

# 지방자치단체 기금관리의 효율성 제고방안

원 구 환

한림정보산업대학 지방행정학과 교수

## 1. 서 론

지방자치단체의 재정활동은 주로 일반회계, 특별회계 등 예산에 의해 운영되고 있으나, 특정한 분야의 사업에 대하여 지속적이고 안정적인 자금지원이 필요한 경우에 예산과는 별도로 직접 기금을 조성하여 운용하거나 민간이 조성하여 운용하는 기금에 출연함으로써 지방자치단체의 행정목적 달성을 하고 있다. 따라서 지방자치단체의 기금은 복잡 다양하고 급변하는 현실에서 지방자치단체의 특수한 행정목적 실현 및 공익적 필요(지방자치법 제133조)에 의하여 예산총계주의원칙의 일반적인 제약, 즉 세입·세출예산에 의하지 않고 특정사업을 위한 특정자금을 보유·운용(지방재

정법 제29조 제3항)하는 것으로 이해되고 있다. 이러한 지방자치단체의 기금은 1962년에 처음으로 주민을 구호하기 위한 생활보호기금이 설치·운용된 후 경제사회의 발전이 급속히 진행되면서 여러 가지 기금이 확대 설치되고 있다. 그러나 지방자치단체에서는 주민욕구와 사회변동에 따라 기금의 설치수요가 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 그 동안 지방자치단체 관리기금에 대한 관심이 저조하여 조성된 기금이 사장되거나, 기금운용의 소홀 등으로 운용수익이 감소하는 등 여러 가지 문제점을 야기하고 있다. 따라서 이하에서는 지방정부의 비전형적 지출(nonconventional expenditures)로 간주되는 기금의 효율적 관리를 위한 개선방안을 모색하기로

한다.

## 2. 지방자치단체 기금의 본질

### 1) 기금의 개념

일반적으로 기금은 예산과는 달리 특정한 분야의 사업에 대하여 지속적으로 안정적인 자금지원이 필요한 경우에 예산과는 별도로 조성·운용되는 재원으로 예산총계주의원칙의 예외로 인정되는 지방정부의 비전형적인 지출이다(Schick, 1986: 3-19). 이러한 개념정의에 의하면 기금은 특정 사업과 예산외라는 조건을 필요로 하는 지방정부의 지출이라 할 수 있는데, 이는 근본적으로 예산이 갖는 있는 내생적 한계에서 비롯된 것이다. 즉 예산은 특정한 수입과 지출이 연계되고 있지 못하며, 예산과목간의 신축성이 결여되고 있을 뿐 아니라 회계연도 개시 전에 편성된 추계치이기 때문에 외부환경변화에 적절히 대응하지 못하는 문제점을 안고 있다. 따라서 이러한 문제점을 시정하고 외부환경변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 안정된 재원의 조성과 운용을 위한 재정적 조치의 일환으로 기금을 설치, 운용되는 것이라 할 수 있다.

### 2) 기금의 분류기준

기금을 분류하는 기준은 관점에 따라 여러 가지로 분류할 수 있는데, 현행 제도는 설치근거, 설립목적, 기금의 성질에 따라 분류하고 있다(내무부, 1996).

우선 설치근거에 따라 기금을 분류하면 지방자치단체의 조례로 설치·운용되는 공공기금과 자치단체의 조례로 정하지 아니한 기금인 기타기금으로 구분된다. 기타기금은 개별법령 및 훈령에 의해 설치·운용되는 기금으로 식품위생법에 의한 식품진흥기금, 생활보호법에 의한 생활보호기금 등이 설치되어 있다. 특히 기타기금은 운용계획에 있어 공공기금과는 달리 지방의회의 의결을 거치지 않는 자율성을 지니고 있어 민주적 외부통제의 문제가 제기될 수 있다. 둘째, 설립목적에 따라 현행 기금은 사업 및 관리기금, 융자성기금, 적립성기금으로 분류되고 있다. 사업 및 관리기금은 문화예술진흥기금 등과 같이 특정한 목적사업을 수행하는데 필요한 자금을 관리하는 기금이며, 융자성기금은 재정투융자기금과 같이 일정한 자금을 조성하여 특정한 부문에 대한 융자기능을 수행하는 기금이다. 특히 융자성기금은 일단 조성되면 기금에서 지출되더라도 융

자금의 회수 등의 방법으로 다시 기금화 되는 것이므로 회전성기금이라고도 한다(Kohler and Wright, 1956: 214-217). 또한 적립성기금은 노인복지기금 등과 같이 장래의 지출에 대비하여 원본을 이식하는 등 자금을 적립하는 기금이다.

