



# 지방자치 정책 Brief



## 국고보조사업의 성과 제고를 위한 운영체계 제시

김성주 연구위원

### 주요내용

국고보조사업의 운영주체 이원화, 기관 정체성 차이에 따른 성과 창출 한계

- 국고보조사업은 사업을 기획하는 주체(중앙부처)-집행하는 주체(지방자치단체)-성과 평가 및 환류주체(중앙정부)가 서로 다르다는 특징을 가짐
- 이와 함께 중앙정부와 지자체의 정체성 차이로 인해 원활히 소통하며 성과를 제고시킬 수 없는 구조적 한계를 가짐

이상의 국고보조사업 특성으로 인한 문제점 발생

- 즉, 대규모 예산 투입대비 사업의 효과 파악이 힘든데, 이러한 문제는 국고보조사업의 연장평가 결과에서도 매년 지적되고 있는 문제점임
- 또한 국고보조사업에 매칭된 지방비가 잠식되어, 시급한 지방사업을 위한 예산에 투입되지 못하고 있는데, 지자체 시행 국고보조사업비 예산이 큰 주요 5개 중앙부처 사업의 지자체 이·불용율이 3년 평균 30.8%로서, 매년 약 30% 이상의 국고보조사업비를 쓰지 못하고 이월하거나 반납하고 있는 상황임

국고보조사업의 성과지향적 운영체계

- 국고보조사업의 운영주체 이원화, 기관별 정체성 차이에 따른 성과창출 한계를 극복하기 위해서는 중앙-지방간 공통 성과지표 설정, 중앙정부와 지자체간 정기 간담회 및 워크숍 개최, 지자체의 국고보조사업 운영상황 모니터링 등 운영체계에 대한 개선이 필요함
- 이를 위해 일본의 일정기준 국고보조사업에 대한 중앙-지방간 공통 성과지표 설정 및 달성도 모니터링, PDCA(Plan-Do-Check-Action) 사례를 참고하여, 중앙정부와 지방자치단체간에 공통적인 성과지표를 설정하여 달성도를 관리하고, 지방의 집행상황이나 집행결과를 지속적으로 다음 해의 사업계획서 작성에 반영할 필요가 있음

## 이

# 성과관리 사각지대에 있는 국고보조사업의 운영



### 운영단계 주체 이원화라는 국고보조사업의 특징과 성과 창출 한계

- 국고보조사업은 사업을 기획하는 주체(중앙부처)-집행하는 주체(지방자치단체)-성과평가 및 환류주체(중앙정부)가 다른 특성을 지님에 따라, 사업의 계획 단계부터 성과평가 단계까지 일관된 성과창출 노력을 하는 데에 한계를 지니고 있다는 구조적 특성을 가짐
- 이로 인해, 지자체의 다양한 행정환경 및 여건을 기획당시에 예측하지 못함으로 인해 나타난 시행착오 원인들이 다음 해에 개선되지 못한 상태로 매년 반복시행될 가능성이 큰데, 이는 현행 국고보조사업의 성과평가제도에서 집행주체(지자체)의 의견반영이 원활하지 못한 점 또한 원인 중의 하나임<sup>1)</sup>



### 중앙정부와 지방자치단체라는 기관의 정체성 차이에 따른 성과 창출 한계

- 선행연구(이재원, 2023)에서는 중앙정부의 지방자치단체 지원 재정사업에서 주민의 정주와 인구유출·유입을 핵심성과로 설정하는 재정가치가 대부분의 부처에서 우선순위가 높지 않은 경향이 있고, 사업내용과 성과에 대해서는 책임성이 명확하지 않음을 지적하고 있음
- 공공부문의 성과관리란 조직 내에서 비전-성과목표-성과지표를 설정한 후 성과목표 달성을 위해 한 해동안 유기적으로 움직이는 것을 전제로 하지만, 국고보조사업은 한 조직 내에서 운영되는 것이 아니므로 중앙정부와 지자체의 정체성<sup>2)</sup> 차이로 인해 상호 소통하며 성과를 제고할 수 없는 구조적 한계를 가짐

1) 국고보조사업의 성과평가와 관련한 제도는 재정사업 자율평가제도(사업부처), 국고보조사업 연장 평가제도(기재부) 등이 있다. 그러나 재정사업자율평가는 성과계획서 관리과제의 성과지표에 대한 달성도를 평가하는 것이고, 국고보조사업 연장평가의 경우도 지자체의 의견반영 여부를 점검하는 평가가 진행되고 있지는 못하다(한국지방행정연구원, 2024. 참조).

