

지자체보조사업의 집행 단계 문제점 분석

범지인 연구원

- 성과관리센터의 Brownbag Seminar는 센터 내 연구진 간의 의견공유를 위한 장으로 마련되어 운영되고 있습니다.
- 본 자료는 한국조세연구원의 공식 견해가 아니며, 연구자 개인의 견해이고 진행 중인 연구이므로, 인용을 삼가 주시기 바랍니다.

I. 서론

- 2008년 일반재정분야의 재정사업자율평가 대상 사업은 33개 부처의 346개 사업(23.1조원)이었으며, 평가 결과를 보면 전체 평균점수는 65.9점(보통에 해당)으로 전년도(66.7점) 대비 0.8점 낮았음¹⁾
- 등급별로는 우수등급 이상 사업이 5.5%, 보통등급이 74.3%, 미흡등급 이하 사업이 20.2%로, 전년 대비 미흡이하 및 우수이상 등급은 감소하고, 보통등급은 증가함²⁾
- 미흡이하 평가를 받은 70개 사업의 사업유형을 살펴보면 지자체보조사업이 21개(30%), 민간보조사업이 18개(26%), 직접수행사업이 15개(21%)로 지자체보조사업이 가장 많았음. 또한 이러한 미흡 사업을 해당 유형별 전체 평가 대상 수와 비교했을 때 지자체보조사업이 전체 58개 중 미흡이하가 36%로 민간보조사업(23%), 직접수행사업(14%)과 비교하여 미흡 비율이 상대적으로 높았음
- 따라서 본 보고서에서는 평가 대상 중 지자체보조사업 비율이 높았던 문화체육관광부의 미흡 사업 사례를 통해 지자체보조사업의 집행 단계의 문제점을 분석하고 이에 대한 향후 개선방안을 도출해 보고자 함

1) 역대 재정사업자율평가 결과 : ('05) 59.9 → ('06) 66.2 → ('07) 66.7 → ('08) 65.9점

2) 미흡이하 : 27.0→20.2%, 우수이상 : 14.3→5.5%, 보통 : 58.7→74.3%

<표 1> 2008 재정사업자율평가 부처별 미흡사업 현황

부처	총 사업수(A)	미흡사업수(B)	전체 미흡 사업 내 비율(B/C)	부처별 미흡 사업 비율(B/A)
문화체육관광부	35	12	17%	34%
농림수산식품부	39	10	14%	26%
보건복지가족부	35	7	10%	20%
환경부	23	7	10%	30%
교육과학기술부	23	6	9%	26%
국토해양부	20	6	9%	30%
노동부	17	5	7%	29%
지식경제부	22	4	6%	18%
중소기업청	15	3	4%	20%
국방부	9	2	3%	22%
행정안전부	10	2	3%	20%
문화재청	11	2	3%	18%
통계청	6	1	1%	17%
국가보훈처	5	1	1%	20%
농촌진흥청	5	1	1%	20%
방송통신위원회	8	1	1%	13%
금융위원회	1	0	0%	0%
기획재정부	4	0	0%	0%
경찰청	4	0	0%	0%
관세청	2	0	0%	0%
법무부	6	0	0%	0%
통일부	3	0	0%	0%
해양경찰청	3	0	0%	0%
기상청	3	0	0%	0%
병무청	1	0	0%	0%
특허청	5	0	0%	0%
산림청	6	0	0%	0%
소방방재청	2	0	0%	0%
식품의약품안전청	3	0	0%	0%
여성부	6	0	0%	0%
조달청	5	0	0%	0%
외교통상부	6	0	0%	0%
국세청	3	0	0%	0%
합계	346	70(C)		

II. 미흡사업³⁾의 사업유형 분석

1. 전체 평가 사업 유형 분석

- 전체 평가 대상 중 미흡이하 평가를 받은 70개 사업의 사업유형을 살펴 보면, 지자체보조사업이 21개(30%), 민간보조사업이 18개(26%), 직접수행사업이 15개(21%)로 3가지 유형 사업의 미흡 비율이 전체의 77%를 차지하였음
- 이러한 미흡 사업을 해당 유형별 전체 사업 수와 비교해 보면 지자체보조사업은 전체 58개 중 미흡사업 비율이 36%로 민간보조사업(23%, 77개 중 18개), 직접수행사업(14%, 107개 중 15개)과 비교하면 지자체보조사업의 미흡 비율이 상당히 높은 것을 알 수 있음
- 이 외에도 지자체보조사업을 포함하는 복합적인 사업들에서 미흡사업이 대부분 나와 지자체보조사업의 평가 결과에 대한 질적 분석이 필요할 것으로 판단됨

