# 국고보조금의 비효율성에 관한 연구

## - 부정수급·유사중복을 중심으로 -

## A Study on the Inefficiency of Government Subsidies - Focusing on Compliance Failure, Duplication, and Similarity -

서 정 섭 (한국지방행정연구원 선임연구위원 – 주저자)
김 성 주 (한국지방행정연구원 수석연구원 -공동저자)
윤 태 섭 (한국지방행정연구원 수석연구원 - 교신저자)

*Abstract*

Jeongseop Seo / Sungjoo Kim / Taeseop Yoon

Government subsidies are the financial mean for correcting economic side-effects, realizing government policies, and improving resident welfare. However, government subsidies also generate inefficiencies in implementation process. Theoretically, government subsidies could make inefficiencies by incurring moral hazard and information asymmetry in the process of implementation. With regard to these inefficiencies, government promotes reform to government subsidies. Especially, government focuses on the reforms with respect to duplication, similarity, compliance failure, and unreasonable implementation. Therefore, this study is to analyze factors affecting inefficiencies focusing on compliance failure, duplication, and similarity. The results show that the complexity of implementation process, the absence of monitoring system, nda the insufficiency of post management system of government subsidies could incur inefficiencies.

주 제 어: 국고보조금, 비효율성, 부정수급, 유사·중복

Keywords: Government subsidy, inefficiency, compliance failure, duplication, similarity

## I. 서 론

2016년도 국고보조금의 규모는 60.3조원으로 2012년 46.5조원에서 연평균 6.8%씩 증가하여 왔다. 이 중 지방자치단체를 통해 집행되는 규모는 2016년 기준 46조원(76.3%)이다. 지방자치단체는 이 국고보조금에 지방비를 부담하여 집행하는데 이를 국고보조사업이라 한다. 지방자

치단체의 국고보조사업 규모는 2016년 당초예산 기준으로 67.1조원이며, 지방예산 규모 184.6조원의 36% 정도이다.[1] 지방재정 운영의 한축을 담당하는 국고보조금에는 다양한 쟁점이 있다.[2] 본 연구에서는 국고보조금의 쟁점 중 집행·관리 측면에서 부정수급과 유사중복의 문제를 다루어보고자 한다.

국고보조금은 경제적으로 외부효과의 시정, 국가정책의 실현, 주민복지의 향상을 위한 재정적 수단(최병호 외, 2012: 19)이지만, 그 집행과정에서 '눈먼 돈', '먼저 가져가는 자가 임자'등의 부정적 인식이 팽배되어 있다. 이를 이론적으로'국고보조금은 사업과 재원의 위임자와 이를 집행하거나 실제 사업을 수행하는 자 간에 정보의 비대칭으로 연성예산제약이나 모럴 해저드가 발생함으로써 상당한 재원이 낭비되거나 부정수급 등의 비효율이 발생한다고 한다'로 설명한다.

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 시행하였으며, 또한 종합적인 대책의 일환으로 국고보조금통합관리망을 구축하여 2017년 하반기부터 운영하고 있다.

본 연구는 국고보조금의 운용관리 등 집행의 비효율성, 즉 부정수급 및 유사중복에 중점을 두어 그 내용 및 발생 원인을 분석하여, 이들을 감축 내지는 해소할 수 있는 향후 과제를 모색해 보고자 한다.

본 연구는 다음과 같이 진행된다. 첫째, 국고보조금의 비효율성 발생에 대하여 주인- 대리인 이론, 관료의 예산극대화이론 등에 입각하여 설명하고자 한다. 둘째, 우리나라의 국고보조금 추진 및 집행체계를 살펴보고자 한다. 이는 국고보조금 집행체계에서 비효율성이 어느 단계에서 어떠한 원인으로 발생하는지를 살펴보기 위함이다. 셋째, 국고보조금 관리 운영 등의 집행의 비효율성을 유형화하여 정리하고자 한다. 언론보도 및 감사 자료, 사례 분석 등을 통하여 국고보조금 비효율성의 유형을 살펴보고, 국고보조금 운용 단계 중 어느 단계에서 발생하고 있는지를 파악하고자 한다. 넷째, 국고보조금 추진 단계와 비효율성 유형 간의 관계에서 그 발생 원인을 분석하여 이를 제거·개선하기 위한 방안을 모색하고자 한다.

본 연구의 핵심은 국고보조금의 비효율성 발생 유형을 분석하여 그러한 유형이 국고보조금 집행의 어느 단계에서 발생하는지를 파악하는 것이다.[3] 국고보조금의 효율적 관리는 비효율성

---

1) 2017년도 지방자치단체의 당초예산은 193.2조원이며, 국고보조사업 예산은 65.2조원(국고보조금 43.5조원, 지방비 21.7조원)으로 지방예산의 33.7%를 차지하고 있다.

2) 첫째, 지방의 재원지원과 관련하여 일반재원인 지방교부세 규모보다 많은 문제(2017년 기준 지방교부세 33.7조원, 국고보조금 44.1조원), 국민 생존권 관련 사업(national minimum)의 낮은 국고보조율, 사회복지사업 증가로 인한 지방비부담 과중, 둘째, 국고보조사업 운영과 관련하여 사업수 증가, 유사·중복사업 및 사업 쪼개기(부처 및 부서 간 할거주의), 중앙정부 임의적 생성, 중앙과 지방의 협력 미흡(지방재정부담심의위원회 내실화 미흡), 셋째 국고보조금의 지원받는 수혜자들의 부정수급 문제 등이 발생하고 있다.

3) 본 연구에서의 '비효율성'은 경제적 관점보다 관리·운영적 관점에 중점을 두었다. '집행'은 국고보조금

발생 유형과 원인을 분석하여 이를 기초로 개선방안이 제시되어야 실효성이 있기 때문이다.

# Ⅱ. 국고보조금 비효율성 관련 이론적 논의

## 1. 국고보조금의 목적과 기능

### 1) 국고보조금의 목적

국가가 국고보조금을 지원하는 목적은 몇 가지 있다(기획재정부 보조사업운영평가단, 2015: 4). 첫째, 지방자치단체가 특정한 공공재를 공급함에 있어 국가경제의 효율성과 형평성을 저해하지 않는 최소수준 이상을 공급하도록 보장하기 위함이다. 둘째, 특정 지방자치단체의 구역을 넘어 외부효과가 나타나는 국가 시책상 필요한 사업의 추진을 가능케 하기 위해서이다. 셋째, 지방자치단체의 세입과 세출의 불균형을 완화하여 재정격차의 축소효과를 가져오도록 하기 위함이다. 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.

