

## 요인분석을 통한 지방자치단체 기금의 합리적 운용 모형 연구

최락인\*

# A Factor Analysis on the Rational Application Model for Local Government Fund

Rack-In Choi\*

### 요 약

본 논문에서는 우리나라 지방자치단체의 기금에 대한 현황과 현재 기금제도가 안고 있는 운용관련 문제를 정확히 지적하고 또한 이를 바탕으로 실증적 분석을 통하여 회계와 재무적 현황을 살펴보고, 지역주민과 공무원의 설문 등을 통해 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 극복하고, 특정 사업에 대한 지속적인 지원을 통하여 민주적이고 효율적으로 수행하는데 큰 의미가 있다. 그러나 기금은 일반적으로 예산회계 제도 내에서는 목적을 달성할 수 없는 분야에 한하여 극히 제한적으로 운용되어야 함은 주지의 사실이다. 기금관리 운용의 개혁은 기금제도의 폐해가 고착화되기 전에 이루어져야 하며, 요인분석에서도 나타나듯이 기금제도의 민주성과 효율성을 향상시키는 전략적 측면이 적극적으로 모색되어야 한다.

### Abstract

The purpose of this research paper is to provide to alternatives to improve the fiscal issue of current local government fund system of through empirical factor analysis. The method of this study is to survey residents and public officers. The meaning of local government fund system is to enhance the roll of local community effectually and to practice democratically and efficiently through continuing support to special project. But in general, Fund must be applied under certain restrictions in the field not to attain it's objects within budget accounting system. The reform of fund managerial application must to achieve before fixing an abuse out of fund system. According to this factor analysis, a strategic aspect to enhance the democracy and efficiency of fund system must be search actively.

▶ Keyword : local government fund system, empirical factor analysis, budget accounting system, the democracy and efficiency of fund system

• 제1저자 : 최락인

• 투고일 : 2010. 03. 03, 심사일 : 2010. 03. 20, 게재확정일 : 2010. 04. 09.

\*성결대학교 지역사회개발학부 교수

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

## I. 서론

지방정부의 재정활동은 주로 일반회계 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·운영의 필요성이 있다. 기금은 복잡다기하고 급변하는 현실에서 지방정부의 특수한 정책 목적을 실현하기 위하여 예산원칙의 일반적인 제약으로부터 벗어나 좀 더 탄력적으로 운용할 수 있도록 특정 사업을 위해 보유 운용하는 특정자금이라고 할 수 있다 [1]. 지방자치단체의 기금은 여러 가지 필요에 의해서 조성은 되고 있으나 이에 대한 관리와 활용이 제대로 이루어지지 않아 방치되거나 지방자치단체장이나 지방의원들의 이전투구식 선심성 사용의 의도가 많이 나타나고 있다[2].

기금제도는 급변하는 경제사회환경의 변화에 대응하여 지방자치단체의 역할을 효과적으로 높이며 예산회계제도가 갖는 일반회계나 특별회계제도의 경직성을 극복하고, 특정 사업에 대한 지속적인 지원을 통하여 민주적이고 효율적으로 수행하는데 큰 의미가 있다 [3]. 그러나 기금은 일반적으로 예산회계 제도 내에서는 목적을 달성할 수 없는 분야에 한하여 극히 제한적으로 운용되어야 한다. 지방자치단체의 관리기금은 지방의회의 의결만 있으면 기금을 설치·운영할 수 있기 때문에 주무부서의 행정편의와 정책목적에 따르는 경향이 강하다고 할 수 있다. 이에 따라 경제사회의 여건변화로 설치목적 상실하였거나 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 [4]. 기금활용에 따른 여유자금은 자의로 각 금융기관에 정기예금 등으로 분산 예탁하고 있어 이를 통한 충분한 재정수입을 확보하지 못하고 있다. 이러한 이유로 기금 운용의 공정성과 투명성이 저해되고 지방재정 구조가 왜곡되어 재정민주주의의 확립이 어려운 실정이다 [5]. 본 연구의 목적은 현재 우리나라 지방자치단체의 기금에 대한 현황과 현재 기금제도가 안고 있는 문제점을 정확히 지적하고 또한 이를 바탕으로 실증적 분석을 통하여 운용상의 문제점을 밝혀내고 지역주민과 공무원의 설문을 통해 실질적 문제점을 찾아내고 지방정부의 기금활용에 대한 합리적 운용방안의 마련을 목적으로 하고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 지방자치단체 기금지원 사업에 대한 의견을 조사하기 위해서 수도권 22

