

지방자치단체 기금에 관한 합리적 운용 모형
연구 : 수도권 기금 실증적 분석

최락인 (Choi, Rack-in) *

(e-mail : zzangchoi@sungkyul.edu)

논문접수일 : 2010년 4월 1일

논문심사일 : 2010년 4월 26일

게재확정일 : 2010년 5월 17일

*학위취득대학 : 국민대학교

현직: 성결대학교 사회과학대학 지역사회과학부 교수

지방자치단체 기금에 관한 합리적 운용 모형

연구 : 수도권 기금 실증적 분석 *

<국문요약>

이 논문에서는 우리나라 지방자치단체의 기금에 대한 현황과 현재 기금제도가 안고 있는 운용문제를 통계자료와 선행연구를 통하여 정확히 지적하고, 또한 이를 바탕으로 지역주민과 공무원을 대상으로 설문을 실시하여 실질적 문제점을 찾아내어 지방정부의 기금활용에 대한 합리적 모형의 구축 및 기금의 합리적 운용방안을 위한 개선방안을 제시하였다.

기금제도는 급변하는 경제사회환경의 변화에 대응하여 지방자치단체의 역할을 효과적으로 높이고, 예산회계제도가 갖는 일반회계나 특별회계제도의 경직성을 극복하며 특정 사업에 대한 지속적인 지원을 통하여 민주적이고 효율적으로 수행하는데 큰 의의가 있다. 그러나 기금은 일반적으로 예산회계제도 내에서는 목적을 달성할 수 없는 분야에 한하여 극히 제한적으로 운용되어야 함은 주지의 사실이다. 기금관리 운용의 개혁은 기금제도의 폐해가 고착화되기 전에 이루어져야 하며, 본 연구의 대상지역인 수도권 지방자치단체의 기금운용 측면에서도 나타나듯이 기금제도의 민주성과 효율성을 향상시키는 전략적 방안이 적극적으로 모색되어야 한다.

[주제어] 지방자치단체 기금, 기금활용, 기금의 합리적 운용방안, 기금제도의 민주성과 효율성

* 이 논문은 2007년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2007-332-B00552)

I. 서론

쉬크(Allen Schick 1966)는 예산이란 계획된 목표들을 성취할 수 있도록 자금지출을 체계적으로 연관시키는 한 과정이라고 정의하고 있다.¹⁾ 따라서 예산이란 국가나 지방자치단체의 의도에 대한 표현이며 사업수행을 통제하여 주는 도구라고 할 수 있다. 이러한 예산에 대한 정의는 주로 지출에 대해서만 강조되고 있으나, 반면에 세입과 세출에 대한 동시적 개념에서 예산이란 한 회계년도의 계획된 세입과 세출을 명기한 재정기록(financial statement)을 말한다.²⁾ 국가의 목표, 즉 지방정부의 목표를 달성하기 위해 소요되는 예산은 세입을 통해 확충되고, 이러한 예산의 세입구조는 일반회계예산과 특별회계예산으로 나누어 운용되고 있다. 또한 이러한 예산과는 별도로 세입과 세출에 있어서 지방의회의 승인 없이 예산 외(off-budget)로 자율적으로 운영되는 기금(Funds)이라고 하는 특수한 제도가 동시에 운용되고 있다. 그 이유로는 지방정부가 경제 환경의 변화에 대처하기 위해서 많은 예산이 필요하기 때문에 일반회계나 특별회계만으로 자치단체의 목표를 달성할 수 없어 이를 보완하기 위해서 지방자치단체 기금을 설치·운영하고 있다.³⁾

기금제도는 우리나라에서는 1961년에 중전의 재정법을 대체하여 새로이 제정된 예산회계법에 의해 처음으로 도입되었다. 현행 예산회계법 제7조 제1항에 의하면 국가는 ‘특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때’에 한하여 법률로써 기금을 설치할 수

-
- 1) 독일의 바그너(Adolph Wagner)는 예산은 숫자적 개관이라고 정의하였으며, 미국의 벡크(Arthur E. Buck: 1929)는 예산은 국가의 재정정책이 수립되고 채택되며 그리고 집행되는 과정이라고 정의하였다.
 - 2) 영국의 Collins 경제학사전의 예산에 대한 정의이며, 린치(Thomas D. Lynch: 1979)는 예산을 일정기간 내에 있어서 국가의 목표를 성취하는 데 필요한 여러 사업들을 수행하기 위한 자금계획이라고 하였다.
 - 3) 지방자치단체 기금의 설치 이유에 대해서는 지방자치단체기금관리법 참조.

있으며, 이렇게 설치된 기금은 세입·세출 예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있도록 규정하고 있다. 지방정부의 재정활동은 주로 일반 회계 및 특별회계로 구성된 예산에 의해 이루어지고 있으나, 특정 분야의 사업에 대하여 지속적이고 안정적인 자금 지원이 필요하거나 사업의 탄력적인 집행이 필요한 경우에는 예산과는 별도로 기금을 설치·운용의 필요성이 있다.

기금은 복잡다기하고 급변하는 현실에서 지방정부의 특수한 정책 목적을 실현하기 위하여 예산원칙의 일반적인 제약⁴⁾으로부터 벗어나 좀 더 탄력적으로 운용할 수 있도록 특정 사업을 위해 보유 운용하는 특정자금이라고 할 수 있다.

기금제도의 도입 이래 기금의 수가 늘어나고 규모도 팽창하게 되어 2000년 말에는 우리나라는 공공기금 43개, 기타기금 18개로 모두 61개가 설치되었고, 규모에 있어서는 순조성액누계가 총 276조 5,077억 원, 운용규모는 총 220조 9,464억 원에 달하여 정부예산규모에 비해 지나치게 방대해지고 있었다.

지방정부의 기금도 민선자치제 실시 이후 선출직 자치단체장이 선거를 의식하여 선심성 기금을 무분별하게 설치하여 1994년 말 기금 수 700개, 조성액 2조 1,867억 원이었던 것이 2007년 말 기금 수 2,176개에 조성액 20조 3,250억 원으로 기금 수 3.1배, 기금 조성액 기준 9.3배로 늘어나는 등 지방기금의 운용규모가 급속도로 팽창하고 있다. 이러한 지방기금은 여러 가지 필요에 의해서 조성은 되고 있으나 이에 대한 관리와 활용이 제대로 이루어지지 않아 방치되거나 지방자치단체장이나 지방의원들의 이진투구식 선심성 사용의 의도가

4) 예산회계법 제18조 제2항에서는 예산의 원칙 중 예산총계주의 원칙에 대해 규정하고 있는데 모든 수지를 예산에 계상하여야 한다고 하고 있다. 일반회계와 특별회계는 국회에 상정되고 심의, 확정되는 예산인데 반해 기금은 그렇지 않음으로서 예산총계주의 원칙에 위배된다. 또한 예산을 효과적으로 통제하고 관리하기 위해 하나의 예산으로 운영되어야 한다고 하는 예산단일의 원칙에도 특별회계와 기금은 위배된다고 할 수 있다.

많이 나타나고 있다. 기금운용 규모의 팽창은 그에 따르는 많은 문제점을 안고 있으며, 이를 위해 정부에서는 기금운용에 대한 통제를 강화하는 등 많은 노력을 통해 이를 개선하려고 하고 있으나 아직 많은 문제점이 도사리고 있다. 지금까지 기금은 일반 및 특별회계 예산보다 운용 면에서 자율권이 많이 보장되었으나 향후 기금에 대하여 일반회계와 동일한 수준으로 통제를 한다면 기금과 일반회계와의 경계선이 모호해지는 문제점도 안고 있다.

본 연구에서는 그 동안 이루어져왔던 많은 연구들을 분석하고 기금 설치의 동기요인과 운용상의 문제점, 그리고 지방의회의 심의에 제외되는 데 따른 문제점을 알아보고, 기금운용에 있어서의 재무적 분석을 통하여 현행 기금제도가 안고 있는 문제점을 도출하고 그 합리적 운용을 위한 해결방안을 제시하고자 한다. 또한 지방자치단체의 자립을 위한 재정 확충 및 예산 운용의 효율성을 달성하기 위해서는 자치단체별 특성에 맞는 적합한 기금의 조성 및 활용에 관한 모형의 구축 및 합리적 운용계획의 마련은 재정자립도를 높이고 지지자체간의 경쟁의 체제에서는 시기적절하고 적합한 연구라고 할 수 있다.

본 연구의 목적은 현행 우리나라 지방자치단체의 기금에 대한 현황과 현재 기금제도가 안고 있는 문제점을 정확히 지적하고 또한 이를 바탕으로 지방정부의 기금활용에 대한 합리적 모형의 구축 및 기금의 합리적 운용방안의 마련을 목적으로 하고 있다. 지방자치단체의 자립을 위한 재정 확충 및 예산 운용의 효율성을 달성하기 위해서 자치단체별 특성에 맞는 적합한 기금의 조성 및 활용에 관한 모형의 구축 및 합리적 운용방안을 통하여 지자체의 재정자립도를 높이고 지역의 균형발전에 대한 바람직한 정책방향을 제시한다.

기금개선방안에 대한 기존연구들은 주로 지난 수년간 중앙정부의 기금운용에 대해서 상당 부분 이루어져 왔으며, 지방정부에 대한 연구는 최근에야 조금씩 이루어지고 있는 실정이다. 유훈(1988), 손충덕(1988), 장원중(1989), 정동진(1989), 박순석(1990), 이원희(1991년), 박종구(1992), 황윤원, 기노진(1999), 김용진(1999), 황성현(1999), 이만우

(2001), 전주성(2001) 등은 지방자치단체 공공기금과 지방자치단체 기금 및 예산제도의 후진성을 문제로 지적하고 개선방안을 제시하였으며, 최근 들어 한준수(2002), 박필순(2003)은 석사학위 논문에서 전라북도과 전라남도의 기금에 대한 합리적 운용방안에 대하여 연구하였고, 안연순(2004), 이종선(2005), 유보화(2006)는 석사학위 논문에서 지방자치단체 기금 및 서울시, 서울시 광진구를 그 대상으로 기금의 효율적 관리 방안을 연구하였다. 그리고 원구환(2000)은 지방자치단체의 기금관리의 효율성 제고방안에 관하여, 김종웅·이용삼(2001)은 지방자치단체 공공기금 과제와 선택에 관하여 연구하였으며, 김광웅(2005)은 지방자치단체 기금관리기본법 제정의 의미와 내용에 대하여 연구하고 있다.