### 2) 국고보조금의 순기능과 역기능

국가의 입장에서 국고보조금은 다음과 같은 순기능이 있다(기획재정부 보조사업운영평가단, 2015). 첫째, 사회복지, 교육 등 국민에 대한 기본적인 행정서비스에 대하여 국가적 표준서비스를 제공할 수 있다. 둘째, 국민의 생활수준을 향상시키기 위하여 필수불가결한 공공시설 공급이나 정비를 위하여 중앙정부가 지방에 행정조직을 별도로 두지 않고 지방자치단체를 이용하여 관리할 수 있다. 셋째, 국가 시책상 추진이 필요한 공공서비스를 지방자치단체가 실시하도록 유인하여 국가 시책을 원활히 수행하도록 할 수 있다. 넷째, 국가가 시행하는 사무를 지방자치단체에 위탁하여 국민의 이익에 합치하고 통제의 효율화를 확보할 수 있다.

반면 국고보조금은 지방자치단체 입장에서 역기능이 발생하기도 한다(기획재정부 보조사업운영평가단, 2015). 첫째, 국고보조금은 조건부 교부이기 때문에 지방자치단체의 입장에서 자율적으로 재정을 운영하는데 한계가 있을 수 있다. 둘째, 지방자치단체가 보조금을 지원받는 국가에 대해 의존성이 높아지고, 보조금 확보를 위해 지방자치단체 간에도 경쟁이 심화되고 불신이 깊어질 수 있다. 셋째, 끈끈이 효과[4]가 발생하여 지방재정이 팽창하고 방만하게 운영될

---

추진단계 중 집행 단계만이 아니라 전반적인 과정을 모두 포함한다.

[4] 중앙정부가 지방자치단체에 재원을 지원해 주면 그 돈이 주민들의 주머니로 옮겨가는 것(세금 가면)이

수 있다. 즉, 지방자치단체의 상황에서 시급히 추진하지 않아도 될 사업에 대해서도 우선 보조금 확보를 위해 가치판단 없이 사업을 추진하게 되는 상황이 발생할 수 있다. 넷째, 지방자치단체에게 부과되는 과중한 지방비 부담은 지방재정의 운영을 경직화시킬 수 있으며, 국고보조금에서 부과되는 의무적인 지방비 매칭은 재정운영의 자율성을 약화시킬 수 있다.

## 2. 국고보조금 비효율성 발생의 이론적 논의

### 1) 위임자-대리인 관계의 정보 비대칭 존재

국고보조사업은 추진체계상 국가가 정책을 기획하고 지방자치단체 등에 지원하면 지방자치단체는 사업대상자를 선정하거나 직접 사업을 집행하는 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 대리인이 위임자에 비해 유리한 위치에 있다는 것이다. 정보의 비대칭은 보조사업 기획과 예산편성 시에만 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·모럴 해저드 문제

정보비대칭 상황에서 보조사업자 선정 시 역선택[5]이 발생하고, 보조사업자 선정이후에는 '모럴 해저드'로 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

---

아니라 그 지방자치단체 수중에 그대로 남아 있는 상태가 나타난다. 이 현상은 마치 파리가 끈끈이의 어느 지점에 발을 딛게 되면 그 곳에 그대로 붙어 있을 수밖에 없는 현상과 비슷하여 끈끈이 효과(flypaper effect)라 한다(이준구, 1995, 697-699). 결국 지방자치단체가 중앙정부로부터 더 많은 재정지원을 받기를 원하는 것은 더 많은 예산사업을 원하기 때문이다.

5) 원하지 않는 상대와 거래를 할 가능성이 큰 현상을 역선택(adverse selection)이라고 부른다. 즉, 역선택 현상은 거래의 두 당사자 중 한쪽이 상대방의 특성을 정확하게 알지 못해 생기는 현상이다. 예를 들면, 중고차 시장에서 구매자는 중고차에 대한 정보가 판매자 보다는 작기 때문에 예산이 750만원일 경우 실제로는 500만원이면 살 수 있는 중고차를 750만원에 구매하게 될 가능성이 많다. 구매자에게 역선택이 발생하게 되는 것이다.

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).

국고보조사업은 분권화된 정부체계 내에서 의사결정 하는 주체와 집행하는 주체가 분리되어 있기 때문에 주인과 대리인간 '모럴 해저드' 문제를 안고 있다(이재원, 2016:26). '모럴 해저드'로 인한 문제는 보조사업자가 선정된 이후에 발생할 가능성이 높다. 모럴 해저드는 2가지 요소를 포함하는데, 도덕적 해이와 도덕적 위해이다.[6] 보조금사업에서 도덕적 해이는 보조금 지급 후에 사업자가 사업집행을 소홀히 하는 것이다. 도덕적 위해는 지방자치단체 등(대리인)이 국가(위임자)가 수립한 정책방향으로 집행하지 않음에 따라 비효율이 발생할 가능성이 있다는 것이다.

### 3) 예산 극대화·연성 예산제약 문제

관료이론에 따르면 국가 및 지방자치단체의 정책결정자인 관료들은 자신들의 정치적 권한 증대를 위해 가능한 한 예산규모를 확대하려는 경향이 있다. 지방자치단체의 세입 구조를 볼 때 자체재원을 늘리는 것보다 정부지원금이나 지방채로 늘리는 방법이 용이하지만 지방채는 발행이 엄격이 제한되어 있어 정부지원금을 활용한다. 정부지원금 중 지방교부세는 법정 지원 기준이 있어 희망대로 재원을 교부받을 수 없다. 반면 국고보조금은 신청주의 원칙이고, 국가의 지침에 따라 사업의 적절성, 매칭 지방비 분담 등을 검토해 지원 여부가 결정되기 때문에 지방자치단체의 노력에 따라 지원금을 더 많이 받을 수 있는 재원이다. 이러한 환경 속에서 지방자치단체는 가능한 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 수혜하려는 동기가 생긴다(장덕희, 2009:58). 지방자치단체가 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). 우리나라에서 국고보조금과 같은 특정보조금은 국가의 관리감독 등 통제적 요소가 작동하고 있다고 하더라도 예산제약의 연성화[7]로 인한 비효율성을 유발하는 요인으로 작용한다는 경험적 연구도 있다(문광민, 2011: 107).

---

6) 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.

7) 주어진 예산을 더 소진하더라도 외부로부터 예산을 추가로 지원받을 수 있어 약하게 지출제약이 작용하는 것을 연성예산제약(soft budget constraint)이라 하며, 그 반대로 엄격한 지출제약을 받는 경우를 경성예산제약(hard budget constraint)이라 한다.

### 3. 국고보조사업 유사·중복 기준

유사·중복사업의 명확한 정의는 어렵다. 가외성(redundancy)[8]이론에 의하면 만일의 경우를 대비하여 유사하고 중복된 업무를 수행하는 것이 정당화될 수 있다. 하지만 지나친 가외성은 낭비와 비대화를 초래할 수 있다(국회예산정책처, 2016b: 24). 결국 유사·중복 사업은 예산낭비 또는 사업관리의 효율성을 떨어뜨릴 수 있다.

국회예산정책처는 유사·중복사업이란 사업목표, 사업내용, 지원대상을 기준으로 2개 이상의 사업이 유사하거나 동일한 경우로 정의하고 있다(국회예산정책처, 2015b: 24). 국회예산정책처는 매년 예산(안)을 기초로 전 부처가 추진하는 사업을 대상으로 유사·중복을 검토하여 각 상임위원회에서 활용하도록 하고 있다.