<표 2> 사업 유형별 미흡사업 비율

사업 유형	미흡사업 수(A) (전체미흡내 비율:A/B)	유형별 사업 수(C) (미흡이하 비율:A/C)
지자체보조사업	21 (30%)	58 (36%)
민간보조사업	18 (26%)	77 (23%)
직접수행사업	15 (21%)	107 (14%)
융자사업	5 (7%)	23 (22%)
지자체보조사업, 민간보조사업	4 (6%)	20 (20%)
지자체보조사업, 민간보조사업, 직접수행사업	3 (4%)	6 (30%)
출연·출자사업	2 (3%)	16 (13%)
민간보조사업, 직접수행사업	1 (1%)	17 (6%)
지자체보조사업, 직접수행사업	1 (1%)	5 (20%)
4)기타	0 (0%)	17 (0%)
총계	70(B) (100%)	346 (20%)

3) 이후로 미흡사업은 '미흡'과 '매우미흡' 등급 사업을 모두 포함하여 논의함

- 이와 관련하여 사업유형별 평가결과 점수에 대한 선행연구에서도 간접수행사업이 전반적으로 직접수행사업에 비해 총점 평균이 낮게 나타나는 통계적으로 유의미한 분석 결과가 있었으며, 이 중에서도 지자체보조 사업의 점수가 가장 낮은 것으로 분석됨

<표 3> 사업유형별 평가결과 점수 분석(2005~2007)

년도	직접수행사업			간접수행사업			
	SOC	장비	기타	민간보조	지자체 보조	출연	융자
2005	61.3	63.1	61.7	59.8	58.0	59.8	58.9
2006	65.6	62.2	61.1	60.2	56.2	57.4	58.5
2007	65.1	65.0	69.3	63.3	61.4	70.5	64.1
종합	63.7	63.2	64.4	61.2	58.6	63.6	60.2

* “재정사업 자율평가제도의 평가:2005~2007년 평가결과에 대한 종합분석”, 윤기웅 외, p.104, 『한국행정연구』, 2008년 여름호(제17권 제2호)

4) 투자 · SOC사업, 대형시설 · 장비구매(자산취득), 기타 복합 사업 등

2. 문화부 평가 사업 유형 분석

- 문화부의 2008년도 평가대상인 35개 재정사업의 평가결과는 평균 60.9점으로 보통등급에 해당되며, 사업유형별 평균 점수를 보면 10개의 지자체 보조사업이 평균 56점, 7개의 민간보조+지자체보조사업 평균이 57.5점, 13개의 민간보조사업이 평균 62.9점이었음
- 미흡사업은 총 12개로 문화부 사업 전체의 34%를 차지하였으며, 이 중 지자체보조사업이 5개(42%), 민간보조+지자체보조 사업 3개(25%), 민간보조사업 3개(25%), 그리고 민간보조+지자체보조+직접수행 사업이 1개(8%)였음
- 결과에서 볼 수 있듯이 문화부의 평가 대상 사업 중 지자체 및 민간 보조가 포함된 사업이 94%에 달하며, 미흡사업도 모두 이들 보조사업에 해당됨. 그 중에서 순수 민간보조사업인 3개의 미흡 사업을 제외하면 75%의 미흡사업이 지자체보조사업을 포함하고 있다는 것을 알 수 있음

<표 4> 문화체육관광부 2008년도 평가 결과

사업유형	사업수 (비율)	평균점수 (표준편차)	미흡사업 수 (비율)
지자체보조사업	10 (29%)	56.0 (13.2)	5 (42%)
민간보조+지자체보조	7 (20%)	57.5 (10.5)	3 (25%)
민간보조사업	13 (37%)	62.9 (7.2)	3 (25%)
민간+지자체+직접수행	1 (3%)	55.0 (-)	1 (8%)
민간보조+직접수행	2 (6%)	71.4 (9.4)	0 (0%)
직접수행사업	1 (3%)	76.7 (-)	0 (0%)
융자사업	1 (3%)	76.7 (-)	0 (0%)
	35 (100%)	60.9 (10.9)	12 (100%)

