

결산분석시리즈 |

2016회계연도 결산 위원회별 분석

【 교육문화체육관광위원회 】

2017. 8.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회에산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사



정부가 제출한 2016회계연도 결산에 따르면, 총수입 401.8조원, 총지출 384.9조원으로 통합재정수지는 16.9조원 흑자, 관리재정수지는 22.7조원 적자를 기록하여 2016년 추경 전망보다 각각 14.4조원, 16.3조원 개선된 것으로 나타났습니다. 그럼에도 불구하고 여전히 관리재정수지의 적자 규모가 상당하고 국가 채무가 증가하고 있어 재정의 건전성과 효율성을 제고하려는 노력은 배가되어야 할 것입니다.

국회예산정책처는 「2016회계연도 결산분석시리즈」를 발간하여 국회의 결산 심사를 적극 지원하고자 합니다. 「2016회계연도 결산분석시리즈」는 「총괄 분석」을 비롯하여 「위원회별 분석」, 「2015회계연도 결산 국회 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」, 「성인지 결산서 분석」, 「결산 분석 종합」으로 구성되어 있습니다.

금번 「총괄 분석」에서는 12대 분야별 결산, 국세수입 등 재정총량에 대하여 심층 분석하고, 자치단체보조사업 분석 등 유형별 분석주제를 대폭 확대하였으며, 청년일자리 사업 등 정부의 주요 정책에 대하여 보다 거시적인 시각에서 재정 지출의 문제점 및 개선과제를 제시하였습니다.

그리고 「위원회별 분석」에서는 부처 사업뿐만 아니라 46개 주요 공공기관의 결산 분석을 추가하여 재정 전반을 빠짐없이 살펴보고자 노력하였고, 「2015회계연도 결산 국회 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」에서는 결산 심사의 실효성을 높이고자 국회의 시정요구사항에 대한 정부 조치결과를 분석·정리하였으며, 「성인지 결산서 분석」에서는 국가성평등지수와 연계하여 양성평등제고를 위해 보다 중점적으로 관리할 필요가 있는 사업들을 발굴하여 개선방안을 제시하였습니다.

이번 결산분석시리즈가 결산심사 과정에서 유용하게 활용될 수 있기를 바라며, 국회예산정책처는 앞으로도 국회의 예·결산심사에 도움이 되도록 노력을 다하겠습니다.

2017년 8월

국회예산정책처장 김 춘 순

교육문화체육관광위원회

[교육부]

I. 결산 개요 / 3

1. 현 황 3
2. 2016년도 예산 및 기금운용계획 관련 국회 논의사항 7
3. 2016회계연도 결산 주요 특징 9

II. 주요 현안 분석 / 10

1. 지방인재장학금 및 희망사다리장학금 수혜자 관리 미흡 등 10
 - 1-1. 지방인재장학금의 역진적 지원 구조 부적정 및 사업 성과 측정 미흡 12
 - 1-2. 중소기업 취업자에 대한 희망사다리 장학금 지원 여부 적절성 검토 필요 등 15
2. 한국장학재단 학자금·생활비 대출사업의 문제점 19
 - 2-1. 대출금리가 높은 대학생·청년 햇살론 실적 증가에 따른 경제적 부담 가중 우려 20
 - 2-2. 취업연계 신용회복지원제도(ICRS) 실적 저조 23
 - 2-3. 학자금 중복지원 방지 관리체계의 지속적 개선 필요 26
3. 국가평생교육진흥원 출연 사업의 문제점 28
 - 3-1. 국가평생교육진흥원 수입결손으로 인한 고유사업 집행부진 29
 - 3-2. K-MOOC 사업 예산 편성 및 성과관리 개선 필요 31
4. 행복기숙사 지원사업의 문제점 34
 - 4-1. 장학금 지원 규모 감소에 따른 실기숙비 증가 및 부적정한 성과지표 설정 36
 - 4-2. 국회의결 취지와 부합하지 않는 파리 국제대학촌 한국관 사업 집행 등 40



Ⅲ. 개별 사업 분석 / 45

1. 역사교육정상화추진단 운영을 위한 기본경비의 과도한 내역변경	45
2. 우레탄 트랙 교체 등 추경 실집행 저조 및 국고보조금 집행관리 미흡	48
3. 행복학습센터 관리를 위한 ‘기초자료 개발 및 성과관리 사업’의 감사원 조치사항 이행 점검 필요	53
4. 법학전문대학원 장학금 지급률 하락 등에 따른 장학금 지급기준 개선 필요	56
5. 동북아역사재단 지원 사업의 문제점	62
6. 예비교원 해외교육봉사 예산에 편성되지 않은 현직교원 임의 파견 등	67
7. 재외한국학교 수입구조 개선방안 마련 필요	72
8. 직제에 없는 임시조직(자율팀)의 방만한 운영에 따른 예산 집행의 투명성 미흡	76
9. 졸업생 대상 WEST플러스 프로그램 추진 필요성 재검토 필요	78
10. 중증 장애대학생 전문도우미 활동 여건 개선 필요	81
11. KORUS와 학사행정시스템의 통합방안 마련 필요	84
12. 국고보조금의 과다한 반환 등 전반적 관리 미흡	87
13. 대학정책관 기본경비 전용 과다 및 국회의결에 반하는 증액 집행	89
14. 서울대병원 자법인 헬스커넥트 사업성 재검토 필요	91

[문화체육관광부]

I. 결산 개요 / 95

1. 현 황	95
2. 2016년도 예산 및 기금운용계획 관련 국회 논의사항	100
3. 2016회계연도 결산 주요 특징	101



II. 주요 현안 분석 / 102

1. 경륜·경정 공익사업적립금 등의 국가재정 편입 필요	102
1-1. 경륜·경정 공익사업적립금의 국가재정 편입 필요	102
1-2. 체육진흥투표권 증량발행에 따른 적립금의 예산 내 편입 필요	105
2. 문화체육관광부 2016년 제1회 추가경정예산 사업 점검	108
2-1. 국제체육 교류협력 사업 계획 및 관리 부실 문제	109
2-2. 조선업 밀집지역 관광산업육성 사업의 대규모 이월 발생 문제	113
2-3. 문화가 있는 날 사업 보조금 정산 지연 문제	117
3. 관광활성화 기반구축 사업의 문제점	119
3-1. 법 개정 이전 예산 집행 부적정	120
3-2. 관광호텔체인화 지원 사업의 성과 제고 방안 마련 필요	123
4. 한국문화예술위원회의 과거 투자 기금자산 회수지연의 문제점	125
4-1. 문화예술진흥기금의 과거 2006~2008년 투자증권의 회수지연으로 기금 재원 확보수단으로써의 역할 미흡	125
4-2. 장기대여금 173억원의 낮은 회수가능성	130

III. 개별 사업 분석 / 133

1. 남한강 예술특구 조성 사업 추진 절차 부적정	133
2. 문화창조아카데미 사업의 국가 지원 효율성 검토 필요	136
3. 차세대 시네네트워크 렌더링 시스템 구축을 위한 기금운용계획 변경 부적정	139
4. 재외 한국문화원 운영 사업의 문제점	142
5. 해외관광문화센터 건립 사업 추진 과정의 문제점	145
6. 무주 태권도원 운영 활성화 필요	150
7. 체육·문화예술사업의 지원 사업의 세부내역 국회 심사 필요성	153
8. 관광특구 운영 체계 점검 및 개선 필요	155
9. 폐광지역 관광상품개발 사업과 강원도 폐광지역개발기금과의 연계 필요성	159



10. 국외여비 예산의 목적 외 사용 부적정	162
11. 정동극장 피복비 집행 부적정	165
12. 동학농민혁명 기념공원 조성 사업의 조속한 추진 필요	167
13. 한국콘텐츠진흥원 지원 사업 인건비 예산 전용 부적정	170
14. 대한체육회 통합에 따른 임금·직급 조정 부적정	173
15. 한국관광공사 자체수입 감소에 따른 자구책 마련 필요	176
16. 한국언론진흥재단의 독점적 정부광고대행으로 확보된 여유자금을 언론진흥기금에 출연 확대 필요	180

[문화재청]

I. 결산 개요 / 187

1. 현 황	187
2. 2016년도 예산 및 기금운용계획 관련 국회 논의사항	191
3. 2016회계연도 결산 주요 특징	192

II. 주요 현안 분석 / 193

1. 문화재 보수정비(총액계상) 사업에 대한 국회 심사 강화 필요 등	193
1-1. 문화재 보수정비(총액계상) 사업에 대한 국회 심사 강화 필요	194
1-2. 현행 문화재 관리체계 개선 방안 마련 필요	197
2. 국내외 문화재 긴급매입 및 관리지원 사업의 문제점	200
2-1. 아산 건재고택 매입 지연에 따른 관리부실 문제	201
2-2. 국외문화재 매입의 일반회계 사업으로 통합 운영 방안 검토	204
2-3. 문화유산국민신탁의 매입 대행의 법적 근거 미비	205

III. 개별 사업 분석 / 207

1. 관서운영경비 지급한도 초과 부적정	207
2. 세계유산 등재 및 보존관리 사업의 문제점	209

교육부

1

현 황

가. 총수입·총지출 결산

2016회계연도 교육부 소관 결산은 일반회계, 지역발전특별회계, 사학진흥기금, 사립학교 교직원연금기금으로 구성된다.

2016회계연도 교육부 소관 총수입은 추가경정예산 대비 336억 7,000만원(0.3%)이 감소한 11조 1,274억 9,500만원으로, 전년도 결산에 비해서는 1,110억 600만원(0.9%)이 증가하였다.

[2016회계연도 교육부 소관 총수입 결산]

(단위: 백만원)

구 분	2015 결산액(A)	2016				전년 대비 (C-A)
		예산액		결산액 (C)	추경 대비 (C-B)	
		본예산	추경(B)			
예 산	302,279	131,304	131,304	189,597	58,293	△112,682
기 금	10,714,210	11,029,861	11,029,861	10,937,898	△91,963	223,688
합계(총수입)	11,016,489	11,161,165	11,161,165	11,127,495	△33,670	111,006

자료: 교육부

2016회계연도 교육부 소관 총지출은 추가경정예산 대비 1,314억 3,500만원(0.2%)이 증가한 57조 8,790억 1,800만원으로, 전년도에 비해서는 3조 1,804억 7,600만원(5.8%)이 증가하였다.

[2016회계연도 교육부 소관 총지출 결산]

(단위: 백만원)

구 분	2015 결산액(A)	2016				전년 대비 (C-A)
		예산액		결산액 (C)	추경 대비 (C-B)	
		본예산	추경(B)			
예 산	50,241,852	51,287,954	53,246,103	53,564,195	318,092	3,322,343
기 금	4,456,690	4,501,480	4,501,480	4,314,823	△186,657	△141,867
합계(총지출)	54,698,542	55,789,434	57,747,583	57,879,018	131,435	3,180,476

자료: 교육부

나. 세입·세출 결산

2016회계연도 교육부 소관 세입예산현액은 1,313억 400만원이며, 1,911억 200만원을 징수결정하여 이 중 1,895억 9,700만원을 수납하고, 불납결손액은 없으며, 15억 400만원은 미수납되었다.

[2016회계연도 교육부 소관 세입 결산]

(단위: 백만원, %)

	예산액		세입 예산현액 (A)	징수 결정액	수납액 (B)	미수납액	불납 결손액	수납률 (B/A)
	본예산	추경						
일반회계	121,085	121,085	121,085	189,590	188,086	1,504	0	155.3
지역발전특별회계	10,219	10,219	10,219	1,512	1,512	0	0	14.8
합 계	131,304	131,304	131,304	191,102	189,597	1,504	0	144.4

자료: 교육부

2016회계연도 교육부 소관 세출예산현액은 54조 6,146억 4,800만원이며, 이 중 54조 3,591억 2,400만원을 지출하고, 60억 700만원은 다음연도로 이월하였으며, 2,495억 1,700만원은 불용처리하였다.

[2016회계연도 교육부 소관 세출 결산]

(단위: 백만원, %)

	예산액		예산 현액 (A)	지출액 (B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
	본예산	추경					
일반회계	51,225,455	53,183,604	53,757,324	53,518,161	6,007	233,156	99.6
지역발전특별회계	857,324	857,324	857,324	840,963	0	16,361	98.1
합 계	52,082,779	54,040,928	54,614,648	54,359,124	6,007	249,517	99.5

자료: 교육부

다. 기금 결산

2016회계연도 교육부 소관 기금의 수입계획액은 11조 298억 6,100만원이며, 11조 2,667억 6,400만원을 징수결정하여, 이 중 10조 9,378억 9,800만원을 수납하고, 3,288억 6,600만원은 미수납되었다.

[2016회계연도 교육부 소관 기금 수입 결산]

(단위: 백만원, %)

	수입계획액		징수결정액	수납액(B)	미수납액	불납결손액	수납률 (B/A)
	당초	수정(A)					
사학진흥기금	409,761	409,761	479,592	461,310	18,282	0	112.6
사립학교교직원 연금기금	10,620,100	10,620,100	10,787,172	10,476,588	310,584	0	98.6
합 계	11,029,861	11,029,861	11,266,764	10,937,898	328,866	0	99.2

자료: 교육부

2016회계연도 교육부 소관 기금의 지출계획현액은 11조 372억 7,100만원이며, 이 중 10조 9,378억 9,800만원을 지출하고, 8,000만원은 다음연도로 이월하였으며, 1,957억 4,600만원은 불용처리하였다.

[2016회계연도 교육부 소관 기금 지출 결산]

(단위: 백만원, %)

	지출계획액		계획현액	지출액(B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
	당초	수정(A)					
사학진흥기금	409,761	409,761	417,171	461,310	80	9,252	112.6
사립학교교직원 연금기금	10,620,100	10,620,100	10,620,100	10,476,588	0	186,493	98.6
합 계	11,029,861	11,029,861	11,037,271	10,937,898	80	195,746	99.2

자료: 교육부

라. 재정구조

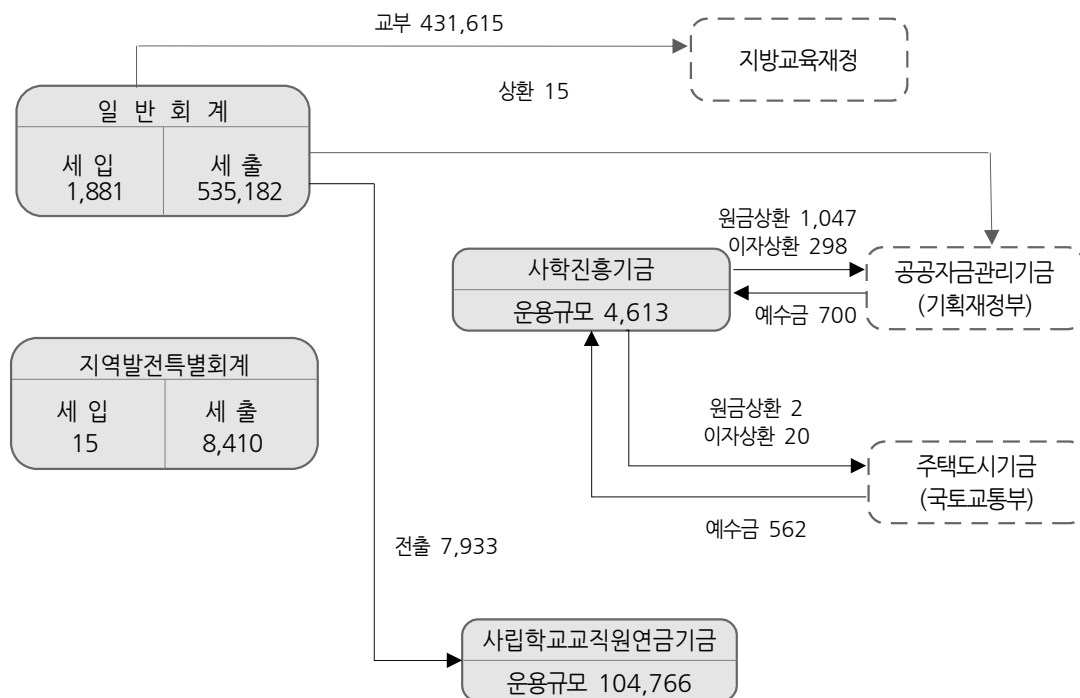
2016회계연도 교부의 회계·기금 간 재원이전 현황은 다음과 같다.

회계·기금 간 거래를 먼저 살펴보면, 일반회계에서 공공자금관리기금으로 15억원, 일반회계에서 사립학교교직원연금기금으로 7,933억원이 전출되었다.

다음으로 기금 간 거래를 살펴보면, 사학진흥기금은 예수금을 공공자금관리기금으로부터 700억원, 국민주택기금으로부터 562억원을 받았으며, 공공자금관리기금에 원금 1,047억원 및 이자 298억원을, 주택도시기금에 원금 2억원, 이자 20억원을 상환하였다.

[2016회계연도 교육부 소관 회계·기금 간 재원이전 현황]

(단위: 억원)



주: 결산 총계 기준
자료: 교육부

교육부의 2016년도 예산안 및 기금운용계획안과 제1회 추가경정예산안 및 기금운용계획변경안 국회 심사 과정에서 논의된 주요 사항은 다음과 같다.

국회 심사 과정에서 예산이 감액된 사업으로 ① 국제교육교류활성화 사업, ② 대학구조개혁지원 사업, ③ 정책연구개발 사업, ④ 인문학진흥 사업 등이 있다.

국제교육교류활성화(ODA) 사업은 교원해외파견인원의 과도한 확대에 1억 5,700만원이 감액(574→559억원)되었고, 대학구조개혁지원 사업은 법적 근거 미흡으로 4억 2,200만원이 감액(123→119억원)되었다. 정책연구개발사업(R&D) 사업은 연례적 이월로 1억 5,700만원이 감액(16억 700만원→14억 5,000만원)되었고, 인문학진흥 사업은 홍보비 과다 책정으로 1억원이 감액(615→614억원)되었다.

국회 심사과정에서 예산이 증액된 사업으로는 ① 사회수요 맞춤형 인재양성사업, ② 국가평생교육원 출연 등이 있다.

사회수요 맞춤형 인재양성사업은 인문학 활성화를 위하여 256억원이 증액(3,248→3,504억원)되었고, 국가평생교육진흥원 출연 사업은 학점은행제 정보공시제 의무화 등으로 15억원이 증액(85억 100만원→100억 100만원)되었다.

국회심사 과정에서 부대의견이 채택된 사업으로 ① 교육정책이해도 제고 사업, ② 교과용도서 개발 및 보급 사업, ③ 산업연계 교육 활성화 선도대학 사업 등이 있다. 교육정책이해도 제고 사업은 「중등 역사교과서의 국정화 홍보를 위한 사업비로 전용하여 집행하지 않도록 할 것」, 교과용도서 개발 및 보급사업은 「초등학교 국정교과서 개발 예산이 중등과정 교과서 개발과 연계되지 않도록 유의할 것」, 산업연계 교육 활성화 선도대학 사업은 「동 사업으로 인해 대학인문학 지원이 소외되지 않도록 적극 노력할 것」 등이 부대의견으로 채택되었다¹⁾.

1) 국회, 「2016년도 예산안에 대한 수정안」, 2015.12.

2016년도 제1회 추가경정예산안 및 기금운용계획변경안 심사 과정에서 논의된 주요 사업으로 국립대학 노후선박 건조 및 승선실습지원 사업 등이 있다. 국립대학 노후선박 건조 및 승선실습지원 사업은 집행률이 저조하므로 연내 집행가능한 수준으로 보조금을 편성·교부할 필요가 있어 250억원이 감액(943→693억원)되었다²⁾.

2) 예산결산특별위원회, 「2016년도 제1회 추가경정예산안 심사보고서」, 2016.9.

교육부는 ① 꿈과 끼를 살리는 교육과정 운영, ② 장애학생 교육여건 확충 및 교육기회 확대, ③ 사회수요 맞춤형 인력양성 지원, ④ 지속가능한 인문학 생태계 확립을 위해 대학 인문학 보호·육성, ⑤ 지방대학 특성화 분야 집중 육성 등 지방대학 지원 확대, ⑥ 성인, 재직자 등 대상 평생·직업교육을 전담하는 ‘평생교육단과대학’ 신설 지원 등 후진학 활성화, ⑦ 세계교육포럼 후속조치 등 국제협력 예산 확대, ⑧ 국가직무능력 표준(NCS) 기반 직업교육 개편을 2016년 주요 정책방향으로 설정하고 예산을 집행하였다.

그러나 2016회계연도 교육부 소관 결산에 대한 분석 결과, 다음과 같은 특징이 있었다.

첫째, 지방인재장학금은 제도 신설(2014년) 이래 지원기준이 수시로 변경되어 수혜자에게 혼란을 초래하고 있고, 수급자의 학업지속여부 등 지방인재 유치라는 사업성과 측정이 전혀 이루어지지 않고 있다.

둘째, 교육부는 역사교육정상화추진단 운영을 위한 기본경비 관련, 2016년 예산안 심의를 거쳐 본예산에 반영하거나 「국가재정법」 상 예비비, 추가경정예산 등을 활용할 수 있었음에도 이를 편성하지 않고 타 실국 기본경비를 과도하게 내역변경하여 집행하였다.

셋째, 우레탄 트랙 및 통합관사 신축 등 교육환경개선비 실집행률이 매우 저조하여 추경 편성의 취지를 달성하지 못했으며, 교육부는 목적예비비가 예산총칙에 따라 학교시설 개선을 위한 경비에만 사용되고 있는지에 대한 집행 관리를 하지 않고 있다.

넷째, 동북아역사재단은 동북아역사지도 검수비 등을 위해 편성된 예산을 사업목적이거나 경비 성격이 다른 국제학술회의, 한일역사분석 용역비에 집행하였다.

다섯째, 법학전문대학원에 대한 정부의 장학금 지원에도 불구하고 상당수의 사립대학이 자체 장학금을 줄여 등록금 총액 대비 장학금 지급률이 낮아지는 등 장학금 지원 효과가 다소 제한적으로 나타나고 있다.

II

주요 현안 분석

1

지방인재장학금 및 희망사다리장학금 수혜자 관리 미흡 등

맞춤형 국가장학금 지원 사업¹⁾은 경제적 여건에 관계없이 누구나 의지와 능력에 따라 고등교육 기회를 가질 수 있도록 국가장학금을 지원하기 위한 사업이다. 교육부는 맞춤형 국가장학금 지원 사업의 2016년도 예산현액 3조 9,445억 9,600만원 중 98.7%인 3조 8,945억 9,600만원을 집행하였으며 500억원을 불용하였다.

[맞춤형 국가장학금 지원 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
맞춤형 국가장학금 지원 사업	3,944,596	3,944,596	0	0	3,944,596	3,894,596	0	50,000

자료: 교육부

맞춤형 국가장학금 지원 사업은 국가장학금 지원, 대학생 근로장학금, 우수학생 국가장학금, 희망사다리 장학금 등 4가지 내역사업으로 이루어져 있다.

[내역사업별 2016년 예산액 현황]

세사업	예산
○ 맞춤형 국가장학금 지원	3,944,596백만원
국가장학금 지원	3,654,595백만원 (소득연계 맞춤형 국가장학금 3,391,700백만원, 다자녀 장학금 260,000백만원, 사업운영비 2,895백만원)
대학생 근로장학금	250,602백만원 (근로장학금 240,743백만원, 다문화멘토링장학금 6,750백만원, 사업운영비 3,109백만원)

1) 예산코드 : 일반회계 2645-300

세사업	예산
우수학생 국가장학금	18,115백만원 (인문100년 장학금 12,988백만원, 예술체육비전 장학금 2,240백만원, 드림장학금 2,387백만원, 사업운영비 500백만원)
희망사다리 장학금	21,284백만원 (희망사다리장학금 20,800백만원, 사업운영비 484백만원)

자료: 교육부

가장 큰 비중을 차지하고 있는 국가장학금 지원 사업은 I 유형(소득분위별 차등지원) 2조 9,000억원, II 유형(대학자체노력 연계지원) 5,000억원, 다자녀(셋째아이 이상) 국가장학금 2,545억원으로 구성되어 있다. II 유형은 등록금 인하동결 및 1인당 평균장학금을 2015년 수준 이상 유지한 대학에게 지급하는 자체노력 연계지원 사업(4,000억원)과 지방인재장학금(1,000억원)으로 다시 구분할 수 있다.

[2016년 기준 국가장학금 지원 규모]

소득 분위	국가장학금(3조 6,545억원)			대학자체 노력
	I 유형 (2조9,000억원)	II 유형 (5,000억원)	다자녀 (2,545억원)	
기초				
1분위	520만원	4,000억원 (자체노력 연계지원) 인센티브 (500억원)	520만원	등록금 동결인하 장학금 확충
2분위				
3분위	390만원			
4분위	286만원			
5분위	168만원			
6분위	120만원			
7분위	67.5만원			
8분위			450만원	
9~10분위				

자료: 교육부

1-1. 지방인재장학금의 역진적 지원 구조 부적정 및 사업 성과 측정 미흡

가. 현 황

지방인재장학금은 지방인재의 수도권 유출 완화 및 지방대학 유치·양성으로 지방대학 육성 정책의 효과성 제고에 기여하고 대학의 자율적인 인재 유치기회 확대를 통해 대학 간 차별화된 발전을 유도하기 위한 사업으로 2014년에 신설되었다. 동 사업은 비수도권 대학에 입학하는 신입생 등을 대상으로 소득분위와 관계없이 등록금 전액을 지원한다. 2015년 및 2016년 (예산액 각각 1,000억원) 집행액은 각각 392억원, 594억원으로 연례적인 집행부진이 발생하여, 2017년 예산은 800억원으로 감액되었다.

[지방인재장학금 집행내역 및 지원인원]

(단위: 개소, 명, 백만원)

학기		지원학교 수	선발인원	금액
2015	1학기	163	8,510	24,868
	2학기	159	5,225	14,336
	합계	-	13,735	39,204
2016	1학기	164	12,113	36,123
	2학기	163	8,369	23,272
	합계	-	20,482	59,395

자료: 교육부

나. 분석의견

지방인재장학금 사업 결산 결과 다음과 같은 문제가 있었다.

첫째, 지방인재장학금 신설(2014년) 이래 지원기준이 수시로 변경되어 수혜자에게 혼란을 초래하고 있다.

지방인재장학금 사업의 지원요건을 살펴보면, 2014년 제도 신설 당시에는 지역소재 고등학교 출신을 선발하였는데, 2015~2016년까지 고교출신지 제한을 없앴다가 2017년 다시 비수도권 지역 고교 졸업자로 변경하였다. 입학성적 우수자 기준 또한 2014년 내신/수

능 5등급 이내에서 2015~2016년 2등급으로 강화하였다가 2017년 다시 3등급 이내로 완화하였다. 지원기간은 2014년 1학기→2015~2016년 2년→2017년 1년으로 변경되었다. 재학생 계속 지원 기준은 2015~2016년까지 직전학기 성적 85점 이상이었다가 2017년 80점 이상으로 완화되었다. 지원금액은 2014년에는 대학 자체 기준이었으나, 2015년 이후에는 등록금 전액으로 변경되었다.

이와 같은 잦은 변경은 사업설계 당시부터 지방인재의 개념 및 사업의 목표가 분명하지 않은데서 기인하는 것으로 수혜자인 학생들에게 혼란을 초래한다는 점에서 바람직하다고 볼 수 없다. 따라서, 한국장학재단은 우수 인재의 지역대학 유치라는 목적이 달성될 수 있는 선발기준 및 지원기간 등을 마련하여 제도를 안정화시킬 필요가 있다.

[지방인재장학금 제도 변경 내역]

구분	2014	2015	2016	2017	
				성적우수	자율육성 인재
선발 기준	- 지역소재 고등학교 출신 우수학생 - 특성화 학부 학생 - 성적우수 학생 (내신/수능 5등급)	-고교출신지 제한 없음 -입학성적 우수자 (내신 또는 수능 (2개 영역이상) 2등급 이내) ※ 배정인원의 30% 내 자율선발 가능	좌동	-비수도권 지역 고교 졸업자 -입학성적 우수자 (내신 또는 수능 (2개 영역이상) 3등급 이내)	-비수도권 지역 고교 졸업자 -대학 자체 육성 분야 재능 보유자
지원 기간	1학기 (학기별 선발)	2년	좌동	1년 ※ 선발기준 및 계속지원 요건 충족자 중에서, 매년도 지원계획을 반영하여 마련된 대학 자체기준에 따라 계속 지원 가능(졸업시까지)	
계속 지원 요건	없음	직전학기 성적 85점 이상	좌동	-직전학기 성적 80점 이상 ※ 탈락자 발생시 대체선발 가능 (성적요건 충족 필요)	
지원 금액	대학자체기준	등록금 전액	좌동	좌동	

자료: 교육부

둘째, 지방인재장학금은 고소득자일수록 더 많은 지원이 이루어지는 역진적 구조를 띠고 있는 바, 선발기준에 소득을 연계하는 방안을 검토해볼 필요가 있다.

2016년 지방인재장학금 집행액 593억원 중 9~10분위에 지급된 금액은 148억원으로 전체 지원금의 25%에 이른다. 이는 기본적으로 ‘소득연계형’ 즉, 저소득층이 더 많은 등록금 부담경감 혜택을 받을 수 있도록 하후상박형으로 설계되어 있는 국가장학금 지원 사업의 취지에 부합하지 않는다. 지방인재의 수도권 유출 완화라는 목적을 달성할 필요성이 있다고 하더라도 가급적 저소득층이 보다 많은 혜택을 받을 수 있도록 선발기준을 변경할 필요성이 있다.

[지방인재장학금 지원현황]

(단위: 건, 백만원, %)

구분		기초	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	합계
2015	건수	632	1,999	1,788	1,330	1,038	751	753	783	948	1,357	2,356	13,735
	금액	1,814	5,778	5,075	3,676	2,866	2,152	2,137	2,264	2,728	3,867	6,846	39,203
	비중	4.6	14.7	12.9	9.4	7.3	5.5	5.5	5.8	7	9.9	17.5	100
2016	건수	1,054	3,052	2,638	1,908	1,407	1,245	1,188	1,190	1,608	1,869	3,323	20,482
	금액	3,088	8,995	7,786	5,649	4,160	3,620	3,358	3,381	4,523	5,345	9,490	59,395
	비중	5.2	15.1	13.1	9.5	7	6.1	5.7	5.7	7.6	9	16	100

주: 비중은 금액 기준임.

자료: 한국장학재단

셋째, 지방인재장학금 수급자의 학업지속여부 등 지방인재 유치라는 사업성과 측정이 전혀 이루어지지 않고 있다.

2014~2016년 3년간 지방인재장학금을 지원받은 인원은 총 145,833명이고 2016년 기준 1인당 지원액은 약 290만원에 이른다. 그런데, 성과계획서상으로 별도의 성과지표가 설정되어 있지 않을 뿐만 아니라, 지금까지 장학금을 지원받은 학생들의 학업 지속 여부(자퇴 및 휴학 인원)가 전혀 관리되지 않고 있다. 교육부 및 한국장학재단은 집행률 제고를 위해 무분별하게 기준을 완화하기 보다는 수혜자에 대한 철저한 성과 분석을 통해 문제점을 파악하여 제도 개선에 반영할 필요가 있다.

1-2. 중소기업 취업자에 대한 희망사다리 장학금 지원 여부 적절성 검토 필요 등

가. 현 황

희망사다리 장학금 사업은 중소·중견기업에 취업하거나 창업을 희망하는 학생들에게 장학금을 지원하여 재학생 학비부담 경감 및 대졸자의 중소기업 취업 활성화에 기여하기 위한 사업으로 2013년에 신설되었다.

지원조건은 일반대학 3학년 또는 전문대학 2학년 이상 재학생으로서 직전학기 성적이 100점 만점에 70점 이상인 경우 매학기 등록금 전액 및 취업(창업)준비 장려금 200만원을 지급한다.

장학생 의무사항은 재학 중에는 매학기 직무기초교육 40시간 이수 및 보증보험 가입,¹⁾ 졸업 후에는 장학금 수혜기간만큼 중소·중견 기업에 근무하거나 창업 후 의무종사기간[장학금 수혜횟수(학기)×6개월]을 유지해야 한다. 직무기초교육 미이수, 졸업 후 의무미보고, 대학원 진학, 중소기업 외 취업(대기업·공공기관 등) 등의 경우 의무불이행으로 장학금을 환수조치 한다.

나. 분석의견

희망사다리 장학금 사업 결산 결과, 다음과 같은 문제점이 있었다.

첫째, 재학 중 중소·중견기업에 이미 취업한 자 또는 취업이 예정된 자에 대해 취업을 준비 중인 자와 동일하게 직무교육 이수를 강제하고, 취업준비 장려금(200만원)을 지원하는 것이 타당한지에 대한 검토가 필요하다.

희망사다리 장학금의 선발 기준을 살펴보면, 사업목적인 중소·중견기업 취업을 ‘희망하는 학생이 아닌 재학 중 이미 중소기업 등에 취업한 자 및 취업이 예정된 자를 우선 선발하도록 대학에 권고하고 있다.

1) 장학생이 의무 불이행 시 재단은 보증보험사에게 장학금(장려금 포함)을 청구하고, 보증보험사는 청구금액을 재단으로 변제 후 의무 불이행자에게 구상권을 행사한다. 학생 자격 포기 또는 의무종사 종료 시 보증보험사를 통해 보험료를 환급받을 수 있다.

2015년까지는 개별 민사소송 등 법적조치를 취했으나, 2016년부터 보증보험 가입을 의무화하였는데, 아직까지 실제로 재단의 장학금 청구 및 보험사의 구상권 행사 사례는 존재하지 않는다.

[선발기준 및 대학추천 권고기준]

- (1순위) 재학 중 중소기업 등에 취업한 자
- (2순위) 재학 중 중소기업 등에 취업이 예정된 자
- (3순위) 중소기업 등에 취업을 희망하는 자(대학추천기준: 장기현장실습(12주 이상) 참여자, 대학 현장실습 및 준하는 활동 이수(예정)자, 고용노동부 재학생 직무체험 또는 중소기업 탐방 프로그램 참여자, 잔여학기 많은 자)

자료: 한국장학재단

교육부 및 한국장학재단은 학기 중 현장실습 참여 후 중소기업에 취업하는 학생들에게 장학금을 지원하지 않는 것은 오히려 중소기업 장기근속 유도에 역행하며, 장학금을 받기 위해 중소기업 취업에 노력한 학생에게 역차별이 될 수 있다는 이유를 들어 중소기업에 취업한 자를 우선 선발하도록 대학에 권고하고 있다고 설명한다.

그러나, 중소기업 취업이 확정되거나 취업이 예정된 자에게 등록금 지원 외에 별도로 매학기 40시간의 직무교육을 이수하도록 강제²⁾하고 취업준비장려금(학기당 200만원)을 지원하는 것은 타당하다고 보기 어렵다.

참고로, 중소기업 취업자에 대한 지원은 고용노동부의 중소기업청년취업인턴제, 일학습병행제, 청년내일채움공제 등 다양한 제도가 존재하고 있는 바, 부처 간 협의를 통해 기 취업자와 미취업자를 구분·지원할 수 있도록 합리적인 제도 설계 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

둘째, 전체 의무종사 대상자의 77%에 해당하는 3,036명의 장학생에 대한 의무종사 여부 확인 및 그에 따른 사후조치가 신속히 이루어지지 않고 있다.

한국장학재단은 희망사다리 장학금 수혜자를 재학·휴학생(a), 의무근무 대상자(b), 환수처리(c), 의무종료(d)로 구분하여 관리하고 있다.

그런데, 2017년 4월 기준 재학·휴학 중, 환수처리, 의무종료를 제외한 의무종사 대상자(b) 3,921명(취업유형 3,748명, 창업유형 173명)중 실제로 중소기업에 재직 중이거나 창업한 것으로 확인된 사람은 759명(취업유형 753명, 창업유형 6명)에 불과하고, 미취업 등으로 인한 의무유예자 126명을 제외한 3,036명(계속관리)에 대해서는 의무종사 여부를 확인하지 못하고 있다.

2) 기업 등 OJT, 고용노동부의 중소기업 탐방 등, 소속대학 취·창업 캠프, 취업·창업관련 교육(학원수강, 온라인 강의, 자격증 취득과정 등)으로 이에 따른 비용은 학생이 자비로 부담해야 함.

[희망사다리 장학금 사후관리 현황(2017.4. 기준)]

(단위: 명)

구분	총 관리대상 (a+b+c+d)	재학· 휴학 등(a)	의무근무 대상				환수 처리(c)	의무 종료(d)
			계속관리	유예	재직관리	소계(b)		
취업 유형	8,141	824	2,874	121	753	3,748	157	3,412
창업 유형	322	138	162	5	6	173	2	9
합계	8,463	962	3,036	126	759	3,921	159	3,421

주: 1. 장학생 8,463명(a+b+c+d) 중 7,501명(b+c+d)이 2013~2017.2월 기간 동안 졸업한 학생으로 취업의무 발생
 2. (계속관리) 장학생의 취업·창업 현황 보고 이후 유예, 재직관리, 환수처리, 의무종료로 재분류
 3. (유예) 미취업, 군복무 등으로 의무근무 기간을 유예한 졸업생
 4. (재직관리) 현재 중소기업 및 중견기업에 취업하여 재직하거나 창업한 졸업생
 5. (환수처리) 대기업 등 취직으로 장학금 환수의무가 발생한 졸업생
 6. (의무종료) 장학금 수혜기간만료 중소기업 취업을 유지거나 창업한 졸업생
 자료: 한국장학재단

이는 한국장학재단이 희망사다리장학금 DB와 건강보험 및 고용보험 DB를 연계하여 직접 의무종사 여부를 확인하는 대신, 장학생으로 하여금 취업 또는 창업 여부를 보고하도록 함으로써, 이들이 의무종사 여부를 스스로 보고하기까지는 관리 공백이 발생하기 때문이다. 실제로 한국장학재단은 의무종사 여부를 보고하지 않더라도 즉각 장학금 환수조치를 하지 않고 ‘계속관리’라는 자의적이고 불분명한 기준에 따라 분류해놓고 있는 것으로 확인되었다.

셋째, 의무유예자의 약 50%가 미취업을 사유로 하고 있는데, 단순 미취업자에 대한 의무유예 승인이 초래할 부작용 등을 고려하여 적절한 세부기준을 마련할 필요가 있다.

한국장학재단은 장학금 수혜자 중 군입대, 질병·상해, 임신·출산, 미취업, 미창업(매출 없음), 이직·퇴사·기업도산 등, 전공심화, 천재지변 등의 사유가 있는 경우 1회 최대 6개월, 총 24개월 이내에서 의무유예를 인정해주고 있다.

이에 따른 취업유형의 의무유예자(121명) 세부사유를 살펴보면, 미취업이 60명으로 전체의 약 50%를 차지하고 있고 이직, 군입대, 질병 및 상해 순으로 많은 비율을 차지하고 있다.

[의무유예자 세부사유]

(단위: 명)

구분	미취업	이직	폐업	제출 서류 준비	군입대	질병 및 상해	임신 및 출산	전공 심화	총합계
2013	4	2	1	-	-	1	1	-	9
2014	9	7	2	-	-	2	-	2	22
2015	37	21	1	4	9	2	-	3	77
2016	10	1	-	1	1	-	-	-	13
인원	60	31	4	5	10	5	1	5	121
비중	49.6%	25.6%	3.3%	4.1%	8.3%	4.1%	0.8%	4.1%	100.0%

주: 1. (제출서류준비) 신규사원으로 입사(이직)한지 얼마 되지 않아서 제출서류 준비시간을 달라고 요청한 경우

2. (전공심화) 전문대 학생이 졸업 후 출신 대학에서 3~4학년으로 진학하는 경우(재학 중)

자료: 한국장학재단

그러나, 희망사다리장학금 사업은 소득분위에 상관없이 등록금 전액과 장려금까지 지원된다는 점에 비추어('16년 기준 1인당 685만원), 특별한 사유 없이 미취업자에 대해 의무유예를 허용해주는 것은 오히려 도덕적 해이를 유발할 수 있다.

교육부 및 한국장학재단은 구직활동 노력 없이 장기간 의무사항을 이행하지 않는 장학생에게는 엄정한 환수조치를 취하되, 취업성공패키지 사업 참여 등 적극적인 구직 노력이 인정되는 경우에 한해서만 예외적으로 의무유예로 분류하는 등 적극적인 사후관리를 통해 중소·중견기업 취업의지가 명확한 학생들이 우선적으로 수혜 받을 수 있도록 할 필요가 있다.

한국장학재단 출연 사업¹⁾은 대학생에 대한 학자금 지원제도를 효율적으로 운영하여 경제적 여건에 관계없이 누구나 의지와 능력에 따라 고등교육 기회를 가질 수 있도록 지원하기 위한 사업이다. 2016년 예산현액 2,043억 5,900만원 중 69.9%인 1,428억 3,700만원을 집행하였으며 615억 2,200만원을 불용하였다.

[한국장학재단 출연 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
한국장학 재단 출연	204,359	204,359	0	0	204,359	142,837	0	61,522

자료: 교육부

한국장학재단의 주요 사업으로는 취업 후 상환학자금 대출과 일반상환 학자금 대출이 있다. 주요 차이점으로는 취업 후 상환학자금 대출은 소득 8분위 이내이나 일반상환 학자금은 소득분위 제한이 없고, 취업 후 상환학자금 대출은 취업 후 소득금액이 상환기준소득금액 초과 시 의무상환이 개시되고, 일반상환 학자금 대출은 최장 20년 이내에서 상환기간을 선택할 수 있다. 그리고, 학자금 대출과 각각 동일한 조건으로 생활비 대출(학기당 100~150만원)제도를 운영하고 있다.

1) 예산코드: 일반회계 2638-300

2-1. 대출금리가 높은 대학생·청년 햇살론 실적 증가에 따른 경제적 부담 가중 우려

가. 현 황

한국장학재단 생활비 대출의 최근 집행실적을 살펴보면 2010년 3,178억원에서 2014년 6,804억원까지 크게 상승하였으나, 2014년 이후 2015년 6,421억원, 2016년 6,106억원으로 감소하는 추세이다. 대출 인원 또한 2014년을 기점으로 감소하고 있다.

[연도별 생활비 대출 현황]

(단위: 억원, 명)

구분		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
취업후 생활비 대출	금액	1,223	1,744	3,142	5,261	5,647	5,318	5,043
	인원	130,157	186,421	333,162	406,566	427,326	399,921	371,414
일반상환 생활비 대출	금액	1,955	1,487	962	1,104	1,157	1,103	1,063
	인원	208,032	156,633	99,201	114,650	120,135	114,912	111,996
합계	금액	3,178	3,231	4,104	6,365	6,804	6,421	6,106
	인원	338,189	343,054	432,363	521,216	547,461	514,833	483,410

주: 저금리 전환대출 제외, 인원은 학기별 대출인원의 합계임
자료: 교육부

나. 분석의견

한국장학재단의 생활비 대출보다 상대적으로 금리가 높은 대학생·청년 햇살론 대출이 증가함으로써 대학생들의 경제적 부담이 가중될 우려가 있다.

금융위원회 및 금융감독원은 한국장학재단 생활비 대출(1년에 최대 300만원)보다 추가적인 자금 소요가 필요한 대학생들을 지원하고, 저소득 청년층(미학업 청년, 휴학 중인 대학생)의 경우 한국장학재단 지원대상이 아니어서 대부업체 등에서 고금리대출을 받고 있는 점을 고려하여, 신용회복위원회가 보증을 지원하는 ‘대학생·청년 햇살론’을 시행하고 있다.

한국장학재단 생활비 대출과 신용회복위원회의 대학생·청년 햇살론 제도를 비교하면 햇살론은 재단 생활비 대출과 달리 재학생뿐만 아니라 휴학생 및 미학업 청년까지 가능하고 한도가 연 500만원(재단 대출은 연 200~300만원)으로 더 크다는 장점이 있지만, 금리가 4.5~5.4%로 재단 생활비 대출금리(2.5%)보다 높다.

[대학생·청년 햇살론과 한국장학재단 생활비 대출 비교]

구 분	대학생·청년 햇살론	취업후상환 생활비 대출	일반상환 생활비 대출
대 상	- 재(휴)학 중인 대학(원)생 - 연소득 3천5백만원 이하인 만 29세(군필자는 만 31세) 이하인 청년층	- 신입생: 제한 없음 - 재학생: 직전학기 소속대학 최저 이수학점(또는 12학점 이수), 성적 70/100(C학점) 이상 - 소득 8분위 이내	- 신입생: 제한 없음 - 재학생: 직전학기 소속대학 최저 이수학점(또는 12학점 이수), 성적 70/100(C학점) 이상
신용요건	신용등급 6등급 이하는 연소득 4천5백만원 이하	제한없음 (금융채무불이행자, 저신용자 가능)	신용관리정보 규제 중인 경우 대출 제한
한도	연 500만원 최대 1,200만원	연 300만원 (학기당 150만원)	연 200만원 (학기당 100만원)
금리	연 4.5~5.4% 보증요율 0.1%	변동금리(연 2.5%)	고정금리(연 2.5%)
신청방법	신용회복위원회에 보증지원 신청 후 승인 통지를 받으면 취급은행을 방문하여 대출 약정 체결	한국장학재단 홈페이지에서 인터넷 신청	한국장학재단 홈페이지에서 인터넷 신청

자료: 교육부

그런데, 대학생·청년 햇살론 대출 실적을 살펴보면, 재단 생활비 대출과 달리 2012년 197억원, 2013년 152억원 수준에서 2015년 762억원, 2016년 592억원으로 크게 증가하였다.

[대학생·청년 햇살론 대출실적]

(단위: 건, 억원)

구 분	2012	2013	2014	2015	2016	합계
건수	3,066	2,503	2,515	21,050	19,660	48,794
금액	197	152	152	762	592	1,855

자료: 금융위원회

재단 생활비 대출과 대학생·청년 햇살론은 서로 밀접히 연관된 제도임에도 불구하고 최근 위와 같이 서로 상반되는 대출실적이 나타나는 것에 대해서 한국장학재단 및 금융위원회는 그 원인을 파악하지 않고 있다. 교육부는 재단 생활비 대출과 햇살론 대출자 현황을 파악하여, 대학생 및 청년이 금리가 높은 햇살론에 지나치게 집중되지 않도록 재단 생활비 대출의 대상 및 한도를 조정하는 등의 방안을 마련할 필요가 있다.²⁾

2) 한국장학재단 출연 사업이 최근 연례적 집행부진이 발생하고 있다는 점도 감안할 필요가 있음.

2-2. 취업연계 신용회복지원제도(ICCRS) 실적 저조

가. 현 황

교육부와 한국장학재단은 학자금 대출 장기 연체자에 대하여 분할상환약정, 신용유의 정보 등록자 회복제도 등 다양한 신용회복 지원제도를 통해 금융채무 불이행자를 구제하기 위해 노력하고 있다.

[신용회복 지원제도 주요 내용]

구 분	내 용
분할상환약정제도	학자금 대출 장기연체는 채무전액을 일시 상환해야 하지만, 채무를 분납할 수 있도록 최장 20년까지 변제기간 조정
지연배상금(손해금) 감면제도	재산과 소득이 없어 상환능력이 부족하지만 채무상환의지가 있는 채무자의 연체이자를 감면하여 채무상환 부담 경감
신용유의정보 등록자 회복제도	재학생 및 졸업 후 2년까지 등록된 신용유의정보를 해제하여 장기 채무자가 취업 등에 불이익을 받지 않도록 지원
취업연계 신용회복 지원제도(ICCRS)	학자금 대출 미상환자의 취업 및 신용회복을 함께 지원하여 일자리 창출을 통한 청년실업 해소 및 신용회복을 조기에 지원
지자체 등 연계 신용회복지원제도	지자체 등 외부기관의 자금지원을 통한 부실채무자의 상환부담 경감 및 신용회복지원

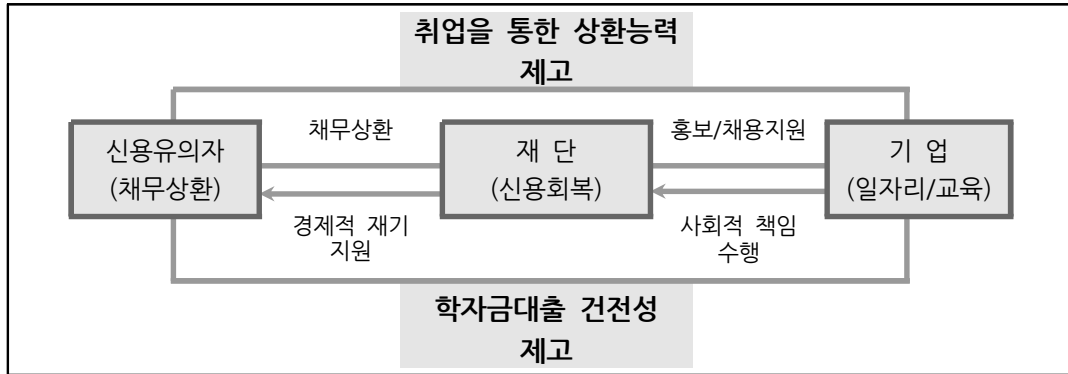
자료: 한국장학재단

그 중 “취업연계 신용회복지원제도(Income Contingent Credit Recovery Service; ICCRS)”는 학자금대출 채무자의 신용회복과 취업을 돕기 위해 한국장학재단과 업무협약을 맺은 기관이 일자리(인턴 및 정규직 등)를 제공하면 한국장학재단은 채용된 학생 등에게 신용유의정보 해제, 분할상환 및 손해금 감면 혜택을 제공하는 제도로 대출자의 대출 상환 여력을 근본적으로 개선시킬 수 있다는 점에서 다른 제도와 차이가 있다.

나. 분석의견

취업연계 신용회복지원제도는 학자금 대출 연체를 가장 효과적으로 해소할 수 있는 제도임에도 연례적으로 성과가 저조하다.

[취업연계 신용회복지원제도 운영 방식]



자료: 한국장학재단

한국장학재단은 취업연계 신용회복 지원제도를 통해 우리금융지주³⁾, (주)나이스홀딩스, 한신정신용정보, 서울지방고용노동청, 한국기상산업진흥원, 대구은행 등과 협약을 체결하여 2012년 133건, 2013년 148건의 채용실적을 기록하였다.

그러나, 2014년 14건으로 실적이 크게 감소하면서 한국장학재단은 ICCRS의 대상을 ‘부실채무자’뿐만 아니라 학자금대출자 중 ‘단기연체자’와 ‘1,000만원 이상 잔액보유자’로 확대하고, 2015년부터는 재단 내부사업과 연계하여 국가근로장학생에 학자금대출 부실채무자가 우선 선발되도록 하는 등 제도를 개선하였다.

이러한 제도 개선에도 불구하고 2015년 24건, 2016년 31건으로 여전히 실적이 저조하다.

[3개년 신용회복지원 실적]

(단위: 명)

구분		2014	2015	2016
분할상환 약정	일반	9,461	7,802	4,860
	채무감면*	10,305	11,477	14,829
신용유의정보등록자 회복제도		529	246	3,677
지자체 등 연계 신용회복지원제도		-	-	10
취업연계 신용회복지원제도		14	24	31
합계		20,309	19,549	23,407

주: * 분할상환약정 시 재산과 소득이 없는 경우 지연배상금(손해금)을 감면해 주는 제도

자료: 한국장학재단

3) 경남은행, 우리은행, 우리아비바생명, 우리파이낸셜, 우리에프아이에스, 우리금융저축은행, 우리투자증권, 광주은행, 우리자산운용, 우리에프엔아이, 우리프라이빗에쿼티

한국장학재단은 ICCRS의 성과가 부진하자 최근 ‘지자체 등 연계 신용회복지원제도’를 도입하였으나, 이를 제외하고 ICCRS 실적을 개선하기 위한 노력이 미흡한 실정이다.

그러나 청년실업과 이로 인한 학자금 대출 연체의 악순환을 극복하기 위해서는 여타 신용회복지원제도 보다는 ICCRS 사업을 통해 신용회복을 취업과 연계시키는 방안이 가장 효과적이다. ICCRS 활성화를 위해 가장 중요한 것은 참여기업을 확대하는 것인데, 이를 위해 기획재정부 및 고용노동부 등 관계부처와의 협의를 통해 동 제도를 도입하는 기관에 대해 재정지원 등의 혜택을 부여하는 한편, 공공기관이 보다 선도적으로 동 사업에 참여하도록 유도할 필요가 있다. 또한, ICCRS 사업을 통한 인턴 수료 후 정규직 전환이라든지 다른 기업으로 취업을 지원하는 등 대상인원에 대한 사후관리도 강화할 필요가 있다.

2-3. 학자금 중복지원 방지 관리체계의 지속적 개선 필요

가. 현 황

한국장학재단은 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」 제50조의5⁴⁾에 따라 정부 학자금 지원의 균등한 배분과 학자금 관련 예산 집행의 효율성을 높이기 위해 학자금 지원이 일부 학생에게만 편중되지 않도록 ‘학자금 중복지원방지 제도’를 운영하고 있다. 이는 한 학생이 동일학기에 등록금 전액 규모를 초과하여 한국장학재단을 포함한 대학·공공기관 등의 장학금 및 학자금 대출을 지원받은 경우에는 초과 금액을 즉시 환수하는 제도이다.

