

| SRI-기본-2016-16 |

# 지방보조금 관리체계 개선방안 연구

## -수원시 지방보조금 운영을 중심으로-

A Research Study on the Improvements for  
Local Grant Management Systems

황 소 하

연구진

연구책임자 황소하(수원시정연구원 연구위원)

참여연구원 김공록(수원시정연구원 연구원)

© 2016 수원시정연구원

---

발행인 이재은

발행처 수원시정연구원

경기도 수원시 권선구 수인로 126

(우편번호) 16429

전화 031-220-8001 팩스 031-220-8000

<http://www.suwon.re.kr>

인 쇄 2016년 10월 31일

발 행 2016년 10월 31일

ISBN 979-11-87778-14-1 (93350)

---

이 보고서를 인용 및 활용 시 아래와 같이 출처 표시해 주십시오.

황소하 외. 2016. 「지방보조금 관리체계 개선방안 연구」. 수원시정연구원.

---

비매품

## 국문 요약

본 연구는 수원시의 사례를 중심으로 지방보조금 관리의 현황 및 문제점을 진단하고 지방보조금의 효율적·효과적인 관리체계의 확립을 위한 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 구체적으로 지방보조금 예산편성, 선정, 집행, 사후관리 등 보조사업 전 과정에 대한 부적정 수급 및 비효율적 운영의 문제를 살피고, 국내외 보조금 관리 개선 사례에 대한 검토를 바탕으로 지방보조금을 보다 합리적으로 관리·운영할 수 있는 기준과 절차에 대한 함의점을 모색해 보았다.

먼저 보조금의 의의와 특성 및 지방보조금의 개요를 살펴보고 위임자와 대리인의 관계적 특성과 보조금의 간접수단적 성격을 바탕으로 보조금의 관리적 특성을 검토해 보았다. 보조금은 정부가 특정한 행위를 촉진하기 위한 목적으로 개인이나 단체에 지급하는 지원금으로서 간접수단의 근본적인 한계인 정보비대칭과 목표불일치로 인한 대리인의 문제를 야기한다. 즉 보조금 운영관리 과정에서 부적정한 사업선정 및 교부, 집행 및 사후관리 부실과 같은 역선택 및 도덕적 해이 등의 문제들이 야기되는데, 이와 같은 문제들은 수원시 지방보조금 운영관리체계에도 여실히 투영되고 있었다.

수원시 지방보조금은 현재까지 지속적으로 증가하는 추세를 보여왔으며, 최근의 관리체계 개선에도 불구하고 재정상황과 규모가 유사한 타지방자치단체에 비해 비교적 높은 세출결산액 대비 지방보조금 비율을 보이고 있는 것으로 나타났다. 또한 현황 분석결과 지방보조금 관리체계상 다양한 문제점을 드러내고 있었는데 먼저 예산편성 및 교부관리상의 문제점으로는 보조사업자 선정상의 공정성 부족문제, 보조사업의 근거 미흡, 유사·중복사업 및 비효율적 사업에 대한 검증 시스템 미비, 보조사업자 자부담 관련 규정 부재, 지원규모의 적정성 문제(소액사업의 효과성 문제), 사업 실효성 및 적정성에 대한 검토부족 등이 지적되었다. 집행관리 상의 문제점으로는 보조사업자의 방만한 예산운영, 집행률 관리부족이 지적되었으며, 마지막으로 정산 및 평가 상의 문제점으로서 소홀한 정산관리, 부실한 성과 평가지표 체계, 부서자체 평가의 관대화 경향, 민간사업보조에 대한 성과관리 미흡의 문제들이 제기되고 있었다.

이와 같은 문제점들의 개선하기 위해 국내외 지방보조금 관리사례를 검토하였다. 먼저 해외사례로서 미국의 경우, 연방보조금의 예산편성 및 교부자 선정단계에 있어 부적정 지출이 이루어지지 않도록 보조사업의 필요성과 목적, 기대효과, 사업계획에 대한 사전검증을 철저히 수행하며 특히 보조사업의 우선순위 및 유사중복성에 대한 관리강화에 중점을 두고 있었다. 집행단계에서는 OMB의 지침 및 각 사업 부처의 규정을 통해 재정

및 프로그램 관리, 재산에 대한 기준, 조달 기준, 보고와 기록, 종료 및 시행 등에 대해 매우 상세히 명시하고 엄격한 보고시스템을 통해 철저한 집행관리를 실시하고 있음을 알 수 있었다. 사후관리 단계 역시 엄격한 정산 및 성과보고, 평가규정을 통해 보조금 사용의 책무성을 제고하고 있었다.

미국의 지방보조금은 각 보조금의 성격과 관리주체에 따라 매우 다양한 관리체계를 운영하고 있으나 공통적으로 독립적인 위원회 구성을 통한 엄정한 심의 및 선정, 철저한 보고시스템 및 계약관리, 주민만족도 평가 등을 포함한 철저한 사후평가와 평가결과의 공개 및 환류 등을 통해 투명성과 책임성을 제고하고 있었다.

또한 일본의 각 지방자치단체의 경우 역시, 각 자치단체 자체적인 보조금 교부규칙을 바탕으로 운영되고 있다. 검토한 후쿠오카시의 경우, 보조금심의위원회의 운영을 바탕으로 보조금의 제안 및 심사가 철저히 운영되고 있었는데 특히, 보조금의 공모화, 공동사업제안제도, 보조금의 종료 시기 명시 및 지속가능성에 대한 검증기준 제시를 통해 보조금 운영의 효율성을 제고하고 있었다. 사후관리에 있어서도 정산 및 실적보고, 성과평가 등의 기준을 명확히 하고 보조금 사업의 책임성 및 투명성 확보를 위해 시에서 각 연도에 추진한 모든 보조사업을 리스트화 하여 홈페이지에 공개하고 있다. 일본의 기타 자치단체 역시, 엄격한 교부규칙과 철저한 보조사업 평가와 재검토를 통해 보조금의 필요성 및 실효성, 지속가능성을 판단함으로써 보조금의 관행적, 비효율적 운영을 제한하려는 노력을 경주하고 있었다.

국내 국고보조금의 경우 최근의 국고보조금 관리개혁을 통해 보조금의 부적정 수급을 원천차단하기 위한 국고보조금 관리위원회 신설, 부정수급 신고센터 단일화, 신고포상제도 도입, 통합관리 시스템 구축, 보조사업에 대한 심사·평가 강화, 보조사업자에 대한 감시·감독과 벌칙 강화, 집행점검단 구성, 집행모니터링 및 정산 강화 등의 제도적 개선이 이루어지고 있었다. 지방보조금 관리강화를 추진해온 자치단체 사례에 있어서는 대체로 수원시와 유사한 관리체계를 구성하고 있었으나 보조금심의위원회 운영의 내실화, 공모절차의 개선 및 집행관리 철저, 사후평가의 강화 및 평가지표체계의 구체화, 부정사용 근절, 시민평가단 운영 및 정보공개 등의 측면에 있어서 수원시에 비해 보다 강화된 면모를 보이고 있었다.

이러한 연구결과를 종합해 볼 때 보조금 관리의 문제는 행정의 간접수단으로서 보조금의 근본적인 특성에서 야기되는 것으로 수원시를 비롯한 국내 자치단체뿐만 아니라 국내외 중앙 및 지방정부에서 공통적으로 야기되는 문제임을 알 수 있었다. 또한 이러한 문제의 근본적 해결을 위해서 보조금 관리에 대한 개혁과 관리체계 강화를 통해 제도를 명

확하고 구체적으로 정비하고, 강력한 의지를 바탕으로 엄격히 운영하는 노력이 요구되고 있었다. 특히 이와 같은 제도개선은 보조금 운영관리 단계별로 사업부서와 사업자 간 정보균형을 위한 명확한 통제방안을 마련하는 것뿐만 아니라, 사업부서와 사업자간 목표일치를 야기할 수 있는 유인체계 마련에도 초점을 두어야 할 것으로 사료된다. 또한 정보의 공개와 민간 심의위원 및 평가단 등의 활용을 통해 보조사업 심의 및 평가의 객관성과 타당성을 제고하는 방안도 고려될 필요가 있다.

이에 따라 본 연구는 연구결과를 바탕으로 수원시 지방보조금 관리체계의 효율적 운영을 위해 보조금 운영단계별로 다음과 같은 관리체계의 개선을 제안하였다. 먼저 예산편성 및 교부관리 단계에 있어서 ①지방보조금심의위원회 운영의 내실화, ②지방보조금통합관리체계 구축, ③신규사업 및 유사중복사업에 대한 심사 강화, ④보조사업 근거의 강화, ⑤보조금 규모의 적정성 심사 강화 등의 개선을 제시하였다. 집행관리 단계에 있어서는 ①보조금 집행의 투명성과 효율성 제고, ②부적정한 예산집행에 대한 제재조치 마련, ③사업 집행률에 대한 관리 강화 등의 개선을 제안하였다. 마지막으로 사후관리 단계에서의 ①평가지표의 보완 및 구체화, ②일몰제 적용을 위한 평가기준 마련, ③평가점검 및 상대평가의 강화, ④ 평가환류체계의 강화, ⑤주민의 평가참여와 평가결과의 공개 등을 주요 개선사항으로 제시하였다.

주제어: 지방보조금, 관리체계, 부정수급, 보조금 심의위원회, 일몰제



# | 차례 |

제1장 서론 .....	1
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	1
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	3
제2장 이론적 배경 .....	5
제1절 보조금의 의의와 특성 .....	5
제2절 지방보조금의 개요 .....	12
제3절 보조금의 관리적 특성 .....	20
제4절 보조금 관리에 대한 선행연구 및 분석틀 .....	32
제3장 수원시 지방보조금 관리체계 분석 .....	37
제1절 수원시 지방보조금 운용현황 .....	37
제2절 수원시 지방보조금 관리현황 .....	48
제3절 수원시 지방보조금 관리의 문제점 .....	55
제4장 해외 보조금 관리사례 분석 .....	73
제1절 미국의 보조금 관리사례 .....	73
제2절 일본의 보조금 관리사례 .....	91
제5장 국내 보조금 관리사례 분석 .....	109
제1절 국고보조금 관리제도 .....	109
제2절 국내 지방보조금 관리사례 .....	114
제6장 지방보조금 관리체계 개선방안 .....	127
제1절 현황 및 사례분석의 시사점 .....	127
제2절 지방보조금 관리체계 개선방향 .....	129
제7장 결론 .....	135
〈참고문헌〉 .....	137

## | 표 차 례 |

〈표 2-1〉 미국 연방보조금 유형 .....	10
〈표 2-2〉 보조금 구분 기준에 따른 보조금의 유형 .....	11
〈표 2-3〉 지방보조사업 평가표 .....	17
〈표 2-4〉 민간이전 보조금 예산 추이 .....	18
〈표 2-5〉 보조금제도와 주인-대리인의 문제 .....	22
〈표 2-6〉 보조금 단계별 주인-대리인의 문제 .....	23
〈표 2-7〉 주인-대리인의 관계 유형화 .....	24
〈표 2-8〉 대리인이론과 청지기이론의 비교 .....	28
〈표 2-9〉 간접적 수단 관리를 위한 역량: 3P .....	31
〈표 2-10〉 연구의 분석틀 .....	36
〈표 3-1〉 연도별 수원시 지방보조금 편성현황 .....	37
〈표 3-2〉 유사지방자치단체 지방보조금 편성현황 .....	38
〈표 3-3〉 연도별 순시비 수원시 지방보조사업 편성현황 .....	40
〈표 3-4〉 수원시 순시비 지방보조사업 예산현황 .....	41
〈표 3-5〉 수원시 순시비 지방보조사업 예산 집행률 .....	41
〈표 3-6〉 항목별 수원시 지방보조금 편성현황 .....	42
〈표 3-7〉 항목별 순시비 지방보조사업 편성현황 .....	43
〈표 3-8〉 부서별 순시비 지방보조금 현황(2015년 편성액 기준) .....	45
〈표 3-9〉 규모별 순시비 지방보조금 현황(2015년 편성액 기준) .....	47
〈표 3-10〉 지방보조사업의 지원근거(2014년) .....	56
〈표 3-11〉 지방보조금 항목별 지원근거(2014년) .....	57
〈표 3-12〉 지방보조금사업 사업계획서 양식 .....	58
〈표 3-13〉 예산과목별 자부담 비율 .....	60
〈표 3-14〉 자부담 비율구간별 현황 .....	60
〈표 3-15〉 예산규모별 지방보조금 현황(2015년) .....	61
〈표 3-16〉 예산규모별 평가점수 및 등급 .....	62
〈표 3-17〉 지방보조금사업의 지속성(2015년) .....	62

〈표 3-18〉 보조금 집행실태 특정감사 지적사항(2014)	63
〈표 3-19〉 2014 수원시 사회단체보조금 정산검사 결과 보조금 집행지적사례	64
〈표 3-20〉 예산과목별 집행률 현황	64
〈표 3-21〉 집행률 구간별 현황	65
〈표 3-22〉 집행률 저조(50% 미만) 사유	66
〈표 2-23〉 보조금 집행실태 특정감사 지적사항(2015)	67
〈표 3-24〉 2015 수원시 지방보조사업 평가지표 및 평가기준	68
〈표 3-25〉 부서 자체평가와 예산부서 평가의 차이	70
〈표 3-26〉 지방보조금 사업 항목별 평가점수	71
〈표 4-1〉 Matrix of Compliance of Requirements 항목	81
〈표 4-2〉 캘리포니아 발달장애 위원회 주민 만족도 설문 문항	86
〈표 4-3〉 역사유적보존사업 신청서 평가기준	88
〈표 4-4〉 후쿠오카시 보조금 교부규칙의 내용	92
〈표 4-5〉 후쿠오카시 보조금 편성실적(2015년)	92
〈표 4-6〉 후쿠오카시 재정건전화 플랜(위원회 관련)	93
〈표 4-7〉 2013년도 행재정개혁 플랜 내용	94
〈표 4-8〉 후쿠오카시 보조금관련 연혁	95
〈표 4-9〉 제1차 심사항목 및 채점기준	98
〈표 4-10〉 제2차 심사항목 및 채점기준	99
〈표 4-11〉 보조금 지속 관련 검증기준	101
〈표 4-12〉 후쿠오카시 보조금 일람 예시(2015년도)	102
〈표 4-13〉 나카오카교시 보조금 체크시트 도입 과정	104
〈표 4-14〉 나카오카교시 보조금 평가항목	104
〈표 5-1〉 국고보조관리제도 개선사항	112
〈표 5-2〉 지방보조금 관리조례 비교(수원시, 전라북도, 창원시)	114
〈표 5-3〉 전라북도 지방보조금 교부현황	117
〈표 5-4〉 전라북도 지방보조금 교부 연도별 현황	117
〈표 5-5〉 창원시 지방보조금 교부현황	121
〈표 5-6〉 창원시 지방보조금 연도별 교부현황	121
〈표 5-7〉 창원시 지방보조사업 평가항목	124

## | 그림 차례 |

〈그림 2-1〉 지방보조사업의 공모 및 사업자 선정과정 .....	15
〈그림 3-1〉 시 평균 및 수원시의 지방보조금 비율(세출결산 대비) .....	38
〈그림 3-2〉 수원시 순시비 지방보조사업의 변화 추이(사업 수 기준) .....	44
〈그림 3-3〉 수원시 순시비 지방보조사업의 변화 추이(사업비 기준) .....	44
〈그림 4-1〉 미국 정부보조금 체계 개관 .....	73
〈그림 4-2〉 위원회(council)와 소위(committee) 간의 관계 .....	83
〈그림 4-3〉 검토 소위 위원의 사업 계획서 평가 .....	84
〈그림 4-4〉 사업 지원서 내 예산 요구서(Cost Proposal) .....	85
〈그림 4-5〉 캘리포니아 발달장애 위원회 주민 만족 설문결과 .....	86
〈그림 4-6〉 Richland County, SC의 역사유적보존사업 보조금 운영절차 .....	90
〈그림 4-7〉 보조금 집행절차 .....	95
〈그림 4-8〉 후쿠오카시 보조금 공모화 .....	96
〈그림 4-9〉 공동사업제안제도의 흐름 .....	97
〈그림 4-10〉 보조금의 종료시기 설정 .....	101
〈그림 4-11〉 무나카타시 보조금 재검토 위원회 평가표 .....	106
〈그림 4-12〉 무나카타시 보조금 심사항목 및 과정 .....	108
〈그림 5-1〉 전라북도 지방 보조금 지원 표지판 예시 .....	120
〈그림 5-2〉 여수시 시민 평가단 운영 흐름도 .....	125



# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

지방보조금은 지방자치단체가 민간 등이 자율적으로 수행하는 사업에 대해 개인 또는 단체 등에 지원하거나, 시·도가 정책상 또는 재정사정상 특히 필요하다고 인정할 때 시·군·구에 지원하는 재정상의 원조를 의미한다(지방재정법 제17조, 제23조). 이러한 지방보조금은 지방자치단체 내의 사회적 수요를 충족시키기 위한 공공프로그램을 공급하는 데 있어서 독창적이고 효율적인 민간의 역량을 활용하기 위해 지원되는 재원으로서 공공부문과 민간부문 간의 자율적 연계기능을 바탕으로 하고 있다. 또한 지역의 특수성을 반영하는 행정운동을 유지하는 수단이라는 점에서 지방자치단체의 분권적 경향이 잘 드러나는 재원이라고 할 수 있다(이삼주, 2015).

이처럼 지방보조금 제도는 민간부문과의 연계를 통해 지방자치단체 내의 다양한 영역에서 순기능을 나타내는 중요한 제도이지만, 매년 보조금의 규모가 급격히 증가<sup>1)</sup>하면서 각종 언론 등을 통해 부정수급 및 예산낭비 등의 문제가 지속적으로 지적되어왔다(이우종, 2015). 지방보조금의 방만한 운영은 공공재원의 낭비, 지방보조사업에 대한 신뢰성 상실, 가용재원의 누수 등을 야기하여 지방자치단체의 정책 효과성 및 효율성 제고와 재정건전성 확보에 큰 장애요인으로 작용하고 있다. 따라서 지방보조금의 부정수급 방지 및 효율적 운영을 위한 제도적 개선을 통해, 지방보조금의 순기능을 강화하고 열악한 지방자치단체의 재정건전성을 제고하려는 노력이 절실히 필요한 상황이다.

이와 같은 사회적 공감대를 바탕으로 행정자치부는 2014년 5월 28일 지방재정법 개정(2015.1.1. 시행)을 통해 그동안 각 지방자치단체 조례 등을 통해 자율적으로 운영하였던 지방보조금의 예산편성, 수행 및 관리, 성과평가 등을 법제화 하였다. 이에 따라 법령 및 조례에 근거가 없는 보조금 지원의 통제, 지방보조금심의위원회의 신설을 통한 심의 강화, 보조금에 대한 주기적 성과평가 실시 등 각 지방자치단체의 지방보조금 관리에 대한 기준이 보다 강화되어 고질적인 보조금 부정수급 및 방만한 운영행태의 개선이 기대되고 있다.

그럼에도 불구하고 개정 지방재정법 시행 1년이 지난 지금, 세부적인 관리체계의 미비로 각 지방자치단체에서는 여전히 상당수의 지방보조금이 관행적으로 운영되고 있으며,

1) 최근 민간보조금은 당초예산 기준 12조 8천억 원(2011년)→17조 2천억 원(2015년)으로 가파르게 증가하고 있다(이우종, 2015).

지방보조금 관리 효율화에 대한 각 사업부서와 보조금 수급 기관 및 단체의 인식 또한 매우 저조한 실정이다. 수원시 역시 지방보조금 심의위원회 설치·운영 및 평가지표 개선 등을 통해 지방보조사업의 효율화를 꾀하고 있으나 여전히 유사 중복적이고 비효율적인 사업에 반복적으로 예산이 배분되고 있어 근본적인 구조조정이 필요하다는 평가를 받고 있다. 따라서 수원시를 비롯한 각 지방자치단체의 지방보조금 운용의 성과를 제고하기 위해서는 무엇보다도 지방보조금 예산편성, 지원 대상 및 사업자 선정, 사업 수행 및 정산 등 전 과정을 포괄하는 보조사업 관리체계의 합리적 개선이 필요하다. 그러나 최근 국고보조금 부정수급 및 비효율 근절을 위한 중앙정부의 대책마련 및 국고보조금의 관리체계 개선과 관련한 연구들이 주목받고 있는 것과는 달리, 지방보조금 관리에 대한 관심과 연구는 그간 매우 미진했다고 할 수 있다.

따라서 본 연구는 수원시의 사례를 중심으로 지방보조금 관리의 현황 및 문제점을 진단하고 지방보조금의 효율적, 효과적인 관리체계의 확립을 위한 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로 지방보조금 예산편성, 사업선정 및 교부, 집행, 사후관리 등 보조사업 전 과정에 대한 부적정 수급 및 비효율적 운영의 문제를 살피고, 국내외 보조금 관리 개선사례에 대한 검토를 바탕으로 지방보조금을 보다 합리적으로 관리·운영할 수 있는 기준과 절차를 모색해보도록 한다. 이러한 지방보조금 관리체계의 개선은 지방보조금에 대한 투명성과 효율성을 제고함으로써 지방보조사업에 대한 신뢰성과 효과성을 확보하고, 불필요한 부문에 대한 재정누수 방지를 통해 지방자치단체 재정건전성 강화에 기여할 것으로 사료된다.

본 연구의 목적을 위해 제1장 서론에 이은 제2장에서는 보조금 및 지방보조금에 관한 이론적 논의 및 선행연구를 검토하고, 제3장에서는 수원시를 중심으로 지방보조금 관리체계의 현황 및 문제점에 대한 분석을 실시하도록 한다. 다음으로 제4장과 5장에서는 국내외 보조금 관리체계 개선사례에 대한 검토를 통해 지방보조금 관리체계 개선에의 함의를 도출하며, 제 6장에서는 분석결과를 종합하여 수원시를 비롯한 지방자치단체의 지방보조금 관리체계에 대한 합리적인 개선방안을 제시해보도록 한다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 지방보조금에 대한 이론적 논의와 현황 및 쟁점에 대한 검토를 실시하고 수원시를 중심으로 지방보조금 운용·관리상의 문제점을 도출하며, 국내외 보조금 관리체계 개선사례에 대한 분석을 바탕으로 현재 지방보조금 관리체계상의 문제점을 합리적으로 개선할 수 있는 방안을 모색하는 것을 내용적 범위로 한다.

본 연구의 주요 연구방법은 문헌연구, 사례연구(case study), 전문가 인터뷰이다. 먼저 지방보조금에 대한 연구논문 및 보고서, 법률 및 조례, 현황 및 보도자료 등을 토대로 문헌조사를 실시하여 지방보조금에 대한 이론적 배경, 현황 및 쟁점을 검토한다. 다음으로 지방보조금에 대한 이해를 토대로 수원시 지방보조금 현황 및 문제점에 대한 분석을 실시한다. 수원시 지방보조금의 현황 및 문제점 검토는 지방보조금 관련 실증데이터 분석 및 전문가(담당자 및 관계 공무원, 지방보조금심의위원, 관련 전문가 등) 심층인터뷰를 바탕으로 실시한다.

지방보조금 관리체계 개선에 대한 함의를 도출하기 위해서 국내외 보조금 관리체계 개선 사례를 검토한다. 구체적으로 해외사례로는 우리나라보다 먼저 지방보조금 관리제도 개선의 필요성을 인식하고 적극 추진해온 미국과 일본의 보조금 관리체계 개혁 및 운영 사례를 비교분석한다. 미국의 보조금 체계는 우리나라와 상이한 측면이 있으나 최근까지 국고보조금에 대한 관리개혁이 OMB 등에 의해 지속적으로 추진되어 왔으며, 그 연장선상에서 지방보조금 관리체계 개선에 대한 관심도 증가해왔다. 특히 보조금의 다양한 성격에 따라 상이한 지방보조금 관리체계가 수립되어 있어 그간 미비했던 지방보조금 관리체계를 새로이 설계, 운영해야 하는 우리나라 각 지방자치단체에 주는 시사점이 있을 것으로 사료된다. 일본의 경우는 우리나라와 유사한 보조금 체계를 가지고 있으면서 역시 유사한 관리체계상의 문제점을 드러내고 있는바 이러한 문제점을 극복하기 위해 보조금 개혁과 관리체계 개선을 추진해온 일본 지방자치단체의 사례 역시 우리나라 지방보조금 관리체계 개선에 주는 함의가 있을 것으로 판단된다.

국내사례로는 지방보조사업 관리개선 추진에 앞서 실시된 국고보조사업 관리체계 개혁 추진사례와 지방보조금 관리에 관한 법령개정 이전부터 지방보조금 관리 효율화를 선도적으로 추진하고 있는 자치단체의 지방보조금 관리체계 개선사례(전라북도, 창원시 및 기타 자치단체)를 살펴보도록 한다. 이와 같은 연구범위와 방법을 바탕으로 수원시를 비롯한 지방자치단체의 지방보조금 관리체계의 각 단계별 문제점을 도출하고 이를 개선할 수 있는 실효성 있는 정책제언을 실시해 보도록 한다.



## 제2장 이론적 배경

본장에서는 지방보조금의 관리체계 개선에 대한 구체적 분석에 앞서 지방보조금과 관련한 이론적 논의를 진행한다. 먼저 일반적인 보조금의 의의와 특성을 살펴본다. 두 번째로는 보다 구체적으로 지방보조금의 내용과 쟁점을 검토한다. 마지막으로 보조금의 관리적 특성에 대한 논의와 이에 관한 선행연구를 검토하고 이를 지방보조금의 맥락에 도입하여 효과적인 지방보조금 관리체계 구축을 위한 분석틀을 제시하고자 한다.

### 제1절 보조금의 의의와 특성

#### 1. 보조금의 개념

보조금에 대한 개념은 학술적으로 다양하고 광범위하게 정의되고 있으며, 실질적으로는 각 법률에 의해 개별적으로 정의되고 있다. 이는 보조금의 역사가 오래된 만큼 여러 가지 형식으로 활용되어 왔기 때문에 이를 아우르는 하나의 개념으로 정의하는 데 어려움이 존재하기 때문이다. 일반적으로 보조금은 정부가 지원을 함으로써 소비자 가격을 특정수준 이하로 유지하거나 생산자 가격을 어느 특정한 수준으로 유지시키기 위해서 현금을 지원하는 모든 형태를 말한다(Schwartz&Clements, 1999; 권오성·박민정, 2009). 법적·제도적 측면에서, 보조금은 ‘자금지원행정’ 또는 ‘교부지원행정’의 행정수단을 통칭하는 포괄적인 개념에서부터 반대급부를 요구하지 않고 정부가 개인 또는 기업에게 일정한 금전을 지원하는 행정수단이라는 협의의 개념에 이르기까지 다양하게 쓰이고 있다.

학술적 측면에서 보조금의 대한 정의는 보다 다양하게 시도되어 왔다. Myers(2001)는 정부가 경제 및 사회 전반에 걸쳐서 도움이 되는 활동을 촉진시키기 위해서 경제, 제도, 산업, 그리고 개인의 영역까지 정부의 지원을 확대한 형태라고 하였다(Myers & Kent, 2001, 권오성·박민정, 2009) Salamon(2002)은 보조금이란 정부가 단체 또는 개인에 주는 금전적 지원이라고 정의한다. 이러한 측면에서 볼 때 보조금은 어떤 행위를 촉진 또는 장려하기 위한 목적을 가진 정부의 지원이며, 아주 구조적이지만 동시에 보조금을 교부하는 자와 교부받는 자 간의 관계가 긴밀하지는 않은 특징을 보인다. 즉 다시 말해 보조금은 그에 대응하는 반대급부를 고려하지 않는 것이다.

한편 OECD에서는 보조금을 “소비자에게 시장수준 이하의 가격을 유지시키거나 생산자에게 시장수준 이상의 가격을 유지하도록 지원하는 소비자 혹은 생산자의 비용을 감소

시키는 관련 조치”라고 정의하였다(이현우, 2010). WTO의 보조금 협정에서도 보조금이란 “정부 또는 공공기관의 재정적 기여(financial contribution by government or nay public body)에 의해 수혜자에게 혜택이 발생(a benefit is thereby conferred)”하는 것이라고 하였다. 이와 같은 개념을 바탕으로 보조금의 기본요소는 수단으로서 재정적 지원, 주체로서 정부 또는 공공기관에 의해서 지원, 그리고 결과로서 지원으로 인한 혜택의 발생여부이다(이현우, 2010).

각 국의 보조금 정의를 살펴보면 다음과 같다(김지영, 2013). 프랑스는 보조금을 “공적 주체가 의도하지 않았으며 책임을 부담하지 않는 활동에 대해 지급하는 재정적 원조”이며 여기서 “재정적 원조는 공적주체의 재화 및 서비스의 직접적인 취득에 대한 대가여서는 안 된다”라고 규정하고 있다. 독일은 “기업이나 개인에 대해 일회적 또는 지속적으로 구매력이나 자산을 이전하되, 시장에서 통용되는 온전한 대응을 전제로 하지 않고 다만 수혜자의 특정한 태도를 기대하는 급부이며, 그 실행에 있어 공공기관과 수혜자 사이에 규칙적으로 공법적 보조금 관계가 형성되는 급부를 의미 한다”고 한다. 일본의 부담금 보조 및 교부금은 지방자치단체가 민간단체 또는 개인을 대상으로 지급할 수 있으며, 공익상 필요가 있다고 인정되었을 때 반대급부를 수반하지 않는 형태로 지급하도록 규정(지방자치법 시행규칙 제 15조 제 1항 제 2호)하고 있다(한창완, 2015). 이러한 정의를 살펴보면 보조금은 첫째로 보조금 지급의 주체가 공법상의 주체 즉, 정부 또는 지방자치단체임을 알 수 있다. 둘째, 반대급부 없이 다른 공법상 주체 또는 사적주체에게 지급되는 금전적 급부라는 것이다. 정부가 보조금을 지급하는 것에 대한 반대급부는 금전적인 것이 아닌 ‘공익의 목적’ 혹은 ‘공공의 이익’을 말한다는 것이다(김지영, 2013).

우리나라의 법률에서도 이와 유사한 정의를 채택하고 있다. 「보조금 관리에 관한 법률」에 따르면 보조금이란 국가<sup>2)</sup>가 이를 조성하거나 재정상의 원조하기 위해서 교부하는 보조금, 부담금, 그리고 그 밖의 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로 대통령령으로 정하는 것을 말한다. 이 때 보조금의 교부대상이 되는 사무 또는 사업을 보조 사업이라고 한다. 부담금이란 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의해서 처리해야 할 사무로 국가와 자치단체 상호간에 이해관계가 있는 경우에, 원활한 사무 처리를 위하여 국가가 부담하는 경비(지방재정법 21조)를 말한다.<sup>3)</sup>

2) 여기서 국가란 「국가재정법」 별표 2에 규정된 법률에 따라 설치된 기금을 관리·운영하는 자를 말한다.

3) 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제6조 (중앙관서의 장의 보조금의 예산요구) ① 중앙관서의 장은 보조사업을 수행하고자하는 자로부터 신청 받은 보조금의 내역 및 금액을 조정하여 기획재정부장관에게 보조금의 예산요구를 하여야 한다. 이 경우 제5조의 규정에 의한 보조사업

이와 같은 논의들을 종합해 볼 때, 보조금은 정부가 공익에 기반한 특정 행위를 촉진 또는 장려하기 위한 목적으로 개인이나 단체에게 지급하는 지원금이라고 정의할 수 있다.

## 2. 보조금의 성격

보조금은 정부가 다양한 분야에서 활용하는 가장 보편적인 행정수단이다. 행정수단에는 보조금, 민간위탁, 바우처, 규제, 공공정보 제공 등 다양한 형태가 존재한다. 행정수단은 직접성(Directness), 자동성(Automaticity) 강제성(Coerciveness), 그리고 가시성(Visibility)을 기준으로 분류될 수 있다(Salamon, 2002). 이러한 기준으로 보조금을 다른 수단과 비교했을 때, 보조금은 상대적으로 간접적이며, 비강제적이며 상당히 높은 수준의 자동성이 있지만 가시성은 중간정도라고 평가할 수 있다. 보조금은 정부가 공공서비스를 제공하는 가장 기본적인 간접적 정책수단으로 평가받고 있으며 오랜 기간 동안 교육에서부터 복지까지 다양한 분야에서 중앙정부가 지방정부를 원조하는 방법으로 활용되어 왔다. 대부분의 보조금 사업들은 수급자에게 높은 재량권을 이양하고 있으며, 새로운 조직을 창출하기 보다는 존재하는 행정 체제 내에서 실시할 수 있기 때문에 자동성이 높다고 할 수 있다. 강제성은 개인이 집단의 행태를 권장하거나 제지할 수 있는 정도를 의미하는데 보조금은 수급자에 대한 결정이 자발적으로 이루어지기 때문에 이러한 측면에서 비강제적이라고 평가된다.

보조금에 대한 실무적 정의를 분명하게 하기는 어렵기 때문에 보조금에 대한 기준을 정립하기 위한 노력에도 불구하고 그 용어의 사용도 기관마다 상이하다. 그럼에도 불구하고 일반적으로 보조금은 수급자 간의 경쟁을 통해 보다 효과적으로 구체적 정책목표를 달성할 수 있게 한다는 특징을 보인다. 보조금은 지속적으로 지원되지는 않지만 새로운 서비스 또는 정책분야를 촉진시키며 다른 유사한 정책이나 서비스로의 확산을 유인한다. 즉 정부는 특정 서비스를 일정기간 동안 장려하기 위해서 보조금을 지급하여, 그 기간 후에는 해당 지역의 지방자치단체가 자율적으로 운영하거나 민간분야에서 유사한 정책분야가 활성화 되도록 유도하는 것이다. 이외에도 보조금은 특정 정책이나 서비스에 대

---

의 경우에는 보조금의 예산계상신청이 없더라도 그 보조금의 예산요구를 할 수 있다. ② 제1항의 경우 지방자치단체에 대한 보조사업 중 대부분의 지방자치단체와 관련된 보조사업에 대하여는 지방자치단체별 내역 없이 총액으로 이를 요구할 수 있다. 제9조 (보조금의 대상사업·기준보조율등) 보조금이 지급되는 대상사업·경비의 종목·국고보조율 및 금액은 매년 예산으로 정한다. 다만, 지방자치단체에 대한 보조금에 있어서는 보조금이 지급되는 대상사업의 범위와 보조금의 예산계상신청 및 예산편성에 있어서 보조 사업별로 적용하는 기준이 되는 국고보조율(이하 "기준보조율"이라 한다)은 대통령령으로 정한다.

한 개혁을 추진할 때에도 활용되며 중앙정부와 지방자치단체 또는 지방자치단체 간의 다양한 협력관계를 구축하여 공동사업을 가능하도록 한다(Salamon, 2002).

그러나 최근 들어 보조금은 다른 수단에 비해서 더 강제적인 수단이라고 평가되는데 특정 보조금의 경우, 수급자가 이를 거부하는 것이 현실적으로 불가능한 상황이 발생하고 있기 때문이다. 또한 수단적 측면에서 보조금 사업의 가시성은 상당히 높은 편이다. 또한 보조금 사업을 실시하기 위해서 예산이 지급되며 예산 집행에 대해서는 그 기록 및 보고를 하도록 되어 있기 때문이다. 하지만 다른 한편에서는 많은 보조사업들이 국민에게 알려지지 않은 채 수행되는 경우가 많기 때문에 오히려 가시성이 낮다고 평가하기도 한다(Salamon, 2002).

앞서 언급한 바와 같이 보조금은 정책유인수단 혹은 정책순응수단으로서 경제활동 주체의 특정한 행위를 전제로 일정한 금전적 지원을 시행하는 것이다. 즉 수급자가 이와 같은 측면을 고려해서 스스로 행동을 하도록 정부가 유인하는 수단인 것이다(권오성·박민정, 2009). 대표적인 예로 환경규제 수단이 환경오염유발 기업에게 경제적 부담을 안겨주는 방식을 취한다면, 보조금 수단은 공해방지시설의 설치비나 공해처리비용 등을 지원하여 정책목표를 달성하는 것을 들 수 있다. 앞서 언급한 보조금은 제도적·수단적 특징과 함께 외부적 영향도 고려되어야 한다. 정치적으로는 보조금은 로그롤링(log rolling)에 의한 결과(Houthakker, 1972)이며 경제학적으로는 시장에서 자원이 효율적으로 배분되지 않을 때 시장의 오류를 수정하는 정부의 수단이다. 또한 생산측면에서는 비행기 산업과 같은 규모의 경제가 필요한 분야에 정부가 보조금을 지원하여 더 큰 수익을 창출할 수 있도록 촉진한다. 사회적으로는 저소득계층을 보호하고, 고용을 증진하며 소득 배분을 유도하는 기능을 수행한다(권오성·박민정, 2009).

### 3. 보조금의 유형

각 국가마다 다양한 형태의 보조금 제도를 실시하고 있기 때문에 보조금을 일정한 유형으로 정리할 수 없는 어려움이 있다. 보조금은 정부가 재정적 지원을 실시하고, 그 결과 실질적인 혜택이 발생하는 것을 특징으로 한다. 이러한 관점에서 볼 때, 보조금은 광의적으로 자금급여, 금융지원, 조세감면, 국유재산의 양여 및 대여, 공공구매 그리고 조세감면까지의 다양한 지급방식<sup>4)</sup>을 포함한다고 할 수 있다(권오성·박민정, 2009). 보조

4) 자금급여란 정부가 기업 또는 개인에게 특정 활동에 필요한 비용의 일부 또는 전부를 반대급부 없이 교부하는 것이다. 금융지원이란 정부가 기금과 같은 형식으로 민간 금융시장보다 유리한 조건을 융자하는 경우이다. 조세감면이란 정부가 조세부담의 일부 또는 전부를 면제하는 것

금은 재정적 지원에 대한 방식이 구체화되지 않기 때문에 다양한 방식이 가능하다. Beers & Moor (2001)는 보조금의 이행 형태를 바탕으로 보조금의 유형을 단순화하였다. 이들은 보조금을 예산상의 보조금, 자본이용 보조금, 비용 이하로 재화 및 용역을 제공하는 형태, 이전지출을 창출하는 행정수단 등으로 구분하였다. 예산상의 보조금에는 직접지출과 조세지출이 포함되며 자본비용보조금은 특혜대출, 대출보증 및 채무 면제 등이 포함된다.

협약적 개념의 보조금은 자금급여형태의 보조금만이 해당된다. 본 연구에서는 협약적 범위의 보조금을 대상으로 하며 협약적 범위에서 보조금을 유형화하고자 한다. Salamon(2002)은 보조금을 특별보조금 또는 조건부보조금(categorical grants), 포괄보조금(block grants), 그리고 일반보조금(general grants), 공식보조금(formula grant) 그리고 사업보조금(project grant)으로 유형화하였다. 특별보조금은 보조금을 교부하는 자가 이 보조금을 사용할 수 있는 아주 구체적인 목표를 지정하여 교부하는 것이다. 포괄보조금은 사회보장, 지역발전 등과 같이 어느 정도의 기능범위를 규정하고 지원하는 것이다. 그러나 구체적으로 어디에 사용하는지에 대한 재량권은 교부받은 자에게 부여한다. 일반보조금은 제약이 없이 사용할 수 있는 보조금이다. 보조금의 할당 방법과 기간의 정도에 따라 공식보조금(formula grant)과 사업보조금(project grant)로 구분한다. 사업보조금은 특정 기간 동안 특정 사업이나 서비스를 제공하는 경우이다. 예를 들어 연구 및 교육 보조금이나 장학금 등이 포함된다. Fisher(1996)는 보조금을 조건부보조금(Categorical Grants), 무조건보조금(General Grants)으로 크게 구분하고 배분방식, 지방비 대응, 지급액 제한에 따라 재유형화하고 있다.<sup>5)</sup> Canada(2002)는 미국 국고보조금을 특정보조금(Categorical Grants), 사업보조금(Project Grants), 포괄보조금(Block Grants), 공식보조금(Formula Grants), 그리고 지방비 부담 보조금(Matching Grants) 등으로 유형화하였다.

---

로 자금급여와 금융지원과 같은 적극적인 자금급여가 아닌 소극적 급여면제의 형태이다. 국유 재산의 양여 및 대여는 정부가 일정한 자금을 지원하지 않지만, 국공유재산을 무상으로 양여 또는 대여해줌으로써 특정 활동을 지원하는 제도이다(권오성·박민정, 2009).

5) Fisher(1996)의 보조금 유형에서 알 수 있듯이 보조금은 하나의 유형으로 분류할 수 없다. 동일한 보조금이라 할지라도 목적제한의 정도 및 배분방식 등에 따라 조건부보조금이면서 공식보조금일 수도 있고 일반보조금(General grants)이면서 공식보조금일 수도 있다.

〈표 2-1〉 미국 연방보조금 유형

유형	성격
특정 보조금 (Categorical Grants)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가가 지원할 수 있는 특정 프로그램을 위해 사용하도록 연방의회에서 법령으로 지정한 보조금이며 극히 제한적이고 구체적으로 규정된 활동에 지원됨</li> <li>- 배분방식은 공식(formula) 또는 각 기관(agency)의 판단에 의해 결정됨</li> <li>- 범주형 보조금은 프로그램 수와 배분액에 있어서 포괄 보조금(block grant)보다 규모가 큼</li> <li>- 2000년 기준 각 주 및 지방정부에 약 750개의 범주형 보조금 프로그램 지원</li> <li>- 예: American Battlefield Protection Grants and Flood Mitigation Assistance Grants</li> </ul>
사업 보조금 (Project Grants)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업보조금은 관리기관이 지정한 용도에 맞추어 고정된 기간 동안 특정 사업에 대한 지원서를 제출하고 사업자간 경쟁을 통해 교부되며 범주형 보조금(categorical grants)와 유사함</li> <li>- 모든 보조금 유형중 제일 제한적이고 구체적인 활동에 지원됨</li> <li>- 일반적으로 사업이 완료되면 회계 감사 과정을 거쳐야함</li> <li>- 예: Minority Business Development Grants and Wetlands Protection Development Grants.</li> </ul>
포괄 보조금 (Block Grants)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 포괄 보조금은 특별히 문제가 있는 지역이라기보다 공공 건강과 같은 넓은 범주의 사업에 분배되는 보조금임</li> <li>- 여러 개의 특정 보조금을 통폐합한 것으로 금액이 상대적으로 많고, 공식에 의하며 배분되며 보조사업자의 광범위한 재량권에 의해 운영되고 프로그램의 비용 대부분을 보전해 줌</li> <li>- ACIR(Advisory Commission on Intergovernmental Relations)은 포괄 보조금을 다음과 같이 설명하고 있음                         <ul style="list-style-type: none"> <li>· 광범위하게 정의된 기능분야에서 넓은 범위의 활동이 인정됨</li> <li>· 보조사업자가 문제영역을 스스로 정의하고, 프로그램을 구성하며, 자원을 분배하는데 실질적인 재량권을 가짐</li> <li>· 행정통제, 재정보고, 계획수립 기타 연방정부의 통제는 국가목적 달성을 위한 최소한의 범위에 국한됨</li> <li>· 연방공무원의 재량권을 최소화하고, 가장 확실성이 보장되는 방식으로 법에서 규정한 공식에 따라 연방보조금이 배분됨</li> </ul> </li> <li>- 예: Community Development Block Grant, Social Services Block Grant, and Temporary Assistance to Needy Families (TANF)</li> <li>※ 보조금 포괄 범위: 일반보조금) 포괄 보조금) 범주형 보조금) 사업보조금</li> </ul>
공식 보조금 (Formula Grants)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공식 보조금은 연방 정부 법령에 의한 수식에 의해 각 주와 지방자치 단체에 배분됨</li> <li>- 일반적으로 넓은 범위의 활동에 쓰임</li> <li>- 공식 보조금은 특별한 프로젝트가 아닌 지속적인(on-going) 활동에 쓰임</li> <li>- 분배 공식은 각 지역의 지역성에 따라 각각 다른 변수가 사용됨</li> <li>- 예: Bioterrorism Hospital Preparedness Program, School Renovation Grants</li> </ul>
지방비 부담 보조금 (Matching Grants)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연방보조금의 대부분은 사업의 비용을 보조사업자와 분담하는 것을 전제로 만들어졌기 때문에 사업비의 일정 부분을 보조사업자가 부담하도록 하는 경우가 있는데, 이러한 보조금을 매칭 보조금(Matching Grants)이라함</li> <li>- 범주형 보조금에서 주로 보이는 유형의 보조금으로 50:50, 75:25 등과 같이 매칭 비율이 사전에 법으로 정해진 보조비율고정 보조금(Close-ended Matching Grants)과 금액의 상한선을 정하지 않고 보조사업자끼리 경쟁에 의해 금액이 결정되는 보조비율변동 보조금(Open-ended Matching Grants), 그리고 이러한 매칭 조건 없이 사업비 전액을 국고에서 보조하는 정액보조금(Lump-sum Grants)이 있음</li> <li>- 예: Economic Adjustment Grant, the Federal-Aid Highway Program</li> </ul>

자료: Ben Canada, CRS Report for Congress, 2002, 김정훈(2008; 58)재인용

우리나라는 기획재정부 보조사업 운영평가단에서는 국제적으로 통용되는 분류체계와 우리나라의 실질적 제도를 고려하여 1)보조금 사용용도의 제한성 유무, 2)보조금 지출상 일정의 지방비부담 방식의 차이 3)보조금 규모의 제한성 여부 4)법적 근거와 경비부담 기준 5)보조율의 차등여부 6)보조금의 교부조건 7)보조금 시행주체 8)보조금의 신청여부 등에 따라서 구분하고 있다(기획재정부 보조사업운영평가단 2013: 최순영외, 2014).

〈표 2-2〉 보조금 구분 기준에 따른 보조금의 유형

구분기준	명칭	설명
보조금의 사용용도의 제한성 유무	특정보조금 (specific grants)	보조금의 사용용도가 구체적이고 세분화되어 있는 것 ex. 국고보조금
	일반보조금 (general grants)	보조금의 사용용도에 제한이 없는 일반재원, ex. 지방교부세
지방비 부담방식 기준	정률보조금 (matching grants)	지방자치단체가 지출하는 국고보조사업비의 일정비율의 금액을 국가가 보조하는 것. 현재 국보보조금의 원칙적인 지출형태
	정액보조금 (Lump-sum grants)	특정한 사무나 사업의 실시에 대하여 일정 금액의 보조금을 교부하는 것
정률보조금 규모에 대한 제한여부	개방형보조금 (open-ended grants)	중앙정부가 부담할 비중만을 결정하고 총액에 대한 제한이 없는 것으로 공공서비스의 공급에 필요한 비용의 일정비율을 보조하는 비용부담 보조금임 국가는 지방자치단체가 자기부담을 하는 한 어떤 공급수준이라도 보조금의 상한을 제한함이 없이 그 비용을 부담
	폐쇄형보조금 (closed-ended grants)	보조금총액에 대한 제한이 있음. 비용부담 보조금이지만 보조대상이 되는 지방공공서비스가 일정한 공급수준을 초과해서 과잉 공급되는 경우에는 일정수준이상의 공급에 대한 보조금을 교부하지 않거나 모든 보조금의 교부를 중단할 수 있음
보조율의 차등기준	일률보조금	모든 지방자치단체에 보조율을 적용하는 보조금
	차등보조금	지방자치단체의 재정력 또는 기타 특별한 필요성에 의해서 상이한 보조율을 적용하는 보조금
보조금의 교부조건	특정보조금 (specific grants)	보조금 교부 시 국가가 지방정부의 준수를 제시하는 교부조건이 있는 보조금
	포괄보조금 (block grants)	국가가 지방자치단체의 준수를 요구하는 교부조건이 포괄적으로 설정되어 있는 보조금. 총액과 빈도의 범위만 지정해주고 보조금을 총당할 경비의 세목, 수량, 단가는 지방자치단체의 재량에 맡김
보조금의 시행주체	직접보조금	국가로부터 교부된 보조금을 지방자치단체가 직접 집행하는 경우
	간접보조금	국가로부터 교부된 보조금이 지방자치단체를 통해서 민간(단체)이나 타 기관에 재교부되는 보조금
보조금의 신청여부에 따라	신청보조금	보조사업을 수행하려는 자가 보조하려는 자에게 관계법령 및 지침 등에 의해서 예산을 계상을 신청하고 이에 따라 받는 보조금
	무신청보조금	지방정부의 보조금 신청이 없더라도 재해발생 등의 사전에 예측하지 못한 사유로 보조금 교부가 불가피할 때
예산사용 항목에 따라	민간보조금	개인 또는 법인의 시설운영이나 운영자금을 지원하는 보조금
	경상보조금	인건비, 운영비, 여비, 용역비 등의 물건비성 경비에 대한 경상적 지원을 하는 보조금
	자본보조금	토지 매입비, 시설건축비, 자산취득 등의 자본적 경비를 지원하는 보조금

자료: 기획재정부 보조사업운영평가단(2013) 재편집

## 제2절 지방보조금의 개요

### 1. 지방보조금의 의의

#### 1) 지방보조금의 개념 및 유형

지방보조금이란 지방자치단체가 민간(개인 또는 단체) 등이 행하는 사무, 사업 또는 행사를 권장하기 위해서 교부하는 경비를 말한다. 다시 말해서 지방자치단체가 민간 등이 자율적으로 수행 하는 사업에 대해 개인 또는 단체 등에 지원하거나, 시도가 정책상 또는 재정사정상 특히 필요하다고 인정할 때 시군구에 지원하는 재정상의 원조를 의미한다(서정섭·이효, 2015). 지방재정법 제17조 제1항에 따르면 지방자치단체는 ①법률에 규정이 있는 경우, ②국고 보조 재원에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우, ③용도가 지정된 기부금의 경우, ④보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우와, 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조할 수 있도록 하고 있다. 또한 동법 제23조 제2항은 시·도는 정책상 필요하다고 인정 할 때 또는 시·군 및 자치구의 재정사정상 특히 필요하다고 인정될 때 예산의 범위에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다고 규정하고 있다.

