전략연구 2016-02

지방자치단체 민간보조금 실태와 개선과제

고 승 희 외

충남연구원
ChungNam Insitute

발 간 사

지방보조사업은 민간이 자율적으로 수행하는 사무 또는 사업 중 자치단체가 권장하는 사업에 한하여 지원하거나 정책상 필요에 따라 지원하는 재정상의 원조를 의미한다. 이는 재정적 측면에서 지역의 특성이 반영되어 정책적 재원으로서 의미가 있으며 또한 지방자치단체장의 지역운영과 밀접한 관계가 있어 지방분권을 지방차원에서 실현할 수 있는 중요한 재원중의 하나이다. 하지만, 그 동안 지방보조금의 중요성에 비하여 소홀히 다루어져 온 측면이 있고 최근 언론 및 보도에 의하면 자치단체장의 무분별한 민간보조와 선심성 행정의 수단 등으로 평가되어 지방자치단체의 낭비요인으로 지적되어 온 것도 사실이다. 이는 지방보조금의 효율적 운영을 위한 법·제도적 장치의 미흡과 함께 이를 바라보는 인식의 문제도 존재한다.

본 연구는 공주시와 당진시를 대상으로 지방자치단체가 지원하는 지방보조금의 실태를 분석하고 이를 바탕으로 개선과제를 도출하였다. 또한, 분석결과와 함께 향후 지방자치단체 보조금의 효율적 운영을 위한 기준(안)을 제시하는 등 기존 연구들이 추진하지 못했던 부분들을 정리하여 실제 행정에 있어 많은 도움을 줄 수 있을 것이다.

끝으로 본 연구를 진행하는 과정에서 많은 자문과 협조를 아끼지 않은 관계 전문가와 공주시와 당진시 관계자에게 깊은 감사의 뜻을 표한다. 모쪼록 본 연구가 공주시와 당진시를 비롯하여 많은 자치단체의 지방보조금관리에 도움이 있기를 희망하며, 후속 연구에도 유익한 기초자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

2016년 9월 30일

충남연구원장 **강 현 수**

연 구 요 약

지방보조사업은 민간이 자율적으로 수행하는 사무 또는 사업 중 자치단체가 권장하는 사업에 한하여 지원하거나 정책상 필요에 따라 지원하는 재정상의 원조를 의미한다. 이는 재정적 측면에서 지역의 특성이 반영되어 정책적 재원으로서 의미가 있으며 또한 지방자치단체장의 지역운영과 밀접한 관계가 있어 지방분권을 지방차원에서 실현할 수 있는 중요한 재원중의 하나이다. 하지만, 그 동안 지방보조금의 중요성에 비하여 소홀히 다루어져 온 측면이 있고 최근 언론 및 보도에 의하면 자치단체장의 무분별한 민간보조와 선심성 행정의 수단 등으로 평가되어 지방자치단체의 낭비요인으로 지적되어 온 것도 사실이다. 이는 지방보조금의 효율적 운영을 위한 법·제도적 장치의 미흡과 함께 이를 바라보는 인식의 문제도 존재한다.

이에 본 연구에서는 지방보조금의 다양한 쟁점들 중 기초자치단체가 민간에게 지원하는 지방보조금제도의 운영기준 및 실태를 살펴보고 이를 바탕으로 한계와 문제를 도출하여 향후 지방보조금의 전략적 운영방안을 제시하고자 한다. 이의 구체적인 목적은 다음과 같다. 첫째, 현재 민간에 지원되는 지방보조금에 대한 법적·제도적 검토를 통하여 현재의 제도가 지니고 있는 한계와 문제를 검토한다. 둘째, 일부 자치단체를 대상으로 민간보조금의 운영실태를 점검함으로써 실제 나타나고 있는 문제를 도출하여 향후 제도개선의 기초자료로 활용될 수 있도록 한다. 마지막으로 보조금 수급자 및 심의위원들의 의견을 정리하여 실제 지방보조금의 효율적 운영을 위한 시사점을 제시하고자 하는 것에 그 목적이 있다.

민간 등이 자율적으로 수행하는 사업에 대한 자치단체의 재정적 원조를 지방보조금이라 할 수 있다. 이는 민간의 역량을 효율적으로 활용하여 사회적 수요를 충족시키기 위해 지원되는 재원인 것이다. 따라서, 단순히 민간사업을 지원하는 재원인 듯 하지만 공공부문과 민간이 연계되어 지역을 운영할 수 있는 재원이라 할 수 있다. 즉 지역의 상황과 특성에 부합된 행정을 운영할 수 있는 수단으로서 분권적 성향이 잘 나타나는 재원이다.

이러한 지방보조금의 중요한 특징 중 하나는 지방자치단체의 핵심 운영재원으로서 목적과 대상, 행정기능, 지속적 지출 가능성, 운영과정 등 다른 세출재원과의 관계에 있어 지방보조금

으로서의 특징들이 있다. 또한 지방보조금이 지원하는 대상은 다양하며 자치단체별로 차이가 있고 자치단체별 특수한 상황이 반영될 수 밖에 없다. 다음으로 지방보조금은 민간부문에 직접 지원하는 방식으로 이루어지기 때문에 수급단체는 이를 지속하려는 경향이 나타나는 경직성을 지니고 있다. 행정의 기능적 측면에 있어서 지방보조금은 단체장의 지역운영과 관련한 의지를 반영한 재원이라 할 수 있기 때문에 그 대상선정과 사업의 육성 등과 관련한 선택은 자치단체장의 판단이 중요하게 작용한다. 이와 함께 운영측면에 있어서 문제시 되고 있는 선심성 행정의 경향이 비교적 강하게 나타나고 있다. 앞선 논의들을 고려하여 지방보조금과 관련하여 논의되고 있는 쟁점들을 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째 지방보조금을 구분하는 기준이 모호하다. 둘째, 지방보조금 예산편성의 총액한도 산정기준이 있으나 실제는 자치단체의 재량에 따라 이루어지고 있다. 셋째, 지방보조금심의위원회 운영에 대한 문제로서 15명으로 구성되어 있는 위원회에서 과연 모든 사업을 심의 및 평가할 수 있을지에 대한 논란이다. 이 외 지방보조금의 운영 및 지원과 관련하여 보조사업에 대한 형식적이고 미흡한 평가 및 각종 문제제기가 다양하게 나타나고 있다.

지방자치단체의 정책적 필요에 의하여 개인 또는 단체가 수행하는 사업에 지원하게 되는 민간이전 보조금은 2015년도 당초 예산을 기준으로 하여 약 17조 1,672억원으로 나타났다. 2011년부터 2014년까지 연평균 7.4% 증가율을 보이고 있으며 2015년도의 증가율은 0.7%로 증가율이 급감하였으나 동일기간 세출예산의 연평균 증가율인 4.4%와 비교하여 비교적 높은 증가속도를 나타내고 있다. 법제도가 개선되기 이전의 지방보조금의 운영현황을 살펴보면 2014년도 지방보조금은 27,327,051백만원이며, 이 중 민간이전이 23,690,323백만원으로 86.69%를 점유하고 있다. 이 외 민간경상보조는 10.86%, 사회단체보조는 0.49%, 그리고 민간행사보조는 1.96%를 점유하고 있다. 즉, 지방보조금의 대부분은 민간이전이 차지하고 있다고 할 수 있다.

공주시의 경우 6개 부문(2012-2014 5개 부분)의 민간보조금 규모는 지속적으로 증가하고 있으나 제도가 바뀐 첫해 2015년도에 다소 감소한 것으로 나타났다. 이것이 제도 때문인 것이라 단정 할 수 없겠으나 제도의 효과가 반영되어진 것으로는 보여진다. 당진시 민간보조금의 규모도 지속적으로 증가하고 있었으며 역시 2015년도에 다소 감소한 것으로 나타났다.

지방자치단체의 지방보조금 운영과 관련한 법·제도적 검토와 함께 운영실태를 분석한 결과 다음과 같은 쟁점들이 나타날 수 있다. 제도적인 측면에서 우선적으로 예산편성 총한도제 산정방식의 문제이다. 지방보조금에 대한 예산편성을 총한도액 범위 내에서 하도록 하고 있으

며, 이를 초과하여 편성할 경우에는 지방교부세의 감액과 연계하여 운영하고 있다. 이러한 지방보조금 예산편성 총한도제와 관련해서는, 산정재원, 불교부단체에 대한 처리 등의 쟁점이 부각된다. 지방보조금심의위원회와 관련하여 15명 심의위원으로 심도있고 전문적인 심의가 가능할 것인가의 문제가 제기될 수 있으며 이의 구성에 따른 문제도 쟁점이다. 지방보조금의 운영과정에 있어서도 금액과 상관없이 동일한 과정을 거치도록 하고 있어 지방자치단체와 보조사업자 모두에게 피로를 증가시키고 있다. 민간보조금의 지원은 자치단체가 자체적으로 추진하기보다 민간이 추진하는 것이 보다 효율적이거나 민간영역과 함께 지역의 업무를 추진하고 서비스를 제공하는 것이 지역사회를 발전시키는 과정이기 때문이다. 그러나, 현재 지원되고 있는 사업들이 민간보조금의 의도한 사업들에 지원되어지고 있는지에 대한 문제가 제기되고 있다. 관리 및 평가 측면에서는 무엇보다 사업의 유형에 따른 특성화지표가 부재하는 것이다. 지방보조금의 유형은 다양한데도 불구하고 현재 지방보조금을 평가하는 기준은 사업유형을 고려하지 않은 채 한 개의 평가체계로 구성되어 있어 재원 및 사업의 특성을 반영하지 못하고 있다. 심의에 있어서도 민간보조금 지원을 위한 응모사업이 지속적으로 증가하고 있고 그 수 또한 매우 많아 이를 객관적이고 심도있게 심의한다는 것은 물리적으로 한계가 있다. 한정된 심의위원 수도 문제이며 이들이 전문성을 지니고 있다고 하더라도 시간과 사업수를 감안하면 심의위원 수와 시간 등 모든 부분이 절대적으로 부족하다. 지원사업이 당초 의도한 성과를 거두기 위해서는 사업진행에 대한 관리가 필수적이라 할 수 있다. 하지만 지원단체와 지원액 결정이후 이에 대한 관리는 제대로 이루어지고 있지 않다. 자치단체 내부의 관리 인력과 이의 업무부담 등 현실적으로 대단히 어려운 문제라 보여 진다. 지방보조금에 대하여 그간 각 자치단체의 조례, 「지방자치단체 예산편성 운영기준(안행부 훈령)」 등으로 규정해 오던 예산의 편성, 보조사업의 수행 및 관리, 성과평가 등에 관한 기준이 지방재정법으로 법제화되었다. 지방자치단체 내에서 지방보조금을 평가하는 부서는 각 사업부서가 담당하고 있으나, 사업부서는 동 사업을 추진하는 부서로 지방보조사업 담당자와 긴밀하게 연계되어 있다는 점에서 객관적인 평가를 기대하기 어려운 구조이다. 뿐만 아니라 지방보조사업에 대한 사업부서는 당해 지방자치단체 내의 여러부서로 분산되어 있기 때문에 일관성 있는 평가가 곤란한 상황이다. 지방보조사업에 대한 평가기준은 사업계획, 사업관리, 사업성과 등 3개 분야로 구분하여 평가지표가 설계되어 있다. 그러나 사업관리 및 사업성과 분야는 계속사업에 대한 평가는 가능하지만 신규사업에 대해서는 평가를 할 수 없는 상황이다.

이러한 쟁점과제들을 해결하고 효율적인 운영을 위하여 다음과 같은 몇 가지 개선과제를 제시할 수 있다. 제도적 측면에서 예산편성 총액한도제 포함 재원 수정이 필요하다. 지방보조금과 관련하여 지방자치단체장의 선심성 사업을 제어하고 지역주민의 무분별한 사업요구에 제도적으로 대응할 필요가 있다는 점에서 지방보조금 총한도제 도입의 의의가 있다. 특히 보조금 관련부서에서 주민설득을 위한 대안 중의 하나로 이를 활용할 수 있다는 점에서 동 제도의 당위성을 찾을 수 있다. 다만 총한도제의 결과를 토대로 지방교부세 감액을 연계하고 있다는 점에서 이를 엄격하게 운용하는 것이 필요하다. 총한도제에 포함되는 재원에는 국・도비 매칭재원을 제외하는 것과 지방교부세 불교부 단체에 대한 부분과 관련하여, 지방보조금이 갖고 있는 지방분권적 재원이라는 특성에 초점을 맞춰 지역주민의 역할에 의지하는 방안을 모색할 필요가 있다. 민간보조금 지원사업 및 대상선정은 객관적이고 구체적인 기준을 통해 이루어져야 한다. 이러한 기준은 변화하는 환경과 해당 기관의 여건을 충분히 반영하여야 하며 지원기관 및 수급단체 모두 공감하여야 한다. 우선적으로 민간보조금 지원대상기관에 대한 명확하고 세부적인 규정이 필요하다. 지원대상기관이 갖추어야 할 요건 등을 명확하게 제시함으로써 지원사업의 효율적 진행을 위한 기반이 마련될 수 있으며 기본적인 책임성도 확보할 수 있을 것이다. 지방보조금심의위원회의 문제는 위원회의 구성과 업무량의 과다로 인한 심의의 비효율 등으로 요약할 수 있다. 이러한 문제에 대응하기 위하여, 현재의 인원구성은 유지하되 일정부분은 지역 외 인사를 초빙할 수 있도록 하는 방안과 심사대상 사업의 판단에 대한 부담을 완화하고, 위원들의 전문성을 유지하기 위해서는 분과를 구분하는 것이 필요하다. 지방보조금의 특성중 하나는 지방자치단체가 보조사업자에게 별도의 변제 또는 부담을 지우지 않고 지원하는 재원이다. 따라서 지방보조사업자 입장에서는 가능한 소요재원의 많은 비중을 지방보조금으로 충당하고자 하는 욕구를 지니게 된다. 이러한 상황에서 지방보조사업 시행에 필요한 재원 중 일부를 지방보조사업자에게 부담시키는 것은 공적 재원의 감축과 함께 무분별한 지방보조사업 신청을 자제토록 하는 기능을 수행할 수 있다. 관리 및 평가체계 측면에 있어서 민간보조금 운영에 있어 지속적으로 제기되고 있는 문제 중 하나가 심의기능의 문제라 할 수 있다. 심의제도와 규정은 있으나 이의 실효적 운영의 문제인 것이다. 심의위원회에서 세부적이고 객관적인 심의를 기대하기에는 물리적인 한계가 있음이 분명하다. 물론 심의위원회의 역할과 기능, 운영방법에 대한 개선도 함께 이루어져야 하지만 심의이전 단계라 할 수 있는 해당부서와 담당부서의 내부심의를 보다 강화시켜야 할 것이다. 민간보조금 지원사업이 성과를 거

두기 위해서는 사업에 대한 점검과 모니터링체계가 필요하다. 최종평가 또한 강화되어야 하겠지만 이는 최종결과에 대한 평가과정으로서 사업의 올바른 운영을 통해 성과를 높이기에는 다소 거리가 있다. 즉, 모니터링과 최종평가가 병행되어야 하는 것이다. 지방보조사업의 유형은 매우 다양하며 여기에 지방자치단체별 특성이 가미되어 있음에도 현재의 평가는 단일의 기준에 의해 평가하고 있다. 이로 인해 지방보조금별 특성이 고려되지 않은 평가가 이루어지고 있다. 지방보조사업에 대한 평가결과의 타당성을 제고하기 위해서는 사업유형별 평가지표의 설정(장기적 대안)이 필요하다. 즉, 사업을 유형화하고 각 유형별 특성화 지표를 개발하는 것이 필요하다. 지방보조사업에 대한 평가결과는 차년도 예산에 반영토록 하고 있으며, 전체 사업비의 변동은 지방교부세와 연동되고 있다는 점에서 평가는 대단히 중요한 과정이다. 그러나 각 지방자치단체에서 추진되는 지방보조사업에 대한 평가는 사업부서에서 이루어지고 있으며, 총괄부서인 예산부서에서는 단순히 확인 및 지방보조심의위원회에 상정하는 수준에 머물러 있다. 지방보조금 평가를 위한 외부조직은 시・군에 대해서는 시・도 출연연구기간이 그리고 시・도는 중앙단위의 정책연구기관이 담당하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 그리고 각 외부평가기관들에 대해서는 법규로 지정하여 법적 정당성을 부여하는 것이 필요하다. 현행 지방보조사업 평가지표의 분야는 사업계획 분야, 사업관리 분야, 사업성과 분야로 구분되어 있기 때문에 신규 사업을 평가하는 분야는 사업계획 분야 외에는 설정되어 있지 않다. 현재의 평가지표는 계속사업에 대해서는 적용이 가능하지만 신규사업에 적용이 사실상 곤란하다. 그러므로 신규사업과 계속사업을 분리 평가할 수 있도록 지표체계를 이원화하는 것이 필요하다.

본 연구는 그 동안 지방재정의 관리에 있어 중요한 과제이었으나 소홀하게 다루어져 왔던 지방자치단체의 지방보조금의 실태를 파악하고 이를 위한 개선방안을 모색하고자 하였다. 그러나 모든 자치단체를 대상으로 분석하기에는 다소 한계가 있어 두 자치단체만을 대상으로 하였다. 이러한 조사가 모든 자치단체에 일반화시키기에는 다소 무리가 있을 수 있으나 지방보조금 운영의 문제와 개선과제의 큰 틀에서는 시사점을 줄 수 있으리라 판단된다.

목 차

제1장 서 론 ····· 1
1. 연구의 배경 및 목적 ····· 1
2. 연구의 대상 및 내용 ····· 3
1) 연구의 대상 ····· 3
2) 연구내용 ····· 3
3) 연구방법 ····· 4
4) 연구의 수행체계 ····· 4

제2장 이론적 검토 및 선행연구 고찰 ····· 6
1. 보조금의 의의 및 유형 ····· 6
1) 보조금의 의의 ····· 6
2) 보조금의 제도적 근거 ····· 7
3) 보조금의 유형과 종류 ····· 8
2. 지방보조금의 운영 및 관리 ····· 10
1) 지방보조금의 개념 및 규정 ····· 10
2) 지방보조금 예산편성 및 지원대상 ····· 11
3) 지방보조사업자의 선정 및 지방보조금의 교부 ····· 13
4) 지방보조사업의 수행 및 관리 ····· 15
5) 지방보조사업의 정산 및 평가 ····· 17
6) 지방보조사업에 대한 제재 ····· 18

3. 지방보조금의 특징과 논의 ····· 19
4. 지방보조금 운영 사례와 과제 ····· 21
1) 미 국 ····· 21
2) 일 본 ····· 41

제3장 지방보조금 운영실태 및 의식조사 ····· 49
1. 지방보조금 운영실태 ····· 49
2. 공주/당진시 민간보조금 운영실태 및 현황 ····· 54
3. 공주/당진시 민간보조금 관리운영 실태 ····· 57
4. 지방자치단체 민간보조금 관련 의식조사 ····· 69
1) 조사개요 ····· 69
2) 조사결과 ····· 70

제4장 지방자치단체 민간보조의 쟁점과 개선과제 ····· 77
1. 지방자치단체 민간보조의 쟁점 ····· 77
1) 제도적인 측면의 쟁점 ····· 77
2) 관리 및 평가 측면의 쟁점 ····· 80
2. 지방자치단체 민간보조의 개선과제 ····· 84
1) 제도측면의 개선과제 ····· 84
2) 관리 및 평가 측면의 개선과제 ····· 88

제5장 결론 ····· 94

[참고문헌] ····· 97
[설 문 지] ····· 99

표 목 차

<표 1> 지방보조금의 분류 ····· 11
<표 2> 지방보조금 지원 제외대상 ····· 13
<표 3> 지방보조사업 평가기준 ····· 18
<표 4> 보조사업 관리카드(예: 입양아 보육 감독위원회 지원금) ····· 24
<표 5> 보조사업 유형별 필수 요구사항 (Types of Compliance Requirements) ····· 26
<표 6> 지방정부 보조금 사업 신청서 예시 (조지아주 풀턴 카운티 사회서비스 보조금) ··· 29
<표 7> 콜로라도 주 보조사업 신청서 작성 요령 및 심사 중점 사항 ····· 30
<표 8> 분기별 사업보고서 (사회복지분야 보조금) ····· 31
<표 9> 보조사업 성과감사 항목 (연방정부 제시) ····· 32
<표 10> 보조사업 성과 감사 지표 (조지아 주 사회복지분야 보조금) ····· 33
<표 11> 지방보조사업 관리카드 작성 (예시) ····· 34
<표 12> 보조사업자 관리 대장 (예시) ····· 35
<표 13> 보조사업 유형별 필수 요구사항 (Types of Compliance Requirements) 적용 예시 ···· 36
<표 14> 사업 유형별 보조사업 평가 기준 (민간경상보조사업 예시) ····· 37
<표 15> 사업 유형별 보조사업 평가 기준 (사회단체보조 예시) ····· 38
<표 16> 사업 유형별 보조사업 평가 기준 (민간행사보조 예시①) ····· 39
<표 17> 사업 유형별 보조사업 평가 기준 (민간행사보조 예시②) ····· 40
<표 18> 동경도 타마시(多摩市)의 사업관리표 ····· 44
<표 19> 동경도 타마시(多摩市)의 사업평가표 ····· 45
<표 20> 지방자치단체별 보조금 평가기준 ····· 46
<표 21> 홋카이도 아사히카와시(旭川市)의 보조금 평가기준 ····· 47

<표 22> 민간이전 보조금 예산 추이 ····· 49
<표 23> 민간이전 보조금 예산 추이 ····· 50
<표 24> 2014년도 지방보조금 유형별 비중 ····· 50
<표 25> 지방보조금 유형별 변화 추이 ····· 51
<표 26> 민간이전금이 세출총액에서 차지하는 비중 ····· 51
<표 27> 지방자치단체 계층별 민간이전비 지출 현황(2014년) ····· 53
<표 28> 공주시 보조금 연도별 현황 ····· 55
<표 29> 당진시 보조금 연도별 현황 ····· 56
<표 30> 공주시 보조금 지원사업 유형 ····· 59
<표 31> 당진시 보조금 지원사업 유형 ····· 60
<표 32> 공주시 민간보조지원사업 및 단체 수 ····· 61
<표 33> 공주시 분야별 지원사업 추이 ····· 61
<표 34> 당진시 분야별 지원사업의 추이 ····· 62
<표 35> 지방보조금 사전검토 항목 ····· 65
<표 36> 공주시 지방보조금 심의위원회 구성 ····· 65
<표 37> 당진시 지방보조사업 사전 검토내역 ····· 66
<표 38> 당진시 지방보조금심의위원회 구성현황 ····· 66
<표 39> 당진시 지방보조금 지원사업 성과평가표 ····· 68
<표 40> 설문응답 성별 ····· 69
<표 41> 설문응답 연령 ····· 70
<표 42> 설문응답 소속 ····· 70
<표 43> 민간보조금 선정과정 인지도 ····· 71
<표 44> 민간보조금 선정과정 합리성 ····· 71
<표 45> 민간보조금 선정기준 적절성 ····· 72

<표 46> 민간보조금 선정의 공정성 ····· 73
<표 47> 민간보조금 분야와 대상의 적절성 ····· 73
<표 48> 민간보조금 지원규모 적절성 ····· 74
<표 49> 민간보조사업 지원단체수의 적절성 ····· 74
<표 50> 민간보조사업자 사업집행관리 적절성 ····· 75
<표 51> 민간보조사업 결과 평가의 적절성 ····· 75
<표 52> 민간보조사업의 지역사회활성화 기여도 ····· 76
<표 53> 지방보조금 평가 기준 ····· 83
<표 54> 신규 사업 평가지표 ····· 93

그 림 목 차

<그림 1> 연구의 목차 및 수행체계 ····· 5
<그림 2> 지방보조사업 흐름도 ····· 14
<그림 3> 정부 간 재정이전 유형 ····· 23
<그림 4> 행정평가 시스템 ····· 43
<그림 5> 사업 및 사무 평가 ····· 43
<그림 6> 민간이전금의 연도별 추이 ····· 52

제1장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

지방자치제도가 새롭게 부활하여 우리 사회에 정착하여 발전하고 있으나 20년이 지난 지금도 여전히 많은 어려움과 문제점들이 제기되고 있다. 최근 지방분권이라는 커다란 화두속에서 지방자치 역량의 확보가 중시되고 있으며 이를 위한 가장 중요한 기반 중 하나가 지방재정력이라 할 수 있다. 즉, 지방자치의 발전과 자치역량의 확보를 위해서는 무엇보다 지방자치단체의 재정이 뒷받침되어야 할 것이며 이를 위한 제도의 마련이 시급한 실정이다.

지방보조사업은 자율적으로 민간이 수행하는 사업 및 사무 중 자치단체가 의도하거나 권장하는 사업에 대하여 단체와 개인에 지원하거나 광역자치단체가 필요한 정책의 효율적 추진을 위하여 기초자치단체 등에 재정상으로 지원하는 것을 말한다. 즉, 정부가 주민의 경제, 문화, 사회적으로 공익을 위한 조정자로서 보조금을 통해 조성행정을 수행하는 하나의 방법인 것이다. 행정주체로서 정부와 자치단체가 주민을 행정의 대상으로만 여기지 않고 공익의 실현을 위한 협력자로서 이해한다면 향후 보다 넓고 다양한 방법으로 활용될 것이다. 이러한 지방보조사업은 재정적 측면으로 지역의 정책재원으로서 그 가치가 있으며 또한 지방자치단체장의 지역운영과 관련한 중요한 지출요인이라 할 수 있다.

지방보조사업의 장점에도 불구하고 최근 언론 및 보도에 의하면 보조금과 관련한 다양한 문제들을 볼 수 있다. 이 중 거짓 신청이나 부정한 방법의 수령과 함께 자치단체장의 무분별한 민간보조 및 선심성 행정수단으로 여기어지는 등 지방재정의 낭비요인으로 지적되는 경우가 발생하고 있다. 이러한 경우를 접하게 되는 이유는 공적주체인 정부와 지방자치단체 등이 공익의 달성이라는 목적을 위하여 보조금 형식으로 유연성을 기반으로 한 지원이 상당수 이루어졌기 때문이며 또한 보조금의 지급과 운영이 효율적으로 이루어 질 수 있도록 하는 법적·제도

적 장치가 미흡한 결과이기도 하다.

행정자치부는 2014년 지방자치단체의 보조금 관리체계를 강화하기 위하여 지방재정법을 개정하여 제2장의2(제32조의2-제32조의10) 지방보조금의 관리를 신설하였으며 이 개정안은 2015년 1. 1부터 시행하고 있다. 이는 그동안 자치단체에서 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 등 조례로 규정해오던 예산의 편성과 보조사업의 수행·관리 및 보조사업의 성과평가 등에 관한 기준을 법제화한 것으로 보조금 관리체계를 보다 강화하고 효율적으로 운영하도록 한 것이다. 지방자치단체는 이러한 규정에 따라 2015년부터 지방보조금을 운영하여야 하며 2016년 예산편성시에 지방보조사업의 평가결과 등을 반영하여야 하나 현실적으로 많은 어려움과 문제가 발생되고 있어 효율적 운영의 한계가 나타나고 있는 실정이다.