셋째, 기금의 설치목적에 성질별로 구분하면 장학기금, 사회복지를 목적하는 기금, 지역경제산업의 지원과 육성발전을 위한 산업지원기금, 농수산어업진흥을 위한 기금, 지역사회의 문예체육진흥을 위한 기금, 도시지역의 재개발 및 도시기반시설 설치, 보수 등을 위한 도시개발기금, 공무원의 후생복지를 위한 기금 등으로 분류되고 있다.

### 3) 기금의 운용체계

일반적으로 예산은 세입과 세출이라는 운영체계를 지니고 있는데 반해, 기금은 조성과 운용이라는 운영체계를 가지고 있다. 즉 기금은 일정한 시점까지 재산상태를 축적시키는 조성과 일정기간의 운영상황을 나타내는 운용이라는 체계를 가지고 있다.

우선 기금은 특정 목적을 위해 특정 자금을 운용할 필요가 있는 경우에 개별

조례 또는 훈령에 의해 설치되는데, 조성재원으로는 정부출연금, 민간출연금, 부담금, 차입금, 운용수익금 등의 재원이 존재한다. 자치단체 출연금은 소요 자금을 자체적으로 해결할 수 없는 경우에 개별기금 조례 등에 의거 기금을 관장하는 부서의 예산요구시에 지원하는 재원이며, 민간출연금은 주민성금·기탁금이나 관련단체 기부금 및 부동산의 기부 등에 의한 재원이다. 또한 부담금은 법규에 의해 강제적으로 부과되는 재원으로 식품위생법을 위반한 사업자에게 부과되는 과징금은 대표적인 예이다. 아울러 차입금은 외부 금융기관에서의 차입 및 채권발행에 의한 재원이며, 운용수익금은 기금의 여유자금운용에 따라 발생하는 수입과 기금의 고유 사업수행에 따라 발생하는 사업수입이 주된 재원이다.

다음으로 조성된 기금의 운영체계는 지방자치법 제35조 제1항, 지방재정법 제110조에 열거되어 있다. 즉 기금관리주체는 매 회계 연도마다 공공기금의 기금운용계획을 작성하여 기금운용심의회 의 심의를 거쳐 자치단체장의 승인을 얻어 확정하고 세입세출예산과 함께 의회에 제출·의결 받아야 한다. 또한 자치단체 장은 회계 연도마다 출납폐쇄후 기금결산보고서를 작성하여 세입세출결산

서와 함께 지방의회에 제출하여야 한다. 그러나 공공기금을 제외한 기타기금은 기금관리주체가 기금운용계획을 작성하여 중앙관서의 장(개별 법령에 의한 기금) 또는 자치단체장의 승인을 얻어 운용계획을 확정하며 기금결산서도 중앙관서의 장 또는 자치단체장에게 제출하여 승인을 받고 있다.

### 3. 자치단체 기금의 현황과 문제점

지방자치단체의 기금에 대한 총괄적 현황은 1996년에 내무부(현 행정자치부)가 「지방자치단체 기금총람」이라는 것을 발표하기 전까지만 하여도 전국적인 상황을 제대로 파악하고 있지 못했으며, 현재에도 기금의 조성액과 운용액에 대한 총괄적·체계적 관리가 미흡한 실정이다. 그러나 1999년 행정자치부가 「지방자치단체 기금개요」를 발표하면서 어느 정도 윤곽이 나타나고 있다. 즉 이 자료에 의하면 지방자치단체의 기금 운용규모는 4조 6,479억원으로 집계되고 있으며, 자치단체의 일반회계, 특별회계, 공기업예산을 모두 합산한 통합재정대비 13.1%를 차지하고 있다(김지욱,

1999: 21). 따라서 지방재정에서 차지하는 기금의 비율이 상당한 수준에 이르고 있음에도 불구하고 그 동안 재정민주적 관점에서 논의가 이루어지지 못했다는 점과 기금조성액과 운용액의 정확한 수치를 전국적으로 집계하고 있지 못한 실정이다.

이러한 자치단체의 기금에 관한 일반적 현황을 살펴보면 몇 가지 기본적 특징과 문제점을 발견할 수 있다(원구환, 1998).

