기초지방자치단체 환경보전기금의 설치·운영에 관한 연구*

An Study on the Establishment and Management of Local Environmental Conservation Fund

서 선 재 ((주)기술과가치 전문컨설턴트 - 주저자)
김 은 주 (성균관대학교 국정관리대학원 석박사 통합과정 - 공동저자)
양 준 필 (성균관대학교 국정관리대학원 석사 과정 - 공동저자)
배 수 호 (성균관대학교 국정관리대학원 교수 - 교신저자)

Abstract

Seo Seonjae/Kim Eun-Ju/Yang Jun-Feel/Bae Suho

Currently 14 local governments in Korea operates and manages environmental conservation funds under such goals as improving regional environmental conditions and supporting environmental education activities. This paper examines which factor(s) affect the establishment of environmental conservation fund by local governments and comparatively analyzes the ordinances that were enacted for establishing and managing the 14 environmental conservation funds.

For empirical estimation, the paper utilizes a probit regression model using 228 local governments in Korea. According to empirical results, the amounts of wastewater generated from manufacturing factories is the factor significantly affecting the establishment of environmental conservation fund. According to comparative research findings, environmental conservation funds are funded from various sources, including general funds. Thus, the composition of fund sources is quite diverse across the local governments. Environmental conservation funds are managed either independently or under the integration with other funds. Three local governments - that is, Bucheon, Ansan, and Siheung - provide private and non-governmental organizations with loans from their environmental conservation funds.

주제어: 기금 운용, 환경보전기금, 환경보전 및 지역환경개선

Keywords: Fund management, Environmental conservation fund, Regional environmental improvement

* 이 논문은 2011년 한국행정학회 하계학술대회 발표문을 수정·발전시킨 것입니다. 유익한 논평을 주신 토론자와 참여자분들께 감사드립니다.

Ⅰ. 서 론

전 세계가 평균기온 상승으로 인한 지구온난화와 기후변화 위기에 봉착함에 따라 1995년 교토의정서를 시작으로 범지구적 차원에서 온실가스감축을 위한 움직임이 가속화되고 있다. 우리나라는 온실가스 및 환경오염을 줄이면서 지속가능한 성장을 추진하는 '저탄소 녹색성장' 비전을 선포, '기후변화협약 범정부대책기구'를 설치하는 등 국제사회의 움직임에 적극 동참하고 있다. 정부의 정책추진과 더불어 민간단체, 자원봉사자 등 민간섹터에서도 환경관련사업 및 환경보전활동들이 증가하고 있다. 사회문제해결을 위한 시민의 관심과 참여가 증대되면서 다양한 영역의 전문가·실천가·관리자로 구성된 민간섹터의 역할은 정부의 정책추진 및 행정에 있어서도 중요하게 되었다. 특히 환경문제는 복잡다양하기 때문에 민간섹터의 다양한 인적자원을 활용한 해결방안은 정부주도적인 정책추진보다 효과적일 수 있다. 이런 추세에 정부는 환경 비영리단체에 정부지원 규모를 늘리고 있으며 민간섹터의 참여를 유도하여 환경보전활동을 촉진하고 환경운동의 역량을 강화시키기도 한다.[1)]

지방자치제의 도입으로 각 지방자치단체는 지역의 특성을 고려한 자주적인 환경오염방지 및 환경보전사업을 추진 할 수 있다. 하지만 서울시와 몇몇 광역자치단체를 제외한 대부분의 지방자치단체는 재정기반이 취약하여 자체 주도적인 환경사업을 수행하는데 많은 제약이 따른다. 지방자치단체의 부족한 재원의 경우, 보통은 보조금, 교부금 형태로 중앙정부로부터 지원을 받는데 지원 항목에서도 환경사업추진을 위한 정부보조금은 턱없이 부족한 실정이다. 또한 지방자치단체 환경관련 업무와 예산이 여러 부처에 분산되어 있어 환경예산을 일괄적으로 파악하는 게 어려울 뿐만 아니라 동일·유사 환경사업에 중복 투자되는 등 환경사업 통합관리가 미흡한 실정이다.