지방보조금과 관련된 논의를 정리하면 우선적으로 지방보조금은 지방분권을 실현하는 중요 재원중의 하나이다. 그럼에도 불구하고 지방재정의 낭비요인으로 지적되고 있는 인식으로 인해 중앙정부에서는 부정적 시각에서 이를 관리하고자 하는 경향이 아직까지 남아있다. 결과적으로 지방보조금은 가장 분권화된 재원이면서 단체장의 선심성 지출이라는 양면성을 가지고 있는 것이다. 따라서 지방보조금의 성격을 규명하고 이에 적합한 운영체계를 설정하는 것이 필요하다. 다음으로 지방보조사업에 대한 평가결과가 예산에 반영되어야 하지만 평가기준이 대부분 정성적으로 설정되어 있다는 것이다. 그 결과 지방보조사업에 대한 자의적 해석의 여지를 남겨두고 있다. 지방보조사업에 대한 평가체계가 정성적으로 구성되어 있다는 점은 다른 측면에서 인식할 때, 평가를 지방자치단체에 일임함으로써 보다 자율적인 운영이 가능토록 할 수 있다고 보여지나 다른 한 편에서는 재정운영의 효율성 저해와 지방재정법의 개정 의미 등이 퇴색될 여지가 있다. 따라서 지방보조사업에 대한 평가기준을 개선하여 지방자치단체에서 보다 적절하게 평가할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

지방보조금과 관련하여 지금까지 진행되어 온 연구는 주로 민간이전재원을 중심으로 이루어져 왔으며 이는 지방보조금의 개념이 지방재정법의 개정을 통해 최근에 정립되었기 때문으로 풀이된다. 그 결과 선행연구는 민간이전 재원을 대상으로 운영 현황 파악을 통해 개선방안을 제시하는 연구가 진행되었으나 과목 구분 및 법적 절차 등과 같은 특정 분야 또는 특정 사업을 대상으로 한 연구가 주를 이루고 있으며 민간에 지원되는 지방보조금 전체를 대상으로 관리 및 평가체계 전반에 대한 논의를 시도한 연구는 미진한 실정이다.

이에 본 연구에서는 지방보조금의 다양한 쟁점들 중 기초자치단체가 민간에게 지원하는 지

방보조금제도의 운영기준 및 실태를 살펴보고 제도강화의 전후를 비교하며 이를 바탕으로 한계와 문제를 도출하여 향후 지방보조금의 전략적 운영방안을 제시하고자 한다. 이의 구체적인 목적은 다음과 같다. 첫째, 현재 민간에 지원되는 지방보조금에 대한 법적·제도적 검토를 통하여 현재의 제도가 지니고 있는 한계와 문제를 검토한다. 둘째, 일부 자치단체를 대상으로 민간보조금의 운영실태를 점검함으로써 실제 나타나고 있는 문제를 도출하여 향후 제도개선의 기초자료로 활용될 수 있도록 한다. 마지막으로 보조금 수급자 및 심의위원들의 의견을 정리하여 실제 지방보조금의 효율적 운영을 위한 시사점을 제시하고자 하는 것에 그 목적이 있다.

2. 연구의 대상 및 내용

1) 연구의 대상

본 연구의 대상은 법적으로 2015년 기준 지방재정법 및 지방보조금의 운영기준 중 지방자치단체가 민간을 대상으로 지원하는 민간보조 사항으로 한정하며 공간적으로 충남의 기초자치단체 중 비교적 적극적 지방보조금 운영 노력이 이루어지고 있으며 도시와 농어촌 등 충남의 특성이 반영되어 있는 공주시와 당진시의 운영실태를 파악하였다. 시간적으로는 지방재정법이 개정되어 새로운 지방보조금 정책이 시작된 2015년을 그 중점 대상으로 한다.

2) 연구내용

본 연구의 주요 내용은 자치단체가 민간에 지원하는 지방보조금의 실태를 분석하고 이에 대한 합리적인 개선방안을 모색하는 것으로 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 지방보조금에 대한 이론적 검토로서 지방보조금의 특징과 법규 및 운영기준 등 현재 지방보조금과 관련한 전반적인 논의 사항을 정리한다.

둘째, 지방보조금 운영에 대한 실태분석으로 공주시와 당진시를 대상으로 민간보조금과 관련한 운영상황을 분석하고 문제점 등을 도출하였다.

셋째, 의식조사로서 지방보조금의 운영과 관련하여 관련 주체(공무원, 수급단체, 지방보조금심의위원)들을 대상으로 설문조사 및 FGI 등을 실시하여 운영상의 문제와 시사점을 제시하였다.

넷째, 지방보조금의 효율적 운영을 위한 전략모색으로 위의 분석과 조사를 통해 제시된 문제점에 대하여 전략적 개선과제를 모색하였다.

3) 연구방법

본 연구는 위의 연구목적과 내용을 달성하기 위하여 문헌연구와 사례연구 및 서베이와 인터뷰조사 등을 실시하였다. 문헌연구로서 기존의 연구동향 및 지방보조금 관련 법제, 운영기준 등 관련 자료를 검토하고 지방보조금과 관련한 각종 발간물 및 공주시와 당진시의 내부자료를 분석하였다. 사례연구로는 미국과 일본의 민간보조사업을 대상으로 운영과정을 조사하였다. 서베이 및 인터뷰 조사로서 지방보조금을 담당하는 실무 공무원과 이를 수급하는 수급기관 등을 대상으로 서베이 및 자문회의 등을 실시하였다. 이를 위해 설문조사와 워크숍 등을 병행하여 추진하며 현 제도 및 운영상황에 대한 문제와 개선방안에 대한 의견을 정리하였다. 마지막으로 이러한 조사결과 및 현황자료 등을 바탕으로 외부전문가 및 실무공무원, 수급기관 등이 함께 참여하는 워크숍을 실시하여 연구결과에 대한 보완과 공감대를 형성토록 하였다.

4) 연구의 수행체계

본 연구는 문헌조사를 통한 이론적 검토와 함께 우리나라 지방보조금 관련 제도와 현황을 분석하고 공주시와 당진시의 운영실태를 바탕으로 문제점을 도출하며 설문조사 및 워크숍 등을 통해 개선방안을 모색하였다. 현황 및 실태분석을 위해 공주시 및 당진시의 담당공무원과의 공동연구체계를 구성하여 실효적 분석이 가능토록 하며 세부적인 문제와 시사점을 도출하기 위해 공무원을 비롯하여 지방보조금 수급기관 관계자를 설문조사 및 워크숍에 참여토록 하고 이와 함께 지방보조금 관련 전문가 등과 공동으로 연구를 수행하였다.

<그림 1> 연구의 목차 및 수행체계

	목 차	주요 내용	연구방법
제1장	연구 개요	• 연구의 배경 및 목적 • 연구의 범위와 방법 • 연구의 추진체계	- 문헌조사 - 연구협의·자문
⇩			
제2장	이론적 논의	• 보조금의 개념과 유형 • 지방보조금의 제도 및 관리과정 • 지방보조금의 특징과 쟁점 • 지방보조금의 해외사례	- 문헌조사
⇩			
제3장	지방보조금 운영실태 분석	• 지방보조금(공주, 당진) 운영 현황 • 지방보조금 운영관련 의식조사 • 지방보조금 문제 및 시사점 도출	- 문헌조사 - 설문조사 - 면담조사 - 방문조사
⇩			
제4장	지방보조금의 쟁점과 과제	• 법 · 제도적 측면 • 운영과정상 개선전략 • 평가상 개선전략	- 문헌조사 - 관계자 워크숍 - 정책실무 협의
⇩			
제5장	결론	• 결론 및 정책제언	- 워크숍 등

제2장 이론적 검토 및 선행연구 고찰

1. 보조금의 의의 및 유형

1) 보조금의 의의

지방보조금의 개념정리를 위해 우선적으로 보조금에 대한 정의를 살펴보면 매우 다양하고 폭 넓은 해석이 가능하도록 정의되고 있음을 알 수 있다. 보조금관리에 관한 법률 제2조에 의하면 "보조금"이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가(국가재정법 별표2(기금설치 근거법률)에 규정된 법률에 따라 설치된 기금을 관리·운용하는 자를 포함)가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 보조금, 국제조약에 따른 부담금을 제외한 부담금, 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다. 이러한 법적 내용을 살펴보더라도 보조금에 대한 정의는 매우 폭넓게 정의되고 있으며 다양하게 정의될 수 있다. OECD에서는 소비자에게 시장이하의 가격수준을 유지하거나 생산자에게 시장이상의 가격수준을 유지할 수 있도록 비용을 감소시키는 재정적 조치라고 정의하고 있다. WTO의 보조금 협정 제1.1조에서는 정부 또는 공공기관의 재정적기여로 수혜자의 이익이 발생하는 경우로 규정되고 있다. 이 중 협의의 개념이라 한다면 국가외의 자가 수행하는 사무·사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정원조를 하기 위하여 교부하는 것으로 보조금과 부담금을 제외한 것이라 할 수 있다. 이를 주요요소로 정리하여 보면 재정적 지원의 존재와 국가 또는 공공기관의 제공 그리고 이로 인한 혜택이 존재하여야 한다는 것이다. 즉, 보조금은 생산자와 소비자에게 직·간접적인 지원을 통해 그들이 지불해야 하는 비용을 축소시킬 수 있는 조치를 의미하기도 한다.

지방보조사업은 「지방재정법」 제17조 제1항과 제23조 제2항[1]에 따라 지방보조금을 교부

1) 지방재정법 제17조 제1항에 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 제시된 각 호에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖에 공금 지출을 할 수 있다고 규정하고 있으며 제23조 제2항에서는 시·도는 정책상 필요한 경우와 기초 자치단체의 재정상 필요하다고 인정할 때 예산의 범위 내에서 보조금을 교부할 수 있도록 규정하고 있다.

또는 지출하는 사무·사업을 의미하며 이에 따라 지방보조금은 지방자치단체가 자율적으로 수행하는 사무와 사업에 대하여 단체 또는 개인 등에 지원하거나 또는 광역자치단체가 정책 및 재정상 필요하다고 인정되는 경우 기초자치단체에 지원하는 재정원조를 의미한다고 할 수 있다. 이러한 지방보조금의 주체는 지방자치단체라 할 수 있고 그 대상은 하위 지방자치단체 및 민간이며 재원을 위한 원조를 그 목적이라 할 수 있다.

2) 보조금의 제도적 근거

보조금제도는 지방자치법과 지방재정법, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률과 각 자치단체의 조례에 의하여 운영되고 있다. 지방자치법 제123조에서 국가시책을 달성하기 위해 필요한 경비에 대하여 국고보조율과 지방비부담률은 법령으로 정한다고 규정하고 있으며 지방재정법 제23조에서는 재정사정상 특히 필요한 경우 예산의 범위내에서 보조금을 교부할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 광역자치단체에서도 필요하다고 인정될 경우 기초자치단체에 예산의 범위내에서 지원할 수 있도록 하고 있다. 지방자치단체에서 보조금을 교부하는 경우 법령 또는 조례가 정하고 있는 경우와 국가 시책상 부득이한 경우를 제외하고 재원부담지시를 할 수 없도록 규정하고 있어 국가나 광역자치단체가 보조금 교부시 무리한 재정부담을 요구할 수 없도록 하고 있다. 이러한 제도적 규정에 기반하여 자치단체 규칙에서 보조사업에 대한 경비분담비율을 규정하고 있으며 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률과 자치단체의 보조금 예산 및 관리에 관한 조례에서 사업별 보조금의 기준보조율을 정하고 있다. 이는 지방재정법 시행령을 통해 구체화되고 있으며 행정자치부의 지방자치단체 예산편성 운영기준과 지방자치단체 세출예산 집행기준 및 지방보조금 관리기준, 지방보조금관리조례 등을 제정하여 시행한다.

즉, 지방보조금에 대한 제도적 체계를 분석하기 위해서는 다른 법령과의 관계를 분석함과 동시에 조례와 규칙 등에 대한 수직적 분석도 함께 이루어져야 한다. 이는 지방보조금의 경우 국고보조금에 대한 제도적 체계와 구별될 필요성이 제기된다. 국고보조사업과 국고보조금에 대한 제도체계는 보조금관리에 관한 법률에 의한다는 점을 전제하고 있으며 지방보조금의 관할 부서인 행정자치부의 훈령과 예규 등 행정규칙과 지방보조금 관리 조례 등과 비교하여 보면 지방보조금은 중앙정부에서 보조금 운영 및 관리에 관한 내부적 규율을 제시하고 지방자치단체의 보조금관리조례에 의한 집행절차와 재무회계규칙에 의한 회계부서 등의 합의를 받고

집행하도록 되어 있다. 국고보조금의 경우는 보조금관리에 관한 법률에 따라 운영되고 있으며 지방보조금은 행정자치부가 소관하고 있는 법률과 각 지방자치단체의 조례 등에 따라 이루어지고 있는 것이다.

지난 과거 지방자치제도가 부활하기 이전에도 지방보조사업에 대한 법적체계는 있었으며 1991년 지방자치제도가 본격적으로 실시되면서 지방보조금에 대한 대상과 영역은 확대되었고 이와 함께 관리체계도 발전되기 시작하였으며 2014년 개정을 통하여 지방보조금심의위원회에 의한 지방보조사업의 관리가 이루어질 수 있도록 관리체계가 개선되었다.

3) 보조금의 유형과 종류

보조금은 지출목적과 경비의 성질, 지출형태 및 주체와 집행범위 등을 기준으로 크게 나눌 수 있다. 지출목적 및 경비의 성질에 따라 보조금은 보조금과 교부금, 부담금 등으로 나누어진다. 보조금은 위임사무와 시책사업 등에 대하여 사용 범위를 정하고 경비의 전부 또는 일부를 지원하는 제도로 위의 세 가지 유형을 포괄한다. 보다 세부적으로 살펴보면 부담금은 법령에 따라 처리해야 하는 사무로 국가와 지방자치단체 간 원활한 사무처리를 위하여 국가가 일부 또는 전부를 부담하는 경비이며 교부금은 국가가 행하여야 하는 사무이나 지방자치단체 또는 기관에 위임하여 처리하는 경우 그 소요경비 전부를 당해 기관에 교부하는 경비이다. 마지막으로 보조금은 국가의 시책상 필요한 특정사업을 권장하거나 지방자치단체 재정에 필요한 경우 교부되는 경비라 할 수 있다. 자금사용 용도의 제한 여부 즉 지출형태에 따라 일반보조금과 특별보조금으로 나눌 수 있고 경비지출의 일정비율을 교부하는 정율보조금과 일정액을 지원하는 정액보조금으로도 나눌 수 있다. 추진주체에 따라서는 국가로부터 교부받은 보조금을 자치단체가 직접 시행하는 직접보조금과 이를 재원으로 하여 보조금의 교부 목적에 따라 재교부하여 운영하는 간접보조금으로 구분할 수 있다. 집행범위에 따라 조건보조금은 지출분야의 기능과 목적을 지정하여 지급함으로써 특정분야의 프로그램을 장려하기 위한 것이며 포괄보조금은 지출용도를 특별히 정하지 않고 광범위하게 제공하는 형태의 보조금이라 할 수 있다. 이를 지방재정법과 보조금의 예산 및 관리에 관한법률 및 동법 시행령의 규정에 따라 다음과 같이 정리할 수 있다.

□ 지출 목적 및 경비 성질

○ 부담금 - 지방재정법 제21조 제1항에 의거 자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로 국가와 자치단체 간에 이해관계가 있는 경우 원활한 사무처리를 위해 국가가 부담하여야 할 경비를 전부 또는 일부를 부담하게 하는 경비

- 생활보호, 의료보호, 전염병예방, 직업안정, 재해복구사업 등

○ 교부금 - 지방재정법 제21조 제2항에 의거 국가가 스스로 행하여야 할 사무를 자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에 소요되는 경비를 국가가 전부 교부하는 경비

- 국민투표, 대통령 또는 국회의원 선거, 외국인 등록, 징병사업 등

○ 보조금 - 지방재정법 제23조 제1항에 의거 국가가 시책상 필요하다고 인정되는 때(장려적 보조금), 또는 자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정될 때(지방재정 보조금) 교부하는 경비

□ 지출형태

○ 정률보조금 - 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 제4조에 의거 자치단체가 지출하는 경비의 일정비율을 국가가 보조(비례적 보조금)

· 일률적 보조금 : 모든 자치단체에 대하여 동일한 보조율 적용

· 차등보조율 : 자치단체 재정을 감안하여 기존 보조율에 일정률을 가감(보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제10조 제1항)

○ 정액보조금 - 특정한 사업이나 사무의 실시에 대하여 일정한 금약의 보조금을 교부

□ 주체

○ 직접보조금 - 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제2조 제4호에 의거 국가로부터 보조금을 교부받은 자치단체가 보조사업을 직접 시행

○ 간접보조금 - 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제2조 제4호에 의가 국가 외의 자가 보조금을 재원의 전부 또는 일부로 하여 상당한 반대급부를 받지 아니하고 그 보조금의 교부 목적에 따라 다시 교부하는 급부금

□ 집행범위

○ 포괄보조금 - 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 제4조 총액과 활동 범위만을 규정(자치단체가 자유로이 선택)

○ 직접보조금 - 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 제4조 극가가 특별사업 목적을 달성하기 위하여 필요한 조건을 부가하여 교부하며 우리나라의 경우 대부분이 조건부 보조금 형태

2. 지방보조금의 운영 및 관리

1) 지방보조금의 개념 및 규정

지방보조금은 지방자치단체가 민간 등이 자율적으로 수행하는 사업에 대해 개인 또는 단체 등에 지원하거나 자치단체 정책 또는 재정상 특히 필요하다고 인정할 때 시·군·구에 지원하는 재정상의 원조라 할 수 있다. 이러한 지방보조금은 크게 공공단체 보조와 민간보조로 나눌 수 있으며 공공단체 보조는 자치단체 자본보조, 자치단체 경상보조, 예비군육성지원 자본보조, 예비군육성지원 경상보조, 교육기관에 대한 보조라 할 수 있고 민간보조는 민간경상사업보조, 민간자본사업보조, 민간행사사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 운수업계보조 등이라 할 수 있다. 지방보조금 통계대상은 총 12개 목(① 민간자본사업보조, ② 민간경상사업보조, ③ 민간행사사업보조, ④ 민간단체 법정운영비보조, ⑤ 사회복지사업 사업보조, ⑥ 사회복지시설 법정운영비보조, ⑦ 운수업계보조, ⑧ 자치단체 자본보조, ⑨ 자치단체 경상보조, ⑩ 예비군육성지원 자본보조, ⑪ 예비군육성지원 경상보조, ⑫ 교육기관에 대한 보조)이며 이 중 지방보조금 총액한도제 운영 대상 통계는 6개(민간자본사업보조, 민간경상사업보조, 민간행사사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 사회복지 사업보조, 사회복지시설 법정운영비보조)이다. 이에 본 연구에서는 민간보조 중 총액한도제 운영대상 6개를 그 대상으로 하고 있다.

<표 1> 지방보조금의 분류

구 분	지방보조금의 분류
대상별	◇ 공공단체 보조 : 자치단체, 공기관, 교육기관 등에 대한 보조 ◇ 민간 보조 : 법인 또는 단체, 개인에 대한 보조금
내용별	◇ 경상보조 : 보조사업자의 경상적 사업경비의 지급을 위한 보조 ◇ 자본보조 : 보조사업자의 자본형성을 위한 보조

지방보조금과 관련된 규정으로는 지방재정법(제17조, 제23조, 제32조의2~제32조의10, 제60조, 제60조의2, 제97조, 제98조)에 보조의 제한, 지방보조금의 예산편성, 지방보조금심의위원회 설치, 지방보조사업의 수행상황 점검, 실적보고 및 정산, 성과평가, 교부 결정 취소 및 처벌, 중요재산 처분의 제한, 보조금관련 사항 공시 등을 규정하고 있으며 지방재정법 시행령(제37조의2~제37조의6, 제68조)에 지방보조금 이력관리, 성과평가 및 관리, 처분이 제한되는 중요재산의 범위 등을 규정하고 있고 각 지방자치단체의 지방보조금 관리 조례에서는 지방보조금심의위원회 구성・운영, 지방보조금의 예산편성, 교부, 신고, 중요재산의 관리에 관한 사항 등이 규정되고 있다.

각 지방자치단체는 「지방재정법」, 「지방재정법 시행령」, 「지방보조금 관리기준(행정자치부 예규 제6호)」, 「지방보조금 관리 조례」에 따라 지방 보조사업의 공모, 선정 및 교부, 사업집행, 정산, 중요 재산의 관리, 평가, 공시 등 사업추진 과정에서 수행하여야 할 사항과 서식 등을 정하여 제시함으로써 지방보조금 지원사업의 효율성 제고와 사업집행이 체계적으로 투명하게 추진될 수 있도록 하고 있으며 이는 다음과 같이 정리될 수 있다.

2) 지방보조금 예산편성 및 지원대상

(1) 예산편성 원칙

지방보조금은 원칙적으로 지방자치단체의 사무와 관련한 사업비를 예산으로 편성토록 하고 있으며 운영비 지원 목적으로 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 교부할 수 없다. 보조단체의 운영비(상근직원인건비, 사무실 임차료, 공과금, 사무관리비 등) 목적의 지방보조금은 법

령에 명시적 근거가 있는 경우에 국한하여 지원할 수 있으며, 이 경우 '민간단체 법정운영비 보조' 또는 '사회복지시설 법정운영비 보조' 예산으로 편성한다. 2016년 부터는 법률, 대통령령, 총리령, 부령 등 법령에 명시적 근거가 반드시 있어야 하며 명시적 근거가 없는 경우 법 개정이 필요하다. 특히, 조례는 법령에 포함되지 않아 조례에 근거가 있을지라도 운영비 지원이 불가하다. 법령에 구체적인 근거가 마련되지 않은 경우 국가 및 공공기관(시설) 신설과 확장, 이전, 운영과 관련된 비용 등과 관련한 포괄적 지방보조금 예산편성은 금지하도록 하고 있으며 해당 보조사업의 성격과 보조사업자의 비용부담 능력 등을 감안하여 적정한 수준으로 책정하되 지방보조금 예산은 개별 자치단체의 지방보조금심의위원회 심의를 거친 범위 내에서 사업별로 편성해야 한다.

(2) 지방보조금 지원대상

지방보조금 민간보조의 지원대상은 법률에 규정이 있는 경우와 국고보조 재원에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우, 용도가 지정된 기부금, 지방보조금 지출에 관한 근거가 조례에 직접 규정 되어 있고, 그 보조금을 지급하지 않으며 사업을 수행할 수 없는 경우로서 자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우라 할 수 있다. 동일단체의 유사·중복사업 및 특정 정당 또는 선출직 후보를 지지하는 단체나 특정 종교의 교리 전파를 목적으로 하는 행사·사업 및 지방보조금 지원 대상으로 보기 곤란한 단체로서 관리인이 없는 단체와 친목단체, 최근 1년 이상 공익활동 실적이 없는 단체, 최근 3년 이내에 불법시위를 주최·주도하거나 적극 참여한 단체와 구성원이 소속 단체 명의로 불법시위에 적극 참여하여 「집회 및 시위에 관한 법률」 위반 등으로 처벌받은 단체 등은 지원대상에서 제외되고 자치단체가 사실상 직접 운영(주관 등) 하는 행사와 성과평가 결과 지원중단 대상으로 결정된 사업은 지원할 수 없도록 하고 있다.

<표 2> 지방보조금 지원 제외대상

구 분	지원 제외대상
예산편성 배제	동일단체의 유사, 중복사업 및 특정 정당 또는 선출직 후보를 지지하는 단체나 특정 종교의 교리 전파를 목적으로 하는 행사와 사업
보조금 지원대상으로 보기 어려운 단체	- 법인이 아닌 단체로서 대표자 또는 관리인이 없는 단체 - 공익활동을 하는 단체로서 최근 1년 이상 실적이 없는 단체 - 최근 3년 이내 불법시위를 주최, 주도하거나 적극 참여한 단체와 구성원이 소속단체 명의로 불법시위에 적극 참여하여 처벌받은 단체
자치단체 직접운영행사	자치단체가 사실상 직접 운영하는 행사는 행사운영비 등으로 목적에 맞도록 편성하여 직접 집행
지원중단사업	지방보조금의 성과평가 결과 지원중단 대상으로 결정된 사업

자료 : 지방세외수입 및 지방보조금의 효율적 관리, 지방자치 FOCUS 제99호

3) 지방보조사업자의 선정 및 지방보조금의 교부

(1) 지방보조사업자 선정

지방보조사업자는 지방자치단체의 예산범위 내에서 공모절차에 따른 신청자를 대상으로 심의위원회의 심의를 거쳐 지방보조사업자를 선정하나 지방재정법 제32조의2 제4항 법령이나 법령의 위임에 따른 조례에서 지원 대상자 선정방법이 다르게 규정된 경우와 국고보조사업으로서 대상자가 지정되어 있는 경우, 용도가 지정된 기부금의 경우, 지방보조사업을 수행하려는 자의 신청에 따라 예산에 반영된 사업으로서 그 신청자가 수행하지 아니하고는 해당 지방보조사업의 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우에는 공모절차를 제외할 수 있도록 하고 있다.

지방보조금심의위원회는 당연직 공무원 3명과 위촉직 민간이 12명 등 총 15명으로 구성하며 지방보조금 예산 편성 시나 지방보조금 관련 조례안을 지방의회에 제출할 때 또는 지방의회가 발의한 지방보조금 관련 조례안에 대하여 의견을 제출할 때 지방보조사업과 관련하여 지방보조금과 지방보조사업의 재원분담에 관한 사항 결정시, 3년 주기로 지방보조사업의 유지 여부를 결정할 때, 공모절차에 따른 신청자를 대상으로 보조사업자 선정 시에 심의를 하도

록 하고 있다. 심의는 업무소관 사업부서의 실무검토 후에 위원회 심사를 거치게 되는데 관련 예산 편성 및 조례 제·개정 사항의 적절성, 성과평가 결과 등에 대한 실무검토를 거쳐 위원회에서 심의가 이루어진다. 즉, 해당 부서의 검토와 의견 청취 후 위원회에서 심의결과를 결정하게 된다.

<그림 2> 지방보조사업 흐름도

지원계획수립, 사업공고(공모)	⇒	사업 신청 * 사업계획서	⇒	사업심사	⇒	위원회 심의	⇒	보조사업자 선정/통보
(사업부서)		(보조사업자 → 사업부서)		(사업부서) (예산부서)		(예산부서)		(위원회→사업부서→단체)
보조금교부신청 * 최종사업계획서	⇒	보조금 교부 및 관리카드 등록	⇒	사업추진 및 정 산	⇒	성과평가	⇒	공시
(보조사업자 → 사업부서)		(사업부서) (예산부서)		(사업부서) (예산부서)		(사업부서)		(사업부서) (예산부서)

공모는 소관 사업부서에서 공모대상사업을 일괄 공모하거나 일괄공모가 어려운 경우 소관 사업부서에서 세부사업별로 공고하여 공모한 후 사업부서의 검토의견서를 첨부하여 위원회에 심의를 의뢰하게 된다.

