

# 지방자치단체 국고보조금 집행의 효율적 관리방안

서정섭 · 김성주

연구진

서정섭 (선임연구위원)  
김성주 (수석연구위원)

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

## 지방자치단체 국고보조금 집행의 효율적 관리방안

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](http://www.seilfocus.com)

ISBN : 978-89-7865-429-6

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

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

최근 국고보조금의 최대 관심은 부정수급 방지와 유사중복사업의 해소이다. 국고보조금은 경제적으로 외부효과의 시정, 국가정책의 실현, 주민복지의 향상을 위한 재정적 수단이지만, 그 집행과정에서 ‘눈먼 돈’, ‘먼저 가져가는 자가 임자’ 등의 부정적 인식이 팽배되어 있다. 국고보조사업은 연성예산제약이나 모럴 해저드가 발생함으로써 상당한 재원이 낭비되거나 부정수급 등의 비효율이 발생하고 있다. 이에 정부는 국고보조금 개혁을 추진하고 있다. 특히, 유사·중복, 복지사업 부정수급, 집행의 부적정 등이 개혁의 대상이 되고 있다.

국고보조사업 집행 관리의 비효율성이 어떠한 형태로 어느 단계에서 발생하고 있는지를 파악하여 이를 해소하는 것이 국가 재원의 낭비를 방지하는 핵심이라고 볼 수 있을 것이다. 국고보조사업의 추진과정 및 추진체계는 상당히 복잡한 구조로 추진되고 있으며, 집행 관리의 어려움으로 나타나는 비효율성도 다양한 형태로 상당히 많이 발생하고 있는 것으로 나타나고 있다.

본 연구는 지방자치단체 국고보조사업의 집행실태를 비효율 발생의 관점에 중점을 두어 파악하고, 그 발생 원인을 분석하여, 국고보조금의 비효율 발생을 해소할 수 있는 효율적 관리방안을 모색해 보고자 하였다. 그동안 국고보조금의 연구가 주로 중앙·지방 관계에 중점을 두어 연구가 진행되는데 비해, 본 연구는 국고보조금 집행 관리의 문제점을 중심으로 언론보도 자료, 감사원 등 감사자료, 사례연구 자료를 중심으로 문제 유형별, 문제 발생의 단계를 심층적으로 연구하여 그 해소 방안을 마련한 차별성이 있다.

아무쪼록 본 연구가 학계 및 정부 및 지방자치단체에 유용하게 활용되기를 바라며, 연구에 심혈을 기울인 서정섭 박사, 김성주 박사의 노고에 감사드립니다.

2016년 12월

한국지방행정연구원 원장 하 혜 수

# 요약

2016년 정부의 국고보조금의 규모는 60.3조원이다. 이중 지방자치단체로 이전되는 국고보조금 규모는 42.9조원으로 지방비 24.3조원 더해져 지방에서는 총 67.1조원의 국고보조사업이 시행된다. 최근 국고보조금의 최대 관심은 부정수급 방지와 유사중복사업의 해소이다.

본 연구에서 국고보조사업의 집행관리 비효율성에 대하여 분석하고 유형화하여 그 유형들이 국고보조사업 추진체계 상 어느 단계에서 어떠한 형태로 발생하고 있는지를 분석하여 이를 해소하기 위한 방안을 탐색하고자 하였다. 연구결과에 따르면 국고보조사업의 추진과정 및 추진체계는 상당히 복잡한 구조로 추진되고 있으며 집행관리의 어려움으로 나타나는 비효율성도 다양한 형태로 상당히 많이 발생하고 있는 것으로 나타나고 있다.

국고보조사업의 비효율성(부정수급, 횡령, 부실집행, 허위문서 작성, 부적격사업 및 부적격자 선정, 뇌물, 유사중복 등)은 국고보조사업 추진체계가 복잡하고, 전체 국고보조사업에 대한 사업계획부터 집행을 거쳐 사후관리까지의 모니터링 시스템 부재, 사후관리제도의 미흡 등에 의해 나타났다.

본 연구에서 분류한 국고보조금 사업의 비효율성 유형을 추진단계별로 연계하고 각 단계에서 개선해야 할 과제를 개선방안, 즉 효율화 방안으로 제시하였다.

첫째, 지방자치단체의 국고보조사업 신청에서 교부결정 단계까지는 제도적인 것으로 여기에서 나타나는 문제는 제도 때문에 지방에서 비효율이 나타난다. 이를 해소하기 위한 방안으로 신청주의 기반확보, 유사중복사업 조정기재 마련, 자격검증시스템 구축 및 이해관계자 상호

공유가 필요하다.

둘째, 국고보조금을 교부받아 사업을 완료할 때까지의 국고보조금 운용 및 집행단계는 비효율성이 가장 많이 나타나는 단계로 국고보조사업 집행모니터링 시스템의 구축이 필수적이다. 그동안 집행모니터링 시스템이 부재하여 부정수급과 중복지원, 부처 간 유사중복사업, 국고보조사업의 지나친 세분화에 따른 문제점들이 점검되지 못한 채 운영되었다. 국고보조사업의 운용 및 집행 모니터링시스템으로 국고보조금 통합관리시스템의 구축과 이를 보완하기 위해서는 현장점검 확대 및 감리강화 등의 보완이 필요하다.

셋째, 국고보조금 사업이 완료되면 정산 및 사후관리 단계이다. 이 단계에서 정산 부적정, 환수 및 부적격 사업 및 대상자에 대한 처벌 등이 미약하였다. 최근 국고보조금을 부정으로 교부받은 자에 대한 처벌 규정 등이 강화되었다. 이와 같이 국고보조금 부정수급 및 법령위반에 대하여 처벌강화, 공표, 이력관리, 주민신고 등의 사후관리를 강화해야 할 것이다.

마지막으로, 본 연구에서 받은 시사점으로 국고보조금 사업은 구조적으로, 그리고 관리의 어려움을 극복하기 어렵다. 그 결과 국고보조금 통합관리시스템이 가동되고 사후관리체계가 강화된다하더라도 비효율성이 지속될 수밖에 없다고 본다. 중장기적으로 국가재원의 효율적 사용과 성과제고 등을 위해 국고보조금을 축소하여 지방의 책임성이 부여되는 지방세 등 지방 자체재원으로의 전환을 적극적으로 검토할 필요가 있다고 본다.

# 목차

제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성 및 목적	3
제2절 연구범위와 방법	5
제2장 국고보조금의 의의와 특성	7
제1절 국고보조금의 견해	9
1. 전통적 견해	9
2. 새로운 견해	10
제2절 국고보조금의 개념과 기능	12
1. 개념	12
2. 목적과 기능	14
제3절 국고보조사업의 유형과 추진체계	16
1. 유형	16
2. 추진체계	17
제4절 국고보조사업의 특성과 문제	20
1. 위임자-대리인 관계의 정보 비대칭 존재	20
2. 역선택·모럴해저드 문제	21
3. 예산 극대화·연성 예산제약 문제	21
제3장 국고보조금의 현황과 운영체계	23
제1절 국고보조금의 현황	25
1. 국고보조금의 규모	25
2. 지방자치단체의 국고보조금 규모	26
3. 대규모 국고보조사업의 현황	29

제2절 국고보조금의 운영시스템	31
1. 국고보조사업의 추진절차(시기별)	31
2. 국고보조사업의 업무흐름(단계별)	33
3. 국고보조사업의 수직·수평적 결정·관리·집행의 관계	38
4. 국고보조사업의 기관별 역할	42
5. 국고보조금의 집행체계	48
제4장 국고보조금의 비효율적 집행실태와 유형화	51
제1절 비효율적 집행의 유형화	53
1. 비효율적 집행 유형화의 개요	53
2. 언론 보도자료	54
3. 감사결과 자료	70
4. 비효율적 집행의 대표유형	82
제2절 사례 분석	84
1. 어린이집 운영 사례	84
2. 유사·중복사업 사례	88
3. 관계부처 합동 부정수급 실태점검 사례	92
제3절 국고보조사업의 추진단계와 비효율적 유형과의 관계	96
제5장 국고보조금의 효율적 집행관리 방안	99
제1절 기본방향	101
제2절 국고보조금 운영제도·기반 개선	102
1. 신청주의제도 기반확보	102
2. 유사·중복사업 조정 기재 마련	106
3. 자격검증 시스템 구축·연계 및 정보 공유	121

제3절 통합적 집행 모니터링 시스템 구축 및 활용 : 국고보조금통합관리시스템의 활용과 보완	123
1. 지방자치단체와 연계 활용체계 구축	123
2. 시스템 한계 보완의 현장점검 확대 및 감리제도 강화	127
3. 지방재정공시와 연계	127
제4절 사후관리 강화	129
1. 정산 및 반납체계의 시스템화	129
2. 부정수급자에 대한 관리규정 강화 및 이력관리	130
3. 신고활성화, 신고포상 강화 및 신고자 정보보호	132
4. 정보 공시 강화: 유사중복사업 사유, 부정수급자 및 단체 등	132
5. 정책대안별 이해관계자의 역할	134
제6장 요약 및 정책건의	135
제1절 요약	137
제2절 정책건의	139
1. 국고보조금 신청~교부결정 단계	139
2. 국고보조금 운용 및 집행 단계	141
3. 국고보조금 정산 및 사후관리 단계	142
4. 중장기 관점에서 국고보조금제도 개선과제	143
<b>【참고문헌】</b>	144
<b>【Abstract】</b>	146



# 표 목차

〈표 2-1〉 국고보조금의 유형	13
〈표 2-2〉 분류기준에 따른 국고보조금 유형	16
〈표 3-1〉 국고보조금의 규모와 보조사업 추이(2012-2016)	26
〈표 3-2〉 지방자치단체 국고보조사업 규모(2012-2016)	26
〈표 3-3〉 지방자치단체 국고보조금 및 지방비부담 현황(2015)	27
〈표 3-4〉 2014년도 지방자치단체 국고보조금 예산 상위 10대 세부사업	29
〈표 3-5〉 2014년도 지방자치단체 국고보조사업 대응지방비 상위 10대 세부사업	30
〈표 3-6〉 국고보조금 교부신청 시 제출 서류	35
〈표 3-7〉 국고보조금 예산편성의 기관별 역할	46
〈표 4-1〉 국보조금의 비효율적 집행의 유형 분류(언론보도 자료)	54
〈표 4-2〉 국보조금의 비효율적 집행(부당수급)	55
〈표 4-3〉 국보조금의 비효율적 집행(횡령)	56
〈표 4-4〉 국고보조금의 비효율적 집행(부실집행)	57
〈표 4-5〉 국고보조금의 비효율적 집행(허위문서작성)	58
〈표 4-6〉 국고보조금의 비효율적 집행(뇌물)	58
〈표 4-7〉 국고보조금의 비효율적 집행의 유형 분류(감사결과 자료)	70
〈표 4-8〉 부당수급	71
〈표 4-9〉 횡령 유형	72
〈표 4-10〉 부실집행	73
〈표 4-11〉 허위문서작성	75
〈표 4-12〉 자격검증소홀	76
〈표 4-13〉 사업·지급자 부적격 유형	77
〈표 4-14〉 중복지원	78
〈표 4-15〉 목적 외 사용 유형	79
〈표 4-16〉 정산 부적정 유형	80
〈표 4-17〉 사후관리(사유화 등)	81
〈표 4-18〉 비효율적 일반재정사업 집행의 예	82

〈표 4-19〉 비효율적 복지사업 집행의 예	83
〈표 4-20〉 진주시 취약계층 주거환경 개선사업의 유사·중복 현황	89
〈표 4-21〉 시흥시 사회복지 분야 국고보조사업 세분화 현황	90
〈표 4-22〉 단계별 비효율적 집행의 예	97
〈표 5-1〉 국고보조금 신청 세부 추진일정('17년 예시)	106
〈표 5-2〉 생태하천복원사업과 지방하천정비사업 내용 비교	107
〈표 5-3〉 2016년 예산안 사업 중 부처 내 유사·중복 사업	108
〈표 5-4〉 2016년 예산안 사업 중 부처 간 유사·중복 사업	110
〈표 5-5〉 동일목적 사업의 세분화 예시	112
〈표 5-6〉 지역특화사업 추진의 예(장수군)	114
〈표 5-7〉 국고보조사업의 속성정보 부여 기준	116
〈표 5-8〉 처벌규정의 변동 내용	131
〈표 5-9〉 국고보조사업 이해관계자별 역할	134

# 그림 목차


〈그림 1-1〉 연구진행 및 내용(분석 틀)	6
〈그림 2-1〉 국고보조사업의 추진체계	18
〈그림 3-1〉 국고보조사업 시기별 추진 흐름도	32
〈그림 3-2〉 국고보조금 사업 업무별 추진 흐름도	33
〈그림 3-3〉 국고보조사업의 집행절차	37
〈그림 3-4〉 국고보조금사업의 결정·관리·집행 관계	40
〈그림 3-5〉 보조금 내시등록 및 교부신청 업무처리 흐름도	43
〈그림 3-6〉 국고보조사업 수신 및 보조금 신청체계	44
〈그림 3-7〉 국고보조금 집행처리실적 업무흐름도	47
〈그림 3-8〉 급여형 국고보조사업 집행체계	49
〈그림 3-9〉 사업형 국고보조사업 집행체계	50
〈그림 4-1〉 비효율적 집행의 유형화의 관계도	54
〈그림 5-1〉 정책대안 체계도	101
〈그림 5-2〉 국고보조사업의 유사·중복 검증 과정	117
〈그림 5-3〉 Fragmentation, Overlap, Duplication의 정의	118
〈그림 5-4〉 국고보조사업통합관리시스템 통합연계도	124





# 제 1 장

## 서론

- 제1절 연구의 필요성 및 목적
  - 제2절 연구범위와 방법
- 



## 제1장

## 서론

## 제1절 연구의 필요성 및 목적

2016년도 국고보조금의 규모는 60.3조원으로 최근 연평균 7.7%씩 증가하여 왔다. 이 중 지방자치단체를 통해 집행되는 규모는 2016년 기준 46조원이다. 지방자치단체는 이 국고보조금에 지방비를 부담하여 집행하며, 이를 국고보조사업이라 한다. 그 규모가 2016년 당초예산 기준으로 67.1조원이고 지방예산 184.6조원의 36% 정도이다. 국고보조금은 지방의 지방비 부담이 더해져 지방자치단체가 도로사업 등과 같이 직접 수행하는 사업에 대하여 직접 집행하거나, 어린이집 운영 등의 지원과 같이 민간사업자 등을 통하여 간접적으로 집행한다.

국고보조금은 경제적으로 외부효과의 시정, 국가정책의 실현, 주민복지의 향상을 위한 재정적 수단이지만, 그 집행과정에서 ‘눈먼 돈’, ‘먼저 가져가는 자가 임자’ 등의 부정적 인식이 팽배되어 있다. 이론적 설명을 보면, 국고보조금은 사업과 재원의 위임자와 이를 집행하거나 실제 사업을 수행하는 자 간에 정보의 비대칭으로 연성 예산계약이나 모럴 해저드가 발생함으로써 상당한 재원이 낭비되거나 부정수급 등의 비효율이 발생하고 있다.

이에 정부는 국고보조금 개혁을 추진하고 있다. 특히, 유사·중복, 복지사업 부정수급, 집행의 부적정 등이 개혁의 대상이 되고 있다. 각 부처는 2014년 말 이후 국고보조금 정비·개혁의 종합대책, TF 운용, 감사 등을 시행하고 있으며 정부의 종합적인 대책으로 국고보조금통합관리망을 구축하여 2017년부터 운영할 예정에 있다.

이러한 상황의 인식하에, 본 연구에서는 국고보조사업의 총괄 집행 및 관리기능을 수행하고 있는 지방자치단체 국고보조금을 중심으로 효율적 관리방안을 모색하

고자 한다. 이에 본 연구는 지방자치단체 국고보조사업의 집행실태를 비효율 발생의 관점에 중점을 두어 파악하고, 그 발생 원인을 분석하여, 국고보조금의 비효율 발생을 해소할 수 있는 효율적 관리방안을 모색해 보고자 한다. 그동안 국고보조금의 연구가 주로 중앙·지방 관계에 중점을 두어 연구가 진행되는데 비해, 본 연구는 국고보조금 집행관리<sup>1)</sup>의 문제점을 중심으로 연구하는 차별성이 있다.

---

1) 본 연구에서 다루는 집행 혹은 집행관리의 범위는 국고보조사업 추진 과정상의 신청 - 사업계획 및 예산편성 - 교부신청 및 결정 - 운용 및 집행 - 사후관리의 전 과정을 의미한다. 국고보조사업 집행의 문제는 신청단계의 근본에서부터 발생하고 집행이 이루어진 후 사후관리 단계에서도 발생한다. 따라서 본 연구에서의 집행은 국고보조사업 추진 의 전 과정에서 집행 및 집행관리와 관련된 내용이다.



## 제2절 연구범위와 방법

연구범위는 이론적으로 위임자-대리인 이론에 근거한 정보비대칭에 따른 국고보조금의 문제, 국고보조사업 추진·집행체계, 국고보조금 집행의 비효율성<sup>2)</sup>의 실태 파악 및 그 발생원인 분석, 집행의 효율적 관리방안 등이다.

첫째, 국고보조금의 비효율 발생은 위임자-대리인 이론에 의해 설명될 수 있으며, 실제 이 이론에 근거하여 연구하고 있다. 따라서 본 연구에서는 국고보조금의 비효율 발생을 위임자-대리인 이론에 입각하여 설명하고자 한다.

둘째, 국고보조금의 추진·집행체계를 구체적으로 살펴본다. 국고보조금 집행은 여러 단계를 거치는 상당히 복잡한 구조에 의해 집행·관리되고 있지만 그동안 이에 대한 연구가 많이 진행되지 않았다. 이에 우리나라의 국고보조금 추진 및 집행체계를 구체적으로 살펴보고자 한다. 이 구조의 파악으로 국고보조금 비효율 발생의 원인을 찾아볼 수 있을 것으로 본다.

셋째, 국고보조금 집행의 비효율을 유형화하여 정리하고자 한다. 국고보조금의 비효율이 어떤 유형에서 많이 발생하고 있는지, 위에서 언급한 집행구조상 어느 단계에서 발생하고 있는지를 파악해야하기 때문이다.

넷째, 국고보조금 비효율의 발생 원인을 분석하여 이를 제거·개선하기 위한 방안을 모색하고자 한다. 국고보조금의 효율적 관리를 위해서는 현재 비효율 발생 유형과 원인을 분석하여 이를 기초로 개선방안을 제시해야 실효성이 있기 때문이다.

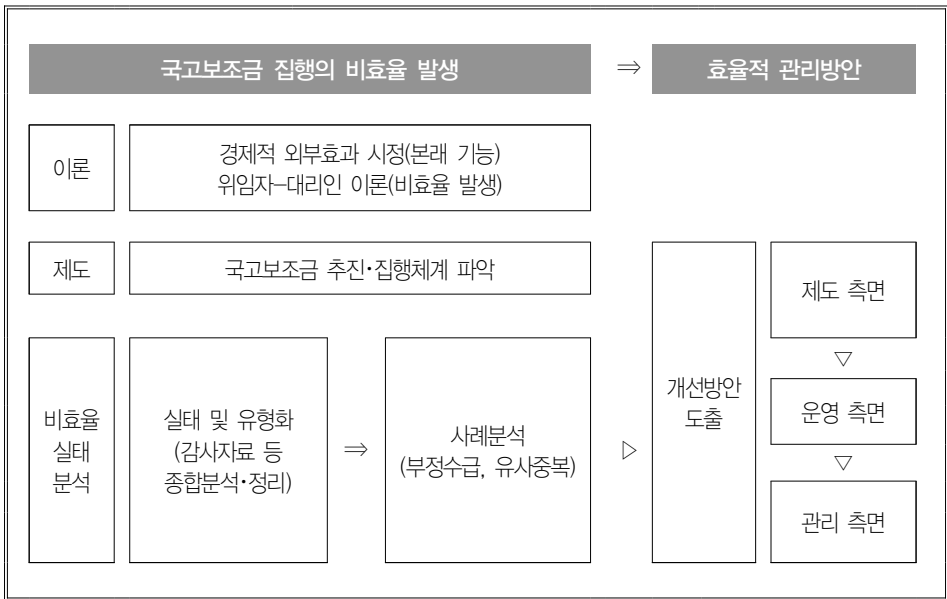
연구방법은 선행연구, 국고보조금 운영 제도 및 실제 상황, 기존의 국고보조금 감사자료 분석, 실제 사례연구, 지방공무원 면담 등으로 이루어진다.

특히, 국고보조금 집행의 비효율을 분석하기 위해 최근 언론보도 자료, 감사원 감사자료, 행정자치부 지방교부세 감액 심사자료 등을 분석하고 특정 지방자치단체를

2) 본 연구에서 분석하고 해소의 대상인 국고보조사업의 '비효율성'은 재원배분의 경제적 비효율성이기보다는 국고보조사업의 집행관리의 어려움으로 발생하는 기술적 비효율성, 즉 X-비효율성에 가깝다고 볼 수 있다.

대상으로 사례연구를 진행하였다. 사례연구는 국고보조금 비효율 발생의 문제를 보편화할 수 있는 사업을 선정하여 분석하고자 했고 일반적인 사회복지 사업과 사업형 국고보조사업을 구분하여 시행하였다.

〈그림 1-1〉 연구진행 및 내용(분석 틀)



## 국고보조금의 의의와 특성



제1절 국고보조금의 견해

제2절 국고보조금의 개념과 기능

제3절 국고보조사업의 유형과 추진체계

제4절 국고보조사업의 특성과 문제





## 제2장

## 국고보조금의 의의와 특성

## 제1절 국고보조금의 견해

## 1. 전통적 견해

국고보조금은 재정적 측면에서의 파급효과(spillover effect)나 외부성(fiscal externality)을 교정하기 위해, 그리고 정부가 정한 정책목표의 실현을 위해 활용된다.

보조금 이론에서 파급효과의 내부화를 위해서는 지방비 부담이 요구되는 매칭보조금, 즉 우리나라 제도의 경우 국고보조금이 유용하다. 국고보조금은 공공서비스의 상대가격을 변화시켜 해당서비스에 대한 재정지출을 증가시킨다. 중앙정부 입장에서는 지방교부세(일반보조금, 비대응보조금)보다는 국고보조금을 통해서 공공서비스를 공급하는 것이 비용을 절감할 수 있다. 이러한 측면에서 국고보조금은 파급효과에 의해 나타나는 비효율성에 대한 교정적 보조금(Pigouvian subsidy)으로 인식된다(한국지방재정학회, 2012: 17).

또한 국가의 정책적 목표 달성을 위해 동반되는 행정서비스 공급을 위해 지방자치단체의 재정을 동원하고자 할 경우에도 국고보조금이 활용된다. 예를 들면, 지방자치단체로 하여금 특정 공공재에 대한 지출을 장려할 필요가 있는 의료, 건강, 교육 등 가치재의 공급, 경제위기 등의 국면에서 정부가 특정부문 혹은 특정지역을 대상으로 경기활성화의 목적으로 재정지출 패키지를 마련하여 국고보조금을 통해 재원을 교부할 수 있다. 이 경우 지방의 대응을 요구한다면 그 부문에 대해 지방재정 지출을 증가시킬 수 있는 것이다(한국지방재정학회, 2012: 17-18).

한편 우리나라에서는 전통적인 이론적 근거와 관계없이 국고보조금이 활용되는

경우가 많다. 중앙정부의 기능을 지방에 위임하는 경우, 중앙 차원에서의 재정지원을 위해 부담금 형식으로 국고보조금이 사용된다. 또한 최근 사회복지부문의 재정지출이 급증하면서 국고보조금의 형태로 지방비 부담을 수반하여 지출되고 있다(한국지방재정학회, 2012: 19).

국고보조금은 요구하는 지방비 부담으로 다른 부분에 대한 재정지출을 축소하게 하며, 재정지출의 구조조정이 용이하지 않을 경우 재정압박을 초래할 수 있다.

## 2. 새로운 견해

국고보조금에 대한 새로운 견해에 따르면, 전통적인 견해에도 불구하고 상당한 수준의 지역 간 과급효과를 유발시키는 공공서비스는 그리 많지 않다고 한다. 즉, 과급효과에 대한 교정적 차원의 국고보조금의 역할은 상당히 제한적이라고 한다(Bird and Smart, 2009). 이러한 배경하에 Bird and Smart는 국고보조금의 역할을 지출수요보조금의 수단, 보조금정책의 수혜정부 책임담보 수단, 유권자에 대한 책임성의 수단으로 파악하였다.

첫째, 국고보조금을 지출수요보조금 수단으로 파악하는 것은 중앙정부가 지출 수요가 가장 많은 곳에 보조금을 교부하도록 한다는 것이다. 지출수요가 많은 지역에서는 스스로 많은 부담을 질 용의가 있다는 점에서 이런 지역에 국고보조금을 교부하는 것은 지출수요를 반영하여야 한다는 것이다(한국지방재정학회, 2012: 20-21).

둘째, 보조금정책을 수혜정부 책임담보 수단으로 파악하는 것은 연성예산제약문제에 대응한 방법이 될 수 있다는 것이다. 지방의 공공서비스 비용이 증가하거나 수요가 증가하는 경우 지방비가 매칭되지 않는 일반보조금을 증가시키는 방식은 연성 제약문제를 야기할 수 있다. 이러한 문제가 나타나는 것을 방지하고 하위정부의 도덕적 해이 문제를 제어하기 위해서는 지방비가 매칭되는 국고보조금이 유효하다는 것이다(한국지방재정학회, 2012: 20-21).

셋째, 유권자에 대한 책임성의 수단으로서의 역할은 일반보조금이 보다 적절한

경우에도 하위정부의 관료들이 유권자들에 대한 책임성이 높지 않다면 바람직하지 않을 수 있다(최병호 외, 2012). 중앙정부 입장에서 지방비가 매칭되는 국고보조금을 통하여 지방정부를 경유하여 서비스가 공급되게 함으로써 유권자들에게 자신의 역량과 책임을 실현할 수 있다(한국지방재정학회, 2012: 21-22).

이상과 같은 새로운 견해는 이론적으로 정착되지는 않았지만 정부간 보조금의 현실을 고려할 때 중요한 함의를 내포하고 있다(최병호 외, 2012). 우리나라의 경우 지방비가 매칭되는 국고보조금이 크게 증가하고 있고, 특히 사회복지 보조금의 규모가 급증하는 상황에서 전통적 견해와 동시에 새로운 견해가 적용되고 있음을 볼 수 있다(한국지방재정학회, 2012: 22).

## 제2절 국고보조금의 개념과 기능

### 1. 개념

국고보조금의 개념을 우리나라 법령상 정의로 살펴보면, ‘보조금의 관리에 관한 법률’(이하 ‘보조금법’)에서 보조금이란 ‘국가 이외의 자가 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상 원조하기 위하여 교부하는 보조금, 부담금, 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다’라고 규정하고 있다(보조금법 제2조 제1항).

이 정의에 의하면 국고보조금은 중앙정부가 지방자치단체에게 특정 사업을 하도록 권장하거나 지방자치단체가 추진하는 사업에 대해 재원의 제공을 목적으로 용도를 지정하여 교부하는 재원을 말한다. 그 유형은 법령근거 및 경비부담 기준으로 구분하면 교부금, 부담금, 보조금(협의 보조금)으로 구분할 수 있다.

교부금(交付金)은 국가가 행하여야 할 사무를 지방자치단체 또는 그 기관에 위임(위임사무)하여 수행하는 경우에 그 소요되는 경비전액이 교부되는 보조금을 말한다(서정섭·조기현, 2015). 예를 들면, 대통령 또는 국회의원 선거비용, 국민투표 비용, 국가통계 조사비용, 외국인등록사무비용, 검역비용, 천연기념물관리 비용 등이 다(서정섭·조기현, 2015).

부담금(負擔金)은 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 경우에 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 않으면 안 될 경비를 국가가 전부 또는 일부를 부담하는 국고보조금을 말한다(서정섭·조기현, 2015). 예를 들면, 의무교육, 생활보호, 공공사업, 재해복구 등의 부담금이다(지방재정법 제18조 제1항; 서정섭 외, 2015: 15-16).

보조금(補助金, 협의)이란 국가가 국가 정책에 따라 필요에 의하여 지자체에 교부하는 보조금으로, 국가 행정상 특별히 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의



재정사정상 특히 필요하다고 인정될 때 지원하는 경비이다. 전자는 국가가 국가적 측면에서 일정한 시책을 추진하고 이를 장려하기 위해 보조하는 것으로 장려적 보조금이라 한다(서정섭·조기현, 2015). 후자는 지방자치단체의 특정한 경비에 대하여 재정부담을 경감할 목적으로 보조하는 것으로 재정원조적 보조금이라 한다(서정섭·조기현, 2015). 예를 들면, 상·하수도, 환경, 교통 관련 지원경비 등이다(지방재정법 제20조 제1항; 서정섭 외, 2015: 15).

〈표 2-1〉 국고보조금의 유형

구분	교부금	부담금	보조금(협의 보조금)
정의	국가가 직접 수행하여야 할 사무 → 지자체 위임	국가 및 지자체 간 상호 이해관계가 있는 사무	특정사업의 장려, 지자체 재정상 필요 인정 시
경비 부담	국가 전액	국가 전부 또는 일부	지원 경비
사업	국민투표, 선거관리 천연기념물 관리	사회복지사업 시·군 재해구호사업	상·하수도, 주택 환경, 교통

자료: 지방재정법(제18조 및 20조), 서정섭(2015: 14-16), 이성근 외(2016: 119-120)

국고보조금을 지방교부세와 비교해보면 국고보조금은 우선 보조금관리에 관한 법률에, 지방교부세는 지방교부세법에 근거하여 운영되고 있다. 목적면에서 국고보조금은 사업별로 용도가 지정되어 있는 특정 목적을 가진 재원인 반면 지방교부세는 구체적인 용도의 지정 없는 일반재원으로서 지자체의 재원보장 및 재정불균형 완화를 목적으로 하고 있다. 국고보조금의 재원은 전반적인 국가의 예산 안에서 운영되고 지방비 확보의무가 있는 반면 지방교부세는 내국세의 19.24% 및 종합부동산세를 재원으로 하고 있고 재원부족액을 기준으로 배정하고 있는 차이점을 가지고 있다.

## 2. 목적과 기능

### 가. 일반적 목적

국고보조금은 국가의 이해관계가 존재하는 사업, 특히 지방정부의 행정구역을 넘어서 공공재의 외부효과나 파급효과가 있는 사업을 보다 효율적으로 추진할 수 있도록 유도하며 다음과 같은 일반적 목적을 지닌다(기획재정부 보조사업운영평가단, 2015: 4).

첫째, 국고보조금은 특정 공공재에 대해 지방정부로 하여금 국가경제의 효율성과 형평성을 지나치게 저해하지 않는 최소한의 수준 이상을 공급하도록 보장한다(이상훈, 2015).

둘째, 국고보조금은 해당 지방자치단체의 지역을 넘어 외부효과가 나타나는 국가 시책상 필요한 사업의 추진을 가능케 한다.

셋째, 국고보조금은 지방자치단체의 세입과 세출의 불균형을 완화하고 일정부분 재정격차 축소효과를 가진다.

그 외 국고보조금은 국가가 의도하는 특정의 목적을 달성하기 위해 사용되며, 국가사무를 지방정부에 위임하고 재원을 지원하여 수행하게 함으로써 행정의 효율성을 도모하고, 경제위기 혹은 자연재해 등 위기상황에서 유연성 있는 정책도구로 활용된다.

### 나. 순기능과 역기능

국고보조금은 순기능과 역기능을 가지는데 이를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 중앙정부의 입장에서 국고보조금의 순기능을 살펴볼 수 있는데, 다음과 같다.

첫째, 사회복지, 교육 등 국민의 일상생활에서 가장 기본적인 행정서비스에 대해서 국가적으로 표준서비스를 제공할 수 있다.

둘째, 산업의 발전에 따라 국민의 생활수준을 향상시키기 위하여 필수불가결한 공공시설이나 이의 정비를 위하여 중앙정부가 지방에 행정조직을 별도로 두지 않고 지방자치단체를 이용하여 관리할 수 있다.

셋째, 국가시책상 추진이 필요한 공공서비스를 지방자치단체가 실시하도록 유인하여 원활히 수행하도록 할 수 있다.

넷째, 국가가 실시한 사무를 지방자치단체에 위탁하여 국민의 이익에 합치하고 통제의 효율화를 확보할 수 있다(기획재정부 보조사업운영평가단, 2015).

반면 지방자치단체 입장에서 국고보조금의 역기능은 다음과 같다.

첫째, 국고보조금은 조건부 교부이기 때문에 지방자치단체의 입장에서 자율적으로 재정을 운영하는데 한계가 있을 수 있다.

둘째, 지방자치단체가 보조금을 지원받는 중앙정부에 대해 의존성이 높아지고, 보조금 확보를 위해 지방자치단체 간에도 경쟁이 심화되고 불신이 깊어질 수 있다.

셋째, 지방자치단체 입장에서 시급히 추진해야 하는 사업임에도 불구하고 국고보조금을 확보할 때 기다려야 하는 경우가 있음으로 인해, 사업의 적시성을 확보하지 못하여 불필요한 비효율성과 주민에 대한 서비스 또한 원활하게 제공하지 못할 가능성이 있다.

넷째, 끈끈이 효과가 발생하여 지방재정이 팽창하고 방만하게 운영될 수 있다. 즉, 지방자치단체의 상황에서 시급히 추진하지 않아도 될 사업에 대해서도 우선 보조금 확보를 위해 가치판단 없이 사업을 추진하게 되는 상황 또한 발생하게 된다.

다섯째, 지방자치단체에게 부과되는 과중한 지방비 부담은 지방재정의 운영을 경직화시킬 수 있으며, 국고보조금에서 부과되는 의무적인 지방비 부담은 재정운영의 자율성을 약화시킬 수 있다(기획재정부 보조사업운영평가단, 2015).

## 제3절 국고보조사업의 유형과 추진체계

### 1. 유형

국고보조금은 특정 기준에 따라 분류해 보면 다양한 유형이 가능하다(기획재정부 보조사업운용평가단, 2015:5-8). 일반적으로 국고보조금은 보조금의 사용용도의 제한 여부에 따라 특정보조금(specific grants)과 일반보조금(general grants), 지방비부담 방식 기준에 따라 정률보조금(matching grants)과 정액보조금(lum-sum grants), 정률보조금 상한 제한 여부에 따라 개방형보조금(open-ended grants)과 폐쇄형보조금(closed-ended grants), 보조율의 차등기준에 따라 일률보조금과 차등보조금, 보조금의 교부조건 여부에 따라 특정보조금(specific grants)과 포괄보조금(block grants), 보조금의 시행주체에 따라 직접보조금과 간접보조금, 사전에 신청여부에 따라 무신청보조금과 신청보조금, 보조금의 지원대상에 따라 지방자치단체보조금과 민간보조금 등으로 구분할 수 있다(<표 2-3> 참조).

