 | 충북 단양군 | 충남 서천군 | 충남 청양군 | 전북 고창군 | |
| | | 전남 완도군 | 전남 신안군 | 경북 의성군 | 경북 영덕군 | 경북 청도군 | |
| | | 경북 고령군 | 경남 하동군 | 경남 산청군 | 경남 함양군 | 경남 합천군 | |
| | | 인천 웅진군 | 강원 양구군 | 강원 고성군 | 전북 진안군 | 전북 무주군 | |
| | Ⅳ 군 21개 단체 | 전북 장수군 | 전북 임실군 | 전북 순창군 | 전남 곡성군 | 전남 구례군 | |
| | | 전남 보성군 | 전남 장흥군 | 전남 강진군 | 전남 함평군 | 전남 진도군 | |
| | | 경북 구미군 | 경북 청송군 | 경북 영양군 | 경북 봉화군 | 경북 울릉군 | |
| | | 경남 의령군 | | | | | |
| | | | | | | | |
| 자치 구 -69 | 서울 -25 | Ⅰ 군 12개 단체 | 서울 중구 | 서울 성북구 | 서울 노원구 | 서울 마포구 | 서울 양천구 |
| | | | 서울 강서구 | 서울 영등포구 | 서울 관악구 | 서울 서초구 | 서울 강남구 |
| | | | 서울 송파구 | 서울 강동구 | | | |
| | | Ⅱ 군 13개 단체 | 서울 종로구 | 서울 용산구 | 서울 성동구 | 서울 광진구 | 서울 동대문구 |
| | | | 서울 중랑구 | 서울 강북구 | 서울 도봉구 | 서울 은평구 | 서울 서대문구 |
| | | | 서울 구로구 | 서울 금천구 | 서울 동작구 | | |
| | 광역 -44 | Ⅲ 군 22개 단체 | 부산 부산진구 | 부산 동래구 | 부산 해운대구 | 부산 강서구 | 대구 동구 |
| | | | 대구 북구 | 대구 수성구 | 대구 달서구 | 인천 중구 | 인천 미추홀구 |
| | | | 인천 연수구 | 인천 남동구 | 인천 부평구 | 인천 계양구 | 인천 서구 |
| | | 광주 서구 | 광주 북구 | 공주 광산구 | 대전 서구 | 대전 유성구 | |
| | | 울산 남구 | 울산 북구 | | | | |
| | | Ⅳ 군 22개 단체 | 부산 중구 | 부산 서구 | 부산 동구 | 부산 영도구 | 부산 남구 |
| 부산 북구 | 부산 사하구 | | 부산 금정구 | 부산 연제구 | 부산 수영구 | | |
| 부산 사상구 | 대구 중구 | | 대구 서구 | 대구 남구 | 인천 동구 | | |
| | 광주 동구 | 광주 남구 | 대전 동구 | 대전 중구 | 대전 대덕구 | | |
| | 울산 중구 | 울산 동구 | | | | | |

3. 불용률 상위 지자체 리스트

243개 지자체 중 불용률이 높은 가장 높은 지자체는 경기도 시흥시로 2012~2018년 평균 33.1%의 수준이다. 주목할 만한 것은 수도권에 위치한 지자체가 불용률이 높다는 것이다. 도시계획, 지역개발, SOC사업 등의 사업들 기간이 장기적일수록 불용률이 높을 가능성이 있다.

표 3-5. 불용률 높은 지자체 리스트

(단위: %)

| 유형 | 지자체 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 평균 |
|------|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 시-Ⅱ | 경기 시흥시 | 40.9 | 36.2 | 27.5 | 29.0 | 29.2 | 40.2 | 28.6 | 33.1 |
| 시-Ⅰ | 경기 성남시 | 26.1 | 26.6 | 26.9 | 23.9 | 26.7 | 27.0 | 23.3 | 25.8 |
| 군-Ⅰ | 경북 울진군 | 21.3 | 17.6 | 12.2 | 29.6 | 32.6 | 21.9 | 20.1 | 22.2 |
| 시-Ⅱ | 경남 진주시 | 11.1 | 12.7 | 17.4 | 27.1 | 21.5 | 31.1 | 22.5 | 20.5 |
| 시-Ⅰ | 경기 안산시 | 12.0 | 13.0 | 12.5 | 11.9 | 31.4 | 28.9 | 32.3 | 20.3 |
| 시-Ⅲ | 경기 과천시 | 7.4 | 8.2 | 27.9 | 7.3 | 15.9 | 30.5 | 38.6 | 19.4 |
| 시-Ⅰ | 경기 하남시 | 17.6 | 14.9 | 16.3 | 18.0 | 18.0 | 24.0 | 26.8 | 19.4 |
| 시-Ⅲ | 경기 구리시 | 12.3 | 17.1 | 19.3 | 19.3 | 20.9 | 21.1 | 24.0 | 19.1 |
| 서울-Ⅰ | 서울 중구 | 18.4 | 17.5 | 16.4 | 18.8 | 16.0 | 19.7 | 19.1 | 18.0 |
| 시-Ⅲ | 경북 김천시 | 10.5 | 12.9 | 16.4 | 16.3 | 25.0 | 19.8 | 13.6 | 16.3 |
| 군-Ⅳ | 경남 의령군 | 14.3 | 19.5 | 16.3 | 13.7 | 16.2 | 14.2 | 18.8 | 16.2 |
| 시-Ⅱ | 경기 광명시 | 17.5 | 16.4 | 16.0 | 14.8 | 15.0 | 16.0 | 15.3 | 15.9 |
| 시-Ⅱ | 경기 군포시 | 13.9 | 14.6 | 13.6 | 15.4 | 18.3 | 17.1 | 17.9 | 15.8 |
| 시-Ⅱ | 경기 오산시 | 15.3 | 15.7 | 15.5 | 16.6 | 14.5 | 19.3 | 13.7 | 15.8 |
| 시-Ⅱ | 경기 김포시 | 12.1 | 17.6 | 15.3 | 12.5 | 11.4 | 15.3 | 24.3 | 15.5 |
| 서울-Ⅰ | 서울 마포구 | 18.3 | 17.1 | 15.5 | 13.6 | 12.7 | 15.3 | 16.0 | 15.5 |
| 군-Ⅱ | 경남 거창군 | 7.5 | 8.9 | 12.3 | 13.7 | 17.3 | 20.4 | 26.9 | 15.3 |
| 광역-Ⅰ | 인천 연수구 | 7.4 | 8.8 | 13.4 | 14.7 | 21.7 | 19.3 | 20.0 | 15.0 |
| 광역-Ⅱ | 부산 중구 | 11.7 | 11.5 | 12.6 | 17.1 | 16.7 | 17.8 | 17.5 | 15.0 |

| 유형 | 지자체 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 평균 |
|-------|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 광역-Ⅱ | 인천 동구 | 8.1 | 7.3 | 8.8 | 10.6 | 18.6 | 23.6 | 27.6 | 14.9 |
| 광역시·도 | 세종 광역시·도 | 20.0 | 15.8 | 16.5 | 9.5 | 10.9 | 13.5 | 14.2 | 14.3 |
| 서울-Ⅱ | 서울 종로구 | 12.3 | 17.5 | 15.4 | 14.4 | 13.8 | 12.2 | 14.8 | 14.3 |
| 시-Ⅰ | 경기 수원시 | 12.7 | 14.0 | 11.0 | 15.2 | 15.0 | 17.0 | 11.7 | 13.8 |
| 시-Ⅳ | 충남 계룡시 | 10.8 | 8.7 | 13.1 | 12.4 | 9.9 | 18.6 | 22.9 | 13.8 |
| 군-Ⅱ | 전남 해남군 | 4.9 | 7.6 | 10.5 | 9.5 | 16.1 | 19.5 | 24.2 | 13.2 |
| 서울-Ⅱ | 서울 용산구 | 14.8 | 13.6 | 12.8 | 12.0 | 12.3 | 12.0 | 14.7 | 13.2 |
| 서울-Ⅰ | 서울 서초구 | 11.6 | 13.4 | 14.7 | 15.4 | 13.7 | 9.2 | 14.2 | 13.2 |
| 시-Ⅲ | 충북 충주시 | 11.5 | 12.2 | 14.5 | 12.2 | 10.8 | 13.4 | 17.4 | 13.1 |

제2절 불용액의 회계별·항목별 분석

1. 회계별 불용액 현황

2018년 지방자치단체의 불용액은 28조 5,774억 원에 달한다. 이 중에서 광역시·도의 규모 6조 1,874억 원, 시의 규모 13조 8,385억 원, 군의 규모 4조 9,230억 원, 자치구의 규모 3조 6,285억 원으로 시가 가장 큰 것으로 나타났다. 회계별로 살펴보면, 일반회계의 불용액은 15조 5,195억 원, 기타특별회계의 불용액은 7조 3,275억 원, 공기업특별회계의 불용액은 5조 7,304억 원으로 일반회계의 규모가 가장 큰 것으로 나타났다. 불용액 중 일반회계의 비중은 54.3%에 달한다.

일반회계의 경우, 광역시·도의 불용액은 2조 7,223억 원, 시의 불용액은 6조 2,219억 원, 군의 불용액은 3조 7,672억 원, 자치구의 불용액은 2조 7,581억 원으로 시의 불용액이 가장 많다. 기타특별회계 역시, 광역시·도의 불용액은 1조 9,234억 원, 시의 불용액은 3조 5,212억 원, 군의 불용액은 1조 124억 원, 자치구의 불용액은 8,704억 원으로 시의 불용액이 가장 많다. 또한 공기업특별회계의 경우, 광역시·도의 불용액은 1조 4,916억 원, 시의 불용액은 4조 955억 원, 군의 불용액은 1,434억 원으로 시의 불용액이 가장 많다. 자치구의 경우에는 2018년도 공기업특별회계 세출 실적이 없다. 이로 미루어볼 때, 지방자치단체의 불용액 중에서 48.4%가 시에서 발생하는 것으로 나타났다.

표 3-6. 지방자치단체 유형별 및 회계별 불용액 현황(2018년 기준)

(단위: 십억 원)

| | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|-------|----------|---------|---------|----------|
| 광역시·도 | 2,772.3 | 1,923.4 | 1,491.6 | 6,187.4 |
| 시 | 6,221.9 | 3,521.2 | 4,095.5 | 13,838.5 |
| 군 | 3,767.2 | 1,012.4 | 143.4 | 4,923.0 |
| 자치구 | 2,758.1 | 870.4 | 0.0 | 3,628.5 |
| 소계 | 15,519.5 | 7,327.5 | 5,730.4 | 28,577.4 |

시도별로 광역시·도의 불용액을 분석한 결과, 특광역시 중에서는 서울, 부산, 광주 그리고 모든 도의 불용액은 일반회계에서 가장 많이 발생하는 것으로 나타났다. 대구의 경우 불용액의 56.2%가 공기업특별회계에서 발생했고, 인천의 불용액 중 49%는 기타특별회계, 47.1%는 공기업특별회계에서 발생했다. 특광역시 중 대전, 울산, 세종의 불용액은 회계별로 고루 발생했다. 실제로 대전의 불용액 중 34.5%는 일반회계, 38.4%는 기타특별회계, 27.1%는 공기업특별회계에서 발생했다. 울산의 불용액 중 30.5%는 일반회계, 32.1%는 기타특별회계, 37.4%는 공기업특별회계에서 발생했다. 세종의 불용액 중 22.6%는 일반회계, 38.5%는 기타특별회계, 38.9%는 공기업특별회계에서 발생했다.

이와 같이 광역시·도의 경우, 불용액은 주로 일반회계에서 발생하고 있다. 그러나 시도별로 살펴보면 대구, 세종, 울산의 불용액은 공기업특별회계에서 가장 크게 발생했고, 인천과 대전의 불용액은 기타특별회계에서 가장 크게 발생했다. 이로 미루어볼 때, 광역시·도에 대한 회계별 불용액은 시도별로 다른 양상을 보인다는 것을 알 수 있다. 또한 도 광역시·도 중 경기와 제주를 제외하고 공기업특별회계에 대한 세출은 없는 것으로 나타났다.

표 3-7. 시도별 광역시·도에 대한 회계별 불용액 현황(2018년 기준) (단위: 십억 원)

| 시도 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----|-------|--------|---------|---------|
| 서울 | 562.2 | 366.6 | 146.8 | 1,075.5 |
| 부산 | 132.5 | 61.1 | 77.9 | 271.5 |
| 대구 | 139.1 | 114.8 | 325.2 | 579.0 |
| 인천 | 38.0 | 479.1 | 460.0 | 977.1 |
| 광주 | 108.5 | 92.2 | 53.3 | 254.0 |
| 대전 | 82.9 | 92.3 | 65.1 | 240.3 |
| 울산 | 23.3 | 24.6 | 28.6 | 76.4 |
| 세종 | 58.3 | 99.0 | 100.1 | 257.4 |
| 경기 | 545.3 | 293.6 | 198.6 | 1,037.5 |
| 강원 | 133.4 | 49.8 | 0.0 | 183.2 |

| 시도 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----|-------|--------|---------|-------|
| 충북 | 161.4 | 33.8 | 0.0 | 195.2 |
| 충남 | 89.5 | 18.2 | 0.0 | 107.6 |
| 전북 | 193.8 | 9.4 | 0.0 | 203.2 |
| 전남 | 111.9 | 29.1 | 0.0 | 141.0 |
| 경북 | 123.5 | 54.1 | 0.0 | 177.6 |
| 경남 | 75.6 | 14.4 | 0.0 | 90.0 |
| 제주 | 193.2 | 91.4 | 36.1 | 320.7 |

시도별로 시의 불용액을 분석한 결과, 경기를 제외하고 일반회계의 불용액이 기타특별회계 및 공기업특별회계의 불용액보다 많다. 경기의 경우에는 공기업특별회계의 불용액이 일반회계 및 기타특별회계보다 많다. 시의 불용액이 가장 많은 도는 회계 구분에 관계없이 경기인 것으로 나타났고, 가장 적은 도는 전북인 것으로 나타났다.

표 3-8. 시도별 시에 대한 회계별 불용액 현황(2018년 기준)

(단위: 십억 원)

| 시도 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----|---------|---------|---------|---------|
| 경기 | 2,634.5 | 2,198.5 | 2,755.2 | 7,588.2 |
| 강원 | 351.6 | 84.7 | 214.3 | 650.6 |
| 충북 | 343.7 | 83.3 | 77.7 | 504.7 |
| 충남 | 545.8 | 223.2 | 400.9 | 1,169.9 |
| 전북 | 288.1 | 45.2 | 52.0 | 385.2 |
| 전남 | 424.6 | 369.8 | 173.7 | 968.1 |
| 경북 | 942.5 | 236.6 | 161.2 | 1,340.4 |
| 경남 | 691.1 | 280.0 | 260.5 | 1,231.6 |

군의 불용액은 모든 시도에서 주로 일반회계에서 발생하고 있다. 특광역시에 포함되어 있는 군은 공기업특별회계의 세출이 없는 것으로 나타났다. 군의 불용액이 가장 큰 시도는 전남이고, 가장 작은 시도는 부산인 것으로 나타났다. 군의 일반회계 불용액이 가장 큰 시도는 전남이고 가장 작은 시도는 부산이며, 군의 기타특별회계 불용액이 가장 큰 시도는 경북이고 가장 작은 시도는 경기인 것으로 나타났다.

표 3-9. 시도별 군에 대한 회계별 불용액 현황(2018년 기준)

(단위: 십억 원)

| 시도 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----|-------|--------|---------|---------|
| 부산 | 50.5 | 19.4 | 0.0 | 69.9 |
| 대구 | 75.7 | 8.6 | 0.0 | 84.3 |
| 인천 | 82.1 | 10.2 | 0.0 | 92.3 |
| 울산 | 130.7 | 16.1 | 0.0 | 146.7 |
| 경기 | 94.4 | 6.9 | 23.8 | 125.1 |
| 강원 | 424.2 | 48.4 | 19.9 | 492.5 |
| 충북 | 301.2 | 80.2 | 25.5 | 406.8 |
| 충남 | 357.8 | 127.0 | 7.8 | 492.6 |
| 전북 | 330.0 | 49.7 | 22.5 | 402.2 |
| 전남 | 938.1 | 112.2 | 6.5 | 1,056.8 |
| 경북 | 375.7 | 277.1 | 9.1 | 661.8 |
| 경남 | 606.8 | 256.8 | 28.4 | 891.9 |

자치구의 불용액 역시 군과 마찬가지로 주로 일반회계에서 발생하고 있다. 또한 자치구의 공기업특별회계 세출은 없는 것으로 나타났다. 한편, 자치구의 일반회계 및 기타특별회계 불용액은 서울이 가장 많고 울산이 가장 적다.

표 3-10. 시도별 자치구에 대한 회계별 불용액 현황(2018년 기준) (단위: 십억 원)

| 시도 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----|---------|--------|---------|---------|
| 서울 | 1,289.5 | 433.8 | 0.0 | 1,723.3 |
| 부산 | 420.4 | 144.2 | 0.0 | 564.6 |
| 대구 | 287.4 | 41.9 | 0.0 | 329.4 |
| 인천 | 450.4 | 128.4 | 0.0 | 578.8 |
| 광주 | 100.9 | 52.5 | 0.0 | 153.4 |
| 대전 | 135.5 | 51.6 | 0.0 | 187.2 |
| 울산 | 73.9 | 18.1 | 0.0 | 91.9 |

회계별로 불용액을 분석한 결과, 주로 일반회계에서 불용액이 많이 발생하는 것으로 나타났다. 그러나 이를 시도별로 구분하는 경우 기타특별회계와 공기업특별회계에서 발생하는 불용액이 가장 많을 수도 있다. 시의 경우에는 75개 중 48개의 시가 불용액 중에서 일반회계의 비중이 가장 크고, 10개의 시가 불용액 중에서 기타특별회계의 비중이 가장 크며, 17개의 시가 불용액 중에서 공기업특별회계의 비중이 가장 큰 것으로 나타났다. 군의 경우에는 82개 중 77개의 군이 불용액 중에서 일반회계의 비중이 가장 크고, 5개의 군은 불용액 중에서 기타특별회계의 비중이 가장 큰 것으로 나타났다. 불용액 중 공기업특별회계의 비중이 가장 큰 군은 없는 것으로 나타났다. 자치구의 경우에는 69개 중 64개의 자치구가 불용액 중에서 일반회계의 비중이 가장 크고, 나머지 5개의 자치구가 불용액 중에서 기타특별회계의 비중이 가장 큰 것으로 나타났다. 이로 미루어볼 때, 시, 군, 자치구 모두 불용액 중 대부분은 일반회계에서 발생하지만, 시의 경우에는 공기업특별회계에서도 상당수 발생한다는 것을 알 수 있다. 또한 회계 구분에 관계없이 시의 불용액이 가장 많고 자치구의 불용액이 가장 적다. 이와 함께 특광역시 기초자치단체(군, 자치구)의 공기업특별회계에서 세출 실적이 없기 때문에 불용액 역시 없는 것으로 나타났다.

회계별 불용액 기준으로 규모가 큰 순서로 상위 5개 지방자치단체를 살펴보면 다음과 같다. 일반회계 불용액에 대한 상위 5개 지방자치단체의 경우, 광역시·도에서는 서울, 경기, 전북, 제주, 충북, 시에서는 진주시, 안산시, 여주시, 포천시, 이천시, 군에서는 해남군,

거창군, 부여군, 울주군, 신안군, 자치구에서는 강남구, 연수구, 강서구, 인천 동구, 인천 남동구가 포함된다. 기타특별회계 불용액에 대한 상위 5개 지방자치단체의 경우, 광역시·도에서는 인천, 서울, 경기, 대구, 세종, 시에서는 성남시, 안산시, 화성시, 여주시, 광양시, 군에서는 울진군, 태안군, 의령군, 남해군, 영덕군, 자치구에서는 마포구, 서울 중구, 서초구, 인천 서구, 종로구가 포함된다. 공기업특별회계 불용액에 대한 상위 5개 지방자치단체의 경우, 광역시·도에서는 인천, 대구, 경기, 서울, 세종, 시에서는 시흥시, 천안시, 성남시, 부천시, 김포시, 군에서는 완주군, 연천군, 거창군, 창녕군, 음성군이 포함된다.

표 3-11. 회계별 불용액 상위 5개 지방자치단체(2018년 기준)

(단위: 십억 원)

| | 일반회계 | | 기타특별회계 | | 공기업특별회계 | | 소계 | |
|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|---------|
| | 단체명 | 불용액 | 단체명 | 불용액 | 단체명 | 불용액 | 단체명 | 불용액 |
| 광역시·도 | 서울 광역시·도 | 562.2 | 인천 광역시·도 | 479.1 | 인천 광역시·도 | 460.0 | 서울 광역시·도 | 1,075.5 |
| | 경기 광역시·도 | 545.3 | 서울 광역시·도 | 366.6 | 대구 광역시·도 | 325.2 | 경기 광역시·도 | 1,037.5 |
| | 전북 광역시·도 | 193.8 | 경기 광역시·도 | 293.6 | 경기 광역시·도 | 198.6 | 인천 광역시·도 | 977.1 |
| | 제주 광역시·도 | 193.2 | 대구 광역시·도 | 114.8 | 서울 광역시·도 | 146.8 | 대구 광역시·도 | 579.0 |
| | 충북 광역시·도 | 161.4 | 세종 광역시·도 | 99.0 | 세종 광역시·도 | 100.1 | 제주 광역시·도 | 320.7 |
| 시 | 경남 진주시 | 337.1 | 경기 성남시 | 502.6 | 경기 시흥시 | 534.1 | 경기 안산시 | 851.4 |
| | 경기 안산시 | 261.8 | 경기 안산시 | 446.2 | 충남 천안시 | 223.5 | 경기 성남시 | 823.8 |
| | 전남 여주시 | 242.4 | 경기 화성시 | 268.5 | 경기 성남시 | 220.2 | 경기 시흥시 | 653.9 |
| | 경기 포천시 | 229.2 | 전남 여주시 | 183.3 | 경기 부천시 | 172.8 | 경기 화성시 | 492.4 |
| | 경기 이천시 | 220.6 | 전남 광양시 | 154.5 | 경기 김포시 | 154.5 | 전남 여주시 | 459.5 |
| 군 | 전남 해남군 | 219.3 | 경북 울진군 | 154.7 | 전북 완주군 | 20.1 | 전남 해남군 | 223.7 |
| | 경남 거창군 | 174.8 | 충남 태안군 | 72.1 | 경기 연천군 | 11.6 | 경남 거창군 | 205.4 |
| | 충남 부여군 | 173.8 | 경남 의령군 | 70.1 | 경남 거창군 | 11.5 | 경북 울진군 | 198.1 |
| | 울산 울주군 | 130.7 | 경남 남해군 | 47.2 | 경남 창녕군 | 10.6 | 충남 부여군 | 177.1 |
| | 전남 신안군 | 120.7 | 경북 영덕군 | 44.0 | 충북 음성군 | 9.8 | 울산 울주군 | 146.7 |

| | 일반회계 | | 기타특별회계 | | 공기업특별회계 | | 소계 | |
|-----|--------|-------|--------|------|---------|-----|--------|-------|
| | 단체명 | 불용액 | 단체명 | 불용액 | 단체명 | 불용액 | 단체명 | 불용액 |
| 자치구 | 서울 강남구 | 105.1 | 서울 마포구 | 58.7 | - | - | 인천 연수구 | 122.0 |
| | 인천 연수구 | 95.1 | 서울 중구 | 49.8 | - | - | 서울 강남구 | 111.0 |
| | 서울 강서구 | 83.7 | 서울 서초구 | 42.6 | - | - | 서울 마포구 | 109.0 |
| | 인천 동구 | 82.9 | 인천 서구 | 42.0 | - | - | 서울 중구 | 102.0 |
| | 인천 남동구 | 79.5 | 서울 종로구 | 40.3 | - | - | 인천 서구 | 101.8 |

회계별 불용액 비율을 분석해보면 지방자치단체의 세출이 클수록 불용액 역시 클 수 있기 때문에 이와 같은 지방자치단체별 재정 규모를 반영하기 위해 세출 결산 중 불용액 비율을 산출한다. 2018년 지방자치단체의 불용액 비율은 9.75% 수준이다. 광역시·도의 불용액 비율은 4.17%, 시의 불용액 비율은 18.11%, 군의 불용액 비율은 13.79%, 자치구의 불용액 비율은 11.11%로 시가 가장 큰 것으로 나타났다. 회계별로 살펴보면, 일반회계의 불용액 비율은 6.11%, 기타특별회계의 불용액 비율은 27.76%, 공기업특별회계의 불용액 비율은 45.3%로, 공기업특별회계의 불용액 비율이 가장 큰 것으로 나타났다.

일반회계의 경우, 광역시·도의 불용액 비율은 2.26%, 시의 불용액 비율은 9.35%, 군의 불용액 비율은 11.46%, 자치구의 불용액 비율은 8.65%로 군의 불용액 비율이 가장 크다. 기타특별회계의 경우, 광역시·도의 불용액 비율은 9.33%, 시의 불용액 비율은 110.2%, 군의 불용액 비율은 55.25%, 자치구의 불용액 비율은 114.53%로, 자치구의 불용액 비율이 가장 크다. 또한 공기업특별회계의 경우, 광역시·도의 불용액 비율은 30.16%, 시의 불용액 비율은 61.06%, 군의 불용액 비율은 14.38%로 시의 불용액 비율이 가장 크다. 자치구의 경우에는 2018년도 공기업특별회계 세출 실적과 불용액 실적이 없기 때문에 불용액 비율 역시 없다. 불용액 비율로 살펴볼 때, 기타특별회계와 공기업특별회계가 상당히 높은 수준이라는 것을 알 수 있다.

표 3-12. 지방자치단체 유형별 및 회계별 불용액 비율(2018년 기준)

| | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 소계 |
|-------|--------|---------|---------|--------|
| 광역시·도 | 2.26% | 9.33% | 30.16% | 4.17% |
| 시 | 9.35% | 110.20% | 61.06% | 18.11% |
| 군 | 11.46% | 55.25% | 14.38% | 13.79% |
| 자치구 | 8.65% | 114.53% | - | 11.11% |
| 소계 | 6.11% | 27.76% | 45.30% | 9.75% |

시도별로 광역시·도의 불용액 비율을 분석한 결과, 세종을 제외하고 공기업특별회계의 불용액 비율이 가장 높은 것으로 나타났다. 특광역시와 경기 및 제주를 제외한 도의 공기업특별회계 불용액 실적은 없기 때문에 불용액 비율 역시 0%이다. 세종의 불용액 비율은 18.6%로 17개 시도 광역시·도 중 가장 높고, 경남 광역시·도의 불용액 비율은 1.14%로 가장 낮다.

광역시·도의 불용액 비율 중 일반회계를 분석한 결과, 세종 광역시·도는 17개 시도 중 4.97%로 가장 높고 인천 광역시·도는 0.59%로 가장 낮다. 기타특별회계의 불용액 비율은 세종 광역시·도가 105.29%로 17개 시도 중 가장 높고, 전북 광역시·도이 1.93%로 가장 낮다. 공기업특별회계의 불용액 비율은 경기가 157.52%로 17개 시도 중 가장 높고, 서울 광역시·도의 불용액 비율은 8.96%로 가장 낮다. 특이한 점은 세종은 기타특별회계 현년도 세출 결산보다 불용액이 더 많은 것으로 나타났고, 경기는 공기업특별회계 현년도 세출 결산보다 불용액이 더 많은 것으로 나타났다.

표 3-13. 시도별 광역시·도에 대한 회계별 불용액 비율(2018년 기준)

| 시도 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----|-------|--------|---------|-------|
| 서울 | 2.28% | 4.58% | 8.96% | 3.13% |
| 부산 | 1.52% | 3.28% | 12.06% | 2.41% |
| 대구 | 2.38% | 8.63% | 85.23% | 7.68% |

| 시도 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----|-------|---------|---------|--------|
| 인천 | 0.59% | 43.09% | 51.87% | 11.51% |
| 광주 | 2.86% | 16.61% | 23.85% | 5.56% |
| 대전 | 2.27% | 17.23% | 29.60% | 5.46% |
| 울산 | 0.78% | 7.58% | 9.20% | 2.10% |
| 세종 | 4.97% | 105.29% | 85.67% | 18.60% |
| 경기 | 2.68% | 11.71% | 157.52% | 4.52% |
| 강원 | 2.79% | 14.20% | - | 3.57% |
| 충북 | 4.15% | 7.22% | - | 4.48% |
| 충남 | 1.65% | 3.85% | - | 1.83% |
| 전북 | 3.66% | 1.93% | - | 3.51% |
| 전남 | 1.75% | 4.11% | - | 1.98% |
| 경북 | 1.65% | 7.10% | - | 2.15% |
| 경남 | 1.04% | 2.43% | - | 1.14% |
| 제주 | 4.40% | 20.42% | - | 6.12% |

시의 불용액 비율 중 일반회계를 분석한 결과, 전남은 11.08%로 분석 대상 8개 도 중 가장 높고 전북은 5.36%로 가장 낮다. 시에 대한 기타특별회계의 불용액 비율은 전남이 244.4%로 분석 대상 8개 도 중 가장 높고, 강원은 46.14%로 가장 낮다. 시에 대한 공기업 특별회계의 불용액 비율은 경기가 90.51%로 분석 대상 8개 도 중 가장 높고, 전북의 불용액 비율은 9.74%로 가장 낮다. 시 역시 기타특별회계와 공기업특별회계의 불용액 비율이 높은 것으로 나타났고, 경기, 충남, 전남의 경우에는 기타특별회계의 현년도 세출 결산보다 불용액이 더 큰 것으로 나타났으며 이는 이월액 중 상당부분이 불용액이 된다는 것을 의미한다.

표 3-14. 시도별 시에 대한 회계별 불용액 비율(2018년 기준)

| 시도 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----|--------|---------|---------|--------|
| 경기 | 9.74% | 133.07% | 90.51% | 23.89% |
| 강원 | 8.43% | 46.14% | 52.86% | 13.67% |
| 충북 | 9.77% | 52.10% | 23.20% | 12.58% |
| 충남 | 9.25% | 123.28% | 83.78% | 17.84% |
| 전북 | 5.36% | 62.03% | 9.74% | 6.44% |
| 전남 | 11.08% | 244.40% | 44.08% | 22.11% |
| 경북 | 10.93% | 61.54% | 20.04% | 13.66% |
| 경남 | 8.60% | 68.27% | 36.55% | 13.44% |

군의 불용액 비율 중 일반회계를 분석한 결과, 울산은 16.5%로 분석 대상 12개 시도 중 가장 높고 경기도는 6.95%로 가장 낮다. 군에 대한 기타특별회계의 불용액 비율은 대구가 430.96%로 분석 대상 12개 시도 중 가장 높고, 경기도가 11.92%로 가장 낮다. 군에 대한 공기업특별회계의 불용액 비율은 전북이 61.15%로 분석 대상 8개 도 중 가장 높고, 충남은 5.5%로 가장 낮다. 군 역시 기타특별회계와 공기업특별회계의 불용액 비율이 높고, 특히 대구와 충남의 경우에는 기타특별회계의 현년도 세출 결산액보다 불용액이 더 크며 이는 이월액의 상당부분이 불용액이 된다는 것을 의미한다.

표 3-15. 시도별 군에 대한 회계별 불용액 비율(2018년 기준)

| 시도 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----|--------|---------|---------|--------|
| 부산 | 11.49% | 36.39% | - | 14.18% |
| 대구 | 11.12% | 430.96% | - | 12.34% |
| 인천 | 11.37% | 92.17% | - | 12.58% |
| 울산 | 16.50% | 26.59% | - | 17.22% |
| 경기 | 6.95% | 11.92% | 15.96% | 7.99% |

| 시도 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----|--------|---------|---------|--------|
| 강원 | 10.55% | 20.40% | 15.05% | 11.22% |
| 충북 | 10.54% | 47.66% | 13.76% | 12.67% |
| 충남 | 11.18% | 105.19% | 5.50% | 14.22% |
| 전북 | 10.41% | 26.52% | 61.15% | 11.85% |
| 전남 | 13.10% | 48.47% | 5.59% | 14.08% |
| 경북 | 8.42% | 74.67% | 5.76% | 13.26% |
| 경남 | 15.10% | 77.39% | 36.03% | 20.14% |

자치구의 불용액 비율 중 일반회계를 분석한 결과, 인천은 11.37%로 분석 대상 7개 특광역시 중 가장 높고 광주는 4.5%로 가장 낮다. 자치구에 대한 기타특별회계의 불용액 비율은 대구가 133.85%로 분석 대상 7개 특광역시 중 가장 높고, 울산은 47.77%로 가장 낮다. 자치구의 경우에는 공기업특별회계에 대한 세출이 없기 때문에 불용액 역시 없어 불용액 비율은 산출되지 않는다. 자치구 역시 일반회계에 비해 기타특별회계의 불용액 비율이 상당히 높다는 것을 알 수 있다. 특히, 인천과 울산을 제외하는 경우 기타특별회계의 현년도 세출 결산액보다 불용액이 더 크다는 것을 알 수 있으며 이는 이월액 역시 상당부분 불용액이 된다는 것을 의미한다.

표 3-16. 시도별 자치구에 대한 회계별 불용액 비율(2018년 기준)

| 시도 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----|--------|---------|---------|--------|
| 서울 | 9.27% | 133.36% | - | 12.11% |
| 부산 | 8.30% | 121.70% | - | 10.90% |
| 대구 | 9.14% | 133.85% | - | 10.37% |
| 인천 | 11.37% | 82.88% | - | 14.06% |
| 광주 | 4.50% | 122.08% | - | 6.71% |
| 대전 | 6.19% | 104.79% | - | 8.36% |
| 울산 | 5.35% | 47.77% | - | 6.48% |

회계별 불용액 비율 기준으로 규모가 큰 순서로 상위 5개 지방자치단체를 살펴보면 다음과 같다. 일반회계 불용액 비율에 대한 상위 5개 지방자치단체의 경우, 광역시·도에서는 세종, 제주, 충북, 전북, 광주, 시에서는 과천시, 포천시, 진주시, 이천시, 상주시, 군에서는 거창군, 해남군, 부여군, 신안군, 장수군, 자치구에서는 인천 동구, 연수구, 대구 중구, 대구 서구, 강남구가 포함된다. 기타특별회계 불용액에 대한 상위 5개 지방자치단체의 경우, 광역시·도에서는 세종, 인천, 제주, 대전, 광주, 시에서는 계룡시, 여주시, 안산시, 화성시, 성남시, 군에서는 영덕군, 강화군, 달성군, 창녕군, 태안군, 자치구에서는 부산 강서구, 영도구, 서초구, 대구 동구, 대구 중구가 포함된다. 공기업특별회계 불용액에 대한 상위 5개 지방자치단체의 경우, 광역시·도에서는 경기, 세종, 대구, 인천, 대전, 시에서는 과천시, 하남시, 구리시, 아산시, 군포시, 군에서는 완주군, 의령군, 고성군, 거창군, 창녕군이 포함된다.

