

지방정부 기금운용의 문제점과 개선방안

- 경기도를 중심으로 -

이 원 희 (안성대학교 행정학과)

본고에서는 지방정부가 관리하는 일반회계, 특별회계 이외에 기금의 운영과정을 분석하여 지방재정에 관한 새로운 인식의 지평을 열어보고자 하였다. 이에 지방자치단체가 관리하는 기금에 대하여 첫째 재원의 우선순위를 고정화시킴으로서 초래하는 재정의 경직성, 둘째 의회의 통제를 벗어나기 때문에 초래하는 재정민주주의를 침해, 셋째 설립목적에 적합하지 않거나 방만한 기금운용을 통한 비효율성, 넷째 개별 부서가 재량으로 운영하기 때문에 발생하는 비리나 편법의 관점에서 접근하였다. 이에 기금관련 법령을 정비하고, 유사한 기금의 통폐합을 시도하고, 여유자금의 효율적 운영 등의 정책과제가 도출되었다.

I. 서 론

기금은 정부가 특정한 사업을 지속적으로 수행하기 위하여 개별 부서가 운영하는 자금이다. 이는 정부가 관리, 운영하는 자금이지만, 예산부서를 통하지 아니하고 개별 부서의 재량에 의해 운영된다.¹⁾

현대의 복잡다양한 재정활동은 일반회계의 범주를 벗어나 특정의 정책목표를 효과적으로 구현하는 수단으로 특별회계나 기금제도를 적극적으로 활용할 필요성이 요청되고 있는 것이 현실이다. 그 중에도 기금제도는 특별회계와는 달리 예산회계제도의 구속을 받지 않으면서도 특정의 목적을 위한 재정활동을 수행할 수 있는 이점이 있다.

이에 우리 나라에서는 1960년에 설치된 공무원연금기금을 효시로 하여 경제개발과정에서 적극적으로 이용되어 1960년대에는 정부관리기금이 6종, 민간관리기금이 2종이었으나, 1970년경부터 급증하여 1996년 현재 정부관리기금 33종, 민간관리기금 39종 등 총 72종이 운영되고 있다.

그리고 1996년에 내무부가 조사한 바에 따르면, 지방자치단체가 운용하는 기금의 경우 분청

1) 이로 인해 재정에 대한 연구에 있어서 흔히들 일반회계나 특별회계를 중심으로 논의하다, 중앙정부이든 지방정부이든 세입세출예산외로 운용되는 기금에 대한 평가를 제외하고 있다. 그러나 기금은 궁극적으로 주민의 부담에 의해 조성된 자금이며, 또한 정부의 정책의지를 실현하는 중요한 수단이기 때문에 반드시 재정의 평가에 있어서 포함되어야 할 영역이다. 정상적인 회계 대신에 기금에 의존하여 사업을 수행하려는 경향이 판토텐의주의라면, 재정의 분석에 있어서 기금을 제외하는 것 역시 연구편의주의라고 말할 수 밖에 없다.

이 200개, 시가 196개, 군이 273개, 구가 92개로서 761개에 이르고 있다. 조성규모를 보더라도 본청이 2조 7,953억원, 시가 889억원, 군이 450억원, 구가 292억원으로 총계 2조 9,585억원이 조성되어 있다.²⁾

이러한 기금제도는 예산총계주의가 갖는 경직성에서 벗어나 특정사업을 효과적으로 추진하기 위해 필요한 자금을 탄력적으로 사용할 수 있는 장점이 있다. 그러나 그동안 각종 기금이 설치 운용되면서 재정체계를 복잡하게 만들고 예산사업과 유사한 사업을 수행하는 등 재정전반의 투명성과 효과성을 떨어뜨리는 부작용을 수반하는 등 문제점도 간과할 수 없다.

이에 중앙정부의 차원에서 기금에 관한 연구는 상당히 진전되어 극회의 예산심의에서 제외되어 있어 재정민주주의의 사각지대이다, 회계제도의 복잡성을 초래한다, 여유자금의 활용이 금융질서에 미치는 영향이 크다, 중복지원이 이루어진다 등의 문제점이 지적되어 왔다.³⁾ 그리고 1998년에 신설된 기획예산위원회에서도 이에 대한 문제점이 인식되어 정부산하단체에 대한 정비와 함께 기금의 통폐합에 대한 논의가 진행되고 있다.

그러나 중앙정부를 대상으로 한 기금운용의 문제점에 대해서는 많은 연구가 이루어졌지만, 아직 지방정부가 운영하는 기금에 대해서는 충분한 검토가 이루어지지 못하고 있다. 지방정부 역시 일반회계, 특별회계 이외에 개별 부서가 운영하는 각종 기금이 있으며, 이것이 열악한 지방재정의 경직성을 초래하고 사업의 우선순위 결정을 고착화시키며, 방만한 예산운용을 초래하는 요인이 되고 있다. 더군다나 중앙정부의 정책의지를 실현하기 위하여 지방정부에 부담을 전가시키는 기금이나, 광역과 기초자치단체에 중복적으로 설치된 기금을 개선하는 것은 결국 정부간 기능의 재정립을 재정의 측면에서 분석하는 시각을 제시할 수도 있다.

이에 본고에서는 지방자치단체가 운영, 관리하는 기금에 대하여 다음과 같은 점에 착안하여 분석하고자 한다. 첫째, 기금은 해당 정부가 사용할 수 있는 재원의 우선순위를 고정화시키기 때문에 재정의 경직성을 초래하지 않는가(경직성). 둘째, 예산담당관실이나 의회의 통제를 벗어나기 때문에 재정민주주의를 저해하지 않는가(비민주성). 셋째, 설립목적에 적합하지 않거나 방만한 기금운용을 통폐합하여 재정전반의 효율성을 제고할 수 있는가(비효율성). 넷째, 개별 부서가 재량으로 운영하기 때문에 비리나 편법이 발생하지 않는가(행정편의주의).

이러한 기본 시각으로 재정 운영의 민주성과 투명성, 효율성을 제고하고 신속성을 확보하기 위해 지방정부가 관리, 운영하는 기금의 특징과 운영상의 문제점, 그리고 정책적 과제를 분석하기로 한다. 다만 전국의 지방자치단체를 대상으로 하기보다는 각 지방자치단체가 직면하고 있는 재정운영상황이 비슷하다는 점을 전제로 본고에서는 경기도의 경우에 제한하여 분석한다. 이러한 경우 보다 구체적인 사례를 통해 쟁점을 제기하고 보다 실천적인 분석이 가능한 장점이 있다.

2) 내무부, (1996). 「지방자치단체 기금총람」 다만 여기에는 서울특별시 자치구는 자료수집의 어려움으로 인해 포함되지 않고 있다.

3) 황성현 외, (1998). 기금제도의 개선방안, 이계식, 황성현 편, 「경제위기 극복을 위한 재정개혁」, 서울:한국경제개발원

이원희, (1993). 재정의 효율성 제고를 위한 기금운용 개선의 과제, 「국회현안분석」, 제61호, 서울:국회도서관

II. 기금제도의 의의와 성격

1. 기금제도의 의의

지방자치법 제133조(재산 및 기금의 설치) 규정에 의하면 지방자치단체는 「행정목적의 달성을 위하여 또는 공익상 필요한 경우」에 기금을 설치할 수 있으며, 지방재정법 제29조(예산총계주의의 원칙)에서는 「기금을 운용하는 경우에는 이를 세입세출예산 외의 처리」할 수 있도록 규정하고 있다.

따라서 기금은 복잡 다양한 행정수요를 충족하고 특정한 목적과 상황에 탄력적으로 대응하여 운용되는 공공자금으로서, 특정부문의 육성과 개발을 촉진하기 위하여 원활한 자금을 지원한다든지 정부가 직접 수행하는 공익사업에 필요한 자금을 효율적으로 운용하기 위하여 설치·운영하는 것이며, 예산회계제도가 갖는 경직성을 탈피하기 위하여 설치하는 것이다.

