

지방자치단체 기금관리기본법 제정의 의미와 내용

김 광 용

행정자치부 재정정책팀 서기관

I. 머리말

지방자치단체 기금관리기본법이 공포(2005. 8. 4, 법률 제7,664호, 2006. 1. 1 시행)되었다. 이제 내년부터는 이 법에 의해서 지방자치단체 기금(이하, 지방기금)을 관리·운용해야 한다.

지방기금제도 개선방안을 언론에 브리핑한 이후 법이 공포되기까지 1년 이상의 시간이 흘렀지만, 지방기금 운용을 담당하고 있는 지방자치단체 공무원들조차도 변화되는 지방기금제도에 대해서 잘 이해하지 못하고 있는 것이 사실이다. 그러나 이것은 그들의 잘못이 아니라 변화되는 제도의 내용을 적극적으로 설명하고, 알리지 않은 필자의 책임이 크다고 할 것이다.

이 글의 목적은 이 법의 제정취지와 변화되는 제도들을 설명하고, 이를 통해 지방기금관련 업무를 하고 있는 공무원들의 이해를 돕고자 하는 것이다.

II. 지방기금제도 개요

1. 지방기금의 의미

지방자치단체의 재정활동은 주로 일반회계와 특별회계로 구성된 예산에 의하여 이루어지고 있으나, 특정한 분야의 사업에 대하여 지속적이고 안정적인 자금지원이 필요하거나 사업추진에 있어 탄력적인 집행이 필요한 경우에 예산과는 별도로 기금을 설치·운용할 필요성이 발생한다.

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

현행 “지방자치법 제133조”에 의하면 지방자치단체는 행정목적의 달성을 위하여 또는 공익상 필요한 경우에 조례로 기금을 설치할 수 있고, 이렇게 설치된 기금은 “지방재정법 제29조”에 의하여 예산충계주의 원칙에서 벗어나 세입·세출예산외로 운용할 수 있도록 규정하고 있다.

이와 같이 지방기금은 복잡다기(複雜多岐)하고 급변하는 현실에서 지방자치단체의 특수한 행정목적의 달성하기 위하여 예산충계주의 등 지방재정법령의 일반적인 제약에서 벗어나 좀 더 탄력적으로 운용할 수 있도록 세입·세출예산에 의하지 않고 특정사업을 위해 보유·운용하는 특정자금이라고 할 수 있다.¹⁾

좀 더 구체적으로 지방기금이라 함은 “지방자치단체 기금관리기본법 제2조”에서 규정하고 있는 바와 같이 “지방자치단체가 특정한 행정목적의 달성을 위하여 지방자치법 제133조의 규정 또는 다른 법률의 규정에 의하여 설치·운용하는 자금 중 지방공기업법 제19조의 규정에 의한 지역개발을 위한 기금을 제외한 기금”을 말한다.

“지방공기업법 제19조”의 규정에 의한 ‘지역개발을 위한 기금’을 제외하는 이유는 지역개발을 위한 기금은 기금이라는 명칭을 사용하고 있으나 지방공기업법에 의거 공기업특별회계로 관리되고 있기 때문이다.

또한, 기금이라는 명칭을 사용하면서도 조례로 특별회계로 관리하도록 하고 있는 일부 지방자치단체의 기금들도 명칭은 기금이나 실질은 특별회계이기 때문에 법적인 의미의 지방기금의 범 위에는 포함되지 않는다.

1) 지방자치단체의 일반적인 재정활동에 초점을 둔 예산과는 달리 기금은 지방자치단체의 특정목적사업을 위해 특정 자금을 운용하며 출연금·부담금 등을 주요재원으로 한다는 점, 특정수입과 지출의 연계가 강하다는 점, 합목적성 차원에서 상대적으로 자율성과 탄력성이 강하다는 점에서 예산과 차이점을 지닌다고 할 수 있다. 지방기금은 특별 회계에 비해 운용의 자율성이 높다는 면에서 차이가 있다.