이와 관련하여, 2016년 8월에는 상기 법의 일부 개정으로 대학·공공기관 등에서 자료제출을 하지 아니하거나 거짓으로 제출한 경우 과태료를 부과하도록 하고, 중복 지원된 학자금 환수규정을 마련하는 등 운영상 미비점이 일부 보완되었다. 그러나 2017년 3월 31일 현재 총 중복지원(258,389명, 2,706억원) 중 41,424명(인원기준 16.0%)과 398억원(금액기준 14.7%)의 중복지원 상태가 해소되지 못하고 있다.⁵⁾

[학자금 중복 지원 현황]

(단위: 명, 백만원, %)

	인원기준				금액기준			
	발생인원 (A)	해소인원	미해소인원 (B)	비율 (B/A)	발생금액 (A)	해소금액	미해소금액 (B)	비율 (B/A)
2014	105,342	70,149	35,193	33.4	106,885	74,342	32,543	30.4
2015	162,135	128,597	33,538	20.7	163,211	129,924	33,287	20.4
2016	222,917	185,378	37,539	16.8	230,356	194,358	35,998	15.6
2017.3.	258,389	216,965	41,424	16.0	270,576	230,798	39,778	14.7

자료: 한국장학재단

안옥진 사업평가관(ojahn@assembly.go.kr, 788-4838)

4) 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」 제50조의5(중복 지원의 방지) ① 교육부장관 및 재단은 이 법에 따른 학자금대출 및 학자금 무상지급이 다른 학자금에 관한 지원과 중복하여 제공되지 아니하도록 필요한 조치를 할 수 있다. 다만, 학자금 중복 지원의 기준 및 예외 처리에 관한 사항은 교육부장관이 정하는 바에 따른다. ② 교육부장관 및 재단은 학자금 중복 지원을 방지하기 위하여 다음 각 호의 기관에 학자금 지원 현황에 관한 자료를 제출하거나 전자시스템(재단이 학자금 중복 지원을 방지하기 위하여 관리·운영하는 시스템을 말한다)에 등록할 것을 요청할 수 있으며 요청을 받은 기관은 특별한 사정이 없으면 이에 따라야 한다.

5) 다만, 한국장학재단에 따르면 이 중 학자금 대출이 포함된 38,872명(인원기준 93.8%)의 중복지원자는 대출 상환이 이루어짐에 따라 점차적으로 중복지원이 해소될 수 있다는 의견이다.

나. 분석의견

한국장학재단은 다년간 학자금 중복지원이 해소되지 않고 있는 원인을 면밀히 파악하여, 이를 해결하고, 향후에도 학자금 중복지원방지 관리체계를 지속적으로 개선해 나갈 필요가 있다.

아래 표에서 보듯이, 상기 2017년 3월까지 발생한 학자금 중복지원 금액 397억 7,800만원 중 52.7%는 2014년 이전에 발생한 것으로, 장기간 동안 해소가 되지 않고 있는 상황이다. 따라서 이의 원인을 면밀히 파악하여 해결할 필요가 있다.

[학자금 중복 지원 금액의 발생 연도별 현황(2017.3.31. 기준)]

(단위: 백만원, %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	합계
중복지원 금액	481	5,609	8,189	6,695	7,945	10,859	39,778
(비중)	(1.2)	(14.1)	(20.6)	(16.8)	(20.0)	(27.3)	(100.0)
(비중 누계)	-	(15.3)	(35.9)	(52.7)	(72.7)	(100.0)	-

주: 상기 자료는 2017.3.31. 기준으로 집계된 것임.

자료: 한국장학재단

또한, 상기의 중복지원 금액에는 중복지원 방지를 위해 한국장학재단이 운영하는 전자시스템에 등록하는 정부부처, 공공기관, 공익법인 등과 한국장학재단 간의 중복지원 현황만이 포함되어 있으며, 민간기업의 장학금 지원은 포함되지 않은 것이다. 따라서 학자금 지원 혜택이 다수에게 돌아갈 수 있도록 민간기업의 학자금 지원 현황을 별도로 파악하여, 이를 한국장학재단 학자금 중복지원방지 제도에 적용할 필요가 있다.

6) 구체적으로 정부부처, 지방자치단체, 공공기관, 지방공기업, 공익법인, 대학을 말한다.

7) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제31조의 규정에 따르면, 민간기업은 임금인상이나 자녀 학비 지원 등 근로자 처우와 관련하여 노동조합과 체결한 단체 협약을 고용노동부에 신고하도록 되어 있는 바, 한국장학재단, 또는 교육부에서 이와 같은 고용노동부의 자료를 활용하면, 자녀 학비를 지원하고 있는 민간기업의 현황 파악이 가능할 수 있다. (감사원, “복지사업 재정지원 실태(교육분야)”, 「감사결과 보고서」, 2015.6.)

국가평생교육진흥원 출연 사업¹⁾은 학점은행제, 독학학위제, 한국형온라인공개강좌(K-MOOC) 운영 등 평생교육진흥과 관련된 업무를 효율적으로 수행함으로써 국민의 평생교육활성화에 기여하기 위한 사업이다. 2016년도 예산현액 100억 100만원 전액을 집행하였다.

[국가평생교육진흥원 출연 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
국가평생 교육진흥원출연	10,001	10,001	0	0	10,001	10,001	0	0

자료: 교육부

강세욱 예산분석관(sewook@assembly.go.kr, 788-4638)

1) 예산코드: 일반회계 4135-300

3-1. 국가평생교육진흥원 수입결손으로 인한 고유사업 집행부진

가. 현 황

국가평생교육진흥원은 지출총액에서 자체수입액을 차감한 부족분을 정부출연금으로 지원하는 수지차보전방식으로 운영되는 출연기관이다. 2016년 지출총액 241억 1,800만원에서 자체수입 계상액 141억 1,700만원을 제외한 100억 100만원이 출연금으로 편성되었다.

나. 분석의견

국가평생교육진흥원은 연례적인 수입 결손으로 고유사업의 집행이 부진하므로 자체 수입 확대를 통해 집행에 차질이 없도록 할 필요가 있다.

국가평생교육진흥원의 2014년 이후 최근 3개년의 수입 결산 내역을 살펴보면, 수입예산은 138~141억원이었으나, 실제 수입은 118~125억원으로 매년 13~20억원의 수입 결손이 발생하고 있다.

교육부는 이에 대해 수입의 대부분인 학점은행제와 독학학위제 수수료가 지속적으로 감소하는 추세¹⁾임에도 수입예산이 과다하게 책정되었다고 설명한다.

[국가평생교육진흥원 수입 결산 내역]

(단위: 백만원)

구분	내역	2014			2015			2016		
		예산	실제 수입	차액	예산	실제 수입	차액	예산	실제 수입	차액
자체수입	학점은행제	11,542	10,190	△1,352	11,542	9,859	△1,683	11,542	10,030	△1,512
	독학학위제	640	527	△113	640	512	△128	640	522	△118
	기타세입	212	357	145	212	218	6	212	265	53
	전기이월금	1,415	1,415	0	1,415	1,189	△226	1,723	1,415	△308
	자체수입 계	13,809	12,489	△1,320	13,809	11,778	△2,031	14,117	12,232	△1,885

자료: 교육부

1) 학점은행제 학위취득자: 2014년 80,767명, 2015년 57,983명, 2016년 58,064명
독학학위제 지원자: 2014년 29,125명, 2015년 28,218명, 2016년 28,697명

문제는 이와 같은 수입 결손 발생으로 매년 집행예산이 부족한 상황이 초래되고 있다. 국가평생교육진흥원의 2016년 집행률은 86%에 그쳤으며, 이를 세부사업별로 살펴보면 평생교육양성연수 0%, 평생교육진흥지원조사 28.4%, 평생교육연계체제구축 58.7%, 경상운영비 75%, 독학학위제 운영 78.3% 등 일부 사업을 중심으로 과도한 집행부진이 발생하였다. 2015년에도 경상운영비 및 고유사업비 집행에서 34억원의 불용액이 발생하는 등 매년 집행부진 현상이 반복되고 있다.

[2016년 국가평생교육진흥원 결산 내역]

(단위: 백만원, %)

구 분	예산액	결산액	불용액	집행률
합계	24,118	20,750	3,368	86
○인건비	5,060	5,060	0	100
○경상운영비	3,103	2,297	806	74
○사업비	15,955	13,393	2,562	84
학점은행제운영	6,690	5,599	1,091	83.6
독학학위제운영	3,099	2,426	673	78.3
평생교육진흥지원조사	285	81	204	28.4
평생교육양성연수	230	0	230	0
평생교육연계체제구축	576	338	238	58.7
평생교육정보시스템구축운영	793	694	99	87.5
한국형온라인공개강좌구축운영 (K-MOOC)	4,018	3,994	24	99.4
온라인평생학습지원체제구축 (평생교육포털)	264	261	3	98.9

자료: 교육부

교육부는 학점은행제 표준교육과정의 전공 및 교과목을 다양화하고 독학학위제 전공 분야를 신설하는 등 자체수입 확대를 위한 구체적인 방안을 마련하는 한편, 적정 규모의 수입 추계를 반영한 지출계획을 수립하여 국회에서 의결한 취지에 맞는 예산 집행이 이루어지도록 할 필요가 있다.

3-2. K-MOOC 사업 예산 편성 및 성과관리 개선 필요

가. 현 황

한국형 온라인 공개강좌 운영 사업(이하, “K-MOOC” 사업)은 대학의 우수강좌를 온라인 수강에 적합한 형태로 제작하여 일반에 공개하는 사업이다. 동 사업은 국가평생교육진흥원 고유사업으로 분류되어 국가평생교육진흥원 출연¹⁾사업의 내역사업으로 예산이 편성되어 있다.

교육부는 2016년 K-MOOC 사업 예산 40억 1,800만원 전액을 국가평생교육진흥원에 출연하였고, 진흥원은 39억 9,400만원을 집행한 것으로 확인되었다. 2015~2016년에 MOOC 선도대학으로 선정된 대학 20개교와 KOCW 콘텐츠 변환개발 참여대학 9개교에 대해 총 30억 9,800만원이 집행되었고, 나머지 8억 9,600만원은 플랫폼 개발 및 구축, 홍보 및 서비스 활성화 등에 지출된 것으로 나타났다.

[한국형 온라인 공개강좌(K-MOOC) 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
한국형 온라인 공개강좌 구축 사업(K-MOOC)	4,018	4,018	0	0	4,018	4,018	0	0

자료: 국가평생교육진흥원

나. 분석의견

첫째, K-MOOC 사업은 대학 재정지원 사업과의 연계 강화를 통해 예산 집행의 효율성 및 사업 성과를 제고할 수 있다는 점에서 국가평생교육진흥원 출연 사업의 내역에서 분리하여 별도 사업으로 편성할 필요가 있다.

2012년부터 스탠포드, 하버드, MIT 등 해외 명문대학이 자율적으로 참여하고 주도한 MOOC(유다시티, 코세라, 에덱스 등)가 활성화되며 세계적 확산 추세를 보였다. 그러나

모주영 사업평가관(moju@assembly.go.kr, 788-4835)

1) 예산코드: 일반회계 4135-300

우리의 경우 개별 대학수준에서 대응하는 정도가 미진한 수준에 그치고 있어서 정부가 나서서 국내대학의 글로벌 교육경쟁력 제고를 위해 K-MOOC 사업을 추진한 것이다. 2015년 교육부가 수립한 “K-MOOC 구축·운영 기본계획”에서도 창의적 인재양성을 위한 대학의 교수·학습방법 혁신, 고등교육의 실질적인 기회 균형 및 고등교육 패러다임 변화에 대한 대응 등을 사업의 추진 배경으로 설명하고 있다. 이를 고려할 때, K-MOOC 사업은 기존 학점은행제 및 독학학위제 운영 등 학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육을 중심으로 하는 기존 국가평생교육진흥원의 고유 업무²⁾와 사업목적은 달리한다.

또한, 사업 예산의 대부분(2016년의 경우 사업 예산의 77%에 해당하는 30억 9,800만원)이 MOOC 선도대학으로 선정된 대학에 대한 재정지원으로 재교부·집행되고, 국가평생교육진흥원은 사업의 위탁수행기관으로서 사업대학 및 강좌에 대한 선정평가, 플랫폼 구축 및 홍보·서비스 활성화 등 일부만 직접 집행한다는 점에서 인건비·경상비 등 직접 소요되는 운영경비를 지원하는 다른 내역사업과는 사업내용과 예산 집행방식이 다르다.

뿐만 아니라, 현재와 같이 고유사업으로 분류하여 국가평생교육진흥원 출연사업의 내역으로 예산을 편성하는 경우 예산부서는 교육부 평생직업교육국 평생학습정책과인 반면 사업 수행은 학술장학지원관 대학재정과에서 담당함에 따라 사업에 대한 관리가 이원화되어 체계적인 관리가 어렵다. 이와 같은 점을 고려할 때, K-MOOC 사업 예산은 기존 출연 사업에서 분리하여 편성할 필요가 있다.

둘째, K-MOOC 사업의 효과를 정확하게 분석하고 향후 사업의 성과를 제고하기 위하여 강좌 신청자 및 이수자에 대하여 세부적으로 관련 통계를 집계할 필요가 있다.

2) 「평생교육법」 제19조 ④ 진흥원은 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 평생교육진흥을 위한 지원 및 조사 업무
2. 진흥위원회가 심의하는 기본계획 수립의 지원
3. 평생교육프로그램 개발의 지원
4. 제24조에 따른 평생교육사를 포함한 평생교육 종사자의 양성·연수
5. 평생교육기관간 연계체제의 구축
6. 제20조에 따른 시·도평생교육진흥원에 대한 지원
7. 평생교육 종합정보시스템 구축·운영
8. 「학점인정 등에 관한 법률」 및 「독학에 의한 학위취득에 관한 법률」에 따른 학점 또는 학력인정에 관한 사항
9. 제23조에 따른 학습계좌의 통합 관리·운영
 - 9의2. 문해교육의 관리·운영에 관한 사항
 - 9의3. 이 법 또는 다른 법령에 따라 위탁받은 업무
10. 그 밖에 진흥원의 목적수행을 위하여 필요한 사업

2016년 K-MOOC 사업은 개강 강좌 수, 신청자 수, 이수율이 모두 2015년 대비 증가하는 등 성과를 보인 것으로 설명하고 있다.

[2015년 대비 2016년 K-MOOC 사업 수행 결과]

	2015	2016
참여대학 수	10개교	28개교
개강 강좌 수	27강좌	116강좌
신청자 수(A)	66,566명	80,055명
이수자 수(B)	2,056명	9,103명
이수율(B/A)	3.1%	11.4%

자료: 국가평생교육진흥원

2016년부터 학부교육선도대학육성사업(ACE), 대학특성화사업(CK), 대학인문역량강화사업(CORE) 등에 참여하는 대학이 해당 사업비의 교육프로그램 개발·운영비를 활용하여 K-MOOC 강좌를 개발·운영할 수 있도록 하면서 사업의 외연을 확대하고, K-MOOC 사업에 참여하는 대학 내 학점인정 및 플립러닝 등을 지원함으로써 정규 고등교육 과정에서 활용도를 제고한 것에서 비롯된 것으로 보인다³⁾.

특히, 2016년 기준 이수율이 20%가 넘는 강좌는 9개 대학 19개 강좌에 집중되어 있고, 이 중 14개 강좌는 학점인정이 가능한 강좌인 것으로 미루어 볼 때, 대학에서의 학점 인정 및 활용 여부가 이수율에 큰 영향을 미치고 있는 것으로 추측된다. 이에 대하여, 국가평생교육진흥원은 Open edX 기반 플랫폼으로써 edX의 소프트웨어 정책 및 개인정보 보호정책에 따라 플랫폼 가입 시 이메일 인증 외에 별도의 개인정보를 요구하고 있지 않기 때문에 방문자가 해당 대학의 학생인지 여부를 알기가 어려운 상황인 것으로 설명하고 있다.

그러나 동 사업의 정규 고등교육과정에서의 활용도 및 평생교육 측면에서의 효과를 보다 정확하게 분석하고 홍보 방법 및 운영방식을 개선하기 위해서는 K-MOOC 강좌 신청자 및 이수자를 대학생과 일반인으로 구분할 필요가 있을 것으로 보이고, 이를 위해 실명인증 및 학습자 분석기능 등을 통해 세부적으로 관련 통계를 집계할 필요가 있을 것으로 보인다.

3) 실제로, 2016년 본사업 예산을 통해 개발된 55개 강좌 외에 대학재정지원사업과의 연계를 통해 32개 강좌를 추가로 개발하였고, 11개 대학에서 K-MOOC 강좌를 이수하는 경우 학점을 인정하고 있다.

행복기숙사 지원사업¹⁾은 행복공공기숙사, 행복연합기숙사 등을 건립하여 대학생 정주여건 개선과 주거부담 완화를 위한 사업이다. 교육부는 행복기숙사 지원사업의 2016년도 계획현액 1,076억 8,400만원 중 99.9%인 1,076억 8,300만원을 집행하였으며 100만원을 불용하였다.

[행복기숙사 지원사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획액		전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정						
행복기숙사 지원사업	107,684	107,684	0	0	107,684	107,683	0	1

자료: 교육부

동 사업은 다음과 같이 상이한 3개의 사업으로 구성되어 있다.

우선, 행복공공기숙사는 국토부와 공동으로 대학 부지 내 기숙사비가 저렴한 기숙사를 건립하여 지방출신 및 저소득층 대학생의 정주여건을 개선하기 위한 사업이다.

다음으로, 행복연합기숙사는 국·공유지 등에 공공기금으로 여러 대학의 대학생이 활용할 수 있는 연합 기숙사를 건립하여 대학생 정주여건 개선과 주거부담 완화를 지원하기 위한 사업이다.

마지막으로, 파리국제대학촌 한국관건립사업은 프랑스 파리국제대학촌 내 한국관을 건립하여 우리나라 유학생의 안정적인 거주여건 마련 및 유학생 간의 상호 교류를 통해 한국문화 및 대학을 홍보하기 위한 사업이다.

강세욱 예산분석관(sewook@assembly.go.kr, 788-4638)

1) 예산코드: 사학진흥기금 2271-300

[행복기숙사 지원사업 비교]

구분	행복(공공)기숙사사업	행복(연합)기숙사사업	파리국제대학촌 한국관건립사업
지원형태	용자	용자	용자
건립부지	대학내 교지	학교밖 국공유지 및 공공기관 부지	파리 국제대학촌
지원대상	공공기숙사 SPC	연합기숙사 SPC	파리한국관SPC
이자율	연 2.07% 공공기금가중평균금리, ‘15년 4분기 기준	연 2.08% 공공기금가중평균금리, ‘15년 4분기 기준	연 2.17% 사학진흥기금, ‘15년 4분기 기준
상환기간	최대 30년	최대 30년	최대 30년
재원	총사업비의 90%까지 공공기금지원 * 10% 대학자부담	전액 공공기금지원	국고보조금 175억(50%) 사학진흥기금 175억(50%)
지원방식	- 민간투자지원방식(BTO)을 준용 - SPC가 공공기금을 용자받아 기숙사를 건립하고 부지 제공자에게 기부채납 후 30 년간 운영		

자료: 교육부

4-1. 장학금 지원 규모 감소에 따른 실기숙비 증가 및 부적정한 성과지표 설정

가. 현 황

행복연합기숙사는 2014년 8월 서울 홍제동 기숙사(수용인원 516명)가 개관한 이래, 2017년 3월 부산 기숙사(수용인원 1,528명)가 개관하여 총 2곳이 운영되고 있다. 서울 동소문동 기숙사가 설계 진행 중으로 2019년 9월 입주예정이고, 천안기숙사는 공사진행 중으로 2020년 3월 입주예정이다.

행복공공기숙사는 2012년부터 시작되어 2016년 기준 16개가 운영 중이고 18개가 설계·공사 중으로 총 34개 기숙사에 예산이 투입되었다.

나. 분석의견

행복기숙사(공공, 연합)사업 결산 결과, 다음과 같은 문제점이 있었다.

첫째, 행복연합기숙사(홍제동) 입사자 중 장학금을 통한 기숙사비 할인을 받는 인원이 3년간 30% 감소하면서 학생들의 실기숙사비 부담이 증가하고 있다.

홍제동연합기숙사의 기숙사비 현황을 살펴보면 2014년 2학기 당시 2인실 기준 240,000원이었으나, 2017년 1학기 현재 256,800원으로 3년간 총 7% 상승하였다.

[홍제동 연합기숙사비]

(단위: 원)

구 분		1개월 기숙사비 (실제 고지되는 금액)
2014	2학기	2인실: 240,000, 4인실: 180,000
2015	1학기	2인실: 240,000, 4인실: 180,000
	2학기	2인실: 246,000, 4인실: 186,000
2016	1학기	2인실: 252,000, 4인실: 190,500
	2학기	2인실: 252,000, 4인실: 190,500
2017	1학기	2인실: 256,800, 4인실: 194,100

자료: 한국사학진흥재단

그런데, 2014년 2학기 개관 당시 총 532명이 장학프로그램을 통해 기숙사비 할인을 받았으나(1명당 약 5만원) 2017년 1학기 기준 374명으로 약 30% 감소하여 학생들의 실기 숙사비 부담이 증가하고 있다.

[장학금 지원 금액(홍제동 연합기숙사)]

(단위: 명)

학기	장학프로그램을 통한 할인 금액					할인받는 학생 수
	멘토링		대학 지원 (추천입사)		지자체 지원	
	인원	금액	인원	금액		
2014. 2.	141	평균 한달 5만원	391	학생 1명당 한달 5만원	해당없음	532
2015. 1.	82	(4시간 멘토: 1만원, 2시간 멘토: 3천원	381		해당없음	463
2015. 2.	45		350		해당없음	395
2016. 1.	23	교재1학기: 3만원	380		해당없음	403
2016. 2.	17	문화활동: 한달에 한 번 3만원	387		해당없음	404
2017. 1.	9	평균 한달 5만원 (4시간 멘토: 1만원, 2시간 멘토: 3천원 교재1학기: 3만원, 교통비: 5천원 문화활동: 6만원(신청자만)	325		40	374

자료: 한국사학진흥재단

한국사학진흥재단은 기숙사비 인상은 관리사무소 인력의 최저임금 인상, 수도광열비 인상 등에 따라 불가피하고, 대학의 등록금 동결로 인한 재정악화로 부득이하게 장학금 지원이 감소되고 있다고 설명한다.

재단은 학생들의 실기숙사비 부담을 줄이기 위해 지자체 지원을 비롯하여 민간 기부금을 적극적으로 모금하는 등 다양한 방안을 강구할 필요가 있다.

둘째, 행복기숙사 지원 사업의 주요 성과지표가 매년 변경됨에 따라 사업의 성과 개선 여부를 측정하기 어려우며, 2017년에도 타당성이 떨어지는 성과지표를 선정하는 등 전반적으로 성과관리가 부실하다.

2016년 행복기숙사 지원사업의 성과지표는 표준기숙사비 달성률, 행복기숙사지원사업에 대한 고객만족도, 소외계층 지원비율이다. 성과달성도를 살펴보면, 표준기숙사비 달성률은 100%, 소외계층 지원비율은 111.9%로 모두 목표를 달성한 것으로 나타난다.²⁾

2) 행복기숙사지원사업에 대한 고객만족도는 현재 조사 중임.

[행복기숙사 지원 사업 성과지표]

성과지표	구분	2014	2015	2016	2017	측정산식 (또는 측정방법)
기숙사비 인하율(%)	목표	8	8	지표 변경	지표 변경	<표준 기숙사비 목표액(240천원) - 지원사업 실 기숙사비> / <표준 기숙사비 목표액(240천원)>
	실적	10.0	8.3	지표 변경	지표 변경	
	달성도	125.0	103.8	지표 변경	지표 변경	
표준기숙사비 달성률(%)	목표	신규	신규	100	지표 변경	표준 기숙사비 달성률=행복기숙사 실기숙사비/ 표준 기숙사비(24만원) * 기숙사별 합산하여 평균 산출
	실적	신규	신규	100	지표 변경	
	달성도	신규	신규	100	지표 변경	
행복기숙사 수용률(%)	목표	신규	신규	신규	2.0	당해연도까지 개관된 행복기숙사의 수용인원(누적) / 당해연도 대학 입 학정원 ※ 전체 개관 기숙사 수용인원 합산
	실적	신규	신규	신규	-	
	달성도	신규	신규	신규	-	
행복기숙사 지원사업에 대한 고객만족도	목표	-	-	90	91.5	정부(기획재정부)에서 실시하는 고 객만족도조사 중 행복기숙사지원사 업에 대한 만족도 지수(PCSI)
	실적	-	-	현재 조사 중	-	
	달성도	-	100		-	
소외계층 지원 비율(%)	목표	3.0	3.3	4.2	5.2	* 행복기숙사사업 지원교의 소외계 층 기숙사비 인하 수혜인원 비율 * 인하 수혜인원 / 총 수용인원
	실적	5.73	4.2	4.7	-	
	달성도	191	127.3	111.9	-	

자료: 교육부

교육부는 동 사업의 주요 성과지표를 2014~2015년에는 기숙사비 인하율로, 2016년에는 표준기숙사비 달성률로, 2017년에는 행복기숙사 수용률로 변경하였다. 한국사학진흥재단에 따르면 기숙사비를 지속적으로 낮추는 것은 한계가 있어 2017년에는 행복기숙사 수용률로 변경하였다고 설명하고 있다.

그러나, 사업 추진 당시 기숙사비 추이에 대한 면밀한 검토를 하지 않고 임의로 성과지표를 선정함에 따라 위와 같이 연례적으로 성과지표가 변경되면서 사업성과의 개선 여부를 측정하는데 어려움이 발생하였다.

2017년에 새롭게 선정한 성과지표인 행복기숙사 수용률의 경우에도 분모는 당해연도 대학입학정원으로 사업의 성과와 관계없이 지속적으로 감소함에 따라 기숙사 설립과 관계없이 성과가 향상되는 지표로서, 또 다시 타당성이 떨어지는 성과지표를 설정하였다.

[대학 입학정원 추이]

(단위: 명, %)

구 분		입학정원			증감	
		2008	2013	2018(계획)	'08~'13	'13~'18(계획)
총계 (비중)		573,898 (100)	538,858 (100)	485,318 (100)	△35,040 (100)	△53,540 (100)
지역	수도권 (비중)	208,467 (36.3)	202,181 (37.5)	187,661 (38.7)	△6,286 (17.9)	△14,520 (27.1)
	지방 (비중)	365,431 (63.7)	336,677 (62.5)	297,657 (61.3)	△28,754 (82.1)	△39,020 (72.9)
기능	일반대 (비중)	340,169 (59.3)	342,291 (63.5)	314,203 (64.7)	2,122 (-6.1)	△28,088 (52.5)
	전문대 (비중)	233,729 (40.7)	196,567 (36.5)	171,115 (35.3)	△37,162 (106.1)	△25,452 (47.5)

자료: 교육부

성과지표를 기숙사비 인하보다는 기숙사 확충으로 전환한다면, 위 지표보다는 재학생 수 대비 기숙사 수용가능인원이 보다 정확한 기숙사 수용률로써 의미를 가질 수 있을 것으로 보인다. 물론 위 지표도 입학생, 휴학생, 졸업생 수 등 외부적인 변수에 따라 영향을 받는 수치이나, 실질적인 기숙사 확충 효과를 비교적 객관적으로 파악할 수 있다.

다만, 기숙사 수용률을 높이는 과정에서 설립별·지역별 격차를 해소하는 방향으로 계획을 설계할 필요가 있다. 현재 비수도권의 경우 수용률이 23.9%에 이르나 거주비 부담이 높은 수도권의 기숙사 수용률이 15%에 불과하는 등 지역별, 설립별(국공립대에 비하여 사립대의 수용률이 3.7%p 낮음) 기숙사 수용률에 큰 차이가 발생하고 있다.

[기숙사 수용률(운영기준)]

(단위: 개교, 명, %)

구 분		전체 대학 수	기숙사 운영 대학 수	재학생 수	기숙사 수용가능인원	수용률
설립별	국·공립대	39	39	394,189	91,078	23.1
	사립대	199	175	1,271,496	246,885	19.4
지역별	수도권	110	87	679,421	102,166	15.0
	비수도권	128	127	986,264	235,797	23.9
소 계		238	214	1,665,685	337,963	20.3
기 타		-	-	-	36,744	-
합 계		238	214	1,665,685	374,707	22.5

주: 기타는 행복(연합)기숙사, 지방학사, 대학생전세임대주택임.

자료: 한국사학진흥재단

4-2. 국회의결 취지와 부합하지 않는 파리 국제대학촌 한국관 사업 집행 등

가. 현 황

파리 국제대학촌 한국관은 2014년 3월 한-불 정부 간 약정 체결 후, 2015년 12월 한국관 건축허가를 승인받았다. 2017년 7월 기준 공정률은 40.6%이고, 2018년 1월 준공 예정이다. 규모는 지하 1층, 지상 9층으로 총 252개실에 260명을 수용할 계획이다.

[파리 국제대학촌 한국관 주요 시설 등]

입면도 및 투시도	개요
	〈한국관 건설 개요〉 · 지하 1층, 지상 9층 · 총 252개 실(관장실, 직원 숙소, 사생실 포함) · 편의시설: 각 층별 공동조리공간, 식당, 체력단련실, 학습실 · 기타시설: 공연장(200명 규모), 회의실, 휴게실, 사생회실 · 전체 수용인원 중 70%는 한국인 유학생이 거주 (30%는 타국적 유학생 거주) · 기숙사비: 월 550~650유로 예정

자료: 교육부

2016년까지 국고보조금 94억원 및 사학진흥기금 100억원을 합하여 총 194억원의 예산을 편성하였으며 2017년까지 총 350억원을 투입할 예정이다. 사학진흥기금 투자액은 한국관 개관 후 발생하는 기숙사 운영수입(기숙사비 등)을 통해 30년간 상환된다.

[파리국제대학촌 한국관건립사업 연도별 예산 편성 현황]

(단위: 백만원)

구 분	2014	2015	2016	2017	합 계
국고보조금	2,000	2,000	5,400	8,100	17,500
사학진흥기금(융자금)	-	2,500	7,500	7,500	17,500
합 계	2,000	4,500	12,900	15,600	35,000

자료: 교육부

실집행 현황을 살펴보면 국고보조금의 경우 2014년 및 2015년에는 다소 집행이 부진하여 과다한 이월이 이루어졌으나, 2016년에는 99.9% 집행되었다.

[국고보조금 연도별 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	교부금 (A)	이월 (B)	합계 (C=A+B)	실집행 (D)	집행률 (E=D/C)	잔액 (F=C-D)
2014	2,000	-	2,000	88	4.4	1,912
2015	2,000	1,912	3,912	2,296	58.7	1,616
2016	5,400	1,616	7,016	7,012	99.9	4
2017	5,670	4	5,674	3,019	53.2	2,655

주: 2017년은 6월말 기준

자료: 한국사학진흥재단

다만, 사학진흥기금을 재원으로 하는 융자금의 경우 매년 집행률이 부진하여 2017년 4월 기준 실집행률이 18.5%, 집행잔액이 134억원에 이른다.

[융자금 연도별 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	교부금 (A)	이월 (B)	합계 (C=A+B)	실집행 (D)	집행률 (E=D/C)	잔액 (F=C-D)
2014	-	-	-	-	-	-
2015	2,500	-	2,500	10	0.4	2,490
2016	7,500	2,490	9,990	1,076	10.8	8,913
2017	7,500	8,913	16,413	3,033	18.5	13,380

주: 2017년은 4월말 기준

자료: 한국사학진흥재단

참고로, 파리 국제대학촌 한국관과 유사한 총사업비 규모를 갖고 있는 국내 행복기숙사와 m²당 건축비를 비교하면 다소 높은 수준이다.

[파리 국제대학촌 한국관과 국내 행복기숙사 비교]

(단위: 백만원, m², 명)

구분		총 사업비(A)	공사비(B)	건립규모 (C,연면적)	수용 인원수(D)	m ² 당 건축비(B/C)	1인당 면적(C/D)
행복 연합	홍제동	15,849	13,537	7,811	516	1.73	15.14
	부산연합	41,702	34,202	27,718	1,528	1.23	18.14
행복 공공	경희대	30,608	26,875	17,787	926	1.51	19.21
	광운대	31,500	27,914	19,404	977	1.44	19.86
파리 한국관		35,000	28,354	7,210	260	3.93	27.73

자료: 한국사학진흥재단

나. 분석의견

파리국제대학촌 한국관 건립 사업 결산 결과, 다음과 같은 문제점이 나타난 바, 사업 계획 변경 및 기금 집행의 적절성 등을 점검할 필요가 있다.

첫째, 2014년 국회 예산 심의 시 민간기부금으로 일부 재원을 조달하기로 하였음에도 자체 계획 변경을 통해 민간기부 없이 국고와 사학진흥기금으로 전액 충당하기로 한 것은 국회 의결 취지를 벗어난 것으로 보인다.

파리국제대학촌 국가관(27개국)의 재원조달방식을 살펴보면, 정부전액지원보다는 민간기부, 모금 등 다양한 재원을 활용하였다.

[파리 국제대학촌 국가관 현황]

구분	국가관(연도)	재원조달방식	국가관(연도)	재원조달방식
아시아(4)	일본관(27)	전액기부(기업인)	캄보디아관(57)	정부전액지원
	동남아시아관(30)		인도관(67)	정부전액지원
유럽(14)	벨기에-룩셈부르크관(25)	전액기부(기업인)	그리스관(32)	
	네덜란드관(26)		영국관(37)	
	스페인관(27)	전액기부(국왕)	모나코관(37)	
	스위스관(30)	정부지원포함	노르웨이관(54)	정부지원포함
	아르메니아관(30)	전액기부(외교관)	독일관(56)	
	스웨덴관(31)	정부지원포함	이탈리아관(58)	
	덴마크관(32)	정부지원포함	포르투갈관(60)	
미주(6)	캐나다관(25)	전액기부(상원의원)	쿠바관(32)	
	아르헨티나관(28)	정부지원포함	멕시코관(53)	정부지원포함
	미국관(30)		브라질관(54)	
중동/아프리카(3)	레바논관(48)	정부지원포함	튀니지관(53)	
	모로코관(53)	정부지원포함		

주: 공관은 민간기부, 모금 등 다양한 방식의 조합으로 재원 조달

자료: 한국사학진흥재단

이에, 교육부 또한 최초 계획 수립 및 국회 예산 심의 시(2013.12.) 국고지원과 함께 사학진흥기금 및 민간기부금으로 조달하기로 하였고, 2014년 국고지원 20억원을 시작으로 재원이 투입되었다.

[파리 국제대학촌 한국관 건립사업 기본계획(2013.12.)]

- (재원구성안) 정부예산, 사학진흥기금 및 민간기부금으로 350억원 조달
 - (정부예산) '14년 예산 20억 및 '15년 이후 155억원, 총 175억원(50%)
 - (사학진흥기금 및 민간기부금) '15년 이후 총 175억원(50%)

자료: 교육부

그런데, 교육부는 민간 기부가 여의치 않자 국회의결 후 2개월여 만에 민간기부 없이 국고(50%)와 사학진흥기금(50%)으로만 재원조달하겠다고 세부계획을 변경(2014.2.)³⁾하고, 파리와 정부 간 약정을 체결(2014.3.)하였다.

이와 관련하여 국회 예산 심의 전 민간기부금 조달 가능성에 대해 충분히 검토가 있었는지 여부, 국고 지원 확정 뒤 급작스럽게 계획변경을 하게 된 경위, 그 동안 민간기부금 조성을 위한 구체적인 노력 여부 등에 대한 점검을 통해 향후 이와 같은 기금 집행이 발생하지 않도록 주의할 필요가 있다.

둘째, 파리국제대학촌 한국관 건립을 위해 사학진흥기금으로 총사업비의 50%를 조달한 것은 「한국사학진흥재단법」에 따른 기금의 용도와 부합하지 않는다.

「한국사학진흥재단법」에 따르면 사학진흥기금은 사학기관의 교육환경개선을 목적으로 사용하도록 하고 있고, 특히 기숙사 건립과 관련해서는 동법 제19조 제4호의2에서는 ‘국가나 지방자치단체 또는 공공기관과 공동으로 추진하는 사업으로서 사학기관의 학생을 위한 기숙사를 설치·운영하는 사업’에 사용하도록 규정하고 있다.

[사학진흥기금의 용도]

- 제19조(기금의 사용) 기금은 다음 각 호의 사업을 위하여 사용한다.
1. 사학기관의 재산(토지 및 건물에 한한다)과 교육용 설비·기자재의 개수(改修)·보수(補修) 및 확충에 필요한 자금의 용자
 2. 제1호 외의 자금으로서 사학기관의 교육환경 및 교육프로그램의 개선을 위하여 필요한 자금의 용자
 3. 사학기관의 구조개선을 위하여 필요한 사업
 4. 제1호에 따른 재산 확충을 위한 사업으로서 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제4조의 방식을 준용하여 추진하는 사업
 - 4의2. 국가나 지방자치단체 또는 공공기관과 공동으로 추진하는 사업으로서 사학기관의 학생을 위한 기숙사를 설치·운영하는 사업
 5. 기금의 조성·운용 및 관리에 필요한 경비의 지출
 6. 그 밖에 사학기관의 교육환경 및 경영 개선을 위하여 필요한 사업

자료: 국가법령정보센터

3) 『파리 국제대학촌 한국관』 건립사업 세부추진 계획(안), 2014.2.

그런데, 동법에 따른 사학기관은 「사립학교법」에 따른 사립학교 등 국내 사학기관⁴⁾을 의미하며, 파리국제대학촌 내 한국관은 이에 해당하지 않는 바, 파리국제대학촌 한국관 건립을 위해 사학진흥기금으로 총사업비의 50%를 조달한 것은 「한국사학진흥재단법」에 따른 기금의 용도와 부합하지 않는 것으로 보인다.

셋째, 당초 계획과 달리 구체적인 운영방안의 수립이 늦어지고 있는 바, 저소득층 우선 선발 규정 등 한국관 운영의 공공성을 확보를 위한 계획을 조속히 마련할 필요가 있다.

교육부에 따르면 한국관 건립 후 소유권은 파리지 교육청으로 이관되고, 프랑스 관련 법령 및 정부 간 약정에 따라 한국관 운영을 위한 공익재단(FRUP)을 설립하여 재단에서 한국관을 관리·운영하도록 되어 있다. 당초 계획에 따르면 한국관 운영과 환리스크 관련 연구용역을 거쳐 2017년 초까지 운영방안을 수립하고, 2017년 3월까지 한국관 운영주체인 공익재단(FRUP) 설립 신청을 프랑스 측에 제출하는 등 건립 후 운영을 위한 작업이 진행될 예정이었다.

그러나, 2017년 6월 현재 교육부와 한국사학진흥재단은 공익재단(FRUP) 설립을 위한 관련 서류 준비 중이며, 구체적인 운영방안은 전혀 마련하지 못하고 있는 상태이다. 한국관 건립에 국가재원이 투입되었다는 점을 고려할 때, 기숙사비 수준, 저소득층 및 사립대학 학생들에 대한 배려조치 등 한국관 운영의 공공성과 투명성을 확보할 수 있는 운영 계획안 마련이 필요하다.

4) 「한국사학진흥재단법」 제1조의2(정의) 이 법에서 "사학기관"이란 다음 각 호에 해당하는 학교, 법인 또는 평생교육시설을 말한다.

1. 「사립학교법」 제2조에 따른 사립학교 및 이를 설치·경영하는 학교법인
2. 「평생교육법」 제33조제3항에 따라 교육부장관의 인가를 받은 원격대학 형태의 평생교육시설 및 이를 설치·운영하는 법인
3. 「평생교육법」 제31조에 따라 법인이 설치·경영하는 학력인정 학교형태의 평생교육시설 및 이를 설치·운영하는 법인

III

개별 사업 분석

1

역사교육정상화추진단 운영을 위한 기본경비의 과도한 내역변경

가. 현 황

학교정책관 기본경비(총액비대상)¹⁾ 사업은 교육부 학교정책관 운영을 위한 기본경비이다. 교육부는 학교정책관 기본경비로 2016년도 예산현액 13억 1,100만원 중 93.4%인 12억 2,500만원을 집행하였으며 8,100만원을 이월하고 500만원을 불용하였다.

[학교정책관 기본경비(총액비대상) 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
학교정책관 기본경비	633	633	9	669	1,311	1,225	81	5

자료: 교육부

나. 분석의견

교육부는 역사교육정상화추진단 운영을 위한 기본경비 관련, 2016년 예산안 심의를 거쳐 본예산에 반영하거나 「국가재정법」상 예비비, 추가경정예산 등을 활용할 수 있었음에도 이를 편성하지 않고 타 실국 기본경비를 과도하게 내역변경하여 집행하였다.

교육부는 역사 교과용도서의 개발 기본계획 수립 및 시행 등을 위하여 2015년 11월 13일 ‘역사교육정상화추진단 구성·운영에 관한 규정’(국무총리 훈령 제655호)를 공포·시행하였다. 교육부는 위 훈령에 따라 출범하게 된 역사교육정상화추진단(이하 ‘추진단’이라 한다)을 운영하기 위해 학교정책실장이 추진단 단장을 겸임하는 위 훈령 규정을 근거로 학교정책관 기본경비에 편성된 예산을 사용하였다.

강제욱 예산분석관(sewook@assembly.go.kr, 788-4638)

1) 예산코드: 일반회계 7011-261

교육부는 추진단 운영에 따른 부족한 학교정책관 기본경비 보전을 위해 2016회계연도 중 정책기획관 등 7개 부서²⁾에서 22건, 총 6억 6,900만원을 학교정책관 기본경비로 내역변경하였다.

[타부처 기본경비의 학교정책관 기본경비로의 내역변경 현황]

(단위: 백만원)

날짜	~에서 세부사업 명 (단위사업-세부사업)	금액	~으로 세부사업 명 (단위사업-세부사업)
1.15.	정책기획관 기본경비(7011-253)	1	학교정책관 기본경비(7011-261)
1.15.	정책기획관 기본경비(7011-253)	2	학교정책관 기본경비(7011-261)
1.15.	기관운영 기본경비(7011-250)	299	학교정책관 기본경비(7011-261)
1.15.	감사관 기본경비(7011-251)	14	학교정책관 기본경비(7011-261)
1.15.	대변인 기본경비(7011-254)	30	학교정책관 기본경비(7011-261)
1.15.	교육과정정책관 기본경비(7011-256)	6	학교정책관 기본경비(7011-261)
1.15.	교육과정정책관 기본경비(7011-256)	3	학교정책관 기본경비(7011-261)
6.27.	정책기획관 기본경비(7011-253)	14	학교정책관 기본경비(7011-261)
8.1.	정책기획관 기본경비(7011-253)	3	학교정책관 기본경비(7011-261)
9.26.	정책기획관 기본경비(7011-253)	70	학교정책관 기본경비(7011-261)
9.26.	정책기획관 기본경비(7011-253)	3	학교정책관 기본경비(7011-261)
9.26.	정책기획관 기본경비(7011-253)	38	학교정책관 기본경비(7011-261)
9.26.	정책기획관 기본경비(7011-253)	8	학교정책관 기본경비(7011-261)
10.17.	기관운영 기본경비(7011-250)	2	학교정책관 기본경비(7011-261)
10.31.	정책기획관 기본경비(7011-253)	6	학교정책관 기본경비(7011-261)
12.9.	정책기획관 기본경비(7011-253)	102	학교정책관 기본경비(7011-261)
12.9.	정책기획관 기본경비(7011-253)	0.1	학교정책관 기본경비(7011-261)
12.9.	정책기획관 기본경비(7011-253)	4	학교정책관 기본경비(7011-261)
12.9.	정책기획관 기본경비(7011-253)	9	학교정책관 기본경비(7011-261)
12.9.	정책기획관 기본경비(7011-253)	3	학교정책관 기본경비(7011-261)
12.9.	국제협력관 기본경비(7011-263)	40	학교정책관 기본경비(7011-261)
12.9.	교원소청심사위원회 기본경비(7011-283)	12	학교정책관 기본경비(7011-261)

자료: 교육부

내역변경을 통해 집행된 추진단 기본경비는 총 4억 2,300만원으로 주요 집행내역은 기타 용역비(역사교과서 편찬심의위원 수당 등) 1억 4,300만원, 인쇄비 1억원, 홍보물품비 4,400만원 등이다.

2) 운영지원과, 감사관실, 대변인실, 교육과정정책관, 국제협력관, 교원소청심사위원회, 정책기획관

[역사교육정상화추진단 2016년 기본경비 집행내역]

(단위: 천원)

비목	집행현황	금액
일반수용비	간행물비	1,340
	국내교육비	10,274
	기타수수료	227
	기타용역비	143,137
	사무용품비	9,504
	소모성물품	16,830
	운송비	486
	인쇄비	100,557
	홍보물품비	43,864
	소계	333,410
공공요금 및 제세	통신요금	1,352
임차료	임차료	5,516
국내여비	국내 출장여비	64,814
국외여비	국외 출장여비	4,364
관서업무비	협의회, 간담회비 등	19,801
자산취득비	자산취득비	607
합 계		422,673

자료: 교육부

교육부는 추진단 설치 일정상 2016년도 본예산에 기본경비를 반영하지 못함에 따라 불가피하게 내역변경을 하였다고 밝히고 있으나, 2016년 예산안 심사일정을 고려할 때 미리 국회의 심의를 거쳐 본예산에 충분히 반영할 수 있었다고 본다. 또한, 2016년 예산에 미리 반영하지 못하여 회계연도 중에 예산을 변경할 필요가 있는 경우에는 추경을 편성하여 국회심의를 거치거나, 예비비를 편성·집행함으로써 사후 국회 승인을 얻는 것이 타당하다고 본다.

가. 현 황

지방교육재정 지원 사업¹⁾은 지방교육재정의 어려움 등을 감안하여 열악한 학교시설 개선을 위한 경비를 지원하기 위한 사업이다. 교육부는 지방교육재정지원사업의 2016년도 예산현액 4,623억 8,400만원 전액을 집행하였다.

[지방교육재정 지원 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예비비	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경							
지방교육재정 지원	0	0	0	0	462,384	462,384	462,384	0	0

자료: 교육부

동 사업은 2016년 예산안 및 제1회 추가경정예산안에서 의결한 목적예비비를 재원으로 하며(본예산 3,000억원, 추경예산 2,000억원), 지방채 이자지원(231억 500만원) 및 누리과정 미편성 시도교육청에 대한 미교부액(전북교육청, 145억 1,100만원)을 제외한 금액이 편성되었다.

[2016년 예산총칙 제12조의1]

일반회계 예비비 중 3,000억원은 학교시설 개선을 위한 경비와 「지방재정법」 제11조제1항제1호에 따라 교육감이 발행하는 2016년도 지방채의 이자를 지원하기 위한 경비 이외에는 지출할 수 없다.

자료: 교육부

강세욱 예산분석관(sewook@assembly.go.kr, 788-4638)

1) 예산코드: 일반회계 1338-300

[2016년 추경 예산총칙 수정사항]

(2016년 예산총칙 제12조의3) 일반회계 예비비 중 2,000억원은 우레탄 트랙 교체 등 학교시설 개선을 위한 경비 이외에는 지출할 수 없다.
(추가경정예산 부대의견) 정부와 지방자치단체는 어린이 놀이터 및 족구장, 풋살경기장 등 근린 체육시설에 설치된 우레탄의 유해성 실태에 관한 전수조사를 실시하고 조속한 대책을 마련한다.

자료: 교육부

교육부는 지난 2016년 9월 2일 우레탄 트랙 교체 등 학교시설개선을 위한 추경예산(2,000억원)과 관련하여 위 예산총칙 제12조의3의 취지에 따라, “학생 건강을 위한 유해 우레탄 트랙 교체”, “교직원 안전 확보를 위한 도서관지 관사 신축” 및 “석면, 내진 보강 등 교육시설 개선” 등 국회에서 심의·의결된 용도로만 조속히 집행할 것이라고 발표하였다.²⁾

추경 국고보조분의 상세교부내역을 살펴보면 우레탄 트랙 교체 및 도서관지 관사 신축비로는 각각 전체 소요 예산의 25%인 341억원 및 305억원을, 나머지는 교육환경개선비로 1,354억원을 편성한 후 실소요액에 따라 각 시도교육청에 교부하였다.

나. 분석의견

우레탄 트랙 교체 및 통합관사 신축 등 교육환경개선비 집행행률이 매우 저조하여 추경 편성의 취지를 달성하지 못하였으며, 교육부는 목적예비비가 예산총칙에 따라 학교시설 개선을 위한 경비에만 집행되고 있는지에 대한 집행관리를 하지 않고 있다.

교육부에 따르면 기준치 초과 우레탄 트랙(1,745개소) 교체에 소요되는 예산은 1,362억 3,600만원으로, 추경 편성 당시 계획은 2016년 말까지 총 766억원을 투입하여 900개소를 교체하는 것을 목표로 하였다.³⁾

교육부는 학생들의 체육활동 지장 등 시급성을 감안하여 추경 편성 이전에 이미 340억원(특별교부금 170억원 + 시도교육청 170억원)을 투입하였고, 추경을 통한 국고지원분 341억원(9월 2일 의결)에 이어 추가로 720억원(특별교부금 360억원 + 시도교육청 360억원)을 교부(10월 7일)하여 우레탄 트랙 교체에 소요되는 예산을 전액 교부하였다.

그런데, 2017년 1월 1일 기준 우레탄 트랙 교체 현황을 살펴보면, 목표 대비 32.3%인 291개소를 교체하였고 482개소는 공사진행조차 되지 않았다. 특히, 2016년 공사 완료

2) 교육부 보도자료('16.9.2.)

3) 국회 예결위, 제345회 국회(임시회) 제2차 전체회의(2016.8.26.)

분은 추경 이전에 편성되었던 예산(340억원)으로도 어느 정도 달성할 수 있는 물량으로 추경 편성의 효과는 거의 없었던 것으로 보여진다.

[우레탄 트랙 교체 실적]

현황	개소	비율
공사완료	291개소	17%
공사중	267개소	15%
설계 및 입찰	705개소	40%
미실시	482개소	28%

주: 2017년 1월 1일 기준

자료: 교육부

특히, 교체유형이 우레탄인 경우 유해물질 안전기준 강화조치⁴⁾에 따라 불가피하게 다소 늦어진 측면이 있지만, 마사토로 교체하는 경우에는 특별한 지체사유가 없음에도 불구하고 2017년 2월말 기준으로 전체 마사토 교체 유형 중 42%만 공사가 완료되었다.

[유형별 우레탄 트랙 교체 현황(2017년 2월말 기준)]

(단위: 개소)

구분	공사 완료					공사 중					설계 및 입찰 중				
	마사토	우레탄	천연잔디	인조잔디	소계	마사토	우레탄	천연잔디	인조잔디	소계	마사토	우레탄	천연잔디	인조잔디	소계
서울	28	6	0	1	35	17	6	0	0	23	19	55	0	0	74
부산	18	2	0	0	20	6	1	1	0	8	11	4	0	0	15
대구	0	0	0	0	0	28	0	0	0	28	1	58	0	0	59
인천	6	2	0	0	8	3	00	1	0	4	36	5	0	0	41
광주	14	0	0	0	14	20	0	3	0	23	15	0	0	0	15
대전	23	0	0	0	23	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
울산	14	0	0	0	14	0	59	0	0	59	0	0	0	0	0
세종	0	6	0	0	6	0	5	0	0	5	0	1	0	0	1
경기	8	1	0	0	9	13	1	0	0	14	128	7	10	2	147
강원	6	2	0	0	8	8	1	0	0	9	33	2	0	0	35
충북	28	0	0	0	28	0	0	0	0	0	15	1	0	0	16
충남	9	0	2	0	11	9	3	1	0	13	31	42	4	0	77
전북	48	1	29	0	78	1	8	4	0	13	2	0	2	0	4
전남	16	0	0	0	16	19	0	0	1	20	42	95	0	0	137
경북	4	0	0	0	4	3	10	0	0	13	2	106	0	0	108
경남	117	2	0	0	119	4	0	0	0	4	3	1	0	0	4
제주	0	0	8	0	8	0	8	11	0	19	1	44	23	0	68
합계	339	22	39	1	401	131	102	21	1	255	339	421	39	2	801

주: 2017년 2월말 기준

자료: 교육부

4) 2016.9.30. 제89회 국가정책조정회의를 열어 「우레탄트랙 위해성 관리 개선대책」을 논의·확정

통합관사의 경우도 2016년 12월말 기준 전체 68동 884세대 신축에 소요되는 예산 1,218억 2,600만원 중 1.9%인 23억 2백만원이 집행되었다. 추경으로 편성된 국고보조금 304억 6,700만원을 기준으로 하더라도 실행률은 7.6%에 불과하다.