이러한 기존의 연구들이 대부분 중앙정부의 기금정책에 대한 지적과 대안을 이론적 측면에서 제시한데 반해, 본 연구에서는 실증적 조사분석을 기초로 정책방안을 마련하는 데 그 목적이 있다. 또한, 지방자치단체의 기금의 합리적 활용을 위한 모형을 구축하여 현실적이고 실질적인 정책대안을 목표로 한다. 기존의 연구에서 보면 특정한 단일 광역 또는 기초자치단체의 기금운용에 대하여 이론적 검토를 통한 연구와 정책방안을 제시하였으나, 본 연구는 서울을 비롯한 수도권을 중심으로 광역 및 기초자치단체를 중심으로 이용 가능한 많은 자료를 중심으로 성과지표가 일반화 될 수 있는 핵심 산출물에 근거한 실증분석을 통하여 유형별 여건에 맞는 계량적 합리적 기금 운용 모형을 구축하는 데 주요 목적이 있다.

그리고 지방자치단체의 합리적 운용방안을 모색하기 위하여 주민들의 의견을 설문을 통하여 반영하고자 한다. 기존의 연구에서는 중앙정부 및 지방자치단체의 기금에 관한 이론적 접근에 그 기초로 하여 연구가 이루어졌으나, 본 연구에서는 실증적 조사연구를 하며 합리적 기금의 운용과 지역발전의 균형을 위하여 주민들의 의견을 통하여 지방자치단체의 여건에 맞는 새로운 합리적 모형을 구축하고자 연구하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 본 연구에서는 평가기준을

선정하고 객관적 지표와 주관적 지표를 설정하여 다중회귀분석(Multi-Linear Regression Model)을 실시하여 유용한 자료로 사용할 수 있도록 할 것이다.

이러한 연구는 2005년 지방자치단체 기금관리 기본법의 제정 취지에도 시의 적절하고 유용한 정책적 자료로도 활용할 수 있을 것으로 판단된다.

Ⅱ. 지방자치단체 기금의 이론적 배경

1. 기금의 의의

1) 기금의 개념

지방자치단체 재정활동은 주로 일반회계, 특별회계 등 예산에 의하여 운용되고 있으나 특정한 분야의 사업에 대하여 지속적이고 안정적인 자금지원이 필요한 경우 예산과 별도로 기금을 설치·조성하여 운용하거나 민간이 조성하여 운용하는 기금에 출연함으로써 자치단체의 행정목적의 달성을 하고 있다. 현재 지방자치법 제133조에 의하면 지방자치단체는 “행정목적의 달성을 위하여 또는 공익상 필요한 경우에는 특정한 자금의 운용을 위하여” 조례로서 기금을 설치할 수 있으며 설치된 기금은 지방재정법 제29조 제3항에 의하여 세입·세출예산외로 운용할 수 있도록 규정하고 있다.⁵⁾

2) 기금의 성격 및 범위

5) 기금은 1963년 서울특별시에서 “재해구호기금”을 최초로 설치 운용한 이래 '70년 초 80여개에 불과하던 지방자치단체의 기금이 '07년 말 현재 전국 250개 자치단체에 230종 2,176개 기금이 설치·운용되고 있다.

※ ('95) 883개 3.3조 → ('00) 1,942개 9.7조 → ('03) 2,264개 13.2조 → ('07) 2,176개 20.3조

지방자치단체 기금에 관한 합리적 운용 모형 연구 : 수도권 기금 실증적 분석 179

기금은 일반적으로 자치단체의 특수한 행정목적 실현을 위하여 “예산총계주의”원칙의 일반적인 제약으로부터 벗어나 좀 더 탄력적으로 신속하게 운용할 수 있도록 세입·세출예산에 의하지 않고 특정사업을 위한 특정자금을 보유·관리 운용하는 것이다.⁶⁾

2. 기금의 분류

기금은 재원의 성격에 따라 지방자치단체의 조례로 설치·운용하고 있는 기금인 공공기금과 기타기금이 있으며, 설치목적에 따라 특정한 목적사업을 수행하는 데 필요한 자금을 관리·운용하는 기금인 사업관리기금과 일정한 자금을 조성하여 특정한 부문에 대한 용자기

6) 기금과 예산의 차이는 다음과 같다.

| 구분 | 일반회계 | 특별회계 | 기금 |
|-------------|---|---|--|
| 설치사유 | ○모든 지방재정활동 | ○특정세입으로 특정세출에 충당 -특정사업운영 -특정자금 보유운용 | ○특정목적 및 시책추진을 위해 특정자금을 운용할 필요가 있는 경우 |
| 재원조달 및 운용형태 | ○공권력에 의한 지방세 수입과 무상적 급부의 제공이 원칙 | ○일반회계와 기금의 운용형태 혼재 | ○출연금, 부담금 등 다양한 수입원을 토대로 무상적 급부를 제공하는 경우가 많으나 일부 용자사업도 있음 |
| 운용계획 및 집행 | ○자치단체가 예산안 편성권을 가지며 의회가 심의·확정함 ○집행과정에서도 합법성에 입각한 통제가 가해짐 | ○좌 동 | ○기금운용관이 계획을 수립, 운용위원회심의 및 자치단체장의 결재 후 의회 의결로 확정 ○집행과정에서는 합목적성 차원에서 자율성과 탄력성이 보장 |
| 수입과 지출의 연계 | ○특정한 수입과 지출의 연계 배제 | ○특정한 수입과 지출의 연계 | ○좌 동 |

능을 수행하는 기금인 융자성기금, 장래의 지출에 대비하여 원금을 이식하는 등 자금을 적립하는 기금인 적립성기금이 있다.⁷⁾

성질에 따라 재난·재해, 생활보호 등의 구호를 목적으로 하는 구호기금, 모자·노인·여성 등 사회복지사업을 목적으로 하는 사회복지기금, 장학사업을 목적으로 하는 장학기금, 중소기업육성 등 지역경제 지원·육성을 목적으로 설치된 산업지원기금, 문화·예술·체육의 진흥을 위하여 설치된 문예·체육진흥기금, 농수산 및 어업 발전과 동업 종사자 육성을 목적으로 설치된 농수산·어업진흥기금, 도시지역 재개발 및 기반시설 설치·보수 등을 위해 설치된 도시개발기금, 공무원의 후생·복지를 위하여 설치된 공무원복지기금이 있다. 그리고 관리 방식에 따라 첫째 관리운용 주체가 직접 운용·관리하는 직접관리기금과 장학재단, 체육회 등 다른 기관에 위탁하여 운용·관리하는 위탁관리기금이 있다.

3. 기금의 조성재원⁸⁾

1) 지방자치단체의 출연

기금 소요자금은 특정재원을 마련하는 것이 원칙이나 이의 마련이 곤란한 경우 자치단체가 예산에 계상하여 출연하기도 하는데 출연의 근거는 지방재정법 제14조 및 개별기금조례 등에 규정되어 있으며, 개별기금에 대한 예산지원 여부는 기금을 관장하는 소관 부서에서 예산요구 시 제출한 개별기금의 조성 및 운용계획을 토대로 그 타당성을 검토·결정하고 있으며 공공기금과 기타기금의 구분에 구애되지 않고 각 개별기금의 사정에 따라 개별적으로 판단하여 출연하

-
- 7) 그러나 일부 기금은 복수기능을 수행, 이러한 분류가 모호한 경우도 있다.
- 8) 각 기금은 개별기금별로 목적수행에 필요한 자금을 조달하기 위하여 개별조례 등에 기금조성방법을 규정하고 있다. 예를 들어 자치단체 출연금, 민간출연금, 부담금, 기금운용수입, 기타접수입 등이 있다.

지방자치단체 기금에 관한 합리적 운용 모형 연구 : 수도권 기금 실증적 분석 181

기도 한다.

2) 민간임의(任意) 출연

일부 기금은 관련조례에 민간의 출연규정을 두고 있으나 출연실적은 미미하다. 출연의 형태는 주민성금·기탁금이나 관련단체 기부금이 있고 사업수행에 필요한 부동산 등의 기부가 있다.

3) 부담금

기금의 중요한 재원중의 하나로 법규에 의하여 강제적으로 부과되는 재원으로서 크게 과징금과 과태료가 있다.

4) 기금운용수익 및 기타수입

기금운용수익은 기금의 여유자금운용에 따라 발생하는 수입과 기금의 고유사업수행에 따라 발생하는 사업수입으로 구분하며 여유자금 운용수익은 이자수입, 임대료수입, 기타 부대사업수입이 있다.⁹⁾ 기타수입으로 특별회계로부터의 잉여금 수입, 기타 수입금 등 잡수입이 있다.

4. 기금의 관리

1) 기금운용 및 자금관리

기금은 세입세출예산과 구분하여 세입·세출예산외로 처리하고, 세계현금의 집행의 예에 따라 집행하여야 하고 기금의 효율적인 운용을 위하여 기금종류별로 기금운용관(명령기관)과 기금출납원(출납기관)을 두어야 하며, 기금운용관과 기금출납원은 기금의 적정한 관리를 위하여 필요한 대장을 비치하고 증빙서류를 따로 관리하여야 한

9) 특히, 적립성기금의 경우 기금증식을 위한 수익사업이 기금의 목적달성을 위한 주된 사업으로 되어 있다.

다. 그리고 기금별 지출시기 등을 고려하여 금리가 높은 금고은행에 예치하여야 하며 기금별로 별도금고를 지정하는 것도 가능하다.¹⁰⁾ 별도 금고를 지정할 경우 자치단체 금고지정과 같은 요령으로 지정한다.

자치단체별 “통합관리기금조례”를 제정, 각종 기금의 연간 평상운용액 등을 제외한 여유자금¹¹⁾은 총괄기금관리관이 관리하며 장기적 여유자금의 안정적 운영을 위해 지방재정법 제64조에 의한 지방자치단체 금고은행에 고이율의 상품에 예치한다. 또한 지역 SOC사업 등 지역개발시설과 주민복지 증진을 위한 투자사업의 용자재원으로도 활용한다.¹²⁾

2) 기금의 집행

기금관리의 안전성·투명성 확보 및 자금운용의 효율성 증대를 위해 기금을 집행할 때에는 기금운용 부서에서 집행품의서를 작성하여 총괄기금관리관의 협의를 받아 자체 또는 회계부서에 의뢰하여 집행하고 증빙서류는 해당 실과에서 보관한다. 기금집행은 기금조례에서 정하는 목적 사업 외에 다른 목적으로 집행할 수 없으며 기금은 자치단체가 특정 행정목적달성을 위해 집행하는 기금이므로 설치목적 사업이외에 집행하는 것은 부당하다.¹³⁾

10) 자치단체금고개선지침 '99. 1월

11) 여유자금이라 함은 일정한 회계연도의 기금수입이 목적사업 수행 등 기금의 설치목적 달성에 필요한 당해연도의 지출소요를 초과하여 다음연도로 이월하는 자금을 말한다.

