재정법제 연구 13-18-⑥

지방보조금 법제 개선방안에 관한 연구

김 지 영

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

재정법제 연구 13-18-⑥

지방보조금 법제 개선방안에 관한 연구

김 지 영

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

지방보조금 법제 개선방안에 관한 연구

A study on plan for improving legal system relating to local subsidy

연구자 : 김지영(한국법제연구원 부연구위원)
Kim, Ji-young

2013. 11. 30.

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요 약 문

Ⅰ. 연구의 필요성 및 목적

□ 최근 언론을 통해 보조금의 부정수급과 부정지급에 관한 다양한 기사를 접할 수 있음. 그 가운데 사인이 거짓 신청이나 부정한 방법으로 보조금을 수령하는 보조금의 부정수급의 문제와 지방자치단체장이나 중앙관서의 장 등이 자신의 이익과 목적에 따라 보조금을 부당 지급하는 경우 등이 다수 발생함.

○ 현재 국가에 의한 보조금 지급은 “보조금 관리에 관한 법률”에서 보조금의 지급주체가 국가인 경우에 보조금 지급을 규정하고 있으며, 지방자치단체에 의한 보조금 지급의 근거 규정은 “지방자치법” 제17조와 동법 제17조의 2 및 제23조에 근거를 두고 있음. 이와는 별도로 국가 및 지방자치단체가 민간단체에게 지급하는 보조금의 지급은 “비영리민간단체지원법”에 근거를 두고 있음.

□ 최근 국가재정의 건전성과 효율성을 목적으로 국가세수에 대한 관심의 증대와 국가세출의 통제에 근거하여 “국고보조금”의 경우에는 다양한 논의 사항이 전개되고 있음. 특히 국고보조금의 경우에는 성과주의 측면에서 보조금을 관리하고자 하는 움직임이 뚜렷이 포착됨. 그러나 “지방보조금”의 경우에는 법상의 개념 정의는 현재 찾을 수 없고, 법적 체계화가 미비한 실정임.

○ 국민권익위원회의 2012년 11월 29일 보도자료를 보면, 지방자치단체가 운영하는 민간보조금 즉, 지방보조금의 경우 투명성과 공개성에 문제가 있는 것으로 판단됨. 동보고서에서는 첫째, 보조사업자의 지정 등에 있어서 공정성이 담보되는 제도적 절차가 구비되어 있지 않고, 둘째, 집행과정에 있어서의 투명성 절차가 미비하며, 셋째, 보조금의 부당사용 시의 환수 등의 절차가 임의사항으로 규정되어 있어 실효성 확보 수단이 필요한 것으로 지적하고 있음.

○ 법상 개념 정의 미비의 문제와 구체적인 실효성 확보 수단이 시급한 문제로 지적됨.

□ 그러나 지금까지 “지방보조금”에 대한 실증적인 연구만이 진행되어 있고, 법제도적인 측면에서의 연구 성과는 부족한 것으로 판단됨. 이와 함께 최근 입법 예고된 “지방재정법개정안”은 권익위원회의 권고대로 제32조의2 이하에서 지방자치단체 민간보조사업의 지원 원칙, 실적보고, 평가, 공시에 대한 규정을 두고, 보조금 관련 위원회 규정(지방보조금심의위원회) 및 주민공시 등의 절차를 규정하고 있음. 이에 따라 국고보조금에 준하는 여러 가지 통제장치를 마련하고 있는 것으로 보임.

□ 그럼에도 불구하고, 지방보조금에 관한 다양한 법적 문제는 상존하는 것으로 보임. 지방자치단체 등이 보조금 지급에 관한 통제를 이유로 민간단체 및 사인에게 과도한 개입을 하는 것은 아닌지, 지방보조금의 경우 지방의회에 의한 통제 절차를 거치는 것이 원칙임에도 불구하고 지방보조금

심의원회에서 이를 결정하는 것에 대한 문제와 보조금지급 형식에 있어서 “협약” 등의 형식이 가능한 지 여부, 보조금 지급에 따른 “공공조달”의 영역이나 “민간위탁” 영역과의 관계의 불명확성에 대한 연구가 필요한 것으로 판단됨.

□ 이에 따라 본 연구에서는 다양한 지방보조금 관련 쟁점들 중, 지방보조금의 법적 정의, 절차적 통제 방안, 민간단체의 자율성의 문제와 보조금협약 등에 관하여 프랑스의 사례를 중심으로 우리 법제와 비교법적 관점에서 고찰함으로써 우리 법제로의 시사점을 찾고자 함.

Ⅱ. 주요 내용

□ 지방보조금의 정의와 법적 성질

- 국고보조금에 대응하는 지방보조금의 정의
- 보조금에 관한 법적 성질 고찰

□ 지방보조금법제의 현황 및 문제점 분석

○ 현행 보조금 법제의 체계 분석

- 보조금 관리에 관한 법률, 지방재정법, 비영리민간단체지원법, 국가재정법과 지방자치단체에서 보조금관리조례

○ 지방보조금법제의 문제점 파악

- 보조금지급의 근거 미비
- 보조금 집행에 대한 상시적인 통제 미흡

- 보조사업자 선정의 공정성과 투명성 확보 방안 미흡

○ 보조금의 적정사용을 위한 통제방안

□ 프랑스의 지방보조금 법제의 현황 및 시사점

○ 프랑스의 지방보조금 관련 법제 조사·분석 및 우리나라와의 비교

○ “보조금지급협약”의 시사점

□ 지방보조금의 법적 정의 명확화와 실효적 통제수단 확보 방안

○ 지방보조금 관련 규정에 대한 개선방안 제시

○ 지방보조금의 절차 개선과 이에 따른 문제점과 개선방안

Ⅲ. 기대효과

□ 지방보조금 관련 법제에 개선방향을 법정책적 관점에서 제시함으로써, 향후 관련 정책 결정에 기여

□ 실제의 분쟁사례 분석 및 그에 대한 법리적 검토에 기초하여, 지방보조금체계의 개선방향을 제시함으로써, 보조금에 있어서 투명성과 공정성 및 투명성을 제고.

주제어 : 지방보조금, 국고보조금, 보조금 협약, 보조금 통제, 투명성

Abstract

Ⅰ. Background and Purpose

□ Background and purpose of this study

- A subsidy is a form of financial or in kind support extended to an economic sector generally with the aim of promoting beneficial economic and social outcome. Subsidies have a long track record and today come in various forms including. According to Korean Local Finance Act, the definition of subsidy is unclear. In order to define the local subsidy, this study checks over individual laws on which individual local subsidy is founded.

- In addition problems relative to local subsidy such as unfair use of obtained funds. In consequence, lots of theories to solve the problem are restricted to a control system of subsidy. On the other hand, legal or legislative approach to the issue has not been sufficiently performed.

- In this circumstances, this paper tries to some institutional or legislative suggestions to improve the efficiency, transparency and equitability of the local subsidy system. And then it reviews legislative history and points out the imperfections of the current the Local Subsidy Act upon the basis of examination on the recent legislative reformation in France. Finally, it proposes

legislative enhancement scheme to supplement and amend the Act, as the conclusion.

□ Methodology

○ In this study, I analyzed the current situation and problems of the Legal Institution of the local government subsidy with reviewing the french system.

Ⅱ. Main Contents

□ Define and the type of Local Government subsidy

□ A survey on the legal systems and politicies for Local Government subsidy

○ improvement plan of the legal system

□ Analyse of french Local Government subsidy for comparative law research

○ Agreement of subsidy

○ Control of subsidy

Ⅲ. Expected Effect

□ This analysis re-examine the Local Government subsidy will contribute to improve the current legal system.

□ This study on Local Government subsidy would provide with legal research materials for other study on Local Government subsidy system.

Key Words : Local government subsidy, Government subsidy, Agreement of subsidy, Control of subsidy, Transparency

목 차

요 약 문 ····· 3

Abstract ····· 7

제 1 장 서 론 ····· 13

1. 연구의 배경 및 목적 ····· 13

2. 연구의 방법 ····· 16

제 2 장 보조금의 법적 정의와 체계 ····· 17

제 1 절 보조금의 법적 정의 ····· 17

제 2 절 보조금에 관한 법제 ····· 20

제 3 장 프랑스의 보조금 현황과 법제 ····· 25

제 1 절 프랑스의 보조금 유형 ····· 25

제 2 절 프랑스의 보조금 관련 법체계 ····· 28

1. 국고보조금에 관한 데크레 ····· 28

2. 민간보조금에 관한 규정 ····· 34

3. 지방보조금에 관한 규정 ····· 37

제 3 절 프랑스의 지방보조금에 법적 문제 ····· 39

1. 보조금교부절차에 있어서 사전적 통제 ····· 43

2. 보조금지급신청서에 대한 형식적 통제 ····· 45

3. 민간단체의 재정상황에 대한 평가 ····· 46

4. 지방자치단체의 보조금 지급에 관한 새로운 통제 ····· 48

5. 보조금 통제 실행의 난점 ····· 51

6. 지방자치단체 재정지원의 명확한 기준의 부재 ····· 54
7. 보조금의 경계 설정에 관련한 문제점 ····· 56

제 4 장 우리나라 지방보조금 법제의 문제점 및 개선방안 ··· 65
제 1 절 지방보조금에 있어서 법적 문제점 ····· 65
1. 지방재정법상 지방보조금 관련 규정의 미비 ····· 65
2. 지방보조금에 있어서 투명성 확보 미흡 ····· 68
3. 보조사업, 민간위탁사업의 경계 불분명 ····· 72

제 2 절 지방보조금의 법제 개선 방안 ····· 76
1. 지방보조금 법체계의 개선 ····· 76
2. 지방보조금의 투명성 개선을 위한 방안 ····· 78
3. 지방보조금 협약의 도입 가능성 검토 ····· 82
4. 지방보조금 통제 개선 방향 ····· 84

제 5 장 결 론 ····· 87

참 고 문 헌 ····· 89

제 1 장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

최근 언론을 통해 보조금 부정수급과 관련되는 기사를 접하게 된다. 그 가운데에는 사인이 거짓 신청이나 부정한 방법으로 보조금을 수령한 경우[1]도 있고, 행정부처나 지방자치단체[2]가 보조금을 부당하게 지급한 경우 등도 있다. 이렇게 우리가 매스컴에서 보조금에 대해서 자주 접하게 되는 것은 국가와 지방자치단체 등 공적주체가 경제조성의 목적, 공익목적 달성에 있어서 유연성의 제고 등을 이유로 "보조금" 형식으로 지원을 많이 하게 되었기 때문일 것이다. 다른 측면에서는 이러한 "보조금 지급"에 있어서 법적·제도적 장치가 미흡한 결과 보조금의 부당지급 및 부당수급의 문제가 다수 발생하는 측면도 있을 것이다.

현대 사회에서 국가는 국민의 경제적·문화적·사회적 영역에 있어서 공익적 목적 달성을 위하여 일정한 조정자로서 개입할 수 있다. 이러한 국가의 새로운 행정작용을 조성행정이라고 하고, 조성행정의 대표적인 수단이 보조금의 교부를 통해서 이루어진다.[3] 따라서 행정주체가 국민을 행정의 객체로서만 인식하지 않고, 공익의 실현이라는 과제 앞에서 국민을 행정의 협력자로서 파악한다면, 이러한 형태의 행정작용은 보다 넓은 영역에서 빈번하게 사용될 것이다.[4] 이와 같은

1) 경향신문 2013년 9월 9일 기사, "순천검찰, 정부보조금 14억 부당하게 타 낸 일당 사법처리".

2) 경향신문 2012년 10월 16일 기사, "국고보조금은 눈먼 돈? 부당지급빈번" 참조. 세계일보 2010년 2월 26일 기사, "국고보조금 부당지급-나주시장 시장직 상실-".

3) 한견우, "「보조금의예산및관리에관한법률」상의 보조금행정", 저스티스 제31권 제2호, 1998, 43면.

4) 국회예산정책처에 따르면, 민간보조사업은 2008년도 9조 7866억원에서 2012년 12조 1769억원으로 꾸준히 증가하고 있으며 연평균 증가율은 7.4%이다. 국회예산정책처, "2012년도 예산안 중점 분석Ⅲ", 2011, 30면.

행정작용은 국가보다는 지방자치제도의 발전에 따른 지방자치단체와 주민사이에서 두드러질 가능성이 높다. 보조금을 통한 행정작용의 증대와 그 필요성에도 불구하고, 우리나라의 보조금 관련법제는 여전히 여러 가지 문제점을 가지고 있다. 특히, 국고보조금에 관한 일반법인 "보조금의 관리에 관한 법률"은 국가와 지방자치단체 간의 재정조정의 일환으로서의 보조금과 국가의 사인에 대한 자금지원으로서의 보조금의 개념을 일률적으로 규정하여, 목적이 상이한 양자를 동일한 법체계 내에서 규율하고 있다는 점은 여전히 해결해야 할 과제이다. 또한 민간보조사업자의 선정절차와 기준에 있어서 투명성과 공정성 및 보조금의 부당 사용 및 그에 따른 통제의 부재 문제가 있다.

지금까지 보조금에 관한 논의사항은 보조금의 정의[5], 보조금과 법률유보의 관계[6], 보조금교부의 법적 성질[7], 보조금의 통제 방안[8]에 국한된 측면이 있다. 즉 급부행정 또는 자금지원행정의 일환으로서 보조금을 파악하고, 보조금은 개별법상 근거규정을 요하지만, 경우에 따라서는 예산상의 근거로도 지급할 수 있으며, 이 경우에 예산에 근거를 둔 보조금지급의 경우에는 '평등의 원칙'에 구속을 받는다는 것이 기존의 이론적 논의사항이다. 이마저도 국가가 보조금의 지급 주체가 되는 '국고보조금'을 위주로 논의된 것이고 지금도 많은 문제가 되고 있는 지방자치단체가 주체가 되어 지급 및 관리하는 지방보조금의 경우에는 이러한 논의 사항 자체도 미흡한 실정이다. 그러나 앞서

5) 오준근, "경제행정법상 자금조성행정수단으로서의 보조금제도 -WTO 협정에 부합하는 넓은 의미의 보조금 개념에 입각하여-", 공법연구, 제23집 제3호, 1995, 403면 이하.; 김충묵・강민규, "국고보조금제도의 문제점과 개선방안", 토지공법연구 제43집 제2호, 2009, 587면 이하.; 장선희, "보조금의 법적 근거와 유형 및 반환에 관한 연구", 공법학연구 제11권 제4호, 2010, 81면 이하.

6) 법률근거불필요설, 법률근거필요설, 완화된 법률근거필요설 등이 제기된다.

7) 사법상 계약설, 공법상 계약설, 쌍방적 행정행위설, 2단계설 등이 있다.

8) 정해방, "국고보조금의 법적 성격과 집행의 실효성확보 강화방안에 대한 고찰", 일감법학 제19호, 2011, 3면 이하.; 허강무, "보조금행정에 대한 법적 통제", 전북대학교 법학연구 제23집, 2002, 133면 이하.

언급한 것과 같이 보조금이 행정청의 일방적 결정에 따른 자금지원에 국한된 것이 아니라, 국민이나 주민에게 일정한 재정적 지원을 함으로써 공익추구의 합리성과 효율성을 추구할 수 있다는 점에서 파악하게 되면, 지방자치단체에 의한 보조금의 지급이 활성화 될 것이고, 이는 프랑스나 독일과 같은 나라들에서도 확인할 수 있는 사항이다. 더불어 지방자치단체와 국가 간의 재정의 배분의 측면에서 국가에 의해 지방자치단체에 지급되는 보조금은 충분하지 않고, 보조금과 같이 사업의 목적을 정해서 교부하기 보다는 지방자치단체의 자주성을 확보하기 위해 교부세의 범위를 늘리거나, 포괄보조금의 형태로 배분해야 한다는 논의로 귀결되고 있다.

최근 2013년 8월 8일 입법예고된 "지방재정법"은 지방보조금에 대한 정의조항[9]을 두고 제24조에는 "국고보조금"에 관한 규정, 제24조의2에서는 국고보조사업의 점검규정을 두어 국고보조금에 대한 새로운 규정을 신설하고, 제32조의2 이하에서는 지방보조금의 근거와 일반적인 규정을 두고 있다.[10] 이러한 논의를 근거로, 본고에서는 다양한 보조금 관련 쟁점들 중에서, 지방자치단체에 의한 민간단체에 대한 보조금 지급이라는 가장 하부단위에서 이루어지지만 가장 밀접하게 접할 수 있는 보조금에 제한할 것이다. 이를 위해 우리와 같이 중앙집권적인 전통을 가지고 있는 프랑스의 보조금 제도를 살펴봄으로써 우리법제로의 시사점을 찾고자 한다. 본보고서에서 논의의 전개는 우선 보조금의 법적 정의를 고찰하고, 이에 따른 보조금의 법적 성질 및 법제현황에 대하여 개괄적으로 분석한다(Ⅱ). 다음으로 프랑스 보조금 법제의 일반적

9) "지방재정법 개정안" 제2조상의 "지방보조금"은 "지방자치단체 이외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 지방자치단체가 이를 조성하거나 재정상 원조를 위하여 교부하는 금액(국고보조금으로 교부받은 재원을 포함한다)을 말한다."

10) 사실 2012년 11월 29일 국민권익위원회의 지방자치단체 보조금 관련 보도자료를 보면, 지자체가 운영하는 민간보조금의 운영실태 조사결과 보조사업자의 선정의 투명성 불충분, 지원금액 기준의 미비, 유사사업에 중복보조금 지원, 보조금의 집행과정에서의 통제 미흡 등의 다양한 문제점을 지적하고 있다.

현황과 지방보조금 법제를 고찰해 보고(Ⅲ), 마지막으로 우리나라 지방보조금 법제의 개선방안을 도출하는 순으로 이루어질 것이다(Ⅳ).

2. 연구의 방법

첫째, 기존의 보고서, 연구논문, 통계자료 등을 활용하여 현행 지방보조금의 법제와 이론에 대한 분석을 시도하는 문헌연구의 방식, 둘째, 가능한 한 우리의 지방보조금법제에 시사점을 줄 수 있는 국가의 관련 법제를 분석함으로써 우리 법제의 문제점과 개선사항을 진단할 수 있는 비교법적 연구, 셋째 문헌연구와 비교법적 연구를 통해서 도출된 결과를 우리법제에 반영할 수 있는 법정책적 관점에서 연구를 진행한다.

제 2 장 보조금의 법적 정의와 체계

제 1 절 보조금의 법적 정의

우리가 흔히 '보조금'이라고 부르는 것은 강학상으로 광의의 보조금과 협의의 보조금을 구별하고 광의의 보조금을 국가 등의 행정주체가 경제활동을 조장·촉진하기 위하여 사경제주체에게 금전의 급부를 말하며, 협의의 보조금은 광의의 개념 중 세제 또는 공과금의 감면을 제외한 급부제공으로 구별하기도 한다.[11] 또는 보조금을 "국가 또는 공공단체 등 행정주체가 일정한 공익달성을 위하여 특별한 반대급부 없이 개인과 기업에 부여하는 금전적 원조행위"[12] 혹은 "행정주체가 공공복리를 증진하기 위하여 공공단체 또는 사인 등에 교부하는 금전"[13]이라고 정의하기도 한다. 또한 보조금을 산업구조의 개선과 같은 경제적 목적을 위한 자금지원에 한정하여 논의하기도 하지만, 공적 목적 달성을 위하여 교부한 것이라면 경제적 목적 이외에도 보조금으로 보기도 한다.[14] 이에 헌법재판소도 양자를 포섭하여 "국가나 기타 행정주체가 경제적·사회적 구조개선 등 공공이익을 위하여 사인 또는 사기업에 대하여 제공하는 재산적 이익 또는 국가나 공공단체가 기업의 행위를 일정한 경조성적 목표의 방향으로 유도하기 위하여 상응하는 반대급부 없이 그의 재정으로부터 사인이나 사기업에게 부여하는 급부"[15]라고 정의한 바 있다.

---

11) 김병기, "보조금의 법적 성질과 보조금교부결정 취소사유 -'대법원 2007. 3. 30. 선고 2006두16984판결'을 중심으로-, 토지공법연구 제43집 제1호, 2009, 598-599면.

12) 김성수, "개별행정법", 제2판, 법문사, 2004, 139면.

13) 한견우, "「보조금의예산및관리에관한법률」 상의 보조금행정", 저스티스 제31권 제2호, 1998, 44면.

14) 박현정, "국가의 지방자치단체에 대한 보조금 지원 거부에 관한 소고 - 대법원 2011. 9. 29. 선고 2010두26339 판결을 중심으로-", 행정법연구, 제32호, 2012, 162면.

15) 헌법재판소 1997. 11. 27. 선고 96헌마279 결정; 박현정, 전게논문, 161-162면 재

프랑스에서 보조금(la subvention)은 “공적 주체가 의도하지 않았으며, 책임을 부담하지 않는 활동에 대하여 지급하는 ‘재정적 원조(une aide financière)’이며, 이 재정적 원조는 공적주체의 재화 및 서비스의 직접적인 취득에 대한 대가여서는 안 된다”[16]고 정의하고 있다. 즉, 보조금은 공적 주체가 다른 공공주체 혹은 사인에게, 지급된 금전의 목적에 따라 사용하도록 하는 반대급부 없이 지급된 금액을 의미한다.[17] 이러한 정의는 공공서비스의 민간위탁과 공공조달계약 등과의 차별을 가지게 한다는 점에서 의의가 있다. 사실 지방자치단체 단계에서 민간단체로의 보조금 지급의 경우에는 보조금이 민간단체에 의해 실행된 용역 제공의 반대급부(contrepartie)로서의 성격을 띠게 되면, 이것은 공공조달계약법전 제1조 상에 열거된 용역제공에 따른 대가로 인정되거나(공공조달법전의 규율을 받게 되거나), 공공서비스의 민간위탁(une délégation de service public)의 문제가 된다.[18] 지방자치단체에 의한 민간단체로의 보조금 지급 즉 지방보조금은 반대급부로서의 대가가 없어야 되지만, 보조금 지급대상의 목적은 보조금지급을 결정하는 지방자치단체의 권한에 있는 것이어야 한다. 프랑스의 지방자치단체는 우리 법제와 달리 각각의 지방자치단체의 권한이 수직적으로 배분되어 있는 것이 아니라, 수평적으로 이루어져 있기 때문에 경우에 따라 보조금지급 대상사업의 목적이 꼬뮌, 데파뜨망, 레지옹 사이에서 다른 지방자치단체의 권한에 해당하는 사업이 될 수도 있다. 따라서 지방자치단체에 의한 보조금의 지급은 각기 다른 지방자치단체 사이에서 법이 정한 권한의 배분을 존중하여 지급되어야 한다.[19]

인용.

