



민간보조금 제도에 대한 개선방향

제주발전연구원 책임연구원 고 철 수

1. 민간보조금 현황 및 실태

■ 제주 민간보조금 추이

제주 민간보조금 추이를 살펴보면 2007년 이후 2012년까지 6년 동안에 당초예산 순계기준으로 제주의 4대 항목 민간이전경비의 증가율은 27.6%로 예산 증가율 32.9%보다는 낮으나 민간위탁을 포함한 5대 항목¹⁾ 민간이전경비의 증가율은 38.0%로 예산 증가율 32.9%보다는 높은 편이다. 또한 민간이전경비 중 민간위탁 예산은 증가 추세이며, 국가 보조금으로 건설한 각종 시설물에 대한 운영비 보전이 지속적으로 세출로 이어져 재정에 부담을 주고 있는 실정이다.

2007년 이후 2009년까지는 당초예산 순계기준으로 제주의 민간이전경비 4대 항목 및 5대 항목의 예산대비 비중은 조금씩 커졌지만 2010년 이후 민간이전경비 제도 개선 이후에는 다소 비중이 줄어드는 추세를 보이고 있다.

민간보조금 세목 추이를 살펴보면 2007년부터 2011년까지 당초예산 순계기준의 제주도 본청의 민간이전경비 세목 중에서 비중을 중심으로 나열하면 민간경상보조, 민간자본보조, 민간위탁, 민간행사보조, 사회단체보조금 순서이다.

1) 5대 항목은 민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조, 민간위탁, 민간자본보조임.

〈표 1〉 제주 민간이전경비의 연도별 추이(당초예산, 순계기준)

(당초예산, 순계기준, 단위 : 백만원, %)

연도	당초예산 순계기준	민간이전경비(4개 항목)		민간이전경비(5개 항목)	
		금액	비중	금액	비중
2007	1,760,181	316,339	18.0	379,188	21.5
2008	1,923,071	430,818	22.4	455,011	23.7
2009	2,167,674	468,014	21.6	488,347	22.5
2010	2,133,219	362,001	17.0	385,572	18.1
2011	2,231,446	371,661	16.7	404,527	18.1
2012	2,346,887	397,677	17.0	434,305	18.5
증가율 (07~12)	33.3%	25.7%		14.5%	

주 : 민간이전경비는 본청만을 계산하였음
 자료 : 제주특별자치도 예산공개정보 홈페이지

2007년부터 2011년까지 민간경상보조는 2009년을 정점으로 그 비중이 하향 추세이고, 민간이전경비 예산에서 사회단체보조의 비중은 큰 변화가 없으나 예산액 대비 그 비중은 하향 추세를 보이고 있다.

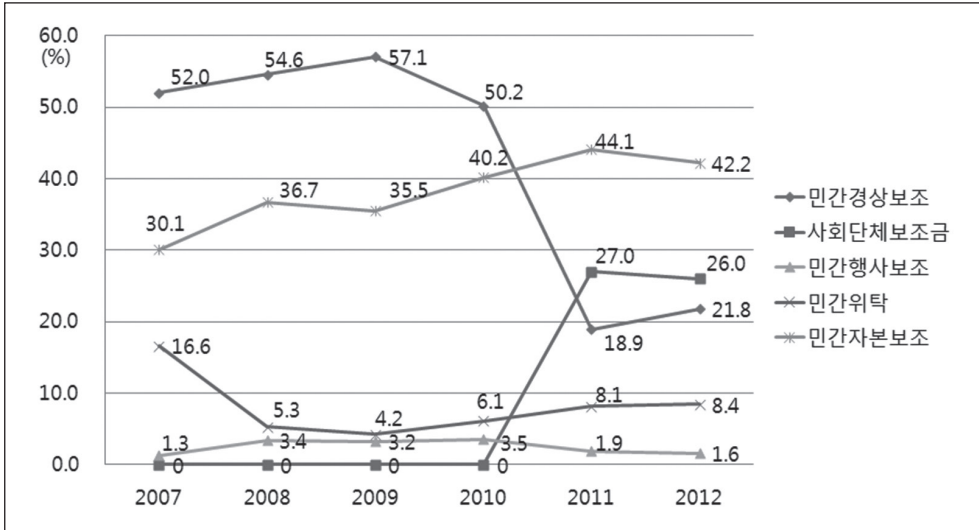
민간행사보조의 비중도 2008~2009년을 정점으로 그 비중이 하향 추세이며, 민간위탁의 비중은 2009년까지 하향 추세를 보이다 그 후 급격히 높아지고 있는 추세를 보이고 있다.

