

# 지방보조금 관리운영 실태 및 개선방안\*

류민정

## 국문요약

본 연구의 목적은 지방자치단체의 지방보조금 관리실태를 살펴보고 문제점 및 개선방안을 제시하는 데 있다. 분석방법은 지방정부의 지방보조금 관리실태를 살펴보기 위한 분석기준을 사업계획, 집행, 사후평가 등으로 마련하고 이 분석기준에 따라 사례분석하였다. 첫째, 사업계획 단계는 ‘지방정부가 보조사업 자체심사가 충분히 이루어질 수 있도록 기준을 마련하고, 여러 부서가 내실있게 사업을 검토하는가?’ 이다. 분석 결과 지방정부는 지방보조사업의 자체심사를 하면서 타당성을 검토하기 위한 항목을 적정하게 구성하지 못하고 있으며, 객관적 검토를 위한 근거자료도 부족한 것으로 나타났다. 또한 사업부서에서만 타당성을 검토하고 예산부서, 지방보조금관리위원회는 검토가 이루어지지 않고 있었다. 둘째, 집행 단계는 ‘지방정부가 보조사업 집행전에 일상감사를 시행하고 있는가?’ 이다. 분석 결과 지방정부의 일상감사 대상사업 기준이 명확하지 않은 것으로 나타났다. 셋째, 사후평가 단계는 ‘지방정부가 보조사업 성과평가가 충분히 이루어질 수 있도록 기준을 마련하여 여러 부서가 평가에 참여하고 그 결과를 환류하고 있는가?’ 이다. 분석 결과 지방보조사업 성과평가 항목 및 배점기준이 포괄적으로 설정되어 있어 객관적으로 평가가 도출되지 못하고 있었다. 또한 사업부서에서 성과평가를 전적으로 담당하면서 평가점수의 객관성이 훼손되고 있으며, 그 결과가 예산편성에 반영되지 못하는 한계를 보였다.

주제어: 지방보조금, 자체심사, 일상감사, 성과평가, 보조금 관리

## I. 서론

지방보조금은 2019년 결산 기준 95.7조 원으로 연평균 9.1%의 증가율을 보이는데 이는 자치단체 세출예산의 연평균 증가율 8.8%에 비해 다소 높게 나타나고 있는 편이다. 이처럼 지방보조금의 규모가 확대되면서 지방자치단체의 보조금 관리에 대한 중요성이 더욱 커지고 있다. 지방보조금 관리에 대한 자치단체의 주의가 요구되는 것은 지방자치단체의 선심성 예산편성에 따른 방만한 운영과 지방보조사업자의 사익추구 행태(부정수급, 지대추구 행위 등) 문제가 지속적으로 나타나고 있기 때문이다(박민정, 2015; 배승주, 2016; 한명수 외, 2018). 이에 대응하기 위해 정부는 지방보조금의 부정수급 등 집행관리를 강화하기 위해 2021년 1월 21일 「지방보조금 관리에 관한 법률

\* 본 논문은 감사연구원의 연구보고서 「재정분권 환경에서 지방보조금의 관리운영 실태 및 개선방안」의 내용을 수정·보완한 것임을 밝힙니다.

(이하 지방보조금법)을 제정하였다(행안부 보도자료, 2021.7.6.). 지방보조금법에서는 지방보조금 통합관리망 구축, 부정한 보조사업자 명단 공표, 지방보조사업 수행배제 등 부정수급 혹은 목적외 사용 시 이를 제재하기 위한 사항을 추가하였다. 이외에도 지방보조금법에는 지방보조사업에 대한 예산편성 전 지방보조금관리위원회의 사전심의에 관한 사항, 지방보조사업 운용평가를 통한 성과평가 제도 등을 두고 있다. 이상의 내용들은 지방보조사업이 사업계획, 집행, 평가단계까지 관리를 위한 제도를 갖추고 있음을 보여주고 있다.

그러나 일각에서는 지방보조금 관리제도를 갖추고 있으면서도 실제 운영에 있어서는 자치단체의 의지·역량에 따라 제도가 본래 역할을 달성하지 못하고 있음을 지적하고 있다(조임곤, 2021; 조주복, 2018). 이는 자치단체가 「지방보조금 관리기준」을 따르고는 있지만 보조금관리에 대한 세부규정은 자치단체 조례에 따라 자율적으로 운영하면서 제도설계·운영을 자율적으로 시행함에 따른 것이다. 특히, 감사원, 자체감사기구에서 지방보조금의 집행·정산 등에 관해 많은 지적<sup>1)</sup>이 이루어진 데 반해 지방자치단체 내부의 자체평가, 일상감사, 성과평가(운용평가)에 기준 및 절차 방법 등에 대해서는 면밀한 검토·분석이 이루어지지 못한 실정이다. 이에 본 연구에서는 지방보조금의 관리운영 실태를 분석하고 도출된 문제점을 개선할 수 있는 방안을 제시하고자 하였다.

## II. 이론적 논의

### 1. 지방보조금의 의의 및 현황

「지방보조금법」 제2조에 따르면 지방보조금은 “지방자치단체가 법령 또는 조례에 따라 다른 지방자치단체, 법인·단체 또는 개인 등이 수행하는 사무 또는 사업 등을 조성하거나 이를 지원하기 위하여 교부하는 보조금”으로 규정하고 있다. 지방보조금은 다양한 사업목적외 지니고 있는 경우가 많아서 하나의 기준으로 유형화하는 것이 어려우므로 실무적으로는 「지방보조금 관리기준」의 통계목에 따라 분류·관리하고 있다.

〈표 1〉 지방보조금의 예산과목별 분류

구분	통계목별 분류		
공공단체 보조	308. 자치단체등이전	01. 자치단체경상보조금 08. 교육기관에 대한 보조	09. 예비군육성지원경상보조
	403. 자치단체등자본이전	01. 자치단체자본보조	03. 예비군육성지원자본보조
민간보조	307. 민간이전	02. 민간경상사업보조 03. 민간단체법정운영비보조	09. 운수업계보조금 10. 사회복지시설 법정운영비보조

1) 이지은(2019)은 감사원 및 광역자치단체의 감사결과를 바탕으로 지방보조금의 사업추진 단계별로 지적된 건수를 분류하였는데 보조사업자선정 단계 11.2%, 보조금 교부 11.2%, 보조금 집행 40.3%, 사후관리 37.3%로 나타났다.

	04. 민간행사사업보조	11. 사회복지사업보조
402. 민간자본이전	01. 민간자본사업보조(자체재원)	02. 민간자본사업보조(이전재원)

자료: 행정안전부(2020). 「2021년도 예산편성운영기준 및 기금운용계획수립기준」

지방보조금은 2019년 결산기준 95.7조원으로 2015년 대비 27.9조원 증가하였다. 지방보조금은 연평균 9.1%의 증가율을 보이고 있는데 이는 자치단체 세출예산의 연평균 증감율 8.8%를 상회하는 수준이다. 지방보조금의 비율은 민간보조만을 그 대상으로 할 경우 2019년 결산 기준 5.6%이나 공공단체보조까지 포함할 경우 지방보조금 비율은 28.0%를 차지하고 있어 지방자치단체에서 적지 않은 비중을 차지하고 있다.

〈표 2〉 지방보조금의 추이(2015~2019)

(단위: 억원, %)

구분	세출예산	지방보조금		보조금 비율	
		공공보조+민간보조	민간보조	공공보조+민간보조	민간보조
2015	2,451,206	678,363	131,233	27.7	5.4
2016	2,640,097	714,612	184,253	27.1	7.0
2017	2,766,638	746,358	165,164	27.0	6.0
2018	2,929,819	811,279	172,184	27.7	5.9
2019	3,422,145	957,165	192,977	28.0	5.6
연평균 증감율	8.8	9.1	11.6	-	-

주: 1) 일반회계 및 기타특별회계 결산 총계 기준

2) 공공보조+민간보조 = 민간경상사업보조+민간단체 법정운영비보조+민간행사사업보조+사회복지시설법정운영비보조\_사회복지사업보조+민간자본사업보조(자체재원)+민간자본사업보조(이전재원)+운수업계보조금+자치단체경상보조금+자치단체자본보조+교육기관에대한보조+예비군육성지원경상보조+예비군육성지원자본보조

3) 민간보조 = 민간경상사업보조+민간단체 법정운영비보조+민간행사사업보조+사회복지시설법정운영비보조\_사회복지사업보조+민간자본사업보조(자체재원)

자료: 행정안전부(각년도). 「지방재정연감(결산)」.

## 2. 지방보조금의 주요 관리제도

### 1) 사업계획 단계: 자체심사

「지방재정법」 등에서는 자치단체의 사업에 대해서 사전에 지방재정영향평가, 지방재정투자심사 등의 사업타당성 검토를 거치도록 규정하고 있으며, 지방보조사업도 예외는 아니다. 그러나 상당수의 지방보조사업은 소액으로 구성되어 있어 투자심사 등의 대상에 포함되지 못하고 있다. 대신 「지방보조금법」 제26조 제2항 제1호에 따라 예산편성 전에 지방보조금에 대해 지방보조금관리위원회의 심의를 거치는 절차를 두고 있다. 위원회는 예산편성 일정 등 여건을 고려하여 보조금 과목별·사업별 규모, 공모대상 보조금 규모, 보조사업 유형별 자원분담 기준 등에 대해 심사가 가능하다. 한편, 지방보조금관리위원회의 심의를 거치기 전에 사업부서는 지방보조사업에 대한 자체심사를 실시하며, 자치단체에 따라서는 예산부서에서 추가로 지방보조금 심사를 진행하기도 한다.

2) 사업집행 단계: 일상감사<sup>2)</sup>

지방자치단체는 「공공감사에 관한 법률」 제22조, 「공공감사에 관한 법률 시행령」 제13조 제2항<sup>3)</sup>에 따라 자체감사기구를 통해 일상감사를 받도록 되어 있다. 일상감사는 재정사업에 대해 행정적 낭비요인, 시행착오를 사전에 예방함으로써 감사의 실효성 확보 및 행정의 신뢰성을 제고하기 위해 실시되고 있다(감사원, 2011).

자치단체의 감사기구는 지방보조사업을 집행하기 전에 보조사업자의 선정방법 및 기준, 현장 점검 계획 및 평가계획의 적정성, 보조금 교부조건 등에 대한 적법성 여부를 점검한다. 「경기도 일상감사규정」 제5조에 따르면 ① 추진일정의 적정성, ② 계약방법 및 계약절차의 적정성, ③ 예산 낭비요인 및 집행계획의 타당성, ④ 업무처리 내용 및 절차 등의 법적인 요건 구비 여부, ⑤ 추진 과정에서 예상문제점 및 애로사항, ⑥ 중앙부처 상위계획 및 유관기관(부서) 등 다른 사업과의 연계성 검토 등을 심사하도록 규정하고 있다.