Ⅲ. 문화부 지자체보조 사업 사례 연구

1. 지자체보조사업의 지표별 평가 결과

- 문화부의 사업 유형별 평가 결과에서 보았듯이 문화부 사업은 지자체보조사업이 많으며(총 35개 중 18개), 이들 지자체보조사업의 경우 사업진행상황 관리의 미흡함, 집행 부진 등 사업관리에 문제가 많아 평가 결과가 낮은 것으로 판단됨
- 따라서 문화부 지자체보조사업의 지표별 평가 결과 비교를 통해 실제로 어떤 항목에서 평가 결과가 낮게 나왔는지 살펴보았음
- 아래 <표 5>는 문화부 18개 지자체보조 사업의 평가 지표별 인정(‘예’를 받은 사업) 비율을 제시한 것으로, *비고란의 그 외 사업들의 인정 비율과 비교할 수 있음⁵⁾

<표 5> 문화부 18개 지자체보조 사업의 항목별 평가 결과

항목	사업계획		성과계획		집행				성과		
	1-1	1-2	1-3	1-4	2-1	2-2	2-3	2-4	3-1	*3-2	3-3
	유사중복	사업추진방식	성과지표	목표치	모니터링	문제해결	집행	집행효율제고	사업평가	성과달성	평가활용률
‘예’	16	17	12	6	11	14	12	1	13	17.2	14
비율	88.9%	94.4%	66.7%	33.3%	61.1%	77.8%	66.7%	5.6%	72.2%	43.0	77.8%
*비고	100%	94.1%	94.1%	47.1%	70.6%	88.2%	82.4%	5.9%	64.7%	49.3	82.4%

* 3-2 항목의 경우 성과 달성도를 측정하는 항목으로 40점 만점의 평균점수와 100점 만점 환산 점수를 기재

* 비고는 문화부 35개 사업 중 지자체보조사업 18개를 제외한 나머지 17개 사업의 ‘예’ 인정 비율

5) 사업 유형에 따라 평가 지표별 점수가 상이하므로, 점수 비교보다는 인정 비율 비교가 의미 있음

- 사업계획 단계에서는 90% 내외의 사업이 '예'를 받았으나, 모니터링 및 관리감독 관련 지표인 '2-1', 집행 관련 지표인 '2-3'의 평가 결과는 이보다 낮았고, 성과관련 항목인 성과지표 설정(1-3), 목표치 설정(1-4), 그리고 성과 달성도 항목(3-2)에서도 낮은 점수를 받은 것으로 나타남

- 재정사업자율평가 지침상 성과지표 설정 항목인 1-3이 '아니요'일 경우 1-4도 '아니요', 3-2는 '어느 정도'로 처리되고 이 세 단계의 점수 비중이 매우 크므로 1-3 항목이 전체 평가 결과에 미치는 영향이 클 것으로 보이나,

- 사업유형의 차이가 성과지표 설정의 적절성에 미치는 영향은 매우 미미하므로 사업유형별 평가지표 분석은 1-3 성과지표 설정 단계보다는 2-1, 2-3 등의 집행 단계에서 더 의미가 있을 것이라고 판단됨

- 따라서 '2-1', '2-3' 등의 집행 지표에 대한 사업별 사례 분석을 통해 문제점을 살펴보고 개선방안을 제시해 보고자 함

2-1. 집행 항목별 사례 분석

가. '2-1' 모니터링

- '2-1' 모니터링 지표에서는 사업주체가 사업의 관리 및 집행으로 나타나는 성과와 문제점을 정기적으로 점검할 수 있는 체계를 구축, 활용하고 있는지를 확인하고 있음

- '예' 판단 기준
 - 주기적인 사업관리 실태 점검(모니터링)체계를 구축하여 운영 중인 경우
 - 모니터링의 기준
 - ① 최소한 1년에 2번 이상 실시
 - ② 단순 집행실적만을 집계하는 것이 아니고, 집행상의 문제점을 파악할 수 있는 체계
 - ③ 피드백 실적이 있거나, 피드백을 위한 검토과정을 거친 경우
 - 지자체보조, 민간보조 등 간접사업의 경우 중앙부처의 사업시행 주체(지자체, 민간)에 대한 모니터링 실적도 포함되어야 함