[통합관사 신축 현황(2016년 12월말 기준)]

(단위: 백만원)

시도		물량			소요액	교부액		실 집행액	
		동수	세대수			국고 (25%)	특교 (75%)		
			독신형	가족형					계
경기		2	30	0	30	3,536	884	2,652	0
강원		29	170	140	310	44,276	11,074	33,202	946
충북		2	12	0	12	1,414	354	1,060	0
충남		1	6	0	6	707	177	530	0
전북		2	14	0	14	1,650	413	1,237	0
전남		27	466	0	466	63,842	15,964	47,878	1,356
경북		2	13	3	16	2,728	682	2,046	0
경남		3	30	0	30	3,673	919	2,754	0
합계	학교간 통합관사	58	633	111	744	101,778	25,454	76,324	2,302
	기관간 통합관사	10	108	32	140	20,048	5,013	15,035	
	계	68	741	143	884	121,826	30,467	91,359	

자료: 교육부

우레탄 트랙 교체와 통합관사 신축비를 제외한 기타 교육환경개선비도 상당부분 집행이 부진한 것으로 나타났다. 전국 17개 시도교육청별 추경편성 시기를 살펴보면, 절반이 넘는 9개 시도교육청이 12월 중순 이후에 추경을 편성하여 사실상 추경편성의 연내 효과는 미미한 것으로 보인다.

[시도교육청별 추경편성 시기]

(단위: 천원)

시도	2016년 추경예산 교부액				추경
	우레탄교체	통합관사신축	교육환경개선	합계	
서울	2,243,829	0	23,075,460	25,319,289	4차(12.16.)
부산	1,569,973	0	9,904,854	11,474,827	2차(12.22.)
대구	1,918,541	0	6,374,391	8,292,932	4차(12.22.)
인천	1,161,786	0	6,072,319	7,234,105	2차(10.26.)
광주	883,689	0	3,680,006	4,563,695	3차(10.18.)
대전	1,447,886	0	3,944,335	5,392,221	3차(12.19.)
울산	1,316,158	0	2,938,363	4,254,521	3차(10.21.)
세종	256,949	0	496,455	753,404	2차(12.14.)
경기	4,238,574	884,000	27,528,343	32,650,917	3차(10.19.)
강원	2,530,259	11,074,000	5,851,478	19,455,737	2차(10.19.)
					3차(12.21.)
충북	2,270,613	354,000	5,003,738	7,628,351	2차(10.28.)
충남	2,459,026	177,000	6,186,058	8,822,084	3차(12.16.)
전북	1,651,185	413,000	6,617,466	8,681,651	2차(12.14.)
전남	3,207,325	15,964,000	7,498,687	26,670,012	3차(10.12.)
경북	2,987,429	682,000	8,587,929	12,257,358	3차(12.01.)
경남	2,295,183	919,000	9,436,214	12,650,397	2차(10.13.)
제주	1,661,595	0	2,236,905	3,898,500	2차(10.25.)
계	34,100,000	30,467,000	135,433,000	200,000,000	

자료: 교육부

교육부는 세입재원 구분 없이 세출예산을 편성하는 교육비특별회계의 구조적 특성으로 인해 목적예비비로 별도 지원된 국고지원분의 집행내역 및 수정된 예산총칙에 따라 학교시설개선을 위한 경비에만 지출되었는지에 대한 관리를 전혀 하지 않고 있다. 교육부는 학생 및 교원의 안전과 관련된 사안임에도 합리적 이유 없이 집행이 부진한 시도교육청에 대해서는 보다 적극적인 지도조치를 취하고, 국고지원분에 대해서는 시도교육청별 집행내역을 파악할 수 있도록 별도 계정을 설치하는 등 개선방안을 마련할 필요가 있다.

- 5) 「보조금 관리에 관한 법률」 제34조(별도 계정의 설정 등) ① 보조사업자 또는 간접보조사업자는 교부받은 보조금 또는 간접보조금에 대하여 별도의 계정(計定)을 설정하고 자체의 수입 및 지출을 명백히 구분하여 회계처리하여야 한다.
- ② 보조사업자가 지방자치단체의 장인 경우 제1항에 따른 회계는 보조사업 집행에 소요되는 국비 및 지방비의 내역과 각각의 집행실적을 구분하여 처리하여야 한다.

행복학습센터 관리를 위한 ‘기초자료 개발 및 성과관리 사업’의 감사원 조치사항 이행 점검 필요

가. 현 황

지역 평생교육 활성화 지원사업¹⁾은 평생교육진흥원(시·도), 평생학습도시(시·군·구), 행복학습센터(읍·면·동)로 이어지는 추진체계 및 시·도 다모아 평생교육정보망을 구축하기 위한 사업이다. 교육부는 지역 평생교육 활성화 지원 사업의 2016년도 예산현액 55억 3,900만원 전액을 집행하였다.

[기초자료 개발 및 성과관리 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
지역 평생교육 활성화 지원	5,539	5,539	0	0	5,539	5,539	0	0
기초자료 개발 및 성과관리	201	201	0	0	201	201	0	0
행복학습센터 운영	2,898	2,898	0	0	2,898	2,898	0	0

자료: 교육부

나. 분석의견

교육부는 지방이양사업인 행복학습센터 등을 관리하기 위한 ‘기초자료 개발 및 성과관리’ 사업 중 불필요한 경상운영비를 편성·집행하고 있는지 점검할 필요가 있다.

기획재정부는 구「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령」(2005.8.31. 대통령령 제 19030호) 제4조제1항 [별표 1의2]를 신설하여 종전 국고보조사업으로 추진하던 ‘지역평생교육센터 운영’ 등 163개 사업을 국고보조사업에서 제외하는 한편, 예산안편성지침에서 지방이양사업 및 이와 유사한 사업에 대하여 보조금 등의 국가예산을 요구하지 않도록 하였다.²⁾

강세욱 예산분석관(sewook@assembly.go.kr, 788-4638)

1) 예산코드: 일반회계 4143-300

2) 이는 해당 사업이 지방자치단체의 책임과 권한 하에 실시·관장할 사무이며, 재원을 분권교부세로 전환하여 지원하고 있으므로 보조금 등 국가재정 지원을 통해 해당 사업에 대한 관리감독 등 불필요한 국가사무가 증가하지 않도록 하는 한편, 추가적인 국가재정 지원으로 예산배분의 효율성을 저해하는 일이 없도록 하는데 그 취지가 있음.

그런데, 감사원 감사 결과,³⁾ 교육부는 2014년 “행복학습센터 운영사업”과 위 사업의 기획·성과평가 등을 위한 “기초자료개발 및 성과관리 사업”에 대한 예산안을 작성하면서 이와 같이 지방이양사업과의 사업 유사성 등을 고려하지 않은 채 행복학습센터 및 평생학습관 등의 경상운영비 7억 1,600만원을 위 사업들에 포함하여 총 67억원의 출연금 및 보조금 사업예산을 요구하였고, 기획재정부는 이를 제대로 파악하지 못한 채 그대로 예산을 편성하였다.

이에 감사원은 교육부 및 기획재정부에 지방이양사업과 유사한 사업에 출연금 및 보조금 예산을 요구·편성·집행하지 않도록 조치하였다.

[감사원 조치사항]

교육부장관은 앞으로 지방이양사업인 “지역평생교육센터 운영사업”과 유사한 행복학습센터 및 평생학습관 경상운영비 지원사업과 해당 사업 관리를 위한 “기초자료개발 및 성과관리 사업”에 출연금 및 보조금 예산을 요구하고 집행하는 일이 없도록 예산요구 및 집행 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

자료: 감사원, 「출연·출자금 예산편성 및 관리실태」(2015.10.)

이에 따라, 교육부는 2016년부터 「지역평생교육 활성화 지원사업 운영관리지침」을 개정하여 행복학습센터에서 국고에서 임차료, 홍보비, 기타운영비 등 경상운영비가 편성·집행되지 않도록 하였다.

그런데, 행복학습센터 등을 관리하기 위한 ‘기초자료개발 및 성과관리’ 사업에 대해서는 적절한 사후조치가 충분히 이루어지지 않은 것으로 보이며, 2016년에는 전년보다 7,100만원이 증액된 2억 100만원을 편성하여 전액 집행하였고 2017년 예산에도 1억 9,800만원이 편성되어 집행될 예정이다.

3) 감사원, 「출연·출자금 예산편성 및 관리실태」(2015.10.)

[기초자료 개발 및 성과관리 예결산 내역]

(단위: 백만원)

구 분	2015결산	2016예산 (A)	2017예산 (B)	증 감 (B-A)	증감율 (%)
□ 지역 평생교육 활성화 지원	5,831	5,539	4,479	△1,060	△19.1
■ 기초자료 개발 및 성과관리	130 (사업설명회: 1식x10백만) + (직무연수 1식x25백만) + (만족도조사: 10백만) + (컨설팅: 25백만) + (자료개발: 3식x10백만) + (사업운영관리등: 30백만)	201 (사업설명회: 10백만 + 직무연수: 2식x25백만 + 만족도조사: 10백만 + 컨설팅: 2식x25백만 + 자료개발: 2식x10백만 + 성과분석연구: 30백만 + 사업운영관리등: 31백만)	198 (사업설명회: 8백만 + 직무연수: 2회x25백만 + 만족도조사: 10백만 + 컨설팅: 2식x25백만 + 자료개발: 2식x10백만 + 사업운영관리등: 30백만)	△3	△1.5

자료: 교육부

따라서, 교육부는 위 ‘기초자료 개발 및 성과관리’ 사업의 집행내역을 확인하여, 행복 학습센터 등 지방이양사업 관리를 위한 불필요한 국가재정 지원으로 예산배분의 효율성이 저해되고 있는지 점검할 필요가 있다.

가. 현 황

취약계층 장학금 지원 사업¹⁾은 법학전문대학원 취약계층 학생에 대한 장학금 지원을 통해 학비부담 없이 학업에 전념할 수 있도록 지원하는 사업으로 법학전문대학원 교육역량 강화 사업의 내역사업이다. 교육부는 취약계층 장학금 지원 사업의 2016년도 예산현액 37억 7,600만원 전액을 집행하였다.

[취약계층 장학금 지원 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
법학전문대학원 교육역량 강화	5,326	5,326	0	0	5,326	5,226	0	100
취약계층 장학금 지원	3,776	3,776	0	0	3,776	3,776	0	0

자료: 교육부

나. 분석의견

취약계층 장학금 지원 사업 결산 결과, 다음과 같은 문제점이 있었다.

첫째, 정부의 장학금 지원에도 불구하고 상당수의 사립대학이 자체 장학금을 줄여 등록금 총액 대비 장학금 지급률이 낮아지는 등 장학금 지원 효과가 다소 제한적으로 나타나고 있다.

취약계층 장학금 지원 사업은 2016년 신규 사업으로, 교육부는 특별전형 인원 및 선발비율, 편제정원, 등록금 동결 및 인하 여부 등을 고려하여 대학별로 예산을 배정하였다. 이에 따라 2016년 기준 각 대학은 최저 0원(등록금 인하 미참여 대학 등) ~ 최고 3억 4,600만원, 평균 1억 5,100만원을 지원받았다.

강세욱 예산분석관(sewook@assembly.go.kr, 788-4638)

1) 예산코드: 일반회계 2259-305

[취약계층 장학금 배정 현황]

(단위: 백만원)

구분	대학명	2016년 배정액	2017년 배정액	미배정 사유
국공립대	강원대	43	103	
	경북대	190	268	
	부산대	215	264	
	서울대	256	239	
	서울시립대	147	134	
	전남대	346	281	
	전북대	149	227	
	제주대	139	113	
	충남대	134	228	
	충북대	94	136	
국공립대 합계		1,713	1,993	
사립대	건국대	0	92	2016년 이행점검 미이행
	경희대	199	128	
	고려대	89	76	
	동아대	148	221	
	서강대	122	115	
	성균관대	258	258	
	아주대	117	135	
	연세대	85	71	
	영남대	163	329	
	원광대	0	0	2016~2017년 등록금 인하 미참여
	이화여대	233	193	
	인하대	117	155	
	중앙대	185	101	
	한국외대	117	90	
	한양대	230	190	
사립대 합계		2,063	2,157	
계		3,776	4,150	

자료: 교육부

교육부의 이행점검기준에 따르면 모든 법학전문대학원은 위 배정액을 포함하여 등록금 총액 대비 장학금 비율을 30% 이상 유지해야 한다. 이에 따라 2016년 기준 전체 25개 법학전문대학원 장학금 지급률을 보면 15개 대학은 30~40%, 9개 대학은 40~50%, 1개 대학은 50% 이상인 것으로 나타나고 있다.

[2016학년도 법학전문대학원 장학금지급률(등록금 총액 대비)]

장학금지급률(%)	해당 학교
30%이상 ~ 40%미만	(15개교) 경북대, 경희대, 고려대, 동아대, 부산대, 서강대, 성균관대, 아주대, 연세대, 이화여대, 전남대, 전북대, 충남대, 충북대, 한국외대
40%이상 ~ 50%미만	(9개교) 강원대, 건국대, 서울대, 영남대, 원광대, 인하대, 제주대, 중앙대, 한양대
50%이상	(1개교) 서울시립대

자료: 교육부

그런데 장학금 배정을 많이 받은 대학 즉, 2016년 기준 2억원 이상을 배정받은 상위 6개 대학 중 4개 대학(부산대, 성균관대, 이화여대, 전남대)은 등록금 총액 대비 장학금 지급률이 30~40%로 상대적으로 학생들의 등록금 부담이 높은 것으로 나타났다.

또한, 2016년부터 동 사업에 따른 장학금 지원에도 불구하고, 2015년 대비 2016년에 15개 사립대학 중 12곳이 자체 장학금 비율을 낮춤으로써(건국대, 동아대, 서강대, 성균관대, 아주대, 영남대, 원광대, 이화여대, 인하대, 중앙대, 한국외대, 한양대) 사립대 전체 장학금 지급률(2015년 40% → 2016년 36.1%)이 오히려 낮아지게 되었다.

[등록금 총액 대비 장학금 지급률]

대학명	입학정원(명)	장학금 지급률(%)	
		2015	2016
전체 평균		38.4	36.9
국립대 평균		34.4	37.4
사립대 평균		40.0	36.7
강 원 대	40	48.3	49.9
건 국 대	40	56.1	45.0
경 북 대	120	24.9	30.6
경 희 대	60	32.6	34.6
고 려 대	120	32.6	34.7
동 아 대	80	35.5	33.3
부 산 대	120	32.7	39.6
서 강 대	40	37.6	36.5
서 울 대	150	40.5	41.8
서울시립대	50	41.2	51.4
성균관대	120	38.1	30.0

대학명	입학정원(명)	장학금 지급률(%)	
		2015	2016
아 주 대	50	32.3	32.1
연 세 대	120	31.9	33.4
영 남 대	70	49.6	46.7
원 광 대	60	42.5	41.0
이화여대	100	43.4	36.1
인 하 대	50	50.2	47.1
전 남 대	120	28.8	31.5
전 북 대	80	23.8	30.9
제 주 대	40	53.1	48.5
중 앙 대	50	48.4	43.3
충 남 대	100	46.1	34.6
충 북 대	70	25.2	31.6
한국외대	50	37.3	35.5
한 양 대	100	50.4	40.7

자료: 교육부

현 기준 하에서는 법학전문대학원이 등록금을 동결 또는 인하하는 과정에서²⁾ 그에 따른 재정부담을 해소하기 위해 장학금 지급률을 낮추는 경우 이를 제재할 방안이 없으며, 이 경우 실제로 등록금이 동결 또는 인하되더라도 그 효과는 제한적인 측면이 있는 바, 자체 장학금과 매칭하여 국고를 지원하는 등 전체 장학금 지급률이 낮아지지 않도록 배분 방식을 개선할 필요가 있다.

둘째, 등록금을 인하하지 않아 장학금을 전혀 지원받지 못하는 대학이 발생하는 등 등록금 인하 여부가 장학금 지원의 절대적 기준으로 작용하는 것은 적절하지 않은 것으로 보인다.

2016년 취약계층 장학금 지원 사업의 산출 공식을 살펴보면, 대학별 지원인원과 지원 단가를 곱한 후 이행계획 대비 실제 선발인원에 따른 가중치(A), 이행계획상 특별전형 선발비율에 따른 가중치(B), 국고지원금 신청조건(등록금 인하) 충족 여부에 따른 가중치(C)를 곱하여 산출하도록 되어 있다.

2) 교육부는 2016.5 보도자료를 통해 모든 국공립대학(10개)이 2020년까지 5년간 동결, 11개 사립대학이 약 15%의 인하 계획을 확정하였다고 밝혔다.

[2016년 대학별 지원총액 산출 공식]

①대학별 지원인원 × ②지원단가 × ③이행계획 대비 실제 선발인원에 따라 가중치 부여(가중치 A) × ④이행계획상 특별전형 선발비율에 따라 가중치 부여(가중치 B) × ⑤국고지원금 신청조건 충족(등록금 인하) 여부에 따라 가중치 부여(가중치 C)

자료: 교육부

가중치 점수를 세부적으로 살펴보면, 이행계획에 따라 특별전형 인원을 선발한 경우는 1.0, 초과선발한 경우는 1.1을 부여하였고(가중치 A), 이행계획 상 특별전형 선발비율이 5%인 경우 1.0, 5% 초과 ~ 7% 이하인 경우 1.05, 7% 초과한 경우 1.1을 부여하였다(가중치 B). 또한, 등록금 인하율에 따라 0.33, 0.4, 1.0의 가중치를 부여하되, 등록금 인하에 미참여한 경우에는 ‘가중치=0’을 부여하여 전혀 장학금을 배분받을 수 없도록 하였다(가중치 C).

그런데, 원광대는 이행계획상 특별전형 인원을 초과선발하였고, 특별전형 선발비율을 7% 초과하여 가중치 A 및 B에서 가장 높은 등급을 받았음에도 등록금 인하에 미참여하여 장학금을 전혀 배분받지 못하게 되었다.³⁾

더군다나, 원광대는 2016년 기준 등록금이 1,600만원으로 사립대 중 가장 낮은 수준이고 2016년 1학기 기준 등록금 총액 대비 장학금 비율도 44.2%로 상대적으로 높아 등록금을 낮출 여력이 충분치 않은 상황인 바, 동 사업 시행 전 학교별 등록금 수준 및 장학금 지급 비율 등을 고려하지 않고 일률적인 잣대를 적용하는 것은 형평성에 어긋나는 문제가 있다.

[대학별 예산 배정 관련 주요 지표]

순번	대학명	정원(명)	'16년 등록금(천원)	'14~'16 특별전형 선발인원(명)	'14~'16 이행계획상 선발인원(명)	이행계획상 특별전형 선발비율(%)
1	강원대	40	10,050	6	6	5.0
2	건국대	40	15,985	5	6	5.0
3	경북대	120	10,344	23	20.88	5.8
4	경희대	60	18,482	14	12.6	7.0
5	고려대	120	20,121	18	18	5.0
6	동아대	80	17,305	12	12	5.0
7	부산대	120	9,900	26	23.76	6.6
8	서강대	40	16,976	9	9	7.5

3) 원광대는 2017년에도 등록금 인하 미참여로 장학금을 배분받지 못하였음.

순 번	대학명	정원 (명)	'16년 등록금 (천원)	'14-'16 특별전형 선발인원(명)	'14-'16 이행계획상 선발인원(명)	이행계획상 특별전형 선발비율(%)
9	서울대	150	13,392	31	27	6.0
10	서울시립대	50	10,040	17	15	10.0
11	성균관대	120	20,250	19	18	5.0
12	아주대	50	18,455	9	9	6.0
13	연세대	120	19,964	19	18	5.0
14	영남대	70	17,497	12	10.5	5.0
15	원광대	60	16,000	15	13.5	7.5
16	이화여대	100	17,749	18	18	6.0
17	인하대	50	17,713	9	9	6.0
18	전남대	120	10,376	40	36	10.0
19	전북대	80	10,406	18	16.8	7.0
20	제주대	40	10,440	16	12	10.0
21	중앙대	50	17,901	13	10.5	7.0
22	충남대	100	9,648	17	15	5.0
23	충북대	70	9,824	12	10.5	5.0
24	한국외대	50	16,752	9	9	6.0
25	한양대	100	18,625	17	15	5.0
계		2,000	14,968	404		

자료: 교육부

따라서, 교육부는 등록금 인하 여부를 대학별 지원액 결정에 있어 절대적 기준으로 하기 보다는, 총지원액을 일부 조정하기 위한 별도의 부수적 기준으로 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

가. 현 황

동북아역사재단 지원 사업¹⁾은 동북아시아 역사문제 및 영토·영해 관련 사항에 대한 장기적·종합적 연구 및 분석을 실시하여 체계적이고 전략적인 정책을 개발하기 위한 사업이다. 교육부는 동북아역사재단 지원의 2016년 예산액 194억 7,200만원 중 98%인 190억 7,200만원을 집행하였으며, 4억원을 불용하였다.

[동북아역사재단 지원 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
동북아역사 재단 지원	19,472	19,472	0	0	19,472	19,072	0	400

자료: 교육부

나. 분석의견

동북아역사재단 지원 사업 결산 결과, 다음과 같은 문제점이 있었다.

첫째, 동북아역사지도 편찬·간행 사업은 8년간 총 45.3억원이 투입되었는데 최종 결과물에 대해 D등급 판정을 받는 등 예산 낭비가 발생한 바, 재간행 계획 수립 시 기존 성과물이 충분히 활용될 수 있도록 할 필요가 있다.

동북아역사지도 편찬·간행 사업은 2008년부터 2015년까지 총 8년간 45.3억원이 투입된 사업임에도 2015년 12월 동북아역사재단의 평가 결과, 연구결과물 불인정 및 협약 파기 결정이 내려졌다.

강세욱 예산분석관(sewook@assembly.go.kr, 788-4638)

1) 예산코드: 일반회계 2531-301

[동북아역사지도 사업 개요]

□ 목적: 동북아 역사지도 편찬 및 역사지도 간행
□ 사업 기간: 2008.02. ~ 2015.12. (8년)
□ 총사업비: 45.3억원 (3.9 → 5.1 → 5.8 → 6.5 → 6.7 → 5.8 → 8.0 → 3.5억원)
□ 연구자: 4명
○ 책임 연구원: 서강대 사학과 000 교수
○ 공동 연구원: 000(서울교대), 000(서울시립대), 000(서강대)
□ 자문 인력: 50명 (고대사 전문위원회 39명, 기타 전문위원 11명)

자료: 교육부

동북아역사재단²⁾의 연구결과물 불인정 사유는 주변 국가 영역 표시 경계선상 다수의 오류가 발생했고, 지도 제작의 기본적인 원리와 원칙 적용이 미비하였다는 점 등이다.

[연구결과물 불인정 사유]

- 대한민국의 정체성이 드러나지 못하고 있음
※ 한반도 위치, 형태가 중앙이 아닌 측면 위치, 다수의 지명 표기에 한글 미사용 등
- 주변 국가 영역 표시 경계선상 다수의 오류로 외교문제 비화 우려
- 지도 제작 기본적인 원리와 원칙 적용 미비
※ 투영법 선정과정 생략, 비표준적이고 임의적인 범례 설정, 지표 고도 및 기복에 대한 색상 표현 비표준적, 비전문가적 사용, 지명 표기의 비표준화
- 지도 디자인 및 정보 표현 방식 오류 다수 존재
※ 지명과 기호 간 겹침 현상, 지명만 존재하고 기호가 없는 현상, 기호 간 겹침 현상
- 재단 연구비 사용 규정 및 관리 지침을 위반한 예산 집행

자료: 교육부

이후 교육부는 2016년 1월경 사안조사³⁾를 실시하여 D등급으로 평가 결과를 수정하고, 16명에 대한 신분상 조치, 8건의 행정상 조치 및 11억 9,600만원에 대한 회수조치를 요구하였다. 그러나, 이에 대한 이의신청 및 심사처분 취소(행정 1건, 민사 1건)소송으로 인해 아직까지 환수조치가 이루어지지 않고 있으며, '15년 연구비 잔금(1억 4,800만원)에 대해서도 소송이 제기된 상태이다.

2) 평가위원: 5명 (지도학 전문가 외부 3명, 내부 2명)

3) 조사 기간: '16.01.25. ~ 01.29.(5일간)
조사 기관: 교육부(역사교육정상화추진단)

[교육부 사안조사 결과 및 조치]

- 신분상 조치: 16명 (중징계 1명, 경징계 7명, 경고 8명) : 16명 조치
- 행정상 조치: 8건 (시정 4건, 통보 4건) : 지도 수정·보완 신청
- 재정상 조치: 회수 1,196,728,906원 (5건) : 1,196백만원 이의신청

자료: 교육부

동북아역사재단은 2018년부터 2022년까지 5년간 총 14억 9,000만원을 투입하여 동북아역사지도의 재간행을 계획하고 있는데, 기존 연구비 중 일부만 회수될 것으로 예상된다는 점에서 기존 성과물이 충분히 활용될 수 있도록 철저한 사업 계획을 마련할 필요가 있다.

[동북아역사지도 재간행 사업계획]

- 총사업비: 14억 9천만원
 - 1단계('16~'17년, DB분석 및 기획 연구): 3억원(사전준비포함)
 - 2단계('18년, 현대 ~ 일제 강점기 역사지도 재간행): 2억 1천만원
 - 3단계('19년, 대한제국 ~ 조선시대 역사지도 재간행): 3억 4천만원
 - 4단계('20년, 고려, 후삼국, 남북국시대, 독도 관련 역사지도 간행): 3억 4천만원
 - 5단계('21년, 삼국시대, 상고사, 교과서 왜곡 대응 관련 역사지도 간행): 3억원
- 사업 기간: 2018 ~ 2022년 (5년)

자료: 교육부

둘째, 동북아역사재단은 동북아역사지도 검수비 등을 위해 편성된 예산액(2억원)을 사업목적이나 경비 성격이 다른 국제학술회의, 한일역사분석 용역비 등에 집행하였다.

2016년 예산안 편성 당시에는 동북아역사지도 사업의 정상적인 종료 후 검수비 등을 위해 2억원의 예산을 편성하였으나, 위와 같은 평가 결과에 따라 정상적인 집행이 불가능하게 되었다.

[2016년 동아시아사 연구기반 구축 및 확산 관련 예산 내역]

- 동아시아사 연구기반 구축 및 확산 : 1,131백만원
 - 동아시아관계사 사전 편찬 : 45백만원
 - 동아시아관계사 기초자료 연구 및 편찬 : 120백만원
 - 동아시아 지역연구 : 105백만원
 - 동북아역사지도 간행 : 200백만원
 - 국제역사문제 동향 분석 : 39백만원

- 동아시아사연구포럼 운영 : 40백만원
- 한몽역사가협의회 운영 : 397백만원
- 동북아역사논총 발간 : 80백만원
- 학계협력대응강화 : 105백만원

자료: 교육부

그러나, 동북아역사재단은 2016년 5월 ‘2016 역사지도집 편찬과 제작에 관한 국제학술회의’에 6,800만원, 강화도 조약 140주년을 맞아 동 조약의 의미 재검토 및 현대 일본의 패러다임 변화를 검토하기 위한 연구 2건에 8,200만원, 메이지유신 150주년 대비 연구 1건에 5,000만원을 집행하였다.

[국제학술회의 개최 개요]

- 행사명: 2016 역사지도집 편찬과 제작에 관한 국제학술회의
- 주제: 역사지도집-개념과 방법론
- 개최기간: 2016.5.18.(수)~5.21.(토), 3박 4일
- 개최장소: 프레스센터
- 내용: 환영만찬(18일), 학술회의(19일), 서울답사(20일)
- 초청대상: 미국, 영국, 중국, 일본, 호주 출신의 역사지리학, 역사학, 지도학 전문가 등 12명
- 공동개최: 동북아역사재단, 한국지도학회

자료: 동북아역사재단

[한일역사분석 관련 용역비]

예산 과목	과제명	수행기관	지출액(원)
용역비	조일수호조규(강화도 조약)	인하대학교	30,000,000
	일본 ‘전후 패러다임’의 연속과 단절	광운대학교	52,000,000
	메이지유신 연구	서울대학교	50,000,000
합 계			132,000,000

자료: 동북아역사재단

동북아역사재단은 국제학술회의의 경우 위 평가결과에 따른 후속조치 등을 위해⁴⁾ 역사지도 제작의 경험이 있는 국가들의 사례를 검토하기 위한 목적이었다고 설명한다. 그러

4) 2016년 9월 동북아 역사지도 재간행사업 계획 수립

나, 재간행사업 계획 수립을 위해서 위 국제학술회의가 반드시 필요했는지가 불분명하고,⁵⁾ 한일역사분석 관련 용역비는 당초 계상되지 않은 사업으로 동북아역사지도와도 관련이 없다는 점에서 타당한 집행으로 보기 어렵다.

셋째, 출장목적이 불분명한 국외 출장에 업무 연관성이 낮은 외부 인원이 동반하는 사례가 발견되었다.

동북아역사재단의 2016년 공무 국외출장 현황을 살펴본 결과, 총 76건에 5억 200만 원을 집행하였다. 그런데, 일부 사례에서 동북아역사재단 업무와 관련 없는 외부 인원(전 국회의원, 전 금융위원장, 전 한국은행 감사)이 동반하고 있었으며, 특히, 해당 국외 출장은 다른 출장과 달리 출장 목적이 현장답사 또는 네트워크 구축 등 모호한 측면이 있다.

[2016년 공무국외출장 현황]

직위	출장기간	출장지	출장목적
전 금융위원장 전 안행부 장관	4.26.~5.1.	심양, 집안, 백두산, 연길 등	국내외 역사현안과 주요쟁점에 대해 사회각계 지도층과 인식공유 및 협력강화
전 국회의원 전 국회의원 전 국회의원	6.29.~7.2.	남경, 진강, 양주, 상해 등	중국 역사현장 유적답사 및 재외공관 네트워크 구축
전 금융위원장 전 안행부장관 전 한국은행감사	10.2.~10.8.	히바, 부하라, 사마르칸트, 타슈켄트 등	중앙아시아 소재 우리역사 관련 유적현장 조사

자료: 동북아역사재단

동북아역사재단은 국외 출장 시 재단 직원 외에도 교수, 기자, 연구원 등 다양한 외부 전문가 등을 동반하고 있는 바, 국외여비 집행에 관한 세부 규정을 마련하여 보다 투명하게 예산집행을 할 필요가 있다.

5) 총 3박 4일의 일정 중 학술회는 1일이며 나머지 이틀은 환영만찬 및 서울답사 일정임.

가. 현 황

교원해외진출사업¹⁾은 우수한 예비, 현직, 퇴직 교사를 개발도상국 등에 파견하여 교육활동을 지원함으로써 수혜국의 삶의 질 향상 도모 및 교육 ODA 공여국으로서 기여하기 위한 사업으로 국제교육 교류협력 활성화(ODA)사업의 내역사업이다. 교육부는 교원해외진출사업의 2016년도 예산현액 59억원 중 92%인 54억 3,500만원을 집행하였으며 2,300만원을 이월하고 4억 4,200만원을 불용하였다.

[교원해외진출사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
국제교육 교류협력 활성화	55,880	55,880	0	±37	55,880	55,350	23	507
교원해외 진출사업	5,900	5,900	0	±2	5,900	5,435	23	442

자료: 교육부

나. 분석의견

교원해외 진출사업 결산 결과, 다음과 같은 문제점이 있었다.

첫째, 예비교원 해외 교육봉사 사업은 당초 계획과 달리 파견기간이 축소(2 → 1개월)됨에 따라 KOICA의 청년봉사 사업과 차별성이 떨어지는 문제가 나타났다.

교육부는 2016년 신규사업으로 ‘예비교원 해외 교육봉사’ 사업을 추진하였다. 2016년 예산 편성 당시 제출된 사업 계획에 따르면 교·사대생, 교직과정 이수생, 교원자격 소지자 160명에 대하여 2개월 동안의 체재비 및 항공료 등을 지원하기로 하였다.

강세욱 예산분석관(sewook@assembly.go.kr, 788-4638)

1) 예산코드: 일반회계 4531-300

[교원해외진출사업의 2016년 예산 내역]

(단위: 명, 백만원)

구분		인원	예산
파견 자 지 원	ODA국가에 현직교사 파견	90	2,722
	비ODA국가에 현직교사 파견	40	644
	예비교원 해외 교육봉사	160	1,066
	퇴직 교직원 자문관 파견	10	257
	파견자 지원금액 계(300명)		4,689
사전연수(300명)			510
성과확산(귀국성과보고회, 홍보·성과확산 및 성과관리비용 등)			110
사업관리비(국내 24시 지원, 현지 안전·보조요원 및 현지사무소 운영 등)			591
계			5,900

자료: 국립국제교육원

그런데, 2016년 실제 파견현황을 살펴보면, 당초 계획과 달리 파견기간을 1개월로 축소하면서 파견인원을 307명으로 확대하였다.

교육부에 따르면, 2016년 2월 2016년도 단기 해외교육봉사 프로그램 설명회를 개최하였는데 당시 대학에서 참석한 대부분의 관계자들이 8주의 프로그램은 현실적으로 어렵다는 사유로 4주 프로그램으로 변경 요청이 있었으며(학생모집기간, 사전 교육기간 약 2주, 비자발급 등 사전준비 필요 및 학사일정 등의 사유), 2016년 4월 단기해외봉사팀 공모시 대부분의 대학은 4주의 프로그램을 신청(10개팀 207명 공모, 8주 프로그램 신청자 없음)함에 따라 불가피하게 계획이 변경되었다고 설명한다.

그러나, 교육부는 사업 계획 수립 당시 대학의 수요파악을 하지 않은 상태에서 겨울·여름 방학기간을 활용해 지정된 거점대학에서 매 방학마다 파견토록 하여 ‘교육봉사의 안정성과 지속성’을 확보하겠다고 밝히는 등 KOICA의 WFK청년봉사단 등과의 차별성을 부각시켰으나, 실제로는 파견기간 단축 및 대학별 연 1회 파견 등으로 사업의 효과가 반감된 측면이 있다.

[WFK 청년봉사단 사업과의 비교]

구분	단기해외 교육봉사	WFK 청년봉사단 사업
자격	교대, 사대생	일반 대학생
장소	초중등 정규학교	고아원, 현지 활동기관, 개인, 학교
활동내용	현지학교 수업 등 교육봉사 활동 -수학, 과학, ICT교육 등 기초분야 교육	문화교류, 의료봉사, 교육봉사, 시설보수, 학교리모델링 등 노력봉사, 현지요청 활동 등
대상	초중등 학생	전 연령층
파견기간	4주	2주

자료: 국립국제교육원

2016년에 이어 2017년에도 4주 프로그램을 그대로 운영하고 있는 바, 교육부는 2016년 파견 교원에 대한 성과관리를 통해 파견기간의 적정성 여부를 재검토할 필요가 있다.

둘째, 파견국 대부분이 제3세계 언어를 사용하는 국가임에도 사전교육이 다소 미흡하게 이루어져 사업이 부실하게 운영될 우려가 있다.

예비교원 해외교육봉사 사업의 파견국 및 언어를 살펴보면, 탄자니아케냐(스와힐리어), 베트남(베트남어), 캄보디아(크메르어) 등 제3세계 언어로 단기간에 쉽게 습득하는데 어려움이 있다. 더군다나, 위 사업은 WFK와 달리 수학, 과학, ICT 등 전문분야에 대한 정규수업 등을 하는 것으로 언어 전문성이 더욱 요구된다고 하겠다.

[예비교원 해외교육봉사 사업 국가별 파견현황]

(단위: 명)

국가명	언어	대학명	파견시기	파견인원	현직교원
키르기스공화국	러시아어	춘천교대	여름	22	1
캄보디아	크메르어	원광대	여름	22	1
라오스	라오스어	전남대	겨울	15	0
필리핀	타갈로그어, 영어	대구대	겨울	22	1
베트남	베트남어	순천향대	겨울	22	1
		광주교대	겨울	20	1
미얀마	미얀마어	경희대	겨울	22	1
네팔	네팔어	강릉원주대	겨울	20	0
케냐	영어, 스와힐리어	중앙대	겨울	20	2
동티모르	포르투갈어	서원대	겨울	20	2
	테툼어				
남아공	영어	청주교대	겨울	20	2
탄자니아	스와힐리어, 영어	부산대	겨울	22	2
볼리비아	에스파냐어	목포카톨릭대	겨울	20	2
스와질랜드	스와티어, 영어	전주교대	겨울	20	2
니카라과	에스파냐어	충북대	겨울	20	2
합 계				307	19

주: 파견인원은 현직교원이 포함된 인원임.

자료: 국립국제교육원

그러나, 위 사업 참여자에 대한 사전교육은 각 대학에서 자율적으로 수행하고 있으며 학기 중 20~40시간 정도의 기초교육에 그치고 있는 바, 언어 선발 기준 및 사전 집중 교육 등을 강화하여 사업을 내실화할 필요가 있다.

셋째, 인솔직원(현직교원)에 대한 예산을 별도로 편성하지 않은 상태에서 특별한 기준 없이 현직교원 20여명이 동반하였다.

예비교원 해외교육봉사의 국가별 파견현황을 살펴보면, 예산안 편성 당시에 현직교원에 대한 예산이 별도로 계상되지 않았음에도 현직교원 19명이 동반한 것으로 나타났다.

이와 같이 예비교원과 현직교원을 정확히 예산에 계상하지 않을 경우 집행과정에서 임의로 현직교원 파견인원을 확대하게 되면 실제 교육봉사 활동을 하는 예비교원 인원이 축소되게 된다.

실제로 2016년 예비교원 해외교육봉사의 국가별 파견인원을 살펴보면 예비교원은 각 국가별로 20여명 내외로(라오스 제외) 비교적 균등하게 분포되어 있으나, 인솔자로 동반한 현직교원의 경우 0~2명으로 특별한 기준 없이 파견되었으며, 현직교원 없이 예비교원만으로 파견된 국가도 있어 인솔자가 반드시 필요한지도 의문이다.

교육부는 현직교원 동반 필요성에 대해 면밀히 검토하고, 그 필요성이 인정된다고 하더라도 장기 파견 교원, 퇴직 교원 자문관 등이 파견된 지역은 가급적 기존 파견교사를 활용하는 방안 등을 통해 별도 인솔인원을 최소화할 필요가 있다.

넷째, 업무 및 역할이 불분명한 해외안전관리요원에 대하여 1인당 연간 약 800만원에 이르는 과도한 지원을 하였고, 특별한 사유 없이 2016년에 편성된 예산(1억원)을 초과하여 집행(1억 6,500만원)하였다.

교육부는 2016년 예산편성 시 장기파견 교원의 안전 등을 위해 해당 지역에 거주하는 교민 중 해외안전관리요원 10명을 선정하여 각 1,000만원씩 지원(총 1억원)하기로 하였다.

그런데, 실제 집행내역을 살펴보면, 총 21명에 대하여 1억 6,500만원을 지원하여 편성된 예산을 훨씬 초과하여 집행하였을 뿐만 아니라,²⁾ 1인당 연간 800만원에 이르는 지원을 합리화할만한 업무를 수행하고 있지도 않는 것으로 보인다.

2) 파견교사 항공료 잔액을 활용하였음.

[해외안전관리요원 선발인원 및 지원액]

(단위: 명, 원)

국가	해외안전관리요원	금액	장기파견 교사 인원
네팔	1	8,400,000	2
파라과이	1	8,400,000	2
키르기즈스탄	1	8,400,000	9
페루	1	8,400,000	3
베트남	1	7,406,440	5
우간다	1	7,993,540	4
말레이시아	2	16,212,880	12
탄자니아	2	16,800,000	10
브라질	1	8,083,860	6
남아공	1	8,219,360	6
보츠와나	2	14,496,760	13
스와질랜드	2	16,032,240	7
피지	2	16,800,000	11
에티오피아	1	8,189,930	4
중국	2	11,606,440	33
합계(15개국)	21	165,441,450	

자료: 교육부

교육부는 2016년 해외안전관리요원이 실제 수행한 역할에 대해서 엄밀히 평가한 후, 파견국 재외공관 및 명예영사만으로 파견교원의 안전을 확보할 수 없는 불가피한 지역에 한해서 해외안전관리요원을 파견하고 이들에 대한 적정 지원금액을 편성할 필요가 있다.

가. 현 황

한국학교 지원 사업¹⁾은 한국학교의 효율적 운영 지원을 통해 재외동포교육 서비스의 질을 제고하고 한국인의 정체성을 갖춘 글로벌 인재 육성에 기여하기 위한 사업이다. 교육부는 한국학교 지원 사업의 2016년도 예산현액 544억 7,800만원 중 92.7%인 504억 9,300만원을 집행하였으며 39억 8,500만원을 불용하였다.

[재외동포교육 운영지원 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
재외동포교육 운영지원	73,011	73,011	0	0	73,011	69,024	0	3,987
한국학교 지원	54,478	54,478	0	0	54,478	50,493	0	3,985

자료: 교육부

2016년 기준 한국학교는 총 33곳으로 교육부는 「재외국민의 교육지원 등에 관한 법률 시행령」 제18조(예산지원기준)에 근거하여 학생 수, 학급 수, 교원 수에 따라 인건비, 운영비, 임차료, 특이소요 항목으로 구분하여 지원하고 있다.

나. 분석의견

재외한국학교 수입원이 학생수업료와 국고 지원으로 단순화되어 있어 일부 소규모 학교의 경우 최소한의 인건비 확보 등에 어려움을 겪고 있는 바, 외국인 학생 입학 허용 등 수입구조 개선 방안을 마련할 필요가 있다.

강세욱 예산분석관(sewook@assembly.go.kr, 788-4638)

1) 예산코드: 일반회계 4331-300

2016년 한국학교별 지원내역을 살펴보면, 연초 수립한 「2016년도 재외한국학교 실행 예산 지원 계획(안)」 등 배부기준에 따라 기본운영비 및 특이소요를 배분하였으나, 2016년 9월 개교한 말레이시아 한국학교의 경우에는 당초 계획되지 않은 인건비 118,774달러를 포함한 총 328,870달러를 지원하였다.

[말레이시아 한국학교 지원내역]

(단위: USD)

지원 항목	지원액	비 고
인건비	43,210	지원 기준 산출액의 35%
운영비	37,452	지원 기준 산출액의 38.3%
개교경비	97,875	
교수학습자료구입	16,474	목적사업비 모든학교 지원
특이소요	133,859	- 통학버스 운영비: 15,085 (원거리 학생 통학지원) - 인건비: 118,774 (신설학교임을 감안하여 인건비 추가 지원)
합계	328,870	

자료: 교육부

이는 교육부가 2016년 2월 조사된 말레이시아 한국학교 입학의향서²⁾를 기준으로 84명의 학생이 입학할 것으로 예상하고 19명의 교직원(교원 14명, 직원 5명)을 파견·채용하였으나, 개교 시 당초 예상보다 현저히 적은 13명이 학생이 입학하게 되어³⁾ 수업료 수입으로는 인건비를 충당할 수 없었기 때문이다.

[말레이시아 한국학교 입학의향서 현황('16.2월 기준)]

(단위: 명)

유 치 부	초 등 부							합계 (명)
	1학년	2학년	3학년	4학년	5학년	6학년	소계	
14	20	15	15	7	6	7	70	84

자료: 교육부

2) 주말레이시아한국대사관이 2016년 4월 제출

3) 말레이시아 한국학교는 한인이 주로 거주하는 쿠알라룸푸르에서 약 38km떨어져 있어 통학에 어려움이 있는 것으로 알려짐.

이로 인해, 특이소요는 학생 학습 및 안전상 보수가 시급한 사업 등에 우선 지원하며 일부학교의 과다집중 방지 등 예산지원의 형평성을 고려하여 1회 지원 시 학교별 십만불 이내로 신청 금액을 제한하고 있음에도 불구하고, 말레이시아 한국학교에 기준을 초과한 추가 지원이 이루어지게 되었다.

[2016년도 재외한국학교 지원예산 중 특이소요분 지원 계획]

- 학교신청 사업 중 학교별 중점 지원사업 분야* 해당 여부 및 사업의 타당성, 형평성 등을 종합적으로 고려하여 지원
- 학생 학습 및 안전상 보수가 시급한 사업 등은 우선 지원
 - * 한국학교 종합발전방안에 따라 교육기반 지원형 / (내·외적) 성장 지원형 / (내·외적) 경쟁력 강화형으로 구분
- ※ 일부학교의 과다집중 방지 등 예산지원의 형평성을 고려하여 1회 지원 시 학교별 10만 불 이내로 제한

자료: 교육부

[학교별 특이소요 지원내역]

(단위: USD)

학교명	사유	금액	학교명	사유	금액
교토	책상의자 및 사물함 교체	10,454	호치민	전기시설 보수공사	100,000
북경	교실천정 보수공사	21,399	젯다	실외체육관 등 공사, 사우디제이션 인건비	74,000
천진	Wee클래스 운영지원	21,700	자카르타	교실 에어컨 교체	29,292
연대	노후방송시설 교체	100,000	싱가포르	실험기자재 구입, 지붕누수공사	53,500
선양	책걸상 등 교체	11,577	방콕	교사, 체육관 보수 및 주방시설 교체	42,525
하노이	학교 급식실 설치	100,000	아르헨티나	유치원교실 등 장판교체 싱크대 등 배관 설치	13,068
합계					577,515

자료: 교육부

위 말레이시아 한국학교 외에도 학생 수 30명 이하 소규모 학교(젯다, 리야드, 테헤란, 카이로)에 대해서는 인건비와 운영비를 보전해주고 있는 등⁴⁾ 한국학교 지원 사업은 전체적으로 기본운영비를 중심으로 지원이 이루어지고 있고, 특이소요 즉, 학생 학습 및 안전상 보수가 시급한 사업 등에 지원되는 국고 비중은 다소 낮은 실정이다.

[2016년 재외한국학교 예산 지원 내역]

(단위: 백만원, 천불)

구분		2016 예산	
		\$1=1,248원	
기본 운영비	인건비	19,466	\$15,598
	운영비	11,383	\$9,121
	임차료	1,659	\$1,329
특이소요		2,500	\$2,003
합 계		35,008	\$28,051

자료: 교육부

재외한국학교도 국내에 설치된 외국인학교와 같이 재외동포가 아닌 외국인 학생의 입학율 일정 비율 내에서 허용하는 방안 등을 통해 소규모학교가 적정규모 학교로 교육과정을 운영함과 동시에, 외국인 학생으로부터 받는 수업료를 통해 학교 수입을 확대함으로써 국고 지원이 학교별 특성에 따른 중점 지원 분야 중심으로 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

4) 2016년 소규모 학교(4개교) 인건비 등 추가 지원액은 306,077달러임.

가. 현 황

직책수행경비¹⁾는 교육부 직제에 의한 직위(실·국·과장 등)를 보유한 자에게 기관 간 섭외, 내부 직원의 격려, 기타 직무관련 소규모 지출 등 직책수행을 위한 소요를 충당하기 위해 지급하는 것이다. 교육부는 직책수행경비의 2016년도 예산현액 7억 3,300만원 중 86%인 6억 3,000만원을 집행하였으며 1억 400만원을 이월하였다.

[직책수행경비 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
기관운영 기본경비 (총액 대상)	2,313	2,313	279	10	2,603	2,209	393	1
직책수행경비	669	669	64	0	733	630	104	0

자료: 교육부

나. 분석의견

교육부는 직제에 규정되지 않은 임시조직(자율팀)을 과도하게 운영하면서, 팀장인 복수직 서기관에게 과장급에 해당하는 직책수행경비를 지급하는 등 예산집행의 투명성이 확보되지 못하고 있다.

정부 부처의 임시조직은 「정부조직관리지침²⁾」의 “임시조직 설치·운영지침”에 근거하여 각 부처가 자체적으로 일시적 과제·사업 등 수행을 위해 하부조직(보조·보좌기관) 형태로 운영하도록 하며, 임시조직은 기관장 결재 이상을 근거로 설치하되 특별한 경우 외에는 행정자치부와의 사전협의 없이 자율적으로 설치·운영하도록 하고 있다.

강세욱 예산분석관(Sewook@assembly.go.kr, 788-4638)

1) 예산코드: 일반회계 7011-200

2) 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」(대통령령)제8조 제1항에 의거 매년 3월 말일까지 “정부조직관리지침”을 수립하여 국무총리의 승인을 얻어 중앙관서의 장에게 통보

이에 따라, 교육부는 2017년 3월말 기준 직제에 규정되지 않은 16개 자율팀을 운영하고 있고, 자율팀장인 복수직 서기관에게 지급하는 직책수행경비에 관한 기준이 명확하지 않은 상태에서³⁾ 임의로 과장에 적용되는 직책수행경비(“4급 보조기관 갑·을”, 30~35만원)를 지급하는 등 직제에 없는 조직을 운영하는 과정에서 예산집행이 투명하게 이루어지지 않고 있다.

[교육부 자율팀 운영 현황]

(단위: 명)

실·국	팀 명	인원	실·국	팀 명	인원
대변인	홍보기획팀	5	대학정책관	국립대학ERP팀	6
				사분위지원팀	2
국제협력관	교육개발협력팀	8	지방교육지원국	학교회계직원지원팀	4
	ASEM 교육장관회의 준비기획단	2		지방교육재정분석평가팀	5
학교정책관	학부모지원팀	3	평생직업교육국	학원정책팀	2
교육과정정책관	융합교육지원팀	7	교육안전정보국	정보보호팀	7
	교수학습 및 평가지원팀	3			
학생복지정책관	다문화교육지원팀	4	사회정책협력관실	1과장, 2과장, 3과장	3

자료: 교육부

[직책수행경비 지급단가]

(단위: 천원)

유 형	기준액	비 고
•4급 보조기관 “갑”	350	※ 갑·을 구분 기준
•4급 보조기관 “을”	300	•갑: 현원 6명 이상
•4급 복수직	150	•을: 현원 5명 이하

자료: 기획재정부

이와 같이 직제에 없는 자율팀을 과도하게 신설하는 경우 해당 팀 운영을 위한 별도 운영비가 소요될 뿐만 아니라 집행지침에 근거하지 않고 예산집행이 자의적으로 이루어질 우려가 있는 바, 교육부는 임시조직 구성 및 운영에 대한 자체 기준을 마련하고, 임시조직을 장기간 지속적으로 운영하고자 하는 경우 직제에 규정할 필요가 있다.

3) 2016년 예산 및 기금 운영계획 집행지침에는 ‘직제상 규정이 있는 직위’에 대한 직책수행경비 지급기준을 명시하고 있음.

가. 현 황

WEST¹⁾프로그램²⁾은 대학 재학생 및 졸업생(1년 이내)에게 최장 18개월의 어학연수, 인턴, 여행 등의 기회를 제공하는 교류 프로그램으로, 대학생들에게 질 높은 해외 직무 경험 등을 통해 경력 및 진로 설계를 돕고 이를 통해 글로벌 감각을 갖춘 핵심 인재로 양성하기 위한 사업으로 글로벌 현장학습 프로그램 운영의 내역사업이다. 교육부는 WEST 프로그램의 전년 이월액 2,000만원을 포함한 2016년도 예산현액 56억 2,600만원 중 99.4%인 55억 9,300만원을 집행하였으며 3,400만원을 불용하였다.

[WEST프로그램 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
글로벌 현장학습 프로그램운영	8,317	8,317	20	0	8,337	8,304	0	34
WEST 프로그램	5,606	5,606	20	0	5,626	5,593	0	34

자료: 교육부

WEST는 한-미 정부 간 협정에 따라 2009년도부터 시작되어, 2016년까지 총 2,900명이 참가하였다.

[WEST프로그램 사업 추진실적]

(단위: 명)

사업명	추진실적								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	계
WEST 프로그램	340	377	375	373	401	394	322	318	2,900

자료: 교육부

강세욱 예산분석관(sewook@assembly.go.kr, 788-4638)

1) WEST: Work, English Study, Travel

2) 예산코드: 일반회계 2232-306

나. 분석의견

교육부는 2016년부터 ‘WEST플러스’를 신설하여 졸업(예정)자를 위한 프로그램을 신설하였으나, 고용노동부의 K-MOVE스쿨과 차별성이 떨어지는 문제가 있다.

2015년까지 WEST프로그램은 주로 재학생을 대상으로 단기(6개월), 중기(12개월), 장기(18개월) 프로그램을 운영하였으나, 2016년부터 사회 진출을 준비하는 졸업생 및 졸업예정자를 위한 맞춤형 프로그램으로 WEST플러스가 신설되어 총 74명이 참여 중이다.