## 3) 사후평가 단계: 지방보조금 성과평가

「지방보조금법」 제27조에 의하면 자치단체장은 매년 지방보조사업에 대한 운용평가를 실시해야 하며, 특별한 사유가 없으면 그 결과를 예산편성에 반영하도록 하고 있다.<sup>4)</sup> 이때의 평가대상은 민간보조사업, 자치단체 보조사업이며, 평가기준은 「지방보조금 관리기준」에서 규정하고 있는데 사업계획, 사업관리, 사업성과 등 3개 분야로 구분하고 있다.

〈표 3〉 지방보조사업 평가기준

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

2) 「지방보조금법」 등에는 사업집행 단계에서 보조사업자 선정, 보조금 교부 및 집행, 보조금 정산 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 그러나 본 연구에서는 일상감사 절차에 초점을 두어 사업집행 단계를 살펴보았다.

3) 「공공감사에 관한 법률」 제22조(일상감사) ① 감사기구의 장은 자체감사기구가 소속된 기관의 주요 업무 집행에 앞서 그 업무의 적법성·타당성 등을 점검·심사하는 일상감사를 하여야 한다.

「공공감사에 관한 법률 시행령」 제13조(일상감사) ② 자체감사기구가 소속된 기관의 주요 정책 등을 집행하는 부서의 장(이하 “집행부서의 장”이라 한다)은 다음 각 호에 따른 업무의 수행에 앞서 감사기구의 장에게 일상감사를 의뢰하여야 한다. 1. 주요 정책의 집행업무 2. 계약업무 3. 예산관리 업무 4. 그 밖에 중앙행정기관등의 장 또는 감사기구의 장이 필요하다고 인정하는 업무

4) 최근 지방보조금법이 제정되면서 위원회의 운용평가 범위는 확대되었다. 기존 「지방재정법」 제32조의2 제3항에서는 제5호에서 지방보조사업의 유지 여부를 결정할 때 위원회의 심의를 거치도록 규정하고 있다. 즉, 과거에는 매년 이루어지는 보조사업의 운용평가가 위원회의 심의 대상이 아니었다. 그러나 「지방보조금법」이 제정되면서 제26조 제2항에 따라 매년 그리고 3년마다 실시되는 지방보조금 운용평가를 위원회의 심의대상으로 확대하였다.

	2-3. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?	5
	2-4. 보조금의 집행과정에서 예산을 낭비한 사실이 있는가?	-20
사업성과 (60점)	3-1. 계획된 성과를 달성하였는가?	40
	3-2. 계속 지원할 필요성이 인정되는가?	20

자료: 행정안전부(2020). 「지방보조금 관리기준」.

한편, 지방자치단체는 조례, 지방보조금 관리지침 등을 통해 지방보조사업의 세부 운영사항을 규정하고 있다.

첫째, 지방보조사업에 대한 성과평가는 자체평가와 유지필요성평가로 구분된다. 일반적으로 자치단체는 사업부서에서 자체평가를 수행하고 있다. 다만, 자치단체에 따라서는 예산부서와 지방보조금관리위원회의 심의를 거치기도 한다. 유지필요성평가는 3년 연속 지원사업을 대상으로 지방보조금관리위원회에서 사업의 지속성 여부를 심의하고 있다. 평가 시에는 지원목적을 이미 달성하였거나 여건변화로 지원의 필요성이 감소한 사업, 타 재정사업과 중복되어 구조조정이 필요한 사업, 부정수급이 발생한 사업, 집행부진 등 외부지적이 있는 사업, 관련법령·교부조건 등을 지속적으로 위반한 사업, 평가결과에서 2년 연속 개선요구된 사업, 연례 지원되는 행사성 보조사업에 대해 지원필요성을 재검토한다. 이때 지방보조사업을 단계적으로 일몰한다는 방침 하에 ‘사업방식변경’, ‘사업축소’, ‘사업폐지’ 등이 고려되고 있다.

둘째, 지방보조사업 평가시 민간단체보조와 공공단체보조에 대한 평가기준에 차등을 두고 있다. 이는 각 보조사업의 특성(위험요소)을 고려하여 검토하기 위한 것이다. 공공단체보조사업에 비해 민간단체보조사업은 보조사업의 지원근거, 지원단체의 사업수행 가능성, 예산집행 및 정산의 적정성 등에 관한 항목을 추가로 검토하고 있다. 반면, 공공단체보조사업은 투융자심사 등 사전절차의 이행여부 등 법적 절차를 타당하게 거쳤는지, 예산절감을 위해 노력하고 있는지에 등에 대한 사항을 평가항목으로 두고 있어 대비되고 있다.

셋째, 지방보조사업의 성과평가 결과는 예산편성에 반영된다. 자체평가의 경우 평가등급(매우 우수, 우수, 보통, 미흡 등)에 따라 예산지원 방향이 다르게 적용된다. 예를 들어, 우수 이상의 평가를 받은 지방보조사업의 예산은 증액 또는 유지되며, 미흡 평가를 받은 사업수의 10%는 지출구조조정 대상에 포함된다.

### 3. 선행연구 검토

#### 1) 지방보조금 관리에 관한 연구

지방보조금 관리에 관한 연구는 다양한 관점에서 문제가 제기되고 있으나 그 중 보조사업의 타당성 검토, 일상감사, 성과평가 등에 대한 주된 내용은 다음과 같다. 첫째, 지방보조사업의 타당성 검토가 유효하게 이루어지지 못하고 있다(김성주 외, 2018; 윤태섭·김성주, 2020). 사업담당자가 보조사업에 대한 타당성 검토를 하고 있으나, 유사중복 검토시 사업부서 내 사업들을 대상으로 검

토하는 데 그치고 있어 보조사업 전체 차원에서 실효성 있는 검토가 이루어지지 못하는 문제가 발생하고 있다.

둘째, 지방자치단체는 보조사업에 대해 일상감사를 시행하고 있으나 자치단체별로 그 대상과 사업규모를 차등적으로 규정하고 있어 실효성에 차이가 발생하고 있다(류춘호, 2021). 예를 들어, 서울시의 일상감사 대상은 민간경상보조, 민간자본보조, 민간행사보조, 사회복지보조 등을 대상으로 한다. 일상감사 대상금액은 보조금 1억 원 이상인 신규 보조사업, 혹은 2년 이상 계속하여 시행하는 보조금 5억 원 이상인 보조사업이다. 반면, 인천시는 민간·사회단체보조를 대상으로 하되 총액 기준 5억원 이상인 보조금 또는 시비보조사업 중 총사업비 기준 10억원 이상인 보조사업이 일상감사 대상이다.

셋째, 지방보조사업의 성과평가가 사실상 실효성이 없다는 문제가 제기되고 있다(김성주 외, 2018; 윤태섭·김성주, 2020). 주된 문제는 사업부서에서 지방보조금 자체평가를 담당하면서 사업에 대한 객관적인 평가가 이루어지지 못한다는 점이다. 사업부서는 보조사업을 계획할 뿐만 아니라 사업자 선정을 담당하고 있으므로 성과평가 결과에 대해 온정적인 태도를 취하게 된다. 무엇보다도 지방보조금 심의가 형식적으로 운영되면서 지방보조사업 성과평가의 실효성도 낮아지고 있다. 김성주 외(2018)는 지방보조금심의위원회의 전문성 부족, 지방보조사업 수가 너무 많은 점(기초단체 300~800개, 광역단체 1,000~5,000개), 서면심의 및 총괄보고 형식에서 현장검증 부족 등의 문제를 제기하였다.

## 2) 지방보조사업 분석기준에 관한 연구

행정안전부에서 지방보조사업에 대한 평가기준을 두고 있지만, 이외에도 사업평가 관점에서 기획재정부의 국고보조금 평가기준, 영국감사원(NAO) 사업평가 기준을 살펴볼 수 있다. 국내외 평가기준을 통해 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 국내외 사업평가 기준에서는 보조사업의 필요성, 보조사업자 선정, 계획된 집행, 성과달성 등을 주로 검토하고 있다(기획재정부, 2020; 행정안전부, 2020; 나라살림연구소, 2020). 이를 통해 사업평가 시 가장 기본적으로 검토되는 사항들을 확인할 수 있었다.

둘째, 영국 감사원은 사업계획·관리 분야에 대한 평가 시 거버넌스체계(governance and assurance)를 고려하고 있다. 즉, 강력하고 효과적인 감독, 사업방향을 제시하기 위한 내외부 조직구조를 형성하고 있는지 여부를 살펴보고 있다(NAO, 2016). 본 연구에서는 지방보조사업의 자체심사·일상감사·성과평가 제도의 운영이 조직 내부의 거버넌스체계 형성을 통해 효과적인 관리·감독이 이루어질 수 있음을 가정하고 살펴보았다.

셋째, 정부의 행정관리역량 평가기준을 통해 기관역량 제고 노력 외에 제도운영의 충실성, 제도의 실효성 등을 검토함으로써 자치단체가 단순히 제도를 수립하고 있는 것 뿐만 아니라 제도의 운영 및 실효성에 대한 부분까지 고려하고 있음을 파악할 수 있었다(행정안전부·인사혁신처, 2020). 이에 본 연구에서는 지방보조금 관리를 위한 자체심사, 일상감사, 성과평가제도의 실제 운영방법

과 그 실효성에 대한 부분을 함께 살펴보고자 하였다.

지방보조금 관리에 대한 기존 선행연구는 보조사업의 타당성 검토, 일상감사, 성과평가의 실효성 미흡 등 운영상의 문제를 단편적으로 다루고 있다. 그러나 지방보조사업을 적정하게 관리하기 위해서는 '사업계획-집행관리-사후평가'가 연속선상에서 검토될 필요가 있으며, 각 사업추진단계를 주도하는 주체들이 맡은 역할을 추진할 수 있도록 제도나 절차가 마련되어 있는지 살펴보는 것이 필요하다. 본 연구는 자치단체가 보조사업을 추진단계별 관리점검이 필요한 사항을 중심으로 이를 분석하고 있다는 점에서 기존 연구와 차별성을 지니고 있다.