미국의 GAO(Government Accountability Office, 미국 입법부 소속의 회계검사원)에서는 매년 연방정부 사업의 유사·중복을 검토하여 의회 및 행정부 기관에 제출한다. GAO가 이러한 유사·중복사업을 분석하여 의회 및 행정기관에 제출하는 것은 재원이 부족하기 때문에 재원을 가장 효율적으로 그리고 효과적으로 사용하기 위해서이다. GAO는 조직 간 비협·분할(fragmentation), 유사사업(overlap), 중복사업(duplication)이 재정의 비효율을 발생시킨다고 보고 이를 줄이고, 제거하고, 관리하기 위해 이러한 유형의 사업을 검증하여 의회 등에 제출하고 있다. GAO는 조직 간 비협업사업, 유사사업, 중복사업에 대하여 각각 다음의 내용과 같이 정의하고 있다(GAO, 2016: 1-2).

첫째, 조직 간 비협업·분할은 동일 분야(area)의 사업에 여러 조직(부처 등)들이 포함되어 있는 상황을 말한다.

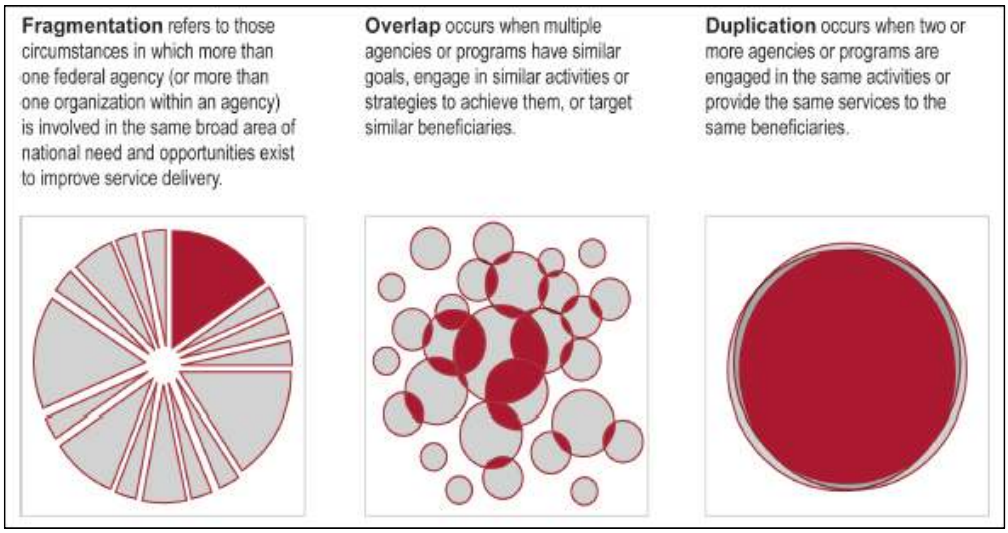
둘째, 유사사업은 다수의 조직과 사업이 유사 목적, 그들의 목적을 달성하기 위해 유사한 활동과 방법, 유사한 수혜대상일 경우 발생한다고 하고 있다.

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

우리나라 감사원의 경우 중앙부처의 사업에 대하여 유사·중복을 검증하지 않고 있다. 기획재정부는 2017년 하반기부터 국고보조금통합관리망을 운영하여 유사중복사업을 검증하여 통폐합 등의 조치를 취하고 있다.

---

8) 이는 동일한 기능을 수행하는 둘 이상의 기관이나 절차가 존재하는 현상으로, 남는 것, 초과분, 없어도 되는 것 등을 의미한다.




자료: GAO(2016: 2)

〈그림 1〉 Fragmentation, Overlap, Duplication의 의미

# Ⅲ. 국고보조금(보조사업) 운영체계

## 1. 국고보조금(보조사업) 규모

2016년의 국고보조금의 규모는 60.3조원으로 총 1,986개 사업에 지원되었다. 최근 5년간의 국고보조금 규모는 증가추세에 있다. 정부 총지출의 증가율은 연평균 4.4%이나 국고보조금의 증가율은 평균 6.8%로 나타나고 있다. 국고보조금 중 지방자치단체 보조금은 76.3%(46조원)이며, 민간보조금은 23.7%(14.3조원)이다.

〈표 1〉 국고보조금의 규모와 보조사업 추이(2012-2016)

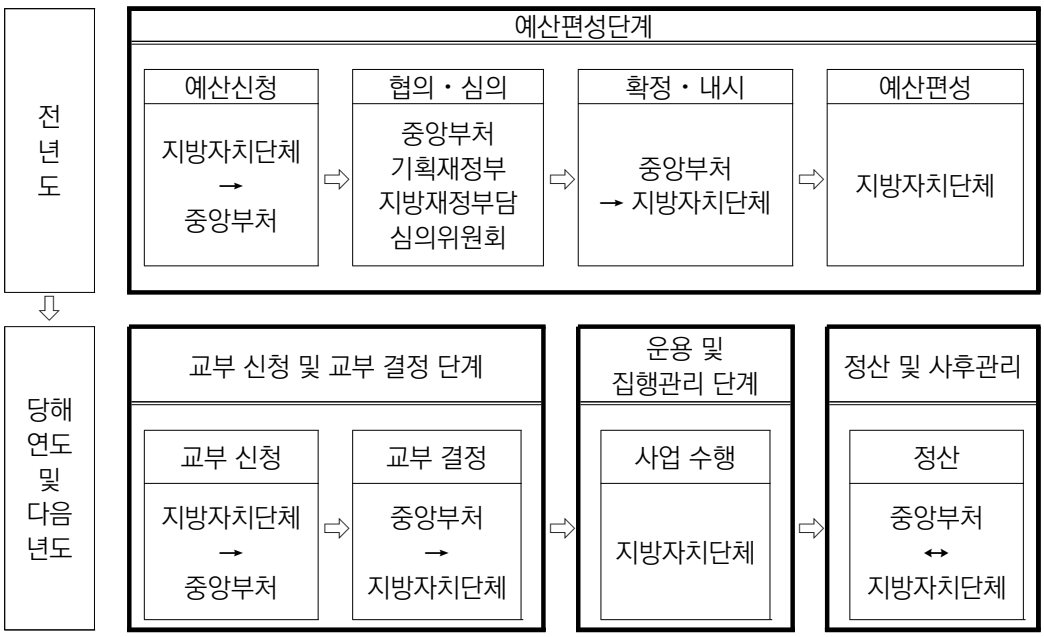
(단위: 조원)

| 구분 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 연평균 증가율 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ○ 국고보조금 규모(조원) | 46.5 | 50.5 | 52.5 | 58.3 | 60.3 | 6.8% |
| · 자치단체보조 | 34.2 | 37.8 | 40.0 | 45.1 | 46.0 | 7.8% |
| · 민간보조 | 12.3 | 12.7 | 12.5 | 13.2 | 14.3 | 3.9% |
| ○ 보조사업 수(개) | 2,035 | 2,080 | 2,031 | 2,055 | 1,986 | -0.6% |
| ○ 정부 총지출(조원) | 325.4 | 349.2 | 355.8 | 375.4 | 386.4 | 4.4% |

출처: 기획재정부 자료(국가 본예산에 반영된 금액)

## 2. 국고보조금(보조사업) 추진단계

지방자치단체의 국고보조사업을 예산운영 절차 측면에서 살펴보면 크게 사업계획 및 예산편성 단계→교부신청 및 교부결정 단계→운용 및 집행관리 단계→정산 및 사후관리 단계로 나누어 볼 수 있다. 국고보조사업의 사업계획 및 예산편성은 전년도에 이루어지며, 국고보조금 교부, 운용 및 집행은 당해 연도, 국고보조금의 정산 및 사후관리는 다음연도에 이루어진다. 즉, 국고보조사업은 3년 주기로 이루어진다.




