

지방보조금 평가 및 관리체계 개선방향

이삼주 · 윤태섭

연구진

이삼주 (선임연구위원)

윤태섭 (수석연구원)

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

지방보조금 평가 및 관리체계 개선방향

발행일 : 2016년 12월 31일

발행인 : 하혜수

발행처 : 한국지방행정연구원

주 소 : 강원도 원주시 세계로 21

전 화 : Tel. 033)769-9999

판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337

인쇄처 : 세일포커스(주) www.seilfocus.com

ISBN : 978-89-7865-428-9

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

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

지방보조금은 지방자치단체가 민간 등에게 반대급부 없이 지원하는 것으로 민선지방자치제 실시 이후 급격하게 증가하고 있는 재원이다. 사회일각에서는 지방보조금의 증가에 대하여 우려와 함께 이를 효율적으로 관리해야 한다는 의견이 빈번하게 부각되고 있다. 중앙정부에서도 2014년 지방재정법을 개정하여 그간 각 자치단체의 자율적 관리중심에서 투명성과 효율성에 기반한 관리체계로의 변화를 모색한 바 있다.

그러나 지방보조금은 지방자치단체와 민간을 연계하는 매개체로서 기능을 수행하며, 공공부문의 참여가 제한된 분야에 민간이 참여할 수 있도록 하는 매우 중요한 재원이다. 뿐만 아니라 자치단체장의 지역적 철학이 가장 잘 묻어나는 재원이기도 하다. 따라서 지방보조금은 관리의 엄정성과 분권성이 요구되는 매우 독특한 재원이라는 점을 인식하는 것이 필요하다.

이러한 인식을 기초로 본 연구는 지방보조금의 관리, 운영, 평가체계에 대한 분석을 시도하고 각 과정에서 제기되는 쟁점 발굴 및 대안을 모색하였다. 특히 지방보조금의 관리과정에서 야기되는 투명성, 평가의 객관성과 중립성 등의 저해 요인을 발굴하고, 보조사업자와 지방자치단체 간에 나타나는 행태적 요인 등에 대하여 사례분석과 함께 구체적인 현황분석을 실시하였다. 그간 지방보조금에 대한 문제의식은 있었으나 구체적으로 어떤 부분에서 어떤 문제가 발생하고 있는지에 대한 확신이 부족했던 것이 사실이었으나, 본 연구는 이를 명확히 부각시켰다는데 의미가 있다.

각 쟁점에 대한 대안을 발굴하는 과정에서도 지방자치단체를 대상으로 모의실험하고 그 현실화 가능성을 제고했다는 점 또한 본 연구가 갖고 있는 중요한 의미로 판단된다. 특히 지방보조사업자와 지방자치

단체 간에 나타나는 동 재원에 대한 인식 상의 문제로 인해 마치 지방 보조금이 눈먼 돈으로 인식될 수밖에 없는 구조적 모순을 분석하였고 이에 대한 대안을 모색하고 있다. 이 외에도 국가 든 지방이든 보조금과 관련하여 빈번하게 문제로 부각되고 있는 유사·중복에 대해서도 이를 판단할 수 있는 기준과 적용방식을 개발하였고 또 이를 사례자치단체에 적용하여 유사·중복사업을 구별하였다는 점에서 본 연구의 활용 가치가 높은 것으로 판단된다.

모쪼록 본 연구가 지방재정의 재정운영과정에서 발생하고 있는 도덕적 해이와 함께 지방재정의 책임성 및 투명성을 제고하는 데 기여할 수 있기를 기대하며, 성실히 연구에 임해준 연구자들에게 감사를 표한다.

2016년 12월

한국지방행정연구원 원장 **하 혜 수**



1. 연구목적 및 대상

본 연구는 지방보조사업을 대상으로 제도, 운영과정, 그리고 평가체계 등에 대한 분석을 실시하고 각 분석에서 탐색된 쟁점에 대하여 개선방향을 모색하였다.

제도분석은 지방보조금관리지침을 대상으로 분석하였으며, 행정자치부, 광역자치단체(도), 시와 군 자치단체에서 운영 중인 지침의 내용을 살펴보았다. 제도분석에서의 주안점은 각 자치단체 계층별 관리지침에 나타나는 차별성을 탐색하는데 있다. 이를 통해 자율성에 기초하고 있는 지방보조금이 실제 운영과정에서는 자율성이 어떻게 나타나고 있는지를 검토하였다. 운영과정 분석은 지방자치단체에서 지방보조금을 운영하는 과정을 중심으로 지방보조금에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 평가체계는 행정자치부의 지방보조금 관리지침의 평가지표와 이를 평가하는 조직 등에 대하여 분석하였다.

2. 쟁점

분석결과 제도적인 측면에서는 첫째, 예산편성 총액한도제가 재원산정방식과 불교부단체에 대한 처리 등의 문제가 발견되었다. 이중 재원산정방식은 순지방비이지만 국·시(도)비 보조사업에 의한 재원이 포함되어 산정결과가 왜곡될 여지가 있다는 점이며, 지방교부세 불교부단체에 대해서는 통제장치로써의 기능을 수행할 수 없는 어려움이 있다. 둘째, 지방보조심의위원회의 현행 심의체계는 객관적, 중립적 심의를 어렵게 하는 요소가 나타나고 있으며, 효과적인 심의에 장애가 되고 있다. 뿐만 아니라 보조금 금액에 관계없이 매뉴얼에서 제시하는 모든 과정을 동일하게 준수해야 하기 때문에 사업관리측면에서 비효율이 나타

나고 있다. 셋째, 사회보장적 수혜금은 평가 및 정산을 하지 않아도 되기 때문에 지방자치단체의 재정낭비 요인으로 작용하고 있다.

평가체계 측면에서는 첫째, 지방보조금은 사업유형별로도 다양하게 구분되고 있는데도 불구하고 사업유형을 고려하지 않은 채 한 개의 평가체계로 구성되어 있어 사업의 유형 및 특성을 반영하지 못하고 있다. 둘째, 지방자치단체 내에서 지방보조금을 평가하는 부서는 각 사업부서가 담당하고 있으나, 객관적인 평가와 일관성 있는 평가가 곤란한 상황에 있다. 셋째, 현행 평가기준은 계속사업에 대한 평가위주로 구성되어 있어 신규사업에 대해서는 현재의 지표를 적용하는데 한계가 있다는 점이 발견되었다.

3. 제도 및 운영적 측면의 개선

지방보조금 총한도제에는 국·도비 매칭재원을 제외하는 것이 적절하며, 지방교부세 불교부 단체에 대해서는 지방보조금이 갖고 있는 지방분권적 자원이라는 특성에 초점을 맞춰 지역주민의 역할에 의지하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이는 현재의 지방재정공시제도를 이용하는 방법이 있다. 지방보조금심의위원회의 문제는 현재의 인원구성은 유지하되 일정부분은 지역 외 인사를 초빙할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이를 통해 전문성의 부족을 보완하고, 거시적, 객관적 평가가 가능하도록 조정하는 것이 바람직하다. 또 심의·평가 대상 축소를 통해 심의위원의 부담을 줄이고 전문성을 높이는 방향으로의 개선이 필요하다. 즉, 지방보조금심의위원회에 지방보조사업 유형에 따라 5개 내외의 분과위원회를 설치할 필요가 있다. 이와 연계하여 지방보조금의 평가대상에 대해서도 고민이 필요하다. 이는 지방보조사업 규모와 관계없이 동일한 사업진행 절차를 겪는 비효율을 탈피하기 위함이다. 이

에 대한 대안으로는 평가대상 보조금의 하한선을 지정하는 방안, 소액 보조에 대해서는 절차를 간소화하는 방안, 지방보조금의 지급대상에서 제외하는 방안 등이 상정될 수 있다. 사회보장적 수혜금의 문제는 지방 보조금과 유사중복이 발생하며, 사회보장적 수혜금 간에도 중복적으로 지출되고 있다는 점이다. 그러므로 사회보장적 수혜금과 지방보조금 그리고 사회보장적 수혜금 간의 구분기준을 명확히 하는 것이 필요하다. 이 경우 사회보장적 수혜금은 지방자치단체의 일방적 의사결정과 평가대상에서 제외된다는 점을 고려하여 보다 제한된 범위로 조정할 필요가 있다. 현재의 사회보장적 수혜금 지급 범위 중 가장 중복이 많이 발생하는 부분인 “지방자치단체의 조례에 의해 저소득계층에 지원하는 사회보장적 수혜금”을 중심으로 기준을 설정하는 것이 필요하다. 상기의 대상을 명확히 하기 위해 “지방자치단체의 조례에 의해 저소득 계층에 지원하는 사회보장적 수혜금중 국고보조금이나 시도비 보조금이 지출되는 사업”에 대해서만 사회보장적 수혜금으로 남겨 두고, 나머지 100% 자체재원으로 수행하는 사업은 지방보조금으로 전환하는 것이 필요하다. 자부담과 관련하여 제기되는 쟁점은 자부담 비율을 어느 수준으로 정할 것인가와 관련 있는 바, 자부담 비율의 하한선을 현재와 같이 5%로 설정하고, 부담비율의 규모를 사업계획서 평가지표에 반영하는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 마지막으로 평가전담 조직은, 총괄부서인 예산부서의 역할을 강화하는 방안을 모색하고, 외부에서도 평가할 수 있도록 개선하되, 시·군에 대해서는 시·도 출연연구기관이 그리고 시·도는 중앙단위의 정책연구기관이 담당하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

운영적 측면은 지방자치단체의 지방보조금 관리과정에서 나타나는 현상으로, 사업계획 분야에서는 목표설정, 사업비 및 운영비 산정, 추진일정 등에서 미흡한 부분이 발견되고 있다. 사업관리 분야에서는 주

로 예산집행의 계획성 및 집행의 효율성과 관련된 부분에서 개선점이 발견된다. 그리고 사업성과 분야에서는 목표 달성에 대한 구체적 근거가 부족한 경우와 사업성과 달성도가 부족한 경우로 대별된다.

이러한 문제에 대한 대안으로, 먼저 지방보조금의 성과목표를 수치로 나타낼 수 있도록 개선하는 것이 필요하며, 지방보조금 관리 지침에 사업목표를 기술하는 항목을 보다 구체화할 수 있도록 조정하는 것이 필요하다. 이와 더불어 사전에 지방보조사업자에 대한 철저한 교육을 통해 지침에 규정된 예산항목을 준수할 수 있도록 할 필요가 있다.

4. 평가 체계 개선

지방보조금 평가지표와 관련하여 제기되는 쟁점은 정성적 평가에 의존하고 있어 평가결과의 신뢰성을 담보하기 곤란하다는 점이다. 이에 대한 대안으로는, 먼저 현재의 평가지표체계 하에서 정량적 평가와 정성적 평가로 이원화한 후 이중 관리측면은 가시적, 경험적인 사실 관계로 판단하며, 필요성에 대한 판단은 정성적으로 하되 가능한 객관화할 수 있도록 조정할 필요가 있다. 특히 정성적 판단의 경우, 현재와 같이 사업부서의 일방적 판단보다는 총괄부서의 판단이 가미될 수 있는 체계를 마련할 필요가 있다. 특히 정성적 지표의 핵심인 “계속지원의 필요성 판단”은 다음과 같은 네 가지 기준을 근거를 마련하는 것이 필요하다. 첫째, “지방자치단체 시책방향과의 부합성 둘째, “사업의 지속성”, 즉 동 사업이 계속 지원하지 않으면 사업수행이 곤란한 사업인지 여부를 판단하는 것이 필요하다. 대부분의 지방보조금은 계속사업으로 구성되어 있으며, 계속사업이 갖고 있는 내재적인 의미중의 하나는 신규사업으로 책정될 당시 그 필요성이 인정된 사업이라고 할 수 있다. 따라서 당시에는 필요성이 인정되어 추진되어 오고 있는 사업이 재정

지원이 중단될 경우에도 사업수행이 가능한지 여부를 판단하는 것이 필요하다. 셋째, “적절성”, 즉 보조사업이 당초 의도한 사업을 적절성 추진하고 있는지 여부를 판단하는 것이 필요하다. 지방보조사업의 목적 및 근거는 사업계획서에 명기되어 있으며, 보조사업의 계속 추진 여부는 이를 기초로 평가하고 있다. 그러나 사업계획서에 기술된 사업목적 그리고 사업목적에 의거한 사업 수행은 대단히 포괄적이라는 점에서 명확히 판단하는데 어려움이 있을 수 있다. 그러므로 당해 자치단체 전체의 예산상황에 비추어 사업목적에 적합하게 운영하고 있는지 여부를 판단하는 것이 필요하다. 넷째, “필요성”, 즉 계속 지원의 필요성에 대하여 판단하는 것이 필요하다. 계속지원의 필요성은 사업부서와 예산부서의 판단이 차별화되어 나타날 수 있다는 점을 근거로 예산부서에서의 판단을 평가하기 위한 부분이다. 결과적으로 사업성과부문의 계속지원 필요성은 사업부서와 예산부서의 의식조사로 진행되며, 평가항목은 시책방향과의 부합성, 사업추진의 지속성, 지속사업추진의 적절성, 계속지원의 필요성 등 4 가지 지표로 구성된다.

5. 유사·중복 사업 판단

지방보조금에 대한 평가체계 내에는 유사·중복사업에 대한 평가를 하도록 구성되어 있으나 유사·중복의 개념이 매우 광범위하기 때문에 판단을 명확하게 하는데 한계가 있다. 이러한 문제를 완화하기 위해서는 다음과 같은 두 가지 과정을 통해 판단하는 것이 필요하다. 첫째, 설정된 기준을 실제 지방보조사업에 적용하여, 관심이 필요한 지방보조사업 다시 말해 유사·중복 가능성이 있는 사업을 추려낸다. 이 과정에서는 지방보조사업을 시행하기 위해 제출하는 서류 중 가장 처음과 마지막 서류인 사업계획서와 정산서를 기초로 파악한다. 둘째는 1차

발체된 사업을 대상으로 당해 지방자치단체 사업부서와 예산부서 공무원이 확인하는 과정이다. 이 과정은 서류만으로 판단했을 때 나타날 수 있는 오류를 최소화하고, 당해 지방자치단체의 현실을 고려하지 못할 위험성이 있다는 점을 고려한 과정이다. 이 과정에서 지방보조사업과 관련된 사업부서 외에 예산부서도 검증하도록 하는 까닭은 사업부서가 갖고 있는 편견을 최소화하기 위함이다. 2차 분석 결과에 의해 나타날 수 있는 문제는 사업부서와 예산부서의 판단이 다를 경우에 어떻게 처리할 지에 대한 부분이다. 이는 당해 자치단체의 내부적인 이해관계의 충돌이며 또 시각적으로는 미시적인 시각과 거시적인 시각간의 충돌로, 어느 한 부서의 판단이 적정하다고 결론을 맺는데 한계가 있을 수 있다. 따라서 이 경우에는 지방보조금 심의위원회의 안건으로 상정토록 하여 동 위원회에서 심의할 수 있도록 하는 것이 갈등을 최소화하는 방안으로 판단된다.

그리고 유사중복 여부를 판단하는 기준은 지방보조사업에 관계된 요소를 중심으로 파악하는 것이 필요한 바, 다음과 같은 요소간의 관계로 파악하는 것이 필요하다. 첫째, 보조사업자와 객체의 관계 즉 보조사업자가 동일하고 수혜를 받는 객체가 동일할 경우 중복으로 판단한다. 다만 수혜집단이 동일하지 않더라도 부분적으로 동일 객체가 참여하게 되는 경우에는 일부중복으로 판단한다.

둘째, 법적 근거와 객체의 관계 즉 동일한 법적 근거 하에서 수혜집단이 동일할 경우 중복으로 판단한다. 이 때 일부중복은 보조사업자와 객체의 관계시 판단하는 것과 동일한 시각에서 판단한다.

셋째, 세부사업내용. 즉 세부사업내용이 유사할 경우 중복으로 판단하며, 이 경우 판단기준은 세부사업내용과 사업객체의 유사성으로 판단한다.

목차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	6
1. 연구의 범위	6
2. 연구의 방법	7
제2장 지방보조금의 이론적 배경	9
제1절 의의 및 특징	11
1. 개념	11
2. 특징	12
제2절 기능 및 유형	16
1. 기능	16
2. 유형	19
제3절 기존연구 검토 및 본 연구의 필요성	21
1. 기존연구 검토	21
2. 새로운 연구의 필요성 및 본 연구의 방향	25
제3장 지방보조금 관련 제도 및 운영 현황	27
제1절 제도현황	29
1. 관리제도	29
2. 평가제도	42
제2절 운영현황	44
1. 지방보조금의 위상	44
2. 지방보조금 변화 추이	46

제3절 국내·외 사례	50
1. 국고보조사업 운용평가	50
2. 재정사업 자율평가	54
3. 미국사례	56
4. 일본사례	74
제4절 지방보조금 제도 및 운영 관련 쟁점	80
1. 제도적인 측면	80
2. 평가체계 측면	86
제4장 지방보조금 운영사례 실증분석	89
제1절 개요 및 필요성	91
1. 개요	91
2. 실제 사례분석의 필요성	92
제2절 실증분석	93
1. 지방자치단체 유형별 운영사례 분석	93
2. 지방보조금 평가 사례 분석	105
제5장 지방보조금 평가 및 관리체계 개선방향	119
제1절 기본방향	121
제2절 관리 체계 개선방향	123
1. 제도측면의 개선방향	123
2. 운영적 측면의 개선방향	133
제3절 평가 체계 개선방향	140
1. 평가지표	140
2. 유사·중복 사업 판단기준 설정	147
3. 기타	153

제6장 결론	159
제1절 요약	161
제2절 정책적 시사점	163
1. 제도 및 운영적 측면의 개선	163
2. 평가 체계 개선	164
3. 유사·중복 사업 판단	164
【참고문헌】	165
【Abstract】	168

표 목차

〈표 2-1〉 지방보조금의 특징	15
〈표 2-2〉 지방보조금의 유형	20
〈표 2-3〉 기존연구 검토	24
〈표 3-1〉 지방보조금 관련 지침 간 내용분석 결과	35
〈표 3-2〉 지방보조사업 평가 기준(행정자치부)	43
〈표 3-3〉 지방자치단체 유형별 지방보조금 지출 현황	44
〈표 3-4〉 자치단체별 지방보조금 규모 및 비율 현황	45
〈표 3-5〉 2014 회계연도 지방보조금 유형별 비중	46
〈표 3-6〉 연도별·단체별 지방보조금 규모 변화	47
〈표 3-7〉 지방보조금 유형별 변화 추이	49
〈표 3-8〉 국고보조사업 운영 평가기준	51
〈표 3-9〉 국고보조사업 운영 평가 기준 체크리스트	52
〈표 3-10〉 재정사업 자율평가 기준	55
〈표 3-11〉 보조사업 관리카드(예: 입양아 보육 감독위원회 지원금)	58
〈표 3-12〉 보조사업 유형별 필수 요구사항 (Types of Compliance Requirements)	60
〈표 3-13〉 지방정부 보조금 사업 신청서 예시 (조지아 주 풀턴 카운티 사회서비스 보조금)	63
〈표 3-14〉 콜로라도 주 보조사업 신청서 작성 요령 및 심사 중점 사항 (Colorado Common Grant Application Tips)	64
〈표 3-15〉 분기별 사업보고서(사회복지분야 보조금)	65
〈표 3-16〉 보조사업 성과감사 항목(연방정부 제시)	66
〈표 3-17〉 보조사업 성과 감사 지표(조지아 주 사회복지분야 보조금)	66
〈표 3-18〉 지방보조사업 관리카드 작성(예시)	68
〈표 3-19〉 보조사업자 관리 대장(예시)	69
〈표 3-20〉 보조사업 유형별 필수 요구사항 (Types of Compliance Requirements) 적용 예시	70
〈표 3-21〉 민간경상보조사업 평가 기준	71
〈표 3-22〉 사회단체보조사업 평가 기준	72
〈표 3-23〉 민간행사보조사업 평가 기준 A	72

〈표 3-24〉 민간행사보조사업 평가 기준 B	73
〈표 3-25〉 지방자치단체별 보조금 평가기준	77
〈표 3-26〉 홋카이도 아사히카와 시(旭川市)의 보조금 평가기준	78
〈표 4-1〉 사업 분야별 지방보조금 기술통계량(시 유형)	96
〈표 4-2〉 자부담 비율별 지방보조금 기술통계량(시 유형)	97
〈표 4-3〉 자부담 비율별 지방보조금 규모(시 유형)	98
〈표 4-4〉 사업 분야별 지방보조금 자부담 비율(시 유형)	98
〈표 4-5〉 통계목별 지방보조금 자부담 비율(시 유형)	99
〈표 4-6〉 사업 분야별 지방보조금 기술통계량(군 유형)	102
〈표 4-7〉 사업 분야별 지방보조금 기술통계량(자치구 유형)	104
〈표 4-8〉 평가지표 수정 활용 사례(군 유형)	111
〈표 4-9〉 지방보조금 평가 결과(군 유형)	112
〈표 4-10〉 평가기준 수정활용 사례(시 유형)	114
〈표 4-11〉 지방보조금 평가 결과(시 유형)	115
〈표 4-12〉 사업 분야별 지방보조금 평가 결과(시 유형)	115
〈표 4-13〉 통계목별 지방보조금 평가 결과(시 유형)	116
〈표 4-14〉 지방보조사업 평가 체크리스트(시 유형)	116
〈표 4-15〉 체크리스트 활용 지방보조사업 평가 지표(시 유형)	118
〈표 5-1〉 사례자치단체별 영유아보육료 편성 통계목 및 규모 현황	128
〈표 5-2〉 사례자치단체의 사회보장적 수혜금 유사사업 현황	129
〈표 5-3〉 사례자치단체의 지방보조금 관리실태 조사에서 나타난 미흡부분	135
〈표 5-4〉 성과측정 지표 및 검증방법 서식	137
〈표 5-5〉 사업계획서 작성 서식	138
〈표 5-6〉 지방보조사업 평가 기준	141
〈표 5-7〉 2015년 사례자치단체의 지방보조금 평가 결과	142
〈표 5-8〉 지방보조사업 평가 기준 중 관리 분야	144
〈표 5-9〉 분야별 평가지표 및 배점	147
〈표 5-10〉 유사·중복 평가지표 및 배점	150

〈표 5-11〉 유사·중복 사업 1차 분석결과	151
〈표 5-12〉 1차 분석결과에 따른 권고 내용	151
〈표 5-13〉 유사·중복 사업 2차 분석결과	152
〈표 5-14〉 2차 분석결과에 따른 권고내용	152
〈표 5-15〉 신규 사업 평가지표	155
〈표 5-16〉 현재 지방보조사업과 관련하여 작성되는 서류 및 기술 내용	156

그림 목차

〈그림 1-1〉 연구의 진행과정	8
〈그림 3-1〉 지방보조금 업무처리 흐름도	32
〈그림 3-2〉 지방보조금 일정별 업무절차	32
〈그림 3-3〉 자치단체별 지방보조금 비율	45
〈그림 3-4〉 지방보조금이 세출총액에서 차지하는 비율 추이	47
〈그림 3-5〉 연도별·단체별 지방보조금 비율	48
〈그림 3-6〉 지방보조금 유형별 변화 추이	49
〈그림 3-7〉 미국 정부보조금 체계 개관	57
〈그림 3-8〉 지방보조금 운영절차	62
〈그림 3-9〉 일본 지방자치단체의 보조금 교부 과정	75
〈그림 3-10〉 행정평가 시스템	76
〈그림 3-11〉 사업 및 사무 평가	76
〈그림 4-1〉 사업 분야별·통계목별 지방보조금 현황(시 유형)	94
〈그림 4-2〉 사업 분야별 지방보조금 규모(시 유형)	94
〈그림 4-3〉 통계목별 지방보조금 규모(시 유형)	95
〈그림 4-4〉 사업 분야별 지방보조금 지급액(시 유형)	96
〈그림 4-5〉 자부담 비율별 지방보조금 현황(시 유형)	97
〈그림 4-6〉 사업 분야별 지방보조금 자부담 비율(시 유형)	98
〈그림 4-7〉 통계목별 지방보조금 자부담 비율(시 유형)	99
〈그림 4-8〉 사업 분야별·통계목별 지방보조금 현황(군 유형)	100
〈그림 4-9〉 사업 분야별 지방보조금 규모(군 유형)	101
〈그림 4-10〉 통계목별 지방보조금 규모(군 유형)	101
〈그림 4-11〉 사업 분야별·통계목별 지방보조금 현황(자치구 유형)	102
〈그림 4-12〉 사업 분야별 지방보조금 규모(자치구 유형)	103
〈그림 4-13〉 통계목별 지방보조금 규모(자치구 유형)	103
〈그림 5-1〉 유사·중복 유형	148
〈그림 5-2〉 분석의 틀	150



제 1 장

서론



제1절 연구의 목적

제2절 연구의 범위 및 방법



제1장

서론

제1절 연구의 목적

지방보조금은 개인이나 단체가 시행하는 사업을 지방자치단체가 무상으로 지원하는 재원이다. 2014년 지방보조금은 약 61조 원 규모로, 같은 해 지방자치단체 재정수입 267조 원 중 22.8%를 점유하는 세출비중이 큰 재원이다. 동 재원은 지방자치단체장의 공약사업 이행 수단 또는 선심성 사업 등의 수단으로 활용되는 등 대표적인 지방재정 낭비 요인으로 지적되어 왔다.

이러한 인식에 근거하여, 그간 각 자치단체의 조례, 『지방자치단체 예산편성 운영기준(안행부 훈령)』 등으로 규정해 오던 예산의 편성, 보조사업의 수행 및 관리, 성과평가 등에 관한 기준(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015)이 지방재정법으로 법제화되었다. 법 개정에 따라 지방자치단체는 매년 지방보조사업을 평가하고 그 결과를 예산에 반영하도록 하고 있다.

중앙정부 차원에서 지방보조금 운영의 투명성 제고를 위해 다양한 제도개선을 추진하였음에도 불구하고 지방보조금과 관련하여, 다음과 같은 쟁점이 부각되고 있다. 첫째, 현행 정성적 평가기준으로 인한 자의적 해석의 가능성이 존재한다. 평가기준이 정성적 지표로 구성되어 있다는 점은 지역적 특성에 근거하여 지방자치단체의 자율적 판단을 허용하고 있다는 취지로도 해석될 수 있다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체의 도덕적 해이가 여전히 상존하고 있으며 또 중앙정부의 법 개정 취지와도 궤를 달리하는 측면이 있다. 둘째, 지방보조금은 민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조, 민간자본보조 등을 포함하고 있는데, 이들 간의 구분기준이 명확하지 않아 자의적인 예산편성 가능성이 존재한다.

이러한 현상은 민간경상보조와 민간행사보조 간에 빈번하게 발생하고 있는 바, 동일사업 혹은 단체에 대한 지원이 민간경상보조와 민간행사보조로 동시에 이루어지는 현상이 발생하고 있다. 이외에도 사회보장 측면에서, 실제적인 사회보장을 위해 지원되는 재원은 사회보장적 수혜금이지만 동 재원은 지방보조금에서 제외되어 있어, 전체 사회보장관련 재원의 규모 및 지원대상 등에 대한 파악이 곤란한 상황이다. 셋째, 지방보조금에 대한 예산 편성 시 지방자치단체 예산편성 운영기준에 의거하여 총액한도 범위 내에서 예산을 편성토록 하고 있으나, 이를 준수하지 않는 단체가 다수임에도 효과적으로 제재할 수 있는 수단이 미흡한 실정이다. 현재 상황에서는 지방보조금 총액한도의 준수여부는 전적으로 지방자치단체의 재량적 판단에 따르도록 하고 있는 것으로 볼 수 있다(조기현 외, 2012). 넷째, 지방보조금의 관리과정에서도 다양한 문제들이 부각되고 있다. 이러한 문제는 주로 보조금을 결정하는 과정에서 도출되고 있는 바, 지방보조금과 관련하여 핵심적인 의사결정 체제인 지방보조금 심의위원회의 구성, 운영 등과 관련해서 나타나고 있다.

지방보조금에 대한 이러한 문제에도 불구하고, 지방보조금을 관리하는 데는 분권적 요인과 엄정한 관리라는 것이 강조되고 있다. 지방보조금은 지역별 차별화된 대상에 대하여 지방자치단체장의 지역운영 철학이 가미된 분권화된 재원으로, 지역의 특수상황을 고려해야 한다. 반면 지방보조금은 경직성과 자율성이 모두 포함된 재원이라는 점에서 엄격한 관리가 필요하다.

이러한 인식을 출발점으로 하여 본 연구는 다음과 같은 연구목적을 달성하고자 한다. 첫째, 지방자치단체가 실제 운영하고 있는 지방보조금의 사례를 분석하여 현장에서의 지방보조금의 운영 현황에 대해 실증적으로 분석한다. 이를 통해 지방보조금의 실효적 관리의 방향 및 필요성을 도출한다. 둘째, 지방보조금의 평가체계를 개선한다. 지방보조금에 대한 평가는 가능한 객관적, 중립적 평가가 가능하도록 조정하는 것이 필요하다. 다만 지방보조금의 특성상 지역의 특수성이 반영될 필요가 있는 바, 이를 위해 정량지표와 정성지표를 적절히 배합하는 방식을 채택하고, 정성지표에 지역특성이 반영될 수 있도록 조정한다. 셋째, 제도적 측면에서의 지방보조

금에 대한 관리 효율화 방안을 모색한다. 이를 위해 사회보장적 수혜금을 포함한 전체 지방보조금의 규모 및 대상을 파악할 수 있는 방안을 마련한다.

이상을 정리하면, 본 연구는 지방보조금 운영에 있어 의사결정이 합리적으로 이루어질 수 있도록 개선방향을 모색한다. 이를 통해 작금의 지방재정 문제에 대한 해결책중 하나로 지방재정의 구조조정 가능성을 제시하고, 재정운영과정에서 발생하고 있는 도덕적 해이와 함께 지방재정의 책임성 및 투명성을 제고하는 것이 본 연구의 목적이다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구의 핵심 분석대상은 지방보조사업이며, 동 사업은 광역 및 기초자치단체에서 모두 발생하고 있다는 점에서 전 자치단체를 대상으로 분석한다. 자치단체의 지방보조금 분석은 제도분석, 운영과정분석 그리고 평가체계 분석 등으로 구분하고, 각 분석에서 탐색된 쟁점에 대하여 개선방향을 모색한다.

이 경우 제도분석은 지방보조금관리지침을 대상으로 분석하며, 행정자치부, 광역자치단체(도), 시와 군 자치단체에서 운영 중인 지침의 내용을 분석한다. 행정자치부의 지방보조금 관리지침은 개략적인 방향을 설정하고 실제 운영은 지방자치단체의 자율적 판단에 따르도록 하고 있다. 그러므로 제도분석에서의 주안점은 각 자치단체 관리지침에 나타나는 차별성을 탐색하는데 있다. 이를 통해 자율성에 기초하고 있는 지방보조금이 실제 운영과정에서는 자율성이 어떻게 나타나고 있는지를 분석한다.

운영과정 분석은 지방자치단체에서 지방보조금을 운영하는 과정 및 그 결과에 초점을 두고, 자치단체 계층별 추이와 지방세입 간의 관계를 분석한다. 이 과정에서 지방자치단체가 실제 운영 중인 지방보조사업에 대한 실제 사례분석을 실시한다.

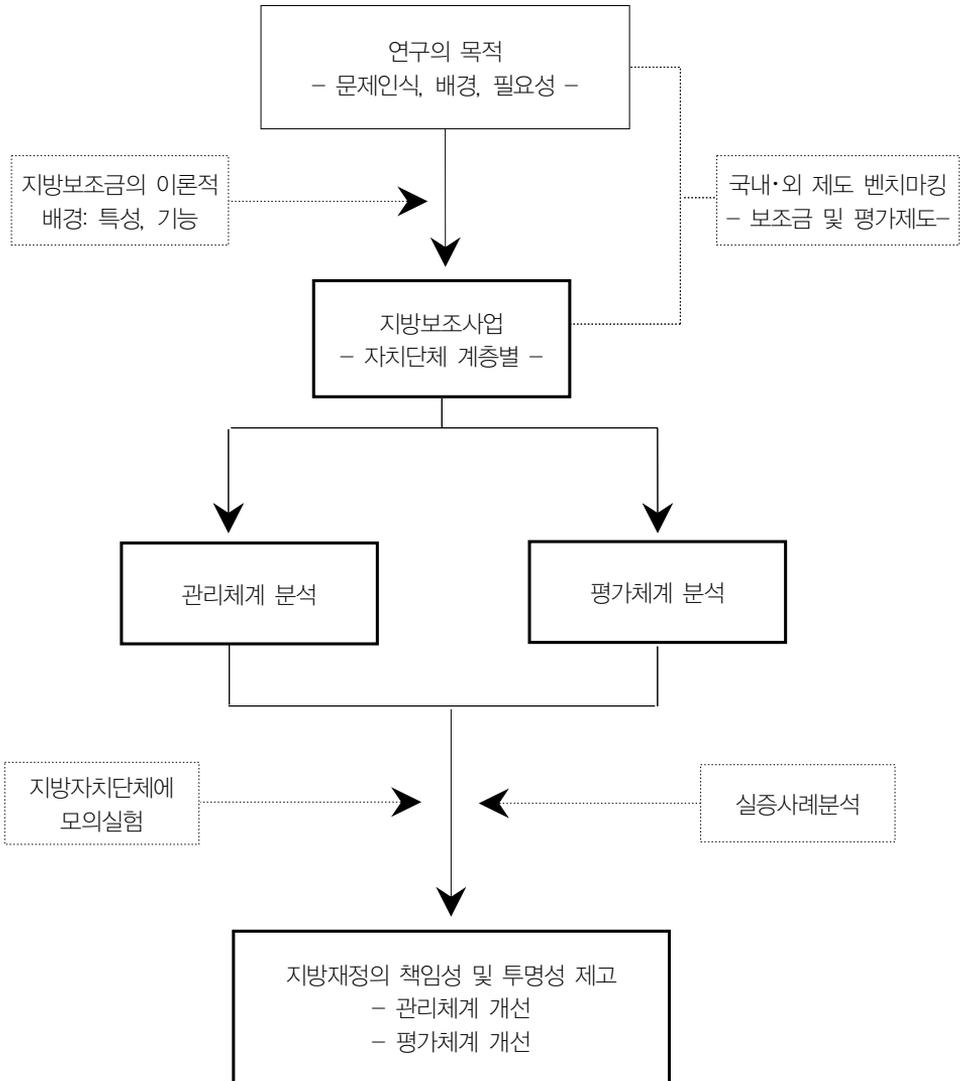
평가체계 분석은 현행 평가기준이 정성적인 지표위주로 구성되어 있다는 점을 착안하여, 실제 지방자치단체에서 평가한 결과를 재평가하고 이를 기초로 쟁점을 발굴한다. 이와 함께 지방보조금에 대한 평가에서 중요한 위치를 점하고 있는 유사·중복 보조사업도 함께 분석한다.

이러한 분석을 토대로 제도적 측면과 평가체계 측면으로 구분하여 대안을 모색한다. 특히 대안모색과정에서 사회보장적 수혜금은 그 특성상 지방보조금임에도 불구하고 별도로 관리되고 있는 현상에 대한 대안을 모색한다.

2. 연구의 방법

연구방법은 문헌검토, 실증사례분석, 인터뷰 조사로 구분되며, 이중 문헌 및 사례 검토는 재정분석 지표인 지방보조금비율의 현황 및 추이를 분석한다. 실증사례분석은 사례 지방자치단체를 선정하여 실제 운영 중에 있는 지방보조사업을 조사하여 지방자치단체 지방보조금을 통계목별, 사업 유형별, 사업 규모별로 분석을 실시한다.

마지막으로 지방자치단체의 실무자 및 지방보조금 사업자에 대한 인터뷰 조사는 지방자치단체 실무자에 대하여 조사표 조사와 사례분석을 병행한다.



〈그림 1-1〉 연구의 진행과정



제 2 장

지방보조금의 이론적 배경



제1절 의의 및 특징

제2절 기능 및 유형

제3절 기존연구 검토 및 본 연구의 필요성



제2장

지방보조금의 이론적 배경

제1절 의의 및 특징

1. 개념

지방보조금은 실정법상의 용어으로써, 과거 민간이전보조금에 하위지방자치단체를 포함한 공공부문에 대한 보조가 합쳐진 개념을 의미한다. 이와 관련하여 현행법에서는, 지방보조금에 대하여 자치단체가 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 원조로 규정하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 현행법상 지방보조금은 민간에 대한 보조와 지방자치단체 간 재정조정외 일환으로 지급하는 보조금의 개념이 함께 포함되어 있다(홍종현, 2015). 이와 관련하여 현행 지침에서는 지방보조금을 공공단체보조와 민간보조로 구분하고, 이 중 공공단체 보조는 자치단체자본·경상보조, 예비군육성지원자본·경상보조, 교육기관에 대한 보조로 구분하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 한편 민간 보조에 대해서는 민간경상사업보조, 민간자본사업보조, 민간행사사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 운수업체보조 등으로 구분하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

지방보조금은 지방자치단체가 운영하는 재원으로 민간 및 하위 지방자치단체를 대상으로 하며, 사업 지원을 위한 재정지원의 목적을 갖는다. 그러나 하위 지방자치단체 지원과 같은 공공단체 지원의 경우 대부분의 경우 법령에 의해 지원이 이루어지고 있어 지방자치단체의 자율성이 제한되어 있기 때문에 엄격한 의미에서는 지방

보조금에서 제외된다. 이러한 의미에서 지방보조금은 지방자치단체 내의 사회적 수요를 충족시키기 위한 공공프로그램을 공급함에 있어 민간의 독창적인 역량을 활용하고 효율적 운용을 모색하기 위해 지원되는 재원이라 할 수 있다(유태현·한재명, 2007).