(2) 지방보조금 교부 신청과 교부

지방보조사업자로 선정되면 사업소관부서에 서식에 따라 지방보조금 교부신청서와 사업개요, 신청자의 자산과 부채 및 수행계획, 교부신청 금액과 산출기초, 소요경비 사용방법 및 지방보조금 이외 자부담하는 금액 및 방법, 사업효과, 수입금액 처리 등을 반영한 사업계획서를 제출하게 되며 지방보조금만 관리할 수 있도록 1개 사업에 1개의 통장을 개설하여야 한다. 지방보조사업자는 '지방보조사업자 관리카드'를 작성하여 해당 자치단체에 제출하며 자치단체장은 제출받은 '지방보조사업자 관리카드'를 기초로 지방재정관리시스템(e호조)의 '지방보조사업 관리카드'에 등록(사업부서 등록 신청 → 예산부서 등록 승인)하여 3년간 관리하게 된다. 이러한 지방보조사업 관리카드는 보조사업 이력관리와 함께 매년 시행하는 보조사업의 성과평가와 3년 단위 유지 필요성 평가에 활용하게 된다.

교부결정시 대상사업 여부를 면밀히 검토하며 사업계획서의 적정성 등을 확인하고 지방보

조금 교부 전 지방보조금 전용 계좌 개설 및 지방보조사업자와 일치 여부, 지방보조금 관련 서류구비 여부, 전용통장(계좌)에 자부담금을 예치한 통장사본 등 확인을 거쳐 교부하게 된다. 지방보조사업비 중 자부담을 조달하지 못할 경우에는 교부결정 후에도 교부결정 취소 또는 환수될 수 있다.

교부절차는 소관사업부서가 지방보조사업 신청자에게 지원결정을 통지하고 교부신청서 및 사업계획서(청렴이행서약서 포함)를 징구한 후 최종적으로 교부결정 및 교부결정을 통지한다. 지방보조금의 교부를 결정함에 있어 지방보조금액에 대한 상당율의 자체 부담과 법령 및 예산이 정하는 지방보조금의 교부 목적 달성에 필요하다고 인정되는 조건을 붙일 수 있으며 지방보조사업에 의해 수익 발생이 예상되는 경우, 지방보조금의 교부 목적에 위배되지 않는 범위 내에서 지방보조금의 전부 또는 일부에 해당하는 금액을 직접 사용토록 하거나, 당해 자치단체에 반환하게 하는 조건을 붙일 수 있다.

지방보조금의 교부방법은 공사비의 경우 사업 진도에 따른 실적비로, 기타 사업 또는 운영경비는 지방보조사업 특성에 따라 미리 또는 추진상황에 따라 교부하게 된다. 다만, 공공기관에 대하여는 사업 완성 전 또는 사업연도 만료 전이라도 지방보조금을 교부할 수 있으며 지방보조금의 교부는 반드시 지방보조금 전용통장의 계좌로 입금하여야 한다.

4) 지방보조사업의 수행 및 관리

(1) 지방보조금의 용도외 사용금지 및 내용 변경

지방보조사업자는 법령, 지방보조금 교부결정의 내용 또는 자치단체장의 처분에 따라 선량한 관리자의 주의로 성실히 지방보조사업을 수행하여야 하며, 그 지방보조금을 당초 사업계획 및 교부결정에 없는 용도의 사업비 집행, 사업기간의 종료 후 사업비 집행잔액을 집행, 사업계획이 변경되었음에도 사전 사업계획 변경 승인 없이 집행하는 등 다른 용도에 사용하여서는 안 된다.

지방보조사업자는 사정의 변경으로 지방보조사업의 내용 또는 지방보조금과 자부담간 소요되는 경비의 배분을 변경하려면 당해 자치단체장의 승인을 받아야 한다. 다만, 사업계획에 포함된 항목간 변경사용 등 자치단체장이 정하는 경미한 사항의 경우에는 목적사업 범위 내에서

승인 없이 변경이 가능하다. 사정의 변경으로 그 지방보조사업을 다른 사업자에게 인계, 중단 또는 폐지하고자 할 때에는 미리 자치단체장의 승인을 받아야 한다.

(2) 지방보조사업의 수행상황 점검과 회계관리

지방보조사업자는 자치단체장에게 지방보조사업이 개시 또는 완료되었을 경우나 그 단체가 해산하거나 파산하였을 때, 사업수행 단체의 대표자 변경 등이 이루어졌을 때 지방보조사업의 수행상황을 자치단체장에게 보고하여야 한다.

지방보조금의 적정한 집행을 위해 필요한 경우 자치단체 소속 공무원으로 하여금 현지 조사를 할 수 있으며 자치단체장은 지방보조사업자가 지방보조사업을 정상적으로 수행하지 아니할 경우에는 필요한 명령을 할 수 있고 지방보조사업자가 그 명령을 위반한 경우에는 그 보조사업의 수행을 일시 정지시킬 수 있다.

보조사업자는 교부받은 보조금에 대하여 따로 계정을 설정하고 수입 및 지출을 명백히 구분하여 계리하여야 하며 보조금으로 취득한 중요한 재산에 대해 장부를 비치하고 증감액과 현재액을 명백히 하여야 한다. 보조금 집행은 보조금 전용카드(체크카드 등) 사용을 원칙으로 하며, 보조금 지출 시에는 지출결의서를 작성하여 대표자의 결재를 득한 후 지출하게 하는 등 집행 관리를 철저히 하여야 하며 지방보조금 교부결정 이전에 집행한 사업비 보전이 불가하다. 지방보조금의 지원결정 후 제출한 사업계획서에 따라 집행토록 하고, 사업계획의 변경이 불가피한 경우에는 사전에 시장의 승인을 받아 집행하여야 한다.

변경심의요청	⇒	변경심의	⇒	심의결과통보(지방보조사업자)
지방보조사업자		소관부서		소관부서

- 대　　상 : 당초 심의 시 확정된 사업 이외에 변경되는 모든 사업
- 내　　용

- 추진계획 및 예산집행 내역 변경이 불가피한 경우 변경 사전심의 신청
- 신청방법 : 변경사유 및 변경내용을 구체적으로 작성하여 공문으로 승인 신청
- 소관부서는 변경내용을 사전 심의하여 승인여부를 결정하고 지방보조사업자에게 통보

각종 수당은 관련 세법에 따라 원천징수 및 납부해야 하며 지방보조사업비는 당해 회계연도 내 완료 및 집행하여야 한다. 지방보조사업과 직접 관련이 없는 보조단체의 운영경비 즉, ‘민간단체 법정운영비 보조’와 ‘사회복지시설 법정운영비 보조’ 이외의 보조금 예산에서 보조단체 상근직원의 인건비, 단체 사무실 임대료 및 공과금 등 운영비 명목으로 지출할 수 없다. 지방보조사업비는 자부담 예산에 대한 집행을 전제로 하여 보조금 지급이 결정된 것이므로 보조금의 집행기준과 동일하게 집행해야 하며 자부담 사업비도 반드시 집행하여야 하고 집행비율이 낮을 경우 자부담 사용비율에 따른 정산 후 반환토록 조치한다.

5) 지방보조사업의 정산 및 평가

(1) 지방보조사업의 정산

보조사업자는 사업을 완료하거나 폐지 승인을 받은 때, 회계연도가 끝났을 때에는 그 보조사업의 사업실적 및 정산보고서를 작성하여 소관 사업부서에 제출하여야 하며 소관 사업부서는 제출받은 실적보고서를 토대로 보조사업이 법령 등에 적합하게 수행되었는지에 대해 심사하고 필요시 현지조사를 실시한다. 보조사업 소관부서에 의하여 정산이 이루어지며 단기·일회성 및 연중에 종료되는 사업은 사업종료 후 2개월 이내, 연간 지속 또는 연말에 종료되는 사업은 다음해 1월 중 정산하게 된다. 정산은 불용액 파악, 보조금 교부조건 위반여부 등 보조금 사용의 적정성 검증에 중점을 두며 정산결과는 정산결과 보조사업자 통지, 종합평가 반영 및 보조금 환수 등에 활용된다. 심사결과 적합하지 않은 경우에는 보조사업자에게 시정, 반환 등 필요한 조치를 취하게 되며 사업비 정산액이 보조금 산출의 기초가 되는 사업량 보다 감소되었을 때에는 그 감소율에 의해 보조금을 감액 조치한다. 기 교부된 지방보조금과 이에 따라 발생한 이자를 포함한 금액이 지방보조사업을 확정한 금액을 초과한 경우 그 초과액에 대해 반환 조치가 이루어지며 보조사업자는 장부를 갖추어 두고 중요 재산에 대하여 현재액과 수량의 증감을 기록하고, 해당 보조사업 관련 서류를 첨부하여 반기별로 자치단체장에게 보고하여야 한다. 보조사업자는 보조금으로 취득하거나 그 효용이 증가된 중요재산은 당해 사업을 완료한 후에 시장의 승인 없이 임의로 처분할 수 없다.

(2) 지방보조사업의 실적평가

지방보조사업은 사업완료 후 다음연도 5월말까지(매년) 평가가 이루어지며 지속적으로 이루어지는 보조사업에 대해서는 3년 단위 유지 필요성 평가를 실시하여야 하고, 이 경우 그 연도 중에 실시하는 성과평가를 유지 필요성 평가로 대체하여 실시한다. 성과평가는 성과평가기준 수립(3월) → 전년도 보조사업에 대한 성과평가 대상 선정 및 실시(5월) → 다음연도 예산반영(11월)의 절차를 거치게 되며 성과평가 결과에 따라 다음연도 예산편성 시 반영토록 한다. 평가기준은 사업계획, 사업관리, 사업성과 등 3개 분야로 구분하여 평가를 실시한다.

<표 3> 지방보조사업 평가기준

분야	운 영 내 용	배점
사업계획 (15)	1-1. 다른 보조사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가?	10
	1-2. 보조사업자의 사업계획이 효율적이고 적절한가?	5
사업관리 (25)	2-1. 보조사업자가 사업추진실태를 주기적으로 관리하고, 사업 추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?	5
	2-2. 사업이 계획대로 집행되었는가? ※ 예산집행율, 기타 집행실적 등을 감안	15
	2-3. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?	5
	2-4. 보조금의 집행과정에서 예산을 낭비한 사실이 있는가?	-20
사업성과 (60)	3-1. 계획된 성과를 달성하였는가?	40
	3-2. 계속 지원할 필요성이 인정되는가?	20
※ 각 분야의 운영내용 및 배점은 분야별 총배점 범위 내에서 자치단체별 특성에 맞게 조정 가능) - 평가기준에 따라 5개 등급으로 나누어 사업별 성과평가 실시(등급 예시) : 매우 우수(90점이상)/ 우수(90~80점)/ 보통(80~60점)/ 미흡(60~50점)/ 매우 미흡(50점미만) - 평가등급이 '미흡' 이하인 사업은 관련 예산 삭감 또는 지원중단을 원칙 ※ 3년 단위 유지필요성을 평가하는 사업에 대해서는 별도로 배점기준을 정할 수 있음		

6) 지방보조사업에 대한 제재

지방보조사업의 수행이 곤란하거나 법령 등을 위반한 경우 보조금 교부결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있으나 이미 사업목적에 따라 수행된 부분의 지방보조사업에 대하여는 그 내용과 조건을 변경하거나 그 교부결정을 취소할 수 없다. 교부결정을 변경하거나 취소하는 경우에는 이를 보조사업자에게 지체 없이 통보하고, 그 취소된 부분에 해당하는 보조금과 이로 인하여 발생된 이자를 함께 반환받아야 한다. 법령 위반 등에 따라 보조금 교부 결정을 취

소한 지방보조금 사업자에게는 다른 지방보조금의 교부를 5년의 범위 내에서 제한하며 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 지방보조금을 교부받은 자와 그 사실을 알면서 지방보조금을 교부한 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금이 부과된다. 법령, 지방보조금 교부결정의 내용, 법령에 따른 자치단체장의 처분에 대한 선량한 관리자로서의 주의 의무를 위반하여 다른 용도에 사용한 보조사업자에 대해 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금이 부과되며 자치단체장의 승인 없이 사업계획 또는 보조사업에 소요되는 경비의 배분을 변경하거나, 임의로 다른 사업자에게 인계 또는 중단・폐지, 자치단체장의 보조사업 수행 정지명령을 위반, 보조사업 실적보고서를 거짓으로 작성 제출 등의 행위를 한 보조사업자에 대해서는 1천만원 이하의 벌금이 부과된다. 거짓 신청으로 보조금을 교부받는 등 벌칙에 해당되는 행위를 한 지방보조사업 법인의 대표자, 또는 대리인, 사용인, 종업원이 그 업무를 게을리 한 경우에는 해당 벌금형이 부과되며 개인 또는 단체 등 민간에 대한 지방보조금 교부 결정시 지방보조 사업자로부터 보조금 청렴이행서약서 작성 및 제출을 의무화하고 있다.

3. 지방보조금의 특징과 논의[2)]

민간 등이 자율적으로 수행하는 사업에 대한 자치단체의 재정적 원조를 지방보조금이라 할 수 있다. 이는 민간의 역량을 효율적으로 활용하여 사회적 수요를 충족시키기 위해 지원되는 재원인 것이다. 따라서, 단순히 민간사업을 지원하는 재원인 듯 하지만 공공부문과 민간이 연계되어 지역을 운영할 수 있는 재원이라 할 수 있다. 즉 지역의 상황과 특성에 부합된 행정을 운영할 수 있는 수단으로서 분권적 성향이 잘 나타나는 재원이다.

이러한 지방보조금의 중요한 특징 중 하나는 지방자치단체의 핵심 운영재원으로서 목적과 대상, 행정기능, 지속적 지출 가능성, 운영과정 등 다른 세출재원과의 관계에 있어 지방보조금으로서의 특징들이 있다. 우선적으로 지방보조금은 지방자치단체 내의 민간부문 특정활동을 활성화시키고 지원하기 위한 목적을 지닌 유일한 재원이라 할 수 있다. 이와 유사한 기능의 민간위탁금이 있으나 이는 지방자치단체의 사무를 민간에게 위탁할 경우 지원되는 것으로 차

2) 이삼주. “지방보조금의 쟁점과 발전방안”. 지방자치실천포럼 vol74 재구성

이가 있으며 이외 민간에게 이전되는 경비들은 모두 개인에게 제공되는 보상적 경비로서 차이가 있다. 즉, 지방보조금을 제외하고는 민간위탁 사업을 위해 지원되거나 보상적 경비로서 민간영역을 순수하게 활성화시키기 위해 지원되는 지방보조금과는 차이가 있는 것이다. 또한 지방보조금이 지원하는 대상은 다양하며 자치단체별로 차이가 있으며 자치단체별 특수한 상황이 반영될 수 밖에 없다. 다음으로 지방보조금은 민간부문에 직접 지원하는 방식으로 이루어지기 때문에 수급단체는 이를 지속하려는 경향이 나타나는 경직성을 지니고 있다. 행정의 기능적 측면에 있어서 지방보조금은 단체장의 지역운영과 관련한 의지를 반영한 재원이라 할 수 있기 때문에 그 대상선정과 사업의 육성 등과 관련한 선택은 자치단체장의 판단이 중요하게 작용한다. 이와 함께 운영측면에 있어서는 문제시 되고 있는 선심성 행정의 경향이 비교적 강하게 나타나고 있다. 즉, 그 대상과 지역의 특수한 여건과 상황 등이 정치성과 단체장의 판단이 중요하게 작용하게 되는 특징을 보인다. 이러한 특성에 기인하여 살펴볼 때 지방보조금은 보다 엄격하고 중요하게 다루어져 재원의 낭비가 이루어지지 않도록 하여야 한다. 앞선 논의들을 고려하여 지방보조금과 관련하여 논의되고 있는 쟁점들을 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째 지방보조금을 구분하는 기준이 모호하다. 지방보조금은 민간경상보조, 민간행사보조, 민간자본보조, 사회단체보조 등으로 구분하고 있지만 세목간의 구분기준이 불명확한 측면이 있어 예산편성시 재량적 여지가 많다. 민간행사보조와 민간경상보조의 경우 이러한 현상이 더욱 드러나고 있다. 민간행사보조는 민간 행사를 권장하기 위해 지원하는 재원을 의미하는 반면 민간경상보조는 권장사무에 대하여 자본적 경비를 제외하고 지원하는 보조금이지만 실제적으로 이를 구분하기는 모호한 측면이 많다. 이러한 문제로 인하여 같은 기관에 이 두 가지 보조금이 지원되는 현상이 나타나기도 하는 것이다. 또한, 민간경상보조가 다른 지방보조금을 포함하는 측면도 있어 다른 형태의 지방보조금이 민간경상보조로 이루어지는 경우가 발생된다. 둘째, 지방보조금 예산편성의 총액한도 산정기준이 있으나 실제는 자치단체의 재량에 따라 이루어지고 있다. 지방보조금의 편성은 총한도액 범위 내에서 예산편성 운영기준에 따르도록 되어있으나[3] 이를 강제할 수 있는 장치가 미흡하다. 즉, 강제규정이기는 하지만 이를 위반할 경우에 대한 제제조항이 만들어지지 않아 임의규정 형태를 지니고 있는 것이다. 따라서 총액한도의 준수는 지방자치단체의 재량에 따라 이루어진다고 볼 수 있다. 이러한 현상을 부정적인 측면에서 바라보고 쟁점사항으로 논의되어야 할 것인가에 대해서는 이견이 있을 수 있겠

3) 한도액 산정기준 : 보조금 한도 기준액(전년도 총한도액) × (1+최근 3년간 일반회계 자체수입 평균증감율)

으나 지방보조금의 효율적 활용과 낭비를 방지하고 선심성 지원을 규제하기 위해서는 고려되어져야 할 사항임에는 분명하다. 셋째, 지방보조금심의위원회 운영에 대한 문제로서 15명으로 구성되어 있는 위원회에서 과연 모든 사업을 심의 및 평가할 수 있을지에 대한 논란이다. 지방보조금 심의위원회는 조례에 따라 15명의 전문가와 공무원으로 구성하여 지방보조사업을 심의하고 결정하는 중요한 기능을 수행토록 하고 있다. 지방보조사업의 경우 대부분이 공모사업으로 추진되고 있기 때문에 추경시 심의위원회가 매번 열리고 있다. 하지만 심의위원회의 개최도 문제이지만 이에 대한 심의에 있어 사업에 대한 전문성 문제와 함께 양과 질적으로 효율적인 심의가 이루어지기 어려운 구조가 되고 있다. 이러한 문제로 인하여 대부분 해당 부서의 검토 결과를 그대로 인정하여 심의하거나 해당 부서에서 심의가 이루어지지 않은 경우에도 많은 부분이 형식적으로 진행될 수 있는 개연성이 매우 높다. 이와 함께 지역사회의 경우 심의위원 선정시 보조사업과 연관된 인사가 선정될 수 있는 소지도 높아 객관적인 심의와 평가에 개선이 필요한 부분이 있다. 이와 함께 보조금의 규모와 상관없이 동일한 절차와 과정을 거치도록 하고 있어 소규모 지원금의 경우 복잡한 절차와 과정에 따른 어려움과 비효율성이 제기되고 있는 부분이 있다. 이 외 지방보조금의 운영 및 지원과 관련하여 보조사업에 대한 형식적이고 미흡한 평가 및 각종 문제제기가 다양하게 나타나고 있다.

4. 지방보조금 운영 사례와 과제

1) 미 국

(1) 정부 보조금 (Government grants)

미국에서의 보조금이란 정부가 시행하는 공공사업 또는 이에 참여하는 정부와 공공기관, 민간에게 정부가 지급하는 지원금을 말한다. 보조금의 수혜자가 정부인 경우는 정부 간 이전재원 (inter-government grants) 이라 칭하고 있으며 보조금은 시행주체에 따라 연방정부보조금 (Federal grants)과 주정부보조금(State grants), 지방정부보조금 (Local grants)으로 구분된다. 연방정부보조금은 정부 간 지원금 (Intergovernmental grants) [4]과 비정부기관 보조금 (NGO;

4) 주정부 및 지방정부에 대한 보조금

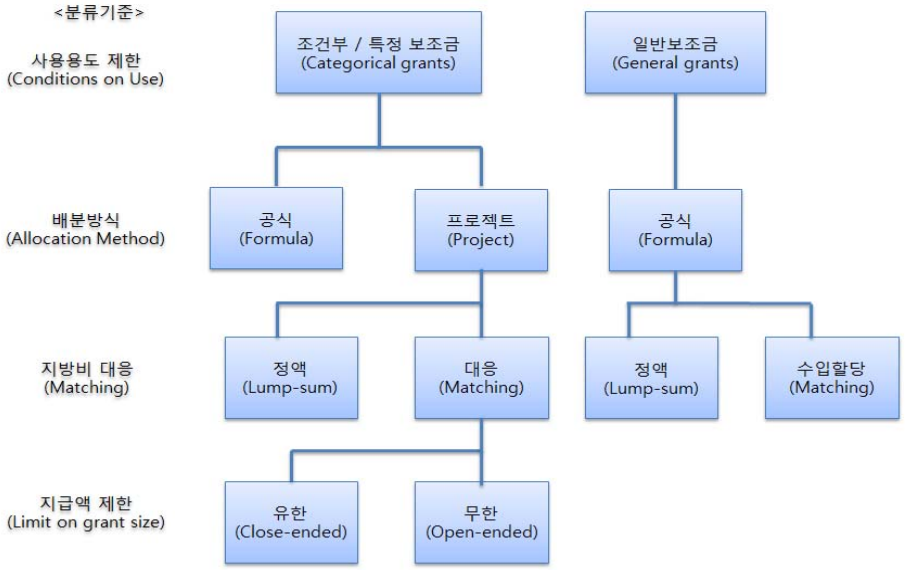
Non Government Organization) 및 민간보조사업 지원금으로 구성된다. 주정부보조금은 정부 간 지원금 (Intergovernmental grants)[5] 과 비정부기관 보조금 및 민간보조사업 지원금으로 구성되며 지방정부보조금은 비정부기관에 대한 보조금 및 민간보조사업 지원금으로 구성된다.

보조금은 지원 대상에 따라 정부 간 이전재원과 민간 사업자에 대한 지원으로 구분되고 있으며 정부 간 이전재원은 연방 및 주정부의 사업을 수행하는 주정부 및 지방정부에 대한 재정지원을 말하고 민간보조사업자에 대한 지원은 정부가 시행하는 공공사업 또는 공공활동에 참여하는 민간 사업자에 대한 보조금이다. 정부 간 이전재원, 민간보조사업자에 대한 지원 외에 NGO (Non government organization)등과 같은 단체 및 기관에 대한 지원도 보조금에 포함되며 민간 사업자에 대한 지원이 우리나라 지방보조사업과 가장 유사하다고 할 수 있다. 민간사업 지원금은 정부 (연방정부, 주정부, 지방정부)의 정책에 참여하는 민간에 대한 지원금을 말하며 각 부서에서 개별사업단위별로 운영되고 있고 연방정부보조금의 경우 해외지원, 무기개발 연구사업 등이 주를 이루고 있다. 주정부보조금의 경우는 교통, 주택, 환경 관련 사업이 주를 이루며 지방정부 보조금의 경우 지역개발, 관광, 사회복지 관련 사업이 많은 부분을 차지하고 있다. 연방정부보조금과 주정부보조금의 경우 민간에 직접 배분되는 경우보다 주정부 및 지방정부를 통해 민간에 배분되는 경우가 상대적으로 많아 연방 및 주정부 보조금 보다 지방정부 보조금 (Local grants)이 우리나라 지방보조사업(민간이전경비)과 가장 유사한 제도라 할 수 있다.

정부 간 보조금(이전재원)은 서로 다른 수준의 정부 간의 재정이전 (Intergovernmental fiscal transfer)을 의미하며 일반적으로 재정이전은 상위정부에서 하위정부 (예: 연방정부 → 주정부 → 지방정부)의 방향으로 진행된다. 미국의 정부 간 재정이전의 경우 지급 형태 및 목적에 따라 일반보조금 (General grants), 조건부 보조금 (Categorical grants), 포괄보조금 (Block grants)으로 구분되며 일반보조금 (General grants)은 사용목적이 정해져 있지 않아 수혜 정부가 자체 재원처럼 사용할 수 있는 보조금을 의미하며 조건부 보조금 (Categorical grants)은 특정 사업 또는 정책과 연계되어 지급되는 보조금으로 정해진 목적에만 사용할 수 있는 보조금이다. 포괄보조금 (Block grants)은 일반보조금과 조건부보조금의 중간적 성격을 지니는 보조금으로서 사용범위와 지출재량 면에서 일정한 수준의 포괄성과 융통성이 보장되는 보조금이라 할 수 있다.

5) 카운티 및 시정부에 대한 보조금

<그림 3> 정부 간 재정이전 유형



Source: R. C. Fisher; 임성일

(2) 지방보조금 (Local grants)

지방정부 보조금이란 공공사업 및 정책에 참여하는 민간 사업자에 대한 지원금을 말하는 것으로 미국 지방정부의 지방보조사업은 지방정부 보조금을 통해 운영되며 지방정부가 연방 및 주정부 보조금 사업에 참여한 후, 지급받은 보조금을 민간 보조사업자에게 배분하는 사업과 지방정부 재량사업에 대한 보조금을 민간보조사업자에게 배분하는 사업으로 대별할 수 있다. 보조금의 관리를 위한 특성들을 살펴보면 다음과 같다.

① 사업관리카드

보조금이 지급되는 사업들을 관리하기 위한 관리카드를 작성토록 하고 있으며 이에 관리번호, 사업명, 관리부서, 사업목적 등 사업에 대한 일반적 내용 및 보조금 지원 대상이 되는 행위와 비용, 현금흐름 보고 여부, 매칭비용 여부 등 사업에 대한 성과평가 요소 등이 포함된다.

관리카드 작성 시 사업유형에 따라 필수 요소를 다르게 적용하여 성과감사 보고서 작성에 활용토록 하고 있으며 사업유형 (단체지원, 사업지원, 기관 및 시설지원 등)별로 보조금을 분류하여 각기 다른 필수 포함 요소를 적용토록 하고 있다.

<표 4> 보조사업 관리카드(예: 입양아 보육 감독위원회 지원금)

관리번호 (CSFA No.)	21.003
사업 명 (Project Title)	입양아 보육 감독위원회 (Foster Care Citizen Review Board)
관리부서 (Agency)	법무국 (Justice Administration)
사업 목적 (Program objectives)	입양된 아동이 입양가정에서 적절한 보육을 받고 있는지 감시하기 위해 설립된 비영리단체 (Forster care citizen review board)를 지원하기 위한 보조금
사업 절차 (Program procedures)	- 연방법 및 주법에 규정되어 있는 입양아 보육 감독 사업을 수행하는 비영리 단체 증명 감시 자원봉사자에 대한 교육 프로그램 시행 계획 및 실적 증명 관리부서 심의 후 보조금 결정
감사 필수 요소 (Compliance requirements)	
-목적에 맞는 활동 (Activities allowed)	입양아 상태 감시활동 양육권 재설정과 관련한 법원 결정에 대한 자문
-목적에 맞는 비용 (Allowable costs)	활동과 관련된 인건비, 업무추진비 자원봉사자 교육비, 서비스 제공을 위해 사용한 정보 및 기술비용 법률 및 회계와 관련한 비용 활동과 관련된 물품 구입비
-회계처리 (Cash management)	보조금 사용에 대한 회계처리 의무
-사업자 적격성 (Eligibility)	Not applicable
-자산관리 (Equipment/real property management)	Not applicable
-매칭 (matching)	Not applicable
-지원기간 (Period of availability)	1년 (7월 1일 ~ 6월 30일)
-성과보고서 (Reporting)	지방법원 법원장에게 매년 성과보고서 제출

자료 : Florida Department of Financial Services

② 사업별 필수 관리사항

사업별로 각각 요구되는 사항은 관리카드에 포함하도록 하며, 요구사항은 사업유형별로 다르게 규정하고 있고 Matrix of Compliance of Requirements를 작성하여 사업유형별로 적용되는 요구사항을 한눈에 볼 수 있게 정리하고 있는 것이 특징이다. 보조사업 필수 요구사항 (Compliance of Requirements)은 다음과 같다.

