

지방기금제도의 성과와 향후 과제

이 용 환

경기개발연구원 연구위원

I. 머리말

2004년도 지방재정 운영 분야의 주요한 혁신 중의 하나가 지방기금 제도의 변화이고 현재 입법화가 추진되고 있다. 지방기금 제도의 혁신은 그동안 전국의 지방자치단체가 지방기금을 운용하면서 나타난 제 문제점을 개선하고자 하는 것, 그리고 최근 지방기금 운용에 대한 감사원 감사결과에 대한 후속조치 사항이라고 볼 수 있다. 그러나 지방재정 혁신으로서의 본질적인 제도변화는 현 정부에서 추진하는 주요 정책과제의 하나인 정부부문의 혁신과 그 맥을 같이 한다고 할 수 있다.

본래 지방자치단체의 기금은 특정한 공공사업의 수행에 있어 경제상황의 변화에 탄력적으로 대응하기 위해 예산의 일반회계·특별회계와 구분하여 자금을 조성·운용하는 것으로서, 조성목적 및 관리주체에 따라 다양한 형태로 운영되고 있다. 지방자치단체

가 기금을 조성하고 운용하는 것은 일반예산 자금운용의 경직성을 보완하여 지방재정 운영의 효율성 및 유연성을 확보하고 지방자치단체의 특정목적 사업수행에 관한 관리주체의 자율성을 유지하려는 특성을 갖고 있는 것이다.

현재 지방자치단체의 기금은 1963년 서울특별시에서 ‘재해구호기금’을 최초로 설치 운용한 이래 1970년대 초 80여개에서 1993년 말 현재 전국 250개 지방자치단체에 182종 2,264개 기금이 운용되고 있다. 그 규모 또한 1995년에 3.3조원(883개), 2000년에 9.7조원(1,942개) 그리고 2003년 말 현재 13.2조원(2,264개)으로 비약적으로 증가하고 있다.

최근 지방분권이라는 국정과제의 추진과 더불어, 지방재정 운영의 효율성 및 건전성에 대한 관심이 크게 증가하고 있으며, 이것이 지방재정의 혁신으로 연결되고 있는 것이다. 지방자치단체의 기금관리는 통합적

재정운영의 예외사항으로 여겨져 왔고, 불필요하거나 필요성이 적은 각종 기금이 계속 존치되거나, 일부 선심성 기금이 설치된다는 것이 문제점으로 지적되어 왔다. 특히, 예산회계의 효율적 관리 및 재원배분의 합리성을 높이기 위해 지방기금제도를 혁신하여야 한다는 필요성이 지속적으로 제기되어 왔던 것이다.

본 글은 정부가 2004년도에 지방재정 혁신의 일환으로 추진한 지방기금제도의 변화에 대한 내용을 현재 입법예고된 ‘지방자치단체기금의설치및운용에관한기본법’ 제정안을 중심으로 검토하고 분석을 통하여, 지방재정 운영의 혁신의 내용과 그동안의 성과의 의의를 되새기고 향후 지방기금 운영의 효율성·안정성·수익성을 제고하기 위한 과제를 제시하고자 한다.

II. 지방기금의 운영 현황과 제기되는 문제점

1. 지방기금 설치 및 목적

1) 기금의 설치

지방자치단체의 기금¹⁾은 일반적으로 지방

1) 미국을 비롯한 서구에서는 기금을 신탁(trust)으로 파악하는 견해가 주류를 이루고 있다. 즉, 어느 특정 신탁은 수혜자(beneficiary or beneficiaries)로 알려진 개인, 집단, 조직의 편익을 위해 일정의 재산, 자산을 보유하고 있는 별개의 법적 주체로 인식되고 있다. 어느 특정 신탁을 창설하는 주체는 수여자, 기증자 혹은 재산

자치단체의 특수한 행정목적을 실현하기 위하여 ‘예산총계주의’원칙의 일반적인 제약으로부터 벗어나 좀 더 탄력적으로 신속하게 운용할 수 있도록 세입·세출예산에 예외적으로 특정사업을 위한 특정자금을 보유·관리·운용하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 지방자치단체의 기금은 지방재정을 운영함에 있어 일반회계와 특별회계로 일컬어지는 예산과는 별개로 지방자치단체의 자금을 운용하는 것을 말한다. 이는 예산운용이 지방자치단체의 특수한 상황과 지방재정 환경 변화에 탄력적으로 대응하지 못하는 것을 보완하기 위한 필요에 의해 설치되고, 자금이 조성되며, 예산과 병행하여 운용된다는 것을 의미하는 것이다.

지방자치단체의 자금은 일반회계, 공기업 특별회계, 기타특별회계, 기금 등으로 구분되어 관리되고 있다. 지방자치단체가 어느

양도자(grantor, donor, or settlor)로 지칭되고 있다. 어느 한 신탁이 설치되면 개별 혹은 공동의 주체는 이 신탁자산을 관리하고 감독하도록 지정되며, 이때의 개인이나 단체를 피수탁인 혹은 수탁자(trustee)라 한다. 수탁자는 재정적 전문지식을 가진 전문가일 수 있으며 친척, 친지, 혹은 단체일 수도 있다. 개인 수탁자는 단체나 기관수탁자에 비해 보다 친밀한 인간적 관계를 형성할 수 있으나, 수탁자가 사망하거나 다른 곳으로 이전할 수 있는 단점이 있다. 반면에 기관이나 단체 수탁자의 경우, 인간적 관계는 축소될 수 있으나 보다 풍부한 경험과 전문적 투자기술, 그리고 항구적 관계의 지속과, 공정성을 유지할 수 있는 장점이 있다. 이와 같이 선진국의 경우, 기금을 신탁으로 파악함으로써 기금의 제 관련자의 권리, 의무, 역할이 구분될 수 있으며 이를 공공기금의 이론적 기초로 원용하고 있다.

특정한 자금을 관리하기 위하여 새로운 회계나 기금을 설치하고자 할 경우는 지방자치법과 지방재정법에 그 근거를 두고 있다. 지방재정법 제5조 회계의 구분에 의하면, “① 지방자치단체의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분한다. ② 특별회계는 공영기업 기타 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 정리할 필요가 있을 때에 한하여 법률 또는 조례로 설치할 수 있다”고 규정되어 있다.