지방보조금은 지방자치단체가 경제적 반대급부를 요구하지 않고 민간부문에 지출하는 경비이다. 이런 이유로 민간단체에 대한 재정적 지원이 이루어지고 있더라도 그 지원이 서비스 제공에 대한 반대급부 차원에서 이루어지는 지원은 지방보조금에서 제외된다.

지방보조금은 지방자치단체 재정운영 측면에서 공공과 민간을 연결하는 기능을 갖는다. 지방보조금은 형식적 측면에서 보면 민간부문에 대한 재정적 지원이지만, 지방자치단체와 민간부문을 직접 연결해주는 역할을 한다는 점에서 지역운영의 중요한 도구 역할을 하기도 한다. 이런 이유로 지방보조금은 지역의 특수성을 잘 나타내는 재원임과 동시에 지역특성에 맞는 행정서비스 공급을 실현할 수 있는 재원이다. 다시 말하면, 지방보조금은 지방분권적 성격을 가장 많이 포함하는 재원이라 할 수 있다. 이런 측면에서 볼 때 지방보조금은 지방자치단체의 특수성과 단체장의 경영철학이 잘 드러나는 재원의 성격을 갖는다(윤태섭 외, 2016).

2. 특징

지방보조금은 지방자치단체를 운영하기 위한 핵심재원 중 하나로 지방자치단체 운영과 관련하여 다양한 기능을 수행한다. 지방보조금의 특성은 지방보조금의 개념으로부터 출발하는 바, 이중 “반대급부 없이”, “민간에 지원”한다는 부분으로부터 도출된다. 반대급부가 없다는 의미는 보조사업자 입장에서 가능한 많은 재원을 받으려는 경향으로 나타날 수 있다. 한편 민간에 지원하기 때문에 지원대상이 다양하고 또 지역에 따라 차별적으로 운영되어 정형화된 모습을 추적하는 것이 용이하지 않게 된다.

반대급부가 없기 때문에 나타나는 특징은 지방보조금의 관리적 측면에서 그리고 민간에 지원하기 때문에 나타나는 특징은 재원의 성격측면에서 차별성이 부각된다. 이러한 맥락에서 지방보조금의 특징을 관리적 특징과 재원의 성격적 특징으로 구분하여 살펴볼 필요가 있다.

가. 재원의 성격적 특성¹⁾

지방보조금의 재원성격으로 나타나는 특징은 지방보조금을 매개로 지방자치단체와 지방보조사업간의 관계에서 나타나는 것으로, 목적, 대상, 지출의 지속성, 행정기능 및 운영과정 등에서 타 재원과 차별적인 특징을 갖는다(조기현 외, 2012).

첫째, 세출 목적 측면에서 지방보조금은 지역 내 개인 및 단체의 특정 활동을 육성·지원하기 위해 지원된다. 지방자치단체 재원 중 민간에 대한 직접 지원은 지방보조금을 통해 이루어진다. 물론 민간위탁금이 민간에게 이전되는 재원이라는 점에서 지방보조금과 유사한 특징을 갖고 있지만 지방자치단체의 사무 중 일부를 민간에 위탁할 때 수반되는 경비라는 점에서 양자 간에는 차이가 있다(조기현 외, 2012).

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

둘째, 세출 대상 측면에서 지방보조금은 매우 다양한 개인 및 단체를 대상으로 한다는 특징을 갖는다. 지방보조금의 경우 민간의 개인 및 단체를 그 대상으로 한다는 점에서 그들이 속한 지역의 특성이 강하게 가미될 수밖에 없다. 이로 인해 지방보조

1) 한국지방행정연구원, 지방보조사업의 평가기준 설정방안, 2015에서 발췌 정리

금은 강한 지역적 특색을 갖게 되는 동시에 다양성이라는 특징을 보인다.

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

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

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

나. 관리적 특징

지방보조금은 두드러진 특징중 하나는 지급된 재원에 대한 반대급부가 없다는 것이다. 그 결과 지방보조사업자 측면에서는 가능한 많은 재원을 지급받기 위한 행태가 나타나게 된다. 이에 지방자치단체에서는 지방보조금의 관리를 보다 투명하게 그리고 공평하게 하기 위해 다양한 체제를 구비하게 된다. 이러한 지방자치단체의 대응은 지방보조금의 관리절차로 나타나고 있다. 다시 말해 관리적 측면에서의 특징은 형평성과 투명성으로 대별되는 바, 형평성은 기회의 균등으로 그리고 투명성은 사전 및 사후절차의 구비로 나타나고 있다.

먼저 형평성 측면에서, 지방보조금은 원칙적으로 공모절차에 의해 추진된다. 현행 지방보조금 관리 지침에서는 “지방보조사업자는 예산범위 내에서 원칙적으로 공모

절차에 따른 신청자를 대상”으로 하도록 규정하고 있다. 이에 따라 지방자치단체에서는 지방보조사업을 사전에 공고하고 보조사업자가 신청한 사업에 대하여 선정하기 위한 절차를 진행하게 된다. 동 제도는 비록 의사결정은 지방자치단체가 하지만 모든 주민에게 공개하여 사업추진의 기회를 균등화함으로써, 반대급부가 없는 재원이 특정 집단을 위해 수혜적으로 활용되는 폐단을 줄이기 위한 조치로 풀이된다. 둘째, 투명성 측면에서, 지방보조금은 사전적으로 지방보조심의위원회의 심의를 받도록 하고 있으며, 사후적으로 평가대상에 포함하여 투명하게 운영될 수 있는 절차를 구비하고 있다. 이러한 절차를 마련한 이유는 지방보조금이 반대급부가 없는 재원이기 때문에 재원의 누수를 막고 지방보조금에 적합한 목적에 활용될 수 있도록 하기 위함으로 풀이된다. 이 외에도 집행과정에 대한 기준 준수, 지방의회의 심의 등도 투명성 측면에서 구비된 제도로 인식될 수 있으나, 이는 다른 재원의 경우도 동일하기 때문에 지방보조금만의 특징으로 보기는 어렵다.

〈표 2-1〉 지방보조금의 특징

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

출처: 저자작성

제2절 기능 및 유형

1. 기능

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

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

오늘날 사회가 복잡하고 환경이 급변하는 상황에서 국가가 공적과제를 모두 책임지는 것이 현실적으로 불가능해 졌으며, 주민의 복지수요증가에 대응하고 지역주민의 복리를 증진하기 위하여 민간부문과의 협력은 필수불가결한 현상중의 하나로 이해되고 있다(홍종현, 2015). 지방보조금은 지방의 공공부문이 민간부문을 지원하는 재원이다. 다시 말해 지방보조금의 재원조달 주체는 지방자치단체이며, 재원수령은 당해 지방자치단체 내에 있는 개인 또는 단체(보조사업자)이다. 이 경우 지방자치단

체는 지방보조금에 상응하는 별도의 급부를 요구하지 않는 바, 그 이유는 보조사업자가 영리활동을 추구하지 않으면서 일부 공공부문의 역할을 수행하고 있기 때문이다. 이러한 측면에서 지방보조금은 재정적으로는 공공부분이 민간부분을 지원하고 있지만, 기능적으로는 민간부분이 공공부분을 지원하는 특성을 보유하고 있다. 이와 관련하여 행자부의 지침에서도 지방보조금의 성격을 “민간이 행하는 사업 또는 행사에 대하여 자치단체가 이를 권장하기 위하여 교부하는 경비”(행정자치부, 예산편성운영기준 및 기금운용계획 수립기준, 2014)로 규정하고 있어, 동 재원이 민간의 사업 및 행사를 권장하기 위해 지원하는 경비로 정의하고 있다. 그러므로 공공부분과 민간부분은 지방보조금을 매개로 연계되는 특성을 유지하고 있다.

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

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

이와 관련하여 신공공관리 측면에서는, 공공서비스 전달 또는 공공문제를 해결하는 과정에서 정부보다는 정부와 민간부분 및 비영리부분 간의 협력을 강조하며 관

계 활용을 강조하고 있다(윤태섭 외, 2016). 이 과정에서 정부와 시장 및 공동체 간의 관계와 정부의 역할이 새로 정립되고, 정부와 민간부문 및 비영리부문 간의 협력 체계가 등장하게 되며, 이들 부문 간의 조정기체로서 상호 신뢰와 협력에 기초한 네트워크를 활용하게 되는 것이다(윤영진 외, 2005). 뿐만 아니라 시민을 수동적인 존재로 국한시키기 보다는 주인 중심적 접근을 강조하고 시민을 정부의 의제와 정책을 결정하는 능동적인 존재로 인정한다(염재호, 2007). 행정을 단순히 수동적인 소비자 만족에 의해 통제되는 서비스의 전달로 이해하는 것은 네트워크 상황에서의 행정의 근본적인 역할에 대한 이해를 어렵게 한다(염재호, 2007). 국민들이 행정에 적극적으로 참여하지 않는 한 정부는 적절하게 작동하거나, 혹은 기업처럼 운영될 수 없다는 것이 뉴 거버넌스 이론의 논리이다(이명석, 2001; 정철현, 2004).

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

이러한 측면에서 지방보조금은 공공부문과 민간부문이 연계되는 접점의 역할을 수행하고 양 부문이 협력체계를 조장할 수 있는 매개로서의 기능을 수행하고 있다.

2. 유형

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

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

셋째, 사업목적과 관련해서는 지방보조금이 사용되는 사업이 자치단체의 특성에 따라 차별화되어 있으며 사업목적 역시 매우 다양하여 유형화가 매우 힘든 특징이 있다. 이에 행정자치부는 사업목적에 따른 표준 기준을 제시하고 있다. 여기에는 민간경상 사업보조, 민간자본 사업보조, 민간행사 사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 운수업체보조 등이 포함된다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

이 중 민간경상 사업보조와 민간행사 사업보조는 민간이 행하는 사업 및 행사에 대하여 자치단체가 이를 권장하기 위하여 교부하는 자본적 경비를 제외한 보조금을 말한다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 사회단체보조금은 자치단체가 법령 및 조례에 의하여 각종 사회단체에 대하여 사업비 및 운영비를 보조하는 것이며 민간자본 사업보조는 민간의 자본형성 및 경제발전을 위하여 민간에게 직접 교부하는 보조금이다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

〈표 2-2〉 지방보조금의 유형

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

출처: 저자작성

제3절 기존연구 검토 및 본 연구의 필요성

1. 기존연구 검토

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

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

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

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

유태현·한재명(2007)은 지방보조금을 연도별·지방자치단체별로 나누어 분석하여 2002년 이후 지방보조금의 규모와 비중이 지속적으로 증가하고 있으며 특히 기초자치단체의 경우 예산규모 대비 지방보조금 비율이 상대적으로 높다는 것을 확인하였다. 또한 지방보조금의 운영 실태 파악을 통해 지원기준, 지원방법, 지원의 투명성

과 건전성, 책임성 확보 방안 등에 문제가 있음을 밝혀낸 후 지원기준의 명확성, 심의위원회제도의 확대 강화 등의 개선이 필요하다고 주장하였다.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

〈표 2-3〉 기존연구 검토

구분	저자 (연도)	연구 내용
지방보조금 제도 전반에 관한 운영체계 및 개선방안	유태현·한재명 (2007)	· 지방보조금 규모와 비중의 지속적 증가 · 기초자치단체의 경우 지방보조금 비율이 상대적으로 높음 · 지원기준의 명확화, 심의위원회제도의 확대 강화가 필요
	조기현·하능식 (2008)	· 지방보조금 과목 구분의 모호 · 지원 기준 모호 및 사회관리 미흡 · 과목구분 합리화, 심의기능강화, 성과평가 강화가 필요
	김지영 (2013)	· 지방보조금 법적 정의, 지방보조금 운영 절차 등 법적 측면 연구 · 프랑스 법제도와외의 비교를 통한 법적 근거 보완 방안 제시
	안영환(2005)	· 지방보조금 지급과 관련한 서비스 공급의 실제 소비자에 대한 귀착정도 분석 · 서비스 공급비용과 수혜자 수가 서비스 귀착정도에 영향을 미침
	전영욱·안국찬 (2009)	· 지방보조금과 지역사회 조직 자율성과 구축·구인 효과에 대한 실증분석 · 지방보조금 지급은 지역사회 조직의 구축·구인에 직접적·간접적 영향을 미침
개별사업에 대한 분석, 문제점 도출 및 개선안	이민호 (2008)	· 비영리 단체 규모와 지방자치단체 재정지출규모와의 관계 분석 (16개 광역자치단체, 1995-2001) · 자치단체의 재정지원규모가 증가하면 비영리 단체의 신규설립 및 설립규모가 증가
	이용식 (2012)	· 사회단체 인식조사를 통한 지방보조금 사업의 문제점 도출 · 공모, 심사단계에서의 문제점 도출 및 개선안 제시
	김시형·남창우 (2014)	· 사회단체보조금에 대한 공무원과 시민단체 간 인식 비교 · 성과를 바탕으로 한 지원여부 결정과는 별도로 정치적 요인이 지원결정에 영향을 미침
	안국찬·전영욱 (2008)	· 전라북도 지방보조금 규모 및 증감에 미치는 영향요인에 대한 실증분석 · 지방보조금 규모 및 증감은 조직특성, 조직재정력, 조직평가 요인에 의해 영향을 받음
지방자치단체 재정지출 결정과정과의 관계 연구	손희준 (1999, 2005)	· 지방자치 실시 전후 지방재정지출의 결정요인 분석 · 지방보조금 운영의 효율성 제고 방안 제시
	배인명 (2011)	· 지방자치단체 재정지출 결정요인과 재정책임성과의 관계분석
	남궁근 (1994)	· 지방자치단체 재정지출 수준 결정요인 분석
	홍종현 (2015)	· 지방보조금 지원을 둘러싼 재정지출 결정요인 분석

출처: 저자작성

2. 새로운 연구의 필요성 및 본 연구의 방향

지금까지 진행되어 온 지방보조금에 대한 연구를 살펴보면 지방보조금을 대상으로 한 연구가 꾸준히 진행되고 있으며 주로 지방보조금 관련 제도 및 운영체계에 대한 문제점을 도출하고 이에 대한 개선안을 제시하는 방향으로 이루어져 온 것을 알 수 있다.

반면에 지방보조금을 관리 및 평가체계로 나누어 관리·운영 상 쟁점과 이를 통한 개선방향을 제시한 연구는 아직 미진한 상황이다. 물론 몇몇 연구(조기현·하능식, 2008; 김지영, 2013; 이민호, 2008; 이용식, 2012)에서 지방보조사업을 대상으로 운영 현황 파악을 통해 개선방향을 제시하는 연구가 진행되었으나 과목 구분 및 법적 절차 등과 같은 특정 분야 또는 특정 사업을 대상으로 한 연구가 주를 이루었다. 따라서 우리나라의 전체 지방자치단체 지방보조금을 대상으로 관리 및 평가체계 전반에 대한 논의를 시도한 연구는 미진하다.

이에 본 연구는 지방보조금 전반에 걸친 관리 및 평가체계 운영에 대한 현행 제도를 검토한 후 쟁점 도출을 통해 지방보조금 관리 및 평가체계에 대한 검토를 통해 개선방향을 제시하고자 한다.



제 3 장

지방보조금 관련 제도 및 운영 현황



제1절 제도현황

제2절 운영현황

제3절 국내·외 사례

제4절 지방보조금 제도 및 운영 관련 쟁점



제3장

지방보조금 관련 제도 및 운영 현황

제1절 제도현황

1. 관리제도

가. 행정자치부 지방보조금 관리 매뉴얼²⁾

행정자치부는 지방재정법 개정 (2014년 5월 28일 공포)에 따라 그간 각 자치단체의 조례 및 지방자치단체 예산편성 운영기준 등으로 규정해 오던 지방보조금 예산의 편성, 보조사업의 수행 및 관리, 성과평가 등에 관한 기준을 법제화 하였다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

1) 예산편성 원칙

매뉴얼에 의하면 첫째, 지방보조금은 당해 지방자치단체의 사무와 관련한 사업비를 예산으로 편성하여야 하며, 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비 지원 목적으로 예산을 편성하여 교부할 수 없도록 하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

둘째, 지방보조금은 해당 보조사업의 성격, 보조사업자의 비용부담 능력 등을 고려하여 적절한 수준으로 책정되어야 한다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

셋째, 지방보조금 예산은 지방보조금심의위원회 심의를 거친 범위 내에서 사업별

2) 행정자치부 지방보조금 관리 매뉴얼, 2015 재정리

로 편성하도록 하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 지방보조금심의 위원회는 지방재정법 제32조의 2 제3항 제1호에 따라 예산편성 일정 등 여건을 고려하여 보조금 과목별·사업별 규모, 공모대상 보조금 규모, 보조사업 유형별 재원분담 기준 등에 대하여 심의를 실시한다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

2) 보조금 지원 대상

개정 지방재정법에 의하면 보조금은 법률에 규정이 있는 경우, 국고보조 재원에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우, 용도가 지정된 기부금의 경우, 보조금 지출에 관한 근거가 조례에 직접 규정되어 있고 그 보조금을 지급하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우, 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 당해 지방자치단체가 권장하는 사업을 하는 공공기관이 지원 대상이다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

이상의 보조금 지원 대상 중 보조금 지출에 관한 근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우와 법령의 근거에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정하여진 기관에 대한 규정은 2016 회계연도부터 적용되고 있다(윤태섭, 2015; 행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

3) 지방보조금 총액한도제

개정 지방재정법은 각 지방자치단체가 지방자치단체 예산편성 운영기준에 의한 총액한도 범위 내에서 예산을 편성하도록 규정하고 있다. 적용대상은 민간경상보조사업, 민간행사보조사업, 민간단체 법정 운영비 보조, 사회복지사업보조, 사회복지시설 법정 운영비 보조, 민간자본사업보조이다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

지방보조금 총액한도의 산정기준은 [전년도 보조금 한도 기준액 (전년도 보조금 총한도액) x (1+최근 3년간 일반회계 자체수입 평균 증감률)] 이다(행정자치부 지방

보조금관리매뉴얼, 2015). 각 지방자치단체는 자치단체별로 그 자치단체의 총액한도 제 범위 내에서 부서에 한도액을 통보한 후 예산을 편성하여야 한다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

4) 지방보조사업 심의

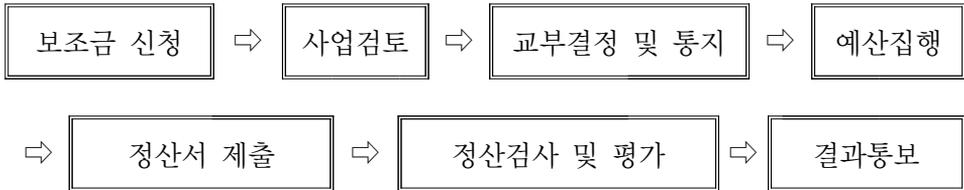
지방보조사업 심의와 관련하여 각 지방자치단체는 민간전문가와 공무원으로 15명 이내로 구성된 지방보조금심의위원회를 설치하여야 한다. 지방보조금심의위원회 위원의 임기는 3년 이내로 1회 연임이 가능하며 위원장은 민간위원 중에서 호선한다. 위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 조례로 규정하되 지방재정법상의 위원회 구성요건 등을 충족하는 다른 위원회가 있는 경우 이를 대체하여 운영할 수 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

지방보조금심의위원회의 심의 시기는 지방보조금 예산 편성 시, 지방보조금 관련 조례안을 지방의회에 제출할 때, 지방의회가 발의한 지방보조금 관련 조례안에 대하여 의견을 제출할 때, 지방보조사업과 관련하여 지방보조금과 지방보조사업의 재원분담에 관한 사항을 결정할 때, 3년 주기로 지방보조사업의 유지 여부를 결정할 때, 공모절차에 따른 신청자를 대상으로 보조사업자를 선정할 때이다 (행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

5) 지방보조사업의 관리

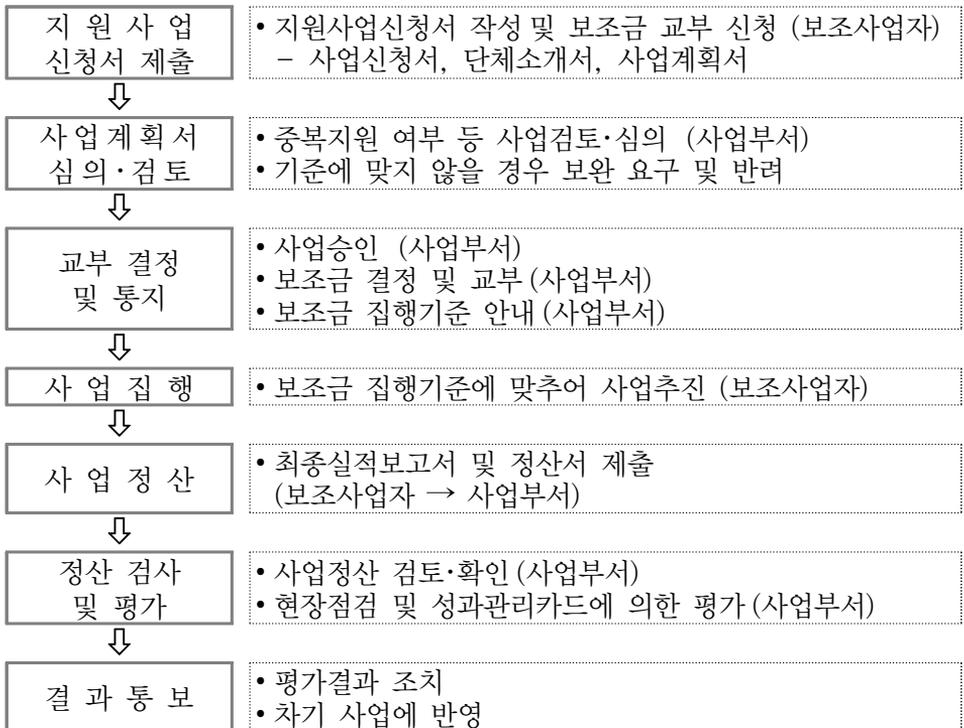
지방자치단체장은 지방보조금이 중복하여 교부되거나 부적격자에게 교부되지 아니하도록 보조사업자의 지원이력 등을 체계적으로 관리하여야 한다(윤태섭, 2015; 행정자치부, 2015). 이를 위해 지방자치단체장은 지방보조사업에 대하여 매년 성과평가를 실시하고 특별한 사유가 없는 한 그 평가결과를 예산 편성 시 반영하도록 하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 또한 지방자치단체장은 지속적으로 이루어지는 보조사업에 대하여 3년마다 유지 필요성을 평가하고 지방보조금심

위원회의 심의를 거쳐 그 평가 결과에 따라 조치하도록 하고 있다(행정자치부, 2015; 전주시, 2015).



출처: 행정자치부 지방보조금 관리 매뉴얼, 2015, 전주시 지방보조금 관리 매뉴얼, 2015

〈그림 3-1〉 지방보조금 업무처리 흐름도



출처: 행정자치부 지방보조금 관리 매뉴얼, 2015, 전주시 지방보조금 관리 매뉴얼, 2015

〈그림 3-2〉 지방보조금 일정별 업무절차

나. 지방자치단체 보조금 지원 사업 집행지침 (자체 관리 매뉴얼)

1) 법적 근거

지방자치단체는 행정자치부의 매뉴얼을 준용하여 자체적으로 사업비의 전부 또는 일부를 보조하는 민간단체에 대한 사업신청·집행·정산·평가 등 사업추진 전 과정의 관리를 위해 민간보조금 관리에 대한 매뉴얼을 마련하여 운영하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

매뉴얼은 지방보조사업의 효율성 및 투명성 제고 및 착오와 시행에 따른 사업비 반납 등을 사전에 방지하고 예산의 효율적 운영을 담보하는 것을 목적으로 한다.

지방자치단체 자체 매뉴얼은 지방재정법 제17조 및 동법 시행령 제29조에 의거하여 법률에 규정이 있는 경우, 보조금을 지출하지 아니하면 사업의 수행이 불가능한 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에 보조금을 지급할 수 있다고 규정하고 있다.

일반적으로 지방자치단체는 지방재정법 및 동법 시행령에 의거하여 보조금관리 조례 및 사회단체보조금지원에관한조례를 제정·운용하고 있다.

2) 일반원칙

첫째, 원칙적으로 법령 근거 없이 단체에 대한 시설 운영비 및 인건비에 대한 지원을 금지하고 있다. 다만, 사회단체보조금의 경우 법령 및 조례의 규정이 있거나 사회단체 특성을 고려하여 필요한 경우에 한하여 운영비를 지원할 수 있도록 하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

둘째, 공익활동을 주목적으로 하는 법인 또는 단체로서 1년 이상 공익활동이 없는 단체, 특정정당 혹은 선출직 후보를 지지하는 단체나 특정종교의 교리 전파를 주목적으로 하는 단체, 법인이 아닌 단체로서 대표자 또는 관리인이 없는 단체와 친목 단체, 불법시위를 주최, 주도하거나 적극 참여한 단체와 구성원이 소속 단체 명의로

불법시위에 적극 참여하여 집회 및 시위에 관한 법률 위반 등으로 처벌받은 단체는 지원이 불가하다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

셋째, 동일사업에 한하여 일몰제를 적용하며, 성과평가를 통하여 지원여부를 결정 하도록 하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 또한 동일단체의 유사·중복사업에 대한 예산지원 역시 금지하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

다. 행정자치부와 지방자치단체 지방보조금 관리지침의 차이 분석

1) 분석목적 및 대상

지방보조금에 대한 행정자치부의 관리지침이 있음에도 불구하고 지방보조사업의 다양성 등을 이유로 어느 정도 지방자치단체의 자율적 운영을 보장하고 있다. 이러한 인식을 기초로 각 지방자치단체별 지방보조금 관리 지침 등을 비교하여 자치단체별로 차별화되어 있는 부분이 무엇인지를 분석하여 지역별 지방보조금 운영의 특징을 탐색한다. 이를 통해 향후 지방보조금 관리를 보다 효율적으로 할 수 있는 대안을 모색하는데 준거기준으로 활용할 필요가 있다. 비교대상은 행자부 지방보조금 관리 매뉴얼(2015), 충청남도 지방보조금 관리지침(2015), 청주시 지방보조금 관리지침(2016), 태안군 지방보조금 관리지침(2016) 등 4개이다.

2) 분석결과

각 분석대상 지방자치단체의 지방보조금관리지침을 행정자치부 지침과 비교한 결과, 대체로 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 지방보조금에 대해서는 각 자치단체가 자율성을 갖고 운영할 수 있는 여지를 남겨 놓았음에도 불구하고 실제적으로는 행정자치부의 지침에 의거 운영하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이러한 현상이 나타나는 주된 이유는 현행 행정자치부지침이 예산편성기준, 회계처리기준 등 관련법규의

규정에 의해 작성되었기 때문에 풀이된다. 이 외에도 지방보조금의 특성상 형평성과 투명성이 강조되는 재원이라는 점에서 각 사업자간 불만의 소지를 사전에 차단할 필요가 있어 행정자치부의 지침을 준거기준으로 활용하는 것으로도 볼 수 있다.

〈표 3-1〉 지방보조금 관련 지침 간 내용분석 결과

행정자치부(중앙정부)	충청남도(본청)	충북 청주시	충남 태안군
일반적인 사항	동일	동일	동일
예산편성의 원칙	동일	동일	동일
예산편성 금지 대상	동일	일부 차별	동일
보조금 지원대상	동일	동일	동일
사업심의(지방보조금심의위원회)	동일	없음	동일
심의방법	동일	없음	동일
사업의 관리	동일	없음	동일
공모 및 사업자 선정절차	동일	동일	동일
교부신청	동일	동일	일부차별
교부	동일	일부차별	동일
용도외 사용금지	동일	동일	동일
사업내용의 변경	동일	동일	동일
수행상황 점검	동일	동일	동일
회계관리	동일	없음	동일
교부결정의 내용변경	동일	동일	동일
정산	동일	동일	동일
반환 또는 상계	동일	없음	동일
이자의 계산	동일	없음	동일
주요재산의 관리 및 처분	동일	동일	동일
내역의 공시	없음	없음	동일
교부결정의 취소	동일	동일	동일
법령위반 등에 대한 처분	동일	동일	동일
성과평가	동일	동일	동일
기타: 표준조례 안 등 관련 규정	동일	동일	동일

출처: 저자작성

그럼에도 불구하고 다양한 사업자, 다양한 지역적 특성이 있는 상황에서 평가체계 등이 동일한 것은 나름 문제가 있는 것으로 판단된다.

행정자치부의 지침과 각 분석대상 자치단체의 지침 간에는 일부 미시적인 부분에서 차별화되어 있는 내용이 발견되는 바, 차별성이 나타나는 부분은 보조금 지원대상, 자부담 관련, 교부신청 과정, 교부방법 그리고 보조금 정산시기 등으로 분석되었다.

이러한 차별성은 지방보조금 운영과정에서 각 자치단체의 특성이 나타나고 있는 부분으로, 주로 예산부서의 의사결정이 반영된 것으로 판단된다.

3) 차별화된 내용

가) 보조금 지원 제외 대상

보조금 지원 제외 대상에 대하여, 청주시만이 연례적으로 지원되는 행사성 민간 보조사업은 지원 필요성을 전면 재검토하여 단계적으로 축소·폐지, 일몰도래사업, 수혜대상이 극히 부분적인 보조금 사업 및 수익자부담원칙 적용이 가능한 사업, 보조단체의 운영·유지 성격이 가능한 사업 등은 원칙적으로 폐지, 보조금 횡령 등 부정사업자에 대해서는 5년의 범위 내에서 보조금 교부를 제한 등을 적시하고 있다 (청주시, 2016).

이러한 내용은 보조금 지원대상이라기 보다는 보조사업에 대한 운영에 보다 근접해 있지만, 지방보조사업을 보다 효율적으로 운영하기 위한 내용으로 판단된다.

- 보조금 지원 제외 대상 -

- 행자부 (행정자치부 지방보조금 관리 매뉴얼, 2015)
 - 동일단체의 유사·중복 사업 및 특정 정당 또는 선출직 후보를 지지하는 단체나 특정 종교의 교리 전파를 목적으로 하는 행사·사업
 - 법인이 아닌 단체로서 대표자 또는 관리인이 없는 단체와 친목단체(행정자치부 지

방보조금관리매뉴얼, 2015)

- 공익활동을 주목적으로 하는 법인 또는 단체로서 최근 1년 이상 공익활동 실적이 없는 단체(사회보장적 시설단체 제외)(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015)
 - 최근 3년이내에 불법시위를 주최·주도하거나 적극 참여한 단체와 구성원이 소속 단체 명의로 불법시위에 적극 참여하여 「집회 및 시위에 관한 법률」 위반 등으로 처벌받은 단체(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015)
 - 지방자치단체가 사실상 직접 운영(주관 등)하는 행사(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015)
 - 성과평가 결과 지원중단 대상으로 결정된 사업(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015)
- 청주시(추가된 사항)
- 연례적으로 지원되는 행사성 민간보조사업은 지원 필요성을 전면 재검토하여 단계적으로 축소·폐지(청주시, 2016)
 - 일몰도래사업, 수혜대상이 극히 부분적인 보조금 사업 및 수익자부담원칙 적용이 가능한 사업, 보조단체의 운영·유지 성격이 가능한 사업 등은 원칙적으로 폐지(청주시, 2016)
 - 보조금 횡령 등 부정사업자에 대해서는 5년의 범위 내에서 보조금 교부를 제한(청주시, 2016)

출처: 행정자치부 지방보조금 관리 매뉴얼, 2015 청주시 지방보조금 관리지침, 2016

나) 자부담 관련

자부담과 관련해서는 행자부의 지침에는 별도의 규정이 나타나고 있지 않다. 그럼에도 불구하고 청주시와 태안군의 지침에는 이와 관련된 내용이 적시되어 있으나, 양 자치단체 간에는 차이가 나타나고 있다.

먼저, 청주시의 경우는 총사업비 전액(100%)을 지원하는 지방보조금사업은 지양하고, 소관부서에서는 사업 검토 시 총사업비 대비 자부담 비율에 따라 차등 배점하여 보조사업자의 자기자본부담률이 확보되도록 노력하도록 규정하고 있다. 반면에 태안군은 지원보조금의 5% 이상을 자부담하도록 규정하고, 이 기준을 준수하지 못할 경우 익년도 지원 제외 또는 패널티를 적용하는 등 강력한 조치를 구비하고 있다.

자부담과 관련하여, 청주시는 필요성은 인정하지만 사업의 성격에 따라 융통성을 발휘할 수 있는 조치로 판단되는 반면 태안군은 명확한 기준을 제시하고 있지만 사업의 특성을 고려하는데 어려움이 있는 조치로 판단된다.

- 자부담 관련 -

□ 청주시

- 적용대상: 민간경상사업보조, 민간단체법정운영비보조, 민간행사사업보조, 민간자본사업보조, 사회복지시설법정운영비보조, 사회복지사업보조
- 적용요령
 - 총사업비 전액(100%)을 지원하는 지방보조금사업은 지방
 - 소관부서에서는 사업 검토 시 총사업비 대비 자부담 비율에 따라 차등 배점하여 보조사업자의 자기자본부담률이 확보되도록 노력
- 예외: 사업성격이 도 및 전국단위 행사·대회 참가 또는 민간행사사업보조로 시의 대표적인 행사·축제 개최 사업비인 경우 등 사업성격상 자부담 적용이 어려운 경우에는 전액 지원 가능

□ 태안군

- 적용대상: 민간경상사업비보조, 민간단체법정운영비보조, 민간행사사업보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 민간자본사업보조 등 6개 보조금 (태안군, 2016)
- 적용비율: 지원보조금의 5% 이상
- 예외
 - 사회복지사업보조의 경우 5%이상 자부담 조치('16년도 지원부터 필히 적용)
 - 민간자본사업보조의 경우 사업별 정해진 자부담율을 준수하되, 정해진 자부담률이 없을 경우 5% 이상 자부담 조치
 - 군을 대표하여 참가하는 도 단위 및 전국단위 행사·대회의 경우 의무적 자부담을 예외로 하되 단체의 자율적 판단
- 특이사항
 - 자부담 예외사업이라 할지라도 자부담에서 집행해야 할 부분을 보조금에서 집행해서는 안됨
 - 자부담 기준 미준수 시: 익년도 지원 제외 또는 패널티 적용

출처: 청주시 지방보조금 관리지침, 2016

다) 교부신청

지방보조금 교부신청을 위해서 행자부의 지침에는 교부신청서와 사업계획서에 포함되어야 하는 내용들이 규정되어 있다. 반면에 태안군의 지침에는 교부신청서와 사업계획서 외에 교부신청 전 단계에서 보조지원 계획을 통보하고 지방세 체납여부를 조회한 후 교부를 결정하고 있다.

지방보조금은 당해 지역의 사업자에게 지원하는 재원이지만, 사업자가 당연히 이행해야 하는 의무를 위반했을 경우 이를 제외하고자 하는 태안군의 지침은 적절한 것으로 판단된다.

- 교부신청 -

□ 행자부

- 교부신청서: 신청자의 성명 또는 명칭과 주소, 보조사업의 목적과 내용, 보조사업 총 경비 및 교부신청 금액, 자기자본 부담액, 보조사업기간, 기타 자치단체장이 정하는 사항(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015)
- 사업계획서: 사업개요, 신청자의 자산과 부채, 보조사업 수행계획, 교부신청 금액과 그 산출기초, 소요경비 사용방법 및 보조금 이외 자부담하는 금액 및 방법, 보조사업 효과, 보조사업에 따른 수입금액 처리, 기타 자치단체장이 정하는 사항(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015)

□ 태안군

- 차이점: 교부신청 전단계에서 보조지원 계획을 통보하고 지방세 체납여부를 조회한 후 교부를 결정하고 있음
- 보조지원 계획통보: 보조내시(국비, 도비, 군비, 자부담 구분내시), 보조사업자의 지방세 체납여부 조회 후 교부결정
- 교부신청서: 신청자의 성명 또는 명칭과 주소, 보조사업의 목적과 내용, 보조사업 총 경비 및 교부신청 금액, 자기자본 부담액, 보조사업기간, 기타 자치단체장이 정하는 사항(태안군, 2016)
- 사업계획서: 사업개요, 신청자의 자산과 부채, 보조사업 수행계획, 교부신청 금액과

그 산출기초, 소요경비 사용방법 및 보조금 이외 자부담하는 금액 및 방법, 보조사업 효과, 보조사업에 따른 수입금액 처리, 기타 자치단체장이 정하는 사항(태안군, 2016)

출처: 행정자치부 지방보조금 관리 매뉴얼, 2015. 태안군 지방보조금 관리지침, 2016

라) 교부방법

지방보조금을 교부할 경우 행자부의 지침에는 보조사업 특성에 따라 자율적으로 교부할 수 있도록 융통성을 부여하고 있다. 이에 따라 청주시에서는 일부 예외기준을 구비하고 있는 바, 이중 세부사업을 기준으로 보조사업자(기관·단체·개인)별 보조금 교부총액이 200만원 미만인 경우에는 예외로 할 수 있는 부분을 규정하고 있다(청주시, 2016). 이는 모든 지방보조금에 대하여 규모에 관계없이 동일하게 관리하고 있는 타 자치단체와 차별화되어 있는 부분으로, 지방보조금의 규모에 따라 탄력적으로 운영할 수 있는 기준을 마련해 놓았다는 점에서 주목된다.