개 지자체 주민과 공무원을 대상으로 지방자치단체의 기금제도를 평가하기 위한 설문을 구성하였다.

지방자치단체 지역주민 및 공무원의 기금제도에 대한 특성과 관련된 문항을 내용으로 하는 리커트(Likert) 5점 척도를 이용하여 측정항목을 개발하였으며, 설문지 배포, 자료수집 및 분석과정을 거쳐 이들 측정항목들이 몇 개의 개념으로 구성되어 있는지를 파악하기 위한 개념타당성을 검증하고자 하였다. 분석방법은 SPSS WIN PACKAGE 12.0을 이용하여 빈도분석(frequency analysis), 신뢰도분석(reliability analysis)과 요인분석(factor analysis)을 실시하였다. 이러한 지방자치단체의 기금운용에 대한 요인분석결과를 토대로 지방자치단체의 기금제도의 효율적 운용을 위한 개선방안을 고찰하였으며, 이에 대한 정책적 대안 제시를 통한 새로운 모형을 모색하였다.

## II. 지방자치단체 기금의 이론적 배경

### 1. 기금의 의의

#### 1.1 기금의 개념 및 성격

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 기간이 조성하여 운용하는 기금에 출연함으로써 자치단체의 행정목적 달성을 하고 있다[6][7][8].

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. [9] 다만, 자치단체의 기금운용에 있어 업무의 분장에 따라 기금별로 관리함에 따른 금융사고의 발생 및 자금운용의 효율성 저하에 등의 문제점이 발생하여 제도의 개선이 요구되고 있는 실정이다. 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 것이라고 할 수 있다. [10] 그러나 현재 설치목적이나 운용형태, 관리주체를 불분하고 법령 또는 조례에 설치근거를 두고 기금 또는 자금이라는 명칭으로 조성·운용되고 있는 재원이 상당수 있다. 이러한 재원들을 광의로 볼 때 재원의 조성

측면과 운용측면에서 자치단체의 직·간접적인 행정목적은 달성하기 위한 것이라면 “기금”이나 “자금”의 명칭여하를 불문하고 모두를 현재 운용되고 있는 기금의 범주에 포함할 수 있으며 또한 협의로는 광의의 기금 중 “자금”을 제외한 나머지를 기금으로 파악할 수 있다. 그리고 좁은 의미에서 볼 때 법령 또는 지방자치단체의 조례에 의해 설치·운영하는 기금을 말한다고 정의 할 수 있으며 중앙정부·자치단체의 출연금 또는 민간부담금과 기금운용수익금을 주된 재원으로 하고 있다[11][12].

### 1.2 기금의 관리 및 집행

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 적절한 관리를 위하여 필요한 대장을 비치하고 증빙서류를 따로 관리하여야 한다 [13]. 그리고 기금별 지출 시기 등을 고려하여 금리가 높은 금고은행에 예치하여야 하며 기금별로 별도금고를 지정하는 것도 가능하다. 별도 금고를 지정할 경우 자치단체 금고지정과 같은 요령으로 지정한다.

자치단체별 “통합관리기금조례”를 제정, 각종 기금의 연간 평상운용액 등을 제외한 여유자금은 총괄기금관리관이 관리하며 장기적 여유자금의 안정적 운영을 위해 지방재정법 제 64조에 의한 지방자치단체 금고은행에 고이율의 상품에 예치한다. 또한 지역SOC사업 등 지역개발시설과 주민복지 증진을 위한 투자사업의 용자재원으로도 활용한다. 이 때 채무행위는 포함하지 않는다 [14]. 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 회계 관계 직원 등의 책임에 관한 법률을 준용한다.

