

제주특별자치도 민간이전경비의 분석 및 효율적인 관리 방안

(A Study on Improving the System of Local Government's Transfer Expenditures to Private Sector in Jeju Special Self-Governing Province)

김 동 옥*
(Dong-wuk Kim)

— 목 차 —

- I. 서 론
- II. 제주특별자치도의 재정현황 분석
- III. 연구설계
- IV. 실증분석
- V. 결 론

I. 서 론

제주도는 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법'(이하 '제주특별법'이라 한다)이 제정·공포 되면서 2006년 7월1일에 새롭게 제주특별자치도를 출범하였다. 제주특별법에는 제주특별자치도를 국제자유도시로 만들고 발전시키는데 실질적으로 도움을 줄 수 있는 획기적인 규제완화와 중앙정부의 권한 이양 및 재정적 지원을 법률에 명시되었지만 이를 뒷받침할 법·제도적 기반이 실질적이지 못하고 정부의 의지가 불투명하여

* 제주대학교 경상대학 회계학과 교수

재정자주권 확보에 큰 가지적인 성과를 나타내지 못하고 있다. 오히려 제주특별자치도 출범에 따른 중앙행정권한의 단계적 이양 및 국제자유도시 조성사업의 본격 추진에 따라 재정수요는 지속적으로 증가하고 있으나 재정수요에 비하여 부족한 재원확보에 고심하고 있다. 더군다나 최근 미국의 서브프라임 모기지 사태를 시작으로 2008년 하반기 이후 세계적인 금융위기로 인한 경제침체, 2008년 9월에 발표한 감세 세제개편 안과 지방소비세 및 지방소득세 도입은 오히려 상대적 세입증가를 저해하고 있어 제주특별자치도의 자체수입은 전체예산대비 하향 감소 혹은 정체 상태로 가용재원은 줄어들고 있는 상황이다.

이처럼 제주의 재정의 압박은 점점 커지고 있는데, 민간영역 확대, 사회복지서비스 제공 증가 등으로 자치단체의 민간보조금 지출은 급격히 증가하고 있음에도 이와 관련된 예산은 비효율적으로 운용되고 있다는 지적은 여전하다. 또한 민간보조금에 대한 잘못된 인식과 관행을 개선하기 위해 자치단체와 보조사업자의 책임과 역할을 명확히 하고 민간보조금 운영의 제도적 기반을 강화하기 위해 행정안전부에서 지방재정법 개정안을 입법예고도 하였다.

현재 편성되고 있는 예산의 효율적인 관리는 새로운 재원을 발굴하는 것 이상으로 중요한 재원확보 방안일 수 있다. 제주특별자치도 출범 5년을 맞아 제주특별자치도의 민간이전경비의 재정운용 실태분석을 하고자 한다. 이를 통해 민간이전경비의 예산 운영상의 문제점 및 낭비적, 비효율적 요소를 도출하고, 향후 책임성 있고 생산적인 재정구조를 구축하기 위해서 민간이전경비의 효율적 관리방안을 제시하고자 한다.

II. 제주특별자치도의 재정현황 분석

2.1. 총재정규모

2011년도 제주특별자치도 일반회계 및 특별회계를 합한 당초예산의 총 규모는 순계기준으로 2조 7,287억원으로 2010년도 예산 2조 5,981억원 대비 1,306억원(5.0%) 증가한 규모이다. 제주의 예산규모는 최종예산 순계기준으로 전국 대비 1.8% 내외 비중을 보이고 있는데 2010년 까지 당초예산의 총 규모는 순계기준으로 전국평균보다 낮은 증가율을 보

이다가 2011년에는 전국 평균보다 높은 증가율을 보이고 있다.

<표 1> 전국 및 제주 회계별 예산규모(순계기준)

(단위 : 백만원)

회계별	2011		2010		2009		2008		2007	
	금액	전년 대비	금액	전년 대비	금액	전년 대비	금액	전년 대비	금액	
전국	당초예산	141,039,291	0.8	139,856,494	1.7	137,534,905	10.1	124,966,562	11.6	111,986,422
	최종예산 (A)	-	-	149,779,701	-4.4	156,702,876	8.5	144,453,561	12.8	128,036,585
제주	당초예산	2,728,673	5.0	2,598,100	-0.1	2,601,068	9.8	2,369,078	7.6	2,202,202
	최종예산 (B)	-	-	2,721,651	-2.9	2,802,107	7.6	2,605,259	6.9	2,437,370
B/A(%)				1.82		1.79		1.80		1.90

예산: 일반회계 + 특별회계

자료: 제주특별자치도 예산정보, 행정안전부 재정고

2.2. 세입예산 구조별 재정규모

지방자치단체의 대표적 세입원으로는 지방세, 세외수입, 지방채를 위시하여 지방교부세, 국고보조금이 있는데, 이 가운데 지방세와 세외수입은 자주재원으로 구분되며, 지방교부세, 국고보조금은 의존재원 혹은 중앙재원으로 분류되는데, 제주특별자치도가 도입 전 당초예산의 전국 대비 제주 비중은 1.95% 수준이나 특별자치도가 도입된 2007년 이후에는 1.90% 내외 수준으로 특별자치도 도입으로 예산이 증가의 예상을 고려하면 타 지자체 보다는 예산 규모의 증가가 상대적으로 작은 편이다.

2011년 기준으로 세입목별 비중은 국고보조금(35.6%), 지방교부세(31.6%), 지방세(18.3%), 세외수입(10.9%), 지방채(3.7%) 순으로 중앙재원(국고보조금+지방교부세)에 의존하는 비중이 전체의 66%가 넘어 의존도가 높은 실정이다. 자체수입(지방세 + 세외수입)은 전체의 29.2% 수준에 불과하다.

<표 2> 세입예산 구조별 재정규모 추이(당초예산, 순계)

(단위 : 백만원, %)

회계별		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
합계	전국	87,284,021	92,367,281	101,352,242	111,986,422	124,966,562	137,534,905	139,856,494	141,039,291
	제주	1,704,535 (1.95)	1,823,996 (1.97)	1,976,135 (1.95)	2,202,202 (1.97)	2,369,078 (1.90)	2,601,068 (1.89)	2,598,100 (1.86)	2,728,673 (1.93)
[자체수입] (비중)	전국	55,211,855 (63.3)	57,072,115 (61.8)	60,673,265 (59.9)	65,924,094 (58.9)	73,650,110 (58.9)	80,837,813 (58.8)	79,434,064 (56.8)	79,321,856 (56.2)
	제주	804,906 (47.2)	844,419 (46.3)	781,387 (39.5)	704,600 (32.0)	756,759 (31.9)	798,598 (30.7)	809,763 (31.2)	797,286 (29.2)
지방세 수입 (비중)	전국	31,983,413 (36.6)	33,695,211 (36.5)	35,275,077 (34.8)	38,073,172 (34.0)	43,549,735 (34.8)	47,067,020 (34.2)	47,878,513 (34.2)	49,743,429 (35.3)
	제주	393,499 (23.1)	408,944 (22.4)	409,954 (20.7)	418,032 (19.0)	440,050 (18.6)	447,120 (17.2)	473,049 (18.2)	500,144 (18.3)
세외수입 (비중)	전국	23,228,442 (26.6)	23,376,904 (25.3)	25,398,188 (25.1)	27,850,921 (24.9)	30,100,375 (24.1)	33,770,793 (24.6)	31,555,551 (22.6)	29,578,427 (21.0)
	제주	411,407 (24.1)	435,475 (23.9)	371,432 (18.8)	286,568 (13.0)	316,709 (13.4)	351,478 (13.5)	336,714 (13.0)	297,142 (10.9)
[의존재원] (비중)	전국	29,403,121 (33.7)	32,485,980 (35.2)	37,355,749 (36.9)	42,567,287 (38.0)	47,819,484 (38.3)	53,008,484 (38.5)	55,251,039 (39.5)	57,981,275 (41.1)
	제주	873,230 (51.2)	946,140 (51.9)	1,135,438 (57.5)	1,407,211 (63.9)	1,540,019 (65.0)	1,690,833 (65.0)	1,667,517 (64.2)	1,831,686 (67.1)
지방 교부세 (비중)	전국	12,693,887 (14.5)	17,204,689 (18.6)	19,317,726 (19.1)	21,408,298 (19.1)	24,129,629 (19.3)	26,508,107 (19.3)	25,550,511 (18.3)	27,408,486 (19.4)
	제주	375,358 (22.0)	523,232 (28.7)	578,587 (29.3)	666,839 (30.3)	775,316 (32.7)	844,339 (32.5)	758,856 (29.2)	861,490 (31.6)
국고 보조금 (비중)	전국	16,709,234 (19.1)	15,281,290 (16.5)	18,038,022 (17.8)	21,158,990 (18.9)	23,689,855 (19.0)	26,500,377 (19.3)	29,700,528 (21.2)	30,572,790 (21.7)
	제주	497,871 (29.2)	422,908 (23.2)	556,852 (28.2)	740,372 (33.6)	764,703 (32.3)	846,494 (32.5)	908,661 (35.0)	970,197 (35.6)
[지방채] (비중)	전국	2,669,046 (3.1)	2,809,187 (3.0)	3,323,228 (3.3)	3,495,041 (3.1)	3,496,969 (2.8)	3,688,609 (2.7)	5,171,391 (3.7)	3,736,159 (2.6)
	제주	26,400 (1.5)	33,436 (1.8)	59,310 (3.0)	90,390 (4.1)	72,300 (3.1)	111,637 (4.3)	120,820 (4.7)	99,700 (3.7)