- 교부방법 -

행자부

- 공사비는 사업 진도에 따른 실적비로, 기타 사업 또는 운영경비는 보조사업 특성에 따라 미리 또는 추진상황에 따라 교부

청주시(예외 기준 구비)

- 세부사업을 기준으로 보조사업자(기관·단체·개인)별 보조금 교부총액이 200만원 미만인 경우(청주시, 2016)
- 다른 법령이나 중앙부처의 해당 보조사업의 지침에 보조금 교부방법 및 절차 등에 대하여 구체적으로 규정하고 있는 경우(청주시, 2016)
- 해외마케팅 지원 사업 중 실제 사업이 해외에서 이루어지는 경우(해외바이어를 국내에 초청하는 사업도 포함)(청주시, 2016)
- 기타 부득이한 사유로 행정자치부장관과 협의한 사업

출처: 행정자치부 지방보조금 관리 매뉴얼, 2015. 청주시 지방보조금 관리지침, 2016

마) 보조금 정산시기

지방보조금 사업의 마지막 단계는 정산으로, 이와 관련하여 행자부 지침에는 별도의 정산시기를 규정하지 않고 있다. 대체의 지방자치단체에서는 정산시기를 2개월과 익년도 1월에 실시하는 것으로 규정하고 있는데 반해, 태안군에서는 단기·일회성 및 연중에 종료되는 사업은 사업종료 후 14일 이내 그리고 연간 지속 또는 연말에 종료되는 사업: 회계연도 종료 후 14일 이내 등으로 타 자치단체와 다르게 시기를 정하고 있다(태안군, 2016).

지방보조금과 관련하여 각 사업자가 정산서를 제출하는 과정에 익숙하지 않고, 시기를 준수하지 않는 현상이 다분하게 나타나고 있는 현실을 고려할 때, 정산시기는 사업의 마무리 차원에서 단기간으로 축소하는 것이 필요하다. 이러한 맥락에서 판단할 때, 태안군의 정산시기 규정은 적정한 것으로 판단된다.

- 보조금 정산시기 -

- 행자부
 - 별도의 정산시기를 규정하고 있지 않음
- 충남
 - 단기·일회성 및 연중에 종료되는 사업: 사업종료 후 2개월 이내(충청남도, 2016)
 - 연간 지속 또는 연말에 종료되는 사업: 다음해 1월중(충청남도, 2016)
- 청주시
 - 단기·일회성 및 연중에 종료되는 사업: 사업종료 후 2개월 이내(청주시, 2016)
 - 연간 지속 또는 연말에 종료되는 사업: 다음해 1월중(청주시, 2016)
- 태안군
 - 단기·일회성 및 연중에 종료되는 사업: 사업종료 후 14일 이내(태안군, 2016)
 - 연간 지속 또는 연말에 종료되는 사업: 회계연도 종료 후 14일 이내(태안군, 2016)

출처: 행정자치부 지방보조금 관리 매뉴얼, 2015, 청주시 지방보조금 관리지침, 2016
태안군 지방보조금 관리지침, 2016

2. 평가제도

가. 평가체계

지방보조사업의 경우 민간보조사업, 자치단체 보조사업에 대하여 사업완료 후 다음연도 5월말까지 사업에 대한 평가를 하도록 규정하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 지속적으로 이루어지는 사업에 대해서는 3년 단위로 유지 필요성 평가를 실시하여야 하며, 이 경우 그 연도 중에 실시하는 성과평가를 필요성 평가로 대체하여 실시할 수 있도록 하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

성과평가결과는 지방재정법 제32조 7항 및 제60조, 동법 시행령 제37조 4항에 의하여 다음 연도 예산 편성 시 반영하도록 하고 있다. 평가등급이 미흡 이하인 사업에 대해서는 관련 예산 삭감 또는 지원중단을 원칙으로 하고 있으나 점수를 기준으로도 활용할 수 있도록 재량을 부여하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

나. 평가기준

지방보조사업에 대한 성과평가는 사업계획, 사업관리, 사업성과 등 3개 분야로 구분하여 실시한다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 이 중 사업계획 분야에서는 사업의 유사·중복 여부, 사업계획의 효율성을 평가한다(행정자치부 지방보조사업 평가 매뉴얼), 사업관리 분야에서는 사업에 대한 주기적 관리, 계획성, 예산절감 등을 평가한다. 사업성과 분야는 목표달성과 지속적 지원 필요성으로 구분하여 평가한다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 각 분야별 배점 기준은 다음 표와 같다.

〈표 3-2〉 지방보조사업 평가 기준(행정자치부)

분야	운영내용	배점
사업계획 (15)	1-1. 다른 보조사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가?	10
	1-2. 보조사업자의 사업계획이 효율적이고 적절한가?	5
사업관리 (25)	2-1. 보조사업자가 사업추진실태를 주기적으로 관리하고, 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

출처: 행정자치부 지방보조금 관리 매뉴얼, 2015.

제2절 운영현황

1. 지방보조금의 위상

가. 지방보조금의 규모

2014 회계연도 결산자료를 기준으로 지방보조금 금액은 지방자치단체 전체 세출 결산액의 10.5%를 차지하고 있다. 이를 지방자치단체 유형별로 살펴보면 특별·광역시 5.4%, 도 5.9%, 시 17.7%, 군 11.3%, 자치구 27.9% 등의 비율을 보이고 있다. 이는 시군구와 같은 기초자치단체의 경우 광역자치단체에 비해 지방보조금이 재정지출의 큰 비중을 차지하고 있음을 보여준다.

〈표 3-3〉 지방자치단체 유형별 지방보조금 지출 현황

(단위: 백만 원)

	특광역시	도	시	군	자치구
총액	3,150,696	3,419,715	10,165,321	3,146,210	6,577,861
민간경상보조	571,705	653,000	930,202	610,857	235,261
사회단체보조	10,542	14,008	51,127	29,040	28,865
민간행사보조	39,798	35,687	269,244	165,082	27,529
사회복지보조	461,298	290,757	3,291,856	874,278	4,274,637
기타	2,067,353	2,426,262	5,622,893	1,466,953	2,011,568

주: 2014 회계연도 일반회계 결산기준

출처: 2014 회계연도 지방재정연감

〈표 3-4〉 자치단체별 지방보조금 규모 및 비율 현황

(단위: 백만 원 %)

자치단체	지방보조금	세출결산액	지방보조금비율
서울계	2,751,014	26,697,048	10.30
부산계	780,832	10,922,490	7.15
대구계	740,156	7,243,910	10.22
인천계	941,955	8,477,091	11.11
광주계	562,170	4,857,104	11.57
대전계	380,574	4,489,594	8.48
울산계	233,842	3,673,059	6.37
세종계	81,390	630,027	12.92
경기계	2,881,438	34,204,770	8.42
강원계	926,206	9,773,046	9.48
충북계	806,546	8,099,160	9.96
충남계	1,004,324	11,288,793	8.90
전북계	1,099,524	11,059,080	9.94
전남계	1,214,431	13,743,307	8.84
경북계	1,491,170	16,063,078	9.28
경남계	1,191,353	15,194,975	7.84
제주계	500,097	2,881,515	17.36

주: 2014 회계연도 일반회계 결산기준

출처: 2014 회계연도 지방재정연감



주: 2014 회계연도 일반회계 결산기준

출처: 2014 회계연도 지방재정연감

〈그림 3-3〉 자치단체별 지방보조금 비율

나. 지방보조금 유형별 규모

2014 회계연도를 기준으로 했을 때 전국 지방자치단체의 지방보조금 총액은 23,690,323백만 원이며, 이 중 사회복지보조가 9,181,852백만 원으로 38.7%를 차지하고 있다. 이 외 민간경상보조는 12.5%, 사회단체보조는 0.5%, 민간행사보조는 2.2%, 기타가 45.8%를 차지하고 있다.

〈표 3-5〉 2014 회계연도 지방보조금 유형별 비중

(단위: 백만 원 %)

총계	민간경상보조	사회단체보조	민간행사보조	사회복지보조	기타
23,690,323	2,966,619	133,568	536,541	9,181,852	1,0871,744
100.00%	12.5%	0.5%	2.2%	38.7%	45.8%

주: 2014 회계연도 일반회계 결산기준

출처: 2014 회계연도 지방재정연감

2. 지방보조금 변화 추이

지방보조금 총액은 2004년 이후로 지속적으로 증가해 오고 있다. 2004년 지방보조금 총액은 약 10,000,000백만 원이며, 2006년 약 15,000,000백만 원, 2008년 약 20,000,000백만 원, 2012년 약 26,000,000백만 원 2013년 약 29,000,000백만 원으로 꾸준히 증가하여 왔다. 세출결산액 중 지방보조금이 차지하는 비율 또한 2009년 10%를 제외하고, 2004년 약 8%, 2006년 약 10%, 2008년 약 12%, 2013년 약 13%의 비율로 매년 증가세를 보이고 있다.

연도별, 단체별 지방보조금 규모는 2012 회계연도 이후 급격한 증가세를 보이고 있다. 2014 회계연도를 기준으로 단체별 지방보조금 규모는 전국 평균 9.29%이며, 광역시도 평균 3.35%, 시 평균 13.0%, 군 평균 13.55%, 구 평균 20.45%를 각각 차지하고 있다. 반면, 2012 회계연도를 기준으로 단체별 지방보조금 규모는 전국 평균

2.05%, 광역시도 평균 3.43%, 시 평균 2.73%, 군 평균 2.99%, 구 평균 1.77%를 각각 차지하고 있다.



주1: 지방보조금 총액=민간경상보조+민간행사보조+사회단체보조+사회복지보조+기타

주2: 지방보조금비율=(지방보조금총액/세출결산액)*100 출처: 각 회계연도 지방재정연감

〈그림 3-4〉 지방보조금이 세출총액에서 차지하는 비율 추이

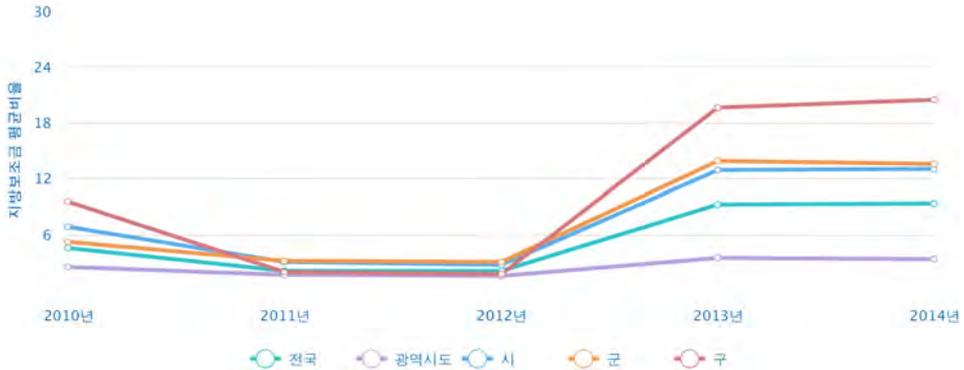
〈표 3-6〉 연도별·단체별 지방보조금 규모 변화

(단위: %)

회계연도	전국 평균	광역시도 평균	시 평균	군 평균	구 평균
2014년	9.29	3.35	13.0	13.55	20.45
2013년	9.20	3.43	12.84	13.82	19.64
2012년	2.05	1.48	2.73	2.99	1.77
2011년	2.10	1.60	3.0	3.10	1.90
2010년	4.60	2.50	6.80	5.20	9.50

주: 일반회계 결산기준

출처: 각 회계연도 지방재정연감



주: 일반회계 결산기준

출처: 각 회계연도 지방재정연감

〈그림 3-5〉 연도별·단체별 지방보조금 비율

지방보조금 총액은 매년 지속적으로 증가하여왔지만 유형별 지방보조금은 연도 및 유형에 따라 증가와 감소를 보이고 있다. 2004 회계연도 기준으로 지방보조금 총액은 9,479,811백만 원이며, 지방보조금 유형별로 민간경상보조 2,576,485백만 원, 사회단체보조 347,558백만 원, 민간행사보조 334,968백만 원, 기타 6,220,799백만 원으로 구성되어 있다. 2011 회계연도부터 사회복지보조 유형 지방보조금이 새로 구분되었고, 2014 회계연도 기준으로 지방보조금 총액은 23,690,323백만 원이며, 민간경상보조 2,966,619백만 원, 사회단체보조 133,568백만 원, 민간행사보조 536,541백만 원, 사회복지보조 9,181,852백만 원, 기타 10,871,743백만 원을 차지하고 있다.

지방보조금 총액은 2004 회계연도 이후 지속적으로 증가하여왔으며, 유형별 지방보조금은 연도에 따라 증가 및 감소를 보이고 있다. 기타유형 보조금은 2004 회계연도 이후 지속적으로 증가하였으나, 민간경상보조유형 보조금은 2010 회계연도 이후 큰 폭으로 감소하였다. 반면 사회복지보조유형 보조금은 2011 회계연도부터 지출되었으며, 이후 꾸준히 증가하여 왔다.

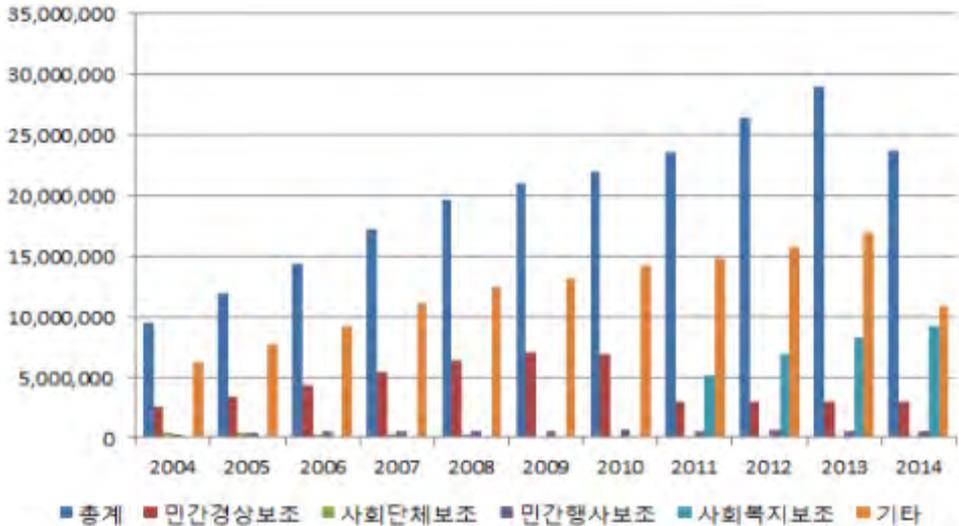
〈표 3-7〉 지방보조금 유형별 변화 추이

(단위: 백만 원)

구분	총계	민간경상보조	사회단체보조	민간행사보조	사회복지보조	기타
2004	9,479,811	2,576,485	347,558	334,968	-	6,220,799
2005	11,947,914	3,407,274	373,402	436,547	-	7,730,690
2006	14,303,874	4,357,569	291,683	482,109	-	9,172,513
2007	17,191,831	5,353,853	229,809	488,333	-	11,119,836
2008	19,658,844	6,362,586	212,320	563,677	-	12,520,261
2009	20,945,979	7,073,783	192,808	536,312	-	13,143,075
2010	21,965,214	6,859,614	170,454	638,928	-	14,296,218
2011	23,642,415	2,997,827	144,811	573,874	5,175,290	14,750,614
2012	26,402,658	2,950,417	133,352	628,865	6,961,799	15,728,225
2013	28,958,987	3,034,141	133,134	577,710	8,212,351	17,001,650
2014	23,690,323	2,966,619	133,568	536,541	9,181,852	10,871,743

주: 일반회계 결산기준

출처: 각 회계연도 지방재정연감



주: 일반회계 세출결산 기준

출처: 각 회계연도 지방재정연감

〈그림 3-6〉 지방보조금 유형별 변화 추이

제3절 국내·외 사례

최근 각종 정부 보조사업에 대한 운용평가가 강화되고 있는 가운데 중앙정부 국고보조사업의 경우 매년 전체 사업의 3분의 1씩만 평가해 오던 방식에서 2015년부터 보조사업 전체에 대한 평가로 바뀌었다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 이를 통해 사업추진 및 재정지원 필요성이 적은 사업은 즉시 폐지하거나 단계적으로 없애고, 사업목적과 내용 등에서 다른 사업과 유사성이 있는 사업을 통폐합 하고 있다(윤태섭 외, 2016).

또한 보조사업에 대한 일몰제 도입, 부정 수급에 대한 징벌적 과징금 부과 등 주요 과제의 법적 근거를 마련하여 보조금법 개정을 추진 중에 있다(이삼주 외, 2016). 개정안에 따르면 2016년부터 보조사업에 대한 일몰제를 도입하여 3년마다 사업존속 여부를 평가하고 부정한 방법으로 보조금을 받은 경우 5배 범위의 제재부가금을 부과하도록 하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

1. 국고보조사업 운용평가

가. 법적 근거

국고보조사업 운용 평가는 보조금 관리에 대한 법률에 법적근거를 두고 있으며 2015년 7월 보조금 관리 강화를 위해 운용평가 근거조항을 보강한 보조금법 개정안을 기반으로 한다(행정자치부 국고보조사업 운영평가기준, 2015).

〈국고보조금 관리에 관한 법률〉

제15조(보조사업의 운용평가) ① 기획재정부장관은 「국가재정법」 제8조의 재정사업 자율평가 대상사업 중 보조사업에 대하여 실효성 및 지원 필요성 등을 평가하고, 그 존속 여부를 결정하여야 한다.

- ② 기획재정부장관은 제1항에 따른 보조사업을 평가하고 존속 여부를 결정하기 위하여 보조사업평가단을 구성·운영할 수 있다.
- ③ 기획재정부장관은 제1항에 따른 보조사업에 대한 평가 결과를 「국가재정법」 제33조에 따른 예산안과 함께 국회에 제출하여야 한다.
- ④ 제1항에 따른 보조사업의 구체적인 범위와 제2항에 따른 보조사업평가단의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

출처: 국고보조금 관리에 관한 법률 제15조

나. 평가절차

국고보조사업에 대한 평가는 서면평가 1회, 대면평가 2회 (사업담당자 및 예산담당자 중심) 후 평가단의 조정회의를 거쳐 최종 결정된다.

다. 평가기준

평가는 아래의 표와 같이 사업추진의 타당성과 필요성, 재정지원의 타당성과 필요성, 사업내용·추진방식·관리의 적절성 등 크게 3가지의 평가기준 아래 8개 세부 지표에 따라 실시된다(행정자치부 국고보조사업 운영평가기준, 2015).

〈표 3-8〉 국고보조사업 운영 평가기준

국고보조사업 운영평가기준	평가자 체크란	
	예	아니오
1. 사업추진의 타당성/필요성		
① 사업목적이 명확하고 구체적이다		
② 사업의 법적 근거가 분명하다		
③ 차년도 및 그 이후에도 국가적으로 필요한 사업이다		
2. 재정지원의 타당성/필요성		
① 차년도 및 그 이후에도 중앙의 재정지원이 필요하다		
② 재정지원의 규모가 적정하다		

국고보조사업 운영평가기준	평가자 체크란	
	예	아니오
3. 사업내용, 추진방식, 관리의 적절성		
① 사업내용(세부사업, 세부과제)이 명확하고 구체적이다		
② 사업추진방식이 적절하다		
③ 사업수행에 대한 관리·감독을 실시하고 있으며, 적절한 통제수단을 구비하고 있다		

출처: 행정자치부 국고보조사업 운영평가기준, 2015

국고보조사업 운용평가는 평가자의 주관적인 평가를 지양하고, 객관성을 제고하기 위해 평가지표에 대한 구체적인 체크 리스트를 마련하여 제시하고 있다.

〈표 3-9〉 국고보조사업 운영 평가 기준 체크리스트

국고보조사업 운영평가기준	예시적 설명
1. 사업추진의 타당성/필요성	
① 사업목적이 명확하고 구체적이다	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업이 무엇을 달성하고자 하는 지가 분명하고 사업의 수혜자, 지역적 범위 등 사업의 목적을 이해하는 데 필요한 내용이 명확하게 기술되어 있으며 ‘예’ ○ 사업의 상위목표와 논리적으로 연계되어 있으며, 상위목표 달성에 기여하는 바가 크면 ‘예’
② 사업의 법적 근거가 분명하다	<ul style="list-style-type: none"> ○ 분권교부세로 운영되는 보조금법 시행령상 지원제외 사업은 ‘아니오’ ○ WTO 협정상 금지보조금, 민간의 권한과 책임 하에 자율적인 사업수행이 필요한 사업은 ‘아니오’ ○ 자체적인 수입증대 또는 수익자 부담원칙 적용으로 충당이 가능한 사업은 ‘아니오’ ○ 교부 목적에 부적합한 단체에 지원한 사업은 ‘아니오’ ○ 출연기관의 경우 다음의 경우 외에는 ‘아니오’ (일몰원칙)
③ 차년도 및 그 이후에도 국가적으로 필요한 사업이다	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금년도까지 사업목적이 달성된 경우는 “아니오” ○ 여건변화로 인해 차년도 이후 사업의 필요성이 미약한 경우 “아니오” ○ 사업의 공공성(공익성) 및 외부성(지역적 수혜범위 및 경제·사회적 계층간 파급효과 등) 등을 고려할 때, 국가사업으로서 필요성이 미약하면 “아니오” ○ 공공 및 민간부문의 다른 사업과 유사한 부분이 있어, 그 필요성이 미약한 경우 “아니오” ○ 사업목적, 수혜대상에서 타사업과 유사성이 있는 경우 “아니오”

국고보조사업 운영평가기준	예시적 설명
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 외부기관 및 내부평가에서 유사성이 지적된 사업에 대해 유사사업간 협의 등 조정절차를 마련하지 않은 경우 “아니오” ○ 유사사업간 통합추진이 가능함에도 불가피한 사유 없이 상이한 수행주체에 의해 사업이 추진되는 경우 “아니오” ○ 여타 회계·기금의 재정사업과의 중복성으로 세출구조조정이 필요한 사업은 “아니오” ○ 균특법 제34조에 따라 광특회계 지원대상(22개 포괄보조사업)인 여타 회계·기금의 중복적인 사업은 “아니오”
2. 재정지원의 타당성/필요성	
① 차년도 및 그 이후에도 중앙의 재정지원이 필요하다	<ul style="list-style-type: none"> ○ 규제 등 다른 정책수단을 통해 사업목적을 달성할 수 있으면 “아니오” ○ 서비스의 혜택에서 소외되는 등의 문제점 없이 민간부문에서 서비스 공급의 가능성이 충분히 있으면 “아니오” ○ 이미 다른 명목으로 재정지원(조세감면 포함)을 받았으면 “아니오” ○ 민간보조사업의 경우, 지원규모가 보조사업자의 연간 사업운용 규모 대비 10% 이하이고, 지원효과가 불투명하거나 미약한 경우 “아니오” ○ 자체적으로 재원확보가 가능하면 “아니오”
② 재정지원의 규모가 적정하다	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보다 적은 예산으로 수행가능하면 “아니오” ○ 예산의 이월 및 불용이 과다하면(50% 이상) “아니오” ○ 민간보조사업의 경우, 보조사업자의 자기자금 부담능력 유무를 검토하고 재원 부담비율을 설정하지 않았으면 “아니오”
3. 사업내용, 추진방식, 관리의 적절성	
① 사업내용(세부사업, 세부과제)이 명확하고 구체적이다	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업의 세부내용이 명확하고, 사업추진방식, 서비스전달체계 등 사업내용이 구체적이어서 어떻게 사업이 추진되고 관리·통제되는지가 분명하면 “예” ○ 사업의 세부내용이 사업의 목적과 논리적으로 연계되어 있으면 “예”
② 사업추진방식이 적절하다	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민간보조사업의 경우, 보조금 지급대상 선정과정이 불투명하면 “아니오” ○ 민간보조사업의 경우, 보조금 지급대상 선정절차가 명확하지 않거나, 선정절차가 사업목적에 부합하지 않으면 “아니오” ○ 지자체보조사업의 경우, 사전 부지확보, 인·허가 절차 이행, 주민동의서 수령 등 사업수행을 위한 사전절차 이행여부를 점검하여 사업계획 수립·추진시 반영하지 않았으면 “아니오” ○ 지자체보조사업의 경우, 사업계획 시 지자체간 상호 연계하여 사업을 추진함으로써 중복투자로 인한 비효율을 낮추고 지역경쟁력을 높일 수 있는지 점검하지 않았으면 “아니오”
③ 사업수행에 대한 관리·감독을 실시하고 있	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민간보조사업의 경우, 사업수행에 대한 관리·감독을 실시하고 있지 않고 있거나, 적절한 통제수단을 구비하고 있지 않으면 “아니오”

국고보조사업 운영평가기준	예시적 설명
으며, 적절한 통제수단을 구비하고 있다.	○ 국정감사 및 감사원 감사 지적사항이 심각하거나, 이에 대한 적절한 조치를 취하지 않았으면 “아니오”

출처: 행정자치부 국고보조사업 운영평가기준, 2015

라. 평가결과의 활용

평가결과는 평가자가 평가기준에 따라 종합적으로 검토하여 정상추진, 조건부 존치, 폐지로 나누어 선택하도록 하고 있다.

조건부 존치의 경우 단계적으로 감축해 나갈 사업과 사업내용이나 방식을 변경하여 추진하는 사업으로 구분하도록 하고 있으며(행정자치부 국고보조사업 운영평가기준, 2015), 폐지사업의 경우에도 다음 연도에 즉시 폐지할 사업과 폐지연도를 별도로 표기하도록 하여 단계적으로 폐지할 사업, 다른 사업과 통폐합할 사업으로 평가하도록 하고 있다(행정자치부 국고보조사업 운영평가기준, 2015).

2. 재정사업 자율평가

가. 법적 근거

재정사업 자율평가는 사업을 수행하는 부처가 재정사업을 자율적으로 평가하고 기획재정부가 확인·점검한 평가결과를 재정운용에 활용하게 하는 제도로서 2005년부터 시행되어 오고 있다(행정자치부 재정사업 자율평가 기준, 2015).

나. 평가절차 및 기준

재정사업 자율평가의 경우 각 사업부처의 자체평가와 기획재정부의 확인·점검의 순으로 진행된다.

평가기준의 경우 계획, 관리, 성과, 환류 등 단계에서 11개 지표를 사용하여 평가하도록 하고 있으며 평가지표별 점수를 종합하여 평가한다.

〈표 3-10〉 재정사업 자율평가 기준

구분(점수)		평가지표
계획 (20)	사업 계획 (10)	1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가?
		1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가?
		1-3. 사업내용이 적당하고 추진방식이 효율적인가?
	성과 계획 (10)	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?
		2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되었는가?
관리 (30)		3-1. 예산이 계획대로 집행되도록 노력하였는가?
		3-2. 사업추진상황을 정기적으로 모니터링하고 있는가?
		3-3. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?
		3-정보화①. 정보시스템을 적정하게 운영 및 관리하고 있는가?
		3-정보화②. 공정거래질서 확립을 위해 노력하였는가?
성과/ 환류 (50)		4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가?
		4-2. 사업이 효과적으로 수행되는지 점검하기 위한 사업평가를 실시하였는가?
		4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가?

출처: 행정자치부 재정사업 자율평가 기준, 2015

다. 평가결과의 활용

재정사업 자율평가의 평가결과는 사업별로 5단계로 등급화 (매우 우수, 우수, 보통, 미흡, 매우 미흡) 되며 예산 반영 시 사업특성 및 평가지표별 특성을 종합적으로 고려하여 결정된다.

우수 이상의 등급을 받는 사업은 원칙적으로 예산 증액의 대상이 되며, 미흡 이하 사업은 예산의 10%를 삭감하는 것을 원칙으로 한다. 다만 의무지출사업 및 연도별 지출소요가 확정된 사업의 경우 사업특성을 고려하여 예외가 인정된다(행정자치부 재정사업 자율평가기준, 2015).

보통 이상의 등급을 받는 사업이라도 평가지표의 특성 및 평가결과를 감안하여 사업 재검토 및 통합·조정 등 제도개선 권고가 내려질 수 있다(행정자치부 재정사업 자율평가기준, 2015).

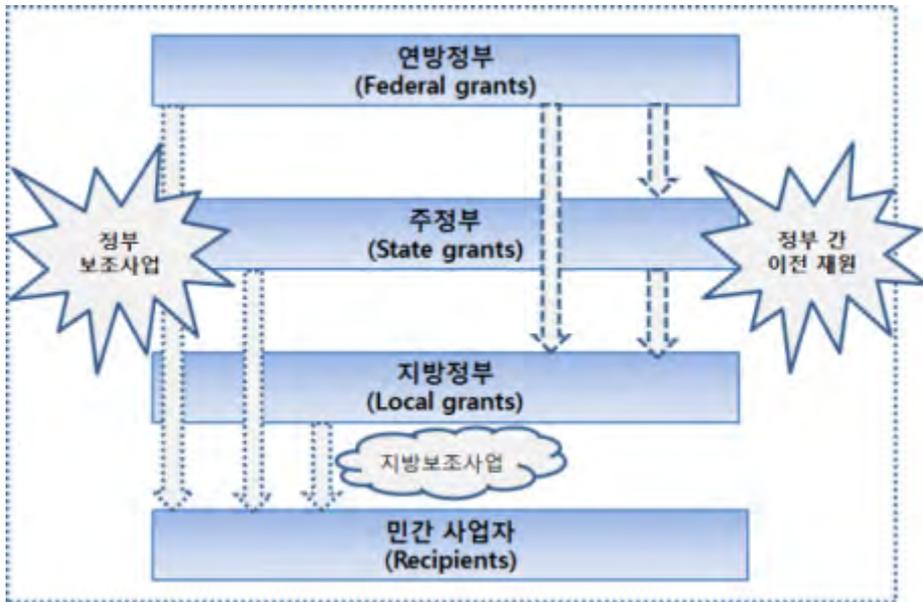
3. 미국사례³⁾

가. 개념 및 특징

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

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

3) 미국사례의 경우 지방자치실천포럼 (2015년 9월호 한국지방행정연구원 발행) “지방보조금” 중 “미국의 지방보조금 운용사례”를 재정리한 것임.



출처: 윤태섭, 2015

〈그림 3-7〉 미국 정부보조금 체계 개관

나. 지방보조금 (Local grants)

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

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

1) 관리체계 특성

가) 사업관리카드

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

〈표 3-11〉 보조사업 관리카드(예: 입양아 보육 감독위원회 지원금)

관리번호 (CSFA No.)	21,003
사업 명 (Project Title)	입양아 보육 감독위원회 (Foster Care Citizen Review Board)
관리부서 (Agency)	법무국 (Justice Administration)
사업 목적 (Program objectives)	입양된 아동이 입양가정에서 적절한 보육을 받고 있는지 감시하기 위해 설립된 비영리단체 (Foster care citizen review board)를 지원하기 위한 보조금
사업 절차 (Program procedures)	- 연방법 및 주법에 규정되어 있는 입양아 보육 감독 사업을 수행하는 비영리 단체 증명 감시 자원봉사자에 대한 교육 프로그램 시행 계획 및 실적 증명 관리부서 심의 후 보조금 결정
감사 필수 요소 (Compliance requirements)	
- 목적에 맞는 활동 (Activities allowed)	입양아 상태 감시활동 양육권 재설정과 관련한 법원 결정에 대한 자문
- 목적에 맞는 비용 (Allowable costs)	활동과 관련된 인건비, 업무추진비 자원봉사자 교육비, 서비스 제공을 위해 사용한 정보 및 기술비용 법률 및 회계와 관련한 비용 활동과 관련된 물품 구입비

– 회계처리 (Cash management)	보조금 사용에 대한 회계처리 의무
– 사업자 적격성 (Eligibility)	Not applicable
– 자산관리 (Equipment/real property management)	Not applicable
– 매칭 (matching)	Not applicable
– 지원기간 (Period of availability)	1년 (7월 1일 ~ 6월 30일)
– 성과보고서 (Reporting)	지방법원 법원장에게 매년 성과보고서 제출

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

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

나) 사업별 필수 관리사항

앞서 언급한 바와 같이 미국 지방정부의 경우 보조금 관리를 위한 사업관리카드 작성 시 필수 요구 사항을 사업유형별로 다르게 규정하고 있다(윤태섭, 2015). 이를 위해 Matrix of Compliance of Requirements를 작성하여 사업유형별로 요구 사항을 한눈에 볼 수 있게 정리하여 제시하고 있다 (윤태섭 외, 2016). 보조사업 유형별 필수 요구사항은 다음과 같다.

〈표 3-12〉 보조사업 유형별 필수 요구사항(Types of Compliance Requirements)

Types of Compliance Requirements									
Activities Allowed or Un-allowed	Allowable Costs	Cash Management	Eligibility	Equipment / Real Property Management	Matching	Period of Availability of State Funds	Reporting	Sub-recipient Monitoring	Special Tests and Provisions
<input type="checkbox"/> 단체 지원									
21,003 Foster care citizen review board (Justice Administration)									
●	●	●				●	●		
31,062 Florida Wing of the Civil Air Patrol (Executive Office of the Governor)									
●	●			●		●	●	●	
40,006 VISIT FLORIDA (Department of Economic Opportunity)									
●				●	●		●		
41,002 Crime Stoppers (Department of Legal Affairs and Attorney General)									
●	●	●		●		●	●		
42,032 The Florida Agricultural Museum (Department of Agricultural and Consumer Services)									
●	●	●	●			●			
48,108 Voluntary Pre-Kindergarten Education Program (Department of Education and Commissioner of Education)									
●	●	●	●	●		●		●	●
64,142 University of Miami; Center for AIDS Research Center (Department of Health)									
		●				●	●		
65,003 Public Guardianship (Department of Elder Affairs)									
●	●		●	●		●	●	●	●
<input type="checkbox"/> 사업 지원									
21,005 Legal aid services for children and youth / guardian ad litem (Justice Administration)									
●	●	●				●	●		
37,003 Beach Management Funding Assistance Program (Department of Environmental Protection)									
●	●	●	●	●	●	●	●		
40,009 Brown-field Redevelopment Bonus Refunds (Department of Economic Opportunity)									
			●		●				
40,029 Hispanic Business Initiative Fund (Department of Economic Opportunity)									
●	●		●			●	●		●
<input type="checkbox"/> 기관 및 시설 지원									
45,014 Cultural facilities grant program (Department of State and Secretary of State)									
●	●	●	●	●	●	●	●		
45,031 Historic preservation grants (Department of State and Secretary of State)									
●	●	●	●	●	●	●	●		
42,032 The Florida Agricultural Museum (Department of Agricultural and Consumer Services)									
●	●	●	●			●			
45,066 Florida Holocaust Museum (Department of State and Secretary of State)									
●	●	●	●	●		●	●		

출처: 윤태섭, 2015, 윤태섭 외, 2016

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

위 표에서 제시하고 있는 필수요구사항을 살펴보면, 일반적으로 단체지원의 경우 활동이나 비용사용 제한, 회계처리 요구, 성과보고서 작성 등이 필수 사항이지만 연구기관 지원의 경우 활동이나 비용사용에 제한을 두지 않는다는 것을 알 수 있다(윤태섭, 2015; 윤태섭 외, 2016).