첫째, 자치단체의 기금은 1962년에 처음으로 2개의 기금이 설치된 이후 꾸준히 증가하여 248개의 자치단체에서 약 1천여 개의 기금이 존재하고 있으며, 전체 기금의 약 2/3가 1990년대 이후에 설립되었다. 특히 기금의 수에서는 기초자치단체가 광역자치단체에 비해 많지만, 조성 규모 면에서는 광역자치단체가 전체의 약 90%를 차지하고 있다.

둘째, 설립근거별로 살펴보면 공공기금이 약 95%를 점유하고 있으며, 설립목적별로 살펴보면 적립성 기금이 가장 많고, 그 다음으로 사업 및 관리성 기금, 융자성 기금으로 나타나고 있다. 또한 기금을 성질별로 구분해 보면 장학, 구호, 사회복지 등과 같은 복지향적 기금이 전체의 7할 정도를 차지하고 있다.

셋째, 자치단체 기금의 조성재원을 살펴보면 대부분의 기금이 정부출연금과 운용수익금에 의존하고 있다. 정부출연금은 조세에 의한 재원이기 때문에 기금을 조성할 때 그 목적적 타당성이 결여된 정부출연금은 재정민주주의를 후퇴시키는 요소가 될 수 있다. 1980년대 이후부터는 정부출연만이 아니라 민간출연금에 의한 기금조성 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있는데, 이는 민간부문의 준조세적 부담을 전가할 수 있는 소지가 있다. 또한 1990년대에 들어오면서 차입금과 운용수익금만으로 기금을 조성한 형태가 처음으로 등장하기 시작했는데, 이는 기금관리에 있어 차입에 따른 상환문제를 부각시키고 있다. 아울러 부담금에 의한 기금조성이 이루어지고 있는데, 이는 국민들이 직접 부담한다는 측면에서 국세나 지방세처럼 실질적으로는 조세의 범주에 포함되나 징수에서 집행에 이르기까지 자체 운영되고 있는 재원이다. 더욱이 부담금은 신설될 때에만 의회에서 개별적으로 타당성을 검토, 허용할 뿐 심사를 제대로 못하는 재원이며 해당부처가 임의대로 거두고 임의대로 집행하는 통제 사각지대의 재원이다.

넷째, 자치단체 기금의 운용적 측면에

서 볼 때 대부분의 기금이 은행에 예치되고 있으나, 일부 조성재원은 현금이나 증서로 보관되고 있어 운용수익의 창출을 어렵게 하고 있다. 특히 소극적 여유기금운용으로 인한 이자수입 미확보, 기금운용의 전문성 미흡, 기금 부담금의 과다산정, 강제모금, 무자격자 자금지원, 목적외 지출, 기금의 변태경리 등의 문제점이 지적되고 있다. 또한 기금 운용에 있어 각 부처의 기금관리부서에서 기금을 시중 금융기관에 임의, 분산 예치함으로써 통합관리가 안 돼 감독상의 허점이 노정 되거나 유사시 보전 대책도 미흡해 기금의 안전성 확보에도 문제가 많은 것으로 지적되고 있다. 아울러 거액의 기금을 유치할 금융기관의 선정과정에서 특혜시비 의혹도 일어나고 있는 실정이다.

다섯째, 기금운용 절차가 실제로 매우 다양하게 이루어지고 있어 통합적 관리체계의 필요성이 증대하고 있는데, 심의형, 자율입법형, 방한형, 예산형, 지방의회 의결형, 협의형, 유보형 등과 같은 방식으로 운영되고 있다. 즉 심의형은 추천에 의하여 기금심의위원회의 심의를 거쳐 운용하는 형태이며, 지시형은 법, 시행령, 시행규칙, 훈령, 지시, 고시, 지침, 사무처리규정, 지원기준 등 상급기관

에 의한 기금운용 형태이다. 자율입법형은 자치단체의 조례에 의해 운영하는 형태이며, 방만형은 특정한 법적 뒷받침 없이 운용계획(집행계획)에 의해 기금을 운용하는 형태이다. 예산형은 재무회계 규칙의 세입세출에 관한 제 규정 및 일반회계를 준용하여 특별회계의 세출예산에 편성하는 형태이며, 의결형은 지방의회의 의결을 거쳐 사용하는 형태이다. 협의형은 농협의 용자와 같이 기금의 운용이 은행과의 협약체결을 통해 이루어지는 형태를 의미하며, 유보형은 사용규칙에 대한 미제정과 일정한 조성이 이루어질 때까지 집행을 유보하고 있는 형태를 의미한다.

