

# 지방자치단체 투자가용재원 증대방안 연구

## : 민간경상보조사업의 획기적 감축을 중심으로

A Study for Increase in Available Financial Resources  
for Investment in Local Government

엄근섭\*

Uhm, Keun-Sub

### ■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 민간이전 예산
- III. 민간경상보조 사업
- IV. 실·국별 민간경상보조사업 실증분석
- V. 민간경상보조사업 획기적 감축방안
- VI. 결 론

최근 지방자치단체의 재정위기가 이슈다. 세입확대는 어려워지나 각종 단체·협회의 보조사업 욕구는 폭증함으로써 총 세출예산의 10%를 차지하고 있다. 그러나 지자체의 투자재원 확대를 위해서는 과중한 민간보조금은 통제될 필요가 있다. 이 연구는 지방자치단체의 민간경상보조사업 수와 보조금액에 대한 과감한 감축방안들을 제시함으로써 투자가용재원의 증대를 논의한다. 이를 위해 대구광역시 실·국별 민간경상보조 사업을 실증 분석하였다. 그 결과, 일회적·전시행사성인 불요불급한 사업의 폐지와 보조금 삭감을 제안한다. 특히, 특정회원과 구성원이 있는 단체·협회의 특정사업은 자율개최하거나 수익자부담 원칙하의 자부담 매칭제를 촉구한다. 또한 미래 신 성장 동력 창출을 위한 중장기 연구개발 과제는 국비·민자·지방비 등 매칭비율에서 지방비가 30%이하인 사업만을 유치하되 향후 연구결과와 성과가 나도록 엄격히 관리·통제될 필요가 있다. 나아가 제도적 절감대책으로 성과평가 일몰제, 기준보조율제, 민간보조사업심의위원회, 보조사업 전담팀제 등을 제안한

\* 대구광역시 공무원교육원 교육지원과장 / 경북대학교 대학원 행정학과 박사과정 수료  
논문 접수일: 2012. 9. 13, 심사기간(1,2차): 2012. 9. 14 ~ 2012. 12. 26, 게재확정일: 2012. 12. 26

다. 이로서 증대된 투자가용재원은 지방채상환과 중요 계속사업의 조기완수 등에 재분배됨으로서 예산효율성과 생산성 향상을 통한 지방자치단체의 재정건전성을 회복시킬 것이다.

□ 주제어: 민간경상보조, 수익자부담, 투자가용재원, 성과평가 일몰제, 기준보조율 제도

Recently the financial crisis of local governments is an issue. Although the expansion of tax revenue is difficult, a wide range of organizations and groups' request for subsidies has been explosively increasing. It accounts for up to 10 percent of the total general expenditure budget. But excessive subsidies need to be controlled for the expansion of financial resources for investment.

This paper discusses how to augment available financial resources for investment by drastic curtailing the number of subsidy projects and the amount of subsidies. To do so, an empirical analysis method is applied to subsidy projects in office and bureau of the Daegu Metropolitan Government. As a result, this study suggests to abolish or cut subsidies for non-essential projects. Especially, particular project implemented by a specific organization should be financed by the group itself or at least borne certain amount of fund by the benefit principle. Moreover, mid-long term research development projects for creating the future new growth engine should be attracted less than 30 percent of local government's matching fund and strictly managed to achieve research results and outcome.

As systematic methods to reduce unnecessary subsidy projects, Sunset system, Standard subsidy rate system, Private subsidy committee and Task force team are suggested. As a result, augmented available financial resource for investment is redistributed for repayment of local government bond or for early completion of the major continuous projects. Finally, the soundness of local finance will be recovered through improving budget efficiency and productivity.

□ Keywords: Subsidy, Benefit principle, Financial resources, Sunset system

## I. 서론

지방자치단체 경영(經營, Management)에 있어 폭넓고도 사회적 형평성에 맞는 다양한 세원 확보를 통해 풍부한 지방세를 확보하는 것은 가장 중요한 근간이다. 그러나 이보다 더 중요한 예산경영 조건이 있다. 그것은 징수된 세금을 단 한 푼도 낭비됨이 없이 가장 가치 있게 또한 가장 효율적으로 집행해야 할 시민에 대한 기본적 의무가 바로 그것이다. 이를 위해 지자체의 예산편성 항목 중 10%를 차지하는 민간이전 경비의 형평성과 필요불가피성 여부를 분석해 보고자 한다. 이를 통해 최근 폭증하는 실·국별 민간이전 사업 수와 민간보조금에 대해 행정적이고 제도적인 절감대책을 제시한다.

대다수의 경우 민간경상보조는 한번 보조금이 지원되면 그 보조사업 집행실적에 대한 실증적인 성과평가나 비판적 분석 없이 계속비적 개념으로 인식되고 있다. 즉, 보조단체와 구성원의 존속이나 역할 인식을 통한 기득권 유지를 위한 사업지속 욕구에 더하여 사업주관 부서인 해당 실·과의 한건의 사업 인식으로 인해 보조금액이 점증되면서 연례 반복적으로 시행되는 경우가 대부분이다. 본 연구에서는 2012년 일반회계 세출예산의 예산총액의 증가율 6.54% 보다 2배 이상 더 높은 비율인 14.39%로 증가한 민간이전(307-01~10) 10개 항목 중 민간경상보조(307-02) 사업에 대해 집중 분석코자 한다.

이를 위해 2008년부터 2012년까지 5개년도 간의 대구광역시 일반회계 세출예산서에 나타난 민간이전과 민간경상보조 예산을 중점 비교 검토하였다. 또한 지자체 민간이전 관련 선행 연구논문과 참고도서 및 각종 관련 규정·법령 외 유관기관과 언론사 보도자료 등을 참조하였다. 특히 2011년과 2012년도는 상기 예산서에 나타난 실·국·과·부서별 민간경상보조 사업과 보조금액을 실증 분석함으로써 민간경상보조사업 수와 보조금액의 증감 실태를 파악함으로써 문제의 심각성과 대책의 절실함을 논증코자 하였다.

본 연구는 실·국별 민간경상보조 사업 수와 보조금액의 편중성을 살펴보는 한편 실·과·부서별 주요 사업형태를 분석한다. 나아가 각각의 민간경상보조의 필요불가피성 여부와 보조금의 증가추세와 원인 등을 실증분석 검토한다. 이를 통해 불요불급한 민간경상보조 사업의 일몰제를 통한 폐지와 실·국·과·부서별 성과평가를 통한 보조금액 삭감과 차등교부 방안을 살펴본다. 나아가 민간경상보조에 대한 자부담 매칭제와 기준보조율제 도입과 같은 다양한 제도시행 방안 검토를 통해 보조사업 수와 보조금액 증액요구 등을 방지하는 규제 장치를 제시한다. 또한 민간보조금 전체에 대한 사업필요성과 보조금액 적정성을 심의할 독립 전문기관인 '민간보조금심의위원회'의 구성·운영을 제안한다. 이 외에도 유관부서 합동으로 전문팀을 구성하여 철저히 민간보조 사업을 성과 평가하여 적절한 규제와 자율통제 방안 등을 고찰해

본다.

아래에 사용된 용어는 이해의 일관성을 위해 다음과 같이 정의하고자 한다. 가용재원(可用財源, Available financial resource)이란 넓게 해석하면 지방자치단체가 필요한 부분에 지출할 수 있는 가능한 재정적 수입원을 말한다. 협의로는 지자체의 재원총액 중에서 지자체의 존립과 운영에 필요한 경비를 제외하고 시책 상 필요한 곳에 사용할 수 있는 재원을 말한다. 즉, 지방자치단체 세입합계[자체재원(지방세, 세외수입) + 중앙정부 의존재원(국고보조금, 지방교부세, 양여금 등) + 지방채와 채무부담행위]에서 세출합계[법적·의무적 경비, 기본적·필수적 경비]를 차감하여 가용재원을 산출한다. 여기서 법적·의무적 경비에는 지방교육세, 재정보전금, 적립기금 등을 말하며 기본적으로 필수적 경비에는 인건비, 부서운영비, 채무상환비, 계속비, 예비비 등 반드시 지출되는 경직성 경비를 말한다.<sup>1)</sup>

투자재원(投資財源, Financial resource for investment)이라 함은 지방자치단체의 가용재원 중에서 투자사업이나 새로운 지출수요에 충당할 수 있는 재원을 말한다. 더욱 세분하여 투자가용재원(投資可用財源, Available financial resource for investment)이란 투자재원 중 경상이전비로서 일반보상금과 각종 보조사업비 및 민간자본이전비와 같이 기존에 지출하기로 예정된 준 경직성 경비 등을 제외하고 순수하게 지자체가 매년 새롭게 편성할 수 있는 가용재원이라 할 수 있다. 그러나 투자가용재원은 정확하게 구분된 기준은 없으며 보는 관점에 따라 재원범위와 규모가 달라질 수 있다 하겠다.

## II. 민간이전 예산

### 1. 법적 지원근거

민간이전경비는 공통적으로 지방재정법(제17조)과 동법시행령(제29조) 및 개별법령에 근거하며 지원방법은 각 자치단체가 제정한 ‘보조금관리조례’와 ‘채무회계규칙’ 등에 규정하고 있다. 또한 보조금예산의 편성·집행·관리는 「보조금 관리에 관한 법률」에 규정되어 있다. 동법 제2조제1호에 ‘보조금이라 함은 국가외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 위해 교부하는 보조금, 부담금, 그 밖에 상당한 반대급부 없이 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.’ 라고 정의한다.