2) 예를 들어 국토교통부는 국토의 공간개발, 산업통상자원부는 기업과 산업을 우선적으로 고려하는데, 지자체의 관심사인 균형과 소멸대응 관련 사업은 각 부처에서 추진하는 중심 사업의 주변부에 위치하는 경향이 있다는 것이다(이재원, 2023).

02

## 주체 이원화-중앙-지방간 공통된 성과 추구 미흡에 따른 한계점

### 예산투입 대비 정책 효과 파악 불가

- 2023년 결산기준 국고보조사업의 예산규모는 약 84조원에 이르지만 사업의 성과를 파악하는 데에는 한계가 있어 왔음
- 국고보조사업이 성과지향적이지 않다는 문제는 기재부의 국고보조사업 연장평가 보고서에서도 나타나는데, 예를 들어 국토부(2021년 평가)의 도시재생사업은 투입 위주의 지원이 이어지고 있음에 따라 사업추진 여건 파악과 사업효과에 대한 구체적인 사례가 입증되지 않고 있어, 성과를 고려한 체계적 사업추진이 필요함을 권고하고 있음
- 또한 선행연구(한국지방행정연구원, 2024)에서 국고보조사업 연장평가 결과보고서 6년치를 분석한 결과에 의하면 사업성과 부진으로 평가된 비율이 8.7%로 나타나며, 사실 사업성과 부진은 성과지표 및 목표치 설정문제, 성과평가결과 환류미흡에서 비롯된다는 점에서 이 세가지의 지적 모두 사업의 효과 파악이 불가한 이유와 연계됨

#### 국고보조사업의 성과평가 및 환류단계 문제점(2017~2023)

(단위 : 건, %)

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

  

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

※ 자료 : 한국지방행정연구원. 국고보조사업의 성과 및 재정효율성 제고를 위한 운영체계의 개선방안, 2024.

- 특히, 사업의 성과정도와 문제점, 애로사항, 개선되어야 할 부분은 사업을 시행하고 있는 지방자치단체가 잘 파악하고 있는데 이들에 대한 의견수렴 부재로 개선된 성과로 환류되는 데에는 한계가 있으며, 실제로 기재부의 국고보조사업 연장평가에서도 재정사업의 비용대비 효과성 면에서 전반적으로 부정평가 특성이 있다는 지적이 있음(이재원, 2023)



### 국고보조사업 지방비 매칭으로 인한 지방재정 운용의 비효율성 발생

- 지방자치단체는 국고보조사업비가 가장 많은 주요 4개 부처에서 내려온 사업비(FY2022 기준) 중 평균 30.8%를 쓰지 못하고 이·불용(2021년 29.5%, 2020년 32.0%)하여, 불용액은 중앙정부에 반환하였음
- 2023회계연도 기준 국고보조사업비의 지방자치단체 이·불용율을 보면 문화체육관광부 사업이 41.3%로 가장 높고 그 다음이 해양수산부(30.1%), 국토교통부(23.2%), 환경부(22.4%)로 나타남

#### 주요 부처 국고보조사업의 정부 및 지자체 이·불용율 현황

(단위 : %)

구분		2023	2022	2021
문화체육관광부	정부	4.94	2.5	6.2
	지자체	41.3	49.7	53.3
농림축산식품부	정부	7.66	3.9	0.6
	지자체	14.3	13.8	11.3
환경부	정부	7.0	6.8	5.8
	지자체	22.4	23.5	18.8
국토교통부	정부	7.9	5.2	5.8
	지자체	23.2	24.7	18.8
해양수산부	정부	5.3	5.3	4.1
	지자체	30.1	25.2	27.1

※ 자료 : 지방재정365, 각 회계연도 국고보조금 교부 및 집행실적 현황.