이와는 별도로 지방자치단체 기금의 설치하는 지방자치법에 의해 규정되어 있다. 즉, 지방자치법 제133조 재산 및 기금의 설치에 관하여 “① 지방자치단체는 행정목적의 달성을 위하여 또는 공익상 필요한 경우에는 재산을 보유하거나, 특정한 자금의 운용을 위한 기금을 설치할 수 있다. ② 제1항의 재산의 보유, 기금의 설치·운용에 관하여 필요한 사항은 조례로 정한다”고 규정되어 지방자치단체 기금설치의 근거를 이루고 있다.

또한 지방재정법 제29조는 “① 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 한다. ② 세입과 세출은 모두 예산에 편입하여야 한다”는 예산총계주의의 원칙을 규정하고 있는데, 기금의 경우는 세입·세출예산 외로 처리할 수 있다는 규정을 두어 예산과 별개로 관리하고 있다.

지방자치단체의 기금은 개별 기금별로 목적수행에 필요한 자금을 조달하기 위하여 법률에 의거하거나, 지방자치단체 개별조례의 규정에 의해 지방자치단체의 출연금, 민

간출연금, 부담금, 기금운용 수입, 기타 잡수입 등 다양한 수입원을 갖고 있으며, 여기서 조성된 재원을 활용하여 특정 행정목적 달성을 위한 무상지원, 융자사업 및 금융지원을 수행하고 있다.

2) 기금설치의 이론적 근거²⁾ 및 설치 목적

지방자치단체 기금은 지방정부의 재정활동 중 특정부문의 육성과 개발을 촉진하기 위한 자금을 지원하며, 지방정부가 직접 수행하는 공익사업에 소요되는 재원의 효율적 운용과 관리를 도모하기 위해 예산회계제도의 경직성을 탈피하여 탄력적으로 운용되고 있다.

지방자치단체 기금은 특수한 목적을 위해 사업추진의 융통성(flexibility), 효과성(effectiveness), 효율성(efficiency)을 제고하는데 가장 큰 가치를 두고 있으며, 지방행정의 신축성을 높이고, 특정 사업의 지속적이고 안정적인 재원 확보를 위하여 예산과는 별도로 조성·운영하도록 하고 있는 것이다.

지방자치단체가 기금을 설치하는 목적³⁾을 보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째로 복잡하고 다양한 행정수요의 충족을 위해서이다. 이는 지방자치단체가 일반회계를 통해서만 자금 지출이 어려운 사업이나 분야에

2) 황윤원·기노진, “우리나라 기금제도의 문제점과 개선방향,” 『행정논총』, 제37권 제2호, 1999. 12. pp.223-254. 참조.

3) 이원희, “지방정부 기금운용의 문제점과 개선방안: 경기도를 중심으로,” 『지방정부연구』, 제2권 제1호, 1998. 6. pp.157-176. 참조.

대해 별도의 법적인 근거를 가지고 집중적인 지원이 가능하도록 하기 위함이다. 둘째로 특정 목적과 상황에 탄력적으로 대응하기 위한 원활한 자금의 지원을 목적으로 하고 있다고 할 수 있다. 기금은 한번 설치되고 나면, 법적인 근거가 존재하는 한 존속하게 되기 때문에 특정 사업에 대한 지속적이고 융통성 있는 자금지원이 가능하다고 하는 것이다. 셋째로 일반회계가 예산회계법이나 지방재정법의 경직적인 조항에 구속받는 데 반해, 기금은 지방자치단체가 직접 수행하는 공익사업에 대한 자금의 효율적인 운영을 위해 예산회계제도의 경직성을 탈피할 수 있는 여지가 있다는 장점이 있다.

그러나 이와 같이 지방자치단체가 운용하는 기금제도는 예산회계제도의 경직성을 탈피한 재정의 탄력적 운용이라는 순기능이 있는 반면에, 행정편의주의에 의한 경쟁적·확일적 기금설치로 비효율적인 기금운용과 부실한 자금관리라는 역기능이 발생할 수 있다는 지적이 있음도 사실이다.⁴⁾

2. 현황 및 운영실태

지방자치단체의 기금은 지방행정에 대한 주민들의 수요가 증가하고 다양해지면서 기금의 종류도 다양해지고 그 규모도 크게 증가하였다. 이러한 현상은 1990년대 들어서면서, 민선자치 실시이후 더욱 확대되는 추세를 보이고 있다.

4) 김종웅·이용삼. “지방자치단체 공공기금 과제와 선택.” 「한국지방재정논집」. 한국지방재정학회. 제6권 제2호, 2001.

2004년 행정자치부의 ‘2005도 지방자치단체 기금운용 기본지침’에 따르면 지방자치단체의 기금은 2003. 12월말 현재 전국 16개 광역자치단체를 포함하여 250개 지방자치단체에서 총 182종 2,264개이며 조성액은 13.2조원의 기금을 설치하여 운용하고 있는 것으로 나타나고 있다.

이는 지방자치단체의 기금이 예산과 달리 “특정한 행정목적 달성 또는 공익상 필요한 경우”에 한해 별도로 재원을 조성하여 운용토록 되어 있으나 기금설치·운용에 관한 사항이 지방자치단체 조례 등에 근거하고 있어 비교적 신규설치가 용이하고 지방자치단체가 자율적으로 기금을 운용하는 것이 가능하여 민선자치 이후 지방기금의 수와 규모가 급증하고 있다는 지적이다. 지방자치단체 기금의 수와 규모는 1995년 74종 883개 3.3조원에서 2000년 146종 1,942개 9.7조원, 그리고 2003년말 현재 182종 2,264개 13.2조원으로 크게 증가하고 있다.

지방자치단체 기금 조성액을 기준으로 보면 광역시·도가 6.4조원(48.1%), 특별시가 4.4조원(33.5%), 시가 1.2조원(8.8%), 군이 0.4조원(2.8%), 구가 0.9조원(6.8%)의 기금을 설치·운용하고 있다. 반면에 기금의 수를 기준으로 보면 시가 770개(34.0%), 군이 692개(30.6%), 구가 555개(24.5%), 광역시·도가 235개(10.4%), 특별시 12개(0.5%)를 설치하여 운용하고 있다.