16) v. La Direction du budget du ministère de l’économie et des finances, *Transparence financière des associations*, Rapport du groupe de travail mixte, 1996.

17) Stéphanie DAMAREY, *Les conditions d’attribution d’une subvention à une association*, AJDA, 2008, p. 2398.

18) David MOREAU, *Les risques de requalification des subventions aux associations en marchés ou en délégations de service publics*, AJDA, 2002, p. 902.

19) CE 28 octobre 2002, Commune de Drauignan.

독일에서의 보조금이란 “기업이나 개인에 대해 일회적 또는 지속적으로 구매력이나 자산을 이전하되, 시장에서 통용되는 온전한 대응을 전제로 하지 않고 다만 수혜자의 특정한 태도를 기대하는 급부이며, 그 실행에 있어 공공기관과 수혜자 사이에 규칙적으로 공법적 보조금 관계가 형성되는 급부를 의미한다.”[20]독일의 논의는 국가와 보조금 수혜간의 의사합치에 의한 공통의 이익이 존재하고, 수혜자는 행정청으로부터 보조금을 지원받고 공익을 위해 교부된 금원을 일정한 방식으로 사용해야 할 의무를 지며, 이것은 국가의 재정지원에 대한 반대급부로 볼 여지가 있다.[21] 그러나 이 경우에 보조금지급수혜자의 반대급부는 다양하고 복잡한 형태로 나타나기 때문에 이를 일률적으로 법으로 정하는 것은 법기술적으로 난점이 존재하고, 사인에 대한 국가감독의 과잉으로 전이될 위험성도 존재한다. 따라서 독일에서는 보조금행정에 있어서 자금조성행정에 보다 적합한 행위형식으로서 공법상 계약이 등장하고, 이러한 공법상 계약의 형식으로 보조금관계를 설정하는 것이 선호되는 추세이다.[22]

이상의 논의를 살펴보면, 보조금은 “공법상 주체가 반대급부 없이 다른 공법상 주체 또는 사적 주체에게 지급한 목적에 따라 사용하도록 한 금전적 급부”를 의미하는 것이고, 여기에서 반대급부 즉 ‘대가성’은 주로 ‘공익적 목적’ 혹은 ‘공공의 이익’의 실현으로서만 존재해야 한다. 우리나라에서는 ‘반대급부’의 존재유무가 공공조달계약이나 민간위탁계약으로 전환될 가능성에 대한 논의는 진행되고 있지 않다. 독일에서 ‘보조금관계’를 ‘공법상계약’형태로 정하고 권리구제를 ‘공법상 당사자소송’으로 다툰다고 하더라도 이는 보조금 지급형식의 하나

20) Gehard FLAIG, Subventionsrecht, in Öffentliches Finanz Klein 1993, 335-336면. 장선희, 전게논문, 85면 재인용.
21) 김병기, 전게논문, 602면.
22) 김병기, 전게논문, 602면.

로 파악될 뿐이다. 프랑스에서는 보조금의 지급형식을 다른 나라와 마찬가지로 행정청의 일방적인 결정에 의해서 지급할 수도 있지만, 2만3천유로 이상의 보조금지급의 경우에는 의무적으로 '보조금협약'을 체결해야 한다. 전자의 경우에는 '공공조달계약'이나 '민간위탁계약'과 문제가 될 소지가 없지만, 후자의 경우에는 '공공조달계약'이나 '민간위탁계약'과의 관계가 문제가 제기되고 있다. 다른 행정계약과의 차별을 두기 위해서는 '반대급부'의 존재와 이러한 반대급부가 공익적 목적과 직접적인 관련성을 가지는지, 간접적인 관련성을 가지는지가 판단기준이 될 수 있다.

제 2 절 보조금에 관한 법제

우리나라에서 실정법상 보조금에 대한 정의는 국가에 의해 교부되는 보조금의 경우에는 "보조금 관리에 관한 법률" 제2조에 규정되어 있고[23], 동법은 국가가 자신을 제외한 다른 자에게 지급하는 보조금에 있어서 일반법적인 역할을 수행한다. 지방자치단체에 의해 교부되는 보조금의 경우에는 "지방재정법"상 보조금에 대한 정의는 규정되어 있지 않고, 다만 동법 제17조(기부·보조 또는 출연의 제한)와 제17조의2(보조사업의 취소 및 보조금의 반환)와 제21조(부담금과 교부금) 및 제23조(보조금의 교부)에 보조금에 관한 규정을 두고 있다. 또한 국가와 지방자치단체에 의한 비영리민간단체에 대한 보조금의 교부는 "비영리민간단체지원법"에 근거를 두고 있다.

23) "보조금 관리에 관한 법률" 제2조. "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."

그러나 상기 법률이외에도 각 개별법상 ‘보조금’ 또는 ‘재정지원’의 형태로 보조금에 관한 규정을 발견할 수 있다.[24]

보조금의 법적 근거에 대한 위와 같은 법체계 이외에도, 보조금의 법률유보와의 관계에서 ‘완화된 법률근거필요설’에 따르면 보조금교부에 있어서 법률에 명확한 근거를 두고 있지 않더라도 예산에 근거를 두고 있어야 한다.[25] 보조금지급의 예산적 근거의 필요성은 다른 측면에서는 국회나 지방의회가 보조금 사업의 예산승인권한을 갖는다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉 국회나 지방의회는 보조금 지급대상의 구체적 선정에는 관여하지 않더라도, 보조금 지급대상사업의 타당성과 총량을 정함으로써, 보조금지급의 재정적 기준을 승인하게 된다.

우리나라의 경우에 국가가 보조금을 지급하는 경우(이하 국고보조금이라 한다) “보조금 관리에 관한 법률” 제4조에 따라 보조사업자는 매년 중앙관서의 장에게 예산 편성 시에 중앙관서의 장에게 보조금의 계상 신청을 하고, 동법 제6조에 따라 중앙관서의 장은 기획재정부장관에게 보조금 예산을 요구하여야 한다. 또한 동법 제12조에 따르면 중앙관서의 장은 국회에서 예산이 심의·확정된 후에는 그 확정된 금액 및 내역을 사업별로 보조사업자에게 통지해야 한다. 이를 통해 보면, 보조금의 교부 결정에 있어서 4단계의 절차가 진행되는데, 제1단계는 중앙관서의 장에 의한 조정이고, 제2단계는 예산편성 시에 기획재정부 장관에 예산편성안에 계상이고, 제3단계는 예산심의 시에 국회에 의한 보조금 예산에 대한 심의이고, 제4단계는 중앙관서의 장 등에 의한 보조금의 교부결정이다. 국가재정법 제54조는 “각 중앙관서의 장은 지방자치단체 및 민간에 지원한 국고보조금의 교부실적과 해당 보조사업자의 보조금 집행실적을 기획재정부장관, 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 각각 제출하여야 한다”고 규정함으

24) 김병기, 전게논문, 599면.
25) 김병기, 전게논문, 600면.

로써 국회의 예산심의 시에 보조금에 대한 의회통제 강화를 위한 근거 규정을 두고 있다. 지방자치단체에 의한 보조금의 교부의 경우에는 “지방자치법” 제23조에 보조금 교부의 근거 규정을 두고, 각 지방자치단체의 “보조금 관리 조례”에서 세부적인 규정을 두고 있다. 예를 들어 “서울특별시 보조금 관리조례”를 보면 제4조[26]에 보조대상이 정해져 있고, 제5조에서 보조금지급을 신청하고자 하는 부서의 보조금 예산요구(동조례 제6조)이 있다. 특히 동 자치조례 제10조[27]는 서울특별시의회에서 예산의 심의・확정된 이후에 보조금예산안을 보조사업 수행자에게 통지하도록 하는 것을 보면, 지방의회에 의한 보조금 예산 심의를 전제로 한 것이다.

위에서 살펴본 바와 같이, 우리나라의 보조금 법제는 보조금 지급주체에 따라 달리 규율하고 있고, 보조금지급을 위해서는 예산상의 통제와 보조금지급결정을 위한 행정상 통제의 이원적 체계로 구성되어 있는 것으로 보인다.

프랑스에서는 우리나라의 “보조금 관리에 관한 법률”과 같이 보조금에 관한 일반법이 존재하지 않는다. “행정청과의 관계에서 시민의 권리에 관한 2000년 4월 12일 법률”은 보조금(subvention)에 대한 일부 조항을 두고 있을 뿐이다. 동법률에서 보조금은 행정청에 의해서 사법상의 단체에게 직접적으로 부여되고 반환을 요구하지 않는 금전상

26) 제4조(보조대상) 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.
1. 법령에서 정하는 경우
2. 국고보조재원에 따른 것으로서 국가가 지정한 경우
3. 시가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정하는 경우
4. 용도를 지정한 기부금에 의한 경우 다만, 이 경우에는 지정기부금 범위 내에서 보조할 수 있다.

27) 제10조(보조금 예산의 통지) 시장은 특별한 사유가 없는 한 보조금예산안을 사업별로 해당 보조사업을 수행하고자 하는 자에게 해당 회계연도의 전년도 11월 11일까지 알려야 하며, 서울특별시의회에서 예산이 심의・확정된 후에는 확정된 금액 및 내역을 사업별로 즉시 해당 보조사업을 수행하고자 하는 자에게 알려야 한다.

의 이익을 의미한다. 이 경우에 보조금의 수혜자는 자신의 보조금수급권을 자의적으로 처분할 수 없다. 이러한 측면에서 보조금은 공익을 수행하거나 공공서비스를 수행하는 어떠한 활동에 대하여 반대급부 없이 부여되는 재정지원을 목적으로 하며, 따라서 경쟁시장에서 자율적으로 수행되는 영리행위를 의미하는 것은 아니다. 입법자나 판례 혹은 학설에 의해 보조금이라고 지칭되는 모든 금전상의 이익이 동일한 기준과 의미를 지니는 것은 아니라는 점은 우리나라와 유사점을 가지고 있다. 예를 들어, 경제적 원조(les aides économiques), 정비사업에서의 재정분담, 위임된 공공서비스사업에 재정분담은 2000년 4월 12일 법률상의 보조금에는 해당되지 않는다.

이를 통해 보면, 독일과 프랑스 우리나라에서 보조금에 관한 법적 정의와 체계는 유사하다고 판단된다. 보조금에 관한 일반법을 두고 있는 우리나라의 경우에는 국고보조금에 대한 정의는 되어 있으나, 지방보조금에 관한 정의가 모호하고, 보조금의 지급 결정에 따른 사후적 통제에 법제가 초점 맞추어져 있는 것이 특징이라 하겠다. 그러나 보조금 지급의 행위형식의 문제, 보조금 지급에 따른 민간단체의 자율성 및 독립성 침해의 문제, 민간위탁계약 및 공공조달계약의 상관관계에 대한 법리적 검토는 우리나라 법제상 미흡한 점으로 판단된다.

제 3 장 프랑스의 보조금 현황과 법제

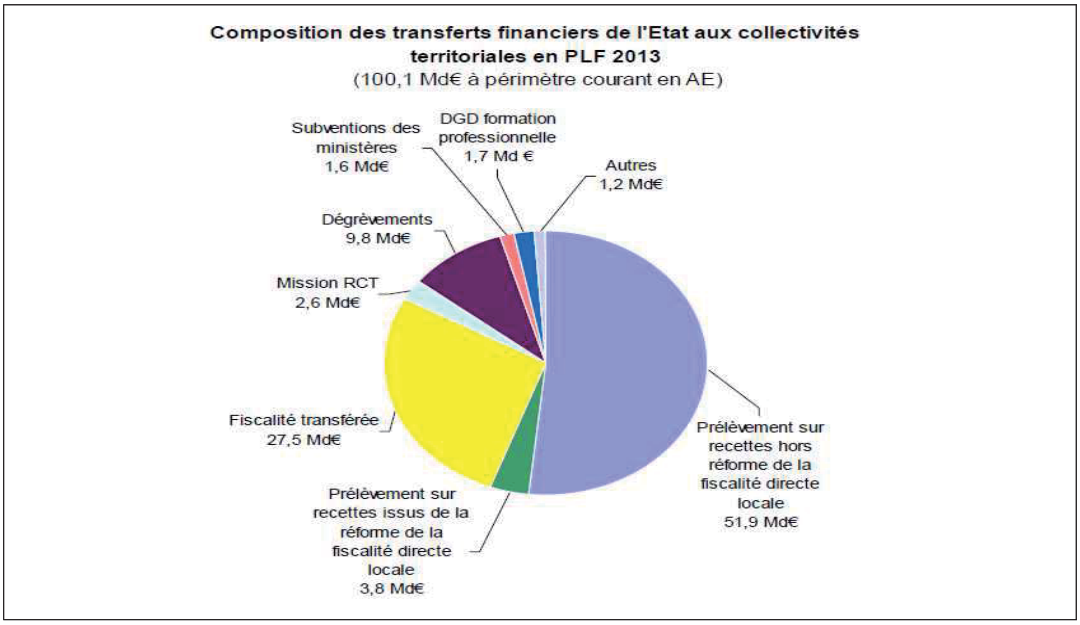
제 1 절 프랑스의 보조금 유형

보조금은 특별한 법적 체계 내에서 이해되며, 상당히 복잡한 측면을 지니고 있다. 왜냐하면 보조금의 복잡성은 보조금지급이 경우에 따라서는 일방적인 행정행위(un acte unilatéral)에 의해서 이루어지기도 하고 계약(un contrat)에 의해 이루어지기도 하는 데에서 기인한다.

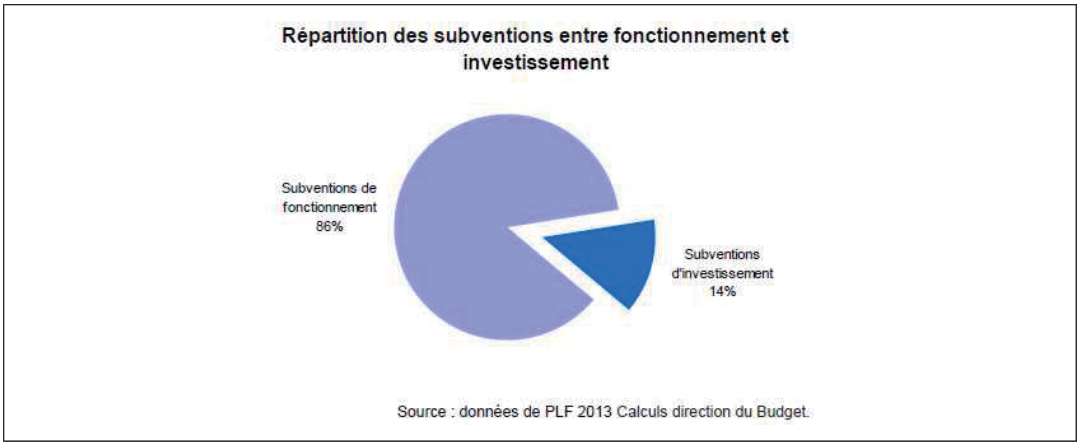
프랑스의 보조금을 유형별로 보면, 우선 프랑스에서 “보조금(subvention)”에 국가에 의해서 지방자치단체에 지원되는 재정지원 중 교부금(dotation) 이외에 보조금이 있다. 중앙정부의 지방정부로의 보조금의 유형은 자세히 보면, 교부금 이외에 별도로 중앙정부가 지급하는 보조금[28]과 중앙관서의 장이 지방자치단체장에게 지급하는 보조금으로 구분된다. 이러한 국가의 재정지원 중 경상경비교부금(les dotation de fonctionnement)이 국가에 의해 지방자치단체로 지급되는 교부금의 86%를 차지하고 있는데, 이것은 일반경상교부금과 국가사무이전교부금이 교부금의 상당수를 차지하기 때문이다. 그러나 이러한 경상교부금 이외에 지방에 대한 투자가 늘어나고 있는 것은 국가의 재정지원에 있어서 중요한 변화를 나타내고 있다.

28) 2013년 재정법안 상의 교부금에 더하여 중앙정부가 지방정부에 지급한 보조금은 3백만 유로이다.

<그림1> 2013년 재정법안 상 국가의 지방자치단체로의 재정지원의 구성표 출처: 2013년 프랑스 재정법안(우리나라의 예산안)



<그림2> 경상비와 투자비 사이에서의 보조금 배분 출처: 2013년 재정법안 "국가의 지방자치단체로의 이전"에 관한 부속서 p. 26. -예산실의 2013년 재정법안상의 자료 중 발췌-29),

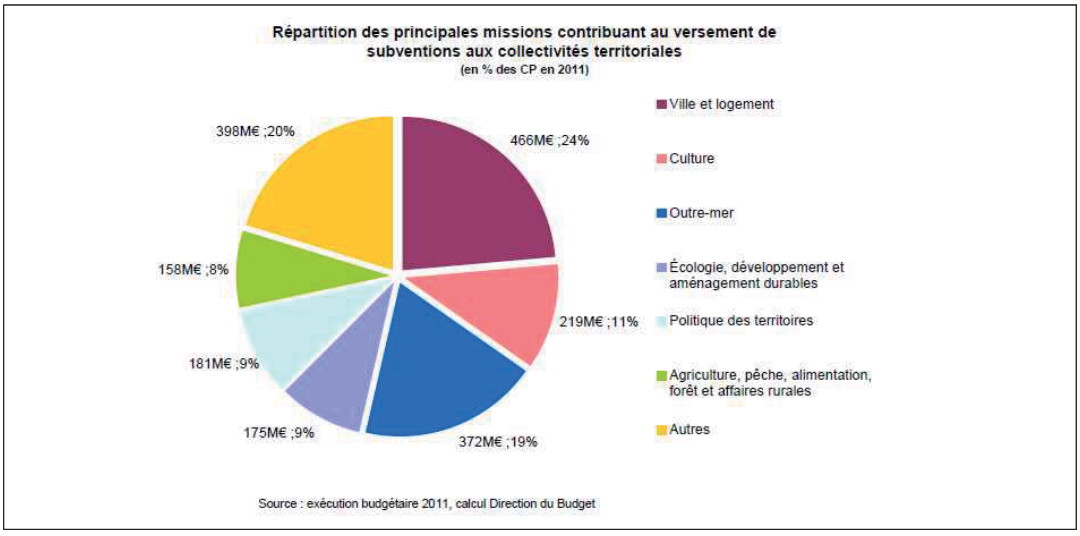


29) 이 도표 상에서의 보조금은 국가의 재정지원(les concours de l'État), 과태료수입과 중앙부처의 지방자치단체로의 예산상 보조금 모두를 포함한다.

프랑스 중앙정부의 지방자치단체로의 교부금과 보조금은 그러나 구분하기 어려운 점이 있다. 우리나라의 지방교부세법상의 교부세와 보조금관리법상의 보조금 및 지방재정법상의 보조금은 어느 정도 그 기준에 있어서 구분을 할 수 있으나, 프랑스의 교부금 중 일부는 우리나라의 포괄보조금[30]에 해당하여 교부금과 보조금의 성격을 포함하고 있기 때문이다.

국가의 지방자치단체로의 보조금 지원 이외에도 <그림3>과 같이 예산의 목적별로 보조금 교부내역을 보면, 주로 도시와 주거, 문화, 해외영토, 환경・지속가능한 발전 및 정비, 지방자치정책, 농업・어업・식량 및 산림과 지역발전 등의 영역을 위해 보조금이 지원된다. 다만, <그림3>의 경우에 부처별로 보조금이 배정되어 있는 것이 아니라, 프랑스의 경우 우리예산과는 달리 프로그램 예산을 채택한 결과, 미션(Mission)별로 보조금이 책정되어 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

<그림3> 예산상 보조금 배분 출처: 2013년 재정법안 “국가의 지방자치단체로의 이전”에 관한 부속서 p. 84.
-예산실의 2013년 재정법안상의 자료 중 발췌-



30) 일반설비교부금(la dotation globale d’équipement)이 이에 해당한다.

보조금의 두 번째 유형을 보면, 국가의 민간으로의 보조금 배분을 들 수 있다. 이에 대해서는 상법전(Code de commerce)과 “매년 회계를 공시해야 하는 협회와 재단의 의무에 관한 n°2009-540 2009년 5월 14일 데크레(Décret n° 2009-540 du 14 mai 2009 portant sur les obligations des associations et des fondations relatives à la publicité de leurs comptes annuels)”에 일반적인 규정을 두고 있다.

세 번째 유형은 “투자계획을 위한 국가의 보조금에 관한 n°99-1060 1999년 12월 16일 데크레 (Décret n°99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l’Etat pour des projets d’investissement)”상의 국가가 국가의 영조물법인을 제외한 다른 공법상 법인과 민간에게 부여하는 보조금이다. 따라서 지방자치단체, 지방자치단체조합, 지방영조물법인, 사법상의 자연인 및 법인이 보조금 지급의 대상이 된다.

네 번째 유형은 상기의 세 가지 유형에 해당하는 “국가보조금”이외에 지방자치단체 혹은 지방자치단체조합 등이 지급하는 “지방보조금”이 있다.

제 2 절 프랑스의 보조금 관련 법체계

1. 국고보조금에 관한 데크레

“공익목적의 정책(une politique d’intérêt général)”을 목적으로 하는 사업에 대한 보조금 지급에 관한 일반적인 규정은 “투자계획을 위한 국가의 보조금에 관한 n°99-1060 1999년 12월 16일 데크레 (Décret n°99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l’Etat pour des projets d’investissement)”에서 찾을 수 있다. 이 데크레를 살펴보면, 우리나라의 “보조금 관리에 관한 법률”과 유사한 형태로 규정되어 있고, 우리나라와 같이 지방교부세에 해당하는 내용에 대해서는 적용배제된다고 명문으로 규정하고 있다. 동데크레 상의 구체적인 규정을 보면 아래와 같다.

제 1 조

이 데크레의 규정은 국가의 공공단체를 제외하고 국가가 일반회계, 특별회계, 기금 상에서 공익정책(une politique d'intérêt général)의 실현을 위한 금전상・비금전상의 투자사업을 달성하기 위하여, 공법인 및 사법상의 자연인 또는 법인에게 부여하는 보조금을 규율한다.

