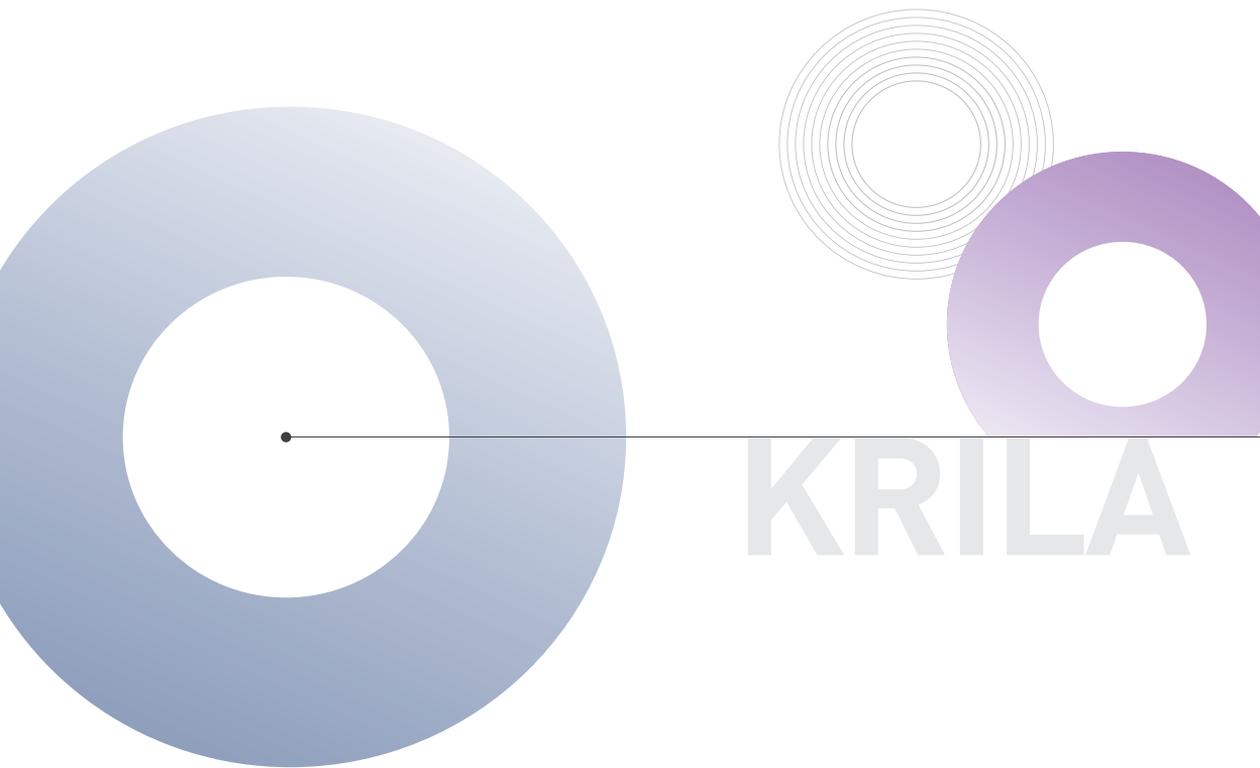


지방보조금의 관리체계 개선방안

김성주·윤태섭



연구진

김 성 주 (수석연구원)

윤 태 섭 (수석연구원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

지방보조금의 관리체계 개선방안

발 행 일 : 2018년 12월 31일

발 행 인 : 윤태범

발 행 처 : 한국지방행정연구원

주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 : 033-769-9999

판 매 처 : 정부간행물판매센터 02-394-0337

인 쇄 처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894

I S B N : 978-89-7865-454-8

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

민선 7기가 시작된 최근 지방행정의 방향은 자치분권 강화, 자율성 확대, 지역 적합형 사업 발굴 및 추진이며, 이러한 방향은 지역의 특수성과 주민의 눈높이를 1차적으로 고려한다는 차원에서 지방자치가 좀 더 성숙되고 있는 분위기라고 할 수 있다. 특히 문재인 정부 들어서 실질적인 자치분권을 위해서는 재정분권이 동시에 시행되어야 한다는 점에서 국세의 지방세로 대폭 이양 등 지방세입의 확충방안이 다양하게 제시되었다. 먼저 지방의 자율성 확대 차원에서는 2018년도 예산편성단계부터 그 기준들이 완화되었는데, 현행 예산편성운영기준의 9개 기준경비를 7개로 축소하였으며, 기준경비에 현실을 반영하여 그동안 지방자치단체에서 불편 및 불합리하다고 제기한 사항들을 개선하였다.

지방보조금 관련해서도 이전까지는 지방보조금을 편성할 수 없는 단체를 구체적으로 열거하고 있던 규정을 관련 법(「비영리민간단체 지원법」)의 요건을 참조하여 개별 단체에 대한 지원여부를 자치단체가 자율적으로 판단할 수 있도록 변경하였다. 그리고 지방보조금의 부서별 한도액을 폐지하고, 총액 한도액 범위에서 자치단체가 자율적으로 편성할 수 있도록 개선하였고, 지방의 활발한 일자리사업 발굴·시행을 위해 고용노동부 등 관계부처에서 일자리사업으로 분류한 일자리와 직접 연계된 사업은 지방보조금 총액한도 산정 시 제외하였다.

지방이 자신들의 지역환경과 여건, 특히 지역 주민들이 무엇을 원하고, 지역주민들에게 시급한 정책은 무엇이며, 지역 주민들에게 수혜가 골고루 돌아갈 수 있는 사업이 무엇인지 주민의 의견들을 자주 경청하고 고민한 끝에 사업을 기획하고 집행하는 것은 매우 중요하며 이러한 지역의 사업들 중 실질적으로 주민을 지원하는 사업이 바로 지방보조사업이다.

그럼에도 불구하고 지방보조금에 대한 관심이 매우 적은 것이 현실이다. 2015년에야 행정안전부 예규로서 지방보조금 관리기준이 제정되었고, 2016년부터 성과평가가 의무화되었다. 그러나 지방보조사업의 경우 자치단체장이 임의로 사업을 신설할 수 있고 그 대상 또한 관할 지역 주민이라는 점에서 지역을 위한 사업이 아닌 자칫 다음 선거를 의식한 사업, 사적인 의도가 담긴 사업 등이 기획될 개연성이 높다는 점에서 지방재정 전반적으로

서문

건전한 관리가 될 수 있도록 관심을 높여가야 할 필요가 있다. 이에 정부는 지방보조금 관리에 관한 법률의 분법 추진 등 사각지대에 있는 자치단체 자체운영 지방보조금에 대한 관리체계를 마련하고 있으며, 이를 위해 지방보조금 관리법의 제정을 추진하고 있다.

이러한 법적 체계 마련과 함께 중요한 것이 지방보조금 관리체계의 개선이다. 지방보조금의 경우 사업 수가 매우 많고 예산규모와 성격 또한 다양한데 이러한 지방보조사업들이 현재는 일률적인 기준에 의해 형식적으로 관리되고 있다. 이러한 현실은 결국 예산낭비와 비효율적인 세출관리로 이어질 수 있다.

이에 본 연구는 수 많은 지방보조사업들이 모든 단계의 절차를 밟는 등 일률적 관리에 따른 비효율성을 개선하여 궁극적으로는 지방보조사업 관리의 효율성을 높이는 개선방안을 도출하고자 하였다. 이를 위해 지방보조금 통계목을 성격별로 유형화하여 그 유형별로 관리체계를 차별화 하는 방안을 제시하였다. 또한 국비보조사업과 시·도비보조사업에 대한 심의의 제외 필요성을 제기하였다. 국비보조사업과 시·도비보조사업의 경우 해당 사업을 집행만 하는 시도나 시군구 입장에서 심의의 실효성이 없을 뿐 아니라 자치단체의 부담만 가중시키는 절차이기 때문이다. 이밖에 신규사업과 계속사업의 관리체계의 차별화, 통계목별 차별적 관리 방안을 제시하였으며, 이러한 관리체계 개선안의 추진을 위해 지방보조금 통합관리시스템 도입 필요성을 제안하였다.

모쪼록 본 연구가 지방자치단체 지방보조금 운영 과정에서 발생하였던 에로사항 해결에 도움이 되기를 바라며, 성실히 연구에 임해준 연구진께 감사를 표합니다.

2018년 12월

한국지방행정연구원 원장 **윤 태 범**

민선 7기 지방선거를 마친 최근 지방행정의 운영방향은 자치분권 강화, 자율성 확대, 지역 적합형 사업 발굴 및 추진이며, 이러한 방향은 지역의 특수성과 주민의 눈높이를 1차적으로 고려한다는 차원에서 지방자치가 좀 더 성숙되고 있는 분위기라고 할 수 있다. 특히 문재인 정부 들어서 실질적인 자치분권을 위해서는 재정분권이 동시에 시행되어야 한다는 점에서 국세의 지방세로 대폭 이양 등 지방세입의 확충방안이 다양하게 제시되었다. 먼저 지방의 자율성 확대 차원에서는 2018년도 예산편성단계부터 그 기준들이 완화되었는데, 현행 예산편성운영기준의 9개 기준경비를 7개로 축소하였으며, 기준경비에 현실을 반영하여 그동안 지방자치단체에서 불편 및 불합리하다고 제기한 사항들을 개선하였다.

지방보조금 관련해서도 이전까지는 지방보조금을 편성할 수 없는 단체를 구체적으로 열거하고 있던 규정을 관련 법(「비영리민간단체 지원법」)의 요건을 참조하여 개별 단체에 대한 지원여부를 자치단체가 자율적으로 판단할 수 있도록 변경하였다. 그리고 지방보조금의 부서별 한도액을 폐지하고, 총액 한도액 범위에서 자치단체가 자율적으로 편성할 수 있도록 개선하였고, 지방의 활발한 일자리사업 발굴·시행을 위해 고용노동부 등 관계부처에서 일자리사업으로 분류한 일자리와 직접 연계된 사업은 지방보조금 총액한도 산정 시 제외하였다(행정안전부 지방보조금관리기준, 2017). 또한 국세의 지방세로의 이양 검토 과정에서 국고보조사업이 일부 지방으로 이양되는 방안이 논의되고 있는데 이러한 방향은 지방이 주체적으로 계획하고 집행 및 관리해야 하는 사업의 규모가 대폭 증가할 것이라는 것은 예측이 어렵지 않다.

지방이 자신들의 지역환경과 여건, 특히 지역 주민들이 무엇을 원하고, 지역주민들에게 시급한 정책은 무엇이며, 지역 주민들에게 수혜가 골고루 돌아갈 수 있는 사업이 무엇인지 주민의 의견들을 자주 경청하고 고민한 끝에 사업을 기획하고 집행하는 것은 매우 중요하며 이러한 지역의 사업들 중 실질적으로 주민을 지원하는 사업이 바로 지방보조사업이다.

지방보조사업을 담당하는 사업부서 담당자 및 예산편성을 담당하는 예산부서 직원들과 지방보조금관련 대화를 나누다보면 가장 많이 호소하는 내용이 사업수가 너무 많고 사업 성격들도 다양해서 현실적으로 실질적 관리가 어려운 점과 인력부족, 보조사업자들의 보

요약

조금에 대한 의식이 권리화 되어서 삭감 및 일몰이 어렵다는 점이다. 먼저 지방보조사업의 수는 적게는 수백 개에서 많게는 수천 개에 이르고(행정안전부, 2017) 사업의 성격도 국도비 사업, 공공단체보조, 민간보조, 경상보조, 자본보조, 운영비보조, 행사보조, 개인보조, 단체보조 등 여러가지 조합의 형태로 다양하다. 지자체별로 지방보조금 담당자의 경우 광역은 1명, 기초는 0.5명 정도가 많게는 수천개의 사업을 예산심의부터 성과평가까지를 관리하고 있다.

사실 지방보조금의 경우 국고보조금에 비해 관심이 적어왔던 점을 부정할 수 없다. 2015년 1월에야 행정안전부 예규로서 지방보조금 관리기준이 제정되었고, 2016년부터 성과평가가 의무화 된 것에서도 알 수 있듯이 사업의 수는 많지만 소액 사업이 많아서 관심이 적은 분야 중의 하나이었다. 그러나 지방보조사업의 경우 지자체장이 임의로 사업을 신설할 수 있고 그 대상 또한 관할 지역주민이라는 점에서 지역을 위한 사업이 아닌 자칫 다음 선거를 의식한 사업, 사적인 의도가 담긴 사업 등이 기획될 개연성이 높다는 점에서 지방재정 전반적으로는 건전한 관리가 될 수 있도록 관심을 높여가야 할 필요가 있다. 특히 2018년도 초에 이영학 사건(일명 어금니 아빠)으로 인해 보조금에 대한 관심이 증폭되면서 국고보조금과 더불어 지방보조금의 관리에 대한 필요성 또한 크게 대두되고 있는 상황이다.

이에 정부는 지방보조금 관리에 관한 법률로의 분법 추진 등 관리 사각지대에 있는 지자체 자체운영 보조금에 대한 관리체계를 마련할 계획이며, 이를 위해 지방재정법상 지방보조사업의 정의, 교부절차, 집행·사후관리 방법 등을 보완한 '지방보조금 관리법' 제정안을 준비하고 있다.

법적으로 체계를 갖추과 동시에 심각하게 고려되어야 할 요소 중의 하나가 바로 관리체계이다. 사업 수가 매우 많고 예산규모와 성격 또한 다양한 지방보조사업들이 현재는 일률적인 기준과 절차에 의해 관리되어서 사업기획 및 예산편성, 집행, 성과평가까지 상당히 형식적으로 운영되고 있다는 것이고, 이러한 현실은 결국 예산낭비와 비효율적인 세출관리로 이어진다는 것이다. 이상의 문제의식과 배경을 가지고 본 연구는 다음과 같은 목적을

가지고 수행되었다.

선행연구들을 살펴보면 전술한 현안들을 개선하기 위해 지방보조금심의위원회의 개편, 성과평가 기준 구체화 등의 대안들을 제시하고 있다. 여기에 더불어서 본 연구는 수 많은 사업들을 모든 단계의 절차를 밟는 등의 일률적 관리에 따른 비효율성을 개선해서 궁극적으로는 지방보조사업 관리의 효율성을 높이는 것이다. 따라서 본 연구의 목적은 아래와 같이 세 가지이다.

첫째, 지방보조사업을 유형화하는 것이다. 지방보조사업들을 유형화해서 유형별로 사전 심의 단계에서 집중적으로 살펴보아야 할 것과 사후평가 단계에서 성과평가를 면밀히 해서 다음 해 예산에 반영해야 할 사업들을 분류하는 유형화 방안을 모색하였다.

둘째, 문제점들이 지적되어오고 있는 광역지자체부터 기초지자체의 보조사업자에게 이르기까지의 전달체계를 분석해보고 좀 더 간단하고 부정수급 등이 감소될 수 있는 전달체계 방안을 제시하였다.

셋째, 행안부 예규(지방보조금 관리기준) 제정 3년차를 맞으면서 그간 지적되어오고 있던 지방보조금심의회 심의 전 사전심의에 대한 도입 필요성과 3년 유지필요성 평가 존치 여부 대해 검토해보고 대안을 제시하였다.

이를 위해 전국 243개 지자체와 계층별 데이터를 검토하고 대안단계에서 사업의 유형화를 위해 사례 지자체를 선정, 유형별 사업리스트를 분석하고 연결해서 유형화된 사업의 관리강화방안까지 연결하고자 하였다.

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	6
제2장 지방보조금의 이론적 논의	7
제1절 지방보조금의 의의	9
1. 지방보조금의 정의	9
2. 지방보조금의 기능 및 역할	11
3. 지방보조금의 특징 및 유형	16
제2절 지방보조금의 사회·경제 이론적 논의	21
1. 공공재이론 (Public goods theory)	21
2. 계약실패이론 (Contract failure theory)	22
3. 보조금 이론 (Subsidy theory)	23
제3절 지방보조금의 책임성 논의	25
1. 지방보조금과 재정책임성	25
2. 지방보조금과 책임성 이론	29
제4절 지방보조금 이론과 지방보조금의 관리체계	35
1. 사회·경제 이론과 지방보조금의 관리체계	35
2. 책임성 이론과 지방보조금의 관리체계	36
제5절 선행연구의 검토 및 분석의 틀	37
1. 선행연구의 검토	37
2. 새로운 연구의 필요성 및 분석의 틀	47

목 차

제3장 지방보조금의 관리체계 및 현안분석	51
제1절 지방보조금의 관리 현황	53
1. 지방보조금의 관리연혁	53
2. 지방보조금의 관리체계	56
3. 지방보조금의 규모 및 추이	64
제2절 지방보조금 관리체계에 대한 공무원 인식분석	72
1. 설문조사의 개요	72
2. 사업계획 및 심사분야에 대한 인식	74
3. 정산 및 성과평가 분야에 대한 인식	78
4. 시사점	79
제3절 지방보조금 관리체계의 실태분석	81
1. 실태조사의 개요	81
2. 지방보조금의 전달체계	83
3. 지방보조금의 사전심의, 정산, 성과평가	86
4. 시사점	88
제4절 지방보조금 관리체계의 현안분석	90
1. 지방보조금 관리절차의 비효율성	90
2. 보조사업의 성격별 관리 미흡	91
3. 지방보조금심의위원회의 실질적 운영 미흡	92
4. 성과평가의 한계 상존	92
제4장 지방보조금 관리의 해외사례 분석	95
제1절 미국의 지방보조금 관리사례	97
1. 지방보조금의 개념 및 특성	97

2. 지방보조금의 관리체계	98
3. 지방보조금의 성과평가(성과감사)	105
제2절 일본의 지방보조금 관리사례	108
1. 지방보조금의 개념 및 특징	108
2. 지방보조금의 관리체계	109
3. 지방보조금의 성과평가	116
제3절 시사점	120
1. 사업유형별 사업평가 기준의 차별화	120
2. 사업유형별 필수 요구사항 관리	122
3. 제3자에 의한 평가 및 사후관리체계의 강화	123
제5장 지방보조금의 관리체계 개선방안	125
제1절 기본방향	127
제2절 지방보조금의 통계목 유형별 심의 차별화	128
1. 유형화 방법	128
2. 국사·도비 보조사업	131
3. 공공단체보조-신규 / 공공단체보조-계속사업 유형	135
4. 민간-경상 / 민간-운영 / 민간-행사 / 민간-자본보조 유형	137
제3절 지방보조금 전달체계의 개선	142
1. 지방보조금 통합관리시스템 도입 적극 추진	142
2. 재공모·재위탁 제한	143
제4절 지방보조금의 평가제도 개선	145
1. 계속사업의 사전심의 절차 도입	145
2. 3년 유지필요성 평가 유지 재검토	147

목 차

제6장 연구요약 및 시사점	149
제1절 연구요약	151
1. 유형화 방안 제시	154
2. 국·시·도비 보조사업의 차별적 관리	154
3. 공공단체보조-신규 / 공공단체보조-계속사업의 차별적 관리	155
4. 통계목별 차별적 관리	155
5. 지방보조금 통합관리시스템 도입 적극 추진	155
제2절 시사점	157
【참고문헌】	159
【Abstract】	166

〈표 2-1〉 지방보조금의 특징	19
〈표 2-2〉 지방보조금의 유형	20
〈표 2-3〉 지방보조금 관련 선행연구	43
〈표 2-4〉 지방보조금 관련 선행연구(실증분석)	44
〈표 3-1〉 지방보조금 관리의 연혁	55
〈표 3-2〉 지방보조사업의 평가기준	62
〈표 3-3〉 지방보조사업 운영평가	63
〈표 3-4〉 지방보조금 전체 규모	66
〈표 3-5〉 지방보조금 전체 규모 (국비제외)	67
〈표 3-6〉 2017 회계연도 지방보조금 유형별 비중	68
〈표 3-7〉 지방보조금이 세출총액에서 차지하는 비율 추이	69
〈표 3-8〉 연도별·단체별 지방보조금 비율 추이	70
〈표 3-9〉 지방보조금 유형별 변화 추이	71
〈표 3-10〉 지방보조금 관리체계 실태 인식 분석 설문문항	72
〈표 3-11〉 지방보조금 관리실태 관련 일반현황 분석 결과	73
〈표 3-12〉 사업계획 분야 분석 결과(부정수급)	74
〈표 3-13〉 사업계획 분야 분석 결과(자부담 비율)	75
〈표 3-14〉 사업계획 분야 분석 결과(유사중복)	76
〈표 3-15〉 1차 사전심사 필요성	77
〈표 3-16〉 사업심사 분야 분석 결과(지방보조금심의위원회)	77
〈표 3-17〉 사업심사 분야 분석 결과(정산검사)	78
〈표 3-18〉 사업심사 분야 분석 결과(정산 및 성과평가)	79
〈표 3-19〉 지방보조금의 전달체계	81
〈표 3-20〉 지방보조금 전달체계 실태분석(사업형태)	83
〈표 3-21〉 지방보조금 전달체계 실태분석(지원횟수)	84
〈표 3-22〉 지방보조금 전달체계 실태분석(전달체계 유형)	84
〈표 3-23〉 지방보조금 사전 심의 여부 실태분석	86
〈표 3-24〉 지방보조금 정산 및 성과 평가 여부 실태분석	87

표 목 차

〈표 4-1〉 보조사업 관리카드(예: 입양아 보육 감독위원회 지원금)	99
〈표 4-2〉 보조사업 유형별 필수 요구사항(Types of Compliance Requirements)	100
〈표 4-3〉 지방정부 보조금 사업 신청서 예시(조지아 주 풀턴 카운티 사회서비스 보조금)	104
〈표 4-4〉 분기별 사업보고서(사회복지분야 보조금)	105
〈표 4-5〉 보조사업 성과 감사 항목(연방정부 제시)	106
〈표 4-6〉 보조사업 성과 감사 지표(주정부 제시)	107
〈표 4-7〉 오키나와현 요나바루정 제안서 평가기준	112
〈표 4-8〉 분야별 행정 절차 비용의 예측결과 및 감소 예상	115
〈표 4-9〉 지방자치단체별 보조금 평가기준	117
〈표 4-10〉 홋카이도 아사히카와 시(旭川市)의 보조금 평가기준	118
〈표 4-11〉 사업유형별 평가 기준 차별화(민간경상사업보조)	120
〈표 4-12〉 사업유형별 평가 기준 차별화(단체법정운영비보조)	121
〈표 4-13〉 사업유형별 평가 기준 차별화(민간행사보조)	121
〈표 4-14〉 지방보조사업 유형별 필수 요구사항의 차별적 관리	122
〈표 5-1〉 지방보조금의 종류	129
〈표 5-2〉 ○○광역시의 직접수행 국비보조사업	132
〈표 5-3〉 ○○광역시 기초지자체가 수행중인 국시비보조사업	134
〈표 5-4〉 신규 보조사업의 심사항목	136
〈표 5-5〉 지방보조사업의 운용평가 지표(한국지방행정연구원)	137
〈표 5-6〉 ○○시의 경상보조사업 사례	138
〈표 5-7〉 ○○시의 운영비 보조사업 사례	139
〈표 5-8〉 □□□도의 행사사업보조 통계목 계획서 사례	140
〈표 5-9〉 ○○시의 자본보조사업 사례	141
〈표 5-10〉 공공기관을 통한 보조사업의 전달체계 개선	144
〈표 5-11〉 지방보조금심의위원회 상정 사업 분류방법	145
〈표 5-12〉 행정부서 사전 평가표(예시)	146
〈표 5-13〉 3년 유지필요성 평가 대체 운용평가표(예시)	147

〈그림 2-1〉 연구의 분석틀	49
〈그림 3-1〉 지방보조금의 관리체계	60
〈그림 3-2〉 연도별·단체별 지방보조금 비율	70
〈그림 3-3〉 지방보조금 유형별 변화 추이	71
〈그림 4-1〉 미국 정부보조금 체계 개관	97
〈그림 4-2〉 미국 지방보조금 운영절차	103
〈그림 4-3〉 일본 지방자치단체의 보조금 교부과정	109
〈그림 4-4〉 공모에서 계약체결까지의 흐름	110
〈그림 4-5〉 일본 지방자치단체 행정평가 시스템	116
〈그림 4-6〉 일본 지방자치단체 사업 및 사무평가	117
〈그림 5-1〉 재원별·통계목별 유형화 방안	130
〈그림 5-2〉 지방보조금 통합관리시스템 체계(안)	142



제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법



서론

제1절 연구의 배경 및 목적

민선 7기 지방선거를 마친 최근 지방행정의 운영방향은 자치분권 강화, 자율성 확대, 지역 적합형 사업 발굴 및 추진이며, 이러한 방향은 지역의 특수성과 주민의 눈높이를 1차적으로 고려한다는 차원에서 지방자치가 좀 더 성숙되고 있는 분위기라고 할 수 있다. 특히 문재인 정부 들어서 실질적인 자치분권을 위해서는 재정분권이 동시에 추진되어야 한다는 점에서 국세의 지방세로 대폭 이양 등 지방세입의 확충방안이 다양하게 제시되었다. 먼저 지방의 자율성 확대 차원에서는 2018년도 예산편성단계부터 그 기준들이 완화되었는데,¹⁾ 현행 예산편성운영기준의 9개 기준경비를 7개로 축소하였으며, 기준경비에 현실을 반영하여 그동안 지방자치단체에서 불편 및 불합리하다고 제기한 사항들을 개선하였다.

지방보조금 관련해서도 이전까지는 지방보조금을 편성할 수 없는 단체를 구체적으로 열거하고 있던 규정을 관련 법(「비영리민간단체 지원법」)의 요건을 참조하여 개별 단체에 대한 지원여부를 자치단체가 자율적으로 판단할 수 있도록 변경하였다(행정안전부 지방보조금관리기준, 2017). 그리고 지방보조금의 부서별 한도액을 폐지하고, 총액 한도액 범위에서 자치단체가 자율적으로 편성할 수 있도록 개선하였고(행정안전부 지방보조금관리기준, 2017), 지방의 활발한 일자리사업 발굴·시행을 위해 고용노동부 등 관계부처에서 일자리사업으로 분류한 일자리와 직접 연계된 사업은 지방보조금 총액한도 산정 시 제외하였다(행정안전부 지방보조금관리기준, 2017). 또한 국세의 지방세로의 이양 검토 과정에서 국고보조사업이 일부 지방으로 이양되는 방안이 논의되고 있는데 이러한 방향은 지방이 주체적으로 계획하고 집행 및 관리해야 하는 사업의 규모가 대폭 증가할 것이라는 예측이

1) 지방의회관련 기준경비를 삭제하고 총액한도제를 도입하였고, 기관운영업무추진비에 자율권을 부여하는 등 이전 연도와 비교하였을 때 예산편성 기준요건이 완화되었음

어렵지 않은 부분이다.

지방이 자신들의 지역환경과 여건, 특히 지역 주민들이 무엇을 원하고, 지역 주민들에게 시급한 정책은 무엇이며, 지역 주민들에게 수혜가 골고루 돌아갈 수 있는 사업이 무엇인지 주민의 의견들을 자주 경청하고 고민한 끝에 사업을 기획하고 집행하는 것은 매우 중요하며 이러한 지역의 사업들 중 실질적으로 주민을 지원하는 사업이 바로 지방보조사업이다.

지방보조사업을 담당하는 사업부서 담당자 및 예산편성을 담당하는 예산부서 직원들과 지방보조금관련 대화를 나누다 보면 가장 많이 호소하는 내용이 사업수가 너무 많고 사업 성격들도 다양해서 현실적으로 실질적 관리가 어려운 점과 인력부족, 보조사업자들의 보조금에 대한 의식이 권리화 되어서 삭감 및 일몰이 어렵다는 점이다. 먼저 지방보조사업의 수는 적게는 수백 개에서 많게는 수천 개에 이르고 사업의 성격도 국도비 사업, 공공단체 보조, 민간보조, 경상보조, 자본보조, 운영비보조, 행사보조, 개인보조, 단체보조 등 여러 가지 조합의 형태로 다양하다(행정안전부 지방보조금관리기준, 2017). 지자체별로 지방보조금 담당자의 경우 광역은 1명, 기초는 0.5명 정도가 많게는 수천개의 사업을 예산심의부터 성과평가까지를 관리하고 있다.

사실 지방보조금의 경우 국고보조금에 비해 관심이 적어왔던 점을 부정할 수 없다. 2015년 1월에야 행정안전부 예규로서 지방보조금 관리기준이 제정되었고, 2016년부터 성과평가가 의무화 된 것에서도 알 수 있듯이 사업의 수는 많지만 소액 사업이 많아서 관심이 적은 분야 중의 하나이었다. 그러나 지방보조사업의 경우 지자체장이 임의로 사업을 신설할 수 있고 그 대상 또한 관할 지역주민이라는 점에서 지역을 위한 사업이 아닌 자칫 다음 선거를 의식한 사업, 사적인 의도가 담긴 사업 등이 기획될 개연성이 높다는 점에서 지방재정 전반적으로는 건전한 관리가 될 수 있도록 관심을 높여가야 할 필요가 있다. 특히 2018년도 초에 이영학 사건(일명 어금니 아빠)으로 인해 보조금에 대한 관심이 증폭되면서 국고보조금과 더불어 지방보조금의 관리에 대한 필요성 또한 크게 대두되고 있는 상황이다.

이에 정부는 지방보조금 관리에 관한 법률로의 분법 추진 등 관리 사각지대에 있는 지자체 자체운영 보조금에 대한 관리체계를 마련할 계획이며, 이를 위해 지방재정법상 지방보조사업의 정의, 교부절차, 집행·사후관리 방법 등을 보완한 '지방보조금 관리법' 제정안을

2018년 하반기 국회에 제출할 방침이다(연합뉴스, 2018). 이 법은 중복·부정수급 예방을 위한 관련 정보수집·활용 근거 및 보조사업자의 위법행위에 대한 환수·제재 근거, 부정수급자 명단공표 근거 등을 규정하고 있다(행정안전부, 2017). 또한 시·도별 보조금 관리 실적을 지자체 합동평가에 반영하고, 필수 감사항목에 보조금 관리실태를 포함시켜 수시 감사가 이뤄지도록 하라는 방침이 있었다(행정안전부, 2017).

법적으로 체계를 갖추는 동시에 심각하게 고려되어야 할 요소 중의 하나가 바로 관리체계이다. 사업 수가 매우 많고 예산규모와 성격 또한 다양한 지방보조사업들이 현재는 일률적인 기준과 절차에 의해 관리되어서 사업기획 및 예산편성, 집행, 성과평가까지 상당히 형식적으로 운영되고 있다는 것이고, 이러한 현실은 결국 예산낭비와 비효율적인 세출관리로 이어진다는 것이다. 이상의 내용들을 다룬 선행연구들을 살펴보면 전술한 현안들을 개선하기 위해 지방보조금심의위원회의 개편, 성과평가 기준 구체화 등의 대안들을 제시하고 있다.

본 연구의 목적은 이러한 선행연구들에 이어 수 많은 보조사업들이 모든 단계의 절차를 밟는 등 일률적 관리에 따른 비효율성을 개선해서 궁극적으로는 지방보조사업 관리의 효율성을 높이는 방안을 제시하는 것이다. 구체적으로는 아래와 같이 세 가지이다.

첫째, 지방보조사업을 유형화하는 것이다. 지방보조사업들을 유형화해서 유형별로 사전심의 단계에서 집중적으로 살펴보아야 할 것과 사후평가 단계에서 성과평가를 면밀히 해서 다음 해 예산에 반영해야 할 사업들을 분류하는 유형화 방안을 모색한다.

둘째, 문제점들이 지적되어오고 있는 광역지자체부터 기초지자체의 보조사업자에게 이르기까지의 전달체계를 분석해보고 좀 더 간단하고 부정수급 등이 감소될 수 있는 전달체계 방안을 제시한다.

셋째, 행안부 예규(지방보조금 관리기준) 제정 3년차를 맞으면서 그간 지적되어오고 있던 지방보조금심의위원회의 심의 전, 사전심의에 대한 도입 필요성과 3년 유지필요성 평가 존치 여부 대해 검토한 후 대안을 제시한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구의 시간적 범위는 최근 10년 간 지방보조금을 대상으로 한다. 왜냐하면 지방보조사업의 경우 지자체별로 매년 사업들이 달라지고 있으므로 시의성 확보를 위해 가장 최근 연도의 사업들을 검토하는데, 사업의 유형화 및 유형별 관리체계 모색 등을 위해서는 가장 최근의 사업리스트 확보가 중요하기 때문이다.

공간적 범위는 현황분석의 경우 전국 243개 지자체와 계층별 데이터를 검토하고 대안 단계에서 사업의 유형화를 위해 사례 지자체를 선정, 유형별 사업리스트를 분석하고 연결해서 유형화된 사업의 관리강화방안까지 연결한다.

연구방법으로는 우선 이론적 검토와 선행연구 분석을 위해 문헌연구를 실시하는데 특히, 보조금과 지방보조금의 정의, 유형, 관리체계에 대한 분석, 선행연구와의 차이점을 도출하기 위함이다. 특히 선행연구 분석을 통해서는 지방보조금관련 연구들이 많이 있으므로 지금까지 제기된 문제점들과 시사점 및 대안들과의 비교를 통해 본 연구의 차별화된 방안 제시코자 한다. 또한 사례 연구를 위해 사례 지자체를 선정하여 이들 지자체의 실제 보조사업 리스트를 분석 후 유형화 방안 모색하며 일본 등 우리나라와 유사한 지방보조금 제도를 가지고 있는 해외사례 분석 및 시사점을 제시한다.

본 연구의 경우 법·제도적 분석이 아닌 관리체계와 관련된 내용으로서 실무적인 분석이 중요한 바, 실무공무원과의 심화인터뷰를 실시한다.



제2장

지방보조금의 이론적 논의

제1절 지방보조금의 의의

제2절 지방보조금의 사회·경제 이론적 논의

제3절 지방보조금의 책임성 논의

제4절 지방보조금 이론과 지방보조금의 관리체계

제5절 선행연구의 검토 및 분석의 틀



지방보조금의 이론적 논의

제1절 지방보조금의 의의

1. 지방보조금의 정의

지방보조금은 학문적이론적 개념이 아닌 실정법상의 용어로, 과거 민간이전경비에 국가 및 광역자치단체의 광역자치단체 및 기초자치단체를 포함한 공공부문에 대한 보조금이 합쳐진 개념이다.

이에 따라 행정안전부는 지방보조금에 대하여 “지방자치단체가 민간 등이 자율적으로 수행하는 사업에 대하여 개인 또는 단체 등에 지원하거나, 사도가 정책상 또는 재정사정상 특히 필요하다고 인정할 때 시군구에 지원하는 재정상의 원조”로 규정하고 있다. 이로 인해 현행 규정상 지방보조금은 정부의 민간에 대한 보조금과 국가와 지방자치단체 간 재정 지원의 일환으로 지급되는 정부 간 보조금을 모두 포함하고 있다(홍중현, 2015).

현행 규정상 지방보조금은 정부 간 재정지원과 같은 공공단체 지원을 포함하고 있다. 그러나 정부 간 재정지원과 같은 공공단체 지원의 경우 대부분 법령에 의거하여 지원이 이루어지고 있어 지방자치단체의 자율성이 제한되어 있다. 이에 엄격한 의미에서 정부 간 재정지원과 같은 공공단체 지원은 지방보조금에서 제외해야 한다. 이러한 의미에서 지방보조금은 지방자치단체가 경제적 반대급부를 요구하지 않고 민간부문에 지출하는 경비이다(이삼주 외, 2016). 이런 이유로 민간단체를 대상으로 하는 지원이라 할지라도 그 지원이 서비스 제공에 대한 반대급부 차원에서 이루어지는 경우 지방보조금에서 제외해야 한다(이삼주 외, 2016).

다시 말하면, 지방보조금은 지방자치단체 내의 사회적 수요를 충족시키기 위한 공공서비스를 공급함에 있어 민간의 독창적인 역량을 활용하고 효율적 운영을 도모하기 위해 지원되는 재원이라 할 수 있다(김성주 외, 2015). 이에 지방보조금은 지방자치단체 재정적

측면에서 공공부문과 민간부문을 연결고리 역할을 수행한다. 형식적 측면에서 볼 때 지방보조금은 민간부문에 대한 공공부문의 재정적 지원이다. 그러나 내용적 측면에서 공공부문인 지방자치단체와 민간부문을 직접 연결해주는 역할을 한다는 점에서 지방자치단체의 지역 운영에 있어서 중요한 도구 역할을 하기도 한다(이삼주 외, 2016). 이런 이유로 지방보조금은 지역의 특수성을 잘 나타내는 재원임과 동시에 지역특성에 맞는 행정서비스 공급을 실현할 수 있는 재정적 도구이다(이삼주 외, 2016). 다시 말하면, 지방보조금은 지방분권적 성격을 가장 많이 포함하는 재원이라 할 수 있다(행정안전부 지방보조금관리기준, 2017). 또한 지방자치단체장은 지방보조금을 통해 지방자치단체의 경영철학을 드러내는 도구로 활용하기도 한다(유태현·한재명, 2007; 윤태섭 외, 2016). 이러한 규정을 바탕으로 지방보조금에 대한 이론적 정의를 내리기 위해서는 지방보조금의 대상과 목적을 구체화할 필요가 있다.

첫째, 지방보조금의 대상은 개인 또는 단체를 포함하는 민간 등과 시·군·구를 포함하는 공공단체이다. 즉, 지방보조금은 민간에 대한 보조금과 국가와 지방자치단체 간 재정지원의 일환으로 지급되는 정부 간 보조금을 포함한다. 그러나 ‘지방보조금관리기준’에서 규정하고 있는 대부분의 사업이 과거 ‘민간이전경비’를 대상으로 하고 있으며, 정부 간 재정지원과 같은 공공단체 지원의 경우 대부분 법령에 의한 지원이 이루어지고 있음을 감안하여 지방보조금을 공공단체보조와 민간 보조로 구분하고 있음을 볼 때 정부 간 재정지원과 같은 공공단체 지원을 지방보조금에서 제외하는 것이 일반적이다.

둘째, 지방보조금의 목적은 ‘지방자치단체가 경제적 반대급부를 요구하지 아니하고 민간부문에 지출하는 경비’이다. 다시 말하면 지방보조금의 목적은 지방자치단체가 지역 내의 사회적 수요를 충족하기 위한 공공서비스를 공급함에 있어 민간의 역량을 활용하고 효율적 서비스 공급을 도모하기 위함이라 할 수 있다.

이상을 정리하면, 지방보조금은 ‘지방자치단체가 지역 내의 사회적 수요를 충족하기 위한 공공서비스의 효율적 공급을 위하여 민간 등의 역량 활용을 위해 지원하는 자금’이라고 정의할 수 있다. 따라서 지방보조금에 대해 민간부문을 활용한 지방공공서비스 공급 측면에서의 논의가 가능해진다.

2. 지방보조금의 기능 및 역할

가. 지방보조금의 기능

지방보조금의 기능은 단위사업의 성격에 따라 각각 다를 수 있지만 선행연구에 의하면 일반적으로 시장실패 혹은 정부실패를 예방하거나 보완하는 데 목적이 있으며 주로 외부 효과에 대한 내재화 기능을 수행한다(강태구, 2007). 지방보조금은 주로 정부가 공공서비스를 직접 공급하기 어렵거나 비용 측면에서 서비스 공급의 비효율이 발생할 가능성이 높은 분야에 지원된다(이삼주·윤태섭, 2016). 또한 지역주민이 선호하거나 사회·경제적 특성 상 비대칭성으로 인해 민간이 서비스를 공급하기에 유리한 분야 즉, 문화·예술·사회복지 등 외부효과 창출 가능성이 우수한 경우에 지원된다(이삼주·윤태섭, 2016).

이 과정에서 지방보조금은 지방자치단체와 민간을 연계하는 매개체로서의 역할을 수행하고 있다는 점이다(윤태섭, 2017). 이를 통해 정부와 민간의 협력관계 및 거버넌스를 촉진하는데 목적이 있다(윤태섭, 2017). 이는 공공부문과 민간부문의 상호협력을 촉진하고 지역 내 사회자본 축적에 기여함으로써 지역의 자생적 발전능력을 제고하고자 하는 것이다(김성주 외, 2015). 이 외에도 민간부문의 독창적인 역량을 활용함으로써 재정자원을 효율적으로 배분하고 사업성과를 제고하자 하는 것이 목적이 있다(강태구, 2007; 조민경·김렬, 2007). 결과적으로 지방보조금은 일반적인 국고보조금과 유사하게 시장의 실패를 보완하기 위한 역할을 수행하기 위해 도입된 제도라고 할 수 있다(윤태섭, 2015).

오늘날 사회가 복잡하고 환경이 급변하는 상황에서 국가가 공적과제를 모두 책임지는 것이 현실적으로 불가능해 졌으며, 주민의 복지수요증가에 대응하고 지역주민의 복리를 증진하기 위하여 민간부문과의 협력은 필수불가결한 현상중의 하나로 이해되고 있다(홍종현, 2015). 지방보조금은 지방의 공공부문이 민간부문을 지원하는 재원이다. 다시 말해 지방보조금의 재원조달 주체는 지방자치단체이며, 재원수령은 당해 지방자치단체 내에 있는 개인 또는 단체(보조사업자)이다(행정안전부 지방보조금관리기준, 2017). 이 경우 지방자치단체는 지방보조금에 상응하는 별도의 급부를 요구하지 않는 바, 그 이유는 보조사업자가 영리활동을 추구하지 않으면서 일부 공공부문의 역할을 수행하고 있기 때문이다. 이러한 측면에서 지방보조금은 재정적으로는 공공부문이 민간부문을 지원하고 있지만, 기능적으로는 민간부문이 공공부문을 지원하는 특성을 보유하고 있다(이삼주·윤태섭, 2016).

이와 관련하여 행정안전부의 지침에서도 지방보조금의 성격을 “민간이 행하는 사업 또는 행사에 대하여 자치단체가 이를 권장하기 위하여 교부하는 경비”로 규정하고 있어, 동 재원이 민간의 사업 및 행사를 권장하기 위해 지원하는 경비로 정의하고 있다. 그러므로 공공부문과 민간부분은 지방보조금을 매개로 연계되는 특성을 유지하고 있다(행정안전부 지방보조금관리기준, 2017).

최근 시민사회의 성장과 신자유주의의 확산으로 정부의 기능과 역할은 축소되고 있는 반면 민간 부문의 역할은 점점 그 중요성이 강조되고 있다(윤태섭, 2017). 이러한 논의의 밑바탕에는 시장과 시민사회를 포함한 민간 부문의 역량 강화가 중요한 배경을 이루고 있다(염재호, 2007). 전통적으로 정부와 민간의 역할 정립에 대한 논의는 시장실패와 정부실패 이론에 근거하여 정부와 시장이라는 이분법적 구분을 중심으로 진행되어 왔지만 현대 사회에서는 시민사회의 영역이 점점 확장되고 있다(윤태섭, 2017). 이러한 현상은 지방보조금의 유형이 증대되고 있는 현상에서도 찾을 수 있는 바, 실제 최근 지방자치단체 예산 편성과목 중 민간이전의 유형이 보다 세분화되고 증가되고 있는 점이 이를 방증하고 있다.

지방자치단체가 지방보조금을 통해 민간부문을 지원하는 이유는 지방자치단체가 시장에 개입하여 시장이 제공하기 어려운 준공공재를 생산하는 중요한 제도이지만, 주민들의 다양한 욕구를 충족시키기에는 많은 한계가 있기 때문이다(윤태섭, 2017). 제도적인 측면에서는 정부부문이 보유하고 있는 특징 즉 규칙과 규제에 대한 지나친 의존 및 융통성의 결여 등으로 인해 정부수요와 공급 간의 불균형을 초래하게 되는 것이다(염재호, 2007).

이와 관련하여 신공공관리 측면에서는, 공공서비스 전달 또는 공공문제를 해결하는 과정에서 정부보다는 정부와 민간부문 및 비영리부문 간의 협력을 강조하며 관계 활용을 강조하고 있다(선지원, 2008). 이 과정에서 정부와 시장 및 공동체 간의 관계와 정부의 역할이 새로 정립되고, 정부와 민간부문 및 비영리부문 간의 협력 체제가 등장하게 되며, 이들 부문 간의 조정기제로서 상호 신뢰와 협력에 기초한 네트워크를 활용하게 되는 것이다(윤영진 외, 2005). 뿐만 아니라 시민을 수동적인 존재로 국한시키기 보다는 주인 중심적 접근을 강조하고 시민을 정부의 의제와 정책을 결정하는 능동적인 존재로 인정한다(염재호, 2007). 행정을 단순히 수동적인 소비자 만족에 의해 통제되는 서비스의 전달로 이해하는 것은 네트워크 상황에서의 행정의 근본적인 역할에 대한 이해를 어렵게 한다(염재호,

2007). 국민들이 행정에 적극적으로 참여하지 않는 한 정부는 적절하게 작동하거나, 혹은 기업처럼 운영될 수 없다는 것이 뉴거버넌스 이론의 논리이다(이명석, 2001; 정철현, 2004).

