

# 일반논문



# 국고보조금의 법적 성격과 집행의 실효성확보 강화방안에 대한 고찰

정 해 방\*

## 목 차

I. 서론	IV. 실효성 제고를 위한 보조금법 보완방안
II. 우리나라 보조금제도의 변천과 국고보조금의 법적 성격	1. 교부결정 취소에 따른 보조금반환의 범위 및 절차 명확화
1. 우리나라 국고보조금법의 제·개정 연혁	2. 가산금 및 증가산금 제도의 도입
2. 국고보조금의 법적 성격	3. 공표제도의 도입
III. 현행 보조금법상 실효성 확보장치	4. 관허사업의 제한문제
1. 실효성 확보의 의의	V. 결어
2. 사전적 실효성 확보방안	
3. 사후적 실효성 확보방안	

## I. 서론

2008년 리만 사태로 촉발된 경제·금융위기 극복 과정에서 정부는 재정의 적극적인 역할을 통해 경제의 조기 안정에 주력하였다. 이 과정에서 희망근로사업, 지방 SOC 등 지역경제 활성화를 위한 다양한 사업을 추진하였으며, 그에 따라 정부 예산 중 국고보조금규모가 급격히 증가하게 되었다. 2011년 국고보조금 예산 규모는 43.7조원으로 재정 총지출(309.1조원)의 14.1%에 달하는 수준이다. 특히 증가속도 측면에서 2006년 30.3조원 수준에서 연평균 7.6% 증가하는 추세로, 같은 기간 재정 총지출 연평균 증가율 6.6%를 상회하고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 재정 운용의 효율성 제고 차원에서 국고보조금 집행·운용의 효율화가 핵심적

\* 건국대학교 법학전문대학원 교수

#### 4 일감법학 제 19 호

인 과제로 제기되고 있다.<sup>1)</sup> 특히 지방자치단체에 대한 국고보조금은 지방교부세 등 지방자치단체로 이전되는 여타 일반재원과 달리 국가적으로 조성 필요성이 있는 사업·사무에 대하여 지원되는 것이므로 보조금을 교부한 정책적 목적 달성 여부가 재정지원의 효율성 판단에 있어 핵심 기준으로 작용하게 된다.

통상적으로 국고보조금의 개념은 다양하게 사용되고 있다. 학계에서 논의되는 행정법상 보조금 개념은 “국가 또는 지방자치단체 등 공적 주체가 사법상의 자법인 또는 법인에게 특정 행정목적 달성을 위하여 제공되는 재산적 가치가 있는 모든 금전급부(저리융자, 신용대출 등을 포함)와 사실적 조성”을 의미한다.<sup>2)</sup> 반면 현행 실정법인 “보조금의 예산 및 관리에 관한 법률”(이하 ‘보조금법’이라 한다) 제2조 제1호에서는 보조금을 ‘국가외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 대한 것과 기타 법인 또는 개인의 시설자금이나 운영자금에 대한 것에 한한다), 부담금, 기타 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것’이라고 하여, 보조금의 개념을 비교적 좁게 정의하고 있다.<sup>3)</sup> 실제 예산집행 실무상으로는 정부 예산에 ‘보조금’이라는 비목<sup>4)</sup>으로 편성되어 집행되는 예산내역을 의미하게 된다. 지급대상자를 기준으로 지방자치단체에 대한 지원인 지방자치단체

---

1) 세출구조조정의 일환으로 정부는 2011년 예산편성시 보조사업에 대해 일몰제를 시범적으로 운용하여 일부 보조사업을 폐지한 바 있으며, 이에 따라 2011년 보조사업 증가율은 예년보다 감소하였다.

2) 김병기, “보조금의 법적 성질과 보조금 교부결정 취소사유”, 토지공법연구 제43권 제1호(한국토지공법학회, 2009), 598-599쪽 참조.

3) 대법원 판례(2007. 5. 31. 선고 2007도1769 판결, 2010. 3. 25. 선고 2009도8769 판결 등)에 의하면 보조금법상 보조금은 국가가 교부하는 보조금에 한정되며 지방자치단체가 재교부하는 경우에는 적용대상에서 제외되는 것으로 해석한다.

4) 기획재정부 2011년 예산 및 기금운용계획 집행지침은 예산항목을 ‘운영비, 보조금, 출연금, 출자금’ 등 13개 비목으로 구분하고 있다.

보조금과 민간에 대한 지원인 민간보조금으로 구분되어 운용된다. 이에 입각하여 본고에서는 실제 예산집행 과정에서 적용되는 보조금법에 근거한 ‘보조금’에 대해 다루기로 한다.

보조금은 자금지원행정(급부행정)의 하나의 행위 형식으로서 특정한 사업에 대하여 국가가 이를 조성하기 위해 지원하는 금전적 급부이므로 지원목적 달성에 대한 ‘실효성 확보’ 문제가 필연적으로 제기된다. 강학상 ‘실효성 확보’<sup>5)</sup>란 “행정행위에 의하여 상대방에게 부과된 의무를 상대방이 이행하지 아니한 때, 즉 행정행위 위반 또는 효력 침해가 발생한 경우 의무이행을 직·간접적으로 강제하기 위해 의무위반자의 신체나 재산에 실력을 가하여 법에 합치되는 상태로 실현하는 ‘행정대집행, 직접강제, 강제징수, 벌금’ 등의 제도적 장치”를 의미한다. 보조 사업은 침해행정은 아니나 특정한 지원 목적의 달성이라는 보조사업의 목적을 실현하기 위해서는 ‘실효성 확보’는 매우 중요한 과제가 된다.

이에 따라 보조금법에도 수행명령, 강제징수, 벌금, 형벌 등 다양한 장치를 규정하고 있다. 그러나 현행 보조금법은 1963년 제정<sup>6)</sup>된 이래 일부 운용상 보완 이외에는 큰 틀에서 변화는 없는 상황이다. 보조금 예산의 양적 증가와 아울러 보조사업자의 책임성 문제가 크게 제기되고 있는 상황<sup>7)</sup>에서 보조 사업에 대한 관리 강화를 위해 기존 법률에 규정된 전통적인 실효성 확보 수단 이외에 ‘명단공표, 가산금, 관허사업 제한’ 등 새로운 형태의 행정상 실효성 확보수단의 도입 여부에 대한 검토가

5) 김치환, 행정집행법제의 개선방안 연구: 새로운 행정상 실효성확보수단을 중심으로 (한국법제연구원, 2004), 12-13쪽 참조

6) 동법은 1963. 11. 1. 법률 제1431호로 제정된 “보조금 관리법”을 전문 개정하여 출발한 “보조금의 예산 및 관리에 관한 법률”(1986. 12. 31. 법률 제3874호)을 기점으로 하여 총 6차례의 일부개정 끝에 현재의 법률(2009. 1. 30. 법률 제9347호)에 이르고 있다.

7) 감사원의 민간단체 보조금 지원 실태 감사 결과(2010. 6. 3.), 감사대상 543개 단체 중 99개 단체 477억 원 상당의 국고보조금이 위법부당 집행된 것으로 지적된 바 있다 (출처: 감사원 홈페이지 감사결과공개).

## 6 일감법학 제 19 호

필요한 시점이라 할 수 있다.<sup>8)</sup>

이에 본고에서는 우리나라 보조금 제도<sup>9)</sup>의 법적 변천 과정을 살펴보고 보조금의 법적 성격 및 보조금 집행과정에서 제기되는 주요한 법적 문제에 대한 법리적 검토를 통해 현행 보조금법의 집행상 실효성 확보방안에 대한 한계점을 살펴보고, 이를 보완하기 위한 추가적인 실효성 제고 수단으로서 ‘명단공표, 가산금, 관허사업 제한’ 등의 제도적 도입 가능성에 대해 입법 정책적 제언을 시도해 보고자 한다.