- <표 6>은 '2-1' 모니터링 지표에서 불인정을 받은 지자체보조 사업 사례들로, 불인정 사유를 보면 ① 모니터링 실적으로 집행상의 문제점을 파악하여 피드백 또는 피드백을 위한 검토과정을 거칠 수 있는 체계가 아닌 단순 집행실적 집계를 제시하고 있거나, ② 간접사업임에도 중앙부처인 문화부의 모니터링과 사업시행주체인 지자체의 모니터링을 모두 실시하지 않아 해당 지표를 인정받지 못하였음

- 다시 말해 해당 사업들은 지자체보조사업이므로 중앙부처와 사업시행주체 모두 정기적인 모니터링을 실시해야 하나, 문화부의 지자체에 대한 모니터링은 월별 예산집행 실적을 취합하는 정도로만 이루어지고 있음. 또한 지자체보조사업이면서 민간이 이를 시행하는 경우에는 지자체는 예산 집행 관리만 하고 모니터링 기능은 민간에 이관하는 형태임

<표 6> '2-1' 모니터링 지표 불인정 사례

사업명	불인정 사유
지방문화산업 육성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문가 자문위원회, 클러스터 운영실적보고, 추진실적 및 향후 계획 제출 등의 정기적인 업무 보고 및 사업실적 제출만을 실시하여, 사업 관리 및 집행 상의 문제점을 주기적으로 점검하고 조치 여부를 확인할 수 있는 모니터링 체계로 미흡 ○ 또한, 간접 사업은 사업시행주체와 중앙부처 각각이 모니터링을 실시해야 하나, 문화부의 사업시행주체에 대한 모니터링 미실시
방송영상콘텐츠산업 육성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해당 사업은 4개의 민간보조 사업과 1개의 지자체보조 사업으로 구성되어 있으나, ○ 제시한 모니터링 체계는 일부 세부 사업에 국한되어 있으며 정기적으로 사업 관리 및 집행 상의 문제점을 파악할 수 있는 모니터링 체계로 미흡 ○ 또한, 간접 사업은 사업시행주체와 중앙부처 각각이 모니터링을 실시해야 하나, 문화부의 사업시행주체에 대한 모니터링 미실시
종교문화기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국고보조에 대한 지자체 실행실적 월별 정기 보고만을 모니터링으로 실시함
컨벤션센터 건립	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업추진 상황을 주간 및 월간보고를 통해 점검하였으나, 이는 정기적인 공사공정률 보고로서 집행상의 문제점을 파악하기 위한 중앙부처와 사업시행 주체의 모니터링 체계로 미흡
국제대회 개최 및 참가 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관계자 T/F 회의 및 현지점검과 같은 단순 집행실적 집계 활동을 모니터링으로 제시하였으나, 이는 집행상 문제점 파악 및 피드백 실적이 존재하는 주기적인 모니터링체계가 구축된 것으로 보기 어려움
관광행사 및 프로그램 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 간접 사업은 사업시행주체와 중앙부처 각각이 모니터링을 실시해야 하나, 문화부의 사업시행주체에 대한 모니터링 미실시
생활체육시설 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해당 사업은 지자체 보조 사업으로서 지자체와 국민체육공단이 역할을 분담하여 시행함으로 지자체의 모니터링 실적도 포함되어야 함. 현재의 모니터링 체계는 지자체가 배제된 공단의 시설에 대한 모니터링이므로 지자체의 모니터링 체계 필요

□ 이처럼 지자체보조사업이 모니터링 등의 사업관리 체계가 잘 운영되지 않는 이유는 ① 예산교부주체와 사업시행주체가 달라 예산교부주체인 중앙부처는 사업의 성과 향상이나 문제점 개선보다는 예산집행 실적에만

관심을 갖게 되고, 사업시행주체인 지자체는 소요 예산의 일정 비율이 국고이므로 지자체 예산으로만 진행되는 사업에 비해 사업 관리에 소홀해지게 된다는 점에 있음. 다시 말해 성과 달성도나 문제점 발생에 대한 관리의 책임 소재를 명확히 할 수 없다는 점에 있음. ②또한 지자체보조사업은 중앙부처의 지방에 대한 관리감독 및 사업수행에 필요한 의사소통이 민간보조사업 등의 다른 간접사업에 비해 상대적으로 어려워 형식적인 사업관리만이 이루어짐