〈표 2〉 제주의 민간이전경비의 항목별·연도별 비중 및 추이

(당초예산, 순계기준, 단위 : 백만원, %)

연도	민간이전 경비 (5개항목 합계)		민간경상 보조		사회단체 보조금		민간행사 보조		민간위탁		민간자본 보조	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
2007	379,188	100	197,306	52.0	-	-	41,515	1.3	62,850	16.6	114,050	30.1
2008	455,011	100	248,292	54.6	-	-	15,686	3.4	24,193	5.3	166,840	36.7
2009	488,347	100	279,114	57.1	-	-	15,503	3.2	20,334	4.2	173,398	35.5
2010	385,572	100	193,679	50.2	-	-	13,392	3.5	23,571	6.1	154,930	40.2
2011	404,527	100	76,306	18.9	109,384	27.0	7,658	1.9	32,866	8.1	178,312	44.1
2012	434,305	100	94,505	21.8	112,740	26.0	7,115	1.6	36,628	8.4	183,318	42.2
평균 비중				42.3		8.8		2.5		8.1		38.1

자료 : 제주특별자치도 예산공개정보 홈페이지



〈그림 1〉 제주 민간이전경비 항목별·연도별 비중 및 추이

보조 기준을 보면 사업의 효율성, 보급·장려성, 파급효과, 취약계층보호, 도정 시책 부합 여부 등에 따라 Zero-Base에서 수익자 부담 원칙을 적용하고 있고, 기본 50% 지원을 근간으로 보조율 설정 및 자부담을 적용하고 있다.

기본	1차산업 보호육성	일반시책 장려 및 보호지원	시책 적극 장려 및 취약계층보호	사업량, 지원단가 등을 고려한 지원
50%	60%	70%	90%	정책

■ 민간보조금 운영 실태

□ 세목 간 구분의 불명확

민간위탁금과 민간경상보조 또는 민간행사보조의 세목 구분이 명확하지 않고 서로 혼재되어 있다. 이는 민간이전경비 세목별 추세분석이나 지자체간 비교가능성을 저해하는 요소이다. 또한 민간경상보조 및 민간행사보조의 운용·관리에 서 초래되는 대부분의 문제는 불합리한 과목 구분에서 기인하고 있다.

지원 기준의 포괄성

자치단체의 자율성을 존중하는 차원에서 보조금을 지출하지 아니하면 사업의 수행이 불가능한 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정하는 경우로 규정하고 있으나 지원대상이 지나치게 포괄적이어서 엄정한 관리, 감독이 어려운 실정이다.

또한, 지원기준의 포괄성으로 인하여 과목을 달리하여 동일한 민간단체에 중복적으로 지원한 위험이 상존한다.

협회를 위탁기관으로 지정할 경우 운영비 지원액 산정의 불명확

협회 고유의 기능이 있고 일부 사업을 위탁받아 운영하고 있는 협회(예: 체육회, 생활체육협의회, 사회복지협의회, 관광협회 등) 등의 경우 협회 고유의 운영경비와 사업관련 경비의 구분이 불명확하다.

또한, 예산공개가 되지 않아 자체사업과 위탁사업의 경비 구분이 어려운 경우가 있다.

선택과 집중에 의한 종합적인 예산관리시스템 필요

보조금을 지급받는 유사시설 간에 중복적인 프로그램 운영이 존재한다. 복지관이나 기타 사회단체의 운영프로그램이 유사한 경우가 있는 실정이다.

이는 사업유형별 자체 부담률을 고려하지 않고 보조금을 지원함으로써 예산배분의 비효율성 및 단체 등의 자생력을 약화시키는 결과를 초래한다. 또한, 무분별한 사업 확대 등으로 운영비 부족만을 호소하면서 효율적인 사업운영과 창의적인 사업개발을 통한시하는 경우도 생기게 된다.

예산사용에 대한 감사 부족

보조금 지원 단체의 전체적인 예산이 공개되지 않아 예산배분의 공평성과 집행의 투명성에 대한 외부 견제기능이 부족한 실정이다.

이는 위탁기관이나 보조금 지급 단체 또는 민간행사보조에 대한 예산집행의 적정성에 대한 감사 및 사업성과를 평가하는 시스템이 없거나 거의 이루어지고 있지 못하고 있는 실정을 반영하고 있다.

