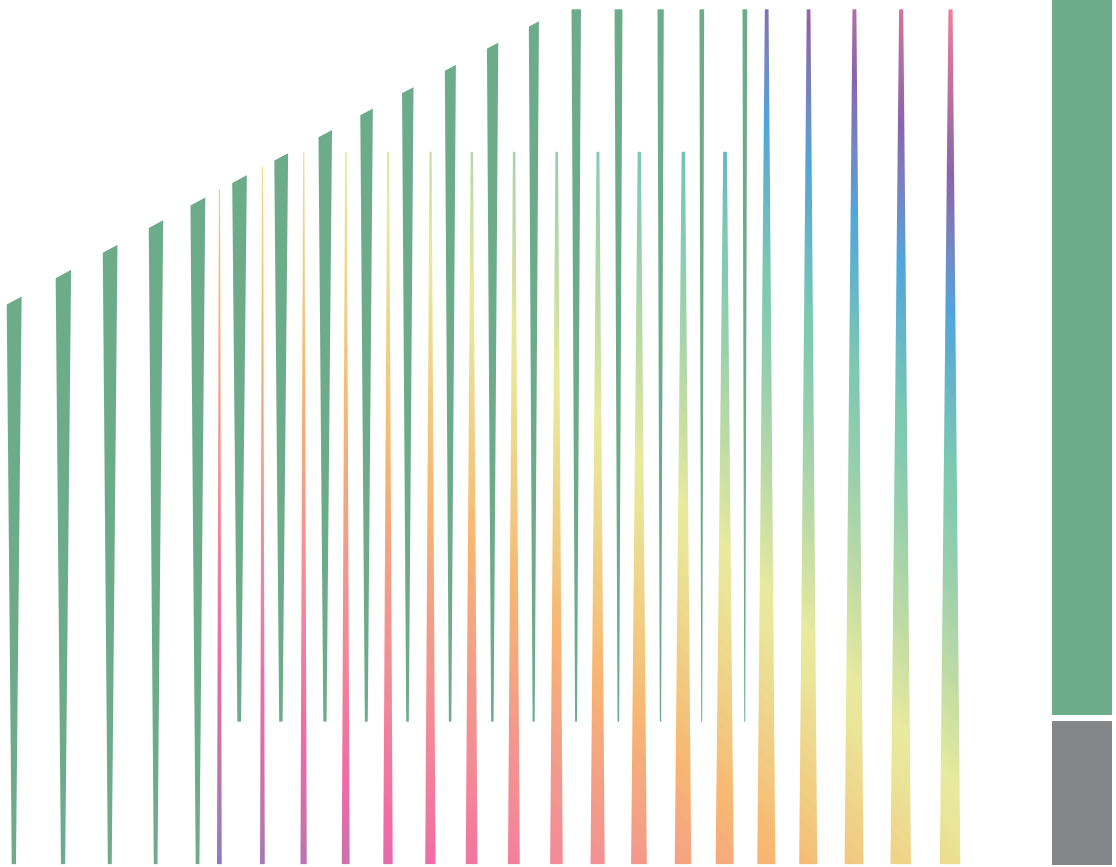


수시연구과제 2021-08

국고보조금 관리체계로서의 평가제도 현황과 과제

원종학 · 권오성 · 최진욱



국고보조금 관리체계로서의 평가제도 현황과 과제

2021. 12.

원종학 · 권오성 · 최진욱

서 언

보조금이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금, 부담금, 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다. 보조금은 외부효과(external effects)나 파급효과(spillover effects)가 있는 사업을 보다 효율적으로 추진할 수 있도록 유도하는 장점이 있지만, 일단 도입되면 보조사업자의 기득권으로 인식되어 축소·폐지가 어려우며, 이로 인해 재정운영의 경직성을 초래할 뿐 아니라, 보조금 집행과정에서 부정수급 등 책임성의 문제가 지속적으로 제기되고 있다.

우리나라의 국고보조사업의 규모를 보면 2010년에 42.7조원이었으나 2021년에는 97.9조원으로 10여 년 사이에 2배 이상이 될 정도로 빠른 속도로 증가하고 있다. 규모만이 아니라 정부의 총지출에서 차지하는 비중도 커지고 있는데, 2010년 정부 총지출에서 국고보조금이 차지하는 비중은 14.6%였으나 2021년에는 17.5%로 커지고 있음을 알 수 있다. 이렇듯 국고보조사업은 규모나 사업 수가 지속적으로 증가하고 있으며 정부의 지출에서 차지하는 비중도 증가하고 있어, 건전한 재정운영을 위해서는 국고보조금에 대한 효과적이며 효율적인 운영이 더욱 필요하다고 할 수 있다.

우리나라는 국고보조금의 부정수급을 줄이고, 효과성과 효율성을 제고하기 위해 많은 노력을 기울여 왔는데, 그 가운데서도 주목할 만한 것으로는 ‘국고보조금 평가제도’와 ‘국고보조금통합관리스시스템(e나라도움)’을 들 수 있다.

국고보조금통합관리스시스템(e나라도움)은 국고보조금의 예산 편성·교부·집행·정산 등 보조금 처리의 모든 과정을 자동화, 정보화하여 통합적으로 관리하는 시스템으로 2017년부터 가동되고 있다. e나라도움의 운영주체는 기획재정부이다. e나라도움을 구축한 목적은 보조사업을 원활하게 수행하고 보조금의 중복수급이나 부정수급을 방지하기 위함이다.

e나라도움이 국고보조금에 관한 데이터를 관리함으로써 부정수급을 점검하고, 국고보조사업의 효율성·효과성을 제고하기 위한 장치라고 한다면, 국고보조금 사업의 목적, 집행과정 분석, 성과의 환류 등 사업 전반에 대해 일정한 기준으로 점검을 하여 국고보조사업과 관련한 부정수급을 줄이고, 국고보조사업 자체의 효율성·효과성을 제고할 목적으로 2011년부터 ‘국고보조금 운영평가제도’가 도입되어 운영되고 있다. 재정운영에서 국고보조금의 비중이 증가하고 있는 상황에서 국고보조금의 효율적 운영을 통해 재정 효율성 제고의 핵심적 역할을 담당하고 있다고 해도 과언은 아니다.

국고보조금에 대한 평가가 10년이 지남에 따라 지난 10년간의 국고보조금 평가제도의 운영결과를 정리하고, 그 성과를 분석함으로써 국고보조금 평가제도가 지향해야 할 방안을 모색하는 연구가 필요한 시점이라고 하겠다. 본 연구는 지난 10년간의 제도의 변천을 고찰하고, 국고보조금 평가제도가 실제로 국고보조금 운영에 어떠한 영향을 주고 있는지를 지난 10년간의 평가결과를 데이터베이스화한 후, 이 데이터를 이용하여 실증적으로 분석하였다. 아래에 설명하는 주된 결과도 중요한 연구업적이라고 할 수 있으나, 평가결과를 데이터베이스화함으로써 국고보조금 평가를 비롯한 국고보조금과 관련한 다양한 분석을 가능하게 하는 기초 자료를 구축하였다는 점에서도 본 연구를 평가할 수 있겠다.

본 연구의 주된 결과는 우선, 국고보조사업 연장평가제도가 보다 효율적이고 효과적으로 운영되고 평가의 질이 높아지기 위해서는 평가대상 사업 수에 따라 평가단의 규모를 적정하게 선정하는 것이 중요하다는 것과, 보조금 예산의 관리를 위해서는 지자체 자본보조사업에 대한 각별한 관심이 필요하다는 것, 분야별로는 농림해양수산, 문화 및 관광, 산업·중소기업 관련 보조사업에 대한 관심이 필요한 것으로 나타났다. 아울러, 국고보조금 불용과 관련하여서는 국고보조금 평가를 위한 평가서를 작성할 때 불용사유에 대한 증명을 첨부하도록 하는 것을 실질적 대응방안으로 제시하였으며, 부정수급과 관련하여서는 적발도 중요하지만 예방을 위한 노력이 더욱 효율적이며 이를 위해서는 국고보조금 연장평가와의 연계가 필요하다는 것을 지적하고 있다.

본 보고서는 한국조세재정연구원의 원종학 선임연구위원과 고려대학교 행정학과 최진욱 교수, 한국행정연구원의 권오성 박사가 공동으로 수행하였다. 저자들은 본

연구에 도움은 준 원내외 논평자들, 중간보고 및 최종보고 논평자들, 자료를 정리
해준 강영현 연구원에게 감사하고 있다.

끝으로 본보고서의 내용은 연구자의 개인 의견이며 한국조세재정연구원의 공식
적인 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2021년 12월

한국조세재정연구원

원장 김 재 진

요약 및 정책적 시사점

본 연구는 지난 10년간의 국고보조금 평가제도의 변천을 고찰하고, 국고보조금 평가제도가 실제로 국고보조금 운영에 어떠한 영향을 주고 있는지를 실증적으로 분석하는 것을 주된 목적으로 하였다. 여기에 더하여 국고보조금의 효율적인 운영을 논할 때 반드시 함께 거론되는 부정수급 개선을 위한 방안도 함께 고찰하였다.

구체적인 내용을 요약하면 다음과 같다.

우선 제Ⅱ장에서는 현재 우리나라에서 운영되고 있는 국고보조사업의 현황 및 추이와 부정수급 현황 및 국고보조금 부정수급을 적발하기 위한 재정당국의 주요 정책을 살펴보았으며, 제Ⅲ장에서는 국고보조금 부정수급을 효과적으로 억제하기 위한 목적으로 2017년에 도입한 국고보조금 통합관리시스템(e나라도움)에 대한 설명과 효과에 대해 살펴보았다.

우리나라의 국고보조사업의 규모를 보면 2010년에 42.7조원이었으나 2021년에는 97.9조원으로 10여 년 사이에 2배 이상이 될 정도로 빠른 속도로 증가하고 있다. 규모만이 아니라 정부의 총지출에서 차지하는 비중도 커지고 있는데, 2010년 정부 총지출에서 국고보조금이 차지하는 비중은 14.6%였으나 2021년에는 17.5%로 커지고 있음을 알 수 있다. 이렇듯 국고보조사업은 규모나 사업 수가 계속하여 증가하고 있으며 정부의 지출에서 차지하는 비중도 증가하고 있어, 건전한 재정운영을 위해서는 국고보조금에 대한 효과적이며 효율적인 운영이 더욱 필요하다고 할 수 있다.

우리나라는 국고보조금의 부정수급을 줄이고, 효과성과 효율성을 제고하기 위해 많은 노력을 기울여 왔는데, 그 가운데서도 주목할 만한 것으로는 ‘국고보조금 평가제도’와 ‘국고보조금통합관리시스템(e나라도움)’을 들 수 있다. e나라도움은 국고보조금의 예산 편성·교부·집행·정산 등 보조금 처리의 모든 과정을 자동화, 정보화하여 통합적으로 관리하는 시스템으로 2017년부터 가동되고 있다. e나라도움의 운영주체는 기획재정부이다. e나라도움을 구축한 목적은 보조사업을 원활하게

수행하고 보조금의 중복수급이나 부정수급을 방지하기 위함이다.

e나라도움이 국고보조금에 관한 데이터를 관리함으로써 부정수급을 점검하고, 국고보조사업의 효율성, 효과성을 제고하기 위한 장치라고 한다면, 국고보조금 사업의 목적, 집행과정 분석, 성과의 환류 등 사업 전반에 대해 일정한 기준으로 점검을 하여 국고보조사업과 관련한 부정수급을 줄이고, 국고보조사업 자체의 효율성·효과성을 제고할 목적으로 2011년부터 ‘국고보조금 운영평가제도’가 도입되어 운영되고 있다. 재정운영에서 국고보조금의 비중이 증가하고 있는 상황에서 국고보조금의 효율적 운영을 통해 재정 효율성 제고의 핵심적 역할을 담당하고 있다고 해도 과언은 아니다.

제IV장과 제V장에서는 국고보조금제도의 효율적 운용을 위해 실시되고 있는 국고보조금 평가제도 및 지난 10여 년간의 제도적 변화와 평가결과에 대해 살펴보았다. 그동안 국고보조금 평가에 대해서는 평가대상 사업 및 결과에 대한 데이터가 구축되지 않아 정량적인 분석이 불가능하였으나, 본 연구에서는 2015~2020년의 국고보조금 평가 결과에 관한 데이터를 구축함으로써 연도별 부처별·분야별 평가결과, 연도별 부처별·분야별 예산 삭감 규모, 평가결과를 통한 보조사업 삭감 유형 분석 등에 대해 최초로 정량적 분석을 하였으며, 이를 바탕으로 국고보조금 평가의 효과와 함의를 살펴보았다. 또한, 평가를 담당하는 평가위원회에 대한 설문조사를 바탕으로 평가제도 운영의 개선방안을 모색하였다.

국고보조사업 연장평가가 도입되기 이전 2007년부터 2010년까지 국고보조사업의 예산증가율은 연평균 9.7%인 반면, 평가가 도입된 2011년부터 2020년까지 예산증가율은 연평균 7.6%로 2.1%p 감소하였고, 총보조사업의 수도 2007~2010년 연평균 2,101.5개에서 2011~2020년 1,878개로 10.6% 감소하는 등 예산과 사업 수의 측면에서 연장평가의 긍정적인 효과를 확인할 수 있었다. 또한 평가가 이루어진 10여 년의 판정 결과의 추이를 두고 볼 때 ‘정상추진’ 판정 사업 건수의 비율이 낮아지고 있다는 점에서 평가의 엄격성도 확인되고 있으며, 판정 결과에 따른 예산 감축의 규모가 점차 안정화되고 있는 것으로 나타나고 있어 전반적으로 국고보조사업 연장평가가 제도로서 정착되었다고 볼 수 있다.

그러나 지난 10여 년간의 평가 결과를 사업유형, 회계, 분야에 따라 세부적으로 살펴보면 사업 수와 예산의 관점에서 보조사업을 보다 효율적으로 관리하기 위해

재정당국과 평가단이 관심을 두어야 할 부분을 확인할 수 있다. 이를 구체적으로 제시하면 다음과 같다. 첫째, 사업유형으로 볼 때 보조사업 수의 측면에서는 민간경상보조사업, 보조사업 예산의 측면에서는 지자체자본보조사업에 대한 관리가 필요하다. 둘째, 회계를 기준으로 볼 때 보조사업 수의 관점에서는 회계별 특별한 경향을 보이지 않고 있지만, 예산의 측면에서는 특별회계와 기금이 투입된 사업에 대한 관심이 높아질 필요가 있다. 셋째, 분야를 기준으로 보면 보조사업 수의 관점에서는 문화 및 관광 분야, 예산의 관점에서는 농림해양수산, 문화 및 관광, 산업·중소기업 분야에 관심을 두어야 한다.

제VI장에서는 국고보조금 평가를 위해 제출한 부처의 기초조사보고서에 제시된 사업의 특성을 데이터화하여, 보조사업 연장평가제도가 보조사업의 관리적 측면에서 제기되는 여러 문제들 중에서 특히 불용, 유사중복, 부정수급의 문제를 어떻게 관리하고 있는지 살펴보았다.

국고보조사업의 특성에 따른 불용 현황을 살펴보면 다음과 같다. 회계별로는 기금사업에서 가장 빈번히 불용액이 나타나는 반면, 특별회계 사업에서 가장 적게 불용액이 나타난다. 국고보조사업 유형별로는 민간경상 보조사업에서 가장 빈번히 불용액이 나타나고 다음이 지자체 경상보조사업에서 불용액이 나타난다는 점에서 자본보조사업보다는 경상보조사업에서 불용액이 나타날 가능성이 높다. 의무지출 여부에 따라서는 재량지출 사업에서 가장 빈번히 불용액이 나타난다. 일몰사업 여부에 따라서는 일몰사업에서 불용액이 가장 적게 나타난다. 공약사업 여부에 따라서는 공약사업에서 가장 빈번히 불용액이 발생한다. 국정과제 여부에 따라서는 국정과제에서 가장 빈번히 불용액이 나타난다. 불용과 판정결과 사이의 상관관계 분석을 통하여, 평가자가 불용 여부를 판정결과에 연계시키고 있다는 사실을 알 수 있었다. 다만, 불용사유 또한 판정결과에 연계시킨다면 보다 적절한 판정결과가 도출될 수 있을 것으로 기대한다.

유사중복과 관련한 내용을 요약하면, 기관에 따라 유사중복의 개념을 다르게 정의하고 유사중복 사업의 식별 또한 다르게 이루어지고 있기 때문에 유사중복 사업에 대한 분석은 종합적이지 않고 대부분 일시적이고 단편적으로 이루어지고 있다는 사실을 알 수 있었다. 한편, 국고보조사업의 특성에 따른 유사중복 현황을 살펴보면 다음과 같다. 회계별로는 일반회계 사업에서 가장 빈번히 유사중복이 발견되

는 반면, 기금사업에서 가장 적게 유사중복이 발견된다. 국고보조사업 유형별로는 민간자본 보조사업에서 가장 빈번히 유사중복이 발견된다. 의무지출 여부에 따라서는 재량지출 사업에서 가장 빈번히 유사중복이 발견된다. 일몰사업 여부에 따라서는 거의 비슷한 수준을 보이고 있다. 공약사업 여부에 따라서는 공약사업에서 가장 빈번히 유사중복이 발견된다. 국정과제 여부에 따라서는 국정과제에서 가장 빈번히 유사중복이 발견된다.

구축된 데이터를 이용하여 분석한 결과를 바탕으로 불용, 유사중복, 부정수급 등과 같은 보조사업 관리적 측면의 문제들에 대한 개선방안을 제안했다. 제안된 개선방안을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 불용의 문제는 특히 불용을 피하려고 필요 없는 곳 또는 계획하지 않은 곳에 예산을 지출할 때 더욱 바람직하지 않다. 따라서 불용액 유무 자체를 문제 삼는 것보다는 불용액을 그 원인에 따라 구분하여 예산절감성 불용액을 불용액 산출 시 제외하거나 별도로 표기하여 사업 집행률을 산출할 필요가 있다. 보조사업 평가를 위해서 기초조사보고서에 불용 사유를 가능한 자세히 기입할 수 있게 하고 그 불용 사유에 대한 증명을 반드시 첨부하도록 하는 등 불용 양식을 개선할 필요가 있다.

둘째, 유사중복의 문제를 e나라도움의 도입 초기에는 내역사업별 속성정보를 활용하여 종합적으로 시스템에서 검증하면 해결할 수 있다고 생각했다. 그러나 e나라도움이 유사중복으로 의심되는 여러 사업을 발굴하는 것에는 성공하였으나 실질적인 유사중복의 문제가 해결되지는 않았다. 그 주된 이유는 유사중복의 개념과 식별방법에 대한 일치된 견해가 없었기 때문이다. 따라서 본 연구는 보다 정교한 방법론인 데이터마이닝 기법을 활용할 것을 제안할 뿐만 아니라 보다 중요하게 사업계획서 작성을 정형화하고 유사중복의 기준 및 식별방법에 대한 일치된 합의가 선결되어야 함을 강조했다.

셋째, 부정수급의 문제에 대해 정부는 그동안 일련의 종합대책을 발표하며 강력한 근절의지를 밝혀오고 있다. 그러나 정부의 종합대책은 대부분 적발실적에 초점을 맞춘 사후적 대책이라는 특징을 갖는다. 예외적으로 2019년 10월에 발표된 「보조금 부정수급 관리 강화 방안」에 따르면 부정수급의 발생 위험성에 따라 보조사업을 차별적으로 관리하는 예방체계의 구축방안을 제시했다.

이상의 개선방안을 실행함에 있어서 보조사업 연장평가단의 역할이 매우 중요하

다. 불용의 문제에 대해서는 연장평가단이 기초조사보고서를 작성하는 부처에 지속적으로 세밀하고 정확한 불용사유를 기입하도록 유도함으로써 제도가 조기에 정착될 수 있게 할 것이다. 유사중복의 문제에 대해서는 연장평가단의 보조사업에 대한 전문성이 일치된 유사중복의 기준 및 식별방법을 개발하는 데 일조를 할 수 있을 것이다. 부정수급의 문제에 대해서는 연장평가단이 부정수급 예방체계의 구축 및 실행에 매우 중요한 역할을 담당할 것이다.

제Ⅶ장에서는 제Ⅱ장에서 제Ⅵ장에서의 논의를 바탕으로 평가제도 개선을 통한 국고보조금 불용·유사중복·부정수급 개선방안에 대해 다음과 같은 정책적 방안을 제시하였다.

첫째, 국고보조사업 연장평가제도를 보다 효율적이고 효과적으로 운영하고 평가의 질을 향상하기 위해서는 평가대상 사업 수에 따라 평가단을 적절한 규모로 편성할 필요가 있다. 또한 평가위원의 선정과 관련하여 평가의 공정성을 위해 현행 부처 추천을 통해 일정 수의 평가위원을 선정하는 방식은 재고가 필요하다. 아울러 평가단과 평가를 받는 부처의 부담을 완화하기 위해 평가 일정을 한 달가량 앞당길 필요가 있다. 평가과정을 환류하기 위해서는 평가단과 부처를 대상으로 당해 연도 평가과정 전반을 설문조사 방식을 적용하여 차년도 제도 개선에 활용하고, 평가자료를 데이터베이스화하여 보조사업의 전 과정을 추적·관리하고 나아가 이를 공개하여 학술적 연구로 활용하여야 한다.

둘째, 사업유형의 관점에서는 보조사업 수 관리를 위해 민간경상보조사업 그리고 보조금 예산의 관리를 위해서는 지자체자본보조사업에 대한 각별한 관심을 둘 필요가 있다. 보조사업을 회계별로 볼 때는 보조사업 예산 관리의 측면에서 특별회계와 기금이 투입된 보조사업에 대한 관심이 필요하다. 분야별 보조사업 수의 관점에서는 문화 및 관광 분야, 예산의 관점에서는 농림해양수산, 문화 및 관광, 산업·중소기업 분야에 대한 관심이 필요하다.

목 차

I. 서론	1
II. 국고보조금 제도와 관리방안의 현황 및 추이	4
1. 국고보조금 현황	4
가. 정의 및 특성	4
나. 현황 및 추이	5
다. 보조금 유형	9
라. 기준보조율	11
2. 국고보조금 부정수급	13
가. 부정수급의 개념	13
나. 부정수급의 유형	14
다. 부정수급 발생 원인	17
라. 부정수급 발생 현황	17
3. 국고보조금 부정수급 방지대책	25
가. 보조금 부정수급의 감시·감독	25
나. 주요 보조금 부정수급 대책	28
III. 국고보조금통합관리시스템과 부정수급 관리	34
1. 국고보조금통합관리시스템(e나라도움) 개요	34
2. e나라도움의 부정수급 관리 기능	37
가. 선정단계	37
나. 집행단계	40
다. 사후단계	41
라. 부정수급 제재 절차	42
IV. 국고보조금 평가제도 운영에 관한 현황 분석 및 개선방안	44
1. 국고보조금 평가제도	45

가. 평가방식의 개요와 변화	45
나. 평가단 규모	45
다. 평가 일정	47
라. 평가영역, 평가방식 및 평가결과 유형	49
2. 국고보조금 평가제도 운영의 개선방안	54
가. 설문조사 결과에 기반한 개선방안	54
나. 기타 개선방안	61
다. 연장평가제도 개선방안 요약	66
V. 국고보조금 평가 결과 분석	67
1. 국고보조사업 및 연장평가 추세	67
2. 세부 평가 결과	71
가. 판정유형별 결과: 사업 건수	72
나. 판정유형별 결과: 사업 예산	75
다. 사업유형별: 사업 건수	77
라. 사업유형별: 예산 규모	81
마. 회계별: 사업 건수	85
바. 회계별: 예산 규모	87
사. 분야별: 사업 건수	90
아. 분야별: 예산 규모	94
3. 국고보조금 평가결과 분석을 통한 함의	101
VI. 국고보조금의 평가제도와 불용·유사중복·부정수급 현황 분석	102
1. 국고보조사업 관리체계의 발전	102
가. 배경	102
나. 우리나라 국고보조사업 관리체계의 발전	102
2. 국고보조사업 연장평가의 기초조사보고서 분석	105
가. 기초조사보고서의 개요	105
나. 평가대상 국고보조사업의 특성 분석	106
3. 불용액의 문제	111
가. 불용액의 개념 및 현황	111

나. 기초조사보고서의 불용액 현황	113
다. 불용 현황과 판정결과 사이의 관계	116
라. 소결	117
4. 유사·중복사업의 문제	118
가. 유사중복의 개념	118
나. 기초조사보고서의 유사중복 현황	118
다. 유사중복 현황과 판정결과 사이의 관계	122
라. 소결	122
5. 부정수급의 문제	123
가. 부정수급의 개념	123
나. 기초조사보고서의 부정수급 현황	125
다. 부정수급 현황과 판정결과 사이의 관계	128
라. 소결	129
6. 시사점	130
Ⅶ. 평가제도 개선을 통한 국고보조금 불용·유사중복·부정수급 개선방안 ..	131
1. 불용	131
가. 불용의 원인에 따른 개선방안	131
나. 기초조사보고서의 불용양식 개선	133
다. 과다요구-대폭삭감의 예산편성 관행의 개선	133
2. 유사중복	134
가. e나라도움을 활용한 유사중복사업의 검증	134
나. 데이터마이닝 기법을 활용한 유사중복사업의 검증	136
3. 부정수급	140
가. 보조금 부정징후 탐지시스템(SFDS, Suvsidy Fraud Detection System) ..	140
나. 부정수급 위험성에 따른 관리방안	142
4. 시사점	146
Ⅷ. 결론	148
참고문헌	150
부록	153

표목차

〈표 I-1〉 국고보조금 추이	1
〈표 II-1〉 최근 5년간 보조금 추이(2016~2020년)	5
〈표 II-2〉 지급 대상·지원 내용별 국고보조금 현황(2020년)	6
〈표 II-3〉 분야별 보조사업 및 보조금 현황(2020년)	6
〈표 II-4〉 중앙관서별 보조사업 및 보조금 현황(2020년)	7
〈표 II-5〉 국고보조금의 유형	9
〈표 II-6〉 기준보조율(예시)	12
〈표 II-7〉 업무단계별 부정수급의 유형	15
〈표 II-8〉 2018~2020년 중앙관서별 국고보조금 부정수급 현황	18
〈표 II-9〉 국민권익위 복지보조금 부정신고센터 처리 현황	19
〈표 II-10〉 국민권익위 신고센터 분야별 신고사건 현황	20
〈표 II-11〉 국민권익위 2021년 상반기 부패공익신고 상담통계: 신고유형별 상담 현황	22
〈표 II-12〉 과거 4년간 국고보조금 부정수급 적발 현황	23
〈표 II-13〉 2018년 및 2020년 유형별 국고보조금 부정수급 적발 현황	23
〈표 II-14〉 2020년 국고보조금 부정수급 중앙관서별 적발 현황	24
〈표 III-1〉 e나라도움 추진 과정	34
〈표 III-2〉 e나라도움 구축 목적	35
〈표 III-3〉 e나라도움의 주요 기능	35
〈표 III-4〉 자격검증 관리 결과	38
〈표 III-5〉 중복수급 불가사업 등록 관리 결과	39
〈표 III-6〉 부정징후 모니터링 결과	42
〈표 IV-1〉 연도별 평가단 규모, 평가사업 수 및 사업예산	46
〈표 IV-2〉 연도별 평가 일정	48
〈표 IV-3〉 연도별 평가영역, 평가방식 및 결과 유형	52
〈표 IV-4〉 연장평가 운영에 관한 설문조사 결과	59

〈표 IV-5〉 연장평가제도 개선방안	66
〈표 V-1〉 국고보조사업 및 연장평가 연도별 추세	69
〈표 V-2〉 연도별 연장평가 결과 종합	70
〈표 V-3〉 연도별 최종판정 결과: 판정 유형 건수 및 비율	74
〈표 V-4〉 연도별 예산 감축 판정 대상 사업 비율	75
〈표 V-5〉 연도별 최종판정 결과: 예산 규모 및 비율	76
〈표 V-6〉 연도별 최종판정 결과: 사업유형별 건수 및 비율	79
〈표 V-7〉 연도별 최종판정 결과: 사업유형별 예산 규모 및 비율	83
〈표 V-8〉 연도별 최종판정 결과: 회계별 건수 및 비율	86
〈표 V-9〉 연도별 최종판정 결과: 회계별 예산 규모 및 비율	89
〈표 V-10〉 연도별 최종판정 결과: 기관별 건수 및 비율	90
〈표 V-11〉 분야별 평가대상 사업 수 및 판정 결과	94
〈표 V-12〉 분야별 평가대상 사업 예산 규모 및 판정 결과	95
〈표 V-13〉 연도별 최종판정 결과: 기관별 건수 및 비율	96
〈표 VI-1〉 부처별 평가대상 사업 수	106
〈표 VI-2〉 연도별 분석대상 사업 수	107
〈표 VI-3〉 회계별 보조사업의 수	108
〈표 VI-4〉 사업 수행자 및 보조대상 유형에 따른 사업의 수	108
〈표 VI-5〉 의무지출 여부에 따른 사업의 수	109
〈표 VI-6〉 일몰법 적용 여부에 따른 사업의 수	110
〈표 VI-7〉 공약사업 여부에 따른 사업의 수	110
〈표 VI-8〉 국정과제사업 여부에 따른 사업의 수	110
〈표 VI-9〉 2020회계연도 불용액 현황	111
〈표 VI-10〉 연도별 예산현액 대비 불용액	111
〈표 VI-11〉 2020회계연도 총지출 기준 불용액 현황	112
〈표 VI-12〉 불용액 양식	113
〈표 VI-13〉 회계별 불용 현황	114
〈표 VI-14〉 국고보조사업 유형별 불용 현황	114
〈표 VI-15〉 의무지출 불용 현황	115
〈표 VI-16〉 일몰사업 불용 현황	115
〈표 VI-17〉 공약사업 여부에 따른 불용 현황	115
〈표 VI-18〉 국정과제 여부에 따른 불용 현황	116

〈표 VI-19〉 불용 여부와 판정결과와의 상관관계	116
〈표 VI-20〉 기관별 유사중복 개념	118
〈표 VI-21〉 유사중복 양식	119
〈표 VI-22〉 회계별 유사중복 현황	119
〈표 VI-23〉 국고보조사업 유형별 유사중복 현황	120
〈표 VI-24〉 의무지출 여부에 따른 유사중복 현황	120
〈표 VI-25〉 일몰사업 여부에 따른 유사중복 현황	121
〈표 VI-26〉 공약사업 여부에 따른 유사중복 현황	121
〈표 VI-27〉 국정과제 여부에 따른 유사중복 현황	121
〈표 VI-28〉 유사중복 여부와 판정결과와의 상관관계	122
〈표 VI-29〉 부정수급의 유형	123
〈표 VI-30〉 부정수급 양식	125
〈표 VI-31〉 회계별 목적변경·유사중복·부정수급 현황	126
〈표 VI-32〉 국고보조사업 유형별 부정수급 현황	126
〈표 VI-33〉 의무지출 여부에 따른 부정수급 현황	127
〈표 VI-34〉 일몰사업 여부에 따른 부정수급 현황	127
〈표 VI-35〉 공약사업 여부에 따른 부정수급 현황	128
〈표 VI-36〉 국정과제 여부에 따른 부정수급 현황	128
〈표 VI-37〉 부정수급 여부와 판정결과와의 상관관계	128
〈표 VII-1〉 불용액 발생원인 유형	131
〈표 VII-2〉 불용액의 이원화	132
〈표 VII-3〉 개선된 불용 양식(예시)	133
〈표 VII-4〉 속성 분류표	135
〈표 VII-5〉 유사·중복 유형화 기준	137
〈표 VII-6〉 루씬 스코어(Lucene Score) 계산 시 이용되는 척도	138
〈표 VII-7〉 부정수급 모니터링 패턴(예시)	140
〈표 VII-8〉 2017~2019 지출금액 및 불인정금액 현황	141
〈표 VII-9〉 2019 상반기 유형별 부정징후 모니터링	141
〈표 VII-10〉 2019 하반기 유형별 부정징후 모니터링	142
〈표 VII-11〉 부정수급 위험성에 따른 보조사업 유형화를 위한 체크리스트	143

그림목차

[그림 II-1] 부정수급 유형화	15
[그림 II-2] 국민권익위 신고센터 유형별 신고사건 현황: 보건복지	21
[그림 II-3] 국민권익위 신고센터 유형별 신고사건 현황: 산업자원	21
[그림 II-4] 국민권익위 신고센터 유형별 신고사건 현황: 고용노동	21
[그림 III-1] e나라도움 도입 전과 후 비교	36
[그림 III-2] 수행배제 통합관리시스템 체계도	39
[그림 III-3] 수행배제 관리 업무 절차	40
[그림 III-4] 보조금 집행 현황 관리 시스템	40
[그림 III-5] 사후단계 절차	41
[그림 III-6] 부정수급 제재 절차	42
[그림 V-1] 정부 통합재정과 국고보조사업 연도별 예산 변동률	68
[그림 V-2] 2015~2019년 사업유형별 정상추진 이외 판정 건수 비율	77
[그림 V-3] 2015~2019년 사업유형별 판정 예산 감축 비율	81
[그림 V-4] 2015~2019년 회계별 정상추진 이외 판정 건수 비율	85
[그림 V-5] 2015~2019년 회계별 판정 예산 감축 비율	87
[그림 VI-1] 부정수급의 규모 및 구성요소	125
[그림 VII-1] 내역사업 간 유사도 분석 절차	137
[그림 VII-2] 부정수급 위험도 평가 방안	144
[그림 VII-3] 부정수급 위험도에 따른 보조사업 관리 방안	145

I. 서론

일반적으로 국고보조금은 중앙정부가 행정상의 목적을 달성하기 위해 예산 및 기금을 활용하여 공공·민간단체 또는 개인에게 교부하는 재원을 말한다. 중앙정부가 재원을 교부하면서까지 사업을 수행하는 이유는 그렇게 하는 것이 더 효율적으로 사업을 수행할 수 있기 때문이다. 따라서 국고보조금은 거의 모든 나라에서 흔하게 볼 수 있는 재정 집행 수단이기도 하다.

우리나라의 국고보조사업의 규모를 보면 2007년에 31.9조원였던 것이 2021년 97.9조원으로 10여 년 사이에 3배 수준이 될 정도로 매우 빠른 속도로 증가하고 있다. 규모만이 아니라 정부의 총지출에서 차지하는 비중도 커지고 있는데, 이는 2007년의 정부 총지출이 238.4조원이었으므로 국고보조금이 정부 총지출에서 차지하는 비중은 13.4%였으나, 2021년에는 17.5%(=97.9조원/558조원)로 정부 총지출에서 차지하는 비중도 커지고 있음을 알 수 있다(〈표 1-1〉 참조). 이렇듯 국고보조사업은 규모나 사업 수가 계속하여 증가하고 있으며 정부의 지출에서 차지하는 비중도 증가하고 있어, 건전한 재정운영을 위해서는 국고보조금에 대한 효과적이며 효율적인 운영이 더욱 필요하다고 할 수 있다.

〈표 1-1〉 국고보조금 추이

(단위: 조원, %)

연도	총예산(A)	국고보조금(B)	비율(B/A)
2007	238.4	31.9	13.4
2010	292.8	42.7	14.6
2014	355.8	52.5	14.8
2015	375.4	58.3	15.5
2016	386.4	61.4	15.9
2017	400.5	59.6	14.9
2018	428.8	66.9	15.6
2019	469.6	77.9	16.6
2020	512.2	86.7	16.9
2021	558.0	97.9	17.5

주: 국회 확정 예산 기준(추경 미포함)

자료: 기획재정부 보조사업평가단, 『국고보조사업 운용평가보고서』, 2011~2015; 『국고보조사업 연장평가보고서』, 2016~2020.

그런데 국고보조금은 공급자와 수급자 사이에 존재하는 정보의 비대칭성을 비롯하여, 일단 도입되면 수급자의 기득권으로 인정되는 경향이 있어 축소 또는 폐지가 어렵다. 이러한 문제로 인해 국고보조금에는 언제나 보조금의 불용, 유사중복 및 부정수급 등 부적절한 선정과 집행에 관련된 문제가 발생하고 있다. 국고보조금을 운영하고 있는 대부분의 나라에서는 부정수급을 예방, 점검, 억제하기 위해 많은 제도적 장치를 두고 있다.

우리나라에서도 국고보조금의 부정수급을 줄이고, 효과성과 효율성을 제고하기 위해 많은 노력을 기울여 왔는데, 그 가운데서도 주목할 만한 것으로는 ‘국고보조금 평가제도’와 ‘국고보조금통합관리시스템(e나라도움)’을 들 수 있다.

국고보조금통합관리시스템(e나라도움)은 국고보조금의 예산 편성·교부·집행·정산 등 보조금 처리의 모든 과정을 자동화, 정보화하여 통합적으로 관리하는 시스템으로 2017년부터 가동되고 있다. e나라도움의 운영주체는 기획재정부이다. e나라도움을 구축한 목적은 보조사업을 원활하게 수행하고 보조금의 중복수급이나 부정수급을 방지하기 위함이다.

e나라도움이 국고보조금에 관한 데이터를 관리함으로써 부정수급을 점검하고, 국고보조사업의 효율성·효과성을 제고하기 위한 장치라고 한다면, 국고보조금 사업의 목적, 집행과정 분석, 성과의 환류 등 사업 전반에 대해 일정한 기준으로 점검을 하여 국고보조사업과 관련한 부정수급을 줄이고, 국고보조사업 자체의 효율성·효과성을 제고할 목적으로 2011년부터 ‘국고보조금 운영평가제도’가 도입되어 운영되고 있다. 재정운영에서 국고보조금의 비중이 증가하고 있는 상황에서 국고보조금의 효율적 운영을 통해 재정 효율성 제고의 핵심적 역할을 담당하고 있다고 해도 과언은 아니다. 국고보조금 운영평가제도는 2015년부터 ‘국고보조금 연장평가제도’로 변경되었다.

재정운영에서 국고보조금이 차지하는 비중이 증가하고 있는 가운데 국고보조금에 대한 평가가 10년이 지남에 따라 지난 10년간의 국고보조금 평가제도의 운영결과를 정리하고, 그 성과를 분석함으로써 국고보조금 평가제도가 지향해야 할 방안을 모색하는 연구가 필요한 시점이라고 하겠다. 본 연구는 지난 10년간의 제도의 변천을 고찰하고, 국고보조금 평가제도가 실제로 국고보조금 운영에 어떠한 영향을 주고 있는지를 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 연구의 내용 및 범위

는 다음과 같다.

우선 제II장과 제III장에서는 현재 우리나라에서 운영되고 있는 국고보조사업의 현황 및 추이와 부정수급 현황 및 국고보조금 부정수급을 적발하기 위한 재정당국의 주요 정책을 살펴보고, 제IV장에서는 국고보조금 부정수급을 효과적으로 억제하기 위한 목적으로 2017년에 도입한 국고보조금 통합관리시스템(e나라도움)에 대한 설명과 효과에 대해 살펴본다. 제V장에서는 국고보조금제도의 효율적 운용을 위해 실시되고 있는 국고보조금 평가제도 및 지난 10년간의 제도적 변화와 평가결과에 대해 살펴보았다. 그동안 국고보조금 평가에 대해서는 평가대상 사업 및 결과에 대한 데이터가 구축되지 않아 정량적인 분석이 불가능하였으나, 본 연구에서는 2015~2020년의 국고보조금 평가 결과에 관한 데이터를 구축함으로써 연도별 부처별·분야별 평가 결과, 연도별 부처별·분야별 예산 삭감 규모, 평가결과를 통한 보조사업 삭감 유형 분석 등에 대해 최초로 정량적 분석을 하였으며, 이를 바탕으로 국고보조금 평가의 효과와 함의를 살펴보았다. 또한, 평가를 담당한 평가위원에 대한 설문조사를 바탕으로 평가제도 운영의 개선방안을 모색하였다. 제VI장에서는 국고보조금 평가를 위해 제출한 부처의 기초조사보고서에 제시된 사업의 특성을 데이터화하여, 보조사업 연장평가제도가 보조사업의 관리적 측면에서 제기되는 여러 문제들 중에서 특히 불용, 유사중복, 부정수급의 문제를 어떻게 관리하고 있는지 살펴보았다. 제VII장에서는 제II장에서 제VI장의 논의를 바탕으로 평가제도 개선을 통한 국고보조금 불용·유사중복·부정수급 개선방안에 대해 모색하였다.

II. 국고보조금 제도와 관리방안의 현황 및 추이

1. 국고보조금 현황

가. 정의 및 특성

일반적으로 보조금은 행정상의 목적을 달성하기 위해 예산 및 기금을 활용하여 공공·민간단체 또는 개인에게 교부하는 재원을 말한다. 현재 우리나라에서 수행되고 있는 국고보조금에 대해서는 「보조금 관리에 관한 법률」(이하 「보조금법」) 제2조에 그 정의를 명시적으로 제시하고 있다.

「보조금 관리에 관한 법률」 제2조(정의)

1. “보조금”이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가(「국가재정법」 별표 2에 규정된 법률에 따라 설치된 기금을 관리·운용하는 자를 포함한다)가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당한다), 부담금(국제조약에 따른 부담금은 제외한다), 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.

자료: 국가법령정보센터, 「보조금 관리에 관한 법률」

「보조금법」의 정의에 따르면, 보조금의 지급 주체는 ‘국가’이며, 지급 대상은 ‘국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업’이며, 또한 보조금의 용도는 ‘시설자금’과 ‘운영자금’에 한정되며, ‘반대급부가 없는’ 것을 특징으로 하고 있다. 즉, 국고보조금은 국가가 필요로 하는 사업이므로 보조 사업을 수행하는 사업자가 이익을 받게 되나, 이에 상응하는 반대급부를 제공할 필요는 없다. 또한, 국고보조금은 사업목적에 정해져 있으므로 사용처가 정해져 있다고 할 수 있다.¹⁾

보조사업자의 입장에서 볼 때 국고보조금 수혜는 금전적 혜택을 일방적으로 받는 것이 되므로, 국고보조금에는 이를 부적절하게 이용하려는 유인(incentive)이 존재하며, 사업목적이 정해져 있으므로 국고보조금을 목적에 맞게 사용하고 있는지

1) 국고보조금 종류에는 사용처를 정하지 않는 포괄보조금도 있기는 하나, 포괄보조금은 일반적인 형태라고 하기는 어렵다.

가 쉽게 확인 가능하므로 국고보조금에는 언제 어디서나 부정수급 문제가 해결해야 할 중요한 과제가 되고 있다.

한편, 국고보조금은 ① 전국적 수준의 공공서비스 확보(복지 분야의 서비스), ② 재정자금의 계획적·중점적인 투입(도로, 항만사업 등 건설사업), ③ 재해 단체에 대한 재정구제 실시(재해 복구사업), ④ 신규 사업의 보급·장려(협오시설 또는 주민기피시설의 설치), ⑤ 지방자치단체에 대한 재정원조(재정자립 기반이 취약한 지방자치단체에 대한 재정적인 지원), ⑥ 국민의 편의를 위한 사무위탁(국가사무의 지방자치단체에 대한 위임에 따른 경비부담), ⑦ 보조사업과 단독사업의 균형유지(보조금에 수반되는 지방의 부담금이 높은 상황에서는 단독사업의 실시가 곤란하므로 지방재정에 대한 지원을 통해 보조사업과 단독사업의 균형 유지 가능) 등의 기능을 수행하고 있다(기획재정부 보조사업평가단, 2015).

나. 현황 및 추이

〈표 II-1〉은 2016~2020년의 국고보조금의 추이를 나타낸 것이다. 2020년 현재 국고보조금은 86.7조원이며, 전체 정부 총지출에서 차지하는 비중은 16.9%이다. 최근 5년간 국고보조사업 규모는 증가하는 추세에 있으며,²⁾ 2020년의 경우에는 2019년 대비 8.8조원 증가하였다. 같은 기간 정부 총지출 규모의 연평균 증가율이 7.3%인 데 비해 국고보조금의 규모의 평균 증가율은 9.0%로, 국고보조금의 증가율이 전체 정부 총지출에 비해 2%p 높다.

〈표 II-1〉 최근 5년간 보조금 추이(2016~2020년)

(단위: 조원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	연평균 증가율
보조금 규모	61.4	59.6	66.9	77.9	86.7	9.0%
자치단체보조	46.7	46.4	50.2	58.8	65.6	8.9%
민간보조	14.7	13.2	16.8	19.1	21.1	9.5%
정부총지출	386.4	400.5	428.8	469.6	512.2	7.3%
정부총지출 대비 보조금 규모	15.6%	14.9%	15.6%	16.6%	16.9%	2.0%

자료: 기획재정부 보조사업평가단(2020), 『2020년도 국고보조사업 연장평가보고서』, p. 13.

2) 서론에서도 제시한 바와 같이 국고보조금의 규모는 최근 5년간만이 아니라 이에 관한 통계를 작성한 2007년 이후 지속적으로 증가하고 있음.

국고보조금을 지급 대상 및 지원 내용을 기준으로 구분하여 살펴보면, 2020년의 경우 민간보조는 전체 보조금의 24.4%(21.1조원), 자치단체보조는 75.6%(65.5조원)를 차지하고 있어, 국고보조금의 75% 이상이 지자체 보조임을 알 수 있다. 지원 내용 기준으로는 경상보조가 79.0%(68.5조원), 자본보조가 21.0%(18.2조원)로 80% 정도가 경상보조임을 확인할 수 있다.

〈표 II-2〉 지급 대상·지원 내용별 국고보조금 현황(2020년)

(단위: 조원, %)

구분	경상보조	자본보조	계
민간보조	19.1 (22.0)	2.0 (2.3)	21.1 (24.4)
자치단체보조	49.4 (57.0)	16.2 (18.7)	65.6 (75.6)
계	68.5 (79.0)	18.2 (21.0)	86.7 (100)

주: 1. 괄호 안은 국고보조금 합계에서 차지하는 비중을 의미함
2. 국회 확정예산 기준

자료: e나라도움, <https://www.gosims.go.kr>, 접속일자: 2021. 7. 30.

분야별로는 예산현액 기준으로 사회복지 분야가 52.1%(62.3조원)로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 이어서 일반·지방행정이 11.6%(13.9조원), 농림수산이 8.6%(10.3조원), 산업·중소기업 및 에너지 분야가 7.8%(9.3조원)를 차지하고 있다. 세부사업 수 기준으로는 농림수산 분야가 297개로 가장 많으며, 문화 및 관광 분야 269개, 사회복지 분야 265개 순으로 나타났다.

〈표 II-3〉 분야별 보조사업 및 보조금 현황(2020년)

(단위: 조원, 개, %)

연번	분야	보조금		보조사업	
		예산현액	비중	세부사업 수	비중
1	사회복지	62.3	52.1%	265	14.8%
2	일반·지방행정	13.9	11.6%	64	3.6%
3	농림수산	10.3	8.6%	297	16.6%
4	산업·중소기업 및 에너지	9.3	7.8%	173	9.7%
5	환경	6.1	5.1%	138	7.7%
6	문화 및 관광	5.2	4.3%	269	15.1%
7	교통 및 물류	3.8	3.2%	202	11.3%
8	보건	2.5	2.1%	139	7.8%

〈표 II-3〉의 계속

(단위: 조원, 개, %)

연번	분야	보조금		보조사업	
		예산현액	비중	세부사업 수	비중
9	국토 및 지역개발	2.3	1.9%	49	2.7%
10	공공질서 및 안전	2.0	1.6%	66	3.7%
11	통일·외교	1.0	0.8%	26	1.5%
12	교육	0.7	0.6%	47	2.6%
13	통신	0.2	0.2%	30	1.7%
14	국방	0.1	0.1%	10	0.6%
15	과학기술	0.1	0.0%	12	0.7%

주: 예산현액 기준 내림치순

자료: e나라도움, <https://www.gosims.go.kr>, 접속일자: 2021. 7. 30.

중앙관서별 보조금을 예산현액 기준으로 살펴보면(〈표 II-4〉), 보건복지부가 약 38.5%로 압도적으로 많으며, 상위 5개 중앙관서(보건복지부-행정안전부-고용노동부-국토교통부-농림축산식품부)가 전체 보조금액의 약 76.5%로 전체의 3/4 이상을 차지하고 있다. 세부사업 수 기준으로는 보건복지부가 12.0%(215개)로 가장 많고, 문화체육관광부 11.1%(199개), 국토교통부가 10.7%(192개)로 뒤를 잇고 있다.

〈표 II-4〉 중앙관서별 보조사업 및 보조금 현황(2020년)

(단위: 조원, 개, %)

연번	중앙관서	보조금		보조사업	
		예산현액	비중	세부사업 수	비중
1	보건복지부	459,983	38.5%	215	12.0%
2	행정안전부	169,540	14.2%	67	3.7%
3	고용노동부	124,197	10.4%	64	3.6%
4	국토교통부	82,630	6.9%	192	10.7%
5	농림축산식품부	79,087	6.6%	175	9.8%
6	중소벤처기업부	61,849	5.2%	52	2.9%
7	환경부	60,688	5.1%	134	7.5%
8	문화체육관광부	43,509	3.6%	199	11.1%
9	산업통상자원부	30,500	2.6%	113	6.3%
10	해양수산부	14,997	1.3%	121	6.8%
11	산림청	11,312	0.9%	39	2.2%
12	여성가족부	9,586	0.8%	39	2.2%

〈표 II-4〉의 계속

(단위: 조원, 개, %)

연번	중앙관서	보조금		보조사업	
		예산현액	비중	세부사업 수	비중
13	교육부	8,180	0.7%	47	2.6%
14	통일부	7,908	0.7%	15	0.8%
15	문화재청	5,771	0.5%	35	2.0%
16	과학기술정보통신부	4,623	0.4%	73	4.1%
17	기획재정부	4,472	0.4%	15	0.8%
18	질병관리청	3,483	0.3%	9	0.5%
19	농촌진흥청	2,112	0.2%	21	1.2%
20	국가보훈처	1,931	0.2%	32	1.8%
21	법무부	1,805	0.2%	17	1.0%
22	외교부	1,802	0.2%	8	0.4%
23	식품의약품안전처	1,138	0.1%	21	1.2%
24	국방부	1,102	0.1%	8	0.4%
25	중앙선거관리위원회	920	0.1%	3	0.2%
26	특허청	787	0.1%	8	0.4%
27	경찰청	649	0.1%	15	0.8%
28	소방청	320	0.0%	6	0.3%
29	대법원	309	0.0%	5	0.3%
30	금융위원회	229	0.0%	6	0.3%
31	방송통신위원회	156	0.0%	8	0.4%
32	국회	96	0.0%	4	0.2%
33	민주평화통일자문회의	95	0.0%	3	0.2%
34	행정중심복합도시건설청	80	0.0%	2	0.1%
35	방위사업청	24	0.0%	2	0.1%
36	해양경찰청	24	0.0%	3	0.2%
37	새만금개발청	21	0.0%	3	0.2%
38	국세청	20	0.0%	1	0.1%
39	공정거래위원회	13	0.0%	1	0.1%
40	국무조정실 및 국무총리비서실	10	0.0%	2	0.1%
41	국가인권위원회	2	0.0%	1	0.1%
42	국민권익위원회	2	0.0%	1	0.1%
43	헌법재판소	0	0.0%	1	0.1%
44	개인정보보호위원회	0	0.0%	1	0.1%

주: 예산현액 기준 내림차순

자료: e나라도움, <https://www.gosims.go.kr>, 접속일자: 2021. 7. 30.