출처: 행정안전부 국고보조사업 신청기준, 2017

**〈그림 2〉 국고보조금(보조사업) 추진단계별 흐름도**

### 1) 신청 단계

국고보조사업은 e-호조를 통한 신청(전년도) 또는 수요조사(당해 연도)에 근거하여 사업을 시행하기 때문에 형식적이든 그렇지 않든 지방자치단체의 신청에 근거하고 있다. 다만, 지방자치단체의 국고보조사업 신청이 비자발적이냐 자발적이냐의 차이는 있을 수 있다. 예를 들면 기초연금, 영유아보육료 등 국가에 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.

### 2) 사업계획 및 예산편성 단계

지방자치단체의 국고보조사업은 광역자치단체 차원에서 종합되어 신청되며 행정안전부, 소관 중앙부서 협의 및 기획재정부의 심의를 거쳐 예산이 배정된다. 지방자치단체는 사업 계획에 따라 예산을 편성하여 추진하여야 한다(국고보조사업 신청기준, 2017).

### 3) 교부신청 및 교부결정 단계

지방자치단체는 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. 중앙부서는 예산 확보 및 재원배분이 되면 신청하도록 하고 있어 지방자치단체가 실제 필요로 하는 사업에 보조금이 지원되지 못하는 사례가 발생하기도 한다. 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.

### 4) 운용 및 집행 단계

지방자치단체는 중앙부처로부터 교부받은 국고보조금에 지방비를 합하여 국고보조사업을 추진한다. 국고보조사업은 사업기간 동안 지방비를 포함하여 사업비를 집행하며, 지방비는 국고보조사업 보조율에 따라 부담된다. 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)로써 성실히 그 보조사업을 수행하여야 하며 그 보조금을 다른 용도로 사용하여서는 안 된다.

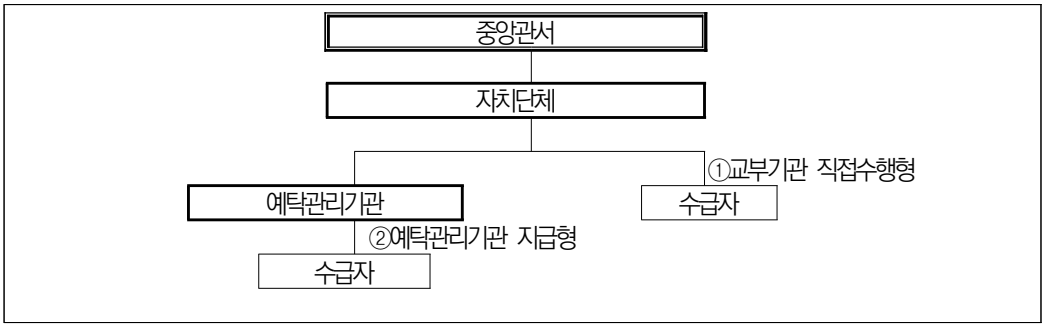
### 5) 정산 및 사후관리

국고보조사업이 완료된 후에 지방자치단체는 이를 정산하고 집행 잔액을 반납, 중앙부처는 이를 회수하여야 한다. 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 보조금 집행의 관리가 제대로 이루어지지 못하는 사례도 발생하고 있다.

## 3. 국고보조금(보조사업) 집행체계

국고보조금은 수급자의 생활을 보조하는 급여형과 적정한 보조사업자를 선정하여 보조 하는 사업형으로 구분할 수 있다.

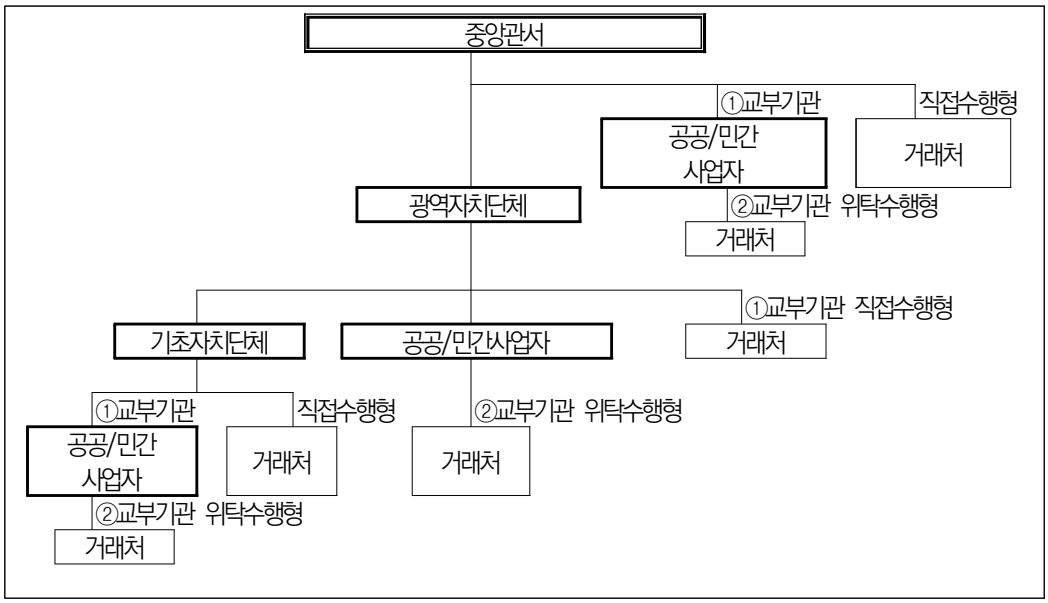
2016년 기준 급여형 국고보조사업은 48개 사업에 총 25.3조원이다. 급여형의 예는 보건복지부의 기초연금(7.7조원), 의료급여(4.7조원), 생계급여(3.2조원), 영유아 보육료(3.1조원), 국토교통부의 주거급여(1조원), 농림축산식품부의 쌀소득직불금(0.8조원) 등이다. 급여형은 지방자치단체가 직접 수행하는 직접수행형과 예탁관리기관이 지급하는 예탁관리 기관 지급형이 있다. 직접수행형은 중앙관서로부터 교부받은 국고보조금과 지방자치단체 분담금을 포함하여 수급자에게 직접 보조금을 지급한다. 예탁관리기관 지급형은 예탁관리기관이 국고보조금과 지방자치단체 분담금을 통합 예치·관리하고, 지방자치단체의 자격검증 정보를 기반으로 수급자가 선택 이용한 서비스 제공기관(어린이집, 병원, 직업훈련기관 등)에 보조금 지급한다. 급여형의 경우 자격검증이 가장 주요한데 수급자의 고의성에 따라 자격검증이 어려운 경우가 발생한다.