〈표 2-2〉 분류기준에 따른 국고보조금 유형

기준	종류	특성
사용 용도	특정보조금	용도가 지정이 되어 있고 매우 구체적인 재원으로서 우리나라의 국고보조금이 이에 해당
	일반보조금	용도 제한이 없는 재원으로서 우리나라의 지방교부세가 이에 해당
교부 조건	특정보조금	지방비에 대한 부담을 의무화하고, 사용목적을 제한하고 보조대상 행정수준에 대해 규제하는 등 중앙정부가 지방자치단체에 대해 교부조건이 있음
	포괄보조금	교부조건이 특정보조금에 비해 포괄적으로 설정
지방비 부담 방식	정액보조금	사업의 수량에 일정 단가를 곱해서 교부하는 것으로서 매년 일정비율이 아닌 일정액을 교부
	정률보조금	전체 사업비에 대해 일정비율을 보조하는 것으로서, 기준보조율, 차등보조율의 형식으로서 국고보조금의 기본적인 지원방식

기준	종류	특성
보조율 기준	일률보조금	지역적인 차이 없이 모두 동일하게 보조
	차등보조금	재정이나 수요 등 필요에 따라서 지역마다 차등적으로 보조
지원 규모의 제한 여부	개방형 보조	중앙정부가 총액제한 없이 분담할 비중만을 정함
	폐쇄형 보조	총액에 대한 제한이 있는 보조금
법령 근거 및 경비 부담 기준	교부금	선거(대통령이나 국회의원), 국민투표, 민방위 등 중앙정부가 사무를 지방자치단체나 기관에 위임함에 있어 사업비 전액 교부
	부담금	재해복구, 의료보호, 전염병 예방 등 지방자치단체 또는 기관에 대해 법령에 따라 의무적으로 실시 부과하는 것으로서 전액 또는 일부를 부담
	협의를 보조금	임대주택, 농수산물시장 건립, 농공단지 건립, 경지정리와 같이 특정 행정사무 추진을 장려하기 위해 지방자치단체가 사업을 추진할 수 있도록 경비를 지원
시행 주체	직접보조금	자전거도로 정비, 재해 위험지구 정비와 같이 지방자치단체가 직접 시행하는 경우로서 자치단체 보조금이라고도 함
	간접보조금	경지정리사업, 양식장 사업과 같이 지방자치단체를 거쳐서 민간사업자나 타기관에 재교부
지원 대상	지방자치단체 보조금	지원대상이 지방자치단체임
	민간보조금	개인이나 법인이 운영하는 시설에 대해 운영비나 자금을 지원
사전 신청 여부	신청보조금	보조사업자의 사전신청에 따라 교부
	무신청 보조금	보조금의 교부가 불가피하다고 판단되는 상황으로서 재해나 재난 등 사전 예측이 불가능한 경우 교부
지원 내용	경상보조금	경비에 대한 경상적 보조금으로서 인건비나 운영비, 여비, 용역비 등이 해당함
	자본보조금	자본적 경비 보조로서 자산취득비, 시설건축비, 토지매입비 등이 해당함

자료: 기획재정부 보조사업운용평가단, 2015년 국고보조사업운용평가보고서2015, pp.5-8근거하여 정리

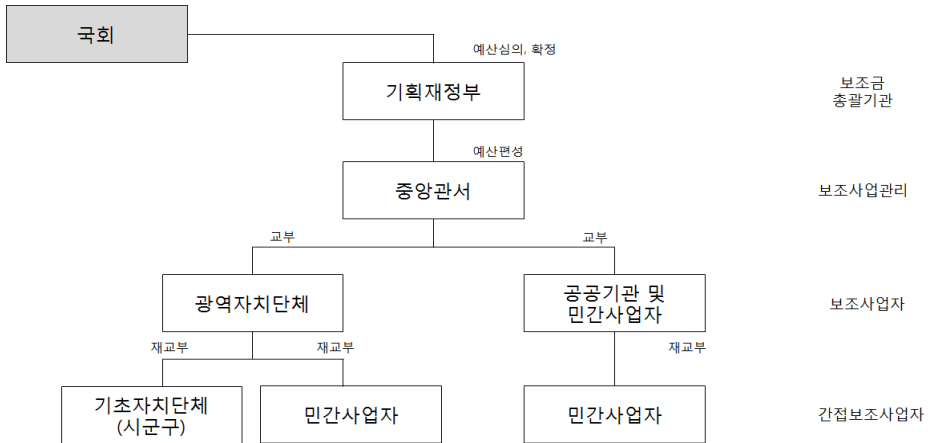
## 2. 추진체계

국고보조사업의 추진체계는 보조사업 유형에 따라 차이가 있지만, 일반적으로 보조금을 총괄하는 기획재정부, 보조금을 교부하고 보조사업자를 관리·감독하는 중앙관서, 때로는 보조사업을 직접 수행한 보조사업자이지만, 때로는 재교부를 통해 간접보조사업자(민간보조사업자)를 관리·감독하는 지방자치단체, 그리고 간접보조사

업자(민간보조사업자)로 구성된다(오윤섭·홍수완, 2015: 16-17). 국고보조사업은 사업의 주체에 따라 민간보조사업(공공기관 포함)과 지방자치단체 보조사업으로 구분할 수 있으며, 이에 따라 추진체계가 달라진다(오윤섭·홍수완, 2015: 16-17).

지방자치단체 보조사업의 경우 일반적으로 기획재정부-중앙관서-지방자치단체(시도, 시군구)의 사업추진체계를 지니며 중앙관서가 교부자로서 보조사업 수행주체인 지방자치단체를 관리·감독한다(오윤섭·홍수완, 2015: 17). 반면 민간에 지원하는 보조사업의 경우 일반적으로 중앙이나 지방자치단체로부터 보조금을 교부 받으며, 기획재정부-중앙관서-민간보조사업자 또는 기획재정부-중앙관서-지방자치단체(시도, 시군구)-민간보조사업자의 추진체계를 지닌다(오윤섭·홍수완, 2015: 17). 전자의 경우 중앙관서가 교부자로서 민간보조사업자를 관리·감독하는 반면, 후자의 경우 지방자치단체가 보조금을 재교부하고 간접보조사업자인 민간보조사업자를 관리·감독하게 된다(오윤섭·홍수완, 2015: 17).

〈그림 2-1〉 국고보조사업의 추진체계



자료: (오윤섭·홍수완, 2015: 17)

국고보조사업 추진체계를 전체적으로 보면 예산편성에서 교부, 그리고 사업 수행 등 각 단계별로 예산당국-중앙관서-지방자치단체-간접보조사업자간에 위임관계를 통해 위임자-대리인 관계를 형성하고 있다(오윤섭·홍윤환, 2015: 17).

## 제4절 국고보조사업의 특성과 문제

### 1. 위임자-대리인 관계의 정보 비대칭 존재

국고보조사업은 분권화된 정부체계 내에서 의사를 결정하는 주체와 집행하는 주체가 분리되어 있기 때문에 주인과 대리인간 모럴 해저드 문제를 안고 있다. 중앙정부는 지방자치단체의 보조사업 재정수요와 집행에 대한 정보가 부족한 정보비대칭 상황에 있기 때문에 의도한 정책기능들이 제대로 추진되는지 여부를 확신하지 못한다(이재원, 2016:26).

국고보조사업의 추진체계상 중앙정부가 정책을 기획하고 지방자치단체 등에 지원하면 지방자치단체는 대상자를 선정하거나 사업집행을 담당하는 관계로 이루어져 있어 위임자-대리인 관계이론으로 설명할 수 있다(황의식·박준기, 2009:9). 위임자-대리인 이론에서 강조하는 정보비대칭의 문제는 국고보조사업에서 전형적으로 나타나는 현상이다(오윤섭·홍수완, 2015: 23). 국고보조사업 추진과 관련하여 중앙예산당국-중앙부처-지방자치단체-민간사업자 간에는 위임자-대리인 관계가 있으며, 이 관계에서 위임자와 대리인간에는 정보의 비대칭이 존재한다. 여기서 정보의 비대칭은 보조사업을 기획하고 예산을 편성하는 데에 필요한 정보를 확보하는 부분에 있어서 지방자치단체가 예산당국과 중앙부처에 비해 유리한 위치에 있다는 것이다.

정보의 비대칭은 보조사업 기획과 예산편성시에만 존재하는 것이 아니다. 중앙부처가 편성된 예산을 교부할 때, 지방자치단체가 교부받은 예산으로 보조사업을 수행하거나 재교부를 통해 사업을 수행하고자 할 때 각 기관 간에 역시 정보의 비대칭이 존재한다(오윤섭·홍수완, 2015: 23).



## 2. 역선택·모럴해저드 문제

정보비대칭 상황에서 보조사업자 선정 시 역선택이 발생하고, 보조사업자 선정이 후에는 모럴해저드로 인한 문제가 발생할 수 있다.

보조금 지원 시 역선택은 보조사업자 선정 시에 발생한다. 그 원인은 중앙관서 등의 위임자가 대리인인 사업자의 특성을 알지 못하기 때문에 발생한다. 사업자의 사업수행 능력이 어느 정도인지, 사업자가 성실히 사업을 수행할 것인지 등에 대한 정보는 제출된 자료만으로 충분히 파악하기 어렵다. 만약 중앙관서 등의 위임자가 사업자의 특성에 대한 충분한 정보를 갖고 있지 못하다면, 사업을 부실하게 할 보조사업자를 선정할 가능성이 높아진다(오윤섭·홍수완, 2015: 26).

또한 모럴 해저드로 인한 문제는 보조사업자가 선정된 이후에 발생할 가능성이 높다. 모럴 해저드는 2가지 요소를 포함하는데, 도덕적 해이와 도덕적 위해이다.<sup>3)</sup> 보조금사업에서 도덕적 해이는 보조금 지급 후에 사업자가 사업집행을 소홀히 하는 것이다. 도덕적 위해는 지방자치단체 등(대리인)이 중앙정부가(위임자)가 수립한 정책방향으로 집행하지 않음에 따라 비효율이 발생할 가능성이 있다는 것이다.<sup>4)</sup>

## 3. 예산 극대화·연성 예산제약 문제

관료이론에 따르면 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체의 정책결정자들인 관료들은 자신들의 정치적 권한 증대를 위해 가능한 예산규모를 확대하려는 경향이 있다. 우리나라의 현실을 고려해서 지방세입 구조를 볼 때 자체재원을 늘리는 것보다 정부지원금이나 지방채로 늘리는 방법이 용이하지만 지방채는 발행이 엄격이 제한

3) 도덕적 해이는 정보가 불완전한 상태에서 대리인이 자신의 역할에 최선을 다하지 않는 것을, 도덕적 위해는 대리인이 자신의 이익을 위해 그 사건의 발생확률 자체를 고의로 조작하는 행위를 말한다.

4) 국고보조금 등 중앙정부의 지방자치단체 대한 재정보조는 중장기적으로 중앙정부에 대한 재정의존도를 높이고 자체수입 증대를 위한 자구노력을 감소시키는, 즉 자체수입 증대 노력을 적극적으로 하지 않는 모럴 해저드의 문제를 유발한다.

되어 있어 정부지원금을 활용한다. 정부지원금 중 지방교부세는 법정 지원 기준이 있어 희망대로 재원을 교부받을 수 없다.

반면 국고보조금은 신청주의 원칙이고, 중앙정부의 지침에 따라 사업의 적절성, 매칭지방비 분담 등을 검토해 지원 여부가 결정되기 때문에 지방자치단체의 노력에 따라 지원금을 더 많이 받을 수 있는 재원이다. 또한 국고보조금은 명시이월, 사고이월 등 자금운영의 시기적 탄력성도 있다. 이러한 환경 속에서 지방자치단체는 가능한 한 많은 보조사업을 수주하려고 일단 보조사업을 신청해 보자는 관행도 만연되어 있다(장덕희, 2009: 58-59).

지방자치단체의 유리한 정보비대칭 상황과 예산을 극대화하려는 예산 극대화 동기, 보조금 이외에는 지방자치단체의 예산을 증대시킬 수 없다는 지방재정 상황이 결합되어, 대리인인 지방자치단체는 가능하면 국고보조사업을 수행하려는 동기가 생기고(장덕희, 2009: 58), 이러한 경향은 보조사업 선정 및 예산규모 확정 등 예산 배분에 있어 중대한 왜곡으로 작용할 위험이 높다.

지방자치단체 입장에서 중앙정부가 지원하는 국고보조재원은 공유재라고 할 수 있다. 중앙정부로부터 재원을 유치하는 자체만으로 경쟁이 가능하기 때문에 죄수의 딜레마와 같은 공유재의 비극 현상이 지방자치단체 등(대리인)에 잠재되어 있다. 지방정부가 재정사업을 설계할 때 자체 재원 뿐 아니라 중앙재원을 함께 고려할 경우, 국고보조사업은 끈끈이 효과에 따른 지방자치단체의 재정규모 팽창의 주요 원인이 된다(이재원, 2016: 26-27).

이와 같이 국고보조사업은 지방자치단체에 재정을 이전하는 것으로써 필요한 공공재의 생산을 통해 주민의 생활에 영향을 미칠 뿐만 아니라, 지방자치단체의 재정 운영에도 영향을 미친다. 국고보조에 따라 지방자치단체의 재정통제를 약화시키는 연성예산제약 문제는 재정건전성을 위협할 수 있다. 우리나라에서 국고보조금과 같은 특별보조금은 중앙정부의 관리감독 등 통제적 요소가 작동하고 있다고 하더라도 예산제약의 연성화로 인한 비효율성을 유발하는 요인으로 작용한다는 경험적 연구도 있다(문광민, 2011: 107).



# 제 3 장

## 국고보조금의 현황과 운영체계



제1절 국고보조금의 현황

제2절 국고보조금의 운영시스템





## 제3장

## 국고보조금의 현황과 운영체계

## 제1절 국고보조금의 현황

## 1. 국고보조금의 규모

2016년의 경우 국가외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하는 국고보조금의 규모는 60.3조원으로 총 1,986개 사업에 국고보조금이 지원되고 있다. 최근 5년간의 상황을 보면 국고보조사업 규모는 증가 추세에 있다. 국가 전체의 지출 규모는 증가율이 연평균 4.8%이나 국고보조금의 증가율은 평균 7.5%로 나타나고 있다.

지급대상 기준으로 국고보조금 규모를 살펴보면, 2015년의 경우 지방자치단체보조는 전체 보조금의 77.4%(45.1조원), 민간보조는 22.6%(13.2조원)을 차지하고 있다. 민간단체 보조금의 경우 지방자치단체에 지원하는 보조금보다 증가율이 낮지만, 민간보조사업자들이 기득권으로 인식하는 경향이 있는데 이는 일단 지원되고 나면 국가재정 상황이나 여건의 변화와 관계없이 축소나 폐지가 어려운데 이러한 부분은 국고보조금을 효율적으로 운영하는 데에 장애요인으로 작용하고 있다.

국고보조금의 연평균 증가율은 국가재정지출 증가율보다 지속적으로 높게 유지되고 있으며, 보조사업의 목적달성여부와 관계없이 국고보조사업의 수는 일정수준을 유지하여 국가재정운용의 경직성이 심화되고 있다(권오성, 2015). 국고보조금의 지속적인 증가는 국가부채가 증가하는 원인으로 작용하여 국가 전체의 재정건전성을 위협할 수도 있다.

〈표 3-1〉 국고보조금의 규모와 보조사업 추이(2012-2016)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	연평균증가율
○보조금 규모(조원)	46.5	50.5	52.5	58.3	60.3	7.5%
· 자치단체보조	34.2	37.8	40.0	45.1	46.0	-
· 민간보조	12.3	12.7	12.5	13.2	14.3	-
○보조사업 수(개)	2,035	2,080	2,031	2,055	1,986	-
○정부 총지출(조원)	325.4	349.2	355.8	375.4	386.4	4.8%

자료: 기획재정부 자료(국가 본예산에 반영된 금액)

## 2. 지방자치단체의 국고보조금 규모

2016년의 경우 지방자치단체가 행하는 국고보조사업의 규모는 67.1조원으로 국고보조금 42.9조원, 지방비 24.3조원이다. 국고보조금에 의한 국고보조사업이 지속적으로 증가하고 있다. 최근 5년간의 상황을 보면 국고보조사업 규모는 연평균 6.29% 증가하여 왔다. 이에 따른 재원부담을 보면 국고보조금이 연평균 7.56% 증가하고 있으며, 지방비는 연평균 4.3%의 증가를 나타내고 있다.

〈표 3-2〉 지방자치단체 국고보조사업 규모(2012-2016)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	연평균증가율
○국고보조사업(조원)	52.6	56.7	61.1	64.4	67.1	6.29%
· 국고보조금	32.1	34.0	37.7	41.4	42.9	7.56%
· 지방비부담	20.6	22.7	23.3	23.0	24.3	4.30%
○사업수(세부사업)	970	932	-	912	-	-

자료: 행정자치부, 2016년 지방자치단체 통합재정개요(상), p.101(지방자치단체에서 당초예산에 편성한 금액)

2015년 국고보조금 확정 내시 기준 행정자치부의 국고보조사업 현황 조사 자료에 의하면 국고보조 사업수는 912개에 총사업비 66.3조원으로 나타나고 있다. 또한 국고보조사업의 재원구성은 국고보조금 43.7조원, 지방비 21.2조원, 재정융자 및 수익

자부담 등의 기타 재원 1.4조원으로 나타나고 있다.

2015년의 경우 국고보조사업의 개수는 912개의 사업에 이르며, 부처별로 보면 국토교통부가 가장 많은 172개 사업, 보건복지부가 143개 사업, 환경부 89개 사업, 문화체육관광부 85개 사업, 농림수산식품부 83개 사업으로 이들 5개 부처가 사업수의 63% 정도를 점한다. 부처별로 사업비 비중을 보면 보건복지부 36.3조원(55.94%), 환경부 6.4조원(9.54%), 농림축산식품부 6.2조원(8.60%), 국토교통부 5.4조원(7.89%), 문화체육관광부 3.1조원(4.75%)으로<sup>5)</sup> 이들 5개 부처가 국고보조사업 추진에 따른 국고보조금과 지방비부담 총 재원의 87%를 차지하고 있다. 특히 보건복지부는 143개 사업에 36.3조원의 국고보조사업 추진으로 전체 국고보조사업 사업비의 56% 정도를 점한다. 추가적으로 2015년 국고보조사업 추진에 따른 국고보조금 부담은 68%이며, 지방비 부담은 32%로 나타나고 있다.

〈표 3-3〉 지방자치단체 국고보조금 및 지방비부담 현황(2015)

(단위: 억원, %)

구분	사업수	사업비				사업비 비중	지방비 부담율
		계	국고 보조금	지방비 부담	기타		
계	912	663,019	437,014	211,845	13,884	100	32.0
기획재정부	4	830	427	404	0	0.13	48.6
교육부	1	98	58	40	0	0.02	40.7
미래창조과학부	9	631	349	282	0	0.10	44.7
외교부	2	85	64	21	0	0.01	24.3
통일부	3	54	54	0	0	0.01	0.0
법무부	5	761	477	283	0	0.12	37.2
국방부	2	70	35	35	0	0.01	49.9
행정자치부	34	9,933	6,450	3,480	0	1.53	35.0
문화체육관광부	85	31,088	15,330	15,513	245	4.75	49.9

5) 사업비는 국고보조금, 지방비부담, 기타재원(재정용자금, 수익자부담금) 등 모든 재원을 포함한 것이며, 비중은 국고보조금과 지방비 부담만을 대상으로 산정하였음

구분	사업수	사업비				사업비 비중	지방비 부담율
		계	국고 보조금	지방비 부담	기타		
농림축산식품부	83	62,398	41,760	14,065	6,573	8,60	22,5
산업통상자원부	20	6,848	4,342	2,251	0	1,02	32,9
보건복지부	143	362,939	255,538	107,402	0	55,94	29,6
환경부	89	63,855	39,137	22,736	1,982	9,54	35,6
고용노동부	27	2,824	2,220	604	0	0,44	21,4
여성가족부	35	7,168	4,532	2,636	0	1,10	36,8
국토교통부	172	53,927	32,806	18,359	2,762	7,89	34,0
해양수산부	68	11,473	6,722	3,321	1,431	1,55	28,9
국민안전처	29	18,564	9,487	9,077	0	2,86	48,9
국가보훈처	9	47	47	0	0	0,01	0,0
식품의약품안전처	11	836	427	407	0	0,13	48,7
공정거래위원회	1	2	2	0	0	0,00	0,0
경찰청	3	397	397	0	0	0,06	0,0
문화재청	17	5,679	3,757	1,920	3	0,87	33,8
농촌진흥청	20	3,465	1,799	1,666	0	0,53	48,1
산림청	31	17,187	9,651	6,692	844	2,52	38,9
중소기업청	6	1,579	883	636	60	0,23	40,3
새만금개발청	2	74	56	18	0	0,01	23,7
대법원	1	205	205	0	0	0,03	0,0

주: 1. 사업비의 기타는 재정용자금, 수익자부담금을 포함. 사업비비중과 지방비부담률 산정에서는 기타를 제외한 국고보조금과 지방비를 대상으로 산정

2. 지방비부담은 국고보조금 확정 내시에 따른 기준보조율을 적용하여 산출한 것으로 실제 예산편성의 수치와는 다를 수 있음

자료: 행정자치부 조사자료



### 3. 대규모 국고보조사업의 현황

2014년도 예산을 기준으로 전체 국고보조사업 10대 사업을 살펴보면 총 국고보조금 400,098억원 중 10대 사업 예산이 205,211억원으로 51.3%를 차지하고 있다. 기초(노령)연금 지급 사업이 51,771억원으로 가장 큰 규모를 나타내고 있으며 ‘의료급여경상보조’, ‘영유아보육료지원’, ‘생계급여지원’, ‘가정양육수단 지원’사업 순으로 각각 44,357억원, 33,292억원, 25,240억원, 12,153억원을 나타내고 있다.

또한 1위 사업은 10위 사업 예산의 약 7배 이상이고, 절대액으로는 약 44,582억원의 차이를 보인다. 특히, 예산규모 상위 5대 사업을 모두 보건복지부에서 소관하고 있으며, 상위 10대 사업 중 총 6개의 사업이 보건복지부 소관사업이다. 이외 4개의 사업은 농림축산식품부, 국토교통부, 환경부가 소관하고 있다.

〈표 3-4〉 2014년도 지방자치단체 국고보조금 예산 상위 10대 세부사업

(단위: 억원, %)

순번	세부사업명	소관부처	국고보조금 예산	전체 국고보조금 예산 내 비중
1	기초노령연금지급	보건복지부	51,771	12.9
2	의료급여경상보조	보건복지부	44,357	11.1
3	영유아보육료 지원	보건복지부	33,292	8.3
4	생계급여	보건복지부	25,240	6.3
5	가정양육수단 지원	보건복지부	12,153	3.0
6	일반농산어촌개발	농림축산식품부	8,530	2.1
7	쌀소득보전고정직불(자자치단체)	농림축산식품부	7,740	1.9
8	지방하천 정비	국토교통부	7,653	1.9
9	주거급여	보건복지부	7,285	1.8
10	하수관거정비	환경부	7,189	1.8
10대 사업 합계			205,211	51.3
전체 국고보조금 합계			400,098	100.0

자료: 국회예산정책처, 지방자치단체 국고보조사업 평가, 2014.

2014년도 전체 대응지방비 208,653억원 중 10대 사업의 대응지방비는 84,358억원 으로서 40.4%를 점유하고 있다. 상위 10대 사업 중 1위는 17,409억원으로 ‘영유아보육료 지원’사업이 차지했으며, 그 뒤를 ‘기초노령연금지급’, ‘의료급여경상보조’, ‘가정양육수당 지원사업’, ‘생계급여’사업이 잇고 있다. 총 대응지방비 대비 각각 8.3%, 6.8%, 3.2%, 3.1%의 비중을 보이고 있다. 특히, 3위와 4위의 사업예산 비중의 차이가 3.6%p로 상대적으로 급격하다.

또한 상위 5대 사업의 소관부서는 모두 보건복지부로 동일하고, 이외 6위, 9위 사업을 국토교통부, 8위 사업을 환경부, 10위 사업을 농림축산식품부가 소관하고 있다.

〈표 3-5〉 2014년도 지방자치단체 국고보조사업 대응지방비 상위 10대 세부사업

(단위: 억원, %)

순번	세부사업명	소관부처	대응지방비 예산	전체 대응지방비 예산 내 비중
1	영유아보육료 지원	보건복지부	17,409	8.3
2	기초노령연금지급	보건복지부	17,229	8.3
3	의료급여경상보조	보건복지부	14,152	6.8
4	가정양육수당 지원사업	보건복지부	6,763	3.2
5	생계급여	보건복지부	6,397	3.1
6	지방하천 정비	국토교통부	5,168	2.5
7	보육돌봄서비스	보건복지부	5,060	2.4
8	하수관거정비	환경부	4,500	2.2
9	재정비축진사업지원	국토교통부	4,024	1.9
10	일반농산어촌개발	농림축산식품부	3,656	1.8
10대 사업 합계			84,358	40.4
전체 대응지방비 합계			208,653	100.0

자료: 기획재정부, 2015년 국고보조사업운용평가보고서, 2016.

## 제2절 국고보조금의 운영시스템

### 1. 국고보조사업의 추진절차(시기별)

중앙과 지방자치단체는 예산편성 → 집행 → 결산 및 정산 과정을 거치면서 국고보조사업의 신청, 교부, 정산 절차를 진행하고 있다. 국고보조사업의 추진은 대개 3년에 걸쳐 이루어진다. 전년도에는 신청과 예산확정, 해당연도에는 교부신청과 집행, 다음연도에는 결산과 정산 등으로 이루어진다. 국고보조사업의 전체적인 흐름을 시기별로 살펴보면 <그림 3-1>과 같다.

우선 지방자치단체가 국고보조사업을 추진하기 위해서는 전년도 5월 31일까지 e-호조시스템을 통해 각 중앙부처에 신청한다. 지방자치단체에서 국고보조금을 신청하기 이전에 각 부처는 사업안내 공문을 발송한다. 대부분의 국고보조사업은 각 부처에서 각 지방자치단체의 신청절차를 거친다.

그 다음 각 부처는 예산안을 작성하여 국회에 제출함과 동시에 지방자치단체에 국고보조사업과 보조금을 10월 15일까지 가내시하며, 지방자치단체는 가내시를 반영하여 예산을 편성하고 의회에 제출한다. 중앙부처는 국회에서 예산확정이 의결되면 즉시 지방자치단체에 국고보조금 확정내시를 통보한다.

해당연도에는 지방자치단체의 보조금 교부신청과 중앙부처의 교부결정 및 통보가 이루어지고, 지방자치단체에서는 교부받은 보조금과 지방비를 부담하여 국고보조금을 집행한다.

다음연도에는 결산, 지방의회 승인, 국고보조금 정산 및 반납의 절차가 이루어진다. 결산은 출납폐쇄일 이후 80일 이내(3.20일 이전)에 작성되어야 하며, 5월 10일까지 지방의회에 제출하여 전반기 정례회에서 승인을 받은 후 국고보조금 정산과 반납을 각 부처와 협의하여 진행한다.

〈그림 3-1〉 국고보조사업 시기별 추진 흐름도

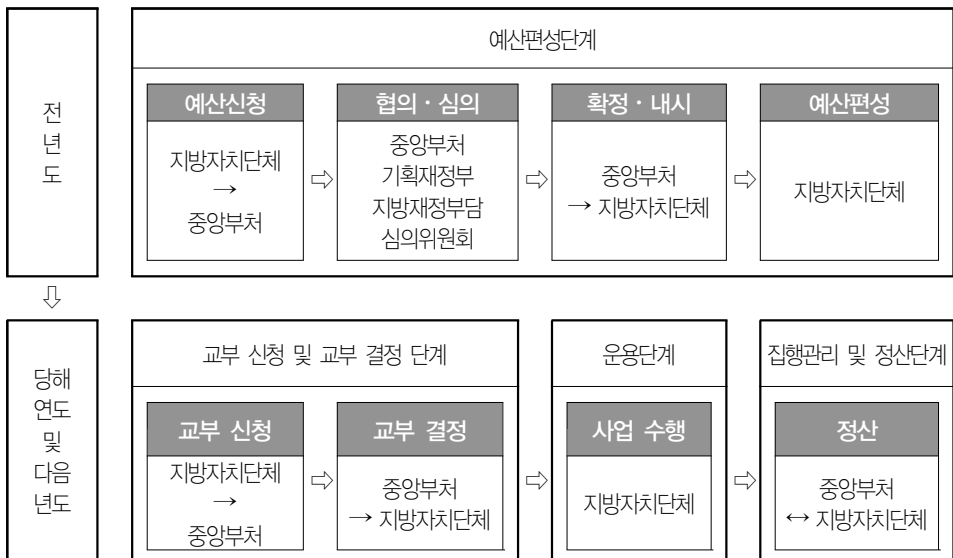
중앙	지방
<p>〈이전년도〉</p> <p>①사업안내 공문 발송 (부처→지방자치단체) ↓</p> <p>②보조금신청: 5.31 (지방자치단체→부처)</p> <p><b>예산</b> ⇐</p> <p>• 7월(예산안): 부처계획 ↓</p> <p>• 9.2(국회제출) ↓</p> <p>⇒ ③가내시 통보: 10.15 (부처→지방자치단체)</p> <p>⇒ ④확정내시 통보 (국회의결 즉시) ↓</p>	<p>⇒ • 예산 편성(가내시 반영) ↓</p> <p>• 예산안 의회 제출 (시도 11.11, 시군구 11.21 한) ↓</p> <p>• 의회 의결 (시도 12.16, 시군구 12.21 한) ↓</p>
<p>〈당해 연도〉</p> <p>⑤변경내시 통보(수시)</p>	<p>• 교부신청요구: 연초 및 수시 (지방자치단체→부처) ↓</p> <p>• 교부결정통보: 전액(일부), 연중 수시 (부처→지방자치단체) ※ 행정행위 ↓</p> <p>• 교부통보: 교부결정 즉시, 수시 (부처→지방자치단체) ※ 광역으로, 혹은 기초로 교부 ↓</p> <p>• 집행: 지방자치단체 ↓</p>
<p>〈다음년도〉</p>	<p>↓</p> <p>• 결산: 3.20(작성) • 지방의회 1차 정례회(지방의회 승인) ↓</p> <p>• 정산 및 반납: 부처와 협의(오프라인)</p>

자료: 서정섭 외(2013)

## 2. 국고보조사업의 업무흐름(단계별)

지방자치단체의 국고보조사업을 예산운영 절차 측면에서 살펴보면 크게 사업계획 및 예산편성 단계→교부신청 및 교부결정 단계→운용 단계→집행관리 및 정산단계로 나누어 볼 수 있다.

〈그림 3-2〉 국고보조금 사업 업무별 추진 흐름도



### 가. 국고보조사업 신청

재난이나 방역 등 특별한 사항을 제외하고는 모든 국고보조사업은 e-호조를 통한 신청(전년도) 또는 수요조사(현년도)에 근거하여 사업을 시행하기 때문에 형식적이든 그렇지 않든 지방자치단체의 신청에 근거하고 있다. 일반국고보조사업과 특별회계사업, 공모사업, 국가직접지원사업의 대부분 국고보조사업은 지방자치단체의 신청과 중앙부처의 수요조사에 의해 사업계획이 이루어진다. 다만, 지방자치단체의 국

고보조사업 신청이 비자발적 혹은 자발적의 정도 차이는 있을 수 있다. 예를 들면 기초연금, 영유아보육료 등 중앙정부에 의해 이루어지는 사업은 형식적인 신청일 수 있다. 공모사업의 경우 경쟁체제를 통한 신청이라고 할 수 있다. 국가직접지원사업의 경우도 해당기관과 지방자치단체간의 협약서 등에 근거하여 이루어지기 때문에 이 또한 지방자치단체의 신청으로 보아야 할 것이다.

## 나. 사업계획 및 예산편성단계

국고보조사업은 사업계획에 따라 예산을 편성하여 추진하여야 한다. 지방자치단체의 국고보조예산 신청은 행정자치부, 소관 중앙관서 협의 및 기획재정부의 심의를 거쳐 예산이 통보되면 지방자치단체에서는 예산을 편성한 후 실시설계 등 사업을 추진하게 된다(국고보조사업 신청기준, 2017).

## 다. 교부신청 및 교부결정단계

다음, 지방자치단체는 중앙관서에 국고보조금의 교부신청을 하고, 중앙관서는 교부결정을 하여 국고보조금을 지급한다. 지방자치단체가 국고보조금을 교부받기 위해서는 보조사업의 목적과 내용, 보조사업에 소요되는 경비 및 기타 필요한 사항을 기재한 신청서를 중앙관서의 장에게 제출하여야 한다(이현우, 2010). 지방자치단체가 사업을 추진하기 위해 국고보조금을 신청할 때는 사전행정절차를 이행하고 부담해야 하는 지방비 집행이 가능할 때 신청하도록 하고 있다. 이는 사전 절차이행 등으로 교부받는 국고보조금이 장기간 미집행 되는 등의 비효율적 사용을 방지하기 위해서이다. 중앙관서의 장은 국고보조금 교부신청서가 제출된 경우에는 법령 및 예산의 목적에 적합 여부, 보조사업 내용의 적정 여부, 금액산정의 착오 여부, 자기자금의 부담능력 유무 등을 검토하여 국고보조금의 교부여부를 결정하여야 한다(이현우, 2010). 중앙관서의 장은 국고보조금의 교부를 결정한 때에는 그 교부결정의

내용을 지체 없이 지방자치단체의 장에게 통지한다. 이렇기 때문에 지방자치단체에서 국고보조금제도의 효율적 운영을 위해서는 국고보조금에 대한 지방비 확보 및 사전절차 이행 등 사업추진 여건이 갖추어진 상태에서 보조금의 교부신청을 하여야 하며, 중앙 각 부서에서는 국고보조금 교부신청 내용을 제대로 검토한 후 적정하게 교부결정을 하여야 한다(이현우, 2010). 현실적으로는 중앙 각 부처에서 예산을 확보, 재원배분 후 신청하도록 하고 있어 지방자치단체가 실제 필요로 하는 사업에 보조금이 지원되지 못하는 사례가 발생하는 문제가 있다. 또한 지방자치단체에서 사업을 추진할 여건을 갖추지 못하고 있음에도 불구하고, 중앙부서에서 보조금을 연도 말에 집중 교부하여 지방자치단체에서는 교부받은 보조금을 불가피하게 이월시킨 후 다음 연도에도 집행하지 못하는 등 비효율적인 보조금 관리를 하는 경우도 많은 실정이다(이현우, 2010).

