

국고보조금통합관리시스템(e나라도움) 관리·기능 개선방안 : 사회복지분야를 중심으로

한승희 부연구위원
2017. 12.



한국재정정보원
Korea Public Finance
Information Service

1. 국고보조금 현황 및 문제점

- 국고보조금 규모는 2017년 59.6조(국회확정예산), 63.0조(예산현액)로, 중앙정부 지출의 약 1/7에 해당하는 국고보조금의 안정적인 집행은 국가 전체적인 측면에서 핵심적으로 관리되어야 함
 - 내역사업 단위의 실집행을 분석을 통해 실집행율이 낮은 사업의 특징을 검토하고, 분석과정에서 나타난 e나라도움 관리 및 기능의 문제점을 파악하여 이를 개선하기 위한 방안 도출
 - 실무적으로 현재 국고보조금 집행이 하반기에 집중되어 이루어지지 않도록 독려하는 정도로만 관리함
 - 사회복지분야의 실집행율을 중심으로 분석
 - － 국고보조금 전체 규모에서 사회복지분야가 절반 이상을 차지
- 국고보조금은 부정·중복수급, 자치단체와 민간 보조사업의 낮은 실집행 실적, 국고보조금 집행 잔액과 이자수익 미반납 등의 문제 상존
 - 국고보조금통합관리시스템(e나라도움) 구축하여 국고보조금 전달체계 하에서의 정보비대칭 상황을 완화하기 위해 노력
 - － 국고보조금이 눈먼 돈으로 불리는 대표적인 원인 중 하나는 ‘선지급·후정산’으로 운영되는 국고보조금 지급체계 때문
 - e나라도움 구축으로 전시행, 후지급 방식으로 전환하고, 실시간(real-time) 집행관리, 부정수급 방지체계 구축, 통계 및 속성정보 관리가 가능하게 됨

2. 국고보조금 실집행율 분석: 사회복지분야를 중심으로

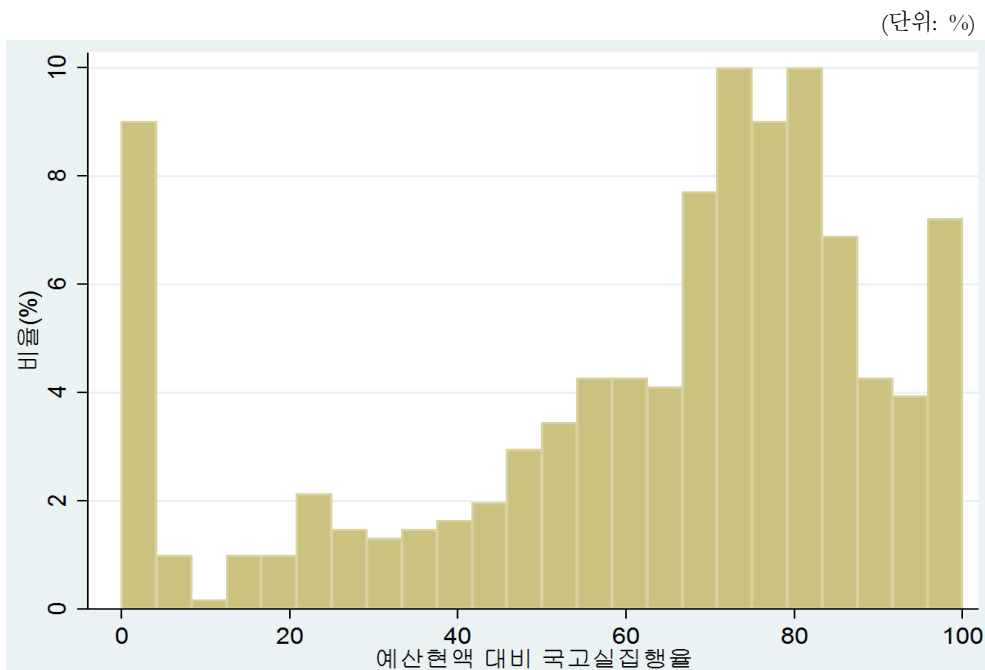
□ 국고보조금의 집행율 측정방식은 교부집행율과 실집행율이 있음

$$\text{교부집행율} = \frac{\text{교부 집행액}}{\text{예산편성액}} \text{ or } \frac{\text{교부집행액}}{\text{예산현액}}$$

$$\text{실집행율} = \frac{\text{집행(국비)실적}}{\text{예산편성액}} \text{ or } \frac{\text{집행(국비)실적}}{\text{예산현액}}$$

□ 사회복지분야의 실집행율 분포(10월 말 누적 기준)를 보면, 실집행율 0%인 내역사업이 전체 내역사업 중 약 9%를 차지

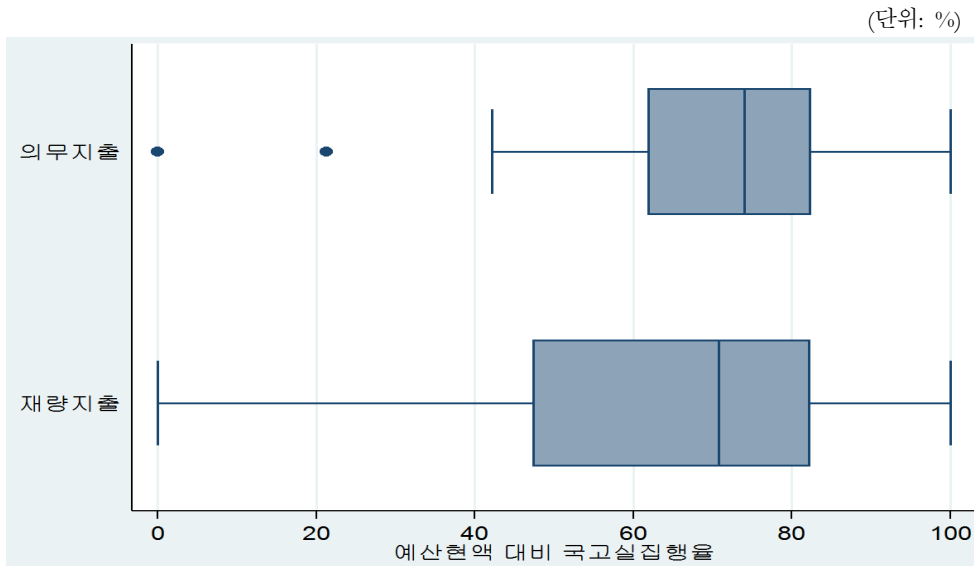
〈그림 1〉 사회복지분야의 실집행율 분포(10월 말 누적 기준)



자료: 국고보조금통합관리시스템

- 재량지출이 의무지출에 비해서 평균 실집행율이 낮고, 의무지출보다 각 내역사업별 실집행율 편차가 큼

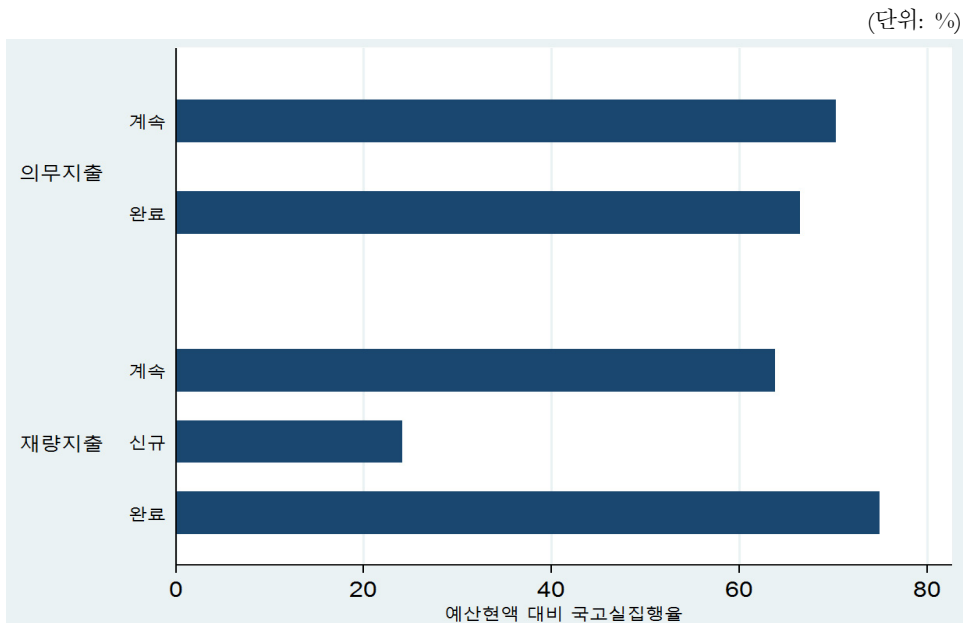
〈그림 2〉 의무·재량지출 실집행율 분포 (10월 말 누적 기준)



자료: 국고보조금통합관리시스템

- 재량지출 성격을 가진 신규 보조사업의 평균 실집행율이 계속사업과 완료사업과 비교해볼 때 매우 낮음
 - 재량지출 성격의 신규보조사업의 편차도 계속사업과 완료사업과 비교해볼 때 상대적으로 낮은 곳에 분포하고 있음
- 재량지출 성격을 가진 신규 보조사업의 실집행율을 점검하고 집행이 저조한 원인을 파악할 필요가 있음

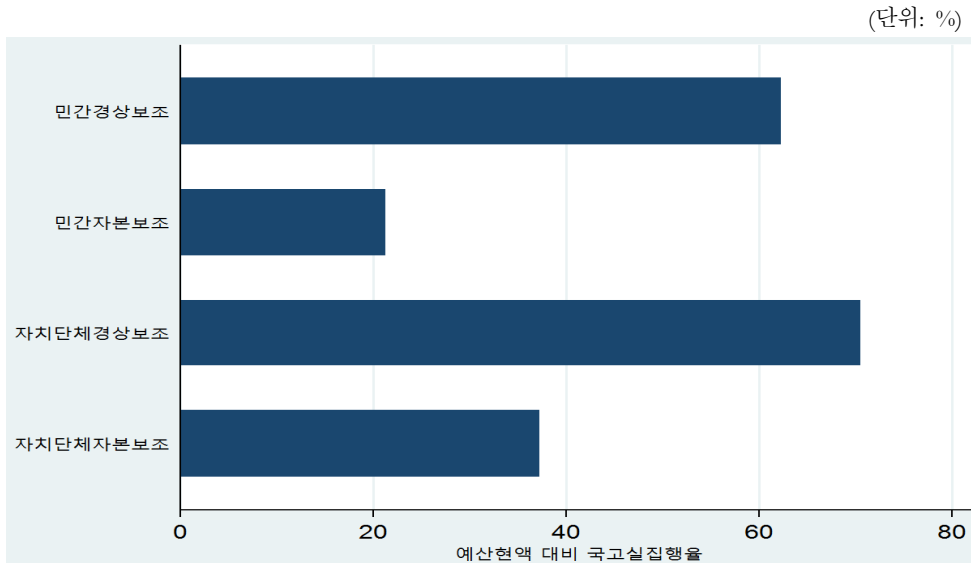
〈그림 3〉 신규, 계속, 완료 보조사업의 평균 실집행율 비교



자료: 국고보조금통합관리시스템

- 민간 자본보조사업의 평균 실집행율이 민간 경상보조사업보다 낮으며, 지방자치단체 자본보조사업의 평균 실집행율이 지방자치단체 경상보조사업보다 낮음
 - 민간 자본보조사업의 평균 실집행율이 10월 말 누적 기준으로 다른 유형에 비해 유의미하게 낮게 나타나고 있음
 - 자본보조사업이 경상보조사업에 비해서 각 내역사업별 실집행율의 편차가 크게 나타남

〈그림 4〉 지자체, 민간 경상·자본보조의 평균 실적행율 (10월 말 누적 기준)



자료: 국고보조금통합관리시스템

- 사회복지분야 중 각 소관별로 담당하고 있는 내역사업의 수가 80개 이상인 부처를 대상으로 평균 실적행율과 각 내역사업의 분포를 분석함
 - 의무지출 성격의 보조사업은 2017년 10월 말 누적 집행율을 기준으로 여성가족부, 보건복지부, 고용노동부 순으로 평균 실적행율이 높음
 - － 여성가족부와 보건복지부가 담당하는 의무지출성격의 보조사업의 실적행율이 편차도 적고, 중위값도 고용노동부에 비해 상대적으로 높음
 - 재량지출 성격의 보조사업은 여성가족부, 보건복지부, 국가보훈처, 고용노동부 순으로 실적행율이 높게 나타나고 있음
 - － 고용노동부의 평균 실적행율이 의무지출과 재량지출 성격의 보조사업에서 모두 낮으며, 재량지출 성격의 보조사업의 각 내역사업별 편차도 여성가족부와 보건복지부에 비해서 큰 편으로 나타남
 - 재량지출은 의무지출보다 중앙값도 낮으며, 내역사업별 실적행율 편차도 크게 나타나고 있음

3. 시사점

□ 실집행율 등 보조금 통계의 체계적 관리

- 10월 말 기준으로 집행 자체가 이루어지지 않은 사회복지분야의 내역사업이 약 9% 정도 되는 것으로 나타남. 사회복지, 교육, 환경, 농림수산 분야 등을 포함한 전체 내역사업도 이와 유사함
- 실집행율이 0%로 사업 자체가 시작되지 않아 집행이 이루어지지 않은 사업도 있지만, 일부 사업의 경우 사업이 집행이 되었지만 담당자가 실집행율을 실시간으로 입력하지 않아 실집행율이 0%로 나타나고 있는 것도 포함된 것으로 보임
 - 특히, 민간 기금의 국고보조금 집행 담당자들은 실시간으로 실집행율을 입력할 의무가 없어 연말에 한꺼번에 입력을 할 가능성이 큼
 - 이로 인해 e나라도움에서 실시간으로 집행상황을 점검할 수 없는 한계가 존재함
- 각종 기금을 포함하여 모든 보조사업의 실집행율이 시스템에 실시간으로 입력되도록 지침으로 명확히 규정할 필요가 있음
- 정보공개를 확대하는 한국의 보조금 개혁은 미국의 보조금 개혁과 유사한 측면이 있음
 - 보조금 담당자들의 입력에 e나라도움 통계자료가 의존하는 경향이 있음
 - e나라도움의 통계자료의 정합성을 매일 관리하는 추가적인 상시 인력 및 조직이 필요

□ 집행특성을 고려한 실집행율 관리

- 각 내역사업이 실시간으로 집행되는지, 분기 및 반기, 연 단위로 집행되는지를 추가적으로 고려한 실집행율 관리가 필요

- 실무적으로 일부 지방자치단체에서 국고보조금을 이월하여 다른 사업과 통합하여 새로운 사업을 만드는 등의 집행 행태를 보이는 경향이 있음. 이로 인해 집행 관리에 어려운 점이 있으므로 개선할 필요가 있음
- 약 1,812억 원(2016년 기준)인 해외경상이전(340-01목), 해외자본이전(340-03목) 보조사업 관리 필요
 - e나라도움에서는 민간경상보조(320-01목)와 민간자본보조(320-07목), 자치단체경상보조(330-01목)와 자치단체자본보조(330-03목)만을 관리함

❏ I. 서 론	1
❏ II. 국고보조금의 현황	5
1. 국고보조금의 개념 및 비교	5
가. 보조금의 개념	5
나. 국고보조금과 지방교부세와의 비교	6
2. 국고보조금의 현황	9
❏ III. 국고보조사업의 문제점과 e나라도움 시스템 구축	15
1. 국고보조사업의 문제점	15
2. e나라도움(국고보조금통합관리시스템) 구축을 통한 관리	17
가. 실시간(real-time) 집행관리: 전시행, 후지급 방식으로의 변화 ..	17
나. 부정수급 방지체계 구축	18
다. 통계 및 속성정보의 관리	21
❏ IV. 국고보조금 실집행을 분석: 사회복지분야를 중심으로	25
1. 집행 관리와 측정	25
가. 집행을 관리의 배경	25
나. 집행을 측정방식: 교부집행율과 실집행율	26
2. 사회복지분야의 집행관리	28

V. 요약 및 시사점 41

1. 분석결과 요약 41
2. e나라도움 집행관리·기능 개선방안 44
 - 가. 실집행율 등 보조금 통계의 체계적 관리 44
 - 나. 집행특성을 고려한 실집행율 관리 46
3. 해외이전 보조사업의 관리 48

참고문헌 49

부 록: 지방자치단체 및 민간 경상·자본보조사업(예시) 51

- 〈부록 표 1〉 지방자치단체 경상보조사업(예시) 51
- 〈부록 표 2〉 지방자치단체 자본보조사업(예시) 52
- 〈부록 표 3〉 민간 경상보조사업(예시) 53
- 〈부록 표 4〉 민간 자본보조사업(예시) 54