이 데크레의 규정은 지방자치단체에 대한 교부금과 지방자치법전상에 규정된 지방자치단체 영조물법인[31]에 대한 교부금에는 적용되지 않는다. 이 데크레의 규정은 "건축 및 주거법전(code de la construction et de l'habitation)"상의 기획재정부 장관 및 도로교통부장관과 경우에 따라서는 지방자치장관이 부령으로 정한 리스트상의 보조금에만 적용된다.

이 데크레의 규정은 외국에서 실행되는 계획에 대한 보조금에는 적용되지 않는다.

제 2 조

투자계획과 관련한 보조금은 기본설계, 부동산 구입, 건설 및 정비 사업, 대수선, 단순개보수를 제외한 설비사업 등 사업의 단계별 재정지원을 할 수 있다.

보조금 지출은 계획의 실현에 직접적으로 관련되는 지출에 포함될 수 있다.

제 3 조

보조금 신청은 보조금의 수혜자 혹은 그 법적 대표자에 의해 제출된다.

보조금 신청서류를 위해 제출해야 하는 서류 및 보조금 신청서의 내용은 기획재정부 장관의 부령에 의해 정한다. 경우에 따라서는, 보조금 신청 서류의 심사에 있어서, 관계 장관이 각각의 부령으로 보조금 신청서류 작성에 필요하다고 인정되는 보충서류를 정할 수 있다.

31) 프랑스 공법체계에서 établissements publics은 원래 법적 정의가 공법상 주체 중 국가와 지방자치단체를 제외한 법인을 의미한다. 따라서 établissements publics은 우리나라 행정법상의 단순한 영조물법인만을 의미하는 것은 아니다. 여기에서는 이해를 돕기 위해 공법상 영조물법인으로 번역한다.

제 4 조

보조금신청 서류의 접수 후 2개월 이내에, 보조금지급청은 보조금신청자에게 신청서의 수정 혹은 재신청을 통지한다. 이 경우에 기한은 정지된다.
2개월 이내에 행정청의 답변이 없는 경우에는 보조금신청서류는 완비된 것으로 간주된다.

제 5 조

이 법 제6조의 적용을 제외하고, 어떠한 계획집행도 이법 제4조에서 정한 관계서류가 보완되기 이전에 개시될 수 없다.
제1문의 규정의 예외로, 유럽연합의 공동재정지원을 받는 프로그램계획인 경우에 있어서 사업의 개시는 제3조 상의 보조금 신청 이전에 이루어질 수 있다. 이 경우에 사업의 개시 전에 보조금지급 신청서의 제출을 요구하는 국가에 대한 지원에 대한 유럽연합의 규정이 있을 경우는 제외한다.
보조금 신청서류가 완비된 날로부터 6개월의 이내에 이법 제9조상의 지급결정이 이루어지지 않은 경우의 모든 보조금신청은 암묵적으로 거절된 것이다. 이 6개월의 기한은 보조금 교부가 국가 외부의 행정청의 협의를 거쳐야 하는 경우에는 정지된다. (이 경우에) 협의 목록은 기획재정부장관의 부령으로 정한다. 만약 보조금신청이 거절된 이후에, 보조금신청이 새롭게 제출된 경우에는 이 신청은 새로운 보조금 신청이다.

제 6 조

전항의 규정의 예외로, 보조금지급행정청은 예산통제관 혹은 지방예산통제관의 대상이 되는 결정에 의해,

- 제5조의 제2문의 규정을 제외하고, 보조금신청서류가 완비된 경우에 앞서 계획실행의 개시를 허가하거나, 보조금지급결정일에 앞서 계획실행을 금지할 수 있다. 이 경우에 보조금신청자의 보조금 포기는 제외한다.
- 합법적인 조건 하에서 실행개시를 받을 수 있는 계획을 위하여 제5조 제3문의 보조금지급신청의 암묵적인 거절의 기한을 연장할 수 있다.

사업의 실행 허가 혹은 금지와 보조금신청서류의 암묵적인 거절기한의 연장결정은 보조금신청자에게 통지된다.

제 7 조

어떠한 경우에도 보조금신청서류 접수증, 계획실행허가, 보조금신청서류의 암묵적 거절기한의 연장결정이 보조금지급의 확약을 의미하는 것은 아니다.

제 8 조

집행개시는 계획실행을 위해 체결된 최초의 법률적 행위, 이러한 행위가 없을 경우에는 후술하는 선언에 의해 이루어지는 것으로 간주된다.
보조금신청자 혹은 보조금수혜자는 행정청에게 계획의 집행개시를 통보한다.
사전평가나 토지의 취득을 요하는 계획의 경우에는, 이러한 사전평가나 토지의 취득이 집행의 개시를 의미를 하는 것은 아니다.

제 9 조

일방적 행위에 의한 것이든 협약에 의한 것이든, 보조금지급결정은 적어도 사업의 지정, 특수성, 보조금 수혜자가 지켜야 할 보조금지출의 성질 및 예상총액, 비율 및 보조금의 임시총액, 사업실행의 예상일정, 실행형태 및 보조금지급형태와 반환규정을 포함해야 한다.

제10조

각각의 보조금지급결정에서, 보조금의 최대예상액은 관련행정청에 의해 정해지는 비율에 따른 보조금의 지급을 받을 수 있는 예상 지출의 적용에 따라 정해진다. 보조금을 수혜 받을 수 있는 예상 지출은 당해투자계획의 비용에 따라 산정된다.
그러나 기획재정부장관과 관련 장관에 의한 데크레에 규정된 사안에서, 보조금의 대상이 될 수 있는 지출의 총액은 산식의 적용에 따라 상한이 정해지거나 산정된 보조금의 총액의 상한이 정해질 수 있다.
제5조 제2문상의 유럽연합의 공동재정지원을 받는 프로그램계획의 경우에는, 보조금의 수혜대상지출은 사업개시일이 유럽연합의 지원대상지출일로 선정될 수 있었던 날 이후부터, 보조금수혜를 받을 수 있는 지출은 계획의 집행개시일로부터 집행된 지출로 포함될 수 있다.
국가의 보조금 총액은 기획재정부장관의 보고서에 근거한 데크레에서 정한 특별한 규정된 경우를 제외하고, 직접적인 공적지원의 총액이 신청자가

집행해야 할 보조금수혜 지출의 예상총액의 80% 이상인 경우에는 효력을 가질 수 없다.
이 데크레의 의미상으로, 국가와 국가의 공공영조물법인의 보조금(les subventions de l'Etat et de ses établissements publics), 유럽연합의 지원 및 국제기구의 지원, 지방자치단체와 지방자치단체의 영조물법의 지원(les aides de la Communauté européenne et des organisations internationales, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics)은 공적지원(des aides publiques)을 의미한다.

제11조

보조금 통보로부터 2년이 경과할 때까지, 계획, 사업실행 혹은 사업실행 단계가 어떠한 실행착수도 하지 못했다면, 보조금을 지급한 행정청은 보조금지급결정의 무효를 선언한다.
그러나 보조금지급행정청은 2년의 기한 내에, 혹은 예외적으로 1년이 경과하지 않는 범위 내에서 보조금지급결정의 유효기한을 연장할 수 있다.

제12조

사업실행선언일로부터 4년의 기한 내에 보조금수혜대상자가 계획의 완수, 사업실행의 완수 혹은 실행단계의 완수를 선언하지 못했을 때에는, 보조금수혜는 종료된 것으로 간주된다. 보조금을 지급한 행정청은 제13조에서 정한 조건에 따라 보조금을 정산한다. 경우에 따라서는 보조금지급행정청은 선급금의 반환과 과지급된 분할금의 반환을 요구한다. 보조금수혜자의 어떠한 지급요구도 이 기한이 경과한 후에는 수용될 수 없다.
그러나, 보조금지급행정청은 직권으로 4년이 넘지 않는 기간을 정해 집행기간을 연장할 수 있다. (이를 위해)우선, 보조금지급행정청은 당초 의도된 계획이 변질되지 않았음과 계획의 미달성 사유가 보조금수혜자에게 없었음을 확인한다. 보조금의 정산은 이조항의 제1문의 규정된 조건하에서 이루어진다.

제13조

제10조 제2문에서 규정한 경우인 보조금 총액이 일정 기준에 따라 산정된 경우를 제외하고, 보조금의 정산은 제10조 제1문의 규정된 보조금의 대상사업이 될 수 있는 지출과 보조금지급율의 예상총액의 상한이 지정된 실

제 지출의 총액에 따라 이루어진다. 보조금지급율 및 보조금수혜대상이 될 수 있는 지출의 성질은 보조금지급결정 상에서 변경될 수 없다.
제1문의 규정에 대한 예외로서, 보조금수혜자로서는 예측불가능한 사안 및 토지의 성질에 근거한 사안 혹은 자연재해에 근거한 사안이 견적서에 심각한 제고를 요하는 경우이거나 관련 장관 혹은 기획재정부 장관의 부령에 열거한 사안인 경우에는 보조금수혜대상 지출의 성질은 변경하거나 보조금율을 실제 지출 총액에 따라 적용할 수 있다. 새로운 (보조금지급)결정에 따라 보조금의 추가분을 지급할 수 있다.

제14조

보조금의 지급은 계획실행의 정당성과 보조금지급의 대상이 되는 사업의 특수성과 해당사업의 특수성이 일치하는 가에 따라 이루어진다.
계획실행의 개시와 함께 선급금이 지급될 수 있다. 기획재정부장관과 관련 장관의 보고서에 근거한 데크에 의해 정해진 특수한 규정을 제외하고서, 선급금은 보조금 예상총액의 5%를 초과할 수 없다.
분할금은 계획의 진척에 따라 지급될 수 있다. 분할금은 보조금의 예상 총액의 80%를 초과할 수 없다.

제15조

당해 행정청은 후술하는 경우에 지급된 보조금의 전부 또는 일부의 반환을 요구한다.
- 보조금의 목적 혹은 보조금을 지급받는 투자의 지급이 허가 없이 변경된 경우에,
- 보조금이 제10조 제3문에 정한 최대 비율을 초과한 경우에
- 경우에 따라서는, 계획이 제12조에 규정한 기한 내에 실현되지 않았을 때에

제16조

보조금을 지급한 행정청이 계획의 실현의 정기적인 조사를 실행하고 보조금지급결정상의 특수성에 부합하는 지를 감독한다.
보조금지급행정청은 실행된 계획의 평가를 실행한다.

위에서 보는 바와 같이, 공익적 목적의 실현을 위하여 국가가 주체가 되어 지방자치단체, 공공단체, 법인에게 지급하는 보조금에 관한 것으로, 우리나라의 국고보조금에 해당한다. 다만 위와 같은 규정이 법적 근거에 의해서 이루어지는 것이 아니라, 행정청의 데크레에 의해서 이루어진다는 점에서 우리 법제와는 차이가 있다.

2. 민간보조금에 관한 규정

사법상의 협회나 재단에 보조금이 지급되는 경우에는, 여러 법률이 중첩적으로 권리·의무 규정을 두고 있다. 이에 상법전(Code de commerce)과 “행정청에 대한 시민의 권리에 관한 n° 2000- 321 2000년 4월 12일 법률 (Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administarions)”과 “매년 회계를 공시해야 하는 협회와 재단의 의무에 관한 n°2009-540 2009년 5월 14일 데크레(Décret n° 2009-540 du 14 mai 2009 portant sur les obligations des associations et des fondations relatives à la publicité de leurs comptes annuels)”에 보조금에 관한 규정을 찾을 수 있다.

(1) 상법전(Code de commerce)의 규정

제L.612-1조

사원수, 총매출액, 자본, 대차대조표상 총액 중 두 개 이상의 기준이 꽁세이 데따가 정한 기준을 넘은 경우에는 매년 대차대조표와 손익계산서 및 부속서류들을 작성해야 한다. 이러한 서류의 작성방법은 데크레에 의해 구체화 된다.

상기의 법인은 적어도 한명 이상의 감사와 대리인을 선임한다.

(이하 생략)

상법전 제L.612-4조

2000년 4월 12일 법률 제1조상의 행정청에게 데크레에 규정된 총액을 넘어 하나 혹은 복수의 보조금을 받는 민간단체(association)나 산업·상업적 영조물법인(EPIC:les établissements publics à caractère industriel et commercial)은 데크레가 규정하는 방식으로 대차대조표, 손익계산서 및 부속서류를 매년 작성해야만 한다. 꽁세이 데따의 데크레에 의해 정해진 조건하에 협회는 연간회계보고서와 회계감사의 감사보고서를 공표해야만 한다.

민간단체는 적어도 한명 이상의 감사와 그 대리인을 선임해야만 한다.

상법전 제R. 612-1조

상법전 L. 612-1에 해당하는 비영리법인은 하단의 세 가지 기준 중 두 개가 정해진 숫자를 초과하는 경우에는 연말 혹은 사업 종료 후에 적어도 한명 이상의 감사와 대리인을 임명해야 하고 장부를 작성해야 한다.

1. 직원의 수가 50인(이하 생략)
2. 총매출액 혹은 자산이 310만유로(이하 생략)
3. 대차대조표 상 155만 유로(이하 생략)

제1문상의 법인은 2년간 3가지 기준 중 두 개 이상의 기준을 초과하지 못했을 때에는 장부를 작성하지 않아도 된다.(이하생략)

(2) 행정청에 대한 시민의 권리에 관한 n° 2000- 321 2000년 4월 12일 법률 (Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administarions)상의 규정

제 1 조

이 법에서 행정청(une autorités administratives)은 국가의 행정기관(les administrations de l'Etat), 지방자치단체(les collectivités territoriales), 행정적 공공영조물법인(les établissements publics à caractère administratif), 사회보험기관(les organismes de sécurité sociale), 행정상 공역무를 수행하는 기관을 의미한다.

제10조

제1조상의 행정청과 법인격을 부여받은 행정청의 예산과 회계는 1978년 7월 17일자 법률 n°78-753에 규정한 조건하에서 이를 요구하는 모든 사람에게 공개한다.

자료열람은 자료를 보관하고 있는 관계행정청에게 요구할 수 있다.

보조금(subvention)을 지급하는 행정청은 보조금액이 데크레가 정하고 있는 범위를 초과한 때에는 보조금 수혜자인 사법상의 조직과 협약(une convention)을 체결해야만 하고, 이 경우에 협정은 목적과 지급되는 보조금의 사용조건 및 총액을 규정한다. 이 조항은 "건축 및 주거법전(code de la construction et de l'habitation)" 제3편 상의 개선, 건설, 취득 및 사회임대주택의 개선을 위해 보조금을 사용하는 조직에는 적용되지 않는다. 보조금이 정해진 지출을 위해 지급되었을 때에는, 보조금수혜자인 민간조직은 보조금의 실제 사용된 지출이 보조금 목적에 부합하는 가를 증명하는 '재정보고서(un compte rendu financier)'를 제출해야만 한다. '재정보고서'는 보조금이 지급된 사업의 종료 후 6개월 이내에 보조금을 지급한 행정청에게 제출된다.

보조금을 지급받은 사법상의 모든 조직의 예산과 회계, 동법상의 '보조금협약', 보조금에 대한 재정보고서는 1978년 7월 17일자 법률 n°78-753에 규정한 조건하에서 보조금을 지급한 행정청 혹은 이와 관련된 자료를 가지고 있는 행정청에게 자료열람을 요구한 모든 사람이 열람할 수 있어야 한다.

데크레가 규정한 총액보다 많은 보조금을 행정청에게서 매년 지급 받는 사법상의 조직은 조직의 본사가 위치한 데파트망의 프레펙튀르(la préfecture du département)에 그들의 예산, 회계, 이 조항에서 정한 협약 및 경우에 따라서는 협의를 위해 지급받은 보조금의 재정보고서를 제출하여야 한다.

상기에서 정한 프레펙튀르에 (자료를) 제출함에 있어서 협회(association)나 재단(fondation)의 법적 지위를 갖는 (사법상의) 조직임이 요구되지 않는다. 상법전 제L. 612-4조 제1문 상의 협회(association)에 적용되는 자료공표의 의무는 재단(fondation)에도 적용된다.

(3) 매년 회계를 공시해야 하는 민간단체와 재단의 의무에 관한 n°2009-540 2009년 5월 14일 데크레(Décret n° 2009-540 du 14 mai 2009 portant sur les obligations des associations et des fondations relatives à la publicité de leurs comptes annuels)에 의한 보조금에 있어서 투명성 확보

제 1 조

상법전 제L. 612-4조 제1문의 규정이 적용되는 민간단체나 재단은 연간회계보고서 및 회계감사의 감사보고서를 행정정보국(la direction de l'information légale et administrative)의 인터넷 사이트에 공시해야만 한다.
이를 위해, 협회나 재단은 이사회에 의해 회계승인을 받은 날로부터 3달 이내에 행정정보국에 전자적인 방식으로 전문에 기재된 자료들과 경우에 따라서는 1991년 8월 7일 법률 제4문상의 자료를 제출한다.
행정정보국에 전자적인 방식으로 제출된 자료들은 그 자료의 진정성과 무상의 접근방식에 대한 조건들 하에서 공표된다.
(이하생략)

제 4 조

내무부 장관, 지방자치장관, 기획재정부장관은 각자 자신이 관련되는 범위 내에서 이 데크레가 전하는 집행사항을 수행한다. 이것은 공화국의 공보에 공표된다.

3. 지방보조금에 관한 규정

프랑스 지방자치법전(Code générale des collectivités territoriales)

제L. 1511-7조

지방자치단체와 지방자치단체 조합은 세법전 제238 bis의 제4항에 대상이 되는 기업의 설립과 인수만을 목적으로 하는 조직과 금융법전 L. 511-6조의 대상이 되는 조직이 기업의 설립에 참여한 경우에는 보조금을 지급할 수 있다.

보조금 수혜조직과 체결한 협약은 보조금수혜조직의 의무를 정하고 특히 이월의 조건을 정한다.
꽁세이 데따의 데크레는 동조항의 적용방식과 특히 지방자치단체의 지원 상한규정을 정한다.

제L. 2335-2조

제L.1524-4조의 규정(지방혼합기업에 대한 지원예외규정)을 제외하고, 특별 보조금은 시행령에 의해 특별한 재정적 어려움을 야기하는 상황을 겪고 있는 꼬뮌에 지급될 수 있다.

제L. 2335-5조

국가 혹은 국가의 영조물법인은 공공발주공사를 위한 보조금을 지급할 수 있다. 이 경우에 꽁세이 데따의 데크레에 의해 정해진 조건하에서 보조금이 계상되는 예산과 보조금을 할당하는 재원의 성격은 불문한다.

제L.23356조

1971년 7월 16일 이후부터 병합된 꼬뮌에 의해 수행된 사업을 위해 국가에 의해 교부된 설비보조금(les subventions d'équipement)은 보조금의 총합이 보조금에 의한 지출 총합의 80퍼센트를 초과하지 않는 범위 내에서 50% 이상 증액될 수 있다.

제R.1511-1조

지방자치단체 혹은 지방자치단체조합에 의해 동법전 L. 1511-7조에 대상이 되는 조직에 매년 지급될 수 있는 보조금의 총액은 동조직의 연간수입총액의 50%를 초과할 수 없다.
보조금의 총액은 보조금 수혜기관이 수여받은 공적지원(aides publiques)의 연간 총액이 연간수입의 80%를 초과할 수 없다.
이 조항에서의 국가 및 영조물법인의 보조금, 유럽연합과 국제기구에 의한 지원 및 지방자치단체 및 지방자치단체 조합의 보조금은 공적지원(aides publiques)을 의미한다.

이외에도 지방자치법전 R.1511-5 내지 R.1511-9에 중소기업투자지원 구역내에서의 기업에 대한 부동산 투자 및 건물임대에 대한 지원 규정, R.1511-10 내지 R.1511-16 상의 레지옹상의 중소기업에 대한 지원 규정 등의 지원 규정 등이 있다.

제 3 절 프랑스의 지방보조금에 법적 문제[32]

프랑스에서 지방자치단체의 지방보조금의 문제는 주로 "1901년 7월 1일 단체 계약(조직)에 관한 법률(la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association)" 제6조의 규정[33]에 근거를 두고 있다. 동법 제6조에 의한 지방자치단체의 '민간보조금의 지급(le droit d'attribuer des subventions)'은 주로 협약의 방식으로 이루어 졌다. 실무상에서는 보조금의 효율적 관리를 위하여 협약에 의해 체결하는 것이 보다 나은 방편이었다. 이러한 실무상의 요청이 "행정청과의 관계에서의 시민의 권리에 관한 2000년 4월 12일 법률(la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administaration)"에 의해 의무화되었다. 즉, 동법과 동법의 적용에 관한 데크레(le décret d'application n°2001-495 du 6 juin 2001)는 공적 주체에게 1년간 2만 3천유로 이상의 보조금을 지급받는 모든 조직과 협약(convention)을 체결하여 보조금을 지급하도록 강제하고 있다. 이 협약에는 지급되는 보조금의 사용 목적, 총액, 사용방법이 규정되어 있어야 한다.[34]

---

32) 이 부분은 2013년 10월 12일 행정법이론실무학회・한국법제연구원 공동학술대회, "국가와 계약"에서 발표한 논문을 인용하였다. 이에 대해서는 학술대회 자료집 김지영 "프랑스 보조금 제도의 법적 문제-보조금 협약의 도입가능성-", 25-56면 참조.

33) 민간기부 발전에 관한 1987년 7월 23일 법률은 "1901년 7월 1일 단체 계약(조직)에 관한 법률(la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association)" 제6조를 개정하게 된다. 개정된 제6조에 따라 정식으로 신고를 한 민간단체의 경우에는 국가뿐만 아니라 꼬뮌, 데파트망, 레지옹 및 다른 공적 주체에 의해서 보조금을 지급받을 수 있게 되었다. Stéphane DEWAILLY, *Quand une convention d'organisation d'un festival est un marché public*, AJDA, 2007, p. 856.