표 3-17. 회계별 불용액 비율 상위 5개 지방자치단체(2018년 기준)

(단위: %)

| | 일반회계 | | 기타특별회계 | | 공기업특별회계 | | 소계 | |
|-------|----------|-------|----------|---------|----------|--------|----------|-------|
| | 단체명 | 비율 | 단체명 | 비율 | 단체명 | 비율 | 단체명 | 비율 |
| 광역시·도 | 세종 광역시·도 | 4.97 | 세종 광역시·도 | 105.29 | 경기 광역시·도 | 157.52 | 세종 광역시·도 | 18.60 |
| | 제주 광역시·도 | 4.40 | 인천 광역시·도 | 43.09 | 세종 광역시·도 | 85.67 | 인천 광역시·도 | 11.51 |
| | 충북 광역시·도 | 4.15 | 제주 광역시·도 | 20.42 | 대구 광역시·도 | 85.23 | 대구 광역시·도 | 7.68 |
| | 전북 광역시·도 | 3.66 | 대전 광역시·도 | 17.23 | 인천 광역시·도 | 51.87 | 제주 광역시·도 | 6.12 |
| | 광주 광역시·도 | 2.86 | 광주 광역시·도 | 16.61 | 대전 광역시·도 | 29.60 | 광주 광역시·도 | 5.56 |
| 시 | 경기 과천시 | 41.51 | 충남 계룡시 | 1046.70 | 경기 과천시 | 729.44 | 경기 과천시 | 76.38 |
| | 경기 포천시 | 39.42 | 전남 여주시 | 731.16 | 경기 하남시 | 301.51 | 경기 안산시 | 55.12 |
| | 경남 진주시 | 32.03 | 경기 안산시 | 637.38 | 경기 구리시 | 266.92 | 경기 시흥시 | 49.11 |
| | 경기 이천시 | 31.34 | 경기 화성시 | 499.28 | 충남 아산시 | 211.11 | 전남 여주시 | 44.12 |
| | 경북 상주시 | 30.16 | 경기 성남시 | 414.26 | 경기 김포시 | 207.86 | 경기 하남시 | 42.75 |

| | 일반회계 | | 기타특별회계 | | 공기업특별회계 | | 소계 | |
|-----|--------|-------|--------|---------|---------|--------|--------|-------|
| | 단체명 | 비율 | 단체명 | 비율 | 단체명 | 비율 | 단체명 | 비율 |
| 군 | 경남 거창군 | 42.10 | 경북 영덕군 | 1030.96 | 전북 완주군 | 251.97 | 경남 거창군 | 45.38 |
| | 전남 해남군 | 38.07 | 인천 강화군 | 556.93 | 경남 의령군 | 131.77 | 전남 해남군 | 38.14 |
| | 충남 부여군 | 31.93 | 대구 달성군 | 430.96 | 강원 고성군 | 45.82 | 경북 울진군 | 34.27 |
| | 전남 신안군 | 23.76 | 경남 창녕군 | 378.88 | 경남 거창군 | 42.95 | 충남 부여군 | 29.77 |
| | 전북 장수군 | 22.91 | 충남 태안군 | 317.32 | 경남 창녕군 | 34.41 | 경남 의령군 | 28.29 |
| 자치구 | 인천 동구 | 43.52 | 부산 강서구 | 2310.10 | - | - | 인천 동구 | 44.09 |
| | 인천 연수구 | 21.30 | 부산 영도구 | 931.39 | - | - | 인천 연수구 | 26.46 |
| | 대구 중구 | 19.30 | 서울 서초구 | 413.81 | - | - | 서울 중구 | 25.98 |
| | 대구 서구 | 15.20 | 대구 동구 | 353.71 | - | - | 부산 중구 | 25.05 |
| | 서울 강남구 | 15.16 | 대구 중구 | 335.08 | - | - | 서울 마포구 | 20.59 |

2. 항목별 불용액 현황

불용액은 지출 항목에 따라 정책사업경비, 행정운영경비, 재무활동경비로 구분된다. 이 중에서 정책사업경비의 불용액은 26조 1,111억 원, 행정운영경비의 불용액은 1조 5,116억 원, 재무활동경비의 불용액은 9,547조억 원으로, 불용액은 주로 정책사업경비에서 발생하는 것으로 나타났다.

정책사업경비의 경우, 광역시·도의 불용액은 5조 4,223억 원, 시의 불용액은 12조 8,926억 원, 군의 불용액은 4조 5,571억 원, 자치구의 불용액은 3조 2,392억 원으로 시의 불용액이 가장 많다. 행정운영경비 역시, 광역시·도의 불용액은 3,489억 원, 시의 불용액은 5,774억 원, 군의 불용액은 1,102억 원, 자치구의 불용액은 3,295억 원으로 시의 불용액이 가장 많다. 또한 재무활동경비의 경우, 광역시·도의 불용액은 4,161억 원, 시의 불용액은 3,685억 원, 군의 불용액은 1,102억 원, 자치구의 불용액은 598억 원으로 광역시·도의 불용액이 가장 많다. 지방자치단체 유형별로 항목별 불용액의 비중을 살펴보면, 정책사업 비중이 가장 높지만 행정운영경비의 비중은 자치구가 가장 높고, 재무활동경비의 비중은 광역시·도가 가장 높은 것으로 나타났다.

표 3-18. 지방자치단체 유형별 및 항목별 불용액 현황(2018년 기준) (단위: 십억 원)

| | 정책사업 | 행정운영 | 재무활동 | 합계 |
|-------|----------|---------|-------|----------|
| 광역시·도 | 5,422.3 | 348.9 | 416.1 | 6,187.4 |
| 시 | 12,892.6 | 577.4 | 368.5 | 13,838.5 |
| 군 | 4,557.1 | 255.8 | 110.2 | 4,923.0 |
| 자치구 | 3,239.2 | 329.5 | 59.8 | 3,628.5 |
| 소계 | 26,111.1 | 1,511.6 | 954.7 | 28,577.4 |

시도별로 항목별 불용액을 분석한 결과, 정책사업경비의 불용액은 경기 광역시·도가 8조 1,017억 원으로 가장 많이 발생했고, 제주 광역시·도가 2,445억 원으로 가장 적게 발생했다. 행정운영경비의 불용액은 서울 광역시·도가 781억 원으로 가장 많이 발생했지만 전북이 13억 원으로 가장 적게 발생했다. 재무활동경비의 불용액의 경우, 경기가 3,153억 원으로 가장 많이 발생했고 세종은 5억 원으로 가장 적게 발생했다. 비중으로 살펴보면, 불용액 중 정책사업 비중이 가장 높은 시도는 세종으로 98% 수준이고 가장 낮은 시도는 대구로 63.4% 수준이다. 또한 불용액 중에서 행정운영경비 비중이 가장 높은 시도는 서울로 10.3% 수준이고 가장 낮은 시도는 세종으로 1.8% 수준이다. 불용액 중 재무활동 비중이 가장 높은 시도는 대구로 26.7% 수준이고, 가장 낮은 시도는 세종으로 0.2% 수준이다.

표 3-19. 시도별 항목별 불용액 현황(2018년 기준, 괄호는 비중) (단위: 십억 원, %)

| | 정책사업 | | 행정운영 | | 재무활동 | | 합계 |
|----|---------|--------|-------|--------|-------|--------|---------|
| | 액 | 비중 | 액 | 비중 | 액 | 비중 | |
| 서울 | 2,419.8 | (86.5) | 288.7 | (10.3) | 90.4 | (3.2) | 2,798.8 |
| 부산 | 851.6 | (94.0) | 47.3 | (5.2) | 7.1 | (0.8) | 906.0 |
| 대구 | 629.6 | (63.4) | 98.5 | (9.9) | 264.6 | (26.7) | 992.7 |
| 인천 | 1,592.3 | (96.6) | 43.8 | (2.7) | 12.1 | (0.7) | 1,648.2 |
| 광주 | 316.1 | (77.6) | 23.0 | (5.6) | 68.3 | (16.8) | 407.5 |
| 대전 | 397.4 | (93.0) | 28.1 | (6.6) | 2.0 | (0.5) | 427.5 |

| | 정책사업 | | 행정운영 | | 재무활동 | | 합계 |
|----|---------|--------|-------|--------|-------|-------|---------|
| | 액 | 비율 | 액 | 비율 | 액 | 비율 | |
| 울산 | 278.5 | (88.4) | 17.2 | (5.5) | 19.5 | (6.2) | 315.1 |
| 세종 | 252.3 | (98.0) | 4.6 | (1.8) | 0.5 | (0.2) | 257.4 |
| 경기 | 8,101.7 | (92.6) | 333.7 | (3.8) | 315.3 | (3.6) | 8,750.7 |
| 강원 | 1,214.2 | (91.5) | 94.4 | (7.1) | 17.7 | (1.3) | 1,326.3 |
| 충북 | 1,044.9 | (94.4) | 43.4 | (3.9) | 18.3 | (1.7) | 1,106.7 |
| 충남 | 1,686.0 | (95.2) | 70.0 | (4.0) | 14.1 | (0.8) | 1,770.1 |
| 전북 | 932.7 | (94.1) | 39.8 | (4.0) | 18.2 | (1.8) | 990.7 |
| 전남 | 2,063.3 | (95.3) | 86.9 | (4.0) | 15.7 | (0.7) | 2,165.9 |
| 경북 | 2,051.3 | (94.1) | 107.4 | (4.9) | 21.1 | (1.0) | 2,179.8 |
| 경남 | 2,034.9 | (91.9) | 118.0 | (5.3) | 60.5 | (2.7) | 2,213.5 |
| 제주 | 244.5 | (76.2) | 67.0 | (20.9) | 9.3 | (2.9) | 320.7 |

다음으로 광역시·도에 대한 불용액에 대한 지출 항목을 분석한 결과, 정책사업경비의 불용액은 경기가 10조 15억 원으로 가장 많이 발생했고, 울산이 504억 원으로 가장 적게 발생했다. 행정운영경비의 불용액 역시 경기가 3,337억 원으로 가장 많이 발생했지만 세종이 46억 원으로 가장 적게 발생했다. 재무활동경비의 불용액의 경우, 대구 광역시·도가 2,473억 원으로 가장 크게 발생했고 경북 광역시·도에서는 거의 발생하지 않았다. 비중으로 살펴보면, 불용액 중 정책사업 비중이 가장 높은 광역시·도는 전북으로 99% 수준이고 가장 낮은 광역시·도는 대구로 45.3% 수준이다. 또한 불용액 중 행정운영경비 비중이 가장 높은 광역시·도는 제주로 20.9% 수준이고 가장 낮은 광역시·도는 전북으로 0.6% 수준이다. 불용액 중 재무활동 비중이 가장 높은 광역시·도는 대구로 42.7% 수준이고, 가장 낮은 광역시·도는 경북으로 0% 수준이다.

표 3-20. 광역시·도 항목별 불용액 현황(2018년 기준, 괄호는 비중) (단위: 십억 원, %)

| | 정책사업 | 행정운영 | 재무활동 | 합계 |
|----|----------------|-------------|--------------|---------|
| 서울 | 920.2 (85.6) | 78.1 (7.3) | 77.2 (7.2) | 1,075.5 |
| 부산 | 248.1 (91.4) | 17.4 (6.4) | 6.0 (2.2) | 271.5 |
| 대구 | 262.4 (45.3) | 69.3 (12.0) | 247.3 (42.7) | 579.0 |
| 인천 | 966.8 (98.9) | 9.3 (1.0) | 1.0 (0.1) | 977.1 |
| 광주 | 201.3 (79.2) | 6.2 (2.4) | 46.5 (18.3) | 254.0 |
| 대전 | 225.5 (93.8) | 13.7 (5.7) | 1.2 (0.5) | 240.3 |
| 울산 | 50.4 (65.9) | 6.8 (8.9) | 19.2 (25.2) | 76.4 |
| 세종 | 252.3 (98.0) | 4.6 (1.8) | 0.5 (0.2) | 257.4 |
| 경기 | 1,001.5 (96.5) | 34.6 (3.3) | 1.3 (0.1) | 1,037.5 |
| 강원 | 177.4 (96.9) | 3.9 (2.1) | 1.9 (1.0) | 183.2 |
| 충북 | 188.2 (96.4) | 6.2 (3.2) | 0.7 (0.4) | 195.2 |
| 충남 | 100.3 (93.2) | 6.1 (5.6) | 1.3 (1.2) | 107.6 |
| 전북 | 201.2 (99.0) | 1.3 (0.6) | 0.7 (0.3) | 203.2 |
| 전남 | 133.8 (94.9) | 5.3 (3.8) | 1.9 (1.3) | 141.0 |
| 경북 | 167.6 (94.4) | 10.0 (5.6) | 0.0 (0.0) | 177.6 |
| 경남 | 80.6 (89.5) | 9.3 (10.3) | 0.1 (0.1) | 90.0 |
| 제주 | 244.5 (76.2) | 67.0 (20.9) | 9.3 (2.9) | 320.7 |

시에 대한 불용액에 대한 지출 항목을 분석한 결과, 정책사업경비의 불용액은 경기가 6조 9,929억 원으로 가장 많이 발생했고, 전북이 3,563억 원으로 가장 적게 발생했다. 행정운영경비의 불용액 역시 경기가 2,870억 원으로 가장 많이 발생했지만 전남이 224억 원으로 가장 적게 발생했다. 재무활동경비의 불용액의 경우, 경기에서 3,083억 원으로 가장 많이 발생했고 전남에서 25억 원으로 가장 적게 발생했다. 비중으로 살펴보면, 시 불용액 중 정책사업 비중이 가장 큰 시도는 전남으로 97.4% 수준이고 가장 낮은 시도는 경기로 92.2% 수준이다. 또한 시 불용액 중 행정운영경비 비중이 가장 큰 시도는 경남으로 6.5%

수준이고 가장 낮은 시도는 전남으로 2.3% 수준이다. 시 불용액 중 재무활동 비중이 가장 큰 시도는 경기로 4.1% 수준이고, 가장 낮은 시도는 전남으로 0.3% 수준이다.

표 3-21. 시 항목별 불용액 현황(2018년 기준, 괄호는 비중) (단위: 십억 원, %)

| | 정책사업 | 행정운영 | 재무활동 | 합계 |
|----|----------------|-------------|-------------|---------|
| 경기 | 6,992.9 (92.2) | 287.0 (3.8) | 308.3 (4.1) | 7,588.2 |
| 강원 | 601.9 (92.5) | 41.1 (6.3) | 7.6 (1.2) | 650.6 |
| 충북 | 471.7 (93.5) | 22.7 (4.5) | 10.3 (2.0) | 504.7 |
| 충남 | 1,114.1 (95.2) | 45.1 (3.9) | 10.7 (0.9) | 1,169.9 |
| 전북 | 356.3 (92.5) | 24.0 (6.2) | 5.0 (1.3) | 385.2 |
| 전남 | 943.2 (97.4) | 22.4 (2.3) | 2.5 (0.3) | 968.1 |
| 경북 | 1,271.3 (94.8) | 54.8 (4.1) | 14.3 (1.1) | 1,340.4 |
| 경남 | 1,141.3 (92.7) | 80.4 (6.5) | 9.9 (0.8) | 1,231.6 |

군에 대한 불용액에 대한 지출 항목을 분석한 결과, 정책사업경비의 불용액은 전남이 9,863억 원으로 가장 많이 발생했고, 대구가 779억 원으로 가장 적게 발생했다. 군 행정운영경비의 불용액 역시 전남이 592억 원으로 가장 많이 발생했지만 부산이 9억 원으로 가장 적게 발생했다. 군 재무활동경비의 불용액의 경우, 경남이 505억 원으로 가장 많이 발생했고 울산에서는 거의 발생하지 않았다. 비중으로 살펴보면, 군 불용액 중 정책사업 비중이 가장 높은 시도는 부산으로 98.5% 수준이고 가장 낮은 시도는 경기로 85.8% 수준이다. 또한 군 불용액 중 행정운영경비 비중이 가장 높은 시도는 강원으로 10% 수준이고 가장 낮은 시도는 울산으로 2.5% 수준이다. 불용액 중 재무활동 비중이 가장 높은 광역시·도는 대구로 42.7% 수준이고, 가장 낮은 광역시·도는 경북으로 0% 수준이다.

표 3-22. 군 항목별 불용액 현황(2018년 기준)

(단위: 십억 원)

| | 정책사업 | 행정운영 | 재무활동 | 합계 |
|----|--------------|-------------|------------|---------|
| 부산 | 68.9 (98.5) | 0.9 (1.3) | 0.1 (0.1) | 69.9 |
| 대구 | 77.9 (92.5) | 6.3 (7.4) | 0.1 (0.1) | 84.3 |
| 인천 | 81.5 (88.3) | 5.3 (5.8) | 5.4 (5.9) | 92.3 |
| 울산 | 143.0 (97.5) | 3.7 (2.5) | 0.0 (0.0) | 146.7 |
| 경기 | 107.3 (85.8) | 12.1 (9.7) | 5.7 (4.5) | 125.1 |
| 강원 | 434.8 (88.3) | 49.4 (10.0) | 8.2 (1.7) | 492.5 |
| 충북 | 385.0 (94.6) | 14.5 (3.6) | 7.3 (1.8) | 406.8 |
| 충남 | 471.7 (95.8) | 18.8 (3.8) | 2.1 (0.4) | 492.6 |
| 전북 | 375.2 (93.3) | 14.6 (3.6) | 12.5 (3.1) | 402.2 |
| 전남 | 986.3 (93.3) | 59.2 (5.6) | 11.3 (1.1) | 1,056.8 |
| 경북 | 612.4 (92.5) | 42.6 (6.4) | 6.8 (1.0) | 661.8 |
| 경남 | 813.0 (91.2) | 28.4 (3.2) | 50.5 (5.7) | 891.9 |

자치구에 대한 항목별 불용액을 분석한 결과, 정책사업경비의 불용액은 서울이 1조 4,995억 원으로 가장 많이 발생했고, 울산이 850억 원으로 가장 적게 발생했다. 자치구 행정운영경비의 불용액은 서울이 2,106억 원으로 가장 많이 발생했지만 울산이 67억 원으로 가장 적게 발생했다. 자치구 재무활동경비의 불용액의 경우, 광주가 218억 원으로 가장 많이 발생했고 울산은 2억 원으로 가장 적게 발생했다. 비중으로 살펴보면, 불용액 중 정책사업 비중이 가장 높은 시도는 부산으로 94.7% 수준이고 가장 낮은 시도는 광주로 74.8% 수준이다. 또한 불용액 중 행정운영경비 비중이 가장 높은 시도는 서울로 12.2% 수준이고 가장 낮은 시도는 인천으로 5% 수준이다. 불용액 중 재무활동 비중이 가장 높은 시도는 광주로 14.2% 수준이고, 가장 낮은 시도는 부산과 울산으로 0.2% 수준이다.

표 3-23. 자치구 항목별 불용액 현황(2018년 기준, 괄호는 비중) (단위: 십억 원, %)

| | 정책사업 | 행정운영 | 재무활동 | 합계 |
|----|----------------|--------------|-------------|---------|
| 서울 | 1,499.5 (87.0) | 210.6 (12.2) | 13.2 (0.8) | 1,723.3 |
| 부산 | 534.6 (94.7) | 29.0 (5.1) | 1.0 (0.2) | 564.6 |
| 대구 | 289.2 (87.8) | 22.9 (7.0) | 17.2 (5.2) | 329.4 |
| 인천 | 544.0 (94.0) | 29.1 (5.0) | 5.7 (1.0) | 578.8 |
| 광주 | 114.8 (74.8) | 16.8 (10.9) | 21.8 (14.2) | 153.4 |
| 대전 | 172.0 (91.9) | 14.4 (7.7) | 0.8 (0.4) | 187.2 |
| 울산 | 85.0 (92.5) | 6.7 (7.3) | 0.2 (0.2) | 91.9 |

항목별 불용액 기준으로 규모가 큰 순서로 상위 5개 지방자치단체를 살펴보면 다음과 같다. 정책사업경비에 대한 상위 5개 지방자치단체의 경우, 광역시·도에서는 경기, 인천, 서울, 대구, 세종, 시에서는 성남시, 시흥시, 안산시, 화성시, 여주시, 군에서는 해남군, 거창군, 울진군, 부여군, 울주군, 자치구에서는 연수구, 마포구, 인천 서구, 인천 남동구, 서울 중구가 포함된다. 행정운영경비에 대한 상위 5개 지방자치단체의 경우, 광역시·도에서는 서울, 대구, 제주, 경기, 부산, 시에서는 수원시, 김해시, 오산시, 부천시, 고양시, 군에서는 양구군, 신안군, 화순군, 고흥군, 달성군, 자치구에서는 강남구, 광진구, 서대문구, 서울 강서구, 송파구가 포함된다. 재무활동경비에 대한 상위 5개 지방자치단체의 경우, 광역시·도에서는 대구, 서울, 광주, 울산, 제주, 시에서는 안산시, 성남시, 고양시, 군포시, 양주시, 군에서는 고성군, 함안군, 진안군, 거창군, 울진군, 자치구에서는 광주 서구, 수성구, 광주 남구, 대구 동구, 광진구가 포함된다.

표 3-24. 항목별 불용액 상위 지방자치단체(2018년 기준)

(단위: 십억 원)

| | 정책사업경비 | | 행정운영경비 | | 재무활동경비 | | 소계 | |
|-------|----------|---------|----------|------|----------|-------|----------|---------|
| | 단체명 | 불용액 | 단체명 | 불용액 | 단체명 | 불용액 | 단체명 | 불용액 |
| 광역시·도 | 경기 광역시·도 | 1,001.5 | 서울 광역시·도 | 78.1 | 대구 광역시·도 | 247.3 | 서울 광역시·도 | 1,075.5 |
| | 인천 광역시·도 | 966.8 | 대구 광역시·도 | 69.3 | 서울 광역시·도 | 77.2 | 경기 광역시·도 | 1,037.5 |
| | 서울 광역시·도 | 920.2 | 제주 광역시·도 | 67.0 | 광주 광역시·도 | 46.5 | 인천 광역시·도 | 977.1 |
| | 대구 광역시·도 | 262.4 | 경기 광역시·도 | 34.6 | 울산 광역시·도 | 19.2 | 대구 광역시·도 | 579.0 |
| | 세종 광역시·도 | 252.3 | 부산 광역시·도 | 17.4 | 제주 광역시·도 | 9.3 | 제주 광역시·도 | 320.7 |
| 시 | 경기 성남시 | 782.2 | 경기 수원시 | 55.2 | 경기 안산시 | 200.9 | 경기 안산시 | 851.4 |
| | 경기 시흥시 | 645.0 | 경남 김해시 | 43.2 | 경기 성남시 | 28.7 | 경기 성남시 | 823.8 |
| | 경기 안산시 | 636.3 | 경기 오산시 | 28.2 | 경기 고양시 | 17.0 | 경기 시흥시 | 653.9 |
| | 경기 화성시 | 481.9 | 경기 부천시 | 22.2 | 경기 군포시 | 15.7 | 경기 화성시 | 492.4 |
| | 전남 여수시 | 449.4 | 경기 고양시 | 20.6 | 경기 양주시 | 13.3 | 전남 여수시 | 459.5 |
| 군 | 전남 해남군 | 221.0 | 강원 양구군 | 8.4 | 경남 고성군 | 17.2 | 전남 해남군 | 223.7 |
| | 경남 거창군 | 195.5 | 전남 신안군 | 8.1 | 경남 함안군 | 11.1 | 경남 거창군 | 205.4 |
| | 경북 울진군 | 193.5 | 전남 화순군 | 7.0 | 전북 진안군 | 9.0 | 경북 울진군 | 198.1 |
| | 충남 부여군 | 174.1 | 전남 고흥군 | 6.9 | 경남 거창군 | 5.5 | 충남 부여군 | 177.1 |
| | 울산 울주군 | 143.0 | 대구 달성군 | 6.3 | 인천 옹진군 | 5.2 | 울산 울주군 | 146.7 |
| 자치구 | 인천 연수구 | 116.7 | 서울 강남구 | 18.6 | 광주 서구 | 11.9 | 인천 연수구 | 122.0 |
| | 서울 마포구 | 100.6 | 서울 광진구 | 14.5 | 대구 수성구 | 7.5 | 서울 강남구 | 111.0 |
| | 인천 서구 | 96.0 | 서울 서대문구 | 13.5 | 광주 남구 | 4.8 | 서울 마포구 | 109.0 |
| | 인천 남동구 | 93.1 | 서울 강서구 | 11.7 | 대구 동구 | 4.8 | 서울 중구 | 102.0 |
| | 서울 중구 | 92.5 | 서울 송파구 | 10.5 | 서울 광진구 | 4.5 | 인천 서구 | 101.8 |

3. 주요 재정지표와 불용률의 상관관계

불용액 발생의 상관관계를 분석하기 위하여, 불용액 비율을 개별회계별로 나누어 보고, 인구, 재정분석지표(지방세징수율, 체납액관리비율, 지방보조금비율, 출자출연전출금비율, 행정운영경비비율, 통합재정수지비율), 재정여건(GRDP, 1인당GDRP, 재정자립도, 재정자주도, 재정력지수), 세입세출(세입결산, 세출결산), 사업예산 등의 지표를 바탕으로 상관분석을 시도하였다.

분석 결과 불용액 비율과 분석 대상 지표들 간에는 유의미한 상관관계를 발견하기는 어려웠다. 불용액 비율은 인구, 지방세징수율, 지방보조금비율, GRDP, 세입결산, 지방세 수입, 세외수입, 지방교부세, 보조금, 지방채 및 예치금, 보전수입등 내부거래, 세출결산, 인건비, 물건비, 경상이전, 자본지출, 용자및출자, 보전재원, 내부거래, 예비비 및 기타, 정책사업예산액, 자체사업비, 정책사업 비중과는 정(+)의 상관관계를 보이고 있다.

체납액관리비율, 출자출연전출금 비율, 행정운영경비 비율, 통수 비율, 1인당GRDP, 재정자립도, 재정자주도, 재정력지수, 교부금및재정보조금과는 음(-)의 상관관계를 보이고 있다. 통합재정수지 비율(0.3750)과 체납액관리 비율(0.2715), 세입결산-보조금(-0.2419) 등의 상관관계가 가장 높은 값을 보이고 있다.

불용액 비율(일반회계)를 기준으로 하였을 때, 통합재정수지비율(0.4300), 세출결산-인건비(-0.2745), 세입결산-보조금(-0.2708), 세출결산-자본지출(-0.2534), 정책사업예산액(-0.2345) 등의 상관관계가 가장 높은 값을 보이고 있다.

불용액 비율(기타특별회계)를 기준으로 하였을 때, 행정운영경비 비율(0.3465), 지방보조금비율(0.2834), 세입결산-지방교부세(-0.3124), 세출결산-자본지출(-0.2727), 세입결산-보조금(-0.2412) 등의 상관관계가 가장 높은 값을 보이고 있다.

불용액 비율(공기업특별회계)를 기준으로 하였을 때, 체납액관리 비율(0.5769), 재정력지수(0.6684), 재정자립도(0.4457), 재정자주도(0.3793), 출자출연전출금비율(0.2973), 행정운영경비 비율(-0.2679), 지방보조금 비율(-0.2539) 등의 상관관계가 가장 높은 값을 보이고 있다.

표 3-25. Pearson 상관계수: 불용액 비율, 전국(N=243)

| | | 불용액 비율 (전체) | 불용액 비율 (일반회계) | 불용액 비율 (기타) | 불용액 비율 (공기업) |
|------------|------------|----------------|------------------|----------------|-----------------|
| 인구 | | -0.1639* | -0.2221* | -0.1752* | 0.1685* |
| 지방세징수율 | | -0.0836 | -0.0778 | 0.1752* | -0.2236* |
| 체납액관리 비율 | | 0.2715* | -0.0699 | 0.0063 | 0.5769* |
| 지방보조금 비율 | | -0.0126 | 0.0559 | 0.2834* | -0.2539* |
| 출자출연전출금 비율 | | 0.1137 | 0.0024 | 0.0110 | 0.2973* |
| 행정운영경비 비율 | | 0.1530* | 0.2213* | 0.3563* | -0.2679* |
| 통수 비율 | | 0.3750* | 0.4300* | 0.2176* | 0.1837* |
| GRDP | | -0.1380* | -0.2039* | -0.1550* | 0.1444* |
| 1인당 GRDP | | 0.1530* | 0.0400 | 0.1482* | 0.0099 |
| 재정자립도 | | 0.2265* | -0.0911 | 0.0755 | 0.4457* |
| 재정자주도 | | 0.2375* | 0.1370* | -0.1846* | 0.3793* |
| 재정력지수 | | 0.2366* | -0.0964 | -0.0922 | 0.6684* |
| 세입 결산 | 전체 | -0.1693* | -0.2179* | -0.2154* | 0.1507* |
| | 지방세수입 | -0.1281* | -0.1752* | -0.1650* | 0.1396* |
| | 세외수입 | -0.0768 | -0.1952* | -0.1192 | 0.1882* |
| | 지방교부세 | -0.1901* | -0.1476* | -0.3124* | 0.0529 |
| | 교부금및재정보조금 | 0.1327* | -0.0684 | 0.2282* | 0.1651* |
| | 보조금 | -0.2419* | -0.2708* | -0.2412* | 0.0914 |
| | 지방채및예치금 | -0.1022 | -0.1272* | -0.1310* | 0.0541 |
| | 보전수입등 내부거래 | -0.0548 | -0.1172 | -0.1764* | 0.2269* |
| 세출 결산 | 전체 | -0.1876* | -0.2345* | -0.2223* | 0.1363* |
| | 인건비 | -0.1585* | -0.2745* | -0.1626* | 0.1247 |
| | 물건비 | -0.1088 | -0.2270* | -0.1610* | 0.1897* |
| | 경상이전 | -0.1801* | -0.2333* | -0.2073* | 0.1497* |
| | 자본지출 | -0.2182* | -0.2534* | -0.2727* | 0.1053 |

| | 불용액 비율 (전체) | 불용액 비율 (일반회계) | 불용액 비율 (기타) | 불용액 비율 (공기업) |
|----------|----------------|------------------|----------------|-----------------|
| 용자 및 출자 | -0.0292 | -0.1278* | -0.0863 | 0.1020 |
| 보전재원 | -0.1083 | -0.1408* | -0.1422* | 0.0470 |
| 내부거래 | -0.1464* | -0.1597* | -0.1790* | 0.0872 |
| 예비비 및 기타 | -0.1007 | -0.1330* | -0.0914 | 0.1780* |
| 정책사업예산액 | -0.1882* | -0.2345* | -0.2255* | 0.1440* |
| 자체사업비 | -0.1368* | -0.1876* | -0.1875* | 0.1632* |
| 정책사업 비중 | -0.1381* | -0.1642* | -0.1694* | 0.1600* |

주: * $p < 0.05$

제3절 불용액의 관계 분석

1. 분석방법

본 연구의 분석 방법론인 의사결정나무는 부모마디(parent node)와 자식마디(child node)로 구분되고, 더 이상 분류되지 않는 최종노드(terminal node)가 있다. 최종노드는 부모마디가 될 수도 있고, 자식마디가 될 수도 있다. 이처럼 노드는 일정한 분류 기준에 의해 가지치기를 하면서 만들어진다. 이러한 가지치기는 데이터가 분할된 후 각 노드에 속하는 데이터의 순수도(purity)를 최대화하는 방향으로 진행되고, 이를 위해 분류의 기준이 되는 변수와 분류의 기준 값(critical point)을 결정한다. 의사결정나무 모형에서 순수도를 최대화하는 것은 분류 후 불순도(impurity)가 가장 작다는 의미로 불순도는 다음과 같이 계산된다.

$$IM(B) = \sum_{k \in K} \phi(k)p(k) \quad (\text{수식 1})$$

$IM(B)$: 의사결정나무 B 의 전체 불순도

(수식 1)에서 K 는 의사결정나무 B 의 최종노드 집합이고, $p(k)$ 는 최종노드 k 에 포함되는 확률이다. 전체 자료 N 개 중 최종노드 k 에 n 개의 자료가 포함된다면 $p(k) = n/N$ 이다. 이를 바탕으로 불순도 함수를 산출하면 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \phi(k) &= \phi(p_1(k), \dots, p_f(k)) \\ p_j(k) &\geq 0, \quad \sum_j p_j(k) = 1 \end{aligned} \quad (\text{수식 2})$$

노드 k 의 불순도를 IM_k 라고 하면, IM_k 는 $\phi(k)p(k)$ 와 같다. 노드 k 가 두 개의 노드 k_L 과 k_R 로 분할되기 위해서는 $D_k - D_{k_L} - D_{k_R}$ 을 최대화하는 값을 찾아야 한다.

$$D_k - D_{k_L} - D_{k_R} = \phi(k)p(k) - \phi(k_L)p(k_L) - \phi(k_R)p(k_R) \quad (\text{수식 3})$$

노드 k 에서 노드 k_L 과 k_R 로 분할되는 확률 P_L, P_R 은 다음과 같다.

$$P_L = p(k_L)/p(k) \quad (\text{수식 4})$$

$$P_R = p(k_R)/p(k) \quad (\text{수식 5})$$

(수식 4)와 (수식 5)를 (수식 3)에 대입하면 (수식 6)이 된다.

$$D_g - D_{g_L} - D_{g_R} = [\phi(g) - \phi(g_L)P_L - \phi(g_R)P_R] \times p(g) \quad (\text{수식 6})$$

(수식 6)에서 $[\phi(g) - \phi(g_L)P_L - \phi(g_R)P_R]$ 의 값이 클수록 분할 후 전체 불순도는 감소한다. 이는 노드 k 는 불순도 함수 값이 감소하는 폭이 최대가 될 때 분할되며, 불순도 함수 ϕ 는 지니계수(Gini Index: $\sum_j \hat{p}_j(g)(1 - \hat{p}_j(g))$), 엔트로피지수(Entropy Index: $-\sum_j \hat{p}_j(g) \log \hat{p}_j(g)$), 이탈도(Deviance: $-2 \sum_j n_j \log \hat{p}_j(g)$)이다. 이와 같은 의사결정나무 분석을 바탕으로 불용액 비율을 불용액 대비 일반회계 불용액 비중, 불용액 대비 기타특별회계 불용액 비중, 불용액 대비 공기업특별회계 비중에 따라 구분한다.

불용액과 회계별 불용액 간의 관계를 분석하기 위해 불용액을 예산현액으로 나눈 값을 활용한다. 또한 전술한 바와 같이 지방자치단체 유형에 따라 불용액의 특징이 다를 수 있으므로 광역시·도, 시, 군, 자치구로 구분하여 분석한다. 즉, 불용액은 일반회계 불용액, 기타특별회계 불용액, 공기업특별회계 불용액의 합이 되며, 불용액을 현년도 세출 결산으로 나누면 불용액 비율이 된다. 의사결정나무 분석은 종속변수인 불용액 비율이 불용액 대비 일반회계 불용액 비중(V3), 불용액 대비 기타특별회계 불용액 비중(V4), 불용액 대비 공기업특별회계 불용액 비중(V5)에 따라 어떻게 구분되는지를 분석하며, 관련 수식은 다음과 같다. 이와 같은 회계별 불용액이 불용액 비율에 미치는 영향을 분석한다. 그러나, 회귀분석을 수행하는 경우 다중공선성의 문제가 발생하기 때문에 이러한 문제를 완화하기 위해 의사결정나무(decision tree) 방법론을 활용한다.

$$Y^{ij} = \frac{Y_1^{ij}}{X^{ij}}, \quad V_3^{ij} = \frac{Y_3^{ij}}{X^{ij}}, \quad V_4^{ij} = \frac{Y_4^{ij}}{X^{ij}}, \quad V_5^{ij} = \frac{Y_5^{ij}}{X^{ij}},$$

$$Y^{ij} = Y_1^{ij} + Y_2^{ij} + Y_3^{ij},$$

Y_{ij} : i 유형의 j 지방자치단체 불용액,

Y_3^{ij} : i 유형의 j 지방자치단체 일반회계 불용액,

Y_4^{ij} : i 유형의 j 지방자치단체 기타특별회계 불용액,

Y_5^{ij} : i 유형의 j 지방자치단체 공기업특별회계 불용액,

V^{ij} : i 유형의 j 지방자치단체 불용액 비율,

V_3^{ij} : i 유형의 j 지방자치단체 불용액 대비 일반회계 불용액 비중,

V_4^{ij} : i 유형의 j 지방자치단체 불용액 대비 기타특별회계 불용액 비중,

V_5^{ij} : i 유형의 j 지방자치단체 불용액 대비 공기업특별회계 불용액 비중

2. 불용액과 회계별 관계분석 결과

먼저, 광역시·도의 불용액 비율에 대한 의사결정나무를 분석한 결과, 불용액 대비 공기업특별회계 불용액 비중에 따라 0.2354보다 작은 광역시·도는 13개, 0.2354보다 큰 광역시·도는 4개로 구분된다. 전술한 바와 같이 의사결정나무는 불용액 비율에 대한 균집을 불용액 대비 일반회계 불용액 비중, 불용액 대비 기타특별회계 불용액 비중, 불용액 대비 공기업특별회계 비중에 따라 구분한다. 이때, 불순도가 그룹 구분의 기준이 되며 불용액 대비 일반회계 불용액 비중과 불용액 대비 기타특별회계 비중은 광역시·도의 불용액 비율을 균집화하는 데 순순도를 최대화하지 못하는 것으로 나타났기 때문에 균집 구분의 기준이 되지 못한다. 결과적으로 불용액 대비 공기업특별회계 불용액 비중에 따라 광역시·도의 불용액 비율은 3개의 그룹으로 구분된다. 우선, 불용액 대비 공기업특별회계 불용액 비중이 0.2354보다 크거나 같은 경우와 작은 경우로 구분된다. 공기업특별회계 불용액 비중이 0.2354보다 작은 그룹의 평균 불용액 비율은 0.029783이고, 공기업특별회계 불용액 비중이 0.2354보다 크거나 같은 그룹의 평균 불용액 비율은 0.085273이 된다. 또한

불용액 대비 공기업특별회계 불용액 비중이 0.2354보다 작은 그룹은 불용액 대비 공기업 특별회계 불용액 비중이 0.01891보다 낮은 그룹과 0.01891보다 크고 0.2354보다 낮은 그룹으로 구분된다. 불용액 대비 공기업특별회계 불용액 비중이 0.01891보다 작은 그룹의 평균 불용액 비율은 0.016465이고 불용액 대비 공기업특별회계 불용액 비중이 0.01891보다 높거나 같고 0.2354보다 낮은 그룹의 평균 불용액 비율은 0.038107이다.