1) 이창균, 신두섭 『자치단체의 투자가용재원 산정 표준모델 개발』, 한국지방행정연구원, 2007. p13

「대구광역시보조금관리조례」제2조는 ‘보조금이라 함은 대구광역시 이외의 자가 행하는 사무나 사업에 대하여 공익상, 시책상의 필요에 따라 시가 이를 조성하거나 재정상 원조를 위해 교부하는 자금’으로 규정한다. 동 조례 제4조는 보조대상은 ‘1. 법률규정, 2. 국고보조 재원으로 국가가 지정한 경우, 3. 시가 권장사업 사업으로 인정’는 경우’라고 정해져 있다.

#### 지방재정법 제17조(기부·보조 또는 출연의 제한)

- ① 지방자치단체는 소관 사무와 관련하여 다음 각 호의 하나에 해당하는 하는 경우와 공공기관에 한하여 지출할 수 있다.
1. 법률에 규정이 있는 경우
  2. 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
  3. 용도를 지정한 기부금의 경우
  4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방 자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

## 2. 민간이전(307) 경비의 지속적 증가

민간이전(307-01~10) 예산이란 지방자치단체가 공익상 시책 상 필요에 따라 권장하는 사무와 사업을 위하여 경제적 행정적 반대급부 요구 없이 민간부문에 자금을 지출하는 것을 말한다. 《표 1》과 같이 대구광역시의 일반회계 예산총액은 2008년 29,539억 원에서 2012년 38,926억 원으로 9,387억 원인 31.77%가 늘어났으며, 같은 기간 민간이전(307) 예산은 2,946억 원에서 3,723억 원으로 777억 원인 26.37%가 늘어났다.

<표 1> 대구광역시 민간이전(307) 경비의 연도별 증감 비교<sup>2)</sup>

[작성기준 : 일반회계 세입세출예산서 /\* 2011년은 본예산서가 아닌 결산액 기준] (단위 : 천원)

구 분	2012년	2011년	2010년	2009년	2008년
예산 총액(A)	3,892,600,000	3,653,800,000	3,606,800,000	3,294,000,000	2,953,900,000
전년비 증감액	238,800,000	47,000,000	312,800,000	340,100,000	314,900,000
" 증감율	6.54%	1.30%	9.50%	11.51%	11.93%
307 예산액(B)	372,361,759	<b>325,508,463</b>	318,060,808	294,496,117	294,638,485
전년비 증감액	<b>46,853,296</b>	7,447,655	23,564,691	-124,368	50,510,727
" 증감율	<b>14.39%</b>	2.34%	8.0%	-0.04%	20.69%
총예산구성비(B/A)	<b>9.57%</b>	8.91%	8.82%	8.94%	9.97%

2) 대구광역시 2008~2012년도 일반회계 세입세출예산서

특히 2012년의 경우 예산총액 증가율은 6.54%인데 반해 민간이전예산 증가율은 2배가 넘는 14.39%인 468억 원이 증가되었다. 예산총액 대비 민간이전예산 구성 비율은 8.9% 수준에서 2012년에는 9.6%대로 매년 높아지고 있는 추세다.

### 3. 민간경상보조, 민간행사보조와 민간위탁금

2012년도 민간이전(307-01~10) 예산항목 10개중 민간경상보조(307-02), 민간행사보조(307-04), 민간위탁금(307-05), 운수업계보조금(307-09)의 4개 항목이 민간이전 전체 예산 3,723억 원의 93.5%인 3,480억 원을 차지하고 있으며 이 비율은 <표 2>와 같이 매년도 마다 유사하다. 나아가 민간경상보조와 민간행사보조는 서로 간에 세목구분도 불분명한 상태이며 행사성 사업이 많아 지방자치단체의 자의적인 예산편성과 중복집행이 보편화 되어 재정운영의 투명성도 많이 떨어진다.<sup>3)</sup>

<표 2> 대구광역시 민간이전(307) 경비의 4개 세목 비교

[작성기준 : 일반회계 세입세출예산서 /\* 2011년은 본예산서가 아닌 결산액 기준] (단위 : 천원)

구 분	2012년	2011년	2010년	2009년	2008년
민간이전 (307) 전체	372,361,759	325,508,463	318,060,808	294,496,117	294,638,485
4개 항목 소계	348,033,832	307,562,514	295,676,592	276,199,920	282,814,895
민간경상보조 (307-02)	137,419,794	127,797,245	113,581,450	96,971,544	97,957,227
민간행사보조 (307-04)	7,503,690	4,627,196	2,867,395	2,341,115	3,182,768
민간위탁금 (307-05)	89,877,348	87,292,073	96,348,747	85,218,261	67,990,900
운수업계보조 (307-09)	113,233,000	87,846,000	82,879,000	91,669,000	113,684,000

<표 3> 민간경상보조, 민간행사보조, 민간위탁금 사업 수와 사업비 추세

[단위:개수, 천원]

3개 민간이전 사업	2012년		2011년		증 감	
	사업수	사업비	사업수	사업비	사업수	사업비
합 계	772	234,800,832	800	219,716,514	-28	15,084,318

3) 이상용, 선심성·낭비성 예산운영의 실태와 개선방안, 월간 자치행정, 2010. 9월호

#### 4. 민간이전사업 감축 긴급성과 필요성

지방자치단체별 예산편성 상한제가 도입된 사회단체보조금(307-03)은 2004년 이후 대폭 줄어 2012~2011년에는 거의 10억 원대를 유지하고 있다. 또한 정부는 2009년부터 민간경상 보조사업에 대한 실·국별 한도제와 자율적 일몰제를 시행토록 하였으나 2012년 까지 민간이전 사업 수와 보조금액은 상기 <표 3>과 같이 반대로 계속 증대 추세에 있다. 나아가 보조기관의 감독부실과 보조사업자의 불법집행이 있음에도 지자체의 민간이전 경비에 대한 실태조사는 미흡하며 제도적 측면에서도 방치에 가까운 실정이다<sup>4)</sup>. 행정안전부는 올해 지자체의 재정여건을 분석해 부채비율 등에서 문제시 되는 지자체를 ‘재정위기 단체’로 지정·공개하는 ‘워크아웃’에 들어갈 계획이라고 한다.<sup>5)</sup> 우리시도 2012년 4월말 기준 예산총액 5조원 대비 2조4천억원(시청 2조53억, 투자기관 3,956억)인 40%의 부채비율로 ‘정부 워크아웃(재무구조개선)’ 대상으로 거론되고 있다.

최근 재정위기에 처한 일본 오사카(大阪)시가 올해부터 3년간 548억 엔(약 7,507억원) 절감을 위해 “세입범위 내에서 지출 한다”는 방침아래 1억엔 이상 사업 중 104개 사업을 폐지와 지원금을 삭감하는 방안들은<sup>6)</sup> 대구시에 큰 시사점을 던져준다 하겠다.

상기와 같이 지방자치단체의 재정위기는 세출예산의 10%를 점유하는 민간이전 사업비의 증가가 큰 원인이라 하겠다. 따라서 무분별하게 폭증하는 민간이전사업과 보조금액에 대한 엄격한 규제 장치 시행이 긴급하다고 본다. 즉, 불요불급하거나 일회적인 전시 행사사업과 형평성이 떨어지는 특정단체의 보조사업 등의 폐지와 보조금액의 대폭적 삭감이 필요하다.

#### 5. 기타 예산절감이 필요한 주요 세목

##### 1) 자치단체경상보조(308-01)

우리시의 2011년말 기준 기초생활수급자는 56천 가구에 104천명이다. 자치단체경상보조 중 기초생활수급자에 대한 5개 지원항목(생계·주거·교육·해산·양곡)에 올해 2,434억 원(국비 92%, 시비 8%→184억 원)이 부담된다. ‘따뜻한 복지도시 대구’를 위해 충분히 보호해야 하지만 차 상위계층의 근로의욕을 떨어뜨리거나 도덕불감증을 조장하는 태만한 행정이 되어서는 곤란하다. 따라서 본청과 구청 단위에서의 대대적인 일제 전수 제조사를 통해 정확한 지

4) 조기현, 하능식, 지방자치단체 민간이전경비의 운용실태와 결정요인 분석, 한국지방자치학회, 2008

5) 대구시 ‘정부 워크아웃(재무구조개선) 우려’, 대구신문, 2012. 4. 5

6) 조선일보, ‘재정난 오사카, 복지 3년간 7,500억원 축소’, 2012. 4. 6

원대상자 재확인으로 형평성 있는 지원 대책과 복지시책을 펼칠 필요가 있다고 본다.<sup>7)</sup>

## 2) 민간자본보조(402-01)

민간자본보조는 국가나 지방자치단체가 민간의 자본형성과 경제개발을 위하여 민간에게 직접 교부하는 보조금이다. 2012년 우리시의 민간자본보조는 <표 4>와 같이 64개 사업에 1,101억 원이다. 향후 시책 투입과 산출 결과의 연관효과성 분석이 필요한 분야다.