이에 기금의 설치목적은 다음의 네가지로 정리될 수 있다.

첫째, 복잡다양한 행정수요를 충족한다. 일반회계에서 인정받기 어려운 사업이나 분야에 대해 별도의 법적인 근거를 가지고 집중적인 지원이 가능하다.

둘째, 특정 목적과 상황에 탄력적으로 대응하기 위한 원활한 자금을 지원한다. 기금은 한번 설정되고 나면, 법적인 근거가 존재하는 한 존속한다. 따라서 특정 사업에 대한 지속적이고 융통성있는 자금지원이 가능하다.

셋째, 따라서 특정부문의 육성과 개발촉진을 위한 원활한 자금을 지원한다.

넷째, 일반회계가 예산회계법이나 지방재정법의 경직적인 조항에 구속받는 데 반해, 기금은 정부가 직접 수행하는 공익사업에 대한 자금의 효율적인 운영을 위해 예산회계제도의 경직성을 탈피한다.

2. 기금제도와 예산회계의 비교

전통적인 이론에 의하면 재정은 모든 세입과 세출을 예산에 편입하여, 하나로 통합 하여 운용하여야 한다는 예산총계주의를 주장하고 있다(지방재정법 제29조).

그러나 이 원칙에만 의존할 경우 지방자치단체에서 경영사업 등 수익사업의 집행이 어렵게 뿐만 아니라 예산의 경직성으로 인해 재정운영의 효율성이 크게 떨어질 수 있으므로, 지방재정법 제5조 제①항에는 「지방자치단체의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분한다」고 규정하고, 제②항에는 「특별회계는 공영기업 또는 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 경리할 필요가 있을 때 한하여 법률 또는 조례로 설치할 수 있다。」로 규정하고 있다. 따라서 특별회계를 설치 운용하는 것은 재정수지의 명확성, 예산집행기관의 자율성, 예산운영의 효율성을 높일 수 있다.

그리고 특정 목적의 사업을 위하여 특정 자금을 세입세출외로 운용한다는 점에서 특별회계와 기금은 일반회계와 다른 특성을 갖고 있다.

한편 특별회계는 예산회계 제도의 한 부문인 관계로 조세수입에 의존하고 있지만 기금은 예산회계 제도를 벗어나 조세수입 외에 민간출연금·성금·부담금 등 다양한 자원조달이 가능한 것이 서로 다른 점이라 할 수 있다.

따라서 기금은 특별회계에 비하여 운용의 자율성과 집행의 탄력성이 더욱 폭넓게 확보되어 있다. 이것이 기금제도가 갖는 장점임과 동시에 근본적인 문제절이라 할 수 있다. 일반회계와 특별회계 그리고 기금의 차이점을 정리하면 <표 1>과 같이 요약된다.

<표 1> 예산과 기금의 비교

| | 일반회계 | 특별회계 | 기금 |
|--------------|--|--|--|
| 설치목적 | -지방자치단체의 정상적 재정활동에 대한 회계 | -공기업, 특정사업 경영시 -특정세입, 세출로 특정 목적 달성 | -특정 목적을 위한 특정 자금 운영시 |
| 재정조달 및 운용 | -조세수입 -무상적 급부 제공 | -일반회계와 기금의 혼합형태 | -부담금, 출연금, 기부금 등의 수입 -무상적 급부 제공 |
| 운용계획 수립 및 집행 | -지자체 예산안 편성 -의회에서 심의확정 -집행시 합법성에 의한 통제 | -지자체 예산안 편성 -의회에서 심의확정 -집행시 합법성에 의한 통제 | -기금관리주체가 운용계획수립 -운용위원회의 심의 -지자체장의 승인 -의회 심의확정 -집행시 합목적성, 자율성, 탄력성 보장 |
| 수입과 지출 | -수입과 지출의 연계 배제 | -특정수입에 대한 지출 연계 | -특정수입에 대한 지출 연계 |

3. 지방자치단체 기금과 중앙정부 기금

중앙정부가 관리하는 기금이나 자치단체 기금은 기본적으로 동일한 의미를 갖는다. 그러나 자치단체의 기금은 정부관리기금과 다른 몇가지 특성을 갖고 있다.⁴⁾

첫째, 절차와 관련하여 자치단체기금이나 중앙정부기금은 기금관리 주체가 기금운용계획서를 작성한다는 점에서는 동일하다. 그러나 확정권의 주체와 관련하여 차이가 있다. 기금운용의 확정절차에 있어서 중앙정부관리기금은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령에 의해 확정되나, 자치단체 관리기금은 운용위원회의 심의를 거쳐 자치단체장이 결정하고 지방의회에 의해 의결된다.

둘째, 실질적인 차이로 정부관리기금은 산업정책 지향적 성격이 강하다고 볼 수 있으나, 자치단체 관리기금은 사회복지 지향적 특성을 지니고 있다고 볼 수 있다

셋째, 정부관리기금은 대부분 용자와 같은 간접지원방식으로 가격보조방식(Price transfer)을 중심으로 이루어지고 있으나, 자치단체관리기금은 보조금과 같은 직접 지원으로 현금보조방식(Cash transfer)에 상당 부분 의존하고 있다고 볼 수 있다.

4) 조기현(1997). 「지방자치단체의 관리기금의 개선방안」, 한국지방행정연구원: 16-20

Ⅲ. 지방자치단체 기금의 분류

1. 조성재원에 따른 분류

기금은 모두 공공의 이익을 위하여 설치한 점에서는 동일한 성격을 지니고 있으나, 조례에 의하여 설치한 기금은 공공기금으로, 기타 법령이나 중앙부처의 훈령에 의해 설치한 기금은 기타기금으로 구분된다.⁵⁾ 조례에 의하여 설치한 기금은 자치단체의 출연금 이외에도 주민의 성금·기부금·부담금 등의 민간자금으로 재원을 조성할 수 있다.

이러한 공공기금과 기타기금은 기금운용계획의 수립 및 확정 절차와 관련하여 차이가 있다. 기금관리주체는 회계연도마다 공공기금의 기금운용계획을 작성하여 기금운용실의회의 심의를 거쳐 자치단체장의 승인을 얻어 확정하고, 세입·세출예산안과 함께 의회에 제출한다(지방자치법 제35조 제1항 제5목, 지방재정법 제110조 제4항). 즉 의회의 의결을 거쳐 확정된다.

반면 기타기금은 기금관리주체가 기금운용계획을 작성하여 중앙관서의 장 또는 자치단체의 장의 승인을 얻어 동 계획을 확정하고 있다.

2. 설치목적에 따른 분류

일반적으로 기금은 그 설치 목적에 따라 「사업 및 관리기금, 융자성기금, 적립성기금」으로 나눌 수 있다.

1) 사업 및 관리기금

특정한 목적의 사업을 수행하는데 필요한 자금을 관리하고 운용하는 기금이다. 여기에는 이웃돕기, 재해대책, 체육진흥, 청소년육성, 농업전문인육성사업 등의 기금이 속한다.

2) 융자성 기금

일정한 자금을 조성하여 특정부문에 대한 융자기능을 수행하는 기금이다. 주로 중소기업육성, 식품진흥, 수출진흥, 환경오염방지, 농업발전 등 주민참여 사업의 융자금 지원이 이에 해당된다.

3) 적립성 기금

장래의 자금지출을 위하여 필요한 재원을 확보하고자, 자금을 적립하고 원금을 이식할 목적으로 설치하는 기금이다. 장래의 자금지출 대상은 저소득주민의 생활보호, 노인복지, 장학사업, 재해구호, 공무원교육시상 등이 대상사업이다.