나. '2-3' 집행 실적

- '2-3' 집행 지표에서는 재원이 효율적으로 관리되고, 계획된 일정에 따라 집행되며, 재원의 용도에 알맞게 쓰였는지를 확인하고 있음

- '예' 판단 기준
 - 사업의 계획에 따라 재원이 집행된 경우
 - 분기별(월별) 집행계획을 준수하고, 집행률이 100%인 경우를 원칙으로 하되, 낙찰차액·예산절감·소액의 집행잔액·자연재해 등으로 인한 전용 등은 정상집행으로 간주
 - 당초 계획된 사업대상자들에게 적정하게 재원이 집행되었을 경우
 - 2차 집행기관에서 집행이 부진할 경우, 1차 집행기관의 귀책사유가 없음을 증명하는 자료 필요

- <표 7>은 '2-3' 집행 지표에서 불인정을 받은 지자체보조 사업 사례들로, 불인정 사유를 보면 1차 집행기관인 문화부의 1차 집행은 완료되었으나, 실 집행기관인 지자체 단계에서 사업 추진 과정의 문제 발생, 사업 추진 여건 부족 등으로 실집행이 부진하여 해당 지표를 인정받지 못함

<표 7> '2-3' 집행 지표 불인정 사례

사업명	불인정 사유								
기초관광자원 개발 (균특회계)	<p>○ '06~'08년 사업예산 계획대비 평균 97.6% 집행하여 당초 계획대로 집행 완료하였으나, 해당 사업은 균특회계에 따른 지자체보조사업으로서 사업추진 과정에서 각종 절차 이행, 토지소유자의 불만, 주민 민원발생 등에 따라 실집행 부진</p> <p style="text-align: center;"><2차 실집행(억원,%)></p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th>'08예산</th> <th>교부액</th> <th>실집행액</th> <th>실집행률</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1,624</td> <td>1,619</td> <td>1,190</td> <td>58</td> </tr> </tbody> </table>	'08예산	교부액	실집행액	실집행률	1,624	1,619	1,190	58
'08예산	교부액	실집행액	실집행률						
1,624	1,619	1,190	58						
광역관광자원 개발 (균특회계)	<p>○ 유교문화권 관광개발 사업의 당초 예산 237억원이 전액 집행 완료 되었으나, 지자체 실집행 부진</p> <p style="text-align: center;"><2차 실집행(억원,%)></p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th>'08예산</th> <th>교부액</th> <th>실집행액</th> <th>실집행률</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>23,741</td> <td>23,741</td> <td>11,593</td> <td>49%</td> </tr> </tbody> </table>	'08예산	교부액	실집행액	실집행률	23,741	23,741	11,593	49%
'08예산	교부액	실집행액	실집행률						
23,741	23,741	11,593	49%						
지방체육시설 지원 (균특회계)	<p>○ 해당 사업에 배정된 예산에 대해서는 계획대로 예산을 교부 결정 하였으나, 균특회계 예산에 대한 한국은행의 잔고 부족으로 일부 이월되었으며,</p> <p>○ 지방자치단체에서 사업 추진 시 부지매입, 각종 인허가 사항 지연 등으로 착공이 늦어져 실집행 부진</p> <p style="text-align: center;"><2차 실집행(억원,%)></p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th>'08예산</th> <th>교부액</th> <th>실집행액</th> <th>실집행률</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1,068</td> <td>1,018</td> <td>671</td> <td>65.9</td> </tr> </tbody> </table>	'08예산	교부액	실집행액	실집행률	1,068	1,018	671	65.9
'08예산	교부액	실집행액	실집행률						
1,068	1,018	671	65.9						
생활체육시설 지원 (국민체육진흥기금)	<p>○ 해당 사업은 계획대비 99.8%를 집행하였으나, 관계부처(기획재정부, 문화체육관광부) 협의지연에 따른 지원기관 선정시기 지연 및 지자체 행정절차 지연 등의 사유와 선정·추진단계에서 지자체의 여건을 면밀하게 검토하지 못하여 실집행 부진(축구센터 및 축구공원 건립 지원)</p> <p style="text-align: center;"><2차 실집행(억원,%)></p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th>'08예산</th> <th>교부액</th> <th>실집행액</th> <th>실집행률</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1,008</td> <td>1,007</td> <td>441</td> <td>43.8</td> </tr> </tbody> </table>	'08예산	교부액	실집행액	실집행률	1,008	1,007	441	43.8
'08예산	교부액	실집행액	실집행률						
1,008	1,007	441	43.8						