자료: 행정안전부 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

Ⅲ. 제주특별자치도 민간이전경비의 운영실태 분석

3.1 민간이전경비제도의 의의와 특징

3.1.1 민간이전경비의 범위

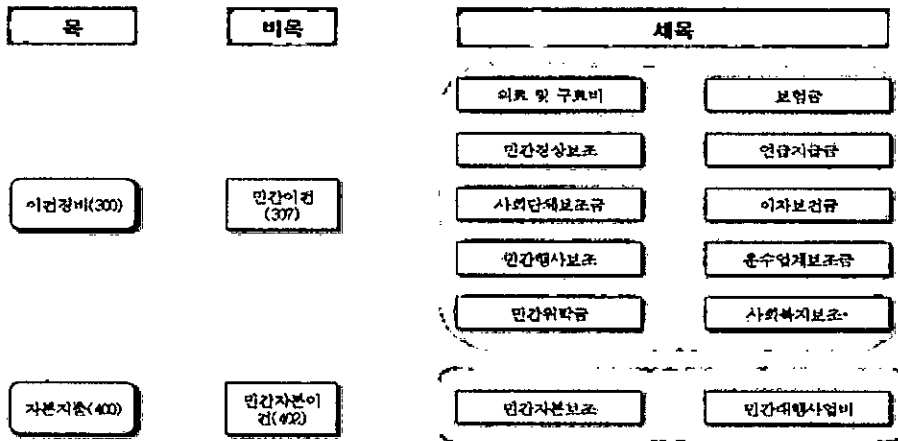
민간이전경비는 원래 지방자치단체의 결함을 민간의 장점으로 보완하고 민간의 재정적

인 어려움을 지원하기위해 만들어진 재원이며, 미국 등에서 작은 정부를 지향하고 역할을 보완하기 위해 거버넌스가 강조되면서 확대되어 왔고 중요성이 강조되고 있다. 하지만 우리는 민간자원을 정치적인 문제로 해석하고 선심성예산의 대표적 진원지로 여기고 있다.

지방자치단체의 민간이전경비는 하나의 독립된 항목으로 예산편성이 이루어지고 있는 세출예산과목이 아니다. 민간이전경비 범위는 세출예산과목으로는 이전경비(300) 목 가운데 민간이전(307) 비목, 그리고 자본지출(400) 목 가운데 민간자본이전(402) 비목이 있다.

민간이전(307) 비목은 의료 및 구료비, 민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조, 민간위탁금, 보험금, 연금지급금, 이자보전금, 운수업계보조금, 사회복지보조 등 10개의 세목으로 구성되어 있다. 2011년 회계연도부터는 민간경상보조 내용을 세분하여 사회복지보조(307-10)세목이 추가되었다. 민간자본이전 비목은 민간자본보조와 민간대행사업비의 2가지 세목으로 구성되어 있다. 이러한 구분은 단순히 세출예산과목상의 명칭을 기준으로 한 형식적인 것이고, 실질적인 기능을 고려하여 민간이전 경비를 구성하는 각 세목을 분류함으로써 민간이전경비에 관한 구체적인 분석이 가능하다.

12개의 세목을 실질적 기능에 따라 분류해 보면 민간위탁금과 민간대행사업비는 지방자치단체의 사무 중 일부를 ‘민간에 위임 또는 위탁하는’ 대가로 지원되는 경비에 해당한다.



* 2011년 회계연도부터 사회복지보조(307-10)세목이 추가 되었음

<그림 1> 민간이전경비의 범위

민간이전 비목 중 민간위탁금은 지방자치단체가 법령 및 조례에 의하여 민간인에게 위탁 관리시키는 사업 가운데 기금성격의 사업비로서 사업이 종료되거나 위탁이 폐지될 때

에는 전액 지방비로 회수가 가능한 경비이다. 지방자치단체가 위임 또는 위탁사무에 수반되는 경비로서 위임 또는 위탁하는 자에게 지급하는 자본형성적 경비 이외의 부담경비이다. 예를 들면, 시가지·도로 청소대행사업비, 공무원자녀 국고대여 장학금 등이다.

민간자본이전 비목 중 민간대행사업비는 지방자치단체가 직접 추진하여야 할 사업으로서 법령의 규정에 의하여 민간에 대행 또는 위탁시키는 사업의 사업비이다. 단, 시설물의 건설 및 이의 유지보수를 위한 사후관리 등 자본형성적 경비에 한한다. 국가 또는 지방자치단체의 위임사무에 수반하는 경비로서 지방자치단체 이외의 타에 지급하는 교부금이다. 민간위탁금과 민간대행사업비는 당해 지방자치단체가 직접적으로 필요로 하는 사업성 경비에 해당하며, 따라서 예산편성과 집행과정에서 지방자치단체의 입장이 크게 반영되는 특징이 있다.

민간이전 비목 중 민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조 및 민간자본이전 비목 중 민간자본보조는 ‘민간이 자율적으로 수행하고 있는’ 사무 또는 사업, 추진하는 행사, 혹은 민간의 경제부흥을 목적으로 하는 사업들 가운데 지방자치단체가 권장하는 대상들에 한하여 지원되는 보조금이라 할 수 있다. 이의 지원대상은 공공기관인 경우에는 당해 지방자치단체의 소관에 속하는 사무의 수행과 관련하여 권장하는 사업을 영위하는 법인 또는 단체로서 그 목적과 설립이 법령 또는 그 지방자치단체의 조례로 정하여진 기관이다. 또한 개인 또는 공공기관이 아닌 단체의 경우에는 법률에 규정이 있는 경우에는 국고보조제원에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우, 용도를 지정한 기부금에 의한 경우, 보조금을 지출하지 아니하면 사업의 수행이 불가능한 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우로 당해 지방자치단체의 소관에 속하는 사무의 수행과 관련하여 그 지방자치단체가 권장하는 사업으로서 보조금을 지출하지 아니하면 그 사업을 수행할 수 없는 경우이다.

민간경상보조는 민간이 행하는 사무 또는 사업에 대하여 자치단체가 이를 권장하기 위하여 교부하는 것으로 자본적 경비를 제외한 보조금이다. 민간경상보조를 받은 자는 보조금교부조건에 특별한 규정이 없는 한 제3자에게 재위탁 불가하고, 지방재정법 제17조의 보조제한 사유에 해당되지 않는 경우에 한하여 지원 가능하다.

사회단체보조금은 지방재정법 제17조 또는 개별법령 및 조례에 근거하여 보조할 수 있는 단체에 사업비 또는 운영비를 지원하는 것으로 자본적 경비를 제외한 보조금이다. 2004년부터 지방자치단체 예산편성 기준경비에서 정한 금액 범위 내(예산편성 상한제)에서 지방자치단체별로 방침을 정하여 운영한다. 대상단체는 공익활동을 주목적으로 하는

법인 또는 단체나 영리를 목적으로 하는 단체가 아닐 것, 개인 또는 친목단체가 아니어야 하고, 특정정당 또는 선출직 후보를 지지하거나 특정종교의 교리전파를 주목적으로 하는 단체가 아니어야 한다. 그리고 최근 1년 이상 공익활동 실적이 있어야 한다. 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있어야 한다.