지방자치단체의 재정활동은 일반회계 및 특별회계로 구성된 예산 외에도 특정분야의 사업에 대하여 지속적이고 안정적인 자금 지원이 필요하거나 사업의 탄력적인 집행이 필요한 경우에는 기금을 설치하여 운용할 수 있다(최락인, 2010). 기금은 재정의 투명성 확보가 어렵고 자치단체장의 재량권 남용문제가 있다는 점에서 역기능이 제기되기도 하지만, 일반예산체계에 비해 탄력적, 자율적으로 운용될 수 있는 장점이 있기때문에 지방

---

1) 서울시는 공익활동을 벌이는 138개 비영리 민간단체를 선정해 2011년에 약 22억을 지원하기로 하였는데 '자원절약·환경보건' 영역 및 '한국환경교육협회'단체 에 약 3억을 배정하였다(문화일보, 2011.9.26) (인터넷 출처: http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2011050201070843193004). 경기도는 2010년 12월말에 비영리민간단체 활동성과 공유를 위한 환경보전기금지원 우수사례 발표회를 개최하였다. 환경보전활동 우수사례로 '남한산성 환경변화에 따른 식생변화 모니터링 및 청소년 생태교육과 지킴이 활동', '멸종위기종서식지도', 'DMZ 야생 및 멸종위기 동식물 보호사업 및 DMZ 생태교육사업' 등이 선정하였고, 이를 통해 환경보전활동의 촉진, 민간섹터의 참여 유도 및 성과 공유를 위한 장을 마련하였다(뉴시스, 2010.12.21) (인터넷 출처:http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0003600318).

자치단체 재정의 효율적 운용에 도움이 될 수 있다. 특히 환경과 같이 광역권이 넓고 환경문제 해결을 위한 지역, 국가 간의 공유와 협의가 필요한 경우에는 기금방식을 통한 재정운용이 일반예산체계보다 더 효과적일 수 있다. 또한 민간섹터를 중심으로 다양한 환경보전활동이 점점 많아지고 있는 추세에서 탄력성 및 유동성이 높은 기금운용을 통한 환경보전활동 및 환경개선사업이 크게 영향을 미칠 수 있다.

이러한 배경에서 1990년대 후반부터 2000년대 초반 동안에 여러 지방자치단체에서 환경보전기금운용을 위한 조례가 제정되었다. 본 연구에서는 우선 기초자치단체의 환경보전기금 운용 여부에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석하고자 한다. 그런 다음, 기초자치단체 수준에서의 환경보전기금 운용 실태를 자세히 분석하고자 한다. 환경보전기금 조례제정 연도와 통계자료수집의 제약을 고려하여 실증분석의 기준년도를 2001년으로 설정하였으며, 제주특별자치도를 제외한 228개 기초자치단체를 대상으로 분석하였다. 실증 분석방법은 종속변수가 '있다 혹은 없다' 형태일 때 사용하는 프로빗 모형(probit model)을 활용하여 회귀분석을 실시하였다. 실증분석 후, 환경보전기금운용 조례를 바탕으로, 현재 환경보전기금 운용 중인 기초자치단체 14곳의 현황 및 실태에 대해 분석하였다. 이와 같은 분석 단계를 거쳐, 상대적으로 실증분석 부분은 핵심 결과를 중심으로 서술하였으며, 환경보전기금 운용 중인 기초자치단체의 기금 운용 현황에 대해 보다 자세히 분석하였다. 따라서 본 연구는 계량분석 및 내용분석을 포함한 2단계 분석을 통해, 지방자치단체별 환경보전기금 운영 및 특징 비교와 더불어 환경보전기금의 효율적인 운용을 위한 개선방안을 제시할 수 있을 것으로 본다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구 고찰

