연구보고서 2024-05

국고보조사업의 성과와 재정효율성 제고를 위한 운영체계의 개선방안

김성주
전영준
최정우
김윤승

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

국고보조사업의 성과와 재정효율성 제고를 위한
운영체계의 개선방안

연구진 김 성 주(연구위원)
전 영 준(부연구위원)
최 정 우(부연구위원)
김 윤 승(부연구위원)

발행일 2024년 12월 31일

발행인 육 동 일

발행처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원특별자치도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 033-769-9999

판매처 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 (주)투데이기획 044-862-0242

ISBN 978-89-7865-541-5

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

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

서 문

국고보조사업은 국가 규모경제의 달성, 공공재의 공급, 파급효과의 교정 등 여러 가지 운영목적들이 있으나 지금까지 국고보조사업과 관련된 선행연구들은 대부분 국고보조금에 관한 것들입니다. 즉, 외부효과에 따른 국고보조금의 비율, 국고보조금의 산정방식이나 보조금 집행관리의 효율화 방안 등 국비와 관련된 연구가 대부분이었습니다. 본 연구는 여기에 선행연구들과의 차별성이 있는데, 현재까지와 같이 국고보조금이 아닌 국고보조사업 중 그 운영체계와 관련된 내용입니다.

사실 국고보조사업은 보고서에서도 제시하고 있듯이 중앙부처별로 정체성이 서로 다름에 따라 사업을 운영함에 있어서 부처별로 특히 지방에서 추구하는 방향과 다를 수 있으며, 사업의 운영과정에서도 사업의 기획이나 관리방식, 성과에 대한 접근이 다를 수 있습니다. 또한 국고보조사업의 운영단계별로도 그 주체가 다른데 사업의 계획은 중앙정부가, 집행은 지방자치단체, 평가 및 환류는 중앙정부가 실시하고 있음에 따라 사업의 효과적 운영 차원에서 여러 가지 구조적 한계를 가지고 있습니다.

본 연구는 이상의 한계점을 완화하기 위해서 우선 국고보조사업의 법·제도적 현황 및 운영실태 분석을 통해 문제점을 도출한 후 이를 기재부가 매년 시행하고 있는 국고보조사업의 6년간 연장평가 결과 분석과 설문조사 및 심층인터뷰를 통해 구체적인 실태를 제시하고 있습니다. 이상의 분석 결과들을 바탕으로 현재의 법·제도권 내에서 문제점 완화방안과 새로운 운영시스템의 도입을 통한 개선방안 모두를 제시하고 있습니다. 특히 방법론에 있어서 국고보조사업 운영실태 분석은 사업의 시행 단계(계획-집행-성과)별로 실시하였으며, 단계별로 제시된 문제점을 해결하기 위한 방안은 제도적, 구조적, 행태적 방안으로 유형화 하여 제시하고 있다는 점에서 연구진들의 많은 고민의 흔적을 엿볼 수 있겠습니다.

모쪼록 국고보조사업의 운영체계에 대해 본 연구에서 분석한 실태를 같이 인지하면서, 향후 사업의 운영체계 개선에 대한 대안들이 우리나라 국고보조사업이 좀 더 성과 지향적이고 지방재정의 효율적 운영에 기여하기를 바랍니다. 마지막으로 연구진들의 노고에 감사드립니다.

2024년 12월

한국지방행정연구원장 **육 동 일**

요 약

1. 연구의 개요

2020년 이후 지방소비세가 점차 인상되었으나 지방재정력(재정자립도와 재정자주도)은 오히려 하락하고 있다는 점에 본 연구의 문제의식이 있다. 선행연구에 의하면 특히 지방재정자립도 분자인 지방세가 증가하였으나 분모인 국고보조사업비가 더 많이 증가하여 전반적인 재정력[1]은 하락한 수치로 나타나는 것이다.

여기서 이러한 국고보조사업은 효과적으로 지역에 도움이 되고 있는지를 살펴보기 위해 국고보조사업의 운영체계를 분석하였다. 사업의 계획(중앙정부)단계에서 지역 여건에 적합한 사업 형태인지, 집행(지방자치단체)단계에서 기획 당시에 예상치 못한 문제들이 해결되고 있는지, 성과(중앙정부)단계에서 개선된 형태로 다음 해 사업에 연동되어 반영되고 있는지를 살펴보았다.

궁극적으로 본 연구는 상술한 연구의 필요성과 국고보조사업의 특성인 기획주체와 집행주체 이원화에 따른 한계 극복을 위한 개선방안을 모색한다. 정부 간 재정관계에서 국고보조사업은 사업을 기획하는 주체(중앙부처)와 집행하는 주체(지방자치단체)가 분리되어 성과창출과 효율적인 예산집행에 근본적인 한계를 가진다. 따라서 본 연구에서는 최근까지 시행되어 왔던 국고보조사업 평가보고서를 통해 단계별 세부적인 제약점들을 분석한 후 설문조사를 통해 확인하며 이상의 분석을 통해 국고보조금 운영체계의 개선방안 제시를 목적으로 한다.

2. 국고보조사업의 운영 현황

국고보조사업 운영현황 분석결과, 약 4가지의 문제점들이 나타났다. 먼저, 법령상 국고보조사업이 비효율적으로 운영될 수 밖에 없다는 한계가 있는데, 국고보조사업은「보조금법」 제5조에 따라 신청주의를 원칙으로 하나 지방자치단체의 신청 없이도 중앙정부가 지방자치단체에 보조사업을 편성하게 할 수 있다. 이 때 사업의 실행 현

1) 여기서의 재정력은 재정력지수가 아닌, 재정자립도와 재정자주도를 의미함.

장인 지방자치단체의 의견이 반영되지 못해, 지역여건이 고려된 형태의 사업추진에 한계가 있다는 부분이다. 또한 소관 사업별로 보조사업 관련 지침 및 규정은 부처마다 상이한 수준으로 작성되어 지침을 바탕으로 보조사업을 운영·관리하는 지자체 입장에서 혼란 및 비효율이 야기될 수 있다는 점이다.

둘째, 중앙-지방의 정체성 차이에 따라 국고보조사업의 성과창출에 한계가 있다는 점이다. 지방자치단체가 추진하는 국고보조사업의 성과이며 재정가치가 주민의 정주와 인구유출·유입이라면, 중앙부처에서는 이러한 가치들이 우선순위가 높지 않다는 기관 정체성의 차이에 따른 한계이다. 셋째, 국고보조사업의 이·불용액 과다로 지방예산 운영에 비효율이 발생한다는 것이다. 이에 따라 그만큼의 예산을 지방의 좀 더 필수용도에 쓰지 못했다는 것이다. 넷째, 전체 국고보조사업비에 지방비가 매년 30% 이상 투입되지만 지방의 의견이 사업운영에 반영되지 못함에 따른 비효율이 발생한다는 점이다.

이상 현황분석에 이어 기재부 시행 국고보조사업 연장평가 보고서를 바탕으로 한 6년간의 평가사례 분석과 중앙과 지방공무원을 대상으로 한 설문조사 분석을 실시하였으며, 분석결과는 다음과 같다.

3. 국고보조사업의 운영체계 분석

1) 국고보조사업 연장평가(기재부 시행) 분석 결과

매년 기획재정부가 시행하고 있는 국고보조사업의 연장평가사례 분석결과, 사업계획 단계에서 발생한 문제점이 가장 많은 것으로 나타났다. 즉, 사업계획 단계에서 수요 및 비용 산정의 부적정과 사업 선정 단계에서의 사업자 선정 문제, 사업의 유사·중복 문제, 사전절차 부족, 이해관계자 등에 대한 의견수렴 부족 등의 문제가 증가추세를 보여왔다. 그리고 집행단계에서는 행정절차 지연, 부정수급, 현장점검 등 모니터링 부적정이 주요 문제점으로 도출되었으며, 평가 단계에서는 평가 단계에서는 사업

성과를 정확히 측정하지 못하는 성과지표와 관련된 문제점이 많은 것으로 나타났다.

이를 제도, 구조, 행태적인 부분으로 나누어 보면 먼저, 제도적으로는 유관 계획에 대한 내실 있는 반영 등이 요구되지 않아 부합하지 않는 경우, 사업자 선정 등에 있어서 합리적인 사업자 선정기준이 마련되지 않아 사업추진의 역량을 갖추지 못한 사업자가 선정되어 사업추진에 문제가 발생되는 경우가 있었다.

구조적으로는 국고보조사업을 집행하는 과정에서 발생하는 사업환경의 변화, 국비 확정 지연, 자연재해 등에 따른 사업 추진 기간 부족 등이 영향을 미치는 것으로 보여진다. 성과평가에 있어서는 중앙과 지방간의 서로 다른 사업목표 및 성과지표의 문제, 특히 사업기획시 성과지표 설정에 있어서 지방의 의견이 반영되지 않아 발생하는 타당성이 부족한 부분들이 개선이 필요할 것으로 판단된다.

행태적으로는 사업 계획단계에서 수요 및 비용산정과 관련하여 형식적인 중기재정계획의 수립, 관례적인 수요 및 비용 산정, 그리고 사업을 추진하는 부처가 지방자치단체의 수요를 정확하게 파악하지 않는 문제 등이 발생하였다. 집행과정에서는 혐오시설들 설치 사업의 이해관계자 협의 부족, 추진과정에서 사업 내용 변경, 공사 지연 등이 문제점으로 도출되었다. 성과평가 단계에서는 중앙단위에서의 기재부 연장평가 외에는 부처단체에서의 개별 사업별 성과평가 의무규정이 없음에 따라 성과평가가 공무원의 행태나 시기마다 차이점을 보이는 것으로 나타났다.

2) 설문조사(지방공무원) 및 심층인터뷰(중앙공무원) 분석결과

국고보조사업 운영체계에 대한 공무원 인식을 알아보기 위해 설문조사 및 FGI를 실시하였다. 설문과 FGI 결과를 제도, 구조, 성과평가로 나누어 분석한 결과, 먼저, 제도적으로는 성과평가 결과의 객관성과 신뢰성, 사업환류에 대해서 부정적으로 보는 인식이 지자체 공무원에서 나타났다. 이에 대해 포커스 그룹에서는 평가 기준 설정(중앙정부)과 실제 적용(지자체) 주체가 다름에 따른 부정적인 시각일 수 있다는 의

견이 제시되었다. 사업 환류에 대해 포커스 그룹의 중앙정부 공무원은 사업기획이 전년도 성과평가에 의존한다기보다 예산규모 및 국정과제 등에 의존하기 때문이라는 의견을 제시하였다. 다른 중앙정부 공무원은 사업집행 후 평가·환류까지 신경쓰는 담당자나 부서장이 많지 않아 그렇다는 응답 및 정당한 평가·보상 시스템이 부재하여 이를 면밀하게 살펴보지 않기 때문이라는 의견이 제시되었다.

구조적으로 지자체 공무원들은 집행 측면에서 사업별 지침이 난해하여 업무연찬이 어렵고, 국고보조금 교부 소요시간으로 인해 적기 집행 불가하고 비효율이 발생하며, 과도한 지방비 부담으로 인해 지방재정 운영이 경직되고, 보조금 관리를 위한 과도한 문서작업으로 인해 업무 부담이 큰 것으로 인식하고 있었다. 행태적으로는 특히 사업유형(서비스, 투자, R&D, 교육)에 따라 국고보조금 운영 관련 항목들에 대한 인식 즉, 사업별관리지침의 필요성, 목표달성도 점검 정도에서 차이가 존재하는 것으로 확인되었다.

4. 국고보조사업 운영체계의 개선방안

대안을 모색함에 있어서 기본방향은 앞서 분석한대로 제도적, 구조적, 행태적 원인에 의한 결과에 바탕을 두고 제도적, 구조적, 행태적 원인을 완화시킬 수 있는 각각의 방안을 제시하였다.

먼저 제도적 문제의 개선방안으로서 보조금(국비)과 사업(사업내용) 주요 관리 법규의 구분과 성과평과와 환류체계 규정 명문화를 제시하고 있다. 먼저, 보조금과 사업 주요 법규의 구분방안은 보조금이 아닌 사업의 성과제고와 효율성 향상을 위해서는 사업의 역사성과 사업의 세부내용을 가장 잘 알고 있는 사업부처에서 관련 법규를 운영해야 함을 제시하고 있다. 성과평가와 환류체계 규정 명문화 대안은 성과평가제도가 의무화되지 못하여 형식적으로 성과지표와 목표를 설정한 후 달성도 평가를 실시하고, 이 부분도 담당자의 재량에 따라 차이점을 가진다는 문제에 대한 방안이다.

또 하나는 국고보조사업의 계속지원, 예산삭감, 사업폐지 여부는 사업의 성과나 유지 필요성에 대한 검토결과와 연동되어야 한다는 측면에서, 국고보조금 관련 법에 성과평가와 결과 반영에 대한 조항은 반드시 포함되어야 한다는 것이다.

둘째, 구조적인 문제의 개선방안으로서 세 가지를 제시하고 있는데, 국고보조사업 사전 적격성 심사시 지방 의견수렴 항목을 신설, 중앙-지방간 공통 성과지표 설정방안, PDCA 형식의 사업관리체계 도입을 제시하고 있다. 즉, 기재부의 국고보조사업 사전 적격성 심사절차 중 기초자료 분석 단계에서 현재의 4가지 분석 사항 외에 광역시도 및 시, 군, 구의 해당 지자체 의견조회 결과 항목을 포함시키는 안이다. 중앙-지방간 공통 성과지표 설정방안은 일본사례를 참고하고 있는데, 국고보조사업은 구조적으로 중앙-지방의 연계 속에서 사업을 추진해야 함을 고려할 때 국고보조사업 본래의 목적달성을 위해서는 중앙-지방이 공통된 기준, 즉 공통 성과지표를 설정 및 측정하여 다음 해에 개선된 형태로 사업이 추진되어야 할 것이다. PDCA 형식의 관리체계 또한 일본사례를 바탕으로 하였는데, 중앙-지방간 구조적 한계 개선을 위해 일본 PDCA 형식의 관리체계 도입을 검토하는 방안이다. 일본의 이 PDCA는 부단히 지방의 국고보조사업 수행상황을 중간 체크 및 사후 평가하고 그 결과를 사업내용 변경과 예산에 반영하는 것으로서 사업 추진시의 애로사항이나, 추진 불가한 부분에 대한 예산 감액 등을 반복하는 내용이다.

셋째, 행태적 문제의 개선을 위해서 세 가지 안을 제시하고 있는데, 국고보조사업 모니터링 제도의 강화, 사업부처별 지자체 간담회 정례화와 이의 성과지표화와 정치적 행태요인에 따른 사전 검증절차의 강화이다. 국고보조사업 모니터링제도 강화는 보조금 위주의 보조금 관리 법률의 한계가 그 사업비의 집행률이 중간점검 목적이 큰데, 사업비가 아닌 사업내용 중심의 모니터링이다. 국고보조사업을 추진시에 사업 실시 과정에서 새로운 지표를 추가하거나, 기존 지표의 존치여부에 대해서 정기적으로 재검토와 반영이다. 사업부처 중심의 지자체 간담회 정례화와 이의 성과지표화는 부처별 성과평가시 지자체와의 간담회, 워크숍 및 기타 협의회의의 건수를 실적에 포함

시켜서 성과지표화 하여 구속력을 확보하는 방안 마련이 필요하다. 정치적 행태요인에 따른 사업 사전 검증절차의 강화는 국고보조사업 결정에 있어서 외부환경 문제로 정치적 개입에 의한 불요불급한 사업의 시행 및 이·불용액과 같은 재정비효율성 문제를 완화하기 위하여 국회에서 급히 결정되는 사업의 경우도 재정투입 사업은 전수 외부 검증절차를 의무화하는 제도의 도입이 필요함을 대안으로 제시하고 있다.

목 차

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적 ····· 3
1. 연구의 필요성 ····· 3
2. 연구의 목적 ····· 6

제2절 연구의 범위 및 방법 ····· 8
1. 연구의 범위 ····· 8
2. 연구의 방법 ····· 8

제2장 국고보조사업 관리·운영의 이론적 배경

제1절 정부 간 관계와 국고보조사업 ····· 13
1. 국고보조사업의 개념 및 특성 ····· 13
2. 정부 간 재정관계에서 국고보조사업의 관리 ····· 17

제2절 국고보조사업에 관한 이론적 논의 ····· 21
1. 국고보조사업의 필요성 ····· 21
2. 국고보조사업의 문제점 ····· 24

제3절 국고보조사업 운영체계의 정립 조건에 관한 논의 ····· 27
1. 재정사업의 단계별 성과 창출 조건 ····· 27
2. 국고보조사업 운영체계의 정립을 위한 기본 조건 ····· 38

제4절 국고보조사업 관리에 관한 선행연구 및 분석의 틀 ····· 41
1. 선행연구 정리 ····· 41
2. 선행연구와의 차이점 및 분석의 틀 ····· 46

제3장 국고보조사업 관련 법령 및 운영 현황

제1절 국고보조사업 관련 법령 현황 ····· 53
1. 중앙의 국고보조사업 관리 법령 ····· 53

2. 지방자치단체 수행 국고보조사업 관리 법규 ····· 57
3. 중앙부처별 국고보조금 관리 규정 및 지침 비교 ····· 59

제2절 국고보조사업의 운영 현황 ····· 62
1. 국고보조사업의 규모 ····· 62
2. 국고보조금 및 지방비 현황 ····· 65
3. 중앙과 지방의 이·불용액 현황 ····· 67

제3절 국고보조사업 운영체계의 한계 ····· 77
1. 법령상 국고보조사업 운영의 비효율성 발생 ····· 77
2. 중앙-지방, 정체성 차이에 따른 성과창출의 한계 ····· 79
3. 이·불용액 과다로 지방예산 운영의 비효율 발생 ····· 80
4. 지방비 투입 대비 의견 반영 저조로 사업운영 비효율 발생 ····· 82

제4장 국고보조사업의 평가사례 분석

제1절 분석의 개요 ····· 87
1. 사례분석 검토 대상 ····· 87
2. 주요 분석대상 선정 및 분석 기준 ····· 90

제2절 단계별 분석 결과 ····· 93
1. 분석결과 종합 ····· 93
2. 계획단계 ····· 94
3. 집행단계 ····· 106
4. 성과평가 및 환류 단계 ····· 117

제3절 소결 ····· 124
1. 제도적인 문제 ····· 125
2. 구조적인 문제 ····· 125
3. 행태적인 문제 ····· 126

제5장 국고보조사업 운영에 대한 설문조사 분석

제1절 분석의 개요 ····· 131
1. 설문 및 포커스 그룹 조사 준비 ····· 131
2. 설문조사 실시 ····· 134
3. 포커스 그룹(Focus Group) 연구 설계 ····· 139
4. 분석 방법 ····· 141

제2절 설문조사 및 포커스 그룹 서면조사 분석결과 ····· 149
1. 일반사항 ····· 149
2. 계획단계 ····· 156
3. 집행단계 ····· 169
4. 성과평가 및 환류 단계 ····· 185
5. 인식별 교차분석 결과 ····· 191

제3절 국고보조사업 운영체계 관련 회귀분석 결과 ····· 224
1. 성과평가의 효과성에 영향을 미치는 요인 ····· 224
2. 국고보조사업 관리의 효율성에 영향을 미치는 요인 ····· 229

제4절 소결 ····· 234
1. 제도적 측면 ····· 234
2. 구조적 측면 ····· 235
3. 행태적 측면 ····· 236

제6장 국고보조사업 운영체계의 개선방안

제1절 기본방향 ····· 241

제2절 제도적 한계의 개선방안 ····· 243
1. '보조금(국비)'과 '사업(사업내용)' 주요 관리 법규의 구분 ····· 243
2. 성과평가 및 환류체계 규정 명문화 ····· 244

제3절 구조적 한계의 개선방안 ····· 247
1. 국고보조사업 사전 적격성 심사 시, 지방 의견수렴 항목 신설 ····· 247
2. 중앙-지방간 공통 성과지표 마련 ····· 250
3. PDCA 형식의 사업관리체계 도입 검토 ····· 252

제4절 행태적 한계의 개선방안 ····· 260
1. 국고보조사업 모니터링 제도의 강화 ····· 260
2. 사업부처별 지자체 간담회 정례화 및 성과지표화 ····· 261
3. 정치적 행태요인에 따른 사전 검증 절차의 강화 ····· 263

제7장 요약 및 연구의 한계

제1절 연구의 개요 및 국고보조사업 운영 현황 ····· 267

제2절 국고보조사업 연장평가 사례 분석 결과 ····· 269

제3절 설문조사(지방공무원) 및 심층인터뷰(중앙공무원) 분석결과 ····· 271

제4절 국고보조사업 운영체계의 개선방안 ····· 273

제5절 본 연구의 한계 ····· 276

참고문헌 ····· 277

Abstract ····· 283

표 목차

〈표 2-1〉 국고보조사업의 유형 ····· 15

〈표 3-1〉「보조금 관리에 관한 법률」 주요 내용 ····· 54
〈표 3-2〉「보조금 관리에 관한 법률」 연혁 ····· 55
〈표 3-3〉「지방자치법」 및 「지방재정법」의 주요 국고보조금 관련 규정 ····· 58
〈표 3-4〉 소관 국고보조사업 관련 지침(규정) 마련 현황 ····· 60
〈표 3-5〉 주요 부처별 지침 내용 비교 ····· 61
〈표 3-6〉 중앙정부의 보조사업 구성요소별 사업비 변화 ····· 62
〈표 3-7〉 분야별 국고보조사업 예산 및 사업 수 변화 ····· 64
〈표 3-8〉 지방이전재원 중 국고보조금 비율 변화 ····· 65
〈표 3-9〉 국고보조사업 지방비 부담비율 변화 ····· 66
〈표 3-10〉 중앙부처의 국고보조사업비 집행 실적(집행률) ····· 68
〈표 3-11〉 지방자치단체의 국고보조사업비 집행 실적(실집행률) ····· 68
〈표 3-12〉 중앙과 지방의 국고보조사업비 집행실적 및 이·불용률 현황
(2022년 결산 기준) ····· 70
〈표 3-13〉 주요 부처 및 지방자치단체의 국고보조사업비 교부 및 집행실적
(FY 2022~2021) ····· 72
〈표 3-14〉 부처별 주요 보조사업 연장평가단 의견(1) ····· 80
〈표 3-15〉 부처별 주요 보조사업 연장평가단 의견(2) ····· 81

〈표 4-1〉 성과계획서의 구성요소 ····· 88
〈표 4-2〉 재정사업자율평가 평가지표(2021년 기준) ····· 89
〈표 4-3〉 사례분석을 위한 검토 대상 ····· 90
〈표 4-4〉 분석 대상의 범위 및 선정기준 ····· 91
〈표 4-5〉 사례분석 대상 ····· 91
〈표 4-6〉 평가결과 분석 기준 ····· 92
〈표 4-7〉 사업 운영단계별, 연도별 분석 종합 ····· 93

〈표 4-8〉 사업 운영단계별, 부처별 분석 종합 ····· 94
〈표 4-9〉 연도별 사업 계획단계에서의 문제점 ····· 95
〈표 4-10〉 부처별 사업 계획단계에서의 문제점 ····· 97
〈표 4-11〉 계획단계에서의 발생하는 주요 문제 사례 ····· 98
〈표 4-12〉 수요 및 비용산정의 부정확 지적 사례 ····· 99
〈표 4-13〉 사업목표 및 내용부실 지적 사례 ····· 100
〈표 4-14〉 사전절차 부족 지적 사례 ····· 102
〈표 4-15〉 사업의 유사중복 지적 사례 ····· 103
〈표 4-16〉 이해관계자 의견수렴 부족 지적 사례 ····· 105
〈표 4-17〉 사업자 선정 지적 사례 ····· 106
〈표 4-18〉 연도별 집행단계에서의 문제점 ····· 108
〈표 4-19〉 부처별 집행단계에서의 문제점 ····· 110
〈표 4-20〉 집행단계에서의 발생하는 주요 문제 사례 ····· 111
〈표 4-21〉 절차지연의 지적 사례 ····· 113
〈표 4-22〉 용도외 지출의 지적 사례 ····· 114
〈표 4-23〉 부정수급의 지적 사례 ····· 115
〈표 4-24〉 이해당사자 갈등의 지적 사례 ····· 116
〈표 4-25〉 현장점검 등 부적정의 지적 사례 ····· 117
〈표 4-26〉 연도별 평가단계에서의 문제점 ····· 118
〈표 4-27〉 부처별 평가단계에서의 문제점 ····· 119
〈표 4-28〉 평가단계에서의 발생하는 주요 문제 사례 ····· 120
〈표 4-29〉 성과지표 및 목표치 설정의 지적 사례 ····· 121
〈표 4-30〉 성과지표 및 목표치 설정 ····· 122
〈표 4-31〉 평가환류 미흡 지적 사례 ····· 123
〈표 4-32〉 국고보조사업 평가결과 분석에서 도출된 주요 문제점 ····· 127

〈표 5-1〉 선행연구의 국고보조사업 설문 문항 요약 ····· 132
〈표 5-2〉 본 연구의 국고보조금 설문 문항 ····· 135
〈표 5-3〉 설문조사 개요 ····· 139
〈표 5-4〉 포커스 그룹 서면조사 질문 내용 개요 ····· 140
〈표 5-5〉 빈도분석 설문 항목 ····· 142
〈표 5-6〉 교차분석 항목 ····· 145
〈표 5-7〉 포커스 그룹의 구성 ····· 146
〈표 5-8〉 설문응답자 특성 ····· 149
〈표 5-9〉 담당 국고보조사업의 개요 ····· 151
〈표 5-10〉 국고보조사업 과정 상 참여 경험 ····· 155
〈표 5-11〉 국고보조사업 참여경험 상 가장 어려웠던 점 ····· 155
〈표 5-12〉 신규 국고보조사업의 최초 제안 방식 ····· 156
〈표 5-13〉 보조사업 신청을 위한 소요 평균기간 ····· 157
〈표 5-14〉 사업신청 시 예산(재정)부서와의 협의 여부 ····· 157
〈표 5-15〉 신규사업 신청 시 관련 부서/단체와 협의 여부 ····· 158
〈표 5-16〉 사업신청 시 다른 국고보조사업과의 유사·중복 검토 실시 여부 ····· 158
〈표 5-17〉 유사·중복 검토 수준 ····· 159
〈표 5-18〉 소속 지자체 국고보조사업 수의 적절성 ····· 159
〈표 5-19〉 계획 수립 시 중요하게 고려하는 사항 ····· 160
〈표 5-20〉 국고보조사업 신청 시 중요하게 고려하는 사항 ····· 161
〈표 5-21〉 신청·계획 단계에서의 전반적 인식 ····· 165
〈표 5-22〉 국고보조사업이 예산안으로 반영·확정되는 과정에서 영향을 미치는 행위자 ····· 167
〈표 5-23〉 국고보조사업에 대한 예산 편성 시 중앙부처에서 사업 내용의 수정 빈도 ····· 168
〈표 5-24〉 지방자치단체 사업내용 수정 요청에 대한 중앙부처의 수용도 ····· 168
〈표 5-25〉 중간점검 평가 수행 여부 ····· 169
〈표 5-26〉 사업 분야별 중간점검 평가 수행 여부 ····· 169
〈표 5-27〉 중간점검 빈도 ····· 170

〈표 5-28〉 사업분야별 중간점검 빈도 ····· 170
〈표 5-29〉 중간점검 평가 수행 방식(복수응답) ····· 171
〈표 5-30〉 모니터링 체계 구축 여부 ····· 172
〈표 5-31〉 사업별 관리지침 존재 여부 ····· 172
〈표 5-32〉 사업별 관리지침의 도움 정도 ····· 173
〈표 5-33〉 사업별 관리지침 적용에 있어 지자체의 재량의 정도 ····· 173
〈표 5-34〉 통합지침 외 사업별 관리지침 필요성 ····· 174
〈표 5-35〉 사업별 관리지침에 대한 인식 ····· 174
〈표 5-36〉 정산 및 실적보고서 검토 시 문제점(복수응답) ····· 175
〈표 5-37〉 국고보조사업의 효율적 관리에 대한 인식 ····· 176
〈표 5-38〉 집행 단계에 대한 전반적 인식(1) ····· 180
〈표 5-39〉 집행 단계에 대한 전반적 인식(2) – 중앙정부의 관리 및 지자체 역량 ····· 182
〈표 5-40〉 국고보조사업 효율적 운영 위한 필요 사항(1) ····· 183
〈표 5-41〉 국고보조사업 효율적 운영 위한 필요 사항(2) ····· 184
〈표 5-42〉 국고보조사업 집행 책임성을 높이기 위해 필요한 항목 ····· 184
〈표 5-43〉 국고보조사업의 목표달성 점검 정도 ····· 185
〈표 5-44〉 중앙정부의 국고보조사업에 대한 성과평가 적절성 ····· 185
〈표 5-45〉 인센티브 부여 필요성 ····· 186
〈표 5-46〉 인센티브 부여 요망 유형(복수응답) ····· 187
〈표 5-47〉 성과관리 및 환류 단계 인식 ····· 189
〈표 5-48〉 중앙정부 주무부처의 환류(복수응답) ····· 191
〈표 5-49〉 국고보조사업 운영에 대한 광역/기초자치단체 인식 차이(제도적 측면) ····· 193
〈표 5-50〉 국고보조사업 운영에 대한 광역/기초자치단체 인식 차이(행태적 측면) ····· 195
〈표 5-51〉 국고보조사업 운영에 대한 광역/기초자치단체 인식 차이(구조적 측면) ····· 196
〈표 5-52〉 국고보조사업 운영에 대한 예산부서와 사업부서 간 인식 차이(제도적 측면) ····· 197
〈표 5-53〉 국고보조사업 운영에 대한 예산부서와 사업부서 간 인식 차이(행태적 측면) ····· 199
〈표 5-54〉 국고보조사업 운영에 대한 예산부서와 사업부서 간 인식 차이(구조적 측면) ····· 200

〈표 5-55〉 국고보조사업 담당공무원의 사업유형별 인식 차이(제도적 측면) ····· 201
〈표 5-56〉 국고보조사업 담당공무원의 사업유형별 인식 차이(행태적 측면) ····· 203
〈표 5-57〉 국고보조사업 담당공무원의 사업유형별 인식 차이(구조적 측면) ····· 204
〈표 5-58〉 사업 공모 여부에 따른 효율적 국고보조사업 운영을 위한 필요 사항 (중복선택허용) ····· 205
〈표 5-59〉 신청 여부에 따른 사업 내용 수정에 대한 중앙부처 수용도 ····· 206
〈표 5-60〉 신청 여부에 따른 사업별 관리지침 필요성 ····· 207
〈표 5-61〉 신청 여부에 따른 사업별 관리지침의 특성(세부항목까지 명확 제시) ····· 208
〈표 5-62〉 신청 여부에 따른 목표달성 정도 점검 여부 ····· 208
〈표 5-63〉 신청 여부에 따른 성과평가 적절성 ····· 209
〈표 5-64〉 신청 여부에 따른 의견 수렴 후 사업계획 반영 정도 ····· 210
〈표 5-65〉 사업유형에 따른 사업 내용 수정요청에 대한 중앙부처 수용도 ····· 211
〈표 5-66〉 사업유형에 따른 사업별 관리지침 필요성 ····· 212
〈표 5-67〉 사업유형에 따른 목표달성 정도 점검 여부 차이 ····· 213
〈표 5-68〉 경상/자본 유형에 따른 사업 내용 수정에 대한 중앙부처 수용도 차이 ····· 214
〈표 5-69〉 경상/자본 유형에 따른 목표달성 정도 점검 여부 차이 ····· 214
〈표 5-70〉 경상/자본 유형에 따른 의견 수렴 후 사업계획 반영 정도 차이 ····· 215
〈표 5-71〉 분야에 따른 사업별 관리지침 존재 여부 차이 ····· 216
〈표 5-72〉 분야에 따른 목표달성 정도 점검 여부 차이 ····· 216
〈표 5-73〉 분야에 따른 성과평가 적절성 차이 ····· 217
〈표 5-74〉 근무연수에 따른 국고보조사업 수에 대한 인식 차이 ····· 218
〈표 5-75〉 이력관리시스템 존재 인식에 따른 국고보조사업 관리 효율성에 대한 인식 차이(1) ····· 219
〈표 5-76〉 이력관리시스템 존재 인식에 따른 국고보조사업 관리 효율성에 대한 인식 차이(2) ····· 220
〈표 5-77〉 성과평가 실시의 적정성 인식별 정부 간 국고보조사업 협력에 대한 인식 차이 ·· 221
〈표 5-78〉 성과평가 실시 적정성 인식에 따른 사업존치 평가에 대한 인식 차이 ····· 222

〈표 5-79〉 성과평가의 효과적 실시의 영향요인 설문문항 및 응답 선택지 ····· 224
〈표 5-80〉 측정문항의 타당도 및 신뢰도 ····· 226
〈표 5-81〉 순서형 로짓 회귀분석(1) ····· 228
〈표 5-82〉 국고보조사업 관리 효율성 영향요인 설문문항 및 응답 선택지 ····· 229
〈표 5-83〉 측정문항의 타당도 및 신뢰도 ····· 231
〈표 5-84〉 순서형 로짓 회귀분석(2) ····· 233

〈표 6-1〉 적격성 심사 절차 개선방안 ····· 249
〈표 6-2〉 신규 국고보조사업의 적격성조사 평가시 지방의견 추가방안 ····· 250
〈표 6-3〉 국고지출금 성과 조사와 관련된 팔로우업 조사 일례 ····· 254

그림 목차

[그림 2-1] 파급효과의 발생 및 교정 ····· 22
[그림 2-2] 집행사업의 특징에 따른 예상 결과 구분 ····· 34
[그림 2-3] 본 연구의 분석 틀 ····· 48

[그림 3-1] 국고보조사업 관련 법령체계 ····· 53
[그림 3-2] 국고보조사업 법령에 따른 운영 및 관리상 한계 ····· 78

[그림 4-1] 국고보조사업 평가결과 분석에서 도출된 주요 문제점 ····· 124

[그림 6-1] 일본의 사회적양육추진계획사업 전국 및 지자체 성과평가 공시 사례 ····· 252



1

서론

제1절 연구의 필요성 및 목적
제2절 연구의 범위 및 방법

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구의 필요성

1) 지방세입 확충(지방소비세 인상 등)에도 재정력 하락 주요 원인은 국고보조사업의 증가

지방소비세의 인상 등에 따라 지방자치단체의 세입규모는 2020년 이후 크게 개선되었지만, 지방의 재정력은 오히려 하락하고 있다는 점은 그 근본적인 원인분석과 개선대안 모색이 필요한 부분이다. 지방소비세가 점차적으로 인상되어 2023년에는 부가가치세 총액의 25.3%까지 지방의 일반재원으로 확충되었지만, 지방재정력(재정자립도와 재정자주도)은 2017년 이후 오히려 하락하고 있다는 점이다[2].

세부적으로는 최근 5년간 지방의 세출규모 증가율이 세입 증가율보다 매우 높은 것으로 나타나는데, 특히 국고보조금의 증가세가 지방세보다 훨씬 웃돌고 있는 점에 원인이 있다. 즉, 2017~2022년 평균증가율을 살펴보면 지방 총세출은 11.43%, 지방세는 7.85%가 증가한 것으로 나타났으나 국고보조금은 18.85%이 증가한 것으로 나타난다. 지방소비세 확충 등으로 지방세가 증가하였다고 하나 전체 세출규모나 특히 국고보조사업비의 증가율에는 훨씬 못미치고 있는 것인데, 국고보조사업비 증가로 재정자립도에서 국고보조금이 포함된 분모가 자체재원인 분자보다 훨씬 커져서 재정력을 하락시켰을 것으로 판단되는 부분이다.

상술한 문제점은 국고보조사업과 관련하여 대부분의 선행연구에서 다루어져 온 국고보조금 즉, 국비나 지방비와 관련한 문제보다는 사업 자체의 관리나 운영과 관련한 문제이므로 이에 대한 분석과 해결책 모색이 필요한 부분이다.

---

2) 즉, 재정자립도 30% 미만의 지자체는 2017년 153개에서 2023년 171개로 증가하였다(지방자치단체 통합재정 개요, 각 연도).

2) 중앙부처와 지방자치단체, 기관의 정체성 차이에 따른 국고보조사업 성과 창출의 한계

선행연구(이재원, 2023)에서는 재정사업에서 주민의 정주와 인구유출·유입을 핵심 성과로 설정하는 재정가치가 대부분의 부처에서 우선순위가 높지 않은 경향이 있고, 이후의 사업내용과 성과에 대해서는 책임성이 명확하지 않으며, 부처에서 제시하는 정책대안들의 상당 정도는 성과가 불확실하거나 지역실정과 부합하지 않음을 지적하고 있다. 예를 들어 국토교통부는 국토의 공간개발, 산업통상자원부는 기업과 산업을 우선적으로 고려하는데, 균형과 소멸대응 관련 사업은 각 부처에서 추진하는 중심 사업의 주변부에 위치하는 경향이 있다는 것이다.

이처럼 기관별 정체성에 따른 입장 차이가 있다 보니, 실제 기재부의 국고보조사업 연장평가, 부처별 재정사업 자율평가 등에서는 법적 근거나 사업관리 차원의 성과목표 및 성과지표 설정, 집행률 등이 주요 평가기준으로 다루어지고 있다. 사업기획 당시의 사업목적이나 시행된 지역에서의 개선효과, 추진시의 한계점 등 그 공과에 대해서는 비중 있게 다루어지지 않는 경향이 있다.

3) 국고보조사업비 88조 중 10.5조(11.9%) 이·불용, 국가·지방재정에서 시급예산의 활용성 제약

2022년도에 지자체에 이전된 국비 88조 중 11.9%인 10.5조 원이 다음 해로 이월되거나 불용·반납처리 되어 국비뿐만 아니라 지방비까지 묶여, 민생경제 등 시급한 예산지출이 되지 못하고 있다.

이는 국고보조사업 지방비를 포함한 이·불용액 공식데이터가 발표된 가장 최근인 2020년 결산기준으로 총 국고보조사업비(국비+지방비) 약 120조 원 중 14.4조 원이 이·불용되어 전체예산의 12.0%가 편성만 되었다가 쓰지 못한 데이터로 확인할 수 있다. 국고보조사업비의 이·불용액 추이를 살펴보면 2013년 19.6% → 2016년 15.1% → 2019년 14.2%로서, 지자체에서 매년 약 15.0% 안팎의 국고보조사업 편성액이 다음 해로 넘어가거나 중앙정부에 반납처리되고 있는 상황이다.

즉, 이·불용액 규모를 줄인다면 매년 약 14조원의 국가 또는 지방자치단체의 예산

을 좀 더 시급한 SOC나 민생경제 예산으로 활용할 수 있다는 것을 방증한다.

4) 국고보조사업비 중 지방비 30% 이상이나 성과관리에 있어 지방의견 수렴 부재

국고보조사업비 중 지방비 부담액이 매년 평균 약 30% 이상 40%에 가깝지만 지방의 사업집행 결과는 사업의 성과평가 시, 그리고 다음 해 동사업 계획수립시에 거의 반영되지 않는 실정이다. 즉, 지방비 부담 비율은 당초예산 기준 2013년 39.9% → 2016년 36.2% → 2023년 30.6%[3]로서, 사업 시행 후 성과평가제도인 기재부의 국고보조사업 연장평가, 각 부처 재정사업자율평가시 지방자치단체의 의견수렴 단계는 부재하다.

지방의 의견수렴이 필요한 이유는 국고보조사업의 당초계획 이후 연도별 계획은 중앙부처에서 수립하나 실제 사업을 집행하고 운영하는 주체는 지방자치단체이기 때문이다. 즉, 한 해 동안 사업시행 후 사업의 성과정도와 문제점, 애로사항, 개선되어 할 실무적인 부분은 지방자치단체가 잘 파악하고 있다는 것이다. 실제로 기재부의 국고보조사업연장평가 보고서에서 재정사업의 비용대비 효과성과 문제해결의 역량에서 전반적으로 부정평가 특성이 있다(이재원, 2023)는 지적이 있는데, 이는 사업을 집행하는 지자체의 의견수렴 부재에서도 오는 경향이 있다고 할 수 있다. 사업시행 후 다음 해 계획 수립시 지자체의 의견이 반영되지 못하다 보니 다음 해에도 사업의 과오에 대한 큰 개선 없이 사업기간 종료까지 반복되는 한계가 있기 때문이다.

5) 국고보조금관련 선행연구는 많으나, 국고보조사업의 운영체계 관련 연구는 희소

지금까지 국고보조사업과 관련된 선행연구를 살펴보면 국고보조금 즉, 외부효과에 따른 보조금 산정방식이나 차등보조율, 보조금 집행관리 효율성 등 보조금과 관련된 연구가 대부분이었다. 반면 국고보조사업의 운영체계, 즉 부처마다 서로 다른 국고보조사업의 기획방식과 매년 연례반복, 행안부와의 사전협조 미흡, 부처의 사전준비 미

3) 지방재정365, 국고보조금 교부 및 집행실적 현황, 각 연도

흡에 따른 불용액 양산, 일반 보조나 공모, 특행기관 활용 등 운영방식에 대한 숙고 부족, 지자체의 형식적 의견수렴 등 국고보조사업의 운영체계와 관련한 선행연구는 많지 않은 상황이다. 특히, 공모 국고보조사업의 운영행태에 대해서는 전반적인 점검과 개선책 마련이 시급하지만 선행연구에서는 산발적인 문제제기와 개선 요구 정도만 있을 뿐이다.

2. 연구의 목적

1) 국고보조사업 운영단계별 한계점 분석

국고보조사업은 사업의 계획(중앙)-집행(지방)-평가 및 환류(중앙) 단계로 운영된다. 사업의 계획단계에서는 사업목적을 명확히 하면서 지역여건 분석 및 수혜대상 명확화, 연차별 수요예측 및 재원배분, 예상되는 갈등을 바탕으로 목표를 설정하고 측정할 지표를 발굴한다. 집행단계에서는 연차별 재원계획에 따른 집행율이나 현장점검 등 모니터링, 갈등 관리 등이 필요하며, 성과 및 환류단계에서는 성과를 측정하고 추진과정상의 애로사항이나 개선점들을 분석하여 다음 해 계획에 환류시키는 것이 주요하다.

그렇다면 현재 운영되고 있는 국고보조사업의 어느 단계에서 어떠한 문제점들이 있어서 이·불용율이 높고 성과에 대해 회의적인지를 밝혀낼 필요가 있다.

2) 예산지출 효율화를 위한 국고보조사업 운영체계의 제시

국고보조사업이 지방재정에서 차지하는 비중은 2000년대 중반까지는 연도별로 20% 내외에서 등락을 보였으나, 2008년(28.0%)을 기점으로 급증 추세로 변화되었고, 최근 5년 평균 45% 수준까지 다다르고 있는 상황에서 운영체계에 따른 누수를 전반적으로 검토한 후 개선방안 마련이 필요하다. 본 연구에서는 국고보조사업 운영에 있어서 지역여건이나 사업의 추진일정에 기반하지 않는 재원배분으로 인한 높은 이·불용액 등의 문제점을 바탕으로 향후 지방자치단체의 의견이 국고보조사업의 기획과 운영에 반영될 수 있는 메커니즘 등 국고보조사업의 효율적인 운영체계 구축을 위한 개선방안을 강구한다.

이를 통해 국비와 지방비를 포함한 국고보조사업비의 이·불용액을 감소시켜서 국가 차원의 사업비 운영의 효율성을 향상시키고 지자체의 사업집행 결과에 대한 의견이 다음 해 국고보조사업 운영에 반영되어 개선되고 성과 지향적인 국고보조사업 운영체계 마련을 도모코자 한다.

3) 사업결정(기획) 주체와 집행주체 이원화 한계 개선과 성과제고를 위한 국고보조사업의 운영방안 모색

본 연구는 상술한 연구의 필요성들과 국고보조사업의 특성인 기획주체와 집행주체 이원화에 따른 한계 극복을 위한 개선방안을 모색한다. 정부 간 재정관계에서 국고보조사업은 사업을 기획하는 주체(중앙부처)와 집행하는 주체(지방자치단체)가 분리되어 성과창출과 효율적인 예산집행에 근본적인 한계를 가진다. 일반적으로 공공부문의 성과관리란 조직 내에서 비전-성과목표-성과지표를 설정한 후 성과목표 달성을 위해 한 해 동안 유기적으로 움직인다. 그러나 국고보조사업은 한 조직 내에서 운영되는 것이 아니기에 상호 소통하며 성과를 달성할 수 없는 구조이다.

따라서 본 연구에서는 최근까지 시행되어 왔던 국고보조사업 평가보고서를 통해 단계별 세부적인 제약점들을 분석한 후 설문조사를 통해 확인한 후 국고보조금 운영체계의 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

이를 위해 제2장에서는 국고보조사업 관리·운영의 이론적 배경 즉, 국고보조사업 수행의 이론적·정책적인 근거, 국고보조사업 운영체계 정립의 기본전제를 논의하고 선행연구들을 종합정리한 후 본 연구와의 차별성을 제시한다. 제3장에서 정부의 약 6개년 국고보조사업 평가보고서를 분석한 후 시사한다. 상술한 바와 같이 국고보조사업의 단계별로 운영주체가 상이하므로 국고보조사업의 단계별 운영체계 현황을 검토한 후 문제점을 정리한다. 제4장에서는 국고보조사업의 운영체계 개선을 위해 전국 243개 지자체 및 중앙부처 공무원 인식조사를 바탕으로 개선의 시사점을 도출한다. 이상의 과정을 바탕으로 국고보조사업의 제도적, 구조적, 행태적 문제점으로 유형화 한 후 제5장에서는 이들 세 가지 유형별로 개선방안을 제시한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구의 범위는 시간적, 공간적, 내용적 범위로 나누어서 제시하면 다음과 같다.

먼저, 시간적 범위는 국고보조사업의 국비 및 지방비 데이터가 시스템에 축적되기 시작한 2013년부터 본예산 기준 2024년, 결산 기준 2022년까지 살펴볼 계획이다. 국고보조사업의 국비 및 지방비 규모와 비율은 2013년부터, 국고보조금 교부 및 집행실적 현황은 2018년부터 시스템에 올라와 있음에 따라 각 2013년과 2018년부터 분석을 실시한다.

공간적 범위는 중앙부처와 전 지자체를 대상으로 하되, 정부 간 관계에서 국고보조사업의 운영과 관련된 연구과제임에 따라 중앙부처 중 국고보조사업 이·불용률이 높고, 지자체의 투자적, 자본적 사업이 많은 5개 부처 사업을 분석한다. 특히 설문조사의 경우 243개 전 지자체를 대상으로 실시하여 시사할 계획이다.

내용적 범위는 5개 부처에 해당하는 4개 분야 즉, 지역기반 사업이 많고, 경상적 경비 사업보다는 투자사업 비중이 높으며 이·불용액 규모가 큰 FY2022년 기준 문화체육(49.3%), 해양수산(25.18%), 국토교통(24.76%), 환경(23.5%), 농림축산(13.8%) 등 4개 분야에 대해서는 구체적으로 살펴볼 계획이다.

2. 연구의 방법

본 연구는 각종 문헌 및 선행연구 분석, 국고보조사업과 관련한 정부보고서, 설문조사 등의 방법으로 진행한다.

우선, 각종 문헌 및 선행연구 분석을 통해 이론적 배경 및 타 연구들과의 차별점을 제시한다. 또한 국고보조사업 연장평가 보고서, 재정사업자율평가 보고서, 사업계획서 등 정부발간 보고서를 통해 기존의 국고보조사업과 관련하여 지적되고 있는 내용들을 정리 및 제시한다. 특히 기재부가 사업별 3년 단위 평가를 실시하고 있는 국고보조사업 연장평가 보고서의 경우 보고서 확보가 가능한 회계연도 기준 2017~2022년까지 6년간 자료를 전수 분석할 계획이다.

공무원 대상 설문조사나 포커스 인터뷰의 경우, 국고보조사업은 사업기획(중앙)→공고(중앙)→사업집행(지자체)→정산(지자체)→성과평가(중앙) 등 사업의 기획과 성과관리는 중앙부처가, 집행 및 정산은 지자체가 하는 체계를 가지므로 각 사업운영단계별 실태분석과 한계점을 분석해 내기 위해 공무원의 설문조사와 포커스 인터뷰가 필요할 것으로 예상된다.



2

국고보조사업 관리·운영의 이론적 배경

제1절 정부 간 관계와 국고보조사업
제2절 국고보조사업에 관한 이론적 논의
제3절 국고보조사업 운영체계의 정립 조건에 관한 논의
제4절 국고보조사업 관리에 관한 선행연구 및 분석의 틀

제2장 국고보조사업 관리·운영의 이론적 배경

제1절 정부 간 관계와 국고보조사업

1. 국고보조사업의 개념 및 특성

1) 국고보조사업의 개념 및 유형

일반적으로 국고보조사업은 국가가 교부하는 국비를 통해 수행되는 사업을 의미한다.[4] 즉, 국고보조사업이란 국가가 특정 목적의 달성을 위해 재정상의 원조를 하는 사업에 해당하며, 그 집행 주체는 민간 또는 지방자치단체이다.

이러한 국고보조사업은 다양한 기준에 의해 그 유형을 나눌 수 있는바, 대표적으로 사업비 용도의 재량성, 지방자치단체의 사업비(지방비) 매칭 방식, 사업지원 대상, 사업신청 여부 등이 해당 분류 기준으로 적용된다. 우선, 국고보조사업은 사업비의 용도가 구체적으로 제한된 특정보조사업(또는 개별보조사업)과 한정된 지출 분야 내에서 지방자치단체 등 보조사업 수행자의 재량적 의사결정이 인정되는 포괄보조사업으로 구분할 수 있다. 즉, 특정보조사업은 국가의 지방자치단체 등에 대한 구체적인 교부조건(지방비의 일정액(율) 부담 의무화, 보조금 사용목적의 한정, 보조대상 행정수준에 대한 규제 등)이 있는 특정보조금(specific grants)으로 수행되는 사업을 말하며, 포괄보조사업은 국가의 지방자치단체 등에 대한 포괄적인 교부조건(국가는 총액과 지출분야

4) 보조금 관리에 관한 법률」(이하 「보조금법」) 제2조에 따르면, 보조금이란 "국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당한다), 부담금(국제조약에 따른 부담금은 제외한다), 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금"에 해당한다. 아울러, 「지방재정법」제21조 및 제23조에 따라, 보조금은 부담금, 교부금, 협의의 보조금 등으로도 구분할 수 있다. 이때, 보통 부담금과 교부금의 교부 대상이 되는 사무들은 중앙정부의 각 부처들이 개별적인 법령을 통하여 지방자치단체에 위임한 것들로서, 사무의 성격상 국가사무일 경우에는 중앙정부가 경비 전체를 부담하며, 중앙과 지방이 공통의 이해관계를 가지고 있을 경우에는 중앙정부가 경비의 일부를 부담한다. 즉, 위임사무에 대한 경비부담이 부담금과 교부금의 교부 목적이라고 할 수 있다. 한편, 협의의 보조금은 특정사업의 장려와 집행 주체에 대한 재정지원을 목적으로 이루어지고 있다(손희준 외, 2015).

을 넓게 지정해 주고 보조금을 충당할 경비의 세목, 수량, 단가 등은 지방자치단체가 선택하도록 함)을 갖는 포괄보조금(block grants)을 통해 수행되는 사업을 의미한다. 또한, 보조사업 수행자의 비용 부담(매칭) 방식을 기준으로 볼 때, 국고보조사업은 정액보조사업과 정률보조사업으로 분류할 수 있는데, 정액보조사업은 해당 사업에 대해 일정 액수의 보조금(정액보조금)이 교부된 것이며,[5] 정률보조사업은 당해 사업비의 일정 비율만큼 국가(정률보조금)와 보조사업 수행자(지방비 등)가 각각 분담하는 것을 의미한다. 아울러 사업지원 대상을 기준으로 할 경우, 국고보조사업은 민간이 행하는 사무 또는 사업에 대해 국가 정책상 장려를 목적으로 사업비(보조금)를 지원하는 민간보조사업과 지방자치단체가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 사업비(보조금)를 지원하는 자치단체보조사업으로 구분할 수 있다. 이 밖에, 국고보조사업은 당해 사업을 수행하려는 자의 신청 여부를 기준으로도 신청 보조사업과 무(無)신청 보조사업으로 구분할 수 있으며,[6] 신청 보조사업의 경우 다시 공모형 사업과 비공모형 사업으로 나눌 수 있다.[7]

한편, 본 연구에서는 국가의 지방자치단체에 대한 국고보조사업(자치단체보조사업)에 한정하여 관련 논의 및 분석을 진행하고자 한다.

5) 정액보조사업은 사업별로 추가적인 국비 지원이 없으며, 보조사업 수행자(지방자치단체 등)의 부담에 재량을 인정한다.

6) 「보조금법」 제4조에 의해 국고보조금의 교부는 신청주의를 원칙으로 하나, 동법 제5조 및 동법 시행령 제3조에 따라 ① 국가가 소요경비 전액을 교부하는 보조사업인 경우, ② 재해 발생 등 예측하지 못한 사유로 보조금의 교부가 불가피한 경우, ③ 그 밖에 기획재정부장관이 국가의 주요 시책 수행상 보조금의 교부가 불가피하다고 인정하는 사업에 대해서는 신청 없이도 보조금을 교부할 수 있다.

7) 「보조금법」에서는 보조금 교부 신청에 관한 사항을 규정하고 있는 바, 동법 제16조에 의해 중앙관서의 장은 공모를 통해 보조금을 교부받으려는 자로부터 보조금 교부신청서를 제출받아야 한다. 다만, ① 특정 신청자가 수행하지 아니하고는 보조사업의 목적을 달성할 수 없다고 인정하는 경우, ② 보조사업을 수행하려는 자가 지방자치단체의 장인 경우, ③ 이밖에 보조사업의 특성을 고려하여 공모방식으로 하는 것이 적절하지 아니하다고 인정될 시에는 공모를 통하지 않고서 보조금 교부신청서를 제출받을 수 있다.

표 2-1 국고보조사업의 유형

분류기준	유형		성격
사업비 용도의 재량성	특정보조사업		보조금의 용도가 구체적으로 제한됨
	포괄보조사업		한정된 지출 분야 내에서 보조사업 수행자의 재량적 의사결정이 인정됨
지방비 매칭 방식	정액보조사업		일정 액수의 보조금이 교부됨
	정률보조사업		사업비의 일정 비율만을 국가와 보조사업 수행자가 각각 분담함
사업지원 대상	민간보조사업		민간이 행하는 사무 또는 사업 대상
	지방자치단체보조사업		지방자치단체가 행하는 사무 또는 사업 대상
사업신청 여부	신청 보조 사업	공모형 사업	공모를 통해 보조금 교부신청을 받음
		비공모형 사업	공모를 통하지 않고 보조금 교부신청을 받음
	무신청 보조사업		신청 없이도 국가가 사업비를 계상함

2) 국고보조사업의 특성

(1) 개별 지역 대상의 국가적 사업

국고보조사업은 정부 간 재정관계가 발현되는 대표적인 정책수단에 해당하는 바, 이는 국가적인 이해관계 또는 중앙정부와 지방자치단체 상호 간의 이해관계를 가지는 사업들을 보다 효율적이고 합리적으로 수행하기 위해 실시된다. 즉, 국고보조사업의 일반적인 목적은 중앙정부의 재정적 지원을 통해 지방자치단체의 특정 공공서비스 공급을 장려하고, 국가의 주요 시책을 추진하며, 국가사무의 위임을 바탕으로 행정 효율성을 도모하는 것 등이다. 따라서, 국고보조사업은 국가적 사업인 동시에 개별 지역을 대상으로 수행되는 지방사업에 해당한다. 이는 국고보조사업이 국가적 발전을 위해 중요하다는 것과 함께, 지방자치단체 차원에서의 지역경제와 주민복리 증진 등을 위해서도 중요한 의미를 지닌다는 것이다.

(2) 수직적 및 수평적 운영체계의 작동

국고보조사업에 대한 운영체계는 중앙정부와 지방자치단체 모두가 긍정적인 성과(win-win)를 충분히 확보할 수 있는 방향으로 정립되는 것이 요구된다. 특히, 국고보

조사업의 재원은 보통 국비와 지방비로 구성되기 때문에, 특정 국고보조사업의 목적을 온전히 달성하기 위해서는 중앙재정과 지방재정에 관한 다양한 변수들이 당해 사업에 미치는 영향을 적절하게 관리할 수 있어야 한다(이재원 외, 2021).

이와 관련하여, 중앙정부 혹은 주무 부처가 국가재정 또는 조직의 가용 예산만 고려하여 국고보조사업을 설계하고 지방비를 의무적으로 부담하게 할 경우에는 지방재정의 자율성 약화와 자원배분의 비효율성(혹은 성과관리 부실) 문제 등을 낳을 수 있다(이재원, 2016). 우선, 지방재정의 자율성 약화 문제와 관련하여, 국고보조사업은 지방자치단체의 신청주의에 기초하여 그 재원의 확보가 결정되지만, 기본적으로 전국 표준적인 관점에서 사업이 운영되기 때문에 지역주민들의 수요에 부응하는 맞춤형 사업수행이 쉽지 않다. 즉, 국고보조사업은 그것의 설계 단계에서부터 중앙정부의 목적이 우선적으로 고려되며, 재원지출의 용도 변경 등에서 지방자치단체의 재량이 포괄적으로 인정되지 않음에 따라, 지방재정의 자율성을 약화시키는 문제를 내포하고 있다. 아울러 국고보조사업의 유치 과정에서 개별 지방자치단체는 국비 재원(보조금)을 실질적인 비용으로 인식하지 않으며, 보통 자신들이 부담해야 할 지방비 규모만을 기준으로 해당 사업의 필요성을 판단하게 된다. 즉, 국고보조사업을 통한 서비스 공급은 지역주민들의 재정착각(fiscal illusion)을 야기할 수 있고,[8] 이는 공공서비스의 과잉공급에 따른 비효율성 문제를 야기하게 된다.

중앙정부 차원에서 모든 국고보조사업은 국가재정의 지출이 수반된다는 공통적 특징을 지님과 동시에 개별 부처의 재정사업에 해당한다. 따라서, 국고보조사업의 관리·운영체계는 국가재정의 효율성 제고를 위한 예산부처 중심의 재정관리 관점과 각 부처의 사업운영 관점도 함께 고려되어야 할 필요가 있겠다(이재원 외, 2021). 예를 들어, 예산부처는 중앙(국가재정) 중심의 관점에서 개별 국고보조사업에 대한 평가와 관련 규정을 생성·유지할 수 있을 것이나, 이와 동시에 각 부처와 지방자치단체 간에 설정된 사업의 필요성을 인정해야 한다. 즉, 예산부처가 일방적으로 특정 국고보조사업의 종료를 결정하는 것은 적절치 않을 수 있으며, 중앙과 지방이 공동으로 책임져야 할

8) 일반적으로 재정착각(fiscal illusion)은 납세자들이 정부비용에 대해서 상세히 알지 못할 것이라는 가정이 내재되어 있다. 즉, 납세자들은 자신들이 지불하는 세금과 비교하여 공공재 및 서비스에 대한 비용을 과소평가하는 경향이 있고, 이러한 결과는 정부지출의 증가를 유발하는 서비스의 수요와 공급 증대로 이어지게 된다.

사업성과(결과)에 대한 지표를 개발하여 해당 평가를 기반으로 사업의 존치를 판단할 필요가 있는 것이다. 특히, 국고보조사업의 특성상 그에 대한 관리·감독이 수직적 계통을 지니고 중앙정부 또는 주무 부처 중심의 표준화된 지침과 평가에 따라 사업이 수행됨으로써, 사업성과에 대한 지방자치단체의 책임이 약화될 수 있음에 유의해야 한다.

2. 정부 간 재정관계에서 국고보조사업의 관리

1) 재정연방주의와 정부 간 재정관계

한 국가 내의 모든 정부 계층 사이에서 발생하는 상호작용 및 활동의 총체를 정부 간 관계라 칭하며, 이 가운데서도 재정분야에 보다 집중한 것이 정부 간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)에 해당한다. 즉, 정부 간 재정관계는 각급 정부들 사이에서 나타나는 기능배분과 이에 따른 재원 및 재정 조정 등을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 공공서비스를 제공할 때 어느 수준의 정부가 얼마만큼 어떻게 제공하는가에 관한 문제는 국민의 생활과 직결되기 때문에, 이러한 정부 간 재정관계가 갖는 사회경제적 의미는 매우 크다고 볼 수 있다(우명동, 2019).

이 때, 재정연방주의(fiscal federalism)는 정부 간 재정관계의 성격을 파악하거나 더 나은 정부 간 재정관계의 틀을 제시함 있어 이론적 기초를 제공한다.[9] 특히, 이는 모든 정부 계층을 대상으로 가장 적절한 결과를 낼 수 있는 정부 기능 및 제도적 수단들의 배분방식에 대해 큰 관심을 두고 있는데(Oates, 1999), 이를 위해 한 국가 내의 서로 다른 정부 계층 간에 기능 및 재원 배분, 수직적 재정불균형 교정 등을 포괄하는 정부 간 관계와 지역간 수평적 재정관계에 논의의 초점을 맞추고 있다.

이러한 재정연방주의는 재정기능을 둘러싼 중앙정부와 지방정부 간의 역할분담 수준 및 방식 등을 기준으로 제1세대 재정연방주의와 제2세대 재정연방주의로 구분된다. 우선, 제1세대 재정연방주의에 관한 대표적인 연구들은 Tiebout(1956)의 비순수 지방공공재(impure local public goods)의 개념과 Musgrave(1959)의 재정적 분석틀(fiscal framework)을 통해 재정분권 시스템에 의한 자원배분의 효율성 제고를 설명한다. 즉, 공공재에 대한 다양한 선호가 존재하는 상황 하에서 지방정부는 중앙정부에

9) 이 같은 이론적 기초를 흔히 재정연방주의론(theory of fiscal federalism)이라 부른다.

비해 공공재의 공급으로부터 발생하는 편익을 극대화하기에 유리한 위치에 있으며, 이에 따라 희소한 자원들은 분권화된 재정 시스템을 통해 보다 효율적으로 배분될 수 있다는 것이다(홍근석·김종순, 2012).

반면, 제2세대 재정연방주의는 제1세대 재정연방주의의 문제점을 지적하며 정부 간 재정관계에 대한 새로운 견해를 제시한다. 즉, 제1세대 재정연방주의를 바탕에 두고서 정부 간 재정관계를 설정하여 다양한 정책을 추진해 왔음에도, 현실에서는 오히려 담당 관료나 정치가들의 책임성 부재 및 그로 인한 재정의 비효율성, 지방재정 위기 등이 자주 발생하였다는 것이다(우명동, 2019). 이에, 제2세대 연방주의에서는 제1세대 연방주의에서처럼 정책결정자를 자신의 이익을 추구하는 존재로 간주하지만, 이 같은 사익 추구행위가 제도의 설계 여하에 따라 사회적 이익으로 발현되지 않을 수 있음을 주장하였다.[10] 그리하여 제1세대 재정연방주의에서 다루지 않은 공유재 문제, 지방정부의 연성예산제약(soft budget constraint) 문제, 주인-대리인 관계(principal-agent relationship) 등 새로운 주제들을 다루었다.[11] 또한, 자율과 책임이 더욱 강조되는 정부 간 재정분권 시스템 설계를 위해 성과계약, 자율협약, 주민에 대한 책임성 및 정보공개 확대 등과 같은 규범적 처방을 제시하였다(Weingast, 1995; Seabright, 1996; Oates, 1999; Lockwood, 2002; Besley & Coate, 2003). 결국, 제2세대 재정연방주의에서는 재원의 정부 간 배분 필요성 및 방식보다는 정부 간 재정관리에 더 많은 관심을 두는 것으로 볼 수 있다(우명동, 2019).

2) 정부 간 재정관계에서 국고보조사업의 조정

정부 간 재정관계는 각급 정부들 사이에서 나타나는 기능배분과 이에 따른 재원 및 재정 조정 등을 의미하는바, 국고보조사업은 이러한 정부 간 재정관계의 산물이라고 볼 수 있다. 이와 관련하여, 제1세대 재정연방주의에서의 국고보조사업은 외부성이 발생하는 공공재 공급을 내부화하여 자원배분의 효율성을 제고할 수 있게 하는 정책수단

10) 제1세대 연방주의에서는 관료나 정치가들의 사익 추구행위가 최종에는 사회적 이익으로 이어진다고 보았다(우명동, 2019).

11) 제1세대 연방주의에 관한 연구가 주로 경제학자들을 중심으로 수행되었다면, 이의 한계를 극복하기 위해 제2세대 연방주의에 관한 연구에는 경제학자들뿐만 아니라 정치학자들 등을 위시한 여러 분야의 전문가들이 참여하였다(우명동, 2019).

으로서의 특징이 강조된다. 즉, 지방정부에게 국고보조사업을 자유로이 신청할 수 있는 권리(재량권)가 주어질 경우 해당 지역의 상황과 여건에 관한 정보가 더 많은 당해 지방정부는 효율적인 자원배분 또는 효과적인 사업수행을 위해 노력하고(Oates, 1993), 지방정부 간 경쟁 역시 사업수행 과정에서 혁신과 효율을 발생시킬 가능성이 크다는 것이다(Martínez-Vázquez·Lago-Peñas·Sacchi, 2017; Park, 2022; 이서희 외, 2022). 반면, 제2세대 재정연방주의에서의 국고보조사업은 개별 지방정부가 공유재의 일종인 보조금을 획득하여 펼친 산물로서, 이로 인해 지방정부의 연성예산제약과 공유지 비극 등의 문제가 발생할 수 있음이 부각된다. 다시 말해, 사익을 추구하는 지역 정치인들은 자신의 정치적 이득을 증대시키기 위해 예산(보조금)을 극대화하려는 경향을 보이게 되고(Niskanen, 2017), 그 결과 지방정부가 수행하는 국고보조사업 역시 불필요하게 늘어날 수 있다는 것이다. 또한 보조금에 대한 의존도가 높은 지방정부의 재정건전성에도 문제가 발생할 수 있다.

결국, 제2세대 연방주의의 관점에 따를 때, 국고보조사업이 지방정부의 재정운영에 잘못된 유인을 제공하여 기본적인 재원 배분기능을 저해하고 지방재정의 팽창을 불러오는 일이 없도록 하는 일이 중요할 것이다(Oates, 2005; Jha, 2012). 이를 위해서는 단순하게 서로 다른 정부 간을 대상으로 이미 만들어진 기능과 재원 배분의 틀을 넘어서, 그러한 틀을 만들고 관리·변경시켜 가는 과정에 주의를 기울이는 것이 중요하다(우명동, 2019). 즉, 국고보조사업의 수행 방식을 누가 어떤 과정을 거쳐 만들고 관리(성과 점검 등)하는가 등에 따라 중앙정부와 지방정부의 충족 여부가 달라지며, 궁극적으로 지역주민의 삶에 미치는 영향이 달라질 수 있다. 이때, 국고보조사업 수행을 위시한 정부 간 재정관계 틀을 만들고 관리하며 변경시켜 나가는 절차 내지 과정을 '정부 간 재정관계 조정(intergovernmental fiscal relations coordination)' 또는 '정부 간 재정관계 조정메커니즘'이라고 한다(우명동, 2019). 정부 간 재정관계 조정은 정부 간 권한의 배분 문제보다는 서로 다른 정부들의 역량을 개선하고 이들 사이의 서로 다른 이해를 되도록 수렴시키는 방안에 초점을 두고 있다(Boex & Simatupang, 2015).

이러한 정부 간 재정관계의 조정 현황을 파악하기 위해서는 가장 먼저 해당 관계의 틀을 만들고 변경시켜 가는 주체가 누구인지를 확인하는 것이 중요하다. 즉, 정부 간

재정관계의 틀을 중앙정부가 일방적으로 조정하는지 아니면 지방정부와의 협의를 통해 조정하는지 등을 규정한 제도적 장치를 탐색 및 이해해야 하는 것이다. 다음으로는, 규정된 제도적 장치 안에서 서로 다른 정부 간에 구체적으로 이루어내는 조정의 대상과 방법을 파악해야 하는 바, 이는 이들 정부가 무엇을 어떻게 조정해 나가는지와 관련이 있다. 전자가 국고보조사업 관리방식 등의 조정을 위한 제도적 틀(하드웨어)이라면, 후자는 그러한 제도적 틀 내에서 구체적으로 일구어내는 조정의 내용(소프트웨어)이라고 할 수 있겠다(우명동, 2019).

한편, 이 같은 정부 간 재정관계의 원활한 조정을 위해서는 이를 수행하는 주요 주체에게 다음과 같은 기능을 갖출 것이 요구된다(우명동, 2019). 먼저, 정부 간 재정관계의 틀을 만들고 관리·변경시켜 가기 위해서는 무엇보다 개별 이해관계자들의 서로 다른 이해를 중재하는 기능이 필요하다. 정부 간 재정관계는 대표적으로 중앙정부와 지방정부 사이에서 공공서비스 공급을 위한 재원의 배분을 의미하는 것이기 때문에, 이러한 틀을 만드는 과정에서의 정부 간 갈등은 쉬이 존재하기 마련이다. 즉, 정부 간 재정관계는 단순히 경제적 가치기준에 입각해서 정교하게 만들어내는 규범적인 것이 아니라, 각종 갈등 속에서 만들어내야 하는 조정과 타협의 산물인 것이다(우명동, 2019). 다음으로, 타협 등을 통해 만들어진 기존 재정관계의 틀이 본래의 목적대로 운영되고 있는지를 점검하는 기능을 확보해야 하고, 이를 통해 해당 재정관계의 틀을 다시 수정·개선하는 기능까지도 갖출 필요가 있다. 이와 관련하여, Boex & Martinez-Vázquez(2004: 3)는 정부 간 재정관계의 조정 주체에게 요구되는 가장 기본적인 역할로서 지방정부의 재정활동을 대상으로 한 점검 및 관찰을 꼽았다. 이와 유사한 맥락에서, 정부 간 재정활동에 대한 정보를 수집·관리하여 특정 정책에 대해서 양질의 분석·평가를 해내는 기능 역시 정부 간 재정관계의 조정 주체에게 필요하다고 볼 수 있다. 이러한 기능을 바탕으로 현재의 정부 간 재정관계의 틀이 공공서비스 공급의 효율성을 저해하고 있지 않은지, 나아가 지역 간의 재정격차 문제를 심화시키고 있지 않은지 등에 대한 객관적인 파악이 가능하게 된다. 일찍부터 정부 간 재정관계에서의 조정기구의 중요성을 강조해 온 Boex & Martinez-Vázquez(2004)와 Shah(2007) 등도 해당 조정기구에게 요구되는 주요 기능으로서 전문적인 정책분석을 꼽고 있다(우명동, 2019).

제2절 국고보조사업에 관한 이론적 논의

1. 국고보조사업의 필요성

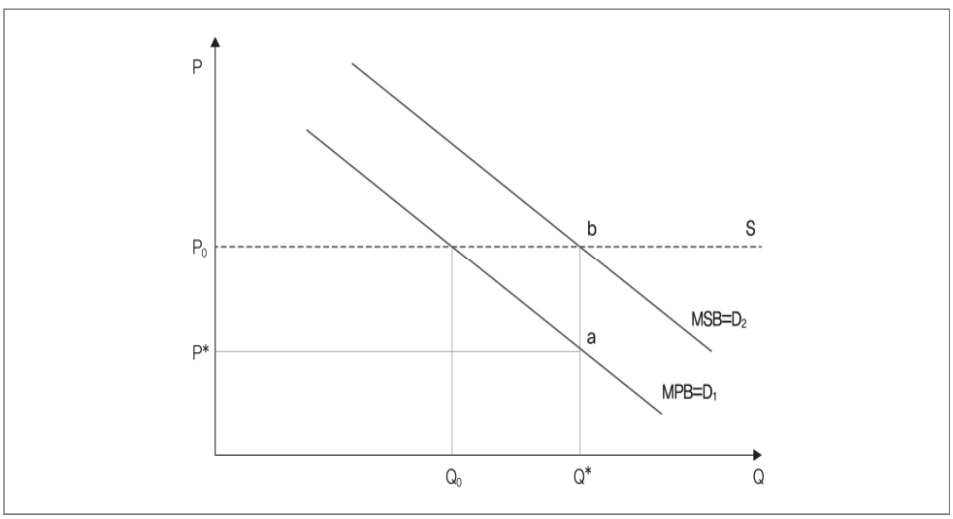
1) 파급효과의 교정

국고보조사업은 지역 간 파급효과(spill-over effect)를 내부화하기 위해 주로 실시되는 바, 지방공공재의 외부효과(external effect)를 내부화함으로써 자원배분의 효율성을 제고하는 데 그 수행 목적이 있다. 이때, 외부효과란 일방의 행동이나 결정이 타방의 행동이나 결정에 직접적인 영향을 미치게 되는 현상을 의미하는데, 이와 같은 외부효과는 타 지역에 편익을 끼치는 경우와 비용을 부담하게 하는 경우로 나눌 수 있다(손희준 외, 2015). 전자의 경우를 외부편익 혹은 외부경제(external economies), 후자의 경우를 외부비용 혹은 외부불경제(external diseconomies)라고 일컫는다. 만약 이러한 외부효과를 고려하지 않고 특정 지방자치단체가 공공재의 공급 수준을 결정하게 되면, 그 수준은 사회 전체적으로 볼 때 과소(외부경제의 경우) 또는 과다(외부불경제의 경우)하여 자원배분상의 비효율을 발생시킨다. 이러한 비효율을 시정하기 위해 중앙정부는 보조금을 지급하고 이를 통해 특정 사업(국고보조사업)을 수행케 함으로써, 지방자치단체로 하여금 사회적 최적 수준의 공공재를 공급하도록 유도한다(권오성 외, 2005; 손희준 외, 2015).

보다 구체적으로, 경제학적 관점에서 파급효과는 공공재에 대하여 소비자인 주민들이 지불하는 조세가격과 그러한 조세를 통해 공급되는 공공재의 편익 간 괴리를 바탕으로 발생하는데, 보통 사회적 한계편익(MSB: marginal social benefit)이 개인적 한계편익(MPB: marginal private benefit)보다 큰 경우에 나타난다. [그림 2-1]를 통해 볼 때, 개인의 특정 공공재에 대한 수요곡선은 한계편익을 나타내는 MPB가 되고, 이때의 소비는 개인적 편익과 공급가격이 일치하는 Q0만큼 이루어진다. 이는 특정 공공재의 수요자가 그들에게 직접 귀속되는 개인적 편익만을 기준으로 지불용의가격을 결정하고 본인 이외의 지역과 국가에 파급되는 효과에 대해서는 대가를 지불하지 않기 때문에 발생한다. 그러나 사회에 파급되는 외부편익 혹은 외부경제를 감안할 시에는 사회적인 한계편익곡선이 ab만큼 위로 이동한 MSB와 같아지고, 사회적으로 바람직한

소비수준은 Q*가 된다. 이에, 사회 전체적 입장에서는 Q0Q*만큼 해당 공공재의 공급을 늘리는 것이 필요하며, 이처럼 외부경제를 가지는 공공재의 공급을 확대하기 위한 수단으로 중앙정부는 지방자치단체에게 보조금을 지급하고 이를 통해 보조사업을 수행케 할 수 있다. 만약, ab만큼의 보조금이 지급되면 주민들이 지불하는 실제가격은 P0에서 P*로 줄어들어 수요곡선 자체가 D1에서 D2로 이동하는 것과 동일한 효과가 있기 때문에 소비량은 Q0에서 Q*로 증가하게 된다.

그림 2-1 파급효과의 발생 및 교정



출처: 최순형·조임곤(2014: 39)

2) 재정불균형 완화와 규모의 경제 달성

지방자치단체의 재정적 불균형은 수직적 재정불균형과 수평적 재정불균형(horizontal fiscal imbalance)으로 구분할 수 있는데, 전자는 한 국가 내에서 서로 다른 정부계층 사이에 존재하는 재원조달능력과 지출책임 간의 부조화로부터 발생하며, 후자는 동일 계층의 지방자치단체들 간에 재정자원이 고르게 분포되지 못함을 의미한다. 이때, 국고보조사업의 재원이 되는 중앙정부의 지방자치단체에 대한 보조금은 기

본적으로 중앙정부와 지방자치단체 간의 수직적 재정 불균형(vertical fiscal imbalance)을 시정하는 데 그 목적이 있다(King, 1984: 137-140). 이처럼 국고보조금은 주로 수직적 재정 불균형 완화를 위한 목적으로 교부되는 바, 이를 통해 국고보조사업이 수행됨으로써 지방자치단체의 수입과 지출 간의 괴리로 채워지지 못할 뻔한 지역주민의 수요가 충족될 수 있다.

한편, 지나치게 분권화된 시스템으로 인해 특정 지방공공재는 자칫 적정규모 이하로 생산·공급될 수 있다. 즉, 공공재의 공급이 규모의 경제(economy of scale)에 도달하지 못하면 생산비용이 높아짐에 따라 지방자치단체는 당해 재화의 생산·공급을 점차 줄이게 된다. 이와 같이 희생될 수 있는 '규모의 경제효과'를 달성할 수 있게끔 하기 위해 보조금 지급을 통한 국고보조사업이 수행될 수 있다(Fisher, 2007; 손희준 외, 2015; 윤광재, 2024).

3) 가치재로서의 지방공공재 공급

국고보조사업은 중앙정부의 부정적 간섭주의(paternalism)에 따른 가치재 공급을 위하여 그 수행이 인정된다. 이때, 가치재(merit goods)란 개인의 선호를 바탕으로 시장을 통해 공급이 이루어질 수 있는데도 불구하고, 정부가 판단할 때 시장균형 수준을 넘어서 공급되는 것이 바람직하다고 보는 재화를 일컫는다(Musgrave, 1959; 우명동, 2019). 이러한 논의에 따르면, 정부는 특정 재화나 서비스의 소비량 증가가 바람직하다고 판단할 경우 재정적 지원 등 다양한 방법을 통해 개인으로 하여금 당해 재화나 서비스를 '가치 있는 만큼' 더 소비하도록 할 수 있다(Musgrave, 1959).

마찬가지로, 특정 지방공공재에 대해서도 중앙정부가 가치재의 성격을 부여하기로 했다면, 지방자치단체나 지역주민의 선호와는 관계없이 해당 공공재의 소비를 늘리기 위해 제도적 유인이나 재원이전 등의 지원을 모색할 수 있다. 즉, 중앙정부는 특정 지방공공재를 가치재로 보아 그 급부 수준을 높이려고 할 수 있는데, 이의 실현 수단 중 하나가 지방자치단체에 대한 보조금 지급과 이를 통한 사업(국고보조사업)의 수행에 해당한다. 특히, 재정상태가 열악한 지방자치단체가 공급 수준을 스스로 선택할 시에 거의 생산하지 않을 특정 재화(예를 들면, 지역 유권자가 알지 못하는 새로운 재화 또

는 비유권자 및 소수집단이 선호하지만 쉽게 무시된 편익 등)에 대해서도, 중앙정부는 그것을 가치재로 인식하여 지방자치단체에게 보조금을 지급하고, 이를 통해 국고보조사업을 수행케 함으로써 해당 재화의 공급 수준을 늘릴 수 있다(손희준 외, 2015).

이와 유사한 맥락에서, 중앙정부는 지역주민들이 거주지와 관계없이 바람직한 최저 수준의 공공재를 제공받을 수 있게끔 하기 위해 국고보조사업을 실시할 수 있는바, 이를 국가적 최저 수준(national minimum)의 달성이라고 한다. 국가 혹은 중앙정부는 기본적인 공공재 제공 수준이 낮은 지역으로부터 이주할 수 없는 주민들을 보호하고, 특정 지방자치단체의 공공재(또는 가치재) 공급 수준이 지역주민의 이주 문제를 발생시키지 아니하기 위해, 해당 공공재에 대해서 국가적 최저수준을 공급해야 할 필요가 있다(King, 1984: 161-162).