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

### 2. 기금구성 현황

지방자치단체 2007년도 말 현재 기금 수는 총 2,176개(230종)이며 기금 총 조성 액은 20조 3,250억 원에 이른다.

이는 2006년도 말 2,149개 기금에 조성 액 17조 9,821억 원에 대비하여 27개가 증가하였으며 금액으로는 약 2조 3,429억 원이 증가하였다. 구체적으로 살펴보면 기금 수의 증가는 신설된 기금이 65개이며 폐지가 25개, 그리고 통합에 따른 폐지가 13개(19→6)에 이른다.

지방자치단체별 기금구성(평균)내역을 살펴보면 기금규모는 광역시·도가 1조 421억 원, 시·군·구가 158억 원에 이르며 기금개수로는 광역시·도가 15~16개, 시·군·구가 8~9개에 이른다. 이는 2007년도 지방자치단체의 예산에 대비하여 보면 최종예산 165조 9억 원의 12.3%에 해당하며 순계예산 128조 355억 원의 15.9%에 해당하는 액수이다[15][16][17].

## III. 측정 및 조사 설계

### 1. 측정지표

지방자치단체의 기금제도의 효율적 운용을 위한 평가를 위해서 주민과 공무원을 대상으로 그들의 입장에서 지방자치단체의 기금제도를 평가할 수 있도록 설문을 구성하였다. 기금 지원 사업에 대한 의견을 조사하기 위해서 수도권 22개 지자체 주민들을 대상으로 지방자치단체의 기금제도를 평가하기 위한 설문을 아래와 같이 구성하였다. 따라서 지방자치단체 지역주민 및 공무원들의 기금제도에 대한 특성과 관련된 문항을 내용으로 하는 리커트(Likert) 5점 척도를 이용하여 측정항목을 개발하였으며, 설문지 배포, 자료수집 및 분석과정을 거쳐 이들 측정항목들이 몇 개의 개념으로 구성되어 있는지를 파악하기 위한 개념타당성을 검증하고자 하였다.

기금제도에 대한 의견을 조사하기 위한 구체적인 측정항목의 설문내용은 12개 문항의 질문을 제시하였으며, 제시된 문항은 모두 “지자체 기금지원 사업에 대해 어떻게 생각하십니까?”의 형식을 취하였다.

수도권 지방자치단체의 기금지원사업과 관련하여 사용된 요인분석을 위한 질문지의 구성은 그 변수가 ① 사업은 적합하게 선정된다, ② 사업은 우선순위를 잘 정한다, ③ 사업이 계획대로 이루어진다, ④ 사업은 특수한 목적에 의해 결정된다, ⑤ 사업은 예산이 적절하게 편성된다, ⑥ 사업이 적절하게 이루어진다, ⑦ 사업은 특수한 목적에 제대로 쓰인다, ⑧ 사업은 충분한 합의에 의해 이루어진다, ⑨ 사업은 예산이 제대로 집행된다, ⑩ 사업은 효과가 나타나고 있다, ⑪ 사업은 예산이 충분히 확보된다, ⑫ 사업은 효과가 기대된다. 등 12개의 항목으로 구성되어 있다. 질문형식은 폐쇄형질문

(closed-questionnaire)을 사용하여 구성하였으며, 질문에 사용되는 척도는 명목척도(nominal scale)와 등간척도 중 리커트 척도(Likert scale)를 적용하였다. 설문 의 응답 항은 각 평가 항목별로 ①전혀 아니다, ②아니다, ③ 보통이다, ④ 그렇다, ⑤정말 그렇다 등의 형식으로 구성하였다.