12) 이 때 채무행위는 포함하지 않는다. 그리고 자치단체 이외의 자에게 위탁 운영할 수 있다. 기금의 효율적 관리·운영을 위해 지방재정법 제110조의 규정에 의거하여 자치단체 이외의 자에게 위탁운영을 할 수 있으며 위임 또는 위탁받은 사무를 담당하는 자의 책임은 제115조 회계관계직원등의책임에관한법률을 준용한다.

13) 예를 들어 1) 중소기업육성기금을 조성, 직원연수 등의 명목으로 집행하는 경우, 2) 기금운용계획에 일반회계로 집행 가능한 일반 업무추진비, 예비 등을 편성, 집행하는 경우는 부당하다.

8. 기금의 결산

기금운용관은 기금결산기준에 의거하여 기금결산보고서를 작성하여 총괄기금관리관에게 제출하며, 총괄기금관리관은 각종기금을 총괄하여 작성한다. 총괄기금관리관은 총괄 결산보고서안을 자치단체장에게 보고 후 결산검사위원회에게 제출한다. 그러나 이는 사무분장에 따라 소관을 달리 할 수 있다. 자치단체장은 결산검사위원회의 검사를 거친 기금결산서를 세입·세출결산서와 함께 지방의회에 제출되며 내용 검토 후 의결 처리한다.¹⁴⁾

Ⅲ. 분석 틀 및 결과

1. 연구내용 및 방법

본 연구는 첫째, 지방자치단체의 기금의 합리적 활용을 위하여 먼저 기 조성된 기금을 조사한 후에 이를 실증적으로 분석하여 합리적 기금정책대안을 마련하고자 하였다. 둘째, 지방자치단체의 기금의 합리적 활용을 위한 모형을 구축하여 현실적이고 실질적인 정책대안을 제시하고자 하였다. 셋째, 기존의 연구에서는 중앙정부 및 지방자치단체의 기금에 관한 이론적 접근에 그 기초로 하여 연구가 이루어졌으나, 본 연구에서는 지방의회 회의록 등 이용가능한 모든 지방자치단체의 기금에 관한 자료를 충분히 활용하고 실증적 조사연구를 통하여 합리적 기금의 운용과 지역발전의 균형을 위하여 지방자치단체의 여건에 맞는 새로운 합리적 모형을 구축하고자 하였다.

지방자치단체의 기금활용에 관한 합리적 모형은 세부적으로는 재무적 정책 대안, 설문에 의한 지역균형발전 대안, 광역자치단체의 정

14) 지방재정법 제110조제4항, 지방자치법 제35조 참조

책 대안, 기초자치단체별 정책 대안에 대해 평가하여 지방자치단체별 기금 운용정책에 대한 효과를 검증한다. 그리고 합리적 기금운용방안에 대한 모형을 구축하기 위해서는 주민의 의사를 고루 반영하여 지자체장이나 지방의회 의원들의 선심성 행정에 활용되기보다 지역균형발전에 활용하는 정책방안을 모색하여야 한다.

본 연구의 연구조사 대상지역은 연구편의 상 서울(1특별시)을 비롯한 인천, 경기도(2광역자치단체) 등 수도권 지방자치단체 22곳으로 하였으며, 지역표본은 임의표본추출방법을 사용하였다. 또한 본 연구에서는 실증적 연구방법으로 주민과 공무원을 대상으로 설문문을 통하여 계량 분석하는 방법을 사용하였다. 특히 해당 지역주민들에 대해서는 면접을 실시하였으며, 자료의 회수율을 최대한 높이기 위하여 연구자가 현지를 직접 방문하여 설문지를 배포하고 수집하는 방법을 취하였다. 아울러 응답내용이 미비한 설문지에 대해서는 피조사자와의 면접을 통하여 설문조사의 질을 높이도록 노력하였다.

조사 결과에 대한 분석은 설문항목의 응답분포 상황과 지역별, 연령별, 성별, 학력별 의견 차이를 응답비율과 평균값의 비교를 통하여 실시하였다. 우선 조사 자료에 대한 빈도분석(frequency analysis)을 실시하였으며, 아울러 주민, 공무원, 성별, 연령, 학력, 직업, 직급 등의 응답자의 특성과 문항간의 분석상황을 교차 집단별로 파악하기 위한 교차분석(crosstab analysis)을 실시하였다. 보다 정확한 통합모형을 제시하기 위해서 객관적 통계자료와 주관적 설문자료를 바탕으로 T/F-Test 및 다중회귀분석(Multi-Linear Regression Model)을 실시하여 다양한 유형의 지자체 기금에 관한 주민들의 특성을 비교·분석하고 독립변인들의 종속변인과의 관계를 파악하여 보다 다양하고 바람직한 형태의 통합모형을 제시하였다.

2. 기금의 계량적 평가지표

<표 1> 계량적 평가지표

| 평가항목 | 평가기준 | 평가지표 |
|---------------|------------------------|---|
| 기금 인지도 | 기금의 인지 및 효과성 평가 | 기금의 인지, 인지경로, 기금의 규모, 기금의 종류, 자본의 출처, 기금운용의 효과성 |
| 기금설치의 필요성 | | 기금운용의 필요성, 불필요 시 대체방법 |
| 기금의 문제점 | 기금의 문제점과 평가 및 관리 | 문제점 인지정도, 합리적 운용, 정책방향, 사업비 규모, 지자체 기여 정도, 여유자금 관리, 통합관리 필요성, 평가와 개선노력, 관리조직 규모 및 구조 |
| 기금운용의 개선방안 | 개선방안 및 보완사항 | 개선방법, 합리적 운용방법, 일반회계의 지원, 사업규모의 확대 및 축소, 기금지원사업, 기금정보의 공개, 관리조직의 전문성, 보완사항 |

지방자치단체의 기금은 그 성격과 종류가 복잡다기하고 예산 외로 운용되기 때문에 지방자치단체 장이나 지방의회의원 그리고 관련 공무원 이외에는 인지하지 못할 것이라는 전제 하에 먼저 기금에 대한 인지도를 살펴보았다. 기금 인지도에 대한 평가지표로는 기금의 인지, 인지경로, 기금의 규모, 기금의 종류, 자본의 출처, 그리고 기금운용의 효과성에 대한 지표를 사용하였고, 기금운용의 필요성과 기금운용이 불필요할 때 그 대체방법을 측정하였다. 또한 기금운용의 문제점에 대해 살펴보았는데 문제점의 인지정도, 합리적 운용방안, 정책방향, 사업비 규모, 지방자치단체에 기여하는 정도, 여유자금의 관리, 기금의 통합관리의 필요성, 기금에 대한 평가와 개선노력, 관리조직의 규모와 구조를 지표로 사용하였다. 마지막 기금운용의 개선방안으로는 개선방법, 합리적 운용방법, 일반회계의 지원, 사업규모의 확대 및 축소, 기금지원사업, 기금정보의 공개, 관리조직의 전문성, 보완사항을 지표로 측정하였다.

3. 기금의 조사 분석 결과

1) 조사대상 분석

본 연구에서 채용하고 있는 지방자치단체의 기금에 대한 합리적 운용방안에 대한 평가기준으로는 크게 보아 평가항목으로 기금에 대한 인지도 측정, 기금설치의 필요성, 기금의 문제점, 그리고 기금운용의 개선점 등 4가지에 대해 주민과 공무원을 대상으로 측정하였다.

조사지역으로는 서울시, 경기도, 인천시 등 특별시 광역시를 포함하여 기초자치단체 총 22곳을 대상으로 하여, 지역별로 공무원 50명, 지역주민 50명씩 각각 1,100명씩 총 2,200명을 조사대상으로 하였다. 약 한달 간 조사한 결과 응답이 부실한 응답지를 제외한 후 공무원은 781매(회수율 71.0%)와 지역주민 959매(회수율 87.2%)를 회수하였다. 공무원에 대한 조사는 접근성의 문제점이 항상 존재하기 때문에 비교적 낮게 나타나고 있다. 따라서 공무원보다는 지역주민들의 응답률이 상대적으로 높게 나타났으며 총회수율 79.1%(1,740매)를 나타내 비교적 높은 응답률을 기록하였다.

2) 기초설문 내용 분석

(1) 응답자 특성분포

조사 설문대상자의 성별 구분에서는 남성이 46.6%, 여성이 53.4%로 여성의 응답이 더 많았으며, 연령으로는 20대, 30대, 40대가 비슷한 양상을 보였으며 20대가 약간 많게 나타났다. 높은 연령대인 50대 이상은 상대적으로 적은 편이었다. 아무래도 경제활동 연령층이 낮은 관계로 설문 상대가 연령이 젊게 나타난 것으로 보인다. 학력수준으로는 대졸(55.0%), 고졸(33.7%), 대학원졸(4.5%), 중졸, 초등졸 순으로 나타났다. 조사대상 주민들의 직업으로는 학생이 가장 많았고 회사원, 가정주부, 자영업 순으로 응답자 분포가 나타났다.