2. 지방기금의 종류

과거에는 기금의 조성재원이나 공공성의 정도, 기금의 관리주체가 지방자치단체의 장인지의 여부에 따라 공공기금과 기타기금으로 분류하였다.²⁾

그러나 현재는 공공기금과 기타기금의 분류는 실익이 없으며, 모든 지방기금이 지방재정법의 적용을 받는 기금이다. 지방기금은 설치 근거에 따라 법정기금(개별 법률), 자치기금(지방자치법)으로 분류할 수 있고, 설치목적에 따라 사업성기금(사업), 융자성기금(융자), 적립성기금(미래 지출에 대비하여 적립)으로 분류할 수 있으며, 관리 주체에 따라 지방자치단체의 장이 직접 관리하는 직접관리기금과 위탁하여 관리하는 위탁관리기금으로 분류할 수 있다.

이 외에도 기금의 성질에 따라 구호기금, 사회복지기금, 장학기금, 문예·체육진흥기금 등으로 분류할 수도 있다. 이와 같이 지방기금은 다양한 기준에 의하여 분류할 수 있으나, 실무적으로는 설치근거에 따른 분류와 기금의 설치목적에 따른 분류를 많이 사용하고 있다.

3. 외국의 기금운용 사례

미국, 영국 등 대부분의 국가들은 의회예산주의를 지키기 때문에 우리나라의 기금제도처럼 예산의 예외적인 운용사례는 찾기 어렵다.

미국의 재정제도는 연방자금(Federal Fund)과 연방신탁자금(Federal Trust Fund)으로 구성되는 데 연방자금 중 특별자금(Special Fund)은 우리나라의 특별회계와 유사하고, 특정목적 수행을 위해 법률이나 신탁계약에 따라 징수된 자금을 관리하기 위한 연방신탁자금이 우리나라의 기금과 유사하다.

영국의 경우는 국민보험기금과 외국환평형기금 등이 의회의 사전승인 없이 지출이 결정되지만 이 경우에도 지출요건이 법률에서 확정되거나, 의회로부터 위임받아 이루어지며 모든 부채를 의회에 보고하도록 의무화하는 등 엄격한 통제가 이루어지고 있다.

우리나라와 지방재정제도가 비슷한 일본의 경우도 기금이라는 용어를 사용하고는 있으나 기금을 특별회계로 관리하고 있으며, 지방기금의 대부분은 재정조정기능을 담당하는 기금³⁾이고 우리나라와 같은 사업성 기금은 거의 없다.

2) 공공기금은 지방의회의 의결로 기금운용계획이 확정되나, 기타기금은 지방자치단체의 장의 결재로 확정된다.

3) 회계연도 간 재정조정을 담당하는 재정조정기금 또는 미래의 채무상환에 대비하기 위한 감채기금

Ⅲ. 지방기금 운용현황 및 문제점

1. 운용현황

1963년 서울시에서 최초로 재해구호기금을 설치하면서 시작된 지방기금은 민선 지방자치가 시작되기 전인 1994년 말 700개, 2조 1,867억 원에 불과하던 것이 2004년 말 현재 2,287개, 14조 9,152억 원으로 수와 규모가 급격히 증가했다.

이와 같이 지방기금이 급속히 증가한 이유는 크게 두 가지로 분석할 수 있다.

첫째, 기금제도가 갖는 탄력적인 운용이라는 특성으로 인해 민선 지방자치이후 다양해지는 주민들의 행정수요에 대응하기 위해 지방자치단체가 자의로 기금을 증설한 것이 하나의 원인이고, 두 번째는 중앙행정기관이 개별 법률에 근거를 두고 지방기금의 설치를 의무화하거나 권고했기 때문이다.

현재 개별 법률에서 지방기금 설치를 의무화(강제규정)하고 있는 법률이 6개, 설치를 의무화하지는 않고 있으나 기금설치의 근거를 두고 있는 법률(임의규정)이 16개이다.⁴⁾

2004년 말 현재 설치근거별 지방기금 현황을 살펴보면, 총 2,287개의 기금 중 개별법령에 근거를 두고 설치된 기금이 총 1,651개로 전체 기금의 72%를 차지하고 있으며, 조성액 기준으로 59%에 달하고 있다. 이와 같이 지방기금의 많은 부분이 법률에 근거를 두고 설치되고 있어 지방기금의 설치를 의무화하거나 법률에 지방기금의 설치근거를 마련하는 것에 대한 통제가 필요함을 알 수 있다.