- 허용 활동 (Activities Allowed) 범위
- 허용 경비 (Allowable Costs) 범위
- 정산보고 (Cash Management) 요구
- 사업자 적격성 (Eligibility) 요구
- 자산관리 (Equipment/Real Property Management) 요구
- 매칭 (Matching) 여부
- 지원기간 (Period of Availability) 유무
- 성과보고서 (Reporting) 제출 필요 유무
- 기타요구사항 (Sub-recipient monitoring, Special Tests Provisions)

사업유형에 따라 활동이나 비용사용 제한, 회계처리 요구, 성과보고서 작성 의무 등 보조사업자에게 요구하는 사항이 각각 다르며 일반적으로 단체지원의 경우 활동이나 비용사용 제한, 회계처리 요구, 성과보고서 작성이 요구되지만 연구기관의 경우 활동이나 비용사용에 제한을 두지 않는 것이 특징이다. 매칭 (matching)으로 인하여 보조사업자의 재원부담이 있는 경우 일반적으로 비용사용 제한을 하지 않으며 회계처리 요구 역시 하지 않거나 사업지원의 경우 해당사업에 맞는 자격을 요구하는 경우도 있다. 기관 및 시설에 대한 지원의 경우 단체지원이나 사업지원에 비해 상대적으로 요구하는 사항이 많은 것이 특징이다.

<표 5> 보조사업 유형별 필수 요구사항 (Types of Compliance Requirements)

Types of Compliance Requirements									
Activities Allowed or Un-allowed	Allowable Costs	Cash anagement	Eligibility	Equipment / Real Property Management	Matching	Period of Availability of State Funds	Reporting	Sub-recipient Monitoring	Special Tests and Provisions
□ 단체 지원									
21.003 Foster care citizen review board (Justice Administration)									
●	●	●				●	●		
31.062 Florida Wing of the Civil Air Patrol (Executive Office of the Governor)									
●	●			●		●	●	●	
40.006 VISIT FLORIDA (Department of Economic Opportunity)									
●				●	●		●		
41.002 Crime Stoppers (Department of Legal Affairs and Attorney General)									
●	●	●		●		●	●		
42.032 The Florida Agricultural Museum (Department of Agricultural and Consumer Services)									
●	●	●	●			●			
48.108 Voluntary Pre-Kindergarten Education Program (Department of Education and Commissioner of Education)									
●	●	●	●	●		●		●	●
64.142 University of Miami; Center for AIDS Research Center (Department of Health)									
		●				●	●		
65.003 Public Guardianship (Department of Elder Affairs)									
●	●	●	●	●		●	●	●	●
□ 사업 지원									
21.005 Legal aid services for children and youth / guardian ad litem (Justice Administration)									
●	●	●				●	●		
37.003 Beach Management Funding Assistance Program (Department of Environmental Protection)									
●	●	●	●	●	●	●	●		
40.009 Brown-field Redevelopment Bonus Refunds (Department of Economic Opportunity)									
			●		●				
40.029 Hispanic Business Initiative Fund (Department of Economic Opportunity)									
●	●		●			●	●		●
□ 기관 및 시설 지원									
45.014 Cultural facilities grant program (Department of State and Secretary of State)									
●	●	●	●	●	●	●	●		
45.031 Historic preservation grants (Department of State and Secretary of State)									
●	●	●	●	●	●	●	●		
42.032 The Florida Agricultural Museum (Department of Agricultural and Consumer Services)									
●	●	●	●			●			
45.066 Florida Holocaust Museum (Department of State and Secretary of State)									
●	●	●	●	●		●	●		

(3) 운영상 특성

보조금 사업에 대한 관리·감독 권한은 각 사업 관리자 (Department program manager), 보조금 관리자 (Grants coordinator), 회계담당부서 (Clerk' s finance division) 등이 가지게 되며 보조금 관리자는 보조금 운영 전반에 대한 감독을 하게 되고 회계담당부서는 보조금 관리자와 협조하여 보조금 수입 및 지출 전반에 대한 감독을 한다. 보조금 사업의 관리·감독을 위해 보조금 사업자는 분기별로 사업현황 분석 보고서를 제출해야 하며 지방정부별, 보조금 사업 종류별로 약간의 차이는 있지만 일반적으로 다음과 같은 절차에 따라 운영된다.

① 사전절차

보조금 지급 공고 (운영고시 예시)로서 보조금 목적, 보조금 지원 대상, 보조금 신청절차 및 기한, 보조금 지급 가능범위, 지급대상, 지급방법, 감독방식 등을 포함하는 운영 사항을 고시하고 있다.

보조사업자 신청서 접수 및 심사의 경우 보조사업자가 제출한 사업신청서에 대한 검토 및 심사를 진행하게 되는 과정으로 사업자 (시설 또는 기관) 일반정보, 신청하는 보조금 프로그램과 관련된 정보에 대한 검토 및 심사를 진행하여 보조사업자를 선정한다. 대부분 주 정부 차원에서 신청서 작성요령 및 검토사항에 대해 규정하며, 지방정부는 주 정부 규정을 준용하고 있다.

<표 6> 지방정부 보조금 사업 신청서 예시 (조지아주 풀턴 카운티 사회서비스 보조금)

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

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

<표 7> 콜로라도 주 보조사업 신청서 작성 요령 및 심사 중점 사항
(Colorado Common Grant Application Tips)

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

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

② 수시절차

보조금을 지급받은 사업자는 분기별로 개별 사업에 대한 사업현황보고서 제출 의무를 지니게 되며 이를 작성하여야 한다. 예를 들어 사회서비스 분야 보조금의 경우 분기별 보고서에 성과평가 지표, 사업으로 인해 혜택을 받은 고객의 수, 보조금 삭감 유무, 달성되지 않은 목표, 행정상의 변동내용, 경비지출내역, 주목할 만한 성과 등의 내용을 포함하여야 한다.

<표 8> 분기별 사업보고서 (사회복지분야 보조금)

<사회서비스 분야 보조금 사업의 분기별 보고서 확인사항>

구분	항목
성과평가지표	· 결과지표 (impact measure): 서비스로 인한 고객의 행동, 기술, 지식, 기능 등의 변화 측정 · 지역변화지표 (influence measure): 서비스가 지역의 환경, 제도, 정책 등에 가져온 변화 측정 · 지례효과 (leverage measure): 서비스 보조금으로 인해 유발된 추가적 보조금, 현물자원, 자원봉사 시간 등을 측정
프로그램 고객	· 해당기간 동안 프로그램이 서비스를 제공한 고객의 수
보조금 삭감	· 해당기간 동안 보조금 삭감 유무 여부, 삭감 금액, 삭감 이유
달성되지 않은 욕구	· 해당기간 동안 충족하지 못한 욕구들 (예: 서비스 대기인원, 거절당한 고객 수, 재신청 인원 등)
행정상의 변동	· 행정상 주요 변동 사항 (예: 시설 주소, 직원 수, 고객 수, 사건 등)
경비지출	· 해당기간 동안 경비 지출 내역 · 사회서비스 보조금 경비 지출 경과 및 내역
주목할 만한 성취	· 해당기간 동안의 주목할 만한 성취 (예: 포상, 새로운 파트너 체결, 새로운 협력기관 체결 등)

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

③ 사후절차 (성과감사)

보조 사업에 대한 성과감사는 일반적으로 연방정부 OMB (Office of Management and Budget in White House) 가 제시하는 항목에 따라 실시되나 주 정부에 따라 개별사업별로 제시하는 경우도 있다. OMB는 보조금 사업자 관리 · 감독 및 평가를 위한 10가지 항목을 제시 (10 common grant audit issues)하고 있으며 이는 본래 연방정부 보조금 사업자 관리를 위해 만들어졌으나, 주정부 및 지방정부 단위에서의 보조금 사업자 관리 지침 작성에도 준용되고 있다.

<표 9> 보조사업 성과감사 항목 (연방정부 제시)

OMB 10 common grant audit issues

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

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

<표 10> 보조사업 성과 감사 지표 (조지아 주 사회복지분야 보조금)

<사회서비스 분야 보조금 사업 영역별 성과평가 지표>

서비스 영역	성과평가지표
노인	· 55세 이상 지역 노인 중 자신의 집에서 거주하는 비율, 부양자와 거주하는 비율, 요양원에 거주하는 비율 · 55세 이상 지역 노인 중 교통 이동에 어려움을 경험하는 비율 · 55세 이상 지역 노인 중 ADL을 경험하는 비율
노숙 및 주거	· 노숙자 수 · 지난 12개월 동안 노숙경험이 있는 사람 및 가구원 수 · 지난 12개월 동안 노숙으로 인해 부모와 헤어져야 했던 아동수 · 빈곤인구 · 건강보험이 없는 성인 인구 · 저당 채무자 수 · 강제 퇴출 개인 및 가구원 수
청소년 및 가족	· 아동학대를 경험하고 있는 아동의 수 · 0~17세 사이 아동 중 성장발달 저해 또는 장애를 경험하고 있는 비율 · 5~12세 사이 아동 중 방과 후 보호자 및 도우미에 의해 돌봄을 받지 않고 방임되고 있는 아동의 비율 · 고등학교 졸업 비율 · 고등학교 자퇴 비율
장애인	· SSI 수급자 수 · 특수교육을 받고 있거나 욕구가 있는 장애아동 수 · 일반교육을 받고 있는 장애아동 수 · 성인 장애인의 취업률 · 성인 장애인 중 생계유지 가능 소득을 얻는 비율 · 빈곤선 아래에 있는 장애인 수
HIV/AIDS	· 신규발견자 비율 · 보유자 수 · 감염자 중 안전하고 안정된 거주지를 갖고 있는 비율
고용	· 실업률 · 실업급여 수급률 · 학교에 재학 중인 상태도 아니고 취업 상태도 아닌 청년 비율

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

④ 우리나라에의 적용가능성 검토

우선적으로 사업관리카드의 작성이 검토되어질 필요가 있다. 지방보조사업 관리카드 작성 시 관리번호, 사업명, 관리부서, 사업목적 등 보조 사업에 대한 일반적 내용 뿐 아니라 개별 사업별 요구사항을 포함하는 것이 필요하며 허용되는 행위 및 경비 사용처, 정산보고, 매칭, 주요성과보고 등에 대한 내용을 포함시킬 필요가 있다. 사업관리카드 작성 시 사업유형에 따른 필수사항을 포함토록 하여 사후 사업에 대한 성과감사 시 활용토록 하는 것이 필요하며 사업유형 (단체지원, 사업지원, 기관 및 시설지원 등)별로 다른 필수요소를 적용시키는 방안도 고려되어야 할 것이다.

<표 11> 지방보조사업 관리카드 작성 (예시)

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

보조사업자에 대한 일반 정보 및 지원받는 보조금 프로그램과 관련된 정보에 대한 체계적 관리가 필요함에 따라 보조사업자 관리 대장도 검토가 요구된다.

<표 12> 보조사업자 관리 대장 (예시)

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

보조 사업을 관리부서, 사업유형별로 분류한 후 사업별 필수 요구사항을 매트릭스 형태로 정리하여 관리할 필요가 있다. Matrix of Compliance of Requirements를 작성하여 사업유형별 (민간경상보조, 민간행사보조, 사회단체보조 등)로 적용되는 요구사항을 한눈에 볼 수 있게 정리하는 것이 필요하다.

<표 13> 보조사업 유형별 필수 요구사항 (Types of Compliance Requirements) 적용 예시

	요구사항									
	허용활동 범위	허용경비 범위	정산보고	지원자 적격성	자산 관리	매칭	지원 기간	성과 보고	하도급자 모니터링	기타요구 사항
□ 민간경상보조										
민주 평통 사업보조 (총무과)										
	●	●	●				●			
삼동 굿 놀이 보전 행사 (문화관광과)										
				●			●			
남원 향교 전통문화학당 지원 사업 (문화관광과)										
	●			●			●	●		
상이군경회 사업보조										
	●	●	●				●			
□ 민간행사보조										
항주시민 합동 혼례식 (총무과)										
				●						
장애인의 날 행사 지원 (주민복지과)										
						●		●		
청소년 연날리기 행사 (여성가족과)										
						●		●		
장애인 한마당 신명이 축제 (주민복지과)										
				●		●		●		
□ 사회단체보조										
집 고쳐 주기 사업 (총무과)										
	●	●	●				●	●		
시각장애인 사무실 운영 지원 (주민복지과)										
	●	●	●	●		●				
환경을 생각하는 미래 인재 육성 프로그램 운영 (환경과)										
	●	●	●				●	●		

보조 사업에 대한 평가기준 설정 시 사업유형별 필수 사항을 고려할 필요도 있다. 사업유형별로 평가기준을 달리 적용하는 것이 필요하다. 예를 들면 민간경상보조의 경우 보조금 사용관리와 같은 정산보고에 중점을 둘 필요가 있으며 민간행사보조 및 사회단체보조의 경우 사업성과에 중점을 둔 평가기준 설정이 필요하다.

<표 14> 사업 유형별 보조사업 평가 기준 (민간경상보조사업 예시)

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

<표 15> 사업 유형별 보조사업 평가 기준 (사회단체보조 예시)

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

<표 16> 사업 유형별 보조사업 평가 기준 (민간행사보조 예시①)

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

<표 17> 사업 유형별 보조사업 평가 기준 (민간행사보조 예시②)

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

2) 일 본

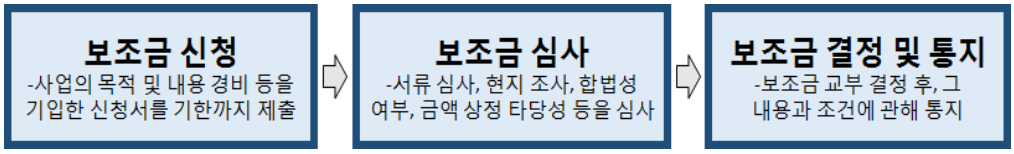
일본의 지방자치단체 보조금은 지방자치법 시행규칙 제15조 제1항 제2호에 의해 지방자치단체가 민간단체 또는 개인을 대상으로 지급할 수 있으며 '공익상 필요가 있다' 고 인정되었을 때 반대급부를 수반하지 않는 형태로 지급하도록 규정하고 있다. 지방자치단체 보조금 등은 사업 목적에 따라 부담금, 보조금, 교부금의 형태로 지급되며 부담금은 법령이나 계약 등에 따라 국가 또는 지방자치단체가 이익을 도모하는 특정사업을 별도의 실시주체를 선정하여 실시할 경우, 실시 주체에 대해 부담해야 하는 경비, 또는 지방자치단체가 특정한 단체에 회원으로 가입한 경우 단체의 회비로서 지급하는 경비이고 보조금은 공익상의 필요가 있다고 인정되는 특정 사업이나 활동을 장려하기 위한 경우 반대급부 없이 지급하는 경비이다. 교부금은 본래 지방정부가 해야 할 사무를 법령이나 조례에 따라 특정단체 또는 조합 등에 위탁하는 경우 해당 사무 처리의 보상으로 지급하는 재원이다.

① 보조금의 관리 및 평가

보조금 지급 신청 및 대상자 선정과정을 살펴보면 일반적으로 보조금 지급은 ①보조금 신청, ②보조금 심사(보조금 지급조건 심사), ③결정 및 통지의 3단계를 거쳐 실시된다. 보조금 신청 단계에서 보조금 등의 교부 신청을 하고자 하는 자는 정부에서 정하는 바에 따라 사업의 목적과 내용, 사업에 필요한 경비 등 기타 필요한 사항을 기재한 신청서에 각 행정부처장이 정하는 서류를 첨부하여 정해진 기한까지 제출하도록 하고 있다. 보조금 심사 단계에서 각 행정부처의 장이 보조금 신청과 관련된 서류 등을 심사하고 필요에 따라 현지 조사 등을 통해 관련 보조금의 지급이 법령 및 예산이 정하는 바에 위배되지 않는지 심사를 하게 된다. 또한, 보조사업의 목적과 내용이 합법적인지의 여부와 금액산정의 타당성 등을 평가하며 보조금의 교부 목적을 달성하기 위해 다음의 사항에 대해 각 행정부처장의 승인을 받도록 규정하고 있다.

· 사업경비의 배분을 변경할 경우
· 사업을 위해 체결하는 계약, 계약을 실행하기 위한 경비의 사용 방법에 관한 사항
· 사업내용의 변경에 관한 사항
· 사업을 중지하거나 폐지하는 경우

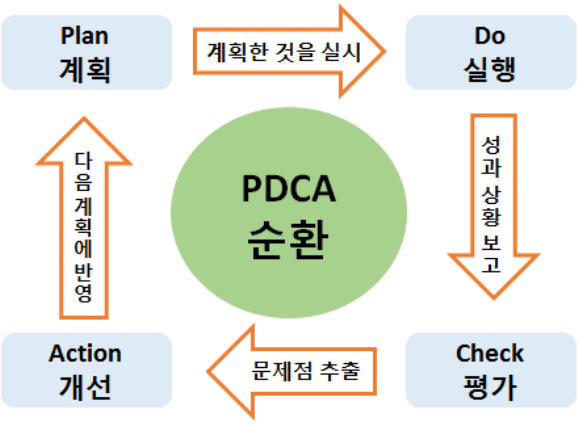
· 사업을 예정기간 내에 완료하지 않는 경우 또는 사업수행이 곤란하게 된 경우 결정 및 통지단계에서 각 행정부처의 장은 보조금의 교부를 결정했을 경우 결정내용 및 조건을 지체 없이 통지해야 한다.



② 평가체계 및 관리

지방자치단체 경영개혁의 일환으로 최근 많은 지방자치단체가 보조금 개혁을 실시하고 있다. 총무성의 「신지방행정개혁지침」에서는 민간단체에 대한 보조금에 대해 필요성, 비용효과, 비용부담의 합리화를 추진하기 위해 보조금제도의 재검토를 강조하고 있으며 이러한 보조금제도 개혁의 일환으로 도입된 것이 행정평가시스템이다. 행정평가시스템은 <그림 4>와 같이 실시되고 있으며 핵심은 Check(평가)에 관한 부분이며 평가는 크게 1차 평가와 2차 평가로 나누어 실시된다. 1차 평가로는 사업 및 사무표와 평가표를 작성하여 제출하고, 제출한 자료를 바탕으로 사무/사업을 관리/소관하는 행정기관에서 내부평가를 실시하며 2차 평가로는 사업 및 사무평가위원회에서 제3자 평가를 실시한다. 사업평가위원회는 사업관련 전문분야 학자, 관련단체 대표, 일반시민으로 구성되어 지방자치단체 경영전반에 걸쳐 시책에 관한 평가를 실시하고 있으며 최근 일본의 지방자치단체는 제3자 평가에 있어서 시민참여의 중요성을 강조하고 있다. 이는 많은 지방자치단체가 내부평가의 한계성을 경험적으로 인정한데에 기인한 것으로 판단된다.

<그림 4> 행정평가 시스템



<그림 5> 사업 및 사무 평가

자료: 長崎県長与町(나가사키현 나가요마치)홈페이지

사업관리 및 평가는 사업관리표와 평가표를 작성하여 실시하며 사업표 및 평가표 양식은 각 지역마다 다양하다. <표 18>과 <표 19>는 동경도 타마시(多摩市)에서 사용하는 사업관리표와 평가표이다.

<표 18> 동경도 타마시(多摩市)의 사업관리표

사업명	

■사업 개요

사업 종류		관련 법령			
도시 종합 계획과의 관계성	목표				
	도시 계획				
	관련 시책				
도시 재개발 계획과의 관계	해당번호				
관련된 개별계획					

사업개시의 시기,경과 등	
개결표·개선사항 등	

■년도의 주요 내용, 중점사항 등

목적	
예산 집행방법	
사업 성과	

■사업 비용

년도 구분	년	년	년	년	년
결산(예산)액					엔

사업 비용 구분							
내역	직접경비	국고지출금	엔	엔	엔	엔	엔
		동예지방자치단체지출금	엔	엔	엔	엔	엔
		지방채	엔	엔	엔	엔	엔
		그밖의재원	엔	엔	엔	엔	엔
		일반재원	엔	엔	엔	엔	엔
	간접경비	우편료	엔	엔	엔	엔	엔
		임시직원임금	엔	엔	엔	엔	엔
		직원인건비	엔	엔	엔	엔	엔
		시설/설비	엔	엔	엔	엔	엔

지표 종류	지표 내용	년	년
사업 수행 지표			
사업 성과 지표			
사업 효율 지표			
특이사항 (사업에 영향을 주는 사회환경, 시민의식, 기타)			

자료: 동경도 타마시(多摩市) 사업관리표

<표 19> 동경도 타마시(多摩市)의 사업평가표

		번호	
보조금 명칭		담당과	

도시 종합 계획 체계	기본계획	
	정책	
	시책	
	사업명	

<사업개요>

근거 법령	
보조금 비율	
보조목적 사업내용	
교부처	
행정비용 (인건비)	직원수 명, 사무일수 일, 인건비 천엔

보조금의 본후				
보조대상자		운영보조	사업보조	기타
1	시민단체			
2	민간사업자			
3	관계기관			
4	지역단체			
5	시민개인			
보조 지시 년도			개시 년도	
사후평 소지				

과거 보조 실적		년도실적	년도실적	년도예산	비고
보조 금액					
재원 내역	국비				
	광역지자체비				
	지방채				
	기타				
	일반재원				

평 가			1차 평가	2차 평가
1.위탁	위탁금으로의 전환이 요구됨			
2.통합	다른 보조금으로의 통합이 요구됨			
3.확충·계속·축소·폐지			평가점수	평가점수
·공익성	보조금은 시민을 위한 것인가	10 점		
·공평성	보조금은 공평하게 집행되었는가	5 점		
·필요성	사업을 추진할 필요가 있는가	10 점		
·효과/경제성	투입한 사업에 대비해 효과/경제성이 있는가	5 점		
·적정성	보조자의, 사후관리 소재 및 사용목적이 적절한가	5 점		
	이월금의 금액은 적절한가	5 점		
	보조금 수혜대상자의 자기 부담은 적절한가	5 점		
·독창성	독창성 있는가	5 점		
	·확충 : 90%이상, ·축소 : 50%이상~70%미만	50 점만점		
	·계속 : 70%이상~90%미만, ·폐지 : 50%미만			

자료: 동경도 타마시(多摩市) 사업평가표

③ 평가기준

보조금 사업평가는 보조금을 받고 있는 사업 및 사무 담당자 또는 사업주가 제출한 평가표를 바탕으로 실시하며 보조금의 평가기준은 각 지방자치단체에 따라 다양하게 규정하고 있다.

<표 20> 지방자치단체별 보조금 평가기준

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

자료: 大杉覺 (2006) 「자치체보조금개혁의 노력」 번역 재구성

<표 21> 홋카이도 아사히카와시(旭川市)의 보조금 평가기준

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

④ 평가 후 관리체계

사업평가 후에는 평가결과에 따라 ① 확대 ② 현상유지 ③ 조정 ④ 휴업 및 폐지 ⑤ 통합 및 변경이 결정된다. 사업 확대는 사업내용 · 사업량이 크게 증가하여 사업을 확대하는 경우이며 현상 유지는 특단의 개선 · 재검토를 실시하지 않는 경우 또는 사업목적에 영향을 주지 않는 범위 내에서 사업내용의 일부 변경이 가능하다. 조정은 사업 내용 · 사업량이 크게 감소하는 경우 사업 내용을 조정하도록 결정하며 휴업 및 폐지는 사업성과 달성 수단의 대체, 대상의 소멸 등으로 사업을 중지하는 경우 결정되고 통합 및 변경은 휴업 · 폐지에 있어서 유사한 사업에 통합하는 경우 또는 사업 내용 및 사업량에 큰 변경이 없는 범위 내에서 집행방법 등의 개선이 필요한 경우 결정된다.

⑤ 우리나라에의 적용가능 검토

우선적으로 사업표와 평가표의 장점 및 양식의 적용이 검토될 필요가 있다. 일본의 사업관

리표와 사업평가표의 양식은 각 지역에 따라 다양하지만 공통적으로 사업 개시 시기 및 경과 등 사업의 실시상황에 대해 구체적으로 기입하도록 되어 있어 사업에 대한 전문적인 지식이 부족한 일반시민도 제3자 평가위원으로서 사업을 평가할 수 있도록 배려하고 있다. 사업관리표와 사업평가표를 통해 총체적이고 구체적인 사업내용에 대한 현황을 보다 구체적으로 파악할 수 있으므로 효율적이고 효과적인 사업관리를 기대할 수 있을 것이다.

제3자 평가위원회에 의한 평가시스템 도입과 운영방식도 참고할 필요가 있다. 일본의 경우, 사업평가의 객관성 · 투명성을 높이기 위해 학계 등 외부 위원으로 구성된 사업평가위원회를 조직하여 제3자 평가를 실시하고 있다. 사업과 직접적으로 관련이 없는 제3자를 평가위원으로 조직함으로써 사업평가의 객관성 뿐만 아니라 보조금 지급의 공정성을 높이고 있으며 제3자 평가위원의 평가결과는 사업내용 개선에 반영하고 있어 현재 우리나라에서 문제가 되고 있는 지방자치단체장의 주관적 판단에 근거한 선심성 보조금 집행의 문제점을 어느 정도 해결할 수 있을 것으로 사료된다.

평가에 따른 사후관리체계 도입도 필요하다. 일본의 경우 사업 평가결과에 따라 사업의 확대, 현상유지, 조정, 휴업 및 폐지, 통합 및 변경을 결정하는 사후관리시스템을 실시하고 있으며 사업의 평가결과 따라 사업보조금의 확대 및 축소, 폐지가 결정되기 때문에 보조금의 효율적인 운영이 기대된다.

제3장 지방보조금 운영실태 및 의식조사

1. 지방보조금 운영실태

1) 민간이전 보조금 현황

지방자치단체의 정책적 필요에 의하여 개인 또는 단체가 수행하는 사업에 지원하게 되는 민간이전 보조금은 2015년도 당초 예산을 기준으로 하여 약 17조 1,672억원으로 나타났다. 2011년부터 2014년까지 연평균 7.4% 증가율을 보이고 있으며 2015년도의 증가율은 0.7%로 증가율이 급감하였으나 동일기간 세출예산의 연평균 증가율인 4.4%와 비교하여 비교적 높은 증가속도를 나타내고 있다.