34) David MOREAU, *Les risques de requqlification des subventions aux associations en*

사실상 지방자치단체는 민간단체를 특정한 사업을 수행하기 위해서 많이 이용하게 되는데, 왜냐하면 민간단체에 적용되는 규정이 지방의 공공회계에 적용되는 규정들 보다 유연하기 때문이다. 이러한 지방자치단체에 의한 민간단체의 활용은 사회문화적 영역에서 많이 발견되는데, 최근에는 지역경제개발의 영역에서도 많이 활용되고 있는 실정이다. 민간단체는 이러한 맥락 속에서 지역의 경제, 사회, 문화 증진에 참여하게 된다. 물론 이러한 민간단체의 적극적인 지역사업의 참여는 단순히 민간단체와 지방자치단체 사이에서만 국한되는 문제가 아니라 보다 포괄적인 문제로 현대사회에서 공권력주체와 시민의 관계변화에서 인식되어야 한다.[35]

프랑스에서 각종 법률과 판례는 지방자치단체에게 보조금을 지급받는 단체를 통제하기 위한 다양한 수단들을 제공하고 있다. 지방자치단체에 의한 보조금 통제에 관한 근거규정은 지방자치법전(le Code général des collectivités territoriales) 제L.1611-4조이다. 동규정은 "보조금을 지급받은 모든 단체, 자선단체 혹은 기업은 지방자치단체가 통제를 위임한 수임자에 의한 통제를 받을 수 있다"고 규정하고 있다. 따라서 이론적으로는 지방자치단체는 자신이 제공한 보조금의 사용에 대해 긴밀히 감시할 수 있다.

이러한 보조금 사용에 대한 감시는 정책상·예산상의 이유로 이루어지게 되고, 이를 통해 지방의회는 보조금을 지급받는 단체에 대해서 보다 더 엄격한 통제를 가할 수 있는 제도적 기반을 가지게 되는 것이다. 그러나 실무상으로는 지방자치단체의 단체에 대한 보조금 지급과 관련한 통제는 매우 제한적이거나 형식적이라고 비판받고 있는 실정이다.[36] 그 반대의 경우에는 지방자치단체의 통제가 단체결사의

marché ou en délégations de services publics, AJDA, 2002, p. 902.

35) Michel BOUVIER, *Les finances locales,* 14e éd. L.G.D.J, 2011, p. 235.

36) Slyvie SCHMITT, *Le contrôle des collectivités locales sur les associations subventionnées: l'exigences d'efficacité confrontée au quotidien*, AJDA, 2003, p. 1088.

자유라는 헌법상 원칙을 배격하는 과도한 간섭으로 이어져서도 안 된다. 1971년 7월 16일 헌법위원회 결정[37]에 의해 헌법상의 기본권[38]으로 재확인된 결사의 자유는 지방자치단체에 의해서도 반드시 보장되어야 한다. 이에 따라 결사의 자유에 반하여 단체의 운영이나 조직에 과도한 개입은 일반법원[39] 및 행정법원[40]에 의해 통제를 받게 된다. 반면에 지방자치단체가 단체나 협회와 과도하게 밀착되어 있는 경우에는 재정법원은 이 경우에 민간단체를 법상 실체가 없거나 독립성이 결여된 단체[41]로 판단하게 된다.[42] 재정법원이 이와 같이 판단하게

37) Décision n°71-44 DC du 16 juillet 1971.

38) 사실 1971년 7월 16일 판결은 "1901년 7월 1일 단체 계약(조직)에 관한 법률(la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association)" 제7조를 개정하여 "법률이나 풍속에 반하는 불법적인 목적이나 동기에 근거한 단체의 설립이나 국토의 일체성을 침해하는 목적, 정부의 공화주의적 형태에 반하는 것으로 보이는 단체의 설립은 프레페 등이 등록증을 발급하기 전에 관할 구역 검사장에게 해당 서류와 함께 단체설립에 관해 협의의 대상이 된다"고 한 규정이 위헌이라고 선언하였다. 동 결정은 프랑스 헌법위원회 판례에서 중요한 역할을 차지하는 데, 그 이유는 첫째 제5공화국 헌법에는 명문으로 규정되어 있지 않은 결사의 자유가 헌법이 보장하는 기본권으로 인정된 것에 있고, 둘째는 제4공화국 헌법 전문이 '헌법블럭(Bloc de constitutionnalité)'에 포함되는 계기가 되었으며, 마지막으로 이를 계기로 헌법위원회는 프랑스 인권선언과 제4공화국 헌법 전문을 위헌성 판단의 근거기준으로 삼게 되었다는 점에서 의미가 있다. Louis FAVOREU et Loïc PHILIP, *Les grandes décision du Conseil constitutionnel*, 16e éd., Dalloz, 2011, p. 52 et s.

39) Cass. 1er civ, 24 octobre 1977.

40) CE 10 février 1978, Secrétaire d'État des Postes et Télécommunications c/Conseil d'administration des restaurant du personnel des postes et télécommunicqtion de Dijon.

41) 프랑스에서는 이를 "association transparente"라고 한다. 직역하면 투명단체 정도가 되는데, 주로 민간단체가 법상의 실질이 결여되었거나, 법상의 실질은 있어도 재정지원자에게서 사실상의 자율이 보장되지 않을 때 이러한 표현을 사용한다. 따라서 우리에게 있어서는 전자의 경우에는 '유령단체', 후자의 경우에는 '어용단체' 등으로 번역하는 것이 적절해 보인다.

42) 프랑스에서 민간단체에 대한 보조금의 위법한 사용에 대해서 회계원이 정기적으로 이를 지적하고 있다. 회계원은 지방자체 등의 공적주체가 공공회계에 관한 규정의 적용을 회피하기 위해 1901년 민간단체설립에 관한 법에 상충되는 민간단체를 이용하고 있다고 비판한다. 즉, "association transparente"로 지칭되는 민간단체는 자율성이 배제된 일종의 행정청의 발현체로 간주된다. 이 경우에 판단기준은 당해 단체의 의사결정기구에 공무원이 포함되어 있는지, 단체의 재정수입에 공적자금의 투입정도, 단체의 목적을 수행함에 있어서 사용하는 수단들에 의해 판단되게 된다. Stéphanie DAMAREY. *Termes de finances publiques*, Gualiano éditeur, 2006, p. 18.

되면, 민간단체는 결사의 자유에 의해 설립된 단체가 아니라 공법상의 법인으로 간주되게 되고 이에 따라 공법인에 부과되는 회계, 행정행위, 행정적 통제의 대상이 되게 된다. 또한 지급된 보조금은 공적자금(les deniers publics)으로 간주되고, 이러한 상황은 '공적자금의 위법한 집행(une gestion de fait)[43]'이 될 수 있다.

그러나 결사의 자유와 공적자금의 위법한 집행 회피 필요성이 민간단체에 대한 지방자치단체의 통제의 부재나 부실한 통제로 이어지는 이유가 되어서는 안 된다.[44]

지방자치단체는 민간단체의 회계서류 및 법적 지위에 대한 서류 및 현장조사와 수년간의 재정분석을 통한 정밀한 사실 확인을 할 수 있는 폭넓은 통제권한을 가지고 있다. 그러나 실무에 있어서 광범위한 통제는 거의 이루어지지 않는다. 동일한 민간단체에 대한 반복적인 보조금 지급의 갱신과 관행적인 절차는 지방자치단체의 통제를 제한하는 결과를 초래하였다. 이러한 실무상의 보조금 통제의 문제는 외부의 압력에 의해 민간단체에 대한 보조금지급 통제의 보다 엄격한 절차의 도입 압박을 받고 있는 실정이다.[45]

통상적인 경우에 지방자치단체에 의한 보조금에 관한 통제는 시간적인 제약과 형식적인 제약을 받게 된다. 전자의 경우에는 보조금신청 심사 시에 제약이며, 후자는 민간단체가 작성한 보조금신청서류에 관련한 제약이다.

---

43) 공적자금의 위법한 집행(une gestion de fait)은 공공회계법상의 기본원칙인 지불명령자와 회계관 분리의 원칙이 위반되었을 경우에 성립한다. 환언하자면, 'une gestion de fait'의 성립으로 권한이 없는 상태에서 공공회계관처럼 행동한 모든 행위를 처벌할 수 있게 된다. 이에 따라 회계법원은 집행된 자금에 대해 공공회계상의 제규정을 적용하고 공공회계를 집행한 회계원에게는 변상을 명령하고 경우에 따라서는 벌금을 선고할 수도 있다. Stéphanie DAMAREY. *Termes de finances publiques*, Gualiano éditeur, 2006, p. 123.

44) Slyvie SCHMITT, op. cit., p. 1088.

45) Ibid.

1. 보조금교부절차에 있어서 사전적 통제

보조금교부신청은 가을에 지방자치단체에게 제출되는데, 이것은 지방자치단체에게 민간단체에 교부할 보조금의 총액을 산정하기 위해 필요한 시간을 확보하기 위해서이다. 즉 지방자치단체 '최초예산안(le budget primitif)'의 의결 시에 민간단체에 지급할 보조금의 총액이 확정되어 있어야 한다. 지방자치단체 예산안의 최종 의결은 지방자치법전(Code général des collectivités territoriales) 제L.1612-1조와 제L.1612-2조에 따라 3월 31일까지 할 수 있지만, 대부분 1월 1일 이전에 확정된다. 보조금 총액이 예산에 계상되면, 지방의회는 당해 민간단체에게 지급할 보조금액의 상한을 정하고, 총액은 지방자치단체의 부서별로 배정된다. 보조금을 지급받을 민간단체의 선택과 지급할 보조금액의 결정은 지방의회에서 이루어지고, 경우에 따라서는 지방자치단체장이 조정할 수 있다.

이렇게 보조금의 예산안에 반영 이후에 실질적으로 민간단체에 대한 보조금의 지급결정은 '지방자치단체의 지불명령관(l'ordonnateur de la collectivité territoriales)'이 담당한다. 지불명령관에 대한 일반적인 규정은 "2012년 11월 7일 예산관리와 공공회계관에 관한 데크레(Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique)" 제10조, 제11조 및 제12조에 규정되어 있다. 특히 동데크레 제10조에 따른 주요지불명령관(les ordonnateurs prinipaux)은 지방자치단체의 단계에서는 데파트망과 레지옹 단계에서는 각 의회의 의장(présidents de conséils régionaux et généraux)이 담당하고 꼬뮌의 경우에는 시장(maires)이 된다. 따라서 데파트망과 레지옹의 보조금지급결정은 지방의회의 의장이 결정하고, 꼬뮌의 경우에는 시장이 결정하게 된다는 것을 의미한다.

프랑스의 지방자치단체에서 지방자치단체의 장과 지방의회는 일원적이기 때문에, 지방의회 의원 중에 지방자치단체장과 꼬뮌의 각 행정부서의 장은 지방의회 의원이 맡게 된다. 따라서 지방자치단체장의 보조금지급결정에 앞서, 지방의회 의원이 수장인 문화, 스포츠, 청소년 교육 등의 행정부서에서 민간단체의 보조금신청에 대한 예비적 심사를 담당한다. 이 경우에 지방공무원이 수장인 재정담당부서가 보조금의 예비적 심사를 담당하는 부서를 조력하는 형태로 구성되어 있다는 점이 특징이다.

"행정청과의 관계에서의 시민의 권리에 관한 2000년 4월 12일 법률(la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administaration)"의 제정 이후에는 동법 제10조에 따라 23000유로 이상의 보조금 지급의 경우 협약(convention)의 형태로 의무화 하였고, 23000유로 이하의 경우에도 민간단체의 보조금지급신청에 따른 담당부서의 예비적 심사이후에 자동적으로 재정담당부서에 보조금지급신청건을 검토하게 되었다. 이것은 다양한 활동을 수행하는 민간단체가 보조금 수혜의 기회를 늘리기 위해 각각 다른 보조금 신청을 하게 됨에 따라, 개별보조금이 23000유로 이하인 경우에는 보조금협약의 체결대상이 되지 않고, 각각의 보조금이 각기 다른 부서에 관리하게 될 경우 어떠한 통제도 할 수 없기 재정담당부서가 일괄적으로 보조금신청에 대한 재정적 심사를 함으로써 개별보조금 신청에 따른 수혜보조금의 총합이 23000유로가 넘는 민간단체에 대해서도 통제를 가할 수 있게 되었다.[46]

이러한 체계에 따라 보조금신청에 따른 결정은 이원적으로 이루어지게 된다. 우선 담당부서는 민간단체가 신청한 보조금신청서류에 대한 심사를 한다. 보조금은 지방자치법전(Code général des collectivités

46) Slyvie SCHMITT, op. cit., p. 1089.

territoriales) 제L.1612-15조 등에 따른 의무적 지출(dépenses obligatoires)[47]에 해당하지 않고, 따라서 보조금은 지방자치단체에 있어서는 임의적 지출이기 때문에 보조금지급신청에 따른 지급결정은 담당부서의 재량사항이다. 다음으로 재정담당부서는 형식상의 통제를 하게 된다. 즉 동부서는 보조금을 지급받을 민간단체의 계획이 재정적으로 실현가능한 것인지의 여부와 재정서류가 충실한지만을 판단하게 된다. 그러나 후자의 재정적 심사는 보조금지급결정이 정치적인 이유에 기인한 것인 경우에는 그 효과가 제한된다. 여기에서 정치적인 이유는 우선, 보조금지급 여부는 지방의회에 의해 우선적으로 결정될 수 있다는 것이다. 다음으로 민간단체는 지방의원들과 긴밀한 관련성을 가지고 있다는 점이다. 왜냐하면 상당수의 지방의원들이 민간단체의 장 출신인 경우가 많다는 것이다. 물론 후자의 경우에서와 같이 민간단체와 지방의원 사이에 긴밀한 유착관계가 법위반으로 이어지는 경우에는 행정법원이 이를 면밀히 감시하게 된다.[48] 또한 지방공무원의 경우에도 직무상 알게 된 모든 법위반 사항을 검사에게 고발해야 할 의무를 부담하기 때문에 이를 통제할 가능성은 남아 있다.[49]

2. 보조금지급신청서에 대한 형식적 통제

보조금신청서가 지방자치단체에 제출되면, 지방자치단체 등은 보조금을 수혜 받을 민간단체에 대한 심사를 하게 된다. 이러한 심사는 우선 민간단체가 관계법령에 따라 신고를 했는지, 민간단체의 활동 등에 대한 민간단체의 성격에 대한 심사와 민간단체 구성에 대한 심사 및 민간단체의 실질에 대한 심사로 이루어진다.

---

47) 지방자치법전 제L.1612-15조 제1문 “채무의 상환에 필요한 지출과 법률이 명시적으로 정한 지출만이 지방자치단체의 의무적 지출(dépenses obligatoires)이다.”

48) CE 26 janvier 1990, Eléctions municipales de Chantilly.

49) 형사소송법전(le Code de procédure pénale) 제40조 제2문.

우선, 보조금신청 민간단체는 자신의 설립신고서, 정관, 정관변경신고를 관보에 제공해야 한다. 지방자치단체는 제공된 서류들을 토대로 민간단체의 설립목적의 합법성[50]과 민간단체의 활동이 공적 주체의 재정지원을 정당화 할 수 있는 '공공필요성(l'utilité publique)'[51]을 가지고 있는가에 대한 심사를 하게 된다. 특히 후자의 공공필요성 즉, 공익과 관련하여 지방자치단체는 보다 엄격한 심사를 해야 한다. 왜냐하면, 보조금지급이 '공공필요성' 요건을 충족시키는가에 대해서 행정법원이 지방자치법전(Code général des collectivités territoriales) 제L.1111-2조[52]에 따라 심사하기 때문이다.

다음으로 민간단체의 구성과 관련하여, 민간단체는 보조금신청서류에 단체 이사회와 사무국의 구성을 정확하게 기술해야 한다. 이사회와 사무국의 조직에 관한 정보는 지방의회 의원이 민간단체 내에서 단체장, 사무국장, 회계인 등의 직무를 수행하고 있는 지를 확인하기 위해서이다.

마지막으로 민간단체가 실질에 대한 심사가 이루어진다. 민간단체는 보조금신청서에 총회 혹은 이사회의 조서를 첨부해야 한다. 즉, 민간단체가 실질적으로 존재하고 있는 단체여야 하는 것이다. 그 판단기준은 주기적으로 총회를 열고, 고유한 회계를 가지고 있으면 된다.[53]

3. 민간단체의 재정상황에 대한 평가

지방자치법전 제L.1611-4조 제2문은 "1년 동안 한번 혹은 다수의 보조금을 수혜 받은 모든 조직, 민간단체, 자선단체, 사기업은 보조금

50) CE 1er octobre 1993, Commune de Secondigny.

51) CE 28 octobre 2002, Commune de Draguignan.

52) 지방자치법전 제L.1111-2조 제2문 "지방자치단체는 지역행정, 지역정비, 경제, 사회, 보건, 문화 및 과학적 개발과 환경보호, 에너지의 합리적인 사용과 온실효과의 감소, 시민의 삶의 개선을 위해 국가와 협력한다.(이하 생략)"

53) Slyvie SCHMITT, op. cit., p. 1090.

을 지급한 행정청에게 전년도 사업의 예산과 회계의 공증 받은 복사본과 사업실적을 알 수 있게 하는 모든 문서를 제공할 의무가 있다"고 규정하고 있다. 동조에 따라 지방자치단체는 보조금을 수혜 받은 민간단체에게 전년도 사업예산과 회계를 요구할 수 있다. 인구가 3500명 이상의 꼬민은 이와 별도로 보조금수혜 민간단체에게 공증받은 대차대조표를 요구한다. 왜냐하면 지방자치법전 제L.2313-1조에 따라 인구 3500명 이상의 꼬뮌은 자신의 예산에 꼬뮌이 자본의 일부를 소유하고 있는 조직 혹은 꼬뮌이 연간 75000유로 이상의 보증 혹은 보조금을 지급한 경우 및 지급한 보증 및 보조금이 당해 조직 예산의 50% 이상에 해당하는 경우에는 당해 조직의 대차대조표를 포함시켜야 할 의무가 있기 때문이다. 이러한 대차대조표 제출 의무는 예산의 50% 이상을 지방자치단체가 제공하지만, 그 금액이 미비한 영세한 단체에게는 과도한 부담이 될 수 있다. 그러나 이 경우에는 지방자치법전 제L.2313-1조 제5문의 규정에 의해 보조금이 15250 이하의 경우에는 민간단체 장이 회계를 확인하는 것으로 그 부담으로 줄이고 있다. 물론 이 경우에는 민간단체 장의 성실한 회계확인이 문제가 될 수 있다.

지방자치법전 제L.2313-1조를 입법자가 규정한 의도는 지방의회에게 보다 투명성을 강화하고 적절한 정보를 접할 기회를 주는 것이었다. 이를 위해, 민간단체의 대차대조표가 지방자치단체의 행정회계에 첨부된다. 왜냐하면 행정회계의 경우에는 사업이 종료되는 연말에나 각각의 민간단체에게 지급된 보조금의 정확한 총액을 알 수 있기 때문에, 12월 31일 이전에 보조금 수혜를 받은 민간단체의 대차대조표를 제출하게 함으로써, 지방의회의 입장에서는 지방자치단체의 예산을 의결하기에 앞서 지방자치단체의 지출에 대한 보다 정확한 분석을 할 수 있게 되기 때문이다.

지방자치단체의 민간단체의 회계서류 심의 시에는 여러 가지 요소가 고려된다. 우선 지방자치단체의 해당 부서는 지방자치단체 재원의 총액을 확인해야 한다. 민간단체의 재정자립에 대한 노력은 보조금의 교부 및 지급갱신 시에 반영되어야 함에도 불구하고[54], 지방자치단체는 민간단체가 충분한 수입을 확보하고 있는 경우에는 보조금지급신청을 거부한다. 다음으로, 회계서류를 통해 당해 민간단체의 지불능력(solvabilité)과 부채수준을 심사하게 된다. 마지막으로 지방자치단체는 보조금이 지급목적과 민간단체의 목적에 적합하게 사용되었는지를 심사하게 된다.

4. 지방자치단체의 보조금 지급에 관한 새로운 통제

프랑스에서 보조금의 지급의 다층적인 통제가 지방자치단체에 의해서 수행되고 있다 하더라도, 대부분의 지방자치단체는 민간단체에 대한 형식적인 재정분석과 보조금지급신청서류가 요건을 충족했는지에 대한 간략한 심사만을 한다는 비판이 존재한다.[55] 이러한 문제의식에 기인하여 보조금지급의 형식을 협약의 형태로 체결하게 하고, 보조금 통제의 흠결 시에 이에 대한 제재조치를 가하는 형태의 새로운 보조금 통제 방법이 모색되기에 이른다.

(1) 보조금 협약

상술한 바와 같이, “행정청과의 관계에서의 시민의 권리에 관한 2000년 4월 12일 법률” 제10조에 따라 민간단체가 23000유로 이상의 보조금을 지급받는 경우에는 지방자치단체와 민간단체의 협약은 의무

54) Circulaire du 15 janvier 1988 relative aux rapports entre l’État et les associations bénéficiaires de financements publics

55) Slyvie SCHMITT, op. cit., p. 1091.

화되었다. 또한 지방자치법전 제L.1411-1조에 따라[56] 민간단체가 '공공서비스(un service public)'의 '수탁자(délégataire)'가 될 경우에도 협약을 의무적으로 체결해야 한다. 2000년 4월 12일 법률은 민간단체가 보조금을 지급받기 위해 지방자치단체에게 의무적으로 제출해야 하는 서류, 즉 예산, 지난사업연도의 회계, 대차대조표 이외에도 보조금이 정해진 지출에 따라 사용되었을 때, 보조금의 목적에 보조금지출이 부합하는지를 증명하는 재정보고서를 제출해야 한다. 민간단체가 협약에 따른 서류제출 등의 의무를 부담하는 반면에, 지방자치단체는 협약이 체결되면, 민간단체에게 운영보조금 및 각종지원을 제공할 의무를 부담하게 된다.

실무에 있어서 보조금협약을 체결하는 경우는 데파뜨망과 레지옹을 제외하고는 드물다. 여기에는 두 가지 이유가 있는데, 우선 데파뜨망과 레지옹은 지급하는 보조금이 23000유로를 넘는 경우가 많고, 데파뜨망과 레지옹은 다수의 민간단체에게 보조금을 지급하기 때문이다.