- 국고보조사업의 이·불용 문제는 선행연구(이재원, 2023)에서도 지적하고 있는데 국고보조사업 연장 평가결과에 의하면 상당히 많은 수의 사업에서 실적행율(지자체에서의 집행율) 부진으로 인한 문제제기를 하고 있음

#### 중앙부처별 국고보조사업 연장평가단 의견

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

※ 자료 : 기획재정부(각연도), 「국고보조사업 연장평가보고서」, 이재원(2023) 재인용.

03

## 국고보조사업의 성과제고를 위한 운영체계 개선 제시



### 국고보조사업 담당 중앙부처-지방자치단체간 공통 성과지표 설정 및 지자체 간담회 정례화

- 일본은 국고보조사업의 한계인 지역에서의 적합성 문제를 보완하기 위해 지자체에서 재량도가 높은 사업에 대해서 정부의 각 소관부처에서 성과지표를 설정, 평가하기 위한 구조를 구축하고 있음(일본 내각부, 국고지출금 퍼포먼스 조사결과, 2017)
- 이 때 설정된 지표는 중앙부처와 지방자치단체가 공동으로 그 달성도를 측정하고 있는데, 예를 들어, 아동가정청과 도도부현 및 시정촌이 동일 성과지표를 써서 성과정도를 파악하되 공통의 기준으로 평가하여 그 달성도를 관리하고 있음<sup>3)</sup>
- 국고보조사업은 구조적으로 중앙-지방의 연계 속에서 사업을 추진해야 함을 고려할 때 국고보조사업 본래의 목적달성을 위해서는 중앙-지방이 공통된 기준, 즉 공통 성과지표를 설정 및 측정하여 다음 해에 개선된 형태로 사업이 추진되어야 할 것임
- 또한 집행주체인 지자체의 원활한 의견 반영을 위하여 중앙-지방간 정례적 간담회나 워크숍 개최를 실시할 필요가 있으며, 이상의 개최횟수 등을 성과지표화, 지속적 관리 또한 필요함



### 국고보조사업의 계획-실행-모니터링-개선(PDCA) 관리체계 도입 검토

- 일본은 국고보조사업에 대해 PDCA 즉, Plan(계획) Do(실행) Check(측정, 평가) Action(대책, 개선)이 작동하고 있는데 이는 사업시행-평가-환류 및 개선이 매년 지속적으로 이루어지고 있는 방식임(아래 표 내용 참조)

#### 국고지출금 성과 조사와 관련된 팔로우업 조사 일례 ①

국고지출금명	지표설정	가시화 내용	PDCA
아동, 육아 지원교부금 (내각부)	각 연도의 지역 아동, 육아 지원사업량의 예측 및 실시 예정인 동 사업의 제공체제 확보의 내용 및 그 실시 시기를 지표화. 앞으로의 방침으로는 위 지표 외에도 관련 지원법에 근거하여 시행 5년 후에 재검토 예정.	시정촌의 아동 육아 지원사업계획 내에서 공표. 그 후 조직 방침으로는 시정촌의 실시상황에 대해 팔로우업을 행한 후, 참고되는 결과지표의 방식, 집약, 공표의 방법에 대해 검토.	시정촌 아동육아 사업 계획을 정하거나, 변경할 경우는 지역판 아동 육아 회의 등의 의견을 청취하는 등의 조치를 취함. 또한, 각년도의 동계획에 의거한 시책의 실시상황과 관련비용의 용도실적 등에 대해서 점검, 평가 후 그 결과를 공표함. 그와 동시에 이에 의거한 대책을 실시. 【앞으로의 방침】 시정촌의 실시상황을 팔로우업하면서, 우수사례를 지자체와 공유(2016년의 경우는 각 지자체에 앙케이트 조사를 실시하여, 우수사례를 선정 후, 아동 육아 지원 포럼에 발표, 홈페이지에 게재)

3) 좀 더 구체적으로는 일본의 경우 이러한 공통 성과지표의 달성도에 대해 지방자치단체는 일정 기준(지자체의 재량이나 매칭비율이 높은 사업)의 사업에 대해서는 홈페이지에 공시토록 하고 있으나, 이 부분은 지자체의 서로 다른 여건이나 자율성 차원에서 매우 조심스럽게 접근할 필요가 있음.