〈표 2-1〉 국고보조금과 지방교부세의 차이	7
〈표 2-2〉 연도별 국고보조금 규모	9
〈표 2-3〉 연도별 이월, 불용금액 및 비율	10
〈표 2-4〉 분야별 국고보조금 규모	12
〈표 2-5〉 주요 부처별 국고보조금 규모	13
〈표 3-1〉 부정수급 등으로 인한 보조금 교부결정 취소로 인한 불이익	21
〈표 3-2〉 국고보조금 내역사업별 기본속성	22
〈표 3-3〉 국고보조사업의 보조경로 유형	23
〈표 5-1〉 각 차수별 보조사업자 수 (지방자치단체 담당자 제외)	47



그림 차례

국고보조금통합관리시스템(e나라도움) 관리·기능 개선방안 : 사회복지분야를 중심으로

〈그림 1-1〉 분야별 국고보조금 현황	2
〈그림 2-1〉 연도별 예산현액 및 집행금액, 불용비율	11
〈그림 4-1〉 국고보조금 집행 흐름 (2017년 12월 말 기준)	27
〈그림 4-2〉 사회복지분야의 실집행율 분포 (10월 말 누적 기준)	29
〈그림 4-3〉 의무·재량지출 평균 실집행율 분석 (10월 말 누적 기준)	30
〈그림 4-4〉 의무·재량지출 실집행율 분포 (10월 말 누적 기준)	30
〈그림 4-5〉 신규, 계속, 완료 보조사업의 평균 실집행율 분석	31
〈그림 4-6〉 신규, 계속, 완료 보조사업의 실집행율 분포 (10월 말 누적 기준) ..	32
〈그림 4-7〉 지자체/민간 경상·자본보조의 평균 실집행율 (10월 말 누적 기준) ·	33
〈그림 4-8〉 지자체/민간 경상·자본보조의 실집행율 분포 (10월 말 누적 기준) ·	34
〈그림 4-9〉 의무/재량 보조사업의 소관별 평균 실집행율 (10월 말 누적 기준) ·	35
〈그림 4-10〉 소관별 의무/재량지출 실집행율 분포 (10월 말 누적 기준)	36
〈그림 4-11〉 급여형·사업형 평균 실집행율 (10월 말 누적 기준)	38
〈그림 4-12〉 급여형과 사업형의 소관별 평균 실집행율 (10월 말 누적 기준)	38
〈그림 4-13〉 급여형과 사업형의 소관별 실집행율 분포 (10월 말 누적 기준)	39
〈그림 5-1〉 사회복지분야의 실집행율 분포 (10월 말 누적 기준)	42

I. 서론

약 60조에 이르는 국고보조금의 안정적인 집행은 거시경제운영과 국민의 복지향상 측면에서 중요하다. 국고보조금 규모는 2017년에 59.6조(본예산 기준)로 2016년 60.3조에 비해 다소 감소하고 있지만 2011년 이후 꾸준히 증가하는 추세이다. 2017년 본예산 기준 중앙정부 총지출 규모는 약 400.5조로 중앙정부 총지출 대비 국고보조금 규모는 14.9%이다. 중앙정부 총지출의 약 1/7에 해당하는 국고보조금의 안정적인 집행은 국가 전체적인 측면에서 핵심적으로 관리되어야 한다.

특히, 내역사업 단위의 실집행을 관리를 통해 집행이 원활히 이루어지는 사업, 또는 지연이 되고 있는 사업의 특징에 대한 검토를 할 필요가 있다. 2017년 국고보조금통합관리시스템(이하 e나라도움)의 개통으로 디지털예산회계시스템(이하 dBrain)에서 이체되는 교부집행금액 뿐만 아니라 보조사업자에게 실질적으로 집행되는 금액을 관리할 수 있게 되었다. 하지만 여전히 국고보조금 집행관리 방식은 중앙정부 차원에서만 예산편성, 교부, 배정, 이체가 dBrain을 통해 원활히 수행하고 있는지를 관리하고 있다. 보조 사업은 국고 이외에 지방자치단체와 사업자 본인도 지방비(matching fund)로 부담하고 있기 때문에 지방비를 포함한 실질적인 집행이 원활히 이루어지고 있는지를 관리해야 한다.

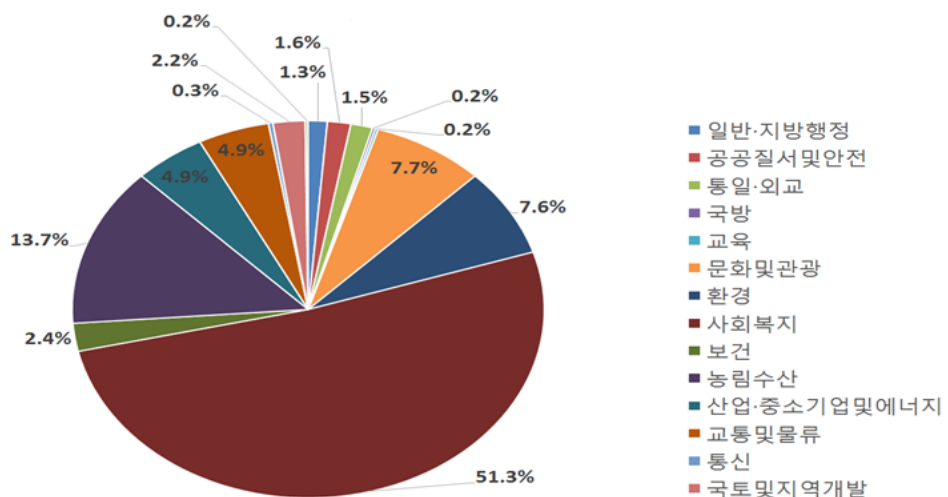
본 연구에서는 국고보조금 집행상황을 분석하기 위해 e나라도움의 데이터를 활용하였다. 이 연구는 처음으로 내역사업 단위의 e나라도움 데이터를 활용하여 국고보조금 집행특성을 파악하였다는 기여점이 있다. 정부는 국고보조사업의 재정누수를 방지하고 업무효율성을 높이기 위해서 2016년 2월부터 시스템 구축작업을 시작하였다. 그리고 2017년 약 60조원(2017년 본예산 59.6조)의 국고보조금을 통합관리하기 위해 e나라도움을 개통하였다. e나라도움은 2017년 1월 국고보조금의 사업구조 세분화와 실시간 집행기능을 일

부 개통하였으며, 7월에 부정수급 방지, 맞춤형 보조사업 기능을 추가하여 시스템을 전면 개통하였다. 한국재정정보원은 e나라도움을 운영하고 있으며, 국고보조금통합예탁기관으로 예탁금 관리업무를 맡고 있다.

본연구의 분석대상은 국고보조금 규모의 비중이 가장 높은 사회복지분야의 국고보조사업이다. <그림 1-1>의 분야별 국고보조금 현황을 살펴보면, 국고보조금 전체 규모에서 사회복지분야가 절반 이상을 차지하고 있다. 그 다음으로 농림수산, 문화 및 관광, 환경 등의 순서로 국고보조금이 지출되고 있다.

<그림 1-1> 분야별 국고보조금 현황

(단위: %)



자료: e나라도움 홈페이지(www.gosims.go.kr). (검색일: 2017.10.13.)

물론 실집행율이 높을수록 반드시 좋은 것은 아니다. 하지만 10월 기준 실집행율이 0%로 아예 국고보조금 집행이 되지 않았거나 실집행율이 50% 이하인 것은 문제가 된다. 이런 문제가 발견되는 내역사업의 특징을 검토하고 실집행율이 낮게 나타나는 원인이 무엇인지 파악하여 향후 집행관리에

반영할 필요가 있다. 이러한 연구목표를 달성하기 위해 본 연구에서는 사회복지분야의 실집행율을 의무/재량지출, 소관별 지출, 지방자치단체 경상보조/자본보조, 민간 경상보조/자본보조, 신규 사업 및 계속 사업 등으로 유형화하여 분류하고 분석하였다. 이를 통해 e나라도움의 집행관리 및 기능개선 방안을 도출하여 e나라도움 실무자들이 참고할 수 있는 대안을 제시하였다.

II. 국고보조금의 현황

1 국고보조금의 개념 및 비교

가. 보조금의 개념

「보조금 관리에 관한 법률」(이하 보조금 법) 제2조에서는 “국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 위하여 교부”하는 것을 보조금으로 규정하고 있다. 또한 보조금 법에서는 보조금의 유형도 규정하고 있다. 첫 번째 유형은 협의의 보조금으로, “국가가 특정 사무 또는 사업에 대해 장려 및 조정하거나 지방자치단체의 사업이지만 긍정적인 외부효과와 공공성이 크다고 인정할 때 지원하는 경비”(보조금 법 제2조1)를 의미한다. 이 유형은 지방자치단체 보조사업과 민간 보조사업으로 나눌 수 있다. 두 번째 유형은 부담금으로, “국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 사무를 지방자치단체의 재정적 부담의 경감을 위해 지출하거나, 지방자치단체 또는 그 기관이 국민경제에 적합하게 종합적으로 수립한 계획에 따라서 실시하지 않으면 안 된다고 법령이 정한 사업과 관련한 지출”을 의미한다(기재부, 2017a). 단, 국제조약에 따른 부담금은 제외된다. 세 번째 유형은 급부금으로, 보조금법시행령 제2조에서 보조금과 부담금 외의 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 제3조에 따른 소득보조금이라고 규정한 것이 여기에 해당한다.

하지만 실무적으로 국고보조금은 부담금, 교부금, 장려비, 위탁금 등 다양한 명칭으로 쓰이고 있다¹⁾. 따라서 국고보조금에 대한 용어정리 작업이

1) 보조금이 실무적으로 부담금, 교부금, 장려비, 위탁금 등 다양한 명칭으로 쓰이고 있어 담당자들도 혼동을 느끼는 경우가 많다.

필요하다. 현재는 예산서 상에서 아래의 비목에 해당하면 국고보조금으로 분류하여 해당 법령과 규칙을 적용할 수밖에 없다.

**민간경상보조(320-01목), 민간자본보조(320-07목),
자치단체경상보조(330-01목), 자치단체자본보조(330-03목),
해외경상이전(340-01목), 해외자본이전(340-03목)**

나. 국고보조금과 지방교부세와의 비교

대표적인 지방재정조정제도로 국고보조금과 지방교부세가 있다. 중앙과 지방과의 수입과 지출 부분의 비중을 살펴보면, 국세와 지방세의 비율은 대략 8:2이지만 중앙정부와 지방정부의 지출비율은 약 4:6이다. 이처럼 지방자치단체는 수입보다 지출이 많기 때문에 중앙정부가 지방자치단체에게 국고보조금과 지방교부세 등으로 재정지원하고 있다.

국고보조금의 가장 큰 특징은 용도가 지정되어 있다는 것이다. 보조금 관리에 관한 법률 제22조(용도 외 사용금지)를 보면, “보조사업자는 법령, 보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 중앙관서의 장의 처분에 따라 선량한 관리자의 주의로 성실히 그 보조사업을 수행하여야 하며 그 보조금을 다른 용도에 사용하여서는 아니 된다”고 규정하고 있다. 간접보조사업자도 동일한 적용을 받도록 규정하고 있다. 또한 보조금 관리에 관한 법률 제30조(법령 위반 등에 따른 교부 결정의 취소)에서도 “보조사업자가 보조금을 다른 용도에 사용한 경우 중앙관서의 장은 보조금 교부 결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다”고 규정하고 있다. 보조금 교부 결정이 취소되면 집행잔액의 반환은 기타경상이전수입(12-59-596)으로, 이자수입 반납은 기타재산수입(11-54-545)으로 구분되어 이루어진다. 그리고 보조금 관리에 관한 법률 제41조(벌칙)에서는 “보조금이나 간접보조금을 다른 용도에 사용한 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금”에 처하고 있다. 이처럼 국

고보조금은 용도가 지정되어 있으며, 이를 어길 경우 교부금 취소 및 반납, 벌금, 징역 등 법적으로 엄격하게 규율하고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 2-1>은 국고보조금과 지방재정교부금의 차이를 구분해서 보여주고 있다. 법적으로 국고보조금은 「보조금 관리에 관한 법률」을 적용받으며, 지방교부세는 지방교부세법을 적용받는다. 국고보조금의 주된 목적은 지방자치단체의 특정사업을 지원하는 것인 반면, 지방교부세는 지방자치단체의 재원을 보장하고 재정불균형을 완화하는 것에 있다. 지방교부세는 내국세의 19.24%를 재원으로 하며, 지방교육재정교부금은 내국세의 20.27%를 재원으로 한다. 그리고 국고보조금은 용도지정이 되어 특정 목적을 바탕으로 지원이 되는 반면, 지방교부세는 용도지정이 없다. 또한 국고보조금은 지방비(matching fund) 확보 의무가 있고 지방교부세는 확보의무가 없다. 지방자치단체별로 지방교부세를 배분하는 방식은 자체수입과 주민들의 수요 등을 고려하여 정한다.

<표 2-1> 국고보조금과 지방교부세의 차이

구분	국고보조금	지방교부세
근거	보조금 관리에 관한 법률	지방교부세법
목적	지방자치단체의 특정사업 지원	지방자치단체 재원보장 및 재정불균형 완화
재원	국가의 일반회계 또는 특별회계 예산	내국세의 19.24%
재원성격	특정목적 재원	용도지정 없는 일반재원
배분	사업별 용도지정, 지방비확보 의무	재원부족액 기준배정

자료: 기재부(2017). 국고보조사업 업무매뉴얼.

국고보조금의 목적은 유사한 수준의 복지서비스를 전국적으로 제공하거나 도로 및 항만 등 건설 사업을 지원하고, 재해복구사업, 혐오시설 및 주민기피시설을 설치하는 것 등 다양하다(기재부, 2017a). 이러한 다양한 사업들을 사무의 성격에 따라 두 가지 유형으로 나눌 수 있는데, 첫 번째 유형은

중앙정부에서 수행하여야 하는 사업을 지방자치단체가 수행하도록 하는 대행 사업이다. 국가사무를 지방자치단체에 위임하는 것이 여기에 해당한다. 두 번째 유형은 지방자치단체의 자체사업이지만 타 지방자치단체에 긍정적 외부효과를 미치거나 공공성이 커서 중앙정부가 이를 지원하는 사업이다. 예를 들어, 충청북도에 고속도로가 건설되면 서울시민뿐만 아니라 경기도 시민도 편익이 증가할 것이다. 하지만 이에 수반되는 모든 비용을 충청북도 지방자치단체가 부담하는 것은 재정 상 제약이 있기 때문에 아예 고속도로 건설이 무산될 수도 있다. 이처럼 긍정적 외부효과가 크다고 판단되는 보조사업의 경우 중앙정부가 지방재정에 대한 지원을 통해서 사업의 목적을 달성할 수 있다.

- 전국적 수준의 공공서비스 확보 (복지 분야의 서비스)
- 재정자금의 계획적·중점적인 투입 (도로, 항만 사업 등 건설사업)
- 재해 단체에 대한 재정구제 실시 (재해 복구 사업)
- 신규사업의 보급·장려 (협오시설 또는 주민기피시설의 설치)
- 지방자치단체에 대한 재정 원조
(재정자립기반이 취약한 지방자치단체에 대해 재정적인 지원)
- 국민의 편리를 위한 사무위탁
(국가사무의 지방자치단체에 대한 위임에 따른 경비부담)
- 보조사업과 단독사업의 균형유지
(보조금에 수반되는 지방의 부담금이 높은 상황에서는 단독 사업의 실시가 곤란하므로 지방재정에 대한 지원을 통해 보조사업과 단독 사업의 균형 유지 가능)

출처: e나라도움 홈페이지(www.gosims.go.kr) (검색일: 2017.10.13.)

2 국고보조금의 현황

국고보조금 규모는 2017년 59.6조(본예산 기준)로 2016년 62.3조에 비해 다소 감소하고 있지만 그 규모는 꾸준히 증가하는 추세이다. <표 2-2>를 보면, 전체 국고보조금의 약 77.85%정도가 지방자치단체를 통해서 집행이 이루어지고 있는 것을 알 수 있다. 즉, 국고보조금 집행과정에서 지방자치단체가 중요한 역할을 하고 있다. 전체 중앙정부 지출에서 보조금이 차지하는 비율을 보면, 2013년부터 2017년까지 약 15% 전후를 나타내고 있다. 그리고 중앙정부 총지출의 연평균 증가율이 3.5%인 반면, 보조금의 연평균 증가율은 4.4%이어서 총지출 증가 속도보다 더 높다. 보조금 규모가 급격하게 증가하고 있는 주요 원인은 저출산·고령화 및 복지수요의 증가로 인한 사회복지지출의 급격한 증가 때문이다.