## 3) 민간대행사업비(402-02)

국가나 지자체가 직접 수행하여야 할 사업이지만 업무성격의 전문성과 신속적 대응이 필요한 경우에 민간에 대행케 한다. 민간대행 사업비는 통상 법령의 규정에 의해 민간에게 대행 또는 위탁시키는 사업비 중에서 경상적 경비를 제외한 시설물 건설이나 그 유지보수를 위한 사후관리 등 자본형성적 경비성격이 많다.

<표 4> 기타 예산절감이 필요한 주요 세목

[작성기준 : 일반회계 세입세출예산서 /\* 2011년은 본예산서가 아닌 결산 기준] (단위 : 천원)

구 분	2012년	2011년
자치단체경상보조(308-01)	243,419,374 (시비 184억원)	249,745,065(시비 186억원)
민간자본보조 (402-01)	64개 사업 / 110,155,990	58개 사업 / 111,142,235
민간대행사업비 (402-02)	12개 사업 / 5,576,256	15개 사업 / 5,576,256

# Ⅲ. 민간경상보조 사업

## 1. 민간경상보조금(307-02)의 증가 추세

<표 5>는 대구광역시의 최근 5년간 민간경상보조 사업비의 예산증감 추이를 나타낸다. 2012년 민간경상보조금은 1,374억 원으로 일반회계 총예산의 3.53%를 차지하며, 2011년의 1,278억원 보다 96억원 증가되었음을 보여주고 있다.

7) 중앙일보, 월210만원 대기업을... 아들 취업 말린 아버지 왜, 2012. 1. 25

<표 6~7>은 실·과·부서별 민간경상보조사업 수와 사업비를 총괄 정리한 것이다. 즉, 2012년은 517개 사업으로 2011년의 542개 보다 25개 사업이 줄었지만 사업비는 실·과·부서별로 오히려 증가하고 있음을 보여주고 있다.

<표 5> 대구광역시 민간경상보조(307-02) 연도별 증감 비교

[작성기준 : 일반회계 세입세출예산서 /\* 2011년은 본예산서가 아닌 결산액 기준] (단위 : 천원)

구 분	2012년	2011년	2010년	2009년	2008년
예산 총액(A)	3,892,600,000	3,653,800,000	3,606,800,000	3,294,000,000	2,953,900,000
전년비 증감액	238,800,000	47,000,000	312,800,000	340,100,000	314,900,000
" 증감율	6.54%	1.30%	9.50%	11.51%	11.93%
307-02 예산액(B)	137,419,794	127,797,245	113,581,450	96,971,544	97,957,227
전년비 증감액	9,622,549	14,215,795	16,609,906	-985,683	25,677,258
" 증감율	7.53%	12.51%	17.13%	-1.01%	3.81%
총예산 구성비(B/A)	3.53%	3.49%	3.15%	2.94%	3.32%

특히, 2010년은 예산총액의 증가율(9.50%) 보다 민간경상보조 사업비의 증가율(17.13%) 이 거의 2배에 달하여 전년도의 969억 원 보다 166억 원이 증액된 1,135억 원이 편성되었다. 참고로 민간경상보조 사업비가 천억 원을 처음 돌파한 2010년은 민선5기 지방자치단체장과 지방의회 총선거가 있던 해로서 지방자치단체 행정과 보조금사업과의 연관성의 단초를 보여준다 하겠다.

## 2. 실·국별 민간경상보조 사업현황

<표 6> 2012년도 실·과·부서별 민간경상보조 사업수와 사업비

[일반회계 세출예산(307-02)]

(단위:개수, 천원)

연번	부 서 명	사 업 수	사 업 비	비 고
	합 계			
1	도시디자인총괄본부	4	138,500	도시디자인본부
2	감사관실	1	36,100	감사관실
3	정책기획관실	2	70,000	기획관리실
4	교육협력담당관	4	1,100,000	
5	경제정책과	34	7,932,500	경제통상국
6	고용노동과(일자리창출팀)	16	4,896,008	
7	산업입지과	3	409,000	

연번	부서명	사업수	사업비	비고
	합계			
		517	137,419,794	
8	국제통상과	15	8,080,625	
9	투자유치단	6	790,000	
10	농산유통과	8	5,510,992	
11	농업기술센터	4	38,700	
12	신성장정책관(과학산업과)	38	8,088,000	신기술산업국
13	녹색에너지과(녹색성장관실)	26	8,972,400	
14	기계자동차과	20	6,271,180	
15	IT산업과(정보통신과)	2	20,000	
16	섬유패션과	25	14,059,000	
17	보건정책과	41	6,219,161	첨단의료산업국
18	첨단의료복합단지지원과	3	500,000	
19	의료산업과	27	8,075,400	
20	총무인력과	1	10,000	자치행정국
21	자치행정과	20	544,500	
22	시민봉사과	14	858,928	
23	문화예술과	56	9,781,960	문화체육관광국
24	문화산업과	15	3,290,000	
25	체육진흥과	72	21,119,039	
26	전국체전총괄과	7	8,947,851	
27	관광문화재과	24	6,577,850	
28	대구오페라하우스	1	900,000	
29	대구미술관	1	953,000	
30	복지정책관실	1	30,000	사회복지여성국
31	저출산고령사회과	1	50,000	
32	여성청소년가족과	1	80,000	
33	식품안전과	1	20,000	
34	여성회관	3	147,600	
35	환경정책과	8	1,011,000	환경녹지국
36	자원순환과	1	5,500	
37	공원녹지과	3	410,000	
38	건축주택과	1	100,000	도시주택국
39	교통정책과	1	50,000	교통국
40	대중교통과	1	1,200,000	
41	교통관리과	2	67,000	
42	재난관리과	2	28,000	건설방재국
43	하천과(낙동강살리기추진단)	1	30,000	

&lt;표 7&gt; 2011년도 실·과·부서별 민간경상보조 사업수와 사업비

[일반회계 세출예산(307-02)]

[단위:개수, 천원]

연번	부서명	사업수	사업비	비고
	합계			
		542	127,797,245	
1	도시디자인총괄본부	3	148,500	도시디자인본부
2	감사관실	1	36,100	감사관실
3	교육학술팀	3	1,530,000	기획관리실
4	경제정책과	33	4,276,500	경제통상국
5	일자리창출팀	5	4,544,000	
6	산업입지과	16	4,195,000	
7	국제통상과	21	7,247,000	
8	투자유치단	7	700,750	
9	농산유통과	10	3,121,597	
10	농업기술센터	8	209,500	
11	녹색성장정책관실	13	1,811,000	신기술산업국
12	과학산업과	44	12,863,000	
13	기계자동차과	21	5,873,500	
14	정보통신과	1	15,000	
15	섬유패션과	22	14,300,000	
16	보건과	39	5,759,714	첨단의료산업국
17	첨단의료복합단지기획팀	2	300,000	
18	의료산업팀	31	9,934,000	
19	자치행정과	21	537,600	자치행정국
20	시민봉사과	8	670,001	
21	문화예술과	52	5,575,960	문화체육관광국
22	문화산업과	14	5,320,000	
23	체육진흥과	71	15,728,713	
24	세계육상선수권대회지원단	8	5,819,000	
25	관광문화재과	31	10,821,850	
26	대구오페라하우스	1	700,000	
27	대구미술관	1	932,000	
28	복지정책관실	1	35,000	사회복지여성국
29	저출산고령사회과	1	109,000	
30	여성청소년가족과	3	136,500	
31	식품안전과	8	382,840	
32	여성회관	2	123,000	
33	환경정책과	9	1,180,000	환경녹지국
34	자원순환과	8	174,920	
35	공원녹지과	2	250,000	

연번	부서명	사업수	사업비	비고
	합계			
		542	127,797,245	
36	도시계획과	1	24,000	도시주택국
37	건축주택과	1	50,000	
38	혁신도시지원단	1	45,000	
39	교통정책과	7	135,800	교통국
40	대중교통과	6	1,960,700	
41	교통관리과	2	165,000	
42	재난관리과	2	25,200	건설방재국
43	낙동강살리기추진단	1	30,000	

※ 실·국·부서별 편제는 2012년의 조직개편에 맞춰 분류하였음. ( )은 옛날 부서명임.

## IV. 실·국별 민간경상보조사업 실증분석

### 1. 분석취지

복잡다기한 현대행정에서 한 지자체가 조직·인원·예산 등을 포함하여 그 지역의 모든 행정을 직접 추진하기에는 한계가 있다. 이를 보완하고 그 지역의 특색에 맞는 지역발전을 촉진시키기 위해 다양한 분야의 민간이전사업이 개발되고 역할 분담되는 실정이다. 특히, 1995년 민선 지방자치제도 실시 이후 민간경상보조 예산이 특·광역시·기초지자체에서 확대되는 추세이다.