1. 기금에 관한 일반적 고찰

지방자치단체의 재정 활동은 일반적으로 예산총계주의 법칙에 의해 일반회계, 특별회계로 운용되고 있다. 하지만 지방자치단체의 경우 행정적 이유로 인해 특정 사업, 계획에 대한 독립적이고 지속적인 자금조달이 필요할 경우에는 일반 예산과는 별도의 독립된 기금을 설치해 운용할 수 있다. 지방자치법 제 142조에 의하면 "지방자치단체는 행정목적을 달성하기 위한 경우나 공익상 필요한 경우에는 재산을 보유하거나 특정한 자금을 운용하기 위한 기금을 설치할 수 있다"고 명시되어 있다. 이와 같은 지방자치단체의 기금은 해당 자치단체의 조례로서 규정되며, 지방재정법 제 34조 3항에 의거해 세입·세출예산의 예외로 운용할 수 있다. 이를 바탕으로 기금의 개념을 일반 세입과 세출의 제약에서 벗어나 복잡하고 급변하는 환경에 신속하고 탄력적으로 대응할 수 있도록 자치

단체의 특정 사업을 위한 자금을 보유・관리하는 것으로 정의할 수 있다(권순현, 2008; 이삼주, 2009; 행정안전부, 2011). 기금의 특성을 기금의 유형, 재원, 운영 등의 측면에서 보다 자세히 설명하고자 한다.

기금의 유형은 설치목적, 용도 및 성질, 관리주체 및 관리방식, 회계처리 방식 등으로 연구마다 다양하게 분류하고 있으나 본 연구에서는 기금의 설치 목적, 용도, 관리방식에 따라 기금을 유형화하고자 한다. 우선 기금은 설치 목적에 따라 특정사업을 수행하는데 필요한 자금을 관리 운용·관리하는 기금인 '사업관리기금,' 일정한 자금을 조성해 특정 부문에 대한 융자 기능을 수행하는 '융자성 기금,' 미래의 지출에 대비해 각 재원에서 출연된 재원을 자금으로 축적하는 유형인 '적립성 기금'으로 구분할 수 있다(김종웅·이용삼, 2001; 행정안전부, 2011). 사업관리기금에는 사회복지기금, 체육진흥기금, 여성발전기금, 노인복지기금 등이 있으며 융자성 기금에는 중소기업육성기금, 농업발전(진흥)기금, 기초생활보장기금, 식품진흥기금, 저소득주민자녀장학기금 등이 설치되어 있다. 마지막으로 적립성 기금은 재해・재난관리기금, 재해구호기금, 지방채상환기금, 청사관리기금, 감채기금 등이 있다(이삼주, 2009). 기금의 용도에 따른 유형별 분류에서는 재난・재해, 생활보호 등의 구호를 목적으로 하는 '구호기금,' 모자・노인・여성 등 사회복지사업을 목적으로 하는 '사회복지기금,' 장학사업을 목적으로 하는 '장학기금,' 중소기업육성 등 지역경제를 지원・육성하는 '산업지원기금' 등으로 구분할 수 있다(최락인, 2010). 관리방식에 따라 분류하면, 관리운용 주체가 직접 운용·관리하는 '직접관리기금'과 다른 기관에 위탁하여 운용하는 '위탁관리기금'으로 분류할 수 있다. 정부가 직접 관리주체가 되어있는 기금에는 양곡증권정리기금과 공무원연금기금 등이 있으며 민간에 위탁관리하는 기금에는 신용보증기금 등이 있다(행정안전부, 2011; 현균, 2006).

기금의 재원은 출연금, 부담금, 기금회계 수입금, 기타 수입금 등으로 조성된다. 기금운용에 필요한 자금은 별도의 독립된 재원을 마련하는 것이 원칙이나, 일반적으로 자치단체의 일반회계 출연금의 비중이 높은 편이다(박충훈, 2007).[2] 이 밖에도 민간에 의해서 출연금이 조달되기도 하나, 그 실적은 극히 미비한 수준이다. 부담금은 자치단체 혹은 정부기관이 법령에 의해 처리해야 할 사무이지만, 국가와 지방자치단체 간의 이해관계가 있는 경우에 법률에 의해 강제적으로 교부되는 재원으로서 과징금과 과태료가 이에 속한다. 기금회계 수입금은 여분의 자금을 운용하여 발생하는 수입금과 해당 사업을 수행하면서 발생하는 수입금으로 구분할 수 있다. 기타수입금은 특별회계에서 발생하는 잉여금 수입, 기타 수입금과 같은 잡수입 등이 있다(행정안전부, 2011).