민간 부문은 복잡한 과업의 수행, 다른 조직에서의 성공의 모사, 변화에 대해 신속한 조정을 필요로 하는 서비스의 전달, 다양한 인구 구성에 대한 서비스의 전달, 빠르게 쇠퇴하고 있는 서비스 등의 전달에 있어서 강점을 가지고 있다(염재호, 2007). 민간 부문에서의 서비스 전달은 경제적 사업, 투자, 이익 산출, 자급자족의 촉진 등의 과업에 있어서 가장 적합하다고 볼 수 있다(염재호, 2007). 즉, 탄력성, 신속한 변화, 고객의 반응성, 서비스의 광범위한 관습화에 있어서 민간 부문은 가장 좋은 질의 서비스를 제공할 수 있다는 것이다(이명석, 2001). 물론 공공재를 생산하고 공급하는 메커니즘과 구체적인 활동에서 양자의 고유한 특성에 따른 인식의 차이나 방법상의 차이가 나타나 서로 갈등을 겪을 수도 있지만, 거시적·궁극적 차원에서는 동일한 지향점을 가지고 있다는 점을 상호 인식하게 된다면 상호자율성에 기초하면서도 협력적인 관계를 구축할 수 있을 것이다(염재호, 2007). 이러한 측면에서 지방보조금은 공공부문과 민간부문이 연계되는 접점의 역할을 수행하고 양 부문이 협력체계를 조장할 수 있는 매개로서의 기능을 수행하고 있다.

나. 지방보조금의 역할

1) 사회·경제적 역할

지방공공서비스 공급을 위한 민간부문의 생성과 이들의 일반적 행태를 위한 이론적 접근방법은 수요와 공급 이론이다(Hansmann, 1987).

이중에서 수요 측면에 초점을 두고 있는 대표적인 이론은 공공재이론(public goods theory)이다. 공공재이론에 의하면 민간부문은 다양하고 차별화된 공공서비스 시장에서 잉여수요(excess demands)를 공급하는 사적 공급자이다(김준기, 1999). Weisbrod(1997)에 의하면 정치·경제적 제약으로 인하여 공공부문인 정부가 제공하는 재화와 서비스는 오직 중위투표자(median voter)만을 만족시키는 형태로 이루어지며(Weisbrod, 1997), 이로 인해 정부에 의해 채택되지 못한 공공적 재화와 서비스에 대한 수요는 정부 이외에 다른 민간부문(private sector)에 의해 충족될 필요가 있다는 것이다.

반면에 공급 측면에 초점을 두고 있는 것이 계약실패(contract failure theory)이다. 계약실패 이론은 민간부문의 공공재 서비스의 필요성을 정부실패 또는 규제비용의 증가에 따른 국가 역할의 패러다임 변화로 설명한다(Wolch, 1990). 공공부문의 생산성 제고를 위해서는 경쟁적 요소의 도입이 필요한데 이는 민간위탁, 민영화 등을 통해 이루어지며, 이로 인해 공공재 공급에 있어서 민간부문의 활용이 늘어난다는 것이다. 계약실패 이론가들은 민간부문의 역할은 민간의 수요가 다양하고 수요조건이 전형적인 정부조직과 같이 관료적이며 경직된 구조보다는 신속적인 조직행태를 요구하는 분야에 있어 더 큰 역할을 발휘한다고 주장한다(김준기, 1999).

이상의 민간부문의 지방공공재 공급에 대한 이론들이 주장하는 지방공공재 서비스 공급자로서의 민간부문의 사회·경제적 역할을 명확화 하기 위해서는 민간 지방공공재 공급자의 주 활동 영역을 살펴볼 필요가 있다(Ware, 1989; 김준기, 1999).

첫째, 민간 지방공공재 공급자는 공공부문 특히 정부에 대한 견제의 역할을 수행한다(김준기, 1998; Nichollas, 1975). 정부의 정책독점과 예산의 비효율적 사용 그리고 조직의 비대화를 견제하기 위하여 민간부문은 정부시책에 대한 비판을 제기하며 대안을 제시한다(Hall, 1992).

둘째, 민간 지방공공재 공급자의 역할은 민주주의적 참여의 장(areas of participation)의 역할을 한다. 민주국가에서 정책결정과정에서의 민간의 참여는 시민에 의한 국가통제라는 측면에서 매우 중요한 요소이다(김준기, 1998). 다양한 민간부문의 정책과정에의 참여는 기존의 체제와 대치될 수도 있으며 나아가 사익의 추구하는 부정적인 측면도 있지만, 다양성의 차원에서 매우 중요한 역할을 수행한다(Hansmann, 1987).

셋째, 민간 지방공공재 공급자는 사회의 수요는 존재하나 기존의 시장이나 정부에 의하여 생산이 되지 아니하는 공공적 서비스를 생산하는 역할을 수행한다. 시장실패와 정부실패에 의하여 기존의 제도부문이 사회적 수요를 충족하지 못하는 경우 민간부문은 공공재 공급에 있어 정부부문을 보완하는 역할을 담당하게 된다. 공공재 공급 이론에 의하면 민간부문은 공공재 공급에 있어서 수요가 존재하는 틈새를 찾아 그들에게 기존의 공공재 공급 체계 내에서 충족되지 못한 수요를 만족시킨다(김준기, 1999).

넷째, 민간 지방공공재 공급자는 정부부문에 비해 상대적으로 효율적으로 공공재를 공

급할 수 있다고 알려져 있다(James, 1987). 특히 정부실패를 겪으면서 공공재 공급에 있어 정부부문의 역할 축소에 대한 요구와 함께 공공재 공급의 민간위탁과 민영화는 공공재 공급에 대한 전통적 패러다임을 변화시켰다(Wolch, 1990).

다섯째, 민간 지방공공재 공급자는 사회의 다양한 사상과 아이디어를 확산시키는 역할을 수행한다(Hansmann, 1987). 이는 민주국가에서 다양한 개인적 가치의 중요성을 인식하는 것으로서 사회전체의 공동이익과는 상반될 수 있으나, 다원화된 사회에서는 반드시 필요하다(Hansmann, 1987). 민간 지방공공재 공급자는 공동이익을 추구하는 경우가 많으며 조직화와 정치화 과정을 통하여 이익집단의 형태로 존재한다(이광우, 1990).

여섯째, 민간 지방공공재 공급자는 정부부문의 정책개발 및 집행업무를 보좌하는 역할을 수행한다(이광우, 1990). 예를 들면, 사회복지 정책 분야에 있어서 시범적 사업의 경우 민간 지방공공재 공급자는 시범 운영기관으로서 역할을 하거나 공공프로그램을 위탁받아 수행하는 역할을 담당한다.

2) 정치적 역할(책임성)

지방자치단체의 민간에 대한 보조금 지급은 지방자치단체의 재정운영 과정에서의 이익집단의 영향 측면으로 설명할 수 있다(김중순, 2006; 이재원, 2012).

이는 지방자치단체가 지방공공재를 공급함에 있어 민간을 활용할지 여부를 선택함에 있어 수요자, 공급자 측면의 사회·경제적 요인이 아닌 정치적 요인들이 영향을 미친다는 주장에 기인한다. 다시 말하면 지방자치단체의 단체장과 지방자치단체 내의 이익집단 간의 정치적 관계 등에 의해 지방보조금의 규모가 결정된다는 것이다(정재호, 2017).

지방자치단체의 경우 정치적 조직력이 강한 이익집단의 요구와 정경유착 가능성이 국가에 비해 크기 때문에, 이익집단에 의한 포획현상이 나타날 가능성이 상대적으로 크다는 것이다.

또한 지방자치단체의 경우 지역사회의 규모가 작기 때문에 이익집단과 관료 간의 접근성이 높으며, 이에 비해 언론과 시민단체 등을 통한 감시는 국가에 비해 약하기 때문에 이익집단이 자신들의 목적, 즉 보조금 수급을 위한 목적을 쉽게 달성할 수 있다는 것이다(김중순, 2006; 임성일, 2012).

더욱이 지방보조금은 특정 이익집단에 대한 혜택의 수단으로 활용될 수 있으며 이로 인해 보조금 지급자와 수혜자 간에 정치적 제후관계가 형성될 수도 있다. 이 과정에서 정치적 상황 등에 따라 관료와 이익집단 간에 행태적 속성이 보조금 지급결정과정과 규모에 영향을 미치게 된다(이지은, 2018). 즉, 지방보조금의 형성과 운영에 대해 위임자-대리인, 관료이익극대화, 지대추구 이론 등 정치적 설명이 가능해진다.

3. 지방보조금의 특징 및 유형

가. 지방보조금의 특징

지방보조금은 단체장이 지방자치단체를 운영하기 위해 필요한 핵심재원 중 하나로서 다양한 기능을 수행한다. 지방보조금의 특징은 지방보조금의 개념 중에서 “반대급부 없이”와 “민간에 지원한다”에 잘 나타나 있다.

첫째, “반대급부 없이”라는 의미는 지원 대상자의 입장에서 볼 때 보조금이 많으면 많을 수록 좋다는 것을 의미한다. 지원받는 보조금의 규모가 많아져도 의무가 늘어나지 않기 때문이다. 반대급부가 없다는 것은 지방보조금이 지방자치단체가 운영하는 다른 재원에 비해 관리적 측면에서 다른 특징을 갖는다는 것을 의미한다.

둘째, “민간에 지원한다”라는 의미는 지원대상이 매우 다양하며, 지역에 따라 매우 다르게 운영되어 정형화된 모습을 추적하는 것이 용이하지 않다는 것을 의미한다(이삼주·윤태섭, 2016). 민간에 지원하기 때문에 나타나는 지방보조금의 특징은 재원의 성격 측면에서 차별성을 갖는다.

위와 같은 두 가지 특징으로 인해 지방보조금은 관리적, 재원의 성격적 측면에서 차별적인 특징을 갖는다.

1) 관리적 측면에서의 특징

앞서 설명한 바와 같이, 지방보조금은 지급된 재원에 대한 반대급부를 요구하지 않는다. 이로 인해 지방보조금을 지급받게 되는 수혜자 입장에서는 가능한 많은 보조금을 받기 위해 노력하는 행태를 보이게 된다. 이는 지방자치단체에 대해 보다 투명하고 공평한 지방보조금의 배분을 이루어지게 하는 압박으로 작용하게 된다.

이를 위해 지방자치단체는 지방보조금을 보다 투명하고 공정하게 관리하기 위해 다양한 제도적 장치를 마련하고 있으며, 이는 지방보조금의 관리절차를 통해 나타난다. 다시 말해 관리적 측면에서의 특징은 형평성과 투명성으로 대별되는 바, 형평성은 기회의 균등으로 그리고 투명성은 사전 및 사후절차의 구비로 나타나고 있다(행정안전부 지방보조금관리기준, 2017).

먼저 형평성 측면에서, 지방보조금은 원칙적으로 공모절차에 의해 추진된다. 현행 지방보조금 관리 지침에서는 “지방보조사업자는 예산범위 내에서 원칙적으로 공모절차에 따른 신청자를 대상”으로 하도록 규정하고 있다. 이에 따라 지방자치단체에서는 지방보조사업을 사전에 공고하고 보조사업자가 신청한 사업에 대하여 선정하기 위한 절차를 진행하게 된다(행정안전부 지방보조금관리기준, 2017). 동 제도는 비록 의사결정은 지방자치단체가 하지만 모든 주민에게 공개하여 사업추진의 기회를 균등화함으로써, 반대급부가 없는 재원이 특정 집단을 위해 수혜적으로 활용되는 폐단을 줄이기 위한 조치로 풀이된다(행정안전부 지방보조금관리기준, 2017).

둘째, 투명성 측면에서, 지방보조금은 사전적으로 지방보조심의위원회의 심의를 받도록 하고 있으며, 사후적으로 평가대상에 포함하여 투명하게 운영될 수 있는 절차를 구비하고 있다. 이러한 절차를 마련한 이유는 지방보조금이 반대급부가 없는 재원이기 때문에 재원의 누수를 막고 지방보조금에 적합한 목적에 활용될 수 있도록 하기 위함으로 풀이된다. 이 외에도 집행과정에 대한 기준 준수, 지방의회의 심의 등도 투명성 측면에서 구비된 제도로 인식될 수 있으나, 이는 다른 재원의 경우도 동일하기 때문에 지방보조금만의 특징으로 보기는 어렵다(이삼주·윤태섭, 2016).

2) 재원 특성 측면에서의 특징

지방보조금의 재원성격으로 나타나는 특징은 지방보조금을 매개로 지방자치단체와 지방보조사업간의 관계에서 나타나는 것으로, 목적, 대상, 지출의 지속성, 행정기능 및 운영과정 등에서 타 재원과 차별적인 특징을 갖는다(이삼주 외, 2016).

첫째, 세출 목적 측면에서 지방보조금은 지역 내 개인 및 단체의 특정 활동을 육성·지원하기 위해 지원된다(이삼주 외, 2016). 지방자치단체 재원 중 민간에 대한 직접 지원은

지방보조금을 통해 이루어진다. 물론 민간위탁금이 민간에게 이전되는 재원이라는 점에서 지방보조금과 유사한 특징을 갖고 있지만 지방자치단체의 사무 중 일부를 민간에 위탁할 때 수반되는 경비라는 점에서 양자 간에는 차이가 있다(조기현 외, 2012).

또한 의료비, 보험금, 연금지급금, 이차보전금, 운수업계보조금 등이 있으나 이러한 재원들은 단순히 개인에게 제공되는 보상적 경비라는 점에서 지방보조금과는 다르다(조기현 외, 2012). 이외에도 지방보조금과 유사한 성격을 갖는 재원으로 민간대행사업비가 있으나(이삼주 외, 2016), 이는 지방자치단체가 직접 추진해야 할 사업으로서 법령의 규정에 의하여 민간에 대행 또는 위탁하는 사업의 경비라는 점에서 지방보조금과 다른 특징을 갖고 있다.

둘째, 세출 대상 측면에서 지방보조금은 매우 다양한 개인 및 단체를 대상으로 한다는 특징을 갖는다. 지방보조금의 경우 민간의 개인 및 단체를 그 대상으로 한다는 점에서 그들이 속한 지역의 특성이 강하게 가미될 수밖에 없다(김성주 외, 2015). 이로 인해 지방보조금은 강한 지역적 특색을 갖게 되는 동시에 다양성이라는 특징을 보인다(이삼주 외, 2016).

셋째, 세출 지속 측면에서 지방보조금은 경직성 재원의 특징을 갖고 있다(행정안전부 지방보조금관리기준, 2017). 지방보조금은 민간부문에 대한 직접 지원금이기 때문에 지원을 받던 단체는 계속 지원받으려는 경향을 보이게 된다(김성주 외, 2015). 또한 보조금 지원이 중단될 경우 사업을 지속적으로 수행할 수 없는 현상이 나타날 수 있어 일단 지원을 받은 단체는 지속적으로 지원받으려는 경향을 보인다는 점에서 경직성 경비의 특징을 갖는다(윤태섭, 2017).

넷째, 지방보조금은 지방자치단체장의 지역 운영 철학이 가미되어 있는 재원이다(윤태섭, 2017). 지방보조금의 지급 대상을 선정하는 과정에서 사업의 선택권은 지방자치단체장의 판단에 좌우된다. 이런 이유로 인해 지방보조사업자 선택과정에서 단체장의 선심성 권한 사용이 나타날 수 있다(이삼주 외, 2016).

다음으로 지방보조금은 국고보조금과 대비하여 차별되는 운영적 특징을 갖는다. 국고보조금의 경우 외부효과나 파급효과에 대응하는 제도인 반면 지방보조금은 민간 활동을 증진시키기 위함이 목적임을 볼 때 국고보조금과는 또 다른 특성을 지니고 있다(이삼주 외, 2016).

〈표 2-1〉 지방보조금의 특징

구분		의미	특징
관리적 특징	형평성	기회의 균등	공모절차에 의한 선정
	투명성	사전심의 및 사후평가	사전 및 사후관리 절차 구비
재원의 성격적 특징	목적	민간의 특정활동 육성 및 지원	특정활동 육성
	대상	자치단체별로 차별화	다양성
	지출의 지속성	사업 및 활동의 유지	경직성
	행정기능	단체장의 철학 가미	지역운영수단
	운영	정치적 요인과 연계	선심성
	영향범위	자치단체 내	지역성

출처: 이삼주·윤태섭, 2016 수정보완

나. 지방보조금의 유형

지방보조금의 종류는 다양하다. 따라서 지방보조금은 단일 기준을 가지고 유형화 할 수는 없다(이삼주 외, 2016). 다만, 현행 법과 관리체계에서 나타나는 현상중 지방보조금의 대상, 성격, 특징 등을 바탕으로 보조대상, 재원의 성격, 사업의 목적 등으로 유형화 할 수 있다(윤태섭, 2017). 첫째, 보조대상을 기준으로 보조대상이 민간인지 자치단체인지를 기준으로 민간보조와 공공보조로 구분할 수 있다(이삼주 외, 2016). 지방보조금에 공공보조가 포함되는 것은 기초자치단체도 광역자치단체의 보조사업자가 될 수 있기 때문이다(이삼주 외, 2016).

둘째, 재원의 성격과 관련해서는 보조금이 당해에 소비되는 재원인지 재산으로 축적될 수 있는 재원인지에 따라 경상보조와 자본보조로 나눌 수 있다(윤태섭, 2017).

셋째, 사업목적과 관련해서는 지방보조금이 사용되는 사업이 자치단체의 특성에 따라 차별화되어 있으며, 사업목적 역시 매우 다양하여 유형화가 매우 힘든 특징이 있다(이삼주 외, 2016). 이에 행정안전부는 사업목적에 따른 표준 기준을 제시하고 있다(행정안전부, 2017). 여기에는 민간경상사업보조, 민간자본 사업보조, 민간행사 사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 운수업체보조 등이 포함된다(행정안전부, 2017).

이 중 민간경상 사업보조와 민간행사 사업보조는 민간이 행하는 사업 및 행사에 대하여 자치단체가 이를 권장하기 위하여 교부하는 자본적 경비를 제외한 보조금을 말한다(지방보조금관리기준, 2017). 사회단체보조금은 자치단체가 법령 및 조례에 의하여 각종 사회단체에 대하여 사업비 및 운영비를 보조하는 것이며(행정안전부, 2017) 민간자본 사업보조는 민간의 자본형성 및 경제발전을 위하여 민간에게 직접 교부하는 보조금이다(지방보조금관리기준, 2017).

〈표 2-2〉 지방보조금의 유형

유형화 기준	의의	분류대상
대상	지원대상이 민간부문인지 공공부문인지를 기준	민간보조, 공공보조
재원의 성격	지원 재원이 당해 연도에 소비되는 재원인지 재산으로 축적되는 재원인지를 기준	경상보조, 자본보조
사업 및 사업목적	지방보조사업 관리 기준 상의 분류 기준	민간사업보조(경상, 자본), 민간행사 사업보조, 민간단체 법정운영비 보조, 사회복지시설 법정운영비 보조, 사회복지사업 보조 운수업계 보조

출처: 행정안전부(2018), 지방보조금의 관리기준

제2절 지방보조금의 사회·경제 이론적 논의

이상에서 지방보조금과 관련한 이론적 배경을 논의함에 있어 지방보조금을 받아 활동하게 되는 민간 지방공공재 공급자의 사회·경제적 역할에 대해 살펴보았다. 다음에서는 이러한 민간 지방공공재 공급자 즉, 지방보조사업들이 어떠한 이유로 생성되고 어떠한 기능을 수행하는지를 설명하는 이론들에 대해 살펴보려고 한다.

1. 공공재이론 (Public goods theory)

공공재이론에 따르면 민간보조사업자 혹은 민간 지방공공재 공급자는 시장에서의 잉여 수요를 충족시키는 공공서비스의 사적 공급자로서 역할을 한다(Weisbrod, 1977). Weisbrod(1977)에 의하면 정치적·경제적 사유로 인하여 정부부문이 제공하는 공공재는 중위투표자(median voter)의 선호에 맞춰 공급이 이루어진다고 한다. 중위투표자에 의해 채택되지 못한 공공재의 공급은 정부부문 이외의 다른 공급자에 의해 충족될 필요는 있다(김준기, 1998).

민간 지방공공재 공급자는 수요가 존재하는 틈을 찾아 기존의 공공재 공급자가 충족하지 못하는 수요를 만족시킨다. 따라서 민간 지방공공재 공급자는 특정한 공공재 공급에 있어서 새로운 시장을 창출한다고 할 수 있다. 특히 우리나라의 경우 공공재 공급에 있어 정부부문인 국가가 수요자가 원하는 방법과 조건으로 공급을 하지 못하는 경우가 많기 때문에 민간 지방공공재 공급자가 필요한 요인이 상대적으로 크다고 볼 수 있다(김준기, 1999). 이는 성장위주의 경제정책으로 인하여 사회복지와 환경 분야까지 공공부문의 관심이 미치지 못하였기 때문이다.

즉, 공공재 이론(Public goods theory)에 의하면 민간 공공재 공급자는 정부부문을 대신하여 공공재를 공급하고 수요공급의 격차를 해소하는 역할을 수행한다. 특히, 민간 지방공공재 공급자의 역할은 수요가 다양하고 수요조건이 정부조직의 전형적인 특성인 관료화된 경직적 구조보다 신축적인 조직형태를 요구하는 분야에 있어 더 큰 역할을 발휘할 수 있다(김준기, 1998; Wolch, 1990).

이는 민간 공공재 공급자가 정부부문보다 변화하는 수요에 보다 효율적으로 대응할 수

있음을 보여준다 할 수 있다. 더욱이 사회가 다변화, 다양화 될수록 민간 공공재 공급자의 역할은 더욱 커지며 사회적 포용력이 크면 클수록 민간 공공재 공급자의 역할 역시 증가하게 된다(Wolch, 1990).

2. 계약실패이론 (Contract failure theory)

앞서 설명한 공공재이론(Public goods theory)은 민간에 의한 공공재 공급의 필요성을 설명함에 있어 민간부문의 정부부문에 대한 대안적 역할을 강조하고 있다. 그러나 공공재 이론은 민간부문의 공공재 공급자를 설명함에 있어 비영리단체와 영리단체를 구분하지 않고 있다. 이를 보완하는 이론이 Nelson과 Krashinsky(1973)의 계약실패이론(Contract failure theory)이다.

Nelson과 Krashinsky(1973)에 따르면 민간 공공재 공급자 중 비영리단체는 전통적으로 서비스가 구매되는 상황이나 또는 그 서비스 자체의 성격으로 인하여 수요자가 영리단체인 사기업이 생산해 내는 서비스의 질과 양을 정확하게 평가하지 못하기 때문에 이를 보완할 필요에서 등장하였다고 주장한다(Nelson & Krashinsky, 1973).

수요자인 시민들은 비영리단체의 특성으로 인하여 이들이 제공하는 공공재에 대해 보다 신뢰하게 된다(김준기, 1998). 특히, 김준기(1998)은 공공재 공급에 있어서 비영리단체의 특성을 잔여소득분배금지조항을 이용하여 설명한다. 잔여소득분배금지조항은 비영리단체에 대해 권한을 행사하는 개인들에게 잔여소득을 분배하는 것을 원칙적으로 금지하는 것이다(Nelson & Krashinsky, 1973). 이런 이유로 비영리단체는 이익을 얻기 위해 낮은 질의 서비스를 제공할 유인이 상대적으로 적다. 따라서 비영리단체는 소비자들을 영리적으로 이용할 유인동기가 적어 공공재 공급에 대한 인센티브를 갖게 된다.

반면에 영리단체인 사기업의 경우 공급자와 수요자 사이에 존재하는 정보의 비대칭성을 공공재를 공급하는 유인으로 활용한다고 주장한다(Nelson & Krashinsky, 1973). 특히 보건복지, 교육 분야의 경우 평가가 복잡하고 어려운 경우가 많아 수요자와 공급자 사이에 존재하는 정보의 비대칭성 문제가 심각하기 때문에 영리단체인 사기업이 공급자로서의 역할을 하는 경우가 많다(염재호, 2017).

특히 영리단체는 잔여소득을 소유자들에게 제공할 수 있고 경영진에게도 이익을 배분

할 수 있다. 더욱이 이윤추구라는 영리단체의 목표를 고려할 때 (김준기, 1998), 영리단체는 정보비대칭성을 이용하여 수요자인 소비자를 약용할 수 있다. 이는 공공재 공급 시장에서 더 심각한 문제가 될 수 있다. 이러한 이유로 공공재 공급에 있어 수요자들은 비영리단체를 더 선호한다는 것이다.

수요자들이 공공재 공급에 있어 비영리단체를 선호하는 또 다른 이유는 비영리단체는 정보의 비대칭성에 따른 우월한 입지를 약용하지 않는다고 믿기 때문이다(Weisbrod, 1975).

공공재 공급에 있어 계약실패이론은 각 부문, 즉 수요자와 공급자 사이의 주인-대리인 관계로 설명되기도 한다. 각 부문은 정보의 비대칭성 문제로 인하여 공공부문에 특정한 서비스를 제공할 목적으로 맺은 대리인의 활동을 쉽게 감시하지 못할 수 있다. 대리인을 감시하기 위해서는 비용 발생이 필수적이고 관련 경제주체간의 무임승차가 가능하기 때문에 효율적인 정보 생산과 공유가 가능하지 않기 때문이다(Weisbrod, 1975).

계약실패이론은 공공재이론에서 다루지 않았던 민간 공공재 공급자로서의 비영리단체에 대해 설명하고 있다. 즉, 영리단체는 잔여소득을 소유자들에게 제공할 수 있는 등 영리 추구가 목적이기 때문에 공공재 공급에 있어 수요자와의 계약이 실패할 가능성이 높다. 반면에 비영리단체는 잔여 소득의 분배를 막는 제약 즉, 대리인의 소득분배 금지계약으로 인하여 공공재 공급에 있어 유인구조가 영리단체와 달라 효율적인 공공재 공급이 가능하다는 것이다.

3. 보조금 이론 (Subsidy theory)

민간 공공재 공급자로서 비영리단체는 재정적 측면에서 운영의 어려움이 매우 크다. 실제로 해외 주요국의 비영리단체 수입 중 정부보조가 차지하는 비중이 민간의 자발적 기부금 다음으로 중요하다(Ruggles & Ruggles, 1980).

Fama와 Jensen(1983)에 따르면 비영리단체의 존속 여부는 정부보조의 규모에 의해 좌우된다(Fama & Jensen, 1983). 비영리단체는 정부보조 이외 다양한 세제 감면의 혜택을 받는다. 미국의 경우에도 민간 비영리단체에 대한 보조의 규모가 상당한 수준이며 이러한 보조는 공공적 사업의 민간위탁과 민영화로 인하여 지속적으로 증가하고 있다(Kramer

& Terrell, 1984). 우리나라의 경우에도 비영리단체에 있어 정부보조는 큰 비중을 차지한다. 따라서 비영리단체에 있어서 정부보조는 특히 중요한 위치를 차지하고 있으며 상당한 역할을 담당한다(김준기, 1999).

정부가 비영리단체에 보조금을 지급하면서 민간 공공재 공급자로서 활용하는 이유는 다음과 같다. 첫째 비용의 효율성 때문이다. 정부부문은 절차적 규제와 관료적 형식주의로 인하여 비영리단체가 수행하는 것보다 공공재 공급에 있어 비용이 많이 드는 경향이 있다. 이러한 이유로 정부부문은 보다 낮은 비용으로 공공재를 공급하기 위하여 민간부문, 특히 비영리단체를 활용한다.

둘째, 민간부문에 의한 공공재 공급은 수요자의 다양한 요구를 만족시킬 수 있는 장점을 가지고 있다(김준기, 1999). 민간의 경우 서비스를 공급함에 있어 서로 상이한 요구를 충족시키기 위해 노력할 것이기 때문에 정부부문에 의한 공급에 비해 보다 혁신적인 공공재 공급이 가능해진다.

셋째, 민간부문에 의한 공공재 공급은 정치적 간섭을 줄일 수 있으며, 이로 인해 일정 수준의 공공재 공급이 가능해진다(김준기, 1998).

이상의 이유로 정부부문은 정부보조를 통해 민간 공공재 공급자, 특히 비영리단체를 통한 공공재 공급을 활성화하고 있다. 그러나 정부부문에 의한 민간 공공재 공급자에 대한 보조는 역효과를 만들어내기도 한다.

첫째, 정부부문의 민간, 특히 비영리단체에 대한 지원은 비영리단체의 독립성 문제를 발생시킨다(김준기, 1998). 비영리단체에 대한 정부의 보조금 지급은 비영리단체의 비국가적, 자율적 특성을 없앨 수 있으며 이로 인하여 책임성 확보의 문제가 발생할 수도 있다. 둘째, 민간부문인 비영리단체의 관료화 현상을 야기시킬 수 있다(Weisbrod, 1997).

그럼에도 불구하고 민간에 의한 공공재 공급은 점점 늘어나고 있다. 특히, 지방자치단체들은 지역경제활성화와 민간부문 경제 주체들의 참여를 유도하기 위하여 다양한 보조금사업을 추진하고 있다.

그 결과 공공재 공급에 있어 정부부문과 민간부문의 경계가 모호해지고 있으며, 비영리단체에 대한 정부부문의 지원으로 인하여 비영리단체의 정당성이 의문시되는 현상도 발생하고 있다.

제3절 지방보조금의 책임성 논의

1. 지방보조금과 재정책임성

지방보조금과 재정책임성에 대한 논의는 지방자치단체가 지방공공재를 공급함에 있어 어떠한 공공재를 얼마나, 어떠한 방식으로 공급해야 하는지를 수요자, 공급자 측면의 사회·경제적 요인이 아닌 정치적 요인들이 영향을 미친다는 주장에서 출발한다(김종순, 2006)..

지방자치단체의 공공재 공급 행위, 즉 재정지출행위가 정치적 요인에 의해 영향을 받는다는 것은 지방자치단체가 재정지출행위를 함에 있어 누구에게 책임을 져야 하는 것인가의 문제이다. 여기에서 책임은 누구에게, 무엇을, 어떠한 방식으로 져야 하는지를 정의하는 것이 핵심이다(임성일, 2012).

지방자치단체는 일반적으로 지역주민들이 요구하는 공공재를 공급하고 그에 따르는 책임을 져야한다. 그러나 지역주민의 경우 지방자치단체의 재정정책결정과정에서 직접 참여하는 행위자가 아니기 때문에 재정책임의 주체는 지방자치단체의 재정운영에 직접적으로 참여하는 행위자와 지역 주민들 간의 관계를 바탕으로 논의될 수 있다(이지은, 2018).

가. 재정책임성의 주체

앞서 설명했듯이 재정책임의 주체는 지방자치단체의 재정운영에 직접적으로 참여하는 행위자와 지역 주민들 간의 관계를 바탕으로 논의해야 한다.

이재원(2012)은 재정책임성을 논의함에 있어 지방재정을 운영하는 지방공무원에 주목한다. 지방재정에 있어서 책임성을 결정하는 것은 투표를 통한 정치과정이므로 지방자치단체 관료의 행정과 정치적 성격을 모두 고려해야 한다는 것이다(이지은, 2018). 반면에 임성일(2012)은 지방의회에 초점을 둔다. 지역주민에 대한 대표성을 갖는 대의기구인 지방의회가 예산의 심의, 확정, 결산 승인에 모두 직접 관여하기 때문에 지역주민과의 관계에 있어서도 책임성을 갖는다는 것이다.

나. 재정책임성의 객체

그렇다면 지방자치단체 공무원 혹은 지방의회가 지닌 재정책임성의 내용은 무엇인가? 즉 지역주민에게 입증해야 할 재정운영 내용의 범위에 대한 논의가 필요하다.

류춘호(2012)는 재정책임성의 범위를 예산운영과정으로 보면서, 예산 및 회계원칙에 부합하여 예산을 운영하는 것이 재정책임성을 확보하는 것이라 주장한다. 이는 Romzek(2000)의 예산운영과정별 단계에 따른 책임성 개념에 기인하는 것으로, 예산이 투입되는 단계에서는 규정에 따른 예산편성이 책임성을 확보하는 것이다. 예산집행과정에서는 법령 규정에 부합하는 예산집행과 집행과정의 확인 및 감시가 책임성의 내용이다. 예산산출단계에서는 사업집행을 통해 산출된 결과가 지역주민이 원하는 바를 달성하였는가가 책임성이라고 본다. 결산단계에서는 사업이 최초 의도했던 결과를 달성하였는지 그로인해 변화가 도출되었는지가 책임성이라는 것이다(류춘호, 2011; 이지은, 2018).

반면에 임성일(2012)은 재정책임성의 범위를 좁게 보면서 예산운영 상 회계처리 과정에 초점을 두었다. 예산운영 상 법적으로 정해진 회계처리 과정을 충실히 따르고 있는가가 재정책임성의 주요 사항이라는 것이다.

이상을 정리해 보면, 재정책임성의 내용은 예산운영 전 과정이라 할 수 있다. 재정책임성은 예산의 편성부터 집행, 결산까지의 전 과정에 대해 지역주민에게 공개하여야 하며 책임의 대상이 된다는 것이다.

다. 재정책임성의 측정

재정책임성은 지역주민에게 예산과정 전 과정에 대하여 공개함으로써 행·재정적으로 책임을 진다는 것이다. 그러면 재정책임성의 달성 여부는 어떻게 측정해야 하는가가 남는다. 이지은(2018)에 의하면 재정책임성의 달성 여부 측정방법에는 두 가지 측면이 있다.

첫째, 재정책임성의 달성 여부는 수단적 측면에서 측정이 가능하다. 다시 말하면, 재정책임성은 재정책임성의 주체가 되는 지역 주민에게 재정책임성의 달성 여부를 보여줄 수 있는 수단인 간담회, 공청회, 인터넷 공시 등의 정보공개 범위의 적시성을 의미한다는 것이다(임성일, 2012).

둘째, 재정책임성의 달성 여부는 재정운영 과정에서의 재정책임성의 기본원리 충족 여

부 측면에서 측정이 가능하다. 물론 재정책임성의 기본 원리가 무엇이나에 대한 논의는 다양하게 이루어지고 있다. 류춘호(2012)에 의하면 재정책임성은 예산운영과정에서의 회계 원칙에 부합하는 것이고 이는 경제성, 능률성, 효과성으로 측정이 가능하다고 한다. 임성일(2012)은 경제성, 능률성, 효과성 이외에 건전성, 형평성, 투명성 등도 재정책임성의 측정 방법으로 이해하여야 한다고 보았다. 이상용(2003)은 관리자의 책무 완수, 법령 준수를 강조하면서 효율성, 투명성, 주민참여를 강조하였다. 또한 배인명(2011)은 재정책임성을 전문적 책임성과 민주적 책임성으로 구분하여, 전문적 책임성은 재정효율성과 재정건전성을 포함하고 개념으로 이해하면서(배인명, 2011) 재정효율성은 투입의 효과와 비용을 고려하여 자원을 투입하는 것으로 이해하여야 하며, 재정건전성은 중장기적 측면의 자원의 합리적 배분으로 이해하여야 한다고 하였다. 반면에 민주적 책임성은 재정관련 정보의 공개와 관련된 것으로 투명한 정보공개와 예산과정에서의 주민의 참여를 강조하였다.

라. 지방보조금과 재정책임성

이상에서 재정책임성에 대해 책임성의 입증주체, 내용, 측정수단에 대해 살펴보았다. 다음에서는 지방보조금이 재정책임성 확보와 어떠한 관계에 있는지에 대해 논의해 보고자 한다.

앞서서도 언급했듯이 지방자치단체의 재정운영은 자치단체의 제도적 환경과 결정된다. 즉, 지역주민들의 사회복지, 보건의료, 후생 등에 대한 관심의 증대는 사회복지 및 보건의료 분야에 대한 지방자치단체의 지출의 증대를 가져오게 된다. Fabricant(1952)는 지방자치단체의 지출규모와 사회경제적 요인과의 관계에 대한 실증분석을 통해 지방자치단체의 지출규모는 주민 1인당 소득규모, 산업화 정도, 인구밀도 등에 의해 결정된다고 주장하였다. 특히, 주민 1인당 소득규모와 지출규모가 강한 상관관계를 보이는 것으로 나타나 지방자치단체의 지출규모는 지역주민의 사회·경제적 특성에 의해 결정되고 있음을 보여준다.

반면에 일부 학자들은 지방자치단체의 재정운영에 미치는 영향요인으로서 정치적 요인에 주목한다(Key, 1951; 정재호, 2017). 정당 간 경쟁, 투표율, 자치단체장의 소속 정당 등의 정치적 변수들이 지방자치단체 지출규모에 영향을 미친다는 것이다. 그러나 지방자치단체의 지출규모는 정치적 요인에 의해서만 결정되는 것이 아니라 위에서 언급하였던

제도적 환경과 지방자치단체의 정치적 요인, 지역주민, 이해관계자 간의 관계에 의해 복합적으로 영향을 받는다(이지은, 2018).

지방자치단체의 주요 지출요소 중 하나이자, 최근 들어 그 유형과 규모가 증가하고 있는 지방보조금 역시 지방자치단체의 제도적 환경과 정치적 요인의 복합적 관계에 의해 영향을 받는다.

다시 말하면 지방보조금 역시 지방자치단체의 재정운영에 영향을 미치는 참여자들, 지역주민, 지방자치단체장, 지방의회의원, 관료들 간에 형성되는 관계 및 그 과정에의 행위에 의해 영향을 받는다. 특히, 여기서 주목해야 할 것은 지방자치단체 지출행위의 주요 대상인 지역주민과 지출행위의 주체인 지방자치단체장, 지방의회의원, 관료들 간의 관계이다. 이는 위에서 언급했던 재정책임성 측면에서 설명이 가능하다.

지방보조금과 재정책임성에 대한 논의를 위해서는 지방자치단체장과 지방자치단체의 공무원인 관료의 행태에 주목하여 재정책임성 차원으로 접근할 필요가 있다. 특히 이재원(2012)은 지방보조금의 경우 제도적 측면보다 관료의 행태 즉, 지방자치단체장의 행태에서 재정책임성 차원으로 논의되어야 한다고 주장한다. 지방자치단체장의 지대추구행위가 지방보조금 지출규모 증가의 주요 원인이며 이 과정에서 나타나는 지방보조금의 부정수급, 위법적 운영 등을 통제하는 것이 재정책임성을 제고하는 방안이라는 것이다.

또한 지방보조금의 운영에 지역의 이해관계자인 이익집단이 크게 영향을 미칠 수 있다(김종순, 2006). 특히, 지방보조금의 경우 정치적 조직력이 강한 이익집단의 무리한 요구와 정경유착의 가능성이 크기 때문에 이익집단에 의한 포획현상이 상대적으로 쉽게 나타난다. 이밖에 지방보조금의 경우 특정집단에 대한 보조금 지원이 혜택이 될 수 있어 보조금의 결정자와 수혜자 간 정치적 제휴 관계가 형성될 수도 있다(이지은, 2018).

이상에서 언급한 지방보조금과 재정책임성과의 관계는 정부의 재정운영과 정치적 요인과의 관계를 설명하는 정치이론에 의해 설명이 가능한데, 다음에서는 지방보조금의 정치이론에 대해 논의하고자 한다.

2. 지방보조금과 책임성 이론

가. 주인-대리인 이론(Principal-agent theory)

1) 지방보조금 운영 과정에서의 주인-대리인 관계의 형성

지방자치단체의 지방보조금 운영과 재정책임성과의 관계에 대한 논의는 지방자치단체 재정운영의 주체인 지방자치단체장과 지방의원, 관료 등과 이들에게 재정운영의 권한을 위임한 지역주민 간의 주인-대리인 관계에서 시작된다(이재원, 2012).

지방보조금 운영과정에서 재정책임성이 저해되는 이유는 주인과 대리인 사이의 정보의 비대칭성으로 인한 대리인의 도덕적 해이가 원인이라는 것이다.

지방보조금 운영 과정에서 형성될 수 있는 주인-대리인 관계는 지역주민 - 지방자치단체의 선출직 관료인 단체장, 지방보조사업 관리자 - 지방보조사업자, 지역주민 - 지방보조사업 관리자, 지역주민 - 지방보조사업 등이 있다(이지은, 2018). 이 중에서 지방보조금 운영과정에서 핵심적인 주인-대리인 관계는 보조사업을 위임한 주인인 지방보조 사업 관리 담당자와 대리인인 지방보조사업자 간에 발생한다(이지은, 2018).

2) 지방보조금 운영 과정에서의 주인-대리인 관계의 문제와 원인

주인-대리인 이론에 의하면 주인은 자신의 역량을 충분히 활용하여 위임자의 이익 극대화를 위해 최선의 노력을 할 수 있는 대리인을 선택하여야 한다(전상경, 2012). 이 과정에서 주인은 대리인이 자신의 이익이 아닌 주인의 이익을 위해 일하도록 관리·감독하여야 한다(전상경, 2012)

그러나 위임자-대리인 관계에서 위임자의 이익을 위해 최선을 다하는 대리인을 선택하는 것은 매우 어렵다(이지은, 2018). 더욱이 충분한 역량을 갖춘 주인을 결정한 것 또한 매우 어렵다. 주인은 대리인에 대한 모든 정보를 알 수 없기 때문에, 다시 말하면 대리인의 특징을 파악하지 못하여 비대칭적인 정보로 인하여 주인에게 도움이 되지 않는 대리인을 선택하는 역선택(adverse selection)이 발생할 수 있다.

또한 주인-대리인 관계에서 주인은 대리인의 모든 행위를 관리·감독할 수 없다. 이 과정에서 대리인은 정보가 부족한 주인에게 불리한 행동을 하는 도덕적 해이(moral hazard)가 발생할 수 있다. 지방보조금 운영과정에서는 보조사업자와 보조사업 관리자 모두에게

서 도덕적 해이가 발생할 수 있다. 왜냐하면 보조사업 관리자 역시 지역주민과의 관계에서 주인이 아닌 대리인이기 때문이다. 대리인인 보조사업 관리자에게는 주인인 지역주민을 대신하여 보조사업자를 선택하고 관리·감독하는 과정에서 도덕적 해이가 발생할 수 있다(전상경, 2012; 이지은, 2018).

3) 지방보조금 운영 과정에서의 주인-대리인 관계의 문제 해결 방안

지방보조금 운영과정에서의 주인-대리인 관계의 문제 해결 방안은 앞서 살펴본 바와 같이 역선택 문제(adverse selection)와 도덕적 해이(moral hazard)로 나누어 생각해 볼 수 있다.

지방보조금 운영 과정에서 발생할 수 있는 주인-대리인 관계의 역선택 문제를 해결하는 방안으로는 기존의 정치·경제이론에서 언급되어 온 걸러내기(screening), 자기 선택적 장치(self-selection device), 경쟁(multiple agents), 정보의 공유(information sharing) 등이 있다(전상경, 2012).

첫째, 주인은 대리인이 제출하는 잘못된 정보로 인한 역선택을 방지하기 위하여 정보에 대한 철저한 검증을 통한 걸러내기를 해야 한다(전상경, 2012). 지방보조금 운영과정에서 주인은 대리인인 지방보조사업자에게 필요한 자격요건을 구체적으로 명시하고 이를 통해 부적격한 대리인인 지방보조사업자를 걸러내야 한다.

둘째, 주인은 역선택 문제를 해결하기 위한 방법으로 자기 선택적 장치(self-selection device)를 활용할 수 있다(전상경, 2012). 자기 선택적 장치란 거래 당사자 간의 정보가 불충분할 때 이들이 시장에서 반응하는 행태를 관찰함으로써 숨겨진 특성을 파악하는 것이다(전상경, 2012; 이지은, 2018). 지방보조금 운영과정에서 자기 선택적 장치는 자부담을 통해 실현될 수 있다. 보조사업 신청자에게 자부담을 지울 경우 보조사업자는 보다 책임감을 가지고 사업을 진행할 것이기 때문이다.