<표 2-2> 연도별 국고보조금 규모

(단위: 조 원, %)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	연평균 증가율 (%)
보조금 규모	50.5	52.5	58.4	62.3	59.6	4.4%
-자치단체	37.8	40.0	45.1	47.5	46.4	5.4%
-민간	12.7	12.5	13.3	14.8	13.2	1.3%
총지출	349.2	355.8	375.4	386.4	400.5	3.5%
총지출 대비 보조금 규모	14.5%	14.8%	15.5%	15.6%	14.9%	—

자료: 기재부(2017). 국고보조사업 업무매뉴얼.

* 본예산 기준

국고보조금의 규모를 본예산 기준이 아닌 예산현액 기준으로 보면, 그 규모는 더 커진다. 예산현액이란 국회확정예산, 추가경정예산, 이월액, 이용·

전용 증감액을 모두 포함한 개념이다. 2017년의 국회확정예산은 약 59.6조이지만, 추가경정예산에서 약 1.6조가 증액되어 이를 포함한 보조금 규모는 61.2조이다. 여기에 이월액 및 집행과정에서 항목 간 조정을 반영한 예산현액은 2017년 12월 기준으로 약 63.0조이다. 2013년부터 2016년까지 예산현액이 국회확정예산보다 적게는 3조부터 많게는 6.5조까지 증가하고 있다.

〈표 2-3〉 연도별 이월, 불용금액 및 비율

(단위: 억 원, %)

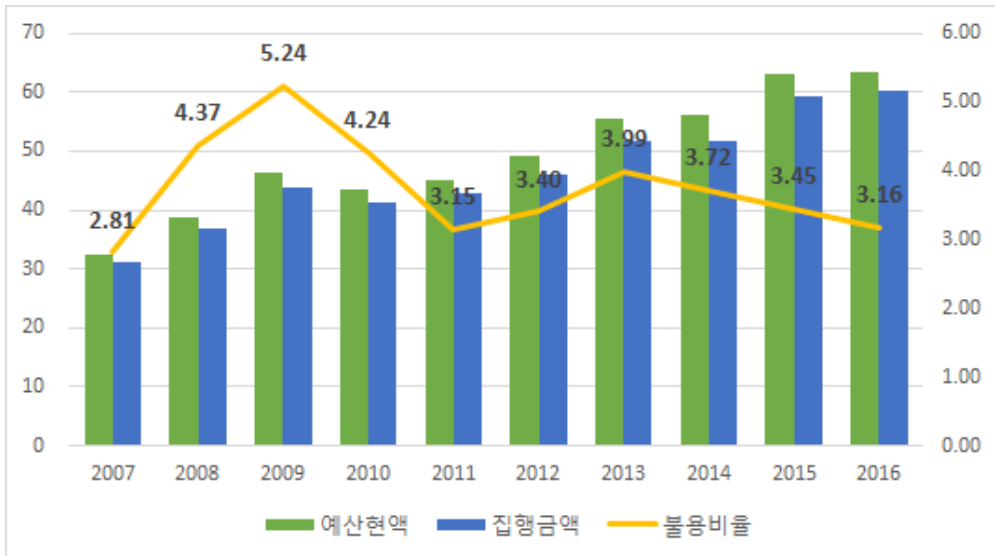
연도	이월액 (억 원)	예산현액 대비 이월비율 (%)	불용액 (억 원)	예산현액 대비 불용비율 (%)
2007	4,561	1.41	9,104	2.81
2008	3,432	0.88	16,944	4.37
2009	1,485	0.32	24,267	5.24
2010	3,579	0.82	18,464	4.24
2011	6,319	1.40	14,193	3.15
2012	14,653	2.98	16,711	3.40
2013	16,937	3.04	22,207	3.99
2014	22,057	3.94	20,837	3.72
2015	18,550	2.94	21,816	3.45
2016	11,705	1.85	20,031	3.16

자료: 디지털예산회계시스템

2007년부터 2016년까지 약 10년 간 이월·불용 규모와 비율을 살펴보면, 이월규모는 2009년부터 2014년까지 급격하게 증가하였다. 2010년은 2009년 대비 141% 증가하였으며, 2011년은 2010년 대비 76.56% 증가하였다. 2012년은 2011년 대비 131.9% 증가하였다. 2012년은 2009년 대비 이월액이 약 10배 정도 증가하였다. 불용비율은 2011년 이후 2016년까지 약 3%를 유지하고 있다. 이를 그림으로 나타내면 <그림 2-1>과 같다.

<그림 2-1> 연도별 예산현액 및 집행금액, 불용비율

(단위: 조 원, %)



자료: 디지털예산회계시스템

<표 2-4>의 분야별 보조금 규모를 살펴보면, 2017년 본예산 기준으로 사회복지분야가 30조 6,429억원(51.4%)으로 전체 보조금 규모의 절반 이상을 차지하고 있다. 그 다음으로 농림수산(13.7%), 문화 및 관광(7.7%), 환경(7.6%) 순서로 보조금 규모가 크다. 저출산·고령화 사회가 되면서 복지수요가 증가하여 향후 사회복지분야의 보조금 규모는 더욱 증가할 것으로 예상된다. 그러므로 사회복지분야 보조금의 실질적인 집행이 원활히 이루어지고 있는지, 그렇지 않은 보조사업의 특징이 무엇인지에 대한 분석은 중요하다.

〈표 2-4〉 분야별 국고보조금 규모

(단위: 억 원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	
					본예산	추경
공공질서·안전	9,969	9,269	11,524	9,639	9,638	9,956
과학기술	854	436	966	1,031	951	951
교육	6,445	5,863	1,830	1,636	1,398	1,490
교통·물류	38,911	33,711	35,594	35,330	28,917	29,281
국방	1,319	1,012	1,768	1,017	1,032	1,032
국토·지역개발	19,796	18,907	17,253	17,215	12,836	12,872
농림수산	79,902	82,039	85,898	86,231	81,775	82,930
문화·관광	32,971	34,234	40,184	44,340	45,693	46,224
보건	11,481	11,166	13,815	13,808	14,480	14,854
사회복지	204,897	243,795	279,132	296,662	306,429	317,243
산업·중소기업 ·에너지	29,534	28,701	30,921	31,265	29,286	30,145
일반·지방행정	8,838	8,829	9,349	8,319	7,876	7,876
통신	287	346	349	1,572	1,791	1,791
통일·외교	8,509	8,153	8,839	9,594	8,825	8,825
환경	37,978	38,930	46,818	45,770	45,294	46,695

자료: 기재부(2017). e나라도움 통계집.

* 2013~2016년 본예산 기준

〈표 2-5〉은 주요 부처별 국고보조금 규모를 나타내고 있다. 이 중에서 보건복지부, 농림축산식품부, 국토교통부, 문화체육관광부 순으로 국고보조금 규모가 크다. 이를 통해서 각 분야별로 국고보조금 집행은 각 소관 부처가 담당하고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-5〉 주요 부처별 국고보조금 규모

(단위: 억 원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	
					본예산	추경
고용노동부	14,802	16,088	15,994	19,574	19,995	21,462
과학기술 정보통신부	-	-	-	-	-	4,782
교육부	0	5,863	1,830	3,083	2,674	2,766
국가보훈처	2,369	2,161	1,992	1,937	1,717	1,717
국방부	1,308	973	1,697	952	966	966
국토교통부	-	50,849	51,844	61,518	50,724	52,040
기획재정부	3,028	3,405	3,496	3,499	3,648	3,648
농림축산식품부	-	62,255	65,441	66,154	63,086	64,049
문화체육관광부	27,716	28,250	33,673	37,121	38,192	38,723
미래창조과학부	-	3,137	3,676	5,427	5,658	877
법무부	1,147	1,144	1,462	1,455	1,532	1,542
보건복지부	190,136	225,777	261,861	264,552	275,119	283,801
산업통상자원부	-	22,610	23,074	22,558	21,094	21,367
식품의약품안전처	-	513	712	763	806	806
여성가족부	4,248	4,780	5,332	5,229	5,773	5,811
외교부	0	422	455	829	1,317	1,317
중소벤처기업부	-	-	-	-	-	3,265
통일부	8,072	7,655	8,308	8,688	7,429	7,429
해양수산부	-	12,452	13,632	13,040	10,959	10,989
행정안전부 (행정자치부)	-	-	-	5,872	5,694	5,694
환경부	37,237	38,190	46,058	44,885	44,451	45,852

자료: 기재부(2017). e나라도움 통계집.

* 2013~2016년 본예산 기준

국고보조금은 시행주체를 기준으로 보조사업자가 직접 집행하는 ‘직접보조금’과 교부받은 보조금을 민간단체, 대학 등에 재교부하는 ‘간접보조금’으로 나눈다. 보다 더 구체적으로, 총 5가지 유형으로 구분하여 운영된다. 첫 번째는 중앙행정기관이 민간보조사업자에게 직접 집행하는 국고보조금이며, 두 번째는 지방자치단체가 직접 집행하는 국고보조금이다. 세 번째 유형은 중앙행정기관이 지방자치단체를 통해서 집행하는 민간보조금이며, 네 번째는 교육자치단체가 직접 집행하는 국고보조금, 다섯 번째는 교육자치단체를 통해서 집행하는 국고보조금이다.

또한 지원내용을 기준으로 인건비, 운영비, 여비 등 경상경비에 대한 지원인 ‘경상보조금’과 자산취득, 시설건축 등 자본경비에 대한 지원인 ‘자본보조금’으로 구분하기도 한다. 본 연구의 <부록>에서는 어떤 보조사업이 지방자치단체 경상보조사업과 지방자치단체 자본보조사업, 민간 경상보조사업, 민간 자본보조사업에 해당하는지 내역사업단위로 그 예시를 보여주고 있다. 지방자치단체 경상보조사업은 교육급여, 주거급여, 어린이급식관리지원센터 운영, 한부모가족자녀 양육비 지원과 같은 보조사업의 인건비, 운영비 등으로 지원된다. 지방자치단체 자본보조사업은 직업체험센터 건립, 초등학교 공기정화장치 설치, 2018 평창동계올림픽 시설비, 청소년 시설확충 등 보조사업의 시설 건축 및 자산취득 등에 지원된다. 민간 경상보조사업은 저소득층 의료비, 마약퇴치운동본부 운영비, 풍수해보험 보험료 등 보조사업의 인건비, 운영비 등으로 지원된다. 민간 자본보조사업은 민자 고속도로건설, 임상시험센터 구축, 여성기업종합지원센터 등 보조사업의 시설건축 및 자산취득에 지원되고 있다.

Ⅲ. 국고보조사업의 문제점과 e나라도움 시스템 구축²⁾

1 국고보조사업의 문제점

국고보조금은 부정·중복수급, 자치단체와 민간의 낮은 실집행 실적, 국고보조금 집행 잔액과 이자수익 미반납 등의 문제가 지적되고 있다. 이러한 문제는 정보비대칭 상황에서 보조사업자가 자신의 이익을 극대화하는 행동을 선택하게 될 때 나타난다. 특정 목적을 달성하기 위해서 국고보조금을 지원받은 보조사업자가 부정수급을 하거나, 집행 잔액 및 이자를 반납하지 않는 행동들이 여기에 해당한다. 중앙부처가 지방자치단체 및 민간 보조사업자의 행동을 하나하나 감시할 수 없는 정보비대칭 상황에서 보조사업자는 자신의 이익을 극대화하려는 유인이 더욱 강해진다.

보조사업을 위탁받은 보조사업자 뿐만 아니라 중앙부처와 지방자치단체도 자신의 이익을 위해 행동할 유인이 크다. 중앙부처는 자신이 관할하는 보조금 규모를 증가시켜 영향력을 증대시킬 유인이 있으며, 일부 지방자치단체는 자체사업을 중앙정부 재원으로 충당하여 활용할 유인이 생길 수 있다. 또한 지방자치단체 출신 정치인 입장에서는 국고보조금을 중앙정부로부터 지원 받으면 개인 홍보효과도 높아지기 때문에 필수적인 사업이 아님에도 보조금을 받으려는 유인이 크다. 즉, 일명 끈끈히 효과(Flypaper effect)가 나타난다. 그리고 오히려 자체수입이 많아지면 보조금 규모가 줄어들기 때문에 수입 창출 노력으로 자체수입을 증가시키려 하기 보다는 국고보조금을 더 많이 받으려는 왜곡된 유인이 나타나기도 한다.

실제로, 감사원이 2013년 8월 국고보조금 집행에 대한 감사를 실시하였을 때 부정수급 규모가 약 2300억 원에 달하였다. 또한 2014년 1월에 이루

2) 본 장은 <한승희(2017.5). 국고보조금 효율화 방안. 월간 나라재정>의 내용을 바탕으로 발간 이후의 새로운 내용을 추가·보완하여 작성함

어진 검찰·경찰 합동조사에서도 국고보조금 부정수급 규모가 약 3200억 원이 되고, 이로 인해 253명이 구속되었다. 이러한 국고보조금 부정수급 사례는 언론을 통해서 끊임없이 보도되고 있으며, 적발되지 않은 부정수급 사례와 중복 수급까지 더하면 그 규모는 더욱 클 것으로 예상된다. 국고보조금 부정사례는 허위신청 및 증빙 등 다양하다. 일례로 참여하지 않은 연구원이 연구에 참여한 것처럼 속여 인건비를 받거나, 소득세 원천징수 영수증 등을 허위로 만들거나, 여러 사람 명의로 인건비를 빼돌리는 방식 등이 있다. 부정수급 사례가 신문과 뉴스 등 언론을 통해 빈번하게 보도되면서 국고보조금은 ‘눈먼 돈’이라고 불리고도 있다.

국고보조금이 눈먼 돈으로 불리는 대표적인 원인 중 하나는 ‘선지급·후정산’으로 운영되는 국고보조금 지급체계 때문이다. e나라도움 도입 이전에는 중앙행정기관과 지방자치단체가 보조금을 일괄지급하고 그 이후에 보조사업자가 활동을 하고 사후정산을 받았다. 이 방식은 보조사업자의 활동비용을 우선적으로 일괄 지급한다는 편의성이 있었지만, 사후관리 및 모니터링이 체계적으로 이루어지기 어려웠다. 일괄 지급 및 사후정산 방식은 감시와 감독의 한계와 맞물려 국고보조금 사업이 비효율적으로 운영되는 원인이 되었다.

국고보조금 지급 주체가 분산되어 있는 점도 문제이다. 각 중앙부처와 지방자치단체에 지급주체가 분산되어 있어 보조금 내 칸막이현상이 심각하였다. 분산적인 보조금 관리와 집행은 국고보조금 중복수급으로 연결되었다. 국고보조사업 예산편성 시 중앙과 지방, 부처 간 영역이 구분되어 있기 때문에 부처 간 정보가 단절되어 있어 예산편성과 보조사업 신청 시 보조금중복 여부를 판단하기도 어려웠다.

이러한 문제점이 지적되자 정부는 예산안 편성 전에 국고보조사업명과 보조사업자 정보를 공유하여 중복수급에 대한 검증을 하려고 노력하였다. 하지만 사업에 대한 상세정보가 공유되지 않아 중복수급여부와 사업자를 판단하는데 한계가 있었다. 각 사업부서에서 보조금 예산안을 작성하거나 예산부서에

서 예산안을 취합할 때 중복 사업 편성여부를 검증하는 프로세스가 없었다. 물론 기획재정부에서 중복여부를 검증하였지만 일부 사업명과 사업자 정보만이 공유되고 상세 내용까지 공유되지 않아 검증에 한계가 있었다. 또한 보조금 집행에 있어서도 허위 영수증을 사용하거나 증빙서류를 중복 사용하는 등의 문제가 발생하였으며, 수기 관리에 의하기 때문에 업무 효율이 낮았다.

2 } e나라도움(국고보조금통합관리시스템) 구축을 통한 관리

정부는 국고보조사업의 재정누수를 방지하고 업무효율성을 높이기 위해서 2016년 2월부터 시스템 구축작업을 시작하였다. 그리고 그 다음해인 2017년에 약 60조원의 국고보조금을 통합관리하기 위한 e나라도움을 개통하였다. 한국재정정보원이 e나라도움을 운영하고 있으며, 국고보조금통합예탁기관으로 예탁금 관리업무를 맡고 있다.