## II. 우리나라 보조금 제도의 변천과 국고보조금의 법적 성격

### 1. 우리나라 보조금법의 제·개정 연혁

한국은 1963년 11월 1일 보조금의 교부신청 및 결정 등 전반적인 집행 관리를 위해 “보조금관리법”을 제정하였다. 동법은 국고보조금 집행절차 및 사후관리에 대한 내용을 중심으로 제6장 제32조로 구성되었다.

1986년 12월 31일 전면 개정을 통해 법률 명칭을 “보조금의 예산 및 관리에 관한 법률”로 개정하고 보조사업의 편성과정에서 지방자치단체의 의사를 반영할 수 있도록 예산편성 관련 사항을 전면적으로 보완하였다.<sup>10)</sup> 구체적으로는 보조사업자가 중앙관서장에게 보조금 예산계상신

---

8) 정부는 최근 “보조금법” 개정안을 국회에 제출(2010. 7. 21.)한 상태로 동 개정 법률 안에는 보조금 부정수급자의 일정기간 수급제한, 벌금 강화 등 보조사업의 실효성 제고를 위한 추가적인 보완장치를 일부 포함하고 있다.

9) 외국의 보조금제도와 우리나라 제도를 비교하기는 매우 어려우나 일본, 미국, 영국, 독일 등의 제도 및 운용예에 대해서는 김정훈, 국고보조금제도 개선방안(조세연구원, 2008); 권오성, 주요국 지방재정지원제도 비교분석(행정연구원, 2006); 정남철/김세진, 지방재정 지원제도에 관한 법제연구(Ⅱ) -보조금-(한국법제연구원, 2008) 관련 내용을 참고하기 바람.

10) 경제기획원, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률해설(1989. 3), 8쪽.

청서를 제출하는 신청주의를 도입하고, 보조대상사업의 범위를 정하고 기준보조율 제도를 도입하였다. 이와 함께 지역 균형발전을 위하여 기준보조율에 일정률을 가감하는 차등보조율 제도를 도입하였으며, 출연금과 보조금의 이중지원을 방지하기 위해 출연금 계상 기관에 대해서는 원칙적으로 보조금 지원 금지를 규정하였다. 당시 전면 개정을 통해 단순한 외국법제의 모방 수준<sup>11)</sup>을 벗어나 보조금의 예산편성 및 집행 등 전반적인 예산과정을 포괄적으로 규율하는 ‘관리법’으로 발전한 것으로 평가할 수 있다.<sup>12)</sup>

이후 정부는 일부 소폭적인 제도개선<sup>13)</sup>을 추진해 오다가, 2010년 들어 보조금예산의 대폭적인 증가추세에 따른 관리 강화를 위해 전면적인 손질을 추진하고 있다. 현재 국회에 계류 중인 개정 법률안의 주요 내용을 살펴보면 법률 명칭을 “보조금예산의 관리에 관한 법률”로 변경하고, ‘보조사업의 책임성·자율성·투명성’ 확대를 위해 보조사업의 존속여부를 3년 주기로 평가하는 ‘보조금일몰제’ 도입, 보조금 부정수급자에 대한 일정기간 지급중단, 보조금 수혜자 1인당 수급한도 설정, 보조금운용과정에서 발생한 이자반납 명문화, 통합보조금 제도의 확대도입, 신고포상금제도 도입 등 그동안 국회, 지방자치단체 등에서 지적해 온 사항을 대폭 반영하고 있다.<sup>14)</sup>

---

11) 1960-70년대 우리나라 재정법제는 일본법제의 모방수준을 벗어나지 못하고 있었으며 보조금관리법도 일본의 “보조금 등에 관한 예산집행 적정화에 관한 법률”을 답습하고 있었다.

12) 우리와 달리 일본의 경우 보조사업의 범위 등 실체규정은 지방재정법에서 규정하고 있다.

13) 2009. 1. 30. 일부 개정을 통해 지방자치단체의 자체 노력에 의해 절감한 보조금 집행 잔액의 예외적 사용 허용 명시

14) 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 일부 개정 법률안(의안번호 1808911, 정부 제출 2010. 7. 21. 국회 기획재정위)

## 2. 국고보조금의 법적 성격

### 2.1. 국고보조금의 개별법적 근거 필요 여부

국고보조금의 법적 근거와 관련하여 보조금 교부시, ‘법률유보’ 원칙이 적용되어야 하는지, 즉 특정 사업에 대한 보조금을 지급하기 위해 개별법령상 근거가 필요한 지에 대한 문제가 제기될 수 있다. 실제로 보조금 지급 근거에 대하여는 다양한 영역에서 각각의 개별법에 근거 규정을 두고 있는 것이 사실이다<sup>15)</sup>. 한편 “보조금법”은 보조금의 예산편성 교부신청과 결정절차 및 사후관리에 관한 일반적인 규정을 두고 있다. 따라서 급부행정에 속하는 보조금에 있어서 기본적으로 법률의 근거를 필요로 하지는 않지만, 예산상 당해 항목이 반영되어 있다면 반드시 개별법의 명시적 근거가 없어도 가능하다는 견해<sup>16)</sup>가 제기된다. 현행 보조금법 제9조는 “보조금이 지급되는 대상사업 및 국고보조율, 금액 등은 매년 예산으로 정한다.”고 규정되어 있으며, 지방자치단체 보조사업의 경우, 구체적인 기준보조 대상사업 및 기준보조율은 동법 시행령 별표에 규정되어 있다. 따라서 현행법 체계상 예산에 반영된 사업이라면 별도의 법적 근거가 필요하다고 볼 수는 없을 것이다.<sup>17)</sup>

---

15) 예를 들면 “국회사무처법” 제10조 제3항은 ‘의장은 제1항의 규정에 의하여 설립된 법인에 대하여 예산의 범위 안에서 출연금 또는 보조금을 교부할 수 있다’로 규정하고 있으며, “접경지역지원법” 제11조는 ‘접경지역 지원사업계획을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 자금을 보조용자 또는 알선하거나 그 밖의 필요한 조치를 취할 수 있다’고 규정하고 있다.

16) 김동희, 행정법(Ⅱ)(박영사, 2009), 602쪽 등.

17) 예산의 법적 성격을 법률과 병립하는 국법형식으로 보는 소위 법규범설(김철수, 헌법학신론(박영사), 1059쪽)에 의한다면 예산자체를 법적 근거로 볼 수 있을 것이다.

## 2.2. 보조금 교부결정의 법적 성격

보조금 교부결정의 법적 성격 고찰이 필요한 것은 실효성 확보수단의 모색과 직접 관계되기 때문이다. 보조금법 제17조는 보조금 교부결정에 대해 규율하고 있다. 즉, “중앙관서의 장은 제16조의 규정에 의한 보조금의 교부신청서가 제출된 경우에는 법령 및 예산의 목적에의 적합여부 등을 조사하여 지체 없이 보조금의 교부여부를 결정하여야 한다.”고 규정하고 있다. 당해 규정은 교부결정을 행정행위로 보고 이를 명문화한 것으로 볼 수 있다. 종래에는 교부결정은 공법적 증여계약의 체결과 관련된 행정주체의 내부적 의사표시로 이해하는 ‘공법상 계약설’<sup>18)</sup>이 제기된 바 있으나, 최근에는 동법의 적용을 받는 보조금의 교부관계는 쌍방적 행정행위라는 견해가 유력하다. 대법원 판례(2002두11165 판결, 2007도1769 판결 등) 역시 보조금 교부결정을 행정소송의 대상이 되는 ‘처분’으로 일관되게 보는 입장이다.