## 2. 자료수집

설문조사는 2007년 11월 초부터 12월초까지 약 한달 간에 걸쳐서 이루어졌다. 조사방법으로는 설문자료의 회수율을 높이기 위해서 연구보조원을 채용하여 일정한 교육을 필한 후 직접 그들이 현지를 방문하여 설문지를 배포하고 수집하는 방법을 취하였다. 아울러 응답내용이 미비한 설문지에 대해서는 피조사자와의 면접을 통하여 설문조사의 질을 높이고자 노력하였다. 조사지역으로는 서울시, 경기도, 인천시 본청을 포함하여 강남구, 관악구, 구로구, 도봉구, 동대문구, 동작구, 서초구, 송파구, 양천구, 은평구, 광명시, 군포시, 부천시, 수원시, 시흥시, 안산시, 안양시, 인천남구, 인천연수구 등, 총 22곳을 대상으로 조사하였다. 그리고 지역별로 공무원 50명, 지역주민 50명씩 각각 1,100명씩 총 2,200명을 조사대상으로 하였다. 약 한달 간 조사한 결과 응답이 부실한 응답지를 제외한 후 공무원은 781개(회수율 71.0%)와 지역주민 959개(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%를 나타내 비교적 높은 응답률을 기록하였다.

표 1. 측정변수 및 지표

Table 1. Measurement valuable & indicator

설문내용	전혀 아니다	아니다	보통이다	그렇다	정말 그렇다
x1. 사업은 적합하게 선정된다.	①	②	③	④	⑤
x2. 사업은 우선순위를 잘 정한다.	①	②	③	④	⑤
x3. 사업이 계획대로 이루어진다.	①	②	③	④	⑤
x4. 사업은 특수한 목적에 의해 결정된다.	①	②	③	④	⑤
x5. 사업은 예산이 적정하게 편성된다.	①	②	③	④	⑤
x6. 사업이 적정하게 이루어진다.	①	②	③	④	⑤
x7. 사업은 특수한 목적에 제대로 쓰인다.	①	②	③	④	⑤
x8. 사업은 충분한 합의에 의해 이루어진다.	①	②	③	④	⑤
x9. 사업은 예산이 제대로 집행된다.	①	②	③	④	⑤
x10. 사업은 효과가 나타나고 있다.	①	②	③	④	⑤
x11. 사업은 예산이 충분히 확보된다.	①	②	③	④	⑤
x12. 사업은 효과가 기대된다.	①	②	③	④	⑤

## IV. 자료분석

### 1. 신뢰도분석

설문조사 결과에 따른 통계분석은 첫째, 회수된 설문지 총 1,560부를 요인분석(factor analysis)을 하기 위하여 표본 처리 하였다. 둘째, 각 설문문항에 대한 요인분석을 위하여 먼저 신뢰도 분석을 하였다. 셋째, 지방자치단체의 기금지원 사업에 대한 의견을 측정하기 위하여 여러 가지 요인들을 각각의 공통된 요인으로 묶기 위하여 요인분석을 하였다. 넷째, 통계분석을 위하여 SPSSWIN 통계프로그램을 이용하여 분석하였다. 요인분석(factor analysis)은 관측된 변수들을 근거로 직접 관측할 수 없는 개념을 확인하기 위한 것으로 여러 변수들을 몇 개의 개념 또는 요인으로 묶어줌으로써 변수들의 내용을 단순화할 수 있는 장점을 가지고 있다.

조사대상자의 각각 설문문항에 대한 측정결과를 통한 기금 지원 사업에 대한 의견의 평균을 보면 사업의 적합한 선정(2.86), 사업의 우선순위(2.90), 사업의 계획성(2.96), 사업의 특수목적에 따른 결정(3.06), 예산의 적정성(2.93), 사업의 적정성(2.98), 사업의 특수목적에 쓰임(2.96), 사업의 충분한 합의(2.89), 예산의 집행(2.94), 사업의 효과성(2.93), 예산의 충분한 확보(2.89), 사업 효과 기대(3.01)로 대체로 약간 긍정적인 수준으로 나타났다. 전 항목의 평균은 2.94로 지자체의 기금지원 사업에 대한 의견은 약간 긍정적인 효과를 기대하고 있는 것으로 나타나고 있다고 할 수 있다.