- 이처럼 지자체보조사업의 실집행이 부진하고 연례적 미집행이 발생하는 이유는 ① 예산교부주체와 사업시행주체의 이원화로 직접수행사업에 비해 사업 수행 절차가 복잡하나 상대적으로 효율적인 운영 체계가 미비하

고, ② 지자체의 지방비 미확보, 사전절차 이행 지연, 지역주민 민원 발생, 사업계획 변경 등 지자체의 사업 여건에 대한 중앙부처의 사전 검토와 그에 따른 보조금 교부 시기, 금액 조정이 철저히 이루어지지 않기 때문임. ③ 특히 예산 집행이 부진한 지자체보조 사업의 상당수가 국가균형특별회계로 운영되고 있는데, 국가균형특별회계의 경우 단위사업 총액의 20% 내에서 이월 사용이 가능하고 사후정산제(사업비 확정 후 집행잔액 반납) 적용이 배제되는 등 중앙부처의 통제장치가 제약적임⁶⁾

□ 아래 <그림 1>은 문화부 ‘작은도서관 조성 사업’의 사업추진 절차임. 2007년에는 복권기금으로 시행되었고, 2008년에는 문화예술진흥기금으로 추진되면서 기금관리는 예술위원회, 사업시행 및 정산은 지자체, 관련 사업운영 및 총괄은 문화부(국립중앙도서관)에서 하여 사업체계가 복잡하였음. 복잡한 사업추진 절차로 인해 2008년 사업의 1차 집행이 3, 4분기에 이루어졌으며, 실집행은 2009년 1분기에 완료되는 등 사업 기간 내 집행실적이 부진하였음

<그림 1> 작은도서관 조성 사업의 사업추진 절차



6) 한국재정학회, 『국가균형발전특별회계의 문제점과 개선방안』, 2006.9.

- '종교문화 기반구축' 사업의 세부사업인 '전통사찰보존지원' 사업의 경우에도, 일반회계에서 4:4:2의 국비:지방비:자부담 비율로 국비가 지원되고 있으나 연례적으로 실집행이 부진하고 미집행 예산을 해마다 이월 집행하여 2008년 예결위 결산 검토에서 지적을 받았음⁷⁾
- '08년도 미집행의 주요 사유는 문화재청 등 관계기관 협의지연, 사업계획 변경 등이며, 특히 전통사찰의 자부담 비율 20%를 확보하는 문제가 연례적으로 사업부진의 주요 원인으로 작용하고 있음
- 동 사업의 추진절차를 보면, 지원대상 사찰에 대한 국고지원 신청이 제출되면 이를 토대로 보수 대상 시설물, 보수의 시급성, 사업내용, 시·도 우선순위, 기 지원 실적 및 재정 능력 등을 감안하여 현지조사 및 전통사찰 지정, 자문위원회의 심의를 통해 지원 대상을 선정하고 있는 바, 사업추진 절차상 자부담에 대한 예산 편성 전 사전수요조사는 별도로 하고 있지 않음

<표 8> 전통사찰 보존지원 연도별 예·결산 내역 및 미집행 사유 (단위: 백만원)

연도	예산현액	불용액	교부금액	실집행액 (실집행률)	미집행 사유(금액)				
					문화재청 등 관계기관 협의 지연	자부담 미확보 문제	사업 계획 변경	기타	미집 행액 합계
'06	6,267 ⁸⁾	0	6,267	4,060(65%)	46	855	401	441	1,743
'07	9,052	0	9,052	5,867(65%)	290	1,247	399	1,249	3,185
'08	9,292	300 ⁹⁾	5,992	5,553(62%)	120	933	745	1,641 ¹⁰⁾	3,439

* 예산결산특별위원회, 『2008회계연도 결산 및 예비비지출승인의 건 검토보고』 p.1127

7) 예산결산특별위원회, 『2008회계연도 결산 및 예비비지출승인의 건 검토보고』, 2009. 9.