5) 중앙정부의 기금을 통제하기 위한 근거로는 「예산회계법」 제7조와 「기금관리기본법」이 있다. 기금관리기본법 제3조에 의하면, 1. 중앙관서의 장이 관리하는 기금 2. 중앙관서의 장이 관리하지 아니하는 기금 으로서 ①기금재원의 대부분이 법률에 의한 민간부담금으로 조성되고 사업내용상 공공성이 큰 기금 ②기금재원의 전부 또는 일부를 정부가 출연하고 사업내용상 공공성이 큰 기금 등을 「공공기금」으로 분류한다. 그리고 이에 해당되지 않으면 「기타기금」으로 분류한다. 그러나 이러한 분류기준은 매우 애매하다는 비판을 받고 있다.

이러한 기준에 따라 분류하여 보면 자치단체 기금의 종류는 사업성격에 따라 고루 분포되어 있으나, 재원조성 규모 면에서는 융자성 기금이 가장 크다고 볼 수 있다.

즉 기금설치의 목적과 기능은 사회정책적 목적에 따라 소득의 이전, 배분과 상호부조의 실현이 이루어지고 있으며 지역과 산업의 균형발전을 위하여 자금의 판리가 탄력적으로 융통성있게 운용되고 있다.⁶⁾

〈표 2〉 설치목적에 따른 기금 분류 현황

| 구 분 | 성 격 | 기 금 명 |
|-----------|--------------------------|---|
| 사업 및 관리기금 | 특정사업의 집행 및 관리에 필요한 자금운용 | 농업발전기금, 농업전문경영인육성기금, 청소년육성기금, 체육진흥기금 재해대책기금, 여성발전기금, 농촌지도자육성기금, 4H후원기금, 문화예술발전기금, 경영수익사업투자기금, 교육문화발전육성기금, 사회단체기금, 지역발전진흥기금, 주민소득지원 및 생활안정기금 |
| 융자성기금 | 특정부분에 융자 지원을 위한 일정한 자금조성 | 중소기업육성기금, 식품진흥기금, 수출지원기금, 도시가스사업기금, 환경오염방지시설설치자금 |
| 적립성기금 | 장래지출에 필요한 자금 확보를 위한 자금적립 | 생활보호기금, 노인복지기금, 자립장학기금, 재해구호기금, 공무원교육상상기금, 장애인복지기금, 저소득주민자녀장학기금, 애향장학기금, 이웃돕기성금, 사회복지기금, 재활용품매대금관리기금, 폐기물처리시설주변영향지역지원기금 |

3. 기금 성질에 따른 분류

지방자치단체 기금을 성질별로 구분하면 장학기금, 구호기금, 사회복지기금, 산업지원기금, 농수산진흥기금, 문화체육기금, 공무원복지기금으로 나눌 수 있다. 중요한 몇가지의 기금을 중심으로 구분하면 다음과 같다.

1) 장학기금

각종 장학사업을 목적으로 운용하는 기금으로서 경기자립장학기금, 저소득주민자녀장학금, 애향장학금 등이 있다.

2) 구호기금

자연재해 또는 인위적 재난, 저소득주민을 위한 지원자금으로서 재해대책기금, 재해구호기금

6) 한편 소비성기금, 회전기금, 적립성기금으로도 구분한다. 소비성기금은 사업의 목적을 위한 일회성의 지출을 목적으로 하며, 회전기금은 일단 조성되면 사용해보이지 않고 융자 등의 형태로 일단 기금에서 지출되더라도 융자금의 회수 등의 방법으로 다시 기금으로 회수하는 것이며, 적립성 기금은 보형성기금이다.

등이 있다.

3) 사회복지기금

불우이웃, 영세민층 주로 사회적 소외계층이나 지역주민의 복지증진을 위하여 설치하는 기금으로서 생활보호기금, 노인복지기금, 이웃돕기성금, 재해구호기금, 장애인복지기금, 청소년육성기금, 여성발전기금, 의료보호기금 등이 여기에 해당된다.

4) 산업지원기금

중소기업 구조조정 또는 운전자금이나 수출진흥과 아파트형공장설치등 사업지원을 위한 자금으로서 중소기업육성기금, 수출지원기금, 식품진흥기금, 도시가스사업기금, 환경오염방지시설 설치자금 등이 있다.

5) 농수산진흥기금

농림, 수산업의 발전과 이에 종사하는 후계자 등을 육성하기 위한 자금으로서 농업발전기금, 농업전문경영인육성기금, 농촌지도자 육성기금, 4H후원기금, 경영수익사업 투자기금 등이 있다.

6) 문화체육기금

지역사회의 문화, 예술, 체육분야에 대한 진흥을 목적으로 설치한 기금으로서 문화예술발전기금, 체육진흥기금 등이 있다.

7) 공무원복지기금

지방공무원의 후생과 복리증진을 위하여 설치한 기금으로서 공무원포육시상기금이 있다.

IV. 기금의 설치 및 조성현황

1. 기금의 설치

지방자치단체의 기금은 1964년에 설치한 생활보호대상자의 생계와 의료, 자활능력을 지원하기 위한 「생활보호기금」이 최초의 기금이라 볼 수 있다. 이 시기에는 우리의 경제상황이 열악하여 대부분 구호기금을 중심으로 설치되었으나, 그 이후 경제개발사업이 본격화되어 사회가 발전하고 주민생활수준이 향상되면서 기금이 구호사업에서 사회복지, 장학사업, 지역개발, 산업진흥분야 등으로 다양화되고 기금이 양적, 질적으로 크게 확대되었다. 특히, 지방자치제도가 본격적으로 실시되기 시작한 '90년대 초반부터 기금이 집중적으로 설치되어 현저하게 증가하고 있다.

〈표 3〉 기금 설치 추이

(단위 : 개)

| 구분 | 계 | 1960-70 | 1971-75 | 1976-80 | 1981-85 | 1986-90 | 1991-95 | 1996-97 |
|----|-----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 계 | 197 | 9 | 3 | 1 | 3 | 9 | 101 | 71 |
| 도 | 17 | 1 | | | 1 | 4 | 8 | 3 |
| 시 | 125 | 3 | 2 | | | 3 | 66 | 51 |
| 군 | 55 | 5 | 1 | 1 | 2 | 2 | 27 | 16 |

출처: 경기도(1998). 『지방자치단체 기금의 운용관리』

한편 지방자치단체별로 기금의 설치 및 조성 현황을 보면 〈표 4〉와 같이 도의 기금이 단연 큰 비중을 차지하고 있으며, 기초자치단체는 기금의 수는 많으나 규모는 도에 비해 작은 편이다.

또한 기금운용능력을 가늠할 수 있는 도 및 시군 기금의 조성규모는 8,353억원으로 일반회계의 9.2%를 차지하고 있으며, 도의 경우에는 일반회계의 23%를 초과하고 있어 기금의 설치 목적을 구현하는데 필요한 재원을 확보하고 있으나, 기금의 비중이 너무 과도한 경향을 보이고 있어 한편으로는 지방재정의 운용에 큰 부담을 주고 있다.

〈표 4〉 기관 별 조성규모

(단위 : 억원)

| 구분 | 계 | 도 | 시 | 군 | 비고 |
|---------|--------|--------|--------|--------|----|
| 기금수 | 197 | 17 | 125 | 55 | |
| 조성규모(A) | 8,353 | 7,230 | 1,005 | 118 | |
| 일반회계(B) | 90,921 | 31,117 | 46,794 | 13,010 | |
| 비중(A/B) | 9.2% | 23.2% | 2.1% | 0.9% | |

주 : '97. 12. 31 현재 기준

출처: 경기도(1998). 『지방자치단체 기금의 운용관리』

2. 설치목적별 조성규모

기금의 설치목적별 조성은 「사업관리 기금」이 80,016백만원 (9.6%), 「융자성기금」이 677,411백만원(81.1%), 「적립성 기금」이 77,875백만원(9.3%)으로 이 중에서 융자성 기금이 큰 비중을 차지하고 있다.