지원범위는 사업비의 지원을 원칙으로 하되, 법령·조례의 규정이 있거나 사회단체의 특성을 고려하여 필요한 경우에는 운영비를 지원할 수 있다. 사회단체보조금 지원 등에 대한 사항을 심의하기 위하여 지방의회의원, 민간전문가, 대학교수, 공무원 등으로 사회단체보조금심의위원회를 구성·운영하고 있다.

민간행사보조는 민간이 추진하는 행사에 대하여 자치단체가 이를 권장하기 위하여 교부하는 것으로 자본적 경비를 제외한 보조금이다. 단체운영비(사무실임대료, 상근직원인건비 등)는 지원 불가하고, 지방자치단체가 사실상 집행하는 행사의 경우에는 예산편성이 금지된다. 민간자본보조는 민간의 자본형성 또는 경제발전을 위하여 민간에게 직접 지급하는 보조금인데 교부 조건에 구체적인 사용용도(영리행위 허용범위 등) 및 필요한 경우 단체해산시 환수에 대한 내용을 적시하도록 하고 있다.

민간이전 비목 중 의료 및 구료비, 보험금, 연금지급금, 이차보전금, 운수업계보조금의 세목은 보상적 경비로 볼 수 있다. 특히, 의료 및 구료비는 소모성 경비이고, 보험금, 연금지급금, 이차보전금은 직접적인 개인 보상적 경비에 해당한다. 운수업계보조금은 에너지세계개편에 따른 유류세액 인상분을 보전하기 위하여 버스·택시·화물운송사업용 자동차 운수업계에 지급되는 보조금으로서 개인 보상적 경비에 해당한다. 이러한 개인 보상적 경비의 예산편성과 집행과정에서도 당해 지방자치단체의 의견이 우선적으로 고려될 수 있다.

민간이전경비 중 민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조 및 민간자본보조는 관 주도가 아니라 민간이 중심이 되어 추진되는 사업에 소요되는 경비의 일부를 지원하는 적극적인 의미의 보조금성 경비라고 할 수 있다. 따라서 지방자치단체의 사무 중 일부를 민간에 위임 또는 위탁하는¹⁾ 민간위탁금과 민간대행사업비와 구분되며, 보상적 경비에 해당하는 의료 및 구료비·보험금·연금지급금·이차보전금·운수업계보조금과도 성격이 구분된다.

1) '제주특별자치도 사무의 민간위탁 조례'에서는 조사·검사·검정·관리업무 등 제주특별자치도민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음 각 호의 사무를 민간위탁 할 수 있다고 규정하고 있다.

1. 단순 사실행위인 행정작용
2. 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무
3. 특수한 전문지식 및 기술을 요하는 사무
4. 그 밖에 시설관리 등 단순행정 관리사무

3.1.2. 민간이전경비제도의 의의와 특징

민간이전경비 중 민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조 및 민간자본보조는 민간이 추진하는 사업에 소요되는 경비의 일부를 지원하는 보조금성 경비이다. 이와 같이 지방자치단체가 권장할 사무·사업 또는 행사를 주도적으로 시행하지 않고 민간에 보조금을 지원하는 간접적인 방법으로 시행하는 것은 나름대로의 이유가 있다. 이는 당해 지방자치단체가 당면하고 있는 사회적 수요를 충족시키기 위한 공공프로그램을 공급함에 있어 민간의 독창적인 역량을 활용하고, 효율적 운영을 모색함으로써 보다 큰 성과를 얻기 위한 것이다. 지방자치단체는 당해 지역이 필요로 하는 공공프로그램을 일정 부분까지 공급하고자 하지만, 그에 대한 지역주민의 다양한 선호를 파악하기는 쉽지 않다. 반면, 민간부문은 폭발적으로 늘어나는 지역의 다양한 사회적 현안과 수요에 민감하게 대응할 수 있는 능력은 있으나, 이에 필요한 경비를 자체적으로 조달하기는 쉽지 않다. 이와 같은 이유로 다양한 공공프로그램을 공급할 수 있는 능력을 가진 민간에 대해 부족한 재원을 지원함으로써 공공부문(지방자치단체)은 자신에게 부족한 민간의 독창적이고 유연한 역량을 최대한 활용하고자 하는 절충이 이루어지게 된다. 이와 같은 공공부문과 민간의 협조적 재정 운용의 사례가 민간이전경비제도라고 할 수 있다.

지역적으로 각종 공공프로그램에 대한 수요가 대폭 증가하는 추세이나 거대한 관료조직을 갖추고 있는 공공부문만으로는 민간의 다양한 선호에 적절히 부응하는 공공재의 공급이 이루어지기는 힘든 실정이다. 또한 공공부문에 의한 공공프로그램의 공급은 자칫 획일적이거나 행정편의적인 방식으로 이루어질 개연성이 높다. 당해 지역에서 필요로 하는 공공프로그램의 범위 및 종류는 매우 다양한 반면, 그 세부사항에 대하여 자치단체의 힘만으로 파악하는 데는 한계가 있을 뿐만 아니라, 파악이 가능하다 하더라도 공급과정에서 공공부문이 주도적인 역할을 할 경우 상당한 비효율이 발생할 여지가 크다. 따라서 지방자치단체가 당면하고 있는 사회적 수요를 충족시키기 위한 공공프로그램을 공급함에 있어 민간의 독창적인 역량을 적절히 활용할 수 있다면 공공부문에 의한 독자적 공급에 비하여 보다 큰 성과를 달성할 수 있을 것이다. 그런데, 지방자치단체가 권장하는 적지 않은 공공프로그램의 경우 시장을 통해 공급되기에는 채산성이 떨어진다. 예를 들어 보육진흥사업, 장애인민원상담센터 운영, 아동보호전문기관 운영, 노인인력뱅크 운영, 응급의료정보센터 운영 등 광범위한 공공프로그램은 민간의 힘만으로 공급되기 힘들 뿐 아니라 공급이 이루어진다 하더라도 고비용이 들기 때문에 그것을 진정으로 필요로 하는 저소득층 수요자

들에게까지 혜택을 제공하는 것이 용이하지 않기 때문이다. 요약하면, 민간이전경비는 지역의 다양한 사회적 수요를 파악하는 데 한계가 있는 지방자치단체의 결함을 민간의 장점으로 보완하고, 민간의 재정적 어려움을 지방자치단체의 지원으로 충당하는 역할을 하는 재원이며, 그것이 지원되어 집행되는 과정에서 민간은 주도적인 역할을 담당하게 된다.(유태현·한재명, 2007, 45-48).

민간이전경비는 단순한 보조금 성격의 지출이기 보다는 사회복지, 농수산 및 문화관광 등 지자체 주민의 생활과 밀접한 다양한 분야에 대한 자원배분에 영향을 미치는 중요한 예산항목이라고 할 수 있다. 지방자치단체는 민간이전경비 예산의 배분을 통해 다방면의 분야에 대한 지원을 할 수 있다. 따라서 주민의 복리와 효율적 자원배분을 위해서 민간이전경비를 각 분야에 어떻게 배분할 것인가는 예산편성 과정에서 중요한 정책적 이슈라고 할 수 있다. 의료 및 구료비, 보험금, 연금지급금, 이차보전금, 운수업계보조금의 세목은 단순히 개인(또는 사업자)에 직접 제공되는 보상적 경비이므로 다른 민간이전경비와 구별된다. 민간위탁금과 민간대행사업비는 지방자치단체의 사무 중 일부를 민간에 위임 또는 위탁하는 대가로 지원되는 경비이므로 그 행위 주체가 공무원이나 민간이나 만 다를 뿐 실질적으로는 행정서비스라고 할 수 있다. 이러한 위탁 사무 또는 사업은 정책의 성격보다는 청소대행, 노인 및 장애인 복지시설·문화원·상담실 운영 등 지자체 주민과 직접 접촉하는 사무라는 특징이 있다. 일반 행정사무 보다는 특수한 전문지식 및 기술을 요하는 사무나 시설관리 등 단순 행정 관리사무가 이에 해당된다. 지자체 공무원 인건비 또는 물건비 등에 의해 제공되는 행정서비스가 아니라 주민을 위해 지자체가 추진하는 구체적인 사업이나 사무의 위탁이나 대행과 관련된 경비이다.