가. 실시간(real-time) 집행관리: 선시행, 후지급 방식으로의 변화

정부는 국고보조금통합시스템을 구축하여 국고보조금 집행의 투명성을 높이려고 하였다. 우선, 보조사업 추진절차 전반에 대한 상시 모니터링 체계를 구축하였다. 보조금 선정부터 교부, 집행, 정산 등 국고보조금 집행절차를 시스템화하여 집행 내역을 실시간으로 관리하도록 설계하였다. e나라도움에서는 국고보조금 배정, 교부, 이체 실적을 일단위로 파악할 수 있다. 시스템 구축 이전에는 국고보조금 예산이 배정되고 교부결정이 이루어지면 집행되어 상위 보조사업자에게 일괄적으로 지급하였다. 이 보조사업자는 연말에 사후적으로 영수증 증빙을 통해 정산을 하면 되었다. 하지만 e나라도움 도입 이후에는 시스템을 통해 집행내역이 건별로 파악되고 지급되기 때문에 금융망과의 연계를 통해서 부정수급 및 중복수급의 가능성은 없는지 확인할 수 있다.

이처럼 e나라도움 도입으로 국고보조금 운영방식이 크게 변화되었다.

‘선지급, 후정산’ 방식에서 ‘선시행, 후지급’ 방식으로 바뀌었다. 이는 기존에 대리인인 보조사업자가 보조금을 지급받으면 이를 사용하고 이후에 영수증으로 정산하는 방식을 사용한 것과는 대비된다. 기존에는 주인인 중앙부처와 지방자치단체가 보조사업자의 구체적인 집행 내역을 하나하나 확인할 수 없는 정보비대칭 상황에 직면하고 있었다. 하지만 e나라도움 구축 이후에는 보조사업자의 집행내역을 확인하고 예치금에서 지급하기 때문에 시스템에서 보조사업을 검색하면, 각 보조사업의 집행내역을 실시간으로 알 수 있다.

나. 부정수급 방지체계 구축

보조사업자가 자신의 이익을 극대화하는 행동, 국고보조금 부정수급 행태가 지속적으로 발생하자, 국고보조금 편성부터 교부, 집행, 정산까지 전 과정을 시스템을 통해 체계적으로 관리할 필요성이 높아졌다. 이 문제점을 개선하기 위해 정부는 ‘국고보조금 부정수급 종합대책’을 발표하고 경제혁신 3개년 계획(2014.3.), 경제관계장관회의의 국고보조금 부정수급 종합대책(2014.12.), 국가재정전략회의(2015.5.)를 통해 이 문제의 심각성을 논의해서 해결방법을 모색하였다. 그 대안 중의 하나가 국고보조금통합관리시스템 구축이다. 이 시스템은 총사업비가 약 352억원 소요되었으며, 작년 2월부터 구축 작업이 시작되었다. 국고보조금은 지방비와의 매칭이 이루어지기 때문에 통합적으로 관리될 필요가 있다. 이에 따라 지방재정관리시스템(e호조), 지방교육 행정·재정통합시스템(에듀파인)과 연계 작업 또한 추진되었다. 법제도적 기반을 마련하기 위해 「보조금 관리에 관한 법률」과 시행령, 국고보조금 운영지침이 신설 및 시행되었다.

국고보조금통합관리시스템의 기대효과를 살펴보면, 첫 번째, 국고보조금 중복/부정수급 방지체계를 구축할 수 있다. 보조금 부정수급 사례, 언론보도, 감사원 e감사시스템을 분석하여 부정수급에 대한 패턴을 만들어 e나라도움 시스템에 적용할 수 있다. 이를 통해서 부정수급 의심자를 시스템 상으

로 찾아낼 수 있다. 예를 들어, 사업수행자가 사업을 포기할 때 원칙적으로 보조금을 불용으로 처리 하여야하나 이월로 처리하는 패턴이 발견되었다고 하자. 이 패턴을 e나라도움에 적용하여 지급계좌 관리를 통해 부정수급자를 찾아낼 수 있다.

온라인으로 실시간 이루어지는 지출증빙을 통해 가격 부풀리기나 허위, 중복 계산되는 것도 방지할 수 있다. 보조금 집행증빙 시에 e나라도움에 관련 서류를 첨부해야 하는데, 이 때 다른 보조 사업에서 사용된 증빙서류가 첨부된 경우 e나라도움에서 재입력을 요구한다. 즉, 증빙서류를 이중으로 사용하는 것을 e나라도움 시스템으로 방지할 수 있다. 또한 e나라도움 시스템은 국세청과 금융결제원, 각 은행의 정보를 연계하여 부정수급을 차단할 수 있다. 국세청 전자세금계산서 정보를 조회하여 그 결과를 표시하고 저장하고 있으며, 국세청 정보로 보조금을 받은 사업거래처의 휴업과 폐업 여부도 확인할 수 있다. 그리고 금융결제원과 각 은행의 정보와도 연계하여 사업자 번호와 예금주 실명번호가 일치하는지도 검증한다.

e나라도움 시스템으로 부정수급뿐만 아니라 중복수급도 억제할 수 있다. 보조금 신청 시에 사업자가 동일·유사사업을 신청하였는지 시스템을 통해 찾아낼 수 있다. 동일·유사사업 신청여부를 찾아내려면 단순히 사업명을 통해서 찾아낼 수는 없으며, 관리항목을 내역사업까지 구체적으로 관리하여야 가능하다. e나라도움 시스템에서는 내역사업, 상세 내역사업까지 사업단위가 세분화되었기 때문에 시스템 내에 축적된 빅데이터 분석을 통해 중복·부정수급 모니터링을 강화할 수 있다. 기획재정부가 2015년에 실시한 국고보조금통합관리시스템 개선을 위한 업무프로세스 재설계 및 정보화 전략계획수립(BPR/ISP) 분석결과에 따르면, 중복·부정수급 방지체계 구축으로 인해 연간 2299억원 절감(시스템이 안정화되는 2018년 이후부터 적용)이 예상된다고 한다(기재부, 2015).

이를 뒷받침하기 위해 국고보조금에 대한 대대적인 법제도 개혁이 이루어

어졌다. 2016년 6-7월에 보조금 관리에 관한 법률(2017.7.26.)과 시행령(2017.6.1.)이 시행되었다. 보조금 관리에 관한 법률에는 보조금 예산 편성, 교부, 보조사업 수행, 반환 및 제재 등에 대한 기본적인 내용이 규정되어 있다. 동법 시행령에서는 법률에서 위임한 사항과 보조사업자의 정보공시, 회계감사와 부정수급자의 명단 공표 등에 대해서 규정하고 있다. 또한 이를 행정부 내부에서 시행하기 위해서 기획재정부 보조금관리위원회에서 국고보조금 운영관리지침을 마련하였다. 국고보조금 통합관리지침, 보조사업 정산보고서 작성지침, 보조사업 정산보고서 검증지침, 보조사업자 회계감사 세부기준, 보조사업자 정보공시 세부기준 총 5가지의 행정규칙을 마련하였다.

보조금 관련 법령과 지침의 신설 및 시행으로 부정수급자에 대한 처벌과 불이익이 대폭 강화되었다. 이를 정리하면 <표 3-1>과 같다. 만일 A요양병원 운영자가 허위로 진료기록부를 작성하여 진료 횟수를 부풀리는 수법을 사용해 보조금을 신청한 경우(기재부, 2017a), 부정수급이 적발되었을 때의 금전적 불이익은 최대 4억 7800만원으로 6,000만원 보조금의 약 8배가 된다. 우선 부정수급으로 받은 6,000만원 보조금 전액 및 일부를 반환해야 한다. 그리고 이 보조금에 대한 이자(법정이자율 5%, 최대 1년)인 300만원을 지불해야 한다. 또한 반환액의 최대 5배를 부과할 수 있는 제재부가금도 지불해야 한다. 만일 이 제재부가금을 체납하였다면 5%의 가산금도 추가로 부담할 수 있다. 그리고 보조금에 대한 부정수급으로 벌금 1억 또는 10년 이하의 징역을 받을 수 있다. 이러한 금전적 불이익을 모두 더하면 최대 4억 7800만원이 된다. 금전적인 불이익 이외에도 동종 교부금의 집행이 정지되며, 부정수급자 명단에 대외적으로 공개되는 불이익을 받을 수 있다. 또한 향후 보조사업에서 배제되므로 부정수급으로 인한 기회비용을 계산하면 그 손해는 더 커진다.

〈표 3-1〉 부정수급 등으로 인한 보조금 교부결정 취소로 인한 불이익

불이익	상세사항
보조금의 반환	- 교부결정이 취소된 부분(전부 or 일부)의 보조금 전액 반환 및 이자 반환 - 기집행된 보조사업비도 반환 대상임
동종 교부금 정지 등	- 교부하여야 할 동종 보조금이 있는 경우 교부 일시 정지하거나, 동종 보조금과 미반환 보조금 상계
제재부가금 및 가산금 부과	- 반환하여야 할 보조금의 5배 이내 제재부가금 부과 - 제재부가금 미납시 5% 범위 내에서 가산금 징수
강제징수	- 미반환보조금, 제재부가금, 가산금에 대해서 국세 체납처분의 예 등에 따른 강제징수
보조사업 수행 배제 및 명단 공표	- 교부 결정 취소의 사유 및 횟수에 따라 보조사업 수행 배제 또는 보조금 교부 제한 - 명단 공표
벌금	- 거짓신청을 한 경우 10년 이하 징역 또는 1억원 이하의 벌금 - 용도외사용 또는 중요재산 미승인 활용은 5년 이하 징역 또는 5천만원 이하의 벌금

자료: 기재부(2017). 국고보조사업 업무매뉴얼.

다. 통계 및 속성정보의 관리

시스템 구축으로 사업구조를 세분화하여 국고보조사업을 체계적으로 관리할 기반을 마련하였다. 특히 국고보조사업을 세부사업단위에서 ‘내역사업’ 단위로 세분화하였다. 내역사업이란 중앙관서의 세부사업(project)을 구성하는 실제 사업관리단위를 의미한다. e나라도움 구축 이후 각 내역사업별로 사업 속성정보를 입력하도록 하였다. 이 속성정보를 활용해서 유사중복 사업을 찾아낼 수 있다. 기존에는 세부사업의 규모가 매우 크고 이질적인 내역사업들이 포함되어있어 체계적인 관리가 이루어지지 않았다. 특히, 지방자치단체의 세부사업을 내역사업으로 매핑(mapping)하여 국고보조사업관리를 보다 체계적으로 수행할 수 있다. 내역사업 관리를 통해서 부처 내부와 외부의 유사중복을 모니터링하여 중복수급을 찾아낼 수 있다.

내역사업 단위로 속성정보를 관리하는 목적은 유사·중복사업을 방지하고, 국

민들에게 맞춤형 서비스를 제공하고, 통계적으로 활용하는 것에 있다. 맞춤형 서비스 제공이란 국민들이 내가 어떤 보조 사업을 신청할 수 있는지를 정책적으로 추천해주는 것을 의미한다. 현재 e나라도움 시스템에서는 내역사업별 속성정보를 기본속성, 공통속성, 개별속성으로 나누어 관리하고 있다. 향후 내역사업의 속성정보 개선을 위해서 국내외 사례분석을 통해 보조사업 속성정보 개선방안 검토할 필요가 있다.

〈표 3-2〉 국고보조금 내역사업별 기본속성

구분	내용
기본 속성	-사업목적
	-지원대상 및 조건
	-근거법령
	-사업기간
	-보조형태(정액·정률, 국고·지방자치단체·자기부담금 비율)
	-보조사업 유형(급여형·사업형, 직접수행형·위탁수행형·복합수행형)
	-성질구분(계속·신규, 대외비 여부)
	-보조경로
공통 속성	-서비스 유형별(행정/통일/외교 지원, 안전보장, 교육보장, 문화활동, 관광/휴양활동/종교활동/환경향상 등)
	-국내·외 지역별
	-성별(남/여)
	-생애주기(영·유아, 아동, 청소년, 청년, 중년, 장년, 노년)
	-소득기준(기초생활보호대상자, 차상위계층, 차차상위계층, 긴급지원대상자, 기타 취약계층 등)
	-경제활동(사회초년생, 근로자·직장인, 농업인, 어업인, 임업인, 축산업인, 취업모, 실직자·구직자, 창업자, 자영업자)
	-교육단위별(유치원생, 초등학생, 중학생, 고등학생, 대학생, 대학원생)
	-기업규모별(대기업, 중견기업, 중소기업, 소기업, 소상공인)
	-개인가구 구성(다문화 가족, 이주배경 청소년, 새터민, 한부모, 신혼부부, 임신·출산, 소년·소녀가장, 조손가정)
개별 속성	-부처별 자율관리

자료: 국고보조금통합관리시스템

특히, 기본 속성 중에서 <표 3-3>의 국고보조사업의 보조 경로별로 구분한 것을 향후 연구에서 활용할 수 있다. 유형1, 유형2, 유형3, 유형4, 유형 9, 유형 11은 지방교육청을 경유하고 있으며, 유형 8은 중앙정부가 직접 보조사업을 수행한다. 유형 5, 유형6, 유형10은 기초 지방자치단체를 경유하고 있다. 중앙정부가 직접 수급자에게 집행하는 경우와 지방자치단체, 지방교육청을 경유하는 경우, 집행율에 어떤 차이점이 있는지 보조경로가 길수록 집행율에 어떠한 변동이 있는지도 살펴볼 필요가 있다.

<표 3-3> 국고보조사업의 보조경로 유형

	보조경로 유형
유형1	중앙 →광역 또는 시도교육청 → 수급자
유형2	중앙→광역 또는 시도교육청 →기초 → 수급자
유형3	중앙 →광역 또는 시도교육청 →기초 →공공/민간기관→수급자
유형4	중앙 →광역 또는 시도교육청 →공공/민간기관 →수급자
유형5	중앙 →기초 →수급자
유형6	중앙 →기초 →공공/민간 기관 →수급자
유형7	중앙 →공공/민간기관 →수급자
유형8	중앙 →수급자
유형9	중앙 →공공/민간기관 →광역 또는 시도교육청→기초 →수급자
유형10	중앙→공공/민간기관 →기초 →수급자
유형11	중앙→공공/민간기관 →광역 또는 시도교육청 →수급자

자료: 국고보조금통합관리시스템

IV. 국고보조금 실집행을 분석: 사회복지분야를 중심으로

1 집행 관리와 측정

가. 집행을 관리의 배경

「국가재정법」 제54조(보조금의 관리) 조항에서는 “각 중앙관서의 장은 지방자치단체 및 민간에 지원한 국고보조금의 교부실적과 해당 보조사업자의 보조금 집행실적을 기획재정부 장관, 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 각각 제출”하도록 규정하고 있다. 과거에는 국가에서 지방자치단체에게 위임한 대행 보조사업도 집행실적만을 담당 부처에 보고만하면 되었다. 각 담당 부처만이 집행실적을 관리하기 때문에 국고보조사업이 통합적 관리가 되고 있지 않다는 비판을 받게 되었다. 이를 개선하기 위해 지방자치단체를 지원하는 국고보조금의 집행실적을 국회에도 보고하도록 하였다.

하지만 중앙부처에서 지방자치단체에 보조금을 교부해주었더라도, 지방자치단체에서 보조금을 보유만하고 보조사업자에게 집행을 하지 않으면 집행관리가 무용지물이 된다. 예를 들어, 특정 사업 보조금이 디지털예산회계시스템(dBrain)³⁾을 통해 지방자치단체에 이체되었더라도, 지방재정관리시스템(e호조)에서 보조사업자에게 이체되지 않으면 실질적인 국고보조금 집행이 이루어진 것이 아니다. 이를 개선하기 위해서 국고보조금의 교부집행을, 지방자치단체와 민간의 실집행을 실적을 국회에 모두 제출하도록 2010년 5월 국가재정법을 개정하였다.

3) 중앙정부에서는 디지털예산회계시스템(dBrain)을 사용하며, 지방자치단체는 지방재정관리시스템(e호조)을 사용하고 있다.