국고지출금 성과 조사와 관련된 팔로우업 조사 일례 ②

국고지출금명	지표설정	가시화 내용	PDCA
오키나와 진흥특별 추진교부금 (내각부)	현의 사업 및 시정촌 사업의 성과 목표의 사후평가 결과에 '달성, 거의 달성' 평가 비율(달성율)을 70% 이상 기록할 것.	성과지표의 달성상황을 중앙정부 및 오키나와 홈페이지에 공표.	사업평가 결과는 매년, 오키나와 현 진흥 심의회에서 보고, 사후평가에 대해서는 사업별로 문제점을 파악하고 검증한 후, 앞으로의 사업 조직화 등을 기재.
인정아동원 (유보통합시설) 시설정비교부금 (문부과학성)	도도부현 별 인정아동원 수(증가예상수)를 지표로 함. 상기 지표에 더해, 아동, 육아지원사업 계획에서 정한 교육인정 아동(만3세 이상 교육서비스만 원하는 이들, 주로 유치원 대상)의 예상 수와 확보 수를 새로운 지표로 명시. 2017년 사업부터 교부요강, 교부신청에 적용.	2017년 사업부터 각 도도부현의 교부금 내의 명시 사항을 공표. 인정아동원 수에 대해서는 내각부 홈페이지에 공표. 교육인정아동의 예상수 등은 각 지자체에서 공표.	도도부현, 시정촌은 역내의 상황 조사를 바탕으로, 아동 육아 지원 사업계획을 적시에 개선하며, 인정아동원의 정비에 관해서도 그 계획에 따라 필요한 정비를 진행함.
생활공공자취로 준비지원사업비 등 보조금 (후생노동성)	'신규상담신청건수', '플랜작성건수', '취로 지원대상자수', '취로 증수율' 등을 지표화. 2016년부터 추가로 지원대상자의 경제적 변화 뿐만 아니라, 의욕, 관계성, 사회참가, 경제적공공, 취로 상황 등을 파악하기 위한 '새 평가지표'를 운용하고 있으며, 이 실시결과에 기초하여, 지원 대상자의 상태상의 향상에 착목한 '스텝업률' 등의 지표 등을 추가.	각지표에 대해서는 후생노동성이 각 지자체에 대한 매월 '지원상황조사'를 행하여, 그 결과에 대해서 후생노동성의 홈페이지에 공표(생활공공자 자립지원 제도 지원상황조사) 【향후 방침】 '새로운 평가지표'의 실시 결과 등에 의거하여 파악하는 '스텝업율과 지원대상자를 타기관이나 제도에 연결해 주는 경우, 연결기관 등의 정보에 대해서도 후생노동성 홈페이지에 공표.	각 지표에 대해서는 중앙정부가 제시한 목표치를 참고로, 각 지자체별로 설정한 목표를 달성하기 위한 계획을 확고하게 마련한 후, 그 성과를 평가하는 PDCA 사이클을 운용. 【향후 방침】 기존의 경제재정재생계획에 더하여, 2017년도에는 새로이 '취로 증감률의 인상', '스텝업률의 추가', '취로 지원시설 소개의 강화' 등에 관한 개선을 행하여, 이를 바탕으로 새로운 목표치를 설정하고 이를 참고로 각 지자체에 계획적인 사업시행을 착실히 진행할 수 있도록 의뢰.
농산어촌지역 정비교부금 (농림수산성)	각 지자체 스스로 지역의 실정에 따라 농산어촌지역정비계획을 책정(도도부현에 의해 복수작성)하여, 그에 대응하는 농산어촌의 기반정비에 관한 지표를 설정. 2017년도부터 원칙적으로 일정한 예산 지출 한계를 설정하고 비용편익 분석을 산출한 후, 그 결과를 정비계획에 기재, 공표가 의무화.	각 지자체가 설정한 지표의 달성상황에 대해서는 농산어촌지역정비 계획별로 각 지자체 스스로가 사전평가, 사후평가를 행하고 그 결과를 공표. 2017년도부터 원칙적으로 일정한 예산 지출 한계를 설정하고 비용편익분석을 산출한 후, 그 결과를 정비계획에 기재, 공표가 의무화.	각 지자체 스스로가 지역의 실정에 대응한 지표를 설정한 후, 그 달성상황에 대해서 각 지자체가 책정한 농산어촌 지역정비계획 별로 사전/사후 평가를 실시.
재해안전사회 자본정비교부금 (국토교통성)	지자체의 정비계획을 책정할 때에는 정비계획의 목표(정량적 지표)를 설정. 또한, 목표설정에 있어서 2015년도 국토교통성에서 목표예시의 적정치와 비적정치를 각각 지자체에 제시하여, 적절한 목표 설정을 하도록 유도. 이와 더불어 일정 연도 이후에 사업을 착수 하는 등의 규제를 해한 후에 사업의 비용 편익비의 산출을 의무화.	정비계획의 목표 달성상황에 관하여 계획기간의 종료 후, 지자체에서 사후 평가를 행하고 그 결과를 지자체의 홈페이지에 공표. 또한, 매년도의 정비 계획별로 교부금의 배분액을 국토교통성 홈페이지에 공표함. 이와 더불어 일정 연도 이후에 사업을 착수하는 등의 규제를 해한 후에 사업의 비용편익비의 산출하여 그 결과를 정비계획에 기재하고 지자체의 홈페이지에 공표.	지자체에서 정비계획의 목표(정량적 지표)를 설정하고, 지자체의 홈페이지에 공표를 함과 동시에, 계획기간의 종료 후에는 사후평가를 행하고 그 결과를 지자체의 홈페이지에 평가결과를 공표.