민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조 및 민간자본이전 비목 중 민간자본보조는 '민간이 자율적으로 수행하고 있는' 사무 또는 사업, 추진하는 행사, 혹은 민간의 경제부흥을 목적으로 하는 사업들 가운데 지방자치단체가 권장하는 대상들에 지원되는 보조금이라 할 수 있다. 사회복지·문화예술·체육 등 공익단체에 대한 지원뿐만 아니라 감귤산업 구조조정 등 농림해양수산업 지원, 관광산업 및 중소기업 지원 등 여러 산업분야에 지원된다.

따라서 민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조, 민간자본보조 항목은 사회복지, 산업, 문화관광, 환경 등 주민생활과 밀접한 관련이 있는 거의 모든 분야에 대한 지출항목이다. 민간이전경비를 어떤 분야에 얼마만큼 배분하는가에 따라 자원배분의 효율성(efficiency)과 수혜대상의 공평성(equity)이 달라진다.

3.2. 민간이전경비 일반현황

3.2.1. 민간이전경비 예산의 추이

1) 전국 민간이전경비 추이

2006년 이후 2009년 까지 4년 동안에 최종예산 순계기준으로 전국의 민간이전경비의 규모는 꾸준히 늘고 있는 추세이다. 2006-2009의 최종예산 증가율은 35.7%인데, 민간이전경비 4대 항목(민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조, 민간자본보조)의 예산 증가율은 50.2%, 민간위탁금이 추가한 5대 항목은 51.4%로 급격한 증가를 하였다. 지방자치단체가 본격적으로 부활한 후 사업 추진 욕구가 커지고 또한 정치적 배려로 인한 현상이다.

<표 3> 전국 및 제주 민간이전경비의 연도별 추이(최종예산, 순계기준)1)

(단위: 백만원, %)

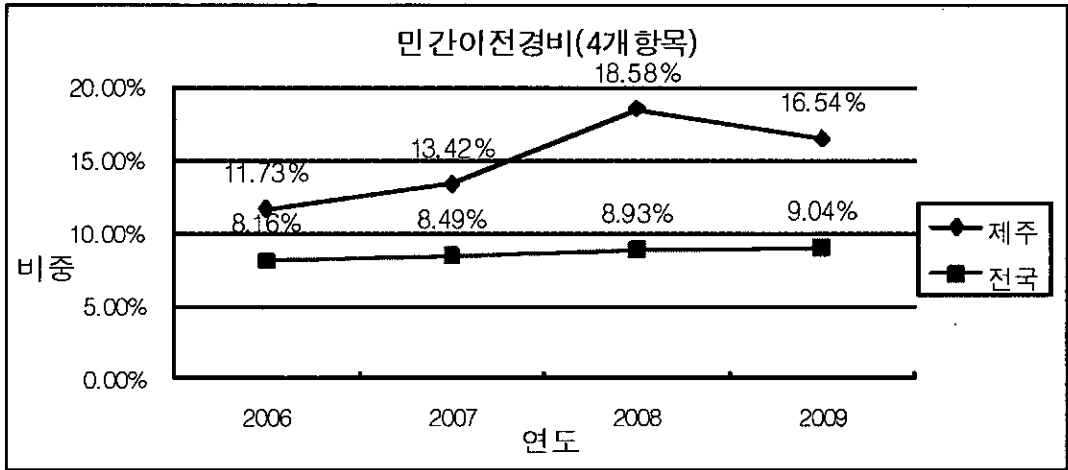
연도	예산순계			민간이전경비(4개항목) ²⁾		민간이전경비(5개항목) ³⁾	
	제주(A)	전국(B)	A/B	제주(C) 비중(C/A)	전국(D) 비중(D/B)	제주(E) 비중(E/A)	전국(F) 비중(F/B)
2006	2,124,590	115,472,172	1.84%	249,226	9,427,682	298,422	15,488,236
				11.73%	8.16%	14.05%	13.41%
2007	2,437,370	128,036,585	1.90%	327,088	10,875,310	390,089	18,306,651
				13.42%	8.49%	16.00%	14.30%
2008	2,605,259	144,453,561	1.80%	483,960	12,901,584	508,966	21,490,063
				18.58%	8.93%	19.54%	14.88%
2009	2,802,107	156,702,878	1.79%	463,600	14,162,343	489,059	23,441,746
				16.54%	9.04%	17.45%	14.96%
증가율 (06-09)	31.9%	35.7%		86.0%	50.2%	63.9%	51.4%
증가율 (07-09)	15.0%	22.4%		41.7%	30.2%	25.4%	28.1%

주: 1) 최종예산, 순계기준(일반+특별회계)

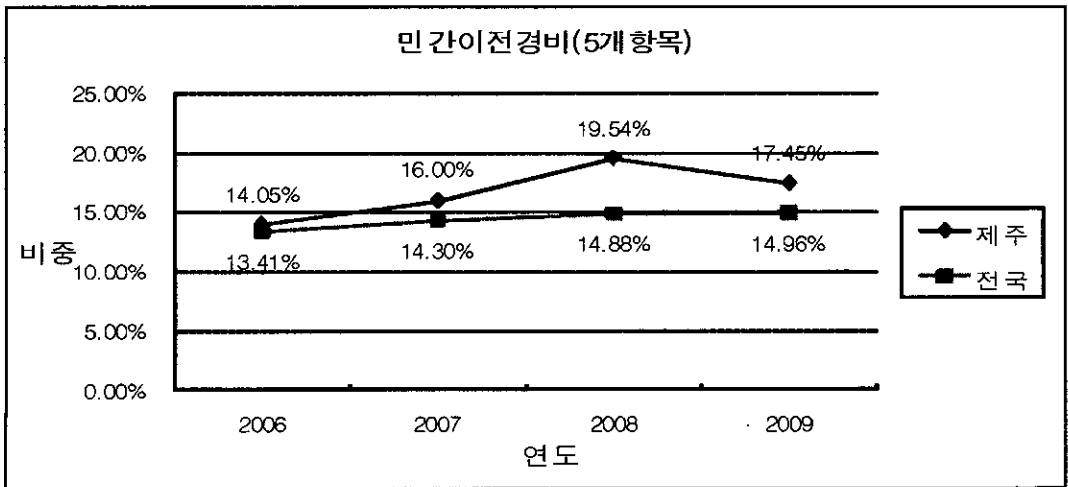
2) 민간이전경비 4개 항목(민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조, 민간자본보조의 합입)

3) 민간이전경비 5개 항목(민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조, 민간자본보조, 민간위탁금의 합입)

자료: 행정자치부 지방재정연감, 지방자치단체 예산개요



<그림 2> 전국 및 제주의 민간이전경비 추이(4개 항목)



<그림 3> 전국 및 제주의 민간이전경비 추이(5개 항목)

2) 제주 민간이전경비 추이

2006년 이후 2009년 까지 4년 동안에 최종예산 순계기준으로 제주의 민간이전경비 규모도 꾸준히 늘고 있고 전국 평균보다 높은 증가율 추세이다. 2006-2009년 동안 예산 증가율은 31.9%인데 비해 4개 항목 민간이전경비의 증가율은 86.0%로 전국 증가율은 50.2%에 비해 상대적으로 높고, 5개 항목 민간이전경비 증가율도 63.9%로 전국 증가율은 51.4%에 비해 상대적으로 높은 편이다. 2006년부터 2008년까지의 제주의 민간이전경

비의 예산대비 비중은 점차적으로 높아지는 추이를 보이고 있으나 2009년에는 하향 추세를 보이고 있다. 2007년 이후 2009년 까지 3년 동안 전국의 최종예산 순계기준으로 22.4% 증가하였고, 4개 항목의 규모는 년 평균 30.2%, 민간위탁을 추가한 5개 항목의 예산은 년 평균 28.1%로 증가하였다. 2007년 이후 2009년 까지 3년 동안 제주의 최종예산 순계기준으로 15.0% 증가하였으나 4개 항목의 규모는 41.7%, 민간위탁을 추가한 5개 항목의 예산은 25.4%로 증가하였다. 2007-2009년 동안 4개 항목의 민간이전경비의 전국 증가율은 30.2%인데 반해 제주는 41.7%로 상대적으로 높은 편이다. 그러나 2007-2009년 동안은 5개 항목의 전국 증가율은 28.1%인데 반해 제주는 25.4%로 상대적으로 낮은 편이다. 특히, 제주의 민간이전경비 4대 항목예산은 전국평균보다 훨씬 높다. 또한 2006년 회계연도는 제주특별자치도 출범 후 과도기적인 통합예산체도로 운영되어서 예산차료 분석상에 일관성에 문제도 있다.