좀 더 자세히 의사결정나무 분석 결과를 살펴보면, 불용액 대비 공기업특별회계 불용액 비중이 0.2354보다 작은 경우에는 불용액 대비 일반특별회계 불용액 비중이 0.01891보다 작은 광역시·도는 5개, 0.01891보다 큰 광역시·도는 8개인 것으로 나타났다. 의사결정나무 분석에 따르면 광역시·도의 불용액 비율은 불용액 대비 공기업특별회계 불용액 비중이 낮고 일반회계 비중이 낮은 그룹, 공기업특별회계 불용액 비중이 낮고 일반회계 불용액 비중이 높은 그룹, 공기업특별회계 비중이 높은 그룹의 3가지로 구분된다. 공기업특별회계 비중이 낮고 일반회계 비중이 낮은 그룹의 평균 불용액 비율은 0.016465이고, 공기업특별회계 비중이 낮고 일반회계 비중이 높은 그룹의 평균 불용액 비율은 0.038107이며, 공기업특별회계 비중이 높은 그룹의 평균 불용액 비율은 0.085273이다. 광역시·도의 경우, 대구, 인천, 서울, 경기의 불용액 비율이 높고, 이들 광역시·도의 특징을 살펴보면 현년도 세출 예산에서 공기업특별회계 비중이 차지하는 비중이 높다는 것이다. 이를 미루어 볼 때, 광역시·도의 불용액 비율을 낮추기 위해서는 공기업특별회계 불용액을 축소하는 방안이 만들어질 필요성이 있다.

그림 3-3. 광역시·도 회계별 불용액에 따른 불용액 비율의 의사결정나무 분석 결과

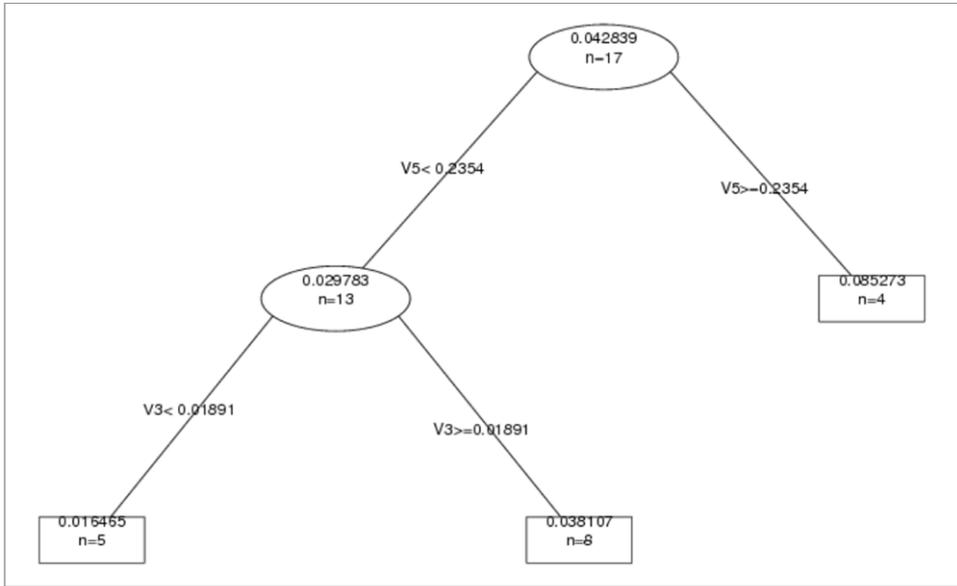


표 3-26. 광역시·도 회계별 불용액에 대한 의사결정나무 분석 결과

| 그룹 구분 | 단체명 |
|--------------------|--------------------------------|
| 첫 번째 그룹 (상위 그룹) | 대구, 인천, 서울, 경기 |
| 두 번째 그룹 (중위 그룹) | 서울, 광주, 대전, 강원, 충북, 전북, 전남, 제주 |
| 세 번째 그룹 (하위 그룹) | 부산, 울산, 충남 경북, 경남 |

시의 불용액 비율에 대한 의사결정나무를 분석한 결과, 4개의 그룹으로 구분된다는 것을 알 수 있다. 우선, 불용액 대비 일반회계 불용액 비중이 10.78%보다 높은 그룹과 낮은 그룹으로 구분된다. 또한 일반회계 불용액 비중이 10.78%보다 낮은 그룹은 공기업특별회계 불용액 비중은 42.89%보다 낮은 그룹과 높은 그룹으로 구분된다. 다음으로 일반회계

불용액 비중이 10.78%보다 높은 그룹은 공기업특별회계 불용액 비중이 32.85%보다 낮은 그룹과 높은 그룹으로 구분된다. 첫 번째 그룹은 평균 불용액 비율이 26.683%이고, 현년도 세출 대비 일반회계 불용액 비중이 10.78%보다 크고, 현년도 세출 대비 공기업특별회계 불용액 비중이 32.85%보다 큰 7개 시가 포함된다. 두 번째 그룹은 평균 불용액 비율이 19.429%이고, 현년도 세출 대비 일반회계 불용액 비중이 10.78%보다 크고, 현년도 세출 대비 공기업특별회계 불용액 비중이 32.85%보다 작은 8개 시가 포함된다. 세 번째 그룹은 평균 불용액 비율이 16.202%이고, 현년도 세출 대비 일반회계 불용액 비중이 10.78%보다 작고 현년도 세출 대비 공기업특별회계 불용액 비중이 42.89%보다 큰 10개 시가 포함된다. 네 번째 그룹은 평균 불용액 비율이 8.118%이고, 현년도 세출 대비 일반회계 불용액 비중이 10.78%보다 작고 현년도 세출 대비 공기업특별회계 불용액 비중이 8.118%보다 작은 50개 시가 포함된다. 불용액 비율이 가장 큰 첫 번째 그룹을 살펴보면, 일반회계 불용액과 공기업특별회계 불용액을 축소시킬 필요성이 있다.

그림 3-4. 시 회계별 불용액에 따른 불용액 비율의 의사결정나무 분석 결과

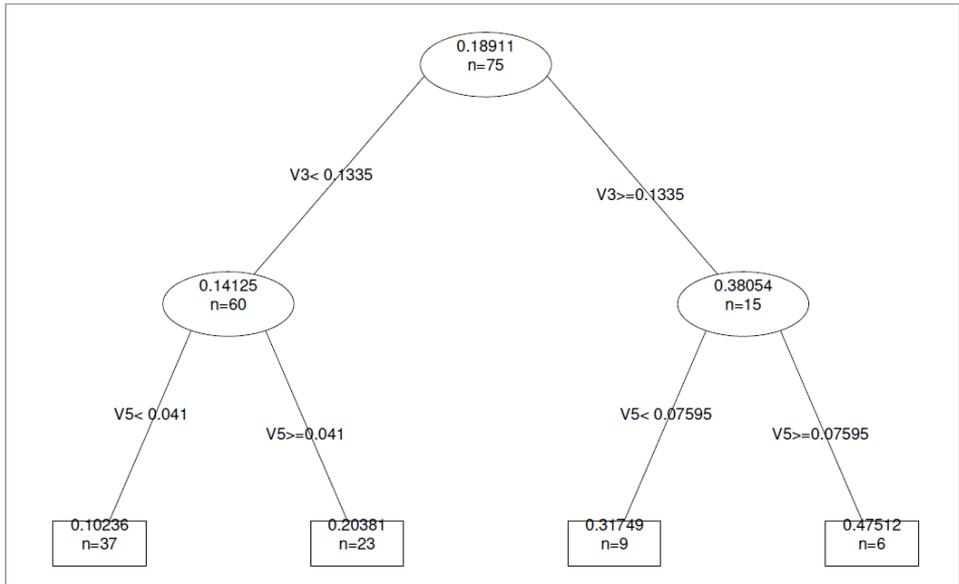


표 3-27. 시 회계별 불용액에 대한 의사결정나무 분석 결과

| 그룹 구분 | 단체명 |
|--------------------|---|
| 첫 번째 그룹 (상위 그룹) | 경기 안산시, 경기 김포시, 경기 이천시, 경기 구리시, 경기 하남시, 경기 과천시, 충남 계룡시 |
| 두 번째 그룹 (상중 그룹) | 경기 포천시, 경기 동두천시, 충북 충주시, 충남 공주시, 전남 여수시, 경북 김천시, 경북 상주시, 경남 진주시 |
| 세 번째 그룹 (중하 그룹) | 경기 성남시, 경기 부천시, 경기 안양시, 경기 의정부시, 경기 시흥시, 경기 군포시, 경기 오산시, 강원 원주시, 충남 천안시, 충남 아산시 |
| 네 번째 그룹 (하위 그룹) | 경기 수원시, 경기 고양시, 경기 용인시, 경기 남양주시, 경기 화성시, 경기 평택시, 경기 파주시, 경기 광명시, 경기 광주시, 경기 양주시, 경기 안성시, 경기 의왕시, 경기 여주시, 강원 춘천시, 강원 강릉시, 강원 동해시, 강원 태백시, 강원 속초시, 강원 삼척시, 충북 청주시, 충북 제천시, 충남 보령시, 충남 서산시, 충남 논산시, 충남 당진시, 전북 전주시, 전북 군산시, 전북 익산시, 전북 정읍시, 전북 남원시, 전북 김제시, 전남 목포시, 전남 순천시, 전남 나주시, 전남 광양시, 경북 포항시, 경북 경주시, 경북 안동시, 경북 구미시, 경북 영주시, 경북 영천시, 경북 문경시, 경북 경산시, 경남 창원시, 경남 통영시, 경남 사천시, 경남 김해시, 경남 밀양시, 경남 거제시, 경남 양산시 |

군의 불용액 비율에 대한 의사결정나무를 분석한 결과, 3개의 그룹으로 구분된다는 것을 알 수 있다. 우선, 일반회계 불용액 비중이 5.542%보다 높은 그룹과 낮은 그룹으로 구분된다. 또한 일반회계 불용액 비중이 5.542%보다 낮은 그룹은 공기업특별회계 불용액 비중은 17.96%보다 낮은 그룹과 높은 그룹으로 구분된다. 첫 번째 그룹은 평균 불용액 비율은 23.07%이며, 현년도 세출 대비 일반회계 불용액 비중이 5.542%보다 크고, 현년도 세출 대비 공기업특별회계 불용액 비중이 17.96%보다 큰 3개 시가 포함된다. 두 번째 그룹은 평균 불용액 비율이 11.05%이고, 현년도 세출 대비 일반회계 불용액 비중이 5.542%보다 크고, 현년도 세출 대비 공기업특별회계 불용액 비중이 17.96%보다 작은 40개 시가 포함된다. 세 번째 그룹은 평균 불용액 비율이 5.862%이고, 현년도 세출 대비 일반회계 불용액 비중이 5.542%보다 작은 39개 시가 포함된다. 불용액 비율이 가장 큰 첫 번째 그룹을 살펴보면, 일반회계 불용액과 공기업특별회계 불용액을 축소시킬 필요성이 있다.

그림 3-5. 군 회계별 불용액에 따른 불용액 비율의 의사결정나무 분석 결과

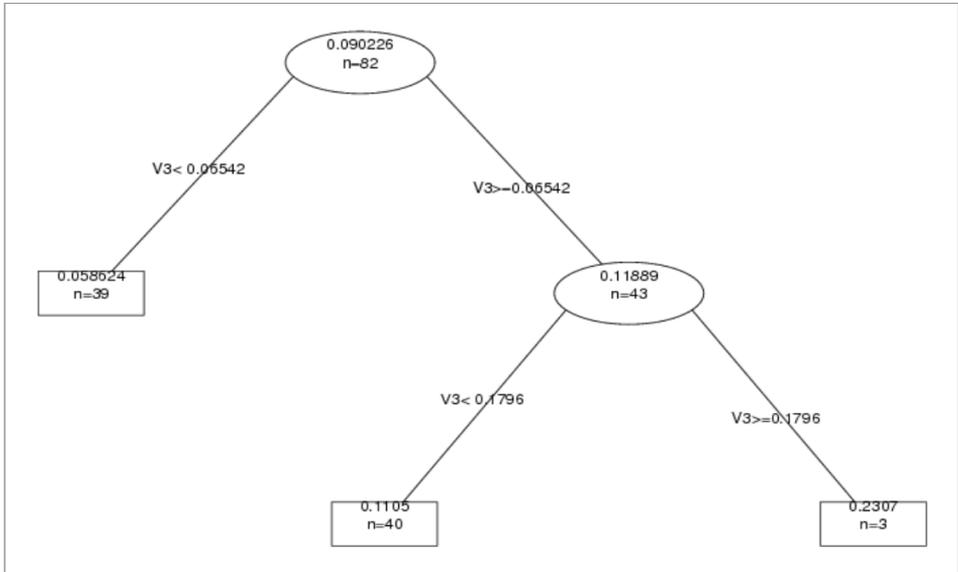


표 3-28. 군 회계별 불용액에 대한 의사결정나무 분석 결과

| 그룹 구분 | 단체명 |
|---------|--|
| 첫 번째 그룹 | 충남 부여군, 전남 해남군, 경남 거창군 |
| 두 번째 그룹 | 부산 기장군, 대구 달성군, 인천 강화군, 인천 옹진군, 울산 울주군, 강원 횡성군, 강원 영월군, 강원 정선군, 강원 화천군, 강원 양구군, 강원 양양군, 충북 옥천군, 충북 영동군, 충북 괴산군, 충북 음성군, 충북 단양군, 충남 금산군, 전북 무주군, 전북 장수군, 전북 순창군, 전북 고창군, 전남 곡성군, 전남 고흥군, 전남 보성군, 전남 화순군, 전남 진도군, 전남 신안군, 경북 의성군, 경북 영양군, 경북 성주군, 경북 울진군, 경북 울릉군, 경남 의령군, 경남 함안군, 경남 창녕군, 경남 고성군, 경남 남해군, 경남 산청군, 경남 함양군, 경남 합천군 |
| 세 번째 그룹 | 경기 양평군, 경기 가평군, 경기 연천군, 강원 홍천군, 강원 평창군, 강원 철원군, 강원 인제군, 강원 고성군, 충북 보은군, 충북 증평군, 충북 진천군, 충남 서천군, 충남 청양군, 충남 홍성군, 충남 예산군, 충남 태안군, 전북 완주군, 전북 진안군, 전북 임실군, 전북 부안군, 전남 담양군, 전남 구례군, 전남 장흥군, 전남 강진군, 전남 영암군, 전남 무안군, 전남 함평군, 전남 영광군, 전남 장성군, 전남 완도군, 경북 군위군, 경북 청송군, 경북 영덕군, 경북 청도군, 경북 고령군, 경북 칠곡군, 경북 예천군, 경북 봉화군, 경남 하동군 |

자치구의 불용액 비율에 대한 의사결정나무를 분석한 결과, 5개의 그룹으로 구분된다는 것을 알 수 있다. 첫 번째 그룹은 일반회계 불용액 비율이 12.17%보다 큰 3개 자치구가 포함된다. 두 번째 그룹은 일반회계 불용액 비율이 6.634%보다 크고 12.17%보다 작으며, 기타특별회계 불용액 비율이 63.08%보다 큰 6개 자치구가 포함된다. 세 번째 그룹은 일반회계 불용액 비율이 6.634%보다 크고 12.17%보다 작으며, 기타특별회계 불용액 비율이 63.08%보다 작은 16개 자치구가 포함된다. 네 번째 그룹은 일반회계 불용액 비율이 3.497%보다 크고 6.634%보다 작은 32개 자치구가 포함된다. 다섯 번째 그룹은 일반회계 불용액 비율이 3.497%보다 작은 12개 자치구가 포함된다. 평균 불용액 비율을 살펴보면, 첫 번째 그룹은 19.608%, 두 번째 그룹은 14.352%, 세 번째 그룹은 9.993%, 네 번째 그룹은 7.278%, 다섯 번째 그룹은 3.184%인 것으로 나타났다. 자치구의 경우, 불용액 비율이 가장 큰 네 번째 그룹을 살펴보면, 일반회계 불용액을 축소시킬 필요성이 있다.

그림 3-6. 자치구 회계별 불용액에 따른 불용액 비율의 의사결정나무 분석 결과

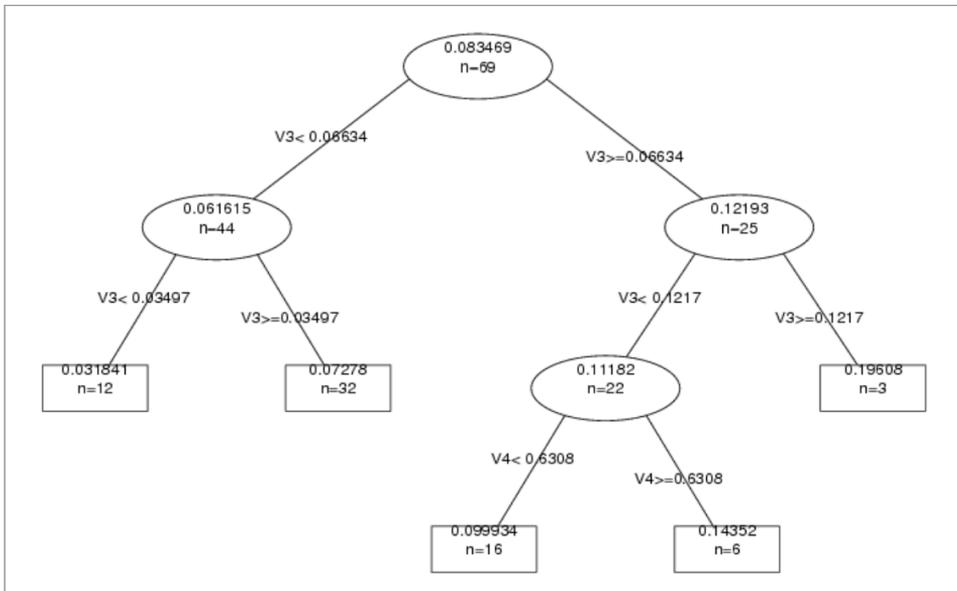


표 3-29. 자치구 회계별 불용액에 대한 의사결정나무 분석 결과

| 그룹 구분 | 단체명 |
|---------------------|--|
| 첫 번째 그룹 (상위 그룹) | 대구 동구, 인천 동구, 인천 연수구 |
| 두 번째 그룹 (중상 그룹) | 서울 중구, 서울 용산구, 서울 마포구, 서울 서초구, 서울 송파구, 부산 중구 |
| 세 번째 그룹 (중위 그룹) | 서울 종랑구, 서울 서대문구, 서울 강서구, 서울 금천구, 서울 강남구, 서울 강동구, 부산 서구, 부산 동래구, 부산 남구, 부산 금정구, 부산 연제구, 대구 서구, 대구 남구, 대구 수성구, 인천 남동구, 인천 계양구 |
| 네 번째 그룹 (중하 그룹) | 서울 종로구, 서울 성동구, 서울 광진구, 서울 동대문구, 서울 성북구, 서울 강북구, 서울 도봉구, 서울 노원구, 서울 은평구, 서울 양천구, 서울 구로구, 서울 영등포구, 서울 동작구, 서울 관악구, 부산 동구, 부산 영도구, 부산 부산진구, 부산 해운대구, 부산 강서구, 부산 수영구, 부산 사상구, 대구 동구, 대구 북구, 인천 중구, 인천 부평구, 인천 서구, 광주 동구, 광주 서구, 대전 서구, 대전 유성구, 대전 대덕구, 울산 남구 |
| 다섯 번째 그룹 (하위 그룹) | 부산 북구, 대구 달서구, 인천 미추홀구, 광주 남구, 광주 북구, 광주 광산구, 대전 동구, 대전 중구, 울산 중구, 울산 동구, 울산 북구 |

3. 불용액과 항목별 관계분석 결과

회계별 불용액에 대한 의사결정나무 분석과 마찬가지로 불용액과 항목별 불용액 간의 관계를 분석하기 위해 불용액을 현년도 세출 결산으로 나눈 값을 활용한다. 종속변수인 불용액 비율이 불용액 대비 정책사업경비 비중(V3), 불용액 대비 행정운영경비 비중(V4), 불용액 대비 재무활동경비 불용액 비중(V5)에 따라 어떻게 구분되는지를 분석하기 위해 의사결정나무 분석을 수행한다.

먼저, 광역시·도의 불용액 비율을 항목별에 대해 의사결정나무를 분석한 결과, 3개의 그룹으로 구분된다. 첫 번째 그룹은 정책사업경비 비율이 4.3%보다 큰 3개 광역시·도가 해당된다. 두 번째 그룹은 정책사업경비 비율이 2.7686%보다 크고 4.3%보다 작은 7개 광역시·도가 해당된다. 세 번째 그룹은 정책사업경비 비율이 2.7686%보다 작은 7개 광역

시·도가 해당된다. 첫 번째 그룹에 해당되는 인천, 대전, 세종의 특징을 살펴보면 정책사업 경비 불용액 비율이 높다는 것이다. 앞서 광역시·도 불용액 중 대부분이 정책사업경비에 서 발생하고 있다는 점에서 광역시·도의 불용액 비율을 낮추기 위해서는 정책사업경비 불용액을 축소시킬 필요성이 있다.

그림 3-7. 광역시·도 항목별 불용액에 따른 불용액 비율의 의사결정나무 분석 결과

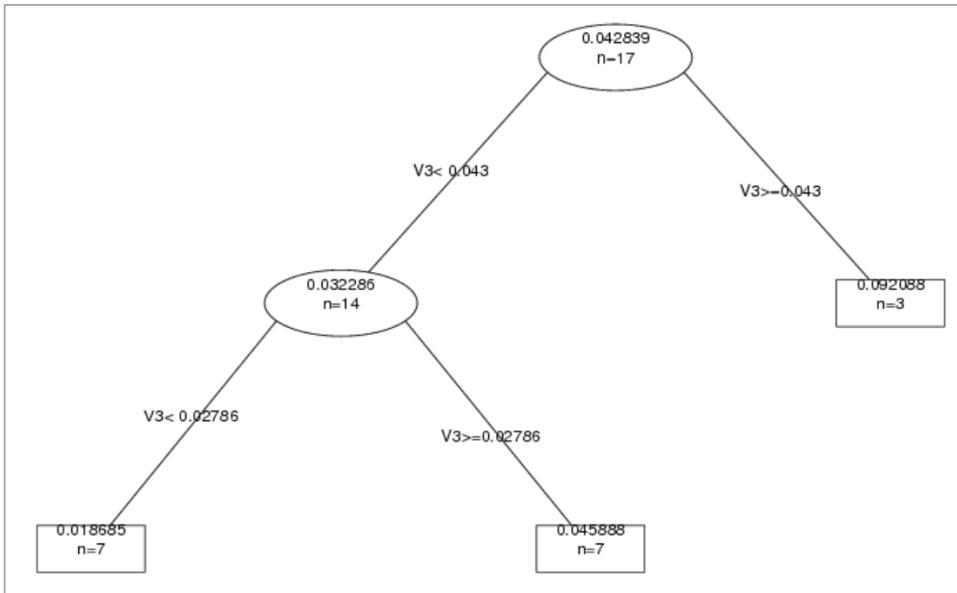


표 3-30. 광역시·도 항목별 불용액에 대한 의사결정나무 분석 결과

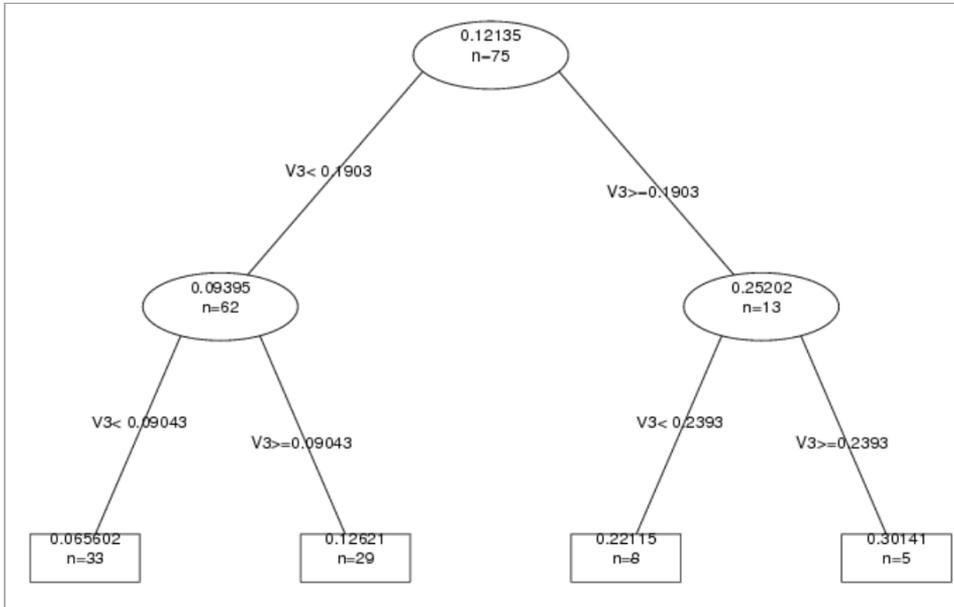
| 그룹 구분 | 단체명 |
|--------------------|----------------------------|
| 첫 번째 그룹 (상위 그룹) | 인천, 대전, 세종 |
| 두 번째 그룹 (중위 그룹) | 대구, 광주, 경기, 강원, 충북, 전북, 제주 |
| 세 번째 그룹 (하위 그룹) | 서울, 부산, 울산, 충남, 전남, 경북, 경남 |

시의 불용액 비율을 항목별에 대해 의사결정나무를 분석한 결과, 4개의 그룹으로 구분된다는 것을 알 수 있다. 시 역시 광역시·도과 마찬가지로 정책사업경비에서 불용액의 대부분이 발생하고 있어 불용액 대비 정책사업경비 비율에 따라 4개의 그룹으로 구분된다. 첫 번째 그룹의 평균 불용액 비율은 30.141%이고, 불용액 중 정책사업경비 비율이 23.93%보다 높은 그룹으로 5개 시가 해당된다. 두 번째 그룹의 평균 불용액 비율은 22.115%이고, 불용액 중 정책사업경비 비율이 19.03%보다는 크고 22.115%보다 작은 그룹으로 8개 시가 해당된다. 세 번째 그룹의 평균 불용액 비율은 12.621%이고, 불용액 중 정책사업경비 비율이 9.043%보다 크고 19.03%보다 작은 그룹으로 29개 시가 해당된다. 네 번째 그룹의 평균 불용액 비율은 6.56%이고, 불용액 중 정책사업경비 비율이 9.043%보다 작은 그룹으로 33개 시가 해당된다. 이는 시의 불용액 비율을 하락시키기 위해서는 정책사업경비 불용액의 규모를 축소시킬 필요성이 있다는 것을 의미한다. 또한 시의 경우, 불용액 비율이 낮은 그룹에 포함되는 시가 더 많은 것으로 나타났다.

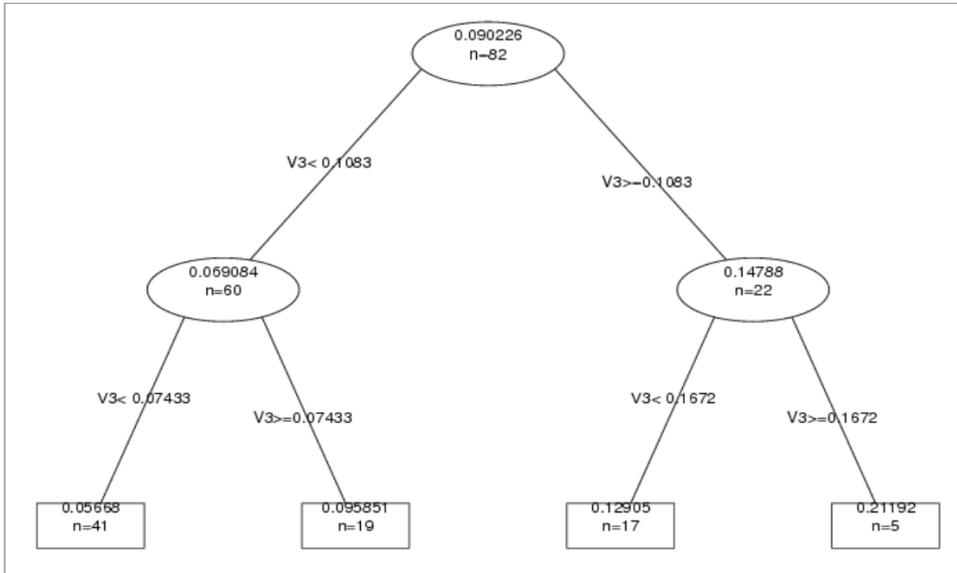
표 3-31. 시 항목별 불용액에 대한 의사결정나무 분석 결과

| 그룹 구분 | 단체명 |
|---------|---|
| 첫 번째 그룹 | 경기 안산시, 경기 시흥시, 경기 하남시, 경기 과천시, 전남 여수시 |
| 두 번째 그룹 | 경기 성남시, 경기 김포시, 경기 이천시, 경기 구리시, 경기 포천시, 충남 계룡시, 경북 상주시, 경남 진주시 |
| 세 번째 그룹 | 경기 수원시, 경기 고양시, 경기 부천시, 경기 안양시, 경기 화성시, 경기 평택시, 경기 의정부시, 경기 파주시, 경기 광명시, 경기 군포시, 경기 오산시, 경기 안성시, 경기 의왕시, 경기 동두천시, 강원 춘천시, 강원 원주시, 강원 태백시, 충북 충주시, 충남 천안시, 충남 공주시, 충남 아산시, 충남 서산시, 전북 정읍시, 전남 순천시, 전남 광양시, 경북 경주시, 경북 김천시, 경북 영천시, 경북 문경시 |
| 네 번째 그룹 | 경기 용인시, 경기 남양주시, 경기 광주시, 경기 양주시, 경기 여주시, 강원 강릉시, 강원 동해시, 강원 속초시, 강원 삼척시, 충북 청주시, 충북 제천시, 충남 보령시, 충남 논산시, 충남 당진시, 전북 전주시, 전북 군산시, 전북 익산시, 전북 남원시, 전북 김제시, 전남 목포시, 전남 나주시, 경북 포항시, 경북 안동시, 경북 구미시, 경북 영주시, 경북 경산시, 경남 창원시, 경남 통영시, 경남 사천시, 경남 김해시, 경남 밀양시, 경남 거제시, 경남 양산시 |

그림 3-8. 시 항목별 불용액에 따른 불용액 비율의 의사결정나무 분석 결과



군의 불용액 비율을 항목별에 대해 의사결정나무를 분석한 결과, 4개의 그룹으로 구분된다는 것을 알 수 있다. 군 역시 광역시·도 및 시와 마찬가지로 정책사업경비에서 불용액의 대부분이 발생하고 있어 불용액 대비 정책사업경비 비중에 따라 4개의 그룹으로 구분된다. 첫 번째 그룹은 평균 불용액 비율이 21.192%이고, 불용액 대비 정책사업경비 비율이 21.192%보다 큰 5개 군이 포함된다. 두 번째 그룹은 평균 불용액 비율이 12.905%이고, 불용액 대비 정책사업경비 비율이 10.83%보다 크고, 16.72%보다 작은 17개 군이 포함된다. 세 번째 그룹은 평균 불용액 비율이 9.5851%이고, 불용액 대비 정책사업경비 비율이 7.433%보다 크고, 10.83%보다 작은 19개 군이 포함된다. 네 번째 그룹은 평균 불용액 비율이 5.668%이고, 불용액 대비 정책사업경비 비율이 7.433%보다 작은 41개 군이 포함된다. 군 역시 시의 불용액 비율을 하락시키기 위해서는 정책사업경비 불용액의 규모를 축소시킬 필요성이 있다는 것을 의미한다. 군 역시 시와 마찬가지로, 불용액 비율이 낮은 그룹에 해당되는 군이 더 많은 것으로 나타났다.

그림 3-9. 군 항목별 불용액에 따른 불용액 비율의 의사결정나무 분석 결과

표 3-32. 군 항목별 불용액에 대한 의사결정나무 분석 결과

| 그룹 구분 | 단체명 |
|---------|--|
| 첫 번째 그룹 | 충남 부여군, 전남 해남군, 경북 울진군, 경남 의령군, 경남 거창군 |
| 두 번째 그룹 | 울산 울주군, 강원 횡성군, 강원 양양군, 충북 영동군, 충북 괴산군, 충남 태안군, 전북 장수군, 전북 순창군, 전남 보성군, 전남 신안군, 경북 성주군, 경남 함안군, 경남 창녕군, 경남 고성군, 경남 남해군, 경남 산청군, 경남 함천군, |
| 세 번째 그룹 | 부산 기장군, 대구 달성군, 인천 강화군, 인천 옹진군, 강원 영월군, 강원 정선군, 강원 양구군, 충북 옥천군, 충북 단양군, 충남 금산군, 전북 무주군, 전남 곡성군, 전남 고흥군, 전남 화순군, 전남 장흥군, 전남 진도군, 경북 의성군, 경북 영덕군, 경남 함양군 |
| 네 번째 그룹 | 경기 양평군, 경기 가평군, 경기 연천군, 강원 홍천군, 강원 평창군, 강원 철원군, 강원 화천군, 강원 인제군, 강원 고성군, 충북 보은군, 충북 증평군, 충북 진천군, 충북 음성군, 충남 서천군, 충남 청양군, 충남 홍성군, 충남 예산군, 전북 완주군, 전북 진안군, 전북 임실군, 전북 고창군, 전북 부안군, 전남 담양군, 전남 구례군, 전남 강진군, 전남 영암군, 전남 무안군, 전남 함평군, 전남 영광군, 전남 장성군, 전남 완도군, 경북 군위군, 경북 청송군, 경북 영양군, 경북 청도군, 경북 고령군, 경북 칠곡군, 경북 예천군, 경북 봉화군, 경북 울릉군, 경남 하동군 |

자치구의 불용액 비율을 항목별에 대해 의사결정나무를 분석한 결과, 4개의 그룹으로 구분된다는 것을 알 수 있다. 자치구 역시 광역시·도, 시, 군과 마찬가지로 정책사업경비에서 불용액의 대부분이 발생하고 있기 때문에 불용액 대비 정책사업경비 비율에 따라 4개의 그룹으로 구분된다. 첫 번째 그룹은 평균 불용액 비율이 20.025%이고, 불용액 대비 정책사업경비 비율이 15.64%보다 큰 4개 자치구가 포함된다. 두 번째 그룹은 평균 불용액 비율이 11.714%이고, 불용액 대비 정책사업경비 비율이 10.03%보다 크고 15.64%보다 작은 17개 자치구가 포함된다. 세 번째 그룹은 평균 불용액 비율이 7.2857%이고, 불용액 대비 정책사업경비 비율이 5.279%보다 크고 10.03%보다 작은 34개 자치구가 포함된다. 마지막 네 번째 그룹은 평균 불용액 비율이 3.4992%이고, 불용액 대비 정책사업경비 비율이 5.279%보다 작은 14개 자치구가 포함된다. 자치구 역시 광역시·도, 시, 군과 마찬가지로 불용액 비율을 하락시키기 위해서는 정책사업경비에서 발생하는 불용액을 축소시킬 필요성이 있다.