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

**〈그림 3〉 급여형 국고보조사업 집행체계**

2016년 기준으로 사업형 국고보조사업은 1,938개 세부사업에 총 35조원이다. 사업형 국고보조사업은 직접수행형과 위탁수행형이 있다. 직접수행형은 중앙관서 및 지방자치단체가 각 재정관리시스템을 활용하여 직접 국고보조사업을 수행한다. 예를 들면, 보건복지부의 장애인복지시설 기능보강사업은 각 지방자치단체가 직접 수행한다. 위탁수행형은 중앙부처 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.




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

**〈그림 4〉 사업형 국고보조사업 집행체계**

## 4. 국고보조금 통합관리시스템 운영

기획재정부는 2017년 하반기부터 국고보조금통합관리시템을 운영하고 있다. 이는 국고보조사업 신청, 집행, 사후관리 등 전 과정의 모니터링 시스템으로 국고보조사업 관리, 공모사업 관리, 중복·부정수급 방지 관리, 집행 및 정산 관리, 정보공개, 국고보조금 총괄조정을 할 수 있도록 하는 기능을 수행할 수 있도록 하는 것을 목표로 하고 있다.

국고보조금통합관리시스템은 국고보조금 수혜자 및 사업자 정보 등을 기존의 다양한 정보시스템과 연계하고, 뿐만 아니라 각 부처 및 공공기관의 자체 국고보조사업 관련 시스템과 연계한 통합DB 시스템이라고 볼 수 있다

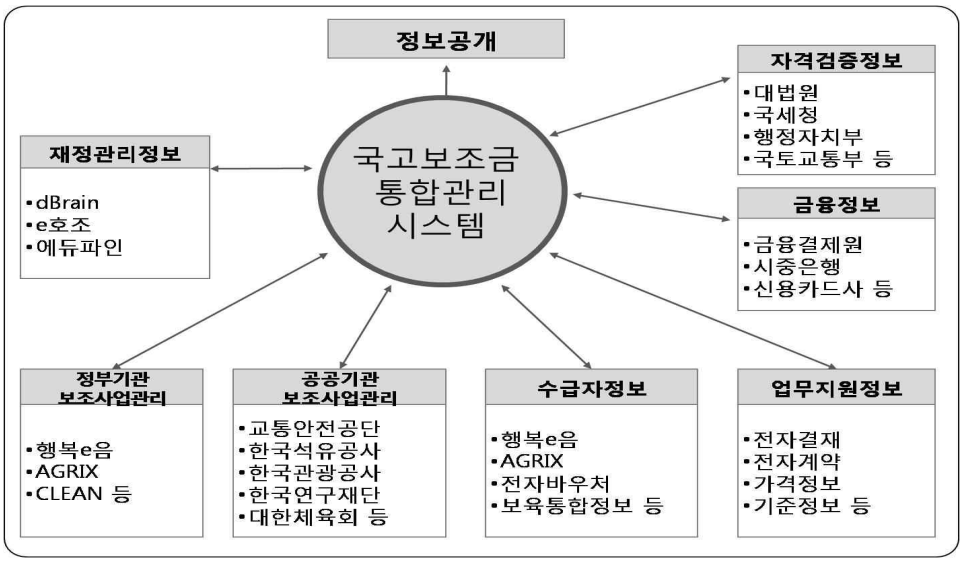
국고보조금통합관리시스템은 다음의 목적을 중점 추구하고 있다(기획재정부, 2016).

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.




자료: 기획재정부 국고보조금통합관리시스템추진단 자료

〈그림 5〉 국고보조사업통합관리시스템 통합연계도

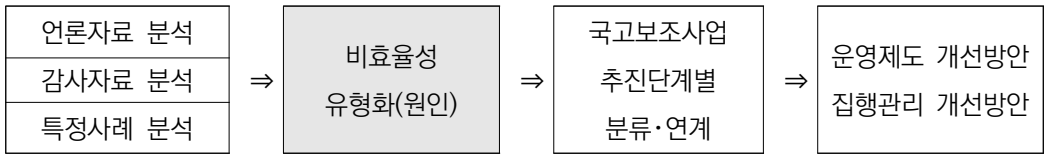
## Ⅳ. 국고보조금의 비효율성 유형화와 추진단계별 분류

### 1. 분석의 개요

국고보조금의 효율적 집행관리를 위해서는 비효율적 집행의 유형화와 그러한 유형들이 국고보조사업 추진과정의 어느 단계에서 발생하는지를 파악할 필요가 있다.

먼저 국고보조금 집행의 비효율성에 대한 유형을 검토하였다. 국고보조금의 비효율적 집행의 유형화를 위해 기존사례의 분석과 직접 사례연구를 시행하였다. 기존 사례는 일정기간 동안의 언론 보도자료, 감사원 등의 감사자료 등을 분석하여 정리하였으며, 사례 연구는 특정 자치단체의 사례를 선정하여 정리하였다. 국고보조금의 비효율적 집행의 유형화는 언론보도, 감사자료 등에서 사용하는 용어로 구분하였다. 개별 사례들은 여러 유형이 혼재하고 있지만 연구자가 사례 내용을 정리하면서 핵심 용어를 하나의 유형으로 하였다.

다음으로 국고보조금 비효율성 유형을 국고보조사업 추진 단계별로 분류·연계 해 보았다. 이러한 과정을 거친 것은 국고보조금의 비효율성의 해소 및 개선방안을 모색하는데 활용하기 위해서이다.




〈그림 6〉 국고보조금 비효율성 유형화의 관계도

## 2. 부정수급: 감사·언론보도·자치단체 자료 분석

### 1) 언론보도·감사 자료

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 110건의 보도를 추출하였다. 그리고 행정안전부 보통교부세 감액심사 자료(2015-2016년 감사원 및 행정안전부, 시도 등의 감사자료 포함)를 바탕으로 국고 보조금의 비효율적 집행으로 지적된 41건을 추출하였다.

국고보조금 관련 언론보도·감사 자료로 수집된 비효율적 집행의 151건을 유형별로 분류하면 부당수급(35.1%), 횡령 및 뇌물(27.5), 부실집행(16.6%), 허위문서 작성 및 공문서 위조(10.6%), 자격검증 소홀(2.6%), 중복지원(1.3%), 목적외 사용(1.3%), 정산부적정(2.0%), 사후관리(사유화)(2.6%) 등 다양한 형태로 나타났다.