<표 8> 주요 4개국 민간경상보조(307-02) 사업 수와 사업비 증감 비교

[2012~2011년간 일반회계 세출예산]

[단위:개, 천원]

부서명	2012년		2011년		비고
	사업수	사업비	사업수	사업비	
시 전체 합계	517	137,419,794	542	127,797,245	
4개국 합계	444	131,432,666	451	120,048,084	
경제정책과	34	7,932,500	33	4,276,500	경제통상국
고용노동과 (일자리창출팀)	16	4,896,008	5	4,544,000	
산업입지과	3	409,000	16	4,195,000	
국제통상과	15	8,080,625	21	7,247,000	
투자유치단	6	790,000	7	700,750	

부 서 명	2012년		2011년		비 고
	사업수	사업비	사업수	사업비	
시 전체 합계	517	137,419,794	542	127,797,245	
4개 국 합계	444	131,432,666	451	120,048,084	
농산유통과	8	5,510,992	10	3,121,597	
농업기술센터	4	38,700	8	209,500	
소 계	86	27,657,825	100	24,294,347	
신성장정책관 (과학산업과)	38	8,088,000	44	12,863,000	신기술산업국
녹색에너지과 (녹색성장관실)	26	8,972,400	13	1,811,000	
기계자동차과	20	6,271,180	21	5,873,500	
IT산업과 (정보통신과)	2	20,000	1	15,000	
섬유팜선과	25	14,059,000	22	14,300,000	
소 계	111	37,410,580	101	34,862,500	
보건정책과(보건과)	41	6,219,161	39	5,759,714	첨단의료산업국
첨단의료복합단지지원과	3	500,000	2	300,000	
의료산업과(팀)	27	8,075,400	31	9,934,000	
소 계	71	14,794,561	72	15,993,714	
문화예술과	56	9,781,960	52	5,575,960	문화체육관광국
문화산업과	15	3,290,000	14	5,320,000	
체육진흥과	72	21,119,039	71	15,728,713	
전국체전총괄과	7	8,947,851			
2011세계육상선수권대회			8	5,819,000	
관광문화재과	24	6,577,850	31	10,821,850	
대구오페라하우스	1	900,000	1	700,000	
대구미술관	1	953,000	1	932,000	
소 계	176	51,569,700	178	44,897,523	

\* ( )은 2011년 직제명

여기서는 우리시의 실·국별 민간경상보조 사업을 주요 형태별로 심층 분석해 보고자 한다. 이를 통해 현재 모든 지자체가 당면한 민간경상보조 사업 수의 확대와 단위 사업비를 포함한 보조금액의 폭발적 증가원인과 대책을 밝혀본다. 나아가 보조사업의 적합성과 필요불가피성, 보조금액과 분담액의 적정성에 대한 의문을 제기함으로써 실·과·부서 자체에서 사업폐지와 변경, 보조금감액과 분담액조정과 같은 재정건전성 제고를 위한 과감한 조치를 촉구하고자 한다.

상기<표 8>은 2012년 대구시의 517개 1,374억 원의 민간경상보조 사업이 분청 11개 실·국 중 4개국에 집중되어 있음을 보여준다. 연도별 단위사업의 유사명칭과 보조금의 본예

산액과 결산액 등으로 다소 차이가 있을 수 있지만 경제통상국, 신기술산업국, 첨단의료산업국, 문화체육관광국의 4개국이 444개 사업에 1,314억 원의 민간경상보조 사업을 시행함으로써 사업 수에 있어서는 시 전체 517개의 85.9%를, 사업비로는 1,374억 원의 95.6%를 점유하고 있다. 2011년 경우도 상기 4개국의 민간경상보조 사업유형과 사업 수는 유사하며 사업비 비율은 2012년과 같이 시 전체의 민간경상보조사업의 대부분을 차지하고 있다.

상기 민간경상보조는 크게 5가지 사업유형으로 대별해 볼 수 있다. 첫째는 각종 민간·공사·공단·협회 등의 자체사업을 지원하는 분야다. 둘째는 연구소와 산학연구단 등의 중장기 연구개발 프로젝트에 계속비적 형태로 국비·시비가 매칭 지원되는 보조금이다. 셋째, 특정회원과 구성원이 있는 특정단체의 활동을 지원하는 분야다, 넷째는 매년 2~3일간 반복 개최되는 일회성의 전시·축제성격의 행사성 사업이다. 다섯째는 지자체가 직접 시행할 수도 있지만 각급 단체 등에 대행케 하는 사업이다. 이하에서는 상기 4개국의 실·과·부서별 민간경상보조 중 의미 있는 사업들을 추출하여 각각의 사업형태와 내용, 보조기관과 보조금액의 형평성과 불요 불급성 등에 대해서 세분하여 살펴본다.

## 2. 경제통상국의 민간경상보조사업

아래 <표 9>은 경제통상국 산하 실·과·부서의 민간경상보조사업 중 대표적 사업형태를 추출하였다. 경제통상국은 2011년 100개 사업 242억 원에서 2012년 86개 사업에 276억의 예산이 편성되었다. 사업 수는 14개 줄었지만 보조금은 34억 원 늘었다. 주요 사업형태는 지역경제 활성화와 직·간접적 중소기업체 육성을 위한 전시회참가 등 수출마케팅 촉진과 업체동향 파악·제공, 노사단체 활동지원, 각종 민간·공사·공단·협회 등의 자체사업을 지원하는 데 초점이 맞춰져 있다. 주요 보조단체는 '대구엑스코, 대구경북디자인센터, 대구상공회의소, 한국노총대구본부, 중소기업진흥공단, KOTRA, 지역대학 연합회 등에 집중되어 있다.

실제적으로 경제정책과의 '대구프랜차이즈 산업육성' 이나 '중소기업 맞춤형 정보제공' 같은 보조사업은 대구프랜차이즈협회나 중소기업회원사의 협회비가 자부담으로 먼저 매칭된 후 시 보조금 규모가 결정되어야 할 것이다. 특히 고용노동과의 '노조간부 및 조합원 교육' 등은 비록 정책적 배려가 있다고는 하지만 명백히 특정단체의 구성원만을 위한 특정 활동이다. 이런 행사에는 보조사업자의 모랄해저드 방지와 수익자부담 원칙에 의거 전액시비가 아닌 최소한 조합비가 50%이상 부담되는 기준설정 등이 반드시 필요하다고 생각된다.

<표 9> 경제통상국의 주요 형태별 민간경상보조 사업 수와 사업비

[2012~2011년 일반회계 세출예산 비교]

[단위: 개, 천원]

부서명	세부사업명	2012 예산액	2011 예산액	증 감	비고
경제정책과	○대구경제정보통합플랫폼 운영 지원	125,000	135,000	-10,000	
	○지역기업 경쟁력 강화지원	65,000	65,000	0	
	○대구프랜차이즈 산업육성	80,000	80,000	0	
	○중소기업 맞춤형 정보제공 서비스	270,000	150,000	120,000	
	○2012 월드 디자인 워크 인 대구 개최	450,000	200,000	250,000	
	○모바일기기 감성융합 디자인 소재산업육성	250,000	250,000	0	
고용노동과	○맞춤형인력양성사업	1,000,000	1,232,000	-232,000	
	○청년창업지원사업	600,000	500,000	100,000	
	○노조간부 및 조합원 교육	42,000	42,000	0	
	○상생노사문화 창출사업	100,000	0	100,000	신규
산업입지과	○생태산업단지 조성	250,000	350,000	-100,000	
국제통상과	○글로벌무역전문가 양성사업 지원	40,000	40,000	0	
	○중소기업 해외마케팅 지원	4,560,000	4,000,000	560,000	
	○2012 우수전시회 지원	450,000	275,000	175,000	
	○2012 임신육아교육용품전시회	50,000	50,000	0	
	○국제회의 유치 및 개최지원	900,000	600,000	300,000	
	○전시컨벤션산업 홍보	857,375	857,375	0	
투자유치단	○국내외 투자유치활동 지원	240,000	200,000	40,000	
	○지역발전주간행사 참가	80,000	80,750	-750	
농산유통과	○농축산물 가격안정 대책비	150,000	0	150,000	신규
	○제6회 대구애완동물 용품전 개최지원	50,000	50,000	0	
농업기술센터	○생활개선회 육성보조 등	5,700	5,700	0	
경제통상국	2012년 총 86개 사업 예산 27,657,825천원				
	2011년 총 100개 사업 예산 24,294,347천원				
	<b>증감 14개 사업감소에 예산은 3,363,478천원 증가</b>				

나아가 지역중소기업체 육성과 경쟁력 강화를 위해 '2012 우수전시회 지원'과 같은 박람회·전시회개최와 참가 등으로 EXCO의 일감도 개발 지원하는바 보조단체는 흑자경영 지속 노력으로 시의 보조부담을 완하시켜나가야 한다. 또한 '중소기업 해외마케팅 지원' 같은 45억 원의 보조사업도 비록 국비가 50% 지원되지만 시비도 50%가 부담된다. 이제는 지역 중소기업체의 제품경쟁력과 자체 수출역량도 충분한 만큼 업종별 협의회와 연합회 등을 통한 자체사업화로의 방향전환도 필요하다. 또한 자부담 하의 시비매칭 보조사업화 등으로 시비부담금 완화대책 등의 특단의 대책들이 강구되어야 한다고 본다.

### 3. 신기술산업국의 민간경상보조사업

정부는 한정된 재원으로 대형 국가연구개발 사업을 추진하는 과정에서 지역편중에 따른 16개 광역 지방자치단체들의 비난을 받을 필요 없이 치열한 유치경쟁을 통해 최소한의 국비로 최대한의 국가목적의 유익을 달성하고자 하는 것 같다. 이를 뒷받침하기 위해 「보조금관리에관한법률」 제13조(지방비 부담 의무)는 “지방자치단체의 장은 보조사업에 대한 지방자치단체의 지방비 부담액을 다른 사업에 우선하여 해당연도 지방자치단체의 예산에 계상하여야 한다”고 못 박고 있다.