그림 3-10. 자치구 항목별 불용액에 따른 불용액 비율의 의사결정나무 분석 결과

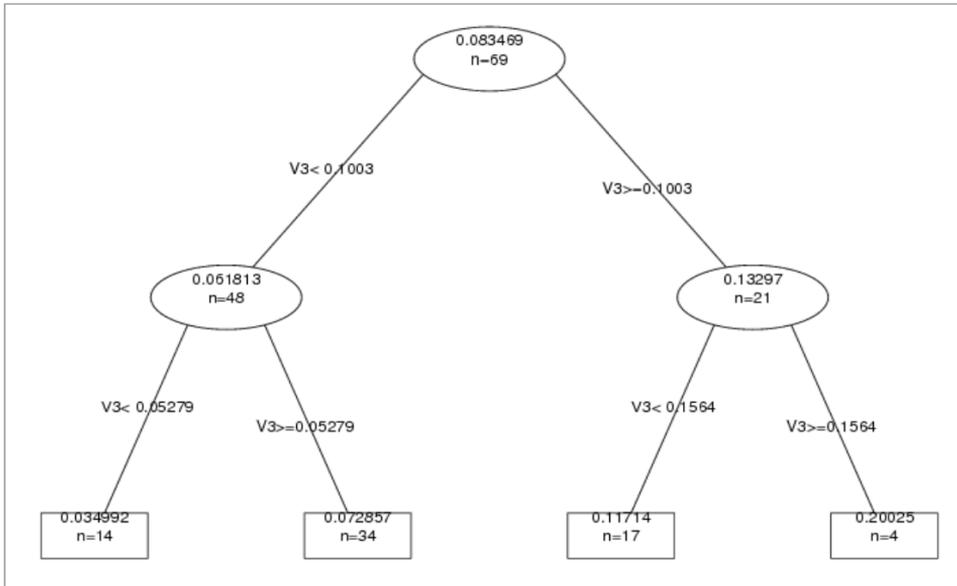


표 3-33. 자치구 회계별 불용액에 대한 의사결정나무 분석 결과

| 그룹 구분 | 단체명 |
|---------|--|
| 첫 번째 그룹 | 서울 중구, 부산 중구, 인천 동구, 인천 연수구 |
| 두 번째 그룹 | 서울 종로구, 서울 용산구, 서울 마포구, 서울 서초구, 서울 강남구, 서울 강동구, 부산 서구, 부산 영도구, 부산 동래구, 부산 남구, 부산 강서구, 부산 연제구, 대구 중구, 대구 서구, 인천 남동구, 인천 서구, 대전 서구 |
| 세 번째 그룹 | 서울 성동구, 서울 광진구, 서울 동대문구, 서울 중랑구, 서울 성북구, 서울 강북구, 서울 노원구, 서울 은평구, 서울 서대문구, 서울 양천구, 서울 강서구, 서울 구로구, 서울 금천구, 서울 영등포구, 서울 동작구, 서울 관악구, 서울 송파구, 부산 동구, 부산 진구, 부산 해운대구, 부산 금정구, 부산 수영구, 부산 사상구, 대구 동구, 대구 남구, 대구 북구, 대구 수성구, 인천 중구, 인천 부평구, 인천 계양구, 광주 동구, 대전 유성구, 대전 대덕구, 울산 남구 |
| 네 번째 그룹 | 서울 도봉구, 부산 북구, 부산 사하구, 대구 달서구, 인천 미추홀구, 광주 서구, 광주 남구, 광주 북구, 광주 광산구, 대전 동구, 대전 중구, 울산 중구, 울산 동구, 울산 북구 |

4. 시사점

불용액의 절대 규모를 살펴보면, 일반회계가 가장 크지만 광역시·도의 경우에는 대구, 세종, 울산의 경우 공기업특별회계에서 불용액이 가장 많고 인천과 대전의 경우에는 기타 특별회계의 불용액이 가장 많다. 시의 경우에는 75개 중 10개의 시가 불용액 중에서 기타 특별회계의 비중이 가장 크며, 17개의 시가 불용액 중에서 공기업특별회계의 비중이 가장 큰 것으로 나타났다. 군의 경우에는 82개 중 5개의 군이 불용액 중에서 기타특별회계의 비중이 가장 큰 것으로 나타났다. 자치구의 경우에는 69개 중 5개의 자치구가 불용액 중에서 기타특별회계의 비중이 가장 큰 것으로 나타났다. 일반회계 불용액 기준으로 상위 5개 지방자치단체를 살펴보면, 광역시·도의 경우에는 서울, 경기, 전북, 제주, 충북, 시의 경우에는 진주시, 안산시, 여주시, 포천시, 이천시, 군의 경우에는 해남군, 거창군, 부여군, 울주군, 신안군, 자치구의 경우에는 강남구, 연수구, 강서구, 인천 동구, 인천 남동구가 포함된다. 기타특별회계 불용액 기준으로 상위 5개 지방자치단체를 살펴보면, 광역시·도의 경우

에는 인천, 서울, 경기, 대구, 세종, 시의 경우에는 성남시, 안산시, 화성시, 여주시, 광양시, 군의 경우에는 울진군, 태안군, 의령군, 남해군, 영덕군, 자치구의 경우에는 마포구, 서울 중구, 서초구, 인천 서구, 종로구가 포함된다. 공기업특별회계 불용액기준으로 상위 5개 지방자치단체를 살펴보면, 광역시·도의 경우에는 인천, 대구, 경기, 서울, 세종, 시의 경우에는 시흥시, 천안시, 성남시, 부천시, 김포시, 군의 경우에는 완주군, 연천군, 거창군, 창녕군, 음성군이 포함된다.

불용액 대비 일반회계 불용액 비중을 기준으로 상위 5개 지방자치단체를 살펴보면, 광역시·도의 경우에는 충북, 세종, 제주, 전북, 광주, 시의 경우에는 과천시, 포천시, 진주시, 상주시, 이천시, 군의 경우에는 거창군, 해남군, 부여군, 장수군, 신안군, 자치구의 경우에는 인천 동구, 연수구, 대구 중구, 대구 서구, 강남구가 포함된다. 불용액 대비 기타특별회계 불용액 비중을 기준으로 상위 5개 지방자치단체를 살펴보면, 광역시·도의 경우에는 세종, 인천, 제주, 대전, 광주, 시의 경우에는 계룡시, 안산시, 여주시, 화성시, 서산시, 군의 경우에는 영덕군, 강화군, 달성군, 창녕군, 영암군, 자치구의 경우에는 영도구, 부산 강서구, 서초구, 대구 중구, 대구 동구가 포함된다. 불용액 대비 공기업특별회계 불용액 비중을 기준으로 상위 5개 지방자치단체를 살펴보면, 광역시·도의 경우에는 경기, 대구, 세종, 인천, 대전, 시의 경우에는 과천시, 하남시, 아산시, 구리시, 김포시, 군의 경우에는 완주군, 의령군, 고성군, 거창군, 예산군이 포함된다.

회계별로 의사결정나무 분석 결과, 광역시·도의 경우에는 불용액 대비 공기업특별회계 불용액 비중이 클수록 광역시·도의 불용액 비율 역시 높다. 첫 번째 그룹에 속하면서 공기업특별회계 불용액과 불용액 대비 공기업특별회계 불용액 비중이 큰 광역시·도는 인천, 대구, 경기인 것으로 나타났다. 시의 경우에는 불용액 대비 일반회계 불용액 비중과 불용액 대비 공기업특별회계 불용액 비중이 클수록, 시의 불용액 비율 역시 높다. 첫 번째 그룹에 속하면서 일반회계 불용액과 불용액 대비 일반회계 불용액 비율이 큰 시는 이천시이고, 첫 번째 그룹에 속하면서 공기업특별회계 불용액과 불용액 대비 공기업특별회계 불용액 비중이 큰 시는 김포시인 것으로 나타났다. 군의 경우에는 불용액 대비 일반회계 불용액 비중이 클수록, 군의 불용액 비율 역시 높다. 첫 번째 그룹에 속하면서 일반회계 불용액과 불용액 대비 일반회계 불용액 비중이 큰 군은 충남 부여군, 전남 해남군, 경남

거창군인 것으로 나타났다. 자치구의 경우에는 불용액 대비 일반회계 불용액 비중과 불용액 대비 기타특별회계 불용액 비중이 클수록, 자치구의 불용액 비율 역시 높다. 첫 번째 그룹에 속하면서 일반회계 불용액과 불용액 대비 일반회계 불용액 비중이 높은 자치구는 인천 동구와 인천 연수가 포함되는 것으로 나타났다.

표 3-34. 일반회계 불용액 기준 지방자치단체 유형별 순위

| 순위 | 광역시·도 | | 시 | | 군 | | 자치구 | |
|----|-------|--------|-----|--------|-----|--------|--------|--------|
| | 불용액 | 불용액 비중 | 불용액 | 불용액 비중 | 불용액 | 불용액 비중 | 불용액 | 불용액 비중 |
| 1위 | 서울 | 충북 | 진주시 | 과천시 | 해남군 | 거창군 | 강남구 | 인천 동구 |
| 2위 | 경기 | 세종 | 안산시 | 포천시 | 거창군 | 해남군 | 연수구 | 연수구 |
| 3위 | 전북 | 제주 | 여주시 | 진주시 | 부여군 | 부여군 | 강서구 | 대구 중구 |
| 4위 | 제주 | 전북 | 포천시 | 상주시 | 울주군 | 장수군 | 인천 동구 | 대구 서구 |
| 5위 | 충북 | 광주 | 이천시 | 이천시 | 신안군 | 신안군 | 인천 남동구 | 강남구 |

표 3-35. 기타특별회계 불용액 기준 지방자치단체 유형별 순위

| 순위 | 광역시·도 | | 시 | | 군 | | 자치구 | |
|----|-------|--------|-----|--------|-----|--------|-------|--------|
| | 불용액 | 불용액 비중 | 불용액 | 불용액 비중 | 불용액 | 불용액 비중 | 불용액 | 불용액 비중 |
| 1위 | 인천 | 세종 | 성남시 | 계룡시 | 울진군 | 영덕군 | 마포구 | 영도구 |
| 2위 | 서울 | 인천 | 안산시 | 안산시 | 태안군 | 강화군 | 서울 중구 | 부산 강서구 |
| 3위 | 경기 | 제주 | 화성시 | 여주시 | 의령군 | 달성군 | 서초구 | 서초구 |
| 4위 | 대구 | 대전 | 여주시 | 화성시 | 남해군 | 창녕군 | 인천 서구 | 대구 중구 |
| 5위 | 세종 | 광주 | 광양시 | 서산시 | 영덕군 | 영암군 | 종로구 | 대구 동구 |

표 3-36. 공기업특별회계 불용액 기준 지방자치단체 유형별 순위

| 순위 | 광역시·도 | | 시 | | 군 | | 자치구 | |
|----|-------|--------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|
| | 불용액 | 불용액 비중 | 불용액 | 불용액 비중 | 불용액 | 불용액 비중 | 불용액 | 불용액 비중 |
| 1위 | 인천 | 경기 | 시흥시 | 과천시 | 완주군 | 완주군 | - | - |
| 2위 | 대구 | 대구 | 천안시 | 하남시 | 연천군 | 의령군 | - | - |
| 3위 | 경기 | 세종 | 성남시 | 아산시 | 거창군 | 고성군 | - | - |
| 4위 | 서울 | 인천 | 부천시 | 구리시 | 청녕군 | 거창군 | - | - |
| 5위 | 세종 | 대전 | 김포시 | 김포시 | 음성군 | 예산군 | - | - |

다음으로 항목별 불용액을 절대규모와 불용액 대비 항목별 비중로 나누어서 분석 결과를 요약한다. 우선, 정책사업경비 불용액 기준으로 상위 5개 지방자치단체를 살펴보면, 광역시·도의 경우에는 경기, 인천, 서울, 대구, 세종, 시의 경우에는 성남시, 시흥시, 안산시, 화성시, 여주시, 군의 경우에는 해남군, 거창군, 울진군, 부여군, 울주군, 자치구의 경우에는 인천 연수구, 서울 마포구, 인천 서구, 인천 남동구, 서울 중구가 포함된다. 행정운영경비 불용액 기준으로 상위 5개 지방자치단체를 살펴보면, 광역시·도의 경우에는 서울, 대구, 제주, 경기, 부산, 시의 경우에는 수원시, 김해시, 오산시, 부천시, 고양시, 군의 경우에는 울진군, 태안군, 의령군, 남해군, 영덕군, 자치구의 경우에는 마포구, 서울 중구, 서초구, 인천 서구, 종로구가 포함된다. 재무활동경비 불용액 기준으로 상위 5개 지방자치단체를 살펴보면, 광역시·도의 경우에는 대구, 서울, 광주, 울산, 제주, 시의 경우에는 안산시, 성남시, 고양시, 군포시, 양주시, 군의 경우에는 고성군, 함안군, 진안군, 거창군, 용진군, 자치구의 경우에는 광주 서구, 대구 수성구, 광주 남구, 대구 동구, 서울 광진구가 포함된다.

다음으로 불용액 비율을 분석한 결과, 불용액 대비 정책사업경비 불용액 비중 기준으로 상위 5개 지방자치단체를 살펴보면, 광역시·도의 경우에는 세종, 인천, 대전, 제주, 충북, 시의 경우에는 과천시, 시흥시, 하남시, 여주시, 안산시, 군의 경우에는 거창군, 해남군, 울진군, 부여군, 의령군, 자치구의 경우에는 인천 동구, 연수구, 서울 중구, 부산 중구, 마포구가 포함된다. 불용액 대비 행정운영경비 불용액 비중을 기준으로 상위 5개 지방자

치단체를 살펴보면, 광역시·도의 경우에는 제주, 대구, 대전, 세종, 서울, 시의 경우에는 오산시, 김해시, 태백시, 수원시, 공주시, 군의 경우에는 양구군, 고성군, 울릉군, 청도군, 신안군, 자치구의 경우에는 광진구, 서대문구, 강남구, 인천 동구, 용산구가 포함된다. 불용액 대비 재무활동경비 불용액 비중 기준으로 상위 5개 지방자치단체를 살펴보면, 광역시·도의 경우에는 대구, 광주, 울산, 서울, 제주, 시의 경우에는 안산시, 군포시, 양주시, 계룡시, 태백시, 군의 경우에는 고성군, 함안군, 진안군, 응진군, 장흥군, 자치구의 경우에는 광주 서구, 대구 수성구, 광주 남구, 서울 광진구, 대구 동구가 포함된다.

항목별로 의사결정나무 분석 결과, 불용액 비율은 지방자치단체 유형에 관계없이 모두 불용액 대비 정책사업경비 불용액 비중에 의해 결정되는 것으로 나타났다. 특히 불용액 대비 정책사업경비 불용액 비중이 높을수록 불용액 비율 역시 높은 것으로 나타났다. 광역시·도의 경우에는 인천과 세종이 첫 번째 그룹에 속하면서 정책사업경비 불용액과 불용액 대비 정책사업경비 불용액 비중이 높은 것으로 나타났다. 시의 경우에는 안산시, 시흥시, 여수시가 첫 번째 그룹에 속하면서 정책사업경비 불용액과 불용액 비율이 높은 것으로 나타났다. 군의 경우에는 부여군, 해남군, 거창군이 첫 번째 그룹에 속하면서 정책사업경비 불용액과 불용액 대비 정책사업경비 불용액 비중이 높은 것으로 나타났다. 자치구의 경우에는 서울 중구와 인천 연수구가 첫 번째 그룹에 속하면서 정책사업경비 불용액과 불용액 대비 정책사업경비 불용액 비중이 높은 것으로 나타났다.

표 3-37. 정책사업경비 불용액 기준 지방자치단체 유형별 순위

| 순위 | 광역시·도 | | 시 | | 군 | | 자치구 | |
|----|-------|--------|-----|--------|-----|--------|--------|--------|
| | 불용액 | 불용액 비중 | 불용액 | 불용액 비중 | 불용액 | 불용액 비중 | 불용액 | 불용액 비중 |
| 1위 | 경기 | 세종 | 성남시 | 과천시 | 해남군 | 거창군 | 연수구 | 인천 동구 |
| 2위 | 인천 | 인천 | 시흥시 | 시흥시 | 거창군 | 해남군 | 마포구 | 연수구 |
| 3위 | 서울 | 대전 | 안산시 | 하남시 | 울진군 | 울진군 | 인천 서구 | 서울 중구 |
| 4위 | 대구 | 제주 | 화성시 | 여수시 | 부여군 | 부여군 | 인천 남동구 | 부산 중구 |
| 5위 | 세종 | 충북 | 여수시 | 안산시 | 울주군 | 의령군 | 서울 중구 | 마포구 |

표 3-38. 행정운영경비 불용액 기준 지방자치단체 유형별 순위

| 순위 | 광역시·도 | | 시 | | 군 | | 자치구 | |
|----|-------|--------|-----|--------|-----|--------|------|--------|
| | 불용액 | 불용액 비중 | 불용액 | 불용액 비중 | 불용액 | 불용액 비중 | 불용액 | 불용액 비중 |
| 1위 | 서울 | 제주 | 수원시 | 오산시 | 양구군 | 양구군 | 강남구 | 광진구 |
| 2위 | 대구 | 대구 | 김해시 | 김해시 | 신안군 | 고성군 | 광진구 | 서대문구 |
| 3위 | 제주 | 대전 | 오산시 | 태백시 | 화순군 | 울릉군 | 서대문구 | 강남구 |
| 4위 | 경기 | 세종 | 부천시 | 수원시 | 고흥군 | 청도군 | 강서구 | 인천 동구 |
| 5위 | 부산 | 서울 | 고양시 | 공주시 | 달성군 | 신안군 | 송파구 | 용산구 |

표 3-39. 재무활동경비 불용액 기준 지방자치단체 유형별 순위

| 순위 | 광역시·도 | | 시 | | 군 | | 자치구 | |
|----|-------|--------|-----|--------|-----|--------|-------|--------|
| | 불용액 | 불용액 비중 | 불용액 | 불용액 비중 | 불용액 | 불용액 비중 | 불용액 | 불용액 비중 |
| 1위 | 대구 | 대구 | 안산시 | 안산시 | 고성군 | 고성군 | 광주 서구 | 광주 서구 |
| 2위 | 서울 | 광주 | 성남시 | 군포시 | 함안군 | 함안군 | 수성구 | 수성구 |
| 3위 | 광주 | 울산 | 고양시 | 양주시 | 진안군 | 진안군 | 광주 남구 | 광주 남구 |
| 4위 | 울산 | 서울 | 군포시 | 계룡시 | 거창군 | 웅진군 | 대구 동구 | 광진구 |
| 5위 | 제주 | 제주 | 양주시 | 태백시 | 웅진군 | 장흥군 | 광진구 | 대구동구 |

한국지방행정연구원

KRILA

4

불용액의 유형별 발생 원인 분석

제1절 불용액의 발생 원인

제2절 요인별 분석

제3절 예산 편성 단계별 분석(사례)

제4장

불용액의 유형별 발생 원인 분석

제1절 불용액의 발생 원인

최근까지 발표된 보고서나 언론분석을 통해 보면 불용액의 발생 원인은 여러 가지이고 이들을 유형화하여 정리해야 효과적인 불용액 관리체계를 도출할 수 있음에 따라 본 장에서는 불용액의 발생 원인을 유형별로 분석해본다. 이를 위해 우선 선행연구들에서 지적하고 있는 불용액의 발생 원인을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 지방재정의 구조적 여건을 하나의 원인으로 들 수 있는데 의무 편성·집행하는 국고보조금의 비중(2019년 기준 35% 수준)이 크기 때문에 집행에 어려움이 발생한다. 최정우·신유호(2018)는 이와 관련하여, 지방재정에서 국고보조금이 차지하는 비중이 높으나, 국고보조사업의 경우 사전에 안내가 되지 않는 경우 추경 이후에 사업을 발주할 수 있으며, 수시배정사업도 중앙 부처와 지방 자치단체 간 협의가 필요하여 교부가 지연되는 경우가 있다고 지적한다.

공모사업의 경우 연중 확정되면 추경을 거쳐 집행해야 하므로 이월이 발생하는데, 중앙 정부에서 추경이 발생하여 국고보조금이 하반기에 확정될 경우 집행기간 부족으로 불용액이 발생할 수 있다.

사회간접자본(SOC) 사업을 추진할 때 법령, 지침 등 각종 규제로 인하여 사업이 지연되어 결국 불용액이 발생하게 되는 경우도 있다. 특히 토지 보상이 필요한 사업은 협의가 결렬되어 재협의 과정을 거칠 경우 사업 기간이 6~8개월 이상 추가로 소요된다. 행정안전부에서는 중앙 정부나 광역 단체와 달리 대부분의 예산이 실제 주민에게 집행되는 기초자치단체의 집행 특성 상 보상·민원 협의 및 사전 행정정찰에 따른 지연이 많이 발생하는 것이 불용액 발생의 주된 원인인 것으로 파악하고 있다¹⁰⁾.

10) 행정안전부 보도자료(2020.01.31.), 지방재정 신속 집행 적극 추진으로 지역경제 활력 제고.

예비비의 과다 편성도 하나의 원인으로 파악할 수 있다. 일반 및 재난목적 예비비는 예측할 수 없는 지출 등에 대비하는 목적으로 불용액이 발생할 가능성이 있는데, 예비비의 경우 기타 외부적인 요인으로는 세입 과대추계로 인한 세수결손이 발생하는 경우가 있다. 김봉환·이권희(2019)는 중앙 정부의 불용액 발생과 관련하여 정권의 연차에 따라 예산과 정외의 계획과 집행의 유기성이 단절되어 불용액이 발생한다는 가정하에 불용액이 정권의 1년차에 많이 발생하고, 국회 심의과정에서 예산이 증가한 사업의 경우 예산증가율과 불용액의 비율이 양의 상관 관계가 있음을 밝힌다. 이는 지방자치단체에서도 자치단체장의 교체 시기에 전 자치단체장의 사업의 고의적으로 지연시키고, 새로운 자치단체장의 사업에 예산을 과다 편성하여 불용액이 증가할 가능성을 보여준다.

불용액이 발생한다는 것은 결국 주민에게 돌아가야할 재원이 더 필요한 곳에 사용되지 못한 것으로 부정적인 영향을 미친다. 진영 행안부 장관은 2019년 11월 동아닷컴과의 인터뷰에서 예산은 주민이 낸 세금을 주민에게 혜택으로 돌려주는 것이며, 예산이 남았다는 건 주민에게 혜택이 가지 않았다는 것을 의미한다고 하였다.¹¹⁾

또한 불용액의 발생은 다음 해의 예산 삭감의 원인이 될 수 있으며, 행정안전부에서는 2021년부터 불용액이 과다하게 많이 발생한 지방자치단체에는 보통교부세를 산정할 때 감액하는 페널티를 둘 예정이다¹²⁾.

11) “예산이 남았다건 주민에게 혜택 가지 않았다는 증거”(2019.11.13.동아닷컴)

12) 불용액 많은 지자체 보통교부세 깎는다…이월액 적으면 인센티브(2019.11.05. 연합뉴스)

제2절 요인별 분석

1. 내부요인

○○군 일반회계 불용 사유는 신속 집행 추진과 관련하여 2018년 정리추경 시 불용예산 사업을 정리하여 예비비에 편성하여 불용액이 발생하였다. 사업을 추진하면서 당해에 지출할 수 없는 사업들은 정기적인 모니터링을 통하여 선별, 사고 이월이나 명시이월 등을 통해 이월금 처리 할 수 있음에도 불구하고 마지막 추경에서 이 잔액들을 예비비로 편성함으로써 불용액이 발생한 것이다. 즉, 사업관리에 미숙하거나 관리 소홀, 모니터링 부재 등의 원인으로부터 나온 결과라고 할 수 있다.

XXX도청과 △△△시청에 근무하고 있는 예산업무 10년 이상 경력의 공무원들과 두 차례에 걸친 심층 인터뷰 결과 불용액이 발생할 수 밖에 없는 지자체 내부적인 요인을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 사업부서의 무리한 예산 확보 관행이다. 공모사업의 경우 실제로 해당 지자체에 필요한 사업인지 사전 검토를 면밀히 한 후 신청해야 하고 자체사업의 경우도 당해 예산에 반영되어야 하는지에 대한 검토가 있어야 하지만 우선은 국비나 내부예산을 확보해야 하고 많이 확보해야 한다는 무리함에서 불용예산이 발생될 수 밖에 없다는 것이다.

둘째, 관행적인 예산 편성이다. 사업의 진척도, 인건비 등 다음 해의 수요예측 등이 없이 인원과 숫자에 맞추어 예산을 편성하다 보니, 공무원 퇴직수당이나 시설유지관리비 등에서 불용액이 발생하고 있는 실정이다.

셋째, 지방의회의 쪽지예산에 따른 불용이다. 국회에서 쪽지예산 사업 승인의 여파가 지자체에 미치는 것과 마찬가지로 지방의회에서도 사업에 대한 타당성이나 준비과정 없이 예산 심의 시 무리하게 밀어넣는 사업들 때문에 다음 해에 현실적으로 추진이 불가하거나 사전 절차 이행으로 인해 편성된 예산이 불용처리되는 경우가 다수 있다.

마지막으로 순환보직에 따른 예산부서 담당자의 전문성 부족이다. 사업부서의 경우 관련부서의 사업만 추진하고 관리하면 된다. 그러나 예산부서의 경우는 모든 부서의 사업 내용이나 목적, 추진 효과, 진척률, 사업관리이력 등에 대해 파악한 후 사업부서에서 예산 요구한 내용들을 바탕으로 계속 추진 및 신규 사업 편성에 대해 결정을 해야 하는 자리로

서 상당한 전문성과 경험이 요구되는 자리이다. 지방자치제도가 해를 더하면서 이러한 예산부서의 중요성을 인지하여 예산팀장 등 중간관리자 자리에 예산관리 경험이 오래된 담당자를 두는 경우도 있다.

문제는 예산부서의 전문성에 대한 인식이 없는 지자체들의 경우 예산부서 담당자도 사업부서와 같이 근무이동이 잦다 보니 사업부서에서 요구해도 이를 검증하지 못한다는 것이다. 세출예산 과다 편성, 사업의 사전 절차 이행 미숙으로 인한 보조금이나 교부금 반납, 지출하지 못한 예산의 예비비 편성 등으로 불용액이 증가하는 등 해당 지자체의 예산관리가 전혀 되고 있지 못하다는 것이다. 따라서 행정안전부의 경우도 전문직 자리를 두는 것과 같이 어느 곳보다 예산부서의 경우는 이러한 전문성, 사업의 역사성을 알고 관리할 수 있는 다양한 개선이 요구된다.

표 4-1. 내부적 요인에 의한 불용액 발생

| xxx 도청 | △△△시 |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 무리한 국비 확보(국회 또는 지방의회 쪽지 예산) <ul style="list-style-type: none"> - 국회에서 쪽지 예산으로 반영된 사업 중 사전 절차 미이행(부지 미확보, 투자심사 미이행 등)으로 집행이 불가한 사업 • 사업부서의 예산 확보 심리 <ul style="list-style-type: none"> - 사업부서에서는 본예산 확보 금액에 따라 업무 능력을 평가 - 또한, 사업 진행과 무관하게 무리한 예산요구 및 확보를 원함 • 순환보직에 따른 예산부서 전문화 부족 <ul style="list-style-type: none"> - 예산부서는 업무 특성상 전문화가 필요 - 기존 사업의 역사를 알아야 사업부서 요구를 정확히 파악하여 예산을 편성할 수 있음 - 대부분 직원들이 한번 근무 경험한 후 재근무를 원치 않음 | <ul style="list-style-type: none"> • 예측할 수 없는 경비의 편성을 함으로써 집행잔액 발생 <ul style="list-style-type: none"> - 인건비 중 명예퇴직수당, 공무직 퇴직수당 예측하여 편성 - 사업별예산에 따라 각 시설별 시설유지관리비를 반영함으로 잔액 발생 • 예산 편성 잔액 및 초과세입 등을 예비비로 편성하여 집행잔액 증가 <ul style="list-style-type: none"> - 보수적 세입편성으로 연말에 5~9억 원 가량의 지방세 및 세외수입의 초과 세입 발생 • 예산 편성 시 실무담당자의 관행적인 예산 편성과 업무경험 부족으로 과다 편성 • 예산부서에서는 과다하게 예산을 반영함으로써 집행잔액 발생 |

2. 외부요인

1) 법정 특별회계로 인한 불용

계룡시 폐기물처리시설특별회계의 경우 폐기물처리시설 설치 촉진 및 주변 지역 지원 등에 관한 법률 제6조에 따라 대실지구 도시개발사업에 대하여 부과한 폐기물설치시설 설치부담금(3,099,328천원)을 특별회계로 설치하였으나 2018년 당시 폐기물처리시설 설치 계획이 없어 예비비로 편성함에 따라 불용액이 발생하였다.

충남 태안군과 경북 영덕 기타특별회계의 경우 태안은 화력발전관련 특별회계, 영덕은 원자력발전 특별회계를 운영하고 있는데, 다년간 사업 추진에 따라 화력발전소 주변 사업 발굴이 힘들고 사업 추진에 있어서도 민간사업 자본보조사업이 대부분이어서 진도율에 따라 보조금을 교부하고 있어 진도율 저조로 인한 불용액이 발생하고 있다.

표 4-2. 회계별 불용액 비율 상위 5개 지방자치단체(2018년 기준)

(단위: %)

| | 일반회계 | | 기타특별회계 | | 공기업특별회계 | | 소계 | |
|-------|---------|-------|---------|---------|---------|--------|---------|-------|
| | 단체명 | 비율 | 단체명 | 비율 | 단체명 | 비율 | 단체명 | 비율 |
| 광역시·도 | 세종 광역사도 | 4.97 | 세종 광역사도 | 105.29 | 경기 광역사도 | 157.52 | 세종 광역사도 | 18.60 |
| | 제주 광역사도 | 4.40 | 인천 광역사도 | 43.09 | 세종 광역사도 | 85.67 | 인천 광역사도 | 11.51 |
| | 충북 광역사도 | 4.15 | 제주 광역사도 | 20.42 | 대구 광역사도 | 85.23 | 대구 광역사도 | 7.68 |
| | 전북 광역사도 | 3.66 | 대전 광역사도 | 17.23 | 인천 광역사도 | 51.87 | 제주 광역사도 | 6.12 |
| | 광주 광역사도 | 2.86 | 광주 광역사도 | 16.61 | 대전 광역사도 | 29.60 | 광주 광역사도 | 5.56 |
| 시 | 경기 과천시 | 41.51 | 충남 계룡시 | 1046.70 | 경기 과천시 | 729.44 | 경기 과천시 | 76.38 |
| | 경기 포천시 | 39.42 | 전남 여수시 | 731.16 | 경기 하남시 | 301.51 | 경기 안산시 | 55.12 |
| | 경남 진주시 | 32.03 | 경기 안산시 | 637.38 | 경기 구리시 | 266.92 | 경기 시흥시 | 49.11 |
| | 경기 이천시 | 31.34 | 경기 화성시 | 499.28 | 충남 아산시 | 211.11 | 전남 여수시 | 44.12 |
| | 경북 상주시 | 30.16 | 경기 성남시 | 414.26 | 경기 김포시 | 207.86 | 경기 하남시 | 42.75 |
| 군 | 경남 거창군 | 42.10 | 경북 영덕군 | 1030.96 | 전북 완주군 | 251.97 | 경남 거창군 | 45.38 |
| | 전남 해남군 | 38.07 | 인천 강화군 | 556.93 | 경남 의령군 | 131.77 | 전남 해남군 | 38.14 |

| | 일반회계 | | 기타특별회계 | | 공기업특별회계 | | 소계 | |
|-----|--------|-------|--------|---------|---------|-------|--------|-------|
| | 단체명 | 비율 | 단체명 | 비율 | 단체명 | 비율 | 단체명 | 비율 |
| | 충남 부여군 | 31.93 | 대구 달성군 | 430.96 | 강원 고성군 | 45.82 | 경북 울진군 | 34.27 |
| | 전남 신안군 | 23.76 | 경남 창녕군 | 378.88 | 경남 거창군 | 42.95 | 충남 부여군 | 29.77 |
| | 전북 장수군 | 22.91 | 충남 태안군 | 317.32 | 경남 창녕군 | 34.41 | 경남 의령군 | 28.29 |
| 자치구 | 인천 동구 | 43.52 | 부산 강서구 | 2310.10 | - | - | 인천 동구 | 44.09 |
| | 인천 연수구 | 21.30 | 부산 영도구 | 931.39 | - | - | 인천 연수구 | 26.46 |
| | 대구 중구 | 19.30 | 서울 서초구 | 413.81 | - | - | 서울 중구 | 25.98 |
| | 대구 서구 | 15.20 | 대구 동구 | 353.71 | - | - | 부산 중구 | 25.05 |
| | 서울 강남구 | 15.16 | 대구 중구 | 335.08 | - | - | 서울 마포구 | 20.59 |

아산시 공기업특별회계의 경우 하수도 특별회계의 경우 관련법에 따른 분담금으로 법에 정해진 시설(하수도처리시설 등)만을 할 수 있어 사용하지 못하고 예비비로 편성하였고 관련 법 완화를 위해 부처등과 논의하였으나 어렵다는 답변만이 돌아온 사례이다. 즉, 개별법의 경직된 운영에 따른 불용액 발생 유형이다.

중앙 부처 및 조례로 지정된 특별회계 중에서 국토부의 국토계획법이 불용률이 높은 특별회계로 4년간 평균 75%의 수준이다.

표 4-3. 소속법별 불용률 높은 특별회계

| 소속법 | 특별회계 분류 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 총합계 |
|-----------------|---------|------|------|------|------|------|
| 국토계획법(기반시설부담금법) | 관리운영사업 | 0.78 | 0.69 | 0.76 | 0.76 | 0.75 |
| 산업입지개발법 | 건설관리사업 | | 1.00 | 0.68 | 0.77 | 0.75 |
| 관광진흥법 | 개발사업 | | | 1.00 | 0.61 | 0.74 |
| 농어촌전기법 | 관리운영사업 | 0.75 | 0.62 | 0.68 | 0.49 | 0.63 |
| 폐기물처리시설법 | 건설관리사업 | 0.60 | 0.56 | 0.65 | 0.67 | 0.62 |
| 국민기초생활보장법 | 직접지원사업 | 0.62 | 0.58 | 0.60 | 0.60 | 0.60 |
| 국민건강증진법 | 직접지원사업 | 0.59 | 0.57 | 0.71 | 0.53 | 0.59 |

| 소속법 | 특별회계 분류 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 총합계 |
|------------|---------|------|------|------|------|------|
| 주거환경정비법 | 개발사업 | 0.54 | 0.60 | 0.55 | 0.65 | 0.58 |
| 건축서비스진흥법 | 관리운영사업 | | 0.74 | 0.44 | 0.58 | 0.57 |
| 산업단지인허가법 | 개발사업 | 0.30 | 0.64 | 0.58 | 0.68 | 0.56 |
| 도시재정비특별법 | 개발사업 | 0.55 | 0.47 | 0.49 | 0.57 | 0.52 |
| 도시재생법 | 개발사업 | 0.40 | 0.46 | 0.40 | 0.56 | 0.50 |
| 국토계획법 | 직접지원사업 | 0.44 | 0.46 | 0.54 | 0.54 | 0.50 |
| 물환경보전법 | 관리운영사업 | 0.42 | 0.60 | 0.40 | 0.48 | 0.47 |
| 조례 | 직접지원사업 | 0.46 | 0.46 | 0.46 | 0.43 | 0.45 |
| 신재생에너지법 | 관리운영사업 | 0.55 | 0.36 | 0.49 | 0.43 | 0.45 |
| 방사성폐기물지원법 | 건설관리사업 | 0.38 | 0.44 | 0.40 | 0.61 | 0.42 |
| 조례 | 건설관리사업 | 0.40 | 0.49 | 0.42 | 0.37 | 0.42 |
| 중소기업진흥법 | 직접지원사업 | 0.44 | 0.36 | 0.42 | 0.43 | 0.41 |
| 지하수법 | 관리운영사업 | 0.38 | 0.38 | 0.39 | 0.42 | 0.39 |
| 도시개발법 | 개발사업 | 0.40 | 0.37 | 0.39 | 0.37 | 0.38 |
| 광역교통관리특별법 | 개발사업 | 0.34 | 0.34 | 0.39 | 0.38 | 0.36 |
| 주택법 | 관리운영사업 | 0.39 | 0.35 | 0.33 | 0.35 | 0.35 |
| 조례 | 개발사업 | 0.34 | 0.34 | 0.35 | 0.37 | 0.35 |
| 균형발전특별법 | 건설관리사업 | 0.42 | 0.37 | 0.35 | 0.33 | 0.35 |
| 산업입지개발법 | 개발사업 | 0.35 | 0.32 | 0.34 | 0.36 | 0.34 |
| 행정체제개편특별법 | 건설관리사업 | 0.37 | 0.28 | 0.31 | 0.35 | 0.33 |
| 댐건설지원법 | 직접지원사업 | 0.28 | 0.33 | 0.35 | 0.31 | 0.32 |
| 발전소주변지원법 | 직접지원사업 | 0.33 | 0.31 | 0.31 | 0.33 | 0.32 |
| 공유수면법 | 개발사업 | 0.44 | 0.39 | 0.31 | 0.19 | 0.32 |
| 학교용지특별법 | 개발사업 | 0.29 | 0.26 | 0.29 | 0.33 | 0.30 |
| 여객자동차운수사업법 | 건설관리사업 | 0.25 | 0.30 | 0.27 | 0.34 | 0.29 |
| 도청이전특별법 | 건설관리사업 | 0.19 | 0.29 | 0.33 | 0.32 | 0.27 |
| 조례 | 관리운영사업 | 0.20 | 0.28 | 0.31 | 0.31 | 0.26 |

| 소속법 | 특별회계 분류 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 총합계 |
|-----------|---------|------|------|------|------|------|
| 유료도로법 | 관리운영사업 | 0.22 | 0.21 | 0.28 | 0.30 | 0.25 |
| 지방공기업법 | 건설관리사업 | 0.23 | 0.22 | 0.25 | 0.29 | 0.25 |
| 도시철도법 | 건설관리사업 | 0.25 | 0.26 | 0.26 | 0.22 | 0.25 |
| 주차장법 | 건설관리사업 | 0.23 | 0.24 | 0.24 | 0.26 | 0.24 |
| 수계관리법 | 관리운영사업 | 0.23 | 0.23 | 0.23 | 0.24 | 0.23 |
| 지방세법 | 건설관리사업 | 0.33 | 0.22 | 0.21 | 0.07 | 0.23 |
| 도시교통촉진법 | 관리운영사업 | 0.22 | 0.22 | 0.22 | 0.24 | 0.22 |
| 지방공기업법 | 직접지원사업 | 0.22 | 0.21 | | | 0.22 |
| 수도법및하수도법 | 관리운영사업 | 0.20 | 0.21 | 0.22 | 0.23 | 0.21 |
| 의료급여법 | 직접지원사업 | 0.21 | 0.18 | 0.19 | 0.19 | 0.19 |
| 체육시설설치이용법 | 관리운영사업 | 0.14 | 0.15 | 0.13 | 0.20 | 0.16 |
| 지방세법 | 건설관리 | 0.42 | 0.09 | 0.11 | 0.09 | 0.11 |
| 지방세법 | 관리운영사업 | | 0.06 | 0.05 | 0.06 | 0.06 |
| 소상공인지원법 | 직접지원사업 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | | 0.00 |

청사건립사업 특별회계가 가장 높은 불용률을 보이고 있고, 자활기금 역시 높은 불용률을 보이고 있다.