다. 보조금 유형

보조금은 다음과 같은 9개 정도의 다양한 기준으로 분류할 수 있다. 구체적으로는 ① 보조금 사용 용도의 제한성 유무에 의한 분류, ② 보조금 지출상 일정의 지방비 부담(Matching Fund) 방식, ③ 보조금 규모의 제한성 여부, ④ 법적 근거와 경비부담 기준, ⑤ 보조율의 차등 여부, ⑥ 보조금의 교부조건, ⑦ 보조금 시행주체, ⑧ 보조금의 신청 여부, ⑨ 보조금 지원 대상 및 지원 내용으로 구분할 수 있으며,³⁾ 각각에 따라 보조금의 성격이 규정된다. 각각의 구분에 따른 보조금의 종류 및 특징은 <표 II-5>에 정리된 바와 같다.

<표 II-5> 국고보조금의 유형

분류	종류	특징
보조금 사용 용도의 제한성 유무	특정보조금 (Specific Grants)	<ul style="list-style-type: none"> 보조금의 사용용도가 구체적이고 세분화된 것으로 국고보조금은 이에 해당함 이러한 특정보조금은 보조금을 수령하는 기관이 보조금을 지급하는 국가가 요구하는 특정의 활동을 이행하는 것을 조건으로 지급하는 기능적 보조금(Functional Grants)임
	일반보조금 (General Grants)	<ul style="list-style-type: none"> 보조금의 사용용도에 대한 구체적인 제한이 없는 것으로 지방교부세가 이에 해당함
보조금 지출상 일정의 지방비부담 방식 차이	정률보조금 (Matching Grants)	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체가 지출하는 국고보조사업비의 일정비율 금액을 국가가 보조하는 것으로, 현재 국고보조금의 원칙적인 지출형태임
	정액보조금 (Lump-Sum Grants)	<ul style="list-style-type: none"> 특정한 사무, 사업의 실시에 대하여 일정한 금액을 교부하는 보조금을 의미함 정액보조의 방법은 보조대상이 되는 사무·사업의 양을 표시하는 일정한 수량에 일정한 단가를 곱한 금액을 교부하는 방법과 개별 사무나 사업마다 일정액을 교부하는 방법으로 구분할 수 있음
정률보조금 규모에 대한 제한 여부 기준	개방형 보조금 (Open-Ended Grants)	<ul style="list-style-type: none"> 국가가 부담할 비중만을 결정하고 총액에 대한 제한이 없는 것으로 공공서비스의 공급에 필요한 비용의 일정비율을 보조하는 비용부담 보조금의 한 유형 이 경우 보조금을 교부하는 국가는 지방자치단체가 자기부담을 하는 한 어떤 공급 수준이라도 보조금의 상한을 제한하지 않고 그 비용을 부담하게 됨
	폐쇄형 보조금 (Closed-Ended Grants)	<ul style="list-style-type: none"> 보조금 총액에 대한 제한이 있는 것으로 비용부담 보조금이지만 보조대상이 되는 지방 공공서비스가 일정한 공급수준을 초과하여 과잉 공급되는 경우, 일정수준 이상의 공급에 대한 보조금을 교부하지 않거나 모든 보조금 교부를 중단할 수 있음 채원 사용의 효율화와 부당한 보조를 제한하기 위한 방안으로 사용 가능함

3) e나라도움, <https://www.gosims.go.kr>, 접속일자: 2021. 7. 29.

〈표 II-5〉의 계속

분류	종류	특징
법령 근거 및 경비부담 기준	부담금	<ul style="list-style-type: none"> • 국가가 지방자치단체에 또는 그 기관에 법령에 의하여 실시의무를 부과하고 있는 보조금의 일종임 • 즉 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 사무에 대해 전국적으로 일정한 수준을 유지한 이후 지방자치단체의 재정적인 부담을 경감하기 위해 지출하거나, 국민경제에 적합하게 종합적으로 수립한 계획에 따라 실시하도록 법령에 정한 사업의 지출경비로서 국가가 전부 또는 일부를 부담하는 광의의 국고보조금임
	교부금	<ul style="list-style-type: none"> • 국가가 스스로 행하여야 할 사무를 국민의 편의, 경비의 효율성 등의 이유로 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에 소요되는 경비를 위해 교부되는 보조금 • 따라서 관련 소요경비는 당연히 국가가 그 전부를 부담하여야 하며, 지방자치단체는 그 경비를 부담할 의무가 없음
	협약의 보조금	<ul style="list-style-type: none"> • 국가가 특정한 행정사무의 집행을 장려, 조장하거나 또는 지방자치단체의 재정사정상 특별히 필요하다고 인정될 때 지원하는 경비(장려적 보조금)
보조율의 차등 기준	일률보조금	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 지자체에 동일한 보조율을 적용하는 보조금
	차등보조금	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체의 재정능력 또는 기타 특별한 필요성에 의해서 상이한 보조율을 적용하는 보조금
보조금의 교부조건 여부	특정보조금 (Specific Grants)	<ul style="list-style-type: none"> • 보조금 교부 시 국가가 지방정부의 준수를 제시하는 교부조건(예컨대, 지방비의 일정액(율) 부담 의무화, 보조금 사용목적의 한정, 보조 대상 행정수준에 대한 규제 등이 있는 보조금 • 특정보조금은 특정사업에 필요한 경비를 원조하기 위하여 그 사용처를 한정하여 지출하는 보조금으로서 이미 국가로부터 교부되는 시점에 그 용도가 지정되어 있음
	포괄보조금 (Block Grants)	<ul style="list-style-type: none"> • 보조금을 교부할 때 국가가 지방자치단체에 제시하는 교부조건이 포괄적으로 설정되는 보조금 • 일정한 범위 또는 지역의 사업이나 일정한 효과가 있는 사업의 촉진을 도모하기 위하여 그러한 취지에 맞는 사업에 소요되는 경비의 재원에 충당할 포괄적인 조건으로 교부하는 보조금임
보조금의 시행주체 기준	직접보조금	<ul style="list-style-type: none"> • 국가로부터 교부된 보조금을 지방자치단체가 직접 집행하는 경우로서, 재해위험지구 정비사업, 자전거도로정비사업비 등의 보조금이 여기에 속함
	간접보조금	<ul style="list-style-type: none"> • 국가로부터 교부된 보조금이 지방자치단체를 통하여 민간(단체)이나 타 기관에 재교부되는 보조금 • 공동양식어장사업비, 일반경지정리사업비 등과 같이 실수요자가 주민인 국고보조사업은 지방자치단체가 직접 보조금을 집행하지 않고 이를 주민(마을)에게 재교부하여 집행함

〈표 II-5〉의 계속

분류	종류	특징
보조금의 사전신청 여부	신청보조금	<ul style="list-style-type: none"> • 보조사업을 수행하려는 자(보조사업자)가 보조하려는 자(보조사업담당자)에게 관계법령 및 지침 등에 의하여 예산계산 및 편성을 위한 작업을 신청하고 이에 따라 받는 보조금 • 보조금 신청제도가 갖는 의의는 지방자치단체의 계획과 의사가 보조사업에 반영되고, 보조사업이 원래 계획대로 진행되도록 유도하며, 각 지방자치단체가 스스로 사업의 필요성, 지방비 부담능력 등을 감안하여 신청함으로써 재정 건전성을 도모함
	무신청보조금	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체의 보조금 신청이 없더라도 재해발생 등 사전에 예측하지 못한 사유로 인하여 보조금 교부가 불가피한 경우, 기타 국가의 주요 시책 수행상 보조금 교부가 불가피하다고 인정하는 사업 등에 교부되는 보조금
지원대상 기준	자치단체보조금	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체에 대한 지원
	민간보조금	<ul style="list-style-type: none"> • 개인이나 법인의 시설운영, 운영자금 등을 지원
지원내용 기준	경상보조금	<ul style="list-style-type: none"> • 인건비, 운영비, 여비, 용역비 등 물건비성 경비에 대한 경상적 지원
	자본보조금	<ul style="list-style-type: none"> • 토지매입비, 시설건축비, 자산취득 등을 위한 자본적 경비를 지원

자료: e나라도움, <https://www.gosims.go.kr>, 접속일자: 2021. 7. 29.

라. 기준보조율

국고보조사업은 사무 또는 사업의 대상 및 범위, 효과가 완전히 중앙정부 업무에 해당하는 것도 있으나, 일반적으로는 사업의 범위나 효과가 지방자치단체에 한정된다. 이때, 국고보조금의 대상이 되는 사업의 효과가 어느 정도 지자체와 연관이 있는냐에 따라 중앙정부와 지방정부가 비용을 부담하게 되는데, 이 부담 비율이 국고보조금의 기준보조율이다. 예컨대, 사업의 대상이나 효과가 특정 지역에 한정되지 않는다고 하면 중앙정부가 이를 100% 지원해야 하며, 완전히 특정 지역에 한정된다고 하면 이 사업은 지자체가 100% 비용을 부담하는 것이 타당할 것이다. 그러나 특정사업의 범위나 효과가 어느 정도 지자체에 귀속되는지를 엄밀하게 파악하는 것은 논리적으로나 실증적으로도 매우 어렵다. 기준보조율은 지방재정과 직접적으로 연관이 있는 중요한 요소로 중앙정부와 지방정부 사이에 논란의 여지가 많으므로 이에 관해서는 법률로 정하고 있다.

기준보조율과 관련된 규정으로는 우선 「보조금법」 제9조(보조금의 대상 사업 및 기준보조율 등)가 있다. 제9조 제1항에서는 “보조금이 지급되는 대상 사업, 경비의 종목, 국고보조율 금액은 매년 예산으로 정한다. 다만, 지방자치단체에 대한 보조

금의 경우 다음 각 호에 해당하는 사항은 대통령령으로 정한다.”라고 규정하고 있다. 각호를 보면, 제1호는 “보조금이 지급되는 대상 사업의 범위”, 제2호는 “보조금의 예산 계상 신청 및 예산 편성 시 보조사업별로 적용하는 기준이 되는 국고보조율(이하 ‘기준보조율’이라 한다)”이라고 규정하고 있다.

국고보조금에 대한 중앙정부와 지방정부의 부담을 나타내는 기준보조율은 「보조금법 시행령」 제4조에서 보조금 지급대상 사업의 범위와 함께 정하고 있는데, “보조금이 지급되는 지방자치단체의 사업의 범위 및 같은 항 제2호에 따른 기준보조율(이하 ‘기준보조율’이라 한다)은 별표 1과 같다.”고 규정하고 구체적인 사업과 기준보조율을 제시하고 있다. 기준보조율은 매년 갱신되며, 2021년 현재 122개 사업에 대해 기준보조율이 10% 단위로 제시되어 있으며, <표 II-6>은 대표적인 기준보조율을 예시적으로 제시한 것이다.⁴⁾

<표 II-6> 기준보조율(예시)

기준보조율	대상사업
정액	유기질비료 지원, 농어촌 폐기물 종합처리 시설, 국가지원 지방도 건설 등
10%	하수처리시설 확충(광역시)
20%	가축분뇨시설 지원(개별 시설), 임산물 생산기반 정비
30%	민방위 교육훈련 및 시설·장비확충, 친환경농업지구 조성 등
40%	공동자원화시설 퇴비화·액비화 시설, 농산물유통 개선 등
50%	119 구조장비, 재해 위험지역 정비 등
60%	가축분뇨 공공처리시설 설치(광역시), 도시철도건설(지방) 등
70%	상수도 시설 및 확충 및 관리, 농어촌마을 하수도 정비 등
80%	가뭄대비 농업용 수로 개발, 가축분뇨 공공처리시설 설치(시군구) 등
90%	-
100%	일반여권발급, 배수개선, 지역거점 조성 지원, 가족관계 등록사무 등

자료: 국가법령정보센터, 「국고보조금법 시행령」

4) 2021년 「국고보조금법 시행령」 별표 1에 지시된 기준보조율은 [부록 1]에 제시하였다.

2. 국고보조금 부정수급

가. 부정수급의 개념

앞 절에서 설명한 바와 같이 보조금은 중앙정부가 집행하는 사업을 효율적으로 추진하기 위해 도입된 것이라 할 수 있으나, 사업을 실제로 수행하는 입장에서는 보조금 사업이 기득권으로 받아들여지는 경우가 많아 한 번 보조금으로 사업이 추진되면 이를 축소하거나 폐지하기가 어려워진다는 단점도 있다. 사업 및 사업담당자의 고착화는 재정운영의 경직성으로 야기할 뿐 아니라, 보조금 부정수급으로 이어질 가능성도 높아 효율성을 저해하는 요인으로 지적되고 있다.

「보조금 관리에 관한 법률」

제30조(법령 위반 등에 따른 교부 결정의 취소) ① 중앙관서의 장은 보조사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 보조금 교부 결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다.

1. 보조금을 다른 용도에 사용한 경우
2. 법령, 보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 중앙관서의 장의 처분을 위반한 경우
3. 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 경우

② 중앙관서의 장은 간접보조사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 보조사업자에 대하여 그 간접보조금에 관련된 보조금 교부 결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다.

1. 간접보조금을 다른 용도에 사용한 경우
2. 법령을 위반한 경우
3. 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 간접보조금을 교부받은 경우

제33조(보조금수령자에 대한 보조금의 환수) ① 중앙관서의 장, 보조사업자 또는 간접보조사업자는 보조금수령자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지급한 보조금 또는 간접보조금의 전부 또는 일부를 기한을 정하여 반환하도록 명하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금 또는 간접보조금을 지급받은 경우
2. 보조금 또는 간접보조금의 지급 목적과 다른 용도에 사용한 경우
3. 보조금 또는 간접보조금을 지급받기 위한 요건을 갖추지 못한 경우

자료: 국가법령정보센터, 「보조금 관리에 관한 법률」

「보조금법」 제30조에서 보조금을 다른 용도에 사용한 경우, 법령, 보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 중앙관서의 장의 처분을 위반한 경우, 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부하는 경우⁵⁾ 등을 보조금 교부 결정의 취소 사유로 정의하고 있으며, 「보조금법」 제33조에서는 거짓이나 부정한 방법으로 보조

금을 지급받거나, 당초 지급 목적과 다른 용도에 사용한 경우,⁶⁾ 보조금을 지급받기 위한 요건을 갖추지 못한 경우 등으로 보조금 환수 사유를 명시하고 있다.

한편, 부정수급과 유사한 용어로 동일 사업자가 특정 기간 내 유사 혹은 동일한 사업에 대해 여러 기관으로부터 수급받는 ‘중복수급’, 사업의 시행 여부와 상관없이 사업자에게 보조금이 지급되는 ‘부당수급’, 범법행위를 의미하는 ‘불법수급’ 등이 있으며, 본 연구에서의 ‘부(적)정수급’은 ‘적정수급’에 반하는 개념으로 보아 부당수급, 중복수급, 불법수급 등을 모두 포괄하는 개념으로 사용한다.⁷⁾

나. 부정수급의 유형

부정수급은 부정수급 행위의 의도성과 행위자(수급자와 행정담당자)에 따라 기망(fraud), 부패(corruption), 수급자 오류(customer error), 행정적 오류(official error) 등의 네 가지로 구분된다(권오성·탁현우, 2020, pp. 7~9). 기망은 수급자가 고의적으로 국고보조금을 부정하게 취득하는 것으로 수급자가 신청 양식을 허위로 작성하거나 의도적으로 프로그램을 악용하는 경우가 해당한다. 부패는 행정담당자가 고의적으로 국고보조금을 남용하는 것으로, 감시·감독 등 통제체계가 약할 때 발생한다. 고의성이 없고 보조금 수급자에게서 발생하는 것이 ‘수급자 오류’이고, 고의성이 없고 행정담당자에게 발생하는 것이 ‘행정적 오류’로, 오류는 인식부족 교육 부재, 프로그램의 복잡성 등으로 발생한다.⁸⁾

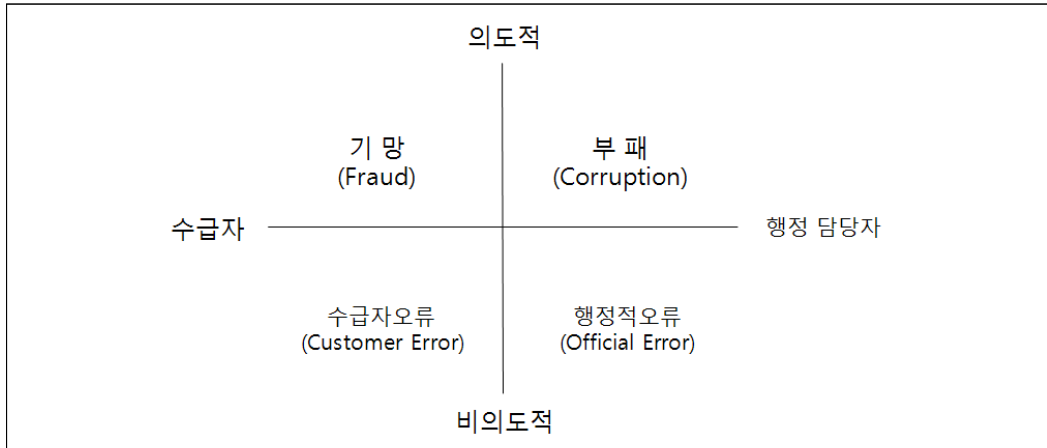
5) 「보조금법」 제40조(벌칙)에 따르면 거짓신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금이나 간접보조금을 교부받거나 지급받은 자 또는 그 사실을 알면서 보조금이나 간접보조금을 교부하거나 지급한 자는 10년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다.

6) 「보조금법」 제40조(벌칙)에 따르면 보조금이나 간접보조금을 다른 용도에 사용한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

7) 원종학 외(2019), pp. 11~12. 다만 본문에서 용어를 명확히 할 필요가 있는 경우 구별하여 사용한다.

8) 원종학 외(2019), p. 14.

[그림 II-1] 부정수급 유형화



자료: 권오성·탁현우(2020), p. 11.

위에서는 부정수급을 행위의 의도성과 행위자에 따라 분류하였으나, 부정수급을 보조사업이 진행되는 업무 단계별로도 유형화할 수 있다. 국고보조금의 업무단계는 크게 선정, 집행, 사후관리의 3단계로 나눌 수 있는데 각각의 단계별로 기존의 부정수급 사례로부터 <표 II-7>과 같이 9개의 유형으로도 구분할 수 있다.

<표 II-7> 업무단계별 부정수급의 유형

단계	유형	주요내용	사례
선정	① 기준 미비	합리적인 선정 기준 미흡 등	농림부에서 표준사업비 및 보조금 상한제 등과 같은 합리적 지원 기준 없이 보조사업자가 신청한대로 지원함으로써 동일 시설 공사인데도 단위면적당 건축비 편차가 최대 4배 발생하는 등 형평성을 상실함
	② 선정 오류	선정기준 조작, 허위 서류 제출, 유사·중복지원, 자격 검증 소홀(태만) 등	2011년 ○○시는 문체부 소관 광특회계의 공공체육시설 확충사업의 일환으로 축구공원 조성사업을 추진하였으나 사업부지 미확보로 문체부로부터 예산신청이 반려되자, 사업부지, 재정투융자 승인, 각종 영향평가 등에 대한 서류를 허위로 작성하여 제출하였고, 사실과 다르게 작성된 동 서류에 대한 충분한 검토·심사 절차가 없어 신청 사업이 2012년 예산에 반영됨
집행	③ 보조금 횡령	지정된 용도의 사용, 사적 목적으로 유용, 보조금액 무단인출 등	농촌진흥청 등 4개 기관으로부터 과제를 수탁한 대학 교수가 자신이 지도하는 학생 13명을 참여연구원으로 등록한 후 이들의 인건비 계좌를 직접 관리하면서 인건비 2.7억여원을 포함하여 3.4억여원을 인출하였고, 이 중 2.6억여원을 자신의 계좌 등으로 입금해 대출금 상환 등 개인 용도로 1억여원, 용도 불명으로 7,800여만원을 사용하였음

〈표 II-7〉의 계속

단계	유형	주요내용	사례
집행	④ 보조금 편취	가격(인건비) 부풀리기, 명의대여, 과다계상, 자부담회피·대납, 내부동조 등	2013. 6.~2013. 12. ○○군에서 에너지이용효율화 사업과 관련, 보조사업자로 선정된 농민들이 설비업자와 공모하여 자부담을 납입한 것처럼 관련 서류 등을 제출하여 ○○군으로부터 총 11억원 상당의 국가보조금을 편취하였는데 공사비 부풀리기를 통하여 보조금 수령액을 늘려 소요 공사비로 충당하고, 농민들은 자부담분을 사업자로부터 다시 되돌려받는 식으로 보조금을 편취함
	⑤ 부실 집행	사업비 혼용, 보조금·자부담금 계좌 미구분, 기간후사용 등	○○시는 “생태하천 특화단지 사업”에 대해 환경부와 ○○도로부터 2007. 1.부터 보조금을 교부받아 집행하면서(75억원), 유사한 사업인 “역사이야기촌 사업”을 다시 신청하여 문화체육관광부와 ○○도로부터 2010. 12.~2012. 3. 동안 167억원의 보조금을 교부받아 양 보조금을 혼용하여 집행함
	⑥ 비효율적 운영	사업계획 임의변경, 계약 부적정, 성과검증 소홀, 사업관리 기준 미비, 성과관리 불철저 등	현장실사에서 HP서버 등 연구장비와 위성영상자료를 구매장비 목록과 대사하여 확인하지도 않는 등 현장점검을 태만히 하고, 과제 책임자의 구두설명만 듣고 개발 내용 성과를 제대로 확인하지 않고 결과보고함
	⑦ 정산관리 부적정	증빙서류 미비, 정산보고서 작성 소홀, 정산보고서 부실 검증, 정산지연 등	2010. 5. 사단법인 A는 “민족종교 문화전승을 위한 공간” 조성을 위하여 문체부로부터 서울특별시 중구의 건물에 대한 임차보증금 명목으로 7억원의 보조금을 지원받았으나, 사단법인 A는 다른 사단법인 B와 공모하여 보조금을 B명의로 건물 취득에 사용하고서도 임차보증금으로 지출한 것으로 보조사업 정산보고서 등을 제출함. 문체부는 이처럼 실제와 다른 정산내역을 확인하지 못하고 사단법인 A가 제출한 보조사업 정산보고서대로 정산 처리함
사후 관리	⑧ 재산관리 미흡	보조금으로 취득한 중요재산 관리 미흡, 보조금으로 설치한 시설 관리 미흡 등	민간보조사업자가 보조시설물을 담보로 제공하고 파산할 경우 금융기관의 선순위 담보권 실행으로 보조금 회수가 불가능해질 수 있음에도, ○○ 조합법인은 2011. 1월 보조금을 받아 건립한 “수산물 산지 가공시설”을 농림수산물부의 승인없이 ○○ 수협에 담보로 제공하고 대출을 받음
	⑨ 보조금 미환수	보조금 미환수, 이자 미회수 등	2005~2012년에 준공된 환경부의 2,913개 하수처리시설사업 중 153개 지방자치단체가 시행한 1,790건(총 보조금 7조 4,800억원)에 대해 보조사업 완료 이후 최소 3개월에서 최대 8년 동안 보조금액을 정산·확정하지 않아 잔액의 국고 환수가 제대로 이루어지지 못함. 또한, 정산 서류를 제출하지 않은 153개 지방자치단체 중 3개에 대해서만 페널티를 적용하는 등 처벌 수준이 미흡함

자료: 원종학 외(2019), 『보조금(정부지출사업) 부정수급 관리방식의 국제비교』, pp. 15~17.

다. 부정수급 발생 원인

국고보조사업은 추진체계상 예산당국-중앙관서-지자체-민간사업자 간 위임자-대리인 관계(principal-agent relationship)에 있으며, 이 관계에서 위임자-대리인 간의 정보비대칭(Information asymmetry)이 존재한다.⁹⁾ 즉, 중앙부서는 예산을 편성하여 교부하는 역할을 하는데, 이때 중앙관서는 실제로 사업을 수행하는 지방자치단체 혹은 민간 사업자가 사업에 대해 가지고 있는 정보를 다 파악할 수 없다는 문제점이 존재한다.

중앙관서 등의 위임자가 대리인인 보조사업자의 특성을 잘 알지 못하기 때문에, 사업자의 사업수행 능력이 어느 정도인지, 사업자가 성실히 사업을 수행할 것인지 등에 대한 정보를 충분히 파악하지 못함으로 인해 사업을 부실하게 할 보조사업자를 선정할 가능성이 높아지는 ‘역선택(adverse selection)’의 문제가 발생할 수 있다.¹⁰⁾ 역선택에 더하여, 정보의 비대칭은 보조사업자 선정 이후에는 보조사업자가 사업 집행을 부적절하게 하는 ‘도덕적 해이(moral hazard)’의 문제가 발생시키기도 한다.

이상과 같이 국고보조금은 공급자와 수급자 사이에 정보의 비대칭 문제로 인해, 행정적 오류를 포함한 오류, 기망, 부패 등이 발생할 가능성을 내포하고 있다. 아울러 보조사업의 실제 집행은 전국 단위에서 이루어지고 있으므로, 기망과 부패와 같은 부정수급이 이루어진다고 해도 보조금을 집행하는 중앙관서가 하나하나 감시하여 적시에 발견하기에는 행정적 비용이 많이 들어 전부 적발할 수 없다는 문제점도 있는데, 이러한 발견의 어려움이 다시 부정수급을 조장하는 측면도 있다.

라. 부정수급 발생 현황

1) 중앙관서별 현황

〈표 II-8〉은 2018~2020년의 국고보조금 부정수급 현황을 중앙관서별로 나타낸 것이다. 표에서 확인할 수 있듯이, 부정수급 건수나 금액이 가장 많은 중앙관서는 보건복지부로 나타났는데, 이는 〈표 II-4〉에서 제시한 바와 같이 보건복지부의 국고보조사업 개수나 예산액이 다른 중앙관서보다 훨씬 많고, 크기 때문인 것으로

9) 원중학 외(2019), p. 12.

10) 원중학 외(2019), p. 12.

여겨진다. 복지부의 뒤를 이어, 고용부, 농림부, 국토부의 순인데 이 역시 국고보조사업의 개수 및 예산과 비례하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 II-8〉 2018~2020년 중앙관서별 국고보조금 부정수급 현황

(단위: 건, 억원)

중앙관서	2018		2019		2020	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
고용부	661	21	95,293	493	19,351	94.7
과기부	5	18	9	18	6	12.6
교육부	25	0	23	0	12	0.1
보훈처	1,524	1	935	1	998	0.5
국토부	27	10	4	0	19,852	58.6
농림부	19	7	400	5	1,541	3.4
문체부	7	2	15	18	10	23.8
법무부	10	0	4	0	1	0.1
복지부	37,786	258	108,097	262	52,639	81.1
산림청	5	3	6	0	9	0.3
소방청	1	0	-	-	-	-
여가부	771	3	682	4	1,327	5.1
외교부	2	2	-	-	82	2.4
중기부	1	0	23	31	10	3.5
통일부	1	0	-	-	1	0.0
특허청	6	22	-	-	-	-
해수부	2	1	606	12	2	0.3
환경부	3	0	4	0	4	0.4
국회	-	-	17	0	-	-
기재부	-	-	8	0	-	-
산자부	-	-	11	18	5	3.9
행안부	-	-	4	0	9	0.4

자료: 제방훈(2020), p. 15. 및 기획재정부 내부자료

〈표 II-8〉에서 주목할 점의 하나로 국고보조금 부정수급 건수 및 금액이 연도에 따라 매우 큰 편차를 보인다는 점이다. 특히 국고보조금 규모가 큰 복지부와 고용노동부의 경우 2018~2020년 사이의 값이 큰 차이를 보이고 있다. 고용노동부의 경우 2018년에 비해 2019년에는 건수로 114배, 금액으로는 23배 증가하였으나, 2019

년에 비해 2020년에는 건수, 금액 모두 약 1/5 수준으로 줄어들었다. 2019년 고용노동부의 부정수급 건수가 급증한 것은 2019년부터 일자리안정자금 사업이 시작되면서 이와 관련한 부적격자 수급이 증가한 것이 주된 요인으로 지적되고 있다.

보건복지부의 경우 2018년에 비해 2019년은 부정수급 금액은 큰 차이가 없으나 건수에서는 약 3배 정도로 증가하였으며, 2019년에 비해 2020년은 금액, 건수 모두 1/2 이하로 줄어들었다. 2019년 해수부는 면세유 관련 집중 단속을 실시하였는데, 그 결과 부정수급 건수가 전년도에 비해 급증한 것으로 나타나고 있다.

이렇듯 특정한 사업이 새로 시작되거나, 부정수급 특별점검이 있는 경우 직전연도에 비해 급등하는 것으로 나타나 통계를 해석할 때 주의가 필요하다. 이러한 통계상의 불연속을 완화하기 위해서는 통계를 작성할 때 부정수급의 유형별, 부문별 통계를 동시에 제공할 수 있도록 구분하여 작성할 필요가 있다고 판단된다.

2) 국민권익위원회 복지보조금 부정신고센터

2013년 신고센터 출범 이후 접수된 부정수급 신고는 총 7,847건으로, 부정수급에 대한 신고가 지속적으로 증가추세를 보이고 있다.

〈표 II-9〉 국민권익위 복지보조금 부정신고센터 처리 현황

(단위: 건)

연도	신고접수	복지보조금 부정신고센터 처리			
		계	이첩	송부	종결
2013	145	101	1	21	79
2014	776	740	103	78	559
2015	861	865	198	64	603
2016	593	582	192	22	368
2017	960	892	168	66	658
2018	1,443	1,425	265	227	933
2019	1,536	1,526	321	225	980
2020	1,187	1,205	299	313	593
2021	346	180	28	93	59
합계	7,847	7,516	1,575	1,109	4,832

주: 조사기간 2013. 10. 15.~2021. 3. 31.

자료: 국민권익위원회 복지보조금 부정신고 통계, <https://ncp.clean.go.kr/ncp/stat/stStatsP004.do>, 접속일자: 2021. 7. 29.

국민권익위에 따르면 복지보조금 부정신고센터가 출범한 2013년 10월 이후 2020년 3월까지 약 6년간 총 6,607건의 신고사건을 접수해 3,002건을 신고센터에 배정하였으며, 접수된 신고내용 중 2,073건의 신고사건을 수사기관과 감독기관으로 이첩·송부했으며, 그 결과 부정수금액 1,250억원의 환수를 결정하였다.

분야별로는 보건복지의 부정수급이 가장 많았으며, 산업자원과 고용노동이 그 뒤를 잇고 있다. 보건복지 분야에서는 1,408건이 접수되고 837억원이 환수 결정되었으며, 기초생활보장급여 부정수급(389건)-어린이집 보조금 부정수급(310건)-사회복지시설 보조금 부정수급(211건) 순으로 나타났다. 산업자원 분야는 512건이 접수되고 143억원이 환수 결정되었으며, 연구개발비 부정수급이 401건으로 가장 많았다. 고용노동 분야는 381건이 접수되고 133억원이 환수 결정되었으며, 실업급여 부정수급(92건)-사회적기업 지원금 부정수급(42건)-직업능력개발훈련비 부정수급(22건) 순으로 나타났다.

〈표 II-10〉 국민권익위 신고센터 분야별 신고사건 현황

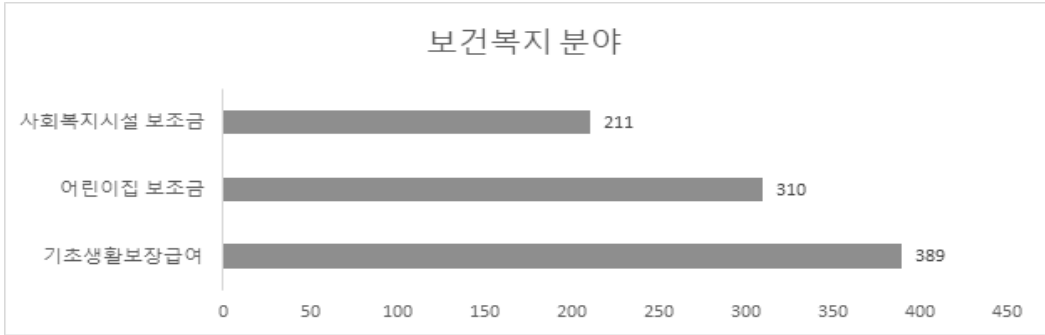
(단위: 건, 억원, %)

분야	접수건수		환수 결정액	
	건수	비중	금액	비중
보건복지	1,408	46.9%	837	66.6%
산업자원	512	17.1%	143	11.4%
고용노동	381	12.7%	133	10.6%
농림수산	196	6.5%	27	2.1%
건설교통	114	3.8%	26	2.1%
기타	391	13.0%	90	7.2%
계	3,002	100%	1,256	100%

주: 2013년 10월~2020년 3월 복지보조금 부정신고센터에 접수된 정부보조금 부정수급 신고사건
 자료: 국민권익위원회, 「국민권익위, 지난 6년여 간 정부보조금 부정수금액 1,250억원 환수결정」, 보도자료, 2020. 4. 10.

[그림 II-2] 국민권익위 신고센터 유형별 신고사건 현황: 보건복지

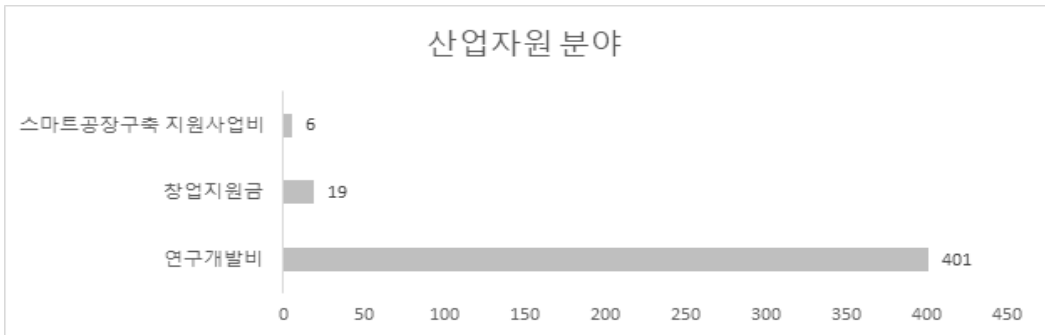
(단위: 건)



주: 2013년 10월~2020년 3월 복지보조금 부정신고센터에 접수된 정부보조금 부정수급 신고사건
 자료: 국민권익위원회, 「국민권익위, 지난 6년여 간 정부보조금 부정수급액 1,250억원 환수결정」, 보도자료, 2020. 4. 10., p. 2.

[그림 II-3] 국민권익위 신고센터 유형별 신고사건 현황: 산업자원

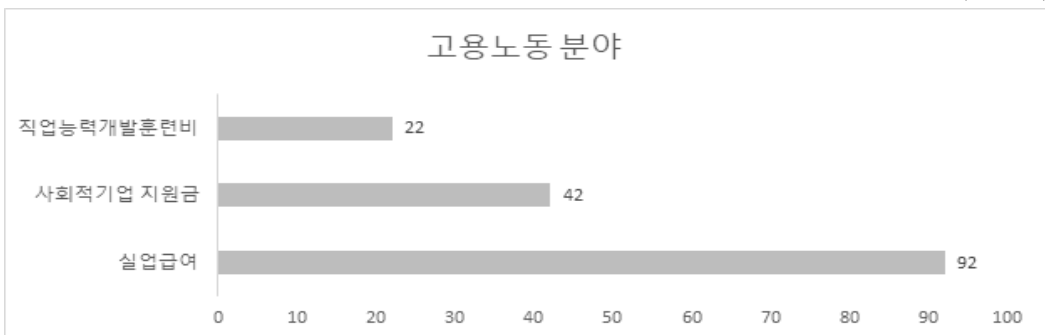
(단위: 건)



주: 2013년 10월~2020년 3월 복지보조금 부정신고센터에 접수된 정부보조금 부정수급 신고사건
 자료: 국민권익위원회, 「국민권익위, 지난 6년여 간 정부보조금 부정수급액 1,250억원 환수결정」, 보도자료, 2020. 4. 10., p. 2.

[그림 II-4] 국민권익위 신고센터 유형별 신고사건 현황: 고용노동

(단위: 건)



주: 2013년 10월~2020년 3월 복지보조금 부정신고센터에 접수된 정부보조금 부정수급 신고사건
 자료: 국민권익위원회, 「국민권익위, 지난 6년여 간 정부보조금 부정수급액 1,250억원 환수결정」, 보도자료, 2020. 4. 10., p. 2.

한편, 2021년 상반기 부패·공익신고 상담(5,160건) 중 보조금 부정수급 상담이 약 20%를 차지하였으며(〈표 II-11〉), 상담이 자주 제기되는 보조금 부정수급 유형은 기초생계비 부정수급(172건), 고용유지지원금 부정수급(104건), 연구개발지원금 부정수급(81건), 실업급여 부정수급(81건)의 순으로 나타났다.

〈표 II-11〉 국민권익위 2021년 상반기 부패공익신고 상담통계: 신고유형별 상담 현황
(단위: 건, %)

신고유형	상담건수	비중
부패신고	1,510	29.3%
공익신고	1,336	25.9%
보조금 부정수급 신고	1,031	20.0%
청탁금지법 위반신고	856	16.6%
행동강령 위반신고	427	8.3%
계	5,160	100%

주: 2021. 1. 1.~2021. 6. 30. 기간 동안 전화, 방문 및 온라인 상담 5,160건 대상
자료: 국민권익위원회, 「국민권익위원회, 올해 상반기 부패·공익신고 상담 5건 중 1건이 '보조금 부정수급' 관련 상담」, 보도자료, 2021. 7. 29.

3) 기획재정부 점검

2020년 기획재정부의 국고보조금 점검실적을 보면(〈표 II-12〉), 적발 실적은 95,883건, 환수 결정액은 302억원이었다. 코로나19로 인해 현장점검이 축소되면서 과거 3년(2017~2019년) 평균 대비 건수기준 8.2%, 금액기준 43% 감소하였으며, 고용노동부의 '일자리안정자금지원'과 같이 일부 사업의 경우 사전검증 강화 및 적극적인 홍보활동으로 부정수급이 감소한 것으로 확인되었다.

중앙관서별로 살펴보면 금액기준 고용노동부, 보건복지부, 국토교통부 순이었으며, 건수기준으로는 보건복지부, 국토교통부, 고용노동부 순이었다. 보건복지부는 건수기준으로 전체의 54.9%를 차지했으며, 적발 건수의 약 95%가 경과실 등 과오수급인 것으로 조사되었다.

과거 4년간의 실적을 보면 적발건수, 환수 결정액 모두 일정한 패턴이 확인되지는 않으며, 부정수급 점검에 대한 당국의 관심과 사회적 요구 등에 따라 변동 폭이 크다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 II-12〉 과거 4년간 국고보조금 부정수급 적발 현황

(단위: 건, 억원)

구분	적발건수	환수결정액
2017	66,184	390
2018	40,856	349
2019	206,152	863
2020	95,883	302
2017~2019년 평균	104,397	534

자료: 기획재정부 내부자료

〈표 II-13〉은 2018년과 2020년의 유형별 국고보조금 부정수급 적발 현황을 나타낸 것인데, 2018년에 비해 2020년에는 의도적 부정수급보다는 과오수급의 비율이 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 이 결과는 e나라도움과 같이 시스템을 통한 과오수급 적발이 정착되고 있음을 보여주는 일례라고 여겨진다.

〈표 II-13〉 2018년 및 2020년 유형별 국고보조금 부정수급 적발 현황

(단위: 건, 억원)

연도	과오수급(경과실 등)		의도적(고의·거짓)		합계	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
2018	33,941	216	6,915	133	40,856	349
2020	90,549	187	5,334	115	95,883	302

자료: 관계부처 합동(2019), 「보조금 부정수급 관리 강화 방안」 및 기획재정부 내부자료

〈표 II-14〉는 2020년의 중앙관서별·유형별 국고보조금 부정수급 적발 현황을 나타낸 것이다. 중앙관서의 부정수급의 대부분은 과오수급이 차지하고 있는 데 반해, 문화체육관광부, 외교부, 국가보훈처, 행정안전부 등은 의도적 부정수급이 많은 것으로 나타나 부처 간 차이가 있음을 알 수 있다. 산업통산자원부의 경우 건수로는 과오수급이 4건으로 의도적 부정수급보다 많으나 금액으로는 의도적인 경우가 과오수급의 7배 정도에 달하고 있다.

〈표 II-14〉 2020년 국고보조금 부정수급 중앙관서별 적발 현황

(단위: 건, 백만원)

중앙관서	과오수급(경과실 등)		의도적(고의·거짓)		합계	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
고용노동부	18,344	5,612	1,007	3,858	19,351	9,470
보건복지부	49,834	4,270	2,805	3,844	52,639	8,114
국토교통부	19,770	5,695	82	165	19,852	5,860
문화체육관광부			10	2,383	10	2,383
과학기술정보통신부	6	1,226			6	1,226
국방부	1	1,086			1	1,086
여성가족부	1,016	345	311	165	1,327	510
산업통상자원부	4	52	1	336	5	388
중소벤처기업부	1	4	9	345	10	349
농림축산식품부	1,528	274	13	67	1,541	341
외교부			82	240	82	240
국가보훈처	1	1	997	46	998	47
행복청	1	47			1	47
행정안전부			9	39	9	39
환경부	2	21	2	17	4	38
해양수산부	2	28			2	28
산림청	4	11	5	14	9	25
법무부			1	14	1	14
교육부	12	13			12	13
식품의약품안전처	1	10			1	10
경찰청	11	4			11	4
방위사업청	10	2			10	2
통일부	1	0.03			1	0
합계	90,549	18,701	5,334	11,533	95,883	30,234

주: 각 중앙관서 제출기준
 자료: 기획재정부 내부자료

3. 국고보조금 부정수급 방지대책

가. 보조금 부정수급의 감시·감독¹¹⁾

우리나라에서는 현재 국고보조금의 부정수급을 상시적으로 감시·감독, 조사하는 일원화된 기구가 부재하며 여러 기관에 분산되어 있다. 이 절에서는 보조금 부정수급을 관리하는 기구로서 ① 중앙 부처, ② 보조금시스템관리단, ③ 검·경, ④ 감사원, ⑤ 복지·보조금부정 신고센터에 대한 각각의 역할을 살펴보도록 한다.

1) 중앙 부처

국고보조금의 관리주체이며 공급자 측면에서 국고보조금에 관한 최종 책임을 지는 곳은 중앙 부처이다. 따라서 중앙 부처에는 국고보조금의 부정수급을 방지하기 위한 여러 제도적 장치를 두고 있는데 이를 살펴보면 다음과 같다.

우선, 「보조금법」과 동법 시행령에서는 범정부적 수준에서 국고보조사업의 전반적인 절차 및 관련 주체의 의무와 책임을 일반적·추상적 수준에서 규정하고 있다. 보조금법 및 동법 시행령을 근거로 기획재정부는 「국고보조금 통합관리지침(이하 통합관리지침)」을 제정하여, 상위 법령을 구체화하는 한편, 중앙관서별 지침 마련에 최소한의 가이드라인을 제공하고 있다.

통합관리지침은 「보조금법」 제26조의2에 따라 보조사업을 원활하게 수행하고 보조금의 중복수급이나 부정수급을 방지하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 보조금 관리의 효율성·투명성·책임성을 제고하기 위해 제정되었는데, 「통합관리지침」 제4조¹²⁾에 따라 각 중앙관서의 장은 보조사업의 부정수급 실태점검을 실시하고 보조사업 관리규정을 마련해야 한다.

여기에 더하여, 중앙관서에서 보조사업의 집행점검을 강화하고 보조사업에 대한 철

11) 원종학 외(2019)의 일부 내용을 참조하여 발췌·정리하였다.

12) 「통합관리지침」 제4조(보조사업 관련자의 의무) ③ 중앙관서의 장의 의무는 다음과 같다.

1. 신규 보조사업의 타당성과 관리체계 사전검토
2. 부정수급 실태점검 및 유사중복사업 통폐합
3. 보조사업자 선정의 합리성과 투명성 확보
4. 보조사업자 관리감독 및 보조사업의 집행점검
5. 그 밖에 보조사업을 원활하게 수행하기 위한 보조사업 관리규정 마련 등

저한 관리를 도모하기 위해, 2018년 1월에 「통합관리지침」 제33조의 개정을 통해, 기존에는 중앙관서별 재량사항이었던 보조사업 점검평가단의 구성·운영을 의무화하였다. 보조사업 점검평가단에서는 연간 계획에 따라 보조금 부정수급에 대한 상시 점검을 실시하여야 한다.

「통합관리지침」에 따르면 부정수급 관련 문제는 부정수급 심의위원회를 중심으로 다루어지며, 이에 따라 중앙관서별 지침에서 중앙관서 내부에 부정수급심의위원회를 설치하도록 규정하고 있다. 부정수급심의위원회에서는 부정수급자 발생 시, 제재부가금의 부과·징수 관련 사항, 보조사업 수행배제 또는 보조금 교부 제한 및 보조금 수령자 수급제한 관련 사항 등을 심의한다.

2) 보조금시스템관리단

보조사업자가 자신의 이익을 극대화하는 행동이라든가 국고보조금 부정수급의 지속적인 발생 등 국고보조금 관리과정에서 나타나는 문제점을 적시에 체계적으로 해결하기 위하여 국고보조금을 통합하여 관리하기 위한 통합관리시스템의 필요성이 지속적으로 제기되었다. 이러한 필요성에 의해 「국고보조금 부정수급 종합대책(2014)」 추진과제의 일환으로 ‘국고보조금 통합관리시스템(e나라도움)’이 구축되었다.

e나라도움이 구축됨에 따라 사업 방식을 ‘先시행, 後지급’ 방식으로 전환할 수 있게 되었으며, 실시간 집행관리, 부정수급 방지체계 구축, 통계 및 속성정보 관리가 가능하게 되는 등 국고보조금의 효율적 관리를 위한 체계가 갖추어지게 되었다고 할 수 있다.

기획재정부는 「보조금법」 제26조의 7(보조금통합관리망의 운영 등의 총괄 및 업무의 위탁)에 따라 보조금통합관리망의 구축, 운영 및 유지·보수 등 관리에 관한 업무를 총괄하며, 보조금통합관리망의 운영 업무는 한국재정정보원에 위탁하고 있다.

3) 검찰·경찰

보조금을 관리·감독하는 다른 행정기관과 달리 검찰과 경찰은 수사기관으로서 중앙관서와 지자체의 감사·점검만으로는 적발에 한계가 있는 ‘숨은 비리’를 집중

적으로 발굴하여 단속하는 역할을 담당하고 있다.

2013년 12월 검·경찰은 보조금과 관련하여 사회에 만연한 도덕적 해이를 제거하기 위해 공조수사 체계를 구축하였으며, 보조금 비리에 효율적 대응이 가능하도록 일관된 입건·구속기준 적용, 중복수사 지양, 분야별·지역별 특성화된 단속, 긴밀한 정보 공유 등 협업을 지속하고 있다.

수사 인력의 차이를 감안하여 검찰은 주로 고액 보조금사업자 수사에 집중하고, 경찰은 대규모 수사 인력을 필요로 하는 다수의 소액 부정수급자 위주의 수사를 전개하는 방식으로 역할을 분담하고 있다.

4) 감사원

「헌법」 제97조와 「감사원법」 제20조에 따라 감사원은 실지감사를 실시하며 공공부분의 부정·부패는 물론 비능률적이고 낭비적인 요인 등을 제거하는 것을 목적으로 한다.

통상적인 감사원의 감사절차는 예비조사→실지감사→의견수렴→감사원 내부검토→감사위원회 의결을 통해 감사 결과가 최종 확정되고, 대상기관에 감사결과를 시행하고 이후 감사보고서가 대외적으로 공개된다. 실지감사는 기관을 대상으로 하는 ① 재무감사와 ② 기관운영감사, 사항을 대상으로 하는 ③ 성과감사와 ④ 특정감사로 구분된다. 정기적이고 정형화된 재무감사와 기관운영감사와 달리, 특정감사는 사회·경제적 현안에 대해 비정기적으로 수행되며 감사의 범위나 주요 점검 내용도 감사 건별로 상이하다.

보조금의 비리와 관련하여 기 실시된 감사원의 주요 감사는 1~2년 간격으로 실시되었다.¹³⁾ 보조금에 대한 감사원의 감사는 특정 보조금에 대한 감사라기보다는 ‘국고보조금 등 취약계층 분야 비리점검’, ‘국고보조금 등 정부지원금 집행실태’와 같이 큰 주제하에서 광범위하게 실시되는 것이 특징이다.

13) 보조금 감사사항별 감사대상, 감사유형 및 감사중점 등에 대해서는 감사원의 연도별 감사결과보고서를 참조하기 바란다.

5) 복지·보조금부정 신고센터(국민권익위원회)

국민권익위원회에서는 2013년 10월 '정부합동 복지부정 신고센터'를 설립하여 운영하였는데, 「국고보조금 부정수급 종합대책(2014)」의 일환으로 동 센터를 비복지 분야 보조금 부정수급 신고까지 처리하는 '복지·보조금부정 신고센터'로 확대·개편(2015년 1월)하여 운영하고 있다. 이후, 정부의 각종 보조금 부정수급에 대하여 신고창구를 국민권익위원회로 일원화하여 신고 상담부터 신고자 보호·보상까지 처리하고 있다.

신고센터로 부정수급 사건이 신고·접수되어 해당 중앙관서에 조사협조가 요청된 경우, 해당 중앙관서는 자체적으로 종결처리가 불가능하며 반드시 조사결과를 부정신고센터에 보고해야 한다. 신고대상은 보조금에만 국한하지 않으며, 중앙 및 지방정부의 예산, 기금을 재원으로 지원되는 각종 보조금, 지원금 등을 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 지급받거나 사용하는 경우가 모두 해당한다.