〈표 2〉 국고보조금의 비효율성 유형

(단위: 건, %)

| 구분 | 계 | 부당수급 | 횡령 | 부실집행 | 허위문서작성 | 공문서위조 | 자격검증소홀 | 뇌물 | 중복지원 | 목적외시용 | 정산부적정 | 사후관리소홀 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 감사 | 41 | 5 | 3 | 10 | 8 | - | 4 | - | 2 | 2 | 3 | 4 |
| 언론 | 110 | 48 | 34 | 15 | 7 | 1 | - | 5 | - | - | - | - |
| 계 | 151 | 53 | 37 | 25 | 15 | 1 | 4 | 5 | 2 | 2 | 3 | 4 |
| 비중 | 100 | 35.1 | 24.5 | 16.6 | 9.9 | 0.7 | 2.6 | 3.3 | 1.3 | 1.3 | 2.0 | 2.6 |

부당수급은 사업비 부풀림(하지 않은 일을 한 것으로 함, 보조금 산정 오류, 실제와 불일치, 서류 조작, 미자격자 수급, 사기, 허위 신고, 공모 등)에서 비롯된다. 부당수급은 사업의 시행여부와 상관없이 사업자에게 보조금이 지급되는 경우이다. 예를 들면, 하천복구사업비 과다 청구, 제외해야 할 항목을 제(除)하지 않고 청구, 계약을 통해 단가 부풀려 견적서 작성, 공사비 부풀려 수급 받고 일부 횡령, 유령 직원으로 인건비 청구하고 횡령하는 등이다. 사업비 부풀림은 보조금을 교부받은 후 리베이트, 개인용도 사용 등의 횡령이 동시에 발생하고 있었다.

횡령은 보조금에 대한 관리감독이 제대로 이루어지지 않은 사례이며, 사업비 과대 청구나 부풀림으로 나타나는 것이 전형적인 예이다. 보조금 받은 후 전부 또는 일부를 리베이트 혹은 개인용도 사용으로 지출의 출처를 알 수 없는 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 있었다.

부실집행의 경우 자격요건이 미달되는 업체에 보조금 부당 지급, 도시재정비사업 보조금의 지급한도보다 많이 지급, 사업취소에 대한 환수결정을 미루어 장기간 사장, 사업실적을 고려하지 않고 보조금 지급, 간판정비사업 보조금을 목적과 다른 용도로 사용, 다른 용도로 건물을 건립할 것을 보고하였음에도 당초대로 보조금 교부, 부당한 방법으로 사업을 추진하였음에도 보조금 미회수, 당초 계약과 다른 목적으로 사용, 교부하지 말아야 할 항목에 대해 보조금 지급, 사업수행의 능력이 없는 자에게 보조금 지급, 담당공무원이 수급자의 정보를 잘못 입력 등으로 나타나고 있다. 부당수급과 부실집행은 같은 의미일 수 있으나 부당수급은 보조금을 교부받는 측면을 나타낸 것이며, 부실집행은 보조금을 교부 혹은 집행하는 측면을 나타낸 것이다.

허위문서 작성은 투자유치를 위해 서류를 조작하여 적격 기업으로 선정되도록 하고 담당공무원에게 로비와 뇌물이 공여되었다. 원예전문단지 조성을 위한 서류를 허위로 작성하여 보조금이 부당 지급 되었으며, 농업법인 대표가 증빙서류를 허위로 작성해 보조금을 부당 수급하였다. 허위문서를 작성해 요양급여를 수급 받는 등 허위문서 작성에 의한 부당 수급도 많이 발생하고 있다. 공문서위조의 경우 계약서를 위변조하여 거래액을 부풀려 지급받는 경우도 있다.

자격검증소홀은 기초연금수급자가 보유한 비상장주식이 소득인정액 산정에서 누락되어 장기간 잘못 지급되는 등 개인이 보유한 재산 등을 파악하지 못하여 부적격자에게 복지혜택 등을 지급한 경우이다.

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.

중복지원은 동일한 대상에 대해 보조금을 지급한 사례이다. 예를 들어, 해당관청과 지자체가 동일 도로를 대상으로 장비를 중복으로 구축한 사례가 있다.

목적 외 사용은 하천기본계획에 부적합한 지방하천 정비사업에 보조금을 교부하였거나, 국토교통부에서 교통약자의 대중교통수단을 이용하는데 편의를 위해 저상버스를 도입하는 운송사업자에게 보조금을 교부하였는데 본래의 목적과 다른 항목에 지출한 사례이다.

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.

사후관리 소홀은 세금을 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.

### 2) 자치단체 사례: 어린이집 운영 사례

■ 영유아 보육료지원 사업(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

■ 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(원장과 학무모간 공모)

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

(2) 사례 2(허위문서 작성)

영유아의 실제 하원시간을 늦게 하원하는 것처럼 출석부를 허위로 작성함으로써 시간 연장 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.

(3) 사례 3(부적격자로 운영)

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

이러한 사례의 대책은 현장 점검밖에 없으나 현장점검 인력 등이 없는 실정이다.

## 3. 유사중복: 국회·지방자치단체 자료 분석

### 1) 중앙부처 측면에서 유사·중복

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. 이중 16건은 부처 내의 유사중복이고,[9] 17건은 부처간 유사중복[10]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, 2015b: 24).

### 2) 지방자치단체 측면에서 유사·중복

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 이원화를 지적하고 있다. '취약계층 주거환경 개선사업'의 경우 보건복지부, 산업통산자원부, 환경부, 국토교통부, 농림수산식품부, 행정자치부 등 6개 부처에서 사업을 추진하고 있다(김재훈 외, 2015: 348, 재인용). 지방자치단체 입장에서 보면 각기 다른 부처의 유사 사업 들이 세분화되어 지방자치단체 집행부서도 어느 부처 사업이냐에 따라 소관부서가 달라짐에 따라 본래 사업이 의도한 목적을 달성하기 어렵다(김재훈 외, 2015: 348-349). 중앙부처 유사·중복사업의 추진은 지방자치단체에서 국고보조사업의 비효율적 집행을 발생시킬 수 있는 요인이다.