표 4-4. 사업 특성별 불용률 높은 특별회계

| 사업 특성 분류 | 특별회계 분류 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 총합계 |
|----------|---------|------|------|------|------|------|
| 청사건립사업 | 개발사업 | 0.67 | 1.00 | 1.00 | 0.67 | 0.80 |
| 도시개발 | 관리운영사업 | 0.78 | 0.69 | 0.76 | 0.76 | 0.75 |
| 산업단지조성사업 | 건설관리사업 | | 1.00 | 0.68 | 0.77 | 0.75 |
| 자활기금사업 | 직접지원사업 | 0.63 | 0.59 | 0.60 | 0.61 | 0.61 |
| 폐기물처리사업 | 건설관리사업 | 0.54 | 0.55 | 0.62 | 0.66 | 0.59 |
| 주거환경개선사업 | 개발사업 | 0.54 | 0.60 | 0.55 | 0.65 | 0.58 |

| 사업 특성 분류 | 특별회계 분류 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 총합계 |
|------------|---------|------|------|------|------|------|
| 도시재생사업 | 관리운영사업 | | 0.74 | 0.44 | 0.58 | 0.57 |
| 농어촌발전기금사업 | 직접지원사업 | 0.65 | 0.57 | 0.50 | 0.45 | 0.54 |
| 장사시설사업 | 개발사업 | 0.20 | 1.00 | 0.66 | 0.69 | 0.54 |
| 농어촌소득지원사업 | 직접지원사업 | 0.48 | 0.50 | 0.54 | 0.57 | 0.52 |
| 도시재생사업 | 개발사업 | 0.52 | 0.47 | 0.44 | 0.53 | 0.50 |
| 도시개발사업 | 직접지원사업 | 0.44 | 0.46 | 0.54 | 0.54 | 0.50 |
| 공유재산관리 | 건설관리사업 | 0.49 | 0.52 | 0.47 | 0.43 | 0.47 |
| 에너지공급사업 | 관리운영사업 | 0.49 | 0.40 | 0.53 | 0.44 | 0.46 |
| 의료사업 | 직접지원사업 | 0.29 | 0.28 | 0.42 | 0.49 | 0.44 |
| 지역개발사업 | 개발사업 | 0.35 | 0.42 | 0.47 | 0.45 | 0.42 |
| 중소기업지원사업 | 직접지원사업 | 0.44 | 0.36 | 0.42 | 0.43 | 0.41 |
| 지역문화보존사업 | 관리운영사업 | 0.45 | 0.47 | 0.40 | 0.36 | 0.41 |
| 공영개발사업 | 개발사업 | 0.39 | 0.46 | 0.38 | 0.40 | 0.41 |
| 컨벤션사업 | 관리운영사업 | 0.39 | 0.38 | 0.37 | 0.47 | 0.41 |
| 지하수관리사업 | 관리운영사업 | 0.38 | 0.37 | 0.38 | 0.42 | 0.39 |
| 도시개발사업 | 개발사업 | 0.40 | 0.37 | 0.39 | 0.37 | 0.38 |
| 교통사업 | 개발사업 | 0.35 | 0.35 | 0.40 | 0.40 | 0.38 |
| 지역체육사업 | 관리운영사업 | 0.30 | 0.49 | 0.37 | 0.36 | 0.37 |
| 산업단지조성사업 | 개발사업 | 0.36 | 0.33 | 0.35 | 0.39 | 0.36 |
| 주택사업 | 관리운영사업 | 0.39 | 0.35 | 0.33 | 0.35 | 0.35 |
| 농공단지조성 | 개발사업 | 0.34 | 0.34 | 0.35 | 0.37 | 0.35 |
| 지역개발사업 | 건설관리사업 | 0.42 | 0.37 | 0.35 | 0.33 | 0.35 |
| 주택사업 | 개발사업 | 0.27 | 0.36 | 0.41 | 0.36 | 0.35 |
| 지역특산품지원사업 | 관리운영사업 | 0.39 | 0.30 | 0.34 | 0.30 | 0.34 |
| 치수사업 | 개발사업 | 0.32 | 0.33 | 0.33 | 0.33 | 0.33 |
| 특수지역주민지원사업 | 직접지원사업 | 0.32 | 0.32 | 0.32 | 0.32 | 0.32 |

| 사업 특성 분류 | 특별회계 분류 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 총합계 |
|----------|---------|------|------|------|------|------|
| 수도권매립지사업 | 건설관리사업 | 0.00 | 0.59 | 0.34 | 0.28 | 0.31 |
| 공원관리사업 | 건설관리사업 | 0.31 | 0.34 | 0.28 | 0.31 | 0.31 |
| 교육지원사업 | 개발사업 | 0.29 | 0.26 | 0.29 | 0.33 | 0.30 |
| 수산자원조성사업 | 개발사업 | 0.36 | 0.34 | 0.31 | 0.19 | 0.30 |
| 교육지원사업 | 건설관리사업 | | | | 0.29 | 0.29 |
| 지역관광진흥사업 | 개발사업 | 0.30 | 0.28 | 0.25 | 0.28 | 0.28 |
| 청사건립사업 | 건설관리사업 | 0.19 | 0.29 | 0.33 | 0.32 | 0.27 |
| 주거환경개선사업 | 관리운영사업 | 0.27 | | | | 0.27 |
| 공영개발사업 | 건설관리사업 | 0.23 | 0.22 | 0.25 | 0.29 | 0.25 |
| 교통사업 | 건설관리사업 | 0.24 | 0.24 | 0.24 | 0.26 | 0.25 |
| 도시교통사업 | 건설관리사업 | 0.17 | 0.31 | 0.30 | 0.12 | 0.23 |
| 교통사업 | 관리운영사업 | 0.22 | 0.22 | 0.22 | 0.24 | 0.23 |
| 폐기물처리사업 | 관리운영사업 | 0.22 | 0.25 | 0.23 | 0.20 | 0.22 |
| 상하수도사업 | 관리운영사업 | 0.21 | 0.21 | 0.22 | 0.24 | 0.22 |
| 공공체육시설 | 관리운영사업 | 0.21 | 0.16 | 0.19 | 0.27 | 0.22 |
| 지역개발사업 | 직접지원사업 | 0.22 | 0.21 | | | 0.22 |
| 의료급여사업 | 직접지원사업 | 0.21 | 0.18 | 0.19 | 0.19 | 0.19 |
| 재난안전사업 | 관리운영사업 | | 0.26 | 0.17 | 0.16 | 0.19 |
| 교육지원사업 | 관리운영사업 | 0.11 | 0.15 | 0.28 | 0.23 | 0.13 |
| 안전관리사업 | 건설관리 | 0.42 | 0.09 | 0.11 | 0.09 | 0.11 |
| 소방안전사업 | 관리운영사업 | | 0.06 | 0.05 | 0.06 | 0.06 |
| 소상공인지원사업 | 직접지원사업 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | | 0.00 |

2) 중앙 부처의 행위적 관례에 따른 불용

중앙 부처에서 국고보조사업을 기획하고 예산을 확보한 후 지자체로 국고보조금을 내려보내면 지자체는 지방비를 매칭한 후 사업을 집행하게 된다. 그러나 이 과정에서 지자체의 사업 추진 속도나 지자체의 차별화된 여건을 고려하지 않고 먼저 국고보조금을 보내면 지자체에서는 사업 속도상 현실적으로 집행하기 어려운 경우가 종종 발생한다. 또한 국고보조금을 늦게 보내는 경우에도 지자체에서는 추경을 편성하고 의회의 의결절차를 거쳐야 하는 등의 이유로 집행하지 못하는 경우가 발생하여 국고보조금을 반납, 불용액 처리가 되고는 한다. 예를 들어 공공재활센터 건립사업의 경우 사업비가 72억 원이지만 2020년도에는 기본 및 실시설계비 2억 원 내외만 집행할 수 있는 실정이며, 신속집행을 위해 장비비 7억 원을 선 집행한 경우도 있다.

시설공사의 경우 공사 입찰금액만 공사금액으로 인정하고 그 외의 잔액을 사용할 수 없도록 함에 따라 불용액이 된다.

공모사업 시기도 불용액 발생의 큰 원인인데 지자체에서 실제로 집행할 수 있는 기가나 짧아 전액 집행하지 못하는 사례가 다수 있다. 예를 들어 인건비 지원공모사업의 경우 10개월 지원사업인데 2월에 공모가 결정되면 추경에 반영 등 절차를 거치게 되면 실제로는 6~7개월분만 발생하는 등의 문제이다.

중앙 부처와의 관계에서 사업 속도에 맞지 않는 국고보조금 지급, 공모 시기의 사업 추진상 비현실성, 낙찰잔액에 대한 인정 등에 대해서는 개선이 필요한 사항들이다.

제3절 예산 편성 단계별 분석(사례)

1. 사례대상 선정 및 방법

1) 분석 개요

지자체의 불용액 발생 원인 사례분석을 위해서는 두 가지 조건이 선행되어야 한다. 첫째, 불용액 발생 원인의 유형화 작업이다. 본 연구에서는 이론적 검토에서 제시된 1) 예산과정, 2) 지자체 예산과정과 예산제도를 둘러싼 중앙-지방 간 구조 및 예산제도, 지자체 관료의 행태로 크게 유형화하였다. 이와 같은 유형화의 검증을 위해서 ○○○ 지자체 담당 공무원의 자문을 활용하여 유형화의 검증을 거쳤다.

둘째, 사례분석을 위해서는 지자체 대상을 선정하여야 한다. 지자체 대상의 선정을 위해서는 기준이 필요하다. 이를 위해서, 한국지방행정연구원에서 실시한 지방재정분석진단의 지표의 일환으로 이불용액 지표의 값을 활용하였다. 이불용액의 우수지자체와 미흡지자체를 선정하여, 불용액의 발생 원인에 관한 분석 내용을 정리하였다. 일차적으로 이불용액 지표 관련 보고서의 요약내용을 토대로 정리하였고, 추가적인 내용은 전화인터뷰를 통해서 보완하였다.

위의 사례를 통해서 지자체의 불용액 발생 원인을 유형화하여, 발생 원인에 대처할 수 있는 현 제도의 문제점을 발굴하고 제도 개선점을 찾고자 한다.

2) 대상선정

한국지방행정연구원에서 수행한 2020 지방재정분석의 이불용액비율지표 값을 활용하여, 전체 지자체의 이불용액 지표의 평균값을 산출해서, 평균값보다 낮은 곳은 우수지자체의 표본으로 선정하고, 평균값보다 높은 지자체는 미흡지자체로 선정하였다. 이후의 재정분석진단 실사를 통해서 얻은 우수 및 미흡사례를 토대로 지자체 이불용액 발생 원인을 유형화하였다. 2020 지자체 이불용액비율(집행잔액/예산현액)의 최대값은 28.1%, 최소값은 1.3%, 평균값은 10%로 집계되었다. 이 중 우수지자체 29개와 미흡지자체 41개의 이불용액 발생 원인을 유형화하였다.

3) 불용액 발생 원인 유형화

불용액의 발생은 관리자들의 1) 행태적 요인에서 접근하면 기획 및 편성 단계에서 세출 예산 추정, 집행 단계에서의 효율적 관리운영 및 성과 반영에 영향을 받을 가능성이 높고, 2) 구조적 요인으로는 중앙-지방 간 재정조정제도의 지원금, 현행 예산제도의 제약여건으로 볼 수 있다.

표 4-5. 불용액 발생원인 유형화

| 예산단계 | 불용액 감소 | 불용액 증가 |
|------------|---|--|
| 기획 및 편성 | 세출예산 계획 수립 | 세출예산 과다편성 |
| 집행 단계 | 지출계획 취소 및 구조조정 | 지출계획의 변경(사업 지연) |
| | 세출예산 절감 사업 관심 및 모니터링 | 연말 사업 추진 |
| 구조 및 제도 | 정리추경을 통한 세출예산 구조조정 계약업무 단축 재정안정화기금 및 지방채 상환 | 예산집행잔액(낙찰차액 등) 예비비 미집행 국도비 및 교부세 지연 교부 |
| 유인체계 | 성과급 및 직무성과평가 반영 | |

2. 예산 편성 단계별 불용률 우수 요인

재정분석진단의 70개의 이불용액 비율 표본을 활용하여, 우수와 미흡의 지자체의 불용액 발생 원인을 분석하였다. 우수 29개의 지자체의 불용액 발생 원인을 보면 <표 4-6>과 같다.

우수 지자체 불용액 발생 원인을 보면, 불용액을 줄이는 요인 중에는 예산 집행 단계에서 18개로 가장 많고, 구조 및 제도에서 12개, 예산 기획편성 단계에서 6개, 성과 및 유인체계에서 2개의 요인이 나타났다.

특히, 건설사업과 관련하여서는 예산 집행 단계에서 3개와 구조 및 제도에서 4개의 발생 원인이 나타났다.

표 4-6. 불용액 비율 감소 우수 지자체 표본의 불용액 발생 원인

| 지자체 | 지자체명 | 사업 특성 | 예산 기획편성 | 예산 집행 | 구조 및 제도 | 성과 |
|-----|------|-------|---------|-------|---------|----|
| 강원 | xxx | | | √ | | |
| 강원 | xxx | 건설사업 | | | √ | √ |
| 강원 | xxx | | | √ | | |
| 경기 | xxx | 건설사업 | | √ | √ | |
| 경기 | xxx | | | √ | | |
| 경기 | xxx | | √ | √ | | |
| 경남 | xxx | | √ | √ | | |
| 경남 | xxx | 건설사업 | | | √ | |
| 경북 | xxx | | √ | √ | √ | |
| 경북 | xxx | | | √ | | |
| 경북 | xxx | | | √ | | |
| 광주 | xxx | | | √ | | |
| 대전 | xxx | | | | √ | |
| 부산 | xxx | | | | | |
| 부산 | xxx | | | √ | √ | |
| 인천 | xxx | | √ | √ | | |
| 전남 | xxx | 건설사업 | | √ | | |
| 전남 | xxx | | | √ | | |
| 전남 | xxx | | √ | | | |
| 전남 | xxx | | | √ | | |
| 전북 | xxx | 건설사업 | | | √ | |
| 전북 | xxx | | √ | | | |
| 전북 | xxx | | | √ | √ | √ |
| 충남 | xxx | | | √ | √ | |
| 충남 | xxx | 건설사업 | | √ | | |
| 충남 | xxx | | | | √ | |
| 충북 | xxx | | | | √ | |
| 충북 | xxx | | | √ | √ | |
| 합계 | | | 6 | 18 | 12 | 2 |

일부 지자체의 불용액은 1) 예산 기획편성 단계에서 중기재정계획이 기초한 계획예산 편성에 따른 사업을 수행 및 과년도 세출예산사업을 분석하여 당해연도 세출예산 계획심사를 거쳐서 사업을 수행하는 행태를 통해서 감소된다고 분석된다. 2) 예산 집행 단계에서는 중앙의 예산의 신속집행의 지침에 따라, 지자체에서는 일정 예산 규모 이상의 사업의 공정관리, 미집행사업의 분석에 따른 구조조정, 재정책장정책에 따른 신규사업의 우선 시행 등의 관리의 신속성과 계획성이 감소요인으로 나타났다. 3) 제도 측면에서는 자연적으로 다년도 사업 중에서 과년도 사업이 당해연도에 마무리되면서 자연적으로 불용액이 감소되었고, 지자체의 연말 정리추경을 통해서 세출구조조정을 하고, 이때, 이월사업은 재정안정화기금으로 전출 및 지방채 상환 등의 탄력적 제도 운영으로 불용액이 감소하였다. 4) 일부 지자체는 불용액 감소를 위해 지자체 관료들에게 유인책으로 인센티브 제공 및 직무성과평가에 반영함으로써 동기부여를 강화하였다.

표 4-7. 불용액 비율 감소 우수 지자체 표본의 불용액 낮은 요인

| 발생유형 | 주요 내용 |
|---------|---|
| 예산 기획편성 | <ul style="list-style-type: none"> • 세출예산 계획심사 • 중기재정계획에 기초한 계약예산 편성 |
| 예산 집행 | <ul style="list-style-type: none"> • 신속집행 독려 • 재정중점 사업 관리 • 미집행 사업 구조조정 • 신규사업 발주 우선시행 |
| 구조 및 제도 | <ul style="list-style-type: none"> • 과년도 사업완료에 따른 이월사업 감소 • 정리추경을 통한 세출예산 구조조정 • 재정안정화기금으로 전출 • 지방채 상환 • 긴급입찰제도 활용 |
| 성과 | <ul style="list-style-type: none"> • 인센티브 및 포상 • BSC 직무성과평가 반영 |

3. 예산 편성 단계별 불용률 미흡 원인

미흡 41개의 지자체의 불용액 발생 원인을 보면 <표 4-8>과 같다. 미흡 지자체에서 불용액이 발생하는 원인이 예산 집행 단계에서 28개, 구조 및 제도에서 17개, 예산 기획편성 단계에서 4개, 성과 및 유인체계는 없었다.

특히, 건설사업과 관련하여서는 예산 집행 단계에서 26개와 구조 및 제도에서 10개, 예산 기획편성 단계에서 2개 발생 원인이 나타났다.

표 4-8. 불용액 비율 미흡 지자체 표본의 불용액 발생 원인

| 지자체 | 구분 | 사업 특성 | 예산 기획편성 | 예산 집행 | 구조 및 제도 | 성과 |
|-----|-----|-------|---------|-------|---------|----|
| 강원 | xxx | 건설사업 | | √ | √ | |
| 경기 | xxx | | | | √ | |
| 경기 | xxx | 건설사업 | | √ | | |
| 경기 | xxx | 건설사업 | | | √ | |
| 경기 | xxx | 건설사업 | | √ | | |
| 경기 | xxx | | | | √ | |
| 경기 | xxx | 건설사업 | √ | | | |
| 경기 | xxx | 건설사업 | | √ | | |
| 경기 | xxx | 건설사업 | | | √ | |
| 경남 | xxx | 건설사업 | | √ | | |
| 경남 | xxx | 건설사업 | | | √ | |
| 경남 | xxx | 건설사업 | | √ | | |
| 경남 | xxx | 건설사업 | | √ | | |
| 경북 | xxx | 건설사업 | | √ | | |
| 경북 | xxx | | √ | √ | | |
| 경북 | xxx | 건설사업 | √ | √ | | |
| 경북 | xxx | 건설사업 | | √ | √ | |

| 지자체 | 구분 | 사업 특성 | 예산 기획편성 | 예산 집행 | 구조 및 제도 | 성과 |
|-----|-----|-------|---------|-------|---------|----|
| 경북 | xxx | 건설사업 | | √ | | |
| 경북 | xxx | | | | √ | |
| 경북 | xxx | 건설사업 | | √ | | |
| 경북 | xxx | 건설사업 | | | √ | |
| 대구 | xxx | 건설사업 | | √ | | |
| 대구 | xxx | 건설사업 | | √ | | |
| 부산 | xxx | 건설사업 | | √ | | |
| 부산 | xxx | 건설사업 | | √ | √ | |
| 부산 | xxx | 건설사업 | | | √ | |
| 부산 | xxx | 건설사업 | | √ | √ | |
| 부산 | xxx | | | | √ | |
| 부산 | xxx | | | √ | | |
| 부산 | xxx | 건설사업 | √ | √ | | |
| 서울 | xxx | 건설사업 | | | √ | |
| 서울 | xxx | 건설사업 | | √ | | |
| 서울 | xxx | 건설사업 | | √ | | |
| 세종 | xxx | | | | √ | |
| 전남 | xxx | 건설사업 | | √ | | |
| 전남 | xxx | | | | | |
| 전남 | xxx | 건설사업 | | √ | | |
| 전남 | xxx | 건설사업 | | √ | | |
| 전남 | xxx | | | | √ | |
| 전북 | xxx | 건설사업 | | √ | | |
| 전북 | xxx | 건설사업 | | √ | | |
| 전북 | xxx | | | √ | | |
| 합계 | | | 4 | 28 | 17 | |

미흡 지자체의 불용액은 1) 예산 기획편성 단계에서 다음 연도 사업 세출예산의 과다 편성에 따른 증가다. 2) 예산 집행 단계에서는 세출예산의 계획 수립이 구체화되지 않아서 발생하는 사전행정절차의 지연에 따른 사업 지연으로 불용액이 증가하고 있다. 3) 구조 및 제도에서는 특별회계 및 기금의 예비비 미집행, 중앙-지방 간, 광역-지방 간 지원교부금의 지연에 따른 사업 지연 등이 불용액을 증가하는 요인이 되고 있다. 반면, 대규모 사업의 계약에 따른 현행 계약 낙찰률에 따라 예산을 절감하였는데, 절감분이 불용액으로 되는 요인이 되고 있다. 4) 성과 및 처벌의 유인체계는 요인으로 나타나지 않았다.

표 4-9. 불용액 비율 미흡 지자체 표본의 불용액 높은 요인

| 발생 유형 | 주요 내용 |
|---------|---|
| 예산 기획편성 | <ul style="list-style-type: none"> • 세출예산 과다 편성 |
| 예산 집행 | <ul style="list-style-type: none"> • 사업 변경 • 상급기관 및 유관기관의 협의 지연 • 하반기 사업 발주에 따른 사업준공 미도래 • 사전행정절차 지연 <ul style="list-style-type: none"> - 영향평가, 투자심사, 사업계획 승인 - 토지 보상 - 사업자 선정 지연 및 발주 지연 |
| 구조 및 제도 | <ul style="list-style-type: none"> • 특별회계 예비비 미집행 • 내부유보금 미집행 • 국도비 및 교부금 지급 지연(사업비 확보 지연) • 낙찰차액 절감분 • 교부세 정산부 연말 • 소송 관련 |
| 성과 | |

한국지방행정연구원

KRILA

5

불용액의 관리체계 개선 방안

제1절 내부요인 개선

제2절 외부요인 개선 요구

제3절 예산 편성 단계별 개선

제5장

불용액의 관리체계 개선 방안

제1절 내부요인 개선

1. 무리한 예산 확보 관행·관행적 당초 예산 편성 지양

불용액이 증가하고 있는 원인에 대해 실제로 예산 편성 실무 10년 이상의 공무원들과 인터뷰를 진행하면 중앙 정부 등과의 외적요인 외에 지자체 내부적인 개선요인도 적지 않다는 지적이다.

앞서 불용액 발생 원인 분석에서도 정리한 바와 같이 먼저, 사업부서의 무리한 예산 확보 관행의 개선이 필요하다. 국비 지원비율과 관계없이 무조건 국비 또는 시도비를 확보만 해오면 된다는 인식이 여전히 많은 지자체에서 팽배한 가운데 다양한 분야의 공모사업이 실제로 해당 지자체에 필요한 사업인지 사전 검토가 면밀히 이루어지지 않는 경우 이러한 예산들은 고스란히 불용액이 될 수 있다는 것이다.

둘째, 관행적인 당초 예산 편성이 개선되어야 한다. 계속사업의 경우 해당 사업의 전체 사업 기간, 공정률 등을 감안하여 다음 해에 실제로 어느 정도 지출될 것인지에 대한 분석이 사업부서별로 선행될 수 있도록 예산요구가 이루어져야 할 것이다. 또한 인건비, 퇴직수당이나 시설유지관리비 등 수요를 단순히 인원과 숫자에 맞추어 예산을 요구하는 것이 아니라 좀 더 분석적인 수요예측을 할 필요가 있다. 이를 위해서는 사업부서가 예산부서에 제출하는 예산요구서에 다음 해 예산요구 규모에 대한 사유를 매우 구체적으로 제시하도록 하여 사업부서에서 자체분석을 유도할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 지방의회의 쪽지예산에 따른 불용이다. 국회에서 쪽지예산 사업 승인의 여파가 지자체에 미치는 것과 마찬가지로 지방의회에서도 사업에 대한 타당성이나 준비과정 없이 예산 심의 시 무리하게 밀어넣는 사업들 때문에 다음 해에 현실적으로 추진이 불가하거나 사전 절차 이행으로 인해 편성된 예산이 불용처리되는 경우가 다수 있다.

2. 예산부서의 불용액 관리 기능 강화

지자체의 예산부서는 해당 지자체의 살림을 살고 재정을 관리하는 곳으로서 예산과 재정의 개념 모두 단기간에 숙지하기가 쉽지 않은 업무들이라고 할 수 있다. 더욱이 부서 별 각 사업에 대해 잘 파악한 뒤 사업부서 담당자들과 의회에 대응을 할 경우 사업부서에서는 무리한 요구를 하기 쉽지 않고 의회에서 또한 정치적 사업을 강하게 요구하기가 편하지 않다는 면에서 다양한 견제를 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 지자체에 따라서는 전문성보다는 지자체장이 편한 인사나 단순 순환 인사로 인해 해당 기간에 불필요한 신규사업이 양산되고 계속사업의 공정률이 떨어지는 등의 부작용들이 발생하는 모습을 어렵지 않게 볼 수 있다.

실제로 앞서 재정분석 결과, 불용액 미흡단체의 원인을 살펴보면 예산의 기획 및 편성 단계에서 원인은 세출예산의 과다 편성을, 집행 단계에서는 사업 변경, 상급기관 및 유관기관의 협의 지연, 하반기 사업 발주에 따른 사업준공 미도래, 사전행정절차 지연, 영향평가, 투자심사, 사업계획 승인, 토지 보상, 사업자 선정 지연 및 발주 지연 등을 재정분석 담당자들이 제시하였다. 세출예산의 과다 편성부터 각종 사전 행정절차 지연의 경우 담당자들의 경험이나 관련 지식의 정도에 따라 대응이 가능할 것으로 보인다. 당초 예산 편성 시 각 사업의 추진 속도 등을 감안하여 사업부서의 예산요구를 삭감하거나 행정절차가 부득이 지연될 경우 미리 이월처리 등을 통해 불용액 처리가 되지 않도록 대응이 가능하다는 점에서 예산부서 담당자의 전문성을 담보할 수 있도록 방안 모색은 필요해 보인다.

또한 예산 편성 단계에서의 지자체 자율성이 갈수록 확대된다는 차원에서 해당 지자체의 특성과 여건을 가장 잘 알고 있으며 예산의 전문성으로 무장한 담당자가 있는 곳과 인사발령 받은지 오래 되지 않은 예산팀장과 담당자들로 구성된 지자체의 재정관리는 크게 차이가 날 수밖에 없는 상황인 것은 자명하다. 특히 예산기획이나 편성 단계의 중요성을 인지하지 못하는 지자체가 사업의 성과관리 측면에서도 취약할 수 있으므로 예산부서의 전문성 제고에 대한 관심이 필요할 때이다.

예산부서 담당자의 전문성 담보를 위해서는 먼저, 같은 업무에 최소한 3년 이상은 유지할 수 있도록 전문직화가 필요하다. 둘째, 예산부서로 신규 발령이 날 경우 바로 투입되는

것이 아니라 예산교육 등을 수강할 수 있도록 시도공무원교육원 등에 예산교육 정규과정을 신설, 관내 시도청이나 시군구청 신규 예산 담당자들이 전문화된 교육을 받도록 하는 여건 마련이 필요하다.

부가적으로, 정도의 차이는 있겠으나 일반적으로 지자체 예산부서의 업무강도가 사업 부서보다는 매우 강하고 힘들다는 점에서 어려운 일에 오래 근무할 수 있는 의욕이나 보람을 가질 수 있도록 인센티브를 부여할 필요가 있다. 이렇게 선순환되어 예산부서에서 중요 사업의 역사를 알고 대응을 하는 등 사업부서 예산 관리에 대한 견제가 가능하고 지방의회에도 전문적으로 대응할 수 있을 것이다.

3. 전년 대비 예산 규모 확대에 대한 인식 개선

대부분의 지자체에서는 전년 대비 예산은 무조건 증액되어야 한다는 인식이 팽배하다. 이러한 부분은 서론에서도 언급한 바와 같이 Niskanen의 관료주의 모델에서 정부의 관료들이 자신의 영향력을 극대화하기 위해 예산의 확보는 좋은 수단이며 효율성 저하의 지표인 불용액의 증가는 예산 삭감을 피하고자 관료들이 기피하는 현상이라는 점과 통하는 부분이다.

물론 물가상승률 등을 감안하면 일반적으로 예산은 증액되었으나, 상술한 바와 같이 분석적인 예산 편성이 선행된다면 전년 대비 필요성이 낮은 사업은 과감히 축소하면서 그 축소된 일부는 지역의 시설 개선 등에 활용하되 나머지 절감예산을 재난관리기금에 적립하고 있다는 등의 홍보가 필요하다. 실제로 ◇◇시의 경우 다음 해에 발굴할 사업이 없으니 예비비 규모를 증가시켜서라도 총예산을 증액시켜서 당초 예산을 편성, 결국 연말에 불용액으로 처리될 수 밖에 없는 원인이 되고 있다.

이러한 현상은 재정의 계획성과 건전성, 효율성 지표 모두에 좋지 않은 관행으로서 보여주기식으로 예산을 확대 편성하는 지자체가 재정관리에 관심을 가지고 예산 절감 노력을 기울이며 양질의 재정사업을 발굴해서 궁극적으로는 지역주민의 삶의 질 향상을 우선시할 가능성이 낮다고 생각된다. 특히 2019년도 결산부터는 지방교부세에 불용액 규모가 패널

티 항목으로 추가됨에 따라 지자체의 재정에까지도 큰 영향을 미칠 가능성이 커짐을 고려할 때 무조건 예산은 확대되어야 한다는 인식 개선이 필요하다.

행정환경에는 조금씩의 트렌드 변화가 있는데 최근의 지방재정환경을 살펴보면 의무적 복지비 지출 증가, 신세원 발굴의 한계 등 다양한 학습효과로 인해 세입과 세출 모두에서 재원을 추가적으로 확보하기에는 한계가 있는 상황이라는 것은 주지의 사실이다. 따라서 이전에는 신세계잉여금이나 불용액에 대해 큰 관심이 없었다면 이제는 있는 예산이라도 효율적으로 사용되어야 한다는 인식이 퍼지고 있다. 따라서 예전에는 올 해 안쓰면 다음 해에 쓰면 되지라고 하는 행정관리자의 사고는 이제 해당 지자체의 재정에 좋지 않은 영향까지 미칠 수 있다는 것이다.

따라서 쉽지 않겠지만 정말 필수적인 사업들이 확대됨에 따른 당초 예산 증가는 해당되지 않겠지만 전년 대비 또는 비슷한 규모의 지자체와의 관계 속에서 확대를 위한 확대 예산 편성은 지양할 수 있도록 하는 분위기 조성이 필요하다.

제2절 외부요인 개선 요구

1. 불용률이 높은 특별회계의 개별법 개정¹³⁾

불용액의 경우 불용액 중 예비비 비율이 매우 큰데, 2018년 결산 기준 지방자치단체의 전체 불용액은 29.3조이고 이 중 예비비가 12.3조로서 전체 불용액의 약 42%를 차지하고 있다. 특히, 예비비는 일반회계(최근 5년 평균 1.9%)보다는 특별회계(최근 5년 평균 18.3%)에서 많이 발생하는 것으로 나타난다.

전술한 바와 같이 개별법에 의한 특별회계 중 예비비 비율이 대부분 70% 이상 100%이고 10~40개까지 많은 수의 지자체가 해당하는 경우, 이들 회계의 모법에 대한 개정협조가 필요하다. 즉, 자활기금특별회계(복지부 국민기초생활보장법/강화군외 24개), 기반시설특별회계(국토부 국토계획법/양양군외 39개), 도시개발특별회계(국토부 도시개발법/양주시외 9개), 주택사업특별회계(국토부 주택법/정선군외 30개), 지하수관리특별회계(환경부 지하수법/부산 연제구외 25개), 폐기물처리시설특별회계(환경부 폐기물처리시설법/강릉시외 21개)이다.

또한 개별법에 의한 특별회계 중 많은 수의 지자체가 해당하지는 않으나 4년간 80% 이상의 예산을 예비비로 편성하는 특별회계에 대한 법개정 협조가 필요하다. 도시재정비 촉진특별회계(국토부 도시재정비특별법/평택, 군포, 의정부), 발전소주변지역지원사업특별회계(산자부 발전소주변지원법/영덕, 괴산, 밀양) 등이 해당한다.

조례에 의한 특별회계로서 아래와 같이 4년간 70~100%의 예비비 편성을 나타내는 조례 개정에 대한 고려가 필요하다.