〈표 3-6〉 국고보조금 교부신청 시 제출 서류

보조금 교부 신청서	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보조사업의 목적과 그 내용</li> <li>- 보조사업에 소요되는 경비와 교부받고자 하는 보조금액</li> <li>- 자기가 부담하여야 할 금액</li> <li>- 보조사업의 착수예정일과 완료예정일 등</li> </ul>
사업 계획서	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보조사업의 수행계획에 관한 사항</li> <li>- 교부받고자 하는 보조금액의 산출 기초</li> <li>- 보조사업에 소요되는 경비의 사용 방법</li> <li>- 보조사업의 효과 등</li> </ul>

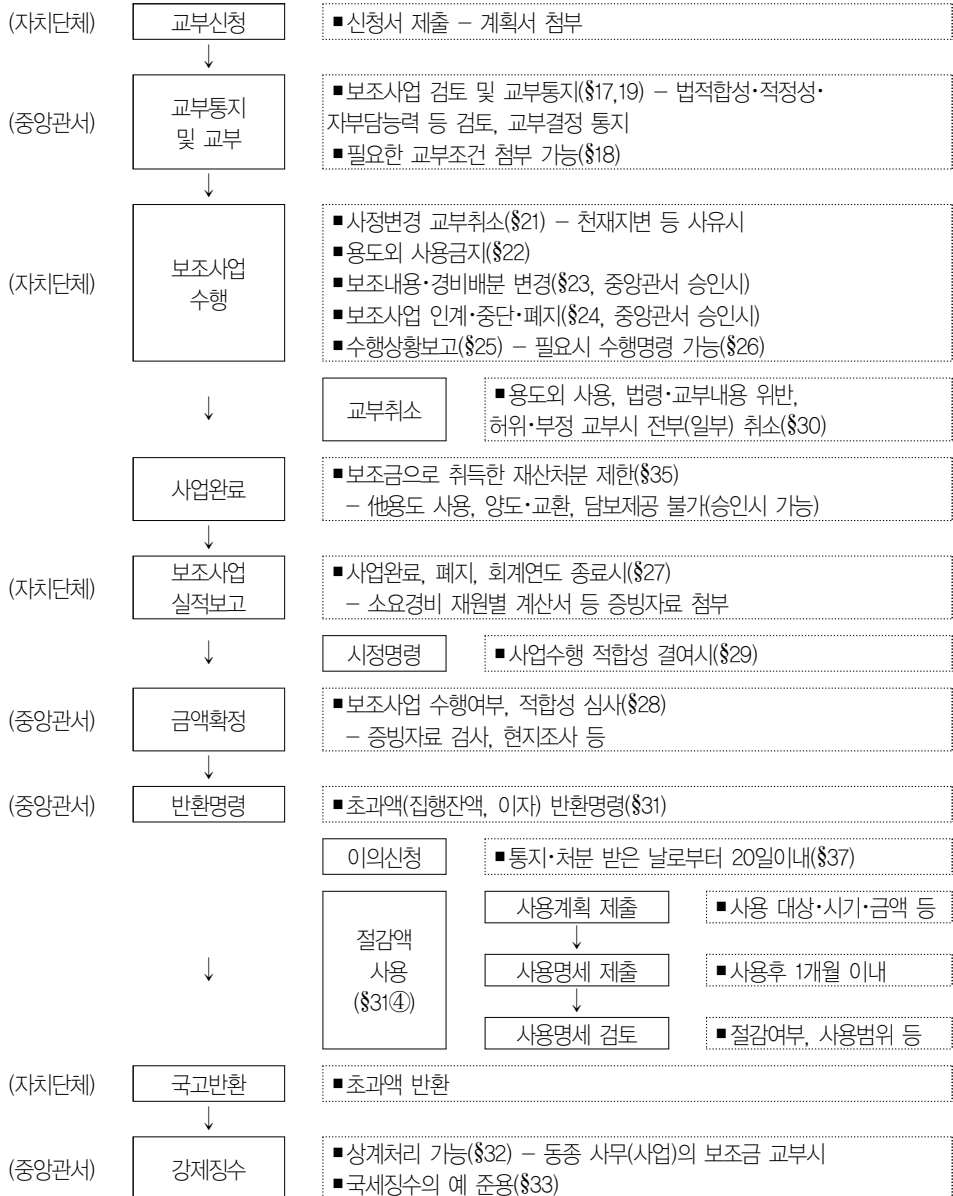
## 라. 운용 및 집행단계

지방자치단체는 중앙관서로부터 교부받은 국고보조금과 지방비를 합하여 국고보조사업을 추진한다. 국고보조사업은 사업기간 동안 지방비를 포함하여 사업비를 집행하며, 지방비부담은 국고보조사업 보조율 체계에 따라 운용한다. 지방자치단체는 국고보조사업의 집행자 또는 집행관리자로서 국고보조금과 이에 매칭되는 지방비를

집행한다. 국고보조사업의 보조사업자인 지방자치단체는 법령의 규정, 교부금의 교부결정 내용 또는 법령에 의한 중앙관서의 장(위임자)의 처분에 따라 선량한 관리자(대리인)의 주의로 성실히 그 보조사업을 수행하여야 하며 그 보조금을 다른 용도로 사용하여서는 안 된다. 국고보조사업의 집행과 관련한 절차는 <그림 3-3>과 같다.



〈그림 3-3〉 국고보조사업의 집행절차



자료: 김재훈 외(2015: 340) 재인용(원자료 기획재정부(2013))

## 마. 집행관리 및 정산 단계

국고보조사업이 완료된 후에 지방자치단체는 이를 정산하고 집행 잔액을 반납, 회수하여야 한다. 그런데 경우에 따라 이를 소홀히 하여 집행 잔액을 다른 용도로 사용하거나 보조금 정산 시 증빙서류의 검토를 소홀히 하는 경우가 있다. 또한, 복지회관 건립비로 보조금을 교부받아 청사 신축 용도로 사용하는 경우와 같이 교부 목적 외로 사용 하는 등 보조금의 집행관리 및 정산 절차가 제대로 이루어지지 못하는 사례도 발생하고 있다(이현우, 2010).

## 3. 국고보조사업의 수직·수평적 결정·관리·집행의 관계

국고보조사업의 결정 및 집행과정을 기초단체, 광역단체, 중앙부처 관계에서 보면 대부분의 국고보조사업은 기초자치단체(시군 해당 부서)에서 신청하며 광역자치단체(도 해당 부서)에서 조정하여 중앙부처(해당 부서)에서 최종적으로 결정하여 내시한다.

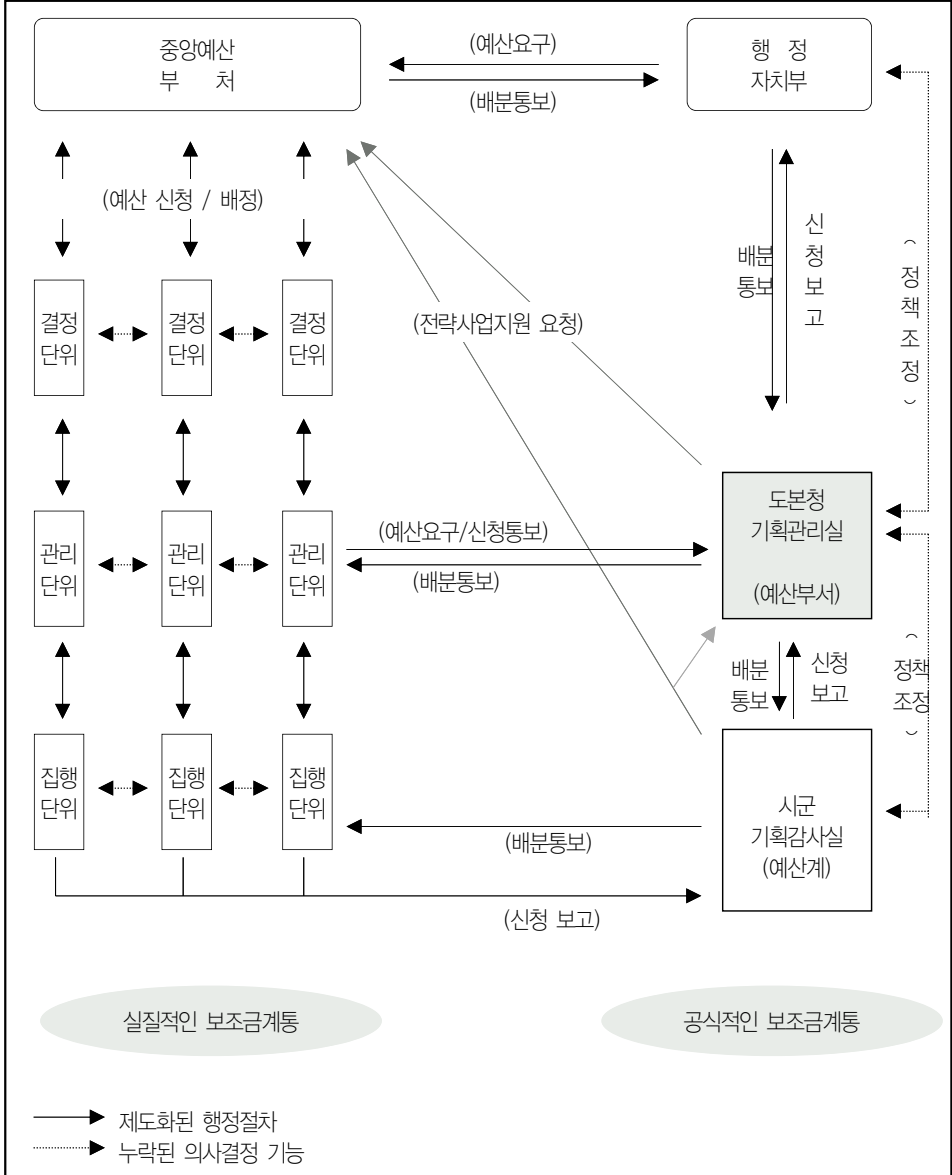
국고보조금 사업의 추진과 관련하여 기초자치단체, 광역자치단체 및 중앙부처의 해당부서는 국고보조금의 종류와 규모를 결정하는 「실질적인 보조금계통」이며, 각각의 예산부서와 행정자치부는 행정적인 절차가 이루어지는 「공식적인 보조금 계통」이다(<그림 3-4> 참조). 신청주의 방식에 따라 시군의 사업부서들이 법령에 정해져 있는 기준보조율을 근거로 관련 상위부서에 대해 보조금을 신청하면 중앙부처에서는 할당된 재원규모를 고려하여 보조금 지원여부를 결정·내시한다(이재원, 1999).

행정자치부는 중앙부처에서 확정된 보조사업과 재원규모에 대해 총괄하고 지방비 매칭분에 대해서는 광역자치단체와 기초간 재원배분비율을 결정하여 통보한다. 이와 같은 상호작용들은 보조금을 신청하는 4월부터 예산이 최종 확정되는 12월까지 8개월 동안 지속적으로 이루어지게 된다.

사업내용에 대해 결정은 실질적으로 보조금 계통을 통해 이루어지는데 이 계통은

수직적으로 개별 부서와 연계되어 있다. 시책별 정책계획과 암묵적인 보조금 배분 방식들이 있지만 “중범위” 수준에서 상호 조정이 이루어질 수 있는 기획조정기능은 매우 취약하다. 즉 집행·관리·결정단위간의 수평적인 조정기능이 누락되어 있고 상위정부 차원에서 정책에 대한 확인평가 정도의 기능은 있어도 실제 전략에 대한 기획조정기능은 없다(이현우, 2010).

〈그림 3-4〉 국고보조금사업의 결정·관리·집행 관계



우선, 수직적인 재정체계에서 사업별로 집행단위가 세분화될수록 보조사업들은 소규모 분산투자되는 경향이 있다. 관련조직의 정치적 이해관계와 맞물려 있기 때문이다. 따라서 단순히 재정적 차원에서의 제도운영 방식의 개선 못지 않게 보조사업의 집행단위에 대한 행정조직의 개편작업(예, 기획기능 강화, 대과대계주의 확대 적용 등)이 동시에 필요하며, 특정 시군의 개별적인 노력만으로는 한계가 있어 실제 성과를 제고하기 위해서는 사업계통에 따라 수직체계와 관련되는 공공부문 전체가 동시에 개편되어야 한다(이재원, 1999).

둘째, 광역자치단체의 기획관리기능의 취약할수록 독립적인 개별 보조금 운영체계가 형성되어 중복투자의 비효율성이 발생할 가능성이 크다. 해당 집행단위에서는 중앙 혹은 상위정부의 결정을 예산부서에 보고하고 보조사업의 내용과 규모는 중간 관리단계인 광역자치단체에서 일차적으로 조정되어 광역단체의 예산부서에서 취합된다(이재원, 1999). 광역자치단체의 기획기능이 강화되면 사업별 조정이 가능하지만 반대로 그 기능이 약하면 관련 실국의 권한이 강화되어 분산·중복투자가 많아진다.

셋째, 재정운영에 대한 불신구조가 고착되어 있을 경우 세 계층의 보조금운영구조는 상당히 비효율적으로 작동한다. 집행단위의 사업계획 및 집행에 대해서 관리단위와 결정단위 모두 확인·감독·평가를 실시해야 하기 때문이다. 대표적인 사례가 농림사업부문에서 발생하고 있다. 지방양여금사업으로 시가지 도로(국비-도비-시군비 70:15:15)를 건설할 경우에는 양여금 내시이후 설계 - 계약 - 시공 - 완공에 이르는 절차는 해당시군의 책임아래 이루어지며 채용사용과 관련하여 완공후 정산보고로 충분하다. 하지만 농림부문중 기계화경작로포장사업(국비-도비-시군비 80:10:10)의 경우 사업설계에서부터 계약 및 준공에 이르는 과정에서 모든 변경사항은 도와 농림부로부터 인가를 받아야 한다. 이에 따라 보조사업에 대해 해당 사업의 실제 성과여부를 자체 심사하기 보다는 상위정부로부터의 서류심사와 현장조사에 대한 준비작업에 많은 시간을 할애한다. 결국 행정낭비와 보조금 집행시기의 지연으로 인해 사업공기가 늦어지고 주민과 사업자에 대해 민원이 추가적으로 발생하게 된다.

넷째, 보조금을 신청한 이후 내시 결정될 때까지 기간이 길어질수록 수직계통을

통한 상호작용이 활발하여 재정운영의 불안정성이 가중되고 행정문서만 바쁘고 실제 사업 심사에 할당할 수 있는 여지는 협소해 진다. 대부분의 주요 보조사업들은 시군에서 신청하고 도에서 조정되어 중앙의 해당 부서가 최종적으로 내시하기 때문에 연초에 사업계획을 수립해야 한다. 하지만 시간이 전개되면서 상황들이 변화될 경우 수시로 사업계획들을 수정하고 상위정부에 다시 보고하는 등의 일련의 절차를 계속 진행해야 한다. 이에 따라 행정서류가 바쁜 만큼 실제 사업의 타당성 여부나 추진과정에 대한 종합검토 등에 대한 실질 성과분석 등을 수행할 수 있는 시간적 여유를 가지지 못한다.

다섯째, 보조사업에 대한 논리가 불분명하고 지원기준이 명확하지 못할수록 성과 보다는 정치적 고려에 따라 배분된다. 보조금사업을 총괄할 수 있는 메커니즘이 없기 때문에 중앙부서별로 개별적으로 결정되는데 현재까지 보조금을 운영하는 과정에서 의미있는 논리적 변화는 발견되지 않는다. 보조금을 해당 상위부서의 정치적 권력의 상징으로 간주하는 경향도 있어 보조금에 대한 성격 자체가 매우 불분명하다. 사업 자체의 실제 성과를 확보하기 위해서는 가장 경쟁력있는 대상에 집중투자를 해야 한다. 하지만 모든 사업에 대해서 결정단위에서는 경제적 효율성 뿐 아니라 재정적 형평성이나 정치적 형평성까지도 고려해야 하는 이중과제를 보조금 제도가 수행하고 있어 성과중심의 재정운영만을 강요하기도 힘들다.

#### 4. 국고보조사업의 기관별 역할

지방자치단체는 가내시 등록과 확정예산 등록을 거쳐 보조금 교부를 신청하게 되는데 가내시는 예산안으로서 중앙부처 → 행정자치부 → 광역지자체 예산 및 사업담당 → 기초지자체 예산 및 사업담당으로 전해지며 등록하게 된다. 확정예산의 경우도 같은 과정을 거쳐서 등록한 후 보조금을 신청한다.

〈그림 3-5〉 보조금 내시등록 및 교부신청 업무처리 흐름도



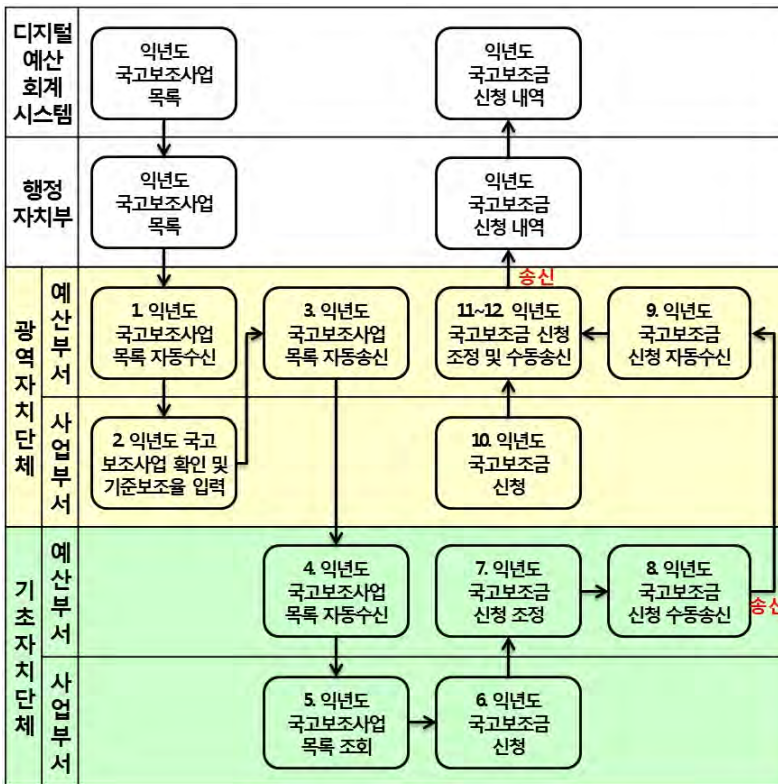
자료: 지방재정정보화사업단, e-호조 보조금집행실적 및 결산 매뉴얼, 2015

디지털회계시스템으로부터 행정자치부, 광역, 기초자치단체에 걸쳐서 진행되는 국고보조사업의 수신 및 보조금의 신청체계를 좀 더 구체적으로 살펴보면 약 12단계로 진행된다. 우선 디지털예산회계시스템에서 행정자치부로 국고보조사업목록을 보내게 되면 행정자치부는 광역지자체 예산부서로 목록을 자동송신하고 광역지자체 예산부서는 사업부서로 전송하게 되며 사업부서는 국고보조사업 목록을 확인 및 기

준보조율을 입력한 후 예산부서로 자동송신하게 된다.

광역지자체 예산부서는 기초지자체 예산부서로, 예산부서는 사업부서로 자동 전송하게 되고 기초지자체 사업부서는 국고보조사업 목록 조회 및 국고보조금을 예산부서로 신청하고 예산부서는 각 사업부서로 신청받은 국고보조금을 조정한 후 해당 광역지자체 예산부서로 송신하고, 예산부서는 관할 시, 군, 구의 국고보조금을 조정 후 행정자치부에 제출하게 되면 행정자치부는 디지털예산회계시스템으로 제출하게 된다.

〈그림 3-6〉 국고보조사업 수신 및 보조금 신청체계



자료: 지방재정정보화사업단(2015), e-호조 보조금내시등록 및 교부신청 매뉴얼.



국고보조사업은 사업의 방향이나 내용, 성격에 따라서 국비와 시도비, 시군구비가 전부 또는 일부 매칭되어 총사업비를 조성하게 되는데 이 때 기재부와 중앙의 각 사업부처, 행정자치부, 지방자치단체 등의 기관들이 상호 조합적으로 역할을 하게 된다. 각 역할들을 보조금 예산 계상신청준비와 예산계상 신청, 지방비부담 협의, 보조금 예산요구, 보조금 예산 편성에 대한 의견 제출, 보조금 예산 편성 및 확정단계로 나누어 살펴 볼 수 있다.

가장 먼저 각 중앙의 사업부처는 국고보조사업계획을 디지털예산회계시스템에 입력하게 된다. 기획재정부는 입력된 중앙부처의 사업계획 취합자료를 e-호조시스템에 전송한다.

행정자치부가 이것을 보조금 신청안내문과 함께 광역지자체의 예산부서에 전송하게 되면 예산부서는 사업부서와 시·군·구에 보내게 되고 시·군·구는 시도에, 시도는 중앙부처에 보조금 예산계상 신청서를 제출한다. 시도는 행자부에 보조금 예산계상 신청 종합조정내역을 송부하게 되는데 이 때 제도개선 및 건의사항도 함께 제출한다.

행정자치부는 보조금 예산계상 종합조정내역을 접수하고 e-호조시스템 취합자료를 디지털예산회계시스템에 전송한다. 이 때 자치단체의 제도개선사항이나 건의사항을 중앙행정기관과 협의하고 제도개선을 추진한다.

기획재정부는 자치단체 보조금 예산계상 신청내역을 디지털예산회계시스템에서 접수하고 중앙부처에 송부한다. 각 중앙부처는 자치단체의 부담을 수반하는 보조금 예산 요구시 행자부 장관과 협의한다. 행정자치부는 중앙부처의 협의요청에 대한 의견을 기재부와 중앙부처에 제출한다.

중앙부처는 보조금 예산을 기재부에 요구한다.

시도지사는 관할구역내 보조사업의 우선순위 및 예산액 조정 등에 대한 의견을 기재부 장관 및 중앙부처의 장에게 제출한다. 기재부는 보조금 예산안을 심의·조정하면 중앙부처는 보조금 예산을 가내시한다. 지방자치단체는 가내시된 내용에 따라 국고보조사업 예산을 편성한다.

기재부가 정부예산안을 확정·통지하게 되면 중앙부처는 국회 예산심의·의결시 보조금 예산을 확정내시한다.

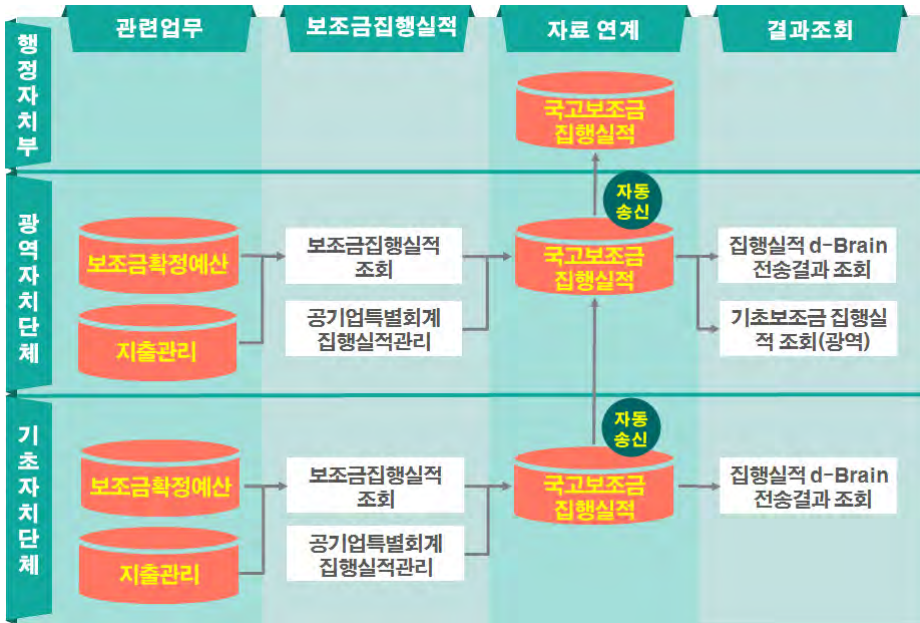
〈표 3-7〉 국고보조금 예산편성의 기관별 역할

구 분	지방자치단체	중앙부처	기획재정부	행정자치부
1.보조금 예산계상 신청 준비	④행정부로부터 전송 받은 보조사업계획(목록) 및 보조금 신청안내에 따라 예산계상 신청 안내(시·도→사업부처, 시·군·구)	①보조 사업계획(목록) 디지털예산회계시스템 입력	②중앙부처 보조사업계획(목록) 취합자료 e-호조시스템 전송	③기재부 전송 보조사업계획(목록)시·도 전송(e-호조시스템) ·자치단체 보조금 신청안내(공문)
2.보조금 예산계상 신청(4.30한)·제도 개선·건의사항 제출	⑤시·군·구→시·도→중앙부처에 보조금 예산계상 신청(e-호조시스템 및 공문) ·시·도→행자부 보조금 예산계상 신청 종합조정내역 송부(e-호조시스템 및 공문) * 시도가 시군의 신청내역 종합, 일괄 신청 ·제도개선 및 건의사항 제출(공문)	·자치단체 보조금 예산계상 신청 접수	⑦자치단체 보조금 예산계상 신청내역 디지털예산회계시스템 접수 및 중앙부처 송부	⑥보조금 예산계상 종합조정내역 접수 및 e-호조시스템 취합자료 디지털 예산회계시스템 전송  ·자치단체 제도개선 및 건의사항 중앙행정기관 협의 및 제도개선 추진
3.지방비부담 협의		⑧자치단체 부담을 수반하는 보조금 예산 요구시 행자부 장관과 협의(5.5)		⑨협의요청에 대한 의견을 기재부 및 중앙부처에 결과 제출(5.20)
4.보조금 예산요구(중앙부처→기재부, 전년도 5.31한)		⑩보조금 예산요구	·보조금 예산 요구 접수	
5.보조금 예산편성에 대한 의견 제출(자치단체→기재부, 중앙부처)	⑪시도지시는 관할 구역내 보조사업의 우선순위 및 예산액 조정 등에 대한 의견을 기재부장관 및 중앙부처의 장에게 제출	·기재부장관에게 의견제시	·예산 반영여부 결정	
6.보조금 예산 편성, 확정(기재부→중앙부처→자치단체)	⑭자치단체 국고보조 예산편성	⑬보조금 예산 가내시(10,15한) ⑯보조금 예산 확정내시(국회 예산 심의·의결시) * 기재부 및 행자부에 통보	⑫보조금 예산안 심의·조정 ⑮정부예산안 확정·통지	※ 디지털예산회계시스템과 e-호조시스템간 자료 송·수신 지원(기재부→행자부→시·도→시·군·구)

자료: 지방재정정보화사업단, 2017년 e-호조 국고보조금 신청 매뉴얼, 2016.

국고보조사업의 경우 국고보조금이 교부된 후 집행실적을 e-호조에 입력한 후 제출하게 되어있는데 행정자치부와 광역, 기초지자체간의 업무흐름도를 보면 다음과 같다. 광역과 기초지자체는 보조금확정예산 등 국고보조사업의 지출관리를 하게 되는데 기초지자체는 보조금집행실적을 조회하고 공기업특별회계의 집행실적을 관리하며 광역지자체에 그 결과를 전송하고 광역은 행정자치부에 실적을 제출한다. 광역은 기초지자체의 보조금 집행실적을 조회할 수 있고 기초와 광역지자체 모두 d-Brain 전송결과 조회가 가능하다.

〈그림 3-7〉 국고보조금 집행처리실적 업무흐름도



자료: 지방재정정보화사업단, e-호조 보조금집행실적 및 결산 매뉴얼, 2015.

## 5. 국고보조금의 집행체계

국고보조금은 수급자의 생활을 보조하는 급여형과 적정 보조사업자를 선정하여 보조하는 사업형으로 구분할 수 있다. 2016년 기준 급여형 국고보조사업은 48개 사업에 총 국고보조금 25.3조원이다. 예를 들면, 보건복지부 기초연금(7.7조원), 의료급여(4.7조원), 생계급여(3.2조원), 영유아 보육료(3.1조원), 국토교통부 주거급여(1조원), 농림축산식품부 쌀소득직불금(0.8조원) 등이다.

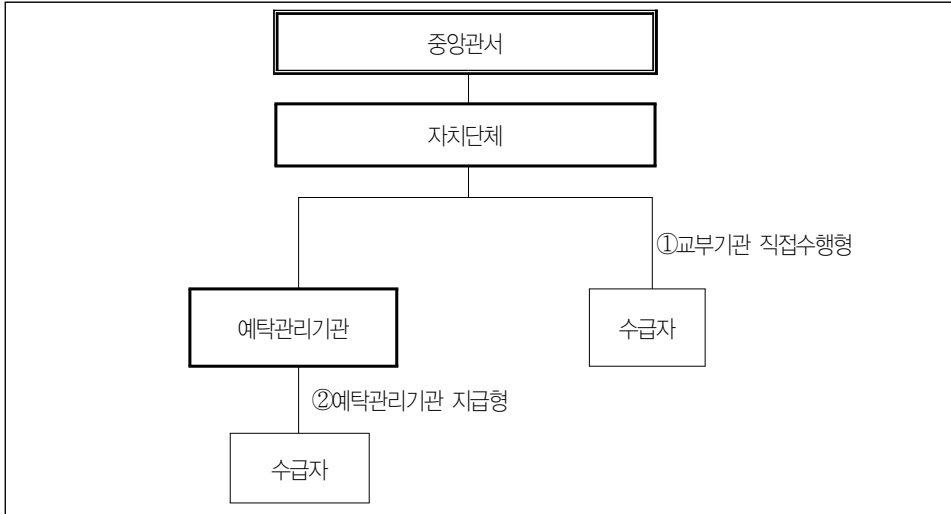
급여형은 부처별로 국고보조 사업의 특성에 따라, 자격검증 시스템을 구축하고 수급자 또는 서비스 제공기관에 보조금을 지급한다. 급여형은 지방자치단체가 직접 수행하는 직접수행형과 위탁관리기관이 지급하는 위탁관리기관 지급형이 있다. 직접수행형은 각 자치단체는 행복e음 등을 연계하여 수급자 자격검증을 수행하고, 중앙관서로부터 교부받은 국고보조금과 자치단체분담금을 포함하여 수급자에게 직접 보조금을 지급한다<sup>7)</sup>. 위탁관리기관 지급형은 위탁관리기관이 국고보조금과 지방자치단체 분담금을 통합 예치·관리하고, 지방자치단체의 자격검증 정보를 기반으로 수급자가 선택 이용한 서비스 제공기관(어린이집, 병원, 직업훈련기관 등)에 보조금 지급한다<sup>8)</sup>. 급여형의 경우 자격검증이 가장 주요한데 수급자의 고의성에 따라 자격검증이 어려운 경우가 발생한다.

6) 복지부 사회보장정보시스템(행복e음), 농림부 농림사업정보시스템(Agrix) 등

7) 지방재정관리시스템(e호조)을 사용하여 수급자별 대량이체 처리

8) 사회보장정보원(바우처), 국민건강보험공단(의료급여)의 지급시스템 활용

〈그림 3-8〉 급여형 국고보조사업 집행체계

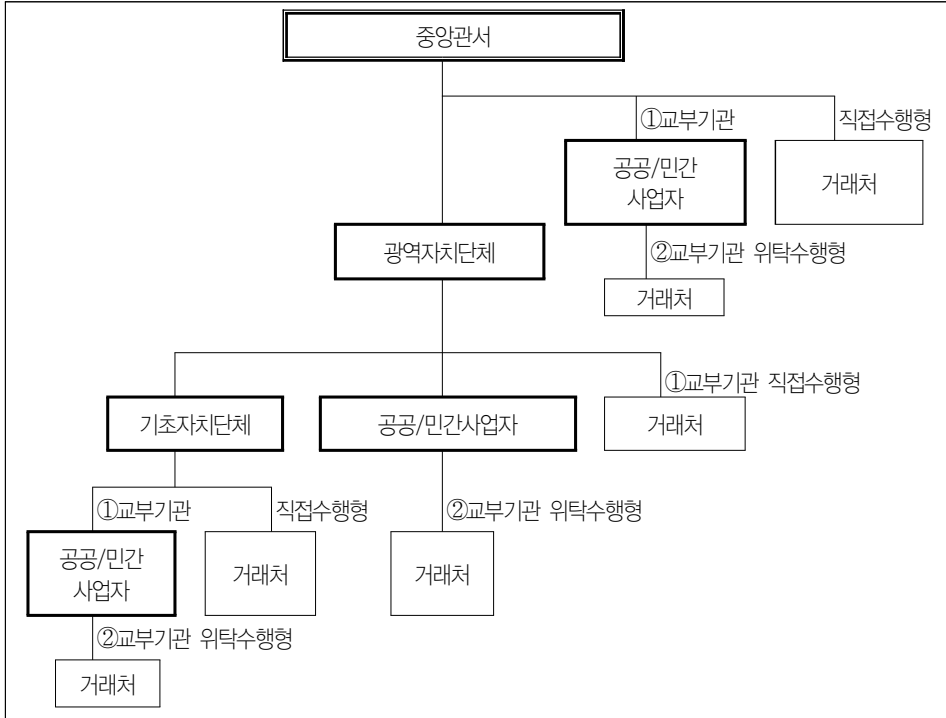


자료: 기획재정부(보조금통합관리시스템추진단), 보조금 실시간 집행·모니터링 구축방안(내부자료), 2016.4. p.3

사업형 국고보조사업은 1,938개 세부사업에 총 국고보조금은 35조원으로 나타나고 있다. 사업형 국고보조사업은 보조사업자 별로 상이한 보조금 관리시스템을 활용하고 있다. 사업형 국고보조사업은 직접수행형과 위탁수행형이 있다. 직접수행형 중앙관서 및 자치단체가 각 재정관리 시스템<sup>9)</sup>을 활용하여 직접 국고보조사업을 수행한다. 예를 들면, 보건복지부의 장애인복지시설 기능보강사업은 각 지방자치단체가 직접 수행한다. 위탁수행형은 중앙관서 및 지방자치단체 등이 공모 등으로 선정한 보조사업자가 국고보조사업을 수행하는 것이다. 예를 들면, 문화체육관광부의 토요문화학교운영사업은 문예교육센터 등이 사업을 수행한다. 보조사업자는 오프라인으로 관리하고 수기로 정산하여 실질적인 집행 모니터링이 어렵다.

9) dBrain(중앙재정), e호조(지방재정), 에듀파인(교육재정) 시스템이 있으며, dBrain은 e호조, 에듀파인의 집행 내역을 매일 제공받아 전체 보조금 사용현황 등을 관리함

〈그림 3-9〉 사업형 국고보조사업 집행체계



자료: 기획재정부(보조금통합관리시스템추진단), 보조금 실시간 집행·모니터링 구축방안(내무자료), 2016.4. p.4


급여형의 경우 자격검증의 문제, 사업형의 경우 보조사업자의 부정 등의 문제를 해소하기 위해 최근 국고보조 사업 관리의 표준화와 통합관리시스템을 구축하여 업무 효율성, 집행 투명성, 보조사업자의 편의성을 제고하려고 하고 있다.

# 국고보조금의 비효율적 집행실태와 유형화

● 제1절 비효율적 집행의 유형화

제2절 사례 분석

제3절 국고보조사업의 추진단계와 비효율적 유형과의 관계







## 제4장

국고보조금의  
비효율적 집행실태와 유형화

## 제1절 비효율적 집행의 유형화

## 1. 비효율적 집행 유형화의 개요

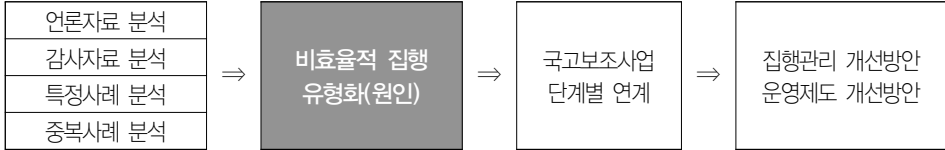
국고보조금의 효율적 집행을 위해서는 비효율적 집행의 유형화와 그러한 유형들이 국고보조사업 추진과정의 어느 단계에서 발생하는지를 파악할 필요가 있다. 먼저 선행 단계로 국고보조금 집행의 비효율에 대한 유형화를 진행하였다.

본 연구에서는 국고보조금의 비효율적 집행 유형화를 위해 우선 기존의 사례의 분석과 병행하여 본 연구에서 직접 사례연구를 하였다. 기존 사례는 일정기간 동안의 언론 보도자료, 감사원·행정자치부·시도 등의 감사자료들을 분석하여 정리하였다. 직접 연구는 사회복지사업과 일반재정사업을 1개씩 선정하여 시행하였으며, 중복사업은 기존 사례와 특정 자치단체의 사회복지사업 분야를 분석하여 정리하였다.