#### 4. 분석방법

본 연구는 지방보조금 관리 및 운영실태를 체크하기 위한 분석기준을 마련하고 사례분석을 통해 이를 구체적으로 살펴보았다. 먼저, 분석기준은 기존의 보조사업 평가기준 틀을 활용하여 마련하였다. 분석기준은 크게 사업계획(자체심사), 집행관리(일상감사), 사후평가(성과평가)로 구분하여 각각 제도에 대한 관심도, 제도운영의 적절성, 제도의 실효성으로 구분하여 분석지표와 분석내용을 구성하였다. 분석내용은 지방보조금 관리제도에 대한 기존 연구를 통해 제도 및 운영실태를 확인하기 위한 세부내용을 구성하였다.

다음으로 본 연구의 분석대상은 지방자치단체 사업 중 자치단체 재량이 많은 즉, 자체사업 비중이 상대적으로 많은 문화 및 관광분야<sup>5)</sup>를 대상으로 하였다. 분석지역은 2018~2020년 「지방자치단체 재정분석」에서 지방보조금 증감율이 자치단체 평균보다 높게 나타난 자치단체를 대상으로 선정하였다. 그 중 「2019회계연도 지방자치단체 재정분석: 단체별 보고서」는 자치단체별 재무건전성 취약원인을 제시하고 있는데, 지방보조금이 원인으로 제시된 광역자치단체 3개 지역과 관할 기초자치단체를 대상으로 지방보조금 관리지침, 자체심사결과, 일상감사 검토 기준 및 결과, 지방보조금관리위원회 심의결과 등의 행정자료를 요청하였으며, 자료에 대한 인터뷰가 추가로 이루어졌다.<sup>6)</sup> 그러나 요청기한 내에 자료수집 협조가 이루어지지 않은 자치단체는 제외하였으며, 그 결과 광역자치단체(A)와 관할 기초자치단체(B)를 대상으로 연구를 진행하게 되었다.

한편, 「지방자치단체 재정분석」에서는 지방보조금 관리가 우수한 자치단체 사례를 소개하고 있으므로, 이들 자치단체의 '지방보조금 관리지침'과 본 연구의 분석대상 자치단체의 '지방보조금 관리지침'을 비교하여 지방보조금 개선방안(IV)으로 제시하였다.

5) 지방보조금은 통계목에 따라 분류되고 있으므로 국비·시도비·시군구비 사업이 모두 포함되는데, 그 중 국비 비중이 큰 환경보호(80.7%), 사회복지(61.4%), 보건(63.7%), 농림해양수산(57.5%), 공공질서 및 안전(76.7%), 국토 및 지역개발(66.9%) 등의 분야는 적정하지 않은 것으로 판단하였다. 특히 2017년 기준 분야별 전체 사업에서 지방보조금 자체사업 수가 차지하는 비중은 문화 및 관광분야 61.5%, 사회복지 32.5%, 농림해양수산 31.3%로 나타나고 있다.

6) 자치단체 내부자료를 수집하면서 자치단체명은 공개하지 않을 것을 요청받았다.

〈표 4〉 지방보조사업 관리실태 파악을 위한 분석기준

분석지표		분석내용
사업 계획	자체심사 관심도	- 기관 내 다수 조직이 자체심사에 참여하여 심사항목별 교차점검을 하고 있는가?
	자체심사 과정의 적절성	- 자체심사의 평가결과를 사후적으로 확인가능한가?
	제도의 실효성	- 자체심사결과에 따라 보조사업의 예산감축·탈락된 사업이 있는가?
집행 관리	일상감사의 관심도	- 자치단체에 지방보조사업에 대한 일상감사 기준이 있는가?
	제도의 실효성	- 지방보조사업에 대한 일상감사를 추진한 실적이 있는가?
사후 평가	성과평가 방법의 적절성	- 성과평가 기준(평가항목 및 배점기준, 민간·공공보조사업 특성 반영, 사업지속성 평가기준)은 객관적·합리적 평가가 이루어질 수 있도록 구성되어 있는가?
		- 성과평가 관대화 경향을 방지하기 위한 방법(평가단계 비율 등)을 마련하고 있는가?
		- 지방보조금 성과평가의 확인점검체계가 마련되어 있는가?
성과평가 결과의 환류	- 지방보조사업 성과평가 결과가 예산편성에 반영되었는가?	

### Ⅲ. 지방보조금 관리운영의 분석결과

#### 1. 사업계획 분석결과

사업계획 단계에서는 지방자치단체가 보조사업 자체심사가 충분히 이루어질 수 있도록 기준을 마련하여 다수 부서가 내실있게 사업을 검토하고 그 결과가 예산편성 시 반영되고 있는지를 살펴 보았다. 그 결과는 다음과 같다.

##### 1) 자체심사의 관심도: 자체심사에 대한 내부 조직의 참여

지방보조사업에 대한 자체심사는 사업부서 뿐 아니라 예산부서, 지방보조금관리위원회에서 그 타당성 여부를 다각도로 검토·심의하는 것이 바람직하다. 그러나 실제로는 사업부서에서 자체심사를 전담하는 구조가 주로 형성되어 있다. 사업부서에서 보조사업에 대한 자체심사를 전담하는 구조는 기초자치단체에서 쉽게 나타날 수 있다. 광역단체인 A단체는 사업부서뿐 아니라 예산부서, 지방보조금관리위원회 등에서 보조사업의 타당성에 대해 검토·심의하고 있다. 예산편성 시에는 '예산편성 요구 및 실무심사 결과서'를 통해 예산부서와 위원회 의견을 종합하고 있다.



〈표 5〉 A단체 지방보조금 예산편성 요구 및 실무심사 결과서(예시)

(단위: 천원)

연번	실국명	사업명	통계목	기정 예산액	증감 요구액	자부담액		매칭 비율	실무 조정액	예산부서 검토의견	심의위원회 심의결과	심의위원회 의견
						구비	민자					

자료: A단체 내부자료.

그러나 기초단체인 B단체는 사업부서에서 이를 전담함으로써 불필요한 보조사업을 초기에 발견할 수 있는 거버넌스 체계를 마련하지 못하고 있다. 이러한 구조는 사업부서에서 비합리적으로 자체심사가 이루어졌음에도 예산부서 등에서 이를 재검토하지 않고 그대로 수용할 경우 불필요한 사업이 신규 신설되거나 계속 추진되는 문제로 이어지게 된다.

## 2) 자체심사의 관심도: 자체심사 검토항목의 적절성

지방보조사업 자체심사 검토시에는 정책적 타당성, 경제적 타당성, 관리의 적정성, 보조단체 적격성에 대한 검토가 이루어져야 한다. 이때의 정책적 타당성은 사업의 법적 타당성, 사업목적의 타당성, 수혜자의 적절성, 사업효과의 실현가능성, 유사중복 여부 등이 검토되어야 한다. 경제적 타당성은 사업규모 및 산출내역의 적정성, 관리적정성은 부정수급 방지 대책, 보조단체 적격성은 사업자의 법적합성 및 자부담능력 등을 최소한 검토할 필요가 있다.

그러나 실태분석 결과에 따르면 지방보조사업 자체심사 시에는 이러한 항목들 중 일부만 검토하도록 항목이 구성되어 있다. 특히, 사업의 정책적 타당성에 대한 검토비중이 높게 나타나고 있다. A단체는 자체심사 시 검토항목 7개 중 5개(71%)가 정책적 타당성, 1개는 경제적 타당성에 대한 항목으로 구성되었다. B단체 역시 총 5개의 검토항목 중 3개(60%)가 정책적 타당성 관련 항목이다.

이처럼 보조사업 계획시 보조사업자 선정계획, 부적정 지출에 대한 대응방법 등에 대해 다각도로 검토가 이루어지지 못한 채 사업을 추진하는 것은 발생할 수 있는 문제에 사전대응하지 못하고 사후적으로 단기대응에 급급하게 되는 문제로 이어지게 된다.

〈표 6〉 지방자치단체의 자체심사 검토항목 구성(예시)

구분	A자치단체	B자치단체
정책적 타당성	보조사업 목적, 보조사업 필요성, 지역사회 기여도(수혜범위), 지방보조사업 내용의 적정여부	법령과 예산의 목적에 위배 여부, 지방보조사업 내용의 적정여부, 지방보조사업의 효과
경제적 타당성	예산의 적정성	금액산정의 착오 유무
관리의 적정성	-	-
보조단체 적격성	자기자금 부담능력 유무	자기자금의 부담능력 유무

자료: 자치단체 내부자료 재구성.

### 3) 자체심사 과정의 적절성

보조사업에 대한 자체심사는 합리적 근거에 따라 검토가 이루어져야 하나, 실제로는 단편적으로 검토가 이루어지는 문제가 있다. 자치단체에서는 정책적·경제적 타당성에 대해 법령·조례의 위배 여부, 사업목적, 예산적정 여부 등을 검토·확인하고 있으므로, 이때 적정하다고 판단한 근거가 함께 제시되어야 할 것이다.

그러나 검토내용은 B단체의 경우 ‘여·부’를 단순히 체크하는데 그치고 있어 충분한 근거에 따라 검토되고 있다고 보기 어려웠다. A단체의 경우 지역사회 기여도·수혜범위 적정성에 대해 ‘지역의 위상제고’, ‘인프라 확대’ 등의 사유로 적정하다는 판단을 내리고 있다. 예산적정성은 지원단체의 구성인원(예: 운동부 1팀 8명)만을 기재해두면서 적정한 것으로 검토하고 있기도 하다. 비록 지방보조사업이 소규모 예산으로 편성되는 것이기는 하나 자치단체 총 예산에서 약 27%의 적지 않은 비중을 차지하고 있음을 고려하면 합리적 근거에 따라 사업의 필요성과 예산의 적정성 등이 검토될 필요가 있다.

### 4) 제도의 실효성: 자체심사 결과의 예산편성 반영

지방보조금에 대한 자체심사는 사업부서의 검토뿐 아니라 지방보조금관리위원회의 예산편성 심의를 거치도록 되어 있으므로 가능하면 그 결과가 예산에 적절히 반영되는 것이 바람직하다. 그러나 실제로는 예산부서, 지방보조금관리위원회의 결정이 그대로 반영되지 못하고 추후 다시 예산이 편성·집행되는 경우가 발생하고 있다. A단체는 문화관광분야에 대해 21건(타 분야 포함 총 33건)의 예산을 전액삭감 의견에 따라 대다수의 사업이 신설되지 못하거나 예산이 삭감되었다. 예를 들어, ‘A단체 서예대전’, ‘아트◆◆ 100인 릴레이전’, ‘전국체전 등 각종대회 지원’, ‘회원단체 및 선수육성’, ‘체육진흥비’ 등은 시급성이 낮다는 사유 등으로 사업부서에서 요청한 신규사업을 보류하거나 기 사업 중 증액예산액을 삭감하는 등의 조치가 이루어졌다. 그러나 2020년 실집행액을 살펴보면 사업부서에서 요청된 원안의 예산액 혹은 그보다 더 많은 금액이 증액되어 집행되었다.