나. 집행율 측정방식: 교부집행율과 실집행율

집행율을 측정하는 방식은 교부집행율과 실집행율이 있다. 국고보조금의 교부는 중앙부처가 지방자치단체와 민간 보조사업자에게 보조금을 전달하는 것을 의미한다. 중앙관서의 장은 보조사업자의 신청서가 법령과 예산의 목적에 적합하며, 보조사업의 내용이 적절하고 보조사업자가 자기부담할 능력이 있는 등 보조사업자로서의 조건을 만족하면 이에 대해서 승인하는 교부결정을 내린다. 교부결정이 내려지면 디지털예산회계시스템(dBrain)을 통해서 지방자치단체와 민간 보조사업자에게 국고보조금 이체가 이루어진다. 중앙정부에서 교부되는 국고보조금의 집행율을 구하는 공식은 아래와 같다.

$$\text{교부집행율} = \frac{\text{교부 집행액}}{\text{예산편성액}} \text{ or } \frac{\text{교부집행액}}{\text{예산현액}}$$

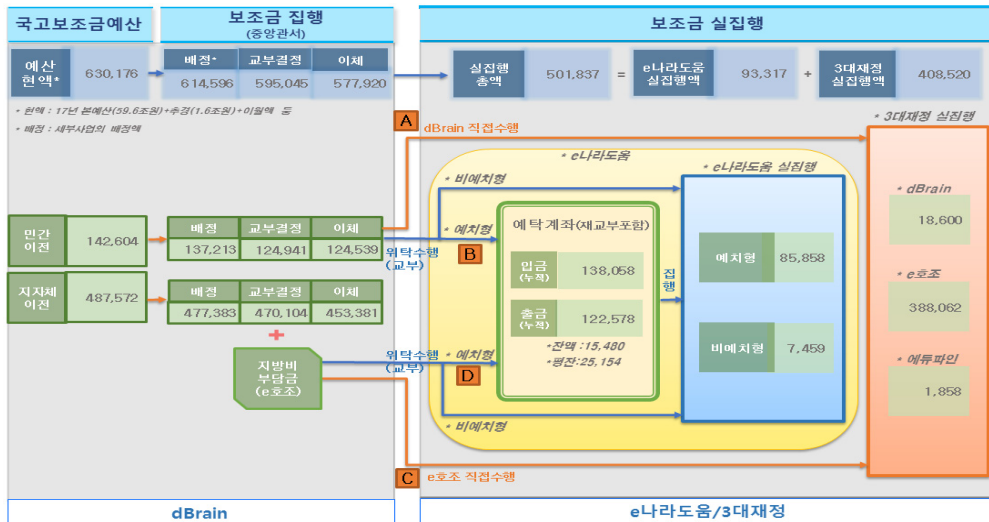
하지만 교부집행율이 높다고 해서 실질적인 집행이 반드시 높은 것은 아니다. 앞에서 살펴보았듯이, 국고보조금이 디지털예산회계시스템(dBrain)을 통해 지방자치단체에 이체되었더라도 지방재정관리시스템(e호조)에서 보조사업자에게 이체되지 않으면 실질적으로 보조사업자에게 집행되지 않았기 때문에 실질적인 집행이 이루어진 것이 아니다. 이를 개선하기 위해서 정부는 교부집행율 뿐만 아니라 실집행율도 관리하고 있다. 보조사업은 보조율 비율 및 정액에 따라서 국고보조금뿐만 아니라 광역·기초 자치단체의 지방비(matching fund), 자부담 집행액을 모두 합쳐서 집행된다. 이 중에서 e나라도움에서는 예산편성액이나 예산현액 대비 보조사업자가 실질적으로 수령한 국고보조금의 집행실적을 관리하고 있다.

$$\text{실집행율} = \frac{\text{집행(국비)실적}}{\text{예산편성액}} \text{ or } \frac{\text{집행(국비)실적}}{\text{예산현액}}$$

<그림 4-1>은 교부집행율과 실집행율의 차이를 이해하기 쉽게 보여주고 있다. 국회에서 국고보조금 예산이 확정되면, 기획재정부 장관은 정부 수입의 규모와 경제상황 등을 고려하여 분기예산배정계획을 수립한다. 이 분기 예산배정계획에 대해서 국무회의의 심의와 대통령의 승인을 받으면 기획재정부 장관은 국고보조금 예산에 대한 배정을 할 수 있다. 기획재정부 장관이 중앙부처의 장에게 예산을 배정하면, 중앙부처의 장은 보조사업자의 국고보조금 신청서를 검토하여 국고보조금 교부에 대해서 승인을 한다. 교부결정이 이루어지면 dBrain에서 e나라도움 예약계좌 및 상위보조사업자에게 국고보조금 이체가 이루어진다. 이 때 디지털예산회계시스템(dBrain)에서 이체되는 금액이 교부집행액으로, 이를 통해 교부집행율을 구할 수 있다. 실집행율은 e나라도움에서 각 보조사업자에게 실질적으로 보조금을 이체하거나, dBrain과 e호조에서 직접 집행하는 금액을 통해서 실집행율을 구할 수 있다.

<그림 4-1> 국고보조금 집행 흐름 (2017년 12월 말 기준)

(단위: 억 원)



또한 예산편성액 대비 집행실적이 아닌 예산현액 대비 집행실적으로 측정해 볼 수 있다. 예산현액이란 본예산, 추가경정예산, 전년도 이월액, 이용·전용 증감액을 모두 포함한 금액이다. 예산현액은 해당년도 집행과정에서 실시간으로 변화한다. 본예산 및 추가경정예산에서 국고보조금 예산이 결정되어도 전년도 이월액과 이용·전용 증감으로 각 국고보조사업이 회계연도 동안 사용할 수 있는 금액이 정해지기 때문에 이하의 연구에서는 예산현액 대비 집행실적을 분석하였다.

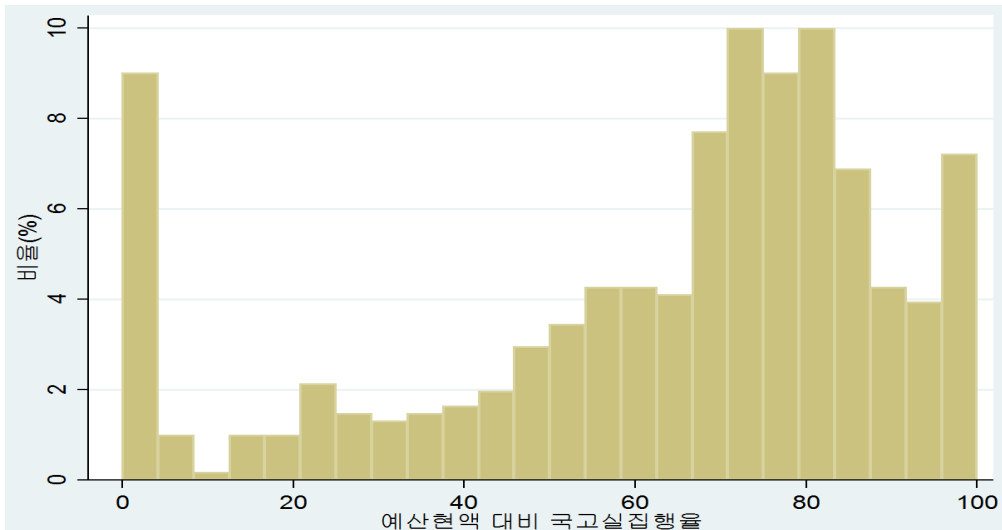
2 사회복지분야의 집행관리

본 연구는 사회복지분야가 국고보조금의 절반 이상을 차지하고 있기 때문에 사회복지분야의 내역사업을 대상으로 분석하였다. <그림 4-2>의 사회복지분야의 예산현액 대비 실집행을 분포를 살펴보면, 총 611개의 내역사업⁴⁾ 중 약 9%의 내역사업이 실집행을 0%(2017년 10월 말 누적 기준)를 나타내고 있다. 보다 중요한 점은 누적 10월 기준임에도 실집행을 50%를 달성하지 못한 내역사업이 153개로, 약 25%를 차지하고 있다는 것이다. 10월 누적 기준으로 실집행율이 낮은 내역사업은 남은 2개월 동안 한꺼번에 집행되거나 이월 및 불용될 가능성이 크다.

4) 지방자치단체의 이월금액으로 인한 예산현액 대비 집행율이 100%를 넘는 내역사업 이상치(outlier)는 분석에서 제외하였다.

〈그림 4-2〉 사회복지분야의 실집행율 분포 (10월 말 누적기준)

(단위: %)



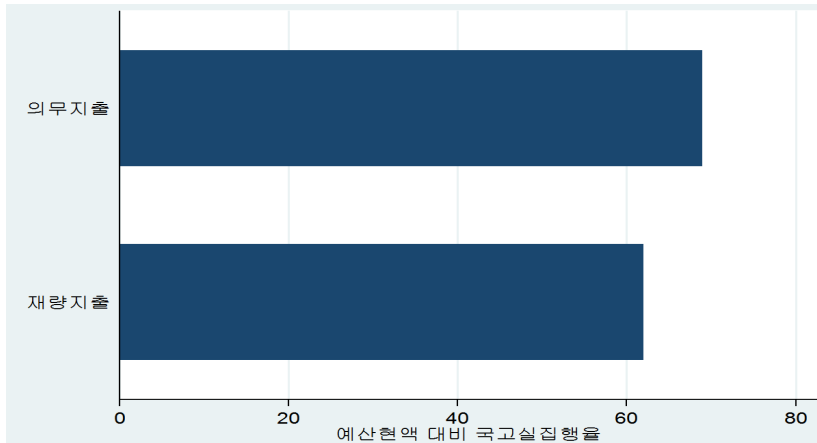
자료: 국고보조금통합관리시스템

문제는 10월 누적 기준 실집행율이 0%로 나타나는 것이 보조사업 자체가 시작되지 않아 집행이 이루어지지 않은 것인지, 아니면 실무적으로 다른 이유가 있어 e나라도움 상에서 실집행율 0%로 나타나는 것인지 판단하기 어렵다는 것에 있다. 이 문제점에 대해서는 다음 장에서 심도 깊게 논의할 것이다.

그 다음으로 사회복지분야 내역사업의 특성에 따라서 실집행율에 차이가 있는지를 분석하였다. <그림 4-3>를 보면, 우선 의무지출이 재량지출에 비해서 평균 실집행율이 높은 것을 알 수 있다. <그림 4-4>의 사회복지분야 의무지출과 재량지출의 실집행율 분포를 살펴보면, 재량지출이 의무지출보다 각 내역사업별 실집행율 분포가 넓은 것을 확인할 수 있다. 실집행율의 분포가 넓은 것은 각 내역사업별로 실집행율이 아주 낮은 범위에서 높은 범위까지 넓게 퍼져 있는 것을 의미하며, 그만큼 각 내역사업별 실집행율의 편차가 큰 것을 의미한다.

〈그림 4-3〉 의무·재량지출 평균 실적행율 분석 (10월 말 누적 기준)

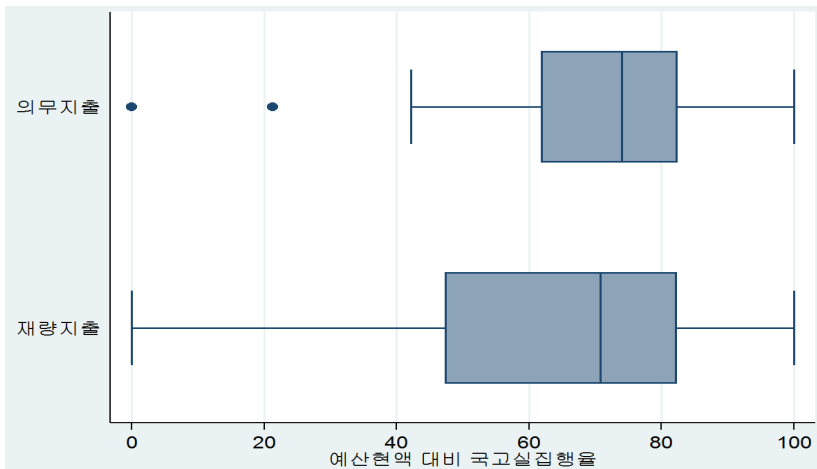
(단위: %)



자료: 국고보조금통합관리시스템

〈그림 4-4〉 의무·재량지출 실적행율 분포 (10월 말 누적 기준)

(단위: %)



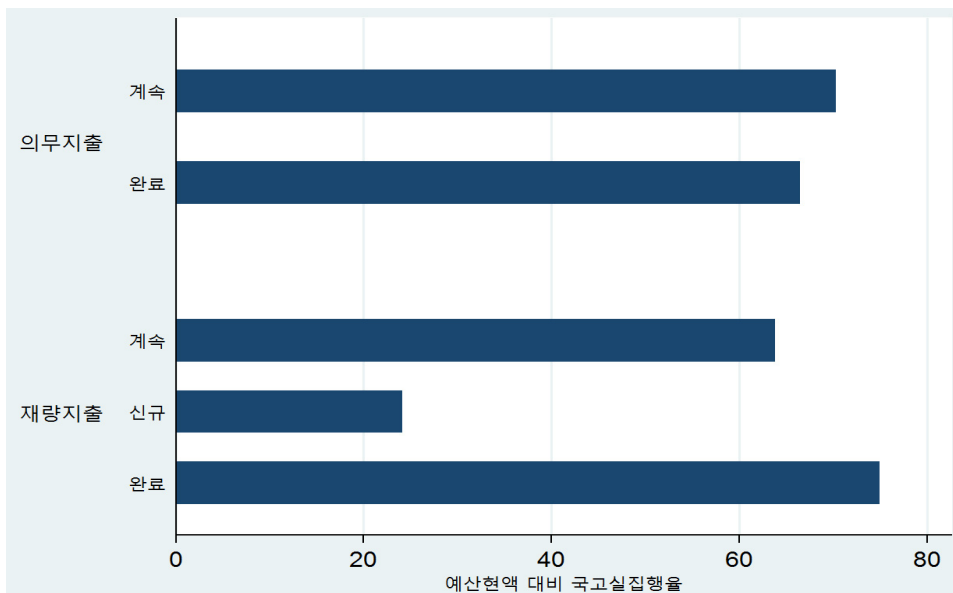
자료: 국고보조금통합관리시스템

〈그림 4-5〉는 의무지출과 재량지출 성격을 가진 보조사업을 신규, 완료, 계속사업으로 나누어 평균 실적행율을 분석한 것이다. 여기서 신규 보조사업이란 당해연도에 신설된 사업을, 완료 보조사업은 당해연도에 마무리 되는 사업을, 계속사업은 수개년도에 걸쳐서 시행되는 사업을 의미한다. 〈그림 4-5〉에서

재량지출 성격을 가진 신규 보조사업의 실집행율이 계속사업과 완료사업과 비교해볼 때 매우 낮은 것을 알 수 있다. 재량지출의 신규 사업의 실집행율이 계속사업과 완료사업과 비교할 때 현저하게 실집행율이 낮은 것은 주목해야 할 결과이다. 신규 사업의 경우 보조사업 계획 수립 및 계약체결 준비 등이 예산편성 이전에 이루어지지 않고 편성 이후에 이루어져 상대적으로 연도 내의 집행율이 낮을 수 있다.

<그림 4-5> 신규, 계속, 완료 보조사업의 평균 실집행율 분석⁵⁾

(단위: %)



자료: 국고보조금통합관리시스템

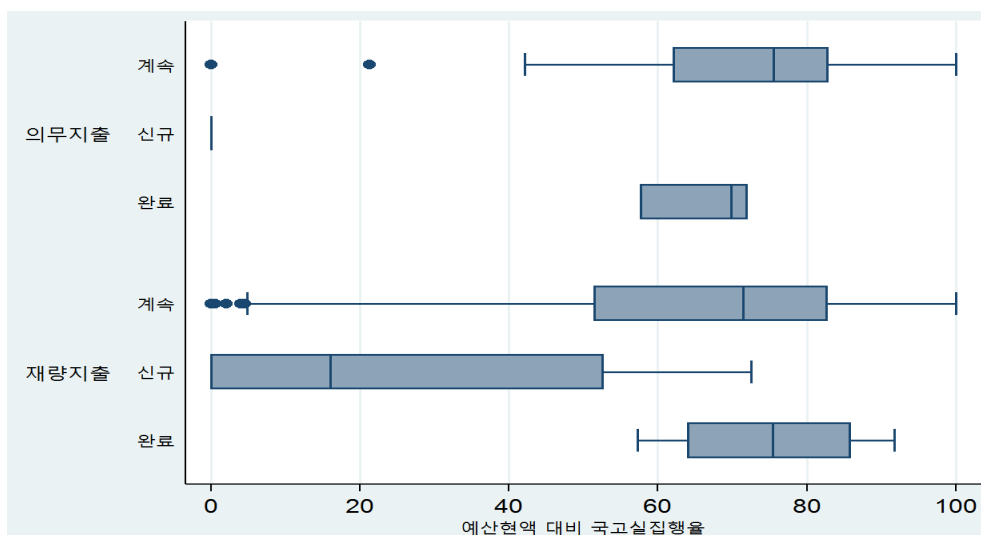
<그림 4-6>은 사회복지분야 의무지출과 재량지출 성격의 보조사업의 계속, 신규, 완료사업별 실집행율 분포를 분석한 것이다. 계속, 신규, 보조사업 각각을 비교해보면, 의무지출 성격의 보조사업보다는 재량지출 성격의 보조사업의 분포가 넓다. 실집행율의 분포가 넓은 것은 각 내역사업별로 실집행

5) 사회복지분야의 의무지출의 신규 사업은 현재 '아동·청소년 정책의 아동인권증진 사이버교육'이다. 이 보조사업의 실집행율은 10월 누적기준으로 0%로 e나라도움 시스템에 나타나고 있다.