셋째, 주인은 보다 효율적이고 책임감 있는 대리인을 선정하기 위하여 대리인 후보 간의 경쟁(multiple agents)을 유도할 수도 있다(전상경, 2012). 지방보조금 운영과정에서는 보조사업을 신청한 보조사업자 간의 경쟁을 유도하여 보다 효율적이고 책임감 있는 보조사업자를 선정하는 것이다.

위와 같은 방안을 활용하여 잘못된 정보로 인한 대리인 선정의 역선택 문제를 해결했을 지라도, 주인과 대리인 간의 계약이 체결된 이후에 대리인이 주인의 이익을 위해 최선을 다하도록 대리인은 감시·감독해야 한다. 지방보조금 운영과정에서는 지방보조사업자를 선정할 이후에 이들의 감추어진 행동(hidden actions)에 대한 감독이 필요하다. 대리인이 감추어진 행동을 하는 이유는 주인에 비해 상대적으로 많은 정보를 가지고 있기 때문이며, 주인과 목적이 다르기 때문이다. 이에 대리인은 주인에게 불리한 행동을 할 유인이 강해지며 여기에서 도덕적 해이(moral hazard)가 발생하게 된다(전상경, 2012). 도덕적 해이를 막기 위한 해결방안은 다음과 같다.

첫째, 가장 전통적인 방법으로 대리인을 위한 유인체계(incentive system)을 설계하는 것이 있다. 주인은 대리인에 비해 정보 및 전문지식이 부족하기 때문에 대리인의 행위를 직접 감시·감독하는 것이 어렵다. 따라서 대리인이 자신을 위해 행동하는 것이 주인을 위한 행동이 될 수 있도록 새로운 유인체계를 설계하는 것이 필요하다. 인센티브, 성과급 등이 이러한 유인체계에 해당한다. 이는 대리인의 도덕적 해이가 발생하기 전에 사전적 차원의 예방책이라고 불리운다(전상경, 2012).

둘째, 주인은 대리인이 계약 내용과 달리 행동하거나 계약에 반한 행위를 할 경우 엄격한 제재를 가함으로써 대리인을 관리할 수 있다(전상경, 2012). 대리인이 계약내용을 충실히 수행하지 않거나, 주인의 이익에 반하는 행위를 할 때 제재를 통해 주인과 대리인의 이익을 동일시하는 노력이 필요하다(이지은, 2018).

나. 선출직 관료의 득표 극대화 이론(Vote maximization theory)

1) 선출직 관료의 득표 극대화 경향과 지방보조금

대의민주주의 원리에 의하여 유권자는 선거를 통해 자신의 이익을 대변해 줄 대표자를 선출하고, 그들을 통해 지역의 문제를 논의한다(Downs, 1957). 지역주민을 대표하여 선출된 대표자인 지방자치단체장과 지방의회 의원들은 공공재를 공급함에 있어 지역주민들의 이익을 대변하여 공공재를 공급하며, 동시에 공공재 공급과정을 감독하는 감시자로서 역할을 수행하여야 한다. 그러나 대의민주제 체제에서는 지역주민과 주민의 대표자 간의 정보 비대칭이 발생하며 이로 인하여 대표자의 책임성이 약화될 가능성이 높다(Downs, 1957).

지역주민이 자신들의 대표자를 선출하는 것이 선거이다. 선거는 지역주민들이 집단 의사를 표출하는 수단이다. 지역주민의 대표자는 선거를 통해 선출되며 선출된 관료들은 지방자치단체의 집행부와 의회를 구성하여 자신을 선출해 준 지역주민의 이익을 위해 역할을 수행하여야 한다(안성규 외, 2013; 이지은, 2018).

그러나 현실에서의 선출직 관료들은 자신의 역할을 수행함에 있어 자신의 이익인 재선을 위해 노력한다. Downs는 이를 관료의 득표극대화이론(Vote maximization theory)라고 한다. 정치인인 지방자치단체장과 지방의회 의원들은 자신의 재선출을 위해 선거에서의 득표를 극대화하려는 성향이 있다는 것이다(Downs, 1957). 즉 선출직 관료인 지방자치단체장과 지방의원들은 지역주민을 위한 공공이익보다 자신의 재선출을 더 중요시하며 이를 위한 정책결정을 하는 경향을 보인다는 것이다(안성규 외, 2013; 이지은, 2018).

이런 이유로 선출직 관료들은 사회후생을 극대화하는 정책을 설계하는 대표자가 아니고 주장하는 학자도 있다(구균철 외, 2018). 선출직 관료들이 정책결정을 함에 있어 가장 큰 유인은 지역주민의 공공이익 최대화가 아니라 선거에 승리하고 싶은 욕구와 스스로의 사적지대를 추구하려는 이해로 인한 것이라는 것이다(구균철 외, 2018). 따라서 선출직 관료들은 지역주민에게 책임을 다하기 보다는 자신들의 사적이익을 추구하는 도덕적 해이에 빠지게 된다는 것이다(Downs, 1957).

앞서서도 설명했듯이 선출직 관료들이 도덕적 해이에 빠지게 되는 것은 정보의 비대칭성이 존재하기 때문이다. 지방보조금 운영과정에서는 지역주민들에게 선심성 보조금을 지원하거나 지방자치단체의 재정위기가 예상됨에도 유권자의 표심을 얻기 위해 무리한 사업을 추진하는 것이다(이지은, 2018).

2) 지방보조금 운영과정에서의 득표 극대화 경향 문제 해결 방안

지방보조금 운영과정에서의 선출직 관료의 사적 이익을 추구하는 행위의 통제는 선출직 관료에게 책임감 있는 재정운영의 의무를 지우는 것이다. 이를 위한 방안으로 규율 효과(discipline effects)와 선택효과(selection effects)가 있다(Downs, 1957).

첫째, 유권자인 지역주민은 선출직 관료들이 지역주민의 이익을 위해 행동할 수 있도록 지속적으로 감시하여야 하며 선출직 관료의 재선을 위해 정책이 지역주민을 위한 정책이

될 수 있도록 유인동기를 제시해야 한다(Downs, 1957; 구균철 외, 2018). 이를 규율효과라 한다.

둘째, 규율효과가 효과가 없을 경우 유권자인 지역주민은 투표를 통해 무능한 선출직 관료의 재선을 막아야 한다(Downs, 1957). 이를 선택효과라 한다.

지방보조금은 지역의 민간단체에게 경제적 대가에 관한 요구 없이 지방자치단체가 지원하는 경비로(이지은, 2018), 지방자치단체장의 정치적 의도에 의한 지출결정이 일어나기 쉬운 지출영역이다(양지숙 외, 2015; 정재호 외, 2016; 정재호, 2017). 지방보조금에서 지방자치단체장의 선심성 행정이 빈번히 발생하며 이로 인한 방만한 재정운영이 이루어진다는 것이다.

많은 연구들이 지방자치단체장의 무분별한 선심성 지방보조금 지출행위를 통제할 수 있는 방안들을 제시하고 있다. 윤정우·권영주(2012)는 지방자치단체장은 선거에 있어서 투표율에 민감하게 반응하므로 지방재정에 있어서 방만한 지출행위를 억제하기 위해서는 지역주민의 투표를 통한 선거참여가 중요하다고 보았다.

정재호·이성우(2016)는 지방자치단체장은 지방보조금을 자신의 재선출을 위한 정책수단으로 활용할 유인이 매우 높기 때문에 이를 통제할 수 있는 수단들이 반드시 고려되어야 한다고 보았다. 김성주(2017)는 지방보조금의 지원대상이 지역 내 민간단체가 되는 현실에서 해당 보조사업의 필요성을 결정하는데 있어 지방자치단체장의 주관적 판단이 주요 요소로 작용한다고 보았다. 김대연·석호원(2017)은 지방자치단체장 선거 시기에는 다양한 집단의 정치 참여가 증가하고 여론에 민감하게 반응하기 때문에 지방자치단체장은 득표 극대화를 위한 방향으로 정책을 결정한다고 보았다.

다. 포획이론(Capture theory)

지방자치단체 내의 이익집단(interest groups)은 자신들에 대한 보조금 지원을 약속하는 정치인을 지지하는 행태를 보인다(Downs, 1957). 지방자치단체 내의 이익집단은 공동의 이익을 위해 조직되며 지방자치단체의 재정운영에 영향을 미치는 중요한 행위주체이다. 그러나 이들은 경쟁을 통한 이익 추구보다는 지역정치와의 연계강화를 통해 보조금을 지원받음으로써 이윤을 획득하려고 한다(이지은, 2018). 즉, 이익집단은 지방자치단체의

정책결정자인 선출직 관료에 대한 로비를 통해 자신들에게 유리한 정책이 만들어지게 함으로써 이익들 극대화하려 한다는 것이다(Downs, 1957). 이런 이유로 선출직 관료인 지방자치단체장은 이익집단의 로비에 포획(capture)되어 지역주민이 아닌 이익집단의 이익을 위한 정책결정을 하게 된다는 것이다.

이익집단의 지방자치단체장에 대한 포획은 다양한 방식으로 이루어진다. 첫째, 이익집단의 이해를 우선시 하여 지역주민의 의사에 반하는 정책을 결정하는 것이다. 둘째, 특정 이익집단으로부터 합법적 혹은 불법적 자금지원을 받는 것이다(구균철 외, 2018). 셋째, 로비를 수행하는 이익집단의 수와 규모가 커지는 경우로 지방자치단체장이 이익집단에 포획되었을 경우 그는 특정 이익집단의 효용을 극대화 하려 할 것이다(Downs, 1957).

선행연구에 의하면 이익집단의 수가 늘어나면 지방자치단체의 재정지출이 증가한다. 이익집단의 수가 많을수록 정부의 재정규모가 팽창하며 그로 인한 정치적 담합과 지대추구 행위가 경제성장에 부정적 영향을 미친다고 한다(손희준 외, 2012). 이익집단의 수가 많을수록 정부의 재정운영에 영향을 미치며 추가적으로 재정지출을 증가시켜 결국 정부재정이 팽창하는 결과를 가져온다는 것이다.

또한 이익집단에 의한 선출직 관료의 포획현상은 책임성 훼손으로 이어지며 이는 지역주민의 비용부담의 증가로 이어질 수 있다(김태일 외, 2013). 지방보조금의 경우 지역의 민간단체의 포획에 의하여 정책결정자인 지방자치단체장의 책임성이 저해되는 현상이 발생하기 쉽다(남황우, 2015; 홍중현, 2015; 신봉호 외, 2016).

지방자치단체의 재정은 지역정치인과 이익집단의 상호작용을 통해서 형성되며, 이들의 행위는 재정구조를 왜곡하기도 한다(손희준 외, 2012). 또한 지방보조금이 지방자치단체와 지역의 이익집단을 연결하는 매개체 역할을 하고 있으며, 이익집단은 자신의 이익을 위해 지방자치단체장을 이용하는 형태가 발생한다고 보았다. 특히, 지역의 이익집단인 민간단체는 지역의 여론을 형성하는 주요 구성원 중 하나이므로 지방자치단체장은 이들의 요구를 거절하기 어렵게 되는 현상이 발생한다고 보았다. 이처럼 지방자치단체장은 특정 집단에 포획(capture)되어 그들과 공생관계를 형성하게 되며 이로 인해 책임성이 저해되는 현상이 나타난다(이지은, 2018).

재정책임성은 지방자치단체장의 사적 지대추구행위와 이익집단의 포획 등을 억제함으

로써 확보된다(홍종현, 2015; 이지은, 2018). 따라서 지방보조금 운영에 있어 사적 지대 추구, 이익집단의 정치, 도덕적 해이, 포획현상과 같은 문제를 통제하고, 이를 위해 제도적·운영적 관리를 강화하는 것이 중요하게 된다.

제4절 지방보조금 이론과 지방보조금의 관리체계

1. 사회·경제 이론과 지방보조금의 관리체계

지방보조금 운영과 사회·경제이론은 지방보조금의 역할과 기능과 연계된다. 사회·경제 이론에 의하면 지방보조금은 국가나 지방자치단체가 직접 수행하기보다 민간이 수행할 경우 더욱 효율적인 서비스 공급이 가능할 경우 민간에 보조금을 지급하여 서비스를 공급하게 한다는 이론을 기반으로 한다. 그러나 현실의 지방보조금은 지방자치단체장의 의사 결정에 의하여 운영되는 재원적 특성으로 인하여 무분별한 민간보조, 선심성 행정의 수단으로 활용되고 있는 경우가 많다(윤태섭, 2016). 이에 중앙정부 차원에서 지방보조금 총액 한도제가 운영되고 있으며 지방자치단체 차원에서는 지방보조금에 대한 성과평가를 통해 지방보조금이 지방자치단체를 대신하여 효율적인 공공서비스를 제공하고 있는지 여부를 판단하고 있다.

지방보조금 총액한도제의 경우 지방보조금의 예산편성을 총액한도 범위 내에서 하도록 하고 있으며 이를 초과하여 편성할 경우에는 지방교부세의 감액과 연계하도록 하고 있다. 그러나 불교부단체에 대한 관리방안과 지방보조금을 교부세 감액과 연계하는 것이 적절한지에 대한 쟁점이 있다.

또한 지방자치단체 차원에서는 지방보조금이 본래 추구했던 효율적인 공공서비스를 제공했는지 여부를 확인하기 위해 지방보조금 성과평가를 실시하고 있다. 그러나 지방보조금이 사업유형별로 매우 다양하여 지방보조금 성과평가 기준이 사업유형의 특성을 반영하지 못하고 있으며 평가체계 역시 사업의 유형 및 특성을 반영하지 못하는 등의 문제가 발생하고 있다. 이외 지방보조금에 대한 평가를 실시함에 있어 현재는 각 사업부서가 담당하고 있으나 사업부서는 사업을 추진하는 부서로 지방보조사업자와 연계되어 있다는 점에서 객관적인 평가가 이루어지지 않는다는 문제가 제기되고 있다.

이에 본 연구에서는 지방보조금이 국가나 지방자치단체를 대신하여 민간이 지방공공서비스를 제공한다는 사회·경제적 이론을 바탕으로 효율적인 민간에 의한 공공서비스 공급이 이루어질 수 있도록 하는 지방보조금 성과평가 체계 및 기준을 비롯한 지방보조금 관리 체계에 대한 쟁점과 개선방안을 논의한다.

2. 책임성 이론과 지방보조금의 관리체계

지방보조금 운영과 재정책임성과의 관계는 지방자치단체의 재정운영의 주체가 되는 단체장과 지방의회의원, 관료와 지역주민과의 관계 속에서 설정된다. 지방보조금을 운영하는 과정에서 단체장, 지방의원, 관료는 자신의 이익을 추구하는 방향으로 지방보조금을 운영하려 하며 지역주민은 주인의 입장에서 자신이 위임한 권한이 적절히 행사되고 있는지를 확인하고자 한다.

이러한 지방보조금을 둘러싼 책임성 관계를 지방보조금 관리체계로 구성한 것이 지방보조금심의위원회이다.

행정안전부 지방보조금관리기준에 의하면 지방보조금심의위원회는 위원장과 부위원장 1인을 포함하여 15명 이내 민간위원과 공무원으로 구성할 수 있도록 하고 있다. 공무원은 당해 자치단체 공무원 중에서 시장이 임명하며, 민간위원은 민간전문가, 대학교수 등에서 시장이 위촉하는 사람으로 구성되어 있다. 공무원의 경우에는 전체 위원의 4분의 1을 초과할 수 없도록 하고 있다(행정안전부 지방보조금관리기준, 2017). 그러나 지방보조금심의위원회는 위원의 구성 규정에 대한 적절성, 민간위원의 자격조건, 위원회의 지방보조금 심사방식, 사업별 심사 일정 등에 대한 문제점이 지적되고 있다. 이에 본 연구에서는 이상에서 논의한 책임성 이론을 바탕으로 지방보조금심의위원회의 구성과 운영에 대한 쟁점과 개선방안을 논의한다.

제5절 선행연구의 검토 및 분석의 틀

1. 선행연구의 검토

지방자치가 실시된 후 지난 20년 동안 지방자치단체의 지방보조금은 지속적으로 증가하였다(이삼주 외, 2016). 특히 최근 몇 년 사이에는 기초자치단체를 중심으로 지방보조금이 자치단체의 재정지출에서 차지하는 비중이 큰 폭으로 증가하고 있다. 이에 지방자치단체의 효율적 재정운용 측면에서 지방보조금에 대한 관심이 커지고 있다.

그러나 지방보조금 규모에 대한 관심의 증가와는 달리 지방보조금에 대한 학문적 접근은 미흡한 실정이다. 물론 몇몇 학자들에 의해 지방보조금에 대한 연구가 진행되었지만 대부분이 운영현황 및 실태 분석을 통해 지방보조금에 대한 제도개선 연구 중심으로 이루어져 왔다. 지금까지의 지방보조금에 대한 선행연구는 제도 및 운영에 초점을 둔 연구와 개별 지방보조금 사업에 대한 효과를 분석한 연구, 지방보조금 지출규모 결정요인에 관한 연구, 지방보조금에 대한 평가 및 관리체계에 대한 연구로 구분된다(윤태섭, 2017).

가. 지방보조금 제도 및 운영에 관한 선행연구

지방보조금 제도 및 운영에 초점을 둔 연구의 경우 지방자치단체의 지방보조금 제도의 운영 현황을 살펴보고 제도의 문제점 파악 및 개선방향 도출을 중심으로 이루어져 왔다. 개별 지방보조금 사업효과를 분석하는 연구의 경우에는 특정 지방보조사업을 대상으로 지원정책에 대해 살펴보고 개별사업에 대한 분석을 통해 정책형성에 영향을 미치는 요인과 집행과정, 목적달성 여부 등을 파악하는데 초점을 두고 이루어져 왔다(윤태섭, 2017).

첫째, 지방보조금 제도의 운영 현황 파악 및 개선방안 도출 중심의 연구에는 유태현·한재명(2007), 조기현·하능식(2008), 김지영(2013)의 연구가 있다(이삼주·윤태섭, 2016).

유태현·한재명(2017)은 지방보조금을 연도별·지방자치단체별로 나누어 분석하여 2002년 이후 지방보조금의 규모와 비중이 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 기초자치단체의 경우 예산규모 대비 지방보조금 비율이 상대적으로 높다는 것을 확인하였다. 또한 지방보조금의 운영 실태 파악을 통해 지원기준, 지원방법, 지원의 투명성과 건전성, 책임성 확보 방안 등에 문제가 있음을 밝혀낸 후 지원기준의 명확성, 심의위원회제도의 확대

강화 등의 개선이 필요하다고 주장하였다.

조기현·하능식(2008)은 지방보조금 제도 및 운영현황 분석을 통해 지방보조금의 급격한 증가, 과목구분의 모호성 및 자의적 편성, 포괄적 지원기준, 특정사업에의 편중, 집행 및 정산기준의 미흡, 사후관리 및 정책 환류의 미흡 등의 문제점을 지적하였다. 이러한 문제점 파악을 통해 과목구분의 합리화, 심의위원회 기능강화, 집행 및 정산의 합리화, 성과평가제도의 강화 등을 개선방안으로 제시하였다.

김지영(2013)은 지방보조금에 대한 법적 정의와 함께, 지방보조금의 운영 절차, 민간보조사업자의 자율성을 중점으로 지방보조금의 법적 측면에 대한 연구를 진행하였다. 이를 통해 지방보조금의 법적 근거 미비, 집행에 대한 상시적 통제 미흡, 사업자 선정의 공정성과 투명성 미흡 등의 문제점을 도출하였다. 이 연구는 특히 프랑스 지방보조금 법제도와 비교를 통한 법적 근거 보완 방안을 개선안으로 제시하고 있다.

나. 개별 지방보조사업 효과 분석에 관한 선행연구

개별 지방보조사업을 대상으로 개별정책의 현황 및 사업에 대한 분석을 통해 정책형성 요인, 집행과정, 목적달성 여부 등을 연구한 것으로는 이민호(2008), 이용식(2012), 김시형·남창우(2012)의 연구가 있다.

이민호(2008)는 민간보조금과 사회개발비를 이용하여 비영리단체(NGO) 규모와 지방자치단체 재정지출규모와의 관계를 분석하였다. 1995년부터 2001년까지 16개 광역자치단체를 대상으로 지방보조금 및 사회개발비 규모가 NGO의 신규설립 및 설립규모에 미치는 영향을 분석하여, 지방보조금과 같은 지방자치단체의 재정지원 규모가 증가하면 NGO의 신규설립 및 설립규모가 증가한다는 사실을 밝혀냈다. 반면에 사회개발비 규모는 오히려 NGO 설립에 부정적인 영향을 미친다는 사실 역시 밝혀냈다(이민호, 2008).

이용식(2012)은 인천광역시 사회단체의 인식조사를 통해 지방보조사업의 문제점을 도출하였다. 이 연구는 사회단체를 대상으로 한 설문조사를 통해 공모·심사 단계에서 물리적으로 불가능한 심층심사, 비객관적 심의, 불명확한 지원 사업 기준 및 규정, 예산집행 단계에서의 관행적 지원행태와 지원 금액의 삭감, 보고·평가 단계에서의 형식과 절차에 얽매어는 관행, 비전문적 평가 등의 문제점을 도출한 후, 이러한 문제점 해결을 위한 대안으로서

각 단계별 해결방안을 제시하였다.

김시형·남창우(2014)는 지방보조금에 대한 선심성, 편중성, 중복투자 등에 대한 문제제기를 통해 지방보조금 중 사회단체보조금에 대한 공무원과 시민단체 간의 인식을 비교·분석하였다. 분석결과 지원규모의 적정성, 지원결정과정, 사후관리 및 효과성 등 사회단체보조금에 대한 다양성 측면에서 시민단체와 공무원 간의 인식차이가 있음을 밝혀냈다. 특히 사회단체보조금의 지원결정과정에 대한 공무원과 시민단체 간의 인식비교를 통해 성과를 바탕으로 한 지원여부 결정과는 별도로 정치적 요인이 지원결정과정에 영향을 미치고 있음을 밝혀냈다.

다. 지방보조금 지출규모 결정요인 분석에 관한 선행연구

지방자치단체가 운영하는 지방보조금의 지출규모에 관한 연구는 주로 지방자치단체 지방보조금의 지출규모에 영향을 미치는 요인에 대한 실증분석을 통해 이루어졌다(이삼주·윤태섭, 2016). 이러한 연구들은 지방보조금 규모의 확대는 지방자치단체 재정운영의 효율성을 저해할 수 있다는 가정을 바탕으로 한다.

황종규·노인만(2005)은 사회단체보조금을 분석대상으로 하여 조직특성, 제도적특성, 신제도적특성 등이 사회단체보조금 규모에 영향을 미치는지를 분석하였다. 분석결과 지방자치단체의 사회단체보조금 규모에 영향을 미치는 요인은 전년도 보조금규모와 행정부서의 심사결과인 것으로 나타났다.

안영환(2005)과 전영옥·안국찬(2009)은 거시적 측면에서 지방보조금의 규모에 대한 결정요인과 효과를 분석하였다. 안영환(2005)은 지방보조금을 통한 서비스의 공급이 실제 주민에게 어떻게 귀착되는지를 실증적으로 분석하였다. 분석결과에 따르면 서비스 공급비용과 서비스 수혜자가 많은 지방자치단체의 경우 서비스 귀착정도가 높은 반면, 서비스 손실비용과 이해관계자가 많은 지방자치단체의 경우 귀착정도가 낮아지는 것으로 분석되었다.

전영옥·안국찬(2009)은 지방자치단체 지방보조금 규모와 지역사회 조직 자율성과 구축·구인 효과와의 관계를 분석하였다. 이를 위해 지방보조금이 지역사회 조직의 구축·구인 효과에 미치는 직접적 영향과 조직 자율성을 매개변수로 하는 간접적 영향에 대해 실증분석을 통해 검증하였다. 분석결과 직접적 효과와 간접적 효과가 모두 존재하는 것으

로 나타났다.

안국찬·전영욱(2008)은 전라북도의 민간경상보조, 사회단체보조, 민간행사보조 사례를 이용하여 지방보조금의 지원규모 및 증감에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 분석결과는 지방보조금의 지원규모 및 증감은 조직특성(정액보조단체, 운영비 지원 단체), 조직의 재정력(자부담 비율, 독점규모, 재원조달능력, 지출규모, 지속성), 조직평가(민간위원 참가율, 중간평가 실시여부) 등의 요인에 의해 영향을 받는 것을 보여주고 있다.

윤정우·권영주(2012)는 지방선거결과가 지방보조금에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 독립변수로서 투표율, 득표율, 경쟁도를 사용하여 분석한 결과 투표율이 높을수록 지방보조금 규모가 줄어드는 것으로 나타났다. 이는 지방선거에 대한 지역주민의 참여도가 높을수록 지방보조금을 통한 재정지출이 줄어든다는 것을 보여주는 것이라 할 수 있다.

정재호·이성우(2016)는 지방보조금 규모에 영향을 미치는 요인으로 지방자치단체장의 개인적 특성에 초점을 두었다. 지방자치단체장의 개인적 특성을 기업가형과 행정가형으로 나누어 지방보조금 규모에 영향을 미치는지 여부를 분석하였으며, 분석결과 행정가형 지방자치단체장이 기업가형 지방자치단체장에 비해 상대적으로 지방보조금으로의 재정지출이 많은 것으로 나타났다. 또한 초선인 지방자치단체장의 지방보조금 지출이 재선이나 삼선에 비해 많은 것으로 나타났다.

김대연·석호원(2017)은 지방자치단체의 지방보조금 규모에 영향을 미치는 요인으로 지방자치단체장의 정치적 특성에 주목하였다. 이들은 사회단체보조금 지출액을 주요 분석대상으로 하여 지방자치단체장의 정치적 특성을 독립변수로 하는 실증분석을 시도하였는데, 분석결과 지방자치단체장이 진보적 성향을 지닌 경우, 비영리단체 경험이 많은 경우, 소속정당이 지방의회 다수당과 일치하는 경우 사회단체보조금 규모가 많은 것으로 나타났다.

윤태섭(2017)은 지방보조금에 대한 관리 및 평가기준을 설정함에 있어 객관성 부족으로 인하여 지방보조금의 평가기준 및 체계 개선에 대한 요구가 증가하고 있어 지방보조금 체계 개선을 위한 기준을 제시하는데 있어 중요한 실증적 근거가 될 수 있는 지방자치단체의 지방보조금 규모 관련 요인에 대한 실증적 분석을 시도하였다. 분석틀로는 정치시장이론이 사용되었으며 지방자치단체 지방보조금 규모에 영향을 미치는 요인은 수요자요인과 공급자요인으로 나누어 분석하였다. 분석결과, 수요자요인에서는 경제활동인구와 인구가

모가 클수록 지방보조금 규모가 증가하는 것으로 나타났으며, 1인당 지방세와 고령인구 비중이 높을수록 지방보조금 규모가 감소하는 것으로 나타났다. 공급자요인에서는 자체재원규모와 행사축제경비비중, 사회복지비비중이 클수록 지방보조금 규모가 증가하고, 자체세입비율이 높을수록 지방보조금 규모가 감소하는 것으로 나타났다.

또한 지방보조금 규모와 영향요인에 대한 실증분석 연구 중 일부는 지방보조금의 운영에 대한 통제 기능으로서 주민참여예산제도에 주목하고 있다(윤태섭·배정아, 2017; 김애진, 2017).

윤태섭·배정아(2017)는 주민참여예산제도의 조례유형과 관련 위원회 수를 분석대상으로 하여 지방보조금 규모에 미치는 요인들에 대한 실증분석을 시도하였다.

분석결과 조례유형은 지방보조금 지출규모에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 위원회 수가 많을수록 지방보조금 지출규모가 큰 것으로 나타났다. 지방자치단체장의 당선 횟수와 위원회 수의 상회관계는 지방보조금 감소에 영향을 미치는 반면 고령인구 비중, 경제활동인구 비중, 인구규모가 클수록 지방보조금이 증가하는 것으로 나타났다(윤태섭 외, 2017). 지방자치단체 재정운영의 건전성을 제고하기 위한 측면에서 도입된 주민참여예산제가 오히려 지방자치단체 지방보조금 비중의 증가를 초래한 것으로 나타나며, 재정효율성을 저해했을 가능성을 시사하고 있다.

김애진(2017)의 연구는 재정민주주의 측면에서 참여주권의 구현을 위한 수단으로서 주민참여예산제도에 주목하여 지방보조금에 미치는 영향에 대한 실증분석을 시도하였다. 분석결과, 주민참여 제안 사업수가 많을수록, 주민참여 예산 반영 비율이 높을수록 지방보조금이 감소하는 것으로 나타났다(김애진, 2017). 반면 주민참여예산위원회의 회의 개최수가 많을수록 지방보조금이 증가하는 것으로 확인되었다(김애진, 2017). 그 외 지방자치단체장이 여당일수록 지방보조금이 감소하고, 정치적 경쟁이 덜 치열할수록, 지방선거에 임박할수록, 고령인구비중이 높을수록 지방보조금이 증가하는 것으로 확인되었다(김애진, 2017). 주민참여를 통해 지방재정의 방만한 운영을 통제할 것이라는 제도의 목적과 달리, 예산의 효율적 운영을 저해했을 가능성을 시사한다(김애진, 2017).

라. 지방보조금 평가 및 관리체계에 관한 선행연구

지방보조금 평가 및 관리체계에 초점을 두는 연구는 지방보조금의 방만한 운영에 대한 문제인식 및 개선방안 도출을 기반으로 한다(정성호, 2015; 홍종현, 2015; 윤태섭 외, 2016).

정성호(2015)는 지방보조사업의 평가체계의 한계를 지적하면서, 지방보조사업의 운영이 중앙정부의 재정사업자율평가를 그대로 모방하고 있기 때문에 실효성이 낮다고 비판하였다(정성호, 2015). 따라서 현행 운영과 관련하여 부서별 평가기준, 보조금 심의위원회의 운영, 사업관리 및 성과평가에 대한 개선안을 제시하였다(정성호, 2015). 먼저 지방보조사업의 평가는 예산규모와 사업단위를 고려하여 평가해야 한다고 주장하였다(정성호, 2015). 또한 보조금에 대한 외부평가기구를 활용하고 이와 더불어 상위평가가 고려되어야 함을 강조하였다(정성호, 2015). 또한 운영평가와 성과평가가 구분되어야 하고, 재원별 평가 및 수혜자 단위평가가 이루어져야 한다고 주장하였다(정성호, 2015).

홍종현(2015)은 지방보조사업 관리체계의 문제점을 지적하면서 지방보조금 심의위원회가 합의제 기관으로서 공정성과 중립성을 보장하기에 현재의 제도가 부족하다고 비판하였다(홍종현, 2015). 지방보조금 심의위원회의 자율성과 독립성이 보장되어야 한다는 것이다. 이러한 측면에서 지방보조금심의위원회의 구성방법과 권한 등을 중심으로 개선방안을 제시하였다(홍종현, 2015). 즉 지방보조금심의위원회제도를 도입하고 보조사업에 관계된 이해관계자(지방자치단체장, 지방의원, 담당 공무원, 보조금심의위원회 위원, 보조사업자 지역주민 등)들이 책임을 가지고 참여할 수 있는 보조사업 관리시스템 마련이 필요하다고 보았다(홍종현, 2015). 즉 지방보조금심의위원회의 자율성과 독립성을 보장하여 실질적으로 심의기능을 할 수 있도록 개선해야 한다는 것이다(홍종현, 2015).

이삼주·윤태섭(2016)은 지방보조금에 대한 운영현황을 자치단체 유형별 및 지방보조금 유형별로 정리하고 그에 대한 관리기준 및 평가기준에 대한 방안을 제시하였다(이삼주 외, 2016). 특히 지방자치단체 유형별, 및 지방보조금 유형별 사례분석을 통해 지방보조금 운영현황 및 쟁점사항을 제시하였다.

윤태섭·김성주·윤태섭(2016)은 지방보조금에 대한 개념 정리, 제도 운영 현황 및 국내외 사례 등을 정리하고 이를 통해 지방보조금에 대한 평가기준에 대한 개선방향 제시 및 객관

적인 지방보조금 평가에 대한 개선안을 제시하였다(윤태섭 외, 2016).

김성주(2017)는 지방보조사업 성과평가의 한계를 다양한 관점에서 지적하였다(김성주, 2017). 보조사업에 대한 성과평가가 강화되었음에도 불구하고 보조금 심의절차의 한계 및 보조금 심의위원회 전문성 부족, 성과평가의 형식화 등의 문제가 제기된 것이다(김성주, 2017). 특히 지역적 연대감으로 지방보조금 성과평가에서 가치중립적 평가를 기대하기 어렵다는 점에 주목하였다. 이를 보완하기 위하여 지방보조금 성과평가제도에 대한 인식의 변화, 보조금심의위원회의 분과별 운영 및 전문성 확보, 보조금 심의절차의 효율화, 철저한 성과평가 및 사후 관리를 제안하였다(김성주, 2017).

〈표 2-3〉 지방보조금 관련 선행연구

구분	저자 (연도)	연구 내용
지방보조금 제도 전반에 관한 운영체계 및 개선방안	유태현· 한재명 (2007)	· 지방보조금 규모와 비중의 지속적 증가 · 기초자치단체의 경우 지방보조금 비율이 상대적으로 높음 · 지원기준의 명확화, 심의위원회제도의 확대 강화가 필요
	조기현· 하능식 (2008)	· 지방보조금 과목 구분의 모호 · 지원 기준 모호 및 사물관리 미흡 · 과목구분 합리화, 심의기능강화, 성과평가 강화가 필요
	김지영 (2013)	· 지방보조금 법적 정의, 지방보조금 운영 절차 등 법적 측면 연구 · 프랑스 법제도와와의 비교를 통한 법적 근거 보완 방안 제시
	안영환(2005)	· 지방보조금 지급과 관련한 서비스 공급의 실제 소비자에 대한 귀착정 도 분석 · 서비스 공급비용과 수혜자 수가 서비스 귀착정도에 영향을 미침
	전영옥· 안국찬 (2009)	· 지방보조금과 지역사회 조직 자율성과 구축·구인 효과에 대한 실증분석 · 지방보조금 지급은 지역사회 조직의 구축·구인에 직접적·간접적 영향 을 미침
	윤태섭 이삼주 (2016)	· 지방보조금의 개념, 기능, 유형, 현황분석 · 지방보조금 관리 및 평가체계 · 지방보조금 유형별 관리 및 평가체계 구성이 필요
지방보조금 성과평가 체계 및 개선방안	정성호 (2015)	· 지방보조금 사업평가체계에 대한 문제점 및 개선방안 제시 · 지방보조사업에 대한 평가는 예산규모와 사업단위를 고려가 필요 · 보조금에 대한 외부평가기구의 활용 및 상위평가가 필요 · 운영평가와 성과평가를 구분해야 하며 재원별 평가 및 단위평가가 필요
	홍종현 (2015)	· 지방보조금심의위원회의 구성방식과 권한에 대한 문제점 분석 · 지방보조금심의위원회의 자율성과 독립성 보장이 필요

구분	저자 (연도)	연구 내용
	윤태섭·김성주· 이삼주(2016)	· 지방보조금 평가체계 개선방향 연구 · 지방보조금 유형별, 자치단체 유형별 평가체계 구성이 필요
	김성주 (2017)	· 지방보조금심의절차의 한계, 보조금심의위원회의 구성 및 전문성의 한계, 성과평가의 형식화 등에 대한 문제점 분석 · 지방보조금 성과평가제도에 대한 인식의 변화(김성주, 2017), 보조금심의위원회의 분과별 운영 및 전문성 확보, 심의절차의 효율화, 사후관리가 필요
개별사업에 대한 분석, 문제점 도출 및 개선안	이민호 (2008)	· 비영리 단체 규모와 지방자치단체 재정지출규모와의 관계 분석(16개 광역자치단체, 1995-2001) · 자치단체의 재정지원규모가 증가하면 비영리 단체의 신규설립 및 설립 규모가 증가
	이용식 (2012)	· 사회단체 인식조사를 통한 지방보조금 사업의 문제점 도출 · 공모, 심사단계에서의 문제점 도출 및 개선안 제시
	김시형· 남창우 (2014)	· 사회단체보조금에 대한 공무원과 시민단체 간 인식 비교 · 성과를 바탕으로 한 지원여부 결정과는 별도로 정치적 요인이 지원결정에 영향을 미침

출처: 이삼주·윤태섭, 2016 수정·보완

〈표 2-4〉 지방보조금 관련 선행연구(실증분석)

저자 (연도)	분석대상	사용변수	분석결과
황종규· 노인만 (2005)	· 2004-2005 · 경북지역 3개시의 사 회단체보조금	· 종속변수-사회단체 보조금 결정액, 삭감액 · 설명변수-조직특성(조직규모, 조직 성격, 조직나이, 조직자율성), 제도 특성(민간참여, 심의기간, 사업 특성, 행정부서심사), 신제도적특 성(전년도 보조금액, 자기부담금 의사, 사업비비중, 기득권보호, 사업대상)	· 전년도 보조금액, 기득권보호, 행정부서심사는 사회단체보조금 결정액에 정(+)의 영향을 미침. · 전년도 보조금액, 조직자율성, 사업특성은 사회단체보조금삭 감액에 정(+)의 영향을, 자기 부담금의사와 행정부서심사는 사회단체보조금삭감액에 부(-)의 영향을 미침
안국찬· 전영옥 (2008)	· 2007-2008 · 전라북도 민간이전지 출의 지원대상 지역 사회조직	· 종속변수-지방자치단체 지원규모, 전년대비 증감률 · 설명변수-조직특성(조직규모, 조직 나이, 활동유형, 적합성, 기득권, 지출형태), 조직활동역량(활동자	· 독점규모, 기득권은 지방자치 단체 지원규모에 영향을 미침 · 자체부담률과 국고보조비율은 전년대비증감률에 영향을 미침

저자 (연도)	분석대상	사용변수	분석결과
		울성, 서비스수혜대상, 이해관계자), 조직재정력(지출규모, 독점규모, 자체부담률, 재정력, 국고보조금, 지속성), 조직평가(민간위원참여 비율, 중간평가, 최종평가)	
조기현· 하능식 (2008)	· 2004-2006 · 245개 지방자치단체	· 종속변수-주민1인당민간이전경비 · 설명변수-주민1인당 세출결산액, 재정자립도, 사회보장비비중, 연도더미	· 세출결산액과 사회보장비비중이 높을수록, 재정자립도가 낮을수록 1인당 민간이전경비가 높아짐
윤정우· 권영주 (2012)	· 2007 · 230개 기초자치단체	· 종속변수-민간이전경비 비중 · 설명변수-지방선거(2006년 지방선거 투표율, 득표율, 경쟁도), 지방자치단체 일반특성(인구, 재정자립도, 재정규모, 고령화비율), 지방선거특성(정부여당과 기초자치단체장의 소속정당 일치여부, 기초자치단체장 소속정당, 광역자치단체장과 기초자치단체장 소속정당 일치여부, 기초자치단체장 정당과 기초의회 과반수 정당의 일치여부, 기초자치단체장의 재선여부), 지방재정관련 직접민주주의제도(주민참여예산제도시행여부)	· 재정자립도와 지방선거 투표율이 높을수록, 민간이전경비 비중이 감소함 · 기초자치단체장의 득표율과 경쟁정도는 민간이전경비에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타남
정재호· 이성우 (2016)	· 2003-2013 · 226개 기초지방자치단체	· 종속변수-주민1인당 민간이전경비 · 설명변수-지방자치단체장의 개인적 특성(단체장 연령, 교육수준, 전직직업경력(행정가형/정치가형/경영가형), 연임중임여부, 단체장소속), 정치적요인(투표율), 재정적요인(재정자립도), 사회적요인(노인인구, 지자체유형)	· 지방자치단체장이 행정가형, 초선, 일수록 민간이전경비가 증가함 · 노인인구비중이 높을수록 민간이전경비가 증가함
김대연· 석호원 (2016)	· 2010-2014 · 경기도 31개 기초자치단체	· 종속변수-사회단체보조금(각년도 단체보조금 교부액/일반회계 세출결산액) · 설명변수-정치적요인(자치단체장의 소속정당, 자치단체장의 NPO 활동, 자치단체장과 의회의 정당 일치, 선거시기 근접성), 사회·경	· 자치단체장이 진보성향일수록, 비영리민간단체활동경험이 있을 경우, 지방의회와 정당이 일치할수록 사회단체보조금이 증가함 · 비영리민간단체 수, 인구밀도, 도시유형, 재정자립도는 사회

저자 (연도)	분석대상	사용변수	분석결과
		제적요인(비영리민간단체 수, 인구 밀도, 도시유형, 1인당 GDRP, 재정자립도, 취약계층비율)	단체보조금에 유의미한 영향을 미침
윤태섭·배정아 (2016)	· 2014 · 지방자치단체	· 종속변수-민간이전경비 · 설명변수-주민참여예산제도(조례 유형, 위원회 수), 고강도 유인(단체장 출신, 당선횟수, 정치적 일치도), 사회·경제요인(고령인구 비율, 경제활동인구비율, 토지거래면적), 재정적요인(재정규모, 재정자립도), 지방자치단체유형	· 주민참여예산제도 조례유형1/2 일수록 지방보조금이 감소하고, 위원회의 수가 많을수록 지방보조금이 증가함 · 지방자치단체장의 당선횟수와 위원회 수의 상호관계는 민간이전경비 감소에 영향을 미침 · 고령인구비중, 경제활동인구비중, 인구규모가 클수록 지방보조금이 증가함
윤태섭 (2017)	· 2007-2014 · 242개 지방자치단체	· 종속변수-세출결산대비 지방보조금비중, 1인당지방보조금 규모 · 설명변수-수요자요인(1인당지방세, 인구규모, 노령인구비율, 경제활동인구비율), 공급자요인(자체재원규모, 의존재원규모, 행사추세경비비율, 사회복지비율, 자체세입비율), 정치적으로인(단체장출신, 단체장 당선횟수, 정치적 일치도)	· 수요자요인은 경제활동인구와 인구규모가 클수록 지방보조금이 증가하고, 1인당 지방세와 고령인구비중이 높을수록 1인당 지방보조금이 감소함. · 공급자요인은 자체재원규모와 행사추세경비비중, 사회복지비중이 클수록 지방보조금이 증가하고, 자체세입비율이 높을수록 지방보조금은 감소함. · 정치적 요인은 유의미하지 않음
김애진 (2017)	· 2010-2015 · 226개 기초자치단체	· 종속변수-지방보조금 비중 · 설명변수-주민참여예산제도(유형, 활동, 결과), 재정적요인(예산대비 채무비율, 재정자립도, 1인당 세출결산액), 정치적으로인(지자체장의 소속정당, 정치적 경쟁, 지방선거), 사회적으로인(고령인구 비율, 시군구 가변수)	· 주민참여 제안 사업수가 많을수록, 주민참여 예산 반영 비율이 높을수록 지방보조금이 감소하는 것으로 나타남. 반면 주민참여예산위원회의 회의 개최수가 많을수록 지방보조금이 증가함 · 지방자치단체장이 여당일수록 지방보조금이 감소함 · 정치적 경쟁이 덜 치열할수록, 지방선거에 임박할수록, 고령인구비중이 높을수록 지방보조금이 증가함

출처: 저자작성

2. 새로운 연구의 필요성 및 분석의 틀

지금까지 진행되어 온 지방보조금 관련 선행연구를 살펴보면 지방보조금을 대상으로 하는 연구가 꾸준히 진행되어 왔음을 알 수 있는데, 초기에는 주로 지방보조금 관련 제도 및 운영체계에 대한 현황 검토를 통해 문제점을 도출하고 개선방안을 제시하는 방향으로 연구가 이루어져 왔음을 알 수 있다.

이후에는 지방자치단체의 재정지출 결정과정에서의 영향요인 분석을 통해 지방보조금 규모 결정 요인에 대한 실증적 접근을 시도하는 연구가 다수 이루어졌음을 알 수 있다. 이들 연구는 주로 지방자치단체의 지방보조금 규모 또는 세출액 대비 비율을 활용하여 지방보조금 규모에 미치는 영향 요인을 통계적 실증분석을 통해 분석하고 있다.

반면에 지방보조금의 관리체계를 분석함에 있어 운영 및 관리제도에 중점을 두고 관리 운영 상 쟁점과 이를 통한 개선방안을 제시한 연구는 아직 미진한 상황이다. 물론 몇몇 연구에서 개별 지방보조사업을 대상으로 운영현황 파악 및 성과평가체계 검토를 통해 개선방안을 제시하는 연구가 진행되었으나(이삼주·윤태섭, 2016), 과목 구분 및 법적 절차 등과 같은 특정 분야 또는 특정 사업을 대상으로 하는 연구만이 이루어진 실정이다.