2007년 이후 2011년 까지 5년 동안에 당초예산 순계기준으로 제주의 4대 항목 민간이전경비의 증가율은 14.2%로 예산 증가율 23.9% 보다는 낮으나 민간위탁을 포함한 5대 항목 민간이전경비의 증가율 27.9%로 예산 증가율 23.9% 보다는 높은 편이다. 민간이전경비 중 민간위탁 예산은 증가 추세이고, 국가 보조금으로 건설한 각종 시설물에 대한 운영비 보전이 지속적으로 세출로 이어져 재정에 부담을 주고 있다.

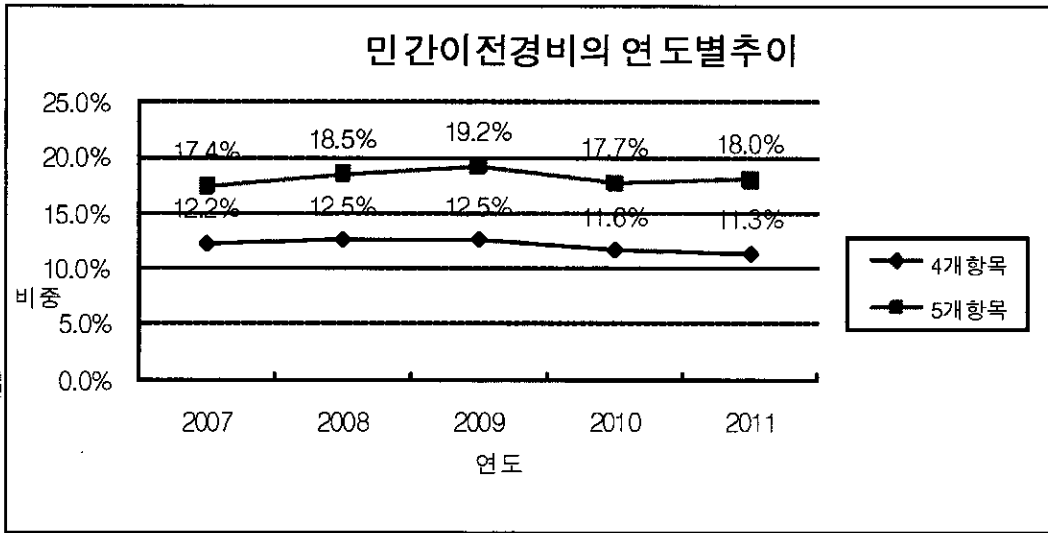
2007년 이후 2011년 까지 5년 동안에 당초예산 순계기준으로 제주의 민간이전경비 4대 항목 및 5대 항목의 예산대비 비중은 조금씩 커졌지만 2010년 이후에는 다소 비중이 줄어드는 추세이다.

<표 4> 제주 민간이전경비의 연도별 추이(당초예산, 순계기준, 본청)

연도	당초예산 순계기준	민간이전경비(4개항목)		민간이전경비(5개항목)	
		제주(C)	비중	제주(E)	비중
2007	2,202,202	269,205	12.2%	383,418	17.4%
2008	2,369,078	295,260	12.5%	462,675	18.5%
2009	2,601,068	325,492	12.5%	500,404	19.2%
2010	2,598,100	301,042	11.6%	460,121	17.7%
2011	2,728,673	307,486	11.3%	490,344	18.0%
증가율 (07-11)	23.9%	14.2%		27.9%	

주: 민간이전경비는 본청만을 계산하였음

자료: 제주특별자치도 예산공개정보 홈페이지



<그림 4> 제주 민간이전경비의 추이(4대 항목 VS 5대 항목)

3.2.2. 세목별 민간이전경비 예산의 추이

1) 세목별 전국 민간이전경비 추이

2006년부터 2009년까지는 전국의 민간이전경비 세목의 비중을 중심으로 나열하면 민간위탁, 민간경상보조, 민간자본보조, 민간행사보조, 사회단체보조금 순서이다. 전국의 민간이전경비 중 민간경상보조, 민간위탁은 꾸준한 성장을 보이고 사회단체보조금은 감소하는 추세이다. 사회단체보조금은 사회시민단체의 지속적인 모니터링과 지급제도개선요구가 반영된 결과로 사료된다. 사회단체보조와 민간자본보조 분야로 배정되어야 할 사업들이 다수 민간경상보조 항목으로 지원되고 있는 영향으로 사료된다. 2006년부터 2009년까지는 전국의 민간이전 경비 세목의 비중을 중심으로 나열하면 민간위탁, 민간경상보조, 민간자본보조, 민간행사보조, 사회단체보조금 순서이다.

2) 세목별 제주 민간이전경비 추이

2006-2009, 2007-2009 최종예산 기준으로 제주의 민간이전경비 중 민간경상보조, 민간위탁은 꾸준한 성장을 보이고 사회단체보조금은 감소하는 추세이다. 사회단체보조금은 사회시민단체의 지속적인 모니터링과 지급제도개선요구가 반영된 결과로 사료된다. 또한 사회단체보조와 민간자본보조 분야로 배정되어야 할 사업들이 다수 민간이전경비 항목으

로 지원되고 있는 가능성이 있다. 2006-2009, 2007-2009 최종예산 기준으로 제주의 민간행사보조 예산의 증가율은 전국의 다른 민간이전경비 세목의 증가율보다 높고 그 차이도 크다. 민간위탁 증가율은 전국평균에 비해 오히려 낮은 수준이다.

<표 5> 전국 및 제주의 민간이전경비의 항목별·연도별 비중 및 추이
(단위: 억원, %)

연도	민간이전경비 (5개항목합계)		민간경상보조		사회단체보조금 ³⁾		민간행사보조		민간위탁		민간자본보조		
				비율		비율		비율		비율		비율	
06	전국	15,488,236	100	4,528,516	29.24	282,713	1.83	477,735	3.08	6,060,554	39.13	4,138,718	26.72
	제주	298,422	100	149,691	50.16	3,218	1.08	8,591	2.88	49,196	16.49	87,726	29.40
07	전국	19,856,023	100	5,588,094	28.14	207,928	1.05	494,711	2.49	7,431,341	37.43	6,133,949	30.89
	제주	390,089	100	197,606	50.66	2,722	0.70	5,669	1.45	63,001	16.15	121,091	31.04
08	전국	23,172,329	100	6,866,744	29.63	155,944	0.67	579,009	2.50	8,588,479	37.06	6,982,153	30.13
	제주	508,966	100	272,858	53.61	2,429	0.48	16,494	3.24	25,006	4.91	192,179	37.76
09	전국	23,441,746	100	7,465,792	31.85	156,084	0.67	562,222	2.40	9,279,403	39.58	5,978,245	25.50
	제주	489,059	100	262,603	53.70	2,740	0.56	14,736	3.01	25,459	5.21	183,521	37.53
평균	전국				29.72		1.05		2.62		38.30		28.31
	제주				52.03		0.70		2.65		10.69		33.93
증가율 06-09	전국	51.35		64.86		-44.79		17.68		53.11		44.45	
	제주	63.88		75.43		-14.85		71.53		-48.25		109.20	
증가율 07-09	전국	18.06		33.60		-24.93		13.65		24.87		-2.54	
	제주	25.37		32.89		0.66		159.94		-59.59		51.56	

주: 최종예산(일반+특별회계), 순계기준
자료: 행정자치부 지방재정연감, 지방자치단체 예산개요

2007년부터 2011년까지 당초예산 순계기준의 제주도 본청의 민간이전경비 세목 중에서 비중을 중심으로 나열하면 민간경상보조, 민간자본보조, 민간위탁, 민간행사보조, 사회단체보조금 순서이다. 2007년부터 2011년까지 민간경상보조는 2009년을 정점으로 그 비중이 하향 추세이다. 민간이전경비 예산에서의 사회단체보조의 비중은 큰 변화가 없으나 예산액 대비 그 비중은 하향 추세이다. 민간행사보조의 비중도 2008년을 정점으로 그 비중이 하향 추세이고, 민간위탁의 비중은 2009년까지 하향 추세를 보이다 그 후 급격히 높아지고 있는 추세이다.