보조금시스템관리단과는 달리 국민권익위에서는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 권익위법) 제12조(기능)에 따라 조사권한을 가지고 있지만, 상시적인 전수 조사가 아닌 신고 접수건에 국한되며, 신고사건에 대한 감독기관 이첩, 신고내역 분석자료 관계기관에 제공 등의 업무를 수행하고 있다.

나. 주요 보조금 부정수급 대책

1) 복지사업 부정수급 제도개선 종합대책(보건복지부, 2013. 12. 24.)

부정수급, 보조금 편취 등 복지 관련 불법행위가 국가재정 누수는 물론 복지제도에 대한 국민 불신과 박탈감을 초래하는 중대한 문제라는 인식하에 국무조정실 및 관계부처 합동으로 '복지사업 부정수급 척결 TF'를 구성하여 운영하였다. 감사원 감사, 검·경 수사 등을 통해 복지 부정수급 및 보조금 관련 불법행위가 다수 적발되었으며, 부정수급이 각 사업별 점검이나 감사·수사 등을 통해 부분적·간헐적으로 확인되고 있는 점을 고려 시, 드러나지 않은 재정누수 규모가 상당할 것으로 추정됨에 따라 수급자 선정부터 사후관리까지 단계별 누수 유형에 대한 맞춤형 대책을 추진하여 종합대책을 제시하였다.

부정수급 적발 내용을 근거로, 대책의 주요 내용은 누수 유형에 따른 맞춤형 대책을 마련하는 것과 부정수급 방지를 위한 인프라를 구축한다는 것이었다. 구체적으로는 우선, 복지부의 행복e음 관리기관에 부정수급 유형을 상시적으로 분석·개발하는 전문인력 확충하여, 각 사회보험의 부정수급 의심자 선별시스템의 고도화 등 빅데이터를 활용한 부정수급 적발기능을 강화한다는 것과, 행복e음 등 IT를 적극 활용하여 대상자 선정단계에서부터 부정수급을 사전에 차단하는 것, 그리고 서비스 공급·이용단계의 투명성·공정성을 확보하고, 불법행위를 차단할 수 있도록 관리·감독을 강화한다는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

또한 부정수급 총괄 및 점검 전담부서를 설치하여 범정부적 실태 조사 및 현황 분석, 지자체 복지급여에 대한 합동조사 실시, 제도개선 발굴 등의 역할을 수행하게 하고, 정부합동 복지부정 신고센터의 조기 정착 및 공익신고자 보호 강화, 홍보 등을 통해 부정수급에 대한 신고 활성화를 추진한다는 내용도 포함하고 있다.

2) 국고보조금 부정수급 종합대책(2014년 12월)¹⁴⁾

2014년 검·경 합동조사, 감사원의 보조금 감사 등에서 다수의 부정수급이 적발되는 등 보조금 규모 증가가 증가함에 따라 부정수급이 급증하였다. 보조금 부정수급은 재정운용의 비효율성 증가뿐 아니라 수급자 간 형평성 저해, 재정에 대한 국민 신뢰 상실 등의 문제를 야기할 수 있으며, 국가 재정여건 고려 시 보조금 부정수급에 대한 강력한 근절대책 마련이 필요하다는 요구에 따라 비복지 분야를 포함한 보조금 전반에 대한 부정수급 근절대책을 마련하게 되었다.

본 종합대책은 2015년 이후의 국고보조금 부정수급 점검만이 아니라 국고보조금 운영의 효율성 제고와 관련하여 관리의 체계를 구조적으로 변화시키는 획기적인 것이었다. 본 종합대책에서는 국고보조금 부정수급을 초래하는 원인을 구명하고, 원인별 부정수급 및 재정누수를 초래하는 부정·부적정지출에 대한 개선방안을 마련하고 있는 것이 특징이다.

구체적인 내용을 살펴보면 우선, 부정수급 대응을 위한 컨트롤타워의 구축 및 인프라 구축을 제안하고 있는데, 이 제안을 바탕으로 국고보조금 통합관리시스템

14) 기획재정부(2014. 12. 4.)의 일부 내용을 참조하여 발췌·정리하였다.

(e나라도움)이 구축되었다. 이후 e나라도움은 국고보조금의 효율적 운영 및 부정수급 방지의 중심축 역할을 하게 된다.

둘째, 중앙관서 간 협력기구로 국고보조금 관리위원회를 설치하여 보조금운영·관리, 부정수급 대책 수립·추진을 총괄할 것을 제안하고 있으며, 부정수급 신고 인프라로서 국민권익위에 보조금 부정수급 신고센터를 구축하고 신고 포상금 확대(1억원→2억원), 신고 보상금제 도입(20억원 한도), 내부고발자에 대한 포상금·보상금 지급, 기관포상금 제도 도입 등을 추진하였다.

셋째, 보조사업에 대한 심사·평가 강화 방안을 제시하고 있는데, 구체적으로는 국고보조금 규모가 100억원 이상인 사업의 효과성·정책성을 평가하여 사업을 선정하는 보조사업 적격성 심사제도를 도입할 것과, 2016년부터 신규 보조사업에 3년 기한의 일몰제를 적용하고 보조사업 평가를 통해 존속 여부를 심사하도록 하였다. 또한, 보조사업 평가기준에 부정수급 대책의 적절성 여부도 추가하였다.

넷째, 중앙관서별로 상이한 보조금 관리규정을 체계화하고 보조사업 담당자, 보조사업자에 대한 교육 강화 및 보조금 매뉴얼 작성을 추진하였다.

다섯째, 유사·중복 보조사업에 대한 적극적 구조조정을 위해 국고보조금 관리위원회를 통하여 상시적·체계적인 통폐합 추진하도록 하였다.

여섯째, 보조사업자 등에 대한 감시·감독 및 벌칙을 강화하여, 부정수급 가능성, 역량 부족 등의 문제가 있는 부적격자를 배제할 수 있도록 보조사업자 선정제도를 개선하였으며, 부정수급 유인 감소, 외부감시 강화 등을 위하여 민간보조사업자의 이력, 재무상태 등에 대한 정보공시를 의무화하였다. 또한, 보조사업 집행·회계처리의 부정·오류 방지, 회계정보 신뢰성 제고를 위한 주요 보조사업자 외부회계 감사제도를 도입하였으며, 보조사업자 등의 부정수급에 대한 처벌 강화를 위하여 부정수급자 명단공표, 5배의 징벌적 과징금 부과, 보조사업 참여 영구적 금지, 국가조달 입찰참가 제한 등의 제도를 추진하였다.

마지막으로, '집행점검·정산 등 사후관리' 제도개선도 추진하였는데, 중앙관서별로 100억원 이상 보조사업에 대한 '점검 평가단'을 구성하여 연 1회 이상 점검하고 보조금관리위원회에 결과를 보고하도록 하였으며, 보조금 집행의 투명성·효율성 제고를 위하여 보조금·출연금에 대한 실시간 모니터링 시스템 구축, 경쟁 입찰 확대 등 추진, 보조사업 정산체계 개선을 위하여 표준 정산기준을 마련하고 3억원

이상의 민간보조사업에 대해서는 위탁정산 의무화, 보조시설의 매매 등 임의처분을 방지하기 위하여 부기등기제도를 도입하고 승인 없는 무단거래에 대한 처벌규정을 신설하였다.

3) 보조금 부정수급 근절방안(2018년 1월)

2013년과 14년 2차례의 종합대책을 수립·추진하는 등 보조금 부정수급 방지를 위해 제도개선 노력을 기울였으나, 어금니 아빠 사건(2017년 10월)¹⁵⁾ 발생에 따라 보조금 수급자 관리체계에 대해 문제가 제기되었으며, 보조금 부정수급 문제에 대한 사회적 관심이 증대되었다. 이에 모든 중앙관서를 대상으로 보조금 부정수급 관리 실태를 점검하고, 관계부처 회의를 통해 ‘보조금 부정수급 근절방안’을 마련하였는데 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 보조금 부정수급 관리제도 개선책으로, 부정수급 점검기능 강화를 위한 통합관리시스템(e나라도움) 개선 및 부정수급 점검·관리를 위한 관련 조직 정비 및 운영 내실화를 도모하였으며, 지방보조금 관리체계를 마련하였다.

둘째, 부정수급에 대해 3중 점검·감시체계를 구축하도록 하였다. 3중 점검체계는 ① ‘e나라도움 등’ 시스템을 통해 선제적인 부정수급을 검증하고, ② 선제적인 검증결과를 바탕으로 관계기관 간 유기적 점검·단속을 추진하며, ③ 지역네트워크를 활용한 주민참여 신고감시체계를 구축한다는 것이다.

셋째, 부정수급 빈발 4대 분야(보건·복지, 농림·수산, 고용·노동, 교육·환경) 중심으로 무작위 표본·전수조사를 추진하며, 중앙관서에 대해서는 연간 점검계획 수립·추진을 의무화, 지자체는 시도 합동평가 반영 및 시군구 점검체계를 구축하는 등 보조사업 운영기관의 점검 노력을 제고하도록 하였다.

넷째, 신고 활성화 및 국민인식을 제고하기 위해, 부정수급 문제에 대한 홍보 강화와 집중 신고·홍보기간 운영 등을 통한 부정수급 신고 활성화를 도모하였다.

15) 13년에 걸쳐 12억원이 넘는 기부금을 모금하여 10억여원을 유흥비, 고급 승용차 구입 등으로 사용하면서도 기초 수급 자격을 유지하고 보조금을 수급한 사례이다.

4) 보조금 부정수급 관리 강화 방안(2019년 10월)

보조금의 규모가 지속적으로 확대되는 상황에서 정부의 부정수급 근절 노력에도 불구하고, 보조금 부정수급은 계속 발생하고 있으며, 보조금은 ‘눈먼 돈’이라는 잘못된 인식이 사회에 만연함에 따라 재정누수를 방지하고 정부 신뢰도를 제고하기 위해 보조금 부정수급에 대한 근본적인 대책이 필요한 상황이었다.

이에 보조금 부정수급 문제를 민생분야 생활적폐 근절 과제¹⁶⁾ 중 하나로 선정하여 범정부 차원에서 강력하게 대응하기 위해 ‘보조금 부정수급 관리 강화 방안’을 마련하였다.

주요내용을 보면, 첫째, 부정수급 점검 실효성 강화를 위해, 부정수급 고위험사업을 선정하여 점검부터 제도개선의 전 과정을 관리하는 ‘부정수급 고위험사업 집중관리’를 도입하였으며, 보조금 분야 특별사법경찰을 확대하고, 광역지자체별 현장책임관 운영을 통해 지방보조금 점검을 강화하였다. 또한, 2억원으로 제한되어 있는 부정수급 신고 포상금 상한을 폐지하고, 중앙관서별로 상이한 포상금 규정을 정비하였으며, 「공익신고자보호법」 개정을 통해 보조금 보조금법을 「공익신고자보호법」 대상 법률에 추가하였다.

둘째, 부정수급자 처벌·제재 강화를 위해, 수사·감독기관과의 협력 강화를 통해 부정수급자에 대한 고발 및 수사의뢰를 활성화하였으며, 부정수급자를 향후 모든 국고보조사업에 배제하기 위해 통합수급자격검증시스템을 구축하였다. 더하여, 「보조금법」보다 관대한 개별 법령상 제재 규정을 정비하고, 부정수급 행위에 공모한 계약업체에 대한 제재 규정을 마련하였다.

셋째, 부정수급 사전 예방을 위한 인프라·제도를 정비하여, 부정수급 관리 시스템 구축 및 모니터링 점검 시스템 고도화를 통해 국가 전체의 부정수급을 체계적으로 관리하도록 하였으며, 신규사업에 대해 부정수급 예방 컨설팅을 시행하고, 시스템 연계 및 공적정보 확대를 통해 사전 자격검증을 강화하였다.

16) 생활적폐는 불공정한 사회·경제적 특혜로 인해 국민에게 상실감과 박탈감을 안겨온 ‘생활 속 반칙과 특권’을 의미한다. 공공기관 채용비리, 학사비리, 갑질 행위, 지역토착 비리, 보조금 등 공적자금 부정수급, 탈세행위, 재개발·재건축 비리, 국민의 삶을 위협하는 안전 분야 부패 등이 근절 대상이다.

5) 보조금 부정수급 근절을 위한 보조사업 관리 강화 방안(2021년 3월)

보조금 규모가 지속적으로 확대되면서 부정수급에 의한 재정누수 차단의 중요성이 더욱 증가하게 됨에 따라, 부정수급 방지·차단을 위해 2010년 이후 다수의 법령 개정, 제도개선 등 제도적 정비를 실시하였다. 그러나 현장에서의 계약절차 진행, 중요재산 관리 등 관련 구체적 기준 미비로 부정수급 대응에 여전히 한계가 있어, 구체적인 현장에 적용·활용되고 있는 관리지침 및 시스템 등의 문제점을 발견하고 개선과제를 마련하여 부정수급 방지·차단의 실효성 제고하기 위해 2021년에 부정수급 근절을 위한 관리강화 방안이 발표되었다.

2021년의 관리방안은 투명성 제고, 집행 및 사후관리 강화, e나라도움 고도화를 주 내용으로 하고 있어, 보조사업이 집행되는 현장에서의 부정수급 발생 유인을 줄이는 대책이라고 평가할 수 있다. 먼저, 투명성 제고를 위한 방안을 보면, ① 수익계약 관리 강화, ② 민간보조사업자 사업수행정보 공개 확대, ③ 보조사업 관리정보 공개 확대, ④ 부정수급 예방컨설팅 활성화 등이 제시되었다.

집행 및 사후관리 강화를 위해서는 ① 중요재산 관리 강화, ② 보조사업비 편성·집행기준 정비, ③ 정산보고서·회계감사 사후검증 강화, ④ 부정수급 관리가이드라인 정비·배포, ⑤ 중앙관서 관리규정 정비, ⑥ 부정수급 관리실적 평가 연계, ⑦ 보조사업 교육 강화를 강조하고 있다.

마지막으로 국고보조금통합관리시스템 고도화를 위해서, ① 신기술 기반 지능형 부정 징후 탐지시스템 고도화, ② 부정수급 합동 현장점검 강화, ③ 부정수급자 배제 등 사전 자격검증 기능 강화, ④ 부정수급 사후관리기능 개선을 제시하고 있다.

2021년의 대책은 보조금이 집행되는 현장에서 부정수급이 발생할 인센티브를 줄이기 위한 대책이라는 점과, 교육을 강화한다는 점에서는 장기적이며 근본적인 부정수급 대책을 강구하고 있다는 점 등은 이전의 단기적이며 당면 문제를 해결하기 위한 대책에 비해 진일보한 대책이라고 평가할 수 있다.

Ⅲ. 국고보조금통합관리시스템과 부정수급 관리

1. 국고보조금통합관리시스템(e나라도움) 개요¹⁷⁾

국고보조금 관리의 효율적 수행을 위해 2014년 국고보조금 부정수급 종합대책의 일환으로 모든 국고보조금을 통합하여 하나의 시스템으로 관리하는 방안이 추진되었으며, 이러한 노력의 결과로 2017년 국고보조금통합관리시스템이 구축되어 지금까지 운영되고 있다. 이 ‘국고보조금통합관리시스템’을 ‘e나라도움’이라고도 한다. e나라도움은 2014년 12월 구축 결정 이후 2017년 7월 전면 개통까지 3년에 걸쳐 추진되었는데, 구체적인 추진 과정은 다음 <표 Ⅲ-1>과 같다.

<표 Ⅲ-1> e나라도움 추진 과정

연도	구축과정	내용
2014	e나라도움 구축 결정	<ul style="list-style-type: none"> 2014년 12월 국고보조금 부정수급 종합대책을 마련하고, 그 핵심과제로 e나라도움을 구축하기로 결정
2015	e나라도움 구축, 추진단 설치	<ul style="list-style-type: none"> 2015년 9월 e나라도움 구축 업무 재설계 및 정보화 전략계획 수립 2015년 10월 기획재정부 내 ‘국고보조금통합관리시스템구축추진단’ 설치
2016	e나라도움 구축, 운영 근거 마련	<ul style="list-style-type: none"> 2016년 12월 e나라도움 구축과 운영의 근거를 마련한 ‘보조금법 일부개정법률안’이 국회 통과(2017. 1. 4. 공포)
2017	e나라도움 전면개통	<ul style="list-style-type: none"> 2017년 1월 보조금 교부와 집행기능 등이 1차 개통 2017년 7월 보조금 정산, 부정 수급 검증, 정보공개 등을 포함하여 전면 개통

자료: e나라도움, <https://www.gosims.go.kr>, 접속일자: 2021. 6. 9.

e나라도움은 국고보조금의 예산 편성·교부·집행·정산 등 보조금 처리의 모든 과정을 자동화, 정보화하여 통합적으로 관리함으로써, 보조사업을 원활하게 수행하고 보조금의 중복수급이나 부정수급을 방지하는 것을 목적으로 하고 있다.

e나라도움의 구체적인 구축 목적은 <표 Ⅲ-2>와 같다.

17) e나라도움의 도입배경, 구체적 내용, 특징 등에 관한 자세한 내용은 원종학 외(2017)의 제2장을 참조하라.

〈표 III-2〉 e나라도움 구축 목적

구축목적	내용
부정수급 방지	보조금 정보를 통합적으로 관리하여 보조사업의 수급 자격과 지출 증빙자료를 검증하여 국민세금으로 조성된 보조금 예산의 낭비를 방지
업무 효율화	전자증빙을 통한 실시간 보조금 지급관리, 보조사업의 업무 표준화, 시스템을 통한 정산 등으로 업무효율성 제고
정보 공개	필요한 보조사업 정보를 맞춤형으로 제공하고, 보조사업의 운영현황과 성과 등을 투명하게 공개함으로써 국민에게 제공되는 보조금 서비스를 개선

자료: e나라도움, <https://www.gosims.go.kr>, 접속일자: 2021. 6. 9.

e나라도움의 가장 큰 특징으로는 보조사업을 하나의 시스템으로 관리한다는 것이다. 즉 모든 보조사업의 사업신청, 신청자 자격검증, 사업자 선정, 결과통지, 집행관리, 정산 등 모든 과정을 하나의 시스템으로 수행하여 사업 집행의 효율성 제고를 도모할 수 있게 되었다. 하나의 시스템으로 관리하게 됨에 따라 사업의 속성별 정보관리, 실시간 집행, 맞춤형 검색, 사후관리, 부정수급 방지 등 보조금 관리를 위한 새로운 기능들이 추가되었는데, 이들 기능에 대한 자세한 내용은 〈표 III-3〉과 같다.

〈표 III-3〉 e나라도움의 주요 기능

주요기능	내용
보조사업을 시스템으로 관리	중앙관서·지자체 보조사업 담당자, 민간보조사업자 등의 보조사업 공모 → 사업신청 → 신청자 자격검증 → 사업자 선정 → 결과 통지 등 보조사업 절차 전반을 시스템으로 수행
집행 관리	“내역사업”이라는 공동 집행관리단위 설정, 중앙→지자체→민간보조사업자→최종 집행단계에 이르기까지 집행상황 관리
사업별 속성 정보 관리	<ul style="list-style-type: none"> 기본속성: 사업목적, 지원대상, 근거법령, 보조형태 등 공통속성(9개): 서비스유형(보건, 안전, 교육, 문화, 고용 등), 지역별(국내 17개 시도 구분, 국외 대륙 구분), 생애주기(영유아, 아동, 청소년, 노년 등), 소득수준별(기초생보, 차상위, 차차상위 등), 경제활동별(농업인, 임업인, 축산업인, 창업 등), 교육단위별(유치원, 초·중·고, 대학 등), 기업규모별(대기업, 중소기업, 중견기업 등), 가구구성별, 성별 개별속성: 사업관리에 대한 중앙관서 특수성 고려
실시간 집행	보조금을 통합예약기관(한국재정정보원)에 예치하고 증빙검증 및 실시간 건별 집행 (정산기간 대폭 단축·간소화)
맞춤형 검색 및 보조사업 통합공모	<ul style="list-style-type: none"> 맞춤형 서비스 제공 생애주기·대상·지역·주제별 보조사업 정보를 활용, 개개 국민이 수혜 가능한 보조사업 정보제공 및 신청·확인기능 제공 사업자 공모 통합 및 전자화 <ul style="list-style-type: none"> 국고보조사업에 대한 모든 공모현황이 e나라도움에 제공되어 사업분야별, 공모기관별, 지역별 조회 및 신청 가능 공모사업 등록 및 신청, 선정, 신청자에 대한 자격검증 수행 등 일련의 절차를 관리하여 사업자 선정의 공정성 제고

〈표 Ⅲ-3〉의 계속

주요기능	내용
사후관리 절차 마련	부정수급된 보조금, 보조금으로 취득한 중요재산 등 정산처리 이후 보조사업을 체계적으로 관리 <ul style="list-style-type: none"> 부정수급 보조금: 보조금 반환 및 이자 환수, 제재부가금 및 가산금을 dBrain과 연계하여 고지 및 납부실적 관리 중요재산: 처분·담보설정·타용도 이용이 제한된 중요재산에 대한 처분 및 목적외 이용 여부를 모니터링
보조사업 단계별 부정수급 방지	<ul style="list-style-type: none"> 신청단계에서 검증 <ul style="list-style-type: none"> 보조사업별로 속성정보를 활용하여 유사·중복사업 검증 무자격자의 수급을 방지하기 위한 수혜 자격 검증 집행단계에서 검증 <ul style="list-style-type: none"> 부정 의심 거래 집중 관리를 위한 부정징후 모니터링 검증 국세청·금융기관 등과 연계하여 거래증빙 검증(전자세금계산서·신용카드 등) 사후단계에서 한번 더 검증 <ul style="list-style-type: none"> 보조금으로 취득한 재산의 목적 외 이용 방지 등을 위해 대법원 국세청 등과 연계 모니터링하여 검증

자료: e나라도움, <https://www.gosims.go.kr>, 접속일자: 2021. 6. 9.

e나라도움은 보조금의 효율성을 제고하기 위한 여러 기능을 지니고 있는데, 실제로 e나라도움 구축 이후 국고보조금의 신청에서 정산까지의 절차를 통해 어떠한 개선이 이루어지고 있는지를 정리한 것이 [그림 Ⅲ-1]이다. 그림에서도 알 수 있듯이 e나라도움의 구축으로 일어난 가장 큰 변화는 즉시성이라고 하겠다. 공모, 신청 등이 모두 온라인을 통해 이루어질 수 있으며, 교부결정, 수행, 교부 등을 실시간으로 확인할 수 있게 된 것이다.

[그림 Ⅲ-1] e나라도움 도입 전과 후 비교

구분	도입 전	도입 후
① 사업공고 (공모)	<ul style="list-style-type: none"> 각 기관 홈페이지 등에 보조사업자 선정 공고 	<ul style="list-style-type: none"> 회원가입 → 공모게시물 검색 모든 보조사업 공고를 한곳에서 검색 가능
↓		
② 사업신청	<ul style="list-style-type: none"> 보조사업자는 지자체 등 행정기관에 직접 방문하여 사업담당자에게 사업계획서, 지원신청서를 제출 	<ul style="list-style-type: none"> 지원신청서 온라인 제출 행정기관 방문없이 24시간 365일 제출 가능
↓		
③ 보조사업 선정 심의위원회 보조사업자 선정/통보	<ul style="list-style-type: none"> 사업담당자가 제출된 사업계획서, 지원신청서를 검토후 해당 보조사업자에게 선정 통보 보조사업자가 진행상황을 파악하기 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> 진행상황 및 선정결과 실시간 검색 집 사무실 어디서든 인터넷으로 진행 상황 확인 가능

[그림 III-1]의 계속



자료: e나라도움, <https://www.gosims.go.kr>, 접속일자: 2021. 6. 9.

2. e나라도움의 부정수급 관리 기능

앞 절에서 설명한 바와 같이 e나라도움은 선정단계, 집행단계, 사후단계 등 전 단계에 걸쳐 부정수급 예방, 점검, 보조금 반환 및 제재 등 종합적인 관리 기능을 수행하고 있다. 이하에서는 각 단계별로 부정수급 관리와 관련하여 어떠한 기능을 수행하고 있는지를 살펴보기로 한다.

가. 선정단계

선정단계에서는 사전 자격검증 관리, 중복수급 불가 사업 등록 관리가 이루어지고 있으며, 수행배제 통합관리시스템을 활용하여 부정수급 사업 수행배제 기능을 구축하고 있다.

1) 사전자격검증관리

「보조금 관리에 관한 법률」(이하 ‘보조금법’) 제26조의2에 따라 「보조금법」과 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」(이하 ‘보조금법 시행령’)에서 정한 사항 등의 세부적인 사항을 규정하는 「국고보조금 통합관리지침」(이하 ‘통합관리지침’)이 있다.

e나라도움은 「통합관리지침」 제14조의 3에 의거하여 상위보조사업자로 하여금 온라인 또는 오프라인으로 자격검증을 실시하도록 함으로써 미자격자의 보조사업 수행을 방지하고 있다.

관계부처 합동(2019)으로 발표한 「보조금 부정수급 관리 강화 방안」 이후, 2021년 현재 자격검증에 활용되고 있는 자료는 기업정보, 재산·소득 정보, 체납 정보 등 40개 항목인 것으로 알려져 있다. 온라인 자격검증 관리를 통해 미자격자를 사전에 탈락시킴으로써 다음 <표 Ⅲ-4>와 같은 부정수급 사전예방효과를 얻고 있는 것으로 조사되었다.

〈표 Ⅲ-4〉 자격검증 관리 결과

(단위: 명, 백만원)

연도	선정(적합)			탈락(부적합)		
	인원	총사업비	보조금 (국비)	인원	총사업비	보조금 (국비)
2017	244	11,983	4,569	304	33,540	32,830
2018	1,450	119,782	78,435	1,360	182,726	174,875
2019	3,108	257,125	195,894	9,771	1,218,827	963,762
2020	6,522	565,495	406,732	12,049	3,161,318	1,764,686

자료: 한국재정정보원 내부자료

2) 중복수급 불가사업 등록 관리

e나라도움은 「통합관리지침」 제14조의 2(중복수급 확인·점검)에 의거하여 보조사업자에 대한 중복수급 불가사업 등록 관리를 하고 있다. 즉 보조사업자가 2개 이상 신청을 한 사례가 있는지를 검증하거나 보조사업자나 수급자가 2개 이상 사업을 수행하거나 수급한 사례가 있는지를 검증하여 중복수급이 가능하지 않도록 하고 있다. 중복수급 불가사업 등록 관리 결과, 중복수급을 검토하는 대상 사업은

매년 증가하고 있으나 부적합 판정을 받은 건수 및 금액은 경향적으로 감소하고 있는 것으로 조사되고 있다(〈표 Ⅲ-5〉 참조).

〈표 Ⅲ-5〉 중복수급 불가사업 등록 관리 결과

(단위: 건, 백만원)

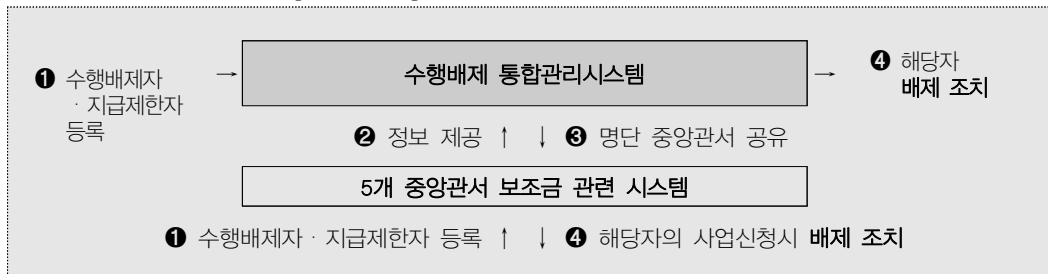
연도	중복수급 검토 대상 사업	중복수급 검토			
		적합		부적합	
		건수	금액	건수	금액
2017	1,576	433	120,590	15	2,217
2018	2,989	1,064	224,196	13	801
2019	3,451	1,467	677,435	19	971
2020	3,574	1,181	1,247,745	13	538

자료: 한국재정정보원 내부자료

3) 부정수급 사업 수행배제 관리

e나라도움은 「보조금법」 제31조의2(보조사업 수행배제 등)에 따라 2021년 완료를 목표로 사업 수행배제 관리 시스템을 구축하고 있다. 사업 수행배제 관리 시스템은 [그림 Ⅲ-2]에서 보는 바와 같이, e나라도움을 활용하여 부정수급 이력이 있는 사업참여자에 대해 수행배제를 하는 시스템을 말한다. 보조사업 담당자는 e나라도움 시스템의 사업등록접수 과정에서 ‘유형별 표준DB’, ‘고위험 집중점검’ 사업 등 기존 부정수급자 정보를 활용하여 부정수급 이력이 있는 사업참여자에 대해 사업 수행에 대한 배제 처리를 진행할 수 있다.¹⁸⁾

[그림 Ⅲ-2] 수행배제 통합관리시스템 체계도

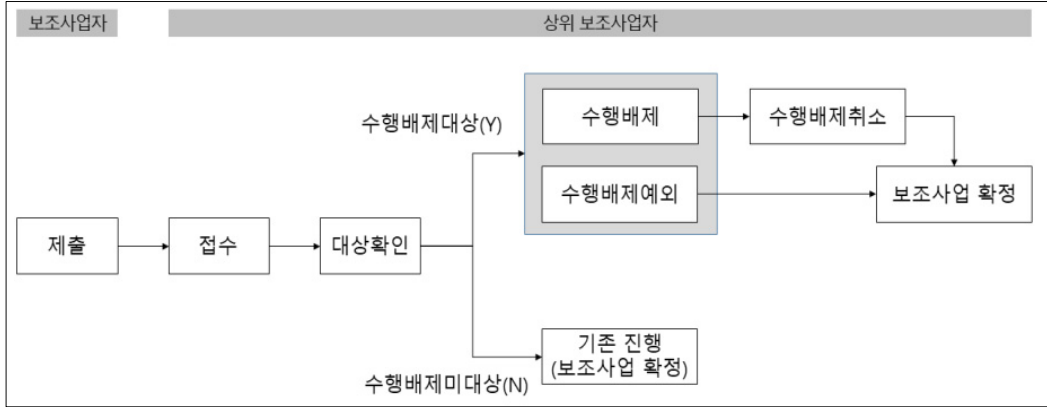


자료: 관계부처 합동(2019), p. 17. 수정

18) 기획재정부 · 한국재정정보원(2021a), p. 34.

부정수급 사업 수행배제 관리 업무흐름은 [그림 III-3]과 같다.

[그림 III-3] 수행배제 관리 업무 절차

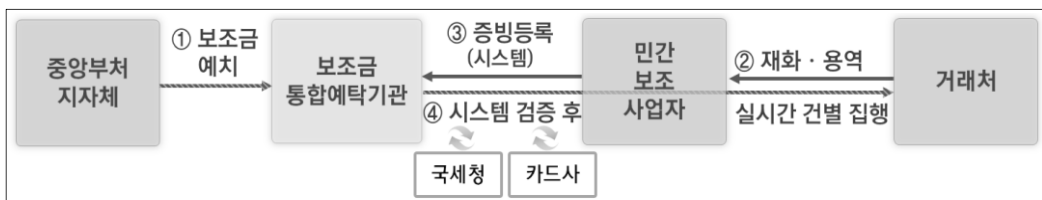


자료: 기획재정부 · 한국재정정보원(2021a), p. 35.

나. 집행단계

집행단계에서는 보조금 집행 현황 조회 및 집행내역 상시점검 관리를 통해 부정수급 관리를 하고 있다. 집행단계에서의 점검을 위해서는 실시간 혹은 매우 빠른 시기에 거래를 점검할 수 있어야 하는데, e나라도움은 이를 가능하도록 [그림 III-4]와 같은 체계를 갖추고 있다. 즉 국세청·금융기관 등과 연계하여 거래증빙(전자세금계산서·신용카드 등)을 실시간으로 확인하고 있는데, 구체적으로는 다음과 같은 방법으로 확인을 하고 있다. 보조사업자가 거래처와 거래 후 전자세금계산서 번호 또는 보조금전용카드 사용번호를 e나라도움에 입력하면 이를 즉시 국세청, 카드사에 조회하여 거래처, 금액 등이 타당한지 확인한 후 거래처로 대금을 지급하는 방식을 취하고 있다.

[그림 III-4] 보조금 집행 현황 관리 시스템



자료: e나라도움 홈페이지, <https://www.gosims.go.kr>, 접속일자: 2021. 6. 9.

다. 사후단계

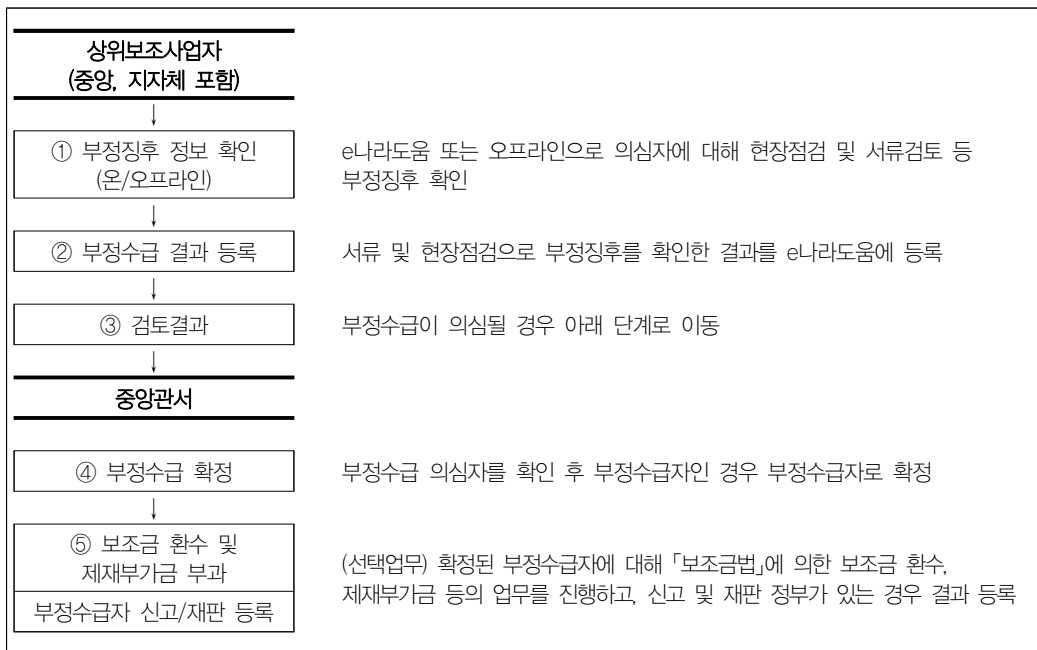
사후단계에서는 부정징후 모니터링과 점검을 통해 부정수급 관리를 하고 있다.

기획재정부와 한국재정정보원은 「통합관리지침」 제45조의2(부정수급 모니터링)에 근거하여 보조금에 최적화된 부정거래 탐지시스템(FDS: Fraud Detection System)을 활용하여 부정징후를 모니터링하고 있다.

동 방식은 보조사업 및 관련자에 대한 다차원적 분석을 통해 부정거래 위험도가 높은 사업을 자동 추출하는 방식이다. 예컨대, “현재 특수관계 등을 통한 가장거래, 보조금 수령 후 거래영수증 취소·변경, 허위 증빙 등 50개 이상의 부정패턴을 개발·적용하여 주기적으로 모니터링을 실시”¹⁹⁾해서 부정징후 의심사업을 추출하는 것이다.

추출된 사업은 중앙관서·지자체 등 상위 보조사업자에게 통보하여 자체점검을 하며, 그중 일부 사업은 기획재정부 및 관계기관의 현장점검 등을 통해 부정수급 여부를 확인한다. 이러한 과정을 정리하면 다음 [그림 III-5]와 같다.

[그림 III-5] 사후단계 절차



자료: 기획재정부·한국재정정보원(2021b), pp. 169~170.

19) 기획재정부, 「일상에서 만나는 경제@야기」, <https://blog.naver.com/mosfnet/221053131412>, 접속일자: 2021. 6. 16.

2018년부터 2021년 상반기까지 부정징후 모니터링 결과를 요약 정리하면 다음 <표 Ⅲ-6>과 같다. 통보 건수 대비 적발 건수를 나타내는 적발률은 2018년 0.4%, 2019년 상반기 1.6%, 2019년 하반기 2.5%, 2020년 3.4%, 2021년 상반기 5.8%로 시간 경과에 따라 지속적으로 높아지고 있으며, 적발률 증가 추세에 따라 적발 금액 또한 지속적으로 높아지고 있다. 매년 적발률이 증가하고 있는 것으로부터 부정징수 모니터링 방식이 효과적으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

<표 Ⅲ-6> 부정징후 모니터링 결과

(단위: 건, %, 백만원)

연도	통보 건수	적발 실적		
		건수	적발률	금액
2018	4,291	18	0.4	168.4
2019 상반기	2,878	46	1.6	339.6
2019 하반기	4,297	108	2.5	2,157.9
2020	3,853	132	3.4	3,146.4
2021 상반기	2,641	152	5.8	2,942.9

자료: 한국재정정보원 내부자료

라. 부정수급 제재 절차

이상의 부정수급 관리를 통해 실제 부정수급으로 판명될 경우 다음 [그림 Ⅲ-6]과 같이 부정수급 제재 절차를 진행한다.

[그림 Ⅲ-6] 부정수급 제재 절차

조치 사항	업무 내용	업무 주체	관련 법규
보조금 교부 결정 취소	<ul style="list-style-type: none"> 보조사업자 또는 간접보조사업자의 부정수급이 확인된 경우 보조금교부결정의 전부 또는 일부 취소 	중앙관서의 장 (소속관서장 또는 지자체의 장에게 위임 가능)	보조금법 제30조
↓			
보조금 반환 (보조사업자) 및 보조금 환수 (보조금 수령자)	<ul style="list-style-type: none"> 교부결정 취소 시 취소된 부분에 해당하는 보조금 및 이로 인해 발생한 이자 반환 명령 	중앙관서의 장 (소속관서장 또는 지자체의 장에게 위임 가능)	보조금법 제31조

[그림 III-6]의 계속

조치 사항	업무 내용	업무 주체	관련 법규
보조금 반환 (보조사업자) 및 보조금 환수 (보조금 수령자)	<ul style="list-style-type: none"> 보조금 수령자의 부정수급이 확인된 경우 지급한 보조금 또는 간접보조금의 전부 또는 일부의 반환 명령 	중앙관서의 장, 보조사업자 또는 간접보조사업자	보조금법 제33조
↓			
제재부가금 및 가산금 부과	<ul style="list-style-type: none"> 반환금액의 5배 이내의 범위에서 제재부가금 부과 체납 시 체납기간에 따라 가산금 징수(최대5%) 	중앙관서의 장	보조금법 제33조의2
↓			
보조사업 수행 배제	<ul style="list-style-type: none"> 교부 결정 취소 횟수에 따라 보조사업 수행배제 또는 지급 제한 	중앙관서의 장	보조금법 제31조의2
↓			
명단 공표	<ul style="list-style-type: none"> 부정수급자 명단 등을 해당 중앙관서 인터넷 홈페이지에 1년간 공표 	중앙관서의 장	보조금법 제36조의2
↓			
강제 징수 (반환금 등 미납 시)	<ul style="list-style-type: none"> 반환금 등 미납자에 압류 등 강제징수 다른 공과금이나 그 밖의 채권에 우선 	중앙관서의 장, 지자체의 장인 보조사업자	보조금법 제33조의3
↓			
신고포상금 (신고 등이 있을 시)	<ul style="list-style-type: none"> 부정수급 보조사업자 등을 신고한 자에게 포상금 지급 	중앙관서의 장	보조금법 제39조의2

자료: 기획재정부 · 한국재정정보원(2021a), p. 20.

IV. 국고보조금 평가제도 운영에 관한 현황 분석 및 개선방안

국고보조사업 연장평가는 보조사업 예산 및 사업 수의 합리적 관리와 더불어 보조사업의 효율적인 관리와 운영을 위해 2011년에 도입되었다. 연장평가가 도입된 지 10여 년을 두고 볼 때 평가제도로서 안정적으로 정착되었고, 예산과 사업 수의 관점에서 평가의 긍정적인 효과도 나타나고 있다. 향후 지속될 연장평가가 더욱 실효성을 갖기 위해서는 평가제도 전반에 대한 검토를 통하여 평가의 내실을 기할 수 있는 제도 개선을 모색하고, 평가 결과에 대한 분석에 기반하여 재정당국과 평가단이 관심을 두어야 할 관리의 방향을 제시할 시점이다.

이 연구는 국고보조사업 연장평가가 처음 시작된 2011년부터 2020년까지 10년의 기간 동안 연장평가제도 운영의 흐름을 살펴본 후 개선방안을 모색하고, 같은 기간 동안 다양한 관점에서 평가 결과를 분석하는 것을 목적으로 한다. 이 연구에서 다루고 있는 세부 내용은 다음과 같다.

- 국고보조금 평가제도 운영에 관한 현황 분석과 개선방안 도출: 2011~2020년 기간 동안 진행된 국고보조금 평가제도의 변화를 살펴보고, 향후 평가제도 개선방안을 모색함
- 국고보조사업 평가 결과 분석: 2011~2020년 기간 동안 국고보조금 평가 결과 자료를 수집하여 특성을 분석함
- 국고보조금 불용, 유사중복 및 부정수급 현황 분석: 2011~2020년 기간 동안 국고보조금 불용, 유사중복 및 부정수급 자료를 수집하여 현황과 특성을 분석함
- 국고보조금 불용, 유사중복 및 부정수급 대응을 위한 평가제도 개선방안 도출: 국고보조금 불용, 유사중복 및 부정수급 현황 분석을 통하여 평가제도 개선방안을 모색함

1. 국고보조금 평가제도

가. 평가방식의 개요와 변화

보조금 예산의 효율적 관리와 보조사업의 합리적 관리를 위해 시행되고 있는 ‘국고보조사업 연장평가’는 2011년도에 처음 시작되었다. 2011년에 시작된 첫 평가는 ‘국고보조사업 존치평가’라는 명칭으로 일종의 시범평가적 성격을 지녔다고 볼 수 있다. 2011년 7월 기존의 「보조금 예산 및 관리에 관한 법률」이 일부 개정되었고, 개정된 법률 제15조에서 보조사업 운용평가를 의무화함에 따라 보조사업 평가는 법정 의무평가로 전환되었다. 법 개정으로 인하여 2012년 평가부터는 ‘국고보조사업 운용평가’라는 명칭이 사용되었다. 이후 2015년에 이루어진 「보조금 관리에 관한 법률」 개정에 따라 보조금 사업은 3년 일몰제 대상이 되었으며, 이로 인하여 2016년부터는 ‘국고보조사업 연장평가’로 명칭이 변경되었다(기획재정부 보조사업 평가단, 2016, p. 19).²⁰⁾ 국고보조금 평가제도가 도입된 이후 지난 10년간 제도 개선에 관한 일부 연구의 지적이 반영되어 평가단 운영, 평가내용 그리고 방식에 있어 부분적인 변화가 있었지만,²¹⁾ 전반적으로 평가의 틀이 계속 유지되고 있다는 점에서 제도로서 정착되었다고 볼 수 있다.²²⁾

이 장에서는 국고보조사업 연장평가에 초점을 두고, 지난 10년간 평가제도의 운영 현황을 평가단 규모, 평가일정, 평가내용과 방식을 중심으로 살펴본 후 보다 효율적인 평가제도 운영과 관리를 위한 개선방안을 모색한다.

나. 평가단 규모

2011년부터 2020년 기간 동안 국고보조금 연장평가에 투입된 인력은 평가사업 수에 따라 다소간의 편차를 보이고 있지만, 연간 평균 35.6명의 인원으로 평가단이 구성되었으며 연평균 448.2개의 사업을 평가하였다. 이 중 2015년의 경우에는 완료

20) 보조사업 연장평가 제도 도입의 자세한 배경은 김정훈·공동성(2012) 참조.

21) 예를 들어 구병성(2012), 김정훈·공동성(2012), 송상훈·류민정(2013).

22) 법정 평가로서 국고보조금 연장평가 제도가 지속되고 있는 상황에서 보조금평가 제도와 관련하여 주목할 만한 변화는 연장평가와 별도로 2016년도에 도입된 국고보조사업 적격성 심사 제도이다. 연장평가가 기존 보조사업에 대상으로 평가하는 사후평가적 성격의 제도라면, 적격성 심사는 신규로 신청한 보조사업을 대상으로 사업의 적격 여부를 사전에 평가하는 제도로 보조사업의 무분별한 증가를 통제하려는 목적을 가지고 있다.

된 사업과 타평가를 실시한 사업을 제외한 전체 보조사업을 대상으로 평가가 이루어져 평가단 규모와 평가사업 수가 가장 많았다(기획재정부 보조사업평가단, 2015, p. 43). 평가연도별 평가대상 사업의 예산규모는 평균 12조 4,475.1억원으로 나타났다.

연도별 평가단 규모의 관점에서 평가대상 사업 수와 사업예산을 비교해 보면, 평가위원 1인당 평가사업 수가 11.6개이며, 사업예산은 3,107억원으로 나타났다.²³⁾ 이 중 평가제도에 중요하게 고려해야 될 부분은 평가위원 1인당 평가해야 하는 사업 수인데, 연도별로 8개(2017년)에서 25.4개(2015년)까지 편차가 작지 않은 것을 확인할 수 있다. 평가위원 1인당 사업 수는 평가를 완료해야 하는 시간적 제약을 감안할 때 연간 평가 사업 수를 일정한 범위에서 관리할 필요가 있다. 즉, 1월에서 4월 까지 약 4개월의 평가기간 동안 평가해야 할 사업 수가 지나치게 많은 경우 평가의 부담이 가중될 수밖에 없고, 평가 부담의 증가는 평가의 질과 연결될 수 있다.

연도별 평가위원 1인당 평가대상 사업 수의 편차가 큰 이유는 평가대상 사업이 확정된 후 평가단을 구성하지 않고, 반대로 평가단이 구성된 후 평가대상 사업이 확정되기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 예를 들면, 평가위원 1인당 평가사업을 10개로 정하고, 평가대상 사업이 확정된 이후 평가단의 규모를 확정하는 방식이 보다 합리적이라고 할 수 있다.

〈표 IV-1〉 연도별 평가단 규모, 평가사업 수 및 사업예산

(단위: 명, 개, 억원)

평가연도	평가단 수	평가대상 사업 수	평가대상 사업 예산	평가위원 1인당 평가사업 수	평가위원 1인당 평가사업예산
2011년	27	254	58,852	9.4	2,179.7
2012년	33	304	38,582	9.2	1,169.2
2013년	37	328	53,150	8.7	1,436.5
2014년	37	422	105,057	11.4	2,839.4
2015년	56	1,422	491,380	25.4	8,774.6
2016년	36	472	124,888	13.1	3,469.1
2017년	27	215	41,329	8.0	1,530.7

23) 평가위원 1인당 평가대상 사업 수와 예산은 평가단 전체 규모로 나눈 값이다. 다만, 평가 연도에 따라 운영방식이 다소 차이를 보이지만 평가단 규모에 포함된 단장, (총괄)간사, 분과장은 사업평가를 하지 않는 대신에 평가 전 과정의 관리와 더불어 분과회의 및 조정위원회를 운영하는 역할을 수행하고 있다. 따라서 개별 보조사업에 대한 평가는 평가위원이 수행하였기 때문에 실제 평가위원 1인당 평가사업 수와 예산은 이보다 다소 많다고 볼 수 있다.

〈표 IV-1〉의 계속

(단위: 명, 개, 억원)

평가연도	평가단 수	평가대상 사업 수	평가대상 사업 예산	평가위원 1인당 평가사업 수	평가위원 1인당 평가사업예산
2018년	35	375	130,524	10.7	3,729.3
2019년	40	449	115,463	11.2	2,886.6
2020년	28	241	85,526	8.6	3,054.5
평균	35.6	448.2	124,475.1	11.6	3,107.0

자료: 기획재정부 보조사업평가단, 『국고보조사업 운용평가보고서』, 2011~2015; 『국고보조사업 연장평가보고서』, 2016~2020.

다. 평가 일정

지난 10년간의 평가 일정을 보면 전체 평가 기간, 평가 시작 시점, 평가 종료 시점이 연도에 따라 일정하지 않은 점을 알 수 있다. 아래 〈표 IV-2〉에는 연도별 평가 일정이 정리되어 있고, 다음과 같은 몇 가지 특징을 보이고 있다.

첫째, 평가 기간과 관련하여 평가 도입 이후 전수조사를 실시한 2015년을 제외한 2017년까지 대략 3개월 내외의 일정으로 평가가 진행되었다. 이 일정 가운데 실제 평가가 이루어진 기간은 평가위원들이 부처가 제출한 기초조사보고서를 받아 검토를 시작하는 시점에서 최종평가보고서를 제출하는 시점인 대략 2개월 정도로 볼 수 있다.²⁴⁾ 2개월 동안의 평가 기간 동안 3회에서 4회 정도의 서면평가와 대면평가가 이루어지며, 2개월에 불과한 기간 동안에 평가가 매우 분주하게 진행되어 평가를 받는 부처뿐만 아니라 평가단 전체에 대한 일정의 부담이 적지 않았다. 이러한 점을 감안하여 2018년 평가부터는 평가 일정이 전반적으로 조정되었고, 전체 평가 기간도 약 4~5개월로 늘어남에 따라 실제 평가 기간도 3~4개월 정도로 증가하였다.

둘째, 평가 시작 시점과 종료 시점도 변화를 보이고 있는데, 전반적으로 평가 시작 시점과 종료 시점이 다소 앞당겨지고 있다. 평가 시작 시점은 2011~2014년에는 대략 4월에 시작되었고, 2015~2017년에는 3월 그리고 2018~2020년 평가 전년도 12월에 시작되었다. 평가 종료 시점도 평가 초기 6월 말에서 최근에는 4월 말~5월 초로 조정되었다. 평가 일정의 조정은 평가결과와 정부예산안 편성 일정 간의 연동에서 비롯

24) 평가 일정이 시작된 첫 몇 주는 평가단 구성, 부처 및 평가단 대상 설명회 실시, 평가편람에 따른 부처의 기초조사보고서 작성과 같은 평가준비 단계로 볼 수 있다.