#### 4. 자치단체 기금관리의 문제점과 개선방안

이상과 같이 볼 때 자치단체의 기금관리에 있어서는 무엇보다 효율적이고 체계적인 관리방안을 모색하는 것이 중요한데, 이를 위해서는 다음과 같은 몇 가지 사항을 고려해 보아야 할 것이다.

##### 1) 재정적 민주주의의 확립

일반적으로 예산은 합법성에 의한 통

제가 가해지는 반면에 기금은 합목적성 차원에서 자율성과 탄력성이 보장된다. 그러나 현대 조직의 1차적 목표 중의 하나가 개방체계를 구축함으로써 불확실성을 감소시키는 것이고(Kelly, 1991: 38), 이러한 일환으로 기금을 설치·운용한다 할지라도 이는 민주적 외부통제라는 가치와 상충하기 마련이다(Pfeffer & Salanick, 1978: 257). 이러한 의미에서 볼 때 자치단체의 기금은 급변하는 행정환경에 탄력적으로 대응할 수 있는 조직내적 자율성을 확보하려는 의도에서 설치되었으나, 그 운영상에는 항상 재정민주주의라는 외적 통제가 필요하게 된다.

이를 위해서는 첫째, 기금운영에 관한 관련법규를 보다 체계화할 필요가 있다. 우선 지방자치법에서는 기금의 설치, 운용을 지방의회의 의결사항으로 정하고 있으나, 지방재정법에서는 의결에 대한 명시적 규정이 없고 지방의회에 제출한 다라고만 규정되어 있어 지방의회 의결에 대한 법체계간의 정비가 일차적으로 필요하다. 둘째, 지방자치단체의 재정여건을 고려하지 않고 의무적으로 출연토록 규정한 재해대책기금(자연재해대책법 제63조: 매년도 최저 적립액은 전 3년 간에 있어서의 지방세법에 의한 보통

세의 수입결산액의 평균연액의 1천분의 8에 해당하는 금액) 등은 영세한 지방 재정을 더욱 악화시킬 가능성이 있으므로, 예산의 예비비 항목이나 특별회계로 계리토록하는 방안을 고려해 보아야 한다. 셋째, 기금관리통칙으로서 자치단체 기금관리기본법을 제정하여 기금의 설치요건, 운용계획, 의회의 심사·의결·확정 및 결산 등에 관한 기본적 지침을 체계화하고 지방자치법이 아닌 다른 법령이나 훈령 및 지시로 설치·운용되는 기금 모두에 대해 설치 조례를 제정하도록 해야 한다. 조례에는 설치근거 및 목적, 운용주체, 감독 부서, 회계 연도, 기금조성재원, 운용계획, 여유자금운용, 회계처리방식 등에 관한 사항이 체계화될 수 있어야 한다.

## 2) 기금 분류체계의 일원화

우선 공공기금과 기타기금의 구분을 없애야 한다. 공공기금에 대해서는 법제도적인 절차가 규정되어 있으나 기타기금에 대해서는 아무런 법적 규정이 없기 때문에 재정 민주적 통제를 어렵게 하고 있다. 따라서 공공기금과 기타기금에 대한 구분 없이 모두 기금으로 통합하여 개별 법령이나 훈령에 의한 기금이라 할

지라도 조례로 제정하여 지방의회의 엄격한 통제를 거치도록 하는 방안과 제대로 관리하지 못하는 상급기관의 감독권을 완전히 지방으로 이양하고 지방의회의 통제를 받도록 하는 방안이 필요하다. 다음으로 설립목적, 성질별에 따라 다양하게 분류되고 있는 기금을 통폐합하는 조치가 필요하다. 즉 지방자치단체의 필요에 의하여 산발적, 중복적으로 기금을 설치함으로써 지방재정구조를 왜곡시키고 건전 재정 운영을 저해하는 문제가 발생하고 있다. 예를 들어 사업 및 관리 기금으로 포함되고 있는 농민후계자육성기금, 농촌지도자육성기금, 농민후계자복지기금, 농촌진흥기금, 농촌지도자 자립활동기금, 농기계순회수리운영기금, 농산물유통기금 등은 농촌관련기금으로 통합하여 관리할 필요가 있다. 또한 영세민생활안정기금, 영세민생활보호기금, 저소득주민생활안정자금융자기금, 저소득층자활복지기금, 영세민자활복지기금 등의 중복 설치는 바람직하지 않으므로 이들 기금을 하나의 기금으로 통합 관리하는 것이 규모의 경제성이나 효율적 관리를 위해서도 타당할 것이다.