[2016년 WEST프로그램 개편 내용]

글로벌 역량 강화	장기 WEST (18개월)		글로벌 역량 강화	직무·문화 체험 (재학생)	WEST (기존)	장기 (18개월)
	중기 (12개월)					
	중기 WEST (12개월)			단기 (6개월)		
단기 WEST (6개월)				WEST 플러스 (신규, 12개월)		

자료: 교육부

그러나, 졸업(예정)자의 경우는 기존에 고용노동부의 K-MOVE스쿨을 통해 구인처 발굴 및 직접 취업연계가 이루어지고 있고, 최근에는 해외취업자 증가뿐만 아니라, 우수 연수과정 확대, 취업인정기준 강화 등으로 평균 연봉이 지속적으로 상승하는 등 적지 않은 성과를 나타내고 있다.³⁾

[K-MOVE스쿨과 WEST플러스 사업 비교]

구 분	K-move 스쿨	WEST 플러스
프로그램 구성 및 기간	-장기(6개월 이상 또는 600시간 이상) -단기(3개월 이상 6개월 미만)	직무준비(어학) 2개월 + 인턴십 10개월
선발인원	3,500명 내외 (장기: 3,000명, 단기: 500명)	80명 내외
대상자	만 34세 이하 미취업자 및 졸업(예정)자	최근 1년 이내 졸업생 및 졸업예정자
지원금액	580만원(단기)~ 800만원(장기)	490만원(소득7~10분위)~ 1,756만원(기초생활수급자)

자료: 국회예산정책처

3) 해외취업자 수 '14년 1,679명 → '15년 2,903명 → '16년(11월) 3,295명
평균연봉 : '14년 2,543만원 → '15년 2,567만원 → '16년 2,645만원

비록 교육부는 WEST플러스를 신설하면서 맞춤형 프로그램을 통해 취업연계까지 적극 지원하겠다고 밝히고 있으나, WEST프로그램의 목적 자체가 해외 직무 경험 확대에 있고 고용노동부와 달리 운영기관의 취업성과에 대한 별도의 평가⁴⁾도 존재하지 않는 상황에서, 기존 재학생 대상 WEST프로그램과 어떠한 차이가 있는지, 고용노동부의 K-move 스쿨과 별도로 추진할 필요성이 무엇인지에 대한 구체적인 근거가 미흡한 상황이다. 더군다나, 현재로서는 K-MOVE스쿨 참여자가 연수 종료 후 WEST플러스에 재참여하는 경우 (반대 경우도 가능) 이를 확인할 방법이 없어 중복참여도 가능하다.

교육부는 2016년 WEST플러스 참여자에 대한 면밀한 성과분석을 통해 동 사업을 별도로 추진할 필요성이 있는지에 대한 분석하고, 그 필요성이 미흡한 경우 WEST프로그램의 원래 취지에 맞게 재학생 대상 글로벌 직무역량 강화에 보다 집중할 필요가 있다.

4) (K-MOVE스쿨의 운영기관에 대한 사업비 지급) 약정체결 후 70% 선지급 + 취업실적에 따라 잔여 30% 차등 지급

가. 현 황

장애대학생 학습도우미 사업¹⁾은 장애대학생 도우미지원을 통한 장애대학생 고등교육 기회 확대 및 학습성과를 향상하기 위한 사업으로 장애학생 교육지원 사업의 내역사업이다. 교육부는 장애대학생 학습도우미 사업의 2016년도 예산현액 22억 7,600만원 전액을 집행하였다.

[장애대학생 학습도우미 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
장애학생 교육지원	6,526	6,526	0	0	6,526	6,510	0	16
장애대학생 학습도우미	2,276	2,276	0	0	2,276	2,276	0	0

자료: 교육부

나. 분석의견

중증장애 대학생 수에 비하여 전문도우미 숫자가 적고, 활동단가가 낮아 이직하는 사례가 나타나고 있는 바, 전문도우미 지원인원 및 급여 수준을 높일 필요가 있다.

장애대학생 학습도우미는 일반·전문·원격 영역으로 구분해서 서비스가 이루어지고 있다. 일반 도우미는 대학 내 이동·생활지원 및 강의·보고서·시험 등 대필, 의사소통 등 지원을, 전문 도우미는 수화통역사, 속기사, 점역사 등에 의한 교수·학습 지원을, 원격 도우미는 인터넷 원격시스템을 통해 실시간 강의내용 수화통역 및 속기 지원을 하고 있다.

강세욱 예산분석관(sewook@assembly.go.kr, 788-4638)

1) 예산코드: 일반회계 1231-300

[장애대학생 학습도우미 유형]

- 일반 도우미: 일반인을 통해 이동 편의, 교수·학습지원(대필 등), 의사소통 등 지원
- 전문 도우미: 중증(1~3급) 장애학생을 위한 수화통역, 속기(점역) 지원
- 원격교육 전문도우미: 인터넷 원격시스템을 통해 실시간 강의내용 수화통역 및 속기 지원

자료: 교육부

2016년 기준 전체 장애대학생 수는 8,500명이고, 그 중 중증(1~3급)장애 대학생은 5,222명으로 61.4%를 차지하고 있다. 그런데 중증장애 대학생들을 주로 지원하는 전문도우미의 수는 2016년 기준 140명으로 전체 중증 장애대학생의 2.7%에 불과하다.

[장애 등급별/유형별 재학생수 현황]

(단위: 명)

구 분	1급	2급	3급	4급	5급	6급	기타	합계
지체장애	636	561	788	419	542	662	4	3,612
뇌병변장애	183	179	208	69	74	94	0	807
시각장애	412	71	102	67	91	564	8	1,315
청각장애	57	547	171	98	116	69	1	1,059
언어장애	0	3	16	20	1	0	1	41
지적장애	40	210	406	2	0	2	1	661
자폐성장애	0	3	2	0	0	0	0	5
정신장애	4	38	102	0	0	2	0	146
기타장애	48	193	242	46	147	125	53	854
합 계	1,380	1,805	2,037	721	971	1,518	68	8,500

자료: 교육부

또한, 전문 도우미 1인당 지원금은 월 156만원에 불과하고 학기 중(8개월)에만 계약을 체결함에 따라, 교육부 자체 모니터링 결과에 따르면²⁾ 이들이 급여가 더 높거나 안정적인 일자리로 이동하는 사례가 나타나고 있었다.

2) 2016학년도 장애대학생 도우미 지원 사업 추진계획(안)

[도우미 유형별 지원금액]

(단위: 천원)

구분 유형	도우미 1인당 연간 지원금액 (월 지급액)	재원		비고
		국고지원 (80% 이하)	대학 대응투자 (20% 이상)	
일반 도우미	2,640 (330)	2,112	528	전년과 동일
전문 도우미	12,480 (1,560)	9,984	2,496	"
원격교육 전문 도우미	21,600 (2,160)	21,600	-	"

자료: 교육부

한편, 2016년 기준 장애대학생 학습도우미 총 3,411명 중 학생도우미 즉, 근로장학생(시급 8,000원)의 형태로 지원하는 인원³⁾이 약 2,500명인데, 이들의 경우 장애에 대한 이해가 높지 않아서 중증장애인을 지원하는 데는 한계가 있다. 따라서 교육부는 전문도우미에 대한 지원수준을 점차 확대함으로써 중증장애 대학생의 안정적인 학습여건을 보장할 필요가 있다.

[연도별 장애대학생 학습도우미 지원 사업 실적]

(단위: 개교, 명)

구 분		2011	2012	2013	2014	2015	2016	증 감 (전년대비)
일반 전문	학교 수	185	190	196	208	216	261	45
	도우미 수	2,770	3,097	2,859	3,041	3,314	3,386	72
원격	학교 수	31	65	68	83	82	73	△9
	도우미 수	13	17	17	20	25	25	-
합계	학교 수	216	255	264	291	298	334	36
	도우미 수	2,783	3,114	2,876	3,061	3,339	3,411	72

자료: 교육부

3) 맞춤형 국가장학금 지원 사업 내 근로장학금의 형태로 지원하고 있음.

가. 현 황

국립대학 자원관리 선진화시스템(정보화) 사업¹⁾은 국립대학의 복잡하고 다양한 회계의 유기적 연계·통합적 관리를 통해 재정 운영의 효율성과 투명성을 제고하기 위한 사업이다. 교육부는 국립대학 자원관리 선진화시스템 사업(KORUS)의 예산현액 56억원 전액을 집행하였다.

[국립대학 자원관리 선진화시스템 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
국립대학 자원관리 선진화시스템	5,600	5,600	0	0	5,600	5,600	0	0

자료: 교육부

KORUS 사업의 총사업비는 551억원으로 교육부와 국립대학(39교)이 재원을 분담(국고 219억, 국립대학 332억)하였으며, 사업기간은 2017년 4월까지이다.

[KORUS 사업 개요]

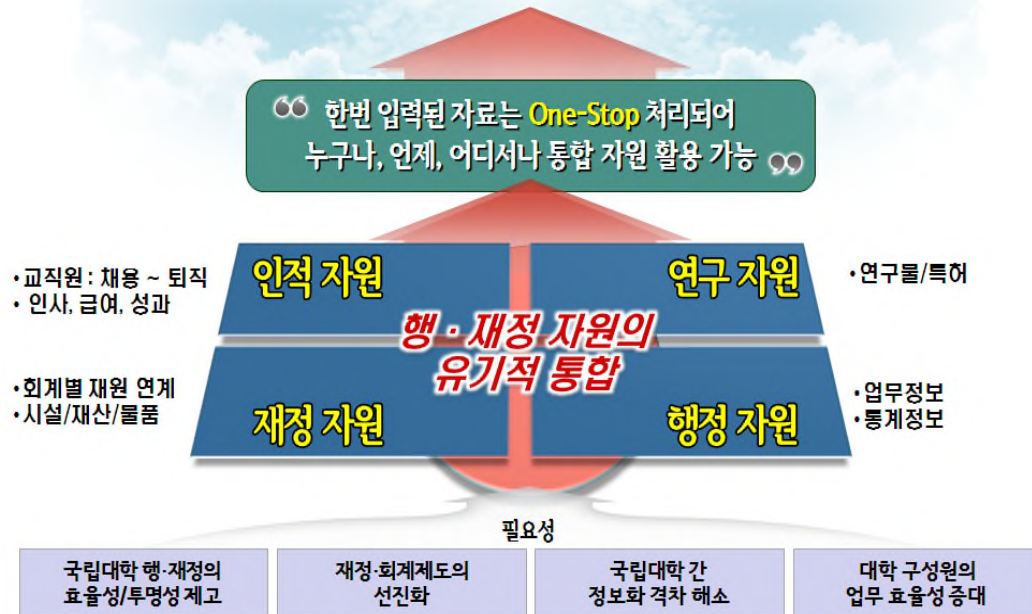
- (사업내용) 국립대학의 업무영역(인사·급여, 산학·연구 등)과 다양한 회계(일반회계, 기성회계, 산단회계, 발전기금회계 등)를 유기적으로 연계처리할 수 있는 통합 행·재정 시스템 구축
- (사업범위) 응용SW 개발 및 운영 인프라 구축
 - 응용SW: 재정·회계, 인사·급여, 산학·연구, 공통 분야
 - 운영인프라: 통합운영센터(서버, 통합DB, 정보보안, 백업체계 등) 구축
- (사업기간) 2014.1. ~ 2017. 4.
 - 2017년: 전체 국립대학에 전면 확산
 - 2018년: 시스템 확장성(IT환경, 업무 등) 검토
- (총사업비) 554억원(국고 222억, 국립대학 332억)

자료: 교육부

강세욱 예산분석관(sewook@assembly.go.kr, 788-4638)

1) 예산코드: 일반회계 2265-300

국립대학 경영효율화 및 재정건전성 강화



자료: 교육부

나. 분석의견

KORUS 사업에 학사 행정 부분이 제외되면서 각 대학은 KORUS사업 유지보수비 뿐만 아니라 기존 학사시스템을 계속 운영함에 따른 유지보수비를 이중으로 부담하는 결과를 초래하였다.

교육부에 따르면, KORUS 사업은 대학별 유사시스템의 중복개발 방지를 통해 대학별 자체 통합정보시스템 구축 대비 889억원이 절감되는 효과가 있다고 설명한다.

[KORUS 사업의 예산절감 효과]

구분	정부주도 공동구축	대학별 구축	절감액
S/W개발비	304억원	780억원(20억 × 39교)*	476억원
H/W	250억원	663억원(17억 × 39교)**	413억원
총계	554억원	1,443억원	889억원

주: 1. * 거점대(10교) 교당 30억, 지역중심대(19교) 교당 20억, 교대(10교) 교당 10억

2. ** 거점대(10교) 교당 20억, 지역중심대(19교) 교당 17억, 교대(10교) 교당 14억

자료: 교육부

그러나, KORUS 사업에 당초 계획과 달리 수강신청, 학점관리, 강의편람, 강의평가 등 학사행정에 관한 부분이 제외되면서 각 대학은 종전 학사정보시스템과 KORUS 시스템을 동시에 운영하게 되었다.

교육부는 KORUS 시스템의 유지·보수비('17년 34.5억원) 예산을 확보하지 못하게 됨에 따라 39개 국립대학으로 하여금 KORUS 유지·보수비를 분담하게 하였고, 각 대학은 KORUS 유지비용 뿐만 아니라 종전 학사정보시스템 유지·보수비²⁾가 발생하여 KORUS 시스템 도입 이후 오히려 비용이 추가되는 상황이 발생하였다.

교육부는 당초 계획했던 KORUS 시스템의 예산절감 효과가 나타나도록 학사행정 시스템이 KORUS 시스템에 통합될 수 있도록 할 필요가 있다.

2) 학교별로 차이가 있으나 3천만원 내외가 소요되는 것으로 알려짐.

가. 현 황

기타경상이전수입¹⁾은 국고보조금의 반환금, 인건비 환급금, 과오지급금 회수, 사립학교 전대차관 관리수수료 등의 국고 징수를 위한 사업이다. 교육부는 기타경상이전수입 예산현액 834억 7,000만원의 162.7%인 1,361억 7,700만원을 징수결정하고 1,357억 7,100만원을 수납하였으며, 4억 600만원을 미수납하였다.

[기타경상이전수입의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		이체등 증감액	예산현액	징수 결정액	수납액	미수납액	불납 결손액
	본예산	추경						
기타경상이전수입	83,470	83,470	0	83,470	136,177	135,771	406	0

자료: 교육부

나. 분석의견

매년 기타경상이전수입의 초과수납이 발생하고 있는 바, 국가보조금 등 집행잔액 발생에 따른 반납이 과도하지 않도록 집행관리를 철저히 할 필요가 있다.

기타경상이전수입의 연도별 결산내역을 살펴보면, 수납률이 2013년 132%, 2014년 92%, 2015년 198%, 2016년 162% 등 연례적인 초과수납이 발생하고 있다.

[기타경상이전수입의 연도별 결산내역]

(단위: 백만원, %)

연도	예산액		이체등 증감액	예산 현액	징수 결정액 (B)	수납액 (C)	수납률 (C/A)	수납률 (C/B)	미 수납액	불납 결손액
	본예산	추경 (A)								
'13	25,860	25,860	0	25,860	34,590	34,174	132.2	98.8	416	0
'14	37,906	37,906	0	37,906	35,167	34,898	92.1	99.2	268	1
'15	96,318	96,318	0	96,318	191,532	191,138	198.4	99.8	393	1
'16	83,470	83,470	0	83,470	136,177	135,771	162.7	99.7	406	0

자료: 교육부

강세욱 예산분석관(sewook@assembly.go.kr, 788-4638)

1) 예산코드: 일반회계 59-596

2016년도 기타경상이전수입 수납내역을 살펴보면, 한국장학재단의 국가장학금 집행잔액 652억원 및 교육급여 집행잔액이 374억원으로 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

국가장학금 및 교육급여의 경우 주로 저소득층에 대한 지원금으로서 국가장학금의 경우 소득분위별 지급액이 명확하고 교육급여의 경우 의무지출임에도 연례적으로 과도한 초과수납이 발생하고 있다.

또한, 한국연구재단, 국가평생교육진흥원, 한국대학교육협의회 등도 대학재정지원사업을 중심으로 매년 연례적으로 집행잔액 반납이 과도한 바, 예산의 효율적 배분을 통해 집행잔액이 최소화되도록 노력할 필요가 있다.

[2016회계연도 기타경상이전수입 수납내역]

(단위: 백만원)

납부자명	조치사항	수납금액
한국장학재단	맞춤형 국가장학금 지원사업 집행잔액 국고 반납에 따른 세입고지서 발급 의뢰	65,233
시도교육청	2015년도 교육급여 국고보조금 집행잔액 세입고지	45,845
한국연구재단	2015년도 이공분야 기초연구사업 집행잔액 세입고지	2,369
국가평생교육진흥원	2015년 대학중심의 평생학습 활성화 지원 사업 집행잔액 세입고지	2,180
한국연구재단	2016년도 이공분야 연구지원사업 집행잔액 국고반납을 위한 세입고지	1,922
한국연구재단	2015년 대학 특성화사업비 집행잔액 세입고지	1,483
한국교육개발원	2015년도 대학구조개혁 평가운영비사업 집행잔액 세입고지	1,093
한국연구재단	2016년도 인문사회분야 학술연구지원사업 집행잔액 세입고지	1,023
한국연구재단	2015년도 인문사회분야 학술지원사업 집행잔액 세입고지	952
한국연구재단	2016년도 2차 기초연구사업 집행잔액 세입고지	825
부산대학교병원	국립대학병원 2012년도 국립대학병원 지원사업비 기타경상이전수입 세입고지	794
재외동포교육담당관	동경한국학교 시설비(임차료) 집행잔액 세입고지	714
전국교직원 노동조합	전국교직원노동조합 사무실 임차료 지원금 가산금 세입고지	600
한국연구재단	인문사회분야 학술지원사업 집행잔액 세입고지	574
한국연구재단	2016년도 인문사회분야 학술연구지원사업 집행잔액 세입고지	504

주: 5억원 이상 수납내역만 표기하였음.

자료: 교육부

가. 현 황

대학정책관 기본경비(총액비대상)¹⁾는 대학정책관 소관사업 및 실국 운영을 위한 기본 경비 집행(총액인건비 비대상)을 위한 사업이다. 교육부는 대학정책관 기본경비(총액비대상) 사업의 2016년도 예산현액 7억 3,000만원 중 7억원을 집행하였으며 3,200만원을 이월 하였다.

[대학정책관 기본경비(총액비대상) 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
대학정책관 기본경비 (총액비대상)	627	627	15	90	730	700	32	0

자료: 교육부

나. 분석의견

대학정책관 기본경비(총액비대상)는 연례적으로 과도한 이전용을 통한 초과집행이 이루어지고 있고 2016년 예산의 국회 감액 의결 취지에 반하여 사학분쟁조정위원회 예산을 증액하여 집행하였다.

대학정책관 기본경비(총액비대상)의 연도별 이전용 내역을 살펴보면, 2014년 1억 5,800만원, 2015년 2억 7,500만원, 2016년 9,000만원을 각각 전용하여 예산액 대비 집행률이 최근 3년간 112 ~ 148%에 이르는 등 연례적으로 과도한 전용을 통한 초과 집행이 이루어지고 있다.

강세욱 예산분석관(sewook@assembly.go.kr, 788-4638)

1) 예산코드: 일반회계 7011-269

[대학정책관 기본경비(총액비대상)]

(단위: 백만원, %)

연도	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예비비	예산 현액(B)	집행액 (C)	집행률 (C/A)	집행률 (C/B)	다음년도 이월액	불용액
	본예산	추경(A)									
2013	971	971	18	6	0	995	969	99.7	97.4	25	1
2014	719	719	25	158	0	902	886	123.2	98.2	9	6
2015	562	562	10	275	0	847	831	147.7	98.1	15	1
2016	627	627	15	90	0	730	700	111.6	95.9	32	0

자료: 교육부

또한, 2016년도 예산 심사 시 국회는 2014~2015년 사학분쟁조정위원회 회의록 제출 시 무기명으로 제출된 것에 대한 징벌적 조치로 대학정책관 기본경비 내 사학분쟁조정위원회 집행예산 900만원을 감액하여 3,600만원을 편성하였다. 그러나, 2016년 집행액을 살펴보면 당초 예산액보다 4,800만원 증액된 8,400만원을 집행하는 등 국회의 감액 의결 취지에 반하여 예산을 집행하였다.

[2016년 사학분쟁조정위원회 집행액]

(단위: 천원)

목·세목 코드	목 명	집 행 액
210-01	일반수용비	71,217
220-01	국내여비	9,998
240-02	관서업무비	2,810
합 계		84,025

자료: 교육부

가. 현 황

최근 서울대병원은 자법인 설립 및 부대사업 범위 확대 등을 통해 의료사업이 아닌 그 외 사업을 확대하고 있다. 서울대병원은 2011년 12월 SK텔레콤과 함께 ICT기반의 예방 및 건강관리서비스를 제공하기 위한 기업인 헬스커넥트를 설립하였다. 자본금은 총 312억원 수준으로 서울대병원은 브랜드와 디지털 콘텐츠 등 무형자산 97.5억원과 현금 60억원을 출자하여 51%의 지분을 가지고 있다.

이 외에도 서울대병원은 아랍에미리트 셰이크 칼리와 전문병원(SKSH)을 2014년 11월부터 수탁운영하면서 의료 외 수익으로 분류되는 부대수익을 창출하고 있다. 뿐만 아니라, 분원인 분당서울대병원에서는 산·학·연·병원을 연계한 헬스케어 융·복합 연구를 추진하기 위하여 헬스케어혁신파크를 2015년 6월 개관하고 헬스케어 스타트업 기업들을 입주하도록 하며 향후 임대보증금 이자수익 및 연구수익 등을 창출할 계획을 수립하고 있다.

나. 분석의견

서울대병원 자법인 헬스커넥트는 수익 창출의 불확실성으로 인해 향후 서울대병원 의료사업 수행에 지장을 초래할 가능성이 있다는 점에서 주의가 필요하다.

서울대병원은 헬스커넥트 설립 당시 자회사로부터 취득한 수익을 구성원에게 배분하지 않은 채 고유 사업인 의료사업을 위하여 사용하기 때문에 병원의 수익 창출을 위해 영리회사의 주식을 취득하여 사업을 할 수 있다는 입장¹⁾을 피력해왔다. 그러나 현재까지 헬스커넥트 사업의 결과를 살펴보면 당초 계획과 다르게 수익을 창출하지 못하고 있으며, 오히려 자금 부족으로 또 다른 현금 출자²⁾를 실시하게 되면서 본래 의료사업에 투자되었어야 할 재원까지 소요한 것으로 나타났다.

모주영 사업평가관(moju@assembly.go.kr, 788-4835)

1) 법무법인 광장, “서울대학교병원의 자회사 설립 또는 투자를 통한 수입사업의 영위가부 자문”, 2014.1.24.

2) 2015년 5월에는 자금 부족으로 헬스커넥트가 유상증자를 실시하면서 분당서울대병원의 재원으로 60억원을 추가로 현금 출자한 바 있다.

설립 당시 계획에 따르면 헬스커넥트는 2015년 총 1,591억원의 매출을 추정하고, 2014년 말로 손익분기점을 예상하였으나, 아래 재무현황에서 보는 바와 같이 설립 후 2016년 현재까지 지속적인 당기순손실을 나타내고 있다.

[2012~2016년 헬스커넥트 재무현황]

(단위: 백만원)

연도	자산	자본	부채	매출액	영업이익	당기순이익
2012	16,845	15,890	955	487	△3,263	△3,335
2013	11,919	10,249	1,670	2,409	△5,718	△5,641
2014	8,673	478	8,195	5,670	△5,593	△9,953
2015	11,790	9,690	2,100	6,291	△2,620	△2,935
2016	11,919	8,469	3,450	7,325	△1,306	△1,221

자료: 서울대병원

서울대병원 및 헬스커넥트는 최근 중국 우시지역 병원에 대한 의료자문 등 적극적인 해외시장 개척을 위한 기반을 마련하면서 2016년에는 2015년 대비 16% 증가한 매출 73억 원을 달성하는 등 재무상태가 개선되었다고 설명하고 있으나, 실제 사업부문별 매출을 살펴보면 해외시장보다는 국내매출이 전체 매출의 93%에 달하며, SK계열사를 중심으로 한 개인건강관리 O2O 서비스 및 헬스온 어플리케이션 관련 매출 비중이 높게 나타나고 있다.

[2016년 헬스커넥트 사업부문별 매출 현황]

(단위: 백만원)

주요 서비스	국내	해외	합계
개인건강관리 O2O서비스 및 헬스온	2,949	-	2,949
질병관리 솔루션 개발 및 운영	2,009	-	2,009
병원관리 솔루션 개발 및 운영	1,899	398	2,298
병원자문서비스 제공 외	-	69	69
합 계	6,857	468	7,325

자료: 서울대병원

앞서 살펴본 바와 같이, 최근 서울대병원은 본연의 의료사업 외 사업의 확대를 추진하고 있는 것으로 보인다. 그러나 매년 진료공간 건립 및 리모델링 사업 등으로 국가재정으로부터 보조를 받는 상황에서 이처럼 수익이 불투명한 의료 외 사업에 재원을 투입하는 것은 공공보건의료기관으로서 수행하는 국립대병원 사업에 대한 예산지원 필요성을 약화시킬 우려가 있으므로 주의가 필요하다.



문화체육관광부

1

현 황

가. 총수입·총지출 결산

2016회계연도 문화체육관광부 소관 결산은 일반회계, 지역발전특별회계, 아시아문화중심도시조성특별회계, 문화예술진흥기금, 영화발전기금, 지역신문발전기금, 언론진흥기금, 관광진흥개발기금, 국민체육진흥기금으로 구성된다.

2016회계연도 문화체육관광부 소관 총수입은 추가경정예산 대비 2,106억 4,800만원(8.2%)이 감소한 2조 3,332억 2,000만원으로, 전년도 결산에 비해서는 717억 300만원(3.2%)이 증가하였다.

[2016회계연도 문화체육관광부 소관 총수입 결산]

(단위: 백만원)

	2015 결산액(A)	2016				전년 대비 (C-A)
		예산액		결산액 (C)	추경 대비 (C-B)	
		본예산	추경(B)			
예 산	121,907	54,356	54,356	92,360	38,004	△29,547
기 금	2,139,610	2,489,512	2,489,512	2,240,860	△248,652	101,250
합계(총수입)	2,261,517	2,543,868	2,543,868	2,333,220	△210,648	71,703

자료: 문화체육관광부

2016회계연도 문화체육관광부 소관 총지출은 추가경정예산 대비 1,301억 5,400만원(2.3%)이 감소한 5조 5,722억 9,000만원으로, 전년도 결산에 비해서는 4,883억 4,000만원(9.6%)이 증가하였다.

[2016회계연도 문화체육관광부 소관 총지출 결산]

(단위: 백만원)

	2015 결산액(A)	2016				전년 대비 (C-A)
		예산액		결산액 (C)	추경 대비 (C-B)	
		본예산	추경(B)			
예 산	2,453,730	2,769,776	2,832,050	2,801,702	△30,348	347,972
기 금	2,630,220	2,725,019	2,870,394	2,770,588	△99,806	140,368
합계(총지출)	5,083,950	5,494,795	5,702,444	5,572,290	△130,154	488,340

자료: 문화체육관광부

나. 세입·세출 결산

2016회계연도 문화체육관광부 소관 세입예산현액은 1,326억 7,000만원이며, 1,861억 9,400만원을 징수결정하여 1,663억 4,600만원을 수납하고 196억 6,500만원을 미수납하였으며 1억 8,400만원을 불납결손처리 하였다.

[2016회계연도 문화체육관광부 소관 세입 결산]

(단위: 백만원, %)

	예산액		세입 예산현액 (A)	징수 결정액	수납액 (B)	미수납액	불납 결손액	수납률 (B/A)
	본예산	추경						
일반회계	43,280	43,280	43,280	65,317	51,892	13,242	184	119.9
지역발전특별회계	10,436	10,436	10,436	32,079	25,757	6,322	0	246.8
아시아문화중심도시 조성특별회계	78,954	78,954	78,954	88,798	88,697	101	0	112.3
합 계	132,670	132,670	132,670	186,194	166,346	19,665	184	125.4

자료: 문화체육관광부

2016회계연도 문화체육관광부 소관 세출예산현액은 3조 1,711억 4,600만원이며, 이중 91.1%인 2조 8,876억 8,800만원을 지출하고 1,278억 9,700만원을 다음연도로 이월하였으며 1,555억 6,100만원은 불용처리하였다.

[2016회계연도 문화체육관광부 소관 세출 결산]

(단위: 백만원, %)

	예산액		예산 현액 (A)	지출액 (B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
	본예산	추경					
일반회계	1,995,161	2,025,235	2,050,757	1,896,435	32,242	122,081	92.5
지역발전특별회계	781,647	813,847	1,030,995	914,443	87,540	29,011	88.7
아시아문화중심도시 조성특별회계	78,954	78,954	89,394	76,810	8,115	4,469	85.9
합 계	2,855,762	2,918,036	3,171,146	2,887,688	127,897	155,561	91.1

자료: 문화체육관광부

다. 기금 결산

2016회계연도 문화체육관광부 소관 기금의 수정 수입계획액은 3조 8,817억 6,500만원이며, 3조 9,219억 4,800만원을 징수결정하여 3조 8,918억 300만원을 수납하였다.

[2016회계연도 문화체육관광부 소관 기금 수입 결산]

(단위: 백만원, %)

	수입계획액		징수결정액	수납액 (B)	미수납액	불납 결손액	수납률 (B/A)
	당초	수정(A)					
문화예술진흥기금	396,936	396,936	390,857	390,857	0	0	98.5
영화발전기금	375,007	375,007	297,611	292,402	5,209	0	78.0
지역신문발전기금	10,124	10,124	10,917	10,917	0	0	107.8
언론진흥기금	38,496	38,496	32,408	32,368	40	0	84.1
관광진흥개발기금	1,277,051	1,410,311	1,527,739	1,505,927	21,813	0	106.8
국민체육진흥기금	1,650,891	1,650,891	1,662,416	1,659,333	3,083	0	100.5
합 계	3,748,505	3,881,765	3,921,948	3,891,803	30,145	0	100.3

자료: 문화체육관광부

2016회계연도 문화체육관광부 소관 기금의 수정 지출계획액은 3조 8,817억 6,500만원이며 계획현액은 3조 8,865억 7,000만원으로, 3조 8,918억 300만원을 지출하고 67억 8,700만원을 다음연도로 이월하였으며 1,487억 5,800만원을 불용하였다.

[2016회계연도 문화체육관광부 소관 기금 지출 결산]

(단위: 백만원, %)

	지출계획액		계획현액	지출액 (B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
	당초	수정(A)					
문화예술진흥기금	396,936	396,936	397,150	390,857	541	5,752	98.5
영화발전기금	375,007	375,007	375,111	292,402	644	82,065	78.0
지역신문발전기금	10,124	10,124	10,124	10,917	0	248	107.8
언론진흥기금	38,496	38,496	38,496	32,368	0	1,159	84.1
관광진흥개발기금	1,277,051	1,410,311	1,412,499	1,505,927	1,247	8,294	106.8
국민체육진흥기금	1,650,891	1,650,891	1,653,190	1,659,333	4,355	51,240	100.5
합 계	3,748,505	3,881,765	3,886,570	3,891,803	6,787	148,758	100.3

자료: 문화체육관광부

라. 재정구조

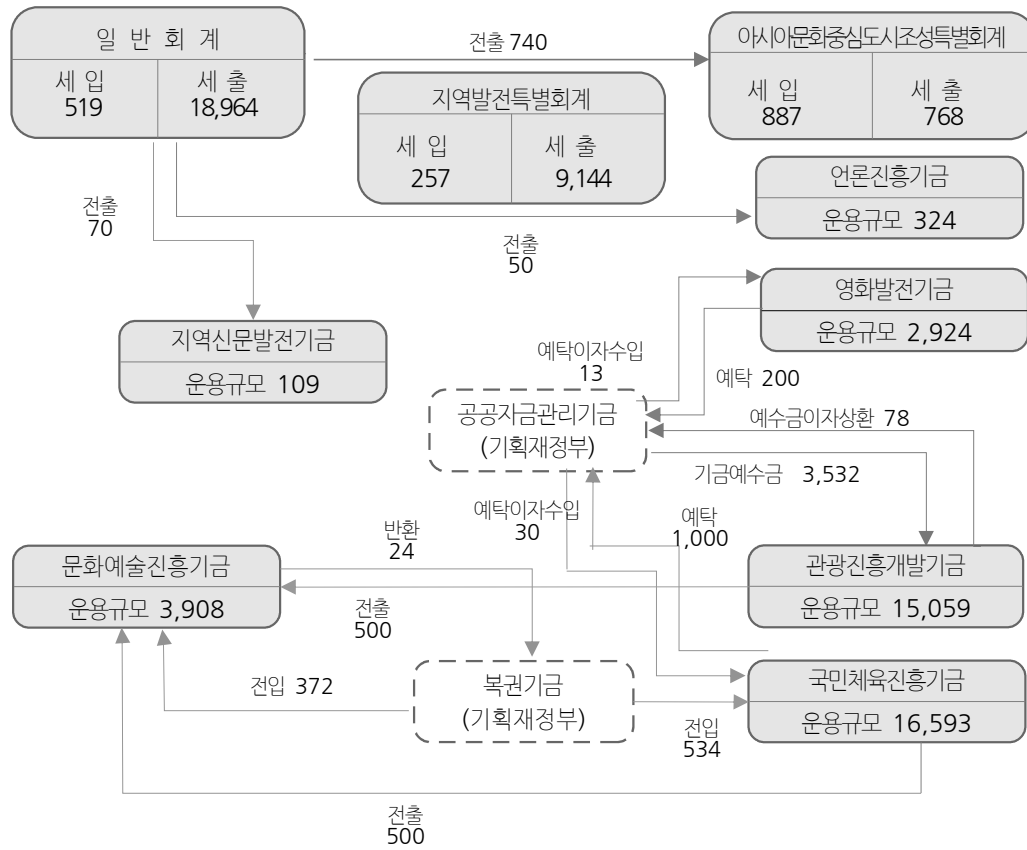
2016회계연도 문화체육관광부의 회계·기금 간 재원이전 현황은 다음과 같다.

회계 간, 회계·기금 간 거래를 먼저 살펴보면, 일반회계에서 아시아문화중심도시조성 특별회계로 740억원 전출되었고, 일반회계에서 지역신문발전기금으로 70억원 전출되었으며, 일반회계에서 언론진흥기금으로 50억원 전출되었다.

다음으로 기금 간 거래를 살펴보면, 문화예술진흥기금은 국민체육진흥기금 및 관광진흥개발기금에서 각각 500억원을 전입받았으며, 복권기금으로부터 372억원을 전입받았다. 국민체육진흥기금은 복권기금으로부터 534억원을 전입받았으며 공자기금에 1,000억원을 예탁하고 예탁이자 수입으로 30억원을 받았다. 영화발전기금은 공자기금에 200억원을 예탁하고 예탁이자 수입으로 13억원을 받았다. 관광진흥개발기금은 기금예수금 3,532억원을 받고 예수금 이자로 78억원을 상환하였다.

[2016회계연도 문화체육관광부 소관 회계·기금 간 재원이전 현황]

(단위: 억원)



주: 결산 총계 기준
자료: 문화체육관광부

문화체육관광부의 2016년도 예산안 및 기금운용계획안과 제1회 추가경정예산안 및 기금운용계획변경안 국회 심사 과정에서 논의된 주요 사항은 다음과 같다.

국회 심사 과정에서 예산이 감액된 사업으로 ① 관광산업 융자지원, ② 3대문화권 생태관광기반 조성(경제), ③ 문화가 있는 날 사업 등이 있다.

관광산업 융자지원 사업은 예상 집행액을 고려하여 500억원이 감액(5,500 → 5,000억원)되었고, 3대문화권 생태관광기반 조성(경제) 사업은 실집행이 저조한 것을 고려하여 304억원이 감액(2,031 → 1,727억원)되었다. 문화가 있는 날 사업은 실효성에 대한 대책 마련 필요성이 제기되어 20억원이 감액(150 → 130억원)되었다¹⁾.

국회심사 과정에서 부대의견이 채택된 사업으로 한반도생태평화벨트 조성 사업이 있다. 한반도생태평화벨트 조성 사업은 「2015년 국고보조사업 운용평가 결과에 따른 중간평가를 실시하여 사업성과를 상세히 점검한다」가 부대의견으로 채택되었다²⁾.

2016년도 제1회 추가경정예산안 및 기금운용계획변경안 심사 과정에서 논의된 주요 사업으로 조선업 밀집지역 관광산업육성 사업이 있다. 조선업 밀집지역의 침체된 경기 회복을 위해 관광산업을 적극 육성할 필요가 있어 322억원이 증액(순증)되었다.

1) 교육문화체육관광위원회, 「2016년도 예산안 예비심사검토보고서」, 2015. 10.

국회, 「2016년도 예산안에 대한 수정안」, 2015. 12.

2) 국회, 「2016년도 예산안에 대한 수정안」, 2015. 12.

문화체육관광부는 ① 국민에게 **생활 속 문화 서비스**를 제공하여 문화융성 체감 확산, ② **콘텐츠 산업을 창조경제 핵심산업**으로 육성, ③ **미디어산업에 대한 지속적인 투자** 및 **저작권 보호체계 조성**, ④ **관광을 통한 국민행복과 고품격의 한국관광 실현**, ⑤ **국제경기 대회**의 성공적인 개최 지원 및 **생활체육 활성화**를 2016년 주요 정책방향으로 설정하고 예산을 집행하였다.

그러나 2016회계연도 문화체육관광부 소관 결산에 대한 분석 결과, 다음과 같은 특징이 있었다.

첫째, 경륜·경정 공익사업적립금과 체육진흥투표권 증량발행 적립금이 국가재정에 포함되지 않고 운영되고 있다. 재정운용의 투명성과 효율성 제고를 위하여 이들 재원을 조속히 국가재정 내에 편입하여 운영할 필요가 있다.

둘째, 문화창조아카데미 사업은 투입 예산 대비 교육 인원이 과도하게 적으므로 국가 지원 효율성을 재검토할 필요가 있다. 문화창조아카데미는 팀 단위 프로젝트 중심의 사업화 및 창업 지원을 위한 것으로 2016년도 기준 35억 9,000만원이 편성되었으나 교육 수료 인원은 39명에 불과하며, 대부분 현업전문가로 국비 지원이 필요한지 검토할 필요가 있다.

셋째, 뉴욕관광문화센터 건립이 계획대로 추진되지 못하고 있으므로 보다 적극적인 사업 추진이 요구된다. 또한 해외관광문화센터 입주 공공기관에게 임차료를 면제해 주고 있으나 이에 대한 법적 근거가 미비하고, 해외관광문화센터의 건립은 관광진흥개발기금으로, 운영은 일반회계 재원으로 이루어져 센터의 건립과 운영이 각각 다른 회계에서 이루어지는 문제가 있다.

넷째, 「관광진흥법」에 따르면 관광특구는 외국인관광객 수가 연간 10만명 이상이어야 하나 현행 31개 관광특구 중 17개가 이에 미달하는 문제가 있다. 또한 관광특구의 지정 및 폐지 절차에 문화체육관광부 장관이 개입할 여지가 없어 운영체계 조정 필요성에 대한 검토가 요구된다.

1

경륜·경정 공익사업적립금 등의 국가재정 편입 필요

문화체육관광부는 실질적으로 문화체육관광부의 재원과 같이 운영되는 ① 경륜·경정 공익사업적립금, ② 체육진흥투표권 증량발행 적립금을 예산·기금 등 국가재정에 포함하지 않고 운영하고 있다. 이는 국가의 재정활동을 외부에서 투명하게 파악하기 어렵게 하고, 효과적으로 통제할 수 없게 하는 문제가 있다.

1-1. 경륜·경정 공익사업적립금의 국가재정 편입 필요

가. 현 황

공익사업적립금은 「국민체육진흥법」에 따라 국민체육진흥공단이 관리·운영하는 국민체육진흥투표권¹⁾ 공익사업적립금과 「경륜·경정법」에 따라 국민체육진흥공단 및 경주사업자인 각 지자체가 관리·운영하는 경륜·경정 공익사업적립금으로 구분된다.

이 중 국민체육진흥투표권 공익사업적립금은 「국민체육진흥법」 개정²⁾에 따라 2015년부터 국민체육진흥기금에 편입되었으나, 경륜·경정 공익사업적립금은 여전히 국가재정 외로 운용되고 있다.

경륜·경정 공익사업적립금은 경륜·경정 수익금의 일부(경주사업자가 지방자치단체인 경우 경륜·경정 수익금의 2.5%, 국민체육진흥공단의 경우 2.0%)로 조성되며, 「경륜·경정법」 제18조제1항³⁾ 및 같은 법 시행규칙 제18조의2제1항³⁾에 따라 소년·소녀가장 및 장애

온세현 예산분석관(onsh@assembly.go.kr, 788-4633)

1) 운동 경기의 결과를 적중시킨 사람에게 환급금을 교부하는 표권(토토, 프로토)

2) 「경륜·경정법」 제18조(수익금의 사용) ① 경주사업자는 경주의 시행에 따른 제15조제1항의 수익금을 다음 각 호의 목적으로 사용하여야 한다. <개정 2008.2.29., 2009.4.1., 2009.5.21., 2014.5.28.>

3. 그 밖에 문화체육관광부령으로 정하는 공익사업

3) 「경륜·경정법 시행규칙」 제18조의2(공익사업 지원대상) ① 법 제18조제1항제3호, 영 제22조제1항제1호마목 및 같은 항 제2호마목에서 "문화체육관광부령으로 정하는 공익사업"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다. <개정 2016.11.1>

인 등 소외계층 지원 사업과 생활체육의 활동 증진을 위한 사업 등에 사용되고 있다.

경륜·경정 공익사업적립금의 최근 5년간 운용 현황을 살펴보면, 매년 10~20억원 내외의 수입이 발생하고, 2016년 수입은 16억 8,600만원, 지출은 2억원으로 기말잔액은 17억 2,300만원이다.

[최근 5년간 경륜·경정 공익사업적립금 운용 현황]

(단위: 백만원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017(예상)
기초잔액(A)	746	360	349	290	115	1,723
수입(B)	2,262	1,723	1,297	981	1,686	1,772
지출(C)	2,823	1,778	1,380	1,170	200	-
기타(D)	175	44	24	14	122	-
기말잔액(E)	360	349	290	115	1,723	3,495

주: 기말잔액(E) = 기초잔액(A)+수입(B)-지출(C)+기타(D)

자료: 문화체육관광부

나. 분석의견

문화체육관광부는 자금 운용의 투명성이 확보되지 않은 경륜·경정 공익사업적립금을 조속히 국가재정에 편입하여 운영할 필요가 있다.

경륜·경정 공익사업적립금은 문화체육관광부가 직접 관리하는 재원은 아니나, 국민체육진흥공단은 집행기관일 뿐 실제 지원계획은 문화체육관광부장관이 승인해야 확정되는 등⁴⁾ 실질적으로 문화체육관광부가 운용하는 자금으로 볼 수 있다.

그럼에도 동 적립금은 국가재정 외로 운용됨으로써 예산·기금과 달리 국회 심의를 받지 않아 적립금 운용의 투명성을 확보하기가 어렵다.

1. 소년·소녀가장 및 장애인 등 소외계층 지원 사업
2. 「국민체육진흥법」 제2조제3호에 따른 생활체육의 활동 증진을 위한 사업
3. 학교체육 활성화를 위한 사업
4. 학교 및 직장의 운동경기부 활성화를 위한 사업
5. 체육 분야 일자리 지원을 위한 사업
6. 불법스포츠도박 방지를 위한 사업

② 법 제15조제1항의 수익금 중 제1항에 따른 공익사업에 대한 지원절차·방법 등에 관한 사항은 문화체육관광부장관이 정하여 고시한다.

- 4) 「문화체육관광부 공익사업적립금 운용규정」(문화체육관광부 훈령 165호)

실제 2014~2016년 경륜·경정 공익사업적립금의 집행내역을 살펴볼 때 다음과 같이 법령에서 정한 소외계층 지원 사업, 생활체육 증진 등의 목적과 다르게 사용되고 있는 내역이 발견되고 있다⁵⁾.

특히 특정 단체에 대한 지원, 재외국민 지원 등은 법령에서 정한 범위를 벗어난 것으로 판단되며, 2016년 지원사업인 ‘제1회 서울마당 연예인 농구대회 개최’는 문화체육관광부와 산업통상자원부가 주최한 코리아세일페스타 행사 일환으로 추진된 것으로 공익사업의 목적에 부합한다고 보기 어렵다.

[최근 3년간 경륜·경정 공익사업적립금 집행내역 중 법령이 정한 지원 범위를 벗어난 건]
(단위: 원)

연번	지원단체	지원사업명	사업기간	지원액
1	대한치어리딩협회	세계 치어리딩선수권대회 참가	2014.4.~5.	70,000,000
2	뉴저지대한탁구협회	제3회 미동부한인탁구대잔치	2014.5.	14,286,476
3	재호주대한탁구협회	제5회 호주한인탁구대회	2014.4.	13,331,735
4	국민체육진흥공단	2014년도 우수공공체육시설 선정	2014.9.~12.	50,000,000
5	대한치어리딩협회	세계치어리딩대회 국가대표선수단 파견	2015.4.	50,000,000
6	뉴저지대한탁구협회	제4회 미동부 한인탁구대잔치	2015.5.	14,810,210
7	스포츠포럼21	21세기 스포츠포럼 사업	2015.4.~12.	30,000,000
8	한국프로댄스평의회	2015 코리아오픈 국제댄스 스포츠챔피언쉽	2015.4.	50,000,000
9	재호주대한탁구협회	제6회 호주한인 탁구대잔치	2015.4.	14,943,780
10	인성교육범국민실천연합	교육가족인성실천한궁대회	2015.6.~11.	30,000,000
11	국민체육진흥공단	2015 우수공공체육시설 선정	2015.10.~2016.3.	60,000,000
12	대한체육회	제1회 서울마당 연예인 농구대회 개최	2016.9.~10.	200,000,000

자료: 문화체육관광부 제출자료를 바탕으로 재구성

이와 같은 문제점을 해소하기 위하여 경륜·경정 공익사업적립금도 조속히 국가재정에 편입시키고 국회 심사를 강화할 필요가 있다⁶⁾.

5) 참고로 2015년 국민생활체육회를 통한 늘품건강체조 보급지원(3억 5,000만원)도 이 경륜·경정 공익사업적립금으로 이루어졌다.

6) 이와 관련하여 경륜·경정 공익사업적립금을 국민체육진흥기금에 편입하고자 하는 「국민체육진흥법 일부개정법률안」(2017.2.16. 조훈현의원 대표발의(의안번호 제2005675호))이 국회 계류중이다.

1-2. 체육진흥투표권 증량발행에 따른 적립금의 예산 내 편입 필요

가. 현 황

체육진흥투표권 증량발행은 「국제경기대회지원법」 제17조7)에 따라 국제대회 조직위원회가 대회 준비·운영에 필요한 비용을 충당하기 위하여 국민체육진흥공단 이사장에게 요청하여 발행하는 것⁸⁾으로 일반발행과 구분하여 별도로 발행하고 있다. 이는 같은 조 제4항에 따라 사행산업통합감독위원회가 조정·권고하는 매출총량의 적용을 받지 않는다.

국민체육진흥공단은 체육진흥투표권 증량발행을 통하여 적립금을 조성하고 있고, 각종 국제경기 조직위원회의 지원금으로 지출하고 있다.

[최근 5년간 체육진흥투표권 증량발행 적립금 집행내역]

(단위: 백만원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	계
2014 인천아시안게임	18,677	13,053	14,809	-	-	46,539
2014 인천장애인아시안게임	-	2,375	5,444	-	-	7,819
2015 광주하계U대회	100	3,038	6,247	15,980	-	25,365
2015 문경세계군인체육대회	-	400	1,500	7,768	-	9,668
2015 서울시각장애인체육대회	-	-	-	2,700	-	2,799
2018 평창동계올림픽	2,863	9,052	2,000	15,574	91,850	121,339
2018 창원세계사격선수권대회	-	-	-	-	350	350
계	-	-	-	-	-	213,879

자료: 문화체육관광부

- 7) 「국제경기대회지원법」 제17조(체육진흥투표권의 증량발행) ① 조직위원회는 대회의 준비·운영에 필요한 비용을 충당하기 위하여 필요한 경우에는 서울올림픽기념국민체육진흥공단이사장(이하 "이사장"이라 한다)에게 「국민체육진흥법」 제24조에 따른 체육진흥투표권의 증량발행을 요청할 수 있다.
 ② 이사장은 제1항에 따른 체육진흥투표권의 증량발행분에 대한 수익금을 매 분기별로 조직위원회에 배분하여야 한다.
 ③ 제1항 및 제2항에 따른 체육진흥투표권의 증량발행 및 수익금 배정 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
 ④ 제1항에 따른 체육진흥투표권의 증량발행은 「사행산업통합감독위원회법」 제5조에 따라 사행산업통합감독위원회가 조정 또는 권고하는 매출총량의 적용을 받지 아니한다.

- 8) 최근 5년간 증량발행 신청 금액과 허가 금액 (단위: 백만원)

연도	신청 금액	허가 금액
2012	29,510	29,510
2013	31,499	31,499
2014	30,000	30,000
2015	42,022	42,022
2016	92,200	92,200

체육진흥투표권 증량발행 적립금의 운용 현황을 살펴보면 2016년에는 수입 1,186억 7,600만원, 지출은 922억원이 이루어져 기말잔액은 270억 1,200만원이다.

[최근 5년간 체육진흥투표권 증량발행 적립금 운용 현황]

(단위: 백만원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017(예상)
기초잔액(A)	4,370	762	0	33,695	0	27,012
수입(B)	33,582	31,749	63,695	8,327	118,676	988
지출(C)	37,189	32,511	30,000	42,022	92,200	28,000
기타(D)	0	0	0	0	536 ¹⁾	0
기말잔액(E)	762	0	33,695	0	27,012	0

주: 1) 2014 인천아시안게임 조직위원회 해산에 따른 잉여금 반납액

2) 기말잔액(E) = 기초잔액(A)+수입(B)-지출(C)+기타(D)

자료: 문화체육관광부

나. 분석의견

문화체육관광부는 체육진흥투표권 증량발행에 따른 적립금을 국가재정으로 편입하는 방안을 검토할 필요가 있다.

현재 체육진흥투표권 일반발행 수익금(환급금, 위탁운영비 제외)은 「국민체육진흥법」 제29조⁹⁾에 따라 국민체육진흥기금에 출연되고 있으나, 증량발행 적립금은 국가재정 외로 운영하고 있다. 즉, 「국제경기대회 지원법」 제17조 및 동법 시행령 제13조에 따라 국제경기대회 조직위원회의 운영경비를 지원하기 위하여 사용한다.

문화체육관광부는 체육진흥투표권 증량발행 수익금은 대규모 국제대회의 성공적 개최를 위하여 한시적으로 대회 준비를 위한 운영비와 문화행사비의 일부를 지원하기 위한 비용으로 국민체육진흥기금으로의 지원이 어렵다는 입장이다.

그러나 2016년의 경우 수입액이 1,000억원을 초과하는 등 그 규모가 상당히 큼에도 불구하고, 국가재정 외로 운영됨에 따라 수익금 및 적립금 운용의 투명성을 담보할 수 없는 문제가 있다.

9) 「국민체육진흥법」 제29조(수익금의 사용) ①수탁사업자는 매 사업연도 체육진흥투표권 발행 사업의 총매출액 중 제27조에 따른 환급금과 제28조에 따른 위탁 운영비를 제외한 금액에 대하여는 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 서울올림픽기념국민체육진흥공단으로 넘겨준다. <개정 2008.2.29.>
② 서울올림픽기념국민체육진흥공단은 제1항에 따라 수탁사업자로부터 넘겨받은 금액을 기금에 출연하고, 그 결과를 문화체육관광부장관에게 보고하여야 한다.

또한 「국제경기대회 지원법」 제10조제3항¹⁰⁾에 따라 국가 및 지방자치단체는 조직위원회 설치·운영과 대회의 준비·운영에 필요한 예산을 지원할 수 있다는 점에서 국가재정 외로 별도의 적립금을 운용할 필요성은 크지 않다. 실제로 평창동계올림픽 등 각종 국제대회에 대하여 예산 및 기금으로 재정적 지원이 이루어지고 있다¹¹⁾.

참고로 「국제경기대회 지원법」 제12조제1항¹²⁾에 따라 조직위원회는 설치·운영 및 대회의 준비·운영에 필요한 비용을 충당하기 위하여 대회기금을 별도로 설치할 수 있는데, 같은 조 제2항¹³⁾에 따라 체육진흥투표권 증량발행에 따른 수익금뿐 아니라 정부의 출연금·보조금 역시 이 기금의 재원으로 관리되므로 체육진흥투표권 증량발행에 따른 수익금이 국가 재정에 편입된다 하더라도 보조금으로 다시 교부된다면 조직위원회에 대한 지원 총액은 달라지지 않을 것으로 판단된다.

따라서 체육진흥투표권 증량발행에 따른 적립금을 국가 재정에 포함시킴으로써 적립금 운용의 투명성을 제고하는 방안을 검토할 필요가 있다.