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

2) 운영 상 특성

가) 전반적 사항

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

나) 절차별 사항

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



출처: 역사유적보존사업 보조금, Richland County, SC

〈그림 3-8〉 지방보조금 운영절차

(1) 사전절차

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

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

〈표 3-13〉 지방정부 보조금 사업 신청서 예시(조지아 주 풀턴 카운티 사회서비스 보조금)

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

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

〈표 3-14〉 콜로라도 주 보조사업 신청서 작성 요령 및 심사 중점 사항
(Colorado Common Grant Application Tips)

10 Tips	고려 사항
조직 설립배경 (Organization Background)	조직의 현황에 대한 이해를 위한 조직설립 시기, 설립자, 설립방식 및 조직변천에 대한 정보 제공
현재 조직 목표 (Organization's current goals)	조직 설립 취지를 반영할 수 있는 현재 조직 목표
현재 운영 사업 (Current programs)	조직의 임무 및 목표 달성을 위해 현재 운영하고 있는 사업
제안 사업 (Program or Project request only)	보조 사업에 지원하게 된 취지 또는 보조 사업을 제안하게 된 취지에 대한 자세한 설명
사업 평가 방식 (Evaluation)	전반적 조직성과 평가 방식에 대한 설명 지원 또는 제안 보조사업의 성과 평가 방법
사업 운영 시 협력방안 (Collaboration)	조직 목표 달성을 위한 사업수행 과정에서 타 기관과의 협력 및 상호작용
사업 운영수단 획득방안 (Inclusiveness)	사업 수행을 위한 필수자원인 인력, 위원회, 자원봉사자 등의 획득방안
조직관리 방식 (Board / Governance)	관리자의 조직 관리방식 및 사업관리 위원회 실적 등을 포함한 조직운영 효율성
자원봉사자 획득 (Volunteers)	자원봉사자 획득 방안
조직 발전 계획안 (Planning)	향후 3~5년 간 조직 발전과 관련한 계획안

출처: Colorado Common Grant Application User's Guide, CO

(2) 수시절차

보조금 사업 대상으로 선정되어 보조금을 지급받은 사업자는 분기별로 개별 사업에 대한 사업현황보고서를 제출해야 한다. 예를 들면, 사회서비스 분야 보조금의 경우 분기별 보고서에 성과평가지표, 사업으로 인해 혜택을 받는 고객의 수, 보조금 삭감 유무, 달성되지 않은 목표, 행정상의 변동내용, 경비지출내역, 주목할 만한 성과 등을 포함하여야 한다.

〈표 3-15〉 분기별 사업보고서(사회복지분야 보조금)

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

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

(3) 사후절차 (성과감사)

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

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

〈표 3-16〉 보조사업 성과감사 항목(연방정부 제시)

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

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

OMB 성과감사 기준 이외 주정부가 개별사업별로 성과감사 기준을 제시하는 경우도 많다. 조지아 주 사회복지분야 보조금 성과감사 지표가 대표적이다.

〈표 3-17〉 보조사업 성과 감사 지표(조지아 주 사회복지분야 보조금)

서비스 영역	성과평가지표
노인	<ul style="list-style-type: none"> 55세 이상 지역 노인 중 자신의 집에서 거주하는 비율, 부양자와 거주하는 비율, 요양원에 거주하는 비율 55세 이상 지역 노인 중 교통 이동에 어려움을 경험하는 비율 55세 이상 지역 노인 중 ADL을 경험하는 비율
노숙 및 주거	<ul style="list-style-type: none"> 노숙자 수 지난 12개월 동안 노숙경험이 있는 사람 및 가구원 수

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

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

3) 우리나라의 시사점

가) 사업관리카드 및 보조사업자 관리대장

현재 우리나라의 경우 지방보조사업 관리카드 작성 시 관리번호, 사업 명, 관리부서, 사업목적 등 보조 사업에 대한 일반적 내용을 포함하도록 하고 있으나 이외 개별사업별 요구사항 (허용되는 행위 및 경비 사용처, 정산보고, 매칭, 주요성과보고 사항)을 포함하도록 하여 사후 사업에 대한 성과감사 시 활용하는 방안이 필요할 것

이다(윤태섭, 2015).

또한 보조사업자에 대한 일반정보 및 지원받는 보조금 프로그램과 관련된 정보에 대한 체계적 관리 역시 필요할 것이다.

〈표 3-18〉 지방보조사업 관리카드 작성(예시)

관리번호	xx.xxx
사업 명	청소년을 위한 ○○ 음악회 (○○오케스트라)
관리부서	문화관광과
사업 유형	사회단체보조
사업 목적	청소년들에게 클래식 연주를 들려줌으로써 클래식에의 접근을 쉽게 하고자 함
사업 절차	자체예산과 보조금으로 연습과 연주를 준비 각급 학교와 연계하여 학생들을 초청
필수 요소	
- 허용활동 범위	해당사항 없음
허용경비 범위	연주비, 홍보비, 지휘료, 대관료 인건비 등 경상경비 제외 보조금 지급 이전에 사용된 경비는 제외
- 회계처리(정산보고)	지출비목에 따른 정산보고 필요
- 사업자 적격성	해당사항 없음
- 자산관리	해당사항 없음
- 매칭	자부담 38% 보조금 62%
- 지원기간	해당사항 없음
- 성과보고서	해당사항 없음

출처: 이삼주 외, 2015

〈표 3-19〉 보조사업자 관리 대장(예시)

구분		상세내용
일반정보	단체명	○○○ 오케스트라
	조직 목표	음악을 통한 시민들의 문화향수와 정서 함양
	규모	상근직원 0명, 예산 00,000 천원
	운영 사업	청소년을 위한 음악회, 시민음악회
주요 보조금 신청사업	제안 사업	청소년을 위한 ○○ 음악회
	사업대상	청소년과 일반시민
	사업효과	음악을 통한 청소년들의 문화향수와 정서 함양
	성과물 활용계획	참여한 청소년들 및 일반시민에게 아름다운 음악 제공
	사업 평가 방식	클래식 음악에 대한 청소년의 이해도 향상 클래식 음악에 대한 청소년의 접근성 향상
	사업 운영 시 협력방안	홍보를 위해 학교 협조공문 발송 각급 학교와 연계하여 학생들을 초청
	사업 운영수단 획득방안	음악회 연습 및 악기 연주를 위한 악기대여 학생들과 시민들의 접근도가 높은 장소 섭외 연주자 및 지휘자 섭외 (재능기부자 포함)
	전년도 보조사업 실적	사업명: 청소년을 위한 음악회 사업비: 1억 원, 보조금 (30%) 자부담 (70%) 사업성과: 성과보고 의무 없음

출처: 저자작성

나) 보조 사업별 필수사항 관리

보조 사업을 관리부서, 사업유형별로 분류한 후 사업별 필수 요구사항을 매트릭스 (Matrix) 형태로 정리하여 관리할 필요가 있을 것이다(이삼주 외, 2015; 윤태섭 외, 2016). 다시 말하면, 사업유형별로 적용되는 요구사항을 한 눈에 볼 수 있게 Matrix of Compliance of Requirements를 작성하여 관리할 필요가 있을 것이다(이삼주 외, 2015; 윤태섭 외, 2016).

<표 3-20> 보조사업 유형별 필수 요구사항(Types of Compliance Requirements)

적용 예시

	요구사항									
	허용활동 범위	허용경비 범위	정산보고	지원자 적격성	자산관리	매칭	지원기간	성과보고	하도급자 모니터링	기타요구 사항
<input type="checkbox"/> 민간경상보조										
○○○○ 사업보조 (총무과)										
	●	●	●				●			
○○ 보전 행사 (문화관광과)										
			●			●				
○○○○○ 전통문화학당 지원 사업 (문화관광과)										
	●		●			●	●			
상이군경회 사업보조										
	●	●	●				●			
<input type="checkbox"/> 민간행사보조										
합동 혼례식 (총무과)										
			●							
장애인의 날 행사 지원 (주민복지과)										
					●		●			
연날리기 행사 (여성가족과)										
					●		●			
장애인 한마당 축제 (주민복지과)										
			●		●		●			
<input type="checkbox"/> 사회단체보조										
집 고쳐 주기 사업 (총무과)										
	●	●	●				●	●		
시각장애인 사무실 운영 지원 (주민복지과)										
	●	●	●	●		●				
환경 프로그램 운영 (환경과)										
	●	●	●				●	●		

출처: 저자작성

다) 사업유형별 평가 기준안 제시

보조 사업에 대한 평가기준 설정 시 사업유형별 필수 사항을 고려할 필요가 있을 것이다(이삼주 외, 2015). 민간경상보조사업의 경우 보조금 사용 관리와 같은 정산 보고에 중점을 둘 필요가 있으며 민간행사보조 및 사회단체보조의 경우 사업성과에 중점을 둔 평가기준 설정이 필요할 것이다(윤태섭 외, 2016).

〈표 3-21〉 민간경상보조사업 평가 기준

사업 평가 기준 (민간경상보조)	평가자 체크				
	전혀 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다
1. 사업자 적절성					
1) 단체설립배경이 명확하다					
2) 단체의 설립취지를 반영하는 목표가 설정되어 있다					
3) 현재 운영사업이 조직의 임무 및 목표달성을 위해 적절하다					
2. 보조금 제안 타당성					
1) 보조사업 신청 취지에 대해 자세한 설명을 하고 있다					
2) 사업진행을 위해 필요한 타 기관과의 협력 및 상호작용에 대한 설명이 적절하다					
3) 사업수행을 위해 필요한 인력 (전문가, 자원봉사자) 획득방안이 적절하다					
3. 사업비 관리 타당성					
1) 사업비가 투입되는 활동범위의 기술이 타당하다					
2) 전년도 사업에서 활동범위를 넘는 사업이 있다					
3) 사업비 지출비목의 계획이 타당하다					
4) 전년도 사업비 정산결과 부적절한 집행이 있다					
5) 정산보고가 적절하게 이루어졌다					

출처: 이삼주 외, 2015

〈표 3-22〉 사회단체보조사업 평가 기준

사업 평가 기준 (사회단체보조)	평가자 체크				
	전혀 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다
1. 사업자 적절성					
1) 단체설립배경이 명확하다					
2) 단체의 설립취지를 반영하는 목표가 설정되어 있다					
3) 현재 운영사업이 조직의 임무 및 목표달성을 위해 적절하다					
2. 보조금 제안 타당성					
1) 보조사업 신청에 대한 취지에 대해 자세한 설명을 하고 있다					
2) 사업진행을 위해 필요한 타 기관과의 협력 및 상호작용에 대한 설명이 적절하다					
3) 사업수행을 위해 필요한 인력 (전문가, 자원봉사자) 획득방안이 적절하다					
3. 사업비 관리 타당성					
1) 사업비가 투입되는 활동범위의 기술이 타당하다					
2) 전년도 사업에서 활동범위를 넘는 사업이 있다					
3) 사업비 지출비목의 계획이 타당하다					
4) 전년도 사업비 정산결과 부적절한 집행이 있다					
5) 정산보고가 적절하게 이루어졌다					
4. 사업성과 관리 적절성					
1) 기대되는 효과를 달성하기 위해 투입할 자원 (예산, 인력) 및 수준, 협력기관이 적절하다					
2) 사업의 혜택을 받을 것으로 기대되는 고객 수, 기대혜택 수준 등이 명확하다					
3) 성과평가지표가 명확히 제시되어 있다					

출처: 이삼주 외, 2015

〈표 3-23〉 민간행사보조사업 평가 기준 A

사업 평가 기준 (민간행사보조)	평가자 체크란				
	전혀 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다
1. 사업자 적절성					
1) 단체설립배경이 명확하다					
2) 단체의 설립취지를 반영하는 목표가 설정되어 있다					

사업 평가 기준 (민간행사보조)	평가자 체크란				
	전혀 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다
3) 현재 운영사업이 조직의 임무 및 목표달성을 위해 적절하다					
2. 보조금 제안 타당성					
1) 보조사업 신청에 대한 취지에 대해 자세한 설명을 하고 있다					
2) 사업진행을 위해 필요한 타 기관과의 협력 및 상호작용에 대한 설명이 적절하다					
3) 사업수행을 위해 필요한 인력 (전문가, 자원봉사자) 획득방안이 적절하다					
3. 사업성과 관리 적절성					
1) 기대되는 효과를 달성하기 위해 투입할 자원 (예산, 인력) 및 수준, 협력기관이 적절하다					
2) 사업의 혜택을 받을 것으로 기대되는 고객 수, 기대혜택 수준 등이 명확하다					
3) 성과평가지표가 명확히 제시되어 있다					

출처: 이삼주 외, 2015

〈표 3-24〉 민간행사보조사업 평가 기준 B

사업 평가 기준 (민간행사보조)	평가자 체크란				
	전혀 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다
1. 사업자 적절성					
1) 단체설립배경이 명확하다					
2) 단체의 설립취지를 반영하는 목표가 설정되어 있다					
3) 현재 운영사업이 조직의 임무 및 목표달성을 위해 적절하다					
2. 보조금 제안 타당성					
1) 보조사업 신청에 대한 취지에 대해 자세한 설명을 하고 있다					
2) 사업진행을 위해 필요한 타 기관과의 협력 및 상호작용에 대한 설명이 적절하다					
3) 사업수행을 위해 필요한 인력 (전문가, 자원봉사자) 획득방안이 적절하다					

출처: 이삼주 외, 2015

4. 일본사례

가. 개념 및 특징

일본의 지방자치단체 보조금은 지방자치법 시행규칙 제15조 제1항 제2호에 규정
에 따르며, ‘부담금 보조 및 교부금’은 지방자치단체가 민간단체 또는 개인을 대상
으로 지급할 수 있으며, ‘공익상 필요가 있다’고 인정되었을 때 반대급부를 수반하
지 않은 형태로 지급하도록 하고 있다(이삼주 외, 2015).

첫째, 부담금은 법령이나 계약 등에 따라 국가 또는 지방자치단체가 이익을 도모
하는 특정사업을 별도의 실시주체를 선정하여 실시할 경우, 실시 주체에 대해 부담
해야 하는 경비, 또는 지방자치단체가 특정한 단체에 회원으로 가입할 경우 단체의
회비로서 지급하는 경비이다(이삼주 외, 2015).

둘째, 보조금은 공익상의 필요가 있다고 인정되는 특정 사업이나 활동을 장려하
기 위한 경우 반대급부 없이 지급하는 경비이다(이삼주 외, 2015).

셋째, 교부금은 본래 지방자치단체가 해야 할 사무를 법령이나 조례에 의거하여
특정단체 또는 조합 등에 위탁하는 경우, 해당 사무 처리의 보상으로 지급하는 재원
이다(이삼주 외, 2015).

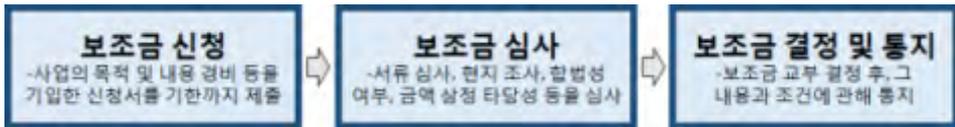
나. 관리 및 평가

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

첫째, 보조금 신청 단체의 경우 보조금을 신청하고자 하는 자는 지방자치단체에
서 정하는 바에 따라 사업의 목적과 내용, 사업에 필요한 경비 등 기타 필요한 사항
을 기재한 신청서에 각 행정부처장이 정하는 서류를 첨부하여 정해진 기일까지 제
출하여야 한다.

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

셋째, 보조금 심사 후 행정부처의 장은 보조금의 교부 여부를 결정하여 결정내용 및 조건을 지체 없이 통지해야 한다.



출처: 저자작성

〈그림 3-9〉 일본 지방자치단체의 보조금 교부 과정

다. 평가체계 및 관리

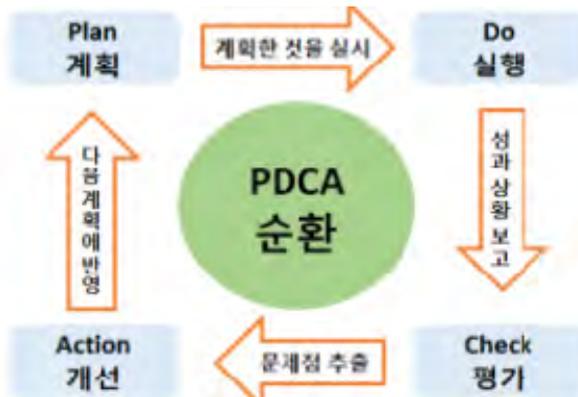
1) 평가체계

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

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

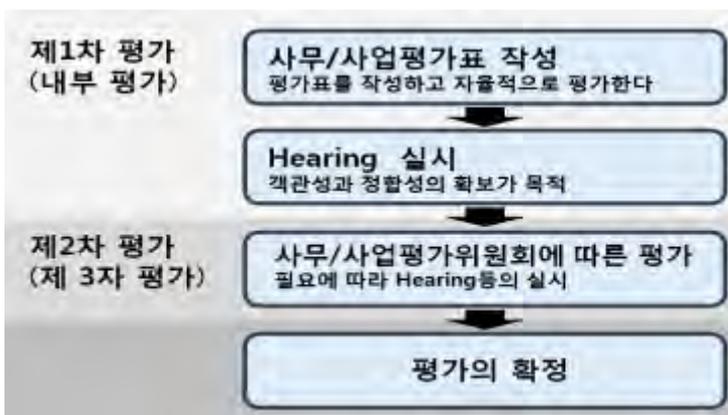
1차 평가로는, 사업에 대한 사무표와 평가표를 작성하여 제출하고 제출한 자료를 바탕으로 사무/사업을 관리하는 행정기관에서 내부평가를 실시한다(이삼주 외,

2015). 2차 평가에서는 사업관련 전문분야 학자, 관련단체 대표, 일반시민으로 구성된 사업 및 사무평가위원회에서 지방자치단체 경영전반에 걸쳐 시책에 관한 제3자 평가를 실시한다(이삼주 외, 2015). 최근 일본의 지방자치단체는 제3자 평가에 있어서 시민참여의 중요성을 강조하고 있다(이삼주 외, 2015). 이는 많은 지방자치단체가



출처: 저자작성

〈그림 3-10〉 행정평가 시스템



출처: 저자작성

〈그림 3-11〉 사업 및 사무 평가

내부평가의 한계성을 경험적으로 인정한데에 기인하는 것으로 판단된다(이삼주 외, 2015).

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

2) 평가기준

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

〈표 3-25〉 지방자치단체별 보조금 평가기준

지방자치단체	심사기준
我孫子市(아비코시)	① 시대성 ② 실현가능성 ③ 창의성(독창성) ④ 시의 특성 반영
豊島구(도시마구)	① 그룹의 적절성 ② 신청사업의 적절성 ③ 구민에 대한 활동보고 등의 적절성
つくば시(쓰쿠바시)	① 형평성·공정성 ② 효율성·필요성 ③ 적정성
国立시(쿠니타치시)	① 공정성 ② 필요성 ③ 효과 경제성
多摩시(타마시)	① 공익성 ② 시의 특성 반영 ③ 시대성·사회상황·시민 요구의 반영 ④ 선구성·독창성 ⑤ 목적·목표, 계획의 타당성 ⑥ 단체의 적정성 < 보조금 전반 > ① 공공·공익성 ② 공공 참여·역할 부담 ③ 효율성 ④ 경제성 ⑤ 개선 가능성 ⑥ 필요성·시대성 ⑦ 시민 협동의 촉진
狛江시(코마에시)	① 공익성 ② 공정성 ③ 필요성(효과·경제성, 적정성)
杉並구(스기나미구)	① 책임의 명확화 ② 목적이 불분명한 보조금 또는 소액 보조금 등의 재검토 ③ 유사한 보조금의 정리·통합 ④ 포괄보조제도의 도입 검토

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

〈표 3-26〉 홋카이도 아사히카와 시(旭川市)의 보조금 평가기준

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

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

3) 평가 후 관리체계

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

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

조정은 사업 내용 및 사업의 양이 크게 감소하는 경우 사업 내용을 조정하도록 결정하는 것이며, 휴업 및 폐지는 사업성과 달성 수단의 대체, 대상의 소멸 등으로 사업을 중지하는 경우 결정되는 방식이다(총무성, 2015).

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

다. 우리나라에의 적용 가능 요소

1) 사업표와 평가표의 장점 및 양식의 적용

일본의 경우 지방보조금을 관리하는데 있어 각 지역에 따라 각기 다른 양상을 보인다. 하지만 공통적으로 사업관리표와 사업평가표를 작성함에 있어서 사업의 진행 과정(사업 착수 시기 및 진행 과정)을 구체적으로 작성하도록 하고 있다. 또한 사업에 대한 전문적 식견이 없는 일반 시민도 평가위원으로 참여할 수 있도록 하기 위해 사업관리표와 사업평가표를 이해하기 쉽게 작성하고 있다.

이밖에 사업관리표와 사업평가표에 지방보조사업에 대한 총괄적인 사업현황을 포함도록 하고 있어 효율적인 사업관리가 가능하도록 하고 있다.

2) 제3자 평가위원회에 의한 평가시스템 도입

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

이는 지방보조금 관리 및 평가에 있어 지방자치단체장의 주관 개입으로 인해 어려움을 겪고 있는 우리나라 지방보조금 관리에 있어 해결책을 제공해 줄 수 있을 것이다.

3) 평가에 따른 사후관리체계 도입

일본의 경우 지방자치단체 지방보조금을 관리함에 있어 사업의 성과평가 결과에 의거하여 사업의 확대 또는 유지와 휴업 또는 폐지, 통합 및 변경을 하고 있다(이삼주 외, 2015). 지방보조금 관리에 있어 사업의 성과평가결과를 반영하는 제도의 도입을 통해 지방보조금을 효율적으로 운영할 수 있을 것이라 본다.

제4절 지방보조금 제도 및 운영 관련 쟁점

1. 제도적인 측면

가. 예산편성 총한도제 산정방식

지방보조금은 지방자치단체장의 의사결정에 의해 운영되는 재원운용의 특성으로 인해 지방자치단체장의 무분별한 민간보조, 선심성 행정의 수단 등으로 활용될 여지가 있다(이삼주 외, 2015). 이에 따라 행정자치부의 예산편성기준에서는 지방재정의 낭비를 최소화하기 위하여 지방보조금 총한도제를 운영하고 있다. 지방보조금에 대한 예산편성을 총한도액 범위 내에서 하도록 하고 있으며, 이를 초과하여 편성할 경우에는 지방교부세의 감액과 연계하여 운영하고 있다.

이러한 지방보조금 예산편성 총한도제와 관련해서는, 재원산정방식과 불교부단체에 대한 처리 등의 쟁점이 부각된다. 첫째, 재원산정방식과 관련하여, 총한도제 산정에 이용되는 지방보조사업은 순지방비만이 투입되는 사업이다. 지방보조금 총한도제에는 국·시(도)비 보조금을 제외하고 순지방비만 포함하고 있으나, 순지방비에는 국·시(도)비 보조사업에 대한 매칭재원이 포함되게 된다. 다시 말해 순지방비이지만 국·시(도)비 보조사업에 의해 어쩔 수 없이 추진해야 하는 사업에 소요되는 재원도 총한도제에 포함됨으로써, 당해 지방자치단체의 의사와 무관하게 지출될 수밖에 없는 순지방비의 영향으로 인해 총한도제의 산정결과가 왜곡될 여지가 있다.

지방보조금 총한도제와 관련하여 제기될 수 있는 또 다른 쟁점은 지방교부세 불교부단체에 대한 부분이다. 다시 말해 무분별한 지방보조금을 억제할 수 있는 유일한 제도적 장치인 총한도제가 지방교부세와 연계되어 있으나, 동 제도는 지방교부세 교부단체에는 해당되지만 불교부단체에는 전혀 통제장치로서의 기능을 수행할 수 없게 된다. 그러므로 불교부단체에 대해서도 무분별한 지방보조금의 확대를 제어할 수 있는 장치가 필요하다.

나. 지방보조금심의위원회

지방보조금심의위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함하여 15명 이내의 민간위원과 공무원으로 구성하고 있다. 공무원은 당해 자치단체 소속 공무원 중에서 시장이 임명하며, 민간위원은 민간전문가, 대학교수 등에서 시장이 위촉하는 사람으로 구성되어 있다. 공무원의 경우에는 전체 위원 4분의 1을 초과할 수 없도록 하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

위원회는 지방보조금 예산의 편성, 지방보조금 관련 조례안 제출, 지방보조금과 지방보조사업자의 재원분담에 관한 사항 결정, 지방보조사업의 유지 여부 결정 등 지방보조금과 관련된 핵심 심의기구의 역할을 수행하고 있다. 이러한 지방보조금심의위원회와 관련해서는 위원회의 구성 및 운영측면에서 다음과 같은 쟁점이 부각된다.

첫째, 위원회의 구성측면에서는, 지방보조금 심의위원회는 공무원과 민간·학계전문가 등 15인으로 구성하게 되어 있으나 하한치에 대해서는 별도의 규정이 없다(조기현 외, 2012). 그 결과 일부 지방자치단체에서는 15명을 다 채우지 못한 상황에서 위원회를 운영하고 있다. 소수의 심의위원이 다양하고 복잡한 지방보조사업을 심도 있게 심사하기가 현실적으로 불가능하다고 볼 때, 비록 조례를 위반한 것은 아니지만 적절한 운영이라고 보기 어렵다. 뿐만 아니라 지방보조금심의위원회가 해당 자치단체 내의 위원으로 구성되고 있어 심의위원과 지방보조사업자가 연결되어 있는 경우가 많다. 특히 농촌형 자치단체의 경우 위원회의 위원이 보조사업에 대한 이해관계가 있는 인사가 선정되는 경우도 있어 객관적 평가에 한계로 작용하고 있다(조기현 외, 2012). 더욱이 심의위원의 임기가 3년 이내이며, 1회에 한해 연임이 가능토록 제도화하고 있기 때문에 심의위원이 신분이 노출될 소지가 있다는 점도 객관적 평가를 어렵게 하는 요인이 될 수 있다(이삼주 외, 2015).

둘째, 지방보조금 관리조례에 규정된 민간위원의 자격요건은 “민간전문가, 대학교수 등 사회단체에 대하여 전문적 식견과 덕망을 갖춘 인물”로 규정되어 있다. 그러나 사회단체에 속한 인사 중에는 지방보조사업과 직·간접으로 연계되어 있는 인

사가 포함될 수 있으며, 이는 지방보조사업에 대하여 객관적, 중립적으로 심의하는데 장애요인이 될 수 있다.

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

넷째, 지방보조사업의 대부분이 공모형식으로 추진되고 있어, 각 사업별로 추진일정이 서로 달라 지방보조금심의위원회를 매번 개최하고 있다. 그러나 지방보조금심의위원회가 분과별로 구성되어 있지 않아 매 회의마다 전체 지방보조사업을 심의·평가하고 있어 효과적인 심의가 어려운 현실이다. 이와 관련하여 행정자치부 지방보조금 관리 매뉴얼에서는 지방보조금을 총괄로 하여 보고할 수 있도록 하고 있으나, 이 경우 성의부족 및 준비부족 등의 문제로 거부될 수 있으며, 총괄보고로 인하여 지방보조사업 개별적으로 사업 현황이 나타나지 않기 때문에 심의가 원활히 이루어지지 않을 수 있다는 점에서 총괄보고제도의 실효성 문제가 제기되고 있다(윤태섭 외, 2016).

다. 지방보조금 관리대상

지방보조금의 추진과정은 사업선정 시에 7개 과정, 집행이 완료된 이후에도 3개의 과정을 거치고 있다. 집행과정에서는 “사업공고, 보조사업 신청 접수, 신청사업 검토 및 위원회 심의자료 작성, 사업부서에서 예산과로 검토자료 제출, 보조금심의위원회 개최, 결과통보, 보조금 교부 등”이 이루어지고 있다(행정자치부 지방보조금 관리매뉴얼, 2015). 집행 완료 이후에는 보조사업 실적보고, 정산검사, 정산결과 통보, 성과평가 등의 과정으로 진행되고 있다 (행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

이 과정에서 지방자치단체와 보조사업자는 다양한 서류를 제출해야 한다. 이 때

보조사업자는 보조금 지원사업 신청서, 보조금 교부신청서, 단체소개서, 세부사업 계획서, 예산집행계획서, 청렴이행 서약서, 추진실적보고서, 정산보고서 등을 작성하여 지방자치단체에 제출하여야 한다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 지방자치단체는 보조금 신청사업 실무검토서, 보조금 심의위원회 심의요구 총괄표, 보조사업 관리카드, 정산결과보고서 등을 작성해야 하며, 이 외에도 지방보조사업 운용계획서 수립 등과 같은 지방보조금과 관련된 다양한 업무를 추진하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

그런데, 이 과정에서 지방보조사업자는 보조금 금액에 관계없이 매뉴얼에서 제시하는 모든 서류를 제출해야 한다. 실제로 사례 자치단체의 경우 2014년에 지원된 총 지방보조사업 건수는 204건이며, 이 중 보조금으로 지원된 금액이 100만원 이하 1건, 300만원 이하 28건, 500만원 이하 38건 그리고 천만원 이하가 37건 등으로 구성되어 있다(윤태섭, 2015; 윤태섭 외, 2016). 즉, 지방보조금심의위원회의 위원 모두가 투입되어 심사를 해야 할 정도의 규모가 되지 아니하는 사업에조차 동일한 심의과정을 거치다 보니 지방자치단체, 지방보조금심의위원회, 보조사업자 모두에게 비효율을 발생시키고 있다.

라. 사회보장적 수혜금

사회보장적 수혜금은 현행 예산편성 통계목(301-01)으로 경상이전중의 하나로 편성되는 과목이다. 현행 예산편성운영기준에는 별도의 정의를 적시하지 않고 있으며, 단지 종류만을 나열하고 있다. 사회보장적 수혜금의 종류는 다음과 같다. 사회보장적 수혜금은 “법령에 의하여 민간에 지급하는 사회보장적 수혜금 및 보철구 제작비, 국고보조금에 의한 사회보장적 수혜금, 지방자치단체의 조례에 의해 저소득계층에 지원하는 사회보장적 수혜금, 법령 또는 조례에 의해 지급하는 출산장려금, 노인장기요양보험제도에 따른 노인복지시설 운영비 등”을 포함한다(지방자치단체예산편성 운영 기준, 2015).

그러나 실제적으로는 이보다 광범위한 분야에서 사회보장적 수혜금이 지출되고 있다. 이러한 사회보장적 수혜금이 지방보조금과 가장 큰 차이는 신청주체와 정산 등 두 가지에서 발견된다. 다시 말해 사업자의 신청에 의한 경상이전은 지방보조금으로 분류하고 신청없이 지방자치단체에서 결정하는 것은 사회보장적 수혜금으로 분류하고 있다. 또 사회보장적 수혜금은 지방보조금과 달리 정산을 하지 않는다는 점이 차별화되어 있는 점이다. 전자는 예산운용 상에서 나타나는 차이이며, 후자는 제도적인 차이로, 사회보장적 수혜금과 여타의 민간이전 중 사회복지성 경비와의 가장 큰 차이는 별도의 정산과정이 존치되어 있는지 여부라고 할 수 있다(김성주, 2015). 이와 관련하여 민간이전은 보조금 신청교부서, 사업계획서를 작성, 해당 시·군·구청장에게 제출하도록 되어있고, 보조금 사용 후에는 보조금 정산보고서, 보조금 지출 증빙자료를 첨부하여 정산검사를 받도록 규정되어 있다(지방자치단체예산편성운영기준, 2015). 이에 반해 사회보장적 수혜금은 일반 세출예산과 동일하게 지출이 이루어지면 별도의 사후관리과정이 생략되어 있다(김성주, 2015).

- 사례 지방자치단체(기초 지방자치단체)의 사회보장적 수혜금의 종류 -

- 교육체육과(2): 스포츠강좌 이용권 사업, 학생승마 활성화 사업
- 주민복지과(14): 기초생활보장수급자 해산장제급여, 저소득주민 국민건강 보험료, 저소득주민 장기요양보험료, 영구임대아파트 전기요금 지원, 위기가구 보호 심리검사 및 치료비, 장애인연금 지급, 장애인 보장구 수리비 지원, 장애인 치매노인 위치정보 단말기 사용료, 시각 장애인 음성안내방송 서비스 지원사업, 희망키움통장 근로소득 장려금 지원, 내일키움통장 지원사업, 참전유공자 보훈수당, 참전유공자 사망위로금, 독립유공자 및 유족 격려
- 여성가족과(32): 저소득 한부모가정 자녀양육비 지원, 저소득 한부모가정 생활자립 지원사업, 청소년 한부모 자립지원, 새일여성인턴제 운영, 결혼이민여성 인턴채용 지원금, 가정양육수당, 0-2세 영유아 보육료, 3-5세 누리과정 보

육료, 취학아동 방과후 보육료, 보호대상 아동 생활안정 지원, 가정위탁아동 보호비, 입양아동 양육수당 지원, 장애아동 입양양육 보조금, 입양비 지원, 입양축하금 지원, 지역아동센터 냉난방비 지원, 지역아동센터 종사자 처우개선비 지원, 지역아동센터 아동급식 지원, 학기중 아동급식 지원, 방학중 아동급식 지원, 드림스타트 학원프로그램 운영, 건강 프로그램 운영, 보육 프로그램 운영, 복지 프로그램 운영, 양육 프로그램 운영, 학대피해 아동쉼터 운영, 장수수당 지급, 두레사랑방 운영, 노인생활 시설 지원, 재가노인 복지시설 지원, 기초연금 지급, 경노당 운영지원(운영비, 냉난방비, 간식비)

- 건축과(1): 주거급여
- 보건소(2): 출산지원금, 산후조리 지원금
- 면, 동사무소(5): 마을 천막지원, 자바라 텐트 구입, 실버카 지원, 마을행사용품 구입, 관내 경노당 위문

출처: 김성주, 2015

또 다른 사회보장적 수혜금과 경상이전의 차이는 재원의 원천으로, 대부분의 사회보장적 수혜금은 도비가 지원되는 사업이나, 재정지원이 없이 자치단체의 재원만으로 추진되는 사업도 존재하고 있다. 일례로 사례자치단체의 다음과 같은 사업은 자체재원만으로 지출하고 있는 사업이다. “저소득주민 국민건강 보험료, 저소득주민 장기요양보험료, 영구임대아파트 전기요금 지원, 위기가구보호 심리검사 및 치료비, 장애인 보장구 수리비 지원, 장애인 치매노인 위치정보 단말기 사용료, 시각 장애인 음성안내방송 서비스 지원사업, 지역아동센터 냉난방비 지원, 장수수당 지급, 두레사랑방 운영, 출산지원금, 산후조리 지원금, 마을 천막지원, 자바라 텐트 구입, 실버카 지원, 마을행사용품 구입, 관내 경노당 위문 등” 이러한 사회보장적 수혜금은 내용상 지방보조금임에도 별도의 과목으로 계리되고 있으며, 지방자치단체 입장에서 평가 및 정산을 하지 않아도 되기 때문에 이를 선호하는 경향이 있다. 그 결과 사회보장적 수혜금은 지방자치단체의 재정낭비 요인으로 작용하고 있다.

2. 평가체계 측면

가. 사업의 유형에 따른 특성화 지표의 부재

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

이외에도 지방보조금은 사업유형별로도 다양하게 구분되고 있는데, 일례로 2015년 지방보조사업 평가를 시행하였던 사례자치단체의 경우, 지방보조사업을 사업유형별로 나누어 보면 문화/관광 관련 사업이 35개, 여성/가족 관련 사업 13개, 주민/복지 관련 사업이 24개, 기타 29개인 것으로 나타나고 있다. 이렇듯 지방보조금의 유형은 다양한데도 불구하고 현재 지방보조금을 평가하는 기준은 사업유형을 고려하지 않은 채 한 개의 평가체계로 구성되어 있어 사업의 유형 및 특성을 반영하지 못하고 있다.

나. 평가전담조직

지방보조금에 대하여 그간 각 자치단체의 조례와 훈령 “지방자치단체 예산편성 운영기준”등으로 규정해 오던 예산의 편성, 보조사업의 수행 및 관리, 성과평가 등에 관한 기준이 지방재정법으로 법제화되었다 (행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 법 개정에 따라 지방자치단체는 매년 지방보조사업을 평가하고 그 결과를 예산에 반영해야한다. 이에 따라 각 지방자치단체에서는 2015년부터 지방보조금을 평가하고 그 결과를 차년도 예산에 반영하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

지방자치단체 내에서 지방보조금을 평가하는 부서는 각 사업부서가 담당하고 있으나, 사업부서는 동 사업을 추진하는 부서로 지방보조사업 담당자와 긴밀하게 연계되어 있다는 점에서 객관적인 평가를 기대하기 어려운 구조이다. 뿐만 아니라 지방

보조사업에 대한 사업부서는 당해 지방자치단체 내의 여러 부서로 분산되어 있기 때문에 일관성 있는 평가가 곤란한 상황이다. 그 결과 지방보조사업에 대하여 보다 객관적이고 중립적인 운영을 도모하고자 한 제도 개선의 의미가 퇴색될 수 밖에 없다.

다. 신규사업에 대한 평가

지방보조사업에 대한 평가기준은 사업계획, 사업관리, 사업성과 등 3개 분야로 구분하여 평가지표가 설계되어 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 이중 사업계획은 15점, 사업관리는 25점, 사업성과는 60점 등 총 100점으로 구성되어 있으며(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015), 사업성과 부분을 강조하는 체제로 구성되어 있다. 그러나 사업관리 및 사업성과 분야는 계속사업에 대한 평가는 가능하지만 신규사업에 대해서는 평가를 할 수 없는 상황이다.

다시 말해 현재의 지표는 “보조사업자가 사업추진실태를 주기적으로 관리하고”, “사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?”, “사업이 계획대로 집행되었는가?”, “예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?”, “보조금의 집행과정에서 예산을 낭비한 사실이 있는가?” 등으로 구성되어 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 그러나 이상의 지표는 사업관리과정에 대한 평가지표로서 신규사업에는 해당이 되지 않는 지표이다. 따라서 신규 사업의 경우 위 지표로 평가하는 것이 거의 불가능하다.