또한 부서평가에서 일몰제 사업의 경우 제외해야 하는데 단체의 성격을 고려하다 보니 제대로 된 평가를 실시할 수 없는 문제가 발생하기도 한다.

□ 읍면동 소액사업의 과다

현재 읍면동 소액사업의 경우 도의원사업이 대부분을 차지하고 있으며, 1회성 사업이 대부분인 실정이다. 따라서 생산성이 저하되는 효율성이 떨어지는 경우가 있어 사업의 수를 줄일 필요가 있다. 또한, 보조금 지급 취지 및 목적에 부합되지 않은 사업은 규제할 필요가 있다.

□ 중복수혜 여부 및 복지관련 지원 증가

보조금 사업 대상자 선정시 수혜대상자가 해마다 받는 경향이 있으며, 특히 특정 산업 분야에 편중되어 있어 문제가 발생할 수 있다.

또한 해마다 복지예산 관련 단체수, 보조금액은 증가 추세에 있는 실정이다. 또한 복지예산 관련 보조금 편성시 예산을 삭감하기 어려우며 삭감시 관련단체의 반발이 우려되어 예산편성에 어려움이 있다.

2. 타시도 사례 비교

■ 민간보조금 운영실태

기준보조율의 경우 제주자치도가 국가 기준보조율을 준용하여 최초로 도입한 경우로써 타 지자체가 도입한 경우는 없는 실정이다.

전라북도 등이 제주특별자치도의 사례를 벤치마킹하여 도입을 검토하였으나 제주도의 행정시 2개체제와 달리 전북산하 기초자치단체는 14개로써 독립된 행정체제이므로 기준보조율에 대한 의견수렴이 어려워 도입을 유보하는 등 타지자체의 벤치마킹 불구 파급이 어려운 실정이다.

보조금전산관리시스템 도입은 지방자치단체 일부가 개별적으로 도입하여 운영하

고 있으나 가장 포괄적으로 전면 시행하는 곳은 제주자치도가 유일하다. 전북, 홍천군 등은 제주자치도 벤치마킹으로 2011년부터 전산시스템을 도입하여 운영하고 있는 실정이다.

보조금 지침운영 등은 광역은 별도 지침을 제정하여 운영하는 곳이 거의 없는 실정이며, 기초자치단체를 중심으로 행정안전부의 ‘민간단체보조금 예산편성원칙 및 회계처리기준’을 자체 지침으로 활용하여 운영하는 경우가 대부분이다.

타시도 민간보조금 관련 특수시책의 경우 대구광역시의 경우 보조금 집행상황을 부서별로 인터넷홈페이지에 분기별로 공개하며, 민간자본보조사업의 경우 사업완료 후 시설물에 보조금으로 지은 시설물이라는 표지판을 부착하는 사례가 있다. 또한 전북 담양군의 경우 1억원 이상 사업에 대한 원가심사를 실시하고, 사업종료 후 5억원 이상 사업에 대한 회계사 등 전문가의 검사를 받도록 하는 사례가 있다.

서울시는 재정건전성을 도모하고자 12년 ‘민간위탁사업 계약심사제’를 도입하였다. 민간위탁 계약심사제는 자치단체가 시행해야 할 사무나 시설관리를 민간에 위탁하는 사업에 대해 위수탁 계약 체결 전에 사업내용과 위탁비용 원가산정의 적정성 등을 심사하는 제도이다. 민간위탁심사팀을 신설해 민간위탁 사무 중 ‘사무위탁사업 사업’에 대해 인건비와 운영비, 사업비 등에 대한 원가산출, 거래 실체가격조사, 시장가격조사 등을 실시한 결과 시행 5개월 만에 약 20억원의 예산을 절감하는 효과를 가져왔다.

서울시는 이 제도가 실효성이 검증됨에 따라 사무위탁사업 외에 시설위탁사업 등으로 확대해 계약심사를 추진하기로 하였고, 민간위탁사업 계약심사제 도입으로 예산절감 뿐 아니라 민간위탁사업의 투명성이 향상되고 민간위탁사업 품질 향상에도 기여할 것으로 기대하고 있다.

전국 지방자치단체의 운영실태를 볼 때 제주특별자치도가 벤치마킹 사례가 되는 등 보조금 제도개선의 좋은 본보기를 보여주고 있으며, 타시도와 비교시 앞서나가는 행정을 추진하고 있음을 보여주고 있다.