<표 2> 응답자 특성

(단위: 명, %)

| 항목 | 구분 | 주민 | 공무원 | 합계 |
|----|------------|-----------|-----------|------------|
| 성별 | 남성 | 429(44.7) | 382(48.9) | 811(46.6) |
| | 여성 | 530(55.3) | 399(51.1) | 929(53.4) |
| | 계 | 959(100) | 781(100) | 1740(100) |
| 연령 | 20대 | 386(40.3) | 139(40.3) | 525(30.2) |
| | 30대 | 229(23.9) | 292(37.4) | 521(29.9) |
| | 40대 | 211(22.0) | 258(33.0) | 469(27.0) |
| | 50대 | 123(12.8) | 78(10.0) | 201(11.6) |
| | 60대 이상 | 9(0.9) | 1(0.1) | 10(0.5) |
| | (무응답) | 1(0.1) | 13(1.7) | 14(0.8) |
| | 계 | 959(100) | 781(100) | 1,740(100) |
| 학력 | 초등졸 | 11(1.1) | 2(0.3) | 13(0.7) |
| | 중졸 | 41(4.3) | 4(0.5) | 45(2.6) |
| | 고졸 | 468(48.8) | 118(15.1) | 586(33.7) |
| | 대졸 | 377(39.3) | 580(74.3) | 957(55.0) |
| | 대학원졸 | 47(4.9) | 32(4.1) | 79(4.5) |
| | (무응답) | 15(1.6) | 45(5.7) | 60(3.5) |
| | 계 | 959(100) | 781(100) | 1,740(100) |
| 직업 | 회사원 | 200(20.9) | | |
| | 자영업 | 118(12.3) | | |
| | 학생 | 305(31.8) | | |
| | 가정주부 | 161(16.8) | | |
| | 정부 산하기관 | 40(4.2) | | |
| | 전문직 | 84(8.8) | | |
| | 농수산업 | 10(1.0) | | |
| | 기타 | 39(4.1) | | |
| | (무응답) | 2(0.2) | | |
| | 계 | 959(100) | | |
| 직급 | 5급 | | 14(1.8) | |
| | 6급 | | 76(9.7) | |
| | 7급 | | 254(32.5) | |
| | 8급 | | 143(18.3) | |
| | 9급 | | 177(22.7) | |
| | 10급 | | 3(0.4) | |
| | (무응답) | | 114(14.6) | |
| | 계 | | 781(100) | |

(2) 기금현황에 관한 분석

주민들의 기금에 대한 인지도를 측정한 결과 대부분의 주민들은 지방자치단체에서 운용하고 있는 기금에 대해서 잘 인지하지 못하고 있는 것으로 보인다. 공무원들의 기금에 대한 인지도 조사에서는 전체 응답자 중에서 55.8%가 알고 있는 것으로 응답하여 절반 이상이 알고 있다고 응답하였고, 44.2%가 모르는 것으로 나타나 주민들에 비해 상당히 많이 알고 있는 것으로 나타났다. 두 집단 간에는 95% 신뢰수준에서 모두 유의하게 차이를 나타내고 있는 것으로 나타났다. 지자체에서 운용하고 있는 기금에 대해 어떤 경로를 통해 알게 되었는가에 대한 설문에서 전체 응답자가 예·결산자료에서 가장 많이 알았다고 응답하였고, 관련 공무원, 기타, 지자체 사이트, 지자체 소식지, 지역방송, 지방의회 및 의원 순으로 나타났다. 인지경로에 따른 유의한 차이를 보이고 있다.

기금의 규모는 적정성에서는 전체 응답자의 기금규모에 대한 평균값은 2.95로, 표준편차는 0.704로 나타나 약간 적당하다는 쪽의 응답률을 나타내고 있다. 이는 공무원들의 응답률에 많은 영향을 받은 것으로 보인다. 지방자치단체의 기금의 종류에 대한 설문에서 전체 51.8%가 안다고 대답하였고, 보통이 37.3%, 11%는 모른다고 응답하였다. 주민과 공무원집단간에는 유의한 차이가 나타났다. 기금의 종류에 대한 적정성에 대한 평균값은 3.09로 약간 적당하다는 쪽의 응답이 높은 것으로 나타났다. 기금운용 시 필요한 자본의 출처에 대해서는 전체 응답자 중 50%가 알고 있다고 하였으며 보통은 31.7%, 모른다는 18.2%로 나타났으며, 이들 평균값은 3.37로 나타났다. 따라서 전체 응답자 중 절반 이상이 알고 있는 것으로 보이며 주민집단과 공무원 집단 간에도 뚜렷한 인식의 차이를 보이고 있는 것으로 나타났다. 기금의 사용처를 알고 있는지에 대해 주민들에게 묻는 설문에서는 45.8%가 알고 있다고 응답하였으며 21.3%는 모른다고 응답하였다. 따라서 대부분의 주민들이 기금사용처에 대해 막연히 알고는 있지만 정확히 알고 있지 않은 것으로 드러났다.

현재 지방자치단체의 기금운용이 효과적인지에 대한 공무원을 상대로 한 결과 31.1%만이 그렇다고 응답하고 있으며, 16.5%는 그렇지 않다고 응답하고 있다. 그리고 절반 이상의 대부분의 경우(52.4%)에는 ‘그저 그렇다’고 응답하고 있다.

<표 3> 주민 및 공무원의 기금 현황 인지도 분석

(단위: 명, %)

| 항목 | 구분 | 주민 | 공무원 | 합계 | χ^2 , (P) |
|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------------------|
| 기금인지 | 알고 있다 | 157(16.4) | 435(55.8) | 592(34.0) | 397.356 (0.000***) |
| | 모른다 | 70(83.6) | 460(44.2) | 530(66.0) | |
| 인지경로 | 지자체사이트 | 26(17.0) | 37(8.6) | 63(10.8) | 111.779 (0.000***) |
| | 지자체소식지 | 35(22.9) | 22(5.1) | 57(9.7) | |
| | 지역방송 | 19(12.4) | 20(4.6) | 39(6.7) | |
| | 결산자료 | 22(14.4) | 132(30.6) | 154(26.3) | |
| | 공무원 경유 | 9(5.9) | 154(35.6) | 163(27.9) | |
| | 의회의원 | 7(4.6) | 11(2.5) | 18(3.1) | |
| 기타 | 35(22.9) | 56(13.0) | 91(15.6) | | |
| 기금규모의 적정성 | 매우 부적당 | 6(3.9) | 8(1.8) | 14(2.4) | 17.530 (0.002**) |
| | 부적당 | 44(28.6) | 69(15.7) | 113(19.1) | |
| | 보통 | 86(55.8) | 272(62.0) | 358(60.4) | |
| | 적당 | 17(11.0) | 85(19.4) | 102(17.2) | |
| | 매우 적당 | 1(0.6) | 5(1.1) | 6(1.0) | |
| 기금종류의 인식 | 전혀 모름 | 3(1.9) | 4(0.9) | 7(1.2) | 29.773 (0.000***) |
| | 모름 | 26(16.8) | 32(7.3) | 58(9.8) | |
| | 보통 | 67(43.2) | 154(35.2) | 221(37.3) | |
| | 조금 안다 | 58(37.4) | 201(45.9) | 259(43.7) | |
| | 잘 안다 | 1(0.6) | 47(10.7) | 48(8.1) | |
| 기금종류의 적정성 | 매우 부적당 | 3(2.0) | 9(2.1) | 12(2.0) | 17.548 (0.000***) |
| | 부적당 | 38(25.2) | 54(12.4) | 92(15.6) | |
| | 보통 | 87(57.6) | 265(60.8) | 352(59.7) | |
| | 적당 | 23(15.2) | 105(24.1) | 128(21.7) | |
| | 매우 적당 | 3(1.9) | 3(0.7) | 6(1.0) | |
| 자본출처 인지도 | 전혀 모름 | 5(3.2) | 4(0.9) | 9(1.5) | 44.455 (0.000***) |
| | 모름 | 46(29.7) | 53(12.1) | 99(16.7) | |
| | 보통 | 53(34.2) | 135(30.8) | 188(31.7) | |
| | 조금 안다 | 51(32.9) | 209(47.7) | 260(43.8) | |
| 잘 안다 | 0(0) | 37(8.4) | 37(6.2) | | |

| | | | | | |
|---------------------------|--------|----------|-----------|------------|-------------------|
| 사용처 인식 (주민) | 전혀 모름 | 10(6.5) | | 10(6.5) | 23,218 (0.182) |
| | 모름 | 23(14.8) | | 23(14.8) | |
| | 보통 | 51(32.9) | | 51(32.9) | |
| | 조금 안다 | 71(45.8) | | 71(45.8) | |
| | 잘 안다 | 0(0) | | 0(0) | |
| 기금운용 의 효과성 (공무원) | 아주 아니다 | | 5(1.1) | 5(1.1) | 19,360 (0.499) |
| | 아니다 | | 67(15.3) | 67(15.3) | |
| | 보통 | | 229(52.4) | 229(52.4) | |
| | 그렇다 | | 126(28.8) | 126(28.8) | |
| | 아주 그렇다 | | 10(2.3) | 10(2.3) | |
| 합 계 | | 955(100) | 773(100) | 1,728(100) | |

*P<0.05, **P<0.01, ***P<0.001 *주) 전체 집계인원은 설문에 따라 달라질 수 있다.

(3) 기금설치 운용의 필요성과 문제점 분석

지방자치단체에서 기금을 일반예산과 별도 운용의 필요성에 대한 응답에서는 전체 응답자 중에서 56.1%는 찬성한다고 답변했으며 공무원이 찬성하는 비율이 더 높게 나타나고 있다. 그러나 지역주민들 역시 기금은 일반회계와 별도로 운용하는데 더 많이 찬성하는 것으로 나타났다. 두 집단 간에는 95% 신뢰수준에서 유의한 차이를 보이고 있다.

예산과 별도로 기금을 운용해야 할 필요성에 대해 첫째, 여건 변화에 신속하게 대응할 수 있는 사업집행 둘째, 특정한 정책목적의 안정적인 달성 셋째, 단년도 예산편성의 단점을 보완하여 다년도에 걸친 계속사업 수행 넷째, 중앙정부로 부터의 독립성이 필요한 사업집행 기타 복수응답 순으로 나타나고 있다. 만일 별도의 기금 운용이 불필요하다면 대체방법으로는 첫째 특별회계, 둘째 일반회계의 계속사업 예산, 셋째 산하단체나 공사에서 사업수행, 기타 순으로 나타났다.

현재 지방자치단체들의 기금운용에 문제점이 있는가하는 설문에 대한 응답을 보면 보통이라는 응답이 62.3%로 가장 많이 나타나고 있으나 문제가 있다(24.3%)고 응답한 경우가 문제가 없다(13.4%)는 응답보다는 높게 나타나고 있다. 기금운용의 어떤 부분이 문제라고

생각하는가에 대한 주민들의 응답은 첫째, 기금의 종합적 관리체제의 미비(33.6%)를 둘째, 정부관리 기금과 민간관리 기금의 구분 불합리(30.1%)가 셋째, 정규예산 편성에 반영되지 않고 특정 목적 수행에만 중점(18.2%)을 넷째, 예산과 기금의 중복(14.3%) 그리고 기타 순으로 나타나고 있다.