더욱이 최근 지방재정의 운용방향이 자율성 확대와 책임의 조화 속에 건전재정 실현을 목표로 진행되고 있어 지방보조금 운영에 대한 지방자치단체장의 책임감 있고 효율적인 운영에 대한 요구가 강해지고 있다. 지방자치단체 예산운영 관련 제도 역시 자율성을 기조로 하여 변화하고 있으며 이는 지방의회 관련 기준경비의 삭제 및 총액한도제 도입, 기관 운영업무추진비 자율권 부여 등의 제도개선으로 나타나고 있다.

현행 지방보조금 관리제도는 지방재정법과 행정안전부, 지방보조금 관리기준을 기초로 하고 있다. 특히, 지방보조금의 유형화 및 관리체계 구성에 있어 통계목(민간경상사업보조, 민간행사사업보조, 사회복지보조, 사회복지보조, 민간자본보조 등)과 사업 분야별 분류를 기초로 하여 관리체계가 구성되어 있다.

그러나 지방자치단체의 예산편성 관련 자율성의 확대로 인해 지방보조금을 둘러싼 재정 환경이 변화하고 있다. 예를 들어, 지방보조금 운영과정의 경우 예산편성의 자율성이 확대되어 지방보조사업을 수행할 수 없는 단체를 구체적으로 열거하는 방식에서 “비영리민간단체지원법” 제2조의 비영리민간단체로 그 요건을 참조하여 개별단체에 대한 지원여부

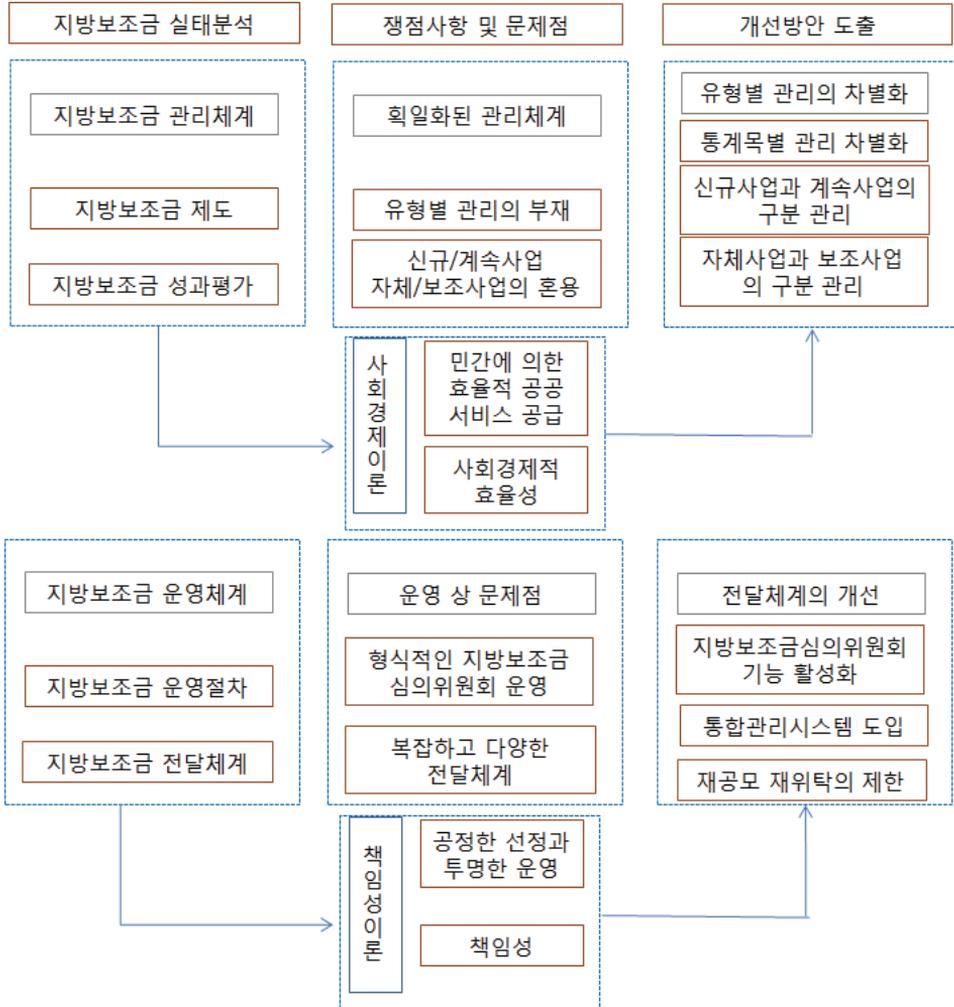
를 지방자치단체가 자율적으로 판단할 수 있도록 변경되어 지방보조금의 범위가 확대되고 있다.

다시 말하면, 지방보조금의 운영에 있어 지방자치단체장의 자율권이 확대되고 있으며, 동시에 지방자치단체장에 대한 책임감 있는 지방보조금 운영을 강조하고 있다. 하지만 현행 지방보조금 관리체계는 이러한 지방자치단체장의 확대된 자율권, 책임성을 반영하지 못하고 있다. 자율성·책임감을 바탕으로 한 지방보조금 유형화 및 관리체계 구성이 이루어지지 못하고 있기 때문이다.

따라서 본 연구는 기존 통계목, 사업 분야, 지방보조사업자 유형별로 구분되어 관리되어 온 지방보조금 관리체계에 대한 새로운 유형화 및 관리체계 정립을 시도해 보고자 한다.

이를 위해 본 연구는 지방보조금에 대한 법·제도적 접근과 더불어 지방보조금에 대한 이론적 접근을 통해 지방보조금의 사회·경제·정치적 역할에 대해 재정립을 해보고자 한다. 나아가 이를 통해 지방보조금에 대한 새로운 유형화를 시도해 보고, 새로운 유형화를 바탕으로 지방보조금에 대한 관리체계에 대한 개선방안을 제시해 보고자 한다.

〈그림 2-1〉 연구의 분석틀





제3장

지방보조금의 관리체계 및 현안분석

제1절 지방보조금의 관리현황

제2절 지방보조금 관리체계에 대한 공무원 인식분석

제3절 지방보조금 관리체계의 실태분석

제4절 지방보조금 관리체계의 현안분석



지방보조금의 관리체계 및 현안분석

제1절 지방보조금의 관리현황

1. 지방보조금의 관리연혁

지방보조금 규모의 지속적인 증대와 운영상의 방만함 문제가 계속 지적되어오며 따라 이를 관리하기 위해 2015년 1월에 지방보조금 관리기준이 제정되었지만 이전에도 민간에 지원하는 경비에 대한 다양한 통제방안 마련을 통해 재정건전성을 확보하기 위한 많은 제도들이 운영되어 왔다. 먼저, 「2004년 지방자치단체 예산편성운영기준 및 기금운영계획수립기준」에 의하여 민간단체법정운영비보조(사회단체보조)에 대하여 예산편성 한도제를 도입함으로써, 경비의 팽창을 통제할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다. 특히 「사회단체보조금 지원에 관한 조례」의 제정 및 ‘사회단체보조금지원심의위원회’ 운영을 통해 사회단체에 대한 보조금의 선정과 운영이 보다 투명하게 이루어질 수 있도록 제도적으로 보완하였다.

2009년에는 ‘보조금 일몰제’를 도입하였는데, 보조금 일몰제 시행을 통해 동일사업에 대한 보조금 지원이 3년을 경과할 경우, 성과평가를 통해 계속지원 여부를 결정하도록 하였다. 일몰제를 통해 경직적으로 운영되던 지방보조금의 한계를 보완하고 신규 사업자의 진입을 촉진하는 효과를 도모하고자 하였다. 2011년부터는 예산편성 한도기준을 확대 개편²⁾하였는데, 지방보조금 대상 통계목 중 민간경상보조(307-02), 민간행사보조(307-04), 사회복지보조(307-10)에 대하여 한도액을 정하여 예산을 편성하도록 하였다. 기준액은 당해 지자체 전년도 민간이전경비 예산액 수준에 연동하되, 자체수입 증감률을 추가적으로 반영하도록 하였는데, 이는 지방자치단체별로 자체수입 증감률보다 민간보조

2) 보조금 한도액=전년도 민간이전경비예산액×(1+당해 자치단체 최근 3년간 자체수입 평균증감율)이며, 민간이전경비는 민간경상/행사/사회복지 보조를 대상으로 하며 자본보조는 제외한다.

사업이 확대되지 않도록 관리하기 위한 방안으로 볼 수 있다. 또한 기존에 시행되어오던 ‘보조금 일몰제’를 강화하기 위한 측면에서 ‘보조사업 성과관리카드제’를 도입하였는데, 2009년부터 ‘보조금 일몰제’가 실시되었으나 사업 중단 실효성에 대한 비판이 제기되자, 보조사업 지원 기간 동안 체계적으로 성과를 관리하여 성과관리카드를 근거로 일몰제 평가를 강화하고자 한 것이다.

2012년 예산에는 ‘민간자본보조 및 사회단체보조의 성과평가 및 3년 일몰제 실시’를 의무화함으로써 보조금 관리를 강화하였다. 2011년에는 민간자본보조는 일회성 지원이 대부분이라는 재원의 특성상 제외되어 왔으나 이 때 포함되었다. 사회단체보조금의 경우 성과평가는 권고사항으로 운영되어 왔으나 지방자치단체의 재정운영 건전화 확대차원에서 민간자본보조와 사회단체보조에 대한 성과평가 및 3년 일몰제를 의무화하였음

2012년도의 제도개편은 그동안 시행되어 오던 보조금 일몰제와 성과평가의 범위를 확대하고, 해당사항에 대한 이행을 의무로 강제함으로써 제도를 통한 효과를 제고하기 위한 차원에서 이루어졌다고 볼 수 있다.

2013년 예산부터는 민간경상보조(307-02), 민간행사보조(307-04), 사회복지보조(307-10), 민간자본보조(402-01) 통계목의 경우 보조사업 성과관리카드를 작성하여 제출하고, 보조사업 성과관리카드는 재정관리시스템(e-호조)에 등록하여 3년간 관리하도록 하였고 3년 단위 계속지원여부 평가를 의무화했다. 2015년 1월에는 지방보조금 관리기준이 제정되고 지방보조금의 총한도액 범위 내에서 예산을 편성하도록 하였다.

2017년 예산편성시부터는 지방보조금심의위원회를 15명 이내로 구성하되, 민간인이 3/4이상 포함되도록 하였고 민간위원회의 활용을 통해 사전심사 및 사후평가의 투명성과 전문성을 제고하고자 하였다. 2018년도 예산편성시에는 재정운영의 자율성을 확대하였는데, 먼저 부서별로 보조금 한도액을 폐지하고, 기존에 지방보조금 지원편성 제외대상을 열거하고 있던 규정을 개정, 「비영리민간단체 지원법」 제2조를 바탕으로 지방자치단체가 자율적으로 지원여부를 판단하도록 하였다.

〈표 3-1〉 지방보조금 관리의 연혁

연도	제도명	내용
2004	예산편성 한도제	· 민간단체법정운영비보조(구)사회단체보조, 307-03)에 대하여 경비평창 역제 측면에서 예산편성의 한도제 도입.
2009	보조금 일몰제	· 동일사업의 지원기간이 3년이 지나면 일몰제를 적용하여 지원중단을 원칙으로 하되, 성과평가를 통해 지속지원 여부 판단 후 보조. 단 민 간자본경비 제외
	보조금 한도액	· 민간경상보조, 민간행사보조에 대하여 지방자치단체가 정한 한도액의 범위 내에서 대상사업 및 지원금액을 자율적으로 편성 및 운영. 단 민간자본경비제외
2011	보조금 예산한도액	· 자체수입 증감률보다 민간보조사업이 확대되지 않도록 지방자치단체 별로 예산한도액 선정
	보조사업 성과관리카 드제	· 사업의 내용, 성과목표, 지표 및 산출방식, 성과평가 결과 등을 성과 관리카드에 기재하고, 성과관리카드를 근거로 한 일몰제 평가 강화
2012	성과평가 및 3년 일몰제 의무화	· 민간자본보조와 사회단체보조에도 성과평가 및 3년 일몰제 실시를 의무화
2013	보조사업 성과관리카 드 등록	· 민간경상보조(307-02), 민간행사보조(307-04), 사회복지보조(307-10), 민간자본보조(402-01)에 대하여 보조사업을 신청하는 자는 보조사 업 성과관리카드를 작성하여 제출하고, 보조사업 성과관리카드는 재 정관리시스템(e-호조)에 등록하여 3년간 관리
2014	보조금 예산한도액 산정기준 개정	· ‘당초예산’을 기준으로 산정되던 한도액을 ‘결산액’ 기준으로 변경.
2015	보조금 총한도액	· 자치단체별로 한도액 범위 내에서 부서에 편성한도액 통보 후 예산 편성
2018	부서별 한도액폐지	· ‘부서별 한도액 폐지, 총액한도액 내에서 지방자치단체 자율적으로 예산편성 · 지방보조금 지원 제외대상 폐지, 「비영리민간단체 지원법」 제2조 내 에서 자율적으로 지원여부 판단

자료: 이지은, 자치단체의 재정책임성에 관한 연구, 2018 박사논문.

2. 지방보조금의 관리체계

가. 사업계획 수립

지방보조사업은 예산편성 전에 사업부서에서 추진계획을 수립하게 되는데, 사업계획서에는 사업의 개요 즉, 사업의 목적이나 주요내용, 기대효과 및 추진단계가 포함된다. 특히 일부 지자체의 경우 사업계획서 작성시에 사업의 타당성이나 관리계획의 타당성 등을 사전에 검토한 후 사업계획을 마련하도록 하고 있다. 지방재정법이나 시행령, 지방보조금 관리기준에는 사업계획 수립단계 사전검토에 대한 별도의 지침은 제시되지 않음에 따라 서울시의 지방보조금 관리지침(2018)을 바탕으로 사전검토 내용을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 사업의 타당성 검토과정에서는 사업목적의 타당성, 사업내용의 명확성, 수혜자의 범위정도, 재정지원규모의 적정성, 유사중복성이 사전검토되어야 한다. 사업목적의 타당성 부분은 사업의 목적이 해당 지자체 전체를 위해 타당한 사업인지, 보조사업과 관련한 법령과 규칙, 조례 등이 제시하는 목적과 보조사업의 목적이 명확하게 연계되었는지를 검토하는 절차이다. 또한 사업내용의 명확성은 보조사업의 내용이 명확하고 구체적인지, 보조사업의 내역사업 등이 목표달성을 위해 합리적인지를 검토하게 된다. 수혜자의 범위정도도 보조사업의 수혜자가 명확하게 정의되어야 하고 광범위 한지를 살펴야 한다. 재정지원 규모의 적정성은 보조사업비 규모를 합리적으로 도출했는지, 부적절한 사업비가 포함되지는 않았는지를 검토하고, 마지막으로 타 사업과 유사중복 여부를 검토했는지가 사전점검될 필요가 있다.

사업계획 수립시에 관리계획의 적정성도 검토되어야 하는데, 보조사업자 선정계획의 타당성과 적절성, 부적정 지출에 대한 대응체계, 사후평가계획에 대한 점검이다. 즉, 보조사업자의 적합성 정도, 자부담 능력을 검토하여 사업자 선정계획을 수립하였는지, 부적정하게 사업비를 지출한 보조사업자에 대해 대응체계를 마련하고 있는지, 마지막으로 보조사업자의 효과성 검증이나 성과관리 계획을 마련하였는지 등을 사업계획단계에서 검토해야 한다.

나. 지방보조금의 심의

지방보조금의 심의는 예산편성 단계와 보조사업자 선정단계, 계속사업의 3년 유지필요성 평가단계 등에서 이루어진다. 먼저, 예산편성 단계에서는 보조금사업 편성의 타당성,

재정지원 규모, 유사중복 여부(신규사업)에 대해 집중심의한다. 보조사업자 선정심의회는 법령 및 예산목적의 위배 여부, 보조사업 내용의 적정성, 금액산정의 착오유무, 재무적 안정성, 사업능력, 사업관리체계의 적정성, 중복이나 편중지원 여부 등에 대해 심의가 이루어진다. 계속사업에 대해서는 전년도의 사업실적을 반영하여 심의를 하는데, 실적이 미흡한 보조사업자에게는 보조금을 지원하지 않도록 하고 있다.

지방보조금심의위원회의 구성 및 운영에 관해서는 「지방재정법」 제32조의3과 지방자치단체 조례를 바탕으로 한다. ‘지방보조금심의위원회는 지방보조금에 관한 사항을 전문적으로 심의하기 위하여 지방자치단체장의 소속으로 두며, 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하되 성별을 고려해야 하며, 민간 위원과 공무원으로 임명하되 공무원이 전체의 4분의 1을 초과하여서는 안 된다. 위원장은 민간위원 중에서 정해야 하며, 임기는 3년 이내에서 조례로 정하되 한차례만 연임 가능하다.

다. 공모 및 사업자 선정

지방자치단체가 「지방재정법」 제32조의2 제1항부터 제6항에 따라 지방보조금 예산을 편성하고 보조사업을 공모하면 보조사업을 수행하고자 하는 단체는 사업계획서를 첨부하여 보조사업을 신청하게 된다. 이후 각 지방자치단체는 사업 신청자가 제출한 사업계획서에 대한 검토를 통해 적정성을 심사하고, 「지방재정법」 제32조의2에 따라 지방보조금심의위원회의 심의를 거쳐 보조사업자를 선정한다.

보조사업자의 선정은 원칙적으로 공모절차에 따르지만 「지방재정법」 제32조의2 제4항을 근거로 법령에서 지원 대상자 선정이 다르게 규정되거나, 해당 사업자가 아니라고는 사업목적 달성이 어렵다고 인정되는 경우, 국고보조사업으로 대상자가 지정되거나 용도가 지정된 기부금일 경우에는 공모절차의 제외가 가능하다.

라. 지방보조금의 교부

보조사업 신청자가 보조사업자로 선정된 후에는 지방보조금 교부신청서와 사업계획서를 첨부하여 보조금 교부를 신청해야 한다. 교부금을 신청할 때에는 자기부담금을 포함하여 지방보조금만 관리할 수 있는 계좌를 개설하여 제출해야 하는데, 이 때 1개 사업 당

계좌는 1개로, 사업에 따라 별도로 단체명과 대표자 성명이 함께 명시되게 개설하여 제출해야 한다(「지방보조금 관리기준(행정안전부 예규 제11호)」).

또한 보조사업자는 ‘보조사업자 관리카드’를 작성하여 자치단체장에게 제출해야 하며, 자치단체장은 ‘보조사업자 관리카드’를 바탕으로 재정관리시스템(e호조)에 ‘지방보조사업 관리카드’를 등록하여 3년간 관리해야 하는데, 이것은 지방보조금이 부적격자에게 교부되지 않도록 지원이력을 체계적으로 관리하고자 하는 것으로 보조사업의 성과를 평가하는 데에도 활용된다.

지방자치단체는 보조사업자가 제출한 교부신청서 및 사업계획서를 검토하여 보조금 교부내용을 결정하여 교부한다. 보조금 교부 이전에는 다음과 같이 몇 가지 조건의 이행여부에 대하여 확인해야 하는데 먼저 보조사업자가 제출한 사업계획서를 검토하여 다른 보조사업자의 사업내용과 유사·중복 여부를 살펴야 하며, 보조금지원 불가단체인지 여부를 검토해야 한다. 다음에는 사업계획서의 적정성에 대한 확인이 이루어져야 하는데 교부신청서가 제출되면 법령과 예산의 목적에 위배되지 않았는지를 확인해야 하며, 보조사업의 내용에 관해서도 검토가 이루어져야 하고, 금액산정에 착오가 있는지 등에 대하여 확인이 이루어져야 한다. 마지막으로 보조금 교부에 필요한 조건이 성실히 이행되었는지를 검토해야 한다.

교부조건에 대한 이행이 확인된 후에는 반드시 보조금 전용 계좌로 보조금을 교부해야 하고, 보조금 교부결정 통지 전에 시행한 사업에 대하여는 원칙적으로 보조금을 교부할 수 없도록 규정하고 있다.

마. 지방보조금의 집행

지방보조금의 집행과정은 사업내용 관리와 회계 관리로 구분할 수 있으며 보조사업자는 「지방재정법」 제32조의4 제1항에 의거하여 해당 법령, 지방보조금 교부결정 내용, 법령에 의한 지방자치단체장의 처분에 따라 성실히 보조사업을 수행하고 지방보조금을 다른 용도로 사용해서는 안 된다. 사업계획이 변경될 경우에는 자치단체장의 승인 후 보조금을 집행할 수 있고 사정으로 인해 지방보조사업을 다른 사업자에게 인계하거나 중단 및 폐지하고자 할 경우에도 사전에 지방자치단체장의 승인을 받아야 한다. 또한 지방보조사업의 수행

상황을 지방자치단체장에게 보고해야 하고 지방자치단체장은 지방보조금의 적정한 집행을 위해 필요한 경우 현지조사를 할 수 있다.

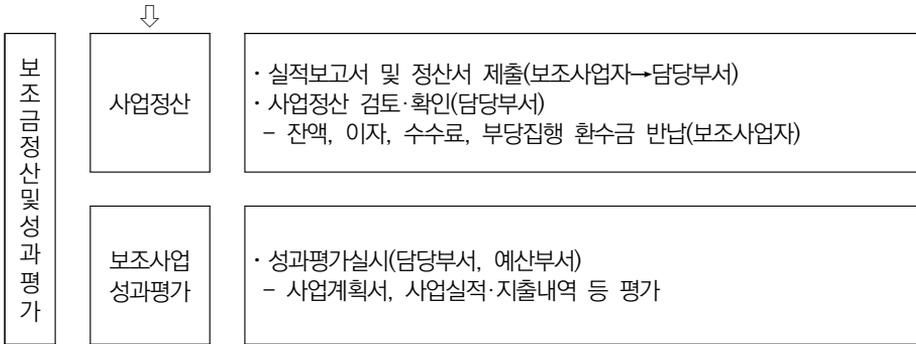
지방보조금 집행과정에서의 회계 관리의 경우 특별한 사유가 없는 한 원칙적으로 당해 회계연도 내 집행을 완료해야 하는데, 사업기간이 종료된 후 사업비 잔액을 집행하거나, 지방자치단체장의 사전 사용 승인을 받은 사업 외에는 사업개시일 이전에 보조금을 집행해서는 안 된다. 보조금 교부 후 사전승인을 위반한 집행금액이 적발될 경우에는 해당 금액만큼을 환수해야 하는데, 불가피하게 회계연도를 넘어 사업이 완료될 것으로 예상될 경우에는 보조금 교부시 집행 및 정산에 관한 사항을 구체적으로 명시해야 한다. 보조사업자의 보조금 집행은 보조금 결제용 전용카드사용을 원칙으로 하며, 보조금 정산시 관련 증빙서를 제출해야 하는데, 부득이한 경우 세금계산서를 첨부해야 한다. 결제용 전용카드는 반드시 법인 명의여야 하며 보조사업자가 법인이 아닐 경우에는 단체의 대표자 또는 회계책임자 명의로 보조금 관리통장과 연계하여 발급받아야 한다.

지방보조금을 지출할 경우에는 반드시 지출결의서를 작성해야 하며, 대표자의 결재 후 보조금이 지출되어야 한다. 보조금 통장과 회계장부, 지출결의서, 영수증 등의 사용내역이 반드시 일치해야 하며, 특히 지방보조금은 보조사업과 직접 관련이 없는 단체의 운영경비로는 지출이 불가한데, ‘민간단체의 법정 운영비 보조’와 ‘사회복지시설 법정 운영비 보조’ 이외의 보조금 예산에서 보조사업 단체의 상근직원 인건비, 사무실 임대료, 공과금 등의 운영비를 지출할 수 없다. 강사료, 인건비, 원고료와 같은 각종 수당을 지급할 경우에는 원천징수한 후 관할세무서에 납부해야 하며, 지방보조사업과 직접 관련 없는 보조단체의 운영경비로 지출하지 않도록 해야 한다.

보조사업비에 자기부담금이 포함되어 있을 경우, 보조금의 지급 결정이 자기부담금의 집행을 전제로 하기 때문에 자기부담금을 보조금 집행 기준과 동일하게 집행해야 하고 자기부담금 사업비도 반드시 집행해야 하며 집행 비율이 계획보다 낮을 경우 보조금을 자기부담금 사용비율에 따라 정산한 후 잔액을 반환조치 해야 한다.

〈그림 3-1〉 지방보조금의 관리체계

관리절차		내용
사업계획수립	사업의 타당성 검토 ↓	<ul style="list-style-type: none"> · 사업목적의 타당성 · 사업내용의 명확성과 구체성 · 수혜자의 명확성과 광범위성 · 재정지원 규모의 적정성 · 유사중복성
	관리계획의 적정성 검토	<ul style="list-style-type: none"> · 보조사업자 선정계획의 타당성과 적절성 · 부적정 지출에 대한 대응체계 · 사후평가계획
보조사업자 공모 및 선정	사업공고 ↓	<ul style="list-style-type: none"> · 지원사업 부서단위 시행공고 · 지원사업 설명(담당부서)
	지원사업 신청서 제출 ↓	<ul style="list-style-type: none"> · 지원신청서 접수(담당부서) · 지원사업신청서 작성 및 제출(보조사업자→담당부서) 단, 공모 제외사업은 예산편성 전 제출
	지원사업 심사 및 선정 ↓	<ul style="list-style-type: none"> · 지원대상 사업 심사(담당부서) · 사업대상 선정심의(지방보조금심의위원회)
보조금신청 및 교부	교부신청 및 실행계획서 작성/검토 ↓	<ul style="list-style-type: none"> · 지원사업 선정 확인 후 보조금 교부신청(보조사업자) <ul style="list-style-type: none"> - 보조금교부신청 방법 및 회계처리 지침 교육(담당부서) · 지원대상 사업 선정 후 실행계획서 작성 제출(보조사업자) · 사업검토·심의(담당부서)
	사업승인 ↓	<ul style="list-style-type: none"> · 사업승인(담당부서→민간단체)
보조금집행	사업집행 ↓	<ul style="list-style-type: none"> · 보조금 결정 및 교부(담당부서) · 집행지침 및 사업비 회계처리 개별교육(담당부서) · 사업집행관리(담당부서)
	지도점검	<ul style="list-style-type: none"> · 사업별 현장점검 및 중간평가 실시(담당부서) ※ 점검결과제출(담당부서→예산부서)



자료: '서울시 지방보조금 운영관리지침(2018)', '이지은, 지방자치단체의 재정책임성에 관한 연구, 박사논문(2018)'을 중심으로 수정·보완

바. 지방보조금의 정산

보조사업자는 지방보조사업의 완료, 폐지, 회계연도 종료 등 이후 2개월 이내에 지방보조사업의 실적보고서를 지방자치단체장에게 제출해야 하고 지방자치단체장은 실적보고서를 바탕으로 보조사업이 법령 및 교부내용에 따른 지방자치단체장의 처분에 적합한 것인지를 심사해야 하고, 필요에 따라서는 현지조사를 실시 할 수 있다. 지방자치단체장은 심사 결과가 적합하다고 판단된 때에는 지방보조금액을 확정해서 보조사업자에게 통지해야 하며, 적합하지 않다고 판단된 때에는 시정조치를 명할 수 있다.

사업비 정산액이 보조금 산출의 기초가 되는 사업량 보다 감소하였을 경우에는 해당 감소율에 의하여 보조금을 감액조치 해야 하고 법령을 위반하였을 경우에는 지방보조금 교부 결정이 취소될 수 있다. 보조금 교부의 취소 사유로는 지방보조금을 다른 용도에 사용하거나, 법령 및 지방보조금 교부내용, 지방자치단체장의 처분을 위반하거나, 거짓신청 등의 방법으로 보조금을 교부 받거나, 그 외 조례에 의하여 사업수행이 곤란하다고 정하는 경우이다. 이 때 반환되는 보조금은 교부에 따라 발생한 이자를 포함하는데, 보조금을 최초 교부받은 때부터 집행 잔액을 반환할 때 까지 실제 발생한 모든 이자를 포함해야 한다. 또한 교부결정이 취소된 자에 대해서는 5년의 범위 내에서 지방보조금 교부를 제한할 수 있다.

보조사업자는 「지방재정법」 제32조의9, 「지방재정법 시행령」 제32조의5, 제37조의6에 따라 중요재산에 대하여 관리해야 한다. 지방보조금으로 취득하거나 그 효용이 증가된 것으로 보이는 중요재산에 대하여 현재액과 수량의 증감변화를 명백히 해야 하고, 현황을 지방자치단체장에게 보고해야 하고 해당 보조사업이 완료된 이후에도 지방자치단체장의 승인 없이 중요재산을 교부 목적 외의 용도로 사용, 양도·교환·대여, 담보 제공해서는 안 된다.

사. 성과평가

지방보조금의 남용 및 방만한 운영에 대한 우려가 확산됨에 따라, 지방보조금을 통해 운영되는 보조사업에 대한 평가가 강조되고 있다. 지방자치단체장은 「지방재정법」 제32조의7에 근거하여 지방보조사업 완료 후 다음연도 7월 말까지 매년 성과평가를 실시하고, 특별한 사유가 없는 한 평가결과를 예산편성에 반영해야 한다. 또한 지속적으로 이루어지는 사업에 대해서는 3년마다 유지 필요성을 평가하고, 지방보조금심의위원회의 심의를 거쳐 평가결과에 따라 필요한 조치를 해야 한다.

〈표 3-2〉 지방보조사업의 평가기준

분야	운영내용		배점
사업계획 (15점)	1-1	다른 보조사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가?	10
	1-2	보조사업자의 사업계획이 효율적이고 적절한가?	5
사업관리 (25점)	2-1	보조사업자가 사업추진실태를 주기적으로 관리하고, 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?	5
	2-2	사업이 계획대로 집행되었는가? ※예산 집행률, 기타 집행실적 등을 감안	15
	2-3	예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?	5
	2-4	보조금의 집행과정에서 예산을 낭비한 사실이 있는가?	-20
사업성과 (60점)	3-1	계획된 성과를 달성하였는가?	40
	3-2	계속 지원할 필요성이 인정되는가?	20

자료: 행정안전부 지방보조금관리기준(2017).

평가 대상은 민간보조사업과 자치단체 보조사업을 대상으로 하고, 평가 절차는 3월까지 성과평가 기준을 수립한 후 성과평가 대상을 선정하여 7월까지 평가를 실시하고 평가결과를 다음 연도 예산에 반영한다. 평가기준은 사업계획, 사업관리, 사업성과 등 3개 분야로 구분되어 있고, 구체적으로는 사업계획(15점), 사업관리(25점), 사업성과(65점) 3개 분야로 구분하여 평가하고 있다.

먼저, 사업계획 분야는 유사·중복사업, 사업계획의 효율성, 사업관리 분야는 주기적 관리, 계획성, 집행 효율성, 사업성과분야는 성과의 달성도 및 계속지원의 필요성에 대해 평가하는데, 특히 예산 낭비사실이 확인될 경우 패널티(-20점)를 적용함으로써 보조금 집합의 투명성을 강조하고 있다.

평가결과는 5개 등급(매우우수: 90점 이상, 우수: 90-80점, 보통: 80-60점, 미흡: 60-50점, 매우미흡: 50점 미만)으로 나누어 실시하고 있는데, 각 분야별 평가기준이나 배점은 분야별 총 배점 범위 내에서 자치단체 특성에 맞게 조정할 수 있도록 하고 있다. 3년 단위로 유지 필요성을 평가하는 사업에 대해서는 별도의 배점기준을 정할 수 있도록 하고 있다. 성과평가 결과 활용에 대해서는 평가결과를 다음 연도 예산에 반영함과 더불어 대상 사업별로 성과평가 결과를 자치단체 홈페이지에 공개하도록 규정하고 있다.

〈표 3-3〉 지방보조사업 운영평가

구분	근거법	내용
1	평가 시기 법 제32조의7, 영 제37조의4	· 사업완료 후 다음연도 7월말까지(매년) · 지속적으로 이루어지는 보조사업에 대해서는 3년 단위로 유지 필요성 평가를 실시하여야 하며, 이 경우 그 연도 중에 실시하는 성과 평가를 유지 필요성 평가로 대체하여 실시
2	평가 대상 법 제32조의7, 영 제37조의4	· 민간 보조사업, 자치단체 보조사업 ※ 국고 및 시도비보조사업 또는 국가직접지원(공모 등) 보조사업, 국제행사 또는 전국 단위 시도순회 행사에 따른 보조사업, 예비군육성지원보조사업, 운수업계보조사업, 교육기관보조사업은 원칙적으로 평가대상에서 제외할 수 있으나, 이 중 자치단체의 선택적 희망사업은 평가대상에 포함
3	평가 기준 영 제37조의4	· 사업계획, 사업관리, 사업성과 등 3개 분야로 구분하여 평가 실시
4	성과 영 제37조의4	· 성과평가 기준 수립(~3월) → 전년도 보조사업에 대한 성과평가 대

구분		근거법	내용
	평가 절차		상 선정 및 실시(~7월) → 다음연도 예산 반영(~11월)
5	성과 평가 결과 활용	법 제32조의7, 법 제60조, 영 제37조의4	· 성과평가 결과 다음연도 예산 편성시 반영 · 대상사업별 성과평가결과 자치단체 홈페이지에 총괄하여 공개

자료: 이지은(2018), 지방자치단체의 재정책임성에 관한 연구, 박사논문

3. 지방보조금의 규모 및 추이

가. 지방보조금의 전체 규모

지방자치단체의 지방보조금 전체 규모를 알아보기 위해서는 지방보조금의 범위를 어디까지로 할 것이냐를 정해야 한다. 현재 지방보조금에 대한 학술적 정의가 명확하지 않은 상태에서 실정법상 정의만 존재하다 보니 각 법령에 따라 지방보조금을 규정하는 범위가 제각기 다른 상황이다.

예산운영편성기준에서는 국비와 시도비 및 자체사업비를 모두 포함하는 금액을 지방보조금으로 규정하고 있으며, 행정안전부 지방보조금관리 규정에서는 지방보조금에서 국비를 제외하고 있다. 또한 지방보조금성과평가 시에는 국비와 시도비를 제외한 순수 자체사업비만을 대상으로 하고 있다.

우선 가장 일반적으로 사용되고 있는 예산운영편성기준 상 기준에 따른 지방보조금 규모를 살펴보면 다음과 같다. 2017 회계연도를 기준으로 예산운영편성기준 상 국비를 포함하는 지방보조금의 전체 규모는 약 76조원 규모이다. 여기에는 민간경상사업보조 등 민간에 지원하는 금액뿐 아니라 자치단체 경상보조, 예비군육성지원보조, 자치단체보조

이 중 도가 34,530,597백만원으로 전체 지방보조금 중 45.36%로 가장 많은 비중을 차지고 있으며, 특·광역시가 20,950,700백만원으로 27.52%, 시가 10,177,980백만원 13.37%, 자치구가 5,643,734백만원으로 7.41% 군이 4,826,090백만원으로 6.34%를 차지하는 것으로 나타났다.

지방보조금 종류별로는 자치단체 경상보조금이 34,717,966백만원(46.9%), 자치단체 자본보조가 12,912,228백만원(17%) 으로 전체 지방보조금의 절반 이상을 차지하고 있는

것으로 나타났다. 이는 예산운영편성기준 상 지방보조금 중 절반정도는 민간으로 지원되는 보조금이 아닌 자치단체 간 보조금임을 보여주는 것이라 할 수 있다.

자치단체 경상 및 자본보조 다음으로는 사회복지시설법정운영비보조가 전체 지방보조금의 7.2%를 차지하고 있으며 민간자본보조와 사회복지사업보조가 그 뒤를 잇는 것으로 나타났다.

아래 <표3-4>은 국비를 포함하는 전체 지방보조금 규모를 보여주고 있다. 또한 앞에서 언급했듯이 행정안전부 지방보조금관리기준에서는 지방보조금에서 국비를 제외한 금액을 지방보조금으로 보고 있다. 지방보조금관리기준 상 지방보조금 종류는 예산편성운영기준과 동일하며 각 지방보조금에서 국비를 제외한 금액을 지방보조금으로 간주한다. <표3-5>는 지방보조금 중 국비를 제외한 금액을 보여준다.

〈표 3-4〉 지방보조금 전체 규모

(단위: 백만원, %)

구분	합계	민간경상 사업보조	민간단체 법정운영 비보조	민간행사 사업보조	운수업계 보조금	사회복지 시설 법정 운영비 보조	사회복지 사업보조	자치단체 경상 보조금	교육 기원에 대한 보조	예비군 육성지원 경상보조	민간자본 사업보조 (자체지원)	민간자본 사업보조 (외부지원)	자치단체 자본보조	예비군 육성지원 자본보조
특광역시	20950,700 (100.0)	727,689 (3.5)	78,874 (0.4)	43,165 (0.2)	1,781,699 (8.5)	201,141 (1.0)	394,782 (1.9)	14,853,563 (70.9)	409,007 (2.0)	182 (0.0)	223,363 (1.1)	571,029 (2.7)	1,663,976 (7.9)	2,229 (0.0)
도	34,530,597 (100.0)	788,934 (2.3)	62,300 (0.2)	53,331 (0.2)	430,663 (1.2)	204,327 (0.6)	163,674 (0.5)	20,864,404 (60.4)	70,633 (0.2)	1,121 (0.0)	187,760 (0.5)	454,767 (1.3)	11,248,252 (32.6)	432 (0.0)
시	10,177,980 (100.0)	1,022,972 (10.1)	129,302 (1.3)	305,515 (3.0)	1,842,253 (18.1)	1,998,392 (19.6)	1,631,031 (16.0)	0 (0.0)	1,092,586 (10.7)	6,802 (0.1)	540,282 (5.3)	1,601,780 (15.7)	0 (0.0)	7,065 (0.1)
군	4,826,090 (100.0)	804,077 (16.7)	66,615 (1.4)	200,038 (4.1)	485,031 (10.1)	577,438 (12.0)	525,272 (10.9)	0 (0.0)	210,606 (4.4)	3,751 (0.1)	570,617 (11.8)	1,378,161 (28.6)	0 (0.0)	4,485 (0.1)
구	5,643,734 (100.0)	261,292 (4.6)	29,831 (0.5)	38,706 (0.7)	55,283 (1.0)	2,483,680 (44.0)	2,252,887 (39.9)	0 (0.0)	370,885 (6.6)	2,803 (0.0)	30,195 (0.5)	114,196 (2.0)	0 (0.0)	3,975 (0.1)
합계	76,129,100 (100.0)	3,604,964 (4.7)	366,922 (0.5)	640,756 (0.8)	4,594,929 (6.0)	5,464,979 (7.2)	4,967,646 (6.5)	35,717,966 (46.9)	1,533,717 (2.8)	14,659 (0.0)	1,552,217 (2.0)	4,119,932 (5.4)	12,912,228 (17.0)	18,186 (0.0)

주: 2017 회계연도 예산기준
출처: 행정안전부 내부자료

〈표 3-5〉 지방보조금 전체 규모 (국비제외)

(단위: 백만원, %)

구분	합계	민간경상 사업보조	민간단체 법정운영 비보조	민간행사 사업보조	운수업계 보조금	사회복지 시설 법정운영 비 보조	사회복지 사업보조	자치단체 경상 보조금	교육기관 에 대한 보조	예비군 육성지원 경상보조	민간자본 사업보조 (자체재원)	민간자본 사업보조 (외부재원)	자치단체 자본보조	예비군 육성지원 자본보조
특광역시	20950,700 (100.0)	727,689 (3.5)	78,874 (0.4)	43,165 (0.2)	1,781,699 (8.5)	201,141 (1.0)	394,782 (1.9)	14,853,563 (70.9)	409,007 (2.0)	182 (0.0)	223,363 (1.1)	571,029 (2.7)	1,663,976 (7.9)	2,229 (0.0)
도	34,530,597 (100.0)	788,934 (2.3)	62,300 (0.2)	53,331 (0.2)	430,663 (1.2)	204,327 (0.6)	163,674 (0.5)	20,864,404 (60.4)	70,633 (0.2)	1,121 (0.0)	187,760 (0.5)	454,767 (1.3)	11,248,252 (32.6)	432 (0.0)
시	10,177,980 (100.0)	1,022,972 (10.1)	129,302 (1.3)	305,515 (3.0)	1,842,253 (18.1)	1,998,392 (19.6)	1,631,031 (16.0)	0 (0.0)	1,092,586 (10.7)	6,802 (0.1)	540,282 (5.3)	1,601,780 (15.7)	0 (0.0)	7,065 (0.1)
군	4,826,090 (100.0)	804,077 (16.7)	66,615 (1.4)	200,038 (4.1)	485,031 (10.1)	577,438 (12.0)	525,272 (10.9)	0 (0.0)	210,606 (4.4)	3,751 (0.1)	570,617 (11.8)	1,378,161 (28.6)	0 (0.0)	4,485 (0.1)
구	5,643,734 (100.0)	261,292 (4.6)	29,831 (0.5)	38,706 (0.7)	55,283 (1.0)	2,483,680 (44.0)	2,252,887 (39.9)	0 (0.0)	370,885 (6.6)	2,803 (0.0)	30,195 (0.5)	114,196 (2.0)	0 (0.0)	3,975 (0.1)
합계	76,129,100 (100.0)	3,604,964 (4.7)	366,922 (0.5)	640,756 (0.8)	4,594,929 (6.0)	5,464,979 (7.2)	4,967,646 (6.5)	35,717,966 (46.9)	2,153,717 (2.8)	14,659 (0.0)	1,552,217 (2.0)	4,119,932 (5.4)	12,912,228 (17.0)	18,186 (0.0)

주: 2017 회계연도 예산기준
출처: 행정안전부 내부자료

나. 지방보조금 유형별 규모

앞서 설명한 바와 같이 행정안전부 지방보조금관리기준 상 지방보조금은 자치단체 간 보조금과 예비군 육성 보조금 등 민간보조의 성격이 아닌 보조금이 다수 포함되어 있다. 이에 지방보조금관리기준에서는 자치단체에서 성과평가 등을 통해 관리하여야 하는 지방보조금을 구분하여 제시하고 있다. 이는 회계 통계목상 307목에 해당하는 것으로서 민간경상보조, 민간단체법정운영비보조, 민간행사보조, 사회복지시설법정운영비보조, 사회복지사업보조, 민간자본사업보조 등 6개 과목이다.

2017 회계연도를 기준으로 했을 때 전국 지방자치단체의 6개 통계목에 대한 지방보조금 총액은 16,704,948 백만 원이며(지방재정분석, 2018), 이 중 사회복지시설보조가 5,279,573백만 원으로 31.71%를 차지하고 있다. 이 외 민간경상보조는 20.12%, 민간단체보조는 2.17%, 민간행사보조는 3.75%, 사회복지보조 28.91%, 민간자본보조가 13.33%를 차지하고 있다.

〈표 3-6〉 2017 회계연도 지방보조금 유형별 비중

(단위: 백만 원, %)

총계	민간경상보조	민간단체보조	민간행사보조	사회복지시설보조	사회복지보조	민간자본보조
16,704,948	3,361,496	363,151	627,004	5,279,573	4,829,413	2,226,311
100.0%	20.12%	2.17%	3.75%	31.71%	28.91%	13.33%

주: 2017 회계연도 결산기준

출처: 2018년(FY2017) 지방자치단체 재정분석 통계자료

다. 지방보조금의 추이

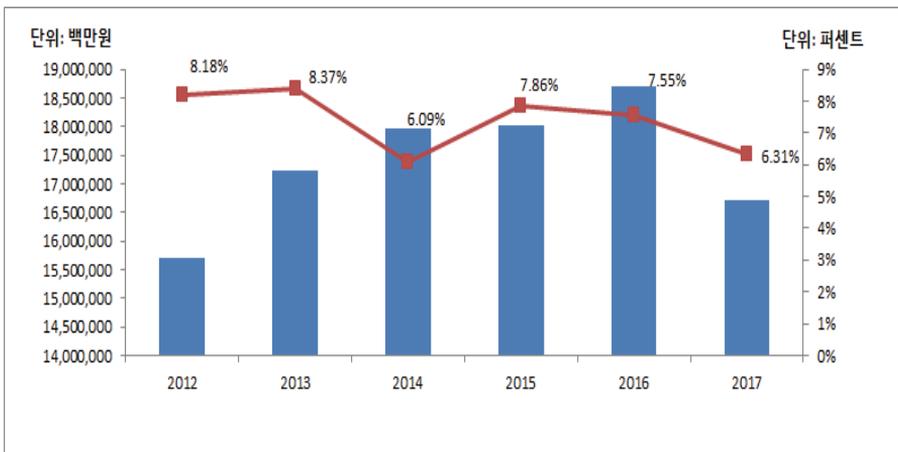
지방보조금 총액은 2012회계연도 이후 2016회계연도까지 지속적으로 증가추이를 보인다 2017회계연도에 16조 원으로 2016회계연도 18조 원 대비 약 2조 원 감소한 것으로 나타 났다. 세출결산액 중 지방 보조금이 차지하는 비율의 경우 2012회계연도 8.18%에서 2013회계연도 8.37%로 증가하였다가 2014회계연도에 6.09%로 감소하였으나 2015 회계연도에는 7.86%로 증가하는 등 증가와 감소를 반복하는 것으로 나타났다(한국지방행정연구원, 2016).