검토컨대 동법 제16조에서 보조금의 교부신청 등 상대방의 협력 의무에 관한 사항을 두고 있는 점이라든지 동법 제30조 등에서 보조금교부결정의 취소규정을 두고 있는 점에 비추어 동법상 보조금의 교부결정은 행정행위 중 쌍방적 행정행위로 보는 것이 타당하다.<sup>19)</sup> 오늘날 급부행정 영역은 다양한 법 형식으로 이루어지고 있으므로 그 행위형식 및 법적 성격을 일률적으로 규명하기는 어렵지만, 보조금 교부행정에 있어서는 우리나라의 경우, 특히 보조금교부의 절차와 그 규제에 관한 일반법이 존재하므로 실정법의 규정에 충실할 필요가 있다고 판단된다. 결국 공법상계약으로 볼 경우 보조사업의 행정목적 달성을 위한 제반조건은

18) 이상규, *신행정법론(하)*(법문사, 1994), 501쪽; 강구철, *강의행정법(I)*(학연사, 1993), 512쪽.

19) 한건우, “보조금의 예산 및 관리에 관한 법률상의 보조금행정”, *저스티스*, 제31권 제2호(한국법학원, 1998. 6), 43쪽.

개별사업별로 교부결정서에 상대방에게 구체적으로 제시되어야 할 것이나, 행정처분으로 볼 경우는 개별사업별로 명시하지 않더라도 법률에 규정된 실효성 확보수단을 통해 행정목적은 달성하게 된다.

### 2.3. 보조금교부결정 취소의 법적 성격

보조금법 제30조 제1항에서는 “중앙관서의 장은 보조사업자가 보조금을 다른 용도에 사용하거나 법령의 규정, 보조금의 교부결정의 내용 또는 법령에 의한 중앙관서장의 처분에 위반한 때 및 허위의 신청이나 기타 부정한 방법으로 보조금의 교부를 받은 때에는 보조금의 교부결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다.”고 규정하고 있다. 이와 관련하여 동법 제21조에서는 사정변경에 의한 교부결정의 취소에 관한 규정을 마련하고 있는 바, 법 제21조에서 말하는 취소는 행정법상 ‘철회’의 의미로 파악할 수 있다. 즉, 교부결정 단계에서는 보조사업자의 귀책사유 없이 적법하게 성립하였으나, 보조사업자의 귀책사유 없는 사정변경<sup>20)</sup> 등으로 당초 교부결정을 취소하게 되는 경우를 의미한다. 동조 제21조 제1항을 보면 “중앙관서의 장은 보조금의 교부를 결정한 경우에 있어서 그 후에 발생한 사정의 변경으로 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 보조금의 교부결정의 내용을 변경하거나, 그 교부결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다. 다만, 이미 수행된 부분의 보조 사업에 대해서는 그러하지 아니하다.”고 규정하고 있어 이미 사실상 집행이 완료되어 원상복구가 곤란한 경우에는 그 부분을 빼고 철회하여야 하는 것을 명시한 규정이라고 할 것이다. 따라서 법 제21조에 의한 취소는 소급효를 인정할 수 없고 장래에 대해서만 효과를 갖는 전형적인 ‘철회’의 성질을 갖는

---

20) 예를 들어, 당초 외국인투자지역에 대해 지자체보조를 실시하다가, 경제위기 등에 따라 외국인투자가 급격히 유출된 경우 이를 근거로 당초 교부결정을 ‘취소’하는 경우 등을 들 수 있다.

행정행위라 할 것이다.

반면 보조금법 제30조에 따른 보조금 교부 결정의 취소는 ‘취소’라는 동일한 용어를 사용하고 있지만 취소에 이르는 내용이 각기 다른 두 가지 형태의 취소를 포함하고 있다. 먼저, 허위의 신청이나 기타 부정한 방법으로 보조금의 교부를 받은 경우와 같이 보조금 교부 결정 당시부터 보조금 교부 결정에 위법사유가 있는 경우에 대해 취소하는 경우가 있다. 둘째로 보조금 교부 결정 당시에는 적법하였으나 보조금을 다른 용도에 사용하는 경우와 같이 보조금 교부 결정 이후 발생한 위법사유가 있는 경우의 취소가 있다. 전자의 취소는 소위 ‘직권취소’로서 취소의 소급효에 대해 아무런 논란이 없으나, 후자의 ‘취소’의 경우는 소위 ‘철회’에 해당하는 것으로 소급효가 인정될 수 있는지<sup>21)</sup>가 문제된다. 국내 이론에 의하면 철회의 효과는 기본적으로 장래에 향하여 효력이 있는 것으로 이해된다. 한편 철회의 효과는 장래에 행해서만 발생함이 원칙이나, 그 소급효를 인정하지 않으면 철회의 의의가 없게 되는 경우에는 예외적으로 그 소급효를 인정하여야 하는 경우도 있다고 설명하면서, 그 예로 행정행위에 의하여 보조금이 지급된 경우에 그 상대방의 부담 또는 법령상 의무위반으로 인하여 그 지급결정을 취소하는 경우를 들고 있는 견해<sup>22)</sup>도 있다.

생각하건대 철회의 법적 효과는 기본적으로 장래에 미치는 것이 원칙이나, 명시적으로 소급효를 인정하는 법령의 규정이 있는 경우라든가

21) 대법원은 2003. 5. 30. 선고 2003다6422 판결에서 직권취소의 경우에 한해 소급효과가 인정됨을 명확히 하고 있다. 행정청이 종교단체에 대하여 기본재산전환인가를 함에 있어 부가한 인가조건이 취소사유인지 철회 사유인지의 판단기준과 관련하여 “행정행위의 취소는 일단 유효하게 성립한 행정행위를 그 행위에 위법 또는 부당한 하자가 있음을 이유로 소급하여 그 효력을 소멸시키는 별도의 행정처분이고, 행정행위의 철회는 적법요건을 구비하여 완전히 효력을 발휘하고 있는 행정행위를 사후적으로 그 행위의 효력의 전부 또는 일부를 장래를 향해 소멸시키는 행정처분”이라고 판시하고 있다.

22) 김동희, 행정법(Ⅰ)(박영사, 2009), 355쪽.

해석을 통하여 소급효를 인정할 수 있는 특수한 경우에는 철회의 경우도 소급효를 인정하는 것이 바람직하다고 본다. 이는 보조금을 교부 목적과 다른 용도로 사용하는 것은 사실상 보조목적의 달성을 곤란하게 함으로써 재정지원의 취지에 정면으로 배치되기 때문이다. 또한 전형적인 철회의 사유에 해당하는 사정변경을 이유로 한 취소의 경우를 동법 제21조에서 별도로 규정하고 있다는 점에 비추어 봐도 동법 31조에 따른 교부결정 취소의 경우에는 철회사유가 있는 경우에도 직권취소와 동일하게 보려는 입법의도가 있는 것으로 해석하는 것이 타당할 것으로 사료된다.<sup>23)</sup> 다만 향후 입법론적으로 법적 분쟁 소지 등을 명확히 제거하는 차원에서 교부결정의 ‘철회’ 및 소급효에 대한 내용을 보다 명확히 규정하는 방안을 검토할 필요가 있다고 할 것이다.

### Ⅲ. 현행 보조금법상 실효성 확보장치

#### 1. 실효성 확보의 의의

행정은 공익을 실현하기 위한 것이므로 행정행위에 대해 일반 사인의 행위와는 달리 공정력을 비롯하여 특별한 효력이 인정되어 왔다. 만일 행정행위의 상대방이 항상 행정주체의 행위에 대하여 협조적이기만 한다면 그 목적 달성함에 아무 문제가 없을 것이다. 그러나 현실의 행정 상대방은 행정주체에 대하여 항상 순종적이지는 않다. 따라서 행정의 궁극적인 목적이 실현될 수 있도록 별도의 법적 장치를 강구할 필요성이 생기게 되는데, 이를 소위 ‘행정의 실효성 확보수단’이라고 일컫는다. 이러한 행정의 실효성 확보수단으로 전통적으로는 직접 의무위반자의

---

23) 김용섭, “보조금교부결정취소를 둘러싼 법적 문제”, JURIST, 제408호(판례월보사, 2004), 46쪽.