일반적으로 기금의 관리 및 운용은 지방재정법, 기타 법률, 지방자치단체 조례에 의해

2) 지방재정법의 제 17조 1항에 의하면 "보조금을 지출하지 아니하면 사업의 수행이 불가능한 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업"에 대해서는 일반회계의 출연이 가능하도록 제도적 뒷받침이 되어 있다.

영향을 받는다. 지방자치단체가 기금을 신설, 운용할 경우에는 조례를 통해 기금의 설치 목적을 달성할 수 있는 최소한의 기간 내에서 설정되어야 하며, 해당 기금의 존속기한을 명시해야 한다. 하지만 법률에 따라 의무적으로 설치·운용되는 기금에 한해서는 존속기한을 명시하지 않아도 된다(행정안전부, 2011). 자치단체장은 조례에 준하여 기금의 관리·운용에 관한 사무의 일부를 자치단체 소속 공무원에게 위임하거나 자치단체 외의 자에게 위탁할 수 있으며 그 관리책임은 법률에 의해 영향을 받는다. 또한 행정안전부장관의 승인에 의해 일정 범위 내에서 지방채를 발행할 수도 있다(행정안전부, 2011).

자치단체장은 회계연도마다 기금의 운용계획[3]을 수립하고, 출납폐쇄 후 80일 이내에 기금의 결산보고서를 작성해야 하며, 매 회계연도마다 각각의 세입·세출 예산안이나 결산서와 함께 지방의회에 제출하여 의결을 받아야 한다(김종웅·이용삼, 2001; 행정안전부, 2011). 반면 지방의회는 자치단체장의 동의 없이 기금운용계획안의 주요 항목에서 지출금액을 늘리거나 새로운 항목을 추가할 수 없다(행정안전부, 2011).[4] 기금의 관리·운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위해 기금별로 심의위원회가 구성되는데, 해당 위원회는 기금의 운영계획 수립, 결산보고서 작성, 기금 운용의 성과분석을 실시한다(김종웅·이용삼, 2001; 행정안전부, 2011).

2. 환경보전기금에 관한 일반적 고찰

중앙정부는 1995년부터 환경개선특별회계를 설치하여 환경관련예산을 통합적으로 관리하고 있다(이창우외, 1996). 지방자치단체에서는 환경관련 재원이 분산되어 있고, 열악한 지방자치단체의 재정력수준에서 환경관련 재원을 자체적으로 마련한다는 것은 현실적으로 힘들다. 현재 환경보전기금은 광역자치단체와 기초자치단체에서 별도로 운영되고 있으며, 환경보전기금을 운용하고 있는 기초자치단체의 수도 전국 기초자체단체(2011년 6월 기준으로 총230개) 중 17곳이 환경보전기금운용조례가 설치되어 있다.[5] 이 중에서도 14곳 기초자치단체에서만 실질적으로 운용하고 있어 운용실현이 매우 낮다.[6]

환경보전기금은 지방자치단체가 환경보전 및 개선을 위하여 특정 자금을 예산과는 별도로 자체재원 조달로 조성 및 운용하는 제도라고 할 수 있다(이창우외, 1996). 지역적·국제적으로 환경문제가 점점 심각해지고 환경에 대한 국민의 관심과 욕구가 증대함에

---

3) 기금운용계획안은 기금의 설치 목적, 기금의 조성·운용 및 자산 취득에 관한 총괄적 사항이 규정되는 운용총칙과 수입·지출계획으로 구분되는 자금운용계획으로 구성된다(행정안전부, 2011).

4) 자치단체장이 기금운용계획의 주요 항목 지출금액을 변경하려는 경우에는 지방의회의 의결을 받아야 하나, 재난관리기금과 재해구호기금의 경우에는 별도의 의결 없이 변경 가능하다(행정안전부, 2011).