이와 같이 지방자치단체 기금 운용의 특성은 기초자치단체의 경우 그 수나 종류는 매우 다양하나 조성액 규모는 크지 않아 기금의 영세성을 보이고 있는 것을 알 수 있

〈표 1〉 자치단체별 조성내역('03년말)

조성내역	총 계	특별시	광역시도	시	군	구
조성액 (조원)	13.2 (100%)	4.4 (33.5%)	6.4 (48.1%)	1.2 (8.8%)	0.4 (2.8%)	0.9 (6.8%)
기금수(개)	2,264 (100%)	12 (0.5%)	235 (10.4%)	770 (34.0%)	692 (30.6%)	555 (24.5%)

자료: 행정자치부, 2005년도 지방자치단체 기금운용 기본지침, 2004. 9

고, 특별시의 경우는 그 수에 비해 조성액의 규모가 상대적으로 크게 나타나고 있다.

그러나 지방자치단체의 기금은 그 운용에 대한 성과분석이나 평가가 미흡하여 운용 성과를 파악하기 힘들며, 또한 지방자금이 기금으로 조성된 이후 지출되었거나, 단기적 기금사업으로 지출이 예정되어 있지 않은 경우 '여유자금'이 발생하게 되는데, 이 여유자금이 적극적으로 활용되지 못하고 있어 지방재정의 비효율성과 자금운용의 수익성에 대한 문제점이 제기되고 있다.

3. 제기되는 문제점

1) 기금설치상의 문제점

기금은 그 운용에 있어 일반회계나 특별회계사업과 사업내용의 중복, 그리고 예산외 운영으로 인해 의회의 감시를 받지 않는다는 점, 방만하고 자의적인 지출의 가능성, 지출에 대한 통제장치의 결여, 무원칙한 설립, 지출내역의 불투명성 등 다양한 문제점이 지적되어 왔다.

이러한 기금운용의 문제점 때문에, 정부관리기금은 기금설치에 대한 통제를 제도화하

고 있으며⁵⁾ 지방자치단체의 기금 역시 정부관리기금과 유사하게 설치에 대한 통제방안을 마련하고자 노력해오고 있다.⁶⁾ 그러나 지방자치단체의 기금은 그동안 행정자치부의 「기금관리개선지침」과 「지방자치단체기금표준조례안」 등을 통해 유사 중복기금 및 목적달성 기금에 대한 통·폐합 등 기금 정비 노력이 진행되어 왔음에도 불구하고, 매년 신설이 증가하고 있는 추세에 있으며, 그 문제점도 크게 완화되고 있지 않았다는 지적이다.⁷⁾

이와 같이 기금 규모의 증가는 지방자치단체의 특정목적 달성을 위해 재정운영

5) 기금의 설치에 있어 『예산회계법』 제7조에서 기금의 설치를 법률에 의하도록 규정하고 있으며, 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때에 한하여 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 기금의 관리는 기금관리기본법을 따르게 되어 있다.

6) 『지방자치법』 제133조에서는 지방자치단체가 “행정목적의 달성을 위하여 또는 공익상 필요한 경우에는 특정한 자금의 운용을 위하여” 조례로서 기금을 설치할 수 있도록 규정하고 있다.

7) 감사원, 지방자치단체 기금운용실태 감사결과, 보도자료, 2004. 8. 참조

의 신축성을 향상시킨 측면은 있으나, 기금별로 재원용도가 제한되는 특성으로 인해 전체 지방재정운영상 자원배분의 효율성 저하를 가져오게 하는 요인이 되기도 한다. 또한 기금관리주체의 자율적 운용범위가 커져서, 지방자치단체의 지방재정관리에 있어서 우선순위에 따른 재원배분을 어렵게 만드는 등 비효율성을 초래하고 있는 것이다. 반면, 법정기금의 경우에는 지역적 특성을 무시하고 법률에 의해 일정금액을 지속적으로 적립하도록 하는 경직성을 보이고 있어 지방자치단체 재정운영을 어렵게 한다는 지적도 있다.

2) 기금운용상의 문제점

가. 일반예산과의 중복

지방자치단체 기금운용의 가장 큰 특성 중의 하나는 일반예산과 기금간의 사업내용이 중복되고 있으며 이러한 사업의 중복은 재정운영의 비효율성을 초래하는 주요 원인이 되고 있다는 것이다. 이것은 지방자치단체가 예산사업과 기금사업을 중복편성하여 기금사업이 예산사업의 보완적 성격을 갖도록 하는 점이 있으며, 예산항목과 기금항목 중 편의에 의한 사업을 편성하는 경향이 있고, 특정단체를 지원하는 경상비 보조사업에 과도하게 편성된다는 점 등이 지적되고 있다.

나. 기금운용의 비생산성

그동안 지방자치단체의 기금은 활용도가 저조하다는 문제를 갖고 있었다. 기금의 조

성규모에 비해 사업실적의 규모가 미약하여 공공자금이 사장되는 결과를 가져오고 있다는 것이다. 이는 지방자치단체가 기금 조성 목표 달성을 위해 일정액을 매년 일반회계에서 출연하고 있는데, 최근의 저금리 시대를 감안한다면 기금적립의 효과성에 회의가 제기되고 있는 것이다. 따라서 효율적인 예산운용을 통한 공공서비스 제공이 보다 바람직하다는 것이다.

기금의 사업내용이 부적절하다는 문제도 제기되고 있다. 이는 기금의 사업내용이 포괄적으로 되어 있어 기금사업의 영역이 매우 복잡하다는 것이며, 따라서 기금을 핵심사업에 집중하여 운영할 필요가 있다는 것이다. 즉, 핵심사업과 관련이 적은 주변사업까지 기금사업으로 수행함으로써 비효율적인 기금운용 행태를 보이고 있다는 문제점이 있다.