지방보조사업은 「지방재정법」 제32조2에서 규정하고 있는 실정법상의 용어이며 보조금을 지출 또는 교부받는 사업 혹은 사무를 말한다. 지방보조금의 분류는 지방보조금 관리기준(행정자치부예규 제6호, 2015년 1월 1일 제정)에 따른다. 지방보조사업은 내용별로는 경상보조와 자본보조로 구분된다(서정섭·이효, 2015). 경상보조는 보조사업자의 경상적 사업경비의 지급을 위한 보조이며 자본보조는 보조사업자의 자본 형성을 위한 보조를 말한다. 지방보조사업은 대상별로 공공단체보조와 민간보조로 구분할 수 있다. 공공단체보조는 자치단체자본·경상보조, 예비군육성지원자본·경상보조, 교육기관에 대한 보조가 해당되며, 민간보조는 민간경상사업보조, 민간행사사업보조, 민간자본사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 사회복지시설법정운영비보조, 운수업계보조금이 포함된다(홍중현, 2015)

#### 2) 지방보조금의 특성

지방보조금은 지방자치단체를 운영하기 위한 주요재원의 하나로, 목적, 대상, 지출의 지속성, 행정기능 및 운영과정 등에서 다른 세출재원과 구분되는 특성을 지닌다(이삼주,

2015). 재원의 목적에 있어서 지방보조금은 지방자치단체 내 민간의 특정 활동을 직접적으로 육성 및 지원하기 위한 재원으로, 지자체의 사무 중 일부를 위탁, 대행시키는 경비인 민간위탁금과 대행사업비 등과 성격을 달리하며, 보상적 경비로서 의료 및 구료비, 보험금, 연금지급금, 이차보전금 등과도 차이가 있다. 대상적 측면에서 지방보조금이 지원하는 대상은 자치단체 내 민간부문의 개인 및 법인이므로 지역별 차별화와 함께 다양한 대상이 포함된다는 특징을 보인다. 지출의 지속성 측면에서 동 재원은 일단 지원을 받는 단체가 지속적으로 지원받으려는 경향을 보이고, 지원이 중단에 따라 사업을 유지할 수 없는 경우, 계속지원이 이루어진다는 측면에서 경직성 경비의 성격을 지니고 있다. 마지막으로 행정기능 및 운영적 측면에서 지방보조금은 지방자치단체장의 지역운영 철학이 담긴 재원으로 대상선정 및 육성방향에 대한 선택이 전적으로 지방자치단체에 달려있으며, 이 과정에서 자치단체장의 판단이 중요한 역할을 수행한다는 특징을 보인다. 따라서 지방보조금에서는 자치단체장의 신심성 행정경향이 강하게 나타날 수 있으며, 정치적 요인과 매우 밀접한 연관성을 보인다. 이러한 측면에서 지방보조금의 재정지출 관리를 엄격히 하고, 재원낭비 요인을 최소화하려는 경향이 나타나고 있다(이삼주, 2015).

### 3) 지방보조금 운영의 근거

지방보조금 운영의 법적근거는 「지방재정법」과 동법 시행령, 행정자치부의 「지방자치단체 예산편성 운영기준」(훈령)과 「지방자치단체 세출예산 집행기준」, 「지방보조금 관리기준」(예규)에서 찾을 수 있으며, 지방자치단체는 「보조금관리조례」를 제정·시행하고 있다. 지방보조금의 세입 및 세출에 대한 회계처리에 대한 규율은 1963년 「지방재정법」이 제정되기 이전인 1949년 「지방자치법」 132조에서 그 원형을 발견할 수 있다. 지방자치제도가 유명무실해진 제3-5공화국 당시에 도 지방보조사업에 대한 법적 규율이 존재했으며, 지방자치제가 본격적으로 실시된 1991년 이후, 지방보조금의 대상과 분야가 점차 확대됨에 따라 그 관리체계가 자치규범인 조례를 바탕으로 확립, 개선되어 왔다. 이후 행정자치부는 지방자치단체 보조금의 관리체계 강화의 필요성을 인식하고 2014년 5월 28일, ①법령상 명시적 근거가 있는 경우에 한한 지방보조금 운영비 지원, ②지방보조금 심의위원회 구성 및 민간중심 운영, ③지방보조사업 관리카드 작성 등 보조금 지원이력의 체계적 관리, ④보조사업자를 포함한 보조금 지원내역 정기 공시항목 포함, ⑤허위 또는 부정사용 환수 의무화 및 벌칙부과, ⑥보조금 성과평가 실시 및 3년 단위 일몰제 평가 등을 골자로 하는 지방재정법 개정을 실시하였다. 또한 그 시행을 구체화하기 위해 「지방보조금관리기준(행정자치부 예규 제6호, '15.1.1)」을 제정하여 이

를 바탕으로 지방보조금을 관리·운영 중에 있다.

## 2. 지방보조금의 관리

지방보조금은 「지방재정법」의 개정(14.5.28일 공포)을 통해 그간 각 지방자치단체의 조례와 「지방자치단체 예산편성 운영기준(행정자치부훈령)」 등으로 규정해 오던 예산의 편성, 보조사업의 수행 및 관리, 성과평가 등에 관한 기준이 법제화 되었다. 이에 따라 행정자치부 장관은 「지방재정법시행령」 제37조의2제3항 및 제37조의4제3항에 따라 지방자치단체의 장에게 지방보조금의 관리에 관한 기준을 통보할 수 있다. 현재 시행되고 있는 「지방보조금 관리기준(행자부 예규)」에 따르면, 지방보조금은 다음과 같은 5단계로 구성된다.

### 1) 지방보조금 예산편성 및 지원 대상 선정

「지방재정법」 제 32조의2에 지방보조금 예산편성에 관한 규정에 따르면, 지방보조금은 해당 보조사업의 성격, 보조사업자의 비용부담 능력 등을 고려하여 적절한 수준으로 책정한다. 지방보조금은 해당 지방자치단체의 사무와 관련한 사업비를 예산으로 편성할 수 있으며 법령에 명시적 근거가 없다면 운영비 목적으로 교부할 수 없다. 지방보조금 예산은 “지방보조금심의위원회의”의 심의를 받아야하는데 해당 위원회는 예산편성 일정 등의 여건을 고려하여 보조금 과목별·사업별 규모, 공모대상 보조금 규모, 보조사업 유형별 재원분담 기준 등을 주로 심사한다. 또한 지방보조금의 예산은 「지방자치단체 예산편성 운영기준(행정자치부 훈령)」에 의한 총한도액 범위 내에서 예산 편성이 가능하다.

지방보조사업을 지원할 수 있는 대상은 「지방재정법」 제 17조와 제 23조의 규정에 따른다. 지방보조금의 지원대상은 민간보조와 공공단체보조로 구분할 수 있다. 민간보조의 경우에는 법률에 규정이 있는 경우, 국고보조재원에 의하여 국가가 지정한 경우, 용도가 지정된 경우, 보조금 지출에 관한 근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우로서 자치단체가 권장하는 사업을 위해서 필요하다고 인정되는 경우이다. 이 때 ‘국고보조재원에 의하여 국가가 지정한 경우’는 국고보조금을 말하고, ‘용도가 지정된 경우’는 기부와 보조를 병렬적으로 규율하고 있다는 점에서 지방보조금의 논의 대상이라고 할 수 없다(홍중현, 2015). 따라서 지방자치단체가 자율적으로 선정할 수 있는 지방보조금은 법률에 규정되어 있거나 각 자치단체에서 조례에 규정되어 있는 경우라고 할 수 있다.

## 2) 지방보조사업자 선정 및 교부

지방보조사업의 공모 및 사업자 선정 절차는 다음과 같다. 각 지방자치단체에서 사업공고를 발표하면(사업공모) 보조사업자들은 사업공고에서 정한 사업계획서를 작성하여 신청한다(사업신청). 신청이 이루어지면 지방자치단체는 제출된 사업계획서를 지방보조금심의 위원회에 상정하고 위원회의 심의를 거쳐 보조사업자를 선정한다(심사 및 보조사업자 선정). 선정된 보조사업자는 최종 사업계획서를 첨부하여 보조금 교부신청을 한다(보조금 교부신청). 지방자치단체는 해당 사업에 대해 지방보조사업관리 카드를 등록하고 보조금 사업을 관리한다(보조사업 관리카드 등록).



〈그림 2-1〉 지방보조사업의 공모 및 사업자 선정과정

보조사업자가 제출하는 사업계획서는 사업개요, 신청자의 자산과 부채, 보조사업 수행 계획, 교부신청 금액과 그 산출기초 등이 포함되어 있다. 보조사업자는 ‘보조사업 관리카드’를 작성하여 해당 자치단체장에게 제출하면 지방자치단체장은 ‘지방 보조사업자 관리카드’를 기초로 e-호조에 등록하여 3년간 관리하게 되고 이를 근거로 성과평가를 실시한다.

사업신청자는 보조사업자로 선정된 이후 사업계획서와 함께 교부신청서를 작성하여 제출한다. 지자체는 지방재정법 32조에 의해서 지방보조금이 중복 교부되거나 부적격자에게 교부되지 않도록 지원이력 등을 검토한다(홍중현, 2015). 또한 지방보조금을 관리하기 위해서 1개 사업에 1개 통장을 개설하였는지 예금주 명의를 확인한 후 지방보조금을 교부한다.

## 3) 지방보조사업의 수행

「지방재정법」 제32조의4 제 1항을 보면 보조사업의 의무를 규정하고 있다. 지방보조사업자는 법령과 지방보조금 교부 결정의 내용에 따라 선량한 관리자의 주의로 성실하게 지방보조사업을 수행해야 하며 무엇보다 해당 지방보조금을 다른 용도로 사용할 수 없다. 지방보조사업자가 부득이 사업내용이나 예산 배분을 변경하려면 지방자치단체 장

의 승인을 받아야 한다. 또한 지방보조사업자는 그 지방보조사업을 다른 사업자에게 인계하거나 중단 또는 폐지하는 경우에도 지방자치단체 장의 승인을 받아야 한다. 또한 동법 제32조5에 따르면 지방보조사업자는 지방자치단체 장이 정하는 바에 따라 지방보조사업의 수행상황을 지방자치단체의 장에게 보고해야 한다. 지방자치단체 장은 지방보조사업자가 그 의무를 수행하지 않을 때에는 필요한 명령을 할 수 있으며 그 명령을 위반하였을 때에는 그 지방보조사업을 정지시킬 수 있다.

지방보조금의 투명한 회계처리를 위해서 지방보조사업자는 전용통장을 사용하고 보조금 결제 전용카드를 개설하여 지방보조금의 수입 및 지출을 명백히 구분하여 관리하여야 한다. 또한 보조사업자가 보조금으로 취득한 재산에 대해서는 장부를 비치하고 증감액과 현재액을 명백하게 관리해야 한다(홍종현 2015).

#### 4) 지방보조사업의 정산 및 중요재산의 관리

지방보조사업자는 사업을 완료 또는 폐지 승인을 받은 때, 회계연도가 끝났을 때에는 그 보조사업의 실적보고서를 작성하여 자치단체장에게 제출하여야 한다(지방재정법 제32조의6). 교부된 보조금과 이에 따라 발생한 이자를 포함한 금액이 보조 사업을 확정된 금액을 초과한 경우에는 그 초과액에 대해 반환해야 한다(지방재정법 제32조의8). 또한 보조금으로 구매한 중요재산은 현재액과 증감액을 기록하고, 해당 보조사업 관련 서류를 첨부하여 반기별로 해당 지방자치단체장에게 보고하여야 하며 보조금에 의해 발생한 재산은 사업을 완료한 후에도 지방자치단체장의 승인 없이 임의로 처분할 수 없다. 지방보조사업의 제재와 관련하여서는 지방보조사업의 수행이 곤란하거나 법령 등을 위반한 경우 보조금 교부결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있으며, 법령 위반 등에 따른 보조금 교부제한, 부정 지방보조 사업자 등에 대한 벌칙 및 벌칙에 해당되는 행위를 한 지방보조사업 법인 대표자 등에 대한 양벌 규정이 존재한다. 특히 개인 또는 단체 등 민간에 대한 지방보조금 교부 결정 시 지방보조사업자로부터 보조금 청렴 사용서약서 작성 및 제출을 의무화하고 있다.

#### 5) 지방보조사업의 운영평가

「지방재정법」 제5조에 따르면 지방자치단체의 주요 재정사업에 대한 성과평가를 하도록 명시되어 있다. 동법 제32조7에서 지방자치단체의 장은 지방보조사업에 대하여 매년 성과평가를 실시하고 특별한 사유가 없으면 그 평가결과를 예산편성에 반영해야 한다고 명시하고 있다. 지속적으로 수행되고 있는 지방보조사업에 대해서는 3년마다 유지 필

요성을 평가하고 지방보조심의위원회의 심의를 거쳐 그 평가결과에 따라 필요한 조치를 해야 한다.

지방보조사업의 평가대상은 민간보조사업과 자치단체 보조사업이며, 평가기준은 사업 계획, 사업관리, 사업성과 등 3개 분야로 구분하여 실시한다. 각 평가기준의 세부기준과 배점을 정리하면 다음과 같다.

〈표 2-3〉 지방보조사업 평가표

분야	운 영 내 용	배점
사업계획 (15)	1-1. 다른 보조사업과 불필요하게 유사중복되지 않는가?	10
	1-2. 보조사업자의 사업계획이 효율적이고 적절한가?	5
사업관리 (25)	2-1. 보조사업자가 사업추진상태를 주기적으로 관리하고, 사업 추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?	5
	2-2. 사업이 계획대로 집행되었는가? ※ 예산집행률, 기타 집행실적 등을 감안	15
	2-3. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?	5
	2-4. 보조금의 집행과정에서 예산을 낭비한 사실이 있는가?	-20
사업성과 (60)	3-1. 계획된 성과를 달성하였는가?	40
	3-2. 계속 지원할 필요성이 인정되는가?	20
사업 평가 총점		100

성과평가의 절차는 성과평가 기준을 수립(3월경), 전년도 보조사업에 대한 성과평가 대상 선정 및 평가실시(5월경), 다음연도 예산 반영(11월경)의 순서를 따른다. 평가점수가 미흡한 경우에는 보조사업 예산 지원을 중단할 수 있으며, 대상 사업별 성과평가 결과는 자치단체 홈페이지에 총괄하여 공개하도록 하고 있다.

### 3. 지방보조금의 현황 및 문제점

지방보조금의 관리제도는 지방재정법과 지방재정법 시행령에서 예산의 편성 및 심의, 지방보조사업의 집행, 그리고 사업평가 등에 대해 일반적으로 규정하고 있다. 지방보조금은 지방자치단체의 경우 조례로 자율적으로 운영되어 그 규모가 2012년에 12.8조에서 2014년 17.1조로 증가하였지만 그에 대한 관리체계가 미비하여 보조금 부정수급, 횡령 및 편취 등 보조사업자 선정 및 운영상의 문제가 지속적으로 지적되어왔다(행정자치부, 보도자료, 2014.12.10.)<sup>6)</sup>.

6) 국민권익위원회에 신고된 지방보조금 부정사용의 사례를 살펴보면 사업자 심의절차를 생략하고 군수의 친형이 대표로 있는 법인을 사업자로 선정하여 보조금 5억 원을 지급하거나, 사회단

다음 <표 2-4>에서 2011년부터 2015년까지 지방자치단체의 민간이전 보조금 증가율을 살펴보면, 2012년에 10.7%, 2013년에 10.8%이었지만 2014년에는 8.3%, 2015년 0.7%로 감소하고 있지만 여전히 보조금은 전년도 대비 증가하고 있다고 할 수 있다. 예산과목별로는 2015년 기준, 사회복지시설 법정운영비보조가 47,440억 원(27.6%)으로 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 다음으로 사회복지사업보조와 민간자본사업보조가 각각 44,059억 원(25.7%), 42,689억 원(24.9%)으로 높게 나타나 3개 유형이 전체 지방보조금의 약 80%를 차지하는 것으로 나타났다(서정섭·이효, 2015). 반면에 민간경상사업보조는 17.3%, 민간행사사업보조는 3.2%, 민간단체 법정운영비보조는 1.3% 수준인 것으로 나타났다(서정섭·이효, 2015).

<표 2-4> 민간이전 보조금 예산 추이

(단위: 억 원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015
총세출예산	1,854,670	1,989,118	2,055,219	2,203,359	2,339,517
보조금예산	128,397	142,191	157,494	170,516	171,672
전년도대비 증가율	-	10.7%	10.8%	8.3%	0.7%

주: 일반회계+특별회계 당초 예산기준

자료: 서정섭·이효(2015:24) 재인용

앞서 언급한 바와 같이 지방보조금의 증가에 따라 지방보조금 관리에 다양한 문제점이 나타나고 있다. 먼저 지방보조금의 유형은 민간경상사업보조, 민간행사사업보조, 민간자본사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 사회복지시설법정운영비보조, 로 구분되고 있는데 이들 유형간 구분기준이 모호하여 재량적인 예산편성이 가능한 문제가 있다. 특히 민간경상보조가 다른 유형의 지방보조금과 구분이 어려운 측면이 존재하는데 실제 민간행사보조, 민간자본사업, 사회복지사업보조 성격의 예산들이 목적과 달리 민간경상보조로 편성되는 사례가 빈번하다(이삼주, 2015).

둘째, 지방보조금 예산편성에 있어 운영비 지원 목적으로 변칙적 예산편성을 실시하거나 사업비 편성 원칙을 위반한 포괄적 예산편성, 자치단체 주관 행사경비를 민간행사보조금으로 변칙 편성하는 등 예산편성 기준에 벗어난 관행적 보조금 예산편성이 이루어지

체보조금을 지원받아 운영하면서 물품 구입비를 과다 계상하거나 물품을 구매한 것처럼 속여 약 5천만 원을 횡령하였다(행정자치부, 보도자료, 2014.12.10.).

고 있는 문제가 있다(서정섭·이효 2015).

셋째, 보조금 관리 위반행위로 적발된 보조사업자가 유사사업의 수혜자로 재차 선정되는 등 보조사업자 이력과 같은 주요사항에 대한 체계적 관리가 부족하며, 수요조사 및 지방보조사업 운영평가를 제대로 실시하지 않은 채로 관례적, 반복적으로 보조금을 지원하여 보조금 부정수급 및 방만 운영 사례가 빈번하게 발생하고 있다. 또한 민선단체장에 대한 각종 단체의 보조금 지원요구와 같은 지역사회의 압력, 민관유착에 의한 선심성 보조금 지원 등에 의한 심각한 예산낭비 문제도 나타나고 있다(서정섭·이효 2015).

그 외, 지방보조금이 재정공시대상에는 포함되어 있지만 보조금 지원 총액규모 수준의 단순 정보만 제공하는 등 지원단체 등 세부지원 내역에 대한 정보공개가 미흡하여 외부의 모니터링이 어렵다는 점, 지방보조금 예산편성 총액한도 준수를 강제할 규정이 미비한 문제점 등이 존재한다.

이러한 관리상의 문제를 개선하기 위해서 행정자치부는 2015년 1월 「지방재정법」을 개정하고 지방보조금의 예산편성, 지원대상 및 사업자 선정, 사업수행 및 정산 등의 전 과정에 대한 합리적인 기준을 마련하는 한편 「지방보조금 관리기준(행정자치부 예규)」을 바탕으로 각 지방자치단체에서 조례를 제정하고 이에 근거하여 지방보조금을 철저히 관리·운영하도록 하고 있다.

### 제3절 보조금의 관리적 특성

보조금 제도에서 야기되는 문제점과 쟁점을 파악하고 보조금 관리에 대한 개선방안을 모색하기 위해서는 보조금의 관리적 측면의 특성을 이해할 필요가 있다. 이하에서는 먼저 보조금의 근본적인 성격을 위임자와 대리인 관계측면에서 이해하고 그로부터 파생되는 보조금의 관리특성에 대해 검토하도록 한다. 정부가 특정 행위를 촉진 또는 장려하기 위한 목적으로 개인이나 단체에게 지급하는 보조금의 운영적 특성은 위임자와 대리인 간 관계에 대한 이해를 바탕으로 설명가능하다. 이러한 관계는 대표적으로 주인-대리인 이론을 바탕으로 설명되어왔는데 이 이론은 기본적으로 당사자 간의 계약(거래)관계를 가정한다. 보조금제도를 통상적인 계약 관계라고 판단하기에는 한계가 있지만 보조금이 공모나 입찰과 같은 제한적 시장메커니즘을 가정한다는 점에서 주인-대리인 관계를 적용하여 그 특성을 살펴볼 수 있다(오윤섭·홍수완, 2015). 한편 이와 같은 주인-대리인 관계에서 파생되는 문제점을 해결하기 위한 대안적 이론으로서 청지기 이론은 또 다른 관점에서 위임자와 대리인의 관계를 제시하고 있다. 따라서 청지기 이론의 측면에서 보조금의 관리적 특성을 검토함으로써 보조금 관리제도 개선방향에 대한 함의를 모색할 수 있을 것이다.

다음으로 행정수단적인 측면에서 간접수단으로서 보조금의 관리적 특성을 검토할 필요가 있다. 현대 정부는 정책목표 달성을 위해 다양한 간접적 행정수단을 활용하고 있는데 대표적인 수단 중 하나가 보조금이다. 따라서 정부가 보조금 수단을 운영하는 기본원리와 간접적 수단을 관리하기 위한 핵심요소들을 바탕으로 보조금의 관리적 특성을 검토하고, 보조금 운영절차에 따른 세부적인 관리요소를 도출해 보도록 한다.

#### 1. 위임자와 대리인의 관계적 특성

##### 1) 주인-대리인의 정보 비대칭

주인-대리인 이론은 오늘날 경제학, 경영학, 정치학, 사회학, 조직학 등의 다양한 분야에 적용되고 있다(황혜신, 2005). 신공공관리적 행정개혁이 추진되면서 행정부문에서도 주인-대리인 관계를 바탕으로 한 다양한 제도가 실시되어왔으며 보조금의 운영원리 역시 이와 같은 주인-대리인 이론에 근거하고 있다. 기본적으로 주인-대리인관계에서 주인은 계약을 근거로 대리인으로 하여금 자신의 목표를 달성하고자 한다(Charles, 1986). 즉 주인-대리인의 관계는 주인이 대리인으로 하여금 자신의 이익과 관련된 행위를 그의 재량으로 해줄 것을 내용으로 하는 거래관계를 바탕으로 성립하며, 궁극적으로

그 결과는 주인에게 귀속된다(오윤섭·홍수완, 2015).

Mitnick(1993)은 주인-대리인 관계에서 대리인의 유형을 목표-지향적 대리인(ends-related use)과 수단-지향적 대리인(means-related use)로 나누었다. 어떤 목표를 달성하고자 하는 대리인을 사용하는 경우가 목표-지향적 대리인이다. 목표를 달성하기 위해서라기보다는 그 대리인을 사용하는 것 자체가 중요한 경우가 수단-지향적 대리인에 해당 된다<sup>7)</sup>.

주인-대리인이론의 핵심은 주인과 대리인 간에 즉 행위(behavior)와 결과(outcome) 간의 최적의 계약을 결정하는 것이다(Eisengardt, 1989). Eisengardt(1989)는 기본적으로 주인과 대리인 간의 목표가 동일하지 않다고 가정한다. 만약 주인이 계약과정에서 완벽한 정보를 가지고 있다면 주인은 대리인이 무엇을 하는지를 알기 때문에 대리인의 행위를 구매하면 된다. 즉 주인이 완벽한 정보를 가지고 있다면 행위계약을 하는 것이 더 효율적이다. 하지만 만약 주인이 대리인이 무엇을 할 지 정확하게 알지 못한다면 대리인은 자기이익을 추구할 것이다. 이처럼 대리인이 주인과 다른 목표를 가지고 있고 주인은 대리인이 적절하게 행동하는지를 판단할 수 없는 경우, 대리인문제가 발생하므로 주인은 성과기반의 계약을, 대리인은 행위기반의 계약을 선호하게 된다는 것이다. 이처럼 주인-대리인이론은 주인과 대리인의 목표가 다르고 주인이 대리인에 관한 정보를 완벽하게 알고 있는지 아닌지에 따라서 성과기반의 계약 또는 행위기반의 계약을 한다. 정부의 보조금 사업은 성과기반의 계약이라고 할 수 있으며 정보비대칭으로 인한 대리인 문제가 발생한다. 또한 Mitnick(1993)의 대리인 유형 중에는 목표지향적 대리인으로 볼 수 있다.

성과기반의 계약에서 발생하는 대리인문제는 주인과 대리인 간의 목표가 상이하고 정보량이 불균형(정보비대칭)하기 때문에 발생한다. 정보비대칭(information asymmetry)은 대리인의 숨겨진 정보(hidden-knowledge)와 숨겨진 행위(hidden action)를 주인이 알 수 없기 때문에 발생한다. 대리인의 숨겨진 정보로 인해서 주인은 역선택(adverse selection)의 가능성이 높으며 숨겨진 행위를 알 수 없기 때문에 대리인의 도덕적 해이(moral hazard)가 용인될 가능성이 높다(이준구, 1996). 역선택이란 주인이 계약 결정에

7) Mitnick(1993)은 목표지향적 대리인은 일차적 실체적 대리인(primary or substantive agency)으로 주인이 자신의 목표를 달성하기 위해서 반드시 필요한 존재이다. 반면, 수단-지향적 대리인은 부차적·절차적 대리인(secondary, procedural or by-product agency)으로 목표를 달성하기 위해서 반드시 필요한 것은 아니지만 그러한 대리인을 상징적으로 내세우거나 주인을 대신하여 책임을 지을 수 있는 완충적 역할이 필요한 경우이다. 즉 상징적 대리인(symbolic agency)으로 대리인의 활동자체가 중요한 것이 아니라 그러한 대리인을 두는 것 그 자체가 의미가 있다는 것이다. 예를 들어서 기업이 외부 감사인을 선임하는 것은 그 선임 자체가 그러한 이미지를 창출하여 기업에 유리하게 작용하게 때문이다. 보조금 제도의 대리인은 목표지향적인 대리인이라고 할 수 있다.

필요한 대리인의 정보의 완벽하기 알지 못할 때, 적격하지 않은 대리인과 계약을 결정하거나, 대리인의 능력보다 많은 예산이나 임금을 지급하는 것을 말한다. 도덕적 해이란 주인은 대리인의 숨겨진 행위 때문에 대리인의 행동을 완벽하게 감독·관찰할 수 없을 때, 대리인이 이를 악용하여 주인의 이익을 추구하기로 계약한 행위를 하지 않고 대리인 자신을 위한 행위를 하는 경우를 말한다. 역선택은 계약체결단계에서의 정보의 비대칭성(pre-contractual information asymmetry)이고, 도덕적 해이는 계약체결 후의 정보의 비대칭성(post-contractual information asymmetry)이다(이교용, 2003).

이와 같은 정보비대칭 등으로 나타나는 주인-대리인간의 문제를 보조금 제도의 각 운영단계에 적용해 보면 다음과 같다. 「예산편성 및 교부관리」 단계를 계약체결단계의 정보비대칭성으로 볼 수 있으며 「집행관리」와 「사후관리」는 계약체결후의 정보비대칭이라고 할 수 있다.

〈표 2-5〉 보조금제도와 주인-대리인의 문제

보조금절차 정보비대칭	예산편성 및 교부관리	집행관리	사후관리
감추어진 정보	역선택		
감추어진 행동		도덕적해이	도덕적해이

보다 구체적으로 황혜신(2005)과 오윤섭·홍수완(2015)은 이상에서 논의된 주인-대리인 이론을 바탕으로 각각 민간위탁 및 국고보조금의 운영단계별로 대리인 문제와 대응방안에 대해서 논의하고 있다. 황혜신(2005)에서는 운영과정을 계약체결과정, 계약내용, 감독시스템, 그리고 계약이행으로 구분하였으며 오윤섭·홍수완(2015)은 예산편성, 교부관리, 집행관리, 그리고 사업관리로 분류하였다. 본 연구에서는 지방보조사업의 운영절차를 바탕으로 예산편성 및 교부관리, 집행관리, 그리고 사후관리로 구분하였다. 이러한 논의를 보조금 제도에 적용시켜 보조금의 단계별로 발생하는 문제점을 정리하면 〈표2-6〉과 같다.

앞서 논의하였듯이 대리인이 의도적으로 감춘 정보 때문에 주인은 의사결정에 필요한 완벽한 정보를 얻을 수가 없으며 이때 발생하는 것이 역선택의 문제이다. 보조금과정에서 있어서 보조금사업자가 본인에게 유리한 정보만을 제공하고 불리한 정보를 숨겼을 경우 정부는 부적정한 사업을 선정하거나, 예산을 규모를 과다 또는 과소 편성을 하거나, 교부결정을 잘못하거나 교부조건을 미 이행하는 것을 간과할 수 있다. 또한 무엇보다 유사

중복적인 보조사업을 재선정하는 위험이 야기된다.

또한 주인은 대리인의 행위를 모든 알 수 없기 때문에 대리인은 주인의 목표를 달성하기 위한 행위를 하지 않고 스스로의 이익을 추구하는 도덕적해이가 발생할 수 있다. 이를 보조금 과정에 적용했을 때, 집행 및 사후관리 단계에서 목적 외 다른 용도로 사용하거나 집행관리 업무를 태만하게 하거나, 허위보고, 횡령, 정산 부실 등의 문제가 발생한다.

〈표 2-6〉 보조금 단계별 주인-대리인의 문제

보조금 절차	예산편성 및 교부관리	집행관리	사후관리
정보비대칭	감추어진 정보	감추어진 행동	감추어진 행동
대리인문제	역선택	도덕적해이	도덕적해이
보조금제도 상에서 발생하는 문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 부적정 사업 선정</li> <li>◆ 예산규모 과다· 과소 편성</li> <li>◆ 유사중복</li> <li>◆ 교부조건 설정의 부적정</li> <li>◆ 교부결정의 부적정</li> <li>◆ 교부조건 미 이행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 목적 외 사용</li> <li>◆ 임의변경</li> <li>◆ 사업 관련 규정 미 이행</li> <li>◆ 교부조건 미 이행</li> <li>◆ 집행관리업무 태만</li> <li>◆ 횡령 및 전용</li> <li>◆ 허위보고</li> <li>◆ 정산부실</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 평가 부실</li> <li>◆ 평가결과의 환류 부실</li> <li>◆ 자산관리의 부실</li> <li>◆ 보조사업 자신의 용도 외 사용</li> </ul>

자료: 황혜신(2005), 감사연구원(2015) 재편집

한편 이와 같이 계약체결 전부터 체결 후까지 대리인은 언제나 주인보다 많은 정보를 보유하고 있기 때문에 주인은 대리인과의 정보비대칭을 해결하기 위해 다양한 노력을 하고 있다. Zeckhauser와 Pratt(1985)는 정보비대칭을 해소하기 위해서 대리인의 능력과 성과에 대한 명성에 대한 의존하거나, 대리인 스스로가 자신의 정보를 주인에게 제공하는 방법(signaling), 대리인에게 차별화된 계약조건을 제시하고 그 중에서 선택하도록 하는 방법(screening), 다수의 대리인을 고용하여 대리인 간의 경쟁을 통해서 상호 통제 및 정보제공을 하도록 방법(multiple agents) 등을 제시하고 있다.(김다경·엄태호, 2014) 그러나 이러한 방안을 달성하기 위한 유인구조가 적절히 설계되어야 하는데 유인구조는 규제화(제도화)하거나 인센티브(성급금)를 제공하는 것이 대표적이다. 즉 주인-대리인 간 정보비대칭성을 해결하는 데 있어 양자 간 유인합치성(incentive compatibility)이 바탕이 되어야 한다는 것이다(이교용, 2003). 논의된 주인-대리인간 정보비대칭의 해소 방안들은 효과적인 지방보조금 관리 개선방안 마련에 근본적으로 고려해보아야 할 사항이라고 할 수 있다.

## 2) 주인-대리인의 목표 갈등

주인대리인 모형에서 가장 중요한 두 가지 요인은 정보비대칭(information asymmetry)과 목표 갈등(goal conflict)이다(Mitnick, 1975). 시장경제 체제에서 주인과 대리인은 명확한 목표 차이가 있다(Waterman & Meier, 1998). 주인과 대리인 간의 목표 갈등은 대리인에게 하나의 유인체제로 작동된다. 대리인은 주인과 목표가 상이하기 때문에 합리적 인간으로서 자신의 이익을 극대화하기 위한 노력을 할 수 밖에 없기 때문이다. 대리인은 가능한 많은 이윤을 추구하고 주인은 가능한 적은 돈을 지급하려고 한다. 하지만 정책적 맥락에서 살펴보면 주인과 대리인의 목표가 언제나 상충된다고 말하기 어렵다. 주인과 대리인은 특정 정책 목표를 함께 추구할 수도 있고 때로는 반대할 수도 있다는 것이다.

Waterman과 Meier(1998)은 정책적 맥락에서 주인-대리인 논의를 확장하고자 하였다. 정책적 맥락에서는 기존의 논의되고 있는 정보비대칭이나 목표 갈등이 언제나 적용되지 않고 때로는 주인이 더 많은 정보를 가지기도 하고 때로는 주인과 대리인이 공유된 목표를 추구하는 경우도 있기 때문이다. 또한 기존의 논의에서 말하는 정보(information)는 정책적 맥락에서는 해당 분야의 기술적 전문성(technical expertise)이라고 재설정하였다. 주인과 대리인의 기술적 전문성 정도(정보 수준)와 목표합치 정도를 기준으로 주인-대리인의 관계를 다음과 같이 유형화하였다.<sup>8)</sup>

〈표 2-7〉 주인-대리인의 관계 유형화

	목표 갈등	목표 일치
P/L-A/L	선전정치 (Bumper sticker politics)	신권정치 (Theocracy)
P/L-A/M	주도적 대리인(Principal agent)	일선 조직(Bottom line agency)
P/M-A/L	정실주의적 관계(Patronage system)	엘리트주의(Plato's republic)
P/M-A/M	옹호연합(Advocacy coalition)	정책하위시스템(Policy subsystems )

자료: Waterman&Meier(1998),188p 표2 재구성

P/L-A/L: 주인이 가진 정보량이 적고, 대리인이 가진 정보량도 적은 경우

P/L-A/M: 주인이 가진 정보량이 적고, 대리인이 가진 정보량은 많은 경우

P/M-A/L: 주인이 가진 정보량은 많고, 대리인이 가진 정보량은 적은 경우

P/M-A/M : 주인이 가진 정보량은 많고, 대리인이 가진 정보량도 많은 경우

8) 이 부분은 Waterman과 Meier(1998)의 연구를 요약한 것이다.

첫 번째는 주인과 대리인이 모두 가지고 있는 기술적 전문성이 적은 경우이다. 이때 서로의 목표가 상충되는 ‘선전 정치’, 서로의 목표가 일치하는 경우를 ‘신전 정치’라고 한다. 선전 정치 관계에서는 기술적 전문성(정보)은 중요하지 않고 정보가 있다고 하더라도 실질적으로 무시되는 경우가 많다. 다시 말해서 주인과 대리인이 가지고 있는 정보의 양과 질과는 무관하게 누구의 목표가 옳은지에 대한 정치적 논쟁만이 존재한다. 예를 들어 낙태정책, 인종차별정책, 그리고 재분배정책 등이 이에 해당될 가능성이 높다. 신권정치의 경우에는 윤리적·도덕적으로 동일한 목표를 공유하지만 이와 상이한 행태를 추구할 정보가 부족하기 때문에 대리인은 주인의 목표에 어떠한 질문 없이 따라 갈 수밖에 없는 경우이다. 예를 들어 범죄정책, 음주운전정책, 그리고 의약품규제와 같은 정책목표가 이에 해당된다.

두 번째는 주인이 가지고 있는 정보는 적지만 대리인은 상대적으로 많은 정보를 가지고 있는 경우이다. 이러한 상황에서 주인과 대리인의 목표가 상충되는 경우는 ‘주도적 대리인’ 관계이며 주인과 대리인의 목표가 동일할 경우는 ‘일선 조직’ 관계이다. 주도적 대리인 관계는 일반적으로 논의되고 있는 전형적인 주인-대리인 관계이다. 일선 조직 관계는 비록 대리인이 주인보다 많은 정보를 가지고 있지만 주인과 목표를 공유하고 있는 상황이다. 이러한 경우에 대리인은 명확한 목표와 함께 위임된 업무를 수행하고 있는 경우가 많다.

세 번째는 주인이 대리인보다 많은 정보를 가지고 있는 상황에서 주인과 대리인이 목표 갈등이 있는 경우를 정실주의적 관계라고 하며 이와 반대로 주인과 대리인이 목표를 공유할 경우 엘리트주의적 관계라고 한다. 정실주의적 관계에서는 주인이 보유한 정보를 바탕으로 대리인을 지배·통제하게 된다. 주인이 대부분의 정보를 독점하기 때문에 대리인이 주인에게 종속되는 것이다. 하지만 엘리트주의적 관계에서는 주인이 가지고 있는 정보를 바탕으로 목표를 설정하고 대리인은 한정된 재량권을 가지고 주인에 의해서 정해진 목표를 수행한다.

마지막으로 주인과 대리인이 모두 많은 정보를 가지고 있는 상황 하에서 목표 갈등이 있는 경우를 옹호연합 관계라고 하며 목표가 일치하는 경우를 정책하위시스템 관계라고 한다. 옹호연합관계에서는 주인과 대리인 중에서 어느 일방이 독점적인 기술적 전문성을 가지고 있지 않기 때문에 지속적으로 서로의 목표를 추구하고자 한다. 다시 말해서 주인과 대리인은 각자가 가진 정보를 바탕으로 각자의 목표를 위해서 경쟁적 관계가 형성되는 것이다. 이와 반대로 주인과 대리인이 모두 많은 정보를 가지고 있지만 목표를 공유하는 정책 하위 시스템적 관계이다. 이 경우에 주인은 대리인에 대한 신뢰를 바탕으로

위임을 하고 위임받은 대리인은 공유된 목표를 수행하는 것이다.

지방보조사업도 주인으로서 지방자치단체와 대리인으로서 지방보조사업자 간의 다양한 주인-대리인 관계가 발생할 수 있다. Waterman과 Meier(1998)의 논의를 지방보조사업에 적용하면 다음과 같이 구체화할 수 있다. 첫 번째, 지방보조사업은 각 지방자치단체의 상황에 따라서 다양한 보조 사업을 수행하고 있다. 때로는 타 지방자치단체에서는 운영하지 않는 사업을 할 때도 있고 타 지방자치단체보다 앞서 도입하는 사업도 있다. 이러한 경우는 주인과 대리인이 모두 기술적 전문성(정보)이 낮은 경우라고 할 수 있다. 이러한 상황 하에서 주인과 대리인의 목표가 상충될 경우에는 주인과 대리인은 보다 정치적 쟁점을 선점하는 즉 선전 정치에서 우위에 서고자 할 것이다. 주인과 대리인의 목표가 일치할 경우에는 주인의 도덕적·윤리적 정책 목표에 대리인이 부응하는 것이다. 두 번째로 지방보조사업자가 지방자치단체보다 높은 기술적 전문성을 가지고 있는 경우이다. 이 경우 지방자치단체와 보조사업자의 목표가 상충되면 전형적인 주인-대리인 관계인 주도적 대리인 관계가 형성되며, 지방자치단체와 보조사업자 간의 목표가 공유되면 지방보조사업자는 지방자치단체의 일선 조직으로 지방자치단체의 목표를 수행하게 된다. 세 번째로 지방자치단체가 지방보조사업자보다 높은 기술적 전문성을 가지는 상황 하에서 지방자치단체와 지방보조사업 간의 목표 갈등이 있는 경우(정실주의적 관계)와 목표가 일치하는 경우(엘리트주의적 관계)이다. 정실주의적 관계에서 하에서는 지방자치단체는 보유하고 있는 정보를 근거로 지방보조사업자를 선정하고 평가하는 모든 과정을 지배하고자 할 것이고 이 과정에서 지방보조사업자와의 갈등이 도출된다. 그러나 엘리트주의적 관계에서는 지방자치단체는 상대적 우위인 기술적 전문성으로 지방보조사업자가 순응할 수 있는 결정과 집행을 하여 목표합치를 이끌어 낸다.

마지막으로 지방자치단체와 지방보조사업자가 모두 어느 수준이상의 기술적 전문성을 보유하는 경우에는 각자의 기술적 전문성을 바탕으로 경쟁하거나 협력하는 경우이다. 경쟁을 하는 경우에 지방자치단체와 지방보조사업자 간의 목표가 상충되고 옹호연합관계가 생성되어 지방보조사업자는 지속적으로 지방자치단체와 동등한 위치가 되고자 한다. 그러나 지방자치단체와 지방보조사업자가 협력하는 경우는 정책 하위 시스템적 관계가 형성되어 공유된 정책목표를 수행하기 위한 위임과 신뢰관계를 구축하게 된다.

위에서 논의한 바와 같이 Waterman과 Meier(1998)의 연구는 주인과 대리인 간의 목표 갈등을 주인-대리인 모형의 가정이 아닌 하나의 변수로 간주하고 다양한 유형의 주인-대리인관계를 설명하였다는 점에서 본 연구에 시사하는 바가 크다. 경제학적 관점에서 논의되는 주인대리인 관계는 지방자치단체의 지방보조사업을 대입하기에 몇 가지 고

려되어야 할 점이 있기 때문이다. 특히 지방자치단체와 지방보조사업자 모두 궁극적으로 공익을 목표로 하는 점에서 목표 갈등을 대입하는 데 다소 논쟁가능성이 있다. Waterman과 Meier(1998)의 주인-대리인 유형은 정책과정 속에서 행위자 간 관계로 해석할 수 있는 여지를 제시하고 있다.

### 3) 청지기 이론의 적용

보조금과 같은 간접적 수단을 사용할 때 가장 큰 쟁점은 책임성 확보의 문제이다. 책임성을 확보하기 위한 이론적 접근은 다양한 시각에서 시도되고 있으나, 양립적으로 논쟁되고 있는 이론은 전술한 주인-대리인이론과 청지기이론(stewardship theory)이라 할 수 있다(원구환, 2008). Van Slyke(2007)은 주인-대리인이론에 대응하여 비교하기 위해서 청지기이론(stewardship theory)을 검토하였다. 청지기이론은 주인-대리인 이론으로 파생되는 문제점을 해결하기 위한 대안으로 가능성이 제기되고 있다.

주인-대리인이론은 거버넌스보다는 거버먼트의 행정환경에 보다 적절하며 청지기이론이 거버넌스 하의 정부환경과 보다 유사하다고 평가되기 때문이다. 경제학을 근간으로 하는 주인-대리인이론은 위계적인 관계를 형성하고 있는 주인과 대리인 간에 정보의 비대칭성(information asymmetry)과 이해관계의 상충(conflict of interests) 때문에 발생하는 대리인 문제(agency problem)를 해결하기 위한 유인 구조를 설계하는 이론이다(Gerber & Teske, 2000). 하지만 거버넌스의 행정환경에서의 계약은 주인과 대리인간의 위계적 관계를 가정한 고전적인 주인-대리인이론보다는 주인과 대리인간의 관계를 상호 적응 관계로 보는 것이 보다 적당하다고 주장하고 있다(Wood, 1988; Wood & Waterman, 1994; 장석준, 2015).

주인-대리인이론과 청지기이론은 기본 가정부터 상이하다. 주인-대리인이론에서 주인과 대리인은 목표가 다르기 때문에 대리인이 주인의 목표를 달성하게끔 유인 구조를 설계하여야 한다고 보는 반면, 청지기 이론에서는 청지기가 주인의 목표를 따라 스스로의 목표를 조정하고 동기부여 하도록 하여야 한다고 보고 있다. 또한 주인과 대리인 이론에서는 양자 간 정보비대칭을 가정하는데 반해, 청지기이론에서는 양자는 정보대칭적이며, 계약행위자의 관계(relation)와 행동(behavior)을 고려한다(Van Slyke, 2006). 이러한 주인-대리인 이론과 청지기 이론을 비교하면 다음과 같다(최희진, 2014).

〈표 2-8〉 대리인이론과 청지기이론의 비교

	대리인이론	청지기이론
가정	목표불일치	목표일치
동기부여	개인효용의 극대화나 금전적 보상 개인적 명성	조직과 계약의 성공을 자신의 성과로 인식 신뢰, 상호호혜성, 재량과 자율성, 직업만족, 사명감 등의 내적 보상
거래비용	낮은 신뢰 속에 감독과 인가	초기에 거래비용은 높지만 장기적으로는 거래비용이 높음
관리방법	유인체계로 정보비대칭상황을 개선	업무담당자에게 권한을 부여
서비스유형	서비스 일반	정부와 비영리기관의 사회서비스계약

자료: Van Slyke(2006), 최희진(2014, 255-256)의 재편집

청지기이론의 경우 주인-대리인이론에서 주인이 대리인에 대한 모든 정보를 안다고 가정했을 때 행위계약을 하는 경우와 비교해서 살펴볼 필요가 있으며 행위계약과 달리 관계구축을 한다는 점을 강조할 필요가 있다. 계약 초기에는 주인-대리인 관계보다 더 많은 거래비용이 소요된다. 그럼에도 불구하고 주인은 장기적으로 청지기와 신뢰관계를 형성하고 목표를 일치시키는 계약관리체계를 만들어나가는 것이다. Van Slyke(2006)와 Davis 외(1997a)에 따르면 계약행위자가 조직철학과 구조에 의해서 심리적 변화를 일으킬 수 있으면 주인-대리인 관계는 자연스럽게 청지기 이론이 가정하는 관계로 발전할 가능성이 있다고 하였다. 즉 참여문화(a high-involvement culture)와 수평적인 조직구조가 발달하면 계약행위자들의 신뢰가 커지고, 자기효능감(Self-efficacy)과 자신의 정체성(Identification)등이 커진다고 본다(Davis, Schoorman, and Donaldson, 1997a). 이 단계가 되면 대리인은 자기이익을 추구하는 것보다 주인의 이익을 추구하는 것이 더 높은 효용을 얻을 수 있다고 평가하게 된다.

이와 같은 청지기 이론은 계약관계에서 간접적 수단을 활용하면서 책임성을 확보하고 동시에 대리인 문제의 대안으로 평가를 받는다는 측면에서 보조금 제도의 특성에 대한 새로운 해석과 기존의 문제점에 대한 해결책을 제시해 줄 수 있다. 특히 보조금이 사회적 수요를 충족시키기 위한 공공프로그램을 공급하는 데 있어 독창적이며 효율적인 민간의 역량을 활용하기 위해 지원되는 재원으로서 공공부문과 민간부문 간의 자율적 연계기능을 바탕으로 하고 있으며, 대부분 비영리기관을 대상으로 한다는 점에서 청지기 이론 적

용의 의의가 있을 것이다. 즉 청지기 이론의 관점에서 보조금 제도의 관리적 특성을 파악한다면 보조금 관리제도의 성격과 초점은 전통적인 주인-대리인 이론과는 달라질 수 있다는 것이다.

## 2. 간접수단으로서 보조금의 관리특성

행정수단은 정부역할의 패러다임이 거버넌스로 전환되고 동시에 신공공관리적 행정개혁이 강조되면서부터 주목받기 시작하였다. 거버넌스는 정부가 더 이상 위계적인 명령·통제방식에 따라 공공서비스를 생산할 수 없고 정부와 비정부기관 간의 다양한 협력관계를 바탕으로 정책목표를 달성하는 새로운 형태의 행정을 말한다(전영한·이경희, 2010). 또한 정부재창조(reinventing government movement)로 대표되는 신공공관리적 행정개혁은 정부의 규모는 축소하면서 성과중심의 공공서비스 관리체계로의 변화를 이끌었다. 이러한 행정환경의 변화에 따라 정부의 간접적 행정 수단을 관리할 수 있는 역량이 보다 강조되었다.