B단체는 2017~2021년까지 지방보조금관리위원회의 예산편성 심의시 별다른 의견없이 원안가결이 이루어졌다. 원안이 그대로 가결되는 이유는 B단체 예산부서에서 별도 의견을 제시하는 절차가 없으며, 위원회에서도 심의의견이 제시되지 않는 등 각 부서에서 보조사업 심사가 미흡하게 이루어지고 있기 때문이다.

## 2. 집행관리 분석결과

집행관리 단계에서는 지방자치단체가 지방보조사업 집행 전에 일상감사를 시행하고 추진실적이 있는지를 살펴보았으며, 그 결과는 다음과 같다.

## 1) 일상감사의 관심도: 일상감사 기준금액

지방자치단체별로 일상감사 대상사업 금액 기준이 다르게 설정되어 있는데, 해당 기준이 너무 높을 경우 일상감사 제도는 그 실효성을 상실하게 된다. A단체는 「A단체 일상감사 규정」 제3조 제1항 제2호에 간 5억원 이상의 민간보조사업(사회단체보조금, 전액국고보조사업은 제외)이며, 사무 또는 시설의 민간위탁 대상범위 및 수탁자 결정에 관한 사항을 일상감사하고 있다.

B단체의 경우 「B단체 일상감사 규정」 제3조에 총사업비 30억원 이상인 신규사업, 추정가격 1억원 이상의 공연·축제 등의 행사는 일상감사를 받도록 규정하고 있다. 그러나 문화·체육 분야 지방보조사업 금액은 2백만원~1.2억원 정도이므로 일상감사 금액 기준에 부합하지 않아 대상에서 제외되는 등 사각이 발생하고 있다. 기초단체는 B단체 외에 C·D·E·F단체의 일상감사 규정에서도 공연·축제 등 행사는 1억원 이상으로 설정되어 있으나 그 외에는 총사업비 30억원 이상 신규사업으로 규정하고 있어 지방보조사업에 대해 일상감사를 시행하기에는 다소 높은 금액기준이 설정되어 있었다.

〈표 7〉 자치단체별 일상감사 기준 비교

광역단체	대상사업	기준금액	기초단체	대상사업 및 기준금액
A	민간보조사업	연간 5억원 이상	B	총사업비 30억원 이상 신규 사업, 추정가격 1억원 이상의 공연·축제 등의 행사
G	국·시비 보조, 민간보조사업	총사업비 5억원 이상 신규사업	C	
H	민간자본보조	총사업비 5억원 이상 신규사업	D	
I	민간보조	3억원 이상 신규사업	E	
J	민간보조	5억원 이상	F	

자료: 각 자치단체 일상감사 규정 참조.

## 2) 제도의 실효성: 일상감사 추진실적

지방자치단체는 보조사업에 대한 일상감사 사업의 범위를 민간보조사업, 사회복지사업보조 등으로 규정하고 있는데, 이때 대상이 되는 사업단위의 기준이 명확하지 않게 설정되어 실무적으로는 일상감사를 시행하지 않는 문제로 이어지고 있다.

A단체의 경우 「A단체 일상감사 규정」 제3조에서 5억원 이상의 민간보조사업은 일상감사를 받도록 규정하고 있다. 이에 체육 분야는 ‘단위사업’을 기준으로 매년 일상감사를 의뢰·검토하고 있다. 반면, 문화 분야는 최근 5년 동안 보조사업에 대한 일상감사를 시행하지 않고 있는데, 이는 일상감사 사업단위를 세부사업으로 보고 있기 때문이다. 단위사업을 기준으로 할 경우 ‘문화예술창작활동 활성화’는 2020년 기준 총 33억원으로 일상감사 대상에 포함될 수 있다.

B단체는 일상감사를 추진한 실적이 없는 것으로 나타났다.

〈표 8〉 문화·체육분야 지방보조사업 사례(2020)

[체육 분야]			[문화 분야]		
단위 사업	세부사업	금액 (백만원)	단위 사업	세부사업	금액 (백만원)
생활체육 활성화	생활체육 종목별 전국대회 개최	29	문화예술 창작활동 활성화	A단체예술발간	92
	생활체육 종목별대회 개최 및 참가	141		A단체문학 발간	20
				A단체예총 운영지원	64
				A단체민예총 운영지원	36
	스포츠 7330 걷기대회	76		지역간 문화예술교류	14
				A단체예술제	95
				A단체예술인대회	29
				A단체청년유니브연극제	52
	세대공감 생활체육 프로젝트	33		A단체 건축대전	14
				◇◇전국백일장대회	11
				A단체 미술대전	68
	A단체 스포츠 자원봉사단 운영	19		A단체 서예대전	6
				이동훈 미술상	26
	생활체육프로그램 개발 및 보급	48		사진대전 및 촬영대회	23
A단체연극제			30		
생활체육광장지도자 배치	108	대한민국연극제 참가	23		
		A단체 청소년연극제	18		
생활체육지도자 배치(직접)	1,204	창작희곡 작품공모	24		
		전국무용제 참가	38		
생활체육지도자 배치(활동장려금)	178	A단체무용제 및 시민무용축전	33		
		A단체 춤 작가전	13		
펜싱학교 운영	190	춤으로 ◆◆을 그리다	48		
		전국국악경연대회 및 시민국악축전	97		
계	2,026	계	3,330		

자료: A자치단체 내부자료 재구성.

### 3. 사후평가 분석결과

사후평가 단계에서는 지방자치단체가 보조사업 성과평가가 충분히 이루어질 수 있도록 기준을

마련하여 다수 부서가 평가에 참여하고 그 결과를 환류하고 있는지 살펴보았다. 그 결과는 다음과 같다.

### 1) 성과평가 방법의 적절성: 평가기준의 적절성

정부는 지방자치단체가 지방보조금에 대해 성과평가를 시행하되 그 방법을 자율적으로 정하도록 하고 있다. 그러나 자치단체가 완화된 성과평가 방법 및 기준 등을 적용하면서 성과평가제도의 실효성이 확보되지 못하고 있다.

A단체는 별도의 지방보조사업 운용평가, 유지필요성평가에 대해 기준을 마련하고 있다. A단체의 운용평가의 경우 5개의 평가항목을 두고 하위로 24개의 세부평가항목을 구성하고 있다. 그러나 B단체의 경우 별도의 지방보조사업 운용평가 기준을 마련하지 않고 「지방보조금 관리기준」의 성과평가표를 그대로 적용하고 있다. 또한 3년 이상 지속사업에 대한 유지필요성평가에 대한 별도 기준은 마련하지 않은 채 매년 시행되는 운용평가 점수의 3년 평균을 유지필요성평가 결과로 활용하고 있다. 이는 A단체에서 운용평가와 유지필요성평가 기준을 세부항목들로 구성하고 있는 것과는 차이가 있다.

〈표 9〉 자치단체 성과평가 기준 비교

분야	[A단체]			[B단체]		
	평가항목	세부평가항목수	배점	평가항목	세부평가항목수	배점
사업계획	1. 사업자 적절성	3	3	1. 유사중복여부	0	10
	2. 보조금 제안 타당성	5	12	2. 사업계획 적절성	0	5
사업관리	3. 사업관리 적절성	8	35	3. 사업추진실태 관리	0	5
				4. 계획대로 집행여부	0	15
				5. 집행효율성 제고	0	5
사업성과	4. 사업목적달성도	5	35	6. 성과달성 여부	0	40
	5. 계속지원 필요성	3	15	7. 계속지원 필요성	0	20
계		24	100	계	0	100

자료: A·B자치단체 내부자료 재구성.

또한 자치단체는 「지방보조금 관리기준」에 따라 성과평가 결과를 5개 등급으로 구분하고 사업 지속성 여부를 결정해야 한다. 그러나 세부사항은 자율에 맡겨지면서 사업지속성 점수 기준이 자치단체별로 다르게 설정되어 있다. A단체는 지방보조사업의 운용평가와 유지필요성평가의 결과 점수가 80점 이상일 경우 사업을 계속지원 할 수 있도록 규정하고 있는 반면, B단체는 60점 이상 사업에 대해 계속지원이 가능하도록 점수기준을 완화하여 적용하고 있다. 이처럼 성과평가 방법·기준을 완화하여 평가를 시행할 경우 성과가 낮은 지방보조사업을 축소시키고자 하는 성과평가제도의 당초목적 달성이 어렵게 된다.

〈표 10〉 A·B단체의 성과평가 평가점수별 사업지속성 기준

자치단체	구분	사업지속			축소·변경		사업폐지	사업종료
A단체	자체평가	80점 이상			50~79점		50점 미만	점수무관
	유지 필요성평가	90점 이상 (매우우수, A)	89~80점 (우수, B)	79~60점 (보통, C)	59~50점 (미흡, D)	50점 미만 (매우미흡, E)	-	
B단체	자체평가	60점 이상			50~59점		50점 미만	-
	유지 필요성평가	90점 이상 (매우우수)	89~80점 (우수)	79~60점 (보통)	59~50점 (미흡)	50점 미만 (매우미흡)	-	

자료: A·B자치단체 내부자료 재구성.

2) 성과평가 방법의 적절성: 성과평가 배점기준의 적절성

지방보조사업 성과평가는 사업의 지속성 여부를 판단하기 위한 근거자료로 활용되므로 합리적 근거에 따라 객관적으로 점수가 산정되어야 한다. 그러나 성과평가 항목별 배점기준이 마련되지 않아 평가자의 자의성이 개입될 여지가 있으며, 객관적 평가점수를 뒷받침할 수 있는 검토내용(분석내용)이 첨부되어 있지 않거나 등 한계가 있다. A단체의 성과평가 기준은 정부가 제시하고 있는 기준보다 더 상세한 평가항목을 구성하고 있으며, 각 항목별 배점기준도 세분화하여 평가자의 주관에 배정할 수 있도록 노력하고 있다. 반면, B단체는 정부가 제시한 포괄적인 기준을 그대로 활용하면서 배점기준도 세분화하지 않고 있어 객관적 평가점수 산정에 대한 의문이 제기될 우려가 있다.