기금은 그 본질적 특성상 지속적으로 자금을 적립하게 되는데 이러한 적립재원의 생산적 활용이 미흡하다는 지적도 있다. 예를 들어, 사업관리 기금의 경우, 재원을 지속적으로 적립하여 그 운용수익을 기금목적 달성을 위해 활용하고 있는데 이미 적립된 재원은 지방자치단체의 금고에 장기적으로 단순 예치되고 있어 지방공공서비스 제공에 활용되지 못하고 지방재원이 사장되는 현상이 발생하게 되어 자금 운용이 비효율적이라는 것이다.

적립성 기금 역시 매년 의무적으로 기금을 적립하여 미래에 발생할 기금 수요에 대비하고 있으나, 적립금의 대부분이 지방자치단체 금고에 예치되어 소극적인 금융수익에

의존하고 있다. 현재 금융상품에 예치되어 있는 재원을 지방자치단체 발전을 위한 투자재원으로 전환하여 여유자금을 적극적으로 활용할 필요가 있다는 활용방안이 대두되고 있다. 이와 같이 적립재원을 활용하는 예로 중앙정부의 공공자금관리기금과 서울특별시의 재정투융자기금 등이 있다.

다. 기금관리의 합리성 미흡

지방자치단체의 기금운용에서 제기되는 또 다른 문제점은 기금의 종합적 관리 및 운용체계가 미흡하다는 것이다. 현재 지방자치단체에서 운용중인 다양한 기금은 기금별로 기금운용계획에 따라 운용되고 있는데 개별기금의 운용계획은 전체적인 재정운영의 방향과 연계하여 수립되어야 하나, 실제로는 관계 부서들과의 사전협의를 위한 제도적 장치가 미비한 실정이라는 것이다.

또한 현재 예산부서에서 기금의 총괄 관리업무를 담당하고 있으나 이는 기금운용계획서를 작성하기 위한 총체적인 통합작업일 뿐, 실제로 기금사업 집행 하나하나에 대해 통제·관리할 수 있는 기능이 부여되지 않아 계획적인 기금운용에 어려움이 많다는 점도 간과할 수 없다. 따라서 기금총괄 부서에 통제와 조정기능을 부여하여 비생산적 운용을 통합적으로 관리하는 문제가 주요과제라 할 수 있을 것이다.

아울러 기금운용에 대한 평가체제가 필요하다는 것이다. 기금은 한번 설치되면 폐지가 어렵고, 재원의 활용 없이 계속 적립하는 경우도 있어 기금운용에 있어서 점검 및 평가체제의 확립이 시급히 요청된다고 하겠

다. 또한 현행 지방자치단체의 기금운용심의회의 기능이 형식적인 수준에 그치고 있어서 자금운용 및 기금사업의 성과분석 등에 관한 지속적인 점검·평가와 자금관리 대안 개발이 미흡하다고 할 수 있다. 기금관리의 전반을 계획·평가하기 위한 제도로 기금운용심의회를 운영하고 있으나, 현실적으로 충분한 기능을 보유하고 있지 않으며 일부는 조례규칙심의위원회에서 대행하고 있어, 형식적인 심의 또는 심의절차를 생략한 채 지방의회에 제출되는 경우가 있다.

3) 자금운용의 저수익성에 대한 문제점

최근 들어 지방자치단체 기금운용과 관련하여 제기되는 주요문제는 기금을 조성하고 당해연도 사업자금을 활용하지 않는 여유자금의 생산적 활용에 관한 것이다. 지방자치단체의 기금 조성액 중 여유자금은 대개의 경우 지방자치단체 금고에 예치하고 있는데 이 경우 지방자치단체 공공자금으로서의 안정성을 보장받을 수 있는 반면, 여유자금의 수익성을 제고하는 데에는 한계가 있는 것이다. 여기에는 지방자치단체 기금운용과 관련하여 제도적인 차원에서 여유자금의 운용에 대한 기준이 마련되지 않아 여유자금의 적극적 운용에 한계를 보이고 있는 것이라 할 수 있다. 여기에 최근의 저금리 정책 유지에 따라 지방자치단체가 기금의 여유자금을 예치하는 방식의 기금운영이 이자수익 감소 등으로 수익성이 더욱 악화되고 있는 점도 문제로서 지적되고 있다.

III. 지방기금제도 혁신의 내용과 성과

1. 혁신의 방향

1) 기금운용 주요 개선 노력

최근 행정자치부를 중심으로 지방자치단체 기금 운용에 대한 개선은 끊임없이 시도되어 왔으며 일정부분 개선의 효과도 있었다고 할 수 있다. 다음은 기금운용에 대한 주요 개선노력을 정리한 것이다.⁸⁾

- 2000년 1월 : ‘지방자치단체기금표준조례안’ 시달 및 기금조례 일제정비
- 2000년 9월 : 기금관리개선지침 및 ‘통합관리기금조례안’, 시행규칙 표준안 시달
- 2002년 ~ 2003년 : 자치단체기금의 유사중복기금 통·폐합 정비 추진 (폐지기금 : 178개기금, 통합기금 : 125개기금)
 - 2002년 : 폐지기금(101개 기금), 통합기금(75개 기금 → 35개 기금)
 - 2003년 : 폐지기금(77개 기금), 통합기금(50개 기금 → 21개 기금)
- 2000년 7월 ~ 2003년 : 여유자금 통합운영 및 활용방안 강구(22개 지방자치단체, 2.4조원, 지역SOC사업에 재융자 지원)
- 2002년 이후 : ‘자치단체관리기금운영계획지침’ 수립시달
 - 예산총괄부서에서 여유자금총괄관리,

“통합관리기금설치조례”제정

- 유사·중복기금의 지속적 통·폐합 정비, 일몰제(Sunset-system) 확대 시행
- 통합재정분석 도입에 따른 기금예산 과목 개선
- 기금편성 및 집행시 예산담당부서의 사전 협조, 관리기능 강화

한편, 지방자치단체의 기금은 예산보다 통제가 미약하여 지방재정의 낭비요인이 되고 있다는 지적이 있어왔고 이에 따라 감사원은 2004년 3월부터 4월에 걸쳐 지방자치단체 기금 운용 전반에 걸친 감사를 실시하여 2004년 8월 20일 그 결과를 발표하였다. 감사원 감사 결과의 주요 내용은 지방기금 남설 억제 등을 위해 ‘지방기금관리기본법’ 제정 등 지방기금의 합리적 관리체계 마련 및 지도·감독을 철저히 권고하고 있으며, 이에 따라 행정자치부는 지방재정 혁신을 위해 지방자치단체 기금관리를 위한 기본법 제정을 추진하게 된 것이다.⁹⁾

2) 지방기금제도 혁신방향

지방자치단체 기금 운용에 대하여 그동안 제기되었던 문제점, 그리고 2004년도 감사원 감사결과의 후속조치에 따라 행정자치부는 지방자치단체 기금운용 전반에 걸친 제도적인 혁신 장치를 마련하여 지방재정의 건전성과 효율성 제고에 기여하고자 하는

8) 행정자치부, 2005년도 지방자치단체 기금운용 기본지침, 2004. 9 월 참조.

