

# 기금의 목적 타당성·재정 건전성 높이려면 서울시, 운용 단계별로 관리절차 개선해야

## 서울시, 기금 규모 10년간 2배로 늘어 재정 운용 비효율성·건전성 우려

기금은 특정한 목적의 달성을 위하여 특정 자금을 보유·운용할 필요가 있을 때 예산과 구분하여 설치하는 회계이다. 예산과 비교할 때 기금은 사업의 집행 도중 사업계획과 지출금액을 탄력적으로 변경할 수 있고, 자금의 신속적인 운용이 가능하여 최근 지방자치단체의 기금 설치가 늘고 있다. 지난 10년간 서울시가 설치한 기금의 수는 지속 증가하였으며, 기금의 운용 규모는 2.5조 원에서 4.7조 원으로 약 2배 가까이 확대되었다. 서울시 기금의 증가는 예산과 칸막이로 작용하여 일반회계·특별회계 사업과 기금 사업 간 유사·중복 사업을 발생시키고 있다. 또한, 기금이 일반회계와 별도로 편성·운용됨에 따라 관리·감독의 사각지대에 놓여 있다. 한편, 서울시 대다수 기금은 자체 재원이 없고 수입을 일반회계 전입금에 의존하는 등 기금의 건전성이 악화하고 있다. 구체적으로 서울시 기금의 타 회계 의존율은 2016년 3.8%에서 2020년 20.8%로 급격하게 증가하여 기금의 부실화가 우려되는 상황이다.

## 서울시 기금 17개 중 8개 존속기간 도래 대비 기금 정비방안 마련 필요

「지방자치단체 기금관리기본법」 제4조는 기금의 지나친 신설을 막기 위하여 “기금의 존속기한이 5년을 초과할 수 없도록 명시하고, 기금을 존치할 필요가 있는 경우 조례를 개정하여 연장”하도록 규정한다. 서울시 17개 기금 중 2022~2023년 존속기한이 도래하는 기금은 8개(12개 계정)<sup>1)</sup>로 절반 이상을 차지한다. 기금의 존속기한 연장심

<sup>1)</sup> 중소기업육성기금(융자계정, 투자계정), 기후변화기금, 도로굴착복구기금, 성평등기금, 사회복지기금(노인복지계정, 장애인복지계정, 주거지원계정), 남북교류협력기금, 체육진흥기금, 대외협력기금(국내협력계정, 국제협력계정)

의 시점이 도래함에 따라 이 연구는 서울시 기금 운용의 성과를 분석하여 기금의 정비방안을 도출하고, 지속적인 기금관리를 위한 제도를 마련하고자 한다. 이 연구는 첫째, 기금을 평가하기 위한 항목과 지표를 개발하여 서울시 기금의 성과분석 틀을 마련한다. 둘째, 도출된 성과분석 틀을 활용하여 서울시 17개 기금(25개 계정)의 성과를 분석한다. 셋째, 성과분석 결과를 종합하여 서울시 기금의 문제점을 유형화하고, 유형별 기금의 정비 방향과 개별 기금의 정비방안을 제안한다. 마지막으로, 기금운용 계획의 수립 단계, 기금의 결산 단계, 기금 존속기한 연장심의 단계에서 서울시 기금의 관리 강화 방안을 제시한다.

## 유사제도인 기금존치평가·기금운용성과분석제도 참고해 성과분석 틀 마련

기금의 존치 타당성과 성과를 분석하기 위한 유사 제도로는 기획재정부의 기금존치평가제도와 행정안전부의 기금운용 성과분석제도를 들 수 있다. 이 연구는 두 제도의 공통된 평가항목인 ① 기금 설치 목적의 타당성, ② 타 회계와의 중복성·유사성, ③ 재원 조성의 적정성, ④ 개별 사업의 적정성을 성과분석 틀로 설정하였다. 첫째, 기금 설치 목적의 타당성은 경제·사회적 여건 변화에도 기금의 설치 목적이 유효하고, 기금 사업으로 수행할 필요성이 있는지를 평가하는 항목이다. 둘째, 타 회계와의 중복성·유사성은 기금으로 추진되는 사업이 일반회계, 특별회계, 다른 기금으로 수행하는 사업과 유사 중복이 있는지를 평가하는 항목이다. 셋째, 재원 조성의 적정성은 기금 사업을 대외재원의 의존 없이 자체 수입으로 수행 가능한지를 평가하는 항목이다. 넷째, 개별 사업의 적정성은 기금의 세부 사업이 설치 목적에 부합하고 사업을 수행하여 달성된 효과가 적절한지를 평가하는 항목이다.