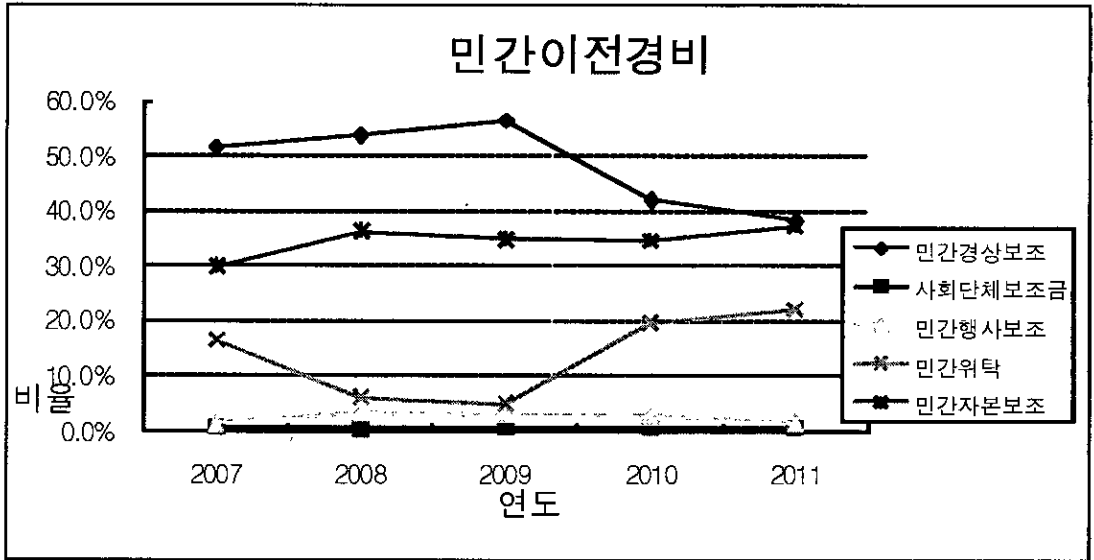
<표 6> 제주의 민간이전경비의 항목별·연도별 비중 및 추이
(당초예산, 순계기준, 본청, 단위: 백만원, %)

연도	민간이전경비 (5개항목 합계)		민간경상 보조		사회단체 보조금		민간행사 보조		민간위탁		민간자본 보조	
	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	
2007	383,418	100	198,087	51.7	2,722	0.7	4,982	1.3	63,414	16.5	114,213	29.8
2008	462,675	100	249,072	53.8	2,429	0.5	15,685	3.4	28,074	6.1	167,415	36.2
2009	500,404	100	282,570	56.5	2,740	0.6	15,502	3.1	24,680	4.9	174,912	34.9
2010	460,121	100	193,940	42.1	2,882	0.6	13,392	2.9	90,828	19.7	159,079	34.6
2011	490,344	100	187,930	38.3	2,885	0.6	7,658	1.6	109,013	22.2	182,858	37.3
평균 비중				48.5		0.6		2.5		13.9		34.6

자료: 제주특별자치도 예산공개정보 홈페이지

‘10년 민간경상보조 193,940백만원 = 민간경상보조 93,723백만원 + 사회복지보조 100,217백만원)

‘11년 민간경상보조 187,930백만원 = 민간경상보조 78,545백만원 + 사회복지보조 109,384백만원)



<그림 5> 제주 민간이전경비 세목의 추이

<표 7> 제주의 민간이전경비의 당초예산대비 항목별 비중 및 추이

(당초예산, 순계기준, 본청기준, 단위: 백만원, %)

연도	당초예산 순계기준	민간경상 보조		사회단체 보조금		민간행사 보조		민간위탁		민간자본 보조	
		비중	비중	비중	비중	비중	비중				
2007	2,202,202	198,087	8.99	2,722	0.123	4,982	0.23	63,414	2.88	114,213	5.19
2008	2,369,078	249,072	10.51	2,429	0.103	15,685	0.66	28,074	1.19	167,415	7.07
2009	2,601,068	282,570	10.86	2,740	0.105	15,502	0.60	24,680	0.95	174,912	6.72
2010	2,598,100	193,940	7.46	2,882	0.111	13,392	0.52	90,828	3.50	159,079	6.12
2011	2,728,673	187,930	6.89	2,885	0.106	7,658	0.28	109,013	4.00	182,858	6.70
평균 비중			8.94		0.11		0.46		2.50		6.36

자료: 제주특별자치도 예산공개정보 홈페이지

'10년 민간경상보조 193,940백만원 = 민간경상보조 93,723백만원 + 사회복지보조 100,217백만원)

'11년 민간경상보조 187,930백만원 = 민간경상보조 78,545백만원 + 사회복지보조 109,384백만원)

3.3. 제주특별자치도 민간이전경비 운영상의 문제점

제주의 예산대비 민간이전경비 비중이 전국평균보다 높은 수준이고, 보조금 지급 단체 선정과정의 불투명하다. 민간위탁금의 경우 최초 위탁 및 재위탁 과정 및 절차에 대한 법적 제도화는 되어 있으나 실효성 있는 운영이 미흡하여 위탁과정에 대한 투명성과 공정성이 의심 받는 경우가 있다.

각 분야별로 심사기준이 별도로 마련되어 그 분야의 전문성과 수탁자의 적격성을 검증하여야 하나 그러한 기준이 없다. 한번 보조금을 지급하면 관례적으로 계속 지원하는 경우가 대부분이고, 도정 주요 시책과의 관련성, 사업의 성과, 여건 변화 등을 충분히 고려하지 않는다. 유력자 등의 보이지 않는 힘이 작용하여 위탁이나 보조금을 받아 효율적이고 체계적으로 운영하지 못하고 프로그램을 부실하게 운영하는 사례 발생 가능성이 존재한다. 세목 간 구분의 불명확하고, 민간위탁금과 민간경상보조 또는 민간행사보조의 세목 구분이 명확하지 않고 서로 혼재되어 있다. 이는 민간이전경비 세목별 추세분석이나 지자체간 비교가능성 저해하고, 사회단체보조금에 비해 사회단체에 대한 민간경상보조와 민간행사보조의 규모 과다한 편이다. 사회단체보조금에 대해서는 사회단체보조금심의위원회에서 심의하는 절차가 있으나 수백 건의 민간단체보조금 사업의 현장을 집행부나 의원들이 일일이 현장 점검하는 일은 물리적으로 불가능한 상황이고, 협회를 위탁기관으로 지정할 경우 운영비 지원액 산정의 불명확하다. 협회 고유의 기능이 있고 일부 사업을 위탁받아 운영하고 있는 협회(예: 체육회, 생활체육협의회, 사회복지협의회, 관광협회) 등의 경우 협회 고유의 운영경비와 사업관련 경비의 구분이 불명확하다. 예산공개가 되지 않아 자체사업과 위탁사업의 경비 구분이 어렵고, 선택과 집중에 의한 종합적인 예산관리시스템 부족하다. 사회복지·농수산업·문화예술 등 각 분야별 민간이전경비 예산 배분기준에 대한 가이드라인 부재하고, 예산지원기준의 미비로 인한 합리적인 예산지원 곤란하다. 보조금을 지급받는 유사시설 간에 중복적인 프로그램 운영되는데, 특히 복지관이나 기타 사회단체의 운영프로그램이 유사한 경우 존재한다.

사업유형별 자체 부담률을 고려하지 않고 보조금을 지원함으로써 예산배분의 비효율성 및 단체 등의 자생력 약화되고, 무분별한 사업 확대 등으로 운영비 부족만을 호소하면서 효율적인 사업운영과 창의적인 사업개발 등한시된다. 국가보조금으로 건설된 시설물 또는 구축물에 대한 운영비 보전 예산이 증가하면서 민간위탁 예산이 증가

예상될 수 있다. 예산사용에 대한 감사 부족 및 예산배분 기준과 평가시스템 부재하고 보조금 지원 단체 등에 대한 '세부 예산'이 공개되지 않아 예산배분의 공평성과 집행의 투명성에 대한 외부 견제기능이 거의 없는 문제점이 존재한다. 예산 집행시 현금사용에 따른 예산의 부당 사용가능성 많다. 법인카드와 세금계산서에 의한 투명한 집행 필요하다. 위탁기관이나 보조금 지급 단체 또는 민간행사보조에 대한 예산집행의 적정성에 대한 감사 및 사업성과를 평가하는 시스템이 없거나 거의 이루어지고 있지 못한다. 일정기준에 해당되는 민간이전지출에 대해서는 회계감사와 사업성과평가 시스템이 필요하다.