9) 2004년 12월 현재 ‘지방자치단체기금의설치및운용에관한기본법’ 제정이 추진되고 있다.

혁신을 추진하고 있다. 이러한 지방기금제도 혁신의 방향은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 지방자치단체가 설치하여 운용 중인 기금에 대하여 객관적이고 과학적인 성과평가 및 분석을 통하여 지방기금을 슬림화 하여 지방재정 운영의 효율성의 제고
- 향후 존치되는 지방기금에 대한 합리적 관리와 운영에 대한 규율 강화
- 또한 지방자치단체가 기금을 설치하는 요건을 강화하고, 기금일몰제의 확대 시행을 통하여 지방기금의 남설과 비효율성을 예방
- 특히, 지방자치단체 기금을 운영함에 따라 발생하는 여유자금을 통합 관리하여 지방자금의 합리적 관리와 재정운영의 효율성 제고

2. 기금 제도 혁신의 주요 성과

1) 유사 및 중복 기금의 정비

지방자치단체의 기금운용 성과에 대한 객관적이고 과학적인 평가·분석 체계를 구축하여 운용실적이 부진한 기금을 선별하고, 이에 더하여 기금간 그리고 일반예산과의 유사·중복기금은 통합하거나 폐지하는 등은 정비하도록 한다는 것이다.

기금의 특성상 지금까지는 한 번 설치되면 설치 당시의 목적을 달성한 경우에도 관행적으로 존치하는 경우가 있는데 향후에는 객관적이고 과학적인 기금운용 평가시스템을 구축하여 운용중인 지방기금을 합리적으

로 정비하고자 하는 것이다. 이를 위해 첫째, 운용평가 사항으로 지방자치단체의 자율적인 기금운용평가 기능을 강화하는 것으로 지방자치단체별로 ‘기금운용심의위원회’를 구성하여 매년 당해 지방자치단체의 모든 기금에 대하여 운용실적을 평가하고, 평가결과를 지방의회에 보고토록 의무화한다는 것이다.

둘째, 지방기금에 대한 존치평가 사항으로 기금존치여부에 대하여 객관적인 외부평가를 실시토록 한다는 것으로 중앙정부에 관련전문가로 ‘기금평가단’을 설치하고,¹⁰⁾ 3년 주기로 지방기금의 존치여부를 평가하고 그 결과를 관련부처 및 지방자치단체에 통보토록 한다는 것이다. 이와 유사한 제도로써 중앙기금에 대한 정부의 기금평가의 예를 들 수 있다. 기금관리기본법 제11조의 2 등에 근거하여 중앙정부는 기금운용평가단을 구성하여 기금의 운영실태를 매년 전체 기금의 1/3 이상을 평가하고, 존치 평가는 매 3년마다 전체 재정운영을 고려하여 평가하는 제도를 두고 있다. 평가에 대한 결과는 기금정책심의회 심의를 거쳐 국무회의에 보고하고 국회에 제출하도록 하고 있다.

2) 기금관리 개선 및 규율 강화

지방기금을 운영함에 있어 수입과 지출 업무를 관장하는 사업부서와 기금의 자금을 운용하는 자금집행부서로 분리하여 기금 운용의 효율성을 제고하고자 한다는 것이다.

10) 총괄반 등 4개반 40명 내외의 민간전문가로 조직을 구성하고 있다.

현재 지방자치단체의 기금은 대부분 기금사업 담당부서에서 수입과 지출, 그리고 자금운용도 병행하여 관리하고 있다. 따라서 개별 기금에 대한 관리 및 감독에 한계를 보일 수밖에 없었다.

향후 기금 수입은 세정부서에서, 지출은 기금사업부서에서 예산관리부서와 협의회 회계부서에 집행을 의뢰하는 방식으로 기금운용 및 관리를 강화하고자 하는 것이다. 또한 광역시·도에 기금운용 전담직원을 배치하는 등 기금관리의 전문성을 강화하고자 하는 것이다.

특히, 기금운용의 투명성을 향상시키기 위한 대안을 제시하고 있다. 예를 들어, 기금의 사용내역, 기금운용 평가결과 등에 대한 관련 자료를 인터넷으로 공개하고 기금에 대한 지방의회의 권한을 강화하는 등 지방자치단체 자율관리 기능을 강화한다는 계획이다.

그동안 지방기금 재원의 대부분이 일반회계 예산임에도 주민들은 기금이 어떻게 사용되는지를 쉽게 알 수 없었던 것도 사실이다. 이에 따라 기금지출이 선심성으로 이루어지고 있다는 회의도 제기되곤 하였던 것이다. 따라서 기금운용의 투명성과 자율적 통제가 강화된다면 지방자치단체에 대한 책임성 제고에 크게 기여할 수 있게 될 것이다. 이를 위해 기존 비공개되던 기금관련 자료를 주민들이 쉽게 알 수 있도록 공개를 확대하고, 기금운용 평가결과 및 기금운용계획의 지방의회 보고를 의무화 하는 등 자율통제기능을 강화하는 것이다.