표 5-1. 4년간 평균 70~100% 예비비 편성 특별회계

| | | | |
|----------------|----------|------------------|----------|
| 경영수익사업투자기금특별회계 | 경기도 광주시 | 공단조성사업특별회계 | 전라북도 군산시 |
| 새마을소득사업 특별회계 | 경상북도 고령군 | 농공단지조성 및 관리 특별회계 | 강원도 태백시 |
| 농어업발전특별회계 | 경기도 시흥시 | 농공지구조성 | 경상남도 밀양시 |

13) '행정안전부, 특별회계 및 기금의 운용 개선 방안, 2020, 동일 연구진 진행'의 분석 결과를 재인용

| | | | |
|-----------------------|-----------|--------------------|----------|
| 장흥담관련지역발전기금특별회계 | 전라남도 장흥군 | 판교택지개발사업 | 경기도 성남시 |
| 농공지구조성및관리사업특별회계 | 충청남도 천안시 | 농공지구조성 및 관리사업 특별회계 | 충청남도 홍성군 |
| 기업도시개발사업 | 충청북도 충주시 | 농공지구조성및관리사업특별회계 | 충청남도 당진시 |
| 농업안정기금 | 충청북도 충주시 | 지하도상가특별회계 | 인천광역시 |
| 농업육성기금특별회계 | 경상북도 영양군 | 육정호상수원보호구역관리특별회계 | 전라북도 임실군 |
| 농공지구조성사업특별회계 | 경상남도 김해시 | 농공단지사업특별회계 | 충청남도 아산시 |
| 이원지구간척사업 | 충청남도 태안군 | 치수사업특별회계 | 경상북도 성주군 |
| 새마을소득특별지원운영특별회계 | 경상북도 김천시 | 온천관리특별회계 | 경기도 이천시 |
| 횡성군지역개발사업특별회계 | 강원도 횡성군 | 용담담관련지역발전기금특별회계 | 전라북도 진안군 |
| 농촌소득원개발육성기금특별회계 | 전라북도 김제시 | 공유임야 특별회계 | 경기도 고양시 |
| 새마을소득사업운영관리특별회계 | 전라남도 여수시 | 하천골재채취운영 특별회계 | 경상남도 합천군 |
| 공영개발사업 | 전라남도 영암군 | 새마을소득사업운영특별회계 | 충청남도 당진시 |
| 기타경륜특별회계 | 경상남도 창원시 | 경영수익사업특별회계 | 충청남도 천안시 |
| 경영수익사업특별회계 | 전라북도 김제시 | 택지개발사업특별회계 | 광주광역시 |
| 농공단지조성특별회계 | 전라남도 장흥군 | 농공지구조성사업 | 충청북도 충주시 |
| 새마을소득사업 | 경상북도 칠곡군 | 새마을소득사업운영 | 경상북도 문경시 |
| 농공지구(단지)조성관리 | 경상북도 의성군 | 도고농공단지사업특별회계 | 충청남도 아산시 |
| 낙동강살리기사업골재수익금운영관리특별회계 | 경상남도 창원시 | 희망복지기금특별회계 | 강원도 영월군 |
| 치수사업 | 대구광역시 달성군 | 농업발전기금 특별회계 | 경상남도 합천군 |
| 농공지구조성사업특별회계 | 경상남도 의령군 | 공영개발사업 특별회계 | 경상남도 합천군 |
| 농공단지관리특별회계 | 충청북도 괴산군 | | |

2. 특별회계 개별법상 사업 범위의 재점검

전술한 바와 같이 충남 태안군과 경북 영덕 기타특별회계의 경우 태안은 화력발전 특별회계, 영덕은 원자력발전 특별회계를 운영하고 있는데, 다년간 사업 추진에 따라 화력발전소 주변 사업 발굴이 힘들고 사업 추진에 있어서도 민간사업 자본보조사업이 대부분이어

서 진도율에 따라 보조금을 교부하고 있어 진도율 저조로 인한 불용액 발생하고 있는 상황이다. 아산시 하수도 공기업특별회계의 경우 관련 법에 따른 분담금으로 법에 정해진 시설(하수도처리시설 등)만을 할 수 있기 때문에 예산을 사용하지 못하고 예비비로 편성하였고 관련 법 완화를 위해 부처 등과 논의하였으나 어렵다는 답변만이 들은 사례다.

이에 개별법에 따라 설치되어 다년간 여러 지자체에서 예비비 편성 비율이 현저히 높은 특별회계와 사업비 편성비율이 매우 낮은 기금을 중심으로 관련 부처와 협조하여 그 사업 범위를 논의해야 할 것이다. 또한 지금까지는 원활히 관리되어오지 못했던 자본잠식에 대한 문제인식을 바탕으로 매년 특별회계와 기금의 점검을 통해 사업 범위 확장의 필요성을 공유하여 회계의 활용도를 좀 더 제고시킬 필요가 있다.

3. 불용액의 유형별 관리

앞서 일본사례에서 살펴보았듯이 최근 일본에서는 불용에 대한 인식이 변화하고 있는데 불용액에 대해 무조건 부정적 인식만을 할 것이 아니라 예산 편성의 정확도 측면과 세출의 경제적 집행에 의한 삭감 노력 측면을 구분하고 있다. 즉, 예산의 기획 및 편성 단계의 부정확성, 관리 소홀에 의한 불용 발생에 대해서는 비판하지만 경제적 집행으로 인한 불용은 장려한다는 것인데 단순히 불용액수로 판단하기보다는 불용원인을 세분할 필요가 있다는 것이다. 실제로 일본 내 지자체에 따라서는 불용에 대한 인식이 변화하고 있는데 불용액은 다른 한편으로는 익년도 사업 필요액으로서 지자체가 적극적으로 남겨서 활용하고 있음을 알리고 있다. 즉, 경비 삭감 등을 통해 익년도 이후 사용할 목적으로 적극적으로 남기는 돈으로 인식을 바꿀 필요가 있다는 것이다. 적극행정, 예산 절감 노력을 통한 불용액에 대해서는 평가에 반영하는데 입찰을 통해 남긴 금액, 불필요한 일을 굳이 안하는 등의 적극행정으로 불용액이 발생한 경우는 인사평가에 반영하는 사례도 있다.

우리나라의 경우도 불용액을 원인별로 구체적으로 살펴본 결과, 무리한 사업 유치와 관행적 예산 편성, 연중 사업관리 소홀로 인한 불용액이 있는 반면 낙찰차액, 예산배정 통제라는 관례상 제도에 의한 불용액은 지자체의 예산 절감 노력의 결과라고 할 수 있다.

실제로 △△△시의 경우 2019년도에 시설공사 등 각종 경쟁입찰의 경우 82~85%선에서 낙찰됨에 따라 15~17%(약 142억 원)의 잔액이 발생하였다. 또한 업무추진비, 사무관리비, 공공요금, 여비 등 각종 경상적경비에 대해서는 편성액 대비 배정액을 90~85%만을 인정, 통제함으로써 12~15억 원의 절감배정을 시행하였다.

따라서 향후 불용액관리에 있어서 제도적 개선이 필요한데 이러한 낙찰잔액, 경상적경비 예산 절감, 연중 모니터링 결과 사업의 실효성 저하(예: 쪽지예산 사업)에 따른 사업포기 예산 등은 일반적 불용액과 별도로 분리하여 관리, 오히려 인센티브 항목에 반영할 필요가 있다. 즉, 지자체 합동평가 지표에 반영하거나 2019년도 결산부터 반영되는 지방교부세 인센티브 항목에 반영함을 고려할 필요가 있다.

또한 외부에서 지자체에 대한 비효율적 불용액 관리에 대해서는 지속적으로 문제제기가 될 수 있으므로 이러한 예산 절감 불용액 규모는 일반적 불용액 산출 시 제외된 데이터도 동시에 공표될 필요가 있다.

표 5-2. 불용액의 이원화

| 예산절감성 불용액 | 일반 불용액 |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 지자체 및 의회 업무추진비, 사무관리비, 공공요금, 여비 등 경상적 경비 절감액 • 낙찰잔액 • 모니터링결과 효과성 의문에 따른 추진 포기 예산(쪽지예산 사업) | <ul style="list-style-type: none"> • 모니터링 없이 연말 불용 예산 • 예비비 • 보조금 집행이나 정산 반납액 |

4. 공모사업의 공고 시기 및 보조금 지원 규모 개선

앞서 불용액 원인분석에서 제시한 바와 같이 불용액이 지자체가 국고보조사업을 집행하는 과정에서도 많이 발생하는데, 첫째 공모 국고보조사업의 공고 시기나 둘째 지자체별로 일률적인 보조금의 지원 규모에 따른 것이다.

첫째, 공모 국고보조사업의 공고 시기로 인한 불용액 발생은 의무 및 계속 국고보조사업

의 경우 크게 문제가 없지만 공모사업은 연중 공고가 나오는데 지자체가 신청해서 선정된 후 추경을 편성하는 기간까지 고려하면 사업의 회계연도 종결 원칙에 따라 사업비를 연내 지출할 수 없는 구조라는 것이다. 특히 이 부분은 국회 쪽지예산과도 매우 깊은 관련이 있는데 사업검토 즉, 사업 내용이나 타당성, 추진 일정 등이 전혀 준비되지 않은 지역 사업들이 이 쪽지예산을 통해서 승인된다는 것이다. 문제는 구체적 사업계획이 없는 쪽지 예산이므로 예산통과 후에야 중앙 부처가 사업계획을 세우고 공고를 냄에 따라 시간이 지연되지만 이미 당해연도 중앙 정부 예산에 편성된 사업비이므로 지출하지 않으면 중앙의 불용액으로 잡히기 때문에 현실적으로 연내 추진하기 어려워도 공고를 낸다는 것이다. 이러한 공고가 뜨면 지자체에서는 또한 국비 확보 욕구로 인해 우선 신청하고 보조금을 수령하지만 실제로 얼마 남지 않은 기간 내에 집행은 쉽지 않은 구조라는 것이다.

따라서 먼저, 중앙 정부는 좀 더 계획적인 사업 추진을 통해 국회 승인 후 바로 공고를 낼 수 있도록 사전 준비를 철저히 해서 지자체에서 사업을 추진할 수 있는 기간을 확보하도록 지원해주어야 할 것이다. 또한 쉽지 않은 현실적 구조이지만 국회 쪽지예산 승인이 지양되어야 하고 특히 신규사업 쪽지예산 통과에 대한 부정적인 면을 강조해나가야 할 것이다.

둘째, 지자체별로 일률적인 보조금 지원 규모의 문제는 다년도 공모 국고보조사업의 경우 중앙 정부가 선정된 지자체에 사업비를 매년 똑같은 규모로 지원하지만 지자체별로 사업여건이나 환경이 다름에 따라 추진 속도에 차이가 발행함으로써 사업 속도가 늦는 지자체의 경우 집행잔액을 연도 말에 반납해야 하고 지자체 불용액으로도 잡힌다는 것이다. 물론 이러한 현상은 모니터링 및 적극적 사업 추진 등 사업관리를 철저히 하지 않은 지자체의 문제도 있지만 건설사업의 경우 부지 확보, 지역주민의 동의 등 지자체 노력으로도 해결되지 않는 부분이 있다. 따라서 이전에는 지자체별로 국고보조사업의 속도를 확인한다는 것이 쉽지 않았지만 이제는 시스템의 발달로 e-호조 등을 통해 사업의 진도를 확인할 수 있어서 사업 속도가 늦는 지자체에는 보조금을 줄이고 반면, 속도가 빠른 지자체에는 보조금을 더 확대지원하는 국고보조사업별 보조금 지원 규모 차별화 정책이 필요할 것이다.

제3절 예산 편성 단계별 개선

1. 예산의 기획·편성 단계

사업별로 계획적이고 분석적인 예산 편성을 위해서는 기획 단계에서 성과계획서를 작성할 필요가 있다. 여기서의 성과계획서는 실, 국 등 조직 성과관리제도에서의 전략목표에 따른 단위사업, 정책사업에 대한 성과계획서가 아니라 개별 재정사업별로 작성하는 성과계획서를 말한다. 계속사업의 경우 개별 사업별로 이전 약 3개 연도의 예산집행률이나 추진 및 지적되었던 내용을 기록하게 하고 다음 연도에 추진할 사업환경에 대한 여건 분석, 필요성, 목적, 기대효과 등을 작성한 예산요구서를 예산부서에 제출토록 하는 것이다. 전술한 바와 같이 지방재정분석 불용률 지표에서 불용률이 낮은 지자체에게 우수했던 요인에 대해 질문한 결과 예산기획 및 편성 단계에서 중기재정계획에 기초해서 계획예산 편성에 따라 사업을 수행했던 점이라고 했다. 또한 과년도 세출예산 사업을 분석하여 당해 연도 세출예산 계획심사를 거쳐서 사업을 수행하는 과정을 통해서 감소되었다고 답했다. 반면 불용액 비율이 높은 군에 속하는 미흡 지자체의 경우 세출예산을 과다 편성해서 불용액이 많았다고 자체 분석하였다. 이처럼 사업여건 분석을 통해서 계획적인 예산을 편성한 곳은 불용률이 낮았고, 다음 해에 대한 예측없이 관행대로 예산을 편성한 지자체는 불용률이 높음에 따라 계획예산 편성이 가능하도록 행정시스템을 갖추기 위해서는 개별사업별로 실질적인 성과계획서 작성토록 함이 필요함을 알 수 있다.

이것은 2016년도부터 시행되고 있는 주요 재정사업의 성과평가와도 연계된다. 행정안전부 예규상 2016년도 결산부터는 지자체가 매년 개별사업을 의무적으로 평가하고 다음 해의 예산에 반영토록 하고 있다. 평가는 사업의 계획, 관리, 성과 등 3개 분야 8개 지표로 나누어 평가한다. 주요 재정사업 평가지표 중의 하나가 '예산이 계획대로 집행되도록 노력했는가?'이고, 2005년부터 시행되고 있는 중앙의 개별사업 자율평가의 경우에도 예산의 집행률이 평가항목으로 포함되어 있다. 예산집행률을 강조하는 것은 사업을 적극적으로 추진하고 모니터링하여 계획한대로 사업이 진행되는 것이 매우 중요하기 때문이다.

따라서 사업의 기획이나 편성 단계에서 추진의 현실성 검토나 여건분석 없이 편성해놓은 예산은 제대로 제때에 집행되기가 어렵고 이는 불용액이 발생될 수밖에 없는 수순이라

고 할 수 있다. 따라서 전년도 자료에 연도만 바꾸어서 제출하는 형식적 예산요구서가 아니라 구체적으로 성과계획서를 작성토록 하는 것이 필요하다.

2. 예산의 집행·성과 단계

예산의 집행 단계에서는 개별 사업별 연중 모니터링을 의무화하고 사업이 종료된 후에는 성과평가를 실시하여 다음 해의 예산에 반영할 필요가 있다. 예산의 집행 및 성과 단계에서도 주요 재정사업 평가를 형식적이 아니라 실질적으로 실시하여 평가 결과가 안 좋을 경우 다음 해의 예산이 삭감되는 등의 사후조치 및 사후관리를 할 필요가 있다는 것이다.

재정분석 결과 불용률 지표 우수 지자체는 예산 집행 단계에서 일정 예산 규모 이상의 사업에 대해서는 공정관리, 미집행사업의 분석에 따른 구조조정, 재확장정책에 따른 신규사업의 우선 시행 등을 불용율이 낮은 요인으로 꼽았다. 반면 불용률이 높은 지자체의 경우 예산 집행 단계에서의 사유란에 연도 중 사업 변경, 영향평가나 투자심사 등의 사전 절차 미이행, 상급기관 및 유관기관의 협의 지연 등을 원인으로 들고 있다.

연도중 사업 변경이나 사전 절차 미이행, 유관기관과의 협의 지연의 경우 각 사업 담당자가 사업의 진척도나 공정률을 모니터링한 후 적극적으로 조치하거나 관리했다면 불용 규모가 감소했을 것이라고 판단된다. 따라서 사업의 집행 단계에서는 의무적으로 사업 모니터링 시스템 도입을 고려해 볼 필요가 있다.

사업별 성과평가의 경우도 일부 지자체를 제외하고는 자체평가 결과가 우수나 매우 우수 비율이 90% 이상일 정도로 형식적인 평가가 되고 있다. 특히 사업의 불용 정도를 가능할 수 있는 예산의 집행률에 대해서도 성과평가 결과에 크게 관심을 두지 않음에 따라 일부 지자체의 경우는 집행률이 매우 낮아도 별다른 조치 없이 다음 해에 같은 규모의 예산 편성을 반복하고 있다는 문제점이 있다.

이러한 점에서 실질적인 성과평가 및 반영은 매우 중요한데 주요 재정사업 평가제도를 잘 활용하면 당해연도의 성과가 다음 해에 반영되어 사업부서별로 좀 더 긴장되지만 꼼꼼한 관리를 유도할 수 있다. 실제로 2018년도부터 2020년까지 3년 연속 외부기관 성과평가

결과를 다음 해의 예산에 반영하고 있는 파주시의 경우 매년 성과계획서와 사업관리가 발전되고 있다.

이처럼 파주시 외에도 영주시, 시흥시, 양산시 등 재정사업 관리의 필요성을 인지하고 외부평가를 통해 그 평가 결과를 다음 해 예산에 반영하는 지자체가 늘어나고 있다. 투자 사업뿐만 아니라 행사성 사업까지도 중간 모니터링 여부, 모니터링 결과 조치 여부, 집행률까지도 평가지표에 포함되어 결과가 도출됨에 따라 성과평가만 실질적으로 실시된다면 집행 단계와 성과 단계에서 모두 불용률 관리가 가능해질 것이다.

따라서 개별사업별 모니터링을 통해 예산의 집행률을 높이고 불용액을 줄이며, 효율적인 사업관리를 위해서는 사업의 성과평가를 실시하고 그 결과가 다음 해의 예산에 반영되는 시스템이 안정화될 필요가 있다.

참고문헌

- 강운호·민기·전상경. (2015). 「현대 지방재정론」. 박영사.
- 김봉환·이권희. (2019). 불용액의 정권 연차별 변화와 국회 예산심의의 효율성. 「재정학연구」, 12(1): 27-53.
- 김순기·김달곤. (2001). 한일기업의 예산 및 표준원가제도 운영실태 비교. 「관리회계연구」, 1(1): 35-58.
- 김태영. (2002). 지방자치단체의 재정지출 효과분석. 「지방정부연구」, 6(2): 45-68.
- 류춘호. (2007). 지방교육재정의 합리적 운영 방안. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 41-70.
- 문인수. (2005). 회계연도 내 세출예산 변화분석. 「지역사회연구」, 13(3): 135-157.
- 박명호·오종현. (2017). 「지방재정 신속집행 효과성 분석」. 세종: 한국조세재정연구원.
- 박정수. (2019). 효율적 재정운용을 위한 불용 및 이월관리. 「월간 나라재정」, 26(2): 20-25.
- 차주현. (2011). 재정분권이 지방재정효율성에 미치는 영향분석. 「한국행정학보」, 45(4): 117-151.
- 박노옥·오영민·이보화. (2013). 「재정집행의 효율성 제고를 위한 제도적 개선 방안」. 서울: 한국조세재정연구원.
- 서은숙·백웅기·임지은. (2012). 재정조기집행제도의 효과성 분석. 국회예산정책처
- 송기창. (2015). 시·도교육비특별회계 이월·불용액 발생실태와 개선과제. 「교육재정경제연구」, 24: 115-138.
- 안철진·이윤석. (2018). 과연 지방재정 조기집행은 효과가 있는가?: 지방정부의 경영적 관점에서. 「경영컨설팅연구」, 18(2): 303-312.
- 여차민·이석환. (2014). 지방자치단체 재정조기집행의 효과. 「한국행정논집」, 26(4): 665-685.
- 양인용·배기수. (2019). 중앙정부의 불용액과 이월액에 대한 효율적 관리 방안. 「한국경영교육학회」, 34(1): 341-363.

- 윤기웅·공동성. (2012). 지방자치단체 국고보조사업의 집행부진 원인/유형 분석. 「한국행정학보」, 46(2): 265-291.
- 윤기웅·김병규. (2016). 정책집행주체별 정책 집행 부진 원인 분석: 2005-2010 년 재정사업 자율평가결과보고서를 활용하여. 「지방정부연구」, 19(4): 97-118.
- 윤기웅·김진영·공동성. (2013). 민간에 대한 국고보조사업의 집행 부진 원인/유형 분석. 「한국행정학보」, 47(2): 189-218.
- 이성욱·윤석중. (2013). 우리나라 지방자치단체 및 공공기관의 예산집행 행태에 관한 연구. 「관리회계연구」, 13(2): 99-129.
- 이창균·하능식. (2008). 지방자치단체 재정효율성 제고 방안. 「한국지방행정연구원 기본연구과제」, 2008: 1-155.
- 이창원. (2009). 이명박 정부 공공기관 선진화의 추진성과와 문제점. 「한국조직학회보」, 6(2): 153-177.
- 이현우·이용환·이미애. (2013). 지방재정 균형집행 추진을 위한 운영 개선 방안. 「정책연구」, 1-35.
- 임성일. (2008). 지방재정 운용의 효율성 증진방안; 지방재정의 효율성 제고방안-예산의 편성과 집행을 중심으로. 「지방재정과 지방세」, 4: 3-22.
- 정운한. (2008). 지방재정 조기집행의 의미와 추진전략. 「지방재정공제회」, 169-177.
- 최정우·신유호. (2018). 지방자치단체 재정조기집행의 재정운용 효과분석. 「한국지방재정논집」, 23(3): 53-73.
- 장혜윤·장현경·박충훈. (2019). 사업 특성에 따른 신속집행제도의 운영효과 분석: 불용률을 중심으로. 「지방행정연구」, 33(3): 111-136.
- 정도진·김진욱·임재창. (2017). 「발생주의 국가회계 재정정보의 유용성과 활용」. 한국조세재정연구원. 2017 연구보고서 17-18.
- 차주현. (2011). 재정분권이 지방재정효율성에 미치는 영향분석. 「한국행정학보」, 45(4): 117-151.
- 황국재·강춘원·박성환. (2010). 공기업 BSC 시스템 구축 및 운영 사례연구 : 한국광물자원공사를 중심으로. 「관리회계연구」, 9(3): 247-273.
- 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.

- Caiden, N. & Wildavsky, A. (1974). *Planning and Budgeting in Poor Countries*. N.Y.: Wiley.
- Gilmour, J. B., & Lewis, D. E. (2006). Does performance budgeting work? An examination of the office of management and budget's PART scores. *Public Administration Review*, 66(5): 742-752.
- Kasper, W. & Streit, M. E. (1998). *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*. Cheltenham, UK·Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Leibenstein, Harvey. (1973). Competition and X-Efficiency. *Journal of Political Economy*, 81: 756-777.
- Peterson, Paul. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Robinson, Marc. (2009). *Accrual Budgeting and Fiscal Policy*. IMF Working Paper.
- Schck, Allen (2007). *Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?* OECD Report.
- Uang, J. Y., & Liang, C. W. (2012). Does Monitoring Frequency Affect Budget Execution Patterns?. *Asia Pacific Management Review*, 17(1): 59-75.
- Zimmerman, J. L. (1976). Budget uncertainty and the allocation decision in a nonprofit organization. *Journal of Accounting Research*, 301-319.
- Zimmerman, J. L. (1976). Budget uncertainty and the allocation decision in a nonprofit organization. *Journal of Accounting Research*, 301-3.

부록

자치단체별 불용액 현황

부록 표-1. 자치단체별 회계별 불용액 현황(2018년 기준, 괄호는 비중임) (단위: 십억 원, %)

| 단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----------|----------------|--------------|--------------|---------|
| 서울 합계 | 1,851.7 (66.2) | 800.3 (28.6) | 146.8 (5.2) | 2,798.8 |
| 서울 광역시·도 | 562.2 (52.3) | 366.6 (34.1) | 146.8 (13.7) | 1,075.5 |
| 서울 종로구 | 33.5 (45.4) | 40.3 (54.6) | 0.0 0.0 | 73.8 |
| 서울 중구 | 52.2 (51.2) | 49.8 (48.8) | 0.0 0.0 | 102.0 |
| 서울 용산구 | 42.2 (62.9) | 24.9 (37.1) | 0.0 0.0 | 67.0 |
| 서울 성동구 | 35.0 (88.5) | 4.6 (11.5) | 0.0 0.0 | 39.6 |
| 서울 광진구 | 42.1 (86.7) | 6.5 (13.3) | 0.0 0.0 | 48.6 |
| 서울 동대문구 | 37.5 (82.6) | 7.9 (17.4) | 0.0 0.0 | 45.4 |
| 서울 중랑구 | 70.3 (93.8) | 4.6 (6.2) | 0.0 0.0 | 74.9 |
| 서울 성북구 | 57.4 (93.2) | 4.2 (6.8) | 0.0 0.0 | 61.5 |
| 서울 강북구 | 36.1 (84.7) | 6.5 (15.3) | 0.0 0.0 | 42.6 |
| 서울 도봉구 | 29.2 (76.8) | 8.8 (23.2) | 0.0 0.0 | 38.0 |
| 서울 노원구 | 70.7 (89.9) | 8.0 (10.1) | 0.0 0.0 | 78.7 |
| 서울 은평구 | 51.5 (81.4) | 11.8 (18.6) | 0.0 0.0 | 63.3 |
| 서울 서대문구 | 47.7 (77.1) | 14.2 (22.9) | 0.0 0.0 | 61.9 |
| 서울 마포구 | 50.3 (46.2) | 58.7 (53.8) | 0.0 0.0 | 109.0 |
| 서울 양천구 | 44.4 (59.4) | 30.4 (40.6) | 0.0 0.0 | 74.8 |
| 서울 강서구 | 83.7 (95.9) | 3.5 (4.1) | 0.0 0.0 | 87.3 |
| 서울 구로구 | 40.7 (89.6) | 4.7 (10.4) | 0.0 0.0 | 45.4 |
| 서울 금천구 | 43.4 (82.2) | 9.4 (17.8) | 0.0 0.0 | 52.8 |
| 서울 영등포구 | 45.0 (76.1) | 14.1 (23.9) | 0.0 0.0 | 59.2 |

| 단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----------|--------------|--------------|--------------|-------|
| 서울 동작구 | 38.1 (83.0) | 7.8 (17.0) | 0.0 0.0 | 46.0 |
| 서울 관악구 | 50.7 (78.8) | 13.6 (21.2) | 0.0 0.0 | 64.3 |
| 서울 서초구 | 55.8 (56.7) | 42.6 (43.3) | 0.0 0.0 | 98.4 |
| 서울 강남구 | 105.1 (94.7) | 5.9 (5.3) | 0.0 0.0 | 111.0 |
| 서울 송파구 | 61.5 (67.8) | 29.2 (32.2) | 0.0 0.0 | 90.7 |
| 서울 강동구 | 65.2 (74.9) | 21.9 (25.1) | 0.0 0.0 | 87.1 |
| 부산 합계 | 603.4 (66.6) | 224.7 (24.8) | 77.9 (8.6) | 906.0 |
| 부산 광역시·도 | 132.5 (48.8) | 61.1 (22.5) | 77.9 (28.7) | 271.5 |
| 부산 중구 | 18.0 (50.1) | 18.0 (49.9) | 0.0 0.0 | 36.0 |
| 부산 서구 | 36.8 (89.7) | 4.2 (10.3) | 0.0 0.0 | 41.1 |
| 부산 동구 | 18.4 (78.0) | 5.2 (22.0) | 0.0 0.0 | 23.6 |
| 부산 영도구 | 22.3 (47.3) | 24.9 (52.7) | 0.0 0.0 | 47.2 |
| 부산 진구 | 29.5 (79.1) | 7.8 (20.9) | 0.0 0.0 | 37.4 |
| 부산 동래구 | 40.2 (81.4) | 9.2 (18.6) | 0.0 0.0 | 49.3 |
| 부산 남구 | 45.8 (81.0) | 10.8 (19.0) | 0.0 0.0 | 56.6 |
| 부산 북구 | 19.9 (85.4) | 3.4 (14.6) | 0.0 0.0 | 23.3 |
| 부산 해운대구 | 30.3 (73.8) | 10.7 (26.2) | 0.0 0.0 | 41.1 |
| 부산 사하구 | 17.5 (90.4) | 1.9 (9.6) | 0.0 0.0 | 19.4 |
| 부산 금정구 | 42.6 (92.6) | 3.4 (7.4) | 0.0 0.0 | 46.0 |
| 부산 강서구 | 17.7 (37.5) | 29.6 (62.5) | 0.0 0.0 | 47.4 |
| 부산 연제구 | 36.5 (79.1) | 9.7 (20.9) | 0.0 0.0 | 46.1 |
| 부산 수영구 | 22.1 (93.3) | 1.6 (6.7) | 0.0 0.0 | 23.7 |
| 부산 사상구 | 22.6 (85.3) | 3.9 (14.7) | 0.0 0.0 | 26.5 |
| 부산 기장군 | 50.5 (72.3) | 19.4 (27.7) | 0.0 0.0 | 69.9 |
| 대구 합계 | 502.2 (50.6) | 165.3 (16.6) | 325.2 (32.8) | 992.7 |
| 대구 광역시·도 | 139.1 (24.0) | 114.8 (19.8) | 325.2 (56.2) | 579.0 |
| 대구 중구 | 40.7 (96.3) | 1.6 (3.7) | 0.0 0.0 | 42.2 |

| 단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----------|--------------|--------------|--------------|---------|
| 대구 동구 | 40.0 (71.3) | 16.1 (28.7) | 0.0 0.0 | 56.0 |
| 대구 서구 | 50.8 (99.4) | 0.3 (0.6) | 0.0 0.0 | 51.1 |
| 대구 남구 | 31.1 (91.7) | 2.8 (8.3) | 0.0 0.0 | 34.0 |
| 대구 북구 | 35.9 (87.8) | 5.0 (12.2) | 0.0 0.0 | 40.9 |
| 대구 수성구 | 55.7 (87.0) | 8.3 (13.0) | 0.0 0.0 | 64.1 |
| 대구 달서구 | 33.2 (80.9) | 7.8 (19.1) | 0.0 0.0 | 41.1 |
| 대구 달성군 | 75.7 (89.8) | 8.6 (10.2) | 0.0 0.0 | 84.3 |
| 인천 합계 | 570.5 (34.6) | 617.6 (37.5) | 460.0 (27.9) | 1,648.2 |
| 인천 광역시·도 | 38.0 (3.9) | 479.1 (49.0) | 460.0 (47.1) | 977.1 |
| 인천 중구 | 22.2 (67.1) | 10.9 (32.9) | 0.0 0.0 | 33.2 |
| 인천 동구 | 82.9 (98.2) | 1.5 (1.8) | 0.0 0.0 | 84.4 |
| 인천 남구 | 16.4 (64.8) | 8.9 (35.2) | 0.0 0.0 | 25.3 |
| 인천 연수구 | 95.1 (77.9) | 27.0 (22.1) | 0.0 0.0 | 122.0 |
| 인천 남동구 | 79.5 (79.3) | 20.8 (20.7) | 0.0 0.0 | 100.2 |
| 인천 부평구 | 50.3 (79.7) | 12.8 (20.3) | 0.0 0.0 | 63.1 |
| 인천 계양구 | 44.3 (90.7) | 4.5 (9.3) | 0.0 0.0 | 48.9 |
| 인천 서구 | 59.8 (58.7) | 42.0 (41.3) | 0.0 0.0 | 101.8 |
| 인천 강화군 | 54.5 (94.1) | 3.4 (5.9) | 0.0 0.0 | 57.9 |
| 인천 옹진군 | 27.6 (80.3) | 6.8 (19.7) | 0.0 0.0 | 34.4 |
| 광주 합계 | 209.4 (51.4) | 144.7 (35.5) | 53.3 (13.1) | 407.5 |
| 광주 광역시·도 | 108.5 (42.7) | 92.2 (36.3) | 53.3 (21.0) | 254.0 |
| 광주 동구 | 21.0 (48.6) | 22.2 (51.4) | 0.0 0.0 | 43.2 |
| 광주 서구 | 23.7 (64.6) | 13.0 (35.4) | 0.0 0.0 | 36.6 |
| 광주 남구 | 18.0 (76.2) | 5.6 (23.8) | 0.0 0.0 | 23.7 |
| 광주 북구 | 19.3 (79.5) | 5.0 (20.5) | 0.0 0.0 | 24.3 |
| 광주 광산구 | 18.9 (73.7) | 6.7 (26.3) | 0.0 0.0 | 25.6 |
| 대전 합계 | 218.5 (51.1) | 144.0 (33.7) | 65.1 (15.2) | 427.5 |

| 단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----------|----------------|----------------|----------------|---------|
| 대전 광역시·도 | 82.9 (34.5) | 92.3 (38.4) | 65.1 (27.1) | 240.3 |
| 대전 동구 | 12.8 (83.6) | 2.5 (16.4) | 0.0 0.0 | 15.4 |
| 대전 중구 | 14.9 (74.8) | 5.0 (25.2) | 0.0 0.0 | 19.9 |
| 대전 서구 | 45.4 (59.3) | 31.2 (40.7) | 0.0 0.0 | 76.6 |
| 대전 유성구 | 31.5 (73.6) | 11.3 (26.4) | 0.0 0.0 | 42.7 |
| 대전 대덕구 | 30.9 (95.1) | 1.6 (4.9) | 0.0 0.0 | 32.5 |
| 울산 합계 | 227.8 (72.3) | 58.7 (18.6) | 28.6 (9.1) | 315.1 |
| 울산 광역시·도 | 23.3 (30.5) | 24.6 (32.1) | 28.6 (37.4) | 76.4 |
| 울산 중구 | 16.0 (76.5) | 4.9 (23.5) | 0.0 0.0 | 20.9 |
| 울산 남구 | 33.2 (73.3) | 12.1 (26.7) | 0.0 0.0 | 45.3 |
| 울산 동구 | 10.1 (96.9) | 0.3 (3.1) | 0.0 0.0 | 10.4 |
| 울산 북구 | 14.6 (95.0) | 0.8 (5.0) | 0.0 0.0 | 15.4 |
| 울산 울주군 | 130.7 (89.0) | 16.1 (11.0) | 0.0 0.0 | 146.7 |
| 세종 합계 | 58.3 (22.6) | 99.0 (38.5) | 100.1 (38.9) | 257.4 |
| 세종 광역시·도 | 58.3 (22.6) | 99.0 (38.5) | 100.1 (38.9) | 257.4 |
| 경기 합계 | 3,274.2 (37.4) | 2,498.9 (28.6) | 2,977.6 (34.0) | 8,750.7 |
| 경기 광역시·도 | 545.3 (52.6) | 293.6 (28.3) | 198.6 (19.1) | 1,037.5 |
| 경기 수원시 | 146.2 (37.9) | 124.4 (32.2) | 115.6 (29.9) | 386.1 |
| 경기 성남시 | 101.0 (12.3) | 502.6 (61.0) | 220.2 (26.7) | 823.8 |
| 경기 고양시 | 157.1 (40.9) | 89.7 (23.3) | 137.7 (35.8) | 384.4 |
| 경기 용인시 | 142.1 (67.4) | 23.8 (11.3) | 45.0 (21.3) | 210.9 |
| 경기 부천시 | 70.9 (20.2) | 107.2 (30.6) | 172.8 (49.2) | 351.0 |
| 경기 안산시 | 261.8 (30.8) | 446.2 (52.4) | 143.4 (16.8) | 851.4 |
| 경기 안양시 | 77.7 (31.1) | 41.3 (16.6) | 130.7 (52.3) | 249.8 |
| 경기 남양주시 | 60.8 (33.8) | 75.6 (42.0) | 43.5 (24.2) | 179.9 |
| 경기 화성시 | 94.7 (19.2) | 268.5 (54.5) | 129.2 (26.2) | 492.4 |
| 경기 평택시 | 82.5 (34.4) | 86.5 (36.0) | 71.1 (29.6) | 240.2 |

| 단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----------|--------------|--------------|--------------|---------|
| 경기 의정부시 | 48.5 (29.3) | 29.6 (17.9) | 87.1 (52.7) | 165.2 |
| 경기 시흥시 | 76.6 (11.7) | 43.2 (6.6) | 534.1 (81.7) | 653.9 |
| 경기 파주시 | 47.7 (32.2) | 25.7 (17.4) | 74.5 (50.4) | 147.9 |
| 경기 광명시 | 80.6 (55.0) | 36.6 (25.0) | 29.3 (20.0) | 146.5 |
| 경기 김포시 | 132.2 (36.2) | 78.9 (21.6) | 154.5 (42.3) | 365.6 |
| 경기 군포시 | 60.8 (39.5) | 48.0 (31.1) | 45.2 (29.3) | 154.0 |
| 경기 광주시 | 40.5 (35.0) | 11.0 (9.5) | 64.4 (55.6) | 115.9 |
| 경기 이천시 | 220.6 (76.4) | 20.5 (7.1) | 47.7 (16.5) | 288.7 |
| 경기 양주시 | 22.0 (37.0) | 19.3 (32.4) | 18.3 (30.6) | 59.6 |
| 경기 오산시 | 57.0 (46.3) | 4.4 (3.6) | 61.8 (50.2) | 123.2 |
| 경기 구리시 | 65.3 (38.4) | 19.8 (11.6) | 85.0 (50.0) | 170.1 |
| 경기 안성시 | 43.8 (40.0) | 11.1 (10.1) | 54.7 (49.9) | 109.6 |
| 경기 포천시 | 229.2 (90.1) | 10.2 (4.0) | 14.9 (5.9) | 254.3 |
| 경기 의왕시 | 26.5 (37.5) | 1.5 (2.1) | 42.6 (60.4) | 70.6 |
| 경기 하남시 | 79.0 (36.6) | 12.3 (5.7) | 124.2 (57.6) | 215.5 |
| 경기 여주시 | 35.6 (37.7) | 49.9 (52.9) | 8.8 (9.4) | 94.3 |
| 경기 동두천시 | 86.8 (77.2) | 9.9 (8.8) | 15.8 (14.1) | 112.5 |
| 경기 과천시 | 86.9 (50.9) | 0.8 (0.4) | 83.0 (48.6) | 170.7 |
| 경기 양평군 | 26.8 (84.6) | 2.3 (7.3) | 2.6 (8.1) | 31.7 |
| 경기 가평군 | 37.2 (74.9) | 2.9 (5.9) | 9.6 (19.2) | 49.7 |
| 경기 연천군 | 30.4 (69.6) | 1.6 (3.8) | 11.6 (26.6) | 43.6 |
| 강원 합계 | 909.2 (68.6) | 182.9 (13.8) | 234.2 (17.7) | 1,326.3 |
| 강원 광역시·도 | 133.4 (72.8) | 49.8 (27.2) | 0.0 0.0 | 183.2 |
| 강원 춘천시 | 106.0 (56.8) | 9.8 (5.3) | 70.8 (38.0) | 186.6 |
| 강원 원주시 | 47.2 (23.9) | 35.0 (17.7) | 115.0 (58.3) | 197.1 |
| 강원 강릉시 | 61.6 (74.6) | 5.6 (6.8) | 15.4 (18.6) | 82.6 |
| 강원 동해시 | 26.0 (68.4) | 8.4 (22.1) | 3.6 (9.6) | 38.0 |