2. 국고보조사업의 문제점

1) 주인-대리인 관계에서의 정보의 비대칭성 발생

정부 간 재정관계 하에서 국고보조사업은 사업을 결정(혹은 기획)하는 주체와 집행하는 주체가 분리되어 있는 특징을 갖는다. 만약, 국고보조사업을 결정 주체와 집행 주체 간에 이루어지는 일련의 계약으로 볼 경우, 중앙정부와 지방자치단체 간에는 주인(위임자)-대리인 관계가 설정된다. 즉, 국고보조사업의 운영체계상 중앙정부가 사업을 기획하고 그 집행을 지방자치단체가 대신 담당하는 관계를 주인-대리인 관계로 볼 수 있는 것이다. 해당 관계에서 보통 대리인은 계약에 따라 주인을 위하여 여러 임무를 수행하고, 그 대가로 주인은 상호 합의된 방식에 의한 보장을 지급한다(박경효, 2011).

다만, 앞서 살펴본 제2세대 연방주의 논의에 따를 때, 주인(중앙정부)과 대리인(지방자치단체) 사이에는 갈등이 발생할 수밖에 없는 바, 이들은 각자 사익의 극대화를 추구하기 때문이다. 다시 말해, 대리인의 기회주의적 행태(예를 들어, 직무태만, 기만, 사기, 결탁 등)로 인하여 계약 위반이 발생할 수 있는 것이다. 이때, 대리인의 기회주의적 행태가 보다 쉽게 발생할 수 있는 바탕에는 주인-대리인 관계가 정보의 비대칭성(asymmetry of information)과 불확실성 등으로 인해 복잡한 데 있다. 대리인은

일반적으로 주인이 알 수 없는 정보를 접할 수 있으며 이러한 상황을 자신의 이익을 위해서만 활용할 수 있다. 또한, 주인은 대리인의 행동을 관찰하기가 쉽지 않고, 대리인의 활동이 그가 바라는 산출물 또는 결과로 전환되는 과정에는 불확실한 요인들이 많다(박경효, 2011).

특히, 주인-대리인 관계에서는 정보의 비대칭성으로 인해 역선택(adverse selection)과 도덕적 해이(moral hazard) 문제가 부각될 수 있다. 역선택은 계약 이전의 정보비대칭에 의해서 발생하는 것으로, 주인이 원하는 대리인에 관한 정보가 부족할 경우 나타난다. 국고보조사업의 운영체계에서도 이 같은 역선택 문제가 발생할 수 있는 바, 중앙정부가 부족한 정보로 인하여 재정상태(지방비 부담 여력)가 열악하거나 사전절차(부지확보, 주민 동의 확보, 각종 행정절차 이행 등) 이행 역량 등이 부족한 지방자치단체를 국고보조사업 수행자로 선정하는 경우가 그 예이다. 무엇보다 국고보조사업은 신청주의를 원칙으로 그 수행자가 선정되고, 보조금 이외에는 예산을 크게 증대시킬 수 없는 지방재정 상황이 결합되어, 대리인인 지방자치단체에게는 국고보조사업을 수행하려는 동기가 지나치게 생길 수 있다(장덕희, 2009; 서정섭·김성주, 2016). 따라서, 중앙정부가 적절한 수행자를 선정할 수 있는 정보역량을 갖추지 못한다면, 국고보조사업은 재정자원의 배분에 있어 중대한 왜곡을 야기할 수 있게 된다. 한편, 도덕적 해이는 소위 대리인의 숨겨진 행동으로서, 계약이 성사된 이후에 대리인의 행동을 잘 관찰할 수 없는 상황(사후적 정보비대칭)으로부터 발생한다. 정부사업의 경우 그 성과를 객관적으로 측정하기 쉽지 않기 때문에 이러한 현상은 심화될 가능성이 크다. 실제 이와 같은 정보비대칭의 문제가 국고보조사업의 추진체계서도 전형적으로 나타난다는 지적이 있다(오윤섭·홍수완, 2015: 23).

그럼에도, 우리나라의 경우 전통적으로 중앙집권체제가 강하게 형성돼 있는바, 국고보조사업을 추진함에 있어 발생하는 중앙정부와 지방자치단체 간의 정보비대칭 정도가 실제 얼마만큼인지에 대해서는 추가적인 분석이 필요할 것으로 보인다.

2) 책임성의 결여와 연성예산제약의 발생

현실 세계에서 인간의 모든 경제행위는 예산제약(budget contraint) 하에서 이루어진다. 이때, 예산제약이 엄격한 지출제약으로 작용하는 경우를 경성적(hard), 그렇지 않은 경우는 연성적(soft)이라고 칭하는 바, 주어진 예산을 다 쓰고서도 외부로부터 추가적인 재정지원을 기대할 수 있다면 애초의 예산제약은 제약으로서의 엄격성을 상실하여 연성적이게 된다(강윤호 외, 2015: 414).

이러한 연성예산제약의 개념은 정부 간 재정관계에도 적용될 수 있는데,[12] 지방자치단체의 부족한 재원을 국고보조사업 등의 실시를 통해 지속적으로 보완해 준다면 지방자치단체는 연성예산제약에 직면할 수 있다. 즉, 지방자치단체가 자신이 재정적 곤란에 처할 경우 중앙정부가 반드시 지원을 할 것이라고 굳게 믿는다면, 이러한 확신은 해당 지방자치단체로 하여금 자신의 재정을 효율적으로 관리하기보다 보조금 등에 더욱 의존케 하는 기회주의적 행태를 유발할 수 있다(강윤호 외, 2015: 415). 결국 이는 지방자치단체가 재정운영상 주민에 대해 책임지는 자세를 저해시키게 된다.

특히 지방자치단체가 연성예산제약 하에 있으면 당해 지방자치단체는 자신이 공급하는 지방공공재의 비용을 전부 인식하지 못하게 되어 과잉지출을 하려는 유인이 생긴다. 이때, 이러한 과잉지출이 지속되면 지방재정의 위기가 초래되고, 그것을 해결하기 위한 국가 차원의 개입은 궁극적으로 중앙정부의 예산균형 달성을 어렵게 한다(Bordignon, 2000; 강윤호 외, 2015).

12) 연성예산제약이라는 개념은 원래 적자를 나타내는 국영기업에 대한 지속적인 재정지원을 의미하는 것으로(Kornai, 1979), 사회주의 경제체제의 유인문제(incentive problem)를 설명하기 위해 고안한 표현이다.

제3절 국고보조사업 운영체계의 정립 조건에 관한 논의

1. 재정사업의 단계별 성과 창출 조건

1) 계획 단계

(1) 하향식(top-down)·분절적 의사결정과 그 한계

① 하향식 의사결정의 특징 및 문제점

전통적인 관료조직(베버식 관료제) 하에서 정부의 사업은 계획 단계에서부터 명령 및 통제, 계층적 조정을 기반으로 하는 햐향식 의사결정을 통해 이뤄져 왔다. 이러한 하향식 의사결정을 통한 사업은 기본적으로 목표를 중시하며, 목표와 수단 간의 연계성을 강조하는 합리적 의사결정모형의 연장선상에서 그 특징을 찾을 수 있다(정정길 외, 2017). 즉, 하향식 의사결정에서는 정책(사업)결정자를 합리적인 인간으로 상정한 후 그(또는 그의 소속조직)가 설정한 사업목표 및 당해 목표의 달성 수단을 부하 또는 하위조직이 그대로 따를 것을 요구한다. 이때, 해당 정책결정자는 사업의 수행과정에서 발생 가능한 모든 문제를 예견하여 그 대안(사업계획 또는 세부지침)을 설정하고, 사업의 집행 과정에서도 가장 큰 영향력을 행사할 수 있다고 본다.

다만, 현실에서는 특정 정책결정자의 제한된 합리성(limited rationality)으로 인해 제대로 된 사업목표 및 그 달성 수단의 설정이 좀처럼 쉽지 않다. 다시 말해, 합리적인 의사결정자는 정책문제를 해결할 수 있는 명확한 목표 설정과 정해진 목표 달성을 위한 최적의 대안 선택을 할 수 있을 것이나, 현실에서의 인간은 시간과 개인 능력의 부족으로 인해 합리적인 의사결정을 완벽히 이뤄낼 수 없는 것이다.

② 분절적 의사결정의 특징 및 문제점

또한, 조직구조의 측면에서 전통적인 관료조직이 지닌 분업구조는 할거주의를 야기하고 이것이 정책결정자의 합리적인 의사결정을 크게 제약할 수 있다(정정길 외, 2017). 할거주의는 조직상호 간에 관할권(jurisdiction)을 인정하는 경우가 많은데, 분업과 전문화를 바탕으로 특정 업무를 담당하고 있는 조직은 그 업무에서는 가장 훌륭

한 지식과 정보를 소유하고 있는 것으로 간주되기에, 개별 조직은 타조직의 업무에 관여하는 것을 지양한다. 이때, 특정 조직의 구성원들이 소속조직의 이익만을 위해서 배타적이고 편견에 사로잡힌 활동을 벌인다면, 왜곡된 결과와 그에 관한 정보를 제공받는 상위 의사결정자의 합리적 사고는 크게 제약될 수 있다. 아울러, 계층제 역시 정책결정자의 합리적 의사결정을 어렵게 하는 요소를 갖추고 있다(정정길 외, 2017). 계층제의 상위 의사결정자는 하위조직으로부터 제공받은 여러 상황에 대한 정보를 바탕으로 특정 사업에 대한 계획을 수립해야 하는데, 당해 과정에서 하위조직은 그 정보들을 왜곡할 수 있는 것이다. 이 같은 문제는 계층제의 층위가 많거나 하위조직이 자기보호를 위해 노력할수록 심해질 수 있으며, 하위조직이 정확한 정보를 제공하더라도 상위 의사결정자가 자신이 원하는 것만을 믿으려고 하는 비합리적 태도를 지니는 경우에도 해당 문제가 발생할 수 있다.

한편, 전통적인 관료조직과 그에 따른 폐해(정부실패)를 극복하기 위해 등장한 신공공관리(New Public Management, NPM)는 성과와 고객 등을 강조하며 주요 선진국에서의 행정개혁을 위한 핵심 패러다임으로서 그간 자리 잡아 왔다. 특히, 이는 민간부문의 관리방식을 도입하여 대규모 관료제를 준자율적 조직들로 분리하거나 이들 조직 간의 경쟁구도를 촉진코자 하는 특징을 보인다(박경효, 2011). 다만, 신공공관리는 부처간 칸막이로 대표되는 할거주의를 더욱 공고히 하는 부작용을 낳기도 하는데, 이 같은 현상은 조직의 전문성과 효율적인 업무 배분에 의한 필연적인 결과물로서 조직 간 경쟁이 강조되는 신공공관리 체제에서 더 심화될 수 있는 것이다(정윤수, 2013; 박천오, 2013). 즉, 개별 조직의 성과를 중시하는 신공공관리는 의사결정에 있어서 조직들 간의 상호의존성, 조정 및 협조를 간과한다는 문제를 안고 있는 바(Mascarenhas, 1993), 동일 정책분야에 있어서 책임을 공유해야 할 조직들 간의 관계 또는 네트워크가 간과될 수 있다. 이때, 이러한 문제는 동일 층위의 조직들 사이에서뿐만 아니라 상·하위 조직 간, 관료 개개인들 사이에서도 발생 가능하다. 결국, 개별 조직의 지나친 전문성과 이들 간 경쟁 심화에 따른 할거주의는 계획 단계에서부터 재정사업의 유사·중복의 문제를 쉽게 낳을 수 있고, 이는 곧 공공부문 전체의 비효율성으로 이어지게 된다.

(2) 상향식(bottom-up)·협력적 의사결정과의 절충 필요성

전통적인 관료조직에서의 정책결정자는 제한된 합리성으로 인해 사업목표와 그 달성 수단을 설정하는 계획 단계에서부터 부하 또는 하위조직으로부터 충분한 정보와 의견을 수렴할 필요성을 갖는다. 특히 상향식 의사결정을 통해서는 사업 집행조직과 대상집단들이 감지하고 있는 문제의 성격 및 그 해결 전략을 확인할 수 있고, 문제를 해결하기 위해 추진되고 있는 여러 종류의 사업들 가운데 어느 것이 더 효과적인지도 파악할 수 있게 된다(정정길 외, 2017). 이에, 정부구조 또는 조직구조의 형태와 관계없이, 사업의 성과를 제고하기 위해서는 계획 단계에서의 하향식 의사결정과 상향식 의사결정의 절충이 요구되며, 이의 달성을 위한 정책(사업)결정자의 개방적 태도와 공식적·체계적인 시스템 마련이 필요하다고 볼 수 있다.

한편, 신공공관리가 계급화된 관료제를 단편적으로 해체하고 조직 간 경쟁을 촉진하여 정책의 조정 능력과 일관성을 약화하였기 때문에(Christensen, 2012), 오늘날 정부사업의 성과 제고 방안으로서 협력과 네트워크에 기반한 의사결정의 중요성이 강조된다. 즉, 신공공관리로 인한 정부조직 간의 소통 단절 및 경쟁 심화는 유사기능에 대한 재정의 중복투입을 조장하였고(Dunleavy et al., 2006), 조직 내부에서는 관리적 책임성을 무시한 채 능률성과 산출물(output)에만 집착하여 실질적인 성과를 달성하는 데 실패함에 따라, 협력과 소통을 강조하는 거버넌스 방식의 의사결정이 오늘날 중시되는 것이다.[13]

나아가 최근에는 사회문제들이 복잡다기해지면서 전통적인 분업 체계로는 사업의 성과(문제해결)를 달성하기 어려운 상황이 발생하고 있다. 소위 사악한 문제(wicked problem)로 일컬어지는 오늘날의 사회문제들은 문제 자체가 객관적인 사실로서 주어진 것이 아니라, 이해관계자들이 사실에 대한 해석의 차이를 보이며 사회적 갈등을 유

13) 신공공관리의 부작용을 극복하기 위한 대안으로서 신공공서비스(New Public Service, NPS), 공공가치모형, 거버넌스 등이 그간 논의되어 온 바, 이들을 통합하여 후기신공공관리(post-NPM)로 지칭할 수 있다(Christensen & Lægreid, 2007; Tian & Christensen, 2019). 후기신공공관리의 주요 목표는 신공공관리가 야기한 분열에 대응하고 정부조직을 더 나은 통합(integration)과 조정(coordination)의 상태로 복원시키는 것이다(Christensen & Lægreid, 2007; 박치성·백두산, 2021). 즉, 신공공관리 체제에서 단일 목표를 가진 조직들은 통합이나 조정의 문제를 간과하는 반면(Fimreite &Lægreid, 2005), 후기 신공공관리는 정부조직 간 수평적 조정을 도모하고 정부와 다른 행위자들 간의 조정을 증대시키고자 한다. 특히 사악한 문제(wicked problem)를 다루기 위해서 조직 간 목표 공유와 통합적인 정부대응을 강조한다(Christensen, 2012).

발하는 특징을 가지고 있기 때문이다(박치성·백두산, 2021). 특히, 이해관계자들은 자신에게 유리하도록 문제를 지속적으로 재구성하는 특성을 갖는 바(Turnbull, 2013), 사악한 문제를 해결하기 위해서는 다양한 정부조직 간의 소통 및 협력을 통하여 합의된 정책문제와 그 해결 전략 등을 도출하는 과정이 무엇보다 중요하다고 볼 수 있다(Howlett, 2000; 박치성·백두산, 2021).

2) 집행 단계[14)]

(1) 사업내용의 명확성(clarity) 확보

사업집행은 사업내용을 실현하는 활동이기에 실현되어야 할 해당 내용의 성질에 따라서 그에 대한 집행의 성공 여부가 크게 좌우된다. 먼저, 사업의 목표와 구체적인 내용이 집행조직에게 명확하게 전달·이해되어야 사업집행의 성공 가능성이 커지는바, 구체적인 사업내용이 부재하다면 성공적인 사업집행은 어려울 수밖에 없다. 즉, 아무리 그 내용이 잘 전달되더라도 사업계획이나 지침 속에 나타난 사업내용 자체가 애매모호하면 집행조직은 당해 내용을 실현하기가 쉽지 않은 것이다. 이때, 사업내용이 분명하지 않고 애매모호하다는 의미에는 그 내용이 추상적인 경우뿐만 아니라, 상호 모순·충돌되는 목표들 또는 수단이 우선순위 없이 나열되어 있어서 집행조직이 구체적으로 무엇을 해야 하는지 명백하지 않은 상황을 포함한다.

이처럼 사업내용이 명확하지 않은 이유로는 크게 네 가지를 들 수 있다(정정길 외, 2017). 첫째, 시간과 인지능력의 부족으로 인해 정책(사업)결정자들이 구체적인 사업목표나 수단을 정하지 못하기 때문인데, 이는 그들의 제한된 합리성과 관련이 있다. 둘째, 해결하고자 하는 정책문제가 복잡하거나 동태적이어서 상황이 보다 확실해질 때까지, 또는 집행 및 평가 과정으로부터 환류되는 정보를 활용하여 불확실성이 완화될 때까지 구체적인 사업내용을 정하지 않기로 했기 때문이다. 셋째, 집행현장마다 특수성이 강하여 획일적으로 적용할 사업내용은 추상적으로나 정하고, 보다 구체적인 사안은 현장의 사정에 맞추어 결정하도록 하기 위한 경우이다. 넷째, 정책결정자들 간의 선호 차이로 인하여 사업목표나 수단의 구체적인 내용에 대해서는 합의를 얻지 못한

14) 해당 내용은 정정길 외(2017)의 일부를 발췌하여 작성하였다.

채 추상적인 내용만을 결정하거나, 상호 모순되는 내용들을 포함하여 합의를 얻었기 때문이다.

다만, 사업내용을 지나치게 명백히 구체화시키는 것은 그 나름대로 단점을 지니는 바, 사업내용이 오히려 추상적으로 결정되어야만 집행상의 신축성을 확보할 수 있기 때문이다. 즉, 특정 경우에는 집행현장의 상황에 적응(adaptation)하는 것이 필요할 수 있다. 그럼에도, 이러한 집행상의 신축성은 자칫 집행조직의 권한 남용을 초래하여 사업목표의 변질이나 비효과적 집행 등의 문제를 일으킬 수 있다.

한편, 집행조직이 사업내용을 명확하게 인지하려면 그 내용이 해당 조직에게 정확하게 전달되어야 한다. 특히 의사전달을 중시하는 학자들은 사업내용의 불명확성을 의사전달의 문제로도 취급하고 있다(Edward Ⅲ, 1980). 이때, 의사전달의 제약 요인에는 여러 가지 있는데, 특히 상위조직에서 결정된 사업계획이나 지침이 집행을 담당하는 최하위 조직으로 전달되는 과정에서 그 내용의 왜곡현상이 나타날 수 있다. 또한, 사업계획 및 이를 구체화한 지침의 작성은 중앙정부에서 도맡고 이의 집행은 지방정부의 조직이 담당할 때, 일선관료들이 사업의 정확한 내용을 이해 못하거나 오해하는 경우가 자주 발생하기도 한다(정정길 외, 2017).

(2) 사업내용의 소망성(desirability) 확보

사업의 집행조직 또는 대상집단과 같은 집행 관련자들이 사업을 바람직한 것으로 인식할 경우 당해 사업은 성공적으로 집행될 수 있다. 특히 집행조직이 특정 사업내용에 대해서 바람직하다고 판단하면 이를 열심히 집행할 의욕이 증가하게 된다. 이처럼 집행조직을 위시한 집행 관련자들의 태도에 영향을 미치는 것은 이들이 주관적으로 인식한 사업내용의 소망성에 해당한다.

이때, 집행 관련자들이 사업의 소망성을 인정하는 데에는 크게 두 가지 요소가 영향을 미칠 수 있다(정정길 외, 2017). 첫째, 사업내용이 객관적으로 보아 바람직스러워야 한다. 앞서 언급한 사업내용의 명확성이 사업의 외형적 측면을 강조한 것이라면, 이 부분은 사업의 실질적 내용 측면을 강조한 것이다. 또한, 사업내용이 바람직한지 그 여부를 판단하는 기준으로는 사업목표의 적합성 및 적절성, 그 달성 수단의 효과성, 능률성, 공평성 등이 존재한다.[15] 둘째, 절차적 측면에서 사업의 결정과정이 민

주적이어야 한다. 의사결정 과정이 폐쇄적이어서 이해관계자의 참여가 극도로 제한된다면 결정된 사업의 내용이 객관적으로 바람직한 것일지라도 집행 관련자들의 사업 소망성에 대한 인식은 부정적일 수 있다. 예를 들어, 사업계획 단계에서 깊이 있는 분석 및 검토를 거쳐 최선의 수단을 선택했다고 하더라도, 그 과정에 참여하지 못한 행위자들은 이러한 사실을 알지 못함에 따라 보다 나은 다른 사업수단이 있을 것으로 생각하기 쉽다. 아울러, 폐쇄적인 의사결정 과정에서는 흔히 여러 대안을 검토하지 않거나 일부 집단의 이익이 무시되는 경우가 발생할 수 있고, 이러한 상황이 빈번하게 발생하면 사업목표와 그 달성 수단의 합리적 관계에 대한 불신이 커지게 된다(정정길 외, 2017).

(3) 충분한 자원의 확보

충분한 자원은 사업집행의 성공 가능성을 증가시킨다. Edwards Ⅲ & Sharkansy(1978)는 사업집행의 주요 성공 요인으로서 크게 4가지를 제시하였는데,[16] 그 가운데 하나가 바로 적절한 자원의 충분한 확보이다. 이는 집행조직이 이용할 수 있는 자원이 사회나 해당 조직에 얼마나 존재하는지에 관한 문제이며, 따라서 이것은 객관적으로 존재하는 자원의 양과 관계된다(김필두·류영아, 2009).

이때, 사업집행을 위한 자원은 크게 인적 자원과 물적 자원으로 나눌 수 있는데(정정길 외, 2017), 인적 자원은 전문 기술과 지식(혹은 정보)을 갖춘 사람에 해당한다. 구체적으로, 당해 전문 기술은 특정 사업내용을 보다 잘 실현할 수 있게 하는 세부 방식 또는 작동 원리라고 말할 수 있으며, 여기에서의 정보란 '어떻게 사업을 잘 집행할 것인가'에 대한 물음에 도움을 줄 수 있는 특정 사정이나 정황, 자료 등을 의미한다(박호숙, 2006).[17] 한편, 원활한 사업집행을 위해 요구되는 물적 자원 가운데 가장

15) 사업목표의 적합성은 여러 목표들 가운데 가장 중요한 목표가 우선되어 있는지를 기준으로 판단할 수 있고, 그 적절성은 목표의 달성 가능성이 지나치게 낮거나 높지 않고 적당한지를 기준으로 판단할 수 있다. 또한, 사업수단의 효과성은 목표를 잘 달성할 수 있는 수단이 선택되어 당해 목표와 수단 사이의 인과관계가 분명한지를 기준으로 가늠할 수 있고, 그 능률성은 일정한 목표 달성을 위해서 최소한의 비용이 발생했는지를 기준으로 판단할 수 있으며, 사업의 공평성은 사업 대상집단의 선정과 그들의 수혜 정도가 배분적 정의에 합치되는지를 기준으로 판단할 수 있다.

16) 해당 4가지 요인에는 커뮤니케이션, 자원, 성향(disposition), 관료제의 구조가 존재한다.

17) 사업집행 과정에서 요구되는 정보는 사업내용의 실현을 위해 무엇을 어떻게 언제 해야 하는지, 이

대표적인 것으로는 경제적 자원을 들 수 있다. 특히 예산으로 대표되는 재정자원의 중요성은 자명한 바, Nakamura와 Smallwood(1980)은 사업집행에 영향을 미치는 주요 요인으로서 예산을 꼽고 있다.

이처럼 사업집행에 있어서 충분한 자원이 지니는 중요성과 관련하여 Montjoy & O'Toole(1979)은 한 가지 흥미로운 분석을 수행하였다. 이들은 사업내용(지침 등)의 명확성과 외부로부터의 새로운 자원 확보 여부를 기준으로 사업집행에 있어서 예상되는 결과를 [그림 2-2]와 같이 제시하였는데, 여기서 A는 사업내용이 모호하나 충분한 자원이 주어진 경우이고, B는 사업내용이 구체적이면서 자원도 충분히 확보된 상황을 상정한다. 또한, C는 사업내용이 모호하며 충분한 자원도 주어지지 않은 경우를 의미하고, D는 사업내용은 명확하나 충분한 자원이 확보되지 않은 상황에 해당한다. 이 같은 분석기준을 바탕으로 Montjoy & O'Toole(1979)은 미국 의회 소속의 회계검사원(General Accounting Office, GAO)이 발표한 사업집행에 관한 191개 보고서를 검토한바, 효율적인 집행을 위해서는 사업내용이 구체적이고 외부로부터 충분한 자원도 확보되어야 함을 주장했다. 또한, 사업집행에 있어서의 최악의 경우는 사업내용이 구체적이나 충분한 자원이 주어지지 않은 D의 상황으로서, 해당 상황에서는 집행의 거부와 미집행 등의 사례가 발생하고 있음을 지적하였다. 즉, 사업내용의 명확성이 중요한 것은 사실이나 이의 달성을 위한 자원이 충분히 확보되지 않는다면, 사업내용이 모호한 상황보다 그 집행 결과가 더 나쁠 수 있다는 것이다(유훈, 2007). 이와 유사하게 정책불응(policy noncompliance)에 관한 일련의 논의에서도 불응이 발생하는 주요 요인으로서 집행조직의 불충분한 자원을 꼽고 있다.

사업의 집행에 도움을 주는 도구나 지식은 어디에 가면 얻을 수 있는지 등에 관한 것이다(박호숙, 2006).

그림 2-2 집행사업의 특징에 따른 예상 결과 구분

		사업내용	
		모호	명확
새로운 자원의 제공	유	A	B
	무	C	D

출처: Montjoy & O'Toole(1979: 466)

(4) 정책(사업)결정자의 지지 및 모니터링

정책(사업)결정자 또는 그의 소속조직이 사업집행의 성공적 추진을 어느 정도 중시하느냐에 따라 집행조직의 의욕 또는 동기(motivation)가 달라질 수 있다(정정길 외, 2017). 정책결정자가 사업에 보다 많은 관심을 지니고 집행과정에 지속적으로 관여하게 되면 집행조직은 그들의 업무에 좀 더 집중할 수밖에 없는 것이다. 또한 정책결정자의 지지는 집행에 필요한 각종 자원을 획득하거나 제약조건을 극복하는데 중요한 역할을 하게 된다. 특히, 미국과 같이 의회의 힘이 강한 국가에서는 행정부에 대한 당해 기관의 지지도 매우 중요한데, 의회가 사업을 수립해 놓고도 집행에 있어서 핵심 역할을 하는 예산을 배분하지 않는 경우도 얼마든지 있으며, 집행에 필요한 기구나 인적자원을 확보해 주지 않은 상황도 종종 발생한다(정정길 외, 2017). 아울러 미국의 의회는 회계감사원(General Accounting Office, GAO)을 통해 집행과정을 점검·통제하고 최종에는 사업효과(성과)를 평가하여 집행조직에게 일종의 압력을 가한다(Nakamura & Smallwood, 1980).

한편, 집행과정에서의 점검(Monitoring)은 정부사업의 원인과 결과에 대한 정보를 산출하기 위하여 사용되는 정책분석 절차에 해당한다(남궁근, 2008). 즉, 점검은 정책결정자 또는 집행자에게 정책(사업)의 운용과 그 성과 간의 관계를 기술하도록 도움을 줌으로써, 집행의 효과성에 관한 지식의 주요 원천이 된다(남궁근, 2008). 이와 관련하여, 점검 혹은 모니터링을 특정 정책이나 사업이 바람직하지 않은 방향으로 수행될 경우 어떠한 조치를 해야 할 것인지에 관한 결정으로 볼 수 있겠는 바, 이러한

개념에서 드러난 점검의 특징은 무엇보다 명확한 사실관계의 확인을 가장 중시하고 있다는 점이다. 즉, 점검을 통하여 사업집행 과정 중 변화된 '사실'이 무엇인지를 명확히 확인함으로써, 해당 정보를 활용하여 사업계획 시에 기대했던 성과가 실제 발현되도록 특정 행동을 취할 수 있는 것이다(강정석·이남국, 2012). 결국, 집행과정에서의 점검 혹은 모니터링은 사업내용이 집행되는 동안 기존 계획에 차질이 생기거나 의도된 목표 달성에 어려움이 있는지를 확인 또는 평가하는 행위로서, 예측하지 못한 상황에 대한 정보 제공과 사업이 의도된 목표대로 수행되고 있는지에 대한 검토 등을 통해 성과 제고에 큰 영향을 미칠 수 있다(홍형득·조은설, 2010; 권오영, 2015).

3) 성과평가 및 환류 단계

(1) 성과지표의 신뢰성과 타당성 확보

① 신뢰성 있는 성과지표의 중요성

특정 재정사업이 성공적으로 이루어지려면 기본적으로 사업성과에 대한 평가가 제대로 수행되고, 당해 평가결과를 활용하여 향후 그 사업의 성과를 제고할 수 있어야 한다. 즉, 성과평가의 목적으로는 사업의 집행 및 결과에 대한 책임성 확보와 사업내용의 개선을 위한 방향 제시 등을 들 수 있겠다(Wholey, 1997; Vedung, 1997; Poister, 2003).

이때, 성공적인 성과평가 및 그 결과의 활용을 위해서 고려되는 주요 요소 가운데 일부가 평가결과의 진실성과 유용성이다(Weiss & Bucuvalas, 1980). 다시 말해, 성과평가의 주요한 목적을 그 결과의 활용으로 보았을 때, 평가결과의 활용을 위해 전제되어야 할 것이 바로 그 내용의 진실성과 유용성인 것이다. 이때, 평가결과의 진실성은 평가의 신뢰성을 의미하는 것으로, 이는 보통 평가지표의 신뢰성에 기인한다. 여기서 평가의 신뢰성이란 "같은 대상을 평가할 경우 누가 언제 평가해도 같은 평가결과가 나오는 정도"를 의미하기 때문이다(공동성 외, 2007: 17). 예를 들어, 동일한 재정사업의에 대해서 다른 두 조직이 개별적으로 도출한 성과평가 결과가 서로 다르다면 각각의 평가 또는 그 결과는 신뢰성을 잃을 수 있으며, 이는 여러 원인 중에서도 각기 다른 성과지표를 사용함으로써 주로 발생하게 된다.

② 타당성 있는 성과지표의 중요성

평가의 신뢰성이 확보되었다 하더라도 평가의 타당성까지 담보되는 것은 아니며, 아무리 신뢰성 높은 평가가 이루어졌다 할지라도 잘못된 성과지표의 사용으로 인해 체계적인 오차(systematic error)가 발생할 수 있다(유승현, 2010). 즉, 평가의 타당성은 "평가하고자 하는 것을 제대로 평가하는 정도"를 의미하는 것으로(공동성 외, 2007: 18), 이의 확보를 위해서는 성과지표가 개별 사업의 특성에 맞게끔 설정되고 평가부문 간 연계성이 존재해야 한다(유승현, 2010). 이때, 특정 재정사업의 성과지표가 제대로 설정되기 위해서는 무엇보다 해당 사업의 목표(또는 성과목표)가 사전에 명확하게 정립되어야 한다는 주장이 존재한다. 특히, Locke & Latham(1990)의 목표설정이론(goal setting theory) 등에 따르면, 명확한 지침을 통하여 특정 목표를 분명하게 이해시키는 것은 단순히 구성원들을 독려하고 그들에게 일정한 재량을 부여하는 것보다 더 높은 성과를 창출할 수 있다(최경희·박순애, 2021: 4에서 재인용). 다만, 목표설정상에서 차기 목표를 감안하여 당해 연도 성과를 조절하고자 하는 톱니효과(ratchet effect) 또는 성과조정(performance manipulation) 등이 발생하지 않도록 주의할 필요가 있다. 아울러, 평가부문 간 연계성이란 계획(기획)-집행-성과로 이어지는 각 사업 단계에서의 평가지표가 갖는 일련의 연관성을 의미한다. 이는 과정별 지표체계로도 일컬어지는데, 여기에는 사업의 계획과 집행이 잘 이루어지면 성과가 향상될 것이라는 논리적 가정이 자리 잡고 있다. 그럼에도, 실질적인 사업성과에 대한 평가를 위해서는 가급적 결과지향적인 지표를 활용할 필요가 있다. 즉, 왜곡된 유인의 발생 가능성을 줄이고, 성과정보를 수집하는 데 있어 투입된 비용보다 얻는 편익(획득한 정보의 양)이 더 크려면, 투입이나 과정에 대한 평가지표보다는 결과에 초점을 맞춘 평가지표의 설정이 요구되는 것이다(고영선 외, 2004).

한편, 평가결과의 유용성은 그것이 평가대상에게 도움이 되는 수준이라고 볼 수 있는 바, 평가를 통해 제시된 대안을 향후 동일 사업에 적용할 수 있는 정도로서 이는 실제 활용 가능한 정보 또는 지식의 제공과 관련이 있다. 이와 관련하여, Dipboye & dePontbriand(1981)는 평가결과의 유용성에 대해 사업 또는 그 결과의 문제점을 파악할 수 있게 도와주고 구성원의 동기부여를 시키는 등의 도움을 주는 것으로 정의하였으며, 한태영(2010)은 평가결과의 유용성을 평가결과가 피평가자에게 도움이 되는 정

도라고 언급하였다. 이 같은 평가결과의 유용성을 제고하기 위해서도 평가의 타당성 확보가 중요하다고 볼 수 있는데, 특히 평가대상별로 각 특성에 맞는 성과지표를 활용해야만 그를 통해 도출된 대안이 실질적인 개선책으로서의 의미를 가지기 때문이다. 즉, 타당성 높은 평가지표의 활용을 바탕으로 평가결과가 일정한 특수성(특정 사업에 대한 적합성)을 가질 때, 그것의 유용성도 높아질 수 있겠다.

(2) 성과평가 결과의 수용성 확보

수용성은 무언가를 받아들이려는 자발적 의지로서, 성과평가 결과의 수용성이란 평가대상이 평가결과를 믿고 받아들이는 정도라고 말할 수 있다. 이러한 수용성이 부족하다면 성과평가 결과의 활용이 제대로 이루어지지 않을 것은 자명하다. 특히, 특정 성과평가 결과에 대해서 집행조직 또는 그 구성원이 지닌 무책임성은 수용성을 위협하는 주요 요인에 해당하는데(Moss, 1998; Ammons, 1999), 이들에게서는 좋지 않은 평가결과의 원인을 구조와 제도, 혹은 상위 의사결정자로부터 찾는 경향이 나타난다. 즉, 성과평가 결과의 수용성 부족은 평가 자체의 기술적 결함 및 문제점보다는 어떠한 결과이든지 이를 긍정적으로 받아들이지 않으려는 평가대상의 태도 혹은 의식적 행위로부터도 발현될 수 있는 것이다.

따라서, 성과평가 결과의 수용성을 확보하기 위해서는 평가대상과 평가를 구상하는 단계에서부터 해당 평가에 대한 폭 넓은 신념을 공유(building shared belief)하는 것이 중요할 수 있다(강황성·권용수, 2004). 다시 말해, 성과평가의 목적과 그 결과의 용도가 어디에 있는지를 명확히 알리고, 이에 대한 평가대상의 이해를 구하는 것이 필요한 것이다. 또한, 성과평가 결과의 수용성을 높이기 위한 수단으로서 인센티브 제도 역시 중요한 의미를 갖는다. 평가대상의 입장에서는 좋은 평가결과를 얻었을 때 자신이 받게 되는 보상이 미약하다면 그 결과를 적극적으로 수용하려는 의지가 약해지기 마련이다(Daley, 1993; Atkinson, 1998). 이 밖에도, 성과지표의 신뢰성과 타당성 등을 통해 평가결과의 진실성과 유용성이 확보된다면 평가대상이 갖는 수용성은 자연스럽게 제고될 수 있다.

2. 국고보조사업 운영체계의 정립을 위한 기본 조건

1) 중앙-지방 간 정보의 대칭성 확보

국고보조사업의 특성을 고려할 때, 그것의 운영체계가 정립되기 위한 기본 조건으로는 크게 3가지를 들 수 있겠다. 첫 번째 조건은 중앙정부와 지방자치단체 간 정보의 대칭성 확보이다. 앞서 언급한 것처럼, 국고보조사업은 운영체계상 보통 중앙정부가 기획하고 지방정부가 그 수행을 담당하는 일종의 주인-대리인 관계로 이루어져 있다고 볼 수 있다. 즉, 국고보조사업의 추진에 있어서 중앙정부-지방자치단체 간 또는 중앙예산당국-중앙사업부처-지방자치단체 사이에 주인-대리인 관계가 설정되는데, 이 같은 관계에서는 보통 정보의 비대칭성이 큰 문제가 된다. 구체적으로, 중앙정부는 그들이 기획한 보조사업의 수행자를 선정함에 있어서 특정 지방자치단체가 당해 사업을 수행하기에 실제 적합한 역량과 정책수요를 지녔는지를 정보의 부족으로 인해 판단하기 힘들 수 있고, 국고보조사업 집행 단계에서는 지방자치단체에 대한 통제 기제 부족으로 인하여 해당 사업이 목적대로 추진되고 있는지 그 여부를 확신하지 못할 수 있는 것이다(이재원, 2016). 이에 따라, 국고보조사업 운영체계가 제대로 작동하기 위해서는 계획(선정)-집행-평가 등의 각 사업단계에서 중앙정부와 지방자치단체 간 정보의 대칭성을 확보할 수 있는 장치들이 마련될 필요가 있다.

2) 중앙정부의 인식 전환

국고보조사업 운영체계의 정립을 위한 두 번째 조건은 중앙정부의 지방자치단체에 대한 파트너로서의 인식이다. 국고보조사업은 정부 간 재정관계가 발현되는 대표적인 정책수단에 해당하는 바, 이는 국가적 사업인 동시에 개별 지역을 대상으로 수행되는 지방사업이다. 또한, 국고보조사업의 재원은 보통 국비와 지방비로 구성됨으로써, 중앙재정과 지방재정 가운데 한쪽에서라도 문제가 발생할 경우 이는 해당 사업의 기대성과에 부정적 영향을 미치게 된다. 이에, 국고보조사업의 관리·운영체계는 중앙정부와 지방자치단체 모두가 긍정적인 성과(win-win)를 충분히 확보할 수 있는 방향으로 정립될 필요가 있다(이재원 외, 2021) 즉, 국고보조사업은 중앙정부와 지방자치단체 간의 긴밀한 협조가 전제되어야만 효율적으로 운영될 수 있으며, 무엇보다 이를 통해

그 수혜자인 주민, 크게는 국민의 만족도가 높아질 수 있을 것이다(임성일·김성주, 2014).

다만, 우리나라의 경우 지금까지 국고보조사업을 기획할 때를 비롯하여 해당 사업 운영체계 전반에서 주민의 선호 또는 지역의 실정을 누구보다 잘 파악하고 있는 지방자치단체의 의견을 사실상 거의 반영하지 못해 왔다는 한계를 보이고 있다. 실제 우리나라에서 국고보조금을 위시한 지방재정조정제도는 중앙정부가 지방재정을 관리하고 통제하기 위한 수단으로 활용되어 온 경향이 큰 바(이창균, 2012; 손희준, 2015, 이재원, 2016; 홍근석·김봉균, 2019; 이서희 외, 2022), 국고보조사업 수행 지침의 마련 등에 있어서 보통 중앙정부 일변도의 결정이 있어 왔다. 따라서, 향후에는 중앙정부가 지방자치단체를 진정한 국정운영 파트너로 인정하고 해당 국고보조사업 운영체계 전반에 걸쳐 이들과 진정한 협의를 이어가야 할 것이다.

3) 지방자치단체의 자기책임성 확보

국고보조사업 운영체계의 정립을 위한 세 번째 조건으로는 지방자치단체의 자기책임성 확보를 들 수 있다. 정부 간 재정관계 속에서도 지방자치단체의 책임성이 지향하는 궁극적 기착지는 주민들의 만족임에 따라, 지방자치단체는 예산과정에서 지역주민의 정책수요를 반영하고 이들에게 추가적인 재정부담(지방세 가격기능)을 지우며 재정운영의 투명성(공개 및 참여의 보장)을 기함으로써 자기책임성을 확보할 수 있다(윤영진, 2004; 이재원, 2016).

그럼에도, 앞서 언급하였듯이 중앙정부의 이전재원을 중심으로 사업이 펼쳐지면 지방세가 지방공공재 공급에 대한 가격기능을 제대로 수행하지 못하게 되고, 이러한 국고보조사업들이 확대됨으로 인하여 지방자치단체는 이들 사업에 대해 자기책임성을 가질 유인이 낮아지게 된다. 결국, 지방자치단체의 이러한 자기책임성 부족으로 인하여 보조금 지원에 따른 연성예산제약과 사업 효율성 저하 등의 문제가 발생할 수 있는 것이다.

이에, 재원을 지원하는 주체(중앙정부)와 지원받은 재원으로 사업을 수행하는 주체(지방자치단체) 간에 성과계약체계를 구축하여 시장주의 방식의 경제적 책임 구조를

만들 수 있지만, 대리인에 해당하는 지방자치단체들이 "객체"의 성격으로 활동함에 따라 주인의식이 필요한 "주체"로서의 자기책임성을 갖기엔 일정한 한계가 있을 수 있다(이재원, 2016). 따라서, 현재의 정부 간 재정관계 하에서 국고보조사업의 추진이 불가피하다면, 지방자치단체가 이를 수행하는 데 있어 자기책임성을 확보할 수 있게끔 하는 적정 수준의 지방비 부담(지방세의 가격기능이 원활히 작동할 수 있을 만큼의)이 수반되어야 하며, 사업 내용과 그 수행 방식의 선정에 있어서도 지방자치단체의 자율성(재량권)과 투명성을 크게 제고하여 지역주민들의 수요가 최대한 반영될 수 있게 해야 할 것이다. 또는 이를 가능케 하는 운영체계가 마련될 필요가 있다.

제4절 국고보조사업 관리에 관한 선행연구 및 분석의 틀

1. 선행연구 정리

1) 국고보조사업의 재원부담에 관한 연구

국고보조사업의 재원부담에 관한 연구는 주로 사회복지분야 사업을 중심으로 수행돼 온 바, 사회복지분야는 국고보조사업의 상당 부분을 차지하고 이에 따른 지방비 부담이 지방자치단체의 상당한 재정압박으로 작용하고 있기 때문이다.

이와 관련하여, 이채정(2011)은 사회복지분야 국고보조사업을 대상으로 그 운영방식에 있어서의 두 가지 문제점을 제기하였는데, 보조율 산정 시에 지방자치단체를 단순히 서울과 지방으로만 구분함에 따라 자치구, 시, 군 지역 각각의 재정여건 차이가 고려되지 못하고, 차등보조율의 결정에 있어서 현행 제도가 사회복지분야 국고보조사업의 확대에 따른 지방자치단체별 지방비 부담 격차를 완화하는데 실제 효과가 있는지 확실치 않다고 언급하였다. 또한 이러한 문제의 해결 방안으로서 보조율 산정시 각급 지방자치단체의 사회복지사업별 수급자(저소득층, 노인, 장애인, 아동 등) 분포를 반영하고, 기초지방자치단체별로 사회복지분야 국고보조사업에 대한 재정소요를 정밀하게 점검하며, 중앙-지방 간 사회복지분야 국고보조사업의 책무성 범주를 명확히 해야 할 것을 제시하였다.

또한, 윤영진(2012)은 사회복지분야 국고보조사업은 정부 간 기능배분과 재정문제가 복잡하게 얽혀 있어 단순히 보조율을 조정하는 것만으로는 이와 관련된 근본적인 문제해결이 어렵다고 지적하였는데, 이에 따라 국고보조금의 점진적 축소를 바탕으로 사회복지서비스 공급주체와 재정부담주체를 보다 명확히 구분 짓고 이를 위해 각종 지방세율을 인상할 것을 주장하였다. 아울러, 단기적으로는 보조율 산정 시에 지방정부 유형별로 재정여건을 세분화하여 적용할 것과 부문별 포괄보조금제도, 지방재정 영향평가제도, 재원보장 없는 의무이행강제 금지제도의 도입 등을 언급하였다.

최병호 외(2012)는 국고보조사업을 자원배분분야와 사회복지분야로 구분하여 각 분야에서 적정한 보조율이 적용되고 있는지를 중앙과 지방의 재원분담체계 안에서 살펴보았다는 특징을 갖는다. 분석결과를 통해 두 분야 모두에서 사업 취지에 부합하지 않

을 정도의 과도한 지방비 부담이 발생하고 있다는 것을 확인하였으며, 국고보조사업을 원활히 시행하기 위한 주요 방안으로서 지방세수 확충을 통한 지방자치단체의 자체재원 확보와 중앙-지방 간 상호협력체계 강화를 바탕으로 한 복지재정관계 재정립 등을 제시하였다.

한편, 이재원 외(2015)는 사회복지분야 국고보조사업에서의 기준보조율과 차등보조율의 현황 및 특징을 분석하고 정부 간 복지재정관계 개편을 위한 정책과제를 탐색하였다. 구체적으로 정부 간 재정관계 구조 속에서의 사회복지분야 국고보조사업 개편과제로서 중앙 중심의 복지정책 레짐에 부합하는 기준보조율 인상, 사회문제해결형 기준보조율 체계의 재설계, 지방자치단체 일반재원 증감을 반영하는 기준보조율 조정률 제도 도입, 차등보조율제도의 존치 타당성 검토 및 전면적인 개편 등을 제시하였다.

이밖에 한재명(2022)은 해외 주요국 사례 검토에 기반하여 국고보조사업에 대한 지방비 부담 협의 및 지방재정부담심의위원회 심의의 실효성을 높일 수 있는 방안을 모색하였다. 특히, 지방비 부담 협의와 지방재정부담심의위원회의 실질적 운영방식 및 기능에 있어서의 한계점과 「보조금법」에 의한 재원분담 방식 규율의 경직성 및 차등보조율의 낮은 실효성 등을 지적하면서, 중앙-지방 간 재원분담 관리체계 개선방안을 제시하였다. 이때, 그 방안으로는 지방비 부담 협의 단계에서 국고보조사업별로 재원분담 실태 및 이것이 지방재정에 미치는 영향을 체계적으로 파할 수 있는 기존 분석 틀을 보완할 것과 지방재정부담심의위원회에 대한 지방자치단체의 참여를 활성화하고 의결 사항의 환류를 강화할 것 등이 있다.

2) 국고보조사업 운영체계에 관한 연구

국고보조사업의 운영체계에 관한 연구들은 운영체계 전반 또는 개별 단계에서의 문제점을 분석하여 개선방안을 제시하고 있는 바, 일부 연구에서는 그 분석대상을 특정 분야 사업 또는 공모형 사업 등으로 한정하고 있다.

먼저, 권오성(2015)은 국고보조사업 운영체계 전반에 대한 분석을 바탕으로 보조사업 선정·집행·사후관리 모든 단계에서 구체적인 규정이 미흡하여 부정수급 대응 등에 한계가 있다는 점을 발견한바, 이의 개선을 위한 국고보조사업 세부 이행 방안 및 지

침을 제시하였다. 특히, 부처별 국고보조사업 선정·집행·사후관리 단계의 표준화를 위해 국고보조금 통합관리지침과 보조사업 운영·관리 메뉴얼 등을 개발하고, 보조사업 적격성심사 도입 및 보조사업 평가기준을 개선하여 보조사업의 효율적이고 투명한 사전·사후 평가방식을 마련했다는 특징이 있다.

다음으로, 권오성·윤기웅(2016)은 국고보조사업 관리의 기본이 되는 「보조금법」 및 동법 시행령, 이에 근거한 지침이 개별 부처의 훈령 등 관련 법규와 체계적·유기적으로 연계되는지를 분석하였다. 또한, 국고보조사업의 실제 운영측면에서의 문제점을 전문가 및 실무자들의 설문조사를 바탕으로 확인·분석하여 대안을 제시하였다. 구체적으로, 관련 법규 체계의 개선을 위해서 「보조금법」의 중복·모순되는 조문들을 재정리하고, 「보조금법」을 보조사업자 유형별로 분류하여 재정리하며, 신청주의 조항을 보다 명확화할 것 등을 언급하였다. 특히 사업계획 단계에서는 성과를 정확히 측정할 수 있도록 사업목적을 명확히 규정할 것과 의사결정 과정에서 하의상달(buttom-up) 방식을 활성화할 것 등을 주문하였다.

한편, 서정섭·김성주(2016)는 국고보조사업의 운영 단계별로 발생하는 문제점(부정수급, 횡령, 부실집행, 허위문서 작성, 부적격사업자 선정, 유사·중복 사업 등)들을 유형화하고, 이들에 대한 개선방안을 제시하였다. 즉, 국고보조사업 운영 단계별로, 사업 신청 및 교부 결정 단계에 있어서는 신청주의 기반 확보, 유사·중복사업 조정 기재 마련, 자격검증시스템 구축 등이 필요하고, 사업 수행 단계에서는 집행에 대한 모니터링 시스템의 보완 및 강화가 요구되며, 사업의 정산 및 사후관리 단계에서는 보조금 유용에 대한 강한 처벌과 환수 작업 등이 전제되어야 한다고 보았다.

아울러, 이재원(2016)은 비사회복지분야의 국고보조사업을 대상으로 하여 이들의 운영체계에서 발생하는 효율성과 책임성에 관한 쟁점들을 중앙부처 및 지자체 담당자와의 인터뷰 등을 통해 중점적으로 살펴보았다. 이를 통해, 현행 국고보조사업 운영체계를 개선하기 위해서는 부분적 처방보다 새로운 구조의 설계 혁신이 필요함을 주장하며, 그 방안으로서 일몰제 도입과 지방자치단체 업무로 적합한 사업의 이양, PAYGO 기반의 '국고보조금 재정준칙' 재정, 공모형 사업 선정에서의 경쟁과열 방지를 위한 지방비 부담비율의 한도액 설정, 특정보조사업의 포괄보조사업으로의 전환 확대 등을 제시하였다.

권오성 외(2020)는 국고보조사업의 수행에 있어 부정수급 문제를 효과적으로 제어할 수 있는 관리체계 마련에 연구의 초점을 두었다는 특징을 갖는다. 특히 부정수급 위험 특성 9개 항목으로 구성된 체크리스트를 활용하여 특정 국고보조사업에서의 부정수급 위험도를 평가하였고, 이를 통해 국고보조사업을 3개의 유형(고위험, 중위험, 저위험)으로 분류함으로써 위험도에 따른 차별적인 관리방안을 제시하였다.

이외에도, 이재원 외(2021)는 사회복지분야 국고보조사업을 각각 국고부담금 사업, 국고분담금 사업, 국고지원금 사업, 국고위탁금 사업으로 구분한 후 중앙정부 관점의 재정성과 및 효율성과 지방재정의 자율 및 책임이 양립될 수 있는 맞춤형 관리체계 정립을 모색하였다. 구체적으로, 국고부담금 사업과 관련해서는 개별 법률에 기준보조율·차등보조율 조항 명기, 국고보조금 재정 준칙 법제화, 국고보조사업의 지방재정영향평가 정례화, 지자체의 성실사업 집행 의무화 등의 필요성을 제기하였고, 국고분담금 사업에 대해서는 정부 간 재정협의체 설치, 「보조금법」에 기준보조율·차등보조율 체계적 명시, 기재부 보조금연장평가에서 성과지표 요소 강화 등을 요구하였으며, 국고지원금 사업과 국고위탁금 사업 각각에 대해서도 맞춤형 관리체계를 제안하였다.

한편, 홍근석 외(2021)는 공모형 국고보조사업을 대상으로 그 실태를 분석하고, 운영체계에 대한 개선방안을 제시하였다. 특히, 공모형 국고보조사업은 그 추진 시기의 불확실성으로 인해서 이불용액 등 예산 운영에 부정적인 영향을 미치고, 평가지표 및 전문성 등이 부재함에 따라 효율성 등이 담보되지 못함을 밝혔다. 또한, 그것의 운영상 예산부서와 사업부서 간 소통부재로 인해 갈등 유발 요소가 존재함을 규명하였다. 이를 통해 정책제언으로서 합리적 수준의 지방비 부담을 통한 재원분담체계 개선, 공모형 국고보조사업 추진 제한 등의 표준 지침 설계, 사전협의 과정의 신설, 공모형 국고보조사업 총량제 도입 등을 언급하였다.

이밖에, 이서희 외(2022)는 공모형 국고보조사업의 운영체계에 대한 현황분석을 바탕으로 이의 개선방안을 제시한 바, 사업선정단계에서는 사전협의 과정을 신설하고 공모 과열을 사전에 차단할 수 있는 장치 마련할 것을 주장하였으며, 집행단계에서는 재원 부담비율과 심사표 공개 등 절차적 투명성을 확보해야 함을 제기하였다. 또한, 평가 및 환류단계에서는 기존 e-호조 시스템 개선을 통해 공모형 사업을 별도 관리하는 방안 등이 필요하다고 보았다.

3) 국고보조사업 전반의 문제점에 관한 연구

국고보조사업 전반의 문제점을 다루고 있는 연구들은 해당 사업들의 특성 및 현황에 대한 구체적인 분석을 바탕으로 국고보조사업에 관한 제도 전반의 개선방안을 제시하고 있다.

먼저, 송상훈 외(2013)는 국고보조사업의 문제점으로서 그 규모의 빠른 증가, 보조사업의 계획단계에서의 비정확한 수요 및 소요비용 산정, 중앙부처의 조직유지 수단으로서의 활용, 실질적 정액보조방식의 운영, 비합리적인 재원부담 체계, 중앙-지방 간 협의 미흡 등을 제기하였는데, 이같은 문제점을 해결하기 위해 지나치게 세분화된 국고보조사업의 통폐합, 보조율의 합리적 재정비, 실효성 있는 성과평가제도의 도입, 특정사무의 지방으로의 이양 및 지방자치단체 자주재원 확충 등의 필요성을 강조하였다.

한편, 손희준 외(2015)는 지역개발분야 국고보조사업을 대상으로 그 문제점을 분석한바, 특정보조사업의 확대에 따른 일반보조사업의 축소, 지방비 부담의 증가추세, 유사·중복 사업의 존재, 광범위한 신청주의의 예외, 성과평가 결과의 낮은 활용도 등이 제기되었다. 또한, 이의 해결방안으로서 기준 보조율의 재설정, 지방발전특별회계의 폐지, 포괄보조사업의 확대, 차등보조율 제도의 개선, 사업 추진과정상 관련 조직의 연계 및 협업 강화(예를 들어, 관련부처의 전산망 연계 및 국고보조사업 이력관리제 도입 등) 등의 필요성을 역설하였다.

이밖에, 이재원(2018)은 중앙정부 부처별 국고보조사업의 현황과 특성을 면밀히 분석하고, 문재인 정부의 핵심 국정과제였던 연방제 수준의 분권화 기치 아래에서 국고보조사업이 나아가야 할 방향을 제시하였다. 특히 정부 간 재정관계의 재정립 및 사회복지분야에서 정부 간 재정 빅딜, 기준보조율체계의 종합적인 정비, 제도 개편 과정에서의 중앙-지방 간 상시 협의할 수 있는 장치 마련 등이 향후 추진될 필요가 있는 주요 정책과제임을 언급하였다.

2. 선행연구와의 차이점 및 분석의 틀

1) 선행연구와의 차이점

오늘날 국고보조사업의 규모와 이에 따른 지방비 부담이 갈수록 증가하는 상황에서, 국고보조사업에 관한 선행연구들은 해당 사업의 재원부담 방식 또는 운영체계 전반에 걸친 문제점들을 지적하고 그 개선방안을 제시하고 있다. 다만, 당해 선행연구들은 다음과 같은 한계점을 일부 갖고 있다. 첫째, 연구 수행에 있어서 다양한 이론적 논의가 부족하다. 즉, 연구의 중심이 되는 국고보조사업의 특징을 주로 정부 간 재정관계에서만 다루고 있을 뿐, 그 운영체계에서 발생하는 여러 문제점과 개선방안 마련의 필요성을 설명하는 이론적 근거에 대한 제시가 부재하다. 둘째, 국고보조사업 운영에 관한 문제점을 파악하고 그 개선안을 마련함에 있어서 사업의 주요 수행 주체 가운데 하나인 지방자치단체의 의견을 보다 직접적으로 파악하려는 노력이 부족하다. 셋째, 사업의 기획주체(주무부처)별 또는 그 분야 및 내용별로 각기 다른 특성을 나타내는 개별 유형의 국고보조사업에 대한 구체적인 구분 또는 이들 간의 비교·검토를 근간으로 하는 관련 분석이 부재하다. 넷째, 각종 자료 및 문헌 검토를 중심으로 한 사례분석이 주로 이루어진 바, 한층 객관적인 자료의 활용 및 실증분석을 바탕으로 한 연구가 수행될 필요가 있겠다.

본 연구는 다음과 같은 측면에서 기존 연구들과 차이점을 갖는다. 우선, 앞선 내용들에서 본 연구의 목적에 관한 이론적 근거를 보다 분명히 밝히고자 하였다. 즉, 제2세대 연방주의의 관점을 통하여 국고보조사업 운영에서 발생할 수 있는 주요 문제점을 큰 틀에서 밝히고, 궁극적으로는 '정부 간 재정관계 조정(intergovernmental fiscal relations coordination)'에서의 국고보조사업 운영체계에 대한 개선이 필요함을 역설하고자 한다. 또한, 국고보조사업의 성과를 제고하기 위한 조건으로서 신공공관리(NPM)를 바탕으로 한 결과지향적 평가의 중요성을 강조하되, 국고보조사업의 각 운영단계별로 신공공관리의 한계를 넘어서기 위해 요구되는 사안들을 각기의 이론적 논의를 통해 제시하였다.

다음으로, 국고보조사업 운영체계의 문제점을 파악하는 데 있어서 '국고보조사업 연장평가 보고서'를 활용하였다. 국고보조사업 연장평가는 사업의 계획단계부터 평가

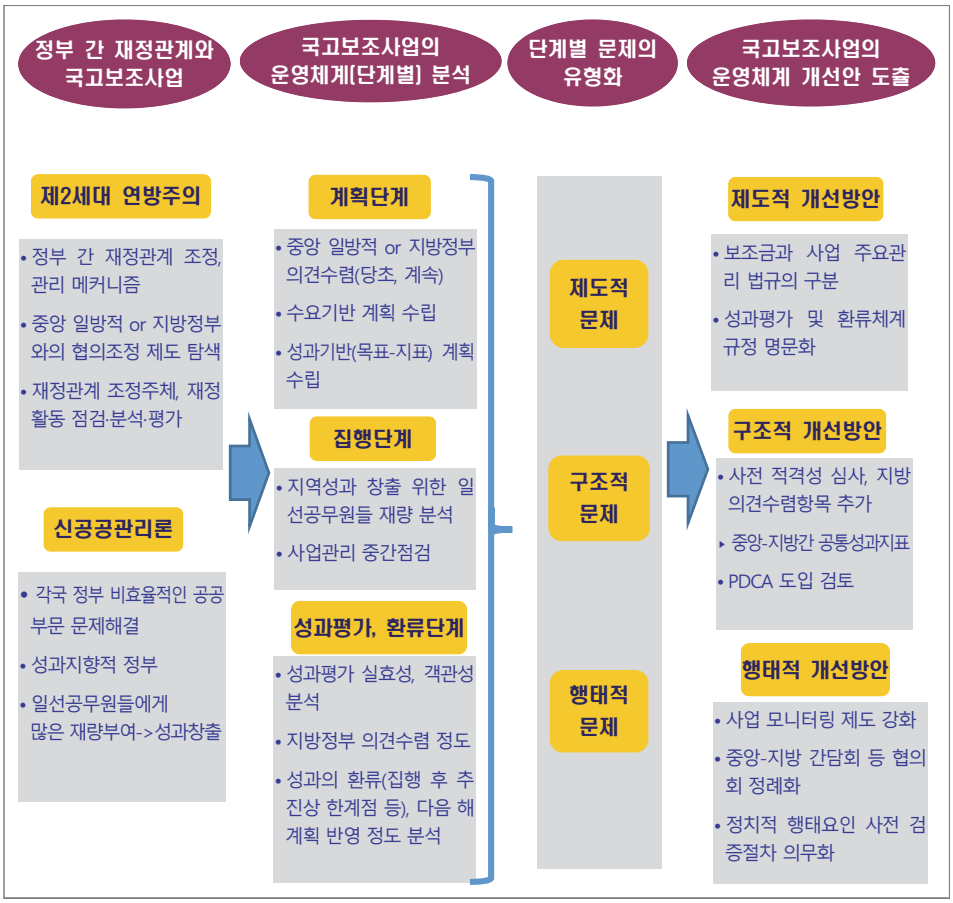
단계까지 국고보조사업의 운영사항 전반을 대상으로 평가를 진행하고, 그 결과를 환류하여 당해 사업의 개선이 이루어지는 것을 주요 목적으로 한다. 따라서, 이에 대한 분석을 통해서는 국고보조사업 운영에 관한 총체적인 문제점을 파악하고 해당 내용을 다시 각기의 특성으로 나누어 살펴볼 수 있는 바, 본 연구에서는 국고보조사업 연장평가 보고서상의 내용을 중심으로 국고보조사업 운영체계의 문제점을 도출하고자 하였다.

나아가, 지방자치단체 공무원을 대상으로 하는 설문조사와 중앙부처 및 지방자치단체 공무원을 대상으로 하는 인터뷰를 함께 수행한 바, 이를 통하여 국고보조사업 운영과정에서의 문제점을 각 단계별로 면밀히 파악하고 그 개선안을 제시하였다. 특히 지방자치단체 공무원을 대상으로 한 설문조사를 통해서는 실증분석이 가능한 자료를 확보함에 따라, 이들이 국고보조사업 운영체계에 대해 갖는 인식의 차이를 사업의 운영단계와 유형(주무부처, 분야, 사업내용) 등을 기준으로 나누어 비교·분석하고 관련 시사점을 도출하고자 하였다.

2) 본 연구의 분석 틀

본 연구는 국고보조사업 운영체계에서의 문제점을 구조, 제도, 행태라는 행정변수를 통해 재분류하고, 각 변수의 관점에서 그 문제점에 대한 개선방안을 제시하기로 한다.

그림 2-3 본 연구의 분석 틀



이와 관련하여, 행정변수란 행정현상을 일으키는 요인을 의미하며, 전통적으로 환경, 구조, 행태를 대표적인 해당 변수로 꼽고 있다(박동서, 2001; 남궁근, 2011; 유민봉, 2019). 즉, 행정현상은 행정의 3대 변수인 환경, 구조, 행태 각각의 작용 또는 이들의 상호작용으로 인해 발생하므로, 정부의 재정활동에 관한 연구는 이러한 세 변수에 관심을 가지고 진행하는 것이 적절할 수 있다. 다만, 연구대상 또는 분석사례에 따라 변수들의 영향이 각기 다를 수밖에 없고, 구체적인 연구목적에 따라 한층 중요하

다고 판단되는 변수가 다름에 따라, 이들 가운데 일부를 추출하여 특정 연구를 수행할 수 있을 것이다(남궁근, 2011: 75).

이에, 본 연구는 국고보조사업에서의 정부(중앙-지방)간 관계와 해당 사업을 운영·관리하는 데 직접적으로 참여하고 있는 중앙부처 및 지방자치단체 공무원들의 행태를 중심으로 국고보조사업 운영체계의 문제점을 파악하고자 하는 바, 구조와 행태라는 두 행정변수를 통해 관련 분석을 진행하였다. 또한, 이 과정에서 구조에 속하는 제도 변수를 따로 뽑아내어, 국고보조사업과 관련한 제도들이 지닌 문제점에 기인하는 현상을 특별히 파악하고자 하였다. Mahoney & Snyder(1999) 등의 신제도주의적 관점에서 따르면, 행정현상은 구조(거시)-제도(중범위)-행태(미시) 수준으로 나누어 그 변화 원인을 분석할 수 있으며, 이 경우 제도는 구조와 행태를 매개하는 역할을 수행한다.

제도란 개인들 사이의 관계를 구조화하는 공식규칙, 순응절차, 그리고 표준운영절차를 포함하는 것이며(Hall, 1996), 조직의 제반 특성과 정책결정자들의 행위 및 그들 간의 관계를 정의하는 규칙 혹은 규범을 포함하는 것(Ikenberry, 1998)으로 볼 수 있다. 또한, 다양한 제도들의 관계는 하나의 계층적 구조를 이루고, 상위 수준의 제도는 하위 수준의 제도에 영향을 미치는 일종의 제도적 배열을 이룬다(남궁근, 2017; 강나은·김찬동, 2020). 이에, 본 연구에서는 제도를 인위적으로 형성된 공식적인 법령, 규칙, 지침, 절차, 계획, 지표 등으로 간주하고자 한다. 즉, 국고보조금 또는 국고보조사업에 관한 각종 법률과 부처별 지침 혹은 관리규정 등 뿐만 아니라, 이와 관련된 어떠한 공식적인 법규 및 지침 등도 본 연구에서의 제도에 포함된다.

한편, 이러한 제도의 의미에 비추어 볼 때, 구조란 이런 제도들의 집합적 운용 원리로 이해할 수 있다. 사실, 구조에 대한 명확한 정의를 내리기는 쉽지 않은데, Giddens(1979)는 이를 '규칙'과 '자원'으로 구성된다고 보면서 해당 요소들은 권력을 구체적인 형태로 행사케 한다고 보았다. 또한, 구조는 행위자와 그 행위자 간 상호작용 양식을 규율하는 제도체계로도 볼 수 있겠으며(이호철, 1996), 행위자의 정체성과 이해관계를 정의하는 보편적인 생성적 관계로도 정의할 수 있을 것이다(Mahoney & Snyder, 1999). 다만, 본 연구에서는 앞서 언급하였듯이 구조를 제도들의 집합적 운용 원리로 보고자 하는 바, 제도의 형성 및 운영에 영향을 미치는 정부 간 관계의 형태, 조직 간의 역학관계, 사회적 인식(여론), 가용 자원의 현황 등이 이에 포함된다고

볼 수 있겠다.

마지막으로, 행태란 인간의 행동 혹은 행위 양상을 의미하는데, 행태론(behaviorism)에서는 겉으로 들어난 행동에 더해 인간 내면을 형성하는 가치관, 욕구, 태도, 동기 등까지도 행태로 이해한다. 즉, 인간의 행동은 내면 의식에 바탕을 둔 의사결정의 산물이란 것이다. 따라서, 본 연구에서는 행태를 행정관료들의 가치관, 태도, 선호, 지식 등과 이를 통해 발현된 구체적인 행동, 나아가 이러한 행동 간의 상호작용(협력 등)으로 간주하고자 한다.



3

국고보조사업 법령 및 운영 현황

제1절 국고보조사업 관련 법령 현황
제2절 국고보조사업의 운영 현황
제3절 국고보조사업 운영체계의 한계

제3장 국고보조사업 법령 및 운영 현황

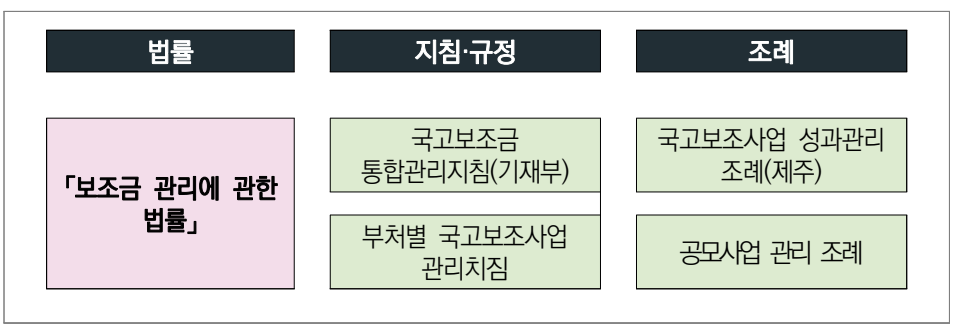
제1절 국고보조사업 관련 법령 현황

1. 중앙의 국고보조사업 관리 법령

국고보조사업의 운영·관리는 「보조금 관리에 관한 법률」(이하 「보조금법」 및 동법 시행령에 따라 이루어지고, 「보조금법」의 구체적인 내용은 기획재정부가 마련한 「국고보조금 통합관리지침」(이하 '통합관리지침')을 통해 규정된다. 이를 근간으로 하여 각 부처별로는 부처 소관의 보조금 관리를 위해 개별 지침을 마련할 수 있으며, 일부 부처에서는 개별 지침을 통해 보조사업을 운영하고 있다.

한편 지방자치단체 차원에서도 국고보조사업의 체계적 관리와 성과관리를 위해 별도로 성과관리 또는 공모사업 신청사업 선정, 의회를 통한 국고보조사업의 통제 등을 위해 조례를 제정하기도 한다.

그림 3-1 국고보조사업 관련 법령체계



「보조금법」은 보조금의 예산 편성, 교부신청 및 결정, 보조사업의 수행, 보조금 반환 및 제재, 국고보조사업의 평가 등에 대한 일반적인 사항을 규정하고 있다. 이를 근

거로 동법 시행령에서는 보조금 지급 대상 사업의 범위 및 기준보조율, 차등보조율, 보조사업평가단의 구성 및 운영, 보조금관리위원회의 구성 및 운영 등을 규정하고 있다.

표 3-1 「보조금 관리에 관한 법률」 주요 내용

구분	내용
보조금 신청주의 (제4조)	■ 보조사업자의 신청에 따른 국고보조금 교부 ■ 보조사업자는 보조사업의 목적 및 내용, 소요경비, 기타 필요한 사항 등을 기재한 신청서 및 첨부서류를 매년 중앙관서의 장에게 제출 ※ 지방자치단체의 의사를 보조금 예산편성에 반영시키기 위해 도입
지방비부담 협의 및 의무 (제7조, 제13조)	■ 중앙관서의 장은 지방자치단체의 부담을 수반하는 보조금의 예산 요구 시, 행정안전부장관과 보조사업계획에 대해 협의해야 함 ※ 중앙부처 등에 따라 지방비 부담 사업이 부처 자의적으로 편성·운영될 경우 발생하는 지방비 부담을 경감하기 위한 제도
기준보조율 설정 (제9조, 시행령 제4조)	■ 보조금의 지급 대상사업, 경비의 종목·국고보조율 및 금액은 매년 예산으로 정해짐 ■ 지방자치단체에 대한 보조금의 지급 대상사업의 범위 및 보조금 예산계상신청 및 예산편성 관련 보조사업별 보조율의 설정 ※ 지방자치단체의 계획성 있는 보조사업계획 수립 지원 및 지방비부담 적정화를 위한 제도로 '23년 말 기준 101개 사업유형별 기준보조율 마련
차등보조율 설정 (제10조, 시행령 제5조)	■ 지방자치단체의 재정사정을 감안하여 기재부장관이 필요하다고 인정할 때에는 기준보조율에 일정률을 가감하는 차등보조율 적용 가능 ■ 차등보조율은 지자체의 재정자주도, 분야별 지정지출지수 등을 고려하여 기준보조율에 일정률(20%, 15%, 10%)을 가산 또는 차감
출연기관에 대한 보조금 교부 제한 (제14조)	■ 출연금을 예산에 계상한 기관에 대해서는 출연금 외에 별도 보조금을 예산에 계상할 수 없음 ■ 다만 기재부장관이 사업 수행 상 불가피하다고 인정한 경우에는 보조금 교부 가능
보조사업의 존속기간 및 연장평가 (제15조)	■ 모든 보조사업은 3년 이내로 존속기간을 두며, 만료되는 보조사업은 실효성·재정지원 필요성을 평가하여 3년 이내의 범위에서 존속기간 연장 가능 ■ 다만 시행령을 통해 의무지출사업, 예타 또는 지방재정 투자심사 결과 사업타당성이 인정되어 진행중인 사업, 포괄보조금으로 편성된 사업은 평가대생 제외
보조금 교부 조건 (제18조)	■ 보조금 교부 결정에 있어 교부목적 달성에 필요한 조건을 붙일 수 있음
영세·유사보조금 통합 운영 (제20조, 시행령 제8조)	■ 보조금 교부 결정 시, 보조사업 내용을 세분화하여 보조금의 규모가 영세해질 경우 단위사업 내 유사한 경비내역을 합하여 교부함 ※ 소규모 사업 통합을 통해 영세 보조사업 수행에 따른 행정력 낭비와 비효율적 이용 방지

구분	내용
보조금의 용도제한 및 반환 (제22조, 제31조, 시행령 13조 및 13조의2)	■ 보조금은 교부결정 내용 외에 다른 용도에 사용할 수 없음 ■ 특히 지방자치단체 보조금이 민간단체에 재교부되는 간접보조금 또한 다른 용도에 사용 금지 ■ 보조금은 예산 절감 등에 따른 잔액 발생 시 반납하지 않고 유사 목적 사업에 사용 가능

출처: 기획재정부 보조사업평가단(2023). pp. 10-12. 재구성.

「보조금법」은 1963년 「보조금 관리법」제정 이후 보조사업 관리의 강화 및 보조금 운용의 효율성 확보, 지자체 부담 경감 등을 중심으로 내용이 보완되어 왔다(한국재정정보원, 2018:11). 대표적으로 1986년에는 예산편성과 관련된 사항의 규정, 지방자치단체의 의사를 반영하기 위한 보조금 신청주의, 국가의 보조대상사업 범위 결정 및 사업별 기준 보조율 및 차등보조율 제도 등을 도입하였다. 2011년에는 지자체 재정여건을 고려한 차등보조율 운영, 보조사업 운용 평가제도 도입, 보조금 통합관리망 구출 등을 보완하였다. 2021년에는 보조사업 연장평가의 실효성 제고를 위해 연장평가 결과 반영 정도의 국회 제출, 부정수급 보조사업자 등에 대한 제재기간 등을 신설하였다.

표 3-2 「보조금 관리에 관한 법률」 연혁

구분	내용
「보조금관리법」 1963년 제정	■ 보조금 지급 절차 일원화 ■ 지급된 보조금의 감독과 관리 사항 규정
「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 1986년 전부개정	■ 예산 편성에 관한 사항 규정 ■ (2009년 개정) 자체 노력으로 예산 절감 시 유사 사업 활용, 부처 책임 행정 체제 구축
「보조금 관리에 관한 법률」 2011년 명칭변경	■ 보조금 운용 평가제도 도입 ■ 보조사업자 공모 방식으로 선정 ■ 보조금 통합관리망 구축 ■ (2016년 개정) 보조금 통합관리망에 성과 및 집행정보 포함, 지자체 수행 보조사업자의 기준보조율 변경 시 사전에 지자체 통보, 보조사업 존속기간 설정 및 연장여부 평가, 부정수급 벌치 강화 ■ (2020년 개정) 보조사업계획 관련 행안부 의견 제출 시 지자체 의견 포함, 연장평가 결과 반영 정도의 국회 제출, 부정수급 제재 강화 등

출처 : 한국재정정보원(2018). p. 41. 재구성

통합관리지침은「보조금법」제26조의2에 따라 기획재정부장관이 관할하며 세부적으로는 국고보조금 통합관리지침, 보조사업 정산보고서 작성 지침, 보조사업 정산보고서 검증지침, 보조사업자 회계감사 세부기준, 보조사업자 정보공시 세부기준 등 5가지 지침으로 구성되어 있다. 지침에서는 주로 보조사업 관리와 관련하여 사업 관련자의 의무, 예산관리, 집행관리, 보조금 반환 및 제재, 사후관리 등을 규정하고 있다. 그리고 이 외에 보조사업 선정, 보조금관리위원회 구성 및 운영에 대해 규정하고 있다.

통합관리지침 등에서 위임한 사항에 대해 개별 부처는 필요에 따라 국고보조금 운영·관리 지침을 마련하고 있다. 부처별 지침은 상위 법령 및 통합관리지침에서 제시하는 기준을 준수하며 부처 소관 국고보조사업의 운영·관리를 위한 사항을 규정한다. 예를 들어 보건복지부의 경우 별도 지침을 통해 세계보건기구(WTO)와 관련된 사업, 해외 긴급구호 등 재난 또는 재해 지원 사업, 북한 지역에 지원하는 구호 사업 등 해외 관련 사업은 예외를 두어 부처의 업무 특성을 반영하여 보조사업을 운영하고 있다.

구체적인 사례를 살펴보면 환경부의 경우 전기자동차 보급사업을 지자체 보조사업으로 수행하고 있다. 이를 위해 환경부는 '전기자동차 보급사업 보조금 업무처리 지침'을 마련하여 이를 통해 해당 사업에 대한 감독 및 관리를 하고 있다. 해당 지침은 사업 개요, 보조금 집행 절차, 보조사업 관리, 보고 및 관리 사항 등으로 구성되어 있다. 사업의 추진과 관련하여 사업자 선정 방식, 사업 추진 방법, 부정수급 관리 등을 포함한 집행관리 사항, 자금관리 사항, 사업 모니터링 방법 등에 대해 구체적으로 규정되어 있다. 예를 들어 사업자 선정 공고 시 지자체는 최소 2회 이상 공고해야 하며, 공고 내용에 있어서도 불가피하게 거주기간을 충족할 수 없는 경우에는 예외 적용이 가능하다는 조항을 추가하도록 하고 있으며 집행에 있어서도 사업수행 실적 및 예산집행 실적을 매분기 15일 이내에 환경부에 보고하도록 하는 등 구체적인 사항까지 지침을 통해 규정하고 있다.

다만 지침에서 구체적인 사항을 규정함에도 불구하고 일부 사항들에 있어서는 구체적인 내용이 제시되지 않아 지방자치단체의 혼란을 야기할 수도 있을 것으로 판단된다. 대표적으로 사업대상 선정과 관련하여 거주기간을 계산할 때 거주기간 산정이 어려운 특수한 상황 시에는 환경부에 알리도록 하고 있으나, 특수한 상황에 대한 구체적인 예시를 제시하지 않아 사업담당자에게 혼선을 유발할 소지가 있다.

한편 지자체 보조사업은 지침을 통해 지방자치단체에 재량을 부여하기도 한다. 예를 들어 다자녀 가구가 전기차를 구매할 경우 국비를 추가 지원하는 사업 내용에 있어 다자녀가구 정의는 지방자치단체의 관련 조례의 규정을 따르도록 하고 있어 지방자치단체의 재량이 반영될 수 있다. 또한 보조금 수혜자 선정에 있어서 다양한 기준(출고·등록순, 추첨, 구매지원 신청서 접수순 등) 중에서 선택할 수 있도록 재량을 부여하고 있다. 그리고 전기버스의 경우에는 제작기간을 고려하여 대상지 유지기간을 설정할 수 있도록 하고 있다.

한편 국토교통부도 교통약자의 이동편의 제고를 위해 광역자치단체에 보조하는 특별교통수단 도입 보조사업과 관련하여 별도의 지침을 만들어 운영하고 있다. 해당 사업 지침을 살펴보면 크게 사업개요, 보조금 교부조건 및 절차, 보조금 집행기준 및 절차, 보조금 관리 및 보고 등을 주요 내용으로 한다. 다만 전술하였던 환경부의 사업지침에서 사업 대상자 모집의 공고 문구 등을 구체적으로 제시한 것과는 달리 국토교통부의 특별교통수단 도입 보조사업은 사업자 선정 등에 대한 구체적인 사항을 규정하고 있지는 않다. 또한 보조사업의 집행관리 등에 있어서도 부처별 보조사업 관리 통합지침의 내용과 큰 차이를 보이고 있지 않다. 예를 들어 보조금의 고부와 관련하여 환경부의 사업 지침은 사업자 선정 기준 등을 구체적으로 명시하고 있으나 국토교통부의 특별교통수단 도입 보조사업은 “지자체로부터 보조금의 신청이 있는 경우 보조사업의 적정 여부를 판단하여 교부”로 제시되어 있어 적정 여부의 판단 내용 등을 지자체가 파악하기 어렵다. 다만 해당 지침에서도 지방자치단체의 재량을 일부 부여하고 있다. 예를 들면 특별교통수단 도입과 관련하여 차종은 지자체가 재정 여건, 이용자 선호 등을 고려하여 자유롭게 결정할 수 있도록 재량을 부여하고 있다. 다만 지침의 구체성에 있어 차이는 사업 내용 등에 따라 달라질 수 있음에 유의할 필요가 있다.