그러나 지방자치단체의 대다수를 차지하는 꼬뮌의 경우에는 보조금협약이 많지 않은데, 이는 지방의원들이 협약을 일종의 구속이라고 생각하기 때문이다. 물론 보조금 협약은 공공주체에게 보다 실효적인 통제를 할 수 있는 수단이지만, 실제 2000년 4월 12일 법률의 실질적인 수혜자는 지방자치단체가 아니라 행정객체인 시민이다. 왜냐하면 동법률은 시민에 대한 보다 적정한 정보의 제공과 행정의 투명성을 보장하기 위해서 제정된 것이기 때문이다. 동법 제10조에 따라 협약을 체결할 경우에는 보조금협약 상에 보조금의 목적, 총액, 지급된 보

56) 지방자치법전 제L.1411-1조 "공공서비스의 위탁은 공법상 법인이 자신이 수행해야 할 책임이 있는 공공서비스를 공공 혹은 민간의 수탁자에게 위임하는 계약이다. 이 경우에 보수는 공공서비스 수행의 결과와 실체적으로 관련성이 있어야 한다. 수탁자는 서비스의 수행에 필요한 공사를 진행하거나 필요한 재산을 취득할 수 있다(제1문). 동법전에서 규율하는 공법상 법인의 공공서비스의 위탁은 꽁세이 데따가 정하는 데크레가 정한 조건하에서, 위탁청으로 하여금 다수의 경쟁입찰이 가능하도록 하는 공시절차를 준수하도록 한다(제2문 전단)."

조금의 사용조건 등이 명시되도록 규정하고 있다. 따라서 지방자치단체는 협약 상에 명시된 보조금을 지급하지 않을 경우에는 계약상의 책임을 져야 하기 때문에 꼬뮌과 같은 자치단체들은 예산상에 이유로 이러한 형태의 보조금 지급이 부담이 될 수 있다.

따라서 보조금협약이 민간단체와 지방자치단체 사이에 체결되면, 법적 효력은 계약체결의 당사자들에게 미치게 된다. 민간단체가 보조금 지급의 목적을 준수하지 않았다면, 당해 지방자치단체는 보조금 지급을 중단할 수 있다. 따라서 보조금지급 계약이행은 당사자가 부담하는 의무의 이행준수에 따라 결정되게 된다. 즉 민간단체가 보조금 협약상의 의무를 준수하지 않은 경우에는 민간단체는 보조금을 지급받을 어떠한 권리도 없게 된다.[57] 보조금 협약이 체결되면 지방자치단체는 보조금의 총액을 지급해야 하는 의무가 발생하지만, 민간단체가 계약상의 의무를 준수하지 않았을 때에는, 보조금 지급이 중단되고, 이러한 계약의무의 미준수는 보조금 지급중단 뿐만 아니라 형사법원 및 재정법원에 소송이 제기될 수 있다.[58]

(2) 보조금 지급의 책임성 강화

위에서 살펴본 것과 같이 지방자치법전 제L.1611-4조 제1문은 “보조금을 지급받은 모든 단체, 자선단체 혹은 기업은 지방자치단체가 통제를 위임한 수임자에 의한 통제를 받을 수 있다”고 규정하고 있어, 지방자치단체에 의한 보조금을 수령한 민간단체에 대한 통제가 임의적으로 해석된다. 그러나 ‘꽁세이 데따(le Conseil d’État)’는 공법인에 의한 통제의 흠결은 과실이 될 수 있다고 판단하였다.[59] 꽁세이 데따의 동조에 대한 이러한 엄격한 해석은 공공재원을 보다 두텁게 보호하기 위해서였다.

57) Stéphanie DAMAREY, op. cit., p. 2398.
58) Stéphanie DAMAREY, op. cit., pp. 2398-2399.
59) CE 6 juillet 1973, Ministre des Finances.

1973년 판례 이후, 지방자치단체의 보조금수혜단체에 대한 통제의무는 강화되기에 이른다. 특히 “2001년 12월 21일 법률(Loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes)”에 따라 보조금 통제를 소홀히 했을 경우에는 재정법원에 의해 금전상의 제재를 받을 수 있다. 그 통제수행 여부에 대한 판단기준은 민간단체의 일반적인 목적 혹은 목적달성을 위한 구체적 행위, 동원되는 수단, 민간단체의 예산과 보조금을 지급받은 활동의 예산 및 다른 공공서비스의 수행 여부에 대한 정확한 인식을 하고 있느냐의 여부이다.[60]

5. 보조금 통제 실행의 난점

지방자치단체가 민간단체에 대한 통제의 한계점은 두 가지 측면에서 볼 수 있다. 첫째, 어려운 점은 양자사이의 관계는 상호간의 동등하고 독립적인 협력관계이기 때문에 통제의 한계점이 존재한다. 둘째, 지방자치단체는 양자 사이의 관계가 재정적 지원관계가 아닌 일종의 도급 관계로 전환될 정도로 과도한 의무를 민간단체에게 부과할 수 없는 한계를 가지고 있다. 이 부분에서 재정적 지원과 민간위탁의 경계는 불분명하다. 즉, 지방자치단체는 보조금과 민간위탁에 대한 보수의 지급의 경계를 확정지을 만한 뚜렷한 기준을 가지고 있지 않다.

(1) 민간단체에 대한 통제 실행의 난점

민간단체에 대한 지방자치단체의 어려움은 우선 보조금의 성질상 사후적인 통제가 실효성을 확보하기 어렵고, 둘째, 지방자치단체는 민간단체의 자율성을 존중해야 하는 어려움이 있으며, 셋째, 경우에 따라서는 보조금의 지급이 계속화되는 어려움이 있다.

60) Cours des comptes, Rapport au président de la République, 1997, p. 27. cité par Slyvie SCHMITT, op. cit., p. 1093.

첫 번째 문제와 관련하여, 지방자치단체의 보조금은 다른 공공지출(les dépenses publics)과는 달리 사업이 종료되기 전에 일반적으로 지급된다.[61] 보조금의 지급에 있어 회계관(le comptable)은 영수증의 수령 이후에 보조금을 지급하는 것이 아니라 지방자치단체의 결정에 따른 지불명령에 의해 보조금을 지급한다. 따라서 지방자치단체의 보조금 지출에 대한 통제는 사후적인 통제로 밖에 할 수 없게 된다. 사후적인 통제는 민간단체가 제출한 영수증에 대한 심사, 그 외에 지출증빙서류들에 대한 심사로 이루어진다.

이러한 통제는 일반적으로 다음연도에 새로운 보조금 신청에 대한 심사 시에 하게 된다. 만약 민간단체가 전년도 자신의 의무를 이행하지 않았다면, 지방자치단체는 보조금 지급의 갱신을 거부하게 될 것이다. 이 거부는 민간단체에 대한 제재를 위해 가장 보편적이고 간단한 통제수단이 된다. 물론 이 경우에 지방자치단체는 지급된 보조금의 반환을 요구하게 될 것이다. 위법한 보조금 집행에 대한 지방자치단체의 반환요구가 없을 경우에, 행정법원은 행정법원에 관한 법전 제L.911-2조와 동법전 제L.911-3조에 따라 지방자치단체가 보조금을 반환 받을 때까지 행정청에게 이행강제금(astreinte)을 부과할 수도 있다. 그러나 이 경우에 민간단체에 대한 보조금 반환소송은 민사법원에서 판단할 것이고, 문제가 된 보조금 총액이 소액인 경우에는 민사소송의 장기성과 비용 때문에 소송을 제기하기에는 어려움이 따른다.[62] 그러나 보조금의 사후적인 통제는 보조금액이 많을 경우에는

61) 2012년 11월 7일 예산관리와 공공회계관에 관한 데크레(Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique) 제33조 제2문 "다른 법령에 예외가 있는 경우를 제외하고, 채무변제기일, 사업의 집행, 개별적 수당지급결정 혹은 개별적 보조금 지급결정이 있기 전에는 지급(paiement)을 해서는 안된다.(이하생략)"

62) 우리나라의 경우, 보조금 반환은 민사소송으로 소구할 없다. 대법원 2012.3.15. 선고 2011다17328판결 참조. 동판결을 인용하면 "보조금의 예산 및 관리에 관한 법률(이하 '보조금법'이라 한다)은 제30조 제1항에서 중앙관서의 장은 보조사업자가 허

효과적이다. 경우에 따라서는 보조금을 지급함에 있어서 보조금 사용의 적정성을 기하기 위해 2분하여 지급하거나 3분하여 지급할 수 있기 때문이다. 이렇게 분할하여 보조금을 지급하면, 민간단체가 보조금 적절하지 않게 사용한 경우에는 다음 번 보조금의 지급 시에 지방의회가 보조금액을 감액하여 지급할 수 있기 때문이다.[63]

(2) 민간단체의 자율성 존중의 문제

지방자치단체의 장과 보조금의 수혜를 받는 민간단체의 장은 긴밀한 신뢰관계가 통상적으로 존재한다. 이러한 긴밀성은 비단 정치적인 성향에만 편중되지는 않는다. 다원성과 형편성에 기인하여 지방자치단체는 야당에 친화적인 민간단체에 대해서도 보조금을 교부하기 때문이다. 따라서 프랑스에서 지방자치단체와 민간단체의 신뢰관계는 정치적인 성향보다는 민간단체가 지방의 이익에 기여하는 가에 따른 보다 주관적인 고려에서 형성된다. 지방자치단체와 민간단체 사이에는 상하종속의 관계는 법으로 금지되어 있지만, 민간단체가 자신에게 재정지원을 하는 지방자치단체에 대한 존중관계는 존재한다. 사실 민간단체의 자율성은 자신의 예산 총액에서 보조금이 차지하는 비율에 따라 결정될 수밖에 없다. 민간단체의 예산의 상당부분을 보조금이 차지한다면 민간단체의 자율성은 없다고 보는 것이 타당할 것이다.

위의 신청이나 기타 부정한 방법으로 보조금의 교부를 받은 때 등의 경우 보조금 교부결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있도록 규정하고, 제31조 제1항에서 중앙관서의 장은 보조금의 교부결정을 취소한 경우에 그 취소된 부분의 보조사업에 대하여 이미 교부된 보조금의 반환을 명하여야 한다고 규정하고 있으며, 제33조 제1항에서 위와 같이 반환하여야 할 보조금에 대하여는 국세징수의 예에 따라 이를 징수할 수 있도록 규정하고 있으므로, 중앙관서의 장으로서는 반환하여야 할 보조금을 국세체납처분의 예에 의하여 강제징수 할 수 있고, 위와 같은 중앙관서의 장이 가지는 반환하여야 할 보조금에 대한 징수권은 공법상의 권리로서 사법상의 채권과는 그 성질을 달리하므로, 중앙관서의 장으로서는 보조금을 반환하여야 할 자에 대하여 민사소송의 방법으로 그 반환청구를 할 수 없다고 보아야 한다."

63) Slyvie SCHMITT, op. cit., p. 1093.

다른 한편으로, 지방자치단체는 보조금지급허가를 함에 있어서 특정한 조건을 부과할 수 있지만, 이러한 개입은 제한적이어야 한다. 지방자치단체는 민간단체의 재정관리가 불충분하다는 사실을 알려 줄 수는 있지만 민간단체를 대신하여 재정적 결정을 내릴 수는 없다. 지방자치단체가 민간단체의 지출의 적합성을 판단할 근거가 없기 때문이다. 다만 지방자치단체는 보조금의 적정한 사용을 요구할 권리만을 가질 뿐이다.

민간단체와 지방자치단체 간에는 여러 가지 법적 문제가 제기됨에도 불구하고 지방자치단체는 민간단체를 자신의 파트너로 적극 활용한다. 양자 간의 협력관계는 여러 가지 장점을 지니고 있기 때문이다. 우선 공공회계상에 적용되는 엄격한 회계규칙이 적용되지 않고, 사법상의 유연성을 취할 수 있으며, 자원봉사자들을 활용할 수 있기 때문이다.[64]

6. 지방자치단체 재정지원의 명확한 기준의 부재

꽁세이 데따는 1990년 7월 6일 판결[65]에서 '보조금(subvention)'과 '대가(rémunération)'을 구분하였다. 동판결에서 '대가(혹은 보수)'는 공법인이 지급한 재원과 재원을 지급받은 조직이 제공한 용역 사이에 '직접적 관계(lien direct)'가 요구된다. 여기에서 '직접적 관계'는 재원을 지급받은 조직이 특정한 용역을 제공했을 때 성립한다. 반대로 민간단체의 목적이 일반적인 경우에는 공법인의 재원지급은 보조금이 된다. 양자를 구별하는 다음 기준은 수행할 사업의 제안자가 누구인가에 따라 달라진다. 예를 들어 민간단체가 자신의 활동을 미리 정하고 이를 수행하고 있을 경우에 공법인이 추후에 재정적인 지원을 하게 되면 보조금이 되고, 공법인이 민간단체 이전에 수행할 목적을 정

64) Slyvie SCHMITT, op. cit., p. 1094.

65) CE 6 juillet 1990, Comité pour le développement industriel et agricole du choletais.

하고, 민간단체가 이를 수행하게 되면 이는 용역에 따른 대가의 지급 관계가 된다.

그러나 실무상에서 이러한 보조금과 대가의 구별기준은 불명확하기 때문에, 지방자치단체는 사안별로 이를 판단할 수밖에 없다. 만약 재정지원에 대가성이 인정된다고 판단되면, 경쟁기업이나 다른 민간단체는 관계행정기관, 세무당국 혹은 프레페에게 이를 고발할 수도 있다. 양자간의 구별의 모호성은 민간단체가 보조금 계약상 부담하는 의무가 공급업자에 의해 제공되는 용역과 비슷한 경우에는 더욱 뚜렷해진다.

다음으로 지방자치단체는 민간단체가 제공한 용역에 대가를 지급했을 경우에는 공공조달계약법전(Code des marchés publics)의 규정에서 자유로울 수 없게 된다. 왜냐하면 이것은 공공조달계약법전이 정하고 있는 공공조달계약 참여 평등의 원칙에 반하기 때문이다.

지방자치단체가 민간단체에게 지급하는 보조금의 대부분은 엄격한 절차가 요구되는 보조금액기준에 미치지 않는 경우가 대부분이다. 또한 지급한 보조금이 '대가성'이 인정되어 공공조달계약법전의 적용을 받는다고 하더라도, 그 금액이 일정기준 이하인 경우에는 완화된 적용을 받게 된다. 그러나 공공조달계약법전은 지방자치단체에 의해 보수가 지급되는 모든 용역제공에 적용되고, 이것은 계약체결의 상대방의 법적 성격의 여부와 상관없이 단 1유로라도 지급되는 경우에는 모두 적용된다. 이것은 용역과 이에 상응하는 대가의 지불은 모두 경쟁의 원칙이 적용되어야 함을 의미한다. 다만 지급된 대가의 총액은 법적용에 있어서 완화된 형태로 갈 것인가 아니면 가중된 형태로 갈 것인가를 결정할 뿐이다.[66]

민간단체에 대한 지방자치단체의 보조금 지급에 관한 통제는 '공적자금의 위법한 집행(une gestion de fait)'이 되지 않기 위해, 또한 "법상 실체가 없거나 독립성이 결여된 단체(association transparente)"가 창설

66) Slyvie SCHMITT, op. cit., p. 1096.

되지 않도록 하며, 공공조달계약법전과 공공서비스의 민간위탁계약과의 관계에서도 보조금이 이에 해당하는 규정을 위반하지 않도록 하는 목적에 기인하게 된다.[67] 통제의 밀도 측면에서 지방자치단체의 보조금에 대한 통제는 갈수록 어려워지고 있는데, 이러한 통제가 민간단체의 자율성을 침해해서는 안되고, 보조금의 지급이 도급계약화 되는 것을 방지해야 하기 때문이다. 그러나 보조금을 지급받는 민간단체의 대부분이 영세한 조직이고 이들에 대한 재정적 지원은 최소한도에 그치고 있다는 점을 상기해야 한다.

7. 보조금의 경계 설정에 관련한 문제점- 보조금 협약과 계약과의 경계

(1) 보조금 협약과 지방자치단체의 보조금 지급 거부

프랑스에서 지방자치단체의 민간단체에 대한 보조금 지급거부 결정은 보조금지급신청에 대한 거부일 경우에는 어떠한 법적 근거를 요하는 것은 아니다.[68] 사실 민간단체가 보조금을 지급받기 위해 법상의 요건을 충족했다 하더라도, 보조금의 지급은 민간단체에게 어떠한 법적 권리를 창설해 주는 것은 아니기 때문이다. 즉 보조금의 지급의 결정은 재량사항이다. 따라서 보조금신청에 따른 거부결정은 법적 근거를 요하지 않는다고 보는 것이 일반적이다. 그러나 공법상 주체가 자신의 지급거부결정을 함에 있어서 고려된 기준을 제시한 경우에는 그 고려사항들은 실제적으로 존재해야 하고, 그 기준이 실제적으로 존재하지 않는 경우에는 행정법원은 이 결정을 취소할 수 있다. 마찬가지로 행정청이 내부에 보조금 지급의 기준을 가지고 있는 경우, 즉 보조금수혜대상 민간단체의 선택기준을 마련한 경우에는 행정청은 이

67) Slyvie SCHMITT, op. cit., p. 1096.

68) TA Amiens 13 octobre 2005, Association fédération des oeuvres laïques de l'Oise.

러한 기준을 준수해야 할 의무가 있다.[69] 상기의 몇 가지 예외를 제외하고는, 민간단체는 원칙상 보조금교부결정에 있어서 어떠한 권리도 가지지 못하며, 마찬가지로 보조금의 갱신에 있어서도 법상 권리가 인정되지 않는다.[70] 물론 보조금교부가 협약의 형태로 체결된 경우에는 계약상으로 이러한 조건을 협의할 수는 있을 것이다. 이 경우에, 보조금관계의 법적 불확실성은 계약 조항에 따라 좌우될 것이고, 민간단체는 법원에서 합법적으로 계약상의 자신의 권리를 주장할 수 있게 된다. 그러나 다년간의 보조금 지급을 명문으로 규정한 협약이 없는 경우에는 매년 동일한 행정청으로부터 보조금을 지급받았다는 사실만으로 향후 보조금 수혜대상자가 된다는 기대는 보호받을 수 없다.[71]

위에서 살펴본 바와 같이, 2000년 4월 12일 법률 제10조에 의해 보조금을 교부하는 행정청은 보조금액이 23000유로를 넘는 경우에는 보조금을 수혜 받는 민법상의 조직과 협약을 체결해야 할 의무가 있다. 이 협약에는 보조금의 목적, 총액, 사용조건이 포함되어 있어야 한다. 만약 23000유로가 넘지 않는 보조금의 지급에 있어서는 협약체결이 의무사항은 아니지만 협약으로 체결할 수 있다. 이러한 '보조금교부의 계약화(la contractualisation de l'attribution d'une subvention)'는 민간단체에 대하여 행정청을 구속하고, 계약의 당사자들에게 의무를 준수하도록 하는 효과가 있다. 이에 따라 지방자치단체와 민간단체 사이에 보조금협약이 체결되면, 지방자치단체는 보조금 지급을 예정하고, 민간단체는 자신에게 부여된 목적을 이행하며, 지방자치단체는 계약상의 의무를 준수할 의무를 가지게 된다.[72] 또한 이 경우에 협약사항 이외에 보조금 총액을 감액하는 것은 계약조항 위반으로 간주되게 되

69) CE 11 février 2004, Associqtion Défense de la chanson française Radion fréquence Nîmes.

70) TA Paris 26 février 1964, Union nationale des étudiants de France.

71) TA Amiens 13 octobre 2005, Association fédération des oeuvres laïques de l'Oise.

72) TA Rennes 2 février 2006, Association Hyppocampe.

고, 이것은 행정상 손해배상소송으로 이어질 가능성이 있게 된다.[73] 보조금을 지급받게 되면, 민간단체는 보조금의 지급목적에 적합하게 보조금을 사용해야 할 의무를 부담하게 된다. 따라서 보조금이 목적에 적합하게 사용되지 않은 경우에는 보조금 지급이 중단되거나, 반환된다. 보조금이 지급목적과 달리 사용된 경우에 보조금의 사용은 '공적자금의 위법한 집행(une gestion de fait)'이 되고 재정법원의 관할 대상이 된다.[74]

또한 보조금은 공적 주체 이외에 자가 일반적 공익을 의도하고 수행하는 경우에, 당해 사업에 대해 공적주체가 재정적 지원을 하는 것이다. 즉 사업계획의 제안자가 민간에 의해서 이루어졌고 재정적 지원을 하는 공적주체가 어떠한 반대급부도 요구하지 않을 경우에 보조금이 성립한다. 여기에서 제안이라고 하는 것은 사업의 추진 및 사업의 개념과 정의 등을 의미한다.[75] 일반적으로 민간단체는 보조금 수령에 어떠한 법적 권한도 없지만, '보조금지급결정(la décision d'octroi de subvention)'이 있게 되면, 민간단체는 보조금을 수령할 권리를 가지게 된다. 그러나 보조금지급결정이 허위나 부정에 의해 내려지면, 이는 취소의 대상이 된다. 보조금협약 이외에 보조금이 정기적으로 교부되는 경우에는 보조금의 전체 혹은 부분 취소는 '(일방적) 행정행위(un acte administratif)'가 되고 이 경우에 권리구제는 행정법원에서 '월권소송(le recours pour excès de pouvoir)'으로 하게 된다.[76]

(2) 보조금협약의 공공조달계약이나 민간위탁계약으로의 전환

이러한 보조금지급결정에 관한 일반적인 사법심사의 문제이외에, 프랑스에서 주목할 법적 쟁점은 위에서 언급한 바와 같이 '보조금협약'

73) TA Paris 27 décembre 1986, Association rues et cité.
74) C. compte 26 mars 1992, Rolland, ancien maire de Fenouillet.
75) Stéphane DEWAILLY, op. cit., p. 857.
76) CE 22 novembre 1989, Amicale laïque de Brioude.

과 '공공조달계약' 및 '민간위탁계약'의 경계에 관한 문제이다. "행정청과의 관계에서의 시민의 권리에 관한 2000년 4월 12일 법률(la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administaration)"에 따라 강제된 '보조금 협약(une convention de subvention)'은 원칙적으로 '공개의 원칙(le règle de publicité)'이나 '경쟁의 원칙(le règle de mise en concurrence)'이 적용되지 않는다. 따라서 보조금이 23000유로 이상 지급될 경우에 보조금 협약은 '계약자유의 원칙(le prinicpe de liberté contractuelle)'의 적용을 받게 된다.