국고보조금의 비효율적 집행의 유형화는 언론보도, 감사자료 등에서 사용하는 용어로 구분하였다. 따라서 각 유형에 대한 정의는 별도로 하지 않았다. 유형 구분의 경우 연구자가 사례 내용을 정리하면서 핵심사안의 내용을 하나의 유형으로 하였다. 물론 개별 사례들은 여러 유형이 혼재하고 있지만 비효율을 발생시킨 주요 요인을 하나의 유형으로 하였다.

국고보조금의 비효율적 집행의 유형화는 그 원인도 함께 포함되어 있다. 발생된 유형들에 대하여 국고보조사업 추진과정 상의 5개 단계 구분(제3장 제2절)과 연계하여 비효율의 해소 및 개선방안을 모색하는데 활용하였다.

〈그림 4-1〉 비효율적 집행의 유형화의 관계도



## 2. 언론 보도자료

2015년 6월 30일부터 2016년 4월 8일까지 4일간(2016년 4월 4일-4월 8일) ‘카인즈(www.kinds.or.kr)’ 사이트를 통한 ‘국고보조금’ 키워드로 검색한 결과 국고보조금의 비효율적 운영 관련 보도가 110건 추출되었다.

국고보조금 관련 언론 보도자료에 수집된 비효율적 집행의 110건을 유형별로 분류하면 부당수급 48건(43.6%), 횡령 34건(30.9%), 부실집행 15건(13.6%), 허위문서 작성 및 공문서 위조 8건(7.3%), 뇌물수수 및 수뢰 5건(4.5%)로 나타났다.

〈표 4-1〉 국고보조금의 비효율적 집행의 유형 분류(언론보도 자료)

계	부당수급	횡령	부실집행	허위문서작성	공문서 위조	뇌물(수수+수뢰)
110건	48건	34건	15건	7건	1건	5건
100%	43.6%	30.9%	13.6%	6.4%	0.9%	4.5%

### 가. 부당수급

국고보조금의 부당수급은 ① 사업비 부풀림, ② 하지 않은 일을 한 것으로 함, ③ 보조금 산정 오류, ④ 실제와 불일치, ⑤ 서류 조작, ⑥ 미자격자 수급(행정사행 불이행), ⑦ 사기, ⑧ 허위 신고, ⑨ 공모 등 다양하게 나타나고 있다.

사업비 부풀림은 누리과정 교육비 명목의 교재대금 부풀림, 하천복구사업비 과다

청구, 행사 보조금 부풀림, 실적 부풀림, 제외해야 할 항목을 제하지 않고 청구, 계약을 통해 단가 부풀려 견적서 작성, 템플스테이 공사비 부풀려 수급 받고 일부 횡령, 유령직원으로 인건비 청구하고 횡령 등으로, 이러한 사업비 부풀림은 보조금을 교부받은 후 리베이트, 개인용도 사용 등의 횡령이 동시에 발생하고 다양한 분야에서 나타나고 있다.

〈표 4-2〉 국고보조금의 비효율적 집행(부당수급)

유형	비효율적 집행의 내용
부당수급	국제영화제 협찬금 증개활동을 하지 않은 업체에 증개수수료 지급
	사회적 기업을 가장하여 국고보조금을 수급함
	농업법인이 지원받은 보조금으로 부동산에 투자해 매매 차익 챙김
	청년고용을 위한 보조금을 위해 채용하지 않은 인원을 채용했다고 보고하여 보조금을 수급함
	전통주 제조 실적을 부풀려 보조금 수급
	어린이집 원장들이 소속 보육교사가 직업능력개발훈련을 받은 것처럼 기록을 조작함
	정비사업에서 원인가 부담금을 제외하고 수급해야 함에도 불구하고 제외하지 않음
	제조업을 폐업한 뒤에도 차명으로 운영하였으며 체불된 근로자의 임금이 발생한 후 정부 지원금을 편취하려고 함
	지역아동센터에서 실제 등록 아동 수와 출석 여부 불일치
	하천 복구사업비를 과다청구
	사회적 기업으로 지정받은 뒤 직원 수를 부풀려 보조금 수령
	교육훈련시간을 부풀려 보조금 수령
	교육훈련생의 출석부를 조작하여 보조금 수령
	교육생의 교육기간과 출석부를 허위로 작성하여 보조금 수급
	경력인정 대상이 아닌 근무경력을 넣어 급여를 수령함
	보육교사 위탁훈련 출석부 조작해 보조금 부당수급
	장애인을 고용하였지만 고용보험에 가입하지 않고 장애인고용장려금을 수급함
	허위세금계산서 제출하여 보조금 수급
	문화재보수를 하는 사찰과 공모해 사찰 부담금을 대납해주기로 하고 경주시로부터 공사 10건의 국고보조금을 받아 챙김
	요양보호사 자격증을 위조해 국고보조금을 수령
사회복지사 등 국민건강보험공단에 허위로 신고하여 보조금을 부풀려 받음	
결손가정 아동 등의 방과 후 학습을 지원하는 지역아동센터에서 지자체에 아동 급식비를 허위 청구함	

유형	비효율적 집행의 내용
부당수급 (유용)	템플스테이를 짓기 위해 공시비 등을 부풀려 수급하고 일부 보조금을 리베이트 명목으로 받고 개인 용도로 사용
	누리과정 교육비 명목으로 지급받은 교재대금을 부풀려 지급받고 개인용도로 사용
	한인회 행사를 위한 보조금이 부풀려지고 개인용도로 사용
	청소년 경제교육을 위한 한국경제교육협회는 경제신문 제작관련 영역을 업체에 맡겼는데 이 업체는 친인척을 동원하여 유령직원을 만들고 인건비를 부풀려 교부받음
	자율방범대가 무전기 교체사업을 진행하면서 교체업자와 수의 계약을 통해 케이블 단가를 부풀려 허위 견적서를 작성한 후 리베이트 받음
	국고보조금으로 제작될 영상사업의 응모를 위해 명의를 빌려 지원서를 제출해 사업을 선정하고 제작지원금을 횡령함
	사회복지법인이 복지시설로 사용하고자 국고보조금을 교부받았으나 개인용도로 사용하고 있음

## 나. 횡령

횡령은 사업비 과대 청구나 부풀림으로 나타나는 것이 전형적인 예이며, 보조금 받은 후 전부 또는 일부를 리베이트 혹은 개인용도로 사용하는 형태로 나타나고 있다.

처음부터 횡령을 목적으로 국고보조금을 신청하는 경우도 있다. 예를 들면 국고보조금으로 제작될 영상사업의 응모를 위해 명의를 빌려 지원서를 제출해 사업이 선정되도록 하고 이후 제작 지원금을 횡령한 사례이다. 또한 축사시설 현대화에 사업자, 공무원이 내통하여 보조금 회계를 부당하게 처리하고 횡령하는 경우도 있다.

〈표 4-3〉 국고보조금의 비효율적 집행(횡령)

유형	비효율적 집행의 내용
횡령	축사시설 현대화사업의 국고보조금에 대해 사업자와 민원인, 공무원이 내통하여 보조금 회계를 부당하게 처리함
	청소년경제신문 발간사업관련 보조금을 개인용도로 사용
	어린이집 원장이 교통급식비 등을 횡령함
	문화센터 건립을 목적으로 한 보조금을 횡령함
	영화 보조금 횡령
국책사업 보조금 일부를 개인용도로 사용	

## 다. 부실집행

부실집행의 경우 ① 자격요건이 미달되는 업체에 보조금 부당 지급, ② 도시재정비 사업 보조금의 지급한도보다 많이 지급, ③ 간판정비사업 보조금을 목적과 다른 용도로 사용, ④ 다른 용도로 건물을 건립할 것을 보고하였음에도 당초대로 보조금 교부, ⑤ 부당한 방법으로 사업을 추진하였음에도 보조금 미회수, ⑥ 당초 계약과 다른 목적으로 사용, ⑦ 담당공무원이 수급자의 정보를 잘못 입력 등으로 나타나고 있다. 부당수급과 부실집행은 같은 의미일 수 있으나 부당수급은 보조금을 교부 받는 측면을 나타낸 것이며, 부실집행은 보조금을 교부 혹은 집행하는 측면을 나타낸 것이다.

〈표 4-4〉 국고보조금의 비효율적 집행(부실집행)

유형	비효율적 집행의 내용
부실집행	저상버스 구입을 위한 보조금을 직원 급여 및 퇴직금 대출금 상환, 보험료 지급 등에 사용
	자격요건이 미달되는 업체에 보조금을 부당하게 교부함
	부당한 방법으로 암 검진을 실시하였지만 미징수
	도시재정비사업 보조금의 지급 한도보다 많이 교부
	간판정비사업 보조금을 목적과 다른 용도로 사용
	도시관광활성화와 전국체전시설 개보수사업 추진을 위해 문화체육관광부로부터 국고보조금을 교부 받았으나 보조사업 실적보고서를 제출하지 않는 등 반환하기 위한 조치를 안 함
	국방부가 다른 용도로 건물을 건립할 것을 보고하였음에도 그대로 교부함
	담당공무원이 수급자의 정보를 잘못 입력해 부실집행
	예술인센터를 위한 오피스텔의 목적 외 사용

## 라. 허위문서 작성

허위문서 작성은 투자유치를 위해 서류를 조작하여 적격 기업으로 선정되었으며 이는 담당공무원에게 로비와 뇌물이 공여되었다. 원예전문단지 조성을 위한 서류를

허위로 작성하여 보조금이 부당 지급 되었으며, 농업법인 대표가 증빙서류를 허위로 작성해 보조금을 부당 지급하였다. 허위문서를 작성해 요양급여를 지급 받는 등 허위문서 작성에 의한 부당 지급도 많이 발생하고 있다. 공문서위조의 경우 계약서를 위변조하여 거래액을 부풀려 지급받는 경우도 있다.

〈표 4-5〉 국고보조금의 비효율적 집행(허위문서작성)

유형	비효율적 집행의 내용
허위문서 작성 (공문서 위조)	포토샵으로 계약서를 위변조하여 거래액을 부풀림
	농업법인 대표이사가 증빙서류를 허위로 작성해 보조금 지급
	원예전문단지 조성을 위한 서류를 허위로 작성
	허위문서 작성하여 요양급여를 지급함
	연구개발비를 허위로 작성하여 개인용으로 사용

## 마. 뇌물

뇌물의 경우 보조금을 받은 후 발생한다. 예를 들면 부적격 기업을 적격기업으로 서류를 조작하여 보조금 지급 대상으로 하게 하였거나, 보조금을 횡령 한 후 뇌물공여와 수수가 발생한다.

〈표 4-6〉 국고보조금의 비효율적 집행(뇌물)

유형	비효율적 집행의 내용
뇌물 (횡령)	국고보조금을 횡령한 후 담당 공무원에게 뇌물 공여
뇌물 (선정 대가)	연구개발사업의 업체 선정대가로 뇌물을 수취함
뇌물 (허위문서)	투자유치를 위해 서류를 조작하여 적격 기업으로 선정되도록 하고, 담당 공무원에게 로비 제공

유 형	부당수급(사업비 부풀림 사례)
관련기사 제목	국고보조금 62억원 '꿀꺽' 업자·농민 등 무더기 적발
관련기사 일자/발간사	2016-03-25 / 전북일보

원예단지 시설개선사업비를 과다하게 책정하는 방식으로 국고보조금 62억원 편취함. 이는 시설업자와 농민이 사업비를 과다하게 부풀린 이면계약을 작성해 지난 2009년 12월부터 2014년 5월까지 전주와 임실 등 전북은 물론 경기도와 강원, 경북, 전남 등지의 자치단체를 통해 모두 207회에 걸쳐 국고보조금 62억원을 편취함(전북일보, 2016. 3. 25).

원예시설업자는 노후된 원예시설을 현대화하는 조건으로 정부가 농가에 전체 공사비 중 50%를 지원하는 시설원예농가 환경개선사업이 공사 계약서와 관련 서류만 제출하면 쉽게 보조금을 타낼 수 있다는 점을 이용하였다(전북일보, 2016. 3. 25).

시설업자는 원예시설이 대부분 하우스로 되어 있어 파이프의 규격이나 시공방법 등에 따라 공사비도 천차만별인 점을 이용 원예농가에 접근, 품질 좋은 자재 등을 사용하는 것처럼 계약서를 작성해 자치단체에 제출함

실제 공사비와 계약서상의 공사비는 두 배가량 차이가 났는데 원예농가는 자부담 없이 시설을 개·보수할 수 있고, 시설업자는 손쉽게 공사를 따낼 수 있어 이면계약서 작성을 통한 국고보조금을 편취함(전북일보, 2016. 3. 25)

회사 대표와 시설업자, 농민 등이 결탁해 수 십 억원의 국고보조금을 편취하여 자치단체의 국고보조금 관리망이 속수무책으로 뚫렸다는 지적을 받음

지자체는 시설원예농가 환경개선사업 신청자로 부터 신청서와 사업계획서, 출하 실적보고서 등을 받고 심사를 벌여 최종 선정함. 하지만 해당 자치단체들은 공사가 끝나고 나서야 신청자가 제출한 완료보고서를 갖고 공사를 제대로 이행했는지 현지 조사를 실시하는 것으로 드러났음(전북일보, 2016. 3. 25). 심사와 공사단계에서 현지 조사가 빠져 인부·공사기간 부풀리기 등에 무방비 상태임

전북지방경찰청은 “해당 자치단체에게는 부정지급된 보조금의 회수와 향후 사업의 철저한 심사가 이뤄지도록 통보한 상태”라며 “특히 공무원의 개입여부 등에 대해서도 수사를 확대해 나갈 것”이라고 말했다

전북도 친환경유동과 관계자는 “사업자가 작성하고 사업보고서와 정산서류를 위조하면 당할 재간이 없다”면서 “그러나 올해부터 시·군에서는 시설원예농가 환경개선사업을 위해 반드시 감리업체를 의무적으로 선정하는 방침을 마련했다”고 해명함

(연구자 의견) 이와 같은 사업비 부풀리기는 사업자 사업보고서와 정산서류 등을 위조하고 자치단체에서 현장 검증 없이 서류로만 심사할 경우 발생할 수 있음. 감리업체의 의무적 선정은 이러한 사업비 부풀림을 예방할 수 있는 방안으로 볼 수 있음



유형	부당수급(하지 않은 일을 한 것으로 함)
관련기사 제목	재입금·선입금·파일이름 조작... 화려한 기술들
관련기사 일자/발간사	2016-04-07 / 국민일보

(사례 1) 중소기업청 기술연구개발(R&D) 관련 국고보조금 편취는 진화를 함. 중소기업청은 보조금 유용을 막기 위해 2012년부터 보조사업 대상기업에 주던 돈을 그들의 거래업체에 직접 지급하는 방식으로 바꿨음(국민일보, 2016. 4. 7). 하지만 편취사범들은 자격요건이 안 되는 업체들에 주관기관의 명의를 빌려줘 보조금을 지급받게 해 빼돌렸음(국민일보, 2016. 4. 7). 기술개발과 관련 없는 채무 선지급금 명목으로 돈을 빼기도 했고, 완성된 기계를 사놓고서는 기술개발로 제작한 것처럼 허위 세금계산서 여러 장을 발행받았음(국민일보, 2016. 4. 7).

(사례 2) 2009년부터 2012년까지 한국실크연구원이 중소기업청의 바우처 사업을 악용, 13억여원을 챙기는 기술은 더욱 교묘했음. 전문적인 작업 내용에 의미 없는 기호나 숫자를 붙여 마치 연구를 위한 제작인 것처럼 기재한 것임(국민일보, 2016. 4. 7). 작업신청서에는 ‘no.wp16\_01’, ‘no.wp16\_02’ 식으로 서로 다른 제품이 만들어지는 것처럼 꾸몄지만, 사실은 동일한 제품이 제작되는 것뿐이었음(국민일보, 2016. 4. 7).

(사례 3) 보조금이 수반되는 각종 직업훈련 프로그램 역시 편취사범들의 먹잇감임. 이를 눈속임하는 기술은 첨단화되고 있음. 고용노동부의 ‘근로자 직업능력개발 인터넷 원격훈련’을 위탁 수행하던 사례가 있음. 보조금 지원에도 불구하고 시간이 없어 훈련에 참여하지 못하는 근로자가 많다는 것을 알고 자동화 프로그램을 개발했음. ‘관리자 모드’로 접속해 실행

버튼 하나만 누르면 교육훈련 대상자들의 학습 진도와 시험 답안까지 조작되는 식이었음

6개 병원이 이 프로그램을 활용했고, 한국산업인력공단은 2012년부터 2013년까지 총 6060건의 사례에 대해 국고보조금을 지급했음. 한 병원에는 1억원 넘는 돈이 흘러 들어갔음. 하지만 99%에 해당하는 6022건은 로그인 과정이 없이 교육훈련과 관련한 시험이 이뤄진 것으로 조사되었음. 93%에 해당하는 5649건은 학습 종료 시간이 저장돼 있지 않았음. 이 사례는 조직적이고 전문적으로 교육훈련 과정 등이 조작되었고, 거의 모든 훈련수료 데이터가 조작됐음

유 형	부당수급(부적격자, 실제와 다름)
관련기사 제목	직원·원생 부풀려 국고 빼먹은 사회적기업·어린이집
관련기사 일자/발간사	2015-11-25 / 국제신문

(사례 1) 도시락 제조·배달업체를 운영하는 A 씨는 2012년 말 울산 기초지자체로부터 사회적기업으로 지정받은 뒤 직원 수를 부풀리는 수법 등으로 2년간 보조금 6400만 원을 부정수급함(국제신문, 2015.11.25.). A 씨는 또 퇴직한 직원이 일하는 것처럼 서류를 꾸미거나 본인 또는 임직원의 가족을 채용하는 방법 등으로 직원 6명에게 주는 보조금을 받아 가로챈

(사례 2) 학원장 B 씨와 강사 등은 정부가 저소득층에 쿠폰을 제공해 사회서비스(바우처제도)를 누리도록 하는 사회서비스 제공 기관에 선정돼 7~12세 아동들을 교육하면서 실제보다 배가량 수업을 더한 것처럼 부풀려 보조금 3500여만 원을 받았음(국제신문, 2015.11.25.).

(사례 3) 울산에 있는 어린이집은 두 곳이 어린이집에 다니고 있지 않은 아동이 마치 다니는 것처럼 보고해 지자체로부터 보육료 455만 원을 부정 수급함

유 형	부당수급(미자격자 수급)
관련기사 제목	문화재 영터리 보수...국고보조금 29억 챙긴 23명 기소
관련기사 일자/발간사	2014-09-26 / SBS

문화재 수리업체 A씨는 경주지역 사찰과 공모해 사찰 부담금을 대납해 주기로 하고 경주시로부터 공사 10건의 국고보조금 29억 천만 원을 받아 챙김. 이 과정에서 기술자 12명의 자격증을 빌려 무자격 공사를 해 온 것으로 드러났음

사찰 주지들은 사찰 내 시설 공사를 하면서 보수업체에 자부담금을 떠맡기는 수 법으로 억대의 보조금을 가로채 온 것으로 드러났음

유 형	횡령(사업내용, 관계자 공모)
관련기사 제목	현직 시의원·공무원 연루된 보조금 비리
관련기사 일자/발간사	2014-09-19 / 충청투데이

현직 시의원과 공무원 등이 수억 원대의 국고보조금을 편취함. 국고보조금이 제대로 쓰이는지 관리해야 할 위치에 있는 당사자들이 오히려 비리의 한복판에 있는 사례임. 국고보조금은 먼저 보는 사람이 임자라는 말이 있지만 지방의원과 공무원 까지 연루된 건 이례적임

축사시설 현대화사업 국고보조금 3억 7500만원을 편취함(9명). 이 중에는 시공업체 업자는 물론 공무원, 한 자치단체 시의원이 포함돼 있음. 현직 시의원은 허위 서류를 이용해 수 천 만원의 보조금을 타냈음

이는 업자와 민원인, 공무원이 내통하면 보조금을 쉽게 편취할 수 있음을 보여주는 사례임. 축산업자는 시공업체와 짜고 보조금 회계를 부당하게 처리했음. 시공업체로부터 돈을 받아 다시 시공업체로 송금해 근거를 남기는 방식으로 자부담을 하지 않으려 흔하게 쓰는 수법임. 보조금 담당 공무원이 허위 공문서를 작성해 보조금 편취를 쉽게 할 수 있었음

유 형	부실집행(사업계획 미흡 및 불일치, 목적이 다른 사업 추진)
관련기사 제목	부산 기장군 하천 복구사업비로 464억원 과다 청구
관련기사 일자/발간사	2015-12-28 / 헤럴드경제

감사원은 도시지역의 침수예방 및 복구사업 추진실태 감사 결과를 28일에 발표했음. 감사 결과에 따르면 국민안전처의 ‘풍수해 저감 종합계획’, 환경부의 ‘하수도 정비 기본계획’, 국토교통부의 ‘하천기본계획’ 수립 시 관련 기관간의 협의 부족으로 침수예방 사업이 비효율적으로 추진되고 있는 것으로 확인됐음(헤럴드경제, 2015.12.28.)

(사례 1) 서울시의 경우 올해 말 준공을 목표로 2012년 풍수해 저감 종합계획 수립을 위한 용역을 진행하면서 확정되지 않은 국토부의 하천기본계획을 반영했음. 그러면서 서초구와 강남구 내의 하수관거 개선, 우수저류시설 등 침수를 줄이기 위한 대책으로 제시했으나 국토부는 이에 대해 의견을 내지 않았음

(사례 2) 대전 ‘샘머리지구 사업’의 경우 침수피해 발생지역도 아니고 침수 예방 효과가 없는데도 침수예방과 관련 없는 공원사업에 재난관련 국고보조금 25억원을 편성하여, 감사원은 국고보조금 지급 재검토를 주문했음

(사례 3) 부산 기장군은 호우 피해로 인한 하천 복구 사업비 계산 시 수해 발생 전에 이미 정비가 끝난 사업까지 신청하는 등 464억원을 과다하게 요구해 복구사업비로 확정했음(헤럴드경제, 2015.12.28). 그러나 해당 사업은 이미 정비가 완료된 것으로 이 복구비는 지원 목적과 다르게 사용될 우려가 있다고 감사원은 밝혔음

(사례 4) 부산시는 지난해 수영강 생태하천 복원사업의 시공업체가 보행자 데크(deck:보행자 회랑)의 기둥이 설계도와 다르게 시공된 것을 그대로 준공 처리했음(헤럴드경제, 2015.12.28.). 그 결과 준공 후 집중 호우로 피해가 발생하면서 이 시설 복구를 위해 국비 8000여 만 원이 투입되었음

유 형	허위문서작성(교육생 출석)
관련기사 제목	출석 허위 처리 국고보조금 역대 '꿀깍'
관련기사 일자/발간사	2015-10-26 / 전북일보

평생교육원에서 직업훈련생의 출석서류를 허위로 작성해 근로자 직업능력개발 훈련비 명목으로 국고보조금 1억 여원을 편취함. A씨는 전주시 경원동의 모 아카데미 평생교육원을 운영하면서 훈련대상 근로자 115명을 모집한 뒤 출석하지 않은 직업 훈련생들이 출석한 것처럼 서류에 기재하는 수법으로 지난해 5월부터 1년 동안 정부 직업능력개발비 1억 1000만원을 편취함

이들은 SNS(사회관계망서비스)와 전단지·버스 광고 등을 이용, 훈련생들을 끌어 모은 것으로 밝혀졌음

훈련생들을 모집한 뒤에는 훈련 대상자들에게 출석카드를 미리 받아 임의로 기재하는 수법을 사용했으며 편취한 국고보조금은 A씨 등 강사 7명이 6대 4의 비율로 나눠가진 것으로 알려졌다



유 형	허위문서작성(사업계획, 세금계산서, 실적 등)
관련기사 제목	마을주민 6명이 국고보조금 11억 ‘꿀깍’
관련기사 일자/발간사	2015-10-02 / 광주일보

광양시가 31억원 상당을 들여 추진한 생태마을에서 마을 추진위원장, 사무국장 등이 국가보조금을 부당하게 받아 챙김. 사무국장 A씨 등 6명은 지난 2012년부터 최근까지 모두 11억5000만원 상당의 보조금을 부당하게 사용하거나 가로챘 것으로 드러났음

A씨는 지난 2012년 12월께 지원제의 대상인 식당을 운영할 목적으로 문화센터를 신축한다고 속여 보조금 6억 4000만원 상당을 받아 챙겼으며, 앞서 같은 해 3월 공사업자로부터 편의제공 명목으로 500만원의 뇌물을 받은 것으로 밝혀짐. 또 위원장은 2013년 2월께 허위세금계산서 등을 제출하는 방법으로 보조금 2억 5000만원을 챙겼고, 같은 해 5월 마을의 공금 2300만원을 횡령한 것으로 조사결과 드러났음

이 밖에도 추진위 사무장 C씨 등 2명은 지난 2012년 6월께 허위세금계산서 등을 제출하는 방법으로 수목 조성 관련 보조금 1억 9000만원 상당을 받아 챙겼고, 인근 마을 추진위원장 D씨도 허위공사서류 등을 제출하는 방법으로 보조금 5400만원을 가로챘음

### 3. 감사결과 자료

#### 가. 비효율적 집행유형

국고보조금 관련 2015-2016년 중심의 감사원 감사자료 및 행정자치부 보통교부세 감액심사 자료(감사원 및 행정자치부, 시도 등의 감사자료 포함)를 바탕으로 41건을 추출하여 분석하였다.

분석한 감사자료 41건에 대하여 보다 구체적으로 살펴보면, 국고보조금의 비효율적 집행은 연례적 교부, 목적 외 사용, 사실이 아니거나 다른 또는 당초계획서에서나 증빙서류에서의 허위문서 작성, 사업비 과다 청구, 정산 부적절 및 태만, 중복투자, 지급대상자 및 사업자 선정 부적절, 사업비 집행 부적절, 보조금 규모 산정 및 검증 부적절, 공모 등에 의한 횡령, 자격검증 소홀, 보조금사업의 사후관리 부적절, 보조금 사업 중단 등에 의한 예산사장, 당초 사업계획 변경 추진, 사실 확인 태만 등 다양하게 나타나고 있다.

감사원 등의 감사자료에 의하면, 국고보조금은 사업계획 및 집행 후의 증빙서류의 허위 작성이 상당히 많은 것으로 나타나고 있으며, 부당수급 및 부실집행, 사업대상자 및 지급 대상자 선정, 보조금 사업 추진 후 사후관리, 사회복지 보조금의 경우 자격검증 등에서 많은 문제가 나타나는 것으로 파악되고 있다.

〈표 4-7〉 국고보조금의 비효율적 집행의 유형 분류(감사결과 자료)

계	부당수급	횡령	부실집행	허위문서작성	자격검증소홀	사업·지급자부적격	중복지원	목적외사용	정산부적절	사후관리(사유화)
41건	5건	3건	6건	8건	4건	4건	2건	2건	3건	4건

주: 부당지급은 연례적 교부, 사업비 과다청구, 참여하지 않은 인건비 포함 등이 포함됨. 부실집행은 계획변경, 사업중단 등 포함

## 나. 부당수급

부당수급은 사업의 시행 여부와 상관없는 사업자에게 보조금이 지급된 경우이다. 예를 들어, 위탁사업비는 인건비, 경비, 일반관리비 등으로 구분하여 경비 항목에 해당하지 않는 항목을 사업비에 반영하여서는 안 된다. 그러나 계약을 체결하면서 사업에 직접 종사하지 않는 직원의 간접인건비를 포함하여 사업비를 지급하였다. 그리고 기술개발사업에 참여하지 않은 직원에게 연구개발비를 지급하기도 하였다.

그 외에도 공사 계약을 체결하고 추진하였으나 설계와 맞지 않도록 시공하였고, 이후 설계변경을 해야 함에도 불구하고 검토를 하지 않아 예산이 과다 계상되었다.

〈표 4-8〉 부당수급

사례	비효율적 집행 내용	비고(원인)
국고·지방비 보조금 부당 교부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업 시행 여부 등과 관계없이 보조사업자에게 국고 보조금을 연례적으로 교부</li> <li>- 보조사업자가 국고 등 보조금을 부당하게 집행하거나 장기간 사정</li> </ul>	연례적 교부
위탁사업비 예산 과다 편성 및 국고보조금 등 정산 불철저	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환경부는 생태복원 사업과 관련하여 환경보전협회와 위탁계약을 체결하여 위탁사업비를 지급하고 있음</li> <li>- 위탁사업비는 인건비, 경비, 일반관리비 등으로 구분하여 경비 항목에 해당하지 아니하는 항목을 사업비에 반영하여서는 안 됨</li> <li>- 그러나 계약을 체결하면서 사업에 직접 종사하지 않는 직원의 간접인건비를 포함하여 사업비를 과다 지급함</li> </ul>	사업비 과다 지급 및 정산 미흡
간접보조금 목적 외 사용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당 공무원은 글로벌 프로젝트 기술개발사업 간접보조금을 보관·관리하면서 회사의 서비스사업본부직원이 연구개발에 참여하지 않았는데도 연구개발비를 지급함</li> </ul>	허위서류 청구 및 지급
지방도로 및 산단도로 포장공사 사업추진 부적정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 발주자는 공사의 시행에 따른 문제점을 파악, 건설사업 관리 기술자는 공사에 관한 사전·사후 관리에 관한 사항을 검토해야 함</li> <li>- 포함시는 공사 계약을 체결하고 추진하였으나, 설계와 맞지 않도록 시공함</li> <li>- 결국 이후에라도 설계 변경 등을 하여야 함에도 검토를 하지 않아 예산을 과다 계상하였음</li> </ul>	설계변경 없어 예산낭비

사례	비효율적 집행 내용	비고(원인)
농촌폐비닐 처리사업 추진 부적정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환경부에서 환경공단으로 하여금 농촌 환경오염의 중요 요인인 농촌폐비닐을 수거하여 재활용하도록 하는 사업을 추진하고 있음</li> <li>- 그러나 폐비닐 수거 종량에 비례하여 보상이 지급됨에 따라 흙 등 이물질 제거하지 않고 종량 늘리는 폐해가 발생함</li> <li>- 또한 환경부에서는 지방자치단체에서 수거량에 비해 수거보상비를 과다하게 산정했음을 알지 못한 채 보상을 해줘 예산이 낭비됨</li> </ul>	사실 확인 태만 (보상비 과다 계상)

## 다. 횡령

횡령은 보조금에 대한 관리감독이 제대로 이루어지지 않은 사례이다. 즉, 지출함에 있어 출처를 알 수 없거나, 회계담당자가 지출전표를 작성하면서 지출금액의 일부를 누락하여 낱인을 받은 경우가 있다. 또한 기재금액에 임의로 추가 기재하여 출금한 후 차액을 횡령한 사례가 있다.

〈표 4-9〉 횡령 유형

사례	비효율적 집행 내용	비고(원인)
뉴미디어 연계 콘텐츠 제작 지원사업 간접보조금 횡령	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 계약금 일부를 되돌려 받기로 모의함</li> <li>- 보조금 일부의 현금을 지출하였으나 그 출처를 알 수 없음</li> </ul>	모의에 의한 횡령
용역비 등 특별회계 지출금 횡령 및 관리 감독 부적정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 회계담당자는 기업인턴비 지원비용을 지급하기 위해 지출전표를 작성하면서 지출금액을 일부 누락하고 기재하여 낱인을 받음</li> <li>- 그 후에 당초 기재금액 앞에 '이'자를 임의로 추가 기재하여 출금금액을 수정한 후 차액을 횡령함</li> <li>- 즉, 정당지출금액보다 많은 금액을 기재하고 차액을 횡령함</li> </ul>	담당공무원의 허위서류 작성 및 차액횡령
충북카누연맹 보조금 관리감독 부적정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충북체육회는 보조금을 교부 및 사업실적보고서와 사업비 정산서를 제출받아 보조금 집행에 대해 관리 감독을 해야 함</li> <li>- 그러나 보조금 정산 부적정에 따라 카누경기정 구입비 및 카누패들 구입비에 관한 보조금을 횡령이 가능하도록 방치함</li> </ul>	정산을 철저히 하지 못해 횡령 가능하도록 방치

## 라. 부실집행

부실집행은 해당사업의 변경 또는 취소에 대한 확인과 지속적인 타당성 검사를 통하여 보조금이 지급되어야 함에도 불구하고 이에 대한 조치없이 집행된 사례이다. 예를 들면, 가축분뇨시설 설치사업에서 설치기준에 충족하지 못한 시설은 설계를 중단하였으나 해당기관은 사업취소에 대한 환수결정을 검토하여 예산이 장기간 사장되는 결과를 초래하였다. 그리고 사업 실적을 고려하지 않고 보조금을 지급하였거나, 사업변경의 경우 관서의 장에게 승인을 받아야 함에도 불구하고 승인 없이 사업을 진행한 사례가 있다. 더욱이 적정성이 불투명한 사업의 경우에도 보조금이 지급되기도 하였다.

〈표 4-10〉 부실집행

사례	비효율적 집행 내용	비고(원인)
화성 가축분뇨공공처리시설 설치사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 화성 가축분뇨공공처리시설 설치사업의 경우 기본 및 실시 설계를 중단하였는데도 보조금을 교부함</li> <li>- 화성시는 가축분뇨 관련 관계법령 충족 곤란, 사업비 회수기간 장기화 등 경제성 부족을 이유로 사업을 취소함</li> <li>- 환경부에서는 사업취소 및 보조금 환수결정을 검토하고 있는 등 예산이 장기간 사장되는 결과 초래</li> </ul>	집행중단으로 예산 사장
영주 가축분뇨공공처리시설(통합) 설치 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 영주 가축분뇨공공처리시설 설치사업은 사업추진 진행상황, 보조금 집행 가능성 등을 고려하여 보조금을 교부하는 것이 타당함</li> <li>- 그러나 사업추진 실적을 고려하지 않고 보조금을 교부하여 사전 행정 절차 이행 지연 등 문제로 사업이 제대로 추진되지 못함</li> </ul>	사업실적 고려치 않아, 사전 행정절차 지연으로 사업의 정상 추진 곤란
안성 불당하수처리장 증설사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 안성 불당하수처리장 증설사업의 경우 사업추진방식 결정 등에 따른 보조금 집행 가능성 등을 고려하여 보조금을 교부해야 됨</li> <li>- 그러나 사업실적을 고려하지 않고 보조금을 교부함</li> </ul>	사업실적 고려치 않음
레저서비스기업 유치 인프라 구축사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보조사업자는 사정의 변경으로 보조사업 내용의 변경, 보조사업 경비의 배분을 변경하려면 관서의 장의 승인을 받아야 함</li> </ul>	계획사업 사업 변경 승인 받지 않고 사업 추진

사례	비효율적 집행 내용	비고(원인)
레저서비스기업 유치 인프라 구축사업	- 울릉군은 보조사업과 관련한 보조금을 교부받고, 일부내용을 변경하여 사업을 진행하였음에도 변경승인을 받지 않음	계획사업 사업 변경 승인 받지 않고 사업 추진
농업에너지 이용효율화 지원사업	- 보조사업자는 보조사업을 완료한 때에는 그 보조사업의 실적을 기재한 실적보고서를 작성하여 중앙관서의 장에게 제출하여야 함 - 그러나 지원대상자에게 보조금을 교부하였으나 보조사업 집행에 대한 적정성이 불명확한 상태로 사업이 추진되었음	사업비 집행 불명확
가축분뇨공공처리시설	- 가축분뇨를 정화 또는 자원화하는 공공처리시설을 처리할 수 있도록 국고보조사업을 시행하고 있음 - 또한 관련 시행규칙에 따르면, 시설의 신·증설 용량을 산정하여 사업타당성을 조사·제출해야 함 - 그리고 환경부에서는 조사 내용을 검토하여 사업대상을 결정하고 실시설계보고서 등을 검토 후 자원 조달 및 사용 협의를 해야 함 - 그러나 가축분뇨공공처리시설 설치사업의 타당성조사 검토 및 자원조달·사용을 제대로 이행하지 않아 예산 손실을 초래함	조건을 제대로 이행하지 않아 예산손실

## 마. 허위문서

허위문서 작성은 사업의 기본계획상 문제가 없는 것처럼 꾸며 정산요청을 한 경우, 심사인원을 실제보다 더 많이 책정한 경우, 사용하지 않은 제품을 사용한 것처럼 서류를 위조한 경우가 있다. 이는 사실과 다르게 내용을 기재함으로써 예산의 낭비를 초래한 사례들이 대부분이다.