이는 산업정책적 차원에서 중소기업의 구조조정과 운전자금지원, 농·어업개발사업등 경제살리기 정책에 중점을 두어 추진하는 결과로 볼 수 있다. 반면에 적립성 기금은 사회보장적 기금이 주로 이루어져 조성규모나 지원액이 다소 낮게 나타나고 있다.

〈표 5〉 기금 조성 규모

(단위 : 백만원)

| 구분 | 계 | | 사업관리기금 | | 융자성기금 | | 적립성기금 | |
|----|-----|---------|--------|--------|-------|---------|-------|--------|
| | 기금수 | 조성액 | 기금수 | 조성액 | 기금수 | 조성액 | 기금수 | 조성액 |
| 계 | 197 | 835,302 | 85 | 80,016 | 18 | 677,411 | 94 | 77,875 |
| 도 | 17 | 723,032 | 6 | 45,569 | 5 | 636,553 | 6 | 40,910 |
| 시 | 125 | 100,459 | 54 | 28,717 | 12 | 40,858 | 59 | 30,884 |
| 군 | 55 | 11,811 | 25 | 5,730 | 1 | - | 29 | 6,081 |

주 : '97. 12. 31 현재

출처 : 경기도(1998), 『지방자치단체 기금의 운용관리』

V. 기금의 운용관리 및 결산

1. 기금운용계획의 수립

지방재정법 제110조(기금의 운용등) 규정에 의하면 기금은 설치목적에 위하여 적정하고 효율적으로 운용하여야 한다. 지방자치단체의 장은 회계연도마다 기금운용계획을 수립하여야 하며 출납회계후 3개월 이내에 기금의 결산 보고서를 작성하여야 한다.

지방자치단체의 기금은 일반회계나 특별회계와는 다르게 기금운용계획을 별도로 수립하여 집행하고 있다. 기금관리주체가 기금운용계획을 수립하여 기금운용 심의회의 심의를 거쳐 다음 자치단체장의 승인을 받아야 한다. 그리고 지방의회에 세입세출 예산안을 제출할 때 함께 제출하여 심의 의결함으로써 기금운용 계획이 확정된다.⁷⁾

그러나 현실적으로 대부분의 기금은 기금운용심의회가 설치되어 있지 아니하며 일부는 조력, 유족심의회위원회에서 대행하고 있어 기금운용 심의회의 심의가 형식적이거나 심의 절차를 생략한 채 지방의회에 제출하여 의결 확정되고 있는 경우도 있다.

따라서 기금의 근거조례에 기금운용심의회 설치를 규정하지 아니한 조례는 조속히 개정하여 기금운용심의회를 설치 심의하여 계획적인 기금운용 관리에 철저를 기하여야 한다

2. 기금의 운용관리

지방재정법 시행령 제156조 규정에 의하여 지방자치단체장은 기금을 효율적으로 운용하기 위하여 기금별로 기금운용관과 기금출납원을 두어야 한다. 기금운용관은 부근수 또는 실국장이고, 기금분임운용관은 실과장이 된다. 그리고 기금출납원은 담당 과장이 된다.

기금운용관과 출납원은 기금을 적정히 관리하기 위하여 기금출납장을 비치하고 기금에 관한 총장서류를 따로 관리하여야 한다. 또한 지방자치단체장은 조례가 정하는 바에 의하여 기금의 관리와 운용에 관한 사무의 일부를 지방자치단체 외의 자에게 위탁할 수 있다.⁸⁾ 이 경우 위탁

7) 지방재정법 제110조와 지방자치법 제118조에 의거하여 도는 12월 16일까지, 시군은 12월 21일까지 의결하여야 한다.

8) 예컨대 증소기업육성기금의 경우, 실 수요자 선정, 융자조건, 여유 자금의 운용 등을 「증소기업 진흥공단」

받은 사무를 담당하는 자의 책임에 관하여는 지방재정법 제115조 및 회계관계직원 등의 책임에 관한 법률의 규정을 준용한다.

3. 기금관리의 금고

지방자치단체에서 설치·운용하고 있는 기금은 당해 자치단체의 금고에 예탁관리하도록 지방재정법 제64조와 동법 시행령 제74조에 규정하고 있다.

그러나 일부 지방자치단체의 기금관리 부서에서는 기금을 금고에 예탁하지 아니하고 타 금융기관에 분산 예탁함으로써 지방재정운영의 통합성과 효율성을 저해하는 사례가 나타나고 있다.

지방재정법 제29조 제3항 규정에 의하면 지방자치단체 기금은 세입세출외로 처리할수 있다고 규정하고 있으나 동법 시행령 제29조의 3에서 정한 「세입세출외 현금」에 포함되지 않으며 별개의 「현금재산」으로 보아야 한다. 동법 시행령 제156조 제3항에서도 기금의 관리는 당해 지방자치단체의 조례에서 정하는 경우를 제외하고는 세계현금의 수입, 지출의 절차 및 출납, 보관 공유재산이나 물품의 관리, 처분 또는 채권관리의 예에 의한다고 규정하고 있다.

이는 기금을 설치할 때에는 조례로 하고 기금운용의 필요사항은 조례의 내용으로 규정하되, 그 내용은 지방자치법 제15조의 규정에 의거 법령의 범위내에서 그 사무에 관하여 정하도록 하고 있기 때문에 지방재정법 시행령 제156조 제3항에서 정한 바와 같이 세계현금의 관리 등의 예에 따라야 한다.

또한 지방재정법 제64조 제1항에 있어서 자치단체장의 소관현금의 범위는 자치단체장이 관리하는 세계현금(지방세입금, 교부세, 국고보조금) 및 세입세출외 현금, 기금등 일체의 현금이 포함되는 것이고 금융기관은 은행법 제3조에서 규정하고 있는 해당금융기관을 말하며, 투자신탁법에 의해 설립된 투자신탁회사, 새마을금고법에 의한 새마을금고, 상호신용금고법에 의한 상호신용금고, 신용협동조합법에 의한 신용협동조합등은 금융기관에 포함되지 않는 것으로 보아야 한다.

따라서 기금은 세계현금의 예에 준하여 수입·지출 및 출납, 보관하여야 하며 지방재정법 제64조 제1항의 규정에 따라 해당 자치단체금고에 예탁하여야 할것이다.

4. 여유자금의 운용

기금의 여유자금은 그 정의의 한계를 명확히 구분하기는 어려우며 보통기금을 운용하면서 발생하는 유형에 따라 분류할 수 있다.

1) 장기적으로 발생하는 여유자금

지방자치단체의 출연금이나 기타 보조금 등의 기금수입이 특정한 목적의 사업을 수행하기 위하여 필요한 소요경비를 초과함으로써 발생하는 자금으로 장기간 사용을 유보할 수 있는 여력을 가진 경우로서 장래지출을 대비하여 적립금으로 활용한다.

2) 단기적으로 발생하는 여유자금

자금의 운용에 있어 수입과 지출의 시기에 차이가 생겨 일시적으로 나타나는 경우로서 일반적으로 정상적 운영경비의 이용에 따른 결과로 소액인 경우가 해당된다. 기금의 여유자금판

에 위탁하고 있다.

리에 대하여는 기금별로 관련조례에 규정을 두어 운용하는 것이 일반적이거나 실제론 거의 조례에 규정을 명시하지 않고 있다.

장기성 여유자금의 발생하면 대부분 기금별로 은행의 높은 금리의 상품에 예치하고 공사채나 양도성 예금 등에 투자하여 운용하고 있으며, 단기성 여유자금은 요구불예금 등 기타 단기 금융상품에 운용하고 있다. 따라서 기금관리 추세는 여유자금의 성격을 정확히 판단하여 장기 또는 단기의 활용방안 등 자금의 효율적인 관리운용에 기민하게 대처하여야 한다.

5. 기금의 결산

지방자치단체기금은 세입세출예산 외로 관리하고 있으나 결산보고서는 회계연도마다 지방의회에 제출하여 관리운용 전반에 대한 검증을 받아야 한다.