그러나 동협약이 '서비스의 제공에 대한 공공조달계약(un marché de prestation de service)'의 성질을 가지거나 '민관위탁계약(une délégation de service public)'의 특징을 지니고 있다면 이러한 보조금 협약은 법원에서 '공공조달계약' 혹은 '민간위탁계약'으로 '전환(requalification)'되게 된다.[77] 이와 같은 경우에 지방자치단체는 '공공조달계약'의 경우에는 공공조달계약법전(le Code de marché public)에 정하는 계약의 체결 및 이행에 관한 규정의 적용을 받게 되고, '민간위탁계약'인 경우에는 지방자치법전(CGCT) 제L.1411-4조 이하의 요건을 충족해야 한다. 만약 보조금협약이 '공공조달계약'이거나 '민간위탁계약'인 경우에 해당함에도 불구하고, 관련 법률의 규정을 준수하지 않을 경우에 지방자치단체는 행정법원[78]과 형사법원[79]에 의한 사법심사의 대상이 된다.

이러한 보조금 협약의 전환의 문제는 프랑스에서 다음의 이유로 빈번하게 발생하게 되었다. 우선, 보조금협약의 체결당사자인 민간단체가 존립목적 그 자체로 지방자치단체가 공공조달계약에 관한 규정 및 민간위탁에 관한 법률규정의 적용을 배제시키지 못한다. 둘째, 보조금을

77) David MOREAU, *Les risques de requqlification des subventions aux associations en marché ou en délégations de services publics*, AJDA, 2002, p. 902.

78) Art. L.551-1 du Code de justice administratice.

79) Art. 432-14 du Code pénal.

지급받는 사업의 성질 그 자체로 보조금 협약의 대상이 되는 것은 아니다. 민간단체의 경우에도 공공조달계약법전 상의 상업적(commercial) 혹은 경쟁적(concurrentiel)인 성질의 활동을 수행하는 계약을 체결할 수 있고 이 경우에는 동법의 적용대상이 되기 때문이다. 사업의 성질상 기준으로 상업적인가 혹은 경쟁적인 성격을 가지고 있는가의 여부에 대한 기준은 이제 더 이상 공공계약법전이 채택하고 있지 않다. 셋째, 보조금협약은 민간위탁계약으로 지정될 수 있는데, 보조금사업은 모두 정도의 차이가 있기는 하지만 '지역적 공익(l'intérêt public locale)'을 수행할 수 있고, 이 경우에 민간위탁계약으로 전환 될 가능성을 가지고 있다. 넷째, 지방자치단체는 더 이상 기존에 체결된 보조금 계약을 계속적으로 갱신함으로써 공공조달계약이나 민관협력계약에 적용될 경쟁의 원칙을 회피할 수는 없다. 행정법원은 이러한 경우에 암묵적인 보조금계약의 갱신은 그 계약갱신 시의 규정이 적용된다고 판단하고 있다.[80] 마지막으로, 보조금계약이 공공조달계약이나 민간위탁계약으로 전환될 가능성이 있다고 판단되는 경우에, 프레페(préfet)는 지방자치단체가 체결한 계약에 대한 '합법성 통제(le contrôle de légalité)'를 위해, 납세자는 지방재정의 사용과 관련하여, 기업은 해당 보조금계약이 경쟁적 영역이라고 주장함으로써, 보조금을 지급받지 못한 다른 민간단체는 이와 같은 경우에 '경쟁입찰(un appel d'offre)'이 이루어져야 한다고 주장함으로써 법원의 심사를 제기할 가능성이 열려 있게 된다.[81]

따라서 보조금협약이 공공조달계약이나 민간위탁계약으로 '전환'될 가능성이 있기 때문에 행정청에게는 보조금수혜 민간단체와 체결할 수 있는 보조금협약과 특별한 규정에 의해 계약의 체결 및 이행을 해야 하는 계약을 구분하는 것이 중요한 문제가 되었다. 그러나 2000년 4월

80) TA Paris 25 mai 2000, Préfet de Paris.: CE 29 novembre 2000, Commune de Païta.
81) David MOREAU, op. cit., p. 903.

12일 법률은 이와 같은 문제에 있어서 뚜렷한 기준을 제시하고 있지 못하다. 따라서 판례에 의해 전통적으로 정립된 기준을 보면, 보조금 협약이 행정청에게 '직접적인 반대급부(contrepartie directe)'를 제공하는 성질의 것이라고 강하게 추정되는 경우에는 이는 공공조달계약으로 전환되고, 공적주체가 공역무를 수행의 임무를 제3자에게 위탁하게 되면, 이 경우에는 민간위탁계약이 성립하게 된다. 판례에 의해 정립된 이러한 전통적 기준과는 별도로, 새롭게 학설과 판례에서 제기되는 기준은 보조금을 지급받을 사업이 누구에 의해 먼저 제안되었는가 하는 것이다.

(3) 보조금 협약과 공공조달계약의 구분

공공조달법전(le Code des marchés publics) 제1조 제1항 제2문은 "공공조달계약은 공공발주공사, 조달, 용역에 있어서 공법상 법인이 자신의 필요에 따라 공공 혹은 민간의 경제주체와 유상으로 체결하는 계약을 의미한다"고 정의하고 있다. 이러한 규정에 따르면, '공공조달계약(le marché de prestation)'과 보조금계약은 일반적으로 공적주체와 민간단체 의해 수행된 용역사이에 '직접성(un lien direct)'의 유무에 따라 구별되게 된다. 판례에 따르면 이와 같은 직접성은 '대가(prix)'에 의해 결정된다. 즉, 공적주체가 자신이 제공한 대가의 반대급부로서 특정한 용역의 제공을 받았을 경우에는 '대가(prix)'가 성립한다.[82]

따라서 이러한 대가성이 인정되지 않으려면, 보조금을 지급하는 지방자치단체는 '구체적 대가성의 부재(désintéressement)'를 입증해야 한다. 그러나 2000년 4월 12일 법률이 보조금협약을 체결함에 있어서 보조금지급 목적, 총액, 사용조건 등을 정하게 함으로써 이러한 '구체적 대가성의 부재'의 입증이 더욱 어렵게 되었다. 사실 지방자치단체는 적정한 지방재정 관리를 위해서 보조금 지급의 총액을 제한해야

82) CE 6 juillet 1990, CODIAC.

하는데, 보조금협약 체결 시에 요건을 자세하게 정하게 되면, 이는 '공공조달계약'으로 전환될 위험성이 안게 된다. 이러한 딜레마는 지방자치단체가 보조금협약을 체결함에 있어서 대체적이고 전형적인 협약을 체결하는 것에 그치게 하고, 이와 같은 형식적인 계약체결은 2000년 4월 12일 법률의 제정목적과 상반되는 것이다.[83]

보조금 협약의 공공조달계약으로의 전환은 공공조달법전 제30조와 이를 구체화 하는 "2001년 9월 7일 데크레"[84]에 의해 특정 영역, 즉 위생, 사회복지, 교육, 스포츠, 문화, 여가 영역에서의 민간단체와 체결한 계약은 공공조달법전의 엄격한 적용의 예외로 규정하고 있다. 그러나 공공조달법전 상에 허용된 예외의 영역에 환경, 국토정비 등의 영역에 미치는 것은 아니고, 공공조달법전 제30조의 예외라고 하더라도 이것은 동법이 정하는 모든 조항의 적용 예외를 뜻하는 것이 아니라 완화된 적용을 의미한다. 따라서 보조금협약이 상기의 특정영역에서 공공조달계약의 성격을 지니게 되면, 이는 공공조달법전의 완화된 적용을 받는 것을 의미하는 것이지, 적용의 배제를 의미하는 것은 아니다. 이것은 곧 동법전에 의해 공공조달계약으로 인정되는 계약인 경우에, 행정청은 공공발주계약에 있어서의 접근의 자유와 평등을 보장해야 한다.

(4) 보조금협약과 민간위탁계약의 구별

프랑스 지방자치법전 제L.1411-1조는 공공서비스의 민간위탁계약(la délégation de service public)을 정의하고 있다. 공공서비스의 민간위탁에 관한 동법전에서의 정의는 꽁세이 데따의 1996년 4월 15일 판결[85]

83) David MOREAU, op. cit., p. 904.

84) Décret n° 2001-806 du 7 septembre 2001 pris pour l'application de l'article 30 du code des marchés publics et fixant la liste des services relevant des catégories mentionnées par cet article.

85) CE 15 avril 1996, Préfet des Bouches-du-Rhône.

에서 확립되었다. 당해 판결에서 민간위탁계약이 성립하기 위한 세 가지 기준을 제시하였는데, 공공서비스의 민간위탁계약은 첫째 공적 주체 이외의 제3자에게 공익적 사업을 위탁하는 것이고, 그 공익적 사업은 행정청이 수행해야 할 공역무이며, 그 사업의 수행에 따른 위험은 계약의 당사자들(민간사업위탁자와 수탁자)이 부담해야 하는 것을 의미한다.[86]

2000년 4월 12일 법률에 의해 체결된 "보조금협약"은 위의 세 가지 측면에서 보면, 민간위탁계약으로 전환될 가능성을 가지고 있다. 우선, 보조사업은 '지역적 공익(l'intérêt public local)'이 보조금 지급의 합법성 조건을 충족하여야 하기 때문에 이러한 측면에서 상기의 민간위탁계약의 요건인 공익적 사업을 충족할 가능성이 있다. 또한 보조사업은 행정청이 수행해야 할 공역무와 유사하며, 보조금 협약의 목적의 수행에 따라 재정적 혹은 실질적인 지원이 존재한다. 이러한 측면에서 보면 보조사업자인 민간단체와 체결한 보조금협약은 민간위탁계약으로 지정될 여러 가지 유사성을 지니고 있다는 점은 부인할 수 없다. 더구나 공공계약법전 제30조와 달리, 지방자치법전은 민간단체와 체결한 계약에 대해 예외규정을 두고 있지 않기 때문에, 보조금협약이 민간위탁계약으로 전환될 가능성은 보다 높다. 이러한 위험성에 직면하여, 지방자치단체는 보조금협약을 체결함에 있어서 보조사업자를 구속하는 내용 없이 단순히 형식적으로 체결하는 경우가 많다.[87]

(5) 보조금협약의 새로운 구별 기준 도입의 필요성

2001년 8월 8일 새로운 공공조달법전 적용지침에서 "행정청이 자신에게 필요한 수요를 표현하고, 외부의 용역제공자에게 대가에 상응하여 자신의 수요를 충족시킬 재화나 용역의 제공을 요구하는 경우에는

86) CE 12 mars 1999, Sté de restauration de l'Orée du Bois.
87) David MOREAU, op. cit., pp. 905-906.

공공조달계약이 성립한다. 이 경우에 용역제공자의 법적 성질에 상관없이 공공조달법전이나 지방자치법전이 적용된다. 그러나 특정한 계획을 수립한 민간단체의 사업에 지방자치단체가 재정적 지원을 하는 경우에 이러한 지원은 보조금이다"이라고 구분하고 있다. 그러나 이러한 기준들의 정립에도 불구하고 학설과 판례 모두 이를 적용하는 구체적 판단 기준에는 어려움을 겪고 있다. 따라서 구체적인 사안에서의 판단기준의 정립이 필요하다. 이러한 판단기준에는 세 가지 고려요소가 제기된다. 첫째 지방자치단체와의 관계에서 민간단체의 조직적·실질적 독립성 정도의 차이가 고려된다.[88] 둘째, 지방자치단체에 의한 보조 사업의 성격에 대한 충분한 심사가 이루어졌는가 하는 것이 고려되어야 한다. 셋째, 보조금의 지급 정책에 있어서 투명성이 담보되고 있는가 하는 것이 중요하다. 이러한 기준들의 적용을 통해 보조금지급결정기준은 보조금협약에 있어서 실무상 중요한 역할을 담당할 수 있게 된다.[89]

88) David MOREAU, op. cit., p. 906.
89) David MOREAU, op. cit., p. 907.

제 4 장 우리나라 지방보조금 법제의 문제점 및 개선방안

제 1 절 지방보조금에 있어서 법적 문제점

1. 지방재정법상 지방보조금 관련 규정의 미비

우리나라의 지방보조금 법제의 체계는 위에서 살펴본 바와 같이 “지방재정법” 제17조 규정[90] 및 동법 제23조[91] 개별 지방자치단체의 “보조금관리조례”에 의해서 규율된다. 그러나 이러한 법제에서 “보조

90) 지방재정법 제17조 제17조(기부·보조 또는 출연의 제한) ① 지방자치단체는 개인 또는 단체에 대한 기부·보조·출연, 그 밖의 공금 지출을 할 수 없다. 다만, 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에는 그러하지 아니하다.
1. 법률에 규정이 있는 경우
2. 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
3. 용도를 지정한 기부금의 경우
4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우
② 제1항 단서에 따른 “공공기관”이란 해당 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 지방자치단체가 권장하는 사업을 하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다.
1. 그 목적과 설립이 법령 또는 그 지방자치단체의 조례에 정하여진 기관
2. 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인
③ 삭제

91) 제23조(보조금의 교부) ① 국가는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다.
② 시·도는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다.
③ 제1항 및 제2항에 따라 지방자치단체에 보조금을 교부할 때에는 법령이나 조례에서 정하는 경우와 국가 정책상 부득이한 경우 외에는 재원 부담 지시를 할 수 없다.

금 관리에 관한 법률” 제2조[92]에서와 같이 지방보조금에 관한 일반법의 성격을 지니는 “지방재정법”에서는 지방보조금에 관한 정의를 찾을 수 없다. 다만, 개별 보조금관리조례에서 보조금에 관한 정의를 살펴보면, “보조금이란 서울특별시 외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대해 시가 필요한 재원을 조성하거나 재정상의 보조를 하기 위하여 교부하는 자금”[93]으로 정의하고 있고, 이는 지방자치단체간의 큰 차이를 두고 있지 않다. 이와 같은 경우, 현행법상의 지방보조금은 광역지방자치단체가 기초지방자치단체가 제공하는 보조금과 민간에게 지원하는 보조금 모두를 포섭하게 된다.

“지방재정법” 제17조는 지방자치단체의 원칙상 개인 또는 민간단체에 대하여 보조금 지급을 할 수 없지만, 법률에 근거가 있거나, 국고보조금에 의해서 국가가 지정한 경우 및 보조금을 지급하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업 등에 대한 예외적 허용 방식을 두고 있다. 2013년 7월 16일 지방재정법 개정으로 제17조의2가 신설됨으로써 지방보조금의 취소 및 반환 규정이 강화되었다고 볼 수 있다. 사실 제17조의2의 신설은 그 동안 지방자치단체의 보조금관리조례에서 보조금 위반행위 시에 이에 대한 근거조항이 없는 등 문제점의 제기[94]에 따른 것이다. 국민권익위원회의 2012년 11월 29일 보도 자료를 인용하면, 허위 또는 부정한 보조금

92) “보조금 관리에 관한 법률” 제2조 상의 보조금은 “국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부되는 보조금(지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당한다),부담금, 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것이다.”

93) 서울특별시 보조금 관리조례 제2조 제1호

94) 지방보조금에 있어서 “집행 및 정산 단계에서는 보조금을 교부받은 보조사업자는 보조사업을 성실히 수행해야 하며, 사업목적에 맞게 보조금을 사용해야 하며, 보조사업 완료 후에는 이를 정산하고 집행 잔액을 반납, 회수하여야 하는데도 이를 소홀히 하여 집행 잔액을 다른 용도로 사용하거나 보조금을 교부 목적 외로 사용하는 등 보조금의 집행관리 및 정산 절차가 제대로 이루어지지 못하고 있다.” 이현우, “지방자치단체 보조금 제도의 효율적 운영방안”, 경기개발연구원, 2010, 121면.

사용 시 보조금 환수에 대한 규정이 없는 지방자치단체가 전국에 17개가 있는 것으로 보고하고 있다.

<전수조사 결과 : 자치법규상의 제재규정>

○ 조사대상 : ① 위반행위자에 대해 교부중지 및 보조금 환수 등 제재사항을 규정하였는지 여부,
② 주요위반 행위시 제재사항을 강행규정으로 명시하였는지 여부

- 위반행위자에 대한 교부중지 및 보조금 환수 등 제재사항을 규정하지 않은 지자체 : 경북 구미시 등 17개소(7%)
- 횡령 등 주요위반행위에 대해 교부중지 및 환수사항 등 제재사항을 강행규정으로 의무화한 지자체 : 4개소(1.6%)

【 위반행위시 제재사항 관련 조례 현황 】

구 분		계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
위반행위시 보조금 환수 등 제재	의무화	4	-	-	-	1	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	1	-
	임의조항	222	20	17	9	9	6	6	5	30	16	11	15	15	22	22	18	1
	규정없음	17	6	-	-	1	-	-	-	1	3	2	1	-	1	2	-	-
계		243	26	17	9	11	6	6	6	32	19	13	16	15	23	24	19	1

출처 : 국민권익위원회, 2012년 11월 29일 보도자료 9면.

이와 같은 보조금 통제의 미비를 개선하기 위해, 지방재정법을 개정하여 제17조의2를 신설하게 된 것이다. 이를 통해 보면, 현행 지방재정법이 증가하는 지방보조금의 사용에도 불구하고 지방보조금에 대한 규정이 미흡한 것으로 평가된다. 적어도 지방재정법상 지방보조금의 절차를 제외한 지방보조금의 정의와 보조금 부당행위 통제에 관한 일

반적인 근거 규정은 두고 지방자치단체의 보조금관리조례에 위임하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

지방재정법에 지방보조금에 일반법적인 규정을 두는 것은 조례의 입법 미비에 의한 불일치를 해소하고, 국민의 입장에서 명확성과 투명성을 부여할 수 있는 계기가 될 수 있기 때문이다.

2. 지방보조금에 있어서 투명성 확보 미흡

지방보조금에 있어서 두 번째로 제기되는 문제가 보조금 사업자 선정의 절차적 투명성에 관한 것이다. 현행 법령상에서 보조금 사업자 선정은 조례에 위임되어 있고, 서울특별시를 예로 든다면, “서울특별시 보조금 관리조례” 제4조상의 보조대상이 되는 사업에 한하여, 제5조에 따른 보조사업을 수행하고자 하는 자가 신청을 하게 되고, 서울시 의회에서 예산이 확정되는 절차를 거친다. 서울시에서 예산이 확정되면 보조사업신청자는 서울특별시 보조금 관리조례 시행규칙 제4조에 따른 교부신청을 하고, 서울특별시장은 동조례 제14조의 요건[95]에 부합하는 지를 심사하고 보조금교부결정을 하게 된다. 따라서 보조사업자 선정에 있어서 민선 지방자치단체장의 의사나 지방의회 의원의 정치적 압력 행사의 소지는 분명히 존재할 수 있다. 따라서 이에 대한 견제장치가 필요한 것은 사실이다.

이에 대하여 지방자치단체의 보조사업자 선정 절차의 투명성을 위하여 “보조금 관리에 관한 법률” 제17조 제2항과 제3항에 규정되어 있는 “보조사업자선정위원회”와 같은 제도를 도입해 볼 여지는 있다.

---

95) 서울특별시 보조금 관리조례 제14조(보조금의 교부결정) 시장은 제13조에 따른 보조금의 교부신청서가 제출된 경우에는 다음 각 호의 사항을 확인하여 보조금의 교부여부를 결정하여야 한다.
1. 법령 및 예산의 목적에 맞는지 여부
2. 보조사업 내용의 적정여부
3. 금액산정의 착오유무
4. 자기자금의 부담능력 유무(자금의 일부를 보조사업자가 부담하는 경우에 한한다)

<전수조사 결과 : 보조사업자 선정시 심의위원회 심의 여부>

○ 조사대상 : '보조사업자 선정심의위원회' 등 외부 타당성 검증을 통해 선정하지 않고 자치단체장 방침 등으로 선정하는지 여부 조사

※ 위원회를 구성토록 의무화(행안부 지침)되어 있는 사회단체보조사업은 제외

○ 조사결과

- '보조사업자 선정심의위원회' 구성·운영토록 조례에 명시한 지자체 : 5개소(2%)
- '선정심의위원회'를 운영하는 지자체 : 55개소(23%)
- 미시행하고 있는 지자체 : 188개소(광역 7, 기초 181)

【 보조사업 선정위원회 구성·운영 관련 조례반영 여부 】

구 분		계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
시행중	조례반영	5	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-
	조례미반영	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	2	1	-	-	-
일부사업 운영		46	5	3	5	4	-	1	3	3	1	2	3	2	4	1	9	-
미시행		188	19	13	4	7	6	6	3	29	18	10	13	11	16	23	10	1
계		243	26	17	9	11	6	7	6	32	19	13	16	15	23	24	19	1

출처 : 국민권익위원회, 2012년 11월 29일 보도자료 5면.

국고보조금의 경우 각 부처별로 보조사업자 선정위원회와 유사한 제도를 발견할 수 있다. 예를 들어, 안전행정부 소관 법령인 "비영리민간단체 지원법" 제7조 제1항 및 제2항[96]과 동법 시행령 제6조에 의

96)비영리민간단체지원법 제7조(지원사업의 선정등) ① 안전행정부장관 또는 시·도지사는 매년 등록 비영리민간단체가 참여할 수 있는 공익사업의 지원에 관한 사회적 수요를 파악하여 대통령령이 정하는 기준에 따라 제6조의 규정에 의하여 지원할 수 있는 공익사업의 유형을 결정한다.
②안전행정부장관 또는 시·도지사는 제1항의 사업유형내에서 공익사업선정위원회가 결정하는 바에 따라 개별적인 지원사업 및 지원금액을 정한다. 이 경우 개별적인 지원사업의 선정은 공개경쟁방식을 원칙으로 한다.
③제2항의 규정에 의한 공익사업선정위원회는 국회의장 또는 당해 시·도의회의장

해서, 공익사업선정위원회가 공익사업 선정 및 지원 금액을 정한다. 또한 통일부의 “통일부 보조금 운영규정”을 보면 제2조[97]에 ‘보조금심의협의회’에 대한 근거규정을 두고, 제5조에서 보조금사업자 신청에 대한 보조금 교부심의는 ‘보조금심의협의회’의 심의를 거치도록 규정하고 있다. 그러나 심의위원회 심의절차를 규정하는 것이 국고보조금의 경우로만 제한되는 것은 아니다. 지방자치단체의 사회단체에 대한 보조금 지원에 관한 조례 등에서는 “비영리민간단체 지원법”의 영향을 받아 사회단체에 대한 보조금 지원사업의 경우에는 공익사업선정위원회에서 이를 담당하고 있다. 예를 들어, “서울특별시 사회단체보조금 지원조례” 제7조의 지원사업선정의 경우에는 “서울특별시공익사업선정위원회”의 심의를 거치도록 하고 있다.