2004년 말 지방기금 조성규모 14조 9,152억원은 2004년 최종예산 순계규모 98조 8,924억원의 15.1%이고, 시·도는 평균 15~16개(7,515억원), 시·군·구는 평균 8~9개(113억원)의 기금을 보유하고 있다.

이와 같이 지방기금은 그 수와 종류는 다양하나 평균 조성액 규모는 시·도가 500억 원 정도,

4) 강제규정(6) : 경륜·경정법, 도시및주거환경 정비법, 식품위생법, 재난및안전관리기본법, 재해구호법, 폐기물처리 시설축진및주변지역지원에관한법률

임의규정(16개) : 국민기초생활보장법, 노인복지법, 농촌진흥법, 문화예술진흥법, 지방문화원진흥법, 아동복지법, 여성발전기본법, 장애인복지법, 집단에너지사업법, 청소년기본법, 국민체육진흥법, 환경정책기본법, 농수산물유통 및가격안정에관한법률, 장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률, 중소기업의구조개선과재래시장활성화를위한특별조치법, 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률

● <표 1> 설치근거별 조성내역(2004년 말) ●

구 분	기금 수(개)	%	조성액(조원)	%
총 계	2,287	100	14.9	100
개별법령(법정기금)	1,651	72	8.7	59
지방자치법(자치기금)	636	28	6.2	41

자료: 행정자치부, 지방자치단체기금운용 '04결산 및 '05계획, 2005. 2

● <표 2> 자치단체별 조성내역(2004년 말) ●

조성내역	총 계	특별시	광역시도	시	군	구
조성액 (조원)	14.9 (100%)	5.6 (37.6%)	6.4 (42.9%)	1.4 (9.4%)	0.4 (2.7%)	1.1 (7.4%)
기금 수(개)	2,287 (100%)	13 (0.6%)	233 (10.2%)	782 (34.2%)	705 (30.8%)	554 (24.2%)

자료: 행정자치부, 지방자치단체기금운용 '04결산 및 '05계획, 2005. 2

시·군·구는 10억 원 내외로 중앙정부의 기금(이하, 중앙기금)에 비해 그 규모가 영세함을 알 수 있다.⁵⁾

2. 문제점

1) 총체적인 관리 시스템의 문제점

지방기금은 그 규모나 성질 면에서 사실상 “제2의 예산”이라고 할 수 있지만 중앙기금에 비해 관리·감독 및 분석체계가 미흡한 것이 사실이다.

중앙정부가 1992년 기금관리기본법을 제정하여 중앙기금의 관리와 운용에 관한 체계를 마련하고 지속적인 정비를 해오고 있는데 비해, 지방기금의 설치의 근거는 지방자치법에, 관리와 운용에 관한 기본적인 사항이 지방재정법과 같은 법 시행령에 규정되어 있을 뿐이고, 기타 관리와 운용에 관한 대부분의 사항은 조례와 규칙에서 정하고 있어 관리체계가 중앙기금에 비해 미흡한 것이 사실이다.

5) 중앙기금은 2004년 말 현재 57개 446조원으로 평균 조성규모는 약 8조원이다. 2005년도 기금운용계획 규모는 319조원이다.

● <표 3> 지방기금수입·지출 분석 결과(2004년) ●

계	고유목적사업	융자금	이월('05년)	기타
12.4조원(100%)	1.4조원(11.5%)	1.5조원(11.9%)	8.1조원(65.4%)	1.4조원(12%)

자료: 행정자치부, 지방자치단체기금운용 '04결산 및 '05계획, 2005. 2

이에 감사원에서는 2004년 지방기금운용실태에 대한 감사를 통해 지방기금의 합리적인 관리 체계 마련을 위해 “(가칭)지방기금관리 기본법”의 제정을 권고한 바 있다.

2) 설치의 문제점

앞에서 살펴 본 바와 같이 법률에 의한 설치 의무화와 지방행정수요에 대응하기 위한 지방기금의 설치로 민선지방자치이후 지방기금의 수와 규모가 급격히 증가하고 있다.