<표 4> 주민 및 공무원의 기금 설치운용 필요성과 문제점 분석

(단위: 명, %)

| 항목 | 구분 | 주 민 | 공무원 | 합계 | X ² , (P) |
|----------------|----------|-----------|-----------|-------------|------------------------|
| 별도운용 필요성 | 그렇다 | 512(53.6) | 457(59.1) | 969(56.1) | 5.261 (0.022*) |
| | 아니다 | 443(46.4) | 316(40.9) | 759(43.9) | |
| 별도운용 필요처 | 계속사업추진 | 140(25.8) | 117(22.9) | 257(24.4) | 19.989 (0.001**) |
| | 정책목적달성 | 143(26.3) | 174(34.1) | 317(30.1) | |
| | 변화대응 | 171(31.5) | 173(33.9) | 344(32.7) | |
| | 독립사업진행 | 88(16.2) | 45(8.8) | 133(12.6) | |
| | 기타(복수포함) | 1(0.2) | 1(0.2) | 2(0.2) | |
| 별도운용 대체방안 | 일반회계 | 226(31.8) | 163(33.3) | 389(32.4) | 8.184 (0.042*) |
| | 특별회계 | 266(37.4) | 211(43.1) | 389(39.8) | |
| | 산하단체 | 196(27.6) | 102(20.9) | 298(24.8) | |
| | 기타 | 23(3.2) | 13(2.7) | 36(3.0) | |
| 운용상 문제점 | 그렇다 | 267(28.2) | 149(19.1) | 416(24.3) | 22.214 (0.000****) |
| | 보통 | 574(60.6) | 494(63.3) | 1,068(62.3) | |
| | 아니다 | 106(11.2) | 124(15.9) | 230(13.4) | |
| 운용상 문제부분 (주민) | 예산과 중복 | 48(14.3) | | 48(14.3) | |
| | 구분 불합리 | 101(30.1) | | 101(30.1) | |
| | 관리체제미흡 | 113(33.6) | | 113(33.6) | |
| | 특정목적수행 | 61(18.2) | | 61(18.2) | |
| | 기타 | 13(3.9) | | 13(3.9) | |
| 운용상 문제부분 (공무원) | 설치목적 의심 | | 48(10.6) | 48(10.6) | |
| | 기능중복 | | 153(33.8) | 153(33.8) | |
| | 위배운용 | | 74(16.4) | 74(16.4) | |
| | 비체계적 | | 106(23.5) | 106(23.5) | |
| | 대상선정 | | 71(15.7) | 71(15.7) | |
| 사업대상 합리적 선정 | 합리적 | 39(4.1) | 58(7.6) | 97(5.7) | 116.200 (0.000****) |
| | 대체합리적 | 308(32.5) | 393(51.2) | 701(40.9) | |
| | 대체비합리적 | 494(52.5) | 305(39.7) | 799(46.6) | |
| | 비합리적 | 106(11.2) | 12(1.6) | 118(6.9) | |
| 기금의 정책방향 | 통제강화 | 291(30.9) | 169(22.3) | 460(27.1) | 17.052 (0.001**) |
| | 낮은통제 | 230(24.4) | 190(25.1) | 420(24.7) | |
| | 현행유지 | 276(29.3) | 263(34.7) | 539(31.7) | |
| | 통제완화 | 276(15.4) | 263(17.9) | 281(16.5) | |
| 지원 | 매우 부족 | 45(4.8) | 32(4.2) | 77(4.5) | 18.335 |

| | | | | | |
|-------------------|----------|-----------|-----------|------------|---------------------------|
| 사업비 규모 | 다소 부족 | 263(27.9) | 253(33.0) | 516(30.2) | (0.001**) |
| | 보통 | 528(56.1) | 430(56.1) | 958(56.1) | |
| | 충분 | 81(8.6) | 48(6.3) | 129(7.5) | |
| | 매우 충분 | 25(2.7) | 4(0.5) | 29(1.7) | |
| 설치·운영·취약부분 | 조례제정 | 36(3.8) | 51(6.7) | 87(5.1) | 506.423 (0.000***) |
| | 운영계획수립 | 92(9.8) | 128(16.8) | 220(12.9) | |
| | 운영계획심의 | 103(10.9) | 113(14.8) | 216(12.7) | |
| | 집행 | 37(3.9) | 53(6.9) | 90(5.3) | |
| | 기금의 결산 | 15(1.6) | 154(20.2) | 169(9.9) | |
| | 평가 및 환류 | 95(10.1) | 32(4.2) | 127(7.4) | |
| | 기타(복수응답) | 564(59.9) | 232(30.4) | 796(46.7) | |
| 역량강화 사업 기여도 (공무원) | 전혀 아니다 | | 17(2.2) | 17(2.2) | 평균:3.24 표준편차: 0.815 |
| | 아니다 | | 82(10.5) | 82(10.5) | |
| | 보통 | | 421(53.9) | 421(53.9) | |
| | 약간 기여 | | 199(25.5) | 199(25.5) | |
| | 매우 기여 | | 52(6.7) | 52(6.7) | |
| 여유자금 관리 (공무원) | 보통예금 | | 155(21.2) | 155(21.2) | |
| | 정기예금 | | 302(41.3) | 302(41.3) | |
| | 장기성예금 | | 190(26.0) | 190(26.0) | |
| | 주식형투자 | | 36(4.9) | 36(4.9) | |
| | 기타 | | 48(6.6) | 48(6.6) | |
| 전문가 통합관리 (공무원) | 전적안함 | | 81(10.5) | 81(10.5) | 평균:2.80 표준편차: 1.006 |
| | 안함 | | 210(27.3) | 210(27.3) | |
| | 모름 | | 291(37.8) | 291(37.8) | |
| | 동의 | | 159(20.6) | 159(20.6) | |
| | 전적동의 | | 29(3.8) | 29(3.8) | |
| 기금평가 개선노력 (공무원) | 매우부족 | | 9(1.2) | 9(1.2) | 평균:2.95 표준편차: 0.645 |
| | 부족 | | 146(19.2) | 146(19.2) | |
| | 보통 | | 488(64.1) | 488(64.1) | |
| | 충분 | | 112(14.7) | 112(14.7) | |
| | 매우 충분 | | 6(0.8) | 6(0.8) | |
| 기금의 분배·접점 (공무원) | 활용저조 | | 49(6.5) | 49(6.5) | |
| | 활용미비 | | 88(11.7) | 88(11.7) | |
| | 획일적설치 | | 94(12.5) | 94(12.5) | |
| | 자유변경 | | 58(7.7) | 58(7.7) | |
| | 목적외사용 | | 39(5.2) | 39(5.2) | |
| 기타(복수응답) | | 453(58.0) | 453(58.0) | | |
| 관리 조직의 적정성 (공무원) | 부적정 | | 49(6.5) | 49(6.5) | 평균:2.57 표준편차: 0.700 |
| | 대체부적정 | | 270(35.6) | 270(35.6) | |
| | 대체적정 | | 396(52.2) | 396(52.2) | |
| | 적정 | | 44(5.8) | 44(5.8) | |
| 합 계 | | 955(100) | 773(100) | 1,728(100) | |

*P<0.05, **P<0.01, ***P<0.001

지방자치단체 기금에 관한 합리적 운용 모형 연구 : 수도권 기금 실증적 분석 193

현재 지방자치단체 기금운용의 문제인지에 대한 공무원의 설문에 대한 응답을 살펴보면 첫째, 유사기능과 중복(33.8%)을 둘째, 비체계적 자산운용(23.5%) 셋째, 설치 목적과 위배되게 운영(16.4%) 넷째, 수혜대상 선정의 무원칙과 불공평(15.7%)을 다섯째, 설치 필요성의 의심(10.6%)로 나타나고 있다.

기금 설치, 운용에 있어서 취약점에 대한 설문(복수 응답 허용)에서 공무원의 경우에는 기금의 결산, 기금 운용계획 수립, 지방의회 기금운용계획 심의, 기금의 집행, 조례제정, 기금의 결산, 기금 평가 및 환류 순으로 취약한 부분을 지적하고 있다. 지방자치단체의 역량강화 사업 활성화의 기여정도에 대한 공무원의 응답에서는 보통(54.8%), 기여(32.5%), 기여하지 못했다(12.8%) 순으로 나타났으며 평균은 3.24로 약간 기여한 것으로 응답하였다. 여유자금에 대한 질문에 대해서는 41.3%가 정기예금으로 예치한다고 하였고 26.0%가 장기성예금에, 21.2%가 보통예금에 예치하고 있다고 응답하였다. 기금관리 전문가의 통합관리에 대한 공무원들의 응답에서는 모르겠다는 응답이 37.8%, 동의하지 않음에 37.8%, 동의에 24.4%로 응답하여 전문가에 의한 통합관리에 대해서는 대체로 동의하지 않은 것(평균 2.80)으로 나타났다. 기금의 성과평가 등을 통한 사업 운영 개선 노력에 관한 설문에서는 보통이 64.1%, 부족이 20.4%, 충분이 15.5%, 평균값도 2.95를 나타내 평균에 못 미치는 것으로 드러났다. 기금이 안고 있는 고유한 문제점에 대해서 첫째, 획일적 설치를 둘째, 활용미비 셋째, 여유자금의 생산적 활용의 미비 및 획일적 기금설치 넷째, 활용의 미비 및 계획의 자유로운 변경 등을 들고 있어 획일적 기금의 설치와 여유자금의 생산적 활용의 미비, 계획의 자유로운 변경 등을 경계해야 한다고 응답하였다. 기금별 관리조직의 규모와 구조의 적정성에 대한 공무원의 응답에서는 적정하다가 58%로 나타나, 현재 기금 관리 조직과 구조는 공무원의 시각에서 약간 적정하다고 판단했다.