-
- 10) 「국제경기대회 지원법」 제10조(국가 등의 지원) ① 조직위원회는 국가·지방자치단체·공공기관(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관을 말한다. 이하 같다)·법인·단체 등에게 행정적·재정적인 협조 및 지원과 그 밖에 필요한 편의제공을 요청할 수 있으며, 해당 기관은 특별한 사유가 없는 한 협조하여야 한다.
 ② 조직위원회는 대회관련시설과 선수입원·보도진·관람객 등에 대한 테러를 방지하고 안전을 확보하기 위하여 국가에 지원을 요청할 수 있다.
 ③ 국가 또는 지방자치단체는 조직위원회의 설치·운영과 대회의 준비·운영에 필요한 예산을 지원할 수 있다.
- 11) 2016년 결산 기준 일반회계에서 평창문화올림픽 지원(1633-305) 사업으로 70억원, 국제체육 교류협력(5332-300) 사업에서 28억 9,900만원, 국민체육진흥기금으로 2018평창동계올림픽경기대회지원(5361-311) 사업에서 3,435억 9,900만원, 2018창원세계사격선수권대회 지원(5361-317) 사업에서 40억원, 2019 광주세계수영선수권대회 지원(5361-318) 사업에서 20억원이 각각 지원되었다.
- 12) 「국제경기대회 지원법」 제12조(기금의 설치 등) ① 조직위원회의 설치·운영에 필요한 자금과 대회의 준비·운영에 필요한 비용을 충당하기 위하여 조직위원회는 대회기금(이하 "기금"이라 한다)을 설치할 수 있다.
- 13) ② 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다. <개정 2016.1.6.>
 1. 정부 및 정부가 아닌 자의 출연금·보조금 및 기부금
 2. 제14조의 자금차입에 따른 차입금
 3. 제16조의 수익사업에 따른 수익금
 4. 제17조에 따라 조직위원회에 배분되는 체육진흥투표권 수익금
 5. 제18조의 기념주화 발행에 따른 수익금
 6. 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 제6조제5항에 따라 조직위원회에 지원되는 옥외광고사업 수익금
 7. 기금운영으로 생기는 수익금
 8. 그 밖의 수익금

문화체육관광부는 2016년 제1회 추가경정예산 및 기금운용계획변경을 통해 11개 사업에 대하여 본예산 대비 1,955억 3,400만원(3.0%)을 증액하여 편성하였다.

2016년 제1회 추가경정예산 및 기금운용계획변경의 목적은 일자리 창출로, 문화체육관광부는 지역경제구조 개편을 통한 서민 생활 안정을 위하여 조선업 밀집지역 관광산업 육성 사업을 신규로 편성하고, 관광산업 융자지원, 게임산업 육성 등의 사업을 확대 시행하였다.

[문화체육관광부 소관 2016년 제1회 추가경정예산 및 기금운용계획변경]

(단위: 백만원, %)

세부사업명	본예산 (A)	추경 (B)	예산현액 (계획현액) (C)	집행액(D)	증감액 (B-A)	집행률 (D/C)
[일반회계]						
지역콘텐츠산업균형발전지원	14,000	18,960	18,960	18,960	4,960	100.0
대중문화콘텐츠산업 육성	64,881	66,581	66,581	66,398	1,700	99.7
게임산업 육성	35,134	45,778	45,263	43,766	10,644	96.7
문화가 있는 날 운영	13,000	14,750	14,750	14,742	1,750	99.9
국민문화향유권 확대	18,082	21,794	21,794	20,524	3,712	94.2
디지털정보자원 확충(정보화)	6,351	10,859	10,879	9,850	4,508	90.5
국제체육 교류협력	521	3,321	3,321	3,295	2,800	99.2
[지역발전특별회계]						
조선업 밀집지역 관광산업육성	-	32,200	32,200	32,200	32,200	100.0
[관광진흥개발기금]						
국내관광 활성화 및 지역관광 개선 지원	22,520	26,220	26,220	24,206	3,700	92.3
외래관광객 유치마케팅 활성화 지원	54,062	63,622	63,622	63,056	9,560	99.1
관광산업 융자지원	500,000	620,000	620,000	620,000	120,000	100.0

자료: 문화체육관광부

2-1. 국제체육 교류협력 사업 계획 및 관리 부실 문제

가. 현 황

국제체육 교류협력¹⁾은 국제대회 국내개최 지원, 국제회의 참석, 국가 간 협정체결 등 국제스포츠 활동을 위한 사업으로, 문화체육관광부는 본예산 5억 2,100만원에 추경으로 증액 편성된 28억원을 반영한 예산현액 33억 2,100만원 중 32억 9,500만원을 집행하고 2,600만원을 불용하였다.

[국제체육 교류협력 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
국제체육교류협력	521	3,321	0	0	3,321	3,295	0	26
평창올림픽 지원	99	2,899	0	0	2,899	2,899	0	0

자료: 문화체육관광부

내역사업인 평창올림픽 지원 사업은 관련 업무 지원을 위한 것으로, 당초 9,900만원이 편성되었으나 추경시 평창올림픽 홍보지원(20억원), 평창올림픽 홍보 VR제작(8억원)을 위하여 28억원이 증액 편성되었고 전액 집행하였다.

나. 분석의견

동 사업은 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 추경으로 증액된 예산의 연내 집행가능성을 고려하지 않고 전액 교부하여 「2016년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」을 위반하였으므로 향후 철저한 사업관리가 필요하다.

추경을 통하여 증액된 28억원은 전액 강원도에 교부되었으나, 2016년도 결산 결과 5,600만원만 실집행되고 나머지 27억 4,400만원은 이월되어 실집행률이 0.1%에 불과하다.

1) 예산코드: 일반회계 5332-300

[2016년도 추경 증액분 실집행 현황]

(단위: 백만원, %)

사업시행주체 (기관명)	부처		사업시행주체(피출연·피보조 기관 등)							
	예산		집행액	교부액	전년도 이월액	예산 현액	집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)
	본예산	추경(A)								
강원도	0	2,800	2,800	2,800	0	2,800	6	2,794	0	0.1

자료: 문화체육관광부

문화체육관광부는 2016년 9월 국비 교부 이후 강원도 지방비 편성이 연말에 이루어졌으며, 행정절차 및 일부 사업계획 실행 단계에서의 변경사유 발생으로 실집행이 부진하다고 설명하고 있다.

평창올림픽 홍보지원 사업(20억원)은 대학생 페스티벌(6억원)과 미디어파사드²⁾ 콘텐츠 제작(5억원) 및 설치(춘천, 평창, 강릉 각 1개소, 23억원), 각종 문화행사 개최, 마스코트 조형물 제작 등(6억원)에 각각 50%의 국비지원을 하고자 하는 것으로, 2017년 5월말 현재 실집행액은 5억 5,400만원(27.7%)에 불과하다. 이는 특히 미디어파사드 제작 및 설치 사업이 설치 대상지역 협의, 입찰 준비 등으로 집행이 지연되었기 때문이다.

평창동계올림픽 홍보 VR제작 사업은 계획 변경 등으로 인하여 실집행이 부진하며, 2017년 5월말 현재에도 8억원 중 3억 4,000만원이 집행되는 것에 그쳤다.

그러나 기획재정부의 「2016년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」에 따르면, 중앙관서의 장은 보조금의 교부여부를 결정할 때 보조사업 계획의 구체성 및 실현가능성, 지방비 부담능력유무, 사전 행정절차 이행여부, 연내 집행가능성(계속사업의 경우 전년도 집행 실적) 등에 대한 엄격한 사전 검토를 거쳐 이월 및 보조금 교부 후 사업취소 등이 최소화 되도록 하여야 한다.

문화체육관광부는 지방비 부담능력유무, 연내 집행가능성 등을 고려하였어야 함에도 강원도의 지방비 편성 여부를 정확히 파악하지 못하고 이를 전액 교부하여 「2016년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」을 위반하였으므로 향후 사업관리를 철저히 하여야 한다.

2) 미디어 파사드(영어: Media facade)는 건축물 외면의 가장 중심을 가리키는 '파사드(Facade)'와 '미디어(Media)'의 합성어로, 건물 외벽 등에 LED 조명을 설치해 미디어 기능을 구현하는 것을 말한다.

둘째, 평창동계올림픽 홍보 VR제작 사업의 사전 계획이 부실하여 사업 계획을 수차례 변경하는 등의 사유로 사업이 원활하게 추진되지 못한 문제가 있다.

평창올림픽 지원사업 중 평창동계올림픽 홍보 VR제작 사업은 당초 “가상 체험형 360° VR 테스트이벤트 동영상 제작”을 목표로 국비 8억원을 편성하였으나, 추진 과정에서 테스트이벤트 영상 제작이 선수들의 초상권, 경기 중 촬영 시 경기력 저하 등의 문제로 실행이 불가능함이 밝혀졌다.

이에 따라 문화체육관광부는 “동계 경기종목 VR 실사와 애니메이션 제작”으로 계획을 변경하고, 설상, 빙상, 패럴림픽 각각 1종목씩 VR영상과 시뮬레이터를 제작하고 학교와 대중이 사용할 수 있는 관련 체험용품을 구매하는 것으로 계획을 1차 변경하였다.

[평창동계올림픽 홍보 VR제작 계획 변경 내역]

- (당초) 가상 체험형 360° VR 테스트이벤트 동영상 제작
- 테스트이벤트, 참여 관중 콘셉트 등 특화 콘텐츠 제작으로 평창올림픽 간접체험 및 홍보 추진, 올림픽 경기장시설 360° 3D 영상 촬영, 드론을 통한 생동감 넘치는 고공 촬영 및 현장감 극대화, CG작업을 통한 스토리텔링 VR 콘텐츠 제작(약 16편)
- (1차변경) 동계 경기종목 VR 실사+애니메이션 제작: 3종목 VR영상 및 시뮬레이터, VR체험용품 구입(학교 및 대중체험용)
- 3종목(설상, 빙상, 패럴림픽 각 1종) VR영상 및 시뮬레이터(종목별 각 1대),
 - 카드보드, VR기어 등 HMD(해상도 2,160×1,200 / 3~5분 내외)기기에 바로 적용 가능한 콘텐츠 제작, CG사실기법과 시뮬레이터 연동 활용으로 홍보 체험 콘텐츠 제작
 - * VR영상에 강원도 관련 콘텐츠 활용 병행
 - ※ (변경사유) 당초 계획인 테스트이벤트 영상이 선수들의 초상권, 경기력 저하 문제 등으로 실행불가
- (2차변경) 동계 경기종목 VR 실사+애니메이션 제작: 4종목 VR영상 및 VR체험용품 구입(학교 및 대중체험용)
- 일반홍보용 VR영상: 설상, 빙상, 패럴림픽 종목 중 3종
 - 시뮬레이터용 VR영상 및 시뮬레이터 1대 제작: 패럴림픽 종목 1종
 - 카드보드, VR기어 등 홍보물품 제작
 - 현재 행정절차 추진 중으로 집행 지연
 - ※ (변경사유) 고비용의 시뮬레이터 3대 제작보다 일반인들이 많이 체험할 수 있도록 저가 체험장비(카드보드 추가제작) 보급을 통한 체험인원 확대가 실제 홍보효과가 높다는 내부 결론에 따라 사업계획변경

자료: 문화체육관광부

그러나 고비용의 시뮬레이터를 3대 제작하는 것보다 저가 체험장비를 다수 보급하는 것이 실제 홍보효과가 높다는 점이 내부적으로 지적되어, 시뮬레이터는 패럴림픽 1종목에 대해서만 제작하고 나머지 예산은 저가 체험장비를 보급하는 데 사용하는 것으로 계획을 2차 변경, 2017년 5월말 현재 행정절차 추진 중으로 실집행액은 3억 4,000만원(42.5%)이다.

결과적으로 평창동계올림픽 홍보 VR제작 사업은 사전 사업 계획이 부실하여 사업이 원활히 추진되지 못하고 예산 집행의 비효율성이 발생하였으므로, 문화체육관광부는 이와 같은 일이 재발되지 않도록 주의할 필요가 있다.

2-2. 조선업 밀집지역 관광산업육성 사업의 대규모 이월 발생 문제

가. 현 황

문화체육관광부는 조선업 밀집지역의 관광산업 육성을 통한 일자리 창출을 목적으로 조선업 밀집지역 관광산업육성³⁾ 사업을 2016년도 제1회 추경 시 신규 편성하였다. 이 사업은 조선업 밀집지역의 관광산업을 육성하여 지역경제구조를 개편하고 관광활성화를 통한 자영업자 등 서민 생활의 안정화를 도모하려는 것으로, 추경으로 편성된 예산 322억원을 전액 교부하였으나 집행행 단계에서 26억 900만원(8.1%)이 집행되고 나머지 295억 9,100만원은 차년도로 이월되었다.

[조선업 밀집지역 관광산업육성 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

사업시행주체	부처			사업시행주체						
	예산액		집행액	교부액	전년도 이월액	예산 현액	집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)
	본예산	추경 (A)								
지방자치단체	0	32,200	32,200	32,200	0	32,200	2,609	29,591	0	8.1

자료: 문화체육관광부

이 사업은 지역발전특별회계 경제발전계정으로 지출되며, 조선업 밀집지역인 7개 지자체(부산·울산·거제·창원·영암·목포·군산)에 관광산업 활성화를 위한 사업비의 70%를 지원하였다.

3) 예산코드: 지역발전특별회계 - 경제발전계정 4153-310

[조선업 밀집지역 관광산업 육성사업의 세부내용]

(단위: 백만원)

지역	사업명	2016 추경 예산			사업내용
		소계	국비	지방비	
거제	거제자연생태 테마파크 조성	10,000	7,000	3,000	첨단돛형온실, 보조온실, 편의시설 등 조성
목포	고하도 해안힐링랜드 조성	3,500	2,450	1,050	탐방로드, 전망데크, 진입로 등 조성
	고하도 목화 육지면 발상지 관광자원화	1,143	800	343	목화단지, 힐링로, 숲 체험·학습 체험 운영(폐교 리모델링) 등
영암	월출산 기찬랜드 경관조명 설치	1,000	700	300	경관·감성 조명, 가로등 설치 등
	한국 트로트 가요센터 건립	4,357	3,050	1,307	전시관, 공연장, 오디션장, 창작소 등 건립
창원	진해 폐역 활용 체류형 문화 공간 조성	3,000	2,100	900	경관조명, 캐릭터 설치
	창원 편백림 치유의 숲 조성	2,700	1,890	810	치유센터 내부마감공사, 편의시설 조성
	창원 수목원 조성	2,300	1,610	690	온실 내 조경, 관리동, 재배사, 화장실 조성
울산	울산큰애기 관광안내소 설치	1,200	840	360	울산큰애기 관광안내소 리모델링, 조형물, 문화쉼터 공간 조성
	고래문화마을 어린이 고래테마파크 조성	1,500	1,050	450	어린이 고래테마파크 설치(건축물 리모델링), 홍보관, 편의시설 등 조성
	대왕암공원 주차타워 건립	5,300	3,710	1,590	주차타워 조성(152 → 570면)
부산	영도물양장 Sea-Side Complex Town 건립 및 주변 지역 관광인프라 정비	3,000	2,100	900	Sea-Side Complex Town 건립(2,000 m ²), 주변지역 관광인프라 및 야간 경관조성 정비, 포토존 조성 등
	사하구 조선기자재 협업단지 테마거리 조성	2,000	1,400	600	테마거리 조성, 도시숲 조성(4,500 m ²), 포구 노상 박물관거리, 문화쉼터 등 조성
군산	고군산군도 관광편익시설 조성(군산시)	5,000	3,500	1,500	선유도해수욕장 종합휴양센터(숙박기능 포함), 야외폴장 등 조성
합 계(14개 사업)		46,000	32,200	13,800	

자료: 문화체육관광부

나. 분석의견

문화체육관광부는 사업 계획이 미비하여 연내 집행이 불가능한 건설사업을 추경 예산으로 편성, 추경예산의 목적을 달성하지 못하고 대규모의 이월액이 발생한 문제가 있다.

문화체육관광부는 동 사업 추진에 있어 해당 지방자치단체에서 관광산업육성을 위해 가장 필요로 하는 사업을 중심으로 신청을 받아 지원하였다고 밝히고 있다. 그러나 2016년도 결산 결과 추경으로 신규 추진한 322억 중 26억 900만원만이 실제 집행되어 실집행률이 8.1%에 그치고 295억 9,100만원의 이월액이 발생하였다.

지방자치단체의 이월 사유를 살펴보면 설계용역 발주 준비 및 연말 발주, 미착공 등 주로 사전 행정절차 진행에 따른 것으로, 2017년 4월말 현재도 실집행액은 44억 9,300만원(14.0%)에 불과하다.

지방자치단체에서 신청한 사업의 대부분은 시설 조성, 센터 건립 등 장기간의 기간이 소요될 것이 예상되는 건축 사업으로, 문화체육관광부는 예산의 추경 편성 이후 사업이 조속히 추진될 수 있도록 노력했어야 했다. 이와 관련하여 국회예산정책처는 2016년도 제1회 추가경정 및 기금운용계획변경안에 대해서 실집행이 원활하게 이루어져 추경효과가 나타날 수 있기 위해서는 사업계획을 면밀히 세우고 집행에 만전을 기해야 한다는 의견을 제시한 바 있다.

그러나 문화체육관광부는 지방자치단체의 신청에 대한 별도의 심의 과정 없이 건설 사업 위주의 추경 예산을 편성하였고, 이에 따라 지방자치단체가 테마파크 조성을 계획, 지원을 받았으나 정작 해당 건축물의 상세 용도 및 컨셉은 2017년 2월에야 확정되는 등 절차가 늦어져 전반적인 사업 지연과 대규모의 이월액이 발생하였다.

이러한 사업 지연 및 실집행 부진에 따라 당초 목적인 일자리 창출, 지역경제 활성화 등 추경예산 집행의 효과가 적시에 나타났는지 의문이며, 충분한 심사를 거쳐 2017년도 본예산으로 편성, 집행하였을 때와 차별성이 부족하다고 여겨진다.

[2016년 결산 지자체별 실집행현황 및 이월 사유]

(단위: 백만원, %)

사업시행주체	교부액	집행액	집행률	이월액	이월 사유
전북 군산	3,500	0	0	3,500	설계용역 발주 준비 및 연말 발주 등으로 전체 사업비 이월
전남 영암군	700	0	0	700	동절기 공사 중지에 따른 착공시기 조정으로 사업비 이월
전남 영암군	3,050	0	0	3,050	지방재정 투자심사 등 행정절차 이행에 따른 본 사업 지연으로 이월
전남 목포시	2,450	0	0	2,450	투자심사 등 행정절차 이행, 12월 설계용역 계약에 따른 미착공으로 이월
전남 목포시	800	0	0	800	기본 및 실시설계(11월 착수) 추진에 따른 미착공으로 전체 사업비 이월
부산 영도구	2,100	0	0	2,100	항만시설보호지구 내 건축협의 등 행정절차 이행에 따른 사업 지연
부산 사하구	1,400	374	26.7	1,026	착공('16.12.) 후 준공시점 미도래, 협상에 의한 계약 발주로 인한 미착공으로 이월
울산 중구	840	515	61.3	325	착공('16.11.) 후 선금 지급하였으나, 준공시점('17.10.) 미도래로 인한 이월
울산 남구	1,050	0	0	1,050	2016년 매입한 건축물에 대한 상세 용도 결정 및 컨셉 확정 지연에 따른 이월
울산 동구	3,710	75	2.0	3,635	연말 설계용역 공모 절차 진행 등 설계용역 미착수 및 미착공에 따른 이월
경남 거제시	7,000	1,604	22.9	5,396	선금 지급 후 공사 진척에 따른 기성금을 지급함에 따라 공사비 이월
경남 창원시	2,100	19	0.9	2,081	기본구상 및 타당성조사 용역 선행에 따른 설계용역 등 본 사업 지연으로 이월
경남 창원시	1,890	0	0	1,890	야외시설 설계용역 추진으로 미착공에 따른 사업비 이월
경남 창원시	1,610	22	1.4	1,588	관리동 설계용역 추진 및 온실 조경공사 미착공에 따른 사업비 이월
합 계	32,200	2,609	8.1	29,591	

자료: 문화체육관광부

2-3. 문화가 있는 날 사업 보조금 정산 지연 문제

가. 현 황

문화가 있는 날⁴⁾은 매월 마지막 수요일을 ‘문화가 있는 날’로 지정하고, 영화관·미술관·박물관·스포츠시설·문화재 등 전국의 문화시설들을 할인된 가격이나 무료로 이용할 수 있도록 하며 기획프로그램을 운영하는 등 국민 문화향유권을 증대하기 위한 사업이다. 2016년도 예산은 130억원이었으며 제1회 추경 시 147억 5,000만원으로 증액되었고, 147억 4,200만원을 집행하고 800만원을 불용하였다.

[문화가 있는 날 운영 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
문화가 있는 날 운영	13,000	14,750	0	0	14,750	14,742	0	8

자료: 문화체육관광부

나. 분석의견

보조금의 정산이 지연되고 실적 보고가 늦어짐에 따라 보조사업에 대한 결산심사 등 성과평가가 적시에 이루어지지 못하는 문제가 있다.

국고보조사업의 경우 「보조금 관리에 관한 법률」 제27조⁵⁾ 및 동법 시행령 제12조⁶⁾에 따라 보조사업자는 보조사업을 완료하였을 때, 폐지의 승인을 받았을 때 또는 회계연도가 끝났을 때에는 2개월(지자체의 경우 3개월) 내에 정산보고서를 제출하여 보조금을 정산하여야 한다.

4) 예산코드: 일반회계 1531-307

5) 「보조금 관리에 관한 법률」 제27조(보조사업 또는 간접보조사업의 실적 보고 <개정 2016.1.28.>) ① 보조사업자 또는 간접보조사업자는 중앙관서의 장이 정하는 바에 따라 보조사업 또는 간접보조사업을 완료하였을 때, 폐지의 승인을 받았을 때 또는 회계연도가 끝났을 때에는 대통령령으로 정하는 기한까지 그 보조사업 또는 간접보조사업의 실적을 적은 보조사업실적보고서 또는 간접보조사업실적보고서를 작성하여 중앙관서의 장 또는 보조사업자에게 제출하여야 한다.

6) 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제12조(보조사업의 실적 보고) ① 보조사업자 또는 간접보조사업자는 법 제27조제1항에 따라 보조사업실적보고서 또는 간접보조사업실적보고서를 실적 보고 사유가 발생한 날부터 2개월(지방자치단체의 장인 보조사업자 또는 간접보조사업자의 경우에는 3개월) 내에 제출하여야 한다.

또한, 기획재정부의 「2016년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」은 원활한 정산을 위하여 보조사업자는 사업을 완료하거나, 폐지가 승인되거나, 회계연도가 종료된 때에는 3개월 이내에 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라 해당 보조사업 실적보고서를 제출해야 한다고 규정하고 있다.

문화체육관광부는 2016년 제1회 추경예산편성을 통해서 “청춘마이크 시즌2” 사업에 17억 5,000만원을 증액 편성하였고, 한국문화예술위원회에 7억 5,000만원, 한국전문대학교육협의회에 10억원 등 전액을 민간경상보조금으로 교부하였다. 그러나 2017년 6월 현재까지 해당 예산에 대한 정산이 완료되지 못하고 있어 실제 예산 집행 내역을 파악하기 어렵다.

이와 같은 보조사업의 정산 지연은 국회 결산심사 과정에서 보조사업의 성과 평가 등을 어렵게 하는 원인이 되므로 문화체육관광부는 보조사업 정산시기가 지연되지 않도록 노력할 필요가 있다.

관광활성화 기반구축¹⁾은 외래관광객 유치 확대를 위하여 관광 인프라를 구축하고 콘텐츠를 확충하여 국내 관광활성화 기반을 구축하고자 하는 것이다. 문화체육관광부는 당초 계획액 64억 4,100만원에 전년도 이월액 9억 2,000만원을 반영한 계획현액 73억 6,100만원 중 66억 6,700만원을 집행하고 4억 8,800만원을 이월하였으며, 2억 600만원을 불용하였다.

[관광활성화 기반구축의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획액		전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정						
관광활성화 기반구축	6,441	6,441	920	0	7,361	6,667	488	206

자료: 문화체육관광부

이 사업 중 관광산업 정책개발 및 제도개선은 문화체육관광부에서 직접 수행하며, 나머지 내역사업은 한국관광공사 등에 교부되어 민간보조로 주로 수행되고 있는 바 실질행 내역을 살펴보면 다음과 같다.

[관광활성화 기반구축의 실집행 현황]

(단위: 백만원, %)

사업시행주체 (기관명)	부처			사업시행주체(피출연·피보조 기관 등)						
	계획		집행액	교부액	전년도 이월액	예산 현액	집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)
	당초	수정(A)								
한국관광공사	4,885	4,885	4,884	4,884	0	4,884	4,884	-	1	99.9
BBB코리아	600	600	600	600	0	600	600	-	-	100
한국문화관광연구원	30	30	29	29	0	29	29	-	1	96.7

자료: 문화체육관광부

온세현 예산분석관(onsh@assembly.go.kr, 788-4633)

1) 예산코드: 관광진흥개발기금 4163-300

3-1. 법 개정 이전 예산 집행 부적정

가. 현 황

동 사업 시행주체인 한국관광공사는 기존 숙박인증제 개선을 위하여 편성된 예산으로 “한국관광 품질인증제 개발 및 시범사업” 추진을 위하여 2016년 6억 300만원을 집행하였다.

2016년 결산 결과 해당 예산의 실집행률은 52.8%로 부진한데, 이는 품질인증제 개발 및 시범사업이 2016년 6월 시작하여 2017년 3월 종료되기 때문으로 3월 기준으로는 전액 집행되었다.

관광품질 통합인증제도는 공사에서 운영하는 숙박인증제도(우수숙박시설, 한옥, 외국인도시관광민박업)와 운영 인증제도(우수쇼핑점) 및 관광부문 유사 인증제도를 통합하고, 궁극적으로는 단일 품질인증제를 운영하려는 것으로 2016년 11월~2017년 3월 시범사업을 거쳐 본 인증제도를 도입할 예정이다.

[관광품질 통합인증제도 도입 배경 등 개요]

(관광품질 통합인증제도 도입배경)

- 한국관광서비스 품질 제고 및 경쟁력 제고를 위해 정부, 지자체, 공공기관 등에서 독자적인 인증 기준에 의한 자체 인증제도 운영하고 있음: 국내의 관광품질인증제도는 약 86여개로 숙박, 음식을 비롯하여 여행상품, 여행사 등 여러 분야에 걸쳐 다양하게 운영
- 「한국관광 품질인증제도」는 숙박, 쇼핑 등 관광접점별 개별 서비스의 품질인증시스템을 통합하여 국가적으로 단일화된 품질인증 및 마크를 부여하는 제도
- (통합인증제 도입의 필요성 제기) 한국관광의 질적 발전, 관광품질 및 관광만족도 향상을 통한 국가관광경쟁력 제고, 기존 관광품질 인증제 문제점 해결 등을 위한 관광품질 통합인증제도 도입의 필요성 대두
 - 통합적 관광품질관리 제도의 도입 필요(13.12월, 한국문화관광연구원)
 - ‘관광서비스 품질 통합인증제도’ 공사 운영(15.5.27. 기재부 공공기관 기능조정안)
- (통합범위)
 - (확대) 관광진흥법상 관광사업체(등급제 적용 대상 제외)
 - * 여행업, 한옥체험업, 관광펜션업, 관광면세업 등
 - * 공사에서 운영하는 숙박인증제도(우수숙박시설, 한옥, 외국인도시관광민박업)와 과거 운영 인증제도(우수쇼핑점) 및 관광부문 유사 인증제도 대상 통합 우선 시행

자료: 한국관광공사

나. 분석의견

문화체육관광부와 한국관광공사는 현행 「관광진흥법」 이외의 사업은 법 개정 이후에 추진하고, 법 개정 이전에는 기존 개별인증제의 개선사업에 집중하는 것이 바람직하다.

문화체육관광부는 관광품질 통합인증제도를 도입하기 위하여 법 개정을 추진 중이며, 2016년 12월 발의된 해당 관광진흥법 개정안²⁾은 한국관광 품질인증제의 근거 마련, 예산 지원 근거 마련, 시범사업의 실시 근거 등의 내용을 포함하고 있다. 해당 법률안은 2017년 5월말 현재 해당 상임위에 계류중이다.

[관광진흥법 개정법률안의 주요 내용]

현 행	개 정 안
제19조의2(우수숙박시설의 지정) <신 설>	<삭 제> 제48조의10(한국관광 품질인증) - 문체부장관은 관광사업, 숙박업 등에 대하여 한국관광 품질인증을 할 수 있음 - 한국관광 품질인증을 받은 자는 표지를 하거나 그 사실을 홍보할 수 있음 - 문체부 장관은 한국관광 품질인증을 받은 시설 등에 대하여 기금의 대여 또는 보조, 홍보, 시설 등의 운영 및 개선에 필요한 사항을 지원할 수 있음
<신 설>	제48조의11(한국관광 품질인증의 취소)
<신 설>	제48조의12(시범사업의 실시) - 문체부장관은 한국관광품질인증제의 효율적 추진과 보급 촉진을 위하여 시범사업을 실시할 수 있음 - 문체부 장관은 시범사업에 대하여 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있음

2) 「관광진흥법 일부개정법률안」, 염동열의원 대표발의(2016.12.30.), 의안번호 제2004824호

2016년도 한국관광공사에서 집행한 “한국관광 품질인증제 개발 및 시범사업”은 기존 인증사업의 체계적 개선기반을 마련한다는 목적으로 추진된 것이다.

문화체육관광부는 현행 「관광진흥법」 제19조의2³⁾ 및 「관광진흥법」 제8조⁴⁾에 따라 기존 인증사업을 체계적으로 개선하기 위하여 인증평가모형 개발, 평가기준 강화 등을 추진하여 기존 인증제의 개선뿐 아니라 향후 통합품질인증으로의 확대를 고려하여 사업을 추진하였다는 입장이다.

그러나 개정안이 발의된 상황에서는 개정안이 국회에서 충분히 논의되어 품질인증제의 통합 필요성과 적용 범위에 대한 결론이 명확해진 이후 관련 예산을 집행하는 것이 보다 바람직한 방향이라고 보인다. 따라서 현행 「관광진흥법」에 따른 부문 이외의 사업 추진에 대해서는 주의할 필요가 있다.

-
- 3) 「관광진흥법」 제19조의2(우수숙박시설의 지정) ① 문화체육관광부장관이나 지방자치단체의 장은 관광객이 숙박시설을 편리하게 이용하고, 우수한 숙박시설이 늘어나도록 하기 위하여 「공중위생관리법」에 따른 숙박업의 시설(제3조제1항제2호에 따른 관광숙박업의 시설을 제외한다. 이하 "숙박시설"이라 한다) 중 대통령령 또는 조례로 정하는 기준에 맞는 숙박시설을 우수숙박시설로 지정할 수 있다.
② 우수숙박시설로 지정된 숙박시설에 대하여 문화체육관광부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라, 지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 지원을 할 수 있다.
1. 「관광진흥개발기금법」에 따른 관광진흥개발기금의 대여
 2. 국내 또는 국외에서의 홍보
 3. 그 밖에 숙박시설의 운영 및 개선을 위하여 필요한 사항
- ③ 우수숙박시설 지정의 절차 및 지정의 취소 등에 필요한 사항은 대통령령 또는 조례로 정한다.
- 4) 「관광진흥법」 제8조(시설의 개선) 정부는 관광객이 이용할 숙박·교통·휴식시설 등의 개선 및 확충을 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

3-2. 관광호텔체인화 지원 사업의 성과 제고 방안 마련 필요

가. 현 황

한국관광공사는 중·소규모 호텔(국내 특2급 이하, 1~3급 관광호텔) 대상 체인호텔 브랜드인 ‘베니키아(Best Night in Korea의 머리글자를 조합)’를 지정, 육성 중이며 동 사업에서의 2016년도 관련 예산 지원은 관광호텔체인화기반조성 10억원이다. 한편 정부의 체인사업 민간이양 방침에 따라 베니키아 호텔 협동조합이 2014년 설립되었고, 조합은 사무국 운영관리, 신규 체인호텔 유치, 품질관리를 추진하고 있으며 2018년 사업을 조합으로 이양을 완료할 예정이다.

나. 분석의견

문화체육관광부는 베니키아 호텔을 민간에 이양하기 전에 사업성과를 제고하는 방안을 마련할 필요가 있다.

문화체육관광부는 2009년부터 2016년까지 베니키아 호텔 체인 구축에 150억원 가량을 투입하였으나, 2016년 기준 1~3등급 호텔 528개 중 가입된 체인호텔 수가 60개 뿐으로 사업성과가 미미한 문제가 있다.

[최근 5개년 베니키아 체인 신규유치 현황]

(단위: 개)

연도		2012	2013	2014	2015	2016	누적 계
체인호텔 수		53	65	56	59	60	-
신규유치		10	15	16	10	14	65
탈 퇴	소계	1	3	25	7	13	49
	자진탈퇴	1	1	13	5	8	28
	강제퇴출	0	2	12	2	5	21

주: 1. 강제퇴출: 유흥업소(유흥주점, 사행성업소) 운영, 호텔품질 미달

2. 민간이양을 위한 서비스 품질 강화 조치 및 협동조합 자생력 확보를 위한 조합가입 및 조합비 납부 의무화로 '14년부터 탈퇴호텔이 증가하였으며, 신규호텔을 유치하는데 어려움이 있었음[※출자금 100만원 + 연간 조합비(3만원x객실 수)]

자료: 한국관광공사

5) 연도별 지원내역

(단위: 백만원)

연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	계
예산	2,200	2,000	2,000	1,767	1,988	1,755	1,580	1,000	14,290

자료: 한국관광공사

또한 중소형 호텔의 경쟁력 강화와 외국 관광객에 대한 합리적인 숙박 제공이라는 당초 사업 취지와 달리 외국인 이용 현황은 매년 줄어들고 있는 상황이며, 2016년 11월 조사(한국리서치)에 따르면 베니키아의 브랜드 인지도는 35.7%로 다른 민간 브랜드(라마다 76.8%, 롯데시티호텔 57.0%, 홀리데이인 55.2%, 신라스테이 49.7%)에 비하여 경쟁력이 충분하지 않은 것으로 나타난다.

[베니키아 호텔숙박객(외국인/내국인) 이용 현황]

(단위: 명)

연도	2012	2013	2014	2015	2016
외국인	4,003 (27.3%)	6,872 (21.8%)	4,365 (14.2%)	2,664 (12.5%)	2,294 (12.8%)
내국인	10,642 (72.7%)	24,592 (78.2%)	26,427 (85.8%)	18,564 (87.5%)	15,584 (87.2%)
계	14,645 (100.0%)	31,464 (100.0%)	30,792 (100.0%)	21,228 (100.0%)	17,878 (100.0%)

주: 협동조합 조합비 납부 의무화로 2014년부터 탈퇴호텔 증가 및 2015년 메르스 발생으로 인한 매출감소
자료: 한국관광공사

한국관광공사는 2017년부터는 호텔예약시스템 유료화 운영, 조합비 현실화, 숙박권 판매 등 수익사업을 본격 전개하여 조합의 자생력을 구축하고 2018년 체인사업의 민간이양을 완료하겠다는 입장이다. 그러나 대부분의 국내외 여행객의 호텔 예약이 민간 플랫폼을 통하여 이루어지고 있으며, 조합비 납부 의무화로 인한 탈퇴 호텔 증가 등 현실적 여건을 고려할 때 위 수익사업의 현실성이 높지 않을 것으로 판단된다.

따라서 민간 이양 이전에 사업 효과를 면밀히 검토하고, 베니키아 체인 가입호텔에 대한 체계적인 관리를 통한 사업의 성과 제고 방안 마련이 선행되어야 할 것이다.

4-1. 문화예술진흥기금의 과거 2006~2008년 투자증권의 회수지연으로 기금 재원 확보수단으로써의 역할 미흡

가. 현 황

문화예술진흥기금의 기타재산수입¹⁾은 「문화예술진흥법」 제17조(기금의 조성²⁾)에서 기금의 재원을 문화예술진흥기금의 운용으로 생기는 수익금으로, 여유자금의 운용 등에서 발생하는 이자수입으로 구성되어 있다. 기금의 기타재산수입 계획액은 79억원이었지만, 징수 결정되어 수납된 금액은 27억원이다. 수납률은 계획현액 대비 34.1%에 그쳤는데, 이는 골프장이 매각된다고 가정하여 매각대금(1,862억원)을 금융자산에 투자할 경우 발생할 이자 수익 상당액을 계획금액에 반영하였지만, 매각이 지연됨에 따라 징수결정액과 수납액이 계획액에 미치지 못하고 있기 때문이다.

[문화예술진흥기금 기타재산수입]

(단위: 백만원)

목명·세목명	계획액		이체 등 증감액	계획 현액(B)	징수 결정액(C)	수납액(D)	미수납액	불납 결손액
	당초	수정(A)						
기타재산수입	7,900	7,900	-	7,900	2,696	2,696	-	-

자료: 문화예술진흥기금

정부는 문화예술진흥을 위한 사업이나 활동을 지원하기 위하여 문화예술진흥기금을 설치하고(「문화예술진흥법」 제16조³⁾), 한국문화예술위원회가 문화예술진흥기금을 운용·관

이은경 사업평가관(eunkylee@assembly.go.kr, 788-4839)

1) 예산코드: 문화예술진흥기금 54-545

2) 문화예술진흥법 제17조(기금의 조성) ① 기금은 다음 각호의 재원으로 조성한다.

3. 문화예술진흥기금의 운용으로 생기는 수익금

3) 제16조(기금의 설치 등)

① 문화예술 진흥을 위한 사업이나 활동을 지원하기 위하여 문화예술진흥기금을 설치한다.

② 문화예술진흥기금은 제20조에 따른 한국문화예술위원회가 운용·관리하되, 독립된 회계로 따로 관리하여야 한다.

③ 문화예술진흥기금의 운용·관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

리하도록 규정하고 있다. 한국문화예술위원회는 동법 제17조4)에 따라 기금의 증식을 위하여 MMF, 연기금투자펀, 주식형, 채권형 수익증권 등에 투자하고 있다. 투자자산은 원금은 2016년 말 현재 353.4억원이며, 누적평가손실이 62.4억원 발생하여 잔액은 291억원이다. 한편, 기금이 2016년 동안 투자증권 투자에서 발생시킨 처분이익은 19.9억원이다.

[문화예술진흥기금 투자증권 현황(2016년 말)]

(단위: 백만원, %)

상품구분		투자시기	원금	평가금액	평가손익	손익률
주식형 수익 증권	주식형 수익증권	2007.7.12.	2,606	2,892	285	10.94
	주식형 수익증권(SRI)	2010.3.30.	10,000	9,270	△730	△7.30
	일임형 랩(증권형)	2008.10.29.	10,000	4,119	△5,881	△58.81
	소 계		22,606	16,281	△6,326	△28.8
국공채형 수익증권		2012.7.11.				
		2016.3.9.	6,272	6,338	66	1.1
		2016.3.9.				
MMF		2007.12.31.				
		2014.3.20.	3,920	3,954	34	9
기타		-	2,541	2,525	△16	△0.6
투 자 증 권 합 계			35,340	29,097	△6,242	△17.7

주: 평가손익은 기존의 투자자산에 대한 실현손익이 반영된 것은 아니며, 기말 현재 평가손익임
자료: 한국문화예술위원회

나. 분석의견

문화예술진흥기금이 2006~2008년 동안 투자한 투자자산에서 거액의 투자손실이 발생하였고, 이후 투자자산의 원리금 회수가 지연되거나, 투자수익률이 저조하여 기금의 재원확보수단으로 역할이 미흡하였다. 기금의 운용·관리주체인 한국문화예술위원회는 기금재원이 안정적으로 확보될 수 있도록 보다 책임감 있는 관리자로서 여유자금을 관리할 필요가 있다.

4) 제17조(문화예술진흥기금의 조성) ①문화예술진흥기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 정부의 출연금, 2. 개인 또는 법인의 기부금품, 3. 문화예술진흥기금의 운용으로 생기는 수익금, 4. 제9조제2항에 따른 건축주의 출연금, 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금

문화예술진흥기금의 투자증권 중 단일상품으로 100억원(원금 기준)에 이르는 투자일임형 랩상품에서 2016년 말 현재 평가손실이 58.8억원 발생하였다. 동 상품은 2008년에 최초 투자한 이후 2016년 말까지 보유 중이다. 기금의 자산을 운용하는 한국문화예술위원회는 2008년에 동 일임형 랩 상품에 투자하여 2011년까지 49.5억원의 수익금을 회수한 이후 2017년 2월 말에 계약을 해지할 때까지 추가적으로 투자금을 회수하지 못하고 있다. 동 상품의 잔액은 2016년 말 41.2억원, 2017년 4월 19일 40.4억원에 불과하다. 결과적으로 기금은 8년 6개월(2008년 10월~2017년 4월 19일) 동안 동 상품에 100억원을 투자하여 원금에 10억원 미치지 못하는 89.8억원을 회수한 셈이다.

[문화예술진흥기금 투자증권 중 일임형 랩 자산 현황]

(단위: 백만원, %)

상품구분	원금	2016년 말			기회수액	2017.4. 회수추정액	원본손실 예상액
		평가금액	평가손익	손익률			
일임형 랩 (수익증권)	10,000	4,119	△5,881	△58.81	4,948	8,988	1,012

주: 1. 평가손익은 기존의 투자자산에 대한 실현손익이 반영된 것은 아니며, 기말 현재 평가손익임

2. 회수추정액 8,988백만원 = 기회수액 4,948백만원 + 2017.4.19. 평가액 4,040백만원

자료: 한국문화예술위원회

또한, 기금이 10년 가까이 투자한 자산에서 거액의 손실을 입은 사례들도 파악되었다.

기금은 특별신탁자산(관리번호 00132)에 2008년 7월에 150억원을 투자하였지만, 2011년에 전액 감액하여 100% 투자손실이 발생하였다. 또한, 2007년 7월에 주식형 수익증권(관리번호 00061)에 100억원을 투자한 이후 2017년 3월까지 10년 가까운 시간동안 불과 30.5억원을 회수하였다.

두 상품의 투자원금은 250억원이지만 10년 가까운 시간동안 회수액은 30.5억원에 불과하여 처분손실이 219.5억원 발생하였고, 손실률은 87.8%에 이른 것으로 분석되었다. 이와 관련하여 문화예술진흥기금을 관리하는 한국문화예술위원회는 특별신탁자산(관리번호 00132) 150억원은 소송이 진행 중이며, 소송이 종결 되는대로 사업권 매각을 통해 원금의 20~30%를 회수가능할 것으로 예상하고 있다고 설명하고 있다.

5) 일임형 랩(증권형) 상품은 고객이 랩어카운트를 통해 맡긴 자산을 증권회사가 직접 고객계좌를 주식·채권·펀드·주가연계증권 등에 분산투자하는 방식이다.

[처분손실 50% 이상 발생 장기투자증권 현황]

(단위: 백만원, %)

관리번호	투자시기	투자원금	회수액	처분손익	손실율	감액연도
00132	2008.7.25.	15,000	0	△15,000	△100.0	2011년 전액
00061	2007.7.12.	10,000	3,050	△6,950	△69.5	2010년 전액
합 계		25,000	3,050	△21,950	△87.8	

주: 관리번호 00061의 회수가액은 2017년 3월 27일자임

자료: 문화예술진흥기금

또한, 투자증권 중 누적투자수익률이 국고채 3년물 투자수익률은 물론 정기예금 이자율에도 미치지 못하는 사례도 발생하였다.

기금은 주식형 수익증권(관리번호 00124)에 2007년 2월에 50억원을 7년 이상 투자하여 54.14억원을 회수하여, 투자수익이 4.14억원으로 누적투자수익률은 8.3%에 불과했다. 이는 과거 정기예금 금리 수준에도 미치지 못하는 수준이다. 동일 금액에 대한 국고채 3년물 투자수익 추정치는 16.67억원이며, 기금의 실투자수익 4.14억원의 4배 수준이다.

[장기투자증권 처분이익, 국고채 3년물 투자 가정 시 추정이익 비교]

(단위: 백만원, %)

관리번호	투자원금	투자기간	처분손익	추정이익	실제 수익률	추정 수익률	기회 손실률
00124	5,000	2007.2.14.~ 2014.9.2.	414	1,667	8.3	33.3	△25.1

주: 추정수익은 국고채 3년물에 연복리로 투자한 경우를 가정하여 산출함

자료: 문화예술진흥기금의 제출자료를 바탕으로 재작성

기금이 보유한 투자증권의 각 연도 말 누적평가손익 현황을 살펴보면, 2011년 이후 투자수익률이 지속적으로 음의 값을 가진다. 2011년 말에는 1,676억원의 투자액에 대한 누적평가손실이 103억원이었으며, 2016년에도 350억원의 투자원금 중 62억원의 누적평가손실이 발생하였다.

[투자증권 원금, 누적평가손익 현황]

(단위: 백만원, %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
투자원금	167,562	170,058	139,971	121,968	80,866	35,340
평가손익	△10,307	△2,218	△1,203	△3,026	△3,674	△6,242
수익률	△6.2	△1.3	△0.9	△2.48	△4.54	△17.66

자료: 문화예술진흥기금 결산서를 바탕으로 재작성

이와 관련하여 문화예술진흥기금의 관리주체인 한국문화예술위원회는 다음의 표에서 보는 바와 같이 2013년 이후 수익률이 높아 45개 사업성기금에서 연속으로 1등을 할 정도로 운용성파가 우수하였다고 설명하고 있다. 그런데 이렇게 최근 문화예술진흥기금의 수익률이 높은 배경은 과거 투자하여 부실화된 자산이 2013년 이후에 회수되면서, 당해연도 수익률을 높이는 효과가 발생하였기 때문이다. 참고로 기획재정부는 기금운용 평가에서 과거의 감액된 부실자산의 회수분이 당해연도 수익에 포함되어 수익률이 상승하는 부분에 대한 여러 의견이 있었지만, 문화예술진흥기금과 같이 과거의 대체투자 이후 부실화된 자산에서 일부분이 회수되는 특이한 사례가 많지 않기 때문에 별도로 수익률을 산출하지 않았다고 설명하였다.

[문화예술진흥기금 투자자산 운용현황]

(단위: 백만원, %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
평균잔액	268,341	238,908	201,566	170,068	107,091	98,141
수익률	△6.37	0.63	4.10	2.80	5.60	3.41

자료: 문화예술위원회

최근 기금의 수익률은 기관에서 설명한 바와 같이 낮지 않은 것으로 나타났다. 하지만, 기금이 과거 투자한 투자증권에서 거액의 손실을 입거나, 저조한 투자수익을 발생시키고 있음으로 인하여 기금의 재원 확보를 위한 자산 증식의 기여도가 낮은 것으로 분석되었다. 본 분석에서는 한국문화예술위원회가 관리하는 자산과 관련하여 과거 투자로 인한 손실의 규모를 파악하고, 동 투자자산을 동일한 기간 동안 국고채 3년물 채투자 가정에 따른 기회 손실 등을 비교하였다. 투자자산 전체수익률이 높다고 하여 투자자산의 구성항목에서 거액의 손실이 발생하는 것이 합리화될 수는 없는 것으로 판단된다. 문화예술진흥기금의 운용·관리주체인 한국문화예술위원회는 향후 보다 책임감 있는 자산관리를 할 필요가 있다.

4-2. 장기대여금 173억원의 낮은 회수가능성

가. 현 황

한국문화예술위원회가 운용 및 관리하는 문화예술진흥기금이 재원 조성을 위하여 2006~2008년 동안 부동산 프로젝트 파이낸싱(PF)에 투자한 금액 중 회수하지 못하는 금액이 2016년 말 현재 173억원으로 장기대여금의 형태로 보유 중이다. 동 장기대여금은 서대문구 홍은동 아파트 개발, 광주 봉선동 아파트개발, 구리시 인창동 유통단지 개발 등에 대한 부동산 프로젝트 파이낸싱(PF)으로 투자된 금액이다.

[문화예술진흥기금 장기대여금 현황(2016년 말)]

(단위: 백만원)

	서대문구 홍은동 아파트개발	광주 봉선동 아파트개발	구리 인창동 유통단지 개발	합 계
투자일	2006.8.29.	2007.3.29.	2008.1.2.	-
투자금액	10,000	4,770	2,514	17,284

자료: 문화예술진흥기금

나. 분석의견

기금은 부동산 프로젝트 파이낸싱에 410억원 이상의 자금을 투자한 후 관련 시장 위축과 개발사업자의 상환능력 부재로 2016년 말까지 175억원을 회수하지 못하고 있다. 기금의 관리주체인 한국문화예술위원회는 기금의 안정성 등을 고려하여 향후에는 보다 신중한 투자를 실시할 필요가 있다.

문화예술진흥기금의 재원은 정부의 출연금이나 기부금 외에 기금의 운용으로 생기는 수익금 등으로 구성된다. 한국문화예술위원회는 기금의 재원을 마련하기 위하여 다양한 금융사업에 투자하였다. 이 중에는 부동산개발사업을 영위하는 사업자에게 주간사 등을 통하여 자금을 대여한 부동산 프로젝트 파이낸싱(장기대여금)이 포함되어 있다.

2016년 말 현재 대출원금조차 회수하지 못하고 있는 부동산 프로젝트 파이낸싱 금액은 서대문구 홍은동 아파트개발에 대한 대출금 100억원을 비롯하여 총 173억원 이르고 있

으며, 대부분 2006~2008년 동안 대출이 이루어졌다. 2006년 최초 대출 이후 장기간 상환되지 않아 부실자산화되어, 대여금의 85.6%인 148억원이 충당금으로 설정된 상태이다. 이 중 구리 인창동은 2014년에 84.9억원을 회수하였으며, 2017년 3월에 25.6억원을 회수완료하였다. 기금은 구리 인창동 유통단지 개발사업에 투자한 이후 2008년 1월~2017년 3월까지 9년 이상의 기간 동안 110억원의 원금을 회수하는데 그쳤다. 한편, 기금을 관리하는 문화예술위원회는 서대문구 홍은동 아파트개발 사업과 관련하여 부동산 가치상승으로 3~5년 내에 원금 100억원을 회수할 것으로 예상한다고 설명하고 있다. 하지만, 향후 추정의 불확실성이 내포되어 있고, 원금 이상의 회수는 기대하기 힘든 측면이 있다.

[부동산 프로젝트 파이낸싱 현황]

(단위: 백만원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016
구리 인창동 유통단지 개발	11,000	11,000	2,514	2,514	2,514
광주 봉선동 아파트개발	20,000	10,000	10,000	10,000	4,770
서대문구 홍은동 아파트개발	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000
부동산 PF 장기대여금 합계	41,000	31,000	22,514	22,514	17,284
대손충당금	△32,203	△20,708	△20,708	△18,523	△14,799
대손충당금 차감 후 잔액	8,797	10,292	1,806	3,991	2,485
충당금 설정률	78.5	66.8	92.0	82.3	85.6

자료: 한국문화예술위원회

기금의 투자자산은 과거 2012년에는 2,111억원으로, 2016년 526억원에 비하여 규모가 상당하였다. 이 중 부동산개발업자의 신용위험이 존재하는 고위험 부동산 프로젝트 파이낸싱(PF) 투자액이 전체 투자자산의 22.2%였다. 이후 연도부터 전체 투자자산의 규모는 감소하였지만, 부동산 PF자산의 회수가 거의 이루어지지 않았다. 그 결과, 부동산 PF 자산이 전체 투자자산에서 차지하는 비중이 확대되어 2016년 말에는 33.2%에 이르고 있다. 다만, 문화예술위원회는 전체 기금 평가액 대비로는 부동산 PF 자산이 차지하는 비중이 현재는 높지 않은데, 이는 2009~2012년 관련 손실을 모두 반영한 이후에 부동산 관련 투자는 추가로 이루어지지 않았기 때문이라고 설명한다.

[투자증권 대비 부동산 프로젝트 파이낸싱 규모]

(단위: 백만원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016
투자증권(특정금전신탁)(a)	5,846	16,556	15,423	10,423	200
장기대여금(부동산 PF)(b)	41,000	34,000	25,514	22,514	17,284
투자증권(전체 원금)(c)	170,058	139,971	121,968	80,866	35,340
수정된 투자자산 합계(d=b+c)	211,058	173,971	147,482	103,380	52,624
부동산 PF 투자 비중(a+b/d)	22.2	27.8	26.3	31.9	33.2

주: 수정된 투자자산 = 투자증권(원금기준) + 장기대여금 원금

자료: 한국문화예술위원회

기금이 투자한 부동산 프로젝트 파이낸싱은 부동산 경기에 민감하고, 회수에 장기간이 소요될 위험이 있으며, 부동산 개발업자의 채무불이행에 따라 투자원리금을 당초 약정대로 회수할 수 없는 신용위험⁶⁾이 높기 때문에 안정성이 높다고 할 수 없다. 실제로 2008년 이후 부동산 시장이 불황을 거치면서 부동산 프로젝트 파이낸싱에 참여한 투자자들이 투자원금을 회수하지 못하는 문제점이 발생하기 시작하였다. 한편, 기금운용주체인 문화예술위원회는 2006~2008년 금융위기 이전 부동산 관련 금융상품에 대한 감사원의 감사(2010.4.21.~5.19.) 결과, 관련자 징계(담당자 구속, 관련자 주의 및 시정 조치 및 위원장 해임) 및 투자의사결정 과정에서 방지대책을 마련하고, 이후는 부동산 관련하여 신규 투자를 하지 않고 있으며, 과거의 부실자산 회수노력을 기울이고 있다. 또한, 현재는 기금 자산 대부분을 사업비 지출에 대비하여 단기 현금성 자산으로 운용하는 등 사실상 기금 운용은 중단된 상황이다.