지방재정법 제110조 4항에 의하면 「지방자치단체장은 기금결산보고서를 작성하여 회계연도마다 세입세출결산서와 함께 지방의회에 제출하여야 한다」 라고 규정하고 있다. 따라서 형식적으로는 기금운용관리의 사전적, 사후적 통제가 가능하도록 제도적 장치를 마련하고 있다.

VI. 문제점과 개선방안

1. 기금운용상 문제점

1) 기금운용에 따른 기본법령의 미비

기금제도는 그동안 지방재정의 테두리안에 속하지만 실제로는 지방재정의 범위 밖에서 부차적으로 운용되어 있는 관계로 기금의 관리운용에 기본적인 틀인 기본법령이 미약한 것을 배제할 수 없다.

다시 말하면, 기금관리운용의 권한을 기금관리 주체에 부여하였지만 그에 부수되는 책임과 의무에 대하여는 충분한 조치를 취하지 아니하여 운용관리의 투명성과 공정성을 확보하는 장치는 미흡한 실정이다.

지방자치법 제133조와 지방재정법 시행령 제156조에는 기금관리 운용에 대한 원칙적인 사항만 규정하고 실제적인 사항은 관련 조례에 일임하고 있으며, 해당 조례에는 기금운용, 관리에 대한 총체적인 사항만 규정하고 있고 기금운용계획수립, 결산, 자금예탁관리등 실제적인 운용규정이 없어 기금관리 체계가 부실하다.

따라서 기금운용의 실질적인 통제와 공익성, 투명성이 조화를 이룰 수 있는 근거법령이 제정되어야 한다. 또한 각부서에서 기금을 중복적으로또는 산발적으로 설치하는 의드를 조정통제할 수 있는 기본법령이 있어야 한다.

2) 기금의 종합적 관리 운용체계 미흡

지방자치단체기금은 현재 예산부서에서 총괄 관리하고 있으나, 이는 기금운용계획서를 작성하기 위한 총괄적인 binding 작업일 뿐, 실제적으로 예산집행 하나하나에 대해 통제관리할 수 있는 기능이 부여되지 않아 계획적인 기금운용에 어려움이 많다.

기금은 지방자치단체별로 조례를 제정하여 지방의회의 의결만 있으면 어느 부서라도 기금

을 설치, 운용하는데 제한을 두지 않고 있다. 따라서 주관부서의 행정상 편의의 기관장의 정치적 목적에 따라 기금을 설치하고 있어 유사기금이 남발하고 경쟁적으로 설치·운영되는 경향이 많다. 따라서 기금총괄부서에 통제와 조정기능을 부여하여 기금설치의 남발과 비생산적 운용을 통합적으로 관리하는 문제가 핵심 과제라 할 수 있다.

특히 주관부서의 행정편의 등 여러 가지 요인에 의하여 기금의 신규설치는 나날이 증가하고 있다. 따라서 기금의 상당수는 일반회계, 또는 특별회계 예산으로도 충분히 역할을 담당할 수 있는 사항임에도 신규로 기금을 설치하여 운용하려고 한다. 예컨대 의료보호기금특별회계, 경영수익사업특별회계, 영세민생활안정특별회계 등은 기금과 구분되기 어렵다.

3) 선심성 기금의 설치 남발

민선자치단체장 이후 특별시책의 시행이나, 공약사항을 실천하는 가시적인 성과를 위해 각종 기금을 설치하려는 경향이 나타나고 있다. 특히 각 시군에서 '93, '94, '95년도에 각종 장학기금, 노인복지기금, 체육진흥기금, 모자복지기금 등을 경쟁적으로 설치하는 것은 예산사업의 효율성을 제고하기 위한 노력보다는 특정 계층을 의식한 선심성 행정으로 지적된다.

예를 들어, 이웃 자치단체에서 장학기금을 설치했다고 해서 청소년 장학기금을 설치한다든가, 환경문제가 심각하다고 해서 환경관리기금을 설치하고, 체육진흥을 위한다고 체육진흥기금을 설치하는 등 불요불급한 상황에 의해서라기 보다 경쟁적으로 설치되고 있다. '97년도 신설된 기금만 보더라도 도의 경우 2개, 시군의 경우 26개가 신설되어, 총 26개가 신설되었다.

이제 지방선거이후 선출된 자치단체장들이 자신들의 선거공약이나 선심성 행정을 위해 신설하는 기금을 통제하는 수단이 필요하다.

4) 중앙부처의 필요에 의한 기금설치로 지방재정의 부담가중

사업주관 부서의 자체적인 신규기금 설치 외에도 우리는 중앙행정기관의 법령제정에 의한 기금설치와 의무적인 출연금 부담도 큰 문제중의 하나이다. 여성발전기금, 청소년육성기금, 스포츠킨흥기금, 생활보호기금, 농촌지도자육성기금, 공무원교육사상기금 등은 개별법이나령에서 기금을 설치하도록 규정하여 지방재정의 자율성을 저해하고 있다.

특히 '71년 재해구호법에 의하여 설치된 재해구호기금과 '96년 자연재해대책법의 재정으로 재해대책기금이 그 예이다. 그뿐만 아니라 이들 관련법은 지방자치단체에서는 기금을 설치하고 매년 자치단체의 3년 평균 보통세액의 2/1,000에서 8/1,000까지 의무적으로 출연하여 기금을 적립하도록 규정하고 있다.

이는 그렇지 않아도 재정이 빈약한 자치단체에 출연금을 강요함으로써 가용재원의 잠식으로 재정손실은 물론 지방재정운용에 커다란 부담과 부작용을 주고 있다.

< 사례 >

- 재해구호기금(재해구호법 제16조) : 보통세액의 5/1,000
- 재해대책기금(자연재해대책법 제63조) : " 8/1,000
- 재난관리기금(재난관리법 제56조) : " 2/1,000

5) 기능이 중복된 기금 및 역할이 불명확한 기금

광역자치단체나 기초자치단체가 운영하는 기금의 목적이 해당 자치단체의 수준에 적합한 지를 재검토해야 한다. 더군다나 중소기업육성기금, 도시가스사업기금, 청소년자활지원기금, 이웃돕기성금, 노인복지기금⁹⁾, 체육진흥기금, 생활보호기금, 재해대책기금 등은 광역과 기초자치단체간에 중복적으로 설치되어 있다. 지방화가 본격화되기 전의 기능배분에 의한 재정구조는, 이제 지방화시대에 적합한 기능재정립에 따라 재정의 기능도 재분석되어야 한다.

그리고 해당 자치단체 내에서도 유사한 기금이 중복 설치되는 것을 방지하여야 한다. 예컨대 재해구호기금(사회복지과)과 재해대책기금(건설행정과), 교육문화발전기금(문화공보실)과 체육진흥기금(시민과)¹⁰⁾, 애향장학기금과 자립장학기금¹¹⁾, 생활보호기금과 생활안정기금¹²⁾ 등은 통폐합되어야 할 기금이다.

그리고 노인복지기금, 장애인복지, 불우이웃돕기, 모자복지 기금 등 복지사업의 수행을 위하여 재충별로 구분되어 있는 기금은 통폐합하여 규모의 경제를 실현할 필요가 있다.

6) 영세한 기금 및 유명무실한 기금

기금관리 주체는 기금을 적립하고 그 적립된 자금을 적절히 활용하여야 한다. 일부 기금은 적립된 자금의 활용실적이 부진하고 또한 활용도가 매우 낮은 실정이다.

경기도 본청의 경우 기금당 조성규모는 425억원으로 운영되나 시군의 경우 6억원에 불과하다. 특히 양주군의 경우 기금수는 7개인 반면 기금당 조성규모는 불과 1억원 내의에 그치는 실정이다. 이와 같이 기금의 조성규모가 지나치게 영세하여 원래의 정책효과마저도 실현하지 못하고 있다.