신체나 재산에 실력을 가하는 방식이 주로 활용되어 왔다. 행정대집행, 직접강제, 행정상 강제징수, 이행강제금, 행정상 즉시강제 등이 그것이다. 그러나 그밖에도 의무자에게 심리적인 부담을 주거나 권유함으로써 간접적으로 의무의 이행을 피하는 수단도 적지 않다. 위반사실의 공표제도, 공급거부, 관허사업의 제한 등의 비금전적인 강제수단과 과징금, 가산금, 증가산금 등의 금전적인 강제수단이 그 예이다. 이들 간접수단들은 의무위반자 스스로의 노력을 통하여 행정목적은 달성할 수 있다는 장점이 있는 반면에 이들 수단 가운데에는 오히려 국민의 기본권을 크게 위협하는 등 남용우려가 제기되기도 한다.<sup>24)</sup>

국고보조금의 경우도 마찬가지로의 문제가 발생한다. 보조금을 받는 개인 또는 단체는 보조금을 일종의 ‘기득권’으로 생각하는 경향이 있다. 이로 인해 보조사업의 개수는 지속적, 관행적으로 증가하는 경향을 보이며, 보조 사업을 축소 또는 폐지하는 것은 이해관계자의 반발을 초래하게 된다. 또한 보조 사업을 직접 수행하는 주체는 보조사업자이기 때문에 보조금 집행과정에서 도덕적 해이(moral hazard) 문제가 발생할 가능성도 상존한다. 따라서 사전적으로 보조사업자의 유인체계가 국가의 보조사업 지원목적에 부합하는 방향으로 설정되도록 유도하고, 사후적으로 이를 담보할 수 있는 법적 안전장치가 필요한 것이다. 아래에서는 현행 보조금법상 마련되어 있는 실효성 확보장치의 유형 및 내용에 대해 살펴보고, 이들 현행 제도의 한계 및 문제점을 토대로 새로운 실효성 확보장치의 추가적인 도입 필요성에 대해 검토해 보기로 한다.

## 2. 사전적 실효성 확보방안

현행 보조금법은 우선 보조금 예산의 편성 및 집행과정에서 당초 보조목적의 달성을 위하여 사전적 실효성 확보수단으로 다양한 장치를

24) 박군성, 행정법강의(박영사, 2004), 379쪽.

규정하고 있다. 여기서 ‘사전적’이라는 용어는 실무적으로는 ‘보조사업 예산 집행이 완료되기 이전’이라는 의미로서, 즉 보조금법 제27에 따른 보조사업 실적보고 및 동법 제28조에 따른 보조금의 금액확정이 이루어지기 이전의 단계<sup>25)</sup>를 말한다.

우선 중앙관서의 장은 동법 제16조에 따른 보조사업자의 보조금 교부신청을 받아 동법 제17조에 따른 보조금 교부결정을 하게 된다. 여기서 보조금 교부결정은 보조사업자 및 보조금액을 확정하는 핵심적인 행정행위이다. 일반적으로 보조사업자 선정방식은 크게 2가지 유형으로 구분된다. 우선 예산편성 단계에서 보조사업자가 특정되는 경우이다. 대부분의 보조 사업은 동법 제4조에 따라 보조 사업을 수행하고자 하는 자의 예산계상신청을 받아, 동법 제6조에 따라 중앙관서장이 기획재정부장관에게 예산요구를 하게 된다. 이 경우에는 보조금 교부결정시 사실상 정부 예산에 반영된 내용대로 자금을 보조사업자에게 ‘배정’해 주는 성격을 갖게 된다.<sup>26)</sup> 반면 동법 제5조는 예산계상신청이 없는 경우도 국가시책 수행상 부득이한 경우 예산에 계상할 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 경우에는 예산집행 과정에서 보조사업자를 공모 또는 수의계약을 통해 별도로 선정하게 된다. 정부는 보조금법 개정안 제16조 및 제17조에서 보조사업 중 2개 이상의 법인·단체 또는 개인이 수행할 수 있는 보조 사업에 대해서는 부처별 보조사업자선정위원회의 심의를 거쳐 공모방식으로 보조사업자를 선정하도록 규정하여 사전적 실효성 확보수단을 추가하고 있다. 보조사업 공모제는 보조사업자 선정 과정에서 사업자간 경쟁을 통해 동일한 보조금을 통해 보조사업 효과를 극대화하거나 동일한 보조사업의 효과를 최소의 보조금을 통해 달성하는 등 보조사업

25) 실무적으로는 보조사업 실적보고를 통한 보조금 금액확정을 보조금의 정산이라고 통칭한다.

26) 다만, 2011년 예산 및 기금운용계획 집행지침은 보조사업자 선정의 투명성 제고를 위하여 신청에 의한 예산반영의 경우에도, 두 개 이상의 법인·단체 또는 개인이 수행이 가능한 민간보조사업의 경우 ‘공모’ 방식에 의하도록 규정하고 있다.

의 효율성, 투명성 및 실효성을 동시에 도모할 수 있다는 점에서 긍정적 조치로 평가된다.

이 밖에도 보조금법에는 교부 이후 중앙관서의 통제 및 관리를 지속적으로 담보할 수 있는 여러 장치들을 규정하고 있다. 동법 제22조는 보조금의 용도 외 사용금지 등 보조사업자의 성실한 보조사업 수행의무를 부과하고 있는데, 이는 민법상 선관주의의무에 상당하는 조항으로 볼 수 있다. 또 보조사업자는 보조사업 내용변경 등을 위해서는 동법 제23조에 따라 중앙관서장의 승인을 받아야 한다. 또한 중앙관서장은 동법 제26조에 따라 보조사업자가 법령, 교부결정 내용 또는 중앙관서장의 처분에 따라 보조 사업을 수행하지 아니한다고 인정할 때에는 그 보조사업자에게 보조사업 수행에 필요한 명령을 할 수 있으며, 제29조에 따라 보조사업의 실적이 법령, 보조금 교부결정의 내용 등에 배치될 때에는 보조사업자에게 보조사업의 시정을 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다. 여기서 수행명령과 시정명령은 강학상 ‘직접강제<sup>27)</sup>’ 수단으로 보기는 곤란하며, 다만 보조사업자가 당해 명령에 불복할 경우, 동법 제30조에 따라 ‘법령에 의한 중앙관서장의 처분에 위반’함을 이유로 보조금 교부결정을 취소할 수 있을 것이다.

### 3. 사후적 실효성 확보방안

보조금 정산 완료 이후의 사후적 관리 문제는 보조금 집행과정이 적법하게 완료된 경우와 위법성이 개재된 경우로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저 보조금 집행과정이 적법하게 완료된 경우에는 동법 제28조에 따라 보조금 금액을 확정하고 소요액을 초과하는 집행 잔액 등을 반납하게 한다. 보조금의 확정과 초과액 반납을 통해 보조금이 당초 목적대로

---

27) 출입국관리법에 의한 퇴거강제를 위한 수용, 전염병예방법에 의한 강제검진 등이 그 예이다.

사용되었는지, 목적달성에 꼭 필요한 금액만 집행되었는지를 점검하여 보조사업의 실효성을 확보하게 하는 것이다.