〈표 4-11〉 허위문서작성

사례	비효율적 집행 내용	비고(원인)
지방하천 정비사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제주시는 국토교통부로부터 총사업비의 60%를 지원받아 총 9개 지방하천 정비사업을 추진함</li> <li>- 그러나 국고보조금 실적보고서에서는 마치 수해상습지에서 시행한 교량확장공사로 사실과 다르게 작성한 후 정산을 요청함</li> <li>- 하천기본계획상 문제가 없는 한천 한목교에 대해 실제 비용이 발생한 것처럼 작성하여 정산요청을 함</li> </ul>	허위문서작성 및 목적 외 사용
수수료 기준을 과도하게 산정하는 등 불필요한 부담 초래	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국토교통부에서는 공공 측량성과 심사 사무를 대한측량협회에 위탁하고, 공공측량 성과 심사 수수료를 받도록 하고 있음</li> <li>- 성과심사 항목별로 심사인원수를 책정하고 있으며, 책정된 심사 인원수 등을 반영하여 수수료를 산정하고 있음</li> <li>- 그러나 대한측량협회에서 실제 투입한 심사인원보다 많게 책정이 되어 수수료를 더 부담하고 있는 문제를 초래함</li> </ul>	허위문서작성으로 수수료 청구
계획서 허위 제출	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기관에서 사용하지 않은 제품을 다른 회사에서 임차하여 일정 기간 동안 사용한 것으로 위조한 인수증을 허위로 신청함</li> </ul>	허위문서작성
뉴미디어 연계 콘텐츠 제작 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 간접보조금 목적이 아닌 사업에 대해서만 사용해야만 함에도 불구하고 계약대금 중 일부를 되돌려 받기로 함</li> <li>- 사용실적 보고서를 제출하면서 용역비를 정당하게 지출한 것으로 허위보고 함</li> </ul>	허위문서작성
어린이집 행정처분 업무 부담처리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A어린이집 원장이 외국에 체류하였음에도 불구하고 실제 근무한 것으로 허위보고함</li> <li>- 또 보조금을 부당 수령을 확인한 후에도 행정처분을 하지 않았으며 어린이집 지원 보조금을 다시 부당 지원받음</li> </ul>	허위문서작성 및 담당공무원의 부담처리
진안공원영농종합법인에 대한 보조금 정산 부적정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 군수는 보조금에 대하여 정산검사와 보조금의 조정할 수 있으며, 허위보고 시 보조금의 전부 또는 일부 반환을 명할 수 있음</li> <li>- 그러나 법인을 선정하고 보조금을 교부결정한 후 증빙서류를 검토하지 않아 허위로 만들어낸 사업비를 집행한 것으로 간주함</li> </ul>	허위문서작성 및 정산 부적정
익산 제3공업단지 폐수종말처리시설 증설 및 총인처리시설 증설 및 총인처리시설 설치사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 익산 제3공업단지 폐수종말처리시설 증설 및 총인처리시설 설치사업이 사업이 제대로 추진되지 않고 있었음</li> <li>- 환경부는 지방자치단체에서 국고보조금 예산 교부신청을 하자 예산집행 가능성 등을 충분히 검토하지 않고 일시에 교부하였음</li> <li>- 그러나 이후로도 산업단지 입주문제가 해결되지 않아 보조 사업이 취소되어 예산이 장기간 사장되는 결과 초래</li> </ul>	자치단체의 허위문서작성 및 중앙관서의 검토 미시행, 보조금 교부
지방하천 정비사업 국고보조금 목적 외 사용 부적정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제주시는 국토교통부로부터 총사업비의 60%를 지원받아 총 9개 지방하천 정비사업을 추진함</li> <li>- 그러나 국고보조금 실적보고서에서는 마치 수해상습지에서 시행한 교량확장공사로 사실과 다르게 작성한 후 정산을 요청함</li> </ul>	허위자료작성

## 바. 자격검증소홀

자격검증소홀은 기초연금수급자가 보유한 비상장주식이 소득인정액 산정에서 누락되어 장기간 잘못 지급되는 등 개인이 보유한 재산 또는 장학금 등 산정을 통해 과세 및 복지혜택을 지급함에 있어 부당하게 지급된 사례들이다.

〈표 4-12〉 자격검증소홀

사례	비효율적 집행 내용	비고(원인)
기초연금수급자에 대한 재산조사 시 주식관련 자료 활용 미흡	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보건복지부에서 시군구로 하여금 기초연금수급자의 소득인정액을 산정하도록 함</li> <li>- 기초연금수급자가 보유한 비상장주식이 소득인정액 산정에서 누락되어 6개월간 잘못지급</li> </ul>	자격검증 소홀
기초생활수급자 선정 관리 시 임차보증금 반영 부적정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보건복지부에서 시군구로 하여금 사업장 임차보증금을 소득인정산정에 반영하여 기초생활수급자격과 급여액을 결정하도록 함</li> <li>- 그러나 수급자 중 사업장 임차보증금을 보유하고 있었고 이들에게 급여가 잘못 지급됨</li> </ul>	자격검증 소홀
기초생활수급자 자격 검증 시 고용산재보험 소득정보 활용 미흡	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국세청 등의 자료를 근거로 수급자의 소득 및 재산을 확인하여 수급자격 급여수준을 결정하도록 하고 있음</li> <li>- 그러나 가입되지 않은 기초생활수급자 중 고용 및 산재보험에 가입된 대상자가 있어 부당 지급한 대상자가 확인됨</li> </ul>	자격검증 소홀
학자금 이종수혜방지 관리체계 부적정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육부에서 국가장학금을 지원받은 학생이 이종으로 등록금을 초과하여 지원받은 경우 이를 환수하는 제도를 운용하고 있음</li> <li>- 한국장학재단은 국가장학금 대상자 선정 및 이종수혜 여부를 확인하여야 함</li> <li>- 그러나 한국장학재단이 외부기관에 학자금 지원 자료 제출을 요청할 수는 있으나 제출하지 않은 데 대한 제재 근거는 없음</li> <li>- 이에 따라 약 3년간 국가장학금, 학자금대출이 이종지원됨</li> </ul>	자격검증 소홀(이종지급)



## 사. 사업·지급자 부적격

사업·지급자 부적격 유형은 보조금을 집행할 수 없는 조직이 보조금 집행을 하였거나, 교부하지 말아야 할 항목에 대해 보조금을 지급한 사례이다. 그리고 일부 면허를 보유하지 않은 등 사업수행의 능력이 없는 대상자에게 보조금을 지급한 경우도 있다.

〈표 4-13〉 사업·지급자 부적격 유형

사례	비효율적 집행 내용	비고(원인)
유기쌀 가공식품 특성화사업 보조금 교부업무 부당처리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농림부는 2011년도 지역전략식품산업 육성사업의 보조금 교부 및 관리 등의 업무를 담당하였음</li> <li>- 이 보조사업은 농산품 등을 가공하여 상품을 개발· 판매할 수 있도록 지원해 주는 사업임</li> <li>- 그리고 담당 공무원은 보조사업자인 사업단이 아닌 당해 사업에 함께 참여하는 기관 등은 보조금을 집행할 수 없도록 되어 있음</li> <li>- 그럼에도 불구하고 사업단 명의를 아닌 영리법인이 보조금을 직접받아 사업을 수행하게 하였음</li> <li>- 게다가 보조금으로 지원한 연구개발의 결과물을 영리법인 명의로 등록하여 그에 대한 수익을 영리법인으로 입금됨</li> </ul>	부적격 사업자에게 교부
수산물매장시설사업 보조사업비 부당교부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수산물직매장시설 국고보조사업 업무를 주관하는 신안군은 보조사업자를 선정하고 보조금을 교부하였음</li> <li>- 이 과정에서 토지매입비를 보조사업비로 교부하지 말아야 함에도 불구하고 교부하여 부당지급됨</li> </ul>	부적격 대상사업에 교부
민간경상보조 사업자 선정 부적정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간경상보조는 보조금 교부조건에 특별한 규정이 없는 한 제 3자에게 재위탁이 불가함</li> <li>- 또한 보조금을 교부받고자 하는 신청자는 사업계획서를 첨부하여 신청하여야 함</li> <li>- 경상북도는 A단체에게 검토 없이 출자한 기관(경북통상)이라는 이유로 보조사업자로 임의로 선정함</li> <li>- 또한 사업수행 협약을 체결, 보조금을 지급하였으며, 사업수행 능력이 없음에도 제3자에게 보조사업을 재위탁함</li> </ul>	보조사업자 임의 선정 및 재위탁 금지 규정 미준수(수행능력 없는 단체에 재위탁)
건설기술 미심의, 설계용역 공동수급체 구성 등 추진 부적정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동이행 방식의 경우 공동수급체의 구성원이 공동도급으로 계약에서 필요한 자격요건을 모두 갖추어야 함</li> <li>- 영천시는 공동이행방식으로 용역계약을 하였으나, 일부 면허를 보유하지 않은 업체임에도 부적절하게 계약을 체결하였음</li> </ul>	부적격 사업자 선정

## 아. 중복지원

중복지원은 동일한 대상에 대해 보조금을 지급한 사례이다. 예를 들어, 해당관청과 지자체가 동일 도로를 대상으로 장비를 중복으로 구축한 사례가 있으며, 장비의 설치 위치가 중복된다는 의견을 제시한 바 있으나 확인 없이 설계를 실시한 사례가 있다.

〈표 4-14〉 중복지원

사례	비효율적 집행 내용	비고(원인)
지능형교통체계사업 조정·심의 및 예산편성 부적정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ITS 시행계획의 단순 취함으로 사업 효과가 떨어지는 경찰청 UTIS 사업의 전국 확대에 따른 ATMS 사업과의 중복 투자</li> <li>- 지방국토관리청과 지자체가 동일 도로를 대상으로 한 ITS 장비의 중복 구축 등의 문제가 발생하고 있음</li> <li>- 국가 ITS 사업에 대한 총괄 조정·심의를 부실하게 수행하고 있어 국가 ITS 예산이 비효율적으로 투자되고 있음</li> </ul>	경찰청, 지자체 간 중복투자(총괄조정 심의 부실)
청주시 첨단교통관리시스템 구축 사업 부당 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 청주시는 국토부에 교통정보수집장비 실시계획서를 제출하였으나, 국토부는 해당 장비와 설치 위치가 중복된다는 의견을 보냄</li> <li>- 그러나 청주시는 교통정보 수집방식이 다르다고 하자, 국토부는 장비의 종류와 위치에 대한 중복의 확인 없이 기본설계를 실시함</li> </ul>	국토부, 청주시간 중복투자(조정 및 심의 부재)

## 자. 목적 외 사용

목적 외 사용은 본래의 목적과 다른 항목에 지출한 사례이다. 앞서 살펴 본 하천 기본계획에 부적합한 지방하천 정비사업에 보조금을 교부하였거나, 국토교통부에서 교통약자의 대중교통수단을 이용하는데 편의를 위해 저상버스를 도입하는 운송사업자에게 보조금을 교부하였다.

〈표 4-15〉 목적 외 사용 유형

사례	비효율적 집행 내용	비고(원인)
지방하천 정비사업 보조금 교부 및 정산 부적정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 하천기본계획에 부적합한 지방하천 정비사업에 보조금 교부</li> <li>- 보조금을 목적 외 사용한 지방하천 정비사업 관리 미흡</li> </ul>	목적 외 사용
저상버스 보조사업 관리 등 부적정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국토교통부에서 교통약자의 대중교통수단 이용편의를 위해 저상버스를 도입하기 위해 운송사업자에게 보조금을 교부함</li> <li>- 그러나 교부받은 저상버스 도입사업 보조금을 직원 퇴직금 등의 지급목적으로 사용하는 등 목적 외로 사용함</li> </ul>	목적 외 사용

## 차. 정산 부적정

정산 부적정은 보조금 집행 잔액으로 협회운영을 위한 비품을 구입하겠다고 보고 하였으나 보조사업과 관련이 없는 집행금액에 대해 교부 결정취소와 반환을 해야 하지만 조치를 취하지 않은 경우가 있다. 또한 보조금 관련 정산서류를 제출하였으나 보조금액을 확정하지 않았거나 보조금으로 발생한 이자를 반납해야 함에도 반납하지 않은 경우이다.

〈표 4-16〉 정산 부적정 유형

사례	비효율적 집행 내용	비고(원인)
국고보조금 정산 부적정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 구 해양경찰청에서 사단법인 수상레저안전협회에 국고보조금을 교부하고 집행결과를 보고받는 사후관리를 하고 있음</li> <li>- 수상레저안전협회는 보조금 집행 잔액으로 협회 운영을 위한 비품을 구입하겠다고 보고 하였음</li> <li>- 그러나 해당 관서는 보조사업과 관련이 없는 집행금액에 대해 교부 결정 취소와 반환을 해야 하지만 조치를 취하지 않음</li> </ul>	중앙관서의 정산관리 허술
환경분야 국고보조금 정산 업무 부적정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환경부는 보조사업을 수행하도록 하면서 보조금 정산 및 집행잔액의 반납조치 등 사후관리 업무를 수행하고 있음</li> <li>- 그리고 보조금 정산 시 집행잔액과 보조금으로 발생한 이자가 최소한 사업집행 익년도 내에 반납될 수 있도록 함</li> <li>- 그러나 포천시가 2011년에 정산서류를 제출하였음에도 불구하고 2014년까지 보조금액을 확정하지 못하고 있음</li> <li>- 또한 군포시는 총사업비 중 보조금을 일부 교부 받았으나 시기가 지난 경우 보조금이 반납되지 않음</li> </ul>	중앙관서의 정산관리 허술
광역도로 등 도로건설사업 보조금 정산 부적정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국토교통부는 도로사업의 공사비 등을 보조하기 위하여 경상북도 등 지방자치단체에 보조금을 교부하고 이를 사후관리하고 있음</li> <li>- 보조사업자는 보조사업자 사업실적보고서를 국토부에 제출하고, 국토부에서는 이를 심사한 후에 보조금 집행잔액과 보조금으로 발생한 이자를 반납해야 함</li> <li>- 그런데 국토부는 공사가 준공되었음에도 불구하고 보조사업 실적보고서를 제출받지 않고, 보조금 잔액과 이자를 반납하도록 하지 않고 있음</li> </ul>	중앙관서의 정산관리 허술

## 카. 사후관리(사유화 등)

사후관리(사유화) 유형은 면제 받은 부동산에 대하여 면제받은 고유목적에 사용하지 않았음에도 조세를 부과하지 않은 경우이다. 그 외에도 대통령령으로 정하는 기업부설연구소가 4년 이내에 폐쇄되었을 때 면제된 취득세와 재산세를 추징해야 함에도 즉시 추가징수 하지 않은 사례가 있다.

〈표 4-17〉 사후관리(사유화 등)

사례	비효율적 집행 내용	비고(원인)
창의 중소기업 등의 타 목적 사용 재산에 대한 취득세 미부과(서울)	- 사용목적으로 취득세 등을 면제 받은 사업용 부동산에 대하여 고유목적에 사용하지 않았음에도 취득세를 부과하지 않음	고유목적에 사용하지 않음, 사후관리소홀 (징세 소홀)
기업부설연구소용 부동산에 대한 취득세 등 감면 부적정	- 대통령령으로 정하는 기업부설연구소에 취득세, 재산세를 면제하도록 되어 있음 - 단, 연구소 설치 후 4년 이내에 정당한 사유 없이 연구소를 폐쇄하거나 다른 용도로 사용하는 경우 면제된 취득세를 추징함 - 그러나 연구소로 인정받은 후 4년 이내에 폐쇄한 연구소에 대해 추징사유가 발생하였음에도 불구하고 즉시 추가징수 하지 않음	징세사유 발생, 사후관리소홀 (징세 소홀)
창업중소기업 등의 타 목적 사용재산에 대한 취득세 등 미부과	- 창업중소기업 및 창업벤처중소기업에 대하여 창업일로부터 4년 이내 취득하는 사업용 재산세, 취득세 면제와 재산세를 면제함 - 면제·감면받은 부동산을 타인에게 임대하는 등 당초와 다른 목적으로 사용하고 있는데도 그 면제·감면받은 취득세를 미부과함	취득자산임대, 사후관리소홀 (징세 소홀)
바이오가스시설 운영 및 관리 부적정	- 지방자치단체 등으로 바이오가스 등을 지원화 하는 공공처리시설을 설치할 수 있도록 국고보조사업을 시행하고 있음 - 그러나 해당 관서는 바이오가스화시설의 운영·관리카드에는 가축분뇨에 대한 처리량, 처리율, 방류수질 등만 기재함 - 그리고 음식물류폐기물의 처리에 현황 및 병합 처리 후 바이오가스 발생 현황, 발전 전략 현황 등은 기재하지 않음 - 따라서 바이오가스화시설의 운영이 효율적으로 이루어지는지를 파악할 수 없음 - 결국 가스 발생량과 실시설계에서 정한 바이오가스 발생량의 절반수준정도만 미치고 있어 운영상의 비효율성이 초래됨	보조사업의 운영 비효율, 사실확인 미흡, 사후관리 미흡

#### 4. 비효율적 집행의 대표유형

감사원에서는 국고보조금 등 정부지원금 집행실태 전반을 점검한 결과 비효율적 집행의 대표적 유형의 사례를 제시하고 있다. 일반재정 투자사업의 경우 (1) 선정된 사업추진 내용 부적정, (2) 보조사업자 선정 부적정, (3) 재정지원 운영방식 부적정, (4) 국고보조금 정산 부적정으로 정리하고 있다.<sup>10)</sup>

〈표 4-18〉 비효율적 일반재정사업 집행의 예

유형	주요 내용	비고
사업추진 부적정(a시)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유기농 쌀 가공식품 고부가가치 특성화사업의 '사업단'을 시행 주체로 교부(조건)</li> <li>- 사업단과 영리법인 공동등기(허위문서)</li> <li>- 영리법인(농업법인)에게 21.7억원 지급 → 영리법인(부적격자)이 운영, 시설물 등 사유화</li> </ul>	국 21.4억원 지 18.2억원
부적격 사업자 선정(b군)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임산물산지종합유통센터 조성사업을 '++농업법인'에 중복 지원 없이 국고보조금 지급(조건)</li> <li>- 이미 발효장비 구입에 용자지원, 보조금으로 사업비 중 기계설비 구입 지원(중복지원, 과다지원) → 과다지원 금액의 취소 및 반환 받음</li> </ul>	사업비 10억원
재정지원 운영방식 미적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농어업인에 대한 보조금지원제도 변경(과수, 축산, 원예시설 현대화 사업 폐지)</li> <li>- 12개 지자체에서 82명에게 보조금 부당 지급 → 보조금 단계적 감축, 금융지원 등 제도개선 추진</li> </ul>	5,915억원 '14년까지 폐지 및 금융지원으로 전환('11년 6월 결정)
횡령 및 정산 미흡(d협회)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화관광부에서 '○○협회'에 국고보조금 교부 및 정산업무 시행(조건)</li> <li>- 회계담당자가 본인 및 가족명의계좌로 이체(횡령 및 개인 용도), 일부 반환 → 일부(6.6억원) 반환하지 못한 채 시효 지남</li> </ul>	14.3억원 횡령

자료: 감사원, 감사연보, 2015, pp. 95-106 참조하여 정리

10) 감사원, 감사연보, 2015, pp. 95-106

또한 복지사업에 대하여는 재산조사 시 관련 자료 활용 미흡, 자격검증 시 소득정보 파악 미흡, 대상자 선정·관리시 재산·소득 반영 부적절, 생계·급여 산출시 소득 인정액 변동 사항 반영 부적절 및 지급제외자에게 급여 지급 등의 문제가 발생한다고 정리하고 있다.<sup>11)</sup>

〈표 4-19〉 비효율적 복지사업 집행의 예

구성	주요 내용	비고
재산조사 시 관련자료 활용 미흡	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초연금 수급자 24,892명이 소유한 주식 1조 2,354억 원 누락</li> <li>- '14.7.1-12 동안 6,210명에게 38억원 잘못 지급</li> <li>- a군의 경우 특정한 주식 5억원 보유 사실 파악 못해 6개월 동안 192만원 지급</li> <li>→ 급여중지, 삭감 및 반환 조치</li> </ul>	<p>자격검증 미흡, 국세청과 보건복지부 협조 부족</p>
자격검증 시 소득정보 파악 미흡	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초생활수급자 소득정보 파악 불안전으로 상당한 급여가 잘못 지급</li> <li>- 고용·산재보험 자료 활용 미흡</li> <li>- 소득변동사항 파악 곤란</li> <li>→ 급여 제외 대상자 등에 지급</li> </ul>	<p>자격검증 미흡, 근로복지공단, 국세청 협조 부족</p>

자료: 감사원, 감사연보, 2015, pp. 110-117 참조하여 정리

11) 감사원, 감사연보, 2015, pp.106-119

## 제2절 사례 분석

### 1. 어린이집 운영 사례

#### 가. 영유아 보육료지원(국비 65%, 도비 17.5% 시비 17.5%)

- 사업개요 : 만0세 ~ 만2세 미취학 아동 전액 무상지원
- 사업목적 : 무상 공보육 제공으로 보육기회 균등제공 및 부모의 보육비 부담 완화

#### ① 사례 1(원장과 학부모간 공모)

어린이집에 다니지 않는 영유아에 대하여 어린이집에 다니는 것처럼 출석부를 허위 작성하여 보육료를 청구하고 있는 경우가 많다. 가정에서 직접 양육하는 영유아에 대한 가정양육수당이 연령에 따라 최대 월 200천원이다. 반면 어린이집에 다니는 영유아 보육료는 최대 월 755천원이므로 원장과 학부모 합의하에 보육료를 부담하게 수령한 후 서로 나뉘어 가지는 사례가 있다. 학부모는 가정양육수당 보다 많은 급여를 가져갈 수 있어 원장의 제안에 합의하는 경우 많다.

대책은 불시 지도점검, 다른 학부모 면담 등을 통한 해당 영유아 재원여부 확인 등이다. 하지만, 현장 확인 학부모 면담 등의 인력이 충분하지 않아 이러한 문제는 지속적으로 발생할 있다.

#### ② 사례 2(사회복지통합관리망 미흡)

어린이집 퇴소자에 대한 보육료과 가정양육수당의 2중 지급의 문제가 발생하고 있다. 예를 들어, 보육료 결제(6월1일~6월10일)한 퇴소 영유아가 동 주민센터에서 가정양육수당을 신청하는 경우, 사회복지통합관리망에서 어린이집 퇴소 확인이 안 되



거나 되더라도 약 4일정도 소요되므로 중복 지급되는 사례가 많다. 중복지급으로부터 두 달 경과 후에야 보건복지부에서 중복자로 확인되어 담당자가 일일이 학부모에게 전화하고 반납(6월1일~10일분) 안내를 해야 하기 때문에 행정낭비가 발생한다.

대책으로 사회복지통합관리망에서 어린이집 퇴소 확인이 바로 이루어지도록 시스템 개선, 동 주민센터에서 가정양육수당 신청 시 어린이집 퇴소 여부에 대해 반드시 구두 확인 등이 있어야 한다.

## 나. 영유아 전담 등 교직원 인건비 中 시간연장형 어린이집 교사 인건비 (국비 50%, 도비 25%, 시비 25%)

○ 사업개요 :

- 주간보육과 별개로 시간연장반을 맡은 교사에 대한 인건비(월 1,236천원)
- 주간교사(담임)가 시간연장반까지 이어서 수업할 경우 월 400천원의 수당을 추가 지급하지만, 시간연장반 교사를 별도 채용하여 시간연장반을 운영할 경우 월 1,236천원 인건비 지급

○ 사업목적 : 무상 공보육 제공으로 보육기회 균등제공 및 부모의 보육비 부담 완화

### ① 사례 1(허위문서 작성)

영유아의 실제 하원시간 보다 늦게 하원하는 것처럼 출석부 허위 작성함으로써 보육시간을 늘려 시간연장형 어린이집 교사 인건비를 수령하고 있다. 시간연장반 영유아가 실제로는 저녁 7시반~8시에 하원하나 9시 30분에 하원한 것으로 학부모에게 확인받아 운영한다. 교사는 9시 30분까지 근무는 하나 실제 보육은 이루어지지 않는다. 이 경우 주간 담임이 시간연장 수당을 받아 연장 운영 가능하다.

대책으로는 현장 점검밖에 없으나 현장점검 인력 등이 없는 실정이다.

## ② 사례 2(부적격자로 운영)

어린이집 원장이 시간연장반 교사를 친인척으로 고용하여 다른 영유아 없이 원장의 자녀 2명만을 시간연장반에서 보육하여 시간연장형 어린이집 교사 인건비를 수령하는 경우도 있다.

대책은 현장 점검밖에 없다.

### 다. 49인 이하 어린이집 취사부 인건비(시비 100%)

- 사업개요 : 취사부를 별도 채용한 49인 이하 평가인증유지 어린이집에 대하여 월 300천원의 인건비 지원
- 사업목적 : 영세 보육시설에 취사부 채용 및 인건비를 지원함으로써 교사가 영유아보육에 전념할 수 있는 보육환경 조성

## ① 사례(허위문서 작성)

실제로는 원장 또는 교사가 보육과 취사를 겸직하나 원장의 가족 또는 친인척을 취사부로 채용한 것처럼 허위로 출·퇴근부를 관리하여 보조금을 수령하는 경우가 있다. 실제로 1928년생, 1932년생을 고용한 사례가 있다.

교사가 취사업무 때문에 보육에 전념하지 못함으로써 영유아 보육의 질 하락을 종사자들이 사실을 알고 있으나 신고할 경우, 지방자치단체 어린이집 연합회의 블랙리스트로 등재되어 차후 해당 지방자치단체 내 취업이 곤란하다(5년간 교사자격을 유지할 경우 어린이집 원장자격 부여). 따라서 원장과의 협상을 통해 금전적 이득을 취하거나 협상이 결렬될 경우에만 신고한다.

대책은 취사시간에 대상 어린이집 불시방문 점검, 채용된 종사사와 원장과의 가족관계 확인 등이다.

## 라. 감사 사례: 지자체의 위법 미온적 조치, 자격검사 소홀 및 허위 보고

### ① 사례(행정의무 미이행): 영유아보육법 위반자에 대한 고발 의무 미이행

민원제보에 따라 20\*\*.\*.\*\*. ‘◆◆◆◆ 어린이집’에 대한 지도·점검 결과 보조금 부정수급, 보육교사 명의대여, 무자격교사 채용 행위를 적발하고 보조금 반환명령, 과징금 부과(운영정지), 원장자격정지, 보육교사 자격 취소 처분을 하였으나 벌칙대상 위법행위에 대하여 보조금을 유용하지 않았다는 사유로 보조금 부정수급과 보육교사 명의대여 행위에 대하여 사법기관에 고발하지 않았다.

또한, 20\*\*.\*.\*. 행정처분한 ‘㉠㉠㉠ 어린이집’의 경우 보육교사를 허위 등록하여 기본보육료 \*\*\*\*\*천원을 환수조치하고 운영정지 및 원장 자격정지를 실시하였으나, 유용금액을 확인할 수 없다는 사유로 고발조치 하지 않았다. ‘㉡㉡㉡ 어린이집’의 경우 아동 \*명을 장기간 허위 등록한 사실이 적발되어 어린이집 폐쇄조치에 까지 이르렀음에도 보조금 환수, 어린이집 폐쇄, 원장 자격정지 등을 통해 부정수급 사실이 시정되어 고발사유가 소멸하였다고 임의 해석하여 형사처벌이 이루어지지 않았다.

### ② 사례(지급제의 대상자에게 지급): 어린이집 종사자 관련 보조금 지급 부적정

‘경기도 보육사업 안내’에 따르면, 영유아보육법에 의한 민간어린이집, 직장어린이집, 가정어린이집, 부모협동어린이집의 보육교사에게 ‘민간어린이집 보육교사 처우개선비’를 지원하면서, 본인이 대표자인 어린이집의 교사 겸임자 등 지원제의 대상을 규정하고 있다. 따라서 ○○시 □□□과에서는 어린이집으로부터 보육통합정보시스템을 통해 신청된 보조금을 규정에 따라 면밀히 검토한 후 지급요건에 부합하는 대상자에게 보조금 지급을 하여야 한다.

하지만 ‘교사 근무환경개선비’ 및 ‘민간어린이집 보육교사 처우개선비’를 지원하면서 보육통합정보시스템을 통해 어린이집으로부터 보조금이 신청된 대상자에 대해

지원요건 부합여부 검토를 소홀히 하여, ‘교사근무환경비’는 A 어린이집 등에 지원 제외 대상 4명에게 &&&천원을 과오지급 하였고, ‘민간어린이집 보육교사 처우개선비’는 B 어린이집 등 보육교사 16명에게 &&&&천원을 부적정하게 지급하였다.

### ③ 사례(사실과 다르게 정산보고) : 어린이집 기능보강사업 추진 부적정

‘영유아보육법’ 등에 따르면 어린이집 기능보강사업의 보조사업자는 사업내용을 변경할 경우 보건복지부 장관 등의 승인을 받아야 하며, 사업종료 시 보조금 정산검사를 행하여야 함에도 별도의 승인 없이 사업 대상을 당초 3개소에서 8개소로 변경하였고, 정산결과 보고 시에는 3개소로 보고하여 실제 집행한 금액과 다르게 정산결과를 보고하였다.

## 2. 유사·중복사업 사례

국고보조사업의 중복투자, 세분화 및 영세화는 지방자치단체 또는 민간사업자로 하여금 비효율적 집행을 발생시키는 요인이 되고 있다. 중복투자는 조정기재의 부재로도 발생하지만 사회복지분야와 같이 세분화 및 영세화에 의해서도 발생한다.

유사·중복사업의 발생은 부처할거주의와 집행의 이원화가 원인으로 지적되고 있다. ‘취약계층 주거환경 개선사업’의 경우 보건복지부, 산업통산자원부, 환경부, 국토교통부, 농림수산식품부, 행정자치부 등 6개 부처에서 사업을 추진하고 있다(김재훈 외, 2015: 348, 재인용). 진주시를 사례로 살펴보면 <표 4-20>과 같다. 지방자치단체 입장에서 보면 각기 다른 부처의 유사 사업 들이 세분화되어 집행되어 지방자치단체 집행부서도 어느 부처 사업이냐에 따라 소관부서가 달라짐에 따라 본래 사업이 의도한 목적을 달성하기 어렵다(김재훈 외, 2015: 348-349). 중앙부처의 유사·중복사업의 추진은 지방자치단체에서 국고보조사업의 비효율적 집행을 발생시킬 수 있는 요인이다.

〈표 4-20〉 진주시 취약계층 주거환경 개선사업의 유사·중복 현황

서비스명	중앙 부처	목적	내용	대상	진주시 주관부서
기초생활수급 자집수리사업	보건 복지부	기초생활보장수급자의 주거환경 개선	지붕수리, 벽체보수, 보일러교체, 도배·장판 등	기초수급가구 중 자가를 소유한 가구	행복지원과/ 자활센터
농어촌장애인 주택개조	보건 복지부	농어촌 저소득 재가장애인의 일상생활 편의제공 및 복지증진	장애인 이동관련 주택 내 편의시설 설치 및 주택개보수	농어촌 재가 장애인	사회복지과
사회취약계층 주택개보수	국토 교통부	노후화된 주택의 개보수를 통해 저소득층의 주거환경개선	구조안전강화 및 시설개선; 단열시공, 보일러교체 등 주거비용경감	기초생활수급자 및 차상위계층 중 자가 소유가구	행복지원과
농어촌주택 개량사업	농림 수산 식품부	노후불량주택 개량자금을 저리로 대여해 줌으로써 주거환경개선	용자지원	농어촌 거주가구	건설도시국 건축과
취약계층집 수리사업	행정 자치부	지역공동체 일자리사업 중 취약계층 집수리사업을 통해 지역일자리 창출 및 취약계층 주거환경 개선	주거환경개선	기초생활수급자 및 차상위, 독거노인 등	행복지원과/ 자활센터
중증장애인 주거환경 개보수	경상 남도	중증장애인 주택편의시설 조성 및 생활환경 개선을 통하여 일상생활 편의제공 및 복지증진	장애인편의시설 설치 및 개보수	중증장애인	사회복지과
좋은세상	진주시	사회취약계층 주거환경 개선	보일러교체, 도배·장판 등	사회취약계층	행복지원과

자료: 김재훈 외(2015: 349, 재인용)

유사·중복사업은 사업의 세분화에 의해서도 발생한다. 2016년 시흥시 예산을 중심으로 국고보조사업의 세분화 내역을 보면 노인, 장애인, 영유아, 다문화의 동일 대상으로 세분화 되어 있고, 이외 광역보조사업이 포함되면 더욱 유사·중복성이 있다.

〈표 4-21〉 시흥시 사회복지 분야 국고보조사업 세분화 현황

(단위: 천원)

대상자	사업명(산출근거)	예산액	국고보조금
노인	양로시설운영 지원	371,818	260,273
	경로당 동절기 난방비 지원	366,000	91,500
	경로당 냉방비 지원	24,400	6,100
	경로당 양곡비 지원	70,240	17,560
	기초연금 지급	48,462,609	33,923,826
	노인돌봄기본서비스(공모)	402,885	282,020
	노인돌봄종합서비스	647,100	452,970
	노인돌봄 단기가사서비스	13,680	9,576
	독거노인사회관계활성화지원	100,000	70,000
	기초생활보장 생계급여(노인시설)	563,333	450,666
	노인일자리지원	2,807,248	1,403,624
	노인일자리 수행기관 전담인력 인건비	152,581	76,290
장애인	여성장애인 출산비용 지원	12,000	8,400
	부모심리상담 지원	13,150	9,205
	기초생활보장생계급여(장애인시설)	132,000	105,600
	장애인거주시설 운영	1,844,107	1,290,875
	장애인복지시설 기능보강	28,125	14,062
	장애인연금	3,670,536	2,569,375
	장애수당(기초)	472,003	330,402
	장애수당(차상위 등)	384,804	269,363
	장애인 일반형일자리 지원	432,312	216,156
	장애인 복지형일자리 지원	173,676	86,838
	중증장애인 활동지원사업	5,076,497	3,553,548
	장애등급심사제도운영	3,320	1,660
	장애아동 재활치료바우처	878,732	615,112
	장애인 의료비	179,168	143,334
	장애인 보조기구 교부	11,649	9,319
	언어발달지원 바우처	2,882	2,017
	발달장애인성년후견서비스 지원	16,584	13,267
	발달장애인성년후견심판절차 비용지원	1,394	1,115

대상자	사업명(산출근거)	예산액	국고보조금
영유아	영유아보육료 지원	39,376,000	25,594,400
	가정양육수당 지원	13,400,000	8,710,000
	국공립법인 교직원 인건비 지원	3,310,640	1,655,320
	영아전담 등 교직원 인건비 지원	2,640,862	1,320,431
	대체교사인건비 지원	275,406	137,703
	영아전담 보조교사 인건비 지원	1,044,288	522,144
	교재교구비 지원	168,472	84,236
	어린이집 차량운영비 지원	2,788	1,394
	어린이집 교원 보수교육	9,152	4,576
	어린이집 환경개선(기능보강사업개보수비)	94,000	47,000
	공공형 어린이집 지원	460,440	230,220
	교사 근무환경개선비	2,998,767	1,499,384
	교사겸직원장 근무환경개선비	197,035	98,518
	부모 모니터링단 운영 지원	23,268	11,634
	시간차등형 보육지원	89,280	44,640
	농촌보육교사 특별근무수당 지원	3,960	1,980
	맞춤형보육 보조인력 인건비	84,000	54,600
	부모교육 공통사업	20,000	10,000
	아동발달지원계좌(CDA) 지원	79,200	55,440
다문화	다문화가족지원센터 운영 지원	158,144	79,072
	다문화가족 자녀 언어발달 지원	53,757	37,630
	결혼이민자 통·번역서비스	18,612	13,028
	한국어 교육 지원	22,162	15,513
	다문화가족지원센터 특성화사업	190,655	133,458

자료: 시흥시 내부자료

### 3. 관계부처 합동 부정수급 실태점검 사례

국고보조사업의 수 및 규모 증가 등에 따라 보조금이 비효율적으로 집행되고 있는 사례가 매년 증가하게 되어 중앙정부에서는 2013년 복지분야 부정수급 대책(2013. 12월에 복지분야 부정수급에 대한 제도개선 방안을 마련(총리실))을 발표하였다. 2014년에는 기재부, 행자부, 관계부처들 합동으로 비복지분야를 포함한 보조금 전반에 대한 부정수급 근절대책을 추진하였는데 부정수급을 중심으로 국고보조금의 비효율적 집행실태를 살펴보면 다음과 같다.