된다. 즉, 정부예산안은 회계연도 개시 120일 전인 8월 말까지 편성되어야 하는데, 이를 위해서는 매년 5월 31일까지 각 중앙관서는 예산요구서를 기획재정부에 제출하여야 한다. 따라서 중앙부처가 보조사업 평가결과를 반영한 예산요구서를 기획재정부에 제출하기 위해서는 가급적 빠른 시간 내에 평가결과가 확정될 필요가 있는 것이다. 이러한 점에서 볼 때 최근 평가 직전연도 말에 평가단을 구성하고, 평가대상 사업을 확정된 후 1월에 평가를 시작해서 4월 말 혹은 5월 초에 평가를 완료하는 일정이 합리적이다.

셋째, 평가 기간 동안 평가가 진행되는 세부 단계는 연도별로 차이가 있지만 전체적으로 “평가단 구성→평가편람 확정 및 부처 통보→평가단 전체 설명회→부처 기초조사 보고서 작성 및 제출→서면평가→서면평가 적정성 검토→대면평가→대면평가 적정성 검토→최종평가보고서 작성”의 틀은 유지되고 있다. 이러한 평가 활동의 핵심은 평가의 전문성, 객관성, 공정성 그리고 절차적 정당성을 확보하는 것이다. 평가의 전문성을 위해 평가위원은 재정 혹은 평가 분야를 전공하거나 경험이 풍부한 학계 및 공공·민간 연구기관 전문가로 구성하고 있다. 평가의 객관성은 평가를 위한 기준을 정하고, 정해진 기준에 의해 평가를 진행한다. 평가의 공정성을 확보하기 위해 평가위원의 단계별 판정 결과를 분과회의, 조정위원회를 통해 교차검증하는 절차를 거치게 된다. 평가의 절차적 정당성은 평가대상 기관으로 하여금 평가 단계별 판정 결과에 이의가 있는 경우 이의제기와 소명기회 제공을 통해 확보하고 있다. 2020년 평가의 경우에 서면평가와 대면평가 결과에 대해 평가대상 기관은 소명의견서를 제출할 수 있고, 대면평가 결과에 대해 이의가 있는 경우 일부 사업에 대하여 추가심사를 통해 부처가 제기한 이의를 확인하는 절차를 통해 평가의 정당성을 확보하고 있다.

〈표 IV-2〉 연도별 평가 일정

평가연도	전체 평가기간	주요 평가 단계	실제 평가기간
2011년	4/20~7/8 (약 2.5개월)	전략회의 및 설명회→1차 평가(서면)→전략회의→2차 평가(대면)→3차 평가(대면)→조정회의→최종평가의견서 제출: [서면평가 1회, 대면평가 2회]	5/6~7/8 (약 2개월)
2012년	4/13~6/22 (약 2.5개월)	전략회의 및 설명회→1차 평가(서면)→조정회의→2차 평가(대면)→조정회의→3차 평가(대면)→조정회의→최종평가의견서 제출: [서면평가 1회, 대면평가 2회]	4/23~6/22 (약 2개월)
2013년	4/1~6/27 (약 3개월)	전체 전략회의 및 설명회→1차 평가(서면)→조정회의→2차 평가(대면)→조정회의 및 전략회의→3차 평가(대면)→전략회의 및 조정회의→최종평가의견서 제출: [서면평가 1회, 대면평가 2회]	4/29~6/27 (약 2개월)

〈표 IV-2〉의 계속

평가연도	전체 평가기간	주요 평가 단계	실제 평가기간
2014년	4/3~6/11 (약 2.5개월)	평가단 구성 및 설명회→1차 평가(서면)→전략회의 및 조정회의→2차 평가(대면)→조정회의 및 전략회의→3차 평가(대면)→전략회의 및 조정회의→최종평가의견서 제출: [서면평가 1회, 대면평가 2회]	4/14~6/11 (약 2개월)
2015년	3/16~8월말 (약 5.5개월)	평가단 구성 및 설명회→1단계 평가(서면)→전략회의 및 전체회의→2단계 평가(서면)→전략회의→3단계 평가(대면)→4단계 평가(대면)→조정회의, 전체회의 및 전략회의→최종평가보고서 제출: [서면평가 2회, 대면평가 2회]	4/6~8월 말 (약 5개월)
2016년	3/23~6/30 (약 3.5개월)	평가단 구성 및 설명회→1차 평가(서면)→총괄회의 및 조정위원회→2차 평가(서면)→총괄회의 및 조정위원회→3차 평가(대면)→총괄회의 및 조정위원회→최종평가보고서 제출: [서면평가 2회, 대면평가 1회]	4/11~6/30 (약 2.5개월)
2017년	3월 초~5/19 (약 2.5개월)	평가단 구성 및 설명회→1단계 평가(서면)→2단계 평가(서면)→총괄회의 및 조정위원회→3단계 평가(대면)→총괄회의 및 조정위원회→최종평가보고서 제출: [서면평가 2회, 대면평가 1회]	3/20~5/19 (약 2개월)
2018년	11월 말~4/6 (약 4.5개월)	평가단 구성 및 설명회→1단계 평가(서면)→2단계 평가(서면)→총괄회의 및 조정위원회→3단계 평가(대면)→총괄회의 및 조정위원회→추가심사→총괄회의 및 조정위원회→최종평가보고서 제출: [서면평가 2회, 대면평가 1회, 추가심사 1회]	1/9~4/6 (약 3개월)
2019년	12월 중순 ~4/12 (약 4개월)	평가단 구성 및 설명회→1단계 평가(서면)→총괄회의 및 조정위원회→2단계 평가(대면)→총괄회의 및 조정위원회→3단계 평가(대면)→총괄회의 및 조정위원회→추가심사→총괄회의 및 조정위원회→최종평가보고서 제출: [서면평가 1회, 대면평가 2회, 추가심사 1회]	1/2~4/12 (약 3.5개월)
2020년	12월 중순 ~5/7 (약 5개월)	평가단 구성 및 설명회→1단계 평가(서면)→분과회의 및 조정위원회→2단계 평가(대면)→분과회의 및 조정위원회→3단계 평가(대면)→분과회의 및 조정위원회→추가심사→조정위원회→최종평가보고서 제출: [서면평가 1회, 대면평가 2회, 추가심사 1회]	1/6~5/7 (약 4개월)

자료: 기획재정부 보조사업평가단, 『국고보조사업 운용평가보고서』, 2011~2015; 『국고보조사업 연장평가보고서』, 2016~2020.

라. 평가영역, 평가방식 및 평가결과 유형

「보조금 관리에 관한 법률」에 명시된 바와 같이 국고보조사업 평가는 “효율적인 보조금 예산의 편성 및 집행 등 보조금 예산의 적정한 관리”를 목적으로 하고 있다. 보조사업에 대한 효율적 관리의 핵심은 보조사업이 필요한지, 보조사업이 의도한 사업 목적을 달성하고 있는지, 보조사업의 집행이 투명하고 효과적으로 관리되고 있는지를 판단하여 사업의 규모와 존치 여부를 결정하는 것이다. 보조사업평가 제도는 이러한 보조사업의 효율적 관리와 이를 통한 보조금 예산의 적정한 관리를 위한 수단으로 작용한다.

제도의 취지를 달성하기 위해 보조사업평가는 정해진 평가영역과 평가항목의 점

검을 통해 이루어진다. 지난 10년간 평가영역의 구분과 세부항목은 연도별로 차이를 보이고 있으나 전반적인 구조는 크게 달라지지 않았다. 다만, 평가영역의 구분과 평가방식을 고려할 때 2015년을 기점으로 변화를 겪게 된다.

우선 평가영역의 경우에는 2~3개 영역으로 구분된다. 처음 평가가 시작된 2011~2014년에는 3개의 영역(사업추진의 타당성/필요성, 재정지원의 타당성/필요성, 사업내용, 추진방식, 관리의 적정성)으로 구분되었고, 2015년 평가에서는 평가영역의 수는 3개로 동일하나 영역이 보조사업의 타당성, 보조사업관리의 적정성, 보조금 규모의 적정성으로 이전 4년과 차이를 보이고 있다. 2016년부터 2020년까지는 평가영역이 2개(보조사업의 타당성, 보조사업관리의 적정성) 단순화되었다.

세부항목의 경우에는 평가연도에 따라 6~10개의 항목으로 구성되었다. 세부항목 수가 변화하고 있지만, 기본적으로 보조사업에 대한 법적 근거, 사업의 내역 구성의 적정성, 사업의 목표 달성 정도, 보조금 이외의 정책 수단 여부, 보조율 및 보조금 규모의 적정성, 보조사업자 선정의 적정성, 보조금 집행관리의 충실성 등이 매년 평가의 세부 내용을 이루고 있다. 다만, 보조금에 관련된 사회적 논란이 부각되거나 정부의 국정철학 이행의 필요성에 따라 일부 세부항목이 추가되기도 하였다.²⁵⁾

평가방식은 2011년에서 2014년까지는 “예/아니오”의 체크리스트 방식으로 진행되던 것이 2015년 이후에는 세부항목별 점수 부여 방식으로 전환되었다. 체크리스트 방식에서 점수 배점 방식으로의 전환은 평가의 주관성을 줄여 객관성을 부여하기 위해서다. 영역별 배점과 관련하여 보조사업의 타당성 비중이 2016년 50점에서 2020년 80점으로 점차 높아진 반면, 보조사업 관리의 적정성 비중은 2016년 50점에서 2020년 20점으로 대폭 축소되었다. 이 같은 배점의 조정은 두 가지 의미를 담고 있다. 첫째는, 보조사업이 지속될 필요성과 효과를 입증하는 것이 사업의 연장에 가장 중요한 요소라는 점이다. 즉 사업이 좋은 취지를 갖는다고 해도 애초 의도한 목표를 효과적으로 달성하지 못하거나(사업의 효과성), 사업의 혜택이 광범위한 수혜자들이 아닌 특정 지역이나 수혜집단에만 혜택이 주어진다면(사업의 필요성) 국고보조금 형태의 사업이 바람직하지 않다는 것이다. 두 번째는, 보조사업

25) 예를 들어 보조금 부정수급은 2014년 12월 ‘국고보조금 부정수급 종합대책’ 발표 후 2015년 평가에서 세부항목으로 추가되었으며, 2020년에는 보조사업이 사회적 가치 실현에 기여하는지에 대한 항목이 가점의 형태로 추가되었다.

관리의 적정성 영역의 경우에는 보조사업자 선정과 사업 집행의 관리가 의무화되어 보조사업을 관리하는 주체인 거의 모든 중앙부처가 이에 관한 규정을 구비하고 있어 실제 평가에서 해당 영역에서 좋은 평가를 받기 때문이다.²⁶⁾ 따라서 평가영역(항목)에서 제외할 수는 없지만, 평가의 차별성이 상대적으로 약한 사업관리의 적정성 비중은 감소하였다.

마지막으로, 평가에 대한 판정은 처음 평가가 시작된 2011년에는 4단계(정상추진, 단계적 감축, 사업내용/방식변경, 폐지)에서 2012년부터는 6단계(정상추진, 단계적 감축, 통폐합, 사업내용/방식변경, 단계적 폐지, 즉시폐지)로 세분화되었고 이러한 판정단계는 지속되고 있다. 2012년에 기존의 4단계를 6단계로 세분화한 이유는 “폐지”의 경우 평가 이듬해에 곧바로 폐지할 필요성이 있는 때는 “즉시폐지” 그리고 즉시폐지로 인한 부작용이 있을 경우 3년의 일몰기간 내 특정 폐지 연도를 정하는 “단계적 폐지”를 구분하기 위함이다. 아울러 2012년 이후 추가된 “통폐합” 판정의 경우에는 평가대상 사업이 기존의 다른 사업과 유사하거나 중복되는 사업일 경우 통합하는 것이 합리적이기 때문이다.

26) 「보조금관리에 관한 법률」과 시행령의 내용을 구체화한 「국고보조금 통합관리지침」에 따르면 중앙관서의 장은 보조사업자선정위원회를 구성하여 보조사업자를 선정해야 하고(제15조), 보조사업점검평가단을 통해 보조사업의 집행을 점검할 수 있으며(제33조), 부정수급심의위원회 구성을 통해 보조금 부정수급 대응과 방지를 할 수 있도록(제44조) 규정하고 있어 보조사업 관리와 운영에 관한 부처의 제도적 기반은 어느 정도 갖추고 있다고 볼 수 있다.

〈표 IV-3〉 연도별 평가영역, 평가방식 및 결과 유형

평가영역 및 세부항목	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
사업의 타당성(필요성)					90	50	70	70	70	80
법령 및 목적의 타당성										○ (10)
법적근거의 명확성	○	○	○	○	○ (20)	○ (10)	○ (4)	○ (4)	○ (3)	
사업목적의 타당성	○	○	○	○	○ (50)	○ (10)	○ (6)	○ (6)	○ (8)	
사업 구성의 명확성과 실효성	○	○	○	○	○ (20)					
사업의 효과성						○ (10)	○ (25)	○ (25)	○ (25)	○ (30)
사업의 필요성	○	○	○	○		○ (10)	○ (25)	○ (25)	○ (24)	○ (30)
재정지원 규모의 적정성(합리성)						○ (10)	○ (10)	○ (10)	○ (10)	○ (10)
향후 국가적 사업으로서 필요성	○	○	○	○						
규모의 적정성	○	○	○	○	30					
보조율의 합리성					○ (10)					
중장기 재정부담 수준의 합리성					○ (20)					
사회적 가치실현									○ (가점 3)	○ (가점 3)
사업관리의 적정성					40	50	30	30	30	20
사업자 선정의 적정성	○	○	○	○	○ (40)	○ (10)	○ (10)	○ (10)	○ (10)	○ (5)
사업 집행의 적정성	○	○	○	○		○ (15)	○ (10)	○ (5)	○ (5)	○ (5)
사후관리의 적정성						○ (15)	○ (5)	○ (5)	○ (5)	
부정수급 관리의 적정성						○ (10)	○ (5)	○ (10)	○ (10)	○ (10)
과거 보조사업 평가결과 환류				○						
자체 사업관리 노력										○ (가점 3)
총 평가 세부항목 수	8개	8개	8개	9개	6개	9개	9개	9개	10개	9개

〈표 IV-3〉의 계속

평가영역 및 세부항목	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
평가방식	체크리스트				점수					
평가결과 유형	2011년: 4단계(폐지, 단계적 감축, 사업내용/방식 변경, 정상추진) 2012년~2020년: 6단계(즉시폐지, 단계적폐지, 통폐합, (단계적)감축, 사업방식변경, 정상추진)									

주: 1. 평가기준 및 세부항목의 정확한 표현은 연도별 평가결과보고서 및 평가편람 참조. 2011년~2014년까지 평가영역은 “1. 사업추진의 타당성/필요성, 2. 재정지원의 타당성/필요성, 3. 사업 내용, 추진방식, 관리의 적정성”, 2015년은 “1. 보조사업의 타당성, 2. 보조사업관리의 적정성, 3. 보조금 규모의 적정성”, 2016년 이후에는 “1. 보조사업의 타당성, 2. 보조사업관리의 적정성”으로 구분됨

2. () 안의 숫자는 해당항목의 배점임. 2015년은 130점 만점이었으며, 이후는 100점 만점임

자료: 기획재정부 보조사업평가단, 『국고보조사업 운용평가보고서』, 2011~2015; 『국고보조사업 연장평가보고서』, 2016~2020.

2. 국고보조금 평가제도 운영의 개선방안

지난 10년간 국고보조사업 연장평가는 큰 문제없이 운영되어 왔지만, 보다 효율적으로 평가제도를 운영하기 위해 개선이 필요한 부분이 없지 않다. 평가제도에서 개선이 필요한 부분은 제도 운영에 대한 설문조사 결과와 설문조사에 반영되지 않은 부분을 포함하여 살펴본다.

가. 설문조사 결과에 기반한 개선방안

설문조사는 2018년(평가위원 대상)과 2020년(평가위원 및 부처 대상) 총 2회 실시되었고, 그 결과는 <표 IV-4>(본문 pp. 59~60)와 같다.²⁷⁾ 두 차례에 걸친 설문조사 항목이 다소 차이를 보이고 있지만, 평가위원을 대상으로 한 설문조사 결과는 2018년에 비해 2020년에 연장평가 제도 운영이 전반적으로 개선되었다는 인식을 보여주고 있다. 특히, 2020년에는 모든 항목에서 5점 만점에서 4.0점 이상으로 나타났고, 2018년 조사에 비해 모든 항목에 대한 긍정적 인식이 높아졌다는 점을 확인할 수 있다. 반면, 2020년 부처를 대상으로 진행될 설문조사 결과는 평가위원의 인식보다 다소 낮게 나타났다. 제도 개선과 관련해서는 2020년 조사 결과 중 5점 만점에서 4점 미만의 항목에 주목하여 문제점과 개선방안을 모색해보면 다음과 같다. 4점 미만의 결과가 나온 항목은 모두 부처를 대상으로 한 조사이고, 총 15개 항목 가운데 6개 항목이 해당된다.

1) 평가 기간

2020년 부처를 대상으로 한 설문조사 결과를 보면 “평가자료 제출 시기, 평가보고서 검토 및 소명의견서 제출 기간의 충분성” 항목이 3.1점 그리고 “평가대상 선정, 심사, 결과 도출 소요 기간의 적정성” 항목이 3.8점으로 나타나고 있다. 이 두 항목은 평가 기간이 충분하지 않다는 공통된 인식에 바탕을 두고 있다고 볼 수 있다.

연장평가 기간의 부족함은 평가 제도 도입 초기부터 지적되어 온 사항이다(김정

27) 두 번의 설문조사에서 평가위원 및 부처의 일부만이 응답하여 조사 결과를 평가단 혹은 부처의 전체 의견으로 해석하기에는 다소 무리가 있다.

훈·공동성, 2102 참조). 이러한 점을 반영하여 연장평가 기간은 제도 초기 약 2개월 정도에서 2020년에는 약 4개월로 점차 확대되어 왔다. 평가는 부처의 사업 기초조사보고서가 취합된 시점부터 본격적으로 진행되며, 평가 기간 동안 자료 검토, 서면평가와 대면평가 실시, 수 차례의 회의 그리고 결과보고서 작성 등의 일정으로 진행된다. 비록 평가 기간이 제도가 도입된 초기에 비해 확대되긴 하였지만 평가를 받는 부처나 평가단의 시각에서 기간이 충분하지 않다는 의견이 적지 않다. 부처의 입장에서는 평가의 시작점으로 작용하는 기초조사보고서 작성 시간이 촉박하다는 점과 서면평가와 대면평가 후 평가위원들이 요청하는 추가자료를 준비하는데 시간이 부족하다는 점을 들고 있다. 평가위원의 입장에서는 기초조사보고서뿐만 아니라 부처에서 추가로 제출하는 자료를 검토하는 데 시간적 부담을 안고 있고, 부처 사업담당자와 사업수행기관과의 직접 대면을 통해 이루어지는 대면평가의 경우에는 사업별 배정된 시간이 충분하지 않다는 의견을 보이고 있다. 결국 이러한 여건에 대응할 수 있는 방법은 평가 기간을 더 확대하는 것이다.

연장평가 기간을 확대하는 것이 가능한지 판단하기 위해서는 정부 예산수립 절차를 고려할 필요가 있다. 부처는 매년 5월 31일까지 예산요구서를 작성하여 기획재정부에 제출해야 한다. 이 일정을 감안할 때 차년도 보조사업 결과를 부처가 예산요구서에 반영하기 위해서는 늦어도 5월 초까지는 완료되는 것이 현실적이다. 연장평가를 마치는 시점은 변동이 쉽지 않기 때문에 평가 기간을 늘리는 방법은 평가 시작 시점을 앞당기는 것이다. 2020년 평가 일정을 예를 들면 2019년 12월 중순 부처에 대한 평가편람을 통보하고 2020년 1월 6일까지 기초조사보고서를 평가단에 제출하는 일정으로 평가가 시작된다. 이러한 일정을 부처 편람 통보를 11월 중순, 부처의 기초조사보고서 제출을 12월 초로 한 달 정도 앞당겨 시작할 필요가 있다. 일정을 한 달 정도 일찍 시작할 경우 예상되는 어려움은 부처 입장에서는 사업연도가 종료되지 않은 시점에서 보조사업 예산집행률과 사업 성과에 대한 자료를 기초조사보고서에 포함시키기 어렵다는 점이다. 이러한 상황은 12월 초에 제출되는 기초조사보고서에는 당해 연도 예산집행률과 사업 성과를 제외한 나머지 내용만을 포함시켜 제출하고, 1월 초에 해당 자료를 추가로 제출받는 방법을 적용한다면 크게 문제가 되지 않을 것으로 보인다. 한 달 정도의 일정이 추가된다면 평가 기간에 대한 부담이 크게 완화될 것으로 보인다.

2) 평가 방식

〈표 IV-4〉 항목 가운데 “1인 평가 방식의 합리성”에 대하여 평가위원은 4.4점으로 비교적 긍정적으로 인식하고 있는 것에 비하여 부처는 3.4점으로 평가하고 있다. 이러한 결과는 평가위원 1인이 사업을 평가하는 것에 대한 공정성의 문제 제기로 해석될 수 있다. 즉, 평가위원이 특정한 편향(bias)을 갖거나 잘못된 판단을 할 경우 평가 결과의 공정성이 문제가 될 수 있다는 점이다. 1인 평가로 인해 발생할 수 있는 공정성 문제를 해결할 수 있는 대안 중 한 가지는 동일 사업을 2인이 교차평가하는 방식이다. 그러나 2인의 교차평가 방식은 평가단 규모의 충분한 확보가 전제되어야 그 효과를 기대할 수 있다. 즉 평가단의 규모가 충분하지 않을 경우 교차평가 방식은 평가위원 1인당 평가사업 수의 증가와 연결되기 때문에 평가의 부담이 증가할 수밖에 없고, 평가의 부담 증가는 평가의 질 하락과 연결될 수 있다. 결국 1인 평가와 교차평가는 평가의 공정성과 평가의 질 간의 선택의 문제로 귀결될 수 있다.

평가의 공정성의 문제는 교차평가 이외의 방식으로 접근할 수 있다. 연장평가의 경우 1인 평가 결과의 공정성을 확보하기 위한 두 가지 장치가 마련되어 있다. 첫 번째는, 평가단 내부의 검증 절차이다. 내부 검증 절차는 두 가지 형태로 진행된다. 첫 번째 형태는 개별 평가위원의 평가에 대하여 분과장은 분과회의를 주관하고, 분과회의에서 평가결과의 적정성을 분과위원이 함께 논의하게 된다. 2020년 평가의 경우에는 서면평가 후, 1차 대면평가 후, 2차 대면평가 후 3 차례의 분과회의가 개최되어 평가 단계별 결과에 대한 논의가 이루어졌다. 다음으로 분과회의 후 평가단장이 주관하는 조정위원회에서 전체 평가 결과를 검토한다. 조정위원회는 평가단장, 분과장, 평가위원 중 분야별 전문 평가위원, 한국조세재정연구원 사업담당자로 구성되어 있으며, 개별 사업 평가결과의 적정성 검토, 평가위원들이 제기한 쟁점 사업에 대한 논의, 전체 평가 결과의 일관성을 검토한다. 2020년 평가에서는 평가 단계별로 총 4회의 조정위원회가 개최되었고, 필요한 경우 기획재정부 담당자도 조정회의에 참여하였다.

평가 공정성 확보를 위한 두 번째 형태는, 개별 평가위원의 결과에 대하여 부처에 이의제기와 소명기회를 제공하는 것이다. 2020년 평가에서는 1차, 2차 대면평

가 후 2회의 소명기회가 부여되었고, 이때 부처는 추가자료를 제출하거나 설명을 통하여 평가결과에 대한 이의를 제기할 수 있게 된다. 이에 더하여 2020년의 경우에는 “폐지 혹은 통폐합” 결과를 부처가 수용하지 못하거나, 평가결과의 사실관계에 오류가 발생한 경우 추가심사 기회를 부여하여 평가의 공정성을 높이기 위한 노력이 이루어졌다.

3) 평가 결과의 활용과 환류

〈표 IV-4〉의 2020년 부처 대상 설문조사 결과에서 “평가보고서 내용의 일관성, 객관성 및 부처 수용도” 항목은 3.8점, “예산심의에 직접적 영향을 끼치는 현행 결과방식의 적정성” 항목은 3.7점, “세부사업 기준의 결과 도출의 적정성” 항목은 3.9점으로 나타났다. 세 항목 모두 평가 결과와 결과의 환류에 관한 항목이다.

먼저 평가보고서 내용의 일관성, 객관성 그리고 부처 수용도와 관련된 부처의 시각은 여러 단계에 걸쳐 작성되는 평가보고서가 평가 단계에 따라 내용이 달라지는 점, 평가가 객관적으로 진행되지 않아 평가보고서를 수용하기 어렵다는 점을 반영하고 있는 것으로 해석된다. 평가보고서 내용의 변경은 대면평가 이후의 과정에서 발생한다. 2020년 평가를 예로 들면, 서면평가 후 평가위원들은 기초조사보고서의 내용에 대한 서면 질문과 추가자료를 요청한 후 이에 대한 검토를 1차 평가보고서를 작성하여 부처에 통보한다. 이후 추가되는 대면평가를 통해 서면평가 결과보고서의 내용이 달라질 수 있는데 이 과정에서 서면평가 결과보고서와 대면평가 결과보고서가 일치하지 않는 경우가 발생하게 된다. 평가보고서의 변경은 대면평가 종료 후 조정위원회 회의를 통해 평가 결과가 조정되는 경우에도 평가보고서의 수정은 불가피하게 발생한다. 평가보고서가 일치하지 않는 것에 대한 부처의 문제 제기의 대부분은 대면평가 결과가 서면평가보다 좋지 않게 나오는 경우이다. 그러나 이 같은 불일치는 자연스러운 현상이다. 즉 대면평가는 서면자료의 부족한 부분을 부처와의 대면을 통해 확인하는 절차이며, 이때 사업의 문제점이 추가로 발견되는 경우 서면평가의 내용과 결과의 수정이 동반된다. 또한 평가 결과의 공정성 확보를 위해 추가 검증 절차로써 운영되는 조정위원회 역시 평가위원의 평가 내용과 결과를 수정할 수 있다. 평가보고서의 객관성의 문제는 부처의 수용도와

연결된다. 객관성의 문제는 평가 과정의 객관성과 평가보고서 내용의 객관성으로 구분지어 볼 수 있는데, 평가 과정의 객관성은 앞서 설명한 바와 같이 평가 단계별 분과회의와 조정위원회 회의를 통해 교차 검토가 이루어지고 있고 평가보고서의 객관성은 앞에서 단계별 평가결과에 대하여 부처의 이의제기와 소명을 통해 일정 부분 해소되고 있다고 볼 수 있다.

두 번째로, 평가 결과가 차년도 보조사업 예산에 직접적으로 영향을 미치는 점에 대해서는 평가 결과 사업 예산의 감축, 사업 간 통폐합 혹은 사업의 (단계적)폐지에 대한 부처의 불만이 반영된 것으로 보인다. 이러한 문제는 연장평가 결과를 기획재정부의 예산편성에 참고자료로 활용할 것인지 아니면 예산편성에 실제 반영할 것인지의 선택의 문제이다. 지난 10년간 평가 결과의 활용은 제도 도입 초기에는 “참고하여 반영”하는 수준이었다면 최근에는 실제 반영의 정도가 강화되고 있다. 평가 결과 반영이 이와 같이 변화되고 있는 이유 중 한 가지는 차년도 예산편성에 평가 결과를 반영하지 않을 경우 평가제도의 실효성에 대한 의문이 제기되기 때문이다(류민정, 2018, pp. 87~88). 보조금 평가제도의 도입 취지가 무분별한 보조사업의 출현을 방지하고, 추진 중인 보조사업에 대한 효율적인 관리를 통해 보조사업 예산의 합리적 관리라는 점을 감안할 때 평가 결과를 예산편성에 직접 반영하는 것에 대한 정당성은 확보될 수 있다.

마지막으로, 세부사업 기준의 결과 도출의 적정성에 관한 지적은 평가대상 사업의 단위와 관련되어 있다. 현행 연장평가는 “분야-부문-프로그램-단위사업-세부사업”과 같이 5단계로 분류되는 프로그램 예산제도의 최하위 단위인 세부사업을 기준으로 이루어지고 있다. 그리고 대부분의 세부사업 단위의 보조사업은 복수의 세목 수준의 내역사업으로 구성되어 있다. 따라서 연장평가가 세부사업을 기준으로 평가하고 있으나, 실질적으로는 세부사업을 구성하는 개별 내역사업을 평가한다고 볼 수 있다. 이에 대하여 내역사업 수준으로 평가단위를 조정해야 한다는 의견이 있으며, 설문조사 결과는 이 같은 의견이 반영된 것으로 보인다. 그러나 이러한 의견은 성과관리를 위한 프로그램 예산제도의 취지와 맞지 않을 뿐만 아니라 내역사업으로 평가 단위를 전환할 경우 평가대상 사업 수가 너무 많아지는 문제가 발생하여 현실적이지 않다.

〈표 IV-4〉 연장평가 운영에 관한 설문조사 결과

(단위: 5점 만점 척도)

설문영역 및 문항	2018년 평가위원	2020년	
		평가위원	부처
사전단계	3.8	4.6	4.2
평가대상 사업 선정 기준 및 결과의 적절성			4.1
평가 사전적 정보(평가기준, 평가내용, 평가일정 등)의 적시 제공 여부	4.2		4.2
평가 사전적 정보(평가기준, 평가내용, 평가일정 등)의 충분성	3.9	5.0	
평가 관련 제출 서류나 서식, 절차의 명확성	3.8	5.0	4.2
평가 지표 및 세부평가 기준의 충분성 및 적정성	3.5	4.2	4.1
평가 지표 및 세부평가 기준과 지표 간 항목별 가중치의 적정성	3.7		
평가점수에 따른 판정결과 도출의 적정성		4.0	4.3
평가관련 교육(키오프 미팅 내용 및 시간)의 충분성		4.8	
평가 절차 및 과정	3.4	4.5	3.8
평가자료 제출 시기, 평가보고서 검토 및 소명의견서 제출기간의 충분성			3.1
평가 관련 제출자료의 충분성	3.2	4.2	4.0
평가 관련 자료제출 시기 및 평가위원 보고서 작성기한의 적정성	3.4	4.4	
평가위원의 필요정보 제공에 대한 시의적절성	4.0		
단계별 구분된 평가절차의 적정성	3.5	5.0	4.1
평가위원 독립평가 이후, 분과장-조정위원회의 평가결과 검토 및 조정 절차의 적정성	3.6		
평가위원별 평가사업 수의 적정성	3.2	4.4	
평가위원별 교차평가(주, 부심제) 활용의 필요성	2.7	4.4	
1인 평가방식의 합리성		4.4	3.4

〈표 IV-4〉의 계속

(단위: 5점 만점 척도)

설문영역 및 문항	2018년 평가위원	2020년	
		평가위원	부처
단계별 보고서 구성과 내용의 양과 질의 충분성			4.2
평가 대상선정, 심사, 결과 도출 소요 기간의 적정성			3.8
결과보고서 및 결과 활용	3.4	4.7	3.9
보고서 품질향상을 위한 총괄팀 및 사무국 제공 정보의 유용성		5.0	
보고서 작성에 관한 총괄반 및 사무국 정보의 충분성		5.0	4.2
평가보고서 구성의 적정성(피평가자 및 국민이 이해하는 데 충분한 정보가 담겨 있는가?)	3.5		
평가결과 도출의 적정성, 결과분석의 용이성	3.4		
평가보고서 내용의 일관성, 객관성 및 부처 수용도			3.8
예산심의에 직접적 영향을 끼치는 현행 결과방식의 적정성	3.6	4.4	3.7
세부사업 기준의 결과 도출의 적정성(실질 결과는 세목이나, 평가대상 기준은 세부사업)	3.6	5.0	3.9
평가대상 사업에 대한 재정당국이 제시하는 의견의 시기, 내용, 과정의 적정성	2.9	4.0	

자료: 연장평가단 내부자료를 재정리

나. 기타 개선방안

1) 평가단 구성

현행 연장평가단 구성과 관련한 제약은 크게 평가단의 규모와 평가위원 선정 두 가지로 요약할 수 있다.

첫째는, 평가단 규모와 관련된 점이다. 평가의 질을 높이기 위해서는 평가업무량을 감안하여 적정 수의 인력으로 평가단을 구성할 필요가 있지만, 앞서 살펴본 바와 같이 매년 평가단의 규모가 일정하지 않고 평가위원 1인당 8~25개의 사업이 배정되는 등 연도별 편차가 적지 않다는 것을 알 수 있다. 평가위원 1인당 배정된 사업 수의 편차가 발생하는 이유는 평가단 운영예산이 먼저 정해진 후 이 예산에 맞추어 평가단의 규모가 정해지고, 평가단 규모가 결정된 이후 시점에서 평가대상 사업이 확정되기 때문이다.²⁸⁾ 따라서 적정 수로 평가단을 구성하기 위해서는 “평가대상 사업 확정→평가단 규모 산정→평가단 운영예산 확정”의 순서에 따르는 것이 합리적이다. 평가위원 1인당 몇 개의 사업을 배정할 것인가를 판단하기에는 쉽지 않지만 대략적으로 10개를 넘지 않는 수준이 적정한 것으로 보인다.

위의 방식과는 달리 양질의 평가를 위해 평가위원의 평가대상 사업 수를 조정하는 또 다른 접근은 평가대상 사업의 범위를 조정하는 방식이다. 현행 평가는 「보조사업 연장평가 지침」 제5조에서 규정하고 있는 일부 사업을 제외한 전체 보조사업을 대상으로 매년 총사업의 약 1/3을 대상으로 평가가 이루어지고 있다.²⁹⁾ 따라서 상대적으로 평가의 실익이 높지 않은 소규모 보조사업을 평가에서 제외하는 방안을 고려해볼 수도 있다. 그러나 소규모 사업을 제외할 경우 평가 면제를 위해

28) 이와 같이 평가단 규모가 정해지는 방식은 「보조사업 연장평가 지침」과도 맞지 않는다. 보조사업 평가단 구성에 관한 「2020년 보조사업 연장평가 지침」 제8조 제②호는 “평가단은 단장, 분과장, 분과위원으로 구성하고 분과 및 분과위원의 수는 평가대상 사업의 규모를 고려하여 정한다”라고 규정되어 있다. 엄밀한 의미에서 이 규정의 의도는 평가대상 사업 수 확정 후 평가단 규모 확정으로 볼 수 있다.

29) 「2020년 보조사업 연장평가 지침」 제5조(평가 면제)는 다음에 해당하는 경우 평가대상에서 제외하고 있다.

1. 「국가재정법」 제7조제2항제4호의2에 따른 의무지출사업
2. 「국가재정법」 제38조에 따른 예비타당성조사 또는 「지방재정법」 제37조에 따른 재정투자사업 심사결과 사업 타당성이 인정되어 진행 중인 계속사업
3. 「국가균형발전특별법」 제40조에 따라 포괄보조금으로 편성한 사업
4. 그 밖에 존속기간 설정 취지에 적합하지 아니한 사업으로서 보조사업의 존속기간을 3년 이내로 한정할 필요가 없다고 기획재정부장관이 인정하는 사업

보조사업을 내역사업 단위로 분리하여 사업을 소규모화는 편법이 발생할 우려가 있다는 점에서 신중한 접근이 필요하다. 아울러 소규모 보조사업의 경우 예산의 규모가 크지 않아 보조사업이 의도하는 취지를 달성하기 어려울 뿐만 아니라 소규모 사업의 수가 늘어날 경우 보조사업총량(stock)에 대한 합리적 관리가 어려워질 수 있다.

평가단 구성과 관련된 두 번째 제약은 평가위원의 선정과 관련된 점이다. 평가단에 참여하는 평가위원의 대다수는 대학교수와 정부출연기관 박사로 구성된다.³⁰⁾ 평가위원은 재정을 전공하거나 충분한 재정사업 평가 경험을 보유한 전문가를 대상으로 선정하게 된다. 평가제도가 도입된 초기에는 단장을 중심으로 간사(분과장)와 협의하여 적합한 전문가를 발굴하는 방식으로 평가단이 구성되었으나, 최근에는 평가위원 구성의 풀(pool)을 확대하고 평가단 구성에 대한 공정성과 부처의 수용성을 높이기 위해 유관 학회와 부처의 추천을 받기도 한다. 이 중 부처가 추천하는 전문가의 대부분은 부처와 연관된 정부출연기관 박사들이며 평가위원으로서 이들의 장단점은 뚜렷하다. 장점은 부처의 보조사업에 대한 이해와 분야의 전문성이 높다는 점이다. 반면, 부처 산하의 정부출연기관에 소속되어 있다는 점에서 소관 부처의 사업을 평가하는 부담과 더불어 자칫 부처의 이해를 반영하여 평가의 객관성이 약해질 우려를 배제할 수 없다. 전문성, 공정성 그리고 객관성이라는 평가 가치의 관점에서 볼 때 부처 추천 전문가의 경우에는 전문성에 대한 장점보다는 공정성, 객관성의 측면에서의 단점이 클 수 있어 부처 추천 방식은 재고의 필요성이 있다.

2) 평가 지표

보조사업 평가는 제한된 국가 재정의 효율적 운용과 관리를 통하여 국가 재정건전성을 도모하는 것을 목적으로 한다. 따라서 보조사업 평가에서 중요하게 차지하는 부분은 재정건전성의 관점에서 보조사업을 평가하는 것이고, 이러한 관점은 평가 지표에 반영되어야 한다. 지난 10년간 보조사업 평가를 위한 지표와 지표 간 상대적 중요성은 부분적으로 변화를 거쳐 왔다. 보조사업 평가 지표의 구성과 지

30) 2020년을 예로 들면, 대학 교수 16명, 정부출연기관 박사 12명으로 총 28명의 평가단이 구성되었다.

표별 가중치의 적정성은 앞선 연장평가 운영에 관한 설문조사 결과에서 확인할 수 있는 것처럼 평가위원과 평가대상 부처에 의해 비교적 긍정적으로 수용되고 있다. 다만, 평가가 국가 재정에 기여할 수 있는 여지를 높이기 위해서는 재정건전성을 약화시키는 사업을 철저히 구분하여 보조사업에서 제외시켜야 한다.

재정건전성에 부정적인 영향을 끼치는 대표적인 문제점은 불용, 유사중복, 부정수급과 관련된 보조사업이다. 불용의 경우 실제 집행되지 않는 예산편성으로 인하여 정작 필요한 재정사업을 할 수 없게 하는 불합리성이 초래되고, 유사중복 사업의 경우 재정의 효율적 운영과 관리에 저해되며, 부정수급의 경우 심각한 재정 누수의 문제를 일으키게 된다. 따라서 보조사업 예산을 합리적이고 효율적으로 관리하기 위해서는 불용, 유사중복, 부정수급 사업이 평가 결과에 반영되어야 한다.

이와 관련하여 2020년 연장평가 항목 가운데 “1-3. 보조사업의 필요성: ① 보조금 외 다른 정책 수단은 없는지, 유사·중복되는 다른 재정사업은 없는지 고려”(배점: 20점), “1-4 재정지원 규모의 적정성”(배점: 사업 규모에 따라 4점~6점)이 포함되어 있어 유사중복과 불용을 평가에 반영하고 있다.

반면, 부정수급의 경우는 “2-3. 보조사업 부정수급 관리의 적정성: ① 적절한 부정수급 방지대책을 마련하고 있는지 고려, ② 부정수급 방지를 위한 노력이 충분히 이루어지고 있는지 고려”(배점: ①, ② 각 5점씩 총 10점) 항목이 평가 지표에 포함되어 있다. 그러나 이 지표는 부정수급 문제와 관련된 부처별 내부 규정 및 관리체계 구비 여부를 판단하는 데 그치고 있다는 점에서 실제 부정수급 실태를 반영한 지표로 볼 수 없다. 이를 보완하기 위해 “2-4. 자체 사업관리 노력(부정수급에 대한 자체적발 실적이 외부적발 실적보다 많은 경우 등)”(배점: 가산점 최대 3점) 항목을 포함하고 있으나 부처의 입장에서 부정수급을 적극적으로 적발하여 평가에서 가점을 받기 위한 유인으로 작용하기에는 충분하지 않다.

이러한 평가 지표의 구성을 살펴볼 때 불용, 유사중복, 부정수급 가운데 특히 부정수급 사업에 대한 평가가 쉽지 않다는 점을 알 수 있다. 이러한 한계는 결국 보조사업별 부정수급에 관한 정보가 평가에 반영되어야 하는데, 현재의 평가방식으로는 이러한 문제를 해결하기 쉽지 않다. 부정수급 문제가 평가에 반영되기 위해 가장 선결되어야 할 사안은 보조사업별 부정수급 발생에 관한 정보가 평가단에 전달되어야 한다. 이때 어려운 점은 누가, 어떻게 부정수급 정보를 수집하는가이다.

부정수급 정보를 가장 이상적으로 수집할 수 있는 방법은 한국재정정보원이 관리하는 “e나라도움” 시스템이다.³¹⁾ 다만, 현재 e나라도움 시스템은 부정수급을 효과적으로 적발할 수 있는 단계에 이르지 못한 만큼 향후 시스템 고도화에서 이러한 점이 반영되어야 한다.

3) 평가 과정의 환류

연장평가와 같이 매년 지속되는 평가는 평가의 신뢰성(reliability)이 중요한 의미를 갖는다. 신뢰성을 확보하기 위해서는 평가가 종료된 이후 평가의 전체 과정이 적절하게 운영되었는지 사후적으로 판단해야 한다. 평가 과정의 적절성에 대한 사후적 판단을 가장 효과적으로 할 수 있는 방법은 평가 참여자를 대상으로 설문조사를 실시하는 것이다. 앞서 소개한 바와 같이 지난 10년 동안 연장평가가 종료된 이후 설문조사는 두 차례 진행되어 평가제도 운영의 적절성을 매년 확인하지 못하였다. 또한 두 차례 진행된 설문조사의 참여도가 높지 않은 점도 문제로 지적될 수 있다. 따라서 향후에는 평가가 끝난 후 평가위원과 평가대상 부처를 대상으로 연장평가 운영 전반에 대한 전수 설문조사를 실시하고, 그 결과를 차년도 제도와 평가 운영의 개선에 환류할 필요가 있다.

4) 평가자료 및 결과의 관리와 활용

보조사업을 효과적으로 관리하기 위해서는 보조사업 전체를 추적할 수 있는 데이터베이스(DB)의 구축과 활용이 필요하다. 연장평가 경우 부처에서 제출하는 기초조사보고서 이외에 서면평가와 대면평가 과정에서 추가로 제출되는 자료가 적지 않다. 이 모든 자료는 보조사업의 세부적인 내용뿐만 아니라 사업의 예산 정보, 성과 정보, 관리 정보 등 다양한 형태의 방대한 정보가 포함되어 있다. 또한 보조사업 연장평가 결과는 그 자체가 보조사업의 종합적 재정성과를 가늠하는 정보로서의 성격을 갖는다(김정훈·공동성, 2012).

31) e나라도움 시스템의 구축 목적은 “보조사업을 원활하게 수행하고, 보조금의 중복·부정수급을 방지하며, 보조금 서비스의 질을 높이고 보조금 관련 정보를 국민들에게 공개”하는 것이다.
한국재정정보원, 「e나라도움 소개」, https://www.kpfis.or.kr/ko/major_biz/eNara_help_oper/intro 참조.

이처럼 연장평가 과정에서 생산되는 다양한 자료와 정보에도 불구하고 현행 제도 운영에 있어서 이를 체계적으로 관리하는 기반을 충분히 갖추고 있지 않다. 평가 과정에서 제출되는 자료와 평가 결과는 연장평가단 사무국의 역할을 담당하고 있는 한국조세재정연구원에서 취합하고 보관하는 정도에 그치고 있다.³²⁾ 이렇게 보관된 자료는 보조사업에 대한 과거 평가 결과를 세부적으로 파악하거나 비교하는 일이 쉽지 않아 연장평가에 유용하게 활용되고 있지 못하고 있는 상황이다.

따라서 현재의 자료의 보관·관리 방식보다는 평가 과정에서 수집되거나 생성되는 여러 자료와 정보를 DB로 정리하고, 이를 한국재정정보원의 e나라도움 시스템과 연동하여 체계적으로 관리할 필요가 있다. 한국재정정보원의 e나라도움은 국고보조금통합관리시스템을 지향하며 구축되었으나, e나라도움 시스템에서 제공되는 국고보조사업에 관한 정보는 제한적일 뿐만 아니라 정보 구축의 체계성도 높지 않다.³³⁾

한편, 평가를 통해 생성·수집·관리되는 정보가 보다 양질의 재정정보로서의 가치를 지니기 위해서는 사업별 평가 결과 정보는 최종 예산 정보와 연결될 필요가 있다. 현재 평가 과정에서 생성되는 예산에 관한 최종 정보는 사업별 판정 결과라고 볼 수 있다. 예컨대 2020년 평가 결과에서 ‘감축’ 판정을 받은 사업의 경우 보조율 변경, 특정 내역사업의 예산 감축 등과 같은 권고로 표현되어 있고, 이러한 판정 결과가 실제 차년도 예산에 어느 수준에서 반영되었는지는 평가 종료 후 확인이 가능하다. 이러한 정보로는 평가 결과가 정부 재정에 미치는 영향을 객관적으로 파악하는 것이 불가능하다. 따라서 개별 사업별로 정부에서 확정된 예산과 국회에서 최종 확정된 예산 규모가 함께 수집되어 관리할 필요가 있다. “사업별 평가 결과-사업별 정부예산-사업별 국회 확정 예산”이 연계된 정보가 수집될 경우 보조사업 예산 변동 과정을 세부적으로 파악할 수 있다. 이렇게 수집된 평가 정보는 1차적으로 재정당국이 보조금의 효율적 관리와 운영을 위해 활용하겠지만, 2차적

32) 연장평가단 사무국은 「보조사업 연장평가 지침」상 “보조사업 평가 전문기관”을 의미한다. 「2020년 보조사업 연장평가 지침」 제7조는 사무국(보조사업 평가 전문기관)의 사무를 다음과 같이 정하고 있다.

1. 보조사업 연장평가 지침의 준수 여부
2. 보조사업 연장평가 관련 자료 관리 및 보관 현황
3. 그 밖에 보조사업 연장평가 운영 및 절차와 관련한 사항

33) 예를 들면 e나라도움에서 제공하는 개별 국고보조사업의 예산 분류는 비목(목·세목)으로만 구분되어 있고 사업별 상위 분류(부문, 프로그램, 단위사업, 세부사업), 유형(민간자본·경상보조, 지자체자본·경상보조), 회계(특별회계, 일반회계)별 정보는 총량의 수준에서만 제공되고 있어 보조사업 단위에서 다양한 정보를 파악하기에는 한계가 있다.

으로 대외에 공개하여 관련된 재정학 및 성과평가 분야 연구의 활성화에 기여할 필요가 있다.

평가 과정에서 생성되는 자료 그리고 평가 후에 필요한 추가 정보의 수집과 관련하여 연장평가단 사무국 역할을 수행하고 있는 한국조세재정연구원의 지원인력 규모를 확대할 필요도 있다. 2020년 연장평가를 예로 들면, 한국조세재정연구원은 평가 전반에 대한 운영과 관리 이외에도 단계별 평가 결과를 취합하는 기능을 수행하고 있음에도 불구하고 사무국 인력은 2명에 불과하다. 이 인력으로는 현재 수행하는 기능을 담당하기에도 충분하다고 보기 어렵다. 위에서 제안한 바와 같이 현행 기능에 더하여 체계적인 평가 정보의 DB 구축, 추가 정보 수집 및 관리까지 사무국의 기능에 추가된다면 사무국의 지원인력 규모도 이에 맞춰 확대되어야 한다.³⁴⁾

다. 연장평가제도 개선방안 요약

연장평가제도의 효율적 운영을 위해 위에서 논의한 내용을 요약하면 다음 표와 같다.

〈표 IV-5〉 연장평가제도 개선방안

개선사항	2020년 운영 방식	개선안	기대효과
평가단 규모	평가단 규모 확정 후 사업배분	사업확정 후 평가위원 1인당 10개 사업 배분	평가부담 완화
평가위원 선정	일부 부처 추천 수용	부처 추천 배제	평가 공정성 확보
평가일정	12월 중순~5월 초(5개월)	11월 초~5월 초(6개월)	평가위원 및 부처 부담 완화
평가지표	부정수급 실태 반영 한계	e나라도움 시스템 개선	부정수급 사업 평가 반영
평가과정 환류	부정기적 설문조사	매년 설문조사	제도 개선방안 도출
평가자료 및 결과의 관리	결과보고서 발간	평가결과 DB화와 대외공개 및 사무국 역할 강화	보조사업의 전 과정 추적·관리 및 학술적 연구 자료 제공

자료: 저자 작성

34) 연장평가단 사무국 이외에 평가와 관련된 자료와 정보의 수집 및 관리 주체로 기획재정부와 한국재정정보원을 고려할 수 있지만, 보조사업 평가를 총괄하는 기획재정부 재정관리국 재정성과평가과의 인력과 디지털예산회계 시스템(d-Brain)의 운영과 관리에 초점을 둔 한국재정정보원의 역할을 감안할 때 현실성이 높다고 보기 어렵다.

V. 국고보조금 평가 결과 분석

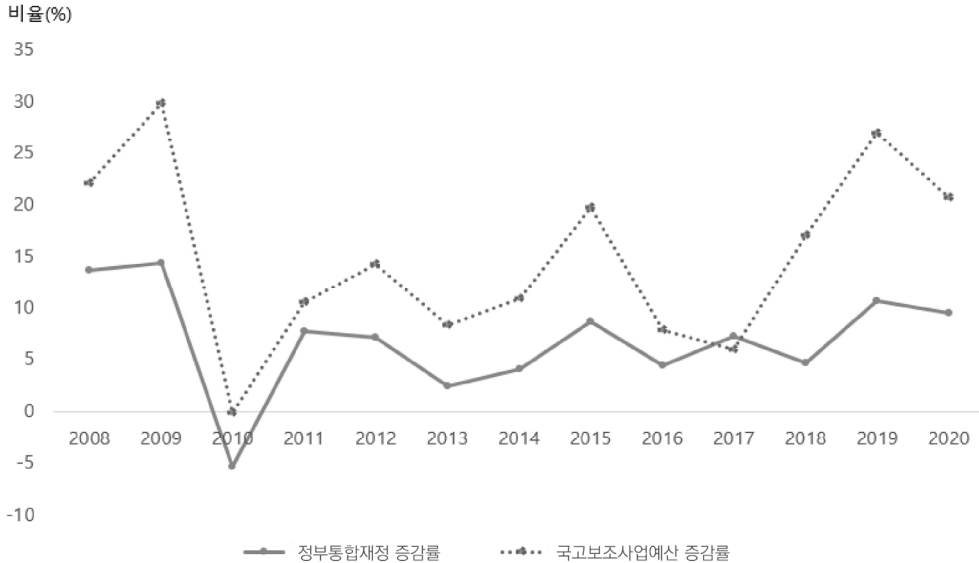
1. 국고보조사업 및 연장평가 추세

국고보조사업과 연장평가의 추세를 알아보기 위해 연장평가가 도입되기 이전인 2007년부터 2020년까지 지난 14년간 기간을 살펴보았다. 그 기간 동안 국고보조사업과 연장평가의 흐름은 <표 V-1>, 그리고 지난 10년간 연장평가 결과는 <표 V-2>와 같고, 다음과 같은 특징을 보이고 있다.