여기서 문제가 되는 것은 반납대상에 보조금 운용과정에서 발생한 ‘이자’가 포함되는지 여부이다. 현재 정부는 예산 및 기금운용계획 집행지침을 통하여 이자도 반납하도록 하고 있으나, 보조금법상 이에 대한 명확한 근거는 없는 상황이다.<sup>28)</sup> 생각건대, 이자반환에 대해 보조금법에 명확한 근거 규정이 없다하더라도 다음 이유로 이자도 반납대상에 포함된다고 보는 것이 타당하다고 본다. 첫째, 민법 제741조 내지 제749조의 규정에 의한 부당이득 법리에 의한 부당이득반환청구권을 근거로 할 수 있다. 부당이득 법리<sup>29)</sup>에 따라 부당이득이 성립되면 수익자인 보조금사업자가 선의인 경우에는 그 이익이 현존하는 한도에서, 악의인 경우에는 받은 이익에 이자를 붙여서 반환해야 하는 것이다. 둘째, 보조금법 제31조 제2항은 ‘교부된 보조금이 확정된 금액을 초과한 경우 그 초과액을 반환토록’ 하고 있고 보조금법 제34조는 보조사업자에게 보조금에 대해 별도의 계정 설정 등 구분계리 의무를 부과하고 있다. 이는 중앙관서 장의 보조금 교부시에 보조금으로 발생한 이자는 교부범위에 포함되지 않을 것을 상정한 것으로 보인다. 또 예산 및 기금운용계획 집행지침에 따르면 보조금으로 발생한 이자는 ‘기타수입’으로 세입계상하도록 하고 있어 이자반환을 당연시 하고 있다.

다음으로 보조금 집행과정에서 보조사업자의 위법성이 존재하는 경우에 대하여는 보조금법은 보조사업의 실효성 확보를 위해 별칙부과와 함께 보조금의 교부결정 취소 및 보조금의 반환을 규정하고 있다. 우선

28) 정부가 국회에 제출(2010. 7. 21.)한 “보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 개정안” 제31조에서는 반납대상 범위에 이자가 포함됨을 새로 규정하여 이를 명확히 하고 있다.

29) 타인의 재산 또는 노무로 인하여 이익을 얻고, 그에 의해 타인에게 손해를 주고, 이익과 손해 사이에 인과관계가 있고, 법률상 원인이 없어야 부당이득이 성립한다 (민법 제741조).

동법 제40조 내지 제42조는 허위의 신청이나 기타 부정한 방법으로 보조금의 교부를 받거나, 보조금을 다른 용도에 사용한 경우 등 기타 보조금법 관련 조항을 위반한 보조사업자에 대해서는 5년 이하의 징역 및 500만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.<sup>30)</sup> 이와 함께 동법 제30조에 따라 보조사업자가 보조금을 다른 용도에 사용하거나 법령의 규정, 보조금의 교부결정의 내용 또는 법령에 의한 중앙관서의 장의 처분에 위반한 때 및 허위의 신청이나 기타 부정한 방법으로 보조금의 교부를 받은 때에는 보조금의 교부결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다. 이 경우에는 동법 제31조에 따라 취소된 부분에 해당하는 보조금의 반환을 명하여야 한다. 이를 이행하지 않는 경우에는 동법 제33조에 따라 국세징수의 예에 따라 강제징수 할 수 있다.

이 경우 교부결정의 취소 및 반납 범위에 대한 문제가 제기될 수 있다. 민법상 법률행위의 일부를 취소하기 위해서는 “첫째, 일체로서의 법률행위일 것, 둘째, 가분적일 것, 셋째, 그 법률행위의 일부에 취소사유가 존재할 것, 넷째, 나머지 부분을 유지하려는 당사자의 의사가 있을 것”을 드는 것<sup>31)</sup>이다. 특히 보조금의 경우, 규율대상이 양적으로 확정되므로 일부취소는 가능하다고 보는 견해<sup>32)</sup>도 있다. 대법원도 취소 범위에 대한 판단 기준에 있어 취소의 범위는 보조사업의 목적과 내용, 보조금을 교부받음에 있어서 부정한 방법을 취하게 된 동기, 보조금의 전체액수 중 부정한 방법으로 교부받은 보조금의 비율과 교부받은 보조금을 그 조건과 내용에 따라 사용한 비율 등을 종합하여 개별적으로 정하여야 한다고 판시하고 있다.<sup>33)</sup>

30) 정부의 보조금법 개정안에는 벌금한도를 현행 500만원에서 3천만원으로 상향하는 내용을 포함하고 있다.

31) 지원림, 민법강의(박영사, 2010), 374쪽.

32) 김용섭, “행정행위의 부관에 관한 법리”, 행정법연구 제2호(행정법이론실무학회, 1998. 4), 185쪽.

33) 대법원 2005. 1. 28 선고 2002두11165 판결.

다음으로 교부결정 취소에 따른 반환명령을 함에 있어, ‘보조금을 통해 발생한 이자’는 포함되는지 및 납부 지연에 따른 징벌적 성격의 ‘가산금’은 부과할 수 있는지가 문제시된다. 우선 보조금 ‘이자’와 관련해서는 보조사업자의 귀책사유로 보조금 교부 결정이 취소되면, 지급된 보조금은 법률상 원인 없는 소득이 되어 중앙관서의 장은 부당이득으로 청구할 수 있고, 그 반환 범위는 교부 결정 취소 이후의 이자 등에까지 미친다고 보는 것이 타당할 것이다. 보조금법 제31조 제1항에 의해 보조금을 부당하게 지급받은 보조사업자에게 이익을 주는 것은 오히려 보조금법의 취지에 반하며, 기획재정부 지침 등에 의거하여 실무상으로도 보조금에 대한 이자를 청구해 왔기 때문이다. 반면 보조금법 제31조 제1항에 따라 중앙관서장이 일정기한을 정하여 반환명령을 했음에도 불구하고 보조사업자가 반납을 지연한 경우 반납지연에 따른 가산금 또는 증가산금을 부과하는 것은 곤란하다고 판단된다. 보조금법 제33조 제1항은 “중앙관서의 장은 제31조 규정에 의하여 반환하여야 할 보조금에 대하여는 국세징수의 예에 따라 이를 징수하여야 한다.”라고 규정하고 있고, 국세징수법 제21조와 제22조는 국세를 납부기한까지 완납하지 아니한 때에는 가산금 또는 증가산금을 징수할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 보조금법 제33조 제1항의 문언 자체를 살펴보면, “국세징수의 예에 따라 이를 징수할 수 있다.”라고 규정되어 있고, 이러한 문언은 국세징수의 절차에 따른다는 의미로 해석되고, 국세징수법상에 의한 가산금 부과는 독촉, 체납처분 등과 같은 국세징수의 절차적인 요소라고는 보기 어려워, 법률규정의 문언상 보조금법 제33조 제1항이 국세징수법의 가산금에 관한 규정까지 준용하는 것으로 해석하기 어렵다고 본다. 가산금 또는 증가산금은 부과대상자에게 또 다른 행정상 의무를 부과하는 것이기 때문에 법률에 명확한 근거가 있어야 하는 것이다. 또한 입법 현실도 “국세체납처분의 예에 따른다.”라고 규정하고 있는 법률들 중에는 가산금의 부과에 관한 규정을 별도로 두고 있는 법률<sup>34)</sup>이 있고, 가산

금 부과에 관한 규정을 별도로 두지 않은 법률<sup>35)</sup>이 있는바, 양자를 구분하는 입법 방향에 비추어보면 가산금의 부과에 관한 규정을 별도로 두지 않은 법률은 입법자가 가산금을 의도하지 않는 것으로 봐야 하므로 보조금법에서 가산금에 관한 규정을 별도로 두지 않은 이상 가산금 부과는 하지 않는 것으로 해석하는 것이 입법 취지에도 부합할 것이다.

또한 현행 보조금법에는 보조사업자에게 공통적으로 적용되는 사항이 있다. 동법 제35조에 따라 보조사업자는 보조금에 의하여 취득하거나 효용이 증가된 중요 재산은 중앙관서장의 승인 없이 보조금의 교부 목적에 위배되는 용도에 사용하거나 양도·교환 또는 대여하거나 담보에 제공할 수 없다. 이와 함께 외부 통제장치의 일환으로 중앙관서의 장은 보조금예산의 적정한 집행을 위하여 소속 공무원으로 하여금 그 사무소 또는 사업장에서 장부·서류 기타 재산을 검사하거나 관계자에게 질문하게 할 수 있다.