3) 지방기금 설치 요건 강화와 일몰제 도입

법정기금의 강제성과 의무성이 지방자치단체에 기금의 신설과 자금운용에 부정적이라는 판단에 따라 이를 보완하는 혁신을 시도하고 있다. 그동안 중앙부처에서는 별도의 재정지원 없이도 법률에 근거조항을 마련하여 지방자치단체가 의무적으로 기금을 설치토록 하여 왔다. 이러한 기금을 법정기금이라 하는데 그 예로는 식품진흥기금(식품위생법), 재해구호기금(재해구호법), 재난관리기금(재난관리법), 재해대책기금(자연재해대책법), 경륜손실보전기금(경륜·경정법) 등이 있다. 이러한 개별 법률상 강제 또는 임의적인 규정에 의해 설치된 기금이 전체 지방기금의 14%(조성액 기준 60%)에 이르고 있다는 지적이다. 따라서 기금 제도의 혁신사항으로 향후에는 지방기금을 신설하는 경우 법률안의 입법예고 이전에 행정자치부와 사전협의토록 하여 꼭 필요한 경우에만 신설토록 할 계획이다. 이는 중앙정부도 기금관리기본법 제3조의4 규정에 따라 중앙부처에서 기금을 신설할 경우 해당 법률안을 입법예고하기 전에 기획예산처장관에게 심사를 요청토록 규정하고 있다는 것과 비교해서 지방기금 신설절차를 중앙기금 신설과 동일하게 한다는데 의의가 있다.

지방기금을 신설하는 경우 법률과 조례에 존속기한을 명시토록하고 존속기한만료 전에 기금의 계속운용 여부를 결정하도록 하는 제도적 장치를 갖추고자 한다. 지방자치단체의 기금은 일단 설치되면 기금의 설치

목적이 달성되었거나 기금의 적립이 제대로 되지 않아 사실상 목적달성이 어려운 경우에도 계속 존치하는 경우가 있다. 따라서 이러한 문제점을 해소하기 위해 기금 설치시에 기금의 존속기한을 미리 정하고, 존속기한 만료 1년 전까지 기금의 계속운용 여부를 심사하는 것을 의무화하는 지방기금 일몰제(sunset law)를 도입하여 기금존치에 대한 합리적 결정에 기여한다는 것이다.

4) 여유자금의 통합관리를 통한 효율성 증진

그동안 지방자치단체는 기금의 수입을 공공자금으로 인식하여 수익성 보다는 안정성에 초점을 두고 관리하여 왔다. 그러나 이와 같은 기금 여유자금을 보다 적극적으로 활용하는 대안을 강구하게 되었으며 지역발전 투자재원으로 적극 활용하기 위한 제도적 장치를 마련한다는 계획이다.

지방자치단체에서 운용중인 기금 조성액의 70% 정도가 여유자금으로 매년 이월되고 있다. 이 여유자금은 대부분 지방자치단체의 금고인 금융기관에 예치만 해 두고 있어, 공공자금이 사장되고 있다는 지적이 계속되어 왔다. 또한 일부 지방자치단체에서는 이와 같은 여유자금이 있음에도 지역발전 사업을 위한 투자재원을 마련하기 위해 별도의 지방채를 발행하는 현상도 발생하고 있다.

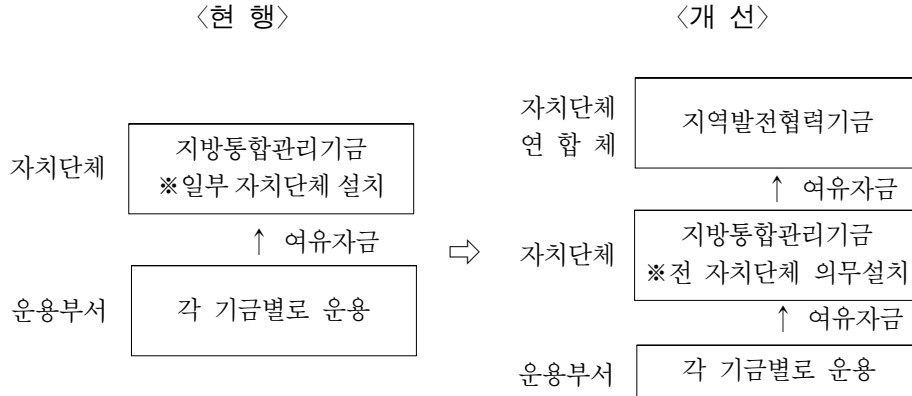
따라서 2004년도 지방기금제도 혁신사항에는 지방기금 중 여유자금을 효율적으로 활용방안을 마련하여 제시하고 있다. 그 내

용을 보면 첫째, 지방자치단체별로 ‘지방통합관리기금’을 설치·운용하는 것을 의무화하여 지방자치단체별로 이 ‘지방통합관리기금’에 기금별 여유재원을 모두 예탁토록 하여 이 자금을 지역 SOC 투자 재원으로 활용토록 한다는 것이다. 이는 여유자금의 관리에 규모의 경제 원리를 적용하는 것으로 기금 관리에 효율성을 증진하는 대안이라 할 수 있다. 이미 현재 22개 지방자치단체(광역시 10, 기초 12)에서 설치·운용 중에 있다.

둘째, 지방자치단체별 여유자금을 전국적으로 통합하여 투자재원으로 활용하고자 하는 것이다. 지방자치단체별 통합된 여유자금을 ‘지역발전협력기금’으로 통합·관리하여 자금관리의 효율성과 전문성을 높이는 한편, 지방자치단체가 발행하는 지방채의 인수재원으로 활용하는 등 지역발전을 위한 지방의 투자재원으로 활용하고자 하는 것이다.

보다 구체적으로 지방자치단체별 기금 여유자금 운용의 효율성 제고를 위해 지방자치단체조합을 설립하여 지역발전협력기금을 설치할 수 있고 그 운용을 위해 동 기금의 재원조성, 용도, 운용 및 관리 등에 관한 기본적인 사항을 정하고 기타사항은 조합의 규약 등으로 정하도록 하는 것이다. 이와 같은 여유자금 관리를 그림으로 표시하면 다음과 같다.

〔그림 1〕 여유자금 관리 모델



자료: 행정자치부, 지방기금, 수술대에 오른다!, 보도자료, 2004. 8.