한편 현대 정부에서 간접적 수단에 대한 수요가 증가하고 간접적 수단이 더 효율적으로 사용될 것이라고 예측되었지만 그에 상응하는 실질적인 관리체계는 미흡하다는 평가를 받고 있다. 간접적 수단을 효율적으로 사용하기 위해서는 그에 맞는 관리·감시체계가 필요하다(Salamon, 2002). 간접적 수단을 위한 관리체계는 기존의 “권위(authority)와 계급 관계”에 근거한 명령·통제가 아닌 “신뢰(trust)와 계약관계”에서 비롯되는 협상 및 책임성 확보 메커니즘이 담보 되어야 한다. 특히 책임성을 보장하기 위해서는 계약수급자는 물론 정부 담당자들에게 책임감을 부여할 수 있는 시스템이 요구된다. 또한 보조금은 분명 간접적 수단이지만 민간위탁이나 바우처 등의 다른 간접적 수단에 비교했을 때에는 상대적으로 직접적 수단으로 간주되고 있는데, 이러한 보조금의 특징 때문에 보조금을 관리하는 데에는 어려움이 따른다.

Salamon(2002)은 정부가 간접적 행정수단을 운영하는 데 어려움을 겪는 이유를 다음과 같이 제시하고 있다. 먼저 정부가 비위계적 수단(간접적 수단)을 관리하기 위해 위계적인 관료제를 활용한다는 것이다. 또한, 기존의 통제와 감독을 받는 등의 긴장관계에 있던 기관들 간의 협력을 강조함으로써 파트너십 문제를 야기하는 데 원인이 있다. 마지막으로 행정서비스의 결과에 대한 책임소재의 문제이다. 간접적 수단이 직접적 수단과 차이를 보이는 가장 큰 요소는 행정서비스 결과에 대한 책임을 행위자 간에 공유해야 한다는 것이나 관리자가 이를 간과한다는 점이다.

이러한 문제를 해결하기 위해 Salamon(2002)은 정부가 간접적 행정 수단의 특성에 적합한 절차(Process), 인력(People), 그리고 성과(Performance) 즉, 3P에 대한 역량을 갖추는 것이 필수적이라고 하였다.

첫째, 정부는 간접적 행정수단을 관리하기 위해서 절차(Process)를 잘 구축해야 한다. 절차는 크게 ‘계약을 구조화’ 하는 것과 ‘정산관리’ 로 구분할 수 있다. 간접적 행정수단은 기본적으로 계약을 기반으로 한다. 직접적 수단에서 간접적 수단으로 변화는 계약기반 수단의 전환을 말한다. 정부가 계약을 바탕으로 효과적인 정책결과를 도출하기 위해서는 현명한 구매자(smart buyer)가 되어야 한다. 이를 위해서 정부는 계약하고자 하는 서비스를 구체화하고, 그 서비스의 질을 보장하기 위해서 경쟁적 시장을 구축해야 하며 서비스에 대한 평가도 실시해야 한다. 간접적 수단의 핵심은 예산 집행권을 분담하는 것이고 예산 집행권은 책임성의 다른 형태이기도 하다. 따라서 정부는 재무회계보고를 지속적으로 요구하며 누가 어떤 활동에 예산을 어떻게 집행했는지를 알 수 있어야 한다. 이를 바탕으로 누가 책임을 질 것인지를 가늠할 수 있다. 또한 예산집행시스템은 많은 정보를 가지고 있기 때문에 이를 통해서 계약이행에 대한 정보를 획득할 수 있다.

둘째, 간접적 수단은 정부 관료제의 밖에 있기 때문에 기존의 관료제에서 요구된 인제 상과는 별도의 역량을 갖춘 관리자(People)가 요구된다. 그럼에도 불구하고 정부는 간접적 수단을 설계·운영 하면서 여전히 직접적 수단과 동일하게 관리하고 있다는 한계를 보이고 있다. 정부계약의 보편화는 정책입안, 정책결정, 정책평가 등 정책과정에 관한 이론 외에 계약체계, 계약이행, 그리고 계약성과의 평가와 분석에 관한 이론적 바탕과 계약관리 능력을 요구하고 있으며, 정부의 계약 관련 의사결정과 계약체결 능력에 대해 연구할 필요성을 야기한다(Johnston & Romzek, 1999; 황혜신, 2005).

간접적 수단을 운영하는 관리자가 갖추어야 하는 역량으로는 목표설정, 협상, 의사소통, 재무관리, 그리고 파트너십 등이 제시된다. 간접수단을 운영하는 관리자는 새로운 매커니즘을 이해하고 그에 적절한 목표를 설정할 수 있어야 하며 기존의 관료제를 통한 지시·명령방식에서 벗어나 권위와 신뢰를 바탕으로 한 협상능력이 요구된다. 관리자는 정부의 목표를 다른 기관 또는 다른 행위자를 통해서 구현해야하기 때문에 정책목표를 잘 전달하고 그들이 이루어 낸 성과에 대한 사후평가를 잘 수행할 수 있어야 한다. 간접수단을 관리하기 위해서 필요한 많은 정보들이 재무보고서에 내재되어 있기 때문에 재무관리에 대한 기초적인 지식도 필요하다. 무엇보다 가장 중요한 것은 함께 일하는 파트너와의 신뢰관계를 형성하여 각 행위자들 간의 매개자 역할을 수행해야 한다.

마지막으로 성과(Performance)에 관한 관리역량이다. 기존의 직접적 수단에서 성과는

정책의 성공과 실패로 귀결되었다. 하지만 간접적 수단의 성과는 목표의 달성을 의미한다. 따라서 목표를 달성을 위한 유인체계를 구축하고 이를 관리하는 것이 필수적이다. 이때 목표는 달성할 수 있을 만큼 적절하게 설정되어야 하며, 달성여부를 판단할 수 있도록 측정 가능한 형식이어야 한다. 그러나 안정적인 목표설정으로는 최종적인 정부서비스의 질과 정책목표를 달성할 수 없기 때문에 다소 도전적인 목표를 설정하도록 유도해야 하며, 목표를 달성할 수 있도록 반대급부를 통해 동기부여 할 필요가 있다. 무엇보다 간접적 수단의 성과는 정부 또는 계약자와 같은 어느 일방의 노력으로 달성할 수 없기 때문에 성과에 대한 파트너십을 구축하고 목표달성을 위해서 함께 문제를 중재·해결하는 것이 중요하다. 또한 성과제고를 위해서 재무회계보고와 정보관리에 대한 정부의 관심이 필수적이며, 감독의 대상이 아니라 협력자로서 성과를 공유하는 파트너십이 구축될 필요가 있다. 간접적 행정수단을 관리할 때 필요한 3P(People, Process, Performance) 역량과 그 세부역량을 정리하면 다음과 같다.

〈표 2-9〉 간접적 수단 관리를 위한 역량: 3P

주요 역량	세부 역량
관리자의 역량 (People)	목표설정, 예산추정, 협상능력, 의사소통, 파트너십 구축, 매개자 역할, 재무관리감독
관리제도/절차 (Process)	계약의 구조화, 정산관리, 평가의 제도화
성과관리체계 (Performance)	적절한 목표설정 또는 도전적 목표를 설정하도록 유도, 측정 가능한 성과지표 설정, 성과달성 후 반대급부설계 목표달성을 위한 동기부여, 공동문제를 중재 및 해결, 정산, 재무회계, 성과공유, 성과평가

## 제4절 보조금 관리에 대한 선행연구 및 분석틀

### 1. 보조금 관리에 관한 선행연구

보조금 관리에 대한 연구는 많은 연구자들에 의해서 활발하게 진행되어 오고 있다. 보조금 연구는 주로 국고보조금을 대상으로 이루어졌으며, 보조금을 통한 재정효과나 정책 효과를 분석하는 연구가 다양한 정책분야에서 이루어지고 있다. 또한 보조금이 중앙정부와 지방자치단체 간의 재원이전 형식으로 활용되는 경우가 많기 때문에 보조금과 지방자치단체의 재정건전성 또는 재정분권과의 관계에 대한 관심도 상당해졌다. 특히 최근에는 보조금에 대한 관심이 높아지면서 관리적 측면에서 또는 법제적 측면에서 보조금을 분석한 연구도 종종 찾아볼 수 있다.

이처럼 지금까지 보조금 관리에 대한 쟁점은 주로 국고보조금의 체계 내에서 검토되어 왔으며, 지방보조금의 규모의 확대로 지방보조금 관리의 중요성이 증대되었음에도 불구하고 현재까지 이에 대한 실무적, 학문적 관심은 매우 미흡했다. 특히 지방보조금의 방만하고 비효율적인 운용이 지방재정을 심대하게 손상하고 있다는 비판이 지속적으로 제기되고 있다는 측면에서 지방보조금 관리에 대한 연구는 그 중요성을 가진다. 따라서 본 연구는 보조금에 대해 진행된 선행연구들을 바탕으로 그간 관심의 사각지대에 놓여있던 지방보조금제도의 현황과 문제점을 진단하고 그 개선방안을 제시하도록 한다.

선행연구는 다음과 같이 크게 1)국고보조금 제도의 문제점 및 개선방안에 관한 연구 2)정부 간 재정관계(지방재정과의 관계) 중심의 연구 3)보조사업의 효율성 또는 효과성 등의 성과에 관한 연구 및 기타 연구로 나누어 검토할 수 있다.

첫째, 국고보조금제도의 문제점 및 개선방안에 관한 연구는 최순영 외(2014), 오윤섭·홍수완(2015), 그리고 권오성 외(2014)가 대표적이다. 최순영 외(2014)는 국고보조금의 비중이 빠르게 증가됨과 동시에 제도상의 문제점이 나타남에 따라 국고보조금제도의 정비 방안을 제시하고자 하였다. 이를 위해서 국고보조금 제도와 운영 실태 및 해외사례를 검토한 후 국고보조금의 효과성 제고와 제도 개선방안에 관해 중앙정부와 지자체의 국고보조금 담당 공무원을 대상으로 설문조사와 전문가 설문조사를 실시하였다. 그 결과 국고보조금제도를 개선하기 위한 기본방향은 재정집권보다는 재정분권화 방향으로 개선되어야 하며 모든 국민에게 최저한도 수준의 서비스를 보장할 수 있는 형평성의 가치가 우선되어야 하는 것으로 나타났다. 또한 지방자치단체의 자율성을 우선으로 고려하기 위해서 포괄보조금을 확대를 제안하였다.

오윤섭·홍수완(2015)는 국고보조금제도에 내재된 관리위험의 특성을 분석하고 국고보

조사사업의 업무 단계별 위험유형을 분석함으로써 국고보조금 관리통제의 개선 및 책임성 제고 방안을 마련하였다. 이 연구는 주인-대리인의 이론의 바탕에서 국고보조금의 관리 특성을 파악하였는데 국고보조사업의 관리위험으로는 역선택과 도덕적해이가 있으며 역선택의 경우 보조대상사업, 예산규모, 보조사업자 선정 단계에서 발생할 수 있으며 도덕적 해이는 교부결정, 관리감독의 단계에서 나타날 수 있다고 하였다. 또한 보다 구체적인 유형을 식별하고 그 원인을 분석하기 위해서 국고보조사업제도(법체계 및 운영체계)와 보조사업의 운영단계별 위험분석을 실시하였다.

권오성 외(2014)의 연구에서는 최근 쟁점 사안으로 떠오른 국고보조금의 부정수급 문제를 해결하기 위한 국고보조사업 개혁추진 방안을 도출하였다. 동 연구는 국고보조금의 부정수급이 공공자원의 비효율적인 사용, 가용재원의 누수, 국고보조사업에 대한 신뢰성 상실 등의 문제를 발생시키고 궁극적으로 사업효과에도 부정적 영향을 미치고 있다고 지적하면서, 국고보조금의 부정수급을 방지하기 위해 유사중복사업 통폐합, 부정수급방지 지표개발 등 국고보조사업의 단계별 개선방안은 물론, 부정수급을 적발하기 위한 신고포상금제도의 활성화 등과 같은 보다 적극적인 개혁방향을 제시하고 있다.

둘째, 정부 간 재정관계(지방재정과와의 관계) 중심의 연구는 하능식(2013), 이재원 외(2007), 그리고 최병호 외(2012)의 연구가 있다. 하능식(2013)은 사회복지정책 재정을 분담하는 데 있어서 지역(서울, 지방)에 따라 상이한 국고보조율과 차등보조율 제도의 문제점을 제기하고 중앙정부와 지방정부의 사회복지재정의 비율과 사회복지 국고보조율의 결정요인을 근거로 국고보조사업의 보조율 체계와 차등보조율을 분석하여 개선방안을 제시하고 있다. 먼저 국고보조사업의 기준보조율은 지방자치단체의 지방비 부담과 직결되어있기 때문에 국고보조사업 중에서 국가사무의 성격이 강하고 중앙정부의 책임성과 전국적 형평성을 요구되는 사업일 경우에는 100% 보조율을 적용해야 한다고 제안하고 있다. 서울과 그 외 지방자치단체 간의 상이한 보조율에 대해서는 각 지방자치단체의 재정건전성을 근거로 하여 기준보조율의 격차를 현행보다 축소하는 방향으로 개선되어야 함을 주장하였다. 또한 차등보조율제도에 각 지자체의 재정구조를 반영한 적용기준을 설정하는 근본적인 개편이 필요하다고 제시하면서 각 지자체의 인구구조, 복지수요 등을 고려한 기준을 마련해야 한다고 강조하였다. 이와 함께 포괄보조금을 확대 도입하여 기존의 보조율에 근거함으로써 발생하는 한계를 축소시키는 개선방안을 제안하였다.

이재원 외(2007)는 지방자치단체가 실질적인 사회복지서비스를 실시하고, 급증하는 재정분담을 적정화하기 위한 국고보조금 제도의 개편방안을 제시하고 있다. 구체적인 방안으로 정부 간 재정 거버넌스를 구축하여 지자체의 실질적인 재정분권을 가능하도록 지방

세와 지방교부세 등의 자주재원을 확충하고 각 지자체의 재정, 인구, 복지수요 등을 고려한 보조율의 개편을 함께 실시할 것을 제안하였다.

최병호 외(2012)는 국고보조사업에 있어서 중앙정부와 지방 간 자원분담체계의 개선방안을 모색하였다. 대응보조금으로서 국고보조금에 대한 이론적 논의와 정부의 재정적 기능을 근거로 자원배분기능은 지방자치단체의 기능으로, 소득분배기능은 중앙정부의 기능으로 분류하고 자원배분관련 국고보조사업과 사회복지관련 국고보조사업을 유형화하여 살펴보았다. 분석결과 두 분야 모두 지방자치단체가 상당한 부담을 지고 있는 것으로 나타났다는데, 총 460개 자원배분관련 국고보조사업은 파급효과를 고려할 때 중앙정부가 2조 353억 원을 추가로 부담해야 하며, 사회복지분야 193개 국고보조사업은 4조 2,710원이 증액되어야 하는 것으로 나타났다. 이에 대한 개선방안으로 지방소득세와 지방소비세를 내실화하여 지방정부의 자체재원을 확보하고, 중앙정부와 지방자치단체가 상호협력체계를 구축하고 복지재정을 확충하는 것을 제안하였다.

셋째, 보조사업의 효율성 또는 효과성 등의 성과에 관한 연구로서 이재원(2000)과 권오성·박민정(2009)의 연구 등이 있다. 이재원(2000)의 연구는 중앙과 지방정부간 재정관계에서 중요한 비중을 차지하고 있는 보조금제도를 성과주의 예산개혁의 시각에서 검토하고 이를 보조금제도 개편에 적용하는 방안을 모색하였다. 이 연구는 성과중심 지방복지재정 체계 구축을 위한 구체적 정책과제로서 행정중심의 일반계획에서 수요자 중심의 전략계획으로의 전환, 복지재정 보조금 집행단위의 재정적 재량의 확대, 복지성과에 대한 책임 강화 등을 제시하였다.

권오성·박민정(2009)의 연구는 행정수단으로서 보조금의 현황과 연구경향을 살펴보았는데 보조금이 재정지원수단으로서 다양한 정책분야에 활용될 수 있음을 보여주고 보조금이 효율적, 효과적으로 운영되기 위한 관리적 측면의 연구가 보다 활성화되어야 한다고 제안하고 있다.

그 외, 지방보조사업 운영 개선방안에 관한 이현우의 연구(2010)와 보조금의 법적 문제를 살펴본 김지영(2013)의 연구가 있다. 이현우(2010)는 경기도 31개 시군을 중심으로 보조금 사업의 실태를 분석하고 보조금 제도를 사업계획 및 예산편성 단계, 교부신청 및 교부결정 단계, 보조사업의 운영단계, 집행관리 및 정산 단계로 구분하여 보조금의 제도적 측면과 보조금 사업의 운영적 측면에서 문제점과 개선방안을 검토하였다. 연구결과 보조금 제도적 측면의 개선방안으로 사업계획 및 예산편성 단계의 유연성 확보 및 사업타당성 판단의 엄정성 확립, 보조금 배분방식 및 운영체계의 개선, 보조율 체계의 합리화와 지방비 부담의 경감방안 모색, 중앙-광역-기초단체의 보조금 사업에 대한 총괄조

직 신설 등을 제안하였다. 보조금 사업의 운영적 측면에서는 지방자치단체의 상황을 고려한 보조율 설정, 보조사업 유형별로 차별화된 개선방안 모색 등을 제시하고 있다.

김지영(2013)은 보조금의 부정수급과 관련된 여러 가지 문제점이 발생하고 있음에도 불구하고 보조금의 법제도적 측면에 대한 연구가 부족하다고 지적하고 지방보조금과 관련한 다양한 법적문제를 검토하였다. 이 연구에서는 우리나라와 같이 중앙집권적인 전통을 가지고 있는 프랑스의 보조금제도를 살펴봄으로써 우리나라 법제도의 개선방안을 제안하였다. 연구결과, 지방재정법 상의 지방보조금과 보조금 부당행위 통제에 관한 근거 규정을 제정하는 것이 바람직하며, 이를 지방자치단체의 보조금관리조례에 위임하여 제도화할 것을 제안하였다. 또한 보조금 사업운영의 투명성을 제고하기 위해서 제도적 절차를 규정해야 하며 보조사업과 보조사업자에 대한 국민의 정보접근권에 대한 법제화가 시급하고, 경계가 모호한 보조금 사업과 민간위탁 사업에 대한 차별화된 기준을 제시할 필요가 있다고 주장하였다.

## 2. 연구의 분석틀

본 연구는 지방보조금의 효율적, 효과적 운영방안을 모색하기 위해 보조금의 관리에 대한 이론적 논의 및 현황분석을 바탕으로 문제점에 대한 진단을 실시하고, 그에 대한 정책적 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 위임자와 대리인의 관계에서 야기되는 보조금의 관리적 특성과 간접수단으로서 보조금의 관리적 특성을 검토해본 결과, 지방보조금을 효율적이고 책임성 있게 운영·관리하기 위해서는 보조금제도가 근본적으로 가정하고 있는 위임자와 대리인 관계에서 파생되는 정보비대칭과 목표 갈등의 문제를 어떻게 제도적으로 해결할 것인가가 가장 핵심적인 쟁점임을 알 수 있었다. 즉 지방보조사업의 관리체계 개선에 있어 위임자와 대리인 간에 정보균형을 위한 통제방안을 마련하고, 보다 적극적으로 양자 간 목표 일치를 위해 유인체계를 강화하는 노력이 매우 중요하다는 것이다. 특히 이와 같은 관리체계에는 양자 간 정보균형과 목표 일치를 담보할 수 있는 적절한 제도적 절차와 이를 운영하는 관리자의 역량, 합리적인 성과관리 체계가 요구됨을 알 수 있었다. 선행연구들 역시, 대부분 국고보조사업을 대상으로 진행되었으나, 대체로 이와 같은 보조금 운영상의 관리적 위험요인에 주목하고, 이에 기초하여 보조금의 효율성과 효과성을 제고할 수 있는 제도적 개선방안을 모색하고 있음을 알 수 있었다.

따라서 본 연구는 이상과 같은 이론적 검토 및 선행연구 분석을 바탕으로 정보비대칭

및 목표불일치로 야기되는 지방보조금의 제도의 관리적 위험요인을 보조금의 단계별로 살펴보고, 이와 같은 문제점을 해결하기 위한 관리체계 개선방안을 모색해 보도록 한다. 구체적으로 수원시를 중심으로 위임자와 대리인간 정보비대칭과 목표불일치가 지방보조금 예산편성 및 교부관리, 집행관리, 그리고 사후관리의 각 단계에서 어떠한 문제점을 야기하는지 검토하고, 해외 및 국내 보조금 관리 사례의 비교분석을 통해 정보균형과 목표 일치를 확보할 수 있는 방안의 함의를 도출해 본다.

이러한 연구의 분석틀은 다음의 <표 2-10>으로 요약할 수 있다.

<표 2-10> 연구의 분석틀

	예산편성 및 교부관리	집행관리	사후관리
1) 문제의 원인	감추어진 정보, 목표불일치 => 역선택	감추어진 행동, 목표불일치	감추어진 행동, 목표불일치 => 도덕적해이
2)보조금제도 상에서 발생하는 문제점	부적정 사업 선정 예산 규모 과다·과소 편성 유사중복 교부조건 설정 부적정 교부결정의 부적정 교부조건 미 이행	목적 외 사용 임의변경 사업 관련 규정 미 이행 교부조건 미 이행 집행관리업무 태만 횡령 및 전용 허위보고 정산부실	평가 부실 평가결과의 환류 부실 자산관리의 부실 보조사업 자산의 용도 외 사용
3)보조금 관리제도개선 방안 (예시)	계약의 구조화 예산추정을 협상 경쟁 입찰 목표설정 시 협상 보조사업 운영 시 역할분리 및 명확화 성과책임제	다면평가실시(정부, 보조사업자 간, 보조사업대상자만족도 등.) 비용최소화를 위한 인센티브제 활용	경쟁재입찰원칙 고객 지향적 경영 환경변화를 고려 성과에 대한 구체적 설정 및 협의 보조사업단체의 성과와 정부의 공동의 성과를 도출

## 제3장 수원시 지방보조금 관리체계 분석

### 제1절 수원시 지방보조금 운용현황

#### 1. 수원시 지방보조금 규모

수원시가 민간에게 지원하는 지방보조금 교부현황을 살펴보면 다음 <표 3-1>과 같다. 연도별 재정공시 통계목이 상이하여 연도별 규모의 증감을 비교하기는 어려우나 사회복지보조, 민간자본보조 통계목이 포함된 2013년 이후, 지속적으로 규모가 증가하여, 2015년 일반회계 세출결산의 약 11%인 1,834억 원 규모를 보이고 있다.<sup>9)</sup>

<표 3-1> 연도별 수원시 지방보조금 편성현황

(단위 : 백만 원, %)

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
세출결산액	1,095,909	1,243,345	1,442,205	1,579,128	1,678,291
지방보조금(결산)	33,263	37,473	149,663	160,287	183,449
비율	3.04	3.01	10.38	10.15	10.93

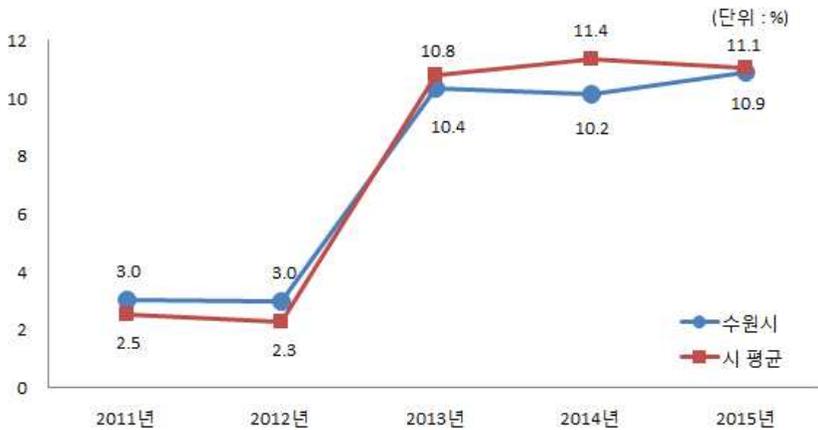
주1: 일반회계, 공공단체보조는 제외

주2: 연도별 통계목이 상이함. 2011년=민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사 보조, 사회복지보조, 민간자본보조의 합계, 2012년=민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사 보조의 합계, 2013~2014년=민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조, 사회복지보조, 민간자본보조의 합계, 2015년= 민간경상보조, 민간단체법정운영비보조, 민간행사보조, 사회복지보조, 민간자본보조의 합계

자료: 수원시 재정공시자료(2016)

수원시 일반회계 세출결산액 대비 지방보조금 규모를 동종 자치단체인 시 전체 평균과 비교하면 다음 <그림 3-1>과 같다. 2012년까지는 수원시의 세출결산액 대비 지방보조금 비중이 시 평균에 비해 다소 높았으나, 2013년부터는 시 평균에 비해 다소 낮게 나타나고 있다. 2015년 기준으로는 시평균이 11.1%, 수원시가 10.9%로 거의 유사한 수준을 보이고 있다.

9) 수원시 재정공시에서는 민간이전 보조금의 주요 증가원인으로 대규모 택지조성(권선지구, 호매실지구, 광고지구)에 따른 인구유입에 의해 주민복지를 위해 법령 및 조례에 따라 의무적으로 지출하는 사회복지보조사업(노인, 장애인, 청소년, 아동), 특히 사회복지시설 운영 등 복지시설의 시설투자 요구 증가율이 높았던 것을 지적하고 있다.



〈그림 3-1〉 시 평균 및 수원시의 지방보조금 비율(세출결산 대비)

지방보조금 규모에 대한 보다 자세한 검토를 위해 수원시와 재정상황 및 인구규모가 유사한 자치단체인 성남시, 화성시, 용인시, 고양시, 과천시, 울산광역시의 지방보조금 현황을 비교해보면 다음 〈표 3-2〉와 같다. 2014년을 기준으로, 수원시의 세출결산액에서 지방보조금이 차지하는 비율은 10.15%로, 이는 용인시(17.43%)나 고양시(14.86%), 과천시(10.60%)에 비해서는 낮은 수준이나, 지방보조금 비율이 비교적 낮은 성남시(5.43%), 화성시(9.74%)에 비해서는 상당히 높은 수준이라고 할 수 있다. 또한 수원시는 세출결산액 대비 3.42%의 지방보조금 비율을 보이고 있는 울산광역시에 비해서도 상당히 높은 수준의 지방보조금 규모를 나타내고 있었다.

〈표 3-2〉 유사지방자치단체 지방보조금 편성현황

(단위: 백만 원, %)

자치단체	연도	지방보조금	세출결산액	지방보조금 비율
수원시	2009	121,129	1,155,466	10.48
	2010	74,423	1,092,959	6.81
	2011	33,263	1,095,909	3.04
	2012	37,473	1,243,345	3.01
	2013	149,663	1,442,205	10.38
	2014	160,287	1,579,128	10.15
성남시	2009	36,147	1,486,039	2.43
	2010	37,045	1,221,805	3.03

자치단체		지방보조금	세출결산액	지방보조금 비율
	2011	18,015	1,152,255	1.56
	2012	19,548	1,286,374	1.52
	2013	75,714	1,426,367	5.31
	2014	76,292	1,404,203	5.43
화성시	2009	74,619	1,126,533	6.62
	2010	78,971	892,344	8.85
	2011	37,916	849,577	4.46
	2012	41,527	967,781	4.29
	2013	112,551	1,123,876	10.01
	2014	113,368	1,163,411	9.74
용인시	2009	36,675	1,300,265	2.82
	2010	38,123	1,199,085	3.18
	2011	17,479	1,216,268	1.44
	2012	17,115	1,783,219	0.96
	2013	240,614	1,463,750	16.44
	2014	254,759	1,461,317	17.43
고양시	2009	110,002	959,742	11.46
	2010	75,309	981,136	7.68
	2011	35,894	1,027,268	3.49
	2012	32,885	1,097,104	3.00
	2013	157,836	1,138,868	13.86
	2014	173,783	1,169,220	14.86
과천시	2009	7,490	209,101	3.58
	2010	8,691	186,442	4.66
	2011	6,054	204,119	2.97
	2012	5,864	241,569	2.43
	2013	23,471	188,846	12.43
	2014	18,979	179,004	10.60
울산시	2009	47,754	1,686,034	2.83
	2010	49,275	1,675,265	2.94
	2011	39,256	1,765,610	2.22
	2012	41,943	1,935,253	2.17
	2013	72,608	2,010,044	3.61
	2014	72,934	2,134,649	3.42

주: 2013회계연도부터 사회복지보조, 민간자본보조 통계목 포함. 2009-2011년=민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사 보조, 사회복지보조, 민간자본보조의 합계, 2012년=민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사 보조의 합계, 2013-2014년=민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조, 사회복지보조, 민간자본보조의 합계  
 자료: 지방재정통합공개시스템(<http://lofin.moi.go.kr>)

국도비 매칭사업을 제외한 수원시 순시비 지방보조금의 경우, 2015년 현재, 593개의 순시비 지방보조금사업이 추진된 가운데, 사업비(편성) 규모는 470억 원에 달하는 것으로 나타났다. 수원시 순시비 지방보조금사업은 총 50개 주무부서가 담당하여 추진하고 있으며, 사업예산은 2011년 약 335억 원에서 2015년 약 470억 원으로 연평균 약 9%씩 증가하였고, 사업 수 기준으로는 2011년 476건에서 2015년 593건으로 연평균 약 6% 증가하였다. 특히 사업예산은 2013년 전년대비 약 18.7%가 증가하여 가장 높은 증가율을 보였으며, 2015년에도 전년대비 12.76% 증가하는 등 2012년을 제외하고는 지속적으로 증가추세에 있다.

〈표 3-3〉 연도별 순시비 수원시 지방보조사업 편성현황

(단위 : 백만 원, %)

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
사 업 수 (전년대비 증가율)	476 (-)	500 (5.04)	583 (16.6)	615 (5.49)	593 (-3.58)
사 업 비 (전년대비 증가율)	33,531 (-)	32,761 (-2.30)	38,886 (18.70)	41,938 (7.85)	47,291 (12.76)

자료: 수원시 내부자료(2016)

수원시의 지방보조금 예산은 매년 증가하는 반면, 수원시의 재정자주도 및 재정자립도는 매년 소폭 감소하는 것으로 나타났다. 실제, 2013년 수원시의 재정자주도는 전년대비 약 1.1% 감소한 반면, 순시비 지방보조금 사업 수는 500건에서 583건으로 약 16.6%, 사업예산은 18.7% 증가(32,761백만 원→38,886백만 원)한 것으로 나타났다. 또 재정자주도가 전년에 비해 소폭 감소(0.3%)한 2015년에도 지방보조금 사업예산은 12.76%증가(41,938백만 원→47,291백만 원)하였다. 이와 같이 시 재정여건과 상관없이 지방보조금은 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-4〉 수원시 순시비 지방보조사업 예산현황

(단위: 백만 원, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016
총 세출예산	1,502,757	1,777,888	1,949,466	2,031,541	2,087,808	2,358,084
순시비 사업 지방보조금 예산	33,531	32,761	38,886	41,938	47,291	41,001
재정자주도	75.14	74.68	73.61	72.20 (64.15)	71.63 (63.90)	72.90 (63.40)
재정자립도	62.21	61.53	60.24	58.85 (50.80)	59.57 (51.84)	60.94 (51.43)

주: 총 세출예산은 당초예산 총계기준(일반+특별+기금), 재정자립도와 재정자주도는 당초예산 일반회계 기준, ()는 2014년 세입과목 개편으로 잉여금, 이월금, 전입금, 예탁·예수금 등이 세외수입에서 제외된 값임.  
2016년도 편성액은 본예산 기준

자료: 수원시 지방재정공시 자료, 수원시 내부자료

이와 같이 증가하고 있는 순시비 지방보조금사업 예산의 예산집행률은 2011년 89.6%, 2012년 88.7%, 2013년 88.3%, 2014년 85.4%로, 2011년부터 2014년까지 연평균 예산의 약 88% 정도가 집행되는 것으로 확인되었다. 특히 2014년의 지방보조금 사업예산 집행 수준은 85.4%로 2011년의 89.6%와 비교하여 매년 예산 집행률이 지속적으로 감소하고 있는 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-5〉 수원시 순시비 지방보조사업 예산 집행률

(단위: 백만 원, 건)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
사업 수	476	500	583	615	593
사업비(편성)	33,531	32,761	38,886	41,938	47,021
사업비(집행)	30,042	29,065	34,348	35,805	-
예산집행률	89.6%	88.7%	88.3%	85.4%	-

자료: 수원시 내부자료(2015)/수원시 재정포럼 자료

## 2. 유형별 지방보조금 현황

### 1) 항목별 지방보조금 현황

항목별 수원시 총 지방보조금 규모를 살펴보면, 2015년 결산기준으로, 사회복지사업보조가 약 795억 원으로 가장 큰 비중인 43.31%를 차지하고 있으며, 다음으로 사회복지시설법정운영비보조 약 436억 원(23.74%), 민간자본사업보조 약 256억 원(13.94%), 민간경상사업보조 약 213억 원(11.63%), 민간행사사업보조 약 96억 원(5.21%), 민간단체법정운영비보조 약 40억 원(2.17%) 순으로 나타났다.

〈표 3-6〉 항목별 수원시 지방보조금 편성현황

(단위 : 백만 원, %)

구분	교부액	보조금 총계 대비 비율	일반회계 세출결산 대비 비율
보조금 총계	183,449	100.00	10.93
민간경상사업보조(307-02)	21,328	11.63	1.27
민간단체법정운영비보조(307-03)	3,983	2.17	0.24
민간행사사업보조(307-04)	9,564	5.21	0.57
사회복지시설법정운영비보조 (307-10)	43,558	23.74	2.60
사회복지사업보조(307-11)	79,450	43.31	4.73
민간자본사업보조 (402-01)	25,566	13.94	1.52

주1: 일반회계, 공공단체보조는 제외

주2: 연도별 통계목이 상이함. 2011년=민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사 보조, 사회복지보조, 민간자본보조의 합계, 2012년=민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사 보조의 합계, 2013-2014년=민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조, 사회복지보조, 민간자본보조의 합계, 2015년= 민간경상보조, 민간단체법정운영비보조, 민간행사보조, 사회복지보조, 민간자본보조의 합계

자료: 수원시 재정공시자료(2016)

지방보조금 중 국도비 사업을 제외한 순시비 지방보조금 사업의 현황만을 항목별로 살펴보면, 2016년 기준(본예산 기준)으로 수원시는 민간경상보조가 약 156억 원(203건)으로 지방보조금 중 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 그 다음으로 사회복지보조가 약 96.8억 원(52건), 민간행사보조가 약 85.9억 원(144건), 민간자본보조가 약 71.3억 원(44건)의 순으로 높은 비중을 차지하고 있다. 특히 가장 높은 비중을 차지하고 있는 민간경상보조금은 전체 지방보조금을 기준으로 38.05%에 해당하며, 사업 수를 기준으로 45.82%에 해당하는 등 타 항목에 비해 높은 비중을 차지하고 있음을 확인할 수 있다.

구체적으로, 민간경상보조금 중에서 민간경상사업보조금은 약 111.4억 원(169건)이고 민간경상법정운영비보조금은 약 44.6억 원(34건)으로 구성되어 있으며, 사회복지보조금 중에서는 사회복지사업보조금이 약 19.9억 원(33건)을 차지하고 사회복지법정운영비보조금이 약 76.9억 원(19건) 규모를 차지하고 있다.

〈표 3-7〉 항목별 순시비 지방보조사업 편성현황

(단위 : 백만 원)

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
계 (사업수)	33,531 (476)	32,761 (500)	38,886 (583)	41,938 (615)	47,291 (593)	41,001 (443)
민간경상보조금 (사업보조, 법정운영비보조)	13,986 (129)	14,920 (147)	14,984 (170)	16,837 (201)	16,183 (244)	11,143 (169)
					3,882 (40)	4,456 (34)
사회단체보조금	1,208 (102)	1,148 (105)	1,250 (123)	1,109 (109)	과목 폐지	
민간행사보조금 (행사사업 보조)	7,774 (155)	7,054 (132)	8,736 (157)	8,704 (157)	9,963 (185)	8,591 (144)
사회복지보조 (사업보조, 법정운영비보조)	6,235 (54)	5,621 (71)	5,814 (73)	7,394 (77)	3,413 (44)	1,988 (33)
					5,724 (19)	7,690 (19)
민간자본보조 (사업보조)	4,328 (36)	4,018 (45)	8,102 (60)	7,894 (71)	8,126 (61)	7,133 (44)

주: '15년도 편성액은 제2회 추경 기준, '16년도 편성액은 본예산 기준

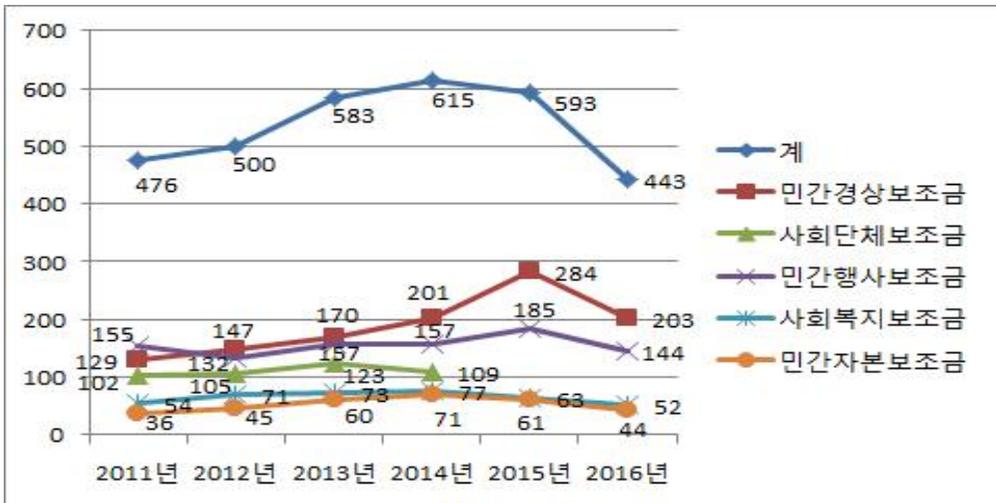
자료: 수원시 내부자료(2016)

연도별로 2011년부터 2016년까지 수원시 순시비 지방보조금의 변화추이를 살펴보면, 먼저 사업 수를 기준으로는 전체적으로 2014년까지 증가추세를 보이다 이후 소폭 감소 경향을 보이고 있다.<sup>10)</sup> 항목별로 살펴보면, 과목폐지 등 과목변경이 있어 단순 비교는 어려우나, 지방보조금 사업 중 가장 높은 빈도수를 차지하고 있는 민간경상보조사업의 경우 2015년까지 지속적으로 사업수가 증가하는 추세를 보이고 있으며, 2014년 이후 폐지된 사회단체보조사업을 제외하고 사회복지보조사업과 민간자본보조사업은 2014년까지 그 수가 증가하다가 이후 감소하는 추세를 보여주고 있다. 반면 민간행사보조사업의 경우에는 2012년에 전년대비 감소하였다가 이후 2015년까지 증가하는 경향을 보이고 있다.

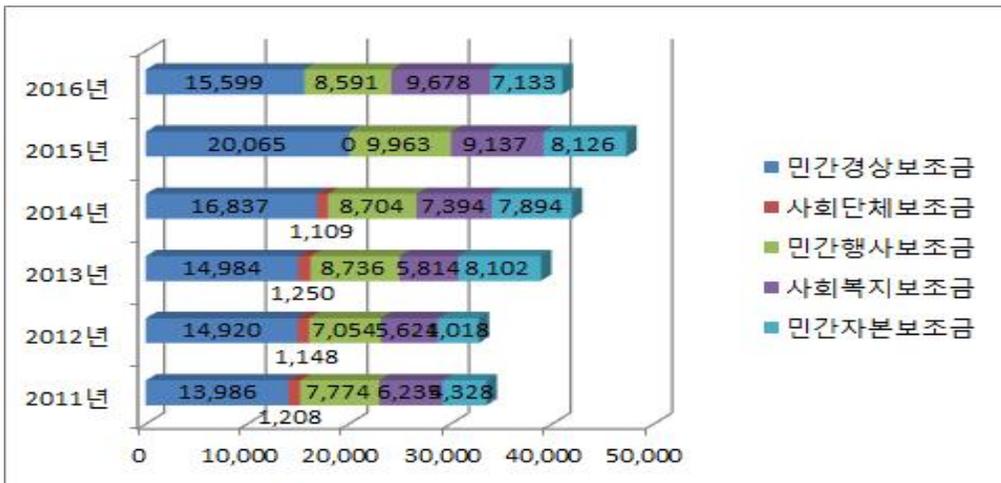
사업예산 기준으로 지방보조금은 전체적으로 2011년부터 2015년까지 증가추세를 보이

10) 2016년 수치의 경우 본예산 기준 사업수와 예산액을 나타낸 것으로 전년도와 단순 비교할 수 없다.

고 있으며, 항목별로 보조금이 가장 큰 폭으로 증액된 사업 분야는 민간자본보조 분야로 2013년의 경우 전년대비 두 배 가까이 증액되었으며, 2016년에는 2011년 대비 64.81%가 증가한 것을 알 수 있다. 그 다음으로는 사회복지보조 분야가 높은 증가율을 보이고 있는데, 2016년의 편성액의 경우 2011년 대비 55.22%가 증가한 금액이다. 이에 비해 민간경상보조 분야와 민간행사보조 분야의 상승폭은 다른 항목에 비해 크지 않지만 이 역시도 2011년 이래 꾸준히 증가해왔음을 알 수 있다. 특히 민간경상보조 분야의 경우, 2015년부터 사회단체보조금이 폐지되면서 사업 수 및 예산액이 증가하는 경향을 보였다.



〈그림 3-2〉 수원시 순시비 지방보조사업의 변화 추이(사업 수 기준)



〈그림 3-3〉 수원시 순시비 지방보조사업의 변화 추이(사업비 기준)

## 2) 부서별 지방보조금 현황<sup>11)</sup>

부서별 순시비 지방보조금 현황을 살펴보면, 사업 수 기준으로는 체육진흥과가 68건으로 가장 많은 지방보조사업을 진행하고 있으며 그 다음으로 문화예술과(63건), 자치행정과(46건), 장애인복지과(31건), 기업지원과(31건) 등의 순으로 나타났다. 사업비를 기준으로 체육진흥과가 약 122.2억 원(68건)으로 지방보조사업의 규모가 가장 크게 나타났으며, 대중교통과가 약 39.2억 원(14건), 보육아동과가 35.8억 원(28건), 기업지원과가 약 25.4억 원(31건) 등의 순으로 높게 나타났다.

〈표 3-8〉 부서별 순시비 지방보조금 현황(2015년 편성액 기준)

(단위 : 건, 천 원)

부서	사업 수	사업비
감사관	2	35,000
건축과	2	1,060,000
경제정책과	13	736,283
관광과	2	170,000
교육청소년과	26	1,213,480
교통정책과	3	143,600
군공항이전과	4	545,000
권선구	27	1,688,580
기업지원과	31	2,540,157
기후대기과	12	1,055,000
노인복지과	22	1,688,694
녹지경관과	1	220,000
농업기술센터	12	260,400
대중교통과	14	3,919,678
도로과	4	409,270
도서관정책과	1	30,000
도시계획상임기획단	1	100,000
도시디자인과	2	235,000
문화예술과	63	1,402,342
문화유산관리과	1	500,000

11) 부서별 지방보조금 현황은 국도비 매칭에 의한 사업은 제외하고, 시 자체적으로 실시하는 순시비 지방보조사업에 대한 분석을 제시하였다.

부서	사업 수	사업비
보육아동과	28	3,579,503
사회복지과	22	1,181,720
생명산업과	12	313,871
생태공원과	6	402,000
송죽동(장안구)	1	8,000
안전정책과	1	50,000
여성정책과	15	626,308
영통구	29	1,233,769
예산재정과	2	350,000
위생정책과	6	335,000
일자리정책과	8	480,580
입북동(권선구)	1	10,000
자원순환과	1	250,000
자치행정과	46	987,443
장안구	21	1,439,843
장애인복지과	31	1,420,586
재난관리과	3	8,085
정책기획과	2	65,000
주택과	1	3,000,000
체육진흥과	68	12,216,474
팔달구	28	986,890
환경정책과	18	393,598
합계	593	47,291,154

자료: 수원시 내부자료(2016)를 재구성

### 3) 규모별 지방보조금 현황<sup>12)</sup>

2015년 편성된 수원시 순시비 지방보조사업을 규모별로 분석해본 결과, 5백만 원 미만의 소규모 사업이 사업 수 기준으로 전체의 14.84%를 차지하고 있으며, 5백만 원 이상에서 1천만 원 미만의 사업은 59건으로 전체의 9.95%, 1천만 원 이상에서 5천만 원

12) 규모별 지방보조금 현황 역시, 국도비 매칭에 의한 사업은 제외하고, 시 자체적으로 실시하는 순시비 지방보조사업에 대한 분석을 제시하였다.

미만의 사업은 258건으로 전체의 과반수에 가까운 43.5%, 5천만 원 이상에서 1억 원 미만의 사업은 76건으로 전체 사업 중 12.82%, 1억 원 이상에서 5억 원 미만의 사업은 97건으로 16.36%, 5억 원 이상의 대규모 사업은 15건으로 전체 사업의 2.53%인 것으로 나타났다. 이처럼 지방보조금의 규모별로 살펴보았을 때, 수원시의 순시비 보조사업 중 대다수가 1천만 원 이상에서 5천만 원 미만의 규모로 시행되고 있으며 소규모 사업의 비중이 상당함을 확인할 수 있었다.

또한 5억 원 이상의 대규모 사업들도 15건이 진행되었는데, 이들 사업들은 사회복지과 1건(사회복지관 운영), 노인복지과 1건(경로당 동절기 난방비), 보육아동과 2건(민간어린이집 운영, 보육교직원 처우개선 지원), 체육진흥과 5건(우수선수 육성, 제61회 경기도체육대회 출전, 수원시체육회 운영, 2015 국제청소년 축구대회, 장애인체육 육성), 주택과 1건(공동주택관리 보조금), 건축과 1건(녹색건축물 지원), 대중교통과 2건(교통약자 이동수단 운영(보전금), 택시카드 결제 수수료), 기후대기과 1건(수원 나눔햇빛발전소 건립), 문화유산관리과 1건(한옥 건축·수선 비용지원)인 것으로 나타났다.

〈표 3-9〉 규모별 순시비 지방보조금 현황(2015년 편성액 기준)

(단위 : 건, 천 원)

규모	지방보조사업		사업비
	사업 수	비율(%)	
5백만 원 미만	88	14.84	235,673
5백만 원 이상 1천만 원 미만	59	9.95	390,516
1천만 원 이상 5천만 원 미만	258	43.51	6,284,747
5천만 원 이상 1억 원 미만	76	12.82	5,059,091
1억 원 이상 5억 원 미만	97	16.36	18,121,673
5억 원 이상	15	2.53	17,199,454
합계	593	100	47,291,154

자료: 수원시 내부자료(2016)를 재구성

## 제2절 수원시 지방보조금 관리현황

수원시는 「지방재정법」 제17조 및 제32조의2부터 제32조의10까지의 규정에 따라 2015년 1월 「수원시 지방보조금 관리 조례」를 제정하여 지방보조금 심의위원회의 구성과 운영, 보조금 예산편성, 교부절차 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 또한 「지방재정법」과 동법시행령, 「지방자치단체 예산편성 기준(훈령)」에서 규정한 사항을 구체화한 「지방보조금 관리기준(예규)」에 명시된 사항에 따라 관리체계를 구축하고 있다. 이에 대한 구체적인 내용은 '수원시 지방보조금 운영 편람'에 명시되어 있으며, 그 내용은 다음과 같다.

### 1. 예산편성 및 교부관리

수원시는 「지방재정법」 제32조의2제3항에 따라 지방보조금사업에 대한 보조금액 결정과 보조사업자 선정을 심의하도록 규정하고 있다. 이에 따라 수원시는 지방보조금심의위원회를 설치하고, ①지방보조금 예산 편성 시, ②지방보조금 관련 조례안을 수원시의회에 제출할 때, ③수원시의회가 발의한 지방보조금 관련 조례안에 대하여 의견을 제출할 때, ④지방보조사업과 관련하여 지방보조금과 지방보조사업의 자원분담에 관한 사항을 결정할 때, ⑤3년 주기로 지방보조사업의 유지 여부를 결정할 때, ⑥공모절차에 따른 신청자를 대상으로 보조사업자 선정 시 위원회의 심의를 받도록 하고 있다. 수원시 지방보조금심의위원회는 현재 민간전문가와 공무원을 중심으로 한 15명의 위원들로 구성(당연직 3명, 위촉직 12명)되어 있으며, 위원은 2년의 임기로 1차례 연임이 가능하다. 지방보조금사업의 심의는 1차로 사업부서 및 예산부서의 실무검토 이후 심의위원회가 2차로 심의를 진행하게 되고, 심의는 해당 사항에 대한 소관(주관)부서의 의견을 듣고 위원회에서 심의결과를 결정하는 방식으로 이루어진다.