그 밖에 정부는 국회에 제출한 개정안에서 사후적 실효성 확보수단으로 보조금 부정수급자에 대하여는 종전의 보조금 취소에 따른 반환명령 및 벌칙 뿐 아니라 일정기간 보조금 수급을 중지토록 하는 방안을 추가하고, 보조금의 부당·불법 집행에 대한 일반인등 제3자에 의한 외부통제를 강화하기 위해 신고포상금 제도를 추가하고 있다.

34) “국민연금법” 제97조, “독점규제 및 공정거래에 관한 법률” 제55조의 6을 예로 들 수 있다.

35) “자동차관리법”, “자동차손해배상보장법”을 예로 들 수 있다.

## IV. 실효성 제고를 위한 보조금법 보완방안

### 1. 교부결정 취소에 따른 보조금반환의 범위 및 절차 명확화

앞에서 살펴본 바와 같이 현행 보조금법상 보조금반환 범위에 ‘이자’가 포함되는지 논란이 되고 있는 바, 정부가 국회에 제출한 보조금법 개정안에서 ‘이자반환’을 명확히 한 것은 행정의 투명성에도 기여할 뿐 아니라 보조사업자의 보조사업의 집행지연 등 부당·불법 집행에 따른 수익을 환수함을 명확히 함으로써 보조사업의 실효성을 제고할 수 있다는 점에서 바람직하다고 본다.<sup>36)</sup>

이와 함께 보조금의 환수 관련 조항의 정비도 필요하다. 현행 보조금법에는 보조금의 교부결정 취소 및 반환명령이 규정되어 있으나, 다단계의 경로를 통해 집행되는 보조금 집행체계상 실제 운용상 애로가 제기되어 왔다. 즉 중앙관서의 장은 보조금교부결정 취소에 따라 보조금법 제31조 및 제33조에 따라 보조사업자(민간 또는 지자체)로부터 해당 금액을 반환받으면 되지만, 중앙관서장으로부터 반환청구를 받은 보조사업자는 보조금수혜자에게 별도로 다시 반환청구를 하여야 한다. 그러나 보조금 반환청구 및 강제징수에 관한 보조금법 제31조 및 제33조의 규정은 중앙관서장에게만 적용되고 보조사업자에게는 적용되지 않아 보조사업자는 민사소송을 통한 회수가 불가피한 상황으로 보조사업자의 채권회수에 어려움이 있어 왔다.<sup>37)</sup> 즉, 현재 부정수급시 보조금 수혜자에

36) 국회에 계류 중인 정부에서 제출한 보조금법 개정안 제31조에서는 이자가 반납대상에 포함됨을 명확히 하고, 다만 지자체 보조사업의 경우에는 지자체의 귀책사유 없이 발생한 이자는 반납대상에서 제외토록 하여 지자체의 행정 부담을 완화하도록 하였다. 여기서 ‘지자체의 귀책사유 없는 경우’는 통상적인 행정처리 기간에서 발생하는 이자 또는 지자체의 교부신청 없이 중앙관서장의 소요 산정에 따라 보조금이 일정 기일에 교부되는 경우를 들 수 있을 것이다.

37) 예를 들어, A도에 대해 지자체보조사업을 추진하는 과정에서 보조금수혜자인 B법인

대한 처벌조항은 있으나, 보조사업자가 최종수혜자에게 보조금반환청구권을 직접 행사할 수 있는 근거가 없다는 것이다. 이에 따라 정부가 국회에 제출한 보조금법 개정안에서는 보조금수혜자의 보조금법 위반 시, 보조사업자가 직접 반환명령을 할 수 있도록 하는 조항을 신설하였는바, 보조금 반환의 실효성 제고 차원에서 바람직한 내용으로 볼 수 있다.

## 2. 가산금 및 증가산금 제도의 도입

가산금은 국세나 지방세를 납부 기한까지 납부하지 아니한 때에 국세징수법과 지방세법에 의하여 고지세액에 가산하여 징수하는 금액과 납부기간 경과 후, 일정기한까지 납부하지 아니한 때에 그 금액에 다시 가산하여 징수하는 금액을 말한다(국세기본법 제2조 제5호, 지방세법 제1조 제1항 제13호). 이 가운데 후자, 즉 납부기한 경과 후 일정기한까지 납부하지 아니한 때에 그 금액에 다시 가산하여 징수하는 금액을 특히 증가산금이라고 한다. 판례<sup>38)</sup>는 가산금 등의 법적 성질과 관련하여 조세처분의 실효성을 확보하기 위한 지연이자로 보는 것이 일반적이다.

앞서 살펴본 바와 같이 현행 보조금법의 해석상 보조금을 통해 발생한 이자는 반납대상에 포함되어야 한다고 본다. 반면 지정된 기한까지 반납하지 아니한 경우의 지연이자에 대해서는 보조금법의 해석상 국세징수법 제21조와 제22조를 준용하여 보조사업자에게 기한 이후의 지연

---

의 보조금법 위반으로 당해 교부결정이 취소되는 경우, 국가는 보조사업자인 A도에 보조금반환청구를 하게 되나, A도는 관련 근거조례가 없는 경우 B법인에게 지급한 보조금을 환수하는데 애로가 있다.

38) 국세징수법 제21조가 규정하는 가산금은 국세가 일정기한까지 납부되지 않는 경우, 미납분에 관한 지연이자의 의미로 부과되는 부대세의 일종으로서 과세권자의 가산금 확정절차 없이 국세를 납부기한까지 납부하지 아니하면 위 법 규정에 의하여 당연히 발생하고 그 액수도 확정되는 것이며, 그에 관한 징수절차를 개시하려면 독촉장에 의하여 그 납부를 독촉함으로써 가능하다(대법원 1996. 4. 26. 선고 96누1627 판결).

이자 명목으로 가산금과 증가산금을 부과하기는 곤란하다<sup>39)</sup>. 여기서 민법상 부당이득반환법리에 따른 지연이자 반납 가능성에 대한 검토가 필요하다. 민법상 부당이득반환의 일반 법리를 살펴보면, 민법 제748조에 따라 ① 선의의 수익자는 그 받은 이익이 현존하는 한도에서 반환을 하여야 하고, ② 악의의 수익자는 그 받은 이익에 이자를 붙여 반환하고 손해가 있으면 손해까지 배상하여야 한다고 규정하고 있다. 따라서 보조금 교부 결정 당시에는 위법사유가 없는 ‘철회’ 성격의 취소의 경우에도 취소 이후에는 악의의 수익자가 되므로 보조금의 집행 잔액(보조금에서 발생한 이자를 포함)과 보조금 교부 결정 취소 이후부터 반환시까지의 법정이자를 반환하여야 하고, 허위신청 등으로 보조금 교부결정 당시부터 위법사유가 있는 경우는 보조사업자가 처음부터 악의라고 볼 수 있으므로 보조금(보조금에서 발생한 이자를 포함)과 보조금 지급 당시부터 반환시까지의 법정이자를 반환하여야 한다고 이론상 해석할 수 있다. 그러나 현실적으로는 민법상 부당이득반환청구권 행사에 따른 행정소요, 반환범위, 사실입증 등을 감안시 사실상 부당이득반환청구권을 행사하기는 매우 어렵다.

보조금이 당초 정한 목적대로 필요한 금액만 지원되기 위해서는 보조금 반환명령이 실효성을 확보하여야 한다. 그러나 현행 보조금법은 반환명령에 의한 납부를 지연한 경우 당초 정해진 기한에 따른 반환명령 금액은 국세징수절차에 따라 징수할 수 있지만, 납부기한 내에 반납하지 않는 경우 성실 납부자보다 불성실한 납부 기피자가 오히려 이익을 보게 되는 불합리한 결과를 초래할 수 있다. 따라서 보조금법에 명시적으로 가산금 또는 증가산금 부과 관련 근거를 마련해야만 보조금반환명령의 실효성 담보를 통하여 보조사업 집행의 실효성을 확보할 수 있다.