그러나 지방기금의 증가는 지방재정운영의 신축성을 높이는 측면이 있는 반면 기금별로 재원의 용도가 제한되는 특성으로 인해 지방재정운영상 자원배분의 효율성의 저하를 가져오는 요인이 되기도 한다.

또한 일부 지방자치단체에서는 행정목적의 달성 또는 공익상 필요한 경우라는 기금의 설치 목적을 위반하여 사회단체에 대한 편법지원의 도구로 활용⁶⁾하거나 지방자치단체 소속 공무원에게 융자하기 위해 기금을 설치하는 사례들도 나타나고 있다.

3) 운용의 문제점

가. 존치 및 성과분석 체계 미흡

감사원의 감사결과에 따르면 지방기금의 평가체계가 미흡하여 동일한 성격의 특별회계와 기금을 동시에 설치한 경우, 기금의 설치 목적을 달성하였거나 기금의 설치 목적 달성이 불가능한 기금이 존치되고 있는 경우 등 기금이 부적절하게 설치되거나 존치되고 있는 사례가 많은 것으로 나타나고 있다.

6) 2001년부터 2003년까지 전체 자치단체에서 예산과는 별도로 기금에서 사회단체에 지원한 금액이 564억원에 이르고, 일부 지방자치단체에서는 사회단체기금을 별도로 설치하여 사회단체에 대한 지원을 한 경우도 있다.

나. 여유자금 활용 미흡

기금의 운용과 관련하여 중요한 문제 중의 하나는 여유자금⁷⁾의 생산적인 활용의 문제이다.

2004년 기준으로 운용되는 자금의 65.4%가 고유목적 사업에 활용되지 못하고 단순히 이월되고 있으며, 여유자금의 대부분도 기금을 운용하는 부서별로 지방자치단체 금고에 분산하여 예치하고 있어 기금의 여유자금을 두고도 지방채를 발행하는 불합리한 현상이 발생하고 있다.

다. 집행에 대한 통제의 미약

현재 예산부서에서 기금의 총괄관리업무를 담당하고 있으나 이는 기금운용계획의 작성을 위한 총괄작업일 뿐, 실제적인 기금사업집행에 대한 통제기능이 부여되어 있지 않아 집행에 대해 통제할 수 있는 수단이 없는 실정이다.

즉, 기금은 예산에 비해 집행에 대한 통제가 느슨하여 일부 지방자치단체의 경우 민간단체에 대한 선심성의 해외여행 또는 관광성의 경비를 지출하거나 기금에서 지원되는 보조금의 정산을 소홀히 하여 지방자치단체에 손해를 입히는 사례가 발생하고 있다.

또한, 지방기금은 기금관리주체의 자율적 운용범위가 커져서 지방자치단체 전체적인 우선순위에 따른 자원배분을 어렵게 만들 수 있다.

4) 종합

지방기금의 문제점을 정리하면, 지방기금은 예산회계제도의 경직성을 탈피한 탄력적인 운용이라는 순기능이 있는 반면에, 행정편의주의에 의한 경쟁적·획일적 기금 설치로 비효율적인 기금운용과 부실한 자금관리라는 역기능이 발생할 수 있다는 것이다.

7) 지방기금의 여유자금에 대해서는 명문의 규정이 없으나 중앙기금 여유자금에 대한 공공자금관리기금법과 시행령의 개념을 참고하여 지방기금의 여유자금을 다음과 같이 정의할 수 있을 것이다. “기금이 당해 회계연도에 조달한 모든 자금에서 기금의 설치 목적을 달성하기 위하여 당해 회계연도에 직접 필요로 하는 일상적인 운영자금, 목적수행을 위한 용자·출자·출연 및 보조에 필요한 자금, 목적 수행을 위한 토지·건물·시설 등의 취득·관리·처분에 필요한 자금을 제외한 자금”을 의미한다.

IV. 지방자치단체 기금관리기본법의 개요

1. 지금까지의 개선노력

지금까지 지방기금제도 개선을 위한 노력이 전혀 없었던 것은 아니다.

행정자치부에서는 지방기금의 문제점을 개선하기 위해 많은 노력을 기울여 왔으며 일부 성과가 있었던 것도 사실이다.⁸⁾

2000년에는 지방기금의 관리·운용체계의 정비를 위해 ‘지방자치단체기금표준조례안’을 시달하고, 여유자금의 효율적인 활용을 위한 ‘통합관리기금표준조례안과 시행준칙’도 시달하였다.