#### 「수원시 지방보조금 관리 조례」 제7조

**제7조(기능)** ① 위원회는 법 제32조의2제3항에 따라 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 지방보조금 예산편성에 관한 사항
  2. 지방보조금 운영 및 성과평가에 관한 사항
  3. 지방보조금 관련 조례안을 지방의회에 제출할 때
  4. 지방보조금과 관련한 조례에 대하여 「지방자치법」 제132조에 따라 지방의회에 대한 의견 제출에 관한 사항
  5. 지방보조사업과 관련하여 지방보조금과 지방보조사업자의 자원분담에 관한 사항
  6. 수년간 지속되는 지방보조사업의 유지 여부에 관한 사항
  7. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하여 위원회에 부의하는 사항
- ② 시장은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 미리 위원회의 심의를 거쳐야 한다.

## 2. 집행관리

### 1) 지방보조금의 용도 외 사용금지 및 내용 변경 시 승인의무 부과

수원시는 「지방재정법」 제32조의4에 따라 「수원시 지방보조금 관리 조례」 제23조에 지방보조금의 용도 외 사용금지를 규정하고 있다. 이에 따라 보조사업자는 법령, 보조금 교부결정의 내용 또는 시장의 처분에 따라 규정된 용도 외의 다른 용도로는 보조금을 사용할 수 없다. 기존의 경우, 당초 사업계획 및 교부결정에 없는 용도의 사업비를 집행하거나 사업기간 종료 후 사업비 집행 잔액을 집행하고 사업계획이 변경되었음에도 사전 사업계획 변경 승인 없이 예산을 집행하는 등, 용도 외의 예산낭비를 방지하기 위함이다.

또한, 보조사업자의 사정의 변경으로 인한 보조사업의 내용 또는 경비의 배분을 변경하는 경우나 지방보조사업을 다른 사업자에게 인계, 중단 또는 폐지하는 경우 미리 시장(사업부서)의 승인을 받도록 규정하고 있다.

#### 「수원시 지방보조금 관리 조례」 제23조

**제23조(용도 외 사용금지 등)** ① 지방보조사업자는 법령, 지방보조금 교부결정의 내용 및 조건과 법령에 의한 시장의 처분에 따라 선량한 관리자의 주의로 성실히 지방보조사업을 수행하여야 하며 그 지방보조금을 다른 용도로 사용하여서는 아니 된다.  
 ② 지방보조사업자는 사정의 변경으로 지방보조사업의 내용을 변경하거나 지방보조사업에 드는 경비의 배분을 변경하려면 미리 시장의 승인을 받아야 한다. 다만 시장이 교부조건 등에서 정한 경미한 내용의 변경이나 경비배분의 경우에는 그러하지 아니한다.  
 ③ 지방보조사업자는 사정의 변경으로 그 지방보조사업을 다른 사업자에게 인계하거나 중단 또는 폐지하려면 미리 시장의 승인을 받아야 한다.

### 2) 지방보조사업의 수행상황에 대한 점검

수원시는 지방보조사업의 수행상황 점검을 위해 보조사업자로 하여금 i)보조사업이 개시 또는 완료되었을 때, ii)그 단체가 해산하거나 파산하였을 때, iii)사업수행 단체의 대표자 변경 등의 경우 수행상황을 시장에게 보고하도록 규정하고 있으며, 시장은 필요한 경우 현지조사를 하여 지방보조사업이 정상적으로 수행되지 않을 경우 적절한 조치를 취할 수 있다. 또한 시설공사비 지급 시에는 착공계·준공계 등의 제반서류를 반드시 첨부하도록 하고, 공사 진도 확인을 거쳐 보조금 교부를 결정하게 된다.

**「수원시 지방보조금 관리 조례」 제24조**

**제24조(지방보조사업 수행상황 점검 등)** ① 지방보조사업자는 시장이 정하는 바에 따라 지방보조사업의 수행 상황을 시장에게 보고하여야 한다.

② 시장은 지방보조사업의 수행 상황을 파악하기 위하여 필요한 경우 현지조사를 할 수 있다.

③ 시장은 지방보조사업자가 법령 및 지방보조금 교부결정의 내용 또는 법령에 따른 시장의 처분에 따라 지방보조사업을 수행하지 아니할 때에는 지방보조사업자에게 필요한 명령을 할 수 있다.

④ 시장은 지방보조사업자가 제3항에 따른 명령을 위반하였을 때에는 그 지방보조사업의 수행을 일시 정지시킬 수 있다.

### 3) 중요재산 관리 및 처분에 대한 규정

「지방재정법 시행령」 제37조의5에 따라 시장이 공시한 수원시의 중요재산에 대해 보조사업자는 시장이 정하는 바에 따라 현재액과 수량의 증감을 기록하고, 해당 보조사업의 관련 서류를 첨부하여 반기별로 시장(사업부서)에게 보고하도록 규정하고 있다. 또한 보조사업자는 보조금으로 취득하거나 그 효용이 증가된 중요재산<sup>13)</sup>은 해당사업을 완료한 후에 시장(사업부서)의 승인 없이 임의로 처분<sup>14)</sup>할 수 없도록 하고 있다. 다만, 보조금 전부에 상응하는 금액을 반환한 경우나 보조금의 교부 목적과 해당 재산의 내용연수를 감안하여 시장이 정하는 기간이 지난 경우에는 별도의 승인 없이 처분이 가능하다.

**「수원시 지방보조금 관리 조례」 제31조**

**제31조(중요재산의 보고 및 처분의 제한 등)** ① 지방보조사업자는 법 제32조의9제1항에 따라 지방보조금에 의하여 취득하거나 그 효용이 증가된 중요재산에 대해서는 장부에 시장이 정하는 현재액과 수량의 증감을 기록하고, 해당 지방보조사업 관련 서류를 첨부하여 반기별로 시장에게 보고하여야 한다.

② 지방보조사업자는 제1항의 중요재산에 대해서는 시장의 승인 없이 지방보조금의 교부 목적에 위배되는 용도에 사용하거나 양도, 교환, 대여하거나 담보를 제공하여서는 아니 된다. 다만, 법 제32조의9제3항에 해당되는 경우에는 예외로 한다.

③ 시장은 제1항의 중요재산에 대해서는 그 현황을 시 홈페이지 등을 통하여 주민에게 항상 공시하여야 한다.

13) 부동산과 그 종물(從物), 항공기, 선박, 부표(浮標), 부잔교(浮棧橋), 부선거(浮船渠)와 그 종물, 그 밖에 시장이 보조금의 교부 목적을 달성하기 위하여 특히 필요하다고 인정하는 재산을 의미한다.

14) 보조금의 교부 목적에 위배되는 용도에 사용, 양도, 교환 또는 대여하거나 담보의 제공을 의미한다.

### 3. 정산 및 평가

#### 1) 지방보조사업의 실적보고 및 정산검사 시행

수원시는 「지방재정법」 제32조의6와 동법 시행령 제37조의3에 따라 「수원시 지방보조금 관리 조례」에 실적보고 및 정산검사를 규정하고 있다. 이에 따라 보조사업자는 사업을 완료하거나 사업의 폐지 승인을 받았을 때, 회계연도가 끝났을 때 해당 보조사업의 실적보고서를 작성하여 시장에게 제출해야 한다. 이때 실적보고서와 함께 시장이 정하는 서류를 첨부해야 하는데, 여기에는 보조금 정산서 및 지출내역, 보조금으로 취득한 중요 재산 관리대장, 보조금 전용통장 사본, 공사대장 관련서류, 영수증 등 기타 증빙서류 등이 포함된다. 시장(사업부서)은 제출받은 실적보고서를 토대로 보조사업이 법령 등에 따라 적합하게 수행되었는지를 심사하고, 필요시에는 현지조사를 실시한다. 실적보고서의 심사 결과 보조사업이 적합하게 추진되었다고 판단된 때에는 시장은 정산결과를 확정하여 보조사업자에게 통지하고, 그렇지 않은 경우에는 보조사업자에게 시정이나 반납<sup>15)</sup>하도록 하는 등 필요한 조치를 취하도록 한다.

#### 「수원시 지방보조금 관리 조례」 제25조 및 제26조

**제25조(실적보고)** ① 지방보조사업자는 시장이 정하는 바에 따라 지방보조사업을 완료하였을 때, 폐지의 승인을 받았을 때 또는 회계연도가 끝났을 때에는 그 사유가 발생한 날로부터 2개월 이내에 그 지방보조사업의 실적보고서를 작성하여 시장에게 제출하여야 하며, 지방보조사업 실적보고서에는 그 지방보조사업에 든 경비를 재원별로 명백히 한 계산서 및 시장이 정하는 서류를 첨부하여야 한다.

② 시장은 제1항에 따른 실적보고서를 토대로 지방보조사업이 법령 및 교부결정의 내용 또는 법령에 따른 지방자치단체의 장의 처분에 적합한 것인지를 심사하여야 한다. 이 경우 필요하면 현지조사를 할 수 있다.

③ 시장은 제2항의 심사 결과 적합하다고 판단된 때에는 지방보조금액을 확정하여 해당 지방보조사업자에게 통지하여야 하며, 적합하지 아니하다고 판단된 때에는 해당 지방보조사업자에게 시정 등 필요한 조치를 명할 수 있다.

④ 시장은 정당한 사유 없이 지방보조사업의 실적보고서를 제출하지 않은 지방보조사업자에 대해서는 지방보조금 신청을 제한하거나 보조금을 감액할 수 있다.

**제26조(정산검사)** ① 시장은 지방보조사업이 완성 또는 폐지 승인되었거나, 사업연도가 종료되었을 때에는 제25조에 따른 실적보고서를 토대로 지방보조금의 정산검사를 실시하여야 하고 그 보조금액을 확정하여야 한다.

② 제1항에 따른 정산검사 결과 확정된 보조금을 포함한 사업비 정산액이 지방보조금 산출의 기초가 되는 사업 량보다 감소되었을 때는 그 감소율에 의하여 지방보조금을 감액한다.

15) 이미 교부된 보조금과 이에 따라 발생한 이자를 포함한 금액이 보조사업을 확정된 금액을 초과한 경우에는 그 초과액을 반환하도록 조치하고 있으며, 반환 금액에 대해서는 국세와 지방세를 제외한 다른 공과금에 우선하여 징수할 수 있다. 만약 반환명령을 받은 보조사업자가 이에 따르지 않는 경우에는 다른 지방보조금을 교부받는 경우 이를 일시 정지하거나 해당 지방보조금과 미 반환한 금액을 상계하여 처리한다.

## 2) 지방보조사업자에 대한 제재 조치

수원시는 「지방재정법」 제32조의8에 근거하여 「수원시 지방보조금 관리 조례」에 '지방보조사업자에 대한 제재'를 규정하고 있다. 이에 따르면, 시장은 지방보조사업의 수행이 곤란<sup>16)</sup>하거나 지방보조사업자가 보조사업 수행과정에서 법령 등을 위반<sup>17)</sup>한 경우, 보조금 교부결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다. 이미 시행된 보조사업에 대해서는 수행된 부분의 내용과 조건을 변경하거나 그 교부결정을 취소하는 것이 가능하다. 이로 인해 보조사업에 대한 교부결정이 변경되거나 취소된 경우, 시장은 그 내용에 대해서는 지체 없이 보조사업자에게 통보하여야 하고, 보조사업자는 취소된 부분에 해당하는 보조금과 이로 인해 발생한 이자를 반환하여야 한다. 만약 보조사업자가 취소 처분에 대해 이의가 있을 경우에는, 처분을 받은 날로부터 20일 이내에 서면으로 시장에게 이의신청을 할 수 있고, 시장은 합당한 조치를 취한 뒤에 그 결과를 이의신청인에게 통보해야 한다.

수원시는 법령 위반 등으로 교부결정이 전부 또는 취소된 보조사업자에게는 「지방재정법」 제32조의8, 제97조, 제98조 및 동법 시행령 제37조의4에 근거하여 조례상에 지방보조금의 교부 제한, 부정 지방보조사업자 등에 대해 벌칙을 부과, 지방보조사업 법인 대표자 등에 대한 양벌 규정 등에 대한 내용을 규정하고 있다. 먼저, 지방보조금 교부 제한은 법령 등의 위반으로 보조금 교부 결정이 일부 또는 전부 취소된 보조사업자는 5년의 범위 내에서 다른 지방보조금을 교부하는 것을 제한하고 있다. 다음으로, 부정한 지방보조사업자 등에 대한 벌칙을 규정하고 있는데, 구체적으로 거짓으로 보조금을 신청하는 것을 포함하여 부정한 방법으로 지방보조금을 교부받은 경우 교부받은 자는 물론, 그 사실을 알면서도 지방보조금을 교부한 자 역시 5년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금을 내도록 하고 있다. 교부받은 보조금을 다른 용도에 사용한 보조사업자에게는 3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금을 부과한다. 또한 시장의 승인 없이 임의로 사업계획이나 보조사업에 소요되는 경비의 배분을 변경하거나, 임의로 다른 사업자에게 인계하거나 중단·폐지한 경우, 시장이 보조사업의 수행을 중단하도록 한 정지명령을 위반한 경우 및 보조사업 실적보고서를 거짓으로 작성하여 제출한 보조사업자에 대해 1천만 원 이하의 벌금을 부과하고 있다. 조례상에는 지방보조사업의 법인 대표자 등에 대한

16) 천재지변이나 그 밖의 사유로 보조사업의 전부 또는 일부를 계속 추진할 필요가 없는 경우, 보조사업 계획상에 예정된 토지 또는 그 밖에 시설을 이용할 수 없게 된 경우, 보조사업에 소요되는 경비 중 보조금 등으로 충당되는 부분 외의 경비(보조사업자가 부담하는 경비)를 조달하지 못하는 경우 등을 말한다.

17) 지방보조금을 다른 용도에 사용한 경우, 법령 또는 지방보조금 교부결정의 내용 또는 법령에 따른 자치단체장의 처분을 위반한 경우, 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 지방보조금을 교부받은 경우를 말한다.

양별 규정도 포함되어 있는데, 이 내용으로는 지방보조사업 법인의 대표자나 그 대리인이 거짓 신청으로 보조금을 교부받는 등 벌칙에 해당되는 행위를 한 경우와 사용인이나 종업원이 해당 업무를 게을리 한 경우에도 해당 벌금형을 부과하게 되어 있다.

**「수원시 지방보조금 관리 조례」 제33조**

**제33조(지방보조사업자에 대한 제재)** 시장은 **제30조제2항제1호부터 제4호까지에** 해당되어 지방보조금 교부결정이 취소된 자에 대해서는 5년의 범위에서 지방보조금 교부를 제한하여야 한다.

↓

**제30조(법령 위반 등에 따른 교부결정의 취소 등)**(개정 2015.12.31.)

② 제1항에 따라 시장이 지방보조금 교부결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다

1. 지방보조금을 다른 용도에 사용한 경우
2. 법령, 지방보조금 교부조건 등 교부결정의 내용 또는 법령에 따른 시장의 처분을 위반한 경우
3. 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 지방보조금을 교부받은 경우
4. 시장의 승인 없이 임의로 사업의 전부 또는 일부를 중지하였을 때

**제34조(이의신청 등)** ① 지방보조사업자는 지방보조금의 교부결정, 교부조건, 교부결정의 취소, 지방보조금의 반환명령, 그 밖에 지방보조금에 관한 시장의 처분에 이의가 있을 때에는 그 통지 또는 처분을 받은 날부터 20일 이내에 서면으로 시장에게 이의를 신청할 수 있다.

② 시장은 제1항에 따른 이의신청을 받으면 관계자의 의견을 들은 후 필요한 조치를 하고 그 사실을 이의신청인에게 통지하여야 한다. 이 경우 교부결정의 내용에 관한 이의신청인이 그 사실을 통지받은 날부터 20일 이내에 수락의 의사표시를 하지 아니하였을 때에는 그 지방보조금의 교부신청을 철회한 것으로 본다.

### 3) 지방보조사업의 운용평가 시행

지방자치단체의 주요 재정사업에 대한 성과평가에 대한 「지방재정법」 제5조2제3항과 제32조의7의 규정에 근거하여 수원시는 관리 조례 제29조에 지방보조사업에 대한 성과평가를 명시하고 있다. 성과평가는 매년 실시하되 평가의 시기는 사업이 완료된 후 다음 연도 5월 말까지이고, 지속적으로 이루어지는 보조사업에 대해서는 3년 단위 유지 필요성 평가를 실시하도록 하고 있다. 이 경우 그 연도 중에 실시하는 성과평가를 유지 필요성 평가로 대체하여 실시하게 된다. 평가의 대상이 되는 지방보조사업은 민간경상사업 보조, 민간행사사업보조, 민간자본사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 사회복지사업보조 등의 민간 보조사업이며, 평가는 사업계획, 사업관리, 사업성과 등 3개 분야를 기준으로 구분하여 실시하게 된다. 성과평가의 절차를 살펴보

면, 먼저 1월까지 평가기준을 수립하고 평가대상을 선정한다. 이후 3월까지 각 사업부서는 대상에 대해 1차 성과평가를 시행하고, 5월까지 예산부서가 2차 성과평가를 실시한다. 1,2차 성과평가 결과는 6월까지 보조금심의위원회에 보고하고 시의 홈페이지에 총괄하여 공개한다. 그 후 7월까지 성과평가 결과를 지방보조사업 관리카드에 입력하고, 성과평가 결과는 11월에 다음연도 예산편성 시 반영되게 된다.

**「수원시 지방보조금 관리 조례」 제29조**

- 제29조(성과평가)** ① 시장은 법 제32조의7에 따라 국고보조사업을 제외한 지방보조사업에 대하여 매년 성과평가를 실시하고 특별한 사유가 없으면 그 결과를 예산편성에 반영하여야 한다.
- ② 시장은 지속 기간이 3년을 초과하는 보조사업에 대해서는 3년마다 유지 필요성에 대해 제7조에 따른 위원회의 심의를 거쳐 평가하여야 한다.
- ③ 시장은 제1항 및 제2항에 따른 심의결과에 따라 보조사업으로 적합하지 아니하거나 보조사업의 효과가 미흡한 사업에 대해서는 보조금의 예산을 계상하지 아니하거나 전년도 교부한 보조금보다 감하여 다음연도 예산에 반영하여야 한다.
- ④ 제1항 및 제2항에 따른 평가의 시기·대상·방법 등을 포함하는 평가계획의 수립·시행에 필요한 사항은 시장이 따로 정한다.

### 제3절 수원시 지방보조금 관리의 문제점

수원시는 지방보조금 운영과 관련된 기본적 사항은 「지방재정법」과 동법시행령, 「지방보조금 관리기준(예규)」에 따르고, 보조금의 신청이나 교부 등에 관한 구체적 사항은 「수원시 지방보조금 관리 조례」에 규정하고 있다. 그간 지방자치단체의 지방보조금 운영 과정에서는 부당한 보조금 운영 사례 발생, 지방보조금 지원단체 등 세부지원 내역에 대한 미흡한 정보공개 수준, 지방보조금 확보를 위한 지역사회의 압력 및 민관 유착문제 존재, 보조사업자 이력 등에 대한 체계적 관리 미흡, 예산기준과 어긋난 관행적 예산편성 문제, 보조금 과목 간 구분의 불명확성 등 다양한 문제점이 공통적으로 지적되어 왔다(서정섭·이효, 2015).

수원시는 기존에 지적되었던 지방보조금의 방만한 운영과 사업자 선정 및 운영과정상의 투명성 부족 문제 등을 해결하기 위해 보조금심의위원회를 설립·운영하고, 이와 더불어 매년 보조금 집행실태에 대한 특정감사를 실시하여 그 결과를 홈페이지를 통해 시민들에게 공개하고 있다. 그럼에도 불구하고 조례상의 불명확한 규정, 관리체계상의 미비점 및 성과평가에 따른 환류 미흡 등으로 인해 여전히 고질적인 문제점을 안고 있다<sup>18)</sup>. 따라서 이하에서는 수원시 지방보조금 운영과정에서 나타나는 주요 문제점들을 운영단계별로 진단해보도록 한다.

#### 1. 예산편성 및 교부관리상의 문제점

##### 1) 보조사업자 선정의 공정성 부족

각 지방자치단체에서 지방보조금 운영을 위한 보조사업자 선정 과정에서 공정성 문제가 발생하는 경우가 다수 있는데, 이 경우는 대부분 보조사업자의 이력을 제대로 관리하지 못해 부적격자가 보조사업자로 선정되거나, 위반행위로 적발되었던 보조사업자가 재선정되는 등 보조사업자 이력에 대한 체계적 관리가 부실한 데 기인한다.

수원시 역시 타 자치단체와 마찬가지로 지속적으로 보조사업자 선정과정에 문제가 발생하고 있는 것으로 나타났다. 일부 보조사업자가 다수의 보조사업을 독점하고 있거나, 보조금 운영성과가 낮음에도 불구하고 관례에 따라 반복적으로 선정되는 문제 등이 나타나고 있다. 특히 언론사 등, 사업에 목적에 비추어 전문성, 공공성이 낮은 단체들이 이권을 바탕으로 다수의 행사성 사업을 반복적으로 운영하는 문제가 지속적으로 제기되고 있으나 이를 제재할 마땅한 제도적 장치가 마련되어 있지 않은 실정이다.

18) 수원시 지방보조금심의위원회 회의록 참고하였다.

**<지방보조금 부정사용 사례(국민권익위원회 부패신고 사건)>**

- A군(郡)은 녹색체험마을 조성 보조사업을 추진하면서 사업자 심의절차를 생략하고 군수 친형이 대표인 법인을 사업자로 선정, 보조금 5억 원을 지급
- B보조사업자는 사회단체보조금을 지원받아 운영하면서 물품 구입비를 과다 계상하거나 물품을 구매한 것처럼 속여 약 5천만 원을 횡령

자료: 행정자치부 보도자료(2014.12.10.)

## 2) 보조사업의 근거 미흡

2014년 지방보조사업 평가 대상사업(순시비 보조사업)의 지원근거를 검토해본 결과, 수원시의 지방보조금사업 중 법률 및 조례에 근거하여 지원하는 사업은 전체의 58.7%인 320건에 불과하였다. 성과평가 대상사업<sup>19)</sup> 중 320건을 제외한 나머지 225건의 사업은 법률 및 조례상의 근거 없이 지원되고 있다. 그 중에서도 216건에 해당하는 사업은 구체적인 법·제도적 규정에 근거하지 않고 지원된 사업이었다. 지방재정법의 개정으로 2015년부터는 법률 및 조례에 근거하지 않은 지방보조사업 지원은 불가하나, 여전히 제시되는 법적근거와 사업목적과의 직접적 연관성이 모호한 사업들이 상당수 존재하는 것으로 지적되고 있다.<sup>20)</sup>

〈표 3-10〉 지방보조사업의 지원근거(2014년)

	빈도	비율(%)
법률 및 조례	320	58.7
방침, 계획, 약속사업, 지시사항 및 기타	9	1.7
재정법, 보조금법, 보조금 관리조례, 해당없음	216	39.6
합계	545	100.0

이 중에서도 특히 2014년 운영된 사회단체보조사업의 경우, 관례적으로 적절한 지원 근거 없이 사업이 운영되는 경우가 사회단체보조사업의 약 72.9%(94건)에 달하는 것으로 나타나, 과목폐지 이전, 사회단체보조사업의 운영에 상당한 문제가 존재했었음을 알 수 있었다. 2014년 운영된 보조사업 중 대부분이 2015년도에도 지속되었다는 측면에서 지원근거와 실제 사업목적이 부합하는지 보다 면밀히 살펴볼 필요가 있으며, 사업의 근

19) 사업의 근거 및 자세한 사업내용을 검토할 수 있는 자료는 지방보조금 성과평가 자료가 유일하여 해당 자료를 사용하였다.

20) 수원시 지방보조금 심의위원회 참관 및 위원 인터뷰를 바탕으로 하였다.

거로 제시된 법규정과 미약한 연계성을 띤 보조사업에 대해서는 적절한 제재를 두는 방안이 필히 모색되어야 할 것이다.

〈표 3-11〉 지방보조금 항목별 지원근거(2014년)

	지원근거			전체
	법률 및 조례	방침, 계획, 약속사업, 지시사항 및 기타	재정법, 보조금법, 보조금 관리조례, 해당없음	
민간경상보조	142 (72.8)	6 (3.1)	47 (24.1)	195 (100.0)
민간행사보조	94 (59.1)	3 (1.9)	62 (39.0)	159 (100.0)
민간자본보조	49 (79.0)	0 (0.0)	13 (21.0)	62 (100.0)
사회단체보조	35 (27.1)	0 (0.0)	94 (72.9)	129 (100.0)
합계	320 (58.7)	9 (1.7)	216 (39.6)	545 (100.0)

### 3) 유사·중복사업, 비효율적 사업에 대한 검증 시스템 미비<sup>21)</sup>

국고보조금 및 타 자치단체와 마찬가지로 수원시 지방보조금이 유사중복된 사업에 지원되어 재원낭비와 비효율을 양산하고 정작 중요한 사업에는 예산이 배정되지 못하는 등의 문제점을 야기하고 있다. 지방보조금사업에서 보조사업자 선정을 위해 가장 먼저 이루어지는 단계는 사업공고(공모) 단계로 이 때 사업공고는 부서별로 이루어지는 것이 원칙으로 하고 있고 신청접수 또한 사업부서가 담당하고 있어 일차적으로 사업의 유사·중복 여부에 대한 검토 및 확인은 사업부서가 수행하도록 하고 있다. 그러나 사업부서는 대체로 타 부서의 사업에 대해 명확히 알지 못하기 때문에 유사중복적인 사업이 선정될 우려가 존재한다. 이처럼 지방보조금사업 운영에 있어 특정 대상에 대한 지원이 편중되는 것을 막기 위해서는 지원기준을 법령에 규정하거나 지원이력을 관리하는 등의 제도적 장치가 마련되어야 함에도 불구하고 수원시 지방보조금 관리체계 내에는 현재 이러한 검증시스템이 미흡한 상태이다.

2014년 「지방재정법」의 개정으로 2016년부터는 지방보조금사업에 대한 성과평가 결과가 예산편성에 반영되어야 하는데, 특히 이와 같은 유사중복성에 대한 객관적이고 체계적인 성과평가 기준을 마련하고 그 결과가 예산편성에 제대로 반영될 수 있는 시스템

21) 수원시 보조금심의위원회 심의자료 및 심의위원 인터뷰를 바탕으로 문제점을 도출하였다.

을 구축하는 것이 시급하다. 지방보조사업에 대한 총체적인 검토를 통해 한 부서 내에서의 유사중복성 뿐만 아니라 부서 간 유사중복성에 대한 면밀한 검토를 실시하고, 유사한 사업 간의 통폐합을 통해 보조금의 효과성을 제고하려는 노력이 무엇보다 요구된다.

수원시의 경우 지방보조금심의회 보조사업자의 이력정보 및 지방보조사업평가 결과 등을 제공함으로써 유사중복성 검토 및 성과평가 결과의 반영에 개선을 꾀하고 있으나, 이에 대한 명확한 규정이 부재하여 큰 효과를 거두지 못하고 있는 바, 이에 관한 제도적 장치의 확립이 시급한 실정이다.

한편 보조사업의 사업계획 평가 시 사업의 효율성을 판단하는 데 있어서도 전적으로 보조사업자가 제출하는 사업계획서에만 의존해서 판단할 수밖에 없는 상황이기 때문에 유사중복성과 더불어 사업의 효율성 판단 등에 대한 객관적인 평가가 이루어지는 데 한계가 있다. 현재 수원시 사업계획서를 검토해 보면 사업내용과 예산에 대한 매우 개략적인 정보만을 담고 있는 경우가 대부분인데, 향후 사업계획서에 소요인력 및 시설, 시책 방향과의 부합여부, 연차별 목표 등 보다 구체적인 근거가 포함되도록 의무화 할 필요가 있다(윤태섭 외, 2016a).

특히 신규사업 및 신규사업자의 경우, 사업내용 및 운영에 대한 효과성 및 효율성 판단 근거가 매우 부족하므로 사업계획서의 중요성은 더욱 크다고 할 수 있다. 따라서 신규사업의 경우 사업계획서에 보다 구체적인 내용과 근거자료가 포함되도록 할 필요가 있고 기존 사업보다 강화된 심의과정을 거치도록 할 필요가 있다.

〈표 3-12〉 지방보조금사업 사업계획서 양식

<b>〈사업계획서〉</b>	
1.	신청단체
2.	보조금 신청내역
3.	보조(신청)사업 개요
4.	사업 목적 및 지원 필요성
5.	사업 효과
6.	사업 수행계획
7.	사업비 집행계획
8.	보조사업 수행으로 인하여 수입될 수입금 내역
9.	공익활동 실적(최근 2년간)
10.	보조금 외 경비부담 내역

자료: 2016 수원시 지방보조금 운영 편람

#### 4) 보조사업자의 자부담 관련 규정 부재

지방보조금사업 지원에 있어 수원시의 부담률(최대 보조한도 등)과 보조사업자의 자부담률이 명확히 설정되어 있지 않아 보조금의 방만한 운영 및 자치단체의 부담이 과중해지는 문제가 발생할 소지가 존재한다. 즉, 지방보조금사업에 따라 수원시가 보조하는 예산의 한도액과 보조사업자의 자체적 재원부담 정도에 대한 명확한 기준이 부재한 상황이다. 현재 「수원시 보조금 관리조례」의 제7조 제1항의 보조금의 지급조건 규정을 보면 ‘시장은 보조금 지급을 결정할 때에는 보조금액에 상응하는 비율의 자체부담과 법령 및 예산에서 정하는 보조금의 지급목적 달성에 필요하다고 인정되는 조건을 붙일 수 있다.’라고 규정되어 있는데, 이것만으로는 지방보조사업 지원 시 자치단체가 부담해야 할 예산규모와 보조사업자의 자부담 예산 규모를 명확히 판단할 수 없다. 이를 해결하기 위해서는 분야별, 사업별 예산편성지침을 마련하여 사업부서가 예산을 편성할 때 참고할 수 있는 명확한 기준이 마련될 필요가 있다.

아래 표에서 알 수 있는 바와 같이 2015년 편성된 전체 순시비 지방보조금사업 593건 중 미 추진사업 38건을 제외한 555건의 사업을 대상으로 분석한 결과, 보조사업자의 자부담비율은 평균 21.97%로 나타났다. 비율 구간별로 살펴보면 전체의 58.92%에 해당하는 327건의 사업의 자부담 비율이 10%미만이며, 전체 보조금사업의 92%에 달하는 사업의 자부담비율이 50% 미만을 나타내고 있다.

현재 수원시 지방보조사업의 자부담 의무비율은 일률적으로 규정되어 있지 않으나, 지원규모 결정 및 성과평가 시 중요한 고려사항 중 하나로 논의되고 있다. 자부담이 모든 보조사업에 필수적인 것은 아니지만 보조금 운영의 책무성 제고와 보조금 지급목적 및 성격에 따라 보조사업자가 비용의 일부를 부담할 필요가 존재하므로, 사업비 전액(100%) 지원을 대체로 지양하고 사업유형별 자부담 의무비율에 대한 명확한 지침이 마련될 필요가 있다. 특히 현재, 보조금 신청 시 자부담 과대산정 및 자부담 실제 집행 여부에 관한 확인 방법이 명확하지 않고, 자부담 비율을 준수하지 않았을 때 페널티 및 이에 관한 성과지표 역시 불분명하여 자부담과 관련한 논란이 보조금 심의 및 정산·집행과정에서 지속되고 있는바, 이에 대한 제도적 개선이 이루어져야 할 것으로 보인다.

〈표 3-13〉 예산과목별 자부담 비율

(단위: 백만 원, %)

예산과목		자부담 집행액	총사업비 집행액 (보조금+자부담)	자부담 비율(%)
합계		11,200	50,974	21.97
민간경상보조	민간경상사업보조	1,641	15,083	10.88
	민간단체 법정운영비보조	385	4,163	9.25
민간행사사업보조		3,352	12,141	27.61
사회복지보조	사회복지사업보조	91	2,546	3.59
	사회복지시설 법정운영비보조	27	4,784	0.57
민간자본사업보조		5,704	12,257	46.53

주: 2015년 편성된 순시비 보조사업 중 미 추진사업 38건 제외한 555건의 사업을 대상으로 분석

〈표 3-14〉 자부담 비율구간별 현황

(단위: 건, %)

	사업 수	비율(사업 수 대비)	평균 자부담 비율
합계	555	100	21.97
10%미만	327	58.92	0.68
10%이상 30%미만	85	15.32	19.52
30%이상 50%미만	98	17.66	37.52
50%이상 70%미만	30	5.41	54.68
70%이상 90%미만	14	2.52	77.20
90%이상	1	0.18	92.68

주: 2015년 편성된 순시비 보조사업 중 미 추진사업 38건 제외한 555건의 사업을 대상으로 분석

### 5) 지원규모의 적정성 문제(소액사업의 효과성 문제)

2015년 지원된 지방보조금사업의 예산규모별 현황을 살펴보면, 성과평가 대상이 되는 순시비 지방보조금 사업은 전체 584건으로, 작게는 20만 원의 최소 규모 사업(여성정책과, 우먼하우스케어 방법서비스 운영사업)에서 많게는 30억 원에 달하는 대규모의 사업(주택과의 공동주택 관리지원사업)에 보조금이 지원되고 있었다. 예산규모별로 살펴보면

1천만 원 이상에서 5천만 원 미만의 사업이 전체의 45.5%에 해당하는 266건으로 가장 높은 비중을 차지하였고, 다음으로 5백만 원 미만의 소액사업이 전체의 약 15.8%에 달하는 92건으로 나타났으며, 5억 원 이상의 사업이 12건으로 전체의 가장 작은 비중인 2.1%를 차지하고 있었다. 이처럼 5백만 원 미만의 소액사업이 전체의 15.8%로 큰 비중을 차지하고 있는데, 이와 같은 소액지원이 과연 지방보조금사업의 기본 취지에 부합하는지, 보조금 지원에 따른 적절한 효과를 야기하는지에 대해 논란이 제기되고 있는 실정이다.

이에 관해 효과성 없는 소액 보조금 사업의 경우 폐지하고, 민간이 자체적으로 시행하도록 하는 것이 바람직하다는 주장이 존재하는 반면, 사업의 공공성과 필요성 및 파급효과에 비해 보조금 지원규모가 매우 작아 적절한 효과를 내지 못하고 있는 사업이 상당수 존재하므로 소액사업의 폐지 문제는 신중해야 한다는 의견이 또한 존재한다. 따라서 소액사업의 효과성 문제와 더불어 보조금 배정규모의 적정성 문제를 보다 면밀히 검토하는 노력이 필요할 것이다.

〈표 3-15〉 예산규모별 지방보조금 현황(2015년)

예산규모	빈도	비율(%)
5백만 원 미만	92	15.8
5백만 원 이상 1천만 원 미만	71	12.2
1천만 원 이상 5천만 원 미만	266	45.5
5천만 원 이상 1억 원 미만	68	11.6
1억 원 이상 5억 원 미만	75	12.8
5억 원 이상	12	2.1
합계	584	100.0

주: 현황자료의 584개 사업은 2015년 편성된 순시비보조사업 중 성과평가 비대상인 사업을 제외한 값임

더욱이, 예산규모별 평가등급을 살펴보았을 때 대체적으로 5백만 원 미만의 소규모 사업에 대한 평가등급에 있어서 다른 예산규모별 사업들에 비해 매우미흡 및 미흡의 비중이 높게 나타나고 있다. 이는 다수를 차지하고 있는 소액사업에 대한 보다 체계적인 관리 및 지속여부에 대한 객관적인 판단이 필요함을 시사하고 있다.

〈표 3-16〉 예산규모별 평가점수 및 등급

	사례수	등급				
		매우 미흡	미흡	보통	우수	매우 우수
5백만 원 미만	92	2(2.2)	14(15.2)	63(68.5)	13(14.1)	0(-)
5백만 원 이상 1천만 원 미만	71	1(1.4)	6(8.5)	53(74.6)	11(15.5)	0(-)
1천만 원 이상 5천만 원 미만	266	2(0.8)	31(11.7)	194(72.9)	39(14.7)	0(-)
5천만 원 이상 1억 원 미만	68	1(1.5)	10(14.7)	44(64.7)	13(19.1)	0(-)
1억 원 이상 5억 원 미만	75	0(-)	7(9.3)	56(74.7)	12(16.0)	0(-)
5억 원 이상	12	1(8.3)	0(-)	6(50.0)	5(41.7)	0(-)
합계	584	7(1.2)	68(11.6)	416(71.2)	93(15.9)	0(-)

주: 현황자료의 584개 사업은 2015년 편성된 순시비보조사업 중 성과평가 비대상인 사업을 제외한 값임

#### 6) 사업 실효성 및 적정성에 대한 검토 부족

2015년 수원시에서 추진된 지방보조금사업의 지속성 여부를 살펴보면, 전체 584건의 사업 중 3년 연속 예산 배정사업이 전체의 66.8%, 390건으로 나타나 대다수를 차지함을 알 수 있다. 즉 한 번 보조사업에 대한 지원이 시작되면, 특별한 사유가 없는 한 해당사업은 지속되어 운영되는 경우가 대부분이라는 것이다. 때문에 해당사업의 필요성 및 적정성에 대한 체계적인 검토가 이루어질 필요가 있다.

더욱이 신규 사업의 비중도 전체의 22%에 달할 정도로 큰 비중을 차지하고 있는데, 이러한 신규 사업의 경우에도 향후 반복되어 연속적으로 추진될 가능성이 높게 나타나기 때문에 신규 사업의 보조금 지원결정 과정에서 사업목적의 필요성 및 사업의 실효성에 대한 보다 체계적이고 심층적인 평가와 검토가 이루어져야 할 것이다.

〈표 3-17〉 지방보조금사업의 지속성(2015년)

	빈도	비율(%)
신규 사업	130	22.3
그 외	64	11.0
3년 연속 예산 배정사업	390	66.8
합계	584	100.0

주: 현황자료의 584개 사업은 2015년 편성된 순시비 보조사업 중 성과평가 비대상인 사업을 제외한 값임

## 2. 집행관리 상의 문제점

### 1) 보조사업자의 방만한 예산운영

수원시는 매년 효율적인 시책업무 추진과 공익목적 달성을 위해 보조금 단체 및 민간 위탁기관에 지원되는 각종 보조금에 대한 법적 이행여부 및 집행실태에 대한 감사를 시행하고 있다. 또한 감사결과로 드러난 문제점 등의 감사 결과를 홈페이지를 통해 시민들에게 공개하고 있다. 2014년과 2015년에 시행된 보조금 집행실태 특정감사 결과 불투명한 정산과 방만한 예산집행이 주요 문제점으로 지적되어 향후 담당부서의 이에 대한 지속적이고 철저한 지도·감독이 필요할 것으로 예상된다.

먼저 2014년 보조금 집행실태 특정감사에서는 예산의 과다집행 및 부적정 집행으로 인한 보조금의 방만한 운영이 주요 문제로 지적되었다. 2013년 시행된 21개 지방보조금 사업(22,911,749천원)을 감사한 결과, 총 지적사항 16건 중 3건에 대해서는 집행된 금액을 회수하고, 11건에 대해서는 주의조치를 취하였으며, 2건에 대해서는 개선 조치를 단행하였다. 구체적으로 보조금 집행 잔액 전부를 예산의 계상이나 사전승인 없이 퇴직적립금으로 적립하고 규정에 맞지 않는 가족수당 및 정근수당을 부당하게 지급하는 등 관련 규정을 미준수하여 예산을 과다 집행하는 등의 문제가 발생하였다. 또한 관련 규정을 따르지 않고 당초 예산에 편성되지도 않은 비용을 집행하는 등 임의로 예산을 과다 집행하여 예산을 낭비하는 경우도 다수 지적되었다.

〈표 3-18〉 보조금 집행실태 특정감사 지적사항(2014)

(단위: 건, 천 원)

합계			시정(금액)			주의	개선
총 건수	신분상 조치인원	재정상 조치금액	소계	회수	기타		
16	1	(비공개)	3 (비공개)	3 (비공개)	-	11	2

자료: 보조금 집행실태 특정감사 결과 보고(수원시 홈페이지, <http://www.suwon.go.kr>)

2014년 사회단체보조금 지원사업에 따라 지원된 보조금에 대한 정산검사 결과에서도 보조금 집행의 부적정 사례들이 다수 발생한 것으로 나타났다. 지원 단체의 다수가 신규 사업을 추진하려는 의지가 적고 반복되는 사업을 위주로 운영하고 있었으며, 일부 단체의 사업은 공익성이 부족하고 회원 위주의 사업으로서 보조사업의 기본취지에 부합하지 못할 뿐만 아니라 일회성 행사 성격에 그치는 사업들이었다. 또한 사회단체보조금이 지

원된 132개 사업 중 10개 사업이 미실시 또는 일부 축소 집행되는 등의 문제점이 지적되었다. 이 외에도 사업의 체계적 관리를 위한 보조금 전용카드 사용률 저조 및 기타 정산검사 소홀도 정산검사 결과 문제점으로 지적되었다.

〈표 3-19〉 2014 수원시 사회단체보조금 정산검사 결과 보조금 집행 지적사례

〈보조금 집행 지적 사례〉	
▶ 사업미추진 및 사업계획 변경	당초 사업 미추진 : (사)한국여성소비자연합수원지부 「합리적인 소비와 건강한 소비문화교육」 등 10개 사업 ·사업계획 변경 집행 : 수원민주화운동계승사업회 등 11개 단체 ·자부담률 30%미만 집행 : 대한민국건국회 수원지부 등 29개 단체
▶ 보조금 전용카드 사용률 저조	·전용카드 미사용 : 수원시 해병전우회 등 9개 단체 ·전용카드 부진사용 : (사)통일안보중앙협의회 경기도수원시지부 등 6개 단체
▶ 기타 정산검사 소홀	·지출 부적정 및 증빙서류 미비 : 전국주부교실수원시지회 등 19개 단체 ·통장 이원화 : 월남참전전우회수원시지회 등 6개 단체

자료: 2014년도 사회단체보조금 정산검사 결과보고

## 2) 집행을 관리부족

수원시 2015년 순시비 지방보조금사업의 최종예산은 약 423억 원 규모이며, 그 중 약 94%인 398억 원이 집행되었다. 예산과목별로는 민간단체법정운영비보조가 97.33%로 예산집행률이 가장 높게 나타났고, 다음으로 사회복지사업보조(96.73%), 사회복지시설법정운영비보조 (95.49%), 민간행사사업보조(94.94%) 등의 순으로 나타났다.

〈표 3-20〉 예산과목별 집행률 현황

(단위 : 백만 원, %)

예 산 과 목		예산액	집행액	집행잔액	집행률
합계		42,302	39,773	2,529	94.02
민간경상보조	민간경상사업보조	14,533	13,441	1,092	92.49
	민간단체 법정운영비보조	3,882	3,778	104	97.33
민간행사사업보조		9,257	8,789	468	94.94
사회복지보조	사회복지사업보조	2,538	2,454	84	96.73
	사회복지시설 법정운영비보조	4,981	4,757	224	95.49
민간자본사업보조		7,111	6,554	557	92.16

주: 2015년 편성된 순시비 사업 중 미추진 사업 포함 593개 지방보조금사업을 대상으로 분석.

예산집행률 구간별로 살펴보면, 순시비 지방보조금사업 중 집행률이 90%를 넘는 사업은 484건(81.62%)이며 이들의 평균 집행률은 96.94%으로, 순시비사업 전체의 90%가 넘는 대부분의 사업이 집행률 70%이상 수준을 보였고, 예산집행률이 10%미만인 사업은 모두 미 추진사업이며 총 38건(6.41%)에 달하는 것으로 나타났다. 전체의 90%가 넘는 순시비 보조사업 대부분이 예산집행률 70% 이상을 나타내고 있지만, 집행률 50% 미만인 사업(집행률 저조사업)도 전체의 7.76%인 46건으로 상당한 것으로 드러났다.

〈표 3-21〉 집행률 구간별 현황

집행률	건 수(총 사업대비율)	평균 집행비율
합 계	593건(100%)	94.02%
10%미만	38건(6.41%)	0%
10%이상 30%미만	3건(0.51%)	15.00%
30%이상 50%미만	5건(0.84%)	41.28%
50%이상 70%미만	8건(1.35%)	62.99%
70%이상 90%미만	55건(9.27%)	81.74%
90%이상	484건(81.62%)	96.94%

주: 2015년 편성된 순시비 사업 중 미추진 사업 포함 593개 지방보조금사업을 대상으로 분석.

이 사업들의 집행률 저조 사유를 검토한 결과, 대부분이 사업포기 및 축소, 사업대상 미 발생 등에 원인이 있었으며, 불가피한 사유(국도비 사업추진, 메르스 확산방지 등)에 의한 사례는 소수인 것으로 나타났다. 예산집행률이 0%인 38건의 사업 중 26건이 사업포기 및 사업대상 미 발생으로 미 추진된 사업이며, 이 가운데 예산이 편성된 건은 11건으로 총 편성예산은 166,763천 원으로 이는 지방보조금 예산편성 시 예비성으로 예산을 편성하거나 사업비를 예산에 과다 계상하는 기존 관행에 기인한 것으로 집행률이 과도하게 저조한 사업에 대한 사후 제재가 필요함을 드러낸다. 따라서 예산절감 혹은 불가피한 사유를 제외한 집행률 저조사업에 대해 보조금 지원을 제한하고 보조금 규모산정 근거의 객관성 강화하는 방안이 요구된다.

〈표 3-22〉 집행률 저조(50% 미만) 사유

집행률	사업 수(총 사업대비)	사 유	
합 계	46건 (전체 593건 대비 7.76%)		
10%미만 (모두 0%)	38건(6.41%)	추경예산 편성시 보조금 전액삭감 (24건)	도비매칭 추진 : 6건 예산 변경사용 : 3건 사업대상 미 발생 : 2건 사업포기 : 13건
		사업 미 실시로 보조금 미교부 (14건)	사업대상 미 발생 : 1건 유사 국비사업으로 추진 : 1건 2017년도 이월 : 2건 사업포기 : 10건
10%이상 30%미만	3건(0.51%)	사업 일부포기 : 2건	
		메르스 확산방지로 인한 사업 중단 : 1건	
30%이상 50%미만	5건(0.84%)	사업규모 축소 : 4건	
		집행 잔액 : 1건	

주: 2015년 편성된 순시비 사업 중 미추진 사업 포함 593개 지방보조금사업을 대상으로 분석.

### 3. 정산 및 평가 상의 문제점

#### 1) 담당부서의 소홀한 정산관리

2015년 특정감사에서는 2013년부터 2014년 보조금 사업 집행 전반에 대한 감사를 실시하였고, 민간위탁금에 대한 정산 소홀 문제 및 회계 증빙서류 작성 소홀 문제가 감사 결과 지적되었다. 특히, 보조사업자가 사전에 담당부서와의 협의 없이 예산의 세부항목을 전용하여 사용한 뒤에 총액으로 정산하는 행태가 부적정하다고 지적되어 이에 대한 보다 철저한 정산검사 및 지도·감독의 필요성이 제기되었다. 총 지적사항 6건 중 2건에 대해서는 집행된 예산을 회수조치하고 4건에 대해서는 주의 조치를 취하였다.

주요 지적사항을 살펴보면, 담당부서가 정산결과보고서에서 초과지출에 대한 원인을 찾아 적절한 조치를 취해야 하나 후속 조치를 취하지 않았고, 간접인건비의 경우에도 증빙자료가 미비한 경우에도 수탁자가 제출한 자료로 정산하였고, 집행 잔액을 환수해야 함에도 불구하고 항목 간 부족금액과 상계하여 총액으로 정산하는 등 위탁금에 대한 정

산을 소홀히 한 것으로 나타났다. 그리고 보수규정이나 운영지침을 잘못 적용하여 특수근무수당과 가족수당이 착오로 집행되었음에도 불구하고 이에 대한 조치를 취하지 않는 등 관리자의 역할을 제대로 수행하지 못한 것으로 확인되었다. 이 외에도 회계처리를 위한 증빙서류가 미흡하거나 부적정하게 작성된 경우에도 제대로 된 조치를 취하지 않는 등 정산 의무를 소홀히 하였음을 확인할 수 있다.