첫째, <표 V-1>에서 볼 수 있듯이 국고보조사업 연장평가가 진행된 10년간(2011~2020년) 연평균 448.2개의 세부 사업이 평가되었는데, 이는 연도별 국고보조사업 전체의 23.5%에 해당한다. 평가대상 사업의 연평균 예산 규모는 12.4조원으로 전체 국고보조사업 연평균 예산 60.1조원의 20.9%를 평가하였다.

둘째, 2007~2020년 14년간 전체 국고보조사업의 추세를 보면 보조사업의 예산은 연평균 8.1% 증가하였고, 이 같은 보조사업의 예산 증가율은 정부의 통합재정 연평균 증가율 6.8%를 상회하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 국고보조사업 수는 연평균 0.8%씩 감소하고 있는 것으로 확인되고 있다.

[그림 V-1] 정부 통합재정과 국고보조사업 연도별 예산 변동률



주: 판정 유형 분류에 있어 2012년 '정상추진'에는 정상추진(163개)과 정상추진·사업방식변경(1)이 포함됨. 2012년을 제외한 나머지 연도의 '정상추진'은 정상추진으로만 판정된 결과임

자료: 김정훈·공동성(2012); e나라지표, https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2739; e나라도움, <https://opn.gosims.go.kr/opn/ll/ll005/getLL005001QView.do#>; 연장평가단 내부자료를 종합하여 재정리

셋째, 국고보조사업 예산과 사업 수를 연장평가 이전(2007~2010년)과 이후(2011~2020년)로 구분하여 살펴보면 평가 이후 국고보조사업 예산 증가율(7.6%)은 평가 이전 증가율(9.7%)보다 낮으며, 정부 통합재정 대비 증가율의 격차도 평가 이전 2.1%p(9.7%-7.6%)보다 평가 이후 1.0%p(7.6%-6.6%)로 낮아진 것을 알 수 있다. 국고보조사업 수에 있어서도 평가 이전에는 1.5%씩 증가한 것에 비하여 평가 이후에는 1.4%씩 감소하는 것으로 확인되었다. 이러한 추세를 두고 볼 때 국고보조사업 연장평가는 사업예산과 사업 수를 관리하는 데 효과를 보인다고 할 수 있다. 다만, 보조사업 예산 증가율이 평가 이후에 감소하고 있지만 정부 통합재정에서 차지하는 비중이 최근 증가하고 있는 추세에는 주목이 필요하다.

〈표 V-1〉 국고보조사업 및 연장평가 연도별 추세

연도	정부 통합재정		전체 국고보조사업				정부 통합재정 대비 국고보조사업 예산 비중(%) [(B/A)X100]	국고보조사업 연장평가			
	규모 (조원) [A]	전년대비증 감률 (%)	예산 (조원) [B]	전년대비증 감률 (%)	개수 [C]	전년대비증 감률 (%)		평가사업 수(개)	전체 사업 수 대비 평가사업 비중(%) [(D/C)X100]	평가대상 사업 예산(억원)	전체 보조사업 예산 대비 평가사업 예산 비중(%) [(E/B)X100]
2007	206.6		32.0		2,030		15.5				
2008	234.9	13.7	34.7	8.4	2,116	4.2	14.8				
2009	268.4	14.3	40.1	15.6	2,138	1.0	15.0				
2010	254.2	-5.3	42.2	5.2	2,122	-0.8	16.6				
2011	273.7	7.7	43.4	2.8	2,053	-3.3	15.9	254	12.4	58,852	13.6
2012	293.0	7.1	46.5	7.1	2,035	-0.9	15.9	304	15.0	38,582	8.3
2013	300.2	2.5	49.2	5.8	2,047	0.6	16.4	328	16.0	53,150	10.8
2014	312.4	4.1	52.5	6.7	2,030	-0.8	16.8	422	20.8	105,057	20.0
2015	339.4	8.6	58.3	11.1	2,055	1.2	17.2	1,422	69.2	491,380	84.3
2016	354.4	4.4	60.3	3.4	1,789	-12.9	17.0	472	26.4	124,888	20.7
2017	379.8	7.2	59.6	-1.2	1,535	-14.2	15.7	215	14.0	41,329	6.9
2018	397.7	4.7	66.9	12.3	1,727	12.5	16.8	375	21.7	130,524	19.5
2019	439.9	10.6	77.9	16.4	1,721	-0.4	17.7	449	26.1	115,463	14.8
2020	481.4	9.4	86.7	11.3	1,787	3.8	18.0	241	13.5	85,526	9.9
평균 (07~10)	206.6	7.6	37.3	9.7	2,101.5	1.5	15.5				
평균 (11~20)	357.2	6.6	60.1	7.6	1,878.0	-1.4	16.7	448.2	23.5	124,475.1	20.9
전체 평균	324.0	6.8	53.6	8.1	1,942.0	-0.8	16.4	448.2	23.5	124,475.1	20.9

주: 판정 유형 분류에 있어 2012년 '정상추진'에는 정상추진(163개)과 정상추진·사업방식변경(1)이 포함됨. 2012년을 제외한 나머지 연도의 '정상추진'은 정상추진으로만 판정된 결과임
 자료: 김정훈·공동성(2012); e나라지표, https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2739; e나라도움, <https://opn.gosims.go.kr/opn/ll/i005/getIL005001QView.do#>; 연장
 평가단 내부자료를 종합하여 재정리

〈표 V-2〉 연도별 연장평가 결과 종합

(단위: 개, %, 억원)

연도	사업 수(개)					사업 예산(억원)				
	평가사업 수	정상추진		기타		평가사업 예산	정상추진		기타	
		사업 수	비율(%)	사업 수	비율(%)		사업 예산	비율(%)	사업 예산	비율(%)
2011	254	167	65.7	87	34.3	58,852	46,544	79.1	12,308	20.9
2012	304	164	53.9	140	46.1	38,582	22,991	59.9	15,591	40.1
2013	328	161	49.1	197	50.9	53,150	26,353	49.6	26,797	50.4
2014	422	247	58.5	175	41.5	105,057	75,176	71.6	29,881	28.4
2015	1,422	734	51.6	688	48.4	491,380	328,143	66.8	163,237	33.2
2016	472	223	47.2	249	52.8	124,888	73,624	59.0	51,264	41.0
2017	215	54	25.1	161	74.9	41,329	7,112	17.2	34,217	82.8
2018	375	147	39.2	228	60.8	130,524	57,124	43.8	73,400	56.2
2019	449	155	34.5	294	65.5	115,463	59,382	51.4	56,081	48.6
2020	241	24	10.0	217	90.0	85,526	9,112	10.7	76,414	89.3
평균	448.2	207.6	43.5	243.6	56.5	124,475.1	70,556.1	50.9	52,361.5	49.1

자료: 기획재정부 보조사업평가단, 『국고보조사업 운용평가보고서』, 2011~2015; 『국고보조사업 연장평가보고서』, 2016~2020. 내용을 재정리

넷째, 10년간의 연장평가 결과를 요약한 <표 V-2>를 보면 ‘정상추진’ 판정을 받은 평가대상 사업 수의 비율은 평균 43.5%, 정상추진 이외의 판정을 받은 사업 수의 비중은 평균 56.5%로 절반 이상의 사업이 ‘(즉시·단계적) 폐지, 유사·중복사업과의 통폐합, 사업예산 감축, 사업방식 변경’ 판정을 받았다. 사업 수로 볼 때 평가가 도입된 첫 5년은 정상추진 판정 비율이 50%를 상회하였지만, 최근에는 정상추진 판정 비율이 점차 감소하는 경향을 볼 때 평가의 엄격성이 높아지고 있는 것으로 해석된다. 판정 결과를 사업 예산의 관점에서 보면 ‘정상추진’ 판정을 받은 사업 예산의 평균은 7조원인 반면, 정상추진이 아닌 사업 예산이 평균은 5.2조원으로 확인되었고, 그 비율은 각각 50.9%와 49.1%로 나타났다.

2. 세부 평가 결과

보조사업의 평가 결과를 여러 시각에서 살펴보기 위해 본 연구에서는 개별 사업의 속성을 사업유형별(민간경상, 민간자본, 지자체경상, 지자체자본), 회계별(일반회계, 특별회계), 부처별로 구분하고, 각 속성별로 전체 사업 건수 대비 판정 결과별 건수와 비율 그리고 전체 사업 예산 대비 판정 결과별 예산 규모와 비율을 확인하였다. 분석을 위한 자료는 매년 각 부처가 제출한 기초조사보고서에서 필요한 정보를 추출하여, 이를 데이터베이스로 구축하여 분석에 활용하였다.

세부 분석은 전체 10년 동안의 평가 중 2015~2019년 5년간의 평가 결과만을 대상으로 하였다. 2011~2014년의 평가 결과를 포함하지 않은 이유는 해당 기간의 기초조사보고서 전체 자료를 구하지 못하였기 때문이고, 2020년 평가 결과를 포함시키지 않은 이유는 2020년 평가 결과는 다른 해와 달리 감축 판정 사업의 경우에 감축이 필요한 예산액을 명시하는 방식이 아니라 “높은 수준”과 “일정 수준”으로 판정되어 기초조사보고서에는 감축액 정보가 담겨 있지 않기 때문이다.

세부 분석에는 여러 개의 표가 제시되어 있는데 표의 데이터 확인에서 한 가지 주의가 필요하다. 보조사업평가에서 최종 판정은 6가지 유형(즉시폐지, 단계적폐지, 통폐합, 감축, 사업방식변경, 정상추진)으로 판정하게 되는데, 그중 정상추진 이외에 5가지 유형은 복수 판정이 가능하다. 예를 들면, 특정 사업에 불필요한 내역 사업

이 포함되어 있고, 사업의 관리에 문제가 있는 경우 ‘감축’과 ‘사업방식변경’과 같이 두 가지 판정을 내릴 수 있다. 이같이 복수 판정을 받은 사업에 대해서는 해당 판정을 모두 표의 분류에 포함하였다. 이로 인하여 연도별 판정 유형의 건수, 예산 규모, 비율은 해당 연도의 총평가사업 수, 전체 사업예산을 초과할 수 있고, 건수 및 예산의 비율도 100%를 초과할 수 있다.

가. 판정유형별 결과: 사업 건수

연장평가에서 사업평가 결과는 크게 ‘정상추진’과 ‘정상추진 이외’의 유형으로 구분된다. 2019년을 기준으로 정상추진 이외의 유형은 다시 ‘즉시폐지’, ‘단계적폐지’, ‘통폐합’, ‘감축’ 그리고 ‘사업방식변경’과 같이 5가지 유형으로 분류되어 전체 6가지 유형으로 판정 결과로 구분된다. 6가지 판정 유형 중 정상추진으로 판정된 사업은 사업 예산과 사업 내용의 변화 없이 추진이 가능한 사업을 의미한다. 반면, 나머지 5개 유형은 사업 예산, 사업 내용, 사업 관리 방식 등에서 개선이 필요한 사업에 대한 판정이다. 국고보조사업은 보조금이라는 국가의 재정적 지원이 필수적이라는 점에서 “즉시폐지→단계적폐지→통폐합→감축→사업방식변경→정상추진”의 순으로 판정의 강도를 해석할 수 있다.

2015~2019년 기간의 평가 결과를 6가지 판정 유형에 따라 연도별 전체 평가 사업 수 대비 판정 결과별 사업 건수와 비율은 <표 V-3>과 같고, 다음과 같은 특징을 보인다.

첫째, 5년간 사업판정 결과별 비율을 보면 “정상추진(45.3%) > 사업방식변경(34.67%) > 감축(23.94%) > 단계적폐지(4.98%) > 통폐합(3.48%) > 즉시폐지(2.86%)”의 순으로 나타나고 있다.

둘째, 연도별 판정 결과의 흐름을 보면 ‘즉시폐지’, ‘단계적폐지’, ‘통폐합’의 비율은 전반적으로 감소하는 추세를 보이고 있고, ‘감축’ 판정 사업의 비율은 연도에 따라 큰 변화를 보이지 않고 있다. 반면, ‘사업방식변경’ 판정 사업 비율은 증가하는 경향을 보이고 있다. 이러한 추세는 10년 동안 지속된 평가의 효과성을 간접적으로 보여주는 것으로 해석된다. 즉, 즉시폐지, 단계적폐지, 통폐합은 종료가 예정된 사업 혹은 불필요한 사업을 대상으로 판정이 이루어지는데, 모든 보조사업이 3년을 주기로 평가되는 과정에서 보조사업으로서 당위성, 필요성이 인정되지 않는 사

업이 걸려진 결과라고 볼 수 있다. 보조사업의 유지는 인정되지만 사업을 관리 방식에 문제가 있는 사업에 대하여 내려지는 사업방식변경의 경우에 그 비율이 증가한다는 것은 보조사업 운영과 관리의 효율화 제고를 위한 평가단의 환류 활동의 결과로 이해될 수 있다.

〈표 V-3〉 연도별 최종판정 결과: 판정 유형 건수 및 비율

(단위: 개, %)

연도	판정 유형												
	총 평가 사업 수	즉시폐지		단계적폐지		통폐합		감축		사업방식변경		정상추진	
		건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
2015	1,422	68	4.78	95	6.68	76	5.34	291	20.46	340	23.91	735	51.69
2016	472	5	1.06	26	5.51	21	4.45	140	29.66	133	28.18	223	47.25
2017	152	4	2.63	5	3.29	1	0.66	52	34.21	88	57.89	40	26.32
2018	375	1	0.27	9	2.40	1	0.27	96	25.60	191	50.93	147	39.20
2019	449	4	0.89	8	1.78	1	0.22	108	24.05	243	54.12	155	34.52
합계	2,870	82	2.86	143	4.98	100	3.48	687	23.94	995	34.67	1300	45.30

주: 1. 각 연도별 평가결과 판정 분류는 다음과 같음.

- 2015년: 개별사업 평가표상의 분류 및 결과보고서의 판정결과는 정상추진, 즉시폐지, 단계적폐지, 단계적감축, 통폐합, 사업방식변경 6개 유형
- 2016년~2019년: 개별사업 평가표상의 분류 및 결과보고서의 판정결과는 정상추진, 즉시폐지, 단계적폐지, 감축, 통폐합, 사업방식변경 6개 유형

2. 복수 판정을 받은 사업은 유형별 건수와 비율에 복수 합산하였고, 이 방식에 따라 연도별 건수는 총평가사업 수보다 많을 수 있으며, 비율도 100%를 초과할 수 있음

자료: 기획재정부 보조사업평가단, 『국고보조사업 운용평가보고서』, 2011~2015; 『국고보조사업 연장평가보고서』, 2016~2020. 내용을 재정리

나. 판정유형별 결과: 사업 예산

2015~2019년 동안 평가된 결과를 연도별 총 평가대상 사업 전체 예산 규모에 대비하여 판정 결과별 예산 규모와 비율은 <표 V-5>에 정리되어 있으며, 다음과 같은 특징을 보인다.

첫째, 5년간 총사업예산 대비 예산감축 비율이 가장 높은 판정은 “감축(18.36%) > 통폐합(1.75%) > 단계적폐지(1.04%) > 즉시폐지(0.17%)”의 순으로 나타났다. 앞서 설명한 바와 같이 사업방식변경과 정상추진 판정을 받은 사업의 경우에는 사업 예산에 영향을 미치지 않는다. 따라서 5년간 전체 사업 예산(90.3조원) 중 86.53% (사업방식변경 28.83%+정상추진 58.15%)에 해당하는 약 78.1조원(사업방식변경 25.6조원+정상추진 52.5조원)은 예산 변경이 없이 추진될 수 있는 사업이다.

둘째, 예산 감축 판정에 해당되는 4가지 유형(감축, 통폐합, 단계적폐지, 즉시폐지)의 감축 비율을 합산하여 연도별로 살펴보면 아래 <표 V-4>와 같다. 2017년을 정점으로 그 이후 예산 감축 비율은 점차 감소하고 있으며, 이러한 추세는 <표 V-4>의 사업 건수의 비율에서도 나타난다. 불과 몇 년의 추세로 판단하기는 쉽지 않지만, 이러한 흐름을 볼 때 보조사업도 평가를 통해 점차 안정화 단계로 접어들고 있는 것으로 보인다.

<표 V-4> 연도별 예산 감축 판정 대상 사업 비율

(단위: %)

연도	예산 규모 비율	사업 건수 비율
2015년	18.45	37.26
2016년	32.23	40.68
2017년	41.28	40.79
2018년	22.37	28.54
2019년	21.32	26.94

자료: 기획재정부 보조사업평가단, 『국고보조사업 운용평가보고서』, 2011~2015; 『국고보조사업 연장평가보고서』, 2016~2020. 내용을 재정리

〈표 V-5〉 연도별 최종판정 결과: 예산 규모 및 비율

(단위: 백만원, %)

연도	판정 유형												
	총 예산	즉시폐지		단계적폐지		통폐합		감축		사업방식변경		정상추진	
		규모	비율	규모	비율	규모	비율	규모	비율	규모	비율	규모	비율
2015	49,138,045	134,993	0.27	508,294	1.03	1,431,255	2.91	6,997,653	14.24	10,244,862	20.85	32,819,586	66.79
2016	12,490,332	10,236	0.08	176,919	1.42	132,844	1.06	3,706,466	29.67	1,880,423	15.06	7,362,431	58.95
2017	4,132,916	5,560	0.13	15,371	0.37	13,650	0.33	1,671,651	40.45	2,481,957	60.05	711,189	17.21
2018	13,052,424	1,036	0.01	88,526	0.68	1,400	0.01	2,828,486	21.67	6,119,086	46.88	5,712,425	43.77
2019	11,546,275	3,448	0.03	148,551	1.29	1,710	0.01	1,389,256	12.03	4,914,887	42.57	5,938,168	51.43
합계	90,359,992	155,273	0.17	937,661	1.04	1,580,859	1.75	16,593,512	18.36	25,641,215	28.38	52,543,799	58.15

주: 1. 각 연도별 평가결과 판정 분류는 다음과 같음.

- 2015년: 개별사업 평가표상의 분류 및 결과보고서의 판정결과는 정상추진, 즉시폐지, 단계적폐지, 단계적감축, 통폐합, 사업방식변경 6개 유형
- 2016년~2019년: 개별사업 평가표상의 분류 및 결과보고서의 판정결과는 정상추진, 즉시폐지, 단계적폐지, 감축, 통폐합, 사업방식변경 6개 유형

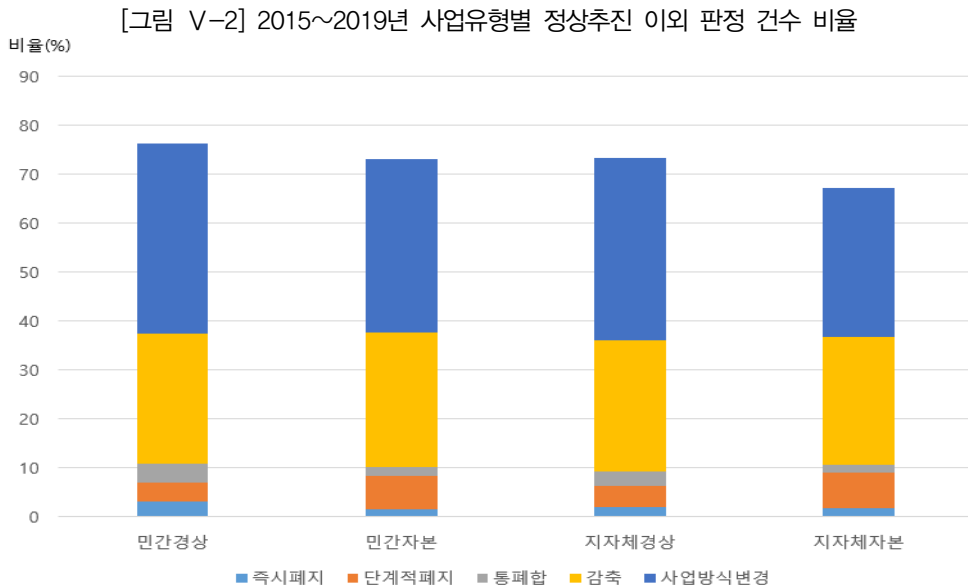
2. 복수 판정을 받은 사업은 유형별 규모와 비율에 복수 합산하였고, 이 방식에 따라 연도별 예산 규모는 보조사업 실제 총예산보다 많을 수 있으며, 비율도 100%를 초과할 수 있음

자료: 기획재정부 보조사업평가단, 『국고보조사업 운용평가보고서』, 2011~2015; 『국고보조사업 연장평가보고서』, 2016~2020. 내용을 재정리

다. 사업유형별: 사업 건수

보조사업은 지원대상과 예산의 성질에 따라 4가지 사업유형(민간경상보조, 민간자본보조, 지자체경상보조, 지자체자본보조)으로 분류된다. 지원 대상은 지방자치단체와 민간으로 구분되고, 예산의 성질은 경상보조와 자본보조로 분류된다. 경상보조는 인건비, 운영비, 여비, 용역비와 같이 소모성 경비의 성격을 갖는 반면, 자본보조는 토지 매입, 시설 건축, 자산 취득과 같은 투자성 경비를 의미한다. 5년간 연도별 사업유형에 따른 사업 판정 결과는 <표 V-6>과 같고, 그 특징을 살펴보기로 한다.

첫째, 사업유형별 5년간 정상추진 이외의 판정을 받은 건수의 비율을 보면, 민간경상보조사업 76.24%, 민간자본보조사업 73.07%, 지자체경상보조사업 73.19%, 지자체자본보조사업 67.2%로 확인되고 있다. 근소한 차이지만 전반적으로 지자체보조사업보다는 민간보조사업에서 문제가 높다는 것을 알 수 있다. 또한 자본보조사업보다 경상보조사업이 비율이 높다는 점에서 상대적으로 경상보조사업에서의 문제를 확인할 수 있다.³⁵⁾



자료: 기획재정부 보조사업평가단, 『국고보조사업 운용평가보고서』, 2011~2015; 『국고보조사업 연장평가보고서』, 2016~2020.

35) <표 V-7> 유형별로 판정 비율을 합산하면 100%를 초과하게 되는데 이는 보조사업이 한 가지 유형이 아니라 복수의 유형이 한 사업에 포함되어 있는 경우가 있고, 이를 중복 합산했기 때문이다.

둘째, 판정 결과를 중심으로 사업유형을 살펴보면 다음과 같다. 판정 결과별 결과도 크게 다르지 않은데, 전반적으로 자본보조사업보다 경상보조사업이 그리고 지자체보조사업보다는 민간보조사업의 평가 결과가 좋지 않은 것으로 보인다.

- 즉시폐지: 민간경상 > 지자체경상 > 지자체자본 > 민간자본
- 단계적폐지: 지자체자본 > 민간자본 > 지자체경상 > 민간경상
- 통폐합: 민간경상 > 지자체경상 > 민간자본 > 지자체자본
- 감축: 민간자본 > 지자체경상 > 민간경상 > 지자체자본
- 사업방식변경: 민간경상 > 지자체경상 > 민간자본 > 지자체자본

사업유형별 결과를 두고 볼 때 보조사업 수의 관점에서 향후 정부의 보조사업 관리는 경상보조사업과 민간보조사업에 초점을 둘 필요가 있으며, 특히 민간경상 보조사업에 대한 추가 관리의 필요성이 있다는 점을 유의할 필요가 있다. <표 V-6>에서 확인할 수 있는 것과 같이 평가를 받은 사업유형 총 3,638건의 사업 중 민간경상보조사업의 비율이 53.2%로 사업 건수의 측면에서 절대적 우위를 보이고 있다. 보조사업의 효율적 관리를 위해서는 사업 수 총량에 대한 관심이 필요하다.

〈표 V-6〉 연도별 최종판정 결과: 사업유형별 건수 및 비율

(단위: 건, %)

연도	사업유형	판정 유형												
		평가사업 수	즉시폐지		단계적폐지		통폐합		감축		사업방식변경		정상추진	
			건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
2015	민간경상	900	51	5.67	52	5.78	59	6.56	206	22.89	257	28.56	422	46.89
	민간자본	94	3	3.19	8	8.51	3	3.19	25	26.60	22	23.40	50	53.19
	지자체경상	352	12	3.41	23	6.53	18	5.11	86	24.43	88	25.00	170	48.30
	지자체자본	358	8	2.23	32	8.94	6	1.68	76	21.23	69	19.27	204	56.98
	합계	1,704	74	4.34	115	6.75	86	5.05	393	23.06	436	25.59	846	49.65
2016	민간경상	330	2	0.61	11	3.33	18	5.45	120	36.36	101	30.61	144	43.64
	민간자본	37	0	0	6	16.22	1	2.70	8	21.62	7	18.92	18	48.65
	지자체경상	137	2	1.46	7	5.11	5	3.65	39	28.47	37	27.01	66	48.18
	지자체자본	104	1	0.96	9	8.65	2	1.92	30	28.85	24	23.08	52	50.00
	합계	608	5	0.82	33	5.43	26	4.28	197	32.40	169	27.80	280	46.05
2017	민간경상	102	2	1.96	2	1.96	0	0	40	39.22	64	62.75	24	23.53
	민간자본	16	0	0	0	0	0	0	7	43.75	12	75.00	3	18.75
	지자체경상	58	0	0	1	1.72	1	1.72	23	39.66	35	60.34	16	27.59
	지자체자본	53	2	3.77	2	3.77	1	1.89	18	33.96	27	50.94	14	26.42
	합계	229	4	1.75	5	2.18	2	0.87	88	38.43	138	60.26	57	24.89

〈표 V-6〉의 계속

(단위: 건, %)

연도	사업유형	판정 유형												
		평가사업 수	즉시폐지		단계적폐지		통폐합		감축		사업방식변경		정상추진	
			건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
2018	민간경상	263	1	0.38	2	0.76	0	0	60	22.81	144	54.75	105	39.92
	민간자본	23	0	0	0	0	0	0	7	30.43	14	60.87	8	34.78
	지자체경상	122	0	0	1	0.82	0	0	36	29.51	62	50.82	50	40.98
	지자체자본	82	0	0	6	7.32	1	1.22	25	30.49	43	52.44	22	26.83
	합계	490	1	0.20	9	1.84	1	0.20	128	26.12	263	53.67	185	37.76
2019	민간경상	341	3	0.88	6	1.76	1	0.29	87	25.51	187	54.84	114	33.43
	민간자본	38	0	0	0	0	0	0	10	26.32	19	50.00	14	36.84
	지자체경상	133	1	0.75	2	1.50	1	0.75	30	22.56	77	57.89	45	33.83
	지자체자본	95	0	0	1	1.05	1	1.05	33	34.74	48	50.53	30	31.58
	합계	607	4	0.66	9	1.48	3	0.49	160	26.36	331	54.53	203	33.44
유형별 합계	민간경상	1,936	59	3.05	73	3.77	78	4.03	513	26.50	753	38.89	809	41.79
	민간자본	208	3	1.44	14	6.73	4	1.92	57	27.40	74	35.58	93	44.71
	지자체경상	802	15	1.87	34	4.24	25	3.12	214	26.68	299	37.28	347	43.27
	지자체자본	692	11	1.59	50	7.23	11	1.59	182	26.30	211	30.49	322	46.53

주: 사업별 유형이 복수로 구성된 사업은 해당 유형을 복수 합산하였고, 이 방식에 따라 연도별 총평가사업 수는 총평가사업 실제 사업 수를 초과할 수 있음

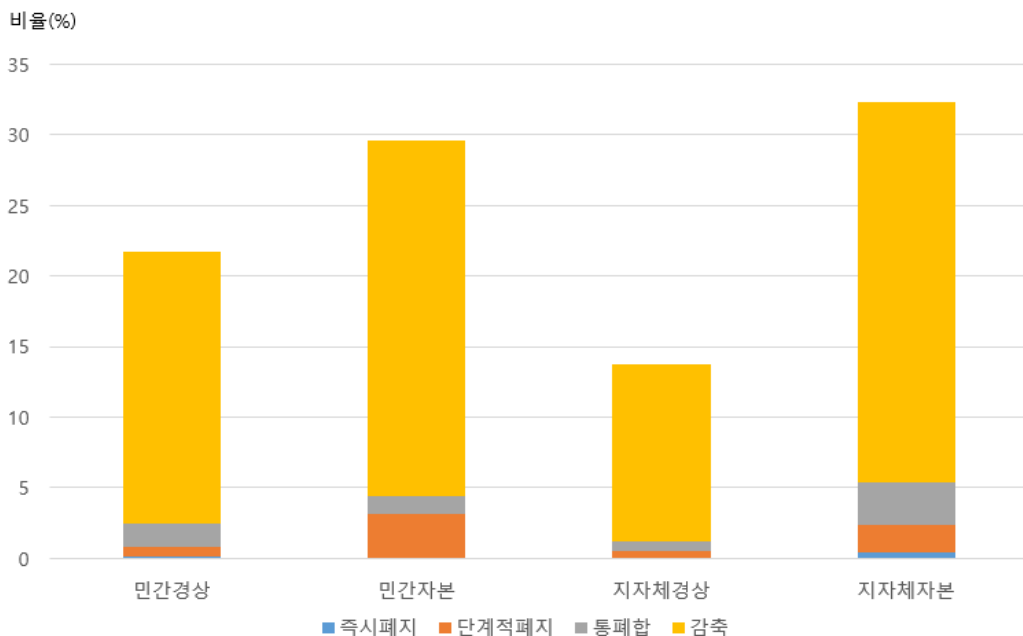
자료: 기획재정부 보조사업평가단, 『국고보조사업 운용평가보고서』, 2011~2015; 『국고보조사업 연장평가보고서』, 2016~2020.

라. 사업유형별: 예산 규모

4가지 사업유형별 판정 결과에 따른 예산 감축 규모는 <표 V-7>에 정리되어 있고, 그 특징은 다음과 같다.

첫째, 5년간 예산감축 판정을 받은 사업을 유형별로 그 비율을 비교하면 민간경상보조사업이 5년간 사업 총예산 대비 21.75%, 민간자본보조사업이 29.60%, 지자체경상보조사업이 13.79%, 지자체자본보조사업 32.32%로 나타났다. 예산 감축 규모 비율에 따른 이 결과는 앞서 살펴본 사업 건수 비율과 차이를 보고 있는데, 유형 중 지자체자본보조사업이 평가 결과에 따른 예산 감축 비율이 가장 높아 이 유형이 문제로 지적될 수 있다. 전반적으로 예산 감축 비율의 관점에서 보면 경상보조사업보다는 자본보조사업의 문제점이 부각된다. 이러한 결과는 소모성 경비의 성격을 갖는 경상보조사업은 투자성 경비의 성격을 갖는 자본보조사업에 비해 예산 규모가 작기 때문인 것으로 풀이된다.

[그림 V-3] 2015~2019년 사업유형별 판정 예산 감축 비율



자료: 기획재정부 보조사업평가단, 『국고보조사업 운용평가보고서』, 2011~2015; 『국고보조사업 연장평가보고서』, 2016~2020.

둘째, 판정 결과를 중심으로 살펴본 결과는 아래와 같다. 전체적으로 자본보조사업에 대한 예산 감축 규모가 경상보조사업에 비해 큰 것을 확인할 수 있다.

- 즉시폐지: 지자체자본 > 민간경상 > 민간자본 > 지자체경상
- 단계적폐지: 민간자본 > 지자체자본 > 민간경상 > 지자체경상
- 통폐합: 지자체자본 > 민간경상 > 민간자본 > 지자체경상
- 감축: 지자체자본 > 민간자본 > 민간경상 > 지자체경상
- 사업방식변경: 지자체자본 > 민간자본 > 민간경상 > 지자체경상

사업유형에 따라 예산감축 판정에 해당되는 즉시폐지, 단계적폐지, 통폐합, 감축의 4가지 판정 결과의 예산감축 비율의 합을 비교해 보면, 민간경상 21.75%, 민간자본 29.6%, 지자체경상 13.79%, 지자체자본 32.32%로 확인되고 있어 상대적으로 지자체자본보조사업의 예산감축 비율이 크다는 점을 알 수 있다. 앞서 살펴본 보조사업 건수를 기준으로 보면 민간경상보조사업에 대한 관리의 필요성이 강조되었지만, 예산 기준을 볼 때는 지자체자본보조사업에 대한 관리의 중요성이 필요하다는 점을 알 수 있다.

보조사업의 효과적 관리에는 보조사업 수의 남발과 더불어 사업 예산의 비효율성을 동시에 고려되어야 하기 때문에 사업 건수와 예산 규모의 두 가지 측면에서 접근되어야 한다.

〈표 V-7〉 연도별 최종판정 결과: 사업유형별 예산 규모 및 비율

(단위: 백만원, %)

연도	사업유형	판정 유형												
		총예산	즉시폐지		단계적폐지		통폐합		감축		사업방식변경		정상추진	
			규모	비율	규모	비율	규모	비율	규모	비율	규모	비율	규모	비율
2015	민간경상	26,023,553	48,919	0.19	234,863	0.90	660,861	2.54	3,581,602	13.76	4,219,781	16.22	19,337,881	74.31
	민간자본	2,537,768	5,145	0.20	91,342	3.60	7,592	0.30	502,000	19.78	418,799	16.50	1,736,377	68.42
	지자체경상	29,350,907	23,370	0.08	67,893	0.23	295,336	1.01	2,957,057	10.07	4,702,133	16.02	22,185,721	75.59
	지자체자본	10,505,754	74,309	0.71	320,902	3.05	697,447	6.64	2,474,018	23.55	3,213,479	30.59	4,934,393	46.97
	합계	68,417,982	151,743	0.22	715,000	1.05	1,661,236	2.43	9,514,677	13.91	12,554,192	18.35	48,194,372	70.44
2016	민간경상	6,171,771	236	0	32,092	0.52	130,788	2.12	3,225,792	52.27	1,168,704	18.94	2,319,097	37.58
	민간자본	575,736	0	0	105,851	18.39	68,938	11.97	104,522	18.15	133,564	23.20	246,433	42.80
	지자체경상	5,664,980	700	0.01	20,738	0.37	15,733	0.28	1,176,726	20.77	726,375	12.82	3,979,712	70.25
	지자체자본	2,977,292	9,300	0.31	48,690	1.64	2,931	0.10	825,486	27.73	588,523	19.77	1,663,108	55.86
	합계	15,389,779	10,236	0.07	207,371	1.35	218,390	1.42	5,332,526	34.65	2,617,166	17.01	8,208,350	53.34
2017	민간경상	1,726,882	450	0.03	2,923	0.17	0	0	815,934	47.25	1,020,274	59.08	320,760	18.57
	민간자본	1,219,819	0	0	0	0	0	0	672,100	55.10	711,483	58.33	34,036	2.79
	지자체경상	1,327,901	0	0	698	0.05	13,650	1.03	525,469	39.57	971,021	73.12	313,605	23.62
	지자체자본	1,785,903	5,110	0.29	11,750	0.66	13,650	0.76	397,491	22.26	1,416,323	79.31	259,205	14.51
	합계	6,060,505	5,560	0.09	15,371	0.25	27,300	0.45	2,410,994	39.78	4,119,101	67.97	927,606	15.31

〈표 V-7〉의 계속

(단위: 백만원, %)

연도	사업유형	판정 유형												
		총예산	즉시폐지		단계적폐지		통폐합		감축		사업방식변경		정상추진	
			규모	비율	규모	비율	규모	비율	규모	비율	규모	비율	규모	비율
2018	민간경상	5,928,822	1,036	0.02	28,459	0.48	0	0	622,342.7	10.50	3,507,283	59.16	2,312,224	39.00
	민간자본	957,816.6	0	0	0	0	0	0	120,807	12.61	665,334	69.46	290,629.6	30.34
	지자체경상	6,724,253	0	0	997	0.01	0	0	691,185.1	10.28	2,145,778	31.91	4,305,426	64.03
	지자체자본	4,169,651	0	0	59,070	1.42	1,400	0.03	2,010,256	48.21	2,690,843	64.53	595,197.7	14.27
	합계	17,780,543	1,036	0.01	88,526	0.50	1,400	0.01	3,444,590	19.37	9,009,237	50.67	7,503,477	42.20
2019	민간경상	8,072,751	3,437	0.04	23,254	0.29	1,710	0.02	1,010,686	12.52	2,968,381	36.77	4,696,798	58.18
	민간자본	1,080,217	0	0	0	0	0	0	208,293	19.28	515,705	47.74	473,818	43.86
	지자체경상	3,146,765	11	0	121,850	3.87	1,710	0.05	459,020	14.59	1,953,894	62.09	967,737	30.75
	지자체자본	4,181,032	0	0	23,297	0.56	1,710	0.04	656,600	15.70	1,699,038	40.64	2,144,229	51.28
	합계	16,480,765	3,448	0.02	168,401	1.02	5,130	0.03	2,334,599	14.17	7,137,018	43.31	8,282,582	50.26
유형별 합계	민간경상	47,923,779	54,078	0.11	321,591	0.67	793,359	1.66	9,256,357	19.31	12,884,423	26.89	28,986,760	60.49
	민간자본	6,371,357	5,145	0.08	197,193	3.09	76,530	1.20	1,607,722	25.23	2,444,885	38.37	2,781,294	43.65
	지자체경상	46,214,806	24,081	0.05	212,176	0.46	326,429	0.71	5,809,457	12.57	10,499,201	22.72	31,752,201	68.71
	지자체자본	23,619,632	88,719	0.38	463,709	1.96	717,138	3.04	6,363,851	26.94	9,608,206	40.68	9,596,133	40.63

주: 사업별 유형이 복수로 구성된 사업은 해당 유형을 복수 합산하였고, 이 방식에 따라 연도별 총예산은 실제 예산액을 초과할 수 있음

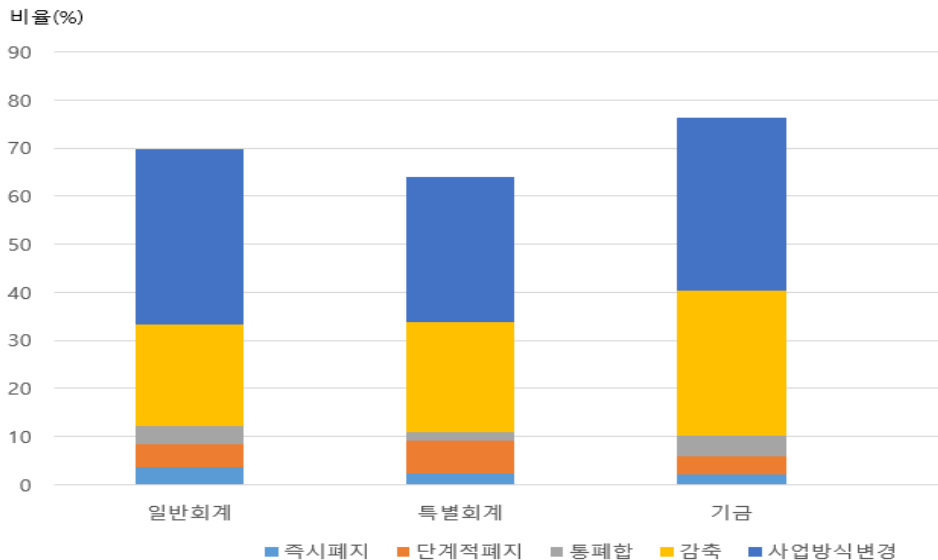
자료: 기획재정부 보조사업평가단, 『국고보조사업 운용평가보고서』, 2011~2015; 『국고보조사업 연장평가보고서』, 2016~2020. 내용을 재정리

마. 회계별: 사업 건수

국고보조사업은 예산(일반회계, 특별회계)과 기금으로 운용된다. 5년간 평가 결과를 사업 건수를 기준으로 회계별로 구분한 결과는 <표 V-8>과 같은데 주요 특징은 다음과 같다.

첫째, 회계별 5년간의 평가 결과에서 정상추진이 아닌 사업 건수의 비율은 기금(76.25%), 일반회계(69.7%), 특별회계(63.96%)로 나타나고 있어 상대적으로 기금이 투입된 보조사업의 평가 결과가 좋지 않은 것으로 확인되고 있다.

[그림 V-4] 2015~2019년 회계별 정상추진 이외 판정 건수 비율



자료: 기획재정부 보조사업평가단, 『국고보조사업 운용평가보고서』, 2011~2015; 『국고보조사업 연장평가보고서』, 2016~2020. 내용을 재정리

둘째, 판정 결과별로 살펴본 결과는 아래와 같은 순서를 보이고 있으며, 보조사업의 회계내용에 따른 특별한 경향은 관찰되지 않았다.

- 즉시폐지: 일반회계 > 특별회계 > 기금
- 단계적폐지: 특별회계 > 일반회계 > 기금
- 통폐합: 기금 > 일반회계 > 특별회계
- 감축: 기금 > 특별회계 > 일반회계
- 사업방식변경: 일반회계 > 기금 > 특별회계

〈표 V-8〉 연도별 최종판정 결과: 회계별 건수 및 비율

(단위: 개, %)

연도	사업유형	판정 유형												
		평가 사업 수	즉시폐지		단계적폐지		통폐합		감축		사업방식변경		정상추진	
			건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
2015	일반회계	636	39	6.13	38	5.97	41	6.45	118	18.55	162	25.47	318	50.00
	특별회계	436	15	3.44	35	8.03	11	2.52	79	18.12	87	19.95	247	56.65
	기금	350	14	4.00	22	6.29	24	6.86	94	26.86	91	26.00	170	48.57
	합계	1,422	68	4.78	95	6.68	76	5.34	291	20.46	340	23.91	735	51.69
2016	일반회계	202	3	1.49	16	7.92	9	4.46	52	25.74	62	30.69	95	47.03
	특별회계	122	1	0.82	7	5.74	2	1.64	32	26.23	34	27.87	57	46.72
	기금	148	1	0.68	3	2.03	10	6.76	56	37.84	37	25.00	71	47.97
	합계	472	5	1.06	26	5.51	21	4.45	140	29.66	133	28.18	223	47.25
2017	일반회계	69	3	4.35	1	1.45	0	0	20	28.99	42	60.87	20	28.99
	특별회계	36	1	2.78	3	8.33	1	2.78	13	36.11	19	52.78	7	19.44
	기금	47	0	0	1	2.13	0	0	19	40.43	27	57.45	13	27.66
	합계	152	4	2.63	5	3.29	1	0.66	52	34.21	88	57.89	40	26.32
2018	일반회계	195	1	0.51	4	2.05	0	0	35	17.95	97	49.74	87	44.62
	특별회계	76	0	0	4	5.26	0	0	30	39.47	42	55.26	21	27.63
	기금	104	0	0	1	0.96	1	0.96	31	29.81	52	50.00	39	37.50
	합계	375	1	0.27	9	2.40	1	0.27	96	25.60	191	50.93	147	39.20
2019	일반회계	208	1	0.48	4	1.92	0	0	50	24.04	115	55.29	72	34.62
	특별회계	107	1	0.93	3	2.80	1	0.93	23	21.50	53	49.53	41	38.32
	기금	134	2	1.49	1	0.75	0	0	35	26.12	75	55.97	42	31.34
	합계	449	4	0.89	8	1.78	1	0.22	108	24.05	243	54.12	155	34.52
유형별 합계	일반회계	1,310	47	3.59	63	4.81	50	3.82	275	20.99	478	36.49	592	45.19
	특별회계	777	18	2.32	52	6.69	15	1.93	177	22.78	235	30.24	373	48.01
	기금	783	17	2.17	28	3.58	35	4.47	235	30.01	282	36.02	335	42.78

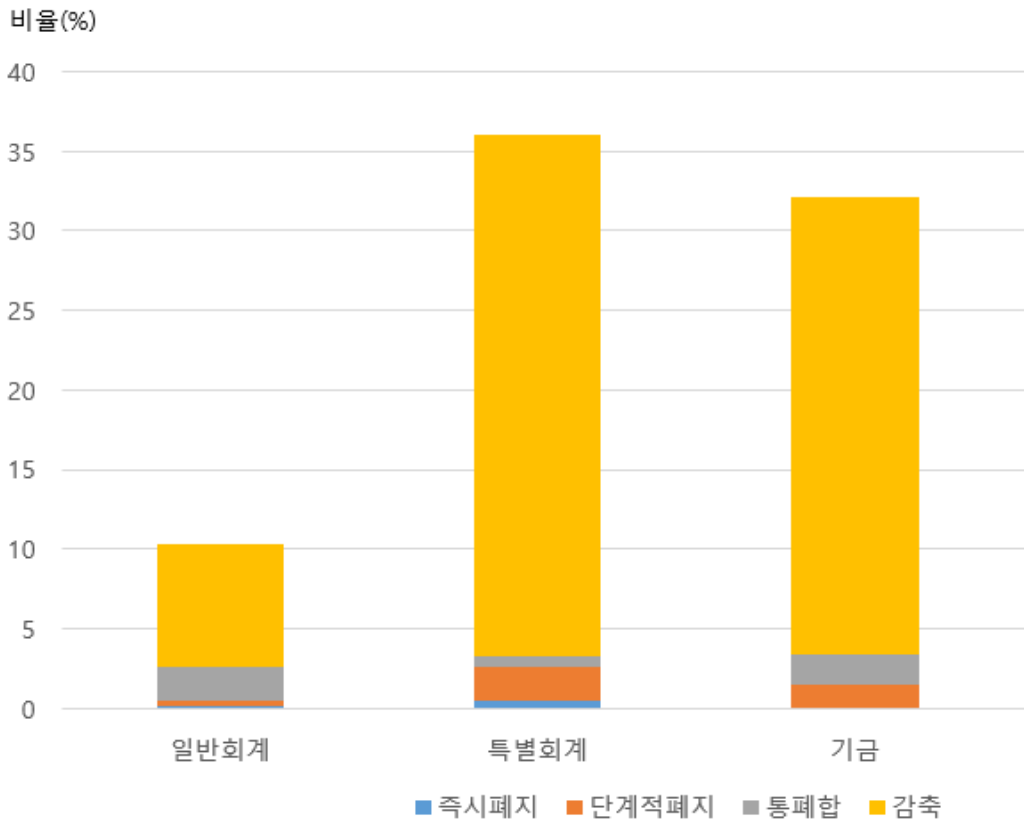
자료: 기획재정부 보조사업평가단, 『국고보조사업 운용평가보고서』, 2011~2015; 『국고보조사업 연장평가보고서』, 2016~2020.

바. 회계별: 예산 규모

5년간 보조사업을 회계별로 구분하여 평가 결과에 따른 보조사업 예산감축 판정 결과는 <표 V-9>과 같으며 표의 몇 가지 특징은 다음과 같다.

첫째, 5년간의 평가 결과 즉시폐지, 단계적폐지, 통폐합, 감축으로 판정된 사업 예산 감축 비율은 특별회계(35.98%), 기금(32.13%), 일반회계(10.28%)의 순으로 확인되었다. 이러한 결과는 기금이 투입된 보조사업이 문제로 지적된 사업 건수 기준과는 다소 차이를 보이고 있다. 다만, 일반회계 보조사업의 예산감축 비율이 특별회계 보조사업과 기금 보조사업과 다소 큰 차이를 보이고 있어 예산의 관점에서 볼 때 특별회계와 기금이 투입된 보조사업의 상대적 문제의 소지가 높다고 볼 수 있어 이 두 가지 회계 보조사업에 대한 관리의 필요성을 보여주고 있다.

[그림 V-5] 2015~2019년 회계별 판정 예산 감축 비율



자료: 기획재정부 보조사업평가단, 『국고보조사업 운용평가보고서』, 2011~2015; 『국고보조사업 연장평가보고서』, 2016~2020.

둘째, 판정 결과별로 살펴본 결과는 아래와 같은 순서로 확인되고 있으며 보조 사업 회계 중 특별회계와 기금이 투입된 보조사업의 평가 결과가 전반적으로 좋지 않게 나타나고 있다.