<표 22> 민간이전 보조금 예산 추이

(단위:억원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015
총 세출예산	1,854,670	1,989,118	2,055,219	2,203,359	2,339,517
보조금예산	128,397	142,191	157,494	170,516	171,672
증가율	-	10.7%	10.8%	8.3%	0.7%

민간이전 보조금의 규모를 살펴보면 예산과목별로 사회복지시설 법정운영비보조가 47,440억원(27.6%)으로 가장 많았으며 사회복지사업비보조 25.7%, 민간자본사업보조 24.9%로 나타나고 있어 이 세 항목이 전체 민간이전보조금의 약 78.2%를 차지하고 있다. 반면 민간경상사업보조는 17.3%, 민간행사사업보조는 3.2%, 민간단체 법정운영비보조는 1.3% 수준에 그치고 있다.

<표 23> 민간이전 보조금 예산 추이

(단위:억원, %)

예산과목	예산규모	비중
민간경상사업보조	29,697	17.3
민간단체 법정운영비보조	2,296	1.3
민간행사사업보조	5,492	3.2
사회복지시설 법정운영비보조	47,440	27.6
사회복지사업보조	44,059	25.7
민간자본사업보조	42,689	24.9
합계	171,672	100.0

법제도가 개선되기 이전의 지방보조금의 운영현황을 살펴보면 다음과 같다.

2014년도 지방보조금은 27,327,051백만원이며, 이 중 민간이전이 23,690,323백만원으로 86.69%를 점유하고 있다. 이 외 민간경상보조는 10.86%, 사회단체보조는 0.49%, 그리고 민간행사보조는 1.96%를 점유하고 있다. 즉, 지방보조금의 대부분은 민간이전이 차지하고 있다고 할 수 있다.

<표 24> 2014년도 지방보조금 유형별 비중

(단위: 백만원, %)

총계	민간이전	민간경상보조	사회단체보조	민간행사보조
27,327,051	23,690,323	2,966,619	133,568	536,541
100.00	86.69	10.86	0.49	1.96

2010년을 기준으로 이후 지방보조금의 유형별 변화추이를 살펴보면, 전체 지방보조금은 2014년에 13.4%가 증가하였다. 각 유형별로는 민간이전이 40.2%로 증가하였고, 반면에 민간경상보조는 54.2% 대폭 축소되었으며, 사회단체보조도 21.6% 감소하였다. 따라서 지방보조금이 증대된 이유는 민간이전의 영향이 절대적인 것으로 판단된다. 결과적으로 지방보조금 중 민간이전의 비중이 제일 클 뿐만 아니라, 증가속도에서도 다른 지방보조금에 비해 빠르게 증대하고 있는 상황에 있다고 할 수 있다.

<표 25> 지방보조금 유형별 변화 추이

(단위: 백만원, %)

구분	총계	민간이전	민간경상보조	사회단체보조	민간행사보조
2010	24,100,269 (100.0)	16,898,504 (100.0)	6,471,836 (100.0)	170,384 (100.0)	559,542 (100.0)
2011	21,690,924 (90.0)	18,212,279 (107.8)	2,833,434 (43.8)	144,811 (85.0)	500,398 (89.4)
2012	23,948,494 (99.4)	20,426,996 (120.9)	2,843,124 (43.9)	133,348 (78.3)	545,024 (97.4)
2013	25,953,340 (107.7)	22,377,261 (132.4)	2,867,183 (44.3)	133,120 (78.1)	575,773 (102.9)
2014	27,327,051 (113.4)	23,690,323 (140.2)	2,966,619 (45.8)	133,568 (78.4)	536,541 (95.9)

주: 일반회계 세출결산 기준
자료: 각 연도 지방재정연감

지방보조금 중 세출 분류 상 통계집계가 용이한 민간이전금은 2013년 최종예산 기준, 전체 29,902,430백만원이며, 이는 총 세출의 12.7%를 차지하는 수준이다. 이를 자치단체 계층별로 살펴보면, 광역자치단체 8.8%, 시 15.7%, 군, 10.5%, 구 27.1% 등이다. 따라서 지방보조사업에 의해 구 자치단체의 재정경직성이 가장 높으나, 군 자치단체의 경우도 매우 큰 재정지출 요인이 되고 있다.

<표 26> 민간이전금이 세출총액에서 차지하는 비중

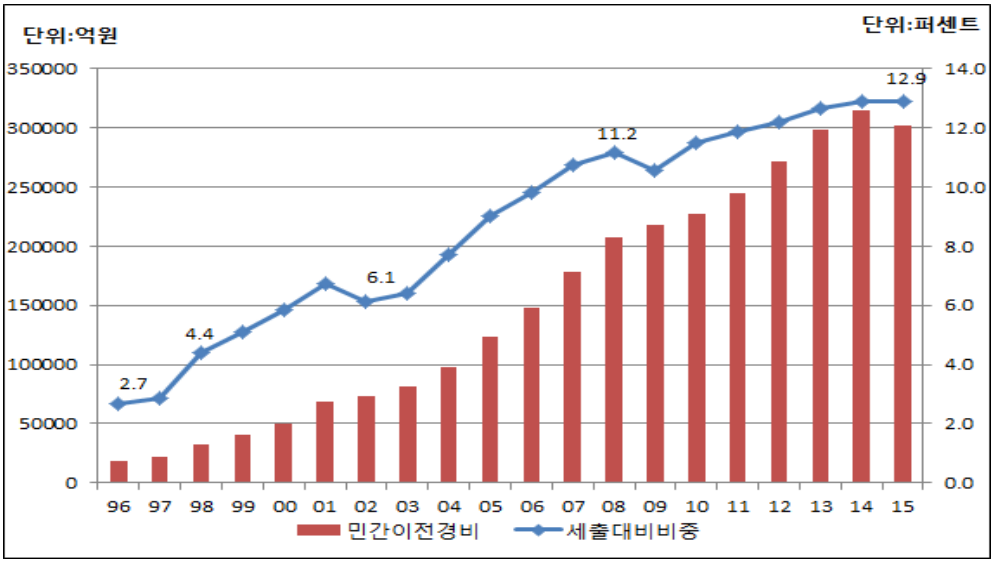
(단위: 백만원, %)

구분	전체	광역	시	군	구
세출총액(A)	235,851,709	118,115,327	62,877,623	31,070,852	23,787,907
민간이전(B)	29,902,430	10,347,597	9,852,876	3,262,818	6,439,139
(B/A)×100	12.7	8.8	15.7	10.5	27.1

주: 일반회계와 특별회계 합산분, 최종예산기준
출처: 안전행정부, 2014년도 지방자치단체 통합재정 개요.

이러한 민간이전금의 연도간 변화추이를 살펴보면, 지방자치 초창기 1.8조원에서 최근에는 30조원 규모로 팽창하였다. 민간보조금이 세출에서 차지하는 비중도 2.7%에서 13% 수준까지 근접할 정도로 그 규모나 위상이 매우 커진 상태이다.

<그림 6> 민간이전금의 연도별 추이



주 1) 일반회계+특별회계, 총계예산, 예산 목 (307) 민간이전 기준
2) 2014년까지는 최종예산, 2015년은 당초예산

민간이전은 의료 및 구료비, 민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조, 민간위탁금, 보험금, 사회복지, 보조운수업계보조금, 이차보전금, 연금지급금 등으로 구분되며, 각 유형별 보조금은 자치단체 계층별로 차이가 발생하고 있다. 총액을 기준으로 할 때, 민간이전 중에는 민간행사보조가 가장 높은 비중(39.0%)을 차지하고 있으며 특히, 광역자치단체의 경우 매우 높게 나타나고 있는데 반해 구 자치단체는 24.6%로 상대적으로 낮았다.

<표 27> 지방자치단체 계층별 민간이전비 지출 현황(2014년)

(단위: 십억원, %)

	전체	광역	시	군	구
총액	31,455 (100.0)	10,802 (100.0)	10,497 (100.0)	3,344 (100.0)	6,812 (100.0)
의료 및 구료비	1,228 (3.9)	235 (2.2)	513 (4.9)	137 (4.1)	344 (5.0)
민간경상보조	3,334 (10.6)	1,416 (13.1)	985 (9.4)	677 (20.2)	257 (3.8)
민간단체법정 운영비보조	139 (0.4)	26 (0.2)	53 (0.5)	30 (0.9)	30 (0.4)
사회단체보조금	558 (1.8)	78 (0.7)	278 (2.7)	172 (5.2)	30 (0.4)
민간행사보조	12,278 (39.0)	6,067 (56.2)	3,597 (34.3)	935 (28.0)	1,678 (24.6)
민간위탁금	48 (0.2)	5 (0.0)	17 (0.2)	23 (0.7	4 (0.1)
보험금	44 (0.1)	13 (0.1)	15 (0.1)	8 (0.2	8 (0.1)
연금지급금	198 (0.6)	92 (0.8)	84 (0.8)	22 (0.7	0 (0.0)
이차보전금	4,168 (13.3)	2,103 (19.5)	1,574 (15.0)	437 (13.1	54 (0.8)
운수업계보조금	9,459 (30.1)	767 (7.1)	3,383 (32.2)	902 (27.0)	4,407 (64.7)

주: 일반회계와 특별회계 합산분, 최종예산기준
자료: 행정자치부, 2015년도 지방자치단체 통합재정 개요

2. 공주/당진시 민간보조금 운영실태 및 현황

1) 공주/당진시 민간보조금 현황

(1) 공주시 민간보조금 현황

6개 부문(2012-2014 5개 부분)의 민간보조금의 규모는 지속적으로 증가하고 있으나 제도가 바뀐 첫해 2015년도에 다소 감소한 것으로 나타났다. 이것이 제도 때문인 것이라 단정 할 수 없겠으나 제도의 효과가 반영되어진 것으로는 보여진다.

2015년 공주시 민간보조금 현황을 살펴보면 총 70,187,718천원 이었으며 민간자본 사업보조금이 32,223,605천원으로 가장 많은 부분을 차지하였고 사회복지시설법정운영비 보조금과 사회복지사업보조금 등이 그 다음을 차지하고 있어 전체적으로 사회복지 분야에 지원되어지는 보조금이 큰 것으로 나타났다. 이와 상대적으로 민간단체법정운영비 보조금이 약 413,000천원으로 유형별로는 가장 작은 부분을 차지하였다. 전년대비 사회복지부분의 민간보조금은 상승하였으나 이를 제외한 다른 부분의 민간보조금은 전체적으로 감소하고 있는 것으로 나타났다.

공주시의 의지와 민간보조금의 특성을 살릴 수 있으며 지역적 특성을 가장 잘 반영할 수 있는 공주시 자체재원의 민간보조금 또한 2012년에서 2014년까지는 증가하고 있으나 2015년 다소 감소한 것으로 나타났다. 민간자본사업보조가 약 16,472,575천원으로 가장 많은 부분을 차지하고 있었으며 사회복지사업보조가 5,869,869천원, 민간경상사업보조 4,480,962천원이었으며 사회복지관련 보조금이 처음으로 분리되어진 사회복지시설법정운영비보조가 5,477,122천원으로 나타나고 있어 사회복지 분야의 민간보조금은 지속적으로 늘어나고 있다. 이와 상대적으로 민간단체법정운영비보조금은 2014년 720,000천원에서 2015년 413,000천원으로 타 항목에 비하여 비교적 큰 폭으로 줄어든 것으로 나타났다. 또한, 민간행사사업보조금도 2012년 이후 최저로 나타나고 있어 바뀐 제도의 효과인지 검토할 필요가 있다.

그러나 보조금의 재원이 국고보조금과 지특보조금, 기금보조금, 광역보조금, 자체재원 등 다양한 재원으로 지원되고 있으며 국고보조금을 비롯한 자체재원을 제외한 보조금의 경우 공주시 자체재원의 매칭으로 이루어지는 경우가 많아 자칫 또 다른 민간보조금의 근본취지와는 달리 자치단체의 재원부담으로 이어질 경우가 나타날 수 있다

<표 28> 공주시 보조금 연도별 현황

(단위: 천원)

연도	민간경상 사업보조	민간단체 법정운영비 보조	민간행사 사업보조	사회복지시설 법정운영비보조	사회복지 사업보조	민간자본 사업보조	합계
공주시 보조금 연도별 현황							
2012	7,308,719	680,000	2,330,000	-	18,446,939	27,772,594	56,538,252
2013	9,397,126	680,000	2,234,000	-	22,065,223	33,624,318	68,000,667
2014	10,232,973	720,000	2,627,900		23,511,300	37,940,869	75,033,042
2015	8,327,726	413,000	1,643,500	14,277,919	13,301,968	32,223,605	70,187,718
공주시 국고 보조금 연도별 현황							
2012	519,901	-	37,500	-	3,247,256	6,995,651	10,800,308
2013	651,187	-	67,500	-	3,863,698	4,080,307	8,662,692
2014	965,399		258,000		4,162,977	6,643,144	12,029,520
2015	573,799		71,000	6,780,075	5,125,964	7,426,909	19,977,747
공주시 지(광)특 보조금 연도별 현황							
2012	315,000	-	200,000	-	-	470,000	985,000
2013	506,000	-	100,000	-	-	2,330,000	2,936,000
2014	514,000		200,000			2,537,000	3,251,000
2015	265,000		100,000			1,333,000	1,698,000
공주시 기금 보조금 연도별 현황							
2012	261,341	-	25,000	-	588,208	460,900	1,335,449
2013	521,502	-	44,000	-	829,709	1,684,880	3,080,091
2014	523,423		44,000		679,201	2,795,201	4,041,825
2015	1,045,030		100,000	388,355	464,864	1,828,071	3,826,320
공주시 광역 보조금 연도별 현황							
2012	1,585,757	-	215,750	-	6,535,946	5,255,155	13,592,608
2013	2,077,933	-	277,000	-	8,314,437	7,255,449	17,924,819
2014	1,524,516		219,075		8,862,672	6,687,648	17,293,911
2015	962,930	-	183,400	1,632,367	1,841,271	5,163,050	9,783,018
공주시 자체재원 보조금 연도별 현황							
2012	4,596,720	680,000	1,835,750	-	7,243,247	14,561,458	28,917,175
2013	5,607,944	680,000	1,669,500	-	8,564,780	17,341,896	33,864,120
2014	5,802,161	720,000	1,906,825		8,793,460	19,048,342	36,270,788
2015	5,480,962	413,000	1,189,100	5,477,122	5,869,869	16,472,575	34,902,628

(2) 당진시 보조금 현황

당진시의 민간보조금의 규모도 지속적으로 증가하고 있었으며 역시 2015년도에 다소 감소한 것으로 나타났다.

2015년 당진시 민간보조금 현황을 살펴보면 총 73,308,582천원 이었으며 민간자본 사업보조금이 49,355,186천원으로 가장 많은 부분을 차지하였고 사회복지시설법정운영비 보조금과 사회복지사업보조금 등이 그 다음을 차지하고 있어 사회복지시설법정운영비보조가 분리되기 전과 비교하여 전체적으로 사회복지 분야에 지원되어지는 보조금은 상승한 것으로 나타났다.

민간단체법정운영비보조금의 경우 다른 항목과 달리 전년대비 상승하였으며 민간자본사업보조금과 민간경상사업비보조금, 민간행사사업보조금 감소하였다. 당진시 자체재원의 민간보조금 또한 2012년에서 2014년까지는 증가하고 있으나 2015년 다소 감소한 것으로 나타났다.

민간자본사업보조가 약 36,258,101천원으로 가장 많은 부분을 차지하고 있었으며 사회복지시설법정운영비보조가 7,869,481천원, 사회복지시설사업보조 6,388,107천원, 민간경상사업보조 6,323,011천원이었다. 다만 사회복지 관련 보조금이 늘어난 것은 국비 및 도비와 매칭인 경우가 많아 지나칠 경우 당진시 자체보조금 운영에 부정적 영향이 나타날 수 있다.

<표 29> 당진시 보조금 연도별 현황

(단위: 천원)

연도	민간경상 사업보조	민간단체 법정운영비 보조	민간행사 사업보조	사회복지시설 법정운영비보조	사회복지 사업보조	민간자본 사업보조	합계
당진시 연도별 보조금 예산 현황							
2012	7,199,641	358,000	4,703,320	-	11,692,435	49,355,186	73,308,582
2013	8,354,365	393,500	4,864,440	-	17,013,714	47,560,124	78,186,143
2014	9,647,160	356,000	5,096,726	-	19,394,848	64,287,616	98,782,350
2015	9,603,001	411,296	5,153,838	12,835,652	11,270,666	56,436,388	95,710,841
당진시 연도별 국비 보조금 예산 현황							
2012	1,861,177	-	41,532	-	3,277,036	12,759,304	17,939,049
2013	2,091,972	-	167,100	-	4,240,676	11,057,383	17,557,131
2014	2,297,095	-	475	-	4,742,032	12,154,566	19,194,168
2015	2,234,416	-	65,000	2,585,502	3,420,609	13,338,178	21,643,705

연도	민간경상 사업보조	민간단체 법정운영비 보조	민간행사 사업보조	사회복지시설 법정운영비보조	사회복지 사업보조	민간자본 사업보조	합계
당진시 연도별 도비 보조금 예산 현황							
2012	524,254	1,200	188,500	-	2,073,145	4,734,129	7,521,228
2013	672,008	1,620	183,000	-	4,093,778	5,708,225	10,658,631
2014	866,547	-	205,667	-	4,787,057	8,449,956	14,309,227
2015	937,574	-	325,250	2,380,669	1,461,950	6,840,109	11,945,552
당진시 연도별 자체 보조금 예산 현황							
2012	4,814,210	356,800	4,473,288	-	6,342,254	31,861,753	47,848,305
2013	5,590,385	391,880	4,514,340	-	8,679,260	30,794,516	49,970,381
2014	6,483,518	356,000	4,890,584	-	9,865,759	43,683,094	65,278,955
2015	6,323,011	411,296	4,763,588	7,869,481	6,388,107	36,258,101	62,013,584

3. 공주/당진시 민간보조금 관리운영 실태

1) 지방보조금 관리 개요

공주시와 당진시의 지방보조금 조례상에서 지방보조금을 자치단체 이외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 공익상, 시책상의 필요에 따라 자치단체가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 자금으로 공히 규정하고 있다. 이에 보조대상 사업을 법률에 규정이 있는 경우와 국고보조재원에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우, 또는 시가 권장하는 사업으로 지방보조금을 지출하지 않으며 사업을 수행할 수 없고 그 사업에의 지출근거가 다른 조례에 직접 규정되어 있고 필요하다고 인정되는 경우로 2015년부터 한정하여 보조대상사업을 구체화하기 위한 근거를 마련하였다. 하지만 여전히 보조금 없이 사업을 수행할 수 없는지의 여부 등 다소 판단근거가 미흡한 부분이 존재하는 것이 사실이다.

지방보조금 예산을 편성하고자 할 경우 지방보조사업의 성격 및 사업자의 비용부담 능력 등에 따라 적정한 수준으로 책정하여 편성토록 하고 있으며 법령에 명시적 근거가 있는 경우 이외에는 운영비로 편성하거나 교부할 수 없도록 하고 있다. 그러나 이에도 여전히 비용부담

능력의 판단과 운영비 활용에 대한 적절한 판단기준이 미흡하여 이의 적용에도 한계가 있다고 보여진다.

지방보조금에 관한 사항을 전문적으로 심의하기 위해 자치단체별로 지방보조금심의위원회를 설치토록 하고 있으며 15명 이내로 구성하되 당연직위원인 공무원과 민간에서 위촉직 위원을 선출하여 구성하고 있다. 이들이 전문성을 가지고 지방보조금예산에 대한 심의를 거치도록 하고 있으나 지방보조금의 사업범위와 내용이 매우 방대하고 다양하며 일정이 매우 짧아 위원회 운영이 다소 형식적으로 흐를 소지가 많아 부서의 의견에 의존할 수 밖에 없는 현상이 발생될 수 있다. 이와 함께 위원회의 기능이 예산편성과 운영 및 성과평가, 관련 조례, 재원분담, 사업의 유지여부, 학술용역심의, 재정투자심사 등 그 기능이 다양하고 영역도 넓은 측면이 있어 위원들의 심의에 대한 관심과 몰입 등에 부담으로 작용될 소지도 있다.

자치단체는 지방보조사업에 대하여 매년 지원대상 및 지원규모와 절차 등을 포함한 지원계획을 수립하여 시보나 시홈페이지에 공고토록 하고 있으며 예산의 목적, 내용의 적정성, 금액산정, 자기자금부담능력, 체납여부 등을 판단하여 교부를 결정하여 보조금을 교부하도록 하고 있다.

지방보조사업자는 자치단체가 정하는 바에 따라 수행상황을 보고하도록 하고 있으며 완료후 실적보고서를 제출하여야 한다. 이와 함께 자치단체는 국고보조사업을 제외한 지방보조사업에 대하여 매년 성과평가를 실시토록 하고 있으며 지속기간이 3년이 초과하는 경우 위원회의 심의를 거쳐 평가하도록 하고 있어 평가의 중요성을 강조하고 있으나 평가의 제도와 방법 기준 등 실효적 운영에 있어서는 여전히 미흡한 부분이 있다.

이외 조례에 지방보조금 운영과 관련한 내용을 포괄하여 제시하고 있으나 공주시와 당진시의 지방보조금 관리조례의 내용이 모두 같아 지방자치시대에 지방의 특성이 반영되지 못하고 정부의 지침에 따라 일률적인 운영이 이루어지고 있다고 보여지며 이는 지방보조금의 당초 목적과 취지를 달성하지 못하는 비효율적 운영이 초래될 소지가 있다.

2) 보조금 지원사업의 유형 및 지원 추이

자치단체에서 지원하는 민간보조금은 국가나 시의 고유사업과 중복되지 않는 사업들 중 공익의 목적으로 운영되어야 할 사업들을 선정하여 지원하고 있다. 즉, 자치단체가 권장하는 사

업으로서 지방보조금을 지출하지 않으면 사업을 수행할 수 없고 사업의 지출근거가 다른 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 필요하다고 인정되는 경우라 조례에 명시하고 있다. 과거와 달리 2015년부터 조례를 비롯하여 법규에 지원근거가 명시된 경우로 한정하고 있는 것이다.

공주시와 당진시의 경우 거의 모든 과에서 보조금을 지원하고 있으며 매우 다양한 사업들을 그 대상으로 하고 있는 것을 볼 수 있다. 그러나 이러한 다양한 사업들을 살펴보면 권장사업과 고유사업과 중복여부 등 앞서 제시한 조건들과 조례 및 법규에 명시하고 있는 사항들을 충족시키고 있는 대상들인가에는 또 다른 검토가 필요시 되며 이를 위한 기준들도 해석에 따라 달리 적용될 수 있는 만큼 모호한 부분들이 있다.

<표 30> 공주시 보조금 지원사업 유형

부서명(과)	보조금 지원 사업(유형) - 내용
시정담당관	사회단체관리, 산학협력사업
사회과	복지(복지기반조성, 보훈)
복지지원과	복지(노인,여성,청소년,아동,장애인,마을회관 및 경로당신축 및 보수)
문화관광과	문화예술행사지원, 관광지원, 축제지원
문화재과	전통문화자원보존
교육체육과	평생학습, 체육지원
안전관리과	재난(인적재난예방, 소방능력강화)
기업경제과	경제(전통시장현대화, 중소기업육성, 에너지지원, 고용안정)
산림과	산림(임산물 소득)
교통과	교통(자전거이용활성화, 교통서비스 개선 등)
환경자원과	환경(자연환경보호, 야생조수보호관리, 환경기초시설운영)
시정발전연구과	농촌생활환경조성
건강과	보건(주요질환관리, 시민건강관리)
농업과	농업(농업단체육성, 원예특작 생산시반조성, 농산물 유통기반 시설지원)
축산과	축산(축산경영기반조성)
농촌진흥과	농업(농촌지도자회육성, 생활개선회 육성)
기술보급과	농업(친환경농업기술보급)

<표 31> 당진시 보조금 지원사업 유형

부서명	보조금 지원사업 유형
기획예산담당관	일반행정
홍보정보담당관	일반행정
자치행정과	일반행정
안전총괄과	재난방재·민방위
사회복지과	사회복지일반, 기초생활보장, 보훈, 취약계층지원
여성가족과	기초생활보장, 노인·청소년, 보육·가족 및 여성
문화관광과	관광, 문화예술, 문화재
체육육성과	체육
평생교육새마을과	일반행정, 평생·직업교육
지역경제과	노동, 산업진흥·고도화, 에너지 및 자원개발
기업지원과	무역 및 투자유치, 산업기술지원
농업정책과	농업·농촌
항만수산과	해양수산·어촌
환경정책과	상하수도·수질, 대기, 환경보호일반
축산과	농업·농촌
건설과	농업·농촌
도시재생과	지역 및 도시
건축과	지역 및 도시
산림녹지과	임업·산촌, 지역 및 도시
교통과	대중교통·물류 등 기타
보건소	보건의료
농업기술센터	농업·농촌

공주시의 경우 2011년 선정사업은 308개 사업에서 이후 꾸준히 상승하여 2014년에는 624개 사업으로 늘어났으나 제도가 바뀌고 보완된 2015년도 첫해 418개 사업으로 줄어들었다. 2015년도 선정단체수는 농업분야 지원사업 중 개별농가수를 포함하여 1,760개 단체이며 단체당 예산액은 7,408천원으로 사실 많은 단체들을 대상으로 지원하고 있으나 평균 지원액으로 판단한다면 사업의 효율성 측면에 있어서는 다소 한계가 있을 수 있음을 보여준다.

<표 32> 공주시 민간보조지원사업 및 단체 수

(단위: 천원)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015
선정사업수	308	366	534	624	418
선정단체수					1,760
사업당 예산액	42,134	30,191	18,807	17,762	31,193
단체당 예산액					7,408

공주시의 분야별 지원사업을 살펴보면 2013년 이후 지속적으로 증가하고 있는 추세를 보이고 있으며 2015년의 경우 사회복지 분야가 3,389,654천원으로 가장 큰 부분을 차지하고 있을 뿐만 아니라 과거 대비 가장 큰 폭으로 상승하였다. 다음으로는 문화관광 분야로 나타났으며 이후 다소 큰 차이를 보이고 있으나 국토 및 지역개발과 농림해양수간, 산업·중소기업 분야 순이었으며 공공질서 및 안전, 보건, 교육분야 등이 상대적으로 적었다.