율이 아주 낮은 범위에서 높은 범위까지 넓게 퍼져 있는 것을 의미하며, 그만큼 각 내역사업별 실집행율의 편차가 큰 것을 의미한다. 특히, 재량지출 성격의 신규보조사업의 편차가 낮은 곳에서 분포하고 있는 것을 알 수 있다. 또한 재량지출 성격의 신규 사업의 중앙값이 계속, 완료사업 보다 현저하게 낮다.

〈그림 4-6〉 신규, 계속, 완료 보조사업의 실집행율 분포 (10월 말 누적 기준)

(단위: %)



자료: 국고보조금통합관리시스템

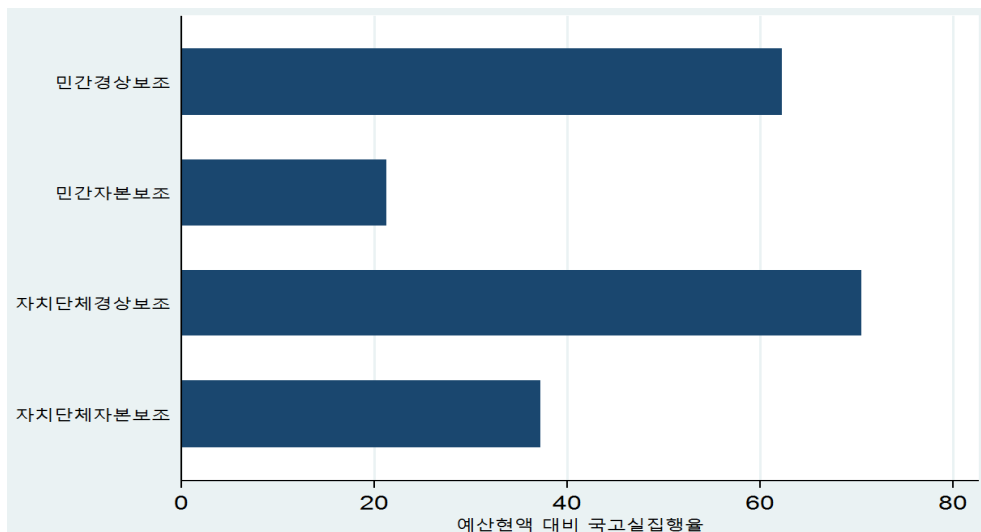
사회복지분야에서 신규로 추가된 내역사업의 예를 살펴보면 다음과 같다. 우선 고용정책 프로그램 중 중소기업 청년추가고용 장려금, 재학생직무 체험프로그램, 중소기업탐방프로그램, 청년내일채움공제 지원(취업지원금) 사업이 추가되었다. 또한 가족기능 강화 프로그램 중 가족센터 건립(부산서구), 부모교육 전문강사 양성, 가족행복드림 사업관리, 가족행복드림, 찾아가는 부모교육 사업이 신규 내역사업으로 추가되었다. 노인의료보장 프로그램 중에서는 치매안심센터 운영지원, 교육관리, 설치 및 치매안심요양병원 확충 사업도 추가된 내역사업이다. 보훈선양 프로그램 중에서는 3·1운동 기념 테마공원 조성, 양산시 보훈공원 조성 사업 등이 추가되었으며, 주택시장 안정

및 주거복지향상 프로그램 중에서 주거환경관리사업 지원 내역사업도 신규로 추가되었다. 그 밖에도 장애인 생활안정을 지원하기 위한 장애인 일자리 지원 내역사업도 추가되었다. 세부적으로 진행현황을 확인할 필요가 있는 건립, 조성, 심포지엄 등 사업완료 시점에 예산이 집행되는 특성이 있는 사업들을 제외하더라도, 실집행율을 향상시킬 수 있는 신규 사업들에 대해서는 저조한 원인을 파악하여 차 년도에 지속될 경우 이를 반영할 필요성이 있다.

국고보조사업은 사업유형에 따라서 지방자치단체 경상보조사업과 지방자치단체 자본보조사업, 민간 경상보조사업과 민간 자본보조사업으로 나눌 수 있다. <그림 4-7>은 지방자치단체 경상보조사업과 지방자치단체 자본보조사업, 민간 경상보조사업과 민간 자본보조사업의 평균 실집행율은 나타낸 것이다. 민간 경상보조사업보다는 민간 자본보조사업의 평균 실집행율이 낮으며, 지방자치단체 경상보조사업보다는 지방자치단체 자본보조사업의 평균 실집행율이 낮다. 특히, 민간 자본보조사업의 평균 실집행율이 10월 말 누적 기준으로 다른 유형보다 유의미하게 낮게 나타나고 있다.

<그림 4-7> 지자체/민간 경상·자본보조의 평균 실집행율 (10월 말 누적 기준)

(단위: %)

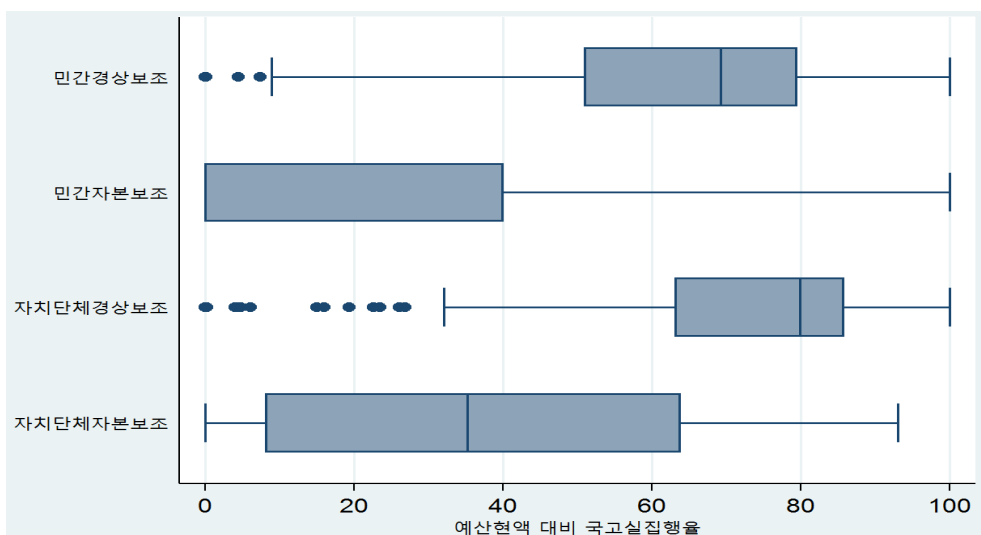


자료: 국고보조금통합관리시스템

사업유형별 분포를 분석해보아도 결과는 유사하게 나타나고 있다. 자본 보조사업의 실집행을 중앙값이 경상보조사업의 실집행을 중앙값에 비해서 현저하게 낮다. 이는 민간 보조사업과 자치단체 보조사업 둘 다 동일하게 나타나고 있다. 실집행을 분포 또한 자본보조사업이 경상보조사업의 실집행에 비해서 각 내역사업별 실집행율의 편차가 크다.

<그림 4-8> 지자체/민간 경상·자본보조의 실집행율 분포 (10월 말 누적 기준)

(단위: %)



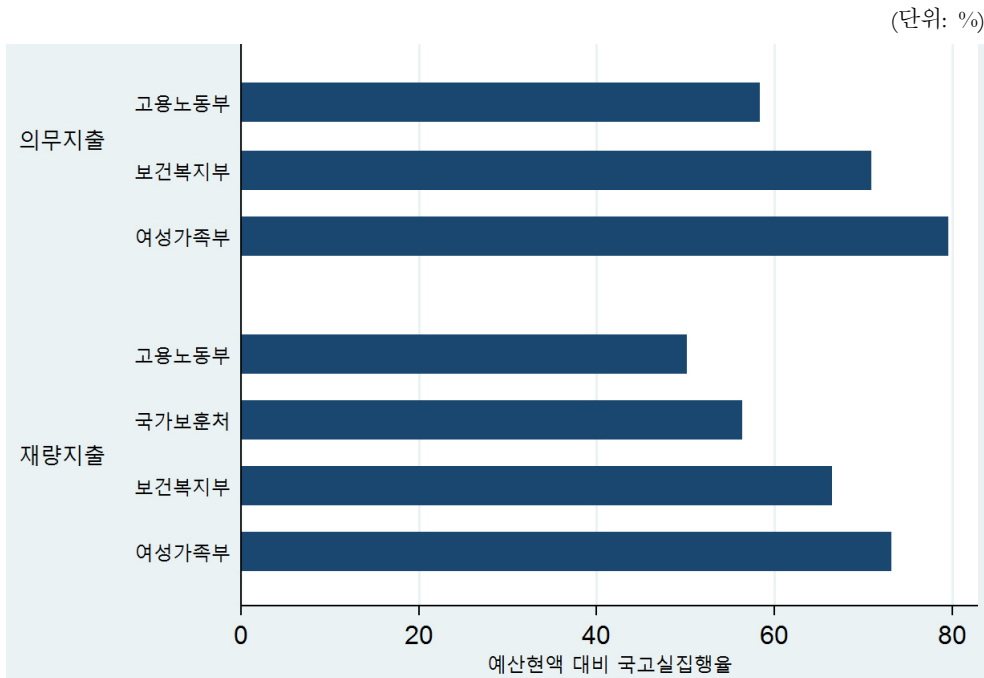
자료: 국고보조금통합관리시스템

<그림 4-9>에서는 의무지출 성격의 보조사업과 재량지출 성격의 보조 사업을 구분하여 소관별로 비교하고 있다⁶⁾. 이 그림에서는 사회복지분야 중 각 소관별로 담당하고 있는 내역사업의 수가 80개 이상인 부처를 대상으로 하였다. 의무지출 성격의 보조사업은 2017년 10월 말 기준으로 여성가족부, 보건복지부, 고용노동부 순으로 평균 실집행율이 높다. 재량지출 성격의 보조사업도 이와 유사하게 여성가족부, 보건복지부, 국가보훈처, 고용노동부

6) 각 소관별 예산현액을 보면, 고용노동부는 2조 1,492억 원, 국가보훈처는 1,707억 원, 보건복지부는 28조 4,287억 원, 여성가족부는 5,811억원이다.

순으로 실집행율이 높게 나타나고 있다.

〈그림 4-9〉 의무/재량 보조사업의 소관별 평균 실집행율⁷⁾ (10월 말 누적 기준)



자료: 국고보조금통합관리시스템

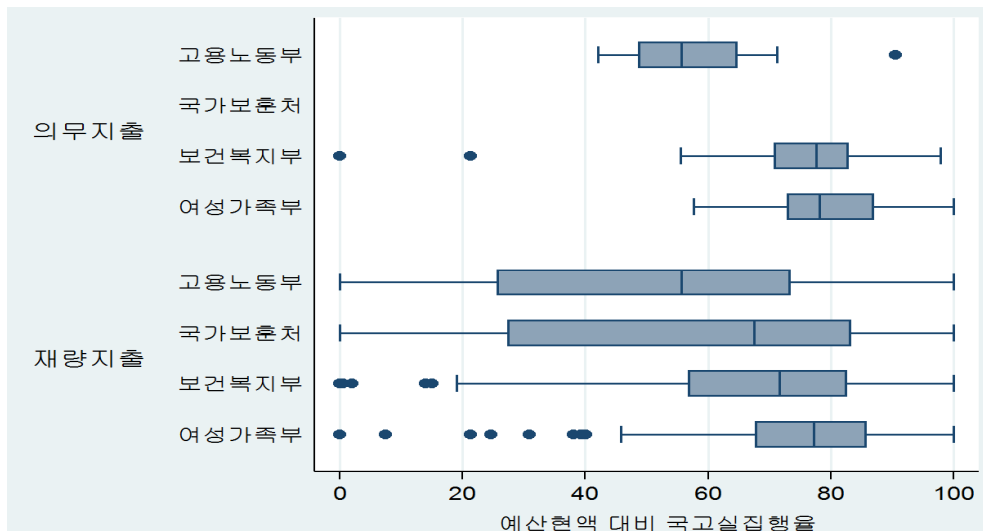
의무지출과 재량지출로 구분한 보조사업의 소관별 실집행율 분포를 살펴보면, 여성가족부와 보건복지부가 담당하는 의무지출성격의 보조사업의 실집행율이 편차도 작고, 중위값도 고용노동부에 비해 상대적으로 높은 것을 알 수 있다. 재량지출성격의 보조사업 중앙값은 여성가족부, 보건복지부, 국가보훈처, 고용노동부 순으로 높게 나타나고 있다. 각 부처별로 비교해도 의무지출의 중위값이 재량지출의 중위값보다 모두 높다. 이러한 결과는 각 부처별 실집행율 분포도에서도 동일하다. 의무지출보다 재량지출 성격의 보조사업들이 분포가 넓으며, 각 부처별로 비교해도 의무지출 성격의 보조사업이

7) 사회복지분야 중 의무지출 성격의 국가보훈처 소관 보조사업은 없는 것으로 나타남 (2017년 10월 기준)

재량지출 성격의 보조사업보다 분포가 넓다. 정리하면, 재량지출은 의무지출보다 중앙값도 낮으며, 내역사업별 실집행율 편차도 크게 나타나고 있다. 특히, 고용노동부의 평균 실집행율이 의무지출과 재량지출 성격의 보조사업에서 모두 낮으며, 재량지출 성격의 보조사업의 각 내역사업별 편차도 여성가족부와 보건복지부에 비해서 큰 편이다.

〈그림 4-10〉 소관별 의무/재량지출 실집행율 분포⁸⁾ (10월 말 기준)

(단위: %)



자료: 국고보조금통합관리시스템

국토교통부의 사회복지분야 내역사업 평균 실집행율은 33.7%로 여성가족부와 보건복지부, 고용노동부, 국가보훈처에 비해서 낮은 편에 속한다. 또한 국토교통부의 의무지출성격을 가진 내역사업의 평균 실집행율은 35.2%, 재량지출성격의 내역사업 평균 실집행율은 33.1%로 국토교통부는 의무지출과 재량지출 모두에서 낮은 실집행율 분포를 보이고 있다. 이처럼 보건복지부, 여성가족부 등과 비교할 때 상대적으로 국토교통부의 실집행율은 매우

8) 사회복지분야 중 의무지출 성격의 국가보훈처 소관 보조사업은 없는 것으로 나타남 (2017년 10월 말 누적 기준)

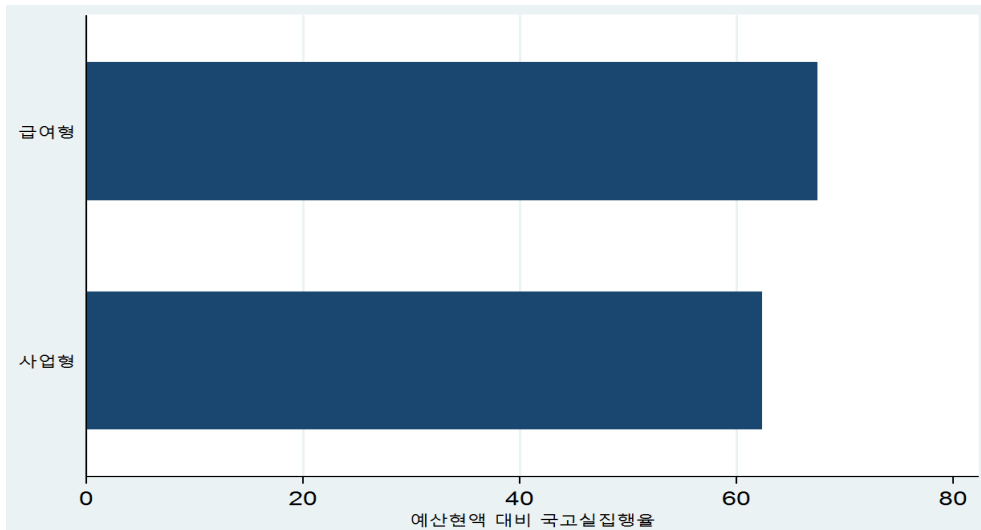
낮게 나타나고 있다. 이는 국토교통부 사업의 특징 때문일 수도 있다. 예를 들어 노후공공임대주택 시설개선 사업은 연초에 계약을 하고, 연말에 시설개선이 이루어진 이후에 국고보조금이 집행될 가능성이 있다. 하지만 주거급여와 같이 일정주기로 지급되는 보조사업의 경우 10월 누적 집행금액이 매우 낮다는 것은 실무적으로 담당자가 실집행율을 실시간으로 입력하지 않은 것을 아닌지 추측해볼 수 있다. 그 원인을 파악하기 위해서 본 연구의 V장에서는 담당자를 인터뷰하고 이를 개선하기 위해서 방안을 도출하였다.