- 즉시폐지: 특별회계 > 일반회계 > 기금
- 단계적폐지: 특별회계 > 기금 > 일반회계
- 통폐합: 일반회계 > 기금 > 특별회계
- 감축: 특별회계 > 기금 > 일반회계

〈표 V-9〉 연도별 최종판정 결과: 회계별 예산 규모 및 비율

(단위: 백만원, %)

연도	사업유형	판정 유형												
		총 예산	즉시폐지		단계적폐지		통폐합		감축		사업방식변경		정상추진	
			규모	비율	규모	비율	규모	비율	규모	비율	규모	비율	규모	비율
2015	일반회계	30,622,864	31,652	0.10	86,019	0.28	1,044,334	3.41	1,934,092	6.32	5,172,236	16.89	23,341,667	76.22
	특별회계	11,715,404	91,265	0.78	288,975	2.47	62,481	0.53	3,062,240	26.14	3,632,041	31.00	5,392,611	46.03
	기금	6,799,777	12,076	0.18	133,300	1.96	324,440	4.77	2,001,321	29.43	1,440,585	21.19	4,085,308	60.08
	합계	49,138,045	134,993	0.27	508,294	1.03	1,431,255	2.91	6,997,653	14.24	10,244,862	20.85	32,819,586	66.79
2016	일반회계	6,193,123	9,546	0.15	55,691	0.90	14,488	0.23	942,910	15.23	516,718	8.34	4,839,303	78.14
	특별회계	2,445,288	600	0.02	114,682	4.69	69,587	2.85	1,040,852	42.57	666,366	27.25	764,165	31.25
	기금	3,851,921	90	0.00	6,546	0.17	48,769	1.27	1,722,704	44.72	697,339	18.10	1,758,963	45.66
	합계	12,490,332	10,236	0.08	176,919	1.42	132,844	1.06	3,706,466	29.67	1,880,423	15.06	7,362,431	58.95
2017	일반회계	1,626,492	1,450	0.09	1,286	0.08	0	0.00	274,078	16.85	1,258,741	77.39	343,428	21.11
	특별회계	1,358,494	4,110	0.30	12,448	0.92	13,650	1.00	810,838	59.69	661,539	48.70	129,766	9.55
	기금	1,147,930	0	0.00	1,637	0.14	0	0.00	586,735	51.11	561,677	48.93	237,995	20.73
	합계	4,132,916	5,560	0.13	15,371	0.37	13,650	0.33	1,671,651	40.45	2,481,957	60.05	711,189	17.21
2018	일반회계	6,333,880	1,036	0.02	14,001	0.22	0	0.00	178,187.1	2.81	1,858,936	29.35	4,443,300	70.15
	특별회계	3,995,172	0	0.00	47,700	1.19	0	0.00	1,938,437	48.52	2,710,402	67.84	444,680.8	11.13
	기금	2,723,372	0	0.00	26,825	0.98	1,400	0.05	711,861.7	26.14	1,549,748	56.91	824,443.5	30.27
	합계	13,052,424	1,036	0.01	88,526	0.68	1,400	0.01	2,828,486	21.67	6,119,086	46.88	5,712,425	43.77
2019	일반회계	3,777,661	1,875	0.05	25,608	0.68	0	0.00	373,452	9.89	1,685,912	44.63	1,925,843	50.98
	특별회계	2,533,680	11	0.00	20,943	0.83	1,710	0.07	350,462	13.83	998,774	39.42	1,350,288	53.29
	기금	5,234,934	1,562	0.03	102,000	1.95	0	0.00	665,342	12.71	2,230,201	42.60	2,662,037	50.85
	합계	11,546,275	3,448	0.03	148,551	1.29	1,710	0.01	1,389,256	12.03	4,914,887	42.57	5,938,168	51.43
유형별 합계	일반회계	48,554,020	45,559	0.09	182,605	0.38	1,058,822	2.18	3,702,719	7.63	10,492,543	21.61	34,893,541	71.87
	특별회계	22,048,038	95,986	0.44	484,748	2.20	147,428	0.67	7,202,829	32.67	8,669,122	39.32	8,081,511	36.65
	기금	19,757,934	13,728	0.07	270,308	1.37	374,609	1.90	5,687,964	28.79	6,479,550	32.79	9,568,747	48.43

자료: 기획재정부 보조사업평가단, 『국고보조사업 운용평가보고서』, 2011~2015; 『국고보조사업 연장평가보고서』, 2016~2020.

사. 분야별: 사업 건수

2015년에서 2019년까지 국고보조사업 연장평가를 받은 부처는 총 44개 기관이다. 이 중 정부 조직개편으로 기관의 명칭이 변경되었거나 기능이 통합된 행정자치부, 국민안전처, 미래창조과학부, 중소기업청을 제외하면 현재 정부 조직상 총 40개 기관의 보조사업이 평가를 받았다. 각 부처의 보조사업을 프로그램 예산체계의 예비비를 제외한 15개 분야로 재분류하여 분야별 사업의 평가 결과를 정리한 결과는 <표 V-10>과 같다.³⁶⁾ 표에서 볼 수 있는 것과 같이 분야에 따라 평가대상 사업 수가 상당한 편차를 보이고 있는데, 예를 들면 과학기술 분야의 경우에는 5년간 평가대상 사업 수가 6개에 불과한 반면, 문화 및 관광 분야는 같은 기간 353개 사업이 평가를 받았다. 분야에 따라 평가대상 사업 수와 정상추진 이외의 판정 비율에 따라 재분류한 <표 V-11>을 볼 때 문화 및 관광 분야가 평가대상 사업 수가 가장 많을 뿐만 아니라 정상추진 이외의 판정 비율이 가장 높은 것으로 나타나고 있어 15개 분야 중 보조사업의 문제가 큰 것으로 확인되고 있다. 반면, 과학기술 분야의 보조사업의 평가대상 사업 건수와 정상추진 이외 판정 비율이 가장 낮은 것으로 확인되고 있다.

<표 V-10> 연도별 최종판정 결과: 기관별 건수 및 비율

(단위: 개, %)

분야	2015년		2016년		2017년		2018년		2019년		합계 (비율)	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율		
일반행정	즉시폐지	4	9.30	1	4.76	2	50	0	0	0	0	7(7.22)
	단계적폐지	4	9.30	3	14.29	1	25	1	16.67	1	4.35	10(10.31)
	통폐합	3	6.98	0	0	0	0	0	0	0	0	3(3.09)
	감축	10	23.26	3	14.29	0	0	0	0	4	17.39	17(17.53)
	사업방식변경	6	13.95	3	14.29	0	0	2	33.33	10	43.48	21(21.65)
	정상추진	16	37.21	11	52.38	1	25	3	50	8	34.78	39(40.21)
	합계	43	100	21	100	4	100	6	100	23	100	97(100)

36) 프로그램 예산체계에 따른 16개 분야는 일반행정(010), 공공질서 및 안전(020), 통일·외교(030), 국방(040), 교육(050), 문화 및 관광(060), 환경보호(070), 사회복지(080), 보건(090), 농림해양수산(100), 산업·중소기업(110), 수송 및 교통(120), 통신(130), 국토 및 지역개발(140), 과학기술(150), 예비비(160)로 분류된다.

〈표 V-10〉의 계속

(단위: 개, %)

분야	2015년		2016년		2017년		2018년		2019년		합계 (비율)	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율		
공공질서 및 안전	즉시폐지	6	13.64	0	0	0	0	0	0	0	0	6(5.94)
	단계적폐지	1	2.27	0	0	1	20	0	0	0	0	2(1.98)
	통폐합	2	4.55	0	0	0	0	0	0	0	0	2(1.98)
	감축	7	15.91	3	17.65	1	20	2	10.53	3	18.75	16(15.84)
	사업방식변경	5	11.36	5	29.41	3	60	6	31.58	6	37.50	25(24.75)
	정상추진	23	52.27	9	52.94	0	0	11	57.89	7	43.75	50(49.5)
	합계	44	100	17	100	5	100	19	100	16	100	101(100)
통일 외교	즉시폐지	5	16.13	0	0	1	50	0	0	0	0	6(8)
	단계적폐지	1	3.23	0	0	1	50	0	0	0	0	2(2.67)
	통폐합	1	3.23	1	5	0	0	0	0	0	0	2(2.67)
	감축	4	12.90	9	45	0	0	0	0	4	21.05	17(22.67)
	사업방식변경	7	22.58	4	20	0	0	3	100	8	42.11	22(29.33)
	정상추진	13	41.94	6	30	0	0	0	0	7	36.84	26(34.67)
	합계	31	100	20	100	2	100	3	100	19	100	75(100)
국방	즉시폐지	1	14.29	0	0			0	0	0	0	1(4.55)
	단계적폐지	0	0	1	16.67			0	0	1	12.50	2(9.09)
	통폐합	0	0	0	0			0	0	0	0	0(0)
	감축	0	0	1	16.67			0	0	3	37.50	4(18.18)
	사업방식변경	1	14.29	2	33.33			1	100	3	37.50	7(31.82)
	정상추진	5	71.43	2	33.33			0	0	1	12.50	8(36.36)
	합계	7	100	6	100			1	100	8	100	22(100)
교육	즉시폐지	1	3.13	1	5.56	0	0	0	0	0	0	2(2.9)
	단계적폐지	2	6.25	1	5.56	0	0	0	0	0	0	3(4.35)
	통폐합	1	3.13	1	5.56	0	0	0	0	0	0	2(2.9)
	감축	8	25	3	16.67	1	16.67	0	0	2	16.67	14(20.29)
	사업방식변경	7	21.88	5	27.78	4	66.67	0	0	7	58.33	23(33.33)
	정상추진	13	40.63	7	38.89	1	16.67	1	100	3	25	25(36.23)
	합계	32	100	18	100	6	100	1	100	12	100	69(100)
문화 및 관광	즉시폐지	13	3.68	0	0	0	0	0	0	1	0.97	14(1.98)
	단계적폐지	19	5.38	5	3.94	0	0	0	0	0	0	24(3.39)
	통폐합	26	7.37	10	7.87	1	1.96	0	0	0	0	37(5.23)
	감축	86	24.36	46	36.22	19	37.25	14	19.18	30	29.13	195(27.58)
	사업방식변경	88	24.93	39	30.71	23	45.10	36	49.32	56	54.37	242(34.23)
	정상추진	121	34.28	27	21.26	8	15.69	23	31.51	16	15.53	195(27.58)
	합계	353	100	127	100	51	100	73	100	103	100	707(100)

〈표 V-10〉의 계속

(단위: 개, %)

분야	2015년		2016년		2017년		2018년		2019년		합계 (비율)	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율		
환경보호	즉시폐지	5	5.56	0	0	1	4.76	0	0	0	0	6(2.78)
	단계적폐지	4	4.44	1	4.35	0	0	0	0	0	0	5(2.31)
	통폐합	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0(0)
	감축	13	14.44	4	17.39	6	28.57	27	44.26	1	4.76	51(23.61)
	사업방식변경	21	23.33	6	26.09	12	57.14	21	34.43	10	47.62	70(32.41)
	정상추진	47	52.22	12	52.17	2	9.52	13	21.31	10	47.62	84(38.89)
	합계	90	100	23	100	21	100	61	100	21	100	216(100)
사회복지	즉시폐지	8	3.19	2	4.65	0	0	0	0	0	0	10(2.11)
	단계적폐지	8	3.19	0	0	0	0	1	1.15	1	1.89	10(2.11)
	통폐합	25	9.96	3	6.98	0	0	0	0	0	0	28(5.89)
	감축	32	12.75	6	13.95	10	24.39	14	16.09	12	22.64	74(15.58)
	사업방식변경	62	24.70	12	27.91	20	48.78	30	34.48	25	47.17	149(31.37)
	정상추진	116	46.22	20	46.51	11	26.83	42	48.28	15	28.30	204(42.95)
	합계	251	100	43	100	41	100	87	100	53	100	475(100)
보건	즉시폐지	3	2.78	0	0	0	0	0	0	0	0	3(1.21)
	단계적폐지	3	2.78	0	0	0	0	1	2.38	0	0	4(1.62)
	통폐합	7	6.48	2	5.26	0	0	1	2.38	0	0	10(4.05)
	감축	11	10.19	7	18.42	2	10	6	14.29	2	5.13	28(11.34)
	사업방식변경	23	21.30	5	13.16	9	45	21	50	19	48.72	77(31.17)
	정상추진	61	56.48	24	63.16	9	45	13	30.95	18	46.15	125(50.61)
	합계	108	100	38	100	20	100	42	100	39	100	247(100)
농림해양 수산	즉시폐지	11	3.86	1	0.81	0	0	0	0	1	0.83	13(2.13)
	단계적폐지	16	5.61	5	4.03	1	7.14	2	3.03	2	1.67	26(4.27)
	통폐합	6	2.11	3	2.42	0	0	0	0	1	0.83	10(1.64)
	감축	66	23.16	29	23.39	5	35.71	13	19.70	34	28.33	147(24.14)
	사업방식변경	57	20	28	22.58	4	28.57	31	46.97	55	45.83	175(28.74)
	정상추진	129	45.26	58	46.77	4	28.57	20	30.30	27	22.50	238(39.08)
	합계	285	100	124	100	14	100	66	100	120	100	609(100)
산업· 중소기업	즉시폐지	2	1.59	0	0	0	0	1	2.38	2	3.13	5(1.63)
	단계적폐지	5	3.97	4	6.90	0	0	0	0	2	3.13	11(3.58)
	통폐합	3	2.38	0	0	0	0	0	0	0	0	3(0.98)
	감축	30	23.81	19	32.76	7	41.18	8	19.05	7	10.94	71(23.13)
	사업방식변경	34	26.98	13	22.41	8	47.06	20	47.62	27	42.19	102(33.22)
	정상추진	52	41.27	22	37.93	2	11.76	13	30.95	26	40.63	115(37.46)
	합계	126	100	58	100	17	100	42	100	64	100	307(100)

〈표 V-10〉의 계속

(단위: 개, %)

분야	2015년		2016년		2017년		2018년		2019년		합계 (비율)	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율		
수송 및 교통	즉시폐지	8	4.32	0	0	0	0	0	0	0	0	8(2.92)
	단계적폐지	23	12.43	4	11.43	0	0	3	11.54	0	0	30(10.95)
	통폐합	1	0.54	0	0	0	0	0	0	0	0	1(0.36)
	감축	16	8.65	7	20	1	20	8	30.77	4	17.39	36(13.14)
	사업방식변경	22	11.89	7	20	2	40	12	46.15	10	43.48	53(19.34)
	정상추진	115	62.16	17	48.57	2	40	3	11.54	9	39.13	146(53.28)
	합계	185	100	35	100	5	100	26	100	23	100	274(100)
통신	즉시폐지	1	6.67	0	0	0	0	0	0	0	0	1(2.08)
	단계적폐지	1	6.67	0	0	0	0	0	0	0	0	1(2.08)
	통폐합	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0(0)
	감축	4	26.67	2	20	0	0	3	33.33	0	0	9(18.75)
	사업방식변경	2	13.33	2	20	1	100	5	55.56	6	46.15	16(33.33)
	정상추진	7	46.67	6	60	0	0	1	11.11	7	53.85	21(43.75)
	합계	15	100	10	100	1	100	9	100	13	100	48(100)
국도 및 지역개발	즉시폐지	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0(0)
	단계적폐지	7	24.14	2	28.57	1	33.33	1	14.29	1	20	12(23.53)
	통폐합	1	3.45	1	14.29	0	0	0	0	0	0	2(3.92)
	감축	3	10.34	1	14.29	0	0	1	14.29	2	40	7(13.73)
	사업방식변경	4	13.79	2	28.57	2	66.67	2	28.57	1	20	11(21.57)
	정상추진	14	48.28	1	14.29	0	0	3	42.86	1	20	19(37.25)
	합계	29	100	7	100	3	100	7	100	5	100	51(100)
과학기술	즉시폐지	0	0	0	0			0	0			0(0)
	단계적폐지	1	16.67	0	0			0	0			1(11.11)
	통폐합	0	0	0	0			0	0			0(0)
	감축	1	16.67	0	0			0	0			1(11.11)
	사업방식변경	1	16.67	0	0			1	50			2(22.22)
	정상추진	3	50	1	100			1	50			5(55.56)
	합계	6	100	1	100			2	100			9(100)

자료: 기획재정부 보조사업평가단, 「국고보조사업 운용평가보고서」, 2011~2015; 「국고보조사업 연장평가보고서」, 2016~2020. 내용을 재정리

〈표 V-11〉 분야별 평가대상 사업 수 및 판정 결과

(단위: 개, %)

구분	평가대상 사업 수	정상추진 이외 판정 비율
일반행정	43	59.79
공공질서 및 안전	44	50.5
통일·외교	31	65.33
국방	7	63.44
교육	32	63.77
문화 및 관광	353	74.22
환경보호	90	61.11
사회복지	251	57.05
보건	108	49.39
농림해양수산	285	60.92
산업·중소기업	126	62.54
수송 및 교통	185	46.72
통신	15	56.25
국토 및 지역개발	29	62.75
과학기술	6	44.44

자료: 기획재정부 보조사업평가단, 『국고보조사업 운용평가보고서』, 2011~2015; 『국고보조사업 연장평가보고서』, 2016~2020.

아. 분야별: 예산 규모

5년간 분야별 평가를 받은 사업 예산과 판정유형별 결과는 〈표 V-11〉과 같다. 이를 요약하여 정리한 〈표 V-12〉를 보면, 사업 건수와 마찬가지로 평가대상 사업 예산 규모가 분야에 따라 상당한 편차를 보이고 있다. 예산 규모가 가장 큰 분야는 26.7조원의 사회복지이고, 통신 분야의 평가대상 사업 예산 규모가 274억원으로 가장 작은 것으로 나타났다. 분야별 평가대상 사업 판정 결과, 예산 감축의 의미를 갖는 즉시폐지, 단계적폐지, 통폐합, 감축 4개 판정 유형의 비율을 보면, 농림해양수산 분야의 사업이 36.13%로 가장 높은 반면, 과학기술 분야 사업은 4.63%로 가장 낮게 나타났다. 그러나 문화 및 관광 분야와 산업·중소기업 분야의 예산 감축 판정 비율이 농림해양수산 분야와 크게 차이를 보이고 있지 않다는 점에서 보조사업 예산의 효율적 관리의 측면에서 이 세 분야에 대한 관심이 필요하다.

〈표 V-12〉 분야별 평가대상 사업 예산 규모 및 판정 결과

(단위: 억원, %)

구분	평가대상 사업 예산 규모	즉시폐지·단계적폐지·통폐합·감축 판정 비율
일반행정	3,691	12.76
공공질서 및 안전	7,697	8.53
통일·외교	8,926	27.03
국방	794	31.44
교육	2,147	24.94
문화 및 관광	37,454	35.86
환경보호	38,514	30.1
사회복지	267,937	5.33
보건	13,995	16.88
농림해양수산	70,057	36.13
산업·중소기업	29,140	34.39
수송 및 교통	32,156	13.1
통신	274	15.31
국토 및 지역개발	13,314	35.56
과학기술	290	4.63

자료: 기획재정부 보조사업평가단, 『국고보조사업 운용평가보고서』, 2011~2015; 『국고보조사업 연장평가보고서』, 2016~2020.

〈표 V-13〉 연도별 최종판정 결과: 기관별 건수 및 비율

(단위: 건, %)

분야	2015년		2016년		2017년		2018년		2019년		합계	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율		
일반 행정	즉시폐지	3,771	1.02	100	0.04	1,250	41.27	0	0	0	0	5,121(0.59)
	단계적폐지	2,704	0.73	1,542	0.61	1,286	42.46	1,949	6.83	1,000	0.49	8,481(0.99)
	통폐합	11,167	3.02	0	0	0	0	0	0	0	0	11,167(1.3)
	감축	32,558	8.82	7,467	2.94	0	0	0	0	45,001	21.88	85,026(9.88)
	사업방식변경	19,190	5.20	4,611	1.81	0	0	16,239	56.89	24,958	12.13	64,998(7.55)
	정상추진	299,805	81.21	240,504	94.60	493	16.28	10,356	36.28	134,747	65.50	685,905(79.69)
	합계	369,195	100	254,224	100	3,029	100	28,544	100	205,706	100	860,698(100)
공공 질서 및 안전	즉시폐지	44,634	5.80	0	0	0	0	0	0	0	0	44,634(2.1)
	단계적폐지	13,299	1.73	0	0	10,950	15.84	0	0	0	0	24,249(1.14)
	통폐합	5,080	0.66	0	0	0	0	0	0	0	0	5,080(0.24)
	감축	26,761	3.48	2,229	0.43	28,822	41.70	45,395	26.36	4,004	0.67	107,211(5.05)
	사업방식변경	101,271	13.16	74,468	14.41	29,341	42.45	54,773	31.81	107,845	18.10	367,698(17.32)
	정상추진	578,662	75.18	440,123	85.16	0	0	72,037	41.83	483,869	81.22	1,574,691(74.15)
	합계	769,707	100	516,820	100	69,113	100	172,205	100	595,718	100	2,123,563(100)
통일 외교	즉시폐지	883	0.10	0	0	200	10.89	0	0	0	0	1,083(0.04)
	단계적폐지	2,587	0.29	0	0	1,637	89.11	0	0	0	0	4,224(0.15)
	통폐합	2,800	0.31	3766	0.38	0	0	0	0	0	0	6,566(0.24)
	감축	31,096	3.48	691,141	70.50	0	0	0	0	6,130	0.73	728,367(26.6)
	사업방식변경	98,128	10.99	174,273	17.78	0	0	26,435	100	82,745	9.89	381,581(13.94)
	정상추진	757,173	84.82	111,227	11.34	0	0	0	0	747,985	89.38	1,616,385(59.03)
	합계	892,667	100	980,407	100	1,837	100	26,435	100	836,860	100	2,738,206(100)

〈표 V-13〉의 계속

(단위: 건, %)

분야	2015년		2016년		2017년		2018년		2019년		합계	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율		
국방	즉시폐지	100	0.13	0	0			0	0	0	0	100(0.06)
	단계적폐지	0	0	1,500	14.67			0	0	23,297	34.65	24,797(14.92)
	통폐합	0	0	0	0			0	0	0	0	0(0)
	감축	0	0	1,550	15.16			0	0	25,825	38.41	27,375(16.47)
	사업방식변경	48,478	60.99	1,628	15.92			9,303	100	14,139	21.03	73,548(44.24)
	정상추진	30,905	38.88	5,545	54.24			0	0	3,972	5.91	40,422(24.32)
	합계	79,483	100	10,223	100			9,303	100	67,233	100	166,242(100)
교육	즉시폐지	585	0.27	146	0.15	0	0	0	0	0	0	731(0.17)
	단계적폐지	1,921	0.89	5,400	5.40	0	0	0	0	0	0	7,321(1.66)
	통폐합	2,075	0.97	732	0.73	0	0	0	0	0	0	2,807(0.64)
	감축	74,447	34.67	11,726	11.72	550	3.92	0	0	12,534	11.98	99,257(22.49)
	사업방식변경	68,521	31.91	14,217	14.21	9,607	68.55	0	0	33,659	32.17	126,004(28.55)
	정상추진	67,180	31.29	67,801	67.79	3,858	27.53	8,029	100	58,430	55.85	205,298(46.51)
	합계	214,729	100	100,022	100	14,015	100	8,029	100	104,623	100	441,418(100)
문화 및 관광	즉시폐지	18,714	0.50	0	0	0	0	0	0	1,268	0.06	19,982(0.21)
	단계적폐지	39,099	1.04	18,400	1.06	0	0	0	0	0	0	57,499(0.59)
	통폐합	158,698	4.24	51,371	2.95	13,650	1.25	0	0	0	0	223,719(2.3)
	감축	1,242,642	33.18	880,765	50.62	414,494	37.89	165,881	14.05	479,094	24.51	3,182,876(32.76)
	사업방식변경	993,792	26.53	479,791	27.57	574,214	52.49	657,787	55.70	1,308,387	66.95	4,013,971(41.32)
	정상추진	1,292,471	34.51	309,699	17.80	91,652	8.38	357,307	30.26	165,666	8.48	2,216,795(22.82)
	합계	3,745,416	100	1,740,026	100	1,094,010	100	1,180,975	100	1,954,415	100	9,714,842(100)

〈표 V-13〉의 계속

(단위: 건, %)

분야	2015년		2016년		2017년		2018년		2019년		합계	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율		
환경 보호	즉시폐지	350	0.01	0	0	4,110	2.48	0	0	0	0	4,460(0.05)
	단계적폐지	9,841	0.29	560	0.13	0	0	0	0	0	0	10,401(0.12)
	통폐합	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0(0)
	감축	330,679	9.87	19,538	4.40	48,862	29.54	2,083,152	57.19	55,268	6.31	2,537,499.094(29.93)
	사업방식변경	1,817,383	54.23	253,743	57.18	56,458	34.13	1,525,026	41.87	29,764	3.40	3,682,373.846(43.43)
	정상추진	1,193,172	35.60	169,940	38.29	55,984	33.84	34,176	0.94	791,501	90.30	2,244,773(26.47)
	합계	3,351,425	100	443,781	100	165,414	100	3,642,354	100	876,533	100	8,479,506.94(100)
사회 복지	즉시폐지	3,616	0.01	9,390	0.24	0	0	0	0	0	0	13,006(0.03)
	단계적폐지	9,139	0.03	0	0	0	0	26,825	0.45	961	0.04	36,925(0.09)
	통폐합	495,651	1.85	605	0.02	0	0	0	0	0	0	496,256(1.24)
	감축	1,023,281	3.82	39,414	1.03	412,743	35.55	64,238.4	1.07	49,857	2.18	1,589,533.4(3.97)
	사업방식변경	3,823,975	14.27	138,660	3.62	474,807	40.89	1,569,948	26.16	690,996	30.27	6,698,386.4(16.72)
	정상추진	21,438,064	80.01	3,644,786	95.09	273,502	23.56	4,339,914	72.32	1,540,953	67.50	31,237,219.498(77.95)
	합계	26,793,726	100	3,832,855	100	1,161,052	100	6,000,926	100	2,282,767	100	40,071,326.298(100)
보건	즉시폐지	2,430	0.17	0	0	0	0	0	0	0	0	2,430(0.07)
	단계적폐지	2,819	0.20	0	0	0	0	1,000	0.25	0	0	3,819(0.1)
	통폐합	10,273	0.73	1589	0.21	0	0	1,400	0.34	0	0	13,262(0.36)
	감축	285,454	20.40	244,092	31.95	13,358	4.81	51,958	12.77	13,840	1.58	608,702(16.35)
	사업방식변경	356,321	25.46	89,685	11.74	165,773	59.72	232,487	57.14	635,107	72.65	1,479,373(39.74)
	정상추진	742,302	53.04	428,687	56.11	98,442	35.47	119,993	29.49	225,271	25.77	1,614,695(43.38)
	합계	1,399,599	100	764,053	100	277,573	100	406,838	100	874,218	100	3,722,281(100)

〈표 V-13〉의 계속

(단위: 건, %)

분야	2015년		2016년		2017년		2018년		2019년		합계	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율		
농림 해양 수산	즉시폐지	25,017	0.36	600	0.03	0	0	0	0	11	0	25,628(0.18)
	단계적폐지	175,482	2.50	31,492	1.42	800	0.09	2,631	0.13	102,120	4.30	312,525(2.15)
	통폐합	43,027	0.61	73,087	3.30	0	0	0	0	1,710	0.07	117,824(0.81)
	감축	2,635,206	37.62	824,170	37.27	539,546	59.12	213,855.6	10.53	582,057	24.52	4,794,834.597(32.99)
	사업방식변경	1,073,702	15.33	437,764	19.79	341,567	37.43	1,237,797	60.98	1,197,824	50.47	4,288,653.941(29.51)
	정상추진	3,053,289	43.58	844,461	38.18	30,642	3.36	575,704.5	28.36	489,793	20.64	4,993,889.457(34.36)
	합계	7,005,723	100	2,211,574	100	912,555	100	2,029,988	100	2,373,515	100	14,533,354.995(100)
산업· 중소 기업	즉시폐지	2,265	0.08	0	0	0	0	1,036	0.21	2,169	0.12	5,470(0.08)
	단계적폐지	58,198	2	24,303	1.55	0	0	0	0	20,823	1.18	103,324(1.43)
	통폐합	27,054	0.93	0	0	0	0	0	0	0	0	27,054(0.37)
	감축	1,045,568	35.88	897,356	57.32	200,527	38.89	120,967	24.70	93,351	5.29	2,357,769(32.52)
	사업방식변경	658,945	22.61	97,850	6.25	204,066	39.58	269,455	55.03	613,324	34.73	1,843,640(25.43)
	정상추진	1,122,031	38.50	545,953	34.87	111,000	21.53	98,222.69	20.06	1,036,100	58.68	2,913,306.687(40.18)
	합계	2,914,061	100	1,565,462	100	515,593	100	489,680.7	100	1,765,767	100	7,250,563.687(100)
수송 및 교통	즉시폐지	32,398	1.01	0	0	0	0	0	0	0	0	32,398(0.73)
	단계적폐지	154,472	4.80	84,838	12.38	0	0	45,869	18.30	0	0	285,179(6.42)
	통폐합	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30(0)
	감축	123,550	3.84	43,094	6.29	12,749	13.34	76,649	30.58	8,450	4.27	264,492(5.95)
	사업방식변경	1,147,956	35.70	30,352	4.43	37,193	38.92	111,517	44.49	64,888	32.81	1,391,906(31.31)
	정상추진	1,757,221	54.65	527,033	76.90	45,616	47.74	16,630	6.63	124,437	62.92	2,470,937(55.59)
	합계	3,215,627	100	685,317	100	95,558	100	250,665	100	197,775	100	4,444,942(100)

〈표 V-13〉의 계속

(단위: 건, %)

분야	2015년		2016년		2017년		2018년		2019년		합계	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율		
통신	즉시폐지	230	0.93	0	0	0	0	0	0	0	0	230(0.07)
	단계적폐지	1,518	6.13	0	0	0	0	0	0	0	0	1,518(0.44)
	통폐합	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0(0)
	감축	3,383	13.67	42,474	55.70	0	0	5,267	6.23	0	0	51,124(14.8)
	사업방식변경	1,520	6.14	8,591	11.27	811	100	78,133	92.42	110,958	69.80	200,013(57.92)
	정상추진	18,097	73.13	25,193	33.04	0	0	1,143	1.35	48,007	30.20	92,440(26.77)
	합계	24,748	100	76,258	100	811	100	84,543	100	158,965	100	345,325(100)
국토 및 지역 개발	즉시폐지	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0(0)
	단계적폐지	35,215	2.64	8,884	10.12	698	0.12	10,252	2.61	350	0.34	55,399(2.21)
	통폐합	675,400	50.72	1,694	1.93	0	0	0	0	0	0	677,094(27.06)
	감축	142,368	10.69	1,450	1.65	0	0	1,122.68	0.29	13,845	13.58	158,785.68(6.34)
	사업방식변경	33,680	2.53	74,790	85.18	588,120	99.88	304,357.7	77.54	293	0.29	1,001,240.68(40.01)
	정상추진	444,831	33.41	980	1.12	0	0	76,808	19.57	87,437	85.79	610,056(24.38)
	합계	1,331,494	100	87,798	100	588,818	100	392,540.4	100	101,925	100	2,502,575.36(100)
과학 기술	즉시폐지	0	0	0	0			0	0			0(0)
	단계적폐지	2,000	6.89	0	0			0	0			2,000(3.48)
	통폐합	0	0	0	0			0	0			0(0)
	감축	660	2.27	0	0			0	0			660(1.15)
	사업방식변경	2,000	6.89	0	0			25,828	92.47			27,828(48.42)
	정상추진	24,383	83.95	499	100			2,104	7.53			26,986(46.95)
	합계	29,043	100	499	100			27,932	100			57,474(100)

자료: 기획재정부 보조사업평가단, 『국고보조사업 운용평가보고서』, 2011~2015; 『국고보조사업 연장평가보고서』, 2016~2020.

3. 국고보조금 평가결과 분석을 통한 함의

국고보조사업에 대한 평가는 제한된 국가 재정에 대한 효율적 관리와 더불어 보조사업의 무분별한 증가를 예방하는 것을 목적으로 한다. 국고보조사업 연장평가가 도입되기 이전 2007년부터 2010년까지 국고보조사업의 예산 증가율은 연평균 9.7%인 반면, 평가가 도입된 2011년부터 2020년까지 예산 증가율은 연평균 7.6%로 2.1%p 감소하였고, 총보조사업의 수도 2007~2010년 연평균 2,101.5개에서 2011~2020년 1,878개로 10.6% 감소하는 등 예산과 사업 수의 측면에서 연장평가의 긍정적인 효과를 확인할 수 있다. 또한 평가가 이루어진 10여 년의 판정 결과의 추이를 두고 볼 때 '정상추진' 판정 사업 건수의 비율이 낮아지고 있다는 점에서 평가의 엄격성도 확인되고 있으며, 판정 결과에 따른 예산 감축의 규모가 점차 안정화되고 있는 것으로 나타나고 있어 전반적으로 국고보조사업 연장평가가 제도로써 정착되었다고 볼 수 있다.

그러나 지난 10여 년간 평가 결과를 사업유형, 회계, 분야에 따라 세부적으로 살펴보면 사업 수와 예산의 관점에서 보조사업을 보다 효율적으로 관리하기 위해 재정당국과 평가단이 관심을 두어야 할 부분을 확인할 수 있다.

첫째, 사업유형으로 볼 때 보조사업 수의 측면에서는 민간경상보조사업, 보조사업 예산의 측면에서는 지자체자본보조사업에 대한 관리가 필요하다.

둘째, 회계를 기준으로 볼 때 보조사업 수의 관점에서 회계별 특별한 경향을 보이지 않고 있지만, 예산의 측면에서는 특별회계와 기금이 투입된 사업에 대한 관심이 높아질 필요가 있다.

셋째, 분야를 기준으로 보면 보조사업 수의 관점에서는 문화 및 관광 분야, 예산의 관점에서는 농림해양수산, 문화 및 관광, 산업·중소기업 분야에 대한 관심을 두어야 한다.

VI. 국고보조금의 평가제도와 불용·유사중복·부정수급 현황 분석

국고보조사업 연장평가제도는 국고보조사업을 보다 효과적·효율적으로 관리하기 위하여 도입되었다. 본 장에서는 보조사업 연장평가제도가 보조사업의 관리적 측면에서 제기되는 여러 문제들 중에서 특히 불용, 유사중복, 부정수급의 문제를 어떻게 관리하는지를 살펴보고자 한다.

1. 국고보조사업 관리체계의 발전

가. 배경

국고보조금은 많은 국가에서 오랫동안 사용되어 온 중요한 정책수단이다. 많은 사람들은 보조금이라는 정책수단을 통해서 의도한 정책목표가 달성되는지에 관심을 두었다. 따라서 보조금 관련 연구는 주로 보조금의 재정기능과 재정효과에 대한 연구가 주를 이루었다. 보조금의 종류(정액, 정률 등)에 따른 다양한 효과에 관한 연구, 끈끈이 효과(flypaper effects)에 관한 연구 등이 대표적인 재정효과에 관한 연구이다.

Pressman and Wildavsky(1970)로 시작된 집행(implementation)에 대한 관심은 보조금 분야에서도 예외는 아니었다. 특히 재정적자의 문제가 이슈화됨과 동시에 복지보조금의 규모가 확대되면서 많은 사람들은 보조금의 효과적·효율적 관리에 관심을 두기 시작했다.

나. 우리나라 국고보조사업 관리체계의 발전

우리나라 국고보조사업 관리체계의 발전 과정을 살펴보기 위하여 「보조금관리에 관한 법률」의 제·개정 주요연혁 및 내용을 알아본다.

1) 1963년 「보조금관리법」의 제정

「보조금관리법」은 “각 법령에 의하여 지급될 보조금 등에 대한 지급절차의 일원화와 지급된 보조금의 감독 또는 관리에 관하여 필요한 사항”을 규정할 목적으로 제정되었다(국가법령정보센터). 동법은 1955년에 일본에서 제정된 「보조금 등에 관한 예산집행의 적정화에 관한 법률」을 모델로 삼아 제정되었다(권오성·윤기웅, 2016, p. 38). 「보조금관리법」은 그 제정목적에서 알 수 있듯이 각 부처에서 분산 관리되던 여러 보조금을 통합적으로 관리하기 위해 제정되었다.

2) 1986년 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」의 개정

「보조금관리법」이 모델로 삼은 일본의 「보조금 등에 관한 예산집행의 적정화에 관한 법률」은 그 법령에서 알 수 있듯이 보조금의 집행에 관련된 사항을 규정할 뿐 보조금의 예산편성과 관련된 사항을 규정하지 않았다. 「보조금관리법」은 ‘제2장 보조금예산의 편성’을 추가하고 법령에도 예산을 추가하여 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」로 개정되었다. 1986년의 주요 개정 이유는 다음과 같다.

“현행 보조금관리법에는 보조금의 집행관리에 관한 사항만 규정되어 있고 예산편성에 관한 사항은 결여되어 있어 지방자치단체에 대한 보조사업의 대부분은 지방의 의사가 반영되지 못하고 지역실정에 맞지 아니하는 보조금이 시달되는 등의 문제점이 있으므로 이를 개선하고, 보조사업별로 보조금액을 산출하는 데 있어 적용하는 기준이 되는 국고보조율을 정하는 등 보조금의 예산편성에 관한 사항을 추가하여 국고보조금운용제도를 보완하려는 것임.”(국가법령정보센터)

3) 2011년 「보조금관리에 관한 법률」의 개정

2011년 개정으로 보조사업 운용평가제도가 도입되었다. 국고보조사업은 한번 도입되면 관련 이해관계자 등의 영향으로 축소 또는 폐지가 어렵기 때문에 재정운용의 경직성을 초래한다. 따라서 일몰제 성격의 운용평가제도 도입의 필요성이 꾸준히 제기되었고 드디어 2011년 「보조금법」 개정을 통해 보조사업 운용평가제도가

도입되었다. 기존의 재정사업평가와 보조사업 운용평가의 차이점은 전자가 실적 평가인 반면 후자는 존치평가이다(국회예산정책처, 2014, pp. 442~445). 또한 법령도 「보조금관리에 관한 법률」로 변경되었다.

4) 2016년 「보조금관리에 관한 법률」의 개정

2016년 개정으로 보조사업 운용평가제도가 보조사업 연장평가제도로 변경되었다. 모든 보조사업의 존속기간을 3년으로 분명하게 정하고 보조사업의 연장 여부를 평가한다는 점에서 운용평가와 연장평가의 차이점이 있다. 또한 이 개정에는 부정수급을 방지하기 위한 다양한 대책을 규정하고 있다. 2016년의 주요 개정 이유는 다음과 같다.

“국가가 지방자치단체가 수행하는 국고보조사업의 기준보조율을 변경하여 예산을 편성하는 경우 사전에 지방자치단체에 통보하도록 하고, 보조사업의 체계적인 관리와 효율적인 운영을 위하여 보조사업에 대한 존속기간을 설정하고 존속기간 종료 전에 보조사업의 필요성을 점검하여 보조사업에 대한 연장 여부를 주기적으로 평가하며, 보조금에 대한 부정수급을 방지하기 위하여 보조사업자, 간접보조사업자 또는 보조금수령자가 보조금 등을 거짓이나 그 밖의 부정한 방법 등으로 교부·지급받은 경우에는 그 위반사실의 공표, 제재부가금의 부과 및 보조사업 수행 제한 등의 조치를 취할 수 있도록 하고 벌칙을 강화하는 한편, 보조금으로 취득한 중요재산을 중앙관서 장의 승인 없이 처분하는 경우 해당 보조금의 전부 또는 일부를 환수할 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.”(국가법령정보센터)

5) 2021년 「보조금관리에 관한 법률」의 개정

2021년 개정으로 보조사업 연장평가 결과의 실효성이 제고되었다. 2021년 개정 전에는 보조사업 연장평가 결과가 예산안에 어느 정도 반영되는지에 대한 피드백이 없었다. 그러나 「보조금관리에 관한 법률」 제15조 제4항을 개정하여 보조사업 연장평가 결과의 예산안 반영 정도를 예산안과 함께 국회에 제출하도록 함으로써

보조사업 연장평가 결과의 실효성을 제고했다.

또한 2021년 개정으로 보조금 예산의 편성·집행·관리 등에 관한 주요사항을 심의하기 위하여 기획재정부장관 소속으로 보조금관리위원회를 설치하는 근거를 마련했고 부정수급 보조사업자 및 보조금 수령자에 대한 제재 기간을 5년 이내의 범위로 규정하고 부정수급에 관여한 계약업체 등도 보조사업의 수행 대상에서 배제하도록 했다. 2021년의 주요 개정 이유는 다음과 같다.

“보조사업 연장평가 결과의 예산안 반영 정도를 예산안과 함께 국회에 제출하도록 함으로써 보조사업 연장평가 결과의 실효성을 제고하고, 부정수급 보조사업자 및 보조금 수령자에 대한 제재 기간을 5년 이내로 명확히 규정하는 한편, 부정수급에 관여한 계약업체 등도 보조사업의 수행 대상에서 배제하도록 함으로써 보조금의 부정운용을 방지하려는 것임.”(국가법령정보센터)

2. 국고보조사업 연장평가의 기초조사보고서 분석

가. 기초조사보고서의 개요

국고보조사업 연장평가를 위해 관련부처는 서면평가의 기초자료로 기초조사보고서를 제출한다. 기초조사보고서의 양식은 ‘기초조사표’, ‘보조사업 개요’, ‘국고보조사업 연장평가 문항별 설명자료’ 등 크게 3부분으로 구분되어 있다.

‘기초조사표’에는 회계명, 계정, 예산서 분야코드, 프로그램예산 코드, 단위사업 코드, 세부사업 코드, 보조사업 유형, 보조사업 수혜자 수, 법적근거 및 표현, 사업주체, 사업 계속성 여부, 사업의 최종 수혜자, 대통령 공약사업 여부, 국정과제 여부, 경제혁신 3개년 계획 여부 등의 내용을 작성하도록 구성되어 있다.

‘보조사업 개요’에는 사업 기간, 사업예산, 불용액, 보조사업 관련 법령, 보조사업 목적, 외부지적사항, 예산코드 및 회계 변경 유무 등의 내용을 작성하도록 구성되어 있다. 특히 외부지적사항은 ① 과거 보조사업평가 결과 및 조치결과, ② 유사중복 지적사항 및 조치결과, ③ 부정수급 등 비리발생 지적사항 및 조치결과로 구분된다.

‘국고보조사업 연장평가 문항별 설명자료’는 연장평가 평가지표에 따라 보조사업의 타당성과 보조사업 관리의 적정성으로 구성되어 있다. 보조사업의 타당성에 대

해서는 세부적으로 보조사업 법적 근거의 명확성, 보조사업 목적의 타당성, 보조사업의 효과성, 보조사업의 필요성, 재정지원 규모의 적정성, 사회적 가치 실현 등의 내용을 작성하도록 구성되어 있다. 보조사업 관리의 적정성에 대해서는 세부적으로 보조사업자 선정의 적정성, 보조사업 집행의 적정성, 보조사업 사후관리의 적정성, 보조사업 부정수급 관리의 적정성 등의 내용을 작성하도록 구성되어 있다.

나. 평가대상 국고보조사업의 특성 분석

2015년부터 2020년까지 국고보조사업 연장평가 평가대상 사업의 수는 총 3,111개이고 각 평가대상 사업의 기초조사보고서 3,111개를 수집하였다. 수집된 기초조사보고서를 통해 평가대상 보조사업을 부처별, 회계별, 유형별, 의무지출 여부, 일몰사업 여부, 공약사업 여부, 국정과제 여부에 따라 분류하고 국고보조사업의 특성을 검토하고자 한다.

1) 부처별 및 연도별 보조사업

각 부처별 평가대상 사업 수는 다음 <표 VI-1>과 같다. 가장 많은 보조사업을 관리하는 부처는 문화체육관광부로 469개 사업(15.1%)을 관리하고 있고, 그다음으로 보건복지부(419개, 13.5%), 농림축산식품부(313개, 10.1%), 해양수산부(234개, 7.5%), 환경부(198개, 6.4%) 순으로 나타났고, 이들 다섯 개 부처가 전체 국고보조사업 중 절반 정도를 관리하고 있는 것으로 나타났다.

<표 VI-1> 부처별 평가대상 사업 수

(단위: 개, %)

부처	사업 수	부처	사업 수
경찰청	5 (0.2%)	방송통신위원회	67 (2.2%)
고용노동부	92 (3%)	방위사업청	4 (0.1%)
공정거래위원회	3 (0.1%)	법무부	36 (1.2%)
과학기술정보통신부	34 (1.1%)	보건복지부	419 (13.5%)
관세청	2 (0.1%)	산림청	79 (2.5%)
교육부	69 (2.2%)	산업통상자원부	185 (5.9%)
국가보훈처	83 (2.7%)	새만금개발청	3 (0.1%)

〈표 VI-1〉의 계속

(단위: 개, %)

부처	사업 수	부처	사업 수
국가인권위원회	1 (0%)	소방청	5 (0.2%)
국무조정실 및 국무총리비서실	1 (0%)	식품의약품안전처	35 (1.1%)
국민권익위원회	2 (0.1%)	여성가족부	80 (2.6%)
국민안전처	33 (1.1%)	외교부	18 (0.6%)
국방부	14 (0.5%)	중소기업청	49 (1.6%)
국토교통부	219 (7%)	중소벤처기업부	38 (1.2%)
금융위원회	3 (0.1%)	중앙선거관리위원회	1 (0%)
기획재정부	11 (0.4%)	통일부	42 (1.4%)
농림축산식품부	313 (10.1%)	특허청	21 (0.7%)
농촌진흥청	38 (1.2%)	해양경찰청	1 (0%)
대법원	3 (0.1%)	해양수산부	234 (7.5%)
문화재청	50 (1.6%)	행정안전부	45 (1.4%)
문화체육관광부	469 (15.1%)	행정자치부	51 (1.6%)
미래창조과학부	48 (1.5%)	행정중심복합도시건설청	1 (0%)
민주평화통일자문회의	5 (0.2%)	환경부	198 (6.4%)
전체		3,111 (100%)	

자료: 저자 작성

연도별로 살펴보면, 2015년에 평가대상 사업의 수가 가장 많아 1,422개(45.7%)였고, 2017년에는 152개(4.9%)의 사업이 해당되어 가장 적은 수의 사업이 분석되었다. 다른 연도와 비교하여 2015년에 평가대상 사업의 수가 월등히 많은 이유는 2016년부터 국고보조사업 평가제도가 운용평가로부터 연장평가로 변경되었기 때문이다. 모든 보조사업의 존속기간이 3년으로 설정되고 매년 전체 보조사업 중 1/3씩 평가하기 때문에 각 보조사업의 존속기간이 지나기 전에 연장평가를 실시하기 위해서는 기준연도인 2015년에 모든 보조사업을 평가할 필요가 있었다.

〈표 VI-2〉 연도별 분석대상 사업 수

(단위: 개, %)

연도	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	합계
개수	1,422 (45.7%)	472 (15.2%)	152 (4.9%)	375 (12.1%)	449 (14.4%)	241 (7.7%)	3,111 (100.0%)

자료: 저자 작성

2) 회계별 보조사업

정부의 재정은 크게 일반회계, 특별회계, 기금으로 구분할 수 있고, 각 회계별 보조사업의 수를 살펴보면 다음 <표 VI-3>과 같다. 각 회계별 보조사업의 수는 일반회계가 1,409개로 가장 많고, 기금(866개), 특별회계(836개) 순으로 나타났다.

<표 VI-3> 회계별 보조사업의 수

(단위: 개, %)

회계	빈도	
일반회계	1,409	(45.3%)
특별회계	836	(26.9%)
기금	866	(27.8%)
총계	3,111	(100%)

자료: 저자 작성

3) 유형별 보조사업

사업수행자 및 보조대상의 유형에 따라 보조사업을 구분하면 민간경상보조, 민간자본보조, 자치단체경상보조, 자치단체자본보조 등으로 나눌 수 있다. 유형별 보조사업의 수는 다음 <표 VI-4>와 같다. 평가대상 보조사업 3,111개 사업 중, 720개 (23.1%)의 사업은 어느 하나의 유형에 해당하지 않고, 유형이 중복되었다. 가장 큰 비율을 차지하는 유형은 민간경상보조(1,506개, 48.4%)인 것으로 나타났다. 그 뒤로 자치단체자본보조(449개, 11.4%)와 자치단체경상보조(369개, 11.9%), 그 뒤로 민간자본보조(67개, 2.2%)순으로 나타났다.

<표 VI-4> 사업 수행자 및 보조대상 유형에 따른 사업의 수

(단위: 개, %)

유형	빈도	
민간경상보조	1,506	(48.4%)
민간자본보조	67	(2.2%)
자치단체경상보조	369	(11.9%)
자치단체자본보조	449	(14.4%)
혼합	720	(23.1%)
총계	3,111	(100%)

자료: 저자 작성

4) 의무지출 여부

기초조사보고서에서 “해야 한다”로 표기한 사업은 의무지출 사업으로, “할 수 있다”로 응답한 경우 재량지출 사업으로, “기타”에 응답한 경우 기타로 분류하였고, 두 개 이상에 중복으로 응답한 경우 혼합유형으로 분류하였다. 각 유형별 보조사업의 수를 살펴보면, 다음 <표 VI-5>에서 보는 바와 같이, 의무지출 사업(911개, 29.3%)보다는 재량지출 사업(1,688개, 54.3%)이 많아 향후 국고보조사업의 수를 줄일 수 있는 여지가 있는 것으로 보인다.

<표 VI-5> 의무지출 여부에 따른 사업의 수

(단위: 개, %)

구분	빈도	
의무지출	911	(29.3%)
재량지출	1,688	(54.3%)
혼합	323	(10.4%)
기타	122	(3.9%)
결측치	67	(2.2%)
총계	3,111	(100%)

자료: 저자 작성

5) 일몰사업 여부

일몰사업이란 통상 특정 기간이 지난 후 사업의 유용성이 없다는 판단이 있을 경우, 자동적으로 폐지되는 사업을 지칭한다. 그러나 여기에서의 일몰사업은 사업 계획서상 사업 종료 시점이 명확한 사업을 의미한다. 사업 종료 시점이 명확한 사업인지의 여부에 따라 일몰사업과 기타사업으로 구분하였고, 각 유형별 사업의 개수는 다음 <표 VI-6>과 같다. 전체 사업 중 일몰사업은 226개로 나타나 전체 3,111개 사업 중 7.3%에 불과하였다. 보조사업 연장평가제도에도 불구하고, 대다수 보조사업의 사업 종료 시점이 특정되지 않고 운영되고 있다는 사실을 알 수 있다.

〈표 VI-6〉 일몰법 적용 여부에 따른 사업의 수

(단위: 개, %)

구분	빈도	
일몰사업	226	(7.3%)
기타사업	2,885	(92.7%)
총계	3,111	(100%)

자료: 저자 작성

6) 공약사업 여부

행정부의 수반인 대통령이 공약으로 제시한 사업을 공약사업으로, 나머지 사업은 기타사업으로 분류한 후 공약사업의 수를 살펴보면 다음 〈표 VI-7〉과 같다. 보조사업 중 대통령 공약사업은 604개(19.4%)로 나타났다.

〈표 VI-7〉 공약사업 여부에 따른 사업의 수

(단위: 개, %)

회계	빈도	
공약사업	604	(19.4%)
기타사업	2,445	(78.6%)
결측치	62	(2%)
총계	3,111	(100%)

자료: 저자 작성

7) 국정과제 여부

국정과제에 포함된 사업인지 여부에 따라 분류하면 다음 〈표 VI-8〉과 같다. 국정과제 사업은 1,273개로 40.9%를 차지하는 것으로 나타나 보조사업 중 많은 수의 사업이 국정과제에 포함되어 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 VI-8〉 국정과제사업 여부에 따른 사업의 수

(단위: 개, %)

구분	빈도	
국정과제사업	1,273	(40.9%)
기타사업	1,781	(57.2%)
결측치	57	(1.8%)
총계	3,111	(100%)

자료: 저자 작성

3. 불용액의 문제

가. 불용액의 개념 및 현황

불용(不用)의 사전적 의미는 ‘쓰지 않음’이고 불용액이란 쓰지 않은 잔액을 의미한다. 전문적인 용어로 세출불용액을 정의하면 예산현액(전년도 이월액 + 당해 연도 세출예산)에서 당해 연도 실제 지출액과 다음 연도의 이월액을 감한 잔액으로 정의된다. 즉 불용액은 예산집행을 한 결과 남은 잔액을 의미하기 때문에 결산서에서 제시되며, 불용액과 집행 잔액은 혼용해서 사용되는 경향이 있다. 불용액이 발생하는 이유는 다양하지만 결산서에는 불용액 규모만 보고될 뿐, 불용액 사유는 보고되지 않는다.