기금의 “자산운용지침”제6조(자산운용 원칙)는 기금의 자산을 운용함에 있어 운용하는 자금의 투자수익률 변동성과 손실위험이 허용되는 범위 안에 있도록 안정성 원칙을 우선시 하고 있으므로, 기금의 운용주체인 한국문화예술위원회는 향후에도 기금자산의 안정성이 유지될 수 있도록 투자할 필요가 있다.

6) 거래상대방의 채무불이행에 따라 투자원리금 등을 당초 약정대로 회수할 수 없게 되는 위험이다.

III

개별 사업 분석

1

남한강 예술특구 조성 사업 추진 절차 부적정

가. 현 황

남한강 예술특구 조성¹⁾은 남한강 유역에 미술특구를 조성하여 미술시장을 활성화하고 미술산업 육성의 거점을 마련하려는 사업으로, 2016년도 예산 17억 1,900만원 전액을 불용하였다.

[남한강 예술특구 조성 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
남한강 예술특구 조성	1,719	1,719	0	0	1,719	0	0	1,719

자료: 문화체육관광부

남한강 예술특구 조성 사업은 총사업비 372억 4,300만원, 사업기간은 2011년부터 2019년(당초 2016년 완료사업에서 3년 연장됨)으로 한국방송광고진흥공사(이하 “KOBACO”라 한다) 연수원 부지에 예술체험교육지원시설과 화랑, 아트페어 전시관 등 3개 시설을 설치하고자 하는 것이다.

나. 분석의견

문화체육관광부는 남한강 예술특구 조성 부지 사용 계약을 체결하지 못해 7년이 지난 지금까지 사업이 제대로 추진되지 못하고 있으므로, 조속히 정상화 방안을 마련할 필요가 있다.

온세현 예산분석관(onsh@assembly.go.kr, 788-4633)

1) 예산코드: 일반회계 1635-306

문화체육관광부는 2010년 사업부지 소유주인 KOBACO와 “남한강 예술특구 조성을 위한 협약서”를 체결하면서, 토지사용 범위 등 구체적인 사항은 향후 별도로 협의하여 결정하기로 정하고 2011년 기본설계 용역 계약²⁾을 체결하였다.

이후 문화체육관광부가 2012년 연수원 토지사용을 승인 요청하자, KOBACO 이사회는 기본설계 목적으로만 한시적으로 토지사용을 허가하고 연수원 토지사용료와 관련하여 기본설계 완료 전까지 합의를 완료하며 합의사항 및 이후 사업추진과 관련한 사항에 대해서는 별도로 이사회의 의결을 거치도록 한 “연수원 토지사용 승인조건”을 문화체육관광부에 송부하였다.

그러나 문화체육관광부는 2012년 기본설계 완료 이후 KOBACO와 부지사용승인에 대한 이견으로 토지사용계약을 체결하지 못한 채로 같은 해 실시설계 용역 계약³⁾을 체결하였다. 이후 2013년 KOBACO와 부지사용에 관한 협의를 지속하였으나 아무런 결과가 나오지 못하고 실시설계 용역이 완료되었다.

이후 3년간 토지사용료 지급 시기 및 재원, 영업손실 보상 등에 대하여 양측 입장이 좁혀지지 않고 있어 사업이 추진되지 못하고 있고, 최근 3년간 예산 집행률은 0%로 2016년도 예산 역시 전액 불용되었다.

원활한 사업 추진을 위해서는 설계 종료 전 토지사용료 등에 대한 협의를 완료하였으나 지금까지 토지사용 계약은 체결되지 못하였고, 이로 인하여 사업도 정상적으로 추진되지 못하고 있다.

문화체육관광부는 KOBACO에 영업손실 보상 방안을 제시하였으나 KOBACO와 여전히 의견 차이가 있어⁴⁾ 진행이 되지 않고 있으며, 향후 협의의 진척이 없을 경우 사업추진을 전면 재검토할 예정이라고 밝히고 있다. 이 경우 이미 투입된 기본설계 및 실시설계 용역비용 34억 9,100만원이 사장될 우려가 있다.

2) 계약금액: 18억 400만원

3) 계약금액: 16억 8,700만원

4) 문화체육관광부의 의견(2016.5.18./8.25.) 및 KOBACO 측의 입장(2017.2.15.)

(문체부) 공사에 따른 영업손실은 공사기간 중 문체부에서 연수원 전체를 대관하여 손실이 발생하지 않도록 함 / 공익사업법, 손해배상법 등에서도 영업상 손실의 보전은 영업이익을 기준으로 산정하므로 매출액 기준 보상은 불합리
(KOBACO) 시설사용에 따른 사용료 지불은 영업손실로 보기 어렵고, 공사중에도 고정비용이 발생하므로 5년간 평균 매출액과 공사중 매출액 차액 현금보상

또한 사업이 재개된다 하여도 이미 사업기간이 예상보다 오래 지연되어 사업 및 설계 내용 변화에 따른 재설계 및 공사비 증가 등 추가 비용이 발생할 것으로 전망된다.

향후 문화체육관광부는 KOBACO와의 협의를 적극적으로 추진하여 하루빨리 사업이 정상적으로 추진될 수 있도록 노력하여야 하며, 이와 같이 사전 절차가 미비한 상황에서 사업을 추진하는 일이 재발하지 않도록 주의해야 할 것이다.

가. 현 황

문화창조융합벨트 구축¹⁾은 문화창조융합벨트 조성을 통해 융합형 인재를 양성하고 창업, 사업화 및 해외진출까지 긴밀하게 연계되는 문화콘텐츠 산업 생태계의 선순환구조를 구축하고자 하는 것으로, 문화체육관광부는 2016년도 예산액 903억 6,500만원 중 900억 6,300만원을 집행하고 3억 200만원을 불용하였다.

[문화창조아카데미 조성운영 및 콘텐츠 개발 내역사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
문화창조융합벨트 구축	90,365	90,365	0	0	90,365	90,063	0	302
문화창조아카데미 조성 운영 및 콘텐츠 개발	34,725	34,725	0	0	34,725	34,688	0	37

자료: 문화체육관광부

이 중 문화창조아카데미 조성운영 및 콘텐츠 개발 내역사업은 문화창조융합벨트 구축 계획의 일환으로 한국관광공사 서울 사옥에 문화창조벤처단지를 구축하고, 2개 층에 문화창조아카데미를 운영하여 인재를 양성하고 융복합 기술개발 인프라를 구축하고자 하는 것이다. 한국콘텐츠진흥원 보조 사업으로 수행되며 2016년도 예산 347억 2,500만원 중 346억 8,800만원을 집행하고 3,700만원을 불용하였다.

나. 분석의견

문화창조아카데미 사업은 투입 예산 대비 교육 인원이 과도하게 적으므로 국가 지원 효율성을 재검토할 필요가 있다.

문화창조아카데미 사업은 팀 단위 프로젝트 중심의 사업화 및 창업을 지원하는 문화 체험기술창조 과정을 운영하여, 문화콘텐츠 산업을 선도할 융합인재를 양성하고자 하는 것이다. 교육은 2년 과정으로 이루어지며, 2016년에는 1년차 과정이 실시되었다.

온세현 예산분석관(onsh@assembly.go.kr, 788-4633)

1) 예산코드: 일반회계 1231-329

[문화창조아카데미 교육과정(문화체험기술창조과정)]

구분		1학기 (3.2. ~ 6.10.)	2학기 (6.21. ~ 9.30.)	3학기 (10.11. ~ 1.20.)
프로젝트 과정	랩장 주도형	프로젝트 수행계획 수립 및 체험 실습 진행	- 경복궁 야간 특별관람 (9.24.~10.28.) 행사에 적용 - 음성인식 팬더 로봇 & 사운드 인식 당당이 로봇 프로토타입 개발 - See Through HMD 1차 프로토타입 개발 - 슈퍼글러브를 활용한 드론 1차 퍼포먼스 시연 - LED 가죽가방 샘플 3종 & 블루투스스피커 프로토타입 3종 개발	- 음성인식 팬더 로봇 & 사운드 인식 당당이 로봇 2차 프로토타입 개발 - See Through HMD 2차 프로토타입 개발 - 슈퍼글러브 수정보완 - LED Bag 상용화
	크리에이터 주도형	프로젝트 아이디어 고도화 및 피칭	프로젝트별 세부계획(28개) 보완 후 프로토타입 개발	프로젝트 진행단계별 맞춤형 수행 지원
스튜디오 과정		문화, 예술분야에 대한 기본 이해 및 창조성 배양	프로젝트 수행을 위한 융합 문화기술 기초 교육	-

자료: 문화체육관광부

2016년도 예산 기준 문화창조아카데미 운영에만 35억 9,000만원이 편성²⁾되었으나, 교육 인원은 42명에 불과하며 이 중 3명은 한국콘텐츠진흥원 취업, 창업 등의 이유로 중간 이탈하여 수료하지 못하였다. 또한 프로젝트 과정 이외의 워크숍, 간담회 등 교육 일정의 대부분이 의무 참석이 아니라 신청인을 대상으로 하고 있어 참석률이 미진하다.

문화체육관광부는 문화창조아카데미를 2017년도 3월 (구)산업연구원을 리모델링한 홍릉 캠퍼스로 이관하여 2년차 교육과정을 운영하고 있으나, 현재와 같이 소수의 인원을 대상으로 하는 것은 투입금액 대비 교육생이 지나치게 적어 낭비적 요소가 있다고 여겨진다.

2) 문화창조아카데미 조성·운영 및 콘텐츠 개발 내역사업의 2016년도 예산 편성 세부내역

문화창조아카데미 조성·운영 및 콘텐츠 개발 (34,725백만원)	- 아카데미 운영: 3,590백만원 - 융복합 기술개발 인프라 구축: 7,600백만원 - 융합콘텐츠 아카이브 구축/관리: 1,600백만원 - 문화콘텐츠 인재양성 지원사업: 9,910백만원 - 문화창조아카데미 리모델링 공사비: 12,025백만원
--	---

또한 교육생의 대부분이 현업전문가(재직 53%, 프리랜서 36%)인 상황에서 팀 단위 프로젝트 중심의 교육과 사업화 및 창업 지원 전반이 국고보조로 이루어져야 할 필요성이 있는지 의문이며, 1명을 제외하고는 모두 대졸 이상으로 나타나 등록금 350만원만을 부담하여 이와 같은 교육을 받는 것에 대한 타당성을 검토할 필요가 있다³⁾.

[2016년도 문화창조아카데미 교육생(45명) 주요 특징별 현황]

재직구분			최종학력			
재직	프리랜서	학생	박사	석사	대졸	고졸 이하
24명 (53%)	16명 (36%)	5명 (11%)	5명 (11%)	10명 (22%)	29명 (65%)	1명 (2%)

자료: 문화체육관광부

콘텐츠 산업 발전에 있어 국가의 지원 필요성은 인정되나, 이 사업은 규모에 비하여 혜택 인원이 지나치게 적고 국고 투입의 효율성이 부족하다고 여겨지므로 문화체육관광부는 향후 한국예술종합학교와 같이 정식 학위 과정으로 운영하거나 대학생의 참여를 가능하게 하여 대상 인원을 늘리는 등 국가사업으로서 보다 바람직한 방향을 모색할 필요가 있다.

3) 크리에이터 주도형 프로젝트 교육과정은 크리에이터에게 매달 50만원(연간 600만원)의 연구지원금을 지원하고 있어 실제로는 연간 1인당 250만원을 지원하는 것과 같다.

차세대 시네네트워크 렌더링 시스템 구축을 위한 기금운용계획 변경 부적정

가. 현 황

영화제작지원¹⁾은 우수 창작 영상물에 대한 제작지원을 통해 영화제작 활성화를 도모하고자 하는 사업으로, 문화체육관광부는 2016년도 계획현액 261억 6,400만원 중 110억 800만원을 집행하고 150억 8,400만원을 불용하였다.

[영화제작지원 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획액		전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정						
영화제작지원	16,164	26,164	0	0	26,164	11,080	0	15,084

자료: 문화체육관광부

나. 분석의견

동 사업은 다음과 같은 문제가 있으므로, 향후 문화체육관광부는 사전에 사업계획을 면밀히 검토한 후 추진할 필요가 있다.

첫째, 차세대 시네네트워크 렌더링 시스템을 구축하기 위한 기금운용계획 변경은 「국가재정법」 상 절차와 요건에 부합하지 않는 문제가 있다.

문화체육관광부는 당초 다년도에 걸쳐 계획된 차세대 시네네트워크 렌더링 시스템²⁾ 구축을 일시에 추진하여 효율성을 제고하고자 2016년도 기금운용계획을 변경하여 당초 계획액 39억 2,000만원에서 139억 2,000만원으로 100억원을 증액하였다.

온세현 예산분석관(onsh@assembly.go.kr, 788-4633)

1) 예산코드: 영화발전기금 1261-300

2) 렌더링이란 입력하는 영상 정보를 컴퓨터 화면상에 출력하는 것을 말하며, 영화 CG 작업에 필수적으로 수반되는 과정이다. 이 사업은 CG 렌더링을 대규모 병렬처리하는 공공 인프라를 구축하여 업체에 임대하고자 하는 것이다.

그러나 당초 사업의 약 3배로 규모를 확대하는 100억원의 기금운용계획 변경은 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제14조제1항제5호 및 같은 조 제2항3)에 따라 영화발전기금의 기금운용심의회 역할을 하는 영화진흥위원회의 의결을 거쳐 주무부처 및 기획재정부의 승인을 받는 것이 「국가재정법」에 따른 정상절차임에도, 영화진흥위원회의 심의·의결과정을 누락하고 문화체육관광부와 기획재정부의 승인만을 받아 추진한 절차상의 문제가 있다.

또한 「국가재정법」 제70조제1항 및 같은 법 시행령 제29조제1항4)에 따르면, ① 예측할 수 없는 소요가 발생한 경우, ② 긴급한 소요가 발생한 경우, ③ 기존사업을 보완하는 경우에만 기금 세부항목의 지출금액을 변경할 수 있다. 그러나 이 사업은 기금계획변경의 어느 요건에도 부합하지 않아 「국가재정법」에 부합하지 않는 문제가 있다.

결과적으로 기금운용계획 변경의 절차와 요건이 모두 적절하지 못하였고, 계획변경 이후 사업이 전면 폐지되면서 설계 용역에 소요된 1,953만원을 제외한 약 139억원이 불용되는 등 예산의 비효율적인 집행이 발생하였다.

문화체육관광부는 국회⁵⁾ 및 영화계의 의견을 반영하여 사업을 전면 재검토하게 됨에 따라 구축 사업비를 전액 불용하였다고 설명하고 있으나, 이는 기금운용계획 변경 자체가 불필요한 것이었음을 반증하는 것이다.

둘째, 차세대 시네네트워크 렌더링 시스템 구축 사업의 필요성이 입증되지 않았는데도 무리하게 기금운용계획을 수립한 결과 결국 사업이 취소됨으로써 재정운용의 비효율성이 발생하였다.

3) 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제14조(영화진흥위원회의 기능) ①영화진흥위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

5. 제23조의 규정에 따른 영화발전기금의 관리·운용

②영화진흥위원회가 제1항제5호의 규정에 따라 영화발전기금의 관리·운용에 관한 중요한 사항을 심의하는 경우에는 영화진흥위원회를 「국가재정법」 제74조제1항의 규정에 따른 기금운용심의회로 본다.

4) 「국가재정법」 제70조(기금운용계획의 변경) ①기금관리주체는 지출계획의 주요항목 지출금액의 범위 안에서 대통령령이 정하는 바에 따라 세부항목 지출금액을 변경할 수 있다.

「국가재정법 시행령」 제29조(기금운용계획의 변경) ①기금관리주체는 법 제70조제1항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 세부항목의 지출금액을 변경할 수 있다. 다만, 제3호의 경우에 있어서는 국회의 기금운용계획안 심사과정에서 삭감된 부분에 사용할 목적으로는 변경할 수 없다.

1. 예측할 수 없는 소요가 발생한 경우

2. 긴급한 소요가 발생한 경우

3. 기존사업을 보완하는 경우

5) 2016년 교육문화관광위원회 국정감사에서 이와 같은 기금운용계획 변경의 절차상의 문제와 영화계의 의견수렴이 없었던 문제가 지적되었다.

영화진흥위원회가 이 사업을 추진하기 위하여 사전(2015년 1월)에 실시한 “2016년 신규사업 개발을 위한 렌더팜 구축 관련 현황조사”에 따르면, 외부 렌더링 시스템 구축에 있어서 영화 제작의 특성상 여름·겨울 성수기 1~2개월 전에 작업이 몰려 연중 상시적인 사용은 불필요하고, 구축 시에는 대규모 예산이 투입되나 이후 지속적인 유지·보수(연간 소요 비용 약 28억원)가 되지 않는 경우 3년이 지나면 시설의 활용도가 급격히 떨어질 가능성이 있으므로 신중히 검토할 필요가 있다는 결론을 내리고 있다.

또한 시장 현황 조사, 수요 예측, 규모 산정 및 단가 책정 등 사업 계획 수립을 위하여 수행된 「차세대 시네네트워크 렌더링 인프라 구축 및 활성화 방안 연구 용역」은 2015년 6월 3일 계약되어 같은 해 9월 2일에 완료되었으나 이 용역 결과가 나오기 전에 차년도 기금운용계획에 이미 해당 사업이 반영되었다.

당초 다년도에 걸쳐 구축이 계획되었으나 2016년 기금운용계획변경을 통하여 일시에 구축하려던 중 결국 국회에서의 문제 제기로 사업이 폐지되는 과정에서 사업 자체에 대한 영화계의 반대도 컸던 점을 고려할 때 문화체육관광부의 사업계획이 부실했을 뿐 아니라 사전에 영화계의 폭넓은 의견 수렴 없이 추진되었음을 알 수 있다.

사전 현황조사에 비추어 볼 때 사업 추진의 효과성이 불확실하고, 결과적으로 139억 원에 달하는 기금이 불용되어 재정 운용의 비효율성이 발생하였다. 문화체육관광부는 향후 이와 같은 일이 재발하지 않도록 사업 추진 시 사전 계획을 면밀히 점검하고, 예산 집행의 책임성을 제고할 필요가 있다.

가. 현 황

재외 한국문화원 운영¹⁾은 국가 이미지 개선 및 대외 문화홍보를 위한 한국문화원을 운영하는 사업이다. 문화체육관광부는 2016년도 예산 673억 2,400만원에 전년도 이월액 4억 1,000만원과 이·전용 3억 4,400만원(감)을 반영한 예산 현액 673억 9,000만원 중 536억 8,700만원을 집행하고 39억 1,000만원을 이월하였으며, 97억 9,300만원을 불용하였다.

[재외 한국문화원 운영 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
재외 한국문화원 운영	67,324	67,324	410	△344	67,390	53,687	3,910	9,793
재외 한국문화원 신설	1,200	1,200	0	0	0	768	0	432

자료: 문화체육관광부

내역사업인 재외 한국문화원 신설은 현재 27개국 31개소가 설치되어 있는 재외 한국문화원을 추가로 신설하고자 하는 것으로, 예산현액 12억 중 7억 6,800만원을 집행하고 4억 3,200만원을 불용하였다. 불용액은 싱가포르 문화원 신설 취소로 인한 집행잔액이다.

나. 분석의견

재외 한국문화원 운영 사업은 다음 사항을 개선할 필요가 있다.

첫째, 싱가포르 문화원 신설 사업이 사전 계획 미흡으로 중도에 취소됨으로써 예산 배분의 비효율성이 초래되었다.

온세현 예산분석관(onsh@assembly.go.kr, 788-4633)

1) 예산코드: 일반회계 3131-304

문화체육관광부는 2015년 2월 싱가포르에 문화원을 신설하고자 관계부처(외교부, 문체부, 행자부) 협의를 마치고, 같은 해 6월 한국문화원 대상국이 되었음을 외교부를 통하여 주싱가포르대사관(문화홍보관)에 통보하였다. 이에 따라 문화체육관광부는 2016년 예산을 편성하고, 문화홍보관은 싱가포르 문화원의 법적 지위(외교기관)에 대한 싱가포르 정부와의 협의, 임차 후보건물 탐색 등 실무에 착수하였다.

그러나 이후 싱가포르 문화원의 법적 지위 검토 과정이 길어지며 사업 추진이 지연되었고, 2016년 11월 싱가포르 정부는 한국문화원을 외교기관의 일부로 인정할 수 없고, 싱가포르 법률에 따른 사회단체(비영리단체)로 등록되어야 한다는 의견을 밝혔다. 이는 중국, 러시아 등 제외국의 모든 문화원이 등기 법인으로 설립되어 있어 한국문화원에 대해서만 외교기관의 지위를 부여할 수 없다는 이유이다. 이에 대하여 외교부는 한국문화원은 공관의 일부로 설립되어야 하므로 싱가포르 정부의 제안은 수용 불가하다는 의견을 전달하고(12월), 싱가포르 문화원 설립을 취소하고 건물 임차 등 후속절차를 중단하였다.

[싱가포르 문화원 신설 추진경과]

- 2015. 2월: 문화원 설립 관계부처 협의(외교부, 문체부, 행자부)
- 2015. 6월: 한국문화원 대상국 통보(외교부 → 주싱가포르대사관(문화홍보관))
- 2016. 1월: 16년 싱가포르 문화원 신설 예산 통보(해외문화홍보원 → 문화홍보관)
 - 싱가포르 문화원 법적 지위(외교 기관) 등 싱가포르 정부와 협의, 임차 후보건물 탐색, 싱가포르 내 타국 문화원 운영 현황 파악 등(문화홍보관)
- 2016. 4월: 문화원 법적 지위 검토 요청(문화홍보관 → 싱가포르 정부)
- 2016. 6월: 문화원 유력 후보지(3곳) 물색 보고(문화홍보관 → 해외문화홍보원)
- 2016. 8월: 문화원 후보지 실사(해외문화홍보원 / 51 Middle Road 선정)
- 2016. 8월: 2016.8.10.~8.12. 문화원 후보지 실사(해외문화홍보원)
- 2016. 8월: 싱가포르 문화부 장관 면담(문화홍보관 / 문화원 설립에 관해 싱가포르 정부의 협조 요청)
- 2016. 11월: 싱가포르 외교부 문화원 법적 지위 관련 답변(싱가포르 외교부 → 문화홍보관)
 - 싱가포르 정부는 문화원에 대한 외교기관 지위를 부여할 수 없고, 문화원은 싱가포르 법률에 따른 사회단체로 등록되어야 함
 - 문화원 설립 입장 관련 입장 송부(외교부 → 주싱가포르대사관(문화홍보관) / 한국문화원은 공관의 일부로 설립되어야 하는바 싱가포르 법률에 따라 사회단체로 등록되는 것은 수용 불가)

자료: 문화체육관광부

싱가포르 문화원 설립 추진부터 취소까지의 과정을 살펴보면 우리나라에서 싱가포르의 현황 파악 없이 예산을 편성하였음을 알 수 있다. 예산 편성 이전에 싱가포르 내 타국 문화원 운영 현황을 파악하고 필요한 경우 법률 자문을 거치거나, 싱가포르 정부의 의견을 사전에 조화하는 등 사전 계획을 면밀히 수립하고 추진하였다면 사업의 지연 및 예산의 비효율적인 집행을 방지할 수 있었을 것이다. 문화체육관광부는 향후 재외 한국문화원을 지속적으로 확대할 계획인 바, 이와 같은 일이 재발하지 않도록 주의할 필요가 있다.

둘째, 재외 한국문화원 운영체계가 문체부와 외교부 간 이원화되어 있어 비효율성이 발생하고 있으므로 원활한 협조체계 구축을 위한 개선 방안을 마련할 필요가 있다.

싱가포르 문화원 설립 추진 과정이 원활하게 이루어지지 않은 것은 재외 한국문화원의 이원적인 운영체계에 기인한 측면이 있다.

재외 한국문화원의 설치·운영 및 사업 지원 등에 관한 예산의 확보·편성·집행은 문화체육관광부가 담당하고 있으나 한국문화원의 성격은 「외교부와 그 소속기관 직제」²⁾에 근거한 재외 공관 소속 기관으로 문화원의 설치 결정 권한은 외교부에 있다.

즉 싱가포르 문화원 설치를 위한 예산은 문화체육관광부 사업에서 집행되나, 설치 과정에서 정부 간 협의 등은 외교부 소속의 재외공관에서 담당함으로써 사업 추진을 위한 사전 작업이 원활히 이루어지지 못하고 예산 집행의 책임성이 부족한 문제가 나타났다.

또한 문화원장 선발, 복무 관리 등 인사 권한은 외교부에 있고 문화원은 공관장의 감독을 받아야 하는 기관임에도 건물, 예산 및 인력은 문화체육관광부의 소관으로 실제 감독이 쉽지 않은 문제 등 이원적인 운영체제로 인한 비효율성이 나타나는 구조이다. 따라서 문화체육관광부와 외교부는 면밀한 합의를 거쳐 보다 유기적인 운영 방식을 마련할 필요가 있다.

2) 「외교부와 그 소속기관 직제」 제55조(문화원) ① 외교부장관은 국제문화교류의 증진과 우리나라의 문화 홍보를 위하여 필요하다고 인정하면 공관에 문화원을 둘 수 있다.

② 문화원에 원장 1명을 두되, 원장은 문화홍보 분야의 주재관으로 보한다.

③ 외교부장관은 문화원 설치에 관하여는 행정자치부장관 및 문화체육관광부장관과, 예산 등 운영에 관하여는 문화체육관광부장관과 협의하여 정한다.

가. 현 황

해외관광문화센터 건립¹⁾은 세계 경제·문화의 중심지에 해외문화원과 관광공사 해외지사, 콘텐츠진흥원 등이 통합 운영되는 관광문화센터를 건립하여 우리 문화의 해외진출 전진기지로 활용하고자 하는 사업이다. 문화체육관광부는 2017년 계획현액 431억 1,800만원 중 426억 500만원을 집행하고 5억 1,300만원을 불용하였다.

[해외관광문화센터 건립 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획액		전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정						
해외관광문화센터 건립	42,680	42,680	438	0	43,118	42,605	0	513
뉴욕관광문화센터	20,260	20,260	438	0	20,698	20,185	0	513
파리관광문화센터	22,420	22,420	0	0	22,420	22,420	0	0

자료: 문화체육관광부

현재 해외관광문화센터는 LA, 동경, 북경, 상해에 운영되고 있으며 문화체육관광부는 이 사업을 통하여 뉴욕과 파리에 추가로 해외관광문화센터를 설치하고자 한다.

동 사업의 내역사업인 뉴욕관광문화센터는 미국 내 한류확산을 선도하고 체계적으로 홍보하고자 2009년 뉴욕 맨하탄 부지를 235억원에 매입하여 건립을 추진하는 것²⁾이다.

나. 분석의견

동 사업은 다음과 같은 문제점이 있다.

온세현 예산분석관(onshe@assembly.go.kr, 788-4633)

1) 예산코드: 관광진흥개발기금 4362-300

2) 연면적 3,212㎡(지하 1층, 지상 7층)의 건물로 공연장, 한류체험관, 전시장 등을 포함하고 있다.

첫째, 뉴욕관광문화센터 건립이 계획대로 추진되지 못하여 관광개발진흥기금의 효율적 운용을 저해하고 있으므로 보다 적극적인 사업 추진 노력이 요구된다.

동 사업의 내역사업인 뉴욕관광문화센터 건립은 결산서 상에는 계획현액 206억 9,800만원 중 201억 8,500만원을 집행한 것으로 나타나나, 실제로는 전년도 이월액을 포함한 216억 4,900만원이 차년도로 이월되었다³⁾.

[뉴욕관광문화센터 건립 사업 공사비와 감리비 예산 실행 현황]

(단위: 백만원)

구분	예산총액	전년도 이월액	당해연도 편성액	집행액	차년도 이월액	불용액
2012	5,135	0	5,135	0	5,135	0
2013	17,713	5,135	12,578	0	17,713 ¹⁾	0
2014	19,668	17,713	1,955	0	0	19,668
2015	2,237	0	2,237	173	1,978	86
2016	21,938	1,978	19,960	214	21,649 ¹⁾	75

주: 1) 문화체육관광부는 2012년과 2015년 예산을 「국가재정법」 제48조제2항제3호에 해당한다고 보고 재이월함.
자료: 문화체육관광부

이는 사업이 제대로 진행되고 있지 못하기 때문으로, 문화체육관광부는 뉴욕관광문화센터 건립을 위하여 2009년 토지매입을 완료하였으나 이후 2017년 6월 현재까지 착공이 이루어지지 않아 매년 공사비와 감리비의 이월과 불용이 반복되고 있다.

문화체육관광부는 공사 지연의 사유를 ① 설계용역 이후 공사 입찰을 국내에서 발주하는 과정에서 공사비 과소책정으로 7회 유찰되고 현지발주로 변경하여 공사 입찰하였으나 추가로 1회 유찰되면서 기간이 지연된 것과, ② 2016년 현지 발주로 변경, 시공사 선정 이후 공사 전 미국 철도청과 인접대지 소유주의 시공 동의를 위한 협의가 진행 중⁴⁾이기 때문이라고 설명하고 있다.

당초 공사비가 비현실적으로 책정된 것은 이 사업은 부지 매입 이후 총사업비가 3차에 걸쳐 증액되어(457→637→669→771억원) 어느 정도 해소되었으나, 미국 철도청과의 합의는 1년 이상 지연되고 있다.

3) 이는 해외 소재인 뉴욕문화원에서 사업을 추진하고 있기 때문으로, 문화체육관광부에서는 뉴욕문화원에 송금하는 형태로 예산이 집행되나 뉴욕문화원에서는 사업추진경과에 따라 실행이 이루어지기 때문이다. 즉 이는 보조사업은 아니나 실질적으로 보조사업과 같은 형태로 사업이 운영되고 있다.

4) 해당 대지에 뉴욕시 지하철 터널 및 인근 건물들이 인접해 있어 미철도청과 건물주의 시공 동의를 있어야 뉴욕시의 착공 허가가 가능하다.

현재 합의서 체결을 위한 세부내용 및 조건을 협의 중이나, 해당 부지에는 1941년 이후 건물이 들어선 적이 없어 미국 철도청의 시공 동의를 원활히 이루어질지 불확실한 상황이다. 따라서 정부 차원에서 뉴욕시 당국의 협조를 구하는 등 적극적인 사업 추진 의지를 가질 필요가 있다⁵⁾.

둘째, 당초 기존 건물 구입 및 리모델링, 임대를 통한 운영 등 뉴욕관광문화센터 건립을 위한 다양한 방안에 대한 충분한 검토를 하지 않은 문제가 있다.

뉴욕관광문화센터 건립을 위하여 매입한 부지는 1941년부터 주차장으로 이용되던 곳이다. 2010년 KDI의 「뉴욕관광문화센터 건립사업 간이타당성재조사 뉴욕 출장보고서」에 따르면 총영사관 건물의 경우에도 신축건물이었으나 뉴욕시의 건축 인허가 승인 등의 문제로 완공에 어려움이 있었던 점을 지적하며 뉴욕에서 건물의 신축 어려움을 감안할 때⁶⁾ 기존 건물 구입 및 리모델링, 임대를 통한 운영도 검토할 필요가 있다고 밝히고 있다⁷⁾.

이에 대하여 당시 뉴욕한국문화원은 2008년 자체 검토 결과 연간 임대료와 인건비가 10억원 수준으로 신축 시 장기적으로 운영의 효율성을 기할 수 있고, 리모델링의 경우 오히려 예산제약을 초과하였다고 설명하고 있다.

그러나 당시 건물을 구입할 경우 예상했던 비용은 구입비 약 3,000만불, 개보수 약 3,000만불 수준으로 총 6,000만불(약 720억원⁸⁾)이므로 최종 총사업비(771억원)와 비교하면 큰 차이가 없고, 부지 매입 이후 신축까지의 기간 지연으로 인한 예산 집행의 비효율성까지 고려하면 사업 계획에 대한 철저한 검토가 부족했다고 여겨진다.

5) 참고로, 「총사업비 관리지침」에 따르면 중앙관서의 장은 실시설계 용역이 완료되면 기재부 장관과 사업 규모, 총사업비 및 사업기간 등을 협의하고 입찰공사 발주를 하여야 함에도 불구하고, 문체부 장관은 2012년 뉴욕관광문화센터 건립사업의 실시설계가 완료되지 않았음에도 입찰 공고를 하고 이를 사유로 공사비와 감리비 51억원을 차년도로 이월하여 감사원의 지적(2017.3.)을 받은 바 있다. 실시설계는 철도청의 동의가 있어야 완료될 수 있어 2017년 5월말 현재까지 완료되지 않았다.

6) 뉴욕에서의 건물 신축 시 인허가 사항이 까다롭고, 소음 규제로 인한 주간 공사의 어려움, 엄격한 주차 통제, 강력한 건설 노조 등이 어려움으로 지적된다.

7) 다만 이에 대하여 문화체육관광부는 출장보고서는 비공식 자료로서 보고자의 주관적 견해라는 입장이다. 참고로 KDI의 「뉴욕관광문화센터 건립사업 간이타당성재조사 결과보고서」(2011.7.)는 이 사업은 당초 리모델링 방향으로 시작하였으나 2008년 뉴욕 한국문화원에서 리모델링 후보 건물 4개에 대하여 검토하고, 기존 건물 매입 후 리모델링을 수행할 경우 당초 예산을 대폭 초과하는 것으로 보고하였으며 이에 따라 문화체육관광부는 부지를 매입한 후 건물을 신축하는 방안으로 계획을 변경하였다고 밝히고 있다.

8) 환율 1\$=1,200원으로 계산할 경우. 최근 10년 동안 2008년 10월~2009년 9월, 2010년 6,7월을 제외하고는 원/달러 기준환율은 1,200원 아래를 유지하였다. (한국은행 경제통계)

셋째, 해외관광문화센터 입주 공공기관에 대한 임차료 면제의 법적 근거가 미흡하다.

해외관광문화센터는 한국문화원 건물에 한국관광공사, 한국콘텐츠진흥원 등을 유치하여 관광·문화 관련 연계서비스를 제공하는 핵심 거점을 마련하고자 하는 것이다. 이를 위하여 LA, 동경, 북경, 상해 센터에는 각각 한국관광공사, 한국콘텐츠진흥원, 한국저작권위원회, 영화진흥위원회 등이 입주하고 있으나 문체부는 이들의 임차료를 면제해 주고 있는 문제가 있다.

문화체육관광부는 관광문화센터는 재외문화원으로서 재외공관에 해당하므로 「외교관계에 관한 비엔나 협약」에 의해 개인 또는 민간단체의 영리목적에 제공하는 것은 원칙적으로 금지되나, 한국관광공사, 한국콘텐츠진흥원 등은 공공기관이므로 이에 대한 무상임대가 금지되는 것은 아니라고 해석하고 있다.

그러나 「국유재산법」 제32조⁹⁾에 따르면 국유재산(행정재산)인 센터에 입주한 공공기관에 대해서도 국유재산 사용료를 징수하는 것이 타당하다. 또한 「국유재산법」 제34조제1항제3호¹⁰⁾ 및 동법 시행령 제33조¹¹⁾에 따르면 행정재산을 직접 비영리 공익사업용으로 사용하려는 공공단체에 사용허가 하는 경우, ① 법령에 따라 정부가 자본금의 전액을 출자하는 법인 또는 ② 기본재산의 전액을 출연하는 법인에 한하여 사용료를 면제할 수 있으나 관광문화센터 입주기관인 한국관광공사, 한국콘텐츠진흥원, 한국저작권위원회, 영화진흥위원회는 모두 여기에 해당되지 않으며, 「국유재산특례제한법」 제4조¹²⁾에 따른 별표에는 해외관광문화센터에 대한 사용료 감면 조항이 규정되어 있지 않아 임차료 면제 대상에 해당한다고 볼 수 없다.

9) 「국유재산법」 제32조(사용료) ① 행정재산을 사용허가한 때에는 대통령령으로 정하는 요율(料率)과 산출 방법에 따라 매년 사용료를 징수한다. 다만, 연간 사용료가 대통령령으로 정하는 금액 이하인 경우에는 사용허가기간의 사용료를 일시에 통합 징수할 수 있다.

10) 「국유재산법」 제34조(사용료의 면제) ① 중앙관서의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사용료를 면제할 수 있다. <개정 2011.3.30.>

3. 행정재산을 직접 비영리 공익사업용으로 사용하려는 대통령령으로 정하는 공공단체에 사용허가하는 경우

11) 「국유재산법 시행령」 제33조(공공단체의 범위) 법 제34조제1항제3호에서 "대통령령으로 정하는 공공단체"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법인을 말한다.

1. 법령에 따라 정부가 자본금의 전액을 출자하는 법인
2. 법령에 따라 정부가 기본재산의 전액을 출연하는 법인

12) 「국유재산특례제한법」 제4조(국유재산특례의 제한) ① 국유재산특례는 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 정할 수 없다.

② 이 법 별표는 이 법 외의 다른 법률로 개정할 수 없다.

따라서 문화체육관광부가 관광문화센터에 입주한 공공기관에 대한 임차료를 면제해주는 것은 「국유재산법」 위반에 해당하는 것으로 시정이 필요하다.

넷째, 해외관광문화센터 건립을 관광진흥개발기금으로 추진하는 것의 적절성에 대한 검토가 요구된다.

뉴욕관광문화센터 등 관광문화센터 건립은 관광진흥개발기금으로 추진되는 사업으로, 건립된 센터는 기금자산으로 계상되나 센터 운영비는 일반회계인 해외문화원 운영(3131-304)사업에서 충당하고 있어 건립과 운영 비용이 각각 다른 회계에서 지출되는 문제가 있다.

[해외관광문화센터 운영비 집행 현황]

(단위: 백만원)

구분	2016년도 (3131-304 / 일반)	비 고
L A	1,931	인건비 + 운영비 + 사업비 ¹³⁾
북 경	1,603	
상 해	1,175	
동 경	1,395	

자료: 문화체육관광부

「국가재정법」 제5조제1항에 따라 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용하기 위하여 설치하는 것으로, 관광문화센터 건립과 운영의 목적이 다르다고 볼 수 없으므로 기금과 일반회계의 사업이 사실상 차별성 없이 운영되고 있으며 기금자산을 일반회계 예산으로 관리·운영하는 문제가 발생한다.

또한 문화체육관광부는 한국관광공사, 한국콘텐츠진흥원 등이 함께 입주하는 관광문화센터의 형태가 아닌 일반 해외문화원 신설은 일반회계 사업(3131-304)으로 추진하고 있어, 사업의 목적은 유사함에도 상대적으로 대규모의 비용이 소모되는 관광문화센터 건립은 관광진흥개발기금으로 추진하는 편의적인 집행 행태를 보이고 있다.

다만 문화체육관광부는 이에 대하여 관광문화센터는 문화원과 관광공사를 한 건물에 공동 입주시켜 해외관광객 유치에 효과적으로 추진하기 위한 사업이므로 「관광진흥개발기금법」 제5조제3항제4호¹⁴⁾에 따라 관광기금으로 추진하는 것이 타당하다는 입장이다.

13) 문체부는 운영비 별도 집계는 해외문화원의 자료 취합 문제로 상당한 기간이 소요된다는 입장이다.

14) 「관광진흥개발기금법」 제5조(기금의 용도) ③ 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대하여 하거나 보조할 수 있다.

4. 국민관광 진흥사업 및 외래관광객 유치 지원사업

가. 현 황

태권도진흥재단 운영지원¹⁾은 태권도원 운영주체인 태권도진흥재단의 안정적 운영 기반을 지원하고, 태권도원 운영 및 관리를 통해 태권도원을 세계 태권도 중심지이자 관광 명소로 육성하려는 것이다. 문화체육관광부는 2016년도 계획액 212억 6,600만원 전액을 집행하였다.

내역사업 중 태권도원운영사업은 무주에 위치한 태권도원 운영에 소요되는 태권도원 운영관리비, 전산시스템 구축 및 유지관리, 홍보·마케팅 활동 및 콘텐츠 및 프로그램 운영을 지원하는 것으로, 태권도원 운영 주체인 태권도진흥재단에 보조금으로 교부되며 2016년도 계획액 131억 3,200만원을 전액 집행하였다.

[태권도진흥재단 운영지원 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획액		전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정						
태권도진흥재단운영지원	21,266	21,266	0	0	21,266	21,266	0	0
태권도원운영사업	13,132	13,132	0	0	13,132	13,132	0	0

자료: 문화체육관광부

무주 태권도원은 세계 태권도의 성지를 표방하며 「태권도 진흥 및 태권도공원 조성 등에 관한 법률」에 설립근거를 두고, 2009년 9월부터 2013년 8월까지 공사를 거쳐 2014년 4월 개원하였으며 태권도체험관, 연수원, 국립태권도박물관 등으로 구성되어 있다.

온세현 예산분석관(onsh@assembly.go.kr, 788-4633)

1) 예산코드: 국민체육진흥기금 5361-307

나. 분석의견

무주 태권도원 운영 성과가 당초 계획에 비하여 저조하므로 향후 활성화 방안을 강구할 필요가 있다.

2005년 당시 문화관광부의 ‘태권도공원 개념정립 및 공간구성 등에 관한 연구용역’에 따르면 2008년 개장을 목표로 개장 첫 해 국내외 일반 관람객만 188만명에 이를 것으로 전망한 바 있고, 2008년 한국개발연구원(KDI)의 예비타당성 재조사 보고서에서도 연도별 수요를 사업 직후부터 178만명 이상으로 예측하였다.

그러나 실제 개원 이후 방문객 수요를 살펴보면, 2014년 16만명, 2015년 25만명, 2016년 27만명으로 당초 예상에 미치지 못하며, 매출액은 연간 46억원 정도로 2016년 운영비 예산 131억원의 약 1/3 규모에 그친다.

[개원 이후 3년간 태권도원 운영 실적]

(단위: 명, 억원)

연 도	기 간	방문객	매출액
합 계(누적)		688,415	113
2014	04.01.~12.31.(9개월)	165,470	26
2015	01.01.~12.31.(12개월)	250,780	41
2016	01.01.~12.31.(12개월)	272,165	46

자료: 문화체육관광부

또한 다른 건물과 함께 완공되었어야 했던 명인관(고단자를 위한 수련 및 커뮤니티 공간)과 태권전(태권도 관련 의식 및 수련 진행) 등 일부 건물의 건립이 지연되고 있어 원활한 운영이 저해되고 있다.

명인관과 태권전은 전액 태권도인들의 기부금으로 건립할 예정이었으나 목표액 176억 중 26억원밖에 모금되지 않아, 2017년 국비 70억원과 지방비 30억원, 태권도 단체 50억원을 지원하여 착공할 예정이다.

[명인전·태권전 건립 사업비 내역]

(단위: 억원)

총 사업비	국비 지원 ¹⁾	국비 지원을 전제로 지원·기부 약정			기부금 (모금액)
		지자체 ²⁾	태권도 단체 ³⁾	소계	
176	70	30	50	80	26 ⁴⁾

- 주: 1) 지자체 지원 및 태권도 단체 기부금 이행을 조건으로 수시배정으로 묶여 있음
 2) 전라북도 및 무주군: 2017년 추경으로 지원 예정(행정자치부 중앙투자심사 진행 중)
 3) 국기원 30억원, 대한태권도협회 20억원
 4) 태권전 일부 공사 비용으로 22억원 지출

자료: 문화체육관광부

태권도원의 운영을 활성화하여 예산 집행의 효율성을 제고하고 세계 태권도원의 성지라는 본래 설립 목적을 달성하기 위해서 문화체육관광부는 다음과 같은 방안을 검토하여야 할 것이다.

첫째, 주변지역개발과 연계할 필요가 있다. 현재 무주군에서 민간자본유치를 통하여 주변지역개발을 추진 중이나 실적이 매우 저조하다. 태권도원은 국가적 차원의 육성이 필요하다라는 점에서 장기적으로는 주변 지역을 개발하여 전반적인 지역 활성화가 요구되며, 관광특구 지정 등을 통하여 완전히 자리잡을 때까지 국가가 지속적으로 지원하여야 한다. 이와 함께 태권도원에 대한 열악한 접근성 문제도 개선이 필요하다²⁾.

둘째, 태권도원의 기능을 강화할 필요가 있다. 현재 태권도원에 국기원의 연수 기능만 이전된 상태로, 향후 태권도원의 기능을 강화하기 위해서는 국기원의 승단 심사 등 다른 기능 역시 태권도원에서 이루어지는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 태권도원의 특성화된 콘텐츠 개발이 요구된다. 태권도원 이용 활성화를 위해서 태권도원에서만 경험 가능한 태권도 체험·수련 프로그램, 시범단 등 공연 콘텐츠가 풍부히 제공되는 것이 필수적이므로, 이를 지속적으로 개발·강화하여야 할 것이다.

2) 현재 무주군에는 기차역이 없어 대전역, 영동역 등에서 하차 후 버스를 이용하여야 하며, 무주공용버스터미널에서 태권도원까지 이동할 수 있는 대중교통은 마을버스 1개 노선뿐이다.

가. 현 황

체육·문화예술사업의 지원¹⁾은 학교체육 활성화를 지원하고 대학운동부 및 실업팀 운영 활성화를 지원하며, 심판인력과 문화예술 전문인력을 양성하고자 하는 것으로 2016년 계획액 509억 4,400만원 중 483억 4,800만원을 집행하고 25억 9,600만원을 불용하였다.

[체육·문화예술사업의 지원 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획액		전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정						
체육·문화예술사업의 지원	50,944	50,944	0	0	50,944	48,348	0	2,596

자료: 문화체육관광부

이 사업은 2014년 「국민체육진흥법」 개정을 통하여 공익사업적립금(체육진흥투표권 수익금의 5%를 체육분야 70%, 문화예술분야 30%에 사용하도록 함)을 기금에 편입, 체육·문화예술 지원에 사용하도록 한 것이다.

나. 분석의견

이 사업은 예산 세부산출근거 없이 운영되고 있어 국회의 예산심의가 어려우므로 시정할 필요가 있다.

이 사업은 다음과 같은 6개 내역사업으로 구성되어 있으나, 예산 편성 시 세부산출근거를 제시하지 않아 국회에서 세부내역을 심의하기 어려운 구조이다.

문화체육관광부는 국회에서 각 내역사업별로 총 계획액만을 심사받고, 내부적으로 세부집행계획안을 작성, 2월 중순~3월 장관의 결재를 받아 집행하고 있다.

온세현 예산분석관(onsh@assembly.go.kr, 788-4633)

1) 예산코드: 국민체육진흥기금 5161-307

[체육·문화예술사업의 지원 내역사업 현황]

(단위: 백만원)

기능별	계획액		전년도 이월액	계획 현액	집행액 (실집행액)	차년도 이월액	불용액
	당초	수정					
○ 체육·문화예술사업의 지원	50,944	50,944	0	50,944	48,348	0	2,596
- 학교체육 활성화	4,758	4,758	0	4,758	4,758	0	0
- 학교·직장 운동경기부 활성화	9,274	9,274	0	9,274	9,274	0	0
- 심판 양성 및 지원	3,288	3,288	0	3,288	3,288	0	0
- 전문인력 양성	8,172	8,172	0	8,172	7,852	0	320
- 문화·예술 취약분야 육성	5,620	5,620	0	5,620	5,620	0	0
- 체육·문화·예술 진흥	19,832	19,832	0	19,832	17,556	0	2,276

자료: 문화체육관광부

이로 인하여 국회의 예산 심사 과정에서는 내역사업에서 어떠한 예산이 집행되는지 알기 어려우므로 국회의 예산심의권을 침해하는 측면이 있다.

향후 문화체육관광부는 공익사업적립금을 국가재정에 편입한 취지에 맞도록 사업을 운영하기 위해서 예산 편성 당시부터 사업 내역에 대한 구체적인 계획을 세우고 이를 국회에서 심사받아 예산 집행의 투명성과 효율성을 제고할 수 있도록 하여야 할 것이다.

가. 현 황

관광특구 활성화 지원¹⁾은 관광특구를 국제관광지역으로서의 매력과 이미지가 창출되는 거점지역으로 육성시켜 외국인 관광객의 유치를 촉진하고자 하는 사업으로, 문화체육관광부는 계획액 28억 8,000만원 중 27억 9,500만원을 집행하고 7,700만원을 이월하였으며 800만원을 불용하였다.

[관광특구 활성화 지원 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획액		전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정						
관광특구 활성화 지원	2,880	2,880	0	0	2,880	2,795	77	8

자료: 문화체육관광부

이 사업은 매년 5개 내외의 관광특구에 콘텐츠 개발 및 관광편의시설 개선 등을 보조(지자체보조, 국비지원율 50%)하는 사업으로, 2016년도에는 속초시 설악 특구 등 5개 관광특구²⁾에 대하여 27억 8,000만원을 지원하였다.

나. 분석의견

동 사업은 다음과 같은 점의 개선이 요구된다.

첫째, 외국인관광객 수가 적은 특구에 대한 지원 적절성에 대한 검토가 필요하다.

현행 「관광진흥법」 상 관광특구는 외국인관광객 수가 연간 10만명(서울특별시는 50만명) 이상인 지역 중 시장·군수·구청장의 신청을 받아 시·도지사가 지정한다³⁾. 2016년 말 현재 전국 13개 시·도에 31개소의 관광특구가 지정되어 있다.

온세현 예산분석관(onshe@assembly.go.kr, 788-4633)

1) 예산코드: 관광진흥개발기금 4161-302

2) 인천 중구(월미), 경기 수원시(화성), 강원 속초시(설악), 강원 삼척시(대관령), 전북 무주군(구천동)

3) 현행 「관광진흥법」에 따라 외국인관광객 수 이외에도 관광안내시설, 공공편의시설 및 숙박시설 등이 갖추어져 외국인 관광객의 관광수요를 충족시킬 수 있는 지역일 것, 관광활동과 관련이 없는 토지가 차지하는 비율이 10% 이내일 것, 관광특구 내의 지역이 분리되어 있지 않을 것 등의 요건이 충족되어야 한다.

그러나 2015년 기준으로 현행 31개 관광특구 중 17개가 외국인관광객 수 기준 10만 명에 미달하였으며, 5만명에 미치지 못하는 곳도 13곳에 달한다.

[최근 3년간 관광특구 외국인 관광객 수가 연간 10만명 미만인 관광특구 현황]

(단위: 명)

시도	특구명	2013	2014	2015
대전	유성	523,426	42,605	38,877
경기	동두천	436,000	14,202	28,011
	평택시 송탄	1,120,000	99,411	92,051
	고양(2015.8.1. 지정)	-	-	42,052
충북	수안보온천	11,024	28,403	27,242
	속리산	31,755	14,202	8,925
	단양	390,402	14,202	10,876
충남	아산시온천	318,225	42,605	35,208
	보령해수욕장	248,300	14,202	12,652
전북	무주구천동	21,288	14,202	23,856
	정읍내장산	54,583	14,202	46,571
전남	구례	13,196	85,209	58,260
	목포	179,874	56,806	70,451
경북	백암온천	27,061	42,605	45,186
	문경	203,968	28,403	41,750
경남	부곡온천	72,904	42,605	74,477
	미륵도	9,000	14,202	9,439
계	17개 특구			

주: 2016년 통계는 미확정

자료: 문화체육관광부

관광특구 지원사업은 공모사업으로, 매년 관광특구 활성화 정책 방향을 반영하여 선정기준을 마련한다. 문화체육관광부는 2016년도에는 테마의 참신성 및 적절성(100점 만점 중 배점: 25), 사업효과성 및 실현가능성(25), 특구활성화를 위한 조치 여부(10) 등의 기준으로 지원 특구를 선정하였는데, 전반적인 선정 기준이 사업계획에 초점이 맞추어져 있어 현재 법령상 관광특구 요건을 만족하는지와는 별개로 지원대상이 선정되는 문제가 있다.

동 사업에서 2012~2016년까지 지원된 총 30곳의 특구(기간 중 중복지원 포함) 중 11곳이 외국인 관광객 수 10만명에 미치지 못하고 있다. 이와 같은 지원은 외국인 관광객 수가 일정 수준 이상임에도 특구가 아닌 지역과 비교할 때 형평성 측면에서 논란이 발생할 수 있다. 따라서 관광특구 지원사업의 대상 선정기준에 이와 같은 지표를 반영할 필요가 있다.

둘째, 관광특구 지정 절차 개선과 운영 체계 점검이 필요하다.

정부는 1996년 관광특구의 지정요건을 “최근 1년간 외국인관광객 10만명 이상”에서 “최근 1년간 관광객 10만명 이상”으로 완화하고, 관광특구 지정요건에 부적합하여도 시·도지사가 자율적으로 해당 시·도내 1개소를 관광특구로 지정할 수 있도록 하였다⁴⁾. 이러한 완화조치로 인하여 1997년 14개소의 관광특구가 추가 지정되어 1994년 제도 출범 당시 5개소에 비하여 그 숫자가 대폭 증가하였다. 이러한 완화조치는 외국인관광객 유치라는 관광특구의 취지와 부합하지 않는다는 지적에 따라 1999년 재개정되어 원래대로 환원되었다.