이는 사업성과 평가 분야의 경우에도 마찬가지이며, 효과적인 신규 사업 평가를 위해서는 별도의 지표를 적용할 필요가 있다.



제 4 장

지방보조금 운영사례 실증분석



제1절 개요 및 필요성

제2절 실증분석



제4장

지방보조금 운영사례 실증분석

제1절 개요 및 필요성

1. 개요

지방보조금은 민간이 자율적으로 수행하는 사무 또는 사업 중 지방자치단체가 권장하는 사안에 대하여 지방자치단체가 단체 또는 개인에게 지원하는 재정상의 지원을 말한다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 따라서 지방보조금은 재정 지출 측면에서 볼 때 지출의 지역적 특성이 강하게 반영된다는 점에서 지방자치단체의 정책재원으로서의 성격을 갖는다(이삼주 외, 2015).

또한 지방자치단체장의 단체 운영 철학과 깊은 연관이 있는 지출이기도 하다. 물론 이런 이유로 인해 단체장의 무분별한 민간지원, 선심성 지원 등의 수단으로 활용될 수 있다는 점에서 지방재정 낭비의 한 요인으로 지적되고 있기도 하다.

이런 이유로 지방보조금 관련 지방재정법이 개정되어 그 동안 각 자치단체의 조례 및 중앙정부 훈령 등으로 규정해 오던 지방보조금의 편성, 사업의 수행 및 관리, 성과평가 등에 대한 기준이 법제화되었으며 예산편성 시에 지방보조금에 대한 평가 결과를 반영하도록 하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 그러나 지방보조금 성과평가가 정성지표 위주의 주관적 평가에 의존하고 있어 평가결과에 대한 객관성 및 신뢰성에 대한 문제가 발생하고 있다. 이에 지방보조금의 객관적 평가 기준 및 체계 개선에 대한 요구가 증가하고 있다.

본 장에서는 지방보조금 평가 및 관리 체계 개선을 위한 기준을 제시하기에 앞서 지방자치단체에서 실제 운영 중인 지방보조금 사례와 규모에 대한 실증사례분석을

실시하고자 한다. 앞서 언급한 것처럼 지방보조금은 지역적 특성이 강하게 반영되는 정책재원으로서의 성격을 갖는다. 따라서 지방보조금 운영사례 및 규모는 자치단체의 사회·경제적, 재정적, 정치적 특성에 강하게 영향을 받을 수밖에 없다.

지방자치단체가 실제 운영 중에 있는 지방보조금의 운영사례를 실증적으로 파악함으로써 지방보조금 평가 및 관리체계 개선안 도출에 활용하고자 하는 것이 본 실증사례분석의 목적이다.

이에 본 장에서는 지방자치단체가 실제 운영 중인 지방보조금의 운영사례를 지방자치단체 유형별로 사례분석을 실시한다.

2. 실제 사례분석의 필요성

앞선 2장에서 살펴보았던 선행연구검토에서 보듯이 지방보조금을 대상으로 한 연구는 꾸준히 진행되고 있으며 주로 지방보조금 제도 및 운영전반에 대한 문제점을 도출하고 이에 대한 개선안을 제시하는 방향으로 이루어져 온 것을 알 수 있다.

반면에 지방자치단체가 실제 운영 중인 지방보조금의 운영사례를 분석한 연구는 아직 미진하다. 물론 몇몇 연구(이민호, 2008; 이용식, 2012; 김시형·남창우, 2014)에서 지방보조금 사업을 대상으로 한 지방자치단체의 지방보조금규모 결정요인 분석이 실시되었으나 특정 자치단체와 특정 사업을 대상으로 한 연구가 주를 이루고 있다. 그 중 이민호(2008)의 연구가 16개 광역자치단체를 대상으로 자치단체 지방보조금규모 결정요인에 대한 분석을 시도하였으나 전체 자치단체를 대상으로 하지 못하고 있는 한계점을 가지고 있다. 따라서 지방자치단체가 실제 운영 중인 지방보조사업에 대한 사례분석을 시도한 연구는 미진하다.

이에 본 연구는 자료접근이 가능한 지방자치단체의 지방보조사업 평가 자료를 활용하여 실제 운영 중인 지방보조금의 운영현황을 사업유형별, 통계목별, 자부담 비율별 등으로 나누어 사례분석을 실시하고자 한다.

제2절 실증분석

실제 지방자치단체가 운영 중에 있는 지방보조금은 그 종류가 매우 다양하며 사례 또한 무수히 많다. 또한 지방자치단체가 운영 중인 지방보조사업 전체에 대한 자료 역시 자치단체의 내부 자료인 경우가 많아 접근이 쉽지 않다.

2016년 5월 29일지방재정법 개정으로 (지방재정법 제60조 15.지방보조금 관련 가. 교부현황, 나. 성과평가결과, 다. 중요자산변화, 라. 교부결정 취소 등 중요 처분내용) 모든 지방자치단체가 재정공시에 운용 중인 지방보조금 규모 및 성과평가 결과를 공지하게 되어있다. 그러나 이는 2016년 11월 30일 시행예정이므로 현 상황에서 지방자치단체들이 운용 중인 지방보조금에 대한 자료 접근이 쉽지 않다. 이에 본 연구에서는 자료 접근이 가능한 지방자치단체 중 유형별로 하나의 지방자치단체를 대상으로 지방보조금에 대한 운영사례 분석을 시도한다.

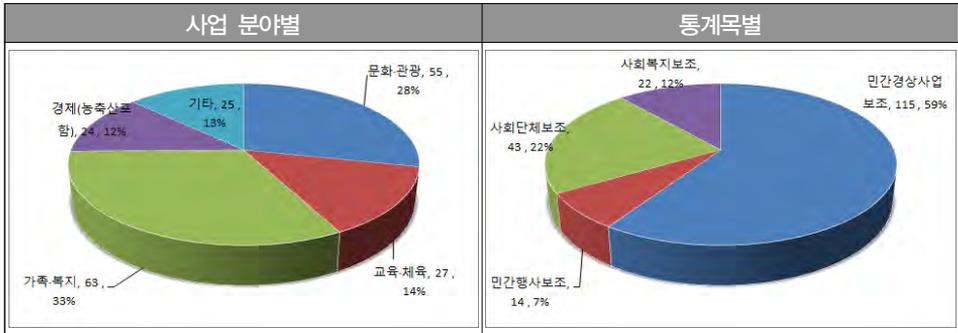
본 연구의 지방보조금 운영사례 분석을 위한 지방보조사업의 대상 범위는 2014 회계연도 ~ 2015 회계연도 간에 실시되었던 사업이다.

1. 지방자치단체 유형별 운영사례 분석

가. 시 유형

분석의 대상이 되는 00시의 지방보조사업을 사업 분야별로 살펴보면 가족·복지 분야가 63개로 가장 많았으며, 문화·관광 분야가 55개, 교육·체육 분야가 27개, 경제(농·축산 포함) 분야가 24개, 기타가 25개 이었다.

통계목별로는 민간경상사업보조가 115개로 가장 많았으며 사회단체보조 43개, 사회복지사업보조 22개, 민간행사보조 14개 순이었다.



주1: 2014 회계연도, 2015 회계연도 OO시 지방보조금

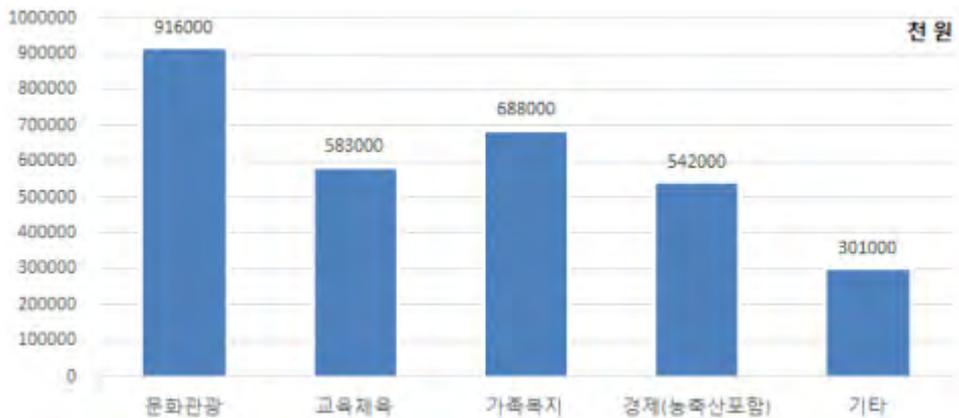
주2: 각 회계연도 평가대상 지방보조금 현황

출처: OO시 내부자료

〈그림 4-1〉 사업 분야별·통계목별 지방보조금 현황(시 유형)

2014 회계연도 ~ 2015 회계연도 중 OO시가 운영한 지방보조금 중 평가대상이 되었던 194개 지방보조사업에 대한 보조금 규모는 총 3,030,138천 원 이었다.

이를 사업 분야별로 살펴보면 문화·관광 분야(55개 사업 916,000천 원), 교육·체육 분야(27개 사업 583,000천 원), 가족·복지 분야(63개 사업 688,000천 원), 경제-



출처: OO시 내부자료

〈그림 4-2〉 사업 분야별 지방보조금 규모(시 유형)



주1: 2014 회계연도, 2015 회계연도 00시 지방보조금

주2: 각 회계연도 평가대상 지방보조금 현황

출처: 00시 내부자료

〈그림 4-3〉 통계목별 지방보조금 규모(시 유형)

농·축산 포함(24개 사업 524,000천 원). 기타(25개 사업 301,000천 원) 이었다.

통계목별로는 민간경상사업보조가(115개 사업 2,280,000천 원), 사회단체보조(43개 사업 355,000천 원), 사회복지사업보조(22개 사업 227,000천 원), 민간행사보조(14개 사업 163,000천 원) 이었다.

2014 회계연도 ~ 2015 회계연도 간 운영한 194개 지방보조사업의 평균 보조금액은 15,600천 원이었으며 가장 많은 보조금을 받은 경우는 150,000천 원(교육·체육 분야, 체육대회 출전지원금) 이었다. 가장 적은 보조금을 받은 경우는 1,500천 원(가족·복지 분야, 경로회 단체 지원금)이었다.

194개 지방보조사업 규모를 분야별로 살펴보면 다음과 같다. 문화·관광 분야에서 55개 사업에 916,000천 원을 지급하였으며, 가족·복지 분야에서 63개 사업에 대해 688,000천 원을 지급하였다. 교육·체육 분야의 경우 27개 사업에 대해 지급 금액 583,000천 원을 보이고 있다. 경제(농업·축산 포함) 분야에 대해서는 24개 사업에 542,000천 원을 지급하였다.

〈표 4-1〉 사업 분야별 지방보조금 기술통계량(시 유형)

구분	금액 (천원)
최소값	1,500
하위 25%	5,000
중간값	10,000
상위 75%	20,000
최대값	150,000
평균	15,600

주1: 2014 회계연도, 2015 회계연도 ○○시 지방보조금

주2: 각 회계연도 평가대상 지방보조금 현황

출처: ○○시 내부자료



출처: ○○시 내부자료

〈그림 4-4〉 사업 분야별 지방보조금 지급액(시 유형)

194개 지방보조사업의 자부담 비율을 살펴보면, 자부담 비율이 25% 미만인 사업이 74개 사업(38.14%)로 가장 많았으며 자부담 비율이 0%인 사업 70개 사업(36.08%)이었다. 자부담 비율이 25%~50%인 사업이 31개 사업(15.98%)이었으며 50% 이상인 사업은 19개 사업(9.79%)으로 가장 적었다.

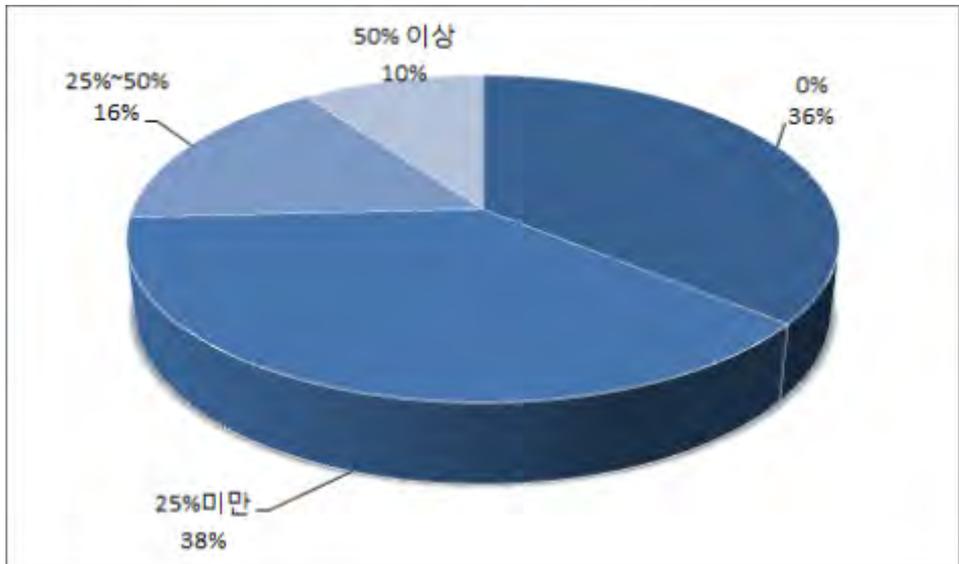
〈표 4-2〉 자부담 비율별 지방보조금 기술통계량(시 유형)

구분	빈도	비율(%)
0%	70	36.08
25% 미만	74	38.14
25% ~ 50%	31	15.98
50% 이상	19	9.79
합계	194	100

주1: 2014 회계연도, 2015 회계연도 00시 지방보조금

주2: 각 회계연도 평가대상 지방보조금 현황

출처: 00시 내부자료



출처: 00시 내부자료

〈그림 4-5〉 자부담 비율별 지방보조금 현황(시 유형)

〈표 4-3〉 자부담 비율별 지방보조금 규모(시 유형)

구분	평균 금액 (천원)
0%	18,100
25% 미만	13,300
25%~50%	12,500
50% 이상	20,900

주1: 2014 회계연도, 2015 회계연도 00시 지방보조금

주2: 각 회계연도 평가대상 지방보조금 현황

출처: 00시 내부자료

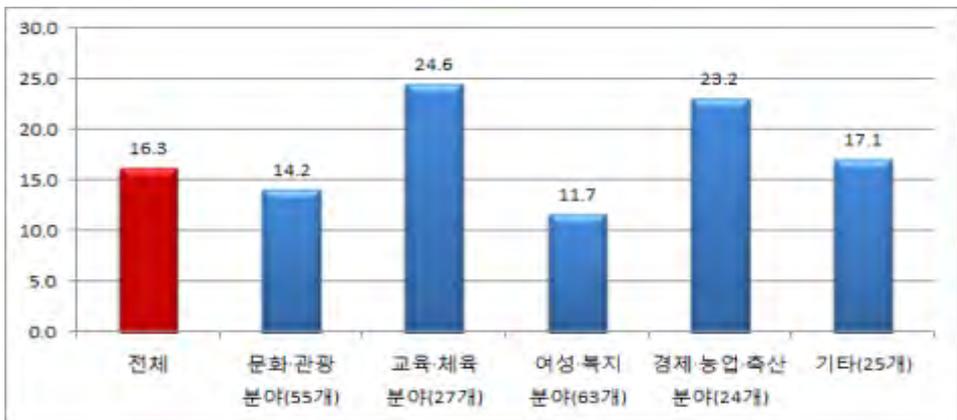
〈표 4-4〉 사업 분야별 지방보조금 자부담 비율(시 유형)

구분	평균 자부담 비율(%)
전체평균	16.31
문화·관광 분야(55개)	14.16
교육·체육 분야(27개)	24.56
여성·복지 분야(63개)	11.72
경제(농업·축산 포함) 분야(24개)	23.15
기타(25개)	17.10

주1: 2014 회계연도, 2015 회계연도 00시 지방보조금

주2: 각 회계연도 평가대상 지방보조금 현황

출처: 00시 내부자료



출처: 00시 내부자료

〈그림 4-6〉 사업 분야별 지방보조금 자부담 비율(시 유형)

〈표 4-5〉 통계목별 지방보조금 자부담 비율(시 유형)

구분	평균 자부담 비율(%)
전체평균	16.31
민간경상사업보조	15.09
민간행사보조	15.73
사회단체보조	21.37
사회복지사업보조	13.13

주1: 2014 회계연도, 2015 회계연도 OO시 지방보조금

주2: 각 회계연도 평가대상 지방보조금 현황

출처: OO시 내부자료



출처: OO시 내부자료

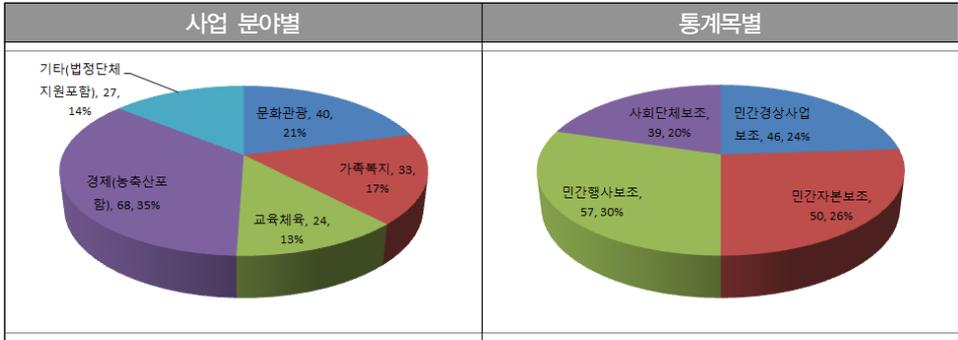
〈그림 4-7〉 통계목별 지방보조금 자부담 비율(시 유형)

나. 군 유형

분석의 대상이 되는 OO군의 지방보조사업은 192개 사업이다. 이를 사업 분야별로 살펴보면 경제(농·축산 포함) 분야가 68개로 가장 많았으며, 문화·관광 분야가 40개, 가족·복지 분야가 33개, 교육·체육 분야가 24개, 기타(법정단체지원포함)가 27

개 이었다.

통계목별로는 민간행사보조가 57개로 가장 많았으며 민간자본보조가 50개, 민간경상사업보조가 46개, 사회단체보조가 39개 순이었다.



주1: 2014 회계연도, OO군 지방보조금

주2: 각 회계연도 평가대상 지방보조금 현황

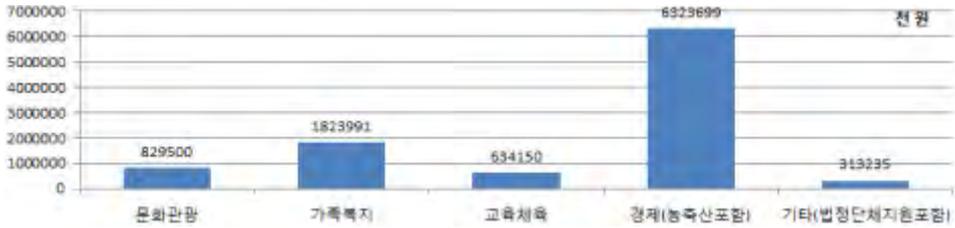
출처: OO군 내부자료

〈그림 4-8〉 사업 분야별·통계목별 지방보조금 현황(군 유형)

2014 회계연도에 OO군이 운영한 지방보조금 중 평가대상이 되었던 192개 지방보조사업에 대한 보조금 규모는 9,924,575천 원 이었다.

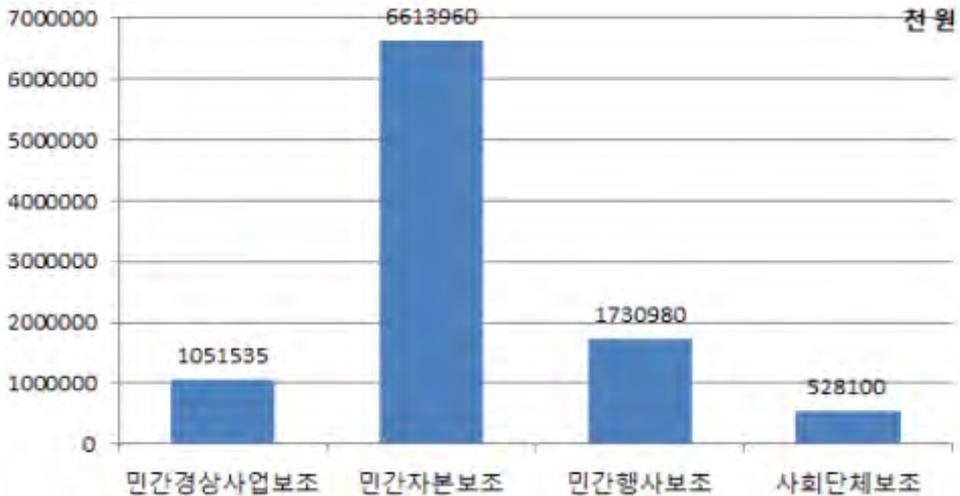
이를 사업 분야별로 살펴보면 경제(농·축산 포함) 분야(68개 사업 6,323,699천 원), 문화·관광 분야(40개 사업 829,500천 원), 가족·복지 분야(33개 사업 1,823,991천 원), 기타(법정단체지원 포함) 분야(27개 사업 313,235천 원), 교육·체육 분야(24개 사업 634,150천 원) 이었다.

통계목별로는 민간자본보조(50개 사업 6,613,960천 원), 민간행사보조(57개 사업 1,730,980천 원), 민간경상사업보조(46개 사업 1,051,535천 원), 사회단체보조(39개 사업 528,100천 원) 이었다.



출처: OO군 내부자료

〈그림 4-9〉 사업 분야별 지방보조금 규모(군 유형)



주1: 2014 회계연도 OO군 지방보조금

주2: 각 회계연도 평가대상 지방보조금 현황

출처: OO군 내부자료

〈그림 4-10〉 통계목별 지방보조금 규모(군 유형)

2014 회계연도 간 OO군이 운영한 192개 지방보조사업의 평균 보조금액은 51,690천 원이었으며 가장 많은 보조금을 받은 경우는 1,056,000천 원(경제·농·축산포함 분야, 작목포장재지원)이었다. 가장 적은 보조금을 받은 경우는 1,000천 원(문화·관광 분야, 서원 향사 지원)이었다.

〈표 4-6〉 사업 분야별 지방보조금 기술통계량(군 유형)

구분	금액 (천원)
최소값	1,000
하위 25%	4,500
중간값	15,000
상위 75%	626,500
최대값	1,056,000
평균	59,398

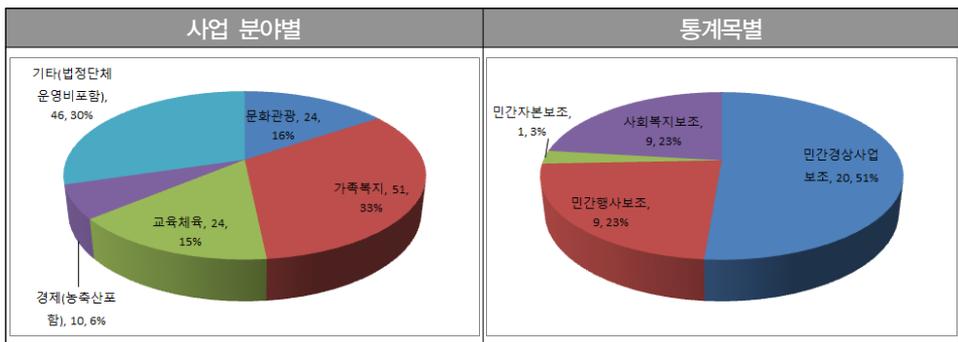
주1: 2014 회계연도 OO군 지방보조금

주2: 각 회계연도 평가대상 지방보조금 현황

출처: OO군 내부자료

다. 자치구 유형

분석의 대상이 되는 OO구의 지방보조사업은 39개 사업(155개 보조사업자)에 2,885,358천 원이었다. 이 중 155개 보조사업자를 사업 분야별로 살펴보면 가족·복지 분야가 51개로 가장 많았으며, 문화·관광 분야 24개, 교육·체육 24개, 경제 분야(농축산 포함)가 10개, 기타(법정단체운영비 포함)가 46개 이었다.



주1: 2015 회계연도 OO구 지방보조금

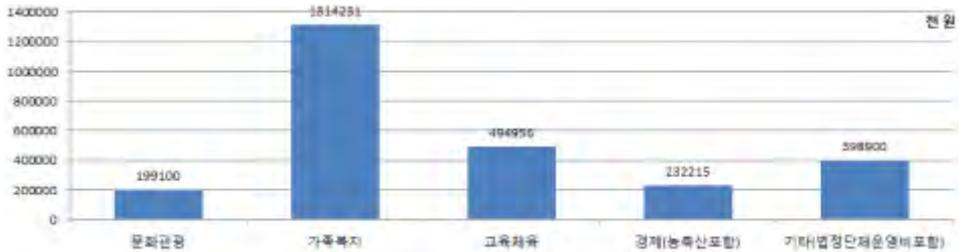
주2: 각 회계연도 평가대상 지방보조금 현황

출처: OO구 내부자료

〈그림 4-11〉 사업 분야별·통계목별 지방보조금 현황(자치구 유형)

통계목별로는 39개 사업 중 민간경상사업보조(민간단체법정운영비 보조 포함)가 20개 사업으로 가장 많았으며 민간행사사업보조가 9개 사업, 민간자본사업보조가 1개 사업, 사회복지사업보조(사회복지시설법정운영비 보조 포함) 9개 사업 이었다.

2015 회계연도에 OO구가 운영한 지방보조금 중 평가대상이 되었던 155개 지방보조



출처: OO구 내부자료

〈그림 4-12〉 사업 분야별 지방보조금 규모(자치구 유형)



주1: 2015 회계연도 OO구 지방보조금

주2: 각 회계연도 평가대상 지방보조금 현황

출처: OO구 내부자료

〈그림 4-13〉 통계목별 지방보조금 규모(자치구 유형)

사업자에 대한 보조금 규모는 2,639,402천 원 이었다.

이를 사업 분야별로 살펴보면 가족·복지 분야(51개 사업 1,314,231천 원), 교육·체육 분야(24개 사업 494,956천 원), 기타(법정단체지원 포함) 분야(46개 사업 398,900천 원), 경제(농축산 포함) 분야(10개 사업 232,215천 원), 문화·관광 분야(24개 사업 199,100천 원) 이었다.

통계목별로는 민간경상사업보조(20개 사업 분야 1,511,062천 원), 사회복지보조(9개 사업 분야 1,144,296천 원), 민간행사보조(9개 사업 분야 218,500천 원), 민간자본보조(1개 사업 분야 11,500천 원) 이었다.

2015 회계연도 간 OO구가 운영한 155개 지방보조사업의 평균 보조금액은 17,028천 원 이었으며 가장 많은 보조금을 받은 경우는 709,730천 원(가족·복지 분야, 어린이집 특수사업 지원) 이었다. 가장 적은 보조금을 받은 경우는 460천 원(가족·복지 분야, 청소년 육성회 본부 지원) 이었다.

〈표 4-7〉 사업 분야별 지방보조금 기술통계량(자치구 유형)

구분	금액 (천원)
최소값	460
하위 25%	1,000
중간값	4,500
상위 75%	94,260
최대값	709,730
평균	17,028

주1: 2015 회계연도 OO구 지방보조금

주2: 각 회계연도 평가대상 지방보조금 현황

출처: OO구 내부자료

2. 지방보조금 평가 사례 분석

가. 평가제도

1) 평가체계

현행 지방보조금에 대한 평가를 규정하고 있는 것은 행정자치부의 지방보조사업 매뉴얼이다(지방보조사업 매뉴얼, 행정자치부). 매뉴얼에 의하면 지방자치단체는 지방보조사업에 대해 사업완료 후 다음연도 5월말까지 성과평가를 완료하여야 한다. 평가대상은 지방자치단체가 보조금을 지급하는 보조사업 전체이다. 다만 지속적으로 이루어지는 보조사업에 대한 성과평가는 3년마다 실시하는 유지 필요성에 대한 평가로 대체할 수 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

성과평가결과는 지방재정법 제32조 7항 및 제60조, 동법 시행령 제37조 4항에 의해 다음 연도 예산 편성 시 반영하도록 하고 있다. 평가등급이 미흡 이하인 사업은 관련 예산 삭감 또는 지원중단을 원칙으로 하고 있으나 점수를 기준으로도 활용할 수 있도록 재량을 부여하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

2) 평가기준

지방보조사업에 대한 원활한 성과평가를 위해 행정자치부는 평가기준에 대한 예시를 제시하고 있다. 그러나 평가기준은 예시일 뿐이며 각 지방자치단체는 상황에 맞는 평가기준을 설정하여 사용할 수 있다.

행정자치부 평가기준 예시에 의하면 지방보조사업에 대한 평가는 사업계획, 사업관리, 사업성과 등 3개 분야로 구분하여 실시한다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 이 중 사업계획 분야에서는 사업의 유사·중복 여부, 사업계획의 효율성을 평가한다. 사업관리 분야에서는 사업에 대한 주기적 관리, 계획성, 예산절감 등을 평가한다. 사업성과 분야는 목표달성과 지속적 지원 필요성으로 구분하여 평가한다.

3) 평가기준 예시 적용 시 쟁점

가) 사업계획 평가

지방보조사업 평가기준 예시에 의하면 사업계획은 유사·중복 사업이 있는지, 그리고 사업계획이 효율적인지를 기준으로 평가하도록 하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

지방보조사업의 유사·중복에 대한 평가는 보조사업자를 선정하는 과정에서 이루어진다. 보조사업자의 선정은 다음과 같은 절차로 이루어진다. 우선 사업공고를 통해 사업자를 공모하는데, 이 과정에서 지방자치단체의 각 부서가 개별적으로 공고를 한다. 신청접수 역시 담당부서가 개별적으로 수행한다. 이는 사업공고 및 사업자 공모과정에서 사업 및 사업자의 유사·중복 여부를 각 담당부서가 개별적으로 판단하도록 하고 있다는 것이다. 그러나 여기에서 문제점은 각 개별 담당부서에서 타 부서의 지방보조사업 공고 및 사업자 공모 현황에 대하여 정확히 파악하지 못하는 경우가 많아 사업 및 사업자에 대한 유사·중복 여부를 판단하기 어렵다는 것이다.

다음으로 사업계획의 효율성 평가와 관련해서는 계획단계에서의 사업계획이 효율적인지 여부를 전적으로 보조사업자가 제출한 서류에만 의존하고 있다. 그런데 보조사업자가 제출하는 사업계획서에는 신청사업명, 사업목적, 사업추진기간, 사업추진방법, 세부추진계획, 기대효과 등의 항목만을 기술하도록 하고 있어 사업의 효율성을 평가하는데 한계가 있다(이삼주 외, 2015). 이에 소요인력 및 시설, 지방자치단체 시책방향과의 부합성, 연차별 목표 등을 판단할 수 있는 근거를 보다 구체화해야 한다는 지적이 제기되고 있다.

나) 사업관리 평가

사업관리의 평가는 사업집행과정에서 실제로 예산절감이나 집행의 효율성 제고를 위해 노력하였는지를 평가지표로 하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼,

2015). 이런 이유로 사업관리 평가는 상대적으로 구체적이고 객관적인 평가가 가능한 분야이다.

그러나 사업관리 분야의 경우에도 기존 사업 및 사업자에 대한 평가는 가능하지만, 신규 사업 및 사업자를 대상으로 하기에는 많은 문제점을 갖고 있다.

다시 말하면, 현재 사업관리 분야 평가지표는 보조사업자가 사업추진실태를 주기적으로 관리하고, 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는지 여부(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015), 사업이 계획대로 집행되었는지 여부, 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는지의 여부, 보조금 집행과정에서 예산을 낭비한 사실이 있는지 여부 등으로 구성되어 있으며 이는 사업집행과정 중에 발생하는 실적을 대상으로 평가하는 지표이다(윤태섭, 2015; 이삼주 외, 2015).

따라서 신규사업에 대해서는 이러한 평가지표들이 해당이 되지 않기 때문에 신규 사업자의 경우에는 사업계획서만을 대상으로 판단하게 되는 문제가 발생하고 있다. 이러한 문제는 사업성과 분야 평가에서도 동일하게 나타나게 된다는 점에서 신규사업을 평가할 수 있는 별도의 지표가 필요하다.

다) 사업성과 평가

지방보조사업에 대한 사업성과 평가는 효과성과 계속지원 필요성 등 두 개의 지표로 구성되어 있다. 그러나 사업성과 분야가 전체 평가지표에서 차지하는 비중에 비해 지표가 너무 적고, 그마저도 평가기준이 모호한 정성평가 지표여서 객관적인 평가가 매우 어렵다.

현재는 지방보조사업자가 보조금을 행사목적에 지출했는지, 수혜자의 범위가 어떠한지, 보조금 지급 대상이 누구인지, 보조금을 공공목적에 사용했는지를 기준으로 판단하고 있다. 그러나 사업의 특성상 참여자 없이 진행되는 사업이 있으며, 정확한 참여자를 파악하기 힘든 사업도 있어 정확한 평가가 힘든 측면이 있다. 특히 계속지

원 필요성의 경우 객관적 지표 없이 평가자의 주관에 따라 평가가 이루어지고 있다.

나. 지방보조사업 평가 운영 사례

앞서 언급한 바와 같이 지방재정법 제32조의 7, 제60조 및 동법 시행령 제37조의 4에 의거하여 지방자치단체는 지방보조사업에 대한 성과평가를 실시하여야 하며 이를 예산에 반영하여야 한다. 이를 위해 중앙정부(행정자치부)는 지방보조금 관리기준(행정자치부 예규)을 통해 지방보조사업 평가를 위한 평가기준 예시를 제공하고 있다.

현재 모든 지방자치단체에서 지방보조사업에 대한 평가를 실시하고 있으며, 대부분의 지방자치단체는 중앙정부(행정자치부)가 제공하는 평가기준을 준용하여 활용하고 있다. 이밖에 몇몇 지방자치단체는 행정자치부 평가기준을 일부 수정하여 활용하는 곳도 있다.

1) 행정자치부 평가 기준 예시 준용 사례

대부분의 지방자치단체는 지방보조사업에 대한 평가를 실시함에 있어 중앙정부(행정자치부)가 지방보조금 관리 기준을 통해 제시한 평가기준 예시를 그대로 사용하고 있다.

평가기준 예시는 앞서 설명한 바와 같이 “사업계획(15점), 사업관리(25점), 사업성과(60점) 등 3개 분야”로 구분되어 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 사업계획은 “다른 보조사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가?”, “보조사업자의 사업계획이 효율적이고 적절한가?” 등의 지표로 구성되어 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 사업관리는 “보조사업자의 사업추진 실태를 주기적으로 관리하고 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?”, “사업이 계획대로 집행되었는가?”, “예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?”, “보조금의 집행과정에서 예산을 낭비한 사실이 있는가?”로 구성되어 있다(행정자치부 지방보조금관리

매뉴얼, 2015). 사업성과는 “계획된 성과를 달성하였는가?”와 “계속 지원할 필요성이 인정되는가?”의 지표로 구성되어 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

가) 평가사례

서울시 OO구의 경우가 행정자치부 평가 기준 예시를 준용하여 지방보조사업에 대한 평가를 실시하고 있는 지방자치단체이다.

OO구의 경우 지방재정법, 동법 시행령, 행정자치부 예규(지방보조금 관리기준) 및 2016년 OO구 지방보조금 운영계획에 의거하여 2015 회계연도 간에 시행되었던 지방보조사업에 대한 평가를 실시하였다.

나) 평가대상 및 평가기준

서울시 OO구의 2015년도 지방보조사업 평가는 39개 사업(155개 보조사업자)에게 지급된 2,885백만 원을 대상으로 실시되었다. 유형별로는 민간경상사업보조 18개, 민간자본보조사업 1개, 민간행사사업보조 9개, 민간단체법정운영비보조 2개, 사회복지사업보조 7개, 사회복지시설법정운영비보조 2개 등 이었다.

평가는 행정자치부 평가기준 예시에 따라 사업계획, 사업관리, 사업성과 등 3개 분야로 구분하여 실시되었다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 평가등급은 매우 우수(90점 이상), 우수(90~80점), 보통(80~60점), 미흡(60~50점), 매우 미흡(50점 미만)이다(OO구 지방보조사업 평가 결과보고서, 2015).