8) 예비비 2억 1,500만원 포함한 예산액임.

9) 사업대상이 정해지지 않은 사업으로 '08년도 예산 절감분임.

10) 토지매입, 시공사 선정 지연 등

IV. 시사점 및 결론

- 지금까지 문화부 미흡사업 사례를 중심으로 지자체보조사업의 집행 단계상의 문제점을 분석하였으며, 그 내용은 아래와 같음
 - 지자체보조 사업은 모니터링 등의 사업관리 체계가 잘 운영되지 않으며, 그 이유로는
 - 예산교부주체인 중앙부처는 사업의 성과 향상이나 문제점 개선보다는 예산집행 실적에만 관심을 갖게 되고, 사업시행주체인 지자체는 지자체 예산으로만 진행되는 사업에 비해 사업 관리에 소홀해지게 된다는 점에 있음
 - 또한 중앙부처의 지방에 대한 관리감독 및 사업수행에 필요한 협의가 다른 간접사업에 비해 상대적으로 어려워 형식적인 사업관리만이 이루어짐
 - 다음으로 지자체보조 사업은 실집행이 부진하고 연례적 미집행이 발생하는 경우가 많은데 이는
 - 예산교부주체와 사업시행주체의 이원화로 직접수행사업에 비해 사업수행 절차가 복잡하나 상대적으로 효율적인 운영 체계가 미비하고,
 - 지자체의 지방비 미확보, 사전절차 이행 지연 등의 사업 여건에 대한 중앙부처의 사전 검토와 그에 따른 보조금 교부 시기, 금액 조정이 철저하게 이루어지지 않기 때문임
 - 특히 지자체보조 사업의 상당수가 운영되고 있는 국가균형발전특별회계의 경우 단위사업 총액의 20% 내에서 이월 사용이 가능하고 사후정산제 적용이 배제되는 등 중앙부처의 통제장치가 제약적임
- 따라서 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 다음과 같은 제도 개선이 필요함

- 첫째, 중앙부처는 예산교부주체로서의 역할만 하지 않고, 직접수행사업처럼 지자체보조사업의 사업관리에 책임을 다해야 하며, 해당 지자체와의 긴밀한 협의를 통해 지자체의 책임 의식도 제고해야 함
- 둘째, 예산교부주체와 사업시행주체의 이원화로 복잡한 사업 수행 절차를 개선하기 위해서는 사업 수행 단계별로 소요되는 기간 및 절차를 최소화 하여, 사업이 계획대로 진행될 수 있게 해야 함
 - 특히, 기금으로 운영되는 지자체보조사업과 같이 기금관리, 사업시행, 사업총괄주체가 모두 달라 사업체계가 복잡한 경우 일반회계로 전환하여 사업추진체계를 축소시키는 것도 검토해 볼 수 있음
- 셋째, 지자체보조사업은 예산 교부 후 미집행 잔액에 대한 환수 조치가 어려우므로, 예산 편성 시 지자체의 지방비 확보, 사전 이행 절차 완료, 실집행 실적 등의 지자체 사업 여건에 대한 철저한 검토가 이루어져야 함. 그리고 중앙부처의 단순한 예산집행 실적 관리보다는 정기적인 집행 점검 및 집행독려를 통하여 실집행률을 제고하여야 함
- 마지막으로, '09년 9월 16일에 심의·확정된 '기초생활권 발전 정책(지역발전위원회)'에 따라 국고보조 지자체사업이 200개에서 24개로 통폐합되어 '포괄보조금제도'로 운영되게 되므로, 지자체의 국고보조사업에 대한 재량권 및 자율성 확대에 따른 책임을 통제할 수 있는 관리수단이 정부 차원에서 마련되어야 할 것임

참고문헌

박노욱, 『공공부문의 성과평가와 경제적 유인의 도입에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2005. 12.

지방재정학회, 『국가균형발전특별회계의 문제점과 개선방안』, 2006. 9.

국회예산정책처, 『2008회계연도 결산분석』, 2009.6.

예산결산특별위원회, 『2008회계연도 결산 및 예비비지출승인의 건 검토보고』, 2009. 9.