아래의 한쪽(단측) 유의확률을 보면 모든 변수 간에는 상관관계가 있다고 볼 수 있다.<sup>1)</sup> 표 4에 나타난 Kaiser-Meyer-Olkin 측도는 변수쌍들 간의 상관관계의 다른 변수에 의해 잘 설명되는 정도를 나타내는 것으로 이 측도의 값이 적으면 요인분석을 위한 변수들의 선정이 좋지 못함을 나타낸다. 여기에서는 .906으로 매우 적당한 것으로 받아들여 사용한다. 요인분석 모형의 적합성 여부를 나타내는 Bartlett의 구형검정치(sphericity)는 귀무가설을 검정하기 위한 것으로 위 12개의 변수에 대한 분석결과와 검정치는 7248.671로 이 값의 유의확률이 .000이므로 귀무가설이 기각된다. 즉 12개의 변수들 간에는 각각 유의한 차이가 있다는 것을 의미한다. 따라서 이는 요인분석의 사용이 적합하며 공통요인이 존재한다는 결론을 내릴 수 있다.

표 4. KMO와 Bartlett의 검정  
Table 4. KMO & Bartlett certification

표준형성 적절성의 Kaiser-Meyer-Olkin 측도.		.906
Bartlett의 구형성 검정	근사 카이제곱 자유도	7248.671
	유의확률	.000

\*\*\*p<.001

표 5. 총 분산  
Table 5. Total dispersion

성분	초기 고유값			추출 제공할 적재값			회전 제공할 적재값		
	전체	% 분산	% 누적	전체	% 분산	% 누적	전체	% 분산	% 누적
1	5.323	44.356	44.356	5.323	44.356	44.356	3.556	29.634	29.634
2	1.188	9.897	54.253	1.188	9.897	54.253	2.954	24.619	54.253
3	.894	7.450	61.703						
4	.833	6.945	68.648						
5	.648	5.404	74.052						
6	.565	4.707	78.759						
7	.524	4.370	83.129						
8	.486	4.049	87.177						
9	.446	3.715	90.892						
10	.393	3.278	94.170						
11	.353	2.939	97.109						
12	.347	2.891	100.000						

추출 방법: 주성분 분석.

1) 위 표 3.에서 보면 유의확률이 모두 .000으로 나타나고 있다. 이는 모든 변수 간에 상관관계가 있다는 의미이고, 따라서 요인성분으로의 분류는 다음 단계에서 총 분산과 성분행렬을 살펴보아야 한다.

#### 4. 요인분석 결과

요인추출 방법은 처음에는 회전하지 않은 요인분석을 시행하고 각 요인에 대해 높은 적재치의 변수를 최소화하는 베리맥스(varimax) 회전방법을 사용하였다. 또한 고유 값(Eigen values)의 변화를 도표로 표시하여 시각적 판단을 제공하는 스크리(scree)도표를 통해 고유 값 1 이상인 2개의 요인을 추출할 수 있다. 표 5에서는 이러한 요인분석의 총 분산으로서 초기 고유 값과 적재 값을 나타내고 있다. 추출된 2성분(요인)의 고유치는 각각 5.323, 1.188로써 이것은 요인추출 기준으로 지정한 고유치 1이상인 요인만 추출된 것을 알 수 있다.

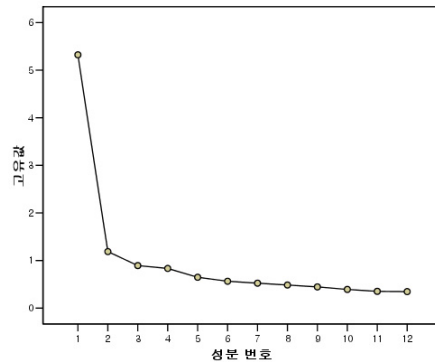


그림 1. 스크리 도표  
Fig. 1. Scree plot

따라서 두 요인은 각각 지방자치단체의 기금지원사업의 의견에 대해 요인 1은 44.4%, 요인2는 9.9%를 설명함으로써 요인전체의 설명력은 약 54.3%이다.