관계부처합동(2014)에 의하면 검·경 합동조사('14.1월 발표)에서는 1,700억원 규모의 보조금 부정수급이 적발되었고, 감사원의 보조금 감사('13.8월)에서는 약 2,300억원의 복지재정이 누수되고 있는 상황이 적발되는 등 다수의 부정수급 문제에 직면해 있다.

이러한 보조금 부정수급은 재정운용 비효율성의 증가뿐만 아니라 수급자간 형평성 저해, 재정에 대한 국민신뢰 상실 등의 문제를 야기한다. 따라서 최근 국가채무 증가 등 재정여건 악화 등을 고려할 때, 보조금 부정수급에 대한 효율적 집행관리는 무엇보다 중요하다.

부정수급은 “보조금의 관리에 관한 법률”에 따라 거짓신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 급여를 받는 경우로 정의되어진다. 의도적 기만·사기 등을 통해 보조금을 받는 경우는 물론, 광의의 의미로 수급자의 인식부족, 목적외 사용 등에 의한 부적정 지급(오류)인 경우도 포함한다(관계부처합동, 2014).

농업, 중소기업 등 비복지분야 보조금을 중심으로 2014년 말 기준 18개 부처, 1,771개 보조사업(26.6조원)에 대한 보조금 부정수급에 대한 자체 실태점검('14.4~6월) 결과, 보조사업 선정·집행·사후관리 전단계에 걸쳐 95개 사업(조사대상의 5.4%)에서 101건의 부적정 수급사례가 적발되었고, 서류미비, 목적 외 사용, 허위청구 등을 이유로 집행단계에서 가장 많은 부적정수급 사례가 있는 것으로 나타났다(관계부처 합동, 2014).



## 가. 단계별 부정수급 현황

### 1) 선정단계

선정단계(14건)에서는 지원대상 선정 부적정, 선정기준·절차미흡, 유사·중복사업 선정 등 다수 부적정 수급 사례가 나타났다(관계부처합동, 2014). 예를 들면, 쌀소득 보전 직불사업의 직불금 지급시 부적합 지급 대상자·농지에 대한 과오 지급(46명, 109만원) 사례가 있다. 부적합 지급은 농지전용 및 농지의 형상요건 미충족 필지, 지급대상 면적기준 미달농가 등을 말한다.

둘째로 임산물 산지종합유통센터사업의 지원대상 선정기준 등이 미흡하여 시설 기준을 미비하였음에도 보조사업자로 선정한 경우가 있다.

셋째로 사업탈락을 우려하여 동일 사업을 ‘농업특별회계’ 및 ‘지방특별회계’ 예산에 중복 신청하여 '14년 예산에 모두 반영한 경우를 들 수 있다.

### 2) 집행단계

집행단계(73건)에서는 보조사업자 등에 의한 목적외 사용, 허위청구, 명의대여 등의 부적정 수급이 다수 나타났다(관계부처합동, 2014). 먼저, 사업운영관리 지침 미비로 인해 새마을운동 세계화 사업의 보조사업자가 국고보조금, 지방비 및 자체운영비를 혼용관리한 경우가 있다.

둘째로, 국가하천 유지보수사업 보조금을 지자체에서 목적 외로 사용하여 지방하천 관리비로 사용한 사례가 있다.

셋째로, 비영리민간단체 지원사업에서 실제 설치하지 않은 지역사무소 설치 경비를 허위로 청구한 것을 들 수 있다.

마지막으로, 신재생에너지 보급지원사업에서 명의대여 등을 통해 제3자가 보조금을 수령하는 사례가 있었다.

### 3) 사후관리단계

사후관리단계에서는 14건이 있었는데, 정산지연, 보조금 시설 무단거래 등이다. 먼저, '05 ~'12년에 준공된 2,913개 하수처리시설사업 중 '13.10월까지 1,790건 정산이 미완료('14.10월 현재 2,856건 정산)된 사례가 나타났다(관계부처합동, 2014).

다음으로 보조금 지급 사업인 축산분뇨처리시설사업에서 승인없이 제3자에게 담보제공한 경우이다.

#### 나. 국고보조금 부정수급의 4대 요인

보조금 부정수급 실태조사, 감사원 감사 지적사항 및 각 부처의 교부결정 취소사유 등을 살펴보면, 보조금 부정수급의 주요 원인은 ① 보조사업 운영·관리 시스템 부재, ② 보조사업 심사제도 미비, ③ 보조사업자 감시·감독 미흡, ④ 집행 및 사후관리 절차 미흡 등 4가지로 분류가 가능하다(정부합동, 2014).

##### 1) 보조사업 운영·관리 시스템 부재

현재 기재부는 보조사업에 대한 예산심의, 사후평가 위주로 역할을 수행하고 있음에 따라 부정수급을 조사하고 대책을 수립할 총괄·조정기구의 부재로 보조사업의 선정·집행·사후관리 단계의 운영·관리, 부정수급 원인 분석과 대책수립 기능 등이 크게 취약하다. 특히, 보조사업 단계별 정보 및 보조금 수급자 정보가 체계적으로 관리·공개되지 않고 있어 내·외부 감시 장치 작동이 부실하고, 보조사업 부정수급 전체에 대한 통합된 신고체계가 미비하며 인센티브 제도(포상금 등)도 부족하여 신고제도의 실효성이 미흡한 실정이다. 이러한 보조사업 운영·관리에 대한 체계적인 규정 미비로 현장에서의 혼란, 오류 및 부정수급이 야기되고 있다.

## 2) 보조사업 심사제도 미비

현재까지 보조사업의 타당성이나 부정수급 가능성이 충분히 검토되지 않고 예산 심의에 의존하여 보조사업을 선정하고 있는데, 이로 인해 유사·중복 보조사업이 많아지고 일단 보조사업이 도입되면 부정수급이 발생하거나 실효성이 낮은 보조사업을 폐지·축소하는 데에 한계가 발생하며 결국 재정누수·부정수급 등이 유발된다.

## 3) 보조사업자 감시·감독 미흡

보조금 전달체계의 핵심인 ‘보조사업자 감시·감독’ 장치가 충분히 작동하지 않는 상황이 발생하는데, 보조사업자 자격검증 미흡으로 부정수급, 사업지연 등이 발생하는 점, 주요 보조사업자에 대한 정보공시제도 및 회계감사제도가 도입되지 않아 보조사업자 정보에 대한 투명성이 미흡한 점 등을 들 수 있다. 더욱이 이와 같이 부정수급이 상당함에도 벌칙 수준이 미약하여 부정수급 차단에 한계가 나타나고 있다.

## 4) 집행 및 사후관리 절차 미흡

보조사업에 대한 부처별 집행점검 체계가 구축되어 있지 않고 실시간 모니터링 곤란 등으로 집행의 투명성이 부족한 실정이고, 정산에 관한 일관성있는 표준 업무 지침이 없고, 정산 역량 부족 등으로 미정산 사례가 상당할 뿐만 아니라 보조금으로 취득한 재산의 임의처분(매매, 담보제공 등)이 다수 발생하고 있음에도 이를 확인하기 어렵고 처벌규정 부재의 문제가 있다. 즉 집행점검, 정산 등 ‘집행·사후관리 제도’가 형식적으로 운영되어 부정수급 방지 등의 효과가 미흡한 것이 현실이다.

### 제3절 국고보조사업의 추진단계와 비효율적 유형과의 관계 —

언론보도 자료, 감사자료 및 사례연구를 통하여 보조금의 비효율적 집행의 유형을 분석해 본 결과, 그 유형은 부당수급, 횡령, 부실집행, 허위문서 작성, 자격검증 소홀, 부적격사업 및 대상자 선정, 중복지원, 목적외 사용, 정산 부적정, 사후관리 미흡 등으로 나타났다. 이러한 유형들이 국고보조사업추진 단계별로 볼 때 어느 단계에서 발생하는지를 연계해 보면 무엇을 어떻게 개선해야 하는지 파악해 볼 수 있을 것이다.

우선, 지방자치단체에서 국고보조금을 신청하여 중앙부처로부터 교부받을 때까지는 제도 혹은 중앙부처의 관리미흡 등 때문에 국고보조금이 지방자치단체에서 비효율적으로 집행된다.

예를 들면, 국고보조금은 신청주의를 원칙으로 하나 어떤 것은 의무적이고 어떤 것은 형식적인 측면이 있다. 유사·중복사업은 중앙부처 간, 부서간 기능 중복이나 할거주의에 의해 발생하며, 지방자치단체는 이에 대응할 수밖에 없는 실정이다. 또한 복지사업의 자격검증 등은 중앙부처의 교부결정 이전에 확인하고 지방과 정보를 함께 공유하고 있어야 한다. 이 단계의 비효율성 문제는 제도 개선 및 중앙차원의 개선책이 있어야 할 것이다.

다음으로, 국고보조금을 교부받아 국고보조사업을 추진하여 사업을 완료할 때까지는 사업이 저절로 이루어지는 것이 아니라, 이 단계에서도 정책이 결정되기도 하고 다양한 기관 또는 이해관계자들 간 이해충돌이 발생하면서 사업이 집행된다(오윤섭·홍수완, 2015: 74-75). 그렇기 때문에 국고보조금의 비효율적 집행의 대부분은 이 단계에서 발생한다.

예를 들면, 부당수급, 횡령, 부실집행, 허위문서 및 공문서 작성, 뇌물, 목적 외 사용, 부적격 사업 혹은 부적격자 선정, 중복지원, 사업추진 지연 등의 비효율적 집행이 나타나고 있다. 또한 국고보조금을 둘러싼 공모도 발생하는 경우가 있다. 이 단계에서 비효율적 집행이 가장 많이 발생하므로 이를 방지하기 위한 모니터링 시스템 마

런 등 집행관리의 강화가 필요하다. 그리고 국고보조사업이 완료되거나 회계연도가 폐쇄되면 다음연도에 정산하여 반납 및 상쇄처리 한다. 이때 민간사업자 또는 민간의 간접보조자 등이 정산을 부적정하게 하고 횡령하는 경우가 많이 발생하게 된다.

또한 국고보조금 및 지방부담분을 사업비로 한 시설, 장비 등을 부적정하게 사용하는 등의 사유화가 발생하기도 한다. 민간 등의 보조사업자의 위법에 적극적으로 대응해야 할 지방자치단체에서 그 책임에 소극적인 경우도 있으며 민간사업자에게 부당하게 보조금을 지급하는 경우도 있다. 경우에 따라서는 지방자치단체 담당자가 실제와 다르게 정산하는 경우도 있다.

〈표 4-22〉 단계별 비효율적 집행의 예

구분		언론 보도자료 (본연구 유형)	감사자료			사례 연구 (사회복지)
			본연구 유형	감사원 제시 유형		
				일반사업	복지사업	
전 년 도	신청단계	·의무·형식적 신청	·중복지원			유사중복
	사업계획 및 예산편성단계	·허위문서 작성				
당 해 년 도	교부신청 및 결정 단계		·자격검증 소홀		·자격 검증 소홀	
	운용 및 집행단계	·부당수급 ·횡령 ·허위(공문서) 문서 ·부실집행 ·뇌물	·부당수급 ·횡령 ·부실집행 ·허위문서 ·목적외 사용 ·사업 및 지급자 부적격	·사업추진부정적 (조건 불이행) ·부적격 사업 (중복, 과다지원) ·횡령	·자격 검증 소홀	·공모(원장 학부모간 합의) ·허위자료(교사인 건비, 출석부 허위 등)로 청구
다 음 년 도 및 이 후	정산 및 사후관리	·횡령	·횡령 ·정산 부적정 ·사후관리 소홀	·사업추진 부정적(사유화) ·정산미흡		·지자체의 위법 기관에 대한 처벌 미온 ·지자체의 검토 소홀로 부당 지급 ·지자체의 실제와 다른 정산

주: '본 연구 유형' 이란 언론보도자료, 감사원 등의 감사자료를 본 연구에서 유형화하고 명칭을 부여한 유형을 의미함. '감사원 제시 유형' 은 감사원에서 유형화하고 정리한 유형을 의미함



# 국고보조금의 효율적 집행관리 방안




제1절 기본방향

제2절 국고보조금 운영제도·기반 개선

제3절 통합적 집행 모니터링 시스템 구축 및 활용  
: 국고보조금통합관리시스템의 활용과 보완

제4절 사후관리 강화







# 제5장 국고보조금의 효율적 집행관리 방안

## 제1절 기본방향

지방자치단체가 추진하는 국고보조사업의 비효율적 집행의 발생은 제도 및 중앙 부처의 행태, 모니터링 시스템 부재 및 담당공무원의 도덕적 해이, 비효율적 집행을 방지하기 위한 실제적 노력이나 관련 제도 도입 미흡 등으로 정리할 수 있다.

국고보조사업의 비효율을 없애기 위해서는 사업 계획부터 사후관리까지 관련 제도, 시스템 및 인력이 갖추어져야 한다. 본 연구에서는 ① 국고보조금 신청에서 교부받을 때까지의 제도·기반 구축, ② 국고보조금을 교부받은 후 사업을 완료하거나 회계연도가 폐쇄될 때까지의 국고보조금 집행모니터링 시스템 마련, ③ 사업완료 후 다음연도에 이루어지는 정산 및 사후관리 측면의 3가지 방향에서 정책대안을 검토하고자 한다.

〈그림 5-1〉 정책대안 체계도

단계별	정책방향	정책대안
- 신청~교부결정 단계	→ - 운영제도의 기반 구축	→ - 신청주의 정착 - 유사·중복 사업 조정기재 마련 - 자격검증 시스템 연계·공유
- 운용 및 집행 단계	→ - 통합적 집행 모니터링 시스템 구축 및 활용	→ - 지방자치단체와 연계 활용 - 현장점검 및 감리 강화 - 지방재정공시와 연계
- 정산 및 사후관리 단계	→ - 사후관리 강화	→ - 정산 및 반납 시스템화 - 부정수급 처벌·이력관리 강화 - 주민신고제 강화 - 공시 강화

## 제2절 국고보조금 운영제도·기반 개선

### 1. 신청주의제도 기반확보

보조금 관리에 관한 법률 제4조 제1항에서는 ‘보조사업을 수행하려는 자는 매년 중앙관서의 장에게 보조금의 예산 계상(計上)을 신청하여야 한다’라고 규정하고 있다. 국고보조금의 교부결정은 원칙적으로 지방자치단체의 신청에 의하여 이루어져야 한다는 것을 의미한다(김재훈 외, 2015:345). 하지만, 지방에서는 의무적·관행적·형식적으로 신청이 전년도에 이루어지며, 시도의 조정을 거쳐 시도가 중앙관서에 신청하게 된다(<그림 5-2> 참조).

한편 보조금관리에 관한 법률 제5조에서는 신청주의의 예외를 규정하고 있다.<sup>12)</sup> 동법 시행령 제3조에서는 ① 국가가 소요경비 전액을 교부하는 보조사업인 경우, ② 재해 발생 등 예측하지 못한 사유로 보조금의 교부가 불가피한 경우, ③ 그 밖에 기획재정부장관이 국가의 주요시책 수행 상 보조금의 교부가 불가피하다고 인정하는 사업인 경우에는 신청주의 예외사항으로 규정하고 있다. 규정상 중앙정부의 의사에 따라 보조사업을 강제할 수 있다는 것을 의미한다(김재훈 외, 2015:345). 여기서 ③의 경우에 의해 새로운 사업(전년도 혹은 당해 연도)이 국가의 의사에 의해 국고보조사업으로 추진된다. 이 경우 중앙관서는 시도를 통하여 시군구의 수요조사는 거치지만 절차적 형식이라 할 수 있다.

종합컨대, 현재의 국고보조금 신청주의는 형식적인 특성이 있다. 지방자치단체는 주민수요에 대응하기 위해 작은 규모의 재원이라도 확보해야 하기 때문에 무조건적으로 신청하며, 국가가 새로운, 그리고 세분화된 시책을 할 경우 시도를 통한 수요 조사를 한다. 대부분의 국고보조사업은 신청주의에 입각하여 지방의 신청에 의하지

12) 예산 계상 신청이 없는 보조사업에 대한 예외조치 보조금관리에 관한 법률에서는 ‘국가는 제4조에 따른 보조금의 예산 계상 신청이 없는 보조사업의 경우에도 국가시책 수행상 부득이하여 대통령령으로 정하는 경우에는 필요한 보조금을 예산에 계상할 수 있다(보조금관리에 관한 법률 제5조)’고 규정하고 있다.

만 그 신청이 어쩔 수 없거나 형식적인 것이 많다. 또한 도의 입장에서 보면 시군은 지방비 부담을 고려하지 않고 무조건 보조사업을 신청하고 있다. 뿐만 아니라 경우에 따라서는 중앙부처와 시군간의 협의 하에 시도(광역단체)가 인지하지 못한 상태에서 국고보조사업이 내시되어 시도의 지방비 부담의 문제를 발생시키는 경우도 있다. 지방에서는 외부재원 확보 측면, 다른 단체와의 비교 측면 등이 있어 무조건 신청하는 것이다(지방자치단체 면담).

국고보조사업의 형식적, 무조건적 신청은 사업추진계획이 구체적이거나 계획적이지 못 할 수 있어 집행단계에서 부당수급, 부실집행, 허위문서 작성, 부적격자 선정, 중복지원 및 중복투자 등의 비효율성을 낳을 수 있다. 신청제도가 실질적으로 정착되면 집행의 비효율을 감소시킬 수 있을 것이다. 신청제도의 정착을 위한 개선방안을 다음과 같이 제시한다.

### ① 시도 조정기능 강화

국고보조금 신청과 관련하여 시도의 조정기능을 강화할 필요가 있다. 현재 시군구의 국고보조사업 신청은 시도 및 해당 기초자치단체(시군구)의 지방비부담을 고려하지 않고 일단 신청하고 보자는 인식하에 무조건적으로 신청하고 있는 실정이다. 시군의 국고보조사업 신청은 해당 자치단체의 예산 증가율 또는 지방세 및 자체 수입 신장률 등을 고려하여 신청하여야 하나 그러하지 못하다. 특정 자치단체의 국고보조사업 신청 결과를 취합하면 실제 지방비 부담가능액을 훨씬 초과하는(예, 지방비부담 가능액의 200%) 경우도 발생하고 있다. 따라서 시도의 사업부서와 예산부서에서 사전에 이러한 상황을 사업적으로나 예산적으로 조정하여 신청할 수 있도록 하여야 한다. 시도 예산부서의 조정은 국고보조사업의 경우 지방비 부담분 중 시도의 부담이 있기 때문에 시도비 부담능력을 고려하여 조정하여야 한다.

한편 지역발전특별회계 보조금의 시도 자율편성 사업의 경우 시도의 입장에서 볼 때 재원투자의 효율성, 재원한계, 시군 선별 등의 문제가 있다. 지역발전특별회계

시도 자율편성사업의 경우 시도의 조정이 더욱 필요하다. 왜냐하면 위에서 언급한 바와 같이 시군은 시도의 지방비부담 능력을 고려하지 않고 보조율(시도 부담률) 등에서 시군에게 유리한 방향으로 보조사업을 신청하고 있다.

시군구의 국고보조사업 신청은 시도의 조정을 거쳐 시도를 통해 중앙부처에 신청되기 때문에 시도의 조정기능을 강화해야 한다. 그 방법은 단순히 관련부서간의 의사소통 및 수요조사의 차원을 넘어 시도 및 시군구가 함께 참여하는 조정위원회를 둔다든가, 간담회 추진 등이며 사업부서와 예산부서가 함께 참여해야 한다.<sup>13)</sup> 이러한 방법은 전년도에 이루어지는 기존 국고보조사업의 신청에 활용할 수 있을 것이다.

## ② 신청주의 예외사업의 법적 의무사항 준수

신규사업의 경우 신청주의 예외 규정은 인정하되, 수요조사 내용 및 절차 등 현재 지방재정법상의 규정과 절차를 거치는 등의 의무적 규정을 준수해야 한다. 신청주의 예외사업은 주로 신규사업에 적용된다. 국고보조금 신청은 e-호조를 통해 신청되기 때문에 기존 사업은 e-호조를 통해 신청이 가능하지만 신규사업이나 당해연도에 신설되는 사업은 시도를 통해 수요조사로 신청을 갈음하고 있다.

중앙부처가 새로운 시책을 국고보조사업으로 추진하기 위해서는 선행절차가 있다. 지방재정법 제25조<sup>14)</sup> 및 제26조<sup>15)</sup>의 규정에서 중앙관서의 장은 지방자치단체의 경비부담을 수반하는 사무에 관한 법령의 제정 및 개정시 행정자치부장관의 의견을

13) 시군구 의사 존중차원에서 시도 조정기능의 폐지 의견도 있음(김재훈 외, 2015: 347). 하지만 현 국고보조사업의 신청과정을 보면 시군구의 경우 시도에 국고보조사업을 지방비부담을 고려하지 않고 일단 신청하고 보자는 무조건식으로 신청하여 사업부서에서 조정하여 내시한다. 또한 지역발전특별회계 시도자율편성 사업의 경우 시도에서 선별적으로 투자해야 하는 경우도 있다. 한편 시군구와 중앙부처간의 협의로 보조사업이 시행될 경우 결국 보조사업은 시도의 예기치 않은 재정부담을 유발하기도 한다(시도 담당공무원 의견)

14) 중앙관서의 장은 그 소관 사무로서 지방자치단체의 경비부담을 수반하는 사무에 관한 법령을 제정하거나 개정하려면 미리 행정자치부장관의 의견을 들어야 한다(지방재정법 제25조)

15) 중앙관서의 장은 그 소관에 속하는 세입·세출 및 국고채무 부담행위의 요구안 중 지방자치단체의 부담을 수반하는 사항에 대하여는 「국가재정법」 제31조에 따른 서류 또는 같은 법 제51조제2항에 따른 명세서를 기획재정부장관에게 제출하기 전에 행정자치부장관과 협의하여야 한다(지방재정법 제26조)

들어야 하며, 지방자치단체의 경비부담을 수반하는 사항에 대하여는 기획재정부 장관에게 예산요구서의 제출(국가재정법 제31조) 전에 행정자치부장관과 협의하기로 되어 있다.

지방재정법 제27조의6 제2항에서는 중앙관서의 장은 제25조 및 제26조에 따라 의견을 듣거나 협의할 때 대규모 지방비(200억원 이상)를 수반하는 경우 지방재정영향평가를 하여 행정자치부장관에게 제출하기로 되어 있다. 또한 지방자치단체의 재정부담을 수반하는 사안에 대하여는 지방재정부담심의위원회의 심의를 거치도록 하고 있다(지방재정법 제27조의 2항). 지방자치단체의 신청 없이 국고보조사업을 추진해야 할 경우 지방재정법에서 규정하고 있는 지방재정영향평가 및 지방재정부담심의위원회의 심의 등 법적 의무사항을 중앙관서의 장은 준수하도록 해야 한다.

### ③ 국고보조사업 신청에 대한 인식 전환

지방자치단체의 국고보조사업 추진에 대한 인식전환이 필요하다. 지방자치단체에서는 실제적으로 필요성 또는 수요가 적더라도 타 지방자치단체가 신청하는 것을 따라서 신청하거나 작지만 외부재원의 확보 차원 등 때문에 형식적이고 무조건적으로 국고보조사업을 신청하는 관행이 있다.

지방자치단체에서는 외부재원을 활용하여 사업을 추진하는 것이 중요하기 때문에 타당성과 수요가 적은 사업의 경우도 국고보조사업의 확보에는 많은 관심을 두지만, 이후 사업추진과정 즉 집행 관리를 소홀히 하여 다양한 비효율이 발생하고 있다. 국고보조사업의 비효율성 해소 및 지방의 재원부담 완화를 위해 무조건적 신청의 관행도 개선될 필요가 있다.

〈표 5-1〉 국고보조금 신청 세부 추진일정('17년 예시)

구분	추진업무	일정	주관
예산요구	- '17년 국고보조금 신청 · e-호조시스템에 입력	'16년 4.11~4.17	시·군·구
	- '17년 국고보조금 시·군·구 신청내역을 시·도에서 종합 조정	4.18~4.24	시·도
	- '17년 국고보조금 신청(시·도 → 중앙부처) · e-호조시스템에 입력(문서신청 병행)	4.25~4.30	시·도
예산요구 후	- 국고보조금 신청결과를 분석하여 행자부에 제출	5.1~5.6	시·도
	- 지방재정 부담을 수반하는 사업에 대해 관계부처와 협의 후 기재부에 결과 제출	5.20까지	행정자치부
'17년 예산편성	- 국가 예산안 확정(국회제출 예산안)	9월중	중앙관서
	- '17년 국고보조금 가내시 통보 · 중앙부처(d-brain) → 행자부(e-호조) → 시·도	10.15까지	중앙관서

## 2. 유사·중복사업 조정 기재 마련

유사·중복사업이란 사업목표, 사업내용, 지원대상을 기준으로 2개 이상 이상의 사업이 유사하거나 동일한 경우를 의미한다(국회예산정책처, 2015b: 24).<sup>16)</sup> 유사·중복 사업은 예산낭비 또는 사업관리의 효율성을 떨어뜨릴 수 있다.

국고보조사업의 유사·중복은 조정기능 미흡과 부처·부서 간 할거주의, 사업세분화 등에 의해 지방자치단체가 실제 사업을 수행하는 집행단계에서 발생하는 현상이다. 국고보조사업의 유사·중복으로 나타나는 비효율성을 해소하기 위해서는 유사중복의 조정기능기재가 필요하며, 세분화 및 영세화된 보조금을 통합하거나 포괄보조형태로 지원할 필요가 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 국가가 지능형교통관리시스템사업(ITS: Intelligent Transportation Systems)을 추진하고 있는데, 경찰청은 UTIS사업(Universal Traffic Management System)

16) 유사·중복사업의 명확한 정의는 어렵다. 가외성(redundancy)이론에 의하면 만일의 경우를 대비하여 유사하고 중복된 업무를 수행하는 것이 정당화될 수 있다. 하지만 지나친 가외성은 낭비와 비대화를 초래할 수 있다(국회예산정책처, 2016b: 24).

으로, 지방자치단체 등은 ATMS사업(Advanced Traffic Management System)으로 관련기관의 각각의 업무목적을 위해 지방자치단체, 국토관리청(국토교통부)이 동일한 기능을 수행하는 교통정보수집시스템에 중복투자 하고 있다(감사원, 2015b).<sup>17)</sup>

환경부의 생태하천복원사업(보조율 50%)과 국토교통부의 지방하천정비사업(보조율 60%)은 지방에서는 ‘지방하천개선·정비’라는 유사 사업임에도 중복 추진으로 비효율이 발생하고 있다. 국회예산정책처는 양 사업이 중복된다고 지적하였으며 남용의 우려가 있어 한 부처로 통합할 것을 권고하였다(국회예산정책처, 2012: 278). 이러한 중앙부처간 중복사업은 지방에서 비효율을 발생하게 한다. 어떤 지방자치단체에서는 이미 지방하천정비사업을 완료하고, 다시 생태하천복원사업을 신청하여 하천 주변 등에 사용함으로써 국고보조금을 목적 외로 지출한 경우가 있다.

〈표 5-2〉 생태하천복원사업과 지방하천정비사업 내용 비교

사업명	생태하천복원사업	지방하천정비사업
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수질개선               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 수질정화·오염정화시설 설치, 퇴적오염물 준설 등</li> </ul> </li> <li>- 생태복원               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 인공구조물 철거, 수생태 복원</li> </ul> </li> <li>- 주민편의시설 조성               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 산책로, 자전거도로, 휴식공간</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 치수·재해 예방               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 재해방지를 위한 제방축조, 보강</li> </ul> </li> <li>- 생태복원               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 인공구조물 철거, 수생태 복원</li> </ul> </li> <li>- 주민편의시설 조성               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 산책로, 자전거도로, 휴식공간</li> </ul> </li> </ul>

자료: 국회예산정책처(2015a: 27)

국회예산정책처는 2016년도 예산안을 기초로 전 부처가 추진하는 사업의 세부내용 중 531건을 비교분석하였다. 세부(내역)사업을 기준으로 14개 부처 총 33건의 사업이 사업의 목표나 내용, 지원대상이 동일하거나 유사한 것으로 제시하였다.<sup>18)</sup> 이

17) UTIS는 경찰청이 구축하고 지방자치단체에 이관하여 도로소통정보를 수집하고 대도시 위주의 시내구간에 설치되고, ATMS는 지방도는 지자체, 국도는 국토관리청 등에서 교통정보 및 도로관리를 지선, 간선도로 및 시내도로 등에 설치한다.

18) 부처별로 살펴보면, 미래창조과학부 6건 산업통상자원부 6건 문화체육관광부 4건 행정자치부 4건 해양수산부, 문화체육관광부 등이 2건이고 이외 7개 부처가 각각 1건씩으로 나타났다(국회예산정책처, 2016b: 24).

중 16건은 부처 내의 유사중복이고(<표 5-3> 참조)<sup>19)</sup>, 17건은 부처간 유사중복(<표 5-4> 참조)<sup>20)</sup>으로 분류하였다(국회예산정책처, 2015b: 24-30). 최근 5년간 국회예산정책처의 예산안 분석에서 유사·중복사업으로 분류한 사업은 2012년 31건, 2013년 38건, 2014년 36건, 2015년 18건, 2016년 33건이다(국회예산정책처, 2016b: 24).

〈표 5-3〉 2016년 예산안 사업 중 부처 내 유사·중복 사업

부처	세부사업 (내역사업)	2015년 예산	2016년 예산안	유사중복사업 (내역사업)	유사중복 사항
국무조정실 및 국무총리 비서실	규제개혁위원회 운영(규제 개혁 현장 기자단 운영)	832	1,542	규제개혁위원회 운영	규제개혁위원회 홍보사업과 중복
국민안전처	특수재난대응역량강화 (e-러닝 툴 개발)	-	186	국가민방위재난안전 교육원 온라인 콘텐츠 개발	국민안전처의 타 교육 콘텐츠 개발사업과 중복
농림축산 식품부	발작물 산업육성지원(발작물 공동경영체 육성지원)	-	2,450	계열화경영체 육성	사업성격이 유사하고 집행이 부진
문화재청	문화재 재난안전 관리 (문화재 보전을 위한 예방적 관리)	15,935	15,935	문화재예방관리 강화	일반회계와 기금 (문화재보호기금) 사업간 사업목적의 유사
	헤리티지채널 구축 운영 (문화재보존관리를 목적으로 하는 사업이나 활동의 지원)	3,080	2,327	디지털문화유산콘텐츠 제작	일반회계와 기금 (문화재보호기금) 사업간 사업목적의 유사
문화체육 관광부	한류 융복합 협력 프로젝트 발굴지원	-	2,500	한류 연계 관광상품 개발 및 마케팅	한류 파생상품 기획개발 등의 측면에서 유사

19) 부처 내 유사·중복 사업은 문화체육관광부 3건, 미래창조과학부, 산업통상자원부, 문화재청은 각 2건이며, 행정자치부, 해양수산부, 농림축산식품부, 원자력안전위원회, 국민안전처, 국무조정실 및 국무총리비서실, 방송통신위원회는 각 1건씩이다(국회예산정책처, 2016b: 25).

20) 부처 간 유사·중복사업은 미래창조과학부와 산업통상자원부는 4건이고 행정자치부는 3건, 문화체육관광부, 식품의약품안전처, 농림축산식품부, 해양수산부, 농촌진흥청, 기획재정부는 각 1건씩이다(국회예산정책처, 2016b: 27).