39) 다만, 보조금법 제31조의 규정에 의한 중앙관서장의 반환명령은 1회에 한한다는 제한은 없으므로 당초 정해진 기간까지 납부하지 아니한 경우는 다시 납부기한을 정하고 반환해야 할 이자를 추가하여 반환명령을 다시 하는 방법으로 반환금 납부 불이행에 따른 보조사업자의 이익을 최소화 할 수 있을 것이다.

### 3. 공표제도의 도입

행정상 공표가 제재로서의 성격을 가지는가의 여부에 따라 제재적 공표와 정보 제공적 공표로 구별할 수 있다. 여기서 실효성 확보수단으로서의 공표는 의무위반자에 대한 제재로서의 성격을 갖는 경우에 한정된다. 제재적 성격의 공표에는 두 가지의 상반되는 효과가 공존하기 마련이다.<sup>40)</sup> 즉 특정인에게 침익적인 내용을 담고 있는 경우 당사자에게는 고통을 가하는 제재로서의 성격을 가지지만 당사자 이외의 불특정 다수인에게는 특정인의 의무위반행위를 공표하여 그러한 위반행위를 미리 경계하도록 하기 때문이다. 현행법상 대표적인 제재적 성격의 공표로는 “고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진법” 제18조의 규정을 들 수 있다. 동조는 “정당한 사유 없이 고용노동부장관의 고령자와 준고령자의 고용확대 요청에 따르지 않은 자에 대하여 취하는 행정상 조치로서 공표제도를 두고 있으며, 이와 아울러 행정기관에서 제공하는 직업지도 및 취업알선 등의 고용관련서비스를 중단할 수 있다.”고 규정하고 있다.

보조금법에서도 보조금법상 의무위반자에 대한 공표제도 도입 여부를 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다고 본다. 특히 민간 보조사업<sup>41)</sup>에 대해 적용 여지가 높다. 2011년 예산의 민간단체 보조사업 수는 1,098개 (세부사업기준)로서, 지원대상이 되는 보조기관 수는 이보다 훨씬 많을 것으로 추정된다. 감사 등을 통한 지속적인 관리에도 불구하고 민간보조사업에 대한 부당·불법 집행이 빈발하는 현실<sup>42)</sup>에서 타 사업자에 대한

40) 김치환, 앞의 책, 32쪽.

41) 지방자치단체보조사업의 경우 지방자치단체는 통상 보조사업의 직접적인 수혜자가 아니고 간접보조사업자가 되므로 최종수혜자가 나타나는 민간보조사업을 기준으로 공표제도를 도입해야 할 것이다.

42) 어장 정화사업 국고보조금 편취(대구신문, 2009. 5. 11.), 곳곳에 줄줄 새는 나라예산 (한국일보, 2010. 3. 3.), 청년인턴 보조금 횡령(조선일보, 2010. 12. 20.), 민간단체 보조금 유용(보건복지부 보도자료, 2010. 8. 24.).

경각심을 부여하고, 법령위반의 보조사업자가 또다시 보조금을 신청하거나 소위 ‘보조금 쇼핑’ 행태를 통해 타 중앙관서에 보조금을 신청하는 것을 차단하기 위해서 의무위반자 명단공표제도 도입을 긍정적으로 검토해 볼 필요가 있다고 할 것이다. 최근 정보기술의 발달로 공공분야에 대한 국민들의 관심확대로 공표제도의 실효성이 클 것으로 기대된다.

다만, 기본권침해 소지 등을 감안하여 행정규칙의 성격을 가진 예산 및 기금운용계획집행지침 등에 수록하기 보다는 보조금법 개정을 통해 추진하는 것이 바람직하다고 본다. 이 문제와 관련하여 종래 국세청장 훈령인 국세징수사무처리규정에서 고액체납자의 명단공개에 관하여 규정하고 있던 것을 학계의 지속적인 문제 제기<sup>43)</sup>로, 2003년 12월 30일 국세기본법 개정시 동법 제85조에 고액체납자의 명단공표에 관한 법률상의 근거가 마련된 사실에 비추어 보조금법에 명시적으로 규정하는 것이 필요할 것이다.

#### 4. 관허사업의 제한문제

‘관허사업의 제한’이란 “행정청으로부터 인·허가 등을 받은 자가 타 법령 및 처분 위반, 법령 또는 인·허가에 부착된 부관 등에 위반한 경우에 제재수단으로서 인·허가를 취소하거나 영업을 정지하는 것”이다.<sup>44)</sup> 실례로 국세징수법 제7조는 “세무서장은 납세자가 대통령령이 정하는 사유 없이 국세를 체납한 때에는 허가·인가·면허 및 등록과 그 갱신을 요하는 사업의 주무관서에 당해납세자에 대하여 그 허가 등을 하지 아니할 것을 요구할 수 있다.”고 규정함으로써 직접적인 강제수단인 체납처분 절차를 상호 보완하는 기능을 수행하고 조세채권 확보에 기여하고

---

43) 정하중, 행정법총론(법문사, 2005), 477쪽.

44) 김해룡 외 5인, 국세징수법상 관허사업제한에 관한 입법론적 평가(한국법제연구원, 2008), 53쪽.

있다. 하지만 이러한 관허사업 제한은 조세관서에 대한 국세체납과 주무관서의 관허사업 제한이 결부된다는 점에서 행정권한의 부당결부 문제가 제기되며, 체납 등을 이유로 일반적으로 관허사업을 제한하는 것이 국민의 기본적인 생업 자체를 위협하는 결과를 초래한 때에는 행정목적과 그 실현을 위한 수단 사이에 합리적인 비례관계가 결여되어 과잉금지 원칙을 위반한다는 문제가 제기된다.<sup>45)</sup> 이러한 위헌 소지 논란에 따라 실정법상으로는 국세징수법 및 건축법 제69조에 의한 위법건축물에 대한 관허사업 제한 등에 극히 제한적으로 도입·운용되고 있다.

보조금법상 의무위반자, 특히 민간보조사업자에 대해서는 보다 강력 한 의무이행 수단으로 관허사업 제한을 검토해 볼 수 있으나 상기 문제점 및 현행 보조금법상 단순 행정질서벌 이상의 형벌 조항이 이미 존재하는 점 등을 감안할 때 보조금법상 관허사업제한제도의 도입은 곤란할 것으로 생각된다. 오히려, 현실적인 대안으로 보조금법상 의무 위반자에 대해서는 추후 보조금 지급을 중단하는, 일종의 ‘수익적 행정행위의 정지’ 등을 고려해 볼 수 있을 것으로 보인다. 현재 국회에 계류 중인 정부의 보조금법 개정안 제33조의2 제2항에서는 거짓 신청이나, 부정한 방법으로 보조금을 지급받은 경우 또는 보조금의 지급 목적과 다른 용도에 사용한 경우 중앙관서장이 정하는 기간 동안 보조금 지급을 중단할 수 있도록 하는 규정을 신설하였는바, 특정인에 대한 지원은 부적절하더라도 사업 자체의 폐지는 곤란한 보조사업의 현실적 존재 등을 감안시 바람직한 입법방향으로 사료된다.

---

45) 김해룡 외 5인, 앞의 책, 48쪽.

## V. 결 어

이상에서 국고보조금의 법적 성격과 보조금법상 실효성확보 수단에 대하여 전반적인 검토를 해 보았다. 우리나라의 국고보조금은 기본적으로 예산을 근거로 운용되며, 기본법인 보조금법은 보조금 예산편성 및 집행 등 전반적인 예산과정을 포괄적으로 규율하는 관리법으로 기능하고 있음을 알 수 있다. 이와 함께 보조금 집행과정의 핵심적인 절차인 보조금 교부결정은 행정행위이며, 그 교부결정 취소행위는 강학상 ‘철회’의 경우에도 보조 목적을 달성하기 위해서는 소급효과를 인정할 필요성에 대하여도 고찰하였다.