2020 회계연도 국가결산보고서안에 따르면, 2020 회계연도 불용액은 6.6조원으로 예산현액 462.8조원 대비 1.4% 수준이며, 회계별로는 일반회계에서 3.8조원, 특별회계에서 2.9조원이 각각 불용되었다.

〈표 VI-9〉 2020회계연도 불용액 현황

(단위: 조원, %)

구분	2019년 불용액 (A)	2020년			2019년 대비	
		예산현액 (B)	불용액 (C)	불용액 비율 (C/B)*100	증감액 (C-A)	증감률 (%)
합 계	7.9	462.8	6.6	1.4	△1.3	△15.9
일반회계	4.1	390.4	3.8	1.0	△0.3	△8.5
특별회계	3.8	72.4	2.9	4.0	△0.9	△24.1

자료: 대한민국 정부, 『2020회계연도 국가결산보고서』, 2021, p. 46.

〈표 VI-10〉 연도별 예산현액 대비 불용액

(단위: 억원, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
합 계	예산현액(A)	3,169,925	3,360,796	3,479,513	3,548,841	3,764,620	4,077,873	4,628,064
	불용액(B)	174,918	107,651	109,868	71,401	86,261	79,096	66,481
	(B/A)*100	5.5	3.2	3.2	2.0	2.3	1.9	1.4
일반회계	예산현액(A)	2,499,971	2,652,619	2,809,893	2,865,658	3,058,690	3,362,994	3,904,205
	불용액(B)	108,679	58,513	54,067	42,074	43,080	41,216	37,728
	(B/A)*100	4.4	2.2	1.9	1.5	1.4	1.2	1.0

〈표 VI-10〉의 계속

구분		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
특별회계	예산현액(A)	669,954	708,177	669,620	683,182	705,931	714,879	723,859
	불용액(B)	66,239	49,139	55,801	29,328	43,181	37,880	28,753
	(B/A)*100	9.9	6.9	8.3	4.3	6.1	5.3	4.0

자료: 대한민국 정부, 『2020회계연도 국가결산보고서』, 2021, p. 46.

그러나 위의 통계는 기금이 포함되어 있지 않다. 따라서 예산·결산 간 기준을 일치시킨 후, 실제 재정규모를 파악하기 위해 기금을 포함하고 내부거래를 제거하였을 경우 총지출 기준의 2020회계연도 불용액은 10.3조원이며 이는 전년(7.5조원)보다 2.8조원 증가한 것이다. 회계별로는 일반회계에서 2.3조원, 특별회계에서 0.9조원, 기금에서 7.1조원이 각각 불용되었다.

〈표 VI-11〉 2020회계연도 총지출 기준 불용액 현황

(단위: 조원, %)

구분	2019년 불용액(A)	2020년			2019년 대비	
		예산현액* (또는 기금계획) (B)	불용액 (C)	불용액 비율 (C/B)*100	증감액 (C-A)	증감률 (%)
합계	7.5	562.4	10.3	1.8	2.8	37.1
일반회계	3.1	324.4	2.3	0.7	△0.8	△26.3
특별회계	1.2	55.5	0.9	1.7	△0.3	△22.7
기금	3.3	182.5	7.1	3.9	3.9	119.5

자료: 대한민국 정부, 『2020회계연도 국가결산보고서』, 2021, p. 49.

이와 같이 국가결산보고서는 일반회계, 특별회계, 기금의 불용액을 보고하고 있으나 국고보조사업의 불용액에 대해서는 별도로 보고하고 있지 않다. 또한 국가결산보고서에는 일반회계, 특별회계, 기금의 합계 수준에서 불용액을 보고할 뿐, 불용액의 발생 원인에 대한 어떤 정보도 보고하고 있지 않다.

나. 기초조사보고서의 불용액 현황

1) 기초조사보고서의 불용액 양식

국고보조사업 기초조사보고서에는 각 보조사업과 관련한 예산액, 예산현액, 집행액(실집행액), 이월액, 불용액의 규모와 사유를 제시하도록 아래와 같은 표가 구성되어 있다. 불용액은 결산서에서 제시되기 때문에 불용액 양식에는 시차를 두어 전전년도 불용액부터 3년 전 불용액까지를 보고하도록 되어 있다. 전년도는 실적만을 제시하도록 되어 있다. 불용 사유를 기입하는 칸은 연도별로 세분되지 않고 불용 사유도 어느 정도 자세히 작성해야 하는 지에 대한 지침이 없기 때문에 작성자가 알아서 채우도록 구성되어 있다.

〈표 VI-12〉 불용액 양식

(단위: 백만원)

구분	예산액	예산현액	집행액	이월액	불용액	실집행률
			(실집행액)			
2017년 (결산)			()			%
2018년 (결산)			()			%
2019년 (실적)			()			%
사유						

- 주: 1. 집행액과 실집행액을 구분하여 작성
 2. 예산 불용 등이 발생하였거나, 실집행률이 90% 미만인 경우 그 사유 작성
 3. 2019년은 예상 실적(결산 전)을 기준으로 작성

자료: 기획재정부, 『국고보조사업연장평가편람』, 2020, p. 26.

2) 특성별 불용 현황

가) 회계별 불용 현황

회계별 보조사업의 불용 현황은 〈표 VI-13〉과 같다. 불용이 발생한 사업의 비율은 기금이 55.7%로 가장 높은 것으로 나타났고, 일반회계(47.6%), 특별회계(40.1%) 순으로 나타났다.

〈표 VI-13〉 회계별 불용 현황

(단위: 건, %)

회계	N	불용	
일반회계	1,409	670	(47.6%)
특별회계	839	335	(40.1%)
기금	866	782	(55.7%)
전체	3,111	1,487	(47.8%)

자료: 저자 작성

나) 국고보조사업 유형별 불용 현황

국고보조사업 유형별 불용현황은 〈표 VI-14〉와 같다. 불용액이 발생한 사업의 비율은 혼합유형이 57.8%로 가장 높고, 그다음이 민간경상(48.8%), 지자체경상(45.5%), 민간자본(32.8%), 지자체자본(32.5%) 순으로 나타났다.

〈표 VI-14〉 국고보조사업 유형별 불용 현황

(단위: 건, %)

유형	N	불용	
민간경상	1,506	735	(48.8%)
민간자본	67	22	(32.8%)
지자체경상	369	168	(45.5%)
지자체자본	449	146	(32.5%)
혼합	720	416	(57.8%)
전체	3,111	1,487	(47.8%)

자료: 저자 작성

다) 의무지출 여부에 따른 불용 현황

의무지출 여부에 따른 불용 현황은 〈표 VI-15〉와 같다. 불용이 발생한 사업의 비율은 기타유형이 49.8%로 가장 높은 것으로 나타났고, 그다음이 재량지출(49.2%), 혼합유형(41.6%)이며, 의무지출(40.3%)이 가장 낮은 것으로 나타났다.

〈표 VI-15〉 의무지출 불용 현황

(단위: 건, %)

구분	N	불용	
의무지출	67	27	(40.3%)
재량지출	122	60	(49.2%)
혼합	911	379	(41.6%)
기타	1688	841	(49.8%)
전체	3,111	1,487	(47.8%)

자료: 저자 작성

라) 일몰사업 여부에 따른 불용 현황

일몰사업 여부에 따른 불용 현황은 〈표 VI-16〉과 같다. 불용은 일몰사업(41.1%)이 기타사업(48.3%)에 비해 덜 발생하는 것으로 나타났다.

〈표 VI-16〉 일몰사업 불용 현황

(단위: 건, %)

구분	N	불용	
일몰사업	219	90	(41.1%)
기타	2,892	1,397	(48.3%)
전체	3,111	1,487	(47.8%)

자료: 저자 작성

마) 계약사업 여부에 따른 불용 현황

계약사업 여부에 따른 불용 현황은 〈표 VI-17〉과 같다. 불용이 발생한 사업의 비율은 계약사업(53.1%)이 가장 높은 것으로 나타났다.

〈표 VI-17〉 계약사업 여부에 따른 불용 현황

(단위: 건, %)

구분	N	불용	
계약사업	604	321	(53.1%)
기타	2,445	1,130	(46.2%)
전체	3,049	1,451	(47.6%)

자료: 저자 작성

바) 국정과제 여부에 따른 불용 현황

국정과제 여부에 따른 불용 현황은 <표 VI-18>과 같다. 불용이 발생한 사업의 비율은 국정과제사업(52%)이 가장 높은 것으로 나타났다.

<표 VI-18> 국정과제 여부에 따른 불용 현황

(단위: 건, %)

회계	N	불용	
국정과제	1,273	662	(52%)
기타	1,781	799	(44.9%)
전체	3,054	1,461	(47.8%)

자료: 저자 작성

다. 불용 현황과 판정결과 사이의 관계

<표 VI-19> 불용 여부와 판정결과와의 상관관계

구분	즉시폐지	단계적 폐지	통폐합	감축	사업방식변경	정상추진	
불용 여부	상관계수	-0.03136	-0.05415***	0.00042	0.05746***	0.07331***	-0.05657***
	유의확률	0.0804	0.0025	0.9812	0.0013	<.0001	0.0016

주: **p<0.05, ***p<0.01

자료: 저자 작성

개별 보조사업의 불용 발생 여부와 판정결과와의 상관관계를 분석했다.³⁷⁾ <표 VI-19>에서 보듯이 불용 여부와 감축 사이에, 그리고 불용 여부와 사업방식변경 사이에 통계적으로 유의미하고 양(+)의 상관관계가 존재한다. 즉, 이것은 불용이 발생한 보조사업의 경우 그 판정결과는 감축 또는 사업방식변경일 가능성이 높다는 것을 의미한다. 또한 불용 여부와 단계적 폐지 사이에, 그리고 불용 여부와 정상추진 사이에 통계적으로 유의미하고 음(-)의 상관관계가 존재한다. 즉, 이것은 불용이 발생한 보조사업의 경우 그 판정결과는 단계적 폐지 또는 정상추진일 가능성이 낮다는 것을 의미한다. 본 분석은 상관관계 분석이기 때문에 변수 사이의 어떤 인과관계도 추론하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 이러한 상관분석 결과를 통하여,

37) 불용이 발생한 경우는 1로 그렇지 않은 경우 0으로 코딩했다.

평가자는 불용 여부를 판정결과에 연계시키고 있다고 주장하는 것이 상식적일 것이다. 즉, 불용이 발생한 보조사업에 대해서 평가자는 감축 또는 사업방식변경을 판정한다는 것이다. 그러나 불용의 원인에 따라서는 페널티보다는 인센티브를 부여해야 하는 경우도 발생할 수 있기 때문에 불용의 세부적인 원인 파악·분석 없이 무조건적인 페널티는 지양해야 할 것이다.

라. 소결

매년 정부결산서에는 불용액 규모만 보고될 뿐, 다양한 불용액 발생 사유는 보고되지 않는다. 기초조사보고서의 불용액 현황을 작성하는 양식은 매우 단순하여 불용액 발생 사유에 대해 어느 정도 자세히 작성해야 하는지에 대한 지침이 없기 때문에 기초조사보고서 작성자는 매우 자의적으로 불용 사유를 작성할 수 있다. 예를 들면, 약 130여 억원의 불용액에 대해 사업관리자는 그 불용 사유를 예산절감으로 기록하고 있다(권오성·최진욱, 2018, p. 138).

국고보조사업의 특성에 따른 불용 현황을 살펴보면 다음과 같다. 회계별로는 기금사업에서 가장 빈번히 불용액이 나타나는 반면, 특별회계 사업에서 가장 적게 불용액이 나타난다. 국고보조사업 유형별로는 민간경상 보조사업에서 가장 빈번히 불용액이 나타나고, 다음이 지자체 경상보조사업에서 불용액이 나타난다는 점에서 자본보조사업보다는 경상보조사업에서 불용액이 나타날 가능성이 높다. 의무지출 여부에 따라서는 재량지출 사업에서 가장 빈번히 불용액이 나타난다. 일몰사업 여부에 따라서는 일몰사업에서 불용액이 가장 적게 나타난다. 공약사업 여부에 따라서는 공약사업에서 가장 빈번히 불용액이 발생한다. 국정과제 여부에 따라서는 국정과제에서 가장 빈번히 불용액이 나타난다.

불용과 판정결과 사이의 상관관계 분석을 통하여, 평가자는 불용 여부를 판정결과에 연계시키고 있다는 사실을 알 수 있다. 다만, 불용 사유 또한 판정결과에 연계시킨다면 보다 적절한 판정결과가 도출될 수 있을 것으로 기대한다.

4. 유사·중복사업의 문제

가. 유사중복의 개념

유사·중복사업이란 복수의 서로 다른 보조사업이 사업목표, 사업내용, 지원대상 등이 유사하거나 동일한 경우를 의미한다. 유사·중복사업이 문제가 되는 것은 특히 부처가 부처 이기주의에 편승해서 부처 규모를 확대하고 경쟁적으로 신규사업을 신설하고자 할 때 문제가 된다. 이민호(2008, p. 100)는 유사하거나 중복된 정책의 비효율성에 대하여 “기대되는 성과에 비해 너무 많은 공적 자원이 투입되었기 때문”이라고 주장한다. 즉, 유사중복에 따른 비효율성은 제한된 자원을 낭비하는 것이다. 비슷한 맥락으로 부처 내의 유사·중복사업의 문제가 또한 존재한다. 일반적으로 부처 간 유사·중복사업을 발견하는 것이 부처 내 유사·중복사업을 발견하는 것보다 어렵다.

〈표 VI-20〉과 같이 우리나라에서는 기관에 따라 유사중복의 개념을 다르게 정의하고 있고 유사·중복사업의 식별 또한 기관별, 분야별로 따로 이루어지고 있기 때문에 유사·중복사업에 대한 분석은 전체적으로 종합적이지 않고 대부분 일시적이고 단편적이다.

〈표 VI-20〉 기관별 유사중복 개념

기관	유사중복의 개념
기획재정부	동일한 지원 대상에 대하여 여러 부처에서 유사 서비스를 제공하는 사업
감사원	중복은 둘 이상의 프로그램이나 활동의 핵심 속성들이 전반적으로 동일하여 중복성이 높은 경우, 유사는 둘 이상의 프로그램이나 활동의 핵심 속성 중 일부가 유사하거나 동일할 경우
국회	사업의 목적, 내용 및 지원대상이 서로 비슷하거나 동일하며 효율적인 재정운용을 위해 통폐합 검토가 필요한 사업

자료: 홍승현·김선미(2014), p. 1의 내용을 재구성

나. 기초조사보고서의 유사중복 현황

1) 유사중복 양식

국고보조사업 기초조사보고서에는 각 보조사업과 관련한 유사중복의 지적사항

및 조치결과를 제시하도록 아래와 같은 표가 구성되어 있다.

〈표 VI-21〉 유사중복 양식

구분(평가기관)	지적사항	조치결과
국회		
국정감사		
감사원		
과거 보조사업평가		
핵심사업평가		
기타1		
:	:	:

자료: 기획재정부, 『국고보조사업연장평가편람』, 2020, p. 34.

2) 특성별 유사중복 현황

가) 회계별 유사중복 현황

회계별 유사중복 현황은 〈표 VI-22〉와 같다. 유사중복으로 지적받은 사업의 비율은 일반회계(11.4%), 특별회계(10.0%), 기금(7.9%) 순으로 나타났다.

〈표 VI-22〉 회계별 유사중복 현황

(단위: 건, %)

회계	N	유사중복	
일반회계	1,409	161	(11.4%)
특별회계	836	84	(10.0%)
기금	866	68	(7.9%)
전체	3,111	313	(10.1%)

자료: 저자 작성

나) 국고보조사업 유형별 유사중복 현황

국고보조사업 유형별 유사중복 현황은 〈표 VI-23〉과 같다. 유사중복으로 지적받은 사업의 비율은 민간자본(17.9%)이 가장 높고, 혼합유형(10.6%), 민간경상(10.5%), 지자체자본(9.6%), 지자체경상(6.5%) 순으로 발생하였다.

〈표 VI-23〉 국고보조사업 유형별 유사중복 현황

(단위: 건, %)

유형	N	유사중복	
민간경상	1,506	158	(10.5%)
민간자본	67	12	(17.9%)
지자체경상	369	24	(6.5%)
지자체자본	449	43	(9.6%)
혼합	720	76	(10.6%)
전체	3,111	313	(10.1%)

자료: 저자 작성

다) 의무지출 여부에 따른 유사중복 현황

의무지출 여부에 따른 유사중복 현황은 〈표 VI-24〉와 같다. 유사중복으로 지적 받은 사업의 비율은 혼합유형이 13.6%로 가장 높았으며, 기타(10.7%), 재량지출(10.6%), 의무지출(8.2%) 순으로 나타났다.

〈표 VI-24〉 의무지출 여부에 따른 유사중복 현황

(단위: 건, %)

구분	N	유사중복	
의무지출	911	75	(8.2%)
재량지출	1,688	179	(10.6%)
혼합	323	44	(13.6%)
기타	122	13	(10.7%)
전체	3,044	311	(10.2%)

자료: 저자 작성

라) 일몰사업 여부에 따른 유사중복 현황

일몰사업 여부에 따른 유사중복 현황은 〈표 VI-25〉와 같다. 유사중복이 지적된 사업의 경우 일몰사업(10.0%)과 기타사업(10.1%)이 거의 동일한 비율로 나타났다.

〈표 VI-25〉 일몰사업 여부에 따른 유사중복 현황

(단위: 건, %)

구분	N	유사중복	
일몰사업	219	22	(10.0%)
기타	2892	291	(10.1%)
전체	3,111	96	(10.1%)

자료: 저자 작성

마) 공약사업 여부에 따른 유사중복 현황

공약사업 여부에 따른 유사중복 현황은 〈표 VI-26〉과 같다. 유사중복으로 지적받은 사업의 비율은 공약사업(12.3%)이 기타사업(9.6%)보다 더 높은 것으로 나타났다.

〈표 VI-26〉 공약사업 여부에 따른 유사중복 현황

(단위: 건, %)

구분	N	유사중복	
공약사업	604	74	(12.3%)
기타	2,445	234	(9.6%)
전체	3,049	308	(10.1%)

자료: 저자 작성

바) 국정과제 여부에 따른 유사중복 현황

국정과제 여부에 따른 유사중복 현황은 〈표 VI-27〉과 같다. 유사중복으로 지적받은 사업의 비율은 국정과제사업(12.3%)이 기타사업(8.5%)보다 높은 것으로 나타났다.

〈표 VI-27〉 국정과제 여부에 따른 유사중복 현황

(단위: 건, %)

구분	N	유사중복	
국정과제	1,273	157	(12.3%)
기타	1,781	151	(8.5%)
전체	3,054	308	(10.1%)

자료: 저자 작성

다. 유사중복 현황과 판정결과 사이의 관계

〈표 VI-28〉 유사중복 여부와 판정결과와의 상관관계

구분		즉시폐지	단계적 폐지	통폐합	감축	사업방식변경	정상추진
유사중복	상관계수	0.00362	-0.03239	0.0491***	0.02948	-0.00159	-0.04368**
	유의확률	0.8402	0.0709	0.0062	0.1002	0.9295	0.0148

주: **= $p < 0.05$ ***= $p < 0.01$

자료: 저자 작성

개별 보조사업의 유사중복 여부와 판정결과와의 상관관계를 분석했다.³⁸⁾ 〈표 VI-28〉에서 보듯이 유사중복 여부와 통폐합 사이에 통계적으로 유의미하고 양(+)의 상관관계가 존재한다. 이것은 유사중복으로 지적된 보조사업의 경우 그 판정결과는 통폐합일 가능성이 높다는 것을 의미한다. 또한 유사중복 여부와 정상추진 사이에 통계적으로 유의미하고 음(-)의 상관관계가 존재한다. 이것은 유사중복으로 지적된 보조사업의 경우 그 판정결과가 정상추진일 가능성이 낮다는 것을 의미한다. 즉, 평가자는 유사중복 여부를 판정결과에 연계시키고 있다.

라. 소결

기관에 따라 유사중복의 개념을 다르게 정의하고 유사중복 사업의 식별 또한 다르게 이루어지고 있기 때문에 유사중복 사업에 대한 분석은 종합적이지 않고 대부분 일시적이고 단편적이다.

국고보조사업의 특성에 따른 유사중복 현황을 살펴보면 다음과 같다. 회계별로는 일반회계 사업에서 가장 빈번히 유사중복이 발견되는 반면, 기금사업에서 가장 적게 유사중복이 발견된다. 국고보조사업 유형별로는 민간자본 보조사업에서 가장 빈번히 유사중복이 발견된다. 의무지출 여부에 따라서는 재량지출 사업에서 가장 빈번히 유사중복이 발견된다. 일몰사업 여부에 따라서는 거의 비슷한 수준을 보이고 있다. 공약사업 여부에 따라서는 공약사업에서 가장 빈번히 유사중복이 발견된다. 국정과제 여부에 따라서는 국정과제에서 가장 빈번히 유사중복이 발견된다.

38) 유사중복이 지적된 경우는 1로 그렇지 않은 경우 0으로 코딩했다.

유사중복과 판정결과 사이의 상관관계 분석을 통하여, 평가자는 유사중복 여부를 판정결과에 연계시키고 있다는 사실을 알 수 있다.

5. 부정수급의 문제

가. 부정수급의 개념

부정수급을 법적으로 정의하면 「보조금 관리에 관한 법률」 제30조 제1항에 따라 “보조금을 다른 용도에 사용한 경우, 법령, 보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 중앙관서의 장의 처분을 위반한 경우, 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 경우”를 말한다.

또한 부정수급은 부정수급 행위의 의도성과 행위자(수급자와 행정담당자)에 따라 기망(fraud), 부패(corruption), 수급자 오류(customer error), 행정적 오류(official error) 등의 네 가지로 구분된다(권오성·탁현우, 2020, pp. 7~9).

부정수급은 광의의 부정수급과 협의의 부정수급으로 구분할 수 있다. 광의의 부정수급은 수급자의 기망, 행정 담당자의 부패와 함께 비의도적 부정수급 형태인 오류(error)를 포함하되, 협의의 부정수급은 수급자 및 행정담당자의 의도적인 부정수급 형태로 기망과 부패를 의미한다(권오성·탁현우, 2020, p. 7~9).

〈표 VI-29〉 부정수급의 유형

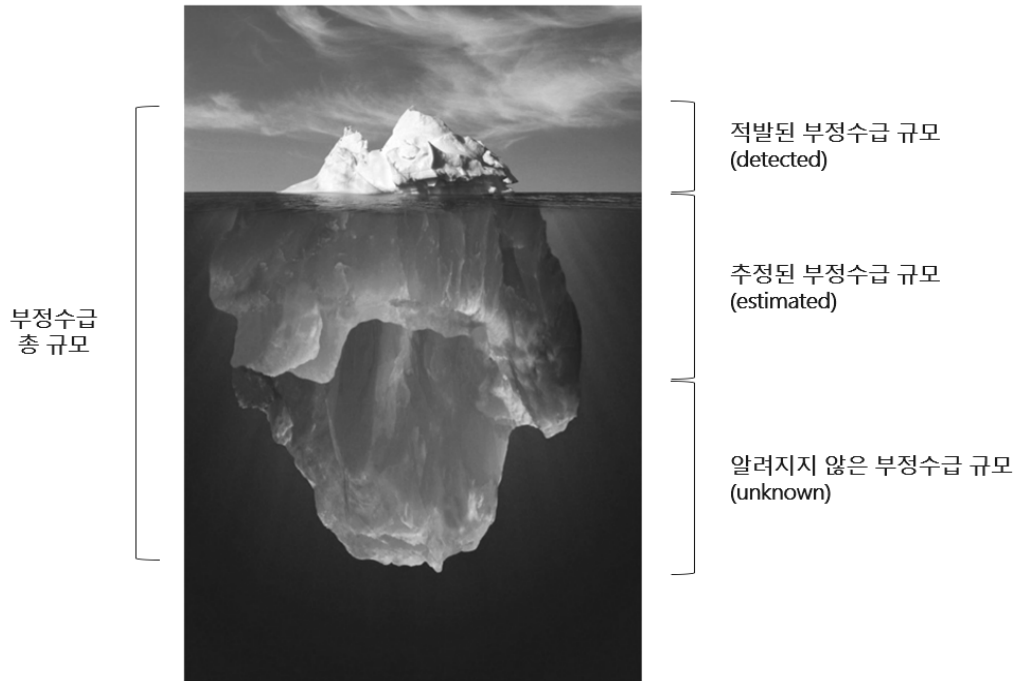
구분		개념	예시
광의	협의 기망 (Fraud)	- 기망은 수급자가 의도적인 행동을 통해 급여를 받는 것 - 기망의 주요 원인은 수급자가 의도적으로 수급양식을 거짓으로 작성하거나 수급자가 신분을 위조하거나 복잡한 수급체계를 이용하여 의도적으로 프로그램을 악용하는 것임	- 허위신청 - 목적외사용 - 중복지원
	부패 (Corruption)	- 행정담당자가 의도적으로 프로그램을 악용하는 것 - 감사, 감독, 통제체계가 약할 때 발생	- 불필요 사업지원 - 기준미달 - 단체선정 등
	오류 (Error)	- 오류는 수급자 또는 행정담당자가 의도하지 않은 실수를 하는 것을 의미 - 일부 오류 원인은 직원 교육의 부재, 지불신청서나 프로그램 과정에서 실재, 프로그램 자체의 복잡함이나 과정에서의 복잡성으로 발생하는 실수 등이 있음	- 교육부재 - 프로그램오류

자료: 권오성·탁현우(2020), p. 13.

협회의 부정수급은 형법상 사기 또는 횡령과 유사한 범죄이나, 부정수급의 특성은 다음과 같이 상이하다. 첫째, 사기·횡령은 직접적 피해자가 있어 범죄가 드러나는 반면, 부정수급은 직접적 피해자가 존재하지 않아 숨은 범죄의 특성을 갖는다. 둘째, 부정수급은 정보 부족 등으로 행정기관 점검과 수사기관 단속의 유기적 연계 없이는 적발이 어렵다. 셋째, 국민들이 일반범죄는 악으로 인식하나, 부정수급은 잘못된 관행 정도로 인식한다. 따라서 부정수급의 실제 규모를 파악하는 데 어려움이 존재한다.

이러한 부정수급의 특징에 대해 U. K. Cabinet Office(2017)는 부정수급의 규모를 빙산에 비유하였다. 빙산의 경우 전체 얼음 덩어리 중 일부만이 물위에 드러나 보이는 것과 마찬가지로, 부정수급 또한 적발된 부정수급은 전체 발생한 부정수급의 일부에 지나지 않는다는 것이다. U. K. Cabinet Office(2017)는 부정수급의 총규모를 적발된(Detected) 부정수급, 추정된(Estimated) 부정수급, 알려지지 않은(Unknown) 부정수급의 합계로 정의하였다. 적발된 부정수급은 보조사업을 관리하거나, 부정수급을 감시하는 기관이 적발하여 파악된 부정수급 규모를 의미한다. 앞서 언급한 바와 같이 적발된 부정수급액의 규모는 실제 발생한 총규모에 비해 작은 규모일 것이다. 추정된 부정수급의 경우 실제 적발한 것은 아니지만 예측 프로그램, 추정 활동 등을 통해 인지하고 있는 부정수급액이다. 추정된 부정수급 손실액은 실제 적발된 것이 아니며 예측을 통해 도출된 추정치이기 때문에 빙산의 수면 아래 부분으로 생각할 수 있다. 알려지지 않은 부정수급의 경우는 빙산의 가장 아래 부분으로, 말 그대로 파악되지 않은 부정수급을 의미한다. 영국은 모든 부처의 예산에서 잠재적으로 부정수급액의 범위를 산정하고 있다. 이러한 활동을 통해 정부지출의 0.5%에서 5% 정도가 부정수급일 것으로 예측하였다. 이러한 영국 정부의 부정수급에 대한 대응 노력은 부정수급에 대한 국가적 관심을 제고하였다(U. K. Cabinet Office, 2017).

[그림 VI-1] 부정수급의 규모 및 구성요소



자료: U, K, Cabinet Office(2017), p. 124.

나. 기초조사보고서의 부정수급 현황

1) 기초조사보고서의 부정수급 양식

국고보조사업 기초조사보고서에는 각 보조사업과 관련한 부정수급 등 비리발생 지적사항 및 조치결과를 제시하도록 아래와 같은 표가 구성되어 있다.

〈표 VI-30〉 부정수급 양식

구분	연도	이력	적발기관	내용	조치결과
자체적발	17년	건			
	18년	건			
	19년	건			
외부적발	17년	건			
	18년	건			
	19년	건			

자료: 기획재정부, 『국고보조사업연장평가편람』, 2020, p. 45.

2) 특성별 부정수급 현황

가) 회계별 부정수급 현황

회계별 부정수급 현황은 <표 VI-31>과 같다. 부정수급이 발생한 사업의 비율은 기금(6.4%), 일반회계(3.5%), 특별회계(3.0%) 순으로 나타났다.

<표 VI-31> 회계별 목적변경·유사중복·부정수급 현황

(단위: 건, %)

회계	N	부정수급	
일반회계	1,409	49	(3.5%)
특별회계	836	25	(3.0%)
기금	866	55	(6.4%)
전체	3,111	129	(4.1%)

자료: 저자 작성

나) 국고보조사업 유형별 부정수급 현황

국고보조사업 유형별 부정수급 현황은 <표 VI-32>와 같다. 부정수급 현황을 살펴보면, 혼합유형이 6.7%로 가장 높았으며 민간경상(4.1%), 지자체경상(2.7%), 지자체자본(2.0%) 순으로 나타났고 민간자본 사업 중에는 부정수급으로 지적받은 사업이 없었다.

<표 VI-32> 국고보조사업 유형별 부정수급 현황

(단위: 건, %)

유형	N	부정수급	
민간경상	1,506	62	(4.1%)
민간자본	67	0	(0%)
지자체경상	369	10	(2.7%)
지자체자본	449	9	(2.0%)
혼합	720	48	(6.7%)
전체	3,111	129	(4.1%)

자료: 저자 작성

다) 의무지출 여부에 따른 부정수급 현황

의무지출 여부에 따른 부정수급 현황은 <표 VI-33>과 같다. 부정수급이 발생한 사업의 비율은 혼합유형(6.5%), 재량지출(4.1%), 의무지출(3.5%), 기타(2.5%)순으로 나타났다.

<표 VI-33> 의무지출 여부에 따른 부정수급 현황

(단위: 건, %)

구분	N	부정수급	
의무지출	911	32	(3.5%)
재량지출	1,688	70	(4.1%)
혼합	323	21	(6.5%)
기타	122	3	(2.5%)
전체	3,044	126	(4.1%)

자료: 저자 작성

라) 일몰사업 여부에 따른 부정수급 현황

일몰사업 여부에 따른 부정수급 현황은 <표 VI-34>와 같다. 부정수급의 경우 일몰사업(3.7%)이 기타사업(4.2%)보다 낮은 것으로 나타났다.

<표 VI-34> 일몰사업 여부에 따른 부정수급 현황

(단위: 건, %)

구분	N	부정수급	
일몰사업	219	8	(3.7%)
기타	2,892	121	(4.2%)
전체	3,111	129	(4.1%)

자료: 저자 작성

마) 계약사업 여부에 따른 부정수급 현황

계약사업 여부에 따른 부정수급 현황은 <표 VI-35>와 같다. 부정수급의 경우 계약사업(5.3%)이 기타사업(3.8%)보다 높은 것으로 나타났다.

〈표 VI-35〉 공약사업 여부에 따른 부정수급 현황

(단위: 건, %)

구분	N	부정수급	
공약사업	604	32	(5.3%)
기타	2,445	93	(3.8%)
전체	3,049	125	(4.1%)

자료: 저자 작성

바) 국정과제 여부에 따른 부정수급 현황

국정과제 여부에 따른 부정수급 현황은 〈표 VI-36〉과 같다. 부정수급의 경우 국정과제사업(5.6%)이 기타사업(3.1%)보다 높은 것으로 나타났다.

〈표 VI-36〉 국정과제 여부에 따른 부정수급 현황

(단위: 건, %)

회계	N	부정수급	
국정과제	1,273	71	(5.6%)
기타	1,781	56	(3.1%)
전체	3,054	127	(4.2%)

자료: 저자 작성

다. 부정수급 현황과 판정결과 사이의 관계

〈표 VI-37〉 부정수급 여부와 판정결과와의 상관관계

구분		즉시폐지	단계적 폐지	통폐합	감축	사업방식변경	정상추진
부정수급	상관계수	-0.03465	-0.00317	0.01426	0.07369***	0.03679**	-0.06816***
	유의확률	0.0533	0.8599	0.4265	<.0001	0.0402	0.0001

주: <0.05 ***=p<0.01

자료: 저자 작성

개별 보조사업의 부정수급 여부와 판정결과와의 상관관계를 분석했다.³⁹⁾ 〈표 VI-37〉에서 보듯이 부정수급 여부와 감축 및 사업방식변경 판정결과 사이에 통계적

39) 부정수급이 지적된 경우는 1로 그렇지 않은 경우 0으로 코딩했다.

으로 유의미하고 양(+)의 상관관계가 존재한다. 이것은 어떤 보조사업에 부정수급이 지적된다면 그 보조사업은 감축과 사업방식변경 판정결과를 받을 가능성이 높다는 것을 의미한다. 또한 부정수급 여부와 정상추진 사이에 통계적으로 유의미하고 음(-)의 상관관계가 존재한다. 이것은 어떤 보조사업에 부정수급이 지적된다면 그 보조사업은 정상추진 판정결과를 받을 가능성이 낮다는 것을 의미한다. 환언하면, 평가자는 부정수급 여부를 판정결과에 연계시키고 있다.

라. 소결

부정수급의 특성은 직접적 피해자가 존재하지 않아 숨은 범죄의 특성을 가지고 있기 때문에 적발이 어렵다. 따라서 부정수급 억제 대책의 초점을 적발에만 맞추는 것이 아니라 부정수급에 대한 추계 노력 등 예방대책을 마련할 필요가 있다.

국고보조사업의 특성에 따른 부정수급 현황을 살펴보면 다음과 같다. 회계별로는 기금사업에서 가장 빈번히 부정수급이 발견된다. 국고보조사업 유형별로는 민간경상 보조사업에서 가장 빈번히 부정수급이 발견된다. 의무지출 여부에 따라서는 재량지출 사업에서 보다 빈번히 부정수급이 발견된다. 일몰사업 여부에 따라서는 일몰사업에서 부정수급이 보다 적게 발견된다. 공약사업 여부에 따라서는 공약사업에서 보다 빈번히 부정수급이 발견된다. 국정과제 여부에 따라서는 국정과제에서 보다 빈번히 부정수급이 발견된다.

부정수급과 판정결과 사이의 상관관계 분석을 통하여 평가자는 부정수급 여부를 판정결과에 연계시키고 있다는 사실을 알 수 있다.

6. 시사점

이상에서 불용, 유사중복, 부정수급 등과 같은 보조사업 관리적 측면의 문제들을 보조사업연장평가에서 어떻게 관리하고 있는지를 확인했다. 평가자는 대체로 불용, 유사중복, 부정수급 여부를 판정결과에 연계시키고 있다. 그러나 불용의 경우, 다양한 불용사유를 평가결과에 연계시키지는는 불분명하다. 유사중복의 경우도 기관에 따라 유사중복의 개념을 다르게 정의하고 유사중복 사업의 식별 또한 다르게 이루어지고 있기 때문에 기초조사보고서에 제시된 유사중복 지적사항은 일시적이고 단편적인 경향을 갖는다. 따라서 유사중복 사업에 대한 보다 전체적이고 종합적인 개념 정의와 식별방안이 필요하다. 부정수급의 경우, 상당한 규모가 적발되지 않거나 알려지지 않은 부정수급이다. 따라서 부정수급에 대한 적발방안뿐만 아니라 추계 및 예방대책이 필요하다. 그러나 기초조사보고서에는 부정수급의 적발 사례만 제시되고 있다.

국고보조사업의 특성에 따른 불용, 유사중복, 부정수급 현황분석 결과, 사업종료 시점이 명확한 일몰사업에서 불용액의 발생비율이 가장 작았으며 유사중복 및 부정수급에 대한 지적 비율도 가장 작았다. 사업 종료 시점이 명확한 일몰사업이 보다 효과적·효율적으로 관리된다고 볼 수 있기 때문에 모든 국고보조사업에 명확한 사업 종료 시점을 사업 초기부터 부여하는 것이 필요하다. 또한 공약사업과 국정과제 사업의 경우, 불용액의 발생비율이 가장 높았으며 유사중복 및 부정수급에 대한 지적 비율도 가장 높았다. 이와 같은 현황분석 결과는 공약사업과 국정과제 사업이 예상과는 달리 효과적·효율적으로 관리되지 않고 있다는 결론으로 이끌게 한다.

VII. 평가제도 개선을 통한 국고보조금 불용·유사중복·부정수급 개선방안

1. 불용

가. 불용의 원인에 따른 개선방안

결산서에 불용액이 나타나는 이유는 다양하다. 권오성·최진욱(2018)은 2016년부터 2018년까지의 국고보조사업별 기초조사보고서 1,081개로부터 불용액 관련 자료를 수집하여 그 내용을 분석하였다. 국고보조사업의 불용액이 발생한 이유는 다음의 4가지로 유형화할 수 있다. 첫째, 예산과대 편성(수요조사 미흡, 부정확한 비용추정 등), 사업변경, 사업 준비절차 미흡(부지, 주민동의, 지방비 등) 등과 같이 내부적 결함요인 때문에 발생하는 불용액이 존재한다. 둘째, 다른 측면의 내부적 요인으로 사업관리자의 예산절감 노력 등 때문에 발생하는 불용액이 있을 수 있다. 셋째, 중앙정부의 이전재원 미배정 및 인허가 지연, 특별회계의 세입 감소 등과 같이 외부적 개입요인 때문에 발생하는 불용액이 존재한다. 넷째, 코로나19 팬데믹, 자연재해의 발생 또는 미발생, 남북관계, 경기악화 등 예측하고 통제하기 어려운 예측불허의 외부적 개입요인 때문에 발생하는 불용액이 있을 수 있다.

〈표 VII-1〉 불용액 발생원인 유형

순번	유형	원인
①	내부적 결함요인	부적정 추계, 수요예측의 부적확성, 비용산정의 부적확성, 예산 과다편성, 예산항목과 사업비 편성간 불일치, 사업내역 변경, 사업설계 변경, 인력 미확보, 설비 미확보, 자기부담금 미확보, 주민동의 미확보, 홍보부족, 사전절차 미이행, 입법화 전 사업결정, 지자체 부담금 미확보, 용도 외 지출, 유관기관 간 협의/인가/허가 등 절차 지연, 용역, 공사착공, 공사/보상/발주 지연, 집행요건 미충족, 사업포기/취소/폐지, 계약해지, 사업신청 저조, 사업대상 감소/축소/부족, 인건비 축소 및 미집행, 부지매입 갈등발생, 관련기관의 절차상 합의지연, 주민간 갈등발생
②	내부적 예산절감 요인	집행잔액, 예산절감, 환수, 이자, 보상금, 반납 등, 낙찰차액 발생
③	외부적 개입요인	국고지원 부족, 국고교부 지연, 세입감소, 재원조달 미비, 보조금 등의 변경·조정
④	예측불허의 외부적 개입요인	남북관계 경색, 한중일 관계 등, 사건사고, 자연재해, 물가변동, 금리하락, 환율변동, 경기악화 등

자료: 권오성·최진욱(2018)

특히 코로나19 팬데믹(pandemic) 같은 네 번째의 이유로 불용액이 발생하는 경우, 예산과 결산 사이에 나타나는 어느 정도의 오차는 감수해야 할 것이다. 또한 두 번째 이유로 불용액이 발생하는 경우는 재정지출의 효율성 측면에서 오히려 권장되어야 할 활동이다. 따라서 예산 불용액이 문제가 되는 것은 결산서에 나타나는 불용액 자체가 아니라 예산과다편성, 사전준비절차 미비 또는 집행 미흡 등과 같은 내부적 결함요인 때문에 불용액이 발생하는 경우와 중앙정부의 재원 미배정 등과 같은 외부적 개입요인 때문에 발생하는 경우일 것이다. 또한 불용액보다 더 바람직하지 않은 것은 불용액을 피하려고 필요 없는 곳 또는 계획하지 않은 곳에 예산을 지출하는 행위이다(신해룡, 2012, p. 251~257). 따라서 어떤 보조사업에 불용액이 발생했다면 불용액 그 자체로 페널티를 주는 것보다는 그 불용 원인을 파악·분석하여 그 원인에 따라 페널티를 주거나 경우에 따라서는 포상하는 것이 합리적인 것이다.

부정확한 수요예측, 예산 과대편성 등과 같은 내부적 결함요인으로 발생하는 불용액을 최소화하기 위해서는 엄밀한 수요조사와 정확한 비용 산정 등을 포함한 완성도 높은 사업계획이 예산편성 과정에 제출되어야 하고 예산심의에서는 국회예산정책처의 역할이 강화될 필요가 있다. 외부적 개입요인으로 발생하는 불용액을 최소화하기 위해서는 특히 예산절감을 목적으로 예산배정 시 예산의 일정 부분을 삭감하는 관행을 중단해야 한다. 이러한 관행은 “중앙관서의 행정지도사항이 의회의 예산심의권을 본질적으로 침해하고 있는 불법적인 행위”라고 비판되고 있다(신해룡, 2012, p. 252).

내부적 예산절감 요인으로 발생하는 불용액에 대해서는 긍정적 시각을 보일 필요가 있다. 따라서 예산절감 노력에 의한 집행 잔액을 불용 처리하는 것으로부터 발생하는 불이익을 방지하기 위해서는 예산 절감성 불용과 일반 불용을 구분하여 아래의 표과 같이 이원화할 필요가 있다(김성주·전성만, 2020).

〈표 VII-2〉 불용액의 이원화

예산절감성 불용액	일반 불용액
<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 및 의회 업무추진비, 사무관리비, 공공요금, 여비 등 경상적 경비 절감액 • 낙찰잔액 • 모니터링결과 효과성 의문에 따른 추진 포기 예산(쪽지예산 사업) 	<ul style="list-style-type: none"> • 모니터링 없이 연말 불용 예산 • 예비비 • 보조금 집행이나 정산 반납액

자료: 김성주·전성만(2020), p. 122.

위와 같이 불용액을 그 원인에 따라 구분하여 예산절감성 불용액을 불용액 산출 시 제외하거나 별도로 표기하여 사업 집행률을 산출할 필요가 있다. 또한 불용 처리의 불이익으로 인해 발생하는 문제를 개선하기 위해서 예산절감 사유에 의해 불용 처리하는 것에 대해 인센티브의 제공을 고려할 필요가 있다(권오성·탁현우, 2020). 이와 관련하여 「국가재정법」 제49조(예산성과금의 지급 등)에 따른 성과금 대상범위를 예산절감 사유로 신속하게 불용 처리하는 자까지 확대할 필요가 있다.

나. 기초조사보고서의 불용양식 개선

국고보조사업 기초조사보고서에는 불용 사유를 기입하는 칸은 연도별로 세분되지 않고 불용 사유도 어느 정도 자세히 작성해야 하는지에 대한 지침이 없다. 따라서 <표 VII-3>와 같이 불용액을 예산절감성 불용액과 일반 불용액으로 구분할 수 있는 지침을 마련하고 이에 따라 불용액을 구분하여 표기할 수 있도록 기초조사보고서의 불용 양식을 세분화할 필요가 있다. 또한 불용 사유도 가능한 자세히 기입할 수 있도록 양식을 세분화하고 그 사유에 대한 증명을 반드시 첨부하도록 함으로써 서술된 불용 사유의 객관성을 제고할 필요가 있다.

<표 VII-3> 개선된 불용 양식(예시)

구분		FY-4(결산)	FY-3(결산)	FY-2(결산)
예산 불용액	예산절감 불용액 ¹⁾	백만원(%)	백만원(%)	백만원(%)
	일반 불용액	백만원(%)	백만원(%)	백만원(%)
불용사유				
예산 이용액		백만원(%)	백만원(%)	백만원(%)
예산 전용액		백만원(%)	백만원(%)	백만원(%)

주: 1) 예산절감 불용액을 기입한 경우 반드시 증명을 첨부

자료: 저자 작성

다. 과다요구-대폭삭감의 예산편성 관행의 개선

정부의 예산자원은 공유재(common-pool resources)의 특성을 갖는다(하연섭, 2012). 공유재의 특성은 공급에 있어서는 비배재성(non-excludability)을 갖지만, 소

비에 있어서는 경합성(rivalry)을 갖는다. 즉 누구라도 예산을 요구할 수 있지만, 예산자원은 한정되기 때문에 일선부처의 입장에서는 보다 신속하고 보다 많은 예산자원을 확보하는 것이 이익이 된다. 따라서 일선부처는 필요 이상으로 예산을 요구하게 되고 예산실은 모든 사업을 검토하고 삭감하는 데 대부분의 시간을 할애한다. 이러한 과다요구와 대폭삭감의 관행은 일선부처와 예산실 사이에 불필요한 갈등과 마찰을 발생시켜 행정력의 낭비를 초래할 뿐만 아니라 대폭삭감을 요행히 피한 과다요구 사업의 경우, 결산 시 불용액이라는 불청객을 종종 만나게 된다.

따라서 이러한 과다요구-대폭삭감의 예산편성 관행을 개선하기 위하여 총액제한 자율편성제도(Top-down 예산제도)의 실시가 필요하다. Top-down 예산제도는 2005년부터 도입되어 실시되었으나 이명박 정부 이후에는 상당히 변형되어 시행되고 있다. 따라서 일선부처의 과다편성 예산 관행을 멈추게 하기 위해서는 일선부처에 보다 많은 자율성과 책임성을 부여하는 Top-down 예산제도의 부활이 필요하다.

2. 유사중복

가. e나라도움을 활용한 유사중복사업의 검증

e나라도움은 시스템 도입 초기에는 내역사업별 속성정보를 활용하여 유사·중복 여부를 검증할 수 있다고 주장했다. e나라도움이 관리하는 속성정보는 기본속성, 공통속성, 그리고 개별속성으로 구분된다. 기본속성은 사업목적, 지원대상, 근거법령, 보조형태 등의 정보이다. 공통속성은 서비스유형(보건, 안전, 교육, 문화, 고용 등), 지역별(국내: 17개 시·도 구분, 국외: 대륙구분), 생애주기(영유아, 아동, 청소년, 노년 등), 소득수준별(기초생보, 차상위, 차차상위 등), 경제활동별(농업인, 임업인, 축산업인, 창업 등), 교육단위별(유치원, 초·중·고, 대학 등), 기업규모별(대기업, 중소기업, 중견기업 등), 가구구성별(다문화, 새터민, 한부모, 조손가정 등), 성별(남성, 여성)로 구성된다. 개별속성은 내역사업별 특수성과 주무부처 특수성이다(원종학 외, 2017, pp. 15~16).

〈표 VII-4〉 속성 분류표

구분	내용
기본속성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업목적 • 지원대상 및 조건 • 근거법령 • 사업기간 • 보조형태(정액·정률, 국고·지자체·자기부담금 비율) • 보조사업 유형(급여형·사업형, 직접수행형·위탁수행형·복합수행형) • 성질구분(계속·신규, 대외비 여부) • 보조경로
공통속성	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스 유형별(행정/통일/외교 지원, 안전보장, 교육보장, 문화활동, 관광/휴양활동/ 종교활동/환경 향상 등) • 국내·외 지역별 • 성별(남/여) • 생애주기(영유아, 아동, 청소년, 청년, 중년, 장년, 노년) • 소득기준(기초생활보호대상, 차상위/차차상위계층, 긴급지원대상자, 기타 취약계층 등) • 경제활동(사회초년생, 근로자·직장인, 농업인, 어업인, 임업인, 축산업인, 취업모, 실직자·구직자, 창업자, 자영업자) • 교육단위별(유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학생, 대학원생) • 기업규모별(대기업, 중견기업, 중소기업, 소상공인) • 개인가구 구성(다문화 가족, 이주배경 청소년, 새터민, 한부모, 신혼부부, 임신·출산, 소년·소녀 가장, 조손가정)
개별속성	부처별 자율관리

자료: 원종학 외, 『국고보조금 통합관리시스템의 운영성과 분석 및 발전방향 연구』, 2017, p. 16.

위와 같은 속성정보를 활용하여 유사·중복 여부를 검증하는 구체적인 방법론으로 “내역사업 간 유사도를 분석하여 유사중복 사업을 검증”하는 유사도 검증, “특정 키워드를 입력하면 기존 내역사업 내 동일한 키워드가 포함된 유사한 사업을 검색”하는 키워드 검증, “내역사업의 사업목적과 내용에 도출된 주제어를 활용하여 유사 사업을 검색”하는 주제어 검증 등을 통하여(원종학 외, 2017, pp. 39~40), e나라도움은 유사중복으로 의심되는 여러 사업을 발굴하는 것에는 성공하였음에도 실질적인 유사중복 사업 문제의 해결은 이루어지지 않았는데, 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 통합관리시스템이 구축되더라도 사용자의 숙련도, 기능안정화 등의 이슈가 해결되는 데는 시간이 소요된다. 이에 대하여, 시스템의 내용이나 복잡성, 사용자 특성 등의 이유에 따라 다르지만, 원종학 외(2017)는 이것이 3~10년에 걸쳐 점진적으로 나타날 것으로 예상하였다. 그러나 이는 발생 즉시 해결되기 어렵다는 근거일 뿐, 2021년 현재는 해당 시스템의 구축 후 4년이 경과하였기 때문에 이러한 문제의 영향은 별도로 고려될 필요가 있다. 둘째, 유사중복이 의심되는 사례로

시스템에 의해 발굴되어 관련 정보가 제공되더라도 실제로 이를 판정하는 단계에서 무력화된다면 아무런 의미가 없다. 실제 사업에서 유사중복 사례로 의심되는 경우라고 하더라도 해당 사업을 추진하는 지방자치단체 등이 해당 사업이 유사중복사업에 해당하지 않는 이유에 대해 주장하는 것은 자연스러우며, 이에 따라 실제 판정 단계에서 중복성이 없는 것으로 결론지어질 가능성이 높다. 결국 위와 같이 속성정보로는 유사·중복 여부를 검증하기 어렵다는 결론을 내렸고 따라서 유사·중복사업 검증기능은 더 이상 e나라도움의 주요 기능에서 발견되지 않는다.