〈표 3-23〉 보조금 집행실태 특정감사 지적사항(2015)

(단위: 건, 천원)

합계			시정(금액)			주의	개선
총 건수	신분상 조치인원	재정상 조치금액	소계	회수	기타		
6	4	45,987	2 (45,987)	2 (45,987)	-	4	-

자료: 보조금 집행실태 특정감사 결과 보고(수원시 홈페이지, <http://www.suwon.go.kr>)

## 2) 부실한 성과 평가지표 체계

수원시 지방보조사업 평가 지표는 지속적으로 개선되었으나 여전히 여러 가지 문제점을 나타내고 있다. 먼저 수원시 평가지표 및 평가기준을 살펴보면 사업계획(15점), 사업관리(25점), 사업성과(60점)로 구성되어 있는데, 사업계획에 대한 점수비중이 낮아 사전에 사업계획의 적정성에 대한 평가가 제대로 이루어지기 어렵다. 더욱이 사업계획 평가지표가 사업계획 수행 적정성에만 초점이 맞추어져 있어, 보조사업 지원의 타당성, 보조사업의 유사중복성, 사업계획의 충실성에 대한 지표보완이 필요한 실정이다. 특히 지원 타당성이 낮고 유사중복되는 사업 및 사업계획이 부실한 사업들에 대한 보조금 지원이 큰 문제가 되고 있는 바, 이를 통제할 수 있는 적절한 성과지표가 요구된다 하겠다.

사업관리 부문 평가에 있어서도 현재, 예산집행의 투명성, 예산집행의 적정성, 보조사업자 자부담률, 사업수행의 적정성으로 세부지표가 구성되어 있는데 사업계획 이행정도, 보조사업관리체계 구축여부, 부적정 수급 관리정도에 대한 보다 구체적인 지표가 보완될 필요가 있다. 그리고 사업계획 수행의 적정성 여부는 현재 사업계획부문의 지표이나 사업관리부문에서 평가되는 것이 보다 적절할 것으로 판단된다.

사업성과의 세부지표는 사업 실적(정산)보고(20점), 사업목표 달성도(20점), 시정 발전 기여도(10점), 지속가능성(10점) 등으로 구성되어 있다. 그러나 사업성과에 대한 평가 역시 기준이 모호하고 지표체계 역시 부실한 수준이다. 예컨대, 사업 실적보고의 경우

‘기한 내 실적보고서 제출여부’와 ‘증빙자료 누락 없이 제출여부’로만 구성되어 있고, 사업목표 달성도와 시정발전 기여도, 지속가능성 등도 주관적 판단의 개입 여지가 다분히 존재하는 문제가 존재하고 있다. 또한 이들 지표들은 보조사업자가 제출한 실적 보고서만을 근거로 하여 판단하고 있는 실정이다. 따라서 사업성과 부문 평가에 있어서 목표달성도 및 계속지원의 필요성에 대한 보다 구체적이고 객관적인 세부지표가 마련되어야 할 필요가 있다.

〈표 2-24〉 2015 수원시 지방보조사업 평가지표 및 평가기준

분야	평가 지표	평가 기준	배점	점 수	
				담당 부서	예산 부서
합 계			100		
소 계			15		
사업 계획 (15)	□ 사업계획 수행 적정성 ☞ 당초 사업계획에 부합하게 사업이 수행되었는지 여부 (최종 사업계획서 기준) ※ 사업계획은 사업비 집행계획(예산안)을 포함(예산안 변경집행 여부도 평가대상)	•사업계획대로 추진 (11~15점) •사업계획을 일부 수정하여 추진 (6~10점) •사업계획을 대폭 수정하여 추진 (1~5점) •사업 미실시 (0점) ※페널티(익년도 지원제외)	15		
		◆ 추가(배점 외) 감점사항 ▶ 사전 승인 없이 임의로 사업계획 변경 추진 (-5점)	(-5)		
소 계			25		
사업 관리 (25)	□ 예산집행의 투명성 ☞ 보조금전용카드(별도계좌 개설) 및 보조 사업비 관리시스템 사용실적 (인건비, 수당 등 카드사용 제한항목 제외)	•전용카드 100% 사용 (10점) •전용카드 80% 이상 사용 (8점) •전용카드 60% 이상 사용 (6점) •전용카드 40% 이상 사용 (4점) •전용카드 20% 이상 사용 (2점) •전용카드 미사용 (0점) ※ 페널티(익년도 지원제외)	10		
		◆ 추가(배점 외) 감점사항 ▶ 보조사업비 관리시스템 미사용 (-5점) ※ 페널티(익년도 지원제외)	(-5)		
	□ 예산집행의 적정성 ☞ 사업비 집행계획 기준	•보조사업 적정 항목으로만 집행 (5점) •건별 배점 【부적정 및 예산낭비성 지출 (-1점 / 건)】 ※ 부적정 및 예산낭비성 지출건에 대해서는 전액 환수조치하며, 5건 초과 시 페널티 부여(익년도 지원제외)	5		
	□ 보조사업자 자부담률 ☞ 자체예산 확보 노력의 정도 평가 총사업비 중 단체부담액 비율	•자부담률 20%이상 부담 (5점) •자부담률 15%이상~20%미만 부담 (4점) •자부담률 10%이상~15%미만 부담 (3점) •자부담률 5%이상~10%미만 부담 (2점) •자부담률 5%미만 부담 (1점) •자부담률 없음 (0점)	5		

	□ 사업수행의 적정성 ≡ 사업 추진실태 주기적 관리 및 보고 등 개선 노력의 정도	<ul style="list-style-type: none"> <li>•보조사업 관리 및 개선 노력 우수 (5점)</li> <li>•보조사업 관리 및 개선 노력 보통 (3~4점)</li> <li>•보조사업 관리 및 개선 노력 미흡 (1~2점)</li> <li>•보조사업 관리 및 개선 노력 없음 (0점)</li> </ul>	5		
		◆추가(배점 외) 감점사항 ▶ 민원발생 또는 의회, 감사, 언론 등의 지적 시(-3점)	(-3)		
	소 계		60		
	□ 사업 실적(정산)보고 ≡ 사업종료 후 2개월 이내, 실적(정산)보고서 제출 ≡ 증빙서류 누락 없이 제출	<ul style="list-style-type: none"> <li>•기한 내 실적(정산) 보고서 제출(10점)</li> <li>▶ 건별 배점 【기한 5일 경과마다(-2점)】</li> <li>※ 페널티 부여 대상(익년도 지원제외)</li> <li>- 실적(정산) 보고 미실시</li> </ul>	10		
		<ul style="list-style-type: none"> <li>•증빙자료 누락 없이 제출(10점)</li> <li>▶ 건별 배점 【자료 미흡(-2점/건)】</li> <li>※ 페널티 부여 대상(익년도 지원제외)</li> <li>- 보고서(증빙자료 포함) 보완 불응</li> </ul>	10		
사업 성과 (60)	□ 사업목표 달성도 ≡ 사업계획에 제시된 성과목표 달성 정도 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>•매우우수 (17~20점)</li> <li>•보통 (9~12점)</li> <li>•매우미흡 (0~4점)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•우수 (13~16점)</li> <li>•미흡 (5~8점)</li> </ul>	20	
	□ 시정 발전 기여도 ≡ 수원시정에 있어 사회적 기여도 및 파급효과(시민 편의 증진 등) 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>•매우 높음 (9~10점)</li> <li>•보통 (5~6점)</li> <li>•매우 낮음 (0~2점)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•높음 (7~8점)</li> <li>•낮음 (3~4점)</li> </ul>	10	
	□ 지속 가능성 ≡ 계속 지원할 필요성 인정 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>•계속 지원 필요 (6~10점)</li> <li>•일부 감액 지원 필요 (1~5점)</li> <li>•지원중단 (0점)</li> </ul>		10	

### 3) 부서자체 평가의 관대화 경향

국고보조금을 포함하여 보조금에 대한 자체평가의 근본적인 문제로서 사업부서 자체평가 관대화 경향이 수원시 지방보조금 평가에서도 나타나고 있다. 2016년 수원시 지방보조금 평가에서 수원시는 보다 엄격한 평가기준의 적용을 통해 자체평가 점수를 조정하였는데, 그 결과 사업부서와 예산부서의 평가점수의 차이는 아래 <표 3-25>와 같이 크게 나타나고 있다. 78%이상의 사업이 총점에서 6점 이상의 감점을 받고 있으며 20점 이상 감점된 경우도 8건에 달하고 있는 것으로 드러나 추후 평가 지표 개선 및 방만한 평가에 대한 제재 방안을 마련하여 자체평가의 실효성을 제고할 필요가 있음을 보여주고 있다. 특히 사업 계획 및 관리 항목에 비해 사업성과에 있어서 상당한 점수 차이가 나타나고 있는데 사업성과에 대한 명확한 지표 설정 및 근거자료 제시가 반드시 필요할 것으로 보인다.

〈표 3-25〉 부서 자체평가와 예산부서 평가의 차이

항목	점수 차이	빈도	비율
총점 (100점 만점) 평균 -9.14점 최대 -33점	동일 (0점)	10	1.7
	-1점 ~ -5점	109	18.7
	-6점 ~ -10점	273	46.7
	-11점 ~ -15점	147	25.2
	16점 ~ -20점	37	6.3
	-21점 이상	8	1.4
	계	584	100.0
항목1. 사업계획 (15점 만점) 평균 -0.42점 최대 -15점	동일 (0점)	531	90.9
	-1점 ~ -5점	45	7.7
	-6점 ~ -10점	7	1.2
	-11점 ~ -15점	1	0.2
	계	584	100.0
항목2. 사업관리 (25점 만점) 평균 -2.17점 최대 -15점	6-10점 증가	1	0.2
	1-5점 증가	2	0.3
	동일 (0점)	331	56.7
	-1점 ~ -5점	184	31.5
	-6점 ~ -10점	46	7.9
	-11점 ~ -15점	20	3.4
	계	584	100.0
항목3. 사업성과 (60점 만점) 평균 -6.56점 최대 -20점	동일 (0점)	42	7.2
	-1점 ~ -5점	201	34.4
	-6점 ~ -10점	260	44.5
	-11점 ~ -15점	62	10.6
	16점 ~ -20점	19	3.3
	계	584	100.0

주: 현황자료의 584개 사업은 2015년 편성된 순시비 보조사업 중 성과평가 비대상인 사업을 제외한 값임

## 4) 민간경상사업보조 및 행사사업 보조에 대한 성과관리 미흡

아래 <표 3-26>에서 나타난 바와 같이 민간경상사업보조와 민간행사사업보조에 대한 평가 점수가 다른 사업 유형에 비해 상대적으로 저조한 경향을 보이고 있다. 따라서 민간사업보조에 대한 관리절차를 강화할 필요가 있으며, 무엇보다도 성과평가결과에 기반한 사업관리가 이루어져야 할 것으로 사료된다.

&lt;표 3-26&gt; 지방보조금사업 항목별 평가점수

(단위 : 건, 점)

	사례 수	점수			등급				
		평균	최소 값	최대 값	매우 미흡	미흡	보통	우수	매우 우수
민간경상사업보조	244	74.5	50	89	3(1.2)	35(14.3)	175(71.7)	31(12.7)	0(-)
민간단체 법정운영비보조	40	77.5	61	81	0(-)	1(2.5)	31(77.5)	8(20.0)	0(-)
민간자본사업보조	57	76.5	46	83	1(1.8)	3(5.3)	35(61.4)	18(31.6)	0(-)
민간행사사업보조	184	74.4	50	88	3(1.6)	25(13.6)	134(72.8)	22(12.0)	0(-)
사회복지사업보조	40	76.2	62	85	0(-)	4(10.0)	25(62.5)	11(27.5)	0(-)
사회복지시설 법정운영비보조	19	76.2	70	80	0(-)	0(-)	16(84.2)	3(15.8)	0(-)
합계	584	75.0	46	89	7(1.2)	68(11.6)	416(71.2)	93(15.9)	0(-)

주: 현황자료의 584개 사업은 2015년 편성된 순시비 보조사업 중 성과평가 비대상인 사업을 제외한 값임



## 제4장 해외 보조금 관리사례 분석

### 제1절 미국의 보조금 관리사례

#### 1. 미국보조금 제도의 구조

##### 1) 보조금 운용의 계층구조

우리나라와 유사하게 미국의 보조금 역시 정부 시행 공공사업 또는 공공활동에 참여하는 정부, 공공기관, 민간에게 정부가 지급하는 지원금을 일컫는다. 이 중 보조금 수혜자가 정부단위인 경우, 정부 간 이전재원(inter-government grants)이 되며, 민간일 경우에는 민간 지원금(private transfer)으로 분류된다. 이와 같은 정부 간 이전재원과 민간 지원금 모두 지급주체에 따라 연방정부보조금(Federal grants), 주정부보조금(State grants), 지방정부보조금(Local grants)으로 구분된다(윤태섭, 2015).



〈그림 4-1〉 미국 정부보조금 체계 개관(윤태섭, 2015)

이전되는 연방정부 보조금 중 주정부에 지급되는 보조금은 미국 시민이라면 당연히 제 공받아야 하는 필수 행정 서비스의 보편적 공급에 목적을 두고 있다. 따라서 주정부에게 부여되는 보조금은 대체로 도로 및 주택 건설, 교육 투자, 환경 보호, 의료 서비스 제공 등 사회간접자본시설, 교육, 그리고 복지과 관련이 있다. 반면, 연방정부가 직접 지역정부 또는 민간에 수여하는 보조금은 해당 지역의 행정 서비스 수요와 관련이 있다<sup>1)</sup>.

민간지원금 중 연방정부 민간보조사업은 대체로 해외지원, 무기개발, 연구사업 등을

1) 예를 들어, grantwath.com에 따르면, 지역 보조금의 사용처는 대개 관광 진흥, 유적지 보존, 지역 환경 보존, 지역 공동체 복원 등이다.

대상으로 하고 있으며, 주정부 민간보조사업의 경우 교통, 주택, 환경 관련 사업이 주를 이루고 있다. 민간에게 지급되는 지방정부의 보조금이 현행 우리나라 지방보조사업과 가장 유사하다고 할 수 있는데, 지방정부의 각 사업부서에서 개별단위사업별로 운영된다. 이와 같은 지방정부 민간보조사업은 주로 지역개발, 관광, 사회복지 관련 사업으로 구성되는 특징을 갖고 있다(윤태섭, 2015).

## 2) 연방보조금(Federal grants)

연방정부가 주정부에 지원하는 보조금은 크게 2가지로 분류된다(Edwards, 2013). 첫째는 주정부에게 지출 재량권을 부여한 포괄 보조금(block grant)이다. 포괄 보조금은 연방감시와 조건이 상대적으로 가볍지만 사용처가 전혀 정해져 있지 않은 것은 아니다. 예를 들어, 교육 포괄 보조금은 교육 분야에만 지출되어야 하나 구체적으로 어느 사업에 지원할 지는 전적으로 주정부의 소관이다. 2014년 연방 회계에 따르면, 8개 연방 부처가 23개의 포괄 보조금 사업을 운용하고 있으며, 그 액수는 약 510억 달러에 달한다. 포괄 보조금은 연방 정부의 개입을 최소화함으로써 주정부의 자치권을 보호함과 동시에, 동일 목표를 달성하기 위한 주정부들의 정책과 그 성과를 비교함으로써 증거기반 정책(evidence-based policy) 수립을 위한 실험장으로 활용되기도 한다.

두 번째 유형은 연방정부가 보조금 사용처와 목적, 집행 방식 등을 세밀하게 한정하는 특정보조금(categorical grant)이다. 예를 들어, “Surface Transportation Program”의 포괄 보조금 예산의 경우, 도로 교통과 관련된 정책이면 제약 없이 주정부의 재량으로 사용되는 것과는 대조적으로, 특정보조금은 저소득층 의료보험(Medicaid) 및 식품 지원(Food Stamp), 고속도로 건설 등 용처가 매우 구체적으로 한정된다. 이러한 연방정부의 특정보조금은 일반적으로 미 국민들에게 제공되어야 하는 최소한의 필수 행정 서비스의 지역 편차를 줄이기 위한 목적을 가진다.

현재 미국은 주 및 지방정부들의 재량권 남용, 보조금 관리의 문제 등에 의해 포괄보조금이 낭비되고 있다는 인식을 바탕으로 연방보조금에 용도를 지정하는 추세를 보이고 있다. 의회는 보조금에 목적을 명시하고 대응자금 조건 등 많은 추가 조건을 부과하거나, 유사한 목적의 새로운 특정보조금을 신설하는 방법 등을 통하여 주정부 및 지방정부의 탄력적, 재량적 운영을 제한하고 있다(김재훈, 2011). 따라서 오늘날 미국 연방정부가 주정부와 지방정부에 교부하는 대부분의 연방보조금은 공식에 의하여 배분되지만 용도가 지정된 특정보조금이며(최순영 외, 2014), 정도의 차이는 있으나 보조금 사업의 선정, 집행, 사후관리에 이르기까지 연방정부의 감시와 통제를 받고 있다.

### 3) 지방보조금(Local grants)

미국의 보조금체계에서 지방정부 보조금은 공공사업 및 정책에 참여하는 민간 사업자에 대한 지원금 등을 포함하는 개념이다. 우리의 경우와 유사하게 지방정부가 연방 및 주정부 보조금 사업에 참여한 후 지급받은 보조금을 민간사업자에게 배분하거나, 지방정부 재량사업에 대한 보조금을 민간사업자에게 배분하는 사업으로 구성되어진다. 앞서 언급한 바처럼 미국의 지방정부 보조금은 사업부서에 의해 개별사업별로 운영되며, 지방정부 집행기관(Executive official or Board of Commission)의 의결에 의해 설립(연방정부, 주정부보조금의 경우 신청이 가능함)이 결정되며 사업담당 부서(Department)에 의해 운영되는 특징이 있다(윤태섭, 2015). 따라서 지방보조금의 관리 및 운영방식은 개별 지방정부 및 보조금 종류에 따라 다양하게 나타나고 있으며, 연방정부와 마찬가지로 보조금 운영의 효율성 증대를 위해 많은 제도적 노력을 기울이고 있다.

## 2. 미국 연방정부 보조금 관리제도의 사례

### 1) 연방보조금 관리제도의 개요

미국 연방보조금은 총괄 관리 기관으로서 예산관리국(OMB: Office of Management and Budget)의 지침과 연방기관의 시행령에 의해 편성·관리 된다. OMB는 연방보조금 전체에 대한 평가를 수행하고 대통령에게 보고하며 매년 시민들에게 연방보조금 관리 원칙과 정비방향을 공개하고 있다. 연방보조금에 관한 OMB의 지침은 크게 지방정부 보조금에 관한 지침(Circular A-102)과 민간단체 보조금에 관한 지침(OMB Circular A-110)으로 구성된다. OMB Circular A-110은 민간보조사업 선정기준과 지급규정, 성과보고서의 내용 등이 매우 상세하게 규정되어 민간보조사업 보조금 평가의 객관성과 효과성을 제고시키고 있다. 또한 중앙부처 등은 분야별로 추가적인 시행령과 함께 OMB Circular A-102에 의거하여 운영되는데 그 내용은 민간 보조금 지침과 유사하게 일반규정, 지급 전후의 규정, 사후관리 규정으로 구성되어 있다. 또한 연방보조금의 연장, 간접보조사업자에 대한 지급규정을 별도로 제시하여 사업운영 및 성과평가에 대한 신뢰성과 타당성을 확보하고 있다(최순영 외, 2014; 권오성 외, 2014).

특히 미국의 연방보조금은 그 유형 및 종류가 매우 다양하고, 담당부처 및 기관이 많기 때문에 연방보조금 목록(CFDA: Catalogue of Federal Domestic Assistance) 웹사이트에서 관련정보를 통합적으로 제공하고 있다. 또한 연합부처의 조정은 재무담당책임

관(CFO: Chief Financial Officers)과 보조금관리위원회(GMC: Grants Management Committee)가 담당하고 있으며, 연방보조금의 효율적 관리를 위해 보조금관리위원회 산하에 4개의 실무그룹(Working Groups)을 두고 있다.

### (1) 예산편성 및 교부자 선정단계

미국 연방보조금의 예산편성 및 교부자 선정단계에 있어서 부적정 지출관리는 총괄기관인 OMB의 지침 및 관리를 바탕으로 이루어진다. 부적정 지출관리의 기본방침으로서 OMB Circular A-123은 각 부처가 모든 사업에 대한 검토를 바탕으로 부적정 지출 가능성이 있는 사업을 사전에 확인하고, 부적정 지출의 규모 추계 및 위험분석을 실시하여, 부적정 지출 축소를 위한 적절한 조치계획을 수립하도록 하고 있다. 또한 OMB는 Circular A-102와 A-110등을 통해 각 부처가 재량적보조금의 재원배분 우선순위를 미리 공지하도록 하며, 보조사업의 필요성, 주요목적, 기대효과, 접근방법 등을 사전에 밝히도록 하고 있다. 또한 연방 보조사업에서 제외되거나 제재를 받은 신청자에 대한 리스트를 부처 간 공유하도록 하여 예산편성 및 사업자 선정단계에서의 부적정 지출을 효과적으로 방지하고 있다.

특히 예산편성 및 사업자 선정단계에서 가장 큰 쟁점이 되고 있는 유사중복사업의 문제는 OMB의 집권적 관리체계와 대통령 및 감사원(GAO) 등 관련기관의 협조, 그리고 각 부서의 실질적인 관리를 통해 접근하고 있다. 먼저 대통령은 「정부개혁 및 통합 법(Reforming and Consolidating Government Act of 2012)」을 통해 정부기관에 대한 통합과 불필요한 중복사업의 제거를 의회에 제안할 수 있는 권한을 부여받고 있으며, 이를 바탕으로 오바마 행정부는 소기업 관련 사업과 수출무역사업의 중복 등의 문제를 해결하는 데 영향력을 발휘하고 있다(권오성 외, 2014).

유사중복사업 문제와 관련하여 보조금 관리의 총괄기관인 OMB는 유사한 목표를 가지고 다부처에 산재한 프로그램들에 대해 구체적인 형태의 다부처 목표를 설정하여 프로그램 간 조정을 유도한다. 이러한 다부처 우선순위 목표(Cross Agency Priority Goals)는 정부 홈페이지인 performance.gov에 공개되며, OMB에 의해 분기별로 진행사항을 점검 받는다.

의회에서 유사중복사업 통폐합을 위한 입법 활동을 지원하는 역할은 감사원(GAO: Government Accountability Office)이 담당한다. GAO는 매년 정기적으로 연방정부 사업에 대한 유사중복 현황과 그에 따른 비용을 조사하고 이를 해결하기 위한 방안을 제시하고 있으며 매년 이러한 권고조치에 대한 이행여부와 재정적 효과를 평가하는 연간 실

태보고서를 발행하고 있다(권오성 외, 2014). 각 부처는 OMB 및 GAO등의 관리·감독과 사업에 대한 보다 많은 정보를 바탕으로 유사중복사업 등에 대한 통폐합을 실질적으로 추진하고 있다.

## (2) 집행단계

OMB의 연방보조금 관련 지침 중 민간단체 보조금에 대한 지침(OMB Circular A-110)을 살펴보면 크게 네 가지 항목, 즉 일반규정, 지급이전의 규정, 지급 이후의 규정, 사후관리 규정으로 구성되어 있다. 이중 집행단계의 규정을 살펴보면 재정 및 프로그램 관리, 재산에 대한 기준, 조달 기준, 보고와 기록, 종료 및 시행 등의 규정이 매우 상세히 명시되어 있음을 알 수 있다.

특히 우리나라 국고보조금 지침과 달리 조달부문에 대한 자세한 규정을 포함하고 있음을 알 수 있다. 해당 규정은 민간단체가 물품을 조달할 때 공급자 간 완전 경쟁이 가능하도록 한다고 명시하고 있으며, 조달 절차에 대해서도 물품조달의 기준과 원칙을 매우 상세하게 제시하고 있다. 또한 민간보조사업자들이 이와 관련한 사항을 모두 문서로 기록하여 제출하도록 요구하고 있다.

지방정부 보조금에 대한 OMB의 지침(OMB Circular A-102) 역시 민간보조금에 대한 지침과 유사하게 집행단계와 관련한 상세한 규정을 마련해놓고 있으며 세출 분야별로 담당 중앙부처가 추가적인 시행령을 통해 관리하고 있다.

## (3) 사후관리 단계

지방정부에 대한 보조금 지침으로 OMB Circular A-102는 보조금의 사후관리로서 연방기관은 보조금 수혜자에게 공문으로 보조금 사업 종료 전에 최종보고서를 제출할 것을 알리고 보조사업 종료 전에 모든 보고서, 연방소유재산의 처분 또는 회생, 보조금 정산 등에 관한 서류를 받아야 함을 규정하고 있다.

민간보조금에 대한 규정인 OMB Circular A-110도 유사하게 연방기관은 수혜자에게 재정자료와 성과자료를 연관시키고 단가정보를 요구하여야 하며, 수혜자는 미리 정해진 양식에 따라 연방보조사업의 재정적 결과, 연방보조사업에 대한 재원 사용 내역(연방보조금, 승인, 의무, 비의무적 수지, 자산, 지출, 소득, 이자 등), 보조금의 통제 및 관리 책임성 자료, 재정정보와 성과의 연결, 연방비용원칙에 따라 집행하였다는 것을 증명하는 공식적 절차 및 회계 기록을 제공하여야 함을 명시하고 있다. 또한 보조사업 종료 후 90일 이내에 최종보고서를 제출하도록 하고 있으며, 성과보고서에는 사업기간 이룩된 성

과와 계획과의 대비(최대한 수량화 하고 비용과 단가정보와 연관되어야 함), 목표가 달성되지 못한 이유, 비용초과 또는 단가 향상에 대한 이유 등이 포함되어야 한다고 명시하고 있다(최순영 외, 2015). 연방정부 기관은 이를 바탕으로 프로그램 성과와 재무보고서를 평가해야 하며, 주로 검토되는 항목은 보조금 수급자의 작업계획 및 진도보고서와 프로젝트 산출물과의 비교, 재정상태보고서(SF-269), 지급요청서, 대응자금 준수노력 수준·요구노력의 유지, 연방정부 소유 재산의 검토 등이다. 또한 일정 금액 이상의 사업에 대해 감사를 수행하도록 하여 보조금의 낭비, 사기, 남용의 리스크를 경감시키도록 하고 있다.

## 2) 미국과 관리제도 개선안

### (1) 보조금 사업의 생애주기에 따른 예산집행 관리

미국의 경우, 보조금 제도에 대한 비판은 낮은 성과에 집중되어있다. 즉, 보조금 사업의 지출이 실제보다 과대 계상되어 비효율적이며, 보조금 제도를 통해 시행되는 정책이 민간의 수요를 제대로 반영하지 못하고 있다는 것이다.

비용의 과대 계상에 따른 비효율성은 공공 분야만의 문제는 아니다. 정보 비대칭 (information asymmetry), 도덕적 해이(moral hazard) 등 경제학 용어에서 알 수 있듯이, 민간 분야 역시 비슷한 원인에 의한 비효율성의 문제를 안고 있다. 그리고 미국 정부는 이러한 비효율성을 개선하기 위해 정보 불균등 해소에 주목하고 있으며, 구체적인 해결책으로서 보조금 사업의 생애 주기(life cycle) 전반에 걸쳐 예산이 효율적으로 집행되고 있는지를 추적하는 것이다(U.S. Government Accountability Office 2006).

미국 회계감사원(Government Accountability Office: GAO)은 2006년 발간한 보고서인 ‘Grant Management’ 에서 다음과 같은 관리제도의 개선 방안을 제시하고 있다. 미국 연방 정부의 경우, 보조금 사업의 생애 주기는 6단계로 구분되어 있다. 1단계는 계획 및 재 계획(design/redesign)으로서, 발주기관에 의해 보조금 사업의 목적, 지침, 세부내역 등이 결정된다. 2단계에서 발주기관에 의해 보조금 사업이 공고(announcement)되며, 이후 3단계에서는 사업 수주를 위해 지원자들이 응모(application)하며, 발주기관은 지원자들의 제안서를 검토하여 최종 수주자/수주기관(recipient)을 선정한다. 4단계에서 수주자/수주기관이 공표되고, 보조금이 지급된다(award). 5단계는 지원자가 보조금을 규정에 맞게 사용하는 지, 그리고 계획했던 만큼의 사업성과를 보이고 있는지 감시하는 단계이다(postaward). 마지막 6단계는 사업 기간 만료 후 수주자의 최종 성과를 평가하

고, 사업을 종료하는 단계(closeout)이다.

미국은 보조금 사업의 성과 부진을 해소하기 위한 근본적 대책으로 수주자의 책임성(accountability) 증진에 주목하고 있다. 발주기관의 입장에서 보조금 사업의 성과를 관리하기 위해서는 사업의 현황을 정확히 진단할 수 있어야 한다. 예를 들어, 사업 과정에 문제가 있는지 여부부터 어떠한 문제가 발생했고, 그 원인이 무엇인지를 파악할 수 있어야만, 개입과 대책 제시를 통해 문제를 해결하고 성과를 증진시킬 수 있다. 그러나 역설적으로 감독 대상인 수주자가 사업 현황에 관한 더 많은 양의 고급 정보를 가지고 있고(정보 비대칭), 정보를 왜곡하거나 선택적 유포를 통해 사업의 성과를 과장하려는 유혹(도덕적 해이)에 쉽게 노출된다. 이러한 대리인 비용을 최소화하기 위해 미국은 수주자의 책임성을 증진시키고, 이를 통해 수주자로 하여금 사업과 관련된 주요 정보를 더 많이 생성하고, 발주자에게 보고하는 시스템을 구축하는 것이다.

수주자의 책임성을 증진시키기 위한 구체적 방안은 발주기관이 보조금 사업의 생애 주기에 따라 책임성 규정(accountability provision)을 제시하고 이를 준수할 것을 요구하는 것이다. 기획 단계에서 의회는 보조금 사업 관련 법안에 책임성 규정의 법률적 근거를 마련하거나 또는 직접 규정을 삽입한다. 의회의 개입에 의한 책임성 규정은 포괄적이며, 보조금 사업의 방향과 관련이 있다. 예를 들어, 보조금 지급 방안, 성과에 따른 포상, 세부 사업의 우선순위 설정 등이 대표적인 사례이다.

2단계부터는 보조금 사업을 집행하는 발주기관(agency)에 의해 책임성 규정이 입안된다. 2단계인 사업공고(announcement)단계에서 입안되는 책임성 규정의 대표적 사례는 수주자 자격을 제한하는 것이다. 과거 보조금 사업 관련하여 불법 행위를 하였거나 성과가 저조했던 기관이나 개인의 입찰을 제한하는 것이다. 이러한 입찰 제한은 이중 처벌의 논란을 야기할 소지가 있다. 그러나 앞서 언급했듯이, 미국의 경우, 발주 기관에 의한 입찰 자격 제한을 법률에 근거함으로써 논란을 사전에 예방한다. 즉, 보조금 사업의 책임성과 성과 증진은 단순히 발주 기관의 노력만으로 이뤄지는 것이 아니라 의회에 법률적 뒷받침을 동반한다.

응모 단계(3단계)에서 발주기관은 접수된 입찰 제안서를 검토 및 평가를 하는데, 이 과정에서 과거 수행된 동일 또는 유사 보조금 사업의 성과가 중요한 기준이 된다. 보조금 사업의 주기는 순환 과정이다. 다시 말해, 특정 회계연도에 집행되는 일회성 사업이 아니다. 특정 연도에만 수요가 발생하는 행정 서비스는 찾아보기 힘들며 교육, 복지, 의료 등 대다수 보조금 사업을 통해 공급되는 행정 서비스는 지속적인 수요에 기반을 두고 계획되는 것이 일반적이다. 따라서 중장기적 보조금 사업을 통해 성과에 관한 자료 축적

이 가능한데, 이렇게 축적된 자료가 보조금 수주자를 선정하는 데 참고 된다. 예를 들어, 이전 연도와 비교하여 낮은 성과 목표치를 제시하거나 또는 미흡한 성과 관리 대책을 제시한 입찰서는 선정 과정에서 낮은 평가를 받게 되고, 결과적으로 수주 가능성이 낮아진다. 이와 같이 이전 사업의 성과를 수집 및 참고함으로써 객관적인 입찰서 평가가 가능할 뿐만 아니라 지속적인 성과 향상을 척도로 활용된다.

4단계는 보조금 지급단계에서 발주 기관은 낙찰 통지서(notice of award)를 발부한다. 낙찰 통지서는 최종 수주자(grantee)의 정보뿐만 아니라 사업 책임자(principal investigator: PI), 사업 기간, 보조금의 액수, 발주기관 내 보조금 관리 책임자(Grant Management Officer: GMO) 및 실무자(Grant Management Specialist: GMS)의 정보, 그리고 계약 조건(terms and conditions) 등이 명기된다. 그리고 계약 조건에 수주자의 책임성에 관한 규정이 포함된다. 규정의 구체적 내용은 보조금 사업의 성격에 조금씩 차이를 보인다. 대신 낙찰 통지서가 법률적 효력을 발휘하는 문서임을 고려하면, 수주자의 낙찰 통지서 수락은 곧 책임성 규정을 준수하겠다는 동의로 간주된다.

5단계에서 비록 수주자에게 보조금이 지급되고 사업의 집행이 위임되었다 하더라도, 발주기관은 수주자의 사업성과를 기다리는 소극적 역할에 머무르지 않는다. 감독(oversight)을 통해 수주자의 사업 진행 상황과 성과를 확인하고, 그 결과에 따라 사업의 유연성(flexibility)을 조정한다. 일례로, 미네소타(Minnesota) 주의 난민 서비스 기관(Refugee Service Section)은 수주자의 중간성과가 사전 계획된 목표의 80%를 밑돌 경우 보조금 액수를 삭감하여 사업 규모를 축소하거나 또는 수주자의 위임 권한을 제약하고 발주기관이 개입한다.

## (2) 지방보조금 특성에 따른 사업관리카드 작성

미국 지방보조금의 관리상의 특성은 보조금이 지급되는 사업들을 관리하기 위한 관리카드를 작성하여 관리하고 있다는 점이다. 이는 우리나라에서 시행 중인 보조사업자 관리카드와 같은 제도이다. 보조사업에 대한 사업관리카드에는 관리번호, 사업 명, 관리부서, 사업목적 등 사업에 대한 일반적 내용과 보조금 지원 대상이 되는 행위와 비용, 현금흐름보고 의무의 여부, 매칭비용 여부 등 사업에 대한 성과평가 요소 등이 포함된다. 미국 지방보조사업 관리를 위해 작성되는 사업관리카드의 가장 큰 특징은 사업유형에 따라 필수요소를 다르게 적용하여 성과감사 보고서 작성에 활용하고 있다는 점이다. 즉, 보조사업을 사업유형(단체지원, 사업지원, 기관 및 시설지원 등)별로 분류하여 각기 다른 필수 포함 요소를 적용하고 있는 것이다. 사업유형별로 사업관리카드의 필수요구 사항에

대한 차별적 적용을 위해 아래 <표 4-1>과 같이 Matrix of Compliance of Requirements를 작성해서 사업유형별로 적용되는 요구사항을 한 눈에 볼 수 있게 정리하여 제시하고 있다. 각 사업은 16개의 필수사항 중에서 해당 사업특징에 맞는 요건을 선택하게 된다.

<표 4-1> Matrix of Compliance of Requirements 항목

no.	Matrix of Compliance of Requirements
1	Activities Allowed or Unallowed
2	Allowable Costs/Cost Principles
3	Cash Management
4	Davis Bacon Act
5	Eligibility
6	Equipment and Real Property Management
7	Matching, Level of Effort, Earmarking
8	Period of Availability of Federal Funds
9	Procurement/Suspension/Debarment
10	Program Income
11	Real Property Acquisition/Relocation
12	Reporting
13	Subrecipient Monitoring
14	National Environmental Policy Act(NEPA)
15	National Historic Preservation Act
16	Special Tests and Provisions

### 3. 미국 지방보조금 관리제도의 사례

#### 1) 캘리포니아 발달장애 보조금 사례<sup>2)</sup>

캘리포니아 발달장애 보조금은 발달 장애(developmental disability)를 앓고 있는 주민들을 지원하기 위한 캘리포니아 주정부의 사업을 지원하기 위한 것이다. 캘리포니아 주정부는 해당 보조금의 관리·운영에 있어서 보조금을 집행하는 행정 구조와 수주자를 선정하고 감독하는 등의 의사결정 구조(위원회)를 이원화함으로써 발주기관과 수주자의 유착 가능성을 줄이고, 사업의 책임성과 성과를 증진하고 있다.

##### (1) 보조금 관리제도의 개요: 재원과 위원회의 구성

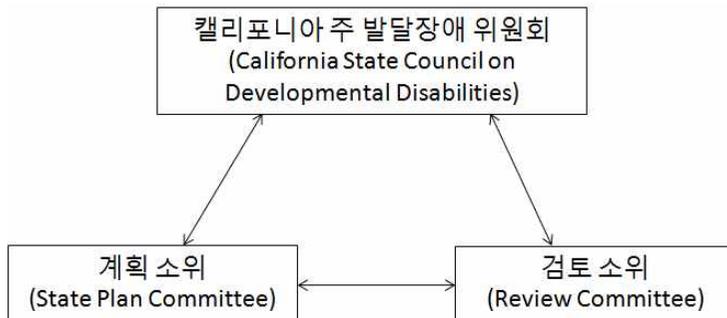
미 연방정부는 발달장애를 앓고 있는 국민들을 지원하기 위해 각 주정부에 예산을 지원함과 동시에 「발달장애 권리장전 법안 (Developmental Disabilities and Bill of Rights Act)」을 통해 배분된 예산을 집행할 독립 기구를 설치할 것을 요구하고 있다. 따라서 현재 미국 전역에 약 56개의 발달장애 위원회가 운영되고 있으며 캘리포니아 주 역시 연방법 및 관련 주법에 따라 캘리포니아 발달장애 위원회가 설치 운용 중이다 (California State Council on Developmental Disabilities 2012).

발달장애 위원회는 연방정부의 보건복지부(Department of Health and Human Services: HHS) 산하 지적 및 발달장애 부서(Administration on Intellectual and Developmental Disabilities: AIDD)에서 재정을 지원받는 독립기구로서 주법(state law)에 의해 캘리포니아 주 내 발달장애 관련 정책을 총괄한다. 위원회를 구성하는 전체 31명의 위원을 캘리포니아 주지사(governor)가 임명할 수 있는 권한이 있으며, 다양한 주 정부기관(agency)을 대표하는 사람(representative)이 위원으로 임명된다. 그러나 법에 의해 반드시 전체 위원의 60% 이상을 발달장애를 앓고 있는 주민 또는 그 가족으로 임명해야 한다. 이러한 위원회 구성의 다양성은 지역 주민의 목소리와 행정 수요를 더 많이 청취하고, 주 행정부와와의 유기적인 협조 체계를 구축하여 관련 행정 서비스를 효과적으로 제공하기 위한 목적에서 비롯되었다.

발달장애 위원회(council) 산하에는 계획 소위(State Plan Committee)와 검토 소위(Review Committee)가 설치되며 소위와 소위 간의 독립성뿐만 아니라 소위와 위원회 간의 독립성 역시 철저히 보장되는 특징을 보인다(〈그림 4-2〉 참조).

2) 본 절에서 소개되는 내용은 미국 캘리포니아 주 발달장애 위원회가 운용하는 온라인 홈페이지 (<http://www.scdd.ca.gov>)에서 공개된 내용에 기반으로 작성되었다.

물론 소위 위원은 외부에서 충원되는 것이 아니라 주지사에 의해 임명된 31명의 위원 단에서 충원되며, 주민 위원이 과반수를 차지한다. 계획 소위는 5년 단위의 중장기 계획을 수립 갱신하며, 대개 조직의 목표를 설정하거나 수정하는 기능을 수행한다. 캘리포니아 주 위원회의 2011-16 계획을 보면, 총 15개의 목표가 제시되고 있는데, 구체적으로 살펴보면, 발달장애 주민의 자체 네트워크(self-advocacy network) 구축 지원, 발달장애 주민에 대한 행정 서비스 개발 및 지원, 발달장애 또는 지연이 의심되는 3세 이하 유아에 대한 행정 개입(intervention)과 지원, 발달장애 성인에 대한 취업 지원과 사후 관리 등이 목표로 설정되어 있다



〈그림 4-2〉 위원회(council)와 소위(committee) 간의 관계

## (2) 예산편성 및 교부자 선정단계

발달장애 보조금 사업의 5년 단위의 중장기 계획은 7인의 위원으로 구성된 계획 소위에 의해 수립 갱신된다. 캘리포니아 주 위원회의 2011-16 계획을 보면, 총 15개의 목표가 제시되고 있는데<sup>3)</sup> 이와 같이 계획 소위가 설정하는 중장기 계획은 발달장애 보조금 사업의 예측 가능성을 높인다. 언제 어떠한 목적으로 사업이 시행될지 예측되므로, 입찰자 입장에서는 자신의 분야에 맞는 사업에 선택 집중할 수 있다. 또한, 중장기적 계획을 통해 보조금 지원 규모와 서비스 공급 편차를 줄이는 효과를 가져 온다. 즉, 특정년도에 보조금 투입이 집중되는 부작용을 예방함으로써 행정 서비스 공급의 일관성을 유지할 수 있게 된다. 이와 같은 계획 소위는 과반 이상의 위원은 일반 주민으로 구성되고 위원회와 분리됨으로써 주민 위원들이 관료제의 영향에서 벗어나 적극적으로 의견을 개진할 수 있

3) 구체적으로 살펴보면, 발달장애 주민의 자체 네트워크(self-advocacy network) 구축 지원, 발달장애 주민에 대한 행정 서비스 개발 및 지원, 발달장애 또는 지연이 의심되는 3세 이하 유아에 대한 행정 개입(intervention)과 지원, 발달장애 성인에 대한 취업 지원과 사후 관리 등이 목표로 설정되어 있다.

는 분위기가 조성된다. 즉, 조직 목표 수립 등 계획과 관련한 의사 결정 구조가 위원회의 집행 구조와 분리·독립되어 주정부(또는 공무원)가 보조금의 집행 방향을 통제할 소지가 줄어들게 되는 것이다.

또한 캘리포니아 주 발달장애 위원회는 보조금 사업자 선정의 객관성을 확보하기 위해 보조 사업자 선정 심의를 전담하는 ‘검토 소위’를 설치한다. 검토 소위는 그 중요성에 걸맞게 약 10인의 위원으로 구성되어 있으며 임시(ad hoc)조직으로 운영된다. 임시조직으로 운영하는 이유는 첫째, 검토 소위의 업무가 특정 시기에만 집중되는 경향이 있으며 둘째, 사업 입찰자와 선정자 간의 유착을 사전 차단하여, 보조금의 부정 지원 및 수급을 예방할 필요가 있기 때문이다. 즉 사업이 공고되어 수주자를 선정하는 시기 전후로 검토 소위를 임시 구성함으로써 검토 위원과 보조금 사업자 간의 부당 거래를 막겠다는 것이다. 각 보조금 사업 지원자들이 운영계획과 필요경비를 포함한 자세한 사업 계획서를 검토 소위에 제출하면 검토 소위의 위원은 제출된 사업 계획서를 각자 평가하고, 모든 위원들의 평가를 종합해 최고 득점을 기록한 지원자가 사업자로 선정되게 된다.

**2013 PROGRAM DEVELOPMENT GRANT PROPOSAL  
SCORE SHEET**

Name of Applicant(s) Bay Nolan Community Services  
 Project # 22 Name of Rater: Jennifer Watson

Criteria	Score
1. Project demonstrates how it will achieve increased number of youth in integrated competitive employment and/or postsecondary education. (20 points possible)	20
2. Project demonstrates how it will reach and serve underserved populations. (10 points possible)	10
3. Applicant(s) have experience, knowledge and demonstrate the ability to accomplish what is being proposed. (5 points possible)	5
4. Project demonstrates sound methodology with appropriate timeframe for meeting goals and objectives and has a timely and reasonable work plan. (15 points possible)	15
5. Project has measureable outcomes for the target population. Priority given to those proposals designed to achieve tangible outcomes. (15 points possible)	15
6. Proposal demonstrates evidence of interagency collaboration and how it will be integrated with services in the existing serve system. (10 possible points)	4
7. Project budget is reasonable and appropriate to accomplish the project objectives. (10 points possible)	10
8. Project identifies realistic strategies for sustainability and replication after grant funding has ended. (10 points possible)	10
9. Reviewer believes project should be funded as compared to other projects. (5 points possible)	5
<b>Total Score (100 possible points)</b>	<b>94</b>

Comments:

〈그림 4-3〉 검토 소위 위원의 사업 계획서 평가

Cost Proposal Worksheet

Line Item	2013	Other Costs	\$2,014	Other Costs	Total
<b>A. Personnel Services</b>					
Project Manager (1) 30 hr/wk @ \$38.75/hr	\$60,060		\$60,060		\$120,120
Project Leads (2) 40/wk @ \$16/hr	\$66,976		\$66,976		\$133,952
Employment Specialists (4) 40/wk @ \$14/hr	\$116,480		\$116,480		\$232,960
Logistics Coordinator (1) 25 hr/wk @ \$10.5/hr	\$13,650		\$13,650		\$27,300
Benefits @ 25% of salaries	\$64,292		\$64,292		\$128,583
<b>B. Consultant/Subcontractors</b>					
Griffin Hammis Assoc. Trainers 12 days @ \$1500/day	\$18,000		\$18,000		\$36,000
Travel costs		\$3,000		\$3,000	\$6,000
Co-trainers (people w/disabilities who are working and family members) \$100/session-10 people	\$1,000		\$1,000		
<b>C. Travel Costs</b>					
7 staff/200mi/mo each @ 55.5¢/mile	\$9,324		\$9,324		\$18,648
<b>D. Operating Costs</b>					
Release time for teachers to attend training (pay for subs, travel costs, etc.)	\$10,000		\$10,000		\$20,000
Materials and supplies (notebooks, training manuals, copying, training supplies, mailings, advertising, etc.)		\$8,000		\$8,000	\$16,000
Quick Start Operating Expenses for Individual Work Plans		\$20,000		\$20,000	\$40,000
Rent, utilities, office equipment, communications (\$2500/mo)		\$30,000		\$30,000	\$60,000
<b>E. Administrative Overhead</b>					
Administrative personnel (Exec. Dir, Area Directors, Accounting, HR, etc.) at Jay Nolan Com Svs. and Easter Seals; overall general operating costs at both agencies at 12% project costs		\$50,494		\$50,134	\$100,628
<b>TOTAL CONTRACT</b>	<b>\$359,782</b>		<b>\$359,782</b>		
<b>Total In Kind Match</b>		<b>\$111,494</b>		<b>\$111,134</b>	
% of In Kind Match		31%		31%	

〈그림 4-4〉 사업 지원서 내 예산 요구서(Cost Proposal)

### (3) 집행 및 사후관리 단계

보조금 사업자는 사업 집행단계에서 분기별 보고서를 제출해야 하며, 검토소위는 이를 검토해 사업이 계획에 따라 진행되고 있는지를 평가한다. 이러한 평가는 차후 다른 보조금 사업의 지원에 큰 영향을 미치게 되는데 사업 계획서에 지원자가 이전에 수행했던 보조금 사업과 평가를 명시해야하기 때문이다.

이러한 사업 진행 단계에서 이뤄지는 평가 외에 발달장애 위원회는 사업에 대한 사후 평가로서 온라인 주민 만족도 설문을 추가로 진행하고 있다.<sup>4)</sup>

4) 첫 번째 문항은 12개의 서비스 항목 중 응답자가 생각하기에 가장 필요한 서비스를 3개까지 선택하는 것이다. 이후 제시되는 5개 설문 문항은 응답자가 첫 번째 문항에서 선택한 최대 3개 분야에서 발달장애 위원회가 제공하는 서비스의 만족도를 측정하기 위한 내용들로 구성되어 있다. 특이점은 5개 설문 문항이 리커트 척도 등을 활용한 폐쇄형 질문이 아니라 모두 개방형 질문이다.

### State Council on Developmental Disabilities

State Plan Survey Responses (Current to September 10, 2015)

Total Responses: Who are you?						
	Regional Meetings		English Survey Monkey		Spanish Survey Monkey	Total
Family Member/Advocate	483		886		12	1,381
Someone with an Intellectual/Developmental Disability	220	593	62	85	2	680
Self-Advocate	373		23		0	
Service Provider/Vendor	155		243		0	398
Other	48		110		3	161
Regional Center - Staff	38		132		0	170
Educational Service Provider	31		115		0	146
Community Advocate	82		51		2	135
Community Member	28		25		0	53
<b>Total</b>	<b>1,458</b>		<b>1,647</b>		<b>19</b>	<b>3,124</b>

Total Responses: Service Areas				
	Regional Meetings (59)	English Survey Monkey	Spanish Survey Monkey	Total
Child Care	127	195	5	327
Education & Early Intervention	292	632	11	935
Employment	501	825	8	1334
Formal and Informal Community Supports	305	886	9	1200
Health	387	299	9	695
Housing	405	659	8	1072
Quality Assurance	164	438	8	610
Recreation	244	268	6	518
Safety/Abuse Prevention	208	272	7	487
Self-Determination	253	407	8	668
Transportation	361	274	6	641
Other	11	0	0	11

자료: California State Council of Developmental Disabilities(2012)

〈그림 4-5〉 캘리포니아 발달장애 위원회 주민 만족 설문 결과

〈표 4-2〉 캘리포니아 발달장애 위원회 주민 만족도 설문 문항

	Questions
1	Please check up to 3 areas of greatest need for services for people with intellectual/developmental disabilities?
2	(In areas in the areas you checked, describe the service gaps that you have experienced.) In the areas you checked, describe the services and supports you need but have not received.
3	In the areas you checked, describe the services and supports you need but have not received.
4	How can the State Council better help people with intellectual/developmental disabilities?
5	What kind of training or information would you like to receive?
6	What else would you like the State Council to know?