2002년 이후에는 ‘지방자치단체기금운용지침’을 통해 지방기금을 통·폐합하도록 하고, 일몰제(sunset system)의 도입을 권고하였으며, 기금집행 시에는 예산부서의 협조를 얻도록 하였다.

이러한 노력에도 불구하고 앞에서 살펴본 바와 같이 지방기금의 증가추세는 지속되고 있으며, 그 문제점도 크게 완화되고 있지 않았다는 지적이다.

2. 법률 제정의 목적

이에 행정자치부에서는 2004년 지방재정 혁신의 일환으로 지방기금제도를 개선하기로 하고, 지방재정법을 4개의 법률로 분법(分法)하면서 지방기금의 설치와 운용에 관한 기본적인 사항을 정한 지방자치단체 기금관리기본법의 제정에 착수하게 되었다.⁹⁾

법률의 제정목적은 지방기금의 관리·운용에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 그동안 지방기금의 운용과정에서 나타난 문제점을 개선함으로써 지방기금운용의 공공성을 높이고, 이를 통해 지방재정 운영의 효율성을 높이려고 하는 것이다.

그러나 일부 지방자치단체에서는 이러한 법제정의 취지를 잘못 이해하고 법제정에 반대하기도 했다.¹⁰⁾

8) 2002년부터 2004년까지 203개 기금을 폐지하고, 251개의 기금을 118개로 통합했다. 또한 35개의 지방자치단체가 통합관리기금을 설치하여 기금의 여유자금을 효율적으로 활용하고 있다.

9) 2004년 감사원의 지방기금감사결과 지방기금의 합리적인 관리체계 마련을 위한 법률 제정의 권고도 있었다.

10) 전국시장·군수·구청장협의회에서는 보도자료('04. 8. 25)를 통해 지방기금관련 별도의 법 제정이 지방분권의 취지에 반한다며 법 제정에 반대했다.

3. 법률의 주요내용

1) 법률에 의한 기금 설치 제한

앞에서 살펴본 바와 같이 지방기금의 많은 부분이 지방자치단체의 의사와는 관계없이 중앙정부가 법률에 의해 설치한 법정기금이다.

이와 같이 법률에 의하여 과도하게 지방기금이 설치됨으로 인하여 지방재정운영의 자율성이 침해되고, 중앙정부가 지방자치단체에 일방적으로 재정적인 부담을 지우는 문제가 있을 수 있다.

이를 해결하기 위해 법률에 의하여 지방자치단체에 재정적인 부담이 되는 기금을 설치하고자 하는 경우 소관 중앙행정기관의 장은 미리 행정자치부장관과 기금신설의 타당성에 대하여 협의하도록 하였다.¹¹⁾

그리고 협의과정에 지방자치단체의 의사를 반영하기 위해 행정자치부장관은 협의를 하기 전에 관련되는 지방자치단체의 의견을 듣도록 하고 있다.

2) 기금의 존속기한 설정

감사원 감사결과에 따르면 기금설치 목적이 달성되었거나 기금적립이 제대로 되지 않아 사실상 목적달성이 어려운 기금도 계속 존치하는 사례가 다수 있는 것으로 나타나고 있다.

이에 ‘지방자치단체 기금운용지침’으로 신규로 설치되는 기금의 경우 5년 이내의 존속기한을 설정하도록 권고하고 있으나, 2002년부터 2003년까지 설치된 239개 기금 중 2.5%에 해당하는 6개 기금만이 존속기한을 설정하고 있어 실효성이 미흡한 실정이다.

이와 같이 존속기한의 설정여부 자체를 지방자치단체 자율로 할 경우 거의 지키지 않는 현실을 감안하여 법률에서는 기금의 일몰제(sunset system)를 도입하여 지방자치단체가 기금을 신설하여 운용하고자 할 경우에는 기금의 설치목적 달성을 위한 최소한의 존속기한을 조례에 명시하도록 하여 기금을 정비하고자 한다.