나. 데이터마이닝 기법을 활용한 유사중복사업의 검증

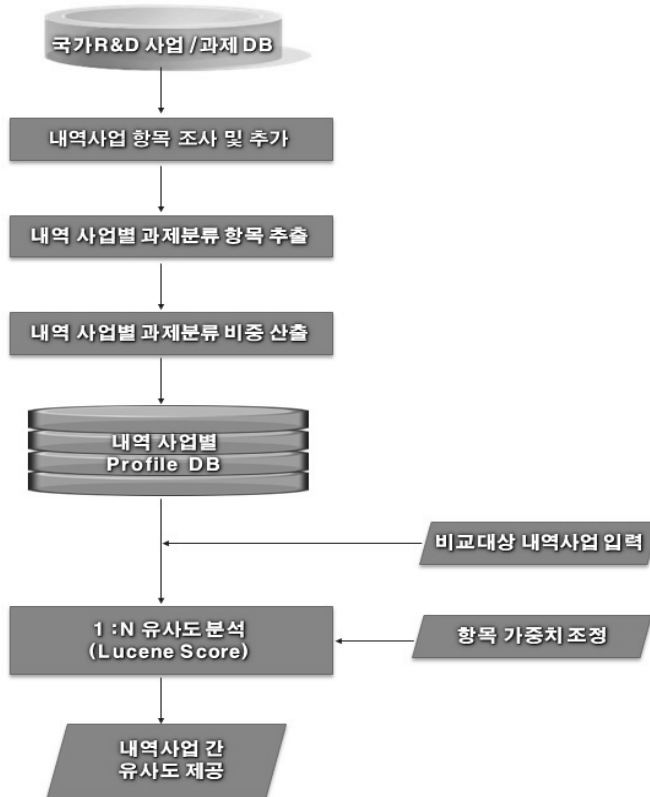
한국과학기술기획평가원에서는, R&D사업에 사용되는 예산을 효율적으로 활용하기 위하여 정부 R&D를 효율화하기 위한 시스템을 개발하여 제안한 바 있다(홍세호, 2013). 해당 연구에서는 데이터마이닝 기법을 이용하여 특정 사업이 제안 및 채택되면 기존 연구들 중 유사하거나 중복되는 사례들이 있었는지 검색하도록, 자바의 라이브러리 중 하나인 루씬(Lucene)과 K 평균 알고리즘에 기반한 클러스터링 기법을 이용해 구현하였다. 기술적인 내용보다는 일반적인 측면에서 중요하게 보아야 할 유사도 산출 과정은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 유사도 산출에 앞서 우선 내역사업의 데이터베이스를 구축하였다. 내역사업의 유사도를 측정하고 비교하는 시스템을 개발하기 위해서 어떤 방법론을 적용하든 훌륭한 질과 양의 데이터베이스를 구축하는 것은 필수적이며, 홍세호(2013)의 연구 역시 데이터베이스를 구축하는 것에서 출발하였다. 이 데이터베이스에는 부처명, 사업명, 내역사업명 등과 같은 기본적인 정보와 과학기술표준분류, 국가기술지도 등과 같이 이미 개발된 분류체계를 이용한 정보가 여럿 포함되었으며, 이를 통해 각 내역사업이 가진 특성을 정확히 표현하고자 하였다.

둘째, 유사중복 판정을 위한 기준을 설정하였다. 홍세호(2013)는 기존의 유사중복 지적의 한계점에 대하여, 판정을 위한 기준이 부재하여 객관성과 일관성이 부족함을 언급하였다. 즉, 체계적인 기준이나 대응체계가 마련되지 않아 전문가의 판단에 의존하고 있으며, 만약 전문가 사이에 관점이나 능력에 편차가 존재한다면 판정결과가 달라지거나 부적절한 판정이 이루어질 수 있는 등 기준을 설정할 필요

가 있다는 것이다. 이에 따라, 기존의 지적사항들을 분석하고 그 내용을 분석하여 유사중복을 유형화하였으며, 그 결과는 아래 표와 같다.

[그림 VII-1] 내역사업 간 유사도 분석 절차



자료: 홍세호, 『국가연구개발사업 유사·중복 검색 시스템 개발을 위한 실증연구』, 2013, p. 37.

<표 VII-5> 유사·중복 유형화 기준

구분	분류				
수준	지원분야	사업목적	지원대상	추진방법	
형태	과제간		사업간		
원인	기술특성	정책현안	역할분담	법·제도	거버넌스

자료: 홍세호, 『국가연구개발사업 유사·중복 검색 시스템 개발을 위한 실증연구』, 2013, p. 56.

셋째, 유사도를 계산한다. 위의 단계에서 유형화한 유사·중복은 이 단계에서 사용될 가중치를 설정하거나 유사·중복의 판정 시 고려사항을 설정하는 데 이용된다.

다. 이 연구에서 유사도의 계산은 루씬 스코어(Lucene Score)를 이용하였다. 루씬 스코어는 4개의 척도를 이용하여 산출되는데, 그 내용은 아래 표와 같다.

〈표 VII-6〉 루씬 스코어(Lucene Score) 계산 시 이용되는 척도

척도	설명
빈도수	특정한 키워드의 문서내 출현 빈도수로서, 기본적으로 이 값이 높을 경우 문서내에서 중요 키워드로 인지
역문서 빈도수	해당 키워드가 전체 문서에서 발생한 빈도수의 역수로서, 단어 자체가 여러 문장에 나타났으므로 중요하지 않은 단어로 인지
가중치	추출된 키워드에 대한 가중치 부여 알고리즘으로, 기본적으로 색인시 문서에 대해 지정할 수 있으며, 질의(query)단어로도 가중치 부여가 가능
유사도 보정	항목 및 질의 간의 길이 차이에 대한 유사도 보정 알고리즘

자료: 홍세호, 『국가연구개발사업 유사·중복 검색 시스템 개발을 위한 실증연구』, 2013, p. 42의 내용을 재구성

위의 척도는 곱연산의 총합을 통해 점수가 부여되며, 가장 점수가 높은 문서를 100점으로 하는 상대점수를 부여하여 데이터베이스에 포함된 모든 문서에 대한 점수를 계산한다. 예를 들어, 가장 높은 유사도 점수(루씬 스코어)를 얻은 문서의 점수가 2.5점이었다면 해당 문서를 100점으로 하고, 그다음으로 높은 유사도 점수를 얻은 문서가 2.0점이었다면 해당 문서는 80점인 방식이다.

이와 같은 기법을 국고보조금 사업 일반에 적용하기 위해서는 다음과 같은 과제가 선결되어야 한다. 첫째, 정책을 구성하는 개념들에 관한 연구가 보다 자세히 이루어지고, 관련 용어가 통일되어 계획서 작성 시의 표준으로 삼을 만한 자세한 매뉴얼이 필요하다. 유사중복 정책을 잡아내는 알고리즘을 구현하는 것에는 결국 어떠한 구성요소를 참고할 것인가에 대한 판단이 선행되어야 한다. 가령, 정책의 대상 연령대나 대상 지역과 같은, 기존 e나라도움에 입력하는 속성정보와 같은 내용이 실제로 어떠한 정책을 판단하는 데 필요한 모든 개념을 포함하는지, 어떤 개념을 포함하여야 하는지, 이들 개념은 어떻게 정의되는지 등에 대한 상세한 연구가 없다면 이러한 알고리즘의 개발은 결국 이론적 기반이 없는 사상누각이 된다. 따라서 정책은 어떠한 개념들로 이루어지는지에 대한 연구, 그리고 이러한 이론에 따르면 사업계획서에는 어떤 정보들이 포함되어야 하는지에 대한 매뉴얼 작성이 필요하다. 즉, 유사한 사업일 경우 실제로 유사한 사업계획서가 작성되도록 기준을 마련하여야 한다.

둘째, 이러한 매뉴얼을 참고하여 사업계획서가 매우 상세히 작성되어야 한다. 기존에 작성되는 사업계획서는, 여기에 포함되도록 기존에 요구되던 내용은 모두 포함하고 있을지언정 실제로 정책이 이루어지는 데 필요한 모든 내용을 포함하지는 않는 경우가 많았다. 예를 들어, 사업대상, 사업목표, 예산 및 산출기준까지 모두 제안하더라도 실제 대상자를 발굴하는 과정이나 기준은 무엇인지, 나아가 계획서랑 다르게 실제로 집행되고 있는 사업은 어떠한 양상인지 등은 계획서를 통하여도 알 수 없는 경우가 비일비재하여 이 경우 시스템적으로 유사중복을 가려내기가 매우 어렵다. 따라서, 앞서 언급한 매뉴얼에 기초하여 모두에게 알려진 통일된 용어와 방법으로 상세한 사업계획서가 작성되어야 한다.

셋째, 무엇보다도 유사중복의 기준을 정확히 무엇으로 할 것인가, 그리고 어떤 유사중복 정책을 펼칠 것인가에 대한 사회적 합의가 필요하다. 위에서 언급한 바와 같이, 개별 사업의 유사중복을 판별하는 기준은 명확하지 않으며, 심지어는 유사한 사업이 실제로 비효율을 유발하는지에 대한 학문적 합의 역시 이루어지지 않았다. 예를 들어, 학계에는 완전히 동일한 사업을 서로 다른 국가조직에서 시행하더라도 이는 어느 한쪽이 실패하더라도 다른 한쪽은 성공할 가능성을 남겨둠으로써 결국 사회의 보편적 후생에는 도움이 된다는 견해 역시 존재한다. 따라서 어떠한 경우에 유사중복 사업으로 판별할 것인지, 그리고 유사중복 사업에 대해 어떤 기준으로 통폐합 등의 조치를 할 것인지에 대한 명확한, 그리고 근거에 기반한 합의가 선행되어야 한다.

또한 이러한 방법을 적용함에 있어서 주의할 점이 있다. 앞서 언급한 연구에서도 드러나듯이, 텍스트에 사용하는, 코사인 유사도나 K-NN을 활용하는 많은 데이터마이닝 기법은 빈도 분석에 의존하고 있다. 텍스트 사이의 유사성을 찾아내는데 있어 비슷한 단어가 얼마나 자주 등장하는지 비교하는 것은 매우 직관적이고 합리적이거나, 문제는 이러한 기법의 경우 유사하다는 지적을 회피하기가 매우 용이하다는 한계가 있다. 똑같은 내용의 사업이더라도 사업의 핵심을 비껴가는 수많은 단어를 배치하고, 핵심적인 단어를 동음이의어로 치환하기만 해도 빈도에 기반한 분석을 회피할 수 있다. 실제로, 상기 연구에서도 “계속사업임에도 불구하고 예산 요구서 내용이 상이하고 작성된 기술수준의 편차가 심하여 유사성이 매우 낮게 측정되는” 사례를 통해 해당 한계를 언급하고 있다(홍세호, 2013, p. 32).

3. 부정수급

가. 보조금 부정징후 탐지시스템(SFDS, Subsidy Fraud Detection System)

보조금 부정징후 탐지시스템(SFDS, Subsidy Fraud Detection System)은 기존의 부정수급 사례를 분석하여 나타날 수 있는 부정수급 모니터링 패턴(가족간 거래, 지출증빙 미비, 집행 오·남용 등)을 도출하고 보조사업자의 정보를 활용하여 부정수급 패턴에 해당하는 집행을 탐지하여 부정수급 가능성이 높은 사업을 판단해주는 시스템이다(권오성 외, 2019). 해당하는 집행(지급) 건을 매일 탐지하고 위험도가 높은 사업을 파악할 수 있다는 점에서 부정수급 적발을 위한 방안으로 활용되고 있다. 현재 80여 개가 넘는 부정수급 패턴이 존재하나, 상세히 공개될 경우 악용의 소지가 존재하여 특정 사례만 공개하고 있다.

〈표 VII-7〉 부정수급 모니터링 패턴(예시)

순번	유형	설명	예시
1	가족 간 거래	보조사업자와 거래처가 가족관계에 있으면서 거래한 경우 탐지	보조사업자의 가족이 대표로 있는 업체와 거래를 한 경우 등
2	급여성 경비	인건비 등의 부적절한 지급 징후 탐지	사망자에게 인건비 지급 등
3	지출증빙 미비	거래증빙 자료가 미흡한 집행 탐지	세금계산서 미발행 집행 등
4	집행 오·남용	집행 오류 또는 부적정 집행 거래를 탐지	휴·폐업 기간 중 보조금 집행 등
5	특정거래 관리	부적절한 계약이나 특정한 거래 징후에 대한 탐지	수의계약·특정 거래처 편중 등
6	자산 관리	부적절한 자산관리 징후 탐지	중요재산 무단임대 등
7	기타 사업관리	효율적 사업관리를 위한 기업 및 거래정보 탐지	보조사업자 신용등급 정보 확인 과거 보조사업 점검결과 등

자료: 권오성 외, 『e나라도움의 보조금 부정수급 사전예방효과 분석』, 2019, p. 74.

e나라도움 사전 자격검증 모니터링 시스템이 타 부처의 정보와 연계하여 부적격자, 타 사업 부정수급자 등을 걸러내는 등의 역할을 통해 선정단계의 부정수급 방지에 집중하고 있다면, 보조금 부정징후 탐지시스템은 집행단계와 사후단계의 검증에서의 부정수급을 탐지하는 역할을 수행한다. 집행단계의 검증은 국세청(전자세금계산서)과 금융기관(신용카드) 등과 연계하여 실제 거래 내역, 거래 증빙 등을 검증한다. 2017년부터 2019년까지의 지출금액 대비 불인정 금액은 지속적으로 하락하고 있는데, 2017년이 0.3%의 금액이 불인정 금액으로 판단되었다면, 2018년의

경우 0.16%, 2019년의 경우 0.05%로 하락하는 것을 확인하였다(〈표 VII-8〉).

부정징후 모니터링 결과를 패턴별로 살펴보면 〈표 VII-9〉와 같다. 2019년 상반기 유형별 부정징후 모니터링에 의하면, 부정징후 통보의 경우 지출증빙 미비가 1,444건으로 가장 많이 나타났으며, 급여성 경비가 1,067건으로 뒤를 이었다. 실제 적발의 경우 집행 오·남용이 25건 적발되면서 가장 많이 나타났다. 〈표 VII-10〉의 2019년 하반기 유형별 부정징후 모니터링에 의하면, 부정징후 통보의 경우 지출증빙 미비가 1,596건, 가족 간 거래가 1,453건 나타났으며, 실제 적발 건의 경우 집행 오·남용이 44건, 가족간 거래가 28건 적발되었다. 그러나 이러한 결과를 종합하여 보았을 때, 전체 예산 사업 숫자와 예산 규모에 비해 부정수급으로 적발된 사업과 예산이 매우 적음을 확인할 수 있다. 즉 실질적인 부정수급 탐지가 이루어지고 있다고 보기 힘들다.

〈표 VII-8〉 2017~2019 지출금액 및 불인정금액 현황

(단위: 원, %)

구분	2017	2018	2019
지출금액	10,744,450,688,287	12,168,743,171,497	190,092,086,893
불인정금액	33,124,317,331	18,972,755,583	92,869,749
지출금액대비 불인정금액 비율	0.308	0.156	0.049

자료: 권오성 외, 『e나라도움의 보조금 부정수급 사전예방효과 분석』, 2019, p. 44.

〈표 VII-9〉 2019 상반기 유형별 부정징후 모니터링

(단위: 건, 백만원)

2019 상반기 모니터링 및 적발 현황			
유형명	2018년 1~6월 집행사업 대상 모니터링 현황	적발실적	
	통보 사업수	건수(비율)	금액
① 가족 간 거래	175	3(6.5%)	6
② 급여성 경비	1,067	5(10.9%)	88
③ 지출증빙 미비	1,444	13(28.3%)	198
④ 집행 오·남용	249	25(54.3%)	47
⑤ 특정거래관리	280	0(0%)	0
⑥ 자산 관리	36	0(0%)	0
⑦ 기타 사업관리	0	0(0%)	0
합계	3,251	46(100%)	340

자료: 권오성 외, 『e나라도움의 보조금 부정수급 사전예방효과 분석』, 2019, p. 44.

〈표 VII-10〉 2019 하반기 유형별 부정징후 모니터링

(단위: 건, 백만원)

2019 하반기 모니터링 및 적발 현황			
유형명	2018년 7월 ~ 2019년 6월 집행사업 대상 모니터링 현황	적발실적	
		통보 사업수	건수(비율)
① 가족 간 거래	1,453	28(25.9%)	1,165
② 급여성 경비	1,379	9(8.3%)	77
③ 지출증빙 미비	1,596	24(22.2%)	401
④ 집행 오·남용	535	44(40.7%)	5
⑤ 특정거래관리	0	2(1.9%)	499
⑥ 자산 관리	45	1(0.9%)	11
⑦ 기타 사업관리	0	0(0%)	0
합계	5,008	108(100%)	2,158

자료: 권오성 외, 『e나라도움의 보조금 부정수급 사전예방효과 분석』, 2019, p. 45.

나. 부정수급 위험성에 따른 관리방안

2019년 10월에 발표된 「보조금 부정수급 관리 강화 방안」에 따르면 부정수급의 발생 위험성에 따라 보조사업을 차별적으로 관리하는 방안을 제시했다. 그러나 이 방안은 부정수급 발생 위험성의 측정방법과 부정수급 위험성에 따른 점검방법 등을 포함한 부정수급 위험성에 따른 구체적인 보조사업 관리방안을 제시하고 있지 않다.

이에 권오성·탁현우(2020)는 부정수급의 위험성이 높은 사업을 사전에 알아낼 수 있는 사업을 식별하기 위한 분류기준과 차별적 관리방안을 제시하였다. 이 연구는 델파이 조사와 사례분석을 바탕으로, 부정수급의 위험이 높은 보조사업 특성들을 도출하였고, 이를 (보조사업의)구조 차원, (정부 및 지자체의)관리 차원, (보조사업자)선정 차원 등의 3개 차원으로 구분했다. 구조 차원의 문제는, 보조사업 자체가 가지는 특성으로 인하여 부정수급의 위험성이 발생하게 되는 경우에 해당한다. 전달체계가 복잡한 사업, 일회성 사업 등이 포함된다. 관리 차원의 문제는, 보조사업 관리에 책임이 있는 정부 및 지자체가 내역사업의 과다, 관리역량의 부족, 물리적 거리 등으로 인하여 관리가 소홀해지는 경우에 해당한다. 선정 차원의

문제는, 보조사업자를 선정하는 과정에서의 경쟁이 충분히 잘 작동하고 있는가와 관련되어 있다. 만일 동일한 보조사업자가 계속해서 사업을 운영하는 경우, 공정하고 충분한 경쟁이 이루어지고 있지 않은 것으로 볼 수 있다. 이러한 3개의 차원 및 각 차원별 보조사업의 특성을 이용하여 아래와 같은 체크리스트를 구성하였다. 이러한 체크리스트의 가중치는 계층화분석법(AHP)을 통하여 도출되며, 총점을 기준으로 고위험도로부터 저위험도에 이르기까지 점수분포에 따라 부정수급의 위험성을 분류하였다.

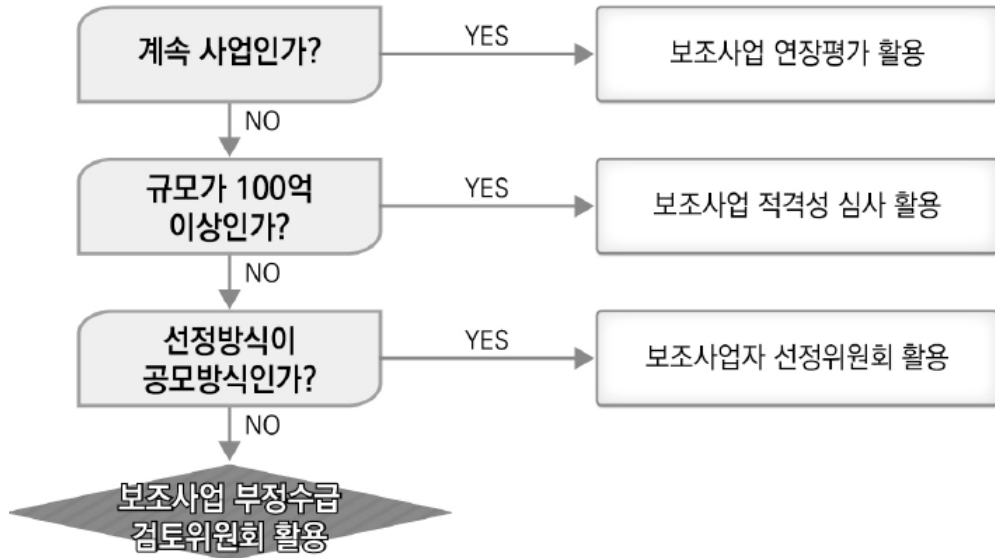
〈표 VII-11〉 부정수급 위험성에 따른 보조사업 유형화를 위한 체크리스트

유형	체크리스트(안)	해당 여부
관리 차원	보조사업 담당자(주무부처/지방자치단체/공공기관 등)의 전문성이 충분한가?	yes/no
	보조사업 담당자(주무부처/지방자치단체/공공기관 등)가 관리하는 보조사업의 수가 적정한가?	yes/no
	보조사업 담당자(주무부처/지방자치단체/공공기관 등)의 지속(안정)적 관리가 가능한가?	yes/no
구조 차원	보조사업의 타당성은 충분한가?	yes/no
	보조사업의 전달체계가 복잡한가?	yes/no
	사업목적에 비추어 특정경비(인건비, 물건비)의 비중이 과다한가?	yes/no
선정 차원	보조사업자의 자격검증이 충분히 이루어지고 있는가?	yes/no
	보조사업자의 공모과정에 유의미한 경쟁이 있었는가?	yes/no
	동일한 보조사업자가 계속해서 선정되고 있는가?	yes/no

자료: 권오성·탁현우, 『국고보조사업 부정수급 위험성의 유형분류를 통한 관리체계 효율화 방안 연구』, 2020, p. 127.

각 보조사업의 부정수급 위험도를 상기 방식을 이용하여 평가하기 위해 권오성·탁현우(2020)는 보조사업 연장평가단을 활용하는 방안을 제시했다. 계속사업인 경우, 보조사업 연장평가단에서 위험도 평가를 수행하고, 100억원 이상의 신규사업인 경우, 보조사업 적격성 심사단이 위험도 평가를 수행한다. 100억원 미만의 보조사업에 대해서는 그 사업이 공모로 선정되면 보조사업자 선정위원회를 활용하여 평가하고 비공모로 선정되면 부처에서 보조사업 부정수급 검토위원회를 신설하여 평가할 것을 제시했다.

[그림 VII-2] 부정수급 위험도 평가 방안



자료: 권오성·탁현우, 『국고보조사업 부정수급 위험성의 유형분류를 통한 관리체계 효율화 방안 연구』, 2020, p. 149.

상기 체크리스트를 통해 이루어진 위험성 평가 결과를 통해 보조사업은 저위험, 중위험, 고위험사업으로 각각 분류될 수 있다. 또한, 이러한 평가 결과를 통해 각각의 보조사업에 대한 차별적 관리방안이 아래 [그림 VII-3]과 같이 제안되었다.

첫째, 보조사업자가 선정된 다음에는 앞서 평가한 결과에 따라 그 위험도를 공지하고 관련 교육을 실시할 필요가 있다. 특히, “부정수급이 발생하는 원인 중 하나로 보조사업을 처음 수행하거나 보조사업자의 역량이 부족해 부정수급인지 모른 채 부정수급을 하게 되는 경우가 있음”을 고려하면 원격교육 등의 방법을 이용하더라도 교육을 실시할 필요가 있다(권오성·탁현우, 2020, p. 151).

둘째, 「국고보조금 통합관리지침」에 따라, “부정수급이 발생하였거나 발생할 우려가 높은 보조사업의 경우” 집행점검의 주요 점검대상으로 지정되고 있으나 실제로는 이것이 제대로 이루어지지 않을 우려가 있어, 앞선 방식대로 위험성 평가가 이루어진 뒤 고위험으로 분류되었을 경우에는 의무적으로 현장점검이 진행되도록 관련 규정을 개선할 필요가 있다.

셋째, 결산단계에서는 부정수급 발생 여부 검토 의무화가 제안된다. 이를 위해

마찬가지로 규정의 개선이 필요하며, 고위험 사업의 경우 전수 정밀조사를 실시하
 되 중위험 및 저위험 사업은 표본을 통해 조사가 이루어지는 방안이 제안되었다.

넷째, 감사단계에서는 감사를 보다 정기적으로 실시하기 위해 매년 정기적으로
 실시되는 감사에 보조금 부정수급 실태를 포함시키고, 고위험사업의 경우 매년, 나
 머지의 경우 3년에 한 번씩 표본을 추출하여 감사를 실시할 것이 제안되었다.

[그림 Ⅶ-3] 부정수급 위험도에 따른 보조사업 관리 방안

보조사업 절차	부정수급 관리	내용
예산편성 및 교부결정	위험도 평가	부정수급 위험도 체크리스트 평가 <ul style="list-style-type: none"> • 계속사업: 보조사업연장평가 • 100억 이상 신규사업: 보조사업 적격성 심사 • 100억 미만 신규사업 <ul style="list-style-type: none"> - 공모사업: 보조사업자 선정위원회 - 비공모사업: 보조사업 부정수급 검토위원회
사업자 선정 후	공지 및 교육	<ul style="list-style-type: none"> • 고위험사업: 보조사업자에게 부정수급 고위험 사업임을 공지 <ul style="list-style-type: none"> - 일반적인 보조금 사업 관리 지침 교육 실시 + 부정수급 사례 및 예방 교육 실시 • 중위험/저위험사업: 일반적인 보조금 사업 관리 지침 교육 실시
사업 수행	집행 점검	<ul style="list-style-type: none"> • 고위험사업: 전수 집행점검 의무화 • 중위험/저위험사업: 일정 비율로 표본을 추출하고 집행점검 실시
사업 종료	결산	<ul style="list-style-type: none"> • 고위험사업: 실적보고 시 부정수급 발생 여부 정밀 점검 의무화 • 중위험/저위험사업: 일정비율로 표본을 추출하고 부정수급 발생 여부 정밀 점검 • 결산과정에서 부정수급 발생이 의심되는 사업에 대해서는 감사원 감사 청구
사후 관리	감사	<ul style="list-style-type: none"> • 고위험사업: 매년 일정비율로 표본을 추출하여 정기적 감사 실시 • 중위험/저위험사업: 3년에 1번 정도 표본 추출하여 정기적 감사 실시

자료: 권오성·탁현우, 『국고보조사업 부정수급 위험성의 유형분류를 통한 관리체계 효율화 방안 연구』, 2020, p. 148.

4. 시사점

이상에서 불용, 유사중복, 부정수급 등과 같은 보조사업 관리적 측면의 문제들에 대한 개선방안을 제안했다. 제안된 개선방안을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 불용의 문제는 특히 불용을 피하려고 필요 없는 곳 또는 계획하지 않은 곳에 예산을 지출할 때 더욱 바람직하지 않다. 따라서 불용액 유무 자체를 문제삼는 것보다는 불용액을 그 원인에 따라 구분하여 예산 절감성 불용액을 불용액 산출 시 제외하거나 별도로 표기하여 사업 집행률을 산출할 필요가 있다. 보조사업 평가를 위해서 기초조사보고서에 불용 사유를 가능한 한 자세히 기입할 수 있게 하고 그 불용 사유에 대한 증명을 반드시 첨부하도록 하는 등 불용 양식을 개선할 필요가 있다.

둘째, 유사중복의 문제를 e나라도움의 도입 초기에는 내역사업별 속성정보를 활용하여 종합적으로 시스템에서 검증하면 해결할 수 있다고 보았다. 그러나 e나라도움이 유사중복으로 의심되는 여러 사업을 발굴하는 것에는 성공하였으나 실질적인 유사중복의 문제가 해결되지는 않았다. 그 주된 이유는 유사중복의 개념과 식별방법에 대한 일치된 견해가 없었기 때문이다. 따라서 본 연구는 보다 정교한 방법론인 데이터마이닝 기법을 활용할 것을 제안할 뿐만 아니라 보다 중요하게 사업계획서 작성을 정형화하고 유사중복의 기준 및 식별방법에 대한 일치된 합의가 선행되어야 함을 강조했다.

셋째, 부정수급의 문제에 대해 정부는 그동안 일련의 종합대책을 발표하며 강력한 근절의지를 밝혀오고 있다. 그러나 정부의 종합대책은 대부분 적발실적에 초점을 맞춘 사후적 대책이라는 특징을 갖는다(권오성·탁현우, 2020). 예외적으로 2019년 10월에 발표된 「보조금 부정수급 관리 강화 방안」에 따르면 부정수급의 발생 위험성에 따라 보조사업을 차별적으로 관리하는 예방체계의 구축방안을 제시했는데, 권오성·탁현우(2020)는 부정수급의 발생 위험성에 따른 보조사업의 차별적 관리방안을 제안했다. 그 주요 내용은 다음과 같다. 부정수급 발생 위험성과 관련이 높은 보조사업의 특성으로 구성된 체크리스트를 구성하여 총점을 기준으로 고위험도로부터 저위험도에 이르기까지 점수분포에 따라 부정수급의 위험성을 분류하였다. 보조사업 연장평가단이 이 체크리스트 평가를 수행하는 방안을 제시했다. 위험성 평가 결과를 통해 보조사업은 저위험, 중위험, 고위험사업으로 각각 구분될 수

있으며, 그 위험도에 따라 각각의 보조사업에 대한 차별적 관리방안을 제시했다.

이상의 개선방안을 실행함에 있어서 보조사업 연장평가단의 역할이 매우 중요하다. 불용의 문제에 대해서는 연장평가단이 기초조사보고서를 작성하는 부처에 지속적으로 세밀하고 정확한 불용 사유를 기입하도록 유도함으로써 제도가 조기에 정착될 수 있게 할 것이다. 유사중복의 문제에 대해서는 연장평가단의 보조사업에 대한 전문성이 일치된 유사중복의 기준 및 식별방법을 개발하는 데 일조를 할 수 있을 것이다. 부정수급의 문제에 대해서는 연장평가단이 부정수급 예방체계의 구축 및 실행에 매우 중요한 역할을 담당할 것이다.

VIII. 결론

이 연구는 보조금 예산의 효율적 관리와 국고보조사업의 합리적 관리를 위해 도입된 국고보조사업 연장평가 운영 현황과 그 개선방안, 국고보조사업 연장평가 결과 분석, 국고보조금 불용, 유사중복 및 부정수급 현황 그리고 보조금 불용, 유사중복 및 부정수급 대응을 위한 평가제도 개선방안을 도출하는 것을 연구의 목적으로 삼고 있다.

2011년 처음 도입된 국고보조사업 연장평가는 지난 10여 년간의 운영을 통해 평가 제도로 정착되었고, 보조사업의 수와 보조금 예산의 측면에서 적지 않은 기여를 하였다. 그러나 제도의 진화와 발전 그리고 제도의 취지를 최대화하기 위해서는 국고보조사업 연장평가제도도 개선의 여지가 없지 않다. 본 연구에서는 국고보조사업 연장평가제도의 개선과 관련하여 전반적인 제도의 운영, 평가 시 주의와 관심을 두어야 할 사업의 유형, 보조금과 관련하여 지속적으로 문제로 지적되고 있는 불용, 유사중복 및 부정수급에 대한 대응 방안에 연구의 초점을 두었고, 이 연구에서 도출된 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 국고보조사업 연장평가제도를 보다 효율적이고 효과적으로 운영하고 평가의 질을 향상하기 위해서는 평가대상 사업 수에 따라 평가단을 적정한 규모로 편성할 필요가 있다. 또한 평가위원의 선정과 관련하여 평가의 공정성을 위해 현행 부처 추천을 통해 일정 수의 평가위원을 선정하는 방식은 재고가 필요하다. 아울러 평가단과 평가를 받는 부처의 부담을 완화하기 위해 평가 일정을 한달가량 앞당길 필요가 있다. 평가과정을 환류하기 위해서는 평가단과 부처를 대상으로 당해 연도 평가과정 전반을 설문조사 방식을 적용하여 차년도 제도 개선에 활용하고, 평가자료를 데이터베이스화하여 보조사업의 전 과정을 추적·관리하고 나아가 이를 공개하여 학술적 연구로 활용할 것을 연구에서는 제안하고 있다.

둘째, 보조사업 수와 보조금 예산의 합리적 관리를 위해 2015~2019년 기간의 평가결과를 분석한 시사점은 다음과 같다. 사업유형의 관점에서는 보조사업 수 관리를 위해 민간경상보조사업, 그리고 보조금 예산의 관리를 위해서는 지자체자본보

조사업에 대한 각별한 관심을 둘 필요가 있다. 보조사업을 회계별로 볼 때는 보조사업 예산 관리의 측면에서 특별회계와 기금이 투입된 보조사업에 대한 관심이 필요하다. 분야를 두고 보면 보조사업 수의 관점에서는 문화 및 관광 분야, 예산의 관점에서는 농림해양수산, 문화 및 관광, 산업·중소기업 분야에 대한 관심이 필요하다는 점을 지적하고 있다.

셋째, 불용의 문제는 특히 불용을 피하려고 필요 없는 곳 또는 계획하지 않은 곳에 예산을 지출할 때 더욱 바람직하지 않다. 따라서 불용액 유무 자체를 문제 삼는 것보다는 불용액을 그 원인에 따라 구분하여 예산 절감성 불용액을 불용액 산출 시 제외하거나 별도로 표기하여 사업 집행률을 산출할 필요가 있다. 보조사업 평가를 위해서 기초조사보고서에 불용 사유를 가능한 한 자세히 기입할 수 있게 하고 그 불용 사유에 대한 증명을 반드시 첨부하도록 하는 등 불용 양식을 개선할 필요가 있다.

넷째, 유사중복의 문제를 e나라도움의 도입 초기에는 내역사업별 속성정보를 활용하여 종합적으로 시스템에서 검증하면 해결할 수 있을 것으로 판단했다. 그러나 e나라도움이 유사중복으로 의심되는 여러 사업을 발굴하는 것에는 성공하였으나 실질적인 유사중복의 문제가 해결되지는 않았다. 그 주된 이유는 유사중복의 개념과 식별방법에 대한 일치된 견해가 없었기 때문이다. 따라서 유사중복의 기준 및 식별방법에 대한 일치된 합의가 선결되어야 한다.

다섯째, 부정수급의 문제에 대해 정부의 종합대책은 그동안 대부분 적발 실적에 초점을 맞춰왔다. 그러나 부정수급은 숨은 범죄의 특성을 갖기 때문에 부정수급의 발생 위험성에 따라 보조사업을 차별적으로 관리하는 예방체계를 구축하는 것이 필요하며, 이 예방체계를 구축하고 운용함에 있어서 연장평가단이 중요한 역할을 담당할 것으로 기대한다.

참고문헌

- 관계부처 합동, 「보조금 부정수급 근절방안」, 2018.
- _____, 「보조금 부정수급 관리 강화 방안」, 2019.
- 구병성, 「보조사업 운영평가 현황 및 개선과제」, 『이슈와 논점』, 제561호, 국회입법조사처, 2012.
- 국민권익위원회, 「국민권익위, 올해 상반기 부패·공익신고 상담 5건 중 1건이 ‘보조금 부정수급’ 관련 상담」, 보도자료, 2020. 7. 29.
- _____, 「국민권익위, 지난 6년여 간 정부보조금 부정수급액 1,250억원 환수결정」, 보도자료, 2020. 4. 10.
- 국회예산정책처, 『국가재정법: 이해와 실제』, 국회예산정책처, 2014.
- 권오성·탁현우, 『국고보조사업 부정수급 위험성의 유형분류를 통한 관리체계 효율화 방안 연구』, 한국행정연구원, 2020.
- 권오성·탁현우·윤기웅·이건, 『e나라도움의 보조금 부정수급 사전예방효과 분석』, 한국행정연구원, 2019.
- 권오성·윤기웅, 『재정사업관리체계의 개선에 관한 연구: 국고보조사업을 중심으로』, 한국행정연구원, 2016.
- 권오성·최진욱, 『국고보조사업의 집행률 제고방안』, 2018~2022 국가재정운용계획 재정개혁 분야 보고서, 2018.
- 기획재정부, 「국고보조금 부정수급 종합대책」, 2014. 12. 4.
- _____, 「e나라도움 보조금 부정수급 점검결과: 기획재정부, 보조금 부정징후탐지시스템(SDFS) 본격 가동」, 보도자료, 2019. 10. 31.
- _____, 『국고보조금사업연장평가편람』, 2020.
- 기획재정부 보조사업평가단, 『국고보조사업 연장평가보고서』, 기획재정부, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.

- _____, 『국고보조사업 운용평가보고서』, 기획재정부, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015.
- 기획재정부 · 한국재정정보원, 『e나라도움 부정수급관리 교육교재』, 2021a.
- _____, 『신규 사용자를 위한 알기 쉬운 e나라도움 생활(중앙관서)』, 2021b.
- 김성주 · 전성만, 『지방자치단체의 불용액 실태분석 및 관리체계 개선 연구』, 한국지방행정연구원 연구보고서 2020-8, 2020.
- 김정훈 · 공동성, 『국고보조사업 평가제도의 발전방안에 대한 연구』, 한국조세연구원, 2012.
- 대한민국 정부, 『2020 회계연도 국가결산보고서』, 2021.
- 류민정, 『내부통제 관점에서의 국고보조사업 운영실태 평가에 관한 연구』, 감사연구원, 2018.
- 보건복지부, 「복지사업 부정수급 제도개선 종합대책」, 2013. 12. 24.
- 송상훈 · 류민정, 『국고보조사업의 효율적 조정방안』, 경기개발연구원, 2013.
- 신해룡, 『예산정책론』, 세명서관, 2012.
- 원종학 · 하연섭 · 김영록, 『국고보조금 통합관리시스템의 운영성과 분석 및 발전방향 연구』, 한국조세재정연구원, 2017.
- 원종학 · 허경선 · 강동익, 『보조금(정부지출사업) 부정수급 관리 방식의 국제비교』, 한국조세재정연구원, 2019.
- 이민호, 「중복지원정책의 효과성에 관한 연구」, 『서울행정학회 학술대회발표논문집』, 2008, pp. 91~132.
- 제방훈, 「국고보조금 부정수급 감시체계의 현황과 개선과제」, 『이슈브리프 2021-2-2』, 여의도연구원, 2020, pp. 14~23.
- 하연섭, 「재정규율의 확보방안」, 『재정규율과 재정책임의 이론과 실제』, 대영문화사, 2012.
- 홍세호, 『국가연구개발사업 유사·중복 검색 시스템 개발을 위한 실증연구』, 한국과학기술기획평가원 연구보고서, 2013.
- 홍승현 · 김선미, 『유사중복 사업 관리 사례』, 한국조세재정연구원, 2014.

Pressman, J. L. and A. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley: University of California Press, 1970.

U. K. Cabinet Office, *Cross-Government Fruad Landscape Annual Report*, 2017.

〈인터넷 자료〉

e나라도움 홈페이지, <https://www.gosims.go.kr>, 접속일자: 2021. 6. 9.

e나라지표, https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2739, 접속일자: 2021. 7. 20.

국민권익위원회, 복지보조금부정신고 통계, <https://ncp.clean.go.kr/ncp/stat/stStatsP004.do>, 접속일자: 2021. 7. 29.

기획재정부, 「일상에서 만나는 경제@이야기」, <https://blog.naver.com/mosfnet/221053131412>, 접속일자: 2021. 6. 16.

국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr>, 접속일자: 2021. 6. 16.

한국재정연구원, 「e나라도움 소개」, https://www.kpfis.or.kr/ko/major_biz/eNara_help_oper/intro, 접속일자: 20201. 7. 20.

부록

■ 보조금 관리에 관한 법률 시행령 [별표 1] <개정 2021. 1. 5.>

보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율(제4조제1항 본문 관련)

사업	기준보조율(%)	비고
1. 일반여권 발급	100	
2. 119구조장비 확충	50	
3. 민방위 교육훈련 및 시설·장비 확충	30	
4. 재해 위험지역 정비	50	
5. 삭제 <2019. 12. 24.>		
6. 삭제 <2019. 12. 24.>		
7. 배수 개선	100	
8. 방조제 개·보수		
가. 국가관리	100	
나. 지방관리	50	
9. 가뭄대비 농업용수 개발	80	
10. 토양개량사업	70	
11. 가축분뇨처리시설 지원		
가. 정착촌 구조개선	50	
나. 개별시설	20	
다. 공동자원화시설 퇴비화(堆肥化)·액체비료화 시설	40	
라. 공동자원화시설(에너지화 시설)	50	
12. 삭제 <2019. 12. 24.>		
13. 연근해어선 감척(減隻)	연안: 80 근해: 100	
14. 농기계임대사업	50	
15. 기본형공익직접지불금	100	
16. 유기질비료 지원	정액	
17. 농어업인 영유아 양육비 지원	50	
18. 소규모 바다목장	50	
19. 농가경영안정 재해	국가관리: 100	

사업	기준보조율(%)	비고
대책비(공공시설)	지방관리: 50 한국농어촌공사관리: 70	
20. 풋거름 작물 종자대금	50	
21. 친환경농업기반 구축		
가. 친환경농업지구 조성	30	
나. 광역친환경 농업단지 조성	계속: 40 신규: 30	
22. 광역클러스터 활성화	50	
23. 농산물유통 개선	40	
24. 공단폐수종말처리시설	수도권: 50 그 밖의 지역: 70	수도권(「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권을 말한다)은 수익자부담 50%
25. 농공단지폐수종말처리시설	일반: 50 추가: 70 우선: 100	「산업입지 및 개발에 관한 법률 시행령」 제3조제2항제1호에 따른 농어촌지역의 구분에 따라 지원
26. 폐기물 처리시설	서울특별시: 30 광역시: 40 시·군 및 도서지역: 50	서울특별시·광역시는 공동시설만 지원하고, 시·군의 단독시설 및 도서지역의 매립시설은 30% 지원
27. 삭제 <2016. 4. 28.>		
28. 상수도시설 확충 및 관리	70	
29. 농어촌폐기물 종합처리시설	정액	
30. 비위생매립지 정비	50	
31. 하수처리장 확충		
가. 광역시	10	
나. 광역시(총인처리시설)	50	
다. 시지역(읍 이상)	50	
라. 군지역(면 이하)	70	
마. 주한미군공여구역, 방폐장 주변지역	80	
32. 분뇨처리시설 확충	50	
33. 농어촌마을 하수도 정비	70	
34. 하수처리수 재이용사업	광역시: 30 도청소재지: 50 일반 시·군: 70	
35. 가축분뇨공공처리시설 설치	60	
가. 광역시	80	
나. 광역시(군지역)	80	

사업	기준보조율(%)	비고
다. 시·군·구 라. 지역단위 통합관리 센터(전지역)	70 정액	공사비만 해당(용지보상비 제외)
36. 국가지원 지방도 건설		
37. 삭제 <2018. 12. 18.>		
38. 경전철 건설	정액	내역사업 중 연안보전사업은 보조율 70%
39. 항만배후도로 건설	정액	
40. 해양 및 수자원 관리	50	
41. 삭제 <2019. 12. 24.>		
42. 지역거점 조성 지원	100	내역사업 중 혁신도시 비즈니스센터 지원사업은 보조율 50%
43. 화물자동차 휴게소 건설 지원	30	민간투자 경량전철건설사업은 제외
44. 삭제 <2019. 12. 24.>		
45. 해양보호구역 관리	70	
46. 도시철도 건설	서울: 40 지방: 60	
47. 산림병해충 방제		
가. 약제대금	100	
나. 기타	50	
48. 산불방지 시설·장비 확충 및 운영	40	
49. 조림사업(造林事業)		
가. 장기수(長期樹: 오랜 기간 가꾸어야 하는 나무를 말한다)	60	
나. 큰 나무	50	
50. 숲 가꾸기	50	
51. 사방사업	70	
52. 산림휴양·녹색공간 조성	50	
53. 임산물(林産物) 유통구조 개선	50	
54. 임산물 생산기반 정비	20	
55. 삭제 <2019. 12. 24.>		
56. 임도시설	70	
57. 산림서비스 증진	50	
58. 농업전문인력 양성교육	50	
59. 시·군농업기술센터 육성·운영 및 시설장비 보강	50	

사업	기준보조율(%)	비고
60. 원원종(原原種) 및 원종 생산	100	
61. 지역농촌지도사업 활성화	50	
62. 지역전략작목 산학연 협력사업	100	
63. 지역농업특성화기술 지원	50	
64. 문화시설 확충 및 운영	40	용지매입비 제외 농어촌 공공도서관 건립사업은 보조율 80%
65. 관광자원 개발	50	용지매입비 제외
66. 전국체육대회 운영	50	
67. 국제경기대회(동계대회 포함) 지원		
가. 도로(동계)	50(70)	
나. 경기장	30	
68. 체육진흥시설 지원	30	용지매입비 제외
69. 전국체전시설 지원	30	용지매입비 제외
70. 삭제 <2019. 12. 24.>		
71. 지역문화산업 육성 지원	50	
72. 삭제 <2019. 12. 24.>		
73. 국가지정문화재 보수·정비	70 50	
74. 지방의료원 기능 강화	서울: 30	
75. 선천성대사이상검사 및 소아환자 관리	지방: 50 서울: 50	
76. 한센환자 보호시설 운영	지방: 70 50	
77. 한센양로자 지원	서울: 30	
78. 국가예방접종 실시	지방: 50	
79. 방과 후 돌봄서비스	서울: 30 지방: 50	
80. 기초생활보장수급자 생계급여	서울: 50 지방: 80	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p

사업	기준보조율(%)	비고
81. 기초생활보장수급자 주거급여	서울: 50 지방: 80	인하 해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
82. 기초생활보장수급자 자활급여	서울: 50 지방: 80	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
83. 기초생활보장수급자 해산급여·장제급여	서울: 50 지방: 80	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
84. 기초생활보장수급자 교육급여	서울: 50 지방: 80	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
85. 기초생활보장수급자 의료급여	서울: 50	인하

사업	기준보조율(%)	비고
	지방: 80	
86. 노숙인재활시설 및 노숙인요양시설 운영	서울: 50 지방: 70	
87. 장애인 의료비, 장애인 자녀 학비 지원	서울: 50 지방: 80	
88. 장애수당·장애아동수당	서울: 50 지방: 70	
89. 영유아보육료 및 가정양육수당 지원	서울: 35 지방: 65	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
90. 저소득 한부모가족 지원	서울: 50 지방: 80	
91. 사회복지보장시설 및 장비 지원	50	재가노인복지시설 개수·보수 제외 용지매입비 제외
92. 어린이집 기능 보강	50	「국민기초생활 보장법」에 따른 보장시설의 신축·증축·개축만 해당(용지매입비 제외)
93. 화장시설·봉안시설·자연장지·화장로	70	용지매입비 제외 화장로 개수·보수는 50%
94. 긴급복지지원	서울: 50 지방: 80	
95. 보육돌봄서비스, 육아 종합지원서비스 제공, 어린이집 교원 양성 지원, 어린이집 지원 및 공공형어린이집	서울: 20 지방: 50	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
96. 아동통합서비스 지원·운영	서울: 50 지방: 80	
97. 장애인활동 지원	서울: 50 지방: 70	
98. 장애인연금	서울: 50 지방: 70	

사업	기준보조율(%)	비고	
99. 지역자율형사회서비스 투자사업	서울: 50 지방: 70 성장촉진지역: 80		
100. 농어촌보건소 등 이전·신축	사업비의 3분의2 80	내역사업 중 사업개발비지원사업은 70%	
101. 농어민 지역실업자 직업훈련	75		
102. 사회적기업 육성	50		
	100		
103. 지방과학문화시설 확충사업			
104. 가족관계등록사무			
105. 위험도로구조 개선	50		
106. 교통사고 잦은 곳 개선	50		회전교차로 설치 시범사업은 정액 지원
107. 어린이 보호구역 개선	50		
108. 안전한 보행환경 조성	50		
109. 수산식품산업거점단지 조성	50		
110. 삭제 <2019. 12. 24.>			
111. 경제자유구역 기반시설	50		
112. 하수관로 정비	광역시: 30 도청 소재지: 50 시·군: 70	가. 개량(교체·보수)의 경우 광역시는 20%, 도청 소재지는 30%, 시·군은 50% 나. 특별자치시와 특별자치도는 도청 소재지의 기준보조율에 따른다.	
113. 비점오염저감사업	일반: 50 비점오염원관리지역: 70		
114. 빗물저장시설 설치	50		
115. 장애유형별 거주시설 운영	서울 50 지방 70		
116. 중증장애인 거주시설 운영	서울 50 지방 70		
117. 장애영유아 거주시설 운영	서울 50 지방 70		
118. 양로시설 운영	서울 50 지방 70		
119. 정신요양시설 운영	서울 50		

사업	기준보조율(%)	비고
	지방 70	
120. 아동보호전문기관 설치 및 운영	50	
121. 학대아동보호쉼터 설치 및 운영	40	
122. 그 밖에 국가와 지방자치단체 상호 간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업	사업 수행의 근거 법령·성격에 따라 정률(100%, 80%, 70%, 50%, 40%, 30%, 20%) 또는 정액 보조	기획재정부장관이 수립한 예산안 편성지침에 대상사업 명칭과 기준보조율을 분명하게 밝히거나 매년 예산으로 정한다.

■ 저자약력

원종학

연세대학교 경제학과 졸업
일본 Hitotsubashi대학교 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

권오성

성균관대학교 문학사
미국 University of Georgia 행정학 박사
현, 한국행정연구원 선임연구위원

최진욱

고려대학교 행정학과 졸업
미국 University of Chicago 정치학 박사
현, 고려대학교 행정학과 교수

국고보조금 관리체계로서의 평가제도 현황과 과제

2021년 12월 27일 인쇄

2021년 12월 31일 발행

발행인 김재진

발행처 한국조세재정연구원

세종특별자치시 시청대로 336

TEL: (044)414-2114(대) www.kipf.re.kr

등 록 1993. 7. 15. 제2014-24호

정 가 11,000원

조판 및
인쇄 (주)다원기획 (044)865-8115

I S B N 979-11-6655-112-3



국고보조금 관리체계로서의 평가제도 현황과 과제