---

9) 부처 내 유사·중복 사업은 문화체육관광부 3건, 미래창조과학부, 산업통상자원부, 문화재청은 각 2건이며, 행정자치부, 해양수산부, 농림축산식품부, 원자력안전위원회, 국민안전처, 국무조정실 및 국무총리비서실, 방송통신위원회는 각 1건씩이다(국회예산정책처, 2015b: 25)

10) 부처 간 유사·중복사업은 미래창조과학부, 산업통산자원부는 4건이고 행정자치부는 3건, 문화체육관광부, 식품의약품안전처, 농림축산식품부, 해양수산부, 농촌진흥청, 기획재정부는 각 1건씩이다(국회예산정책처, 2015b: 27)

〈표 3〉 ○○시 취약계층 주거환경 개선사업의 유사·중복 현황

| 사업명 | 중앙 부처 | 목적 | 내용 | 대상 | ○○시 주관부서 |
|---|---|---|---|---|---|
| 기초생활수급자 집수리사업 | 보건 복지부 | 기초생활보장수급자의 주거환경 개선 | 지붕수리, 벽체보수, 보일러교체, 도배·장판 등 | 기초수급가구중자가를 소유한가구 | 행복지원과/자활센터 |
| 농어촌장애인주택개조 | 보건 복지부 | 농어촌 저소득 재가장애인의 일상생활 편의제공 및 복지증진 | 장애인 이동관련 주택내 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 주거환경 개선 | 융자지원 | 농어촌 거주가구 | 건설도시국 건축과 |
| 취약계층 집수리사업 | 행정 자치부 | 지역공동체 일자리사업 중 취약계층 집수리사업을 통해 지역일자리 창출 및 취약계층 주거환경 개선 | 주거환경개선 | 기초생활수급자 및 차상위, 독거노인 등 | 행복지원과/자활센터 |
| 중증장애인 주거환경개보수 | ○○도 | 중증장애인 주택편의시설 조성 및 생활환경 개선을 통하여 일상생활 편의제공 및 복지증진 | 장애인편의시설 설치 및 개보수 | 중증장애인 | 사회복지과 |
| 좋은세상 | ○○시 | 사회취약계층 주거환경 개선 | 보일러교체, 도배·장판 등 | 사회취약계층 | 행복지원과 |

자료: 김재훈 외(2015: 349, 재인용)

### 3) 동일목적 등에 사업세분화 지원

국고보조사업이 동일지원기관, 동일대상, 동일목적에 너무 세분화하는 경우 부당수급, 허위문석 작성, 중복지원 등 관리상의 비효율성을 초래할 수 있다.

예를 들면, 보건복지부의 보육지원강화는 '어린이 집'이라는 동일기관 지원을 위해 부처에서는 영유아보육료지원 등 9개의 세부사업으로 국고보조사업이 지원되지만 시군구에서는 18개 세부사업으로 나뉘어져 지원되고 있다.

수혜대상이 동일한 기초생활보장의 경우 중앙부처는 생계급여 등 9개 세부사업이 지방자치단체는 13개 세부사업으로 지원된다. 산림청의 산림보호라는 동일 목적사업에 산림청에서는 산불방지대책 등 5개 세부사업이지만 12개 세부사업으로 지원되고 있다.

〈표 4〉 동일목적 사업의 세분화 예시

| 프로그램명<br>(해당부처) | 세부사업명(부처) | 세부사업명(기초단체) |
|---|---|---|
| 동일지원기관<br><br>보육지원강화<br>(보건복지부) | 영유아보육료 지원<br>시간 차등형 보육지원<br>어린이집 기능보강<br>어린이집 확충<br>어린이집 교원 양성 지원<br>부모 모니터링단 운영 지원<br>공공형 어린이집<br>보육교직원 인건비 및 운영지원<br>가정양육수당 지원 사업 | · 영유아보육료 지원<br>· 국공립법인 교직원 인건비 지원<br>· 영아전담 등 교직원 인건비 지원<br>· 대체교사인건비 지원<br>· 영아전담 보조교사 인건비 지원<br>· 교재 교구비 지원<br>· 어린이집 차량운영비 지원<br>· 어린이집 교원 보수교육<br>· 어린이집환 경개선<br>· 공공형 어린이집 지원<br>· 교사 근무환경개선비<br>· 교사겸직원장 근무환경개선비<br>· 부모 모니터링단 운영지원<br>· 시간 차등형 보육지원<br>· 농촌보육교사 특별근무수당 지원<br>· 맞춤형보육 보조인력 인건비<br>· 부모교육 공통사업<br>· 가정양육수당 지원 |
| 동일수혜대상<br><br>기초생활보장<br>(보건복지부) | 생계급여<br>해산장제급여<br>양곡할인<br>의료급여경상보조<br>긴급복지<br>자활사업<br>근로능력있는수급자의탈수급지원<br>장애인의료비지원<br>외국인근로자 등 의료지원 | · 기초생활보장 생계급여(노인시설)<br>· 기초생활보장 생계급여(장애인시설)<br>· 더하기 프로젝트<br>· 기초생활보장 교육급여<br>· 기초생활보장 해산장제급여<br>· 기초수급자 정부양곡 할인지원<br>· 기초생활보장 생계급여(일반)<br>· 장애인 의료비<br>· 긴급복지 지원사업<br>· 시군의료급여사업 행정비<br>· 의료급여수급권자 본인 부담금<br>· 의료급여 대상자 대지급금<br>· 시군의료급여관리사 인건비 |
| 동일목적사업<br><br>산림자원보호<br>(산림청) | 사방사업<br>산불방지대책<br>재해대책비<br>산림복원<br>산림생물다양성증진 | · 산불전문예방진화대<br>· 산불예방 사무관리비<br>· 산불예방 공공운영비<br>· 산불진화출동 여비<br>· 개인진화장비 구입<br>· 무선국통신장비(차량국)<br>· 산불예방 통신시스템 운영<br>· 산불진화차 구입<br>· 산림병해충예찰및방제<br>· 수목진료(생활권민간컨설팅)<br>· 병해충방제 장비구입<br>· 참나무시들음병 및 피목가지마름병 |

주: ○○시 사례

## 4. 국고보조사업 추진단계별 부정수급·유사중복 분류

언론보도 자료, 감사자료 및 사례연구를 통하여 국고보조금의 비효율적 집행의 유형을 분석해 본 결과, 그 유형은 부당수급, 횡령, 부실집행, 허위문서 작성, 자격검증 소홀, 부적격사업 및 대상자 선정, 목적 외 사용, 정산 부적정, 사후관리 소홀, 유사중복 지원, 사업세분화 등으로 나타났다. 이러한 유형들이 국고보조사업추진 단계별로 볼 때 어느 단계에서 발생하는지를 연계해 보면 무엇을 어떻게 개선해야 하는지의 관계를 파악해 볼 수 있을 것이다.

우선, 지방자치단체에서 국고보조금을 신청하여 중앙부처로부터 교부받을 때까지는 제도 혹은 중앙부처의 운영·관리미흡 등 때문에 국고보조금의 집행 현장인 지방자치단체에서 비효율적 집행 등으로 나타난다.

예를 들면, 국고보조금은 신청주의를 원칙으로 하나 어떤 것은 의무적이고 어떤 것은 형식적인 측면이 있다. 유사·중복사업은 중앙부처 간, 부서간 등의 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 비효율성의 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 발생하고 나타난다.

예를 들면, 부당수급, 횡령, 부실집행, 허위문서 및 공문서 작성, 뇌물, 목적 외 사용, 부적격사업 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 마련 등 집행관리의 강화가 필요하다.

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. 이러한 현상을 방지하기 위해서는 정산 반납의 시스템화, 위법자에 대한 처벌 강화, 이력관리 및 공시 강화 등의 조치가 필요하다.