존속기한이 경과한 이후에도 기금의 존치필요성이 있을 경우에는 조례의 개정을 통해 존속기간을 연장할 수 있다.

11) 현재도 법을 제정하는 과정에서 협의를 하도록 되어 있으나, 별도의 협의절차를 명시한 이유는 법 제정과정에서의 협의는 해당부처의 동의가 없어도 관련절차를 이행할 수 있으나, 법에 별도로 협의를 명시할 경우에는 해당부처의 동의가 없는 경우에는 절차의 진행이 어렵다는 차이가 있다.

3) 기금운용계획 변경에 대한 지방의회의 통제 강화

현재 기금운용계획의 변경은 지방의회의 의결 없이 가능하고 변경운용 후 결산서에 반영하여 지방의회에 보고하고 있다.

이로 말미암아 지방자치단체의 자의적인 기금운용계획 변경 및 집행이 우려되며, 실제 감사원 감사 결과 사회단체 편법지원 등 선심성 집행이 증가한다는 지적도 있었다.

예산의 경우는 예산 성립 후 변경하고자 하는 경우에는 지방의회에 추가경정예산안을 제출하여 심의·의결을 받도록 하고 있어, 지방기금의 경우도 기금운용에 대한 지방의회의 통제를 강화함으로써 기금의 자의적 집행의 소지를 제도적으로 최소화시키려는 것이다.

법률에서는 지방자치단체의 장은 기금운용계획의 주요항목(장·관·항)지출금액의 10분의 5를 초과하여 변경하는 경우에는 지방의회의 의결을 얻도록 하고 있다.¹²⁾

즉, 주요항목기준 50% 범위 내에서 지출의 탄력적인 운용이 가능하며, 주요항목지출금액의 변경되지 않는 범위 내에서 세항 간 전용도 허용된다.

다만, 탄력적인 운용이 필요한 재난및안전관리기본법에 의한 재난관리기금과 재해구호법에 의한 재해구호기금의 경우는 예외로 하였다.

4) 기금운용의 성과분석

현재까지 지방기금의 경우 운용에 대한 체계적인 분석 및 평가체계가 미흡함으로 인하여 기금사업과 자금운용에 대한 성과분석과 지속적인 점검·평가 등의 기능이 취약하였으며, 기금의 존치여부에 대한 평가도 전무하여 한번 설치되면 대부분 계속 유지되고 있는 실정이다.¹³⁾

이와 같은 문제를 인식하여 법률에서는 지방기금에 대한 분석시스템을 구축하되, 지방자치단체의 자율성을 최대한 보장하기 위하여 지방자치단체의 장이 스스로 회계연도마다 기금운용의 성과를 분석하도록 하고 그 결과를 지방의회에 제출하도록 하여 지방의회에 의한 통제가 이루어질 수 있도록 하였다.

또한, 그 결과를 행정자치부장관에게도 제출하도록 하고, 행정자치부장관은 제출된 기금운용

12) 중앙기금의 경우 금융성기금은 주요항목 지출금액의 10분의 5, 금융성기금 외의 기금은 주요항목 지출금액의 10분의 3이상을 변경하고자하는 경우 국회에 제출하도록 하고 있다.

13) 중앙기금의 경우 회계연도마다 기금의 운용실태를 조사하여 평가하고 3년마다 기금의 존치여부도 평가하고 있다.