2. 지방자치단체 수행 국고보조사업 관리 법규

지방자치단체가 수행하고 있는 지자체 경상·자본보조 사업에 대해서는 「지방자치법」 및 「지방재정법」등을 통해 보조사업 수행 및 이에 필요한 경비의 부담 등에 대해 규정하고 있다. 지방자치 및 재정 관계 법령에서는 국고보조사업의 추진과 관련한 경비 부담에 있어 국가의 책무를 비롯하여 국가의 지방자치단체에 대한 부담 유발 시 엄

격한 법률의 통제를 받을 것을 규정하고 있다. 구체적으로 「지방자치법」제139조(국가시책의 구현)에서는 국가시책 달성과 관련한 필요 경비에 대해서는 법령을 통해 국고보조율 및 지방비부담률을 결정해야 한다는 내용을 담고 있으며, 「지방재정법」에서는 제21조(부담금과 교부금)를 통해 국가와 지방자치단체 간 이해관계가 있는 사무의 처리와 관련한 국가의 비용 부담 의무를 규정하고 있고, 제27조(지방자치단체의 부담을 수반하는 국고보조)를 통해 지방자치단체의 부담을 수반하는 국고보조에 대해서는 행안부장관과 사전 협의를 이행하지 않은 경우 보조금 통지 전 행안부장관과의 협의 의무를 규정하고 있다.

최근 지방자치단체마다 국고보조사업의 체계적 관리를 위해 공모사업 관리와 관련된 조례를 제정하고 있다. 2022년 기준으로 37개 지역에서 국고보조사업 관리를 위한 조례를 제정하였다(이서희 외, 2022). 조례는 공모사업 종합계획의 수립, 타당성 사전 검토, 의회 사전보고 등을 주요 내용으로 한다.

표 3-3 「지방자치법」 및 「지방재정법」의 주요 국고보조금 관련 규정

구분		내용
지방자치법	제139조 (국가시책의 구현)	■ 국가시책 달성을 위한 지방자치단체의 책무 ■ 국가시책 달성과 관련한 필요 경비 관련 법령을 통한 국고보조율 및 지방비부담률 결정
지방재정법	부담금과 교부금 (제21조)	■ 지방자치단체에 대한 법령 사무 중 국가와 지방자치단체 간 이해관계가 있는 사무의 처리와 관련 국가의 비용 부담 의무 ■ 단체 및 기관위임사무에에 대한 국가의 전액 부담 의무
	경비 부담의 비율 등 (제22조)	■ 지방자치단체와 공동처리할 사무의 비용부담 비율의 법령에 따른 결정 ■ 지방자치단체와 공동처리 사무에 대한 지방비 부담의 지방자치단체 우선 예산편성 의무
	보조금의 교부 (제23조)	■ 지방자치단체에 대한 보조금 교부 ■ 보조금 교부 시 법령 및 조례에서 정하는 경우 또는 국가정책상 부득이한 경우 외에는 지방자치단체 부담 지시 불가
	지방자치단체의 부담을 수반하는 국고보조 (제27조)	■ 중앙관서의 장의 보조금 교부 결정·통지 시 기재부장관 및 행안부장관 통지 의무 ■ 지방자치단체의 부담을 수반하는 국고보조(제26)조 관련 행안부장관과 사전 협의를 이행하지 않은 경우 보조금 통지 전 행안부장관 협의 의무

구분		내용
	국고보조사업에 대한 예산편성 (제27조의3)	■ 기재부장관 및 행안부 장관이 협의한 보조사업계획에 따른 국고보조금 예산편성 ■ 행정안전부장관의 지자체에 대한 보조사업계획 통보 의무(회계연도 전년도 10.15.까지)
	국고보조금 관리 (제27조의4)	■ 지방자치단체의 국고보조금 교부실적 및 보조금 집행실적의 행안부 통보 의무 ■ 행정안전부장관의 교무 및 집행실적의 공표 및 공개 의무 ■ 지자체 보조사업 수행 상황 점검 결과 관련 중앙관서의 장의 행안부장관 통보 의무
	국고보조사업 이력관리 (제27조의5)	■ 행정안전부장관이 지방자치단체 국고보조사업의 신청 및 수행상황을 점검하고 사업별로 이력 관리
	국고보조사업 집행관리 (제27조의8)	■ 행정안전부의 지자체 수행 국고보조사업의 수행 상황 조사 및 점검

3. 중앙부처별 국고보조금 관리 규정 및 지침 비교

개별 부처는 소관 국고보조사업의 특성에 따라 기획재정부가 마련한 통합관리지침 외에 별도로 보조금 관리 규정 또는 지침을 둘 수 있다. 현재 18개 중앙부처 중 과학기술정보통신부, 통일부, 법무부, 산업통상자원부 등 9개 부처가 관리규정 또는 지침을 마련하고 있다. 그리고 청단위 조직인 문화재청, 질병관리청 등도 별도의 국고보조사업 관리 규정을 마련하여 운영하고 있다.

한편 부처가 소관하는 특정 분야의 사업에 적용하기 위해 세부적인 지침을 마련하여 운영하기도 한다. 예를 들어 문화체육관광부의 경우 관광자원개발사업에 대해 보조금 관리지침을 별도로 두고 해당 사업들을 관리하고 있다. 또한 해양수산부는 해양·해운, 수산, 어업·어촌 분야로 세분화된 분야별 사업지침을 별도로 두고 있다. 그리고 금융위원회도 핀테크지원사업에 대해서 별도 규정을 두고 있다.

부처가 별도로 지침을 마련하지 않는 경우는 기획재정부의 통합지침을 준용하여 운영하며, 개별 국고보조사업에 대해 사업지침을 두고 해당 지침을 통해 국고보조사업을 관리하고 있다. 또한 국고보조사업 외에 일반 재정사업까지 포함하는 규정에 국고보조사업 관리사항을 포함하기도 한다. 농림축산식품부의 경우 재정사업관리규정을 두고 해당 규정에서 국고보조사업 관리사항을 규정한다.

표 3-4 소관 국고보조사업 관련 지침(규정) 마련 현황

부처 소관 사업 통합지침 마련 부처(9개 부처)	지침 미마련 부처(10개 부처)
과학기술정보통신부, 통일부, 법무부, 산업통산자원부, 보건복지부, 환경부, 여성가족부, 해양수산부, 문화체육관광부	기획재정부, 교육부, 외교부, 국방부, 행정안전부, 농림축산식품부, 고용노동부, 국토교통부, 중소벤처기업부, 국가보훈부

출처: 국가법령센터 기준

본 연구에서 다루고 있는 국토교통부, 문화체육관광부, 해양수산부, 환경부, 농림축산식품부 등 5개 부처 중 별도의 지침을 마련하고 있지 않은 농림부를 제외한 부처의 지침을 비교한 결과 통합지침의 내용을 동일하게 규정에 포함하고 있는 경우가 많다. 다만 국토교통부는 타 부처와 달리 자부담 제외, 정산보고서 검증, 보조사업에 대한 집행점검 보조사업 점검평가단 등에 있어 차이를 보이는 것으로 나타났다.

문화체육관광부, 해양수산부, 환경부 등은 기획재정부의 통합지침과 동일한 내용을 규정하고 있다. 오히려 해양수산부는 보조사업자 선정기준에 있어 기획재정부의 통합지침에서 제시한 내용보다 간소한 규정을 마련하고 있다. 하지만 문체부와 해수부의 경우 분야별 사업에 대해 별도의 지침을 마련하여 운영하고 있기 때문에 통합지침에서는 기재부의 지침과 동일하게 운영할 것으로 판단된다.

한편 국토교통부의 경우 보조사업자 선정 기준에 있어 보조사업을 3회 초과하여 교부받을 수 있는 자격기준을 기재부의 통합지침과 달리 명시하고 있다. 또한 자부담 우선 집행 예외 사업에 있어 민간투자사업을 예외대상으로 추가하여 운영하고 있다. 정산보고서 검증에 있어서는 3억 원 이상의 보조사업에 있어서는 외감기관의 정산보고서 검증을 의무화하고 있어 통합지침보다 강화된 규정을 운영하고 있다. 뿐만 아니라 보조사업의 집행점검 대상에 있어 동일 또는 유사 사업에 대해 3회 이상의 보조금을 교부받은 사업자는 의무적으로 집행점검을 받도록 하여 강화된 집행점검을 운영하는 것으로 나타났다. 마지막으로 보조사업 점검평가단 운영에 있어서도 타 부처의 지침에서는 간략히 규정하는 것과는 달리 구체적인 사항 등을 규정에 담고 있어 타 부처와 차이를 보이고 있다

표 3-5 주요 부처별 지침 내용 비교

주요 내용	국토교통부	문화체육관광부	해양수산부	환경부
지침 적용범위	통합지침과 동일	통합지침과 동일	통합지침과 동일	통합지침과 동일
보조사업 관련자 의무	통합지침과 동일	통합지침과 동일	통합지침과 동일	통합지침과 동일
보조사업 적격성 심사	통합지침과 동일	적격성 심사 관련 규정 없음	통합지침과 동일	통합지침과 동일
보조 사업자 선정기준	구체적 기준 제시, 보조금 3회 초과 지원대상 제시	통합지침과 동일	통합지침과 동일, 구체적 기준 미제시	통합지침과 동일
보조 사업자의 자기부담금 우선 집행	자부담 제외 사업에 민간투자 추가	통합지침과 동일	통합지침과 동일	통합지침과 동일
정산 보고서 검증	3억 원 이상 보조사업은 외부의 정산보고서 검증 필요	통합지침과 동일	통합지침과 동일	통합지침과 동일
보조사업 집행점검	동일·유사 보조금 3회 이상 보조사업자에 대한 집행점검 강화	통합지침과 동일	통합지침과 동일	통합지침과 동일
보조사업점검평가단	통합지침과 동일, 구체적 운영 기준 마련	통합지침과 동일	통합지침과 동일	통합지침과 동일

제2절 국고보조사업의 운영 현황

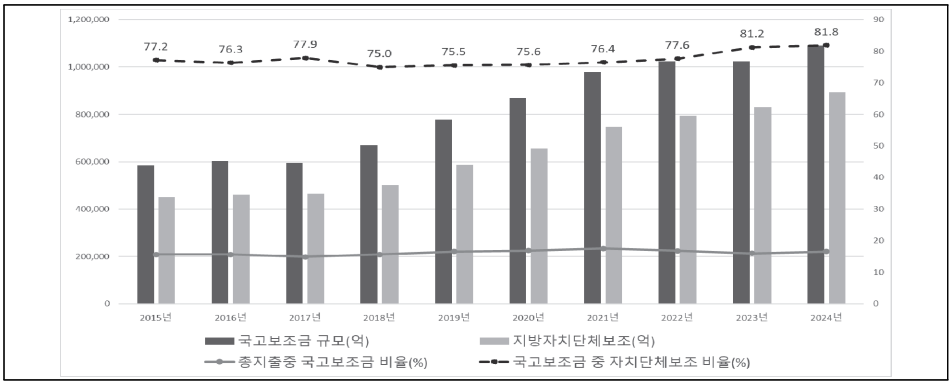
1. 국고보조사업의 규모

민간 및 지자체에 대한 국고보조사업 규모는 2015년 58.4조 원에서 2024년 109조 원으로 지속적으로 증가하고 있으며, 이 중 지방자치단체를 통해 추진하고 있는 지방자치단체보조사업은 2024년 89.3조 원으로 2015년 45.1조 원에서 지속적으로 증가추세를 보이고 있다. 특히 전체 국고보조금에서 지방자치단체보조가 차지하는 비중은 2015년 77.2%에서 2024년 81.8%로 증가하고 있어 국고보조사업의 성과 달성에 있어 지방자치단체의 역할이 중요하다고 할 수 있다.

표 3-6 중앙정부의 보조사업 구성요소별 사업비 변화

(단위: 억 원, %)

구 분		2015년	2018년	2021년	2024년
보조금합계 (A=B+C)		584,240	669,415	978,546	1,090,820
민간보조 (B)	민간보조(B)	133,262	167,652	230,530	198,153
	경상보조	113,612	152,142	208,068	163,797
	자본보조	19,650	15,510	22,462	34,356
지방자치단체보조 (C)	지방자치단체보조(C)	450,978	501,763	748,016	892,667
	경상보조	298,732	358,630	556,093	709,036
	자본보조	152,246	143,133	191,923	183,631
정부총지출 (조원)	정부총지출(조원)	375.4	428.8	555.8	656.6
보조금 중 지자체 보조 비율	비율 (C/A)	77.2	75.0	76.4	81.8



주1: 본예산 기준, 2024년은 열린재정시스템상 국고보조사업 지출추이를 통해 구성
주2: 해외이전보조 제외
출처: 국회예산정책처 재정·경제통계시스템

국고보조사업의 규모는 지속적으로 증가하고 있으나 국고보조사업 수는 2023년부터 감소 추세에 있어 개별 사업당 예산은 증가하고 있다. 국고보조사업에 대한 유사·중복 사업의 통·폐합 등 관리 강화 기조가 이어지면서 내역사업은 감소하는 것으로 이해된다. 다만 개별 사업당 예산액은 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이는 사업관리에 있어 개별 사업마다의 지침 등에 따른 별도의 사업관리가 보조사업자에게 미치는 영향이 더 증가할 수 있음을 시사하고, 한편으로는 사업 성과가 저조할 경우 재정운영의 효과성에 미치는 영향이 더 커지고 있음을 시사한다.

분야별로 국고보조사업의 규모를 살펴보면 예산규모가 가장 큰 분야는 2024년 기준으로 사회복지(64.6조 원), 농림수산(11.6조 원), 환경(8.6조 원), 산업·중소기업및에너지(6.1조 원) 순으로 나타나고 있다. 하지만 내역사업 수가 많은 분야는 문화및관광(1,268건), 농림수산(968건). 사회복지(609건), 환경(306건) 순으로 나타나고 있어 예산규모와 일치된 경향을 보이지는 않는다.

본 연구에서 중점적으로 살펴보고 있는 문화및관광, 환경, 농림 및 해양수산, 국토및지역개발 분야의 경우 타 분야에 비해 상대적으로 예산규모 또는 사업수가 많은 것으로 나타나고 있어 국고보조사업의 운영에 있어 미치는 영향이 큰 분야로 볼 수 있다.

표 3-7 분야별 국고보조사업 예산 및 사업 수 변화

(단위: 건, 억 원, %)

분야	2020년		2021년		2022년		2023년		2024년		연평균 증가율	
	예산	내역사업	예산	내역사업	예산	내역사업	예산	내역사업	예산	내역사업	예산	내역사업
합계	867,150	5,204	978,545	5,241	1,023,464	5,379	1,023,304	5,332	1,090,821	4,921	5.90	-1.39
일반·지방행정	9,135	162	19,467	178	16,840	158	13,600	126	13,121	120	9.47	-7.23
공공질서및안전	9,032	118	18,228	106	12,746	141	12,464	83	18,616	79	19.82	-9.54
통일·외교	8,689	51	9,182	55	10,608	72	11,206	63	12,930	64	10.45	5.84
국방	1,126	13	417	12	465	12	463	12	472	12	-19.54	-1.98
교육	3,710	105	6,429	99	10,057	91	9,058	78	8,527	73	23.13	-8.69
문화및관광	49,645	1,237	52,034	1,243	55,002	1,301	52,800	1,302	51,210	1,268	0.78	0.62
환경	60,810	303	67,171	292	79,027	319	83,503	374	86,263	306	9.13	0.25
사회복지	511,814	718	560,407	700	556,716	700	592,531	694	645,561	609	5.98	-4.03
보건	17,119	447	20,001	468	32,701	461	24,717	458	21,245	407	5.55	-2.32
농림수산	99,364	1,010	106,925	992	108,937	999	113,701	1,044	116,585	968	4.08	-1.06
산업·중소기업 및에너지	43,248	496	55,440	525	75,668	527	51,383	519	60,881	473	8.93	-1.18
교통및물류	36,491	359	38,599	381	40,707	389	38,235	356	35,719	334	-0.53	-1.79
통신	1,308	47	1,874	43	1,795	46	1,985	42	1,947	37	10.46	-5.81
국토및지역개발	15,108	106	21,824	111	21,004	124	16,778	140	17,053	137	3.07	6.62
과학기술	551	32	547	36	1,191	39	880	41	691	34	5.82	1.53

주: 본예산 기준,

출처: 국고보조금관리시스템(e나라도움 포털)

2. 국고보조금 및 지방비 현황

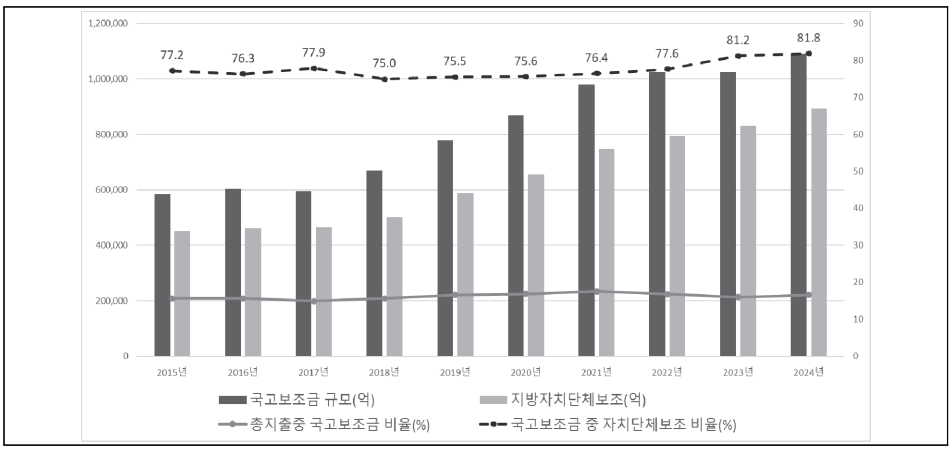
중앙정부로부터 받는 지방자치단체의 이전재원 중 국고보조금은 2024년 기준 38.9%를 차지하고 있어 지방교부세(66.8조 원), 지방교육재정교부금(73.0조 원)보다 차지하는 비중이 커 지방재정에 있어서도 국고보조사업은 지방자치단체가 추진하는 다양한 사업의 중요한 재원이 되며, 지방재정의 성과에도 중요한 영향을 미친다고 할 수 있다.

이전재원 중 국고보조금이 차지하는 비중은 2015년 37.77%에서 2024년 38.98%로 증가 추세에 있으며, 비록 2021년 41.58%에서 감소하였으나 아직도 많은 비중을 차지하고 있다. 향후 대내·외 여건 악화에 따른 내국세 감소로 파생된 지방교부세 감소로 인해 국고보조금이 이전재원 중 차지하는 비중이 더 증가할 것으로 판단되므로 국고보조금으로 이루어지는 효율적인 사업 추진과 성과 향상에 대한 지방자치단체의 노력도 필요하다고 판단된다.

표 3-8 지방이전재원 중 국고보조금 비율 변화

(단위: 조 원, %)

구 분		2015년	2018년	2021년	2024년
지방이전재원(a)	합 계	119.4	149.6	179.9	229.1
	지방교부세	34.9	46	51.8	66.8
	지방교육재정교부금	39.4	53.4	53.3	73
	자치단체 국고보조금(b)	45.1	50.2	74.8	89.3
이전 재원 중 국고보조금 비중	비중(a/b)	37.77	33.56	41.58	38.98



주: 본예산 기준
출처: 기획재정부, 국회예산정책처 재정·경제통계시스템

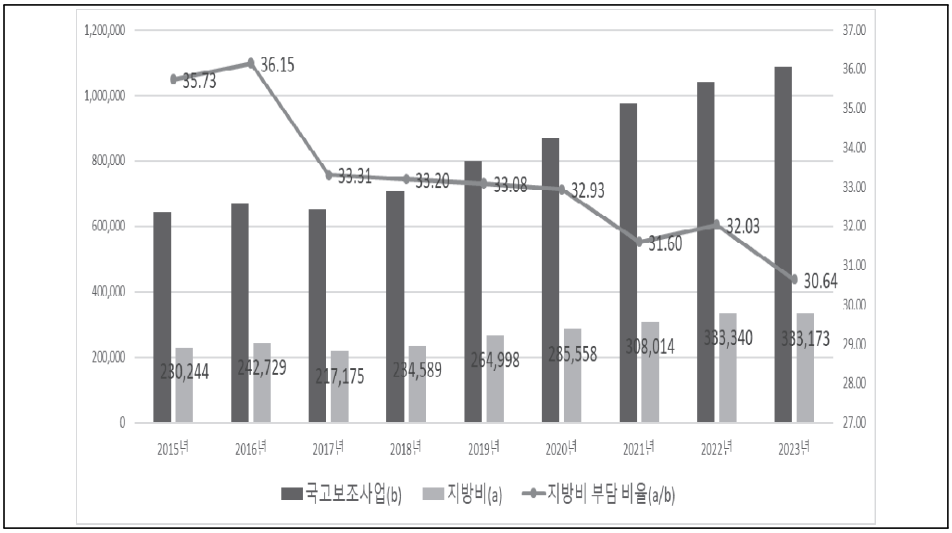
지방자치단체에서 추진하는 국고보조사업인 자치단체보조 사업에 대한 지방비 부담은 2023년 기준 33.3조 원으로 전체 국고보조사업비의 30.63%를 지방이 부담하고 있다. 지방비 부담액은 2015년 23.0조 원에서 2023년 33.3조 원으로 증가추세에 있다.

다만 전체 국고보조사업비에서 지방비가 차지하는 비율은 2015년 35.73%에서 감소추세에 있어 국고보조사업 추진에 있어 지방자치단체의 부담은 다소 경감된 것으로 이해할 수 있다. 그러나 부담액 규모는 지속적으로 증가하고 있다, 국고보조사업 추진을 위해서는 지방의 대응재원은 우선적으로 편성하도록 하고 있어 해당 국고보조사업이 사정변경 등으로 추진되지 않을 경우에는 지방자치단체 입장에서는 이월 또는 불용이 발생된다. 따라서 현재 추세는 지방자치단체 입장에서는 재정운영의 비효율이 증가할 소지가 커지고 있음을 시사한다.

표 3-9 국고보조사업 지방비 부담비율 변화

(단위: 건, 억 원, %)

구 분	2015년	2018년	2021년	2023년
국고보조사업(b)	644,322	706,631	974,594	1,087,455
국고보조금	414,078	472,042	666,580	754,282
지방비(a)	230,244	234,589	308,014	333,173
지방비 부담 비율(a/b)	35.73	33.20	31.60	30.64



주1: 지방자치단체 당초예산 편성금액 기준
주2: 중앙정부의 자치단체 이전(경상, 자본)과 국고보조금의 불일치는 지방자치단체 예산편성단계에서 과소계상한 중앙정부 부담 초과분에 기인함
출처: 행정안전부 지방자치단체 통합재정 개요, 국회예산정책처 재정·경제통계시스템

3. 중앙과 지방의 이·불용액 현황

국고보조사업비 중 중앙정부에서 지자체로 이전되는 국비 교부율(중앙부처의 예산현액 대비 국비 비율)은 최근 5년 평균이 98.4%로서 정부의 당초예산+전년도 이월 편성액 대비 대부분의 예산액을 당해연도에 집행하는 것으로 나타난다. 최근 5년간 국비교부율이 가장 낮은 해는 2022년으로서 97.4%이고, 가장 높은 해는 2020년으로서 정부 예산현액 대비 99.4%의 국비가 지자체로 이전 완료되었다.

표 3-10 중앙부처의 국고보조사업비 집행 실적(집행률)

(단위: 억 원, %)

구분	정부 예산금액	정부 예산현액(A)	국비 교부액(B)	교부율(B/A)
2022	842,192	852,802	831,048	97.4
2021	846,730	869,559	857,302	98.6
2020	655,956	863,849	859,042	99.4
2019	588,444	621,622	611,889	98.4
2018	501,763	511,281	502,313	98.2

출처: 지방재정365 〈국고보조금 교부 및 집행실적 등 현황〉

지방자치단체의 국고보조사업비 집행률은 2013년 이후 증가추세이다가 2021년 90.6%에서 2022년 88.1%로 감소하였다. 국고보조사업비 전체 집행률은 80% 중·후반대를 유지하고 있지만, 2022년 기준 이월액 비율은 8.6%, 불용액 비율은 3.3%로, 2022년 기준으로 자치단체 최종예산의 11.9%는 이월액 또는 불용액으로 처리되었다. 국비교부율과 집행률의 차이를 비교하면, 정부 예산현액의 97% 내외가 교부되고 있으나 집행률은 80% 중후반대로 2018년부터 2022년까지 10%p 내외의 차이를 보이고 있다. 연도별로 살펴보면, 2018년 12.2%p → 2019년 12.6%p → 2020년 11.4%p → 2021년 8.0%p → 2022년 9.3%p의 차이가 있다.

이월액은 지속적으로 감소추세이다가 2022년 소폭 증가하였다. 2013년에 15.1%로 가장 높았으며, 2021년 6.9%까지 감소하다가 2022년 8.6%로 다시 증가하였다. 불용액은 이월액에 비해 큰 변화가 없는 편이지만, 이월액과 마찬가지로 2021년에 비해 2022년 소폭 증가하였는데, 최근 10개년 간 3% 내외의 비율을 보이고 있다.

표 3-11 지방자치단체의 국고보조사업비 집행 실적(실집행률)

(단위: 억 원, %)

구분	자치단체 예산현액			집행액(B)	이월액	불용액	집행률
	합계(A)	교부액	이월액				(B/A)
2022	879,903	831,048	48,854	774,778(88.1)	75,596(8.6)	29,421(3.3)	88.1
2021	901,667	857,302	44,365	817,209(90.6)	61,967(6.9)	22,490(2.5)	90.6

구분	자치단체 최종예산			집행액(B)	이월액	집행잔액	집행률
	합계(A)	국비	지방비				(B/A)
2020	1,200,501	859,461	341,041	1,056,494(88.0)	107,533(9.0)	36,474(3.0)	88.0
2019	911,268	612,224	299,044	782,227(85.8)	100,288(11.0)	28,753(3.2)	85.8
2018	753,155	502,545	250,610	647,770(86.0)	88,000(11.7)	17,385(2.3)	86.0
2017	703,601	473,864	229,737	609,030(86.6)	80,577(11.5)	13,994(2.0)	86.6
2016	681,812	452,721	229,091	578,953(84.9)	80,948(11.9)	21,911(3.2)	84.9
2015	675,914	445,110	230,804	575,944(85.2)	84,408(12.5)	15,562(2.3)	85.2
2014	630,739	399,596	231,143	535,047(84.8)	76,945(12.2)	18,747(3.0)	84.8
2013	589,528	364,535	224,993	474,039(80.4)	89,204(15.1)	26,285(4.5)	80.4

주: 2020년 이전의 경우 국비와 지방비가 합산된 금액임.
출처: 지방재정365 〈국고보조금 교부 및 집행실적 등 현황〉

다음의 표는 19개 중앙관서별 2022년 국고보조금 교부집행실적 현황을 나타낸다. 2022년 기준 국비교부액이 가장 많은 부처는 보건복지부, 국토교통부, 환경부, 농림축산식품부, 질병관리청, 행정안전부, 문화체육관광부 순이다. 보건복지부의 국비교부액이 전체의 약 58.6%로 압도적으로 높다.

정부 차년도 이월금액이 가장 많은 부처는 농림축산식품부이며, 정부 세출예산현액 대비 비율이 가장 높은 부처는 통일부(4.9%), 농림축산식품부(3.4%), 해양수산부(3.2%) 순이다. 정부 불용액이 가장 큰 부처는 질병관리청, 환경부, 국토교통부 순이며, 불용액 비율이 가장 높은 부처는 통일부(25.1%), 질병관리청(17.4%), 과학기술정보통신부(9.3%), 국가보훈처(7.3%) 순이다.

자치단체 예산현액 대비 집행액 비율이 가장 낮은 부처는 행정중심복합도시건설청(33.3%), 통일부(46.0%), 중소벤처기업부(48.1%), 문화체육관광부(50.3%) 순이다. 자치단체 차년도 이월금액 비율이 가장 높은 부처는 행정중심복합도시건설청(66.7%), 중소벤처기업부(51.0%), 통일부(47.3%), 문화체육관광부(44.2%) 순이다. 자치단체 불용액 비율이 가장 높은 부처는 질병관리청(21.0%), 과학기술정보통신부(9.3%), 고용노동부(7.8%), 통일부(6.7%) 순으로 나타난다.

표 3-12 중앙과 지방의 국고보조사업비 집행실적 및 이·불용률 현황(2022년 결산 기준)

(단위: 억 원, %)

연번	부처	정부 세출 예산현액 (a)	국비 교부액	정부 차년도 이월금액 (b)	정부 불용액 (c)	자치단체 전년도 이월액	자치단체 예산 현액(d)	자치단체 집행액	자치단체 차년도이월 액(e)	자치단체 불용액 (f)	정부 이·불용률 {(b+c)/a}×100	자치단체 이·불용률 {(e+f)/d}×100
합계		852,802	831,048	3,173	18,581	48,854	879,903	774,778	75,596	29,421	2.55	8.11
1	대법원	149	149	0	0	0	149	147	0	3	0.00	2.01
2	기획재정부	7,051	7,000	16	34	664	7,664	6,395	1,035	233	0.71	16.54
3	교육부	5,992	5,677	0	315	387	6,064	3,496	2,497	72	5.26	42.36
4	과학기술정보 통신부	269	244	0	25	56	301	273	0	28	9.29	9.30
5	외교부	72	72	0	0	0	72	72	0	0	0.00	0.00
6	통일부	267	187	13	67	38	224	103	106	15	29.96	54.02
7	법무부	353	347	0	6	4	351	327	2	22	1.70	6.84
8	국방부	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9	행정안전부	30,295	30,198	0	97	3,766	33,963	24,440	8,858	559	0.32	27.73
10	문화체육관광부	16,002	15,598	0	405	10,786	26,383	13,262	11,670	1,451	2.53	49.73
11	농림축산식품부	49,751	47,806	1,688	257	4,084	51,890	44,740	5,287	1,863	3.91	13.78
12	산업통상자원부	9,766	9,667	10	89	958	10,625	8,857	1,688	80	1.01	16.64
13	보건복지부	487,749	486,729	15	1,005	1,110	487,839	476,748	2,359	8,732	0.21	2.27
14	환경부	75,292	70,190	342	4,759	10,113	80,303	61,431	14,734	4,138	6.77	23.50
15	고용노동부	6,555	6,397	0	159	74	6,471	5,872	94	505	2.43	9.26
16	여성가족부	11,571	11,473	0	98	0	11,473	10,550	242	682	0.85	8.05
17	국토교통부	77,888	73,814	1	4,074	11,871	85,684	64,466	18,103	3,115	5.23	24.76
18	해양수산부	11,968	11,333	386	249	2,765	14,097	10,547	3,215	335	5.31	25.18
19	중소벤처기업부	1,074	1,033	0	40	436	1,469	707	749	13	3.72	51.87

주: 결산기준, 반올림값으로 하위 분류의 합이 상위 분류의 합과 일치하지 않을 수 있음

출처: 2022회계연도 국고보조금 교부 및 집행실적 현황

분야별 분석을 위한 주요 부처는 문화체육관광부, 농림축산식품부, 환경부, 국토교통부, 해양수산부이며, 해당 부처들의 2013년부터 2022년까지의 집행실적을 살펴보면 다음의 표와 같다. 국비교부액의 크기 순으로 살펴보면, 국토교통부, 환경부, 농림축산식품부, 문화체육관광부, 해양수산부 순이다.

2022년 기준으로 정부 차년도 이월금액 비율이 높은 부처는 농림축산식품부(3.4%), 해양수산부(3.2%), 환경부(0.5%) 순이며, 정부 불용액은 환경부(6.3%), 국토교통부(5.2%), 문화체육관광부(2.5%) 순이다. 자치단체 차년도 이월금액 비율이 높은 부처는 문화체육관광부(44.2%), 해양수산부(22.8%), 국토교통부(21.1%) 순이며, 자치단체 불용액은 문화체육관광부(5.5%), 환경부(5.2%), 농림축산식품부와 국토교통부(각 3.6%) 순이다. 문화체육관광부의 경우 이월액 비율이 지자체 예산현액(최종예산)의 절반에 달하며, 2013년 이월률도 59.4%로 5개 부처 11개년 자료 중 가장 높은 수치이다.

부처별로 이월률[18]을 살펴보면, 국토교통부의 경우 2013년 21.1%에서 증감을 반복하다가 2021년 17.8%로 가장 낮은 이월률을 보인 이후 2022년에는 21.1%로 다시 증가한 것을 알 수 있고, 불용액 비율은 2017년 이후 가장 높은 3.6%이다. 농림축산식품부의 경우 2013년 18.8%에서 증감을 반복하다가 2019년 이후 감소하였으나, 2021년 8.4%에서 2022년 10.2%로 증가하였다.

문화체육관광부의 경우 2013년 59.4%에서 2017년 29.0%까지 감소세이다가 2020년 53.2%까지 증가하였고, 2022년에는 44.2%인데, 2022년의 불용액 비율은 5.5%로, 불용액에 비해 이월액이 매우 크다는 특징이 있으며, 2022년 기준 불용액 비율이 가장 높았다. 해양수산부의 경우 2013년 38.8%에서 증감을 반복하다가 2019년 급감한 이후 2022년에는 22.8%를 기록하고, 2022년의 불용액 비율은 2.4%이다.

환경부의 경우 2013년 21.3%에서 2015년 23.7%로 크게 늘어났고, 2018년 이후 감소히다가 2022년 18.3%로 다시 증가하였으며, 2022년의 불용액 비율은 5.2%로 문화체육관광부 다음으로 불용액 비율이 큰 것으로 나타난다.

18) 2021~2022년의 경우 자치단체 차년도 이월금액/자치단체 예산현액, 2013~2020년의 경우 이월액 합계/자치단체 최종예산 합계로 계산함.

표 3-13 주요 부처 및 지방자치단체의 국고보조사업비 교부 및 집행실적(FY 2022~2021)

(단위: 억 원, %)

연도	부처	정부 세출 예산현액	국비교부액	정부 차년도 이월금액	정부 불용액	자치단체 전년도 이월금액	자치단체 예산현액	자치단체 집행액	자치단체 차년도 이월금액	자치단체 불용액
2022	문화체육관광부	16,002	15,598(97.5)	0(0)	405(2.5)	10,786	26,383	13,262(50.3)	11,670(44.2)	1,451(5.5)
2022	농림축산식품부	49,751	47,806(96.1)	1,688(3.4)	257(0.5)	4,084	51,890	44,740(86.2)	5,287(10.2)	1,863(3.6)
2022	환경부	75,292	70,190(93.2)	342(0.5)	4,759(6.3)	10,113	80,303	61,431(76.5)	14,734(18.3)	4,138(5.2)
2022	국토교통부	77,888	73,814(94.8)	1(0)	4,074(5.2)	11,871	85,684	64,466(75.2)	18,103(21.1)	3,115(3.6)
2022	해양수산부	11,968	11,333(94.7)	386(3.2)	249(2.1)	2,765	14,097	10,547(74.8)	3,215(22.8)	335(2.4)
2021	문화체육관광부	16,534	15,513(93.8)	408(2.5)	613(3.7)	8,579	24,092	11,249(46.7)	11,854(49.2)	989(4.1)
2021	농림축산식품부	52,585	52,265(99.4)	282(0.5)	38(0.1)	4,844	57,109	50,659(88.7)	4,805(8.4)	1,645(2.9)
2021	환경부	65,652	61,814(94.2)	1,606(2.4)	2,233(3.4)	11,501	73,315	59,531(81.2)	9,774(13.3)	4,010(5.5)
2021	국토교통부	73,592	69,341(94.2)	487(0.7)	3,764(5.1)	10,214	79,554	64,594(81.2)	14,171(17.8)	790(1)
2021	해양수산부	13,663	13,105(95.9)	117(0.9)	441(3.2)	1,736	14,840	10,824(72.9)	3,660(24.7)	356(2.4)

연도	부처	국비 당초 예산	국비 최종 예산	국비 교부액	자치단체 최종예산 합계	자치단체 최종예산 국비	자치단체 최종예산 지방비	집행액 합계	국비 집행액	지방비 집행액	이월액 합계	국비 이월액	지방비 이월액	집행잔액합계	국비 집행 잔액	지방비 집행 잔액
2020	문화체육관광부	16,246	17,338	16,657 (96.1)	33,784	16,657 (49.3)	17,127 (50.7)	15,080 (44.6)	7,190 (21.3)	7,890 (23.4)	17,988 (53.2)	9,140 (27.1)	8,848 (26.2)	716 (2.1)	326 (1.0)	389 (1.2)
2020	농림축산식품부	48,874	48,799	48,684 (99.8)	61,357	48,684 (79.3)	12,673 (20.7)	53,187 (86.7)	43,785 (71.4)	9,402 (15.3)	6,424 (10.5)	3,862 (6.3)	2,562 (4.2)	1,746 (2.8)	1,037 (1.7)	710 (1.2)
2020	환경부	59,479	58,488	57,265 (97.9)	95,222	57,265 (60.1)	37,958 (39.9)	67,338 (70.7)	44,022 (46.2)	23,316 (24.5)	22,568 (23.7)	9,965 (10.5)	12,603 (13.2)	5,317 (5.6)	3,278 (3.4)	2,039 (2.1)
2020	국토교통부	54,698	62,822	61,360 (97.7)	92,401	61,509 (66.6)	30,891 (33.4)	63,927 (69.2)	47,492 (51.4)	16,435 (17.8)	26,766 (29)	13,435 (14.5)	13,331 (14.4)	1,708 (1.8)	583 (0.6)	1,125 (1.2)
2020	해양수산부	9,697	9,437	9,153 (97)	13,330	9,153 (68.7)	4,177 (31.3)	9,972 (74.8)	7,051 (52.9)	2,921 (21.9)	2,948 (22.1)	1,871 (14)	1,077 (8.1)	410 (3.1)	231 (1.7)	179 (1.3)
2019	문화체육관광부	17,246	17,505	17,016 (97.2)	36,479	17,023 (46.7)	19,456 (53.3)	19,044 (52.2)	8,835 (24.2)	10,209 (28)	16,652 (45.6)	7,847 (21.5)	8,805 (24.1)	783 (2.1)	341 (0.9)	442 (1.2)
2019	농림축산식품부	43,619	44,591	41,390 (92.8)	57,374	41,382 (72.1)	15,991 (27.9)	46,152 (80.4)	34,741 (60.6)	11,411 (19.9)	8,902 (15.5)	5,425 (9.5)	3,476 (6.1)	2,320 (4)	1,216 (2.1)	1,104 (1.9)
2019	환경부	46,163	56,594	55,208 (97.6)	88,226	55,208 (62.6)	33,019 (37.4)	59,203 (67.1)	40,414 (45.8)	18,789 (21.3)	23,820 (27)	11,924 (13.5)	11,896 (13.5)	5,203 (5.9)	2,869 (3.3)	2,334 (2.6)
2019	국토교통부	51,787	53,985	51,116 (94.7)	78,828	51,276 (65)	27,552 (35)	54,119 (68.7)	39,502 (50.1)	14,617 (18.5)	22,301 (28.3)	10,552 (13.4)	11,750 (14.9)	2,408 (3.1)	1,223 (1.6)	1,185 (1.5)
2019	해양수산부	8,424	8,551	8,347 (97.6)	12,404	8,352 (67.3)	4,052 (32.7)	9,791 (78.9)	6,860 (55.3)	2,931 (23.6)	2,282 (18.4)	1,275 (10.3)	1,008 (8.1)	331 (2.7)	217 (1.8)	113 (0.9)
2018	문화체육관광부	13,702	13,656	13,107 (96)	32,952	13,107 (39.8)	19,845 (60.2)	19,109 (58)	9,238 (28)	9,871 (30)	12,971 (39.4)	3,495 (10.6)	9,476 (28.8)	872 (2.6)	374 (1.1)	499 (1.5)
2018	농림축산식품부	41,611	42,749	37,904 (88.7)	52,762	37,904 (71.8)	14,858 (28.2)	43,814 (83)	32,379 (61.4)	11,435 (21.7)	6,798 (12.9)	4,320 (8.2)	2,478 (4.7)	2,150 (4.1)	1,204 (2.3)	946 (1.8)

연도	부처	국비 당초 예산	국비 최종 예산	국비 교부액	자치단체 최종예산 합계	자치단체 최종예산 국비	자치단체 최종예산 지방비	집행액 합계	국비 집행액	지방비 집행액	이월액 합계	국비 이월액	지방비 이월액	집행잔액합계	국비 집행 잔액	지방비 집행 잔액
2018	환경부	43,500	45,553	45,140 (99.1)	70,855	45,138 (63.7)	25,716 (36.3)	47,370 (66.9)	32,375 (45.7)	14,995 (21.2)	21,447 (30.3)	11,578 (16.3)	9,870 (13.9)	2,037 (2.9)	1,186 (1.7)	851 (1.2)
2018	국토교통부	47,404	44,723	42,933 (96)	67,588	43,167 (63.9)	24,420 (36.1)	42,394 (62.7)	29,541 (43.7)	12,85 4 (19)	23,518 (34.8)	12,661 (18.7)	10,857 (16.1)	1,675 (2.5)	965 (1.4)	710 (1.1)
2018	해양수산부	6,457	6,569	6,467 (98.4)	9,780	6,467 (66.1)	3,313 (33.9)	6,056 (61.9)	4,191 (42.9)	1,865 (19.1)	3,310 (33.8)	2,093 (21.4)	1,217 (12.4)	414 (4.2)	182 (1.9)	232 (2.4)
2017	문화체육관광부			17,419	35,967	17,703 (49.2)	18,264 (50.8)	24,717 (68.7)	13,179 (36.6)	11,538 (32.1)	10,43 5 (29)	4,056 (11.3)	6,380 (17.7)	814 (2.3)	468 (1.3)	346 (1)
2017	농림축산식품부			38,268	52,935	38,268 (72.3)	14,667 (27.7)	41,397 (78.2)	30,950 (58.5)	10,447 (19.7)	9,698 (18.3)	6,361 (12)	3,337 (6.3)	1,840 (3.5)	957 (1.8)	883 (1.7)
2017	환경부			44,874	69,135	44,914 (65)	24,221 (35)	46,785 (67.7)	32,412 (46.9)	14,373 (20.8)	20,907 (30.2)	11,773 (17)	9,134 (13.2)	1,443 (2.1)	729 (1.1)	715 (1)
2017	국토교통부			39,727	63,107	40,433 (64.1)	22,674 (35.9)	41,899 (66.4)	29,679 (47)	12,220 (19.4)	19,770 (31.3)	9,943 (15.8)	9,826 (15.6)	1,438 (2.3)	811 (1.3)	627 (1)
2017	해양수산부			6,685	9,959	6,698 (67.3)	3,262 (32.8)	6,227 (62.5)	4,430 (44.5)	1,797 (18)	3,373 (33.9)	2,006 (20.1)	1,366 (13.7)	360 (3.6)	262 (2.6)	98 (1.0)
2016	문화체육관광부			16,893	34,223	17,790 (52)	16,433 (48)	21,259 (62.1)	11,234 (32.8)	10,025 (29.3)	11,168 (32.6)	5,580 (16.3)	5,588 (16.3)			
2016	농림축산식품부			37,999	53,672	39,802 (74.2)	13,870 (25.8)	39,584 (73.8)	30,559 (56.9)	9,025 (16.8)	9,489 (17.7)	6,387 (11.9)	3,102 (5.8)			
2016	환경부			37,607	67,842	38,049 (56.1)	29,793 (43.9)	49,180 (72.5)	31,117 (45.9)	18,063 (26.6)	16,099 (23.7)	5,987 (8.8)	10,112 (14.9)			
2016	국토교통부			41,553	63,959	41,911 (65.5)	22,048 (34.5)	38,468 (60.1)	27,985 (43.8)	10,483 (16.4)	22,105 (34.6)	10,887 (17.0)	11,218 (17.5)			

연도	부처	국비 당초 예산	국비 최종 예산	국비 교부액	자치단체 최종예산 합계	자치단체 최종예산 국비	자치단체 최종예산 지방비	집행액 합계	국비 집행액	지방비 집행액	이월액 합계	국비 이월액	지방비 이월액	집행잔액합계	국비 집행 잔액	지방비 집행 잔액
2016	해양수산부			6,524	9,920	6,732 (67.9)	3,188 (32.1)	6,579 (66.3)	4,674 (47.1)	1,905 (19.2)	2,631 (26.5)	1,721 (17.3)	910 (9.2)			
2015	문화체육관광부			16,206	33,835	16,207 (47.9)	17,628 (52.1)	22,207 (65.6)	10,465 (30.9)	11,742 (34.7)	10,657 (31.5)	5,364 (15.9)	5,293 (15.6)			
2015	농림축산식품부			41,623	60,462	41,861 (69.2)	18,601 (30.8)	46,262 (76.5)	33,069 (54.7)	13,193 (21.8)	11,392 (18.8)	7,436 (12.3)	3,956 (6.5)			
2015	환경부			38,443	66,194	38,443 (58.1)	27,751 (41.9)	44,711 (67.5)	27,218 (41.1)	17,493 (26.4)	20,591 (31.1)	10,899 (16.5)	9,692 (14.6)			
2015	국토교통부			41,887	66,689	42,561 (63.8)	24,128 (36.2)	43,959 (65.9)	30,334 (45.5)	13,625 (20.4)	20,611 (30.9)	10,591 (15.9)	10,020 (15)			
2015	해양수산부			6,852	10,606	7,608 (71.7)	2,998 (28.3)	7,557 (71.3)	5,765 (54.4)	1,792 (16.9)	2,490 (23.5)	1,534 (14.5)	956 (9.0)			
2014	문화체육관광부			13,072	31,734	13,661 (43)	18,073 (57)	16,505 (52)	7,242 (22.8)	9,263 (29.2)	13,613 (42.9)	5,856 (18.5)	7,757 (24.4)			
2014	농림축산식품부			37,965	52,112	35,706 (68.5)	16,406 (31.5)	43,238 (83)	31,160 (59.8)	12,078 (23.2)	7,296 (14.0)	4,334 (8.3)	2,962 (5.7)			
2014	환경부			35,359	62,651	37,905 (60.5)	24,746 (39.5)	47,427 (75.7)	28,833 (46)	18,594 (29.7)	11,853 (18.9)	7,221 (11.5)	4,632 (7.4)			
2014	국토교통부			34,244	59,370	36,304 (61.1)	23,066 (38.9)	36,002 (60.6)	23,366 (39.4)	12,636 (21.3)	21,684 (36.5)	11,180 (18.8)	10,504 (17.7)			
2014	해양수산부			6,145	10,945	6,145 (56.1)	4,800 (43.9)	7,011 (64.1)	3,986 (36.4)	3,025 (27.6)	3,596 (32.9)	1,989 (18.2)	1,607 (14.7)			
2013	문화체육관광부			12,495	29,415	12,902 (43.9)	16,512 (56.1)	15,989 (54.4)	6,897 (23.4)	9,092 (30.9)	17,485 (59.4)	7,626 (25.9)	9,858 (33.5)			

연도	부처	국비 당초 예산	국비 최종 예산	국비 교부액	자치단체 최종예산 합계	자치단체 최종예산 국비	자치단체 최종예산 지방비	집행액 합계	국비 집행액	지방비 집행액	이월액 합계	국비 이월액	지방비 이월액	집행잔액합계	국비 집행 잔액	지방비 집행 잔액
2013	농림축산식품부			36,796	55,078	37,503 (68.1)	17,575 (31.9)	43,732 (79.4)	29,908 (54.3)	13,824 (25.1)	10,375 (18.8)	5,769 (10.5)	4,606 (8.4)			
2013	환경부			35,877	55,648	36,388 (65.4)	19,260 (34.6)	35,112 (63.1)	23,620 (42.4)	11,492 (20.7)	11,854 (21.3)	5,743 (10.3)	6,110 (11.0)			
2013	국토교통부			37,263	59,253	38,291 (64.6)	20,962 (35.4)	38,651 (65.2)	26,547 (44.8)	12,103 (20.4)	18,184 (30.7)	8,801 (14.9)	9,384 (15.8)			
2013	해양수산부			5,627	9,631	5,781 (60)	3,850 (40)	5,809 (60.3)	3,613 (37.5)	2,195 (22.8)	3,737 (38.8)	2,049 (21.3)	1,688 (17.5)			

주: 중앙과 지방의 국고보조사업 교부 및 집행실적 통계는 작성이 시작된 회계연도 기준 2013년부터 2020년까지와 2021년 이후 형식이 다름
출처: 지방재정365, 연도별 국고보조금 교부 및 집행실적 현황

제3절 국고보조사업 운영체계의 한계

1. 법령상 국고보조사업 운영의 비효율 발생

국고보조사업 대상 선정시 신청주의의 예외 조항을 통해 강제적인 사업 추진이 이루어지는 등 국고보조사업의 효율성 및 효과성이 저해된다는 의견이 이어지고 있다(최승범, 2014; 손희준 외, 2015). 부언하면 「보조금법」제5조에 따라 국고보조사업의 선택은 신청주의를 원칙으로 하나 국가시책 수행에 있어 지방자치단체의 신청 없이도 중앙정부가 지방자치단체에 보조사업을 편성하게 할 수 있다. 따라서 강제적으로 추진될 수 있는 국고보조사업이 존재하고 이러한 사업에 대해서는 지방자치단체가 집행기관이 아닌 사업의 공동 추진기관으로 인식하여 지방자치단체가 사업 기획 등에 참여할 수 있도록 제도적 보완이 이루어질 필요가 있다. 뿐만 아니라 추진 사업에 대한 정보 공유가 제대로 이루어지지 않아 지자체 예산부서에서도 우선 편성해야 하는 보조금을 파악하지 못하는 경우도 발생하기도 한다(손희준 외, 2015).

물론, 기준보조율 변경 및 보조사업 계획 제출 시 지자체 의견을 반영하거나 예산절감에 따른 집행잔액이 발생할 경우 동일한 사업에 활용할 수 있도록 하는 등 국고보조사업 기획·운영에 지자체의 의견을 반영하고 효율적인 사업운영을 위한 제도 보완이 이루어졌다. 그러나 보조사업의 계획수립과 사업 시행 과정에서 지자체의 의견 반영과 효율적인 사업관리를 위한 법령 보완이 지속적으로 이루어졌으나 지자체의 지역여건 반영 및 추진 시 한계점 최소화를 위해 사업 설계 및 운영방식에 대한 지침 개선 등이 추가적으로 이루어져야 할 것으로 판단된다.

또한 부처 소관 사업에 대한 보조사업 관련 지침 및 규정은 부처마다 상이한 수준으로 작성되어 지침을 바탕으로 보조사업을 운영·관리하는 지자체 입장에서 혼란 및 비효율이 야기될 수 있다. 따라서 기재부 통합지침의 위임사항, 부처 소관 사업관리 및 운영상 필요사항을 중심으로 부처 지침 등의 보완이 필요하다.

기재부가 마련한 지침의 내용을 상술 또는 보완하지 않거나 부처별로도 내용이 상이하여 여러 부처의 국고보조사업을 관리하는 지방자치단체에서는 운영 및 관리상의 비효율이 야기될 수 있다. 따라서 법령 등이 구체화되지 않은 부처 중심으로 지침 및 규정의 내용 보완이 필요하며, 사업관리와 관련하여 불필요한 행정처리 등을 제외하여

지자체의 업무부담 경감을 통해 사업운영의 효율성을 제고할 필요가 있다.

마지막으로 국고보조사업 법령이 세부 사업운영에 대해서는 추상적으로 규정되어 있어 담당공무원의 변화에 따라 법령해석이 상이할 수 있으므로 사업추진과정에서의 혼선을 방지하기 위해 추상적인 규정들을 구체화할 필요가 있다.

보조금법 및 국고보조사업 통합관리지침, 그리고 세부적으로 마련된 부처의 지침 및 개별 국고보조사업에 대한 운영 지침 등에서 구체적으로 명시되지 않은 부분에 대해서는 사업 담당 공무원의 법령해석에 따라 사업 추진이 결정될 수밖에 없다. 부처의 사업담당자 또한 순환보직으로 2년 주기로 전보되어 계속 지속되는 국고보조사업의 운영방식이 사업담당자의 전보에 따라 변경될 소지가 있다. 이로 인해 지방자치단체 사업담당자와 중앙부처 담당자 간 사업추진에 대한 갈등과 혼선이 야기될 수도 있다. 일례로 국고보조사업에 대한 지방자치단체 재원의 우선집행에 있어 사업 담당자에 따라 국비를 우선 집행할 수 있도록 결정해주기도 하나 담당자의 변동에 따라 의사결정이 달라지는 경우가 발생하기도 한다. 따라서 이러한 부분들을 제도적으로 보완하여 법령해석상의 차이에 따른 사업운영 지연 등이 발생하지 않도록 해야 할 필요가 있다.

그림 3-2 국고보조사업 법령에 따른 운영 및 관리상 한계

사업선정 및 운영방식 등에 대한 추상적인 규정	▸국고보조사업 선정에 대한 규정 보완 필요 ▸신청주의 예외사업 규정 미비로 다수 사업의 부처 일방적추진 ▸국고보조사업 사업기획 과정에서 지자체 의견 반영 한계 ▸중앙부처별로 사업 선정 등 추진 시기가 달라 지자체에서 사업 추진에 대한 현황 파악 어려움
부처 소관 지침 미마련 및 상이한 내용 구성	▸기재부 통합지침을 통해 부처별 사업특성을 고려한 지침 마련 의무에도 일부 부처만 지침 마련 ▸지침을 마련한 부처에서도 통합지침의 내용을 부처 사업에 맞게 재구성하지 않고 그대로 사용하는 경우도 발생 ▸부처별 통일할 수 있는 내용에 대해서도 부처 편의에 맞게 내용이 구성되어, 사업추진 지자체에 혼란 야기
추상적인 법령사항에 대한 담당자별 상이한 해석 야기	▸순환전보에 따른 부처 사업관리 담당자의 전보 시 추상적인 법령에 대한 해석 차이로 사업추진 방식 등이 변동 ▸법령이 미비한 사항에 대한 부처 담당자의 재량 발생 시 소극적인 사업관리로 인해 사업 추진상 애로사항 발생 ▸관련 규정에 대한 소관부처와 지자체 담당자간 해석 차이로 인한 갈등과 법령사항 해석에 대한 소요기간으로 인해 사업추진이 지연되기도 함

2. 중앙-지방, 정체성 차이에 따른 성과창출의 한계

신공공관리론은 여러 선행연구(Kamensky, 1996; Osnorne&Gabler, 1992; Hood, 1991)에서 무엇보다 공공부문의 성과를 높이는 것에 집중하고 있다. 신공공관리론은 1980년대 이후 각국 정부가 비효율적인 공공부문의 문제를 해결하기 위해 도입하였던 정책수단의 특징을 정리하고 체계화한 원칙이다[19]. 특히 오영민 외(2014)는 신공공관리론에 대해 행정비용을 절감하고 일선 공무원들에게 더 많은 재량을 부여함으로써 공공부문의 성과를 높이고자 하는 일종의 개혁방안이라고 하였다.

그렇다면 우리나라 공공부문 지출의 차지하고 있는 국고보조사업 성과지향적으로 운영되어 왔다는 살펴보면 매우 회의적이다. 선행연구(이재원, 2023)에서는 재정사업에서 사업내용과 성과에 대해 책임성이 명확하지 않으며, 부처에서 제시하는 정책대안들의 상당 정도는 성과가 불확실하거나 지역실정과 부합하지 않음을 지적하고 있다. 예를 들어, 지방자치단체가 추진하는 국고보조사업의 핵심성과이며 재정가치인 주민의 정주와 인구유출·유입이 대부분의 부처에서 우선순위가 높지 않은 경향이 있다는 것이다. 즉, 국토교통부는 국토의 공간개발, 산업통상자원부는 기업과 산업을 우선적으로 고려하는데, 균형과 소멸대응 관련 사업은 각 부처에서 추진하는 중심 사업의 주변부에 위치하는 경향이 있다는 것이다.

국고보조사업이 성과지향적이지 않다는 문제는 기재부의 국고보조사업 연장평가 보고서에서는 나타난다. 예를 들어 국토부(2021년 평가)의 도시재생사업은 투입 위주의 지원이 이어지고 있음에 따라 사업추진 여건 파악과 사업효과에 대한 구체적인 사례가 입증되지 않고 있어, 성과를 고려한 체계적 사업추진이 필요함을 권고하고 있다. 농림부의 농촌공간계획 및 재생지원(2023년 평가)의 경우도 해당 사업의 내역사업 6개 중 성과지표를 설정한 사업은 1개 사업으로서 예산의 효과성 제고를 위해 성과지표를 마련토록 하고 있다.

19) 오영민·박노욱·원종학(2014), 신공공관리론의 평가와 정책적 시사점, 한국조세재정연구원.

표 3-14 부처별 주요 보조사업 연장평가단 의견(1)

국고보조사업(평가연도)		평가결과	주요내용
국토부	도시재생사업 (2021)	사업방식 변경	- 국정과제로 채택되어 투입 위주의 지원이 이어지고 있는 상황임. 사업추진 여건과 사업효과에 대한 구체적인 사례 입증 및 성과를 토대로 체계적 추진 필요
농림부	농촌공간계획 및 재생지원 (2023)	감축 사업방식 변경	- 성과지표 개선 필요 - 해당사업의 내역사업은 6개가 있으나, 성과지표는 1개 사업만 있어 국가예산의 효과성 제고를 위해 성과지표 마련 필요

출처: 기획재정부(각연도). 「국고보조사업연장평가보고서」, 이재원(2023) 재인용

특히 사업의 성과정도와 문제점, 애로사항, 개선되어 할 부분은 사업의 시행하고 있는 지방자치단체가 잘 파악하고 있는데 이들에 대한 의견수렴 부재로 개선된 성과로 환류되는 데에는 한계가 있으며, 실제로 기재부의 국고보조사업연장평가에서도 재정사업의 비용대비 효과성면에서 전반적으로 부정평가 특성이 있다(이재원, 2023). 중앙정부는 법적 근거나 사업관리 차원의 성과목표 및 성과지표 설정, 집행률 등이 주요 평가기준으로 다루어지는 반면 지자체 입장에서 사업기획 당시의 지역에서 개선효과, 추진시의 한계점 등 그 공과에 대해서는 비중 있게 다루어지지 않는 경향이 있다.

중앙정부 직접이나 출자·출연기관을 통한 사업 외에 지방자치단체에서 집행되고 있는 국고보조사업은 지역주민의 생활이나 환경 개선을 목적으로 시행되는 것이 대부분이다. 따라서 이러한 국고보조사업의 성과제고를 위해서는 지역과 긴밀히 협조하여 매년 조금씩 개선된 형태의 사업운영으로 계획 당시의 사업효과가 실현될 수 있도록 해야 할 필요가 있다.

3. 이·불용액 과다로 지방예산 운영의 비효율 발생

지방자치단체 집행 국고보조사업비가 가장 많은 주요 4개 부처에서 내려온 사업비(FY2022 기준) 중 평균 30.8%를 쓰지 못하고 이·불용시켰으며, 2021년 29.5%, 2020년 32.0%로서 매년 약 30% 가까이가 이월되거나 불용으로 중앙정부에 반환되었다.

전술한 바와 같이 2022년 회계연도 기준 대법원과 기재부, 통일부 등 주로 중앙정

부의 기능을 담당하고 있는 부와 지역관련 사업비가 극히 적은 중소벤처기업부를 제외한 부처 국고보조사업비의 지방자치단체 이·불용율이 문화체육관광부가 49.73%로 가장 높고 그 다음이 해양수산부(25.18%), 국토교통부(24.76%), 환경부(23.5%)로 나타난다. 특히 이들 부는 지역관련 사업비중이 매우 높은 특성을 가지는데, 이는 정부 세출 현액과 지자체 현액을 비교해보면 지자체 현액이 높은 것으로 알 수 있다. 즉, 지자체의 전년도 이월액이 매우 큰 것을 의미한다. 특히 문화체육관광부의 경우 이월액 비율이 사업비의 절반에 달하며, 2013년 이월률도 59.4%로 이후 2017년을 제외한 10년간 지속적으로 50% 내외인데, 그 외 4개 부처도 이·불용액 약 11년간 추이가 크게 개선되지 않았다는 문제가 있다.

국고보조사업의 이·불용 문제는 선행연구(이재원, 2023)에서도 지적하고 있는데 기재부에서 매년 시행하는 국고보조사업 연장 평가결과에 의하면 상당히 많은 수의 사업에서 실집행율(지자체에서의 집행율) 부진으로 인한 문제제기를 하고 있다. 즉, 농림부의 농촌공간계획 및 재생지원 사업(2023년 평가)의 경우 실집행률이 '21년 80%, '22년 38.9%로서 예산감축이 필요하고, 어촌뉴딜300(2021년 평가)의 경우도 집행부진 사유 분석을 통해 매년 교부율을 조정할 것을 권고하고 있다.

표 3-15 부처별 주요 보조사업 연장평가단 의견(2)

국고보조사업(평가연도)		평가결과	주요내용
산자부	지역투자촉진사업 (2022)	사업방식 변경	사업진행절차나 프로세스 개발 등 보다 근본적인 사업방식 개선을 통한 실집행률 제고가 필요함
농림부	농촌공간계획 및 재생 지원 (2023)	감축 사업방식 변경	- 실집행률 부진, 성과지표 개선 필요 - 농촌공간정비내역 사업의 실집행률은 '21년 80.0%, '22년 38.9%로 최근 2개년 평균 54.8%로 낮아 해당 세부사업의 '24년 예산을 일정수준 감축 필요
해수부	어촌뉴딜300 (2021)	사업방식 변경	집행 부진 사유 분석을 통해 연부율 조정 등을 통해 실집행률 제고가 요구됨

출처: 기획재정부(각연도). 「국고보조사업연장평가보고서」, 이재원(2023) 재인용

국고보조금은 지출용도가 정해져 있는 특정보조금이며, 지자체에서는 여타 다른 사업에 우선해서 국고보조사업에 지방비를 매칭해야 한다. 또한 연도 내 국비를 지정된 용도에 사용하지 못할 경우 해당 부처에 반납해야 한다. 따라서 지방자치단체에서 국

고보조사업비로 편성이 되었다가 이·불용시켰다는 것은 그만큼의 예산을 지방의 좀 더 필수적(지방도나 상하수도 개·보수 등)이거나 민생지원(취약계층 지원 자체사업)에 쓰지 못했을 수도 있다는 의미이다. 문제는 국고보조사업비관련 데이터가 기록되기 시작한 2013년 이후 약 11년간 비슷한 규모의 국고보조사업비가 지방자치단체에서 쓰지 못하는 상황이 반복 되어 왔음에도 불구하고, 이·불용 원인을 찾아내서 효율적인 예산 지출이 되도록 하는 노력이 없었다는 것이다.

이에 국고보조사업을 운영하는 어느 단계에서 이·불용 원인이 있는 것인지를 분석하여 지방자치단체의 예산지출이 효율적이 될 수 있도록 대안을 마련할 필요가 있다.

4. 지방비 투입 대비 의견 반영 저조로 사업운영 비효율 발생

국고보조사업에 있어 30% 이상의 지방비 부담이 지속되고 있으나 국고보조사업에 대한 지방자치단체의 정책결정 참여는 저조한 수준이다. 즉, 사업내용 기획, 집행결과 환류 등 국고보조사업과 관련한 정책결정에 있어 지방자치단체의 의견반영 기회는 크지 않은 반면 지방자치단체의 재원부담 수준은 큰 편이라고 할 수 있다. 먼저, 지방자치단체의 지방비 부담 수준에 부응하여 국고보조사업 추진에 있어 주민에 대한 재정책임성 확보가 요구되므로, 재정책임성 확보를 위해서라도 사업추진 관련 지방자치단체의 의견 반영 필요하다.

둘째, 문화관광, 농림수산 등 국고보조사업 운영을 위한 지침이 마련되지 않은 분야의 국고보조사업 비중이 높아, 사업추진에 있어 지방자치단체와 중앙부처 간 갈등 및 사업 지연 발생 우려된다. 특히 문화관광은 사업규모 대비 사업수가 많아 타 분야에 비해 소규모 사업이 많을 것으로 판단되어, 해당 분야 사업 추진에 있어 보조사업에 대한 관리비용이 증가하여 사업 운영 및 관리에 많은 어려움이 있을 것으로 판단된다. 사업별로 집행단위가 세분화된 정도가 클수록 보조사업이 소규모로 분산 투자되는 경향이 커지는데, 이 경우 국고보조사업의 비효율이 증가할 우려(최순형, 2015)되기 때문이다.

셋째, 국고보조사업 규모 및 지방비 부담액의 지속적 증가가 이어지고 있는 상황에서 경직적인 국고보조사업 운영을 할 경우 지자체 재정운영의 효율성 저해 우려된다.

또한 국고보조사업의 증가는 사업 추진을 위해 중앙정부의 지침을 준수하며 경직적인 재정운용을 하게 되고, 지방자치단체의 재정운용의 재량을 인정하지 않기 때문에 연중 발생하는 예산운영의 신축적 운용을 저해한다. 국고보조사업 추진을 위해 편성된 재원은 사업 추진이 지연되어 지출원인을 하지 못한 경우, 추경 등을 통해 시급한 재정소요에 활용하지 못한다. 특히 보조금의 내시 또는 예산배정, 보조금 교부 지연 등이 발생하는 경우 국고보조금 외에 이에 매칭한 지방비도 당해연도 지출이 어려워져 실질적으로 지방자치단체의 이월액 규모 증가를 야기시키기 때문이다. 그러므로 신규사업 기획 당시에는 지역에 따라 분포가 다른 수혜자 기반 수요 예측, 사업수단의 적정성, 사업추진시 예측되는 문제점 등을, 그리고 계속사업의 경우는 사업시행시 드러났던 한계나 개선사항 등에 대한 지자체의 의견이 사업운영에 반영되어야 할 것이다.

4

국고보조사업의 평가사례 분석

제1절 분석의 개요
제2절 단계별 분석 결과
제3절 소결

제4장 국고보조사업의 평가사례 분석

제1절 분석의 개요

1. 사례분석 검토 대상

국고보조사업이 효과적으로 운영되기 위해서는 사업계획부터 집행, 그리고 평가 및 환류에 이르기까지 사업운영 전반에서의 문제점을 잘 관리해야 한다. 본 연구는 실제 운영과정에서 발생하는 문제점에 대한 접근이 필요하므로 이를 위해서는 선행연구들에서 제시하는 문제점을 재구조화하는 것보다 실제 사업마다 지니고 있는 문제점을 확인하여 이를 바탕으로 귀납적으로 문제점을 도출하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

이러한 인식 하에 사업의 구체적 문제점을 확인할 수 있는 자료를 중심으로 문제점을 도출하고자 하였다. 국고보조사업이 지니는 문제점을 확인할 수 있는 문헌자료는 크게 중앙부처의 성과계획서, 재정사업운영평가결과, 국고보조사업 연장평가 등이 있다. 다만 이 중에서 성과관리 시행계획서와 재정사업자율평가 결과 등은 자료 작성단위 또는 부처별 자료의 통일성, 제공되는 자료의 부족 등의 사유로 본 연구에서는 국고보조사업 연장평가 결과를 대상으로 분석을 수행하였다.

(성과계획서) 부처에서 작성하는 성과계획서는 「정부업무평가기본법」제5조 및 제6조에 근거하여 작성되며, 크게 성과관리 전략계획서와 성과관리 시행계획서로 구분된다. 성과관리 전략계획서는 5년 단위의 계획서로 중앙행정기관의 장이 소속기관을 포함한 당해 기관의 전략목표 달성 계획을 수립하는 내용이다. 성과관리 시행계획서는 성과관리 전략계획서의 실행계획의 개념이며 당해 연도의 성과목표와 이의 달성을 위한 정책(사업)과 성과지표를 제시하는 것을 주요 내용으로 한다. 성과관리 시행계획은 기본방향, 목표수립 체계 및 방법으로 구성되며 목표수립 체계 및 방법에는 임무·비전·전략목표, 성과목표, 관리과제, 성과지표 등으로 구성된다.

표 4-1 성과계획서의 구성요소

구 분		작성내용
기본방향		· 기관 임무, 전략목표 · 환경적 요인 사전 분석
목표 수립체계 및 방법	임무와 비전	· 기관의 목적 및 주요 기능 · 설립근거가 되는 법령 · 조직의 정책추진방향
	전략목표	· 국가 장기계획, 법령에 의한 중·장기 계획 내용 · 국가재정 운용계획 내용 반영
	성과목표	· 전략목표를 구체화하는 하위목표 작성 · 계획기간 동안 성과의 개선수준 작성
	성과지표	· 전략목표별 성과 측정 지표 목표치 및 관리계획
	관리과제	· 성과목표 달성을 위한 수단으로 개별 정책 또는 사업 단위를 의미 · 과제의 목표달성 연계성 설명, 투입 자원 등을 토한 사업 추진계획 작성

출처: 국무조정실(2023) 참조하여 저자 작성

성과계획서에서는 부처가 추진하는 사업별 추진상황 및 성과지표 달성도 등을 확인할 수 있어 사업의 내용을 이해하는데 주요한 자료로 볼 수 있다. 다만 성과계획서의 성과지표는 프로그램 및 단위사업별로 구성되고(장우현, 2020:11), 사업의 추진계획을 작성하는 문서로 그간 추진상황에서 발생한 문제점을 제시하지 않는다는 한계를 지닌다. 성과계획서에서 관리하는 최소사업단위인 관리과제는 다양한 세부사업으로 구성되어 있어 일반재정사업과 국고보조사업이 혼합되어 관리되어 있을 수 있으며, 관리과제에 대한 지적사항이 개별 국고보조사업에 대한 지적사항과 연계성이 크지 않을 우려가 있다.

(재정사업자율평가) 재정사업자율평가는 「국가재정법」제85조의8 및 동법시행령 제39조의3을 근거로 이루어지는 평가로 매년 성과계획서에 표기되는 성과관리대상사업에 대해 점검지표를 통해 평가하는 방식으로 이루어지고 있다. 재정사업자율평가는 성과목표관리대상 사업의 1/3씩 매년 평가하며, 부처가 1차적으로 자체 평가를 수행하고 그 결과를 기재부가 확인·점검하는 체계로 이루어진다. 평가는 상대평가를 가미한 5개 등급의 절대평가로 이루어지며, 미흡 이하 사업은 차년도에 예산을 삭감하도록 하고 있다. 평가 대상사업은 전술하였던 성과계획서와 동일하게 단위사업 단위로 이루어지며, 균형발전특별회계 등의 포괄보조 사업 등은 평가에서 제외된다. 2018년 이후부터

2020년(2019회계연도)까지는 부처마다 평가지표를 자율적으로 수립하고, 자체평가위원회의 심의·의결을 거쳐 확정하도록 하고 있다(장효진 외, 2021). 이후 2021년부터는 공통지표가 설정되어 부처별로 사업내용의 적정성(10점), 집행률(30점), 성과목표 달성도(40점), 성과우수성(10점), 제도개선 노력(10점), 가점항목(항목별 5점)으로 구성하여 평가를 수행하고 있다.

표 4-2 재정사업자율평가 평가지표(2021년 기준)

기준	평정사항
사업의 적정성(10점)	· 정부지출 필요성(5) · 사업방식의 효과성 및 재원 분담 적절성(5)
집행률 제고 노력(30점)	· 집행실적 제고를 위한 노력 및 실적 확인(30) · 감점: 연례적 이불용 사업(-5점)
성과목표 달성도(40점)	· 계획된 목표 달성도(40)
사업 성과의 우수성(10점)	· 사업 성과의 우수성 및 사업 내용 및 방식의 효과성(40)
제도개선 노력(10점)	· 평가결과 및 외부 지적사항의 사업구조개선 환류(10)
감점(-5점)	· 타 평가 및 국회·감사원·언론 등 외부기관에서 사업성과 미흡 등으로 문제점을 지적받은 경우(-5)
가점(최대 5점)	· 사회적 가치 구현:(5)

출처: 국토교통부(2021). p. 2~3.

재정사업자율평가 결과는 부처의 재정사업 추진 과정에서의 문제점을 확인할 수 있다는 장점을 지니지만 평가제도가 지속적으로 변화하여 연도마다 제공하는 정부의 수준이 상이하며, 재정사업 자율평가의 대상이 단위사업인 경우가 많아 세부사업에 대한 정보를 확인하지 못한다는 단점을 지니고 있다. 뿐만 아니라 사업별 평가결과도 1페이지에 불과하여 평가결과가 구체적인 문제점을 적시하고 있지 않는 점도 분석에 활용하기에 부적합한 사유로 작용하였다.

(국고보조사업 연장평가)이러한 문제점에 본 연구에서는 국고보조사업 연장평가 결과를 대상으로 분석을 수행하였다. 국고보조사업 연장평가는「보조금 관리에 관한 법률」제15조에 따라 국고보조사업에 대한 사업 지속 여부 등을 결정하기 위해 수행되는 평가이다.

국고보조사업 연장평가는 사업계획부터 평가까지 국고보조사업의 운영사항에 대해

평가를 진행하고, 그 결과를 환류하여 국고보조사업의 개선이 이루어진다. 따라서 국고보조사업 운영에 대한 전반적인 문제점을 도출할 수 있으므로 본 연구에서는 국고보조사업 연장평가에서 제시된 문제점을 분석하여 사업운영에 있어 발생하는 주요 문제점을 도출하였다.

표 4-3 사례분석을 위한 검토 대상

구 분	주요내용	검토결과
성과관리 시행 계획서	· 성과관리 전략계획에 기초하여 당해 연도 성과목표 달성을 위해 수립하는 계획 · 성과목표, 관리과제, 성과지표 및 재정부분의 과거 3년간 성과결과 등을 포함 · 여러 세부사업으로 구성된 단위사업 이상 수준에서 계획서 작성	〈부적합〉 · 성과계획서 상 관리과제가 여러 세부사업을 묶어 구성 · 관리과제의 부진 원인보다는 개선계획에 중점을 둔 내용 기술로 사업 문제점 도출 한계
재정사업 자율평가	· 수행부처가 자체적으로 수행중인 재정사업에 대해 상대평가하고 그 결과를 기재부가 확인·점검 · 세부사업 단위에서 추진중인 재정사업에 대해 평가하되 타 평가와 중복되는 사업은 제외	〈부적합〉 · 부처마다 평가지표 운영이 상이하여 다양한 부처의 통일성 확보가 어렵고, 평가결과서가 1장으로 축약되어 제시되어 사업별 구체적 문제 파악 불가
국고보조 사업 연장평가	· 보조사업 존속기간이 만료된 사업에 대해 실효성 및 재정지원 필요성 등을 평가 · 존속기간이 만료된 모든 국고보조사업에 대해 세부사업 단위에서 평가	〈적합〉 본 연구의 대상인 국고보조사업에 대해 세부사업 기준에서 통일된 기준으로 평가하고, 사업당 평가서 내용이 구체적으로 작성되어 문제점 도출에 적합

2. 주요 분석대상 선정 및 분석 기준

1) 주요 분석대상 선정

분석대상은 본 연구에서 다루는 문화관광, 환경, 농림, 해양수산, 국토 및 지역개발 분야 사업의 주관부처인 문화관광체육부, 환경부, 농림수산식품부, 해양수산부, 국토교통부 등 5개 부처의 최근 6년간(2017~2022회계연도) 연장평가 결과를 분석대상으로 한다. 특히 국고보조사업 중 본 연구에서는 중앙정부가 지방자치단체를 통해 추진하는 지방자치단체 경상 및 자본보조 사업만을 대상으로 하므로 본 연구에서는 지방자치단체 보조사업에 한정하여 문제점 분석을 수행하였다.

표 4-4 분석 대상의 범위 및 선정기준

분석대상	분석기간	선정기준
국토교통부, 해양수산부, 농림축산식품부, 환경부, 문화체육관광부	2017~2022 회계연도 (6년)	· 지자체 보조사업 다수 부처 · 국고보조사업 불용 과다 · 국고보조사업 예산 및 사업 수

분석대상을 살펴보면 6년간 5개 부처의 295건의 사업을 대상으로 문제점을 도출하며, 부처별 사업 비율은 환경부가 135건으로 전체 사업 중 45.8%를 차지하고 있으며 문체부가 20건으로 6.8%를 차지한다. 환경부의 사업은 2017년 40건, 2020년 45건으로 다른 부처의 사업에 비해 다소 많은 편이며 이는 해당연도의 평가대상 일부 사업이 수계별(한강, 낙동강, 섬진강, 영산강, 금강 등)로 별도로 평가를 받은 것에 기인한다. 문체부의 경우 타 부처에 비해 민간사업자에 대한 보조사업이 많아 지자체보조사업이 다소 적은 것으로 나타난다.

표 4-5 사례분석 대상

(단위: 건, %)

구 분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	합계	
							사업수	비율
국토교통부	9	8	7	8	12	11	55	18.6
농림축산식품부	2	12	3	6	9	4	36	12.2
문화체육관광부	3	3	5	4	2	3	20	6.8
해양수산부	7	9	8	9	9	7	49	16.6
환경부	40	12	16	45	9	13	135	45.8
합계	61	44	39	72	41	38	295	100.0

2) 분석기준

분석대상 사업에 대해 본 연구에서는 평가결과에서 도출되는 문제들을 사업운영단계별로 몇 가지 유형으로 구분하여 빈도분석을 수행하였다. 국고보조사업에 대해 대표적인 선행연구(윤기웅 외, 2012; 최순형 외, 2014; 권오성, 2015 등)를 바탕으로 각 단계별 주요 문제점을 도출하고 해당 유형에 해당하는 사업의 빈도를 분석하였다. 기

본적으로는 윤기웅 외(2012)가 선행연구를 기반으로 설정한 집행 부진 등에 대한 국고보조사업의 문제점 분석 기준을 적용하였으며, 권오성(2015) 등의 연구에서 제시되는 평가와 관련된 문제점 들을 추가하여 분석 기준을 마련하였다.

지방자치단체가 추진하는 국고보조사업에 대한 문제점과 관련하여 윤기웅 외(2012)는 기존의 선행연구를 종합하여 원인 및 유형을 도출하고 이를 통해 국고보조사업의 문제점을 도출하였다. 하지만 윤기웅 외(2012)에서 제시한 유형 및 문제점은 집행부진에 중점을 두고 있으므로 집행부진 외의 성과 및 효과성에 영향을 미칠 수 있는 사항들을 추가할 필요성이 있다.

이에 권오성(2015) 등의 연구를 참고하여 사업계획에 있어서는 사업의 유사·중복을 추가하였으며, 사업의 성과 및 효과성에 있어 중요시되는 성과관리 측면의 문제점으로 제시되는 성과평가를 위한 성과 부진, 성과지표 및 목표치의 설정, 그리고 평가결과의 환류를 문항으로 추가하여 분석의 기준을 마련하였다.