이는 생활보호기금의 경우와 같이 생활보호법에 의거하여 지원대상자를 선정 지원하고 있어 기금의 활용이 낮은 경우도 있고, 재해구호기금과 같이 자연재해의 발생이나 재난이 적어 기금이 적립 사장되는 사례도 있는 반면, 자치단체별로 재정이 부족하여 적립액이 적정규모에 도달하지 못하여 활용할 수 없는 기금이기도 하다.

특히 경기도가 1998년 4월 의회에 상정한 「재난대책기금」은 유사성격의 「자연재해대책기금」이 한푼도 쓰여지지 않은 상태에서 새로이 조성하는 기금으로 시군의 강력한 저항에 직면하였다.¹³⁾

대부분의 지방자치단체가 명칭만 다를 뿐, 대상사업이나 추구 목적이 유사한 기금을 중복 설치하고 있거나 필요성이 낮은 기금까지도 설치하고 있기 때문에 기금별로 활용도가 낮다고 볼 수 있다.

7) 기금의 유희자금 활용부족

또한 지방자치단체의 모든 자금은 지정금고에 집중 관리하여 일원화함으로써 자금운용의 효

9) 경기도의 노인복지기금은 도의 출연금으로 조성되어 대한노인회 경기도 연합회에 대한 경성지출회계 사용하고 있다.

10) 교육문화발전기금은 문화공보실 소관으로 관련 사업을 수행하기 위해 1994년에 설치되었으며, 체육진흥기금은 시민과 소관으로 적립을 위해 1995년에 설치되었다. 그러나 양 기금의 지출은 중복되고 있다.

11) 애향장학기금은 시정과 소관이며 우수학생에게 지원하는 기금이며, 자립장학기금은 사회과 소관이며 저소득층 자녀에게 지원하기 위한 기금이다. 특히 애향장학기금의 경우 관내에 4년 이상 거주해야 가능하며, 10년 이상 거주하면 높은 점수가 부여된다. 그러나 애향장학기금의 경우 신청인 대부분이 통원장 자제이며 지역유지에게 도움을 주는 것으로 지적되고 있다.

12) 생활보호기금은 저소득층을 지원하기 위해 1964년에 설치된 적립성 기금이다. 반면 생활안정기금은 일시적 재난이나 기타 생계자들의 부족을 해소하기 위해 1997년에 설치된 응급성 기금이다.

13) 중부일보, 1998년 3월 23일자 1면 기사

울성과 편의성을 도모하고 있으나, 기금은 자의로 각 금융기관에 분산 예탁하고 있다.¹⁴⁾ 이로 인해 충분한 재정수입을 확보하지 못하는 결과를 초래한다.

8) 기금운영관리의 부적절성

중앙정부의 경우 기금운용에 관한 많은 문제제기가 있었고, 이에 대한 감사원 감사 등을 통해 구체적인 사례가 지적되고 있다. 특히 부정방지대책위원회 보고서(1996)에 따르면 기금관리 부조리의 대표적인 사례로 무자격자에 대한 지출, 과다지출, 목적외 지출 등이 지적되고 있다.

그러나 아직 지방자치단체의 경우 이러한 구체적인 유형에 따른 문제점이 제대로 파악되지 못하고 있다. 오히려 많은 경우 담당자들은 이러한 기금이 예산과는 다른 별도 자금이기 때문에 예산상 절치를 거칠 필요가 없다는 인식이 지배적이다.

그러나 1997년도에 경기도 시군에 대한 종합감사시에 지적된 바에 따르면, 기금운용의 문제점이 발견되고 있다. 대표적인 경우로 시흥시의 경우 기금운용계획서를 사전에 승인받지 않고, 사용계획이 수립되지 않았다는 이유로 결산위주의 사후 승인만 받고, 사전에 계획을 승인받지 않고 있다. 보다 구체적으로 지출대상의 적격성, 여유자금의 활용 등에 대한 검토가 있어야 할 것이다.

〈표 6〉 기금부조리 유형

| 유형 | 세부유형 | 부조리 건수 | 비고 |
|-------------|--------------------|----------|--|
| 기금조성 | 계 | 26 | 소극적 기금운용 규정위반 |
| | 과소조성 | 22 | |
| | 과다조성 | 4 | |
| 기금운용 | 계 | 36 | 소극적 기금운용 제도자체의 결함 전문지식 미흡 |
| | 여유자금운영부적절 | 14 | |
| | 운영규정 부적절 | 12 | |
| | 운영규정적용부적절 | 10 | |
| 기금지출 | 계 | 60 | 규정위반 규정위반 소극적 기금운용 규정위반 규정위반 |
| | 무자격자 지출 | 12 | |
| | 유자격자 과다지출 | 23 | |
| | 유자격자 과소지출 | 3 | |
| | 지출절차상 하자 목적외 지출 | 3 19 | |
| 기금재산(대출금)관리 | | 25 | 소극적 기금운용 |
| 기금계리 및 결산 | 계 | 38 | 전문지식 미흡 전문지식 미흡 규정위반 |
| | 계산 및 보고부적절 | 15 | |
| | 경리부적절 계산증명 부적절 | 12 11 | |
| 합 계 | | 185 | |

출처: 부정방지대책위원회(1996), 『기금부조리 실태 및 방지대책』

14) 경기도의 경우 도 금고는 1967년부터 수의계약에 의해 제일은행으로 지정되어 있다. 그러나 기금의 경우는 운영하는 해당 과별로 다양하게 설치되어 있다. 이에 대한 구체적인 논의는 경기도 의회 민주당 제 3차세미나.(1997). 『경기도 금고의 효율적인 운용방안』를 참조

2. 향후 개선방안

앞에서 살펴본 것처럼 기금 관리운용의 문제점은 상호 독립적으로 존재하는 것이 아니라, 상호 유기적으로 결합되어 있다. 따라서 개선 방안도 어느 것 하나를 따로 떼어 내어 절근할 것이 아니라 포괄적인 전략수립을 통해 접근하여야 한다.

무엇보다 기금제도의 개선은 이념의 측면에서 보아, 예산담당관실이나 지방의회를 통한 통제 강화라는 민주성의 실현과 유사기금이 통폐합이나 관할 주체의 재조정 그리고 여유자금의 활용성 제고를 통한 효율성의 제고도 요약된다. 특히 이러한 논의 가운데 가장 중요한 이념은 공공성의 확보이다. 기금 역시 주민의 부담에 의해 조성되는 것이기 때문이다.

그리고 기금 하나하나에 대하여 기금의 성격과 필요성, 존재 의미 등 기금제도의 존립의의를 전면적으로 재정립하는 미시적 접근을 동시에 진행하여야 한다.

1) 기금관리 기본법령의 정비

지방자치단체 기금의 기본법령은 「지방재정법」과 동법 「시행령」이다. 지방자치단체의 기금정비는 우선적으로 기금을 관리 운영하는 “틀”인 기본법령의 정비가 선결 과제이다. 현재 자치단체별에서 운용되고 있는 기금이 부분적으로는 기본법령에 구체적으로 명확하게 명시되지 않아 투명성과 공정성이 확보되지 못하는 경우도 있다.

그러므로 지방자치법이나 지방재정법에 기금의 설치를 조정, 통제할 수 있는 근거규정의 명시와 “기금관리 기본조례”의 제정 등 제도적 장치를 보완하여야 한다.

이러한 지방재정법이나 같은 법 시행령 개정(안)에는 기금운용의 절차와 방법, 자금의 역할 관리, 결산 등을 포함한 기본적인 사항이 포함되어야 한다. 그리고 유사기능의 기금을 통폐합하고 구분별한 설치를 통제할 수 있는 총괄부서의 기능을 명시해야 한다.¹⁵⁾

무엇보다 가장 중요한 것은 각 부서별로 자의적으로 기금을 설치하는 것을 방지할 수 있도록 기금의 설치와 운용관리를 통제할 수 있는 기능을 총괄부서에 부여하는 내용이 포함되어야 한다. 그리고 지방자치단체가 기금을 체계적으로 관리할 수 있는 「기금관리기본조례」의 제정 근거를 지방재정법 시행령에 규정하여야 한다.