● <표 4> 외국의 여유자금 활용사례 ●

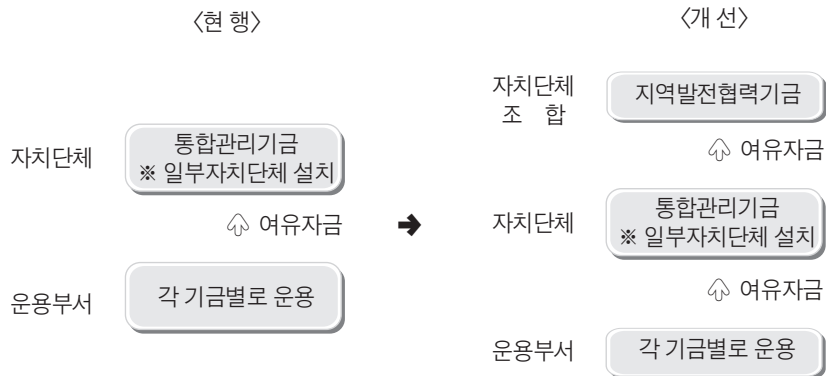
구 분	주 요 내 용
미 국 (텍사스 성장기금)	- 텍사스주의 영구대학 교육기금(Permanent University Fund) 등 4개의 주요 기금으로 구성('02기준 318백만\$ 투자) - 텍사스성장기금관리회사가 기금 운용 중
일 본 (공영기업 금융공고)	- 자치단체에 저리자금 용자를 위해 1957년 설립 - 재원 : 지방공무원 공제회 연고채 및 정부보증, 공모채 등 ('97년 기준 자본금 166억엔) ※ 지방채 발행액의 12% 수준 인수
프랑스 (Dexia-CLF)	- 자치단체의 기금 중 여유재원을 모아 전 세계적으로 투자하는 투자 풀 형태의 Dexia-CLF회사 설립 ※ Dexia는 유럽지역 15위권 이내 규모의 금융기관

자료 : 한국재정 · 공공경제학회, 지방자치단체기금의 효율적 설치 · 운용방안, 2004. 9

성과분석 결과를 확인 · 점검하여 기금운용의 성과가 현저하게 떨어지는 지방자치단체에 대하여는 기금운용의 성과향상을 위한 조치를 권고하고, 필요한 경우 확인 · 점검결과와 권고내용을 공개할 수 있도록 하고 있다.

성과분석의 기준은 기금사업의 성과, 자산운용의 성과와 기금의 존치여부 등이며 구체적인 성과분석의 기준을 제시하여 전국적으로 통일적인 성과분석이 이루어질 수 있도록 할 계획이다. 지방자치단체의 부담경감을 위해 3년마다 전체 지방기금에 대한 성과분석이 이루어지도록 할 계획이다.

● [그림 1] 지방기금 여유자금 관리 모델 ●



자료 : 행정자치부 내부자료

5) 여유자금의 생산적 활용방안

기금 여유자금 운용의 문제점을 개선하기 위해 2000년도에 '통합관리기금설치조례'의 제정을 권고하였으나, 2004년 말 현재 35개 지방자치단체만이 통합관리기금을 설치하여 운용하고 있다.¹⁴⁾

서울, 인천, 부산 등의 경우는 통합관리기금을 설치하여 기금의 여유자금을 채무의 조기상환과 지역SOC사업에 용자하고 있다.¹⁵⁾

한편, 자치단체별로 기금재원의 과부족 상황이 크게 다르며, 지방자치단체 간 기금여유자금의 공동 활용이 불가능하여 기금 운용의 효율성이 저하되는 측면도 있다.

따라서 지방기금의 여유자금을 통합하여 투자재원이 부족한 지방자치단체에 용자하는 등 전국적인 차원에서 지방기금의 여유자금 활용방안의 마련이 요구되고 있다.

외국의 경우에도 미국의 텍사스 성장기금, 일본의 공영기업금융공고 등과 같이 여유자금을 통합하여 운용하는 사례가 있다. 중앙정부의 경우도 기금의 여유자금을 효율적으로 활용하기 위하여 장기성 여유자금은 공공자금관리기금, 재정용자특별회계, 연기금 투자폴 등에 위탁하고 있으

14) 광역 12(서울, 부산, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 충남, 전북, 전남, 경남, 제주), 기초 23(서울 광진·도봉·은평·송파·구로, 인천 남동, 광주 남구·북구·광산구, 경기 수원, 충남 천안, 전남 목포·나주·담양·곡성·해남·함평·영광·장성·신안, 경남 밀양·창녕·고성·합천)

15) '03년 말 현재, 경기도는 1조 4,278억원의 지역개발기금 용자잔액이 있으나 일부 지역은 민간자금을 활용하고 있다.

며, 단기성 운용자금은 요구불 예금이나 단기성금융상품에 예탁하고 있다.

법률에서는 지방기금의 여유자금을 통합관리하고 이를 재정융자 및 지방채 상환 등에 활용하기 위하여 지방자치단체별로 통합관리기금을 설치할 수 있도록 하고, 2이상의 지방자치단체가 조합을 설립하여 지방자치단체 상호간 기금의 여유자금으로 지역발전협력기금을 설치할 수 있도록 하고 있다.