사업성과가 좋은 단체 등에 대해서는 인센티브가 주어지고 성과가 좋지 않은 사업이나 예산집행을 잘못된 단체 등에 대해서는 예산을 삭감하는 등 차등지원이 이루어져야 하나 행정 편의주의적인 예산편성으로 평가시스템이 효과적으로 운영되지 않고 있다. 예를 들어 정책사업 '특별자치마을 만들기', 단위사업 '살기 좋은 지역 만들기', 개별사업 '살기 좋은 마을 만들기 사업', 및 '살기 좋은 농촌 만들기'로 구성된 프로그램같이 지역 만들기의 제주화를 확산시키고 주민자치역량을 강화시키는 등, 주민의 호응이 좋고 주민소득 향상과 연계된 프로그램에 불구하고 2010년 재정압박으로 2009년에 비해 사업비가 48.4%, 2011년에는 36.5%가 감소되고 무차별적인 보조율 삭감적용으로 원래 민간보조금의 취지가 퇴색되는 사례도 발생한다. 2010년 12월 시끄러웠던 민간단체보조금의 '20% 일괄삭감' 정책은 '잘하는 단체는 지원금을 늘리고, 못하는 단체는 삭감'하는 예산 심의의 기본 원칙에 위배되고 있고, 행정 편의주의적인 정책이다.

<표 8> '특별자치마을만들기' 예산 추이

(단위: 천원)

	살기 좋은 마을 만들기 사업	증감률	살기 좋은 농촌마을 만들기	증감률
2009	1,692,350		35,200	
2010	872,550	▽48.4%	22,200	▽36.9%
2011	553,972	▽36.5%	22,400	0.9%

IV. 민간이전경비의 효율적인 관리방안

첫째, 실질적인 사업별 예산 체제 확립이 필요하다. 사회복지·농수산업·문화예술 등 각 분야별 민간이전경비 예산 배분기준에 대한 가이드라인 설정하고, 세부사업별 예산편성에 앞서 분야별 민간이전경비 예산배분의 적정성에 대한 종합적 검토가 선행되어야 한다. 복지증진과 산업육성 등이 혼합되어 있는 민간경상보조의 경우 각 분야별 예산배분에 중점을 두는 사업별 예산체도를 확실하게 편성함으로써 책임성 있는 예산관리가 필요하다.

둘째, 민간이전경비 예산편성 항목 및 지원기준의 명확화 해야 한다. 민간이전경비 예산항목 세목 구분을 명확히 하고 예산지원을 투명하고 합리적으로 운영하여야 한다. 민간이전경비 세목별 추세분석이나 지자체간 비교가능성 제고의 효과를 얻을 수 있다. 민간경상보조 및 민간행사보조의 경우는 지자체에서 직접 추진할 수 없는 사업에 한하여 지원하고 특별한 경우를 제외하고 자부담률이 일정비율 이상인 단체에 한하여 지원하여야 한다. 신생단체에 대한 지원여부를 결정할 때, 단체의 자부담 능력 기준으로 삼으면 기득권이 있거나 규모가 큰 단체에만 유리하므로 사업내용을 위주로 철저히 심의해서 지원여부와 지원금액 결정해야 한다. 지원금을 받고 있는 단체 등의 신규 사업은 원칙적으로 기존의 사업을 대체하거나 축소하는 경우 지원하여야 한다. 단체나 기관의 정상적인 사업성 행사에 대한 지원의 경우 민간행사보조 대신 민간경상보조로 분류하여야 한다.

셋째, 민간보조사업의 실질적 일몰제 도입이 필요하다. 협회 또는 민간 자율 사회복지 시설 등에 대한 인건비 등 운영비는 필수 공익단체가 아닐 경우 일몰제를 적용하는 방안을 강구하여야 한다. 동일사업 일정기간(3년 등) 초과시 도정 주요 시책과의 관련성 등 지원 필요성 전면 재검토하고, 지원의 필요성과 사업성과 등을 주관부서 자체 평가 후 특별한 사유가 없는 한 계속지원 사업에서 제외하고, 특별히 계속지원을 받아야 되는 명확한 사유를 지원신청 단체 등에서 제시케 하여야 한다. 당초 목적 달성, 여건변화 등으로 계속지원 필요성이 미약한 경우 등은 당연한 제외 사유에 포함시키고, 계속지원 해야 될 특별한 사유가 있다고 판단되는 경우 자부담률을 매년 일정률(예: 20%, 자부담률이 20% 이하인 경우 20%에서 시작)씩 증액시키는 조건 부과하는 것도 한 방안일 수 있다. 유사사업의 경우 시설의 공동이용과 인력의 공동운용을 적극 유도하고 이에 따른

예산절감의 경우 인센티브 부여할 필요도 있다.

넷째, 민간보조사업의 보조율 차등화기 필요하다. 민간보조금을 받는 단체나 프로그램을 재정상태, 공익성 및 만족도의 강약에 따라 3~4단계로 구분하여 보조율 차등화정책 구현하여야 한다. 일률적인 보조율을 적용하기보다는 오히려 성과가 있고 만족도가 높은 프로그램에 대해서는 오히려 할증 보조율을 적용하고 그렇지 않은 프로그램은 낮은 보조율을 적용하는 성과주의 예산시스템 확립이 필요하다. 또한 마을 및 단체의 재정상태를 감안한 자부담 비율을 차등화 하는 정책 검토 필요하고, 재정이 열악한 마을의 자부담 부담감으로 사업포기 발생으로 인해 마을의 부익부빈익빈 발생 가속화 우려를 경계하여야 한다.

다섯째, 사회단체보조금심의 위원회의 실질적 활성화가 필요하다. 선정과정의 투명성을 기하기 위해 선정된 이후에도 심사결과를 공개하고 선정위원회가 공정하고 정확한 판단을 할 수 있는 충분한 정보와 자료를 제공되어야 한다. '제주특별자치도 사회단체보조금 지원조례'에서 위촉직 위원을 과반수 이상 되도록 하는 명시적 조례 개정 필요하고, 사회단체보조금심의위원회에 각 분야의 민간인 참여 확대 및 타 민간이전경비 관련 심의위원회 제도 확대 적용이 필요하다. 심의기준 명확화 및 객관화, 이해관계가 있는 분야의 관계자 배제, 위원회 회의록 공개하고, 타 민간이전경비 관련 심의위원회 운영이 어려울 경우 자문위원회 제도 운용도 고려해 봄직하다. 사회단체보조금을 받은 단체의 경우 다른 보조금의 중복지원 억제하고, 사회단체보조금을 적게 확보한 단체가 부족분을 민간경상보조로 지원받는 경우 차단하여야 한다. 민간경상보조에서 예상보다 적게 지원 받은 단체가 사회단체보조금을 다시 신청하는 경우도 방지되어야 한다.

여섯째, 선택과 집중에 의한 효율적 예산관리 실시하여야 한다. 축제 등 중복사업을 통폐합하거나 공동 추진하는 방안 마련하고, 보조금을 지원받는 유사 시설 간 중복 프로그램의 재조정하여야 한다. 특히, 제 또는 체육대회 관련 행사비는 구체적인 산정기준을 제시하도록 하고 사후 정산 의무화하고, 일정금액 이상 행사나 신규 사업의 경우 사업타당성 분석 후 지원하여야 한다. 또한 협회 또는 단체에 일부 사업위탁의 경우 협회 운영경비와 위탁사업 관련 경비 구분하여 지원하여야 한다.