예를 들어, 사업성과 중 '3-1. 계획된 성과를 달성하였는가'에 대한 점수는 40점으로 배정되어 있는데, 이에 대해 평가자는 0~40점 내에서 점수를 결정하는 방식이다. B단체의 성과평가 결과를 살펴보면 해당 항목은 모두 40점으로 점수가 표기되어 있으나 이에 대한 별도의 검토결과는 첨부되지 않고 있어 평가의 객관성에 대한 의문을 갖게 한다. 반면, A단체는 동일한 평가항목에 대해 총점 35점을 배정하고 있으나, 이를 다시 5개의 세부항목으로 구성하여 점수를 세분화하고, 각 항목별 배점기준을 4단계로 구분하여 체크하도록 구성하고 있다.

〈표 11〉 자치단체의 성과평가 항목 비교(예시)

구분	평가항목	배점	배점기준			
			아니오	어느 정도	상당한 정도	예
A단체	4. 사업목적 달성도					
	1) 기대되는 효과를 달성하기 위해 투입할 지원(예산, 인력) 및 수준, 협력 기관이 적절하다.	5	0	2.0	3.5	5.0
	2) 사업의 혜택을 받을 것으로 기대되는 고객 수, 기대혜택 수준 등이 명확하다.	5	0	2.0	3.5	5.0
	3) 성과평가지표가 명확히 제시되어 있다.	5	0	2.0	3.5	5.0
	4) 계획된 성과목표를 달성하였는가?	10	0	5	7.5	10
	5) 사업완료 후 자체 평가를 실시하고 평가결과와 외부 지적 사항을 사업 구조개선 및 다음연도 예산 등에 반영하였는가?	10	0	5	7.5	10
B단체	3-1. 계획된 성과를 달성하였는가?	40	-			

자료: A자치단체 내부자료 재구성.

### 3) 성과평가 방법의 적절성: 성과평가 관대화 방지방법

지방보조사업 성과평가 결과의 관대화 경향이 나타나고 있다. A단체의 2020년 성과평가 결과를 등급별로 살펴보면 우수 이상이 91.6%를 차지하고 있으며, 미흡 이하는 2.4%로 나타나고 있다. B 단체를 포함한 C·D·E·F단체는 미흡 이하로 평가된 사업이 없거나 5% 미만으로 나타나고 있어 광역·기초자치단체 모두 평가 관대화 현상이 만연해 있음을 알 수 있다.

〈표 12〉 분석대상 자치단체의 성과평가 결과(2020년 기준)

구분	A단체		B단체		C단체		D단체		E단체		F단체	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
계	298	100.0	24	100.0	75	100.0	114	100.0	100	100.0	104	100.0
매우우수	150	50.3	13	54.2	29	38.7	66	57.9	66	66.0	37	35.6
우수	123	41.3	1	4.2	19	25.3	42	36.8	15	15.0	20	19.2
보통	18	6.0	-	-	2	2.7	3	2.6	3	3.0	42	40.4
미흡	5	1.7	-	-	1	1.3	-	-	-	-	5	4.8
매우미흡	2	0.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
평가제외	-	-	10	41.7	24	32.0	3	2.6	16	16.0	-	-

자료: 각 자치단체 재정공시 결산자료 참조 재구성.

이와 같은 현상은 현재의 지방보조금 성과평가 체계가 사업담당자에게 사업의 계획·집행뿐 아니라 사업의 지속여부를 결정하는 성과평가를 모두 맡기고 있는데서 찾을 수 있다. 즉, 성과평가의 관대화 경향은 성과평가의 구조적 문제에 기인한다고도 볼 수 있다. 다만, 이와 같이 성과평가 관대화가 지속될 경우 지방보조사업 성과평가제도의 실효성은 더욱 낮아지게 될 것이다.

A단체는 성과평가 관대화 경향을 방지하기 위해 평가등급별로 비율을 배분하고 있다. 「A단체 지방보조금 운영 매뉴얼」에서는 사업부서 자체평가 시 보조사업 총사업수의 10%를 예산부서의 2차 평가 대상으로 선정하도록 하고 있다.<sup>7)</sup> 이러한 조치는 평가관대화 경향을 제지하기 위한 최소한의 사항으로 판단된다. 그러나 B단체는 미흡평가에 대한 비율을 별도로 규정하지 않고 있다.

### 4) 성과평가 방법의 적절성: 성과평가 절차의 적절성

지방보조금 성과평가는 주로 사업부서에서 1차로 이루어지고 이를 예산부서, 지방보조금관리위원회에서 심의·의결하는 형태로 이루어진다. A단체의 성과평가 절차는 당해년도 사업에 대해서는 사업부서의 자체평가를 거쳐 예산담당관실에서 2차평가를 통해 유지·변경·폐지 여부를 결정한다. 3년 지속사업에 대해서는 사업부서의 1차 자체평가를 거친 후에 2차로 예산담당관실에서 보통 이하 사업에 대해 심층평가를 수행한 후, 3차로 지방보조금관리위원회에서 유지필요성 여부를 심의·확정하고 있다.

7) 다만, 부서별 평가대상이 5개 미만인 경우 상대평가에서 제외된다.

〈그림 1〉 A단체의 지방보조사업 성과평가 절차



자료: A단체 내부자료

그러나 B단체는 지방보조금에 대한 운용평가, 유지필요성평가를 사업부서에서 모두 전담하고 있으며, 예산부서에서는 별도의 성과평가가 이루어지지 않고 있다. 뿐만 아니라 지방보조금관리 위원회는 성과평가 결과 보고자료를 그대로 원안가결하는 형태로 운영하고 있어 위원회의 역할이 미미한 것으로 나타나고 있다. 즉, 사업부서의 성과평가 결과가 예산부서, 지방보조금관리위원회 등에서 재평가되지 않으면서 사실상 사업부서를 견제할 수 있는 장치가 마련되지 못하고 있다.

물론, 사업부서가 지방보조사업에 대한 이해도가 매우 높을 것이나 스스로 계획·집행한 사업에 대해 객관적인 시선으로 사업을 평가하고 사업을 축소·폐지하는 것은 현실적으로 어렵다. 성과평가의 관대화 경향은 사업부서의 성과평가 결과를 예산부서, 지방보조금관리위원회 등에서 재평가가 이루어지지 않을수록 더욱 강하게 나타날 수 있다. B단체는 사업부서에서 성과평가를 전담하고 있는데, 최근 3년간 미흡 이하로 평가된 보조사업이 1건도 나타나지 않았다.

### 5) 성과평가 결과의 환류

지방보조금의 성과평가는 그 결과가 다음연도 예산편성에 반영됨으로써 실효성을 확보할 수 있다. 그러나 A단체의 성과평가 결과의 예산 반영 여부를 살펴보면, '감액' 판정을 받았음에도 예산이 감액되지 않고 오히려 증액되는 사업이 나타나고 있어 제도의 실효성을 약화시키고 있다. '대학생활체육 자원봉사단 운영'사업은 2018년 운용평가에서 '감액'으로 결정되었으나 2019~2020년까지 2천만원의 예산이 배정되었다. 또한 '생활체육광장지도자 배치'사업은 2019년 감액으로 결정되어 2020년 예산이 미배정되었으나 2021년에는 이전보다 440% 증액된 1억원의 예산(2018년 2천만원)이 확정되었다.

B단체는 2018~2021년까지 지방보조사업 성과평가 결과가 우수 이상으로 나타나고 있어 예산을 미배정하거나 감액하는 조치가 이루어지지 않았다.



## IV. 지방보조금 관리운영의 개선방안

### 1. 지방보조사업의 자체심사 강화

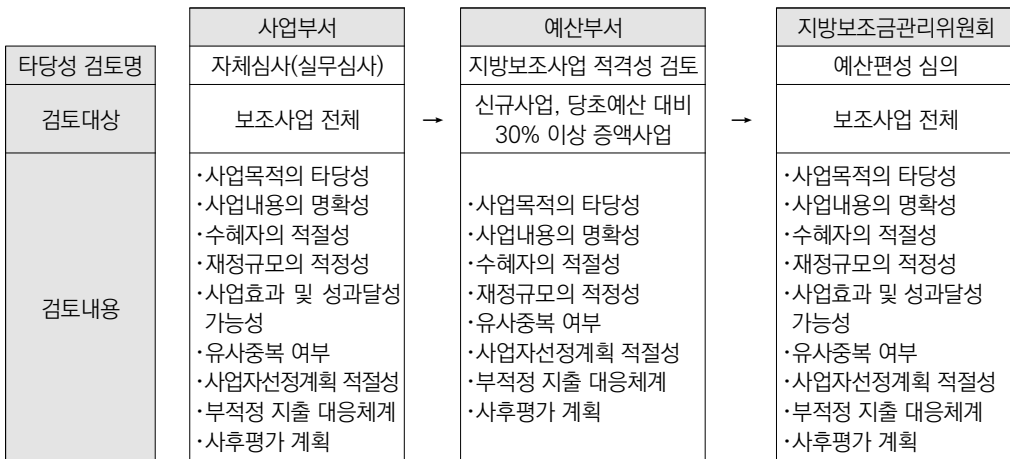
#### 1) 자체심사의 견제-균형을 위한 거버넌스 체계 형성

지방보조사업에 대한 사전타당성 검토(자체심사)가 충실히 이루어지기 위해서는 사업부서가 자체심사를 전담하도록 할 것이 아니라 다수 부서가 참여하도록 하는 것이 바람직하다. 즉, 사업부서 외에 예산부서와 지방보조금관리위원회가 보조사업 자체심사에 참여하도록 하여 심사결과를 상호 견제하고 타당성 검토내용을 보완할 수 있는 거버넌스 체계를 형성할 필요가 있다.

A단체는 사업부서의 자체심사 수의 10%를 예산부서에서 추가검토한 후 지방보조금관리위원회에서 심의하는 절차를 거치고 있다. 그리고 이와 조금 다른 형태로서 K단체는 지방보조사업 계획 수립 시 사업부서에서 자체심사를 수행하고 예산부서에서 신규사업, 당초 예산 대비 30% 이상 증액사업에 대해 적격성 심사를 수행하고 있다. 최종적으로는 지방보조금관리위원회에서 지방보조사업 예산편성 심의를 통해 이를 확정하는 구조를 갖추고 있다.

이를 종합하면 다수 부서에서 자체심사를 수행하되 자치단체 특성에 맞게 예산부서에서 사업부서의 미흡등급 10%의 사업을 재검토할 것인지, 위험기준(신규사업, 일정기준 증액사업)을 별도로 구성할 것인지를 정하는 것이 바람직할 것이다.