다) 평가결과

계	매우우수	우수	보통	미흡	매우미흡
155개 보조사업자	52개 (33.6%)	54개 (34.8%)	41개 (26.5%)	7개 (4.5%)	1개 (0.6%)

출처: 2015년 OO구 지방보조사업 평가 결과 보고서

〈평가의견〉

- 2015년 민간에 보조금이 교부된 155개 보조사업자를 대상으로 15개 부서에서 성과 평가를 실시한 결과, “**우수**” 이상 보조사업자가 106개로써, 전체의 **68.4%**를 차지하여 비교적 평가결과가 좋은 편임. 다만, “**보통**” 이하 사업자가 49개로 전체의 **31.6%**를 차지하여 해당 사업자에 대한 관리 강화가 필요함
- 2015년부터 회계처리에 보조금관리시스템을 사용토록하고 있으나 기존 사회 단체의 경우 회원들의 노령화로 시스템 활용능력이 떨어져 회계처리 및 정산이 미흡한 상황임
 - ▣ 투명하고 적정한 보조금 집행을 위해 전 보조사업자가 보조금관리시스템을 사용할 수 있도록 **보조사업자 대상 시스템 사용 교육 강화**
- 공익사업의 특성상 성과를 계량화 하기 어려운 경우가 대부분이며, 사업의 성격에 따라 평가기준이나 항목이 다를 수 있기 때문에 평가등급의 객관성이 떨어짐

〈행정사항〉

- 미흡단체에 대한 보조금 교부 및 예산편성 제한(사업부서 통보)
- 보조금심의위원회 심의 시 평가결과 보고 및 심의자료 활용
- 성과평가 결과 홈페이지 공개 - 결산부문 재정공시 항목에 포함

출처: 2015년 OO구 지방보조사업 평가 결과 보고서

2) 행정자치부 평가 예시 수정 적용 사례

대부분의 지방자치단체에서 행정자치부가 제시한 평가 예시를 그대로 사용하고 있지만 몇몇 지방자치단체의 경우 각 지방자치단체 실정에 맞게 평가 예시를 일부 수정하여 평가에 활용하고 있다.

가) 평가지표 수정 활용 사례 (OO군)

OO군의 2014년도 지원 지방보조금 사업에 대한 평가는 192개 사업 114억 원에 대해 실시되었다. 평가대상 사업은 민간경상보조, 사회단체보조, 민간행사보조, 민간자본보조 사업이며 국시비보조사업(매칭사업 포함), 사회복지보조금 등 평가의 실

익이 없는 사업은 제외되었다. 평가근거는 지방재정법 제32의 7, 지방보조금관리기준(행정자치부 예규)이다.

평가방법은 사업부서에 의한 자체평가 및 예산부서의 확인·점검으로 이루어지며, 평가기준은 행정자치부 지방보조금 관리 기준 상 평가기준 예시를 준용하되 평가지표를 구체화하여 활용하였다.

〈표 4-8〉 평가지표 수정 활용 사례(군 유형)

평가 분야	평가기준	평가지표	배점
사업 계획 (15점)	“다른 보조사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가?”	○ 유사, 중복사업 유무 - 해당 없으면 10점 - 있으면 -10점	10
	“보조사업자의 사업계획이 효율적이고 적절한가?”	○ 효율적이고 적절함 - 매우우수5, 우수4, 보통3, 미흡2, 매우미흡0	5
사업 관리 (25점)	“보조사업자가 사업추진 실태를 주기적으로 관리하고, 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?”	○ 회계서류 및 증빙자료의 구비 상태는 적절한가? - 매우우수5, 우수4, 보통3, 미흡2, 매우미흡0 ○ 사업추진 중 안전사고 및 민원발생 - 안전사고 건당 -2, 민원발생 건당 -1	5
	“사업이 계획대로 집행되었는가?(예산집행율, 집행실적 등)”	○ 계획대비 집행실적으로 평가(집행율) - 90% 이상 15점, 80%~89% 13점 79%~70% 10점 70% 미만 5점 ○ 사업부서 승인 없이 사업명, 단체명 변경 시 -5점 (정산서 포함)	15
	“예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?”	○ 증빙서 제출 시 인정 - 2건 이상 5점, 1건 3점	5
	“보조금의 집행과정에서 예산을 낭비한 사실이 있는가?”	○ 당초의 예산집행계획대로 집행 되었는가? - 소관부서 승인 없이 보조금액의 1% 사업 계획 임의변경 시 마다 -2점 - 사업신청 시 자부담 비율 미 준수 시 -5점	(-20)
사업 성과 (60점)	“계획된 성과를 달성하였는가?”	○ 목표대비 사업집행, 주민홍보 등 종합적 판단 - 매우우수40점, 우수30점, 보통20점, 미흡 10점, 매우미흡0점	40

평가 분야	평가기준	평가지표	배점
	“계속 지원할 필요성이 인정되는가?”	○ 참여인원, 주민반응, 사업필요성 등 종합적 고려 판단 - 매우우수20점, 우수15점, 보통10점, 미흡5점, 매우미흡0점	20

출처: 2014년 OO군 지방보조사업 평가 결과 보고서

평가결과는 평가항목별 점수를 종합하여 사업별로 5단계(매우우수 90점 이상, 우수 89점~80점, 보통 79점~70점, 미흡 69점~60점, 매우미흡 60점 미만)로 등급화하며, 등급에 따라 보조사업의 계속지원여부를 결정한다. 이때 보통 등급 이상은 계속 지원하며, 미흡 등급 사업은 지원을 감축하고 매우 미흡 등급 사업에 대해서는 지원을 중단한다(OO군 지방보조사업 평가결과보고서, 2014).

평가결과는 지방재정법 제60조(지방재정 운용상황의 공시)에 의거하여 재정공시 자료에 포함하여 홈페이지에 공개하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

〈표 4-9〉 지방보조금 평가 결과(군 유형)

예산과목	사업부서 평가결과				
	계	계속지원	지원감축	지원중단	평가제외
계	192	182	4	3	3
민간경상보조	46	45		1	
민간자본보조	50	43	4	2	1
민간행사보조	57	55			2
사회단체보조	39	39			

출처: 2014년 OO군 지방보조사업 평가 결과 보고서

나) 평가기준 수정 활용 사례 (OO시)

OO시의 2015년도 지원 지방보조사업에 대한 평가는 93개 사업 1,689,593천 원에 대해 실시되었다. 평가대상 사업은 민간경상보조사업과 사회복지보조사업이며 국시비보조사업(매칭사업 포함)은 제외되었다. 평가근거는 지방재정법 제32의 7, 지방보조금관리기준(행정자치부 예규)이다.

평가방법은 사업부서에 의한 자체평가 및 예산부서의 확인·점검으로 이루어지며, 평가기준은 행정자치부 지방보조금 관리 기준 상 평가기준 예시를 기반으로 수정된 평가기준 및 평가지표를 구체화하여 활용하였다.

평가기준은 사업계획(20점), 사업관리(55점), 사업성과(25점)으로 구성하되 총괄부서(예산부서)의 판단을 위해 감점 항목을 추가하였다. 사업계획은 사업계획서를 바탕으로 평가하며 사업계획 분야 평가 시 평가자의 주관성을 배제하고 평가의 신뢰성을 높이기 위해 보다 구체화되고 객관화된 평가 지표를 설정하였다. 사업계획 분야에서는 사업계획서 상 단체 설립취지와 연계성, 사업항목의 적정성, 사업계획의 구체성 등을 평가하도록 하였다.

사업관리 분야에서는 자체 성과평가 자료를 활용하고 있으며, 평가지표의 객관성을 높이기 위해 사업관리 분야의 배점을 상향 조정하여 활용하고 있다.

사업성과 분야에서는 자체 성과평가 자료를 활용하여 평가하도록 하고 있으나 객관적 측정이 어려운 경우가 많아 주관적 판단을 배제하기 위해 배점을 하향 조정하여 활용하고 있다. 일부 서류로써 확인이 불가능한 부분에 대해서는 사업부서가 아닌 총괄부서에서 평가하도록 하고 있는 것 또한 특징이다.

또한 감점 항목을 추가하였는데, 이는 총괄부서의 판단을 위해 적용한 것이다. 감점 항목에는 매뉴얼 준수 여부 및 용도 외 사용 사례, 예산 낭비 사례 등이 있으며 총괄부서가 평가하도록 하고 있다.

〈표 4-10〉 평가기준 수정활용 사례(시 유형)

분야	지표	심사항목	배점
사업계획	연계성	사업의 신청취지가 적절 한가	5
		사업이 단체의 설립배경 및 주요활동과 연계되어 있는가	
		사업의 목표와 기대효과가 연계되어 있는가	
	적정성	사업비가 사업목적에 부합하는 항목으로 구성되어 있는가	5
		사업비의 투입범위가 적정한가	
구체성	사업계획이 단위사업별, 일정별, 단계적으로 구성되어 있는가	5	
자부담 비율	50% 이상 - 5점 25%~50% - 4점 25%미만 - 3점 0% - 0점	5	
			20
사업관리	회계 관리 적정성	보조금 전용통장 및 전용카드 사용 여부	20
		미집행액 및 결산이차반납여부	
		보조금 일괄인출 후 사후정산 사례 발생여부	
		예산집행 계획 변경여부	
	계획대비 집행 적정성	집행계획의 준수 여부	15
		계획된 사업의 추진 여부	
효율적 집행관리	보조사업통합관리시스템 사용	20	
	채납자에 대한 보조금 지급 여부		
			55
사업성과	성과목표 달성도	계획된 성과를 달성 하였는가? 성과측정결과)	10
	계속지원 필요성	지방자치단체 시책방향과의 부합성	5
	목적 달성도	사업목적을 달성하였는가	10
			25
소계			100
감점	매뉴얼 준수	보조사업자 등록 유무	5
		정산일 준수 여부	
	용도 외 사용	당초사업계획 및 교부결정에 없는 용도의 사업비 집행 사례 유무	5
		사업기간 종료 후 사업비 집행 잔액 집행 사례 유무	
		사업계획이 변경되었음에도 사전 사업계획 변경 승인 없는 집행 사례 유무	
법정 운영비 보조 단체 외 상근직원 인건비, 임대료, 공공금 등 운영비 집행 사례 유무			
예산낭비	단체의 운영 및 조직원들의 행사 지출 사례 유무	5	
	예산낭비사례: 3회이상 5점 2회 3점 1회 1점 0회 0점		
총점			

출처: 2015년 00시 지방보조사업 평가 결과 내부자료

2015년 OO시 지방보조사업 평가 대상 93개 사업에 대한 평가결과, 평가점수는 평균 91.2점이었으며 100점을 획득한 사업은 총 4개 사업이었다. 최저 점수는 75점이었으며 2개 사업이 최저 점수를 획득하였다.

〈표 4-11〉 지방보조금 평가 결과(시 유형)

구분	평가 결과
최소값	75
하위 25%	77
중간값	94
상위 75%	97
최대값	100
평균	91.22

출처: 2015년 OO시 지방보조사업 평가 결과 내부자료

사업 분야별 평가 결과를 분석해보면 다음과 같다. 교육·체육 분야의 경우 평균 95.66으로 가장 높은 점수를 기록하였으며, 사회복지 분야가 평균 87.11점으로 가장 낮은 점수를 기록하였다.

〈표 4-12〉 사업 분야별 지방보조금 평가 결과(시 유형)

	평균	표준편차
문화·관광	94.20	1.26
교육·체육	95.56	0.72
사회복지	87.11	1.47
농·축산 및 경제	87.55	1.32
기타	89.50	1.50

출처: 2015년 OO시 지방보조사업 평가 결과 내부자료

통계목별로 살펴보면, 민간경상사업보조가 평균 92.09점으로 사회복지보조 87.65점에 비해 상대적으로 높은 평가결과를 보이는 것으로 나타났다.

〈표 4-13〉 통계목별 지방보조금 평가 결과(시 유형)

	평균	표준편차
민간경상사업보조	92.09	0.73
사회복지보조	87.65	1.70

출처: 저자작성

다) 체크리스트 작성을 통한 평가 (OO시)

OO시의 경우 행정자치부의 평가기준 예시를 수정하여 보조사업 평가에 활용하고 있었다. 그러나 일부지표(자치단체 시책과의 부합성, 성과달성도 등)의 경우 평가자의 주관이 많이 개입될 여지가 있다고 판단하여 다음과 같은 체크리스트를 이용한 수정된 평가지표를 활용하고 있다. 체크리스트 평가지표의 경우 객관적 판단이 가능한 확인서류(사업계획서, 단체소개서, 정산보고서 등)의 검토를 통한 판단이 이루어진다는 점에서 기존 평가지표를 이용한 평가에 비해 보다 객관적 평가가 가능한 장점이 있다.

〈표 4-14〉 지방보조사업 평가 체크리스트(시 유형)

평가 분야	평가지표	평가항목	배점	확인 서류	체크사항
사업계획 분야	목표설정의 적정성	-연차목표 및 당해연도 추진 목표	5점	사업 계획서	-당해연도 종료사업: 당해연도 추진 목표 유무 -연차사업: 연차목표 및 당해연도 목표 유무
	사업비 및 운영비 산정의 적정성	-사업목적에 부합하는 항목으로 구성되어 있는지 -비목에 적합한 예산과목으로 편성되어 있는지	5점	단체 소개서 사업자 관리카드 사업 계획서	-사업목적에 적합한 항목으로 구성되어 있는지 확인 -특정비목의 50% 초과 유무(단체운영 비보조의 경우 예외적으로 인정) -보조사업비를 위한 별도의 통장 유무 -전용카드 개설 및 사용 여부
	추진일정의 구체성	-추진계획이 단위사업별, 일정별, 단계적으로 작성되어 있는지	5점	사업 계획서	-추진일정이 적시되어 있는지 유무 -사업추진 단계별 예산편성 유무

평가 분야	평가지표	평가항목	배점	확인 서류	체크사항
	자부담 비율		5점	사업 계획서 정산 보고서	- 자부담 비율의 적정성(사업계획서 상의 자부담 비율과 실제 집행액)
사업관리 분야	주기적 사업관리	- 보조사업자가 사업추진상태를 주기적으로 관리하고 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가	20점	내부자료 보조금 관리 시스템 자료	- 지출결의서 작성 여부 - 보조금관리시스템 등록 및 활용 여부
	예산집행의 계획성	- 사업이 계획대로 집행되었는가	15점	사업 계획서 정산 보고서	- 당초사업계획에 없는 용도의 사업비 집행 유무 - 사업기간 종료 후 사업비 집행 유무 - 승인 없는 사업계획 변경 및 집행 유무 - 보조금 결정 이전의 사업비 집행 유무 - 지출증빙자료 유무(지출결의서, 구입대장, 지급대장 등)
	집행의 효율성	- 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가	20점	정산 보고서	- 집행잔액의 자부담 비율 준수 여부 - 지급확인대장: 청중 및 임직원에게 지급 여부
사업성과 분야	성과목표 달성도	- 계획된 성과를 달성하였는가(성과측정 결과)	20점	정산 보고서	- 성과에 대한 기술로 판단(성과지표가 없는 경우)
	사업자 적합도	- 적합한 사업자인가	5점	보조금 교부 결정서	- 지방세 및 세외수입을 완납한 적합한 사업자인지 여부
감점	매뉴얼 준수 여부	보조사업자 등록	1점	사업자 관리카드	- 지방보조사업자 관리카드 작성여부 - 지방보조사업자 관리카드 등록여부
		정산일 준수 여부	1점	정산 보고서	- 정산보고서 상의 사업완료일과 정산일 확인
	집행과정에서 예산을 낭비한 사실이 있는지 여부		3점	사업 계획서 정산 보고서	- 예비비, 잡비 등 포괄적 예산의 존재 유무 - 집행항목(상근직원 인건비, 사무실 임대료, 공과금 등)의 적정성

아래 표는 체크리스트를 활용한 평가지표이다.

〈표 4-15〉 체크리스트 활용 지방보조사업 평가 지표(시 유형)

분야	지표	심사항목	배점	특점
사업 계획	목표설정의 적정성	사업의 목표와 기대효과의 연계성이 있는가?	5	
		다른 사업과의 차별성이 있는가?		
		신정사업이 보조사업으로 적절한 것인가?		
	사업비 및 운영비 산정의 적정성	산출한 사업비가 사업목적에 부합하는가?	5	
		사업비 투입범위가 적정한가?		
추진일정의 구체성	사업비 지출계획이 일정별, 사업별로 되어 있는가?	5		
자부담 비율	50% 이상 - 5점 25%~50% - 4점 25%미만 -3점 0%-0점	5		
		소계	20	
사업 관리	주기적 사업관리	보조금 전용통장 및 전용카드를 사용하였는가?	20	
		미집행액 및 결산이자를 반납하였는가?		
		보조금 일괄인출 후 사후정산 사례가 있는가?		
		예산집행 계획을 변경한 내역이 있는가?(자부담비율 변경 및 자부담 미집행액 발생 여부)		
	예산집행의 계획성	사업을 계획에 따라 집행하였는가? 계획된 사업을 모두 추진하였는가?	15	
집행의 효율성	보조사업통합관리시스템을 사용하였는가? 보조금 지출에 대한 지출관련증빙(지출결의서, 물품구입목록, 지급대장 등)을 작성하였는가?	20		
		소계	55	
사업 성과	성공목표 달성도	계획된 성과를 달성 하였는가(성과측정결과)	10	
		사업의 목적을 달성 하였는가?	10	
	사업자 적합도	지방세 및 세외수입을 완납한 개인 또는 단체인가?	5	
			소계	
		계	100	
감점	매뉴얼 준수	등록된 보조사업자인가?	-2	
		보조금 정산일을 준수하였는가?		
	용도 외 사용	용도 외 보조금 집행 사례가 있는가?	-3	
		사업기간 종료 후 보조금을 집행한 사례가 있는가?		
		사전 변경 승인 없는 보조금 집행 사례가 있는가?		
법정 운영비 보조 단체가 아님에도 상근직원에 대한 인건비, 임대료, 공과금 등 운영비 집행 사례가 있는가? 단체의 운영 및 직원들의 행사에 대한 보조금 지출 사례가 있는가?				
		총점		

출처: 저자작성



제 5 장

지방보조금 평가 및 관리체계 개선방향



제1절 기본방향

제2절 관리 체계 개선방향

제3절 평가 체계 개선방향



제5장

지방보조금 평가 및 관리체계 개선방향

제1절 기본방향

지방보조금은 민간 등이 자율적으로 수행하는 사업에 대해 지방자치단체가 반대급부 없이 지원하는 제도이다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 민선 지방자치 실시 이후 지방보조금은 급격히 증가하고 있는데, 이러한 현상을 어떻게 인식할 지에 대한 고려가 필요하다. 지방보조금은 지방자치단체의 조례에 의해 자율적으로 운영하는 재원이지만 최근의 지방보조금 관련 지방재정법의 변화과정을 살펴보면, 중앙정부에서 지방보조금에 대한 관리를 강화하는 방향으로 진행되고 있는 것으로 이해할 수 있다. 다시 말해 2013년 7월 지방재정법 제17조의2를 신설하고 지방보조금의 취소 및 반환규정을 신설하였고, 2014년 5월 동법 제32조의2부터 제32조의10까지를 신설하여 지방보조금 관리체계를 엄격하게 강화하였다(이삼주 외, 2015). 이에 따라 지방보조금의 예산편성부터 지원대상, 사업자 선정, 사업수행 그리고 정산 등의 전 과정에 강화된 기준이 마련되었다.

지방보조금은 직접적으로 민간부문의 활동을 지원하기 위한 재원으로, 지역별 차별화된 대상에 대하여 지방자치단체장의 지역운영 철학이 가미된 가장 분권화된 재원이다. 따라서 동 재원을 관리함에 있어 지역의 특수상황 그리고 지방분권적 요소 등을 고려해야 한다.

반면 지방보조금은 재원의 경직적 특성과 함께, 자치단체장의 재량적 행정 경향이 강하게 나타나는 재원이라는 점에서 엄정한 관리와 낭비요인을 최소화해야 할 필요성이 있다. 그러므로 지방보조금을 관리하는 데에는 분권적 요인과 엄정한 관리라는 두 가지 요인을 적절히 가미하는 것이 필수요소 중의 하나이다. 2014년 지방

재정법의 개정으로 지방보조금에 대한 관리가 지방자치단체의 자율적, 내부적 관리 중심에서, 표준적, 외부적 관리 성격이 가미되는 현상으로 변화가 이루어지고 있다. 지방자치단체 내부에서 자율성을 제고하기 위해서는 지방보조금과 관련된 내부통제 기제로써 설치되어 있는 지방보조금심의위원회의 역량을 강화할 필요가 있으며, 동 재원의 평가가 가능한 객관적, 중립적으로 수행될 수 있도록 조정하는 것이 필요하다. 이를 통해 적어도 지방보조금이 지방자치단체장의 정치적 성향에 의해 지출되는 선심성 재원이라는 인식을 최소화할 필요가 있다.

표준적, 외부적 측면에서는 지방보조금에 대한 관리를 효율화할 수 있는 과정을 수용할 필요가 있다. 이와 관련하여 지방보조금은 행정자치부의 매뉴얼에 의해 관리하고 있으며, 본 매뉴얼에는 등록, 정산시기 준수, 카드사용 등 동 재원의 관리를 위한 요소들이 포함되어 있다는 점에 고려하는 것이 필요하다. 현실에서는 이를 위반하는 사례들이 종종 발견되고 있어 지방보조금을 관리하는데 애로가 발생하고 있으나, 적어도 지방보조금의 관리를 위한 매뉴얼 수준의 규정은 지켜질 수 있도록 이를 평가체계에 반영하는 것이 필요하다.

이러한 방향 하에서 개선방안의 모색은 지방보조금 관리체계에 대한 개선과 평가 기준에 대한 개선으로 이원화한다. 이중 지방보조금 관리체제는 제도적 측면 개선과 운영적 측면 개선으로 재 구분한다. 제도적 개선은 법과 매뉴얼의 변경과 관련된 부분이며, 운영적 측면은 지방자치단체에서 지방보조금을 관리하는 과정에서 개선이 필요한 부분이다(조기현 외, 2012). 그러므로 운영적 측면에 있어서는 지방자치단체의 재량적 행위이므로, 지방자치단체의 특성에 맞게 이루어져야 한다. 성과평가에 있어서는 현재의 성과평가 기준을 계속사업과 신규 사업으로 이원화하여 적용할 필요가 있다. 평가체계 중 계속사업에 대한 평가는 사례지역의 지방보조사업을 대상으로 실험적용을 실시한다. 이때의 평가대상은 지방보조사업을 의무적 보조사업과 재량적 보조 사업으로 구분하고, 이중 재량적 보조 사업을 대상으로 한다.

제2절 관리 체계 개선방향

1. 제도측면의 개선방향

가. 예산편성 총한도제

지방보조금과 관련하여 지방자치단체장의 선심성 사업을 제어하고 지역주민의 무분별한 사업요구에 제도적으로 대응할 필요가 있다는 점에서 지방보조금 총한도제 도입의 의의가 있다. 특히 보조금 관련부서에서 주민설득을 위한 대안 중의 하나로 이를 활용할 수 있다는 점에서 동 제도의 당위성을 찾을 수 있다. 다만 총한도제의 결과를 토대로 지방교부세 감액을 연계하고 있다는 점에서 이를 엄격하게 운용하는 것이 필요하다. 지방보조금 예산편성 총한도제와 관련하여 제기되는 쟁점은 산정재원과 불교부단체에 대한 부분이다. 산정재원은 총한도예산편성 총액한도에 포함되는 재원에는 국·도비 매칭재원이 포함되어 있어 산정결과의 왜곡을 초래할 수 있다.

불교부단체의 문제는 동 제도의 활용이 지방교부세 감액과 연계되어 있어 지방교부세 불교부단체에는 전혀 영향을 미칠 수 없다는 점이다. 먼저 산정재원과 관련하여, 현재와 같이 국·도비 매칭재원을 포함시키는 것이 적절한지 아니면 이를 제외하는 것이 필요한 지에 대한 판단이 필요하다. 매칭재원을 포함시킬 경우 전체 지방보조금을 대상으로 관리할 수 있다는 장점이 있다. 다시 말해 특정연도의 매칭사업이 많을 경우 자연히 자체사업을 축소하게 되는 효과가 나타날 수 있다. 그러나 총한도제의 활용이 지방교부세 감액과 연계되어 있다는 점을 고려하며, 일부 지방자치단체에서는 당해 자치단체의 의사와 무관하게 지방교부세 페널티를 받아야 하는 상황에 처해질 개연성이 있다. 게다가 현재의 산정방식이 전년대비 당해 연도 증가분을 기준으로 산정하고 있다는 점에서 전체 지방보조금을 대상으로 하는 총괄방식이 아

니더라도 동 제도의 의의를 살릴 수 있을 것으로 판단된다. 그러므로 총한도제에 포함되는 재원에는 국·도비 매칭재원을 제외하는 것이 적절하다.

두 번째, 지방교부세 불교부 단체에 대한 부분과 관련하여, 지방보조금이 갖고 있는 지방분권적 재원이라는 특성에 초점을 맞춰 지역주민의 역할에 의지하는 방안을 모색할 필요가 있다. 지방교부세 불교부단체의 지방보조금 운영을 관리할 수 있는 효과적인 방안으로 성과평가결과를 주민에게 공개하는 것을 들 수 있다(조기현 외, 2012). 다시 말해 지방보조금의 편성과정을 주민에게 투명하게 공개하고 주민들로부터 평가를 받도록 하는 것이 필요하다. 지방보조금에 대한 전 과정을 주민에게 공개함으로써 효율적 추진을 유인할 필요성이 있다.

또한 현재의 지방재정공시제도를 활용하여 추진단계별 평가결과, 평가결과의 반영 내역 등에 대한 구체적 공개도 하나의 방법이 될 수 있다(조기현, 2012). 물론 공개 시 주민이 편리하게 이용할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요할 것이다. 이와 연계하여 차년도 한도액 산정 시 초과비율 비례 누적 감액제를 도입하는 방안이 고려될 수 있다(윤태섭, 2015). 누적 감액제는 차년도의 지방보조금 예산편성 시 초과분에 해당하는 재원을 감액하는 방식이다.

나. 지방보조금심의위원회

지방보조금심의위원회의 문제는 위원회의 구성과 업무량의 과다로 인한 심의의 비효율 등으로 요약할 수 있다. 이 중 위원회의 구성과 관련하여, 조례에는 15인 이하로 구성하도록 하고 있지만 지방자치단체의 현실상 어려움이 있어 적은 인원으로 구성되어 있다는 점이 쟁점으로 부각되고 있다. 이 외에도 과 지방보조사업과 연계되어 있는 인사가 심의위원으로 참여할 가능성이 있다는 점이다. 실제로 우리나라 지방자치단체의 여건에서 지방보조금심의위원회 위원을 조례에서 정한 규정에 따라 구성하는 데는 한계가 있다. 특히 농촌형 자치단체의 경우에는 더욱 그러하다. 이러한 문제에 대응하기 위하여, 인적구성현재의 인원구성은 유지하되 일정부분은 지역

의 인사를 초빙할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이를 통해 전문성의 부족을 보완하고, 거시적, 객관적 평가가 가능하도록 조정하는 것이 바람직하다.

두 번째, 지방보조금심의위원회의 심의 대상과 관련해서는 현재 모든 위원이 전체 사업을 심사하고 있어 단기간에 전체 사업을 심의·평가해야 하는 현행 제도를 개선할 필요가 있다. 다시 말하면, 지방보조금심의위원회의 심의·평가 대상 축소를 통해 심의위원의 부담을 줄이고 전문성을 높이는 방향으로의 개선이 필요하다. 즉, 지방보조금심의위원회에 지방보조사업 유형에 따라 5개 내외의 분과위원회를 설치할 필요가 있다. 다만 심의·평가 절차를 구분하여 1차적으로 분과위원에서 분과별 심의·평가를 실시하고 이를 다시 지방보조금심의위원회에서 총괄적으로 심의·평가할 수 있는 절차를 마련하는 것이 필요하다.

다. 지방보조금 관리대상

지방보조금의 평가대상에 대해서도 고민이 필요하다. 이는 첫째, 지방보조사업 규모와 관계없이 동일한 사업진행 절차를 겪는 비효율을 탈피하기 위함이다. 둘째, 지방보조사업 중 일부는 일회성 경상경비 위주로 구성되어 있어 평가결과의 환류가 곤란하기 때문이다. 이에 대한 대안으로는 평가대상 보조금의 하한선을 지정하는 방안, 소액보조에 대해서는 절차를 간소화하는 방안, 지방보조금의 지급대상에서 제외하는 방안 등이 상정될 수 있다. 이중 하한선을 지정할 경우, 보조사업자들이 하한선에 맞추기 위해 사업비를 축소 및 분할할 가능성이 있다. 보조금 지급대상에서 제외할 경우, 소액의 지방보조금이 다수인 자치단체에서는 지방보조금의 특성에 적합한 사업을 추진하는데 애로가 나타날 수 있다. 실제로 시·군의 경우 100만원 대 보조사업이 많은 것으로 나타나고 있다. 따라서 소액보조에 대해서는 절차를 간소화할 수 있도록 하는 방안으로 고려할 수 있다. 간소화되는 절차는 미국과 같이 정산대상에서 제외하거나, 평가대상에서 제외하는 방법 중 선택이 가능하며, 하한선의 설정은 자치단체 특성별로 설정하되 500만원 수준이 적합할 것으로 판단된다.

평가결과의 활용과 관련해서는, 현행 제도의 경우 사업평가결과를 차년도 보조사업 추진 여부에 반영하도록 하고 있지만, 절대평가 기준을 사용하고 있다. 다시 말해 일정기준만 충족하면 계속지원을 받을 수 있는 시스템으로 구성되어 있다. 이러한 방법은 당해 자치단체에서 탄력적으로 재정을 운영하는데 장애가 될 뿐만 아니라 필요하지 않은 사업에 대해서도 보조금을 지급해야 하는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 현재의 절대평가를 상대평가로 전환하는 방법을 고민하는 것이 필요하다. 즉, 하위점수를 받는 보조사업에 대해서는 축소 또는 지원중단의 대상으로 설정할 수 있도록 하는 것이 필요할 것이다. 이 경우 하한 %는 당해 연도의 세수확보 수준 또는 예산상황 등을 고려하여 탄력적으로 운영하는 것이 필요하다.

라. 사회보장적 수혜금

1) 쟁점

사회보장적 수혜금은 사회적 약자에 대하여 법령이나 조례에 의해 규정된 사업에 지출하는 제도이다. 동 제도는 지방보조금에 비해 상당한 융통성이 부여된 제도이다. 사회보장적 수혜금이 갖고 있는 장점에도 불구하고 현실에서는 다양한 문제가 나타나고 있는 바, 이를 열거하면 다음과 같다.

첫째, 예산항목 간에 지방보조금과 구별이 용이하지 않은 사업이 존재한다. 일례로, 사회보장적 수혜금은 “1. 법령에 의하여 민간에 지급하는 사회보장적 수혜금 및 보철구 제작비,” “2. 국고보조금에 의한 사회보장적 수혜금,” “3. 지방자치단체의 조례에 의해 저소득계층에 지원하는 사회보장적 수혜금,” “4. 법령 또는 조례에 의해 지급하는 출산장려금,” “5. 노인장기요양보험제도에 따른 노인복지시설 운영비 등”으로 구성되어 있다(지방자치단체 예산편성운영기준, 2015). 반면에 지방보조금은 민간경상사업보조, 민간단체 법정운영 경비, 민간행사사업보조, 사회복지시설 사업보조, 사회복지시설 법정운영비 보조, 사회복지 사업보조 등으로 이루어져 있다.

이중 민간경상사업보조는 민간이 행하는 사업에 대하여 자치단체가 이를 권장하기 위하여 교부하는 것으로 자본적 경비를 제외한 보조금을 의미하며, 민간단체 법정운영비보조는 지방재정법 제17조 및 제32조의2제2항에 따라 운영비를 지원할 수 있는 단체 등에 지원하는 경비를 의미한다. 또 민간행사사업보조는 민간이 주관 또는 주최하는 행사에 대하여 자본적 경비를 제외한 보조금이며, 사회복지시설 법정운영비 보조는 사회복지시설에 대하여 운영비 지원 목적으로 편성하는 보조금이다. 마지막으로 사회복지사업보조는 법령 또는 조례상 지원기준에 따라 의무적으로 지출하는 보조금 또는 자치단체가 권장하는 다음 각 호의 사업을 위하여 지급하는 보조금으로서 자본적 경비를 제외한 경비를 의미한다(지방자치단체예산편성운영기준, 2015).

이중에서 사회보장적 수혜금과 지방보조금간 명확히 구분이 어려운 항목은 사회복지사업보조로, 동 항목은 “1. 생활이 곤궁한 자의 보호 및 지원 사업,” “2. 노인·아동·심신장애인·청소년 및 부녀의 보호와 복지증진을 위한 사업,” “3. 기타 이에 준하는 복지 관련 사업” 등에 지출하게 되어 있다(김성주, 2015).

실제 사례자치단체의 경우, 사회보장적 수혜금의 사업으로, 가정폭력 관련시설 운영사업, 노인돌봄시설 지원사업, 모자복지시설 지원사업, 아동복지시설 운영사업 등 지방보조금의 사업과 유사한 사업이 추진되고 있다. 이와 관련하여 현행 예산편성 기준에서는 사회복지시설에 대한 운영비 지원은 ‘사회복지시설 법정운영비보조’ 예산에 편성토록 규정하고 있으나 지켜지지 않고 있는 문제가 발생하고 있다(김성주, 2015). 또 일부 자치단체의 경우, 영유아보육사업비를 사회보장적 수혜금으로 편성하거나 다른 통계목으로 계리하는 등 일관성을 유지하지 못하고 있다.

〈표 5-1〉 사례자치단체별 영유아보육료 편성 통계목 및 규모 현황

(단위: 백만 원)

구 분	예산액	편성목	보조금여부
A 자치단체	119,273	사회보장적수혜금	부
B 자치단체	104,624	사회복지시설법정운영비	여
C 자치단체	85,863	사회복지사업보조	여
D 자치단체	50,914	공기관등대행사업비	부
E 자치단체	92,401	사회보장적수혜금	부
F 자치단체	108,404	사회보장적수혜금	부

출처: 저자작성

둘째, 사회보장적 수혜금 대상중 일부는 다양한 서류 제출이 어려운 단체이며, 그 결과 평가에도 한계로 작용하고 있는 것은 사실이다. 그러한 의미에서 사회보장적 수혜금은 보조사업자가 신청하지 않아도 지방자치단체의 일방적 의사결정으로 사업 추진이 가능하며, 사후 평가대상이 아니기 때문에 지방자치단체의 상당한 자율성이 보장될 뿐만 아니라 정산 및 평가와 관련된 서류작성이 곤란한 개인 또는 법인에게 유리한 사업추진 방식임에는 분명하다. 이러한 이유에서 지방자치단체에서는 유사한 사업을 지방보조금 보다는 사회보장적 수혜금으로 전환하여 사용하고자 하는 경향이 있다. 그러나 사회보장적 수혜금이 갖고 있는 이러한 장점이 오히려 불요불급한 사업추진의 원인이 될 수 있으며, 자치단체장의 선심성 행정 및 재정낭비의 요인으로 작용할 수 있다.

셋째, 유사한 항목을 세분하여 편성하고 있다. 사회보장적 수혜금은 일반보상금 편성목에 사회보장적 수혜금 통계목 등 하나의 항목으로 편성되어 있다. 그러나 세부사업을 분석해 보면 유사한 사업이 다수 발견된다. 일례로 사례자치단체의 경우, 2015년 사회보장적 수혜금은 전체 184개 사업이나, 가정폭력관련시설 운영지원(7건), 노인복지시설 지원(7건), 노인일자리 확충(5건), 모가복지시설 지원(6건), 의료급여 사업지원(4건), 보훈단체 운영지원(7건), 어린이집 운영 및 종사자 지원(5건), 입양비용 지원(5건), 저소득 한부모 가정지원(6건), 어린이집 운영비(4건)

〈표 5-2〉 사례자치단체의 사회보장적 수혜금 유사사업 현황

(단위: 건)

사업명	총 사업건수	가정폭력관련 시설 운영지원	노인복지시설 지원	노인일자리 확충	모가복지시설 지원	의료급여 사업지원
건수	184	7	7	5	6	4
사업명	보훈단체 운영지원	어린이집 운영 및 종사자 지원	입양비용 지원	저소득 한부모 가정지원	어린이집 운영비	기타
건수	7	5	5	6	4	128

출처: 사례자치단체 내부자료

2) 대안

사회보장적 수혜금의 문제는 지방보조금과 유사중복이 발생하며, 사회보장적 수혜금 간에도 중복적으로 지출되고 있다는 점이다. 그러므로 사회보장적 수혜금과 지방보조금 그리고 사회보장적 수혜금 간의 구분기준을 명확히 하는 것이 필요하다. 이 경우 사회보장적 수혜금은 지방자치단체의 일방적 의사결정과 평가대상에서 제외된다는 점을 고려하여 보다 제한된 범위로 조정할 필요가 있다.

이러한 기본방향 하에서 판단할 때, 현재의 사회보장적 수혜금 지급 범위중 가장 중복이 많이 발생하는 부분인 “지방자치단체의 조례에 의해 저소득계층에 지원하는 사회보장적 수혜금”을 중심으로 기준을 설정하는 것이 필요하다. 상기의 대상을 명확히 하기 위해 “지방자치단체의 조례에 의해 저소득계층에 지원하는 사회보장적 수혜금중 국고보조금이나 시도비 보조금이 지출되는 사업”에 대해서만 사회보장적 수혜금으로 남겨 두고, 나머지 100% 자체재원으로 수행하는 사업은 지방보조금으로 전환하는 것이 필요하다.