<표 10> 신기술산업국의 주요 형태별 민간경상보조 사업 수와 사업비

[2012~2011년 일반회계 세출예산 비교]

[단위: 개, 천원]

부서명	세부사업명	2012 예산액	2011 예산액	증 감	비고
신성장 정책관실	○대구연구개발지원단 운영 지원	250,000	250,000	0	
	○IT융복합 글로벌 인재양성	160,000	180,500	-20,500	
	○산학공동기술개발지원	700,000	700,000	0	
	○창업선도대학육성사업	231,000	0	231,000	신규
	○대구과학축전개최지원	250,000	200,000	50,000	
	○차세대미디어기반IT융합제품상용화지원사업	100,000	200,000	-100,000	
	○지능형자동차 임베디드SW플랫폼 기술개발	400,000	400,000	0	
	○국제IT융복합산업전(IICE)개최 지원	300,000	265,000	35,000	
녹색 에너지과	○LED-IT 융합산업화 연구센터 지원	600,000	450,000	150,000	
	○대경태양전지모듈소재공정 혁신센터 지원	150,000	150,000	0	
	○투자유치대상기업 DB구축과 성과시스템 구축	150,000	0	150,000	신규
기계자동차과	○지능형로봇서비스산업지원사업	155,000	200,000	-45,000	
	○대경권 IT융합 SMART 금형기술 고도화사업	875,000	0	875,000	신규
	○나노융합상용화플랫폼활용 및 촉진사업	1,000,000	1,000,000	0	
	○High Speed 초정밀금형지역혁신센터	200,000	200,000	0	
섬유패션과	○섬유산업 글로벌화 정보지원사업	170,000	250,000	-80,000	
	○2012년 대구국제섬유박람회(제11회)	600,000	600,000	0	
	○2013년 대구국제섬유박람회(제12회) 준비	220,000	270,000	-50,000	
	○Fashion View In Daegu	210,000	210,000	0	
	○공동브랜드(쉬매릭) 육성 지원	1,470,000	1,500,000	-30,000	
정보통신과	○2012디지털국도엑스포 대구홍보관 운영	15,000	15,000	0	
신기술 산업국	2012년 총 111개 사업 예산 37,410,580천원				
	2011년 총 101개 사업 예산 34,862,500천원				
	증감 10개 사업증가에 예산은 2,548,080천원 증가				

〈표 10〉는 신기술산업국의 주요 민간경상보조사업 형태이며 2012년에는 111개 사업에 374억원이 지원된다. 주요 보조단체는 경북대 등 지역대학교 산학연구단, 대구TP, ETRI, 대구경북패션협회와 공사·공단·연구소 등에 집중된다. 타 실·국과 달리 신기술산업국은 5년 이상의 중장기적인 연구개발 분야에 단위 사업당 평균 2~3억 원의 대규모 보조금이 매년 계속비적 성격으로 출연된다는데 문제의 소지가 더욱 크다.

구체적인 예로 2012년 제11회 대구국제섬유박람회는 대구경북섬유산업협회 주관으로 EXCO와 패션센터 등에서 3일간 개최 되었는데 6억 원이 지원되었다. '1999년 밀라노 프로젝트' 이래 현재까지 우리시와 정부의 전폭적인 지원 아래 대구섬유산업의 품질향상과 제품 다변화로 기업경쟁력도 강화된 만큼 섬유업계의 자율행사로 개최하거나 최소한 섬유협회와 참가업체의 협회비와 참가비 자부담 매칭사업으로 변경되어야 한다. 또한 수십 년간 충분히 지원된 대구시 공동브랜드 '쉬메릭 육성사업' 또한 동종 타 업체에 대한 형평성 문제도 있어 보조사업 중단이 필요하며 소속회원사들의 자생력으로 성장할 필요가 있다.

특히 연구개발 사업은 성과와 결과로 보조금 집행효과를 나타내야 하는데 3~5년의 중장기적 과제로 매년의 성과측정이 어려우며 연구 개발기간(보조기간)이 끝나야 알 수 있다. 또한 성공과 실패에 대한 책임을 지울 수도 없다는 점도 보조기관과 보조사업 관리에 있어 맹점이 되고 있다. 또한 매칭주체도 국비·시비·도비·민자 등 3~4개 기관에 달하고 매칭비율도 사업마다 기관마다 상이하다. 그 결과 어떤 보조기관이 주도적으로 책임지고 보조사업의 성과와 결과를 분석하고 보조사업자의 사업비 집행을 통제하고 감독할지가 불분명한 상태로 보조사업이 매년 누증되고 있다. 그 결과 최근 언론보도<sup>8)</sup>와 같이 각종 연구지원금은 '눈 먼 돈'이란 인식이 팽배해져만 가고 있다.

따라서 지방자치단체들도 이제는 비록 국비지원 연구개발 보조사업이라 하더라도 무조건 환영할 것이 아니라고 본다. 최대한의 국비확보와 보조사업자의 자부담 매칭 등을 통해 외부 지원이 70%이상 되도록 노력해야 하며 지방비 30%이하의 매칭사업이 되는 선에서 그 연구사업의 지원효과도 심층 분석해 가면서 유치전을 펼쳐야 할 것으로 본다.

8) 매일경제, 정부연구지원금 곳곳 '꿀꺽 꿀꺽'(5년간 189건 적발, 올해 배정 23조원 눈먼 돈 되나), 2012. 4. 18

#### 4. 문화체육관광국의 민간경상보조사업

아래 <표 11>는 2012년도 문화체육관광국 산하 7개부서의 176개 민간경상보조 사업에 총 515억원의 보조금이 지원되는 주요 사업유형을 보여준다. 먼저 문화예술과는 총 56개 보조사업에 97억 원의 보조금을 집행한다. '문화예술체육의 도시 대구'를 표방하면서 보조 사업은 주로 각종 예술제 (문학, 음악, 연극, 국악, 미술, 무용, 가요 등)와 전시회 및 강연회 등 행사성 사업 위주로 구성되었다. 보조사업자는 종목별 예술단체와 협회 등으로 소속별 특정단체의 활동 지원에 하는데 대규모 예산이 연례적 행사로 투입되고 있는 문제가 있다.

체육진흥과는 현재 대구광역시 민간보조사업 수와 사업비에 있어서 가장 많은 부분을 차지하는데 직원 21명이 총 72개 사업에 211억 원의 사업비를 집행하고 있다. 사업내용은 종목별 시장기(배) 체육대회가 28개 (전국대회 7, 지방대회 21)에 1.6억 원의 보조금이 지원되며 시 체육회와 전국체육활동에 100억 원, 시 생활체육협의회에 30억 원, 장애인체육에 10억 원, 국제마라톤과 대구국제육상경기대회에 35억 원 등 하루 또는 일회성 체육활동에 211억 원의 보조금이 반대급부 없이 지급된다. 특히 생활체육회 활동은 취미여가 활동으로서 종목별로 수백 명의 동호회가 구성되어 있다. 따라서 특정계층과 특정집단의 특정 활동은 수익자 부담원칙에 의거 회원회비 등이 최소 50%이상 자부담 매칭 되어야 한다고 본다.

관광문화재과의 민간경상보조 사업은 2012년 24개 사업에 65억 원이 책정되어 있다. 주요 사업내용은 관광객유치 인센티브 7억 원, 바디페인팅 등 축제지원 3.5억 원, 경상감영 풍속재연 2.2억 원, 방송프로그램 유치홍보 3억 원 등으로 행사지원 사업이 많다. 향후 사업성과를 엄밀히 평가한 후 자체 행사역량이 조성되었거나 당초 목표한 성과가 달성되었다면 일몰제로 사업을 종료하거나 보조금 지원규모를 축소할 필요가 있다. 또한 기금 50% 매칭사업으로는 초조대장경 복원사업 15억 원, 팔공산 산중장터재연사업에 5억 원 등으로 전시 행사성 매칭사업이라도 지방비 부담비율이 큰 사업은 사업유치에 신중을 기할 필요가 있다.