표 4-6 평가결과 분석 기준

구 분	분석기준	선행연구
계획	· 수요예측 및 비용산정 부정확성 · 사업목표 및 내용의 부실 · 사전절차 준비 부족 (인력, 설비, 자기부담금, 주민동의, 홍보 등) · 사업의 유사·중복 · 지방자치단체 등 이해관계자 의견수렴 부족 · 사업 선정 단계에서의 사업자 선정 등 문제	최성두(1998), 김형렬(1999), 문명재 외(2007), 김성철 외(2006), 김미혜 외(2009) 윤기웅 외(2012) 등
집행	· 절차 지연(사업변경, 의사결정 지연 등) · 용도 외 지출 및 정산 부적정 · 부정수급 · 이해당사자 충돌 등 · 현장점검 등 모니터링 부적정	강제상 외(1996), 김길수(1997), 김형렬(1999) 등
평가	· 성과부진 · 성과지표 및 목표치 설정의 문제 · 성과평가 결과 환류의 미흡	권오성(2015)

제2절 단계별 분석 결과

1. 분석결과 종합

사업운영 단계별로 국고보조사업 평가에서 문제점이 도출된 사업을 구분한 결과에 따르면 국고보조사업에 있어 계획, 평가, 그리고 집행단계 순으로 문제점이 많은 것으로 나타났다. 계획단계에서는 사업 수요 산정의 오류, 사전절차 이행, 이해관계자와의 조율 등이 원활히 이루어지지 않은 사항 등이 사업평가에서 다른 분야에 비해 많이 지적을 받은 것으로 보여진다.

다만 연도별 추이를 살펴보면 사업계획에 있어 문제가 있는 사업 수는 감소추세를 보이고 있으나 성과지표 및 목표치 설정, 사업의 목표 달성도, 평가결과의 환류 등이 포함된 평가분야에 문제가 있는 사업은 분석기간에서 점차 증가하는 것으로 나타났다. 국고보조사업의 성과가 강조되면서 성과측정 및 성과달성 등에 대한 문제가 지속적으로 부각되는 것으로 이해된다.

표 4-7 사업 운영단계별, 연도별 분석 종합

(단위: 건, %)

구 분	계획		집행		평가	
	지적사항	비율	지적사항	비율	지적사항	비율
합계	286	43.7	161	24.6	208	31.8
2022	34	41.5	17	20.7	31	37.8
2021	59	49.2	24	20.0	37	30.8
2020	51	31.7	52	32.3	58	36.0
2019	54	47.0	31	27.0	30	26.1
2018	46	52.3	17	19.3	25	28.4
2017	42	47.2	20	22.5	27	30.3

주: 일부 사업은 단계별 문제점이 복합적으로 도출되어 분석대상 사업수보다 합계 사업수가 많음

부처별로 살펴보면 농림축산식품부와 해양수산부 사업이 다른 부처의 사업에 비해 사업계획 단계에서 많은 문제점이 도출되었으며, 집행단계에 있어서는 문화체육부가

타 부처에 비해 많은 문제점이 도출되었다. 한편 평가단계에 있어서는 환경부와 해양수산부가 다른 부처에 비해 평가단계에서의 문제점이 많이 도출된 것으로 나타나고 있어 부처별 또는 분야별 특성이 평가결과에서 발생하는 문제점에도 영향을 미칠 수 있음을 시사한다.

표 4-8 사업 운영단계별, 부처별 분석 종합

(단위: 건, %)

구 분	계획		집행		평가	
	지적사항	비율	지적사항	비율	지적사항	비율
합계	286	43.7	161	24.6	208	31.8
국토교통부	60	47.2	30	23.6	37	29.1
농림축산식품부	41	49.4	18	21.7	24	28.9
문화체육관광부	19	39.6	16	33.3	13	27.1
해양수산부	55	48.7	23	20.4	35	31.0
환경부	111	39.1	74	26.1	99	34.9

주: 일부 사업은 단계별 문제점이 복합적으로 도출되어 분석대상 사업수보다 합계 사업수가 많음

2. 계획단계

계획단계에서 가장 많은 빈도가 도출된 문제점은 수요예측 및 비용산정의 부정확성(35.3%), 사업목표 및 내용 부실(31.8%), 사업 선정 단계에서의 사업자 선정 등의 문제(14.0%) 순으로 나타났다. 2017년 대비 2022년 증가추세를 보면 사업의 유사·중복 문제, 사전절차 부족, 이해관계자 등에 대한 의견수렴 부족 등의 문제는 증가하였다. 계획단계에서의 부정확한 수요 예측 등은 사업수요가 미달하는 경우 과도한 불용을 야기할 수 있고, 사전절차 부족은 국고보조금의 교부 지연, 집행과정에서의 지출 지연 등을 야기할 수 있다.

표 4-9 연도별 사업 계획단계에서의 문제점

(단위: 건, %)

구 분	합계		2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	지적사항	비율	지적사항	비율	지적사항	비율	지적사항	비율	지적사항	비율	지적사항	비율	지적사항	비율
사업 선정 단계에서의 사업자 선정 등의 문제	40	14.0	10	23.8	6	13.0	8	14.8	3	5.9	9	15.3	4	11.8
사업목표 및 내용의 부실	91	31.8	12	28.6	13	28.3	25	46.3	16	31.4	16	27.1	9	26.5
사업의 유사중복	22	7.7	1	2.4	2	4.3	5	9.3	6	11.8	5	8.5	3	8.8
사전절차 준비 부족	21	7.3	1	2.4	4	8.7	3	5.6	7	13.7	3	5.1	3	8.8
수요예측 및 비용산정의 부정확성	101	35.3	18	42.9	19	41.3	13	24.1	17	33.3	20	33.9	14	41.2
이해관계자의 의견수렴 등 부족	11	3.8		0.0	2	4.3		0.0	2	3.9	6	10.2	1	2.9
합계	286	100.0	42	100.0	46	100.0	54	100.0	51	100.0	59	100.0	34	100.0

한편 부처별로 구분한 분석결과에서는 문화체육관광부를 제외하면 분석 대상이 되는 모든 부처에서 사업목표 및 내용의 부실 및 수요예측 및 비용산정의 부정확성이 계획단계에서의 가장 큰 문제로 나타났다. 문화체육관광부는 다른 부처와 달리 사업선정 단계에서의 사업자 선정 등의 문제가 가장 큰 문제로 나타났다. 아울러 국토교통부의 경우 사업목표 및 내용의 부실 문제는 다소 비중이 낮았으나, 사업자 산정 등의 문제가 높은 비중을 차지하여 차이를 보였다.

표 4-10 부처별 사업 계획단계에서의 문제점

(단위: 건, %)

구 분	합계		국토교통부		농림축산식품부		문화체육관광부		해양수산부		환경부	
	사업 수	비율	사업 수	비율	사업 수	비율	사업 수	비율	사업 수	비율	사업 수	비율
사업 선정 단계에서의 사업자 선정 등의 문제	40	14.0	8	13.3	7	17.1	7	36.8	3	5.5	15	13.5
사업목표 및 내용의 부실	91	31.8	17	28.3	13	31.7	6	31.6	20	36.4	35	31.5
사업의 유사중복	22	7.7	8	13.3	-	0.0	-	0.0	5	9.1	9	8.1
사전절차 준비 부족	21	7.3	5	8.3	6	14.6	-	0.0	3	5.5	7	6.3
수요예측 및 비용산정의 부정확성	101	35.3	20	33.3	14	34.1	6	31.6	20	36.4	41	36.9
이해관계자의 의견수렴 등 부족	11	3.8	2	3.3	1	2.4	-	0.0	4	7.3	4	3.6
합계	286	100.0	60	100.0	41	100.0	19	100.0	55	100.0	111	100.0

구체적으로 수요 및 비용산정의 부정확성과 관련하여 국토교통부가 추진하는 국민임대에 대한 출자사업은 지역별 사업 수요량을 정확히 추정하지 못하여 사업비가 과다 편성되어 연례적으로 높은 불용액이 발생하는 사업으로 평가결과가 도출되었다. 그리고 사업목표 및 내용 부실에 있어서 해양수산부가 추진하는 활어차에 대한 산소공급 장비 교체 사업의 경우 활어차가 사용하는 산소통을 교체할 경우 발생하는 비용이 보조금을 통해 충당되기에는 부족하여 사업 희망자가 적어 사업 효과를 달성하지 못한 점이 지적되기도 하였다. 이 외에 사전절차 부족과 관련하여 국토부가 추진하는 부처연계형 노후산단 개발사업의 경우 사업과 관련하여 중기계획을 수립하여야 하나 해당 계획 수립에만 3~4년이 소요되어 사업추진이 지연되어 문제가 되었다.

표 4-11 계획단계에서의 발생하는 주요 문제 사례

구 분	분석기준
수요 및 비용산정의 문제	·국토교통부가 추진하는 국민임대(2018년)에 대한 출자사업은 지역별 주택 공급에 대한 수요를 제대로 파악하지 못해 사업의 불용액이 크게 발생함
사업목표 및 내용 부실	·해양수산부의 활어차 산소공급 장비 교체사업(2021년)은 활어차에서 사용하는 액화소통 설치비용이 200만 원인데 보조사업으로 교체되는 기체산소토은 420만 원 가량으로 사업자의 부담을 덜어주지 못하는 수준의 사업설계로 사업수요가 적음
사전절차 부족	·국토교통부의 부처연계형 노후산단 개발사업(2021년)은 사업 추진을 위해 재생계획 및 재생시행계획 수립이 필요하나 계획수립에만 3~4년 정도의 시간이 소요되어 사업 추진이 지연됨
사업의 유사·중복	·환경부의 천연가스자동차 보급 사업(2017년)은 동 보조사업내 유사중복 사업은 없으나 에너지특별회계 내에 유사한 친환경차 보급사업인 '11년부터 전기버스, '19년부터 수소버스 보급사업'과의 중복요소가 있음
이해관계자 의견수렴 부족	·국토교통부의 개발제한구역 관리사업(2018년)에 있어 내역사업 GB주민지원은 대상 선정 및 지원규모의 객관성과 투명성 확보, 지자체별 사업방향의 적정성이 담보될 수 있도록 이해관계자 등과의 협의가 필요한 사업임
사업자 선정	·농림축산식품부의 첨단무인동화 농업생산시범단지 조성사업(2021년)은 보조사업자 선정 시별도의 공모절차를 거치지 않고 사업자를 선정하여 사업의 객관성 및 공정성에 부정적 영향을 미치는 것으로 평가받음

출처: 연도별 국고보조사업 연장평가 결과보고서

(1) 수요 및 비용산정의 부정확

수요 및 비용산정의 부정확과 관련하여 사업수요에 대한 정확한 분석이 이루어지지 않아 장기재정수요를 정확히 파악하지 못하거나, 사업 여건에 대한 면밀한 검토가 이루어지지 않아 지적을 받은 사업이 많았다. 예를 들면, 문체부의 초등학교 스포츠강사 배치지원 사업은 초등학교 학생수가 줄어 강사 수요가 줄어들 것이 예상되나 이를 사업 수요에 반영하지 못하여 문제가 되었다. 한편 농식품부의 농기계임대사업의 경우 정밀한 수요추계를 하지 않아 재원 소요를 잘못 추정하여 문제가 되었다.

그리고 이러한 수요예측에 있어서의 문제점에 대해 정확한 수요예측 등을 위해서는 사업을 직접 수행하는 지방자치단체의 의견을 파악하는 것이 중요하다고 중앙부처 또한 인식하는 것으로 전문가 FGI 결과에서 도출되었다.

"국고보조사업 운영시 지방자치단체 의견이 반영될 필요는 있다. 특히 계획단계에서 정확한 수요예측을 위해서는 지자체의 니즈를 파악할 필요가 있고, 이를 계획에 반영할 필요가 있다."(D부처 공무원)

표 4-12 수요 및 비용산정의 부정확 지적 사례

부처	연도	사업명 (보조유형)	지적사항
환경부	2017	공공폐수처리시설 (자본)	· 기존 및 신규조성 산업 및 농공단지에 대한 공공폐수처리시설 지원을 중심으로 짜여진 예산규모 및 그 자체가 과도하다고 단정하기는 어려우나, 전체적으로 시설 가동률이 매우 낮아 비용 효과성이 크게 떨어지는 상태라고 판단되므로, 국가 전체적 관점에서 보면 동 보조사업의 예산 규모는 다소 과다하게 편성되어 있을 가능성이 높다고 판단됨
문화 체육 관광부	2018	서부내륙권 관광개발 (자본)	· 사업에산의 실집행률이 매우 저조한 현실을 감안하여 중간평가를 통해 장기재정소요액 추계를 재적상하고 연차별 투자계획에 따른 연도별 예산을 재산정해야 함
농림 축산 식품부	2018	농기계임대 (자본)	· 개별 내역사업의 수요추계가 단순하여 부처의 관점에서 이의 검증기능이 충분했음을 보다 명확하게 제시할 필요가 있음 · 전국 140개 시·군의 443개소의 농기계임대사업소를 대상으로 임대농기계 구입 및 보관창고 설치 지원 및

부처	연도	사업명 (보조유형)	지적사항
			농기계임대사업의 수요를 고려하여 연차별 계획을 수립하고 이를 근거로 사업비를 추계하였으나 항목별 소요액의 도출근거가 다소 미흡함
문화 체육 관광부	2019	초등학교스포츠강사 배치지원 (경상)	·초등학생 수의 감소로 인하여 초등스포츠 강사 필요수도 줄어들 가능성이 있으므로 향후 지원 규모를 재검토해야 함 · 중장기 재정추계가 같은 값으로 추계된 것으로 볼 때 내역의 객관적 합리성이 떨어져 보임
농림 축산 식품부	2021	가축사체처리지원 (자본/경상)	· 농림축산식품해양수산위원회의 지적도 있듯이, 동물자원순환센터 설치 지원사업은 사업수요가 없어 관련 예산이 전혀 집행되지 못한 것이므로 사업수요에 대한 조사가 면밀하게 이루어질 필요가 있음 · 차기연도 사업수요를 조기에 파악하고, 당해연도 사업예산 조기 교부 등을 통해 실질행율을 제고할 필요가 있음

출처: 연도별 국고보조사업 연장평가 결과보고서

(2) 사업목표 및 내용부실

사업목표 및 내용부실과 관련된 문제들은 사업의 법적 근거가 부족하거나 사업 내용의 구성이 정책효과 달성에 미치는 효과가 부족한 경우 등이다. 일례로 문체부의 국민문화향유권 확대 사업은 사업 추진과 관련하여 국고보조금 지급에 대한 법적 근거가 부족한 부분이 지적되었으며, 해수부의 친환경에너지 절감장비보급 사업은 친환경 에너지 보급을 위해 LED를 보급하는 사업이나 LED 보급과 친환경 에너지 사용의 연계성이 부족하여 문제가 되었다. 또한 농식품부의 국가지방관리방조제 개·보수 사업은 1986년부터 사업이 장기간 지속되어 관례적으로 사업이 추진되는 경향이 있어 사업계획의 근거가 되는 중장기 정책 방향을 반영하지 못해 문제가 되었다.

표 4-13 사업목표 및 내용부실 지적 사례

부처	연도	사업명 (보조유형)	지적사항
환경부	2018	공공수역 녹조발생 대응	· 부처 추진중인 녹조대응 시책 들 간 연계를 통해 체감할 수 있는 정책효과를 높이는 한편 효과성이 높은 시책 위주로

부처	연도	사업명 (보조유형)	지적사항
		(경상)	전환을 지속적으로 모색할 필요가 있음
해양수산부	2018	친환경에너지 절감장비보급 (자본)	· LED 등을 보급하는 사업의 효과는 불분명하고, 노후기관과 장비의 구입 비용을 일부 보조하는 사업은 민간투자를 구축했을 가능성이 있음 사업성과를 극대화할 수 있도록 LED 등 보급사업과 노후기관·장비·설비 내역사업을 통합하여 일원화하고 사업내용을 유연하게 추진함이 바람직함
농림축산식품부	2019	국가지방관리 방조제개보수 (자본)	· 1986년 이후 장기간 추진되어 온 사업으로 사업계획의 근거로 삼고 있는 중장기 정책과의 괴리가 발생하고 있어 재정비 필요성이 있으며, 목표 달성을 위한 전략의 수립이 시급함 · 사업의 목적과 효과달성을 위해 개보수 방조제 개소와 필요 예산의 예측과 사업 우선순위 선정에 보다 많은 정교한 체계화가 요구됨
국토교통부	2020	건축안전 (자본)	· 화재안전성능보강이 2022년부터 의무화됨에 따라, 종전과 같은 공사비 직접지원방식보다는 제도(의무화) 홍보 등 사업방식의 변경을 적극 검토 필요
농림축산식품부	2020	농지이용관리 지원 (경상)	· 본 보조사업에 대한 다른 정책 수단의 존재 여부와 민간 혹은 자체 수행이 가능한지에 대한 검토 결과 사업의 필요성이 인정되지 않음 · 사업의 직접적인 법적 근거가 명확하게 확인되지 않고 목적의 타당성 및 필요성에 미흡한 부분이 있음

출처: 연도별 국고보조사업 연장평가 결과보고서

(3) 사전절차 부족[20]

사전절차 부족에서 문제가 도출된 사업은 주로 사업추진을 위한 환경이 조성되지 않아 사업수혜자가 사업에 대해 인지하지 못하거나 불신하는 경우가 많았다. 대표적으로 국토교통부의 부처연계형 노후산단개발 사업은 사업 추진을 위한 사전 계획인 재생시행계획 수립이 필요하나 해당 절차가 지연되어 사업이 추진되지 않았다. 한편 해양수산부의 친환경어구보급 사업은 환경오염을 줄이는 친환경 어구 보급에 대해 어민들이 사업을 인지하지 못하거나 친환경어구가 어업활동에 효과적이지 않을 것이라는 불신을 홍보 등으로 해소하지 못한 부분이 지적되었다.

20) 중앙부처 담당자(순환근무)로 인한 업무미숙으로 사전준비가 부족할 수 있음. 특별한 경우를 제외하고 ㄴ년도말(국회 예산통과)부터 예산집행 준비를 하므로 협력부족보다는 진행되어야 할 준비가 부족할 것으로 생각함. 기급수요사업은 중앙 지방간 전달 집행에 기간이 소요되어 한계(중앙부처 B).

표 4-14 사전절차 부족 지적 사례

부처	연도	사업명 (보조유형)	지적사항
환경부	2018	대기개선추진대책 (자본)	· 2017년의 불용규모가 커진 것은 하반기 추경편성으로 인한 지방비 확보에 어려움이 있었기 때문임. 또한 어린이 통학차량의 LPG 전환지원의 경우 7월 추경편성 시 사업이 시작되면서 집행기간이 절대 부족하여 실집행률이 낮았음
해양수산부	2019	피해보전직불금 (경상)	· 실집행률 저조의 주된 이유는 해당 어업인의 제도 인지 부족과 소액 지원으로 인한 신청 기피 등임 · 수혜 대상 어업인을 확대하기 위해 수산정보통합시스템을 구축하여 홍보와 지원범위 확대를 위해 노력하였으나 어업인 인지도가 크게 개선되었다고 판단하기에는 제한적임
해양수산부	2020	친환경어구 보급 (경상/자본)	· 실수요자 의식전환과 개발 제품에 대한 신뢰성, 어가들의 경영비 절감 조건의 전제하에 사업이 가능함 ·다수의 현장 홍보와 공감대 형성이 중요하며, 수요자 니즈에 부합한 제품 개발도 필요함
국토교통부	2021	부처연계형 노후산단개발 (자본)	· 산단 재생사업을 추진하기 위해서는 재생계획 및 재생시행계획(재생사업지구계획) 수립이 필요하며 계획 수립에 3 ~ 4년 정도의 시간이 소요됨. '19년 신규사업으로 전체 사업대 상이 계획 수립 중에 있으며 계획 수립을 위해 수요조사, 입주기업체협의, 제영향평가(환경·교통·재해), 각종 심의 이행 등 절차 이행에 시간이 소요되어 '22.1. 현재 계획수립완료실적이 없음

출처: 연도별 국고보조사업 연장평가 결과보고서

(4) 사업의 유사중복

사업의 유사중복은 타 부처 사업과의 유사·중복으로 인해 사업의 수요자가 감소하거나 유사 사업 간 개별 추진으로 비효율이 발생하는 문제가 지적되었다. 대표적으로 해양수산부의 어업인교육훈련 사업은 제주지역 어업인에게 어업활동에 대한 교육을 추진하는 사업으로 제주특별자치도가 추진하는 수산기술 전문교육과정과 사업내용이 유사하며, 중복 교육자가 발생하는 것이 지적되었다.

다만 사업의 유사중복에 대한 문제들에 대해 공무원 FGI를 수행한 결과에 따르면 유사·중복으로 인해 평가에서 지적을 받은 사업 중에서도 실제 사업 특성이 달라 유지

하는 경우도 있으며, 부처별 사업 유사성에 대해서 개별 부처에서는 이를 점검하기 어려운 구조적인 문제가 영향을 미치는 것으로 나타났다.

"중앙부처끼리도 타 부처 사업을 모르기 때문에 유사사업에 대한 기재부 등의 의견이 중요하다. 보조사업도 어느 정도 진행이 되어 남은 사업이 많지 않다면 통폐합 할 수도 있고, 사업별 특성이 달라 현행 유지하자는 의견이 유사하게 나왔을 것 같다."(B부처 공무원)

"유사·중복사업에 대한 빈도가 많지는 않으나 부처별 사업간 유사성이 높은 경우도 있을 수 있다. 이런 경우 해당 부처에서는 유사 국고보조사업이 있음을 인지하지 못할 수도 있기 때문에 사업의 목적과 대상의 유사성이 매우 높은 경우에는 재정당국의 조정이 필요할 수 있다."(D부처 공무원)

표 4-15 사업의 유사중복 지적 사례

부처	연도	사업명 (보조유형)	지적사항
해양 수산부	2018	어업인교육훈련 (경상)	· 농특회계 어업인교육훈련 및 기술지원사업, 제주도 자체 사업인 수산기술 전문교육과정 사업과 유사성이 있을뿐만 아니라 교육 수혜자 중에서도 중복 교육자가 발생하고 있음
해양 수산부	2020	도서지역 생활필수품 해상운송비 지원 (자본)	· 국고보조사업 중 연료운반선 건조지원사업(행안부)와 관련성이 높음. 따라서 해당 사업과 보조사업이 병행될 필요가 있음
국토 교통부	2021	첨단도로교통체계 (자본)	· 부처는 유사·중복되는 다른 재정사업이 없다고 설명하고 있으나, 동 사업내역의 비목인 '긴급차량 우선신호사업'은 소방청/경찰청 사업으로도 추진이 가능하며, '스마트교차로사업'은 국토교통부의 '스마트시티/스마트챌린지'사업으로도 추진이 가능하기 때문임

출처: 연도별 국고보조사업 연장평가 결과보고서

(5) 이해관계자 의견수렴 부족

이해관계자 의견수렴 부족은 지방자치단체 및 유관 이해관계자들의 의견을 사업추진단계에서 반영하지 않아 사업수요를 잘못 산정하거나 사업추진방식을 잘못 설정하는 등의 문제를 야기하는 경우이다. 환경부의 대기오염측정망 구축 운영 사업은 지방자치단체에 대기오염 측정 시설을 설치하는 사업이나 시설 설치 등에 대해 지방자치단체와 협의가 사전에 이루어지지 않아 연례적으로 사업예산이 이월되는 사업으로 평가에서 지자체와의 사전 협의를 요청하였다. 해양수산부의 갯벌생태계 복원사업은 지방자치단체의 중도 사업포기 사례가 많아 사업 추진과 관련하여 지방자치단체의 지방비 부담, 사업 추진 내용 등에 대한 지자체와의 협의를 평가에서 요청한 사업이다.

이와 관련하여 공무원을 대상으로 FGI를 실시한 결과에서는 중앙부처와 지방자치단체 간 인식 차이가 있는 것으로 나타났다. 지방자치단체는 시설 사업 등을 추진할 때 정부 부처 중심으로 검토되고 사업이 기획되어 공모사업에 선정되더라도 주민의 민원, 사업변경 협의 등이 원활히 이루어지지 않아 사업을 포기하는 경우가 많다는 의견이 개진되었다. 반면 중앙정부는 사업 기획 시 지방자치단체와 재정당국과 협의를 통해 진행되고 있으며, 사업 선정이 되지 않는 일부 지방자치단체에서 사전 협의 등에 부정적인 시각이 있을 수 있다는 의견이 개진되었다. 다만 사업 기획 시 보다 집행과정에서 협의가 잘 이루어지지 않는다는 의견도 있었다.

"국고보조금 사업이 우선적으로 정부 부처 위주로 선행 검토되어, 예산이 확정되고, 이후 공모방식 등을 통해서 지자체간 경쟁구도에서 사업 신청을 받기 때문에, 지자체에서 꼭 필요한 사업이기 보다는 국비 보조사업에 맞추어 사업을 신청하는 경우가 많다. 그러다보니, 국고사업이 선정된 이후에는 지자체에서는 지역수요와 민원 등에 의해 사업 변경, 협의가 원활치 않을 경우 사업 포기 등 문제가 발생하기도 한다."(A광역자치단체 공무원)

"국고보조사업 운영에 있어 지자체 의견은 반영되어야 하나, 반대로 국회 예산 심의 과정에서 갑자기 들어간 지자체 지역사업(민원사업)에 대해 중앙부처에서 견제할 수 있는 장치도 필요하다(A부처). 지자체와 수시로 업무협의가 이루어지고 있으므로 별

도 제도적 방안의 필요성이 적다고 생각된다."(A부처 담당 공무원)

"보조사업 중에서도 국가 정책상 필요가 높고, 지방자치단체의 수요가 적은 경우, 특히 지역주민의 반대가 있어 지자체 집행시 문제가 발생하는 경우 중앙-지방이 협력이 부진하다는 의견이 높을 수 있다."(B부처 공무원)

"최초 국고보조사업 추진은 지자체 협의 및 재정당국 협의 등을 걸쳐 추진되는데 진행 과정에서 협력이 부진한 것으로 판단된다."(C부처 공무원)

표 4-16 이해관계자 의견수렴 부족 지적 사례

부처	연도	사업명 (보조유형)	지적사항
환경부	2018	대기오염측정망 구축 운영 (자본)	· 대기오염측정망 운영계획 등에서 추진방향을 결정하는 과정에 지방자치단체의 수요를 면밀히 검토하여, 실제 이월예산이 발생하지 않는 범위 내에서 사업을 운영하는 것이 필요함 · 사업의 규모가 사업 목표 달성을 위해 충분히 구성되었는가에 대해서는 지방자치단체의 여건을 고려한 충분한 검토가 이루어지지 않았다고 평가됨
환경부	2020	관리청별주민지원 (한강수계관리기금) (경상)	· 상수원관리지역주민들의 규제완화 및 토지이용가치 하락, 물가상승에 따른 사업 증액 요구 등의 분위기 속에서 지속적인 만족도 상향 설정에는 한계가 있으나, 주민들과의 소통강화 및 주민제안 반영 등을 통해 만족도를 제고할 필요가 있음
국토 교통부	2021	개발제한구역관리 (자본/경상)	· 내역사업 GB주민지원은 대상 선정 및 지원규모의 객관성과 투명성 확보, 지자체별 사업방 향의 적정성이 담보되어야 함.
해양 수산부	2022	갯벌생태계 복원사업 (자본)	· 동 보조사업은 유형별로 사업비가 편차가 크며, 지자체 추진의지 등이 매우 중요함. 중도 사업 포기 등은 사업 효과성을 반감시키는 요인으로 작용함. 이에 개략적인 사업비 산정을 근거로 지자체와의 긴밀한 소통과 부담능력 등에 대한 검증 등이 요구됨

출처: 연도별 국고보조사업 연장평가 결과보고서

(6) 사업자 선정

사업자 선정에 있어서 지적받은 사업들은 사업 추진 역량을 갖추지 못한 사업자를 선정하여 사업 추진이 지연 또는 사업 추진이 포기되는 경우가 다수를 차지하였다. 대표적으로 문체부의 중부내륙권 관광개발 사업은 사업 추진과정에서 지자체가 사업을 포기하는 경우가 많아 집행률이 저조하여 문제가 되었다. 또한 농식품부의 첨단 무인자동화 농업생산 시범단지 사업은 별도의 공모 절차를 거치지 않고 대통령 공약을 이유로 특정 지자체에 사업을 추진하도록 하여 지자체의 사업추진 역량 등을 지적받았다.

표 4-17 사업자 선정 지적 사례

부처	연도	사업명 (보조유형)	지적사항
문화체육 관광부	2018	중부내륙권 관광개발 (자본)	· 지자체 사업포기 등 일부 보조사업자 선정이 적절했다고 보기 어려움
농림축산 식품부	2021	첨단 무인자동화 농업생산 시범단지 조성 (자본)	· 본 사업은 별도의 공모절차 없이 전라남도를 선정하여 사업을 진행하고 있어 보조사업자 선정의 적정성이 충분하지 않음 · 해당 사업이 대통령 지역공약 이행계획에 포함되어 있기는 하나, 타 지자체에 비해 우월한 장점을 가지고 있는지에 대한 구체적인 근거가 확인되지 않음
환경부	2021	농어촌폐기물 처리 시설 (자본)	· 폐기물처리시설 설치 시 민원 발생이 가장 빈발하고 고조되는 시점이 시설 입지 결정단계임을 감안하여 폐기물처리시설 입지 결정이 완료된 사업에 한해 정부안 편성 시 반영해 예산 투입 후 사업 지연되는 사례를 방지할 필요가 있음

출처: 연도별 국고보조사업 연장평가 결과보고서

3. 집행단계

집행단계에서 문제가 발생한 사업을 분석한 결과 가장 많은 문제는 절차지연(41.6%)에서 발생했으며, 그 다음으로 부정수급(28.0%), 현장점검 등 모니터링 부적정(17.4%), 이해당사자 갈등 등에 따른 사업지연(9.3%) 순으로 도출되었다. 다만 이러한 결과에서는 집행수준이 저조하였으나 사업계획 등의 문제로 집행이 부진한 사

업은 제외하였음을 유의할 필요가 있다.

부정수급의 문제는 보조사업의 부정수급이 나타나서 문제가 되기보다는 부정수급 예방을 위한 관련 규정 등이 미비한 점이 대다수였으며, 부정수급의 지적사항은 감소 추세를 보였다. 이 외에도 현장점검 등 모니터링 부적정 또한 집행의 주요한 문제이나 연도별로는 감소 추세를 보이고 있다. 이는 부정수급과 사업 모니터링에 대한 보조금 관리시스템을 통한 관리가 보다 강화되었고, 재정사업에 대한 기재부 증심의 현장점검 등이 강화된 것에 기인한다고 보여 진다. 한편 절차지연은 분석 자료에서 증가추세를 보이는 것으로 나타났다.

표 4-18 연도별 집행단계에서의 문제점

(단위: 건, %)

구 분	합계		2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	지적사항	비율	지적사항	비율	지적사항	비율	지적사항	비율	지적사항	비율	지적사항	비율	지적사항	비율
부정수급	45	28.0	5	25.0	6	35.3	14	45.2	15	28.8	4	16.7	1	5.9
용도 외 집행	4	2.5		0.0	1	5.9	-	0.0	1	1.9	-	0.0	2	11.8
이해당사자 충돌 등으로 인한 사업 지연	15	9.3	1	5.0	3	17.6	-	0.0	6	11.5	4	16.7	1	5.9
절차 지연	67	41.6	5	25.0	1	5.9	10	32.3	25	48.1	13	54.2	13	76.5
정산 부적정	2	1.2	1	5.0	-	0.0	-	0.0	1	1.9	-	0.0	-	0.0
현장점검 등 모니터링 부적정	28	17.4	8	40.0	6	35.3	7	22.6	4	7.7	3	12.5	-	0.0
합계	161	100.0	20	100.0	17	100.0	31	100.0	52	100.0	24	100.0	17	100.0

전술한 결과를 부처별로 재구분한 결과 모든 부처에서 절차 지연은 공통적으로 가장 큰 문제점으로 제시되었다. 다만 각 부처별로 집행에 있어 주요 문제점은 다소 상이하게 나타났다. 국토교통부와 농림축산식품부는 전체 결과와 유사한 경향을 보였다. 문체부는 현장점검 등 모니터링 부적정이 상대적으로 높은 비중으로 나타났다. 한편 해양수산부는 절차 지연과 현장점검 등 모니터링 부적정이 가장 주요한 문제로 나타났으며 환경부의 경우 이해당사자 등으로 인한 사업지연의 문제가 타 부처에 비해 높은 수준을 보였다.

표 4-19 부처별 집행단계에서의 문제점

(단위: 건, %)

구 분	합계		국토교통부		농림축산식품부		문화체육관광부		해양수산부		환경부	
	지적사항	비율	지적사항	비율	지적사항	비율	지적사항	비율	지적사항	비율	지적사항	비율
부정수급	45	28.0	7	23.3	8	44.4	6	37.5	2	8.7	22	29.7
용도 외 집행	6	3.7	-	0.0	-	0.0	-	0.0	1	4.3	5	6.8
이해당사자 충돌 등으로 인한 사업 지연	15	9.3	2	6.7	-	0.0	-	0.0	2	8.7	11	14.9
절차 지연	67	41.6	15	50.0	8	44.4	6	37.5	12	52.2	26	35.1
현장점검 등 모니터링 부적정	28	17.4	6	20.0	2	11.1	4	25.0	6	26.1	10	13.5
합계	161	100.0	30	100.0	18	100.0	16	100.0	23	100.0	74	100.0

절차 지연과 관련하여 국토교통부의 신림선 경전철 건설사업은 지자체와 민간자본 관련 협약이 지연되어 이후 진행되어야 하는 절차들이 진행되지 않아 집행부진의 문제가 발생하였다. 그리고 이해당사자 갈등과 관련하여 환경부의 가축 분뇨 공공처리시설 설치 사업은 해당 시설이 혐오시설로 주민들에게 인식되어 지속적인 민원이 발생하여 사업 추진이 지연되었다. 특히 혐오시설 또는 개발제한구역 등과 관련된 보조사업의 경우 민원 발생으로 인해 집행이 이루어지지 않는 사업이 많았다. 이 외에도 일부 사업들에서는 목적에 부합하지 않는 지출, 부정수급 등이 발생하여 집행상의 문제점이 사업평가에서 지적되었다.

표 4-20 집행단계에서의 발생하는 주요 문제 사례

구 분	분석기준
절차 지연	· 국토교통부의 신림선경전철 사업(2017년)은 민자협약 지연 등의 사유로 착공이 지연되는 등의 문제가 발생하였으며, 따라서 불용액이 발생하였음
용도 외 지출 및 정산 부적정	· 환경부의 분리배출 취약지역 배출환경 개선사업(2017년)에서는 행정비용(인건비, 임대료, 여비, 업무추진비 등 경상경비) 총액이 예산액 대비초과한 것으로 파악됨 · 환경부의 환경기초시설설치(영산강섬진강) 사업은 정산절차 규정을 활용하여, 타 사업과 같이 전문기관에 검토 제도화 등이 필요하다고 지적 받음
부정수급	· 환경부의 자동차 배출가스 관리사업 사업(2020년은 권익위 조사결과('20.12.8)에 따르면, 저감장치 제작사의 원가 부풀리기에 따른 보조금 불법편취, 차주 부담금 대납 등 보조금 부당 수령 등이 적발된 바 있음)
이해당사자 갈등	· 환경부의 가축분뇨 공공처리시설 설치 사업(2021년)은 설치하고자 하는 시설이 혐오시설로 인식되어 지속적인 민원ㅇ이 발생하여 시설 설치가 지연되어 집행률이 저조함
현장점검 등 부적정	· 국토교통부의 국가하천유지보수 사업(2017년)은 예산집행율이 낮고 보조금 미반납 상태인 지자체에 대한 감독이 이루어지지 않아 사업부처의 관리 감독 강화에 대한 지적을 받음

출처: 연도별 국고보조사업 연장평가 결과보고서

1) 절차지연

사업계획 과정에서의 사전 절차와 달리 절차 지연은 보조금 교부 후 사업을 수행하는 지방자치단체의 행정절차 지연을 의미한다. 환경부의 경우 타 부처에 비해 혐오시

설 등이 주로 집행지연이 발생하는데 이는 혐오시설에 대한 주민들의 반발에 기인한 행정절차 진행 지연, 부지 선정 지연 등이 주로 발생한다. 대표적으로 친환경청정사업 지연 사업 또한 시설 조성에 대한 행정절차 지연이 실집행 부진을 유발하는 주요한 요인으로 작용하였다. 문체부의 공공체육시설 개보수 지원 사업은 사업 확정 후 지방비 편성 절차가 지연되어 사업추진이 지연되었다.

이러한 절차지연의 문제에 대해 FGI에 참여한 중앙부처 공무원은 사전 기획이 충분히 이루어지지 않은 지방자치단체의 숙원 사업을 주요한 원인으로 지목하였으며, 중앙부처는 예산배정 등 지원이 제대로 이루어지고 있는 것으로 인식하였다. 다만 지방자치단체에서는 사업 기획 당시 절대적인 집행 기간이 고려되지 않고 있으며, 사업 추진 과정에서 사업변경 등에 대응할 수 있도록 국고보조사업 운영에 있어 유연한 대응이 필요하다고 의견을 제시하였다.

"정부가 정책적으로 전국 단위에 걸쳐서 이루어지는 사업의 경우에는 주무부처와 지자체 간 협력 부족 등의 사례가 있으나, 통상적으로는 지자체장(해당 지역구 국회의원)의 공약 이행 차원에서 지자체에서 무리한 사업 요구를 통해 예산 반영 후에 부지 또는 지방비 미확보 등의 문제로 사업 지연 등이 발생하는 사례가 많다." (A부처 공무원)

"사업에 대해 지연될 수 있다고 생각되나, 대부분의 사업은 협의 지연으로 예산 배정이 지연되는 사례는 없는 것으로 알고 있다."(C부처 공무원)

"시설건립사업 국고보조사업 운영에 있어서는 다양한 변경상황이 발생할 수 있고, 불가항력에 의한 변경사유(법령에 의한 반영사항, 현상변경, 물가상승, 사업비 증액, 운영계획 변경 등)이 있기 때문에, 정부에서도 유연하게 대응할 수 있도록 국고보조사업 지침을 융통성 있게 조정해야 의견반영이 원활해 질 것으로 판단된다."(A광역지자체 공무원)

표 4-21 절차지연의 지적 사례

부처	연도	사업명 (보조유형)	지적사항
환경부	2019	친환경청정사업 지원 (자본/경상)	· 2019년부터 3년간 동일하게 민원, 사업계획 및 실시설계 변경, 행정절차 지연 등으로 인한 공기 부족으로 집행지연이 제시되고 있음
문화체육 관광부	2020	공공체육시설 개보수 지원 (자본)	· 사업 선정 후 지방비 편성 추진 등 사전행정절차가 지연되어 3년간 실집행률 실적이 58%임
농림축산 식품부	2020	청년보금자리조성 (자본)	· 3년 평균 실집행률 70% 미만에 해당하며, 타당한 사유(천재지변, 자연재해, 낙찰차액)라 보기 어려움. 시·군의 기본계획 공모유찰 및 수립지연에 의한 실집행 부진
해양 수산부	2020	수산식품산업거점 단지조성 (자본)	· 설계 및 착공 지연으로 사업 순연 추진중이며, 특히 '20년도는 코로나-19 장기화 및 긴 장마로 인한 공사 지연 최근 3개년 실집행률은 67.8%로 저조한 편이며, 2020년 코로나로 인한 집행부진을 감안할 필요가 있으나, 집행율 개선을 위한 노력이 필요

출처: 연도별 국고보조사업 연장평가 결과보고서

2) 용도 외 지출

용도 외 지출과 관련하여 지적받은 사업들은 사업 목적에 부합하지 않은 예산을 집행하거나 편성된 예산 내역에 위배된 집행 사례가 발생하는 등의 문제를 지니고 있었다. 대표적으로 해양수산부의 양식 등 재해대책비 지원사업은 재해대책비 예산을 부처의 다른 사업에 투입한 것으로 평가되어 지적받았다. 또한 환경부의 분리배출 취약지역 배출환경 개선사업은 행정비용이 편성된 예산을 초과하여 실집행된 것으로 평가되어 문제가 되었다.

한편 정산 부적정은 보조사업에 대한 정보공시를 수행하지 않거나 전문기관을 통한 회계검사 등을 시행하지 않아 문제가 되었다. 대표적으로 환경부의 사업장 미세먼지 관리사업은 보조사업자의 정보공시가 이루어지지 않아 평가에서 지적받았으며, 환경부의 환경기초시설설치(영산섬진강) 사업은 전문기관에 의한 회계검사가 이루어지지 않아 문제가 되었다.

표 4-22 용도외 지출의 지적 사례

부처	연도	사업명 (보조유형)	지적사항
환경부	2017	환경기초시설설치 (영산강섬진강) (자본)	정산절차 규정 활용, 타 사업과 같이 전문기관에 검토 제도화 및 명화 필요
해양수산부	2018	양식등 재해대책비 (자본)	· 평가위원이 부처에 [교부집행이 아닌] 실집행 실적을 요청하였고 별도로 dBrain상의 실집행 자료를 분석한 바 있음. dBrain 기준으로 할 때 최근 3년간 실집행 실적이 dBrain상에는 없는 것으로 보고되고 있음 특히 2016년과 2017년의 경우 예산이 각각 50억 원인데 반해, 예산현액이 각각 약 4천만 원, 22억 원에 불과함. 당시 재해대책비로 활용하지 않고 부처의 여타 예산으로 전용된 것으로 판단됨
환경부	2020	분리배출 취약지역 배출환경 개선사업 (자본/경상)	· 행정비용(인건비, 임대료, 여비, 업무추진비 등 경상경비) 총액이 예산액을 초과한 것으로 파악됨
환경부	2020	사업장 미세먼지 관리사업 (자본)	보조사업자 정보공시를 시행하고 있지 않음

출처: 연도별 국고보조사업 연장평가 결과보고서

3) 부정수급

국고보조사업의 비효율을 야기하는 주요한 요인인 부정수급은 다수 사업은 아니나 일부 사업에서 문제가 발생하고 있다. 대표적으로 농식품부의 폐업지원 사업은 농가가 농업 폐업 시 보조금을 지급하는 사업인데 폐업 이후 보조금을 교부받은 농가에서 다시 가축 사육, 작물 재배 등이 이루어져 부정수급이 적발되었다. 또한 국토교통부의 도시재생사업의 경우 부정수급이 발생하지는 않았으나 부정수급을 예방하고 부정수급 발생 시 이에 대응하는 규정이 마련되지 않아 지적을 받았다.

표 4-23 부정수급의 지적 사례

부처	연도	사업명 (보조유형)	지적사항
농림축산식품부	2018	폐업지원	· 부정수급에 계속 발생하고 있으며, 부정수급을 줄이고 관리 효율성을 제고하기 위한 노력이 필요함 · 2013년부터 2016년까지 13개 농가에서 가축 재사육, 작물 재배, 가축처분 부적절 등이 적발되어 일부에 대해 환수조치 중임
문화체육관광부	2019	3대문화권 생태관광기반 조성 (자본)	· 관광자원개발사업 보조금 관리지침에 따라 부정수급 관리를 준용하고 있으며 총사업비 조정을 통한 제재조치를 이행하고 있으나 국무조정실에 의해 외부적발 건수는 6건이 추가로 발생되었기에 부정수급 관리를 강화할 필요가 있음
국토교통부	2020	도시재생사업	· 부정수급에 대한 별도의 규정을 마련하지 않아 향후 도시재생사업 추진과정에서 부정수급이 발생하지 않도록 대책을 마련할 필요가 있음
환경부	2020	자동차 배출가스 관리사업 (자본)	· 권익위 조사결과('20.12.8)에 따르면, 저감장치 제작사의 원가 부풀리기에 따른 보조금 불법편취, 차주 부담금 대납 등 보조금 부당 수령 등이 적발된 바 있음

출처: 연도별 국고보조사업 연장평가 결과보고서

4) 이해당사자 갈등

이해당사자 갈등 문제는 주로 혐오시설의 설치로 인해 주민과 지자체간의 갈등으로 집행이 지연되는 경우가 주로 지적되었다. 환경부의 경우 폐기물처리 시설 확충 사업 추진과정에서 지역주민들이 지속적으로 반대하여 해당 지자체가 사업을 포기하게 되어 사업비 집행이 이루어지지 않았다. 또한 해양수산부의 경우 친환경어구 보급 사업 중 굴 패각 자원화사업 시설 조성과 관련하여 폐기물 처리 시설에 대한 주민들의 반대로 인해 사업부지 선정이 난항을 겪어 결국 지방자치단체가 사업을 포기하여 집행이 이루어지지 않았다.

표 4-24 이해당사자 갈등의 지적 사례

부처	연도	사업명 (보조유형)	지적사항
환경부	2018	폐기물처리 시설 확충 (자본)	· 최근 2년간 시설 설치의 지역주민과의 갈등으로 사업포기로 인한 불용액이 발생하고 있음
국토 교통부	2020	도시재생사업 (자본)	· 신규 선정사업의 활성화 계획 수립, 보상협의 및 지역주민 의견 수렴 등 사전 준비절차 등으로 실집행 부진, 특히 '20년에는 코로나19로 사업일정 차질로 집행 부진
해양 수산부	2020	친환경어구 보급 (자본/경상)	· 굴 패각 자원화사업과 김 종자용 패각국산화 사업은 사업 내용이 폐기물 처리로 부지선정에 애로가 있어 사업자가 포기하는 등 문제가 발생함

출처: 연도별 국고보조사업 연장평가 결과보고서

5) 현장점검 등 부적정

현장점검 등 부적정과 관련하여 문제가 된 사업은 집행 및 사업관리를 위한 모니터링 체계 미흡이 주요한 원인이었다. 국토교통부의 국가하천유지보수 사업은 지방자치단체에 대한 집행 관리가 이루어지지 않아 사업관리 강화를 평가에서 요구하였다. 그리고 문화체육관광부의 충청유교문화권광역관광개발사업의 경우 낮은 집행률로 인해 주기적인 사업 추진경과 검토와 월별 집행관리 등을 평가에서 요구받았다. 다만 이러한 현장점검의 문제는 중앙부처 인력 등이 부족한 구조적인 문제가 작용하는 것으로 판단되며, 중앙부처에서는 사업에 대해 지침 등을 통해 충분한 중간점검을 실시하고 있다고 보고 있다.

"지자체 국고보조사업 진행 과정을 주무부처에서 꼼꼼히 챙기기에는 과다한 물리적 업무량이나 가용 인적 자원 부족 등으로 한계가 있다."(A부처 공무원)

"중앙부처의 지침에 따른 중간점검이 충분하다고 느끼고, 다만 외부(기재부, 예정처 등), 중앙부처의 점검이 부족하다고 판단하는 경우가 발생한다."(B부처 공무원)

표 4-25 현장점검 등 부적정의 지적 사례

부처	연도	사업명 (보조유형)	지적사항
국토 교통부	2017	국가하천유지보수 (자본)	예산집행률이 낮은 지자체와 반납대상액 미반납 상태인 지자체에 대한 감독 필요이 필요함
해양 수산부	2019	연안관리 (자본)	“해양쓰레기 위탁 처리 업체 선정 및 사후관리 지침”을 마련 보급(‘20년 1월)하여 주기적으로 합동점검(해수부-지자체)을 추진되고 있으나, 연간 개최 횟수 등을 감안할 때 자체사업관리를 위해 많은 노력을 기울이고 있다고 보기에는 다소 미흡함
문화체육 관광부	2020	충청유교문화권 광역관광개발 (지역지원)	문체부는 다년간 진행되는 관광자원개발 사업의 특성을 고려, 매년 상·하반기(1월, 7월) 사업수행 상황보고(지자체→문체부) 및 검토를 추진하고, 월별 실집행 현황 및 추진실적 을 검토(연 12회)하여 추진공정이 부진한 사업에 대한 현장점검 및 사업계획 변경상황 발생시 즉각 협의 및 검토를 통해 문제를 해결하려고 노력이 필요함
농림축산 식품부	2021	스마트원예단지 기반조성 (자본)	· 또한, 동 사업은 계속사업임에도 매년 사업이 지연되고 있다는 점을 고려하면, 사업지구를 선정할 때 지방자치단체의 사업 집행 가능성을 면밀하게 검토하고, 분기별로 사업추진실태를 점검하는 등 사업관리를 강화할 필요가 있음

출처: 연도별 국고보조사업 연장평가 결과보고서

4. 성과평가 및 환류 단계

평가단계에 있어서의 대부분의 문제들은 성과지표 및 목표치 설정에 대한 문제들로 나타났다. 대부분 사업에 대해 설정한 성과지표가 대표성을 확보하지 못하거나 성과지표의 측정 방법에 있어 타당성이 부족한 경우이다. 또한 목표설정에 있어서는 타당한 목표치 또는 도전적인 목표치를 설정하지 않은 경우가 이에 해당한다. 평가결과의 환류 미흡이 문제가 된 사업은 많지 않은데 이는 기존 평가결과의 환류 여부를 사업평가 시 고려하기 때문으로 이해된다.

표 4-26 연도별 평가단계에서의 문제점

(단위: 건, %)

구 분	합계		2017		2018		2019	
	사업 수	비율	사업 수	비율	사업 수	비율	사업 수	비율
사업성과 부진	18	8.7	5	18.5	1	4.0	6	20.0
성과지표 및 목표치 설정의 문제	163	78.4	20	74.1	17	68.0	22	73.3
성과평가 결과 환류의 미흡	27	13.0	2	7.4	7	28.0	2	6.7
합계	208	100.0	27	100.0	25	100.0	30	100.0

구 분	2020		2021		2022	
	사업 수	비율	사업 수	비율	사업 수	비율
사업성과 부진	2	3.4	2	5.4	2	6.5
성과지표 및 목표치 설정의 문제	51	87.9	31	83.8	22	71.0
성과평가 결과 환류의 미흡	5	8.6	4	10.8	7	22.6
합계	58	100.0	37	100.0	31	100.0

부처별로 구분하여 살펴본 결과에서도 전술하였던 결과와 동일하게 나타났다. 분석 대상인 모든 부처 사업 중 평가단계에서 발생하는 문제의 대부분은 성과지표 및 목표치 설정에서 발생했다. 따라서 평가 단계에서는 부처별 사업 특성의 영향이 크지 않은 것으로 판단된다. 다만 문화체육관광부의 사업에 있어서는 평가 환류로 인해 문제가 발생하는 사업수가 다른 부처에 비해 다소 높게 나타나고 있다. 다만 문체부의 경우 타 부처에 비해 분석 대상 사업수가 적으므로 결과 해석에 유의할 필요가 있다.

표 4-27 부처별 평가단계에서의 문제점

(단위: 건, %)

구 분	합계		국토교통부		농림축산식품부	
	지적사항	비율	지적사항	비율	지적사항	비율
사업성과 부진	18	8.7	2	5.4	5	20.8
성과지표 및 목표치 설정의 문제	163	78.4	32	86.5	16	66.7
성과평가 결과 환류의 미흡	27	13.0	3	8.1	3	12.5
합계	208	100.0	37	100.0	24	100.0
구 분	문화체육관광부		해양수산부		환경부	
	지적사항	비율	지적사항	비율	지적사항	비율
사업성과 부진	2	15.4	5	14.3	4	4.0
성과지표 및 목표치 설정의 문제	9	69.2	25	71.4	81	81.8
성과평가 결과 환류의 미흡	2	15.4	5	14.3	14	14.1
합계	13	100.0	35	100.0	99	100.0

성과지표 및 목표치 설정과 관련하여 문체부는 서부내륙권 광역관광 개발 사업을 추진하면서 사업공정률에 대한 목표치를 낮게 설정하여 목표치를 초과달성한 것이 문제가 되었다. 그리고 평가결과의 환류에 있어서 해양수산부의 제주일반항 건설사업은 기존 평가에서 성과지표의 개선을 요청받았으나 지표를 개선하지 않고 유지하여 문제가 되었다.

표 4-28 평가단계에서의 발생하는 주요 문제 사례

구 분	분석기준
사업성과 부진	· 해양수산부의 어업인교육훈련(제주)(2018년) 사업은 사업의 내용과 목표는 명확하고 구체적이지만, 사업은 당초에 계획한 교육 참여인원을 확보하지 못하였고, 교육훈련 만족도가 90% 이상을 유지하고 있으나 목표치에 미치지 못하는 사례도 있음. 제주 지역의 어업가구와 어가인구가 감소추세이기는 하지만, 교육 대상자의 2% 수준의 교육 목표 인원이 미달하는 사례를 볼 때 사업의 효과성은 크지 않다고 평가 받음
성과지표 및 목표치 설정 문제	· 문화체육관광부의 서북내륙권 광역관광 개발 사업(2021년)은 성과평가에서 사업공정률이 목표치를 초과 달성했지만 해당 사업의 집행률이 20% 내외임에 기인하여 목표치를 낮게 설정한 것으로 지적받음
평가 환류 미흡	· 해양수산부의 제주일반항 건설사업(2021년)은 이전 평가에서 부적절한 성과지표 개선을 요청하였으나 해당 성과지표를 변경하지 않고 유지하여 평가에서 문제가 됨

출처: 연도별 국고보조사업 연장평가 결과보고서

1) 사업성과 부진

사업성과 부진은 사업이 목표한 성과를 달성하지 못하거나 사업의 효과성이 저조한 사업이 주로 해당된다. 대표적으로 해양수산부의 어업인교육훈련(제주) 사업은 어업인에 대한 교육을 추진하는 사업이나 사업 계획 당시 목표한 교육 참여인원을 달성하지 못하였고, 교육훈련에 대한 참여자의 만족도가 목표치를 달성하지 못하는 경우가 발생하였다. 문화체육관광부의 3대 문화권 생태관광기반 조성 사업은 사업액에 비해 관광객 수 증대 효과가 크지 않아 평가에서 지적받았다.

다만 시설 건립사업 등은 사업 공정률 또는 집행률 등의 성과지표를 사용하게 되는데 천재지변에 대한 공정 지연 등 불가항력적인 상황에 대한 고려가 이루어지지 않아 성과를 달성하지 못한 사례도 발생하는 것을 고려할 필요가 있다.

"사업의 공정률이나 사업비 집행률로 사업평가를 하는 경우에 불가항력적인 사유에 대한 보정이 필요함. 천재지변에 의한 공정지연, 계약상대자(파산, 부도 등)의 사유로 사업비 집행 불가, 법적 분쟁, 법규정 변경, 노사문제, 파업, 물가상승의 외적요인, 안전사고 등 각종 공정지연의 사유 등이 발생할 수 있는 개연성이 높기 때문에 이러한 요소들은 별도로 공정지연, 집행률 지연 등을 해소하기 위한 노력에 대한 평가가 이루어질 필요가 있다."(A광역자치단체 공무원)

표 4-29 성과지표 및 목표치 설정의 지적 사례

부처	연도	사업명 (보조유형)	지적사항
해양수산부	2018	어업인교육훈련 (지자체경상)	사업의 내용과 목표는 명확하고 구체적이지만, 사업은 당초에 계획한 교육 참여인원을 확보하지 못하였고, 교육훈련 만족도가 90% 이상을 유지하고 있으나 목표치에 미치지 못하는 사례도 있음. 제주 지역의 어업가구와 어가인구가 감소추세이기는 하지만, 교육 대상자의 2% 수준의 교육 목표 인원이 미달하는 사례를 볼 때 사업의 효과성은 크지 않다고 볼 수 있음
문화체육 관광부	2019	3대 문화권 생태관광기반 조성 (자본/경상)	성과지표로 3대 문화권 지역관광객 수와 3대 문화권 공정률을 제시하고 있어 사업효과를 정량적으로 파악할 수 있지만, 예산 투자 대비 '18~'19년 관광객 수 증가는 30만 명 그쳐 사업진행의 누적효과성이 저조한 것으로 파악됨
농림축산 식품부	2020	유해야생동물포획 시설지원 (자본/경상)	해당 보조사업의 실적과 성과지표에 대한 달성도는 구체적으로 제시되어 있으나, 실적은 목표에 크게 못 미치는 것으로 평가됨

출처: 연도별 국고보조사업 연장평가 결과보고서

2) 성과지표 및 목표치 설정

성과지표 및 목표치 설정은 각 사업마다 설정된 성과지표가 사업의 목적에 부합하지 않아 타당성과 대표성이 부족한 경우가 가장 큰 문제로 지적받고 있으며, 목표치 설정은 목표치 설정의 합리성이 부족한 경우가 대부분이었다. 대표적으로 문체부의 국민체육센터 건립 지원사업은 보조사업 내에 상이한 성격을 지닌 내역사업이 많지만 성과지표가 내역사업의 특성을 반영하지 못해 대표성이 부족하다는 지적을 받았다. 같은 맥락에서 해양수산부의 갯벌생태계 복원사업 또한 사업목적은 갯벌의 복원이나 성과지표는 사업 추진율을 설정하고 있어 성과지표의 부적절이 문제로 지적되었다.

또한 중앙정부의 국고보조사업 성과목표는 모든 지방자치단체에 동일하게 적용되기 지자체 여건을 고려하지 않을 경우, 모든 사업의 성과가 높거나 낮게 도출될 수 있어 현실적인 측면을 고려하여 성과목표 등을 설정하는 것을 고려할 필요가 있다.

"성과지표 선정시 과거 집행률 현황 등 현실을 고려하지 않고 마련될 경우 실제 성

과평가시 모든 지자체가 부정적인 결과가 나올 수밖에 없으므로 현실성을 고려하지 않을 수 없다. "(D부처 공무원)

표 4-30 성과지표 및 목표치 설정

부처	연도	사업명 (보조유형)	지적사항
문화체육 관광부	2018	국민체육센터 건립지원 (자본)	· 이용률, 시설만족로 성과를 관리하고 있으나 성과축정 지표선정이 합리적이지 못함 · 내역사업이 많음에도 불구하고 관리하는 성과지표가 상대적으로 적어 예산이 효율적으로 이용되는지 체계적으로 관리하는 시스템이 미흡한 것으로 평가함
해양 수산부	2019	갯벌생태계 복원사업 (자본)	동 사업의 추진 목적은 오염되고 훼손으로 방치된 갯벌을 건강한 갯벌로 복원하는 것으로 단순 사업 추진율만으로는 한계가 있어 보다 실질적인 복원 측정을 위해서는 포괄적으로 성과를 측정할 수 있는 추가적인 성과지표 개발이 필요함
해양 수산부	2020	해양폐기물 정화사업 (자본/경상)	· 2019년부터 시작된 사업이나 성과지표가 불분명함 · 집하장 사업의 경우 적정한 성과지표를 책정하여 투입예산 대비 성과가 있음을 증명할 필요가 있음

출처: 연도별 국고보조사업 연장평가 결과보고서

3) 평가 환류 미흡

평가환류 미흡은 국고보조사업 연장평가 또는 국회 등 외부 지적사항이 사업운영에 반영되지 않아 문제가 된 경우이다. 대표적으로 해양수산부의 수산정보화 사업은 국고보조사업 연장평가에서 부정기적인 현장점검을 통한 집행관리 강화를 요구받았으나 평가결과를 환류하여 집행점검 체계를 강화하지 않아 추후 평가에서도 반복적으로 지적받았다. 또한 환경부는 분리배출 취약지역 배출환경 개선사업에 대해 지자체의 경제적 여건을 고려한 보조율 설정의 필요성, 사업 성과지표의 교체 필요성을 지적받았으나 이후에도 사업운영에 지적사항을 환류하지 않아 평가에서 다시 지적받았다. 성과환류는 사업 성과 제고에 있어 매우 중요한 부분이나 사업 성과에 따른 성과보상 시스템이 잘 마련되어 있지 않으며, 사업 종료 후 중앙부처 담당자 등의 관심이 부족한 부분도 영향을 미치는 것으로 판단된다.

"사업계획 환류는 해당 사업의 outcome으로서 중요한 부분이나 이에 대한 정당한 평가·보상 시스템이 부재한 경우가 많으므로 이를 면밀히 살펴보지 않는 경우가 많다고 생각된다."(A부처 공무원)

"많은 경우 사업 집행 후 평가 및 환류까지 신경쓰는 담당자 및 부서장이 많지 않다"(순환 근무로 지나간 사업까지 신경쓰기 어려움). (B부처 공무원)

표 4-31 평가환류 미흡 지적 사례

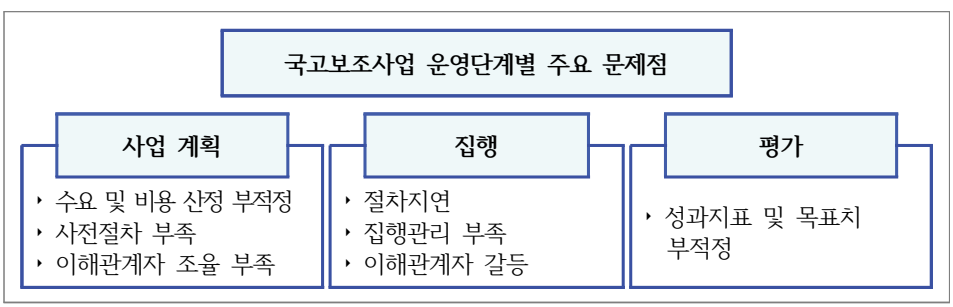
부처	연도	사업명 (보조유형)	지적사항
해양수산부	2018	수산정보화 (자본)	· 기존 보조사업 연장평가에서도 부정기적 현장점검 필요성이 지적된 바가 있지만 이에 대한 적절한 조치가 취해지지 않았다는 점에서 부증수급 관리가 다소 적정하지 않음
환경부	2020	분리배출 취약지역 배출환경 개선사업 (자본)	· 기존 평가에서도 지적된 바 있듯이 지역의 경제적 상황을 고려하여 보조율을 차등화할 필요가 있음 · 과거 평가의견 중 감축은 반영되었으나 지자체별 경제력 차이를 고려하는 사업방식 변경, 재활용 가능자원 분리배출률 등을 지표로 추가하는 개선요구 사항은 여전히 반영되지 않음
환경부	2019	생태관광자원 이용기반 (자본)	· 보조사업자 선정 및 보조사업 집행의 적정성 등 보조사업 관리에 있어 보다 적극적인 생태관광지역 재지정 평가를 활용하여 관리감독이 진행되어야 할 것으로 판단됨
국토교통부	2020	국가하천유지보수 (자본)	· 국회 평가 및 기존 연장평가에서 친수분야에 대한 성과지표 마련 반영 및 스마트홍수관리시스템 관련 필수예산 우선 반영 필요성을 지적하였으나 조치되지 않음

출처: 연도별 국고보조사업 연장평가 결과보고서

제3절 소결

국고보조사업 연장평가 결과를 통해 사업계획, 집행, 평가의 사업운영 단계별로 발생하는 주요 문제점을 분석한 결과에 따르면 사업계획, 평가, 집행 순으로 문제점이 많은 것으로 나타났다. 먼저 사업계획 단계에서 발생한 문제점이 가장 많은 것으로 나타났다. 구체적으로 사업계획 단계에서는 수요 및 비용 산정의 부적정과 사업 선정 단계에서의 사업자 선정이 주요 문제점으로 도출되었으며, 분석 기간동안 사업의 유사·중복 문제, 사전절차 부족, 이해관계자 등에 대한 의견수렴 부족 등의 문제가 증가추세를 보였다. 그리고 집행단계에서는 행정절차 지연, 부정수급, 현장점검 등 모니터링 부적정이 주요 문제점으로 도출되었으며, 평가 단계에서는 평가 단계에서는 사업성과를 정확히 측정하지 못하는 성과지표와 관련된 문제점이 많은 것으로 나타났다.

그림 4-1 국고보조사업 평가결과 분석에서 도출된 주요 문제점



대부분의 국고보조사업이 특성이 상이한 내역사업을 포함하고 있고, 특정 내역사업의 성과지표가 다른 내역사업의 성과를 대표하지 못하는 것에 기인한다고 판단된다. 뿐만 아니라 국고보조사업 운영에 있어 부정수급 등의 문제가 부각되면서 사업성과에 대한 관심이 높아진 것도 성과지표에 대한 문제가 증가한 것으로도 볼 수 있다. 이상의 내용을 제도, 구조, 행태적 측면으로 나누어보면 다음과 같다.

1. 제도적인 문제

사업계획 및 집행, 그리고 평가단계에서 나타나는 문제점들은 기저에 다양한 문제들이 복합적으로 작용한 결과로 판단된다. 크게 사업과 관련된 제도적 측면, 구조적 측면 마지막으로 행태적 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저 국고보조사업 추진에 있어서 제도적으로는 유관 계획에 대한 내실 있는 의견 반영 등이 요구되지 않아 부합하지 않는 경우가 발생한다. 예를 들어 국토교통부의 해안 및 내륙권 발전지원 사업(2019년)은 사업 추진을 위한 상위계획인 '해안권 발전종합계획'에서 선도사업을 완성하지 못하였고, 관련 특별법이 2030년으로 연장되어 사업계획 변경 등이 필요하나 사업변경이 이루어지지 않아 사업내용이 사업효과를 달성하기에 한계가 있었다. 사업자 선정 등에 있어서는 제도적으로는 합리적인 사업자 선정기준이 마련되지 않아 사업추진의 역량을 갖추지 못한 사업자가 선정되어 사업추진에 문제가 발생되는 경우가 있었다. 이는 사업계획 단계에서 면밀한 검토부족 문제로 나타난다. 한편 집행단계에서는 사업특성을 고려한 관리 규정이 제대로 갖추어져 있지 않아 부정수급 등에 대해 적절히 대처하지 못하고, 집행 모니터링이 이루어지지 부족한 문제들이 발생하는 것으로 판단된다.

2. 구조적인 문제

구조적인 문제점으로는 국고보조사업을 집행하는 과정에서 발생하는 사업환경의 변화, 그리고 국비 확정 지연, 자연재해 등에 따른 사업 추진 기간 부족 등이 영향을 미치는 것으로 보여진다. 예를 들어 수요 및 비용산정의 부적정과 관련하여 사업환경이 급변하여 사업추진의 수요 및 비용산정에 어려움이 발생하기도 했다. 해양수산부의 연안관리사업 (2022년)은 기후변화에 따른 재난 대형화와 예측 불확실성이 커 사업의 수요를 매년 파악하는데 한계가 있고 재정추계 또한 오차가 커질 수밖에 없는 구조적인인 문제가 수요 및 비용산정의 문제를 야기했다.

집행 측면에서는 국비확정 지연과 자연재해 등에 따른 공기 부족으로 인해 사업 추진의 지연이 발생할 수 있다. 국비확정 지연과 관련하여 문화체육관광부의 3대 문화권 생태관광기반 조성 사업(2019년)은 지자체별 국비 배정액에 대한 내시가 조기에 이루

어지지 않아 지방자치단체가 매칭 재원을 마련하는 과정에서 사업 지연이 발생하였다. 이로 인해 사업 추진과 관련한 후속 절차가 지연되는 문제가 발생하였다.

마지막으로 성과평가에 있어서는 사업목표 및 성과지표의 문제점은 성과지표나 목표치 설정에 있어 타당성이 부족한 부분들이 개선이 필요할 것으로 판단된다. 이는 성과목표나 지표에 대한 선정과 검증에 있어 제도적인 장치가 마련되지 않아 발생한 것으로 판단된다.

3. 행태적인 문제

국고보조사업 운영에 있어 가장 많은 문제점은 바로 행태적인 문제이다. 사업계획단계, 집행, 그리고 평가단계에서 다양한 문제들이 되었다. 사업 계획단계에서는 수요 및 비용산정과 관련하여 형식적인 중기재정계획의 수립, 관례적인 수요 및 비용 산정, 그리고 사업을 추진하는 부처가 지방자치단체의 수요를 정확하게 파악하지 않는 문제 등이 발생하였다. 특히 지방자치단체의 책임성 부족에 따른 빈번한 사업 포기 발생 등도 중앙부처 입장에서 정확한 수요를 산정하는데 많은 어려움을 야기하는 것으로 나타났다.

집행과정에서는 혐오시설들의 설치 사업에 있어 이해관계자와의 협의 부족, 그리고 사업 추진과정에서의 사업 내용 변경, 공사 지연 등이 문제점으로 도출되었다. 그리고 집행과정에 대한 관리 부족은 사업 추진 부처 및 사업 담당 지자체가 집행 관리를 체계적으로 추진하지 않는 점이 주요한 문제로 도출되었다. 특히 이해관계자 등과의 갈등 등에 대해서는 행태적으로 사업 홍보가 부족하거나, 사업 계획 단계에서 수요자에 대한 의견 수렴 등이 부족할 경우에 이관계자와의 갈등이 야기되는 것으로 나타났다.

표 4-32 국고보조사업 평가결과 분석에서 도출된 주요 문제점

구분	구조	제도	행태
사업계획			
수요 및 비용 산정 부적정	· 사업환경 변화	· 기준보조율에 따른 중앙-지자체 비용 부담 부적정	· 형식적인 중기재정계획의 운영 · 관례적인 수요 및 비용산정 파악 · 지자체 수요 미파악 부족 · 지자체의 사업 책임성 부족
사업목표 및 내용의 부실	-	· 사업 추진의 법적 근거 부족 · 유관 중장기 계획 등과의 불합치	· 사업 여건 검토 부족 · 효과적인 사업 설계 부족 · 전문성 부족
사업자 선정의 문제	-	사업자 선정 기준의 합리성 부족	· 지자체의 사업 책임성 부족
집행			
절차지연	· 국비 확정 지연 · 자연재해 등에 따른 공기 부족	· 사전 행정절차 지연	· 이해관계자 협의 부족 등 · 사업변경 등 · 공사 지연
부정수급 등 집행관리	-	· 관련 규정 미비	· 관리·감독 부족
이해관계자 갈등	-	-	· 이해관계자 협의 부족 · 홍보 부족 · 사업계획 단계에서의 의견 수렴 부족
평가			
성과지표 및 목표치 부적정	-	· 성과지표 및 목표치 타당성 부족 · 자체평가 미진행	-

지방자치단체가 수행하는 국고보조사업에서 발생하는 문제점들은 사업계획 단계에서의 사업추진과 관련한 면밀한 검토와 현실적인 사업계획 수립이 이루어지면 상당수 해소될 수 있는 문제로 보여진다. 민간보조사업과는 달리 지방자치단체 보조사업의 경우 다년간 계속적으로 지방자치단체가 사업을 추진하므로 사업이 지니는 문제점을 지방자치단체 담당자가 잘 인지하고 있으며, 사업개선에 대한 대안을 지니고 있을 수 있다. 따라서 사업계획 시 사업의 수요 및 비용 도출, 사업내용 구성, 성과지표 선정을 비롯한 사업의 성과관리 체계 구축 등에 있어 지방자치단체와의 협의를 강화할 필요가

있다. 이는 집행과정에서의 집행기간 부족에 따른 집행 부진을 방지하고 사업 추진에 대한 지방자치단체의 예측가능성을 높이는 데 기여할 수 있을 것이다. 또한 국고보조사업 운영은 사업 신청, 보조금 교부, 집행, 사업실적 보고 단계마다 다양한 세부 절차 등을 요구하므로 행정절차의 간소화를 위해 절차상 비효율 요인을 지속적으로 발굴하여 개선할 필요가 있다. 성과평가 단계에서는 중앙단위에서는 기재부의 연장평가 외에는 부처단체에서의 개별 사업별 성과평가 의무규정이 없으며 이에 따라 성과평가가 공무원의 행태에 따라, 시기마다 차이점을 보이는 것으로 나타났다.



5

국고보조사업 운영에 대한 설문조사 분석

제1절 분석의 개요
제2절 설문조사 및 포커스 그룹 서면조사 분석결과
제3절 국고보조금 운영체계 관련 회귀분석 결과
제4절 소결

제5장 국고보조사업 운영에 대한 설문조사 분석

제1절 분석의 개요

1. 설문 및 포커스 그룹 조사 준비

1) 조사의 기본방향

본 연구는 실제 중앙정부와 지방자치단체에서 운영되고 있는 국고보조사업의 단계별·분야별 운영 체계에 대한 공무원들의 인식을 파악하고 그 운영체계의 개선 방안을 제시하기 위해 광역 및 기초 지방자치단체 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 또한, 국고보조사업을 집행하는 지자체 공무원뿐만 아니라 국고보조사업을 기획하고 교부를 결정하며 지자체가 수행한 보조사업의 실적에 대한 평가를 수행하는 중앙부처 공무원을 대상으로 광역·기초자치단체의 국고보조사업 절차 및 분야별 운영에 대한 인식을 확인하기 위해 포커스 그룹인터뷰를 실시하였다.

우선, 설문조사의 경우 선행연구 및 전문가·실무공무원 자문회의를 바탕으로 설문지를 작성하였다. 이후 행정안전부의 협조를 얻어 온라인으로 전국 지방자치단체에 설문관련 협조를 요청하고 설문지 배포 후 이메일을 통해 설문 결과를 수거하였다. 설문조사 기간은 2024년 6월 13일부터 6월 28일까지 16일 동안 실시하였다. 한편, 포커스 그룹 서면조사의 경우 설문조사에 대한 결과를 바탕으로 설문 결과에서 확인할 수 없는 내용에 대해 보완하기 위해 8월과 9월 사이에 지방자치단체 공무원과 중앙부처 공무원 7명으로 구성된 포커스 그룹에 대한 조사를 실시하였다.

2) 설문조사를 위한 선행연구의 검토

국고보조사업에 대한 연구 중 공무원을 포함한 행위자의 인식조사에 기반하여 수행된 연구는 많지 않다. 우선, 권오성(2005)은 국고보조사업 근거 법령에 따른 사무 구분 및 지방자치단체 공무원에 대한 인식조사를 통해 국고보조사업의 재분류를 시도하

였다. 250개 지방자치단체 공무원 및 22개 부처 중앙공무원에 설문조사 및 전화조사, 인터뷰를 통해 국고보조사업의 성격 및 외부효과를 측정하였다. 한편, 이재원·양기용·배인명(2013)은 기초자치단체에 속하는 군 소속 공무원에 대한 설문조사를 통해 국고보조사업 집행에 있어서의 자율성(재량 등)과 책임성에 관련된 인식조사를 실시하였다. 이를 위해 국고보조사업의 자율성과 관련하여 재량 측면에서 사업 내용의 선택, 예산 집행 시기, 집행 후 잉여재원에 대한 처리 등과 관련한 설문 문항을 구성하였다. 또한, 국고보조사업에 대한 책임성을 측정하기 위해 지침 준수여부, 성과 달성 여부, 중앙부처 평가 내용과 실제 지자체 지역발전 및 주민 수요 일치여부, 책임성 약화 및 제고 요인 등에 대한 설문 문항을 제시하였다. 최순영 외(2014)는 국고보조금 제도의 현황, 문제점 등에 대한 공무원의 인식 확인을 위해 설문조사를 실시하였다. 연구자들은 중앙행정기관을 기관 규모 및 업무에 따라 3개 유형으로 분류하고 국고보조금 담당 공무원을 대상으로 설문을 실시하였다. 이러한 설문조사를 통해 국고보조사업 결정과 예산 배분에 영향요인의 순위, 중앙부처 간 협력, 효율적 운영을 위한 요인, 예산 운영의 효율성, 분야별 재량 등을 조사하고 국고보조금 제도 정비 방향을 제시하였다. 원종학·권오성·최진욱(2021)은 국고보조금 평가제도 운영에 대한 개선방안 모색을 위해 2018년 평가위원을 대상으로, 2020년 평가위원 및 부처 대상으로 설문조사를 실시하였다. 이러한 설문조사에서는 국고보조금 연장평가 운영에 대한 의견을 묻기 위해 평가의 사전단계, 평가 절차 및 과정, 결과보고서 및 결과 활용에 관한 지표를 설정하여 설문을 실시하였다.

본 연구는 현행 국고보조사업의 운영 체계의 현황 및 문제점 확인하고 개선방안을 제시하기 위에 제시된 선행연구를 참고하여 설문 문항을 개발하였다.

표 5-1 선행연구의 국고보조사업 설문 문항 요약

항목	설명	
권오성 외 (2005)	- 국고보조사업(사업주체, 사업목적, 기준보조율, 국비지원액 등) - 사무구분: 단체위임 및 기관위임사무 - 파급효과: 5점 척도	
이재원 외 (2013)	자율성	국고보조사업 집행 시 재량가능성 - 사업내용 선택,

항목	설명	
		- 집행 시기 - 예산 재원 배분 재량, 집행 후 잉여재원, 회계 정산관리
	책임성	• 책임성 - 중앙정부 사업운영지침, 회계관리지침 준수 여부 - 사업 성과달성 여부 - 정부평가제도 요구사항 - 지역주민과 지방의회에 대한 책임 • 중앙부처 실시 평가 내용과 실제 지역발전 및 주민수요와의 일치 여부 • 재정사업 수행시 책임성 약화 요인 - 표준사업 지침 - 공무원의 소극적 행태 - 공무원의 전문능력 부족 - 지방의원의 정치행태 - 지자체장 및 관료의 책임의식 - 합법성 위주 감사 및 부적절 관행
최순영 외 (2014)	효과성	• 전반적 합리성 • 국고보조금 사업의 목적
	제도 및 관행	• 기준보조율과 차등보조율 • 의사결정의 합리성과 경직성 • 국고보조금 관련 재정정보 • 국고보조금 관련 기관사이 협업 • 중앙부처 관련(보조금신청의 합리성, 재정정보시스템 호환) • 지방자치단체 관련(분야별 재량정도)
	운영측면	• 지자체 국고보조사업 효율적 관리 • 효율적 사업운영을 위해 필요 요소 • 사업집행 시 지자체의 재량(사업내용, 시기, 재원배분) • 국고보조사업 책임성 제고 위한 필요요인 • 예산절감 노력에 대한 인센티브 • 부실한 사업에 대한 책임 • 중앙부처 - 국고보조금의 문제점 - 목표달성도 점검여부 - 보조금제도에 대한 대안 - 소속부처의 국고보조사업 관리 • 지방자치단체 - 국고보조금의 문제점 - 불용액 발생 사유 - 주무부처의 보조사업 점검방식의 적절성 - 국고보조사업 대안 - 주무부처의 국고보조사업 관리 역량
원종학 외 (2021)	사전단계	• 평가대상 사업 선정 기준 및 결과 적절성 • 평가 사전적 정보 적시 제공 여부 및 충분성

항목	설명	
		• 평가 관련 제출 서류, 서식, 절차의 명확성 • 평가대상 사업 선정 기준 및 결과 적절성 • 평가 사전적 정보 적시 제공 여부 및 충분성 • 평가 관련 제출 서류, 서식, 절차의 명확성
	평가절차 및 과정	• 자료제출, 평가보고서 검토, 소명의견서 제출 기간 충분성 • 평가관련 제출자료 충분성 • 평가위원 보고서 작성기한 적정성 • 평가위원 필요정보 제공 시의적절성 • 단계별 구분된 평가절차의 적절성 • 평가위원별 평가사업 수 적정성 • 평가위원별 교차평가 활용의 필요성
	결과보고서 및 결과 활용	• 보고서 품질향상을 위한 제공정보의 유용성 • 보고서 작성에 관한 정보의 충분성 • 평가보고서 구성의 적정성 • 평가결과 도출 적정성 및 결과분석 용이성 • 평가보고서 내용의 일관성, 객관성 및 부처 수용도 • 예산심의에 영향을 미치는 결과방식의 적정성 • 세부사업 기준 결과 도출의 적절성 • 평가대상 사업에 대한 재정당국 의견의 시기 등 적정성

2. 설문조사 실시

1) 설문 문항

본 연구에서 실시된 설문조사의 설문 문항은 크게 두 가지 목적을 달성하고자 설계되었다. 우선, 국고보조사업을 수행하고 있는 지방자치단체 공무원에게 국고보조사업 운영의 각 단계(계획, 집행, 평가 및 환류)에서 실제 수행되는 절차, 방식 등에 대해 확인하기 위해 본 연구는 이와 관련된 문항을 구성하였다. 다음으로, 본 연구는 공무원의 인식조사를 통해 국고보조사업 운영의 각 단계에서 나타나는 한계 내지는 문제점을 확인함으로써 이에 대한 개선방안을 제시하고자 하는 목적을 가지고 있으므로 이러한 목적에 따른 설문문항을 구성하였다.