집행의 실효성 확보 수단으로는 현행 보조금법에는 사전적으로는 보조사업자의 공모선정, 수행명령, 시정명령 등이 있으며 사후적 수단으로는 보조금 정산에 따른 금액 확정, 보조금 교부결정 취소 및 보조금 반납, 강제징수, 보조사업자의 재산처분 제한 및 외부검사 등이 있으나, 실효성 제고를 위해 추가적으로 명단공표, 가산금·증가산금 제도 등의 도입과 보조금 반납범위에 이자를 명확히 포함하는 등 입법론적 보완이 필요함을 제시하였다. 다만 보조금법 위반자에 대한 관허사업 제한 문제는 부당결부금지원칙 위배 가능성 등을 감안시 신중한 검토가 필요할 것으로 판단된다.

생각건대, 정부는 국회에 제출한 보조금법 개정안에서 보조사업 관리 강화를 위해 보조금 벌금한도를 상향조정하고, 보조금 수혜자에 대한 행정상 제재(환수) 조항을 신설하였으며, 보조금 반납 대상에 이자가 포함됨을 명확히 하는 등 집행의 실효성 확보에 기여할 수 있는 상당한 제도적 보완을 기한 것으로 평가된다. 다만, 본고에서 제시한 가산금·증가산금 제도 및 명단공표 제도 도입 등은 추후 국회 논의 과정에서 추가적으로 반영할 필요가 있다고 본다.

지금까지 국고보조금에 대한 논의는 주로 지방재정과의 관계라는 ‘중

양·지방정부간 재원이전'의 틀 속에서 이루어져 왔다. 따라서 국고보조금 증가에 따른 지자체의 지방비 매칭 부담 증가와 같은 행정학 또는 경제학적 논의가 주<sup>46)</sup>를 이루고 있었다고 할 수 있다. 그러나 앞에서 살펴본 것처럼 국고보조금은 지자체에 대한 이전재원인 동시에 정책목적 달성을 위한 가장 중요한 재정적 수단이다. 따라서 지방재정 안정화라는 측면 이외에 '보조목적의 효율적 달성을 위한 실효적 수단 마련'이라는 법적 측면에 대한 연구도 보다 강화될 필요가 있을 것이다. 국민의 세금을 통해 조성된 예산을 집행하는 데 있어서 예산집행을 통해 달성하려는 행정목적이 명확하여야 하며, 또 정해진 목적 달성을 위한 제도적 장치가 충분히 확보되어야 재정민주주의가 달성된다고 할 수 있다. 앞으로 국가재정 운용에 있어서 보조금법에 대한 합리적인 해석과 입법적인 개선·보완을 통해 재정운용의 효율성과 집행의 적정성 확보에 기여할 수 있기를 기대해 본다.

(투고일 2011년 1월 31일, 심사일 2011년 2월 1일, 게재확정일 2011년 2월 8일)

**주제어** : 국고보조금, 보조금법, 보조사업의 실효성, 보조금 반환명령, 실효성 확보수단

46) 행정안전부 자료(2009년 지자체 예산개요, 2010)에 따르면 국고보조금의 양적 증가에 따라 지방비 부담도 매년 증가추세(지방비매칭 규모: ('06)74,885억 원 → ('08)122,437억 원 → ('10)175,224억 원)이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 강구철, 강의행정법( I ), 학연사, 1993.
- 권오성, 주요국 지방재정지원제도 분석, 행정연구원, 2006.
- 김동희, 행정법( I ), 박영사, 2009.
- 김정훈, 국고보조금제도 개선방안, 한국조세연구원, 2008.
- 김철수, 헌법학신론, 박영사, 2008.
- 김치환, 행정집행법제의 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2004.
- 김해룡/김호정/김성수, 국세징수법상 관허사업제한제도에 관한 입법 평가, 한국법제연구원, 2008.
- 박균성, 행정법강의, 박영사, 2004.
- 이상규, 신행정법론(하), 법문사, 1994.
- 정남철/김세진, 지방재정지원제도에 관한 법제연구( II ) -보조금-, 한국법제연구원, 2008.
- 정하중, 행정법총론, 법문사, 2005.
- 지원립, 민법강의, 박영사, 2010.

### 2. 논문

- 김병기, “보조금의 법적 성질과 보조금교부결정 취소사유”, 토지공법 연구 제43집 제1호, 한국토지공법학회, 2009.
- 김용섭, “행정행위의 부관에 관한 법리”, 행정법연구 제2호, 행정법이론실무학회, 1998. 4.
- 김용섭, “보조금교부결정취소를 둘러싼 법적 문제”, JURIST, 제408호, 판례월보사, 2004. 9.

한건우, “보조금의 예산 및 관리에 관한 법률상의 보조금행정”, 저스  
티스, 제31권 제2호, 한국법학원, 1998. 6.

### 3. 기타

감사원 홈페이지, 민간단체보조금지원 실태, 2010. 6. 4.

경제기획원, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률해설, 1989. 3.

행정안전부, 2009년 지자체 예산개요, 2010.

[ Abstract ]

## **A Study on the Legal Character of Government Subsidies and the Institutional Tools for Enhancing the Effectiveness of Subsidized Programs**

Hae-Bang Chung\*

Government subsidies are a form of fiscal grants that are allocated to specific administrative tasks or programs of private sector or local government entities. The budget of government subsidies for FY 2011 amount to KRW 43.7 trillion, or 14.1% of the government budget(KRW 309.1 trillion), and the ratio of government subsidies has grown every year.

On the other hand, subsidized programs are implemented by private or local government entities, leading to a significant number of illegally or inappropriately executed subsidy programs according to the Board of Audit and Inspection. Therefore, ensuring the effectiveness of subsidized programs as become a key task in order to ensure the efficient management of budgetary funds and achievement of allocation objectives.

Until now, discussions on government subsidies have been conducted in terms of public administration and fiscal management from the perspective of intergovernmental transfer of funds. In this regard, this study aims to review the current Framework Act on the Budget and Management of Government Subsidies, and the proposed revision bill submitted by the government

---

\* Professor of Law School, Konkuk University.

to the National Assembly, to identify the institutional tools for ensuring effectiveness as well as current limitations. The study will also seek to propose the introduction of additional measures to enhance the effectiveness of government subsidies.

This study reviews the possible introduction of additional charges and public release of lists that contain unlawful concessionaires. Firstly, when subsidized programs are cancelled due to illegal or inappropriate execution, mandatory collection of cancelled subsidies is legally enforced. However, there are no legal stipulations on the collection of interest for delayed return of subsidies. As a result, this may lead to an inappropriate situation where unethical concessionaires can gain profits. Therefore, there is a need to include a legal basis for the collection of additional charges in the Framework Act on Government Subsidies. Furthermore, the central government entity has limitations in monitoring and overseeing more than 1,100 programs implemented by subsidized concessionaires in the private sector. Therefore, there is a need for the introduction of a system under which a list of unlawful concessionaires that have violated orders in the past is kept and managed.

While administrative actions through subsidies are inevitable, and the amount of subsidies is increasing due to rising social welfare and regional development programs, the reality presents frequent unlawful and inappropriate execution of subsidies. In this regard, it is of utmost importance to ensure the effectiveness of government subsidies to achieve the intended objectives and maximize fiscal efficiency. Through additional measures for ensuring effectiveness, fiscal democracy could also be strengthened.

## 32 일감법학 제 19 호

**Key Words** : Government Subsidies, Framework Act on the Budget and Management of Government Subsidies, Effectiveness of Subsidized Programs, Orders for Return of Subsidies, Institutional Tools for Ensuring Effectiveness.