국고보조사업은 급여형과 사업형으로 분류할 수 있다. 급여형이란 기초연금이나 장애인 연금 등과 같이 법령에 따라 용역이나 대가의 반대급부의 제공 없이 특정 조건을 충족하는 대상에게 지급하는 보조금을 의미한다. 급여형은 직접지급형과 간접지급형으로 나눌 수 있다. 직접지급형은 중앙부처가 직접 지급하는 사업이며, 간접지급형은 중앙부처에서 보조사업자에게 교부하여 지급하는 사업이다(기재부, 2017c). 급여형 보조사업 이외의 모든 사업을 사업형 보조사업으로 분류한다. 사업형은 직접수행형, 위탁수행형, 복합수행형으로 구분할 수 있다. 해당 중앙관서가 직접수행하는 경우에는 직접수행형이라고 하며, 중앙관서가 보조사업자에게 교부하여 수행하는 경우에는 위탁수행형, 직접수행과 위탁수행이 혼합된 경우에는 복합수행형으로 구분한다.

<그림 4-11>을 보면, 급여형 보조사업이 사업형 보조사업에 비해서 10월 말 기준 평균 실집행율이 높은 것을 알 수 있다. 급여형 보조사업과 사업형 보조사업을 각 소관별로 나누어 분석한 것이 <그림 4-12>이다. 급여형 보조사업의 평균 실집행율은 보건복지부와 여성가족부가 상대적으로 높으며, 고용노동부와 국가보훈처가 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 즉, 10월 말 기준의 실집행율임에도 고용노동부와 국가보훈처의 보조사업은 상대적으로 낮게 나타나고 있다는 것을 알 수 있다. 사업형 보조사업의 평균 실집행율도 이와 유사하게 나타나고 있는데, 여성가족부, 보건복지부, 국가보훈처, 고용노동부 순으로 평균 실집행율이 높게 나타나고 있다.

〈그림 4-11〉 급여형·사업형 평균 실적행율 (10월 말 누적 기준)

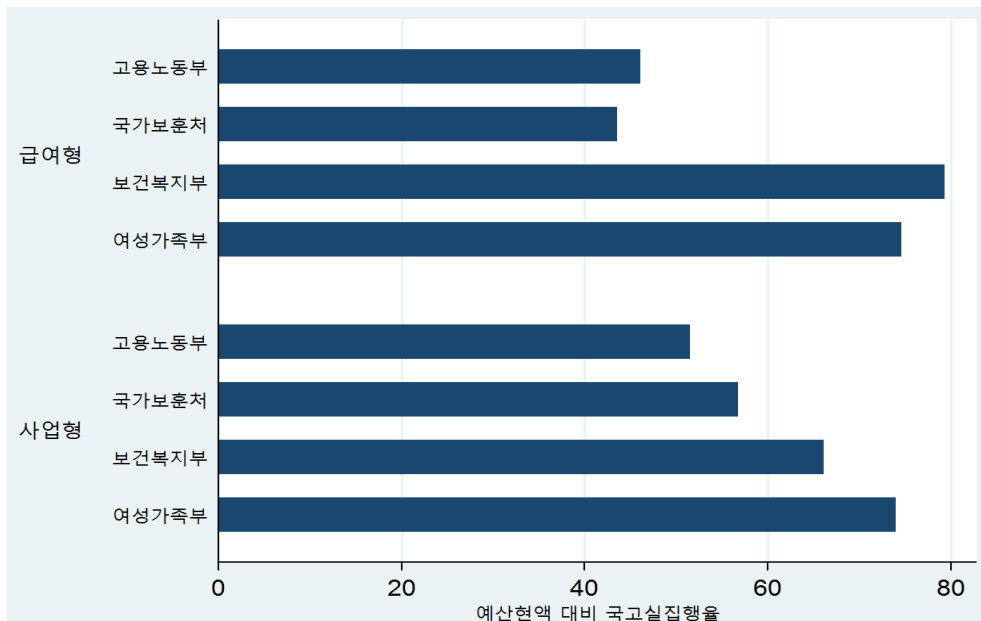
(단위: %)



자료: 국고보조금통합관리시스템

〈그림 4-12〉 급여형과 사업형의 소관별 평균 실적행율 (10월 말 누적 기준)

(단위: %)

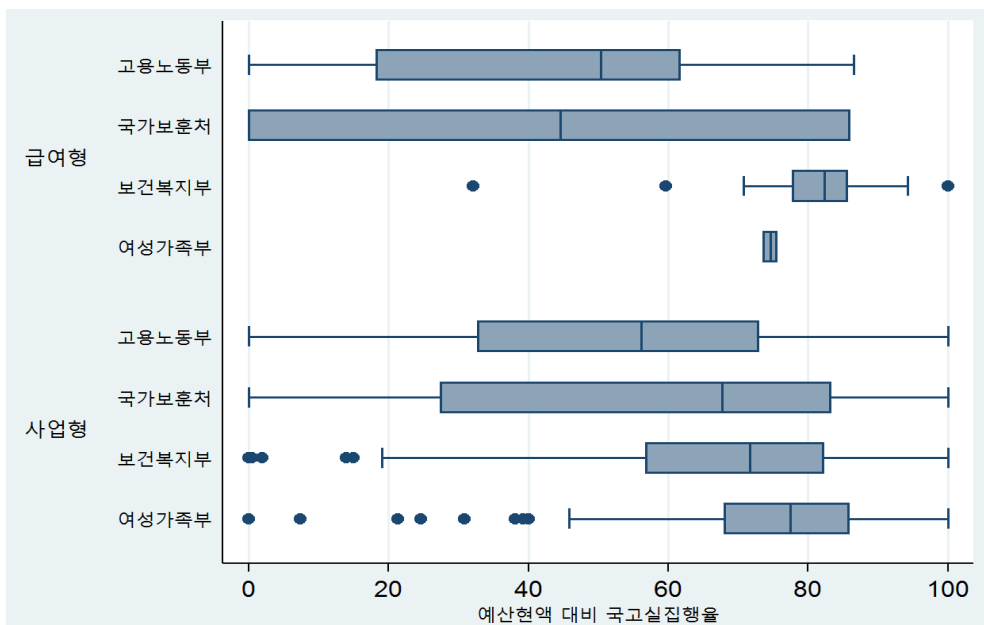


자료: 국고보조금통합관리시스템

사회복지분야 급여형과 사업형의 소관별 실집행율 분포를 살펴본 결과는 <그림 4-13>과 같다. 실집행율의 분포가 넓은 것은 각 내역사업별로 실집행율이 아주 낮은 범위에서 높은 범위까지 넓게 퍼져 있는 것을 의미하며, 그만큼 각 내역사업별 실집행율의 편차가 큰 것을 의미한다. 급여형 보조사업을 살펴보면, 고용노동부와 국가보훈처에 비해서 보건복지부와 여성가족부의 중앙값이 상대적으로 높고 편차도 적은 것을 알 수 있다. 사업형 보조사업은 여성가족부와 보건복지부, 국가보훈처, 고용노동부 순으로 중앙값이 높으며, 상대적으로 고용노동부와 국가보훈처의 편차가 보건복지부와 여성가족부에 비해서 크게 나타나고 있다. 이를 통해서 고용노동부와 국가보훈처의 보조사업 중 실집행율이 낮은 사업에 대한 원인 분석과 개선방안 마련이 필요함을 알 수 있다.

<그림 4-13> 급여형과 사업형의 소관별 실집행율 분포 (10월 말 누적 기준)

(단위: %)



자료: 국고보조금통합관리시스템

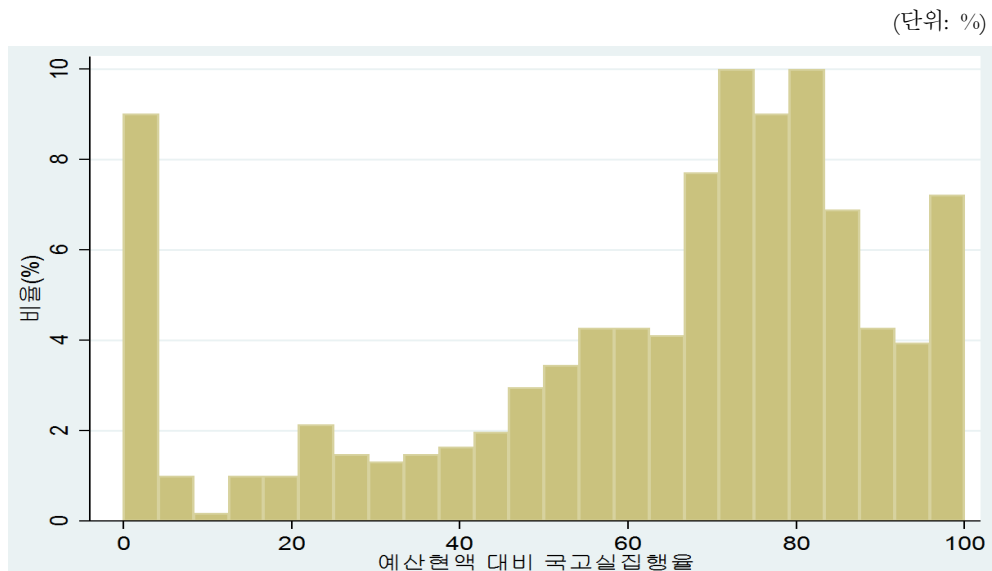
V. 요약 및 시사점

본 연구의 기여점은 처음으로 e나라도움의 내역사업 데이터를 활용하여 집행율을 분석한 것에 있다. 분석을 통해서 e나라도움 집행관리 측면에서의 개선방안을 도출하였다.

1 분석결과 요약

e나라도움 시스템 내 실집행율 데이터를 추출하여 사회복지분야의 실집행율을 분석한 결과, 10월 말 기준으로 집행 자체가 이루어지지 않은 내역사업이 약 9% 정도 되는 것으로 나타났다. 또한 10월 말 누적 기준임에도 실집행율 50%를 달성하지 못한 내역사업이 약 25%를 차지하고 있다는 점도 분석을 통해서 도출하였다. 내역사업 단위의 국고보조금의 낮은 실집행도 문제이지만, e나라도움 시스템 상에 10월 말임에도 집행 자체가 이루어지지 않은 내역사업이 약 9% 존재하는 것으로 있는 것으로 나타나고 있어 더 문제가 된다.

〈그림 5-1〉 사회복지분야의 실집행율 분포 (10월 말 누적 기준)



자료: 국고보조금통합관리시스템

그 원인을 파악하기 위해 e나라도움 시스템 담당자를 면담한 결과, 담당자에 의하면 실집행율이 0%로 사업 자체가 시작되지 않아 집행이 이루어지지 않은 사업도 있지만, 일부 사업의 경우 담당자가 실집행율을 거의 입력하지 않아 실집행율이 0%로 나타나고 있는 것도 포함되어 있다고 한다. 특히, 민간 기금의 보조사업의 경우 보조금 집행 담당자들이 실시간 집행금액을 입력하는 것이 의무가 아니기 때문에 담당자의 재량에 따라 입력되고 있다고 한다. 실무적으로 보조금 집행내역을 연말에 한번 입력하면 된다고 생각하기 때문에, 행정지침 상 명확하게 규정되지 않으면 실시간으로 집행 상황을 입력하지 않을 유인이 더 크다. 따라서 각종 기금을 포함하여 모든 보조사업의 실집행율을 시스템에 실시간으로 입력하도록 지침으로 규정할 필요가 있다.

사회복지분야의 내역사업 단위의 보조사업을 분석한 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 재량지출의 평균 실집행율이 의무지출보다는 낮게 나타

나고 있으며, 재량지출이 의무지출보다 각 내역사업별 실집행율 분포가 넓은 것을 확인하였다. 집행율의 분포가 큰 것은 세부사업별로 실집행율이 매우 낮은 범위에서 높은 범위까지 넓게 퍼져 있으며 각 내역사업별 실집행율의 편차가 큰 것을 의미한다.

둘째, 의무지출과 재량지출 성격을 가진 보조사업을 신규, 완료, 계속사업으로 나누어 평균 실집행율을 분석할 때, 재량지출의 신규 사업의 평균 실집행율이 계속사업과 완료사업과 비교할 때 현저하게 낮게 나타나고 있다. 실집행율 편차를 비교해보아도 재량지출 성격의 신규보조사업의 편차가 크고, 상대적으로 낮은 곳에서 분포하고 있는 것을 알 수 있다. 신규 사업의 경우 보조사업 계획 수립 및 계약체결 준비 등이 예산편성 이전에 이루어지지 않고 편성 이후에 이루어져 상대적으로 연도 내의 집행율이 낮은 경향이 있기 때문에 이러한 결과가 나타난 것으로 보인다. 따라서 실집행율을 향상시킬 수 있는 신규 사업들에 대해서는 각 사업별로 저조한 원인을 파악하여 관리할 필요가 있다.

셋째, 국고보조사업을 사업유형에 따라 지방자치단체 경상보조사업과 지방자치단체 자본보조사업, 민간 경상보조사업과 민간 자본보조사업으로 나누어 평균 실집행율을 비교해보면, 민간 자본보조사업의 평균 실집행율이 10월 말 누적 기준으로 다른 유형보다 유의미하게 낮게 나타나고 있다. 구체적으로 민간 경상보조사업보다는 민간 자본보조사업의 평균 실집행율이 낮으며, 지방자치단체 경상보조사업보다는 지방자치단체 자본보조사업의 평균 실집행율이 낮다.

넷째, 의무지출 성격의 보조사업과 재량지출 성격의 보조사업을 구분하여 소관별로 평균 실집행율과 분포를 비교하면, 의무지출 보조사업은 여성가족부, 보건복지부, 고용노동부 순으로 평균 실집행율이 높다(10월 말 누적 기준). 재량지출 성격의 보조사업도 이와 유사하게 여성가족부, 보건복지부, 국가보훈처, 고용노동부 순으로 실집행율이 높게 나타나고 있다. 실집행율

분포는 여성가족부와 보건복지부가 담당하는 의무지출성격의 보조사업의 실행률이 편차도 적고, 중위값도 고용노동부에 비해 상대적으로 높다. 반면 고용노동부의 평균 실행률이 의무지출과 재량지출 성격의 보조사업에서 모두 낮으며, 재량지출 성격의 보조사업의 각 내역사업별 편차도 여성가족부와 보건복지부에 비해서 큰 편이다. 그리고 국토교통부의 평균 실행률은 보건복지부, 여성가족부 등과 비교할 때 상대적으로 매우 낮게 나타나고 있다.

다섯째, 국고보조사업을 급여형과 사업형으로 나누어 분석을 하였을 때, 급여형 보조사업의 평균 실행률은 보건복지부와 여성가족부가 상대적으로 높고 고용노동부와 국가보훈처가 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 사업형 보조사업의 평균 실행률도 이와 유사하게 나타나고 있다. 여성가족부, 보건복지부, 국가보훈처, 고용노동부 순으로 평균 실행률이 높게 나타나고 있다. 급여형 보조사업의 분포는 보건복지부와 여성가족부의 중앙값이 고용노동부와 국가보훈처에 비해서 상대적으로 높고 편차도 적은 것을 알 수 있다. 사업형 보조사업의 분포는 여성가족부와 보건복지부, 국가보훈처, 고용노동부 순으로 중앙값이 높으며, 상대적으로 고용노동부와 국가보훈처의 편차가 보건복지부와 여성가족부에 비해서 크게 나타나고 있다. 이를 통해서 고용노동부와 국가보훈처의 보조사업 중 실행률이 낮은 사업에 대한 원인 분석과 개선방안 마련이 필요함을 알 수 있다.

2 e나라도움 집행관리·기능 개선방안

가. 실행률 등 보조금 통계의 체계적 관리

분석결과를 보면, 실행률이 0%로 사업 자체가 시작되지 않아 집행이 이루어지지 않은 사업도 있지만, 일부 사업의 경우 사업이 집행이 되었지만 담당자가 실행률을 실시간으로 입력하지 않아 실행률이 0%로 나타나고 있는 것도 포함되어 있다. 특히, 각종 민간 기금의 보조금 집행 담당자들은 실

시간으로 실집행율을 입력할 의무가 없어 연말에 한꺼번에 입력을 할 가능성이 크다. 이로 인해 실시간 집행상황을 점검할 수 없는 한계가 있다. 따라서 각종 기금을 포함하여 모든 보조사업의 실집행율이 시스템에 실시간으로 입력되도록 지침으로 명확히 규정할 필요가 있다.