본 연구는 이러한 목적 달성을 위해 제2장과 제3장에서 제시된 이론적 논의 및 국고보조금 제도 운영 절차 및 현황을 바탕으로 국고보조금과 관련 설문을 실시한 선행연구를 참고하여 설문 문항을 작성하였다. 작성된 설문지의 초안은 내부 전문가들의 검토를 거쳐 지방자치단체 공무원의 1차 자문, 전문가의 2차 자문[21]을 거쳐 최종안을

확정하였다. 이렇게 확정된 설문안은 지방자치단체 예산담당자 및 사업부서 국고보조사업 담당자 10인 대상 예비 테스트를 실시하여 설문문항의 정확성 및 적절성을 확인하여 타당성을 확보하고자 하였다. 이러한 절차를 거쳐 확정된 설문문항은 아래 <표 5-2>와 같다.

본 연구에서 활용된 설문 문항은 국고보조사업 운영의 각 단계에서 중앙정부 주무부처나 지방자치단체가 수행해야 하는 절차 또는 고려사항에 대한 인식에 대해 측정하기 위해 구성되었다. 설문 문항은 크게 5개 영역으로 구성되어 있으며 i) 국고보조사업관련 기본 질문, ii) 국고보조사업의 신청단계, iii) 집행단계, iv) 성과관리 및 환류단계, v) 응답자 일반사항이다. 한편, 본 연구에서는 국고보조사업에 대한 공무원 집단 간 인식 차이 및 국고보조사업의 유형별 차이를 확인하기 위해 해당 공무원의 소속(광역자치단체 및 기초자치단체), 사업유형 및 주체, 사업유형을 확인하기 위한 설문 문항을 포함하였다.

표 5-2 본 연구의 국고보조금 설문 문항

구분	설문항목
국고보조금 관련 기본질문	수행 국고보조사업 분야
	국고보조사업 정보(사업명 및 사업예산 규모)
	사업공모 여부
	사업신청 여부
	사업추진 기간
	사업유형 I (단년 / 계속사업) (한시적 / 매년반복 사업)
	사업유형 II (경상적 / 자본적 유형)
	사업주체 I (직접사업 / 지원사업 / 국가직접지원사업)
	사업주체 II (기초자치단체 / 산하 공공기관 / 민간단체 등)
	사업주체 III (대학 / 출자출연기관 / 기타)
	국고보조사업 참여 경험
	참여 시 어려웠던 점

21) 설문 문항의 정확성과 연구 목적과의 부합성에 대한 확인을 위해 예산부서와 사업부서 실무 경험 20년 이상의 지방자치단체 공무원 4인을 통한 1차 자문회의를 실시하였다. 이후 국고보조금 전문가 2인을 통한 2차 전문가 자문회의를 추가적으로 실시하여 설문 문항의 적절성에 대해 검증하였다.

구분	설문항목	
국고보조금 신청단계	신규보조사업 신청	제안 방식 (2-1)
		신청 평균 준비기간(기획부터 신청완료까지) (2-2)
		신청시 예산부서와의 협의 여부 (2-3)
		관련 부서 또는 단체와의 협의 여부 (2-4)
		신청 시 유사중복 검토 여부 (2-5)
		유사중복 검토의 수준 (2-6)
		지자체 집행 및 관리 사업 수의 적정성(2-7)
		계획 수립시 중요 고려사항 (2-8)
		신청 시 중요고려사항 (2-9)
	신규보조사업 신청관련 인식 (2-10)	선정 과정의 합리성
		예산배분의 합리성
		공모사업 신청시 접근성
		문제점에 대한 제안 가능성
		개선 건의에 대한 반영 정도
		제도 개선 기회
		국고보조금 신청의 합리성
		정치적 영향(국고보조금 선정의 주요요인)
		결정요인(합리성)
		기준보조율 준수 여부
		중앙정부와 지자체의 협조
		주무부처의 의견 수렴
		선정 및 예산결정에 지자체의 참여
		광역-기초 간 협력 및 의견교환
		보조금 확보를 위한 경쟁여부
		보조사업 관련 규정의 적절성
		이익집단의 압력 등 외부요소
		신청절차의 복잡성
	신규보조사업의 예산편성	예산결정의 주요행위자 (2-11)
		예산편성시 사업 내용 수정 정도 (2-12)
		예산편성시 지자체 상황 고려한 사업내용 수정(2-13)

구분	설문항목	
집행단계	중앙정부 중간점검	중앙부처의 중간점검 여부(3-1)
		중간점검의 빈도(3-2)
		중간점검 평가 방식(3-3)
	지방자치단체 수행점검 (모니터링)	집행에 대한 모니터링 체계 구축 여부 (3-4)
		사업별 관리지침 존재여부 (3-5)
		관리지침의 사업 집행 도움 정도 (3-6)
		관리지침 적용시 재량 (3-7)
		관리지침 필요성에 대한 인식 (3-8)
		관리지침 항목 (3-9) 세부항목 제시 필요성 지역 여건 반영을 위해 재량 부여 필요성
	국고보조사업 관리에 대한 인식	정산 및 실적보고서 검토시 문제점
		국고보조사업 관리의 효율성
	국고보조사업 집행 및 관리에 대한 인식	집행지침의 현실 부합성
		규정과 규제의 과도성
		주무부처와 지차체간 협력
		수혜자 신청주의에 따른 지원
		보조사업대상에 대한 실질적 지원 가능성
		난해한 사업별 지침
		과도한 교부조건 등으로 인한 재정자율성 저해
		국고보조사업 의존에 따른 사업역량 약화
		국고보조금 교부 지연으로 인한 비효율 및 주민불이익
		지방재정 팽창 및 방만한 운영
		과도한 지방비 부담에 의한 재정 경직
		유사중복으로 인한 재정적 비효율
		성과관리 위해 과도한 문서작업 부담
		부정수급 또는 중복수급 문제
		외부환경의 사업계획 수립 및 집행에의 영향
		취약계층에 대한 고려 미비로 인한 불용액 발생
	보조금 집행 시 고려사항	효율적 운영을 위한 필요사항
		국고보조사업 관리의 전문성
		집행 책임성을 제고 위해 필요 항목

구분	설문항목	
성과관리 및 환류단계	성과관리	국고보조사업 목표달성도 점검
		주무부처의 성과평가의 실효성
		성과평가의 환류 미비 원인
	인센티브 부여	성과제고를 위한 인센티브 필요성
		인센티브의 유형
	국고보조사업 사후평가에 대한 인식	중앙-지방자치단체 간 성과제고를 위한 협력
		중앙정부 성과평가를 통한 사업존치 판단 적절성
		성과평가 기준의 객관성
		성과평가로 인한 업무부담 가능성
		유사 중복 평가로 인한 업무부담
		성과평가 결과의 객관성 및 신뢰성
		이력관리 시스템 구축
	환류에 대한 인식	지자체 의견의 차년도 사업계획 반영
응답자 일반사항	지방자치단체 수준	
	직급	
	연령	
	근무연수	
	해당 국고보조사업 담당 기간	
	응답자 소속(부서)	

2) 설문조사의 개요

설문조사는 행정안전부의 협조를 얻어 내부전산망을 통해 전국 243개 지방자치단체에 설문조사의 의도 및 내용, 설문 조사 문항지를 공유하고 국고보조사업 경험이 있거나 현재 국고보조사업을 담당하고 있는 공무원에게 응답을 요청하여 응답자가 e-mail로 회신하는 방식으로 수행되었다. 설문 조사는 2024년 6월 13일부터 6월 28일까지 16일 동안 실시되었다.

표 5-3 설문조사 개요

구분	내용
조사명	국고보조사업 운영체계 개선을 위한 인식조사
모집단	국고보조사업을 수행하고 있거나 경험이 있는 지방자치단체 공무원
표본크기	250명 (유효표본 기준) - 광역자치단체 공무원 51명 - 기초자치단체 공무원 199명
표본배분 및 추출	공무원의 소속(지방자치단체 유형, 부서) 등에 따라 임의 배분 및 추출
조사방법	행정안전부 전산망을 통해 설문내용 및 설문지 공유 - 설문 조건(국고보조사업 수행경험)에 해당하는 공무원 설문 응답 (설문지 출력 후 설문응답 또는 한글 파일에 직접 응답) - e-mail 통해 제출
자료수집 도구	구조화된 설문지
조사기간	2024년 6월 13일 – 6월 28일(16일간)

3. 포커스 그룹(Focus Group) 연구 설계

중앙정부는 전국적 수준의 제공이 필요하거나 재정자금의 계획적/중점적 투입이 필요하다고 판단되는 공공서비스 또는 사업을 위해 지방자치단체 및 민간단체에 사업시행을 위임하고 재정상 지원을 수행한다. 이러한 국고보조사업의 운영 체계는 전술한 「보조금 관리에 관한 법률」 뿐만 아니라 시행령, 「국가재정법」, 「국고보조금 통합관리지침」 등에 영향을 받으며 중앙정부와 지방자치단체와 같은 참여자의 상호작용 하에서 실제 운영이 이루어지고 있다. 이에 본 연구에서는 중앙정부와 지방자치단체의 관계하에서 실제 수행되고 있는 국고보조사업 운영체계의 현황에 대해 이해하고 문제점을 파악하여 개선 방안을 마련하기 위한 포커스 그룹 서면 인터뷰를 실시하였다.

1) 질문지 설계

우선, 본 연구에서는 선행연구, 국고보조금 제도에 대한 분석, 설문조사 결과를 참고하여 질문 초안을 작성하고 상호 검증을 실시하였다. 특히, 포커스 그룹 서면조사를 통해 연장평가 사례조사 및 설문조사에서 도출된 분석 내용의 차이 또는 문제점에 대해서 중앙부처 공무원과 지방자치단체 공무원의 의견을 확인하고자 질문지를 작성하였

다. 이후 작성된 질문에 대해 전문가 자문을 실시하여 포커스 그룹 서면 인터뷰 질문의 최종안을 도출하였다. 이러한 질문 최종안을 바탕으로 포커스 그룹 서면 인터뷰를 수행하였다.

표 5-4 포커스 그룹 서면조사 질문 내용 개요

구분	질문 내용
계획단계	- 국고보조사업 지자체 협의(협력) 부족의 이유 - 국고보조사업 운영 시 지방자치단체 의견 반영의 필요성 - 국고보조사업 운영 시 지자체 원활한 의견 반영 방안 - 국고보조사업의 수에 대한 의견(적절 or 통폐합 필요) - 국고보조금 결정시 합리성 부족, 신청절차 복잡 및 비용과도, 지자체 간 과도한 경쟁에 대한 의견 - 비합리적 신청(ex: 과도한 신청 후 불용)에 대한 의견
집행단계	- 지자체간 협력 부족 및 교부기간 소요로 인한 사업 지연 - 중간점검 절차 부적정 또는 사업의 효율적 관리 응답에 대한 의견 - 국고보조사업이 수혜자 신청주의에 따라 이루어지지 못하고 있다는 인식에 대한 의견 - 난해한 사업관리 지침에 대한 의견 - 부정수급 및 중복수급 문제, 향후 관리에 대한 의견 - 국고보조사업에 있어 지자체 재량성 강화 방향에 대한 의견
성과평가 및 환류	- 성과기준에 대한 인식에 대한 의견 - 성과기준에 대한 객관성 및 신뢰성에 대한 인식결과에 대한 의견 - 광역/기초 성과지표 차이에 따른 효과적 성과관리 실패에 대한 의견 - 사업계획 환류가 제대로 이루어지지 않는다는 조사결과에 대한 의견
종합질문	- 국고보조사업 수행 시 단계별 문제점 및 개선안

2) 조사 실시(자료수집) 절차

포커스 그룹 연구는 연구 수행을 위한 자료수집의 방법 중 하나로서 개인이나 제도의 복잡한 현상 및 현상에 내재해 있는 의미를 탐구하고 이해하는 질적연구 기법 중 하나에 해당한다(신경림 외, 2004). 포커스 그룹 조사는 연구 주제와 관련되어 선정된 소수의 참여자의 그룹을 통해 특정 주제에 대한 참여자의 경험, 견해, 태도에 관하여 공유하고 이에 대한 의견 수렴을 통해 자료를 수집하는 방법이다. 포커스 그룹 인터뷰를 통해 참가자로부터 연구주제에 대한 효과적이고 전문적인 자료 수집을 위해서는 적합한 참여자를 신중하게 선택할 필요가 있다. 연구자는 역동적 환경을 가진 그룹 내에

질문을 제시하고 이에 대해 자유롭게 응답할 수 있는 기회를 제공한다. 이 과정에서 연구자들은 제시된 주요한 사실이나 의견들에 대해 기록 및 요약 작업을 동시에 수행한다(신경림 외, 2004; Creswell, 2003).

본 연구에서는 국고보조사업 운영 체계에 대한 이해 및 문제점 파악 후 개선방안을 제시하기 위해 포커스 그룹 조사의 대상으로서 주요 참여자인 중앙정부 주무부처 공무원과 국고보조사업을 직접 수행하는 지방자치단체 공무원의 두 개 그룹을 구성하였다. 중앙정부 주무부처 공무원의 경우 행정안전부 및 5개 주요 국고보조사업 수행 부처의 국고보조사업 담당자 5명을 참여자로 선정하였다. 또한 지방자치단체의 경우 최소 10년 이상 예산 분야 및 사업 분야에 근무하면서 국고보조사업에 대해 경험한 공무원 2인을 인터뷰 대상으로 섭외하여 조사를 실시하였다. 참여자는 연구원, 행정안전부 및 지방자치단체의 협조로 선정하였으며 이러한 두 개 그룹에 대한 조사는 8월과 9월에 각각 수행되었다.

4. 분석 방법

1) 설문 조사 결과 분석 방향

본 연구의 목적은 국고보조사업의 사업결정 주체와 집행 주체 간 이원화의 문제 등 운영 체계에 대한 한계점을 파악하고 효율적 국고보조사업 운영체계 및 성과제고를 위한 방안을 모색하는 데 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해 본 연구에서는 국고보조사업에 대한 공무원 인식 및 포커스 그룹 조사를 실시하였다.

국고보조사업 운영체계에 대한 공무원 인식 설문조사 결과의 경우 크게 세 가지 방식으로 분석결과를 제시하였다. 우선, 국고보조사업 운영의 각 단계(계획, 집행, 평가 및 환류)에서 실제 수행되는 절차 및 방식에 대한 주요 설문 항목의 응답 결과에 대한 빈도분석 내용을 검토하였다. 다음으로, 주요 설문 항목에 대한 교차분석을 실시하여 국고보조사업에 있어 주요한 절차 또는 운영 방식의 상호관계 내지는 연관성을 파악함으로써 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 마지막으로, 국고보조사업 관리의 효율성 및 성과평가 실시에 대한 공무원의 인식에 영향을 미치는 요인을 파악하고 이로부터 국고보조금 운영 방식 개선을 위한 정책적 함의를 이끌어 내고자 하였다.

(1) 빈도 분석

<표 5-5>는 본 장에서 살펴본 국고보조사업 운영체계의 각 단계별 주요 설문 항목에 대해 제시하고 있다. 우선, 응답자 특성과 같은 설문조사와 관련된 기본사항 및 응답자의 국고보조사업 참여 경험 등에 대한 빈도분석 결과를 정리하였다. 또한 신규보조사업 제안방식 등 계획단계 13개 항목의 설문 결과에 대해 분석을 실시하였고 국고보조사업의 중간점검 여부 등 집행단계와 관련된 14개 항목에 대한 결과를 제시하였다. 마지막으로, 국고보조사업 목표달성 점검 및 성과평가, 환류와 관련된 6개 설문문항에 대한 응답자의 반응 결과를 정리하여 제시하였다.

표 5-5 빈도분석 설문 항목

구분	분석 항목
기본사항	1. 응답자의 특성 2. 응답자 담당 국고보조사업 개요(사업분야, 사업비, 공모·신청여부, 추진기간, 반복여부, 사업유형, 주체) 3. 국고보조사업 참여경험 정도(계획, 집행, 평가) 4. 국고보조사업 참여시 어려웠던 점
계획단계	1. 신규보조사업 제안방식 2. 사업신청준비 소요시간 3. 예산(재정)부서와 협의 여부 4. 신규사업 신청시 관련부서 및 단체와 협의 5. 타 국고보조사업과 유사·중복 여부 6. 유사·중복 검토의 수준 7. 국고보조사업 수의 적절성 인식 8. 국고보조사업 계획수립 시 중요 고려사항 9. 국고보자사업 신청 시 중요 고려사항 10. 국고보조사업 신청·계획 단계에 대한 공무원 인식 11. 국고보조사업 예산 결정 과정에 영향을 미치는 행위자 12. 국고보보사업 편성 시 중앙부처 사업내용 수정빈도 13. 지자체 사업내용 수정 요청에 대한 중앙부처 수용도
집행단계	1. 점검여부 및 사업분야 별 중간점검 2. 중간점검의 빈도 3. 중간점검 수행방식 4. 지자체의 모니터링 체계 5. 사업별 관리 지침 여부 6. 사업별 관리 지침의 도움 여부 7. 관리지침 적용시 재량 정도 8. 사업별 관리지침의 필요성 인식

구분	분석 항목
	9. 사업별 관리지침에 대한 인식(명확성 및 재량) 10. 사업정산 및 실적보고 시 문제점 11. 국고보조사업 효율적 관리에 대한 인식 12. 집행단계에 대한 전반적 인식 1 & 2 13. 국고보조사업 효율적 운영을 위한 필요사항 14. 국고보조사업 집행 책임성 제고방안
성과평가 및 환류	1. 국고보조사업 목표달성 점검 정도 2. 중앙정부 국고보조사업 성과평가 적절성 3. 중앙정부 국고보조사업 성과평가 및 환류의 미흡 사유 4. 인센티브 부여 필요성 및 유형 5. 국고보조사업 평가 및 환류 단계에 대한 전반적 인식 6. 중앙정부의 환류 정도

(2) 인식에 대한 교차분석

본 장에서는 설문 응답자의 소속 지자체 유형 및 사업부서, 사업 유형, 사업 신청 방식, 사업 분야, 근무 연수 등의 각 그룹별 국고보조사업 운영 방식에 대한 인식차이에 대한 교차분석(t-test 또는 ANOVA-test)을 실시하였다. 예를 들어, 설문 응답자의 소속 자치단체가 광역자치단체인지 기초자치단체인지에 따라 국고보조사업 운영에 대한 인식에 차이가 존재할 수 있다. 광역자치단체와 기초자치단체의 사무는 일부 중복되는 영역이 존재하나 다수 사무에서 기초자치단체는 사업집행을 주로 담당하고 광역자치단체는 재정을 부담하고 관리 및 감독을 수행하거나 기초와 광역 모두 재정을 부담하는 경우 업무를 분담하는 방식으로 사업이 이루어지고 있다(오영삼·이재원, 2023). 특히, 광역자치단체는 기초자치단체가 수행하지 못하는 광역적 사무를 수행하기도 하지만 중앙정부과 기초자치단체 중간에서 사무를 관리·감독하거나 이전재원에 추가 비용을 부담하는 등 기초와 역할에 차이가 존재하기 때문에 소속 공무원의 국고보조사업에 대한 인식차이가 발생할 수 있다. 또한, 같은 지자체에 속한 공무원이라하더라도 예산부서에 속해 있는지 사업부서에 속하는지에 따라 국고보조사업을 수행하는데 있어 역할 차이가 존재하기 때문에 국고보조금 운영방식에 대한 인식의 차이가 발생할 수 있다. 한편, 문화관광, 환경, 농림해양, 국토지역개발과 같은 국고보조사업의 분야에 따라 담당 공무원의 국고보조사업 운영 방식에 대한 인식에 차이가 존재할 수 있다. 국고보조사업 분야에 따라 사업 또는 서비스의 특성, 담당 중앙부처의 업무방식 차이, 사업의 이해관계자 등의 편차가 존재하기 때문에 이를 담당하는 공무원의 인식

에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 항목에 대해 본 장에서는 응답자의 소속 자치단체 유형, 부서유형, 사업 분야의 그룹별 국고보조사업 운영에 대한 인식차이의 경우 구조, 제도, 행태의 관점에서 구별하여 살펴보았다.

다음으로 국고보조사업의 신청방식이 공모방식인지 비공모 방식인지, 신청방식인지 비신청방식으로 차이가 있을 수 있고 이러한 차이는 국고보조사업별 계획, 집행, 성과평가와 같은 운영방식에 있어 담당공무원의 인식 차이를 가져올 수 있다. 예를 들어, 공모사업의 경우 지자체 간 경쟁체제를 통한 국고보조사업자 선정 방식이기 때문에 국고보조사업에 대한 지자체의 필요성 내지는 수요, 사업에 대한 집행 의지가 강한 사업일 가능성이 높으므로 제도와 절차 그리고 이에 따른 중앙부처 및 지자체의 행태, 운영 방식에 대한 인식에 편차가 존재할 수 있다. 반면 비공모사업의 경우 공모절차에서 제외되는 사업으로 보조금관리위원회의 심의가 불필요하며 특정 조건에 부합하는 경우 교부되는 보조금이기 때문에 운영 방식에 차이가 존재하고 담당 공무원의 인식에도 차이가 발생할 가능성이 높다. 그러므로 이러한 사업 공모 또는 신청 유형에 따라 국고보조금의 효율적 운영을 위한 필요 사항, 사업 내용 수정 요청에 대한 중앙부처 수용 정도, 관리지침의 필요성, 목표달성 점검, 성과평가 등에서 인식 차이가 존재할 수 있어 본 장에서 이에 대해 살펴보고자 하였다.

한편, 사업유형(서비스, 투자, R&D, 교육), 경상 및 자본사업과 같은 국고보조사업의 사무(행정서비스) 특성, 설문응답자 개인의 특성(근무연수), 성과관리 방식(이력관리시스템)별로 국고보조사업 운영 방식(관리지침, 성과관리 및 평가)에 차이가 존재할 수 있고 이에 따라 사업담당 공무원의 인식 격차가 발생할 수 있어 이에 대한 교차분석을 실시하였다.

표 5-6 교차분석 항목

구분	분석 항목
그룹별 인식 차이 (교차분석)	1. 광역자치단체와 기초자치단체(제도, 구조, 행태) 2. 예산부서와 사업부서 3. 사업유형별(문화관광, 환경, 농림해양수산, 국토지역개발) 4. 공모여부와 효율적 운영 위한 필요사항 5. 신청여부와 사업내용 수정에 대한 중앙부처 수용도 6. 신청여부와 사업별 관리지침 필요성 및 특성 7. 신청여부와 목표달성 점검 여부 8. 신청여부와 성과평가 적절성 9. 신청여부와 의견 수렴 후 사업계획 반영 정도 10. 사업유형과 사업내용 수정에 대한 중앙부처 수용도 11. 사업유형과 사업별 관리지침 필요성 12. 사업유형과 목표달성 점검 여부 13. 경상/자본 사업 및 사용내용 수정에 대한 중앙부처 수용도 14. 경상/자본 사업 및 목표달성 정도 점검 여부 15. 경상/자본 사업 및 의견 수렴 후 사업계획 반영 정도 16. 사업분야와 사업별 관리지침 존재 여부 17. 사업분야와 목표달성 점검 여부 18. 사업분야와 성과평가 적절성 19. 근무연수와 국고보조사업 수에 대한 인식 20. 이력관리시스템 여부와 국고보조사업 관리의 효율성 21. 성과평가 실시 적정성과 국고보조사업 협력에 대한 인식 22. 성과평가 실시 적정성과 사업존치 판단에 대한 인식

2) 포커스 그룹 서면조사 자료 분석

포커스 그룹 서면조사의 경우 조사 결과 중앙부처 공무원 5부, 광역자치단체 공무원 1부, 기초자치단체 공무원 1부가 회수되었다. 이렇게 포커스 그룹에 대한 서면조사로부터 수집된 자료의 경우 분석의 정확성 확보를 위해 연구진은 질문지에 대한 응답자들의 답변 내용을 반복적으로 읽고 분석하여 국고보조사업 운영 방식 및 절차와 관련된 의미있는 내용(단어 및 문장 등)을 추출하여 개방 코딩을 수행하였다. 다시 말해, 자료에 대한 반복 분석을 통해 유사한 문장과 단락을 구분하고 국고보조사업 절차로 범주화된 응답 내용을 연구 주제 및 설문조사에서 도출된 주요 논점과 비교하여 정책적 함의를 이끌어 내고자 하였다. 이미 위에서 논의한 바 대로, 포커스 그룹 서면조사의 질문은 기 수행된 연장평가 사례연구 및 설문조사에서 분석된 내용 중 국고보조사업 운영 방식 및 절차와 관련한 관점 및 결과의 차이, 문제점에 대한 의견을 확인하

고자 하는 목적으로 구성되었다. 이러한 이유로 포커스 그룹 서면조사의 결과는 효과적인 설명을 위해 다음 절에서 설문조사 결과와 함께 제시하였다.

표 5-7 포커스 그룹의 구성

구분	포커스 그룹 구성
중앙부처 (5명)	- 중앙부처 공무원 A - 중앙부처 공무원 B - 중앙부처 공무원 C - 중앙부처 공무원 D - 중앙부처 공무원 E
지방자치단체 (2명)	- 광역자치단체 공무원 F - 기초자치단체 공무원 G

(1) 회귀분석

본 연구에서는 국고보조사업 운영에 있어 관리의 효율성과 성과평가의 효과성을 개선하기 위해 국고보조금 관리의 효율성과 성과평가의 효과성에 영향을 미치는 요인을 실증분석을 통해 확인할 것이다. 이를 위해 국고보조금 관리 효율성과 성과평가의 효과성 각각에 대한 실증분석을 수행하기 위한 분석 모형 및 방법에 대해 제시하기로 한다.

구체적으로, 본 연구에서는 국고보조사업 성과평가의 효과성(Y1)과 국고보조금 관리의 효율성(Y2) 각각에 대해 지방자치단체 공무원들이 갖는 인식 수준의 영향요인을 탐색하고자 아래와 같은 두 개의 기본적인 분석모형을 설정하였다.

$$Y1_i = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \beta_8 X_8 + \beta_9 X_9 + \beta_{10} X_{10} + \beta_{11} X_{11} + \beta_{12} X_{12} + \beta_{13} X_{13} + \beta_{14} X_{14} + \beta_{15} X_{15} + \beta_{16} X_{16} + \beta_{17} X_{17} + \beta_{18} X_{18} + e_i$$

X_1 : 중간점검 여부, X_2 : 모니터링 여부, X_3 : 전문성, X_4 : 재량성, X_5 : 신뢰성, X_6 : 적절성, X_7 : 합리성, X_8 : 사업비 규모, X_9 : 지방비 비중, X_{10} : 공모사업 여부, X_{11} : 신청사업 여부, X_{12} : 사업유형(투자사업 여부), X_{13} : 나이, X_{14} : 경력, X_{15} : 직급, X_{16} : 광역 여부, X_{17} : 사업부서 여부, X_{18} : 성별

$$Y2_i = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \beta_8 X_8 + \beta_9 X_9 + \beta_{10} X_{10} + \beta_{11} X_{11} + \beta_{12} X_{12} + \beta_{13} X_{13} + \beta_{14} X_{14} + + \beta_{15} X_{15} + \beta_{16} X_{16} + \beta_{17} X_{17} + \beta_{18} X_{18} + \beta_{19} X_{19} + \beta_{20} X20 + e_i$$

X_1 : 과정 합리성, X_2 : 제도 합리성, X_3 : 평가의 신뢰성, X_4 : 사업절차의 적절성, X_5 : 정부 간 협력, X_6 : 환류 , X_7 : 전문성, X_8 : 재량성, X_9 : 관리지침 존재 여부, X_{10} : 사업비 규모, X_{11} : 지방비 비중, X_{12} : 공모사업 여부, X_{13} : 신청사업 여부, X_{14} : 사업유형(투자사업 여부), X_{15} : 나이, X_{16} : 경력, X_{17} : 직급, X_{18} : 광역 여부, X_{19} : 사업부서 여부, X_{20} : 성별

한편, 위와 같은 각 분석모형에서의 종속변수는 이산적인 서열변수(ordinal variable)에 해당함에 따라 본 연구에서는 순서형 로짓 모형(ordered logit model)을 적용하기로 한다. 즉, 종속변수로서 국고보조사업 성과평가의 효과성과 국고보조금 관리의 효율성 각각에 대한 인식 수준을 5점 척도(매우 그렇지 않다, 그렇지 않다, 보통이다, 그렇다, 매우 그렇다)로 측정한 바, 만약 해당 종속변수들에 대한 영향요인을 분석하기 위해 일반최소자승법(OLS)을 사용할 경우 설명변수의 영향이 과소평가되고 오차항이 이분산성(heteroscedasticity)을 갖게 되는 문제가 발생할 수 있다(엄태호·윤성일, 2013).

이 때, 순서형 로짓 모형에서는 국고보조사업 성과평가의 효과성 또는 국고보조사업 관리 효율성에 대한 인식 수준을 결정하는 잠재변수 Yi* 가 존재하고, 잠재변수는 다음과 같은 설명변수의 선형함수로 표현됨을 가정한다.

$$Y_i^* = \alpha + \beta X_i + e_i$$

여기에서 Yi* 가 매우 낮은 응답자는 당해 효과성 또는 효율성에 대한 5가지 인식 수준 가운데 '매우 그렇지 않다'를 선택하고, Yi^*가 높아질수록 순서대로 '그렇지 않다', '보통이다', '그렇다', '매우 그렇다'를 선택한다고 가정할 때, 관찰된 종속변수 Yi는 다음과 같이 결정된다.

$Y_i = 1, \quad Y^* \leq \delta_1$ 인 경우 '매우 그렇지 않다' 선택

$Y_i = 2, \quad \delta_1 < Y^* \leq \delta_2$ 인 경우 '그렇지 않다' 선택

$Y_i = 3, \quad \delta_2 < Y^* \leq \delta_3$ 인 경우 '보통이다' 선택

$Y_i = 4, \quad \delta_3 < Y^* \leq \delta_4$ 인 경우 '그렇다' 선택

$Y_i = 5, \quad \delta_4 < Y^*$ 인 경우 '매우 그렇다' 선택

이때, δ1, δ2, δ3, δ4는 절사점(cutoff point)으로서 모형 내에서 추정해야 할 모수에 해당하며, 본 연구에서는 각 종속변수가 5가지 선택 사항이므로 추정되어야 할 절사점은 4개가 된다. 순서형 로짓 모형에서 개인 i가 j를 선택할 확률은 다음과 같이 계산된다(민인식·최필선, 2015).

$$\begin{aligned} Pr(Y_i = j) &= Pr(\delta_{j-1} < Y_j^* \leq \delta_j) \\ &= F(\delta_j - (\alpha + X_i\beta)) - F(\delta_{j-1} - (\alpha + X_i\beta)) \end{aligned}$$

여기서 F(·)는 오차항 e i의 누적 분포함수(cumulative distribution function)로서 이를 로지스틱 분포이라 가정하면 순서형 로짓 모형이 된다. 위 식에서 상수항 α는 0으로 가정하여 δj를 추정하기 때문에 순서형 모형 추정 결과에서 상수항 추정치는 따로 주어지지 않는다(민인식·최필선, 2015).

제2절 설문조사 및 포커스 그룹 서면조사 분석결과

1. 일반사항

1) 응답자의 특성

본 연구 설문조사의 조사 대상은 국고보조사업을 수행한 경험이 있거나 현재 수행하고 있는 지방자치단체 예산, 기획, 행정 및 사업 분야 공무원이다. 이에 따라 총 251명의 지방자치단체 공무원이 응답하였다. 아래 <표 5-8>은 설문응답자의 분포를 보여준다.

표 5-8 설문응답자 특성

구분			응답자(명)	구성비(%)
소속	특·광역시		30	12
	도		21	8.4
	시군		162	64.8
	자치구		37	14.8
	소계		250	100
직급	4급		0	0.0
	5급		2	1.2
	6급		29	16.7
	7급		75	43.1
	8급		51	29.3
	9급		17	9.8
	소계		174	100
소속부서	예산부서		16	6.4
	사업부서	일반공공행정	44	17.5
		공공질서안전	11	4.4
		교통 및 물류	7	2.8
		농림해양수산	29	11.6
		사회복지	34	13.6

구분			응답자(명)	구성비(%)
		보건	37	14.7
		문화관광	15	6.0
		교육	9	3.6
		환경	20	8.0
		산업중소기업	9	3.6
		국토지역개발	16	6.4
		과학기술	4	1.6
	소계		251	100
연령	20~29세		45	18.5
	30~39세		117	48.2
	40~49세		64	26.3
	50세 이상		17	7.0
	소계		243	100
근무년수	0~5년 미만		103	41.5
	5~10년 미만		80	32.3
	10~20년 미만		50	20.2
	20~30년 미만		11	4.4
	30년 이상		4	1.6
	소계		248	100
국고보조사업 담당기간	1년 미만		148	60.2
	1년~2년 미만		72	29.3
	2년~3년 미만		16	6.5
	3년~4년 미만		6	2.4
	4년~5년 미만		3	1.2
	5년 이상		1	0.4
	소계		246	100

설문에 응답한 지방자치단체 공무원을 소속별로 분류해서 분석해 보면, 특별시·광역시에 근무하는 공무원이 30명(12.0%), 도 본청에 근무하는 공무원이 21명(8.4%), 시·군 162명(64.8%), 자치구 37명(14.8%)으로 분포되어 있다.

다음으로 설문에 응답한 공무원을 소속 부서별로 살펴보았을 때, 예산 및 기획 부서 근무 응답자가 16명(6.4%), 일반공공행정 부서 44명(17.5%), 공공질서안전 11명

(4.4%), 교통 및 물류 7명(2.8%), 농림해양수산 29명(11.6%), 사회복지 34명(13.6%), 보건 37명(14.7%), 문화관광 15명(6.0%), 교육 9명(3.6%), 환경 20명(8.0%), 산업중소기업 9명(3.6%), 국토지역개발 16명(6.4%), 과학기술 4명(1.6%)로 구성되어 있다.

응답 공무원의 연령 분포는 20대(20~29세)가 45명으로 18.5%를 차지하고 있고 30대(30~39세) 117명(48.2%), 40대(40~49세) 64명(26.3%), 50대 이상 17명(7.0%)인 것으로 확인되었다. 또한, 응답 공무원의 근무년수의 경우 0~5년차 미만 103명(41.5%), 5~10년차 미만 80명(32.3%), 10~20년차 미만 40명(20.2%), 20~30년차 미만 11명(4.4%), 30년 이상 근무자가 4명(1.6%)으로 구성되어 있다.

마지막으로 설문 응답 지방자치단체 공무원의 국고보조사업의 담당기간은 1년 미만 148명(60.2%), 1년~2년 미만 72명(29.3%), 2년~3년 미만 16명(6.5%), 3년~4년 미만 6명(2.4%), 4년~5년 미만 3명(1.2%), 5년 이상이 1명(0.4%)인 것으로 나타났다.

2) 담당 국고보조사업의 개요

다음으로 본 연구의 설문조사에서는 응답자가 과거에 경험하였거나 현재 담당하고 있는 국고보조사업의 분야, 사업비 규모, 공모 및 신청 여부, 추진기간, 사업유형 및 주체에 대해 조사를 실시하였다. 이에 대한 결과는 아래 <표 5-9>에 제시되어 있다.

표 5-9 담당 국고보조사업의 개요

구분		응답자(명)	구성비(%)
국고보조 사업분야	일반공공행정	30	12.0
	공공질서안전	14	5.6
	교통 및 물류	9	3.6
	농림해양수산	23	9.2
	사회복지	23	9.2
	보건	46	18.3
	문화관광	36	14.3

구분		응답자(명)	구성비(%)
	교육	29	11.6
	환경	13	5.2
	산업중소기업	5	2.0
	국토지역개발	19	7.6
	과학기술	4	1.6
	소계	251	100
사업비	100만 원 미만	2	0.9
	100~500만 원 미만	6	2.7
	500~1,000만 원 미만	2	0.9
	1,000~5,000만 원 미만	39	17.6
	5,000만 원~1억 원 미만	18	8.1
	1억~5억 원 미만	60	27.0
	5억~10억 원 미만	28	12.6
	10억~25억 원 미만	24	10.8
	25억~50억 원 미만	14	6.3
	50~100억 원 미만	9	4.1
	100억 원 이상	18	8.1
	소계	222	100
공모여부	공모	84	33.7
	비공모	165	66.3
	소계	249	100
신청 여부	신청사업	170	68.6
	비신청사업	78	31.5
	소계	248	100
추진기간	단년도 사업	94	40.5
	3년이상 계속사업	138	59.5
	소계	232	100
반복여부	한시적 사업	48	24.1
	매년 반복 사업	151	75.9
	소계	199	100
사업유형(1)	서비스	83	33.5
	투자(인프라 등)	51	20.6

구분			응답자(명)	구성비(%)
	R&D		4	1.6
	교육		25	10.1
	기타		85	34.3
	소계		248	100
사업유형(2)	경상적 유형 사업(보조)		152	61.3
	자본적 유형 사업(보조)		71	28.6
	그 외		25	10.1
	소계		248	100
사업주체	직접사업		98	40.2
	지원사업	기초자치단체	77	31.6
		산하공공기관	7	2.9
		민간단체 등	54	22.1
	국가직접 지원사업	대학	0	0.0
		출자출연기관	5	2.1
		기타	3	1.2
	소계		244	100

우선 설문 응답자가 수행하였거나 수행하고 있는 국고보조사업분야는 일반공공행정 30명(12%), 공공질서안전 14명(5.6%), 교통 및 물류 9명(3.6%), 농림해양수산 23명(9.2%), 사회복지 23명(9.2%), 보건 46명(18.3%), 문화관광 36명(14.3%), 교육 29명(11.6%), 환경 13명(5.2%), 산업중소기업 5명(2.0%), 국토지역개발 19명(7.6%), 과학기술 4명(1.6%)으로 분포되어 있다.

설문 응답 공무원이 담당하고 있는 국고보조사업의 사업비 규모는 100만원 미만 2명(0.9%), 100~500만 원 미만 6명(2.7%), 500~1,000만 원 미만 2명(0.9%), 1,000~5,000만 원 미만 39명(17.6%), 5,000만 원~1억 원 미만 18명(8.1%), 1억~5억 원 미만 60명(27.0%), 5억~10억 원 미만 28명(12.6%), 10억~25억 원 미만 24명(10.8%), 25억~50억 원 미만 14명(6.3%), 50억~100억 원 9명(4.1%), 100억 원 이상 18명(8.1%)인 것으로 확인되어 1억~5억 원 미만 사업이 가장 빈도가 높은 것으로 확인되었다.

설문 응답 공무원 담당 국고보조사업의 공모사업 여부 및 사업 신청 여부에 대한 결

과를 살펴보면, 공모사업이 84건(33.7%), 비공모사업이 165건(66.3%)인 것으로 나타났다. 신청사업인 경우는 170건으로 68.6%를 차지하고 있고 비신청사업이 78건으로 31.5%인 것으로 확인되었다.

설문 응답자의 경우 94명(40.5%)이 단년도 사업을 수행하고 있었고 138명(59.5%)이 3년 이상 계속사업을 수행하였거나 하고 있는 것으로 나타났다. 한편, 설문 응답자의 담당 국고보조사업을 반복 여부를 기준으로 살펴 보았을 때 48명(24.1%)이 한시적 사업을 수행하고 있었고, 151명(75.9%)이 매년 반복 사업을 담당하고 있었다.

다음으로, 설문 응답자가 담당하고 있는 국고보조사업의 유형을 살펴보면 서비스 유형을 담당하고 있는 경우가 83명(33.5%), 투자(인프라 등)사업 51명(20.6%), 연구 및 개발(R&D) 4명(1.6%), 교육 사업 25명(10.1%), 기타 사업 85명(34.3%)의 분포를 보이고 있다. 응답자가 담당하고 있는 사업의 유형을 경상적 유형 및 자본적 유형 사업으로 구분하여 보았을 때 경상적 유형의 보조사업을 152명(61.3%)이 수행하고 있었고 자본적 유형의 국고보조사업을 71명(28.6%), 그 외의 유형을 25명(10.1%)이 담당하고 있었다.

마지막으로 설문 응답자 담당 국고보조사업을 사업주체 측면에서 분류하여 보면 보조사업을 직접 수행하는 직접사업의 경우 98명(40.2%), 지원사업 138명(56.5%), 국가직접지원사업 8명(3.3%) (출자출연기관 5명, 기타 3명)인 것으로 파악되었다. 이 중 지원사업의 경우 사업주체가 기초자치단체인 경우가 설문 응답자 중 77명(31.6%), 산하공공기관인 경우 7명(2.9%), 민간단체 등이 수행하는 경우가 54명(22.1%)인 것으로 나타났다.

3) 응답자의 국고보조사업 참여경험 정도

다음으로, 본 연구의 설문에서는 국고보조사업 참여 경험을 가진 지방자치단체 공무원의 국고보조사업 단계별 참여 경험과 참여시 어려웠던 점에 대해 조사를 수행하였다. 이와 관련된 결과는 아래 <표 5-10>과 <표 5-11>에 제시되어 있다.

표 5-10 국고보조사업 과정 상 참여 경험

문항		유	무
보조사업 계획	① 사업 및 예산 결정(사업요청, 예산편성 등)	209 (83.3%)	42 (16.7%)
교부결정 및 집행	① 정부시스템에 국고보조사업 재정정보 입력 및 관리	204 (81.3%)	47 (18.7%)
	② 국고보조사업 집행 또는 위탁관리	227 (90.4%)	24 (9.6%)
	③ 국고보조사업 점검(모니터링)	184 (73.3%)	67 (26.7%)
평가관리	① 사업비 정산	227 (90.4%)	24 (9.6%)
	② 국고보조사업 평가(성과관리)	170 (67.7%)	81 (32.3%)

우선, 국고보조사업 과정 상 참여경험에 관한 문항에서는 교부결정 및 집행 단계 중 국고보조사업 집행 또는 위탁관리와 평가관리 단계의 사업비 정산에 대해 전체 응답자의 90.4%가 경험한 적이 있다고 응답하였다. 다음으로, 설문에 응답한 공무원들은 사업 및 예산 결정에 83.3%, 국고보조사업 점검(모니터링) 73.3%, 국고보조사업 평가(성과관리)에 67.7%가 참여한 경험한 적이 있는 것으로 확인되었다. 마지막으로, 위에 제시된 과정 이외에 국고보조사업과 관련된 기타 업무에 참여 경험을 주관식으로 설문한 결과 홍보, 교육, 부정수급 관리, 외부기관 협무 협의 등의 업무에 참여한 경험이 있는 것으로 응답하였다.

표 5-11 국고보조사업 참여경험 상 가장 어려웠던 점

문항	평균 (표준편차)	어려웠던 순위
사업 및 예산 결정(사업요청, 예산편성 등)	4.21(1.66)	1
사업비 정산	4.19(1.62)	2
국고보조사업 집행 또는 위탁관리	3.78(1.46)	3
정부시스템에 국고보조사업 재정정보 입력 및 관리	3.74(1.67)	4
국고보조사업 점검(모니터링)	2.76(1.42)	5
국고보조사업 평가(성과관리)	2.69(1.72)	6

국고보조사업 참여경험 상 가장 어려웠던 점에 대한 설문 문항에서 지방자치단체 공무원들은 사업 및 예산 결정(사업요청, 예산편성 등)이 평균 4.21점으로 가장 어려웠다고 응답하였다. 다음으로는 사업비 정산이 4.19점으로 두 번째로 어려웠 던 것으로 나타났고, 국고보조사업 집행 또는 위탁관리가 3.78점, 정부시스템에 국고보조사업 재정정보 입력 및 관리가 3.74점의 순으로 그 뒤를 이었다.

이외에 가장 어려웠던 점에 대한 기타 의견으로 지방자치단체 공무원들은 정산 시스템 사용의 어려움, 과도한 행정 업무, 예산 교부 시기로 인한 사업 지연 등을 제시하였다.

2. 계획단계

1) 신규 국고보조사업의 최초 제안 방식

신규 국고보조사업의 최초 제안이 어떻게 이루어지는가에 관한 설문 문항에 대한 응답 결과를 살펴보면 중앙정부 추진사업이 72.9%로 가장 많은 응답을 받았으며, 다음으로 지방자치단체장의 지시(41.0%), 지역의원의 요구(26.3%) 순으로 나타났다. 이 밖에 기타 의견으로 지자체 자체 발굴, 사회적 문제 이슈화, 민원 발생, 관리단체의 요구 등이 제시되었다.

표 5-12 신규 국고보조사업의 최초 제안 방식

문항	유	무
① 중앙부처 추진사업	183(72.9%)	68(27.1%)
② 지방자치단체장의 지시	103(41%)	148(59.0%)
③ 지역의원의 요구	66(26.3%)	185(73.7%)
④ 민간단체의 요구	57(22.7%)	194(77.3%)
⑤ 대통령의 지역 공약 사항	50(19.9%)	201(80.1%)
⑥ 교육기관(대학 등), 정부 산하기관 등 요구	20(8.0%)	230(92.0%)
⑦ 출자 · 출연기관 등 산하 공공기관의 요구	17(6.8%)	234(93.2%)

2) 사업신청 준비 완료까지의 소요시간

신규사업 신청을 위해 신청 준비 기획부터 사업 신청 완료까지 필요한 평균 기간에 대한 설문에 대해 3개월 이내라는 응답이 39.9%로 가장 많았으며, 다음으로 6개월 이내(37.1%), 기타 순이었고 기타 의견으로는 1년(12개월)이라는 의견이 있었다.

표 5-13 국고보조사업 신청을 위한 소요 평균기간

문항	응답자(명)	비율(%)
1주일 이내	3	1.2
1개월 이내	23	9.3
3개월 이내	99	39.9
6개월 이내	92	37.1
기타(1년)	31	12.5
합계	248	100

3) 사업신청 시 예산(재정)부서와의 협의 여부

사업 신청 시 해당 지방자치단체 예산(재정)부서와의 협의가 이루어졌는지에 대한 설문에서 그렇다(예)는 응답이 85.1%를 차지했으며, 협의가 이뤄지지 않은 경우는 14.9%로 확인되었다.

표 5-14 사업신청 시 예산(재정)부서와의 협의 여부

문항	응답자(명)	비율(%)
예	212	85.1
아니오	37	14.9
합계	249	100

4) 신규사업 신청 시 관련부서 또는 단체와 협의

표 5-15 신규사업 신청 시 관련 부서/단체와 협의 여부

문항	응답자 (명)	예	아니오	평균 (표준편차)
중앙정부 주무부처	225	151(67.1%)	74(32.9%)	1.67(0.47)
광역자치단체(광역시 또는 도) 관련부서	235	207(88.1%)	28(11.9%)	1.88(0.32)
민간(사업대상)단체(수혜자)	219	137(62.6%)	82(37.4%)	1.63(0.49)

신규사업의 경우 신청서 작성 시 협의 과정을 거치는 대상은 광역자치단체(광역시 또는 도) 관련부서가 평균 1.88점으로 가장 많았으며, 다음으로 중앙정부 주무부처가 1.67점, 민간(사업대상)단체(수혜자)가 1.63점 순이었다. 중앙부처 주무부처와 협의 과정을 거친다는 의견은 67.1%, 광역자치단체 관련부서는 88.1%, 민간단체(수혜자)는 62.6%로 확인되었다.

5) 사업신청 시 타 국고보조사업과의 유사·중복 검토

국고보조사업 신청 시 다른 국고보조사업과의 유사중복에 대한 검토를 실시하는지 여부에 대한 설문에 대해 실시한다고 응답한 공무원이 169명(68.4%)으로 나타났으며, 유사중복에 대한 검토를 실시하지 않는다고 응답한 인원은 78명(31.6%)인 것으로 나타났다.

표 5-16 사업신청 시 다른 국고보조사업과의 유사·중복 검토 실시 여부

문항	응답자(명)	비율(%)
예	169	68.4
아니오	78	31.6
합계	247	100

6) 유사·중복 검토의 수준

유사중복에 대한 검토를 실시하고 있다고 응답한 경우, 유사·중복 검토 수준에 대한 추가 질문에서 소속 부서 및 타 부서사업 유사중복 모두 실시한다에 111명이 응답하여 전체의 67.3%로 가장 많았으며, 지방자치단체 소속부서 내 사업과의 유사중복 검토 실시한다는 응답이 35명(21.2%), 지방자치단체 타 부서 사업과의 유사중복 검토 실시한다는 응답이 19명(11.5%)인 것으로 확인되었다.

표 5-17 유사·중복 검토 수준

문항	응답자(명)	비율(%)
지방자치단체 소속부서 내 사업과의 유사중복 검토 실시	35	21.2
지방자치단체 타 부서 사업과의 유사중복 검토 실시	19	11.5
소속 부서 및 타 부서사업 유사중복 모두 실시	111	67.3
합계	165	100

7) 소속 지방자치단체 국고보조사업 수의 적절성 인식

설문 응답 공무원의 소속 지방자치단체에서 집행 및 관리하는 국고보조사업의 수에 대한 의견은 적절하다는 의견이 90명(40.2%)으로 가장 많았으며, 통폐합이 필요하다는 의견이 66명(29.5%)으로 나타났다. 다음으로는 축소(폐지)가 필요하다는 의견이 29명(13.0%), 신규 수요를 반영할 필요가 있다는 의견이 25명(11.2%)으로 확인되었다. 이 밖에 세분화가 필요하다는 의견(13명, 5.8%)와 기타 의견(1명, 0.5%)이 존재한다.

표 5-18 소속 지자체 국고보조사업 수의 적절성

문항	응답자(명)	비율(%)
적절하다	90	40.2
통폐합 필요	66	29.5
축소(폐지) 필요	29	13.0

문항	응답자(명)	비율(%)
세분화 필요	13	5.8
신규수요 반영 필요	25	11.2
기타	1	0.5
합계	224	100

8) 계획 수립 시 중요하게 고려하는 사항

국고보조사업 신청 전에 지방자치단체에서 계획 수립 시 중요하게 고려하는 사항에 대한 우선순위 조사에서 사업의 실현가능성이 평균 6.53점으로 1순위로 확인되었다. 다음으로는 소속 지자체 주민 생활에 기여 정도가 2순위(6.46점), 지자체의 신청 목적이 적절한지 정도가 3순위(6.08점)로 나타났다. 이 밖에 중앙부처의 선정 가능성(4위, 5.94점), 수혜자의 명확성 및 타당성(5위, 5.89점)가 뒤를 이었다.

표 5-19 계획 수립 시 중요하게 고려하는 사항

문항	평균(표준편차)	우선순위
사업의 실현가능성	6.53(1.21)	1
소속 지자체 주민생활에 기여 정도	6.46(1.51)	2
지자체의 신청 목적이 적절한지 정도	6.08(1.54)	3
중앙부처의 선정 가능성	5.94(1.32)	4
수혜자의 명확성 및 타당성	5.89(1.38)	5
지자체에서 작성하는 사업내용의 구체화 및 명확화	5.84(1.27)	6
부적정 지출요인 분석 및 해소방안	5.05(1.05)	7
보조사업자 선정의 적절성	4.86(1.06)	8

9) 국고보조사업 신청 시 중요 고려사항

국고보조사업 신청시 중요하게 고려하는 사항으로는 신규사업 유사·중복 여부가 1순위(6.64점)로 나타났으며, 사전절차(예타, 투자심사, 부지확보, R&D 심의, 국제행사 심의 등) 이행 여부가 2순위(6.58점), 각 부처 중장기계획 포함 여부가 3순위(6.51점)으로 조사되었다. 이 밖에 중앙부처 관리 내역사업 명칭 존재 여부(4위,

5.88점), 기 교부된 국비(이월사업비 포함)의 집행실적(5위, 5.67점)이 중요 고려 사항으로 뒤를 이었다.

표 5-20 국고보조사업 신청 시 중요하게 고려하는 사항

문항	평균 (표준편차)	우선순위
신규사업 유사중복 여부	6.64(1.19)	1
사전절차(예타, 투자심사, 부지확보, R&D 심의, 국제행사 심의 등) 이행 여부	6.58(1.22)	2
각 부처 중장기계획 포함 여부	6.51(1.42)	3
중앙부처 관리 내역사업 명칭 존재 여부	5.88(1.36)	4
기 교부된 국비(이월사업비 포함)의 집행실적	5.67(1.25)	5
전환사업, 균특(지자체 자율편성-지역자율계정) 대상 사업 여부	5.43(1.19)	6
국가재정운용계획(5개년 계획) 포함 여부	5.13(1.20)	7
기준보조율(보조금 관리에 관한 법률 시행령) 준수 여부	4.73(1.07)	8

10) 국고보조사업 신청 계획 단계에서 공무원의 인식

본 연구의 설문 조사는 국고보조사업 운영의 단계별로 나타날 수 있는 구조적·제도적·행태 측면에 대한 문항을 담고 있다. 이러한 문항에 대한 응답 결과를 살펴 보면 아래 <표 5-21>과 같다.

국고보조금의 계획 및 집행 단계에 있어서 구조적 차원에서 지방자치단체 공무원의 인식을 살펴보면, 중앙정부와 지방자치단체 또는 광역과 기초자치단체라는 정부구조 하에서 국고보조금 운영을 위한 협력 또는 의견교환에 대한 인식은 비교적 긍정적(3.1점)인 것으로 확인되었다. 나머지 3개의 설문 문항과 관련하여 정부와 의회 또는 이익집단을 포함한 민간영역과의 관계를 고려하였을 때 국고보조금의 결정은 합리적 요인보다는 정치적 요인에 의해 결정되는 것으로 응답자들은 인식하고 있다. 포커스 그룹 서면 조사를 실시한 결과 국고보조사업 신청 및 선정 시 시정홍보 내지는 지자체장(정치인)의 치적과 관련하여 정치적으로 활용하려는 의도가 존재한다는 의견이 존재하였다.

"개별 지자체가 국비 확보 규모를 실적으로 잡아 주민들에게 홍보하는 경향이 있는데 이런 경우 수요가 과다 측정될 오류가 있으므로 (중앙부처에서는) 이를 염려하는 경우가 있다." (B부처 공무원)

국고보조금 운영의 제도적 측면에 대한 공무원의 인식을 살펴보면 몇 가지 항목을 제외하고는 긍정적인 반응을 보이고 있다. 예를 들어 중앙정부 주무부처의 신규 국고보조금 선정과정은 합리적이라는 질문에 대해 지방자치단체 공무원은 대체적으로 긍정적인 반응(3.41점)을 보이고 있다. 이 밖에도 설문 응답자들은 국고보조금 선정 후 기준보조율 준수(3.51점), 국고보조 사업 선정시 중앙부처와의 사전협조(3.2점), 중앙부처 공모사업에 대한 접근 및 확인(3.03점)에 대해 대체적으로 긍정적 반응을 보였다. 반면, 국고보조금 관련 개선 건의에 대한 3가지 설문 항목에 대해 지자체 공무원들은 2.66점에서 2.82점 사이에 다소 부정적인 응답을 하였다. 이러한 설문조사 결과에 대한 이해를 위해 국고보조사업 운영 과정에서 지자체의 의견 제시 및 중앙-지자체 간 협력과 관련한 중앙부처 및 지자체 공무원의 의견을 추가적으로 포커스 그룹 서면조사를 통해 확보하였다. 중앙부처 공무원의 경우에도 지자체 의견수렴이 중요하다는 인식을 가지고 있었다. 또한 지자체 공무원들도 유사한 의견을 제시하였다.

"국고보조사업 운영시 지방자치단체 의견이 반영될 필요는 있다. 특히 계획단계에서 정확한 수요예측을 위해서는 지자체의 니즈를 파악할 필요가 있고, 이를 계획에 반영할 필요가 있다." (D부처 공무원)

"지방자치단체 의견 반영이 필요하다고 생각합니다.... 이를 위해서는 사업 추진 과정에서 단계별로 지자체 의견을 들을 수 있는 방안이 마련될 필요가 있습니다." (A부처 공무원)

"현장에서 정책 수요자인 지역주민들과 직접 접촉하여 정책 수요를 파악하기 용이한 지자체의 의견 반영은 사업의 효과성을 높이는데 큰 영향을 미칠 것으로 판단된다." (B부처 공무원)

"지자체에서 추진하는 국고보조사업은 해당사업의 지역적 여론과 수요, 타당성 등이 충분히 갖춰져야지만 궁극적인 사업의 효과를 거둘수 있고, 사업의 추진적인 부분에서도 지역반대, 문제 제기 등이 최소화 될 수 있다. 그러므로, 정부에서는 국고보조사업의 소기의 성과 달성과 원활한 추진을 위해서 지자체와 지속적인 협의와 의견 수렴이 필요하다." (F 광역자치단체 공무원)

"국고보조사업의 효과적 운영을 위해 지방자치단체 의견을 적극 수렴했으면 하며.... 원활한 의견 반영을 위해 업무연찬회 등 직접적인 교류가 필요하다고 생각한다." (G 기초자치단체 공무원)

다만, 일부 중앙부처 공무원의 경우 지자체의 의견 반영이 중요하기는 하지만 중앙부처 차원에서 우려하는 바에 대한 의견을 제시하기도 하였으며 의견반영 절차가 충분히 이루어지고 있다는 주장을 하기도 하였다. 예를 들어,

"국고보조사업 운영에 있어 지자체 의견은 반영되어야 하나 반대로 국회예산 심의과정에서 갑자기 들어간 지자체 지역사업(민원사업 또는 쪽지예산)에 대해 중앙부처에서 견제할 수 있는 장치도 필요하다.... 지자체와 수시로 업무협의가 이루어지고 있으므로 별도 제도적 방안의 필요성이 적다고 생각된다." (E부처 공무원)

또한, 포커스 그룹 인터뷰 결과 중앙부처 공무원들은 중앙부처가 지자체의 의견 수렴을 하기 어려운 근본적인 이유에 대해서도 의견을 제시하였다.

"중앙부처가 국고보조사업을 추진할 때는 bottom-up 방식으로 추진하는 경우보다는 top-down 방식으로 추진하는 경우가 다수(국정과제 등)이다. 따라서 중앙부처가 주요 사업의 실적을 내기 위해서는 물량을 사전적으로 결정한 뒤 지자체는 집행만 하도록 하는 방식을 취할 수밖에 없다." (B부처 공무원)

"최초 국고보조사업 추진은 지자체 협의 및 재정당국 협의 등을 걸쳐 진행되는데 진행 과정에서 협력이 부족한 것으로 판단된다." (C부처 공무원)

"보조사업 중에서도 국가 정책상 필요가 높고, 지방자치단체의 수요가 적은 경우, 특히 지역주민의 반대가 있어 지자체 집행시 문제가 발생하는 경우 중앙-지방이 협력이 부진하다는 의견이 높을 수 있다." (D부처 공무원)

한편 국고보조사업 선정 및 예산 결정에 지자체의 참여 부족(3.43점) 및 관련규정(규제)의 과도(3.09점), 국고보조사업의 신청 절차 및 비용 과도(3.10점)에 대한 질문에 대해서는 설문 응답자들이 긍정하는 반응을 보여 국고보조금의 제도적 측면(신청절차, 규정, 신청 상 비용, 지자체의 참여)에서 부정적 인식이 존재함을 확인할 수 있다.

다음으로, 국고보조금 운영의 행태 측면에서 지자체 공무원의 인식을 살펴보면 신규 국고보조사업의 신청(3.22점)과 예산배분(3.25점)이 합리적으로 이루어지고 있는지에 대한 질문에 대해 응답자들은 긍정적 반응을 보였다. 한편, 설문 응답자들은 한정된 국고보조금의 확보 측면에서 지방자치단체들 사이의 과도한 경쟁이 존재하는 것(3.24점)으로 인식하고 있었다. 이러한 국고보조금 운영의 행태 측면에 대한 포커스 그룹의 조사결과를 살펴보면, 우선 국고보조금에 대한 지자체의 신청이 합리적으로 이루어지고 있다는 인식에 대해 중앙부처 공무원들은 다른 의견을 제시하였다.

"응답 대상이 지방 공무원 스스로이기 때문에 보조금 신청이 합리적으로 이루어졌다고 평가하는 측면이 있다. 아울러 신청 시기에는 합리적이었다 하더라도 지자체 상황이나 주민들의 반대 등으로 불응하는 등 결과적으로 비합리적인 집행이 이루어지는 경우도 있는 것 같다." (D부처 공무원)

"지자체에서 보조금 신청만 하고 집행이 안되는 부분 등이 있어서 제도적 보완이 필요하다고 생각한다." (C부처 공무원)

이에 대해 지방자치단체에서는 인정하는 의견도 존재하나 중앙정부 제도의 한계에 대해서 지적하는 의견도 존재한다.

"지자체에서 필요한 예산만큼 배정을 못받으니 과다 신청을 하는 경우가 종종 있다. 그러다 필요한 예산보다 과배정 받으면 불용이 발생하는데, 과도한 불용이 발생하는

지자체에는 페널티가 필요하다고 생각하고 각 부처에서 지자체에서 필요로 하는 예산은 적극 반영해 줬으면 한다.” (G 기초자치단체 공무원)

“정부에서의 국고보조금 공모방식은 많은 지자체에 대한 형평성 논리에 불가피한 것으로 보이나, 국고보조금의 방향 설정이 제대로 되지 않은 국고보조사업에 대한 무분별한 공모방식은 제대로 된 사업이 될 수 없고 지자체 간 경쟁으로 인해 결과론적으로 예산적인 낭비소지가 있음.” (F 광역자치단체 공무원)

다음으로 배분과정의 합리성에 대한 부정적 인식과 지자체 간 과도한 경쟁이 존재한다는 인식에 대해서 중앙공무원들은 불가피한 측면에 대해서 의견을 제시하였다.

“합리성 부족은 상대적인 입장에서 사업 반영이 안된 지자체의 경우 의견을 제시할 수 있다고 생각되며, 절차 부분은 중앙 부처 예산이 한정되어 있기 때문에 불가피한 부분이 있다고 생각합니다.” (C부처 공무원)

“사업에 따라서 지역주민의 관심이 높고, 지자체장의 관심도 있는 사업의 경우 과도한 경쟁이 발생할 수 있다. 또한 경쟁이 높은 경우에는 지자체 선택에서의 공정성을 높이기 위한 절차들이 다소 복잡해 보일 수도 있다” (D부처 공무원)

표 5-21 신청·계획 단계에서의 전반적 인식

(단위: 명, %)

	문항	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	평균 (표준편차)
제도	중앙정부 주무부처의 신규 국고보조사업 선정 과정은 합리적이다.	9 (3.63)	112 (45.16)	102 (41.13)	3 (1.21)	22 (8.87)	3.41 (0.75)
		121(48.79)			25(10.08)		
	중앙부처 다양한 공모사업을 쉽게 접근 및 확인 신청할 수 있다.	12 (4.82)	88 (35.34)	103 (41.37)	3 (1.20)	43 (17.27)	3.03 (0.91)
		100 (40.16)			46(18.47)		
	보조사업에 대한 개선 건의가 잘	12 (4.82)	62	104	6 (2.41)	64	2.78

	문항	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	평균 (표준 편차)
	반영되고 있다.		(24.90)	(41.77)		(25.70)	(0.84)
		74 (29.72)			70(28.11%		
	보조사업에 대한 문제점을 자유롭게 상급기관에 제안 개선 요구할 수 있다.	5 (2.01)	36 (14.46)	121 (48.59)	15 (6.02)	72 (28.92)	2.82 (0.91)
		41 (16.47)			87(34.94)		
	보조사업에 대한 개선 건의 기회가 자주 있다.	8 (3.21)	47 (18.88)	98 (39.36)	13 (5.22)	83 (33.33)	2.66 (0.87)
		55 (22.09)			96(38.55)		
	국고보조사업 선정 시 중앙정부와의 사전협조가 이루어지고 있다.	4 (1.61)	38 (15.26)	93 (37.35)	16 (6.43)	98 (39.36)	3.2 (0.85)
		42 (16.87)			114(45.79)		
	주무 부처는 국고보조사업 선정시 지방자치단체의 의견을 충분히 수렴하고 있다.	9 (3.61)	82 (32.93)	120 (48.19)	8 (3.21)	30 (12.05)	3.01 (0.88)
		91 (36.54)			38(15.26)		
	국고보조사업 선정 및 예산 결정에 지방자치단체의 참여가 부족하다.	42 (16.87)	110 (44.18)	68 (27.31)	5 (2.01)	24 (9.64)	3.43 (0.84)
		152 (61.05)			29(11.65)		
	보조사업 선정 및 예산 배분에 있어 관련규정(또는 규제)이 과도하다.	6 (2.41)	55 (22.09)	108 (43.37)	12 (4.82)	68 (27.31)	3.09 (0.8)
		61 (24.50)			80(32.13)		
	국고보조사업 신청 절차가 복잡하고 과도한 비용이 요구된다.	16 (6.43)	116 (46.59)	98 (39.36)	1 (0.40)	18 (7.23)	3.1 (0.95)
		132 (53.02)			19(7.63)		
	국고보조사업 선정 후 매년 기준보조율이 잘 지켜지고 있다.	12 (4.82)	77 (30.92)	117 (46.99)	7 (2.81)	36 (14.46)	3.51 (0.74)
		89 (35.74)			43(17.27)		
행태	신규 국고보조사업에 대한 예산배분은 합리적으로 이루어진다.	7 (2.81)	66 (26.51)	108 (43.37)	10 (4.02)	58 (23.29)	3.25 (0.84)
		73 (29.32)			68(27.31)		
	지방자치단체들의 보조금에 대한 신청이 합리적으로 이루어지고 있다.	20 (8.03)	102 (40.96)	92 (36.95)	1 (0.40)	34 (13.65)	3.22 (0.82)
		122 (48.99)			35(14.05)		
	보조금 확보를 위해 지방자치단체 간 과도한 경쟁이 존재한다	9 (3.63)	71 (28.63)	111 (44.76)	7 (2.82)	50 (20.16)	3.24 (1.01)
		80 (32.26)			57(22.98)		

	문항	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	평균 (표준편차)
구조	광역자치단체와 기초자치단체 사이에 보조사업을 위한 협력과 의견교환이 원활하게 이루어지고 있다.	29 (11.65)	70 (28.11)	90 (36.14)	7 (2.81)	53 (21.29)	3.1 (0.86)
		99 (39.76)			60(24.10)		
	국고보조사업 결정에 정치적 영향보다 합리성이 더 큰 영향을 미친다.	9 (3.61)	61 (24.50)	126 (50.60)	3 (1.20)	50 (20.08)	2.9 (0.88)
		70 (28.11)			53(21.28)		
	정치적 영향이 국고보조금 결정의 중요한 요인이다.	11 (4.42)	61 (24.50)	110 (44.18)	8 (3.21)	59 (23.69)	3.64 (0.94)
		72 (28.92)			67(26.90)		
	이익집단의 압력 등으로 인해 국회에서 보조사업 선정이 적절하게 이루어지지 못하고 있다	17 (6.83)	65 (26.10)	104 (41.77)	10 (4.02)	53 (21.29)	3.03 (0.89)
		82 (32.93)			63(25.31)		

11) 국고보조사업이 예산안으로 확정되는 과정에서 영향을 미치는 행위자

국고보조사업이 예산안으로 반영·확정되는 과정에서 영향을 미치는 행위자는 중앙부처 사업담당 부서가 149명(59.4%)으로 가장 많았으며, 기획재정부(국고보조사업 총괄관리부서)(54.2%), 지방자치단체장 및 담당부서(37.9%) 순으로 나타났다. 기타 의견으로는 대통령, 수혜자들, 이익집단, 지방의회 등이 있었다.

표 5-22 국고보조사업이 예산안으로 반영·확정되는 과정에서 영향을 미치는 행위자

문항	응답자(명)	비율(%)
중앙부처의 장	79	31.5
기획재정부(국고보조사업 총괄관리부서)	136	54.2
중앙부처 사업담당 부서	149	59.4
지방자치단체장 및 담당부서	95	37.9
국회	72	28.7
기타	5	2
합계	251	-

12) 국고보조사업 예산 편성 시 중앙부처에서 사업 내용의 수정 빈도

국고보조사업에 대한 예산 편성 시 중앙부처에서 사업 내용의 수정이 얼마나 자주 일어나는가에 대한 질문에는 보통 수준이라는 답변이 55.6%로 가장 많았으며, 드물게(26.0%), 자주(10.8%) 순으로 나타났다.

표 5-23 국고보조사업에 대한 예산 편성 시 중앙부처에서 사업 내용의 수정 빈도

문항	응답자(명)	비율(%)
매우 드물게	16	6.4
드물게	65	26.0
보통	139	55.6
자주	27	10.8
매우 자주	3	1.2
합계	250	100

13) 국고보조사업의 예산 편성 시 지방자치단체의 사업내용 수정 요청에 대한 중앙부처의 수용도

국고보조사업의 예산 편성 시 지방자치단체의 현장상황을 고려한 사업내용 수정 요청에 대하여 중앙부처의 수용도는 보통 수준이라는 응답이 61.2%로 가장 많았으며, 드물게가 26.8%, 자주가 6.0% 순으로 나타났다.

표 5-24 지방자치단체 사업내용 수정 요청에 대한 중앙부처의 수용도

문항	응답자(명)	비율(%)
매우 드물게	13	5.2
드물게	67	26.8
보통	153	61.2
자주	15	6.0
매우 자주	2	0.8
합계	250	100

3. 집행단계

1) 중앙부처의 중간 점검 실태

(1) 중앙부처의 중간 점검 여부

국고보조사업에 선정되어 사업 집행을 위해 국고보조금을 교부하는 중앙부처에서 국고보조사업 중간점검 평가를 수행하는가에 대한 질문에 188명이 수행한다고 응답하여 75.5%의 비율을 보여주고 있다. 나머지 61명(24.5%)의 경우는 중간점검 평가를 수행하지 않는다고 응답하였다.

표 5-25 중간점검 평가 수행 여부

문항	응답자(명)	비율(%)
예	188	75.5
아니오	61	24.5
합계	249	100

국고보조사업 중간점검 평가 수행 여부를 사업분야별로 살펴본 결과, 중간점검을 수행하는 비율이 가장 높은 분야는 문화관광 분야(91.3%)로 나타났으며, 다음은 국토지역개발(84.2%), 환경(82.6%), 농림해양수산(79.3%) 순으로 나타났다.

표 5-26 사업 분야별 중간점검 평가 수행 여부

(단위: 명, %)

문항	문화관광	환경	농림해양수산	국토지역개발	합계
예	21(91.3)	19(82.6)	23(79.3)	16(84.2)	79(84)
아니오	2(8.7)	4(17.4)	6(20.7)	3(15.8)	15(16)
합계	23(100)	23(100)	29(100)	19(100)	94(100)

(2) 중간점검의 빈도

다음으로 중간점검을 실시한다면 몇 번 실시하는지에 대해 질문하였다. 설문 응답 결과에 따르면 중앙정부의 중간점검 빈도는 분기별마다라는 응답이 64명(34.0%)으로 가장 많았으며, 1년에 한 번(28.7%), 6개월 마다(21.3%) 순으로 나타났다.

표 5-27 중간점검 빈도

문항	응답자(명)	비율(%)
분기별 마다	64	34.0
1년에 한 번	54	28.7
6개월 마다	40	21.3
1개월 마다	25	13.3
2개월 마다	5	2.7
합계	188	100

국고보조사업 중간점검 평가 수행 빈도를 사업분야별로 살펴본 결과, 문화관광분야의 38.1%(8명 응답)의 사업이 '1년에 한 번' 중간평가를 수행하는 것으로 확인되었고 분기별 마다 33.3%이 다음을 이었다. 환경분야 역시 '분기별 마다'가 44.4%(8명)으로 비율이 가장 높았고 문화관광분야와 달리 '1개월 마다' 중간점검을 실시하는 경우가 38.9%(7명)를 차지하였다. 한편, 농림해양수산의 경우 '6개월 마다'와 '1년에 한 번'이 동일하게 33.3%(8명)로 가장 높은 비율을 차지하였고 '분기별 마다'는 16.7%(4명)에 그쳤다. 국토지역개발의 경우 환경분야와 유사하게 분기별 중간점이 가장 높은 비중(37.5%)을 차지했고 6개월 마다(18.8%)가 그 다음인 것으로 확인되었다.

표 5-28 사업분야별 중간점검 빈도

(단위: 명, %)

문항	문화관광	환경	농림해양수산	국토지역개발	합계
1개월 마다	3(14.3)	7(38.9)	3(12.5)	2(12.5)	15(19)
2개월 마다	0(0)	2(11.1)	1(4.2)	1(6.3)	4(5.1)

문항	문화관광	환경	농림해양수산	국토지역개발	합계
분기별 마다	7(33.3)	8(44.4)	4(16.7)	6(37.5)	25(31.6)
6개월 마다	3(14.3)	0(0)	8(33.3)	3(18.8)	14(17.7)
1년에 한 번	8(38.1)	1(5.6)	8(33.3)	4(25)	21(26.6)
합계	21(100)	18(100)	24(100)	16(100)	79(100)

(3) 중간점검 수행방식

중간점검 평가를 어떠한 방식으로 수행하는지에 대해 설문을 실시한 결과 중앙정부의 중간점검 평가 수행 방식은 지방자치단체가 제출한 보고서(집행내역)를 검토하는 방식이 65.3%(164명)로 가장 많았으며, 현장조사가 21.1%(53명), 지방자치단체 면담이 6.4%(16명) 순으로 나타났다. 응답자들은 기타 의견으로 이메일, 유선, 화상회의, 합동 평가, 컨설팅 등을 제시하였다.

표 5-29 중간점검 평가 수행 방식(복수응답)

문항	응답자(명)	비율(%)
지방자치단체 제출 보고서(집행내역) 검토	164	65.3
현장조사	53	21.1
지방자치단체 면담	16	6.4
점검평가단 회의	15	6.0
기타 (이메일, 유선, 화상회의 등)	10	4.0
합계	251	-

(4) 지방자치단체의 모니터링 체계

「보조금 관리에 관한 법률」 제25조(보조사업의 수행상황 점검 등)와 「국고보조금 통합관리지침」 제32조와 제33조에 따라 국고보조사업을 수행하는 지방자치단체는 모니터링 체계를 구축하도록 하고 있다. 이에 대해 설문을 수행한 결과 응답자 중 184명(75.7%)이 모니터링 체계를 구축하고 있다고 응답하였다.

표 5-30 모니터링 체계 구축 여부

문항	응답자(명)	비율(%)
예	184	75.7
아니오	59	24.3
합계	243	100

2) 사업관리지침

(1) 사업별 관리지침

국고보조금 통합관리 지침 외에 지방자치단체 국고보조사업 담당자가 사업별 관리지침을 운영하고 있는지에 대한 설문에 대해 74.8%에 해당하는 184명이 국고보조금 통합관리 지침 외에 사업별 관리지침을 가지고 있다고 응답하였다. 반면 62명(25.2%)은 사업별 관리지침이 존재하지 않는다고 응답하였다.

표 5-31 사업별 관리지침 존재 여부

문항	응답자(명)	비율(%)
예	184	74.8
아니오	62	25.2
합계	246	100

(2) 사업별 관리지침의 도움 여부

사업별 관리지침이 존재하는 경우 실제 사업 집행에 도움이 되었는지에 대한 설문에 대해 응답자 중 67.6%에 해당하는 132명(매우 그렇다 29명 및 그렇다 103명)이 그렇다고 대답하였다. 반면, 61명(31.1%)의 응답자는 보통이라고 응답하였으며 도움이 되지 않는다는 응답은 3명(1.5%)에 그쳤다.

표 5-32 사업별 관리지침의 도움 정도

문항	응답자(명)	비율(%)
매우 그렇다	29	14.8
그렇다	103	52.6
보통이다	61	31.1
그렇지 않다	1	0.5
매우 그렇지 않다	2	1.0
합계	196	100

(3) 사업별 관리지침 적용 시 재량 정도

각 사업별 관리지침의 적용에 있어서 지방자치단체가 어느 정도의 재량을 가질 수 있는가에 대한 설문 문항에 대해서 보통이라는 의견(89명, 46.8%)이 가장 많았다. 지자체의 재량이 '적다'는 응답(38.5%)이 뒤를 이었으며 다음으로 '크다'는 응답(20명, 14.7%)이 많은 것으로 나타났다. 전반적으로 보았을 때 재량이 적다(매우 적다와 적다)는 응답이 73명(38.5%)으로 재량이 크다(매우 크다와 크다)는 응답 28명(14.7%)에 비해 큰 것으로 확인되었다.

표 5-33 사업별 관리지침 적용에 있어 지자체의 재량의 정도

문항	응답자(명)	비율(%)
매우 크다	8	4.2
크다	20	10.5
보통이다	89	46.8
적다	59	31.1
매우 적다	14	7.4
합계	190	100

(4) 사업별 관리지침의 필요성

본 연구의 설문조사에서는 설문 응답자에게 향후 국고보조금 집행에 있어서 통합지침 외에 사업별 관리지침이 필요한지 여부에 대해서 질문하였다. 이에 대해 그렇다는 응답이 70.1%(매우 그렇다 56명과 그렇다 106명 포함). 그렇지 않다는 응답(그렇지 않다와 매우 그렇지 않다)이 10.4%로 나타났다.

표 5-34 통합지침 외 사업별 관리지침 필요성

문항	응답자(명)	비율(%)
매우 그렇다	56	24.2
그렇다	106	45.9
보통이다	45	19.5
그렇지 않다	20	8.7
매우 그렇지 않다	4	1.7
합계	231	100

(5) 사업별 관리지침에 대한 인식

국고보조사업의 사업별 관리지침의 세부항목과 재량 부여 필요성의 두 개항목에 대해 5점 Likert 척도(매우 그렇지 않다 - 매우 그렇다)를 통해 설문을 실시하였다. 그 결과 국고보조사업별 관리지침의 경우 집행 효율성과 공정성을 위해 세부항목까지 명확하게 제시되어야 한다는 문항에 대한 응답 평균은 3.97점으로 설문 응답자들은 높은 수준의 긍정 반응을 보여주었다. 또한, 관리지침의 적용에 있어 지역 상황이나 여건을 고려하여 재량 여지가 부여되어야 된다는 문항에 대한 응답 평균은 3.81점으로 나타나 응답자들은 관리지침 적용시 재량부여의 필요성에 대해 긍정적 인식을 가지고 있음이 확인되었다.

표 5-35 사업별 관리지침에 대한 인식

(단위: 명, %)

문항	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다	평균 (표준편차)
국고보조사업별 관리지침은 집행의 효율성과 공정성을 위해 세부항목까지 명확하게 제시될 필요가 있다.	61 (28.0)	102 (46.8)	44 (20.2)	9 (4.1)	2 (0.9)	3.97 (0.86)
	163 (74.8)			11 (5.0)		
국고보조사업별 관리지침은 지역 상황이나 여건을 반영할 수 있도록 재량 여지가 부여되어야 한다.	35 (16.1)	120 (55.1)	50 (22.9)	13 (6.0)	0 (0.0)	3.81 (0.77)
	155 (71.2)			13 (6.0)		

3) 사업 정산과 실적 보고 및 국고보조사업의 효율적 관리 인식

(1) 사업정산과 실적보고

다음으로 본 연구의 설문조사에서는 지방자치단체의 국고보조사업 수행 시 정산과 실적보고서 검토에 있어서 문제점에 대한 설문 문항을 포함하였다. 설문 결과를 살펴보면, 보고서 검토 인력의 전문성 부족에 대해 118명(47.0%)이 응답하여 가장 많았으며, 보고서 작성 지침의 부실(100명, 39.8%), 보고서 검증 미비(50명, 20.0%) 순으로 나타났다. 응답자들은 기타 의견으로 지방자치단체 상황 미고려, 보조사업자의 정보화 능력 부족, 정산지침 기준 부실 등을 제시하였다.