〈표 11〉 문화체육관광국의 주요 형태별 민간경상보조 사업 수와 사업비

[2012~2011년 일반회계 세출예산 비교]

[단위: 개, 천원]

부서명	세부사업명	2012 예산액	2011 예산액	증 감	비 고
문화예술과	○대구영화페스티벌	77,000	57,000	20,000	
	○연예예술한마당	39,000	29,000	10,000	
	○대구사진비엔날레	1,600,000	0	1,600,000	신규
	○문화바우처사업	3,313,000	2,023,000	1,290,000	
	○교화사업	180,000	160,000	20,000	
	○문학관 콘텐츠 구축	334,000	0	334,000	신규
	○문화예술페스티벌	450,000	0	450,000	신규
	○실험적 예술프로젝트	300,000	0	300,000	신규
문화산업과	○스마트콘텐츠상용화 지원센터 운영	50,000	0	50,000	신규
	○게임콘텐츠 사업육성	300,000	300,000	0	
	○문화콘텐츠 R&BD지원사업	200,000	200,000	0	
체육진흥과	○전문체육육성	1,928,000	1,315,000	613,000	
	○시장기(배) 종목별대회	55,000	55,000	0	
	○대구스포츠클럽 운영	180,000	180,000	0	
	○생활체육전국대회 개최	102,000	57,000	45,000	
	○대구시민생활체육대축전	70,000	70,000	0	
	○대구광역시 생활체육회 운영	589,732	589,732	0	
전국체전총괄과	○경기용기구 구입,임차(체육회 지원)	4,872,700	0	4,872,700	신규
관광문화재과	○단체관광객 유치 인센티브	700,000	700,000	0	
	○2012 대구국제바디페인팅축제 지원	200,000	200,000	0	
	○대구관광상품 개발 및 마케팅 사업	450,000	0	450,000	신규
	○방송프로그램 유치 등 온·오프라인 홍보	300,000	0	300,000	신규
	○초조대장경 복원간행사업	1,500,000	800,000	700,000	
	○팔공산 산중전통장터 재연	500,000	500,000	0	
	○경상감영 풍속재연 행사	229,600	249,600	-20,000	
오페라하우스	○대구국제오페라축제	900,000	700,000	200,000	
대구미술관	○민간투자시설사업 운영비	953,000	932,000	21,000	
문화체육 관광국	2012년 총 176개 사업 예산 51,569,700천원				
	2011년 총 178개 사업 예산 44,897,523천원				
	<b>증감 2개 사업감소에 예산은 6,672,177천원 증가</b>				

## 5. 첨단의료산업국의 민간경상보조사업

〈표 12〉 첨단의료산업국의 주요 형태별 민간경상보조 사업 수와 사업비

[2012~2011년 일반회계 세출예산 비교]

[단위: 개, 천원]

부서명	세부사업명	2012 예산액	2011예산액	증 감	비고
보건과	○대구의료원 경영활성화	777,000	688,463	88,537	
	○지역응급의료체계선진화 지원	1,062,500	0	1,062,500	
	· 지역응급의료센터 이상	600,000	0	600,000	신규
	· 지역응급의료기관	350,000	0	350,000	신규
	· 특성화 거점병원	112,500	0	112,500	신규
첨단의료복합 단지 지원과	○첨복단지 토론회 및 인적 네트워크 구축	150,000	100,000	50,000	
	○국내외 기업 투자유치 설명회 개최	200,000	200,000	0	
의료산업과	○힐링용 로컬푸드 활성화사업 지원	200,000	200,000	0	
	○제6회 대한민국 건강의료산업전 개최지원	150,000	150,000	0	
	○한방의료체험관광 기반구축사업 지원	200,000	100,000	100,000	
	○한방산업지원센터 운영	250,000	0	250,000	신규
	○스마트케어서비스 시범사업 지원	1,000,000	1,000,000	0	
	○의료관광 마케팅 지원	1,100,000	700,000	400,000	
첨단의료 산업국	2012년 총 71개 사업 예산 14,794,561천원				
	2011년 총 72개 사업 예산 15,993,714천원				
	<b>증감 1개 사업감소에 예산은 1,199,153천원 감소</b>				

〈표 12〉은 첨단의료산업국의 대표적 민간경상보조사업 형태이다. 2012년의 경우 보건정책과는 41개 사업에 62억 원이 대구의료원 운영과 지역응급의료센터 구축사업에 등에 집중되어 있다. 보조대상은 특성화거점병원과 응급의료기관 16개소 및 다양한 질병연구센터 등에 지원된다. 의료산업과는 27개 사업 80억의 민간경상보조 사업이 양·한방 의료기술 및 의료기기 개발사업 등에 보조되고 있다. 의료산업국의 보조사업 또한 국·시비·자부담 등과의 중장기적 매칭사업 형태로 대학, 병원 연구센터로 집중되고 있다.

## V. 민간경상보조사업 획기적 감축방안

### 1. 성과평가 일몰제

일몰제도(日沒制度, sunset system)란 정부의 사업 또는 조직이 미리 정한기간이 지나면 자동적으로 폐지되도록 규정한 제도로 기존 사업과 지출을 재검토하여 불필요한 사업을 폐지하거나 강력한 저항력을 지닌 행정조직들을 효과적으로 폐지하는데 주목적이 있다. 일몰제도의 핵심은 자동적 종결과 주기적 재검토라는 두 가지의 기능으로 요약할 수 있다<sup>9)</sup>. 만약 해당 보조사업을 폐기된 후 계속 하려면 일출제도(sunrise system)를 통해 민간보조사업심의위원회의 사업승인을 다시 받아서 보조금 예산이 지원되도록 해야 한다.

성과평가제는 사업 전 제출한 성과목표 및 지표 등의 성과관리카드를 기초로 예산지원을 받은 민간단체가 1차로 자체평가 후, 시 소관부서에서 종합적인 2차 평가를 거쳐 민간이전경비심의위원회에서 성과에 따라 보조사업을 일몰시키거나 차기년도 예산지원액 등을 결정해 반영하는 제도다<sup>10)</sup>. 즉, 존속기간 동안은 성과평가를 몇 단계로 구분하여 차등 보조율로 보조금을 지급하되, 존속기간이 끝나면 그 보조사업은 자동 폐기함으로서 민간 이전경비의 효율적 집행과 성과주의 예산시스템을 정착시키는 제도다.

그러나 민간경상보조금과 보조사업은 실·국별 실링(ceiling)제 한계 외에는 예산배분 기준에 대한 정확한 방침이나 지침이 없다. 즉, 민간보조 사업은 대부분 국가와 지자체의 준자유재량행위로서 사업과 보조금액은 정하기 나름이다. 또한 한번 시행되면 보조사업자와 보조기관의 침묵적 합의로 관례화된다. 나아가 지방자치단체의 보조사업 수와 사업비는 매년 크게 늘어남으로서 총예산 대비 예산편성 과목 간 비율에 격차가 심해지고 있다.

### 2. 민간보조금 기준보조율 제도

기준보조율 제도는 「보조금관리에관한법률제9조 및 동법시행령제4조」에서 국가와 지방자치단체간의 이해관계를 중심으로 '보조금 지급대상 사업의 범위와 기준보조율 (별표1)'로 정해두고 있다. 기준보조율은 보통 국가부담이 100%~20%사이에 정해져 있으나 서울과 지방, 광역시와 일반 시·군에 따른 다양한 비율차이가 정해져 있으며 정책보조율도 있다.

9) 박영희, 『新재무행정론』, 다산출판사, 2008.

10) 청주시, 민간보조사업 성과평가 일몰제적용 (3단계구분 보조율 차등화). 아시아뉴스통신. 2011. 07. 27

## 「보조금관리에관한법률」제9조(보조금의 대상사업 및 기준보조율 등)

보조금이 지급되는 대상 사업, 경비의 종목, 국고 보조율 및 금액은 매년 예산으로 정한다. 다만, 지방자치단체에 대한 보조금의 경우 다음 각 호에 해당하는 사항은 대통령령으로 정한다. 1. 보조금이 지급되는 대상 사업의 범위 2. 보조금의 예산계상 신청 및 예산편성 시 보조사업별 적용기준이 되는 국고 보조율("기준보조율")

## 「보조금관리에관한법률시행령」제4조(보조금 지급대상 사업범위와 기준보조율)

- ① 법 제9조제1호에 따른 보조금이 지급되는 지방자치단체의 사업의 범위 및 같은 조 제2호에 따른 기준보조율은 별표 1과 같다. 다만, 별표 2에서 정한 지방자치 단체의 사업은 보조금 지급 대상에서 제외한다.
- ② 기준보조율은 해당 회계연도의 국고보조금, 지방비 부담액, 국가의 재정융자금으로 조달된 금액, 수익자가 부담하는 금액과 그 밖에 기획재정부장관이 정하는 금액을 모두 합한 금액에서 국고보조금이 차지하는 비율로 한다.

보조비율 차이 근거는 ①100% 국가부담(일반여권 발급 등)은 국가사업을 지방자치단체가 위임받는 경우 ②80~20% 국가부담(기초생활보장급여, 문화유산관광자원화)은 사업수행의 근거법령(국민기초생활보장법 등)과 사업성격에 따라 다양하다. "제주특별자치도는 민간보조금의 비효율적 예산구조를 개선하기 위해 '민간보조금 기준보조율 제도'를 2010년부터 전면 시행한다고 밝혔다."<sup>11)</sup> 즉, 수익자 부담원칙에 의거 50% 지원원칙 하에 사업 효율성, 보급·장려성 등을 고려하여 70%, 90%, 정액지원을 설정하였다.

지방자치단체도 이제는 민간이전사업(307-01~10)시 '기준보조율제도'를 도입하여 보조금액을 결정해야 한다. 민간이전사업의 지원기준 명확화와 보조금액 결정의 투명성을 높임으로서 방만하고 무분별한 지원에 따른 지방재정 악화를 방지하는 한편 보조사업에 대한 모럴 해저드 해소가 절실하다. 특히, 민간경상보조사업(307-02) 수행 시 그 보조사업의 민·관주도 여부 등의 사업성격을 기준하여 사업 중요도와 시급성 및 효과성 등과 함께 반드시 보조사업자의 자부담을 최소한 20%에서 최대 100%(대구광역시 후원명칭 사용)까지 부담케 하는 '기준보조율 제도'를 전면적이고도 즉각적으로 시행해 나갈 필요가 있다.