〈그림 2〉 지방보조사업 사전검토를 위한 거버넌스 구조



주: 검토내용은 K·L자치단체의 자료를 종합하여 작성함

#### 2) 자체심사 기준 등 재검토

지방자치단체는 지방보조사업 자체심사를 위한 검토항목과 검토방법을 재설계해야 한다. 그리

나 A·B단체의 자체심사 항목은 보조사업 필요성, 법적근거, 예산규모 등 일부사항만을 검토하고 있어 보조사업을 심사하기 위한 내용을 충분히 갖추지 못하고 있다. 우수자치단체의 사례를 보면 K단체의 경우 사업목적 타당성 외에도 보조사업자 선정계획의 적절성, 부정적 지출에 대한 대응체계, 보조사업의 효과성 검증, 성과관리체계의 타당성 등 보조사업 추진계획 대한 내용을 사전에 검토한 후 사업이 추진될 수 있도록 검토하고 있다.

또한 자체심사의 검토내용을 기술함에 있어서도 간략히 서술하거나 '여,부를 체크하는 방식에서 타당성을 뒷받침할 수 있는 논리나 데이터 등의 자료를 구체적으로 제시하는 방식으로 개선이 필요하다.

〈표 13〉 지방보조사업 자체심사표(K단체 사례)

대구분	중구분	질문	답변근거 및 자료
사업의 타당성	사업목적의 타당성	보조사업의 목적이 우리 시 재정여건 상 전체적으로 타당한가?	○ 답변근거 및 자료 란은 적격에 대한 논리와 자료·데이터를 구체적으로 제시 - 필요시 관련자료 첨부
	...	...	...
관리의 적정성	보조사업자 선정 계획의 타당성과 적절성	사업을 신청한 보조사업자의 적합성, 적정성, 자부담 능력을 검토하여 보조사업자 선정 계획을 수립하였는가?	
	부정적 지출에 대한 대응체계	「인천광역시 재정운영 조례」제49조부터 제53조까지에 해당하는 조항의 준수계획상 실효성여부 및 관리계획, 현장실사를 비롯한 실행체계 점검제도, 부정수급 방지제도, 회계정산 제도를 구비하였는가?	
	사후평가 계획	보조사업의 효과성 검증 및 성과관리계획의 타당성이 있는가?	

자료: 자치단체 내부자료 참조.

### 3) 위원회 심의 기준 설정

지방보조사업은 예산편성 시 지방보조금관리위원회의 심의를 거치고 있다. 그러나 B단체는 위원회의 역할과 심의기준을 명확하게 부여하지 못하면서 예산편성에 대한 심의는 대부분 원안가결로 결정되는 등 형식적으로 운영되고 있다. 따라서 자치단체는 지방보조금관리위원회의 예산편성 심의기준을 명확하게 제시하는 것이 필요하다.

우수사례인 L단체의 예산편성 심의기준을 살펴보면, 재무사항 등 경제적 타당성을 검토하는 것 외에도 보조사업이 법적 타당성, 보조사업자의 사업능력, 관리체계 적성성, 사업중복 여부 등을 포괄적으로 검토하도록 하고 있다. 이는 사실상 사업부서의 자체심사를 한번 더 수행하는 효과를 기대할 수 있다.<sup>8)</sup>

8) L단체는 실제로 사업부서의 사전검토 기준과 지방보조금심의위원회의 심의기준을 동일하게 구성하고 있다.

〈표 14〉 지방보조금심의위원회의 예산편성 심의 기준(L단체 사례)

구분	검토항목
사업타당성	사업목적의 타당성, 사업내용의 명확성과 구체성, 수혜자의 명확성과 적절성, 재정지원 규모의 적정성, 사업효과 및 성과달성 가능성, 유사중복여부
관리의 적정성	보조사업자 선정계획의 타당성과 적절성, 부적정 지출에 대한 대응체계, 사후평가 계획

자료: L단체(2021). 「2021년 L단체 지방보조금 운영관리지침」.

## 2. 지방보조사업에 대한 일상감사 강화

### 1) 일상감사 기준금액 재검토

지방자치단체는 일상감사 시행 시 대상이 되는 기준금액을 재검토할 필요가 있다. 자치단체의 특성에 따라 보조사업의 규모가 다를 수 있으므로 일률적인 기준금액을 적용하는 것은 바람직하지 않다. 다만, 지방보조사업에 대해 실효성 있는 일상감사를 추진하고자 한다면 대상 사업의 기준금액을 현실화해야 할 것이다. A단체 포함한 광역단체의 일상감사 기준은 3~5억원으로 설정하고 있다. 만약, 기준금액을 낮추는 것이 오히려 불합리하다면 A단체 체육과와 같이 기준금액을 그대로 두되 '단위사업'을 기준으로 일상감사를 추진하는 방법도 고려할 수 있다. A단체 체육과는 단위사업 단위로 일상감사를 추진함으로써 2천만원의 세부사업까지 포함하여 일상감사가 시행되고 있다.

### 2) 일상감사 검토내용

보조사업에 대한 일상감사의 검토내용은 집행·사후평가 등의 과정에서 주로 문제가 되는 사항들의 적법성을 검토하는 방향으로 이루어져야 한다. A단체는 보조사업에 대한 일상감사를 실시하고 있지만 대부분 '의견없음'으로 검토의견을 작성하고 있어 제도의 실효성 측면에서 아쉬움이 남는다.

한편, L단체는 일상감사를 통해서 사업추진의 적법성 및 사업내용의 타당성, 계약방법 및 입찰참가자격의 적법성, 보조사업자 선정기준 및 절차의 적정성, 평가위원회 구성·운영계획의 공정성 및 투명성, 보조금 교부조건·집행기준 마련 여부 등의 사항을 사전에 교정하고 있다. L단체의 일상감사 주요 지적 내용들은 다음과 같다.

〈표 15〉 보조사업 일상감사 지적 사례(L단체)

구분	지적사항	주요내용
보조사업자 선정	공모 등에 의하지 않고 보조사업자 임의선정	보조사업자를 공모 등 공정한 방법에 의하여 선정하지 않고 전년도 사업자를 계속 사업자로 선정함
	보조사업자 선정방법 부적정	보조사업 공모절차에 따른 보조사업자 선정 심의를 재정관리담당관에서 관리하는 민간 위원인력풀 내의 위촉직 위원으로 구성하지 않고 임의로 전문가를 선정하여 구성

	보조사업자 선정 심사기준 누락	보조사업자 선정에 따른 구체적인 심사기준을 마련하지 않고 심사위원들의 개인적인 성향과 임의적인 판단에 따라 보조사업자 선정이 가능토록 사업계획을 수립함
	정량적 및 정성적 평가분야 미구분	보조사업자 선정 심사기준을 정량적 평가와 정성적 평가로 구분하지 않고 구체적인 평가기준을 마련하지 않아 보조사업자 선정의 공정성 및 투명성 확보가 미흡함
	보조사업자 선정 전 현장 확인계획 미수립	보조사업자 공모 시 부적격자 사전 배제를 위해 인적·물적자원 확보 여부 등에 대한 현장 확인이 필요한데도 보조사업을 추진하는 부서에서 인력 부족 등의 사유로 현장 확인 계획을 수립하지 않고 있음
보조금 교부	보조금 교부조건 미부여	보조금 목적 외 사용금지 등 보조금 교부목적 달성 및 보조금의 적절한 집행을 위한 교부조건을 부여하지 않음
	보조금 교부시기 부적정	보조금 교부는 사업진행상황에 따라 교부가 원칙이고 2개월을 초과하는 민간경상사업 보조는 사업추진계획에 따라 매월 교부하여야 하는데도 무조건적으로 일괄 교부하고 있음
	행사성 경비 집행 관련 교부조건 미부여	보조사업자 행사(축제)관련 경비 집행 시 지방계약법령에 따르도록 하는 교부조건을 부여하지 않음
기타	보조사업자 현장 지도·점검계획 미수립	보조사업 추진상황 및 보조금 집행 적정성 확보를 위한 현장 지도점검 계획을 수립하지 않거나 내용이 미흡함
	보조사업 성과평가 계획 미수립	지방보조사업에 대하여 매년 성과평가를 실시하여 보조금 지원에 대한 지속지원 여부를 결정하여야 하는데 형식적으로 성과평가를 하거나 자체 성과평가 계획을 수립하지 않고 있음

자료: L단체(2021). 「일상감사 업무편람」 참조 재구성.

### 3. 지방보조사업 성과평가제도의 실효성 강화

지방보조사업 성과평가제도는 성과를 이미 달성하였거나 부실하게 추진되는 사업, 환경변화 등으로 사업 필요성이 약화된 보조사업을 축소·폐지하는 등 불필요한 보조사업을 사후적으로 통제하기 위한 것이다. 그러나 현재 지방보조사업의 성과평가 절차와 방법이 형식적으로 운영되고 있어 그 실효성을 확보하지 못하고 있다. 따라서 다음과 같은 제도개선이 필요하다.

#### 1) 성과평가 기준 재검토

지방자치단체는 불필요한 보조사업을 선별할 수 있도록 지방보조사업 ‘성과평가 기준’을 마련할 필요가 있다. B단체는 정부 기준에 따라 포괄적인 성과평가 기준을 적용하고 있는데, 세부 평가항목을 구성하지 않으면서 일부 평가항목에서 높은 점수를 받을 경우 전체 평가점수가 상향되는 결과로 이어지고 있다. 성과평가 기준은 「지방보조금 관리기준」에서 제시된 사업계획, 사업관리, 사업성과의 평가항목을 활용해도 되나 A단체 등 일부 자치단체는 이를 더 세분화하고 있다. 이는 「지방보조금 관리기준」에서 제시하고 있는 기준이 실제로는 객관적 평가를 이끌어내기에는 한계가 있기 때문이다. 따라서 자치단체는 해당 기준을 참고하여 세부기준 평가항목을 구성하는 적절하다.

또한 B단체는 공공단체와 민간보조에 대한 기준을 별도로 구분하지 않고 있어 보조사업 특성에 맞게 평가가 이루어지지 않을 우려가 있다. A단체 및 K단체 등은 성과평가 기준을 민간보조와 공공단체보조의 성격에 맞게 평가기준을 달리 구성하는 경우도 있다. 민간보조와 공공보조를 구분

하여 평가할 경우 평가의 정합성을 기대할 수 있다.