IV. 합리적 지방기금 운영을 위한 향후 과제

2004년도에 지방기금 제도의 개선은 지방 재정 전반에 걸친 혁신 추구의 일환으로 시도되고 있다. 그동안 제기되어 왔던 문제점을 해소하고자 하는 목적을 갖고 있으며, 그리고 감사원 감사결과와 후속조치의 성격을 띠고 있다. 지방기금제도의 혁신 추진 사항의 가장 핵심적인 사항은 기금의 설치, 운용, 관리, 자금운용 전반에 걸친 제도적 완비를 추구하였다는 것이다. 이제 이러한 제도적 근거를 바탕으로 지방기금 혁신이 추구하는 목적을 달성하는데 필요한 향후 사항을 보완하고 조정하여야 할 시점이라고 생각한다. 제도적 기틀을 보완하고 실제 지방기금을 운용·관리하는데 도움이 될 수 있는 몇 가지 과제를 검토하고자 한다.

1. 지방재정 운영의 효율성 측면의 과제

지방자치단체 재정운영의 주요 특징 가운데 하나는, 일반 예산으로 운영하는 일반회계 및 특별회계 이외에 지방자금을 조성·운영하는 기금제도가 존재한다는 것이다. 지방기금은 주로 기금사업을 담당하는 부서에 의해 자금운용까지 병행하여 운영되고 있는데, 이러한 지방기금운용 제도가 지방재정 운영의 경직성을 초래하고, 재정관리상 사업의 우선순위에 따라 재정운영을 할 수 없게 하며, 방만한 재정운영의 요인이 되고 있다는 것이다. 따라서 이와 같은 문제에 착안하여 앞서 논의한 지방기금 운용에 대한 전반적인 제도적 혁신을 추진하고 있는 것이라 할 수 있다.

이러한 제도적 혁신과 더불어 보다 본질적인 지방재정 운영의 효율성 증진에 대한

검토와 분석이 끊임없이 이루어 져야 한다. 즉, 전체 지방재정운영의 관점에서 개별 지방자치단체의 기금운용이 다음과 같은 측면에서 검토되어야 한다.

기금의 운용이 지방재원의 우선순위 고정화로 인하여 지방자치단체의 재정적 정책결정에 비합리성을 초래하고 재정운영에 경직성을 초래하는 정도는 어느 정도까지 용인할 것인지에 대한 범위가 제시될 필요가 있다는 것이다. 이는 매년 여건변화에 따라 매우 민감할 수 있어 지방자치단체에서 개별적으로 설정하기는 어려울 것이다. 따라서 정부나 혹은 객관적 전문기관에서 지속적으로 지방자치단체의 재정운영과 기금운용을 모니터링 하여 지방기금운용 효율성에 대한 결과를 공표하는 것이 바람직 할 것이다. 아울러 이러한 노력은 지방자치단체의 행정의 탄력성과 재정관리를 조화시킬 수 있도록 하여줄 것이다.

다음은 지방기금이 갖는 본질적인 성격에 관한 과제이다. 지방자치단체 기금은 매우 개별적인 것이며, 지방의 다양성과 특수성을 반영하는 것이다. 그래서 지방자치단체의 기금은 지방자치단체의 조례에 의해(혹은 일부는 법에 의해) 설치, 운용되어 왔던 것이다. 실례로 조례에 의해 설치된 기금보다 법률에 의해 설치된 법정기금의 운용이 매우 경직적이고, 채원사장적이고, 비효율적인 것이라는 것에 주목할 필요가 있다.

지방기금 제도의 혁신을 추구하는 사항으로 지방기금의 설립, 운용 및 관리에 관한 기본법을 제정하여 법에 의해 지방자치단체의 기금의 설치, 운용을 규제한다면 이는

매우 확일적이고 경직적인 지방재정운영으로 귀착될 위험성도 가지고 있는 것이다. 따라서 향후 제도의 운영이 보다 유연하고 탄력적으로 운영하여 본래 지방기금이 목적하고 있는 지방재정의 탄력성의 충족을 감소시키지 않도록 하여야 할 과제가 있다. 이점은 현재 정부가 추진하는 지방분권의 정신과 지방자치의 정착에 도움이 될 수 있도록 하여야 한다는 점에서도 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

2. 자금운용의 수익성 제고 측면의 과제

혁신을 추진하는 주요 사항으로 지방기금의 여유자금으로 통합관리기금을 조성하는 사항이 있다. 그러나 지방기금의 여유자금이라는 개념은 재정운용이나 기금 운용시 편의적으로 사용하는 용어이기 때문에 현실적으로 여유자금에 대한 정의와 기준이 설정될 필요가 있다. 왜냐하면 현재로는 ‘여유자금’은 그 판단여부가 매우 자의적인 것이며, 기금의 운용에 있어서 항상, 그리고 모든 것에 여유자금이 존재하는 것은 아니기 때문이다.

특히, ‘여유자금’ 문제는 기금 설치 후 목적사업의 수행의 정도에 관련하여 파생되는 것이고 이는 바로 지방정부의 기금운용 목적 및 방향에 따라 다양할 수밖에 없기 때문이다. 또한 경제여건에 따라 지방자치단체에 따라 문제점일 수 있고 혹은 문제가 아닐 수 있는 점도 있는 등 매우 가변적이고 판단하기 어려운 개념이다. 따라서 지방기금의 ‘여유자금’에 대한 보다 명확한 개념과

기준 그리고 통합될 수 있는 자금의 범위 등에 대한 규정이 보다 명확하게 할 필요가 있는 것이다.

지방기금은 특정한 목적달성을 위해 특정 용도의 재원을 조성하여 운용하는 것으로, 단일연도 단위의 수입과 지출이라기보다 다 년도의 장기적 사업과 지출의 성격을 갖고 있다. 기금은 조성된 재원을 운용하여 기금의 규모를 증대시키고 목적사업을 원활하게 수행할 수 있어야 한다. 따라서 자금운용의 수익성을 제고시켜야 하는 과제를 갖고 있다. 더욱이 지방기금은 공공기금으로써, 수익성과 함께 안정성도 확보되어야 하기 때문에 자금운용의 어려움이 있는 것이다. 따라서 자금운용의 안정성을 바탕으로 수익성을 추구하여야 한다는 것이다.