<표 33> 공주시 분야별 지원사업 추이

(단위: 천원)

분야별	2011	2012	2013	2014	2015
예산액	12,977,276	11,049,777	10,042,716	11,083,253	13,038,557
공공질서 및 안전	112,200	273,000	118,000	130,000	102,500
교육	75,000	67,000	67,000	64,000	249,000
국토 및 지역개발	1,246,000	1,888,000	1,172,000	1,418,950	2,012,200
농림해양수산	3,010,500	1,544,850	1,905,520	1,754,220	1,566,900
문화 및 관광	3,362,450	2,774,197	2,589,216	3,057,316	3,388,116
보건	26,000	27,000	26,000	16,000	15,000
사회복지	2,827,626	1,873,530	1,639,180	1,967,167	3,389,654
산업 · 중소기업	832,000	805,700	813,700	922,500	1,153,787
수송 및 교통	119,000	401,000	203,000	128,000	245,400
일반공공행정	1,027,500	1,103,500	1,172,100	1,203,100	571,000
환경보호	339,000	292,000	337,000	422,000	345,000

* 예산액은 순수시비 보조사업임
* 통계목(2011년~2014년) : 민간경상보조금, 사회단체보조금, 민간행사보조금, 사회복지보조, 민간자본보조
* 통계목(2015년) : 민간경상사업보조, 민간단체법정운영비보조, 민간행사사업보조, 사회복지시설법정운영비보조, 사회복지사업보조, 민간자본보조
* 작성기준 : 지원유형은 예산서상의 부문별 구분과 동일함

당진시의 민간보조금 지원사업은 2011년 이후 지속적으로 증가하고 있으며 일반회계로 2015년 27,838,245천원이었다. 당진시의 경우는 공주와 달리 농림해양수산 분야가 11,707,545

천원으로 가장 큰 부분을 차지하고 있었으며 다음으로 사회복지 분야, 일반공공행정분야 순으로 나타났다. 이와는 상대적으로 공공질서 및 안전분야와 환경보호, 교육분야는 적은 수준이었다.

<표 34> 당진시 분야별 지원사업의 추이

(단위 : 천원)

분야별	2011	2012	2013	2014	2015
합 계	19,496,770	25,564,596	26,621,921	27,489,029	27,838,245
공공질서 및 안전	63,960	60,000	120,000	46,000	61,400
교육	12,400	7,400	107,400	103,000	232,000
국토 및 지역개발	99,790	136,000	153,000	393,000	362,876
농림해양수산	11,281,385	11,801,930	11,230,400	11,339,480	11,707,545
문화 및 관광(체육)	2,512,000	4,007,400	5,321,300	5,526,800	3,846,628
보건	2,000	20,657	31,000	69,457	14,000
사회복지	2,719,918	5,005,829	4,353,704	3,407,059	6,614,725
산업·중소기업	216,000	1,259,000	432,940	505,520	674,650
수송 및 교통	60,000	188,560	633,933	678,248	328,000
일반공공행정	2,213,697	3,007,700	4,092,124	4,912,465	3,870,301
환경보호	315,620	70,120	146,120	508,000	126,120

* 일반회계만 작성
* 통계목(2011~2014년) : 민간경상보조, 민간자본보조, 민간행사보조, 사회복지보조, 사회단체보조
* 통계목(2015년) : 민간경상사업보조, 민간자본사업보조, 민간행사사업보조, 민간단체법정운영비보조, 사회복지사업보조, 사회복지단체법정운영비보조
* 분야별 구분은 예산서상의 분야별 구분과 동일함

공주시와 당진시 모두 지원금의 규모가 증가하고 있는 추세에 있고 이는 향후 지속적으로 이루어질 것으로 예상된다. 이와 함께 지원단체 수도 증가할 것인 만큼 보조금이 지역사회에 효율적으로 기능할 수 있도록 보조금의 규모와 함께 단체에 대한 적절한 조정이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이며 이에 대한 체계적인 관리운영방안도 함께 검토될 필요가 있다.

3) 보조금 지원사업의 선정과정

공주시와 당진시 모두 보조금 지원사업의 선정과정은 지방재정법과 지침에 의거하여 비슷한 형태로 이루어지고 있다.

공주시의 경우 1단계는 계획수립단계로서 보조사업 지원부서 사업담당자가 매년 예산의 범위 내에서 지방보조금 지원대상 지원규모, 지원절차를 포함하여 지방보조금 지원계획을 수립하고 있다. 2단계는 공고단계로서 보조사업담당자가 공모계획을 공주시 시보 또는 시홈페이지 공고하고 있으며 조례 등에서 별도로 정해져 있지 않은 경우 공고기간은 15일 이상하고 있다. 단, 긴급히 추진해야 하는 사업에 대해서는 공고기간 단축할 수 있도록 하고 있으며 3단계는 보조사업 신청 및 접수단계로서 보조사업자는 사업계획서를 첨부하여 보조금 지원신청서 신청하여 소관부서가 접수하는 과정을 거치고 있다. 4단계는 보조사업 담당부서 실무심사단계로서 사업계획의 구체성, 공익적합 여부, 자부담계획 등 평가표를 기준으로 사업담당부서에서 자체심사를 거치게 되며 부서 자체평가가 어려운 경우 공정한 심사를 위해서 전문가 참여하는 평가단을 구성하여 심사하도록 하고 있다. 5단계는 공주시 지방보조금 심의위원회의 심의단계로서 신청사업의 목적 부합여부, 사업계획의 필요성, 타당성, 보조금 지원금액의 적정성 등을 고려하여 보조사업자 및 보조금액을 결정하게 된다. 마지막 6단계는 보조금 심의위원회 심의 결정에 의거 보조사업자 선정결과를 통보하게 된다.

당진시 보조금 지원사업 추진과정도 공주시와 같이 동일한 과정을 거치고 있으나 일정 세부사항에 차이가 있는 부분도 있다.

사업공고	⇒	사업신청 (계획서 첨부)	⇒	자체심사 및 심의자료 제출	⇒	위원회 심의 (사업자 선정)	⇒	보조금 교부
사업부서		보조사업자		사업부서		예산부서		사업부서

사업공고단계에서 사업부서 / 사업시행 시기에 맞추어 시청 홈페이지에 10일 이상 공고하고 있으며 사업신청단계에서는 보조사업자가 공고 내용을 확인 후 소관 사업부서에 사업신청서 및 계획서 등 제반서류를 제출하게 된다. 자체심사 및 심의자료 제출단계로서 사업부서 / 신청 접수된 사업계획서를 검토하여 부서에서 자체평가를 실시, 1개 사업자일 경우 적합 여부를 검토한 내역을 지방보조금심의위원회에 제출하고, 다수 사업자일 경우 객관적인 평가를 통한 사업자 선정 순위를 정하여 관련 서식에 따라 공모사업 사업자 선정에 대한 지방보조금심의위원회 심의자료 제출한다. 위원회 심의단계로서 부서에 제출한 심의자료를 참고하여 사업자 선정

심의 의결토록하며 예산부서→사업부서 / 위원회 심의결과는 부시장님 전결로 결과보고 이후 사업부서로 결과를 통보하고 보조금을 교부하게 된다.

모든 지원사업은 공모를 거치게 되어있으며 법령이나 법령의 위임에 따른 조례에서 지원대상자 선정방법이 다르게 규정된 경우와 국고보조사업으로서 대상자가 지정되어 있는 경우, 용도가 지정된 기부금의 경우, 지방보조사업을 수행하려는 자의 신청에 따라 예산에 반영된 사업으로서 그 신청자가 수행하지 아니하고는 해당 지방보조사업의 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우는 공모절차를 제외할 수 있고 국고보조사업의 경우와 동일하게 시・군・구가 시행하는 시・도비보조사업으로서 대상자가 지정되어 있는 경우에 대해서도 공모절차 제외대상에 포함시킬 수 있다.

두 자치단체 모두 유사한 과정과 절차를 거치고 있으며 이러한 과정의 실효성과 효율성에 대하여는 다소 한계가 나타나고 있다. 사업공고 단계에 있어 지방보조금 지원에 대한 내용을 과연 시민들이 이해하고 있는지의 문제 소지가 있으며 자체심의에 있어서도 이의 투명성과 전문성 등을 과연 담보할 수 있을지의 문제, 위원회 심의에 있어서도 15명의 인원으로 다양한 분야와 세부과정에 대하여 단기간에 심의가 가능한지 등 여러 문제에 대한 논의와 검토가 요구되어진다.

4) 보조금 지원사업의 심의 및 평가

민간보조지원사업에 대한 심의 및 평가는 크게 사전검토 및 평가와 심의위원회, 중간평가와 최종평가로 구분하여 이루어진다.

공주시 민간보조지원사업에 대한 사전검토는 신청서에 보조사업의 내용과 금액, 자부담액 등을 작성토록 하고 이에 대한 세부내용을 공주시 지방보조금 관리조례 제16조에 의거 검토한 후 이의 결과를 심의위원회에 상정하게 된다.

<표 35> 지방보조금 사전검토 항목

검토항목	주요내용
신청서	법령과 보조사업의 목적과 내용, 교부받고자 하는 금액, 자부담액
계획서	사업의 개요, 신청자의 자산과 부채에 관한 사항, 보조사업의 수행계획, 보조금액 등의 금액과 산출기초, 보조사업에 드는 경비의 사용방법, 보조사업의 효과, 지방보조사업의 수행으로 수입될 수입금에 관한사항

공주시 지방보조금 심의위원회는 당연직 공무원 3명과 전문가 11명 등 총 14명으로 구성되어 있다.

<표 36> 공주시 지방보조금 심의위원회 구성

정원	공무원	전문가	비 고
14	3	11	

지방보조사업에 대한 중간평가의 경우 보조사업 담당자는 민간경상사업보조의 경우 사업기간이 2개월을 초과하는 경우에는 월별로 교부토록 되어 있어 지방재정법 제32조의5에 따른 보조사업 수행상황을 점검하여 부적정한 집행내역에 대해서는 그 금액만큼 감액 후 교부하도록 하고 있으며 이외 특별한 중간평가가 이루어지지 않고 있다.

보조사업이 완료한 후 2개월 이내에 보조사업 담당자는 사업 실적보고를 시장에게 제출하여야 하며 보조사업 담당자는 실적보고서를 토대로 정산검사를 실시하여야한다. 보조사업 완료 후 다음연도 5월말까지 지방보조사업 성과평가를 실시하도록 하고 있다. 보조사업 담당자는 평가기준에 의거 사업계획(15점), 사업관리(25점), 사업성과(60점)에 대하여 종합적으로 평가를 하고 미흡(60~50점) 이하인 사업은 예산삭감 및 지원중단을 원칙으로 한다. 지속적으로 이루어지는 보조사업에 대한 성과평가는 3년마다 실시하며 이 경우 그 연도 중에 실시하는 성과평가를 유지 필요성 평가로 대체하여 실시하며 공주시 지방보조금 심의위원회 심의를 거친다. 그러나 이러한 최종평가 또한 담당공무원의 주관성이 매우 강하게 작용할 우려가 있고 이에 대한 검증도 어려운 실정으로 체계적인 평가의 필요성이 제기된다.

당진시의 경우는 사업자 선정시 사업계획과 공익활동, 목적사업 신청여부, 예산편성의 적정성 등 자체 검토내역을 구성하여 운영하고 있다. 사전검토는 사업부서 담당자가 검토하며 팀장과 과장은 검토결과를 확인토록 한다. 검토내역은 기준안으로써 사업의 성격과 목적에 따라 일부 조정하여 활용하고 있다.

<표 37> 당진시 지방보조사업 사전 검토내역

검토내역	사업계획	1. 부서 추진사업, 다른 보조사업과의 유사 · 중복여부(10) :
		2. 사업계획의 필요성 및 타당성(20) :
	공익활동	3. 공익활동 수행범위(5) :
		4. 사업수행의 전문성(5) :
		5. 공익사업 활동기간(10) :
	목적사업 신청여부	6. 예산편성 목적에 맞는 사업 신청(10) :
	자부담	7. 자부담예산 집행 계획(20) :
	예산편성 적정성	8. 운영비(경상경비) 편성 여부 :
		9. 자본적경비(재산형성) 편성 여부 :
		10. 선심성 경비 또는 과다편성, 포괄사업비 편성(10) :
		- 부적절 편성내역 :
		11. 사업비중 식비 지출(50%)이상(10) :

당진시 지방보조금심의위원회는 민간위원 12명과 당연직위원 3명으로 구성되어 있으며 민간위원 중 남성위원 7명, 여성위원 5명으로 조례의 내용을 충족시키고 있다.

<표 38> 당진시 지방보조금심의위원회 구성현황

정 원	공무원	전문가	사회단체	언론인	기타
15	3	7	3	1	1

당진시도 공주시와 마찬가지로 중간평가는 실시하지 않고 있으며 다만, 지방보조금의 적정한 집행을 위해 필요한 경우 현지조사를 할 수 있도록 하고 있다. 성과평가는 사업완료 후 다음연도 5월말에 이루어지며 평가대상은 국도비 보조사업을 제외한 자체 보조사업으로 민간자본사업보조, 민간경상사업보조, 민간행사사업보조, 민간단체법정운영비보조, 사회복지사업보

조, 사회복지단체법정운영비보조 등 6개의 통계목을 대상으로 하여 이루어진다. 사업계획, 사업관리, 사업성과로 평가기준을 구성하여 이루어지며 평가결과를 시 홈페이지에 공개하고 결과에 따라 다음연도 예산에 반영하고 있다. 평가결과 미흡(50~60점 미만)인 경우 예산지원을 축소하고 평가결과 매우미흡(50점 미만)인 경우 예산지원을 중단하도록 한다. 그러나 당진시의 경우도 평가에 대한 구체적 방법과 담당자의 주관성에 매우 강하게 반영될 수밖에 없는 상황으로 체계적인 평가제도 운영에는 한계가 있다.

<표 39> 당진시 지방보조금 지원사업 성과평가표

사업자							
사업명							
구 분	평가기준			배점	평가점수		평 가 착안사항
					1차	2차	
평가항목	사업계획(15)	1-1	다른 보조사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가?	10			○ 유사, 중복사업 유무 - 해당 없으면 10점, - 있으면 △10점
		1-2	보조사업자의 사업계획이 효율적이고 적절한가?	5			○ 효율적이고 적절함 - 매우우수5, 우수4, 보통3, 미흡2, 매우미흡0
	사업관리(25)	2-1	보조사업자가 사업추진실태를 주기적으로 관리하고, 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?	5			○ 회계서류 및 증빙자료의 구비 상태는 적절한가? - 매우우수5,우수4,보통3,미흡2,매우미흡0 ○ 사업추진 중 안전사고 및 민원발생여부 등 - 안전사고: 건당 △2점, 민원발생: 건당 △1점
		2-2	사업이 계획대로 집행되었는가? ※ 계획변경 및 기타 집행실적 등을 감안	15			○ 계획대비 집행 실적으로 평가(집행률) - 90% 이상 : 15점 - 80~89% : 13점 - 79%~70% : 10점, 70%미만 : 5점 ○ 사업부서 승인 없이 사업명, 단체명 변경시 -5점 처리(정산서 포함)
		2-3	예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?	5			○ 증빙서 제출 시 인정 - 2건 이상 5점, 1건 : 3점
		2-4	보조금의 집행과정에서 예산을 낭비한 사실이 있는가?	-20			○ 당초의 예산집행계획대로 집행되었는가? - 소관부서 승인 없이 보조금액의 1% 사업계획 임의변경 시 마다 △2점 - 사업신청 시 자부담비율 미 준수 시 -5점 처리
	사업성과(60)	3-1	계획된 성과를 달성하였는가?	40			○ 목표대비 사업집행, 주민홍보 등 종합적 판단 - 매우우수40점, 우수30점, 보통20점, 미흡 10점, 매우미흡 0점
		3-2	계속 지원할 필요성이 인정되는가?	20			○ 참여인원, 주민반응, 사업필요성 등 종합적 고려 판단 - 매우우수 20점, 우수15점, 보통10점, 미흡 5점, 매우미흡 0점
평가등급			1차(소관부서)			2차(예산부서)	
			점 등급			점 등급	
등급결정			매우우수(90점 이상 A등급), 우수(80점 이상~90점 미만 B등급), 보통(60점 이상~80점 미만C등급) 미흡(50점 이상~60점 미만 E등급), 매우미흡(50점 미만 F등급)				

4. 지방자치단체 민간보조금 관련 의식조사

1) 조사개요

지방자치단체가 지원하는 민간보조금에 대한 의식조사는 2016년 5월 26일부터 6월 3일까지 약 7일간 실시되었다. 조사는 민간보조금을 수급하는 수급기관과 이를 지원하는 담당 공무원을 대상으로 하였으며 조사방법은 응답가능성을 고려하여 e-mail과 방문조사를 병행하였다. 조사내용은 선정과정과 기준, 지원규모와 지원단체 수 및 운영과정과 사업에 대한 평가 등으로 구성하여 실태분석과 함께 문제점을 도출하고 적절한 개선방안을 도출할 수 있는 문항들로 구성하였다.

또한, 설문조사 및 분석 후 결과를 바탕으로 공주시 및 당진시 담당공무원과 자문회의를 개최하여 조사결과에 대한 인식을 공유하고 문제 및 개선과제에 대한 논의를 병행하여 제시하였다.

응답자 총 150명 중 남성이 71명이며 여성이 79명으로 나타났으며 수급기관이 98명, 보조금 지원 관련 공무원이 52명이었다.

<표 40> 설문응답 성별

구분	성별		합계
	남성	여성	
합계	71 47.3%	79 52.7%	150 100.0%
수급기관	46 46.9%	52 53.1%	98 100.0%
공무원	25 48.1%	27 51.9%	52 100.0%

연령별로는 전체적으로 40대가 35.3%로 가장 많았으며 50대 26.7%, 30대 26.0% 순으로 나타났다. 대상별로는 수급기관의 경우 40대가 약 37%로 가장 많았고 50대, 30대 순으로 나타났으며 공무원의 경우 30대가 36.5%, 40대 32.7%, 50대 23.1%로 나타났다.

<표 41> 설문응답 연령

구분	연령					합계
	20대	30대	40대	50대	60대	
합계	11 7.3%	39 26.0%	53 35.3%	40 26.7%	7 4.7%	150 100.0%
수급기관	7 7.1%	20 20.4%	36 36.7%	28 28.6%	7 7.1%	98 100.0%
공무원	4 7.7%	19 36.5%	17 32.7%	12 23.1%	0 .0%	52 100.0%

보조금의 수급기관을 중심으로 응답자의 소속기관을 살펴보면 사회단체가 약 79.6%로 가장 많았으며 공공기관과 기업, 동호회 순으로 나타났으며 이외 민간복지시설 및 사회복지법인과 대학의 부속기관 등도 포함되어 다양한 수급기관이 응답에 참여한 것으로 나타났다.

<표 42> 설문응답 소속

구분	소속 기관						합계
	사회단체	동호회	공공기관	기업	공무원	기타	
합계	78 52.0%	2 1.3%	9 6.0%	3 2.0%	52 34.7%	6 4.0%	150 100.0%
수급기관	78 79.6%	2 2.0%	9 9.2%	3 3.1%	0 .0%	6 6.1%	98 100.0%
공무원	0 .0%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	52 100.0%	0 .0%	52 100.0%

2) 조사결과

지방자치단체가 지원하는 민간보조금의 선정과정에 대하여 인지하고 있는지에 대한 물음에 대하여 약 58%가 인지하고 있다고 응답하고 있어 보통으로 응답한 비율을 포함한다면 대부분의 수급기관이 선정과정을 인지하고 있는 것으로 보이며 인지하지 못하고 있다고 응답한 비율

은 약 9.4% 수준이었으나 이는 모두 수급기관인 것으로 나타났다. 하지만 보통이하 수준으로 응답한 비율도 상당부분 나타나고 있어 선정과정에 대한 충분한 홍보와 지속적인 관리 및 투명성 제고노력은 필요한 것으로 보여진다.

<표 43> 민간보조금 선정과정 인지도

구분	지방자치단체 민간보조금 선정과정 인지도					합계
	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	
합계	4 2.7%	10 6.7%	48 32.0%	67 44.7%	21 14.0%	150 100.0%
수급 기관	4 4.1%	10 10.2%	41 41.8%	37 37.8%	6 6.1%	98 100.0%
공무원	0 .0%	0 .0%	7 13.5%	30 57.7%	15 28.8%	52 100.0%

지방자치단체 민간보조금 선정과정이 합리적인가의 질문에 대하여 약 54.4%가 긍정적인 응답을 보이고 있으며 수급기관들도 약 50.2%가 긍정적인 응답을 하고 있어 보통인 부분까지 포함한다면 대체적으로 선정과정이 합리적인 것으로 생각하고 있는 것으로 보여진다. 이는 선정과정에 대한 제도적 측면에 대한 인식을 파악할 수 있는 것으로 향후 운영과정에 대한 투명성 및 효율성 측면과 함께 민간보조금의 운영방안을 모색하여야 할 것이다.

<표 44> 민간보조금 선정과정 합리성

구분	지방자치단체 민간보조금 선정과정 합리적					합계
	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	
합계	1 .7%	9 6.0%	58 38.9%	71 47.7%	10 6.7%	149 100.0%
수급 기관	1 1.0%	7 7.2%	40 41.2%	43 44.3%	6 6.2%	97 100.0%
공무원	0 .0%	2 3.8%	18 34.6%	28 53.8%	4 7.7%	52 100.0%

지방자치단체에서 지원하는 민간보조금의 선정기준의 적절성에 대하여 긍정적인 응답은 약 53.7%로 나타났으며 부정적인 응답은 약 8.8% 수준으로 긍정적인 응답이 상대적으로 높게 나타났다. 그러나 보통이라고 응답한 비율도 40% 수준 가까이 나타나고 있고 수급기관의 경우 보조금을 수급하였음에도 불구하고 약 11.3%의 기관이 선정기준이 적절하지 않다고 응답하고 있어 선정기준에 대한 이해와 공감대 형성이 중요한 것으로 보여진다.

<표 45> 민간보조금 선정기준 적절성

구분	지방자치단체 민간보조금 선정기준 적절도					합계
	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	
합계	1 .7%	12 8.1%	56 37.6%	73 49.0%	7 4.7%	149 100.0%
수급 기관	1 1.0%	10 10.3%	38 39.2%	44 45.4%	4 4.1%	97 100.0%
공무원	0 .0%	2 3.8%	18 34.6%	29 55.8%	3 5.8%	52 100.0%

민간보조금의 선정기준과 함께 선정의 공정성에 대한 질문에 대하여 약 49.4%가 공정하다고 응답한 반면 약 7.4%는 공정하지 못하다고 응답하였다. 그러나 수급기관의 경우 공정하다고 응답한 비율은 약 42.9%인 반면 공무원의 경우는 약 61.5%로 비율면에서 다소 큰 차이를 보이고 있다. 수급기관의 경우 이미 보조금 수급의 대상자임에도 불구하고 선정과정의 공정성에 있어 공무원들과 비교적 큰 차이를 보이고 있고 다른 문항과 비교하여 긍정적 수준이 상대적으로 낮게 나타나고 있어 민간보조금 선정과정에 대한 투명성 확보가 중요한 과제라 할 수 있다.

<표 46> 민간보조금 선정의 공정성

구분	지방자치단체 민간보조금 선정 공정성					합계
	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	
합계	1 .7%	10 6.7%	65 43.3%	64 42.7%	10 6.7%	150 100.0%
수급기관	1 1.0%	8 8.2%	47 48.0%	37 37.8%	5 5.1%	98 100.0%
공무원	0 .0%	2 3.8%	18 34.6%	27 51.9%	5 9.6%	52 100.0%

지방자치단체의 민간보조사업 지원 분야와 대상의 적절성에 대한 질문에 약 46%가 긍정적인 응답을 한 반면 약 10%는 부정적 견해를 보이고 있다. 수급기관의 경우 부정적 응답이 약 12.% 수준인 반면 공무원의 경우 약 5.8% 수준으로 나타났으며 긍정적인 응답에 있어서도 수급기관의 경우는 41.9% 수준으로 전체 수준 및 공무원 수준인 53.9%와 차이를 보이고 있다.

<표 47> 민간보조금 분야와 대상의 적절성

구분	지방자치단체 민간보조금 분야와 대상 적절도					합계
	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	
합계	1 .7%	14 9.3%	66 44.0%	58 38.7%	11 7.3%	150 100.0%
수급기관	1 1.0%	11 11.2%	45 45.9%	37 37.8%	4 4.1%	98 100.0%
공무원	0 .0%	3 5.8%	21 40.4%	21 40.4%	7 13.5%	52 100.0%

민간보조사업의 지원규모에 대한 질문에 약 24.2%가 많다고 응답한 반면 적다고 응답한 비율이 약 32.8%로 상대적으로 높게 나타나고 있다. 수급기관의 경우 약 42.3%가 적다고 응답하고 있으며 공무원의 경우도 13.5%가 적은 수준이라고 응답하고 있어 지원규모와 지원단체 수에 대한 적절한 규모와 범위를 정하여 지원사업의 효율성을 높일 수 있는 방안이 모색될 필요가 있는 것으로 나타났다.

<표 48> 민간보조금 지원규모 적절성

구분	지방자치단체 민간보조금 지원규모 적절도					합계
	매우 적다	적다	적절하다	많다	매우 많다	
합계	2 1.3%	47 31.5%	64 43.0%	34 22.8%	2 1.3%	149 100.0%
수급기관	2 2.1%	40 41.2%	38 39.2%	17 17.5%	0 .0%	97 100.0%
공무원	0 .0%	7 13.5%	26 50.0%	17 32.7%	2 3.8%	52 100.0%

민간보조금을 수급하는 단체수의 적절성에 대하여 약 43.3%가 많다고 응답한 반면 적절하다고 응답한 비율은 약 42.7%로 나타났다. 수급기관의 경우 적절하다고 응답한 비율은 약 45.9%로 나타난 반면 공무원의 경우 많다고 응답한 비율이 약 57.7%로 나타나고 있어 수급기관과 보조금을 지원하는 공무원들 간에 비율의 차이가 있었다. 앞선 보조금의 규모와 함께 고려하여 적절한 지원단체 수를 정하여 사업의 효율적 운영이 이루어지도록 하는 지원방안이 필요함을 시사하고 있다.

<표 49> 민간보조사업 지원단체수의 적절성

구분	지방자치단체 민간보조사업 지원단체수 적절도					합계
	매우 적다	적다	적절하다	많다	매우 많다	
합계	1 .7%	20 13.3%	64 42.7%	59 39.3%	6 4.0%	150 100.0%
수급기관	1 1.0%	17 17.3%	45 45.9%	33 33.7%	2 2.0%	98 100.0%
공무원	0 .0%	3 5.8%	19 36.5%	26 50.0%	4 7.7%	52 100.0%

민간보조금의 지급 후 추진되는 사업집행에 대한 관리가 잘 이루어지고 있는지에 대하여 약 46%가 긍정적인 응답을 하고 있으며 수급기관과 공무원의 경우에 있어서도 45.9%와 46.1%로 비슷하게 긍정적인 응답을 보이고 있다. 부정적인 견해는 약 10% 수준에 불과하고 있지만 인식수준과 함께 실질적인 사업의 성과와 집행결과를 함께 분석하여 적절한 사업관리방안에 대한 검토가 필요시 된다.

<표 50> 민간보조사업자 사업집행관리 적절성

구분	지방자치단체 민간보조사업자 사업집행 관리					합계
	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	
합계	1 .7%	16 10.7%	64 42.7%	63 42.0%	6 4.0%	150 100.0%
수급기관	1 1.0%	12 12.2%	40 40.8%	40 40.8%	5 5.1%	98 100.0%
공무원	0 .0%	4 7.7%	24 46.2%	23 44.2%	1 1.9%	52 100.0%

사업에 대한 지속성과 효과를 담보할 수 있는 근거로서 민간보조사업에 대한 평가가 잘 이루어지고 있는지에 대하여 긍정적인 응답은 46.7%로 나타나고 있으며 이는 수급기관과 공무원 모두 비슷한 수준으로 나타나고 있다. 그러나 수급기관의 경우 부정적인 응답도 약 14.3%로 공무원의 수준과 다소 차이를 보이고 있으며 무엇보다 실제 체계적인 평가가 이루어지지 않는 경우가 있음에도 불구하고 나타나는 견해로서 평가에 대한 인식확산과 함께 체계적인 제도의 운영 필요성이 제기되어진다.