또한 기획재정부는 국고보조금에 대한 정보를 e나라도움 홈페이지(www.gosims.go.kr)를 통해 공개하고 있다. 이 홈페이지에서는 내가 신청할 수 있는 보조금 종류를 검색하고, 받을 수 있는 보조금 규모와 담당 부처 등의 정보를 공개하고 있다. 국고보조금 집행의 투명성을 확보할 수 있다는 측면에서 정보공개 확대는 매우 바람직하다.

정보공개를 확대하는 한국의 보조금 개혁은 미국의 보조금 개혁과 유사하다. 미국은 1999년에 연방재정지원관리개선법(Federal Financial Assistance Management Improvement Act)을 시행하여 보조금 집행절차를 간소화하고 보조금 수령자들의 행정적인 부담을 줄이려고 하였다(GAO, 2013). 특히, 연방정부 기관에게 보조금을 받는 수령자들의 행정 부담을 경감시키려고 하였다. 이 법에 따라 미국의 예산관리국(Office of Management and Budget: OMB)은 ‘보조금통합시스템’을 구축하여 보조금 집행절차의 투명성을 높이고, 보조금 신청절차를 간소화하여 보조금 집행의 효율성을 높이도록 하였다. 2002년에는 연방보조금을 결정, 집행하는 연방정부기관의 고위관리자들로 구성된 보조금 집행위원회(Grants Executive Board: GEB)를 설립하였다. 이 위원회는 Grants.gov 홈페이지를 감독하고 전략적인 방향을 제시하였다. 2003년에는 Grants.gov 홈페이지를 오픈하여 국민이 어떤 연방보조금을 받을 수 있는지 쉽게 검색하고 이 홈페이지에서 신청할 수 있도록 하였다. 모든 연방보조금 관련 정보를 검색하고 정보를 얻음으로써 행정적인 부담을 경감시키기 위해 노력하였다. 2004년에는 보조금 관리활동을 지원하기 위해 보조금사업관리부(Grants Management Line of Business: GMLOB)를 설립하였다. 2006년에는 보조금의 투명성을 높이기 위해 USAspending.gov

홈페이지를 통해 연방보조금 관련 데이터를 제공하였다.

이처럼 한국의 보조금 개혁도 미국과 유사하게 정보공개를 확대하는 방향으로 추진되었다. 하지만 e나라도움의 통계자료를 관리하는 상시 인력 및 조직 없이 보조금 담당자들의 입력에 의존하고 있어 이에 대한 개선이 요구된다. 각종 속성정보 및 사업목적, 주기 등을 담당자들이 누락하거나 잘못 입력할 수 있다. 현재 e나라도움 시스템 내 각 내역사업이 실시간으로 집행되는지, 분기 및 반기, 연 단위로 집행되는지에 대한 입력이 담당자의 재량에 의존하여 일부 항목만 입력되어 있는 경우가 많다. 따라서 e나라도움의 통계자료를 관리하는 상시 인력 및 조직을 만들어 통계의 정합성을 높일 필요가 있다.

나. 집행특성을 고려한 실집행을 관리

정부는 현재 교부집행을 뿐만 아니라 실집행율도 관리하고 있다. 과거에는 국가에서 지방자치단체에게 위임한 대행업무도 소관 부처에만 국고보조금의 지방자치단체별 집행실적을 보고하면 문제가 없었다. 이로 인해 국고보조사업이 통합적인 집행관리가 되고 있지 않다는 비판이 많아 지방자치단체를 지원하는 국고보조금의 집행실적을 국회에 보고하도록 하였다. 하지만 중앙 부처에서 지방자치단체에 보조금을 교부해주었더라도, 지방자치단체에서 보조금을 보유만하고 집행을 하지 않으면 집행 관리를 하더라도 무용지물이 된다. 예를 들어, 특정 사업 보조금이 디지털예산회계시스템(dBrain)을 통해 지방자치단체에 이체되었더라도, 지방재정관리시스템(e호조)에서 보조사업자에게 이체되지 않으면 실질적인 집행이 이루어진 것이 아니다. 이를 개선하기 위해서 국고보조금의 집행을, 지방자치단체와 민간의 실집행을 실적을 국회에 모두 제출하도록 2010년 5월 국가재정법을 개정하였다.

개정된 국가재정법을 적용받아, 정부는 보조사업자가 보조금을 이체 받으면 ‘실집행’이 이루어졌다고 보고 있다. 각 내역사업별로 1차 보조사업자

부터 많게는 5차 보조사업자까지 존재하기 때문에, 정부에서는 보조금 총사업비에서 재교부 금액을 제외한 순사업비를 통해서 실집행액을 측정하고 있다. <표 5-1>에서는 지방자치단체 담당자를 제외한 각 차수별 보조사업자 수를 나타내고 있다. 1차 및 2차 보조사업자 보다 3차 이상의 보조사업자 수가 더 많은 것을 알 수 있다.

<표 5-1> 각 차수별 보조사업자 수 (지방자치단체 담당자 제외)

(단위 : 명)

차수	보조사업자수
1차	5,936
2차	21,483
3차 이상	24,911
합계	47,431

자료: 국고보조금통합관리시스템

향후에는 각 내역사업이 실시간으로 집행되는지, 분기 및 반기, 연 단위로 집행되는지를 고려하여 집행율을 관리해야 한다. 예를 들어 반기마다 보조금이 집행되는 급여사업의 경우, 1월부터 5월까지의 실집행율 0%, 6월부터 11월까지의 실집행율 50%, 12월 말에 실집행율 100%로 나타난다. 12월 이전에 집행율이 낮다고 해서 집행이 지연된 것이 아니기 때문에 사업의 집행주기를 고려한 실집행율 관리가 요구된다. 그리고 일부 지방자치단체에서 국고보조금을 이월하여 다른 사업과 통합하여 새로운 사업을 만드는 등의 집행 행태를 보이는 경향이 있어 이로 인해 집행 관리에 어려운 점이 있으므로 이러한 행태를 개선할 방법을 검토해야 한다.

3 해외이전 보조사업의 관리

해외경상이전, 해외자본이전 보조사업에 대한 관리가 필요하다. 예산서 상에서 민간경상보조(320-01목), 민간자본보조(320-07목), 자치단체경상보조(330-01목), 자치단체자본보조(330-03목), 해외경상이전(340-01목), 해외자본이전(340-03목)에 해당하면 실무적으로 국고보조사업으로 보고 국고보조금에 적용되는 법령과 규칙을 적용하고 있다. e나라도움에서는 이 중 민간경상보조와 민간자본보조, 자치단체경상보조와 자치단체자본보조만을 관리하고 있다. 따라서 해외경상이전, 해외자본이전 보조사업에 대한 관리가 e나라도움에 추가되어야 한다. 2016년 기준으로 해외보조사업 규모는 약 1,812억 원이다.

e나라도움이 전면 개통한지 약 6개월의 시간이 지났다. 시스템 시행 초기에는 시스템의 도입으로 사용이 불편하다는 등의 일부 혼란이 생길 수 있다. 하지만 e나라도움 시스템을 도입한 것 자체만으로 정부의 부정수급근절 의지를 보여주는 유의미한 신호(signal)가 될 수 있다. 또한 e나라도움 시스템 구축 이후 정보공개 범위가 확대되고, 실시간 보조금 집행 관리를 할 수 있는 등 보조금 지출의 투명성이 높아졌다. 향후 보조금 시스템이 안정화되고, 부정수급이 일정 정도 근절되면, 미국의 개혁을 참고하여 보조금 수령자들의 행정 부담을 경감시키는 방안을 집행프로세스 및 시스템 측면에서 검토해 볼 수 있다.

참고문헌

기획재정부(2015). 국고보조금통합관리시스템 개선을 위한 업무프로세스 재설계
및 정보화 전략계획 수립

기획재정부(2017a). 국고보조사업 업무매뉴얼

기획재정부(2017b). e나라도움 통계집

기획재정부(2017c). 국고보조금 내역사업 속성정보 관리지침 교육

GAO(2013). Grants management: Improved Planning, Coordination, and
Communication Needed to Reform Efforts. GAO-13-383.

e나라도움, 국내통계<<http://www.gosims.go.kr>>, 2017.(검색일: 2017.10.13.)

부 록

〈부록 표 1〉 지방자치단체 경상보조사업(예시)

소관 부·처	회계	자치단체경상보조
고용노동부	지역발전특별회계	고용노동행정지원-취업성공패키지지원
과학기술 정보통신부	일반회계	과학문화창달-BTL전문과학관 지원
교육부	일반회계	기초생활보장-교육급여
국가보훈처	지역발전특별회계	보훈행정-제주보훈업무지원
국토교통부	일반회계	주택시장안정및주거복지향상-주거급여
기획재정부	복권기금	복권기금운영(취약계층지원)-요보호아동그룹홈 운영
농림축산 식품부	농어촌구조 개선특별회계	농가경영안정-쌀소득보전고정직접지불금
문화체육 관광부	문화예술진흥기금	예술의 진흥 및 생활화, 산업화-통합문화체육관광이용권
미래창조 과학부	지역발전특별회계	지역경제활성화-지역SW기업 성장지원
법무부	범죄피해자 보호기금	인권활동-지역아동보호전문기관 운영
보건복지부	일반회계	노인생활안정-기초연금 지급
산업통상 자원부	전력산업기반기금	에너지공급체계구축 -발전소주변지역 공공사회복지
식품의약품 안전처	일반회계	식생활영양 안전성 제고 -어린이급식관리지원센터 설치 운영
여성가족부	양성평등기금	가족기능강화-한부모가족자녀 양육비 등 지원
외교부	일반회계	여권업무 선진화-여권사무 대행경비 지원
중소벤처 기업부	소상공인 시장진흥기금	소상공인·전통시장지원-전통시장주차환경개선
통일부	일반회계	북한이탈주민 정착지원-북한이탈주민 지역적응센터 운영
해양수산부	지역발전특별회계	수산자원 관리 및 조성-수산업행정지원
행정안전부	일반회계	중앙소방본부지원-소방보조인력 양성 및 운영
	지역발전특별회계	일자리지원- 지역공동체 일자리사업

자료: 국고보조금통합관리시스템

〈부록 표 2〉 지방자치단체 자본보조사업(예시)

소관 부·처	회계	지방자치단체 자본보조
고용노동부	일반회계	고용정책-호남권 직업체험센터 건립 지원(지방이전비)
과학기술 정보통신부	일반회계	기초연구진흥-기능지구 지원(세종 SB플라자 구축)
교육부	일반회계	학교교육 내실화-초등학교 공기정화장치 설치 시범사업
국가보훈처	일반회계	보훈단체지원-지방보훈회관 건립비 지원
국방부	일반회계	군사시설건설및운영-동해안 경계 철책제거 사업
국토교통부	주택도시기금	임대주택지원(출자)-행복주택 사업 자금지원
기획재정부	복권기금	복권기금운영(취약계층지원)-찾아가는 복지서비스 차량지원
농림축산 식품부	지역발전특별회계	농촌지역개발 및 도농교류활성화-기초생활인프라
문화체육 관광부	국민체육진흥기금	스포츠산업 육성 및 국제교류- 2018 평창동계올림픽 시설비 지원
미래창조 과학부	지역발전특별회계	과학기술기반조성-특구 기반시설 구축
법무부	범죄피해자 보호기금	인권활동-해바라기센터, 성폭력피해자 보호시설 시설 기능 보강비 지원
보건복지부	국민건강증진기금	노인의료보장-치매안심센터 설치
산업통상 자원부	지역발전특별회계	지역경제경쟁력강화-지역투자촉진
식품의약품 안전처	일반회계	위해관리 선진화-시도보건환경연구원 지원(장비)
여성가족부	지역발전특별회계	청소년정책및역량강화-청소년시설확충
중소벤처 기업부	지역발전특별회계	소상공인·전통시장지원-전통시장 시설현대화 지원
해양수산부	지역발전특별회계	어촌.어항 개발-지방자치단체관리 어항건설
행정안전부	일반회계	안전정책-접경지역 주민대피시설 확충
	지역발전특별회계	지역발전-기초생활기반확충, 주민소득증대, 지역경관개선, 주민역량강화
환경부	환경개선 특별회계	상하수 및 토양지하수 관리 -하수도의 설치 및 관리 (하수관거 정비)

자료: 국고보조금통합관리시스템

〈부록 표 3〉 민간 경상보조사업(예시)

소관 부·처	회계	민간경상보조
고용노동부	고용보험기금	직업능력개발-국가기간·전략산업직종훈련
과학기술 정보통신부	방송통신발전기금	행복한방송통신환경조성(KCC)-아리랑국제방송 - 프로그램 제작-위성방송사업-방송시설운영
교육부	일반회계	대학교육 역량강화-고교교육 정상화 기여대학 지원
국가보훈처	일반회계	생활안정지원-보훈대상자 사립대수업료 지원
국방부	일반회계	군인사및교육훈련-기술인력육성지원사업
국토교통부	일반회계	철도안전및운영-2SO(철도공익서비스) 보상
기획재정부	복권기금	취약계층지원-4대중증질환 등 저소득층 의료비
농림축산 식품부	농어촌구조 개선특별회계	농가경영안정-농업재해보험료 지원
미래창조 과학부	일반회계	과학기술기반조성-지역혁신생태계 구축지원
법무부	일반회계	출입국관리-이민자 사회통합프로그램 운영
보건복지부	일반회계	노인생활안정-노인재능나눔활동 지원
산업통상 자원부	전력산업기반기금	에너지공급체계구축-신재생에너지 발전차액지원
식품의약품 안전처	일반회계	의약품안전성제고-마약퇴치운동본부 운영 지원
여성가족부	일반회계	청소년정책및역량강화-국가간 청소년 국제교류사업 실시
외교부	일반회계	국제개발협력-해외재난대응 및 재난대응 시스템 강화
중소벤처 기업부	일반회계	기술개발인프라지원-중소기업 핵심기술의 체계화 지원
통일부	남북협력기금	인도적 문제해결-구호지원
해양수산부	에너지및자원사업 특별회계	해운사업 선진화-연안화물선 유류비 보조
행정안전부	일반회계	재난관리-풍수해보험 보험료 지원
환경부	에너지및자원사업 특별회계	기후변화대응 및 대기보전-하이브리드차 구매지원

자료: 국고보조금통합관리시스템

〈부록 표 4〉 민간 자본보조사업(예시)

소관 부·처	회계	민간자본보조
과학기술 정보통신부	방송통신발전기금	행복한방송통신환경조성(KCC)- 미디어센터 방송시설 장비 교체 개선 지원
교육부	일반회계	대학교육 역량강화-파리 국제대학촌 한국관 건립
국가보훈처	일반회계	보훈의료복지-인천보훈병원 건립비 지원
국토교통부	교통시설특별회계	민자도로건설및관리-고속도로
농림축산 식품부	농어촌구조 개선특별회계	농업생산기반확충-수리시설개보수
문화체육 관광부	국민체육진흥기금	전문체육육성-국가대표 종합훈련장 건립(2단계)
미래창조 과학부	일반회계	과학문화창달-사이언스 빌리지 건립
법무부	범죄피해자 보호기금	인권활동-스마일센터 설치 및 기능보강
보건복지부	지역발전특별회계	보건산업육성-임상시험센터 구축
산업통상 자원부	에너지및자원사업 특별회계	국내외자원개발-광산안전시설
식품의약품 안전처	일반회계	식품안전성제고-HACC2 인증지원(시설개선자금)
여성가족부	일반회계	청소년정책및역량강화-국립수련원 시설안전강화
중소벤처 기업부	일반회계	동반성장지원-여성기업종합지원센터 확장
해양수산부	교통시설특별회계	항만개발 및 관리-부두 운영수입보장금
행정안전부	일반회계	지방행정-새마을연수원 노후 교육시설 개·보수
환경부	환경개선특별회계	자원순환기반 구축-노후시설 보강 및 교체

자료: 국고보조금통합관리시스템

국고보조금통합관리시스템(e나라도움) 관리·기능 개선방안
: 사회복지분야를 중심으로

발간일	2017년 12월
발행인	이원식 한국재정정보원장
편 집	재정정보연구본부
발행처	한국재정정보원 (04637) 서울특별시 중구 퇴계로 10, 메트로타워 (대표전화 02) 6908-8200)
인쇄처	경성문화사 (전화 02) 786-2999)

내용에 관한 문의는 한국재정정보원 재정정보연구본부로
연락해주시기 바랍니다.

© 한국재정정보원, 2017