현재 지방기금 제도 혁신의 주요 내용은 개별 기금의 여유자금을 통합하는 대안을 제시하고 있다. 그러나 통합된 여유자금은 그 활용을 증진시키는 것은 상대적으로 용이한 것이라 할 수 있으나, 수익성을 확보한다는 것은 또 다른 어려움을 노정하게 될 것이다. 왜냐하면 개별기금 및 지방자치단체는 통합관리기금이 보다 높은 수익을 보장해 준다는 것을 기대하기 때문이다. 특히, 정부의 공공기금 자금운용 수익성과 민간 금융기관의 유사자금운용 수익성에 비하여 우수한 실적을 보여 주어야 한다는 과제가 대두되는 것이다.

3. 지방기금관리 기본모델 설정 과제

기금을 설치하여 사업을 추진하는 것의

기본적인 원칙은 예산으로 추진하기 어려운 지방자치단체의 특정사업을 추진하는 데 소요되는 비용을 조달하고자 하는 것이며, 또한 이러한 비용을 최소화하기 위하여 자금 지원을 특수하게 설계하고자 하는 것이다. 따라서 이와 같은 사업을 추진하기 위한 자금지원의 주요 형태는 특정사업 추진을 위해 시장에서 자금을 조달하는 것보다 저렴한 비용으로 자금을 지원·융자한다는 타당성이 존재할 필요가 있는 것이다.

한편, 기금의 관리는 지방자치단체의 특정사업 목적과 재정운용 목적을 연계하고 양자간의 균형을 유지하는 범위에서 이루어져야 한다는 것이다. 이를 위하여 기금관리의 기본 모델이 설정될 필요가 있다. 종합적인 기금관리는 모든 사업자원을 현명하게 관리하여 현재와 미래의 특정사업에 필요한 재원조달의 필요성을 충족시키는 것을 의미하며, 특정사업의 사업성을 최대화시키는 방향으로 추진되어야 할 필요가 있다. 기금관리의 기본모델에는 ① 계획수립(장·단기 목표 설정), ② 사업관리, ③ 사업평가의 3단계가 포함되어야 한다. 이러한 지방기금관리 기본 모델이 현재 추진 중인 혁신의 내용과 부합하도록 유도하는 것이 향후 지방자치단체 기금 운용의 주요한 과제라 할 수 있다.

V. 맺음말

지방자치단체의 기금은 본질적으로 지방자치단체가 예산회계제도의 경직성을 탈피하여 지방의 특수하고 다양한 행정수요를 충족하기 위해 재정운영의 탄력성을 보완하

기 위한 제도적 장치이다. 그러나 그동안 지방자치단체의 기금운용은 그 목적의 달성이나 재정운영의 탄력성을 확보하여 주민들에게 보다 양질의 서비스를 공급하였다는 평가보다 지방재정운영의 비효율성을 초래하며, 지방재원이 사장된다는 문제점이 지속적으로 제기되어 왔다.

이러한 지방기금 운용의 근원적인 문제점과 더불어 최근 대두되는 공공부문의 혁신과제의 일환으로 2004년도에 지방기금제도는 일대 전환을 맞는 변화를 경험하고 있다. 그 혁신 추진의 대표적 성과로 제도적 장치 마련, 즉 ‘지방자치단체기금의설치및운용에관한기본법’의 제정이 이루어지고 있다. 정부가 추진하는 이 제도적 혁신사항은 그동안 지방기금 운용에서 제기되었던 제 문제점을 해결하기 위한 노력을 경주하고 있으며, 특히 지방기금 운용에서 파생하는 여유자금을 통합하여 기금운용에 규모의 경제가 적용될 수 있도록 하는 장치가 강구되고 있다. 또한 보다 엄격해진 신규기금의 신설, 유사 및 중복기금의 정비근거 마련 등 지방기금운용 전반에 걸친 제도적 기반을 구축하고 있다.

이와 같은 지방기금 운용 전반에 걸친 괄목할 만한 제도적 혁신성과가 실제 지방기금운용에서 그 효과를 얻기 위해서는 검토가 필요한 과제도 역시 존재한다. 우선 현재 추진되는 제도적 혁신이 본래 지방기금이 갖고 있는 지방재정운영의 탄력성을 보완하는 특성을 살리면서 추진되어야 한다는 것이다. 더 나아가 정부의 주요 국정과제인 지방분권, 재정분권을 강화하는 방향으로 작용하여야 한다는 것이다. 그래야만 정부 혁신의 성과가 그 빛을 발할 수 있을 것이기

때문이다.

한편으로 최근의 경제여건이 저금리의 구조에서 지방기금의 여유자금을 통합하여 운영함으로써 개별기금으로 자금이 운영되는 것에 비해 보다 수익성을 담보할 수 있는 노력이 뒤따라야 한다는 것이다. 결국 이러한 점은 지방기금 제도의 혁신을 통하여 지방정부의 자금운영이 보다 전문성을 확보하고 적극적으로 재정운영이 이루어진다는 것이 가시적으로 보여야 혁신의 성과를 향유할 수 있기 때문이다.

〈참고문헌〉

- 김종웅·이용삼, “지방자치단체 공공기금 과제와 선택,” 「한국지방재정논집」, 한국지방재정학회, 제6권 제2호, 2001.
- 김지옥, 「서울시 기금관리 개선방안」, 서울: 서울시정개발연구원, 1999.
- 이원희, “지방정부 기금운용의 문제점과 개선방안: 경기도를 중심으로,” 「지방정부연구」, 제2권 제1호, 1998. 6. pp. 157-176.
- 조기현, 「지방자치단체의 관리기금의 개선방안」, 서울: 한국지방행정연구원, 1997.
- 황윤원·기노진, “우리나라 기금제도의 문제점과 개선방향,” 「행정논총」, 제37권 제2호, 1999. 12. pp.223-254.
- 감사원, 지방자치단체 기금운용실태 감사결과, 보도자료, 2004, 8
- 경기도, 기금운용 개선방안 연구, 2003. 2
- 행정자치부, 2005년도 지방자치단체 기금운용 기본지침, 2004. 9
- 행정자치부, 지방기금, 수술대에 오른다!, 보도자료, 2004. 8. 