〈표 3〉 타시도 운영 실태

구 분	타자치단체		제주특별자치도
	광역자치단체	기초자치단체	
기준보조율	시행 없음	시행 없음	2010년부터 시행
전산관리시스템	일부시행	일부시행	2010년부터 시행
보조금 지침 제정	거의 없음	일부시행	2010년부터 세부 지침 제정 운영
특수사례	- 대구광역시 분기별 인터넷 집행상황 공개 - 대구광역시 민자사업 표지판 설치	- 담양시 민간보조금 1억원 이상 원가심사 및 5억원 이상 회계사 위탁검사	기준보조율, 전산관리시스템 보조금성과평가 보조금 공개

□ 민간보조금 예산편성(강원도 및 강릉시 비교)

광역단체인 강원도의 경우 민간보조금이 대부분 산하 기초자치단체로 이관하여 편성하는 ‘자치단체경상보조와 자치단체자본보조’ 과목으로 편성하는 것이 대부분이다. 즉, 광역단체는 대부분 국고보조금 등 중앙지원사업을 일괄 편성하여 도비재원을 일부 포함하여 산하의 기초자치단체로 예산을 내려 보내서 편성하는 형태로 민간보조금 사업을 편성하고 있으며, 광역 자체 편성하는 민간보조금 규모는 많지 않은 실정이므로 도와 행정시 행정구조를 가진 제주특별자치도와 예산편성 구조가 많이 다르므로 비교가 어려운 실정이다.

강원도 강릉시의 경우 기초자치단체로써 현행 제주자치도의 행정시의 민간보조금 편성체제와 비슷한 형태를 가지고 있어 일부 유사 사업에 대한 비교가 가능한데 동일한 사업임에도 불구하고 제주자치도와 편성과목이 다른 일부사업에 대해서는 제주자치도가 예산편성 과목의 적정성 등을 검토 비교해 봐야 할 것으로 판단된다.

〈표 4〉 예산편성 비교

사업명	강릉시	제주자치도
문화바우처(기금사업)	사회보장적 수혜금	민간경상보조
가시간병도우미사업 (국고보조사업)	민간위탁금	사회복지보조금
지역사회서비스 투자사업 (국고보조사업)	민간위탁금	사회복지보조금
장애아동 재활치료 (국고보조사업)	민간위탁금	사회복지보조금
시설아동 대학입학금, 수학여행경비, 주거안정자금, 건강검진비, 참고서 구입비 등 (자체사업)	사회보장적 수혜금	사회복지보조금
체육회 인건비/운영비	기타보상금	민간경상보조

■ 시사점

타시도 분석 결과 시사점으로는 다음과 같다.

첫째, 타지자체와 비교시 일반 기초단체와의 비교는 도와 행정시 행정구조를 가진 제주특별자치도와 예산편성 구조가 많이 다르므로 비교가 어려운 실정이다.

둘째, 민간보조금 집행상황을 분기별로 도청 인터넷 홈페이지에 게재하여 투명성을 확보할 필요가 있다.

셋째, 사업의 규모가 일정액 이상의 사업에 대하여 전문가나 회계감사기관 등에 의한 외부감사제도 도입이 필요하다.

넷째, 서울시가 재정건전성을 도모하기 위하여 도입한 민간위탁사업 계약심사 제도를 벤치마킹할 필요가 있다.

3. 개선방향 및 정책제언

■ 기본 방향

민간보조금의 개선방향은 다음과 같다.

첫째, 공공성과 취약계층사업에 대한 명확한 지원기준 산정이 필요하다.

둘째, 보조금 사업 추진주체와 방향 재검토가 필요하다. 행정에서 할 수 있는 사업은 행정에서 직접 하는 방향으로 보조금사업의 추진방향을 재검토할 필요가 있다.

셋째, 보조금사업 중 “도민 공모 심사사업(정액)”을 신설 또는 변경하고, 현행 보조율 제도 운영으로 발생하는 각종 단체의 애로사항을 해소할 필요가 있다.

마지막으로 지방재정위기시스템 운영과 국내의 경제환경 변화에 적극적으로 대응할 필요가 있다. 재정진단과 재정개혁 프로그램의 지속적 실행과 중앙정부의 재정위기 시스템 작동에 대한 대응도 필요한 실정이다.

다음과 같은 원칙을 준수하여 개선을 해야 할 것이다.

첫째, 보조금의 기본틀은 유지하되 보조금 개혁 후퇴 인상을 주어서는 안된다.