위의 그림 1 스크리 도표에서 세로축은 아이겐 값을, 가로

측은 요인의 개수를 나타낸다. 이는 12개의 요인(변수의 수도 12개)을 고유 값의 크기순을 꺾은선 그래프를 통해 나타낸 것이다. 2개의 요인이 상당한 비중을 차지하고 있기 때문에 2요인이 추출된 것이다. 요인의 수가 증가할수록 고유치는 줄어들게 되고 가로축과 평행을 이루기 직전까지의 요인을 추출하게 된다. X축과 평행한 3요인에서 12요인까지는 요인으로서의 의미가 없다는 것을 알 수 있다.

표 6. 회전된 성분행렬  
Table 6. Rotated component matrix

	성분	
	1	2
우선순위	.734	.195
계획성	.691	.282
예산적정	.683	.229
특수목적	.681	.116
사업적정	.675	.311
적합선정	.657	.193
특수이용	.550	.441
예산효과	.253	.778
예산확보	.050	.730
효과기대	.282	.719
예산집행	.341	.692
합의충분	.397	.556

요인추출 방법: 주성분 분석,  
회전 방법: Kaiser 정규화가 있는 베리맥스.

표 6에서는 지방자치단체 기금지원 사업에 대한 의견을 각 항목별 요인 적재치 성분행렬을 주성분 분석과 베리맥스법에 의한 3차례의 반복계산으로 얻어진 회전 결과로 나타내고 있다. 이 방법에 의하면 12개의 변수는 2개의 요인으로 추출되어짐을 알 수 있다. 통상 적재치의 크기는 .5를 기준으로 하여 어느 요인으로 묶이는 지 결정하게 된다. 요인 1은 설문문항 x2, x3, x5, x4, x6, x1, x7로 우선순위, 계획성, 예산의 적정성, 특수목적, 사업의 적합성, 사업의 적합한 선정, 특수목적 이용과 같이 '기금지원 사업의 민주성'이라는 공통된 범주로 묶을 수 있다. 요인 2는 x10, x11, x12, x9, x8로 사업의 효과, 예산의 확보, 효과에 대한 기대, 예산의 집행, 충분한 합의와 같이 '기금지원 사업의 효율성'이라는 공통된 범주로 묶을 수 있다.

따라서 지방자치단체 기금과 관련한 지역주민과 공무원의 의견을 통해 요인분석을 실시하여 각 요인에 속한 변수의 공통점을 찾아 지방자치단체 기금제도에 대한 의견에 대한 2가지 요인을 찾아 각각 '기금지원 사업의 민주성'과 '기금지원 사업의 효율성' 이라 명명하였으며 이는 향후 지자체 기금제도의 합리적 운용에 고려해야 할 것이다.

본 연구조사를 통해서 합리적 기금운용의 모형을 제시하면 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 특별회계로의 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 재원배분의 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.<sup>2)</sup> 다섯째, 기금 사업선정의 합리성을 제고하기 위해서 기금평가 및 결산, 지방의회에 철저한 기금 운용계획에 대한 심의 그리고 합리적 기금운용 계획이 수립되어야 한다. 여섯째, 여유자금의 효율적 활용은 이자수익증대 등 이윤추구에 비중을 두고 공공성과 수익성을 추구하는 목적으로 합리적으로 수행되어야 하며 적절한 투자가 필요할 것으로 판단된다.