<표 51> 민간보조사업 결과 평가의 적절성

구분	지방자치단체 민간보조사업 결과 평가					합계
	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	
합계	1 .7%	15 10.0%	64 42.7%	61 40.7%	9 6.0%	150 100.0%
수급기관	1 1.0%	13 13.3%	39 39.8%	38 38.8%	7 7.1%	98 100.0%
공무원	0 .0%	2 3.8%	25 48.1%	23 44.2%	2 3.8%	52 100.0%

현재 지원되고 있는 민간보조금이 사회단체 및 지역사회 활성화에 기여하고 있는지에 대하여 긍정적인 견해가 60%를 넘고 있고 보통으로 응답한 수준도 약 30% 수준에 달하고

있어 민간보조사업의 필요성에는 대부분 공감하고 있는 것으로 보여지나 부정적인 견해도 약 10%에 달하고 있으며 특히 수급기관의 경우 스스로 부정적인 견해를 보이고 있는 측면도 함께 나타나고 있어 민간보조사업과 지역사회의 연계성 및 필요성에 대한 이해와 효율적 운영방식에 대한 지속적 검토가 필요시 된다.

<표 52> 민간보조사업의 지역사회활성화 기여도

구분	지방자치단체 민간보조사업 사회단체 및 지역사회활성화 기여도					합계
	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	
합계	2 1.3%	10 6.7%	44 29.3%	76 50.7%	18 12.0%	150 100.0%
수급기관	2 2.0%	7 7.1%	24 24.5%	50 51.0%	15 15.3%	98 100.0%
공무원	0 .0%	3 5.8%	20 38.5%	26 50.0%	3 5.8%	52 100.0%

이 외 기타의견들로서 자치단체별로 보조사업 운영과 관련한 연관계획이 마련되어야 하며 선정결과 및 성과를 도민들에게 적극적으로 공개하고 홍보해야 한다는 견해와 자치단체의 발전에 기여여부를 판단하여 지원대상과 규모를 차별화하여 지원할 수 있는 방안이 모색되어야 한다는 견해, 보조금 지원시 자부담을 부담하도록 규정하여 사업의 올바른 운영과 자금부족으로 인한 사업의 비효율이 초래되지 않도록 해야 한다는 등의 의견도 제시되었다.

제4장 지방자치단체 민간보조의 쟁점과 개선과제

1. 지방자치단체 민간보조의 쟁점

1) 제도적인 측면의 쟁점

(1) 예산편성 총한도제 산정방식

지방보조금은 지방자치단체장의 의사결정에 의해 운영되는 재원운용의 특성으로 인해 지방자치단체장의 무분별한 민간보조, 선심성 행정의 수단 등으로 활용될 여지가 있다. 이에 따라 행정자치부의 예산편성기준에서는 지방재정의 낭비를 최소화하기 위하여 지방보조금 총한도제를 운영하고 있다.

산정공식: 전년도 보조금 한도기준액 (전년도 보조금 총한도액) × (1+최근 3년간 일반회계 자체수입 평균증감율)

지방보조금에 대한 예산편성을 총한도액 범위 내에서 하도록 하고 있으며, 이를 초과하여 편성할 경우에는 지방교부세의 감액과 연계하여 운영하고 있다. 이러한 지방보조금 예산편성 총한도제와 관련해서는, 산정재원, 불교부단체에 대한 처리 등의 쟁점이 부각된다. 첫째, 산정재원과 관련하여 총한도제에 포함되는 지방보조금은 국・시(도)비 보조금(지방비 부담금 포함)을 제외한 순지방비 예산만을 포함시키도록 하고 있다. 지방보조금 총한도제에는 국・시(도)비 보조금을 제외하고 순지방비만 포함하고 있으나, 순지방비에는 국・시(도)비 보조사업에 대한 매칭재원이 포함되게 된다. 다시 말해 순지방비이지만 국・시(도)비 보조사업에 의해 어쩔 수 없이 추진해야 하는 사업에 소요되는 재원도 총한도제에 포함됨으로써, 당해 지방자치단체의 의사와 무관하게 지출될 수 밖에 없는 순지방비의 영향으로 인해 총한도제의 산정결과가 왜곡될 여지가 있다.

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

(2) 지방보조금심의위원회

지방보조심의위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함하여 15명 이내의 민간위원과 공무원으로 구성하고 있다. 공무원은 당해 자치단체 소속 공무원 중에서 시장이 임명하며, 민간위원은 민간전문가, 대학교수 등에서 시장이 위촉하는 사람으로 구성되어 있으며 공무원의 경우에는 전체 위원의 4분의 1을 초과할 수 없도록 하고 있다. 위원회는 지방보조금 예산의 편성, 지방보조금 관련 조례안 제출, 지방보조금과 지방보조사업자의 재원분담에 관한 사항 결정, 지방보조사업의 유지 여부 결정 등 지방보조금과 관련된 핵심 심의기구이다. 이러한 지방보조심의위원회와 관련해서는 위원회의 구성 및 운영측면에서 다음과 같은 쟁점이 부각된다. 첫째, 위원회의 구성측면에서는, 지방보조금 심의위원회는 공무원과 민간·학계전문가 등 15인으로 구성하게 되어 있으나 하한치에 대해서는 별도의 규정이 없다. 그 결과 일부 지방자치단체에서는 15명을 다 채우지 못한 상황에서 위원회를 운영하고 있다. 소수의 심의위원이 다양하고 복잡한 지방보조사업을 면밀하게 심사하기란 현실적으로 어렵다고 볼 때, 비록 조례를 위반한 것은 아니지만 적절한 운영이라고 보기 어렵다. 뿐만 아니라 대부분의 지방자치단체에서 당해 자치단체 내의 인사로 구성되고 있기 때문에 보조사업자와 연계되는 경우가 빈번하다. 특히 농촌형 자치단체의 경우 위원회의 위원이 보조사업에 대한 이해관계가 있는 인사가 선정되는 경우도 있어 객관적 평가에 한계로 작용하고 있다. 더욱이 심의위원의 임기가 3년 이내이며, 1회에 한해 연임이 가능토록 제도화하고 있기 때문에 심의위원이 신분이 노출될 소지가 있다는 점도 객관적 평가를 어렵게 하는 요인이 될 수 있다. 둘째, 지방보조금 관리조례에 규정된 민간위원의 자격요건은 "민간전문가, 대학교수 등 사회단체에 대하여 전문적 식견과 덕망을 갖춘 인물"로 규정되어 있다. 그러나 사회단체에 속한 인사 중에는 지방보조사업과 직·간접으로 연계되어 있는 인사가 포함될 수 있으며, 이는 지방보조사업에 대하여 객관적, 중립적으로 심의하는데 장애요인이 될 수 있다. 셋째, 운영측면에서는, 지방보조심의위원회

심사는 일반적으로 서면심의를 통해 진행되고 있다. 사업부서의 예산요구를 예산부서에서 총괄보고 하는 형식으로 진행되고 있으며 평가항목 중 사업의 시급성, 사업규모의 적정성, 주민갈등과 같은 위험요인 등은 현장실사에 의한 검증 및 보조사업자의 의견청취 등이 중요함에도 불구하고 이러한 과정이 배제될 경우 심사의 실효성을 저하시키게 된다. 넷째, 지방보조사업 중 많은 부분이 공모사업이며, 각 공모사업별로 사업시기가 차별화되어 있어 추경시에는 매번 개최하는 경향이 있다. 그럼에도 불구하고 위원회가 분과별로 구별되어 있지 않기 때문에, 매번 상정되는 전체 지방보조사업을 평가하고 있어 업무량의 과다로 인해 효율적인 심의를 하는데 어려움이 발생할 개연성이 있다. 이와 관련하여 현행 기준에서는 총괄규모로 보고할 수 있도록 제도화하고 있으나, 심의위원회에 총괄규모로 보고할 경우 성의부족 및 준비부족 등의 문제로 거부될 수 있으며, 심의대상에 대한 구체적 현황이 나타나지 않기 때문에 효율적인 심의가 되지 않을 수 있다는 점에서 총괄보고제도는 현실성이 부족하다.

(3) 지방보조금 관리대상

지방보조금의 추진과정은 사업선정시에 7개 과정, 집행이 완료된 이후에도 3개의 과정을 거치고 있다. 집행과정에서는 사업공고, 보조사업 신청 접수, 신청사업 검토 및 위원회 심의자료 작성, 사업부서에서 예산과로 검토자료 제출, 보조금심의위원회 개최, 결과통보, 보조금 교부 등이 이루어지고 있다. 집행 완료 이후에는 보조사업 실적보고, 정산검사, 정산결과 통보, 성과평가 등의 과정으로 진행되고 있다. 이 과정에서 지방자치단체와 보조사업자가 작성해야 하는 서류는 매우 다양하게 설정되어 있다. 보조사업자는 보조금 지원사업 신청서, 보조금 교부신청서, 단체소개서, 세부사업 계획서, 예산집행계획서, 청렴이행 서약서, 추진실적보고서, 정산보고서 등을 작성하여 지방자치단체에 제출하고 있다. 지방자치단체는 보조금 신청사업 실무검토서, 보조금 심의위원회 심의요구 총괄표, 보조사업 관리카드, 정산결과보고서 등을 작성해야 하며, 이 외에도 지방보조사업 운용계획서 수립 등과 같은 지방보조금과 관련된 다양한 업무를 추진하고 있다. 이 모든 과정은 지방보조사업으로 지급하는 지급금액에 관계없이 동일한 절차로 진행되고 있다. 실제로 지방시의 경우 2014년에 지원된 총 지방보조사업 건수는 204건이며, 이 중 보조금으로 지원된 금액이 100만원 이하 1건, 300만원 이하 28건, 500만원 이하 38건 그리고 천만원 이하가 37건 등이다. 투입되는 업무량에 비해 지출되는 재원이 과소할 경우에도 동일한 절차로 진행되는 것은 지방자치단체와 지방보조사업자 모두에게 피로를 증가

시킬 뿐만 아니라 보조사업의 관리가 능률적으로 진행되지 않을 수 있다.

(4) 지원사업 및 지원단체의 기준

민간보조금의 지원은 자치단체가 자체적으로 추진하기보다 민간이 추진하는 것이 보다 효율적이거나 민간영역과 함께 지역의 업무를 추진하고 서비스를 제공하는 것이 지역사회를 발전시키는 과정이기 때문이다. 그러나 현재 지원되고 있는 사업들이 민간보조금의 의도한 사업들에 지원되어지고 있는지에 대한 문제가 제기되고 있다. 이는 크게 두 가지 측면에서 논의가 되어 진다. 첫째는 과연 지원사업이 주민들이 인정하고 주민들을 위한 사업인지에 대한 문제와 보조금의 사용이 적절한 사업비로 활용되고 있는 것인지에 대한 문제이다. 행정자치부의 매뉴얼을 비롯하여 당진과 공주시에서도 지원대상사업이 명확하게 제시되고 있지 못하며 자치단체 담당부서의 업무를 중심으로 지원분야 등이 공고되고 있어 이는 의도한 사업들도 참여하고 있으나 의도되지 않은 사업과 단체들도 지원될 가능성이 있다. 예를 들어 특수목적의 사회단체 자체모임 등에 자치단체가 재정지원을 하는 것은 민간보조금의 근본 취지에 부합하지 않는 것이다. 이처럼 민간보조사업의 지원기준이 모호한 측면이 있어 이의 명확화 및 세부적 기준마련의 필요성이 제기된다.

사업에 대한 기준이 모호한 것도 문제시 될 수 있지만 지원단체에 대한 기준도 불명확하여 그 실체가 모호한 단체에 대한 지원도 이루어질 가능성이 매우 높으며 실제 이에 대한 판단도 어려운 현실이다. 민간보조금 지원사업은 공모를 통하여 선정되는 구조를 가지고 있으며 이는 단체보다도 추진사업에 초점이 맞추어진 형태라 할 수 있다. 현제 제시되고 있는 규정은 법인격의 보유 등으로 한정하지 않고 그 범위를 적용시키고 있고 별도 지원규정이 없는 경우에도 자체 판단과 해석으로 지원이 가능토록 하고 있어 보조금 지원범위와 대상은 매우 넓게 적용된다. 이러한 경우 중복지원 등의 문제가 발생될 소지가 매우 높다고 할 수 있으며 지역사회와의 연계성이 떨어지는 동호회 형태의 지원도 관행적으로 이루어지고 있어 자치단체의 명확한 지원규정이 미흡하여 민간보조금의 효율성을 떨어뜨리고 있는 것이다.

2) 관리 및 평가 측면의 쟁점

(1) 사업의 유형에 따른 특성화 지표의 부재

지방보조금은 과거의 민간보조 이외에 공공단체보조를 포함하는 개념이며, 이중 공공단체 보조의 예산항목은 5개 그리고 민간보조는 7개의 항목으로 구성되어 있다.

- 공공단체 보조: 자치단체자본·경상보조, 예비군육성지원자본·경상보조, 교육기관에 대한 보조
- 민간보조: 민간경상사업보조, 민간자본사업보조, 민간행사사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 운수업계보조

이외에도 지방보조금은 사업유형별로도 다양하게 구분되고 있는데, 지방의 시 자치단체 중 2015년 평가대상 사업을 유형별로 나누어 보면 문화/관광 관련 사업이 35개, 여성/가족 관련 사업 13개, 주민/복지 관련 사업이 24개, 기타 29개인 것으로 나타났다. 이렇듯 지방보조금의 유형은 다양한데도 불구하고 현재 지방보조금을 평가하는 기준은 사업유형을 고려하지 않은 채 한 개의 평가체계로 구성되어 있어 재원 및 사업의 특성을 반영하지 못하고 있다.

(2) 객관적 심의

민간보조금 지원을 위한 응모사업이 앞서 살펴본 것처럼 지속적으로 증가하고 있고 그 수 또한 매우 많아 이를 객관적이고 심도 있게 심의한다는 것은 물리적으로 한계가 있다. 한정된 심의위원 수도 문제이며 이들이 전문성을 지니고 있다고 하더라도 시간과 사업수를 감안하면 심의위원 수와 시간 등 모든 부분이 절대적으로 부족하다. 그러나 사실 심의위원들이 모든 분야를 전문적으로 심의할 수 있는 전문성에 있어서도 한계가 있어 민간보조사업에 대한 심의는 형식적으로 이루어질 수 밖에 없는 구조라 할 수 있다. 지원대상 단체를 파악하는 것도 어려울 뿐 아니라 서류를 통해 파악되는 사항도 매우 협소하며 사용되는 예산 등은 더욱 파악하기 어려운 현실이다. 이는 지방자치단체 뿐 아니라 어느 곳에도 해당 기관의 정보를 충분히 파악하고 있지 못하고 있는 현실에서 나타나는 문제이기도 하다. 따라서 같은 유형의 사업이나 광역과 기초 등에서의 중복지원도 이루어질 가능성도 나타난다. 심의위원 구성에 있어서도 다각

적인 전문성을 확보하기 위한 노력을 기울이고 있으나 지역의 전문가와 지역의 관계자로 구성될 수밖에 없어 자칫 지원사업에 대한 이해관계자가 참여할 수 있으며 특히, 농촌지역 등 지역이 협소한 경우는 더욱 확률이 높아질 수 있다. 이러한 과정과 환경의 한계로 인하여 심사의 객관성과 투명성을 확보하기는 어려울 수밖에 없다. 심의 시간을 확보하고 심의의 객관성과 전문성을 발휘할 수 있도록 자체심의를 우선적으로 거치고는 있으나 이 또한 부서의 한계에 따라 객관성을 담보하기는 어려운 현실이다. 그러나 더 큰 문제는 이를 바탕으로 심의가 이루어지고 있으며 공무원 자체 심의결과가 대부분 반영되어진다는 것이다. 따라서 심의위원들을 통한 심의가 한계가 있다면 자체심의를 보다 강화시키는 방안들이 함께 모색되어질 필요가 있다.

(3) 사업진행에 대한 보고

지원사업이 당초 의도한 성과를 거두기 위해서는 사업진행에 대한 관리가 필수적이라 할 수 있다. 하지만 지원단체와 지원액 결정이후 이에 대한 관리는 제대로 이루어지고 있지 않다. 자치단체 내부의 관리 인력과 이의 업무부담 등 현실적으로 대단히 어려운 문제라 보여진다. 사업을 관리하고 있는 공무원의 수와 전문성 등을 고려할 때 모든 지원사업에 대한 보고 등이 체계적으로 이루어질 수 없는 상황이다. 공주시와 당진시에서도 중간보고는 이루어지지 않고 있는 상황이며 최종평가 또한 어떻게 추진되어야 할지 불명확하며 이의 실효성에도 문제가 제기되고 있다. 최종평가만을 추진하는 경우 사업의 효율적 진행은 어려우며 단지 사업에 대한 지속적 지원 여부만을 판단할 수 밖에 없기 때문에 사업진행의 중간과정을 어떻게 관리하여야 할 것인지에 대한 고민이 요구된다.

(4) 평가전담조직

지방보조금에 대하여 그간 각 자치단체의 조례,「지방자치단체 예산편성 운영기준(안행부훈령)」등으로 규정해 오던 예산의 편성, 보조사업의 수행 및 관리, 성과평가 등에 관한 기준이 지방재정법으로 법제화되었다. 법 개정에 따라 지방자치단체는 매년 전체 지방보조사업의 1/3씩 평가하고 그 결과를 예산에 반영해야한다. 이에 따라 각 지방자치단체에서는 2015년부터 지방보조금을 평가하고 그 결과를 차년도 예산에 반영하고 있다. 지방자치단체 내에서 지방보조금을 평가하는 부서는 각 사업부서가 담당하고 있으나, 사업부서는 동 사업을 추진하는 부서로 지방보조사업 담당자와 긴밀하게 연계되어 있다는 점에서 객관적인 평가를 기대하기

어려운 구조이다. 뿐만 아니라 지방보조사업에 대한 사업부서는 당해 지방자치단체 내의 여러 부서로 분산되어 있기 때문에 일관성 있는 평가가 곤란한 상황이다. 그 결과 지방보조사업에 대하여 보다 객관적이고 중립적인 운영을 도모하고자 한 제도 개선의 의미가 퇴색될 수밖에 없다.

(5) 신규사업에 대한 평가

지방보조사업에 대한 평가기준은 사업계획, 사업관리, 사업성과 등 3개 분야로 구분하여 평가지표가 설계되어 있다. 이 중 사업계획은 15점, 사업관리는 25점, 사업성과는 60점 등 총 100점으로 구성되어 있으며, 사업성과 부분을 강조하는 체제로 구성되어 있다. 그러나 사업관리 및 사업성과 분야는 계속사업에 대한 평가는 가능하지만 신규사업에 대해서는 평가를 할 수 없는 상황이다. 다시 말해 현재의 지표는 보조사업자가 사업추진실태를 주기적으로 관리하고, 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?, 사업이 계획대로 집행되었는가?, 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?, 보조금의 집행과정에서 예산을 낭비한 사실이 있는가? 등으로 구성되어 있으며, 이는 사업집행과정 중에 발생하는 실적을 대상으로 평가하는 지표이다. 따라서 신규사업자에게는 해당이 되지 않기 때문에, 결과적으로 신규사업자의 경우는 사업계획분야 하나만을 대상으로 판단할 수 밖에 없다. 이러한 문제는 사업성과부문의 경우도 동일하게 나타나게 된다는 점에서, 신규사업자를 평가할 수 있는 별도의 지표가 필요하다.

<표 53> 지방보조금 평가 기준

분야	운 영 내 용	배점
사업계획 (15)	1-1. 다른 보조사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가?	10
	1-2. 보조사업자의 사업계획이 효율적이고 적절한가?	5
사업관리 (25)	2-1. 보조사업자가 사업추진실태를 주기적으로 관리하고, 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?	5
	2-2. 사업이 계획대로 집행되었는가? ※ 예산집행율, 기타 집행실적 등을 감안	15
	2-3. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?	5
	2-4. 보조금의 집행과정에서 예산을 낭비한 사실이 있는가?	-20
사업성과 (60)	3-1. 계획된 성과를 달성하였는가?	40
	3-2. 계속 지원할 필요성이 인정되는가?	20

2. 지방자치단체 민간보조의 개선과제

1) 제도측면의 개선과제

(1) 예산편성 총한도제 포함 재원 수정

지방보조금과 관련하여 지방자치단체장의 선심성 사업을 제어하고 지역주민의 무분별한 사업요구에 제도적으로 대응할 필요가 있다는 점에서 지방보조금 총한도제 도입의 의의가 있다. 특히 보조금 관련부서에서 주민설득을 위한 대안 중의 하나로 이를 활용할 수 있다는 점에서 동 제도의 당위성을 찾을 수 있다. 다만 총한도제의 결과를 토대로 지방교부세 감액을 연계하고 있다는 점에서 이를 엄격하게 운용하는 것이 필요하다. 지방보조금 예산편성 총한도제와 관련하여 제기되는 쟁점은 산정재원과 불교부단체에 대한 부분이다. 산정재원은 총한도예산편성 총액한도에 포함되는 재원에는 국・도비 매칭재원이 포함되어 있어 산정결과의 왜곡을 초래할 수 있으며 불교부단체의 문제는 동 제도의 활용이 지방교부세 감액과 연계되어 있어 지방교부세 불교부단체에는 전혀 영향을 미칠 수 없다는 점이다. 먼저 산정재원과 관련하여, 현재와 같이 국・도비 매칭재원을 포함시키는 것이 적정한지 아니면 이를 제외하는 것이 필요한 지에 대한 판단이 필요하다. 매칭재원을 포함시킬 경우 전체 지방보조금을 대상으로 관리할 수 있다는 장점이 있다. 다시 말해 특정연도의 매칭사업이 많을 경우 자연히 자체사업을 축소하게 되는 효과가 나타날 수 있다. 그러나 총한도제의 활용이 지방교부세 감액과 연계되어 있다는 점을 고려하며, 일부 지방자치단체에서는 당해 자치단체의 의사와 무관하게 지방교부세 페널티를 받아야 하는 상황에 처해질 개연성이 있다. 게다가 현재의 산정방식이 전년대비 당해 연도 증가분을 기준으로 산정하고 있다는 점에서 전체 지방보조금을 대상으로 하는 총괄방식이 아니더라도 동 제도의 의의를 살릴 수 있을 것으로 판단된다. 그러므로 총한도제에 포함되는 재원에는 국・도비 매칭재원을 제외하는 것이 적절할 것이다. 두 번째, 지방교부세 불교부 단체에 대한 부분과 관련하여, 지방보조금이 갖고 있는 지방분권적 재원이라는 특성에 초점을 맞춰 지역주민의 역할에 의지하는 방안을 모색할 필요가 있다. 지방교부세 불교부단체에 대한 효과성을 현실적으로 담보할 수 있는 또 하나의 중요한 수단은 평가결과 및

반영 과정을 주민에게 공개하는 것이다. 다시 말해 지방보조금의 편성과정을 주민에게 투명하게 공개하고 주민들로부터 평가를 받도록 하는 것이 필요하다. 지방보조금에 대한 전 과정을 주민에게 공개함으로서 효율적 추진을 유인할 필요성이 있다. 이의 방법으로는 현재의 지방재정공시제도를 통하여 추진단계별 평가결과, 평가결과의 반영 내역 등에 대해 구체적으로 공개하는 체계를 고려해 볼 수 있다. 즉, 공통공시 내용에 투자사업 평가관련 내용을 포함하고 정기공시와 수시공시를 활용해 볼 수 있고 지역주민들의 시청율, 구독율, 접근성 등을 종합적으로 고려한 수단과 방법(주민자치센터, 보건소 등)을 선택하여 공개하는 것이 바람직하다. 이와 연계하여 차년도 한도액 산정 시 초과비율 비례 누적 감액제를 도입하는 방안이 고려될 수 있다. 누적 감액제는 차년도의 지방보조금 예산편성시 초과분에 해당하는 재원을 감액하는 방식이다.

(2) 명확한 선정기준 마련

민간보조금 지원사업 및 대상선정은 객관적이고 구체적인 기준을 통해 이루어져야 한다. 이러한 기준은 변화하는 환경과 해당 기관의 여건을 충분히 반영하여야 하며 지원기관 및 수급단체 모두 공감하여야 한다. 우선적으로 민간보조금 지원대상기관에 대한 명확하고 세부적인 규정이 필요하다. 지원대상기관이 갖추어야 할 요건 등을 명확하게 제시함으로써 지원사업의 효율적 진행을 위한 기반이 마련될 수 있으며 기본적인 책임성도 확보할 수 있을 것이다.

선정기준에 대해서도 대상기관과 사업을 효과적으로 파악하고 심의할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다. 이는 사업에 대한 평가방법과도 연계되어야 할 것이며 제안서 작성 자체가 기준에 부합하도록 작성되어야 할 것이다. 또한, 민간보조금의 성과를 높이고 지역사회와 연계되어 활성화될 수 있도록 하는 지표들이 포함되어야 하며 단순히 해당 단체가 제시한 서류에 한정된 심의로 선정하는 방식은 자칫 실제 현황을 오판할 수 있는 여지가 있기 때문에 이를 보완할 수 있는 방안과 전년도 평가결과도 공개되어 제시하여야 할 것이다.

(2) 지방보조금심의위원회 운영방식의 효율화

지방보조금심의위원회의 문제는 위원회의 구성과 업무량의 과다로 인한 심의의 비효율 등으로 요약할 수 있다. 이 중 위원회의 구성과 관련하여, 조례에는 15인 이하로 구성하도록 하고 있지만 지방자치단체의 현실상 어려움이 있어 적은 인원으로 구성되어 있다는 점이 쟁점으

로 부각되고 있다. 이 외에도 지방보조사업과 연계되어 있는 인사가 심의위원으로 참여할 가능성이 있다는 점이다. 실제로 우리나라 지방자치단체의 여건에서 지방보조심의위원회 위원을 조례에서 정한 규정에 따라 구성하는 데는 한계가 있으며 특히 농촌형 자치단체의 경우에는 더욱 그러하다. 이러한 문제에 대응하기 위하여, 현재의 인원구성은 유지하되 일정부분은 지역 외 인사를 초빙할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이를 통해 전문성의 부족을 보완하고, 거시적, 객관적 평가가 가능하도록 조정하는 것이 바람직하다. 두 번째, 업무량 과다 문제와 관련하여, 현재는 위원회의 분과별 구분 없이 모든 위원이 전체 사업을 심사하고 있다. 이로 인해 전체 사업을 단기간 내에 평가해야 하는 어려움이 발생하고 있다. 심사대상 사업의 판단에 대한 부담을 완화하고, 위원들의 전문성을 유지하기 위해서는 분과를 구분하는 것이 필요하다. 위원회의 분과는 행자부의 투융자심사 분야를 벤치마킹 하되, 각 지역의 지방보조금 유형에 따라 3-5개로 구분하는 것이 바람직하다. 다만 지방보조금심의위원회를 분과별로 구분하더라도, 분과심사(제1차 심사) 외에 총괄분과에서 최종적으로 심의할 수 있는 절차(제2차 심사)를 마련하고, 총괄분과의 평가결과가 존중될 수 있도록 제도화하는 것이 필요하다.