둘째, 기준보조율 제도의 한정된 예산의 수요 조정과 수익자부담 원칙을 실현한다는 측면에서 사회공감대를 형성해야 할 것이다

셋째, 보조금 시행상의 일부 불합리적 사항을 개선해야 할 것이다.

이는 매우 불편하거나, 불합리한 측면에 대해서만 제약적으로 보완하는 차원에서 수정해야 할 것이다.

넷째, 제주 재정의 부담을 가중시키지 않은 범위내에서 개선방안을 검토해야 하며, 중장기적으로 사업목적별로 합리적으로 개선해야 할 것이다.

다섯째, 읍면동장의 권한과 의무 강화를 통한 주민밀착형 행정서비스 체제를 지향하고, 주민참여예산제도와 지속적 연계를 강화해야 할 것이다.

4. 제도 개선을 위한 정책적 제언

보조금사업 중 “도민 공모 심사사업(정액)”의 신설 또는 변경으로 현행 기준보조율제도 운영으로 발생하는 각종 단체의 애로사항을 해소할 필요가 있다. 예를 들어 4~5개 공모분야를 선정(자생단체 역량 강화, 문화예술 활성화, 복지 증대 등)하되 지원 한도액을 정하여 부서별 기준을 마련하여 지원한다.

보조금 성격이 아닌 도의 행정 연속사업, 위탁사업 등은 엄격한 분류를 통하여 지원한다. 이는 민간위탁금으로 제정한 사업을 민간보조금으로 편성 등 과목 편성 문제를 정정 과목을 변경하여 보조금 비중을 절감해야 할 것이다.

취약계층에 대한 복지사업과 연계된 사업은 최대한 정액지원한다. 현행 복지사업에 대한 지원은 90% 보조율을 유지하되 예외규정을 활용하여 100% 지원 가능하도록 한다.

선정·지원의 타당성과 체계적 관리를 위하여 지역공동체 사회건설을 위한 읍면동 관련 행사의 공모방식을 검토할 필요가 있다. 다만 지원단체의 누락시 반발 등 현실적 어려움을 극복해야 할 것이다.

투명한 평가를 위하여 현재의 평가제도에 대한 개선방안으로 소액사업의 경우 부서 책임하에 평가를 실시하고, 금액 일정액 이상(1억원 이상)은 외부감사제도를 도입할 필요가 있다.

〈표 5〉 사업목적별 개선 방향

구분	사 업	개선사항
단체 행정 장비 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 리사무소 필수 행정장비 90% 지원 - 방송장비, 컴퓨터, 복사기, 팩스, 프린터기 	<ul style="list-style-type: none"> • 5중(방송장비, 컴퓨터, 복사기, 팩스, 프린터기) 무상사용 지원
공동 주택 개인 시설 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 고급 공동주택 지원 문제점 해결 • 공동주택시설장비 정액 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 서민아파트 위주의 심사 강화 지원 추진
취약 계층 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 경로당시설 개보수 3천만원 한도 90% 지원 • 경로당 물가인상분 감안 현행 2억원 한도액 인상 • 마을회관 등 시설물 5천만원까지 정액, 초과 부분 자부담 	<ul style="list-style-type: none"> • 경로당/마을회관 등 이력관리 공유하여 관리(사업순위 결정)
	<ul style="list-style-type: none"> • 취약계층(노인) 프로그램 90% 지원 • 기로연행사 90% 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 기로연 100% 지원, 그 외는 현행 유지(최소 5년 이상 경과 후 검토)
문화/스포츠 등 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 문화예술행사/합창맞춤악회/전시회 유형 통합 • 문화예술행사 지원 • 문화예술단체행사 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 장기적으로 문화예술재단 등 공모 심사 지원 바람직
	<ul style="list-style-type: none"> • 도지사기 스포츠대회 등 일정금액 정해서 정액지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 도체육회, 생체, 장체 등 총괄 평가심사기구 설치 운영
	<ul style="list-style-type: none"> • 관광분야 예산투입 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 예산편성시 적정성 검토
	<ul style="list-style-type: none"> • 축제사업 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 평가 내실화
1차 산업 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 축정 분야 민자사업은 축소하고 경상사업 (물류비 등)은 예산확대 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 예산편성시 자본은 감축, 물류비 등 경상지원은 확대검토
	<ul style="list-style-type: none"> • FTA 체결 등에 따른 지원확대 	<ul style="list-style-type: none"> • FTA 대책위 등 의견 수렴하여 지원 결정