이렇게 할 경우 사회보장적 수혜금으로 편성되는 사업은 “1. 법령에 의하여 민간에 지급하는 사회보장적 수혜금중 국비 및 시도비 지원사업,” “2. 보철구 제작비,” “3. 출산장려금,” “4. 노인장기요양보험제도에 따른 노인복지시설 운영비 등” 만이 대상이 되게 된다(김성주, 2015).

결과적으로 현재의 사회보장적 수혜금중 지방자치단체의 조례에 의해 저소득계층에 지원하는 사회보장적 사업중 100% 자체재원으로 지원하는 사업은 지방보조금으로 전환되게 된다(김성주, 2015). 동 사업에 대해서는 지방보조금으로 간주하여, 신청주의를 적용하고, 지방보조금 심의위원회에서 지급여부를 심사하며, 정산과 함께 평가대상에 포함할 필요가 있다.

마. 자부담 설정

지방보조사업자가 동 사업을 추진하는데 소요되는 비용 중 자기자금으로 조달하는 것을 의미한다. 지방보조금의 특성중 하나는 지방자치단체가 보조사업자에게 별도의 변제 또는 부담을 지우지 않고 지원하는 재원이다. 따라서 지방보조사업자 입장에서는 가능한 소요재원의 많은 비중을 지방보조금으로 충당하고자 하는 욕구를 지니게 된다. 이러한 상황에서 지방보조사업 시행에 필요한 재원 중 일부를 지방보조사업자에게 부담시키는 것은 공적 재원의 감축과 함께 무분별한 지방보조사업 신청을 자제토록 하는 기능을 수행할 수 있다. 현재에도 일부 자치단체에서는 자부담을 의무화하고 있으며, 사업계획서를 평가할 때 평가지표로 활용하고 있다⁴⁾. 현재 사업계획서에는 사업개요, 신청자의 자산과 부채, 보조사업 수행계획, 교부신청 금액과 그 산출기초, 소요경비 사용방법 및 보조금 이외 자부담하는 금액 및 방법을 적시하도록 하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

자부담 내역 및 지출과정을 확인하기 위하여, 지방보조금 관리 통장(계좌)을 제출하도록 하고, 지방보조금 통장은 자부담을 포함한 보조금만 관리할 수 있도록 1개 사업에 1개의 통장(계좌)을 별도 개설하도록 조치하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 또 보조금 교부 전에는 보조금 전용 계좌 개설 및 보조사업자와 일치 여부, 보조금 관련 서류구비 여부, 전용통장(계좌)에 자부담금을 예치한 통장사본

4) 충남 태안군은 5%의 의무적 자부담비율을 설정하고 있음

등 확인을 거쳐 교부하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 따라서 일부 지방자치단체에서는 자부담의 의무화 그리고 확인방법 등을 명확화하고 있다.

자부담과 관련하여 제기되는 쟁점은 자부담 비율 및 잔액처리방법 등으로 요약될 수 있다.

자부담 비율은 모든 지방보조사업에 동일하게 적용되고 있는 현재의 방식이 적절한 지에 대한 부분이다. 잔액처리방법은 지방보조사업도 국고보조사업과 동일하게 사업집행 후 잔액이 남게 될 경우 이를 반환하도록 하고 있는데, 이때 일반적으로 자부담 부분을 제외하고 지방보조금 잔액 만을 반환하고 있어 발생하는 문제이다. 자부담 비율과 관련하여, 일부 의무적 자부담 비율을 설정하고 있는 자치단체에서도 일률적으로 5%의 자부담 비율을 상정하고 있다. 지방보조사업의 유형이 다양하고 지방보조사업자의 부담능력이 차별화되어 있는 상황에서 일률적 자부담 비율을 설정하는 것은 가능한 재원절약의 범위를 축소시킬 우려가 있다. 이에 대한 대안으로, 자부담 비율의 하한선을 현재와 같이 5%로 설정하고, 부담비율의 규모를 사업계획서 평가지표에 반영하는 방안을 모색하는 것이 필요하다.

둘째, 잔액처리방법과 관련하여, 지방보조사업비에 포함된 자부담은 동 재원에 대한 집행을 전제로 하여 보조금 지급이 결정된 것이므로 보조금의 집행기준과 동일하게 집행하는 것이 필요하다(이삼주 외, 2015). 그리고 잔액이 남았을 때는 전체 사업비중 자부담 비율을 산정하여 반환토록 할 필요가 있다.

바. 전담조직

지방보조금에 대하여 그간 각 자치단체의 조례, 「지방자치단체 예산편성 운영기준(안행부 훈령)」 등으로 규정해 오던 예산의 편성, 보조사업의 수행 및 관리, 성과평가 등에 관한 기준이 지방재정법으로 법제화되었다(지방재정법, 2015; 이삼주 외, 2015). 법 개정에 따라 지방자치단체는 매년 전체 지방보조사업의 1/3씩 평가하고 그 결과를 예산에 반영하도록 하고 있다. 이에 따라 각 지방자치단체에서는 2015년

부터 지방보조금을 평가하고 그 결과를 차년도 예산에 반영하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 그러나 지방자치단체 내에서 지방보조금을 평가하는 부서는 각 사업부서가 담당하고 있으나, 사업부서는 동 사업을 추진하는 부서로 지방보조사업 담당자와 긴밀하게 연계되어 있다는 점에서 객관적인 평가를 기대하기 어려운 구조이다. 뿐만 아니라 지방보조사업에 대한 사업부서는 당해 지방자치단체 내의 여러부서로 분산되어 있기 때문에 일관성 있는 평가가 곤란한 상황이라고 할 수 있다. 그 결과 지방보조사업에 대하여 보다 객관적이고 중립적인 운영을 도모하고자 한 제도 개선의 의미가 퇴색될 수 밖에 없다.

지방보조사업에 대한 평가결과는 차년도 예산에 반영토록 하고 있으며, 전체 사업비의 변동은 지방교부세와 연동되고 있다는 점에서 평가는 대단히 중요한 과정이다. 그러나 각 지방자치단체에서 추진되는 지방보조사업에 대한 평가는 사업부서에서 이루어지고 있으며, 총괄부서인 예산부서에서는 단순히 확인 및 지방보조심의위원회에 상정하는 수준에 머물러 있다.

결과적으로 지방보조사업에 대한 평가의 중요성에 상응하는 수준의 관리가 진행되지 못하는 것이 우리나라의 현실이다. 지방보조사업의 평가조직 문제는 내부통제기제의 강화는 물론이고 사후관리에 의한 정책환류기능의 내실을 위해서도 매우 중요한 위치를 차지한다(조기현 외, 2012). 지방보조사업의 내부통제기제와 관련된 현안들의 상당수는 평가체제와 깊은 관련을 맺고 있다. 지방보조사업심의위원회의 문제, 평가기준의 비합리성 등 계속 지적된 문제들은 평가체제의 개선을 통해 개선이 가능한 과제들이라고 볼 수 있다.

이에 대한 대안으로는 지방자치단체 내부조직 체계의 개선 방안과 외부조직의 신설방안이 상정될 수 있다. 먼저 내부조직 측면에서는, 총괄부서인 예산부서의 역할을 강화하는 방안이 모색될 수 있다. 지방보조사업은 일단 응모하여 선정되면 이를 취소 내지 포기하기가 현실적으로 곤란하다. 그러므로 지방보조사업 총괄부서(예산부서)를 중심으로 지방자치단체 내에서 협의 한 후 공모를 진행할 수 있도록 하며, 예산지원확인서를 첨부토록 하여 이를 확인할 수 있도록 해야 할 것이다. 계속사업

의 경우에는 전체를 사업부서에서 평가하기보다 일부 예산부서에서 평가할 수 있는 항목을 존치하여 계속지원 여부에 대해 예산부서 담당자의 의견이 반영될 수 있는 통로를 마련하는 것이 필요하다(윤태섭, 2015).

외부조직 신설과 관련하여, 동 대안은 자치단체 외부 기관이 지방보조금의 평가를 담당하는 방안이라고 할 수 있다. 지방보조금의 평가를 자치단체 내 내부조직의 개편을 통해서도 일부 해결할 수 있는 여지는 있으나 현실적으로 자치단체장의 의사결정에 반하는 결과를 도출하는데 한계가 있을 수 있다. 이를 통해 평가결과의 신뢰성 및 타당성을 확보하고 지역주민들의 요구에 적절히 대응할 수 있도록 하기 위한 방안이라고 할 수 있다.

지방보조금 평가를 위한 외부조직은 시·군에 대해서는 시·도 출연연구기간이 그리고 시·도는 중앙단위의 정책연구기관이 담당하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 그리고 각 외부평가기관들에 대해서는 법규로 지정하여 법적 정당성을 부여하는 것이 필요하다.

2. 운영적 측면의 개선방향

가. 쟁점

운영적 측면은 지방자치단체의 지방보조금 관리과정에서 나타나는 현상으로, 지방자치단체에서 자율적으로 개선이 가능한 부분을 의미한다. 본 연구에서는 먼저 사례자치단체의 지방보조금 관리실태를 조사하고, 실태조사에서 나타난 미흡한 부분을 중심으로 대안을 모색한다. 실태조사는 사업계획서와 정산서를 중심으로 분석하며, 사업계획 분야, 사업관리 분야, 사업성과 분야 등 3 분야로 구분하여 분석하였다.

먼저 사업계획 분야에서는 목표설정, 사업비 및 운영비 산정, 추진일정 등에서 미흡한 부분이 발견되는 바, 첫째, 목표의 구체성이 미흡한 경우로, 사업 추진목표가 구체적으로 기술되어 있지 않고 다소 추상적인 수준으로 사업목표를 제시하고 있

다. 둘째, 사업비 및 운영비 산정의 적정성 측면에서는, 예산이 사업목적에 적합한 항목으로 구성되어 있는지의 여부를 판단할 수 있는 자료가 제시되어 있지 않는 사례가 발견되었다. 그 결과 사업계획서 상에 세부항목별 예산서가 첨부되어 있지 않아 예산이 적절하게 편성되어 있는지에 대해 판단할 수 없게 된다. 셋째, 구체적인 추진일정이 미흡한 경우로, 사업을 추진하기 위한 구체적인 일정이 사업계획서 상에 제시되어 있지 않는 경우도 발견되었다. 1년 단위 사업의 경우 월별 계획을 구체적으로 수립·제시할 필요성이 있으나 많은 사업들이 추진일정을 매우 간략하게 제시하고 있다. 넷째, 단계별 예산편성이 미흡한 경우로, 사업계획서 상의 예산서를 사업추진 단계별로 구분하여 작성하지 않고 있다. 전체 사업에 대한 항목별 예산서와 함께 구체적으로 추진할 사업에 대한 월별/단계별 예산서를 제시할 필요성이 있는 항목이다.

사업관리 분야에서는 주로 예산집행의 계획성 및 집행의 효율성과 관련된 부분에서 개선점이 발견된다. 먼저 예산집행의 계획성 부분에서는, 사업계획서와 정산보고서를 비교한 결과 지출 증빙서류가 부실한 경우가 가장 많이 나타났고 있다. 이 외에도 당초 사업계획에 없는 용도의 사업비 집행, 사업기간 종료 후 사업비 집행, 사전 승인없이 예산 변경, 일부 항목 체크카드 미사용, 보조금 집행액 초과 지출, 지출 증빙자료 미흡, 인건비 지급기준 미준수 등이 개선할 점으로 분석되었다. 두 번째로, 집행의 효율성 지표 부분에서는 주로 자부담과 관련된 문제가 발견되었는 바, 자부담이 없거나, 자부담 비율을 준수하지 못한 경우가 다수 발견되었다.

〈표 5-3〉 사례자치단체의 지방보조금 관리실태 조사에서 나타난 미흡부분

(단위: 건 %)

항목	건수	비중
총계	511	100.0
목표의 구체성 미흡	122	23.9
추진목표 부재	2	0.4
인건비 비중 과다	16	3.1
홍보비 비중 과다	1	0.2
운영비 비중 과다	3	0.6
예산항목 구분 미흡	48	9.4
보조금전용통장 및 결제전용카드 미사용	2	0.4
수당비중 과다	1	0.2
구체적추진 일정 및 단계별예산편성 미흡	119	23.3
지출품의 금액 및 예산비목 미준수	2	0.4
사전승인없이 예산변경	9	1.8
지출품의서 미작성 및인건비 과다 지급	1	0.2
식비 단가기준 미준수, 지출 예산비목 기재 부적정, 증빙서류 미흡	3	0.6
보조금 통장이 아닌 일반 통장에서 지출	1	0.2
지출 증빙자료 미비	11	2.2
카드사용 원칙 미준수	2	0.4
보조금 집행액 초과 지출	1	0.2
보조금 통장관리 미흡	1	0.2
격려금 현금 지급	2	0.4
사전품의서 없이 보조금 집행	4	0.8
자부담 비율 미준수	2	0.4
자부담 없음	74	14.5
자부담 처리 소홀	4	0.8
목표달성에 대한 구체적 근거 부족	76	14.9
구체적 성과 없음	3	0.6
사업계획 대비 실적 저조	1	0.2

출처: 저자작성

사업성과 분야에서는 목표 달성에 대한 구체적 근거가 부족한 경우와 사업성과 달성도가 부족한 경우로 대별된다. 먼저 목표 달성에 대한 구체적 근거가 부족한 경우는 정산보고서 상에 사업목표 달성에 대한 구체적인 근거가 제시되어 있지 않은 사례가 발견된다. 일례로, 예산 집행실적 및 증빙 영수증은 대부분 제시되어 있지만, 사업목표를 달성하기 위해 어떠한 활동을 수행하고 그 결과가 무엇인지에 대한 설명이 없거나 부족한 경우가 이에 해당된다. 둘째, 사업성과가 부족한 경우는 자체평가 및 담당 공무원 평가결과 사업추진 성과가 미흡한 사업인 대부분이다.

이중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 항목이 사업계획서 상에 구체적인 일정을 제시하지 않거나, 예산사용을 사업단계별로 제시하지 않은 부분(119건 23.3%)으로 나타났다. 다음으로는 추진목표가 구체화되어 있지 않은 경우로 122건이며, 목표달성에 대한 구체적 근거가 취약(76건)한 경우와 자부담이 제시되지 않은 경우(74건) 등도 많은 비중을 차지하고 있다.

나. 개선방향

1) 목표 달성도 관련

지방보조금 성과평가중 가장 높은 점수를 부여하는 항목은 성과목표 달성도로, 전체 100점중 40점을 성과측정 결과에 의해 판단하도록 하고 있다. 그럼에도 불구하고 현재의 정산서류에는 명확한 성과를 기술하고 있지 않은 상황이다. 가장 중요한 평가지표에 대하여 명확한 수치로 나타낸 것이 아니라 점에서 이 역시 정성적인 부분이 다분히 가미될 수 밖에 없다. 이는 평가의 취지에도 적합하지 않으며, 평가결과의 신뢰성에도 흠결로 작용할 수 있는 요인으로 판단된다.

그러므로 지방보조금의 성과목표를 수치로 나타낼 수 있도록 개선하는 것이 필요하다. 이 경우 작성 내용은 당해연도 목표, 성과목표, 검증방법 등으로 구분하고, 작성 대상은 지방보조사업별로 작성토록 하는 것이 필요하다.

성과목표는 사전에 공지하고 사업계획서에 이를 기술할 수 있도록 해야 하며, 사업계획서는 지원결정 후 지방보조금 교부신청 시 제출하는 실제 추진할 사업계획과 동일하여야 한다. 따라서 지방보조사업이 완료된 후 동 성과지표의 확인을 토대로 명확히 평가할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 현행 지방보조사업 관리지침에 규정된 사업계획서 세부항목중 기대효과를 성과목표로 전환하는 것이 필요하다.

〈표 5-4〉 성과측정 지표 및 검증방법 서식

○○년 목표	성과측정 지표	검증(측정) 방법

출처: 저자작성

2) 사업계획서 작성

지방보조금 실태분석 결과 사업계획분야에서 가장 빈번히 나타나는 문제는 목표를 구체적으로 적시하고 있지 않은 점이다. 이 외에도 예산을 포괄적으로 계상하여 사업목적에 적합한지 여부를 판단하기 어렵다는 점 등이 나타나고 있다.

먼저 목표의 구체성 미흡과 관련하여, 성과목표를 별도로 적시하도록 할 경우 현재보다는 다소 목표가 구체화될 수 있을 것으로 판단된다. 다만 성과목표 외에 사업 목적을 보다 구체화할 수 있도록 할 필요가 있는 바, 현재의 지방보조금 관리 지침에 사업목표를 기술하는 항목을 보다 구체화할 수 있도록 조정하는 것이 필요하다. 이 경우 관리지침의 내용 중 조정대상은 다음과 같다. 첫째, 사업개요의 한 부분으로 구성되어 있던 목적을 별도의 번호를 부여하여 그 중요성을 부각시킬 필요가 있다. 이를 위해 현재 목적 단일의 칸에 기술되어 있는 부분을 구체적으로 기술할 수 있도록 정렬번호를 부여하는 것이 필요하다.

〈표 5-5〉 사업계획서 작성 서식

현재	개정	예시(민주평화통일 자문회의)
○ 목적	2. 목적 □ ○ -	2. 목적 □ 민주평화통일 자문회의에 대한 확고한 국민적지지 ○ 민주평화통일 자문회의 운영의 내실화 - 비정기적으로 운영되어 오던 회의를 정기적으로 개최

출처: 저자작성

두 번째로, 예산항목의 구체화와 관련하여, 사전에 지방보조사업자에 대한 철저한 교육을 통해 지침에 규정된 예산항목을 준수할 수 있도록 할 필요가 있다. 다시 말해 사업계획서는 실제 추진할 사업계획이며, 사업에 대한 평가 및 정산 시 기본자료로 활용되기 때문에 이를 확인할 수 있도록 사전교육을 철저히 할 필요가 있다(이삼주 외, 2015). 이를 위해 사업비 집행계획은 사업내용에 따라 비목별로 구체적인 산출근거를 제시하고, 보조금예산 경비별 편성 기준표를 준수하여 작성하도록 독려할 필요가 있다(이삼주 외, 2015).

3) 사업비 집행

사업집행 분야에서는 자부담과 증빙서류의 부실이 주로 문제로 대두되고 있다. 자부담은 사전에 비율을 책정하는 것으로 대안을 마련한 바 있기 때문에 증빙서류를 중심으로 기술한다. 지방보조금 관리 지침에서는 예산집행의 투명성을 위해 전자증빙 처리를 원칙으로 하며, 사업비 집행 내역을 확인할 수 있는 기본적인 증빙서류를 반드시 첨부하도록 하고 있다. 증빙서류에는 계획서, 지출품의서, 지출결의서, 사업관련 확인 자료 등이 포함되도록 규정하고 있다. 또 전자증빙을 위하여 보조금 교부신청 전에 통장 개설, 사업비 결제전용 체크카드를 발급하여야 하며, 보조금 교부 신청 전에 보조사업 통합시스템에 관련 내용을 반드시 등록하도록 하고 있다.

그럼에도 불구하고 증빙서류를 첨부하지 않은 경우는 지방보조금에 대한 인식의

전환이 필요한 부분이라고 할 수 있다. 지방자치단체 측면에서는 지방보조금 관리의 부실로 나타나게 되며, 향후 감사에도 문제로 지적될 수 있음을 감안하여 철저히 관리하고, 페널티를 적용할 필요가 있다. 특히 지방보조금 관리지침에도 사업부서에서 지방보조금을 주기적으로 관리하도록 규정하고 있다는 점을 감안하여, 관리점검 시에는 증빙서류 부분에 보다 많은 초점을 두고 점검할 필요가 있다.

제3절 평가 체계 개선방향

1. 평가지표

가. 쟁점

지방보조사업의 평가기준은 사업계획, 사업관리, 사업성과 등 3개 분야로 구분하여 평가하고 있으며(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015), 각 분야별 배점은 사업계획 15점, 사업관리 25점, 사업성과 60점 등으로 구성되어 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 이 중 사업계획 분야는 유사·중복, 사업계획의 효율성, 사업관리분야는 주기적 관리, 계획성, 예산절감 등을 평가하면서 예산낭비가 있을 경우 대폭(20점) 페널티를 적용하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 사업성과분야는 목표 달성과 지속적 지원 필요성으로 구분되어 있으며, 이 중 성과달성 부분이 40점으로 가장 중요한 평가지표로 설정되어 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

사업계획 분야는 유사·중복 여부 그리고 사업계획의 효율성 등으로 구분하고 있는 바, 유사·중복 부분은 보조금 지급 대상의 전제조건이라는 점에서 사업계획 분야에 대해서는 사업계획의 효율성이 평가대상이라고 할 수 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

사업관리 분야는 “실태를 주기적으로 관리하고, 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?”, “예산집행의 계획성(사업이 계획대로 집행되었는가?”, “집행의 효율성(예산절감 또는 집행의 효율성)을 제고한 실적이 있는가?” 등 3가지 심사항목으로 구성되어 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 마지막으로, 사업성과부분은 성과달성과 계속지원의 필요성 등 두 가지 지표로 구성되어 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

평가결과의 배점은 매우 우수(90점 이상), 우수(90~80점), 보통(80~60점), 미흡(60~50점), 매우 미흡(50점미만) 등 5개 등급으로 설정되어 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 그리고 각 사업에 대한 평가는 기 진행상황에 대한 결과를 확인할 수 있는 서류(정산보고서)에 의거 수행토록 하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 이러한 정산보고서에는 단체명, 사업명, 사업기간, 사업비(보조금, 자부담), 사업목적, 성과지표별 목표달성도, 추진실적, 사업성과, 계획대비 추진실적(달성율), 자체평가 등을 수록하도록 하고 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015).

현행 지방보조금 평가지표와 관련하여 제기되는 쟁점은 다음과 같다. 먼저 사업 계획 분야에서는 유사중복을 평가지표에 포함하고 있는 것과 정성적 평가에 의존하게 된다는 점이다. 다시 말해 유사중복을 평가지표에 포함하고 있어 유사중복인 사업도 수행이 가능하다는 인상을 줄 수 있다. 유사중복은 평가지표가 아닌 사전에 필터링하는 장치로 활용할 필요가 있다. 또 “사업계획이 효율적이고 적절한지”에 대한 평가는 다분히 주관적 판단에 의해 평가하게 된다는 점에서 결과의 신뢰성을 담보하기 곤란하다.

〈표 5-6〉 지방보조사업 평가 기준

분야	운영내용	배점
사업계획 (15)	1-1. 다른 보조사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가?	10
	1-2. 보조사업자의 사업계획이 효율적이고 적절한가?	5
사업관리 (25)	2-1. 보조사업자가 사업추진실태를 주기적으로 관리하고, 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?	5
	2-2. 사업이 계획대로 집행되었는가? ※ 예산집행율, 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

출처: 행정자치부 지방보조금 관리 매뉴얼, 2015

사업관리 분야에서는 보조사업자에 대한 주기적으로 관리 및 문제점 해결, 사업추진의 계획성, 집행의 효율성 등을 평가하고 있다. 이중 사업추진의 계획성은 당초 지방보조사업에 대한 사업제안서 및 계획서를 작성할 때, 사업추진 계획이 적절하게 수립되어 있어야 하는데 현실은 이에 미치지 못하고 있다. 또 집행의 효율성 부분도 다분히 정성적인 판단에 의존할 수 밖에 없는 것이 사실이다. 마지막으로 사업성과 분야에서는 성과달성도와 계속지원 필요성 두 가지 항목으로 구성되어 있는 바, 이중 성과달성도는 사업계획서와 정산서를 비교하여 판단하고 있지만 대부분의 지방자치단체에서는 사업계획서 상에 성과목표가 나타나지 않고 있어 이에 대한 평가를 실시하지 않고 있다. 계속 지원 필요성은 정성적인 판단에 의존할 수 밖에 없으며, 각 지방자치단체의 사업부서에서 판단한 결과가 그대로 수용되는 경향이 있어 공정성과 신뢰성을 담보하기 어려운 구조로 되어 있다.

이와 관련하여, 사례자치단체의 지방보조금 평가결과를 살펴보면, 2015년 지방보조금 총 건수는 11,222건이며, 이중 33.2%인 3,724건이 평가되었다. 평가결과, 매우 우수한 평점(90점 이상)을 받은 지방보조사업이 2,669건으로 전체의 71.7%로 나타났다. 이외에 우수(80점 이상)는 968건(26.0%), 보통(60점 이상) 76건(2.0%), 미흡(50점 이상) 4건(0.1%) 그리고 매우 미흡(50점 미만) 7건(0.2%) 등으로 평가되었다.

지방보조금에 대한 평가는 지방자치단체에서 자율적으로 추진하도록 하고는 있지만, 평가결과 만을 기준으로 할 때 다소 온정적인 평가가 이루어졌을 가능성을 무시하기 어렵다.

〈표 5-7〉 2015년 사례자치단체의 지방보조금 평가 결과

(단위: 건 %)

구분	총계	매우 우수	우수	보통	미흡	매우 미흡
총계	3,724	2,669	968	76	4	7
비중	100.0	71.7	26.0	2.0	0.1	0.2

출처: 2016년 사례지방자치단체 지방재정공시.

나. 대안

1) 방향

지방자치단체에서 지방보조금을 관리하기 위해서는 투명성과 형평성이 담보될 수 있도록 하는 것이 매우 중요하다. 투명성은 사전 및 사후 절차를 준수하는 과정으로, 형평성은 기회의 균등으로 나타나게 된다. 이중 평가는 형평성과 관계가 있다. 적절한 평가를 통해 한정된 파이 하에서 당해 지역에서 필요한 사업을 추진할 수 있도록 기회를 제공할 필요가 있다. 이를 위해서는 평가의 신뢰성과 객관성을 담보할 수 있어야 한다.

이러한 인식을 기초로, 현재의 평가지표체계 하에서 정량적 평가와 정성적 평가로 이원화한 후 정량적 평가에는 관리부분 그리고 정성적 평가는 필요성 부분에 적용한다. 다시 말해 전체 평가지표를 관리부분과 필요성 부분에 대한 판단으로 이원화하고, 이중 관리의 가시적, 경험적인 사실 관계로 판단하며, 필요성에 대한 판단은 정성적으로 하되 가능한 객관화할 수 있도록 조정한다. 특히 정성적 판단의 경우, 현재와 같이 사업부서의 일방적 판단보다는 총괄부서의 판단이 가미될 수 있는 체계를 마련한다. 마지막으로 유사중복에 대한 평가는 제표에서 제외하고 사전에 걸러내는 장치로 활용한다.

2) 관리측면

현행 평가지표 중 관리측면의 지표는 사업계획 분야중 사업계획의 효율성, 사업관리분야 중 주기적 관리, 사업집행의 계획성, 예산집행의 효율성 등으로 구성된다.

〈표 5-8〉 지방보조사업 평가 기준 중 관리 분야

분야	운영내용
사업계획	1-1. 보조사업자의 사업계획이 효율적이고 적절한가?
사업관리	2-1. 보조사업자가 사업추진상태를 주기적으로 관리하고, 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?
	2-2. 사업이 계획대로 집행되었는가?
	2-3. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?

출처: 행정자치부 지방보조금 관리매뉴얼, 2015

사업계획 분야는 사업계획의 효율성을 평가하는 것으로 전적으로 사업계획서를 기초로 판단하게 된다. 일반적으로 사업을 계획단계에서 판단하는 기준은 매우 다양하지만 일반적으로 목표의 적합성과 계획내용의 충실성을 기준으로 하고 있다(손희준, 2005). 이와 관련하여 국고보조사업의 평가에서도 존속 여부를 판단하기 위하여, 목적, 수단, 중복여부 등을 근거로 하고 있다(행정자치부 국고보조사업 평가기준, 2015). 다만 지방보조사업자에 대한 평가를 실시함에 있어 사업주체와 사업내용에 대한 판단이 필수적이기 때문에, 사업의 주체, 사업내용, 사업목표의 적합성, 사업계획의 적절성 등을 평가하는 것이 필요하다. 따라서 지방보조사업 중 신규 사업에 대한 평가지표는 보조사업자, 보조사업내용, 사업계획의 구체성 및 적절성, 사업의 기대효과 등 4가지 사항을 포함해야 한다. 평가대상은 사업이 권장할 만한 사업인지, 사업계획이 적절한지, 적정한 보조사업자인지 그리고 사업결과 지방자치단체가 권장할 만한 기대효과가 나타날 수 있는지 등을 기초로 평가할 필요가 있다(이삼주 외, 2015). 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 사업은 당해 “지방자치단체의 시책방향과 부합하는지”, “법령 및 조례에 부합하는지”, “유사·중복된 사업이 없는지”를 기초로 판단하며(이삼주 외, 2015), 사업계획은 “연차별 목표설정이 적정한지”, “소요인력 및 시설이 적정하게 계획되어 있는지”, “사업비 및 운영비가 정확히 산정되어 있는지”, “사업 및 추진 일정이 구체화되어 있는지”, “자부담을 계획하고 있는지”를 기초로 판단하는 것이 필요하다(이삼주 외, 2015). 보조사업자에 대해서는 “동 사

업을 추진할 수 있는 전문성이 있는지”, “개인 또는 법인의 목적이 동 사업의 목적과 부합하는지” 그리고 “기대효과는 계획상의 목적과 기대효과 간에 일관성이 있는지”, “기대효과가 실현 가능한 것인지” 등을 기초로 판단하는 것이 필요하다(이삼주 외, 2015). 다만 이 모든 것을 사업계획에 담는 것은 국내 지방자치 현실상 어려움이 예상된다는 점에서 사업계획에 초점을 두고 평가하는 것이 단기적으로는 현실성을 제고할 수 있는 방안으로 판단된다.

다음으로 사업관리 분야는 “주기적 사업관리(보조사업자가 사업추진실태를 주기적으로 관리)하고, 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?”, “예산집행의 계획성(사업이 계획대로 집행되었는가?)”, “집행의 효율성(예산절감 또는 집행의 효율성)을 제고한 실적이 있는가?” 등 3가지 심사항목으로 구성되어 있다(행정자치부 지방보조금관리매뉴얼, 2015). 사업관리 분야의 평가는 사업집행과정에 대한 평가로서 객관적이고 구체적인 평가가 가능하다는 점을 고려하여, 현행 평가지표를 활용하는 것이 필요하다. 다만 일부 정성적인 부분이 포함되어 있는 지표는 이를 가시화하기 위하여 현행 지방보조금 관리지침에서 규정하고 있는 상황을 점검하는 내용으로 전환할 필요가 있다.

3) 성과 부분

사업성과부분은 성과달성과 계속지원의 필요성 등 두 가지 지표로 구성되어 있다. 이중 성과달성도는 정산보고서에 성과측정지표를 통해 달성도를 측정하도록 하고 있기 때문에 이를 활용하는 것이 새로운 기준을 설정하는 것보다 시간 및 비용을 절감할 수 있는 방안이 될 수 있다 (윤태섭 외, 2016). 계속지원 필요성의 경우 지방자치단체의 주관적 판단이 필요한 부분으로 객관적 평가지표를 설정하는 것이 매우 힘들다. 다시 말해 계속지원의 필요성은 다분히 정성적인 판단에 의존할 수밖에 없으며, 이러한 판단에는 청주시 자체에서 지역적 특성이 반영될 필요가 있다. 지방보조사업과 관련된 당해 자치단체의 지역적 특성은 이를 관리하는 사업부서에

서 가장 적정하게 판단하고 있는 것으로 간주할 수 있다. 다만 사업부서는 당해 지방보조사업자와 연계되어 있다는 점에서 객관성 및 중립성을 견지하는데 한계가 있을 수 있다. 이러한 상황을 고려하여 사업부서 외에 총괄부서인 예산부서의 평가결과도 가미하는 것이 필요하다. 계속지원 필요성 판단에 있어서 가장 중요한 것은 해당 보조사업이 지방자치단체 꼭 필요한 것인지를 판단하는 것이라는 점에서, 다음과 같은 네 가지 기준을 근거를 마련하는 것이 필요하다.

첫째, “지방자치단체 시책방향과의 부합성”, 즉 지방보조금의 특성인 “지방자치단체장의 당해 자치단체 운영철학”이 가미될 수 있도록 일부 주관적으로 판단할 수 있는 여지를 남겨두어야 하는 측면이 필요한 바, 계속지원의 필요성이 여기에 해당된다고 할 수 있다(이삼주 외, 2015).

둘째, “사업의 지속성”, 즉 동 사업이 계속 지원하지 않으면 사업수행이 곤란한 사업인지 여부를 판단하는 것이 필요하다. 대부분의 지방보조금은 계속사업으로 구성되어 있으며, 계속사업이 갖고 있는 내재적인 의미중의 하나는 신규사업으로 책정될 당시 그 필요성이 인정된 사업이라고 할 수 있다. 따라서 당시에는 필요성이 인정되어 추진되어 오고 있는 사업이 재정지원이 중단될 경우에도 사업수행이 가능한지 여부를 판단하는 것이 필요하다.

셋째, “적절성”, 즉 보조사업이 당초 의도한 사업을 적절성 추진하고 있는지 여부를 판단하는 것이 필요하다. 지방보조사업의 목적 및 근거는 사업계획서에 명기되어 있으며, 보조사업의 계속 추진 여부는 이를 기초로 평가하고 있다. 그러나 사업계획서에 기술된 사업목적 그리고 사업목적에 의거한 사업 수행은 대단히 포괄적이라는 점에서 명확히 판단하는데 어려움이 있을 수 있다. 그러므로 당해 자치단체 전체의 예산상황에 비추어 사업목적에 적합하게 운영하고 있는지 여부를 판단하는 것이 필요하다.

넷째, “필요성”, 즉 계속 지원의 필요성에 대하여 판단하는 것이 필요하다. 계속지원의 필요성은 사업부서와 예산부서의 판단이 차별화되어 나타날 수 있다는 점을 근거로 예산부서에서의 판단을 평가하기 위한 부분이다.

결과적으로 사업성과부분의 계속지원 필요성은 사업부서와 예산부서의 의식조사로 진행되며, 평가항목은 시책방향과의 부합성, 사업추진의 지속성, 지속사업추진의 적절성, 계속지원의 필요성 등 4 가지 지표로 구성된다.

이상에서 논의된 분야별 지표 및 심사항목을 정리하면 다음과 같다.

〈표 5-9〉 분야별 평가지표 및 배점

분야	지표	심사항목	배점
사업계획	소개		15점
	목표설정의 적절성	연차목표 및 당해연도 추진목표	5
	사업비 및 운영비 산정의 정확성	사업목적에 부합하는 항목으로 구성되어 있는지 비목에 적합한 예산과목으로 편성되어 있는지	5
	추진일정의 구체성	추진계획이 단위사업별, 일정별, 단계적으로 작성되어 있는지	5
사업관리	소개		25점
	주기적 사업관리	보조사업자가 업무추진실태를 주기적으로 관리하고, 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?	5
	예산집행의 계획성	사업이 계획대로 집행되었는가?	15
	집행의 효율성	예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?	5
사업성과	소개		60점
	성과목표 달성도	계획된 성과를 달성하였는가(성과측정 결과)	40
	계속 지원의 필요성	부합성, 지속성, 적절성, 필요성	20
총점			100점

출처: 저자작성

2. 유사·중복 사업 판단기준 설정

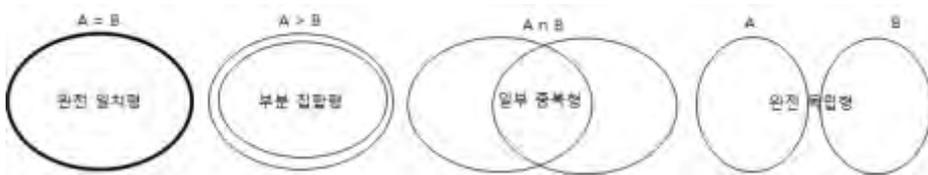
가. 기준설정

지방보조금에 대한 평가체계 내에는 유사·중복사업에 대한 평가를 하도록 구성되어 있다. 그러나 유사·중복의 개념이 매우 광범위하기 때문에 판단을 명확하게 하는

데 한계가 있다. 이와 같은 배경 하에서, 지방보조사업의 특성을 기초로 유사·중복성에 대한 기준을 설정하고 사례지역을 대상으로 모의실험을 한다.

먼저 유사·중복성에 대한 기준을 설정하기 위해, 지방보조금의 특성을 기초로 유형화할 필요가 있다. 이러한 유형은 지방보조사업에 관여하는 주체 및 사업적 특성에 기반을 둔 것으로, 사업주체, 보조사업자, 사업객체, 사업목적, 사업내용 그리고 법적 근거 등으로 구분하였다. 사업의 주체는 사업을 시행하는 부서가 누구인가를 살펴보는 것이며, 보조사업자는 보조금을 보조받아 사업을 직접 수행하는 기관 또는 사람이 누구인지를 대상으로 하는 것이다. 사업의 객체는 보조사업을 수행함으로써 실제 수혜를 받는 집단이 누구인지를 그리고 사업의 목적은 보조사업을 하는 이유가 무엇인지를 대상으로 한다. 사업내용은 보조사업의 세부 내용을 그리고 법적 근거는 해당 보조사업의 법적 근거가 무엇인지를 살펴보는 것이다.