부처	세부사업 (내역사업)	2015년 예산	2016년 예산안	유사중복사업 (내역사업)	유사중복 사항
	종교문화활동 지원(이웃종교이해 및 종교 연합활동 지원 중 불교 문화활동 지원)	230	230	종교문화행사 지원 중 불교문화 행사 지원	종교문화활동 지원과 유사사업
	태권도진흥재단운영지원(태권도원 운영 중·초등학교 사생대회)	-	30	태권도원 운영(백일장 및 사생대회 개최)	초등학생 사생대회는 다른 행사와 중복
미래창조 과학부	사물인터넷 신사업 육성선도	6,093	7,093	차세대 인터넷 비즈니스 경쟁력 강화(사물인터넷활 성화기반조성)	사물인터넷 서비스를 발굴하고 해외진출 지원 등을 수행 한다는 점에서 유사
	SW자산뱅크(SW기술 설명 회 및 기술상담 지원)	3,975	3,975	SW자산 재개발지원 (수요발굴을 위한 기술설명회)	목적과 사업대상이 중복
방송통신 위원회	바람직한 인터넷 이용환경 조성	2,929	2,929	사이버폭력 예방 및 피해자 지원 활동 강화	사업목적과 추진체계가 유사
산업통상 자원부	개도국 표준체계 보급지원(ODA) (공동시험소 건립사업)	720	1,115	유형장비 신흥국	국가기술표준원의 공동시험소 건립 사업은 대한무역투자진흥공 사의 사업과 유사)
	양자산업협력(정상외교 경제활동 포털 사업)	700	700	중소·중견기업 수출경쟁력 강화	정상외교와 연관된 중소·중견기업 수출활성화란 점에서 유사
원자력 안전위원회	방재환경기반구축 (방사선 이해기반 구축)	200	200	원자력안전기반구축 (원자력안전 체험학습 운영)	동일한 교육사업이라는 점에서 협업을 통해 효과성 제어 가능
해양수산부	동북아 해양관광레저특구 조성지원(여수프로젝트사 업·개도국 해양 관련 현안 문제 해결 지원)	1,500	1,000	연안국과의 협력(ODA)	개도국 지원사업이라는 점에서 연안국과의 협력사업과 유사
행정자치부	생활공감정책추진	400	563	국민제안제도	생활공감 모니터단을 통한 정책제안은 국민제안과 차별성이 없음

자료: 국회예산정책처(2016b: 26-27)

〈표 5-4〉 2016년 예산안 사업 중 부처 간 유사·중복 사업

부처	세부사업	2015년 예산	2016년 예산안	유사중복사업 (내역사업)	유사중복 사항
산업통상 자원부	뿌리산업 경쟁력 강화 지원(수요기업 기술협 력 제품화 지원)	3,000	2,000	구매조건부 신제품 개발(중소기업청)	사업의 목적과 내용이 중소기업청 사업과 유사
	남북산업자원협력	200	197	개성공단진출지원 (중소기업청 남북협력기구발전기획 단운영(통일부))	개성공단 경영활동 지원 업무를 수행하여 중소기업청 및 통일부 사업과 유사
	지역에너지 신산업육성 (전기차 관련 사업)	-	6,750	전기자동차 보급 및 충전인프라 구축(환경부)	전기차 전용 충전타워 운영, 무버일 전기차충전서비스 사업은 환경부의 사업과 중복
	원자력핵심기술개발	61,283	52,121	원자력기술개발(미래창 조과학부)	원자력 안전분야에 대한 연구가 산업부와 미래부가 유사·중복
문화체육 관광부	크루즈관광 활성화	832	870	크루즈산업 활성화 지원(해양수산부)	사업의 목적과 내용이 유사·중복
식품의약품 안전처	바이오생약안정성 제 고(화장품 안전관리- 화장품 원료배합 확인 포털 구축)	-	50	글로벌 화장품 육성 인프라 구축(화장품 원료 규제조사분석 및 DB구축(보건복지부))	사업내용이 보건복지부 사업과 중복
행정자치부	공직선거관리 및 지방 의회 역량강화(재외선 거관리)	-	280	재외선거관리 (중앙선거관리위원회)	재외선거 해외공관 실태점검과 업무추진 간담회는 중앙선거위 사업과 유사
	국제IT협력센터 구축운영	827	769	국제IT협력센터 구축 운영(미래창조과학부)	미래부 사업과 주관기관이 동일하고 사업내용이 유사
	전자정부분야 국제 기 구 교류협력	490	466	국제기구를 통한 정부화분야 해외 진출지원 (미래창조과학부)	미래부 사업과 주관기관이 동일하고 사업내용이 유사
농림축산 식품부	가축분뇨처리지원	36,050	30,450	가축분뇨처리지원 (환경부)	환경부의 가축분뇨처리시설 설치사업과 유사중복

부처	세부사업	2015년 예산	2016년 예산안	유사중복사업 (내역사업)	유사중복 사항
해양수산부	해양수산 신산업육성 및 기업투자 유치지원 (국내해양플랜트 서비 스산업 촉진)	735	600	해양플랜트 건조 (산업통상자원부)	해양플랜트산업에 대하여 새수부와 산업부 간 업무분장이 명확하지 않으므로 업무분담체계를 마련 필요
농촌진흥청	귀농창업 활성화지원	-	720	귀농귀촌 교육, 귀농귀촌 종합센터 운영, 체류형 농업창업지원센터 조성(농림축산식품부)	기존에 운영되고 있는 귀농귀촌 지원 사업들 과의 연계성을 확보하는 방향으로 사업을 운영할 필요
미래창조 과학부	6개월 챌린지 및 액셀 러레이터 연계 지원(엑 셀러레이터 연계 지원)	4,700	9,100	창업맞춤형사업화(중소 기업청)	「엑셀러레이터연계지 원」은 중소기업청의 「창업맞춤형사업화」 와 유사
	나노소재원천기술(플레 이크 그래핀 생산기술)	-	3,000	CVD 그래핀 생산 기술 개발(산업통상자원부)	그래핀 원소재 양산기술개발 사업이라는 점에서 산업부의 사업과 유사
	범국민 정보윤리 교육	1,448	1,348	사이버폭력 예방 교육 강화(방송통신위원회)	사이버안전교육 및 사이버폭력 예방교육사업의 대상 및 수혜자가 유사·중복
	범국민 정보윤리 교육 (교원에 대한 인터넷 윤리교육)	1,448	1,348	바람직한 인터넷 이용환경 조성(방송통신위원회)	교원에 대한 인터넷 윤리교육은 방통위의 사업과 유사·중복
기획재정부	경제혁신 3개년 계획 점검 및 관리(국민점검 반지원(정책인지도조 사, FGI 등 조사분석))	100	200	경제혁신 3개년 계획 관련 각 부처 연구용역사업	경제혁신 3개년 계획의 세부과제를 담당하는 각 부처의 연구용역과 중복될 가능성이 있음

자료: 국회예산정책처(2016b: 29-30)

한편 국고보조사업의 세분화는 유사·중복과는 성격이 다르지만 동일지원기관, 동일대상, 동일목적에 너무 세분화하는 경우 부당수급, 허위문석 작성, 중복지원 등 관리상의 비효율성을 초래할 수 있다. 보건복지부의 어린이집 운영과 기초생활보장, 산림청의 산림자원보호사업을 예로 보면 중앙부처의 세부사업들이 지방에서는 더욱 세분화되고 있다.

예를 들면, 보건복지부의 보육지원강화는 ‘어린이 집’이라는 동일기관 지원을 위해 부처에서는 영유아보육료지원 등 9개의 세부사업으로 국고보조사업이 지원되지만 시군구에서는 이들 9개 사업이 더욱 세분화되어 영아전담 등 교직원 인건비지원, 대체교사 인건비지원 등 18개 세부사업으로 나뉘어져 지원되고 있다.

수혜대상이 동일한 기초생활보장의 경우 중앙부처는 생계급여 등 9개 세부사업이, 지방자치단체는 기초생활보장 생계급여(노인시설), 기초생활보장 생계급여(장애인시설) 등 13개 세부사업으로 지원된다. 산림청의 산림보호라는 동일 목적사업에 산림청에서는 산불방지대책 등 5개 세부사업이지만 지방에서는 산불전문예방진화대, 산불예방 사무관리비, 산불진화출동 여비 등 12개 세부사업으로 지원되고 있다.

〈표 5-5〉 동일목적 사업의 세분화 예시

프로그램명 (해당부처)	세부사업명(부처)	세부사업명(기초단체)
동일지원기관 보육지원강화 (보건복지부)	영유아보육료 지원 시간 차등형 보육지원 어린이집 기능보강 어린이집 확충 어린이집 교원 양성 지원 부모 모니터링단 운영 지원 공공형 어린이집 보육교직원 인건비 및 운영지원 가정양육수당 지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 영유아보육료 지원</li> <li>· 국공립법인 교직원 인건비 지원</li> <li>· 영아전담 등 교직원 인건비 지원</li> <li>· 대체교사인건비 지원</li> <li>· 영아전담 보조교사 인건비 지원</li> <li>· 교재 교구비 지원</li> <li>· 어린이집 차량운영비 지원</li> <li>· 어린이집 교원 보수교육</li> <li>· 어린이집환경 개선</li> <li>· 공공형 어린이집 지원</li> <li>· 교사 근무환경개선비</li> <li>· 교사겸직원장 근무환경개선비</li> <li>· 부모 모니터링단 운영지원</li> </ul>

프로그램명 (해당부처)	세부사업명(부처)	세부사업명(기초단체)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시간 차등형 보육지원</li> <li>· 농촌보육교사 특별근무수당 지원</li> <li>· 맞춤형보육 보조인력 인건비</li> <li>· 부모교육 공동사업</li> <li>· 가정양육수당 지원</li> </ul>
동일수혜대상  기초생활보장 (보건복지부)	생계급여 해산장제급여 양곡할인 의료급여경상보조 긴급복지 자활사업 근로능력있는수급자의탈수급지원 장애인의료비지원 외국인근로자 등 의료지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기초생활보장 생계급여(노인시설)</li> <li>· 기초생활보장 생계급여(장애인시설)</li> <li>· 더하기 프로젝트</li> <li>· 기초생활보장 교육급여</li> <li>· 기초생활보장 해산장제급여</li> <li>· 기초수급자 정부양곡 할인지원</li> <li>· 기초생활보장 생계급여(일반)</li> <li>· 장애인 의료비</li> <li>· 긴급복지 지원사업</li> <li>· 시군의료급여사업 행정비</li> <li>· 의료급여수급권자 본인 부담금</li> <li>· 의료급여 대상자 대지급금</li> <li>· 시군의료급여관리사 인건비</li> </ul>
동일목적사업  산림자원보호 (산림청)	사방사업 산불방지대책 재해대책비 산림복원 산림생물다양성증진	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 산불전문예방진화대</li> <li>· 산불예방 사무관리비</li> <li>· 산불예방 공공운영비</li> <li>· 산불진화출동 여비</li> <li>· 개인진화장비 구입</li> <li>· 무선국통신장비(차량국)</li> <li>· 산불예방 통신시스템 운영</li> <li>· 산불진화차 구입</li> <li>· 산림병해충예찰및방제</li> <li>· 수목진료(생활권민간컨설팅)</li> <li>· 병해충방제 장비구입</li> <li>· 참나무시들음병 및 피목가지마름병</li> </ul>

주: ○○시 사례(연구진과 관련 담당자간의 협의하여 작성)

한편, 지방자치단체의 입장에서 유사·중복사업의 예를 과거자료로 살펴보면 다음과 같다. 지역특화산업 육성은 지식경제부(지역연고산업 육성, 특화발전특구), 농림수산식품부(향토산업 육성, 특화품목 육성사업) 등에서 관련 사업을 추진하고, 지방자치단체 역시 부서별로 분산 추진되고 있다. 각각의 사업들은 목적, 대상사업, 추

진방식에서 다소 차별성은 있으나 내용상으로 유사한 측면이 있다. 지방의 입장에서 볼 때 내용상 유사사업임에도 불구하고 사업별 추진기간이 다르고 대상사업을 달리하여 추진해야 하기 때문에 사업의 진척이나 사업의 성과에서 비효율이 발생할 수 있다(서정섭, 2013: 67). 이러한 문제의 발생은 관련 중앙부처에서 유사·중복사업을 추진하기 때문에 지방자치단체에서는 이를 확보하여 추진하게 되는 것이다. 즉 근본원인은 중앙부처가 유사·중복사업을 시도하기 때문에 지방은 신청하여 추진하는 것이라고 볼 수 있다.

〈표 5-6〉 지역특화사업 추진의 예(장수군)

소관부처	사업명	사업기간	사업비 (국비)	추진부서
지식경제부 보건복지부 교육과학기술부	건강수특구	'07~'12	444억 원 (233억 원)	장수복지과
농림수산식품부	건강장수특구 내 건강장수농공단지	'09~'10	70억 원 (26억 원)	경제지원과
	특화품목육성사업	'08~'10	100억 원 (50억 원)	장류식품과
농림수산식품부 지식경제부	장류특구 내 장류벨리조성사업	'07~'13	1,423억 원 (785억 원)	장류사업 연구소
지식경제부	지역연구진흥사업	'08~'10	41.2억 원 (31.5억 원)	장류사업 연구소

자료: 서정섭(2013: 67) 재인용. 원자료는 지역발전위원회 조사자료임

국고보조사업의 유사·중복 및 세분화로 인한 집행의 비효율성을 해소하기 위해서는 유사·중복사업의 검증 및 조정기능과 세분화사업의 통합 및 포괄보조형태의 전환이 필요하다.

### ① 유사·중복 검증 시스템 구축 및 조정기능

국고보조사업의 유사·중복은 자원배분의 비효율뿐만 아니라 관리의 비효율도 발생시킨다. 따라서 국고보조사업의 유사·중복 검증 시스템의 구축 및 조정이 필요하다.

현재 유사·중복 발굴은 국회예산정책처에서 각 상임위원회에 예산안 심의 참고자료로 제출하기 위해 시행하고 있다. 지역발전특별회계의 포괄보조금 형식의 운영도 유사·중복사업을 통폐합하여 운영하는 예이다.

또한 사회복지사업의 유사·중복을 해결하기 위해 범정부복지정보연계시스템(사회보장정보시스템)을 구축하였으며, 사회보장기본법을 통해 사회보장제도의 신설 변경시 사전 협의 및 조정을 거치도록 한 것도 하나의 예이다.<sup>21)</sup>

2017년부터 기획재정부는 ‘국고보조금통합관리망’을 운영하여 국고보조사업의 유사·중복 여부를 검증하려고 한다<sup>22)</sup>. 유사·중복사업은 사업내용 조정이나 통폐합 등의 조치가 있어야 한다. 국고보조금통합관리망은 중앙부처의 각종 사업을 내역사업 단위기준으로 각 사업의 속성정보(<표 5-6> 참조)를 부여하고<sup>23)</sup>, 이 속성정보를 활용하여 유사·중복 여부를 확인하고 사업 통폐합 등의 조치 및 관리를 하고자 한다. 국고보조사업의 유사·중복 검증 시스템의 구축은 바람직하다고 볼 수 있다.

국고보조금통합관리망을 통한 유사·중복사업 검증은 사업목적, 사업내용, 사업수행지자체, 지원조건, 지원대상, 사업계획서의 6가지 기준으로 기획재정부 및 중앙관서 보조사업 담당자가 보조사업 DB를 검색하여 선정하고 심의, 결정하여 관리하는 체계로 이루어질 것으로 본다. 향후 유사·중복사업의 조정 및 통폐합은 기획재정부,

21) 사회보장기본법 제26조 제1항에서는 사회보장제도가 중복되지 않도록, 제2항에서는 사회보장제도의 신설 시 중앙관서의 장 또는 지방자치단체의 장은 보건복지부장관과 협의토록하고 있으며, 제3항에서는 협의가 잘 되지 않을 경우 사회보장위원회의 조정토록하고 있다.

22) 여기서는 세부(내역)사업별로 사업목적, 사업내용, 사업수행지자체, 지원조건, 지원대상, 사업계획서 등을 토대로 검증할 예정이다.

23) 국고보조사업의 속성정보는 생애주기, 소득기준별, 사회계층별, 사업유형별, 지역별, 특정 대상별 등으로 나타내며, 속성정보 부여는 중앙부처 내역사업 담당자는 기본속성 및 공통속성에 대해서는 기획재정부와 협의된 사항을 등록하며, 개별속성은 통계, 관리 등을 위해 자율적으로 등록하도록 하고 있다.

중앙부처 및 ‘보조금관리위원회’의 심의 등을 통해 심의, 조정 및 통폐합 등이 이루어질 것으로 본다(<그림 5-2> 참조). 유사·중복사업의 기준 및 검증은 세부사업 단위 및 내역사업 단위로 가능할 것으로 본다.

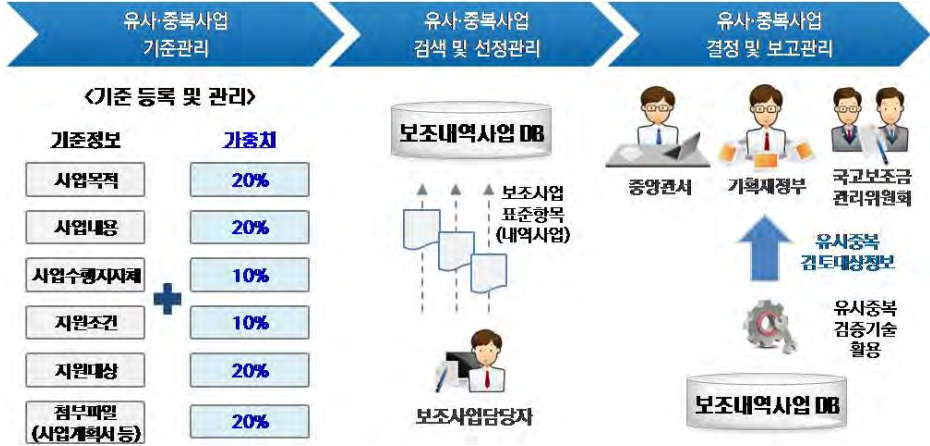
〈표 5-7〉 국고보조사업의 속성정보 부여 기준

구분	대분류	세부항목
공통속성	생애주기별	영유아(0~5세), 아동(6~12세), 청소년(13~18세), 청년(19~29세) 장년(30~49세), 중년(50~64세), 노년(65세 이상)
	소득기준별	취약계층(A), 기초생활보호대상자(B), 차상위계층(C) 저소득층(D=B+C), 차차상위계층(F)
	특정대상별	장애인, 다문화(새터민), 여성, 실직자·구직자, 근로자, 농어민, 보훈대상자, 장애인, 한부모, 다문화(새터민), 저소득층, 교육, 고용, 주거, 건강, 서민금융, 문화, 학부모, 직장인, 질병, 임신·출산, 여성, 남성, 환자, 외국인, 주부워킹맘, 대학생, 사회초년생, 신혼부부, 국가유공자 등
	지역별	국내(지역공통, 특정 광역시도) 국외(아시아, 유럽, 남아메리카, 북아메리카, 오세아니아, 아프리카)
개별속성	부처 내역사업 담당자가 사업의 특성에 따라 자율적으로 설정, 관리 (예) (세부사업) 일반농산어촌개발 - (내역사업) 권역단위 종합정비사업 * 개별속성 : 시설명, 지역구분, 시설면적 등	

자료: 기획재정부 국고보조금통합관리시스템 추진단 내부자료.



〈그림 5-2〉 국고보조사업의 유사·중복 검증 과정



자료: 기획재정부 국고보조금통합관리시스템 추진단 내부자료.

## ② 유사·중복 검증 기구 및 역할

미국의 GAO(Government Accountability Office, 미국 입법부 소속의 회계검사원)에서는 매년 연방정부 사업의 유사·중복을 검토하여 의회 및 행정부 기관(Congress or executive branch agencies)에 제출한다. 2011년부터 2015년까지 200개 분야(area) 544개 사업(actions)를 제출하였으며, 2016년에는 37개의 새로운 분야 92개 사업을 추가하여 제시하였다. 2016년에는 연방정부의 광범위한 기관(a broad range of federal agency)까지 확대하였다(GAO, 2016: 1-4). GAO가 이러한 유사·중복사업을 분석하여 의회 및 행정기관에 제출하는 것은 재원이 부족하기 때문에 재원을 가장 효율적으로 그리고 효과적으로 사용하기 위해서이다.

GAO는 조직 간 비협업사업(Fragmentation), 유사사업(Overlap), 중복사업(Duplication)이 재정의 비효율을 발생시킨다고 보고 이를 줄이고, 제거하고, 관리하기 위해 이러한 유형의 사업을 검증하여 의회 등에 제출하고 있다(GAO, 2016: 1). GAO는 조직 간 비협업사업, 유사사업, 중복사업에 대하여 각각 다음의 내용과 <그림 5-3>과 같

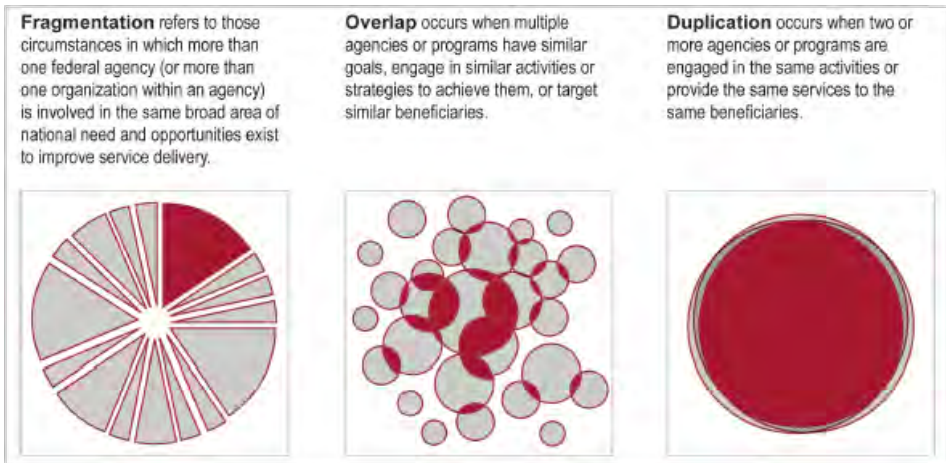
이 정의하고 있다(GAO, 2016: 2).

첫째, 조직 간 비협업사업(Fragmentation)은 동일 분야(area)의 사업에 여러 조직(부처 등)들이 포함되어 있는 상황을 말한다.

둘째, 유사사업(Overlap)은 다수의 조직과 사업이 유사 목적, 그들의 목적을 달성하기 위해 유사한 활동과 방법, 유사한 수혜대상일 경우 발생한다고 하고 있다.

셋째, 중복사업(Duplication)은 2개 이상의 조직과 사업이 동일한 사업을 수행하거나 동일한 수혜자에게 동일한 서비스를 제공하는 경우에 발생한다고 한다.

〈그림 5-3〉 Fragmentation, Overlap, Duplication의 정의



자료: GAO(2016: 2)

우리나라의 경우 정부 각 부처의 사업에 대한 유사·중복의 검증은 현재 국회예산정책처에서 예산안을 기준으로 매년 분석하여 각 상임위원회에 제출하여 예산심의 시 활용토록 하고 있다. 우리나라 감사원의 경우 중앙부처의 사업에 대하여 유사·중복을 검증하지 않고 있다. 기획재정부는 2017년부터 국고보조금통합관리망을 운영하여 유사중복사업을 검증하여 통폐합 등의 조치를 취할 예정이다. 미국 GAO는 연

방정부 각 기관의 사업에 대하여 유사·중복을 분석하여 의회 및 각 기관에 제출하여 이들을 축소시키고 제거하도록 유도하고 있다. 이러한 점에서 미국 GAO는 우리나라 국회예산정책처의 역할, 그리고 향후 기획재정부의 유사·중복 검증 및 조치와 다르다. 향후 국회예산정책처, 기획재정부의 유사·중복 검증 및 보고서를 의회 및 중앙의 각 기관에 제출하여 유사·중복사업을 제거하도록 해야 할 것이다. 국회예산정책처나 기획재정부에서 이러한 역할을 하기 어려우면 감사원 등에 기능을 부여하는 방안도 하나의 대안으로 볼 수 있다.

### ③ 통합보조금 및 포괄보조금 방식 운영

국고보조사업의 세분화로 인한 비효율을 해소하기 위해서는 동일목적, 동일수혜기관, 동일수혜대상으로 통·폐합하여 지원하여 집행의 탄력성을 부여해야 한다. 지원방식은 통합보조금 또는 포괄보조금 방식으로 지원하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

통합보조금 방식은 상위 사업으로 개별사업을 통합하여 운영하는 방식이다. 국고보조사업이 아주 작게 세분화되거나 소규모로 추진되는 경우 종합적·체계적인 사업계획·추진이 되지 못하는 경우가 많다. 이런 경우 세분화되었거나 소규모 사업을 상위 사업으로 통합하여 집행의 자율성과 사업추진의 체계화를 도모할 필요가 있다(서정섭, 2013: 77). 통합보조 방식은 동일한 부처 내의 사업일 경우 가능하다.

포괄보조금 방식은 예를 들면 지역개발이라는 보조금을 설정해 두고 여기에 해당하는 여러 사업 활동과 범위를 정하고 지방자치단체는 이에 해당하는 포괄보조금을 교부받아 보조사업을 진행하는 방식이다. 포괄보조금의 배분은 일정한 공식에 의해 배분되어지며, 수혜 지방자치단체는 비교적 지역에서 선호하는 사업을 추진할 수 있는 장점이 있다(G. F. Break, 1980: 168). 포괄보조금은 소관부처가 다른 유사사업을 통합하는 방식으로 사용될 수 있을 것이다.

#### ④ 지방시각에서의 보조사업 운용 연례보고서 작성

기획재정부 보조사업평가단에서는 의무지출사업, 계속사업, 포괄보조사업을 제외한 국고보조사업에 대해 매년 전수 운용평가를 실시한 후 보고서를 발표하고 있다. 2014년까지는 1/3씩 평가했으나 2015년부터는 전수평가하고 있으며, 따라서 평가단도 기존에 36명에서 56명으로 증원하여 운영하고 있다. 평가기준은 사업의 법적 근거, 목적의 명확성과 타당성, 구성의 명확성과 실효성, 보조사업 관리의 적정성(유사 중복성 여부를 검토했는지 고려), 보조율의 합리성, 중장기 재정부담수준의 합리성이다.

문제는 민간보조사업 외에 국고보조사업은 대부분 지방자치단체에서 집행, 정산 등이 추진되고 있으나 평가주체나 평가기준 모두 중앙의 시각에서 평가할 수밖에 없는 구조라는 것이다. 우선 평가단의 경우 다양한 분야의 전문가들로 포진되어 있지만 지방재정분야 전공자는 극히 일부이고 평가기준 또한 지방자치단체의 부서 간 또는 부서 내에서의 유사중복성을 검토할 수 있는 평가항목이 없다는 것이다.

미국의 GAO(Government Accountability Office)는 의회에서 승인된 예산이 어떻게 지출되고 있는가를 확인하고 감독할 수 있는 기능과 임무를 담당하는 기관이다. 여기서 연방사업의 성과평가, 재무 및 관리 감사, 정책분석, 법적 의견제시, 소송과 조사를 하며 매년 다양한 분야의 재정사업들을 평가하여 연례보고서를 발표하고 있다. 1970년대에 들어서 베트남 전쟁과 위대한 사회(Great Society)건설 하에 추진한 대규모 사회복지사업으로 인해, 의회에서 폭넓은 감사와 사업평가 능력에 대해 관심을 갖게 되었다. 그런데 GAO의 경우 유사, 중복성에 상당한 비중을 두고 재정사업 평가<sup>24)</sup>를 실시, 매년 발표하고 있다는 점에서 우리나라의 국고보조사업 운용평

24) 사업평가는 절차평가, 결과평가, 효과평가 등을 실시하고 있다. 절차평가(Process Evaluation)는 특정한 사업이 의도된 대로 운영되고 있는 정도를 평가한다. 결과평가(Outcome Evaluation)는 사업이 결과지향적인 목표를 성취하는 정도를 평가하는데, 산출(output)과 결과(outcome)에 주안점을 둔다. 효과평가(Impact Evaluation)는 사업을 수행한 경우의 결과 치와 사업을 수행하지 않은 경우의 추정치와 비교함으로써 사업의 순 효과를 평가한다. 비용편익평가와 비용 효과성평가(Cost-Benefit & Cost-Effectiveness Evaluation)는 경제적 타당성 평가로 지출된 비용에 대한 사업의 산출이나 결과를 비교분석 하는 것이다.

가와는 다른 점이 있고 감사원 감사결과나 보고서에서도 유사중복성에 무게중심을 두고 매년 평가가 이루어지지 않는다는 점이다.

지방자치단체는 22개 부처의 사업들 모두를 현장에서 집행하는 일선기관으로서 부처를 망라한 시각에서의 국고보조사업 관리가 필요하다. 또한 지방자치의 역사가 일천한 만큼 성숙되지 못한 중앙-지방 간 관계 속에서 일방적인 국고보조를 인하, 대통령령 개정, 사업시행 초기, 중기, 말기에 서로 다른 보조율 관행 등 지방 입장에서 국고보조사업 수행은 일방적으로 시달 받을 수밖에 없는 입장이다. 지방 시각에서 국고보조사업의 관리를 위해서는 이러한 내용들이 수면 위로 드러나게 할 필요가 있다. 이를 위해 매년 22개 부처를 망라해서 국고보조사업들에 대해 평가하고 DB를 구축하여 연례보고서를 발표할 필요가 있다.

먼저, 사업목적, 사업대상, 사업내용 등이 포함된 사업별 정보를 비교·평가하여 유사·중복성을 검토한 후 검토결과를 지자체에 제공해 줄 필요가 있다. 두 번째는 부처별, 사업별 보조 실태, 변경 보조상황 등을 파악하여 부처의 국고보조사업 지원 실태를 정기적으로 발표할 필요가 있다. 세 번째는 이상의 실천이 가능하도록 중앙 시각에서의 국고보조사업 평가 및 관리뿐만 아니라 지방시각에서의 국고보조사업 관리를 통해 궁극적으로는 국가 전체의 세출 효율화가 가능하도록 관심과 투자가 있어야 할 것이다(김성주, 2016).

### 3. 자격검증 시스템 구축·연계 및 정보 공유

국고보조금의 부정수급 및 중복지원을 방지하기 위해서는 자격검증 시스템을 구축하고 중앙과 지방, 중앙부처간에 공유되어야 한다. 부처별 칸막이 식으로 관리되고 있는 보조금 정보를 연계·통합 관리하여 보조사업 전 과정, 즉 선정, 집행, 사후 관리에서 보조금의 중복이나 부정수급을 방지하여야 한다. 현재 보건복지부의 행복e음, 보육통합정보시스템, 농림축산식품부의 애그릭스(Agrix) 등 부처별 자체 검증 시스템이 있지만 자격검증 정보가 부처 간, 그리고 지방과 연계되지 못하여 정보가

공유되지 않고 있는 실정이다.

국고보조금 신청자격에 대해 정보연계를 통해 온라인으로 검증하여 비자격 수급자 선정을 시스템으로 차단하여야 한다. 앞서 살펴본 바에 의하며 재산조사 미비, 소득정보 파악 미비 등으로 기초연금 및 기초생활급여가 비대상자에게 지급되었다. 그리고 시스템이 없거나 시스템이 있어도 정보가 공유되지 않을 경우 지방자치단체에서는 보건복지부의 보육료지원, 여성가족부의 아이돌봄서비스, 농림수산식품부의 농어업인영유아양육비 등이 중복지원 될 수 있으며, 실제 동일한 기간에 동일한 아동에게 지원된 사례가 발생하였다.

사업형 국고보조사업의 경우에도 지방에서는 입찰이나 민간보조사업자를 통해 추진한다. 민간보조사업자들의 이력이나 자격여부도 시스템에 의해 공유되어야 한다. 앞서 살펴본 ‘원예단지 현대화시설사업’의 경우 농민과 시설사업 간의 공모에 의해 사업비 부풀림이 전국의 원예농가를 대상으로 발생하였다. 시스템에 의해 정보가 공유되었다면 지속적인 부당수급을 방지할 수 있었을 것이다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 자격검증시스템이 종합적으로 구축되어야 하며 그 자격정보가 부처 간 그리고 지방자치단체와 공유되도록 하여야 한다.

## 제3절 통합적 집행 모니터링 시스템 구축 및 활용: 국고보조금통합관리시스템의 활용과 보완

### 1. 지방자치단체와 연계 활용체계 구축

국고보조금은 기획재정부의 d-Brain과 행정자치부의 e-호조에 의해 관리되었다. 그동안 d-Brain은 중앙의 자금배정시스템으로, e-호조는 지방자치단체의 예산편성시스템으로 운영되어 국고보조금 집행 관리의 실시간 모니터링으로의 운영은 어려웠다.

dBrain과 e-호조 간의 연계문제를 비롯하여 앞서 살펴본 국고보조금 집행의 비효율 문제점들을 해결하기 위해서는 국고보조금통합관리시스템을 구축할 필요가 있음이 기존에 제기되었다(서정섭 외, 2013 ; 김재훈 외, 2015). 이는 기존의 각 부처별 보조금 관리시스템과의 연계를 강화하고 정보의 표준화를 통해 보조금관리의 효율화를 도모하는 한편 정보공개의 범위를 확대하여 보조금 운영의 투명화를 높이고자 하는 방향이었다. 이는 국민들이 정부의 국고보조사업에 대한 정보를 얻는데도 필요한 것으로, 국고보조사업을 신청하려고 하거나 국고보조사업의 낭비, 부정 신고에도 활용할 수 있다(김재훈 외, 364).

기획재정부는 2017년부터 국고보조금통합관리시스템을 운영할 예정에 있다. 이 시스템은 국고보조사업 신청, 집행, 사후관리 등 전 과정의 모니터링 시스템으로 국고보조사업 관리, 공모사업 관리, 중복·부정수급 방지 관리(수급자 통합관리, 중복수급 검증, 자격 검증, 부정수급 모니터링, 가격 부풀리기 모니터링 등), 집행 및 정산 관리, 정보공개, 국고보조금 총괄조정을 할 수 있도록 하는 기능을 수행할 수 있도록 하는 것을 목표로 하고 있다.

국고보조금통합관리시스템은 국고보조금 예산편성, 교부, 집행, 정산, 사후관리 전 과정을 시스템을 통해 관리하는 것으로, 특히 다음의 3가지 목적을 중점적으로 추구하고 있다(기획재정부, 2016).

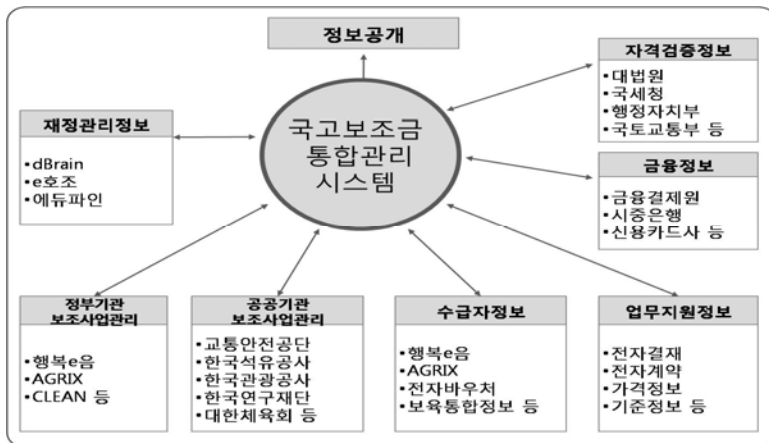
첫째, 국고보조금의 중복·부정수급 방지를 가장 중요한 목적으로 하고 있다. 국고보조금을 통합관리하여 국고보조사업에 대한 유사·중복사업 검증, 수급자 검증 및 부정수급 방지 등을 실현하고자 한다.

둘째, 국고보조사업의 업무 효율성 제고를 추구하고 있다. 국고보조사업의 관리를 오프라인 또는 수기방식에서 전자증빙에 기반한 실시간 집행관리, 업무 표준화 및 온라인 자동정산 등으로 업무 효율성을 제고하고자 한다.

셋째, 국고보조사업 및 사업자의 정보공개를 통한 투명성 제고를 목표로 하고 있다. 국고보조사업의 신청 및 진행상황의 정보를 제공하고, 보조사업자 정보를 공시하는 등으로 투명성을 제고하려고 한다.

<그림 5-4>에서 보는 바와 같이 국고보조금통합관리시스템은 국고보조금 수혜자 및 사업자 정보 등을 기존의 다양한 정보시스템과 연계하고, 뿐만 아니라 각 부처 및 공공기관의 자체 국고보조사업 관련 시스템, 그리고 재정관리 시스템인 기획재정부의 dBrain, 행정자치부의 및 지방자치단체의 e호조, 교육부의 에듀파인과 연계한 통합DB 시스템이라고 볼 수 있다

〈그림 5-4〉 국고보조사업통합관리시스템 통합연계도



자료: 기획재정부 국고보조금통합관리시스템추진단



국고보조금통합관리시스템은 사업별로 코드화하고 사업이력 및 배정-집행-성과 등 전 과정에 대한 정보를 체계적으로 관리하려는 것이다. 사업별로 사업내역 및 사업속성 정보를 활용하여 유사·중복을 검토하고, 자격검증 및 부정수급 등을 모니터링 한다. dBrain(기획재정부), e-호조(행정자치부), 에듀파인(교육부) 등과 연계하여 보조금의 집행과정을 모니터링 하며, 정산·반환·사후관리 등을 목적으로 하고 있다. 이외에 보조사업 담당자, 보조사업자의 정보, 성과평가보고서, 실적 보고서 등의 정보를 일반에 공개하는 시스템이다.