<표 5> 집단별 기금관련 평균비교 분석

| 검정 및 집단변수 | 분류 | 평균(n) | 표준 편차 | F-값 | T-값 | 유의 확률 | 연구 가설 |
|-----------|-------|-------------------------------|----------------|---------|--------|-------|-------|
| 기금 인지도 | 기금 인지 | 주민 1.84(959) 공무원 1.44(780) | .370 .497 | 581.158 | 18.928 | .000 | 채택 |
| | 인지 경로 | 주민 3.75(153) 공무원 4.47(432) | 2.199 2.083 | 20.381 | -3.657 | .000 | 채택 |
| | 기금 규모 | 주민 2.76(154) 공무원 3.02(438) | .724 .685 | 9.380 | -4.038 | .000 | 채택 |
| | 기금 종류 | 주민 3.18(155) 공무원 3.58(438) | .785 .813 | 1.555 | -5.334 | .000 | 채택 |
| | 종류 적정 | 주민 2.90(154) 공무원 3.09(436) | .739 .684 | 1.324 | -2.853 | .004 | 채택 |
| | 자본 출처 | 주민 2.97(155) 공무원 3.51(438) | .871 .847 | .251 | -6.760 | .000 | 채택 |
| 설치 필요성 | 운용 필요 | 주민 1.46(955) 공무원 1.41(773) | .499 .492 | 19.456 | 2.296 | .022 | 채택 |
| | 필요처 | 주민 2.44(543) 공무원 2.33(510) | 1.708 1.329 | 3.352 | 1.169 | .243 | 기각 |
| | 대체 방법 | 주민 2.02(711) 공무원 1.93(489) | .851 .803 | 2.455 | 1.926 | .054 | 채택 |
| | 문제점 | 주민 1.83(947) 공무원 1.97(767) | .604 .596 | 20.401 | -4.709 | .000 | 채택 |
| | 합리성 | 주민 2.70(947) 공무원 2.35(768) | .718 .641 | 3.645 | 10.574 | .000 | 채택 |
| | 정책 방향 | 주민 2.29(942) 공무원 2.48(758) | 1.065 1.028 | 2.421 | -3.732 | .000 | 채택 |
| | 지원 규모 | 주민 2.76(942) 공무원 2.66(767) | .779 .682 | .990 | 2.918 | .004 | 채택 |
| | 취약 부문 | 주민 2.82(942) 공무원 1.45(763) | 1.548 1.333 | 16.408 | -1.947 | .052 | 채택 |
| 개선 방안 | 방안 개선 | 주민 1.87(950) 공무원 1.85(732) | .799 .936 | 11.174 | .377 | .706 | 기각 |
| | 출연 규모 | 주민 1.96(946) 공무원 1.84(743) | .707 .641 | .581 | 3.662 | .000 | 채택 |
| | 공개 조치 | 주민 2.01(935) 공무원 1.82(749) | .908 .845 | .726 | 4.372 | .000 | 채택 |

그리고 표 5에서는 T-검정을 통하여 기금과 관련한 집단변수 별 주민과 공무원의 인식에 대한 차이검증을 시도하여 기금 인지도와 설치의 필요성 그리고 개선방안에 대한 비교에서 대부분 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 집단 간의 유의적 차이가 존재할 것이라는 상위가설 하에서 대부분의 하위가설은 채택되고 있으며 설치 필요성에서 필요처와 개선방안에서는 방만한 운용의 개선에 대해서만 기각되고 있다. 이로 미루어 설치의 필요와 필요한 곳, 그리고 개선에는 의견을 같이 하고 있는 것으로 보인다.

<표 6> 기금관련 다중회귀분석

| 종속변수 | 독립변수 | 상관관계 | | | R 제곱 | F값 | 유의 확률 | B 계수 | T값 | 유의 확률 | 연구 가설 |
|--------|---------------------|-------|----------------|----------------|------|---------|-------|--------|--------|-------|-------|
| | | Y | X ₁ | X ₂ | | | | | | | |
| 기금 인지도 | 상수 | 1.000 | | | | | 2.512 | 32.653 | .000 | - | |
| | 연령(X ₁) | -.124 | 1.000 | | .202 | 105.408 | .000 | -.037 | -3.575 | .000 | 채택 |
| | 학력(X ₂) | -.262 | -.083 | 1.000 | | | | -.106 | -6.286 | .000 | 채택 |
| 기금 필요성 | 상수 | 1.000 | | | | | 2.278 | 6.342 | .000 | - | |
| | 연령(X ₁) | -.034 | 1.000 | | .003 | .888 | .470 | -.036 | -.716 | .474 | 기각 |
| | 학력(X ₂) | .029 | -.065 | 1.000 | | | | .099 | 1.255 | .210 | 기각 |
| 기금 개선 | 상수 | 1.000 | | | | | 1.968 | 12.367 | .000 | - | |
| | 연령(X ₁) | .036 | 1.000 | | .003 | 1.332 | .256 | .029 | 1.345 | .179 | 기각 |
| | 학력(X ₂) | -.046 | -.078 | 1.000 | | | | -.055 | -1.565 | .118 | 기각 |

또한 표 6에서는 종속변수인 기금 인지도, 설치 필요성 그리고 개선방안에 대한 다중회귀분석을 위한 각각의 독립변수로 연령별, 학력별로 나누어 측정하였다. 이들 독립변수를 통해 종속변수에 대한 상

대적인 중요도 및 예측력을 파악하기 위하여 연구가설을 설정하고, 이에 따른 가설검정을 위하여 입력방법을 이용한 다중회귀분석을 실시하였다. 분석결과 T값에 대한 유의확률 값이 기금 인지도에 대한 연령별 인지도에 대해 유의적인 영향을 미친다(H₁), 학력별 인지도에 대해 유의적인 영향을 미친다(H₂)는 가설은 모두 채택됨을 알 수 있다. 그러나 기금의 필요성과 연령별(H₁), 학력별 영향을 미친다(H₂)는 가설은 모두 기각된다. 또한 기금 개선에 대한 기금의 필요성과 연령별(H₁), 학력별 영향을 미친다(H₂)는 가설도 모두 기각된다. 따라서 기금 인지도와 연령별 및 학력별 구분과는 관련이 있으므로 이를 통해 향후 기금 인지도를 예측할 수 있으며, 그 중 성별 영향력이 가장 큰 것으로 나타났다. 그러나 기금의 필요성과 기금에 대한 개선에 대해서는 집단별 유의한 차이를 보이지 않고 비슷한 의식을 가지고 있는 것으로 보인다.

(4) 기금 운용의 개선방안

기금의 사업수행이 효율적이지 않은 원인에 대한 주민의 응답기금 사업의 비효율적인 운용은 기금의 목적과 다른 유용과 기금 운용의 평가 체제의 부족을 들 수 있다. 기금운용의 방만한 운용에 개선점에 대해서는 첫째, 자율성의 부여(39.7%)를 둘째, 의회의 통제(37.7%) 셋째, 기금을 없애고 특별회계로 관리(20.0%) 기타 또는 복수 응답이 나타나고 있다. 주민, 공무원 집단 간의 응답에 대한 차이는 95%신뢰 수준에서 유의한 것으로 나타나 차이가 있는 것으로 나타났다. 기금의 합리적 운영을 위해 추진되어야 할 사항에 대한 공무원의 응답에서는 전문성 강화가 40.0%로 가장 높았고 평가체제의 도입이 21.3%, 심사기준의 강화가 15.5%, 기금규모의 확대, 모니터링 제도 도입 등의 순으로 나타났다.

<표 7> 주민 및 공무원의 기금 운용의 개선방안 분석

(단위: 명, %)

| 항목 | 구분 | 주 민 | 공무원 | 합계 | X ² , (P) |
|---------------------|--------|-----------|-----------|------------|----------------------------|
| 사업수행 비효율 (주민) | 평가체계부족 | 255(26.9) | | 255(26.9) | 12.811 (0.012*) |
| | 업무과중 | 154(16.2) | | 154(16.2) | |
| | 인센티브부족 | 153(16.1) | | 153(16.1) | |
| | 목적외사용 | 347(36.2) | | 347(36.2) | |
| | 기타 | 40(4.2) | | 40(4.2) | |
| 방만운용 개선사항 | 자율성부여 | 353(37.2) | 314(42.9) | 667(39.7) | 23.288 (0.000***) |
| | 의회통제 | 390(41.1) | 344(33.3) | 634(37.7) | |
| | 특별회계관리 | 186(19.6) | 150(20.5) | 336(30.0) | |
| | 기타 | 21(2.2) | 24(3.3) | 45(2.0) | |
| 우선추진 사항 (공무원) | 규모확대 | | 94(12.3) | 94(12.3) | 평균:1.72 표준편차 : 0.546 |
| | 전문성강화 | | 305(40.0) | 305(40.0) | |
| | 평가체계도입 | | 162(21.3) | 162(21.3) | |
| | 심사기준강화 | | 118(15.5) | 118(15.5) | |
| | 모니터링 | | 83(10.9) | 83(10.9) | |
| 일반회계 출연규모 | 규모증액 | 254(26.8) | 221(29.7) | 475(28.1) | 21.336 (0.000***) |
| | 동일 | 473(50.0) | 419(56.4) | 892(52.8) | |
| | 규모감액 | 219(23.2) | 103(13.9) | 322(19.1) | |
| 정보공개 성(주민) | 공개안됨 | 311(32.8) | | 311(32.8) | 21.336 (0.000***) |
| | 공개부족 | 592(62.4) | | 592(62.4) | |
| | 충분공개 | 46(4.8) | | 46(4.8) | |
| 정보의 공개조치 | 홈페이지 | 335(35.8) | 323(43.1) | 658(39.1) | 21.336 (0.000***) |
| | 홍보책자 | 303(32.4) | 262(35.0) | 565(33.6) | |
| | 신문공시 | 251(26.8) | 140(18.7) | 391(23.2) | |
| | 기타 | 23(4.9) | 105(3.2) | 128(4.2) | |
| 전문성 확보 (공무원) | 외부위탁 | | 174(23.5) | 174(23.5) | 21.336 (0.000***) |
| | 별도전담기구 | | 357(48.3) | 357(48.3) | |
| | 담당자교육 | | 199(26.9) | 199(26.9) | |
| | 기타 | | 9(1.2) | 9(1.2) | |
| 합 계 | | 955(100) | 773(100) | 1,728(100) | |

*P<0.05, **P<0.01, ***P<0.001

차년도 기금에 대한 일반회계의 출연에 대해서는 동일한 규모라는 응답이 전체 52.8%로 가장 높게 나타났고 다음으로 규모의 증액이 그리고 출연규모의 감액이 가장 낮게 나타났다. 기금관리와 관련된 정보의 공개에 대해 95.2%의 주민이 공개가 충분하지 않다고 응답하

고 있으며 48%만이 충분하게 공개되고 있다고 응답한 것으로 미루어 기금에 대한 공개나 홍보의 절대적인 불충분으로 인하여 주민들이 기금운용에 대한 전반적인 내용을 이해하지 못하고 있는 것으로 드러났다. 정보의 공개를 제고하기 위한 조치로는 주민과 공무원 모두 지자체 홈페이지에 주기적인 공개를 가장 많이 원하고 있으며, 다음으로는 별도의 홍보책자의 발간을, 그리고 신문 등에 공시하는 방법을 원하고 있었다.