## 성과분석 결과 서울시 기금, 타당성-건전성-유사·중복성-효율성 등에 한계

성과분석 결과 첫째, 설치 목적이 더 이상 유효하지 않아 기금으로 존치할 필요성이 낮은 기금이 존재한다. 사회복지기금 노인복지계정, 성평등기금, 체육진흥기금, 남북교류협력기금, 대외협력기금 국내협력계정은 서울시와 시민의 정책·행정 수요를 고려할 때, 안정적인 재정지원과 탄력적·신축적 재정 운용의 필요성이 낮은 것으로 평가되

었다. 둘째, 기금 사업의 상당수가 일반회계 사업과 유사·중복인 기금이 있다. 식품진흥기금, 사회복지기금 노인복지계정, 체육진흥기금은 상당수 사업이 일반회계 사업과 유사·중복성이 높은 것으로 확인됐다. 셋째, 기금의 지출이 수입을 꾸준히 웃돌아 재정 건전성이 우려되는 기금이 존재한다. 사회복지기금 장애인복지계정과 주거지원계정은 자체 재원이 없고 일반회계 의존도가 높아 재정 건전성이 우려되는 기금이다. 마지막으로 설치 목적은 유효하지만, 기금으로 수행하는 개별 사업의 적정성이 낮은 기금이 존재한다. 대외협력기금 국제협력계정, 공무원주거안정기금, 중소기업육성기금 융자계정, 투자계정, 서울관광진흥기금 서울관광긴급지원계정, 사회투자기금은 예산의 불용이 크고, 목적 달성도와 효과성이 낮은 것으로 분석되었다.

### 문제점 유형화해 사업 구조조정·통폐합 등 기금의 다양한 정비방안 도출

첫째, 설치 목적의 타당성이 낮은 기금은 일반회계 사업으로 이관하여 통합 운영하되 목적이 유사한 특별회계 또는 타 기금이 존재할 경우 해당 기금과 통합 운영하는 방안을 고려할 수 있다. 둘째, 기금의 상당수 사업과 일반회계 사업 간 유사·중복이 있는 기금은 일반회계 사업으로 이관하여 통합 운영하는 것을 원칙으로 하되, 일부 사업이 유사·중복된 경우 사업의 구조조정과 통폐합이 필요하다. 셋째, 재정 건전성이 우려되는 기금은 단기적으로 자체 재원 발굴, 기금 구성에 관한 중장기계획을 수립하고, 장기적으로는 일반회계 사업으로 이관하여 통합 운영하는 것이 적절하다. 넷째, 기금의 설치 목적과 관련성이 낮은 세부 사업은 일반회계로 이관하고, 고유목적 사업을 적극적으로 발굴해야 한다. 또한, 개별 사업의 성과가 저조할 경우 성과관리 개선 계획을 수립하고 이를 기금관리부서에 제출해야 한다.

### 서울시 기금, 지속가능한 관리 목적으로 운용 단계별로 강화방안 마련

기금의 편성 단계에서는 첫째, 서울시 기금의 건전성을 높일 목적으로 중장기적인 관점에서 기금의 조성 계획을 세우고, 조성 규모에 맞춰 전략적 지출계획을 수립해야 한다. 둘째, 기금운용계획 수립 시 성과계획서를 작성하여 기금 사업을 서울시 성과관리 체계에 편입해야 한다. 셋째, 조직의 분절성에 따른 유사·중복 사업의 발생을 사전

에 방지하려면 기금운용계획안을 심의하는 과정에 예산담당관의 참여가 필요하다. 넷째, 기금운용심의위원회가 기금운용계획, 중기재정계획, 성과계획서를 심의하도록 하여 기금의 건전성과 사업의 효율성을 높여야 한다.

기금의 결산 단계에서는 첫째, 결산보고서와 성과보고서를 함께 작성하여 성과목표의 달성 여부를 평가하고, 성과가 미흡한 원인을 분석해야 한다. 둘째, 소관 부서는 결산보고서와 함께 성과보고서를 기금운용심의위원회에 제출하고, 성과보고서를 검증하는 절차를 수행하도록 기금 결산 체계를 재편해야 한다.

기금 존속기한 연장심의 단계에서는 기금 존치평가 제도를 도입해야 한다. 기금 존치평가 제도는 기금의 설치 목적과 성과에 대한 종합적인 분석을 통해 기금의 존치 타당성을 평가하여 기금을 정비하고 개선하는 제도이다. 서울시는 외부 전문가로 평가단을 구성하여 기금별 설치 목적의 타당성, 재원 구조의 적정성, 개별 사업의 유사·중복성과 적정성 등을 평가해야 한다.

### 실효성 있는 제도개편 위해 조례 제정 등 법·제도적 지원 병행 바람직

앞서 제시한 기금관리 절차와 제도를 실효성 있게 운용하려면 법·제도적 지원이 병행되어야 한다. 법적 지원으로는 「서울특별시 기금관리 조례」를 제정하여 서울시 기금운용의 원칙을 수립하고, 기금 편성 및 결산 단계의 관리, 기금존치평가제도의 도입과 운영에 관한 기본적인 사항을 규정해야 한다. 조직적 지원으로는 예산담당관 내 기금관리팀을 신설하여 예산관리와 기금관리를 일원화할 필요가 있다. 인적 지원으로는 기금관리 인력의 충원이 병행되어야 한다.