### 3. 민간보조사업심의위원회 구성·운영

「보조금관리에관한법률」제9조는 보조금이 지급되는 대상사업, 경비의 종목, 국고보조율 및 금액은 매년 예산으로 정하되, 지방자치단체에 대한 보조금 대상사업과 기준보조율은 동법시행령 <별표 1>과 같이 정한다고 규정하고 있다. 또한 동법 제17조②항은 공모방식으로

11) 뉴스제주, 2009. 09. 04.

보조금 교부신청서를 제출받은 경우에는 보조금의 교부 여부를 결정하기 전에 「보조사업자 선정위원회」를 구성하여 심의 후 결정하도록 규정하고 있다. 그러나 「대구광역시보조금관리 조례」 제4조(보조대상) 「③항 시가 권장하는 사업을 위해 필요하다고 인정되는 경우」와 제6조(보조금의 교부결정) 「②항 보조사업 내용의 적정여부 ③항 금액산정의 착오유무 등의 규정들은 적용면에서 자유재량적린 요소가 너무 많다는 문제가 있다.

따라서 민간이전(307) 항목의 모든 사업은 실·과가 아닌 「민간보조사업심의위원회」에서 보조대상사업 결정부터 사업자 선정과 보조금액 확정까지 모든 중요 사항들이 심의·결정되어야 한다고 본다. 보조사업 결정에는 보조사업자의 자체 사업결과보고서와 와 해당 실·과·부서의 2차 검토보고서가 첨부되어 사업성과 공공성 등이 충분히 검토될 수 있는 절차와 심의기준 마련 등이 필요하다 또한 「민간보조사업심의위원회」는 심의결정 사항에의 외압과 정실방지를 위해 권한과 책무가 담보된 전문가집단으로 구성되어 오직 대구시와 시민을 위한 대변인적 기능과 역할과 책임을 다하도록 독립적 운영이 보장될 필요가 있다.

#### 4. 민간보조사업 관리전담팀 운영

민간이전(307) 항목 중 민간경상보조(307-02)을 중심으로 하되 향후에는 민간행사보조(307-04), 민간위탁금(307-05) 외 민간자본보조(402-01), 민간대행사업비(402-02)를 포함한 모든 민간보조사업의 사업결정 및 사업자 선정과 보조금액 결정 등을 전문적이고 집중적으로 관리할 전담팀 설치·운영이 필요하다. '민간보조사업 전담팀'은 보조사업 주관부서인 실·과·부서와 감사관실과의 긴밀한 협조 관계를 통해 필수불가결한 민간보조 사업이 사업 목적에 맞게 충실하고 엄격히 집행될 수 있도록 필요한 모든 업무를 수행한다.

민간보조사업 전담팀은 독립성이 보장된 「민간보조사업심의위원회」를 구성·운영한다. 또한 필요시에 '전담팀'은 보조사업을 직접 수행하는 실·과·부서와 보조사업 집행의 적정성과 1~2차 평가보고서를 점검하는 감사관실과의 비상설 '민간보조사업 특별팀'을 구성하여 활동할 수도 있다. 이런 엄격한 평가와 책임제를 통해 불요불급한 민간보조 사업을 일몰시키고 보조금액을 절감시키는 등 보조사업의 생산성과 적합성 높여 나가야 한다.

##### 1) 실·과·부서의 사업시행 단계에서의 책임성 강화

실·과·부서는 민간이전(307) 예산운영의 가장 중요한 부서이다. 왜냐하면 민간보조 사업을 계획하고 보조사업자를 선정하는 한편 보조금액을 신청·교부·결정하는 등 그 보조사업에 대해 최종적 책임을 지며 보조사업자를 관리할 수 있는 제1차적 통제기관이기 때문이다. 또

한 보조사업자가 사업을 집행하지만 엄연히 사업주체는 시의 각 실·과·부서로서 시민에 대한 궁극적 책임은 보조사업자가 아닌 우리 시가 진다는 점을 간과해서는 안 된다.

보조사업 시행단계에서는 사전에 충분히 숙지한 사업계획서 대로 사업이 효과적으로 집행되는지 예산낭비 요인이나 전용 등은 없는지 철저히 감시·감독해야 한다. 또한 사업이 종료된 후에는 지출증빙 자료가 첨부된 결과보고서를 제출받아 보조금사업이 목적에 맞게 수행되었으며 보조금이 정확하게 집행되었는지 제1차적 보조사업 책임기관으로서 철저한 검토분석이 필요하다. 이 과정에 목적 외 남용이나 과·오용이 있다면 시 보조금조례 규정에 의거하여 보조금 반환청구를 하여야 할 것이다. 상기와 같이 실·과·부서의 사업담당자는 보조사업과 보조금이 시가 직접 수행하는 사업이나 예산과 같으며 잘잘못에 대해서는 끝까지 책임진다는 프로의식을 가지고 보조사업을 수행해야 할 것이다.

나아가 보조사업자나 단체·협회의 경쟁적인 사업비 증액요구나 불요불급한 전시행성 사업의 신설 요청 등에 대해서는 시 예산의 최종 파수꾼이라는 철저한 사명감과 비판의식을 가지고 판단·결정해야 한다. 또한 기존사업이 목적을 달성하였거나 향후 달성 불가능할 때는 관련 단체들의 저항과 다양한 계층의 로비부담을 무릅쓰더라도 해당 부서에서 앞장서서 과감히 사업을 폐지하는 등 읍참마속〔泣斬馬謖〕 같은 공정성 하에 책임성도 필요하다.

## 2) 감사관실의 집행·완료단계에서의 감사

감사관실은 민간보조사업 뿐만 아니라 우리시의 모든 사업에 대한 감사·조사·예방업무를 수행하는 부서이다. 그러나 기본업무 외에는 특별한 이슈가 발생하지 않은 한 완료된 사업에 대하여 그 집행의 적합성과 적법성 여부 등을 감사한다. 따라서 실·과·부서의 사업집행 과정에서 관리감독 준수여부 점검과 집행 후 회계서류 등의 제출을 통해 민간이전 보조사업 집행의 적정성 여부를 확인하는 등의 역할을 강화할 필요가 있다. 이를 통해 민간이전 보조사업 집행단계에서의 규정준수를 촉구하고 집행 후에는 그 사업에 대한 책임을 지우게 함으로써 보조사업 수행의 효율적 추진을 의무화시켜 나가야 할 것이다.

또한 보조사업자(민간단체, 협의(회), 준공공단체, 학교·연구소 등) 등이 공익이나 대구시 또는 시민을 위한 사업 활동 보다는 소속단체나 협회의 생존이나 영향력 확대 또는 숨겨진 내부목적 등에 더 많은 가치목표를 둔 보조사업들이 공공성의 명목 하에 시행되는 경우도 많다고 본다. 나아가 최근 민간보조사업 수와 보조금액의 폭증에 이은 보조단체들의 비리<sup>12)</sup> 등은 시민혈세인 보조사업에 대한 보다 적극적인 감시와 통제를 필요하게 한다.

따라서 감사관실 등의 감시통제 부서에서는 민간보조사업의 시행단계에서는 주관부서인

12) 매일신문. '공사 비리' 엑스코 간부 등 5명 구속기소 정옥진 2012. 4. 17.

실·과·부서에서의 철저한 집행관리를 유도하며, 집행완료 단계에서는 부서별 성과평가를 확인하며 표본추출을 통해 성과결과를 재확인해 볼 필요가 많다. 이런 공식·비공식적 확인과 견제·감시 절차를 통해 보조사업 시행기관인 실·과·부서나 예산기관이 간과한 분야를 사업 연관성에서 독립된 제3의 감독기관으로서의 보완과 보충역할이 필요하다.

### 3) 예산담당관실의 예산편성 단계부터 기능 확대

민간이전 보조금이 매년도 누적적으로 증액되는 것은 예산편성·관리부서에 상당한 부담이 될 것으로 본다. 따라서 예산담당관실에서는 차년도의 민간이전 사업에 대한 예산 편성 시에는 실·과·부서에서 자체 평가한 1~2차 '성과평가표'와 감사관실의 3차 '성과평가확인표'등에 의한 일몰제 적용과 민간이전 기준보조율제에 의한 보조금액을 반영함으로써 무원칙하고 정실적인 보조사업 수의 증가와 보조금액적 증액현상을 확실히 통제해 나가야 한다.

예산담당관실은 예산편성 책임부서로서 다양한 기준과 절차 및 세입예산 규모에 맞추어 실·과·부서의 사업예산을 조정하는 과정에서 일부사업을 규제하는 기능을 수행 한다. 또한 민간이전사업에 대해 예산차원에서의 판단을 통해 사업적정 여부와 보조금액 등을 결정하는 최후 보루부서라고 할 수 있다. 이를 위해 예산담당관실 내에 예산편성 단계부터 민간이전 예산을 특별 관리할 「민간이전 전담팀」을 신설할 필요가 있다.

또한 「민간이전 전담팀」은 보조대상사업과 사업자 선정 및 보조금액 결정 등과 같은 중요 사항들을 심의·결정할 「민간보조사업심의위원회」를 설치·운영 할 주관 팀이 되어야 한다. 「민간보조사업심의위원회」는 사업평가를 통한 차년도 예산에서의 보조사업 여부 인정과 보조금액까지 최종적으로 심의·결정하도록 한다. 「민간이전 팀」은 민간이전 관련 모든 사업에 대해 성과평가, 예산편성 및 일몰제와 기준보조율 제도 적용, 민간보조사업심의위원회 설치·운영 등의 업무를 전담하는 부서로서의 그 역할과 책임이 막중하다 하겠다.