이와 같은 상황을 고려해 보면, 지방보조금의 사업선정과 보조사업자 선정 등에 관해서 보조금심의협의회에 대한 일반적인 규정을 “지방재정법”상에 규정하는 것도 보조사업자 선정의 투명성과 공정성을 확보할 수 있을 것이다. 그러나 다른 측면에서 보면, 이러한 형태의 위원회가 제 기능을 확보할 수 있는 지는 의문이다. 왜냐하면, 위원회의 구성에 있어서 지방자치단체 공무원과 위원들이 지방자치단체장이나

이 추천한 3인과 등록된 비영리민간단체에서 추천한 관계전문가들로 구성한다.
④안전행정부장관은 매년 제1항 및 제2항에 규정된 사항을 포함한 구체적 선정기준을 마련하여 1월 31일까지 공고하거나 등록 비영리민간단체에게 통지하여야 한다.
⑤제2항의 규정에 의한 공익사업선정위원회의 위원자격, 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

97) 통일부 보조금 운영규정 제2조(보조금심의협의회) ① 보조금의 교부범위 등을 심의하기 위하여 통일부에 보조금심의협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둔다.
② 협의회의 위원장은 기획조정실장으로 하고, 위원은 운영지원과장, 기획재정담당관, 정책총괄과장, 교류협력기획과장, 정세분석총괄과장, 남북협력지구발전기획단 기획총괄과장, 통일교육원 지원관리과장 및 남북회담본부 회담지원과장으로 한다.
③ 협의회의 사무를 처리하게 하기 위하여 간사 1인을 두되, 간사는 운영지원과 경리담당사무관 또는 서기관으로 한다.
④ 이 규정에서 정한 것 외에 협의회의 운영에 관하여 필요한 사항은 위원장이 정한다.

지방의원들과 밀접한 관련성을 갖고 있을 가능성이 있기 때문이다. 따라서 공정한 심의를 진행하기 위해서는 위원회 구성에 있어서 법적 장치를 마련해 두는 것이 필요하다. 또한 대부분의 지방자치조례에 있어서 보조사업의 수행대상이 규정되어 있고, 안전행정부훈령으로 지방보조금에 관한 예산편성의 원칙과 보조금 지급에 관한 지침[98]이 존재하기 때문에, 보조대상사업과 보조사업자를 선정하는 절차에 있어서 일차적으로 지방자치단체장에 대한 지방의회의 통제가 제대로 작동되고[99], 보조사업에 대한 실무를 담당하는 지방자치단체 내의 담당부서와 재정담당부서가 유기적으로 작동된다면, 보조금사업에 대한 위원회의 설치가 필요한 가에 대해서는 여전히 강한 의문이 제기된다.

※ 민간이전경비 예산편성 원칙의 예시(지방자치단체 예산편성 운영기준 2013. 7. 29. 훈령 제12호 별표3)

▸당해 지방자치단체 사무와 관련한 사업비의 예산편성 원칙
- 법령에 구체적인 지원근거가 없는 한, 국가기관(시설) 설립비 등 포괄적·일반적 예산편성 금지
- 다만, 사회단체보조금의 경우 법령·조례의 규정이 있거나 사회단체 특성을 고려하여 필요한 경우에는 운영비 예산편성

▸동일단체의 유사·중복사업 및 특정 종교단체의 교리전파를 목적으로 하는 행사·사업 등에 대해서는 예산편성 배제

▸다음과 같은 단체에는 민간이전경비의 예산편성 불가 원칙
- 공익활동을 주목적으로 하는 법인 또는 단체로서 최근 1년 이상 공익활동 실적이 없는 단체 (사회보장적 시설단체 제외)
- 특정정당 또는 선출직 후보를 지지하는 단체

98) 안정행정부령 제12호 “지방자치단체 예산편성 운영기준”.

99) 그러나 지방의회에 의한 통제의 실효성에는 의문이 있는 것도 사실이다. 지방자치단체 내에서 지방보조금에 관한 자율적 통제는 여전히 부족한 형편이다. 왜냐하면 “지방자치단체의 장의 보조금의 부당한 지출 등의 자치단체의 재정을 낭비하는 해위에 대하여는 일차적으로 내부의 감사기관이 객관적 독립성을 지니고 감사가 이루어지지 않고 있다는 점이다. 따라서 이러한 결함은 지방의회가 보완해야 할 것이지만, 지방행정에 대한 견제기능 또한 지방의회의원의 전문성 부족 등으로 인하여 제대로 발휘할 할 수 없는 실정에 있다.” 허강무, “보조금행정에 대한 법적 통제”, 전북대학교 법학연구 제23집, 2002, 145면.

- 법인이 아닌 단체로서 대표자 또는 관리인이 없는 단체와 친목단체
- 불법시위를 주최·주도하거나 적극 참여한 단체와 구성원이 소속 단체 명의로 불법시위에 적극 참여하여 「집회 및 시위에 관한 법률」 위반 등으로 처벌받은 단체

▸자치단체가 사실상 직접 운영하는 행사는 행사운영비 등으로 목적에 맞도록 편성하여 직접 집행하고, 보조금으로 편성·집행하지 않도록 유의

▸민간행사보조사업에 대한 사전심사 및 성과평가는 안전행정부장관이 정한 기준에 따름

3. 보조사업, 민간위탁사업의 경계 불분명

현행 지방보조금 관련법령상 지방자치단체의 민간위탁사업과 보조사업의 경계가 불분명하다. 지방자치단체에 의한 민간위탁이나 보조금지급의 경우에 법적 기준이 명확하지 않고, 법상 근거 없이 이루어지는 민간위탁과 보조금 지급에 대한 실효적인 통제방안이 마련되어 있지 못하다. 또한 우리나라의 현행법상 지방자치단체가 신청자의 신청에 의해 보조사업이라고 판단하면, 이것이 공공조달계약대상 사업인지, 민간위탁계약 대상 사업인가 불분명할 여지가 충분히 있다.

예를 들어, 지방축제가 있다고 하면, 지방자치단체가 행사대행업자를 공개 입찰하여 이에 행사의 진행을 맡기게 되면 이는 공공조달계약이고, 지역 영농조합에게 지방축제를 위탁할 수도 있으며, 이미 영농조합이 이러한 행사를 매년 개최하고 있는 경우에 자금지원을 하게 되면 이것은 보조금의 지급이 되는 것이다. 지방축제의 행사개최 방식에 대한 선택은 지방자치단체의 재량이라고 하더라도, 특정한 비영리민간단체를 지정하여 보조사업에 대한 보조금을 지급하는 것이 “지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률” 제9조에 해당하는 것은 아닌 지, “행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정” 제12조 제2항의 공개모집 대상인 민간위탁사무는 아닌지, “지방자치법” 제104조의 위탁사무는 아닌 지, 개별 지방자치단체의 민간위탁에 관한 조례에 해

당하는 지 여부에 대해 종합적으로 판단할 필요는 있다. 왜냐하면, 공공조달계약 대상사업과 민간위탁계약 대상사업인 경우에는 공개입찰이 원칙이고 보조금의 지급은 재량행위이기 때문에 경우에 따라서 사인의 입장에서는 공정경쟁원칙에 위반될 가능성이 충분히 있기 때문이다.

2010년 10월 31일 안전행정부 “행사·축제 예산편성 관련 사전심사 및 성과평가지침”상에서 지방자치단체 내에서 “행사란 각 지방자치단체나 민간단체에서 주민화합, 지역홍보, 기업체·관광객 유치 등 특정 목적을 달성하기 위하여 개최하는 체육행사·박람회(엑스포), 전시회, 문화행사, 관광행사 등을 말한다”고 정의내리고, “축제란 지역 고유의 전통문화를 계승·발전시키고 지역주민의 정체성 제고와 외지인의 지역에 대한 이해 증진을 위하여 매년 지역주민·단체, 지방정부가 주체가 되어 개최되는 공동체적 성격의 행사”라고 하고 있다. 이러한 행사와 축제의 사전심사 대상 사업은 재정 투·융자심사 대상에서 제외되는 사업비 중 세부사업 기준 총사업비 시·도 2억원 이상, 시·군·구 1억원 이상 소요되는 행사·축제는 반드시 지역주민, 전문가 의견수렴 등 사전심사를 거쳐 예산편성을 의무화하고, 다만, 국가적 행사, 국·도·시비가 지원되는 행사·축제 중 해당 지방자치단체의 판단여지 없이 반드시 예산을 부담하여야 하는 사업은 사전심사 대상에서 제외할 수 있다.

사전심사를 받아야 하는 행사 및 축제의 성격 및 규모는 지역여건 등에 따라 지방자치단체별로 자율적으로 심사계획을 수립하여 실시하고, 신규 사업의 경우에는 그 필요성과 타당성에 대한 면밀히 검토하고, 계속사업의 경우에는 이전년도 성과평가 결과를 추가 고려하여 예산 반영여부를 판단하도록 되어 있다. 이에 따라 행사 및 축제에 대한 성과평가 표준안을 보면 아래와 같다. 아래의 성과표준안 항목 1-2에서 보듯이 지방행사 및 축제의 경우에 민간위탁사업과 보조사업

모두 지방자치단체에 의해서 가능하게 된다. 지방자치단체에 의해서 직접 개최되는 경우에도 행사를 민간의 기업에게 수행하도록 계약을 체결하는 경우에는 공공조달계약의 성격도 가지게 되는 것이다. 이와 같은 점에서 현행 법령 상에서는 아무런 제도적 장치가 마련되어 있지 못하다.

성과평가 표준안 : 체크리스트 및 배점기준 (예시)

평가항목	검토 사항	배점*
사 업 및 계 획 (15)	1-1. 다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가? - 정부, 다른 자치단체, 다른 부서, 민간 등이 개최하고 있거나, 개최 예정인 행사·축제와 중복되거나 상충되지 않는지의 여부 ※ 유사·중복성이 있는 경우라도, 사업간 경쟁을 통해 효율성·형평성을 제고하거나, 다른 사업의 혜택을 받지 못하는 수혜대상에게 추가로 혜택이 제공되는 경우 가점 가능 - 외부기관(국회, 감사원, 지방의회, 학계, 언론, 시민단체 등) 및 지역 주민들로부터 사업의 유사·중복성을 지적한 사례가 있는지 여부 등	10
	1-2. 당초 사업계획이 효율적이고 적절한가? - 공익성 및 해당 지방자치단체에 기여 정도 - 사업방식이 최선의 대안이었는지의 여부 ① 회계 구분의 적절성 : 일반회계/특별회계/기금 구분 ② 재원분담 가능성/적절성 : 예) 민간자부담, 매칭 등 ③ 사업추진주체 변경 검토 : 예) 민간행사보조 → 직접개최 등 ④ 지원조건 변경 검토 : 예) 전액보조 → 일부보조 ⑤ 수요예측의 적절성 ⑥ 세부사업이 여러개 있는 경우 각각의 사업별로 사업목적과의 연관성 및 위의 ①~⑥ 사항을 검토 - 효율성이 높은 다른 대안이 있음에도 불구하고 특별한 사유 없이 현재 방식을 택하였는지의 여부	5

평가항목	검토 사항	배점*
관 리 (25)	2-1. 사업추진실태를 주기적으로 관리하고, 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가? - 주기적인 사업관리 실태 점검(모니터링)체계를 구축하여 운영을 하였는지의 여부 * 모니터링의 기준(예시) ① 사업기간 중 최소한 2회 이상 실시 ② 단순 추진상황만을 집계하는 것이 아니고, 집행상의 문제점을 파악할 수 있는 체계인지의 여부 ③ 피드백 실적이 있거나, 피드백을 위한 검토과정을 거쳤는지의 여부 등 - 사업집행 과정중 발생한 환경변화, 민원, 갈등, 문제점 등에 적절히 대응하고 해결하였는지의 여부 등	5
	2-2. 사업이 계획대로 집행되었는가? - 재원이 효율적으로 관리되고 계획된 일정에 따라 집행되었으며, 재원의 용도에 알맞게 쓰였는지의 여부 - 예산을 100% 집행하였는지 또는 재원집행 일정을 준수하지 못하고, 이에 대한 충분한 사유가 있는지의 여부 ※ 낙찰차액・예산절감・자연재해 등으로 인한 미집행액은 제외 - 예산을 집행함에 있어 회계처리상의 문제점은 없는지의 여부 등 ※ 지방의회, 지역언론, 시민단체, 주민 등에서 집행부진, 예산의 목적 외 사용 등을 지적한 경우 등 중점 검토	15
	2-3. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가? - 사업관리와 집행이 최소한의 비용으로 추진되어 사업목적을 달성하였는지의 여부 - 비효율적인 사업 및 불필요한 비용을 찾아내어 수정하고 실제 예산을 절감하였는지의 여부 - 절감한 예산을 효율적으로 재사용하였는지 또는 반납을 하였는지의 여부 - 동일 비용으로 많은 성과를 내기 위한 자체적인 노력을 하였으며, 이에 대한 실적이 있는지의 여부	5

평가항목	검토 사항	배점*
관 리 (25)	2-4 예산집행 과정에서 민원을 야기하거나 예산을 낭비한 사실이 있는가? - 사업추진, 예산낭비 등과 관련하여 국회, 지방의회, 상급기관 감사, 언론, 시민단체, 주민 등으로부터 지적 또는 민원이 발생하였는지의 여부 등	△2 0
성 과 (60)	3-1. 계획된 성과를 달성하였는가? - 행사·축제가 당초 의도했던 목적에 부합되게 성공적으로 개최되었는지의 여부 - 성과 목표·지표와 측정방법이 합리적으로 설정되었으며, 당초 목표를 달성하였는지의 여부 등	40
	3-2. 계속 지원할 필요성이 인정되는가? - 자치단체별로 미션, 전략목표 또는 지역발전 등을 종합적으로 고려하여 정성 평가	20

이와 같은 문제는 결국, 보조금 교부 대상에서 제외된 국민의 사법상 권리구제 수단의 차이로 나타나게 된다. 이 경우에 프랑스의 판례에서 제시한 기준처럼 행사 및 축제의 최초 기획 의도 주체가 누구였는가에 따라 판단해야 할 것이다. 예를 들어 민간단체가 최초로 행사를 기획하고 이에 대한 보조금 신청을 하게 되면, 이는 보조사업이 될 것이고, 지방자치단체가 최초로 기획하고 행사를 주최하여 왔다면, 이는 민간위탁계약과 공공조달계약의 영역에 포섭될 수 있다. 그러나 여전히 민간위탁계약과 공공조달계약의 구별하기는 어렵다는 문제점이 있다.

제 2 절 지방보조금의 법제 개선 방안

1. 지방보조금 법체계의 개선

보조금은 모든 법영역에서 동일하게 적용될 수 있을 정도로 정의 내리기가 쉽지 않다. 이는 보조금에 대한 다양한 측면을 행정법적인

테두리 내에서 단일의 개념형상으로 포착하고 체계화하는 것이 쉽지 않기 때문이다.[100] 보조금은 강학 상 자금조성 행정수단의 방편으로서 정의되고 있지만, 자금조성 개념 자체가 실정법상 확립된 것도 아니고, 모든 법영역에서 동일하게 적용될 수 있는 통일된 법개념으로 확립되지 않았기 때문에 보조금과 자금지원 개념도 구별되지 않고 있다.[101]

또한 현행법 상 보조금의 성질별로 규정되어 있는 것이 아니라 보조금의 지급주체별로 보조금법제가 마련되어 있는 결과 성질이 다른 보조금을 동일한 법체계에서 규율하는 모순을 야기하고 있다. 예를 들어 "보조금 관리에 관한 법률" 제2조 제1목의 정의상 보조금은 국가가 사인 및 법인 등에 지급하는 반대급부를 포함하지 않는 민간보조금과 지방자치단체에 교부하는 보조금이 혼재되어 있다.[102] 일반적으로 보조금은 공적 주체 이외의 사인에 대하여 제공하는 것이고, 국가가 지방자치단체나 특수법인 등에 대해 지원하는 것은 제외하고 있고, 독일의 논의도 공공분야 내부에서 일어나는 모든 재원 이동은 보조금에 해당하지 않는다고 보고 있다. 이는 공공기관이 민간분야의 특정한 태도를 자극하거나 장려하는 것이 보조금의 본질에 속하는 것이라고 해석하기 때문이다.[103] 프랑스의 경우를 보면, 상법전 제R.1511-1조 제1문에 따라 지방자치단체의 민간에 대한 보조금의 지급은 보조사업의 수행 총액의 기준이 아니라, 보조사업자 연간 수입의

100) 김용섭, "경제행정법상 보조금", 고시계 통권 제529호, 2001, 21면.

101) 김병기, 전게논문, 598 면.

102) "보조금에 관한 실정법상의 개념정의는 경제보조금에 한정하지 않았음을 물론 학문적으로 포괄하는 보조금 내지 자금지원의 개념을 제대로 반영하지 못하는 문제가 있다. 우선 개념이 좁거나 넓다. (중략) 반면에 넓은 의미로 보는 이유는 국가 등 공적 주체가 사인이나 사적 주체에게 지급하는 보조금에 한정하지 아니하고 국가가 지방자치단체에 지급하는 금원도 보조금 개념에 포함시키게 되기 때문이다. 지방자치단체도 행정주체이고 국가가 이에 대한 자금지원을 사인에 대한 지원과 동일하게 파악하여 행정내부의 예산 배정부분까지 보조금으로 취급하는 문제가 있다." 김용섭, 전게논문, 22면.

103) 장선희, 전게논문, 84면.

50%를 초과할 수 없고, 동조 제2문의 경우를 보면, 국가, 지방자치단체, 그 밖의 공적주체들에 보조금을 동시에 지급받을 수 있지만, 이와 같은 보조금의 지급총액이 보조사업자 수입 전체의 80%를 초과할 수 없다고 규정하고 있다. 따라서 프랑스의 경우에는 국고보조금, 지방보조금, 민간보조금의 개념을 구별하고 있는 것으로 보이며, 이중지급과 중복지급은 허용하되 보조금의 총액에 대한 지급통제를 가하고 있는 실정이다. 또한 국가의 지방자치단체에 대한 보조금은 지방자치법상 다른 조문으로 규정하고 있어서 민간에 대한 지방보조금과 구별하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

우리의 경우에는 “보조금 관리에 관한 법률”과는 달리 지방재정법상에서는 제17조와 제23조 등에서 개인 또는 단체에 보조금 즉 민간보조금과 국가가 지방자치단체에게 교부하는 보조금 및 시·도가 지방자치단체에 교부하는 보조금을 구분하고 있지만, 지방보조금과 관련하여 “서울특별시 보조금 관리조례”를 보면, 다시 서울특별시가 자치구에 교부하는 보조금과 민간에 대한 보조금이 다시 혼재되어 있음을 알 수 있다.

이상의 논의를 정리하면, 지방재정법상 지방보조금에 대한 정의 규정을 두어 그 목적과 성질을 분명히 하고, 지방자치단체의 조례에서도 기초지방자치단체에게 급부하는 보조금에 관한 규정은 지방자치법 등에서 규율하는 것이 타당할 것이다.

2. 지방보조금의 투명성 개선을 위한 방안

우리나라에서 지방보조금에 관한 투명성 개선의 논의는 주로 보조사업 대상의 선정과 보조사업자의 선정에 있어서 절차적 공정성을 확보하고자 하는 방향으로 전개된다. 현행 지방보조금에 대한 문제점은 보조사업자 선정 시에 공정성의 결여와 불투명한 절차 때문이다. 이에 대한 입법적 대안으로서 위에서 살펴본 바와 같이, ‘보조금심의위

원회’와 같은 제도를 두어 지방보조금의 예산편성, 지방보조금과 보조사업자의 재원 분담결정 및 보조사업자의 선정 시에 위원회의 심의를 거치도록 하는 것이 논의된다. 이와 같은 논의는 2013년 11월 15일 정부제출안으로 국회에 상정된 “지방재정법 일부개정법률안”을 보면 알 수 있다. 동 개정안에 따르면 제32조의2조에서 “지방자치단체의 장은 지방보조금 예산을 편성할 때, 지방보조금 관련 조례안을 지방의회에 제출할 때, 지방자치법 제132조에 따른 지방보조금 관련 조례안을 지방의회에 의견을 제출할 때, 지방보조사업과 관련하여 지방보조금과 지방보조사업자의 재원분담에 관한 사항을 결정할 때 지방보조금위원회의 심의를 거쳐야 한다”고 규정하고, 동조 제4항에서 “지방보조금은 공모절차에 따른 신청자를 대상으로 제32조의3에 따른 지방보조금심의위원회의 심의를 거쳐 교부한다”고 규정하고 있다.

이와 같이 지방자치단체에서 독립된 위원회에서 보조금에 관한 교부결정과 재원분담에 관한 사항은 심의하는 것은 투명성 개선에 있어서 긍정적일 수 있으나, 앞서 살펴 본 바와 같이 위원회 구성의 공정성과 투명성이 담보되지 않으면 이와 같은 제도의 도입도 그 실효성을 확보하기가 어렵게 된다. 또한 원칙상 지방자치단체의 민간에 대한 보조금의 지급은 지방자치단체의 고유한 결정 사항에 속하는 것인데 이를 민간에게 심의토록 함으로써 지방자치단체의 고유한 권한에 대한 침해 발생의 문제도 발생가능하다. 마찬가지로 이와 같은 위원회의 존재가 형식적인 심의에 그치게 되면, 이것이 오히려 부당한 보조사업자 선정에 있어서 정당성을 부여하는 역효과도 있음을 주지해야 한다.