#### IV. 결론

기금제도는 오늘날 급변하는 경제·사회적 환경의 변화에 적극적으로 대응하여 정부의 역할을 효과적으로 증대시키고 통제위주의 예산회계제도가 갖는 경직성을 극복함으로써 특정목적의 사업을 탄력적·효과적으로 수행하는데 큰 의의가 있을 것이다 [18] [19]. 그러나 기금은 일반적으로 세입·세출예산 내에서는 목적을 달성할 수 없는 분야에 한하여 극히 제한적으로 운용되어야 함에도 불구하고, 그동안 공공부문의 양적 팽창과 역할 증대 그리고 국회의 통제장치가 사실상 거의 없는 현실에 편승하여 수적으로나 규모면에서 급속히

2) 물론 그 동안 많은 법적 정비와 제도개선이 추진되었으며, 지방자치단체 기금관리기본법(법률 제 7664호)은 2006년 1월 1일 제정 시행되어 오다 2007년 5월, 2008년 2월과 2010년 1월 세 차례 개정이 이루어졌다. 그러나 이는 합리적 운용과 관련된 개정이 아니라 지방자치법 조항관련사항(2007), 행정안전부장관 명칭변경관련사항(2008), 지역발전협력기금을 지역상생발전기금으로 명칭변경(2010)과 발전기금의 재원 신설과 관련한 개정에 그치고 있다.

비대해져 왔다 [20]. 따라서 이에 따른 다양한 운용형태와 방만한 운용으로 재정운용의 일탈과 경직화현상이 나타나고 있고, 기금적자의 확대에 의한 국가 및 지방재정의 건전화를 저해하게 됨으로써 기금제도에 대한 개혁이 필요하다. 따라서 기금은 결국 주민부담으로 조성된 자금임에도 운용 잘못으로 인한 재원고갈 현상이 나타나며 주민들의 불신이 팽배하게 되어 여러 현실적 요인들이 기금제도를 근본적으로 개혁하기를 요구한다. 통제체제의 강화에 있어서도 기금제도의 본래의 취지를 크게 해치지 않는 범위 내에서 예산당국의 내부통제와 함께 국회에서의 단순한 보고차원을 벗어나 실질적인 심사·통제를 하도록 그 장치를 강화시켜 나아가야 한다. 향후 지방자치단체의 기금의 정비, 기금운용의 효율성 제고 및 적절한 통제장치 마련 등 기금제도의 획기적 개혁이 마련되어야 할 것이다. 따라서 기금제도도 이제는 예산외로 운용될 것이 아니라, 조성되고 사용되는 내용들을 주민들도 알아야 하기 때문에 지방의회의 심의과정을 거쳐야 될 것이며, 더욱 획기적인 방향으로서는 특별회계나 일반회계에 점진적으로 흡수시켜나가는 전략으로 기금개혁의 방향을 잡아 나가야 할 것이다. 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 관리운용은 필연적으로 지방재정의 투명성과 건전성에 악영향을 주고 있는 것이 사실이다 [21] [22].

무엇보다도 기금에 대한 인식 부족으로 기금이 무엇이며 왜 필요한지, 어디에 사용되어지는지조차 잘 공개되지 않은 실정이다 [23] [24]. 그리고 기금의 법적·제도적 미비는 유사기금의 난립과 통합적 관리의 어려움을 나타내고 있으며, 지방자치단체 관리기금이 지방의회의 의결사항이라고 해서 효과적으로 통제되고 있다고 할 수 없다.

지방자치단체의 관리기금은 지방의회의 의결만 있으면 기금을 설치·운용할 수 있기 때문에 주무부서의 행정편의와 정책목적에 따르는 경향이 강하다고 할 수 있다. 이에 따라 경제사회의 여건변화로 설치목적은 상실하였거나 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

여유자금은 자의로 각 금융기관에 정기예금 등으로 분산 예약하고 있어 이를 통한 충분한 재정수입을 확보하지 못하고 있다. 이러한 이유로 기금 운용의 공정성과 투명성이 저해되고 지방재정 구조가 왜곡되어 재정민주주의의 확립이 어려운 실정이다.