자료: California State Council of Developmental Disabilities(2012).

## 2) 리치랜드 역사유적보존사업 보조금 (Richland County, SC)

미국 사우스캐롤라이나(South Carolina: SC) 주의 리치랜드(Richland) 지역 정부는 2015년 기준으로 인구 40만 명이 넘는 비교적 규모가 큰 지역 정부이다. 인구 규모를 기준으로 3,100개가 넘는 미국 전체 지역 정부들 중에서 약 200위에 해당한다. 리치랜드(Richland) 지역 정부는 4개 분야(관광, 주거, 공동체, 환경 보존)에서 총 8개의 보조금 사업을 진행 중이다. 이 중에서 역사유적 보존에 관한 보조금 사업은 보존 위원회를 중심으로 한 관리체계를 바탕으로 효율적으로 운영되고 있다.

### (1) 보조금 관리제도의 개요: 위원회 구성

리치랜드(Richland)지역 정부 보존 위원회(Richland County Conservation Commission)는 역사유적 및 환경 보존을 위한 2개의 보조금 사업 - Historic Reservation Grant & Community Conservation Grant - 을 담당하고 있다. 보조금을 담당하는 대부분의 위원회와 유사하게 리치랜드(Richland) 보존 위원회도 대다수 민간인으로 구성되어 있으며 소수 공무원이 위원회에 포함되어 있기는 하나 그 역할은 행정 업무에 국한되어 있다. 사업자 선정과 같은 주요 의사결정은 민간위원이 담당하는 영역이다. 리치랜드(Richland) 지역 정부는 지역을 총 11개 구역(district)로 나누고 각 구역마다 한 명씩의 민간위원을 위촉하여 총 11명의 주민이 위원회의 위원으로 활동하고 있다.

### (2) 예산편성 및 교부자 선정단계

역사유적 보존 사업의 편성은 다음 두 가지 범위에서 가능하다. 첫째, 역사적 가치가 있는 건물의 보존(preservation), 복구(restore), 그리고 재생(Rehabilitation)을 위해 건물 소유자에게 재정적 지원을 하는 것이다. 둘째, 역사 보존을 위한 컨설팅 및 교육·연구 프로그램을 지원하는 것이다. 따라서 역사적 가치가 있다하더라도 일상적인 보수·유지(maintenance), 신축 또는 증축 비용, 보조금 지급신청 이전에 완료된 사업, 식대 등과 같은 경상경비와 기타 간접비(overhead cost)에 대한 소요는 보조금 지급 대상이 아니다.

보조금의 지원대상은 역사유적보존사업 보조금에 관심이 있는 비영리단체, 정부기관, 교육기관, 또는 법인 및 개인 등으로, 홈페이지에 공개된 지원서를 작성하여 보조금을 신청할 수 있다. 다만, 건물 소유자의 경우, 지원서 제출 전에 소유 건물이 역사적 가치가 있는지를 위원회로부터 인증 받아야 한다. 역사유적보존사업은 매년 일정의 변화가

있기는 하지만, 대체적으로 2월말까지 지원서를 받는다. 이후 위원회에서 지원서를 평가 하는데, 3월중에 지원자들에게 자신의 사업계획을 위원들에게 직접 발표(presentation) 할 수 있는 기회가 주어진다. 서류 평가와 사업계획 발표를 통해 최종 수혜자가 6월중에 결정되고, 대략 7월중에 지역 정부와 수혜자 간의 계약서 내지는 합의서(agreement)가 작성되어 보조금이 지급된다. 사업 신청서에 대한 평가는 다음 <표 4-3>와 같이 11가지 항목을 기준으로 이뤄진다. 각 항목에서 획득한 점수를 더한 총점이 가장 높은 신청자가 최종 수혜자로 선정된다.

<표 4-3> 역사유적보존사업 신청서 평가 기준

	Criteria	Explanation
1	Historical Significance	Explain the historical event, person(s), or architectural style represented in the project
2	Level of threat	What are the immediate or long-term threats to the property?
3	Public benefit	How will the public benefit from the project? Will there be public access or usage?
4	Budget	Detail and reasonableness of budget; proof of match; amount (%) of in-kind vs. cash match; other funding organizations
5	Project as catalyst	How will this project create more preservation and/or economic development activity in the community?
6	Educational component	How does the project increase public awareness and involvement in historic preservation?
7	Qualifications of personnel	What are the relevant experiences, knowledge, and skills of the people involved in the tasks cited that ensure the tasks can be completed?
8	Partnerships	What other entities are involved with and support this project?
9	Quality of Proposal	Organization, feasibility of project activities, and timeline for implementing and conducting major activities
10	Grant History	If applicable, previous RCCC grant performance
11	Ongoing effort	How will the practices/programs be sustained?

자료: Richland 지역정부(<http://www.rcgov.us/Government>)

사우스캐롤라이나 주의 경우 정부 회계연도가 대체로 7월 1일에 시작되는 것을 고려하여 보조금 사업의 신청접수 및 선정은 전년 회계연도 하반기에 진행되고, 본 계약 체결 및 실제 집행은 당해 회계연도가 시작됨과 동시에 이뤄진다.

### (3) 집행단계

역사유적보존 보조금 사업은 매칭 펀드방식으로 운영된다. 최대 5만 달러의 보조금이 지급되기는 하지만, 동시에 지원자는 지급받는 보조금의 20%를 자가 부담해야 한다. 이러한 매칭 펀드는 대개 지원자의 책임성을 높이기 위한 방안으로 도입되었다고 할 수 있다.

7월 초에 리치랜드(Richland) 지역 정부와 보조금 사업자가 계약서 또는 합의서를 작성한 이후에, 수혜자는 본격적으로 사업을 진행할 수 있다. 따라서 합의서 작성 이전에 지출된 경비는 보조금의 지원 대상이 아니다. 또한, 보조금의 지급방식은 후불방식(reimbursement)으로 수혜자가 사업에 소요되는 비용을 우선 결제하고, 나중에 리치랜드(Richland) 지역 정부에게 관련 비용을 청구하는 식으로 보조금이 지급된다. 또한, 사업비용의 명확화와 과다청구를 방지하기 위해, 청구과정에서 지원자는 반드시 3개 이상의 업체의 견적서(quotes)를 첨부해야 한다.<sup>5)</sup>

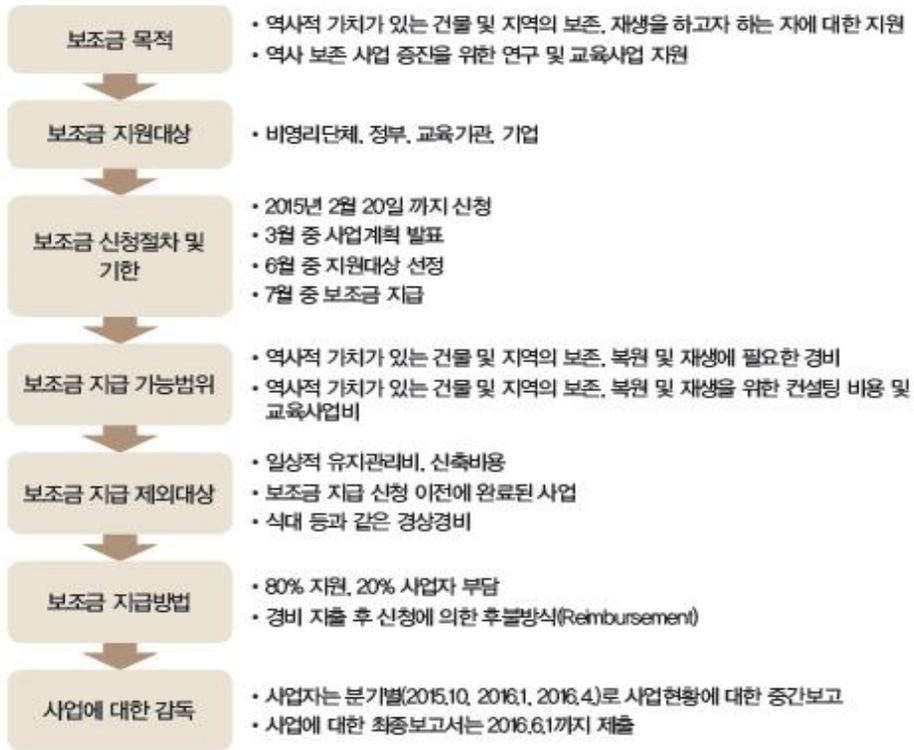
### (4) 사후관리 단계

역사유적보존 보조사업은 대체로 사업 기간이 1년이다. 매년 7월 리치랜드(Richland) 지역 정부와 최종 수혜자의 합의서 체결을 통해 사업이 시작되고, 다음해 5월 30일이 사업의 공식적인 종료일이다. 수혜자는 이 기간 동안 3번의 분기 보고서를 10월, 1월, 그리고 4월의 두 번째 금요일까지 위원회에 제출해야 하며 최종 보고서는 6월 30일, 즉 회계연도 마지막 일까지 제출하도록 하고 있다.

제출된 분기 보고서를 통해, 위원회는 본 사업이 계획대로 진행되고 있는지를 확인할 수 있으며, 최종 보고서는 사업의 최종성과 등을 평가하는 데 활용된다. 즉, 수혜자가 사업 전 계획한 목표를 달성했는지 여부를 판단하기 위한 기초 정보로 활용된다. 그러나 수혜자가 작성한 보고서를 통한 평가는 허위 보고의 문제가 발생할 소지가 있다. 이에 따라 리치랜드(Richland) 지역 정부는 수혜자가 제출하는 모든 보고서와 서류 등을 정보자유법(Freedom of Information Act)에 따라 대중에 공개하고, 민간에 의한 관리와 감시가 가능하도록 하고 있다. 특히, 보조금 관련하여 옴부즈만(Ombudsman) 제도를 운영하여, 민간에 의해 목격되는 부정한 사업 활동을 지역정부에 신고하도록 유도·장려하고 있다. 비록 보조금 사업 선정의 의사결정 과정에서 리치랜드(Richland) 지역 정부는 한

5) 예를 들어, 창문을 수리하는 경우, 지원자는 창문을 수리하는 업체 3군데 이상으로부터 비용에 관한 견적서를 받고, 가장 합리적인 가격을 제시한 업체를 선택하고 창문을 수리한다. 이후 Richland 지역 정부에게 관련 비용을 청구할 때, 수리 이전에 업체들로부터 받은 견적서와 수리 이후에 업체에게 지불한 비용 영수증을 첨부해야 한다.

발 물러나 있지만, 사업 진행 및 사후 평가 단계에서는 관리와 감시의 역할을 제고하기 위해 다양한 수단들을 동원하고 있다.



자료: 윤태섭(2015)

〈그림 4-6〉 Richland County, SC의 역사유적보존사업 보조금 운영절차

## 제2절 일본의 보조금 관리사례

일본은 지방자치단체의 개혁으로 보조금 개혁을 실시하고 있다. 총무성에서는 「신 지방행정개혁지침」에 따라 민간단체에 대한 보조금의 필요성 정도, 비용효과, 비용부담의 합리화를 추진하기 위한 개혁을 추진 중이다(한창완, 2015) 일본의 부담금, 보조 및 교부금은 지방자치단체가 민간단체 또는 개인을 대상으로 지급할 수 있으며, 공익상 필요가 있다고 인정되었을 때 반대급부를 수반하지 않는 형태로 지급하도록 규정(지방자치법 시행규칙 제 15조 제 1항 제 2호)하고 있다(한창완, 2015).

### 1. 후쿠오카(福岡)시<sup>6)</sup>

후쿠오카시는 일본 남서부에 위치한 섬인 규슈(九州)의 북쪽에 위치하고 있는 후쿠오카현(福岡県)의 현청 소재지로, 면적은 약 343.4km<sup>2</sup>, 2015년 9월 기준 추계인구수 1,531,919명의 정령지정도시<sup>7)</sup>이다. 후쿠오카시는 지방보조금 운영의 공평성 및 투명성을 위하여 공모제 도입, 보조금 종료기한 설정 등 다양한 노력을 하고 있다.

#### 1) 보조금 관리제도의 개요

##### (1) 법적근거 및 운영현황

일본 지방정부가 각종 단체로 지급하는 보조금 집행은 「지방자치법」 제 232조의 2<sup>8)</sup>에 근거하고 있다. 구체적인 보조금 운영과 관련하여, 후쿠오카시의 경우 1969년에 제정한 「후쿠오카시 보조금 교부규칙」에서 보조금 교부 신청 및 결정, 보조사업 수행, 보조금 반환 등을 규정하고 있다. 한편 2004년에 추진된 보조금 개혁을 위하여 한시적으로 ‘보조금 심사위원회’를 설치하였는데, 이와 관련된 사항을 ‘후쿠오카시 보조금 심사위원회 설치요강’으로 규정하고 있다.

6) 이하 내용은 후쿠오카시 홈페이지 등을 참조하여 작성하였다.

7) 정령지정도시(약칭 정령시, 지정시 등)는 1956년 6월, 「지방자치법」 제252조의 19 제1항의 지정도시지정에 관한 정령을 바탕으로 인구 50만 명이상으로 도시의 규모, 행재정 능력 등에서 기존 정령지정도시와 동등한 수준을 가지는 도시를 대상으로 지정되었다. 대도시 행정의 합리적, 효율적 운영과 시민복지의 증진을 도모하기 위하여 일반 시와는 다른 특례를 갖고 있다. 예를 들면 보건복지, 교육, 도시계획 등 도도부현에서 담당하던 사무 사업을 시가 주체적으로 실시할 수 있으며, 행정구 설치, 행정조직 개편권한 등을 들 수 있다. 현재 후쿠오카시를 포함하여 오사카시, 나고야시 등 20개의 도시가 지정되어 있다.

8) 지방공공단체는 그 공익상 필요가 있을 경우 기부 또는 보조할 수 있다.

〈표 4-4〉 후쿠오카시 보조금 교부규칙의 내용

제1장 총칙	목적, 정의, 통칙
제2장 보조금 교부 신청 및 결정	교부 신청, 결정, 조건, 결정 통비, 신청 취하, 사정변경에 의한 결정의 취소 등
제3장 보조사업 수행 등	보조사업 수행, 관계서류 정비, 현황보고, 보조사업의 수행명령 등, 실적보고, 보조액 확정 등, 시정조치, 보조금 교부 시기
제4장 보조금 반환 등	결정의 취소, 보조금 반환, 가산금 및 연체금, 타 보조금의 일시정지 등
그 외 부칙, 양식 등	보조금 교부 신청서, 사업보조금 교부 결정 통지서, 보조금 교부 신청 취하서, 사업실적 보고서, 사업실적조사확인서, 사업보조금 확정통지서 등

후쿠오카시는 2015년의 경우 총 353건의 보조금을 편성하였으며, 그 예산액은 약 315억에 달하고 있다. 보조사업 수 및 예산액을 구체적으로 살펴보면 ‘외곽단체<sup>9)</sup>, 기업회계에 대한 보조금 및 건설비에 대한 보조금을 제외한 보조금’ 이 가장 많은 것으로 나타나고 있다.

후쿠오카시의 전반적인 보조금 운영은 공모 및 비공모에 의한 사업제안, 심사, 실행, 평가의 단계로 이루어진다. 보조금 신청부터 교부까지의 절차는 ‘후쿠오카시 보조금교부규칙’ 및 규칙의 영향을 받는 각 보조금별 규정인 교부요강·요령에 따라 집행되고 있다.

〈표 4-5〉 후쿠오카시 보조금 편성실적(2015년)

분류	사업 수	(단위: 건, 천 엔)
		예산액
외곽단체로의 보조금	14 ( 4.0)	9,093,976 (28.9)
건설비에 대한 보조금	43 (12.2)	8,062,528 (25.5)
외곽단체, 기업회계에 대한 보조금 및 건설비에 대한 보조금 제외	296 (83.8)	14,364,750 (45.6)
계	353 (100.0)	31,521,254 (100.0)

9) 외곽단체는 일반적으로 정부조직 외에 존재하면서, 해당 지방정부로부터 출자, 보조금 등을 받아 보완적인 업무를 수행하는 단체를 말한다. 후쿠오카시에서는 '시가 출자금, 기본금 등의 25% 이상을 출자 또는 출연하고 있는 단체'로 정의하고 있다. 2015년 4월 1일 기준, 후쿠오카시 토지개발공사, 시립병원기구, (주)하카타항부두 등 총 33개 단체가 설치되어 있다(후쿠오카시 홈페이지, 2016년 1월 25일자 검색, <http://www.city.fukuoka.lg.jp/shimin/koeki/life/kyoudou/kyoudoujigyoutoha.html>).

## (2) 관련조직

관련 조직으로는 2004년 6월 28일에 설치된 ‘보조금심사위원회’를 들 수 있다. 보조금심사위원회는 2004년에 추진된 후쿠오카시 ‘시정경영전략플랜<sup>10)</sup>의 하위계획인 ‘재정건전화 계획’의 ‘제3기관의 설치에 의한 보조금 총 점검’에 근거하여 설치되었다. 해당 위원회는 후쿠오카시가 교부하는 보조금 및 부담금, 시세감면조치 등의 재검토를 추진하기 위하여 필요성이나 효과 등에 대해 폭넓은 관점에서 심사를 실시하는 제3기관으로서, ‘후쿠오카시 보조금 심사위원회 설치요강’ 제정과 함께 한시적으로 설치·운영되었다.

위원회의 역할은 보조금의 필요성과 효과 등을 심사하고, 재검토하는 구체적인 방안 및 그 외 기타보조금 등의 향후 발전방안에 대하여 시장에게 제언하는 것이다. 시민 및 전문가 중 시장이 위촉하는 방식으로 10인 이내의 위원으로 구성되었으며, 위원장 및 부위원장은 위원 간 투표로 선임하였다. 위원회 사무국의 기능은 후쿠오카시 재정국 재정부 재정조사과에서 담당하였다.

2004년 당시 이루어진 보조금 및 부담금, 시세감면조치 등의 재검토를 위한 한시조직이므로, 제3조의 3에 따라 위원의 임기 및 위원회의 설치기간이 2004년 6월 14일부터 2006년 3월 31일까지로 설정되어 있었다. 위원회의 보조금 등에 대한 전반적인 재검토로 2004년 12월에는 보조금에 관한 제언이, 그리고 임기 마지막 해인 2006년 3월에는 부담금에 관한 제언이 각각 제시되었다. 그중 보조금에 대한 제언은 후쿠오카시 보조금 제도에 적극 반영되었다.

〈표 4-6〉 후쿠오카시 재정건전화 플랜(위원회 관련)

<p><b>재정건전화 플랜 중</b></p> <p>(3) 행·재정 운영 효율화(슬림화)와 적정화</p> <p>③ 보조금 재검토</p> <p>i. 제3기관 설치와 보조금 총 점검</p> <p>2004년도부터는 보조금 지출의 투명성 확보와 필요에 따른 재검토를 추진하기 위한 제3기관을 설치하여 보조금과 시세감면 조치의 필요성 및 효과 등에 대하여 다양한 관점의 점검을 실시합니다.</p>
---

10) 2004년도 ‘시정경영전략플랜’은 ‘자치도시 후쿠오카’, ‘건강도시 후쿠오카’의 실현을 달성하고, 이를 실현하기 위하여 ‘커뮤니티 자립경영’을 주요 테마로 전략적인 도시경영을 추진하기 위한 방침으로서 ‘정책추진 플랜’, ‘재정건전화 플랜’, ‘행정경영혁신 플랜’의 세 가지 플랜으로 구성되어 있다. 후쿠오카시는 이 세 가지 플랜에 따라 행정 구조와 발상, 수법을 발본적으로 개혁하고, 사업을 효율적·효과적으로 시행하여 시정 개혁을 추진하였다.

### (3) 최근 보조금 개혁의 주요 연혁

후쿠오카시는 1969년 4월, 처음으로 ‘후쿠오카시 보조금 교부 규칙’ 을 제정하여, 이를 바탕으로 보조금 사업을 제도화하고 운영하고 있었다. 이후 일본 전체적인 지방분권으로의 움직임이 일어났고, 일본 재정분권과 밀접한 관련이 있는 2003년의 ‘삼위일체 개혁<sup>11)</sup>’ 이 진행됨에 따라, 후쿠오카시 역시 그 일환으로 보조금 개혁과 관련된 내용을 2004년 6월, ‘시정경영전략플랜’ 에 포함하여 추진하였다. 당시 추진된 시정경영전략 플랜에는 방만하게 운영되던 기존 지방보조금을 일괄적으로 정리하기 위하여 모든 보조금을 재검토하고, 이를 수행할 수 있도록 제3기관(보조금심사위원회)을 설치할 수 있도록 규정하고 있다.

이후 2011년 3월, 후쿠오카시의 보조금 집행현황에 대한 포괄적 외부감사가 이루어지고, 감사결과를 반영하기 위한 움직임이 이루어졌다. 이에 대하여 후쿠오카시는 2013년 6월, “사람, 환경, 도시 활력의 조화가 이루어진 아시아의 리더도시 후쿠오카” 의 실현을 위하여 향후 4년간 중점적으로 추진해야할 사업인 “정책추진 플랜” 과 행정운영 구조 및 방식을 재검토하여 재정건전화를 도모하기 위한 ‘행재정개혁 플랜’ 을 책정하였다. ‘행재정개혁 플랜’ 은 2013년도부터 2016년까지의 4년간의 계획으로, 보조금과 관련하여서는 정보공개, 공모화, 중기설정 등에 관한 가이드라인 책정 등이 언급되었다.

〈표 4-7〉 2013년도 행재정개혁 플랜 내용

노력 2. 건전한 재정운영

추진항목 ⑥ 역할분담, 기여의 재검토

- 보조금 재검토

정보공개, 공모화, 중기설정 등에 관한 가이드라인 책정

협회, 조합 등 단체운영 보조금을 재검토하여 시설운영에 사용되는 보조금 재검토 등

이에 따라, 같은 해 10월 1일, 보조금 공모화, 모든 보조금에 대한 종료 시기 설정, 직접보조 기본화 등의 내용을 담고 있는 후쿠오카시의 ‘보조금 가이드라인’ 이 작성되었으며, 이에 따른 보조금 운영과 관련된 규칙 개정이 2014년 3월 17일자로 이루어졌다.

11) ‘삼위일체개혁’이란 국고보조부담금, 지방교부세, 세원이양을 포함한 자원배분을 동시에 개혁하고자 하는 재정분권화를 말한다. 이것은 2002년 ‘경제재정자문위원회’논의 가운데 ‘기본방침 2002’에서 처음으로 정부 방침의 하나로 명시되었다. 즉, 지방 행·재정 개혁 추진에 대한 자원분담으로 각 중앙부처 협의를 거쳐 국고보조부담금, 교부세, 세원이양을 포함한 세원배분에 대해 동시에 일괄 개혁함을 명시하였다(이현우 외, 2008).

〈표 4-8〉 후쿠오카시 보조금관련 연혁

시기	내용
1969년 4월	「후쿠오카시 보조금 교부 규칙」 제정
2004년 6월	‘시정경영전략플랜’ 책정 - 보조금심사위원회 설치 및 보조금 총 재검토(평가시트 활용)
2011년 3월	후쿠오카시의 보조금 집행현황에 대한 포괄외부감사
2013년 6월	‘행재정개혁 플랜’ 작성
2013년 10월	후쿠오카시 보조금 가이드라인 작성 - 보조금 공모화, 모든 보조금에 대한 종료 시기 설정, 직접보조 기본화 등
2014년 3월	후쿠오카시 보조금 교부 규칙 개정 보조금 가이드라인 작성내용에 따른 보조금 교부규칙 개정

## 2) 예산편성 및 교부자 선정단계 및 집행단계

보조금은 신청주의를 원칙으로 하며, 신청서는 신청자의 성명, 명칭 및 업종, 보조대상사업의 목적 및 내용, 사업집행에 관한 지출계획 및 사업계획, 그 외 시장이 필요하다고 인정하는 사항(보조사업 전년도 결산서류 및 단체 정관, 수지계산서류 등)의 제출을 필요로 한다. 교부결정 및 통지 절차에서는 심사와 현지조사에 의하여 신청에 관한 보조금 교부가 법령 및 예산으로 정함에 있어 위반사항이 없는지, 보조사업 내용이 적정한지, 금액 산정에 오류는 없는지 등을 조사한다. 심사기준은 보조금 교부규칙 및 보조금 교부요령·요강이다.

이와 같이 편성된 보조금은 크게 교부신청, 교부결정 및 통지, 실적보고, 실적보고 심사, 보조금액 확정 및 교부 단계를 거쳐 집행된다.



자료: 福岡市, 平成23年度 包括外部監査結果報告書(2012)

〈그림 4-7〉 보조금 집행절차

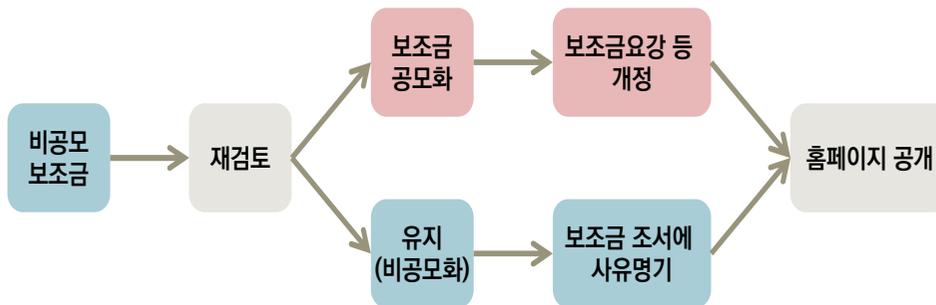
보조금 제안 및 심사와 관련하여, 후쿠오카시는 비 공모화된 기존 보조금을 공모화하는

‘보조금의 공모화’와, 특정 분야 제한 없이 후쿠오카시의 다양한 NPO를 대상으로 한 공모제인 ‘공동사업제한제도’를 활용하고 있다. 한편 보조금의 방만한 운영을 방지하기 위하여 모든 보조금에 중기를 설정하고 있다. 이하에서는 이에 대한 내용을 상세히 검토해 보도록 한다.

### (1) 보조금 공모화

보조금 공모화는 제안 및 심사가 공모방식으로 운영되지 않고 있는 보조금을 공모화하는 제도로, 2013년부터 도입되었다. 법령, 국가 및 현의 시책에 근거하여 국가 및 현으로부터 보조를 받아 실시되는 보조금 사업을 제외하고, 지방자치단체가 해당 공익성을 인정하여 ‘독자적 판단’에 의해 지출하는 사업을 대상으로 하고 있다. 이러한 시의 ‘독자적 판단’이 명확한 사유 없이 자의적으로 이루어진다면 해당 사업을 할 수 있는 단체가 복수임에도 특정 단체에 집중되게 되어 보조대상 단체 선정의 공평성 및 행정의 투명성이 저하될 수 있다는 문제의식에서 추진된 것이다.

이러한 보조금의 공익성을 담보하기 위해서는 먼저 각 부서가 관할하는 보조금에 대하여 공모제 도입이 적절함에도 불구하고 비공모로 이루어지고 있는지에 대한 검증이 이루어진다. 그 이후 해당 보조금의 공모화를 적극적으로 검토하게 된다. 검토결과, 공모제로 추진하는 것이 부적합한 것으로 나타난 보조금의 경우에는 그 이유를 ‘보조금조서’ 등에 명기하고, 이를 시 홈페이지를 통해 시민에게 공개하도록 하고 있다.<sup>12)</sup> 공모화하는 것으로 판단된 사업 역시 해당 보조금 운영요강을 공모화 이유와 함께 개정한 후 이를 시 홈페이지에 공표하고 있다.



〈그림 4-8〉 후쿠오카시 보조금 공모화

12) 공모화가 부적합한 보조금의 예로 다음의 세 가지를 들 수 있다.

- ① 법령 등에 의하여 보조대상이 특정되어 있는 경우
- ② 해당 보조사업 수행 및 목적 달성이 가능한 단체가 한정되어 있는 경우
- ③ 타 보조금의 수혜를 전제로 하고 있는 보조금

(2) 공모제: 공동사업제안제도<sup>13)</sup>

공동사업제안제도는 NPO의 참신한 아이디어나 전문성을 살린 기획, 제안을 모집하여 심사·채택하는 제도이다. 채택된 사업은 제안 다음연도에 후쿠오카시와 NPO가 실행위원회를 조직, 시가 총 사업비의 4/5를 부담하여 해당 NPO와 공동으로 추진된다. 시민·NPO의 의견을 반영하고 NPO와 시의 공동시행에 따른 상승효과를 도모함으로써 시민에 대한 서비스 질의 제고 및 지역과제의 효율적 해결, 도시 활력의 향상을 목적으로 한다. 공동사업제안제도의 흐름은 다음 <그림 4-9>과 같다.



자료: 공동사업제안제도 홈페이지를 토대로 재구성  
 (<http://www.city.fukuoka.lg.jp/shimin/koeki/life/kyoudou/kyoudoujigyoutoha.html>)

<그림 4-9> 공동사업제안제도의 흐름

응모자격은 후쿠오카 시내에 사무소를 두고, 시내에서 1년 이상의 활동실적을 가진,

13) 후쿠오카시 공동사업제안제도 홈페이지  
 (<http://www.city.fukuoka.lg.jp/shimin/koeki/life/kyoudou/kyoudoujigyoutoha.html>)

10명 이상의 정회원을 보유, 영리를 목적으로 하지 않고 공익증진에 기여하는 활동을 실시하고 있는 NPO를 대상으로 한다. 법인격의 여부는 상관없으며, 구체적으로는 NPO 법인 외, 공익사단·재단법인, 공익적 활동을 하는 일반사단·재단법인 및 볼런티어 단체 등이다. 그리고 이러한 단체들과 기업, 지역, 대학 등의 합동제안도 가능하다.<sup>14)</sup>

대상사업은 크게 제안 단체의 자유로운 제안, 그리고 시가 미리 제시하는 주제와 관련된 제안으로 분류되며, 1개 사업 당 경비 중 4/5를 400만 원을 상한으로 하여 후쿠오카 시가 부담한다. 시가 제시한 주제의 경우 제시한 기존 사업 예산 범위 내에서 총 사업비의 4/5이다.

제안모집단계에서는 간략한 개요본을 제출하며(자유제안의 경우에만 한정), 시장은 1차 심사가 이루어지기 전에 모든 개요본(제안서)을 대상으로 제안단체가 응모자격에 해당하는지 여부에 대하여 엄격한 자격요건심사를 실시한다.

개요본 제출 후 시 담당 부서와의 면담, 협의를 거쳐 정식 제안서를 제출하면 제1차 심사가 이루어진다. 시장은 제1차 심사 심사항목(NPO 등의 실시능력, 공동수행의 필요성, 사업의 실현성의 세 가지 항목)에 대하여 A~E로 채점하게 된다. ‘공동수행의 필요성’에 1.5배의 비중을 부여하여 총계를 계산하고, 합계득점 상위 제안서부터 심사를 수행하여, 제1차 심사통과사업을 선정한다.

〈표 4-9〉 제1차 심사항목 및 채점기준

항목	비중	A 매우있다 (8점)	B 있다 (6점)	C 보통 (4점)	D 별로 없다 (2점)	E 거의 없다 (0점)
NPO 등의 실시능력						
공동수행의 필요성	득점 1.5배					
사업의 실현성						

자료: 福岡市, 福岡市共働事業提案制度審査要領

선정 시에는 ‘공동사업제안에 대한 시 담당부서 의견시트(이하 의견시트)’를 토대로, 전문가, 지역관계자, 언론인, 기업관계자, 시 공무원 등으로 구성된 ‘후쿠오카시 공동사업제안제도 추진위원회’위원의 의견을 참고한다. 이후 시장은 모든 제안사업에 대하여 코멘트를 추가하여 결과를 통지하기 위한 코멘트 내용을 심의한다.

제 1차 심사통과단체는 시 담당부서의 면담을 통하여 제1차 심사결과에서 받은 코멘트

14) 단, 국가, 지방공공단체 산하의 단체는 대상에서 제외하고 있다.

를 토대로 제안 내용을 수정, 확인하여 제출한다. 이후 제안단체와 시 담당부서가 함께 참석하여, 사업내용을 설명하고 추진위원회의 질문에 응답하게 된다. 추진위원회 위원은 제2차 심사의 심사항목(8가지 심사항목)에 대하여 A에서 E까지의 채점을 수행한다.

시장은 공개 프레젠테이션에서의 질의응답 및 시 담당부서의 ‘의견시트’ 및 추진위원회 위원의 채점을 참고로 최종심사하고, 최종심사통과사업을 선정한다. 또한 전 사업에 대하여 코멘트를 달아 결과를 통지하기 위하여 코멘트 내용을 심의한다. 채택된 사업은 시 의회의 예산심의를 거쳐 실시가 결정되며, 협약체결 후 제안 다음 연도에 실시된다.

실시 후에는 중간평가가 이루어진다. 먼저 사업실시 과정을 해당사업 실행위원회(제안단체와 시에서 조직한 사업의 실시 주체) 스스로 사업을 평가한다. 이후 계속해서 사업을 지속할 필요가 있다고 인정되는 경우, 공개적으로 중간보고회에 의한 사업의 진척상황과 향후 사업계획을 보고하고, 지속의 필요성을 평가한다. 이러한 사업의 실시상황 및 성과 등에 근거하여 지속될 필요성이 인정될 경우, 최장 3년까지 사업을 지속할 수 있다. 공동제안사업이 종료될 경우 사업보고회를 공개로 실시하여 사업성과를 추진위원회과 시민 참가자의 의견수렴 및 평가가 이루어진다. 평가결과는 홈페이지를 통해 공표하고 있다.

〈표 4-10〉 제2차 심사항목 및 채점기준

항목		심사 기준
NPO 등의 실시능력		[사업실시능력] • 행정과의 공동사업경험 유무 • 보조사업 기간 동안 지속적, 안정적인 사업을 추진하고 있을 것
		[운영현황] • 지출현황이 건전한가(예: 적자수지여부, 사업수익, 회비수입 등 수입내역 현황 등) • 매 사업연도, 규약, 정관 등에 예산·결산을 실시하고 있는가 • 활동이 넓은 시민(사회)에서 지지되고 있는가(예: 연간 기부액 등)
		[정보공개] • NPO 등이 스스로 사업보고서, 결산현황, 활동내역 등의 정보 공개를 적극적으로 실시하고 있는가. 또한 공개하고 있는 정보의 내용 등
		[조직체제] • 전담 직원이 있는가 • 많은 회원에 의하여 활동의 지지를 받고 있는가
공동수행의	과제 파악	[니즈성] • 과제(니즈)를 정확히 파악하고, 과제해결을 위한 사업목적이 명확히 설정되어있는가 • 과제는 객관적인 수치 데이터와 사례에 근거하고 있으며, 후쿠오카시의 특성을 반영하고 있는가 • 제안사업은 불특정다수의 시민의 이익을 증진하는 데 기여하는 등 공익성이 높은 사업인가(대상자는 몇 명인가, 사업 횟수는 몇 회인가 등)

필요성	공동수행 유효성	<p>[공동수행 수단]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>과제해결을 위하여 공동수행이라는 수단이 필요한가. 또한 해당 수단은 선진성, 선구성 등 노력 및 아이디어가 포함되어 있으며 새로운 시각에서 접근하고 있는가. 기존 유사사업과 다른 점은 무엇인가</li> <li>지역과의 연계 등 과제해결을 위하여 필요한 연계가 담겨있는가</li> <li>단순 이벤트나 조사연구사업인 것은 아닌가</li> </ul>
	역할분담	<p>[역할분담의 타당성]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>제안단체와 본 시와의 역할분담이 명확하고 타당한가. 또한 행정의 노하우 활용 등 다양한 역할을 이끌어내고 있는가.</li> </ul>
	사업의 효과	<p>[상승효과]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>제안단체와 시가 공동수행함에 따라 사업효과(서로 보완하고 서로의 특성을 발휘함에 따라 효과적 실시의 가능, 비용대비효과 등)를 기대할 수 있는가</li> </ul> <p>[시민만족도]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>시민만족도 향상 및 구체적인 효과·성과(양질·다양한 서비스 수혜 등)를 기대할 수 있는가</li> </ul>
사업의 실현성	기획력	<p>[단체의 기획력]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>과제를 효과적·효율적으로 해결하는 사업기획인가(예산건적 포함)</li> <li>사업의 실시방법, 실시체제, 실시스케줄, 예산책정 등은 적당한가</li> </ul>
	실현성	<p>[계획의 실현성]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>계획대로 실시할 수 있는가</li> <li>사업에 적극적으로 임할 의욕과 열의가 있는가</li> <li>지역 주민 등의 이해를 얻고 있는가. 법적인 문제 등에 의하여 실현이 곤란하지는 않은가</li> <li>단체의 능력·규모와 사업이 적합한가(단체의 경비부담액이 전년도 수입액과 비교하여 적절한가)</li> <li>단체의 목적과 활동내용에 부합하는 제안내용인가. 단체가 제안사업을 실시하기 위하여 전문성 및 지식, 체제, 경험 등의 능력을 갖고 있는가</li> </ul>
	모델성	<p>[광역성, 타 지역への 파급효과]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>시 전체로 파급될만한 광역성을 가진 사업인가. 또는 지역적인 활동이라도 전 시에 걸친 효과확산이 가능한가</li> <li>일시적이지 않고, 지속성이 있을 것으로 판단되는 사업인가</li> <li>사업실시에 의하여 넓은 지역 및 사회, 시민, NPO 등에 그 파급효과가 기대되는가</li> <li>공동사업종료 후에도 사업의 발전성 및 지속성이 기대되는 사업인가</li> </ul>

### (3) 보조금의 종료 시기 설정

2013년 당시, 후쿠오카시의 보조금 중에는 보조금의 효과 검증 등이 이루어지지 않은 채 지속되는 보조금이 다수 존재하였다. 이러한 보조금 지출은 교부의 고착화, 기득권화 등과 연관될 위험이 있었으므로, 개혁의 대상이 되었다. 이를 위하여 모든 보조금(조례화 된 보조금은 제외)의 효과를 검증하고 재검토하는 계기를 마련하기 위하여 각 보조금의 지출 근거인 보조금 교부 요강·요령 등에 종료 시기를 부칙으로서 추가하였다.

당시 후쿠오카시에서 추진하던 상위법위의 계획인 '정책추진플랜' 및 '행재정개혁플랜' 기간과 연동성을 고려하여, 종료 시기는 2013년도부터 2016년까지인 4년으로 설정하였다. 이에 따라 기존 및 신설 보조금의 교부요강에는 모두 2016년도 말까지로 설정되었으나, 단 년도로 끝나는 보조금의 경우에는 해당 보조금에 맞는 단기의 종료시기가 설정되었다. 이러한 보조금의 종료 시기 설정은 보조금 효과 등의 정기적인 검증을 통하여 기

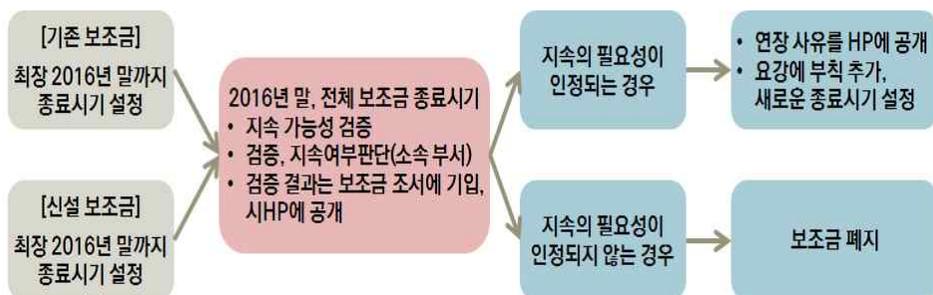
존 보조금을 보다 효율적인 구조로 개선하고, 실제로 보조가 필요한 사업이 보조·조성을 받을 기회가 없어지는 일을 방지하여 이를 통한 행정서비스 향상을 도모하고 있다.

보조금교부 요강·요령은 종료 시기에 다다른 보조금이 자동적으로 종료되는 것을 의미하는 것은 아니며, 다음과 같은 기준에 따라 지속 필요성을 검증하도록 하고 있다. 지속 필요성 검증 및 지속여부 판정은 해당 보조금 소관부서에서 이루어지며, 단 소관부처의 지속여부 판단이 차년도 이후 예산편성을 보증하는 것은 아니다.

〈표 4-11〉 보조금 지속 관련 검증 기준

<ul style="list-style-type: none"> <li>①이미 제도시작 시점의 목적이 달성되지는 않았는가</li> <li>②사회정세의 변화에 의하여 사업의 필요성, 공익성이 약해지지 않았는가</li> <li>③앞으로도 보조에 의한 효과가 충분히 기대될 수 있는가</li> <li>④그 외 단체나 시민과의 공평성은 유지되고 있는가</li> <li>⑤보조금이 아닌, 더욱 효과적인 지출방법으로의 변경이 필요하지 않은가</li> </ul>
--

소관부처 검증결과 지속 필요성이 인정되는 경우에는 연장 이유의 명확화, 시민에 대한 설명을 ‘보조금조서’에 기입하여 시 홈페이지를 통하여 공개한다. 보조금조서는 각 부처에서 담당하고 있는 보조금에 대한 정보를 1년 단위로 정리·작성한 문서로, 보조금 명, 교부처, 교부선정방법, 보조개시, 목적, 대상사업, 예산, 전년도 사업 실시개요 및 교부효과 등으로 구성되어 있다. 소관부처에서 작성한 보조금조서는 후쿠오카시 재정조정과에서 집약하여 5월 경 홈페이지에 공개하도록 하고 있다.



자료: 福岡市, 補助金ガイドライン(2013)

〈그림 4-10〉 보조금의 종료시기 설정

### 3) 사후관리 단계

보조사업자는 보조사업이 완료된 때에 보조사업의 실시기간, 보조사업의 실시현황(보조사업경비 수지계산서 및 경과·성과를 증명하는 서류 등), 보조금의 교부결정액과 정산액 등을 기록한 실적보고서와 함께 시장이 정한 서류(규칙상 설명은 없지만 이벤트 개최현황의 사진 및 대상경비 지출에 관한 영수증 등)을 첨부하여 시장에게 보고해야 한다.

이후 보고서류, 현지조사 등에 의하여 보조사업의 성과가 보조금 교부결정 내용 및 이에 관한 조건에 적합한지를 조사·확인하여 적합하다고 인정되는 때에는 교부해야할 금액을 확정하여 통지하고, 보조사업 종료 후(보조사업이 지속될 경우에는 각 연도 말) 확정액을 교부한다. 실적보고의 심사와 보조금액 확정은 해당 경비가 해당 사업에 사용된 것이 맞는지를 포함하여 보조금 교부요령·요강을 기준으로 하여 심사한다. 심사결과 보조사업자가 보조금을 다른 용도로 사용한 경우, 교부내용·조건 및 그 외 법령 등에 근거한 시장의 처분·명령에 위반된 경우 등에는 보조금액 확정 전후에 관계없이 보조금 교부 전부 또는 일부를 취소하는 경우도 있다.

한편, 후쿠오카시는 보조금 사업의 책임성 및 투명성 확보를 위해 시에서 각 연도에 추진한 모든 보조사업을 리스트화 하여 ‘○○년도 보조금 일람’이라는 제목으로 홈페이지에 공개하고 있다. 현재 가장 최근 문서인 2015년도 보조금 일람이 업로드 되어 있다.<sup>15)</sup> 내용은 보조금의 소관부서, 명칭, 교부처, 경과년수, 전년도예산액, 당해 예산액 등으로 구성되어 있다.

〈표 4-12〉 후쿠오카시 보조금 일람 예시(2015년도)

(단위: 년, 천 엔)

소관 부서	명칭	교부처	경과년수	2014년 예산액(A)	2015년 예산액(B)	증감액 (B-A)
총무 기획국	후쿠오카 아시아도시 연구소 보조금	공익재단법인 후쿠오카 아시아 도시연구소	28	112,307	106,000	-6,307

15) 平成27年度助金一覧

([http://www.city.fukuoka.lg.jp/zaisei/zaisei/shisei/H27hojokinnitirann\\_2\\_2\\_2.html](http://www.city.fukuoka.lg.jp/zaisei/zaisei/shisei/H27hojokinnitirann_2_2_2.html))

## 2. 그 외 일본 보조금 관리 사례

### 1) 교토부 나카오카쿄시<sup>16)</sup>의 보조금 체크시트

일본 지방자치단체에서도 보조금은 행정 목표 및 공익을 달성하기 위한 중요한 수단으로 활용되고 있다. 1980년 10월에 재정대책심의회에서 제출된 ‘나카오카쿄시 보조금의 정향에 관한 답신’에서는 ‘보조금의 교부는 공익상 필요하다더라도 재정적으로 여유가 있을 경우에 한하여 검토되어야 할 것’이라고 하며 재정력이 강하지 않은 나카오카쿄시 상황에서는 보조금을 폐지·통합을 포함한 근본적인 재검토를 주요한 과제로 제시하였다. 이후 1982년에는 「나카오카쿄시 보조금 교부규칙」이 제정되어 교부근거의 명확화, 운영기준 체계화, 교부금 적정화 등의 시행을 통해 재정대책심의회에서 제기된 여러 과제가 개선되었으나 근본적인 개혁이 이루어졌다고는 할 수 없었다. 이후 2000년 초부터 지방분권이나 지방재정개혁이 가속화되면서 보조금 개혁이 이루어졌다. 2004년에는 2004년 재부행정개혁 액션플랜을 작성 및 시행하고 있다. 액션플랜의 중심적인 쟁점은 보조금을 적정화를 이루는 것이다.<sup>17)</sup> 보조금 적정화의 목적은 한정된 예산 내에서 집중과 선택을 통하여 효율적이고 효과적으로 보조금을 조성하는 데 있다. 이를 위하여 보조금 체크시트 작성·재검토를 통해 보조금을 점검하고, 외부에 의한 보조금 검토를 실시하도록 하고 있다. 이를 위해서 가장 먼저 도입·시행된 것은 ‘보조금 체크리스트’이며, 이후 2009년에 이 체크리스트를 수정하여 ‘보조사업기준’을 도입하였다. 체크시트는 3가지 기준으로 구성되어 있다. 첫째, “해당 보조금이 정말 필요한 것인가?”, 두 번째, “시(市)가 실시하는 것이 타당한가?”, 마지막으로 “국가 또는 부가 실시하는 것이 더 효과적인가?”이다. 이러한 세 가지 요소에 따라 현황을 분석하고 향후 방향성을 검토하여 보조금의 적정화를 도모하는 것이 체크시트의 기능이라고 할 수 있다. 2011년에는 체크시트에 있는 정보를 공유하기 위해서 보다 효율적이고 단순하게 체크시트를 수정하였고, 현황분석 등을 더욱 파악하기 쉽게 재정리 하였다.

나카오카쿄시의 보조금 평가를 살펴보면 다음과 같다. 보조금 평가는 결산 평가를 원칙으로 하고 있다. 재정대책심의회에서는 보조금운영기본원칙으로서 가치성의 원칙, 공평성의 원칙, 공정성의 원칙, 효율성의 원칙을 제시하고 있지만 나카오카쿄시는 이를 재검토 및 수정하여 필요성, 우선성, 공평성·공정성, 효율성의 4개 항목을 평가항목으로 정하고 있다. 평가 결과는 연도별로 결산이 종료된 후에 각 보조금에 대한 평가표를 시청홈페이지에 게재하고 있다.

16) 나카오카쿄시 인구 80,712명(2015년 7월 1일 기준)

17) 나카오카쿄시 행·재정개혁의 액션플랜은 현재 제 3차(2011-2015)까지 수립되어 있으며 보조금 체크시트를 효율적인 활용하고자 하고 있다.