따라서 보조사업자의 선정과 보조금 교부결정에 있어서 투명성을 확보하기 위해서는 우선 보조사업자가 될 민간단체의 요건에 대한 정확한 규정이 있어야 한다. 현행 법령 상에서 요구하는 보조금 교부신청의 요건들은 지극히 형식적인 것들에 지나지 않는다.[104] 개인에게

104) 예를 들어, “서울특별시 보조금 관리조례 시행규칙” 제4조를 살펴보면,

대한 보조금 지급의 경우에는 예외가 되겠지만, 민간단체에 대한 보조금 지급의 경우 형식적 요건들에 대한 근거규정의 마련이 시급하다. 프랑스 상법전 제L.612-4조[105] 및 제R. 612-1조[106]에 의한 일정규모 이상의 보조금 지급을 받는 단체의 대차대조표, 손익계산서, 부속

---

① 조례 제13조에 따른 보조금의 교부신청서에는 다음 각 호의 사항을 기재하여야 한다.
1. 신청자의 성명 또는 명칭과 주소
2. 보조사업의 목적과 그 내용
3. 보조사업에 소요되는 경비와 교부받고자 하는 보조금액
4. 신청자가 부담하여야 할 금액
5. 보조사업에 소요되는 경비의 사용방법
6. 보조사업 기간
7. 그 밖에 시장이 정하는 사항
② 제1항의 신청서에는 다음 사항을 기재한 사업계획서를 첨부하여야 한다.
1. 신청자가 영위하는 주된 사업의 개요
2. 신청자의 자산과 부채에 관한 사항
3. 보조사업의 수행계획에 관한 사항
4. 교부받고자 하는 보조금 등의 금액과 그 산출기초
5. 보조사업에 소요되는 경비의 사용방법
6. 보조사업에 소요되는 경비 중 보조금 등으로 충당하는 부분 이외에 경비를 부담하는 자의 성명 또는 명칭과 부담하는 금액 및 방법
7. 보조사업의 효과
8. 보조사업의 수행으로 인하여 예상되는 수입금에 관한 사항
9. 그 밖에 시장이 정하는 사항

105) 상법전 제L.612-4조 2000년 4월 12일 법률 제1조상의 행정청에게 데크레에 규정된 총액을 넘어 하나 혹은 복수의 보조금을 받는 민간단체(association)나 산업・상업적 영조물법인(EPIC:les établissements publics à caractère industriel et commercial)은 데크레가 규정하는 방식으로 대차대조표, 손익계산서 및 부속서류를 매년 작성해야만 한다. 꽁세이 데따의 데크레에 의해 정해진 조건하에 협회는 연간회계보고서와 회계감사의 감사보고서를 공표해야만 한다.

106) 상법전 L. 612-1에 해당하는 비영리법인은 하단의 세 가지 기준 중 두 개가 정해진 숫자를 초과하는 경우에는 연말 혹은 사업 종료 후에 적어도 한명 이상의 감사와 대리인을 임명해야 하고 장부를 작성해야 한다.
1. 직원의 수가 50인(이하 생략)
2. 총매출액 혹은 자산이 310만유로(이하 생략)
3. 대차대조표 상 155만 유로(이하 생략)
제1문상의 법인은 2년간 3가지 기준 중 두 개 이상의 기준을 초과하지 못했을 때에는 장부를 작성하지 않아도 된다.(이하생략)

서류 등의 재정적 상황에 대한 제공 의무나 단체의 설립신고서, 정관, 정관변경신고의 관보 제공의무를 통한 법적 요건에 대한 통제에 대한 근거규정을 입법론적으로 참고해 볼 만한 필요성이 있다.

이와 같은 형식상의 통제와 재정상의 통제가 지방자치단체에 의해서 원활하게 이루어지면, 법령상에 이에 대한 구체적 기준 제시가 필요한 것은 당연할 것이다.

다음으로, 현행 보조금 관계 법령에서 위원회를 통한 투명성 제고에서 벗어나, 보조사업과 보조사업자에 대한 국민의 정보접근권에 대한 법제화가 시급하다. 보조금의 지급은 행정주체가 사인에게 반대급부 없이 교부하는 금원이라는 측면에서 시혜적인 차원에서 접근해서는 안 된다. 보조금을 통한 공익사업의 수행은 행정주체에게는 공익추구를 하는 파트너에 대한 지원이라는 인식하에, 국민 또는 주민이 상시적으로 행정주체가 지급하는 보조사업의 종류와 보조사업자의 선정 및 보조금액을 알 수 있도록 해야 투명성이 제고될 수 있다. 따라서 프랑스의 경우처럼 “매년 회계를 공시해야 하는 민간단체와 재단의 의무에 관한 n°2009-540 2009년 5월 14일 데크레(Décret n° 2009-540 du 14 mai 2009 portant sur les obligations des associations et des fondations relatives à la publicité de leurs comptes annuels)” 제1조[107] 상에서의 인터넷 공시 의무를 지방재정법 혹은 지방자치 조례에 규정해야 한다. 여기에서 인터넷에 의한 공시는 가급적이면 지방자치단체별로 하는 것보다 안전행정부 등의 중앙 부서에서 공시토록 함으로써 국민들이 일목요연하게 지방자치단체별로 볼 수 있도록 하는 것이 긍정적일 것이다. 또한 인터넷을 통한 공시에서 그칠 것이 아니라, “행

107) 제1조 상법전 제L. 612-4조 제1문의 규정이 적용되는 민간단체나 재단은 연간회계보고서 및 회계감사의 감사보고서를 행정정보국(la direction de l’information légale et administrative)의 인터넷 사이트에 공시해야만 한다. 이를 위해, 협회나 재단은 이사회에 의해 회계승인을 받은 날로부터 3달 이내에 행정정보국에 전자적인 방식으로 전문에 기재된 자료들과 경우에 따라서는 1991년 8월 7일 법률 제4문상의 자료를 제출한다.

정청과의 관계에서의 시민의 권리에 관한 2000년 4월 12일 법률(la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administaration)" 제10조[108] 상의 규정처럼 보조금을 지급한 행정청에 대한 국민의 행정정보공개권을 인정함으로써 향후 보조사업을 신청할 국민 또는 민간단체로 하여금 해당 정보에 대한 접근을 인정할 필요성도 있다. 이를 통해 구체적으로는 보조사업자에 대한 형식적 심사절차와 내부결재를 통해서 보조사업의 정당한 근거 없는 연장 등에 대한 간접적 통제 방안을 확보할 수 있다.

3. 지방보조금 협약의 도입 가능성 검토

보조금의 지급에 있어서는 법률에서 달리 정하고 있지 아니하는 한, 행위형식의 선택의 자유가 인정된다. 이와 같은 행위형식의 선택의 자유는 두 가지 의미를 갖는데, 하나는 공법적 형식인지 사법적 형식인지 여부와 관련되고, 다음으로 공법적 형식이라고 할지라도 행정행위인지 아니면 행정법상 계약인지 선택의 문제가 발생한다. 따라서 보조금의 지급에 있어서 행정청이 선택한 형식이 어떠한 것이고, 그 법적 성질은 무엇인가의 문제가 제기될 수 있다. 보조금 지급의 행위형식은 협력을 요하는 행정행위로 파악하는 견해, 공법상 계약으로 보는 견해, 2단계설에 따라 이론 구성하는 견해, 사법상 계약으로 이론 구성하는 견해로 대별할 수 있다. 그러나 보조금과 관련하여 개별적인 보조금의 양태를 고려하지 않고 일률적으로 말하기는 어려운 점이 없지 않다. 이와 같은 행위형식의 문제는 법률유보와 관련되고, 소송을 통한 권리구제와 밀접한 관련이 있다.[109]

108) 보조금을 지급받은 사법상의 모든 조직의 예산과 회계, 동법상의 '보조금협약', 보조금에 대한 재정보고서는 1978년 7월 17일자 법률 n°78-753에 규정한 조건하에서 보조금을 지급한 행정청 혹은 이와 관련된 자료를 가지고 있는 행정청에게 자료열람을 요구한 모든 사람이 열람할 수 있어야 한다.

109) 김용섭, 전게논문, 28-29면.

“보조금 관리에 관한 법률” 제17조는 보조금 교부의 결정에 있어서 중앙관서의 장은 제16조의 규정에 의한 보조금의 교부신청이 있은 후에 법령 및 예산의 목적에의 적합여부, 보조사업 내용의 적정 여부, 금액산정의 적정성, 자기부담율에 근거하여 지체 없이 보조금의 교부결정을 한다고 하고 있다. 이에 대해선 보조금교부결정을 행정행위로 명문화한 것이라고 보는 견해[110]와 그 결정은 어떠한 행정행위가 아니라 공법상 증여계약의 체결과 관련된 행정주체의 내부적 의사표시로 이해하고 있는 경우 등으로 구별된다.

이와 같이 보조금 교부결정이 비록 행정행위적 요소를 내포하고 있다고 하더라도 행정청은 보조금 지급의 행위형식을 선택할 수 있는 가능성은 열려 있다고 보아야 한다. 급부행정의 일종인 보조금의 지급에 있어서 행위선택의 자유가 인정되므로 법률에서 금지하고 있지 않는 한 행정계약 등 다양한 행위형식이 허용된다. 그러나 행정계약 체결의 허용성이 바로 동법 제17조의 보조금 교부결정이 행정행위가 부인할 수 있는 근거가 되지는 않는다.[111] 왜냐하면 “보조금 관리에 관한 법률” 제21조와 제30조가 직권에 의한 보조금교부결정의 변경 내지 취소를 규정하는 것을 감안 할 때 동법의 규정은 판례와 학설이 지적하는 대로 쌍방적 행정행위이기 때문이다.[112]

지금까지의 보조금의 교부결정은 따라서 판례와 학설이 언급하는 것과 같이 신청에 의한 행정행위 즉 쌍방적 행정행위임에는 분명하지만, 앞으로 보조금교부관계가 이전까지와는 다른 방향으로 전개될 것이라는 점에서 새로운 형태의 보조금교부를 바라보아야 할 필요성이 제기된다. 향후 보조금은 사회, 문화, 경제, 보건 등의 영역에서 보다 더 다양한 목적에 따라 복잡한 형태로 구체활 될 것이기 때문에 단순히 행정청의 결정에 의한 단순한 형태의 보조금 교부의 형태로는 이

110) 김용섭, 전게논문, 29면.
111) 김용섭, 전게논문, 29면.
112) 김병기, 전게논문, 601면.

러한 필요성을 모두 반영하지 못할 것이다. 따라서 보조금행정에서 보다 적합한 행위형식으로서 독일에서는 공법상 계약이 등장하였고, 독일의 경우 보조금교부를 위한 행정행위와 동가치적 지위에서 공법상 계약이 선호된다.[113]

프랑스의 경우에는 살펴본 바와 같이, 보조금의 지급방식은 2만 3천 유로 이하인 경우에는 행정청이 자유롭게 선택할 수 있으나, 그 이상인 경우에는 의무적으로 민간단체와 지방자치단체가 협약을 통해 체결하도록 하고 있다. 우리의 경우에는 프랑스의 법제의 도입을 검토해 볼 만하다. 모든 보조금에 대해서 협약을 체결토록 하는 것은 행정상 무리가 따를 수 있으나, 일정금액 이상의 보조금 지급의 경우에는 의무적으로 협약을 체결토록 함으로써 보조금 관계를 설정하는 당사자인 지방자치단체와 민간단체 양자가 협약을 토대로 법률관계를 형성할 수 있게 된다. 또한 이러한 협약을 통해 지방자치단체에게도 협약상의 의무가 부과됨으로써, 일방적인 보조금액 축소, 취소 등에 일정한 제약이 따르게 된다. 이는 다년간의 보조금 지급을 목적으로 하는 경우에 보다 유용할 것이다. 이미 이러한 형태의 협약의 예를 찾아 보면, “서울특별시 사회단체보조금 지원조례” 제9조에서 찾을 수 있다. 동조례 제9조 제1항을 보면 “사회단체보조금 지원사업으로 선정된 사업을 관장하는 사회단체는 서울특별시(이하 “시”라 한다)가 정한 소정의 절차에 따라 시와 사회단체보조금 지원에 관한 약정을 체결하여야 한다”고 규정함으로써 민간단체와 지방자치단체간의 협약을 의무화 하고 있다.

4. 지방보조금 통제 개선 방향

보조금을 통해 공익사업의 탄력적인 시행을 할 수도 있지만, 다른 한편으로는 그로 인한 부작용도 존재할 수 있다. 우리나라에서 시행

113) 김병기, 전게논문, 602면.

된 보조금행정은 여러 형태로 행정편의주의적인 정책과 정치적인 목적에 영향을 받아왔다. 이로 인한, 그릇된 보조금의 교부는 시장경제 질서의 왜곡을 초래할 수 있고, 정치적 성격을 띤 보조금 또한 민간단체의 관변조직화하게 되는 부작용을 초래해 왔다.[114] 또한 이러한 잘못된 보조금 교부는 입법의 불비, 보조금 교부에 있어서 행정청의 재량남용, 지방의회 전문성 부족으로 인한 형식적 통제와 결부되어 보조금 부당지급과 부당수급의 문제가 지속적으로 발생하고 있는 실정이다. 이와 같은 문제는 중앙부처에 의해 지급되는 국고보조금의 영역에서 보다 지방보조금에서 더욱 빈번히 발생하고 있다.

이에 따라 지방보조금에 의한 통제는 주로 교부요건의 형식적 심사를 통한 요건 통제, 사용단계에서 적정하게 집행되는 지에 통제, 마지막으로 보조금 투입의 성과통제로 나아가고 있다. 특히 후자의 두 가지 통제 보조금의 목적에 맞는 적정한 사용과 보조금 투입에 따른 성과통제에 대한 법적 개선방안이 지금까지의 주된 논의의 대상이었다. 이와 같은 통제의 강화 방식에서 보조금의 통제로 인한 민간단체의 자율성과 독립성에 대한 문제와 민간위탁계약과의 구분의 문제에 대한 논의는 미흡한 실정이다.

우선, 보조금의 정의에서 도출되는 바와 같이, 보조금은 “공법상 주체가 반대급부 없이 다른 공법상 주체 또는 사적 주체에게 지급한 목적에 따라 사용하도록 한 금전적 급부”라고 한다면, 행정주체는 ‘반대급부’ 즉 대가성이 결여되어 있는 보조금에 있어서 통제의 내재적 한계를 준수해야 한다는 것이다. 행정주체가 자신이 의도하는 바대로 구체적이고 자세한 특정사업을 지정하여 이를 민간단체에게 보조금의 교부 형식으로 재정지원을 하게 되면, 이는 보조금을 통한 법률관계의 성립이 아니라 민간위탁의 계약이 되는 것이다. 또한 보조금에 있어서 행정주체와 민간단체 간의 “협력의 원칙”이 전제된다면, 행정주

114) 허강무, 전게논문, 134면.

체는 민간단체의 자율성과 독립성을 존중해야 한다.[115] 행정주체에 의한 보조금의 통제는 따라서 보조금의 지급 목적에 따른 적정한 사용인가에만 국한되어야 하고, 이러한 범위를 넘어서서는 안 된다.

다음으로, 위에서 살펴 본 바와 같이, 보조관계의 성립이 차후에 '협약'의 형태로 이루어지게 되면, 프랑스의 경우에서와 같이 분명 미간위탁계약과 공공조달계약과의 경계 문제가 발생할 개연성이 높아진다. 따라서 적어도 최소한의 기준은 마련되어 있어야 한다. 보조금의 지급이 보조금수혜자에게는 재정적 지원으로서 수익적이지만, 그것이 시장경제에 왜곡을 초래하게 될 수도 있다는 점을 상기해야 한다. 지방보조금의 경우 지방자치단체가 보조사업에 의한 것인지, 민간위탁사업에 의한 것인지, 아니면 공공조달계약에 의한 것인지에 대한 원칙적인 선택의 자유는 존재하더라도, 그것이 특정한 경우에 시장 질서를 왜곡하거나, 보조사업이 아닌 경우에는 이에 대한 기준을 마련할 필요성은 있다.

115) 이에 대해서는 반대의 견해도 존재한다. "현행 보조금법은 1963년 제정된 이래 일부 운용상 보완 이외에는 큰 틀에서 변화는 없는 상황이다. 보조금 예산의 양적 증가와 아울러 보조사업자의 책임성 문제가 크게 제기되고 있는 상황에서 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 필요한 시점이다." 정해방, 전게논문, 5-6면.

제 5 장 결 론

급부국가 또는 행정국가에서 국가가 일방적 결정을 통해, 사인에게 일정한 권리를 부여하거나, 의무를 부담케 하는 것이 가장 일반적인 행정의 양상이었다. 그러나 사회변화 및 국가의 임무 증대는 이러한 형태의 고권적인 행정작용만으로는 한계가 있음을 나타내었다. 이전에는 단지 국가 및 지방자치단체만이 공익을 추구하였다고 한다면, 앞으로는 사인도 경우에 따라서는 공적주체의 임무수행에 적극적으로 협력하게 될 가능성이 크다.

즉, 이전에는 행정의 객체로서 피치자의 역할에만 머무르던, 사인이 향후에는 행정의 파트너로서 '협치'에 동조하게 되는 분야가 늘어날 것으로 예상된다. 이와 같은 공적주체와 사인의 협력에 있어서 재정적 지원이 중요한 역할을 수행하게 되는데, 이것이 보조금이다. "공법상 주체가 반대급부 없이 다른 공법상 주체 또는 사적 주체에게 지급한 목적에 따라 사용하도록 한 금전적 급부"인 보조금은 앞으로 사회, 문화, 경제 영역에서 보다 빈번히 사용될 것이다. 왜냐하면 공적 주체의 입장에서는 과도한 임무를 경감한다는 측면에서 의미가 있고, 경우에 따라서는 사인이나 민간단체를 공적 임무의 영역으로 포섭함으로써 보다 유연하고 합리적인 공익을 수행할 수 있다는 측면에서 장점을 가질 수 있기 때문이다.

현대국가에 있어서 행정의 패러다임 변화와 이를 실현하는 수단으로서의 보조금은 충분히 의의가 있다고 할 것이다. 본 보고서에서는 국가에 의해 지급되는 보조금 이외에 지방자치단체에 의해 제공되는 지방보조금 중, 특히 민간에 지급되는 보조금의 문제점과 개선방안에 대해 연구하였다. 지방재정법 제17조상 보조금에 관한 근거규정과 이를 구체화 하는 지방자치단체의 '보조금관리조례' 및 안전행정부의 "지방자치단체 예산 운영 기준" 등을 살펴보면, 우리나라의 지방보조금

법제는 여전히 개선해야 할 사항이 많은 것으로 판단된다. 우선, 지방보조금에 대한 정의가 현행법상 존재하지 않고, 개별 조례에서 정의되고 있으며, 보조사업자 선정 등에 있어서 투명성을 담보하는 절차가 미흡하며, 민간위탁사업과 보조사업의 경계 설정이 불분명 하여 사법상 권리구제 수단에 있어서 흠결이 존재하는 것으로 판단된다.

이와 같은 측면에서, 지방재정법상 지방보조금에 관한 정의와 투명성 확보 절차 및 통제에 관한 규정을 두어 지역 간 보조금 교부에 있어서 편차를 줄이는 노력이 필요하다. 다음으로 이전까지 행정청의 처분 형식의 보조금 지급결정과는 별도로 보조금액이 일정액 이상인 경우에는 사인 또는 민간단체와 협약을 체결하게 하는 프랑스의 입법례에 대한 도입 가능성을 보다 면밀히 살펴 볼 필요가 있다. 이는 일방적 지급과 엄격한 통제라는 행정청 위주의 현행 법체계는 보조금의 지급이 행정의 파트너로서 민간에 대한 지원이라는 본질을 왜곡할 수 있는 측면이 있기 때문이다. 즉 국가와 지방자치단체는 보조금을 지급하기 때문에, 보조사업자의 형식적, 실질적 요건에 대한 심사, 보조사업선정의 적정성, 보조금사용에 있어서 합법성 통제를 하는 것은 법상 의무이지만, 국가 및 지방자치단체도 협약의 형태로 보조금지급을 하게 되면 협약상의 보조금 지급시기와 총액, 기간 등에서 의무를 부담케 할 수 있다는 측면에서 법적 안정성이 제고될 수 있다.

참 고 문 헌

저 서

김성수, “개별행정법”, 제2판, 법문사, 2004, 796면.

국회예산정책처, “2012년도 예산안 중점 분석Ⅲ”, 2011, 248면.

Louis FAVOREU et Loïc PHILIP, Les grandes décision du Conseil constitutionnel, 16e éd., Dalloz, 2011, 591 p.

Michel BOUVIER, Les finances locales, 14e éd. L.G.D.J, 2011, 304 p.

Stéphanie DAMAREY. Termes de finances publiques, Gualiano éditeur, 2006, 218 p.

논 문

김용섭, “경제행정법상 보조금”, 고시계 통권 제529호, 2001, 21 -36면.

김병기, “보조금의 법적 성질과 보조금교부결정 취소사유 -‘대법원 2007. 3. 30. 선고 2006두16984판결’을 중심으로-, 토지공법연구 제43집 제1호, 2009, 593-615면.

김충묵・강민규, “국고보조금제도의 문제점과 개선방안”, 토지공법연구 제43집 제2호, 2009, 587-609면.

박현정, “국가의 지방자치단체에 대한 보조금 지원 거부에 관한 소고 -대법원 2011. 9. 29. 선고 2010두26339 판결을 중심으로-”, 행정법연구, 제32호, 2012, 159-191면.

오준근, “경제행정법상 자금조성행정수단으로서의 보조금제도 -WTO 협정에 부합하는 넓은 의미의 보조금 개념에 입각하여-”, 공법연구, 제23집 제3호, 1995, 403-441면.

장선희, “보조금의 법적 근거와 유형 및 반환에 관한 연구”, 공법학연구 제11권 제4호, 2010, 81-109면.

정해방, “국고보조금의 법적 성격과 집행의 실효성확보 강화방안에 대한 고찰”, 일감법학 제19호, 2011, 3-32면.

한견우, “「보조금의예산및관리에관한법률」상의 보조금행정”, 저스티스 제31권 제2호, 1998, 43-58면.

허강무, “보조금행정에 대한 법적 통제”, 전북대학교 법학연구 제23집, 2002, 133-147면.

David MOREAU, Les risques de requqlification des subventions aux associations en marché ou en délégations de services publics, AJDA, 2002, pp. 902-907.

Slyvie SCHMITT, Le contrôle des collectivités locales sur les associations subventionnées: l’exigences d’efficacité confrontée au quotidien, AJDA, 2003, pp. 1088-1096.

Stéphane DEWAILLY, Quand une convention d’organisation d’un festival est un marché public, AJDA, 2007, pp. 856-858.

보고서

이현우, “지방자치단체 보조금 제도의 효율적 운영방안”, 경기개발연구원, 2010, 152면.