각 관여주체 및 사업적 특성이 중복되는 여부는 다음의 그림에서 보는 것과 같이 완전 일치형, 부분 집합형, 일부 중복형, 완전 독립형 등으로 구분한다. 각 유형에 대하여 살펴보면 다음과 같다.



출처: 저자작성

〈그림 5-1〉 유사·중복 유형

완전일치형은 두 개 이상의 보조사업이 앞에서 살펴본 분석기준과 정확히 또는 유사하게 일치하는 경우를 의미하며, 부분집합형은 특정 보조사업이 다른 특정 보조사업의 일부분에 해당되는 경우를 의미한다. 일부중복형은 보조사업간 일부 내용이 중복되어 있는 경우를 의미함. 이는 세부사업이 중복되어 있다는 것이며, 완전독

립형은 두 개 이상의 보조사업이 별개로 추진되고 있다는 것을 의미한다.

나. 적용방식

지방보조사업의 유사·중복은 다음과 같은 두가지 과정을 통해 판단한다. 첫째, 설정된 기준을 실제 지방보조사업에 적용하여, 관심이 필요한 지방보조사업 다시 말해 유사·중복 가능성이 있는 사업을 추려낸다. 이 과정에서는 지방보조사업을 시행하기 위해 제출하는 서류중 가장 처음과 마지막 서류인 사업계획서와 정산서를 기초로 파악한다. 둘째는 1차 발췌된 사업을 대상으로 당해 지방자치단체 사업부서와 예산부서 공무원이 확인하는 과정이다. 이 과정은 서류만으로 판단했을 때 나타날 수 있는 오류를 최소화하고, 당해 지방자치단체의 현실을 고려하지 못할 위험성이 있다는 점을 고려한 과정이다. 이 과정에서 지방보조사업과 관련된 사업부서 외에 예산부서도 검증하도록 하는 까닭은 사업부서가 갖고 있는 편견을 최소화하기 위함이다.

사업부서와 예산부서에서 2차로 분석하는 과정은 1차로 진행된 서류분석 결과와 어떠한 차이가 있는지를 탐색하는 과정으로, 1차에서 분석된 대상사업, 유사·중복이라고 판단한 이유 그리고 조정방향 등을 미리 공지하고 이에 대한 의견을 기록하도록 하는 방식으로 진행될 필요가 있다. 이 과정에서 사업부서가 먼저 의견을 개진하고 다음에 예산부서의 의견을 개진토록 하는 것이 필요하다. 그 이유는 사업부서에서는 개별사업에 대한 판단에 치중하게 되며, 사업을 계속 추진하고자 하는 경향이 나타날 수 있고 또 예산부서의 의견에 대응하는 견해를 보일 수 있기 때문이다.

2차분석 결과에 의해 나타날 수 있는 문제는 사업부서와 예산부서의 판단이 다를 경우에 어떻게 처리할 지에 대한 부분이다. 이는 당해 자치단체의 내부적인 이해관계의 충돌이며 또 시각적으로는 미시적인 시각과 거시적인 시각간의 충돌로, 어느 한 부서의 판단이 적정하다고 결론을 맺는데 한계가 있을 수 있다. 따라서 이 경우에는 지방보조금 심의위원회의 안건으로 상정토록 하여 동 위원회에서 심의할 수 있도록 하는 것이 갈등을 최소화하는 방안으로 판단된다.

〈표 5-10〉 유사·중복 평가지표 및 배점

사업명		
서류분석 결과	유사·중복이라고 판단한 이유	
	조정방향	
사업부서의 의견	조정 방향	
	차이가 발생하는 이유	
예산부서 의견	조정방향	
	차이가 발생하는 이유	

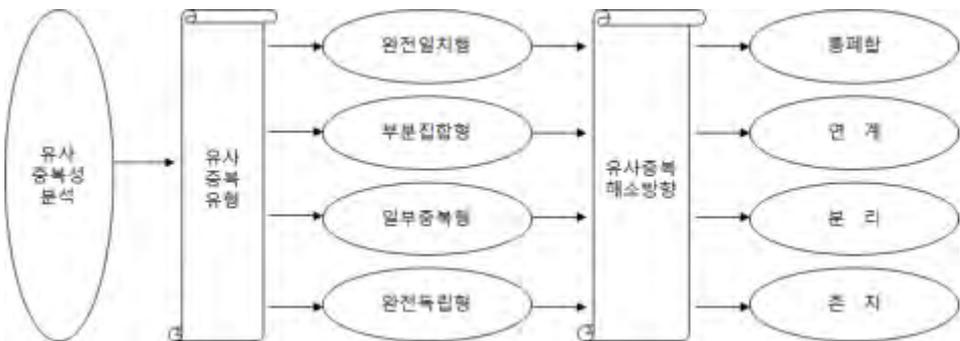
출처: 저자작성

설정된 기준을 실제 지방보조사업에 적용하는 방식은 다음과 같다.

첫째, 보조사업자와 객체의 관계 즉 보조사업자가 동일하고 수혜를 받는 객체가 동일할 경우 중복으로 판단한다. 다만 수혜집단이 동일하지 않더라도 부분적으로 동일 객체가 참여하게 되는 경우에는 일부중복으로 판단한다.

둘째, 법적 근거와 객체의 관계 즉 동일한 법적 근거 하에서 수혜집단이 동일할 경우 중복으로 판단한다. 이 때 일부중복은 보조사업자와 객체의 관계시 판단하는 것과 동일한 시각에서 판단한다.

셋째, 세부사업내용. 즉 세부사업내용이 유사할 경우 중복으로 판단하며, 이 경우



출처: 저자작성

〈그림 5-2〉 분석의 틀

판단기준은 세부사업내용과 사업객체의 유사성으로 판단한다.

최종적으로 분석한 결과는 통폐합, 축소, 분리, 존치 등으로 구분하여 활용할 필요가 있다.

다. 사례지역 적용 결과

지방보조금의 유사·중복을 탐색하기 위하여 설정한 기준과 절차에 따라 모의실험을 하기 위해 사례지역의 사업에 적용하였다. 그 결과 1차 분석에서는 전체 54개 사업이 유사·중복사업으로 나타났다. 이중 일부중복 사업이 33개로 가장 많았으며, 유사사업이 19개 그리고 완전중복은 2개로 분석되었다. 이러한 분석 결과를 토대로 통합 49개 사업, 폐지 3개 사업 그리고 2개 사업에 대해서는 축소대상으로 분류하였다.

〈표 5-11〉 유사·중복 사업 1차 분석결과

전체 사업수	일부중복	유사	완전중복
54개 사업	33개 사업	19개 사업	2개 사업

출처: 저자작성

〈표 5-12〉 1차 분석결과에 따른 권고 내용

전체 사업수	통합	폐지	축소
54개 사업	49개 사업	3개 사업	2개 사업

출처: 저자작성

1차 분석된 유사중복 사업을 대상으로 그 원인과 조정방향에 대한 사전 조사표를 작성하여 관련 사업부서와 예산부서의 의견을 타진한 결과, 사업부서의 경우는 54개 사업중 2개 사업에 대해서만 일부중복이 있으며 나머지 52개 사업은 유사·중복 사업이 아니라는 답변을 제시하였다. 반면에 예산부서는 2개 사업은 문제가 없으나, 일부중복 48개 사업, 유사사업 2개 사업 그리고 2개 사업은 완전중복 사업으로 판단하였다.

〈표 5-13〉 유사·중복 사업 2차 분석결과

구분	전체 사업수	일부중복	유사	완전중복	문제없음
1차분석	54	33	19	2	0
사업부서	54	2	0	0	52
예산부서	54	48	2	2	2

출처: 저자작성

이러한 부서간의 차이는 권고 내용에서도 그대로 나타나고 있는 바, 사업부서는 전체 54개 사업중 2개 사업에 대해서 만 축소조정이 필요하고 나머지 52개 사업은 현행유지가 필요하다고 답변하였다. 반면에 예산부서는 현행유지 2개 사업, 통합 34개 사업, 폐지 2개 사업, 축소 6개 사업 등으로 의견을 제출하였다. 예산부서의 경우는 1차 분석결과와 동일하지는 않지만 사업조정의 필요성을 크게 느끼고 있다는 점에서 사업부서와 많은 차이가 발견되었다.

본 조사에서 확인할 수 있는 사실중 하나는 당초 사업부서와 예산부서의 견해 차이가 있을 수 있다는 가정에서 출발하였으나, 실제 결과는 그 차이가 매우 크게 나타나고 있다는 것을 알 수 있는 대목이다.

사업부서와 예산부서 간 의견이 동일한 축소 사업 2건과 현행유지 사업 2건 등은 우선조정 대상으로 처리하고, 나머지 50건은 당해 자치단체의 지방보조금 심의위원회 안건으로 상정하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

〈표 5-14〉 2차 분석결과에 따른 권고내용

구분	전체 사업수	현행유지	통합	폐지	축소
1차분석	54	0	49	3	2
사업부서	54	52	0	0	2
예산부서	54	2	34	2	6

출처: 저자작성

3. 기타

가. 예산편성 총한도제

지방보조금과 관련하여 지방자치단체장의 선심성 사업을 제어하고 지역주민의 무분별한 사업요구에 제도적으로 대응할 필요가 있다는 점에서 지방보조금 총한도제 도입의 의의가 있다. 특히 보조금 관련부서에서 주민설득을 위한 대안 중의 하나로 이를 활용할 수 있다는 점에서 동 제도의 당위성을 찾을 수 있다. 다만 총한도제의 결과를 토대로 지방교부세 감액을 연계하고 있다는 점에서 이를 엄격하게 운용하는 것이 필요하다. 지방보조금 예산편성 총한도제와 관련하여 제기되는 쟁점은 산정재원과 불교부단체에 대한 부분이다. 산정재원은 총한도예산편성 총액한도에 포함되는 재원에는 국·도비 매칭재원이 포함되어 있어 산정결과의 왜곡을 초래할 수 있다.

불교부단체의 문제는 동 제도의 활용이 지방교부세 감액과 연계되어 있어 지방교부세 불교부단체에는 전혀 영향을 미칠 수 없다는 점이다. 먼저 산정재원과 관련하여, 현재와 같이 국·도비 매칭재원을 포함시키는 것이 적정하지 아니면 이를 제외하는 것이 필요한 지에 대한 판단이 필요하다. 매칭재원을 포함시킬 경우 전체 지방보조금을 대상으로 관리할 수 있다는 장점이 있다. 다시 말해 특정연도의 매칭사업이 많을 경우 자연히 자체사업을 축소하게 되는 효과가 나타날 수 있다. 그러나 총한도제의 활용이 지방교부세 감액과 연계되어 있다는 점을 고려하며, 일부 지방자치단체에서는 당해 자치단체의 의사와 무관하게 지방교부세 페널티를 받아야 하는 상황에 처해질 개연성이 있다. 게다가 현재의 산정방식이 전년대비 당해 연도 증가분을 기준으로 산정하고 있다는 점에서 전체 지방보조금을 대상으로 하는 총괄방식이 아니더라도 동 제도의 의의를 살릴 수 있을 것으로 판단된다. 그러므로 총한도제에 포함되는 재원에는 국·도비 매칭재원을 제외하는 것이 적절하다.

두 번째, 지방교부세 불교부 단체에 대한 부분과 관련하여, 지방보조금이 갖고 있는 지방분권적 재원이라는 특성에 초점을 맞춰 지역주민의 역할에 의지하는 방안을

모색할 필요가 있다. 지방교부세 불교부단체에 대한 효과성을 현실적으로 담보할 수 있는 또 하나의 중요한 수단은 평가결과 및 반영 과정을 주민에게 공개하는 것이다. 다시 말해 지방보조금의 편성과정을 주민에게 투명하게 공개하고 주민들로부터 평가를 받도록 하는 것이 필요하다. 지방보조금에 대한 전 과정을 주민에게 공개함으로써 효율적 추진을 유인할 필요성이 있다.

이의 방법으로는 현재의 지방재정공시제도를 통하여 추진단계별 평가결과, 평가결과의 반영 내역 등에 대해 구체적으로 공개하는 체계를 고려해 볼 수 있다. 즉, 공통공시 내용에 투자사업 평가관련 내용을 포함하고 정기공시와 수시공시를 활용해 볼 수 있다. 그리고 지역주민들의 시청률, 구독율, 접근성 등을 종합적으로 고려한 수단과 방법(주민자치센터, 보건소 등)을 선택하여 공개하는 것이 바람직하다. 이와 연계하여 차년도 한도액 산정 시 초과비율 비례 누적 감액제를 도입하는 방안이 고려될 수 있다. 누적 감액제는 차년도의 지방보조금 예산편성 시 초과분에 해당하는 재원을 감액하는 방식이다.

나. 신규사업에 대한 평가

현행 지방보조사업 평가지표의 분야는 사업계획 분야, 사업관리 분야, 사업성과분야로 구분되어 있기 때문에 신규 사업을 평가하는 분야는 사업계획 분야 외에는 설정되어 있지 않다. 다시 말해 현재의 평가지표는 계속사업에 대해서는 적용이 가능하지만 신규사업에는 적용이 사실상 곤란하다. 그러므로 신규사업과 계속사업을 분리 평가할 수 있도록 지표체계를 이원화하는 것이 필요하다. 이 경우 신규사업의 평가지표는 아직 사업을 추진하기 이전이기 때문에 사업계획을 기초로 좀 더 세분화하는 방법을 강구할 필요가 있다.

신규사업에 대한 평가는 사업계획서를 기초로 동 후보 사업자가 적절한지를 판단하기 위한 과정이라는 점에서 계획단계의 사업에 대한 판단이 필요하다. 사업을 계획단계에서 판단하는 기준은 매우 다양하지만 일반적으로 목표의 적합성과 계획내

용의 충실성을 기준으로 하고 있다(손희준, 2005). 이와 관련하여 국고보조사업 평가의 경우에도 사업의 존속여부를 판단하기 위하여, 목적, 수단, 중복여부 등을 근거로 하고 있다(이삼주 외, 2015). 다만 보조사업자에 대한 평가를 함에 있어 사업주체와 사업내용을 판단하는 것이 매우 중요하다는 점을 감안하여 사업계획서에 대한 심도 깊은 평가가 필요하다. 이에 신규사업 평가는 사업 시행 주체, 사업의 내용, 사업계획서, 성과목표 등의 지표가 포함되어야 할 것이다.

평가대상은 사업이 권장할 만한 사업인지, 사업계획이 적절한지, 적정한 보조사업자인지 그리고 사업결과 지방자치단체가 권장할 만한 기대효과가 나타날 수 있는지 등을 기초로 평가할 필요가 있다(이삼주 외, 2015). 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

당해 보조사업이 자치단체가 추구하는 정책방향과 부합하는지를 살펴보아야 한다. 이는 조례를 포함한 법령에 부합하는지, 해당 사업과 유사하거나 중복되는 사업은

〈표 5-15〉 신규 사업 평가지표

분야	지표	심사항목
전제	법령 및 조례 부합성	법령 및 조례에 지원근거 유무
	유사·중복된 사업의 부재	유사·중복사업의 유무
사업내용	지방자치단체 시책방향과의 부합성	지방자치단체의 시책방향과의 관계
사업계획	목표설정의 적절성	연차목표 및 당해연도 추진 목표
	인력 및 시설의 적정성	지원사업의 전담인력 및 시설의 배분
	사업비 및 운영비 산정의 정확성	사업목적에 부합하는 항목으로 구성되어 있는지 비목에 적합한 예산과목으로 편성되어 있는지
	추진일정의 구체성	추진계획이 단위사업별, 일장별, 단계적으로 작성되어 있는지
보조사업자	사업추진의 전문성	이전에 유사한 사업추진 실적이 있는지
	목적과의 부합성	개인 및 법인의 설립목적이 보조사업과 부합하는지
	자부담 비율	전체 사업비에서 자부담이 차지하는 비율
기대효과	기대효과와 일관성	사업목적과 기대효과간에 일관성을 유지하고 있는지
	기대효과의 실현 가능성	사업추진에 대한 자체점검 계획이 수립되어 있는지

출처: 저자작성

없는지를 기초로 판단하여야 할 것이다. 이외 사업목표, 인력투입계획, 사업비 산정 적절성 및 사업일정, 자부담 비율을 바탕으로 한 평가가 필요할 것이다. 사업의 성과측정 분야 역시 중요한 판단 기초가 되어야 할 것이다.

이와 관련하여, 먼저 현재 지방자치단체와 보조사업자가 작성하고 판단하는 서류들을 살펴볼 필요가 있다. 현재에도 다양한 서류들이 작성되고 있기 때문에 새로운 서류작성 과정을 신설하기보다는 기존의 과정에서 이를 평가할 수 있도록 하는 것이 용이하기 때문이다. 이러한 인식을 바탕으로 현재 지방자치단체 및 지방보조사업자가 제출하는 서류 중 신규사업 평가에 활용될 여지가 있는 서류는 보조금 지원사업 신청서, 단체소개서, 세부사업계획서, 실무검토조서, 정산보고서 등이 있다. 이 중 보조금 지원사업 신청서는 신청단체명, 사업명, 사업개요(단위사업명, 사업기간, 사업량), 사업비 등이 수록되어 있다. 단체소개서는 단체명, 설립목적, 지원근거 개별법령, 단체연혁, 인력현황, 예산현황, 주요사업실적, 주요사업계획 등이 포함되어 있다. 세부사업계획서에는 신청사업명, 사업목표(성과목표), 성과측정지표, 사업추진기간, 사업추진방법, 목표달성을 위한 활용기법, 세부추진계획(단위사업명, 추진시기, 세부사업내용), 기대효과, 지출항목별 산출내역(보조금, 자부담)이 수립되어 있으며, 실무검토조서에는 단체명, 사업명, 사업개요, 사업비(보조금, 자부담), 단체의

〈표 5-16〉 현재 지방보조사업과 관련하여 작성되는 서류 및 기술 내용

서류명	작성자	기술내용
보조금 지원사업 신청서	사업자	신청단체명, 사업명, 사업개요(단위사업명, 사업기간, 사업량), 사업비
단체소개서	사업자	단체명, 설립목적, 지원근거 개별법령, 단체연혁, 인력현황, 예산현황, 주요사업실적, 주요사업계획
세부사업 계획서	사업자	신청사업명, 사업목표(성과목표), 성과측정지표, 사업추진기간, 사업추진방법, 목표달성을 위한 활용기법, 세부추진계획(단위사업명, 추진시기, 세부사업내용), 기대효과, 지출항목별 산출내역(보조금, 자부담)
실무검토조서	지방자치단체	단체명, 사업명, 사업개요, 사업비(보조금, 자부담), 단체의 적격성, 사업의 적격성, 사업의 효과성, 자부담 비율, 보조금 예산편성의 적격성, 전년도사업비, 지원근거

출처: 저자작성

적격성, 사업의 적격성, 사업의 효과성, 자부담 비율, 보조금 예산편성의 적격성, 전년도사업비, 지원근거 등이 포함되어 있다.

신규사업에 대한 평가지표의 확인 가능성을 타진하기 위해 현재 지방자치단체 및 지방보조사업자가 작성하는 서류와 비교해 본 결과, 대체의 지표는 단체소개서와 세부사업계획서를 기초로 평가가 가능할 것으로 판단된다.

다. 사업의 유형에 따른 지표

지방보조사업의 유형은 매우 다양하며 여기에 지방자치단체별 특성이 가미되어 있음에도 현재의 평가는 단일의 기준에 의해 평가하고 있다. 이로 인해 지방보조금 별 특성이 고려되지 않은 평가가 이루어지고 있다. 지방보조사업에 대한 평가결과의 타당성을 제고하기 위해서는 사업유형별 평가지표의 설정(장기적 대안)이 필요하다. 사업을 유형화하고 각 유형별 특성화 지표를 개발하는 것이 필요하다. 그러나 지방보조금에 대한 평가제도가 도입된 역사가 일천할 뿐만 아니라 우리나라 지방자치의 현실상 현재의 체계에서도 적절한 평가가 어려운 구조 등을 감안할 때, 각 유형별 특성화 지표의 개발 및 적용에는 한계가 있다.

그러므로 현 시점에서는 지방보조금심의위원회 분과의 구분을 중심으로 유형화하고, 각 분과별 심의결과의 경험이 축적된 이후 특성화 지표를 설정하는 것(단기적 대안)이 현실성을 제고할 수 있는 방안으로 판단된다. 이 경우 지방보조금의 구분은 지원 분야를 중심으로 구분하는 것이 향후 특성화 지표를 설정하는데 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다. 지원분야는 지방보조금의 특성상 지역별 차별화되어 추진된다는 점에서 표준화하기에는 한계가 있지만 일반적으로 문화관광, 교육체육, 주민복지, 가정복지, 농축산, 기타 등으로 구분할 수 있다.

다시 말하면, 지방보조금 유형화는 단기적 대안으로 하되, 현행 지방보조금 운영 중에 발생하고 있는 쟁점 중 지방보조금의 항목별 구분이 혼재되어 나타나는 문제는 선행적으로 개선할 필요가 있다.



제 6 장

결론



제1절 요약

제2절 정책적 시사점



제6장

결론

제1절 요약

본 연구는 지방보조사업을 대상으로 제도분석, 운영과정분석, 그리고 평가체계 등에 대한 분석을 실시하고 각 분석에서 탐색된 쟁점에 대하여 개선방향을 모색하였다.

제도분석은 지방보조금관리지침을 대상으로 분석하였으며, 행정자치부, 광역자치단체(도), 시와 군 자치단체에서 운영 중인 지침의 내용을 살펴보았다. 행정자치부의 지방보조금 관리지침은 개략적인 방향을 설정하고 실제 운영은 지방자치단체의 자율적 판단에 따르도록 하고 있다. 그러므로 제도분석에서의 주안점은 각 자치단체 계층별 관리지침에 나타나는 차별성을 탐색하는데 있다. 이를 통해 자율성에 기초하고 있는 지방보조금이 실제 운영과정에서는 자율성이 어떻게 나타나고 있는지를 검토하였다.

운영과정 분석은 지방자치단체에서 지방보조금을 운영하는 과정 및 지방보조금의 변화를 분석하였다. 이 과정에서 지방보조금에 영향을 미치는 요인을 분석하였다.

분석결과 제도적인 측면에서는 예산편성 총액한도제가 재원산정방식과 불교부단체에 대한 처리 등의 문제가 발견되었다. 이중 재원산정방식은 순지방비이지만 국·시(도)비 보조사업에 의한 재원이 포함되어 산정결과가 왜곡될 여지가 있다는 점이며, 지방교부세 불교부단체에 대해서는 통제장치로서의 기능을 수행할 수 없는 어려움이 있다. 지방보조심의위원회와 관련해서는 동 위원회가 지방보조금과 관련된 핵심 심의기구의 역할을 수행하고 있지만, 객관적, 중립적 심의를 어렵게 하는 요소가 나타나고 있으며, 분과별로 구성되어 있지 않아 효과적인 심의에 장애가 되고 있다. 뿐만 아니라 보조금 금액에 관계없이 매뉴얼에서 제시하는 모든 과정을 동일하

게 준수해야 하기 때문에 사업관리측면에서 비효율이 나타나고 있다. 사회보장적 수혜금은 현행 예산편성 통계목(301-01)으로 경상이전중의 하나로 편성되는 과목이다. 현행 예산편성운영기준에는 별도의 정의를 적시하지 않고 있으며, 단지 종류만을 나열하고 있다. 사회보장적 수혜금의 종류는 다음과 같다. 사회보장적 수혜금은 내용상 지방보조금임에도 별도의 과목으로 계리되고 있으며, 지방자치단체 입장에서는 평가 및 정산을 하지 않아도 되기 때문에 지방자치단체의 재정낭비 요인으로 작용하고 있다.

한편 평가체계 측면에서는 지방보조금은 사업유형별로도 다양하게 구분되고 있는데도 불구하고 사업유형을 고려하지 않은 채 한 개의 평가체제로 구성되어 있어 사업의 유형 및 특성을 반영하지 못하고 있다. 지방자치단체 내에서 지방보조금을 평가하는 부서는 각 사업부서가 담당하고 있으나, 사업부서는 동 사업을 추진하는 부서로 지방보조사업 담당자와 긴밀하게 연계되어 있다는 점에서 객관적인 평가를 기대하기 어려운 구조일 뿐만 아니라 지방보조사업에 대한 사업부서는 당해 지방자치단체 내의 여러 부서로 분산되어 있기 때문에 일관성 있는 평가가 곤란한 상황에 있다. 또 현행 평가기준은 계속사업에 대한 평가위주로 구성되어 있어 신규사업에 대해서는 현재의 지표를 적용하는데 한계가 있다는 점이 발견되었다.

이러한 지방보조금 관련 쟁점에 대하여 지방보조금의 효율적 활용을 도모하고 지방자치단체장의 정치적 성향에 의해 지출되는 선심성 재원이라는 인식을 최소화할 필요가 있다는 인식 하에서 지방보조금 관리체제에 대한 개선과 평가기준에 대한 개선으로 구분하여 대안을 모색하였다.

제2절 정책적 시사점

1. 제도 및 운영적 측면의 개선

지방보조금 총한도제에는 국·도비 매칭재원을 제외하는 것이 적절하며, 지방교부세 불교부 단체에 대해서는 지방보조금이 갖고 있는 지방분권적 재원이라는 특성에 초점을 맞춰 지역주민의 역할에 의지하는 방안을 모색할 필요가 있다. 지방보조금심의위원회의 문제는 현재의 인원구성은 유지하되 일정부분은 지역 외 인사를 초빙할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이를 통해 전문성의 부족을 보완하고, 거시적, 객관적 평가가 가능하도록 조정하는 것이 바람직하다. 또 심의·평가 대상 축소를 통해 심의위원의 부담을 줄이고 전문성을 높이는 방향으로의 개선이 필요하다. 이와 연계하여 지방보조금의 평가대상에 대해서도 고민이 필요하다. 이는 지방보조사업 규모와 관계없이 동일한 사업진행 절차를 겪는 비효율을 탈피하기 위함이다. 사회보장적 수혜금은 지방보조금과 구분기준을 명확히 하는 것이 필요하다. 이 경우 사회보장적 수혜금은 지방자치단체의 일방적 의사결정과 평가대상에서 제외된다는 점을 고려하여 보다 제한된 범위로 조정할 필요가 있다. 자부담은 하한선을 5%로 설정하고, 부담비율의 규모를 사업계획서 평가지표에 반영하는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 마지막으로 평가전담 조직은, 총괄부서인 예산부서의 역할을 강화하는 방안을 모색하고, 외부에서도 평가할 수 있도록 개선하되, 시·군에 대해서는 시·도 출연연구기간이 그리고 시·도는 중앙단위의 정책연구기관이 담당하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

운영적 측면은 지방자치단체의 지방보조금 관리과정에서 나타나는 현상으로, 지방보조금의 성과목표를 수치로 나타낼 수 있도록 개선하는 것이 필요하며, 지방보조금 관리 지침에 사업목표를 기술하는 항목을 보다 구체화할 수 있도록 조정하는 것이 필요하다. 이와 더불어 사전에 지방보조사업자에 대한 철저한 교육을 통해 지침에 규정된 예산항목을 준수할 수 있도록 할 필요가 있다.

2. 평가 체계 개선

지방보조금 평가지표는 정량적 평가와 정성적 평가로 이원화한 후 이중 관리측면은 가시적, 경험적인 사실 관계로 판단하며, 필요성에 대한 판단은 정성적으로 하되 가능한 객관화할 수 있도록 조정할 필요가 있다. 특히 정성적 판단의 경우, 현재와 같이 사업부서의 일방적 판단보다는 총괄부서의 판단이 가미될 수 있는 체계를 마련할 필요가 있다. 특히 정성적 지표의 핵심인 “계속지원의 필요성 판단”은 부합성, 지속성, 적절성, 필요성 등을 사업부서와 예산부서 간에 교차 점검할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

3. 유사·중복 사업 판단

지방보조사업의 유사·중복은 개념적 기준설정과 이를 서류로써 판단하는 과정 그리고 발체된 사업을 대상으로 당해 지방자치단체 사업부서와 예산부서 공무원이 확인하는 과정으로 진행될 때, 판단의 신뢰성을 제고할 수 있다. 유사중복 여부를 판단하는 기준은 지방보조사업에 관계된 요소를 중심으로 파악하는 것이 필요한 바, 다음과 같은 요소간의 관계로 파악하는 것이 필요하다. 첫째, 보조사업자와 객체의 관계 즉 보조사업자가 동일하고 수혜를 받는 객체가 동일할 경우 중복으로 판단한다. 다만 수혜집단이 동일하지 않더라도 부분적으로 동일 객체가 참여하게 되는 경우에는 일부중복으로 판단한다.

둘째, 법적 근거와 객체의 관계 즉 동일한 법적 근거 하에서 수혜집단이 동일할 경우 중복으로 판단한다. 이 때 일부중복은 보조사업자와 객체의 관계시 판단하는 것과 동일한 시각에서 판단한다.

셋째, 세부사업내용. 즉 세부사업내용이 유사할 경우 중복으로 판단하며, 이 경우 판단기준은 세부사업내용과 사업객체의 유사성으로 판단한다.

【참고문헌】

- 강태구.(2007). 사회단체보조금 지원 법제의 개선방안에 관한 연구. 「법과 정책 연구」, 7(2): 433-459.
- 김성주.(2015). 신설·변경 사회보장사업의 모터터링 방안 마련. 한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문집.
- 김지영.(2013). 프랑스 보조금 제도의 법적 문제- 보조금 협약의 도입가능성 검토. 「행정법연구」, 37: 103-134.
- 남궁근.(1994). 우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시·군·자치구의 기초자치단체를 중심으로. 「한국행정학보」, 28(3): 991-1014.
- 박세경.(2009). 미국 포괄보조금 제도 운영 실태의 한국적 함의, 한국보건사회연구원 기본연구 보고서.
- 배인명.(2011). 지방자치단체의 재정책임성에 대한 연구. 「국정관리연구」, 6(1): 57-83.
- 손희준.(1999). 지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석. 「한국행정학보」, 33(1): 81-97.
- 손희준.(2005). 지방재정 운영의 효율성 제고방안. 「정책연구」, 139-139.
- 안국찬·전영옥.(2008). 지방자치단체 민간이전지출의 결정요인 분석: 전라북도 사례를 중심으로. 「사회과학연구」, 32(2): 163-193.
- 안영환.(2005). 지방자치단체 민간이전지출의 영향분석. 「정책분석평가학회보」, 15(4): 147-171.
- 염재호. (2007). 정책환경변화에 따른 정부역할 및 재정역할 재정립. 한국정책학회.
- 유태현·한재명.(2007). 지방자치단체의 민간이전경비 지원제도 개선방안 연구. 「한국지방재정 논집」, 12(1): 41-75.
- 윤영진 외. (2005). 새 행정학. 서울: 대영문화사.
- 유태섭. (2015). 지방보조금, 지방자치실천포럼 9월호, 한국지방행정연구원.
- 유태섭·이삼주·김성주. (2016). 지방보조금 관리 및 평가체계 개선방향에 대한 제언, 「지방정부 연구」, 20(1): 161-187.
- 이명석. (2001). 신공공관리론, 신거버넌스론, 그리고 김대중 정부의 행정개혁. 한국행정학회

- 2001 년도 춘계학술대회 발표논문집, 305-321.
- 이민호.(2008). NGO의 성장과 지방정부의 재정지출 간 관계 분석: 민간보조금과 사회개발비 규모를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 19(1): 141-168.
- 이삼주·김성주·윤태섭.(2015). 지방보조금 평가의 실태분석과 개선방향, 한국지방재정학회 추계 학술대회 발표논문집.
- 이용식.(2012). 인천광역시 사회단체 보조금 지원 운영개선 방안, 인천발전연구원 연구보고서.
- 이희태.(2002). 지방정부의 비영리민간단체 지원사업의 평가와 정책과제. 「한국지방자치학회보」, 14(4): 143-167.
- 임성일.(2004). 국고보조금 제도의 개편내용에 대한 검토와 향후과제. 「지방재정」, 2004(2): 39-55.
- 전영옥·안국찬.(2009). 지방자치단체 민간지출이 지역사회 조직에 미치는 영향: 자율성 및 구축구인 효과를 중심으로, 「한국행정학보」, 43(3): 251-272.
- 정철현. (2004). 특집: 전자지방자치와 지방경영의 혁신; 전자지방정부의 구현과 정책 과제. 지방행정, 53(604), 23-41.
- 조기현.(2011). 「지방재정 건전성 제고를 위한 정책과제: 민간이전경비를 중심으로」. 한국지방재정학회 춘계학술대회.
- 조기현·하능식.(2008). 「지방자치단체 민간이전경비의 운용실태와 결정요인 분석」. 한국지방자치학회 하계학술대회.
- 조기현·이창균·이삼주. (2012). 지방투자사업의 효율적 추진을 위한 지방투융자심사제도 발전 방안, 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 조민경·김렬.(2007). 비영리민간단체에 대한 지방자치단체의 보조금 지원 대상 선정기준. 「대한정치학회보」, 15(1): 195-218.
- 홍종현. (2015). 지방보조사업의 문제점과 개선방향. 한국지방재정학회 세미나자료집, 2015(5), 135-168. 지방재정법, 2014.5.28.
- 전주시 지방보조금 관리 매뉴얼, 2015.
- 충청남도 지방보조금 관리지침, 2015.
- 청주시 지방보조금 관리지침, 2016.

- 태안군 지방보조금 관리지침, 2016.
- OO구 지방보조사업 평가 결과 보고서, 2015.
- OO군 지방보조사업 평가 결과 보고서, 2014.
- OO시 지방보조사업 평가 결과 내부자료, 2015.
- 행정자치부, 국고보조사업 운영평가기준, 2015.
- 행정자치부, 예산편성운영기준 및 기금운용계획 수립기준, 2014.
- 행정자치부, 재정사업 자율평가 기준, 2015.
- 행정자치부, 지방보조금 관리 매뉴얼, 2015.
- 한국보건사회연구원, 미국 포괄보조금제도 운영실태의 한국적 함의, 2014.
- 일본 총무성, 신지방행정개혁지침, 2015.
- Bahl, R., & Duncombe, W.(1993). State and local debt burdens in the 1980s: A study in contrast. *Public Administration Review*, 31-40.
- Colorado Common Grant Application User's Guide, CO, http://crcamerica.org/wp-content/uploads/CGA_Users_Guide_Revised_6-2010.pdf
- Eberts, R. W., & Fox, W. F.(1992). The effect of federal policies on local public infrastructure investment. *Public Finance Review*, 20(4), 557-571.
- Feiock, R. C.(2006). A Political market explanation for policy change. Paper presented at the Annual Meeting of the American Society for Public Administration, Milwaukee.
- Feiock, R. C., & West, L. P.(1993). Testing competing explanations for policy adoption: Municipal solid waste recycling programs. *Political Research Quarterly*, 46(2), 399-419.
- Florida Department of Financial Services. <http://www.myfloridacfo.com>
- Human service grants application instruction manual, Fulton County, GA., <http://www.fultoncountyga.gov/fchhs-divisions-and-programs/fchhs-fresh-grants>
- Leon County Board of Commission in Florida www.leoncountyfl.gov
- Mueller, D. C. (2003). Public choice: an introduction. *The encyclopedia of public choice*, 32-48.
- OMB 10 common grant audit issues, <https://www.whitehouse.gov/omb>
- Richland County Department of Community Development, <http://www.rcgov.us/Government/Departments.aspx>
- 大杉寛. (2006). 「자치체 보조금 개혁의 노력」

■ ■ Abstract

A study on the Improvement Plans to Management and Evaluation System of Local Grants

This study analyzes management system, operation process, and evaluation system with regard to local grants, and then seeks to the improvement plans to management and evaluation system of local grants.

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

This study is to review the definition, current condition, and several cases of local grants, and then to suggest improvement plan to local grants evaluation system. For doing so, this study reviews the current standard of local grant performance evaluation, analyzes current condition and weakness of local grants evaluation system, and suggests improvement plan to evaluation system of local grants.

The major points are followings. First in the view point of management system, this study suggest improvements with respect to changes in law and manual and management process of local governments regarding local grants. Especially, with regard to local grant ceiling system, it needs to exclude matching funds to policy programs of higher level of governments.

Regarding to operation system, it needs to pay more attention to the role of residents.

In addition, with respect to local grant review committee, this study suggests that it needs to invite an outside-expert in order to compensate expertise of committee members. For doing so, this study suggests that it needs to establish sub-committees in local grant review committee.

Second, in the view point of evaluation system, first of all, this study suggests improvements

with respect to dual evaluation system such as new local grant and a continuing grant. Next, the current issues regarding evaluation system, local grant evaluation system depends upon the qualitative evaluation. Hence, the reliability of evaluation gets lower. Therefore, this study suggests to expand the quantitative evaluation in terms of objective materials. And the qualitative evaluation targets to necessity of local grants program.

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