〈표 16〉 지방보조사업 종류별 평가항목: K단체

분야	공공단체보조 평가항목	민간단체보조 평가항목
사업 계획 (15점)	1. 다른 보조사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가? 2. 성과목표 및 성과지표가 명확히 제시되어 있는가? 3. 사업에 대하여 세부적이고 구체적으로 설명하고 있는가? 4. 사전절차의 이행을 필하였는가?(투융자심사, 사전협의 등)	1. 법률 및 조례에 명시적인 지원근거가 있는가? 2. 다른 보조사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가? 3. 성과목표 및 성과지표가 명확히 제시되어 있는가? 4. 사업에 대하여 세부적이고 구체적으로 설명하고 있는가? 5. 해당 조직의 사업수행 및 사업효과 달성을 위해 필요한 예산인력 수준, 획득방안이 적절한가?
사업 관리 (40점)	5. 보조사업자가 사업추진실태를 주기적으로 관리하고 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가? 6. 사업이 계획대로 집행되었는가? 7. 보조금을 용도 외 사용한 사실이 없는가? 8. 보조금과 자부담 비율에 맞춰 예산을 집행하였는가? 9. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?	6. 보조사업자가 사업추진실태를 주기적으로 관리하고 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가? 7. 사업이 계획대로 집행되었는가? 8. 보조금을 용도 외 사용한 사실이 없는가? 9. 사업비 지출비목에 따라 적절히 집행하였는가? 10. 부정수급 방지대책이 구체적으로 마련되어 있는가? 11. 보조금 전용카드를 사용하였는가? 12. 보조금과 자부담 비율에 맞춰 예산을 집행하였는가?
사업 성과 (45점)	10. 사업종료 후 사업결과에 대해 자체적으로 분석평가하고 결과보고서를 작성,제출하였는가? 11. 계획된 성과목표를 달성하였는가? 12. 당해 사업이 시민의 편익에 상당한 영향을 미치는가? 13. 계속지원의 필요성이 있는가?	13. 사업종료 후 사업결과에 대해 자체적으로 분석평가하고 결과보고서를 작성,제출하였는가? 14. 계획된 성과목표를 달성하였는가? 15. 집행잔액 및 이자를 기한 내 반납하였는가? 16. 당해 사업이 시민의 편익에 상당한 영향을 미치는가? 17. 계속지원의 필요성이 있는가?

자료: K단체 내부자료.

## 2) 성과평가 배점기준 재검토

평가항목별 '배점기준'을 마련하여 평가의 객관성을 확보하는 것이 필요하다. 성과평가는 각 항목에 대해 평가점수를 주는 방식으로 운영되고 있으며 별도의 평가의견을 제시하지 않고 있다. 따라서 각 항목별 배점기준을 '매우미흡, 미흡, 보통, 양호, 탁월' 또는 '아니오, 어느정도, 상당한 정도, 예'와 같이 세부적으로 구분하는 것이 필요하다. B단체는 각 평가항목에 대해 15~40점의 범위 내에서 점수를 부여하고 있는데, 별도의 검토내용이 첨부되지 않았으므로 합리적 근거 없이 주관적 평가로 이어질 우려가 있다.

따라서 평가배점 기준을 세분화할 경우 평가의 객관성을 높일 수 있는 보완장치로 작용할 수 있을 것이다. A단체보다 더 세부적으로 배점기준을 제시하고 있는 K단체의 사례를 보면 5단계로 구분하고 있는 기준 내에서도 배점범위를 세분화하고 있음을 알 수 있다. 이외에도 법률 및 조례근거, 예산집행률, 부정수급 방지대책 등의 평가항목에 대한 객관적 판단이 어려운 일부 사항에 대해서는 별도의 판단기준을 제시함으로써 객관성을 강화하고 있다.

〈표 17〉 지방보조사업 자체평가 평가 및 배점기준(K단체 사례)

분야	평가항목	평가 점수	배점 기준				
			매우미흡	미흡	보통	양호	탁월
사업 성과 (45점)	1) 계획된 성과목표를 달성하였는가?		1~3	4~6	7~9	10~12	13~15
	2) 계속지원의 필요성이 있는가?		1~3	4~6	7~9	10~12	13~15
	3) 사업완료 후 자체분석 및 평가를 완료하고 결과(정산)보고서를 제출하였으며, 개선 및 외부지적 사항 등을 다음연도 사업계획 및 예산에 반영하였는가?		1	2	3	4	5
	4) 시민의 편익에 긍정적인 영향을 미치는가? (사회적 배려사업 여부, 영향력의 범위 등)		1~2	3~4	5~6	7~8	9~10

자료: K단체(2021). K단체 예산편성 운영기준

〈표 18〉 평가항목별 배점기준(K단체 사례)

〈법률 및 조례근거 배점(민간보조)〉		〈민간보조〉 지방재정법 제17조제1항 ① 법률에 규정 ② 국고보조 재원(국비매칭 등) ③ 용도지정기부금 ④ 조례에 직접 규정
배점 단계	목표치 달성치	
탁월	①~④ 해당시	
양호		
보통	내부방침 및 기타	
미흡		
매우미흡	없음	
〈예산집행률 배점〉		〈공공보조〉 지방재정법 제17조 및 같은 법 제23조  〈계산방법〉 ① 집행률(%) = (사업비 집행실적/사업비 현액*) × 100 ■ (실)집행실적은 e-호조시스템 집계액 또는 정산결과, 반납(잔액)액을 제외한 금액
배점 단계	목표치 달성	
탁월	100% 이상	
양호	90% ~ 99.9%	
보통	70% ~ 89.9%	
미흡	50% ~ 69.9%	
매우미흡	50% 미만	

자료: K단체(2021). K단체 예산편성 운영기준.

### 3) 사업지속성 점수 재검토

성과평가의 '사업지속성 점수기준'을 합리적으로 개선하는 것이 필요하다. 「지방보조금 관리기준」에서는 평가결과를 5개 등급으로 나누되 매우 우수는 90점 이상, 우수 80~89점, 보통 60~79점, 미흡 50~59점, 매우 미흡 50점 미만으로 규정하고 있다. 이때의 성과평가 점수 및 등급은 「지방재정공시」에 공개되는 지방보조사업 성과평가결과이며 동시에 사업지속성 여부를 결정하는 기준으로 작용한다.

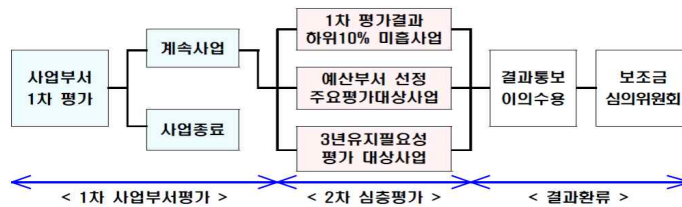
자치단체는 일반적으로 사업에 대한 계속지원 기준을 80점 이상으로 설정하고 있는데, B단체는 60점 이상에 대해 예산을 계속지원·증액가능 하도록 설정함으로써 제도의 실효성을 약화시키고 있으므로 '사업지속성'을 위한 점수 기준의 개선이 필요하다.

#### 4) 성과평가 절차의 개선

지방자치단체는 지방보조사업 성과평가 결과가 높게 나타나는 관대화 현상을 겪고 있으면서도 이에 대한 명확한 해결책을 찾지 못하고 있다. 이러한 현상은 사업부서에서 지방보조사업을 스스로 평가하도록 함으로써 이미 예견된 일일 것이다. 지방보조금 관리를 강하게 추진하고 있는 자치단체의 사례를 살펴보면 다수 부서가 성과평가에 참여하도록 함으로써 이러한 문제를 일부 해소하고 있다.

A단체는 운용평가의 경우 사업부서 및 예산부서가 평가를 진행하고 있으며, 유지필요성평가는 사업부서·예산부서의 평가를 거쳐서 지방보조금관리위원회의 심의를 거치고 있다. K단체는 이에서 조금 더 발전된 모델로 운용평가에 대해서도 위원회의 심의를 진행하고 있다. 사업부서에서 1차 성과평가를 시행하고 있으며, 예산부서에서는 사업부서의 미흡사업 20%와 자체선정한 주요 평가대상사업, 3년 유지필요성평가 대상사업에 대해 2차 성과평가(심층평가)를 실시한다. 지방보조금관리위원회는 그 결과를 종합하여 최종적으로 성과평가를 심의·의결하는 절차를 두고 있다. 이러한 방법은 성과평가를 사업부서에서 전담하는 구조에 비해 예산부서가 사업부서를 견제할 수 있는 방법이며, 사업부서의 관대한 평가결과를 예산부서에서 재검토함으로써 전체적인 성과평가 결과의 균형을 기대할 수 있다.

〈그림 3〉 지방보조금 성과평가 절차(K단체 사례)



자료: K단체(2019). 「지방보조사업 성과평가결과 보고」. 재인용

또 하나의 방법은 「지방자치단체 주요재정사업 평가기준」의 평가방법과 같이 사업부서의 자체 평가시 우수·미흡 등급 비율을 제한하는 것이다. 예를 들어, 우수 이상 사업의 비율은 20% 이내, 미흡 이하 사업 비율은 10% 이상 의무화함으로써 평가관대화 경향을 조정하는 방법을 고려할 수 있다. K단체는 평가단계별로 비율을 다음과 같이 정해두고 있다.

〈표 19〉 지방보조사업 자체평가 결과 배분 기준(2020기준)

배분비율	매우우수 (90점 이상)	우수 (80점 이상)	보통 (60점 이상)	미흡 (59점 이하)
K단체	10%	20%	50%	20%
M단체	10%	15%	65%	10%

주: K단체의 미흡비율은 2019년까지 10%(매우미흡)였으나 2020년부터 20%로 변경  
자료: 각 자치단체 내부자료.

## 5) 성과평가 환류체계 강화

지방보조사업 성과평가 결과가 예산편성에 반영되는 환류체계를 강화해야 한다. 현재 A단체, B단체는 성과평가 결과를 예산에 적절하게 반영하지 않거나 감액·폐지 등을 회피하기 위해 전략적으로 높은 평가점수를 부여하기도 한다.

이를 개선하기 위해 정부는 「지방보조금 관리기준」에 성과평가 '결과의 활용방안'을 구체화하여 제시할 필요가 있다. 현재 규정된 내용은 '평가등급이 미흡 이하인 사업은 예산삭감·지원중단'으로 규정되어 있다. 그러나 평가결과를 세분화하고 결과의 보완·개선 여부에 따라 사업의 지속성 여부를 재결정하도록 구체적인 예시를 제시할 필요가 있다.