연도별, 단체별 지방보조금 규모는 2012 회계연도 이후 급격한 증가세를 보이다가 2014회계연도 이후 감소추이를 보이고 있다(지방재정연감, 2016). 2012회계연도를 기준으로 단체별 지방보조금 규모는 전국 평균 8.18%이며, 특·광역시 평균 4.59%, 도 평균 3.67%, 시 평균 12.58%, 군 평균 12.76%, 구 평균 17.69%를 각각 차지하고 있다(한국지방행정연구원, 2018). 반면, 2017회계연도를 기준으로 단체별 지방보조금 규모는 전국 평균 8.18%, 특·광역시 평균 3.01%, 도 평균 3.00%, 시 평균 8.89%, 군 평균 8.56%, 구 평균 15.60%를 보이고 있다(한국지방행정연구원, 2018).

〈표 3-7〉 지방보조금이 세출총액에서 차지하는 비율 추이

(단위: 백만 원, %)

연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017
지방보조금 규모	15,715,382	17,236,526	17,971,871	18,023,371	18,690,320	16,704,948
비율	8.18%	8.37%	6.09%	7.86%	7.55%	6.31%



주1: 지방보조금 총액=민간경상보조+민간행사보조+민간단체법정운영비보조+사회단체보조+사회복지보조+민간자본보조

주2: 지방보조금비율=(지방보조금총액/세출결산액)*100

출처: 각 회계연도 지방자치단체 재정분석 통계자료

〈표 3-8〉 연도별·단체별 지방보조금 비율 추이

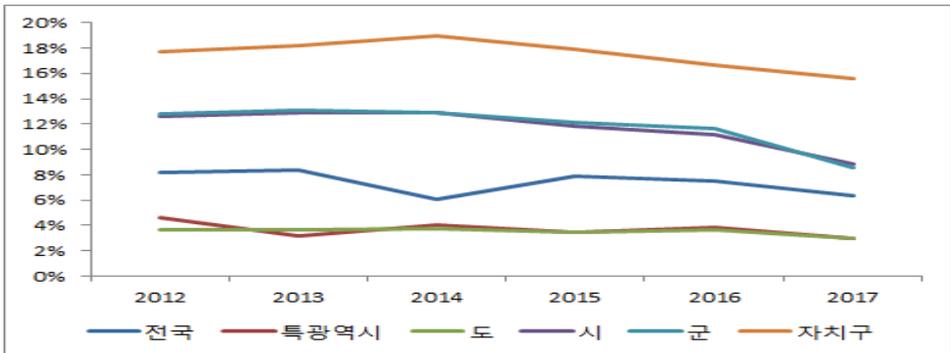
(단위: %)

회계연도	전국 평균	특광역시 평균	도 평균	시 평균	군 평균	자치구 평균
2012	8.18%	4.59%	3.67%	12.58%	12.76%	17.69%
2013	8.37%	3.13%	3.66%	12.88%	13.11%	18.21%
2014	6.09%	4.04%	3.78%	12.87%	12.93%	18.99%
2015	7.86%	3.51%	3.48%	11.86%	12.10%	17.95%
2016	7.55%	3.81%	3.64%	11.15%	11.69%	16.63%
2017	6.31%	3.01%	3.00%	8.89%	8.56%	15.60%

주: 결산기준

출처: 각 회계연도 지방자치단체 재정분석 통계자료

〈그림 3-2〉 연도별·단체별 지방보조금 비율



주: 결산기준

출처: 각 회계연도 지방자치단체 재정분석 통계자료

지방보조금 총액은 2012회계연도 이후 지속적으로 증가하여오다 2017회계연도에는 감소한 추이를 보이고 있으며, 지방보조금 유형별로는 연도에 따라 증가 및 감소를 보이고 있다(한국지방행정연구원, 2016).

〈표 3-9〉 지방보조금 유형별 변화 추이

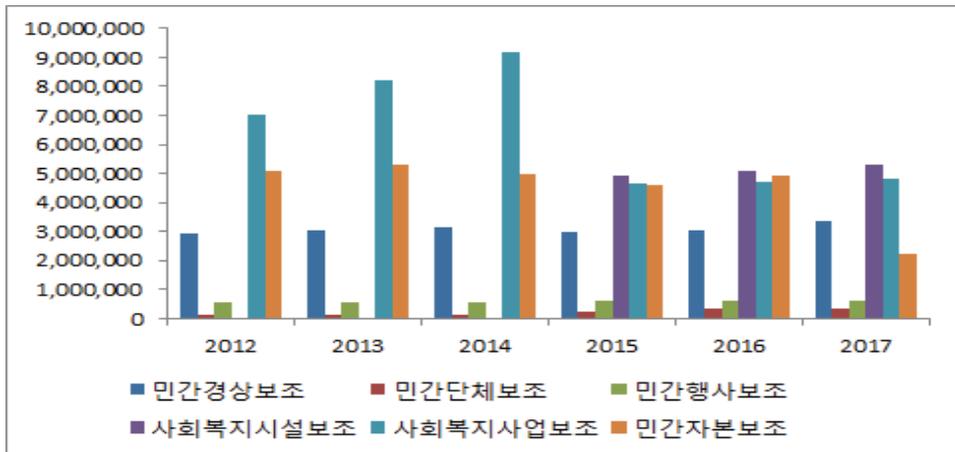
(단위: 백만 원)

구분	총계	민간경상 보조	민간단체법정 운영비 보조	민간행사 보조	사회복지 시설법정 운영비 보조	사회복지 사업보조	민간자본 보조
2012	15,715,382	2,909,527	133,352	548,031	-	7,027,911	5,096,561
2013	17,236,526	3,014,130	133,134	577,720	-	8,211,597	5,299,947
2014	17,971,871	3,140,380	133,582	536,532	-	9,195,923	4,965,452
2015	18,023,371	3,005,710	249,177	601,721	4,938,685	4,634,483	4,593,595
2016	18,690,320	3,042,421	319,579	603,119	5,059,756	4,731,265	4,934,180
2017	16,704,948	3,361,496	363,151	627,004	5,297,573	4,829,413	2,226,311

주: 결산기준

출처: 각 회계연도 지방재정분석 통계자료

〈그림 3-3〉 지방보조금 유형별 변화 추이



주: 결산기준

출처: 각 회계연도 지방재정분석 통계자료

제2절 지방보조금 관리체계에 대한 공무원 인식분석

1. 설문조사의 개요³⁾

지방보조금 관리체계에 대한 실태 분석은 매우 실무적인 부분으로서 구체적인 실태분석에 앞서서 지방보조사업을 직접 집행하고 관리하고 있는 자치단체 공무원들을 대상으로 지방보조금 관리체계의 전반에 대한 인식을 분석한 후 다음 단계에서 실무자들이 특히 문제인식을 하고 있는 부분에 대해서는 심화된 분석(제3절 지방보조금의 관리체계 실태분석)을 실시하였다.

먼저, 지방보조금의 관리체계의 실태분석을 위한 1단계로서 공무원 대상 인식조사를 실시하였는데, 조사대상은 지방자치단체에서 지방보조금 관리 업무를 수행하고 있는 예산부서와 사업부서 공무원 405명이고, 조사기간은 2018년 10월1일부터 10월19일까지 3주간 실시하였다. 조사방법은 설문지를 배부하여 작성 후 회수하는 방법으로 이루어졌다. 설문조사 시 사용된 질문지의 문항 구성은 아래와 같다.

〈표 3-10〉 지방보조금 관리체계 실태 인식 분석 설문문항

설문분야	설문문항
일반사항	소속기관(자치단체유형) 특별·광역시, 도, 시, 군, 자치구
	소속부서(사업 분야) 예산부서, 문화체육관광, 여성복지, 농축수산, 도로주택건설, 일반행정
사업계획	부정수급의 원인
	부정수급과 자부담의무화
	자부담 방식
사업심사	유사중복의 저해 요인
	1차 사전심사(사업적격성심사)
	1차 사전심사의 필요성
사업집행	지방보조금심의위원회 문제점
	지방보조금 정산 시 문제점 지방보조금 사후관리제도

3) 본 설문조사는 행정안전부의 연구용역인 '부정수급 근절을 위한 지방보조금의 관리체계 개선방안(2018)'을 수행하며 실시한 설문조사 시 문항을 추가하여 실시하였으며, 일부의 내용은 본 연구용역의 설문조사를 인용하였음.

위 표와 같이 설문분야는 일반사항, 사업계획, 사업심사, 운영현황 분야로 구성되어 있다. 일반사항은 응답자의 특성을 나타내는 것으로 자치단체 유형구분을 위한 소속기관, 사업 분야 조사를 위한 소속부서, 사업 유형 조사를 위한 통계목으로 구성하였다.

사업계획 분야의 경우 사업계획 시 주요 고려사항, 부정수급 및 유사중복 관련 가능성 검토 여부와 원인에 대한 인식, 자부담에 대한 인식 등으로 구성하였다. 사업심사 분야의 경우 1차 사전심사(사업적격성심사)에 대한 인식과 지방보조금심의 위원회 관련 사항에 대한 인식을 묻는 문항으로 구성하였다. 운영현황의 경우 지방보조금 정산 관련 항목과 사후관리제도에 대한 인식을 묻는 문항으로 구성하였다.

지방보조금 관리체계 관련 실태 인식조사에 응답한 자치단체 공무원은 총 405명 이었다. 이 중 군이 177명(43.7%) 으로 가장 많았으며, 시가 144명(35.6%)인 것으로 나타났다. 사업분야별로는 예산부서가 131명(32.3%)로 가장 많았으며 여성복지 129명(31.9%), 농축수산 107명(26.4%)의 순인 것으로 나타났다.

〈표 3-11〉 지방보조금 관리실태 관련 일반현황 분석 결과

구분		빈도	비율
자치단체유형	특광역시	14	3.5%
	도	21	5.2%
	시	144	35.6%
	군	177	43.7%
	자치구	49	12.1%
계		405	100%
사업분야	예산부서	131	32.3%
	문화체육관광	16	4.0%
	여성복지	129	31.9%
	농축수산	107	26.4%
	도로주택건설	4	1.0%
	일반행정	18	4.4%
계		405	100%

2. 사업계획 및 심사분야에 대한 인식

가. 사업계획 분야에 대한 인식

지방보조금 사업계획 실태에 대한 인식조사는 부정수급, 자부담, 유사중복과 관련된 문항으로 구성하였다.

첫째, 부정수급과 관련해서는 지방보조금에서 부정수급이 일어나는 원인에 대한 실태 인식 분석을 시도하였다. 분석 결과 지방보조금에서 부정수급이 일어나는 원인으로 지방보조사업 운영관리 시스템의 부재가 가장 원인으로 인식하고 있음을 알 수 있었다. 이는 자치단체유형, 사업유형, 사업 분야별로도 동일한 것으로 나타났다. 즉, 자치단체 유형, 사업유형, 사업분야별 등 모든 유형의 지방보조금에서 부정수급이 일어나는 가장 큰 원인으로 지방보조금 운영관리 시스템이 부재하기 때문이라는 것을 알 수 있다.

〈표 3-12〉 사업계획 분야 분석 결과(부정수급)

	부정수급의 원인					Total
	지방보조 사업운영 관리 시스템부재	지방보조 사업심의 위원회 심의미비	지방보조 사업집행 과정에 대한 감독 미비	집행 및 사후 관리 절차 미흡	기타	
특광역시	5	1	3	3	1	13
	1.5%	.3%	.9%	.9%	.3%	3.9%
도	4	0	7	6	0	17
	1.2%	.0%	2.1%	1.8%	.0%	5.1%
자치단체 유형	43	2	31	38	3	117
	12.8%	.6%	9.3%	11.3%	.9%	34.9%
시	48	9	42	46	4	149
	14.3%	2.7%	12.5%	13.7%	1.2%	44.5%
군	16	0	12	7	4	39
	4.8%	.0%	3.6%	2.1%	1.2%	11.6%
자치구	116	12	95	100	12	335
	34.6%	3.6%	28.4%	29.9%	3.6%	100.0%

둘째, 자부담과 관련해서는 지방보조금의 효율적 관리를 위해 어떠한 방식의 자부담이 필요한지에 대한 조사를 실시하였다. 분석결과 지방보조금의 효율적 관리를 위해서는 사업 유형에 따라 자부담을 차등적으로 적용하여야 한다는 것으로 나타났다.

자부담을 무조건 일정비율 이상하여야 한다는 것이 사업규모 및 사업 분야에 따라 차등 적용하여야 한다는 의견보다 높은 것으로 나타나 자부담 비율 의무화가 지방보조금의 효율적 관리에 도움이 된다는 인식이 강하며, 사업규모나 분야 보다는 경상보조, 자본보조, 시설보조와 같이 사업 유형에 따른 차별적 관리가 필요한 것으로 나타났다.

〈표 3-13〉 사업계획 분야 분석 결과(자부담 비율)

	자부담의무화방식선호도				Total
	무조건일정비율 이상	사업유형에따라 차등적용	사업규모에따라 차등적용	사업분야에따라 차등적용	
특광역시	4 1.0%	5 1.2%	5 1.2%	0 .0%	14 3.5%
도	5 1.2%	7 1.7%	4 1.0%	5 1.2%	21 5.2%
자치단체 유형	39 9.7%	57 14.1%	22 5.4%	25 6.2%	143 35.4%
시	47 11.6%	71 17.6%	38 9.4%	21 5.2%	177 43.8%
군	6 1.5%	24 5.9%	13 3.2%	6 1.5%	49 12.1%
자치구	101 25.0%	164 40.6%	82 20.3%	57 14.1%	404 100.0%
Total					

셋째, 유사중복 검토와 관련해서는 사업계획 수립 시 유사중복 검토를 방해하는 원인이 무엇인가에 대한 조사를 실시하였다. 분석결과 유사중복 판단 기준 및 개념이 미흡한 것이 가장 큰 유사중복 검토의 방해원인인 것으로 나타났다. 그 다음으로는 사업부서 간 소통 부재 및 칸막이 행정이 유사중복의 검토에 장애가 되는 것으로 나타났다. 이는 자치단체에서 지방보조금의 사업계획에 대한 심의 시 유사중복 여부 판단에 대한 기준과 이를 통합적

으로 관리할 수 있는 제도 및 규정이 갖추어져 있지 못하고 있는 실정을 보여준다 할 것이다. 컨트롤 타워 부재를 유사중복 검토 방해 요소로 지적한 응답자도 다수 있음이 이러한 실태를 말해준다고 할 것이다.

〈표 3-14〉 사업계획 분야 분석 결과(유사중복)

	유사중복검토방해요소					Total
	사업부서간 소통부재 및 칸막이 행정	유사중복 판단기준 및 개념 미흡	컨트롤 타워부재	담당자의 인식이나 의지 부족	담당자의 업무량 과중	
특광역시	4	5	2	2	0	13
	1.1%	1.4%	.6%	.6%	.0%	3.7%
도	9	5	6	0	1	21
	2.5%	1.4%	1.7%	.0%	.3%	5.9%
자치단체 유형	29	53	19	7	13	121
	8.2%	15.0%	5.4%	2.0%	3.7%	34.2%
시	41	67	15	3	31	157
	11.6%	18.9%	4.2%	.8%	8.8%	44.4%
군	2	18	8	2	12	42
	.6%	5.1%	2.3%	.6%	3.4%	11.9%
자치구	85	148	50	14	57	354
	24.0%	41.8%	14.1%	4.0%	16.1%	100.0%

나. 사업심사분야에 대한 인식

지방보조금 심의에 대한 인식분석을 위해 지방보조금 심의에 있어 지방보조금심의위원회에 앞서 공무원들이 인식하고 있는 사전심의의 필요성 여부, 현행 지방보조금심의위원회의 문제점 등에 대해 질문하였다.

먼저, 지방보조사업자 선정 시 1차 사전심사 필요한지 여부에 대한 공무원의 인식조사 결과, 필요하다라는 응답이 401명(84.4%)로 필요하지 않다 51명(10.7%)에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타나, 지방보조사업 선정 시 1차 사전심사에 대한 요구가 높은 것으로 나타났다.

〈표 3-15〉 1차 사전심사 필요성

	빈도수	비율(%)
필요하다	401	84.4
필요하지 않다	51	10.7
무응답	23	4.8
합계	475	100.0

지방보조금심의위원회의 운영에 있어서 어떠한 문제점이 있는지에 대한 질문에는 지방보조금심의위원회가 형식적으로 운영되거나 심의가 진행된다고 지적하는 응답이 가장 많은 것(58.7%)으로 나타났으며 위원회의 권한미비(15.6%)와 운용평가반영 미비(15%)와 같이 위원회의 심의결과 활용에 대해 지적하는 응답도 다수 있는 것으로 나타났다. 이는 지방보조금을 심사함에 있어 지방보조금심의위원회가 실질적 권한 없이 절차만을 위해 형식적으로 운영되고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

〈표 3-16〉 사업심사 분야 분석 결과(지방보조금심의위원회)

	지방보조금심의위원회의 문제점				Total	
	형식적인 심의	운용평가 반영미비	위원회 권한미비	기타		
특광역시	8 2.4%	0 .0%	2 .6%	2 .6%	12 3.5%	
도	8 2.4%	2 .6%	4 1.2%	0 .0%	14 4.1%	
자치단체 유형	시	74 21.8%	17 5.0%	23 6.8%	12 3.5%	127 37.5%
	군	84 24.8%	26 7.7%	21 6.2%	16 4.7%	147 43.4%
자치구	25 7.4%	6 1.8%	3 .9%	5 1.5%	39 11.5%	
Total	199 58.7%	51 15.0%	53 15.6%	36 10.3%	339 100.0%	

3. 정산 및 성과평가분야에 대한 인식

지방보조금 사업운영 분야의 인식은 지방보조금 정산 실태에 대해 묻는 질문으로 구성하였다. 분석결과, 지방보조금 정산에 있어 가장 큰 문제점은 제출된 정산보고서의 내용이 부실하다는 것이었다. 그 다음으로 정산보고서 검증시간과 검증인력이 부족함을 지적하는 응답이 뒤를 잇는 것으로 나타났다.

이는 지방보조금에 대한 정산 시 사업유형이나 규모를 구분하지 아니하고 모든 지방보조사업에 대해 같은 수준의 정산을 요구하고 이에 대한 정산검사를 모두 실시하기 때문인 것으로 보인다. 즉, 모든 지방보조사업자에게 동일한 수준의 정산보고서를 요구함으로써 사업규모 및 인력규모가 작은 보조사업의 경우 부실한 정산보고서가 작성되는 경우가 발생하는 것이다. 또한 모든 지방보조사업에 대해 정산검사를 실시하다 보니 이를 검증하여야 할 인력과 시간이 부족하게 되고 이로 인하여 정산검증이 부실해지는 결과가 나타난다는 것이다.

〈표 3-17〉 사업심사 분야 분석 결과(정산검사)

	지방보조금정산시문제점(1순위)					Total	
	제출된 정산보고서 내용의부실	정산보고서 제출기한의 지연	정산보고서 미제출	정산보고서 검증시간부족	정산보고서 검증인력부족		
특광역시	8 2.0%	2 .5%	0 .0%	2 .5%	2 .5%	14 3.5%	
도	6 1.5%	1 .3%	3 .8%	6 1.5%	5 1.3%	21 5.3%	
자치단체 유형	시	62 15.6%	17 4.3%	14 3.5%	24 6.0%	22 5.5%	139 34.9%
	군	71 17.8%	27 6.8%	19 4.8%	30 7.5%	29 7.3%	176 44.2%
자치구	23 5.8%	6 1.5%	0 .0%	9 2.3%	10 2.5%	48 12.1%	
Total	170 42.7%	53 13.3%	36 9.0%	71 17.8%	68 17.1%	398 100.0%	

지방보조금 성과평가에 대한 인식분석은 지방보조금의 성과평가 결과의 활용방안 중 가장 효율적인 제도가 무엇인지에 대해 묻는 질문으로 구성하였다. 분석결과, 지방보조금에 대한 성과평가결과의 효율적 활용을 위해서는 보조금관리 기준을 준수하지 아니한 사업자에 대해 벌칙을 부과하는 방안이 가장 효율적이라는 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-18〉 사업심사 분야 분석 결과(정산 및 성과평가)

	지방보조금 성과평가결과 활용 효율적인제도				Total
	철저한 사업 일몰 검토	정산검사시 외부회계 검사의 의무화	보조금 관리 기준 미준수 사업에 대한 벌칙 부과	기타	
특광역시	4 1.0%	2 .5%	8 2.0%	0 .0%	14 3.5%
도	6 1.5%	9 2.2%	6 1.5%	0 .0%	21 5.2%
소속기관	53 13.1%	30 7.4%	56 13.8%	4 1.0%	143 35.3%
시	62 15.3%	37 9.1%	77 19.0%	2 .5%	178 44.0%
군	21 5.2%	10 2.5%	17 4.2%	1 .2%	49 12.1%
자치구	146 36.0%	88 21.7%	164 40.5%	7 1.7%	405 100.0%
Total					

4. 시사점

이상에서 살펴본 지방보조금 관리실태에 대한 인식조사 결과에 대한 시사점을 도출해 보면 다음과 같다.

첫째, 지방보조사업에 대한 사업계획 시 전년도 성과평가의 반영이 반드시 필요하다. 현행 행정안전부의 지방보조금관리기준에는 지방보조사업에 대한 성과평가 결과가 다음연도 사업계획으로 연결되도록 하고 있으나 실질적으로 사업계획서 작성 단계까지 연결되지는 못하고 있다. 이에 사업계획서 작성단계에 필요한 성과평가 정보가 산출될 수 있도록 성과평가를 실시할 필요가 있다.

둘째, 사업성격에 따른 자부담의 의무화가 필요하다. 지방보조사업에 대한 사업계획 시 자부담비율에 대한 의무화 규정의 명기와 함께 사업유형에 따라 차별화된 자부담비율을 의무화할 필요가 있다는 의견이 다수 제시되고 있다. 이는 자부담이 지방보조금 부정수급 방지를 위해 필요한 방법이며 사업유형에 따른 차별적 적용이 필요함을 보여주는 것이라 할 수 있다.

셋째, 공모절차의 철저한 준수와 사전심의로서의 사전적격성심사의 필요성 제시이다. 지방보조사업을 진행함에 있어 보다 체계화되고 전산화된 시스템을 통한 공모절차를 진행할 수 있도록 하여 공모절차가 누락되는 경우가 없게 할 필요성이 제시되고 있다. 또한 지방보조사업에 대한 심사를 진행함에 있어 지방보조금심의위원회의 심의 부담을 줄이고 보다 내실있는 심의가 될 수 있도록 하기 위해 사전심의로서 1차 사전적격성 심사의 필요성이 제시되고 있다.

넷째, 지방보조사업에 대한 철저한 사후관리의 필요이다. 지방보조금의 체계적 통합관리를 위한 시스템 구축을 통해 지방보조사업에 대한 사후관리가 전산상으로 보다 효율적이고 체계적으로 이루어질 수 있게 할 필요가 있을 것이며, 개별사업에 대한 정산정보의 용이한 추출을 통해 외부회계감사가 이루어질 수 있도록 하여 미 준수 사업에 대해서는 책임을 강하게 묻는 방안이 필요하다.

제3절 지방보조금 관리체계의 실태 분석

1. 실태조사의 개요⁴⁾

1차 지방보조금 관리체계에 대한 공무원들의 인식분석에 이어 특히 문제제기된 부분에 대한 구체적인 실태파악을 위해 지방자치단체 중 사례단체를 선정하여 지방보조금의 관리체계 실태에 대한 분석을 시도한다. 관리체계 실태조사는 사례단체를 통해 작성된 지방보조금 현황조사표를 분석하는 방식을 사용하였으며, 2017년도 사업을 대상으로 하였다. 사례단체로 선정된 자치단체 중 광역자치단체인 OO도의 2017년도 지방보조사업의 수는 78개 이며, OO시의 경우 324개, OO군의 경우 391개이었다.

실태조사를 위한 지방보조금 현황조사표는 1)지방보조금 전달체계, 2)지방보조금의 사전 심의여부, 3)지방보조금 정산 및 성과평가, 4)지방보조금 수령자 및 수혜자에 대한 항목으로 구성되어 있다.

첫째, 지방보조금 전달체계에 대한 실태조사는 지방보조사업의 사업형태, 지원횟수, 전달체계 유형 등에 대한 내용으로 구성되어 있다. 지방보조금 전달체계에 대한 내용 중 전달체계 유형은 지방보조금 지급자인 지방자치단체로부터 최종수령자까지 어떠한 체계를 거쳐 전달되는지를 유형화 한 것이며, 그 내용은 아래 표와 같다.

〈표 3-19〉 지방보조금의 전달체계

	전달체계					최종 수령자
	유형				보조사업자	
지방 보조사업	A	광역자치단체				보조 사업자/개인/ 개인사업자/법인 /단체
	B	광역자치단체	광역 공공기관/ 단체			
	C	광역자치단체	광역 공공기관/ 단체	기초자치단체		

4) 본 조사는 행정안전부의 연구용역인 '부정수급 근절을 위한 지방보조금의 관리체계 개선방안(2018)'을 수행하며 실시한 사례조사의 일부 내용을 발췌 및 수정하였음.

	전달체계					최종 수령자
	유형				보조사업자	
D	광역자치단체	광역 공공기관/ 단체	기초자치단체	기초 공공기관/ 단체		
E	광역자치단체	광역 공공기관/ 단체	기초자치단체	기초 공공기관/ 단체	보조사업자	
F	광역자치단체	광역 공공기관/ 단체	기초자치단체		보조사업자	
G	광역자치단체		기초자치단체			
H	광역자치단체		기초자치단체	기초 공공기관/ 단체		
I	광역자치단체		기초자치단체	기초 공공기관/ 단체	보조사업자	
J	광역자치단체		기초자치단체		보조사업자	
K			기초자치단체			
L			기초자치단체	기초 공공기관/ 단체		
M			기초자치단체	기초 공공기관/ 단체	보조사업자	
N			기초자치단체		보조사업자	

출처: 한국지방행정연구원 연구보고서, 2018

둘째, 지방보조금 심의에 대한 항목은 지방보조금 심의에 있어 지방보조금심의위원회에 앞서 별도의 1차 사전심사를 실시하고 있는지 여부와 심의방식에 있어 외부전문가가 참여 하는지 여부에 대한 내용으로 구성되어 있다.

셋째, 지방보조금 정산 및 성과평가에 대한 내용은 지방보조사업자의 보조금 전용통장 사용여부, 정산과정 및 내용, 성과평가가 다음연도 사업심의에 반영되는지 여부 등에 대한 내용으로 구성되어 있다.

넷째, 지방보조금 수령자 및 수혜자에 대한 항목은 지방보조금의 최종수령자가 누구인

가에 대한 것으로서 최종수령자가 개인인지 단체인지, 수령자 당 평균 수령액은 얼마인지에 대한 내용으로 구성되어 있다.

넷째, 지방보조금 재원에 대한 실태조사는 지방보조사업에 배정된 최종예산에 대한 내용을 담고 있으며, 최종예산은 국비, 보조금, 시도비, 시군구비, 자부담액으로 구분된다.

2. 지방보조금의 전달체계

지방보조금 전달체계에 대한 실태조사는 지방보조사업의 사업형태, 지원횟수, 전달체계 유형 등에 대한 내용으로 구성되어 있다.

〈표 3-20〉 지방보조금 전달체계 실태분석(사업형태)

(단위: 개, %)

	사업형태			
	직접수행	민간이전	자치단체 이전	기타
광역자치 단체	5	30	42	6
(78개 사업)	6.4%	38.5%	53.8%	7.7%
기초자치 단체(시)	17	248	10	49
(324개 사업)	5.2%	76.5%	3.1%	15.1%
기초자치 단체(군)	12	300	59	20
(391개 사업)	3.1%	76.7%	15.1%	5.1%

출처: 한국지방행정연구원 연구보고서, 2018

지방보조금 전달체계는 크게 직접수행, 민간이전, 자치단체 이전 등으로 구성되어 있다. 기초자치단체인 시와 군의 경우 지방보조금의 특성 상 민간이전을 통해 수행되는 사업이 가장 많은 것으로 나타났으나, 광역자치단체의 경우 산하 시군을 사업자로 하는 자치단체 이전사업이 가장 큰 비중을 보이는 것으로 나타났다. 또한 광역과 기초 모두에서 지방보조금으로 분류됨에도 불구하고 직접수행 사업이 일부 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-21〉 지방보조금 전달체계 실태분석(지원횟수)

(단위: 개, %)

	지원 횟수					
	연	반기	분기	월	1회성	기타
광역자치 단체	54	4	1	4	10	5
(78개 사업)	69.2%	5.1%	1.3%	5.1%	12.8%	6.4%
기초자치 단체(시)	168	11	36	13	36	60
(324개 사업)	51.9%	3.4%	11.1%	4.0%	11.1%	18.5%
기초자치 단체(군)	201	17	16	35	103	19
(391개 사업)	51.4%	4.3%	4.1%	9.0%	26.3%	4.9%

출처: 한국지방행정연구원 연구보고서, 2018

지방보조금의 지급횟수를 분석해 본 결과, 연단위로 지급되는 지방보조금이 가장 많은 것으로 나타났다. 또한 민간행사 지원과 같이 1회성 지급 사업 또한 적지 않은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이외에도 반기, 분기, 월별로 지급되는 사업이 다수 나타나는 등 보조금 지급횟수에 따라서는 매우 다양한 지방보조금 전달체계가 존재하는 것으로 나타났다.

〈표 3-22〉 지방보조금 전달체계 실태분석(전달체계 유형)

(단위: 개, %)

	전달 체계						
	A	B	C	E	F	G	H
광역자치 단체	13	16	4	0	6	22	4
78개 사업	16.7%	20.5%	5.1%	0.0%	7.7%	28.2%	5.1%
기초자치 단체(시)	1	0	1	5	1	11	6
324개 사업	0.3%	0.0%	0.3%	1.5%	0.3%	3.4%	1.9%

	전달 체계						
	A	B	C	E	F	G	H
기초자치 단체(군) 391개 사업	0	0	4	1	0	3	6
	0.0%	0.0%	1.0%	0.3%	0.0%	0.8%	1.5%
	전달 체계						
	I	J	K	L	M	N	미분류
광역자치 단체 78개 사업	0	12	0	0	0	1	0
	0.0%	15.4%	0.0%	0.0%	0.0%	1.3%	0.0%
기초자치 단체(시) 324개 사업	0	89	22	1	18	130	39
	0.0%	27.5%	6.8%	0.3%	5.6%	40.1%	12.0%
기초자치 단체(군) 391개 사업	0	83	10	62	3	204	15
	0.0%	21.2%	2.6%	15.9%	0.8%	52.2%	3.8%

출처: 한국지방행정연구원 연구보고서, 2018

앞서 언급했듯이, 지방보조금에 대한 사례단체 실태분석을 위해 지방보조금 전달체계를 16개 유형으로 구분하여 조사를 실시하였다. 분석결과, 광역자치단체의 경우 G유형(광역자치단체 → 기초자치단체)이 가장 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 B유형(광역자치단체 → 광역 공공기관/단체)의 전달체계가 많은 것으로 나타났다.

기초자치단체 중 시의 경우에는 N유형(기초자치단체 → 보조사업자)이 가장 많은 것으로 나타났으며, J유형(광역자치단체 → 기초자치단체 → 보조사업자)이 그 다음으로 많은 것으로 나타났다. 기초자치단체 중 군의 경우에도 N유형(기초자치단체 → 보조사업자)이 가장 많은 것으로 나타났으며, J유형(광역자치단체 → 기초자치단체 → 보조사업자)이 그 다음으로 많은 것으로 나타났다.

3. 지방보조금의 사전심의, 정산, 성과평가

가. 지방보조금의 심의 실태

지방보조금 심의에 대한 항목은 지방보조금 심의에 있어 지방보조금심의위원회에 앞서 별도의 1차 사전심사를 실시하고 있는지 여부와 심의방식에 있어 외부전문가가 참여하는 지 여부에 대한 내용으로 구성되어 있다.

〈표 3-23〉 지방보조금 사전 심의 여부 실태분석

(단위: 개, %)

	1차 사전심사		외부전문가 심의	
	실시	미실시	실시	미실시
광역자치 단체	10	68	20	58
(78개 사업)	12.8%	87.2%	25.6%	74.4%
기초자치 단체(시)	48	276	46	278
(324개 사업)	14.8%	85.2%	14.2%	85.8%
기초자치 단체(군)	220	171	71	320
(391개 사업)	56.3%	43.7%	18.2%	81.8%

출처: 한국지방행정연구원 연구보고서, 2018

지방보조금 심의에 있어 지방보조금심의위원회 심의에 앞서 1차 사전심사를 실시하는 지 여부에 대한 실태분석의 결과 광역자치단체와 기초자치단체 모두 1차 사전심사를 실시하지 않는 경우가 대부분인 것으로 나타났다. 아울러 지방보조금 사전심의 시 외부전문가의 심의를 거치는지 여부에 대한 실태분석 결과에서도 외부전문가 심의를 실시하지 않는 경우가 대부분인 것으로 나타났다.

나. 지방보조금의 정산 및 성과 평가 실태

지방보조금 정산 및 성과평가에 대한 내용은 지방보조사업자의 보조금 전용통장 사용 여부, 정산과정 및 내용, 성과평가가 다음연도 사업심의에 반영되는지 여부 등에 대한 내용으로 구성되어 있다.

〈표 3-24〉 지방보조금 정산 및 성과 평가 여부 실태분석

(단위: 개, 천 원)

	보조금 전용통장 사용여부		정산여부	
	사용	미사용	정산	미정산
광역자치 단체 (78개 사업)	60	18	66	12
	76.9%	23.1%	84.6%	15.4%
기초자치 단체(시) (324개 사업)	229	95	263	61
	70.7%	29.3%	81.2%	18.8%
기초자치 단체(군) (391개 사업)	296	95	361	30
	75.7%	24.3%	92.3%	7.7%
	정산 시 외부전문가 참여		성과 평가 반영 여부	
	참여	미참여	반영	미반영
광역자치 단체 (78개 사업)	3	75	49	29
	3.8%	96.2%	62.8%	37.2%
기초자치 단체(시) (324개 사업)	33	291	212	112
	10.2%	89.8%	65.4%	34.6%
기초자치 단체(군) (391개 사업)	1	390	220	171
	0.3%	99.7%	56.3%	43.7%

출처: 한국지방행정연구원 연구보고서, 2018

지방보조금 정산 및 성과평가에 대한 실태분석 결과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 보조금전용통장사용여부에 대한 실태분석 결과의 경우 광역자치단체와 기초자치단체 모두 전용통장을 사용하는 비율이 높은 것으로 나타났다. 다만, 보조금전용통장 미사용 사업의 비율이 광역자치단체의 경우 18건(23.1%), 기초-시의 경우 95건(29.3%), 기초-군의 경

우 95건(24.3%)로 나타나 여전히 보조금전용통장을 사용하지 아니하는 지방보조사업자가 다수 나타나고 있는 것으로 분석되었다.

둘째, 지방보조금에 대한 정산 여부에 대한 실태분석의 결과, 미정산 사업의 경우 광역자치단체의 경우 12건(15.4%), 기초-시의 경우 61건(18.8%), 기초-군의 경우 30건(7.7%)로 나타나 정산을 실시하지 아니하는 사업이 일부 나타나고 있는 것으로 분석되었다.

셋째, 지방보조금에 대한 정산 시 외부전문가의 참여가 이루어지고 있는지 여부에 대한 실태분석의 결과, 광역과 기초 모두에서 대부분의 사업에서 정산 시 외부전문가의 참여가 이루어지고 있지 아니한 것으로 나타났다.

넷째, 지방보조금에 대한 성과 평가 결과가 다음연도 예산에 반영되고 있는지 여부에 대한 실태분석 결과, 광역자치단체의 경우 반영 49건(62.8%), 미반영 29건(37.2%)로 나타나 여전히 미반영 비율이 높은 것으로 나타났다. 기초-시의 경우 반영 212건(65.4%), 미반영 112건(34.6%)로 나타났으며, 기초-군의 경우 반영 220건(56.3%), 미반영 171건(43.7%)로 나타나 광역자치단체와 마찬가지로 성과 평가 결과의 다음연도 예산반영 비율이 높지 않은 것으로 나타났다.

4. 시사점

이상에서 살펴본 사례 자치단체를 대상으로 한 지방보조금 조사표 실태조사를 바탕으로 지방보조금 관리체계 개선방안 도출을 위한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 12개 통계목으로 구성되어 있는 지방보조금의 경우 유형별로 사업의 성격들이 매우 상이함에도 그 관리절차가 일원화 되어 있다는 점이다. 지방보조금에 해당하는 통계목 중 법령에 의해 규정되어 있어 보조대상이나 사업목적이 명확하여 별도의 성과 평가 등이 필요하지 않은 예비군육성지원경상·자본보조사업, 운수업체보조사업, 교육기관보조사업 등과 민간지원 성격의 지방보조금을 구분하여 성격별로 관리절차를 차별화가 필요하다.

둘째, 지방자치단체 차원에서 사업계획 수립 및 사업 시행여부를 결정하지 아니하는 국비 및 시·도비 보조사업과 자체사업에 대한 사전심의 절차가 구분되지 않고 있다. 광역자치단체의 경우 국비보조사업, 기초자치단체의 경우 국·시·도비보조사업의 경우 사업계획 및 시행여부를 중앙부처 또는 광역자치단체에서 결정하므로 하위 자치단체의 경우에는 해

당사업을 받아서 집행만 하게 되는데, 이 과정에서 해당 사업들에 대한 심의 과정이 실효성이 없다는 것이다.

셋째, 신규사업과 계속사업에 대한 관리절차가 별도로 구분되어 있지 않다는 점이다. 신규사업의 경우 사업의 추진배경, 목적, 기대효과 등에 대한 사업계획서의 검토가 매우 중요하며, 계속사업의 경우 전년도 사업실적 운용평가 결과보고서를 바탕으로 한 성과평가가 중요함에도 불구하고 이 둘의 관리절차가 구분되어 있지 않다는 것이다.

넷째, 민간경상보조, 민간행사보조, 민간자본보조 사업 유형에 따른 관리기준 및 성과평가 기준이 구분되어 있지 않다는 점이다. 경상보조의 경우 사전심의단계에서 운영비 포함 여부의 검토가 중요하며, 행사보조의 경우 사업운영 및 성과평가가 중요함에도 사업의 성격에 따른 차별적 관리기준 및 성과평가 기준이 구분되어 있지 않다는 것이다.

제4절 지방보조금 관리체계의 현안분석

1. 지방보조금 관리절차의 비효율성

지방보조금의 추진과정은 사업선정 시에 7개 과정, 집행이 완료된 이후에도 3개의 과정을 거치고 있다(이삼주·윤태섭, 2016). 집행과정에서는 “사업공고, 보조사업 신청 접수, 신청사업 검토 및 위원회 심의자료 작성, 사업부서에서 예산과로 검토자료 제출, 보조금심의위원회 개최, 결과통보, 보조금 교부 등”이 이루어지고 있다. 집행 완료 이후에는 보조사업 실적보고, 정산검사, 정산결과 통보, 성과평가 등의 과정으로 진행되고 있다.

이 과정에서 지방자치단체와 보조사업자는 다양한 서류를 제출해야 한다. 이 때 보조사업자는 보조금 지원사업 신청서, 보조금 교부신청서, 단체소개서, 세부사업 계획서, 예산 집행계획서, 청렴이행 서약서, 추진실적보고서, 정산보고서 등을 작성하여 지방자치단체에 제출하여야 한다. 지방자치단체는 보조금 신청사업 실무검토서, 보조금 심의위원회 심의 요구 총괄표, 보조사업 관리카드, 정산결과보고서 등을 작성해야 하며, 이 외에도 지방보조사업 운용계획서 수립 등과 같은 지방보조금과 관련된 다양한 업무를 추진하고 있지만 현재는 모두 수기로 작성되고 있는 실정이어서 그 관리절차 복잡할 뿐만 아니라 비효율적으로 운영되고 있다.

또한 현재 지방자치단체에서 운영하는 보조금 중 상당수는 자치단체를 보조사업자로 하는 공공단체보조인 것으로 나타났다. 그러나 현행 지방보조금 관리체계에서는 자치단체를 보조사업자로 하는 공공단체보조와 민간을 보조사업자로 하는 민간보조에 대한 관리체계의 차별성이 크지 아니하다.

보다 효율적인 지방보조금 관리를 위해서는 관리체계를 공공단체보조와 민간보조로 차별화할 필요가 있다. 특히 공공단체보조의 경우 자치단체 간(광역-기초 간) 재원부담 비율에 대한 내용이 주된 관심을 이루는 만큼 공공단체보조는 재원부담 비율에 대한 관리체계 위주로 구성하여 민간보조와 차별화 한 후, 지방자치단체의 지방보조금 관리체계와는 구분하여 관리할 필요가 있다.

2. 보조사업의 성격별 관리 미흡

지방보조금은 과거 민간이전경비로 민간경상사업보조, 민간행사사업보조, 사회단체보조, 사회복지보조, 기타(민간단체 법정운영비보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 운수업체보조 등)로 구성되어 있다.

그럼에도 지방보조금 관리체계는 각각의 사업의 성격을 반영하지 못하고 있는 실정이다. 예를 들면, 민간경상사업보조의 경우 운영비로의 지출이 제약되어 있으므로 사업계획 단계에서 운영비적 요소의 포함 여부를 점검하는 것이 중요하며, 단체에 대한 운영비 지원의 성격을 갖는 민간단체법정운영비보조와 사회단체법정운영비보조의 경우 사업원가계산서에 대한 심의가 중요하다. 또한 민간행사보조의 경우 사업계획의 구체성과 파급효과 및 성과분석이 중요하며, 민간자본보조와 사회복지보조의 경우 공모절차와 같은 절차적 규정과 자부담 비율이 중요한 관리체계 요소가 되어야 한다.

그러나 현행 지방보조금 관리체계의 경우 위와 같은 사업 성격별 차별화된 관리체계가 성되어 있지 아니하여, 이에 대한 개선안 도출이 필요할 것이다.

성과평가의 경우에도 지방보조금 관리기준(2018)상 평가기준은 사업계획, 사업관리, 사업성과 등 3개 분야로 구분하여 지표가 제시되어 있다. 이 중 사업계획은 15점, 사업관리는 25점, 사업성과는 60점 등 총 100점으로 구성되어 있으며, 사업성과 부분을 강조하는 체제로 구성되어 있다. 그러나 사업관리 및 사업성과 분야는 계속사업에 대한 평가는 가능하지만 신규사업에 대해서는 평가를 할 수 없는 상황이다.

다시 말해 현재의 지표는 “보조사업자가 사업추진실태를 주기적으로 관리하고”, “사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?”, “사업이 계획대로 집행되었는가?”, “예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?”, “보조금의 집행과정에서 예산을 낭비한 사실이 있는가?” 등으로 구성되어 있다. 그러나 이상의 지표는 사업관리과정에 대한 평가지표로서 신규사업에는 해당이 되지 않는 지표이다. 따라서 신규 사업의 경우 위 지표로 평가하는 것이 거의 불가능하다(김성주, 2017).

따라서 신규사업에 대한 평가기준을 구체화하여 사업이 시행될 당시 이는 실시여부를 면밀히 검토할 필요가 있다.

3. 지방보조금심의위원회의 실질적 운영 미흡

지방보조금심의위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함하여 15명 이내의 민간위원과 공무원으로 구성하고 있다. 공무원은 당해 자치단체 소속 공무원 중에서 시장이 임명하며, 민간위원은 민간전문가, 대학교수 등에서 시장이 위촉하는 사람으로 구성되어 있다. 공무원의 경우에는 전체 위원의 4분의 1을 초과할 수 없도록 하고 있다.