(3) 지방보조금 평가대상 제한

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

(4) 평가결과의 활용

지방보조사업의 평가결과는 차년도 보조사업 추진에 환류되지만, 현재는 일정 점수를 상회할 경우 계속지원을 할 수 있도록 하고 있다. 다시 말해 일정기준만 충족하면 계속지원을 받을 수 있는 시스템이다. 이러한 방법은 당해 자치단체에서 탄력적으로 재정을 운영하는데 장애가 될 뿐만 아니라 필요하지 않은 사업에 대해서도 보조금을 지급해야 하는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 현재의 절대평가를 상대평가로 전환하는 방법을 고민하는 것이 필요하다. 다시 말해 하위 몇 %는 점진 축소, 삭감, 일몰 등으로 구분하여 활용할 수 있도록 하여, 단순히 평가점수로만 판단하는 방법을 상대평가 기준으로 전환하는 것이 필요하다. 이 경우 하한 %는 당해 연도의 세수확보 수준 또는 예산상황 등을 고려하여 탄력적으로 운영하는 것이 필요하다.

(5) 자부담 설정

지방보조사업자가 동 사업을 추진하는데 소요되는 비용 중 자기자금으로 조달하는 것을 의미한다. 지방보조금의 특성 중 하나는 지방자치단체가 보조사업자에게 별도의 변제 또는 부담을 지우지 않고 지원하는 재원이다. 따라서 지방보조사업자 입장에서는 가능한 소요재원의 많은 비중을 지방보조금으로 충당하고자 하는 욕구를 지니게 된다. 이러한 상황에서 지방보조사업 시행에 필요한 재원 중 일부를 지방보조사업자에게 부담시키는 것은 공적 재원의 감축과 함께 무분별한 지방보조사업 신청을 자제토록 하는 기능을 수행할 수 있다. 현재에도 일부 자치단체에서는 자부담을 의무화하고 있으며, 사업계획서를 평가할 때 평가지표로 활용하고 있다.[6] 현재 사업계획서에는 사업개요, 신청자의 자산과 부채, 보조사업 수행계획, 교부신청 금액과 그 산출기초, 소요경비 사용방법 및 보조금 이외 자부담하는 금액 및 방법 등을 적시하도록 하고 있다. 자부담 내역 및 지출과정을 확인하기 위하여, 지방보조금 관리 통장(계좌)을 제출하도록 하고, 지방보조금 통장은 자부담을 포함한 보조금만 관리할 수 있도록 1개 사업에 1개의 통장(계좌)을 별도 개설하도록 조치하고 있다. 또 보조금 교부 전에는 보조금 전용 계좌 개설 및 보조사업자와 일치 여부, 보조금 관련 서류구비 여부, 전용통장(계좌)에 자부담금을 예치한 통장사본 등 확인을 거쳐 교부하고 있다. 따라서 일부 지방자치단체에서는 자부담의 의무화 그리고 확인방법 등을 명확화하고 있다.

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

6) 충남 태안군은 5%의 의무적 자부담비율을 설정하고 있음

자부담 비율은 모든 지방보조사업에 동일하게 적용되고 있는 현재의 방식이 적절한지에 대한 부분이다. 잔액처리방법은 지방보조사업도 국고보조사업과 동일하게 사업집행 후 잔액이 남게 될 경우 이를 반환하도록 하고 있는데, 이때 일반적으로 자부담 부분을 제외하고 지방보조금 잔액만을 반환하고 있어 발생하는 문제이다. 자부담 비율과 관련하여, 일부 의무적 자부담 비율을 설정하고 있는 자치단체에서도 일률적으로 5%의 자부담 비율을 상정하고 있다. 지방보조사업의 유형이 다양하고 지방보조사업자의 부담능력이 차별화되어 있는 상황에서 일률적 자부담 비율을 설정하는 것은 가능한 재원절약의 범위를 축소시킬 우려가 있다. 이에 대한 대안으로, 자부담 비율의 하한선을 현재와 같이 5%로 설정하고, 부담비율의 규모를 사업계획서 평가지표에 반영하는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 둘째, 잔액처리방법과 관련하여 지방보조사업비에 포함된 자부담은 동 재원에 대한 집행을 전제로 하여 보조금 지급이 결정된 것이므로 보조금의 집행기준과 동일하게 집행하는 것이 필요하다. 그리고 잔액이 남았을 때는 전체 사업비중 자부담 비율을 산정하여 반환토록 할 필요가 있다.

2) 관리 및 평가 측면의 개선과제

(1) 심의기능의 효율화

민간보조금 운영에 있어 지속적으로 제기되고 있는 문제 중 하나가 심의기능의 문제라 할 수 있다. 심의제도와 규정은 있으나 이의 실효적 운영의 문제인 것이다. 앞서 언급된 것처럼 심의위원회에서 세부적이고 객관적인 심의를 기대하기에는 물리적인 한계가 있음이 분명하다. 물론 심의위원회의 역할과 기능, 운영방법에 대한 개선도 함께 이루어져야 하지만 심의이전 단계라 할 수 있는 해당부서와 담당부서의 내부심의를 보다 강화시켜야 할 것이다. 사업의 내용을 가장 잘 파악할 수 있는 해당 부서에서 사업의 중복여부를 검증하고 위원회의 심의과정이 효율적으로 이루어질 수 있는 기본 자료를 제공해야 한다. 해당부서 담당 공무원으로 충실한 심의가 어려운 경우 해당부서에서 사업의 사전 심의가 충실하게 진행될 수 있도록 외부인사와 내부인사가 함께 참여하여 심의의 내실을 기할 수 있는 과정을 거치도록 할 필요가 있다. 심의위원회와 해당부서의 심의가 이중으로 이루어질 우려가 있으나 심의위원회 기능이

한계가 있는 상황에서 심의위원회의 개선이 이루어지지 않거나 제한적인 경우 이러한 과정을 통해 자체심의를 강화시켜야 할 것이다.

(2) 사업의 선택과 집중

민간보조금의 규모가 정해진 상황에서 앞선 조사에서도 언급된 것처럼 지원사업이 늘어나게 되면 지원금은 상대적으로 줄어들 수밖에 없는 상황이다. 이는 자칫 사업들의 성과를 감소시킬 수 있다. 따라서 지원사업의 수와 규모를 적절하게 판단하여 적용하여야 할 것이다. 많은 사업들을 추진하는 것이 바람직할 것인지 사업의 수를 줄이고 지원금을 늘려 사업의 효과를 높여야 할 것인지에 대한 충분한 검토가 필요시 된다. 민간보조금의 공공서비스 기능을 강화하고 효율적 운영을 위해서는 사업에 대한 선택과 집중이 필요시 된다. 소규모 사업의 경우 일회성 사업들이 주를 이루고 있으며 이는 이벤트성 사업들로서 사업의 실질적 효과를 기대하기는 어렵다. 따라서, 사업에 대한 엄격한 심사를 통해 효과성이 높은 사업에 집중하는 방안이 요구된다. 소규모 사회단체에 대한 지원 또한 민간보조금의 역할과 기능이라 할 수 있기 때문에 지역의 특성에 부합하는 주민밀착형 소규모 민간단체를 체계적 심사과정을 통해 찾아내고 지원할 수 있도록 해야 한다. 무엇보다 사업의 선택과 집중, 적절한 소규모 민간단체를 효율적으로 선정하여 지원하기 위해서는 자치단체 민간보조금 지원정책의 목적을 분명히 하고 이를 바탕으로 사업과 기관에 대한 엄격한 심의가 필수적으로 선행되어야 할 것이다.

(3) 모니터링체계 운영

민간보조금 지원사업이 성과를 거두기 위해서는 사업에 대한 점검과 모니터링체계가 필요하다. 최종평가 또한 강화되어야 하겠지만 이는 최종결과에 대한 평가과정으로서 사업의 올바른 운영을 통해 성과를 높이기에는 다소 거리가 있다. 즉, 모니터링과 최종평가가 병행되어야 하는 것이다. 이러한 모니터링은 사업의 대상과 규모 등을 고려하여 자체 모니터링과 외부 전문가 모니터링을 병행하여 운영할 필요가 있다. 소규모 1회성 사업들의 경우 자체적으로 모니터링 시스템을 운영하고 대규모, 지속사업 등의 경우는 전문가들과 함께 점검할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서는 당연히 인력과 비용이 수반될 수밖에 없다. 따라서 사업의 규모와 수에 대한 판단이 함께 이루어져야 한다. 사업대상을 구체적으로 규정하고 사업의 수를 적절한 수준으로 조절하는 노력이 병행되어야 한다.

(4) 사업의 유형에 따른 평가 기준 설정

지방보조사업의 유형은 매우 다양하며 여기에 지방자치단체별 특성이 가미되어 있음에도 현재의 평가는 단일의 기준에 의해 평가하고 있다. 이로 인해 지방보조금별 특성이 고려되지 않은 평가가 이루어지고 있다. 지방보조사업에 대한 평가결과의 타당성을 제고하기 위해서는 사업유형별 평가지표의 설정(장기적 대안)이 필요하다. 즉, 사업을 유형화하고 각 유형별 특성화 지표를 개발하는 것이 필요하다. 그러나 지방보조금에 대한 평가제도가 도입된 역사가 일천할 뿐만 아니라 우리나라 지방자치의 현실상 현재의 체계에서도 적정한 평가가 어려운 구조 등을 감안할 때, 각 유형별 특성화 지표의 개발 및 적용에는 한계가 있을 수 있다. 그러므로 현 시점에서는 지방보조금심의위원회 분과의 구분을 중심으로 유형화하고, 각 분과별 심의결과의 경험이 축적된 이후 특성화 지표를 설정하는 것(단기적 대안)이 현실성을 제고할 수 있는 방안으로 판단된다. 이 경우 지방보조금의 구분은 지원 분야를 중심으로 구분하는 것이 향후 특성화 지표를 설정하는데 도움이 될 수 있을 것이다. 지원분야는 지방보조금의 특성상 지역별 차별화되어 추진된다는 점에서 표준화하기에는 한계가 있지만 일반적으로 문화관광, 교육체육, 주민복지, 가정복지, 농축산, 기타 등으로 구분할 수 있을 것이다.

지방보조금 유형화는 단기적 대안으로 하되, 지방보조금의 항목별 구분이 혼재되어 나타나는 문제는 선행적으로 개선할 필요가 있다. 지방보조금은 민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조, 민간자본보조 등으로 구분되고 있지만 이들 간의 구분기준이 모호하다. 특히 민간경상보조와 민간행사보조간의 구분은 현실적으로 어려움이 있다. 현실적으로 과목 간 경계를 명확히 구분하기 어렵기 때문에 이들 과목을 전면적으로 통합하는 대안을 생각할 수 있다. 이 중 민간경상보조와 민간행사보조를 통합하는 방법을 강구할 필요가 있다. 그 이유는 민간이 행하는 사무 및 사업(민간경상보조)과 민간이 추진하는 행사(민간행사보조) 간에 구분이 모호하기 때문이다. 양 세목을 통합할 경우 지방보조금의 운영상 혼란을 최소화 할 수 있으며 이를 통해 사업운영의 투명성이 제고될 수 있을 뿐만 아니라 양 세목에서 별도로 지원됨에 따라 나타나는 중복지원 사례도 축소될 수 있는 여지가 있다.

(5) 평가전담 조직의 운영

지방보조사업에 대한 평가결과는 차년도 예산에 반영토록 하고 있으며, 전체 사업비의 변동은 지방교부세와 연동되고 있다는 점에서 평가는 대단히 중요한 과정이다. 그러나 각 지방자

치단체에서 추진되는 지방보조사업에 대한 평가는 사업부서에서 이루어지고 있으며, 총괄부서인 예산부서에서는 단순히 확인 및 지방보조심의위원회에 상정하는 수준에 머물러 있다. 결과적으로 지방보조사업에 대한 평가의 중요성에 상응하는 수준의 관리가 진행되지 못하는 것이 우리나라의 현실이다. 지방보조사업의 평가조직 문제는 내부통제기제 강화는 물론이고 사후관리에 의한 정책환류기능의 내실을 위해서도 매우 중요한 위치를 차지한다. 지방보조사업의 내부통제기제와 관련된 현안들의 상당수는 평가체계와 깊은 관련을 맺고 있다. 지방보조사업심의위원회의 문제, 평가기준의 비합리성 등 계속 지적된 문제들은 평가체계의 개선을 통해 개선이 가능한 과제들이라고 볼 수 있다. 이에 대한 대안으로는 지방자치단체 내부조직 체계의 개선 방안과 외부조직의 신설방안이 상정될 수 있다. 먼저 내부조직 측면에서는 총괄부서인 예산부서의 역할을 강화하는 방안이 모색될 수 있다. 지방보조사업은 일단 응모하여 선정되면 이를 취소 내지 포기하기가 현실적으로 곤란하다. 그러므로 지방보조사업 총괄부서(예산부서)를 중심으로 지방자치단체 내에서 협의 한 후 공모를 진행할 수 있도록 하며, 예산지원확인서를 첨부토록 하여 이를 확인할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 계속사업의 경우에는 전체를 사업부서에서 평가하기보다 일부 예산부서에서 평가할 수 있는 항목을 존치하여 계속지원 여부에 대해 예산부서 담당자의 의견이 반영될 수 있는 통로를 마련하는 것이 필요하다. 외부조직 신설과 관련하여, 동 대안은 자치단체 외부 기관이 지방보조금의 평가를 담당하는 방안이다. 지방보조금의 평가를 자치단체 내 내부조직의 개편을 통해서도 일부 해결할 수 있는 여지는 있으나 현실적으로 자치단체장의 의사결정에 반하는 결과를 도출하는데 한계가 있을 수 있다. 이를 통해 평가결과의 신뢰성 및 타당성을 확보하고 지역주민들의 요구에 적절히 대응할 수 있도록 하기 위한 방안이다. 지방보조금 평가를 위한 외부조직은 시・군에 대해서 시・도 출연연구기간이 그리고 시・도는 중앙단위의 정책연구기관이 담당하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 그리고 각 외부평가기관들에 대해서는 법규로 지정하여 법적 정당성을 부여하는 것이 필요하다.

(6) 신규사업 평가기준 개발

현행 지방보조사업 평가지표의 분야는 사업계획 분야, 사업관리 분야, 사업성과 분야로 구분되어 있기 때문에 신규 사업을 평가하는 분야는 사업계획 분야 외에는 설정되어 있지 않다. 현재의 평가지표는 계속사업에 대해서는 적용이 가능하지만 신규사업에는 적용이 사실상 곤

란하다. 그러므로 신규사업과 계속사업을 분리 평가할 수 있도록 지표체계를 이원화하는 것이 필요하다. 이 경우 신규사업의 평가지표는 아직 사업을 추진하기 이전이기 때문에 사업계획을 기초로 좀 더 세분화하는 방법을 강구할 필요가 있다. 신규사업에 대한 평가는 사업계획서를 기초로 동 후보 사업자가 적절한지를 판단하기 위한 과정으로 계획단계의 사업에 대한 판단이 필요하다. 사업을 계획단계에서 판단하는 기준은 매우 다양하지만 일반적으로 목표의 적합성과 계획내용의 충실성을 기준으로 하고 있다(손희준, 2005). 이와 관련하여 국고보조사업의 평가에서도 존속 여부를 판단하기 위하여, 목적, 수단, 중복여부 등을 근거로 하고 있다. 다만 민간보조사업자에 대한 판단은 누가(주체), 어떤 사업(객체)을 추진하는지에 대한 검증이 필수적이라는 점에서, 주체, 객체, 목표의 적합성, 계획내용의 충실성 등을 판단하는 것이 필요하다. 따라서 지방보조사업 중 신규 사업에 대한 평가는 보조사업자(주체), 대상사업(객체), 사업계획의 충실성, 기대효과(목표의 적합성) 등 4가지가 가능할 것이다. 평가대상은 사업이 권장할 만한 사업인지, 사업계획이 적절한지, 적정한 보조사업자인지 그리고 사업결과 지방자치단체가 권장할 만한 기대효과가 나타날 수 있는지 등을 기초로 평가해야 할 것이다.

- 사　　업: 당해 지방자치단체의 시책방향과 부합하는지, 법령 및 조례에 부합하는지, 유사·중복된 사업이 없는지
- 사업계획: 연차별 목표설정이 적정한지, 소요인력 및 시설이 적정하게 계획되어 있는지, 사업비 및 운영비가 정확히 산정되어 있는지, 사업 및 추진일정이 구체화되어 있는지, 자부담을 계획하고 있는지
- 보조사업자: 동 사업을 추진할 수 있는 전문성이 있는지, 개인 또는 법인의 목적이 동 사업의 목적과 부합하는지
- 기대효과: 계획상의 목적과 기대효과 간에 일관성이 있는지, 기대효과가 실현 가능한 것인지

이러한 평가대상 중 법령 및 조례 부합성, 유사·중복된 사업의 부재 등은 동 사업이 추진되기 위해 마땅히 충족해야 한다는 점에서 평가대상에는 포함하되 사전에 걸러내는 장치로 활용하는 것이 필요하다.

<표 54> 신규 사업 평가지표

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

Ⅴ. 결론

지방보조금은 민간 등이 자율적으로 수행하는 사업에 대해 지방자치단체가 반대급부 없이 지원하는 제도이다. 민선 지방자치 실시 이후 지방보조금은 급격히 증가하고 있는데, 이러한 현상을 어떻게 인식할 지에 대한 고려가 필요하다.

지방보조금은 직접적으로 민간부문의 활동을 지원하기 위한 재원으로, 지역별 차별화 된 대상에 대하여 지방자치단체장의 지역운영 철학이 가미된 가장 분권화된 재원이다. 따라서 동 재원을 관리함에 있어 지역의 특수상황 그리고 지방분권적 요소 등을 고려해야 한다. 반면 지방보조금은 재원의 경직적 특성과 함께, 자치단체장의 재량적 행정 경향이 강하게 나타나는 재원이라는 점에서 엄정한 관리와 낭비요인을 최소화해야 할 필요성이 있다. 그러므로 지방보조금을 관리하는 데에는 분권적 요인과 엄정한 관리라는 두 가지 요인을 적절히 가미하는 것이 필수요소 중의 하나이다.

2014년 지방재정법의 개정으로 지방보조금에 대한 관리가 지방자치단체의 자율적, 내부적 관리 중심에서, 표준적, 외부적 관리 성격이 가미되는 현상으로 변화가 이루어지고 있다. 지방자치단체 내부에서 자율성을 제고하기 위해서는 지방보조금과 관련된 내부통제기제로써 설치되어 있는 지방보조금심의위원회의 역량을 강화할 필요가 있으며, 동 재원의 평가가 가능한 객관적, 중립적으로 수행될 수 있도록 조정하는 것이 필요하다. 이를 통해 적어도 지방보조금이 지방자치단체장의 정치적 성향에 의해 지출되는 선심성 재원이라는 인식을 최소화할 필요가 있다.

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

본 연구는 그 동안 지방재정의 관리에 있어 중요한 과제이었으나 소홀하게 다루어져 왔던 지방자치단체의 지방보조금의 실태를 파악하고 이를 위한 개선방안을 모색하고자 하였다.

그러나 모든 자치단체를 대상으로 분석하기에는 다소 한계가 있어 두 자치단체만을 대상으로 하였다. 이러한 조사가 모든 자치단체에 일반화시키기에는 다소 무리가 있을 수 있으나 지방보조금 운영의 문제와 개선과제의 큰 틀에서는 시사점을 줄 수 있으리라 판단된다. 이는 향후 개별적으로 지역의 특성을 반영한 과제들이 보다 심도 있게 추진된다면 보다 적절한 정책들과 연계성을 높일 수 있으리라 사료된다.

참 고 문 헌

강태구(2007), 사회단체보조금 지원 법제의 개선방안에 관한 연구, 「법과 정책 연구」, 7(2):

오성·박민정(2009), “정책수단으로서의 보조금 현황 및 연구경향”, 「행정논총」, 41(1).

김병기(2007), “보조금의 법적성질과 보조금교부결정 취소사유”, 「토지공법연구」, 43(1).

김용섭(2001), “경제행정법상 보조금”, 「고시계」, 59.

김지영(2013), 프랑스 보조금 제도의 법적 문제- 보조금 협약의 도입가능성 검토, 「행정법연구」, 37

김현아(2007), “형평화 보조금에 대한 논의”, 「재정포럼」, 2007.2.

김현아(2010), “보조금 정책에 대한 논의”,「재정포럼」, 2010.1.

박세경(2009), 「미국 포괄보조금 제도 운영 실태의 한국적 함의」, 한국보건사회연구원 기본연구보고서.

박정수(2015), “지방보조사업의 효율화방안”, 「2015 지방재정발전세미나 논문집」.

박천일·김선엽(2011), “비영리민간단체 재정지원의 특성에 관한 연구-안전행정부 공익활동 지원사업을 중심으로”, 「사회과학연구」, 제27집 4호.

박현정(2012), “국가의 지방자치단체에 대한 보조금 지원 거부에 관한 소고”, 「행정법연구」, 32.

배인명(2011), 지방자치단체의 재정책임성에 대한 연구, 「국정관리연구」, 6(1): 57-83.

서정섭(2003), 「재정보전금제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원.

안국찬・전영옥(2008), 지방자치단체 민간이전지출의 결정요인 분석: 전라북도 사례를 중심으로, 「사회과학연구」, 32(2)

오준근 외(1994), 「보조금제도 관련 법제의 현황과 개선방안」, 한국법제연구원.

유태현·한채명(2007), “지방자치단체의 민간이전경비지원제도 개선방안 연구”, 「한국지방재정논집」, 12(1), 한국지방재정학회.

이삼주 외(2015), “지방보조금 평가의 실태분석과 개선방향”, 「2015 지방재정발전세미나 논문집」.

이용식(2012), 「인천광역시 사회단체보조금지원 운영개선 방안」, 인천발전연구원.

이창균·서정섭(1999), 「광역자치단체의 재정조정 방안에 관한 연구」. 한국지방행정연구원.

이현우(2010), 「지방자치단체 보조금 제도의 효율적 운영방안」, 경기개발연구원.

이희태(2002), “지방정부의 비영리민간단체 지원사업의 평가와 정책과제”, 「한국지방자치학회보」, 14(4).

장덕희(2010), “조건부 지원금이 자치단체의 자체사업비에 미친 영향 분석”, 「한국행정학보」, 44(2)

장선희(2010), “보조금의 법적 근거와 유형 및 반환에 관한 연구”, 「공법학연구」, 11(4).
정원식·송병주(2000), “도비보조금의 실태분석: 경상남도를 중심으로”. 「한국행정학보」, 34(2)
조기현(2008), 「지방자치단체 민간이전경비의 실태와 정책대응」, 한국지방행정연구원.
조기현(2011), 「지방재정 건전성 제고를 위한 정책과제: 민간이전경비를 중심으로」, 한국지방재정학회 춘계학술대회.
조민경·김렬(2007), “비영리민간단체에 대한 지방자치단체 보조금 지원대상선정기준”, 「대한정치학회보」, 15(1), 대한정치학회.
한견우(1998), “보조금의 예산 및 관리에 관한 법률상의 보조금 행정”, 「저스티스」, 31(2)
홍종현(2015). “지방보조사업의 문제점과 개선방향”. 「2015 지방재정발전세미나 논문집」
지방재정법 및 동법시행령. 지방보조금 관리기준(행정자치부 예규, 2015)
행정자치부 지방보조금 관리 매뉴얼.
당진시 및 공주시 지방보조금 내부자료

Salmon, Lester M.(1987), “Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations”, Powell, Walter W.(Ed), *The Nonprofit Sector: A research Handbook,* Yale University Press, 99-117.

지방자치단체의 민간보조에 관한 설문조사

안녕하십니까? 바쁘신 와중에 설문조사에 시간을 할애해 주심에 깊은 감사를 드립니다. 이 설문조사는 지방자치단체가 민간에 지원하고 있는 민간보조에 대한 인식을 파악하기 위하여 실시하고 있습니다. 이는 민간보조의 효율적 운영과 추진방안을 모색하기 위하여 실시하는 것으로 무기명 방식으로 통계 처리하며 통계법 제33조에 의거 엄격히 보호되고 연구목적에만 사용할 계획입니다.

본 조사와 관련한 의문사항이 있으시면 연락주시기 바랍니다. 성실하게 답변하여 드리겠습니다. 바쁘시더라도 부디 끝까지 응해주시면 감사하겠습니다.

2016. 5.

충남연구원

1. 귀하의 성별은?

① 남성 ② 여성

2. 귀하의 연령은?

① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 ⑥ 70대 이상

3. 귀하의 소속 기관은?

① 사회단체 ② 동호회 ③ 공공기관 ④ 기업 ⑤ 공무원 ⑥ 기타 ( )

4. 귀하께서는 지방자치단체 민간보조금의 선정과정에 대하여 알고계십니까?

① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

5. 귀하께서는 지방자치단체 민간보조금의 선정과정은 합리적이라고 생각하십니까?

① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

6. 귀하께서는 지방자치단체 민간보조금 선정기준은 적절하다고 생각하십니까?

① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

7. 귀하께서는 지방자치단체 민간보조사업 선정은 공정하다고 생각하십니까?

① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

9. 귀하께서는 지방자치단체 민간보조사업의 분야와 대상은 적절하다고 생각하십니까?

① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

10. 귀하께서는 지방자치단체 민간보조사업의 지원규모(금액)에 대하여 어떻게 생각하십니까?

① 매우 적다 ② 적다 ③ 적절하다 ④ 많다 ⑤ 매우 많다

11. 귀하께서는 지방자치단체 민간보조사업의 지원단체 수에 대하여 어떻게 생각하십니까?

① 매우 적다 ② 적다 ③ 적절하다 ④ 많다 ⑤ 매우 많다

12. 귀하께서는 지방자치단체 민간보조사업자의 사업집행에 대한 관리가 잘 이루어지고 있다고 생각하십니까?

① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

13. 귀하께서는 지방자치단체 민간보조사업 결과에 대한 평가가 잘 이루어지고 있다고 생각하십니까?

① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

14. 귀하께서는 지방자치단체 민간보조사업이 사회단체 및 지역사회 활성화에 기여하고 있다고 생각하십니까?

① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

성실한 답변 감사드립니다. 지방자치단체 민간보조와 관련하여 조언 부탁드립니다.

■ 집 필 자 ■

연 구 책 임 · 고승희 충남연구원 연구위원
공 동 연 구 · 이삼주 한국지방행정연구원 선임연구위원
박우선 공주시청
이원희 당진시청

전략연구 2016-02 · 지방자치단체 민간보조금 실태와 개선과제

글쓴이 · 고승희, 이삼주, 박우선, 이원희
발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남연구원
인쇄 · 2016년 9월 30일 / 발행 · 2016년 9월 30일
주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)
전화 · 041-840-1231(행정복지연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129
ISBN · 978-89-6124-343-8 03350

http://www.cni.re.kr

ⓒ 2016. 충남연구원

▪ 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
▪ 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.