| 단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|-----------|--------------|--------------|-------------|---------|
| 강원 태백시 | 38.2 (73.3) | 11.3 (21.8) | 2.6 (4.9) | 52.1 |
| 강원 속초시 | 29.7 (76.8) | 3.0 (7.7) | 6.0 (15.5) | 38.6 |
| 강원 삼척시 | 42.9 (77.5) | 11.6 (20.9) | 0.9 (1.6) | 55.4 |
| 강원 홍천군 | 40.1 (86.9) | 3.7 (8.0) | 2.4 (5.1) | 46.2 |
| 강원 횡성군 | 61.1 (78.9) | 16.4 (21.1) | 0.0 0.0 | 77.5 |
| 강원 영월군 | 55.8 (85.0) | 4.8 (7.3) | 5.1 (7.7) | 65.7 |
| 강원 평창군 | 14.9 (95.1) | 0.6 (3.6) | 0.2 (1.3) | 15.7 |
| 강원 정선군 | 50.2 (87.1) | 7.2 (12.5) | 0.2 (0.4) | 57.6 |
| 강원 철원군 | 28.4 (83.4) | 1.9 (5.5) | 3.8 (11.1) | 34.0 |
| 강원 화천군 | 27.5 (95.9) | 1.2 (4.1) | 0.0 0.0 | 28.7 |
| 강원 양구군 | 41.4 (89.9) | 4.7 (10.1) | 0.0 0.0 | 46.1 |
| 강원 인제군 | 27.4 (82.8) | 3.8 (11.6) | 1.8 (5.6) | 33.1 |
| 강원 고성군 | 28.3 (84.8) | 0.8 (2.4) | 4.3 (12.9) | 33.4 |
| 강원 양양군 | 49.0 (89.9) | 3.4 (6.1) | 2.2 (4.0) | 54.6 |
| 충북 합계 | 806.2 (72.9) | 197.3 (17.8) | 103.1 (9.3) | 1,106.7 |
| 충북 광역시·도 | 161.4 (82.7) | 33.8 (17.3) | 0.0 0.0 | 195.2 |
| 충북 (신)청주시 | 133.1 (65.8) | 27.3 (13.5) | 41.8 (20.7) | 202.1 |
| 충북 충주시 | 161.7 (68.0) | 45.4 (19.1) | 30.8 (13.0) | 238.0 |
| 충북 제천시 | 48.9 (75.7) | 10.6 (16.4) | 5.1 (7.9) | 64.6 |
| 충북 보은군 | 25.1 (72.3) | 9.6 (27.7) | 0.0 0.0 | 34.8 |
| 충북 옥천군 | 37.9 (72.5) | 6.8 (13.1) | 7.5 (14.4) | 52.3 |
| 충북 영동군 | 74.8 (93.1) | 4.4 (5.5) | 1.1 (1.4) | 80.4 |
| 충북 증평군 | 8.7 (79.8) | 1.4 (13.2) | 0.8 (7.0) | 10.9 |
| 충북 진천군 | 28.2 (65.8) | 11.0 (25.6) | 3.7 (8.5) | 42.8 |
| 충북 괴산군 | 48.0 (65.5) | 25.4 (34.5) | 0.0 0.0 | 73.4 |
| 충북 음성군 | 45.0 (77.4) | 3.3 (5.7) | 9.8 (16.9) | 58.1 |
| 충북 단양군 | 33.4 (61.7) | 18.2 (33.6) | 2.5 (4.7) | 54.2 |

| 단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----------|--------------|--------------|--------------|---------|
| 충남 합계 | 993.1 (56.1) | 368.4 (20.8) | 408.7 (23.1) | 1,770.1 |
| 충남 광역시·도 | 89.5 (83.1) | 18.2 (16.9) | 0.0 0.0 | 107.6 |
| 충남 천안시 | 77.0 (23.2) | 31.3 (9.4) | 223.5 (67.4) | 331.7 |
| 충남 공주시 | 145.6 (75.9) | 28.7 (14.9) | 17.6 (9.2) | 191.9 |
| 충남 보령시 | 55.5 (61.7) | 17.2 (19.2) | 17.2 (19.1) | 89.9 |
| 충남 아산시 | 62.2 (33.4) | 35.3 (19.0) | 88.5 (47.6) | 186.0 |
| 충남 서산시 | 65.3 (39.8) | 80.7 (49.2) | 18.1 (11.0) | 164.1 |
| 충남 논산시 | 65.9 (88.7) | 5.4 (7.3) | 2.9 (4.0) | 74.2 |
| 충남 계룡시 | 34.5 (61.2) | 3.1 (5.5) | 18.8 (33.3) | 56.4 |
| 충남 당진시 | 39.8 (52.7) | 21.4 (28.3) | 14.4 (19.0) | 75.6 |
| 충남 금산군 | 51.6 (94.3) | 2.7 (5.0) | 0.4 (0.7) | 54.7 |
| 충남 부여군 | 173.8 (98.1) | 0.7 (0.4) | 2.7 (1.5) | 177.1 |
| 충남 서천군 | 20.8 (76.2) | 5.9 (21.6) | 0.6 (2.2) | 27.3 |
| 충남 청양군 | 26.0 (77.5) | 7.6 (22.5) | 0.0 0.0 | 33.6 |
| 충남 홍성군 | 26.3 (53.2) | 22.1 (44.7) | 1.0 (2.1) | 49.4 |
| 충남 예산군 | 31.0 (63.6) | 15.8 (32.5) | 1.9 (3.9) | 48.8 |
| 충남 태안군 | 28.2 (27.8) | 72.1 (71.0) | 1.2 (1.2) | 101.6 |
| 전북 합계 | 811.9 (82.0) | 104.3 (10.5) | 74.5 (7.5) | 990.7 |
| 전북 광역시·도 | 193.8 (95.4) | 9.4 (4.6) | 0.0 0.0 | 203.2 |
| 전북 전주시 | 46.8 (72.6) | 7.4 (11.4) | 10.3 (16.0) | 64.5 |
| 전북 군산시 | 41.6 (62.8) | 15.8 (23.8) | 8.9 (13.4) | 66.3 |
| 전북 익산시 | 49.4 (75.3) | 4.7 (7.2) | 11.5 (17.5) | 65.6 |
| 전북 정읍시 | 80.1 (83.4) | 6.6 (6.8) | 9.4 (9.8) | 96.1 |
| 전북 남원시 | 34.9 (88.7) | 1.3 (3.4) | 3.1 (7.9) | 39.3 |
| 전북 김제시 | 35.3 (66.1) | 9.4 (17.6) | 8.7 (16.3) | 53.4 |
| 전북 완주군 | 26.5 (52.2) | 4.2 (8.2) | 20.1 (39.6) | 50.8 |
| 전북 진안군 | 26.3 (69.6) | 11.5 (30.4) | 0.0 0.0 | 37.8 |

| 단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----------|----------------|--------------|-------------|---------|
| 전북 무주군 | 42.6 (87.7) | 6.0 (12.3) | 0.0 0.0 | 48.6 |
| 전북 장수군 | 65.6 (95.1) | 3.4 (4.9) | 0.0 0.0 | 68.9 |
| 전북 임실군 | 22.1 (62.4) | 13.3 (37.6) | 0.0 0.0 | 35.3 |
| 전북 순창군 | 47.1 (83.9) | 9.1 (16.1) | 0.0 0.0 | 56.1 |
| 전북 고창군 | 56.2 (99.0) | 0.3 (0.5) | 0.3 (0.5) | 56.8 |
| 전북 부안군 | 43.7 (91.2) | 2.1 (4.5) | 2.1 (4.3) | 47.9 |
| 전남 합계 | 1,474.6 (68.1) | 511.2 (23.6) | 180.2 (8.3) | 2,165.9 |
| 전남 광역시·도 | 111.9 (79.3) | 29.1 (20.7) | 0.0 0.0 | 141.0 |
| 전남 목포시 | 32.9 (74.3) | 1.7 (3.9) | 9.6 (21.8) | 44.2 |
| 전남 여수시 | 242.4 (52.8) | 183.3 (39.9) | 33.8 (7.4) | 459.5 |
| 전남 순천시 | 72.6 (45.5) | 4.9 (3.1) | 81.9 (51.4) | 159.4 |
| 전남 나주시 | 55.2 (62.9) | 25.4 (28.9) | 7.2 (8.2) | 87.8 |
| 전남 광양시 | 21.5 (9.9) | 154.5 (71.1) | 41.2 (19.0) | 217.2 |
| 전남 담양군 | 21.5 (87.0) | 3.2 (13.0) | 0.0 0.0 | 24.7 |
| 전남 곡성군 | 43.5 (84.6) | 7.9 (15.4) | 0.0 0.0 | 51.4 |
| 전남 구례군 | 14.4 (92.8) | 1.1 (7.2) | 0.0 0.0 | 15.5 |
| 전남 고흥군 | 80.1 (92.0) | 7.0 (8.0) | 0.0 0.0 | 87.1 |
| 전남 보성군 | 73.6 (86.2) | 11.8 (13.8) | 0.0 0.0 | 85.3 |
| 전남 화순군 | 63.2 (74.4) | 20.3 (23.9) | 1.5 (1.8) | 85.0 |
| 전남 장흥군 | 32.8 (69.8) | 14.2 (30.2) | 0.0 0.0 | 47.0 |
| 전남 강진군 | 33.3 (84.4) | 6.2 (15.6) | 0.0 0.0 | 39.5 |
| 전남 해남군 | 219.3 (98.1) | 4.4 (1.9) | 0.0 0.0 | 223.7 |
| 전남 영암군 | 31.7 (79.4) | 6.0 (15.0) | 2.2 (5.6) | 39.9 |
| 전남 무안군 | 34.4 (88.9) | 4.3 (11.1) | 0.0 0.0 | 38.7 |
| 전남 함평군 | 18.3 (64.9) | 9.9 (35.1) | 0.0 0.0 | 28.2 |
| 전남 영광군 | 35.0 (79.4) | 6.3 (14.3) | 2.8 (6.3) | 44.0 |
| 전남 장성군 | 35.8 (88.9) | 4.5 (11.1) | 0.0 0.0 | 40.2 |

| 단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----------|----------------|--------------|-------------|---------|
| 전남 완도군 | 34.7 (94.1) | 2.2 (5.9) | 0.0 0.0 | 36.9 |
| 전남 진도군 | 45.9 (96.8) | 1.5 (3.2) | 0.0 0.0 | 47.4 |
| 전남 신안군 | 120.7 (98.7) | 1.6 (1.3) | 0.0 0.0 | 122.3 |
| 경북 합계 | 1,441.8 (66.1) | 567.8 (26.0) | 170.3 (7.8) | 2,179.8 |
| 경북 광역시·도 | 123.5 (69.6) | 54.1 (30.4) | 0.0 0.0 | 177.6 |
| 경북 포항시 | 88.7 (71.7) | 8.5 (6.9) | 26.5 (21.4) | 123.7 |
| 경북 경주시 | 124.1 (52.6) | 98.6 (41.8) | 13.0 (5.5) | 235.7 |
| 경북 김천시 | 130.4 (74.3) | 29.2 (16.6) | 16.1 (9.1) | 175.7 |
| 경북 안동시 | 92.6 (70.3) | 16.0 (12.2) | 23.1 (17.6) | 131.8 |
| 경북 구미시 | 34.5 (33.8) | 35.5 (34.8) | 31.9 (31.3) | 101.9 |
| 경북 영주시 | 66.4 (82.5) | 9.9 (12.3) | 4.2 (5.2) | 80.4 |
| 경북 영천시 | 92.5 (82.7) | 4.9 (4.4) | 14.5 (12.9) | 111.9 |
| 경북 상주시 | 214.4 (93.9) | 11.0 (4.8) | 3.0 (1.3) | 228.4 |
| 경북 문경시 | 61.9 (74.5) | 13.1 (15.8) | 8.1 (9.7) | 83.0 |
| 경북 경산시 | 37.1 (54.7) | 9.9 (14.6) | 20.9 (30.7) | 67.9 |
| 경북 군위군 | 27.5 (91.0) | 2.7 (9.0) | 0.0 0.0 | 30.2 |
| 경북 의성군 | 58.9 (77.7) | 13.3 (17.5) | 3.6 (4.8) | 75.8 |
| 경북 청송군 | 24.2 (97.9) | 0.5 (2.1) | 0.0 0.0 | 24.7 |
| 경북 영양군 | 22.6 (85.3) | 3.9 (14.7) | 0.0 0.0 | 26.4 |
| 경북 영덕군 | 24.4 (34.6) | 44.0 (62.7) | 1.9 (2.7) | 70.3 |
| 경북 청도군 | 23.6 (80.7) | 5.6 (19.3) | 0.0 0.0 | 29.3 |
| 경북 고령군 | 14.7 (89.5) | 1.7 (10.5) | 0.0 0.0 | 16.4 |
| 경북 성주군 | 44.4 (53.3) | 38.9 (46.7) | 0.0 0.0 | 83.4 |
| 경북 칠곡군 | 31.4 (87.0) | 2.4 (6.7) | 2.3 (6.3) | 36.1 |
| 경북 예천군 | 20.5 (80.3) | 5.0 (19.7) | 0.0 0.0 | 25.5 |
| 경북 봉화군 | 25.2 (87.7) | 3.5 (12.3) | 0.0 0.0 | 28.7 |
| 경북 울진군 | 42.0 (21.2) | 154.7 (78.1) | 1.3 (0.7) | 198.1 |

| 단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|-----------|----------------|--------------|--------------|---------|
| 경북 울릉군 | 16.4 (96.7) | 0.6 (3.3) | 0.0 0.0 | 16.9 |
| 경남 합계 | 1,373.5 (62.0) | 551.2 (24.9) | 288.8 (13.0) | 2,213.5 |
| 경남 광역시·도 | 75.6 (84.0) | 14.4 (16.0) | 0.0 0.0 | 90.0 |
| 경남 (신)창원시 | 87.3 (30.0) | 144.0 (49.5) | 59.5 (20.5) | 290.8 |
| 경남 진주시 | 337.1 (77.3) | 60.2 (13.8) | 38.9 (8.9) | 436.2 |
| 경남 통영시 | 39.6 (72.8) | 5.6 (10.3) | 9.2 (16.9) | 54.4 |
| 경남 사천시 | 46.0 (70.4) | 16.8 (25.7) | 2.6 (3.9) | 65.4 |
| 경남 김해시 | 71.6 (37.9) | 17.0 (9.0) | 100.3 (53.1) | 188.9 |
| 경남 밀양시 | 47.1 (69.0) | 17.0 (24.8) | 4.2 (6.2) | 68.3 |
| 경남 거제시 | 17.5 (65.7) | 5.8 (21.9) | 3.3 (12.4) | 26.7 |
| 경남 양산시 | 45.0 (44.5) | 13.5 (13.4) | 42.5 (42.1) | 101.0 |
| 경남 의령군 | 33.6 (31.6) | 70.1 (66.0) | 2.6 (2.4) | 106.3 |
| 경남 함안군 | 56.8 (77.3) | 13.4 (18.3) | 3.3 (4.4) | 73.5 |
| 경남 창녕군 | 73.1 (78.2) | 9.8 (10.4) | 10.6 (11.3) | 93.5 |
| 경남 고성군 | 49.0 (56.8) | 37.3 (43.2) | 0.0 0.0 | 86.3 |
| 경남 남해군 | 44.4 (48.5) | 47.2 (51.5) | 0.0 0.0 | 91.6 |
| 경남 하동군 | 26.9 (83.0) | 5.5 (17.0) | 0.0 0.0 | 32.4 |
| 경남 산청군 | 42.7 (65.9) | 22.1 (34.1) | 0.0 0.0 | 64.7 |
| 경남 함양군 | 47.7 (84.5) | 8.8 (15.5) | 0.0 0.0 | 56.5 |
| 경남 거창군 | 174.8 (85.1) | 19.2 (9.3) | 11.5 (5.6) | 205.4 |
| 경남 합천군 | 57.8 (70.7) | 23.5 (28.7) | 0.4 (0.5) | 81.7 |
| 제주 합계 | 193.2 (60.3) | 91.4 (28.5) | 36.1 (11.3) | 320.7 |
| 제주 광역시·도 | 193.2 (60.3) | 91.4 (28.5) | 36.1 (11.3) | 320.7 |

부록 표-2. 자치단체별 항목별 불용액 현황(2018년 기준, 괄호는 비중임) (단위: 십억 원, %)

| 단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----------|----------------|--------------|------------|---------|
| 서울 합계 | 2,419.8 (86.5) | 288.7 (10.3) | 90.4 (3.2) | 2,798.8 |
| 서울 광역시·도 | 920.2 (85.6) | 78.1 (7.3) | 77.2 (7.2) | 1,075.5 |
| 서울 종로구 | 65.8 (89.2) | 7.8 (10.6) | 0.1 (0.2) | 73.8 |
| 서울 중구 | 92.5 (90.7) | 8.3 (8.1) | 1.3 (1.2) | 102.0 |
| 서울 용산구 | 58.1 (86.7) | 8.8 (13.1) | 0.1 (0.2) | 67.0 |
| 서울 성동구 | 30.1 (76.1) | 8.6 (21.7) | 0.9 (2.2) | 39.6 |
| 서울 광진구 | 29.6 (61.0) | 14.5 (29.8) | 4.5 (9.2) | 48.6 |
| 서울 동대문구 | 42.3 (93.1) | 3.0 (6.7) | 0.1 (0.2) | 45.4 |
| 서울 중랑구 | 67.6 (90.3) | 7.2 (9.6) | 0.1 (0.1) | 74.9 |
| 서울 성북구 | 54.6 (88.7) | 6.9 (11.2) | 0.1 (0.1) | 61.5 |
| 서울 강북구 | 36.5 (85.7) | 6.0 (14.2) | 0.1 (0.2) | 42.6 |
| 서울 도봉구 | 31.7 (83.5) | 6.2 (16.3) | 0.1 (0.2) | 38.0 |
| 서울 노원구 | 71.0 (90.3) | 7.2 (9.2) | 0.4 (0.5) | 78.7 |
| 서울 은평구 | 57.8 (91.3) | 5.2 (8.2) | 0.3 (0.5) | 63.3 |
| 서울 서대문구 | 48.5 (78.2) | 13.5 (21.7) | 0.0 (0.0) | 61.9 |
| 서울 마포구 | 100.6 (92.3) | 8.3 (7.7) | 0.1 (0.1) | 109.0 |
| 서울 양천구 | 65.5 (87.5) | 8.9 (11.9) | 0.5 (0.6) | 74.8 |
| 서울 강서구 | 75.5 (86.5) | 11.7 (13.4) | 0.2 (0.2) | 87.3 |
| 서울 구로구 | 39.7 (87.5) | 5.4 (11.8) | 0.3 (0.6) | 45.4 |
| 서울 금천구 | 46.6 (88.2) | 6.1 (11.6) | 0.1 (0.1) | 52.8 |
| 서울 영등포구 | 52.5 (88.7) | 6.6 (11.1) | 0.1 (0.2) | 59.2 |
| 서울 동작구 | 36.9 (80.2) | 8.9 (19.3) | 0.3 (0.6) | 46.0 |
| 서울 관악구 | 55.4 (86.1) | 8.8 (13.7) | 0.1 (0.2) | 64.3 |
| 서울 서초구 | 91.5 (93.1) | 6.7 (6.8) | 0.1 (0.1) | 98.4 |
| 서울 강남구 | 89.3 (80.4) | 18.6 (16.8) | 3.1 (2.8) | 111.0 |

| 단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----------|--------------|-------------|--------------|-------|
| 서울 송파구 | 80.2 (88.4) | 10.5 (11.6) | 0.0 (0.0) | 90.7 |
| 서울 강동구 | 79.8 (91.6) | 6.9 (7.9) | 0.4 (0.4) | 87.1 |
| 부산 합계 | 851.6 (94.0) | 47.3 (5.2) | 7.1 (0.8) | 906.0 |
| 부산 광역시·도 | 248.1 (91.4) | 17.4 (6.4) | 6.0 (2.2) | 271.5 |
| 부산 중구 | 33.9 (94.1) | 2.0 (5.6) | 0.1 (0.3) | 36.0 |
| 부산 서구 | 39.5 (96.3) | 1.5 (3.6) | 0.0 (0.1) | 41.1 |
| 부산 동구 | 21.6 (91.8) | 1.9 (7.9) | 0.1 (0.3) | 23.6 |
| 부산 영도구 | 41.6 (88.2) | 5.6 (11.8) | 0.0 (0.0) | 47.2 |
| 부산 진구 | 35.9 (96.0) | 1.5 (3.9) | 0.0 (0.0) | 37.4 |
| 부산 동래구 | 48.0 (97.3) | 1.3 (2.6) | 0.0 (0.0) | 49.3 |
| 부산 남구 | 54.8 (96.9) | 1.6 (2.9) | 0.1 (0.2) | 56.6 |
| 부산 북구 | 21.8 (93.4) | 1.5 (6.4) | 0.0 (0.2) | 23.3 |
| 부산 해운대구 | 38.4 (93.5) | 2.6 (6.3) | 0.1 (0.2) | 41.1 |
| 부산 사하구 | 17.1 (87.9) | 2.2 (11.3) | 0.2 (0.8) | 19.4 |
| 부산 금정구 | 44.5 (96.8) | 1.4 (3.1) | 0.1 (0.1) | 46.0 |
| 부산 강서구 | 46.6 (98.4) | 0.7 (1.5) | 0.1 (0.1) | 47.4 |
| 부산 연제구 | 44.3 (96.0) | 1.7 (3.8) | 0.1 (0.2) | 46.1 |
| 부산 수영구 | 21.9 (92.1) | 1.8 (7.5) | 0.1 (0.4) | 23.7 |
| 부산 사상구 | 24.7 (93.2) | 1.8 (6.7) | 0.0 (0.1) | 26.5 |
| 부산 기장군 | 68.9 (98.5) | 0.9 (1.3) | 0.1 (0.1) | 69.9 |
| 대구 합계 | 629.6 (63.4) | 98.5 (9.9) | 264.6 (26.7) | 992.7 |
| 대구 광역시·도 | 262.4 (45.3) | 69.3 (12.0) | 247.3 (42.7) | 579.0 |
| 대구 중구 | 37.3 (88.2) | 3.5 (8.3) | 1.5 (3.5) | 42.2 |
| 대구 동구 | 43.8 (78.2) | 7.4 (13.2) | 4.8 (8.6) | 56.0 |
| 대구 서구 | 46.8 (91.7) | 3.4 (6.7) | 0.8 (1.5) | 51.1 |
| 대구 남구 | 30.3 (89.2) | 2.9 (8.6) | 0.8 (2.2) | 34.0 |
| 대구 북구 | 36.9 (90.2) | 2.8 (6.9) | 1.2 (2.9) | 40.9 |

| 단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----------|----------------|------------|-------------|---------|
| 대구 수성구 | 55.2 (86.1) | 1.4 (2.1) | 7.5 (11.8) | 64.1 |
| 대구 달서구 | 38.9 (94.7) | 1.5 (3.7) | 0.7 (1.6) | 41.1 |
| 대구 달성군 | 77.9 (92.5) | 6.3 (7.4) | 0.1 (0.1) | 84.3 |
| 인천 합계 | 1,592.3 (96.6) | 43.8 (2.7) | 12.1 (0.7) | 1,648.2 |
| 인천 광역시·도 | 966.8 (98.9) | 9.3 (1.0) | 1.0 (0.1) | 977.1 |
| 인천 중구 | 30.5 (92.0) | 2.6 (7.8) | 0.1 (0.2) | 33.2 |
| 인천 동구 | 78.1 (92.6) | 5.9 (7.0) | 0.3 (0.4) | 84.4 |
| 인천 남구 | 22.4 (88.4) | 2.6 (10.2) | 0.3 (1.4) | 25.3 |
| 인천 연수구 | 116.7 (95.7) | 1.5 (1.2) | 3.8 (3.1) | 122.0 |
| 인천 남동구 | 93.1 (92.9) | 6.8 (6.8) | 0.4 (0.4) | 100.2 |
| 인천 부평구 | 60.8 (96.4) | 2.1 (3.4) | 0.1 (0.2) | 63.1 |
| 인천 계양구 | 46.4 (94.9) | 2.2 (4.5) | 0.3 (0.6) | 48.9 |
| 인천 서구 | 96.0 (94.3) | 5.4 (5.3) | 0.3 (0.3) | 101.8 |
| 인천 강화군 | 54.6 (94.3) | 3.1 (5.3) | 0.2 (0.4) | 57.9 |
| 인천 옹진군 | 26.9 (78.3) | 2.3 (6.6) | 5.2 (15.2) | 34.4 |
| 광주 합계 | 316.1 (77.6) | 23.0 (5.6) | 68.3 (16.8) | 407.5 |
| 광주 광역시·도 | 201.3 (79.2) | 6.2 (2.4) | 46.5 (18.3) | 254.0 |
| 광주 동구 | 38.6 (89.2) | 4.5 (10.5) | 0.2 (0.4) | 43.2 |
| 광주 서구 | 18.1 (49.4) | 6.6 (18.0) | 11.9 (32.6) | 36.6 |
| 광주 남구 | 16.7 (70.6) | 2.1 (9.1) | 4.8 (20.4) | 23.7 |
| 광주 북구 | 18.9 (77.7) | 1.0 (4.3) | 4.4 (18.0) | 24.3 |
| 광주 광산구 | 22.6 (88.3) | 2.5 (9.7) | 0.5 (2.0) | 25.6 |
| 대전 합계 | 397.4 (93.0) | 28.1 (6.6) | 2.0 (0.5) | 427.5 |
| 대전 광역시·도 | 225.5 (93.8) | 13.7 (5.7) | 1.2 (0.5) | 240.3 |
| 대전 동구 | 13.7 (89.2) | 1.5 (10.0) | 0.1 (0.8) | 15.4 |
| 대전 중구 | 17.9 (90.0) | 1.9 (9.5) | 0.1 (0.6) | 19.9 |
| 대전 서구 | 70.6 (92.2) | 5.6 (7.3) | 0.4 (0.5) | 76.6 |

| 단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----------|----------------|-------------|--------------|---------|
| 대전 유성구 | 40.6 (94.9) | 2.0 (4.8) | 0.1 (0.3) | 42.7 |
| 대전 대덕구 | 29.2 (89.7) | 3.3 (10.2) | 0.0 (0.1) | 32.5 |
| 울산 합계 | 278.5 (88.4) | 17.2 (5.5) | 19.5 (6.2) | 315.1 |
| 울산 광역시·도 | 50.4 (65.9) | 6.8 (8.9) | 19.2 (25.2) | 76.4 |
| 울산 중구 | 19.2 (92.0) | 1.6 (7.8) | 0.0 (0.1) | 20.9 |
| 울산 남구 | 40.9 (90.3) | 4.2 (9.4) | 0.1 (0.3) | 45.3 |
| 울산 동구 | 9.9 (94.8) | 0.5 (5.2) | 0.0 (0.1) | 10.4 |
| 울산 북구 | 15.1 (98.0) | 0.3 (2.0) | 0.0 (0.1) | 15.4 |
| 울산 울주군 | 143.0 (97.5) | 3.7 (2.5) | 0.0 (0.0) | 146.7 |
| 세종 합계 | 252.3 (98.0) | 4.6 (1.8) | 0.5 (0.2) | 257.4 |
| 세종 광역시·도 | 252.3 (98.0) | 4.6 (1.8) | 0.5 (0.2) | 257.4 |
| 경기 합계 | 8,101.7 (92.6) | 333.7 (3.8) | 315.3 (3.6) | 8,750.7 |
| 경기 광역시·도 | 1,001.5 (96.5) | 34.6 (3.3) | 1.3 (0.1) | 1,037.5 |
| 경기 수원시 | 327.8 (84.9) | 55.2 (14.3) | 3.2 (0.8) | 386.1 |
| 경기 성남시 | 782.2 (94.9) | 12.9 (1.6) | 28.7 (3.5) | 823.8 |
| 경기 고양시 | 346.9 (90.2) | 20.6 (5.4) | 17.0 (4.4) | 384.4 |
| 경기 용인시 | 205.2 (97.3) | 5.7 (2.7) | 0.0 (0.0) | 210.9 |
| 경기 부천시 | 327.8 (93.4) | 22.2 (6.3) | 1.0 (0.3) | 351.0 |
| 경기 안산시 | 636.3 (74.7) | 14.2 (1.7) | 200.9 (23.6) | 851.4 |
| 경기 안양시 | 233.6 (93.5) | 5.7 (2.3) | 10.6 (4.2) | 249.8 |
| 경기 남양주시 | 174.2 (96.8) | 5.7 (3.2) | 0.1 (0.0) | 179.9 |
| 경기 화성시 | 481.9 (97.9) | 10.4 (2.1) | 0.1 (0.0) | 492.4 |
| 경기 평택시 | 232.7 (96.9) | 7.1 (3.0) | 0.4 (0.1) | 240.2 |
| 경기 의정부시 | 164.0 (99.2) | 1.2 (0.7) | 0.1 (0.0) | 165.2 |
| 경기 시흥시 | 645.0 (98.6) | 8.7 (1.3) | 0.2 (0.0) | 653.9 |
| 경기 파주시 | 140.2 (94.8) | 7.5 (5.1) | 0.2 (0.1) | 147.9 |
| 경기 광명시 | 134.4 (91.8) | 10.1 (6.9) | 2.0 (1.3) | 146.5 |

| 단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----------|----------------|-------------|-------------|---------|
| 경기 김포시 | 354.0 (96.8) | 11.4 (3.1) | 0.3 (0.1) | 365.6 |
| 경기 군포시 | 130.3 (84.6) | 8.1 (5.2) | 15.7 (10.2) | 154.0 |
| 경기 광주시 | 109.8 (94.8) | 5.5 (4.7) | 0.6 (0.5) | 115.9 |
| 경기 이천시 | 270.8 (93.8) | 7.5 (2.6) | 10.4 (3.6) | 288.7 |
| 경기 양주시 | 45.1 (75.7) | 1.2 (2.0) | 13.3 (22.3) | 59.6 |
| 경기 오산시 | 94.9 (77.0) | 28.2 (22.9) | 0.1 (0.1) | 123.2 |
| 경기 구리시 | 167.7 (98.5) | 2.4 (1.4) | 0.0 (0.0) | 170.1 |
| 경기 안성시 | 98.7 (90.1) | 9.8 (9.0) | 1.0 (0.9) | 109.6 |
| 경기 포천시 | 246.6 (97.0) | 7.7 (3.0) | 0.0 (0.0) | 254.3 |
| 경기 의왕시 | 63.6 (90.1) | 5.7 (8.1) | 1.3 (1.9) | 70.6 |
| 경기 하남시 | 211.9 (98.3) | 3.3 (1.5) | 0.4 (0.2) | 215.5 |
| 경기 여주시 | 89.5 (94.9) | 4.7 (5.0) | 0.1 (0.2) | 94.3 |
| 경기 동두천시 | 111.7 (99.3) | 0.7 (0.6) | 0.0 (0.0) | 112.5 |
| 경기 과천시 | 166.2 (97.4) | 3.9 (2.3) | 0.6 (0.4) | 170.7 |
| 경기 양평군 | 25.7 (81.0) | 4.5 (14.0) | 1.6 (5.0) | 31.7 |
| 경기 가평군 | 41.5 (83.5) | 4.1 (8.3) | 4.1 (8.2) | 49.7 |
| 경기 연천군 | 40.1 (91.9) | 3.5 (8.0) | 0.0 (0.1) | 43.6 |
| 강원 합계 | 1,214.2 (91.5) | 94.4 (7.1) | 17.7 (1.3) | 1,326.3 |
| 강원 광역시·도 | 177.4 (96.9) | 3.9 (2.1) | 1.9 (1.0) | 183.2 |
| 강원 춘천시 | 177.5 (95.1) | 8.5 (4.5) | 0.6 (0.3) | 186.6 |
| 강원 원주시 | 193.3 (98.0) | 3.5 (1.8) | 0.4 (0.2) | 197.1 |
| 강원 강릉시 | 71.8 (87.0) | 10.2 (12.3) | 0.6 (0.7) | 82.6 |
| 강원 동해시 | 35.3 (92.7) | 1.8 (4.7) | 1.0 (2.6) | 38.0 |
| 강원 태백시 | 39.8 (76.2) | 8.3 (16.0) | 4.1 (7.8) | 52.1 |
| 강원 속초시 | 33.4 (86.6) | 4.4 (11.4) | 0.8 (2.0) | 38.6 |
| 강원 삼척시 | 50.8 (91.7) | 4.4 (7.9) | 0.2 (0.4) | 55.4 |
| 강원 홍천군 | 42.3 (91.8) | 3.7 (8.0) | 0.1 (0.2) | 46.2 |

| 단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|-----------|----------------|-------------|------------|---------|
| 강원 횡성군 | 70.0 (90.3) | 5.4 (7.0) | 2.1 (2.7) | 77.5 |
| 강원 영월군 | 59.5 (90.5) | 6.2 (9.4) | 0.0 (0.1) | 65.7 |
| 강원 평창군 | 14.1 (89.9) | 1.3 (8.3) | 0.3 (1.8) | 15.7 |
| 강원 정선군 | 53.1 (92.2) | 4.2 (7.4) | 0.3 (0.5) | 57.6 |
| 강원 철원군 | 28.4 (83.4) | 2.9 (8.6) | 2.7 (8.0) | 34.0 |
| 강원 화천군 | 24.1 (83.8) | 4.4 (15.2) | 0.3 (1.0) | 28.7 |
| 강원 양구군 | 37.4 (81.1) | 8.4 (18.3) | 0.3 (0.6) | 46.1 |
| 강원 인제군 | 27.0 (81.7) | 4.6 (14.0) | 1.4 (4.3) | 33.1 |
| 강원 고성군 | 27.1 (81.2) | 5.9 (17.8) | 0.4 (1.1) | 33.4 |
| 강원 양양군 | 51.8 (95.0) | 2.3 (4.3) | 0.4 (0.7) | 54.6 |
| 충북 합계 | 1,044.9 (94.4) | 43.4 (3.9) | 18.3 (1.7) | 1,106.7 |
| 충북 광역시·도 | 188.2 (96.4) | 6.2 (3.2) | 0.7 (0.4) | 195.2 |
| 충북 (신)청주시 | 186.1 (92.1) | 6.6 (3.3) | 9.4 (4.7) | 202.1 |
| 충북 충주시 | 231.6 (97.3) | 5.8 (2.4) | 0.6 (0.3) | 238.0 |
| 충북 제천시 | 54.1 (83.7) | 10.2 (15.9) | 0.3 (0.4) | 64.6 |
| 충북 보은군 | 33.5 (96.2) | 0.7 (2.1) | 0.6 (1.6) | 34.8 |
| 충북 옥천군 | 49.7 (94.9) | 1.7 (3.2) | 1.0 (1.9) | 52.3 |
| 충북 영동군 | 75.7 (94.2) | 2.6 (3.2) | 2.1 (2.6) | 80.4 |
| 충북 증평군 | 10.1 (92.9) | 0.6 (5.3) | 0.2 (1.9) | 10.9 |
| 충북 진천군 | 40.6 (94.9) | 1.2 (2.9) | 0.9 (2.2) | 42.8 |
| 충북 괴산군 | 69.7 (95.0) | 2.8 (3.8) | 0.8 (1.1) | 73.4 |
| 충북 음성군 | 54.7 (94.1) | 1.9 (3.3) | 1.6 (2.7) | 58.1 |
| 충북 단양군 | 51.1 (94.2) | 3.0 (5.6) | 0.1 (0.2) | 54.2 |
| 충남 합계 | 1,686.0 (95.2) | 70.0 (4.0) | 14.1 (0.8) | 1,770.1 |
| 충남 광역시·도 | 100.3 (93.2) | 6.1 (5.6) | 1.3 (1.2) | 107.6 |
| 충남 천안시 | 325.0 (98.0) | 4.8 (1.5) | 1.9 (0.6) | 331.7 |
| 충남 공주시 | 179.3 (93.5) | 11.7 (6.1) | 0.9 (0.5) | 191.9 |