위원회는 지방보조금 예산의 편성, 지방보조금 관련 조례안 제출, 지방보조금과 지방보조사업자의 재원분담에 관한 사항 결정, 지방보조사업의 유지 여부 결정 등 지방보조금과 관련된 핵심 심의기구의 역할을 수행하고 있다. 이러한 지방보조금심의위원회와 관련해서는 위원회의 운영측면에서 심사가 실질적으로 이루어지지 못하고 있다는 지적이 있어왔다.

지방보조금심의위원회 심사는 일반적으로 서면심의를 통해 진행되고 있다. 사업부서의 예산요구를 예산부서에서 총괄보고 하는 형식으로 진행되고 있다. 평가항목 중 “사업의 시급성, 사업규모의 적정성, 주민갈등과 같은 위험요인” 등은 현장실사에 의한 검증 및 보조사업자의 의견청취 등이 중요함에도 불구하고 이러한 과정이 배제될 경우 심사의 실효성을 저하시키게 된다(조기현 외, 2012).

또한 지방보조사업의 대부분이 공모형식으로 추진되고 있어, 각 사업별로 추진일정이 서로 달라 지방보조금심의위원회를 매번 개최하고 있다. 그러나 지방보조금심의위원회가 분과별로 구성되어 있지 않아 매 회의마다 전체 지방보조사업을 심의·평가하고 있어 효과적인 심의가 어려운 현실이다. 이와 관련하여 행정안전부 지방보조금 관리매뉴얼에서는 지방보조금을 총괄로 하여 보고할 수 있도록 하고 있으나, 이 경우 성의부족 및 준비부족 등의 문제로 거부될 수 있으며, 총괄보고로 인하여 지방보조사업 개별적으로 사업 현황이 나타나지 않기 때문에 심의가 원활히 이루어지지 않을 수 있다는 점에서 총괄보고제도의 실효성 문제가 제기되고 있다.

4. 성과평가의 한계 상존

지방보조금에 대하여 그간 각 자치단체의 조례와 훈령 “지방자치단체 예산편성 운영기준” 등으로 규정해 오던 예산의 편성, 보조사업의 수행 및 관리, 성과평가 등에 관한 기준이 지방재정법으로 법제화되었다. 법 개정에 따라 지방자치단체는 매년 지방보조사업을 평

가하고 그 결과를 예산에 반영해야한다. 이에 따라 각 지방자치단체에서는 2015년부터 지방보조금을 평가하고 그 결과를 차년도 예산에 반영하고 있다.

지방자치단체 내에서 지방보조금을 평가하는 부서는 각 사업부서가 담당하고 있으나, 사업부서는 동 사업을 추진하는 부서일 뿐만 아니라 사업 수가 많고 본 업무 외에 사업별 성과평가 또한 수행해야 하는 상황이라 부가 업무로 인식되어 객관적인 평가를 기대하기 어려운 구조이다. 뿐만 아니라 지방보조사업에 대한 사업부서는 당해 지방자치단체 내의 여러 부서로 분산되어 있기 때문에 일관성 있는 평가가 곤란한 상황이다. 그 결과 지방보조사업에 대하여 보다 객관적이고 중립적인 운영을 도모하고자 한 제도 개선의 의미가 퇴색될 수 밖에 없다.



제4장

지방보조금 관리의 해외사례 분석

제1절 미국의 지방보조금 관리사례

제2절 일본의 지방보조금 관리사례

제3절 시사점



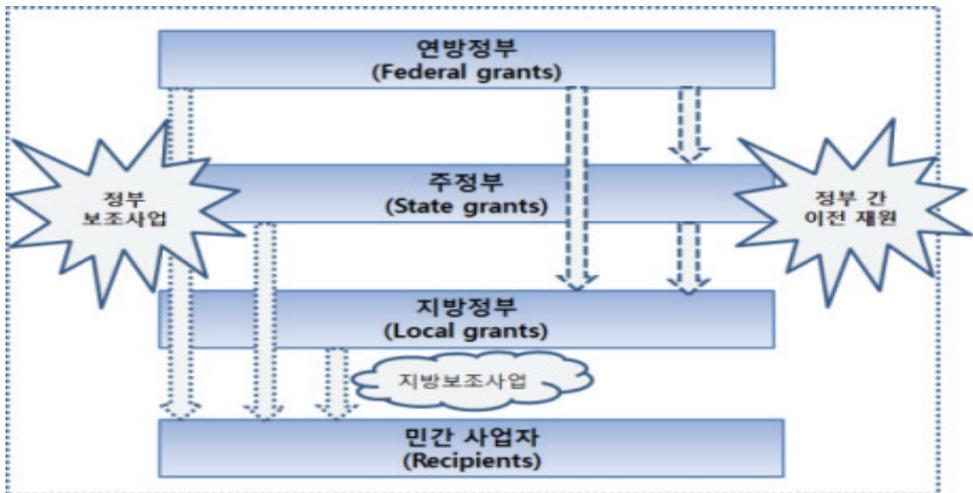
지방보조금 관리의 해외사례 분석

제1절 미국의 지방보조금 관리사례

1. 지방보조금의 개념 및 특성

우리나라와 마찬가지로 미국의 보조금 역시 정부 시행 공공사업 또는 공공활동에 참여하는 정부, 공공기관, 민간에게 정부가 지급하는 지원금을 일컫는다. 이 중 보조금 수혜자가 정부 단위인 경우 정부 간 이전재원(inter-government grants)이 되며, 민간일 경우 민간지원금(private transfer)이다(윤태섭, 2015). 정부 간 이전재원과 민간 지원금 모두 지급주체에 따라 연방정부보조금(federal grants), 주정부보조금(state grants), 지방정부보조금(local grants)로 구분된다(윤태섭, 2015).

〈그림 4-1〉 미국 정부보조금 체계 개관



출처: 윤태섭, 2015

지방보조금 중 민간지원금이 현행 우리나라 지방보조금과 가장 유사한 제도이며, 지방정부의 각 사업부서에서 개별단위사업별로 운영한다(윤태섭, 2015). 연방정부 민간보조사업의 경우 해외지원, 무기개발, 연구사업 등을 주된 대상으로 하고 있으며, 주정부 민간보조사업의 경우 교통, 주택, 환경 관련 사업이 주를 이루는 반면, 지방정부 민간보조사업은 주로 지역개발, 관광, 사회복지 관련 사업으로 구성되는 특징을 가지고 있다(윤태섭, 2015). 아래 그림은 미국의 전반적 정부보조금 체계를 보여준다.

미국의 정부보조금 체계에서 지방정부 보조금은 공공사업 및 정책에 참여하는 민간사업자에 대한 지원금 등을 포함하는 개념이다(윤태섭, 2015). 지방정부 보조금은 지방정부가 주정부 보조금 사업에 참여한 후 지급받은 보조금을 민간사업자에게 배분하는 경우와 지방정부 재량사업에 대한 보조금을 민간사업자에게 배분하는 사업으로 이루어진다(윤태섭, 2015).

미국의 지방정부 보조금은 사업부서에 의해 개별사업별로 운영되며 지방정부 집행기관(Executive official or Board of Commission)의 의결에 의해 설립(연방정부, 주정부 보조금 사업의 경우 신청이 됨)이 결정되며 사업담당 부서(Department)에 의해 직접 운영되는 특징을 갖는다(윤태섭, 2015).

2. 지방보조금의 관리체계

가. 관리체계 특성

1) 사업관리카드

미국 지방보조금의 관리 상 특성 중 하나는 보조금이 지급되는 사업들을 관리하기 위한 관리카드를 작성하여 관리하고 있다는 점이다(윤태섭, 2015). 이는 우리나라에서 시행중인 보조사업자 관리카드와 같은 제도이다. 보조사업에 대한 사업관리카드에는 관리번호, 사업 명, 관리부서, 사업목적 등 사업에 대한 일반적 내용과 함께 보조금 지원 대상이 되는 행위와 비용, 현금흐름보고 의무의 여부, 매칭비용 여부 등 사업에 대한 성과평가 요소가 포함된다(윤태섭, 2015).

〈표 4-1〉 보조사업 관리카드(예: 입양아 보육 감독위원회 지원금)

관리번호 (CSFA No.)	21.003
사업 명 (Project Title)	입양아 보육 감독위원회 (Foster Care Citizen Review Board)
관리부서 (Agency)	법무국 (Justice Administration)
사업 목적 (Program objectives)	입양된 아동이 입양가정에서 적절한 보육을 받고 있는지 감시하기 위해 설립된 비영리단체 (Forster care citizen review board)를 지원하기 위한 보조금
사업 절차 (Program procedures)	<ul style="list-style-type: none"> - 연방법 및 주법에 규정되어 있는 입양아 보육 감독 사업을 수행하는 비영리 단체 증명 - 감시 자원봉사자에 대한 교육 프로그램 시행 계획 및 실적 증명 - 관리부서 심의 후 보조금 결정
감사 필수 요소 (Compliance requirements)	
- 목적에 맞는 활동 (Activities allowed)	입양아 상태 감시활동 양육권 재설정과 관련한 법원 결정에 대한 자문
- 목적에 맞는 비용 (Allowable costs)	활동과 관련된 인건비, 업무추진비 자원봉사자 교육비, 서비스 제공을 위해 사용한 정보 및 기술비용 법률 및 회계와 관련한 비용 활동과 관련된 물품 구입비
- 회계처리 (Cash management)	보조금 사용에 대한 회계처리 의무
- 사업자 적격성 (Eligibility)	Not applicable
- 자산관리 (Equipment/real property management)	Not applicable
- 매칭 (matching)	Not applicable
- 지원기간 (Period of availability)	1년 (7월 1일 ~ 6월 30일)
- 성과보고서 (Reporting)	지방법원 법원장에게 매년 성과보고서 제출

출처: Florida Department of Financial Services, 윤태섭 외, 2016

미국 지방보조사업 관리를 위해 작성되는 사업관리 카드의 가장 큰 특징은 사업유형에 따라 필수 작성되는 사업관리 카드의 가장 큰 특징은 사업유형에 따라 필수요소를 다르게 적용하여 성과감사 보고서 작성에 활용하고 있다는 점이다(윤태섭, 2015). 즉, 보조사업을 사업유형 (단체지원, 사업지원, 기관 및 시설지원 등)별로 분류하여 각기 다른 필수 포함 요소를 적용하고 있다 (윤태섭 외, 2016). 이는 다음에서 자세히 설명한다.

2) 사업별 필수 관리사항

앞서 언급한 바와 같이 미국 지방정부의 경우 보조금 관리를 위한 사업관리카드 작성 시 필수 요구 사항을 사업유형별로 다르게 규정하고 있다. 이를 위해 Matrix of Compliance of Requirements를 작성하여 사업유형별로 요구 사항을 한눈에 볼 수 있게 정리하여 제시하고 있다 (윤태섭 외, 2016). 보조사업 유형별 필수 요구사항은 다음과 같다.

〈표 4-2〉 보조사업 유형별 필수 요구사항(Types of Compliance Requirements)

Types of Compliance Requirements									
Activities Allowed or Un-allowed	Allowable Costs	Cash Management	Eligibility	Equipment / Real Property Management	Matching	Period of Availability of State Funds	Reporting	Sub-recipient Monitoring	Special Tests and Provisions
☐ 단체 지원									
21.003 Foster care citizen review board (Justice Administration)									
●	●	●				●	●		
31.062 Florida Wing of the Civil Air Patrol (Executive Office of the Governor)									
●	●			●		●	●	●	
40.006 VISIT FLORIDA (Department of Economic Opportunity)									
●				●	●		●		
41.002 Crime Stoppers (Department of Legal Affairs and Attorney General)									
●	●	●		●		●	●		
42.032 The Florida Agricultural Museum (Department of Agricultural and Consumer Services)									
●	●	●	●			●			
48.108 Voluntary Pre-Kindergarten Education Program (Department of Education and Commissioner of Education)									

Types of Compliance Requirements									
Activities Allowed or Un-allowed	Allowable Costs	Cash Management	Eligibility	Equipment / Real Property Management	Matching	Period of Availability of State Funds	Reporting	Sub-recipient Monitoring	Special Tests and Provisions
●	●	●	●	●		●		●	●
64.142 University of Miami; Center for AIDS Research Center (Department of Health)									
		●				●	●		
65.003 Public Guardianship (Department of Elder Affairs)									
●	●	●	●	●		●	●	●	●
□ 사업 지원									
21.005 Legal aid services for children and youth / guardian ad litem (Justice Administration)									
●	●	●				●	●		
37.003 Beach Management Funding Assistance Program (Department of Environmental Protection)									
●	●	●	●	●	●	●	●		
40.009 Brown-field Redevelopment Bonus Refunds (Department of Economic Opportunity)									
			●		●				
40.029 Hispanic Business Initiative Fund (Department of Economic Opportunity)									
●	●		●			●	●		●
□ 기관 및 시설 지원									
45.014 Cultural facilities grant program (Department of State and Secretary of State)									
●	●	●	●	●	●	●	●	●	
45.031 Historic preservation grants (Department of State and Secretary of State)									
●	●	●	●	●	●	●	●	●	
42.032 The Florida Agricultural Museum (Department of Agricultural and Consumer Services)									
●	●	●	●			●			
45.066 Florida Holocaust Museum (Department of State and Secretary of State)									
●	●	●	●	●		●	●		

출처: 윤태섭, 2015, 윤태섭 외, 2016

위 표를 보면 미국 지방정부의 경우 보조사업의 유형에 따라 활동이나 비용사용 제한, 회계처리 요구, 성과보고서 작성 의무 등 보조사업자에게 요구하는 사항이 각각 다를 수 있다(윤태섭, 2015; 윤태섭 외, 2016).

위 표에서 제시하고 있는 필수요구사항을 살펴보면, 일반적으로 단체지원의 경우 활동

이나 비용사용 제한, 회계처리 요구, 성과보고서 작성 등이 필수 사항이지만 연구기관 지원의 경우 활동이나 비용사용에 제한을 두지 않는다는 것을 알 수 있다(윤태섭, 2015; 윤태섭 외, 2016).

또한 매칭 (matching) 으로 인하여 보조사업자가 재원의 일부 혹은 상당부분을 부담하는 경우에는 비용사용의 제한을 하지 않으며 회계처리 역시 요구하지 않고 있으며 사업지원의 경우 해당사업에 대한 자격요건을 요구하는 경우가 있음을 알 수 있다(윤태섭, 2015; 윤태섭 외, 2016). 기관 및 시설에 대한 지원의 경우 사업지원에 비해 상대적으로 요구하는 사항이 많다는 특징 또한 볼 수 있다(윤태섭, 2015; 윤태섭 외, 2016).

나. 운영상 특성

1) 전반적 사항

일반적으로 지방보조사업에 대한 관리·감독 권한은 각 사업부서의 관리자 (Department program manager), 보조금 관리자 (Grants coordinator), 회계담당부서 (Clerk's finance division) 등에 주어져 있으며 보조금을 지급받는 사업자는 분기별로 사업현황 분석 보고서를 제출해야 한다(윤태섭, 2015).

2) 절차별 사항

지방정부는 보조금이 투입되는 지방보조사업의 효율적 관리를 위해 아래 그림과 같은 절차에 따라 운영한다.

〈그림 4-2〉 미국 지방보조금 운영절차



출처: 역사유적보존사업 보조금, Richland County, SC

① 사전절차

일반적으로 지방보조금은 보조금 목적, 보조금 지원 대상, 보조금 신청 절차 및 기한, 보조금 지급 가능 범위, 지급대상, 지급방법, 감독방식 등을 포함하는 운영 사항을 고시함으로써 시작된다(윤태섭, 2015).

다음으로 고시에 따라 보조사업자가 제출한 사업신청서에 대한 검토 및 심사를 진행한다(윤태섭, 2015). 이때 사업자 (시설 또는 기관) 일반정보, 신청하는 보조금 프로그램과 관련된 정보에 대한 검토 및 심사를 진행하여 보조사업자를 선정한다(한국보건사회연구원, 2009). 이 과정에서 대부분 주 정부 차원에서 신청서 작성요령 및 검토사항에 대해 규정하고 있으며(한국보건사회연구원, 2009), 지방정부는 주 정부 규정을 준용하고 있다(한국보건사회연구원, 2009). 아래 표는 조지아 주와 콜로라도 주에서 운영하고 있는 보조금 사업 신청서 예시이다.

〈표 4-3〉 지방정부 보조금 사업 신청서 예시(조지아 주 풀턴 카운티 사회서비스 보조금)

구분		상세내용
시설(기관)일반 정보	시설소개	기관명, 기관주소, 기관연락처, 기관설립목적 서비스분류, 조직도 및 직원규모
	시설 이용자 수	기관의 고객 수, 고객 중 지역주민 수
	시설 주요 수입	기관의 주요 수입원
	시설 운영비	운영비
	시설 보조금	보조금 종류 및 금액, 보조금 출처 보조금 삭감/중지 경험 유무 및 금액
	역량 구축	직원교육, 모금 활동 등
보조금 신청 프로그램 관련 정보	시설 프로그램 소개	프로그램 이름, 서비스 제공지역, 서비스 고객 특성 서비스 고객 신청자격 조건, 프로그램의 필요성을 입증할 수 있는 연구 및 증거
	서비스	서비스 제공 영역, 서비스 제공 기간
	서비스 접근성	장애를 가진 사람을 위한 교통편의 등 제도적 지원 프로그램 서비스 홍보
	투입 자원	기대되는 효과를 달성하기 위해 투입할 자원 종류 및 수준, 파 트너 기관
	기대효과	서비스의 혜택을 받을 것으로 기대되는 고객 수 기대혜택, 예상비용, 기대혜택 수준
	예산	프로그램 세입 및 세출 안, 프로그램 보조금 운영계획
	성과평가지표	결과지표: 프로그램으로 인한 고객의 행동, 기술, 지식, 기능 등의 변화 측정 지역변화지표: 서비스가 지역의 환경, 제도, 정책 등에 가져올 변화 측정
	성과평가 설계	성과평가 방법 (성과자료 수집, 성과관리, 성과보고, 실태조사 등)
기타	보조금 수급으로 인해 혜택을 받는 고객의 수 보조금 신청이 거절됐을 경우 해당 프로그램에 미치는 영향	

출처: 미국 포괄보조금제도 운영 실태의 한국적 함의, 한국보건사회연구원
Human service grants application instruction manual, Fulton County, GA.

② 수시절차

보조금 사업 대상으로 선정되어 보조금을 지급받은 사업자는 분기별로 개별 사업에 대
한 사업현황보고서를 제출해야 한다(한국보건사회연구원, 2009). 예를 들면, 사회서비스

분야 보조금의 경우 분기별 보고서에 성과평가지표, 사업으로 인해 혜택을 받는 고객의 수, 보조금 삭감 유무, 달성되지 않은 목표, 행정상의 변동내용, 경비지출내역, 주목할 만한 성과 등을 포함하여야 한다(한국보건사회연구원, 2009).

〈표 4-4〉 분기별 사업보고서(사회복지분야 보조금)

구분	항목
성과평가지표	<ul style="list-style-type: none"> · 결과지표(impact measure): 서비스로 인한 고객의 행동, 기술, 지식, 기능 등의 변화 측정 · 지역변화지표(influence measure): 서비스가 지역의 환경, 제도, 정책 등에 가져온 변화 측정 · 지레효과(leverage measure): 서비스 보조금으로 인해 유발된 추가적 보조금, 현물자원, 자원봉사 시간 등을 측정
프로그램 고객	· 해당기간 동안 프로그램이 서비스를 제공한 고객의 수
보조금 삭감	· 해당기간 동안 보조금 삭감 유무 여부, 삭감 금액, 삭감 이유
달성되지 않은 목표	· 해당기간 동안 충족하지 못한 목표들 (예: 서비스 대기인원, 거절당한 고객 수, 재신청 인원 등)
행정상의 변동	· 행정상 주요 변동 사항 (예: 시설 주소, 직원 수, 고객 수, 사건 등)
경비지출	<ul style="list-style-type: none"> · 해당기간 동안 경비 지출 내역 · 사회서비스 보조금 경비 지출 경과 및 내역
주목할 만한 성취	· 해당기간 동안의 주목할 만한 성취 (예: 포상, 새로운 파트너 체결, 새로운 협력기관 체결 등)

출처: Human service grants application instruction manual, Fulton County, GA.

3. 지방보조금의 성과평가(성과감사)

보조사업에 대한 성과감사는 일반적으로 연방정부 OMB (Office of Management and Budget in White House)가 제시하는 항목에 따라 실시되나 주 정부에 따라 개별사업별로 제시하는 경우도 많다(한국보건사회연구원, 2009).

OMB의 10 common grant audit issues는 본래 연방정부 보조금 사업자 관리를 위해 만들어졌으나(한국보건사회연구원, 2009), 주정부 및 지방정부 단위에서의 보조금 사업자 관리 지침 작성에도 준용되고 있다(한국보건사회연구원, 2009).

〈표 4-5〉 보조사업 성과 감사 항목(연방정부 제시)

10 common grant audit issues	주요 평가항목
1. Labor costs based on grant budget or pre-determined allocations rather than actual time records.	1. 보조금 예산 대비 인건비 비중 또는 기간 외 사용 보조금
2. Automated Clearing House (ACH) requests exceed actual and pending disbursement.	2. 필요 경비 이외 초과 배분 여부
3. Expenditures benefitting more than one grant are charged directly to a single grant or are allocated without a supportable basis	3. 보조금 중복 수급 여부
4. Excessive charges related to less-than-arms-length transactions.	4. 비효율적 방식 선택으로 인한 초과 경비 발생 유무
5. Inadequate support costs claimed.	5. 적정하지 않은 지원 경비 청구 여부
6. Expenditures incurred outside the approved budget period or outside the approved project scope.	6. 사업 범위 밖 또는 사업 기간 외 지출 내역 유무
7. Untimely financial reporting and grant closeout.	7. 지출 내역 보고 기한 준수 여부
8. Absence of indirect cost rate proposals.	8. 비영리기관 (NGO)의 경우 간접비 항목 제출 여부
9. Failure to follow procurement regulations.	9. 조달업체 기준 적합 유무
10. Inadequate financial management system.	10. 재무관리 제도 적정성 여부

출처: OMB (Office of management and budget in White House)

OMB 성과감사 기준 이외 주정부가 개별사업별로 성과감사 기준을 제시하는 경우도 많다. 조지아 주 사회복지분야 보조금 성과감사 지표가 대표적이다(윤태섭, 2015).

〈표 4-6〉 보조사업 성과 감사 지표(주정부 제시)

서비스 영역	성과평가지표
노인	<ul style="list-style-type: none"> · 55세 이상 지역 노인 중 자신의 집에서 거주하는 비율, 부양자와 거주하는 비율, 요양원에 거주하는 비율 · 55세 이상 지역 노인 중 교통 이동에 어려움을 경험하는 비율 · 55세 이상 지역 노인 중 ADL을 경험하는 비율
노숙 및 주거	<ul style="list-style-type: none"> · 노숙자 수 · 지난 12개월 동안 노숙경험이 있는 사람 및 가구원 수 · 지난 12개월 동안 노숙으로 인해 부모와 헤어져야 했던 아동수 · 빈곤인구 · 건강보험이 없는 성인 인구 · 저당 채무자 수 · 강제 퇴출 개인 및 가구원 수
청소년 및 가족	<ul style="list-style-type: none"> · 아동학대를 경험하고 있는 아동의 수 · 0~17세 사이 아동 중 성장발달 저해 또는 장애를 경험하고 있는 비율 · 5~12세 사이 아동 중 방과 후 보호자 및 도우미에 의해 돌봄을 받지 않고 방임되고 있는 아동의 비율 · 고등학교 졸업 비율 · 고등학교 자퇴 비율
장애인	<ul style="list-style-type: none"> · SSI 수급자 수 · 특수교육을 받고 있거나 욕구가 있는 장애아동 수 · 일반교육을 받고 있는 장애아동 수 · 성인 장애인의 취업률 · 성인 장애인 중 생계유지 가능 소득을 얻는 비율 · 빈곤선 아래에 있는 장애인 수
HIV/AIDS	<ul style="list-style-type: none"> · 신규발견자 비율 · 보유자 수 · 감염자 중 안전하고 안정된 거주지를 갖고 있는 비율
고용	<ul style="list-style-type: none"> · 실업률 · 실업급여 수급률 · 학교에 재학 중인 상태도 아니고 취업 상태도 아닌 청년 비율

출처: Human service grants application instruction manual, Fulton County, GA.

제2절 일본의 지방보조금 관리사례

1. 지방보조금의 개념 및 특징

일본의 지방자치단체 보조금은 지방자치법 시행규칙 제15조 제1항 제2호에 규정에 따르면, '부담금 보조 및 교부금'은 지방자치단체가 민간단체 또는 개인을 대상으로 지급할 수 있으며, '공익상 필요가 있다'고 인정되었을 때 반대급부를 수반하지 않은 형태로 지급하도록 하고 있다(이삼주 외, 2015).

첫째, 부담금은 법령이나 계약 등에 따라 국가 또는 지방자치단체가 이익을 도모하는 특정사업을 별도의 실시주체를 선정하여 실시할 경우, 실시 주체에 대해 부담해야 하는 경비, 또는 지방자치단체가 특정한 단체에 회원으로 가입할 경우 단체의 회비로서 지급하는 경비이다.

둘째, 보조금은 공익상의 필요가 있다고 인정되는 특정 사업이나 활동을 장려하기 위한 경우 반대급부 없이 지급하는 경비이다.

셋째, 교부금은 본래 지방자치단체가 해야 할 사무를 법령이나 조례에 의거하여 특정단체 또는 조합 등에 위탁하는 경우, 해당 사무 처리의 보상으로 지급하는 재원이다.

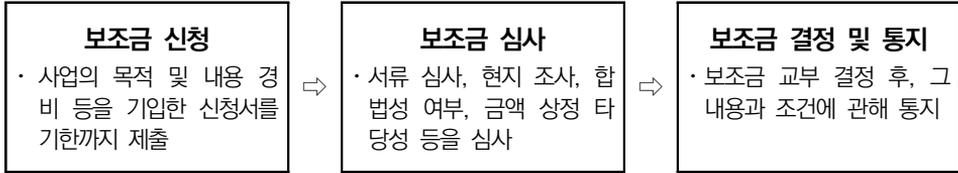
일본 지방자치단체의 보조금 지급은 3단계(신청, 심사, 결정 및 통지)에 걸쳐 실시된다(이삼주 외, 2015).

첫째, 보조금 신청 단계의 경우 보조금을 신청하고자 하는 자는 지방자치단체에서 정하는 바에 따라 사업의 목적과 내용, 사업에 필요한 경비 등 기타 필요한 사항을 기재한 신청서에 각 행정부처장이 정하는 서류를 첨부하여 정해진 기한까지 제출하여야 한다(이삼주 외, 2015).

둘째, 보조금 심사 단계의 경우 보조금 선정과 관련된 서류 등을 심사하고, 필요에 따라 현지 조사를 실시한다(윤태섭, 2015). 이를 통해 관련 보조금의 지급이 법령 및 예산이 정하는 바에 위배되는지 여부를 심사한다(윤태섭, 2015). 또한 보조사업의 목적과 내용이 합법적인지 여부, 금액산정의 타당성 등을 심사한다(윤태섭, 2015).

셋째, 보조금 심사 후 행정부처의 장은 보조금의 교부 여부를 결정하여 결정내용 및 조건을 지체 없이 통지해야 한다(이삼주 외, 2015).

〈그림 4-3〉 일본 지방자치단체의 보조금 교부과정



출처: 총무성 신지방행정개혁지침, 2015

2. 지방보조금의 관리체계

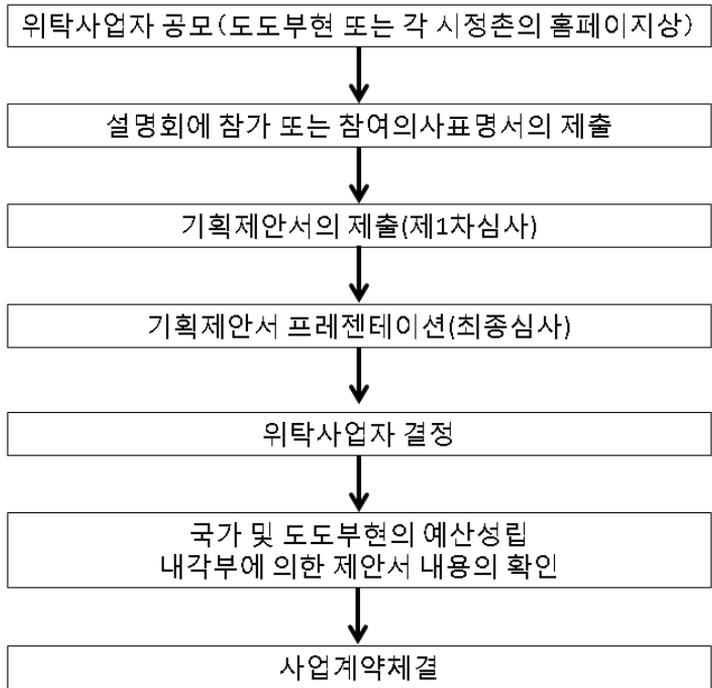
가. 사업자의 선정 및 사업비의 적정성 심의

일본의 보조사업에 있어서도 공모가 원칙이다. 기본적으로 공모는 국가 및 도도부현의 본예산성립, 오키나와진흥특별추진교부금의 교부결정을 전제로 하고 있다. 해당년도의 예산성립 및 교부금 결정 후에 효력이 생기고 있다. 국회 및 현의회에서 예산안이 부결된 경우나 사업의 결정이 되지 않은 경우 또는 교부결정액이 변경된 경우는 계약을 체결하지 않는 경우도 있다. 또, 내각부에 따라 기획제안내용의 확인을 얻지 못한 경우에 있어서도 계약을 체결하지 않는 경우가 있다. 상기의 내용을 전제로 하여 공모가 이루어진다. 공모에서 선정까지는 지방자치체 및 공모사업에 따라 다소의 차이가 있다.

1) 업무위탁사업자의 결정방법

제안된 기획제안서에 대해 서류심사 및 프레젠테이션에 따라 심사를 수행하며, 평가항목의 득점이 제일 높은 기획제안자를 사무위탁사업자로 선정한다.

〈그림 4-4〉 공모에서 계약체결까지의 흐름



출처: 2017년도 오키나와현 보조금 일람

2) 심사원의 구성

사업이나 도도부현의 각 시정촌에 따라 다소의 차이는 있지만, 기본적으로는 위탁계약 사업자선정위원회를 발족하여 구성되는 경우가 많다. 프레젠테이션의 경우, 해당업무의 제공을 받는자의 의견을 반영하기 위해 옵서버⁵⁾를 몇 명 배치하는 경우도 있다.

3) 평가방법

미리 기획제안자에 평가항목이 사전에 제시된다. 그 평가항목에 따라, 선정위원회의 각 위원이 각각 평가하고, 그 결과의 합계점수가 제안자의 득점이 된다.

5) observer, 방청인, 입회인

4) 사례: 오키나와현

오키나와현의 사업의 일반적인 공모에서 사업선정까지의 사례를 보여준다,

① 위탁사업자의 공모

도도부현 또는 시정촌의 홈페이지상에서 정보공개, 공모를 한다. 사업제안자는 특정의 사업공모에 대하여 해당하는 홈페이지를 상시 확인하여 준비할 필요가 있다. 공모 시 정보공개 목록은 위탁사업명, 목적, 계약기간, 위탁계약액의 상한(소비세 및 지방소비세 포함), 사업개요, 모집 등의 일정·기한 등, 참가자격(응모자격) 등이다.

② 기획제안에 관한 설명회

공모에 대한 설명회를 열어, 그 설명회에 참가 또는 사전에 제출서류를 근거로 하여, 기획제안서의 응모를 하는 것이 가능하다. 설명회에서는 「1.위탁사업자의 공모」와 관련하여 홈페이지상의 공모내용에 대해, 담당자가 직접 설명한다. 또, 기획제안자로부터 질의응답시간이 마련된다.

사업이나 도도부현의 각 시정촌에 따라서는 설명회를 개최하지 않고 「1.위탁사업자의 공모」의 단계에서, 참여의사표명서나 질문서를 기한일까지 제출하는 것으로 공모자격을 주는 경우도 있다. 설명회 참가신청서와 제출서류의 내용은 회사(단체)명, 사회(단체)소재지, 연락처, 업무경력서, 회사개요서, 등기부등본, 납세증명서(국세 및 지방세의 납세를 증명하는 것) 등이다.

③ 기획제안서의 제출(제1차 심사)

기획제안의 프레젠테이션 전에 기획제안서를 제출한다. 모집기간 종료 후, 자격심사 상의 평가항목에 근거하여 기획제안서 등에 기재된 내용을 심사한다. 도도부현, 시정촌에 따라 다소의 차이는 있지만, 사업의 실시효과가 높을 것으로 예상되는 3건정도의 제안이 선정된다.

〈기획제안서예의 기재사항 사례〉

- 기본적인 사고방식과 실시방법: 업무공정 및 일정 등
- 사업내용을 바탕으로 한 업무내용: 목표를 달성하기 위한 업무내용의 제안. 전체실시 계획, 사업에 관한 인원배치안. 인원의 이력서 등
- 독자제안의 개요

〈서류심사를 실시하는 경우의 기준 사례〉

- 업무경력, 업무실시체제, 제안가치 등

〈표 4-7〉 오키나와현 요나바루정 제안서 평가기준

평가 구분	평가 항목	평가 사항	평가점	평가의 관점	
사무국점수 (38점)	업무 실적	동종 업무 실적	5	풍부한 업무실적이 있는가?	
		본정(町) 또는 현내에서의 업무 실적	3	본정(町) 상황에 대해 파악하고 있는가?	
	인원 배치 · 실시 체제	관리 담당 책임자	동종·유사 업무 실적	3	전문 분야의 자격이 있는가?
			경력 등	3	풍부한 업무 경험이 있는가?
			자격 등	5	업무를 담당하는데 있어서 필요한 자격이 있는가?
		담당자	동종·유사 업무 실적	3	전문 분야의 자격이 있는가?
			경력 등	3	풍부한 업무 경험이 있는가?
			자격 등	5	업무를 담당하는데 있어서 필요한 자격이 있는가?
		실시 체제의 종합 평가	5	충분히 검토된 실시 체제인가?	
	제안가격	사업 실시에 따른 적절한 견적이 되고 있는가?	3	평가점 = 배점×(최저견적금액/제안견적금액) ※(소수점이하3자리반올림2자리남김)	
심사원 채점 (62점)	(1) 정(町)내 학교예의 경력교육지 원업무	①사업의 계획성	4	업무 일정이 실시가능한 제안인가?	
		②사업의 실현성	4	계획이 실현성 있는 내용인가?	
		③고교생예의 지원이 효과적 인 경력교육지원인가?	6	교육 요령에 맞는 지원 내용인가?	
		④자유 제안의 지원이 효과적 인 것인가?	6	· 교육 요령에 맞는 지원 내용인가? · job shadowing ⁶⁾ 과 직업체험이 연결 되는 내용인가?	

평가 구분	평가 항목	평가 사항	평가점	평가의 관점
	(2) 재수생· 청소년 지원 업무	①사업의 계획성	4	업무 일정이 실시가능한 제안인가?
		②사업의 실현성	4	계획이 실현성 있는 내용인가?
		③자유 제안에 대해	6	제안에 따른 지원의 효과가 실현성 있는가?
	(3) 경력 건설링 업무	①사업의 계획성	4	업무 일정이 실시가능한 제안으로 되어 있는가?
		②사업의 실현성	4	계획이 실현성 있는 내용인가?
		③자유 제안에 대해	6	제안에 따른 지원의 효과가 실현성 있는 내용으로 되어 있는가?
	(4) 기타	①협의회 회원과 연계 된 내용이 있는가?	6	· job shadowing 인수 기업을 시작으로, 회원과 어떤 연계가 있는가? · 회원도 메리트가있는 내용인가.
		② 커뮤니케이션 능력 (질문에 대한 적정 등)	3	질문 등에 대하여 적절하게 대응·반응이 가능한가?
		③ 업무에 대한 대처 자세	5	· 수동적인 자세가 아니라 정(町)과 함께 생각해 적극적인 제안을 하는 자세가 보이는가? · 본 업무의 중요성을 강하게 인식하고 업무에 임하는가?
평가 점 합계 결과			100	

출처: 요나바루정 취업의식향상지원사업 위탁에 관한 공모형 제안서(일부 발췌)

④ 기획제안프레젠테이션(최종심사)

제1차 심사를 통과한 제안에 대해 제안자의 프레젠테이션을 실시하고, 가장 사업효과가 높은 것으로 전망되는 제안자를 위탁자로 선정한다. 도도부현, 시정촌에 따라 다소의 차이는 있지만, 질의응답시간을 포함하여 30분 전후의 시간이 제안자별로 주어진다.

나. 지방의 보조사업 예산의 과목구분

지방의 보조기업예산과목의 구분은 각 부국이 실시하고 있기 때문에, 앞선 표에서 언급한 바와 같이 과목구분이 이루어지고 있다.

6) job shadowing: 직업체험 혹은 직업 현장탐방인데, 뒤에 같은 단어가 반복되어 원어를 살림

다. 보조금심의 및 응모절차의 간소화

지금까지의 일본의 민간사업자는 신청서의 작성·준비, 행정창구와의 왕복 등, 행정절차에 상당한 비용을 지출하였다. 「일본재흥전략2016(2016년6월2일 각의결정)」에 따라 「GDP 600조 엔 경제」의 실현을 위하여, 사업자의 생산성향상을 철저히 뒷받침하고 있다. 「규제개혁실시계획(2017년6월9일)」에 따라, 행정절차비용(행정절차에 필요한 사업자의 작업시간)을 2020년까지는 20% 절감하기로 결정하였다. 또, 행정절차간소화 3원칙(「행정절차의 전자화 철저」, 「동일한 정보는 한번만 원칙」, 「서식·양식의 통일」)을 감안하게 되었다.

각 성청이 사업자로부터 신청 등에 요구하는 작업시간을 공정한 결과, 사업자의 중점분야의 행정절차비용은 연간 약 3억 5천만 시간(약2천억 엔)에 이르는 것으로 밝혀졌다.

(※금액은 법인기업통계 등에 따라 산출한 인건비(급여, 상여, 복리후생비)의 시간단가(2,543엔)을 곱하여 계산.) 그리고 금번의 간소화의 노력을 통해 약 8천만시간(약2천억 엔) 감소할 전망(22% 절감)이다. 또한 이 효과는 2020년 이후, 매년 계속될 것이다.

〈표 4-8〉 분야별 행정 절차 비용의 계측결과 및 감소 예상

	1건당 작업시간	총절차건수 (비용측정대상)	작업시간 (금액환산)	절감시간 (금액환산)	삭감율
영업인허가	26.9시간	525만3226건	1억4124만시간 (3592억엔)	2950만시간 (750억엔)	20.9%
사회보장	2.1억엔	5680만6812건	1억2211만시간 (3105억엔)	2922만시간 (743억엔)	23.9%
조사·통계	3.5시간	681만1452건	2393만시간 (609억엔)	562만시간 (143억엔)	23.5%
노무관리	5.0시간	301만3296건	1514만시간 (385억엔)	306만시간 (78억엔)	20.0%
보조금	37.6시간	29만2598건	1100만시간 (280억엔)	230만시간 (58억엔)	20.9%
취업증명서	2.3시간	246만건	556만시간 (141억엔)	164만시간 (42억엔)	30.0%
상업등기	47.5시간	59만5242건	2525만시간 (821억엔)	565만시간 (164억엔)	20.0%
계	4.6억엔	7523만2656건	3억4724만시간 (8831억엔)	7700만시간 (1958억엔)	22.2%

※ () 안의 금액은 사업자로부터 공청하여 측정된 신청 등에 소요되는 작업시간에 1인당 인건비(2,543엔/시간)(종업원 급여(1,874엔/시간), 종업원상여(325엔/시간), 복리후생비(345 엔/시간))를 곱하여 산출 한 것.

출처: 요나바루정 취업의식향상지원사업 위탁에 관한 공모형 제안서(일부 발췌)

이를 근거로, 행정절차부회는 2017년 8월말에 2개의 검토팀을 설치하고, 각 소청의 기본계획을 점검하고, 각 소청에 간소화에 대해 깊은 검토를 요청. 그것을 바탕으로 각 소청은 기본계획을 2018년 3월말에 검토하였다. 간소화의 구체적인 사례로는, 각 소청·각 지방자치체에 공유되는 보조금신청시스템을 구축하는 것을 내걸고, 2018년도에 실험하고, 2019년도에 복수의 중소기업 대상의 보조금에, 2020년도에 각 소청의 보조금 및 지방자치체에 전개할 예정이다.

3. 지방보조금의 성과평가

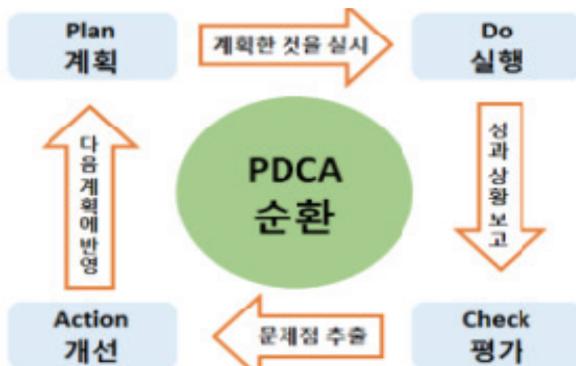
가. 평가체계

일본의 경우 지방자치단체 경영개혁의 일환으로 최근 많은 지방자치단체가 보조금에 대한 개혁을 실시하고 있으며, 중앙정부(총무성)는 ‘신지방행정개혁지침’의 발표를 통해 민간단체에 대한 보조금에 대해 필요성, 비용효과, 비용부담의 합리화를 추진하기 위하여 보조금 제도의 재검토를 강조하고 있다(총무성, 2015). 이러한 보조금 제도 개혁의 일환으로 도입된 것이 행정평가시스템이다(이삼주 외, 2015).

행정평가시스템의 핵심은 평가에 관한 부분이며 평가는 크게 1차 평가와 2차 평가로 나누어 실시된다(이삼주 외, 2015).

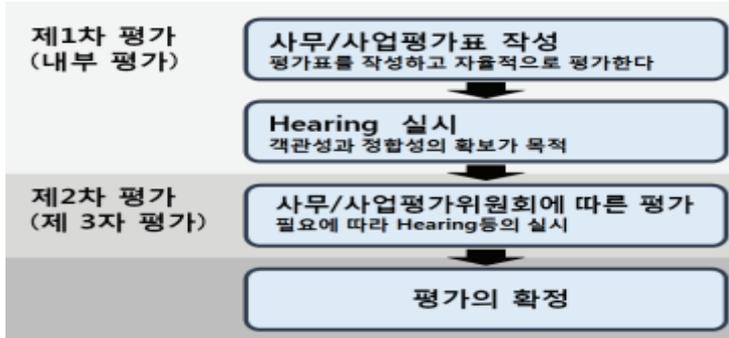
1차 평가로는, 사업에 대한 사무표와 평가표를 작성하여 제출하고 제출한 자료를 바탕으로 사무/사업을 관리하는 행정기관에서 내부평가를 실시한다(이삼주 외, 2015). 2차 평가에서는 사업관련 전문분야 학자, 관련단체 대표, 일반시민으로 구성된 사업 및 사무평가 위원회에서 지방자치단체 경영전반에 걸쳐 시책에 관한 제3자 평가를 실시한다(이삼주 외, 2015). 최근 일본의 지방자치단체는 제3자 평가에 있어서 시민참여의 중요성을 강조하고 있다(이삼주 외, 2015). 이는 많은 지방자치단체가 내부평가의 한계성을 경험적으로 인정 한데에 기인하는 것으로 판단된다(이삼주 외, 2015)

〈그림 4-5〉 일본 지방자치단체 행정평가 시스템



출처: 총무성 신지방행정개혁지침, 2015

〈그림 4-6〉 일본 지방자치단체 사업 및 사무평가



출처: 총무성 신지방행정개혁신책, 2015

사업관리 및 평가는 사업관리표와 평가표를 작성하여 실시하며 사업표 및 평가표 양식은 각 지역마다 다양하다(총무성, 2015).