현재 기금관리조직의 전문성 확보에 대하여 공무원에게 설문한 결과는 첫째, 별도의 관리 전담 기구의 설치를 둘째, 담당자에 대한 교육의 실시 셋째, 외부전문가에 위탁하는 순으로 나타났다.

IV. 지방자치단체 기금의 합리적 운용 모형

1. 합리적 기금운용 모형

1) 기금 인지도 측면

지방자치단체에서 운용하고 있는 기금에 대한 인지도 조사에서 일반 주민들은 대체로 잘 인식하지 못하고 있고 공무원의 경우에는 절반정도가 알고 있다고 나타났다. 이는 기금의 운용에 대한 문제이기 이전에 기금 자체에 대한 인식이 매우 부족한 실정이다. 기금의 운용에 대해서 공무원과 비교해서 주민들이 인지하지 못한 데는 기금관리에도 문제가 도사리고 있을 것이며 자의적인 운용이 이루어질 가능성이 상존한다. 인지경로에 대해서는 주로 예·결산자료를 통해 알게 되는데 이는 홍보와 공개의 투명성이 요구된다. 기금규모는 공무원의 경우는 적정하다는 의견이 많고 주민은 과다한 것으로 인식한다. 시각 차이는 있을 수 있으나 규모의 경제를 실현하는 운용이 필요하다. 기금관련 자본의 출처에 대해서는 절반 이상이 지자체 출연, 민간 출연, 부담금, 기타수익이라고 인식하고 있으나 기금의 사용처에

대해서는 대부분의 주민들은 잘 모르고 있는 실정이다. 따라서 투명한 기금운용이 반드시 요구된다. 기금의 효과적 운용 여부에 대한 공무원의 질문에서는 대부분이 ‘그저 그렇다’고 응답하여 상당히 부정적인 시각이 지배적이다. 이를 개선하기 위한 기금운용의 획기적인 개혁이 필요하다고 볼 수 있다.

2) 기금설치, 관리 및 운용 측면

현재 운영되고 있는 기금에 대한 문제점의 인식에는 주민과 공무원 모두 동의하고 있다. 지방자치단체기금은 현재 예산부서에서 총괄 관리하고 있으나, 이는 기금운용계획서를 작성하기 위한 총괄적인 binding 작업일 뿐, 실제로 예산집행 하나하나에 대해 통제관리할 수 있는 기능이 부여되지 않아 계획적인 기금운용에 어려움이 많다. 기금의 상당수는 일반회계, 또는 특별회계, 예산으로도 충분히 역할을 담당할 수 있으나 기금을 신규로 설치하여 운용하려고 한다. 민선자치단체장 이후 특별시책의 시행이나, 공약사항을 실천하는 가시적인 성과를 위해 각종 기금을 경쟁적으로 설치하는 것은 예산사업의 효율성을 제고하기 위한 노력보다는 특정계층을 의식한 선심성 행정으로 지적할 수 있다. 광역자치단체나 기초자치단체가 운영하는 기금의 필요성과 그 목적이 해당 자치단체의 수준에 적합한 지를 재검토해야 하며 기금이 신속한 대응과 정책목적 달성, 계속사업 진행, 독립사업 진행 등을 위해 일반예산과는 별도 운용의 필요성은 인식하고 있으나 유사한 기금이 중복 설치되는 것을 반대하며 중복 설치된 기금 등은 통폐합하기를 원한다. 또한 대체방안으로는 특별회계로 편성, 일반회계의 계속사업예산 편성, 산한단체나 공사에게 사업을 이양하는 방법이 제시되었다. 기금운용에 관해 많은 문제점을 제기하였고 그 원인으로는 종합적 관리체제의 미비, 정부관리와 민간관리 기금의 구분이 불합리하며, 유사기능의 중복과 설치 목적과 위배된 집행, 수혜대상 선정의 무원칙과 불공평 문제 등이 지적되었다. 이를 위한 시정 노력이나 기금제도의 대대적인 정비가 시급하다고 할 수 있

다. 그리고 정책방향은 현행대로 유지하되 취약부분이라고 지적한 대로 기금결산의 투명성과 공개원칙, 정확한 기금운용 계획의 수립, 철저한 지방의회의 심의, 계획에 입각한 집행, 탄력적 집행을 위한 조례 제정, 그리고 집행 후의 철저한 평가와 다음단계의 반영에 만전을 기해야 할 것이다. 또한 모든 자금은 지정금고에 집중 관리하여 일원화 함으로써 자금운용의 효율성과 편의성을 도모하여야 하며, 고율의 수익성예금 또는 전문가의 통합관리를 통해 충분한 재정수입을 확보하여야 할 것이다.

현행 지방자치단체 관리기금은 법·제도의 내용이 미비하여 주무부서의 자의적 운용을 효과적으로 견제할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않기 때문에 기금관리의 부실을 초래할 가능성이 크다. 이는 기금관리의 주체에게 기금운용의 자율성만 부여하고 책임과 한계에 대하여 충분한 조치를 취하지 않음으로 기금제도의 공정성과 공공성 및 효과적인 통제에 대한 문제점이 지적되고 있다.¹⁵⁾

지방자치단체 기금운용의 문제점으로 획일적 설치, 활용의 미비, 여유자금의 생산적 활용 미비, 관련 법령과의 부조화를 들 수 있다. 본 조사에서 현재 지방자치단체 기금 관리에 대한 주민과 공무원의 약간 다른 시각 차이가 유의하게 나타나고 있으며, 다중회귀분석에서도 나타나듯이 집단별, 성별, 연령별, 학력별로 기금 인지도에 대해서는 약간 다른 의식차이가 나타났지만 기금의 설치 필요성과 설치 필요한 사업, 그리고 방만한 운용에 대해서는 개선할 것을 일치되게 보여 주고 있다.

2. 합리적 기금운용에 대한 제언

7) 유시권, “기금의 효율화 방안”, 『국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원, 1991, pp.265~268. 박종구, 「우리나라 정부기금제도의 문제점과 개선방안」, 연구총서91-01, 한국경제연구원, 1991, pp.10~25. 조기현, 「지방자치단체의 관리기금의 개선방안」, 한국지방행정연구원, 1998, p.59에서 재인용.

현재 지방자치단체 기금 관리운영에서 드러난 문제점은 여러 가지 요인들이 상호 유기적인 형태로 결합되어 있어 그 개선 방안도 포괄적인 전략수립을 통해 접근할 필요가 있다. 설문조사에서 나타나고 있듯이 기금제도의 개선방안으로는 이념의 측면에서 보아, 예산담당관실이나 지방의회의 심의를 통한 통제의 강화라는 민주성의 실현과 유사기금이 통폐합이나 담당공무원의 전문성 강화 그리고 여유자금의 통합운영을 통한 기금운영의 효율성 제고가 필요한 시점이다. 첫째, 기금의 투명성과 합리성 제고를 위해서 무엇보다 기금에 대한 정보의 공개가 우선되어야 할 것이다. 기금의 설립과 집행에 있어서 투명성을 확보하기 위해서는 지자체 온라인 홈페이지, 홍보책자, 신문공시 등 다양한 정보매체 등을 통한 홍보와 정보의 공개가 필요하다. 둘째, 기금의 운용이 방만하고 비효율적으로 이루어지고 있는 원인으로 기금의 제도적 법적 자율성이 부여되고 있으며, 기금의 고유목적외의 사용과 기금운영의 평가체제의 불비를 지적하고 있다. 따라서 가능하면 특별회계로의 편입이나 일반회계의 계속사업 예산으로 운영 등 대체하는 방법도 제시되고 있다. 셋째, 현재 설치 운용되고 있는 지방자치단체기금 중 성격이 유사하거나 중복되는 기금은 이를 통폐합하며, 광역자치단체와 기초자치단체에서 중복적으로 설치된 기금은 그 사업의 목적이나 성격, 집행실적 등을 감안하여 일원화하도록 한다. 넷째, 자치단체에서 운용되고 있는 기금이 부분적으로는 기본법령 16)에 구체적으로 명확하게 명시되지 않아 투명성과 공정성이 확보되지 못하고 있다. 따라서 기본법령의 기금관련 조항과 “기금관리 기본조례”의 제정 등을 계속적으로 조정, 통제 할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 하며, 기금의 설치와 운용을 통제할 수 있는 별도 전담기구를 설치하여 전문성의 강화와 기금사업 평가 체제의 도입 및 전산화 그리고 기금심사 기준을 강화하여야 한다. 다섯째, 기금의 사업 대상 선정이 합목적성이나 투명성을 확보하기 위해서 유사기능

16) 지방자치단체 기금의 기본법령에는 ‘지방재정법,’ 지방자치단체 기금관리 기본법’과 그 ‘시행령’ 이 있다.

의 중복과 비체계적 자산운용, 설치 목적과 위배되는 운용 그리고 수혜대상자 선정의 무원칙·불공평 등을 개선하고 기금평가 및 결산, 지방의회의 철저한 기금 운용계획에 대한 심의 그리고 합리적 기금운용 계획의 수립이 이루어져야 한다.

마지막으로 현재 활용이 미비한 실정인 적립성 기금과 활용이 저조한 실정인 여유자금에 대해서 수시 활용하는 운용자금은 대기성예금으로 예탁 관리하고, 적립자금은 금고은행에서 가장 높은 이율의 상품에 예탁과 전문가의 통합 관리가 필요하다.