| 단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----------|--------------|-------------|------------|-------|
| 충남 보령시 | 79.4 (88.3) | 9.4 (10.5) | 1.0 (1.2) | 89.9 |
| 충남 아산시 | 178.1 (95.8) | 5.8 (3.1) | 2.1 (1.1) | 186.0 |
| 충남 서산시 | 160.7 (97.9) | 3.0 (1.8) | 0.4 (0.3) | 164.1 |
| 충남 논산시 | 71.4 (96.2) | 2.5 (3.4) | 0.3 (0.4) | 74.2 |
| 충남 계룡시 | 52.7 (93.4) | 0.4 (0.7) | 3.3 (5.9) | 56.4 |
| 충남 당진시 | 67.4 (89.1) | 7.4 (9.8) | 0.8 (1.1) | 75.6 |
| 충남 금산군 | 51.2 (93.6) | 3.4 (6.3) | 0.1 (0.1) | 54.7 |
| 충남 부여군 | 174.1 (98.3) | 2.8 (1.6) | 0.2 (0.1) | 177.1 |
| 충남 서천군 | 25.4 (92.9) | 1.5 (5.3) | 0.5 (1.8) | 27.3 |
| 충남 청양군 | 31.1 (92.5) | 2.5 (7.4) | 0.0 (0.1) | 33.6 |
| 충남 홍성군 | 45.9 (92.8) | 2.7 (5.4) | 0.9 (1.8) | 49.4 |
| 충남 예산군 | 45.5 (93.2) | 3.2 (6.5) | 0.1 (0.3) | 48.8 |
| 충남 태안군 | 98.5 (97.0) | 2.8 (2.7) | 0.3 (0.3) | 101.6 |
| 전북 합계 | 932.7 (94.1) | 39.8 (4.0) | 18.2 (1.8) | 990.7 |
| 전북 광역시·도 | 201.2 (99.0) | 1.3 (0.6) | 0.7 (0.3) | 203.2 |
| 전북 전주시 | 48.6 (75.3) | 15.1 (23.3) | 0.9 (1.4) | 64.5 |
| 전북 군산시 | 59.4 (89.6) | 4.0 (6.0) | 2.9 (4.4) | 66.3 |
| 전북 익산시 | 62.9 (95.9) | 2.1 (3.2) | 0.6 (0.9) | 65.6 |
| 전북 정읍시 | 94.1 (97.9) | 1.6 (1.7) | 0.4 (0.4) | 96.1 |
| 전북 남원시 | 38.8 (98.8) | 0.5 (1.2) | 0.0 0.0 | 39.3 |
| 전북 김제시 | 52.4 (98.2) | 0.8 (1.4) | 0.2 (0.4) | 53.4 |
| 전북 완주군 | 49.6 (97.7) | 0.6 (1.2) | 0.6 (1.2) | 50.8 |
| 전북 진안군 | 26.5 (70.1) | 2.3 (6.2) | 9.0 (23.7) | 37.8 |
| 전북 무주군 | 47.2 (97.3) | 0.9 (1.8) | 0.5 (1.0) | 48.6 |
| 전북 장수군 | 64.5 (93.5) | 3.9 (5.7) | 0.6 (0.8) | 68.9 |
| 전북 임실군 | 32.8 (92.8) | 1.4 (3.9) | 1.1 (3.2) | 35.3 |
| 전북 순창군 | 55.2 (98.5) | 0.5 (1.0) | 0.3 (0.6) | 56.1 |

| 단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----------|----------------|-------------|------------|---------|
| 전북 고창군 | 53.8 (94.8) | 2.7 (4.7) | 0.3 (0.5) | 56.8 |
| 전북 부안군 | 45.5 (94.9) | 2.2 (4.7) | 0.2 (0.4) | 47.9 |
| 전남 합계 | 2,063.3 (95.3) | 86.9 (4.0) | 15.7 (0.7) | 2,165.9 |
| 전남 광역시·도 | 133.8 (94.9) | 5.3 (3.8) | 1.9 (1.3) | 141.0 |
| 전남 목포시 | 41.9 (94.8) | 1.9 (4.3) | 0.4 (0.9) | 44.2 |
| 전남 여수시 | 449.4 (97.8) | 9.8 (2.1) | 0.3 (0.1) | 459.5 |
| 전남 순천시 | 155.1 (97.3) | 3.5 (2.2) | 0.8 (0.5) | 159.4 |
| 전남 나주시 | 81.1 (92.4) | 5.8 (6.6) | 0.9 (1.0) | 87.8 |
| 전남 광양시 | 215.6 (99.3) | 1.5 (0.7) | 0.1 (0.0) | 217.2 |
| 전남 담양군 | 22.4 (90.6) | 1.9 (7.9) | 0.4 (1.5) | 24.7 |
| 전남 곡성군 | 48.9 (95.1) | 1.6 (3.2) | 0.9 (1.7) | 51.4 |
| 전남 구례군 | 14.6 (93.9) | 0.8 (5.2) | 0.1 (0.8) | 15.5 |
| 전남 고흥군 | 79.2 (91.0) | 6.9 (7.9) | 0.9 (1.1) | 87.1 |
| 전남 보성군 | 79.5 (93.2) | 5.8 (6.7) | 0.1 (0.1) | 85.3 |
| 전남 화순군 | 77.8 (91.5) | 7.0 (8.3) | 0.2 (0.2) | 85.0 |
| 전남 장흥군 | 38.7 (82.3) | 4.0 (8.4) | 4.4 (9.3) | 47.0 |
| 전남 강진군 | 36.5 (92.4) | 2.2 (5.5) | 0.8 (2.1) | 39.5 |
| 전남 해남군 | 221.0 (98.8) | 2.2 (1.0) | 0.4 (0.2) | 223.7 |
| 전남 영암군 | 37.9 (95.1) | 1.8 (4.6) | 0.1 (0.3) | 39.9 |
| 전남 무안군 | 34.0 (88.0) | 4.6 (12.0) | 0.0 (0.1) | 38.7 |
| 전남 함평군 | 26.8 (95.2) | 1.2 (4.3) | 0.1 (0.4) | 28.2 |
| 전남 영광군 | 42.3 (96.0) | 1.5 (3.5) | 0.2 (0.5) | 44.0 |
| 전남 장성군 | 36.7 (91.3) | 3.1 (7.6) | 0.4 (1.1) | 40.2 |
| 전남 완도군 | 34.5 (93.4) | 2.0 (5.4) | 0.4 (1.1) | 36.9 |
| 전남 진도군 | 42.4 (89.3) | 4.4 (9.2) | 0.7 (1.5) | 47.4 |
| 전남 신안군 | 113.2 (92.5) | 8.1 (6.6) | 1.1 (0.9) | 122.3 |
| 경북 합계 | 2,051.3 (94.1) | 107.4 (4.9) | 21.1 (1.0) | 2,179.8 |

| 단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|-----------|----------------|-------------|------------|---------|
| 경북 광역시·도 | 167.6 (94.4) | 10.0 (5.6) | 0.0 (0.0) | 177.6 |
| 경북 포항시 | 115.8 (93.7) | 6.8 (5.5) | 1.0 (0.8) | 123.7 |
| 경북 경주시 | 225.4 (95.6) | 9.8 (4.2) | 0.5 (0.2) | 235.7 |
| 경북 김천시 | 162.3 (92.4) | 10.7 (6.1) | 2.7 (1.5) | 175.7 |
| 경북 안동시 | 124.6 (94.6) | 3.4 (2.6) | 3.7 (2.8) | 131.8 |
| 경북 구미시 | 96.3 (94.5) | 3.2 (3.2) | 2.4 (2.4) | 101.9 |
| 경북 영주시 | 76.6 (95.2) | 2.8 (3.5) | 1.0 (1.3) | 80.4 |
| 경북 영천시 | 106.3 (95.0) | 5.2 (4.6) | 0.4 (0.3) | 111.9 |
| 경북 상주시 | 224.9 (98.5) | 3.3 (1.4) | 0.3 (0.1) | 228.4 |
| 경북 문경시 | 75.9 (91.4) | 6.9 (8.3) | 0.3 (0.3) | 83.0 |
| 경북 경산시 | 63.2 (93.0) | 2.7 (3.9) | 2.1 (3.0) | 67.9 |
| 경북 군위군 | 25.7 (85.2) | 4.4 (14.6) | 0.1 (0.3) | 30.2 |
| 경북 의성군 | 73.4 (96.9) | 2.2 (2.9) | 0.1 (0.2) | 75.8 |
| 경북 청송군 | 21.4 (86.6) | 2.9 (11.8) | 0.4 (1.6) | 24.7 |
| 경북 영양군 | 23.5 (89.0) | 2.7 (10.2) | 0.2 (0.8) | 26.4 |
| 경북 영덕군 | 67.8 (96.5) | 2.1 (3.0) | 0.3 (0.5) | 70.3 |
| 경북 청도군 | 21.6 (73.7) | 5.6 (19.3) | 2.1 (7.0) | 29.3 |
| 경북 고령군 | 12.1 (73.7) | 4.0 (24.3) | 0.3 (2.0) | 16.4 |
| 경북 성주군 | 79.3 (95.2) | 3.6 (4.3) | 0.5 (0.6) | 83.4 |
| 경북 칠곡군 | 31.5 (87.2) | 3.2 (8.9) | 1.4 (4.0) | 36.1 |
| 경북 예천군 | 23.8 (93.4) | 1.5 (5.8) | 0.2 (0.8) | 25.5 |
| 경북 봉화군 | 24.7 (86.1) | 3.3 (11.4) | 0.7 (2.5) | 28.7 |
| 경북 울진군 | 193.5 (97.7) | 4.4 (2.2) | 0.2 (0.1) | 198.1 |
| 경북 울릉군 | 13.9 (82.4) | 2.7 (16.1) | 0.3 (1.6) | 16.9 |
| 경남 합계 | 2,034.9 (91.9) | 118.0 (5.3) | 60.5 (2.7) | 2,213.5 |
| 경남 광역시·도 | 80.6 (89.5) | 9.3 (10.3) | 0.1 (0.1) | 90.0 |
| 경남 (신)창원시 | 274.6 (94.5) | 10.7 (3.7) | 5.4 (1.9) | 290.8 |

| 단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 합계 |
|----------|--------------|-------------|-------------|-------|
| 경남 진주시 | 419.5 (96.2) | 15.9 (3.7) | 0.7 (0.2) | 436.2 |
| 경남 통영시 | 51.6 (94.8) | 2.1 (3.9) | 0.7 (1.3) | 54.4 |
| 경남 사천시 | 62.2 (95.2) | 2.6 (3.9) | 0.5 (0.8) | 65.4 |
| 경남 김해시 | 144.9 (76.7) | 43.2 (22.9) | 0.8 (0.4) | 188.9 |
| 경남 밀양시 | 66.9 (98.0) | 1.0 (1.5) | 0.4 (0.6) | 68.3 |
| 경남 거제시 | 23.2 (87.0) | 2.5 (9.2) | 1.0 (3.7) | 26.7 |
| 경남 양산시 | 98.3 (97.4) | 2.4 (2.3) | 0.3 (0.3) | 101.0 |
| 경남 의령군 | 101.7 (95.7) | 4.3 (4.0) | 0.3 (0.2) | 106.3 |
| 경남 함안군 | 61.2 (83.2) | 1.2 (1.6) | 11.1 (15.2) | 73.5 |
| 경남 창녕군 | 88.0 (94.1) | 4.0 (4.3) | 1.5 (1.6) | 93.5 |
| 경남 고성군 | 68.1 (79.0) | 1.0 (1.1) | 17.2 (19.9) | 86.3 |
| 경남 남해군 | 83.2 (90.8) | 4.9 (5.4) | 3.5 (3.9) | 91.6 |
| 경남 하동군 | 30.1 (92.8) | 1.2 (3.8) | 1.1 (3.4) | 32.4 |
| 경남 산청군 | 58.1 (89.8) | 3.3 (5.1) | 3.3 (5.2) | 64.7 |
| 경남 함양군 | 49.8 (88.2) | 2.3 (4.0) | 4.4 (7.8) | 56.5 |
| 경남 거창군 | 195.5 (95.2) | 4.4 (2.1) | 5.5 (2.7) | 205.4 |
| 경남 합천군 | 77.3 (94.6) | 1.8 (2.3) | 2.6 (3.1) | 81.7 |
| 제주 합계 | 244.5 (76.2) | 67.0 (20.9) | 9.3 (2.9) | 320.7 |
| 제주 광역시·도 | 244.5 (76.2) | 67.0 (20.9) | 9.3 (2.9) | 320.7 |

표 부록-3. 자치단체별 회계별 불용액 비율(2018년 기준)

| 자치단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 소계 |
|----------|--------|---------|---------|--------|
| 서울 합계 | 4.80% | 9.62% | 8.96% | 5.76% |
| 서울 광역시·도 | 2.28% | 4.58% | 8.96% | 3.13% |
| 서울 종로구 | 8.97% | 228.26% | - | 18.87% |
| 서울 중구 | 14.06% | 233.35% | - | 25.98% |
| 서울 용산구 | 11.91% | 242.75% | - | 18.39% |
| 서울 성동구 | 7.74% | 24.56% | - | 8.41% |
| 서울 광진구 | 8.91% | 76.43% | - | 10.10% |
| 서울 동대문구 | 6.72% | 91.32% | - | 8.01% |
| 서울 중랑구 | 12.06% | 41.74% | - | 12.62% |
| 서울 성북구 | 9.09% | 31.29% | - | 9.55% |
| 서울 강북구 | 6.46% | 89.88% | - | 7.53% |
| 서울 도봉구 | 5.55% | 170.39% | - | 7.15% |
| 서울 노원구 | 8.83% | 78.21% | - | 9.70% |
| 서울 은평구 | 7.74% | 158.60% | - | 9.40% |
| 서울 서대문구 | 9.94% | 150.69% | - | 12.65% |
| 서울 마포구 | 9.94% | 256.17% | - | 20.59% |
| 서울 양천구 | 7.64% | 117.99% | - | 12.32% |
| 서울 강서구 | 11.00% | 21.49% | - | 11.22% |
| 서울 구로구 | 6.91% | 66.95% | - | 7.62% |
| 서울 금천구 | 10.47% | 171.22% | - | 12.57% |
| 서울 영등포구 | 8.26% | 73.42% | - | 10.48% |
| 서울 동작구 | 7.35% | 105.72% | - | 8.74% |
| 서울 관악구 | 8.24% | 98.34% | - | 10.22% |
| 서울 서초구 | 10.05% | 413.81% | - | 17.40% |
| 서울 강남구 | 15.16% | 28.40% | - | 15.55% |
| 서울 송파구 | 8.88% | 230.92% | - | 12.87% |

| 자치단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 소계 |
|----------|--------|----------|---------|--------|
| 서울 강동구 | 10.79% | 150.74% | - | 14.07% |
| 부산 합계 | 4.24% | 11.02% | 12.06% | 5.35% |
| 부산 광역시·도 | 1.52% | 3.28% | 12.06% | 2.41% |
| 부산 중구 | 13.15% | 270.89% | - | 25.05% |
| 부산 서구 | 14.84% | 90.52% | - | 16.23% |
| 부산 동구 | 8.04% | 55.18% | - | 9.90% |
| 부산 영도구 | 7.91% | 931.39% | - | 16.56% |
| 부산 진구 | 5.95% | 57.54% | - | 7.32% |
| 부산 동래구 | 11.94% | 160.73% | - | 14.42% |
| 부산 남구 | 12.38% | 117.00% | - | 14.92% |
| 부산 북구 | 4.90% | 30.70% | - | 5.58% |
| 부산 해운대구 | 5.81% | 103.59% | - | 7.71% |
| 부산 사하구 | 3.60% | 18.48% | - | 3.90% |
| 부산 금정구 | 12.03% | 36.13% | - | 12.65% |
| 부산 강서구 | 5.95% | 2310.10% | - | 15.81% |
| 부산 연제구 | 12.98% | 104.44% | - | 15.90% |
| 부산 수영구 | 8.43% | 35.88% | - | 8.89% |
| 부산 사상구 | 6.43% | 36.34% | - | 7.32% |
| 부산 기장군 | 11.49% | 36.39% | - | 14.18% |
| 대구 합계 | 5.20% | 12.13% | 85.23% | 8.71% |
| 대구 광역시·도 | 2.38% | 8.63% | 85.23% | 7.68% |
| 대구 중구 | 19.30% | 335.08% | - | 20.00% |
| 대구 동구 | 7.21% | 353.71% | - | 10.02% |
| 대구 서구 | 15.20% | 33.49% | - | 15.25% |
| 대구 남구 | 10.23% | 62.79% | - | 11.00% |
| 대구 북구 | 6.67% | 49.47% | - | 7.45% |
| 대구 수성구 | 10.42% | 236.94% | - | 11.90% |

| 자치단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 소계 |
|----------|--------|---------|---------|--------|
| 대구 달서구 | 4.98% | 107.20% | - | 6.09% |
| 대구 달성군 | 11.12% | 430.96% | - | 12.34% |
| 인천 합계 | 5.10% | 48.33% | 51.87% | 12.35% |
| 인천 광역시·도 | 0.59% | 43.09% | 51.87% | 11.51% |
| 인천 중구 | 7.24% | 45.64% | - | 10.01% |
| 인천 동구 | 43.52% | 168.89% | - | 44.09% |
| 인천 남구 | 2.79% | 58.88% | - | 4.19% |
| 인천 연수구 | 21.30% | 182.18% | - | 26.46% |
| 인천 남동구 | 11.86% | 91.08% | - | 14.47% |
| 인천 부평구 | 7.55% | 142.75% | - | 9.35% |
| 인천 계양구 | 10.46% | 19.85% | - | 10.94% |
| 인천 서구 | 8.90% | 92.08% | - | 14.19% |
| 인천 강화군 | 12.31% | 556.93% | - | 13.06% |
| 인천 옹진군 | 9.87% | 64.97% | - | 11.85% |
| 광주 합계 | 3.47% | 24.20% | 23.85% | 5.94% |
| 광주 광역시·도 | 2.86% | 16.61% | 23.85% | 5.56% |
| 광주 동구 | 8.34% | 101.23% | - | 15.79% |
| 광주 서구 | 5.50% | 123.85% | - | 8.31% |
| 광주 남구 | 4.88% | 195.70% | - | 6.35% |
| 광주 북구 | 3.11% | 136.14% | - | 3.88% |
| 광주 광산구 | 3.32% | 165.42% | - | 4.47% |
| 대전 합계 | 3.74% | 24.60% | 29.60% | 6.43% |
| 대전 광역시·도 | 2.27% | 17.23% | 29.60% | 5.46% |
| 대전 동구 | 3.05% | 10.20% | - | 3.45% |
| 대전 중구 | 3.77% | 123.13% | - | 5.00% |
| 대전 서구 | 7.87% | 254.80% | - | 13.00% |
| 대전 유성구 | 7.10% | 255.84% | - | 9.54% |

| 자치단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 소계 |
|----------|--------|---------|---------|--------|
| 대전 대덕구 | 8.75% | 42.58% | - | 9.10% |
| 울산 합계 | 4.40% | 13.90% | 9.20% | 5.34% |
| 울산 광역시·도 | 0.78% | 7.58% | 9.20% | 2.10% |
| 울산 중구 | 4.75% | 78.31% | - | 6.09% |
| 울산 남구 | 7.69% | 71.45% | - | 10.10% |
| 울산 동구 | 3.91% | 5.48% | - | 3.95% |
| 울산 북구 | 4.12% | 8.85% | - | 4.24% |
| 울산 울주군 | 16.50% | 26.59% | - | 17.22% |
| 세종 합계 | 4.97% | 105.29% | 85.67% | 18.60% |
| 세종 광역시·도 | 4.97% | 105.29% | 85.67% | 18.60% |
| 경기 합계 | 6.72% | 59.26% | 89.71% | 15.55% |
| 경기 광역시·도 | 2.68% | 11.71% | 157.52% | 4.52% |
| 경기 수원시 | 6.92% | 77.44% | 48.42% | 15.36% |
| 경기 성남시 | 4.78% | 414.26% | 187.59% | 35.06% |
| 경기 고양시 | 9.01% | 86.72% | 97.61% | 19.34% |
| 경기 용인시 | 7.12% | 24.20% | 20.65% | 9.12% |
| 경기 부천시 | 5.33% | 58.01% | 147.21% | 21.50% |
| 경기 안산시 | 19.89% | 637.38% | 90.71% | 55.12% |
| 경기 안양시 | 7.47% | 72.88% | 140.59% | 21.00% |
| 경기 남양주시 | 4.75% | 108.94% | 28.13% | 11.97% |
| 경기 화성시 | 4.83% | 499.28% | 57.69% | 21.99% |
| 경기 평택시 | 6.62% | 75.56% | 38.55% | 15.54% |
| 경기 의정부시 | 5.81% | 84.42% | 143.51% | 17.77% |
| 경기 시흥시 | 8.29% | 107.35% | 145.57% | 49.11% |
| 경기 파주시 | 5.25% | 46.76% | 58.29% | 13.55% |
| 경기 광명시 | 12.95% | 115.45% | 49.53% | 20.54% |
| 경기 김포시 | 15.90% | 104.52% | 207.86% | 37.25% |

| 자치단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 소계 |
|----------|--------|---------|---------|--------|
| 경기 군포시 | 11.61% | 155.09% | 108.11% | 25.80% |
| 경기 광주시 | 4.63% | 17.08% | 51.76% | 10.88% |
| 경기 이천시 | 31.34% | 29.90% | 134.84% | 35.75% |
| 경기 양주시 | 3.51% | 116.03% | 18.51% | 8.03% |
| 경기 오산시 | 11.64% | 16.15% | 122.28% | 21.71% |
| 경기 구리시 | 16.26% | 145.31% | 266.92% | 38.04% |
| 경기 안성시 | 6.54% | 184.04% | 62.35% | 14.35% |
| 경기 포천시 | 39.42% | 49.66% | 20.61% | 37.72% |
| 경기 의왕시 | 7.20% | 53.13% | 119.04% | 17.36% |
| 경기 하남시 | 17.50% | 104.97% | 301.51% | 42.75% |
| 경기 여주시 | 6.33% | 46.95% | 25.07% | 13.40% |
| 경기 동두천시 | 25.68% | 95.77% | 37.28% | 28.78% |
| 경기 과천시 | 41.51% | 28.06% | 729.44% | 76.38% |
| 경기 양평군 | 4.85% | 7.34% | 5.21% | 5.00% |
| 경기 가평군 | 8.81% | 11.78% | 20.83% | 10.08% |
| 경기 연천군 | 7.93% | 120.25% | 21.75% | 9.97% |
| 강원 합계 | 7.01% | 23.71% | 43.55% | 9.28% |
| 강원 광역시·도 | 2.79% | 14.20% | 0.00% | 3.57% |
| 강원 춘천시 | 11.42% | 14.63% | 47.27% | 16.30% |
| 강원 원주시 | 4.56% | 72.79% | 117.11% | 16.68% |
| 강원 강릉시 | 8.10% | 36.91% | 22.66% | 9.79% |
| 강원 동해시 | 7.77% | 138.31% | 12.57% | 10.30% |
| 강원 태백시 | 13.38% | 65.24% | 26.50% | 16.68% |
| 강원 속초시 | 9.85% | 18.30% | 18.68% | 11.05% |
| 강원 삼척시 | 8.17% | 85.56% | 4.70% | 9.93% |
| 강원 홍천군 | 7.79% | 13.54% | 7.35% | 8.04% |
| 강원 횡성군 | 15.54% | 42.19% | 0.00% | 17.93% |

| 자치단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 소계 |
|-----------|--------|---------|---------|--------|
| 강원 영월군 | 14.12% | 23.26% | 34.32% | 15.24% |
| 강원 평창군 | 3.49% | 2.83% | 0.91% | 3.34% |
| 강원 정선군 | 12.55% | 31.20% | 1.97% | 13.29% |
| 강원 철원군 | 6.75% | 66.13% | 26.68% | 7.78% |
| 강원 화천군 | 10.13% | 4.19% | 0.00% | 9.58% |
| 강원 양구군 | 14.05% | 14.51% | 0.00% | 14.09% |
| 강원 인제군 | 7.63% | 11.59% | 8.24% | 7.98% |
| 강원 고성군 | 9.97% | 13.95% | 45.82% | 11.17% |
| 강원 양양군 | 18.92% | 65.69% | 33.40% | 20.15% |
| 충북 합계 | 7.86% | 24.77% | 19.84% | 9.56% |
| 충북 광역시·도 | 4.15% | 7.22% | 0.00% | 4.48% |
| 충북 (신)청주시 | 6.58% | 37.74% | 22.20% | 8.86% |
| 충북 충주시 | 19.69% | 174.60% | 40.81% | 25.78% |
| 충북 제천시 | 7.27% | 17.21% | 7.13% | 8.02% |
| 충북 보은군 | 7.02% | 20.98% | 0.00% | 8.60% |
| 충북 옥천군 | 11.09% | 35.29% | 20.12% | 13.12% |
| 충북 영동군 | 19.92% | 10.62% | 6.74% | 18.52% |
| 충북 증평군 | 4.63% | 25.50% | 8.94% | 5.40% |
| 충북 진천군 | 7.35% | 215.30% | 8.22% | 9.89% |
| 충북 괴산군 | 12.82% | 96.42% | 0.00% | 18.31% |
| 충북 음성군 | 8.84% | 22.23% | 13.99% | 9.79% |
| 충북 단양군 | 10.18% | 197.63% | 32.97% | 15.69% |
| 충남 합계 | 6.85% | 47.59% | 65.91% | 11.13% |
| 충남 광역시·도 | 1.65% | 3.85% | 0.00% | 1.83% |
| 충남 천안시 | 5.26% | 86.68% | 168.24% | 20.30% |
| 충남 공주시 | 23.56% | 214.49% | 46.00% | 28.66% |
| 충남 보령시 | 8.82% | 69.45% | 35.98% | 12.81% |

| 자치단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 소계 |
|----------|--------|----------|---------|--------|
| 충남 아산시 | 6.75% | 60.13% | 211.11% | 18.21% |
| 충남 서산시 | 8.56% | 405.70% | 27.68% | 19.35% |
| 충남 논산시 | 10.38% | 102.94% | 4.37% | 10.50% |
| 충남 계룡시 | 23.95% | 1046.70% | 131.37% | 35.53% |
| 충남 당진시 | 5.50% | 94.89% | 20.24% | 9.25% |
| 충남 금산군 | 14.55% | 7.91% | 2.80% | 13.60% |
| 충남 부여군 | 31.93% | 4.72% | 7.30% | 29.77% |
| 충남 서천군 | 4.74% | 36.66% | 5.43% | 5.86% |
| 충남 청양군 | 7.34% | 180.93% | 0.00% | 9.36% |
| 충남 홍성군 | 5.19% | 164.63% | 3.69% | 9.01% |
| 충남 예산군 | 5.55% | 104.26% | 33.40% | 8.42% |
| 충남 태안군 | 6.37% | 317.32% | 2.57% | 19.80% |
| 전북 합계 | 5.86% | 13.95% | 13.06% | 6.53% |
| 전북 광역시·도 | 3.66% | 1.93% | 0.00% | 3.51% |
| 전북 전주시 | 3.38% | 20.19% | 6.61% | 4.09% |
| 전북 군산시 | 4.40% | 95.38% | 8.72% | 6.23% |
| 전북 익산시 | 4.57% | 69.09% | 8.68% | 5.37% |
| 전북 정읍시 | 11.41% | 129.83% | 18.46% | 12.68% |
| 전북 남원시 | 5.49% | 27.56% | 6.46% | 5.71% |
| 전북 김제시 | 5.64% | 303.04% | 20.12% | 7.95% |
| 전북 완주군 | 4.80% | 59.59% | 251.97% | 8.95% |
| 전북 진안군 | 7.85% | 19.37% | 0.00% | 9.58% |
| 전북 무주군 | 15.09% | 16.40% | 0.00% | 15.24% |
| 전북 장수군 | 22.91% | 11.53% | 0.00% | 21.86% |
| 전북 임실군 | 6.43% | 65.30% | 0.00% | 9.72% |
| 전북 순창군 | 13.98% | 106.61% | 0.00% | 16.26% |
| 전북 고창군 | 10.70% | 5.83% | 1.86% | 10.40% |

| 자치단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 소계 |
|----------|--------|---------|---------|--------|
| 전북 부안군 | 8.61% | 9.61% | 16.67% | 8.83% |
| 전남 합계 | 8.48% | 46.85% | 35.29% | 11.40% |
| 전남 광역시·도 | 1.75% | 4.11% | 0.00% | 1.98% |
| 전남 목포시 | 5.18% | 11.12% | 10.89% | 5.99% |
| 전남 여수시 | 26.22% | 731.16% | 36.72% | 44.12% |
| 전남 순천시 | 7.60% | 14.34% | 97.97% | 14.86% |
| 전남 나주시 | 8.10% | 211.79% | 13.19% | 11.73% |
| 전남 광양시 | 3.38% | 239.27% | 54.48% | 27.98% |
| 전남 담양군 | 5.85% | 49.63% | 0.00% | 6.61% |
| 전남 곡성군 | 13.49% | 59.40% | 0.00% | 15.31% |
| 전남 구례군 | 5.00% | 18.76% | 0.00% | 5.28% |
| 전남 고흥군 | 12.96% | 70.43% | 0.00% | 13.87% |
| 전남 보성군 | 17.66% | 37.78% | 0.00% | 19.06% |
| 전남 화순군 | 13.26% | 148.10% | 3.80% | 16.03% |
| 전남 장흥군 | 8.63% | 150.44% | 0.00% | 12.07% |
| 전남 강진군 | 8.48% | 148.88% | 0.00% | 9.94% |
| 전남 해남군 | 38.07% | 41.87% | 0.00% | 38.14% |
| 전남 영암군 | 7.00% | 264.88% | 4.64% | 7.93% |
| 전남 무안군 | 7.94% | 27.25% | 0.00% | 8.62% |
| 전남 함평군 | 5.14% | 51.26% | 0.00% | 7.51% |
| 전남 영광군 | 8.16% | 15.02% | 9.71% | 8.82% |
| 전남 장성군 | 9.26% | 26.87% | 0.00% | 9.99% |
| 전남 완도군 | 8.09% | 11.35% | 0.00% | 8.23% |
| 전남 진도군 | 13.95% | 20.51% | 0.00% | 14.09% |
| 전남 신안군 | 23.76% | 36.04% | 0.00% | 23.87% |
| 경북 합계 | 7.01% | 37.42% | 17.70% | 9.45% |
| 경북 광역시·도 | 1.65% | 7.10% | 0.00% | 2.15% |

| 자치단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 소계 |
|-----------|--------|----------|---------|--------|
| 경북 포항시 | 5.74% | 9.06% | 16.00% | 6.85% |
| 경북 경주시 | 11.63% | 190.31% | 11.77% | 19.17% |
| 경북 김천시 | 17.03% | 32.25% | 45.15% | 19.69% |
| 경북 안동시 | 9.71% | 55.38% | 28.62% | 12.39% |
| 경북 구미시 | 3.51% | 117.39% | 22.34% | 8.83% |
| 경북 영주시 | 11.11% | 66.35% | 8.38% | 12.15% |
| 경북 영천시 | 14.75% | 47.30% | 23.51% | 16.00% |
| 경북 상주시 | 30.16% | 91.75% | 5.85% | 29.52% |
| 경북 문경시 | 10.93% | 98.36% | 19.62% | 13.38% |
| 경북 경산시 | 4.61% | 25.73% | 32.02% | 7.47% |
| 경북 군위군 | 8.85% | 33.71% | 0.00% | 9.48% |
| 경북 의성군 | 11.39% | 49.06% | 10.23% | 13.08% |
| 경북 청송군 | 8.14% | 1.60% | 0.00% | 7.50% |
| 경북 영양군 | 9.89% | 19.18% | 0.00% | 10.65% |
| 경북 영덕군 | 6.73% | 1030.96% | 7.29% | 17.93% |
| 경북 청도군 | 7.25% | 20.67% | 0.00% | 8.29% |
| 경북 고령군 | 4.98% | 11.98% | 0.00% | 5.30% |
| 경북 성주군 | 12.53% | 121.03% | 0.00% | 21.56% |
| 경북 칠곡군 | 7.65% | 83.44% | 3.77% | 7.62% |
| 경북 예천군 | 4.72% | 16.75% | 0.00% | 5.50% |
| 경북 봉화군 | 6.82% | 8.20% | 0.00% | 6.96% |
| 경북 울진군 | 10.12% | 122.08% | 3.59% | 34.27% |
| 경북 울릉군 | 11.43% | 25.37% | 0.00% | 11.64% |
| 경남 합계 | 7.10% | 41.34% | 36.50% | 10.32% |
| 경남 광역시·도 | 1.04% | 2.43% | 0.00% | 1.14% |
| 경남 (신)창원시 | 3.49% | 61.01% | 31.09% | 9.93% |
| 경남 진주시 | 32.03% | 202.22% | 27.97% | 35.72% |

| 자치단체명 | 일반회계 | 기타특별회계 | 공기업특별회계 | 소계 |
|----------|--------|---------|---------|--------|
| 경남 통영시 | 7.88% | 90.36% | 43.30% | 10.27% |
| 경남 사천시 | 8.06% | 98.34% | 9.03% | 10.60% |
| 경남 김해시 | 6.05% | 24.50% | 72.02% | 13.58% |
| 경남 밀양시 | 7.35% | 124.47% | 5.88% | 9.41% |
| 경남 거제시 | 2.79% | 27.48% | 5.37% | 3.75% |
| 경남 양산시 | 4.68% | 81.54% | 70.71% | 9.73% |
| 경남 의령군 | 10.72% | 115.40% | 131.77% | 28.29% |
| 경남 함안군 | 16.23% | 43.87% | 25.11% | 18.68% |
| 경남 창녕군 | 17.21% | 378.88% | 34.41% | 20.40% |
| 경남 고성군 | 11.97% | 150.98% | 0.00% | 19.88% |
| 경남 남해군 | 12.49% | 142.72% | 0.00% | 23.56% |
| 경남 하동군 | 5.40% | 4.57% | 0.00% | 5.24% |
| 경남 산청군 | 11.91% | 93.71% | 0.00% | 16.96% |
| 경남 함양군 | 11.77% | 67.48% | 0.00% | 13.49% |
| 경남 거창군 | 42.10% | 177.19% | 42.95% | 45.38% |
| 경남 합천군 | 11.82% | 191.87% | 7.20% | 16.11% |
| 제주 합계 | 4.40% | 20.42% | 9.12% | 6.12% |
| 제주 광역시·도 | 4.40% | 20.42% | 9.12% | 6.12% |

Abstract

A Research on the Improvement of Financial Management System by Investigating Local Government's Unused-spending Status

Decentralization has been expanded, and the budget scale of local governments is increasing year by year. However, it has been pointed out that such an increasing budget is being executed inefficiently; the unused-spending is for example. Therefore, the purpose of this study is to present alternatives reducing the unused-spending by analyzing the budgeting process in local government. To analyze, we include internal factor and external factor into local budgeting process.

First, we found the internal factors drive the increase of the unused-spending as follows: first, the local project departments' behaviors are more likely to increase budget amount using by receiving subsidies from central government or central department. Second, the inertia of budgeting formulation that increases budget amount without the secure budget plan generates the unused-spending. Third, local council member's log-rolling behavior, rather than compromise, is the normal pattern of relationship that produces more the unused-spending. Last, the personnel-rotation system in budget department opposes raising a budget expertise who considers the balanced budget.

Second, we found the external factors increasing the unused-spending at the relationship between local government and central government's department. Local governments' financial autonomy depends largely on the amount of subsidy from central government's project. This relationship influences the growth of the unused-spending by rapid project process short time lag to spend budget implementation. Also, it reduces local government's creative budget plan before receiving the subsidy.

Therefore, we suggest policy alternatives to manage the unused-spending amount at local government. Our suggestions is about the improvement of the special fund account by using sunset law that designate the termination of governmental program unless the legislature affirmatively acts to renew it. Also, the elaboration of financial performance evaluation system promotes effective monitors.



www.krila.re.kr

KRILA를
스마트폰으로
만나보세요!



Korea Research Institute for Local Administration



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

(우)26464 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)
T. 033-769-9999 F. 033-769-9805



9 788978 654890

ISBN 978-89-7865-489-0