나. 평가기준

보조금 사업평가는 보조금을 받고 있는 사업 및 사무 담당자 또는 사업주가 제출한 평가표를 바탕으로 실시한다(총무성, 2015). 보조금의 평가기준은 각 지방자치단체에 따라 다양하게 규정하고 있다(이삼주 외, 2015).

〈표 4-9〉 지방자치단체별 보조금 평가기준

지방자치단체	심사기준
我孫子시(아비코시)	① 시대성 ② 실현가능성 ③ 창의성(독창성) ④ 시의 특성 반영
豊島구(도시마구)	① 그룹의 적절성 ② 신청사업의 적절성 ③ 구민에 대한 활동보고 등의 적절성
つくば시(쓰쿠바시)	① 형평성·공정성 ② 효율성·필요성 ③ 적정성
国立시(쿠니타치시)	① 공정성 ② 필요성 ③ 효과 경제성
多摩시(타마시)	① 공익성 ② 시의 특성 반영 ③ 시대성·사회상황·시민 요구의 반영 ④ 선구성·독창성 ⑤ 목적·목표, 계획의 타당성 ⑥ 단체의 적정성 〈 보조금 전반 〉
	① 공공·공익성 ② 공공 참여·역할 분담 ③ 효율성 ④ 경제성 ⑤ 개선 가능성 ⑥ 필요성·시대성 ⑦ 시민 협동의 촉진

지방자치단체	심사기준
狛江시(코마에시)	① 공익성 ② 공정성 ③ 필요성(효과·경제성, 적정성)
杉並구(스기나미구)	① 책임의 명확화 ② 목적이 불분명한 보조금 또는 소액 보조금 등의 재검토 ③ 유사한 보조금의 정리·통합 ④ 포괄보조제도의 도입 검토

출처: 大杉寛 (2006 「자치체보조금개혁의 노력」, 이삼주 외, 2015

〈표 4-10〉 홋카이도 아사히카와 시(旭川市)의 보조금 평가기준

평가기준	개 요
공익성	시의 시책 목적 달성에 있어서, 민간단체나 개인에게 보조금을 지원하는 것이 시가 직접사업을 실시하는 것보다 효과적임 ·개별 판단 기준 (가) 시설의 설치 등에 대한 것 시설이 지역의 주민자치, 사회복지 향상에 기여하고, 특정한 분만 아니라 많은 시민에게 혜택이 돌아가는 것이어야 함 (나) 대회, 이벤트 등의 개최에 대한 것 시의 학술, 문화, 예술, 기술, 스포츠 등의 진흥에 기여하거나 대회, 이벤트 등의 개최가 지역경제활성화에 기여하는 것이어야 함
적격성	·보조금과 관련하여 교부신청 등이 시가 정한 기준에 부합하는가에 대한 평가 ·단체의 회계처리가 적절하게 이루어지고 있는가 ·단체의 설립목적, 사업내용이 보조금의 목적과 일치하는가 ·단체의 결산이월금(잉여금)이 타당한가

출처: 大杉寛 (2006) 「자치체보조금개혁의 노력」, 이삼주 외, 2015

다. 평가 후 관리체계

보조금에 대한 평가 후에는 평가결과에 따라 사업의 확대, 현상유지, 조정, 휴업 및 폐지, 통합 및 변경이 결정된다(총무성, 2015).

사업 확대는 사업내용 및 사업의 양을 크게 증가시켜 사업을 확대하는 것이며, 현상유지는 특단의 개선·재검토를 실시하지 않는 경우 또는 사업목적에 영향을 주지 않는 범위 내에서 사업 내용의 일부 변경을 하는 것이다(총무성, 2015).

조정은 사업 내용 및 사업의 양이 크게 감소하는 경우 사업 내용을 조정하도록 결정하는 것이며, 휴업 및 폐지는 사업성과 달성 수단의 대체, 대상의 소멸 등으로 사업을 중지하는

경우 결정되는 방식이다(총무성, 2015).

통합 및 변경은 휴업·폐지에 있어서 유사한 사업에 통합하는 경우 또는 사업 내용 및 사업의 양에 큰 변경이 없는 범위 내에서 집행방법 등의 개선이 필요한 경우 결정된다(총무성, 2015).

제3절 시사점

1. 사업유형별 사업 평가 기준의 차별화

지방보조사업에 대한 평가기준을 제시함에 있어 사업유형별로 차별화가 필요할 것이다. 지방보조금은 민간경상사업보조, 민간행사사업보조, 사회단체보조, 사회복지보조를 비롯하여 민간단체법정운영비보조, 사회복지시설법정운영비보조, 운수업체보조 등으로 구성되어 있다. 이러한 지방보조사업의 사업유형별로 관리체계를 차별화하여 운영할 필요가 있을 것이다.

현재 행정안전부에서 제시하고 있는 지방보조금관리기준에 의하면 다양한 지방보조금의 유형을 고려하지 아니하고 한 개의 평가체제로만 구성되어 있다. 이에 민간경상보조사업의 경우 보조금 사용 관리와 같은 정산보고에 중점을 둘 필요가 있으며 민간행사보조 및 사회단체보조의 경우 사업성과에 중점을 둔 평가기준 설정이 필요할 것이다.

〈표 4-11〉 사업유형별 평가 기준 차별화(민간경상사업보조)

사업유형	사업 평가 기준
민간경상보조사업	지방보조사업자 적격성
	-단체설립 목적의 적절성
	단체의 임무 및 조직의 적절성
	-단체 운영사업의 적절성
	2. 사업계획서 적절성
	-지방보조사업 신청 취지의 적정성
	-사업진행 계획 및 협업 계획 적정성
	-사업내용(필요인력, 필요시설) 적절성
	3. 사업내용의 명확성
	-사업비 산정 내역의 명확성
	-단체의 지난 사업 내역 적절성
	-사업비 지출계획의 타당성
	-정산검사 적절성
	4. 사업성과 목표 적절성
	-투입 인력 및 협업의 적절한 관리 여부
	기대효과, 사업효과 명확성
-성과평가 목표의 명확성	

출처: 이삼주 외, 2015 (보완 후 저자 재작성)

〈표 4-12〉 사업유형별 평가 기준 차별화(단체법정운영비보조)

사업유형	사업 평가 기준
단체법정운영비보조	1. 지방보조사업자 적격성
	-단체설립 목표의 적절성
	단체의 임무 및 조직의 적절성
	-단체 운영사업의 적절성
	2. 사업계획서 적절성
	-지방보조사업 신청 취지의 적정성
	-사업진행 계획 및 협업 계획 적정성
	-사업내용(필요인력, 필요시설) 적절성
	3. 사업내용의 명확성
	-사업비 산정 내역의 명확성
	-단체의 지난 사업 내역 적절성
	-사업비 지출계획의 타당성
-전년도 예산집행 내역 절절성	
-정산검사 적절성	

출처: 이삼주 외, 2015 (보완 후 저자 재작성)

〈표 4-13〉 사업유형별 평가 기준 차별화(민간행사보조)

사업유형	사업 평가 기준
민간행사보조	1. 지방보조사업자 적격성
	-단체설립 목표의 적절성
	단체의 임무 및 조직의 적절성
	-단체 운영사업의 적절성
	2. 사업계획서 적절성
	-지방보조사업 신청 취지의 적정성
	-사업진행 계획 및 협업 계획 적정성
	-사업내용(필요인력, 필요시설) 적절성
	3. 사업내용의 명확성
	-사업비 산정 내역의 명확성
	-단체의 지난 사업 내역 적절성
	-사업비 지출계획의 타당성
	-정산검사 적절성
	4. 사업성과 목표 적절성
	-투입 인력 및 협업의 적절한 관리 여부
	기대효과, 사업효과 명확성
-성과평가 목표의 명확성	

출처: 이삼주 외, 2015 (보완 후 저자 재작성)

2. 사업 유형별 필수 요구사항 관리

지방보조사업에 대한 필수 요구사항을 사업유형별로 차별적으로 관리할 필요가 있을 것이다. 앞서 살펴본 미국 지방보조금관리체계에서 보듯이 지방보조사업의 유형에 따라 필수적으로 관리하여야 하는 항목을 차별적으로 구성하여 관리할 필요가 있을 것이다. 이를 통해 사업의 유형별로 반드시 포함되어야 하는 필수 요구 사항 관리를 통해 각각의 보조사업 유형별로 차별화된 관리 체계를 수립할 수 있을 것이다.

〈표 4-14〉 지방보조사업 유형별 필수 요구사항의 차별적 관리

요구사항										
경상비 허용여부	사업내용 이외허용	정산보고	사업자 자격관리	자산관리 의무	자부담	1회성 사업	성과평가 의무	재위탁 허용	기타사항	
<input type="checkbox"/> 민간경상보조(민간단체법정운영비보조 포함)										
○○○○ 단체 법정 운영비 보조 (총무과)										
●		●	●	●	●					
○○ 기관 지원 (문화관광과)										
	●	●	●			●	●			
○○ 전통문화학당 지원 사업 (문화관광과)										
	●	●	●			●	●			
상이군경회 사업보조										
●	●	●	●	●		●				
<input type="checkbox"/> 민간행사보조										
전통 행사 지원 (총무과)										
		●	●		●	●	●	●		
장애인의 날 행사 지원 (주민복지과)										
		●	●		●	●	●	●		
연날리기 행사 (여성가족과)										
		●	●		●	●	●	●		
장애인 한마당 축제 (주민복지과)										
		●	●		●	●	●	●		

□ 사회복지보조									
교복지원 사업 (총무과)									
●	●	●				●	●		
복지 시설 사무실 운영 지원 (주민복지과)									
●		●	●		●				
어린이집 운영 지원 (환경과)									
●		●	●	●	●		●		

출처: 이삼주 외, 2015 (보완 후 저자 재작성)

3. 제3자에 의한 평가 및 사후관리체계의 강화

일본의 경우, 지방보조금에 대한 성과평가를 시행함에 있어 객관성과 투명성을 확보하기 위해 학계 전문가가 포함된 사업평가위원회를 구성하도록 하고 있다. 사업과 직접적으로 연결되어 있지 아니한 제3자를 평가위원으로 포함하도록 함으로써 지방보조금의 성과 평가에 있어 객관성을 확보하고 공정성 또한 확보할 수 있도록 하고 있다.

이는 지방보조금 관리 및 평가에 있어 지방자치단체장의 주관 개입으로 인해 어려움을 겪고 있는 우리나라 지방보조금 관리에 있어 해결책을 제공해 줄 수 있을 것이다(이삼주 외, 2015).

일본의 경우 지방자치단체 지방보조금을 관리함에 있어 사업의 성과평가 결과에 의거하여 사업의 확대 또는 유지와 휴업 또는 폐지, 통합 및 변경을 하고 있다.

지방보조금 관리에 있어 사업의 성과평가결과를 반영하는 제도의 도입을 통해 지방보조금을 효율적으로 운영할 수 있을 것이라 본다.



제5장

지방보조금의 관리체계 개선방안

제1절 기본방향

제2절 지방보조금의 통계목 유형별 심의 차별화

제3절 지방보조금 전달체계의 개선

제4절 지방보조금의 평가제도 개선



지방보조금의 관리체계 개선방안

제1절 기본방향

지방보조금 관리체계의 현안 분석에서도 나타난 바와 같이 대부분의 지자체는 많은 수의 지방보조사업들을 일관된 심의, 예산편성, 공모 및 평가 방식으로 운영함으로 인해 보조금 관리 업무부담에 대해 호소하는 반면 효율적 관리는 미흡한 것으로 나타났다. 또한 국고보조사업, 시도비보조사업, 지자체 이전사업, 자체사업, 신규사업, 계속사업들이 섞여 있고 사업의 성격별로도 경상보조, 자본보조, 운영비 보조, 행사보조 등 매우 다양하고 복잡한 구조로 운영되고 있다.

지방보조금 관리기준이 시행된 2016년 이후 3년차를 맞이하며 지방보조금의 효율적 관리에 대한 필요성이 증폭되고 있는 가운데 본 연구에서는 이들 지방보조사업들을 재원별, 통계목별로 살펴보고 심의를 제외할 수 있는 사업들과 반면 지자체에서 관리를 강화해야 할 단계를 검토한 후 방안을 제시한다.

먼저, 국도비 보조에 따른 매칭 지방보조사업 및 자체사업으로 구분할 수 있는데 광역지자체는 국비사업에 대해 매칭해서 기초지자체에 내려주거나 보조사업자를 선정하고, 기초지자체의 역할은 단순히 공모절차를 거치며 신청자에 대한 자격조건만을 확인하여 지출 및 관리하는 역할만을 수행하고 있다. 이에 따라 광역의 경우 국비보조사업, 기초지자체의 경우는 국사도비 보조사업에 대한 사업의 타당성 등 사전심의 실효성에 대해 문제를 지적해오고 있다. 특히 이들사업은 성과평가에서도 현재 제외할 수 있기 때문이다. 따라서 100% 자체사업만을 대상으로 심도 있는 관리체계를 구축해 나가는 방향의 제도 개선이 필요하다.

두 번째로는 전달체계의 문제점들이 지적해오고 있는데 지자체 사업부서에서 지방보조사업의 용이한 운영을 위해 산하 공공기관에 위탁하여 재공모를 하거나, 공공기관에서 위

탁받은 사업을 재위탁함으로써 인해 재정누수가 발행하고 부정사용 문제가 나타남에 따라 전달체계 개선에 대한 개선방향을 제시한다.

세 번째로는 예규에 의한 지방보조금 운영 3년차를 맞으면서 보조금 담당자들로부터 지방보조금심의위원회 심의 전 사전심의절차에 대한 필요성과 반면 3년 유지필요성 평가에 대한 불필요성에 대해 검토해보고 대안을 제시한다.

제2절 지방보조금의 통계목 유형별 심의 차별화

1. 유형화 방법

지방보조금 관리기준에 따라 지방보조금은 지원대상과 지원내용별로 구분할 수 있는데 지원대상에 따라서는 공공단체 보조와 민간보조로, 지원내용을 기준으로 했을 때는 경상보조와 자본보조로 나뉘어진다. 공공단체보조는 그 대상이 자치단체, 공기관, 교육기관에 대한 지원을 말하고, 민간보조는 법인 또는 단체, 개인에 대한 보조금을 일컫는다. 다른 기준인 지원내용에 따라서는 경상적 경비 지원을 하는 경상보조와 자본형성을 지원하는 자본보조로 나누고 있다.

지방보조금에 해당하는 통계목은 우선 공공단체 보조의 경우 403(자치단체등자본이전)-01 자치단체 자본보조, 308(자치단체등이전)-01 자치단체 경상보조, 403-03 예비군육성지원자본보조, 308-09 예비군육성지원경상보조, 308-08 교육기관에대한보조이다. 민간대상 보조는 307(민간이전)-02 민간경상사업보조, 402(민간자본이전)-01 민간자본사업보조, 307-04 민간행사사업보조, 307-03 민간단체법정운영비보조, 307-10 사회복지시설법정운영비보조, 307-11 사회복지사업보조, 307-09 운수업계보조 등 12개 통계목이다.

이상의 12개 통계목을 살펴보면 경상보조와 자본보조, 운영비보조, 행사보조 등 사업의 성격들이 매우 상이함에도 현재는 그 관리절차를 일원화해서 운영하고 있다.

〈표 5-1〉 지방보조금의 종류

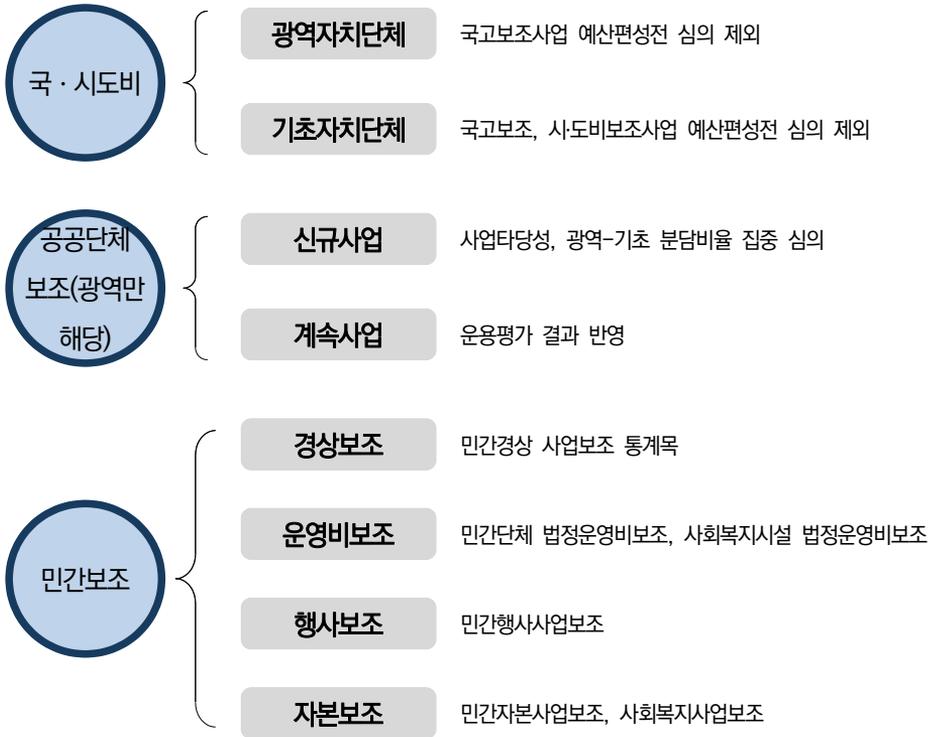
구 분	지방보조금의 종류
공공단체 보조	자치단체자본·경상보조, 예비군육성지원자본·경상보조, 교육기관에 대한 보조
민간보조	민간경상사업보조, 민간자본사업보조, 민간행사사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 운수업체보조

자료: 지방보조금 관리기준(2017. 9)

이에 본 연구에서는 지방보조금 목·편성목·통계목 중 통계목을 성격별로 유형화해서 그 유형별로 관리체계를 차별화하는 방안을 제시하고자 한다. 유형화 대상은 총 12개 통계목 중 보조대상이나 사업목적이 명확하여 별도로 성과평가를 하지 않아도 되는 예비군육성지원경상·자본보조사업, 운수업체보조사업, 교육기관보조사업을 제외한 8개 통계목을 대상으로 분류코자 한다.

먼저 실무공무원들 대상 심층인터뷰 과정에서 공통적으로 제기되었던 국·사·도·비 보조사업에 대한 사전심의 제외를 검토한다. 두 번째는 8개의 유형화 대상 통계목을 공공단체보조와 민간보조로 나누고, 공공단체보조는 신규사업과 계속사업, 민간보조는 경상보조 성격, 운영비 성격, 행사보조 성격, 자본보조 성격, 등 6그룹으로 나누어 중점적으로 사전심의하거나 사후관리해야 하는 부분을 달리하여 사전검토 또는 사후평가하는 방안이다.

〈그림 5-1〉 자원별·통계목별 유형화 방안



〈유형화 방법 요약〉

- 국고보조사업 :
광역, 기초지자체 모두 예산편성 전 심의위원회 심의를 제외함
- 시도비보조사업 :
기초지자체에서 예산편성 전 심의위원회 심의를 제외함
- 공공단체보조(광역지자체만 해당 / 공공단체경상보조, 공공단체자본보조) :
광역지자체 → 기초지자체에 보조하는 공공단체보조 통계목 사업의 경우 신규사업과 계속사업으로 분류하여, 신규사업은 사업의 타당성이나 광역과 기초간 분담비율을 집중적으로 심의하고, 계속사업은 전년도 운용평가 결과를 반영함
- 민간보조 중 - 경상보조 유형(민간경상사업보조) :
사전심의단계에서 운영비 포함여부 심의
- 민간보조 중 - 운영비보조 유형(민간단체 법정운영비보조, 사회복지시설 법정운영비 보조): 사전심의단계에서 원가계산서를 집중적으로 검토
- 민간보조 중 - 행사보조 유형(민간행사사업보조):
사후평가단계에서 행사수혜, 참석범위를 집중 검토
- 민간보조 중 - 자본보조 유형(민간자본사업보조, 사회복지사업보조):
사전, 사후심의 단계 모두 중요하므로 사업목적에 맞게 집행여부, 정산 및 성과평가 모두 충분히 검토

2. 국사도비 보조사업

가. 국사도비보조사업의 사전심의 제외

예산편성단계에서 광역지자체의 경우는 국비보조사업, 기초지자체의 경우는 국사도비보조사업에 대한 심의가 제외될 필요가 있다.

국비보조사업의 경우는 사업계획을 수립하여 시행여부를 결정한 부처에서, 시도비보조사업은 광역시나 도에서 이미 사업의 추진 필요성이나 목적, 대상들을 사전검토를 했으므로 해당 사업을 받아서 집행만 하는 시도나 시군구에서 다시 해당 사업들에 대해 심의를 하는 것은 실효성이 없을 뿐만 아니라 집행하는 지자체의 부담만 가중시키며 매우 형식적인 절차일 뿐이다.

특히 국고보조사업의 경우 지자체에서 매년 정산보고서를 제출하면 제출된 정산보고서

를 중앙부처에서 정산검사를 하고 특히, 국고보조사업의 유지필요성 평가가 매년 기재부를 중심으로 실시되고 있는 등 국고보조사업에 대한 사전심이나 평가는 사업 시행 주체인 중앙부처를 중심으로 있으므로 성과평가에서 제외되고 있는 국도비보조사업의 사전심의 절차도 생략할 필요가 있다. 즉, 국사도비사업의 심의는 제외하고 지자체에서 100% 자체 사업비로만 계획되고 추진되는 보조사업에 대한 심의나 성과평가에 집중할 필요가 있다.

현재 지방보조금 관리기준(2017)에는 국사도비사업에 대해서는 지방보조금심의위원회에 리스트만 상정하도록 되어있는데, 이는 관리기준에서 형식적 운영을 허용한다는 인식을 줄 수 있다. 즉, 사업목적이나 대상, 기대효과 등이 빠진 사업리스트만 심의하는 것이 사업의 시행여부 결정에 어떠한 영향도 줄 수 없음에 따라 중앙부처나 상위 지자체에서 이미 검토하였고, 또 검토한 것으로 같음하고 사업을 받아서 집행만 하는 지자체는 자체사업의 심의에만 집중할 필요가 있는 것이다.

나. 사례사업을 통한 대안 검증

○○광역시가 수행하고 있는 국비보조사업을 살펴보면 학대피해노인 쉼터 운영, 중증장애인 응급안전알림서비스 지원, 천연가스자동차 구입비·연료비, 운행경유차 저공해화 사업 등인데, 이러한 사업들은 관련 부처인 보건복지부나 환경부가 이미 사업의 실행 타당성이나 대상, 원가계산까지 검토한 후 시도가 수행하는 사업으로서 ○○광역시가 다시 지방보조금심의위원회에 상정하고 재심의 할 필요가 없다는 것이다.

〈표 5-2〉 ○○광역시의 직접수행 국비보조사업

(단위: 천원)

부서	사업명	총예산	국비	시비
정보화담당관	장애인 정보화교육기관 지원	209,718	104,859	104,859
정보화담당관	고령층 정보화교육기관 지원	26,800	13,400	13,400
재난예방과	물놀이 안전시설 설치	8,930	4,465	4,465
노인복지과	학대피해노인 쉼터 운영	176,754	88,377	88,377
노인복지과	노인돌봄서비스 거점수행기관 운영	51,626	36,119	15,507
노인복지과	독거노인 중증장애인 응급안전알림서비스 운영지원(인건비)	23,577	11,788	11,789

부서	사업명	총예산	국비	시비
노인복지과	독거노인 중증장애인 응급안전알림서비스 운영지원(기관운영비)	3,840	1,920	1,920
기후대기과	천연가스자동차 구입비 보조	520,000	356,500	163,500
기후대기과	천연가스자동차 연료비 보조	1,060,000	530,000	530,000
기후대기과	운행 경유차 저공해화 사업	2,794,000	1,397,000	1,397,000
기후대기과	저녹스버너 보급	1,549,800	1,107,000	442,800
기후대기과	전기자동차 민간상용보급 사업	4,632,600	2,676,700	1,955,900
기후대기과	비산업부문 온실가스 진단컨설팅 지원 등	54,000	27,000	27,000
기후대기과	저탄소 마을만들기 사업 지원	50,000	25,000	25,000
기후대기과	기후변화교육(프로그램) 운영지원	62,000	31,000	31,000
농축산유통과	도시민 별통 구입비	4,000	4,000	-
농축산유통과	도시민 교육비	5,200	5,200	-
여성가족과	북한이탈주민 지역적응센터 운영	212,100	212,100	-
경제기획과	소비생활센터 소비자단체 파견근무자 지원	15,120	15,120	-
경제기획과	마을기업 컨설팅 등 지원(우수 마을기업 지원기관)	30,000	30,000	-

특히, <표 5-2> 하단의 다섯 개 사업(도시민 별통구입비~마을기업 컨설팅 등 지원)의 경우는 국비만으로 사업을 수행할 뿐 시비 매칭이 전혀 없는 사업에 대해서도 현재는 지방보조금심의위원회를 거치고 있다는 점에서 심의 제외될 필요가 있다는 것이다.

○○광역시가 기초자치단체로 이전해서 해당 구군에서 수행하고 있는 국비보조사업의 경우도 긴급복지, 노인일자리사업, 보육교직원 인건비 지원, 장애인일자리 지원, 숲가꾸기 사업처럼 사업을 기획한 중앙부처에서 시도로 사업을 내려주면 그 사업에 시도비를 매칭한 후 이전된 사업들을 자치구나 군은 집행만 할 뿐 자치구나 군에서 국비보조사업을 심의하는 것이 별 의미가 없는 절차에 불과할 뿐이다. 시비보조사업의 경우도 시행 자치구나 군의의 예산이 포함되지 않음에도 구나 군에서 지방보조금심의회는 실시하고 있는 실정임에 따라 이들 사업에 대한 심의는 사업을 기획한 중앙부처나 광역지자체에서만 심의하는 것으로 절차를 생략할 필요가 있다.

〈표 5-3〉 ○광역시 기초지자체가 수행중인 국·시·비보조사업

구분	부서	사업명	총예산	규모	시도비	시군구비
	사회복지과	긴급복지	10,181,250	9,050,000	1,131,250	1131,250
	노인복지과	노인일자리사업	70,448,996	35,224,498	35,224,498	-
	출산보육과	보육교직원 인건비 지원	60,477,648	41,234,760	19,242,888	8,246,952
	출산보육과	어린이집 교사 근무환경개선 지원	21,295,999	14,520,000	6,775,999	-
	출산보육과	농촌 보육교사 특별근무수당 지원	1,139,600	777,000	362,600	-
국비	장애인복지과	장애인일자리 지원(일반형)	6,703,942	3,351,971	3,351,971	-
보조사업	장애인복지과	시각장애인미사 파견사업	456,420	365,136	91,284	-
	장애인복지과	발달장애인 요양보호사 보조사업	282,716	141,358	141,358	-
	산림복지과	숲가꾸기	1,842,359	1,417,199	425,160	992,039
	산림복지과	산림서비스도우미사업	146,598	112,768	33,830	78,938
	산림복지과	숲해설 산림복지전문업 위탁운영	67,080	51,600	15,480	36,120
	사회복지과	월동대책비	585,000	0	585,000	-
	사회복지과	○○형 기초보장급여	2,900,000	0	2,900,000	-
	노인복지과	○○특화 노인일자리 사업	500,000	0	500,000	-
	노인복지과	시니어 일자리창출 우수기업 근무환경 개선 지원	50,000	0	50,000	-
시비	노인복지과	시니어클럽 운영비 지원	592,915	0	592,915	-
보조사업	노인복지과	베이비부머 일자리 지원사업	800,000	0	800,000	-
	출산보육과	돌봄이후자녀 출산지원금	4,300,000	0	4,300,000	-
	출산보육과	영아어린이집 기능보강	45,000	0	45,000	-
	출산보육과	민간·가정 어린이집 보육교사 복지수당 지원	13,347,000	0	13,347,000	-
	출산보육과	장애영유아어린이집 보육교사 특수근무수당 지원	428,000	0	428,000	-
	출산보육과	어린이집 보육교사 장기근속수당 지원	228,000	0	228,000	-

(단위: 천원)

3. 공공단체보조-신규 / 공공단체보조-계속사업 유형

공공단체 보조사업은 지방자치단체 경상보조와 지방자치단체 자본보조 통계목이 해당되며 이 두 통계목의 경우는 광역지자체가 주체가 되어 사업기획을 하는 것으로서 관할 기초지자체에 시도비를 지원하면 시, 군, 구가 시군구비를 매칭하거나 매칭 없이 집행만 하는 사업들이다. 공공단체 보조사업은 광역지자체가 사업을 발굴하여 추진함에 따라 다음과 같이 신규사업과 계속사업으로 나누어서 관리체계를 차별화할 필요가 있다.

가. 신규사업

공공단체 보조 신규사업의 경우는 다음의 두가지에 대한 철저한 사전검증이 필요하다.

첫째, 사업의 추진배경, 목적, 기대효과 등 사업계획서에 대한 보조금심의위원회의 심도 있는 심의가 필요하다. 즉, 공공단체 보조라고는 하지만 신규사업의 경우 광역지자체장의 공약사업이나, 의회의원들의 지역구 현안사업들이 기초지자체의 매칭을 전제로 강하게 추진될 수 있으므로 무엇보다 예산편성전 사전심의가 매우 중요한 절차이다. 특히, 새로운 사업에 대한 예산편성을 하게 됨에 따라 광역지자체의 필요에 의해 추진되는 사업임에도 불구하고 기초자치단체에까지 재정부담을 주게 되며, 궁극적으로는 광역뿐만 아니라 하위 기초지자체까지 재정건전성 문제가 생길 수 있다. 따라서 사업의 추진배경이나 목적, 타당성, 기대효과와 수혜범위 등에 대한 예산부서의 구체적인 1차 사전 검토의견이 있어야 할 것이고 2차적으로는 지방보조금심의위원회의 철저한 심의를 필요로 한다. 사전검토 항목에는 다음과 <표>와 같은 내용이 포함되어 있어야 할 것이다.

둘째, 광역-기초 지자체간 자원분담비율에 대한 보조금심의위원회의 철저한 심의가 필요하다. 즉, 광역지자체에서 추진하는 사업임에도 불구하고 기초지자체에 과도하게 사업비를 매칭 요구할 수 있으므로, 광역지자체 집행부가 아닌 지방보조금심의위원회에서 기초지자체의 부담률이 높게 사업계획이 되었는지에 대한 심의가 필요하다.

〈표 5-4〉 신규 보조사업의 심사항목

구분	평가항목	검토내용
사업의 타당성	사업목적의 타당성	사업 목적이 지역이나 주민을 위한 공익성 목적여부 관련 법령과의 부합성 여부
	사업내용의 구체성	사업내용의 명확성과 구체성 여부
	수혜자의 범위, 적절성	수혜자의 명확성 및 범위 정도
	사업비 산출내역의 타당성	사업비 산출내역의 구체성 및 정확성
	유사중복 여부	타 사업과의 유사중복성 검토여부
사업관리계획의 적정성	보조사업자 선정계획의 타당성, 적절성	보조사업자의 적합성 및 적정성
	성과목표의 타당성	성과목표의 적합성 및 구체성
	성과지표의 적합성	성과목표 달성도 측정을 위한 성과지표의 적합성
매칭비율의 타당성	시군구비 부담비율의 타당성	시군구비 부담비율의 적정성 여부
	자부담 비율의 타당성	보조사업자 자부담비율의 적정성 여부

나. 계속사업

계속사업은 전년도 사업실적 운용평가 결과보고서를 바탕으로 심의가 이루어져야 할 것이므로 성과평가단계가 매우 중요하다고 할 수 있다.

지방보조금 관리기준에서는 3개 분야 8개 지표로 구성된 평가기준을 제시하고 있으며 이를 바탕으로 지자체별로 평가표를 작성하여 운용토록 하고 있다. 다음의 표는 한국지방행정연구원에서 개발하여 사용하고 있는 지방보조사업의 평가기준으로서 지방보조금 관리기준에서 예시안 기준보다 매우 구체화되어 있음을 알 수 있다. 공공단체 보조 계속사업의 경우 구체화된 평가지표를 통해 성과평가를 실시한 후 다음 해의 예산에 반영해야 할 것이다.

〈표 5-5〉 지방보조사업의 운용평가 지표(한국지방행정연구원)

구분	지표	세부지표
사업계획 분야	목표설정의 적절성	목표설정의 구체성
		사업규모의 구체성
		기대효과와 구체성
	사업비 및 운영비 산정의 적절성	사업목적에 적합한 항목으로 구성 여부
		포괄예산의 유무
	추진일정의 구체성	추진일정이 적시되어 있는지 유무
추진단계별 예산편성 여부		
		자부담 비율
사업관리 분야	관리 기초사항 준수	지방보조사업자 관리카드 작성 여부
		지방보조사업 관리카드 등록 여부
		별도의 통장 유무
		전용카드 개설 유무
	사업관리의 효율성	사업 및 예산변경시 승인 여부
		사업완료 후 제출서류의 완결성
		정산서 제출기한 준수
		지출결의서 제출 여부
	회계관리의 적절성	사업부서의 정산검사 이행
		미집행잔액 및 결산이자 반환 여부
지출예산 항목중 부적절한 항목 존재 여부 확인		
자부담비율 이행	사업계획과 집행항목의 일관성	
	보조사업자 자부담비율 이행	
사업성과 분야	목표 달성도	계획된 성과의 달성 여부(15점)
	계속지원의 필요성(10점)	
감점 항목	사업기간 종료 후 사업비 집행	
	예산낭비 사례가 있는 경우	

4. 민간-경상 / 민간-운영 / 민간-행사 / 민간-자본보조 유형

가. 민간경상보조 유형: 민간경상사업보조 통계목

민간에게 지원하는 경상비 보조는 민간경상사업보조 통계목이 해당되는데, 경상비를 지원하는 사업의 경우 사전심의 단계에서 운영비 포함여부에 대한 검토를 강화할 필요가 있다.

지방보조금 관리기준에서는 예산편성원칙에 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비 목적으로 교부할 수 없다고 되어 있다(행정안전부, 2017). 즉, 보조단체 상근직원의 인건비, 사무실 임차료, 공과금, 사무관리비 등 운영비 지원 목적의 지방보조금은 법령에 명시적 근거가 있는 경우에 한해 지원할 수 있으며(행정안전부, 2017), 이 경우 ‘민간단체 법정운영비 보조’ 또는 ‘사회복지시설 법정운영비 보조’ 예산으로 편성하도록 명시하고 있다(행정안전부, 2017).

그런데 ○○시의 경상보조사업 예시에서 보는 바와 같이 사업명이 평생학습발표회 운영 및 지원, ○○학 프로그램 운영, 천문기상과학관 운영, 상설문화관광프로그램 운영 사업과 같이 마치 운영비를 지원해도 되는 사업으로 혼동할 수 있는 개연성이 있다. 특히, 사업부서의 담당자의 교체나, 보조사업자의 강한 요구에 의해 운영비 예산이 편성될 수 있으므로 경상보조사업의 경우는 산정내역에 운영비가 포함되어 있는지를 집중적으로 살펴볼 필요가 있다.

〈표 5-6〉 ○○시의 경상보조사업 사례

(단위: 천원)

사업명	총예산	도비	시비	자부담액
문화재 보존 계승	10,000		10,000	-
안전문화운동지원	2,000		2,000	
물놀이 안전관리 역량 강화	5,000		5,000	
평생학습발표회 운영 및 지원	40,000		40,000	
평생학습도시 활성화 지원사업	25,000		25,000	3,865
지역사회 주말행복배움터	84,433	42,216	42,217	15,880
평생학습 관계자 역량강화	3,400		3,400	1,720
○○학 프로그램 운영	17,000	8,500	8,500	-
대산항 활성화를 위한 전략적 마케팅 추진	164,000		164,000	
천문기상과학관 운영	43,000	15,000	28,000	1,200
상설문화관광프로그램 운영(△△읍성)	80,000		80,000	
◇◇호 유지관리	60,000		60,000	15,000

나. 민간운영비보조 유형: 민간단체법정운영비보조, 사회복지시설법정운영비 보조 통계목

민간에게 지원하는 운영비 보조는 민간단체법정운영비보조, 사회복지시설법정운영비보조 등 2개의 통계목이 해당되는데 운영비 보조사업의 경우는 사전심의단계에서 사업원가 계산서를 집중적으로 검토할 필요가 있다.

지방보조금 관리기준에서는 강사료·원고료·출장여비 등 자치단체가 적용하는 공통기준을 보조사업자에게 제시하여 동일 자치단체내에서 지급단가를 통일하도록 되어 있다. 즉, 운영비보조는 법령에 따라 단체 등의 운영비 지원이 이루어지고 있어 사전심의 단계에서 심의를 강화할 필요가 있다는 것이다.

예를 들어 사회단체 법정운영비나 민간단체 공익활동 지원과 같은 민간단체법정운영비보조나 영유아 급간식비나 보육도우미 지원사업과 같은 사회복지시설법정운영비보조사업의 경우는 단체 내 상근직 인건비나, 도우미 인건비 등에 대한 산출내역이 해당 지자체에서 제시하고 있는 원가대로 산정되었는지를 확인하는 것이 중요하므로 원가계산서에 대한 집중적인 검토가 필요하다.

〈표 5-7〉 ○○시의 운영비 보조사업 사례

(단위: 천원)

구분	사업명	총예산	도비	시비	자부담액
민간단체 법정 운영비 보조	지방문화예술 활동 지원	22,000		22,000	2,400
	지방의제21 사업추진	120,000	60,000	60,000	6,000
	소비자 보호	18,000		18,000	
	사회단체 시민사회활동 지원	65,000		65,000	35,000
	민간단체 공익활동 지원	16,800		16,800	
	여성의 사회참여 및 양성평등문화확산	18,000		18,000	3,000
사회복지 시설법정 운영비 보조	여성폭력 긴급피난처 운영	10,000		10,000	-
	어린이집 및 보육교사 자체지원	113,043		113,043	
	영유아 급간식비 지원	453,333	136,000	317,333	
	평가인증 어린이집 보육도우미 지원	904,845	180,969	723,876	
	대체교사 인건비 지원	26,627	7,988	18,639	

다. 민간행사보조 유형: 민간행사사업보조 통계목

민간에게 지원하는 행사사업비 보조는 민간행사사업보조 통계목이 해당되는데 행사비 보조사업의 경우는 사전심의단계에서 사업계획의 구체성과 사후평가단계에서 행사수혜 및 참석범위에 대한 집중적인 검토가 중요하다.

특히 행사보조사업의 경우 사업계획서를 살펴보면 행사기간이 짧다는 이유로 행사명과 총사업비 정도의 내용만 제출하는 경우가 많다. 감사원의 지적사항이기도 한 포괄예산 지양이 특히 행사사업비의 경우 포괄예산으로 작성하는 경우가 많으므로 사업계획의 구체성을 살펴보아야 한다. 또한 행사보조는 실시 후 실제 얼마나 많은 방문객이 있었는지, 참석 범위가 극히 일부에 머무르지는 않았는지에 대한 수혜범위 부분도 성과평가지 집중적으로 살펴보아야 할 것이다.

예를 들어 □□□도의 행사보조사업 사례를 살펴보면 광역단위의 행사임에도 불구하고 목적, 장소, 사업내용, 예산규모 모두 한 두줄의 모호하고 형식적인 내용으로 제출되었지만 하룻밤 행사를 위해 9,000천원이 지출되었다. 사업목적이 구성원간 화합이고 내용이 화합의 밤 행사 진행이고 예산규모 또한 총행사비만 제시하고 있음을 알 수 있다.

□□□도 뿐만 아니라 타 지자체 특히 기초지자체의 경우 이러한 현상이 많이 나타남에 따라 행사사업보조는 사업계획서의 구체성을 심도있게 살펴야 하고, 사업 후 성과평가 또한 일부만을 위한 행사였는지를 살펴보는 수혜도를 집중적으로 살펴야 함을 강조한다.

〈표 5-8〉 □□□도의 행사사업보조 통계목 계획서 사례

<p>○ 목 적</p> <ul style="list-style-type: none"> - □□□도 체육인의 밤 개최를 통해, 구성원간 화합의 시간 마련 - □□□도 체육 진흥에 기여한 단체 및 개인을 발굴하여 포상 - 생활체육인의 자긍심과 사기진작 도모 <p>○ 장 소 : 도내 적정장소</p> <p>○ 내 용</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2016 □□□도 체육 진흥유공자 시상식 - 연말 화합의 밤 행사 진행 <p>○ 예산규모 : 9,000천원</p>

라. 민간자본보조 유형: 민간자본사업보조, 사회복지사업보조 통계목

민간에게 지원하는 자본사업비 보조는 민간자본사업보조, 사회복지사업보조 등 2개의 통계목이 해당되는데 자본보조사업의 경우는 자본보조는 사업의 필요성에 대한 사전심의도 매우 중요하고 사업목적에 맞게 집행이 되었는지 정산검사와 성과평가가 중요한데 1회성이 많아 사전심의 절차에서 지원필요성을 충분히 검토하는 것이 바람직하다고 판단된다. 또한 책임성 확보 차원에서 자부담비율과 사업자를 제대로 선정하기 위해 공모절차에 중점을 두고 검토할 필요가 있다. 결국 자본보조는 사전심의단계와 공모단계, 사후평가단계 전반에 대해 검토할 필요가 있다.

사례 자치단체의 사업에서 보는 바와 같이 작은도서관 리모델링 지원이나 재가노인복지시설 종사자 처우개선, 경로당 건립보수사업 등은 1회성 사업이므로 지원필요성에 대한 심도 있는 검토가 이루어져야 할 것이고, 과수 새기술 보급이나 이동빨래차 운영지원사업은 성과에 대한 평가가 면밀히 진행되어야 할 것이다.

〈표 5-9〉 ○○시의 자본보조사업 사례

(단위: 천원)

사업명	총사업비	도비	시비	자부담
고품질 채소 생산성 향상 시범	10,000		10,000	
과수 새 기술 보급	89,000	27,000	62,000	21,000
작은도서관 리모델링 지원	50,000	25,000	25,000	5,000
노인행사·노인단체 지원	95,000		95,000	
경로당 운영비 지원	57,420	7,797	49,623	
경로당 프로그램 관리사 운영(시군)	77,865	23,359	54,506	
재가노인복지시설 종사자 처우개선	6,840	1,368	5,472	
경로당(마을회관) 건립(보수)사업	2,135,000		2,135,000	38,695
이동빨래차 운영지원	32,100		32,100	-

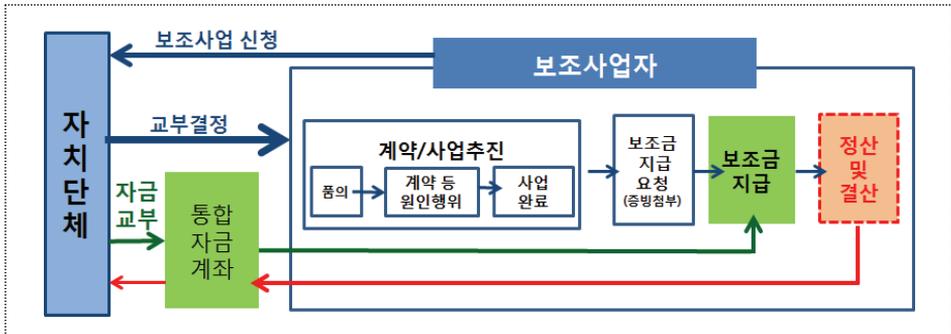
제3절 지방보조금 전달체계의 개선⁷⁾

1. 지방보조금 통합관리시스템 도입 적극 추진

지방보조금은 다양한 재원의 사업들이 포함되어 있다보니 기재부가 관리하고 있는 국고 보조금은 e나라도움, 농림부의 농업보조금은 하그릭스, 보건복지부의 사회복지보조금은 행복e음 등 여러 가지 시스템에 의해 관리되고 있다. 부처별로 보조금별로 서로 다른 시스템으로 관리함으로 인해 전 부처의 사업을 집행하는 지방자치단체에서는 보조금시스템이 다중적인데 따른 관리가 복잡하고 인력 또한 부족한 실정이다. 또한 현재는 지방보조금을 관리하기 위한 통합관리시스템이 없는 가운데 지방자치단체에 따라서는 Hbid, With Woori 등과 같이 자체 예산으로 시스템을 도입하여 운영하거나 대부분의 경우 수기로 관리하는 등 국가 전체적으로 봤을 때는 비효율적으로 지방보조금이 관리되고 있는 실정이다.