「지방자치단체 주요재정사업 평가기준」에서는 '우수' 이상 사업은 예산증액·유지되며, '미흡' 이하 사업은 예산 10% 이상 삭감, '매우미흡' 사업은 재평가를 통해 등급개선이 없는 경우 예산 미반영, '보통' 이상 사업은 평가지표 특성, 평가결과를 감안하여 사업재검토, 통합·조정 등의 제도 개선을 권고하도록 규정되고 있다. K단체는 성과평가 결과를 사업지속, 사업축소, 사업폐지 등 세부유형으로 구분하고 평가이후의 활용방안을 구체화하고 있다.

〈표 20〉 지방보조사업 성과평가 결과 및 활용

평가결과	세부유형	내용
사업지속	정상추진	사업추진 내용 및 절차 준수로 사업목적 달성
	개선필요	사업추진 중 법령·조례 절차 지연 및 추진체계 등 개선조치 필요 사업
	미흡	사업 정산검사 및 성과평가(내부결재 등) 미실시 사업
	사업방식변경	부서 자체추진, 자원변경 등 사업추진방식 변경
사업축소	개선필요	개선필요 사업 중 사업여건 등 고려하여 지원축소 필요
	미흡	미흡사업 중 사업여건 등 고려하여 지원축소 (예산증액 및 다음연도 비편성 사업 등)
	통폐합	유사·관련사업과의 통·폐합
사업폐지	즉시폐지	해당 보조사업 예산미반영 검토
	단계적 폐지	계속사업 진행 등 즉각폐지는 곤란하나 성과달성시기 명시(일몰기한 부여)

자료: K단체(2019). 「지방보조사업 성과평가결과 보고」.

## V. 결론

정부는 지방보조금의 지속적인 확장세에 주목하고 있다. 왜냐하면 늘어나고 있는 지방보조금의 규모만큼 지방자치단체의 재정관리 역량이 함께 증가하지 못할 경우 재정관리 미흡에 따른 재정건전성 문제를 고려하지 않을 수 없기 때문이다. 따라서 지방보조사업 관리의 중요성은 더해지고 있다.

그러나 지방보조금의 관리문제는 꾸준히 문제제기 되고 있음에도 불구하고 크게 개선되지 못



하고 있다. 그동안 가장 문제가 제기되었던 지방보조금 관리에 대한 문제는 보조금 집행 및 정산 등에 있어서 관리 미흡에 관한 사항이다. 하지만 지방보조금의 부정수급 등 집행 및 사후관리에 관리의 초점을 두는 것은 사후적 대응에 그칠 뿐이다. 근본적인 문제해결을 위해서는 불필요한 지방보조사업이 신설되거나 관행적으로 추진되는 원인을 찾아서 이를 개선하는 것이 필요하다. 이에 본 연구는 지방자치단체의 지방보조금 관리운영 실태를 분석하고 여기에서 도출된 문제점을 개선할 수 있는 방안을 제시하고자 하였다.

세부적으로 지방보조금 관리운영 실태분석 기준을 마련하고 사례분석을 통해 어떠한 취약점이 나타나고 있는지 구체적으로 살펴보았다. 그 결과 지방보조금 관리운영 실태를 점검함에 있어서 다음과 같은 몇 가지 연구 시사점을 도출할 수 있었다.

첫째, 지방자치단체에서 지방보조사업을 계획하면서 불필요한 사업을 선별할 수 있을 정도로 자체심사 기준을 구성하고 이를 충실히 수행하고 있는지에 대한 점검이 필요하다. 본 연구의 실태 분석에서 나타난 취약점은 자체심사를 수행함에 있어서 검토항목이 부실하게 구성되거나 검토결과가 첨부되지 않은 채 주관적 판단에 따라 검토내용을 부실하게 작성하는 문제가 나타났다. 이외에도 자체심사가 객관적으로 이루어지기 위해서는 사업부서 외에 예산부서, 지방보조금관리위원회가 상호 견제-균형체계를 확립하여야 하나 사업부서에서 자체심사를 전담하는 경우가 있었다.

둘째, 지방자치단체에서 지방보조사업을 집행하기 전에 일상감사 제도를 통해 지방보조사업 계획의 적법성을 검토함으로써 집행오류 등의 문제를 사전에 교정하고 있는지에 대한 점검이 필요하다. 본 연구의 실태분석에서 나타난 취약점은 일상감사 사업단위 기준을 명확하게 제시하지 않거나 기준금액을 높게 설정함으로써 지방보조사업이 일상감사를 받지 않는 문제가 나타났다.

셋째, 지방보조사업 성과평가 제도가 실효성 있게 운영되고 있는지에 대한 점검이 필요하다. 본 연구의 실태분석에서 나타난 취약점은 지방보조사업 성과평가 기준이 미흡하게 설정되어 있고 평가내용의 객관성이 확보되지 못하는 문제가 나타났다. 그 결과 지방자치단체는 성과평가 결과의 관대화 경향이 강하게 나타나고 있는데 이는 사업을 계획·집행하는 사업부서에 평가업무를 맡기면서 나타나는 구조적 문제로 여겨진다. 보다 실효성 있는 성과평가를 위해서는 사업부서와 예산부서, 지방보조금관리위원회가 견제-균형을 이룰 수 있는 성과평가 거버넌스 체계를 구축하고 있는지에 대한 점검이 필요하다. 그리고 지방보조사업 성과평가 결과가 다음연도 예산에 반영됨으로써 환류체계가 제대로 작동되고 있는지에 대한 점검이 이루어져야 할 것이다.

한편, 본 연구는 각 자치단체가 수백개 이상의 지방보조사업을 추진하고 있기 때문에 전국 자치단체를 대상으로 연구를 진행하기 어려울 것으로 판단하고 일부 자치단체 사례를 대상으로 연구를 진행하였다. 그러나 본 연구에서 제시된 문제가 타 자치단체에서 나타나지 않거나 다른 문제가 제기될 가능성도 있다. 자치단체 재정지출의 책임성 확대 측면에서 지방보조사업을 활용하기 위해서는 선심성, 관행정 사업에 남용되지 않도록 철저한 관리가 필요하다. 이런 관점에서 향후 지방보조금 관리의 책임성 강화를 위해서는 행정안전부의 지방보조금 관리기준을 개선하는 것이 필요하며, 이를 위해 지방보조금 관리가 미흡하게 이루어지는 원인을 전국 자치단체를 대상으로 심도있게 연구할 필요가 있을 것이다.

## 참고문헌

- 감사원. (2011). 「일상감사 가이드라인」.
- 기획재정부. (2020). 「2020년 국고보조사업 연장평가 보고서」.
- 기획재정부. (2020). 「관행적 보조사업 정비 특별점검 편람」.
- 김성주 외. (2018). 「부정수급 근절을 위한 지방보조금 관리 개선방안」.
- 김성주. (2018). 지방보조금 제도 운용환경의 변화와 발전방향. 한국지방재정학회 세미나자료집.
- 나라살림연구소. (2020). 「공주시 지방보조금 운영 효율화를 위한 연구용역」.
- 라휘문. (2020). 경기도 지방보조금 보조율 제도의 개선에 관한 연구. 「한국공공관리학보」, 34(1): 141-169.
- 류춘호. (2021). 지방보조금사업의 의회감독 주요 이슈. 감사연구원 전문가초청세미나 자료.
- 박민정. (2015). 민간보조금 운영 실태와 지대추구현상의 고찰: 문화예술보조금을 중심으로. 「한국행정논집」, 27(4): 1033-1060.
- 배승주. (2016). 문화예술 경영분야의 지대추구 사례 연구. 「기업과혁신연구」, 9(2): 55-67.
- 윤태섭. (2017). 지방보조금 규모 관련 요인에 관한 실증적 연구. 「정책분석평가학회보」, 27(2): 49-74.
- 윤태섭·이삼주·김성주. (2016). 지방보조금 관리 및 평가체계 개선방향에 대한 제언. 「지방정부연구」, 20(1): 161-187.
- 인천광역시. (2021). 「인천시 예산편성 운영기준」.
- 전영준·엄태호. (2020). 지방자치단체의 지방보조금 지출에 대한 결정요인 분석: 정부 간 재정지원금의 영향을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 32(2): 171-199.
- 조임곤. (2021). 지방보조금 현황과 개선방안. 감사연구원 전문가초청세미나자료.
- 조주복. (2018). 지방보조금사업 평가제도의 개선방안 연구. 한국지방재정학회 세미나자료집.
- 한명수 외. (2018). 「화성시 지방보조금 성과평가 연구용역 보고서」.
- 행정안전부 보도자료. (2021.7.6.). 지방보조금 부정수급 시 5년 내 반납해야, 통합관리시스템 구축.
- 행정안전부. (2020). 「2020년도 지방자치단체 통합재정 개요」.
- 행정안전부. (2020). 「지방보조금 관리기준」.
- 행정안전부. (각년도). 「지방재정연감(결산)」.

NAO. (2016). Framework to review programmes.

류민정(柳旻廷): 인하대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 감사원 감사연구원 연구관으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지방재정, 지방세, 지역균형발전 등이다.(ryumj@korea.kr)

## Abstract

### A Study on the Management and Improvement of Local Subsidies

Ryu, Minjung

The purpose of this study is to examine the status of local government subsidy management, and to suggest problems and improvement plans. The analysis criteria to understand the status of local subsidy management were divided into project plan, execution management, and ex-post evaluation.

First, in terms of the project plan, we focus was on 'Is the local government preparing standards so that the self-examination of subsidized projects can be sufficiently conducted, various departments review the project in a substantial way?'. As a result, it was found that local governments did not properly compose criteria to review feasibility while conducting self-examination of local subsidy programs. As well as only the project department reviews the feasibility, and the other departments are not reviewing.

Second, in terms of the execution management, we focus was on 'Does the local government conduct pre-audits prior to the execution of subsidized projects?'. As a result, the standards for the projects subject to pre-audits by local governments are not clear.

Third, in terms of the ex-post evaluation, we focus was on 'Is the local government preparing a standard so that the sub-project performance evaluation can be performed sufficiently, so that various departments participate in the evaluation and feedback the results?'. As a result, the performance evaluation standards are comprehensively set, an objective evaluation cannot be derived. And the performance evaluation score is very high on average by letting the project departments take full responsibility for the performance evaluation. Also the results of performance evaluation are not reflected in budgeting.

Key Words: local subsidy, self-examination, pre-audit, performance evaluation, subsidy management