〈표 5〉 국고보조사업 추진단계별 비효율성의 분류 및 연계

| 구분 | | 언론보도자료 분석 결과 | 감사 자료 분석 결과 | 사례 연구 분석 결과 |
|---|---|---|---|---|
| 전년도 | 신청단계 | -의무·형식적 신청 | -중복지원 | -유사중복<br>-사업세분화 |
| | 사업계획 및 예산편성단계 | -허위문서 작성 | | |
| 당해 년도 | 교부신청 및 결정 단계 | | -자격검증 소홀 | |
| | 운용 및 집행단계 | -부당수급<br>-횡령<br>-허위(공문서)문서<br>-부실집행<br>-뇌물 | -부당수급<br>-횡령<br>-부실집행<br>-허위문서<br>-목적외 사용<br>-사업 및 지급자 부적격 | -공모(원장 학부모간 합의)<br>-허위자료(교사인건비, 출석부 허위 등)로 청구 |
| 다음 년도 및 이후 | 정산 및 사후관리 | -횡령 | -횡령<br>-정산 부적정<br>-사후관리 소홀 | |

## V. 결론: 국고보조금의 비효율성 해소를 위한 개선방안

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

국고보조금의 효율적 운영을 위해서 비효율성을 유형화(원인)하고 추진 단계별로 연계 하여 관련 제도 및 운영을 개선해야 할 것이다.

첫째, 지방자치단체의 국고보조사업 신청에서 교부결정 단계까지는 제도적인 것으로 여기에서 나타나는 문제는 제도 때문에 지방에서 비효율성이 나타난다. 이를 해소하기 위한 방안으로 신청주의 기반확보, 유사중복 및 세분화 사업 조정기재 마련, 자격검증시스템 구축 및 이해관계자 상호 공유가 필요하다.

둘째, 국고보조금을 교부받아 사업을 완료할 때까지의 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 집행모니터링시스템으로 국고보조금통합관리시스템의 구축과 현장점검 확대, 주민신고제 강화 등의 보완이 필요하다.

셋째, 국고보조금 사업이 완료되면 정산 및 사후관리 단계이다. 정산 및 환수, 부적격 사업 및 대상자에 대한 처벌 등이 미약하였다. 국고보조금 부정수급 및 법령위반에 대하여 처벌강

화, 공표, 이력관리, 주민신고 등의 사후관리를 강화해야 할 것이다.

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

**〈그림 7〉 정책대안 체계도**

또한 국고보조사업의 관리·운영 등 집행의 비효율성을 제거하기 위해서는 정책대안별 이해관계자의 역할이 중요하다. 국고보조사업의 이해관계자는 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체-수혜자 및 민간사업자 등으로 이루어지며, 일반 주민도 이해관계자에 속한다. 정책대안별 제시된 대안에 대한 이해 관계자들의 역할을 정리하면 다음과 같다.

**〈표 6〉 국고보조사업 이해관계자별 역할**

| 정책과제 | 정책대안 | 중앙 | 광역 | 기초 | 민간사업자 |
|---|---|---|---|---|---|
| 운영·제도의 기반구축 | 신청주의 정착 | 지방재정법 등 법적 사항 준수 | 조정역할 강화 | 무조건적 신청 관행 개선 | 사업비 부풀림 등 허위신청 개선 |
| | 유사·중복/사업 세분화 조정기재 마련 | 중복/세분화여부 검증·조정(기획재정부, 국회예산정책처, 감사원 중에 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)<br>·정보 제공 | ·중앙시스템과 연계(코드화)<br>·정보 공유 | ·중앙시스템과 연계(코드화)<br>·정보 공유 | |
| | 현장 점검 강화 | | | ·현장 점검<br>·주민모니터링단 운영 | |
| | 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<br>·이력관리 | ·정보공유<br>·처벌 강화 | ·정보공유<br>·처벌 강화 | |
| | 주민신고제 강화 | ·신고접수<br>·포상 강화 | ·신고접수<br>·포상 강화 | ·신고접수<br>·포상 강화 | |
| | 공시 강화 | ·통합망에 공시 | ·지방공시에 연계 | ·지방공시에 연계 | |

한편, 국고보조금의 비효율성 발생 문제는 국고보조금제도가 가지고 있는 구조적 문제, 그리고 국고보조금 사업 관리의 어려움 때문에 쉽게 극복하기 어렵다고 생각한다. 향후 국고보조금 통합관리시스템이 가동되고 사후관리체계가 강화된다하더라도 비효율성이 지속될 수밖에 없다. 중장기적으로 국가재원의 효율적 사용과 성과제고 등을 위해 운영방식의 개선(통합화, 포괄화), 국고보조금을 축소하여 지방의 책임성이 부여되는 지방세 등 지방 자체재원으로의 전환을 적극적으로 검토할 필요가 있다고 본다.

## 〈참고문헌〉

국회예산정책처. (2014).「지방자치단체 국고보조사업 평가」.

국회예산정책처. (2015a).「생태하천 사업 평가」.

국회예산정책처. (2015b).「2016년도 예산안 거시총량분석 」.

기획재정부. (2013).「2012년도 재정사업 자율평가지침」.

기획재정부 보조사업운용평가단. (2015).「2015년 국고보조사업운용평가보고서」.

기획재정부. (2016).「국고보조금통합관리시스템구축현황」.

김재훈 외. (2015).「국고보조금제도 개선방안 연구」. 서울: 서울과학기술대학교.

문광민. (2011). 중앙정부 보조금과 지방정부의 효율성: 패널문턱 모형에 의한 비단조직 관계 분석.「한국행정학보」, 45(4): 85-116.

서정섭 외. (2013).「국고보조사업 종합진단체계 구축 및 시스템 개선방안」. 서울: 한국지방행정연구원.

서정섭·김성주. (2016).「지방자치단체 국고보조금 집행의 효율적 관리방안」. 서울: 한국 지방행정연구원.

지방재정정보화사업단. (2015).「e-호조 보조금내시등록 및 교부신청 매뉴얼」.

이준구. (1995).「재정학」. 서울: 다산출판사.

이재원. (2016). 국고보조금 유감.「지방자치 이슈와 포럼」. No.3. 한국지방행정연구원.

오윤섭·홍수완. (2015).「국고보조사업의 관리위험과 관리통제 개선방안 연구」. 서울: 감사연구원.

장덕희. (2009). 국고보조금의 이월현상에 관한 연구.「한국정책과학학회보」, 13(2): 51-74.

황의식·박준기. (2009).「지방자치단체의 농림투융자 국고보조금 운영 효율화 방안」. 서울: 한국농촌경제연구원.

최순영. (2014).「국고보조금제도의 정비방안」. 서울: 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)」.
GAO. (2016). 2016 Annual Report: Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Other Financial Benefities.
www.kinds.or.kr(2016.4.4.-4.8 접근).

접수일(2018년 01월 22일)
수정일(2018년 03월 11일)
게재확정일(2018년 03월 15일)