## 3) 특별회계의 이중구조화와 통합 재정

우선 기금은 특별회계의 이중구조화라는 비판을 받고 있다(이창우·조항문·이승재, 1996: 21-22). 특히 용자성기금은 지방공기업의 특별회계와 상충하는 문제점을 안고 있다. 따라서 기금과 예산과의 관계를 조정하는 것이 필요한데, 예산과의 연계가 가능한 기금은 예산으로 이관하는 것이 바람직하다. 일례로 몇 가지 사례를 예시하면 다음과 같다.

우선 지역개발기금은 1969년 1월 시(市)상수도사업의 자금을 조달하기 위하여 상수도 지방채를 발행한 이후 1978년 12월에는 군 상수도사업을 용자하기 위해 읍·면상수도 지원금고를 설치하였고, 1985년 4월에는 시·군 상수도사업에 대한 용자를 확대하기 위하여 상수도지원금고로 확대되었다. 이러한 과정을 겪으면서 1989년 1월에는 공영개발사업 등에 용자할 목적으로 지역개발기금으로 전환하여 1990년 1월부터 지방공기업 특별회계로 설치·운영되고 있으며(안용식·원구환, 1994: 110-111), 1999년 결산기준으로 15개 광역자치단체에서 5조 8,013억원의 자산을 갖고 있는 사업이다(행정자치부, 2000). 따라서 지역개발기금은 지방공기업법에 명시되어 있는 당연적용사업(지방공기

업법 제2조 및 동법시행령 제2조 참조)도 아니며, 다만 지방공기업으로 운영되는 사업에 용자할 목적으로 조성된 특별회계일 뿐이므로 일반적인 기금과 별반 다를 바가 없다.

둘째, 용자성기금과 재특회계의 용자계정의 이원화는 중복투자로 인한 공공자금의 남용, 각종 행정비용의 증대 등을 초래하며 총체적인 재정투융자정책과 효율적으로 연계되고 있지 못하므로 용자성기금은 재특회계로 흡수, 통합하는 방안을 고려해야 한다.

셋째, 적립성기금 중에서는 자치단체의 자의에 의해 조성·운영되는 여러 가지 장학기금이 포함되어 있는데 그 지출과 관련하여 상급기관과의 마찰, 정치적 시혜 등과 같은 의혹이 제기되고 있으며, 사회복지성 기금의 조성재원도 정부출연금에 대부분이므로 일반예산과의 조정이 필요하다.

#### 4) 자치단체 기금 조성과정상의 개선방안

기금의 조성과정에 따른 개선방안으로는 다음과 같은 사항을 고려해 볼 필요가 있다.

첫째, 기금을 조성하고자 할 때에는



자치단체 계층별로 구분하여 설립하는 것이 바람직하다. 예를 들면 광역자치단체는 주로 종합 행정적 조정업무를 수행하는 자치단체이고 기초자치단체는 주민의 생활과 밀접한 서비스를 직접적으로 제공한다고 할 때, 기초자치단체일수록 장학, 구호, 사회복지 등과 같은 복지성 기금을 설립·운영하고 광역자치단체일수록 산업지원, 도시개발 등과 같은 지역경제발전과 관련된 기금에 치중하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 근거로는 유사 지역 내에서 자치단체간 중복적 기금의 설치를 지양함으로써 기금의 효율적 운용을 도모할 수 있기 때문이다. 둘째, 기금일몰법의 도입이다. 즉 기금을 설치하고자 할 때에는 시대적 상황을 고려하여 설립목적이 상실된 기금(예, 공무원교육시상기금)은 자동적으로 폐지할 수 있는 일종의 기금일몰법을 도입할 필요가 있다. 과거답습적 행정에 의해 불필요한 기금을 그대로 방치하는 것은 행정의 효율성을 저해할 수 있으므로 기금 관련 부서에서는 매년 기금에 대한 존재의의를 평가하여 설립의의를 상실한 기금에 대해 자동 폐기시키고 폐기에 따른 기금은 다른 업무의 예산으로 이체하는 것이 필요하다. 즉 예산에서 지원하고 있는 분야, 설치목적은 상실한 분

야, 활용실적이 없는 분야에 기금을 설치 운영하는 것은 폐지되어야 한다.