국고보조금통합관리시스템은 지방자치단체의 재정관리시스템인 e호조를 비롯하여 다양한 정보시스템과 연계되어 통합DB로 운영된다. 국고보조금은 국가가 직접 수행하는 것도 있지만 많은 부분이 지방자치단체를 통하여 자치단체가 직접 혹은 민간사업자를 통하여 집행된다. 따라서 이 시스템이 지방자치단체의 재정운영 및 재정관리제도와 연계되어 운영되면 국고보조금 관리가 더욱 효율적으로 이루어질 수 있을 것이다. 국고보조금관리시스템의 각종 정보를 지방자치단체와 상호 연계하여 활용되어야 하는 몇 가지를 제안하고자 한다.

### ① 중앙단위와 지방단위의 사업코드화 연계

지방재정관리시스템인 e호조 및 에듀파인 등 관련 시스템의 개편이 필요하다. 국고보조금통합관리시스템의 사업체계도에 맞게 사업관리(내역사업) 코드화를 정확하게 해야 한다. 하나의 국고보조사업은 광역을 거쳐 기초자치단체에서는 여러 부서로 분할되어 추진되는 경우가 많다. 또한 다른 사업의 일부분으로 추가되어 포함되는 경우도 있다. 이러한 모든 경우를 고려하여 사업이 연계될 수 있도록 해야 한다.

국고보조사업의 체계도(코드화)는 단순히 중앙부처의 국고보조사업을 고려한 코드화뿐만 아니라, 지방의 국고보조사업 추진체계의 다양한 구조를 반영할 수 있도록 코드화하고, 이를 e호조 및 에듀파인에 반영하여 지방재정관리시스템을 개편해

야 한다. 특히 국고보조사업 코드화와 관련하여 중앙단위의 국고보조사업 코드화와 지방자치단체의 국고보조사업이 상호 연계되는 코드화가 필요하다.

## ② 신규·폐지사업 관리 및 지방 시스템의 지속관리

국고보조사업은 기존사업 이외에 신규사업이나 당해연도에 추진되는 사업도 많으며, 매년 발생한다. 그와 반대로 사업이 폐지되는 경우나 내용이 변경되는 사업도 매년 발생한다. 이와 같은 국고보조사업의 변동 상황도 고려하여야 한다. 시스템의 지속적인 유지관리가 필요하다. 국고보조사업이 코드화되어 있기 때문에 시스템의 지속적인 관리가 필요하다.

또한 국고보조사업의 신설, 변경, 폐지 등에 따라 지방예산과목구조나 예산운영제도가 변경 될 수도 있어 이를 고려해야 할 것이다.

## ③ 지방자치단체와의 정보공유

국고보조금통합시스템은 기존의 다양한 정보시스템, 각 부처의 과련 정보를 기초로 하여 각종 정보를 통합하여 활용하는 것으로, 관련 부처 및 지방자치단체와 정보를 공유해야 할 것이다.

만약 기획재정부만의 정보로 활용할 경우 국고보조금 집행의 비효율 제거가 축소될 것이며, 지방의 업무 효율도 저감될 것이다. 지방자치단체의 경우 실시간으로 e호조를 통해 관련정보를 수집할 수 있도록 해야 할 것이다.

## 2. 시스템 한계 보완의 현장점검 확대 및 감리제도 강화

국고보조사업의 운용 및 집행과정에서 발생하는 비효율성이 국고보조금통합관리 시스템으로 어느 정도 모니터링을 될 수 있지만 많은 한계가 있을 것으로 본다.

기존의 허위문서 작성 등은 전산시스템에서도 검증하기 어렵다. 국고보조사업의 비효율성은 그 근본이 허위문서이다. 시스템에 허위로 입력될 경우 모니터링이 제대로 이루어질 수 없는 근본적인 문제가 있다.

지방자치단체가 계약 등에 의해 직접 수행하는 사업이든 민간에 위탁하여 수행하는 사업이든 보조금수령자가 허위로 작성 할 경우, 예를 들면 공사비 부풀림, 어린이집 운영자의 부적격 교사 채용 및 교육시간 늘림 등은 현장점검 없이는 시스템으로 점검하기 어렵다. 따라서 지방자치단체별로 현장점검인력이 확대되고, 현장점검이 이루어져야 시스템이 제대로 작동될 수 있을 것이다.

현장인력을 보충하여 현장점검을 확대하려면 인력이 필요한데, 지방자치단체의 인력확대는 한계가 있다. 그 대안으로 시민단체 및 주민감시 활용이 있다. 예를 들면, 시민단체와 일반 주민이 참여하는 ‘주민모니터링단’을 구성하여 현장을 점검하도록 하는 방안이 있을 수 있다. 이는 지방자치단체에서 해야 할 역할로 시민단체 및 주민참여를 적극적으로 독려하여 할 수 있을 것으로 본다.

뿐만 아니라 공사비 부풀림 등을 방지하기 위해선 감리를 강화해야 할 것이다. 그동안 감리 등이 부재했던 사업의 경우에도 감리제도를 도입하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

## 3. 지방재정공시와 연계

국고보조금통합관리시스템은 국고보조사업의 신청, 집행 및 사후관리 등 전 과정을 공개함을 원칙으로 하고 있다. 또한 부정수급자 등을 기관별, 지역별, 대상별 등으로 구분하여 공개할 예정이다.

지방자치단체는 지방재정법 제60조에 근거하며 매년 각 지방자치단체별로 예산 및 결산 현황 등 재정운영의 결과를 공시하도록 하고 있다. 이를 통하여 주민감시 및 재정운영의 투명성을 제고하고 있다.

국고보조금통합관리시스템의 국고보조금 신청 등 전 과정, 부정수급 관련 내용 등이 지방재정공시에 연계되어 공시되도록 할 필요가 있다. 통합관리시스템에서 생성된 정보가 개별 지방자치단체의 재정공시에 자동으로 연계되어 공시될 경우 공시의 효과가 매우 클 것으로 판단한다. 특히, 부정수급의 정보 등은 지방자치단체 재정공시에 반드시 연계되어 공시될 필요가 있다.

## 제4절 사후관리 강화

2016년 기준 지방자치단체에서 집행하는 국고보조사업수가 약 1,000개에 이르고 예산도 약 67조원에 이르지만 사업들에 대한 사후관리 및 평가는 사실 미흡한 실정이다. 보조금관리에 관한 법률 제15조 및 시행령 제6조, 제6조의2에 따라 기획재정부 보조사업 평가단에서 보조사업의 실효성, 지원 필요성 등을 평가하고 존속여부를 결정하기 위해 매년 전수 평가를 실시하고는 있으나 이 또한 사후관리에 초점이 맞춰져 있지는 않다.

전술한 바와 같이 비효율적인 보조금 집행으로 인한 예산낭비, 궁극적으로는 수혜를 받아야 할 계층이 상대적으로 소외되는 결과를 방지하기 위해서는 사업 시행 후 사후관리가 한층 더 강화되어야 한다. 국고보조금의 비효율성에 대한 언론보도, 감사결과 등을 분석하여 불 때 정산, 환수 및 사후관리 등이 법령에는 규정되어 있지만 형식적으로 운영되어 문제점으로 많이 지적되고 있다. 그 이유는 국고보조금의 집행 및 관리 모니터링이 제대로 이루어지지 않은 점도 있고, 보조사업자의 이력 관리 등도 부재하고 처벌도 미약했기 때문으로 볼 수 있다. 이하에서는 사후관리방안에 대해 모색해 본다.

### 1. 정산 및 반납체계의 시스템화

보조금 관리에 관한 법률 제27조에서 국고보조사업자는 사업실적과 정산보고서를 제출토록 규정하고 있다. 감사원 감사결과 정산부적정의 사유를 보면 보조사업자가 보조금을 부실하게 집행하였음에도 불구하고 중앙관서의 정산관리 소홀, 즉 정산과 반납 등의 조치를 하지 않은 경우가 많다. 중앙관서의 담당자는 지방자치단체이든 민간사업자이든 사업실적과 정산보고서를 제대로 검증하고 부실한 경우 반납 조치토록 하는 업무가 오프라인으로 될 경우 용이하지 않을 것으로 판단된다. 여

기에는 물론 정산관련 지침이 없고 담당자들의 정산역량 미흡 등도 원인이었다. 이러한 어려움은 중앙관서이든 지방자치단체이든 동일한 문제일 것이다.

향후 국고보조금통합관리시스템이 구축되어 실시간으로 국고보조사업의 집행이 모니터링되어 정산과 반납조치가 자동적으로 시스템에 의해 계산되고 부과·수납될 수 있도록 하여야 한다. 예를 들면, 국고보조금 또는 지방자치단체의 지방비 등의 집행 잔액이 자동적으로 계산되어 반납처리 될 경우 재원사용의 효율성 제고, 국고보조사업 관리 및 업무의 효율성도 제고될 수 있다. 다만, 거짓, 허위 등에 의한 부정수급 및 고의에 의한 부실집행의 경우 시스템으로 정산처리 및 반환처리하기에는 어려움이 있을 수 있어 사전에 이러한 문제가 발생하지 않도록 차단해야 할 것이다.

## 2. 부정수급자에 대한 관리규정 강화 및 이력관리

미국의 GAO는 재정사업에 대한 평가나 감사뿐만 아니라 연방정부 차원에서 '부정부패 정화고발제도(Fraud Hotline System)'를 운영하고 있다. 목적은 시민들로부터 공무원의 부정, 예산낭비, 경영부실에 관련된 제보를 전화를 통해 접수하고, 이를 자체 감사관이나 연방수사국(FBI)에 의뢰와 조사를 행하게 하는 것이다. 우리나라의 경우도 사회복지분야를 중심으로 국고보조사업 규모가 매년 큰 폭으로 증가하고 있는 가운데 국고보조금을 거짓으로 신청하거나 부정한 방법으로 교부받은 경우, 용도의 사용 등의 경우 처벌이 강화되어야 한다는 주장이 제기되어 왔다.

국고보조금을 거짓으로 신청하거나 부정한 방법으로 교부받은 경우, 용도의 사용, 법령규정 사항 미이행 등의 경우 처벌이 강화되어야 한다. 보조금 관리에 관한 법률 제7장의 제40조에서 제42조까지의 벌칙조항을 보면, 2016년부터는 과거보다 처벌이 강화되었다.

2014년 국고보조사업에 대한 정부합동 감사 결과 처벌 규정의 미흡 등도 사후관리 문제점의 하나로도 지적되었다. 국고보조사업을 부정으로 교부받는 등 처벌 규정에 해당하는 경우 처벌과 동시에 국고보조금통합시스템 및 지방자치단체의 재정

공시 망에 공표되어 처벌의 실행력을 강화해야 할 것이다.

뿐만 아니라 국고보조사업 부적격자로서 관리하고, 관련 정보를 시스템화하여 이력관리를 철저히 해야 한다. 그리고 이러한 정보는 관련 중앙관서 및 지방자치단체 등과 동시에 정보를 공유하여야 할 것이다.

〈표 5-8〉 처벌규정의 변동 내용

처벌 대상	2016.4.29. 이전	2016.4.29. 이후
거짓 신청이나 부정한 방법으로 보조금을 교부 받은자 및 그 사실을 알면서 교부한자	5년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금	10년이하 징역 또는 1억원 이하 벌금
보조금을 용도의 사용, 국고보조금으로 취득한 자산을 목적 외 사용	3년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금	5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금
승인 받지 않고 보조사업 내용 변경, 인계, 중단, 폐지	1천만원 이하 벌금	2년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금
보조사업수행 상황 일정기관 보관(5년) 수행정지 명령시 명령 불이행 보고의무 부여시 미이행	1천만원 이하 벌금	1년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금

### 3. 신고활성화, 신고포상 강화 및 신고자 정보보호

국고보조금의 부정수급 등에 대한 주민신고제를 적극 활용할 필요가 있다. 국고보조금의 주민신고 등은 국고보조금통합관리시스템의 한계를 보완할 수 있기 때문에 활성화 될 필요가 있다. 또한 국고보조금 부정수급 등의 신고자에 대한 포상금 강화와 철저한 정보보호가 필요하다.

2016년 8월 4일부터 국고보조금 부정수급에 대한 신고포상금이 대폭 증가하였다. 이전에는 반환금을 기준으로 1천만 원 이하의 경우는 30%, 1천만 원 이상 1억 원 이하는 300만+(1천만 원 초과액의 20%), 1억 원 이상의 경우 2천 100만 원+(1억 원 초과액의 10%) 이었다. 하지만 현재는 반환 명령액 기준의 30% 범위내(최상 2억 원 이하)로 하고 있다(보조금의 관리에 관한 법률 시행령 제18조). 주민신고 대상은 보조금을 다른 용도로 사용하는 경우, 법령 및 보조금 교부결정 내용(조건) 위반, 거짓 신청이나 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 경우이다. 주민신고 및 신고포상금 지급을 대폭 증가시켰더라도 이의 활용이 그리 용이한 것은 아니다. 때문에 신고자의 정보보호 등이 무엇보다도 중요하다고 본다.

### 4. 정보 공시 강화: 유사중복사업 사유, 부정수급자 및 단체 등

국고보조사업이나 지방보조사업의 대부분은 계속사업인 가운데 매년 중앙부처와 지자체 자체적으로 신규사업들이 계획되어 추진되고 있음에 따라 사업간 유사중복성 검토는 매년 실시되고 관리될 필요가 있다. 검토시에 유사중복성 사유가 적시될 것인데, 이러한 사유를 공시하여 공무원이나 주민들과 공유한다면 공무원들에게는 이해도를, 주민들에게는 설득력을 높일 수 있는 방안이 될 것이다. 또 하나는 국가보조사업의 경우 보조금 부정수급이 증가하고 있고 지능화·전문화되고 있지만 처벌이 미약한 수준이라는 인식 아래 중앙부처 합동으로 부정수급자 명단을 공표하는 종합대책을 발표한 바 있다(관계부처합동, 2014). 즉, 보조금법에 명단공표 대상이나



시기 등을 규정하여 소관부처 홈페이지 등에 성명(법인명), 부정수급 일시·내용 등을 공표하겠다는 것이다. 실제로 국세기본법의 경우 체납기간 1년 이상, 5억 원 이상의 고액·상습 세금 체납자의 명단을 공개하고 있는 것에 바탕을 둔 조치이다.

지방의 경우도 지방재정공시제도가 2006년부터 도입되어 운영되고 있는 데 매년 공시항목이 추가되면서 이전에는 대외비성 자료들이지만 최근에는 주민들의 알권리를 위해서 적극적으로 공시하는 경향을 보이고 있다. 즉, 2017년 예산편성운영기준에 따르면 지방보조사업 성과평가 결과, 지방보조금 교부결정 취소 등 중요 처분내용까지도 공시할 것을 명시하고 있으며 지자체에 대한 감사원이나 행정감사 결과, 지방교부세 감액 사유 등은 이미 공시항목에 포함되어 있다.

따라서 먼저 유사중복사업의 경우는 전술한 유사중복사업 연례보고서를 바탕으로 요약하여 공시하되 유사중복사업 리스트, 예산규모, 유사중복 사유, 소관 중앙부처 및 지자체의 소관부처 등이 일목요연하게 드러나게 하여 중앙부처에서도 신규사업 계획시 참고할 수 있도록 DB화 한다.

부정수급자 정보의 경우도 전술한 주민신고결과 및 불시점검 결과를 공시하되 부정수급단체나 부정수급자명, 부정수급금액, 기간, 부정한 사유 등을 공시하여 자정효과가 나타날 수 있도록 할 필요가 있다.

## 5. 정책대안별 이해관계자의 역할

국고보조사업은 추진체계 상 중앙정부-광역자치단체- 기초자치단체-수혜자 및 민간사업자 등으로 이루어진다. 지금까지의 국고보조사업의 비효율성 해소를 위한 정책과제별 제시된 대안에 대한 이해 관계자들의 역할을 정리하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

〈표 5-9〉 국고보조사업 이해관계자별 역할

정책과제	정책대안	중앙	광역	기초	민간사업자
운영·제도의 기반구축	신청주의 정착	지방재정법법적 사항 준수	조정역할 강화	무조건적 신청 관행 개선	사업비 부몰림 등 허위신청 개선
	유사·중복 사업 조정기재 마련	중복여부 검증·조정 (기획재정부, 국회 예산정책처, 감사원 등에 역할 부여)	모니터링	모니터링	
	자격검증 시스템 연계·공유	통합시스템 운영 및 기존 시스템 연계	공유	공유	
집행 모니터링 시스템 구축 및 활용	지방자치단체와 연계 활용	·시스템 구축 (사업별 코드 생성) ·정보 제공	·중앙시스템과 연계(코드화) ·정보 공유	·중앙시스템과 연계(코드화) ·정보 공유	
	현장 점검 및 감리강화			·현장 점검 ·주민모니터링단 운영 ·감리 강화	
	지방재정공시와 연계	공시	지방공시와 연계	지방공시와 연계	주민감시
사후관리 강화	정산 및 반납 시스템화	시스템 구축	활용	활용	활용
	부정수급 처벌·이력관리 강화	·부정수급 DB 구축 ·이력관리	·정보공유 ·처벌 강화	·정보공유 ·처벌 강화	
	주민신고제 강화	·신고접수 ·포상 강화	·신고접수 ·포상 강화	·신고접수 ·포상 강화	
	공시 강화	·통합망에 공시	·지방공시에 연계	·지방공시에 연계	



# 제 6 장

## 요약 및 정책건의



제1절 요약

제2절 정책건의





## 제6장

## 요약 및 정책건의

## 제1절 요약

2016년 정부의 국고보조금의 규모는 60.3조원이다. 이중 지방자치단체로 이전되는 국고보조금 규모는 42.9조원으로 지방비 24.3조원 더해져 지방에서는 총 67.1조원의 국고보조사업이 시행된다. 최근 국고보조금의 최대 관심은 부정수급 방지와 유사중복사업의 해소이다.

본 연구에서는 국고보조금 사업의 집행관리 비효율성에 대하여 분석하고 유형화하여 그 유형들이 국고보조사업 추진체계 상 어느 단계에서 어떠한 형태로 발생하고 있는지를 분석하고, 국고보조사업의 집행 및 관리의 비효율성을 해소하기 위한 방안을 탐색하고자 하였다.

국고보조사업은 기획재정부-중앙관서-지방자치단체(시도-시군구)-민간보조사업 및 수혜자로 이어지는 전달체계로 추진된다. 국고보조사업은 이러한 복잡한 체계로 추진되기 때문에 위임자-대리인 관계가 이루어지며 상호간에 정보의 비대칭이 나타난다. 정보의 비대칭 상황에서 보조사업자 선정 시 역선택이 발생하고, 보조사업자 선정 이후에는 모럴해저드로 인한 문제가 발생할 수 있다. 또한 정보의 비대칭 상황에서 지방자치단체 및 민간보조사업자는 예산극대화의 동기가 발생하고 연성예산제 약의 문제가 발생하게 된다. 이러한 원인이나 요소 등에 의해 국고보조사업의 추진, 집행, 관리상의 다양한 형태의 비효율의 문제가 나타나는 것으로 파악되었다.

국고보조사업의 관리 및 집행 등의 문제를 분석하기 위해 국고보조금의 문제 및 비효율 관련 언론 보도 자료, 국고보조사업 관련 감사원·중앙부처 등의 감사자료, 사례조사를 병행하였다. 이들의 자료는 통합하지 않고 각각 어떠한 문제점이 적시

되고 있는지 살펴보았다.

이들 3가지 방법에 의해 수집된 자료를 분석한 결과에 따르면 국고보조사업의 비효율성 문제, 즉 비효율성은 부정수급, 횡령, 부실집행, 허위문서 작성, 부적격사업 및 부적격자 선정, 뇌물, 유사중복 등의 형태나 용어로 나타나고 있다. 이러한 문제는 국고보조사업 추진체계가 매우 복잡하기 때문에 발생하고 있으며, 국고보조사업의 전체 싸이클 상에서 볼 때 계획 및 신청에서부터 집행, 사후관리 단계의 전 과정에서 발생하고 있는 것으로 나타나고 있다. 국고보조사업 집행·관리의 비효율성 문제는 사업계획 및 신청 단계에서 무조건적 신청의 관행, 국고보조사업 집행·관리 단계의 모니터링 미흡, 국고보조사업 완료 후의 정산·반납 처리 및 사후관리 단계의 사후관리제도의 미흡 등으로 요약할 수 있을 것이다.

### 〈국고보조사업 추진단계별 나타나는 비효율적 집행·관리의 예〉

구분	언론 보도자료 (본 연구 유형)	감사자료		사례 연구 (사회복지)		
		본 연구 유형	감사원 제시 유형			
			일반사업	복지사업		
전 년 도	신청단계	·의무·형식적 신청	·중복지원		·유사중복	
	사업계획 및 예산편성단계	·허위문서 작성				
당 해 년 도	교부신청 및 결정 단계		·자격검증 소홀		·자격검증 소홀	
	운용 및 집행단계	·부당수급 ·횡령 ·허위(공문서)문서 ·부실집행 ·뇌물	·부당수급 ·횡령 ·부실집행 ·허위문서 ·목적의 사용 ·사업 및 지급자 부적격	·사업추진부정적 (조건 불이행) ·부적격 사업 (중복, 과다지원) ·횡령	·자격검증 소홀	·공모(원장 학부모 간 합의) ·허위자료(교사 인건비, 출석부 허위 등)로 청구
다 음 년 도 및 이 후	정산 및 사후관리	·횡령	·횡령 ·정산 부적정 ·사후관리 소홀	·사업추진 부정적 (사유화) ·정산미흡		·지자체의 위법기관에 대한 처벌 미온 ·지자체의 검토 소홀로 부당 지급 ·지자체의 실재와 다른 정산

주: '본 연구 유형' 이란 언론보도자료, 감사원 등의 감사자료를 본 연구에서 유형화하고 명칭을 부여한 유형을 의미함. '감사원 제시 유형' 은 감사원에서 유형화하고 정리한 유형을 의미함

## 제2절 정책건의

본 연구에서 분류한 국고보조사업의 비효율성 유형을 사업추진 단계별로 연계하여 정리해 본 결과를 바탕으로 각 단계에서 개선해야 할 과제를 제시하면 다음과 같다.

〈국고보조사업 비효율성 개선을 위한 추진단계별 과제〉

단계별	정책방향	정책대안
- 신청~교부결정 단계	→ - 운영제도의 기반 구축	→ - 신청주의 정착 - 유사·중복 사업 조정기재 마련 - 자격검증 시스템 연계·공유
- 운용 및 집행 단계	→ - 통합적 집행 모니터링 시스템 구축 및 활용	→ - 지방자치단체와 연계 활용 - 현장점검 및 감리 강화 - 지방재정공사와 연계
- 정산 및 사후관리 단계	→ - 사후관리 강화	→ - 정산 및 반납 시스템화 - 부정수급 처벌·이력관리 강화 - 주민신고제 강화 - 공시 강화

### 1. 국고보조금 신청~교부결정 단계

지방자치단체의 국고보조사업 신청에서 교부결정 단계까지는 제도적인 것으로, 여기에서 나타나는 문제는 제도의 미흡, 시스템의 부재 및 정보공유의 미흡 등 때문에 지방 등의 현장에서 비효율이 나타나는 것으로 이해 할 수 있을 것이다. 이를 해소하기 위한 방안으로 신청주의 기반확보, 유사중복사업 조정기재 마련, 자격검증시스템 구축 및 이해관계자 상호 공유가 필요하다.

첫째, 신청주의 기반확보는 시군구 국고보조사업의 신청에 대한 시도의 조정기능

강화, 신규 사업 및 긴급한 국가 시책사업의 경우 신청주의 예외 규정은 인정하되 지방비부담 200억원 이상의 사업은 지방재정영향평가의 시행과 지방재정부담심의 위원회의 심의 등의 법적 절차를 의무적으로 수행토록 해야 한다. 한편 지방자치단체는 외부재원의 확보 차원 등 때문에 형식적이고 무조건적으로 국고보조사업을 신청하는 관행을 버리는 인식전환이 필요하다.

둘째, 국고보조사업의 유사·중복 및 세분화로 인한 집행의 비효율성을 해소하기 위해서는 유사·중복사업의 검증 및 조정기능이 필요하다. 미국 GAO는 연방정부 각 기관의 사업에 대하여 유사·중복을 분석하여 의회 및 각 기관에 제출하여 이들을 축소시키고 제거하도록 유도하고 있다. 국고보조사업의 중복검증 및 조정을 위해서는 국회의 예산정책처, 기획재정부 혹은 감사원 등에 유사중복사업을 검증하고 조정할 수 있도록 하는 기능을 부여할 필요가 있다. 국고보조사업의 세분화로 인한 비효율을 해소하기 위해서는 동일목적, 동일수혜 기관, 동일수혜대상으로 통·폐합하여 지원하여 집행의 탄력성을 부여해야 한다. 지원방식은 통합보조금 또는 포괄보조금 방식으로 지원하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

셋째, 국고보조금의 부정수급 및 중복지원을 방지하기 위해서는 자격검증 시스템을 구축하고 중앙과 지방, 중앙부처간에 공유되어야 한다. 부처별 칸막이 식으로 관리되고 있는 보조금 정보를 연계·통합 관리하여 보조사업 전 과정, 즉 선정, 집행, 사후관리에서 보조금의 중복이나 부정수급을 방지하여야 한다. 현재 보건복지부의 행복e음, 보육통합정보시스템, 농림축산식품부의 애그릭스(Agrix) 등 부처별 자체 검증시스템이 있지만 자격검증 정보가 부처 간, 그리고 지방과 연계되지 못하여 정보가 공유되지 않고 있는 실정이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 자격검증 시스템이 종합적으로 구축되어야 하며 그 자격정보가 부처 간 그리고 지방자치단체와 공유되도록 하여야 한다.



## 2. 국고보조금 운용 및 집행 단계

국고보조금을 교부받아 사업을 완료할 때까지의 국고보조금 운용 및 집행단계는 비효율성이 가장 많이 나타나는 단계로 국고보조사업 집행모니터링 시스템의 구축이 필수적이다. 그동안 집행모니터링 시스템이 부재하여 부정수급과 중복지원, 부처간 유사중복사업, 국고보조사업의 지나친 세분화에 따른 문제점들이 점검되지 못한 채 운영되었다. 국고보조사업의 운용 및 집행 모니터링시스템으로 국고보조금통합관리시스템의 구축과 이를 보완하기 위해서는 현장점검 확대 및 감리강화 등의 보완이 필요하다.

기획재정부는 2017년부터 국고보조금통합관리시스템을 운영할 예정에 있다. 이 시스템은 국고보조사업 신청, 집행, 사후관리 등 전 과정의 모니터링 시스템으로 국고보조사업 관리, 공모사업 관리, 중복·부정수급 방지 관리(수급자 통합관리, 중복수급 검증, 자격 검증, 부정수급 모니터링, 가격 부풀리기 모니터링 등), 집행 및 정산 관리, 정보공개, 국고보조금 총괄조정을 할 수 있도록 하는 기능을 수행하는 것을 목표로 하고 있다. 국고보조금통합관리시스템이 더욱 효과적으로 역할을 수행하기 위해서는 지방자치단체의 재정시스템과 시스템의 한계에 대한 보완장치가 필요하다.

첫째, 국고보조금통합관리시스템의 각종 정보를 지방자치단체와 상호 연계하여 활용되어야 한다. 이를 위해서는 중앙단위와 지방단위의 사업을 코드화로 연계되어야 하며, 지방재정관리시스템인 e호조 및 에듀파인 등 관련 시스템이 국고보조금통합관리시스템과 연계되어 개편되어야 한다. 국고보조금통합관리시스템은 기존의 다양한 정보시스템, 각 부처의 관련 정보를 기초로 하여 각종 정보를 통합하여 생성·활용하는 것으로, 관련 부처 및 지방자치단체와 정보를 공유해야 할 것이다.

둘째, 국고보조사업의 운용 및 집행과정에서 발생하는 비효율성이 국고보조금통합관리시스템으로 어느 정도 모니터링을 될 수 있지만 많은 한계가 있을 것으로 본다. 기존의 허위문서 작성 등은 전산시스템에서도 검증하기 어렵다. 따라서 지방자

치단체별로 현장점검인력이 확대되고, 현장점검이 이루어져야 시스템이 제대로 작동될 수 있을 것이다. 또한 그동안 감리 등이 부재했던 사업의 경우에도 감리제도를 도입하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 국고보조금통합관리시스템은 국고보조사업의 신청, 집행 및 사후관리 등 전 과정을 공개함을 원칙으로 하고 있다. 또한 부정수급자 등을 기관별, 지역별, 대상별 등으로 구분하여 공개할 예정이다. 통합관리시스템에서 생성된 정보가 개별 지방자치단체의 재정공시에 자동으로 연계되어 공시될 경우 공시의 효과가 매우 클 것으로 판단한다. 특히, 부정수급의 정보 등은 지방자치단체 재정공시에 반드시 연계되어 공시될 필요가 있다.

### 3. 국고보조금 정산 및 사후관리 단계

국고보조금 사업이 완료되면 정산 및 사후관리가 이루어진다. 이 단계에서 정산 부적정, 환수 및 부적격 사업 및 대상자에 대한 처벌 등이 미약하였다. 이를 개선하여 국고보조사업의 사후관리를 강화해야 한다.

첫째, 국고보조금통합관리시스템이 구축되어 실시간으로 국고보조사업의 집행 모니터링 시스템이 구축되면, 정산과 반납조치가 자동적으로 시스템에 의해 계산되고 부과·수납될 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 국고보조사업 부적격자로서 관리하고, 관련 정보를 시스템화하여 이력관리를 철저히 해야 한다. 그리고 이러한 정보는 관련 중앙관서 및 지방자치단체 등과 동시에 정보를 공유하여야 할 것이다.

셋째, 국고보조금의 부정수급 등에 대한 주민신고제를 적극 활용할 필요가 있다. 국고보조금의 주민신고 등은 국고보조금통합관리시스템의 한계를 보완할 수 있기 때문에 활성화 될 필요가 있다. 또한 국고보조금 부정수급 등의 신고자에 대한 포상금 강화와 철저한 정보보호가 필요하다.

넷째, 부정수급자 정보의 경우도 전술한 주민신고결과 및 불시점검 결과를 공시

하되 부정수급단체나 부정수급자명, 부정수급금액, 기간, 부정한 사유 등을 공시하여 자정효과가 나타날 수 있도록 할 필요가 있다.

#### 4. 중장기 관점에서 국고보조금제도 개선과제

본 연구에서 파생된 시사점으로 국고보조금 사업은 구조적으로, 그리고 관리의 어려움을 극복하기 어렵다. 그 결과 국고보조금통합관리시스템이 가동되고 사후관리체계가 강화된다 하더라도 비효율성이 지속될 수밖에 없다고 본다. 국고보조금의 전달체계가 매우 복잡한 것도 국고보조금 집행관리의 비효율성을 발생시키는 요인이다. 국고보조금의 전달체계를 단순화하는 방안의 마련도 필요하다. 이에 대한 연구는 본 연구의 범위 밖으로 연구는 진행하지 못하였는데, 이것이 본 연구의 한계라고 볼 수 있다.

한편, 중장기적으로 국가재원의 효율적 사용과 성과제고 등을 위해 국고보조금을 축소하여 지방의 책임성이 부여되는 지방세 등 지방 자체재원으로의 전환을 적극적으로 검토할 필요가 있다고 본다.

## 【참고문헌】

- 국회예산정책처(2013), 『2012회계연도 결산 부처별 분석 V』
- 국회예산정책처(2014), 『지방자치단체 국고보조사업 평가』
- 국회예산정책처(2015a), 『생태하천 사업 평가』
- 국회예산정책처(2015b), 『2016년도 예산안 거시·총량 분석』
- 기획재정부(2013), 『2012년도 재정사업 자율평가지침』
- 기획재정부(2015), 『2015년 국고보조사업운용평가보고서』, 국고보조금평가단
- 기획재정부(2016), 국고보조금통합관리시스템구축 현황(회의자료), 국고보조금통합관리시스템 추진단
- 김재훈 외(2015), 『국고보조금제도 개선방안 연구』, 서울과학기술대학교 산학협력단
- 문광민(2011), “중앙정부 보조금과 지방정부의 효율성: 패널문턱 모형에 의한 비단조직 관계 분석”, 『한국행정학보』, 제45권 제4호
- 서정섭(2013), “국고보조사업의 개편방안”, 『2013 지방재정전략회의 및 토론회 자료집』, 안전행정부
- 서정섭 외(2013), 『국고보조사업 종합진단체계 구축 및 시스템 개선방안』, 한국지방행정연구원
- 서정섭(2015), 『의무성 국고보조사업의 기준보조율 법정화 및 개선방안 연구』, 한국지방행정연구원
- 지방재정정보화사업단(2015), e-호조 보조금내시등록 및 교부신청 메뉴얼
- 이성근·박의식·서정섭·이현국(2016), 『한국의 지방재정론』, 법문사
- 이재원(2016), “국고보조금 유감”, 『지방자치 이슈와 포럼』, No.3, 한국지방행정연구원
- 오윤섭·홍수완(2015), 『국고보조사업의 관리위험과 관리통제 개선방안 연구』, 감사원 감사연구원
- 장덕희(2009), “국고보조금의 이월현상에 관한 연구”, 『한국정책과학학회보』, 제13권 제2호
- 황의식·박준기(2009), 『지방자치단체의 농림투융자 국고보조금 운영 효율화 방안』, 한국농촌경제연구원
- 송상훈·류민정(2013), 『국고보조사업의 효율적 조정방안』, 경기연구원
- 최순영(2014), 『국고보조금제도의 정비방안』, 한국행정연구원

최병호 외(2012), 『국고보조사업의 국가-지방간 재원분담체계 개선』, 한국지방재정학회

감사원(2013), 감사결과보고서 - 공기업주요사업 및 경영관리실태

감사원(2014), 감사결과보고서 - 국고보조금 등 회계취약분야 비리점검

감사원(2015a), 감사결과보고서 - 국가사무의 민간위탁 업무 관리실태

감사원(2015b), 감사보고서 - 국가통합교통정보체계 구축 및 운영실태

감사원(2015c), 감사결과보고서 - 국고보조금 등 정부지원금 집행실태

감사원(2015d), 감사결과보고서 - 복지사업 재정지원실태

감사원(2016), 감사보고서 - 건설·환경 국고보조금 관리 및 집행실태

행정자치부(2015), 2015년도 제2차 지방교부세 감액 반영심의(안)

Break, G. F.(1980), *Financing Government in a Federal System*, Washing, D. C.: The Brookings Institution.

www.kinds.or.kr(2016.4.4.-4.8 접근).

GAO(2016), *2016 Annual Report: Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Other Financial Benefits.*

## ■ ■ Abstract

# The Improvement of Special Grants Management in Local Gov't of Korea

This study intends to identify ineffectiveness related to the practices of special grants in local gov't of Korea, and to suggest a policy that improves its efficiency.

Main research contents are as following :

- (1) A Study on the principal-agent theory to analyze ineffectiveness of special grant projects.
- (2) And to analyze process system of special grant projects.
- (3) It also defines the type and stage of each ineffectiveness to special grant progress of local gov't.
- (4) The report is based on newspaper, internal inspection database, or case studies.
- (5) Finally it presents the method its ineffectiveness identified.

In summary, ineffectiveness of special grant projects are on account of complicated practice system, the absences of monitoring system, or insufficient of follow-up audit system.

The major finding of this research can be summarized as following :

- (1) The following report suggests not only to build up the monitoring system for duplication and the condition of eligibility for special grant projects, but also to implement its audit system to inspect the actual practices of the projects.
- (2) Finally, report discusses the public announcement of the penalty for ineligibility, and a violation of law