## VI. 결 론

최근 지방자치단체의 재정위기가 이슈가 되고 있다. 세입확대는 어려워지나 단체·협회의 민간보조금 사업과 복지요구는 폭증하고 있다. 이로 인해 지방자치단체는 지역발전을 위한 자본형성적 지출과 주민들의 삶의 만족도를 증진시킬 사업재원의 부족을 겪고 있다. 따라서 일회적이고 전시행사성의 불요불급한 민간경상보조사업의 폐지·감축을 통해 투자재원 확대

가 절실히 요구된다 하겠다. 이를 위해 대구광역시의 2008~2012년의 일반회계 세출예산서 중 민간이전(307항목)와 민간경상보조금(307-02항목)의 증가추세를 분석대상으로 하였다. 특히, 2011~2012년의 대구광역시 본청43개 실·과와 11개 실·국의 민간경상보조사업과 보조금액 전체를 실증 분석하였다. 이 연구는 대구광역시를 중심으로 민간경상보조사업의 대폭적 폐지와 보조금 감액을 통해 투자가용재원 증대방안을 논의코자 한다.

연구결과 2012년 대구광역시 일반회계 세출예산 38,926억 원 중 민간이전(307)은 3,723억 원으로 9.57%를 차지하며, 2011년 대비 468억 원(14.39%) 증가했다. 이 중 민간경상보조(307-02)는 517개 사업에 1,374억 원 (국비 등 335억, 시비 1,039억)으로 2011년 대비 사업 수는 25개 줄었지만 보조금액은 96억 원이 증가했다. 특히 대구광역시 11개 실·국 중 4개국인 경제통상국, 신기술산업국, 첨단의료산업국, 문화체육관광국이 사업 수의 86%, 사업금액의 96%로 심히 편중되어 있음을 볼 수 있다.

상기 민간경상보조 사업은 크게 4가지 사업유형으로 대별해 볼 수 있으나 실·국별로 혼재되어 나타난다. 첫째 유형은 민간·공사·공단·협회 등의 자체사업을 지원하는 분야다. 둘째는 연구소와 대학교 산학연구단 등의 중장기 연구개발 프로젝트에 계속비적 형태로 국비·시비가 매칭 지원되는 보조 사업이다. 셋째, 특정회원과 구성원이 있는 특정단체의 활동을 지원하는 분야다. 넷째는 매년 2~3일간 반복 개최되는 일회성의 전시·축제성격의 행사성 사업이다. 각 국별로 대표되는 보조유형과 보조기관 및 사업형평성과 불요불급성에 따른 사업폐지와 보조금 감축필요성을 세분하여 살펴본다.

첫째, 경제통상국은 중소기업 육성을 통한 지역경제 활성화와 공사·공단·협회 등의 자체사업을 보조·지원하는데 중점 사용된다. 그러나 지역중소업체도 제품경쟁력과 무역역량이 있기 때문에 공단·협회를 통한 단순 전시회참가 같은 보조 사업은 업종별 협의회와 연합회 등을 통한 회원사 자부담과 매칭보조로 자생력을 키우는 등 일방적 보조지원은 축소될 필요가 있다. 둘째, 신기술산업국은 미래 신 성장 동력 창출을 위해 대학산학연구단 등에 5년의 중장기적 연구개발 분야에 사업 당 2~3억 원이 계속비적 형태로 국비와 매칭 보조된다. 이 제는 국비와 지방비 매칭비율이 70% 대 30%이하 사업 만을 유치하되 연구결과와 성과가 나도록 엄격히 관리·통제되어야 한다. 또한 다년간 지원된 '쉬메릭'사업 등은 중단 또는 회원사로 이양되어야 한다. 셋째, 첨단의료산업국은 대구의료원 운영 외 16개 응급의료센터 구축과 특성화 거점병원 및 질병센터 등에 지원된다. 또한 메디시티 대구를 위한 양·한방 의료 기술과 의료기기 개발을 위해 대학과 연구센터에 보조되지만 역시 국·시비·자부담 등과의 매칭비율 조정이 필요하다. 넷째, 문화체육관광국 산하 7개부서는 176개 민간경상보조 사업에 총 515억원이 '문화예술의 도시 대구'를 표방하면서 행사성 사업 위주로 보조된다. 특히, 특

정회원과 특정단체의 특정 활동에 보조금집행은 형평성 문제와 보조사업자의 모랄 해저드를 초래한다. 따라서 분야별 예술축제와 종목별 체육대회 등은 중단되거나 협회의 자체개최 또는 70%이상의 회비매칭제가 요구된다 하겠다.

투자가용재원의 획기적 증대를 위한 민간경상보조사업의 감축방안으로는 아래의 정책들이 제도화되어 엄격히 적용되어야 하겠다. 첫째, 성과평가 일몰제(Sunset system)를 통해 보조 사업이 시행될 때 존속기간을 정해야 하며 주기적이고 실제적인 성과평가 재검토를 통해 보조금액 조정과 보조 사업을 엄정히 관리·통제해야 한다. 둘째, 모든 민간경상보조 사업에 '기준보조율 제도'를 도입하여 보조금액을 절약해야 한다. 즉, 보조사업 결정시 중요도와 시급성 및 효과성 등에 따른 보조비율 결정과 함께 반드시 보조사업자의 자부담을 최소 20%에서 최대 100%까지 의무적으로 부담케 하는 보조금액 매칭제의 시행이 필요하다. 셋째, 모든 민간경상보조사업 결정과 사업자선정 및 보조금액 산정에는 독립 전문 심의·의결기관인 「민간보조사업심의위원회」의 구성·운영이 필요하다고 본다.

나아가 민간경상보조사업의 엄격한 시행과 성과평가 및 차년도 적정사업비 반영 등을 위해 관련부서별 책임과 역할연대가 필요하다. 먼저 실·과·부서는 민간경상보조사업 주관부서로서 사업계획과 보조사업자 선정 및 보조금액을 교부·집행한다. 또한 보조사업의 필요불가피성을 명확히 인식한 후 사업집행을 지도감독하며 최종적 결과를 책임진다. 감사관실은 실·과·부서의 민간보조사업 집행단계에서의 규정준수를 촉구하고 집행 후에는 그 사업에 대한 책임을 지움으로서 사업수행의 효율적 추진을 담보 받는 역할 확대가 필요하다. 예산담당관실은 '민간보조사업심의위원회' 운영부서로서 '민간보조사업 전담팀'이 설치된다. 실·과·부서의 예산조정 및 보조사업과 보조금액의 적정성을 결정한다. 향후 보조사업 일몰 또는 보조금 감액 등 적절한 규제로 예산편성과 집행의 효율성과 생산성을 증진시켜야 한다.

결론적으로 지방자치단체는 민간경상보조사업 등 불요불급한 민간이전사업의 획기적 감축을 통한 투자 가용재원 증대가 절실하다. 절감된 재원은 지방채상환이나 시책사업의 조기완수 등 긴급하고 생산적인 곳에 재투자됨으로서 지방재정 건전성을 회복시켜 나가야 한다.

## 【참고문헌】

- 강용철. (2011). 『지방자치단체가 지급하는 민간이전 경비 개선방안 연구』. 석사학위논문, 한국외국어대학교.
- 김성수. (2009). 『지방자치단체 민간이전경비 분석』. 석사학위논문, 연세대학교.
- 대구광역시. (2008)~(2012). 『세입세출예산서』. 대구광역시.
- 박영희. (2008). 『新재무행정론』. 다산출판사.
- 유태현·한재명. (2007). 지방자치단체의 민간이전경비 지원제도 개선방안 연구. 『한국지방재정논집』, 12(1): 41-75. 한국지방재정학회.
- 손희준 외. (2011). 『지방 재정론』. 대영문화사.
- 이달곤 외. (2012). 『테마 행정학』. 범우사.
- 이상범. (2009). 광역경제권 개발 사업을 위한 투자 가용재원 조달에 관한 연구. 『GRI연구 논총』, 11(1): 23-49. 경기개발연구원.
- 이상용. (2010). 선심성·낭비성 예산운용의 실태와 개선방안. 『자치행정』, 270: 18-21. 지방행정연구소.
- 이창균·신두섭. (2007). 『자치단체의 투자 가용재원 산정 표준모델 개발』. 한국지방행정연구원.
- 조기현·하능식. (2008). 『지방자치단체 민간이전경비의 운용실태와 결정요인 분석』. 하계학술대회 발표자료, 515-539. 한국지방자치학회.
- 지승우. (2000). 『행정학의 제 문제』. 대명출판사.
- 대구광역시보조금관리조례.  
 보조금관리에관한법률(시행령).  
 비영리민간단체지원법(시행령).  
 지방재정법.  
 매일경제. 정부 연구지원금 곳곳 '꿀꺽꿀꺽'...5년간 189건 적발, 2012. 4. 18 외 다수.  
 기획재정부(디지털예산회계시스템) <http://www.digitalbrain.go.kr>.  
 행정안전부(지방재정창고) <http://lofin.mopas.go.kr> 등.