셋째, 조성재원 형태별 기금관리를 모색해야 한다. 즉 정부출연금 이외에 기금의 조성재원으로는 부담금, 차입금, 민간출연금 등이 존재한다. 부담금의 경우는 법령 또는 상급기관의 훈령으로 조성되고 신설시에만 타당성을 검토하기 때문에 재정민주적 통제를 어렵게 할 소지가 있다. 따라서 부담금에 따른 기금의 조성과 운용에 대해서는 신설초기에만 상급기관이 관여하고 그 이후에 대해서는 지방의회의 통제권을 강화시키는 방안을 모색해야 한다. 또한 차입금의 경우는 상환부족액이 발생할 경우 지역주민의 부담으로 전가되기 때문에 지방의회의 사전통제권을 부여하는 방안이 필요하다. 아울러 현금보관에 대한 제재조치의 강구가 요망된다.

## 5) 자치단체 기금 운용과정상의 개선방안

기금의 운용과정에 있어서는 통합관리적 요소의 도입과 여유자금의 생산적 활용이 시급한 과제라 할 수 있다.

우선 통합관리체계를 구축하는 것이 필요하다. 현재 자치단체의 기금은 각

부서별로 산발적으로 관리함에 따라 기금의 총괄적 지도감독기능이 미비하고 부처별 이기주의에 따라 자의적으로 운영되는 등 비효율성이 노정되고 있다. 따라서 기금을 기획관리실 등에서 통합 관리하고 금융기관의 고이율상품에의 예치방안을 고려해야 한다. 아울러 기금의 운용계획, 기금의 총괄집계표, 기금운용명세, 결산과정에 대한 전산화 작업을 추진해야 하고 회계의 전문성을 넘어 급변하는 국민경제상황에 능동적으로 대처할 수 있는 전문인력(public fund manager)의 충원과 양성이 시급하다.

다음으로 여유자금의 생산적 활용이 필요하다. 기금의 기본 조성재원은 정부 출연금, 민간출연금, 차입금, 부담금 등 다양한 형태로 이루어지고 있으나, 실제 운용에서는 기금의 운용수익금이 주된 재원이 되고 있다. 특히 기초자치단체에서 많이 나타나고 있는 적립성기금은 운용수익금이 주된 재원이 되기 때문에 이를 적정하게 극대화할 수 있는 방안이 필요하다. 따라서 특정금융기관에의 편중 예탁이나 기금계좌의 정치적 분산관리를 지양하고, 빈번한 자금이동을 막고 여유자금의 생산적 활용을 위해서는 최고 수익을 보장하는 금융기관 또는 비금융기관에의 예신탁을 허용하거나, 사회

간접자본에 대한 투자예산에의 대여를 통해 지방투자재원을 확보하는 방안, 유가증권투자에 대한 비과세, 장기 계획적 포트폴리오 수립 등이 모색되어야 한다.

## 6) 사후통제의 강화방안

기금에 대한 사후관리체계의 보완이 필요하다. 지방자치법 제35조에 의하면 기금은 의회의 심의·의결로 확정해야 함에도 불구하고 기금의 운용에 있어 지방의회의 의결을 거치는 경우가 매우 미흡하다. 따라서 기금의 운용은 공공기금이든 기타기금이든 계획 - 심의 - 승인 - 의결을 거치도록 해야 한다. 특히 기타기금의 경우 지방의회의 의결을 거치지 않기 때문에 재정민주적 통제의 약화를 초래할 수 있다. 예를 들어 생활보호법에 의한 생활보호기금에 대해서는 보건복지부장관이 기금의 효율적 관리를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 기금의 운용상황에 대해 지도·감독할 수 있는 권한이 있으며, 자치단체의 장은 기금의 적립 및 운용, 관리 실적을 보건복지부장관에게 보고하도록 되어 있다(생활보호법시행령 제31조). 그러나 이러한 조치만으로는 기금에 대한 재정민주적 통제가 효율적으로 이루어지기 어렵다. 특

히 이러한 규정은 사후에 문제가 발생한 이후에 지도감독권이 발휘될 수 있는 것으로 사전적 예방조치가 미흡할 뿐 아니라 기금의 통합적 관리를 어렵게 하는 것이다.