※ 자료 : 일본 내각부(2017) 국고지출금 퍼포먼스 조사에 관련된 팔로우업 조사 결과 중  
<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/wg6/290316/pdf/shiryou2-1-2.pdf>  
[https://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/hakusyo/chiyou/17data/17czb2-3.html](https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chiyou/17data/17czb2-3.html)

- 일본의 PDCA에서는 사업의 전반적인 과정에서 앙케이트나 조사청취를 취하여 각 지역의 실질적인 사업 관련 정보를 파악한 후, 문제점을 파악, 개선책을 강구하며 필요한 준비를 행하는 등 국고보조사업의 운영에 피드백을 행함
- 즉, 부단히 지방의 국고보조사업 수행상황을 중간 체크 및 사후 평가하고 그 결과를 사업내용 변경과 예산에 반영하는 것으로서 사업 추진시의 애로사항이나 추진 불가한 부분에 대한 예산 감액 등을 반복하는 내용임
- 이처럼 중앙-지방간 구조적 한계 개선을 위해 일본의 PDCA 형식의 관리체계 도입을 검토해 볼 필요가 있음
- 다만, 일본의 경우 PDCA의 관리주체가 우리나라 국무조정실과 기능이 비슷한 내각부라고 할 수 있는데 우리나라의 추진주체에 대해서는 향후 좀 더 심도 있는 검토가 필요해 보임

참고문헌

이재원 국고보조사업과 국고보조금제도 평가와 개선과제, 2023.

한국지방행정연구원 국고보조사업의 성과와 재정효율성 제고를 위한 운영체계의 개선방안, 2024.

기획재정부 국고보조사업 연장평가 보고서, 각 연도.

내용문의

김성주 한국지방행정연구원 지방재정경제실 지방재정연구센터장(033-769-9874, sjkim@krila.re.kr)