2) 유사, 중복기능의 기금 통·폐합

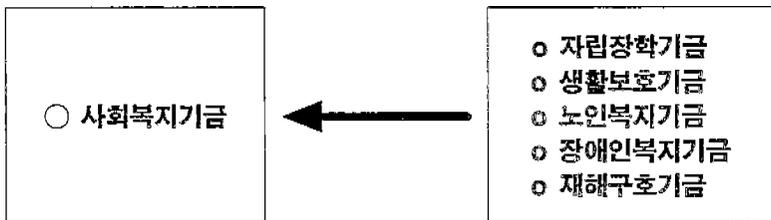
유사기금의 난립과 중복으로 인하여 발생되는 부작용은 이미 지속적으로 거론되어온 구조적인 문제로서 아직까지 해결되지 못하고 있는 실정이다. 지방자치단체에서 설치 운용되고 있는 기금중에는 기금 상호간은 물론 일반회계나 특별회계의 지원대상과 상당히 겹치고 있는 기금이 많아 자원배분의 비효율성을 야기하고 있다. 이는 대부분 사업 및 관리에 해당되는 기금이 이에 속한다고 볼 수 있다. 이에 대한 개선전략은 다음과 같이 유형화된다.

첫째, 일반회계나 특별회계로도 사업의 목적이나 집행에 무리가 없는 기금은 과감히 폐지하고 일반회계나 특별회계로 그 기능을 이관한다.

15) 중앙정부의 경우 기금관리의 체계화를 위해 1991년에 「기금관리기본법」을 제정한 것은 매우 시사적이다. 그러나 이것은 중앙정부가 설치 운용하는 기금에만 해당한다. 이러한 법적 근거에 일각하여 지방정부의 관리기금에 적합한 형태로 변형하는 노력이 필요하다.

예를 들어 농업발전기금이나 농업전문경영인육성기금, 여성발전기금, 재학대책기금, 청소년 육성기금 등 대부분의 사업 및 관리기금은 세입세출예산으로 전환하여도 사업추진에는 영향이 없다.

둘째, 당해 지방자치단체 기금중 성격이 유사하거나 중복되는 기금은 이를 통·폐합한다. 장학사업, 구호사업, 육성사업등 사회복지에 해당하는 기금은 지원대상이 다소 차이가 있다고 하더라도 추구하는 목적이나 사업수행상 별다른 지장이 없으므로 통·폐합 함으로써 사업의 효율성, 일괄성을 제고하여야 한다.



셋째, 기금의 목적을 달성하였거나 사업집행이 부진한 기금은 폐지하거나 유사기금에 전환한다. 예컨대 문화예술진흥기금은 문화재단에, 수출지원기금은 중소기업진흥재단에, 이웃돕기성금은 사회복지공동모금회에 전화하고, 유명무실한 생활보호기금은 폐지하도록 한다.

넷째, 광역 자치단체와 기존자치단체에서 중복적으로 설치된 기금은 그 사업의 목적이나 성격, 집행실적 등을 감안하고, 광역과 기존 자치단체의 기능재배분을 고려하여 일원화하도록 한다. 예를 들어 체육진흥기금의 경우에는 실질적으로 전국체전이나 올림픽대회 등에서 상위 입상을 목적으로 설치한 기금으로 이는 기초 자치단체보다는 광역 자치단체에서 운영하는 방안이 타당하다. 이와 반대로 사회복지에 관한 기금으로서 생활보호기금, 노인복지기금, 자립장학기금등은 지역주민의 생활에 직접 관련이 되므로 기초 자치단체에서 운영하는 것이 바람직하다.

3) 여유자금의 효율적 활용

기금의 여유자금이란 당해년도의 일반운영비와 사업비 기타 소요경비를 초과하는 사실상 과 목적으로 운용하여도 가능한 여유성 자금을 말한다. 여유자금의 효율적 활용은 공공성과 수익성을 추구하는 목적을 어떻게 합리적으로 수행하느냐에 달려 있다. 보다 많은 자금의 확보를 위하여 이자수익증대 등 이윤추구에 비중을 싣고 있으면서도 기금의 공공성 측면에 중점을 두지 않을 수 없다. 따라서 지방자치단체의 기금관리는 수시로 활용되는 운용자금은 대기성 예금으로 예탁하여 관리하고 적립자금은 금고은행에서 가장 높은 이율의 상품에 예탁관리 하는 것이 바람직하다. 그리고 금고은행이 아닌 금융기관에 예탁한 기금은 만기가 도래하면 절진적으로 금고은행에 이관하여 일원화하여야 한다.

VII. 결 론

기금제도는 급변하는 경제사회환경의 변화에 대응하여 지방자치단체의 역할을 효과적으로 높이고 예산회계제도가 갖는 한계를 극복함으로써 특정 목적의 사업을 효율적으로 수행하는데 큰 의미가 있다고 강조하여 왔다. 사실상 기금제도가 일반회계나 특별회계제도의 경직성을 극복하고, 특정 사업에 대한 지속적인 지원을 통하여 원활한 사업의 추진을 위해 공헌할 바드 인정된다.

그러나 기금은 일반적으로 예산회계 제도 내에서는 목적을 달성할 수 없는 분야에 한하여 극히 제한적으로 운용되어야 한다. 그럼에도 일부 지방자치단체에서는 일반회계나 특별회계로도 충분히 수행할 수 있는 사업을 별도의 기금을 경쟁적으로 설치하여 효율적인 지방재정의 운용에 지장을 주고 있다. 더군다나 지방선거 이후에 선출된 자치단체의 장들이 경쟁적으로 기금을 신설하여, 최근에 기금이 급증하고 규모가 방대해지고 있다. 그리고 이러한 자의적 운용은 필연적으로 지방재정의 투명성과 건전성에 악영향을 주고 있다.

특히 보다는 기금의 기본법령의 미비는 유사기금의 난립과 통합적 관리의 어려움을 나타내고 있으며, 여유자금의 비생산적 활용과 행정 편의적 사업시행을 초래하고 있다. 또한 개별사업의 특수한 여건에서 인정되었던 예외조치가 일반적인 사업에 상대적으로 일상화되어 자금이 집행되는 경우도 있다. 이로 인해 기금 운용의 공정성과 투명성이 저해되고 지방재정의 무조가 악화되는 경우가 발생한다.

이제 우선 개별 기금 하나하나에 대한 필요성을 원점에서 재평가 하여야 할 것이다. 그리고 의회와 예산담당관실의 통합적 조정능력을 제고하여 민주성을 확보하여 한다. 그리고 중복되고 방만한 기금을 통폐합하고, 관리주체를 재조정하여 효율성을 제고하여야 한다. 이러한 개혁의 노력은 더 이상 방만한 지방자치단체의 기금이 고착화되기 전에 이루어져야 하며, 보다 전략적 구도하에서 접근되어야 한다.

참 고 문 헌

- 내무부. (1996). 「지방자치단체 기금총람」.
- 감사원. (1996). 「감사결과 처분요구서-기금관리실태감사결과-」.
- 서울시. (1998). 「1998년도 서울특별시 기금운용계획」.
- 경기도. (1998). 「지방자치단체 기금의 운용관리」.
- 경기도. (1998). 「'98 기금운용계획서」.
- 경기도 감사관실. (1997). 「감사처분요구서」.
- 경기도 감사관실. (1998). 「감사처분요구서」.
- 김영철. (1996). 지방자치단체 관리기금제도 운영. 「지방재정」 제15권 제4호. 한국지방재정공제회.
- 부정방지대책위원회. (1996). 「기금부조리실태 및 방지대책」.
- 이원희. (1993). 재정의 효율성 제고를 위한 기금운용 개선의 과제. 「국회현안분석」 제61호. 서울:국회도서관.