또한 현재 「관광진흥법」상 관광특구의 지정 절차에 따르면 시장·군수·구청장의 신청에 따라 시·도지사가 관광특구로 지정하고⁵⁾, 폐지 권한도 시·도지사만이 가지고 있어⁶⁾ 현실적으로 지정 이후 폐지될 가능성이 적다⁷⁾.

그에 따라 지정 이후 요건을 만족하지 못하는 관광특구가 폐지되지 않고 관리도 부실하여 일부 특구의 경우 사실상 방치되는 문제가 발생하고 있다.

-
- 4) 구체적으로는 1996년 4월 17일 「관광진흥법 시행규칙」에서 관련 조항을 개정하여 “외국인 관광객 10만명 이상”에서 “외국인”을 삭제하였으며, “도지사는 관광단지 또는 관광지 중에서 관광거점 지역으로 지정·육성할 필요가 있다고 인정되는 1개소에 한하여 관광특구의 지정을 신청할 수 있다”는 조항을 신설하여 관광특구가 최초의 지정요건에 부적합하여도 지정될 수 있도록 하는 상황이 발생하였다.
- 5) 「관광진흥법」 제70조(관광특구의 지정) ①관광특구는 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 지역 중에서 시장·군수·구청장의 신청(특별자치도의 경우는 제외한다)에 따라 시·도지사가 지정한다. <개정 2007.7.19., 2008.2.29., 2008.6.5.>
1. 외국인 관광객 수가 대통령령으로 정하는 기준 이상일 것
 2. 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 관광안내시설, 공공편의시설 및 숙박시설 등이 갖추어져 외국인 관광객의 관광수요를 충족시킬 수 있는 지역일 것
 3. 임야·농지·공업용지 또는 택지 등 관광활동과 직접적인 관련성이 없는 토지의 비율이 대통령령으로 정하는 기준을 초과하지 아니할 것
 4. 제1호부터 제3호까지의 요건을 갖춘 지역이 서로 분리되어 있지 아니할 것
- 6) 제73조(관광특구에 대한 평가 등) ① 문화체육관광부장관 및 시·도지사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제71조에 따른 관광특구진흥계획의 집행 상황을 평가하고, 우수한 관광특구에 대하여는 필요한 지원을 할 수 있다. <개정 2008.2.29.>
- ② 시·도지사는 제1항에 따른 평가 결과 제70조에 따른 관광특구 지정 요건에 맞지 아니하거나 추진 실적이 미흡한 관광특구에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관광특구의 지정취소·면적조정·개선권고 등 필요한 조치를 할 수 있다.
- 7) 이는 2004년 10월 「관광진흥법」 개정으로 기존에 문화체육관광부 장관이 승인하던 절차를 지방으로 이양시켜 현재와 같이 변화된 것이다. 이는 지방분권화 및 1996년 관광특구 지정요건의 일시적 완화조치로 인하여 특구수가 급증함에 따라 중앙 차원에서의 지원과 관리가 어려워져 지방의 자체적인 육성을 지원하기 위한 것이었다.

또한 2016년도 실집행현황을 살펴보면, 지원을 받은 모든 지방자치단체의 실집행률은 9.6%에 불과하여 관광특구 활성화를 위한 국고지원 취지가 무색해지고 있다. 문화체육관광부는 기금운용계획 수립 이후 공모를 통하여 사업 대상을 선정함에 따라 후속 절차가 다소 늦어지는 경우가 있다고 설명하고 있으며, 집행부진사유는 지방비 확보 지연, 준비기간 소요 등이다.

[2016년 관광특구 활성화 지원 실집행률 및 집행부진 사유]

(단위: 백만원, %)

특구명	예산현액 (교부액)	집행액	이월액	불용액	실집행률	집행부진사유
인천 월미	620	18	602	0	2.9	역사문화자원조사 용역 등 준비 지연
수원 화성	620	0	620	0	0.0	지방비 확보 지연 등
강원 설악	709	68	641	0	9.6	설계용역 지연 등
강원 대관령	559	156	403	0	27.9	기본계획 수립 위한 준비 지연
무주 구천동	272	24	248	0	8.8	사업 방향성 검토로 인한 발주 지연
계	2,780	266	2,514	0	9.6	

자료: 문화체육관광부

따라서 향후 관광특구의 활성화를 위해서는 「관광진흥법」 등 관련 법 개정을 통하여 관광특구를 문화체육관광부 장관이 직접 평가하여 시·도지사에게 지정취소 등을 권고할 수 있도록 운영체계를 개선하는 방안 등을 검토할 필요가 있다.

가. 현 황

폐광지역 관광상품개발¹⁾은 폐광지역의 관광인프라 마련 및 관광산업 발전을 통하여 지역경제를 활성화하고 국가의 균형발전에 기여하고자 하는 것으로, 문화체육관광부는 2016년도 계획현액 139억 2,300만원 전액을 집행하였다.

[폐광지역 관광상품개발 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획액		전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정						
폐광지역 관광상품개발	13,923	13,923	0	0	13,923	13,923	0	0

자료: 문화체육관광부

이 사업은 13개의 내역사업으로 구성되며, 2015~2019년의 사업기간 동안 강원도 폐광지역 4개 시·군(정선군, 영월군, 태백시, 삼척시)에 ‘생태산업유산 체험기반조성’, ‘야생화단지/쿠키체험장 조성’ 등 관광자원 마련을 지원(지자체보조, 국비지원을 50%)하는 것이다.

나. 분석의견

동 사업의 추진에 있어 다음 사항을 유의할 필요가 있다.

첫째, 이월액이 과다하게 발생하고 있으므로 문화체육관광부는 보조사업 관리를 보다 철저히 할 필요가 있다.

동 사업의 2016년도 계획액 139억 2,300만원은 강원도에 전액 교부되었으며, 전년도 이월액 22억 200만원을 반영한 계획현액 161억 2,500만원 중 88억 2,700만원이 다시 차년도로 이월되어 2016년 계획액의 63.4%가 이월되었다.

온세현 예산분석관(onsh@assembly.go.kr, 788-4633)

1) 예산코드: 관광진흥개발기금 4161-300

[2016년도 폐광지역 관광상품개발 실행 현황]

(단위: 백만원, %)

지자체명		세사업명	교부액	전년도 이월액	예산현액 (A)	집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)
광역시	기초								
강원도	공동	생태산업유산체험기반 조성	828	-	828	226	589	13	27.3
강원도	공동	폐광지역 특화마을 조성	2,919	355	3,274	1,442	1,832	-	44.0
강원도	태백	슬로우 레스토랑 조성	1,266	237	1,503	2	1,501	-	0.1
강원도	태백	오로라 파크 조성	217	-	217	2	215	-	0.9
강원도	태백	양대강 축제	426	22	448	313	135	-	69.9
강원도	태백	소방 및 야외교통 4D 체험관 조성	1,359	100	1,459	40	1,419	-	2.7
강원도	삼척	심포리 뷰티스마켓	745	140	885	52	833	-	5.9
강원도	영월	상동 숲치유센터	584	930	1,514	1,120	394	-	74.0
강원도	영월	박물관고을 활성화 프로젝트	300	208	508	97	411	-	19.1
강원도	영월	탄광지역 통합관광 지원센터 조성	3,185	-	3,185	3,185	-	-	100.0
강원도	정선	야생화단지 및 야생화 쿠키체험장	274	50	324	118	206	-	36.4
강원도	정선	놀이체험시설 및 공원 시설	729	113	842	583	259	-	69.2
강원도	정선	창극 업그레이드 및 인프라 조성	1,091	47	1,138	105	1,033	-	9.2
소계			13,923	2,202	16,125	7,285	8,827	13	45.2

자료: 문화체육관광부

이월 발생 사유는 실시설계용역 미완료, 주민 의견 수렴·프로그램 개발 협의 등의 사업 절차 지연, 부지 사용 협의 및 매입 지연 등으로 사업 추진이 면밀히 이루어지지 못 하였음을 알 수 있다.

기획재정부의 「2016년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」은 보조금은 2차례 이상으로 나누어 교부하고, 1차 교부와 최종 교부 사이에 자부담 부분이 계획대로 이행되고 있는지 여부를 점검하여 그 평가결과에 따라 잔여 보조금의 교부 여부를 결정하도록 하고 있다.

그러나 문화체육관광부는 집행실적이 부진한 상황에서 지자체의 집행가능성을 면밀하게 고려하지 않고 보조금을 전액 교부하여 「2016년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」을 준수하지 못한 결과를 초래하였으므로 향후 보조사업 관리를 보다 철저히 할 필요가 있다.

둘째, 강원도의 폐광지역개발기금과 연계하여 추진하는 방안을 검토할 필요가 있다.

폐광지역진흥지구²⁾의 개발과 관련된 사업은 현행 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」에 따라 강원도의 폐광지역개발기금으로 수행하도록 하고 있다. 강원도는 같은 법 시행령에 따라 매년 강원랜드로부터 납부받은 약 1,700억원 규모의 폐광지역개발기금을 정선군 등 7개 시·군³⁾에 교부하고 있다.

다만, 폐광지역개발기금의 사용계획은 도지사가 산업통상자원부장관과 협의하여 수립하고, 이 중 관광진흥사업에 사용하는 금액은 문화체육관광부장관이 강원도지사와 협의하여 지정하는 기관으로 하여금 운영·관리하도록 하고 있으나 실제로 문화체육관광부는 해당 기금에 대하여 전혀 파악하고 있지 못하고 있는 실정이다.

폐광지역개발기금을 이용한 사업의 범위는 대체사업 육성을 위한 지원사업, 관광진흥사업이 포함되어 있어 동 사업과 목적과 대상 지역이 같으므로, 문화체육관광부는 예산집행의 효율성을 위해서 강원도의 폐광지역개발기금과 동 사업을 연계하여 추진하는 방안을 검토할 필요가 있다.

2) 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」 제3조제1항에 따라 폐광지역 중 다른 산업을 유치하기 곤란한 지역의 경제를 진흥하기 위하여 산업통상자원부 장관이 강원도지사의 신청을 받아 지정한다.

3) 강원도 태백·삼척·영월·정선, 경북 문경, 충남 보령, 전남 화순

가. 현 황

문화예술 해외교류¹⁾ 사업은 제외국과의 지역별 문화교류 행사를 통해 협력 네트워크를 마련하고 국가 이미지를 제고하고자 하는 것으로, 문화체육관광부와 해외문화홍보원은 2016년도 계획현액 27억 7,300만원 중 23억 6,700만원을 집행하고 4억 600만원을 불용하였다.

[문화예술 해외교류 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획액		전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정						
문화예술 해외교류	2,773	2,773	0	0	2,773	2,367	0	406

자료: 문화체육관광부

나. 분석의견

동 사업에서 관광진흥개발기금과 세부사업의 목적에 맞지 않는 국외여비가 집행되어 예산의 목적 외 사용 금지 규정을 위반하였으므로 이를 시정할 필요가 있다.

2016년도 문화예술 해외교류 사업의 국외여비 계획액은 1억 8,600만원이나 세목조정(감) 4,800만원을 반영한 1억 3,800만원의 계획현액 중 9,900만원을 집행하고 3,900만원은 불용하였다. 세목조정은 국내 업무협의 출장 증가에 따른 국내여비 부족으로 인한 것이다.

그런데 집행내역을 구체적으로 살펴보면, ‘UAE문화원 개원’, ‘인도 허황후 기념공원 리모델링 현지실사’, ‘2016 국제문화정상회의 참석’ 등 해당 세부사업의 목적과 맞지 않는 내역이 있다.

온세현 예산분석관(onsh@assembly.go.kr, 788-4633)

1) 예산코드: 관광진흥개발기금 4363-301

[2016년 문화예술 해외교류 사업 국외여비 중 관광진흥개발기금 용도 외 사용 내역]

(단위: 백만원)

출장명	집행액	비고
UAE문화원 개원 및 피렌체 한국영화제 계기 문화행사	4.8	해외문화원 운영 관련 (세부사업: 국가이미지 홍보)
리우올림픽 계기 문화행사	1.7	해외문화원 운영 관련 (세부사업: 국가이미지 홍보)
멕시코 순방 문화행사 사전답사	6.3	
이란 순방 문화행사 사전답사	3.9	
아프리카 순방 문화행사	52.3	
인도 허왕후 기념공원 리모델링 현지 실사	2.6	
라오스 수교 기념 후속 문화행사	0.4	
2016 국제문화정상회의 참석	0.7	문체부 직원의 국제회의 참가
계	72.7	

자료: 문화체육관광부 제출자료를 바탕으로 재작성

「국가재정법」 제5조에 따르면 기금은 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 설치하는 것이며, 「관광진흥개발기금법」 제5조는 국민관광진흥 및 외래관광객 유치 지원 사업 등에만 관광진흥개발기금을 보조할 수 있도록 하고 있다.

문화체육관광부 직원의 각종 국제회의 참가는 부처의 일반적인 고유업무로 특정한 목적으로 사용하여야 할 기금 사업으로 추진하는 것은 적절하지 않고, 해외문화원 운영 관련 경비 등 다른 세부사업에서 집행하여야 할 경비를 이 사업에서 집행하는 것은 관광진흥개발기금의 용도에 부합하지 않는다.

특히 해외문화원의 국가이미지 홍보²⁾ 사업은 사업 목적을 “순방, 수교, 국제행사 등 주요 계기를 활용한 한국문화 종합 소개행사 개최 지원”이라고 명확히 밝히고 있고, 허왕후 기념공원 리모델링 역시 해당 사업에서 추진되고 있는 내용이다.

「국가재정법」 제45조는 세출예산이 정한 목적 외 사용을 금지하고 있는 바, 이와 같은 집행은 해당 조항의 위반 문제가 있으므로 시정이 필요하다.

또한 ‘UAE문화원 개원 및 피렌체 한국영화제 계기 문화행사’, ‘리우올림픽 계기 문화행사’, ‘멕시코 순방 문화행사 사전답사’, ‘아프리카 순방 문화행사 사전답사’ 등 4건의 국외출장 건에 대해서는 일반회계의 국가이미지 홍보 사업과 관광진흥개발기금의 동 사업에서 경비를 나누어 집행하였고, 사전답사와 본행사를 각 사업에서 집행하기도 하였다.

2) 예산코드: 일반회계 3131-300

[일반회계와 관광진흥개발기금에서 국외여비를 나누어 집행한 내역]

(단위: 백만원)

출장명	관광진흥개발기금 (문화예술 해외교류)	일반회계 (국가이미지 홍보)	계
UAE문화원 개원 및 피렌체 한국영화제 계기 문화행사	4.8	3	7.8
리우올림픽 계기 문화행사	1.7	15	16.7
멕시코 순방 문화행사 사전답사	6.3	1.3	7.6
이란 순방 문화행사 사전답사	3.9	-	3.9
이란 순방 문화행사 본행사	-	36.1	36.1
아프리카 순방 문화행사 사전답사	-	13.2	13.2
아프리카 순방 문화행사 본행사	52.3	21.9	74.2

자료: 문화체육관광부 제출자료를 바탕으로 재작성

두 사업의 시행주체가 해외문화홍보원으로 동일하나, 같은 건에 대하여 일반회계와 기금으로 나누어 집행하는 것은 정확한 예산 규모를 파악하기 어렵게 하는 등 예산집행의 투명성을 저해하는 문제가 있으므로 재발하지 않도록 주의하여야 한다.

가. 현 황

2013년도 말 기획재정부는 공공기관의 부채 감축 및 방만경영 정상화를 위하여 「공공기관 정상화대책」을 발표하면서, 방만경영의 8대 유형¹⁾을 중심으로 「방만경영 정상화계획 운용 지침」을 마련하였다.

해당 지침의 기본 원칙은 사회통념상 과도한 복리후생은 지양하되 과도한 복리후생 여부는 일차적으로 국가공무원의 복리후생 수준을 기준으로 판단하도록 하는 것이다. 아울러, 「공기업·준정부기관 예산편성지침」, 「공기업·준정부기관 예산집행지침」을 위반하는 복리후생비의 지급을 금지하고 있다.

「공기업·준정부기관 예산집행지침」이 준용하고 있는 기획재정부의 「2016년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」은 「국가공무원 복무규정」 제8조의2(복장 및 복제 등)에 따라, 해당 업무를 직접 담당하고 있는 자로서 제복착용이 불가피한 경우에 피복비를 통한 지급이 가능하다고 명시하고 기타 지원요원 등에게 확대 지급하지 않도록 규정하고 있다.

그런데 문화체육관광부 소관 공공기관인 정동극장의 최근 3개년의 피복 지급 내역을 살펴본 결과, 정동극장은 매년 전 직원을 대상으로 제복이 아닌 활동복을 지급하였다.

[2014~2016 정동극장 피복비 집행 내역]

(단위: 명, 천원)

구분	지급일	지급인원	지급대상	단가	총집행액	지급 필요성
(재)정동극장	2016.12.21.	51	전 직원	200	10,200	지방공연, 워크숍 등 행사에서의 기관의 통일성 및 소속감 부여
	2015.10.29.	53	전 직원	200	10,600	
	2014.10.22.	52	전 직원	200	10,400	
계					31,200	

자료: 문화체육관광부 제출자료를 바탕으로 재작성

온세현 예산분석관(onsh@assembly.go.kr, 788-4633)

1) 퇴직금, 교육비와 보육비, 의료비, 경조사비 및 기념품 등, 휴가휴직 제도, 복무행태, 유가족 특별채용, 경영·인사 분야의 8개 유형이다.

나. 분석의견

(재) 정동극장은 매년 전 직원에게 불요불급한 피복을 지급하여 「방만경영 정상화계획 운용 지침」을 위반하였다.

「2016년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」에 따르면 피복비는 ① 상시 착용 근무피복(작업복 포함), ② 침구 및 개인장구 구입비, ③ 근무피복을 제조하여 지급할 경우 피복 제조에 소요되는 재료비, 노임, 운반비 기타 제경비 등을 위한 비용으로, “해당 업무를 직접 담당하고 있는 자로서 제복착용이 불가피한 경우에 지급하고 기타 지원요원 등에게 확대 지급하지 아니한다”고 규정하고 있으며 「공기업·준정부기관 예산집행지침」은 이를 준용하고 있다.

정동극장은 매년 전 직원에게 20만원 상당의 활동복을 지급하기 위하여 3년 동안 총 3,120만원을 집행하였다. 그러나 해당 기관의 업무가 제복 착용이 불가피한 경우에 해당하지 않을 뿐 아니라 지급 물품이 아웃도어로 제복이 아니라는 점 등을 고려할 때, 「방만경영 정상화계획 운용 지침」과 「2016년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」을 위반한 것으로 판단된다.

향후 정동극장은 피복비 집행 시 지급 대상 및 지급 물품이 적정한지 검토하여 예산 낭비 요인이 발생하지 않도록 하여야 하며, 문화체육관광부는 이에 대한 관리·감독을 철저히 할 필요가 있다.

가. 현 황

동학농민혁명 정신선양¹⁾ 사업은 동학농민혁명기념재단 및 관련단체 지원을 통하여 동학농민혁명에 대한 학술·조사·연구·기념사업을 수행함으로써 혁명 정신을 계승·발전 시키고 민족정기를 선양하기 위한 것으로, 문화체육관광부는 2016년도 예산 34억 6,600만원 중 9억 6,600만원을 집행하고 25억원을 불용하였다.

[동학농민혁명 정신선양 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
동학농민혁명 정신선양	3,466	3,466	0	0	3,466	966	0	2,500
동학농민혁명 기념공원 조성	2,500	2,500	0	0	2,500	0	0	2,500

자료: 문화체육관광부

내역사업인 동학농민혁명 기념공원 조성 사업은 동학농민혁명정신의 역사적 가치를 제고하고 참여 희생자들의 넋을 추모하기 위한 기념공원을 조성하려는 것으로 2016년 예산 25억원이 전액 불용되었다.

나. 분석의견

동 사업은 부처 간 사업추진방식에 대한 이견으로 인하여 편성된 공사비가 전액 불용되었으므로 조속한 협의 및 원활한 사업 추진을 위하여 노력할 필요가 있다.

동학농민혁명 기념공원 조성 사업은 「동학농민혁명 참여자 등의 명예회복 등에 관한 특별법」에 따라 동학농민혁명기념재단에 대한 민간자본보조를 통하여 전라북도 정읍시에 동학농민혁명정신을 기리고 국민의식을 함양할 수 있는 기념공원을 조성하고자 하는 것이다. 동 사업의 2016년도 예산은 공사비 23억 8,000만원, 감리비 8,500만원, 시설부대비 3,500만원 등 총 25억원이 편성되었으나 전액 불용되었다.

온세현 예산분석관(onsh@assembly.go.kr, 788-4633)

1) 예산코드: 일반회계 2134-302

[동학농민혁명 기념공원 조성 사업 개요]

○ 사업 목적: 동학농민혁명정신의 역사적 가치 제고와 국민의식 함양, 혁명참여 희생자들의 넋 추모, 세계사적 혁명으로 자리매김 할 수 있는 상징적 공간 조성
○ 법적 근거: 「동학농민혁명 참여자 등의 명예회복 등에 관한 특별법」
○ 사업 기간 및 시행주체: 2014~2017년, 동학농민혁명기념재단
○ 추진방법: 민간자본보조(국고보조금 지원)
○ 사업부지: 전라북도 정읍시 덕천면 동학로 742(황토현전적지 일원)
○ 총사업비: 404억원
- 당초 계획: 부지매입비 21억원을 제외한 383억원 전액 국비 지원 예정
○ 사업규모: 부지 면적 306,428㎡ (국유지 13,336㎡, 공유지 289,703㎡, 사유지 3,389㎡)

자료: 문화체육관광부

당초 동 사업에 대한 2013년 기획재정부의 사업계획 적정성 검토 결과, 지방자치단체(전라북도)는 용지 구입비용만 부담하고, 이를 제외한 공사비·부대비 등 382억 7,200만원의 사업비는 전액 국비로 지원하여 총 4년(2014~2017년)에 걸쳐 사업을 추진하는 것으로 확정된 바 있다.

[기획재정부의 사업계획 적정성 검토 결과]

(단위: 백만원)

구 분		부처 요구	사업계획 적정성 검토 결과
동학농민혁명 기념공원 조성	공사비	55,487	31,354
	부대비	7,464	3,436
	용지보상비	978	3
	예비비	2,742	3,479
	운영비	1,529	0
	총사업비	68,200	38,272

자료: 기획재정부 사업계획 적정성 검토 결과 통보서

문화체육관광부는 이에 기반하여 연도별 예산 지출 계획을 다음과 같이 수립하였는데, 2016년도 기획재정부가 사업추진방식을 전액 국비 지원이 아닌 50% 지방비 매칭으로 변경할 것을 요구하였고, 이후 수시배정예산으로 분류·관리되었으며 전라북도와의 합의가 이루어지지 않아 해당 공사비가 교부되지 않고 전액 불용되었다²⁾.

2) 참고로 2014년 착수한 기본조사 및 실시설계가 당초 계획보다 지연되면서 2015년도에 편성된 예산 46억 7,500만원 중 문화재 표본공사(공사비) 2,000만원, 표본조사 및 측량 등 부대경비(시설부대비) 400만원 등 2,400만원을 제외한 46억 5,100만원이 실집행단계에서 이월(집행률 0.5%)된 바 있다.

동 사업은 「동학농민혁명 참여자 등의 명예회복에 관한 특별법」 제8조³⁾에 따라 동학농민혁명 참여자의 애국애족정신을 계승하기 위하여 국가가 의무적으로 추진하여야 하는 사업이다. 기획재정부는 서대문역사공원조성 사업 등 성격이 유사한 사업에 대해서는 지방비 매칭이 이루어진 것을 국고보조율 변경 사유로 들고 있으나, 법률에 따라 국가사업으로 확정되어 전액 국비 지원으로 추진하던 사업을 중도에 계획 변경하여 특정 지자체의 부담을 요구하는 것은 예산 편성의 예측가능성을 저해하여 사업 추진을 지연시키고 정부 정책에 대한 국민들의 신뢰를 떨어뜨리므로 적절하지 않다고 보인다.

2016년도에 불용된 공사비 25억원은 2017년도 예산에 다시 편성되었는데, 문화체육관광부는 기획재정부 및 해당 지자체와의 조속한 합의를 통해 기념사업이 법률의 취지에 부합하여 원활히 추진될 수 있도록 할 필요가 있다⁴⁾.

3) 「동학농민혁명 참여자 등의 명예회복에 관한 특별법」 제8조(기념사업) 정부는 동학농민혁명 참여자의 애국애족정신을 계승하기 위하여 다음 각 호의 사업을 추진하여야 한다.

1. 동학농민혁명 기념관, 동학농민혁명 기념탑 및 그 밖의 기념시설의 건립
2. 동학농민혁명 관련 학술연구 및 교류
3. 동학농민혁명 유적지의 정비
4. 동학농민혁명 참여자와 그 유족을 위한 명예회복사업

4) 참고로 2017년 6월말 기준 여전히 부처 간 협의중으로 집행실적은 없다.

가. 현 황

한국콘텐츠진흥원은 정부로부터 기관운영을 위한 인건비, 경상비 및 고유사업비 등을 수지차 보전방식으로 매년 보조받고 있다. 2016년 문화체육관광부 결산에 따르면, 한국콘텐츠진흥원 지원 사업¹⁾ 예산은 254억 9,700만원으로 전용 5억 1,500만원을 포함한 260억 1,200만원의 예산현액을 전액 집행한 것으로 나타났다.

[한국콘텐츠진흥원 지원 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
한국콘텐츠 진흥원 지원	25,497	25,497	0	515	26,012	26,012	0	0

자료: 문화체육관광부

문화체육관광부는 문화창조융합벨트 사업 추진과 관련하여 한국콘텐츠진흥원의 정원을 38명 증원하는 직제가 2016년 1월 1일 시행되었음에도 불구하고, 증원 인력에 대한 인건비는 2016년 예산에 6개월분만 편성되었기 때문에 인건비 예산이 부족하여 2016.2.2. 게임산업 육성 사업²⁾으로부터 5억 1,500만원을 전용한 것으로 설명하고 있다.

[2016년 한국콘텐츠진흥원 직제 개편 시행에 따른 인건비 부족분 산출내역]

(단위: 백만원, 명)

직급	직급단가	인원	6개월분 인건비(A)	11개월분 인건비(B)	추가소요액 (B-A)
2급(부장)	58	1	29	53	24
3급(차장)	48	6	144	262	118
4급(과장)	37	7	130	239	109
5급(대리)/6급(주임)	26	24	316	580	264
합 계		38	619	1,134	515

자료: 문화체육관광부

모주영 사업평가관(moju@assembly.go.kr, 788-4835)

1) 예산코드: 일반회계 1236-300

2) 예산코드: 일반회계 1232-302

나. 분석의견

한국콘텐츠진흥원 지원 사업 예산 집행과정에서 전용을 통해 인건비를 증액한 것은 「국가재정법」 제46조를 위반하여 국회가 의결한 취지와 다르게 사업 예산을 집행한 경우로서 향후 동일한 사례가 재발하지 않도록 주의가 필요하다.

「국가재정법」 제46조³⁾는 예산의 목적범위 안에서 재원의 효율적 활용을 위하여 기획재정부의 승인을 얻어 전용할 수 있도록 규정하고 있다. 동 규정은 전용에 앞서 사업 간 유사성이 있는지, 재해대책 재원 등으로 사용할 시급한 필요가 있는지, 기관 운영을 위한 필수적 경비의 충당을 위한 것인지 여부 등을 고려할 것을 요구하고 있다. 문화창조융합벨트 사업을 위한 한국콘텐츠진흥원의 인건비 증액은 다음과 같은 점에서 전용의 요건을 충족한다고 보기 어렵다.

첫째, 전용감액된 게임산업 육성 사업과 전용증액된 한국콘텐츠진흥원 지원 사업은 민간경상보조라는 예산비목에서는 동일하나 전용감액 사업은 게임마이스터고로 지정되는 고등학교의 전환설립을 지원하는 사업이고 전용증액 사업은 공공기관인 한국콘텐츠진흥원의 인건비를 지원하는 사업이라는 점에서 전용이 발생한 두 사업 간 내용상 유사성을 찾기 어렵고, 국회가 의결한 취지와 다르게 사업 예산을 집행한 것으로 판단된다.

둘째, 문화체육관광부는 문화창조융합벨트 사업을 위해 인력이 추가로 시급히 필요했기 때문에 당초 6개월분만 편성되었던 신규채용인원에 대한 인건비를 11개월분으로 증액한 것으로 설명하고 있으나, 문화창조융합벨트 사업 추진은 재해대책 재원에 준할 정도의 시급성이 인정된다고 보기 어렵다. 또한, 핵심 국정과제인 동 사업 추진의 시급성을 인정하더라도 신규채용 절차 및 인력배치 등에 소요되는 시간 등을 고려할 때 인건비는 재해대책 재원과 같이 즉각적인 집행이 어렵다는 점에서 전용의 요건을 충족하기 어렵다.

셋째, 결과적으로 5개월분의 인건비 증액은 기관운영을 위한 필수적 경비의 충당을 위한 것으로 보기 어렵다. 2016년 한국콘텐츠진흥원은 2월부터 10월에 걸쳐 순차적으로

3) 제46조(예산의 전용) ①각 중앙관서의 장은 예산의 목적범위 안에서 재원의 효율적 활용을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 기획재정부장관의 승인을 얻어 각 세항 또는 목의 금액을 전용할 수 있다. 이 경우 사업 간의 유사성이 있는지, 재해대책 재원 등으로 사용할 시급한 필요가 있는지, 기관운영을 위한 필수적 경비의 충당을 위한 것인지 여부 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

③ 제1항 및 제2항에도 불구하고 각 중앙관서의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 전용할 수 없다.

1. 당초 예산에 계상되지 아니한 사업을 추진하는 경우
2. 국회가 의결한 취지와 다르게 사업 예산을 집행하는 경우

26명의 정규직을 신규 채용⁴⁾하였고, 한국콘텐츠진흥원 결산서상 인건비로 지출한 금액은 전용 이전 당초 예산에 인건비로 계상되었던 152억 800만원보다도 적은 151억 6,700만원으로 나타났다. 문화창조융합벨트 사업의 중요성을 이유로 하여 전용 신청·승인시점에 해당하는 2월부터 증원인원인 38명 전원이 채용될 것을 전제로 하여 11개월분의 인건비 증액을 요구한 문화체육관광부의 전용 신청과 이에 따른 기획재정부의 승인은 통상적인 예산 운용에서 벗어나는 것으로 볼 수 있다. 따라서 향후 동일한 사례가 재발하지 않도록 주의가 필요하다.

4) 2016년 정규직 전환된 16명을 포함하면 42명의 정규직을 채용한 것으로 볼 수 있다.

가. 현 황

2016년 3월 (구)대한체육회는 개정된 「국민체육진흥법」(법률 제13246호)에 따라 (구)국민생활체육회와 통합되었다. 전문체육과 생활체육으로 이원화되었던 체육시스템을 일원화하여 시너지 효과를 창출하기 위한 것이다. 대한체육회와 국민생활체육회의 통합을 위하여 통합준비위원회가 구성되었고, 2015.6월 이후 통합체육회 정관 및 직제 등 각종 규정이 완비되었다.

개편된 직제에 따라 (구)대한체육회와 (구)국민생활체육회의 일반직 직원은 2015년 6월 당시의 직급으로 통합 대한체육회 일반직 직원이 되었다.¹⁾ 통합 이전 (구)국민생활체육회의 임금수준은 2015년 (구)대한체육회의 81% 수준이었으나, 통합과정에서 (구)국민생활체육회 직원의 임금은 2015년 대비 2016년 평균 약 17%(4.9~26.6%) 상승한 것으로 확인되었다.²⁾

[2016년 통합 이전 대한체육회와 국민생활체육회의 임금수준]

(단위: 천원)

구 분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
(구) 대한체육회	56,371	60,625	58,812	61,098	61,609	62,417
(구) 국민생활체육회	46,090	49,268	49,638	50,740	53,189	50,779
급여차	10,281	11,357	9,174	10,358	8,420	11,638
비율(수준)	81.7%	81.2%	84%	83%	86.3%	81%

자료: 문화체육관광부

직제 부칙에 따라 각 기관 직원 직급은 그대로 유지하고 (구)국민생활체육회 직원의 임금을 상향조정하면서 2016년 당초 예산 대비 6억원의 인건비 부족액이 발생할 것으로 예상되었다. 이에 따라 통합 대한체육회는 국민체육진흥기금 사업인 국민생활체육회 운영

모주영 사업평가관(moju@assembly.go.kr, 788-4835)

1) (통합) 대한체육회 직제 부칙 제3조(직급의 승계 등) ② (구)대한체육회와 (구)국민생활체육회의 일반직 직원은 2015년 6월 26일 당시의 직급으로 대한체육회 일반직 직원이 된다. 다만, (구)대한체육회 일반직 직원 중 4급 이하의 직원은 이 규정 시행 당시의 직급을 기준으로 한다.

2) 자료: 대한체육회

지원 사업³⁾의 세목 간 내역조정을 통해 복리후생비에 2억 4천만원을 추가 편성하고, (구) 국민생활체육회 자체예산 3억 6천만원을 투입하여 부족한 인건비를 충당하였다.

[국민체육진흥기금 국민생활체육회 운영지원사업 예산 내역조정 내역]

(단위: 천원)

구 분		변경전(A)	변경후(B)	증감(B-A)
목	세목			
	합 계	1,230,000	1,230,000	-
	소 계	996,160	1,111,160	115,000
운영비	일반수용비	505,200	390,760	△114,440
	공공요금 및 제세	54,360	54,360	-
	특근매식비	8,400	8,400	-
	임차료	307,600	307,600	-
	차량비	36,000	30,000	△6,000
	복리후생비	39,600	280,800	241,200
	위탁사업비	9,000	3,240	△5,760
	기타운영비	36,000	36,000	-
여비	국내여비	25,600	25,600	-
업무추진비	사업추진비	24,240	24,240	-
직무수행경비	직책수행경비	120,000	30,000	△90,000
연구개발비	연구개발비	29,000	29,000	-
유형자산	자산취득비	35,000	10,000	△25,000

자료: 문화체육관광부

나. 분석의견

첫째, 대한체육회는 통합 과정에서 임금수준이 더 높은 단체에 맞추어 임금수준이 낮은 단체의 임금을 일률적으로 상승시키면서 부족한 재원을 기금운용계획 변경 및 자체 예산 조정을 통해 충당하였다.

2016년 예산 편성 및 심의 당시 문화체육관광부는 부처 건의사항으로 원활한 조직융합에 필요한 보수문제의 합리적 해결 및 잠재적 갈등 완화를 위해 2015년 기준 국민생활체육회 직원 임금을 1~4급은 30%, 5~7급은 20% 인상할 수 있도록 인건비 증액을 요청한 바 있다. 그러나 국회는 통합 이후 임금체계에 대한 논의가 완료되지 않았기 때문에 현재 상태로는 인건비 인상이 어렵다는 이유로 국민생활체육회 인건비를 처우개선율 3%만 반영하여 예산을 확정하였다.

3) 예산코드: 국민체육진흥기금 5100-5161-300

그러나 집행 과정에서 (구)국민생활체육회는 문화체육관광부의 승인⁴⁾ 하에 임금체계를 호봉제에서 연봉제로 전환하면서 임금 인상을 단행하였고, 이에 따라 발생한 인건비 부족분은 체육진흥기금 세목 간 내역조정 및 자체예산 투입을 통해 충당하였다. 2015년 3월 법률 개정부터 예산 확정시점까지 상당한 준비기간이 있었음에도 불구하고 임금 개편 방안을 마련하지 못하고 2016년 예산에 통합 이후 소요되는 인건비를 반영하지 못한 것은 통합에 대한 주무부처와 기관 차원의 준비 부족에서 비롯된 것으로 보인다.

둘째, 양 단체의 상이한 직급 체계를 기계적으로 동일한 것으로 인정함으로써 통합 이후 현재까지 조직운영의 어려움이 발생하고 있다.

통합 이후인 2016년 3월 말 (구)대한체육회 직원 5명은 귀책사유 없이 1계급 강임 조치 되었다. 통합준비위원회가 제정한 대한체육회 직제규정은 2015년 6월 26일 당시의 직급으로 통합 대한체육회 직원이 되도록 규정⁵⁾하고 있다는 이유로 (구)대한체육회에서 2015년 8월, 2015년 12월 각각 3급, 2급으로 발령된 직원을 2015년 6월 당시 직급으로 되돌린 것이다. 또한, 2017년 1월에도 뒤늦게 실시한 직급조정에 대한 검토 용역 결과에 따라 (구)대한체육회 직원 4명, (구)국민생활체육회 직원 12명을 추가로 1계급씩 강임한 것으로 나타났다.

뿐만 아니라, 직급 조정과 관련한 논란이 이어지면서 대한체육회는 신임 사무총장의 취임 이후인 2017년 3월 통합 조직의 화합을 달성하기 위한다는 명목으로 강임된 (구)대한체육회 직원 9명에 대하여 다시 승진 인사발령을 추진하였다. 또한, 강임된 (구)국민생활체육회 직원 12명에 대해서는 강임 상태를 유지하되, 보수는 강임 전 수준을 유지하도록 조치한 것으로 확인되었다. 이처럼 통합 이전 일단락되어야 했던 직급 및 임금 조정이 완결되지 못하면서 통합 이후 현재까지도 직급 및 보수체계에 왜곡을 가져오고 있다.

대한체육회는 향후 기획재정부와의 협의를 통해 강임된 (구)국민생활체육회 직원 및 정원축소로 인한 (구)대한체육회 승진지체자의 승진을 추진할 계획으로 설명하고 있다. 그러나 이처럼 불이익 조치된 직원을 구제하는 것만으로는 합리적인 조직운영에 한계가 있다는 점을 고려할 때, 직원 역량 및 경력에 대한 평가를 기반으로 객관적인 기준에 따른 임금 및 직급 조정이 필요할 것으로 보인다.

4) 2016년 국민생활체육회 운영지원 사업 2분기 집행승인 및 예산변경 승인

5) 대한체육회 직제 부칙 제3조(직급의 승계 등) ② (구)대한체육회와 (구)국민생활체육회의 일반직 직원은 2015년 6월 26일 당시의 직급으로 대한체육회 일반직 직원이 된다. 다만, (구)대한체육회 일반직 직원 중 4급 이하의 직원은 이 규정 시행 당시의 직급을 기준으로 한다.

가. 현 황

한국관광공사는 관광단지 개발사업, 면세점 운영사업 등 수익사업을 수행하여 왔으나 2008년 정부의 “공공기관 선진화 계획”에 따라 수익사업을 종료하고 관광 진흥을 위한 정부 보조사업 중심으로 사업구조 개편을 추진하고 있다. 이에 따라, 2007년 3,086억원에 달하던 면세점 수입이 2016년 21억원으로 감소하는 등 한국관광공사의 자체수입은 10년 만에 4,102억원에서 770억원으로 81.2% 감소하였다¹⁾. 한국관광공사의 자체수입 감소에 따라 한국관광공사의 인건비·경상비를 지원하는 한국관광공사 운영지원 사업²⁾의 예산은 2012년 이후 5년간 지속적으로 증가해왔으며 2016년 사업 예산 562억 3,800만원을 전액 집행한 것으로 나타났다.

[한국관광공사 운영지원 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
한국관광공사 운영지원	56,238	56,238	0	0	56,238	56,238	0	0

자료: 문화체육관광부

[2012~2016년 한국관광공사 운영지원 사업 예산 증가 추이]

(단위: 백만원)

연도	2012	2013	2014	2015	2016
사업예산	35,795	38,258	38,426	43,768	56,238

자료: 문화체육관광부

모주영 사업평가관(moju@assembly.go.kr, 788-4835)

1) 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따르면 공공기관은 공기업, 준정부기관 및 기타공공기관으로 분류한다. 공기업의 경우 자체수입액이 총수입액의 50%가 넘는 기관 중에서 지정하도록 규정하고 있다. 이에 따라 한국관광공사는 이전에는 준시장형 공기업의 요건을 충족하였으나, 2015년 5월 면세점 철수가 완료되고 자체수입 비중이 50% 미만으로 하락함에 따라 향후 한국관광공사는 위탁집행형 준정부기관으로 공공기관 유형의 변경 지정이 이루어질 것으로 예측된다.

2) 예산코드: 관광진흥개발기금 4361-305

[최근 10년간 한국관광공사 자체수입 추이]

(단위: 억원, %)

	총 수입액 (A=B+H)	정부 지원* (B)	자체수입액						자체수입 비중 (H/A*100)
			면세점 수입 (C)	골프장 운영 (D)	단지개발 및 분양 (E)	기타 사업 (F)	사업외 수입 (G)	소계 (H)	
2007	5,074	972	3,086	73	357	90	496	4,102	80.8
2008	3,728	1,037	1,802	66	15	84	724	2,691	72.2
2009	5,732	1,091	1,601	58	160	65	2,757	4,641	81.0
2010	6,729	1,369	1,807	46	861	58	2,588	5,360	79.7
2011	3,759	1,303	2,054	56	13	60	273	2,456	65.3
2012	5,423	1,380	2,065	49	23	36	1,870	4,043	74.6
2013	4,013	1,479	1,841	48	16	37	592	2,534	63.1
2014	3,935	1,620	1,744	46	23	36	466	2,315	58.8
2015	3,677	2,159	994	44	62	44	374	1,518	41.3
2016	2,669	1,899	21	49	243	125	332	770	28.8

주: 정부지원액은 한국관광공사 운영지원 사업 외 해당연도 보조금 사업 예산을 모두 포함한 금액임.

자료: 한국관광공사

나. 분석의견

첫째, 한국관광공사는 2012년 이후 최근 5년간 지속적으로 영업손실이 발생하고 있는데, 이를 개선하기 위해 관광단지의 조속한 매각 등 적자구조 개선을 위한 자구책을 선제적으로 시행할 필요가 있다.

한국관광공사는 2012년부터 최근 5년간 지속적으로 영업이익 적자가 발생하고 있고, 2015년과 2016년에는 약 200억원의 당기순손실이 발생하였다. 한국관광공사는 “공공기관 선진화 계획” 등 정부 방침에 따라 사업 구조조정을 실시하였고, 이에 따라 자체수입이 감소하여 재무구조가 악화된 것이기 때문에 다른 위탁집행형 준정부기관과 마찬가지로 인건비에 대한 지원이 늘어나야 한다고 주장하고 있다. 현 지원기준으로는 2017년 말 내부 유보금이 완전 소진될 전망이다라는 것이 한국관광공사의 설명이다.

한국관광공사가 주장한 바와 같이, 한국콘텐츠진흥원과 같은 위탁집행형 준정부기관의 경우 수지차 보전방식 등으로 자체수입으로 충당되지 않는 지출 소요를 국가재정으로

보전하고 있는 것은 사실이다. 그러나 국가예산의 증액, 특히 하방경직성을 가지는 기관운 영경비의 증액 편성으로 공공기관의 재무구조를 손쉽게 개선하기보다는 예산 배분의 효율 성 관점에서 현재 한국관광공사 수행 사업 중 적자가 발생하고 있는 부문을 정리하고, 보 유 자산의 수익성을 제고하는 등 기관 자체적으로 개선 가능한 부분을 우선적으로 고려할 필요가 있다.

먼저, 한국관광공사는 지속적으로 적자가 발생하고 있는 관광지 또는 관광단지를 조 속히 매각할 필요가 있다. 다음 표에서 보는 바와 같이 중문·해남 오시아노·내장산 관광 (단)지는 매년 수입보다 지출이 많은 적자구조에서 벗어나지 못하고 있다. 2008년 공공기 관 선진화 계획에 따라 2011년까지 기존 관광단지 개발사업을 종료하고 매각 작업을 병 행하기로 하였으나, 2016년까지도 지역사회 반대(중문 관광단지), 입지적 한계(해남 오시 아노 관광단지) 및 국내외 경기불황(내장산 리조트 관광지) 등을 이유로 잔여분 매각이 늦 어지면서 2,305억원(해남 2,000억원, 내장산 305억원)으로 예상되는 매각수입이 지연되고 관광단지 운영으로 인한 적자는 누적되고 있다.

[한국관광공사의 관광단지 개발사업 수익 추이]

(단위: 억원)

		2012	2013	2014	2015	2016
중문관광단지	수입	62	58	60	59	63
	지출	92	89	89	88	90
	수지	△30	△31	△29	△29	△27
해남오시아노 관광단지	수입	11	3	9	18	6
	지출	21	28	33	41	32
	수지	△10	△25	△24	△23	△26
내장산리조트 관광지	수입	—	—	—	28	244
	지출	7	4	10	51	253
	수지	△7	△4	△10	△23	△9
합 계	수입	73	61	69	105	313
	지출	120	121	132	180	375
	수지	△47	△60	△63	△75	△62

자료: 한국관광공사

한국관광공사는 향후 지속적인 투자설명회 개최, 미분양부지 토지매각 공고 등을 통 해 적극적으로 관광단지의 조속한 매각을 추진할 필요가 있을 것으로 보인다.

둘째, 한국관광공사는 서울 사옥의 입지적 장점과 관광 진흥 등의 목적을 고려하여 부족한 수입을 충당할 수 있도록 서울 사옥의 수익률 제고 방안을 모색할 필요가 있다.

서울 사옥은 서울시 중구에 위치하며, 장부가 기준 1,255억원에 달하는 자산이다. 한국관광공사는 공공기관 지방이전에 따라 2014년 원주로 이전하였으나 다른 기관과 다르게 사옥을 매각하지 않고 문화창조벤처단지 및 K-Style Hub 사업 등에 활용하고 있다. 이에 따라 사업수행기관인 한국콘텐츠진흥원 및 한식재단과 각각 2020년, 2021년까지 임대차 계약을 체결 중인데, 한식재단의 경우 2016년에는 임대료를 면제하였고, 2017년부터 임대료의 50%를 면제할 것으로 설명하고 있다. 2016년 서울 사옥 운영으로 인한 순이익은 약 42억 8,000만원³⁾인 것으로 확인되었다.

[한국관광공사 서울사옥 층별 이용현황]

층	구 분	운영주체	주요시설
17	문화창조벤처단지	한국콘텐츠진흥원	네트워크 라운지, 사무실 등
16			비즈니스 센터
10~15			콘텐츠 기업 입주 공간
9			융복합 콘텐츠제작지원 시설
7~8			문화창조 아카데미
6	서울센터	한국관광공사	관광공사 서울 사무소
5	K-Style Hub	한국관광공사	상품홍보관
4		한식재단	한식체험관
3		한국관광공사	한식문화 전시관
2			관광안내, 의료, 한류관광, 평창 올림픽 홍보 등
B1~1	문화창조벤처단지	한국콘텐츠진흥원	융복합 공연장
B4~B2	-	한국관광공사	기계실, 주차장 등

자료: 한국관광공사

2016년 하반기 여러가지 논란으로 인하여 2017년 현재 문화창조벤처단지 및 K-Style Hub 사업들은 전면 개편되거나 재검토되고 있다. 문화체육관광부 및 한국관광공사는 문화창조아카데미에 활용되었던 7층 공간을 관광벤처업체 20개사를 입주시키는 것으로 변경하였고, 기타 층에 대해서도 추가 활용방안을 검토 중인 것으로 설명하고 있다. 서울 사옥의 입지적 장점과 관광 진흥 등의 목적을 고려하여 현재의 운영 내용을 전반적으로 재검토하고 한국관광공사의 부족한 수입을 충당할 수 있는 별도의 수익률 제고 방안이 마련될 필요가 있을 것으로 보인다.

3) 2016년 한국관광공사 서울 사옥 운영을 통해 임대료·관리비·주차장 등 82억 6,500만원 수입, 관리 인건비·세금 등 39억 8,500만원 지출, 순이익 42억 8,000만원이 발생하였다.

한국언론진흥재단의 독점적 정부광고대행으로 확보된 여유자금을 언론진흥기금에 출연 확대 필요

가. 현 황

언론진흥기금의 기타경상이전수입¹⁾은 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제34조(언론진흥기금의 설치 및 조성)²⁾ 및 동법 시행령 제27조(언론진흥기금의 재원)³⁾에 따른 한국언론진흥재단으로부터의 출연금 등이다. 기타경상이전수입의 계획현액은 100억원이며, 징수결정되어 수납된 금액은 104억원이며, 미수납액이 39백만원이다.

[언론진흥기금 기타경상이전수입]

(단위: 백만원)

목명·세목명	계획액		이체 등 증감액	계획 현액(B)	징수 결정액(C)	수납액 (D)	미수납액	불납 결손액
	당초	수정(A)						
기타경상이전수입	10,000	10,000	-	10,000	10,390	10,351	39	-

자료: 문화체육관광부

나. 분석의견

한국언론진흥재단은 독점적 정부광고대행사업을 통하여 벌어들인 이익을 사내 금융성자산으로 유보하고 있다. 정부는 독점적 이익이 한국언론진흥재단 내 과도하게 유보되지 않고 활용될 수 있도록 방안을 마련할 필요가 있다.

이은경 사업평가관(eunkylee@assembly.go.kr, 788-4839)

1) 예산코드: 언론진흥기금 59-596

2) ① 신문·인터넷신문·인터넷뉴스서비스 및 「잡지 등의 정기간행물의 진흥에 관한 법률」에 따른 잡지(이하 “잡지”라 한다)의 진흥을 위하여 한국언론진흥재단에 언론진흥기금을 설치한다.

② 언론진흥기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 정부의 출연금
2. 다른 기금으로부터의 전입금
3. 개인 또는 법인으로부터의 출연금 및 기부금품
4. 언론진흥기금의 운용으로 생기는 수익금
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금

3) 신문 등의 진흥에 관한 법률 시행령 제27조(언론진흥기금의 재원) 법 제34조제2항제5호에서 “대통령령으로 정하는 수입금”이란 다음 각 호의 수입금을 말한다.

1. 법 제27조제4항에 따른 과징금
2. 한국언론진흥재단의 수입금 중 이사회 의결을 거쳐 문화체육관광부장관의 승인을 받은 수입금

재단의 주된 수익인 정부광고대행수수료는 2013년 이후 증가하고 있는데, 광고대행 수수료의 근간이 되는 정부광고대행금액이 최근 4년 동안 국가행정기관(30.7% 증가), 지방행정기관(42.8% 증가), 공공기관(26.2% 증가) 등을 중심으로 증가하고 있기 때문이다.

[한국언론진흥재단 정부부문별 광고대행 현황]

(단위: 백만원, %)

	2013(a)	2014	2015	2016(b)	(b-a)/a
국가행정기관	64,949	66,155	99,443	84,898	30.7
지방행정기관	192,028	201,230	237,278	274,142	42.8
공공기관	157,292	149,657	177,428	189,616	20.6
기타	55,553	52,794	63,773	70,117	26.2
합계	469,822	469,836	577,922	618,773	31.7

자료: 한국언론진흥재단

재단은 제작비를 제외한 순수광고비 중 10%를 광고대행수수료로 징수하는데, 광고대행비용과 기관운영비를 차감한 잔액은 2012년 163.3억원에서 2016년 299.5억원으로 확대되고 있다.

[한국언론진흥재단 정부광고대행 손익 현황]

(단위: 백만원)

	2012	2013	2014	2015	2016
광고대행수익(a)	41,280	41,254	41,508	50,473	53,823
광고대행비용(b)	9,602	7,763	6,002	6,861	7,076
기관운영비(c)	15,346	15,095	14,539	16,056	16,793
차감계(a-b-c)	16,332	18,396	20,967	27,557	29,954

자료: 한국언론진흥재단

재단은 정부광고대행수수료 수입을 기반으로 국제교류사업, 언론역량강화사업 등의 고유목적사업을 수행하고, 언론진흥기금 등에 출연하고 있다. 재단의 고유목적사업비(직접사업비)와 언론진흥기금 등에 대한 출연금 등은 최근 5년 동안 79.2~180.9억원에 이른다. 재단의 언론진흥기금 출연금은 2015년 31.5억원 이후 2016년은 100억원을 출연했으며, 2017년은 150억원을 출연할 계획에 있어 확대되는 추세이다.

[한국언론진흥재단 고유목적사업비, 언론진흥기금 출연금 현황]

(단위: 백만원)

	2012	2013	2014	2015	2016
고유목적사업비	5,444	4,928	5,124	4,766	4,474
언론진흥기금 출연금 등	3,159	13,159	3,159	3,159	10,000
합 계	8,603	18,087	8,283	7,925	14,474

자료: 한국언론진흥재단

그런데, 정부광고가 확대되면서 재단의 주된 수익인 정부광고대행수수료수익도 안정적으로 증가함에 따라 기관운영비와 각종 고유목적사업비, 언론진흥기금 출연금 등을 차감한 후의 당기순이익이 2014년 이후 100억원 이상 발생하고 있다. 당기순이익은 이익잉여금으로 사내 유보되는데, 2016년 말 현재 이익잉여금 잔액은 678억원에 이른다.