이에 행정안전부에서는 2018년도 말 현재 보조사업의 체계적 관리를 위해 지방보조금 통합관리시스템 도입을 추진하고 있음에 따라 시스템이 시급히 구축되어 활용될 수 있도록 적극 추진할 필요가 있다.

〈그림 5-2〉 지방보조금 통합관리시스템 체계(안)



자료: 행정안전부 보도자료(2018. 2)

7) 본 연구는 2018년도 행정안전부의 연구용역인 '부정수급 근절을 위한 지방보조금 관리 개선방안'의 연구진과 동일함에 따라 전달체계 개선에 대한 주장이 연구용역에서 제시하고 있는 대안과 유사함을 밝혀둠

통합관리시스템이 도입되면 각 지방자치단체가 보조사업자의 수급자격에 대해 온라인 검증이 가능하고 특히, 중복·부정수급자를 사전에 차단할 수 있을 뿐만 아니라, 실거래 증빙을 통해 용도 외 사용여부 등도 손쉽게 검증할 수 있다. 또한 각종 증빙 서류들이 실시간으로 온라인 입력됨에 따라 각 지자체의 사업부서별로 많은 시간과 업무력이 소진되고 있는 사업 정산단계에서 많은 노력을 들이지 않고도 정산검사가 가능하게 될 것이다.

보조사업자의 입장에서도 온라인으로 공모, 집행, 정산 등의 단계에서 회계절차 수행이 가능하고, 보조금 전용계좌로부터 실증빙을 기반으로 자금 수령이 가능하며, 나아가서는 전용카드 사용내역을 별도로 제출하지 않아도 카드사로부터의 지출내역이 곧바로 시스템으로 전송, 자동적으로 지출내역서 작성 및 증빙이 될 수도 있다. 궁극적으로는 보조사업자의 보조금 수급이나 집행내역을 실시간으로 주민에게 투명하게 공개가 가능하여 주민에 의한 자율적 감시와 통제가 강화될 것이다.

국고보조금과 달리 지방보조금 통합시스템에서는 반드시 구축되어야 할 것이 있는데 상술한 바와 같이 기재부(e나라도움), 농림부(하그릭스), 복지부(행복e음) 등 서로 다른 시스템을 쓰고 있는 중앙부처의 시스템들이 지방보조금 관리시스템과 연결되어 통합운영될 수 있도록 정밀한 시스템 개발이 필요할 것이다.

2. 재공모·재위탁 제한

보조사업비 낭비와 교부조건의 명확한 수행을 위해 지방자치단체에서 수행해야 할 사업을 산하기관에 위탁하여 재공모가 진행되게 하거나 공공기관이 위탁받은 사업을 제3의 기관에게 재위탁하는 것을 차단해야 한다.

지방자치단체 산하에는 경제진흥원이나 문화원, 공사, 공단 등의 공공기관이나 공공단체 등이 있다. 이들 공공기관은 지자체가 시행해야 할 사업의 효율적 수행 및 관리를 위해 사업이나 업무를 위탁받아서 운영되는 곳이다. 그런데 광역이나 기초지자체 사업부서에서는 직접 공고를 내고 지자체나 보조사업자들을 선정하는 등 공모절차를 진행해야 하지만 사업부서에서는 사업의 수월한 수행을 위해 산하 공공기관에 공모절차를 위탁하여 재공모를 실시하는 경우가 많다. 또한 공공기관에서는 지자체로부터 위탁받은 사업들에 대해 타 기관이나 사업자에게 재위탁하는 경우들이 있다.

아래 표에서 보는 바와 같이 ①이나 ⑥, ⑧의 경우처럼 광역이나 기초지자체가 사업을 직접 위탁하는 경우는 문제가 되지 않으나 나머지 ②~⑤, ⑨의 경우처럼 광역지자체가 공공기관을 통해 지자체나 보조사업자 공모를 하거나 기초지자체가 산하 공공기관을 통해 보조사업자를 공모하는 경우 전달체계가 매우 복잡해지며, 다양한 문제점들이 발생한다.

〈표 5-10〉 공공기관을 통한 보조사업의 전달체계 개선

구분	a	b	c	d	e
①	광역자치단체	광역 공공기관/단체			
②	광역자치단체	광역 공공기관/단체	기초자치단체		
③	광역자치단체	광역 공공기관/단체	기초자치단체	기초 공공기관/단체	
④	광역자치단체	광역 공공기관/단체	기초자치단체	기초 공공기관/단체	보조사업자
⑤	광역자치단체	광역 공공기관/단체	기초자치단체		보조사업자
⑥	광역자치단체		기초자치단체	기초 공공기관/단체	
⑦	광역자치단체		기초자치단체	기초 공공기관/단체	보조사업자
⑧			기초자치단체	기초 공공기관/단체	
⑨			기초자치단체	기초 공공기관/단체	보조사업자

문제점들을 살펴보면 첫째, 재공모와 재위탁을 거치면 수수료 등이 지급됨에 따라 사업비가 5%, 10%씩 감소하여 사업비 누수가 발생하여 궁극적으로는 주민에게 돌아가야 할 사업예산이 중간 절차 단계에서 소진되는 것이다. 둘째, 지자체 처음 사업기획시 설정했던 공모내용이나 교부조건들이 사업의도나 이해부족 등으로 인해 제대로 이행이 안되는 점 등이다.

따라서 이상의 문제점들을 해소하기 위해서는 위 표에서 보는 바와 같이 ②번과 ③번, ⑤의 전달체계를 가진 경우 광역지자체는 공공기관이나 단체를 통해 기초지자체 공모를 하지 말고, 즉 b단계 절차를 삭제 후 직접 공모를 진행해야 할 것이다. ⑨번은 기초지자체의 경우인데 기초지자체 또한 산하기관을 통해 공모를 하지 말고, 즉 d단계 절차를 삭제한 후 직접 보조사업자를 공모 및 선정해야 할 것이다. 마지막으로 가장 복잡한 전달체계를 가지고 있는 ④번의 경우 광역 산하기관을 통해 지자체를 선정한 후 그 선정된 지자체는 또 기초 산하 공공기관을 통해 보조사업자를 모집 및 선정한 경우로서 이 경우는 b단계와 d단계를 모두 삭제 후 광역은 기초지자체를 직접 선정하고 선정된 지자체 또한 보조사업자를 직접 선정해야 할 것이다.

제4절 지방보조금의 평가제도 개선⁸⁾

1. 계속사업의 사전심의 절차 도입

현재는 많은 수의 보조사업을 똑같은 형식으로 보조금심의위원회에 상정하고 있어서 실질적인 심의에 어려움이 있고 위원들의 부담감도 큰 것이 사실이다. 따라서 심의회 개최 전에 행정부서에서 사전심의 절차를 거친 후 심층 검토 대상사업들을 사전에 분류해서 위원들에게 제시할 필요가 있다. 계속사업의 경우 매년 자체 성과평가를 하도록 되어있지만 대부분 형식적인 절차밖기에만 머물고 있음에 따라 민간위원이 포함된 보조금심의위원회에 이러한 정보를 알려서 효율적인 심의가 이루어질 수 있도록 할 필요가 있는데 방법은 두 가지로 나누어볼 수 있다.

1안은, 보조사업들의 사전평가 결과 보통 이상의 사업과 미흡 이하의 사업들을 사전에 분류 및 표시하여 회의자료로 제시하는 방안이다. 즉, 현재 ○○사에서 사용하고 있는 방법인데 사업부서에서 자체평가지 미흡 이하의 사업을 20% 정도로 의무화 한 후 보통 이상의 80% 사업과 미흡 이하 20%의 사업을 분류 및 표시하여 상정, 미흡 이하 20%의 사업에 대해서는 심층심의가 될 수 있도록 하는 방안이다. 이렇게 되면 사업부서에서는 미흡 사업을 20% 이상으로 분류하여야 하므로 지금까지의 온정적인 평가가 아닌 좀 더 책임감 있는 평가가 가능하고 평가기준에 의한 의무배분이므로 보조사업자들로부터의 민원에도 어느 정도 자유로워질 수 있을 것이다(행정안전부, 2017).

〈표 5-11〉 지방보조금심의위원회 상정 사업 분류방법

1안	2안
사업부서 자체평가지 미흡 이하 사업 20% 의무화 → 80% 보통이하 사업과 20% 미흡이하 사업으로 분류상정	사업부서 1차 평가, 예산부서 메타평가 → 두 부서 평가결과 의견 일치 사업과 불일치 사업 분류상정

8) 본 연구는 2018년도 행정안전부의 연구용역인 '부정수급 근절을 위한 지방보조금 관리 개선방안'의 연구진과 동일함에 따라 전달체계 개선에 대한 주장이 연구용역에서 제시하고 있는 대안과 유사함을 밝혀둠

2안은 1차 사업부서에서 평가한 결과와 2차 예산부서에서 평가한 결과가 불일치한 사업들을 분류 및 표시하여 위원회에 상정하는 방안이다. 즉, ○○도에서 사용하는 방법인데, 아래 표에서 보는 바와 같이 심의 전에 1차적으로 사업부서에서 자체평가를 한 후 2차적으로 예산부서에서 메타평가를 진행한다. 평가 후 사업부서와 예산부서에서 모두 보통 이상이거나 미흡 이하로서 평가의견이 일치하는 사업들과 의견이 불일치하는 사업들을 분류하여 회의 개최시 제시하여 이들 의견불일치 사업에 대한 좀 더 심층적인 심의가 이루어지도록 하는 방안이다. 대부분의 경우 사업부서는 관대한 평가를 하지만 예산부서에서는 상대적으로 객관적인 평가를 하게 되는 경향이 있는데, 위원회에 의견이 불일치하는 사업들을 분류하여 올린다면 좀 더 효율적인 심의가 가능해질 것이다.

〈표 5-12〉 행정부서 사전 평가표(예시)

부서명							
사업명							
보조유형							
사업비							
사업부서 1차 평가			예산부서 메타평가				
평가구분	평가점수	평가등급	평가구분	평가점수	평가등급		
계		보통	계		미흡		
사업계획			사업계획				
사업관리			사업관리				
사업성과			사업성과				
가점			가점				
감점			감점				
조치계획	구분	즉시폐지	단계폐지	통폐합	감축	사업방식 변경	정상추진
	사업부서 (검축규모)						
	예산부서 (검축규모)						
예산부서평가 의견서							

2. 3년 유지필요성 평가 유지 재검토

지방보조금 관리기준에 따르면 매년 사업의 운용평가를 하고, 계속사업의 경우에는 3년 단위로 유지필요성 평가를 하도록 되어 있다. 지방보조금 평가는 2016년도부터 의무화가 되었는데, 평가 시행 3년차를 맞으면서 지자체별로 3년 단위 유지필요성 평가의 별도 실시 필요성에 대한 의견이 많다.

올 해의 경우 2015년~2017년 사업을 평가한 후 사업의 계속지원 여부를 결정해야 하는데, 2017년도 사업들은 사업의 계획이나 관리, 성과평가 단계 등에 대해 평가를 하지만 2015년과 2016년도의 경우 각각 2016년과 2017년도에 운용평가를 실시하였으므로, 그 평가결과를 활용하면 된다는 것이다. 즉, 3년 단위 유지필요성 평가제도를 별도로 두지 말고 매년 운용평가를 실시하고 있으므로 그 운용평가지 전년도와 전전년도의 운용평가 결과를 검토하지는 것이고, 실제로 △△시의 경우는 매년 운용평가를 통해 3년 유지필요성 평가를 대체하고 있다.

그런데 본 연구에서는 운용평가지 다음의 표와 같이 전전년도와 전전전년도의 운용평가 결과를 작성하는 란을 평가표에 신설하면 이전 연도의 평가결과를 함께 볼 수 있고, 매년 운용평가와 동시에 평가표에 작성된 3년 결과를 바탕으로 유지필요성 평가가 진행될 수 있으므로, 3년 단위 유지필요성 평가는 별도로 두지 않는 방안을 제시한다. 즉, 유지필요성 평가지 전년도와 전전년도와 계획서나 정산서, 성과정도 등의 서류를 다시 평가하는 것이 아니라 이미 매년의 운용평가의 결과만을 바탕으로 계속지원 여부를 결정하면 된다는 것이다.

〈표 5-13〉 3년 유지필요성 평가 대체 운용평가표(예시)

보조사업명							
사업자					사업유형	<input type="checkbox"/> 일몰사업 <input type="checkbox"/> 계속사업	
	1차(소관부서)		2차(위원회)		1차(소관부서)	2차(위원회)	
평가등급					유지필요성	높음	높지않음
						높음	높지않음
이전년도 평가결과	2015년	2016년	2017년	유지필요성 의견	정상추진, 통폐합, 감액, 사업방식 변경, 단계적 폐지, 즉시 폐지 중 택 1		

운용평가표를 예시된 표와 같이 작성하는데, 우선 보조사업명과 사업자 작성란이 있고 사업유형에서 일몰사업과 계속사업을 표시토록 한다. 평가등급에서는 자체평가 즉, 사업 부서에서의 1차 평가 및 예산부서의 메타평가 결과를 1차적으로 작성하고 위원회 평가결과를 기입하는 란이 있다. 유지필요성에 대해서도 자체 검토한 결과를 사전에 작성한다.

음영으로 표시된 부분은 전전년도와 전전전년도의 평가결과를 작성하는 란을 별도로 두고 당해년도에는 전년도의 평가만을 실시한 후 3개년도의 평가결과를 바탕으로 오른쪽의 유지필요성 평가를 진행하는 안이다. 즉, 매년 정상추진, 통폐합, 감액, 사업방식 변경, 단계적 폐지, 즉시 폐지 등을 최종적으로 작성한다.



제6장

연구요약 및 시사점

제1절 연구요약

제2절 시사점



연구요약 및 시사점

제1절 연구요약

민선 7기 지방선거를 마친 최근 지방행정의 운영방향은 자치분권 강화, 자율성 확대, 지역 적합형 사업 발굴 및 추진이며, 이러한 방향은 지역의 특수성과 주민의 눈높이를 1차적으로 고려한다는 차원에서 지방자치가 좀 더 성숙되고 있는 분위기라고 할 수 있다. 특히 문재인 정부 들어서 실질적인 자치분권을 위해서는 재정분권이 동시에 시행되어야 한다는 점에서 국세의 지방세로 대폭 이양 등 지방세입의 확충방안이 다양하게 제시되었다. 먼저 지방의 자율성 확대 차원에서는 2018년도 예산편성단계부터 그 기준들이 완화되었는데, 현행 예산편성운영기준의 9개 기준경비를 7개로 축소하였으며, 기준경비에 현실을 반영하여 그동안 지방자치단체에서 불편 및 불합리하다고 제기한 사항들을 개선하였다.

지방보조금 관련해서도 이전까지는 지방보조금을 편성할 수 없는 단체를 구체적으로 열거하고 있던 규정을 관련 법(「비영리민간단체 지원법」)의 요건을 참조하여 개별 단체에 대한 지원여부를 자치단체가 자율적으로 판단할 수 있도록 변경하였다(행정안전부 지방보조금관리기준, 2017). 그리고 지방보조금의 부서별 한도액을 폐지하고, 총액 한도액 범위에서 자치단체가 자율적으로 편성할 수 있도록 개선하였고(행정안전부 지방보조금관리기준, 2017), 지방의 활발한 일자리사업 발굴·시행을 위해 고용노동부 등 관계부처에서 일자리사업으로 분류한 일자리와 직접 연계된 사업은 지방보조금 총액한도 산정 시 제외하였다(행정안전부 지방보조금관리기준, 2017). 또한 국세의 지방세로의 이양 검토 과정에서 국고보조사업이 일부 지방으로 이양되는 방안이 논의되고 있는데 이러한 방향은 지방이 주체적으로 계획하고 집행 및 관리해야 하는 사업의 규모가 대폭 증가할 것이라는 것이 어렵지 않다.

지방이 자신들의 지역환경과 여건, 특히 지역 주민들이 무엇을 원하고, 지역주민들에게

시급한 정책은 무엇이며, 지역 주민들에게 수혜가 골고루 돌아갈 수 있는 사업이 무엇인지 주민의 의견들을 자주 경청하고 고민한 끝에 사업을 기획하고 집행하는 것은 매우 중요하며 이러한 지역의 사업들 중 실질적으로 주민을 지원하는 사업이 바로 지방보조사업이다.

지방보조사업을 담당하는 사업부서 담당자 및 예산편성을 담당하는 예산부서 직원들과 지방보조금관련 대화를 나누다보면 가장 많이 호소하는 내용이 사업수가 너무 많고 사업 성격들도 다양해서 현실적으로 실질적 관리가 어려운 점과 인력부족, 보조사업자들의 보조금에 대한 의식이 권리화 되어서 삭감 및 일몰이 어렵다는 점이다. 먼저 지방보조사업의 수는 적게는 수백 개에서 많게는 수천 개에 이르고(행정안전부, 2017) 사업의 성격도 국도비 사업, 공공단체보조, 민간보조, 경상보조, 자본보조, 운영비보조, 행사보조, 개인보조, 단체보조 등 여러가지 조합의 형태로 다양하다. 지자체별로 지방보조금 담당자의 경우 광역은 1명, 기초는 0.5명 정도가 많게는 수천개의 사업을 예산심의부터 성과평가까지를 관리하고 있다.

사실 지방보조금의 경우 국고보조금에 비해 관심이 적어왔던 점을 부정할 수 없다. 2015년 1월에야 행정안전부 예규로서 지방보조금 관리기준이 제정되었고, 2016년부터 성과평가가 의무화 된 것에서도 알 수 있듯이 사업의 수는 많지만 소액 사업이 많아서 관심이 적은 분야 중의 하나이었다. 그러나 지방보조사업의 경우 지자체장이 임의로 사업을 신설할 수 있고 그 대상 또한 관할 지역주민이라는 점에서 지역을 위한 사업이 아닌 자칫 다음 선거를 의식한 사업, 사적인 의도가 담긴 사업 등이 기획될 개연성이 높다는 점에서 지방재정 전반적으로는 건전한 관리가 될 수 있도록 관심을 높여가야 할 필요가 있다. 특히 2018년도 초에 이영학 사건(일명 어금니 아빠)으로 인해 보조금에 대한 관심이 증폭되면서 국고보조금과 더불어 지방보조금의 관리에 대한 필요성 또한 크게 대두되고 있는 상황이다.

이에 정부는 지방보조금 관리에 관한 법률로의 분법 추진 등 관리 사각지대에 있는 지자체 자체운영 보조금에 대한 관리체계를 마련할 계획이며, 이를 위해 지방재정법상 지방보조사업의 정의, 교부절차, 집행·사후관리 방법 등을 보완한 '지방보조금 관리법' 제정안을 2018년 하반기 국회에 제출할 방침이다(연합뉴스, 2018). 이 법은 중복·부정수급 예방을 위한 관련 정보수집·활용 근거 및 보조사업자의 위법행위에 대한 환수·제재 근거, 부정수

급자 명단공표 근거 등을 규정하고 있다(행정안전부, 2017). 또한 시·도별 보조금 관리실적을 지자체 합동평가에 반영하고, 필수 감사항목에 보조금 관리실태를 포함시켜 수시감사가 이뤄지도록 하라는 방침이 있었다.

법적으로 체계를 갖추고 동시에 심각하게 고려되어야 할 요소 중의 하나가 바로 관리체계이다. 사업 수가 매우 많고 예산규모와 성격 또한 다양한 지방보조사업들이 현재는 일률적인 기준과 절차에 의해 관리되어서 사업기획 및 예산편성, 집행, 성과평가까지 상당히 형식적으로 운영되고 있다는 것이고, 이러한 현실은 결국 예산낭비와 비효율적인 세출관리로 이어진다는 것이다. 이상의 문제의식과 배경을 가지고 본 연구는 다음과 같은 목적을 가지고 수행되었다.

선행연구들을 살펴보면 전술한 현안들을 개선하기 위해 지방보조금심의위원회의 개편, 성과평가 기준 구체화 등의 대안들을 제시하고 있다. 여기에 더불어서 본 연구는 수 많은 사업들을 모든 단계의 절차를 밟는 등의 일률적 관리에 따른 비효율성을 개선해서 궁극적으로는 지방보조사업 관리의 효율성을 높이는 것이다. 따라서 본 연구의 목적은 아래와 같이 세 가지이다.

첫째, 지방보조사업을 유형화하는 것이다. 지방보조사업들을 유형화해서 유형별로 사전심의 단계에서 집중적으로 살펴보아야 할 것과 사후평가 단계에서 성과평가를 면밀히 해서 다음 해 예산에 반영해야 할 사업들을 분류하는 유형화 방안을 모색하였다.

둘째, 문제점들이 지적되어오고 있는 광역지자체부터 기초지자체의 보조사업자에게 이르기까지의 전달체계를 분석해보고 좀 더 간단하고 부정수급 등이 감소될 수 있는 전달체계 방안을 제시하였다.

셋째, 행안부 예규(지방보조금 관리기준) 제정 3년차를 맞으면서 그간 지적되어오고 있던 지방보조금심의회 심의 전 사전심의에 대한 도입 필요성과 3년 유지필요성 평가 존치 여부 대해 검토해보고 대안을 제시하였다.

이를 위해 전국 243개 지자체와 계층별 데이터를 검토하고 대안단계에서 사업의 유형화를 위해 사례 지자체를 선정, 유형별 사업리스트를 분석하고 연결해서 유형화된 사업의 관리강화방안까지 연결하고자 하였다.

1. 유형화 방안 제시

지방보조금 통계목을 성격별로 유형화해서 그 유형별로 관리체계를 차별화하는 방안을 제시하였다. 유형화 대상은 총 12개 통계목 중 보조대상이나 사업목적이 명확하여 별도로 성과평가를 하지 않아도 되는 예비군육성지원경상자본보조사업, 운수업계보조사업, 교육기관보조사업을 제외한 8개 통계목을 대상으로 분류하였다.

먼저 실무공무원들 대상 심층인터뷰 과정에서 공통적으로 제기되었던 국사·도비 보조사업에 대한 사전심의 제외를 검토하였으며, 두 번째는 8개의 유형화 대상 통계목을 공공단체 보조와 민간보조로 나누고, 공공단체보조는 신규사업과 계속사업, 민간보조는 경상보조 성격, 운영비 성격, 행사보조 성격, 자본보조 성격, 등 6그룹으로 나누어 중점적으로 사전심의하거나 사후관리해야 하는 부분을 달리하여 사전검토 또는 사후평가하는 방안을 제시하였다.

2. 국·시·도비 보조사업의 차별적 관리

예산편성단계에서 광역지자체의 경우는 국비보조사업, 기초지자체의 경우는 국·시·도비 보조사업에 대한 심의가 제외될 필요가 있다. 국비보조사업의 경우는 사업계획을 수립하여 시행여부를 결정한 부처에서, 시도비보조사업은 광역시나 도에서 이미 사업의 추진 필요성이나 목적, 대상들을 사전검토를 했으므로 해당 사업을 받아서 집행만 하는 시도나 시군구에서 다시 해당 사업들에 대해 심의를 하는 것은 실효성이 없을 뿐만 아니라 집행하는 지자체의 부담만 가중시키며 매우 형식적인 절차일 뿐이다.

특히 국고보조사업의 경우 지자체에서 매년 정산보고서를 제출하면 제출된 정산보고서를 중앙부처에서 정산검사를 하고 특히, 국고보조사업의 유지필요성 평가가 매년 기재부를 중심으로 실시되고 있는 등 국고보조사업에 대한 사전심의나 평가는 사업 시행 주체인 중앙부처를 중심으로 있으므로 성과평가에서 제외되고 있는 국·도비보조사업의 사전심의 절차도 생략할 필요가 있다. 즉, 국·시·도비사업의 심의는 제외하고 지자체에서 100% 자체 사업비로만 계획되고 추진되는 보조사업에 대한 심의나 성과평가에 집중할 필요가 있다.

3. 공공단체보조-신규 / 공공단체보조-계속사업의 차별적 관리

공공단체 보조사업은 지방자치단체 경상보조와 지방자치단체 자본보조 통계목이 해당되며 이 두 통계목의 경우는 광역지자체가 주체가 되어 사업기획을 하는 것으로서 관할 기초지자체에 시도비를 지원하면 시, 군, 구가 시군구비를 매칭하거나 매칭 없이 집행만 하는 사업들이다. 공공단체 보조사업은 광역지자체가 사업을 발굴하여 추진함에 따라 신규사업과 계속사업으로 나누어서 관리체계를 차별화할 필요가 있다.

4. 통계목별 차별적 관리

민간에게 지원하는 경상비 보조는 민간경상사업보조 통계목이 해당되는데, 경상비를 지원하는 사업의 경우 사전심의 단계에서 운영비 포함여부에 대한 검토를 강화할 필요가 있다.

지방보조금 관리기준에서는 예산편성원칙에 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비 목적으로 교부할 수 없다고 되어 있다(행정안전부, 2017). 즉, 보조단체 상근직원의 인건비, 사무실 임차료, 공과금, 사무관리비 등 운영비 지원 목적의 지방보조금은 법령에 명시적 근거가 있는 경우에 한해 지원할 수 있으며(행정안전부, 2017), 이 경우 ‘민간단체 법정운영비 보조’ 또는 ‘사회복지시설 법정운영비 보조’ 예산으로 편성하도록 명시하고 있으며(행정안전부, 2017), 특히, 사업부서의 담당자의 교체나, 보조사업자의 강한 요구에 의해 운영비 예산이 편성될 수 있으므로 경상보조사업의 경우는 산정내역에 운영비가 포함되어 있는지를 집중적으로 살펴볼 필요가 있음을 제시하였다(행정안전부, 2017).

5. 지방보조금 통합관리시스템 도입 적극 추진

지방보조금은 다양한 재원의 사업들이 포함되어 있다 보니 기재부가 관리하고 있는 국고 보조금은 e나라도움, 농림부의 농업보조금은 하그릭스, 보건복지부의 사회복지보조금은 행복e음 등 여러 가지 시스템에 의해 관리되고 있다. 부처별로 보조금별로 서로 다른 시스템으로 관리함으로 인해 전 부처의 사업을 집행하는 지방자치단체에서는 보조금시스템이 다중적인데에 따른 관리가 복잡하고 인력 또한 부족한 실정이다. 또한 현재는 지방보조금을 관리하기 위한 통합관리시스템이 없는 가운데 지방자치단체에 따라서는 Hbid, With

Woori 등과 같이 자체 예산으로 시스템을 도입하여 운영하거나 대부분의 경우 수기로 관리하는 등 국가 전체적으로 봤을 때는 비효율적으로 지방보조금이 관리되고 있는 실정이다.

이에 행정안전부에서는 2018년도 말 현재 보조사업의 체계적 관리를 위해 지방보조금 통합관리시스템 도입을 추진하고 있음에 따라 시스템이 시급히 구축되어 활용될 수 있도록 적극 추진할 필요가 있음을 제안하였다.

제2절 시사점

이를 통해 본 연구는 다음과 같은 의미를 갖는다. 지방보조금 관리체계의 현안 분석에서도 나타난 바와 같이 대부분의 지자체는 많은 수의 지방보조사업들을 일관된 심의, 예산편성, 공모 및 평가 방식으로 운영함으로써 인해 보조금 관리 업무부담에 대해 호소하는 반면 효율적 관리는 미흡한 것으로 나타났다. 또한 국고보조사업, 시도비보조사업, 지자체 이전사업, 자체사업, 신규사업, 계속사업들이 섞여있고 사업의 성격별로도 경상보조, 자본보조, 운영비 보조, 행사보조 등 매우 다양하고 복잡한 구조로 운영되고 있다.

지방보조금 관리기준이 시행된 2016년 이후 3년차를 맞이하며 지방보조금의 효율적 관리에 대한 필요성이 증폭되고 있는 가운데 본 연구에서는 이들 지방보조사업들을 재원별, 통계목별로 살펴보고 심의를 제외할 수 있는 사업들과 반면 지자체에서 관리를 강화해야 할 단계를 검토한 후 방안을 제시하고 있다는 점에서 의의가 있다.

먼저, 국도비 보조에 따른 매칭 지방보조사업 및 자체사업으로 구분할 수 있는데 광역지자체는 국비사업에 대해 매칭해서 기초지자체에 내려주거나 보조사업자를 선정하고, 기초지자체의 역할은 단순히 공모절차를 거치며 신청자에 대한 자격조건만을 확인하여 지출 및 관리하는 역할만을 수행하고 있다. 이에 따라 광역의 경우 국비보조사업, 기초지자체의 경우는 국사도비 보조사업에 대한 사업의 타당성 등 사전심의 실효성에 대해 문제를 지적해오고 있다. 특히 이들사업은 성과평가에서도 현재 제외할 수 있기 때문이다. 따라서 100% 자체사업만을 대상으로 심도 있는 관리체계를 구축해 나가는 방향의 제도 개선을 제시하였다.

두 번째로는 전달체계의 문제점들이 지적해오고 있는데 지자체 사업부서에서 지방보조사업의 용이한 운영을 위해 산하 공공기관에 위탁하여 재공모를 하거나, 공공기관에서 위탁받은 사업을 재위탁함으로써 인해 재정누수가 발행하고 부정사용 문제가 나타남에 따라 전달체계 개선에 대한 개선방향을 제시하였다.

세 번째로는 예규에 의한 지방보조금 운영 3년차를 맞으면서 보조금 담당자들로부터 지방보조금위원회 심의 전 사전심의절차에 대한 필요성과 반면 3년 유지필요성 평가에 대한 불필요성에 대해 검토해보고 대안을 제시하였다.

참고문헌

- 강태구. (2007). 사회단체보조금 지원 법제의 개선 방안에 관한 연구. 『법과 정책연구』, 7(2): 433-459.
- 구균철·김경민. (2018). 재정분권의 정치경제학적 효과 분석: 정부책임성을 중심으로. 『한국지방세연구원 연차보고서』, 2017: 39-41.
- 김대연·석호원. (2017). 지방자치단체장의 정치적 특성이 비영리민간단체보조금에 미치는 영향. 『한국지방행정학보』, 14(1): 189-215.
- 김성주. (2015). 신설 변경 사회복지사업의 모니터링 방안 마련. 『한국지방재정학회 동계학술대회 발표 논문집』.
- 김성주. (2017). 지방보조금 성과평가, 제대로 해야 한다. 『월간 공공정책』, 141: 69-71.
- 김애진. (2017). 지방자치단체장의 정치적 요인이 지방채 발행에 미치는 영향에 대한 연구. 『한국지방재정논집』, 22(1): 161-193.
- 김종순. (2006). 『지방재정학』 (제2판 ed.). 서울: 삼영사.
- 김준기. (1998). 비영리단체의 생성과 일반적 행태. 『행정논총』, 36(1): 62-86.
- 김준기. (1999). 한국 비영리단체의 사회경제적 역할에 대한 연구. 『행정논총』, 37(1): 112-134.
- 김지영. (2013). 프랑스 보조금 제도의 법적 문제. 『행정법연구』(37): 103-134.
- 김태일·박상현. (2013). 정부 역할의 유형과 정부 성과-OECD 국가를 대상으로 퍼지 셋 분석의 적용. 『한국정책학회보』, 22(1): 493-515.
- 남궁근. (1994). 우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시군자치구의 기초자치단체를 중심으로. 『한국행정학보』, 28(3): 991-1012.
- 남항우. (2015). 장 (長) 특집: 지방보조금관리제도의 개선을 위한 제언. 『지방재정』, 2015(6): 12-29.
- 류춘호. (2012). 지방정부의 재정책임성 향상방안. 『한국지방정부학회 학술발표 논문집』, 1: 1-34.

- 박세경. (2009). 미국 포괄보조금 제도 운영 실태의 한국적 함의, 한국보건사회연구원 기본연구보고서.
- 박영희·김종희. (2015). 「재무행정론」. 서울: 박영사.
- 배인명. (2011). 지방자치단체의 재정책임성에 관한 연구. 「국정관리연구」, 6(1): 57-83.
- 손희준. (1999). 지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석. 「한국행정학보」, 33(1): 81-97.
- 손희준. (2005). <과제 3> 지방재정 운영의 효율성 제고방안. 「정책연구」: 139-139.
- 손희준. (2012). 이명박정부 지방재정 확충정책의 성과평가. 「지방재정」, 2012(6): 6-33.
- 신봉호·김제국. (2016). 지방재정구조의 정치적 결정요인. 「한국지방재정논집」, 21(3): 213-246.
- 안국찬·전영옥. (2008). 지방자치단체 민간이전지출의 결정요인 분석: 전라북도 사례를 중심으로. 「사회과학연구」, 32(2): 163-193.
- 안성규·곽채기. (2013). 지방공기업 기관장의 임용 유형과 경영성과 간의 관계에 관한 연구. 「한국정책연구」, 13(4): 71-91.
- 안영환. (2005). 지방자치단체 민간이전지출의 영향분석. 「정책분석평가학회보」, 15: 147-171.
- 양지숙·김민정. (2015). 지방자치단체장의 재정운영과 책임성 확보방안. 「한국지방재정학회 세미나자료집」: 69-93.
- 원구환. (2012). 「재무행정론」. 서울 대영문화사.
- 유태현·한재명. (2007). 지방자치단체의 민간이전경비 지원제도 개선방안 연구. 「한국지방재정논집」, 12(1): 41-75.
- 유훈·조택·김재훈. (2012). 「재무행정론」. 서울: 박영사.
- 윤정우·권영주. (2012). 지방선거가 지방재정 지출에 미치는 영향 분석. 「국정관리연구」, 7(1): 95-120.
- 윤태섭. (2017). 지방보조금 규모 관련 요인에 관한 실증적 연구. 「정책분석평가학회보」, 27: 49-74.
- 윤태섭·배정아. (2016). 주민참여예산제도의 지방재정 건전성과 효율성 측면에서의 재조명. 「한국지방재정논집」, 21(1): 73-100.
- 윤태섭·이삼주·김성주. (2016). 지방보조금 관리 및 평가체계 개선방향에 대한 제언. 「지방정부

- 연구, 20(1): 161-187.
- 이광우. (1990). 이익집단의 정치적 기능과 압력행사방법. 「한국정치학회보」, 24(2): 95-122.
- 이명석. (2001). 신공공관리론, 신거버넌스론, 그리고 김대중 정부의 행정개혁. 「한국행정학회 학술발표논문집」: 305-321.
- 이민호. (2008). NGO 의 성장과 지방정부의 재정지출 간 관계 분석. 「한국사회와 행정연구」, 19(1): 141-168.
- 이삼주·윤태섭. (2016). 지방보조금 평가 및 관리체계 개선방향. 「한국지방행정연구원 연구보고서」, 560: 1-177.
- 이상용. (2003). 지방재정의 책임성 강화방안-인센티브, 페널티제도를 중심으로. 「한국지방행정연구원 연구보고서」, 363: 1-226.
- 이재원. (2012). 지방재정의 책임성 제고를 위한 정책과제. 「한국지방재정학회 세미나 자료집」, 12(2): 1-27.
- 이지은. (2018). 「지방자치단체의 재정책임성에 관한 연구: 지방보조금제도를 중심으로」. 박사학위논문, 건국대학교.
- 이희태. (2002). 지방정부의 비영리민간단체 지원사업의 평가와 정책과제. 「한국지방자치학회보」, 14(4): 143-167.
- 임성일. (2004). 국고보조금제도의 개편내용에 대한 검토와 향후과제. 「지방재정」, 2004(2): 39-55.
- 임성일. (2012). 지방재정운영의 재정책임성 제고방안. 「지방재정」, 12(3): 8-33.
- 전상경. (2012). 정치적 환경변화와 국고보조금배분의 연관성에 관한 실증연구. 「지방정부연구」, 16(1): 121-145.
- 전상경. (2012). 「정책분석의 정치경제」, 박영사: 서울.
- 정성호. (2015). 지방보조금 사업평가 체계에 관한 연구. 「한국행정학회 학술발표논문집」: 558-581.
- 전영욱·안국찬. (2009). 지방자치단체 민간이전지출이 지역사회 조직에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 43(3): 251-272.
- 정재호. (2017). 「지방재정 건전성 결정요인에 관한 연구: 민간이전경비와 행사축제경비 예산을 중심으로」. 박사학위논문, 서울대학교 행정대학원.

- 정재호·이성우. (2016). 지방자치단체장의 개인적 특성이 민간이전경비에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국지역개발학회지」, 28(2): 41-66.
- 정철현. (2004). 전자지방자치와 지방경영의 혁신; 전자지방정부의 구현과 정책 과제. 「지방행정」, 53(604): 23-41.
- 조기현. (2006). 지방복지재정의 현안과 정책대응. 서울: 한국지방행정연구원.
- 조기현. (2011). 지방재정 건전성 제고를 위한 정책과제: 민간이전경비를 중심으로. 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 2011: 25-45.
- 조기현·하능식. (2008). 지방자치단체 민간이전경비의 운용실태와 결정요인 분석. 「한국지방자치학회 학술대회」: 515-539.
- 조민경·김렬. (2007). 비영리민간단체에 대한 지방자치단체의 보조금 지원대상 선정기준. 「대한정치학회보」, 15(1): 195-219.
- 홍중현. (2015). 지방보조사업의 문제점과 개선방향. 「한국지방재정학회 세미나자료집」: 135-168.
- 황종규·노인만. (2005). 지방정부 사회단체보조금결정의 영향요인에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 17(2): 117-136.
- 전주시 지방보조금 관리기준, 2017.
- 충청남도 지방보조금 관리지침, 2017.
- 청주시 지방보조금 관리지침, 2016.
- 태안군 지방보조금 관리지침, 2016.
- 강원도 지방보조금 관리 기준, 2016
- 파주시 지방보조사업 평가 지침, 2017
- 홍천군 지방보조금 관리지침. 2016
- OO도 지방보조금 성과분석 및 평가, 2016.
- OO시 지방보조금 성과평가, 2017.
- OO군 지방보조금 성과평가, 2016.
- OO구 지방보조금 성과평가, 2015.
- 행정안전부, 국고보조사업 운영평가기준, 2015.

행정안전부, 예산편성운영기준 및 기금운용계획 수립기준, 2014.

행정안전부, 재정사업 자율평가 기준, 2015.

행정안전부, 지방보조금 관리기준, 2017.

한국보건사회연구원, 미국 포괄보조금제도 운영실태의 한국적 함의, 2014.

한국지방행정연구원, 부정수급근절을 위한 지방보조금 관리체계 개선방안, 2018

일본 총무성, 신지방행정개혁지침, 2015.

Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *Journal of political economy*, 65(2), 135-150.

Fama, E.·Jensen, M. (1983). Agency Problems and Residual Claims. 「*Journal of Law and Economics*」, 26: 327-350.

Hall, P. D. (1992). Inventing the nonprofit sector. 「Hall, PD (1992) Inventing the Nonprofit Sector and Other Essays in Philanthropy, Voluntarism and Nonprofit organisations, Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland」.

Hansmann, H. (Ed.). (1987). *Economic Theories of Nonprofit Organizations*. New Haven: Yale University Press.

James, E. (Ed.). (1987). *The Nonprofit sector in comparative perspective*.

Kramer, R.·Terrell, P. (1984). 「*Social Service Contracting in the Bay Area*」. Berkeley: CA: Institute of Governmental Studies.

Nelson, R.·Krashinsky, M. (Eds.). (1973). *Two Major Issues of Public Policy: Public Policy and Organization of Supply*. Lexington: Mass: D.C. Health & Co.

Nichollas, D. (1975). 「*The Pluralist State*」. London: U.K.: MacMillan.

OECD. (2008). *System of National Accounts*.

Ruggles, R.·Ruggles, N. (1980). *Intergrated Economic Accounts for the U.S., 1947-1978*. Yale University, Institute for Social and Policy Studies.

Ware, A. (1989). 「*Between Profit and State: Intermediate Organisations in Britain and the United States*」. Cambridge: U.K.: Policy Press.

- Weisbrod, B. (Ed.). (1975). *Towards a Theory of the Nonprofit sector*. New York: Rusell Sage Foundation.
- Weisbrod, B. (1997). The Future of the Nonprofit sector: Its Entwining with private enterprises and government. 「*Journal of Policy Analysis and Management*」, 16(4): 541-555.
- Wolch, J. R. (1990). 「The shadow state: Government and Voluntary Sector in Transition」. New York: The Foundation Center.
- Bahl, R., & Duncombe, W.(1993). State and local debt burdens in the 1980s: A study in contrast. *Public Administration Review*, 31-40.
- Colorado Common Grant Application User's Guide, CO,
http://crcamerica.org/wp-content/uploads/CGA_Users_Guide_Revised_6-2010.pdf
- Eberts, R. W., & Fox, W. F.(1992). The effect of federal policies on local public infrastructure investment. *Public Finance Review*, 20(4), 557-571.
- Feiock, R. C.(2006). A Political market explanation for policy change. Paper presented at the Annual Meeting of the American Society for Public Administration, Milwaukee.
- Feiock, R. C., & West, L. P.(1993). Testing competing explanations for policy adoption: Municipal solid waste recycling programs. *Political Research Quarterly*, 46(2), 399-419.
- Florida Department of Financial Services. <http://www.myfloridacfo.com>
- Hansmann, H. (Ed.). (1987). *Economic Theories of Nonprofit Organizations*. New Haven: Yale University Press.
- Human service grants application instruction manual, Fulton County, GA.,
<http://www.fultoncountyga.gov/fchhs-divisions-and-programs/fchhs-fresh-grants>
- Key, V. O. (1940). The lack of a budgetary theory. 「*American Political Science Review*」, 34(6): 1137-1144.
- Leon County Board of Commission in Florida www.leoncountyfl.gov

Mueller, D. C. (2003). Public choice: an introduction. *The encyclopedia of public choice*, 32-48.

OMB 10 common grant audit issues, <https://www.whitehouse.gov/omb>

Richland County Department of Community Development,
<http://www.rcgov.us/Government/Departments.aspx>

Weisbrod, B. (Ed.). (1975). *Towards a Theory of the Nonprofit sector*. New York: Rusell Sage Foundation.



Abstract

A Study on the Improvement Plans to Management System of Local Grant

This study reviews local grants management system, operation process, and performance evaluation system, and seeks to the improvement plans to integrated management system of local grants.

In 2014, local grants management and performance evaluation system was enacted through amendment to Local Finance Act. Therefore, local governments should abide by the law with respect to organizing, managing and evaluating local grants. In addition, local governments must reflect the result of performance evaluation of their local grants in FY 2016 budget. However, local governments have a difficult in evaluation of local grants, especially performance evaluation, because the standard of local grant evaluation is in very poor condition.

Recent, with respect to expanding local autonomy, government has pushed forward to financial decentralization. In hence, local grants management system is also modified such as abolition to limited amounts by departments and exemption to local grants with employment.

Nevertheless, local governments have some problems to manage and evaluation local grants. It is because that local governments run many and various local grants. This results in poorly management to local grants with manpower and fiscal shortage. So, central government plans to improve local grants management system using enacting to local grants.

Therefore, this study is to suggest improvement plans to local grants focusing on types and characteristics of local grants. For doing so, this study is to review the

definition, current condition and several cases of local grants. Also, this study reviews the current standard of local grant performance evaluation, analyzes current condition and weakness of local grants evaluation system, and suggests improvement plan to evaluation system of local grants.

The major points are followings. First in the view point of management system, this study suggest improvements with respect to changes in law and manual and management process of local governments regarding types and characteristics of local grants. Especially, with regard to management and performance evaluation systems, it seeks to classification plans to local grants using operation process and management steps.

Second, in the view point of local grants delivery system, first of all, this study suggests improvements to extermination abuse or compliance failure. In addition, with regard to delivery system of local grants, this study suggests to separate to new local grant and a continuing grant.

Third, the current issues regarding performance evaluation system, local grant evaluation system depends upon the qualitative evaluation. Hence, the reliability of evaluation gets lower. Therefore, this study suggests to expand the quantitative evaluation in terms of objective materials. And the qualitative evaluation targets to necessity of local grants program.

For doing so, this study reviews financial data of 243 local governments, analyze local grants lists using all types of local grants of sample local governments, and link current issues of local gnats to improvement plans.

Third, in the view of point of the similar or overlapped local grant programs, this study proposes two processes of judgment. First standard is application forms such as business plan and a statement of accounts. Second standard is confirmation process of public officers in budget bureau. Also, this study suggests the standards of judgment to similar or overlapped local grant programs. The standards are followings: 1) whether the subject of local grant is similar or overlapped, 2) whether the recipients of local grant is similar or overlapped, 3) whether the legal basis of local grant is similar or overlapped, 4) whether the details of local grants are similar or overlapped.



ISBN 978-89-7865-454-8

지방보조금의 관리체계 개선방안