본 연구조사에 밝히고 있듯이 주민과 공무원의 기금에 관련된 조사를 실시하여 통계분석 즉, 상관분석과 요인분석을 통해서 향후 기금제도의 개선에 설문외의 결과를 반영하여 새로운 모형이 개발되어야 할 것이며 본 연구에서 밝히지 못한 각각 개별 기금에 대한 분석필요성과 문제점에 대한 심도 있는 재평가가 이루어져야 할 것이다.

무엇보다도 합리적 기금관리 운용의 개혁은 기금제도의 폐해가 고착화되기 전에 이루어져야 하며, 본 요인분석에서도 나타나듯이 기금제도의 민주성과 효율성을 향상시키는 전략적 측면에서 적극적으로 모색되고 활용되어야 한다.

## 참고문헌

- [1] 김광용, "지자체 기금관리기본법 제정의 의미와 내용," 지방재정, 지방재정공제회, 2005.
- [2] 김종용, 이용삼, "지자체 공공기금 과제와 선택," 한국지방재정논집, 제6권 제2호, 2001.
- [3] 조계근, "지방자치단체의 합리적 기금운용 방안," 공공경제, 한국재정·공공경제학회, 2002.
- [4] 원구환, "지자체 기금관리의 효율성 제고방안," 지방재정, 지방재정공제회, 2000.
- [5] 김해룡, "기금의 투명성과 안전성 제고를 위한 법적과제," 한국법제연구원, 2004.
- [6] Adams, Damon R., "Local Government Financial Emergencies Legislation in Florida: Definition and Reporting Responsibilities", Government Finance Review, Vol. 13, No. 3. 1997.
- [7] Herzlinger, R. E. and Nitterhouse D., "Financial Accounting and Managerial Control for Nonprofit Organization," South-Western Publishing Co., pp. 41-43. 1994.
- [8] AAA, "Report of the Committee on Accounting Practice of Not-for-Profit Organizations," Supplement to Vol. XL-VL of the Accounting Review, 1971: pp. 81-163. 1982.
- [9] 권순현, "지방기금의 운용 효율화를 위한 개선과제," 사회과학연구논총, 이화여대 사회과학연구소, 2008.



[10] 이삼주, “기금의 특성에 따른 지방기금의 실태분석,” 한국지방자치연구, 대한지방자치학회, 2009.

[11] 황성현, “국가재정과 기금정비,” 나라경제, 1999.

[12] 기획예산처, 기금제도 개선방안(내부자료), 2001.

[13] 대한민국정부, 각 회계연도 기금결산보고서, 2000-2007. 2008.

[14] 산업기술연구원, 예산·결산총계: 예산·결산, 기금, 2007.

[15] 재정경제부, 기금결산보고서, 각 연도. 2008.

[16] 행정자치부, 지방자치단체 기금개요, 지방자치단체 기금 운용개요, 각 년도. 2008.

[17] 행정안전부, 각 지방자치단체, 홈페이지.

[18] Ter-Minassian, T., “Decentralizing Government,” Finance & Development, The World Bank, Sept. 1997.

[19] GASB, Concept Statement No.1, Objectives of Financial Reporting, May 1987.

[20] 감사원, 기금, 국유재산, 물품과 채권 감사보고서, 2000-2007 회계연도, 2008년.

[21] 최락인, “A study on reform of public bureaucracy through governance,” 한국컴퓨터정보학회지, 2004년 9월.

[22] Reed, B. J. and John W. Swain, “Public Finance Administration(2nd ed.),” Thousand Oaks, CA : SAGE Publication, Inc. 1997.

[23] GFOA, “Beyond the Headlines: The Reality of Public Investing,” Government Finance Review, Vol. 11 No. 5. 1995.

[24] Tanzi, V., “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. 1996.

## 저 자 소 개



### 최 락 인

성결대학교 지역사회과학부 교수

행정학 박사

경영지도사

행정관리사

관심분야 : 조사방법론, 지방자치, 지방재정, 지역사회개발학, 도시행정