VI. 결 론

급변하는 경제사회환경의 변화에 대응하여 지방자치단체의 역할을 효과적으로 높이고 예산회계제도가 갖는 일반회계나 특별회계제도의 경직성을 극복하고, 특정 사업에 대한 지속적인 지원을 통하여 민주적이고 효율적으로 수행하는데 기금제도의 큰 의미가 있다. 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 선심성 또는 경쟁적으로 별도의 기금을 설치하여 효율적인 지방재정의 운용에 많은 지장을 주고 있는 것 또한 기금제도가 안고 있는 난제인 것이다. 특히 선출직 지방자치단체장들이 경쟁적으로 선심성기금을 신설하여, 기금설립이 급증하고 있으며 그 규모도 매우 방만하게 운용되고 있다. 하지만 이러한 자의적 기금의 설립과 관리 운용은 필연적으로 지방재정의 투명성과 건전성에 악영향을 주고 있는 것이 사실이다.

지방자치단체의 관리기금은 지방의회의 의결만 있으면 기금을 설치·운용할 수 있기 때문에 주무부서의 행정편의와 정책목적에 따르는 경향이 있다. 이에 따라 경제사회의 여건변화로 설치목적 상실

하였거나 기능이 저하된 기금이 유지되거나 특정부서에 기금설치가 집중되는 문제가 발생하고 있다. 또한 대부분의 지방자치단체가 명칭만 다를 뿐, 대상사업이나 추구 목적이 유사한 기금을 중복 설치하고 있거나 필요성이 낮은 유명무실한 기금까지도 설치하고 있어 기금별 활용도가 떨어진다고 할 수 있다. 기금활용에 따른 여유자금의 충분한 재정수입 확보가 이루어지지 못하고 있으며, 이로 인하여 기금 운용의 공정성과 투명성이 저해되고 지방재정 구조가 왜곡되어 재정민주주의의 확립이 어려운 실정이다.

따라서 각각의 개별 기금에 대한 필요성과 문제점에 대해 심도 있는 재평가의 필요성이 제기되고 있으며, 본 연구에서 시도한 기금운용에 대한 설문조사를 주민과 공무원을 대상으로 실시하였으며 다음과 같은 몇 가지 합리적 기금운용 모형을 제시하고자 한다. 첫째, 기금의 효율적이고 합리적인 활용을 위해서는 무엇보다 기금에 대한 정보의 공개 등 기금의 투명성과 합리성 제고되어야 한다. 둘째, 기금의 사용이 여건 변화에 대해 신속하게 대응할 수 있는 사업집행을 위하여 일반예산과는 별도로 운용하는 것에는 대체로 동의하고 있으나 기금의 방만한 운용과 효율적인 운영에 문제점을 제기하면서 운용에 문제가 계속된다면 특별회계의 편입이나 일반회계의 계속사업 예산으로 운영 등 기금의 비효율적인 운용의 개선방법도 제시되고 있다. 셋째, 지방자치단체에서 설치 운용되고 있는 기금 중에는 기금 상호간은 물론 일반회계나 특별회계의 지원대상과 상당히 겹치고 있는 기금이 많아 자원배분의 비효율성을 야기하고 있어 이에 대한 통폐합을 통해 효율성을 제고하여야 한다. 넷째, 자의적으로 기금을 설치하는 것을 방지할 수 있도록 기금의 설치와 운용을 통제할 수 있는 관리주체를 재조정하여 전문성의 강화와 기금사업 평가 체제의 도입 및 전산화 그리고 기금심사 기준을 강화하는 기금의 법적·제도적 정비를 지속해야 한다. 다섯째, 기금 사업선정의 합리성을 제고하기 위해서 기금평가 및 결산, 지방의회의 철저한 기금 운용계획에 대한 심의 그리고 합리적 기금운용 계획이 수립되어야 한다. 여섯째, 여

유자금의 효율적 활용은 이자수익증대 등 이윤추구에 비중을 두고 공공성과 수익성을 추구하는 목적으로 합리적으로 수행되어야 하며 적절한 투자가 필요할 것으로 판단된다.

이러한 기금관리 운용의 개혁은 기금제도의 폐해가 고착화되기 전에 이루어져야 하며, 본 조사 분석에서도 볼 수 있듯이 기금제도의 민주성과 효율성을 향상시키는 전략적 측면에서 적극적으로 모색되어야 한다.

< 참 고 문 헌 >

- 권순현, 2008, 지방기금 운용 효율화를 위한 개선과제, 사회과학 연구
논총, 이화여자대학교 사회과학대학 사회과학연구소, pp.93~
131.
- 김광웅, 2005, 지자체 기금관리기본법 제정의 의미와 내용, 「지방재
정」, 지방재정공제회.
- 김영철, 1996, 「지방자치단체 관리기금제도 운영」, 『지방재정』 제15권
제4호, 한국지방재정공제회.
- 김종웅 외, 2001, 지자체 공공기금 과제와 선택, 「한국지방재정은
집」 제6권 제2호.
- 김해룡, 2004, 기금의 투명성 및 안정성 제고를 위한 법적 과제, 한국
법제연구원, pp.87-89
- 문인수, 1998, 공공기금의 운용실태분석, 「한국행정논총」, 한국행정
학회.
- 박봉규, 1988, 공공자금의 운용방안, 「국가예산과 정책목표」, 한국개
발연구원.
- 박영희, 2000, 「재무행정론」, 다산출판사.
- 박종구, 1991, 우리나라 정부기금제도의 문제점과 개선방안, 「재정은
집」, 한국재정학회.
- 박태규, 1991, 「특별회계제도의 개선방안」, 『국가예산과 정책목표』, 한
국개발연구원.
- 심재영, 1990, 기금회계의 구조에 관한 연구, 「한국방송대학논문집」,
한국방송대학교.
- 오연천, 1996, 「지방자치단체 자금관리의 효율화와 지방금융기관의 역
할」, 『행정논총』, 제34권 제2호, 서울대학교 행정대학원.
- 원구환, 2000, 지자체 기금관리의 효율성 제고방안, 「지방재정」, 지방
재정공제회.
- 윤성식, 권수영, 2000, 「정부회계」, 법문사

- 이만우, 2001, 2002예산, 이렇게 본다, 「나라경제」
- 이삼주, 2009, 기금의 특성에 따른 지방기금의 실태 분석 한국지방자치 연구, 대한지방자치학회, pp.87-104.
- 이 효, 1998, 「지방자치단체의 자금운용 개선방안」, 한국지방행정연구원.
- 전주성, 2001, 2002예산, 이렇게 본다, 「나라경제」
- 조계근, 2002, 지방자치단체의 합리적 기금운용 방안 - 강원도를 중심으로, 公共經濟, Vol.7 No.2, 한국재정·공공경제학회, pp.195~215.
- 황성현, 1999, 국가재정과 기금정비, 「나라경제」
- 황윤원, 기노진, 1999, 우리나라 기금제도의 문제점과 개선방향, 「행정논총」,
- 감사원, 2001, 「기금, 국유재산, 물품과 채권 검사보고서」, 1999~2000 회계연도.
- 기획예산처, 2001, 「기금제도 개선방안(내부자료)」, 각 년도 기금백서」.
- 기획예산위원회·예산청. 1999, 「한국의 재정」, 매일경제신문사.
- 대한민국정부, 2008, 「공공기금운용계획서」, 1998~2007년도.
- 대한민국정부, 2008, 「각회계년도기금결산보고서」, 1999~2007.
- 산업기술연구원, 2007, (2008년 지방자치단체·공공기관) 예산·결산회계 총서 : 예산·결산회계. 기금, 산업기술연구원
- 지방자치단체 기금관리기본법, (2007. 1. 1), 국가재정법, 2007, 지방재정법 참조
- 행정자치부, 「지방자치단체 기금개요」, 「지방자치단체 기금운용개요」, 각년도.
- 행정안전부, 각 지방자치단체, 홈페이지.
- Adams, Damon R., 1997, “Local Government Financial Emergencies Legislation in Florida: Definition and Reporting Responsibilities”, Government Finance Review,

Vol.13, No.3.

- Anthony, R.N, 1982, "Making sense of nonbusiness accounting."
Harvard Business Review, May-June : 43~54.
- GFOA, 1995, "Beyond the Headlines: The Reality of Public Investing." Government Finance Review, Vol.11 No.5.
- Herzlinger, R. E and D.S Sherman, 1980, "Advantages of fund accounting in 'nonprofits', Harvard Business Review, May-June: 54~65.
- Herzlinger, R. E and D. Nitterhouse, 1994, "Financial Accounting and Managerial Control for Nonprofit Organization." South-Western Publishing Co.,: 41~43.
- J. E. Stiglitz, 1988, Economics of the Public Sector, Norton & Company, 2nd ed.
- Kiley Jack, 1997, "Cash Management Reform in the Czech Republic." Government Finance Review, Vol.13 No.6.
- Lynch, Thomas D, 1985, Public Budgeting in America, Englewood Cliffs NJ : Prentice-Hall, Inc.
- Poterba, J.M., 1994, "State Responses to Fiscal Crisis: The Effects of Budgetary Institutions and Politics." Journal of Political Economy, No.4.
- Reed, B.J. and John W.Swain, 1997, Public Finance Administration (2nd ed), Thousand Oaks, CA : SAGE Publication, Inc.
- Schick, Allen, 1986, "Controlling Nonconventional Expenditure : Tax Expenditures and Loans." Public Budgeting & Financem: .3-19.
- Tanzi, V., 1996, "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects." in Bruno and B. Pleskovic(eds.), Annual World Bank Conference on Development Economics, The World Bank.

- Ter-Minassian, T., 1997, "Decentralizing Government." Finance & Development, The World Bank, Sep.
- U.S. Government, 1985, Developments since the 1973 Financial Emergencies Report, U.S. Government Printing Office.
- Zimmerman, J. L, 1977, "The Municipal Accounting Maze : An Analysis of political Incentives." Supplement to Journal of Accounting Research, Volume 15: 107-144.
- AICPA, Hospital Audit Guide.
- GASB, 1987, Concept Statement No.1, Objectives of Financial Reporting, May.

A Study Constructing a Rational Application Model for Local Government Funding

Choi, Rack-in
(SungKyul University)

Abstract

The purpose of this study is to provide to alternative models to improve current local government funding through empirical research analysis.

The method of this study is to survey residents and public officials in the capital city area. The purpose of the local government funding system is to enhance local community services and support special projects.

However, in general, local government funding must be applied under certain restrictions imposed by the budget accounting system.

Reform of the funding management system must be achieved before the abuse of the funding system can be fixed. According to this research and analysis, a strategy to enhance the democracy and efficiency of the local government funding system must be actively developed.

Keywords : Local Government Fund System, Empirical Analysis, Budget Accounting System, The Democracy and Efficiency of Fund System