표 5-36 정산 및 실적보고서 검토 시 문제점(복수응답)

문항	응답자(명)	비율(%)
보고서 검토 인력의 전문성 부족	118	47
보고서 작성 지침의 부실	100	39.8
보고서 검증 미비	50	20
보고서 내용 부실	46	18.3
보고서 제출 기한 지연	34	13.6
기타	8	3.2
합계	251	-

(2) 국고보조사업의 효율적 관리에 대한 인식

본 설문조사에서는 설문 응답자가 근무하는 지방자치단체에서 전반적으로 국고보조사업이 효율적으로 관리되고 있는지에 대한 문항을 포함하였다. 이러한 문항에 대해 120명(48.2%)이 '보통이다'를 선택하여 빈도수가 가장 높은 응답으로 확인되었다. 응답자의 41.8%에 해당하는 104명이 긍정적(매우 그렇다와 그렇다)인 반응을 나타냈다. 반면, 그렇지 않다(매우 그렇지 않다와 그렇지 않다)는 부정적인 응답의 경우 10.0%(25명)로 나타났다.

표 5-37 국고보조사업의 효율적 관리에 대한 인식

문항	응답자(명)	비율(%)
매우 그렇다	8	3.2
그렇다	96	38.6
보통이다	120	48.2
그렇지 않다	21	8.4
매우 그렇지 않다	4	1.6
합계	249	100

4) 집행단계 전반적 인식

(1) 집행 단계 전반적 인식 1

국고보조금 운영 중 집행단계에서 확인할 수 있는 구조적·제도적·행태 측면에 대한 설문 응답 결과를 살펴보면 아래 <표 5-38>과 같다.

구조적 측면의 경우 설문응답자들은 국고보조금에 대한 지자체의 의존으로 사업운영 역량 약화(2.74점)에 대해 부정적 응답을 제시한 반면, 외부환경 변화로 인해 지자체의 안정적 사업 집행의 어려움(3.11점)에 대해서는 긍정적 응답을 하여 문제점으로 인식하고 있는 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 앞 장에서 연장평가에 대한 사례분석 결과에서 제시되었듯이 예측 불가능한 외부 환경의 급격한 변화로 인해 행정수요에 대한 정확한 수요 및 비용 산정의 어려워지고 결국 사업지연으로 이어진다는 분석결과와 연관성을 가지고 있다고 할 수 있다.

제도적인 측면에서 현실에 부합하지 않는 집행지침으로 인한 실집행의 어려움(2.94점), 과도한 규정과 규제에 의한 적시 집행 어려움(2.82점), 지원규모의 다양화 및 소지원 사업에 따른 실질적 지원 불가(2.75점), 과도한 교부조건으로 인한 재정자율성 저해(2.85점), 유사·중복 사업으로 인한 비효율(2.99점)과 같이 국고보조사업의 문제점으로 지적되고 있는 사항과 관련된 질문에 대해서 설문 응답자들은 다소 부정적인 반응을 보였다. 다시 말해, 지방자치단체 공무원들이 실제 국고보조사업 집행에 있어서 위에 제시된 문항들에 대해서는 문제점을 크게 느끼지 못하는 것으로 파악된다.

반면, 사업별 지침의 난해로 인한 업무연찬 어려움(3.11점), 국고보조금 교부 소요 시간으로 인한 적기 집행 불가 및 비효율 발생(3.21점), 과도한 지방비 부담으로 인한 지방재정 운영 경직화(3.16점), 보조금 관리를 위한 문서작업 과도로 인한 부담(3.44점)의 문항에 대해 설문 응답자들은 대체로 긍정적인 반응을 보이고 있어 업무지침 난해 및 보조금 교부 소요 시간으로 인한 지연, 지방비 부담, 과도한 문서작업을 문제점으로 인식하고 있었다. 이러한 인식조사 결과에 대해 포커스 그룹 조사에서는 지자체 공무원의 사업별 지침에 대한 인식을 뒷받침하는 의견을 제시하였다.

"기본적으로 국고보조사업은 중앙부처가 주도권을 가지고 기획하기 때문에 사업 현장에서의 의견을 반영하기 어렵다. 이에 따라 지자체가 느끼는 어려움이 반영된 것으로 판단된다." (B부처 공무원)

"사업별 관리지침의 경우 중앙정부의 관리자 측면에서 만든 지침이다보니 지자체가 집행하는 단계에서 예외적인 경우들이 존재할 수 있고 이 과정에서의 해석에서 어려움이 발생할 수 있다." (D부처 공무원)

일부 중앙부처 공무원의 경우 지자체에 사업별 관리지침이 난해하게 인식되는 이유에 대해서 설명하기도 하였다.

"중앙부처는 여러 상황을 고려하여야 하고, 법령에서 규정된 범위 내에서 관리지침을 만들 수밖에 없는 환경에 처해 있다. 또한, 실제로 집행 업무를 해보지 않은 상황에서 지자체 담당자의 의견에만 전적으로 의존하여야 하므로 관리지침의 정합성이 떨어지는 것이 원인으로 보인다." (B부처 공무원)

한편, 보조금 교부 소요 시간으로 인한 사업지연에 대해 중앙부처 공무원들은 다양한 의견을 제시하였다. 예를 들어, 일부 공무원은 사업지연이 중앙부처 담당자 및 절차의 문제에서 비롯된다고 지적하기도 하였다.

"중앙부처 담당자의 경우 빈번한 순환근무가 업무미숙으로 이어져 사전준비가 부족

할 수 있다. 특별한 경우를 제외하고 전년도 말부터(국회 예산통과) 예산집행을 준비하므로 지자체와의 협력부족보다는 사전에 진행되어야 할 준비가 부족할 것으로 판단된다. 한편, 긴급수요사업은 중앙-지방 간 전달·집행에 기간이 소요되어 문제가 발생할 수도 있다.” (A부처 공무원)

그러나 일부 중앙부처 공무원들의 경우 사업지연의 원인이 지자체에도 있다는 의견을 제시하기도 하였으며 사업지연이 예산배정 지연보다는 중앙-지방 간 협의 지연에서 기인한다는 주장, 지자체 간 입장 차이 등으로 발생한 결과로 반드시 문제라고 볼 수는 없다는 견해도 존재하였다.

“절차 지연 사례만 보아도 목표 설정이라는 경우, 수질에 대해서 국가적 차원의 관리 목표가 있을 것이고 이를 완화하려는 지자체 간의 입장차이로 인한 협의 지연을 부정적으로만 평가할 수는 없을 것으로 본다.” (D부처 공무원)

“일부 사업에 대해 지연될 수 있다고 생각되나, 대부분의 사업은 협의 지연으로 예산 배정이 지연되는 사례는 없는 것으로 알고 있다.” (C부처 공무원)

“정부가 정책적으로 전국 단위에 걸쳐서 이루어지는 사업의 경우에는 주무부처와 지자체 간 협력 부족 등의 사례가 있으나, 통상적으로는 지자체장(해당 지역구 국회의원)의 공약 이행 차원에서 지자체에서 무리한 사업 요구를 통해 예산 반영 후에 부지 또는 지방비 미확보 등의 문제로 사업 지연 등이 발생하는 사례가 많다.” (E부처 공무원)

다음으로, 행태적 측면에서 주무부처와 지자체 간 협조 부족(2.78점), 필요 이상 보조금 확보 경향에 의한 방만한 지방재정 운영(2.84점), 부정수급 및 중복 수급 문제(2.71점), 취약계층에 대한 미고려로 인한 불용액 발생(2.94점)과 관련된 질문에 대해서 지자체 공무원들은 대체로 부정적 반응을 나타냈다. 다시 말해, 국고보조사업 운영의 행태 측면에서 문제점으로 고려되고 있는 사항들에 대해서 실제 국고보조사업 운영에 있어 문제가 없다는 인식을 보여주고 있다. 이러한 지자체 공무원들의 인식에 대해 포커스 그룹에서는 다른 의견을 제시하였다. 예를 들어 부정수급 및 중복 문제의 경우 지자체의 인식과 달리 관련 문제에 대한 지적이 지속되고 있다는 주장이 존재한다.

"(지자체) 내부평가는 수급상의 문제를 크게 인식하지 못하나, 기재부, 감사원, 감사부서 등 외부에서 지적이 생겨서 인식하는 경우가 발생하는 것으로 알고 있다. 그러므로 주기적인 외부 감시가 필요하다." (A부처 공무원)

"정산보고서에 대한 중간 점검 시 지적사항이 반복되고 있어 철저한 관리가 필요하다고 생각한다." (C부처 공무원)

이러한 이유로 일부 중앙부처 공무원들은 수급에 대한 문제가 지속적으로 지적되고 있으므로 이에 대한 관리가 필요하다고 지적하였다.

"지방출연기관 등 안정적으로 사업을 대행하는 기관에 의존하여 사업을 추진하는 경우에는 부정수급 등이 적을 것으로 보이나, 직접 민간을 상대하는 경우에는 문제가 있을 수 있다고 보인다. 다만, 부정수급 등은 국민들의 공공에 대한 신뢰도를 저하시키는 원인이 되므로 주기적으로 적발, 통제할 필요는 있다고 판단된다." (B부처 공무원)

"최근에는 부정수급 문제의 경우는 일부 담당 공무원의 일탈적인 문제인 경우가 더 많을 것으로 보이며, 국고보조사업에서의 부정수급이나 중복수급 발생 시 제재 조항을 보다 명확하게 규정할 필요가 있다." (D부처 공무원)

"국고보조사업의 부정수급 또는 중복수급은 국민이 부담한 세금을 적정하게 집행하고 있느냐의 한 부분으로서 엄정하게 관리되어야만 국민의 조세 저항을 줄일 수 있다고 생각된다." (E부처 공무원)

반면, 포커스 그룹에 속한 일부 지자체 공무원의 경우 지자체 담당자의 노력으로 수급 문제를 감소시킬 수 있다고 주장하였다.

"지자체 담당자가 적극 업무에 관심을 가지고 추진해야 한다고 생각합니다. 작정하고 속이는 경우야 어쩔 수 없다고 하지만 중복수급 문제는 거를 수 있다고 봅니다." (G 기초자치단체 공무원)

표 5-38 집행 단계에 대한 전반적 인식(1)

(단위: 명, %)

	문항	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	평균 (표준 편차)
제도	지자체 현실에 부합하지 않는 집행지침으로 실집행이 어렵다.	8 (3.21)	77 (30.92)	95 (38.15)	59 (23.69)	10 (4.02)	2.94 (0.91)
	보조사업에 과도한 규정과 규제로 인해 집행이 적시에 이루어지지 못한다.	9 (3.61)	90 (36.14)	94 (37.75)	50 (20.08)	6 (2.41)	2.82 (0.88)
	수혜자 신청주의에 따라 지원되지 못하는 경우가 있다.	7 (2.81)	101 (40.56)	87 (34.94)	49 (19.68)	5 (2.01)	3 (0.93)
	실제 수혜자 지원규모 등이 다양화 및 소지원 사업이 많아 수혜자에게 실질적인 지원의 도움이 되지 않는다.	9 (3.61)	73 (29.32)	81 (32.53)	80 (32.13)	6 (2.41)	2.75 (0.9)
	국고보조사업 사업별 지침이 어려워 담당공무원도 업무연찬하기 어렵다.	11 (4.44)	99 (39.92)	84 (33.87)	48 (19.35)	6 (2.42)	3.11 (1.01)
	국고보조사업에 과도한 교부조건 등은 지방자치단체의 재정자율성을 저해한다.	8 (3.21)	69 (27.71)	80 (32.13)	71 (28.51)	21 (8.43)	2.85 (0.89)
	지역 긴급수요 사업에 대해 국고보조금 교부 시 소요 시간으로 적기에 서비스 공급이 이루어지지 못해 비효율 및 주민 불이익 발생한다	10 (4.02)	83 (33.33)	97 (38.96)	52 (20.88)	7 (2.81)	3.21 (1.02)
	지방자치단체에 과도한 지방비 부담을 전가하여 지방재정 운영을 경직화 시킨다.	11 (4.42)	103 (41.37)	86 (34.54)	38 (15.26)	11 (4.42)	3.16 (1.03)
	유사중복 사업으로 인해 재정적 비효율이 발생한다.	8 (3.21)	59 (23.69)	81 (32.53)	75 (30.12)	26 (10.44)	2.99 (0.97)
	지자체 보조금 관리를 위한 문서작업이 과도하여 성과관리보다 문서관리 부담이 크다.	12 (4.82)	96 (38.55)	77 (30.92)	49 (19.68)	15 (6.02)	3.44 (1.03)
행태	주무부처와 지방자치단체 간 협력 부족으로 보조사업이 적시에 효율적으로 집행되지 못한다.	9 (3.61)	59 (23.69)	91 (36.55)	62 (24.90)	28 (11.24)	2.78 (0.86)

문항		매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	평균 (표준 편차)
	지방자치단체가 필요 이상으로 보조금을 확보하려는 경향이 존재하여 지방재정의 팽창과 방만한 운영이 나타난다.	9 (3.61)	77 (30.92)	84 (33.73)	66 (26.51)	13 (5.22)	2.84 (1)
	부정수급 및 중복수급 문제가 존재한다.	5 (2.01)	45 (18.07)	76 (30.52)	81 (32.53)	42 (16.87)	2.71 (0.96)
	고령자, IT 취약계층 등 수혜대상자에 대한 충분한 검토없이 보조금이 교부되어 불용액을 발생시킨다.	20 (8.03)	95 (38.15)	76 (30.52)	52 (20.88)	6 (2.41)	2.94 (0.98)
구조	지방자치단체들은 중앙부처의 국고보조사업에 의존하여 지방자치단체의 사업운영 역량이 약화되고 있다.	6 (2.41)	62 (24.90)	93 (37.35)	75 (30.12)	13 (5.22)	2.74 (0.92)
	연도별로 외부환경 등이 불규칙하여 지방자치단체가 안정적 사업 계획 수립 및 운용(집행)이 어렵다.	10 (4.03)	82 (33.06)	84 (33.87)	58 (23.39)	14 (5.65)	3.11 (0.92)

(2) 집행 단계 전반적 인식 2

국고보조금 운영 중 집행단계에 대한 설문 사항들은 중앙정부 주무부처의 보조금 집행 관리 측면과 지방자치단체의 국고보조급 집행 역량 측면으로 구분하여 접근 및 분석할 수 있다. 이러한 분석을 통해 국고보조사업 운영체계에 직접적으로 관여된 주체와 관련한 인식 및 개선이 필요한 부분에 대한 도출을 기대해 볼 수 있다.

우선 국고보조사업의 집행단계에서 중앙정부의 관리 측면과 관련된 항목들을 아래 <표 5-39>에서 확인할 수 있으며 이는 집행지침, 집행과 관련된 규정(규제), 협력 절차, 사업 종류, 교부 조건(지방비 부담), 교부 시기, 문서 작성, 수혜자 선정 등을 포함한다. 반면, 지방자치단체의 국고보조사업과 관련된 설문 항목은 지자체의 역량 및 특성과 관련되어 있다. 마지막으로, 일부 항목의 경우 중앙정부와 지방자치단체와 모두 관련이 되어 있는 항목이 존재하는 바, 유사·중복사업 및 부정·중복 수급에 대한 관리는 단순히 중앙이나 지방 사이에 일방의 문제가 아니라 중앙과 지방이 모두 관여

되어 있으므로 상호 조율과 노력이 필요한 부분이라 할 수 있다.

중앙정부의 국고보조사업 집행 관리와 관련된 설문 문항에 대한 인식의 평균 점수를 살펴보면 3.00점으로 긍정과 부정적 인식 중 어느 한 쪽으로 치우쳐져 있지 않은 것으로 보인다. 개별 문항을 살펴보면 응답자들은 사업 지침, 교부금 교부 시기로 인한 서비스 공급의 비효율, 과도한 지방비 부담, 과도한 문서작업에 대해서 부정적 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다.

한편, 국고보조사업 집행에 있어 지방자치단체의 역량 및 특성과 관련된 항목의 평균 점수는 2.88점으로 지방자치단체의 역량 부족으로 인해 국고보조사업의 집행에 어려움이 존재한다는 질문에 대해 공무원들은 대체로 부정적인 반응을 보였다. 응답자 특성상 해당 항목의 응답자가 지방자치단체 공무원들이기 때문에 관대화 경향이 나타났을 가능성이 있다. 이러한 결과에 대해서는 포커스 그룹 인터뷰을 통해 보완이 필요할 것으로 보인다.

마지막으로, 국고보조사업 집행에 있어 중앙정부와 지방자치단체 모두와 관련이 있는 두 개 항목의 경우 모두 3점 이하로 부정적인 인식이 다수인 것으로 확인되어 위에서 논의한 것처럼 국고보조사업 집행 측면에서 유사중복 사업, 부정수급 문제는 큰 문제가 존재하지 않는다는 인식이 지배적인 것으로 보인다.

표 5-39 집행 단계에 대한 전반적 인식(2) – 중앙정부의 관리 및 지자체 역량

문항		평균 (표준편차)
중앙정부	지자체 현실에 부합하지 않는 집행지침으로 실집행이 어렵다.	2.94(0.91)
	보조사업에 과도한 규정과 규제로 인해 집행이 적시에 이루어지지 못한다.	2.82(0.88)
	주무부처와 지방자치단체 간 협력 부족으로 보조사업이 적시에 효율적으로 집행되지 못한다.	2.78(0.86)
	수혜자 신청주의에 따라 지원되지 못하는 경우가 있다.	3(0.93)
	실제 수혜자 지원규모 등이 다양화 및 소지원 사업이 많아 수혜자에게 실질적인 지원의 도움이 되지 않는다.	2.75(0.9)
	국고보조사업 사업별 지침이 어려워 담당공무원도 업무연찬하기 어렵다.	3.11(1.01)
	국고보조사업에 과도한 교부조건 등은 지방자치단체의 재정자율성을 저해한다.	2.85(0.89)
	지역 긴급수요 사업에 대해 국고보조금 교부 시 소요 시간으로 적기에 서비스 공급이 이루어지지 못해 비효율 및 주민 불이익 발생한다	3.21(1.02)

문항		평균 (표준편차)
지자체	지방자치단체에 과도한 지방비 부담을 전가하여 지방재정 운영을 경직화 시킨다.	3.16(1.03)
	지자체 보조금 관리를 위한 문서작업이 과도하여 성과관리보다 문서관리 부담이 크다.	3.44(1.03)
	고령자, IT 취약계층 등 수혜대상자에 대한 충분한 검토 없이 보조금이 교부되어 불용액을 발생시킨다.	2.94(0.98)
	지방자치단체들은 중앙부처의 국고보조사업에 의존하여 지방자치단체의 사업운영 역량이 약화되고 있다.	2.74(0.92)
	지방자치단체가 필요 이상으로 보조금을 확보하려는 경향이 존재하여 지방재정의 팽창과 방만한 운영이 나타난다.	2.84(1)
	연도별로 외부환경 등이 불규칙하여 지방자치단체가 안정적 사업 계획 수립 및 운용(집행)이 어렵다.	3.11(0.92)
중앙 – 지자체	유사중복 사업으로 인해 재정적 비효율이 발생한다.	2.99(0.97)
	부정수급 및 중복수급 문제가 존재한다.	2.71(0.96)

(3) 국고보조사업의 효율적 운영을 위한 필요사항

국고보조사업의 효율적 운영을 위해 필요한 사항으로는 국고보조사업 지침의 구체화 및 명확화가 61.7%로 가장 많은 응답을 받았으며, 중앙정부와 지방자치단체간 협력 강화(53.0%), 지방자치단체 재량 확대(39.8%), 재정시스템(e-호조 등)의 활용도 제고(ex: dBrain-e호조 간 연계)(35.1%) 순으로 나타났다. 설문 응답자들은 기타 의견으로 e나라도움 입력 간소화, 절차 간소화, 서류 간소화 등을 제시하였다.

표 5-40 국고보조사업의 효율적 운영 위한 필요 사항(1)

문항	응답자(명)	비율(%)
국고보조사업 지침의 구체화 및 명확화	155	61.7
중앙정부와 지방자치단체간 협력 강화	133	53
지방자치단체 재량 확대	100	39.8
재정시스템(e-호조 등)의 활용도 제고(ex: dBrain-e호조 간 연계)	88	35.1
성과관리 강화	15	6
중앙정부의 관리감독 강화	11	4.4
기타	5	2.0
합계	251	-

국고보조사업의 효율적 운영을 위한 필요사항을 예산기획행정부서와 사업부서를 구분하여 살펴보면, 예산기획행정부서가 사업부서에 비해 중앙정부와 지방자치단체간 협력 강화에 대해 필요성을 더 느끼고 있는 것으로 나타났으며, 이외 사항에 대해서는 통계적으로 유의미한 집단 간 차이는 발생하지 않았다.

표 5-41 국고보조사업 효율적 운영 위한 필요 사항(2)

(단위: 명, %)

문항	예산기획행정부서	사업부서	t(p)
지방자치단체 재량 확대	0.45(0.08)	0.39(0.03)	0.84(0.4)
중앙정부의 관리감독 강화	0.05(0.03)	0.04(0.01)	0.06(0.95)
중앙정부와 지방자치단체간 협력 강화	0.7(0.07)	0.49(0.03)	2.58(0.01)
성과관리 강화	0.09(0.04)	0.05(0.02)	0.96(0.34)
재정시스템(e-호조 등)의 활용도 제고(ex: dBrain-e호조 간 연계)	0.23(0.06)	0.38(0.03)	-1.89(0.06)
국고보조사업 지침의 구체화 및 명확화	0.52(0.08)	0.64(0.03)	-1.42(0.16)

(4) 국고보조사업 집행 책임성 제고방안

국고보조사업의 집행 책임성을 높이기 위해 필요한 항목으로는 중앙정부와 지방자치단체 간 보조사업 운영에 대한 협력(의사소통) 강화가 평균 2.47점으로 1순위를 차지하였으며, 지방자치단체의 사업 자율성 강화(2.26점)가 2순위, 주민 및 언론의 참여와 감시 강화(1.70점)가 3순위 등으로 조사되었다.

표 5-42 국고보조사업 집행 책임성을 높이기 위해 필요한 항목

문항	평균 (표준편차)	우선순위
중앙정부와 지방자치단체 간 보조사업 운영에 대한 협력(의사소통) 강화	2.47(0.68)	1
지방자치단체의 사업 자율성 강화	2.26(0.79)	2
주민 및 언론의 참여와 감시 강화	1.7(0.67)	3
행정안전부의 역할 강화	1.69(0.66)	4
국고보조사업 성과평가 결과의 반영(환류) 강화	1.67(0.74)	5
국고보조사업에 대한 주무부처의 성과평가 강화	1.46(0.65)	6

4. 성과평가 및 환류 단계

1) 국고보조사업 목표달성 점검 정도

본 연구의 설문 문항 중 국고보조사업 전반적으로 지방자치단체 담당자가 성과를 높이기 위해 국고보조사업의 목표 달성 정도를 점검하고 있다고 생각하는가에 관한 문항에 대해 지자체 공무원 중 147명(58.6%)이 '부분적으로 그렇다'는 응답을 하였으며, '그렇다'는 응답이 28.7%(72명)로 다음으로 많았다. 반면, '성과점검이 필요치 않은 사업이 다수'라는 응답을 한 공무원은 9.6%(24명)로 나타났다.

표 5-43 국고보조사업의 목표달성 점검 정도

문항	응답자(명)	비율(%)
그렇다	72	28.7
아니다	8	3.2
부분적으로 그렇다	147	58.6
성과점검이 필요치 않은 사업이 다수이다	24	9.6
기타	0	0.0
합계	251	100

2) 중앙정부의 국고보조사업 성과평가 적절성

중앙정부의 주무부처에서 국고보조사업에 대한 성과평가를 제대로 실시하고 있다고 생각하는가에 대한 문항에 대해 그렇다는 응답이 39.2%, 그렇지 않다는 응답이 8.4%, 성과평가를 미실시한다는 응답이 1.2%인 것으로 나타났다.

표 5-44 중앙정부의 국고보조사업에 대한 성과평가 적절성

문항	응답자(명)	비율(%)
매우 그렇다	11	4.4
그렇다	87	34.8
보통이다	128	51.2

문항	응답자(명)	비율(%)
그렇지 않다	18	7.2
매우 그렇지 않다	3	1.2
성과평가 미실시	3	1.2
합계	250	100

3) 중앙정부의 국고보조사업 성과평가 및 환류 미흡 사유

본 연구의 설문조사에서는 중앙부처 성과평가 후 다음 해 사업운용에 환류가 제대로 이뤄지지 않는 이유에 대한 항목을 제시하였다. 환류가 제대로 이루어지지 않는 것에 대해 응답자들은 지자체 사정 미고려, 잦은 인사이동, 인력 부족, 중앙부처와 지방자치단체 간 사업이해도의 차이, 중앙부처의 지방자치단체의 의결 미수용 및 일률적인 예산배분 방식 등을 제시하였다.

4) 인센티브 부여

(1) 인센티브 부여 필요성

국고보조사업의 실집행률 제고와 목표달성을 위해 인센티브를 부여해야 한다고 생각하는가에 관한 문항에 대해 '그렇다'는 응답(매우 그렇다와 그렇다 포함)이 65.9%(159명), '그렇지 않다'(그렇지 않다와 매우 그렇지 않다 포함)는 응답이 13.3%(33명)로 나타났다.

표 5-45 인센티브 부여 필요성

문항	응답자(명)	비율(%)
매우 그렇다	38	15.3
그렇다	126	50.6
보통이다	52	20.9
그렇지 않다	30	12.1
매우 그렇지 않다	3	1.2
합계	249	100

(2) 인센티브 부여 요망 유형

본 설문조사의 인센티브의 부여 방식 관련 문항에 대해 지자체 공무원의 응답은 사업담당자에 대한 포상(표창 등)이 66.5%(167명)로 가장 많았으며, 우수 지자체에 대한 사업예산 확대(39명, 35.5%), 특별교부세를 통한 인센티브 지원 확대(32명, 32.7%) 순으로 많은 것으로 나타났다.

표 5-46 인센티브 부여 요망 유형(복수응답)

문항	응답자(명)	비율(%)
사업담당자에 대한 포상(표창 등)	167	66.5
우수 지자체에 대한 사업예산 확대	89	35.5
특별교부세를 통한 인센티브 지원 확대	82	32.7
우수 지자체에 대한 차등보조율 적용 확대	45	17.9
기타	2	0.8
합계	251	-

5) 국고보조사업 평가 및 환류 단계에 대한 전반적 인식

아래 <표 5-47>은 국고보조금 운영 중 평가 및 환류 단계에서 확인할 수 있는 제도적 측면에 대한 설문 응답 결과를 제시하고 있다.

우선, 국고보조사업 성과 평가를 위한 중앙과 지방자치단체 간 협력(3.26점), 성과평가의 사업존치 판단 결과의 적절성(3.13점), 성과평과 기준의 객관성(3.23점), 보조사업 이력관리 시스템 구축(3.13점) 문항의 경우 응답자들이 대체적으로 긍정적인 반응을 보이는 것으로 확인되었다. 이러한 평가 기준과 기준의 적용에 대한 지자체 공무원들이 긍정적 인식하는 반면, 성과평가 결과의 객관성과 신뢰성에 대해서는 지자체 공무원들의 부정적 인식이 약간 더 높은 것으로 나타나는 설문 결과에 대해 포커스 그룹의 중앙부처 공무원들은 다양한 의견을 제시하였다. 예를 들어 지자체 공무원의 긍정적 인식을 뒷받침하는 근거를 제시하는가 하면 이러한 긍정적 인식의 근본적인 이유에 대해서 설명하기도 하였다.

"[평가기준이 객관적이라고 인식하는 이유는] 사업 평가가 법령에 따라 엄격하고 정량적으로 이루어지고, 그에 따른 통제가 강하기 때문으로 판단된다." (B부처 공무원)

"성과평가 방식 및 항목 등이 객관화되어 있어서 긍정 인식이 높은 것으로 생각됩니다." (C부처 공무원)

"성과지표 선정 시 과거 집행률 현황 등 현실을 고려하지 않고 마련될 경우 실제 성과평가 시 모든 지자체가 부정적인 결과가 나올 수밖에 없으므로 현실성을 고려하지 않을 수 없다. 이런 측면에서 성과평가 기준에 대해서는 긍정적 인식이 높을 수 있다" (D부처 공무원)

"[평가기준이 객관적이라고 인식하는 이유로] 지방자치단체의 경우 성과평가에 대한 관심도가 그리 높지 않을 것으로 생각되며 이러한 것이 영향을 미쳤다고 본다" (A부처 공무원)

"성과평가 [기준의] 미달성은 해당 사업의 연속성 차원에서 문제 발생 소지가 있으므로 객관성 기준은 긍정하는 반면 신뢰성 기준은 부정적으로 평가했다고 유추된다." (E부처 공무원)

한편, 평가 기준의 객관성과 평가 결과의 객관성 및 신뢰성에 대한 지자체 공무원의 인식에 차이가 존재하는데 대해 포커스 그룹의 중앙부처와 지자체 공무원들은 다음과 같은 의견을 제시하였다.

"모든 평가가 상대 평가이다 보니 지자체마다 받아들이는 인식에 차이가 있을 수 있다고 생각합니다." (C부처 공무원)

"사업 평가의 기준은 중앙부처가 세우며, 이는 지자체가 현장에서 느끼는 문제점과는 괴리되어 있을 수 있으므로 해당 내용이 반영된 것으로 보인다." (B부처 공무원)

"중요한 것은 시설건립사업의 시설이 당초 계획한대로, 목표한대로 성과를 달성했

는냐, 설계까지 목표를 세웠다면 설계완료, 건립완료까지 목표를 세웠다면 건립완료까지 달성했느냐가 성과인 것이지만, 불분명한 목표설정, 국고보조금 교부시기와 추진시기의 불부합 등의 문제로 성과를 내기도, 평가하는데도 어려움이 있다.” (F 광역자치단체 공무원)

반면, 성과평가를 위한 실적보고서 작성 등으로 인한 업무부담 증가(3.80점), 유사·중복 평가의 존재로 인한 업무부담(3.67점), 성과평가 결과의 객관성 및 신뢰성 결여(3.10점)과 같이 성과평가의 한계 내지는 문제점에 대한 설문 항목에 대해 설문 응답자들은 이러한 문제점을 다소 긍정(인정)하는 응답을 제시하였다.

표 5-47 성과관리 및 환류 단계 인식

	문항	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	평균 (표준편차)
제도	중앙정부와 지방자치단체 간 국고보조사업 성과 제고를 위해 협력이 이루어지고 있다.	3 (1.22)	28 (11.43)	125 (51.02)	80 (32.65)	9 (3.67)	3.26 (0.76)
	중앙정부의 성과평가가 사업존치 판단에 적절하다.	3 (1.22)	37 (15.10)	135 (55.10)	65 (26.53)	5 (2.04)	3.13 (0.73)
	성과평가의 기준이 객관적으로 설정되어 있다.	4 (1.63)	21 (8.57)	131 (53.47)	81 (33.06)	8 (3.27)	3.28 (0.73)
	보조사업에 대한 성과평가는 실적보고서 작성 등 지방자치단체 담당자의 업무부담을 초래시킨다.	0 (0.00)	13 (5.31)	69 (28.16)	116 (47.35)	47 (19.18)	3.8 (0.81)
	성과계획 및 평가, 중앙부처의 성과관리 평가 등 유사 중복평가등으로 인해 업무부담이 크다.	0 (0.00)	22 (8.98)	79 (32.24)	103 (42.04)	41 (16.7)	3.67 (0.86)
	성과평가 결과의 객관성과 신뢰성이 떨어진다.	0 (0.00)	58 (23.7)	118 (48.2)	56 (22.86)	13 (5.31)	3.1 (0.82)
	보조사업 이력관리 시스템 등이 구축되어 있다.	4 (1.63)	38 (15.51)	120 (49.0)	76 (31.02)	7 (2.86)	3.18 (0.78)

6) 중앙정부의 환류 정도

본 설문조사의 문항 중 중앙정부 주무부처에서는 국고보조사업 정산 후 지방자치단체의 사업 운영상 한계나 애로사항, 개선점 등 의견들을 수렴하여 다음 해 사업계획에 반영하고 있다고 생각하는가에 관한 문항에 대해 그렇다는 응답이 29.3%(73명), 그렇지 않다는 응답이 27.3%(68명)로 나타났다. 중앙부처의 성과평가 결과에 대한 환류에 대한 부정적 인식이 긍정적 인식과 거의 유사한 비중을 보이는 바, 포커스 그룹 서면 조사를 통해 이에 대한 의견을 확인해 본 결과 환류에 대한 구조적인 고려가 이루어지지 않는 것으로 확인되었다.

"OO 국고보조사업은 시설을 건립하기 위한 계획과 집행, 평가가 주되게 이루어질 수 밖에 없는 구조(현장에서는 이 부분도 완료가 힘들다)이다." (F 광역자치단체 공무원)

또한, 제도적인 차원에서 지자체 공무원들의 성과결과에 대한 환류에 부정적 인식이 높은 것에 대해 의견을 제시하였다.

"사업계획 환류가 다음 해에 제대로 이루어지지 않는 것은 사업 기획이 전년도 성과평가에 의존한다기보다는 예산 규모나 국정과제 등에 의존하기 때문으로 판단된다." (B부처 공무원)

"많은 경우 순환근무 등으로 인해 사업 집행 후 평가·환류까지 신경(지나간 사업까지 신경 쓸 여력이 없음) 쓰는 담당자 및 부서장이 많지 않다." (A 부처 공무원)

"사업계획 환류는 해당 사업의 outcome으로서 중요한 부분이나 이에 대한 정당한 평가·보상 시스템이 부재한 경우가 많으므로 이를 면밀히 살펴보지 않는 경우가 많다고 생각된다." (E부처 공무원)

표 5-48 중앙정부 주무부처의 환류(복수응답)

문항	응답자(명)	비율(%)
매우 그렇다	3	1.2
그렇다	70	28.1
보통이다	108	43.4
그렇지 않다	59	23.7
매우 그렇지 않다	9	3.6
합계	249	100

5. 인식별 교차분석 결과

1) 광역자치단체와 기초자치단체 간 인식 차이

(1) 제도적 측면

아래 <표 5-49>는 국고보조금 운영 체계의 각 단계의 제도적 측면에 대한 지방자치단체 공무원의 인식을 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하여 그룹별로 살펴본 결과에 해당한다. 이러한 광역자치단체와 기초자치단체 공무원 간에 국고보조금 운영 체계와 관련된 제도적 측면의 인식의 평균에 차이가 존재하는지를 판단하기 위해 T-test를 실시하였다.

T-test 결과에 따르면 계획 및 신청 단계에서 광역자치단체와 기초자치단체의 국고보조금 운영의 제도적 측면에 대한 유의미한 인식의 차이가 존재하지 않았다. 다시 말해, 광역과 기초자치단체 사이에 유의 수준 0.05(또는 0.1)하에서 통계적으로 의미가 있는 설문 항목이 나타나지 않았다.

반면, 집행단계에서는 국고보조사업 운영의 제도적 측면에 대해 수혜자 신청주의, 국고보조사업의 사업별 지침 난이도, 국고보조금 교부조건과 재정자율성, 보조금 관리를 위한 문서작업에 대한 설문 문항에서 광역과 기초자치단체 사이의 유의미한 의견 차이가 확인되었다.

예를 들어 수혜자 신청주의에 따라 국고보조금이 지원되지 못하는 것에 대한 설문에

대하여 광역자치단체의 경우 평균 2.75으로 질문에 대체로 부정적인 반응을 보인 반면에 기초자치단체는 3.07로 기초자치단체에서 수혜자 신청주의에 따라 지원되지 못한다는 인식이 더 큰 것으로 나타났다.

다음으로, 국고보조사업 사업별 지침에 대한 설문 문항에 대한 응답은 광역자치단체 공무원의 경우 평균 2.86으로 업무연찬에 어려움을 느낀다는 질문에 부정적인 반응인 반면에, 기초자치단체 공무원의 경우 평균 3.17인 것으로 나타나 기초자치단체 공무원들이 국고보조사업 사업별 지침이 어려워 업무연찬하는데 어려움을 느끼고 있는 것으로 확인되었다.

또한, 국고보조사업의 교부조건 등에 관한 설문에서 광역자치단체의 평균은 2.63으로 재정자율성을 저해한다는 질문에 다소 부정적인 의견이었으며 기초자치단체 평균은 2.91으로 기초자치단체 역시 재정자율성을 저해하지 않는다는 의견이나 그 인식이 광역자치단체보다 약한 것으로 나타났다.

마지막으로 국고보조사업 관리를 위한 문서작업에 대한 설문에 대해 광역자치단체의 응답 평균은 3.16점인데 반해 기초자치단체 응답 평균은 3.52점으로 기초자치단체가 국고보조사업 관리를 위한 문서작업에 광역자치단체보다 더 큰 부담을 느끼고 있는 것으로 분석되었다.

한편, 평가 및 환류 단계에서 국고보조사업 운영의 제도적 측면에 대해 평가의 유사중복에 대한 설문 문항에서만 통계적으로 유의미한 광역자치단체와 지방자치단체 간 인식 차이가 발견되었다. 구체적으로 성과계획 및 평가, 중앙부처의 성과관리 평가 등 유사 중복 평가가 다수 존재하여 느끼는 업무부담에 대해 광역자치단체는 평균 3.38점, 기초자치단체는 평균 3.74점으로 응답하여 광역자치단체에 비해 기초자치단체가 중복된 성과평가로 인한 업무부담을 더 인식하고 있는 것으로 나타났다.

표 5-49 국고보조사업 운영에 대한 광역/기초자치단체 인식 차이(제도적 측면)

문항		광역 평균 (표준편차)	기초 평균 (표준편차)	t(p)
계획 및 신청	중앙정부 주무부처의 신규 국고보조사업 선정 과정은 합리적이다.	3.31 (0.13)	3.44 (0.05)	-1.06 (0.29)
	중앙부처 다양한 공모사업을 쉽게 접근 및 확인 신청할 수 있다.	3.02 (0.14)	3.03 (0.06)	-0.04 (0.97)
	보조사업에 대한 개선 건의가 잘 반영되고 있다.	2.86 (0.12)	2.75 (0.06)	0.84 (0.4)
	보조사업에 대한 문제점을 자유롭게 상급기관에 제안 개선 요구할 수 있다.	2.84 (0.12)	2.8 (0.07)	0.29 (0.77)
	보조사업에 대한 개선 건의 기회가 자주 있다.	2.55 (0.11)	2.69 (0.06)	-1 (0.32)
	국고보조사업 선정 시 중앙정부와의 사전협조가 이루어지고 있다.	3.35 (0.12)	3.16 (0.06)	1.43 (0.15)
	주무 부처는 국고보조사업 선정시 지방자치단체의 의견을 충분히 수렴하고 있다.	3.12 (0.12)	2.98 (0.06)	0.96 (0.34)
	국고보조사업 선정 및 예산 결정에 지방자치단체의 참여가 부족하다.	3.39 (0.12)	3.44 (0.06)	-0.34 (0.74)
	보조사업 선정 및 예산 배분에 있어 관련규정(또는 규제)이 과도하다.	3.04 (0.1)	3.1 (0.06)	-0.5 (0.62)
	국고보조사업 신청 절차가 복잡하고 과도한 비용이 요구된다.	3.06 (0.12)	3.11 (0.07)	-0.35 (0.72)
	중앙정부 주무부처의 신규 국고보조사업 선정 과정은 합리적이다.	3.31 (0.13)	3.44 (0.05)	-1.06 (0.29)
	국고보조사업 선정 후 매년 기준보조율이 잘 지켜지고 있다.	3.59 (0.11)	3.49 (0.05)	0.82 (0.41)
집행	지자체 현실에 부합하지 않는 집행지침으로 실집행이 어렵다.	2.9 (0.13)	2.95 (0.06)	-0.36 (0.72)
	보조사업에 과도한 규정과 규제로 인해 집행이 적시에 이루어지지 못한다.	2.71 (0.12)	2.84 (0.06)	-0.99 (0.32)
	수혜자 신청주의에 따라 지원되지 못하는 경우가 있다.	2.75 (0.12)	3.07 (0.07)	-2.22 (0.03)
	실제 수혜자 지원규모 등이 다양화 및 소지원 사업이 많아 수혜자에게 실질적인 지원의 도움이 되지 않는다.	2.59 (0.11)	2.79 (0.07)	-1.44 (0.15)
	국고보조사업 사업별 지침이 어려워 담당공무원도 업무연찬하기 어렵다.	2.86 (0.13)	3.17 (0.07)	-1.96 (0.05)

문항		광역 평균 (표준편차)	기초 평균 (표준편차)	t(p)
	국고보조사업에 과도한 교부조건 등은 지방자치단체의 재정자율성을 저해한다.	2.63 (0.11)	2.91 (0.07)	-2.05 (0.04)
	지역 긴급수요 사업에 대해 국고보조금 교부 시 소요 시간으로 적기에 서비스 공급이 이루어지지 못해 비효율 및 주민 불이익 발생한다	3.08 (0.16)	3.24 (0.07)	-1 (0.32)
	지방자치단체에 과도한 지방비 부담을 전가하여 지방재정 운영을 경직화 시킨다.	3.06 (0.15)	3.19 (0.07)	-0.83 (0.41)
	유사중복 사업으로 인해 재정적 비효율이 발생한다.	2.88 (0.14)	3.02 (0.07)	-0.87 (0.38)
	지자체 보조금 관리를 위한 문서작업이 과도하여 성과관리보다 문서관리 부담이 크다.	3.16 (0.15)	3.52 (0.07)	-2.23 (0.03)
평가 및 환류	중앙정부와 지방자치단체 간 국고보조사업 성과 제고를 위해 협력이 이루어지고 있다.	3.36 (0.1)	3.24 (0.05)	1.02 (0.31)
	중앙정부의 성과평가가 사업존치 판단에 적절하다.	3.16 (0.11)	3.12 (0.05)	0.31 (0.75)
	성과평가의 기준이 객관적으로 설정되어 있다.	3.26 (0.11)	3.28 (0.05)	-0.2 (0.84)
	보조사업 성과평가는 실적보고서 작성 등 지자체 담당자의 업무부담을 초래시킨다.	3.68 (0.09)	3.84 (0.06)	-1.21 (0.23)
	성과계획 및 평가, 중앙부처의 성과관리 평가 등 유사 중복 평가로 업무부담이 크다.	3.38 (0.12)	3.74 (0.06)	-2.69 (0.01)
	성과평가 결과의 객관성과 신뢰성이 떨어진다.	2.96 (0.12)	3.12 (0.06)	-1.27 (0.2)
	보조사업 이력관리 시스템 등이 구축되어 있다.	3.1 (0.11)	3.2 (0.06)	-0.81 (0.42)

(2) 행태적 측면

아래 <표 5-50>은 국고보조사업 운영체계의 각 단계에서 나타나는 행태적 측면에 대한 지방자치단체 공무원의 인식 차이를 그룹 별로 분석한 결과이다. 국고보조사업 운영을 위한 제도적 기반이 마련되어 있음에도 불구하고 실제 운영되는 방식(행태)은 행위자(공무원)의 태도와 상호작용에 따라 달라질 수 있다. 이러한 광역자치단체와 기초자치단체 간에 국고보조사업 운영체계와 관련된 행태적 측면의 공무원 인식에 차이가 존재하는지를 판단하기 위해 위와 동일하게 T-test를 실시하였다.

국고보조사업 집행에 있어서 주무부처와 지방자치단체 간 협력 부족으로 인한 효율적 집행에 대한 설문 문항에서 광역자치단체의 경우 평균 2.62점로 대체로 부정적인 (협력이 부족하지 않다는) 반응인데 반해 기초자치단체는 평균 2.83점인 것으로 나타나 역시 해당 설문에 다소 부정적인 응답이었으나 광역자치단체보다 그 인식이 약한 것으로 확인되었다.

다음으로, 취약계층에 대한 검토 없이 보조금이 교부되어 불용액이 발생된다는 설문에 대해 광역자치단체 공무원의 인식 평균은 2.71점으로 부정적인데 반해 기초자치단체 공무원의 인식 평균은 3.05점인 것으로 확인되어 기초자치단체의 경우 취약층에 대한 불충분한 검토로 인한 불용액이 발생하는 것으로 인식하고 있었다.[22]

표 5-50 국고보조사업 운영에 대한 광역/기초자치단체 인식 차이(행태적 측면)

문항		광역 평균 (표준편차)	기초 평균 (표준편차)	t(p)
계획	신규 국고보조사업에 대한 예산배분은 합리적으로 이루어진다.	3.22 (0.12)	3.26 (0.06)	-0.33 (0.74)
	지방자치단체들의 보조금에 대한 신청이 합리적으로 이루어지고 있다.	3.14 (0.12)	3.24 (0.06)	-0.78 (0.44)
	보조금 확보를 위해 지방자치단체 간 과도한 경쟁이 존재한다	3.31 (0.13)	3.23 (0.07)	0.54 (0.59)
집행	주무부처와 지방자치단체 간 협력 부족으로 보조사업이 적시에 효율적으로 집행되지 못한다.	2.62 (0.11)	2.83 (0.06)	-1.36 (0.09)
	지방자치단체가 필요 이상으로 보조금을 확보하려는 경향이 존재하여 지방재정의 팽창과 방만한 운영이 나타난다.	2.69 (0.14)	2.87 (0.07)	-1.19 (0.23)
	부정수급 및 중복수급 문제가 존재한다.	2.57 (0.13)	2.75 (0.07)	-1.17 (0.24)
	고령자, IT 취약계층 등 수혜대상자에 대한 충분한 검토없이 보조금이 교부되어 불용액을 발생시킨다.	2.71 (0.12)	3.08 (0.07)	-2.05 (0.04)

22) 평가 및 환류부분과 관련된 행태적 측면의 설문문항은 포함되지 않았다.

(3) 구조적 측면

아래 <표 5-51>은 국고보조사업 운영체계의 각 단계에서 나타나는 구조적 측면에 대한 광역과 기초자치단체 공무원 간 인식 차이를 보여주고 있다. 중앙정부와 지방자치단체로 구성된 정부 구조, 집행부와 의회의 분리에 따른 역학 구조 및 정부를 둘러싼 환경 등은 국고보조사업 운영에 영향을 미칠 수 있다. 본 설문에 포함된 구조적 측면에 대한 광역자치단체와 기초자치단체 간 인식에 대한 차이를 분석한 결과 대부분의 설문항목에서 두 그룹 사이의 인식차이를 발견하기는 어려웠다.

표 5-51 국고보조사업 운영에 대한 광역/기초자치단체 인식 차이(구조적 측면)

문항		광역 평균 (표준편차)	기초 평균 (표준편차)	t(p)
계획	국고보조사업 결정에 정치적 영향보다 합리성이 더 큰 영향을 미친다.	2.75 (0.12)	2.94 (0.06)	-1.4 (0.16)
	광역자치단체와 기초자치단체 사이에 보조사업을 위한 협력과 의견교환이 원활하게 이루어지고 있다.	3.24 (0.12)	3.07 (0.06)	1.96 (0.05)
	정치적 영향이 국고보조사업 결정의 중요한 요인이다.	3.67 (0.13)	3.64 (0.07)	0.18 (0.86)
	이익집단의 압력 등으로 인해 국회에서 보조사업 선정이 적절하게 이루어지지 못하고 있다	3.04 (0.12)	3.03 (0.06)	0.1 (0.92)
집행	지방자치단체들은 중앙부처의 국고보조사업에 의존하여 지방자치단체의 사업운영 역량이 약화되고 있다.	2.73 (0.14)	2.75 (0.07)	-0.14 (0.89)
	연도별로 외부환경 등이 불규칙하여 지방자치단체가 안정적 사업 계획 수립 및 운용(집행)이 어렵다.	3.14 (0.14)	3.1 (0.06)	0.28 (0.78)

유일하게 통계적으로 유의미한 차이를 보인 항목이 광역자치단체와 기초자치단체 사이의 협력과 의견교환에 관한 설문이었다. 구체적으로 살펴보면 보조사업 수행에 있어 광역과 기초자치단체의 협력과 의견교환이 원활하게 이루어지고 있는지에 대해 광역자치단체 공무원의 경우 3.24점으로 기초자치단체의 3.07점보다 높아서 광역과 기초자치단체의 협력과 의견교환이 원활하게 이루어지고 있다는데 있어서 더 긍정적인 반응을 보여 두 그룹사이에 인식 차이가 존재하는 것으로 확인되었다.

2) 예산부서와 사업부서 간 인식 차이

(1) 제도적 측면

아래 <표 5-52>는 국고보조금 제도 측면에서 지방자치단체 공무원의 인식을 예산·기획·행정부서와 사업부서의 두 그룹으로 구분하여 살펴본 결과에 해당한다. 두 그룹 간 인식 차이를 확인하기 위해 위와 동일하게 T-test를 실시하였다.

T-test 테스트 결과에 따르면 계획 단계와 평가 및 환류 단계에서 예산·기획·행정부서와 사업부서 사이에 통계적으로 유의미한 차이가 존재하지 않는 것으로 나타났다. 유일하게 집행 단계에서 국고보조금 교부 소요시간으로 인한 지역 긴급수요 사업에의 서비스 공급 어려움으로 인하 비효율 및 주민 불이익에 관한 설문에서 두 그룹 사이에 통계적으로 유의미한 차이가 존재하는 것으로 확인되었다.

구체적으로 지역 긴급수요 사업과 국고보조금 교부 시간 소요로 인한 행정서비스 적기 공급의 어려움에 대해 예산·기획·행정부서 근무 공무원의 경우 2.79점으로 부정적인 반응을 보였으나 사업부서 공무원의 경우 3.21점으로 국고보조금 교부 소요시간으로 인해 적기에 서비스가 공급되지 못해 비효율 및 주민 불이익이 존재한다는 설문에 대체적으로 긍정적인 반응을 보였다.

표 5-52 국고보조사업 운영에 대한 예산부서와 사업부서 간 인식 차이(제도적 측면)

	문항	예산기획 행정부서 평균 (표준편차)	사업부서 평균 (표준편차)	t(p)
계획	중앙정부 주무부처의 신규 국고보조사업 선정 과정은 합리적이다.	3.47 (0.74)	3.40 (0.76)	0.51 (0.61)
	중앙부처 다양한 공모사업을 쉽게 접근 및 확인 신청할 수 있다.	3.07 (0.99)	3.02 (0.90)	0.33 (0.74)
	보조사업에 대한 개선 건의가 잘 반영되고 있다.	3.05 (0.79)	2.72 (0.84)	2.35 (0.02)
	보조사업에 대한 문제점을 자유롭게 상급기관에 제안 개선 요구할 수 있다.	2.91 (0.87)	2.80 (0.92)	0.73 (0.47)
	보조사업에 대한 개선 건의 기회가 자주 있다.	2.72 (0.77)	2.65 (0.89)	0.48 (0.63)
	국고보조사업 선정 시 중앙정부와의 사전협조가 이루어지고 있다.	3.42 (0.88)	3.16 (0.84)	1.82 (0.07)

	문항	예산기획 행정부서 평균 (표준편차)	사업부서 평균 (표준편차)	t(p)
	주무 부처는 국고보조사업 선정시 지방자치단체의 의견을 충분히 수렴하고 있다.	3.19 (0.91)	2.97 (0.87)	1.46 (0.15)
	국고보조사업 선정 및 예산 결정에 지방자치단체의 참여가 부족하다.	3.44 (0.80)	3.42 (0.85)	0.14 (0.89)
	보조사업 선정 및 예산 배분에 있어 관련규정(또는 규제)이 과도하다.	3.19 (0.73)	3.07 (0.81)	0.85 (0.40)
	국고보조사업 신청 절차가 복잡하고 과도한 비용이 요구된다.	3.02 (0.74)	3.12 (0.99)	−0.62 (0.54)
	중앙정부 주무부처의 신규 국고보조사업 선정 과정은 합리적이다.	3.47 (0.74)	3.40 (0.76)	0.51 (0.61)
	국고보조사업 선정 후 매년 기준보조율이 잘 지켜지고 있다.	3.63 (0.72)	3.49 (0.74)	1.11 (0.27)
집행	지자체 현실에 부합하지 않는 집행지침으로 실집행이 어렵다.	2.91 (0.89)	2.95 (0.92)	−0.29 (0.77)
집행	보조사업에 과도한 규정과 규제로 인해 집행이 적시에 이루어지지 못한다.	2.72 (0.80)	2.83 (0.90)	−0.77 (0.44)
집행	수혜자 신청주의에 따라 지원되지 못하는 경우가 있다.	2.91 (0.97)	3.02 (0.92)	−0.75 (0.45)
집행	실제 수혜자 지원규모 등이 다양화 및 소지원 사업이 많아 수혜자에게 실질적인 지원의 도움이 되지 않는다.	2.84 (0.99)	2.74 (0.88)	0.67 (0.51)
집행	국고보조사업 사업별 지침이 어려워 담당공무원도 업무연찬하기 어렵다.	3.02 (0.91)	3.13 (1.03)	−0.64 (0.53)
집행	국고보조사업에 과도한 교부조건 등을 부여하여 지방자치단체의 재정자율성을 저해하고 있다.	2.72 (0.85)	2.88 (0.90)	−1.05 (0.29)
집행	지역 긴급수요 사업에 대해 국고보조금 교부 시 소요 시간으로 적기에 서비스 공급이 이루어지지 못해 비효율 및 주민 불이익 발생한다	2.98 (1.01)	3.26 (1.02)	−1.64 (0.10)
집행	지방자치단체에 과도한 지방비 부담을 전가하여 지방재정 운영을 경직화 시킨다.	3.16 (1.09)	3.17 (1.02)	−0.01 (0.99)
집행	유사중복 사업으로 인해 재정적 비효율이 발생한다.	3.09 (1.02)	2.97 (0.95)	0.78 (0.43)
집행	지방자치단체에 보조금 관리를 위한 문서작업이 과도하여 성과관리보다 문서관리 부담이 크다.	3.33 (1.15)	3.47 (1.01)	−0.81 (0.42)
평가 및 환류	중앙정부와 지방자치단체 간 국고보조사업 성과 제고를 위해 협력이 이루어지고 있다.	3.31 (0.68)	3.25 (0.77)	0.45 (0.65)
평가 및 환류	중앙정부의 성과평가가 사업존치 판단에 적절하다.	3.24 (0.69)	3.11 (0.74)	1.05 (0.30)
평가 및 환류	성과평가의 기준이 객관적으로 설정되어 있다.	3.36 (0.69)	3.26 (0.74)	0.77 (0.44)
평가 및 환류	보조사업에 대한 성과평가는 실적보고서 작성 등 지방자치단체 담당자의 업무부담을 초래시킨다.	3.76 (0.73)	3.81 (0.82)	−0.37 (0.71)

문항		예산기획 행정부서 평균 (표준편차)	사업부서 평균 (표준편차)	t(p)
	성과계획 및 평가, 중앙부처의 성과관리 평가 등 유사 중복평가등으로 인해 업무부담이 크다.	3.50 (0.92)	3.70 (0.85)	-1.37 (0.17)
	성과평가 결과의 객관성과 신뢰성이 떨어진다.	3.10 (0.88)	3.10 (0.81)	-0.02 (0.98)
	보조사업 이력관리 시스템 등이 구축되어 있다.	3.29 (0.77)	3.16 (0.79)	0.96 (0.34)

(2) 행태적 측면

아래 <표 5-53>에서 확인할 수 있듯이 국고보조사업 운영의 행태적 측면에 있어 지방자치단체 예산·기획·행정부서와 사업부서 소속 공무원의 사이에 인식차이가 존재하지 않는 것으로 확인되었다.

표 5-53 국고보조사업 운영에 대한 예산부서와 사업부서 간 인식 차이(행태적 측면)

문항		예산기획 행정부서 평균 (표준편차)	사업부서 평균 (표준편차)	t(p)
계획	신규 국고보조사업에 대한 예산배분은 합리적으로 이루어진다.	3.33 (0.84)	3.24 (0.84)	0.62 (0.53)
	지방자치단체들의 보조금에 대한 신청이 합리적으로 이루어지고 있다.	3.12 (0.91)	3.24 (0.81)	-0.88 (0.38)
	보조금 확보를 위해 지방자치단체 간 과도한 경쟁이 존재한다	3.77 (0.84)	3.62 (0.96)	0.96 (0.34)
집행	주무부처와 지방자치단체 간 협력 부족으로 보조사업이 적시에 효율적으로 집행되지 못한다.	2.79 (0.86)	2.77 (0.87)	0.13 (0.90)
	지방자치단체가 필요 이상으로 보조금을 확보하려는 경향이 존재하여 지방재정의 팽창과 방만한 운영이 나타난다.	2.81 (0.98)	2.84 (1.00)	-0.15 (0.88)
	부정수급 및 중복수급 문제가 존재한다.	2.79 (0.97)	2.70 (0.97)	0.57 (0.57)
	고령자, IT 취약계층 등 수혜대상자에 대한 충분한 검토 없이 보조금이 교부되어 불용액을 발생시킨다.	2.81 (1.01)	2.96 (0.97)	-0.90 (0.37)

(3) 구조적 측면

국고보조사업 운영의 구조적 측면에서도 T-test 수행 결과 행태적 측면과 동일하게 지방자치단체 예산·기획·행정부서와 사업부서 소속 공무원 두 그룹 사이에 인식 차이는 발견되지 않았다.

표 5-54 국고보조사업 운영에 대한 예산부서와 사업부서 간 인식 차이(구조적 측면)

문항		예산기획 행정부서 평균 (표준편차)	사업부서 평균 (표준편차)	t(p)
계획	국고보조금 결정에 정치적 영향보다 합리성이 더 큰 영향을 미친다.	2.81 (1.01)	2.96 (0.97)	-0.90 (0.37)
	광역자치단체와 기초자치단체 사이에 보조사업을 위한 협력과 의견교환이 원활하게 이루어지고 있다.	3.36 (0.85)	3.05 (0.85)	2.14 (0.03)
	정치적 영향이 국고보조금 결정의 중요한 요인이다.	3.77 (0.84)	3.62 (0.96)	0.96 (0.34)
	이익집단의 압력 등으로 인해 국회에서 보조사업 선정이 적절하게 이루어지지 못하고 있다	3.00 (0.72)	3.04 (0.92)	-0.26 (0.79)
집행	지방자치단체들은 중앙부처의 국고보조사업에 의존하여 지방자치단체의 사업운영 역량이 약화되고 있다.	2.86 (0.89)	2.71 (0.93)	0.95 (0.34)
	연도별로 외부환경 등이 불규칙하여 지방자치단체가 안정적 사업 계획 수립 및 운용(집행)이 어렵다.	3.21 (1.04)	3.09 (0.90)	0.79 (0.43)

3) 사업유형별 담당공무원의 인식 차이

(1) 제도적 측면

아래 <표 5-55>는 국고보조사업 제도적 측면에서 문화관광, 환경, 농림해양수산, 국토지역개발 등 네 가지 사업유형에 대한 담당공무원의 인식을 살펴본 결과에 해당한다. 국고보조금 제도 측면에서 4가지 사업 유형별 담당 공무원의 인식 차이를 조사하기 위해 ANOVA-test 수행 결과 문화관광, 환경, 농림해양수산, 국토지역개발의 4개 그룹 사이에 통계적으로 유의미한 인식 차이는 발견되지 않았다.

표 5-55 국고보조사업 담당공무원의 사업유형별 인식 차이(제도적 측면)

	문항	문화 관광 평균 (표준편차)	환경 평균 (표준편차)	농림 해양 수산 평균 (표준편차)	국토 지역 개발 평균 (표준편차)
계획	중앙정부 주무부처의 신규 국고보조사업 선정 과정은 합리적이다.	3.30 (0.63)	3.50 (0.86)	3.17 (0.89)	3.32 (0.67)
	중앙부처 다양한 공모사업을 쉽게 접근 및 확인 신청할 수 있다.	3.00 (0.85)	3.00 (0.98)	3.14 (0.92)	3.00 (0.75)
	보조사업에 대한 개선 건의가 잘 반영되고 있다.	2.52 (0.73)	2.82 (1.01)	2.62 (0.78)	2.89 (0.74)
	보조사업에 대한 문제점을 자유롭게 상급기관에 제안 개선 요구할 수 있다.	2.65 (0.78)	2.82 (1.01)	2.86 (1.13)	2.84 (0.76)
	보조사업에 대한 개선 건의 기회가 자주 있다.	2.22 (0.85)	2.86 (0.99)	2.76 (1.06)	2.58 (0.77)
	국고보조사업 선정 시 중앙정부와의 사전협조가 이루어지고 있다.	3.00 (0.85)	2.95 (1.09)	3.21 (0.94)	3.42 (0.77)
	주무 부처는 국고보조사업 선정시 지방자치단체의 의견을 충분히 수렴하고 있다.	2.91 (0.85)	3.18 (0.96)	3.07 (0.96)	3.05 (0.78)
	국고보조사업 선정 및 예산 결정에 지방자치단체의 참여가 부족하다.	3.48 (0.73)	3.23 (0.92)	3.31 (0.97)	3.37 (0.68)
	보조사업 선정 및 예산 배분에 있어 관련규정(또는 규제)이 과도하다.	3.00 (0.80)	3.18 (0.66)	2.93 (0.96)	3.53 (0.77)
	국고보조사업 신청 절차가 복잡하고 과도한 비용이 요구된다.	3.09 (0.95)	2.95 (1.09)	3.07 (0.88)	3.53 (0.84)
	중앙정부 주무부처의 신규 국고보조사업 선정 과정은 합리적이다.	3.13 (0.63)	3.50 (0.67)	3.10 (0.90)	3.05 (1.03)
	국고보조사업 선정 후 매년 기준보조율이 잘 지켜지고 있다.	3.48 (0.67)	3.73 (0.70)	3.48 (0.69)	3.53 (0.84)
집행	지자체 현실에 부합하지 않는 집행지침으로 실집행이 어렵다.	3.13 (0.87)	2.73 (0.88)	3.00 (1.00)	3.26 (0.87)
	보조사업에 과도한 규정과 규제로 인해 집행이 적시에 이루어지지 못한다.	2.83 (0.89)	2.86 (0.94)	2.97 (1.02)	3.11 (0.74)
	수혜자 신청주의에 따라 지원되지 못하는 경우가 있다.	3.13 (0.92)	3.27 (1.03)	2.83 (0.97)	2.89 (1.10)
	실제 수혜자 지원규모 등이 다양화 및 소지원 사업이 많아 수혜자에게 실질적인 지원의	2.87 (0.97)	2.68 (0.99)	2.66 (0.97)	3.16 (0.96)

	문항	문화 관광 평균 (표준편차)	환경 평균 (표준편차)	농림 해양 수산 평균 (표준편차)	국토 지역 개발 평균 (표준편차)
	도움이 되지 않는다.				
	국고보조사업 사업별 지침이 어려워 담당공무원도 업무연찬하기 어렵다.	3.09 (1.00)	2.86 (0.89)	3.07 (0.88)	3.37 (0.90)
	국고보조사업에 과도한 교부조건 등을 부여하여 지방자치단체의 재정자율성을 저해하고 있다.	3.00 (0.95)	2.77 (0.92)	2.79 (0.90)	3.05 (0.97)
	지역 긴급수요 사업에 대해 국고보조금 교부 시 소요 시간으로 적기에 서비스 공급이 이루어지지 못해 비효율 및 주민 불이익 발생한다	3.78 (1.04)	2.86 (1.08)	3.28 (1.10)	3.21 (0.92)
	지방자치단체에 과도한 지방비 부담을 전가하여 지방재정 운영을 경직화 시킨다.	3.09 (0.95)	3.00 (1.02)	2.90 (0.98)	3.05 (1.08)
	유사중복 사업으로 인해 재정적 비효율이 발생한다.	3.00 (1.04)	2.64 (0.95)	2.90 (0.90)	3.05 (0.97)
	지방자치단체에 보조금 관리를 위한 문서작업이 과도하여 성과관리보다 문서관리 부담이 크다.	3.52 (1.08)	3.41 (0.96)	3.76 (1.06)	3.53 (1.02)
평가 및 환류	중앙정부와 지방자치단체 간 국고보조사업 성과 제고를 위해 협력이 이루어지고 있다.	2.91 (0.68)	3.48 (0.90)	3.31 (0.93)	3.33 (0.59)
	중앙정부의 성과평가가 사업존치 판단에 적절하다.	2.95 (0.72)	3.35 (0.83)	2.97 (0.91)	3.28 (0.57)
	성과평가의 기준이 객관적으로 설정되어 있다.	3.18 (0.80)	3.52 (0.85)	3.17 (0.85)	3.33 (0.59)
	보조사업에 대한 성과평가는 실적보고서 작성 등 지방자치단체 담당자의 업무부담을 초래시킨다.	3.86 (0.83)	3.91 (0.79)	4.00 (0.80)	3.89 (0.96)
	성과계획 및 평가, 중앙부처의 성과관리 평가 등 유사 중복평가등으로 인해 업무부담이 크다.	3.82 (0.96)	3.78 (0.80)	3.86 (0.64)	3.67 (0.91)
	성과평가 결과의 객관성과 신뢰성이 떨어진다.	3.32 (0.72)	3.00 (0.90)	3.21 (0.82)	3.00 (0.69)
	보조사업 이력관리 시스템 등이 구축되어 있다.	3.05 (0.84)	3.04 (0.77)	3.31 (0.71)	3.22 (0.73)

(2) 행태적 측면

국고보조사업 운영 행태적 측면의 경우에도 앞의 제도적 측면과 동일하게 4가지 사업 유형별 담당 공무원의 인식 차이를 조사하기 위해 ANOVA-test를 실시한 결과 문화관광, 환경, 농림해양수산, 국토지역개발의 4개 그룹 사이에 통계적으로 유의미한 인식 차이는 발견되지 않았다.

표 5-56 국고보조사업 담당공무원의 사업유형별 인식 차이(행태적 측면)

문항		문화 관광 평균 (표준편차)	환경 평균 (표준편차)	농림 해양 수산 평균 (표준편차)	국토 지역 개발 평균 (표준편차)
계획	신규 국고보조사업에 대한 예산배분은 합리적으로 이루어진다.	3.13 (0.63)	3.50 (0.67)	3.10 (0.90)	3.05 (1.03)
	지방자치단체들의 보조금에 대한 신청이 합리적으로 이루어지고 있다.	3.04 (0.47)	3.41 (0.91)	3.21 (1.05)	3.11 (0.74)
	보조금 확보를 위해 지방자치단체 간 과도한 경쟁이 존재한다	3.30 (1.06)	3.27 (0.98)	3.31 (0.85)	3.74 (1.15)
집행	주무부처와 지방자치단체 간 협력 부족으로 보조사업이 적시에 효율적으로 집행되지 못한다.	2.65 (0.88)	2.86 (1.08)	2.69 (0.81)	3.00 (0.75)
	지방자치단체가 필요 이상으로 보조금을 확보하려는 경향이 존재하여 지방재정의 팽창과 방만한 운영이 나타난다.	3.13 (1.06)	2.95 (0.84)	2.69 (1.04)	3.26 (1.05)
	부정수급 및 중복수급 문제가 존재한다.	2.30 (0.93)	2.59 (0.91)	2.69 (0.93)	2.68 (0.95)
	고령자, IT 취약계층 등 수혜대상자에 대한 충분한 검토없이 보조금이 교부되어 불용액을 발생시킨다.	2.78 (1.09)	2.90 (1.09)	3.17 (0.97)	3.11 (0.99)

(3) 구조적 측면

마지막으로 구조적 측면에서 문화관광, 환경, 농림해양수산, 국토지역개발의 4가지 사업 유형별 담당 공무원의 인식 차이를 조사하기 위해 ANOVA-test를 실시하였으나 4개 그룹 간 통계적으로 유의미한 인식 차이를 발견하지 못하였다.

표 5-57 국고보조사업 담당공무원의 사업유형별 인식 차이(구조적 측면)

문항		문화 관광 평균 (표준편차)	환경 평균 (표준편차)	농림 해양 수산 평균 (표준편차)	국토 지역 개발 평균 (표준편차)
계획	국고보조금 결정에 정치적 영향보다 합리성이 더 큰 영향을 미친다.	2.74 (0.75)	2.86 (0.83)	2.79 (1.08)	2.95 (0.78)
	광역자치단체와 기초자치단체 사이에 보조사업을 위한 협력과 의견교환이 원활하게 이루어지고 있다.	2.74 (0.75)	2.95 (0.90)	3.24 (0.91)	3.11 (0.94)
	정치적 영향이 국고보조금 결정의 중요한 요인이다.	3.70 (0.88)	3.86 (0.94)	3.69 (0.93)	3.74 (0.73)
	이익집단의 압력 등으로 인해 국회에서 보조사업 선정이 적절하게 이루어지지 못하고 있다	3.09 (0.79)	2.91 (0.97)	2.93 (1.03)	3.05 (0.78)
집행	지방자치단체들은 중앙부처의 국고보조사업에 의존하여 지방자치단체의 사업운영 역량이 약화되고 있다.	2.70 (0.82)	2.68 (1.04)	2.72 (0.96)	3.05 (1.03)
	연도별로 외부환경 등이 불규칙하여 지방자치단체가 안정적 사업 계획 수립 및 운용(집행)이 어렵다.	3.22 (1.13)	3.36 (0.73)	2.79 (0.77)	3.37 (0.83)

4) 사업의 공모/비공모에 따른 인식 차이

다음으로 「보조금 관리에 관한 법률」 제16조는 국고보조금의 교부 신청시 중앙관서의 장은 공모를 통해 교부신청서를 제출받도록 하고 있으며 예외적으로 보조사업 수행자가 지방자치단체 장이거나 중앙관서의 장이 인정하는 경우에는 공모를 하지 않고 보조금 교부를 결정할 수 있다. 그러므로 이러한 사업 신청 절차의 차이에 따라 국고보조사업 관리 및 운영 방식에 차이가 발생할 수 있다.

본 연구에서는 국고보조사업 공모 여부에 따라 국고보조사업 관리 및 운영 방식의 차이를 확인하기 위해 중앙부처 수용도(설문 2-13), 중간점검 수행여부(설문 3-1), 모니터링 체계 구축(설문 3-4), 사업별 관리지침 존재 여부(설문 3-5), 관리지침 필요성에 대한 인식(설문 3-8), 사업별 관리 지침의 특성(세부항목 명시, 재량 부여)(설문 3-9), 국고보조사업의 효율적 관리(설문 3-11), 국고보조사업 집행에 대한 전

반적 인식(설문 3-12), 목표 달성 정도 점검 여부(설문 4-1), 중앙정부 성과평가의 적절성 정도(설문 4-2), 국고보조사업 사후평가에 대한 전반적 인식(설문 4-6), 중앙정부의 지자체 의견 반영 정도(설문 4-7)에 대한 교차분석을 실시하였으나 유의미한 결과를 확인하지 못하였다.

본 절에서는 국고보조사업의 공모여부에 따른 사업유형 차이에 따라 지자체 공무원이 응답한 효율적 운영을 위해 필요사항에 대한 응답 내용을 정리하였다. 우선 국고보조사업의 공모여부에 따른 국고보조사업 효율적 운영을 위한 필요사항에 대한 공무원의 응답을 살펴보면 다음과 같다. 공모사업을 담당하고 있는 공무원들은 국고보조사업의 효율적 운영을 위해 국고보조사업 지침의 구체화 및 명확화(30.06%)를 제일 필요한 사항으로 선택하였다. 중앙정부와 지자체간 협력강화(27.08%), 지방자치단체 재량확대(19.64%), 재정시스템 활용도 제고(16.67%)가 그 뒤를 이었다. 한편 비공모사업을 담당하는 공무원의 경우 중앙정부의 관리감독 강화(32.38%)를 선택한 비중이 제일 높았으며 그 다음으로 국고보조사업 지침의 구체화 및 명확화(22.13%), 중앙정부와 지방자치단체 간 협력강화(17.21%), 재정시스템 활용도 제고(13.11%)를 선택하여 이후 선택사항은 공모사업과 유사하였다. 공모사업의 경우 기타로 재정시스템 사용의 어려움에 따른 입력 간소화, 규제완화 및 서류 간소화 등을 들고 있다. 반면, 비공모사업 담당자의 경우 담당전문인력 및 재원 지원을 필요 사항으로 제시하였다.

표 5-58 사업 공모 여부에 따른 효율적 국고보조사업 운영을 위한 필요 사항(중복선택허용)

(단위: 명. %)

내용	공모사업		비공모사업	
국고보조사업 지침의 구체화 및 명확화	101	30.06	54	22.13
지방자치단체 재량 확대	66	19.64	34	13.93
중앙정부의 관리감독 강화	10	2.98	79	32.38
중앙정부와 지방자치단체간 협력 강화	91	27.08	42	17.21
성과관리 강화	12	3.57	3	1.23
재정시스템(e-호조 등)의 활용도 제고	56	16.67	32	13.11

5) 사업의 신청/비신청에 따른 인식 차이

「보조금 관리에 관한 법률」 제4조에 따르면 보조금의 예산 편성시 보조사업을 수행하려는 주체는 예산 계상을 신청하여야 한다. 그러나 예외적으로 계상 신청이 없는 보조사업의 경우에도 국가 시책 수행상 부득이하여 대통령령으로 정하는 경우 필요한 보조금을 계상할 수 있도록 하고 있다. 본 연구는 위의 사업공모와 동일하게 신청의 경우에도 국고보조사업 관리 및 운영에 관한 다른 항목들과 교차분석을 실시하였다. 아래는 통계적으로 유의미한 결과가 도출된 교차분석 결과를 제시하였다.

우선 국고보조사업 신청여부에 따라 지방자치단체 사업 내용 수정 요청에 대한 중앙부처의 수용도 차이를 살펴 보았다. 신청사업의 경우 중앙부처의 수용도가 보통(63.31%)이라는 응답이 가장 높은 비율을 차지하였고 다음으로 드물게(26.04%), 자주(6.51%)가 뒤를 이었다. 반면, 비신청사업의 경우 신청사업과 유사하게 보통(29.49%)이 가장 큰 비중을 차지하였으나 드물게(29.49%)와 매우 드물게(10.26%)가 40%가량 차지하고 있어 신청사업과 차이를 보였다. 이러한 결과는 신청사업에 대한 지자체의 수정 요구가 수용되는 정도가 비신청사업에 비해 높은 것을 보여주고 있다. 이러한 신청과 비신청 사업의 중앙부처 수용도 차이에 대한 인식은 유의수준 0,05에서 통계적으로 유의미한 것으로 확인되었다.

표 5-59 신청 여부에 따른 사업 내용 수정에 대한 중앙부처 수용도

(단위: 명, %)

	매우 자주	자주	보통	드물게	매우 드물게	합계	평균	t(p)
신청	2 (1.18)	11 (6.51)	107 (63.31)	44 (26.04)	5 (2.96)	169 (100)	2.77 (0.05)	2.3 (0.02)
	13 (7.69)			49 (29.0)				
비신청	0 (0.00)	4 (5.13)	43 (55.13)	23 (29.49)	8 (10.26)	78 (100)	2.55 (0.08)	
	4 (5.13)			31 (39.75)				
합계	2 (0.81)	15 (6.07)	150 (60.73)	67 (27.13)	13 (5.26)	247 (100)		
	17 (6.88)			80 (32.39)				

다음으로 국고보조사업 신청 및 비신청 그룹의 통합지침 외 각 사업별 관리지침의 필요성에 대한 인식을 분석하였다. 신청사업의 경우 필요하지 않다는 비율이 66.66%인 반면 필요하다는 인식이 12.58%인 것으로 확인되었다. 반면, 미신청 그룹의 경우 사업지침이 필요하지 않다는 인식이 76.82%로서 신청사업에 비해 그 비중이 더 큰 것으로 나타났고 필요하다는 인식이 5.8% 수준에 그쳐 필요하다는 인식과의 격차가 신청그룹보다 더 큰 것으로 나타났다.

표 5-60 신청 여부에 따른 사업별 관리지침 필요성

(단위: 명, %)

	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다	합계	평균	t(p)
신청	3 (1.89)	17 (10.69)	33 (20.75)	71 (44.65)	35 (22.01)	159 (100)	2.26 (0.08)	1.77 (0.08)
	20.0 (12.58)			106.0 (66.66)				
비신청	1 (1.45)	3 (4.35)	12 (17.39)	33 (47.83)	20 (28.99)	69 (100)	2.01 (0.11)	
	4.0 (5.8)			53.0 (76.82)				
합계	4 (1.75)	20 (8.77)	45 (19.74)	104 (45.61)	55 (24.12)	228 (100)		
	24.0 (10.52)			159.0 (69.73)				

국고보조사업 신청여부에 따라 사업별 관리지침 필요 시 집행 효율성 및 공정성 제고를 위해 세부항목까지 명확하게 제시되어야 되는지에 대한 교차분석 결과는 아래 <표 5-61>와 같다. 신청사업의 경우 관리지침이 세부지침까지 명확하게 제시할 필요가 없다고 보는 응답이 72.11%인 반면 그렇다는 반응이 7.48%로 나타났다. 반면, 비신청사업의 경우 명확한 세부지침이 필요하지 않다는 반응이 82.35%이며 필요하다는 응답은 없는 것(0%)으로 확인되어 관리지침의 특성에 대해 두 집단 간 인식 차이를 보여주었다.

표 5-61 신청 여부에 따른 사업별 관리지침의 특성(세부항목까지 명확 제시)

(단위: 명, %)

	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다	합계	평균	t(p)
신청	2 (1.36)	9 (6.12)	30 (20.41)	68 (46.26)	38 (25.85)	147 (100)	2.11 (0.07)	2.06 (0.04)
	11.0 (7.48)			106.0 (72.11)				
비신청	0(0)	0(0)	12 (17.65)	34 (50)	22 (32.35)	68 (100)	1.85 (0.08)	
	0.0 (0.0)			56.0 (82.35)				
합계	2 (0.93)	9 (4.19)	42 (19.53)	102 (47.44)	60 (27.91)	215 (100)		
	11.0 (5.12)			162.0 (75.35)				

한편, 신청여부에 따른 지자체 담당자의 중앙정부의 목표달성 정도 점검 여부에 대한 인식차이의 결과를 살펴보면 담당사업이 신청사업인 경우에 응답자들은 목표달성 정도에 대한 점검이 부분적으로 이루어졌다고 응답하는 빈도가 가장 많았고 (98명, 57.65%) 그렇다(56명, 32.94%), 성과점검이 필요치 않은 사업(14명, 8.24%)이라는 응답이 뒤를 이었다. 비신청사업의 경우에도 유사하게 부분적으로 그렇다(61.54%), 그렇다(19.23%)의 순으로 응답하였으나 긍정적인 답변은 신청사업에 비해 비율이 떨어지는 것으로 나타났다.

표 5-62 신청 여부에 따른 목표달성 정도 점검 여부

(단위: 명, %)

	그렇다	아니다	부분적으로 그렇다	성과점검이 필요치 않은 사업이 다수이다	합계
신청	56(32.94)	2(1.18)	98(57.65)	14(8.24)	170(100)
비신청	15(19.23)	6(7.69)	48(61.54)	9(11.54)	78(100)
합계	71(28.63)	8(3.23)	146(58.87)	23(9.27)	248(100)

아래 <표 5-63>은 신청여부에 따른 중앙정부 주무부처의 국고보조사업에 대한 성과평가가 제대로 되고 있는지에 대한 인식 차이에 대한 결과이다. 신청사업을 담당하고

있는 공무원들의 경우 주무부처의 국고보조금에 대한 성과평가의 적절성이 보통(82명, 49.4%)이라고 인식하는 경우의 빈도가 가장 높았으며 부정적인 입장(그렇지 않다 및 매우 그렇지 않다)이 45.78%로 긍정적인 반응(그렇다와 매우 그렇다)4.82%보다 월등히 높았다. 한편, 비신청사업의 경우 보통이라는 반응이 56.41%로 가장 높았고 부정적 반응이 26.92%인 반면 긍정적 반응이 16.66%로 신청사업 보다 긍정과 부정적 반응의 격차가 적었다.