일곱째, 철저히 사후평가를 하고 평가 결과를 반영하여야 한다. 민간위탁금의 경우 민간위탁 운영평가를 실시하고 그 결과를 반영하여 재위탁 여부 및 예산지원 규모 결정하여야 한다. 절대적 평가시스템에서 상대적 평가 시스템을 도입을 통해 실질적인 평가 제도가 필요하다. 민간경상보조와 사회단체보조금은 평가를 통해, 성과가 우수한 단체

등에는 인센티브를 부여하고, 운영이 심히 부실하거나 예산집행 과정에서 문제점이 발견된 단체 등에 대해서는 관련 사업예산을 삭감하거나 보조금 지원중단 등의 조치를 취하여야 한다. 일정금액 이상 행사의 경우 평가보고서를 통해 문제점이 발견된 경우 차후 지원금액 축소나 보조금 지원중단 등의 조치 취하여야 한다. 평가위원회제도 운영의 활성화하여 지원의 불투명성이 내재될 가능성이 큰 민간경상보조와 민간행사보조의 경우 사회단체보조금의 지원방법을 준용하여 엄격히 예산 편성할 필요가 있다. 평가위원회는 민간전문가와 관련 부서 공무원으로 구성하되, 민간전문가를 과반수로 구성하고, 민간위탁기관 등의 평가 및 재위탁 여부도 심의하고, 사업타당성 분석을 실시하지 않는 소규모 신규 사업의 지원여부 및 지원액 심의 또는 지문하여야 한다.

여덟째, 예산집행내역 공개 의무화하여야 한다. 도민의 알권리 충족 및 보조금 지원 사업 홍보하고, 지원의 투명성 제고 및 집행의 책임성을 확보하고, 보조금 수급 단체 등의 '세부예산' 내역 인터넷 공시 의무화하여야 한다. 총예산과 보조금 지원 예산을 구분하여 공시함으로써 지원 단체 등의 자구노력 유도하고, 제주특별자치도 홈페이지에 공시하고(자체 홈페이지가 구축된 경우 총지원액만 공시하고 해당 홈페이지 안내), 자체 홈페이지가 구축된 경우에 세부예산 내역 공시 의무화하여야 한다. 과거 기획예산처에서 예산낭비신고센터를 인터넷으로 운영하는 것처럼 민간이전경비 예산낭비 사례를 인터넷으로 신고접수 받는 등 외부 견제 기능 강화도 필요하다.

아홉째, 예산집행 외부감사 실시도 필요하다. 일정금액(예: 연 2억원) 이상 보조금을 지원받는 민간위탁기관이나 단체는 매년 공인회계사로부터 회계감사를 받도록 하여야 한다. 감사수수료는 사업예산에 반영하도록 하고, 일정금액(예: 연 2억원) 이상 보조금(민간경상보조, 민간행사보조, 사회단체보조금)을 지원받는 단체나 기관 등에 대해서는 일정기간(예: 3년)마다 예산집행에 대한 감사 실시토록 한다. 감사위원회와 공인회계사 등 민간전문가들로 구성된 민간이전경비감사위원회 구성·운영하고, 예산집행 과정상 문제점 발견된 경우 관련 사업예산 삭감 또는 보조금 지원중단 등의 조치 취한다.

열째, 예산집행 지출 투명화 및 통제화이다. 현금사용으로 인한 예산 편법 집행을 방지하기 위해, 사회단체보조금, 민간행사보조 및 민간경상보조도 원칙적으로 보조금 결제 전용카드(Check카드) 사용 의무화 시행에 따른 교육 및 관리감독이 필요하고, 예외적으로 현금 사용시 세금계산서를 받거나 계좌이체제 시행하고, 카드 미가맹점과의 거래는 불가피한 경우만 허용하며, 카드 미가맹점과의 거래에 대해서는 세금계산서를 받고, 세금계산서를 발행할 수 없는 거래처에 대해서는 영수증을 받고 온라인(On-line) 입금을

의무화 하도록 한다.

협회 또는 단체(예: 체육회, 생활체육협의회, 사회복지협의회, 관광협회 등)에 일부 사업을 위탁 줄 경우 협회 운영경비와 위탁사업 관련 경비를 구분하여 지원위탁 사업의 범위를 명확하고 구체적으로 기술할 필요 있다. 회원관리 및 자체사업 지원 등 협회 고유의 기능과 관련된 인건비 등의 운영비는 지원 대상에서 제외하고, 운영비 보조가 많은 관광협회와 영상위원회 등은 조직의 성격을 보다 명확히 할 필요가 있다.

V. 결 론

제주특별자치도 출범에 따른 재정수요는 지속적으로 증가하고 있으나 자체수입은 전체예산대비 하향 감소 혹은 정체 상태로 가용재원은 줄어들고 있는 재정의 압박은 점점 커지고 있는 상황이다. 민간이전경비인 경우 최근 들어 증가 추세를 보이면서 선심성 논란을 빚고 있는데다 일부 보조금 지원을 둘러싸고 비효율적 부실 예산집행으로 제도개선 필요성이 지적되고 있다.

민간이전경비 주요 5대 항목인 민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조, 민간위탁, 민간자본보조의 예산대비 비중은 전국평균보다 높은 편이다. 항상 이슈가 되는 사회단체보조금의 증가율은 정체 또는 감소가 되고 있고 예산대비 비중도 하향 추세이다. 사회단체보조금에 대한 심의와 관리도 필요하지만, 그 예산액보다도 훨씬 비중이 높은 다른 민간이전경비에 대한 관심이 필요하다. 민간이전경비의 세목 간에는 매우 유사한 성격이어서 예산 편성에 있어서 풍선효과가 나타난다. 국가보조금으로 건설된 각종 시설물 및 구축물 운영에 대한 민간위탁 예산배분이 지속적으로 증가 가능성이 있으므로 투융자심사부터 미래 운영자금에 대한 예산확보 문제와 연계한 심의가 필요하다. 사회단체보조금심의 위원회와 같은 민간보조금의 편성과 관리에 대한 제도와 조례는 갖추어져 있지만 실질적 제도운영이 되지 못해 항상 비효율적 운영이라는 비판을 받고 있다. 타 민간이전경비 관련 심의위원회 제도 확대 적용이 필요하고 민간이전경비에 대한 예산집행에 대한 실질적인 감사 및 평가를 통해 잘하는 단체나 프로그램에 대해서는 인센티브를 주고 문제점 발견된 경우 관련 사업에 대해서는 예산 삭감 또는 보조금 지원 중단 조치를 실질적인 행정지도가 필요하다. 도정 주요 시책과의 관련성, 사업의 성과, 여건 변화

등을 충분히 고려하지 않고, 한번 보조금을 지급하면 관례적으로 계속 지원하는 경우가 대부분인데 일률적인 보조율을 적용하기보다는 성과가 있고 만족도가 높은 프로그램에 대해서는 오히려 보조율을 상향 적용하고 그렇지 않은 프로그램은 도태시키는 성과주의 예산시스템 확립이 필요하다. 일괄적 일정률 예산 삭감정책은 행정편의주의적인 예산편성으로 '잘하는 단체는 지원금을 늘리고, 못하는 단체는 삭감'하는 예산 심의의 기본 원칙에 위배되기 때문이다.

참고자료

- 고성효·김동욱·김길훈(2007), 제주특별자치도 재정운용 실태분석, 제주특별자치도, 제주대학교.
- 김경혜·조정아(2002), 서울시 사회복지관 평가시스템 구축에 관한 연구, 서울시정개발연구원.
- 김동욱(2011), 민간보조금의 효율적인 관리 방안, 제주특별자치도의회 법제도 개선 연구회 정책토론회, 2011. 5.
- 박기배·김현아(2005), 지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구, 한국조세연구원.
- 사회단체보조금개선 전국네트워크&홍미영 의원실 (2006), 사회단체보조금의 현황 및 개선 방안, 2003-2006 사회단체보조금 보고서.
- 유태현·한재명(2007), 지방자치단체의 민간이전 지원제도 개선방안 연구, 한국지방재정학회, 제12권 제1호(2007. 4). 41~75.
- 제주도청 홈페이지, <http://www.jeju.go.kr>
- 제주발전연구원, (2006), 제주특별자치도 재정운영 기본계획 수립에 관한 연구.
- 최원구·박광배(2005), 구·군 사회단체보조금 개선방안. 인천발전연구원.
- 통계청 홈페이지, <http://www.nso.go.kr>
- 행정자치부, (2006), 지방자치단체 예산편성 매뉴얼.
- 행정자치부 홈페이지, <http://lofin.mogaha.go.kr>, 재정고