〈표 4-13〉 나카오카쿄시 보조금 체크시트 도입 과정

연도	주요 개선 사항
1980년	재정대책심의회에서 보조금의 교부는 공익상 필요하더라도 재정적 능력을 갖춘 경우에만 지급해야 할 것을 제기함. 보조금 폐지 · 통합을 포함한 근본적인 재검토가 시작
1982년	나카오카쿄시 보조금 교부 규칙을 제정. 재정대책심의회에서 제기한 일부관제를 개선
2004년	행정개혁 액션 플랜을 실시: 보조금 적정화에 중점. 보조금 체크시트 작성
2009년	보조금 체크시트 수정, 보조금 사업 기준을 마련함.
2011년	보조금 체크시트 개정, 정보공유를 위해 보다 쉽고 간단하게 작성

〈표 4-14〉 나카오카쿄시 보조금 평가항목

평가 항목	세부 평가 내용
필요성	<p>시민의 요구나 사회변화에 대응하여 보조금의 목적이 보조금의 개시시점과 비교하여 희석되지 않는가.</p> <p>목적이 비슷한 보조금이 운영되고 있는가</p> <p>해당 보조사업을 시에서 하는 것이 적절한가</p> <p>시가 보조금이라는 수단으로 대상자 및 단체 등에 관여할 정당성이 있는가</p> <p>법령, 계획 등에 의하여 시의 보조금 지출규정이 있는가</p> <p>시민 최저한도 생활유지와 관련하여 필수불가결한 보조금인가</p> <p>시가 보조금을 지출하지 않으면 다양한 부정적 영향이 발생하는가?</p>
우선성	<p>보조금의 목적, 내용, 실시시기에 긴급성이 인정 되는가</p> <p>보조금 지출에 의하여 제 3차 중화계획 또는 제 3기 기획계획의 중점 테마 중 한 가지 이상의 계획이 구체화 되는가</p> <p>보조금 지출에 의하여 지방자치단체 간 서비스 내용의 차이가 발생하거나 지역의 매력이 증대될 것인가</p> <p>일반 시책의 약점을 보완하는 보조금인가</p> <p>주민의 참여 및 주체적인 활동을 촉진하는 목적이 있는가</p> <p>시민요구 및 사회 환경에 대응하기 위하여 보조금 대상이나 내용이 고려되었는가</p>
공정성 · 공평성	<p>알기 쉬운 정보발신이 이루어졌는가.</p> <p>보조금 대상단체의 회계담당자의 날인이 있는 결산보고서 및 제 3자의 회계감사서류가 작성 · 제출되었는가</p> <p>공모제도를 통해 도입된 보조금인가</p> <p>보조사업자나 단체에 대하여 적절한 공익자 부담을 징수하고 있는가</p> <p>그 효과가 많은 주민, 넓은 지역으로 파급될 수 있는 활동 및 사업인가</p>
효율성	<p>과거 3년 이내에 보조금내용 · 보조금액 등을 재검토 하였는가</p> <p>사업 또는 단체에 대한 보조비율이 50%이하로 영세보조인가? (영세보조는 5만 엔 이하)</p> <p>구체적으로 설명할 수 있는 비용대비 효과가 있는가</p> <p>보조금 지원의 기한, 종료시기를 설정하고 있는가.</p>

## 2) 후쿠오카현 무나카타시의 보조금 개혁 사례<sup>18)</sup>

무나카타시는 2004년 3월부터 12월까지 행·재정개혁추진위원회는 심의를 거쳐 무나카타시 행·재정개혁대망을 완성하였으며 2005년 12월에 행·재정개혁의 액션플랜을 작성하였다. 무나카타시의 보조금 개혁은 보조금 삭감이 목표이다. 당시 무나카타시의 보조금은 해마다 증가하는 추세였다. 2004년도 일반회계 예산에서 보조금은 총 344건으로 총 액이 34억 2525만 엔(1건당 약 1000만 엔 미만)이었으며 이는 당초 예산의 12.6%을 차지하였다. 또한 보조금의 344건 중 244건이 10년 이상 동안 그대로 교부되고 있었다.

무나카타시의 보조금 제도는 여러 가지 문제점이 발견되었다. 먼저 대다수의 보조금이 재검토 없이 지속적으로 교부되고 있다는 것이다. 특히 특정 단체에 있어서 보조금 등이 기득권화 되고 있었다. 또한 보조사업의 이월금이 지속적으로 발생하고 큰 액수의 이월금도 발견되었다. 이와 더불어 보조사업의 대상 업무가 불명확하고, 보조금액이 너무 적어서 교부효과를 기대하기 어려운 사업도 많았으며, 보조금액을 산출하는 근거가 명확하지 않았으며, 자기 부담액이 징수되지 않고 보조금만으로 사업을 수행하기 단체가 많았다. 심지어 자주재원으로 사업이 가능한 단체에까지 보조금이 지급되고 있었다.

이러한 문제를 해결하기 위해서 보조금 교부의 적정화를 이루고자 다양한 제도를 도입하였다. 당시 일본은 경기침체와 국가로부터 지방교부세 국고지출금 등의 삭감으로 지방자치단체가 매우 어려운 상황에 직면해 있었기 때문에 의무적으로 지출하지 않으면 안 되는 비용을 제외한 보조금 분야를 감축하거나 폐지하는 개혁방향에 맞추어 지방자치법(232조 2항)을 근거로 한 ‘무나카타시 제언서’를 재정하였다. 이 제언서에는 ‘보조금 대상이 되는 사업의 범위나 내용은 공익상 필요한 것에 한정 한다’고 규정하고 보조금 교부의 목적, 보조 금액, 보조기간, 보조에 의한 효과 공평성을 검토하여 폐지, 감축, 종료 기간을 설정하도록 규정하였다. 또한 ‘보조금에 대한 지침’을 제정하였다. 보조금의 교부에 대한 절차는 ‘지방자치법’이나 ‘무나카타시의 보조금 교부 규칙’에 원칙적인 규칙은 있지만 교부 기준, Check 체제, 그리고 정보 공개 등에 대해서는 명확한 지침이 없었는데 새로 제정된 ‘보조금 대한 지침’에서는 이 항목에 대한 세부 지침을 규정하였다. 이에 따르면 보조율, 보조금액, 교부기간의 설정, 양식이나 서류 등의 교부 기준, 교부 신청 및 교부결정의 방법 등의 Check 체제, 그리고 보조금의 투명성을 확보하고 시민에게 정보를 공개하기 위한 정보공개 지침이 포함되어 있다.

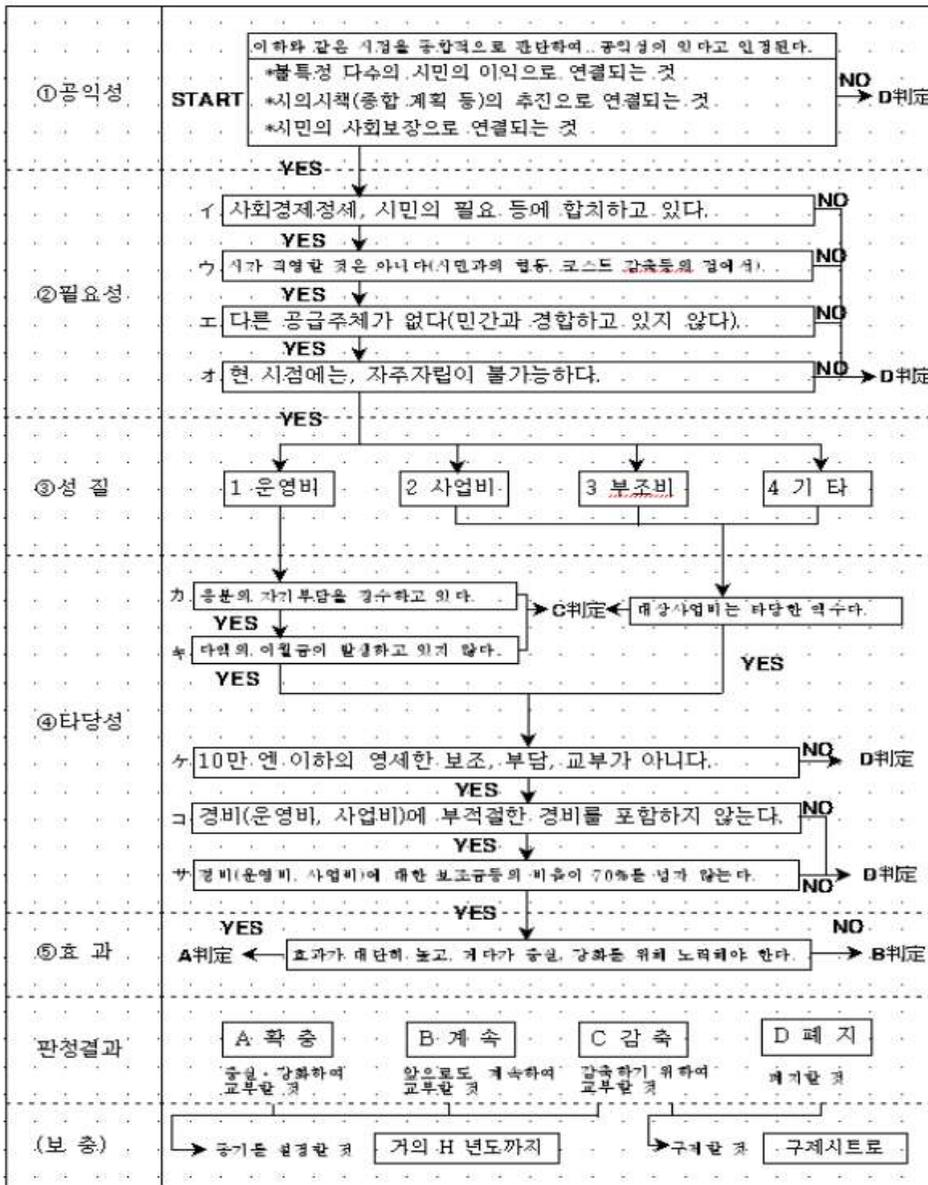
보조금의 평가 결과는 차년도 예산에 반영하였다. 또한 시민 감시 기능을 확보하기 위해서 보조금 등을 교부하게 된 이유와 보조금 교부 과정 및 효과를 시민이 알기 쉽게 설명하여

18) 무나카타시의 보조금 개혁사례는 정성범(2009)의 내용을 보완·재서술 하였다.



보조금 재검토 위원회는 보다 객관적인 심사판정을 위해서 심사판정표를 작성하고 있다. 심사판정표에는 공익성, 필요성, 보조금의 성격, 타당성, 효과, 중기설정, 구제조치가 포함되어 있다. 공익성은 지방자치법에 명시된 보조금 지급 근거이다. 보조금이 불특정 다수 시민의 이익을 위한 사업, 해당 시의 정책적 사업, 그리고 사회복지사업 인지에 대한 종합적인 판단을 근거로 공익성 유무를 판단한다. 필요성이란 공익성이 있다 하더라도 시민에게 필요한 사업인지 아닌지를 판단한 것이다. 또한 보조금의 수단이 필요하지, 지방자치단체가 직접 수행해야 할 업무인지, 민간분야에 동일한 또는 유사한 사업이 있는지, 재정자립이 가능한 업무인지 등의 관점에서 살펴본다. 보조금의 성격이란<sup>19)</sup> 운영비 보조금, 사업비 보조금, 부조적 보조금 그리고 그 밖의 보조금으로 분류되며 특히 운영비 보조금과 다른 보조금과의 성격을 구분하여 판정하고 있다. 타당성이란 보조금 교부의 형태나 절차를 말한다. 자기부담 비율, 전기이월금 발생여부, 사업비의 적정성을 판단하는 항목이다. 특히 영세한 보조금 보다 더욱 효율적인 방안이 없는지도 검토된다. 보조금의 효과는 보조사업의 목표를 설정하고 그 달성 정도를 계량적 수치로 평가하도록 하고 있다. 보조금의 중기설정은 “보조금의 교부를 증액할 것인가 감액할 것인가”와 “교부를 연장할 것인가?”의 여부를 판단하는 것이다. 보조금에 대한 구제조치는 보조금 교부에 대한 엄격한 판정이 야기하는 오류나 수정가능성을 고려한 것이다. 보조금 구제조치는 모든 보조금에 대한 단편적인 기준 적용의 문제점을 해결하기 위해 보조금의 특수한 성격을 고려하여 실질적인 보조금의 집행의 효과를 구현할 수 있도록 하는 제도적 안전장치라고 할 수 있다.

19) 운영비 보조금이란 단체의 운영에 관계되는 경비의 일부 혹은 전부를 보조 혹은 부담하는 것, 사업비 보조금이란 단체 등이 실시하는 사업에 관계되는 경비의 일부 혹은 전부를 보조 혹은 부담하는 것, 부조적 보조금이란 생활곤궁자, 신체장애자 등의 약자구제, 복지향상의 관점에서 보조하는 것. 그 밖의 보조금이란 운영비 보조금과 사업비 보조금에 해당되지 않는 보조금을 말한다.



자료: 무나카타시 행정재개혁추진위원회 「보조금 등 재검토에 관한 제언서」 2004.12

〈그림 4-12〉 무나카타시 보조금 심사항목 및 과정

## 제5장 국내 보조금 관리사례 분석

### 제1절 국고보조금 관리제도

#### 1. 국고보조금 관리제도 개혁의 배경

2014년 1월 발표된 검·경 합동조사 결과에 따르면 1,700억 원 규모의 보조금 부정수급 적발되었으며, 감사원의 보조금 감사(13.8월)에서도 약 2,300억 원의 복지재정 누수 등 다수의 부정수급이 적발되었다. 이에 따라 보조금 부정수급이 재정운용의 비효율성 증가뿐만 아니라 수급자간 형평성 저해, 재정에 대한 국민신뢰 상실 등의 문제를 야기하고, 국가채무 증가 등 재정여건 악화를 고려할 때 보조금 부정수급에 대한 강력한 근절 대책 마련이 무엇보다 중요하다는 국민적 공감대가 형성되었다. 특히 2014년 8월 7일 국무회의에서 정부의 지원금, 보조금 등과 관련하여 어떻게 하면 혈세가 낭비되지 않고 정말 필요한 곳에 사용되는지 다시 한 번 점검해야 한다는 대통령의 문제제기로 국고보조금 관리개혁이 주요 국정쟁점으로 부상하였다.

이에 따라 정부는 2014년 12월 4일 「경제관계장관회의」를 개최하여 「국고보조금 부정수급 종합대책」을 확정·발표하였다. 정부 보조금의 부정수급 종합대책은 박근혜 정부의 국정과제이며 2014년 3월 발표된 「경제혁신 3개년계획」의 대표과제로서 이후 기획재정부 재정업무관리관을 팀장으로 하고, 18개 주요 부처의 국장과 민간전문가로 구성된 「보조금 개혁 TF」를 설치하여 보조금 전 분야에 걸친 부정수급 종합대책을 준비하였다. 2014년 4-6월까지의 주요 부처별로 해당 보조사업에 대한 자체 실태를 점검하였고 이 결과를 바탕으로 2014년 6~8월, 부정수급의 제도개선방안을 본격적으로 마련하였다(2014년 12월 3일 기획재정부 보도자료).

#### 2. 국고보조금 관리제도의 개혁 내용

2013~2014년 실시된 합동조사 및 감사에 의한 국조보조금의 부정수급 적발을 계기로 국고보조금 관리제도의 부정수급을 방지하기 위한 제도개선이 본격적으로 이루어졌다.

부처별 실태점검 및 감사원의 감사결과에 따른 부정수급의 주요 원인은 다음의 4가지로 정리할 수 있다. 첫째, 부정수급을 조사 및 대책을 수립할 총괄·조정 기구 및 인프라의 부재이다. 보조사업 운영·관리, 부정수급 분석 및 대책마련을 총괄할 컨트롤타워가 없고, 보조금 정보공개 및 부정수급 신고 체계가 필요하다는 것이다. 둘째, 보조금

사업에 대한 충분한 타당성 및 중복성의 검토 없이 선정·집행되어 재정누수가 발생하고 부적정 수급을 유발하고 있다는 것이다. 특히 사업 타당성이나 부정수급의 가능성에 대한 충분한 심사 없이 보조사업이 선정되고, 일단 보조사업이 선정되면 축소·폐지되지 않는다는 것이 문제의 근절을 어렵게 한다는 것이다. 셋째, 보조금 전달체계의 핵심인 ‘보조사업자 감시·감독’ 장치가 충분히 작동되지 않고 있다. 정보공시·회계감사 제도가 도입되지 않아 보조사업자 정보의 투명성이 부족하고, 벌칙수준도 전반적으로 미약하다는 평가이다. 넷째, 집행점검, 정산 등 ‘집행·사후관리 제도’가 형식적으로 운영되어 부정수급 방지 등의 효과성 미흡하다는 평가이다. 주요 보조사업에 대한 집행점검체계가 구축되어 있지 않고, 사후정산이 제대로 이루어지지 않으며, 보조시설 임의처분 사례가 상당하다는 것이다(2014년 12월 3일 기획재정부 보도자료).

이러한 문제점을 개선하기 위해서 정부는 첫째, 부정수급방지를 위한 컨트롤 타워 및 인프라를 구축하였다. 국고보조금 관리 컨트롤타워로 국고보조금 관리위원회를 신설하였으며, 부정수급을 신고 인프라를 확대하기 위해서 부정수급신고센터를 권익위원회로 단일화하고, 포상금액도 증액하였다. 또한 보조금 통합 관리시스템을 구축하여 보조금에 관한 정보가 분산되지 않도록 통합 정보관리를 실시하였다. 국고보조금관리시스템은 「국가재정법」 및 「보조금 관리에 관한 법률(보조금)」에 따라 국고보조금의 부정수급 등을 방지하기 위한 것으로 2016년 국고보조금 집행정보를 수집·관리하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 국고보조금 관리의 효율성과 책임성을 제고하고자 하는 시스템이다. 2016년 현재 관리대상은 2016년도에 집행되는 모든 국고보조사업의 보조사업자이며 국고보조사업 집행정보를 수집하고 이를 바탕으로 부정수급 등의 문제를 해결하고자 하는 것이 핵심이다. 이 시스템은 교부이력과 같은 계층구조와 사업자, 금액 등의 단계별 정보에 대한 통합적 정보를 수집하여 집행단계에서 시행착오를 최소화한다. 수집하는 집행정보에는 보조사업의 이력정보, 보조사업자정보, 보조금 수령·수급자 정보, 지출증빙 정보, 지출비목 정보 등이 포함된다.

두 번째로 보조사업에 대한 심사·평가를 강화하였다. 예산편성 체크리스트를 신설하여 점검할 수 있도록 하고 100억 원 이상의 신규 사업에 대해서 적격성 심사제를 도입하였다. 또한 유사·중복보조사업의 통폐합을 유연하게 할 수 있도록 이를 상시화하였다.

세 번째로 보조사업자에 대한 감시·감독과 벌칙을 강화하였다. 보조사업자 선정에 부처별·사업별로 선정 기준이 상이했는데 전 부처에서 일관되게 활용할 수 있는 선정기준 절차를 명확하게 하였으며, 보조사업자의 정보를 공시하고 보조금이 10억 원 이상일 경

우 2년마다 외부감사를 의무화하였다.

마지막으로 집행점검·정산 등 사회 관리를 개선하기 위해서 집행체계를 점검하여 100억 원 이상의 부정수급이 우려되는 사업일 경우는 ‘집행점검단’을 구성하도록 했다. 또한 보조금 집행의 투명성과 효율성을 제고하기 위해서 실시간 모니터링이 가능한 시스템을 구축하고 클린카드 사용을 개선하였다. 또한 정산절차도 표준화하여 지침을 마련하고 미 정산 보조사업자에게는 페널티를 부과하였다. 이와 같은 내용을 포함한 국고 보조금제도의 개선사항은 다음과 같다.

〈표 5-1〉 국고보조관리제도 개선 사항

항목	2014년 이전	개선(2014년 12월 이후)
1. 부정수급방지 컨트롤타워 및 인프라 구축	① 국고보조금 관리 컨트롤 타워	○ “국고보조금 관리위원회” 신설
	② 보조금 정보관리	○보조금 정보가 분산 또는 부재 → 보조금 통합관리시스템 구축
	③ 부정수급 신고 인프라	○신고센터 분산 → 권익위로 신고 센터 단일화 ○포상금 한도 증액(2억 원 한도) ○보상금(20억 원 한도) 도입 ○내부고발 포상·보상 도입 ○기관포상제 도입
	④ 보조사업 운영·관리	○부처별·사업별 예산편성 및 집행지침이 상이 →보조금 통합관리지침 제정 ○100억 원 이상 주요 사업별 관리지침 등 마련(각 부처) ○보조금 및 부정수급 방지 관련 교육과정 마련·시행 ○보조금 운영·관리 매뉴얼
2. 보조사업에 대한 심사·평가 강화	① 신규 보조사업 심사	○예산편성 체크리스트로 점검하고 100억 원 이상 신규 사업에 적격성 심사제 도입
	② 유사중복 보조사업 통폐합	○비정기적으로 사업조정 →보조사업 통폐합 상시화 (부처별 통폐합 연차계획)
	③ 일몰제	○206년부터 신규 보조사업(재량지출)에 도입
	④ 보조사업 운용평가	○보조사업 평가기준에 ‘부정수급 대책의 적절성’ 등 추가
3. 보조사업자 등 감시·감독 및 벌칙 강화	① 보조사업자 선정제도	○기재부가 선정기준·절차 명확화 ○선정과정의 제 3자 부당행위 근절 방안 등 강구
	② 보조사업자 정보 공시	○10억 원 이상 보조금 지원 시 보조사업자의 이력, 사업자 정보 등 공개 의무화
	③ 민간보조사업자 외부회계감사	○보조금 10억 원 이상 지원 시, 외부감사 의무화(2년주기)
	④ 민간보조사업자 벌칙·책임	○부정수급자 명단 공표제 ○보조금 우선환수 제도 ○징벌적 과징금(부정수급액 5배) ○보조사업참여 영구금지, 국가발주사업 입찰참가제한 ○ “부정수급 방지 약속서” 의무화
4. 집행점검·정산 등 사후관리 개선	① 집행점검 체계	○100억 원 이상 부정수급 우려사업 → ‘집행점검단’ 구성
	② 보조금 집행의 투명성·효율성	○실시간 모니터링 시스템 구축 ○클린카드 개선(사용제한 대상 확대) ○경쟁입찰, 표준단가제 확대
	③ 정산절차	○정산표준화(표준정산지침 마련) ○3억 원 이상 보조사업은 외부위탁정산을 의무화 ○미 정산 보조사업자 등에 페널티 부과 추진
	④ 부기등기등사후관리	○부기등기제 도입 ○승인 없는 보조시설물 양도·담보제공 등에 대한 처벌 추진

### 3. 국고보조금 관리제도 개혁의 성과

국고보조금의 부정수급을 근절하기 위해 시작된 국고보조금 관리제도의 개혁은 현재 진행형이다. 개혁안에 포함된 조직을 신설하고 국고보조금 통합시스템을 구축하고 운영하기 시작하였지만 개혁성과를 평가하기까지는 시간이 더 필요하다. 하지만 유사·중복 사업을 통폐합하여 조정된 성과는 가시적으로 평가되고 있다. 기존에 중소기업을 대상으로 실시되는 기술지원사업의 경우에 중소기업청에서 15억 원, 산업통상자원부에서 55억 원의 예산으로 집행하였지만, 중소기업청에서 35억 원의 예산으로 유사중복사업을 통합하여 70억 원이 소요되던 사업비를 50%인 35억 원으로 절감하는 효과를 거두었다. 중소기업청이 이 사업을 통합하면서 기존의 산업통상자원부에서 지원하던 중견기업까지 사업대상을 확대·통합한 것이다. 이와 반대로 일원화를 계기로 예산이 증액된 경우도 있다. 대학학자금 용자사업은 2014년을 기준으로 교육부는 1,460억 원, 고용노동부에서 29억 원을 집행하였지만 통합과정을 거치면서 1,783억 원으로 증액되었다(2015년 3월 12일 정책브리핑). 이는 단편적으로 지원되는 국고보조사업이 효과성을 고려해 교육과 고용까지 그 정책 범위를 확대하면서, 예산도 함께 증가한 것으로 판단된다.

## 제2절 국내 지방보조금 관리사례

우리나라의 지방보조금은 지방재정법에 근거로 하여 각 지방자치단체의 조례를 제정하여 운영하고 있다. 각 지방자치단체의 조례들은 대체로 대동소이 한데, 지방보조금 관리에 있어 지방자치단체의 재량이 크지 않기 때문이다. 그러나 전라북도와 경상남도 창원시의 경우 지방보조금 관리가 지방재정법 개정으로 의무화되기 이전부터 지방보조금에 대한 관리강화를 추진해온 바, 전라북도와 창원시를 우수사례로 선정하고, 구체적인 사례를 살펴보고자 한다. 각 사례를 살펴보기에 앞서, 수원시를 기준으로 전라북도와 경상남도 창원시의 조례상의 차이점을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 5-2〉 지방보조금 관리조례 비교(수원시, 전라북도, 창원시)

	수원시	전라북도	경상남도 창원시
보 조 금 심 의 위 원 회 구 성	<p>제6조(설치 등) ① 시장은 법 제32조의3에 따라 지방보조금에 관한 사항을 전문적으로 심의하기 위하여 수원시 지방보조금심의위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.</p> <p>② 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성하되, 위촉직 위원 중 <b>어느 한쪽 성의 구성 비율이 100분의 60이상을 넘지 않도록 하여야 한다.</b> (개정 2015.12.31)</p> <p>③ 위원은 「고등교육법」에 따른 국·공립학교의 교원을 포함한 민간위원과 공무원 중에서 임명 또는 위촉하되, 위원장은 민간위원 중에서 호선하고 부위원장은 기획조정실장이 되며, 공무원으로 임명하는 위원 수는 전체 위원의 4분의 1을 초과할 수 없다. (개정 2015.12.31)</p> <p>④ 위원은 다음 각 호와 같다. (분항개정 2015.12.31)</p> <p>1. <b>당연직 위원 : 일자리경제국장, 안전교통국장</b></p> <p>2. <b>위촉직 위원 : 다음 각의 사람 중에서 시장이 위촉한다.</b></p> <p>가. 수원시의회가 추천한 민간</p>	<p>제6조(위원회 설치 및 구성) ① 도지사는 법 제32조의3에 따라 지방보조금에 관한 사항을 전문적으로 심의하기 위하여 전라북도 지방보조금심의위원회(이하 "위원회"라 한다)를 설치한다.</p> <p>② 위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함하여 15명 이내로 구성하되, <b>위촉직 위원의 경우 성별의 균형을 고려하여야 한다.</b></p> <p>③ 위원장은 민간위원(「고등교육법」에 따른 국·공립학교의 교원을 포함한다) 중에서 호선하고, 부위원장은 전체위원 중에서 호선한다.</p> <p>④ 위원은 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. <b>당연직 위원 : 기획관리실장, 문화체육관광국장, 복지여성보건국장</b></p> <p>2. <b>위촉직 위원 : 지방보조금에 관한 학식과 경험이 풍부한 인물 중에서 도지사가 위촉하는 사람</b></p> <p>⑥ 위원회의 사무 처리를 위하여 간사 1인을 두되, 간사는 예산과장이 된다.</p>	<p>제7조(지방보조금심의위원회의 구성) ① 법 제32조의3 제1항에 따른 창원시 지방보조금심의위원회(이하 "위원회"라 한다)는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하되, <b>성별을 고려하여야 한다.</b></p> <p>② 위원회의 위원은 「고등교육법」에 따른 국·공립학교의 교원, 민간전문가, 대학교수 등 사회단체에 대하여 전문적 식견과 덕망을 갖춘 사람 중에서 시장이 위촉하고, <b>당연직 위원은 기획예산실장, 행정국장, 복지여성국장이 된다.</b> &lt;개정 2015.12.28&gt;</p> <p>③ 위원회의 위원장은 민간위원 중에서 호선하고, 부위원장은 기획홍보실장이 된다.</p> <p>⑤ 위원회에 위원회의 사무를 처리할 간사 1명을 두며, 간사는 예산업무를 담당하는 부서의 장이 된다</p>

	수원시	전라북도	경상남도 창원시
	<p><b>전문가</b>  <b>나. 수원시 주민참여예산위원회 위원</b>  <b>다. 민간전문가, 대학교수 등 사회단체에 대하여 전문적 식견과 덕망을 갖춘 사람</b></p> <p>⑤ 위원회의 사무 처리를 위하여 간사 1명을 두되, 간사는 예산업무 담당과장이 된다.</p>		
보조금심의위원회 제내용	<p>제12조(회의) ① 회의는 시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에 소집한다.                  ② 회의는 정기회의와 임시회의로 구분하되, 정기회의는 지방보조금 지원계획 수립 등 지침에 따라 개최하고, 임시회의는 필요할 때에 수시로 개최한다.                  ③ 시장 또는 위원장이 회의를 소집하려는 경우 회의의 일시·장소 및 협의안건 등을 회의개최 7일전까지 각 위원에게 서면으로 알려주어야 한다. 다만, 긴급을 요하거나 부득이한 사유가 있는 경우에는 예외로 한다.                  ④ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.                  ⑤ 위원회는 효율적인 심사를 위하여 사안에 따라 서면심의를 할 수 있다.</p>	<p>제10조(회의 등) ① 위원장은 위원회의 회의를 소집하고 그 의장이 되며, <b>위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.</b>                  ② 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.                  ③ <b>위원회의 회의를 개최할 때에는 회의록을 작성 비치하여야 한다.</b></p>	<p>제9조(회의 등) ① 위원장은 위원회의 회의를 소집하고, 그 의장이 되며, <b>위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.</b>                  ② 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.                  ③ <b>위원회의 위원이 해당안건과 직접적인 이해관계가 있는 경우에는 위원회의 심의·의결에서 제척된다.</b>                  ④ <b>위원회의 회의를 개최할 때에는 회의록을 작성 비치하여야 한다</b></p>
계정설정		<p>제20조의2 (별도계정의 설정) 보조사업자는 교부받은 보조금에 대하여 따로 계정을 설정하고 자체의 수입 및 지출을 명백히 구분하여 계산 정리하여야 한다.</p>	<p>제31조 (별도 계정의 설정) 지방보조사업자는 교부받은 지방보조금에 대하여 별도의 계정(計定)을 설정하고 자체의 수입 및 지출을 명백히 구분하여 회계 처리하여야 한다.</p>
위원의임기	<p>제8조(위원의 임기) ① <b>위촉직 위원의 임기는 2년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다.</b>                  ② 위원 중 공무원이 아닌 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는</p>	<p>제 6조 ⑤ <b>위촉직인 민간위원의 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다.</b> 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.</p>	<p>제 7조 ④ <b>위촉위원의 임기는 3년으로 하며, 한차례만 연임할 수 있다.</b> 이 경우 위원의 사임 등으로 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.</p>

	수원시	전라북도	경상남도 창원시
	<p>전임위원 임기의 남은 기간으로 하고, 당연직 위원 임기는 해당 직에 재직하는 기간으로 한다.</p>		
교부 결정 통지	<p>제21조(교부결정통지) ① 시장은 제19조에 따라 지방보조금의 교부를 결정할 때에는 교부결정서(제20조에 따른 조건을 부가한 경우에는 그 교부조건을 포함한다)를 지방보조금 교부신청자에게 발급하여야 한다.</p> <p>② 제1항의 지방보조금 교부 결정 통지 전에 시행한 공사 또는 사업에 대해서는 지방보조금을 교부하지 아니한다. 다만, 특별한 사정에 따라 사전에 시장의 승인을 받은 경우에는 예외로 한다.</p>		<p>제18조(교부결정의 통지)</p> <p>① 시장은 지방보조금의 교부를 결정하였을 때에는 그 교부 결정의 내용(그에 조건을 붙인 경우에는 그 조건을 포함한다. 이하 같다)을 지체 없이 지방보조금의 교부를 신청한 자에게 통지하여야 한다.</p> <p>② 시장은 제1항에 따른 지방보조금을 교부하기 전에 시행한 공사 또는 사업에 대해서는 지방보조금을 교부하지 아니한다. 다만, 특별한 사정에 의하여 사전에 시장의 승인을 받은 경우에는 예외로 한다.</p>

앞서 수원시 보조금 관리 사례에서 행정자치부의 지방보조금 운영관리지침을 바탕으로 하는 지방보조금 운영 및 관리절차를 살펴보았기 때문에, 각 자치단체의 사례에서 중복되는 지방보조금 운영관리 체계에 대한 설명은 생략하고 각 지자체의 보조금 관리상 차별화된 특징을 중심으로 논의하고자 한다.

## 1. 전라북도

### 1) 전라북도의 지방보조금 현황

전라북도에서는 지방보조사업 증가를 억제하고 체계적인 관리 등으로 통해서 지방보조사업의 투명성을 제고하고자 관리 방안을 도입하고 있다. 전라북도의 2015년 지방보조금 교부 현황은 다음과 같다.

〈표 5-3〉 전라북도 지방보조금 교부현황

(단위 : 백만 원, %)

구 분	세출결산액 (A)	교부액(B)	비율 (B/A)
민간경상보조	4,644,182	65,524	1.41
민간법정운영보조		4,874	0.10
민간행사보조		5,951	0.13
복지시설법정운영보조		7,537	0.16
사회복지사업보조		7,447	0.16
민간자본보조		84,735	1.82
계	4,644,182	176,069	3.79

주1: 일반회계, 교부액 : 2015년 결산결과 과목별 총 지출액

주2: 공공단체보조(자치단체 자본·경상보조, 예비군육성지원 자본·경상보조, 교육기관에 대한 보조)는 제외

자료: 전라북도 홈페이지

〈표 5-4〉 전라북도 지방보조금 교부 연도별 현황

(단위 : 백만 원, %)

구 분	연 도 별				
	2011	2012	2013	2014	2015
세출결산액	3,706,370	4,007,503	4,248,011	4,344,881	4,644,182
지방보조금(민간)	66,281	62,708	185,981	207,556	176,069
비율	1.79	1.56	4.38	4.78	3.79

자료: 전라북도 홈페이지

2015년 지방보조금은 전년대비 315억 원 감소한 1,761억 원으로, 민간경상보조 46억 원, 민간법정운영보조 49억 원, 민간행사보조 9억 원, 사회복지시설법정운영보조 75억 원 증가하였고, 사회복지사업보조 82억 원, 민간자본보조 400억 원이 감소하였다.

## 2) 전라북도 지방보조금 관리 체계

전라북도는 「전라북도 지방보조금관리 조례」와 「지방자치단체 예산편성 운영기준」에 따라 운영된다. 전라북도의 지방보조금 운영절차는 예산편성, 보조금사업자선정, 그리고 집행 및 사후관리의 단계를 따른다. 보조사업을 수행하려는 개인 또는 단체는 해당 지방자치단체에 사업을 신청한다(보조금 예산 신청). 사업부서는 신청서를 검토하고 보조금 총 한도액 대비 편성 규모 등을 지방보조금심의위원회에서 사전심의를 실시한다(보조금 예산편성 사전심의). 지방자치단체 의회에서 예산심의를 통해서 보조금 예산을 심의·확정(보조금 예산 심의·확정) 한다. 예산편성이 확정이 되면, 보조금 예산 확정에 따라 지원계획을 수립하고 이를 도 홈페이지를 통해 일정기간 동안 공고를 한다(보조금 지원계획 수립). 보조사업계획서를 접수하고 소관부서에서 검토한 후 지방보조금 심의위원이 이를 심의하고 보조사업자를 선정한다(보조금 공모 심의). 선정된 보조사업자는 보조금 교부를 신청하고 지방자치단체를 이를 지급한다(보조금 교부). 보조사업자는 교부 받은 보조금에 대해 별도의 계정을 설정하고 보조금 전용카드를 사용해야 한다(보조금 집행). 보조사업자는 보조사업이 종료되면 ‘보조사업 실적보고서’ 및 ‘정산서’를 제출하고 해당 관리부서에서는 정산검사를 통해서 집행의 적정성을 검토한다(보조금 정산·검사). 전라북도 본청에서는 매년 보조사업에 대한 성과 평가를 실시한다. 1차로 각 실국별로 성과평가위원회를 평가하고 보조금 심의위원회에서 최종 심의한다(사후 관리).

## 3) 전라북도 지방보조금 관리의 우수 사례

### (1) 지방보조사업 공모절차 개선

전라북도는 지방재정법 제32조와 전라북도 지방보조금관리 조례 제15조에 따라서 공모 절차를 운영하고 있다. 전라북도 본청은 지방보조사업 신청자를 대상으로 ‘지방보조금심의위원회’의 심의를 거쳐 공모대상을 선정한다. 해당 사업부서는 사전검토를 한 후 분과위원회 실질 검사를 거쳐 보조사업자와 보조금액을 결정한다. 전문성이 요청되는 사업심사는 해당 전문가의 자문을 받은 후 위원회에 심의요청을 실시하고 있다. 전라북도 본청의 지방보조금 심의위원회는 능력 있는 새로운 단체가 보조사업에 참여할 수 있도록 다양한 방안을 제안하였다. 첫째, 2016년부터는 지방보조사업의 참여기회를 확대하기 위해서 공모조건을 완화하고 심사기준을 개선하고 있다. 2015년에는 보조사업의 공모 자격으로 보조 사업의 경력기간(2-3)이 요구되었지만, 이러한 규정이 새로운 단체가 보조사업 공모에 참여하는 데에 제약이 되기 때문에 기 수행단체에 유리한 ‘수행실적 조건’

을 배제하였다. 둘째, 지원사업 선정 및 심사표의 항목을 개선하고 점수기준을 조정하였다. 유사사업을 수행한 경력에 대한 점수를 하향 조정하였는데, 유사사업을 수행한 경력에 대해 높은 점수를 부여할 경우에 보조 사업의 독점 체제가 구축될 수 있기 때문이다. 마지막으로 특수한 목적의 보조 사업에 대해서는 심사기준을 보완 및 수정할 수 있도록 하였다.

### (2) 지방보조금심의위원회의 운영 내실화

전라북도는 지방보조금심의위원회의 운영에 철저를 기하여, 전문성 있는 위원들로 하여금 철저한 지방보조금 심의가 이루어지도록 하며, 보조금 심의위원회의 결정을 모두 수용함으로써 보조금 심의위원회의 권위와 위상을 제고하고 있다. 전라북도는 심의 분과위원회의 개설이 제도적으로 명시되기 이전부터 분과위원회를 내실 있게 운영하여 분야별 전문성에 바탕을 둔 심의가 이루어지도록 하였으며, 위원들의 출석률에 따라 위원자격을 해촉할 수 있는 자체규정을 두어 심의위원들의 책임성을 제고하였다. 지방보조금심의위원회는 사전에 명확한 심의일정을 공지하여 계획 하에 진행되도록 하고, 위원의 현장방문 및 자료요청 등을 통해 실제 보조사업의 성과를 구체적으로 파악할 수 있도록 하였다. 특히 자치단체장과 각 실국장 보조금 관리에 대한 이해도와 의지가 높아 지방보조금심의위원회의 결정에 대한 각 사업부서의 수용도가 높게 나타나고 있다.

### (3) 지방보조금 지원 표지판 설치

전라북도는 2015년 3월 「전라북도 지방보조금 지원 표지판 설치에 관한 조례」를 제정하고 전라북도의 지방보조금이 지원되었거나 지원 중인 시설 등에 도민들이 널리 알 수 있도록 표지판을 설치하고 있다. 표지판 설치를 통해서 해당 시설 및 사업에 대한 공공활용도를 높이고 보조금의 공정한 집행과 공익에 입각한 운영과 관리를 도모하고자 하기 위해서이다.<sup>20)</sup> 지방 보조금 지원 표지판을 설치하는 대상은 단위 사업별로 연간 5천만 원 이상 보조금(국비+도비)을 지원 받는 법인 또는 단체이다.<sup>21)</sup> 지방자치단체는 보조금 교부를 결정할 때 보조사업자에게 표지판을 설치하여야 할 의무가 있다는 것을 통지하여야 한다. 또한 보조사업자에게 시설물에 표지판을 설치한 사실 및 내용을 홈페이지에 게시하도록 권고 하고 있다.

20) 전라북도 지방보조금 지원 표지판 설치에 관한 조례 제1조

21) 단 행사성 경비지원사업, 대학, 연구기관, 출자·출연기관의 연구목적의 지원사업, 문화예술진흥법 제9조제1항에 따른 미술작품을 설치한 보조사업자가 수행하는 사업 등은 예외이다.

지방보조금 지원 표지판은 공사표지판, 시설표지판 또는 시설 상징물, 그리고 운영 표지판으로 구분된다. 공사표지판인 경우에는 보조금 지원시설을 착공일부터 준공일전까지, 시설 표지판 및 시설상징물은 보조금 지원시설을 준공일로부터 10년 동안, 그리고 운영 표지판은 보조금을 교부받아 운영하는 기간 동안 게시하여야 한다. 표지판은 사람들이 보기 쉬운 장소에 설치하도록 동 조례 제8조에 명시하고 있다.



〈그림 5-1〉 전라북도 지방 보조금 지원 표지판 예시

전라북도는 보조금지원 표지판을 게시하는 것과 동시에 지속적으로 표지판을 관리하고 있다. 보조사업 담당부서의 장은 최소 연 1회 보조금 지원 표지판 관리 실태를 점검하고 평가하여야 한다. 보조사업자는 ‘보조금지원 표지판 관리대장’ 및 ‘보조금 지원 표지판 관리 카드’ 를 작성하고 이를 비치하여야 한다. 보조사업자가 표지판의 형식과 규격, 내용을 변경하고자 하거나 표지판을 다른 장소로 이동하고자 하는 경우에는 ‘보조금지원표지판 변경신고서’ 를 작성하여 제출하여야 한다.

## 2. 경상남도 창원시 지방보조금 관리 사례

### 1) 경상남도 창원시 지방보조금 현황

창원시의 민간에게 지원되는 지방보조금 교부현황은 다음과 같다.

〈표 5-5〉 창원시 지방보조금 교부현황

(단위 : 백만 원, %)

구 분	세출결산액 (A)	교부액(B)	비율 (B/A)
민간경상보조	1,914,651	19,915	1.04%
사회단체보조		3,681	0.19%
민간행사보조		11,099	0.58%
사회복지보조		48,730	2.55%
민간자본보조		54,659	2.85%
계	1,914,651	164,857	8.61%

주1: 일반회계,

주2: 교부액은 '15년 결산결과 과목별 총 지출액

주3: 공공단체보조(자치단체 자본·경상보조, 예비군육성지원 자본·경상보조, 교육기관에 대한 보조)는 제외

자료: 창원시 홈페이지

〈표 5-6〉 창원시 지방보조금 연도별 교부 현황

(단위 : 백만 원, %)

구 분	연 도 별				
	2011	2012	2013	2014	2015
세출결산액	1,819,396	1,872,656	1,916,074	1,861,630	1,914,651
지방보조금(민간)	37,824	37,222	179,109	179,831	164,857
비율	2.08%	1.99%	9.35%	9.66%	8.61%

자료: 창원시 홈페이지

지방보조금은 보편적 복지에 따른 사회복지보조 사업비는 꾸준히 늘어나고 있으나 기타 보조 사업은 축소되어 전체 지방보조금은 전년대비 1.05% 감소하였다.

## 2) 경상남도 창원시 지방보조금 관리 체계

창원시는 2015년 12월 28일 「창원시 지방보조금 관리 조례」를 제정하였다. 이 조례는 「지방재정법」 제 17조 및 제 32조의 2부터 10까지에 따라 창원시의 예산을 재원으로 하는 지방보조금의 교부대상, 교부방법과 사용 및 보조사업 공개 등에 관하여 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다. 창원시는 2015년까지는 보조금의 예산편성을 위해서 각 부서에서 자체 심사 후 예산편성을 한 후 이를 예산 부서 담당자가 심사를 하고 마지막으로 지방보조금 심사위원회에서 심사·확정하였다. 하지만 2016년부터는 공모를 원칙으로 하며 예산확정 후 지방보조금 심의회를 거쳐 예산편성을 확정하고 사업을 공고하도록 변경하였다.<sup>22)</sup> 각 보조사업의 지원자가 지원신청서를 작성하여 제출하면 지방보조금심의위원회는 지방보조금 지원대상 및 지원규모 등을 심의하고 이를 근거로 창원시는 지원계획을 수립하고 공고한다. 지방보조사업의 지원자는 교부신청서를 제출하고 창원시는 지방보조사업 내용의 적정여부, 법령 및 예산의 목적의 적정여부, 자기자금 부담 능력 유무를 검토한 후, 교부를 결정하고 이를 지방보조사업 신청자에게 알린다.

## 3) 경상남도 창원시 지방보조금 관리의 우수 사례

### (1) 투명성 제고를 위한 성과평가 체계

창원시는 지방보조사업의 운영절차에 따른 결과를 단계별로 홈페이지에 게시하고 있다. ‘지방보조금 사업 성과평가’ 결과는 물론 ‘예산편성 심의결과’ 및 ‘공모사업 지원심의결과’를 공개하고 있다. ‘예산편성심의결과’에서는 조정산출근거를 간략하게 제시하고 조정액과 조정액의 세목출처(국고보조, 도비보조, 또는 시비 등)를 제시하고 있다. ‘공모대상사업의 심의 결과’에서는 산업비 신청내역(자부담액, 보조금신청액)과 보조금심의위원회의 심의 금액을 공지하고 있다. ‘지방보조금 사업성과 평가’에서는 지원액(예산액), 보조금지원금액, 자부담액을 포함하여 사업 평가 항목인 사업계획, 사업관리, 그리고 사업성과에 대한 각각의 점수가 공지되고 최종적 평가등급도 공지하고 있다. 대부분의 지방자치단체에서 평가등급만을 평가결과로 공개하는 것과는 차별성이 높다고 하겠다. 각 보조사업의 성과평가 결과는 e-호조에 입력하고 출력물로도 제출한다.

특히 창원시는 지방보조사업 운영의 투명성을 제고하기 위해서 평가항목 중에서 “보

22) 지방재정법 제32조의 2 제 4항에 따라 다음의 경우에 공모절차에서 제외된다. 1. 법령이나 법령의 위임에 따른 조례에서 지원대상자 선정방법이 다르게 규정된 경우 2. 국고보조사업으로서 대상자가 지정되어 있는 경우 3. 용도가 지정된 기부금의 경우, 4. 지방보조사업을 수행하려는 자의 신청에 따라 예산에 반영된 사업으로서 그 신청자가 수행하지 아니하고는 해당 지방보조사업의 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우

조금 전용카드로 사용하는가(20점.)”에 가장 높은 비중을 두고 있다. 보조금 전용카드를 100% 사용했을 때 20점이고 60%이하로 사용했을 때 0점을 부여하여 되도록 보조금 전용카드를 사용을 유도하는 시스템을 구축하였다. 보조금 전용카드의 사용은 보조금의 사용내역 감독에 가장 핵심적인 요소이므로 보조금 전용카드 사용정도에 대한 평가배점을 강화하는 것은 보조금 운영의 투명성을 확보할 수 있는 효과적인 방안이라 할 수 있다.

또한 평가항목 중 감점항목을 강화하여 운영하고 있다. 감점 항목은 ‘보조금 집행과정에서 예산을 낭비한 사실이 있는가(-20점).’이다. 이 평가항목은 소관부서의 승인 없이 당초의 예산집행계획을 변경했을 때 1건마다 -2점, 변경금액이 전체예산의 10%를 초과했을 때 10%당 -1점, 그리고 예산 낭비 지출 1회마다 -2점을 감점한다.

## (2) 평가결과의 예산 환류 강화

창원시는 지방보조사업에 대해서 사업계획, 사업관리, 사업성과로 항목을 구분하여 평가하고 있다. 평가방법은 해당 사업부서에서 자체평가를 실시한 후 총괄(예산)부서의 확인 및 점검을 거치고 최종적으로 지방보조금심의위원회의 심의에 상정하는 순서를 따른다. 평가를 위해 사업부서에서는 보조사업자가 제출한 정산서를 취합하고 정산결과보고서와 사업평가서를 작성한다.

평가는 등급으로 하되 등급별 점유비를 부여하였다. 총괄(예산) 부서에서는 보조사업의 실적 및 정산서, 그리고 사업부서의 평가서를 통합하여 평가의 적정성을 고려하여 종합평가를 한다. 마지막으로 지방보조금 심의위원회에서는 소관부서와 총괄부서의 제출 평가표를 근거로 평가를 최종적으로 확정하고 심의결과를 예산담당관에게 통보한다.

이러한 보조사업의 성과결과 평가는 차년도 예산편성에 실질적인 영향력을 미친다. 또한 지방보조사업에 일몰제를 적용하여 지원기간이 3년을 경과할 때 지원 중단을 원칙으로 하고 있으며 성과결과에 따라서 계속 지원여부를 판단한다.

보조사업의 성과 결과의 평가항목은 총 3개 분야 10개항목이다. 평가 결과는 총 5등급(A급~E급)으로 구성된다. A급(90점 이상) 사업은 전체 30%로 차년도 예산편성 시 지원한도 예산범위 내에서 적극 지원한다. B급(80-89점), C급(70-79점), D급(60-69점)은 각각 점유율이 각각 20%이고 차년도 예산편성 시 부서 우선순위를 결정하여 반영한다. E등급(60점 미만)은 전체 10%이며 차년도 지원이 중지된다. 이처럼 창원시는 평가 결과를 차년도 예산편성에 직접적인 반영을 하여 보조사업자 스스로 성과관리를 할 유인 구조를 마련하였다.