- 이원희. (1997). 기금개혁 없인 예산개혁 없다. 1997.10.16 NEWS+; 28-29.
- 조기현. (1997). 『지방자치단체의 관리기금의 개선방안』. 한국지방행정연구원.
- 증부일보. 옥상옥 재난기금 반발. 1998.2.23일자 1면.
- 최상대. (1991). 『정부관리기금의 운용 및 관리상의 문제점과 개선방안에 관한 연구』. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 황성현 외. (1998). 기금제도의 개선방안. 이계식, 황성현 편. 『경제위기 극복을 위한 재정개혁』, 서울:한국경제개발원.

〈참고 1〉 경기도의 기금 현황

(단위: 개, 백만원)

| 시군명 | 구분 | 기금수 | '96 년말 현 재 액 | '97 운용실적 | | '97 년말 현 재 액 | '98 운용계획 |
|-----|-------|-----|-----------------|----------|--------|-----------------|-------------|
| | | | | 수 입 | 지 출 | | |
| 할 | 계 | 197 | 572,030 | 303,036 | 39,764 | 835,302 | 1,171,058 |
| 도 | 본 청 | 17 | 507,764 | 250,664 | 35,396 | 723,032 | 1,008,484 |
| 시 | 군 계 | 180 | 64,266 | 52,372 | 4,368 | 112,270 | 162,569 |
| 수 | 원 시 | 8 | 7,706 | 9,160 | 740 | 16,126 | 21,304 |
| 성 | 남 시 | 4 | 2,242 | 5,543 | 591 | 7,194 | 9,998 |
| 의 | 정 부 시 | 6 | 1,382 | 921 | - | 2,603 | 3,691 |
| 안 | 양 시 | 9 | 3,987 | 3,866 | 277 | 7,576 | 11,693 |
| 부 | 천 시 | 7 | 5,608 | 2,504 | 181 | 7,931 | 11,865 |
| 동 | 명 시 | 7 | 2,953 | 2,733 | 231 | 5,455 | 7,277 |
| 평 | 택 시 | 7 | 2,835 | 1,325 | 131 | 4,029 | 5,403 |
| 등 | 두 천 시 | 4 | 718 | 300 | 79 | 939 | 1,317 |
| 안 | 산 시 | 4 | 16,842 | 8,236 | 406 | 24,672 | 33,703 |
| 고 | 양 시 | 7 | 118 | 3,233 | 16 | 3,335 | 7,503 |
| 파 | 천 시 | 4 | 974 | 919 | 15 | 1,878 | 2,858 |
| 구 | 리 시 | 1 | 125 | 11 | 22 | 114 | 128 |
| 남 | 양 주 시 | 7 | 1,352 | 2,470 | 131 | 3,691 | 4,992 |
| 오 | 산 시 | 4 | 311 | 343 | 2 | 652 | 1,159 |
| 시 | 흥 시 | 6 | 1,080 | 792 | 93 | 1,779 | 2,864 |
| 군 | 포 시 | 6 | 724 | 1,337 | 43 | 2,018 | 4,370 |
| 의 | 왕 시 | 7 | 771 | 803 | 171 | 1,403 | 2,412 |
| 학 | 남 시 | 4 | 1,215 | 488 | 114 | 1,589 | 2,134 |
| 응 | 인 시 | 7 | 3,305 | 1,975 | 682 | 4,598 | 6,754 |
| 파 | 주 시 | 6 | 797 | 866 | 18 | 1,645 | 2,453 |
| 이 | 천 시 | 7 | 726 | 528 | 22 | 1,232 | 2,241 |
| 양 | 주 군 | 7 | 536 | 589 | 9 | 1,116 | 1,730 |
| 여 | 주 군 | 5 | 901 | 359 | 40 | 1,220 | 1,651 |
| 화 | 성 군 | 5 | 2,789 | 307 | 119 | 2,977 | 3,539 |
| 광 | 주 군 | 6 | 781 | 446 | 20 | 1,207 | 1,564 |
| 연 | 천 군 | 4 | 105 | 327 | - | 432 | 799 |
| 포 | 천 군 | 7 | 770 | 574 | 52 | 1,292 | 1,935 |
| 가 | 평 군 | 3 | 617 | 205 | 44 | 778 | 984 |
| 양 | 평 군 | 7 | 223 | 238 | 5 | 456 | 809 |
| 안 | 성 군 | 7 | 1,165 | 569 | 32 | 1,702 | 2,353 |
| 김 | 포 군 | 4 | 308 | 405 | 82 | 631 | 1,036 |

〈참조 2〉 경기도 본청의 기금 현황

(97. 12. 31 현재)

(단위: 백만원)

| 기금명 | 구분 | 96년말 현재액 | 97수지총괄 | | 97년말 현재액 | 98운용 계획 |
|----------------------|-----------|-------------|---------|--------|-------------|------------|
| | | | 수입 | 지출 | | |
| 계(17종) | | 507,764 | 250,664 | 35,396 | 723,032 | 1,008,484 |
| 경기자립장학기금 | | 4,105 | 521 | 506 | 4,120 | 4,635 |
| 재해구호기금 | | 24,911 | 10,031 | 870 | 34,072 | 34,545 |
| 생활보호기금 | | 253 | 109 | | 362 | 362 |
| 노인복지기금 | | 893 | 625 | | 1,518 | 2,278 |
| 이웃돕기성금 | | 1,049 | 391 | 696 | 743 | 984 |
| 여성발전기금 | | | | | | |
| 식품진흥기금 | | 11,536 | 12,030 | 8,657 | 14,910 | 29,380 |
| 환경오염방지시설기금 | | 12,731 | 1,226 | 242 | 13,715 | 14,966 |
| 농업발전기금 | | 18,053 | 5,178 | 3,240 | 20,000 | 26,291 |
| 농업전문경영인육성기금 | | 1,547 | 1,724 | | 3,271 | 4,928 |
| 중소 기업 육성 기금 | 소계 | 403,463 | 202,119 | 20,071 | 585,511 | 820,276 |
| | 구조조정자금 | 273,358 | 122,421 | 11,061 | 384,718 | 543,604 |
| | 운전자금 | 107,732 | 50,167 | 8,001 | 149,898 | 211,947 |
| | 아파트형공장설치 | 13,261 | 20,991 | 718 | 33,534 | 38,717 |
| | 중소유통업구조개선 | 3,807 | 7,967 | 291 | 11,483 | 19,850 |
| | 외국산업단지진출 | 5,305 | 573 | | 5,878 | 6,158 |
| 수출지원기금 | | 13,230 | 1,264 | 139 | 14,355 | 15,487 |
| 도시가스사업기금 | | 7,466 | 723 | 127 | 8062 | 8,944 |
| 청소년육성기금 | | 8,432 | 2,579 | 838 | 10,173 | 11,259 |
| 체육진흥기금 | | | | | | 5,450 |
| 재해대책기금 | | | 12,125 | | 12,125 | 28,594 |
| 공무원교육시상기금 | | 95 | 10 | 10 | 95 | 105 |

이원희(李元熙): 서울대학교에서 [한국의 복지관련 재정지출결정과정의 특징에 관한 연구]로 행정학 박사학위(1995년)를 취득함. 현재 국립안성산업대학교 행정학과 조교수로 근무하면서, 주로 재무행정, 정책분석, 중소기업론에 관심을 가지고 있음. 저서로는 "재행정학(공저)", "한국정부론(공저)", "예산과정의 규범과 이상: 재정민주주의 관점에서" 등이 있고, 논문으로는 '재정민주주의 이념에서 평가한 국회의 국방예산통제(1996)', '전략적 재정운영으로서 세외수입확충방안(1996)', '중발 유행화에 따른 우편요금체계의 개편에 관한 연구(1997)' 등이 있음. 주요 경력으로는 국회 입법조사연구관, 세계화추진위원회, 전문위원, 경실련 예산감시 시민운동 정책연구위원 등을 역임하였음.