[한국언론진흥재단 당기순이익, 이익잉여금]

(단위: 백만원)

	2012	2013	2014	2015	2016
당기순이익	258	1,406	13,554	18,962	14,108
이익잉여금	22,608	23,471	36,677	54,219	67,800

주: 일반회계의 당기순이익과 이익잉여금이며, 언론인금고회계, 방송통신발전기금 회계, 국고유통원 회계, 국고회계 등의 당기순이익과 이익잉여금은 제외함.

자료: 한국언론진흥재단

매년 안정적으로 확대되는 당기순이익은 재단 일반회계의 금융성자산 확대로 이어지고 있는데, 금융성자산은 2012년 말 204억원 이후 매년 증가하여 2016년 말 649억원에 이른다. 일반회계의 금융성자산만 고려한 사유는 재단이 일반회계에서 광고대행사업을 수행하기 때문이며, 언론인금고회계 등의 금융성자산은 반영하지 않았다.

[한국언론진흥재단 금융성자산 현황]

(단위: 백만원)

	2012	2013	2014	2015	2016
유동자산(a)	112,823	107,829	124,983	173,054	199,016
유동부채(b)	76,893	70,306	74,812	104,237	116,127
종업원급여채무(c)	1,315	1,442	892	1,716	1,756
기본재산적립금(d)	14,171	14,724	15,304	15,762	16,199
금융성자산 계(a-b-c-d)	20,445	21,357	33,975	51,339	64,934

주: 일반회계의 당기순이익과 이익잉여금이며, 언론인금고회계, 방송통신발전기금 회계, 국고유통원 회계, 국고회계 등의 자산은 제외함.

자료: 한국언론진흥재단

한편, 한국언론진흥재단이 관리하는 언론진흥기금의 2016년 총규모는 323억 6,800만 원이었으며, 사업비 충당에 소요된 수입액 중 여유자금 운용에 따른 이자수익은 3.4억원에 불과하다. 주요 수입재원은 한국언론진흥재단 출연금 100억원⁴⁾, 일반회계전입금 50억원 등이며, 기금이 운용하던 여유자금도 144.7억원 회수하여 사업비에 충당하였다.

4) 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제34조(언론진흥기금의 설치 및 조성)

① 신문·인터넷신문·인터넷뉴스서비스 및 「잡지 등의 정기간행물의 진흥에 관한 법률」에 따른 잡지(이하 “잡지”라 한다)의 진흥을 위하여 한국언론진흥재단에 언론진흥기금을 설치한다.

② 언론진흥기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 정부의 출연금
2. 다른 기금으로부터의 전입금
3. 개인 또는 법인으로부터의 출연금 및 기부금품
4. 언론진흥기금의 운용으로 생기는 수익금
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금

「신문 등의 진흥에 관한 법률」시행령 제27조(언론진흥기금의 재원) 법 제34조제2항제5호에서 “대통령령으로 정하는 수입금”이란 다음 각 호의 수입금을 말한다.

1. 법 제27조제4항에 따른 과징금
2. 한국언론진흥재단의 수입금 중 이사회 의결을 거쳐 문화체육관광부장관의 승인을 받은 수입금

[언론진흥기금 2016년 수입·지출현황]

(단위: 백만원)

수입	금액	지출	금액
금융기관 이자수입	36	뉴미디어진흥	10,003
기타재산수입	302	뉴스유통구조개선	3,957
기타경상이전수입	10,351	언론공익사업	8,213
융자금회수	2,207	신문발전 인프라 구축지원	0
정부예금회수(여유자금)	14,472	기금관리비	225
일반회계전입금	5,000	통화금융기관예치	9,970
합 계	32,368	합 계	32,368

자료: 문화체육관광부

기금의 재원조성에 활용하기 위하여 운용하는 여유자금의 규모는 2013년 422억원에서 2016년 말 99.7억원으로 큰 폭으로 축소되었는데, 기금사업비에 소요되는 자금 중 부족분을 여유자금 회수를 통하여 충당하였기 때문이다.

[언론진흥기금 여유자금 현황]

(단위: 백만원)

	2013	2014	2015	2016
여유자금 운용규모	42,164	29,121	14,472	9,970

자료: 문화체육관광부

기금의 자산이 큰 폭으로 감소하는 상황에서, 기금은 사업비에 소요되는 재원 마련이 어려운 상황이다. 따라서 정부는 재단의 사내 유보된 금융성자산의 규모와 독점적이고 안정적인 정부광고대행사업의 지속가능성 등을 고려하여 재단의 기금 출연금을 확대할 필요가 있다.



문화재청

1

현 황

가. 총수입·총지출 결산

2016회계연도 문화재청 소관 결산은 일반회계, 지역발전특별회계, 문화재보호기금으로 구성된다.

2016회계연도 문화재청 소관 총수입은 예산액 대비 129억 3,100만원(6.8%)이 증가한 2,037억 8,800만원으로, 전년도 결산에 비해서는 212억 600만원(11.6%)이 증가하였다.

[2016회계연도 문화재청 소관 총수입 결산]

(단위: 백만원)

	2015 결산액(A)	2016				전년 대비 (C-A)
		예산액		결산액 (C)	추경 대비 (C-B)	
		본예산	추경(B)			
예 산	27,051	39,127	39,127	36,757	△2,370	9,706
기 금	155,531	151,730	151,730	167,031	15,301	11,500
합계(총수입)	182,582	190,857	190,857	203,788	12,931	21,206

자료: 문화재청

2016회계연도 문화재청 소관 총지출은 예산액 대비 79억 9,900만원(1.1%)이 감소한 7,231억 1,400만원으로, 전년도 결산에 비해서는 445억 3,900만원(6.6%)이 증가하였다.

[2016회계연도 문화재청 소관 총지출 결산]

(단위: 백만원)

	2015 결산액(A)	2016				전년 대비 (C-A)
		예산액		결산액 (C)	추경 대비 (C-B)	
		본예산	추경(B)			
예 산	570,881	625,864	625,864	619,010	△6,854	48,129
기 금	107,694	105,249	105,249	104,104	△1,145	△3,590
합계(총지출)	678,575	731,113	731,113	723,114	△7,999	44,539

자료: 문화재청

나. 세입·세출 결산

2016회계연도 문화재청 소관 세입예산현액은 391억 2,700만원이며, 498억 5,300만 원을 징수결정하여 367억 5,700만 원을 수납하고 130억 9,600만 원을 미수납하였다.

[2016회계연도 문화재청 소관 세입 결산]

(단위: 백만원, %)

	예산액		세입 예산현액 (A)	징수 결정액	수납액 (B)	미수납액	불납 결손액	수납률 (B/A)
	본예산	추경						
일반회계	39,127	39,127	39,127	48,851	36,682	12,169	0	93.8
지역발전특별회계	0	0	0	1,002	75	927	0	-
합 계	39,127	39,127	39,127	49,853	36,757	13,096	0	93.9

자료: 문화재청

2016회계연도 문화재청 소관 세출예산현액은 6,716억 7,300만원이며, 이 중 97.7%인 6,561억 5,800만 원을 지출하고 35억 1,400만 원을 다음연도로 이월하였으며 120억 100만 원은 불용처리하였다.

[2016회계연도 문화재청 소관 세출 결산]

(단위: 백만원, %)

	예산액		예산 현액 (A)	지출액 (B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
	본예산	추경					
일반회계	648,282	648,282	653,538	640,348	1,889	11,301	98.0
지역발전특별회계	14,730	14,730	18,135	15,810	1,625	700	87.2
합 계	663,012	663,012	671,673	656,158	3,514	12,001	97.7

자료: 문화재청

다. 기금 결산

2016회계연도 문화재청 소관 기금의 수입계획액은 1,517억 3,000만원이며, 1,690억 2,800만원을 징수결정하여 1,670억 3,100만원을 수납하였다.

[2016회계연도 문화재청 소관 기금 수입 결산]

(단위: 백만원, %)

	수입계획액		징수결정액	수납액 (B)	미수납액	불납 결손액	수납률 (B/A)
	당초	수정(A)					
문화재보호기금	151,730	151,730	169,028	167,031	1,997	0	110.1

자료: 문화재청

2016회계연도 문화재청 소관 기금의 지출계획액은 1,517억 3,000만원이며 계획현액은 1,547억 4,900만원이나, 1,670억 3,100만원을 지출하고 53억 1,700만원을 다음연도로 이월하였으며 23억 4,700만원을 불용하였다.

[2016회계연도 문화재청 소관 기금 지출 결산]

(단위: 백만원, %)

	지출계획액		계획현액	지출액 (B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
	당초	수정(A)					
문화재보호기금	151,730	151,730	154,749	167,031	5,317	2,347	110.1

자료: 문화재청

라. 재정구조

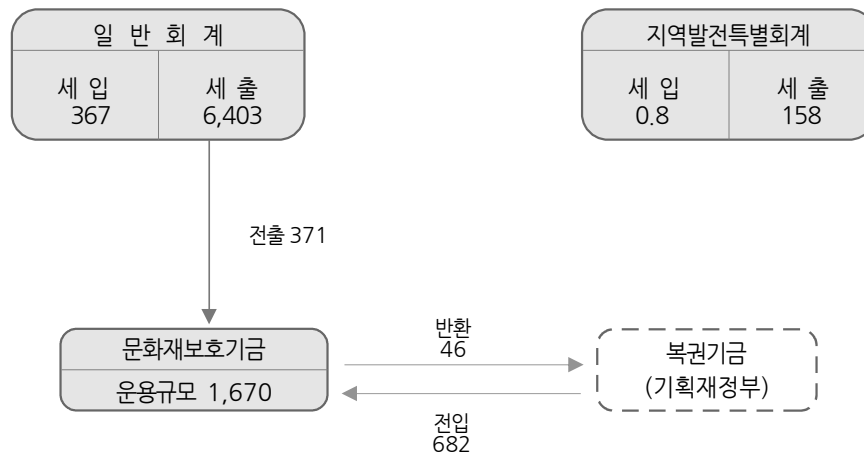
2016회계연도 문화재청의 회계·기금 간 재원이전 현황은 다음과 같다.

회계·기금 간 거래를 먼저 살펴보면, 일반회계에서 문화재보호기금으로 371억원이 전출되었다.

다음으로 기금 간 거래를 살펴보면 문화재보호기금은 복권기금으로부터 682억원 전입받고 46억원을 반환하였다.

[2016회계연도 문화재청 소관 회계·기금 간 재원이전 현황]

(단위: 억 원)



주: 결산 총계 기준
자료: 문화재청

문화재청의 2016년도 예산안 및 기금운용계획안 국회 심사 과정에서 논의된 주요 사항은 다음과 같다.

국회 심사 과정에서 예산이 감액된 사업은 없으며, 예산이 증액된 사업으로는 ① 문화재보수정비(총액, 보조), ② 문화유산 활용·진흥, ③ 대학원 시설운영 및 기반구축 등이 있다.

문화재보수정비(총액, 보조)사업은 전국의 국가지정 및 등록문화재 보수·정비를 위해 50억원이 증액(3,000 → 3,050억원)되었고, 문화유산 활용·진흥 사업은 문화재 야행 프로그램 등 32억원이 증액(170 → 202억원)되었으며, 대학원 시설운영 및 기반구축 사업은 대학원 기숙사 시설비 24억원이 증액(15 → 39억원)되었다¹⁾.

1) 교육문화체육관광위원회, 「2016년도 예산안 예비심사보고서」, 2015.10.
국회, 「2016년도 예산안에 대한 수정안」, 2015.12.

문화재청은 ① 문화유산 활용·진흥 프로그램 개발, ② 문화재 유형별 맞춤형 관리, ③ 문화유산 관광 자원화에 중점을 두고 예산을 집행하였다.

그러나 2016회계연도 문화재청 소관 결산에 대한 분석 결과, 다음과 같은 특징이 있었다.

첫째, 문화재 보수정비(총액계상) 사업은 지방자치단체의 실집행 부진 및 정산 지연이 발생하여 예산의 효율적인 운영을 저해한다. 또한 문화재 보수정비 사업의 취지와 맞지 않는 사업들이 국회 심의 없이 추진되고 있어 국회 심사를 강화할 필요가 있다.

둘째, 국내외 문화재 긴급매입 및 관리지원 사업은 사업 추진이 면밀하게 이루어지지 못하여 아산 건재고택을 매입하지 못한 문제가 있고, 국외 소재 문화재 매입을 대행하는 국외소재문화재재단의 대행에 대한 법적 근거가 미비하므로 이를 시정할 필요가 있다.

셋째, 세계유산 등재 및 보존관리 사업은 연례적으로 지방자치단체의 실집행률이 부진하므로 문화재청이 보조사업을 철저하게 관리할 필요가 있고, 지방자치단체의 무분별한 세계유산 등재 추진을 방지하고 세계유산 등재 성공률을 제고하기 위한 문화재청 차원의 노력이 필요하다.

II

주요 현안 분석

1

문화재 보수정비(총액계상) 사업에 대한 국회 심사 강화 필요 등

문화재 보수정비¹⁾ 사업은 국가지정(등록)문화재의 원형보존 및 멸실·훼손 방지를 위한 것으로, 문화재청은 문화재 보수정비 사업의 2016년도 예산현액 3,050억원 전액을 집행하였다.

[문화재 보수정비 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
문화재 보수정비	305,000	305,000	0	0	0	305,000	0	0

자료: 문화재청

온세현 예산분석관(onsh@assembly.go.kr, 788-4633)

1) 예산코드: 일반회계 2134-701

1-1. 문화재 보수정비(총액계상) 사업에 대한 국회 심사 강화 필요

가. 현 황

동 사업은 「국가재정법」 제37조제1항2) 및 동법 시행령 제12조제1항3)의 규정에 따라 국회는 총액 규모만을 심사하고, 세부시행계획은 정부에서 확정하여 집행하는 총액계상사업으로 운영되고 있다.

문화재청은 동 사업을 추진함에 있어서 다음연도 예산 편성을 위해 전년도 4월 지방자치단체로부터 예산신청서를 접수받아 평가위원회를 통하여 예산반영여부를 검토하고 우선순위를 선정하며 예산을 배분하는 등의 과정을 거치며, 지방자치단체에서는 세부 내역을 제출하고 있으므로 총액계상사업의 요건인 ‘세부내용을 미리 확정하기 곤란한 경우’에 해당한다고 보기 어렵다.

이에 대하여 문화재청은 이 사업은 소액다건사업으로 사업의 필요성, 예산 규모의 적정성 등에 대한 전문적 검토가 필요하여 총액계상사업으로 지정되었다고 설명하고 있으나 이는 국회의 예산심의권을 제약할 우려가 있다.

나. 분석의견

문화재 보수정비 사업의 세부 내역에 대한 국회 심사가 제한됨에 따라 총액계상사업의 집행 과정에서 다음과 같은 문제가 발생하고 있다.

첫째, 지방자치단체의 실집행 부진 및 정산 지연이 발생하여 예산의 효율적인 운영을 저해한다.

- 2) 「국가재정법」 제37조(총액계상) ①기획재정부장은 대통령령이 정하는 사업으로서 세부내용을 미리 확정하기 곤란한 사업의 경우에는 이를 총액으로 예산에 계상할 수 있다.
- 3) 「국가재정법 시행령」 제12조(총액계상사업) ①법 제37조제1항에서 "대통령령이 정하는 사업"이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업으로서 기획재정부장이 정하는 사업을 말한다. <개정 2008.2.29., 2010.7.9>
 1. 도로보수 사업
 2. 도로안전 및 환경개선 사업
 3. 항만시설 유지보수 사업
 4. 수리시설 개보수 사업
 5. 수리부속지원 사업
 6. 문화재 보수정비 사업
 7. 제1호부터 제6호까지의 사업 외의 대규모 투자 또는 보조사업

동 사업은 총액으로 예산이 편성됨에 따라 매년 지방자치단체의 과도한 예산 신청과 실집행의 부진이 나타난다.

또한 총액계상사업은 국회 예산 심의 확정 후 기획재정부와의 협의를 거쳐 세부시행 계획을 수립하고, 당해연도 1월 중 교부결정이 통보되므로 지방자치단체의 지방비 편성 등 진행 절차가 다른 보조사업보다 늦어지게 된다. 실제로 다음 표와 같이 문화재 보수정비 사업은 사업규모가 작고 소액공사가 대부분임에도 동 사업의 연간 실집행률은 최근 5년간 60%대로 부진하다.

[최근 5년간 문화재 보수정비 사업의 실집행 현황]

(단위: 백만원)

연도	예산액 (교부액)	시·도 지자체			
		집행액	이월액	불용액	집행률(%)
2012	200,200	139,040	58,990	2,170	69.5
2013	243,000	150,685	89,688	2,627	62.0
2014	233,800	140,669	90,432	2,699	60.2
2015	280,000	168,042	106,962	4,996	60.0
2016	305,000	184,310	116,438	4,252	60.4

자료: 문화재청

둘째, 문화재 보수정비 사업의 취지와 맞지 않는 사업들이 국회 심의 없이 추진되고 있다.

문화재청은 2016년에 다음 표와 같이 문화재보수정비 사업을 통해 총 7건, 14억 7,200만원의 국비를 투입하여 암사동 유적 전시관 리모델링, 월정사 팔각 구층석탑 전시관 건립, 산양 연구센터 건립 실시설계 등을 수행하였다.

이와 같은 전시관 건립 및 시설개선 등의 사업은 문화재 보수정비라는 사업 목적에 부합하지 않을 뿐 아니라, 총사업비 규모를 고려할 때 국회 심의를 거치는 것이 타당함에도 총액계상사업에 포함시켜 임의로 추진함으로써 국회의 예산 심사권이 형해화되는 문제가 있다.

향후 문화재청은 문화재 보수정비의 취지와 맞지 않는 사업을 동 사업으로 추진하지 않도록 주의할 필요가 있으며, 이를 근본적으로 방지하기 위해서는 예산안의 국회 제출 시 세부내역을 함께 제출하도록 함으로써 국회 심사를 강화할 필요가 있다⁴⁾.

4) 이에 대하여 문화재청은 전시관 건립은 문화재 보수정비 사업의 목적인 “문화재의 보존 및 도난·훼손방지”를 위하여 타당성이 인정되어 그간 지원하여 왔으나, 현재 진행 중인 건립사업까지만 지원하되 신규 전시관 건립은 지원하지 않을 계획이라고 밝히고 있다.

[2016년도 문화재 보수정비 사업 내 목적과 관련 없는 사업 내역]

(단위: 백만원)

시군구	지정별	문화재명	사업명	국비	지방비	계	총사업비
평창군	국보 제48호	월정사 팔각 구층석탑	전시관 건립	420	980	1,400	19,400
성주군	사적 제86호	성산동 고분군	전시관 건립	180	420	600	8,800
서울시	사적 제267호	암사동 유적	전시관 리모델링	600	1,400	2,000	6,000
양구군	천연기념물 제217호	산양	연구센터 건립 실시설계	140	60	200	3,500
여수시	보물 제1331호	홍국사	유물전시관 개보수설계	30	70	100	1,600
여수시	사적 제381호	충민사	유물전시관 보수	12	28	40	540
홍천군	보물 제745-5호	월인석보	유물전시관 시설 개선	90	210	300	300
계				1,472	3,168	4,640	40,140

자료: 문화재청

※ 참고: 사업기간

- 서울 암사동 유적: 2015~2017년 사업완료 예정
- 평창 월정사 팔각 구층석탑: 2011~2016년 사업완료
- 홍천 월인석보: 2016년 사업완료
- 여수 충민사: 2016~2017년 사업완료 예정
- 여수 홍국사: 2016년 사업완료
- 성주 성산동 고분군: 2010~2019년 사업완료 예정
- 양구 산양 연구센터: 2016~2019년 사업완료 예정

1-2. 현행 문화재 관리체계 개선 방안 마련 필요

가. 현 황

문화재청은 2016년도 문화재보수정비 사업을 통하여 국가지정문화재(국보, 보물, 사적, 중요민속문화재, 천연기념물, 명승 등 6종) 1,293건, 등록문화재 86건 등 총 1,379건의 문화재 보수정비를 지원하였다.

[2016년도 문화재 보수정비 사업의 지원 실적]

(단위: 건, 백만원)

지정별	전체사업			집행률	
	건수	예산액(B)	% (B/A)	집행액(C)	% (C/B)
국보	56	9,041	3.0	4,766	52.7
보물	348	59,593	19.5	37,959	63.7
사적	367	189,094	62.0	115,641	61.1
국가민속문화재	188	14,916	4.9	8,440	56.6
천연기념물	285	19,793	6.5	11,227	56.7
명승	49	7,485	2.4	4,200	56.1
등록문화재	86	5,078	1.7	2,076	40.9
합 계(A)	1,379	305,000	100	184,309	60.4

자료: 문화재청

나. 분석의견

국가가 지정·등록한 문화재를 지방자치단체가 관리하는 현행 문화재 관리체계에 대한 전반적인 재검토가 필요하다.

2016년 동 사업을 통하여 보수정비가 지원된 문화재 중 약 99%를 차지하는 국가지정문화재는 「문화재보호법」 제23조부터 제26조까지의 규정에 따라 문화재청장이 지정한 문화재⁵⁾이며, 약 1%의 등록문화재 역시 지정문화재가 아닌 문화재 중에서 같은 법 제53조에 따라 문화재청장이 등록한 문화재이다.

5) 「문화재보호법」 제2조(정의) ② 이 법에서 "지정문화재"란 다음 각 호의 것을 말한다.

1. 국가지정문화재: 문화재청장이 제23조부터 제26조까지의 규정에 따라 지정한 문화재

※ 제23조(보물 및 국보의 지정), 제24조(국가무형문화재의 지정), 제25조(사적, 명승, 천연기념물의 지정), 제26조(국가민속문화재 지정)

③ 이 법에서 "등록문화재"란 지정문화재가 아닌 문화재 중에서 문화재청장이 제53조에 따라 등록한 문화재를 말한다.

제53조(문화재의 등록) ① 문화재청장은 문화재위원회의 심의를 거쳐 지정문화재가 아닌 문화재 중에서 보존과 활용을 위한 조치가 특별히 필요한 것을 등록문화재로 등록할 수 있다. ② 등록문화재의 등록기준, 절차 및 등록 사항 등은 문화체육관광부령으로 정한다.

그러나 현행 문화재 관리체계에서는 국가가 지정·등록한 문화재를 국가가 직접 관리하지 않고 사실상 지방자치단체가 국고보조를 받아 관리 책임을 지고 있는데, 이것이 타당한지에 대한 검토가 필요하다.

문화재청은 현행 조직·예산상 모든 국가지정·등록 문화재를 직접 관리할 수 없다는 입장이나, 국가가 지정·등록한 문화재의 관리 사업을 지자체 보조 형식으로 추진하는 것은 적절하다고 보기 어렵다.

현행 관리체계 하에서는 국가지정·등록 문화재에 문제가 발생하더라도 문화재청이 해당 문화재에 대한 정보 및 현장 경험 부족으로 즉각적인 대처가 어렵다. 또한 지방자치단체가 열악한 재정 여건으로 인하여 문화재보수정비사업의 지방비 매칭 비율(국가지정문화재 30%, 등록문화재 50%)에 부담을 갖는 경우 문화재 보수정비는 우선순위에서 밀려 주요 문화재의 관리 부실로 이어질 가능성이 있다.

참고로 2014년 8월 문화재청이 실시한 ‘문화재 특별 종합점검’ 결과에 따르면, 국가지정문화재 점검 대상 2,088건 중 보수정비 등이 필요한 문화재는 총 429건이다. 이를 관리주체별로 살펴보면 문화재청이 직접 관리하고 있는 문화재는 2.3%인 10건에 불과하고, 지방자치단체가 관리하는 문화재가 238건(55.5%), 사찰 등 기타 주체가 관리하는 문화재가 181건(42.4%)으로 나타나고 있어 국가지정문화재 중 지방자치단체 소관 문화재의 관리 부실 문제가 현실화될 우려가 있다.

[문화재 특별 종합점검 결과 국가지정문화재 점검 대상 중 대책 마련 필요 문화재]

(단위: 건)

구분(관리주체)	국가지정문화재 점검 대상(2,088건 중)			
	문화재청	지방자치단체	사찰 등 기타	계
보수정비 등 관련 대책 필요	10 (2.3%)	238 (55.5%)	181 (42.2%)	429 (100%)

자료: 문화재청

또한 각 지자체는 문화재 관리부문의 전문성이 부족하고, 지자체별로 통일성 없이 문화재 관리가 이루어지는 문제도 발생할 수 있다.

문화재보수정비 사업의 지방자치단체 실행행률이 매년 부진한 것도 위와 같은 관리체계의 문제점에서 비롯된 측면이 있으므로, 문화재청은 현행 관리체계에 대하여 점검하고 국가지정·등록문화재를 직접 관리하거나 전문기관에 위탁하여 체계적으로 관리하는 방법을 모색할 필요가 있다.

한편, 현재와 같이 지자체가 국가지정·등록문화재를 관리하도록 할 경우, 지방비 매칭 부담이 없도록 보수정비 예산의 편성 방식을 변경할 필요가 있다.

현행 「문화재보호법」 제49조에 따라 국가지정문화재의 관람료 징수권자는 원칙적으로 소유자가 되고, 예외적으로 관리단체(지방자치단체 등)가 지정된 경우 관리단체가 징수권자가 된다. 이 경우 관람료는 소유자 또는 관리단체의 자체수입이 되므로, 지방자치단체가 관람료를 징수하는 경우 해당 수입을 문화재 보수정비에 우선 충당하고, 나머지 금액을 수지차보전 형식으로 국가가 지원하는 등 여러 방안을 검토할 필요가 있다.

국내외 문화재 긴급매입 및 관리지원¹⁾ 사업은 멸실위기에 있는 국내외 문화재에 대해 매입을 통한 보존과 보수, 정비, 공개를 통한 국민의 문화향수 기회를 확대하고자 하는 것이다.

문화재청은 국내외 문화재 긴급매입 및 관리지원 사업의 2016년도 계획현액 14억 2,000만원 전액을 집행하였다. 당초 계획액은 34억 2,000만원이었으나, 경주지역 지진 발생에 따른 피해지역 긴급보수 예산 부족분 충당을 위하여 문화재긴급보수 사업으로 20억원을 계획변경하여 집행하였다.

[국내외 문화재 긴급매입 및 관리지원 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획액		전년도 이월액	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정					
국내외 문화재 긴급매입 및 관리지원	3,420	1,420	0	1,420	1,420	0	0

자료: 문화재청

온세현 예산분석관(onsh@assembly.go.kr, 788-4633)

1) 예산코드: 문화재보호기금 2332-302

2-1. 아산 건재고택 매입 지연에 따른 관리부실 문제

가. 현 황

문화재청은 문화유산국민신탁 등 민간단체에 보조금을 지급하여 해당 사업을 대행하도록 하고 있는데, 사업대행기관인 문화유산국민신탁은 전년도 이월액 36억원을 더한 2016년도 예산 현액 50억 2,000만원 중 400만원만을 집행하여, 실집행률은 0.3%에 불과하다.

[국내외 문화재 긴급매입 및 관리지원 사업 실집행 내역]

(단위: 백만원, %)

사업시행주체 (기관명)	부처		사업시행주체(피출연·피보조 기관 등)						
	예산 (A)	집행액	교부액	전년도 이월액	예산 현액	집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)
문화유산 국민신탁	1,420	1,420	1,420	3,600	5,020	4	0	5,016	0.3

자료: 문화재청

문화재청은 2015년도 이월사업인 아산 건재고택²⁾ 매입(36억원)은 해당 문화재의 부동산경매가 후순위 채권자의 강제집행정지 신청으로 중지되었고, 2016년도 사업인 원주철공예주식회사와 제주가마오름동굴진지(진·출입로) 매입(14억 2,000만원)은 토지소유자의 매도 의사 철회(감정평가금액보다 과다한 보상 요구)로 사업 추진이 불가하다고 설명하고 있다.

문화유산국민신탁은 2015년 이월된 사업과 2016년 사업 모두 중단하고 보조금을 반납할 예정이므로, 사실상 2년간 동 사업의 성과가 없다고 볼 수 있다.

나. 분석의견

2016년도로 이월된 아산 건재고택 매입과 관련하여 문화재청의 사업 추진이 면밀하게 이루어지지 못한 결과 건재고택을 매입하지 못하였다.

2) 충청남도 아산시 송악면 외암리, 외암마을의 조선시대 가옥으로 국가민속문화재 제233호로 지정되었다.

문화재청은 2015년 11월이 되어서야 긴급매입 심의위원회를 개최하여 12월 긴급매입 대행사업비를 문화유산국민신탁에 교부하여 전액 이월하였다. 그러나 다음 표에서 알 수 있듯이 2016년 8월 3차 경매에서 경매물건 내 동산에 대한 소송으로 인하여 사업이 중단, 교부·이월된 사업비는 전액 반납되었다.

[아산 건재고택 매입 사업 추진경과]

- 2015년(아산 건재고택)
 - 2015. 9월: 법원 소유권이전청구권가등기 말소소송에서 화해 결정
 - 2015.11월: 긴급매입 심의위원회 개최
 - 국가에서 대행사업자(문화유산국민신탁)를 통하여 2012. 2차 경매가(3,410백만원) 미 안에서 매입 결정
 - 2015. 12월: 긴급매입 대행사업비 교부(문화재청 → 문화유산국민신탁)
 - 2015. 12월 ~ 2016. 3월: 건재고택 감정평가 및 경매 준비(대전지법 천안지원)
 - 2016. 6월: 1차 경매(4,935백만원) / 응찰자가 없어 유찰
 - 2016. 7월: 2차 경매(3,454백만원) / 응찰자가 없어 유찰
 - 2016. 8월: 3차 경매(2,418백만원) 매입 예정이었으나,
 - 2016. 9월: 경매 중지(강제집행정지)로 인해 사업 중단
 - 경매물건 내 동산(나무, 현판 및 주련 등)의 소유를 자처하는 자의 경매 관련 이의제기 신청
 - 2017. 3월: 사업 정산 및 반납 처리

자료: 문화재청

아산 건재고택 매입 과정에서 문화재청은 경매절차의 특성을 고려하지 못하고 지나치게 낙관적으로 접근하여 매입에 실패한 측면이 있다. 먼저 시간이 지났음에도 2012년 당시의 가격을 기준으로 매입가를 낮게 설정하였다. 당초 청구금액이 81억원, 최초 감정가가 47억원 이상이었음을 고려할 때 2016년도 2차 경매가가 34억 5,400만원으로 예산 36억원 이내였으므로 2차 경매에서 매입 가능성을 고려하였어야 할 것이다³⁾.

또한 2012년 3차 경매시 현판 등 동산에 대한 소유권 문제가 제기되었음을 고려하여 사전에 경매 물건 내 동산(현판 등)에 대해서도 권리 관계를 명확히 확인했어야 한다. 아산 건재고택은 유네스코 세계유산 잠정목록에도 등재되어 있는 주요 문화재로, 주택의 특성상 지속적인 관리가 요구되나 이로 인하여 4년 이상 소유자 없이 관리되고 있다.

3) 참고로 문화재청은 2012년 경매에 대해서도 인지하고 있었으나 당시 최다 근저당권자인 미래저축은행 김찬경씨가 소유권방어용으로 '07년 실시한 '소유권이전청구권가등기' 말소 소송 중이어서 참여하지 못하였다고 밝히고 있다.

문화재청은 소송이 마무리될 때까지 사업은 무기한 연기한다고 밝히고 있으나, 아산 건재고택은 유네스코 세계유산 잠정목록에 등재된 외암마을의 대표 주택으로서 소유권자의 부재로 인한 관리 미흡이 지속된다면 향후 세계유산 등재에도 악영향을 미칠 것이므로 문화재청은 해당 문화재의 매입을 위하여 지속적으로 노력해야 할 것이다.

2-2. 국외문화재 매입의 일반회계 사업으로 통합 운영 방안 검토

문화재청은 국외문화재 매입은 일반회계 사업으로 통합하여 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다.

국내외 문화재 긴급매입 사업은 문화재 보호기금 사업으로 국내 소재 문화재와 국외 소재 문화재를 모두 사업 대상으로 하고 있으나, 실제 이 사업을 통하여 매입한 문화재의 현황을 살펴보면 워싱턴 대한제국공사관(2012년), 객분양행락도(2014년)를 제외하고는 주로 국내 소재 문화재를 매입하고 있다.

[국내외 문화재 긴급매입 및 관리지원 사업: 연도별 문화재 매입 및 관리 실적]

연도	문화재 매입 실적
2012	- 워싱턴대한제국공사관 매입(10월) - 제주가마오름일제동굴진지 등 1차 매입(12월)
2013	- 제주가마오름일제동굴진지 등 2차 매입(3월) - 워싱턴대한제국공사관 관리지원(연중) - 대전 소재 고택 긴급매입 추진(12월)
2014	- 대전 송용억 가옥 매입(4월) - 객분양행락도 매입(4월)
2015	- 김제 동학집강소 매입(1월)
2016	- 매입 없음

자료: 문화재청

한편 문화재청은 국외소재문화재재단을 통하여 국외문화재 환수 및 활용 사업⁴⁾(2016년도 예산 78억 7,200만원)을 일반회계 사업으로 별도로 추진하고 있는데, 이 사업에서 국외문화재를 매입할 때에도 해당 재단이 대행하므로 두 사업의 사업추진주체가 같다. 따라서 계속하여 이 사업의 국외문화재 긴급매입 실적이 부진한 경우 국외문화재는 일반회계 사업으로 매입하도록 하고 이 사업은 국내문화재를 대상으로 한정하여, 추진체계를 정비하고 예산 집행의 효율성을 제고하는 방안을 검토할 필요가 있다.

4) 국외문화재 환수 및 활용 사업은 국외소재문화재재단을 통하여 국외문화재의 실태조사, 환수, 국외에서의 활용 등을 추진한다.

2-3. 문화유산국민신탁의 매입 대행의 법적 근거 미비

문화유산국민신탁의 문화재 매입 대행은 법적 근거가 없으며, 매입과정의 투명성을 담보할 수 없으므로 문화재청이 직접 매입하거나 법률 취지에 맞도록 문화유산국민신탁이 직접 매입할 수 있도록 하는 방안 마련이 필요하다.

이 사업 과정에서 국내 소재 문화재 매입은 주로 문화유산국민신탁이, 국외 소재 문화재 매입은 국외소재문화재재단이 대행하게 된다.

국외소재문화재재단의 국외소재문화재 환수에 대한 정부 지원의 근거는 「문화재보호법」 제69조⁵⁾에 명시되어 있으나, 문화유산국민신탁의 경우에는 이와 같은 법적 근거가 미비한 문제가 있다.

국내 소재 문화재의 매입을 대행하는 문화유산국민신탁은 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」⁶⁾(이하 “「문화유산신탁법」”이라 한다)에 따라 설립된 비영리기관으로서, 동 법에 따르면 국민신탁법인은 자체 모금액을 통하여 문화유산을 매입하고 문화유산을 보전·관리하는 기관이나 정부업무를 대행하여 문화재를 매입하는 기관은 아니므로 현재 사업 추진 방식은 법적인 근거가 명확하지 않다.

이와 같은 사업 추진 방식은 문화재 매입 과정의 투명성을 담보하기 어렵고, 문화재를 직접 매입하여 관리하고자 한 문화유산국민신탁의 설립 취지와도 부합하지 않는다.

당초 문화유산국민신탁의 설립 취지에 맞도록 사업을 추진하기 위해서는 국민신탁법인이 직접 문화재를 매입·관리하여야 하나, 현실적으로 국민신탁의 매입 재원이 충분하지 않아 어려움이 있다. 문화유산국민신탁은 기부금⁷⁾ 및 일부 국고 지원으로 운영되고 있으나, 「문화유산신탁법」 제16조⁸⁾에 따라 정부는 국민신탁법인에 문화유산의 보전·관리에 직접 소요되는 경비를 일부 지원할 수 있을 뿐 문화유산의 매입에 대해서는 정부가 지원할 수 있는 근거가 없기 때문이다.

5) 「문화재보호법」 제69조(국외소재문화재 보호 및 환수 활동의 지원) ①문화재청장 또는 지방자치단체의 장은 국외소재문화재 보호 및 환수를 위하여 필요하면 관련 기관 또는 단체를 지원·육성할 수 있다.

6) 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」 제3조(국민신탁법인의 설립) ①문화유산을 취득하고 이를 보전·관리하기 위하여 문화유산국민신탁을, 자연환경자산을 취득하고 이를 보전·관리하기 위하여 자연환경국민신탁을 각각 설립한다.

7) 문화유산국민신탁의 2017년도 예산은 56억 4,400여만원이며, 이 중 자비(회비·기부금)가 44억 4,000여만원, 국비 7억 2,700만원, 지방비가 4억 7,700여만원이다.

8) 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」 제16조(재정지원) 국가 및 지방자치단체는 국민신탁법인 또는 국민신탁법인과 제19조의 규정에 따른 보전협약을 체결한 법인·단체에 대하여 예산의 범위 안에서 보전재산의 보전·관리에 직접 소요되는 경비의 일부를 보조할 수 있다.

따라서 문화재 성격에 따라 문화재청이 직접 매입하여 관리를 문화유산국민신탁에 위탁하거나 문화유산국민신탁이 직접 매입·관리할 수 있도록 국가가 신탁에 출연할 수 있는 근거를 마련하는 등 관련 법률을 개정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

III

개별 사업 분석

1

관서운영경비 지급한도 초과 부적정

가. 현 황

군부대 주둔지 문화재조사·보호¹⁾ 사업은 문화재 현황조사 및 정기 모니터링을 통해 군부대 내 문화재의 체계적 관리방안을 마련하고 군부대 내 문화재보호 및 관리역량 강화를 위한 교육을 지원하는 사업이다. 문화재청은 군부대 주둔지 문화재조사·보호 사업의 2016년도 계획현액 4억 3,700만원 중 4억 2,700만원을 집행하고 1,000만원을 불용하였다.

[군부대 주둔지 문화재조사·보호 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획액		전년도 이월액	계획변경	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정						
군부대 주둔지 문화재 조사·보호	437	437	0	0	437	427	0	10

자료: 문화재청

나. 분석의견

문화재청은 일부 건에 대하여 관서운영경비의 지급한도를 초과하여 「국고금 관리법」 시행령 및 시행규칙을 위반하였다.

현행 「국고금 관리법」 제24조제1항2)은 관서를 운영하는 데 드는 경비로서 그 성질상 지출관을 거쳐 집행하는 절차에 따라 지출할 경우 업무수행에 지장을 가져올 우려가 있는 경비를 관서운영경비로 정의하면서, 중앙관서의 장 또는 그 위임을 받은 공무원은 필요한 자금을 출납공무원으로 하여금 지출관으로부터 교부받아 지급할 수 있도록 규정하고 있다.

온세현 예산분석관(onsh@assembly.go.kr, 788-4633)

1) 예산코드: 문화재보호기금 2334-301

2) 「국고금 관리법」 제24조(관서운영경비의 지급) ① 중앙관서의 장 또는 그 위임을 받은 공무원은 관서를 운영하는 데 드는 경비로서 그 성질상 제22조에서 규정한 절차에 따라 지출할 경우 업무수행에 지장을 가져올 우려가 있는 경비(이하 "관서운영경비"라 한다)는 필요한 자금을 출납공무원으로 하여금 지출관으로부터 교부받아 지급하게 할 수 있다.

즉, 원칙적으로는 지출관이 지출원인행위에 따라 예산을 집행하여야 하나 예외적인 경우 출납공무원이 지출관에게 교부받아 집행이 가능하게 한 것이 관서운영경비이다.

한편, 같은 법 시행령 제31조³⁾는 관서운영경비의 범위를 운영비, 여비 등으로 규정하면서 운영비와 특수활동비 및 업무추진비의 경우 관서운영경비로 지급할 수 있는 경비의 최고금액을 건당 500만원(기획재정부령 제52조제1항⁴⁾)으로 규율하고 있으며, 기획재정부의 「2016년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」도 이와 같이 정하고 있다.

그러나 동 사업의 수행부서인 문화재정책국은 군부대 주둔지 문화재 조사보호 사업 중 관서운영경비(일반수용비) 중 다음 일부 건에 대하여 500만원 이상을 집행하여 법령을 위반하였다.

[관서운영경비 지출한도 초과 지급 내역]

(단위: 원)

세부사업명	지급 건명	지급액	집행부서
군부대 주둔지 문화재조사·보호	군 문화재 관리교육 교육장 숙박 임차료 지급	8,550,000	문화재정책국
	군 문화재 관리교육 교육장 시설 임차료 지급	6,428,000	문화재정책국
	군부대 문화재 모니터링 보호조치에 따른 안내판 설치비 지급	7,500,000	문화재정책국

자료: 문화재청

위 건은 운영비(일반수용비)로서 법령이 정한 500만원 이상을 집행할 수 있는 예외사유에 해당하지 않는 바, 「국고금 관리법」 시행령 및 시행규칙과 기획재정부의 집행지침을 위반한 것이다.

- 3) 「국고금 관리법 시행령」 제31조(관서운영경비의 범위) 법 제24조제6항에 따른 관서운영경비의 범위는 다음 각 호와 같다.
 1. 운영비(복리후생비, 시험연구비 중 연구개발비, 학교운영비, 위탁사업비는 제외한다)·특수활동비 및 업무추진비 중 기획재정부령으로 정하는 금액 이하의 경비
 2. 외국에 있는 채권자가 외국에서 지급받으려는 경우에 지급하는 경비(재외공관 및 외국에 설치된 국가기관에 지급하는 경비를 포함한다)
 3. 여비
 4. 그 밖에 제28조부터 제30조까지에서 규정한 절차에 따라 지출할 경우 업무수행에 지장을 가져올 우려가 있는 경비로서 기획재정부령으로 정하는 경비
- 4) 「국고금 관리법 시행규칙」 제52조(관서운영경비의 범위) ①영 제31조제1호에 따라 관서운영경비로 지급할 수 있는 경비의 최고금액은 건당 500만원으로 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.
 1. 기업특별회계상 당해 사업에 직접 소요되는 경비
 2. 운영비 중 공과금 및 위원회참석비
 3. 특수활동비중 수사활동에 소요되는 경비
 4. 그 밖에 기획재정부장관이 정하는 경비

가. 현 황

세계유산 등재 및 보존관리¹⁾ 사업은 우리 문화재의 유네스코 세계유산 등재 및 기등재된 세계유산의 보존·관리·활용·홍보 등과 세계유산 관련단체의 국제 활동을 지원하는 사업으로, 문화재청은 2016년도 예산 267억 5,400만원에 2,400만원 전용(증)액을 반영한 예산현액 267억 7,800만원 중 266억 5,100만원을 집행하고 1억 2,700만원을 불용하였다.

[문화재위원회 운영 및 회의관리 내역사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
세계유산등재 및 보존관리	26,754	26,754	0	24	26,778	26,651	0	127
세계유산보존 관리지원	24,300	24,300	0	0	24,300	24,300	0	0

자료: 문화재청

나. 분석의견

이 사업은 다음과 같은 점에서 문제가 있다.

첫째, 연례적으로 지방자치단체의 실집행률이 부진하므로 문화재청은 보조사업을 철저하게 관리할 필요가 있다.

동 사업의 내역사업인 세계유산보조관리 지원 사업은 예산현액 243억원 중 243억원을 12개 지방자치단체에 교부함에 따라 집행률은 100%이다. 그러나 사업시행주체인 지방자치단체의 실집행내역을 살펴보면, 전체 12개 지방자치단체 중 실집행률이 60% 미만인 지방자치단체가 6곳에 달한다. 또한 이월액 역시 125억 1,800만원으로 예산 대비 50%에 달하여 다소 과도하다.

온세현 예산분석관(onsh@assembly.go.kr, 788-4633)

1) 예산코드: 일반회계 3331-304

[2016년도 세계유산보존관리 지원 실집행내역]

(단위: 백만원, %)

사업시행주체	부처		사업시행주체(지방자치단체)						
	예산	집행액	교부액	전년도 이월액	예산 현액(A)	집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)
수원시(화성)	9,974	9,974	9,974	2,781	12,755	11,874	881	0	93.1
광주시 (남한산성)	800	800	800	4,527	5,327	1,672	3,589	66	31.4
강화군 (고인돌)	600	600	600	0	600	485	115	0	80.9
고창군 (고인돌)	294	294	294	554	848	848	0	0	100.0
화순군 (고인돌)	0	0	0	2,629	2,629	1,513	1,116	0	57.6
경주시 (석굴암, 불국사)	70	70	70	2,419	2,489	866	1,499	124	34.8
경주시 (한국의 역사마을)	638	638	638	3,184	3,822	2,238	1,308	277	58.5
안동시 (한국의 역사마을)	535	535	535	1,915	2,450	1,360	1,064	26	55.5
합천군 (해인사 장경판전)	450	450	450	0	450	121	329	0	27.0
제주도 (화산섬, 용암동굴)	2,000	2,000	2,000	7,385	9,385	6,391	215	2,779	68.1
공주시 (백제역사유적지구)	3,591	3,591	3,591	0	3,591	3,571	0	20	99.4
부여군 (백제역사유적지구)	2,793	2,793	2,793	0	2,793	934	1,836	23	33.4
익산시 (백제역사유적지구)	2,555	2,555	2,555	0	2,555	1,973	566	16	77.2
계	24,300	24,300	24,300	25,394	49,694	33,845	12,518	3,331	68.1

자료: 문화재청

지방자치단체의 이월사유를 살펴보면, 절대공기 부족, 준공기한미도래, 토지매입 협의 지연, 명도소송 등이다.

보조금 집행 시 주무부처는 지방비 확보 여부, 사전 행정절차 이행 여부, 부지 확보, 연내 집행가능성 등 사업 추진의 장애요인을 점검하여 적정 수준으로 예산을 교부하여야 함에도 불구하고, 문화재청은 사업별로 집행 실적이 부진한 지방자치단체에도 보조금을 전액 교부하였다.

이에 따라 2014년 172억 7,600만원, 2015년 253억 9,400만원, 2016년 125억 1,800만원 등 매년 이월액이 예산 대비 과다하게 발생하여 예산 집행의 비효율성을 초래하고 있다.

특히 최근 3년간 지방자치단체별 실집행률을 살펴볼 때 광주시, 화순군, 경주시, 안동시 등은 지속적으로 실집행률이 60% 이하로 부진하므로 이에 대한 관리가 요구된다.

[참고: 최근 3년간 세계유산보존관리 지원 사업시행주체별 실집행 현황]

(단위: 백만원, %)

자치단체명	회계연도	문화재청 교부액	지자체 예산현액(A)	실집행액 (B)	지자체 이월액	실집행률 (B/A)
광주시 (남한산성)	2014	0	0	0	0	0
	2015	4,930	4,930	393	4,527	8.0
	2016	800	5,327	1,672	3,589	31.4
화순군 (고인돌)	2014	2,495	4,752	2,314	2,438	48.7
	2015	1,561	3,999	1,298	2,629	32.5
	2016	0	2,629	1,513	1,116	57.5
경주시 (석굴암, 불국사)	2014	1,988	2,554	1,313	1,237	51.4
	2015	2,801	4,038	1,582	2,419	39.2
	2016	70	2,489	866	1,499	34.8
경주시 (한국의 역사마을)	2014	1,851	8,837	3,638	3,901	41.2
	2015	1,940	5,841	1,126	3,184	19.3
	2016	638	3,822	2,238	1,308	58.5
안동시 (한국의 역사마을)	2014	1,433	3,422	1,641	1,597	48.0
	2015	2,081	3,678	1,582	1,915	43.0
	2016	535	2,450	1,360	1,064	55.5
제주도 (화산섬, 용암동굴)	2014	8,390	12,191	5,473	5,736	44.9
	2015	5,245	10,981	3,581	7,385	32.6
	2016	2,000	9,385	6,391	215	68.1
부여군 (백제역사유적지구)	2014	0	0	0	0	0
	2015	0	0	0	0	0
	2016	2,793	2,793	934	1,836	33.4

자료: 문화재청

둘째, 지방자치단체의 무분별한 세계유산 등재 추진을 방지하고 세계유산 등재 성공률을 제고하기 위한 문화재청 차원의 노력이 요구된다.

유네스코 세계유산으로 등재되기 위해서는 지방자치단체의 신청을 거쳐 잠정목록 등재, 세계유산등재신청서 제출, 유네스코 자문기구 심사, 세계유산위원회 결정의 단계를 거치며 최소 5~10년이 소요된다.

[세계유산 등재 절차]

단계	시기	주체	내용
1단계	-	시도지사	잠정목록 대상 유산을 문화재청에 신청
2단계	-	문화재청	잠정목록 대상 유산 조사
3단계	-	문화재청	잠정목록 등재 신청 대상 확정
4단계	-	문화재청	잠정목록 등재신청서를 유네스코 사무국에 제출
5단계	-	문화재청	세계유산 우선등재목록 선정 (매년 2~4개 유지)
6단계	등재신청연도 전전년 12월말까지	문화재청	세계유산 등재신청 대상 선정(2개)
7단계	등재신청연도 전년 7월말까지	문화재청	세계유산 최종 등재신청 대상 선정
8단계	등재신청연도 전년 8월말까지	시도지사	세계유산등재신청서 초안을 문화재청에 제출
9단계	등재신청연도 전년 9월30일까지	문화재청	세계유산등재신청서 초안을 유네스코 사무국에 제출
10단계	등재신청연도 2월1일까지	문화재청	세계유산등재신청서 최종본을 유네스코 사무국에 제출
11단계	등재신청연도 8~9월	유네스코 자문기구	유네스코 자문기구 현지실사
12단계	등재신청연도 9~12월	유네스코 자문기구	유네스코 자문기구 보충자료 요구
13단계	등재신청연도 익년 4월경	유네스코 자문기구	유네스코 자문기구 심사결과를 유네스코에 통보
14단계	등재신청연도 익년 6~7월경	세계유산위원회	세계유산위원회 결정

자료: 문화재청

그런데 문화재청은 2015~2016년 신청유산의 세계유산 자문기구 심사결과에 따라 2회 연속 “신청 철회”를 결정하였다. 이는 2015년 신청한 “한국의 서원”의 경우 일종의 예비심사인 유네스코 자문기구인 국제기념물유적협의회(ICOMOS: 이코모스)의 전문가 패널 심사에서 “반려” 판정²⁾을 받았고, 2016년 신청한 “한양도성”은 “등재 불가” 판정을 받았기 때문이다. 세계유산위원회 본회의에서 등재 불가가 결정되면 해당 유산은 재신청이 불가능해지기 때문에 예비 심사 결과에 따라 문화재청에서 자진하여 등재 신청을 철회한 것이다. 문화재청은 이에 대하여 세계유산등재 신청의 경쟁률이 치열해지면서 심사 기준이 강화되고 있기 때문이라고 설명하고 있다.

현재 우리나라의 세계유산 등재 현황은 석굴암·불국사, 해인사 장경판전 등 12건이며, 잠정목록에는 한국의 서원, 한양도성 등 16건이 올라 있다. 유네스코 세계유산으로 등재되면 관광수익 증대 등 이점이 있기 때문에 지방자치단체에서는 경쟁적으로 세계유산 등재를 추진하게 된다. 그러나 세계유산 등재 신청 이후 자진 철회가 반복되면 그 동안 투입된 지방자치단체와 문화재청의 노력이 무산될 뿐 아니라 우리나라의 세계유산 신청의 신뢰성이 저하될 우려가 있다.

향후 지자체의 무분별한 세계유산 등재 신청을 방지하기 위하여 문화재청은 세계유산 등재 과정에서 보다 충분한 검토를 할 필요가 있다. 특히 지방자치단체의 신청 및 잠정목록단계에서부터 적극적으로 지자체와 협의하고 필요한 정보를 제공하여야 하며, 세계유산위원회의 심사 기준 등에 대하여 면밀히 연구하고 관련 인재를 육성하는 등 전문성 강화를 위한 방안을 마련하여야 할 것이다.

2) 이코모스는 각국이 등재하려는 유산을 심사해 ‘등재권고’(Inscribe), ‘보류’(Refer), ‘반려’(Defer), ‘등재불가’(Not to inscribe) 등 네 가지 권고안 중 하나를 선택하여 유네스코 세계유산위원회와 당사국에 전달한다. 참고로 심사 과정에서는 진정성·완전성·보존관리계획·탁월한 보편적 가치 등을 검토하는데, 한국의 서원과 한양도성은 탁월한 보편적 가치 부문에서 의문이 제기되었다.

집 필

총괄 | 조용복 예산분석실장
고기석 사업평가국장

심의 | 상지원 예산분석총괄과장
서세욱 산업예산분석과장
임명현 사회예산분석과장
박혜진 행정예산분석과장
박홍엽 공공기관평가과장

작성 | 강세욱 예산분석관
온세현 예산분석관
모주영 사업평가관
이은경 사업평가관
안옥진 사업평가관

지원 | 양희열 행정실무원

결산분석시리즈 I

2016회계연도 결산 위원회별 분석

발간일 2017년 8월 16일

발행처 국회예산정책처

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)에서
보실 수 있습니다.

ISBN 978-89-6073-022-9 93350

© 국회예산정책처, 2017