표 5-63 신청 여부에 따른 성과평가 적절성

(단위: 명, %)

	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다	합계	평균	t(p)
신청	1 (0.6)	7 (4.22)	82 (49.4)	67 (40.36)	9 (5.42)	166 (100)	2.54 (0.05)	-3.61*** (0.01)
	8 (4.82)			76 (45.78)				
비신청	2 (2.56)	11 (14.1)	44 (56.41)	19 (24.36)	2 (2.56)	78 (100)	2.9 (0.09)	
	13 (16.66)			21 (26.92)				
합계	3(1.23)	18(7.38)	126 (51.64)	86 (35.25)	11 (4.51)	244 (100)		
	21 (8.61)			97 (39.76)				

마지막으로, 본 연구는 평가 및 환류 단계에서 신청 여부에 따른 지방자치단체 사업의 한계나 애로사항, 개선점 등에 대한 의견이 차년도 사업계획에 반영되는 지에 대한 지자체 공무원에 대한 인식 차이에 대한 분석을 실시하였다. 신청사업을 담당하고 있는 응답자들은 지자체의 의견 수렴 후 다음 년도 사업계획에의 반영 정도에 대한 보통(73명, 43.2%)이라고 가장 많이 응답하였으며 의견이 반영되지 않는다는 반응(그렇지 않다와 매우 그렇지 않다)이 33.72%를 차지하였다 반면, 반영된다는 의견은 23.08%(39명)으로 나타났다. 반면, 비신청사업의 경우 역시 보통(29명, 37.67%)이라는 반응이 다수였으나 사업계획에 반영된다는 응답(29명, 37.67%)이 그렇지 않다는 응답(15명, 19.48%)보다 큰 것으로 확인되어 신청사업과 차이를 보였다.

표 5-64 신청 여부에 따른 의견 수렴 후 사업계획 반영 정도

(단위: 명, %)

	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다	합계	평균	t(p)
신청	6 (3.55)	33 (19.53)	73 (43.2)	55 (32.54)	2 (1.18)	169 (100)	2.92 (0.06)	−2.52 (0.01)
	39 (23.08)			57 (33.72)				
비신청	3 (3.9)	26 (33.77)	33 (42.86)	14 (18.18)	1 (1.3)	77 (100)	3.21 (0.09)	
	29 (37.67)			15 (19.48)				
합계	9 (3.66)	59 (23.98)	106 (43.09)	69 (28.05)	3 (1.22)	246 (100)		
	68.0 (27.64)			72.0 (29.27)				

6) 사업유형에 따른 인식 차이

국고보조사업을 사업특성에 따라 4가지 유형(서비스, 투자, R&D, 교육)으로 분류하였을 때 사업 공무원들의 국고보조사업 관리 및 운영에 대한 항목들과 교차분석을 실시하였다. 아래에는 유의미한 결과를 도출한 분석결과를 제시하였다.

우선 사업유형에 따라 지방자치단체 사업 내용 수정 요청에 대한 주무부처의 수용정도에 대한 인식 차이에 대해 살펴보았다. 지자체의 사업 내용 수정요청에 대한 중앙부처의 수용도에 대해 4개 사업 유형 모두에서 '보통'이라는 응답이 제일 많으며 드물게 수용한다는 응답이 뒤를 이었다. R&D 사업유형의 경우 '자주' 수용한다는 응답이 큰 비중(50%)을 차지하였으나 응답 건수가 적은 것에 기인하는 것으로 보인다. 4개 사업 분야의 평균 점수를 보았을 때 3점 미만으로 설문 문항에 대해 대체적으로 부정적 인식(중앙정부의 수용도가 드물게 반영)이 큰 것으로 확인되었다. 이러한 경향은 서비스 분야(2.55점)가 가장 강한 것 보인다.

표 5-65 사업유형에 따른 사업 내용 수정요청에 대한 중앙부처 수용도

(단위: 명, %)

	매우 자주	자주	보통	드물게	매우 드물게	합계	평균	F(p)
서비스	0 (0.00)	4(4.82)	46 (55.42)	25 (30.12)	8 (9.64)	83 (100)	2.55 (0.74)	3.91 (0.01)
	4.0 (4.82)			33 (39.76)				
투자	2 (3.92)	2 (3.92)	34 (66.67)	13 (25.49)	0 (0.00)	51 (100)	2.86 (0.66)	
	4.0 (7.84)			13.0 (25.49)				
R&D	0 (0.00)	2 (50.00)	2 (50.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	4 (100)	3.5 (0.58)	
	2.0 (50.0)			0.0 (0.0)				
교육	0 (0.00)	1 (4.0)	16 (64.00)	7 (28.0)	1 (4.0)	25 (100)	2.68 (0.63)	
	1.0 (4.0)			8.0 (32.0)				
합계	2(1.23)	9(5.52)	98 (60.12)	45 (27.61)	9 (5.52)	163 (100)	2.69 (0.71)	
	11.0 (6.75)			54.0 (33.13)				

다음으로, 사업유형에 따른 통합지침 외 각 사업별 관리지침의 필요성에 대한 인식 분석에 대한 결과이다. 4개 사업 영역 모두에서 부정적 응답(그렇지 않다와 매우그렇지 않다)의 비중이 최소 50.0%에서 최대 87.5%로 사업별 관리지침이 필요하지 않다는 응답이 지배적인 것으로 나타났다. 특히, 교육분야의 경우 개별 사업별 관리지침이 필요하지 않다는 응답 비율(87.5%)이 가장 높았고 필요하다고 응답한 공무원이 존재하지 않았다. 이러한 결과는 평균점수에도 확인되는 바, 1.83점으로 해당 설문에 대해 부정적인 반응이 큰 것으로 나타났다. 반면, R&D 사업의 경우 사업별 관리지침의 필요성에 대한 긍정 비율 및 평균 점수가 높은 것으로 확인되었으나 이미 위에서 언급한 것처럼 해당 사업의 경우 응답자 수가 충분하지 못해 해석에 주의가 필요할 것으로 보인다.

표 5-66 사업유형에 따른 사업별 관리지침 필요성

(단위: 명, %)

	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다	합계	평균	F(p)
서비스	2 (2.78)	6 (8.33)	12 (16.67)	30 (41.67)	22 (30.56)	72 (100)	2.11 (1.03)	3.05 (0.03)
	8 (11.11)			52 (72.23)				
투자	1 (2.08)	5 (10.42)	11 (22.92)	22 (45.83)	9 (18.75)	48 (100)	2.31 (0.97)	
	6 (12.5)			31 (64.58)				
R&D	1 (25)	1 (25)	0 (0.00)	2 (50.00)	0 (0.00)	4 (100)	3.25 (1.5)	
	2 (50.0)			2.0 (50.0)				
교육	0 (0.00)	0 (0.00)	3 (12.5)	14 (58.33)	7 (29.17)	24 (100)	1.83 (0.64)	
	0 (0.00)			21 (87.5)				
합계	4 (2.7)	12 (8.11)	26 (17.57)	68 (45.95)	38 (25.68)	148 (100)	2.16 (0.99)	
	16 (10.81)			106 (71.63)				

성과평가 및 환류 분야에서 사업유형에 따른 중앙부처의 목표달성도 점검 정도에 대한 인식 차이에 대한 결과는 아래 <표 5-67>에 제시되어 있다. 서비스, 투자, 교육 사업의 담당자들은 성과 제고를 위해 중앙부처의 목표달성 정도를 점검하고 있는지에 대해 '부분적으로 그렇다'는 응답의 비율이 가장 높았으며 '그렇다'는 응답이 뒤를 잇고 있었다. 예를 들어, 서비스 사업의 경우 목표달성 정도 점검에 대해 부분적으로 그렇다는 응답이 60.24% 그렇다는 응답이 31.33%로 긍정적인 반응이 90%이상을 차지하고 있었다. 반면, R&D와 교육 사업의 경우 상대적으로 '성과점검이 필요하지 않은 사업이 다수'라는 응답의 비율이 높았다.

표 5-67 사업유형에 따른 목표달성 정도 점검 여부 차이

(단위: 명, %)

	그렇다	아니다	부분적으로 그렇다	성과점검이 필요치 않은 사업이 다수이다	합계
서비스	26(31.33)	3(3.61)	50(60.24)	4(4.82)	83(100)
투자	21(41.18)	0(0)	27(52.94)	3(5.88)	51(100)
R&D	2(50)	0(0)	1(25)	1(25)	4(100)
교육	6(24)	1(4)	15(60)	3(12)	25(100)
합계	55(33.74)	4(2.45)	93(57.06)	11(6.75)	163(100)

7) 경상적/자본적 사업에 따른 인식 차이

국고보조사업은 다양한 분야에서 다수 유형으로 수행되고 있는데 특징적 차이를 보일 것으로 예상되는 사업유형은 경상적 유형과 자본적 사업유형이라고 할 수 있다. 다시 말해, 경상적 사업보조는 지방자치단체가 행정업무를 수행하는데 소요되는 경비(인건비, 물건비, 경상이전비 등)를 보조하는 것을 말하며, 자본적 사업 보조는 공공 및 민간시설의 신축·개보수 등의 자본형성을 위해 지급되는 보조금으로 두 사업의 성격은 이질적이다. 이러한 이유로 두 그룹 사이에 국고보조사업의 관리와 운영에 차이가 발생할 수 있다. 경상적 사업과 자본적 사업에 따른 국고보조사업 운영에 인식 차이에 대한 조사 중 유의미한 결과를 도출한 항목을 살펴보면 아래와 같다.

우선, 경상 및 자본 유형 차이에 따른 사업 내용 수정에 대한 중앙부처의 수용도를 살펴보면, 경상적 사업의 경우 수용도가 보통(89명, 58.94%)이라는 응답이 가장 높았고 드물게(44명, 29.14%), 매우 드물게(11명, 7.28%) 수용된다는 의견이 뒤를 이었다. 자본적 사업 역시, 지방자치단체 의견에 대한 중앙부처의 수용도가 보통(50명, 70.42%)이라는 반응이 제일 큰 비중을 차지하였으나 경상사업과는 달리 드물게(15명 21.13%)라는 반응 뒤에 자주(8.45%)라는 응답이 뒤를 따랐다. 두 사업유형의 평균을 비교해 보면 경상 사업이 2.62점 자본 사업이 2.87점으로 중앙부처의 수용도가 높지 않으나(드물게 수용) 그 인식의 정도가 경상사업이 더 강한 것으로 나타났다.

표 5-68 경상/자본 유형에 따른 사업 내용 수정에 대한 중앙부처 수용도 차이

(단위: 명, %)

	매우 자주	자주	보통	드물게	매우 드물게	합계	평균	t(p)
경상	1 (0.66)	6 (3.97)	89 (58.94)	44 (29.14)	11 (7.28)	151 (100)	2.62 (0.06)	
	7 (4.63)			55 (36.42)				
자본	0 (0.00)	6 (8.45)	50 (70.42)	15 (21.13)	0 (0.00)	71 (100)	2.87 (0.06)	-2.71 (0.01)
	6 (8.45)			15 (21.13)				
합계	1 (0.45)	12 (5.41)	139 (62.61)	59(26. 58)	11(4.95)	222 (100)		
	13 (5.86)			70 (31.53)				

다음으로 경상 및 자본사업에 따른 지자체 담당자의 성과제고를 위한 중앙정부 목표달성 정도에 대한 점검 수행에 대한 분석결과는 다음과 같다. 지자체 공무원의 중앙정부 목표의 달성 정도에 대한 점검의 정도는 경상 사업과 자본사업 모두에서 '부분적으로 그렇다'가 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 '그렇다'가 그 뒤를 따르고 있다. '그렇다'는 응답의 경우에 자본사업(29.58%)에서의 비중이 경상사업(26.32%)보다 더 높은 것으로 확인되었다. 한편, 경상사업에서 성과점검이 필요치 않은 사업이라는 응답이 11.18%, 자본사업의 경우 7.04%로 경상사업에서 담당사업에 대한 이러한 인식이 더 높은 것으로 나타났다.

표 5-69 경상/자본 유형에 따른 목표달성 정도 점검 여부 차이

(단위: 명, %)

	그렇다	아니다	부분적으로 그렇다	성과점검이 필요치 않은 사업이 다수이다	합계
경상	40(26.32)	7(4.61)	88(57.89)	17(11.18)	152(100)
자본	21(29.58)	1(1.41)	44(61.97)	5(7.04)	71(100)
합계	61(27.35)	8(3.59)	132(59.19)	22(9.87)	223(100)

아래 <표 5-70>은 성과관리 및 환류 단계에서 경상 및 자본 유형에 따라 정산 후 지방자치단체의 사업에 대한 문제점, 한계 등에 대한 의견을 수렴하여 다음 년도 계획에 반영하는 정도에 대한 인식 분석 결과이다. 중앙정부의 사업계획 정도는 '보통'이라는 응답이 경상사업과 자본사업 모두에서 가장 빈도가 높은 응답이었다. 그러나 경상사업의 경우 사업계획 반영에 대한 긍정적 인식(매우 그렇다와 그렇다)의 비중이 34.44%로 부정적 인식보다 높은 반면에 자본적 사업의 경우 부정적 인식(그렇지 않다와 매우 그렇지 않다)의 비중이 30.0%로 긍정적 인식(17.15%)보다 더 높은 것으로 확인되었다. 이러한 인식 차이에 대한 분석 결과에 따르면 지자체가 국고보조사업 집행 후 중앙부처에 의견을 개진하였을 때 차년도 계획에 반영될 확률이 경상사업이 더 높다고 볼 수 있다. 이러한 결과는 평균에서도 확인이 가능한 바, 경상적 사업의 평균 점수가 3.11점으로 다소 긍정적인 반면, 자본적 사업은 2.9점으로 부정적 방향에 치우쳐 있다고 할 수 있다.

표 5-70 경상/자본 유형에 따른 의견 수렴 후 사업계획 반영 정도 차이

(단위: 명, %)

	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다	합계	평균	t(p)
경상	5 (3.31)	47 (31.13)	60 (39.74)	37 (24.5)	2 (1.32)	151 (100)	3.11 (0.07)	1.7 (0.09)
	52.0 (34.44)			39.0 (25.82)				
자본	3 (4.29)	9 (12.86)	37 (52.86)	20 (28.57)	1 (1.43)	70 (100)	2.9 (0.1)	
	12.0 (17.15)			21.0 (30.0)				
합계	8 (3.62)	56 (25.34)	97 (43.89)	57 (25.79)	3 (1.36)	221 (100)		
	64.0 (28.96)			60.0 (27.15)				

8) 사업분야 따른 관리 및 운영에 대한 인식 차이

국고보조사업의 운영 및 관리, 성과는 사업 방식, 정책 대상(수혜자 또는 피규제자), 사업의 특성 및 환경 등의 요인으로 인해 사업 분야마다 편차가 나타날 수 있다. 본 연구에서는, 앞에서 소개한 4가지 사업 분야에 초점을 맞추어 사업유형 따른 국고

보조사업 관리 및 운영과 관련된 공무원 인식을 살펴보고자 하였다.

사업분야에 따른 사업별 관리지침에 대한 설문에 따르면 문화관광(86.96%), 농림해양수산(85.19%), 환경(60.87%), 국토지역개발(52.63%) 순으로 응답자가 담당하고 있는 국고보조사업의 관리지침 존재 비율이 높은 것으로 나타났다.

표 5-71 분야에 따른 사업별 관리지침 존재 여부 차이

(단위: 명, %)

	예	아니오	합계	평균	F(p)
문화관광	20(86.96)	3(13.04)	23(100)	1.13(0.34)	3.57 (0.02)
환경	14(60.87)	9(39.13)	23(100)	1.39(0.5)	
농림해양수산	23(85.19)	4(14.81)	27(100)	1.15(0.36)	
국토지역개발	10(52.63)	9(47.37)	19(100)	1.47(0.51)	
합계	67(72.83)	25(27.17)	92(100)	1.27(0.45)	

다음으로 사업분야별 지방자치단체 공무원이 성과를 높이기 위해 중앙정부 국고보조사업 목표 달성을 점검하는 정도에 대한 인식조사 결과를 살펴보면 문화관광, 환경, 농림해양수산 3개 분야에서 '부분적으로 그렇다'의 빈도가 가장 높고 그 다음이 '그렇다'인 것으로 확인되었다. 반면, 유일하게 국토지역개발의 경우 국고보조사업 성과목표 달성에 대한 점검에 대해 '그렇다'는 반응이 가장 높은 비중(47.37%)을 차지하였다. 한편, 사업분야별로 '성과점검이 필요치 않은 사업이 다수'라는 응답이 10~13% 정도를 차지하고 있지만 환경 분야의 경우 4%로 낮은 수준에 머물고 있는 것으로 확인되었다.

표 5-72 분야에 따른 목표달성 정도 점검 여부 차이

(단위: 명, %)

	그렇다	아니다	부분적으로 그렇다	성과점검이 필요치 않은 사업이 다수이다	합계
문화관광	3(13.04)	0(0)	17(73.91)	3(13.04)	23(100)
환경	9(39.13)	0(0)	13(56.52)	1(4.35)	23(100)
농림해양수산	10(34.48)	1(3.45)	15(51.72)	3(10.34)	29(100)
국토지역개발	9(47.37)	0(0)	8(42.11)	2(10.53)	19(100)
합계	31(32.98)	1(1.06)	53(56.38)	9(9.57)	94(100)

사업분야별 국고보조사업에 대한 성과평가가 제대로 이루어지고 있는지에 대한 응답의 분석결과는 아래 <표 5-73>에 제시되어 있다. 문화관광, 환경, 국토지역개발 분야에서는 성과평가의 적절성에 대해 '보통'이라고 응답한 비중이 제일 높은 반면, 농림해양수산 분야에서는 '그렇지 않다' 부정적 응답이 제일 높은 것으로 확인되었다. '보통'이라는 응답을 제외하고 보았을 때 4개 분야 모두에서 부정적 인식이 긍정적 인식을 압도하고 있는 것으로 나타났다.

표 5-73 분야에 따른 성과평가 적절성 차이

(단위: 명, %)

	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다	합계	평균	F(p)
문화관광	0 (0.00)	2 (9.09)	14 (63.64)	6 (27.27)	0 (0.00)	22 (100)	2.82 (0.59)	2.06 (0.09)
	2.0 (9.09)			6.0 (27.27)				
환경	0 (0.00)	1 (4.76)	11 (52.38)	7 (33.33)	2 (9.52)	21 (100)	2.52 (0.75)	
	1.0 (4.76)			9.0 (42.85)				
농림해양수산	0 (0.00)	0 (0.00)	12 (42.86)	15 (53.57)	1 (3.57)	28 (100)	2.39 (0.57)	
	0.0 (0.0)			16.0 (57.14)				
국토지역개발	0 (0.00)	0 (0.00)	10 (52.63)	7 (36.84)	2 (10.53)	19 (100)	2.42 (0.69)	
	0.0 (0.0)			9.0 (47.37)				
합계	0 (0.00)	3 (3.33)	47 (52.22)	35 (38.89)	5 (5.56)	90 (100)	2.53 (0.66)	
	3.0 (3.33)			40.0 (44.45)				

9) 근무연수에 따른 국고보조사업 수에 대한 인식

<표 5-74>는 국고보조사업 수에 대한 인식을 지방지차단체 공무원의 근무연수에 따라 분석한 결과이다. 응답 공무원 중 제일 큰 비중을 차지하고 있는 5년차 미만 저연차 공무원들의 경우 45.74%(43명)의 공무원이 현재 국고보조사업의 수가 적절하다고

응답한 반면, 절반 이상인 53.1%(45명)의 공무원들이 국고보조사업 수의 개선이 필요하다고 인식하고 있는 것으로 확인되었다. 30년 이상 근무 한 공무원을 제외한 모든 연차에서 적절하다는 응답보다 국고보조사업 수의 변화(통폐합, 축소, 세분화, 신규수요 반영 등)가 필요하다는 응답이 더 많은 것으로 확인되었다. 예를 들어, 5년차 미만 공무원 중 37.2%는 국고보조사업의 통폐합(21명) 내지는 축소(14명)가 필요하다고 인식하고 있는 반면, 15.9%(10명)의 공무원은 국고보조사업을 세분화(7명)하거나 신규수요를 반영할 필요(3명)가 있다고 응답하였다. 전체 응답의 31.2%를 차지하고 있는 5년차 이상 10년차 미만 공무원의 경우 적절하다는 응답이 36.2%(25명) 5년차 미만 공무원과 비교에 응답비율이 감소하였다. 반면, 국고보조사업 수의 변화가 필요하다는 응답은 63.8%(34명)인 것으로 나타났고 통폐합이 필요하다는 의견이 36.2%(25명), 축소(폐지)가 필요하다는 의견이 17.4%(12명)의 순이었다.

표 5-74 근무연수에 따른 국고보조사업 수에 대한 인식 차이

(단위: 명, %)

	적절하다	통폐합 필요	축소(폐지) 필요	세분화 필요	신규수요반영 필요	기타	합계(명)(비율)
0 ~ 5년 미만	43 (45.74)	21 (22.34)	14 (14.89)	7 (7.45)	8 (8.51)	1 (1.06)	94 (42.5)
5년 – 10년 미만	25 (36.23)	25 (36.23)	12 (17.39)	2 (2.90)	5 (7.25)	0 (0.00)	69 (31.2)
10년 –15년 미만	9 (39.13)	6 (26.09)	1 (4.35)	1 (4.35)	6 (26.09)	0 (0.00)	23 (10.41)
15년 –20년 미만	10 (45.45)	6 (27.27)	0 (0.00)	1 (4.55)	5 (22.73)	0 (0.00)	22 (9.95)
20년 이상	1 (10.0)	5 (50.0)	2 (20.0)	1 (10.0)	1 (10.0)	0 (0.00)	10 (4.52)
30년 이상	2 (66.67)	1 (33.33)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	3 (1.36)
총합계	90	64	29	12	25	1	221 (100)

한편, 10년 차 이상 공무원의 경우 경우에도 국고보조사업의 수가 적절하다는 응답 비중보다 (10년차 이상~15년 미만, 39.13%, 15년 이상~20년 미만, 45.45%) 변화가 필요하다는 의견이 많았으나 통합내지는 축소 의견과 세분화 또는 신규수요 반영의 의견이 유사한 비율을 보였다. 반면, 20년차 이상 공무원의 경우 적절하다는 응답이 20%(1명)에 불과하였고 나머지 80%(9명)의 공무원이 통폐합이 필요(50%, 5명)하다거나 축소폐지가 필요(20%, 2명)하다고 응답하였다. 30년 이상의 경우 응답자 중 절반 이상(66.6%, 2명)이 국고보조사업의 수가 적절하다고 응답하였으나 응답자의 수가 많지 않은 것에 기인한 것으로 보인다.

10) 이력관리 시스템과 국고보조사업 관리의 효율성에 대한 인식

<표 5-75>는 지방자치단체 공무원의 국고보조사업 이력관리 시스템 구축 인식에 따른 국고보조사업 효율적 관리에 대한 인식에 대한 분석 결과를 제시하고 있다. 우선 담당 국고보조사업과 관련하여 이력관리시스템이 구성되어 있다고 인식하고 있는 공무원들의 경우 절반 이상인 53.66%(매우 그렇다 5명, 그렇다 39명) 국고보조사업이 효율적으로 관리되고 있다고 인식하고 있었다. 한편 국고보조사업 이력관리시스템이 구축되어 있다고 보는 공무원 중 효율적 관리에 대해 보통이라고 대답한 공무원은 42.63%(37명)이었고 효율적이지 않다고 대답한 공무원은 3.66%(3명)에 그쳤다.

표 5-75 이력관리시스템 존재 인식에 따른 국고보조사업 관리 효율성에 대한 인식 차이(1)

(단위: 명, %)

		매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다	총계
그렇다	매우 그렇다	1 (14.29)	4 (57.14)	1 (14.29)	1 (14.29)	0 (0.00)	7 (100.0)
		5 (71.43)			1 (14.29)		
	그렇다	2 (2.67)	37 (49.33)	34 (45.33)	1 (1.33)	1 (1.33)	75 (100.0)
		39 (52.00)			2 (2.66)		
그렇지 않다	그렇지 않다	4 (10.53)	9 (23.68)	18 (47.37)	5 (13.16)	2 (5.26)	38 (100.0)
		13 (34.21)			7 (18.42)		

		매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다	총계
	매우 그렇지 않다	0 (0.00)	0 (0.00)	2 (50.00)	2 (50.00)	0 (0.00)	4 (100.0)
		0 (0.00)			2 (50.00)		
합 계		7 (5.65)	50 (40.23)	55 (44.35)	9 (7.26)	3 (2.42)	124 (100.0)

한편, 담당 국고보조사업에 이력관리시스템이 구축되어 있지 않다(그렇지 않다, 매우 그렇지 않다)고 대답한 공무원 중 국고보조사업이 효율적으로 관리되고 있다고 인식하는 비율은 39.95%(13명)으로 그렇지 않다고 인식하는 공무원의 비율 21.44%(9명)보다 높았으나 효율적이지 않다고 인식하는 공무원의 비중이 크게 증가하여 효율적이라고 인식하는 공무원과의 비율 차이가 국고보조사업 이력관리시스템이 구축되어 있다고 응답한 경우보다 적었다.

표 5-76 이력관리시스템 존재 인식에 따른 국고보조사업 관리 효율성에 대한 인식 차이(2)

(단위: 명, %)

	매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다	총계	평균	t(p)
그렇다	3 (3.66)	41 (50.00)	35 (42.68)	2 (2.44)	1 (1.22)	82 (100.00)	3.52 (0.67)	1.99 (0.02**)
아니다	4 (9.52)	9 (21.43)	20 (47.62)	7 (16.67)	2 (4.76)	42 (100.00)	3.04 (0.97)	

담당 국고보조사업에 이력관리시스템 존재 여부 인식에 대한 두 집단 사이의 국고보조금 관리 효율성에 인식 평균을 살펴보면 국고보조사업 이력관리시스템이 존재하는 경우 국고보조사업에 대해 효율적 관리에 대한 인식이 3.52점으로 대체로 긍정적이었다. 반면, 이력관리시스템이 존재하지 않는다고 인식하는 집단의 효율적 관리에 대한 인식의 평균은 3.04점으로 나타나 보통에 가까운 수준이었으며 이러한 두 집단 간 국고보조금 관리의 효율성에 대한 인식의 차이는 유의수준 0.05 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 확인되었다.

11) 성과평가 실시와 국고보조사업 협력에 대한 인식

중앙부처의 국고보조사업에 대한 성과평가 실시의 적절성에 대해 다르게 인식하고 있는 두 집단 사이의 국고보조사업 수행시 중앙정부와 지방자치단체 간 성과제고를 위한 협력에 대한 인식을 살펴본 결과는 <표 5-77>과 같다. 우선, 중앙부처의 국고보조사업에 대한 성과평가가 제대로 실시되고 있다(긍정적 - 그렇다 및 매우 그렇다)고 인식하고 있는 응답자 집단의 경우 61.22%(60명)에 해당하는 공무원이 국고보조사업 성과제고를 위해 중앙과 지자체 간 협력이 이루어지고 있다고 응답한 것을 확인할 수 있다. 반면, 보통이다 33.67%(33명)이었고 부정적 응답(그렇지 않다 및 매우 그렇지 않다) 5.10%(5명)에 그친 것으로 나타났다.

표 5-77 성과평가 실시의 적정성 인식별 정부 간 국고보조사업 협력에 대한 인식 차이

(단위: 명, %)

	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다	총계	평균	t(p)
그렇다	9 (9.18)	51 (52.04)	33 (33.67)	4 (4.08)	1 (1.02)	98 (100.0)	3.64 (0.74)	2.04 (0.01***)
	60 (61.22)			5 (5.10)				
아니다	1 (4.55)	3 (13.64)	8 (36.36)	9 (40.91)	1 (4.55)	22 (100.0)	2.56 (1.00)	
	4 (18.19)			10 (45.46)				
미실시	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	1 (33.33)	2 (66.67)	3 (100.0)		

반면, 국고보조사업에 대한 성과평가가 제대로 실시되지 않고 있다고 인식하고 있는 공무원들의 경우 45.64%(10명)의 응답자가 국고보조사업 성과제고를 위한 중앙정부와 지방자치단체 간 협력이 이루어지지 않는다고 인식하고 있는 반면, 협력이 이루어지고 있다고 보는 경우는 18.19%(4명)에 불과한 것으로 확인되었다.

국고보조사업에 대한 성과평가가 제대로 이루어지고 있다고 인식하는 응답자의 국고보조사업 성과제고를 위한 중앙-지방 간 협력에 대한 인식에 대한 평균은 3.64점으

로 대체로 긍정적이 것으로 나타났다. 반면, 성과평가가 제대로 이루어지지 않는다고 인식하는 공무원의 국고보조사업을 위한 중앙정부와 지자체의 협력에 대한 인식 점수의 평균은 2.56점으로 다소 부정적인 것으로 확인되었다. 이러한 두 집단의 국고보조사업 수행 시 성과제고를 위한 중앙-지방 간 협력에 대한 인식 차이는 유의수준 0.01 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

12) 성과평가 실시와 국고보조사업 사업존치 판단에 대한 인식

<표 5-78>은 국고보조사업에 대한 성과평가가 제대로 실시되고 있는가에 대해 다른 인식을 가진 두 집단 사이의 국고보조사업에 있어 사업존치 판단에 결과에 대한 인식을 살펴본 결과를 제시하고 있다. 주무부처의 국고보조사업 성과평가가 적절하게 실시되고 있다(긍정적 - 그렇다 및 매우 그렇다)고 인식하고 있는 공무원 집단에서 52.04%(51명)에 해당하는 응답자가 중앙정부의 성과평가에 근거한 사업존치 판단이 적절하다(그렇다 및 매우 그렇다)고 응답한 반면, '보통이다' 40.82%(40명)인 것으로 확인되었다. 성과평가에 의한 사업존치 판단에 대한 부정적 응답(그렇지 않다 및 매우 그렇지 않다)의 경우 7.14%(7명)인 것으로 나타났다.

표 5-78 성과평가 실시 적정성 인식에 따른 사업존치 평가에 대한 인식 차이

(단위: 명, %)

	매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다	총계	평균	t(p)
그렇다	5 (5.10)	46 (46.94)	40 (40.82)	7 (7.14)	0 (0.00)	98 (100.0)	3.50	2.036 (0.01***)
	51 (52.04)			7 (7.14)				
아니다	1 (4.55)	2 (9.09)	10 (45.45)	8 (36.36)	1 (4.55)	22 (100.0)	2.60	
	3 (13.64)			9 (40.91)				
미실시	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	2 (66.67)	1 (33.33)	3 (100.0)		

반면, 국고보조사업에 대한 성과평가 적절성에 부정적 인식을 가지고 있는 응답자 그룹(총 22명)의 경우 45.45%(10명)의 응답자가 성과평가에 의한 사업존치 판단이 적절한지에 대해 '보통이다'라고 응답한 반면, 40.91%(9명)의 응답자가 부정적 응답(그렇지 않다 및 매우 그렇지 않다)을 제시하였다. 성과평가에 의한 사업존치 판단이 적절하다는 인식은 13.64%(3명)에 그쳤다.

국고보조사업에 대한 성과평가가 제대로 이루어진고 있다고 인식하는 공무원의 국고보조사업 성과평가를 통한 사업존치 판단의 적절성에 대한 인식 평균은 3.60점으로 다소 긍정적이 것으로 확인 되었다. 한편, 성과평가 실시의 적정성에 대해 부정적으로 인식하는 응답자의 국고보조사업 성과평가에 의한 사업존치 판단에 대한 인식 점수 평균은 2.50점으로 대체로 부정적인 것으로 분석되었다. 이러한 성과평가에 의한 사업존치 판단에 대한 두 집단의 인식 차이는 유의수준 0.01 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

제3절 국고보조사업 운영체계 관련 회귀분석 결과

1. 성과평가의 효과성에 영향을 미치는 요인

1) 변수의 설정 및 측정

앞 절에서는 국고보조사업 운영체계의 문제점 확인 및 개선방안 도출이라는 본 연구의 목적을 달성하기 위해 지방자치단체 공무원 대상 설문조사 자료에 대한 빈도분석 및 교차분석을 실시하여 지자체 공무원의 국고보조사업 단계별 인식을 확인하였다. 추가적으로 본 연구에서는 국고보조사업 성과평가의 효과성에 영향을 미치는 요인을 분석하고자 회귀분석을 실시하였다. 이를 위해 본 연구에서 설정한 변수와 그 측정방식은 아래의 표와 같다.

표 5-79 성과평가의 효과적 실시의 영향요인 설문문항 및 응답 선택지

영역	변수명	측정방법
평가의 신뢰성	중앙정부의 성과평가가 사업존치 판단에 적절하다.	① 매우 그렇지 않다 ~ ⑤ 매우 그렇다
	성과평가의 기준이 객관적으로 설정되어 있다.	① 매우 그렇지 않다 ~ ⑤ 매우 그렇다
	성과평가 결과의 객관성과 신뢰성이 떨어진다.	① 매우 그렇다 ~ ⑤ 매우 그렇지 않다
평가 업무의 적정성	보조사업에 대한 성과평가는 실적보고서 작성 등 지방자치단체 담당자의 업무부담을 초래시킨다.	① 매우 그렇다 ~ ⑤ 매우 그렇지 않다
	성과계획 및 평가, 중앙부처의 성과관리 평가 등 유사 중복평가등으로 인해 업무부담이 크다.	① 매우 그렇다 ~ ⑤ 매우 그렇지 않다
	지방자치단체에 보조사업 관리를 위한 문서작업이 과도하여 성과관리보다 문서관리 부담이 크다.	① 매우 그렇다 ~ ⑤ 매우 그렇지 않다
평가 관리 합리성	중앙정부와 지방자치단체 간 국고보조사업 성과 제고를 위해 협력이 이루어지고 있다.	① 매우 그렇지 않다 ~ ⑤ 매우 그렇다
	보조사업 이력관리 시스템 등이 구축되어 있다.	① 매우 그렇지 않다 ~ ⑤ 매우 그렇다
	중앙정부 주무부처에서는 국고보조사업 정산 후 지방자치단체의 사업 운영상 한계나 애로사항, 개선점 등 의견들을 수렴하여 다음 해 사업계획에 반영하고 있다고 생각하십니까?	① 매우 그렇지 않다 ~ ⑤ 매우 그렇다

영역	변수명	측정방법
중간 평가 여부	국고보조금을 교부하는 중앙부처에서 국고보조사업 중간점검 평가를 수행하고 있습니까?	더미 (① 예, ⓪ 아니오)
중간 평가 빈도	중앙정부의 중간점검을 얼마나 자주 받고 계십니까?	① 1년에 한번 ~ ⑤ 1개월 마다
모니터링	귀하가 수행한 국고보조사업 집행에 대해 모니터링 체계를 구축하고 있습니까?	더미 (① 예. ⓪ 아니오)
전문성	귀하가 속한 자치단체가 국고보조사업을 관리(수행상황 및 실적점검)할 충분한 전문성을 가지고 있다고 생각하십니까?	① 매우 그렇지 않다 ~ ⑤ 매우 그렇다
재량	각 사업별 관리지침의 적용에 있어 어느 정도의 지자체 재량이 존재합니까?	① 매우 그렇지 않다 ~ ⑤ 매우 그렇다
관리 지침	귀하가 수행한 국고보조사업의 경우 국고보조금 통합관리 지침 외에 사업별 관리지침이 존재합니까?	더미 (① 예. ⓪ 아니오)
기타	주요 1개 국고보조사업의 총 사업비	단위: 천원
	총 사업비 중 시도비 비중	시도비 / 총사업비
	사업 공모 여부	더미 (① 예. ⓪ 아니오)
	사업 신청 여부	
	자본적 유형 사업 여부	
통제 변수	연령	응답자 연령
	경력	응답자 근무 연수
	직급	응답자 직급
	소속	특광역시, 도, 시군
	사업부서 여부	① 예산부서, ② 사업부서

2) 측정도구의 타당성과 신뢰도

구체적인 회귀분석 결과를 논의하기 전에 분석에 활용된 변수들의 개념 타당도와 신뢰도 검증을 수행하였다. 주성분분석을 통해 구성 문항의 타당성을 검증하고 베리맥스(varimax) 회전을 통해 문항의 효과적 분류를 시도하였다. 분석에 타당한 요인을 추출하기 위해 문항의 고유값(eigen value)이 1.0 이상, 문항의 요인적재량이 0.4 이상인 기준을 적용하여 문항을 추출하고 그룹화를 수행하여 3개의 요인을 추출하였다. 이러한 3개 요인의 총설명량은 63.64%로 확인되었다. 3개 요인의 구체적인 내용은 아

래 <표 5-80>에 제시되어 있다.

변수설정의 적절성 검증을 위해 KMO(Kaiser-Meyer-Olkin) 측도(0.799) 및 Bartlett의 구형성 검정(검정치 754.78, 유의수준 0.000)을 실시한 결과 분석에 포함된 문항이 적절한 것으로 확인되었다. 또한 측정 변수의 신뢰도를 측정하는 크롬바흐 α(Cronbach's Alpha)값이 최소 0.629에서 최대 0.730으로 0.6을 상회하여 분석에 활용가능한 것으로 판명되었다.

표 5-80 측정문항의 타당도 및 신뢰도

변수	문항	요인적재량	고유값	Cronbach's Alpha
평가의 신뢰성	4-6-2	0.8325	3.095	0.687
	4-6-3	0.8644		
	4-6-6	0.6838		
평가업무의 적정성	4-6-4	0.8277	2.193	0.730
	4-6-13	0.6918		
	4-6-5	0.5816		
평가관리의 합리성	4-6-1	0.8428	1.077	0.629
	4-6-7	0.8185		
	4-7	0.4976		

3) 분석결과

아래 <표 5-81>에는 국고보조사업 성과평가에 영향을 미치는 요인을 확인하기 위해 실시한 순서형 로짓 회귀분석 결과가 제시되어 있다. 순서형 로짓 회귀분석 결과를 살펴보기 전에 전체 모델에 대해 살펴보면 Pseudo R2값이 0.2764인 것으로 확인되었고 우도비(79.63) Chi2 의 유의확률이 0.000으로 모형이 적절한 것으로 판단되었다. 또한 순서형 로짓 회귀분석은 회귀계수의 값이 모든 범주의 종속변수에서 동일하여야 한다는 평행성 가정에 충족하여야 하는 바 이를 위배하지 않는다는 결과(Chi2 = 42.08, p=0.8808)를 확인하였다.

분석 결과에 따르면 주요 변수에 해당하는 평가의 신뢰성(0.455, p=0.001)과 평

가관리의 합리성(0.488, p=0.002)이 국고보조사업 성과평가 효과성에 대한 인식에 통계적으로 유의미한 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 다시 말해 평가의 신뢰성이 높을수록 성과평가의 효과성에 대한 긍정적 인식(매우 그렇다)은 높아지고 부정적 인식(매우 그렇지 않다)의 확률은 줄어든다는 의미이다. 반면, 평가업무의 적정성(또는 효율성)은 성과평가 효과성 인식에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 평가 기준 및 적용 결과에 대한 신뢰성과 평가결과 관리(이력관리, 사업계획 반영 등)가 성과관리 효과성 인식 개선에 영향을 미칠 수 있음을 시사하는 반면, 평가업무와 관련한 서류작업 및 이로 인한 업무부담에 대한 부정적 시각이 존재하나 이러한 요인은 성과평가의 효과성에는 직접적 관련이 없음을 보여주고 있다.

이 밖에도 지자체의 전문성, 사업비 규모, 지방비 비중, 공모사업 여부, 응답자 소속의 광역자치단체 여부가 성과평가 효과성과 관련이 있는 것으로 확인되었다. 예를 들어, 지자체 공무원의 사업 전문성이 클 경우 성과평가 효과성에 대한 인식이 높아지는 것으로 나타났다. 또한 응답자의 소속이 기초자치단체에 비해 광역자치단체일 때 성과평가의 효과성에 대한 인식이 더 높은 것으로 확인되었다.

표 5-81 순서형 로짓 회귀분석(1)

Ordered logistic regression			Number of obs =		136	
			LR chi2(18) =		79.63	
			Prob > chi2 =		0	
Log likelihood = -104.23811			Pseudo R2 =		0.2764	
Y: 효과성	Coef.	Std. Err.	z	P>z	[95% Conf.Interval]	
평가의 신뢰성	0.4559837	0.136612	3.34	0.001	0.1882	0.7237
평가업무의 적정성	-0.090563	0.0930089	-0.97	0.33	-0.2729	0.0917
평가관리 합리성	0.4882247	0.1599589	3.05	0.002	0.1747	0.8017
중간평가 여부	0.9185862	0.5106159	1.8	0.072	-0.0822	1.9194
모니터링	0.2309614	0.5710152	-0.4	0.686	-1.3501	0.8882
전문성	0.5654578	0.2841722	1.99	0.047	0.0085	1.1224
재량	0.0335682	0.2082396	-0.16	0.872	-0.4417	0.3746
사업비	0.2478209	0.0897536	-2.76	0.006	-0.4237	-0.0719
지방비 비중	1.553673	0.3693318	-4.21	0	-2.2775	-0.8298
공모여부	0.9731117	0.5155624	-1.89	0.059	-1.9836	0.0374
신청여부	0.5950059	0.4833588	1.23	0.218	-0.3524	1.5424
사업유형(투자사업)	0.3065745	0.4510592	0.68	0.497	-0.5775	1.1906
나이	0.0711293	0.0500233	1.42	0.155	-0.0269	0.1692
경력	0.0507629	0.0636273	-0.8	0.425	-0.1755	0.0739
직급	0.1654848	0.3237663	0.51	0.609	-0.4691	0.8001
광역 여부	1.129906	0.4770154	2.37	0.018	0.1950	2.0648
사업부서 여부	0.5757701	0.912465	0.63	0.528	-1.2126	2.3642
성별	0.5570724	0.3977927	1.4	0.161	-0.2226	1.3367
/cut1	5.891605	4.061941			-2.0697	13.8529
/cut2	8.714507	3.950833			0.9710	16.4580
/cut3	12.83948	4.046704			4.9081	20.7709
/cut4	17.2208	4.205227			8.9787	25.4629

2. 국고보조사업 관리의 효율성에 영향을 미치는 요인

1) 변수의 설정 및 측정

다음으로 본 연구는 국고보조사업 관리의 효율성에 영향을 미치는 요인을 파악하기 위한 실증분석을 실시하였다. 이를 위해 본 연구에서 설정한 변수와 그 측정방식은 아래의 표와 같다.

표 5-82 국고보조사업 관리 효율성 영향요인 설문문항 및 응답 선택지

영역		변수명	측정방법
운영합리성	과정합리성	중앙정부 주무부처의 신규 국고보조사업 선정 과정은 합리적이다.	① 매우 그렇지 않다 ~ ⑤ 매우 그렇다
		신규 국고보조사업에 대한 예산배분은 합리적으로 이루어진다.	① 매우 그렇지 않다 ~ ⑤ 매우 그렇다
		국고보조금 결정에 정치적 영향보다 합리성이 더 큰 영향을 미친다.	① 매우 그렇지 않다 ~ ⑤ 매우 그렇다
	제도합리성	보조사업 선정 및 예산 배분에 있어 관련규정(또는 규제)이 과도하다.	① 매우 그렇다 ~ ⑤ 매우 그렇지 않다
		지자체 현실에 부합하지 않는 집행지침으로 실집행이 어렵다.	① 매우 그렇다 ~ ⑤ 매우 그렇지 않다
		보조사업에 과도한 규정과 규제로 인해 집행이 적시에 이루어지지 못한다.	① 매우 그렇다 ~ ⑤ 매우 그렇지 않다
평가의 신뢰성		중앙정부의 성과평가가 사업존치 판단에 적절하다.	① 매우 그렇지 않다 ~ ⑤ 매우 그렇다
		성과평가의 기준이 객관적으로 설정되어 있다.	① 매우 그렇지 않다 ~ ⑤ 매우 그렇다
		성과평가 결과의 객관성과 신뢰성이 떨어진다.	① 매우 그렇다 ~ ⑤ 매우 그렇지 않다
사업절차의 적정성 (효율성)		보조사업에 대한 성과평가는 실적보고서 작성 등 지방자치단체 담당자의 업무부담을 초래시킨다.	① 매우 그렇다 ~ ⑤ 매우 그렇지 않다
		성과계획 및 평가, 중앙부처의 성과관리 평가 등 유사 중복평가등으로 인해 업무부담이 크다.	① 매우 그렇다 ~ ⑤ 매우 그렇지 않다
		지방자치단체에 보조금 관리를 위한 문서작업이 과도하여 성과관리보다 문서관리 부담이 크다.	① 매우 그렇다 ~ ⑤ 매우 그렇지 않다

영역	변수명	측정방법
정부 간 협력	국고보조사업 선정 시 중앙정부와의 사전협조가 이루어지고 있다.	① 매우 그렇지 않다 ~ ⑤ 매우 그렇다
	광역자치단체와 기초자치단체 사이에 보조사업을 위한 협력과 의견교환이 원활하게 이루어지고 있다.	① 매우 그렇지 않다 ~ ⑤ 매우 그렇다
	보조사업에 대한 개선 건의가 잘 반영되고 있다.	① 매우 그렇지 않다 ~ ⑤ 매우 그렇다
	보조사업에 대한 문제점을 자유롭게 상급기관에 제안 개선 요구할 수 있다.	① 매우 그렇지 않다 ~ ⑤ 매우 그렇다
전문성	귀하가 속한 자치단체가 국고보조사업을 관리(수행상황 및 실적점검)할 충분한 전문성을 가지고 있다고 생각하십니까?	① 매우 그렇지 않다 ~ ⑤ 매우 그렇다
재량	각 사업별 관리지침의 적용에 있어 어느 정도의 지자체 재량이 존재합니까?	① 매우 그렇지 않다 ~ ⑤ 매우 그렇다
관리지침	귀하가 수행한 국고보조사업의 경우 국고보조금 통합관리 지침 외에 사업별 관리지침이 존재합니까?	더미 (① 예. ⓪ 아니오)
기타	주요 1개 국고보조사업의 총 사업비	단위: 천원
	총 사업비 중 시도비 비중	시도비 / 총사업비
	사업 공모 여부	더미 (① 예. ⓪ 아니오)
	사업 신청 여부	
	자본적 유형 사업 여부	
통제변수	연령	응답자 연령
	경력	응답자 근무 연수
	직급	응답자 직급
	소속	특광역시, 도, 시군
	사업부서 여부	① 예산부서 ② 사업부서

2) 측정도구의 타당성과 신뢰도

첫 번째 모델 분석과정과 동일하게 활용된 변수의 개념 타당도와 신뢰도 검증을 실시한 결과 5개 요인이 도출되었으며 총설명량은 61.91%인 것으로 확인되었다. 결론적으로 분석에 포함된 항목이 적절한 것으로 판단되었으며 도출된 요인의 고유값 및 항목의 요인적재량은 아래 <표 5-83>에서 확인할 수 있다.

또한 변수설정의 적절성을 확인하기 위해 수행된 검증에서 KMO 측도는 0.852, Bartlett의 구형성 검정(검정치 1517.524, 유의수준 0.000)은 통계적으로 유의미한

것으로 확인되어 분석에 포함된 문항이 적절한 것으로 나타났다. 또한, 측정 변수의 신뢰도 검정을 위한 크롬바흐 α(Cronbach's Alpha)값도 최소값이 0.693으로 분석에 활용 가능한 것으로 확인되었다.

표 5-83 측정문항의 타당도 및 신뢰도

변수		문항	요인적재량	고유값	Cronbach's Alpha
운영 합리성	계획·선정 합리성	2-10-2	0.6861	3.526	0.693
		2-10-1	0.6787		
		2-10-9	0.5905		
	제도 합리성	3-12-2	0.8350	2.238	0.723
		3-12-1	0.7925		
		2-10-16	0.6971		
평가의 신뢰성		4-6-1	0.7691	2.109	0.743
		4-6-7	0.7242		
		4-7	0.6928		
사업절차의 적절성(효율성)		4-6-5	0.8568	2.103	0.723
		4-6-4	0.8429		
		3-12-13	0.4941		
정부 간 협력		2-10-4	0.7678	1.166	0.794
		2-10-5	0.6813		
		2-10-12	0.6290		
		2-10-11	0.6033		

3) 분석 결과

아래 <표 5-84>에는 국고보조사업 관리의 효율성에 영향을 미치는 요인 분석을 위해 실시한 순서형 로짓 회귀분석 결과가 제시되어 있다. 요인분석 결과에 따라 제도적 합리성이 2개 요인으로 나누어지는 바, 본 연구에서는 모든 항목을 포함한 통합 변수(운영 합리성) 모델(2-1)과 2개 요인을 포함한 모델(2-2)의 분석 결과을 제시하였다. 모델 적합성 결과를 살펴보면 두 모델 모두 우도비(95.82, 98.6) Chi 의 유의확률이 0.000으로 적합한 것으로 나타났으며 Pseudo R2값은 각각 0.3236 및 0.333인

것으로 나타났다. 평행성 가정의 경우에도 두 모델 모두 위배하지 않는다는 결과가 도출되었다.

분석 결과에 따르면 모델 2-1에서 주요 변수에 해당하는 운영 합리성 (0.219, p=0.023), 사업절차의 적절성(0.253, p=0.015), 정부 간 협력(0.207, p=0.024)이 국고보조사업 관리의 효율성에 대한 인식과 정(+)의 영향을 가지는 것으로 나타났다. 모델 2-2의 경우에는 운영 합리성에 해당하는 계획·선정 합리성(0.256, p=0.066)과 제도 합리성(0.280, p=0.028) 요인이 모두 통계적으로 유의미하며 긍정적 영향을 미치는 것으로 확인되었으며 다른 변수의 경우 동일한 결과가 확인되었다. 이러한 결과는 국고보조사업의 선정 및 예산배분 과정의 합리성, 국고보조사업 규정의 합리성(집행 용이 및 사업 용이성), 사업절차 적절성(문서작업 등), 정부 간 협력(사전협조, 광역-기초 협력, 개선안 반영)등이 국고보조사업 관리의 효율성에 영향을 미칠 수 있음을 보여주고 있다. 반면, 국고보조사업의 성과평가의 신뢰성은 운영 효율성과 직접적 관련은 없는 것으로 확인되었다.

이 밖에도 지자체의 전문성, 지방비 비중, 응답자 소속의 광역자치단체 여부가 국고보조사업 관리의 효율성에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 예를 들어, 응답자의 소속이 기초자치단체일 때에 비해 광역자치단체인 경우 관리의 효율성에 대한 인식이 더 높은 것으로 나타났는데 이러한 결과에 대해서는 추가적인 연구가 필요할 것으로 보인다.

표 5-84 순서형 로짓 회귀분석(2)

Ordered logistic regression	모델 2-1				모델 2-2			
			Number of obs =	139			Number of obs =	139
			LR chi2(19) =	95.82			LR chi2(19) =	98.6
			Prob 〉 chi2 =	0			Prob 〉 chi2 =	0
	Log likelihood = -100.135		Pseudo R2 =	0.3236	Log likelihood = -98.7408		Pseudo R2 =	0.333
Y: 효율성	Coef.	Std. Err.	z	P〉z	Coef.	Std. Err.	z	P〉z
운영 합리성 (과정 합리성)	0.219	0.096	2.270	0.023	0.256	0.139	1.840	0.066
운영 합리성 (제도 합리성)					0.280	0.128	2.190	0.028
평가의 신뢰성	0.026	0.150	-0.180	0.861	-0.053	0.151	-0.350	0.724
사업절차 적절성	0.253	0.104	2.440	0.015	0.247	0.105	2.340	0.019
정부 간협력	0.207	0.092	2.260	0.024	0.198	0.094	2.110	0.035
환류	0.111	0.316	0.350	0.725	0.058	0.333	0.170	0.862
전문성	0.697	0.287	2.420	0.015	0.694	0.291	2.390	0.017
재량	0.240	0.218	-1.100	0.272	-0.237	0.220	-1.080	0.280
지침존재여부	0.337	0.554	0.610	0.543	0.334	0.559	0.600	0.550
사업비	0.015	0.090	0.170	0.866	0.025	0.090	0.280	0.782
지방비 비중	2.124	1.256	1.690	0.091	2.299	1.281	1.790	0.073
공모여부	0.217	0.508	-0.430	0.670	-0.195	0.512	-0.380	0.704
신청여부	0.430	0.478	0.900	0.368	0.420	0.486	0.860	0.387
사업유형(투자사업)	-0.259	0.450	-0.580	0.565	-0.263	0.455	-0.580	0.563
나이	0.044	0.050	0.880	0.377	0.043	0.050	0.860	0.387
경력	0.062	0.064	0.980	0.326	0.063	0.064	0.980	0.329
직급	0.266	0.326	0.820	0.414	0.264	0.329	0.800	0.421
광역 여부	1.008	0.512	-1.970	0.049	-1.042	0.521	-2.000	0.046
사업부서 여부	0.556	0.875	-0.640	0.525	-0.628	0.902	-0.700	0.486
성별	0.182	0.398	-0.460	0.647	-0.145	0.400	-0.360	0.718
/cut1	12.363	4.042			12.794	4.078		
/cut2	16.338	4.186			16.832	4.231		
/cut3	21.112	4.342			21.679	4.394		

제4절 소결

제5장에서는 설문 조사를 통해 국고보조사업을 담당하고 있는 지방자치단체 공무원의 국고보조사업 운영에 대한 인식을 살펴보고자 하였다. 이러한 인식조사를 위해 본 연구에서는 선행연구 및 전문가·실무진의 자문을 통해 설문 문항을 작성하고 사전테스트를 거쳐 설문지를 완성하였다. 이후 행정안전부의 협조를 얻어 정부 내부전산망을 통해 2024년 6월 13일부터 6월 28일까지 16일 동안 설문조사를 실시하여 총 250부의 설문지를 회수하였다.

이러한 설문 결과를 바탕으로 국고보조사업 운영 체계에 대해 단계별로 분석을 실시한 결과를 요약하면 다음과 같다. 신청 및 계획 단계의 전반에서 지방자치단체 공무원들은 신청 및 선정과정을 합리적으로 인식하고 있었으나 지자체 의견 개진 및 반영, 지자체 참여, 지자체 간 과도한 경쟁에 대해 부정적인 인식이 강한 것으로 확인되었다. 집행단계에서는 사업별 지침의 난해로 인한 업무연찬 어려움, 교부 소요 시간으로 적기 집행 불가 및 주민 불이익, 지방비 부담으로 인한 지방재정 경직화, 보조금 관리를 위한 문서관리 부담, 외부환경 변화로 인한 집행 어려움에 대한 인식이 상대적으로 큰 것으로 확인되었다. 그러나 지자체 공무원들의 경우 주무부처와 지자체 간 협력부족으로 인한 효율적 집행 불가, 보조금 확보 경향으로 인한 방만 운영, 부정수급 및 중복수급, 불용액 발생에 대해서는 문제로 인식하고 있지 않은 것으로 확인되었다. 성과관리 및 환류 단계의 경우 중앙-지방 간 성과제고를 위한 협력, 성과평가의 사업존치 판단 적절성, 성과평가 기준의 객관성, 보조사업 이력관리 시스템 구축에 대해 지자체 공무원들은 긍정적인 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다. 반면, 응답자들은 성과평가를 위한 실적보고서 작성 등으로 인한 업무부담, 중앙부처 성과관리 평가 등 유사중복 평가로 인한 업무부담 과중의 문제가 있는 것으로 인식하고 있다. 다음으로, 이러한 지자체 공무원의 국고보조사업 운영 체계에 대한 인식을 구조, 제도, 행태의 유형별로 나누어 살펴보았다.

1. 제도적 측면

본 장에서 제시된 지방자치단체 공무원에 대한 인식조사 결과에 따르면, 성과평가

기준이 객관적이라는 인식과는 달리 성과평가 결과의 객관성과 신뢰성에 대해서는 부정적으로 보는 인식이 약간 높은 것으로 나타났다. 이에 대해 포커스 그룹에서는 보조사업 성과평가가 상대평가이다 보니 지자체마다 결과를 받아들이는 인식에 차이가 있을 수 있다는 의견이 있는 반면, 평가 기준을 중앙부처가 세우는데 이러한 기준이 실제 적용되는 현장에서 느끼는 문제점과 괴리되어 있는 경우 평가결과에 부정적일 수 있다는 의견이 제시되었다. 한편, 포커스 그룹 조사대상 지자체 공무원의 경우 이에 대해 불분명한 목표설정, 국고보조금 교부시기와 집행시기의 차이 등에서 발생하는 문제로 인해 성과 달성 및 평가에 어려움이 있다고 응답하였다. 마지막으로 사업 환류에 대한 부정적 인식 존재에 대해 포커스 그룹에서는 사업기획이 전년도 성과평가를 반영한다기보다 예산규모 및 국정과제 등에 의존하기 때문이라는 의견을 제시하였고 다른 중앙정부 공무원은 사업집행 후 평가·환류까지 신경쓰는 담당자나 부서장이 많지 않아 그렇다는 응답과 정당한 평가·보상 시스템이 부재하여 이를 면밀하게 살펴보지 않기 때문이라는 의견이 제시되었다.

2. 구조적 측면

지자체 공무원들은 집행 측면에서 사업별 지침이 난해하여 업무연찬이 어렵고, 국고보조금 교부 소요시간으로 인해 적기 집행 불가하고 비효율이 발생하며, 과도한 지방비 부담으로 인해 지방재정 운영이 경직되고, 보조금 관리를 위한 과도한 문서작업으로 인해 업무 부담이 큰 것으로 인식하고 있었다. 포커스 그룹 조사를 통해 중앙부처 공무원들의 의견을 확인해 보면 사업별 지침의 경우 중앙부처 공무원 입장에서 작성되어 지자체 집행 시 예외적 경우가 존재할 수 있고 해석의 어려움이 발생할 수 있다는 의견이 제시되었다. 반면, 중앙부처는 법령의 규정된 범위 내에서 관리지침을 만들수밖에 없는 환경에 처해 있으나 실제 집행업무를 해보지 않은 상황이라서 관리지침의 정합성이 떨어진다는 의견을 제시하기도 하였다. 한편, 교부 소요시간으로 인해 발생하는 비효율 및 사업지연에 대해 중앙부처가 주도권을 가지고 사업을 기획하는 국고보조사업 특성상 사업 현장 의견을 반영하기 어려운 이유로는 중앙부처 담당자의 순환근무로 인한 업무 미숙으로 인해 발생할 수 있다는 의견이 제시되었다. 일부 중앙부처 공무원은 지자체의 무리한 사업 요구로 예산 반영 후 부지 및 지방비 미확보 등의 문

제가 발생하여 사업이 지연되기도 한다고 주장한 반면, 다른 중앙부처 공무원은 중앙-지자체 간 입장 차이로 인한 협의 지연을 부정적으로만 볼 수 없다고 응답하였다.

또한 구조적인 측면에서 지자체 공무원들은 외부 행정환경 요인으로서 정치적인 요인이 국고보조사업 결정에 있어 중요한 요인으로 인식하고 있는 것으로 나타났으며, 광역과 기초자치단체 사이의 의견 교환에 대해서는 긍정적인 인식이 약간 더 높은 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 국고보조사업 결정에 있어서 정치적 요인의 개입으로 인해 사업 결정 시 비합리적 결정(과도한 신청 등)이 일어날 수 있음을 시사하는 결과라 할 수 있다. 포커스 그룹 조사에서 지자체장의 임기 중 보조사업 선정 결과를 시정홍보 내지는 정치인의 치적으로 활용하려는 경향이 있기 때문에 국고보조사업 신청 및 계획에 합리성이 떨어진다는 지적이 이를 뒷받침한다고 할 수 있다.

마지막으로 성과평가 및 환류 단계에서는 연장평가에 대한 사례분석 결과와는 달리 중앙부처가 성과관리 측면에서 국고보조사업 목표 달성에 관심을 가지고 점검하고 있다고 인식하는 비중이 87.3%에 이르는 것으로 확인되었다. 반면, 성과평가에 대해 중앙부처가 차년도 사업계획에 반영하고 있는지에 대한 항목에서는 긍정적 인식(29.3%)과 부정적 인식(27.3%)이 유사한 것으로 확인되었다. 이러한 결과에 대해 포커스 그룹 조사에서 지방자치단체 공무원에 따르면 일부 국고보조사업의 경우 사업을 수행하기 위한 주된 구조가 계획-집행-평가에 맞추어져 있으나 이러한 구조 자체가 실질적으로 작동되기 어려운 상황에 있다는 의견을 제시하였는 바, 평가 이후 환류 부분에 대한 구조적인 고려가 이루어지지 않고 있는 것으로 이해될 수 있다.

3. 행태적 측면

행태적 인식에 대해 광역과 기초라는 지자체의 유형과 국고보조사업 단계별 운영 사항에 대한 교차분석에서 수혜자 신청주의, 사업별 지침의 난이도, 국고보조금 교부조건과 재정자율성, 보조금 관리를 위한 문서작업 등의 항목에서 광역자치단체와 기초자치단체 사이의 인식 차이가 확인되었다. 예를 들어, 기초자치단체 공무원들의 경우 광역자치단체 공무원에 비해 국고보조사업 사업별 지침이 어려워 업무연찬이 어렵다고 느끼는 것으로 확인되었다.

사업의 공모 및 신청 여부에 따라 일부 국고보조사업 관리에 있어서 인식차이가 존재하는 것으로 나타났다. 예를 들면, 공모사업 담당 공무원의 경우 효율적 국고보조사업을 위해 국고보조사업 지침의 구체화 및 명확화, 중앙-지방 간 협력 강화, 지방자치단체 재량 확대가 필요하다고 인식하고 있는 것으로 확인되었다. 그러나, 비공모사업 담당자의 경우 중앙정부의 관리·감독 강화가 효율적 운영을 위한 필요 사항으로 인식하고 있었다.

다음으로, 사업유형(서비스, 투자, R&D, 교육)에 따라 국고보조사업 운영 관련 항목들에 대한 인식을 분석한 결과 사업별 관리지침의 필요성, 목표달성도 점검 정도에서 차이가 존재하는 것으로 확인되었다. 예를 들어, 교육 분야 국고보조금 사업 담당자의 경우 사업별 관리지침의 필요성을 다른 분야에 비해 크게 느끼지 않는 것으로 확인되었으며, 또한 지자체 공무원의 중앙정부 목표 달성 점검에 있어 성과점검이 필요치 않은 사업이 다수인 것으로 응답하는 등 인식의 차이를 확인할 수 있었다.

한편, 경상적 사업과 자본적 사업의 경우에도 국고보조사업 운영 및 관리 항목에 있어 차이점을 확인할 수 있었다. 우선, 경상적 사업의 경우 지자체 공무원의 목표 달성 점검에 대해 긍정적 반응의 비율이 자본적 사업에 비해 낮은 것으로 확인된 반면, 성과점검이 필요하지 않은 사업이 다수라는 항목의 비율은 자본적 사업보다 더 높은 것으로 확인되었다.

마지막으로 본 연구는 설문을 통해 수집된 자료를 바탕으로 국고보조사업 성과평가의 효과성 및 관리 효율성에 영향요인을 밝혀내고자 하였다. 분석결과에 따르면, 성과평가의 기준 및 평가 결과의 적절성과 관련된 신뢰성과 중앙-지방 간 국고보조사업 성과를 위한 협력, 이력관리 시스템, 의견수렴 반영을 포함하는 평가관리의 합리성 변수가 성과평가 효과성 인식에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 확인되었다. 반면, 평가업무의 적정성(중복평가 및 문서작업으로 인한 업무부담 정도)는 성과평가의 효과성에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 확인되었다.

두 번째로 국고보조사업 관리의 효율성 영향요인에 대한 분석 결과, 계획·선정 합리성(선정과정 및 예산배분 등), 제도 합리성(관련규정 정도, 집행지침으로 인한 실집행 가능성 정도, 규제로 인한 사업지연 정도), 사업절차의 효율성(업무부담 정도), 정부 간 협력(중앙정부 사전협조, 광역-기초 간 협력, 개선 건의 반영 정도, 개선 요구 정

도) 요인이 국고보조사업 관리 효율성에 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 그러나 평가의 신뢰성(성과평가 기준 및 평가 결과)과 관리의 효율성 간에 통계적으로 유의미한 관계는 발견되지 않았다. 결과적으로 이러한 회귀분석 결과를 통해 국고보조사업 운영에 있어 어떠한 요인들이 사업의 효율적 관리 및 성과에 영향을 미칠 수 있는지에 대한 실증적인 근거를 확인하였다고 할 수 있다. 또한, 이러한 결과는 국고보조사업의 효율적 관리와 성과제고에 있어 고려해야 할 요인에 차이가 존재한다는 점을 보여주고 있으며 사업과 관련된 목적에 따라 전략적으로 접근할 필요가 있음을 시사하고 있다.

지금까지 본 연구의 설문조사 문항에 대한 기술적 통계, 교차분석 결과 및 회귀분석 결과에 대해 살펴보았다. 이러한 설문조사 분석 결과를 통해 국고보조사업 운영 단계별로 사업에 대한 인식이 제도, 행태, 구조에 따라 달라질 수 있음을 확인하였다. 또한, 분석 결과는 국고보조사업에 대한 지자체 공무원의 인식이 지자체의 특성, 사업 특성, 신청 및 공모 방식, 사업 유형에 따라 관리 및 운영 단계별로 다르다는 것을 보여주고 있다. 특히, 사업의 효율적 운영을 위해 필요하다고 인식하는 사항과 문제점으로 인식하는 부분이 지자체, 사업, 분야별로 다르다는 점을 확인할 수 있었다. 마지막으로 회귀분석을 통해 국고보조사업 관리와 성과측면에서 어떠한 요인들이 영향을 미칠 수 있는지 확인하였다. 이상 지자체 공무원 설문조사 결과와 기존의 연장평가 사례분석 결과 및 회귀분석 결과에 바탕으로 하여 다음 장에서는 국고보조사업 운영체계의 개선방안에 대해 제시하였다.



6

국고보조사업 운영체계의 개선방안

제1절 기본방향
제2절 제도적 한계의 개선방안
제3절 구조적 한계의 개선방안
제4절 행태적 한계의 개선방안

제6장 국고보조사업 운영체계의 개선방안

제1절 기본방향

국고보조사업은 중앙에서 지방에 대한 지원 사업이라는 인식이 매우 강한 반면 국가정책을 지방을 통해서 실현한다는 인식은 중앙이나 지방 모두 약하다. 물론 중앙에서 지방을 위한 지원 사업들도 많다. 그러나 앞서 2장에서 살펴본 바와 같이 국고보조사업의 운영목적이 지방에 대한 정책적 지원 기능뿐만이 아니라 국가 전체의 최저 재화나 서비스 수준의 달성, 파급효과의 교정을 위한 정책, 수직적 재정불균형으로 인한 정책지원 불균형의 시정 등 국가 전체적인 입장에서의 여러 가지 운영목적들이 있다. 지방이 소멸되고서 중앙이 정책을 실현할 곳도, 궁극적으로 국가도 존재할 수 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 중앙은 보조금을 준다는 인식, 지방은 국비를 확보했다는 명분으로 인해 국고보조사업이 당초 목적한대로 효과는 있는지, 추진상의 재정누수가 발생하고 있지는 않은지, 성과를 제고시키기 위해서는 어떻게 점검하고 개선해야 하는지에 대해서는 간과해 온 부분이 있다. 또한 지금까지처럼 보조금을 어디에 얼마나 주는가에 대한 접근이 아닌 사업을 운영하는 데에 있어서 그 운영체계 개선을 통해 사업의 효과나 재정효율성 제고에 대해서는 그동안 크게 검토된 바 없다.

이에 제6장에서는 앞서 실시된 분석결과를 바탕으로 국고보조사업의 성과를 제고시키기 위한 운영체계의 개선방안을 제시한다.

개선대안을 제시함에 있어 두 가지 전제사항이 있다. 첫 번째 전제로, 운영체계에 대한 개선 제시는 중앙-지방이라는 정부 간 관계나 기준보조율 설정을 위한 파급효과, 재정력을 고려한 차등보조 검토 등에 대한 것을 넘어서서, 오로지 사업의 성과를 제고시키고 추진과정에서 이·불용액 등 재정누수를 감소시킬 수 있는 방안에 집중해서 대안을 모색한다.

두 번째 전제는 대안을 모색함에 있어서, 전술한 바와 같이 선행연구 대부분이 국고보조금과 관련된 연구는 활발히 이루어져 왔으나, 오로지 사업에만 집중하여 그 운영

체계와 관련된 한계나 대안 제시와 관련된 연구는 많지 않다. 선행연구 상황이 이렇다 보니 본 연구에서 제시하는 대안들이 대부분 최초 주장일 수 있음에 따라 그 실행 가능성이나 도입 가능성에 대해 회의적일 수 있다. 이에 대한 우려를 완화시키기 위해 본 연구에서는 우리나라에서 신규 제도 도입시 가장 많이 참고하는 해외사례인 일본의 사례[23)24)]를 중심으로 대안을 강구함을 전제한다.

대안을 모색함에 있어서 기본방향은 앞서 분석하고 시사한대로 제도적, 구조적, 행태적 원인에 의한 결과에 바탕을 두고 제도적, 구조적, 행태적 원인을 완화시킬 수 있는 각각의 방안을 제시한다. 여기서 제도적 원인은 현재의 법규에서 비롯된 한계, 구조적 원인은 국고보조사업의 태생적 한계인 중앙과 지방을 넘나들며 추진됨에서 파급되는 문제, 마지막으로 행태적 원인은 중앙공무원과 지방공무원의 사업을 운영함에 있어서의 관행적인 행태에서 나타나는 문제이다. 따라서 특히 구조적, 행태적 개선방안을 제시함에 있어서는 제도개선 부분이 제시될 수 있으며, 연구의 한계가 될 수도 있다.

23) 일본 국고지출금(국고보조금) 사업은 2000년대 초반 '삼위일체개혁'으로 인한 재원삭감 후 효율성 제고를 위한 개혁이 몇 차례 이뤄짐. 그럼에도, 불용액의 규모는 꾸준히 증가하여 국고보조사업의 투명한 운영 및 객관적인 지표에 의한 평가 필요성이 대두되어 국고지출금의 일부 블록보조금화를 거친 '교부금' 제도가 확장, 신설됨. 이는 지자체의 운영에 있어서 재량도를 올리고, 동시에 전국적으로 일률적인 평가기준을 각 부처별로 설정할 수 있는 근거가 됨. 일정 금액 이상의 교부금을 중심으로 전국 동일한 퍼포먼스 지표를 작성, 공개 후 평가치를 바탕으로 예산 배분의 일부 재편(추가, 삭감 조치)을 행함. 사업의 PDCA 과정을 소관부처 및 지자체의 홈페이지에 공개하여 투명한 운영을 꾀함.

24) 다만, 국고보조사업 중 비교적 재량도가 높은 '교부금'에 국한된 조치라는 점에서, 중앙정부의 통제가 상대적으로 높은 '일반적인 국고보조사업'에는 그대로 적용하기 힘든 한계가 있음

제2절 제도적 한계의 개선방안

1. '보조금(국비)'과 '사업(사업내용)' 주요 관리 법규의 구분

1) 보조금과 사업관리 등 국고보조사업 운영관련 규정이 대부분 보조금 통합관리지침에 근거한 것에 따른 개선 필요성

앞서 제4장 2절 3의 국고보조사업 연장평가 중 집행단계에서 가장 많이 지적되고 있는 부분이 절차지연(41.6%)의 문제이다. 이는 특히 환경부나 국토부, 문체부의 시설건립사업에서 주로 나타나고 있는 현상이다. 문제는 연장평가 결과와 중앙부처 공무원 대상 FGI에서 나타난 공통점이 있는데 같은 시설사업이라고 하더라도 부처별로 서로 다른 원인에 기인한다는 점이다. 즉, 환경부나 국토부와 같이 정부가 정책적으로 전국 단위에 걸쳐서 추진되는 시설사업과 문체부의 시설사업의 차이인데 전국단위에서 이루어지는 사업이 많은 경우에는 부처와 지자체간 협력부족 원인이 있을 것이다. 반대로 문체부 사업의 경우에는 전국에 걸쳐서 지자체에서 지역 국회의원 등을 통해 역으로 밀어 넣은 사업의 경우에는 지자체에서 대부분 준비가 안되어 있어서 부지 또는 지방비 미확보 등으로 인해 사업지연 문제가 많이 발생하는 현상도 나타난다. 따라서 주로 보조금과 관련한 통합지침을 준용하고 있는 부처가 각각의 부처 사업마다의 특징을 부여하여 지자체 사업을 지연이나 이·불용액 원인을 줄이면서 원활히 추진하기에는 제도적으로 한계가 있다는 점이다.

핵심은 각 정부부처별로 사업을 추진하고 관리하는 과정에 있어서 분야별 특징에 맞게 추진되어야 한다는 것이다. 즉, 사회경제적 서비스 및 시설 사업, 환경개선이나 국토정비 개발사업, 여러 다양한 정치적 이유에서 수행된 사업들의 역사성과 특히 그간 지자체의 민원이나 의견을 반영한 다원화된 사업관리가 필요하다.

그럼에도 불구하고 현재 부처별 사업관리 근거를 보조금 통합관리지침을 준용하고 있음에 따라 부처별 다원화된 사업관리를 위해서는 부처별 특성에 맞는 사업관리 규정이 필요하다. 이러한 규정들은 개정을 반복하면서 부처사업 특성에 따라 지역의 상황 유형에 따라 맞춤형으로 진행되어야 할 것이다. 이에 다음과 같이 보조금과 사업의 주요 관리부처를 나누어서 보조금은 재정부처에서 사업관리는 관련 사업부처에서 관리하는 방안이 필요하다.

2) '보조금'관리는 보조금 통합관리지침, 보조금 외 '사업관리'는 중앙부처 특성별 사업지침에 따라 운영

국고보조사업비(국고보조금)관련한 관리는 보조금 통합관리지침을 따르되, 사업의 운영과 관련한 규정은 사업부처별로 사업특성에 맞게 마련할 필요가 있는데, 이는 사회서비스나 지역개발, 교육 등 사업분야별 특성마다 전달체계나 관리체계가 다르기 때문이다. 즉, 부처별 사업 사업마다 예를 들어, 국토나 사회경제적 사업 분야마다 대도시와 일반 군 단위의 사업여건, 안정화된 지역과 신생 또는 인구감소지역 등 역사성이나 접근방법이 다르기 때문이다.

현재는 18개 부처 중 9개 부처가 사업 전체 운영에 대해 보조금 통합관리지침을 준용하고 있다. 그러나 부처별 국고보조사업 추진배경이나 신설 목적, 해당 사업부처 사업 특징별 지자체 상황 등을 가장 잘 아는 곳은 사업부처이다. 따라서 궁극적으로는 사업의 성과를 제고하고 그 과정에서 재정의 효율성까지 높이기 위해서 사업비(국고보조금)는 국가 전체 예산관리를 하는 재정부처에서, 보조금 외의 사업관리는 각 정부분야별 부처에서 관리하는 것이 바람직하다. 즉, 지자체의 시행착오 과정, 인구밀도나 도시농촌 상황 등 분야별 지역여건을 가장 잘 파악하고 있는 사업 기획부처에서 주로 담당하는 것이 바람직하며 이에 맞는 사업운영지침이 필요하다. 다만, 부처별 입장에서 기존 사업을 축소할 경우 재정부처와의 관계에서 부처 예산 자체가 줄어들 수 있는 관행적 한계가 존재함에 따라 여러 외부환경과 연동하는 것을 전제로 장기적으로는 부처별 재정실링을 정해두고 부처 재량에 따라 사업을 신규 발굴하거나 일몰시키는 재정을 부여하는 것도 고려해볼만 하다.

2. 성과평가 및 환류체계 규정 명문화

1) 성과평가와 환류 규정 미흡으로 인한 사업 책임성 약화로, 사후 사업효과 검증 및 개선에 대한 필요성

앞서 4장 3절 4의 국고보조사업 연장평가 성과환류단계에서도 나타난 바와 같이 이 단계에서 가장 빈번하게 지적받고 있는 것이 성과지표 및 목표치 설정문제이다. 대부

분 사업에 대해 성과지표가 대표성을 확보하지 못하고 타당하지 못하며, 목표 또한 타당한 목표치를 설정하지 못했다는 것이다[25]. 전반적으로 평가 지적사항이나 설문결과에서 나타난 바와 같이 중앙과 지방의 서로 다른 성과지표와 지방의 의견이 수렴되지 않은 지표나 목표설정으로 인해 사업의 효과성이 담보되지 못한다는 문제점이 있다.

국고보조사업 관리와 관련하여 주 법이 기획재정부 장관 관할의 '보조금법(보조금 관리에 관한 법률)'이다. 그 외 국고보조금 통합관리 지침(이하 통합지침), 보조사업 정산보고서 작성 지침, 보조사업 정산보고서 검증지침, 보조사업자 회계감사 세부기준, 보조사업자 정보공시 세부기준이 기재부장관 관할에 있다. 개별 부처는 필요에 따라 국고보조금 운영·관리 지침을 마련하고 있는데, 부처 소관 국고보조사업의 운영·관리를 위한 사항을 규정한다[26]. 국고보조사업의 성과와 관련한 규정은 부처별 성과계획서(사업부처), 재정사업자율평가(사업부처), 국고보조사업 연장 평가(기재부) 등이 있다.

기재부 관할의 보조금법 등 5개 관련 법령 대부분의 조문들은 대부분 '국고보조금'의 신청, 보조율, 용도, 교부조건이거나 사업 선정단계에서의 사업선정 기준, 사업의 적격성 심사, 공모와 관련한 것이고 통합지침 제5장의 보조사업의 집행관리 부분도 보조금 사용이나 증빙자료 제출방법, 카드사용 제한, 계약방법 등에 관한 것이다.

국고보조사업 성과관리와 관련한 제도들의 경우, 성과계획서는 4장 1절에서 살펴본 바와 같이 '사업'의 성과관리가 아닌 '조직'의 성과관리 차원에서 임무와 비전-전략목표-성과목표, 지표-관리과제로 제시하고 관리과제 단위의 성과지표와 성과목표가 제시되어 개별사업 단위의 성과계획서로 성과평가까지 연계하기에는 한계가 있다. 재정사업자율평가의 경우는 성과계획서 관리과제의 성과지표에 대한 달성도를 평가하는 것으로서 이 또한 성과계획서와 같은 한계를 가진다. 마지막으로 국고보조사업 연장평가의 경우 국고보조사업별로 성과를 살펴보는 가장 구체적이고 모든 개별 국고보조사업에 대한 평가가 이루어지기는 하지만 성과평가결과 사례분석에서도 살펴본 바와 같

25) 제4장 2절 4에서 성과지표와 목표치 설정 문제 관련한 내용을 이해를 돕기 위해 다시 제시하면 문체부는 서부내륙권 광역관광 개발 사업을 추진하면서 사업공정률에 대한 목표치를 낮게 설정하여 목표치를 초과달성한 문제, 평가결과의 환류에 있어서 해양수산부의 제주일반항 건설사업은 기존 평가에서 성과지표의 개선을 요청받았으나 지표를 개선하지 않고 유지하여 문제가 되었음.

26) 자세한 내용은 제3장 1절 참조

이 지방자치단체의 성과단계까지의 전 단계 성과를 파악하기에는 한계를 지닌다. 즉, 실제 사업을 운영하고 사업비를 집행한 지방자치단체의 성과나 한계를 파악하기에는 한계가 있다.