〈표 5-7〉 창원시 지방보조사업 평가항목

구 분	과 목	배점
1. 사업계획분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 다른 보조사업과 유사중복 여부</li> <li>○ 사업계획의 효율성 및 공익성 여부</li> </ul>	10
2. 사업관리분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업추진실태 관리, 문제점 해결</li> <li>○ 보조금 전용카드 사용 여부</li> <li>○ 정산서 제출시기 준수 여부</li> <li>○ 사업계획 대비 집행여부</li> <li>○ 자부담 계획대비 부담정도</li> <li>○ 보조금 집행과정 예산낭비 여부</li> </ul>	50
3. 사업성과분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 계획된 성과달성 여부</li> <li>○ 계속 지원 필요성</li> </ul>	40
합 계	10개 항목	100
기 타	○ 기타 부서 평가의견	

### (3) 자부담 계획대비 부담정도 평가

보조사업의 평가항목 중에서 가장 눈에 띄는 것은 ‘자부담 계획대비 부담정도’이다. 이는 보조사업자의 자부담이 당초 계획대로 부담되었는지를 평가하는 것이다. 보조사업 지원신청서를 제출할 때 자부담과 보조금의 금액을 명시하는데 이에 대한 이행정도를 평가하는 것이다. 보조사업자의 자부담 비율의 적정 수준은 보조사업의 성격에 따라 상이하다고 할 수 있으나, 일정수준의 자부담은 보조사업자의 사업에 대한 주인의식 및 책무성을 제고한다는 점에서 좋은 유인체계가 될 수 있다. 따라서 사업계획 당시 제시된 자부담 비율이 제대로 준수되었는지 여부를 보조사업 관리 및 평가에 중요한 요소로 고려해야 할 것이다.

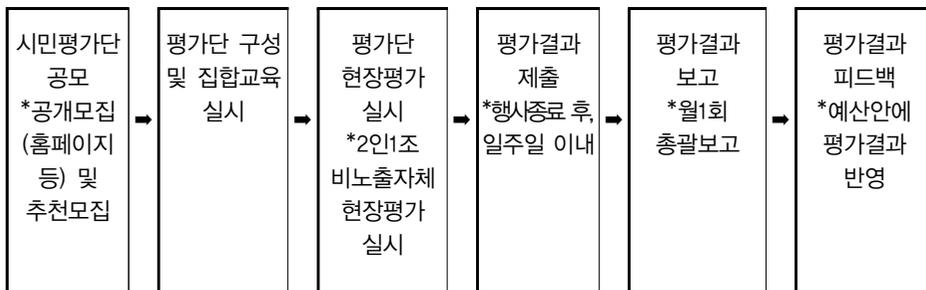
### 3. 기타 지방자치단체의 지방보조금 관리 우수 사례

#### 1) 행사·축제 시민평가단 운영 (전라남도 여수시)

여수시는 2016년 사회단체 및 민간단체 등에 지원되는 행사·축제성 지방보조사업에 대한 현장평가를 실시하고 지방 보조금 운영 및 지원에 대한 투명성을 확보하기 위해서 시민평가단을 구성 및 운영할 계획이다. 행사·축제성 보조사업에 대한 공무원의 내부 평가는 기존대로 추진하고 시민평가단을 통한 외부평가를 병행 실시하여 보조사업에 대한 평가 및 모니터링을 확대하겠다는 것이다.

시민평가단의 신청자격은 여수시에 주소를 두고 있는 시민 누구나 가능하며 공개모집 후 적격자 선정(60%)과 단체 추천(20%), 그리고 여수시 추천자(20%)로 구성된다. 시민 평가단은 성별, 연령, 지역, 직업 등을 종합적으로 검토하여 선정될 예정이며 행사·축제성 지방보조사업에 대한 현장평가 실시하고 문제점을 점검하고 개선 방안 등을 제시할 수 있다<sup>23)</sup>.

현장평가는 총 6개의 항목이다. 행사홍보(입간판, 현수막 등 홍보물, 시정홍보), 행사장 준비사항(안전조치, 행사장 배치 적정성 등), 시민참여도(성별, 연령별, 내외국인 등의 시민참여도), 행사운영 적정성(프로그램 구성, 행사의 원활한 진행 등), 행사에 따른 효과(시민 만족도, 사업목적 달성 여부), 그리고 종합평가(잘된 점, 미흡한 점, 시민 제안사항 등)이다. 시민평가단은 행사·축제 당 2인 1조로 현장 방문하여 암행평가를 실시한다. 평가 전 평가항목을 숙지하여 종료 후에 평가표를 작성 제출한다. 시민평가단은 평가 결과를 행사 종료 후, 1주일 이내 기획예산과로 제출하고 기획예산과는 평가표를 검토하여 시민평가단에게 실비를 지급한다. 평가결과서는 기획예산서에서 보고한 후 그 결과를 차년도 예산에 반영한다.



〈그림 5-2〉 여수시 시민 평가단 운영 흐름도

23) 평가단은 1회 17,000원(교통비, 식비)을 지급한다.

## 2) 지방보조금 부정사용에 대한 제재강화(제주특별자치도, 충남 청양군)

제주특별자치도는 2016년 7월 1일부터 제주도 예산 담당관실 하의 ‘지방보조금 부정 신고센터’를 설치·운영하고 있다<sup>24)</sup>. 지방 보조금 부정 신고 대상은 관련 법령을 벗어나 보조금 목적 외의 사용, 허위서류 작성에 의한 보조금 수령, 마지막으로 보조사업자와 업체 간 유착관계로 인한 부정수급 및 사용 등이다. 보조금 부정사용 신고가 접수되면 사실관계를 확인 후에 보조 사업자를 고발하거나 보조금 반환을 명령하고 불법행위 신고자에게는 보조금 취소 또는 반환 금액의 30%범위에서 최대 1억 원까지 포상금이 지급한다.

청양군은 지방보조사업의 부정사용을 막기 위해서 ‘지방보조사업자의 법령 위반 등에 대한 신고포상금 지급에 관한 규칙’을 입법예고 했다(2016년 8월 8일, 대전일보). 이 규칙은 지방보조사업의 교부 결정 내용을 위반하거나 부정수급 등을 군청에 신고하거나 또는 수사기관에 고발할 경우에 신고포상금을 지급한다는 것이다. 신고포상금 금액은 지방보조사업의 반환명령 금액의 30%로 최대 1억 원까지 지급가능하다. 청양군은 이 규칙이 시행되면 보조사업 집행에 대한 감시기능이 강화될 것으로 기대하고 있다.

24) 뉴스원 2016월 6월 11일 “제주, 내달부터 보조금 신고센터 운영-최대 1억 원 포상”에서 요약하였다.

## 제6장 지방보조금 관리체계 개선방안

### 제1절 현황 및 사례분석의 시사점

수원시 지방보조금은 현재까지 지속적으로 증가하는 추세를 보여왔으며, 최근의 관리체계 개선에도 불구하고 재정상황과 규모가 유사한 타지방자치단체에 비해 비교적 높은 세출결산액 대비 지방보조금 비율을 보이고 있는 것으로 나타났다. 또한 현황 분석결과 지방보조금 관리체계상 다양한 문제점을 드러내고 있었는데 먼저 예산편성 및 교부관리 상의 문제점으로는 보조사업자 선정상의 공정성 부족문제, 보조사업의 근거 미흡, 유사·중복사업 및 비효율적 사업에 대한 검증 시스템 미비, 보조사업자 자부담 관련 규정 부재, 지원규모의 적정성 문제(소액사업의 효과성 문제), 사업 실효성 및 적정성에 대한 검토부족 등이 지적되었다. 집행관리 상의 문제점으로는 보조사업자의 방만한 예산운영, 집행률 관리부족이 지적되었으며, 마지막으로 정산 및 평가 상의 문제점으로서 소홀한 정산관리, 부실한 성과 평가지표 체계, 부서자체 평가의 관대화 경향, 민간사업보조에 대한 성과관리 미흡의 문제들이 제기되고 있었다.

이와 같은 문제점들의 개선하기 위해 국내외 지방보조금 관리사례를 검토하였다. 먼저 해외사례로서 미국의 경우, 연방보조금의 예산편성 및 교부자 선정단계에 있어 부적정 지출이 이루어지지 않도록 보조사업의 필요성과 목적, 기대효과, 사업계획에 대한 사전 검증을 철저히 수행하며 특히 보조사업의 우선순위 및 유사중복성에 대한 관리강화에 중점을 두고 있었다. 집행단계에서는 OMB의 지침 및 각 사업 부처의 규정을 통해 재정 및 프로그램 관리, 재산에 대한 기준, 조달 기준, 보고와 기록, 종료 및 시행 등에 대해 매우 상세히 명시하고 엄격한 보고시스템을 통해 철저한 집행관리를 실시하고 있음을 알 수 있었다. 사후관리 단계 역시 엄격한 정산 및 성과보고, 평가규정을 통해 보조금 사용의 책무성을 제고하고 있었다.

미국의 지방보조금은 각 보조금의 성격과 관리주체에 따라 매우 다양한 관리체계를 운영하고 있으나 공통적으로 독립적인 위원회 구성을 통한 엄정한 심의 및 선정, 철저한 보고시스템 및 계약관리, 주민만족도 평가 등을 포함한 철저한 사후평가, 평가결과의 공개 및 환류 등을 통해 투명성과 책임성을 제고하고 있었다.

또한 일본의 각 지방자치단체의 경우 역시, 각 자치단체 자체적인 보조금 교부규칙을 바탕으로 운영되고 있다. 검토한 후쿠오카시의 경우, 보조금심의위원회의 운영을 바탕으로 보조금의 제안 및 심사가 철저히 운영되고 있었는데 특히, 보조금의 공모화, 공동사

업제안제도, 보조금의 종료 시기 명시 및 지속가능성에 대한 검증기준 제시를 통해 보조금 운영의 효율성을 제고하고 있었다. 사후관리에 있어서도 정산 및 실적보고, 성과평가 등의 기준을 명확히 하고 보조금 사업의 책임성 및 투명성 확보를 위해 시에서 각 연도에 추진한 모든 보조사업을 리스트화 하여 홈페이지에 공개하고 있다. 일본의 기타 자치단체 역시, 엄격한 교부규칙과 철저한 보조사업 평가와 재검토를 통해 보조금의 필요성 및 실효성, 지속가능성을 판단함으로써 보조금의 관행적, 비효율적 운영을 제한하려는 노력을 경주하고 있었다.

국내 국고보조금의 경우 최근의 국고보조금 관리개혁을 통해 보조금의 부적정 수급을 원천차단하기 위한 국고보조금 관리위원회 신설, 부정수급 신고센터 단일화, 신고포상제도 도입, 통합관리 시스템 구축, 보조사업에 대한 심사·평가 강화, 보조사업자에 대한 감시·감독과 벌칙 강화, 집행점검단 구성, 집행모니터링 및 정산 강화 등의 제도적 개선이 이루어지고 있었다. 지방보조금 관리강화를 추진해온 자치단체 사례에 있어서는 대체로 수원시와 유사한 관리체계를 구성하고 있었으나 보조금심의위원회 운영의 내실화, 공모절차의 개선 및 집행관리 철저, 사후평가의 강화 및 평가지표체계의 구체화, 부정사용 근절, 시민평가단 운영 및 정보공개 등의 측면에 있어서 수원시에 비해 보다 강화된 면모를 보이고 있었다.

이러한 분석결과를 종합해 볼 때 보조금 관리의 문제는 행정의 간접수단으로서 보조금의 근본적인 특성에서 야기되는 것으로 수원시를 비롯한 국내 자치단체뿐만 아니라 국내외 중앙 및 지방정부에서 공통적으로 야기되는 문제임을 알 수 있었다. 또한 이러한 문제의 근본적 해결을 위해서 보조금 관리에 대한 개혁과 관리체계 강화를 통해 제도를 명확하고 구체적으로 정비하고, 강력한 의지를 바탕으로 엄격히 운영하는 노력이 요구되고 있었다. 특히 이와 같은 제도개선은 보조금 운영관리 단계별로 사업부서와 사업자 간 정보균형을 위한 명확한 통제방안을 마련하는 것뿐만 아니라, 사업부서와 사업자간 목표일치를 야기할 수 있는 유인체계 마련에도 초점을 두어야 할 것으로 사료된다. 또한 정보의 공개와 민간 심의위원 및 평가단 등의 활용을 통해 보조사업 심의 및 평가의 객관성과 타당성을 제고하는 방안도 고려될 필요가 있다.

## 제2절 지방보조금 관리체계 개선방향

위와 같은 연구결과를 바탕으로 수원시 지방보조금 관리체계의 효율적 운영을 위해 다음과 같은 관리체계의 개선을 제안할 수 있다.

### 1. 예산편성 및 교부관리 단계

#### 1) 지방보조금심의위원회 운영의 내실화

수원시는 지난 2년간의 지방보조금심의위원회의 설치 및 운영을 통해 보조사업자 선정의 공정성과 보조사업 지원 규모의 적정성 제고 등 보조사업 관리 효율화에 있어 소기의 성과를 달성해왔다. 그러나 여전히 지방보조금심의위원회의 운영상 개선이 필요한데, 무엇보다도 전문성 있고 심도 있는 보조사업심의를 위해서 계획성 있는 보조사업심의와 분과위원회의 기능강화가 요구된다. 현재 600여개의 보조사업을 심도 있게 심사하기에는 보조사업 심의 일정이 너무 짧고 과중하여 심의위원의 적극성에도 불구하고 심도 있는 검토와 논의가 진행되기 어려운 측면이 있다. 따라서 심의 일정을 사전 확정하여 공지함으로써 위원들의 참석률을 높이고 사전에 심의내용을 숙지할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 또한 분과위원회가 현재도 설치되어 운영되고 있으나 참석인원이 저조하여 내실 있는 심의가 진행되지 못하는 측면이 있다. 따라서 분과위원회 구성원의 전문성과 참여도를 높이고 분과위원회에 사전에 충분한 정보를 제공함으로써 개별 사업에 대한 충분한 심의가 이루어지도록 하는 것이 필요하다. 이에 따라 본회의에서는 분과위원회의 의견을 조정하고 부서의 의견을 재정취하며 분과 간 유사중복성 등의 문제를 조율하는 역할을 담당하도록 하여 심사의 충실성과 효율성을 제고하도록 하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

#### 2) 지방보조금통합관리 체계 구축

예산편성 및 교부관리상의 공정성을 확보하기 위해 보조금통합관리시스템을 구축하여, 보조사업자 정보, 보조사업 정보, 교부이력, 지출증빙정보, 성과평가 정보 등을 체계적으로 관리할 필요가 있다. 이러한 보조금통합관리체계는 부적정한 사업자에 대한 교부, 특정 사업자에 대한 편중, 유사중복적 보조사업 지원, 성과저조 사업에 대한 반복적 지원을 방지하는 효과를 가져 올 수 있을 것이다.

또한 각 부서별, 사업별로 예산편성 및 집행지침이 상이한 바 이에 대한 보조금 통합

관리지침, 운영관리 매뉴얼을 마련하여 통합적이고 체계적인 보조금 관리가 이루어지도록 할 필요가 있다. 특히 보조금 지원신청서 구비 등에 있어서 계획서 및 산출내역 작성 등이 미비하고 자부담 비율 및 준수에 대한 모호한 규정 등으로 지원신청 및 심사에 혼란이 야기되고 있는바 이에 대한 통합적인 관리 지침이 우선적으로 마련될 필요가 있다.

### 3) 신규 사업 및 유사중복사업에 대한 심사 강화

신규 보조사업에 대해 한번 지원이 시작되면 관행적으로 보조금 지원이 유지되는 경향이 나타나고 있으나, 현재 신규보조사업 심사에 대한 별도의 기준과 평가 근거가 마련되지 않은 실정이다. 특히 신규보조사업의 경우 성과평가 결과나 보조사업자 이력 등이 구축되어 있지 않아 신규 사업에 대한 적격성 심사가 철저히 이루어질 필요가 있는데 신규 사업에 대한 별도의 체크리스트 통해 점검하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

또한 유사중복사업에 대한 심사를 강화할 필요가 있다. 유사중복은 부서 내에서도 발생하지만 부서 간에도 빈번히 발생하므로 보조금심의 과정에서 전체 보조사업에 대한 총체적 검토를 통해 유사중복사업에 대한 통폐합 등의 사업조정을 실시할 필요가 있다. 나아가 보조사업 내 유사중복 뿐만 아니라 시 자체 재정사업과 보조사업간 유사중복도 상당수 존재하는 바 이에 대한 정비 방안도 고려되어야 할 것이다.

### 4) 보조사업 근거의 강화

현재 제도개선을 통해 법령 및 조례상에 근거 없는 보조금 지원을 금지하고 있으나, 여전히 근거가 불분명하거나 보조사업 목적과 보조사업 근거 간의 명확한 연계성을 보이지 않는 경우가 빈번히 발생하고 있다. 이에 따라 보조금 심사에 있어서 보조사업 근거에 대한 충실한 심사가 필요하며, 보조사업 운용 평가에 있어서도 보조사업 근거의 명확성에 대한 평가지표의 보완이 요구된다.

특히 보조사업 시행근거 마련을 위한 조례제정에 있어서는 조례제정의 필요성과 구체적인 내용에 대한 심의가 면밀히 이루어져야 불필요한 보조사업의 시행을 근본적으로 방지할 수 있을 것이다.

### 5) 보조금 규모의 적정성 심사 강화

기타의 개선사항으로 심의 및 평가과정에서 보조사업의 지원규모의 적정성을 판단하는 절차가 강화될 필요가 있다. 지원규모가 보조사업의 목적과 대상, 효과성에 있어서 적절

한 수준인지 여부에 대한 심의 및 평가는 보조금 운영의 효율성 및 보조사업간 형평성에 있어서 매우 중요한 요소이다. 특히 논의된 바와 같이 소액사업의 경우 실제 해당 금액으로 보조사업의 효과의 확보가 가능한지, 사업자가 보조 없이 민간 자체적으로 수행 가능한지 면밀히 검토하여 보조금 지원의 효율성과 효과성을 확보하는 것이 필요하다. 단, 이 과정에서 공익을 위해 꼭 필요한 사업이나 지원규모가 작아 제대로 효과를 거두지 못하는 것인지 여부를 논의하는 과정이 꼭 수반되어야 할 것이다. 또한 일정규모 이상의 보조금 지원의 경우 사전 적격성 심사에 철저를 기할 필요가 있다.

## 2. 집행관리 단계

### 1) 보조금 집행의 투명성과 효율성 제고

보조금 집행의 투명성과 효율성을 제고하기 위해 보조금 집행에 대한 실시간 모니터링 시스템을 구축하고 보조금 전용카드 사용 의무를 강화하며, 표준정산지침의 마련을 통해 정산을 표준화하여 정산검사를 강화하는 노력이 요구된다. 또한 표준단가제의 확대, 프로그램 관리, 재산에 대한 기준, 조달 기준, 보고와 기록, 종료 및 시행 등의 규정을 명확히 하는 방안도 모색되어야 할 것이다. 특히 부실정산 보조사업자 등에 대한 엄격한 페널티가 부과될 필요가 있다.

또 전라북도에서처럼 지방보조금 지원 시설에 보조금 지원표지판을 설치하거나 기타 보조금 사업 현황을 온라인에서 지도와 연동하여 확인할 수 있도록 함으로써 주민들이 보조금 지원을 인지하고, 지속적으로 보조금 집행을 모니터링 할 수 있도록 하는 것도 보조금 집행의 투명성과 효율성을 제고할 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다.

특히 민간보조사업의 성과평가가 낮고, 관리부실에 대한 문제가 지속적으로 지적되고 있는바 민간보조사업자의 보조금 집행점검, 정산 등 사후관리에 보다 철저를 기할 필요가 있다.

### 2) 부적정한 예산 집행에 대한 제재조치 마련

과다한 예산집행 및 부적정 집행에 대한 제재조치를 강화할 필요가 있다. 예컨대 부정수급자 명단공표, 보조금 우선환수, 징벌적 과징금, 보조사업참여 영구 금지, 부정수급 신고센터 단일화 및 신고포상금제 강화 등의 조치를 통해 보조금 부정수급 및 집행을 원천적으로 차단하는 방안을 다각도로 모색하는 노력이 수반되어야 한다.

### 3) 사업 집행률에 대한 관리 강화

수원시 보조사업 관리체계의 문제점에서도 지적되었듯이 불가피한 사유를 제외한 집행을 저조사업에 대한 제재조치가 필요하다. 집행률 저조의 문제는 대부분 사업포기와 사업대상 미 발생 등 철저하지 못한 사업계획을 바탕으로 보조사업을 신청하고 예비성으로 예산을 신청하거나 사업비를 과다 계상하여 발생하는 것으로 나타났는데 이는 우선순위에 따른 자원배분에 큰 장애요인이 된다.

따라서 보조사업 심사 시 사업계획의 적절성과 구체성에 대해 면밀히 검토하고 보조금 규모산정 근거의 객관성을 강화하는 방안이 마련되어야 할 것이다. 또한 자부담 계획대비 집행 비율에 대한 평가도 철저히 이루어져 자부담 비율을 과다 산정하여 보조금을 신청하는 관행을 방지할 필요가 있다.

## 3. 사후관리 단계

### 1) 평가지표의 보완 및 구체화

먼저 평가지표의 보완 및 구체화가 요구된다. 특히 사업계획 단계의 평가는 일반적으로 목적의 정당성, 목표의 적합성, 계획내용의 충실성, 사업의 유사중복성 등을 기준으로 하고 있는 바 사업계획 부문 평가에 있어서 보조사업 지원의 타당성, 보조사업의 유사중복성, 사업계획의 충실성에 대한 지표 보완이 필요하다. 현행 보조사업 평가지표는 사업계획 수행정도에 대해서만 평가하고 있는데, 현재 지원타당성이 낮고, 유사중복되는 사업 및 사업계획이 부실한 사업들에 대한 보조금 지원이 큰 문제가 되고 있으므로 이를 통제할 수 있는 적절한 성과지표가 마련되어야 할 것이다.

사업관리 부문 평가에 있어서도 사업계획 이행정도, 관리체계 구축 및 활용성과에 대한 객관적 지표 보완이 필요하다. 사업계획 수행의 적정성 여부는 현행 사업계획 부문의 평가지표이나 사업관리부분에서 평가되는 것이 적합할 것으로 보이며, 보조사업 관리체계 구축여부, 부적정 수급의 관리정도에 대한 구체적 지표 보완이 요구된다.

마지막으로 사업성과 부문 평가에 있어서 목표달성도 및 계속지원의 필요성에 대한 객관적 지표 및 판단근거가 마련되어야 할 것이다.

### 2) 일몰제 적용을 위한 평가기준 마련

보조사업에 대한 관행적 지원을 방지하기 위한 일몰제를 내실 있게 적용하기 위해 사

업의 지속가능 여부에 대한 구체적인 평가기준을 마련하는 것이 필요하다. 2015년부터, 개정된 지방재정법 및 동법 시행령에 의해 보조금관리가 이루어짐에 따라, 2018년부터는 지속적으로 이루어지는 보조사업에 대해서 3년 단위로 유지 필요성을 평가하도록 하고 있는데, 현재 지방보조사업 관리기준에 따르면 3년 연속 보조금 지원사업(일몰제 적용사업)에 대해서는 별도의 평가기준을 정할 수 있으며 ‘지방보조금 심의위원회’의 심의를 거쳐 평가결과에 따라 조치하도록 하고 있다.

따라서 보조사업의 관행적 운영을 방지하고 보조사업에 대한 계속지원 필요성에 대한 철저한 검토를 바탕으로 엄격하게 일몰제를 적용하기 위해서는 명확한 평가기준과 절차가 사전에 마련되어야 할 것이며 일몰제 적용을 위한 평가기준은 매년 이루어지는 보조사업 운용평가 기준과는 다른 별도의 지표와 배점으로 사업의 목적과 필요성, 그리고 사업계획의 적정성을 처음부터 재검토할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

### 3) 평가점검 및 상대평가의 강화

무엇보다도 보조사업 운용평가의 관대화를 방지하고 평가의 실효성을 제고하기 위해 평가점검 체계의 강화가 요구된다. 구체적으로 보조사업 운용평가에 민간위원들이 참여하도록 하거나 지방보조금 심의위원회의 점검을 철저히 하는 방안이 고려될 수 있으며, 허위사실 기재 및 과대평가, 부실작성의 경우 페널티 부과 등 강력한 제재방안이 필요하다. 특히 분석결과 보조사업 운용평가 성과항목에서 부서 과대평가 경향이 심각한 것으로 나타나고 있는데, 성과를 명확히 측정할 수 있는 지표 및 목표치 설정이 사업계획 단계에서 제시될 수 있도록 해야 할 것이다.

또한 현재에는 상대평가가 의무화 되어 있지 않으나 사업부서의 자체평가 관대화 경향을 억제하고, 재정지출의 우선순위를 명확히 하기 위해 보조사업에 대한 상대평가가 강화될 필요가 있다. 부서별 상대평가를 시행했을 경우 각 사업에 대해 가장 많은 정보를 가지고 있는 사업담당부서가 사업의 효과를 평가하여 우선순위를 설정하게 된다는 측면에서 보다 실효성 있고 수용성 있는 평가를 기대해 볼 수 있을 것이다.

### 4) 평가 환류체계의 강화

현재 보조사업운용평가에 투입되는 비용에 비해 명확한 결과 환류방안이 마련되지 않아 평가의 실익이 없다는 지적이 존재하는 바 평가결과 환류체계를 강화할 필요가 있다. 현행 제도 상 평가결과가 미흡한 사업에 대해서는 예산지원 감축 및 배제원칙을 설정하고 있으나 구체적인 적용방안이 마련되어 있거나 의무화 되어 있지는 않은 실정이다. 따

라서 사업 확대 및 축소, 폐지 등 평가결과를 예산에 반영하는 것뿐만 아니라 유사중복 사업 통폐합, 사업방식의 변경, 사업전환, 중기설정 등 평가결과에 따른 조치방안 등을 통해 사업구조개선에 반영하도록 하는 구체적 방안이 마련되어야 할 것이다. 특히 이러한 환류체계의 강화에는 단체장 및 실국장급의 평가결과 반영에 대한 이해와 의지가 매우 필수적이며, 평가의 과정에서 사업부서의 의견을 충분히 수렴하고 논의하고, 필요에 따라 제도를 개선해 나가는 노력이 수반되어야 평가결과 환류에 대한 수용성을 제고할 수 있을 것이다.

또, 평가를 통한 통제뿐만 아니라 평가를 통한 유인체계가 적절히 설계되어야 하는데 사업부서의 의견반영 통로를 마련하고, 우수한 보조사업운영에 대한 예산지원확대, 사업자에 대한 인센티브 부여, 사업 성과관리 컨설팅 지원 등의 방안이 마련되어야 할 필요가 있다.

#### 5) 주민의 평가참여와 평가결과의 공개

현재 보조사업운영 평가의 과정에서 현재 주민들의 의견은 매우 간접적으로 반영되고 있는 실정이라고 할 수 있는데, 국내외 사례를 검토해본 바와 같이 주민들의 적극적인 평가참여를 통해 보조사업 평가의 타당성과 실효성을 제고하고자 하는 제도적 개선이 시도되고 있다. 따라서 보조사업에 대한 주민의견을 주민만족도 조사 및 주민평가단 참여 등을 통해 결과에 일정부분 반영함으로써 보조사업에 대한 효과 측정의 타당성과 신뢰성을 제고하는 노력이 필요하다. 특히 주민평가단의 운영에 있어서 모든 주민들이 평가단에 지원하여 참여 가능하도록 하거나 온라인으로 평가하는 방안, 주민참여예산위원회를 활용하는 방안 등 다양한 대안이 논의될 수 있을 것이다.

또한 평가결과는 사업부서 뿐만 아니라 시 홈페이지를 통해 주민들에게도 투명하게 공개되어, 주민들이 보조사업의 운영결과에 대해 인지하고, 지속적으로 보조사업 운영에 관심을 가지고 모니터링 하도록 해야 할 것이다.

## 제7장 결론

본 연구는 수원시의 사례를 중심으로 지방보조금 관리의 현황 및 문제점을 진단하고 지방보조금의 효율적·효과적인 관리체계의 확립을 위한 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 구체적으로 지방보조금 예산편성, 선정, 집행, 사후관리 등 보조사업 전 과정에 대한 부적정 수급 및 비효율적 운영의 문제를 살피고, 국내외 보조금 관리 개선 사례에 대한 검토를 바탕으로 지방보조금을 보다 합리적으로 관리·운영할 수 있는 기준과 절차에 대한 함의점을 모색해 보았다.

먼저 보조금의 의의와 특성 및 지방보조금의 개요를 살펴보고 위임자와 대리인의 관계적 특성과 보조금의 간접수단적 성격을 바탕으로 보조금의 관리적 특성을 검토해 보았다. 보조금은 정부가 특정한 행위를 촉진하기 위한 목적으로 개인이나 단체에 지급하는 지원금으로서 간접수단의 근본적인 한계인 정보비대칭과 목표불일치로 인한 대리인의 문제를 야기한다. 즉 보조금 운영관리 과정에서 부적정한 사업선정 및 교부, 집행 및 사후관리 부실과 같은 역선택 및 도덕적 해이 등의 문제들이 야기되는데, 이와 같은 문제들은 수원시 지방보조금 운영관리체계에도 여실히 투영되고 있었다.

수원시 지방보조금은 현재까지 지속적으로 증가하는 추세를 보여왔으며, 최근의 관리체계 개선에도 불구하고 재정상황과 규모가 유사한 타지방자치단체에 비해 비교적 높은 세출결산액 대비 지방보조금 비율을 보이고 있는 것으로 나타났다. 또한 현황 분석결과 지방보조금 관리체계상 다양한 문제점을 드러내고 있었는데 먼저 예산편성 및 교부관리상의 문제점으로는 보조사업자 선정상의 공정성 부족문제, 보조사업의 근거 미흡, 유사·중복사업 및 비효율적 사업에 대한 검증 시스템 미비, 보조사업자 자부담 관련 규정 부재, 지원규모의 적정성 문제(소액사업의 효과성 문제), 사업 실효성 및 적정성에 대한 검토부족 등이 지적되었다. 집행관리 상의 문제점으로는 보조사업자의 방만한 예산운영, 집행률 관리부족이 지적되었으며, 마지막으로 정산 및 평가 상의 문제점으로서 소홀한 정산관리, 부실한 성과 평가지표 체계, 부서자체 평가의 관대화 경향, 민간사업보조에 대한 성과관리 미흡의 문제들이 제기되고 있었다.

이와 같은 문제점들의 개선하기 위해 국내외 지방보조금 관리사례에 대한 분석을 실시했다. 분석결과 보조금 관리의 문제는 행정의 간접수단으로서 보조금의 근본적인 특성에서 야기되는 것으로 수원시를 비롯한 국내 자치단체뿐만 아니라 국내외 중앙 및 지방정부에서 공통적으로 야기되는 문제임을 알 수 있었다. 또한 이러한 문제의 근본적 해결을 위해서 보조금 관리에 대한 개혁과 관리체계 강화를 통해 제도를 명확하고 구체적으로

정비하고, 강력한 의지를 바탕으로 엄격히 운영하는 노력이 요구되고 있었다. 특히 이와 같은 제도개선은 보조금 운영관리 단계별로 사업부서와 사업자 간 정보균형을 위한 명확한 통제방안을 마련하는 것뿐만 아니라, 사업부서와 사업자간 목표일치를 야기할 수 있는 유인체계 마련에도 초점을 두어야 할 것으로 사료된다. 또한 정보의 공개와 민간 심의위원 및 평가단 등의 활용을 통해 보조사업 심의 및 평가의 객관성과 타당성을 제고하는 방안도 고려될 필요가 있다.

이에 따라 본 연구는 연구결과를 바탕으로 수원시 지방보조금 관리체계의 효율적 운영을 위해 보조금 운영단계별로 다음과 같은 관리체계의 개선을 제안하였다. 먼저 예산편성 및 교부관리 단계에 있어서 ①지방보조금심의위원회 운영의 내실화, ②지방보조금통합관리체계 구축, ③신규사업 및 유사중복사업에 대한 심사 강화, ④보조사업 근거의 강화, ⑤보조금 규모의 적정성 심사 강화 등의 개선을 제시하였다. 집행관리 단계에 있어서는 ①보조금 집행의 투명성과 효율성 제고, ②부적정한 예산집행에 대한 제재조치 마련, ③사업 집행률에 대한 관리 강화 등의 개선을 제안하였다. 마지막으로 사후관리 단계에서의 ①평가지표의 보완 및 구체화, ②일몰제 적용을 위한 평가기준 마련, ③평가점검 및 상대평가의 강화, ④ 평가환류체계의 강화, ⑤주민의 평가참여와 평가결과의 공개 등을 주요 개선사항으로 제시하였다.

수원시는 이와 같은 지방보조금 관리체계 개선을 바탕으로 보조사업의 부적정 수급 및 비효율 문제를 해결함으로써 지방보조사업에 대한 신뢰성과 효과성을 확보하고, 민간부문의 역량을 행정운영에 적극 활용하며, 불필요한 재정누수를 방지하여 악화되고 있는 시 재정건전성 강화에 기여할 수 있을 것으로 사료된다.

## | 참고 문헌 |

### <국문 자료>

- 권오성. (2006). 국고보조금제도의 보조율체계에 관한 연구. 한국행정연구원.
- 권오성·박민정. (2009). 정책수단으로서의 보조금 현황 및 연구경향. 행정논총, 47(1): 277-309.
- 김다경·엄태호. (2014). 공공기관의 정치적·경제적 환경: 정치적 현저성과 재무적 공공성을 중심으로. 서울행정학회 공동학술대회 발표논문집.
- 김정훈. (2000) 국고보조금 개편방안. 한국조세연구원.
- 김준기. (2001). 한국에서의 '제 3자적 정부' 에 대한 논의. 행정논총, 39(2): 1-18.
- 김지영. (2013). 지방보조금 법제 개선방안에 관한 연구. 한국법제연구원.
- 김효정. (2009). 지방자치단체 보조사업 가이드라인 작성을 위한 기초연구: 문화시설 조성사업을 중심으로. 한국 문화관광연구원.
- 박세경·강혜규·최현수·최은영·김은정. (2008). 포괄보조금 세부 운영실태 분석을 통한 지역사회서비스혁신사업 발전방향 연구: 미국사례를 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 서정섭·이효. (2015). 지방세외수입 및 지방보조금의 효율적 관리. 지방자치 FOCUS 99호, 한국지방행정연구원.
- 손희준. (1999). 지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석. 한국행정학보, 33(1): 81-97.
- 수원시. (2014). 2014 보조금 집행실태 특정감사 결과 보고. 수원시 감사관.
- 수원시. (2015). 2015 보조금 집행실태 특정감사 결과 보고. 수원시 감사관.
- 수원시. (2016). 수원시 지방보조금 운영 편람. 수원시.
- 오윤섭·홍수완. (2015). 국고보조사업의 관리위험과 관리통제 개선방안연구. 감사원 감사연구원.
- 원구환. (2008). 행정의 책임성 확보와 청지기이론의 적용가능성. 한국공공관리학보, 22(4): 507-529.
- 유훈. (1992). 정책수단에 관한 소고. 행정논총, 30(2).
- 윤성식. (1993). 경제대리인 이론과 조직의 효율성. 한국행정학보, 27(2): 459-470.

- 윤태섭 · 김성주 · 이삼주. (2016a). 지방보조금 평가 및 관리체계 개선방향에 관한 연구. 한국 지방재정학회 세미나자료집, 2016 (단일호), 149-168.
- 윤태섭 · 김성주 · 이삼주. (2016b). 지방보조금 관리 및 평가체계 개선방향에 대한 제언. 지방정부연구, 20(1):161-187.
- 이교용. (2003). 대리인이론에 의한 조직운영의 효율화방안연구: 한국 우정사업 운영체제 사례분석. 연세대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 이삼주 · 김성주 · 윤태섭. (2015). 지방보조금 평가의 실태분석과 개선방향. 2015년 지방재정학회 추계학술대회 발표논문집, 187-213.
- 이우중. (2015). 지방보조금제도 전반에 대한 평가와 시사점. 지방자치실천 포럼 Vol 74.
- 이재원. (2000). 보조금 운영에서 성과주의 예산개혁 과제. 지방정부연구, 4(1): 171-184.
- 이재원. (2007). 사회복지분야 재정분담 적정화를 위한 국고보조금제도 개편방향. (사) 한국 지방재정학회.
- 이준구. (1996). 미시경제학, 법문사.
- 이현우. (2010). 지방자치단체 보조금 제도의 효율적 방안, 경기개발연구원.
- 이현우 · 이미애 · 좌승희. (2008). 일본 삼위일체개혁의 적용 가능성과 한계에 관한 연구. 경기개발연구원.
- 임성일. (2004). 국고보조금 제도의 개편내용에 대한 검토와 향후과제. 지방재정, 2:39-55.
- 임성일. (2012). 국고보조금 제도의 과제와 개선방향. 지방재정, 4: 06-21.
- 장석준. (2015). 경기도 환경규제집행 결정요인에 관한 탐색적 연구: 주인대리인이론 적용을 중심으로. 사회과학 담론과 정책, 8(2):163-186.
- 전영한 · 이경희. (2010). 행정수단연구: 기원 전개 그리고 미래. 행정논총, 48(2): 91-118.
- 정성범. (2009). 일본 지방자치단체에 있어서 보조금 개혁:무나카시티를 중심으로: 대한일어 일문학회보, 8:331-351.
- 최병호 · 김의섭 · 유태현 · 이재원 · 정종필. (2012). 국고보조사업의 국가 · 지방간 자원분담 체계 개선. 한국지방재정학회.
- 최은영. (2007). 사회서비스 공급과 재정지원 유형: 사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제. 한국보건사회연구원, 141-182.
- 최순영. (2014). 국고보조금 제도의 정비방안. 한국행정연구원.
- 최희진. (2014). 계약관리요인에 따른 사회서비스 사업성과에 관한 연구. 한국거버넌스학회보, 21(3): 251-278.

- 하능식. (2013). 지방 사회복지 보조금제도 개편과제: 국고보조율제도 개선을 중심으로. 한국 지방자치학회보, 25(3):35-62.
- 한창완. (2015). 일본의 지방보조사업 개혁과 관리·평가 사례. 지방자치실천포럼, 74:32-37.
- 홍중현. (2015). 지방보조사업의 문제점과 개선방향. 2015 지방재정발전세미나 발표논문집.
- 황혜신. (2005a). 주인 대리인 이론의 정책과정에서의 시론적 적용: '국민의 정부' 의약분업 사례의 또 다른 해석. 한국정책학회보, 14(4): 29-56.
- 황혜신. (2005b). 계약관리능력이 민간위탁 성과에 미치는 영향: 주인 대리인 이론의 적용. 한국행정논집, 17(1): 1-37.

## 〈해외 자료〉

- Beer, S. H. (1973). The modernization of American federalism. *Publius*, 3(2): 49-95.
- Beer, S. H. (1977). Political Overload & Federalism. *Polity*, 5-17.
- Brown, T. L. & Potoski, M. (2003). Contract-management capacity in municipal and county governments. *Public Administration Review*, 63(2): 153-164.
- Canada, Ben, (2002). "Federal Grants to State and Local Governments: Overview and Characteristics," CRS Report for Congress
- Charles, P. (1986). *Complex Organizations—A critical essay*. Glenview, IL.
- Davis, J. H., Schoorman, F. D. & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management review*, 22(1), 20-47.
- Edwards, Chris. (2013). *Fiscal Federalism*. Cato Institute. <http://www.downsizinggovernment.org/fiscal-federalism> (Access: April 1, 2016).
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of management review*, 14(1): 57-74.
- Fisher, R. C. (1996). *State and Local Public Finance*. Irwin.
- Fisher, R. C. (2008). *State and Local Public Finance*. 3rd ed. Thomson and South-Western.
- Gerber, Brian. J. & Teske, Paul (2000). Regulatory policymaking in the american states: A review of theories and evidence. *Political Research Quarterly*, 53(4),

849-886.

- Houthakker, H. S. (1972). The control of special benefit programs, in U.S. Congress,
- Johnston, J. M. & Romzek, B. S. (1999). Contracting and accountability in state Medicaid reform: Rhetoric, theories, and reality. *Public Administration Review*: 383-399.
- Kent, N. M. J. (2001). *Perverse subsidies: how tax dollars can undercut the environment and the economy*. Island Press.
- Mitnick, B. M. (Ed.). (1993). *Corporate political agency: The construction of competition in public affairs (Vol. 163)*. Sage Publications.
- Prager, J. (1994). Contracting out government services: Lessons from the private sector. *Public administration review*: 176-184.
- Salamon, L. M. & Elliott, O. V. (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. Oxford University Press.
- Schwartz, G. & Clements, B. (1999). Government subsidies. *Journal of Economic Surveys*, 13(2): 119-148.
- Van Slyke, D. M. (2007). Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2): 157-187.
- Waterman, R. W. & Meier, K. J. (1998). Principal-agent models: an expansion?. *Journal of public administration research and theory*, 8(2): 173-202.
- Wood, B. Dan. (1998). Principals, bureaucrat, and responsiveness in clean air enforcements. *The American Political Science Review*, 82(1), 213-234.
- Wood, B. Dan. & Waterman, Richard, W. (1991). The dynamics of political control of the bureaucracy. *The American Political Science Review*, 85(3), 801-828.
- Wood, B. Dan. & Waterman, Richard, W. (1994) *Bureaucratic dynamic: the role of bureaucracy in a democracy*. Boulder, CO: Westview Press.
- Zeckhauser, R. J. & Pratt, J. W. (Eds.). (1985). *Principals and agents: The structure of business* (p. 37). Boston: Harvard Business School Press.

福岡市. (2012), 平成23年度 包括外部監査結果報告書, 福岡市.

福岡市. (2013), 福岡市補助金ガイドライン, 福岡市.





# Abstract

## **A Research Study on the Improvements for Local Grant Management Systems —with a focus on the management of the local grants of the city of Suwon—**

The objective of this research study was to diagnose the current state and problems with the management of the local grants with a focus on the case study of the city of Suwon and to present methods for improvement to establish an efficient and effective management system for local grants. The inappropriate supply and the inefficient operations of the entire process related to the grant fund projects including the design and planning, decision making, execution and post-management etc. related to the local grants were examined, and based on review of the improvement cases of grant fund management in Korea and overseas, implications for standards and protocols that could enable further practical management and operation of local grants were discussed.

The meaning and characteristics of grant funds and the outlines for local grants were first examined, and based on the relationship characteristics between the grantee and the granter and the indirect methodology characteristics of the local grants, the operational characteristics of local grants were examined. Grant funds are funds that are allocated to individuals or organization by the government with the objective of facilitating specific activities, and this structure causes problems of the allocation agent due to the fundamental limitation of indirect methodologies including an asymmetry of information and misalignment of fund objectives. In other words, contradictory grant fund grantee selections and a lack of morals including selection, allocation and execution of inappropriate grantees of the grant funds and lack of proper post-management procedures are caused, and these problems were also being clearly reflected in the local grant fund management systems of the city of Suwon.

While the local grants of the city of Suwon have recently decreased, there has mostly been a trend of increase of funds in the past, and despite recent improvement to the fund management systems, there is a relatively high ratio of local grant fund amounts to local annual expenditure when compared

to that of other similar local government organizations. The problems related to the design and planning of the local grant fund budgets and to the allocation and selection of fund grantees have been noted to include the issue of fairness related to the selection of fund grantees, lack of need and evidence for local grant fund grantee project selection, possibility of grantee applying for similar or identical grant funds, lack of regulations on the local grant fund grantee using funds for personal or expenses or gains, problems related to the inappropriateness of the size of the local grant fund amounts, and lack of review on the effectiveness and appropriateness of the local grant fund grant.

Problems related to the execution and management of local grants have been pointed out to include lax budget and fund operation of the local grant fund grantee and the lack of management for local grant fund execution rates, and problems related to the balancing of accounts and evaluation of local grants have been pointed out to include negligent management of balancing of accounts, lack of need and evidence related to evaluation on efficiency or whether the grantee applied for similar or identical grant funds, lack of an evaluation index on the new business plans of the grantee, weak performance evaluation index systems, a trend for generous and positive evaluation when self-evaluation or internal evaluation occurs at organizations, and lack of performance management for grant funds that support the private sector.

To improve upon these problems, case studies on the management of grant funds in Korea and overseas were reviewed. For the case of grant fund management in the United States, to prevent fraudulent issuance at the stage of designing and planning budgets for the federal grant funds and at the stage of selecting grant fund grantees, there was strict and thorough pre-verification on the need, objective, expected results and effects and business model of the grant applicant, and there was an especially high level of increased enforcement for the management of duplicate application of similar grant fund applications by the subsidiary grant applicant. It was possible to confirm through the OMB guidelines and the regulations for each of the business grant departments that strict grant fund execution and management was being conducted based on highly

detailed guidelines for the management the programs and the funds, criteria for assets, criteria for procurement, reports and records, and execution and termination of grant funds etc. The responsibility related to the usage of grant funds was also improved during the post-management stage through strict balancing of accounts and performance evaluation indices. While the local grants were operated based on highly differentiated management systems depending on the type and objective of the grant funds and the managing organization, through the common system of strict post-evaluation and disclosure of performance evaluation results etc. including strict grant application evaluation and designation, strict reporting systems and contract management and evaluation on the satisfaction levels of local residents etc. conducted by an independent committee, transparency and responsibility related to grant fund grants were improved.

In the case of the local government organizations of Japan, each local government organization operated based on separate grant fund allocation rules. For the grant fund cases of the city of Fukuoka that were reviewed, strict proposals and evaluation of grant funds were being conducted by operations grant fund commissions, and especially through presenting verification standards for the public disclosure of grant funds, joint grant fund project application policies, indication of the termination date for grant funds and for future sustainability, the efficiency of grant funds was improved. The standards for balancing of accounts, performance reporting and evaluation etc. for post-management were indicated clearly and a list of all grant fund grant projects that the city was supporting by year was disclosed on the city's website to secure responsibility and transparency for grant fund projects. Other local government organizations in Japan also evaluated the need, practicality and future sustainability for grant fund grant projects through strict grant fund allocation rules and strict evaluation and re-review of grant fund grant projects and continued efforts to limit the customary and inefficient operations of grant fund grant projects.

For the case of national grant fund grants in Korea, policy level improvements including implemented integrated management systems with the objective of blocking inappropriate supply of grant funds through grant fund management reform. While local government organizations were confirmed to have similar management systems to that of the city of Suwon, there were certain aspects of improvement that were confirmed to be strengthened in comparison including

internal operations of the grant fund commission, improvement of the grant application process and strict grant execution management, strengthening of post-evaluation and detailed outlining of evaluation index systems, and eradication of fraudulent use of funds etc.

When summarizing the results of this research study, it can be confirmed that the problems related to the management of grant funds are a result of the fundamental characteristics of grant funds and that these problems commonly manifested in the central and local governments both overseas and in Korea and not just in the local governments of the city of Suwon and Korean local government organizations. This research study also confirmed that to solve these problems, there is a need to design and implement related policies clearly and in detail, and that there is a need to operate grant fund grant programs strictly with strong objectives and resolve. This type of policy level improvement is considered to have to focus on establishing not only control protocols for a balanced flow of information between grant fund business grant departments and applicants but also a system to accommodate different preferences for the sake of aligning objectives. Therefore this research proposed the following improvement to the management system for the efficient operation of the local grants for the city of Suwon based on the results of this research study.

First improvements for the design and planning of the grant budget stage and the grant selection and allocation stage included ① the internalization of the operation of the local grant commission, ② implementation of a integrated local grant management system, ③ strengthened evaluation on new and similar or identical business grant applications, ④ strengthened evaluation on business grant evaluation and validation, and ⑤ strengthened evaluation on the size of the grant amounts etc.

Keyword : Local Grants, Management Systems, Fraud, Local Grants Commission, Sunset Law



| 저자 약력 |

황소하

행정학박사

수원시정연구원 재정경제실 연구위원(현)

E-mail : hsoha@suwon.re.kr

주요 논문 및 보고서

「수원시 중기지방재정 운영 및 지방재정사업 평가방안」 (2016, 수원시정연구원)

「자원봉사활동 발전전략 및 활성화 방안연구」 (2016, 수원시정연구원)

「수원시청소년육성재단 조직진단연구」 (2016, 수원시정연구원)

「수원시 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 연구」 (2015, 수원시정연구원)

「지방소득세 독립세 전환에 따른 적정 인력확충 및 조직개편 방안」 (2015, 수원시정연구원)