V. 맺음말

지방기금은 예산과는 별도로 설치되어 운용되고 그 목적이 제한되는 관계로, 그 수와 규모가 증가하는 것은 그만큼 지방자치단체의 재원의 용도가 정해지는 비율이 높다는 것을 의미한다.

즉, 지방기금의 증가는 사업 분야와 그 분야에 투입될 자원 규모가 결정되는 결과가 되고 이로 인해 지방자치단체의 사업 우선순위 결정을 왜곡시키고, 재정의 경직성을 높일 수 있다는 것이다.

또한, 지방기금은 예산에 비해 탄력적인 운용이 가능하나 이것을 뒤집어서 말하면 통제가 미약하여 자의적인 집행의 문제도 있을 수 있다는 것이다.

이와 같이 지방기금이 가지는 문제점의 많은 부분은 지방기금제도가 가지는 특성에서 비롯된 것이다.

따라서 지방기금제도를 개선한다는 것은 지방기금이 가지는 특성을 어느 정도까지 보장할 것인가를 결정하고 이로 인해 나타날 수 있는 부작용을 최소화할 수 있는 방안을 만드는 것이라고 할 것이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 지방자치단체 기금관리기본법은 탄력적인 운용이라는 지방기금의 기본적인 특성을 유지하면서 전국적인 통일성 유지와 효율성 제고를 위한 필요한 최소한의 내용만을 규정하고 있다.

앞으로 하위 법규 제정과 지역발전협력기금 조성을 위한 조합의 구성을 추진함에 있어서도 지방자치단체의 자율성을 최대한 보장하고 지방기금제도가 가지는 취지를 살릴 수 있는 방향으로 제도를 개선해 나갈 것이다.

이러한 제도개선 방향에 대한 지방자치단체의 이해와 협조를 통해 지방자치단체 기금관리기본법 제정이 지방기금운용의 공공성과 지방재정운영의 효율성 제고라는 법 제정목적을 이룩할 수 있기를 기대한다.

- 감사원, 지방자치단체 기금운용실태 감사결과, 보도자료, 2004. 8.
- 국회(행정자치위원회 수석전문위원), 지방자치단체 기금관리기본법안 검토보고서, 2005. 6.
- 기획예산처, 우리나라의 재정제도, 2004.
- 이원희, “지방정부 기금운용의 문제점과 개선방안: 경기도를 중심으로”, 『지방정부연구』, 제2권 제1호, 1998. 6. pp. 157-176.
- 이용환, “지방기금제도의 성과와 향후 과제”, 『지방재정』, 2004년 제6호 통권131호, 2004. 12. pp. 27-41.
- 조기현, 『지방자치단체의 관리기금의 개선방안』, 서울 : 한국지방행정연구원, 1997.
- 한국재정 · 공공경제학회, 지방자치단체기금의 효율적 설치 · 운용방안, 2004. 9
- 행정자치부, 지방기금, 수술대에 오른다!, 보도자료, 2004. 8.
- 행정자치부, 지방자치단체 기금관리기본법시행령(안), 2005. 8.
- 행정자치부, 지방자치단체 기금운용 '04결산 및 '05 계획, 2005. 2.

재정 토막상식

프로젝트파이낸스

거액의 자금이 필요하고 실패위험이 큰 유전 · 탄광 · 조선 · 발전소 등의 사업에 대해 그 수익성을 근거로 실시되는 금융상품. 자금을 빌려주는 사람의 입장에서는 해당 사업에서 생겨날 수익이 대출원리금에 대한 채권을 확보하는 근거가 되고 사업 자체가 채권의 담보가 되므로, 사업을 추진하는 모기업에는 아무런 부담을 주지 않는다. 돈을 빌리는 기업의 수익과 신용을 바탕으로 실시되는 전통적인 대출과는 상당히 다르다. 그러나 최근엔 사업 위험성이 커짐에 따라 모회사가 직접 혹은 간접적으로 여러 유형의 보증을 서는 변형된 형태의 프로젝트 금융도 등장하고 있다.