따라서 중앙부처가 주체인 사업의 계획단계 뿐만 아니라 지자체가 주체인 집행단계에서의 성과도 파악하여 다음 해 사업에 환류할 수 있는 방안 마련이 필요하다.

2) 국고보조금 관리, 사업성과 관리 주체 구분을 위한 사업부처 평가 규정 강화

궁극적으로 국고보조사업의 계속지원, 예산삭감, 사업폐지 여부는 사업의 성과나 유지필요성에 대한 검토결과와 연동되어야 한다는 측면에서, 국고보조금 관련 법에 성과평가와 결과 반영에 대한 조항은 반드시 포함되어야 한다. 문제는 각 부처별 1,000여개 이상되는 국고보조사업의 성과를 사업목적 달성이나 효과를 제대로 평가할 수 있는 곳은 국고보조금 관리를 총괄하는 재정부처보다는 사업을 기획한 사업부처일 것이다.

따라서 크게는 사업의 성과에 대해서는 사업을 만들고 사업내용을 가장 잘 파악하고 있는 사업부처에서 평가하고→그 결과를 재정부처에서 취합하여→재정부처는(취합된 모든 부처의 사업별 성과를 바탕으로) 성과정도와 시급예산 투자의 우선 순위별로 예산을 배정하는 체계로 자리 잡아가는 보조금관리와 사업성과관리 주체의 명확화가 필요하다. 현재도 재정사업자율평가제도를 통해서 사업부처에서 자체평가를 실시하고, 기재부에서 메타평가를 실시하고 있다고 할 수 있다. 그러나 상술한 재정사업자율평가제도의 한계로 인해 개별 국고보조사업별로 개별사업 기획 목적에 맞는 성과지표를 발굴하여 달성도 평가를 통한 성과관리는 안되고 있다는 것이다.

이를 위해서는 '보조금' 투입 성과는 보조금 통합관리지침으로, 사업의 성과평가와 환류은 개별 부처별로 제정하여 추진하는 것이 바람직하다.

제3절 구조적 한계의 개선방안

앞서 제3장 1절 3에서 제시한 바와 같이 지방자치단체의 이·불용 비율 현황은 2022년 결산 기준 문체부 사업이 49.7%, 해양수산부 25.2%, 국토교통부 24.8%, 환경부 23.5%로 나타난다. 반면 중앙에서 지방으로 이전되는 국비(국고보조금) 교부 이·불용 비율은 각각 2.5%, 5.3%, 5.2%, 6.8%이다. 이들 부처는 자치단체에서 국고보조사업 편성예산이 가장 큰 4곳으로서 매칭하는 지방비 규모 또한 국고보조사업 전체 예산에 비례할 것이다.

구조적으로 이러한 현상은 중앙이 사업을 기획하고 지방이 집행함에 따라 지방의 여건이나 상황이 원활히 사업기획시에 반영이 되지 않는 문제로서 이는 시스템의 개선으로 완화시켜 나가야 하는 부분이다. 지방재정 입장에서, 사업은 중앙이 기획하고 국비 또한 지원받지만 전체 사업비의 평균 30% 이상을 지방비로 수행되는 점을 고려할 필요가 있다. 즉 이들 사업의 이·불용액을 감소시켜 연중 잠식되어 있는 지방비 예산을 시급한 예산에 사용할 수 있는 방안을 요구할 수 있다.

1. 국고보조사업 사전 적격성 심사 시, 지방 의견수렴 항목 신설

신규 국고보조사업의 적격성 검토시, 지방의 의견을 수렴하여 지방의 여건별 수혜자 분포도 및 지급방식, 수요산정의 적절성 등을 반영하여 이·불용액 감소가 가능토록 사업이 설계되도록 지방의 여건을 제시할 필요가 있다. 이에 다음과 같은 개선방안을 제시한다.

1) 수요예측을 위한 지자체의 의견수렴, 사전 적격성 심사절차에 포함 필요성

현재 국고보조금 통합관리지침에서는 신규 국고보조사업에 대해 사전 적격성 심사를 하도록 되어 있다. 사전 적격성 심사는 2014년 12월 발표된 '국고보조금 부정수급 종합대책' 중의 하나로서 그간 국고보조사업의 사후 평가제도 관리가 되고 있던 것을 선정단계에서부터 엄정한 평가체계를 도입한다는 취지로 발표된 것이다. 이후 사전 적

격성 심사는 2016년에 제정된 국고보조금 통합관리 지침에 포함되어 운영 중에 있으며 예산낭비를 방지하고 재정운영의 효율성 제고를 목표로 한다(KDI, 2021).

그러나 제4장 1절 2.에서 서술한 바와 같이 6년간의 국고보조사업 연장평가 분석결과, 자주 지적되고 있는 사항 중의 하나가 계획단계에서의 수요예측 및 비용산정의 부정확성(35.3%), 사업 선정단계에서의 사업자 산정 등의 문제(14.0%)로 나타나고 있으며 이해관계자의 의견수렴 부족 문제도 적지 않다(2018년 4.3%, 2021년 10.2%, 2022년 2.9%). 집행단계에서는 절차지연(41.6%), 현장점검 등 모니티링 부적정(17.4%)이 높은 비율로 나타났다. 특히 계획단계에서 사업을 직접 수행하는 지자체의 의견수렴 부재의 문제점은 중앙공무원 대상 FGI 결과에서도 나타났는데 수요예측을 위해서는 지자체의 니즈를 파악할 필요가 있고, 이를 계획단계에 반영할 필요가 있다는 의견을 확인할 수 있었다.

사실 이러한 지적들의 반복은 개별 부처 단위에서 지역의 실정 하나하나를 파악하기에는 한계가 있을 수밖에 없는 점에서 비롯된다. 즉, 지방자치햇수가 더해 갈수록 행정환경이 다양해지는 지방의 여건이나 상황을 매년 재정부처 한 곳에서 파악할 수는 없기 때문이다.

따라서 국고보조사업의 계획단계부터 다음과 같이 지방의 의견수렴 결과를 반영하기 위한 절차가 의무화되어야 할 것이다.

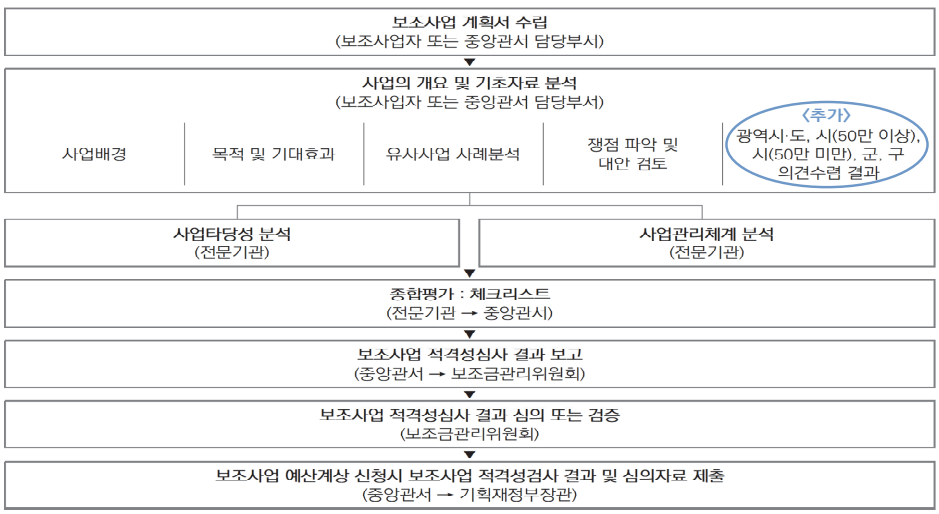
2) 국고보조금 통합관리 지침 10조(보조사업 적격성 심사)에 지방 의견수렴 결과 추가

아래 그림에서 보는 바와 같이 매년 신규 국고보조사업에 대한 적격성조사 평가 건수를 살펴보면 2020년 기준 문체부 7건, 해수부 5건, 국토부 0건, 환경부 2건이다. 이는 민간보조금까지 포함된 건수로서 지방자치단체 보조만 고려하면 건수는 이보다 적어질 것이고, 이 과정에서 지방자치단체의 의견수렴 절차를 포함시킨다고 하더라도 크게 업무부담이 커지지는 않을 것이다.

적격성 심사 절차와 평가항목에 대한 의견수렴 결과 반영이 필요하다. 먼저 적격성 심사에 있어서 사업의 개요 및 기초자료를 보조사업자 또는 중앙관서 담당부서에서 분

석하도록 되어 있는데, 이 때 세부 조사내역에 광역시, 광역도, 50만 이상(또는 다른 기준) 시, 50만 미만 시, 군, 구 각각 계층별 의견수렴결과 또한 포함에서 자료를 제출하는 것으로 할 필요가 있다.

표 6-1 적격성 심사 절차 개선방안



출처: 한국행정연구원(2016). 『국고보조사업 사전 적격성 심사 제도의 개요와 절차』.

적격성 평가 항목에 있어서도 사업의 타당성 평가에서 지방의 의견수렴 결과 항목을 추가하는 방안이 필요하다. 즉, 현재는 민간시장이나 지자체 등에서 충분히 수행이 가능한지 등 국가사업으로서의 타당성을 사업부처 입장에서의 작성 자료로만 배점 10점으로 평가하도록 되어 있다. 이 항목을 두 개로 나누어서 국가 기존 항목에 걸맞는 국가재정사업으로서의 타당성과 함께 지자체, 민간에서 필요한 사업인지 지방의견수렴 결과의 타당성 항목 각각 5점 배점으로 하여 지자체의 의견수렴 결과 항목이 평가에 추가되도록 할 필요가 있다.

표 6-2 신규 국고보조사업의 적격성조사 평가시 지방의견 추가방안

대구분	중구분	평가요소
사업의 타당성 (50점)	보조사업 목적, 방법, 내용의 적절성 및 효과성(30점)	민간시장, 지자체 등에서 충분히 수행이 가능한지 여부 등 국가사업으로서의 타당성(10점)
		⇓
		국가 전반의 공익목적 등 국가재정사업으로서의 타당성(5점) **지자체, 민간 등에서 필요한 사업인지 의견수렴 결과의 타당성(5점)**
		지원대상(지역, 계층 등), 지원방법(보조, 융자 등 보조 이외의 방법 가능 여부), 사업내용(내역 등)의 적절성(10점)
		사업목적과 일치하는 수혜자의 범위가 명확한지 여부, 그 수혜자의 범위가 특정 소수에만 국한되지 않고 광범위하게 수혜자가 있는지 여부(5점)
		사업계획에 따른 시행으로 사업효과가 충분히 나타날 수 있는지 여부(5점)

출처: 한국행정연구원(2016). 『국고보조사업 사전 적격성 심사 제도의 개요와 절차』.

2. 중앙-지방간 공통 성과지표 마련

1) 중앙(계획·성과단계)-지방(집행단계) 한계 극복을 위한 성과제고 방안 마련 필요

앞서 제3장 문제점에서 제시한 바와 같이 각 중앙정부와 지방자치단체별로 주요하게 추구하는 방향성의 차이라는 구조적 한계가 있다보니, 이러한 한계를 극복하기 위한 방안 강구가 필요하다. 중앙이 각 부처별 미션에서 바라보는 국고보조사업 기획의 방향이 지방자치제도 민선 7기까지 오면서 다져지는 지역의 상황과 맞아떨어지는가 하면 전술한 여러 선행연구들과 분석결과에서 보는 바와 같이 회의적인 시각이 많다. 즉, 지방자치단체에서 실현하는 국고보조사업의 경우, 국토부에서 추구하는 공간개발이나 국토자원의 효율적 이용이라는 목적이 큰 반면 지방자치단체에서 집행되고 있는 국고보조사업은 지역주민의 생활이나 환경 개선, 지역경제 활성화를 목적으로 시행되는 것이 대부분이다. 국고보조사업이 성과에 대해 책임성이 명확하지 않다는 부분도 사업부처와 지자체 등 기관간 정체성의 차이라는 구조적인 한계에서 비롯되는 점도 크다고 할 수 있다.

즉, 동일 국고보조사업에 대해 중앙과 광역, 기초를 넘나듬에 있어서, 국고보조사업의 초기 기획시 추진배경이나 목적에 대한 성과를 달성함에 있어서 중앙과 지방에서

공통되고 일관되게 바라보며 사업을 추진해서 성과정도를 측정할 수 있는 성과지표의 설정이 필요하지만, 동일사업에 대해서도 중앙과 지방의 성과지표가 서로 다른 상황이다. 예를 들어 국토부의 지역개발 사업은 국토부의 성과지표가 비수도권의 지역내 GRDP 실질성장율, 지역주민 만족도, 일자리 창출인 반면 비수도권 시의 지표는 성장촉진지역 특화단지 추진 공정률과 성장동력사업 배분률인 형태이다. 더욱이 문제인 것은 일부 대형 균특사업이나 주요 정부 정책사업 외에 일반국고보조사업의 경우 지방자치단체에서의 성과지표는 전무한 상황이다.

이를 위해서는 아래의 일본 사례에서 보는 바와 같이 중앙과 지자체, 지자체간 비교가 가능한 공통 성과지표의 설정에 대한 대안을 고려해 볼 수 있다.

2) 성과제고를 위한 중앙-지방의 공통 성과평가 지표 마련

국고보조사업의 중앙-지방간 공통 성과지표 설정과 관련하여 일본 내각부의 국고지출금 성과지표의 '가시화' 사례를 참고할 필요가 있다.

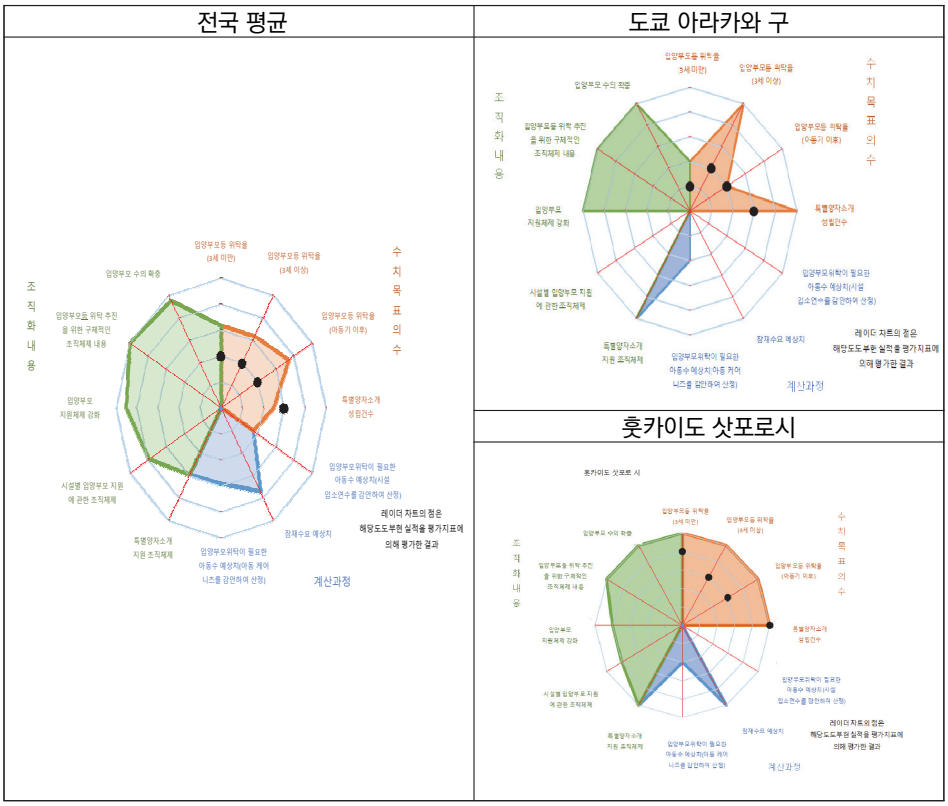
일본은 국고보조금(국고지출금)의 한계인 지역에서의 적합성 문제를 보완하기 위해 지자체에서 재량도가 높은 분야에 대해서 정부의 각 소관부처에서 국고지출금의 성과지표를 설정, 평가하기 위한 구조를 구축하고 있는데 세부적인 내용은 다음과 같다.

아래의 조사결과 사례는 일본 아동가정청의 사회적양육추진계획 사업의 공통 성과지표에 대해 전국 평균 달성도와 도쿄 아라카와구, 홋카이도 삿포로시의 성과달성도에 대한 각 지자체 홈페이지 공시내용이다.

특히 중요한 부분은 아동가정청과 도도부현 및 시정촌이 동일 성과지표를 써서 성과정도를 파악하는데 공통의 기준으로 평가하고 있다는 점이다. 물론 전체 국고보조사업에 해당하는 것이 아니라 국고지출금 사업 즉, 지방의 재량이 높고 지방비 비중이 큰 사업이지만, 지자체는 자체사업이 아닌 국고보조사업에 추진결과에 대해서도 매년 홈페이지에 공시해야 한다.

국고보조사업은 구조적으로 중앙-지방의 연계 속에서 사업을 추진해야 함을 고려할 때 국고보조사업 본래의 목적달성을 위해서는 중앙-지방이 공통된 기준, 즉 공통 성과지표를 설정 및 측정하여 다음 해에 개선된 형태로 사업이 추진되어야 할 것이다.

그림 6-1 일본의 사회적양육추진계획사업 전국 및 지자체 성과평가 공시 사례



3. PDCA 형식의 사업관리체계 도입 검토

중앙-지방간 구조적 한계 개선을 위해 일본의 PDCA 형식의 관리체계 도입을 검토해 볼 필요가 있다. 일본에는 국고보조사업에 대해 PDCA 즉, Plan(계획) Do(실행) Check(측정, 평가) Action(대책, 개선)이 작동하고 있는데 이는 사업시행-평가-환류 및 개선이 매년 지속적으로 이루어지고 있는 방식이다.

즉, 일본의 국고지출금 성과지표 설정 및 평가 과정을 살펴보면 <지표설정-가시화 내용-예산 배분의 밸런스화(추가 지원 및 삭감) - PDCA>으로 추진된다.

국고보조사업을 추진시에 지표 설정은 기존의 지표뿐만 아니라, 사업 실시 과정에서 새로운 지표를 추가하거나, 지표의 필요성에 대해서 정기적으로 재검토를 실시하는 것이다. 가시화 내용은 실시간으로 사업의 달성 상황과 평가 내용을 중앙정부와 지자체의 홈페이지에 공표하거나, 각 소관부처에 정기적으로 정보를 공개한다. PDCA에서는 사업의 전반적인 과정에서 앙케이트나 조사청취를 취하여 각 지역의 실질적인 사업 관련 정보를 파악한 후, 문제점을 파악, 개선책을 강구하며 필요한 정비를 행하는 등 국고보조사업의 운영 상의 피드백을 행한다. 예를 들어, 농산어촌진흥교부금의 경우 농산어촌발 이노베이션 정비사업(정주촉진, 교류대책형) 농림수산성 농촌진흥국지역정비과활성화지원 사업에서는 전국 평균치 목표(판매액, 교류인구, 고용자수, 정주인구)를 설정 및 비교하여 제시하고 있다. 즉, 목표치 달성에 부차적으로 성과가 보이는 사업 사례 소개 등으로 국고보조금의 효과적인 활용을 유도하고 있는 것이다.

표 6-3 국고지출금 성과 조사와 관련된 팔로우업 조사 일례

국고 지출금명	부처명	지표설정	가시화 내용	국고지출금 예산 추가 지원 및 삭감 조치	PDCA
아동, 육아 지원 교부금子	내각부	각 연도의 지역 아동, 육아 지원사업량의 예측 및 실시 예정인 동 사업의 제공체제 확보의 내용 및 그 실시 시기를 지표화. 앞으로의 방침으로는 위 지표 외에도 관련 지원법에 근거 하여 시행 5년 후에 재검토 예정.	시정촌의 아동 육아 지원사업계획 내에서 공표. 그 후 조직 방침으로는 시정촌의 실시상황에 대해 팔로우업을 행한 후, 참고되는 결과지표의 방식, 집약, 공표의 방법에 대해 검토	이용실적, 규모 등에 따라 보조액이 결정되는 구조. 【앞으로의 방침】시정촌의 PDCA 조직화를 추진하고 계획을 적절하게 개선하여, 지역의 실정에 맞는 사업이 행해지도록 조직화.	시정촌 아동육아 사업 계획을 정하거나, 변경할 경우는 지역판 아동 육아 회의 등의 의견을 청취하는 등의 조치를 취함. 또한, 각년도의 동계획에 의거한 시책의 실시상황과 관련비용의 용도실적 등에 대해서 점검, 평가후 그 결과를 공표함. 그와 동시에 이에 의거한 대책을 실시. 【앞으로의방침】시정촌의 실시상황을 팔로우업하면서, 우수사례를 지자체와 공유 (2016년의 경우는 각 지자체에 앙케이트 조사를 실시하여, 우수사례를 선정한후, 아동 육아 지원 포럼에 발표, 홈페이지에 게재)
오키나와 진흥특별추진교부금	내각부	현의 사업 및 시정촌 사업의 성과 목표의사후평가 결과에 '달성, 거의 달성' 평가비율(달성율)을 70% 이상 기록할 것.	성과지표의 달성상황을 중앙정부 및 오키나와 홈페이지에 공표.	행정사업 리뷰의 달성상황과 추진 팀의 소견, 집행실적 등을 적절하게 반영한 예산 요구 실시. 2017년 예산에서는	사업평가 결과는 매년, 오키나와 현 진흥심의회에서 보고. 사후평가에 대해서는 사업별로 문제점을 파악하고

국고 지출금명	부처명	지표설정	가시화 내용	국고지출금 예산 추가 지원 및 삭감 조치	PDCA
				과거의 이월액과 불용액을 토대로 예산요구를 실시.	검증한 후, 앞으로의 사업 조직화 등을 기재
원자력 재해대책 사업비 보조금	내각부	각 도부현에서 관련 예산 범위 내에서지역방재계획에서 배려를 요하는 주민의 일시대피시설로 지정 혹은 지정예정인 시설수의 목표치	성과지표의 달성상황을 중앙정부 및 오키나와 홈페이지에 공표.	본 보조사업의 교부요강에서는 방사선방호대책 대상시설의 선정 조건으로, 소재 도부현의 지역방재계획에서 배려를 요하는 주민의 주민의 일시대피시설로지정 혹은 지정예정인 시설을 지정하고 있으며, 지역방재계획 등의 책정이나 적시에 행해지는 수정사항에 관한 것이기에, 추가지원 및 삭감 대상이 아님.	교부신청 전에 관계 도부현에서 조사청취를 행하고, 각 지역의 실태와 현재까지의 사업 효과에 대해 파악을 한 후, 사업 집행에 관한 개선책을 강구.
인정아동원 (유보 통합시설) 시설정비교 부금	문부 과학성	도도부현 별 인정아동원 수(증가예상수)를 지표로 함. 상기 지표에 더해, 아동, 육아지원사업 계획에서 정한 교육인정아동(만3세 이상 교육서비스만 원하는 이들, 주로 유치원 대상) 의 예상 수와 확보 수를 새로운 지표로 명시. 2017년 사업부터 교부요강, 교부신청에 적용.	2017년 사업부터 각 도도부현의 교부금 내의 명시 사항을 공표. 인정아동원 수에 대해서는 내각부 홈페이지에 공표. 교육인정아동의 예상수 등은 각 지자체에서 공표.	지자체는 아동 육아 지원사업을 바탕으로, 필요로 하는 인정아동원 정비를 진행하며, 지자체 별로 진행 상황과 달성도 등에 따라 추가지원이나 규제를 행할 대상은 아님.도한, 본 교부금에대해서는 인정아동원의 시설정비 관련 경비 만을 대상으로 하며, 교부금액의 산정에	도도부현, 시정촌은 역내의 상황 조사를 바탕으로, 아동 육아 지원 사업계획을 적시에 개선하며,인정 아동원의 정비에 관해서도 그 계획에 따라 필요한 정비를 진행함.

국고 지출금명	부처명	지표설정	가시화 내용	국고지출금 예산 추가 지원 및 삭감 조치	PDCA
				대해서는 시설의 정원규모 등에 의해 산출하기에, 지자체의 사업진행 상황을 바탕으로 증액, 추가 배분 등을 행하는 것은 적합하지 않음.	
생활곤궁자 취로 준비지원 사업비 등보조금	후생 노동성	신규상담신청건수','플랜작성 건수','취로지원대상자수','취로 증수율' 등을 지표화. 2016년부터 추가로 지원대상자의 경제적 변화 뿐만 아니라, 의욕, 관계성, 사회참가, 경제적곤궁, 취로 상황 등을 파악하기 위한 '새 평가지표'를 운용하고 있으며, 이 실시결과에 기초하여, 지원대상자의 상태상의 향상에 착목한 '스텝업 율'등의 지표 등을 추가.	각지표에 대해서는 후생노동성이 각 지자체에 대한 매월 '지원상황조사'를 행하여, 그 결과에 대해서 후생노동성의 홈페이지에 공표(생활곤궁자 자립 지원제도 지원상황조사) 【향후 방침】'새로운 평가지표'의 실시 결과 등에 의거하여 파악하는 '스텝업 율'과 지원대상사를 타기관이나 제도에 연결해 주는 경우, 연결기관 등의 정보에 대해서도 후생노동성 홈페이지에 공표.	2015년도부터 시작한 제도로, 2017년도에는 지자체별 사업 조직 및 성취에 편차가 존재. 달성도에 따라서 국고보조금 배분의 차등을 적용할 경우, 지자체간의 격차가 오히려 더 증가할 우려가 있기에 현시점에서는 예산 추가 조정을 행하지 않음. 【향후 방침】시행된 지 얼마 안 되는 제도이나, 향후 지자체간의 성취 상황 및 경제재정재생계획 개혁공정표 등에 의거한 중앙정부가 제시한 목표치의 달성상황을 바탕으로 예산의 배분에 대해서 종합적으로 검토.	각 지표에 대해서는 중앙정부가 제시한 목표치를 참고로, 각 지자체 별로 설정한 목표를 달성하기 위한 계획을 확고하게 마련한 후, 그 성과를 평가하는 PDCA 사이클을 운용. 【향후 방침】기존의 경제재정재생계획에 더하여, 2017년도에는 새로이 '취로 증감률의 인상','스탭업률의 추가', '취로지원시설 소개의 강화' 등에 관한 개선을 행하여, 이를 바탕으 로 새로운 목표치를 설정하고 이를 참고로 각 지자체에 계획적인 사업시행을 착실히 진행할 수 있도록 의뢰.
농산어촌 지역	농림 수산성	각 지자체 스스로 지역의 실정에 따라	각 지자체가 설정한 지표의 달성상황에 대해서는	농지면적, 산림면적, 해안연장 등의 객관	각 지자체 스스로가 지역의 실정에 대응한 지표를

국고 지출금명	부처명	지표설정	가시화 내용	국고지출금 예산 추가 지원 및 삭감 조치	PDCA
정비교부금		농산어촌지역정비계획을 책정(도도부현에 의해 복수작성)하여, 그에 대응하는 농산어촌의 기반정비에 관한 지표를 설정. 2017년도부터 원칙적으로 일정한 예산 지출 한계를 설정하고 비용편익분석을 산출한 후, 그 결과를 정비계획에 기재, 공표가 의무화.	농산어촌지역정비계획 별로 각 지자체 스스로가 사전평가, 사후평가를 행하고 그 결과를 공표. 2017년도부터 원칙적으로 일정한 예산지출 한계를 설정하고 비용편익분석을 산출한 후, 그 결과를 정비계획에 기재, 공표가 의무화.	적인 지표와 각 도도부현의 실시상황에 기반한 예산배분을 실시.	설정한 후, 그 달성상황에 대해서 각 지자체가 책정한 농산어촌지역정비계획 별로 사전/사후 평가를 실시.
재해 안전사회 자본 정비교부금	국토 교통성	지자체의 정비계획을 책정할 때에는 정비계획의 목표(정량적지표)를 설정. 또한, 목표설정에 있어서 2015년도 국토교통성에서 목표예시의 적정치와 비적정치를 각각 지자체에 제시하여, 적절한 목표 설정을 하도록 유도. 이와 더불어 일정 연도 이후에 사업을 착수하는 등의 규제를 해한 후에 사업의 비용편익비의 산출을 의무화.	정비계획의 목표 달성상황에 관하여 계획기간의 종료 후,지자체에서 사후평가를 행하고 그 결과를 지자체의 홈페이지에 공표. 또한, 매년도의 정비계획 별로 교부금의 배분액을 국토교통성 홈페이지에 공표함. 이와 더불어 일정 연도 이후에 사업을 착수하는 등의 규제를 해한 후에 사업의 비용편익비의 산출하여 그 결과를 정비계획에 기재하고 지자체의 홈페이지에 공표	2016년부터 우선도가 높은 사업에 대하여 주앙정부와 지자체 간에 '중점배분대상사업' 으로 공유한 후, 당해 사업에 한하여 구성된 정비계획(중점계획)에 대한 교부금의 중점적인 배분을 개시.	지자체에서 정비계획의 목표(정량적지표)를 설정하고, 지자체의 홈페이지에 공표를 함과 동시에, 계획 기간의 종료 후에는 사후평가를 행하고 그 결과를 지자체의 홈페이지에 평가결과를 공표.
순환형사회 형성 추진교부금	환경성	1인 및 1일당 폐기물의 량, 리사이클 비율, 폐기물 1톤 당 발전전력량, 최종처리	폐기물처리시설 및 정화조정비에 관한 본 교부금의 내부공지 상황에	교부대상인 폐기물처리시설,고효율에너	교부요강에서는 시정촌은 지역계획의 목표의 달성상황 등에대해

국고 지출금명	부처명	지표설정	가시화 내용	국고지출금 예산 추가 지원 및 삭감 조치	PDCA
		폐기물의 량, 정화조 처리 인구보급율 등을 순환형사회형성추진 교부금요강에서 설정.	대해서는 환경성 홈페이지에서 공표. 또한, 교부요강 등에서 지역계획의 목표 달성상황 등에 대해 사후평가를 행하도 록 의무화 하며, 사후평가를 행한 시정촌은 그 보고서를 공표해야 함.	지 이용 및 재해폐기물처리체제 강화, 시설의 수명연장 투자 사업 등에 대하여 정책 목적에 맞게 중점화를 꾀함. 또한, 정화조에 대해서는 에너지절약 등이 뛰어난 환경배려형 정화조의 보급, 지진에 강한 정화조의 특징을 살린 정화조정비, 단독처리정화조에서 합병처리정화조에 전환을 위한 투자 사업에 대해서 시책 목적에 맞는 중점화를 꾀함.	사후평가를 행하고, 그 결과로 지역계획 목표에 미달할 경우, 그 시정촌은 달성을 위한 방책 등을 내용으로 개선계획을 작성할 것을 규정. 또한 시정촌 등은 사후평가를 행한 시점에서 유효한 지역계획을 가지고 있는 경우, 혹은 사후 평가 실 이후에 새로운 지역계획을 작성하는 경우, 사후 평가의 보고서 및 개선계획서의 내용을 반영해야 함.

출처: 일본 내각부(2017) 국고지출금 퍼포먼스 조사에 관련된 플로우업 조사 결과 중
https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/wg6/290316/pdf/shiryou2-1-2.pdf
https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/17data/17czb2-3.html

일본의 PDCA는 부단히 지방의 국고보조사업 수행상황을 중간 체크 및 사후 평가하고 그 결과를 사업내용 변경과 예산에 반영하는 것으로서 사업 추진시의 애로사항이나, 추진 불가한 부분에 대한 예산 감액 등을 반복하는 내용이다. 일본의 경우는 PDCA의 관리주체가 우리나라 국무조정실과 기능이 비슷한 내각부라고 할 수 있는데 우리나라의 추진주체에 대해서는 향후 좀 더 심도 있는 논의가 필요하다. 다만, 이러한 국고보조사업 관리체계에 대해서는 구체적인 도입방안에 대한 논의가 필요해 보인다.

제4절 행태적 한계의 개선방안

1. 국고보조사업 모니터링 제도의 강화

1) 보조금 통합관리지침 상 집행점검 항목(보조금 위주 집행실태)의 한계에 따른 '사업운영 실태' 위주의 점검 필요성

현재 시행중인 국고보조금 통합관리지침 제32조(보조사업 집행점검)는 일정 기준 이상의 보조금규모나 사업에 대해 월 1회 이상 집행점검을 시행토록 하고 제33조(보조사업점검평가단)에서는 중앙관서의 장은 동지침 32조에 따라 보조사업평가단을 구성·운영하고 연 1회 보조금관리위원회에 보고토록 하고 있다.

그러나 국고보조사업 집행점검 근거인 제32조 2항에서 규정하는 점검대상은 사업추진 실태가 아닌 보조금 위주의 집행실태에 해당되는 한계를 가진다. 이러한 한계를 가지는 것이 어떻게 보면 당연한 것이 예규 자체가 국고보조사업 관리지침이 아닌 국고보조금 관리지침임에 따라 보조금 위주의 모니터링이 될 수밖에 없은 태생적 한계인 것이다.

〈국고보조금 통합관리지침〉

제32조(보조사업 집행점검) ① 중앙관서의 장은 「보조금법」제25조 제2항에 따라 보조사업 등의 수행상황을 점검하며 다음 각 호의 보조사업 등을 주요점검대상으로 한다.

② 중앙관서의 장은 내역사업내 모든 상위 보조사업자로 하여금 보조금시스템을 통하여 다음 각 호의 사항에 대하여 월 1회 이상 점검을 실시하도록 하고 그 결과를 전송받아 관리하여야 한다, 또한, 중앙관서의 장이 교부한 보조금에 대해서도 월 1회 이상 점검을 실시하여야 한다

1. 보조사업자 또는 하위 보조사업자에게 교부한 보조금의 세부 집행내역
2. 매월 집행실적 및 집행마감 결과
3. 보조사업자가 지방자치단체인 경우 지방재정관리시스템과의 월 집행마감 결과 대조 후 일치 여부

특히 전술한 제3장 1절 2에서도 보는 바와 같이 소관 국고보조사업의 지침 마련 현황을 살펴보면 18개 중앙부처 중 자체사업관리지침을 마련하고 있는 중앙관서가 환경부 등 9곳이고, 기재부의 보조금 통합관리지침을 준용하고 있는 곳이 국토교통부 등 9곳이다. 즉, 전 중앙관서 중 50%가 소관 국고보조사업의 모니터링을 보조금 위주의 보조금 통합관리지침에 점검하고 있다는 것이다. 제4장 2절 4의 성과평가 및 환류 연

장평가에서도 지적되고 있는 것이 예를 들어 해수부의 수산정보화 사업의 경우 부정기적인 현장점검에 대한 지적과 집행관리 강화를 요구받았으나 집행관리 체계를 개선하지 않아서 반복적으로 지적받았던 사례이다.

따라서, 사업 위주 즉, (보조금)지출내역이 아닌 추진내용 위주의 모니터링이 가능하도록 하는 방안 마련이 필요하다.

2) 사업부처 위주의 부정수급 등 정기적 모니터링 제도 의무화

아래에서 제시할 지자체와의 간담회와 별개로 사업추진상황을 정기적으로 점검하고 당해 사업에 대해 반영하는 모니터링 절차는 재정사업에 있어서 매우 중요한 과정이다. 그럼에도 불구하고 국고보조사업의 경우 현재까지 부처에서 소관 사업에 대해 시행하고 있는 지자체에 대해 정기적으로 점검 후 이를 다음 단계에 반영해야 할 필요성에 대해 인식이 약하다.

이에 상술했던 PDCA를 다시 한번 고려해 볼 필요가 있는데 이 중 Check(측정, 평가) 항목이다. 즉, 일본이 국고보조사업을 추진 시에 사업시행 후 뿐만 아니라 사업실시 과정에서 새로운 지표를 추가하거나, 기존 지표의 존치여부에 대해서 정기적으로 재검토를 실시하는 것이다. 여기서 위의 표 성과조사 팔로우업 사례에서 보면 아동, 육아지원 교부금 사업의 경우 시책의 실시상황과 관련비용의 실적을 점검하고 있으며, 유보통합시설 정부 교부금의 경우 각 도도부현의 교부금 명시상황을 홈페이지에 실시간 공표토록 되어있다.

이처럼 사업에 따라 횟 수의 차이가 있겠으나, 사업계획 수립 시에 사업성격별로 모니터링 횟수를 제시한 후 이의 이행여부를 성과평가에 반영이 필요하다.

2. 사업부처별 지자체 간담회 정례화 및 성과지표화

1) 중앙-지방간 사업정보 공유, 소통 부재로 인한 관행적 사업 운영의 행태적 문제 발생

앞서 연장평가 결과에서 행태적인 문제점으로 관례적인 수요 및 비용 산정, 사업추

진 부처가 지자체의 수요를 정확하게 파악하지 않는 문제가 나타났다. 설문조사 결과에서도 보조사업에 대한 개선 기회, 보조사업 개선 건의 반영, 보조사업 문제점에 대한 상급기관 제안 개선 요구 등 국고보조사업 의견 개진 및 반영에 대해 부정적인 인식이 더 큰 것으로 나타났다.

즉, 지방자치단체 공무원들은 국고보조사업에 대한 의견 반영 기회가 부족하고 실제 의견이 반영되지 않는다는 인식을 가지고 있었다. 또 다른 질문에서 지자체 공무원들은 집행 측면에서 사업별 지침이 난해하여 업무연찬이 어렵고, 국고보조금 교부 소요시간으로 인해 적기 집행이 불가하여 비효율이 발생하며, 과도한 지방비 부담으로 인해 지방재정 운영이 경직되고, 보조금 관리를 위한 과도한 문서작업으로 인해 업무 부담이 큰 것으로 인식하고 있었다.

2) 중앙부처-지방 국고보조사업 협의 조정실적의 성과지표화

일본의 경우 국고보조사업(국고지출금)의 한계인 지역에서의 적합성 문제를 보완하는 것을 가장 큰 집행과정으로 보고 있다. 왜냐하면 근본적으로는 중앙이 사업과 집행지침을 만들고 실제 집행은 지자체가 수행하는 국고보조사업의 특수성에이 있기 때문이다. 중앙과 지방의 정보공유와 애로사항 청취 등 소통이 원활하지 않다면 잘못된 관행은 반복될 수밖에 없음에 따라 이와 관련된 질문에 대한 설문조사와 FGI 조사에서 이를 해소할 수 있는 방안이 자연스럽게 제안되었다. 즉, 지방공무원들은 국고보조사업의 소기 성과달성과 원활한 추진을 위해 의견의 적극적 수렴이 필요하며 업무연찬회 등 직접적인 교류와 계획 단계부터의 의견수렴 등이 중요하다고 지적하였다. FGI조사에서도 중앙부처 공무원들은 지자체 의견 반영을 위한 소통 창구로서 간담회, 워크숍 개최를 통한 현장 의견 청취가 필요하다고 응답하였다.

그러나 이의 실행을 담보할 수 있는 방안도 강구되어야 할 것인데, 전술했던 부처별 성과평가시 지자체와의 간담회, 워크숍 및 기타 협의회의의 건수를 실적에 포함시켜서 성과지표화 하여 구속력을 확보하는 방안의 마련이 필요하다.

3. 정치적 행태요인에 따른 사전 검증 절차의 강화

1) 정치적 개입으로, 중앙 시급사업 보류, 지방 이·불용액 양산 문제에 대한 방안 강구 필요

국고보조사업 결정에 있어서 외부환경 문제로 정치적 개입에 의한 불요불급한 사업의 시행 및 이·불용액과 같은 재정비효율성 문제는 중앙과 지방공무원 모두가 큰 문제로 인식한다는 결과가 설문조사와 FGI 조사결과 나타났다. 제5장 설문조사에서 지자체 공무원들은 외부 행정환경 요인으로서 정치적인 요인이 국고보조금 결정에 있어 중요한 요인으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 중앙공무원 대상 FGI 조사에서도 지자체가 지역 국회의원을 통해 꽂아 넣은 예산이 증가함에 따라 중앙과 지방간 사업협의가 되지 않는다는 인식이 강하다는 의견을 제시했다. 국고보조사업의 관철 결과를 지자체 홍보 내지는 정치인의 치적으로 활용하려는 경향이 있기 때문에 국고보조금 신청 및 계획에 합리성이 떨어진다는 지적이 이를 뒷받침한다고 할 수 있다. 이러한 결과는 국고보조사업 결정에 있어서 정치적 요인의 개입으로 인해 비합리적 결정(과도한 신청 등)이 일어날 수 있음을 시사하는 결과라 할 수 있다[27].

이상의 정치행태적 문제점으로 인한 중앙과 지방 모두 준비 안된 국고보조사업의 시행, 이에 따른 이·불용액 증가가 뒤따르게 됨에 따라 이를 견제할 수 있는 장치 마련이 필요하다. 특히 전체 국고보조사업 중 지방자치단체 보조 규모가 최근 3년 간 약 76~82%를 차지한다. 국고보조사업 추진이 결정되면 지방비 매칭은 자연스럽게 뒤따르게 되어 예산이 잠식될 뿐만 아니라 이·불용액은 그 자체 뿐만이 아니라 보통교부세에도 영향이 미치게 되는 문제까지 연동된다. 따라서 정부단위에서부터 사전 검증제도 강화방안을 다음과 같이 제시한다.

27) 이에 대해 중앙부처 공무원 FGI 결과, 중앙뿐만 아니라 지자체도 준비가 안되어 있으므로 중앙에서는 시급한 예산이 뒤로 밀리고 지방은 이·불용액 증가의 큰 원인 중의 하나라는 것임. 그럼에도 불구하고 공무원의 사업추진의지 태만이라는 공격을 받게 됨에 따라 정치가 개입되면 어쩔수 없이 추진할 수밖에 없은 한계가 있다는 의견을 제시함.

2) 장기적 차원에서 정치개입 최소화를 위한 부처별 사전 검증제도의 강화

총 사업비 500억 원 이상의 국가재정사업이나 지자체 보조사업[28]과 마찬가지로 국고보조사업도 부처별 사전 검증제도를 강화할 필요가 있다. 국가재정사업에 대한 예비타당성나 지자체도 사업 타당성조사 결과가 추진불가로 나올 경우 추진주체가 누구든지 사업을 진행할 수 없다. 이와 마찬가지로 장기적으로는 국회에서 급히 결정되는 사업의 경우, 재정이 투입되는 사업은 전수 외부 검증절차를 의무화하는 제도의 도입이 필요하다. 현재도 100억 원 이상 사업의 경우는 보조금 통합관리지침에 따라 적격성 평가를 하고는 있지만, 국회에서 결정되는 경우 이 과정이 무력화 된다.

또한 기재부 적격성 심사의 경우 연도별 평가 건수가 최근 3년간 평균 약 93건 이상(KDI, 2021)으로서 500억 원 이상 사업과 비교했을 때 대상 건수가 많아지므로 적격성 평가단에서 면밀히 심의하는 데에는 한계가 있다. 특히 선행연구(KDI, 2021)에서 지적하는 바와 같이 적격성 심사시 보조사업자가 정해지지 않은 상황이고 부처평가와 평가위원 평가점수의 상관관계가 사업타당성 부분에서 0.3 미만으로 낮게 나오고 있는 상황이다. 이는 부처 자체평가의 신뢰성과 연관되어 있을 수 있다.

따라서 부처 사업 중 일정규모 이상의 경우 사업내용 즉, 사업목적, 수혜자의 범위 및 수요산정의 적절성, 추진방법 등 사업추진 내용의 타당성을 위주로 평가하고 기재부 적격성 평가단은 모든 부처의 1차 평가를 바탕으로 메타평가로 한번 더 거르는 검증장치를 가지는 방법이 필요하다. 특히 국회에서 결정되는 사업의 경우도 이러한 절차를 반드시 거치는 것으로 제도화하는 방안이 필요하다.

28) 총 사업비 500억 원 이상의 투자사업이나 연구개발사업에 대해서는 국비 300억 원 이상은 기재부 중심, 300억 원 미만은 행안부 중심의 타당성조사가 진행되어, 경제성이나 정책성 평가결과 일정기준에 미치지 못하면 추진주체가 누구이던 대부분 진행되지 못하게 된다. 사업비 500억 원 이상으로 재정적 영향이 매우 크므로 이러한 사전 검증제도가 있게 되고, 많은 사업에서 정상작동한다. 지자체 보조사업의 경우에도 지방보조금 관리기준의 개정으로 사전평가는 아니지만 사후 성과평가 결과 하위 5% 사업은 사업폐지가 의무화되었다.

7

요약 및 연구의 한계

제1절 기본방향
제1절 연구의 개요 및 국고보조사업 운영현황
제2절 국고보조사업 연장평가 사례 분석 결과
제3절 설문조사(지방공무원) 및 심층인터뷰 (중앙공무원) 분석결과
제4절 국고보조사업 운영체계의 개선방안
제5절 본 연구의 한계

제7장 요약 및 연구의 한계

제1절 연구의 개요 및 국고보조사업 운영 현황

지방자치단체의 세입 측면에서 2020년 이후 지방소비세가 점차 인상되어 2023년에는 부가가치세 총액의 25.3%까지 확충되었지만, 지방재정력(재정자립도와 재정자주도)은 2017년 이후 오히려 하락하고 있다는 점에 본 연구의 문제의식이 있다. 즉, 지방재정자립도를 살펴보면 지방소비세 확충 등으로 분자인 지방세가 증가하였다고 하나 분모인 국고보조사업비가 더 많이 증가하여 전반적인 재정력[29]은 하락한 수치로 나타나는 것이다.

그렇다면 증가하고 있는 국고보조사업은 지방자치단체의 입장에서 효과적으로 지역에 도움이 되고 있는 것일까를 살펴보기 위해 국고보조사업의 운영체계를 살펴보았다. 즉, 구체적으로 사업의 계획(중앙정부)시에는 지역에서 수행되는 사업인만큼 지역여건에 적합한 형태로 사업이 만들어지고 있는지, 사업의 집행(지방자치단체)과정에서는 중간중간 발생할 수 있는 기획당시에 예상치 못한 문제들이 해결되면서 운영되고 있는지, 사업의 추진 후에는 그 성과에 대해 살펴(중앙정부)본 후 개선된 형태로 다음해에 연동되고 있는지를 살펴보았다. 이를 위해 본 연구에서는 국고보조사업 법·제도 및 운영현황 조사, 국고보조사업 운영평가 사례조사, 설문조사 등을 통해 분석하였고, 특히 국고보조사업이 중앙과 지방자치단체를 넘나들면서 수행되는 만큼 중앙과 지방의 자료 모두를 살펴보았다.

본 연구는 분석단계와 대안제시 단계가 있는데, 분석단계의 경우 사업의 운영 흐름에 따라, 즉 계획→집행→성과평가 및 환류단계로 나누어서 사례분석과 설문분석을 실시하였다. 대안제시의 경우 제도와 구조, 행태적 개선방안으로 나누어 제시하고 있다. 즉, 계획~성과까지 각 단계별로 나타난 한계점들을 바탕으로, 제도적인 한계에서 나타나는 문제점과, 중앙-지방이라는 구조적인 면에서 나타나는 한계점들 그리고 중앙과 지방공무원, 또한 사업신설에 영향을 미치는 국회 또는 의회에서의 행태적 측면에

29) 여기서의 재정력은 재정력지수가 아닌 재정자립도와 재정자주도를 의미함.

서 나타나는 문제점들에 대한 방안제시를 하고 있다.

먼저, 국고보조사업 운영현황 분석결과, 현재 국고보조사업을 운영함에 있어서 약 4가지의 문제점들이 나타났다. 먼저, 법령상 국고보조사업이 비효율적으로 운영될 수 밖에 없다는 한계가 있는데, 국고보조사업은「보조금법」제5조에 따라 신청주의를 원칙으로 하나 지방자치단체의 신청 없이도 중앙정부가 지방자치단체에 보조사업을 편성하게 할 수 있다. 이때 사업의 실행 현장인 지방자치단체의 의견이 반영되지 못해, 지역여건이 고려된 형태의 사업추진에 한계가 있다는 부분이다. 또한 소관 사업별로 보조사업 관련 지침 및 규정은 부처마다 상이한 수준으로 작성되어 지침을 바탕으로 보조사업을 운영·관리하는 지자체 입장에서 혼란 및 비효율이 야기될 수 있다는 점이다.

둘째, 중앙-지방의 정체성 차이에 따라 국고보조사업의 성과창출에 한계가 있다는 점이다. 지방자치단체가 추진하는 국고보조사업의 성과이며 재정가치가 주민의 정주와 인구유출·유입이라면, 중앙부처에서는 이러한 가치들이 우선순위가 높지 않다는 기관 정체성의 차이에 따른 한계이다. 셋째, 국고보조사업의 이·불용액 과다로 지방예산 운영에 비효율이 발생한다는 것이다. 즉, 자체에서는 여타 다른 사업에 우선해서 국고보조사업에 지방비를 매칭해야 하는데 FY2022 기준 최근 3년 평균 매년 약 30% 가까이가 지자체에서 이월되거나 불용으로 중앙정부에 반환되었다. 이에 따라 그만큼의 예산을 지방의 좀 더 필수용도에 쓰지 못했다는 것이다. 넷째, 전체 국고보조사업비에 지방비가 매년 30% 이상 투입되지만 지방의 의견이 사업운영에 반영되지 못함에 따른 비효율이 발생한다는 점이다. 지방자치단체의 지방비 부담 수준에 부응하여 주민에 대한 재정책임성 확보가 요구되지만 지자체 의견이 반영되지 않음에 따른 한계이다.

이상 현황분석에 이어 기재부 시행 국고보조사업 연장평가 보고서를 바탕으로 한 6년간의 평가사례 분석과 중앙과 지방공무원을 대상으로 한 설문조사 분석을 실시하였으며, 분석결과는 다음과 같다.

제2절 국고보조사업 연장평가 사례 분석 결과

먼저 평가사례 분석결과, 먼저 사업계획 단계에서 발생한 문제점이 가장 많은 것으로 나타났다. 구체적으로 사업계획 단계에서는 수요 및 비용 산정의 부적정과 사업 선정 단계에서의 사업자 선정이 주요 문제점으로 도출되었으며, 분석 기간동안 사업의 유사·중복 문제, 사전절차 부족, 이해관계자 등에 대한 의견수렴 부족 등의 문제가 증가추세를 보였다. 그리고 집행단계에서는 행정절차 지연, 부정수급, 현장점검 등 모니터링 부적정이 주요 문제점으로 도출되었으며, 평가 단계에서는 평가 단계에서는 사업성과를 정확히 측정하지 못하는 성과지표와 관련된 많은 것으로 나타났다. 이를 제도, 구조, 행태적인 부분으로 나누어 보면 먼저, 제도적으로는 유관 계획에 대한 내실 있는 반영 등이 요구되지 않아 부합하지 않는 경우, 사업자 선정 등에 있어서 합리적인 사업자 선정기준이 마련되지 않아 사업추진의 역량을 갖추지 못한 사업자가 선정되어 사업추진에 문제가 발생되는 경우가 있었다. 이는 사업계획 단계에서 면밀한 검토부족, 집행단계에서 사업특성을 고려한 관리 규정이 제대로 갖추어져 있지 않아 부정수급 등에 대해 적절히 대처하지 못하고, 집행 모니터링이 이루어지지 부족한 문제들이 발생하는 것으로 판단된다.

구조적으로는 국고보조사업을 집행하는 과정에서 발생하는 사업환경의 변화, 그리고 국비 확정 지연, 자연재해 등에 따른 사업 추진 기간 부족 등이 영향을 미치는 것으로 보여진다. 성과평가에 있어서는 중앙과 지방간의 서로 다른 사업목표 및 성과지표의 문제, 특히 사업기획시 성과지표 설정에 있어서 지방의 의견이 반영되지 않아 발생하는 타당성이 부족한 부분들이 개선이 필요할 것으로 판단된다. 이는 성과목표나 지표에 대한 선정과 검증에 있어 지방의 의견청취 과정 미흡, 중앙-지방간 공통 성과지표 부재 미설정 등 제도적인 장치가 마련되지 않아 발생한 것으로 판단된다.

행태적으로는 가장 문제점이 많은 부분인데, 사업계획단계, 집행, 그리고 평가단계에서 다양한 문제들이 되었다. 사업 계획단계에서는 수요 및 비용산정과 관련하여 형식적인 중기재정계획의 수립, 관례적인 수요 및 비용 산정, 그리고 사업을 추진하는 부처가 지방자치단체의 수요를 정확하게 파악하지 않는 문제 등이 발생하였다. 집행과정에서는 혐오시설들의 설치 사업에 있어 이해관계자와의 협의 부족, 그리고 사업 추

진과정에서의 사업 내용 변경, 공사 지연 등이 문제점으로 도출되었다. 성과평가 단계에서는 중앙단위에서는 기재부의 연장평가 외에는 부처단체에서의 개별 사업별 성과평가 의무규정이 없으며 이에 따라 성과평가가 공무원의 행태에 따라, 시기마다 차이점을 보이는 것으로 나타났다.

제3절 설문조사(지방공무원) 및 심층인터뷰(중앙공무원) 분석결과

국고보조사업 운영체계에 대한 공무원 인식을 알아보기 위해 1차로 지자체 국고보조사업 담당자를 대상으로 설문조사를 실시하였고, 최종적으로 250부가 회수되었다. 여기서 설문문항은 선행연구 및 전문가·실무진의 자문을 통해 작성하고 사전테스트를 거쳐 확정하였다. 이후 행정안전부의 협조를 얻어 정부 내부전산망을 통해 설문지 게시하고 2024년 6월 13일부터 6월 28일까지 16일 동안 조사를 실시하였다. 설문지는 사례평가와 마찬가지로 계획, 집행, 성과 및 환류단계로 나누어 질문하였다. 1차 설문조사 결과 지자체 공무원의 인식결과에 대해 중앙부처 국고보조사업 담당자 9명을 대상으로 심층인터뷰(FGI)를 실시하였다.

설문과 FGI 결과를 제도, 구조, 성과평가로 나누어 분석한 결과, 먼저, 제도적으로는 성과평가기준이 객관적이라는 인식과 달리 성과평가 결과의 객관성과 신뢰성에 대해서는 부정적으로 보는 인식이 지자체 공무원에서 약간 높은 것으로 나타났다. 이에 대해 포커스 그룹에서는 평가 기준을 중앙부처가 세우는데 이러한 기준이 실제 적용되는 현장에서 느끼는 문제점과 괴리되어 있는 경우 평가결과에 부정적일 수 있다는 의견이 제시되었다. 사업 환류에 대한 부정적 인식 존재에 대해 포커스 그룹에서는 사업기획이 전년도 성과평가에 의존한다기보다 예산규모 및 국정과제 등에 의존하기 때문이라는 의견을 제시하였고 다른 중앙정부 공무원은 사업집행 후 평가·환류까지 신경쓰는 담당자나 부서장이 많지 않아 그렇다는 응답 및 정당한 평가·보상 시스템이 부재하여 이를 면밀하게 살펴보지 않기 때문이라는 의견이 제시되었다.

구조적으로는 지자체 공무원들은 집행 측면에서 사업별 지침이 난해하여 업무연찬이 어렵고, 국고보조금 교부 소요시간으로 인해 적기 집행 불가하고 비효율이 발생하며, 과도한 지방비 부담으로 인해 지방재정 운영이 경직되고, 보조금 관리를 위한 과도한 문서작업으로 인해 업무 부담이 큰 것으로 인식하고 있었다. 포커스 그룹 조사를 통해 중앙부처 공무원들의 의견을 확인해 보면 사업별 지침의 경우 중앙부처 공무원 입장에서 작성되어 지자체 집행 시 예외적 경우가 존재할 수 있고 해석의 어려움이 발생할 수 있다는 의견이 제시되었다. 중앙부처가 주도권을 가지고 사업을 기획하는 국

고보조사업 특성상 사업 현장 의견을 반영하기 어려운 이유로 또 중앙부처 담당자의 순환근무로 인한 업무 미숙으로 인해 발생할 수 있다는 의견이 제시되었다.

행태적으로는 행태적 인식에 대해 광역과 기초라는 지자체의 유형과 국고보조금 단계별 운영 사항에 대한 교차분석에서 수혜자 신청주의, 사업별 지침의 난이도, 국고보조금 교부조건과 재정자율성, 보조금 관리를 위한 문서작업 등의 항목에서 광역자치단체와 기초자치단체 사이의 인식 차이가 확인되었다. 또한 사업유형(서비스, 투자, R&D, 교육)에 따라 국고보조금 운영 관련 항목들에 대한 인식 즉, 사업별관리지침의 필요성, 목표달성도 점검 정도에서 차이가 존재하는 것으로 확인되었다.

제4절 국고보조사업 운영체계의 개선방안

대안을 모색함에 있어서 기본방향은 앞서 분석한대로 제도적, 구조적, 행태적 원인에 의한 결과에 바탕을 두고 제도적, 구조적, 행태적 원인을 완화시킬 수 있는 각각의 방안을 제시한다. 여기서 제도적 원인은 현재의 법규에서 비롯된 한계, 구조적 원인은 국고보조사업의 태생적 한계인 중앙과 지방을 넘나들며 추진됨에서 파급되는 문제, 행태적 원인은 중앙공무원과 지방공무원의 사업을 운영함에 있어서의 관행적인 행태에서 나타나는 문제이다.

먼저 제도적 문제의 개선방안으로서 보조금(국비)과 사업(사업내용) 주요 관리 법규의 구분과 성과평과와 환류체계 규정 명문화를 제시하고 있다. 먼저, 보조금과 사업 주요 법규의 구분방안은 현재 국고보조사업관련 주법률은 용어 그대로 사업이 목적한 바대로 운영되도록 규정하는 내용이어야 하나 대부분 재정관서인 기재부의 보조금 관리에 관한 법률에 따라 운영되고 있다는 문제이다. 따라서 보조금이 아닌 사업의 성과제고와 효율성 향상을 위해서는 사업의 역사성과 사업의 세부내용을 가장 잘 알고 있는 사업부처에서 관련 법규를 운영해야 함을 제시하고 있다.

성과평가와 환류체계 규정 명문화 대안은 국고보조사업 연장평가와 설문조사 결과 반복적으로 나타난 한계 부분인 사업 성과지표가 대표성을 확보하지 못하고 타당하지 못하며, 목표 또한 타당한 목표치를 설정하지 못했다는 문제에서 비롯된다. 이는 성과평가제도가 의무화되지 못하여 형식적으로 성과지표와 목표를 설정한 후 달성도 평가를 실시하고, 이 부분도 담당자의 재량에 따라 차이점을 가진다는 문제이다. 또 하나는 국고보조사업의 계속지원, 예산삭감, 사업폐지 여부는 사업의 성과나 유지필요성에 대한 검토결과와 연동되어야 한다는 측면에서, 국고보조금 관련 법에 성과평가와 결과반영에 대한 조항은 반드시 포함되어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 사업의 성과에 대해서는 상단에서 작성된 사업부처의 부처별 사업관리지침에 성과평가 실시를 명시적으로 규정해야 할 것이다.

둘째, 구조적인 문제의 개선방안으로서 세 가지를 제시하고 있는데, 국고보조사업 사전 적격성 심사시 지방 의견수렴 항목을 신설, 중앙-지방간 공통 성과지표 설정방안, PDCA 형식의 사업관리체계 도입을 제시하고 있다. 즉, 국고보조사업은 중앙과

지방을 넘나들며 시행되는 특성을 가지고 있는 만큼 중앙, 지방이라는 구조적인 한계를 태생적으로 가질 수밖에 없는 한계점을 완화하기 위한 대안이다. 기재부 시행 사전 적격성 심사항목에 지방의견수렴 항목 신설은 기재부의 국고보조사업 사전 적격성 심사절차 중 기초자료 분석 단계에서 현재의 4가지 분석 사항 외에 광역시도 및 시, 군, 구의 해당 지자체 의견조회 결과 항목을 포함시키는 안이다. 또한 적격성 평가 항목에서도 사업의 타당성 파트에 현재 국가 전반의 공익목적 등 국가재정사업으로서의 타당성(10점) 항목에 지자체, 민간 등에서 필요한 사업인지 의견수렴 결과의 타당성(5점)을 추가하여 각 5점 배점으로 세부화하는 방안이다.

중앙-지방간 공통 성과지표 설정방안은 일본사례를 참고하고 있는데, 일본의 경우 국고보조금(국고지출금)의 한계인 지역에서의 적합성 문제를 보완하기 위해 지자체에서 재량도가 높은 분야에 대해서 정부의 각 소관부처에서 국고지출금의 성과지표를 설정, 평가하기 위한 구조를 구축하고 이를 중앙과 지방의 공통지표로 설정한 후 달성결과를 중앙뿐만 아니라 지자체 각 홈페이지에 공시하고 있다. 이처럼 국고보조사업은 구조적으로 중앙-지방의 연계 속에서 사업을 추진해야 함을 고려할 때 국고보조사업 본래의 목적달성을 위해서는 중앙-지방이 공통된 기준, 즉 공통 성과지표를 설정 및 측정하여 다음 해에 개선된 형태로 사업이 추진되어야 할 것이다.

PDCA 형식의 관리체계 또한 일본사례를 바탕으로 하였는데, 중앙-지방간 구조적 한계 개선을 위해 일본 PDCA 형식의 관리체계 도입을 검토하는 방안이다. 일본에는 국고보조사업에 대해 PDCA 즉, Plan(계획) Do(실행) Check(측정, 평가) Action(대책, 개선)이 작동하고 있는데 이는 사업시행-평가-환류 및 개선이 매년 지속적으로 이루어지고 있는 방식이다. 이 PDCA는 부단히 지방의 국고보조사업 수행상황을 중간 체크 및 사후 평가하고 그 결과를 사업내용 변경과 예산에 반영하는 것으로서 사업 추진시의 애로사항이나, 추진 불가한 부분에 대한 예산 감액 등을 반복하는 내용이다. 일본의 경우는 PDCA의 관리주체가 우리나라 국무조정실과 기능이 비슷한 내각부라고 할 수 있는데 우리나라의 추진주체에 대해서는 향후 좀 더 심도 있는 논의가 필요하다. 다만, 이러한 국고보조사업 관리체계에 대해서는 구체적인 도입방안에 대한 논의가 필요해 보인다.

셋째, 행태적 문제의 개선을 위해서 세 가지 안을 제시하고 있는데, 국고보조사업

모니터링 제도의 강화, 사업부처별 지자체 간담회 정례화와 이의 성과지표화와 정치적 행태요인에 따른 사전 검증절차의 강화이다. 국고보조사업 모니터링제도 강화는 특히 국고보조사업 연장평가 결과 문제점으로 제시된 부분에 대한 원인으로 볼 수 있다. 즉, 보조금 위주의 보조금 관리 법률의 한계가 그 사업비의 집행률이 중간점검 목적이 큰데, 사업비가 아닌 사업내용 중심의 모니터링이다. 이를 위해서는 사업부처 중심의 상술한 PDCA를 다시 한번 고려했을 때 바로 Check(측정, 평가)항목이다. 국고보조사업을 추진시에 사업시행 후 뿐만이 아니라 사업 실시 과정에서 새로운 지표를 추가하거나, 기존 지표의 존치여부에 대해서 정기적으로 재검토와 반영이다. 또한 사업에 따라 횟 수의 차이가 있겠으나, 사업계획 수립 시에 사업성격별로 모니터링 횟 수를 제시한 후 이의 이행여부를 성과평가에 반영이 필요하다.

사업부처 중심의 지자체 간담회 정례화와 이의 성과지표화는 특히 중앙과 지방공무원의 설문조사 결과에서도 사업의 성과제고를 위해서 매우 중요한 사업추진과정으로 나타났다. 이는 중앙이 사업과 집행지침을 만들고 실제 집행은 지자체가 수행하는 국고보조사업의 특수성이 있기 때문이다. 특히 중앙부처 공무원들은 지자체 의견 반영을 위한 소통 창구로서 간담회, 워크숍 개최를 통한 현장 의견 청취가 필요하다고 응답하였다. 또한 이의 실행을 담보할 수 있도록 부처별 성과평가시 지자체와의 간담회, 워크숍 및 기타 협의회의의 건수를 실적에 포함시켜서 성과지표화 하여 구속력을 확보하는 방안 마련이 필요하다.

정치적 행태요인에 따른 사업 사전 검증절차의 강화는 국고보조사업 결정에 있어서 외부환경 문제로 정치적 개입에 의한 불요불급한 사업의 시행 및 이·불용액과 같은 재정비효율성 문제가 중앙과 지방공무원 모두 크게 인식한다는 결과가 설문조사와 FGI 조사결과 나타났다. 현재 총 사업비 500억 원 이상의 국가재정사업이나 지자체 보조사업은 예비타당성나 지자체도 사업 타당성조사 결과가 추진불가로 나올 경우 추진주체가 누구든지 사업을 진행할 수 없다. 이와 마찬가지로 장기적으로는 국회에서 급히 결정되는 사업의 경우, 재정이 투입되는 사업은 전수 외부 검증절차를 의무화하는 제도의 도입이 필요함을 대안으로 제시하고 있다.

제5절 본 연구의 한계

마지막으로 본 연구는 다음과 같이 약 두가지의 한계를 가지고 있다. 첫째는 전술한 바와 같이 지금까지 국고보조사업과 관련한 연구는 대부분 국고보조금과 관련한 연구이며, '사업' 중심의 성과나 효율적인 사업 운영, 즉 성과 지향의 운영체계에 관련 연구는 희소하다. 사업의 운영과 관련한 선행연구들이 많지 않다보니 본 연구는 국고보조사업의 전반적 운영체계와 관련된 내용만 다루고 있을 뿐 환경이나 국토, 문화체육 등 사업추진 형태나 관리체계가 서로 상이할 수 있는 분야별 심화분석은 실시하지 못하였다는 한계가 있다. 따라서 후속연구에서는 본 연구에서 다루지 못한 각 분야별 국고보조사업들을 심화분석하여 각 분야 사업별로 적합한 구체적인 사업 운영체계의 제시가 필요해 보인다.

둘째는 대안에서 제시되고 있는 제도적, 구조적, 행태적 한계의 개선방안에 있어 구조적, 행태적 개선방안에 제도개선과 관련한 내용을 언급, 독자로 하여금 혼동을 줄 수 있다는 부분이다. 구조적 원인은 국고보조사업의 태생적 한계인 중앙과 지방을 넘나들며 추진됨에서 파급되는 문제, 행태적 원인은 중앙공무원과 지방공무원의 사업을 운영함에 있어서의 관행적인 행태에서 나타나는 문제이다. 따라서 특히 구조적, 행태적 개선방안을 제시함에 있어서는 제도개선 부분이 제시될 수 있다는 한계를 가지고 있다.

참고문헌

강윤호·민기·전상경. (2015).「현대 지방재정론」. 서울: 박영사.

강정석·이남국. (2012).「정책현안과제 분석·점검 제도화 방안」. 한국행정연구원.

강화선·권용수. (2004). 성과평가결과에 관한 구성원의 수용성 제고 방안.「한국정책분석학회 학술대회발표논문집」.

권오성·배인명·김성철. (2005).「국고보조금 및 매칭펀드 제도 개선방안」. 한국행정연구원.

권오성. (2015),「국고보조사업 운영·관리체계 개선방안 연구」. 한국행정연구원.

권오성·윤기웅. (2016).「재정사업관리체계의 개선에 관한 연구: 국고보조사업을 중심으로」. 한국행정연구원.

권오성·탁현우. (2020).「국고보조사업의 부정수급 위험성의 유형분류를 통한 관리체계 효율화 방안 연구」. 한국행정연구원.

권오영. (2015). 중앙행정기관 성과에 미치는 영향요인에 관한 연구.「정부학연구」, 21(2): 201-233.

고영선·윤희숙·이주호. (2004).「공공부문의 성과관리」. 한국개발연구원.

공동성·방문규·윤기웅. (2007). 재정사업 평가결과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 2006년도 평가결과를 중심으로.「정책분석평가학회보」, 17(4): 27-56.

기획재정부 보조사업평가단. (2023).「국고보조사업 연장평가 보고서」. 세종: 기획재정부.

남궁근. (2008).「정책학」. 서울: 법문사.

박경효. (2011).「재미있는 행정학」. 서울: 윌비스.

박천오. (2013). 한국의 융합행정: 초기 양상과 발전과제.「정부학연구」, 19(2): 163-194.

박치성·백두산. (2021). 박근혜 정부의 정부협업에 대한 분석: 상향식 - 하향식 협업설계의 비교를 중심으로.「행정논총」, 59(3): 195-227.

박호숙. (2006).「정책결정과 정책집행」. 서울: 조명문화사.

서정섭·김성주. (2016).「재정사업관리체계의 개선에 관한 연구: 국고보조사업을 중심으로」. 한국지방행정연구원.

손희준. (2015). 미래변화에 대응하는 중앙-지방간 재정관계 정립방향.「지방재정」, 20: 38-71.

손희준 외. (2015).「지역개발분야 국고보조사업 개편방안」. 한국지방세연구원.

송상훈 외. (2013).「국고보조사업의 효율적 조정방안」. 경기연구원.
신경림. (2004).「질적 연구 방법론」. Ewha Womans University Press.
오영민·박노욱·원종학. (2014).「신공공관리론의 평가와 정책적 시사점」. 한국조세재정연구원
우명동. (2019).「재정연방주의와 정부 간 재정관계」. 성신여자대학교 출판부.
원종학·권오성·최진욱. (2021).「국고보조금 관리체계로서의 평가제도 현황과 과제」. 한국조세재정연구원.
유승현. (2010). 공공기관 경영평가의 신뢰성 및 타당성 분석 : 2008년도 평가결과를 중심으로.「정책분석평가학회보」, 20(4): 171-202.
유훈. (2007).「정책집행론」. 서울: 대영문화사.
윤광재. (2024).「지방재정론」. 서울: 윤성사.
윤기웅·공동성. (2012). 지방자치단체 국고보조사업의 집행부진 원인/유형 분석.「한국행정학보」, 49(2): 265-291.
윤영진. (2004). 지방자치단체의 자기책임성 제고방안.「지방재정」, 2004(2): 77-87.
윤영진. (2013). 새정부 사회복지 국고보조사업의 개선방향, 「Local Finance Magazine」, 7.
이서희·문소영·홍근석. (2022). 공모형 국고보조사업 실태와 개선방안에 관한 연구.「융합사회와 공공정책」, 16(2): 81-122.
이재원 외. (2015).「사회복지분야 국고보조금제도 개편방안」. 한국지방세연구원.
이재원. (2016).「국고보조사업 운영의 효율성 제고를 위한 정책과제」. 한국지방세연구원.
이재원. (2018).「지방분권시대의 국고보조금 개편방안」. 한국지방세연구원.
이재원·양기용·배인명. (2013).「재정열악 지자체의 재정사업 관리에서 자율성과 책임성 제고 방안」. (사)한국지방재정학회.
이재원·박병희·이종하. (2021). 국고보조사업의 재정 특성별 맞춤형 재정관리체계 정립에 관한 연구: 복지보조사업을 중심으로.「한국지방재정논집」, 26(1): 117-151.
이창균. (2012). 지방분권 추진에 따른 정부간 재정관계 개선방안에 관한 연구.「재정정책논집」, 14(3): 93-123.
이채정. (2011). 「사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제」. 국회예산정책처.
장효진·오세영. (2021). 재정사업자율평가 성과지표 분석.「한국정책분석평가학회 2021년도 추계확술대회 발표집」, 2021: 31-45.

정윤수. (2013). 부처 칸막이, 올바른 이해와 해법. 「월간 공공정책」, 92: 61-62.
정정길·최종원·이시원·정준금·정광호. (2017). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
최경희·박순애. (2021). 목표설정, 성과평가, 자율성이 성과에 미치는 영향: 심리적 안전의 매개효과를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 28(1): 1-30.
최병호 외. (2012). 「국고보조사업의 국가·지방간 재원 분담체계 개선」. 한국지방재정학회.
최순형. (2014). 「국고보조금 제도의 정비방안」. KIPA 연구보고서 2014-25. 서울: 한국행정연구원.
최순형·조임곤. (2014). 「국고보조금 제도의 정비방안」, 한국행정연구원.
한국재정정보원. 「국고보조금 이해하기-제도, 사업, 시스템」. 서울: 한국재정정보원.
한재명. (2022). 「국고보조사업의 재원분담 관리체계 개선방안 모색-해외제도 조사 중심으로-」. 한국지방세연구원.
한태영. (2010). 피평가자 관점의 인사평가효과성의 구성개념 고찰과 측정도구 개발. 「한국심리학회지: 산업 및 조직」, 23(2): 365-395.
홍근석·김종순. (2012). 재정분권이 정부지출규모에 미치는 영향분석: OECD 회원국을 대상으로. 「한국지방자치학회보」, 24(4): 1-30.
홍근석 외. (2021). 「공모형 국고보조사업 운영체계 개선방안」. 한국지방행정연구원.
홍형득·조은설. (2010). 정책모니터링을 위한 다원적 접근: 정보화마을사업을 중심으로, 「한국지역정보화학회지」, 13(4): 181-209.
국무조정실. (2023). 「2023년 정부업무 성과관리 운영지침」.
국토교통부. (2022). 「2021 회계연도 재정사업 자율평가 결과」. 국토교통부.
기획재정부 보조사업평가단. (2023). 「국고보조사업 연장평가 보고서」. 세종: 기획재정부.

Ammons, D. (1999). Performance Measurement in Local Government. In Frederick Lane (Ed.), *Current Issues in Public Administration,* 293-305, NY: Bedford/St. Martins'.
Atkinson, A. (1998). Strategic Performance Measurement and Incentive Compensation. *European Management Journal*, 16(5): 552-561.
Besley, T. & S. Coate. (2003). Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: a Political Economy Approach. *Journal of Public Economics*, 87:

2611-2637.

Boex, J. & Martinez-Vázquez, J. (2005). *The Determinants of the Incidence of Intergovernmental Grants: A Survey of the International Experience*. Working Paper 06-52, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Goergia State University.

Boex, J. & Simatupang, R. (2015). *A Comparative Overview of Local Governance Systems in Selected Countries*. LPSI Working Paper, Sep. 2015, The Local Public Sector Initiative.

Bordignon, M. (2000). *Problems of Soft Budget Constraints in Intergovernmental Relationships: The Case of Italy*. IDB Working Paper No. 125, Inter-American Development Bank.

Christensen, T. (2012). Post-NPM and Changing Public Governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1(1): 1-11.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). *Transcending New Public Management*. London.: Routledge.

Daley, D. (1993). Productivity Tools and Employee Incentives: Availability and Associations among North Carolina Municipalities. *Public Productivity & Management Review*, 17(2): 161-171.

Dipboye, Robert L.& dePontbriand, Rene. (1981). Correlates of EmployeeReactions to Performance Appraisals and Appraisal Systems. *Journal of Applied Psychology*, 66(2): 248-251.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New Public Management is Dead— Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 467-494.

Edwards III, George C. (1980). *Implementing public policy*. Washington, D.C: Congressional Quarterly Press.

Fisher, R. C. (2007). *State and Local Public Finance*. Thomson South-Western.

Howlett, M. (2000). Managing the "Hollow State": Procedural Policy Instruments and Modern Governance. *Canadian Public Administration*, 43(4): 412-431.

King, D. (1984). *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government.* London: G. Allen & Unwin,.

Kornai, Janos. (1979). Resource-Constrained Versus Demand-Constrained System. *Econometrica*, 47(4): 801-819.

Locke, E. A., & Latham, G. P. (1990). *A Theory of Goal Setting & Task Performance*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.

Lockwood, B. (2002). Distributive Politics and the Costs of Centralisation. *Review of Economic Studies,* 69(2): 313-337.

Mascarenhas, R. C. (1993). Building an enterprise culture in the public sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand. *Public Administration Review*, 53(4).

Martínez-Vázquez, J., Lago-Peñas, S., & Sacchi, A. (2017). The impact of fiscal decentralization: A survey. *Journal of Economic Surveys*, 31(4): 1095-1129.

Montjoy, Robert, S., & Laurence J. O'Toole. (1979). Toward a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective. *Public Administration Review*, 39(5): 465-676

Moss, S.,Martinko,M.(1998). The Effects of Performance Attributions and Outcome Dependence on Leader Feedback Behavior Following Poor Subordinate Performance. *Journal of Organizational Behavior*, 19(2): 259-274.

Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.

Nakamura, R. & Smallwood, F. (1980). *The Politics of Policy Implementaion*. New York: St. Martin's Press.

Niskanen, W. (2017). *Bureaucracy & representative government*. Routledge.

Oates, W. (1993). Fiscal decentralization and economic development. *National tax journal*, 46(2): 237-243.

Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3): 1120-1149.

Park, J. (2022). Fiscal Decentralization and the Composition of Local Government Expenditure: Evidence from South Korea. *Public Finance Review*, 50(1): 62-90.

Poister, T. H. (2003). *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisc: John Wiley & Sons.

Seabright, P. (1996). Accountability and Dcentralisation in Government: an Incomplete Contracts Model. *European Economic Review*, 40: 61-89.

Shah, Anwar. (2007). *Institutional Arrangements for Intergovernmental Fiscal Transfers and a Framework for Evaluation*, Boadway, Robin and Anwar Shah(eds.) Intergovernmental Fiscal Transfer: Principles and Practice, The World Bank.

Tian, X., & Christensen, T. (2019). Beyond NPM to Post-NPM? A Study of China's Government Reforms Over the Past 40 Years. *American Review of Public Administration*, 49(7): 855-865.

Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.

Turnbull, N. (2013). The Questioning Theory of Policy Practice: Outline of An Integrated Analytical Framework. *Critical Policy Studies*, 7(2): 115-131.

Vedung, Evert. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. London: Transaction Publishers.

Weingast, B. R. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics and Organisations*, 15(1): 1-31.

Weiss, C. H. & Bucuvalas, M. J. (1980). Truth Tests and Utility Tests: Decision-Makers' Frames of Reference for Social Science Research. *American Sociological Review*, 45(2): 302-313

Wholey, J. S. (1997). Clarifying Goals, Reporting Results. *New Directions for Evaluation*, 1997(76): 95-105.

Abstract

A Study on the Improvement for the Operational System to Enhance the Outcomes and Fiscal Efficiency of National Subsidy Programs

The perception that national subsidy programs are primarily central government support initiatives for local governments is very strong. On the other hand, both central and local governments have a weak perception of implementing national policies through local governments. As examined earlier, the operational objectives of national subsidy programs include policy support functions for local governments. Additionally, these programs aim to achieve a minimum standard of goods or services nationwide, address spillover effects, and correct vertical fiscal imbalances. This is because if local governments were to disappear, there would be no place for the central government to implement its policies, and ultimately, the nation itself would cease to exist.

Despite this, the central government predominantly views subsidies as something they provide, while local governments view them as securing national funds. This perspective overlooks the original intent of national subsidy programs, issues of fiscal leakage, and efforts to enhance outcomes. Furthermore, there has been little consideration of improving the operational framework of programs to enhance their effectiveness and fiscal efficiency, beyond merely deciding where and how much subsidy to allocate.

This report aims to propose improvement measures for these issues. Based on case studies and survey analyses from six years of evaluations of national subsidy programs, the report suggests ways to improve the operational framework to enhance program performance. The proposed measures address the institutional, structural, and behavioral causes of existing problems.

First, for institutional issues, the report recommends distinguishing between subsidies and project regulations and formalizing performance evaluation rules. Second, for structural issues, it suggests adding a local opinion collection process during the suitability review of national subsidy programs, establishing common performance indicators for central and local governments, and adopting a PDCA (Plan-Do-Check-Act) management framework. Particularly, the PDCA framework is based on examples from Japan and is proposed as a structural improvement measure to enhance collaboration between central and local governments.

Third, to address behavioral issues, the report recommends strengthening monitoring systems for national subsidy programs, institutionalizing regular consultations between central government departments and local governments, and incorporating consultation outcomes into performance indicators. It also proposes reinforcing pre-review procedures to address political factors influencing decision-making.

Finally, future research should include in-depth analyses of specific national subsidy programs and propose detailed operational frameworks for individual projects.