따라서 보다 체계적이고 교정적 환류장치를 마련하기 위해서는 첫째, 내부감사와 외부감사(지방의회 등)를 체계화하고 감사결과를 의무적으로 언론매체(예를 들어 홈페이지)를 통해 공시토록 하는 방안, 둘째, 기금관리업무를 전적으로 담당할 수 있는 회계공무원(기금운용관이나 기금출납원 등)에 관직을 부여하는 방안, 셋째, 현행 개별 기금별로 설치·운영중인 기금운용심의회에 대표성을 강화하여 관중심적 인사를 배제하고 관외의 전문분야 인사를 충원하는 방안을 적극 검토해야 한다. 넷째, 기금관리에 대해 외부전문가에 의한 경영평가를 실시하는 것이 필요하며, 매년 기금의 관리상황에 대한 재무제표를 백서로 발간하는 것도 고려해 보아야 한다.

## 5. 결론

자치단체의 기금은 특정 목적달성을 위해 예산외로 관리되는 지방정부의 비전형적 지출이라 할 수 있는데, 이는 근

본적으로 예산이 갖는 있는 내생적 한계를 극복하고 외부환경변화에 탄력적 대응할 수 있는 안정된 재원의 조성과 운용을 위한 재정적 조치의 일환으로 설치·운용되는 것이라 할 수 있다. 그러나 자치단체의 기금이 급변하는 행정환경에 탄력적으로 대응할 수 있는 조직내적 자율성을 확보하려는 의도에서 설치되었다 할지라도 그 운영상에는 항상 재정민주주의라는 외적 통제가 필요한데, 그 이유는 대부분의 기금 조성액이 정부 출연금으로 이루어지고 있다는 점과 그 운용이 관중심적이라는 사실, 그리고 운용의 절차 및 결과가 일반 시민들에게 제대로 공시되고 있지 못하다는 점 때문이다.

따라서 자치단체의 기금에 대한 효율적 관리체계를 체계적으로 모색할 필요가 있는데, 이를 위해서는 크게 두 가지 시각에서 접근해 볼 필요가 있다. 우선 기금 설립의 타당성을 분석하여 불필요한 기금은 과감히 폐지하고 예산과의 통합관리가 가능한 기금은 통폐합하는 것이 필요하다. 기금일몰법의 도입이나 예산과의 통합관리, 복지성 관련기금의 일반회계 예산으로의 흡수, 유사·중복된 기금의 통폐합 등은 구체적인 대안이라 할 수 있다.

다음으로 기금의 설립이 타당한 분야에 대해서는 재정적 민주주의를 확립하는 것이 절대적으로 필요하다. 이를 위해서는 일차적으로 기금관리통칙으로서 자치단체 기금관리기본법을 제정하여 모든 자치단체의 기금(특히 기타기금)이 계획 - 심의 - 승인 - 의결을 거치도록 해야 하며, 사후통제 및 평가체계를 확립하고 경영공시하는 제도를 적극 도입하여야 한다. 이외에도 기금이 조성재원별로 지나치게 분산·예치됨으로써 자본잉여금을 확보하지 못하는 문제점을 극복할 수 있어야 하며, 전문적인 기금관리자의 육성 및 외부임용 등을 통한 운용수익금의 확대전략도 강구하여야 한다.

### 참고문헌

김지욱(1999), 『서울시 기금관리 개선방

안』, 서울: 서울시정개발연구원.  
 내무부(1996), 『지방자치단체 기금총람』.  
 안용식·원구환(1994), 『지방공기업론』,  
 서울: 대영문화사.  
 원구환(1998), “지방정부 비전형적 지출로서의 기금관리제도에 관한 연구,” 『지방재정학보』, 제3권 제1호.  
 행정자치부(1999), 『지방자치단체 기금 개요』.  
 행정자치부(2000), 『지방공기업결산 및 경영분석』.  
 Kohler, E. L. and Wright, H. W.(1956), *Accounting in the Federal Government*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.  
 Schick, Allen(1986), “Controlling Nonconventional Expenditures: Tax Expenditures and Loans,” *Public Budgeting & Finance*, Vol.6. ☺

## 시사용어 해설

### • 리빙텔(Livingtel)

주거라는 뜻의 living과 hotel의 합성어. 호텔 수준의 각종 서비스를 받으며 주거생활을 영위할 수 있는, 즉 호텔 같은 집을 말한다. 스포츠·레저시설 등 토털 서비스를 받을 수 있는 차세대 주택이다.

- 편 집 실 -