5) 자치법규정보시스템(www.elis.go.kr)에서 '환경보전기금운용조례' 검색결과 (2011.05월 기준).

6) 경기 부천시, 경기 안산시, 경기 시흥시, 경기 용인시, 대전 대덕구, 충남 서산시, 대구 달성군, 전남 여수시, 전남 나주시, 전남 광양시, 전남 담양군, 전남 영암군, 전남 영광군, 전남 함평군 등 14개 기초자치단체.

따라 환경행정에 대한 국민의 수요도 오염원인물질 제거라는 1차적 요구에서 쾌적한 환경에서 살 권리[7]를 주장하는 보다 고차원적 요구로 변화하고 있다. 변화하는 행정수요에 비해 현실적으로 환경관련 지원제도 및 재원투자가 매우 부족한 실정이다.

우리나라는 환경관련 업무와 예산이 정부의 여러 부처에 산재되어 있고, 일반회계, 특별회계 및 기금에 자연환경 보전 및 생활환경 개선을 위한 지출이 포함되어 있기 때문에 환경예산을 일괄적으로 파악하는 것은 어렵다(이창우외, 1996). 기초자치단체의 경우에도 마찬가지로 환경보전기금이 설치되지 않은 자치단체의 경우, 일반회계상 품목별로 예산이 책정되어 있어 기초자치단체의 환경예산을 파악하기에는 어려운 현실이다. 환경보전기금이 설치되어 있는 자치단체의 경우도 기금운용으로 이루어지는 사업과 별도로 일반회계상 책정되어 있는 환경예산을 통하여 기존 환경업무를 수행하고 있어 환경관련 사업 및 활동이 산재되어 있음을 알 수 있다.

3. 선행연구 검토

기금은 현재 중앙정부나 지방정부의 재정활동에서 차지하는 비중이 높아짐에도 불구하고 그동안 기금에 대한 선행연구는 미진하였다. 특히 대부분의 선행연구들은 중앙정부에서 운용·관리하는 기금의 제도 및 문제점을 지적하고 개선방향을 모색하는데 중점을 두어 왔다(박충훈, 2007). 2005년 지방자치단체 기금관리기본법 제정 후 지방자치단체 수준의 연구들도 진행되었으나 학문적 연구나 기초데이터들을 이용한 분석이라기보다는 지방자치단체 기금의 제도분석 및 현황조사가 주로 이루어졌다(권순현, 2008).

다음 <표 1>은 기금에 관한 논문들을 기금의 성격과 기금운용의 효율적 운영 및 개선방안으로 구분, 정리한 것이다. 윤광진(2010)은 김태일·김상헌(2003)의 실증분석을 통해 밝혀진 기금운용의 효율성에 영향을 미치는 사업운영의 특성으로 운영주체, 사업수, 기금규모 등 세 가지 요인을 한국과 미국 캘리포니아의 복권기금에 적용하여 비교 분석하였다. 분석 결과에 따르면, 사업수가 적을수록 기금규모가 클수록, 위탁운영일수록 기금운용의 효율성이 높은 것으로 나타났다. 한국과 캘리포니아의 복권기금은 사업수와 규모 면에서 유사하지만, 캘리포니아에서는 외부 기금운용전문가를 충원하여 전문성을 확보하고 독립회계감사기관에 의한 성과평가를 의무화하고 있었다. 권순현(2008)은 경기도 사회복지기금을 대상으로, 조계근(2002)은 강원도 기금 현황을 중심으로, 박영강(1998)은 부산광역시의 사회복지관련 기금을 대상으로 개별 및 통합기금의 합리적 운용방안을 제시하였다. 이들 선행연구에서 제시하고 있는 기금운용의 문제점 및 효율적인

---

[7] 헌법 제35조 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.”라고 환경권을 규정하고 있다.

개선방안의 내용은 법·제도, 운영체계, 기금의 중복성 및 연계성 측면에서 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 기금 운용의 법령을 정비하는 등 실체적인 운용사항에 대한 제도적 장치가 필요하다. 둘째, 일반예산사업과의 중복성 및 불분명한 기금을 배제하고 기금 통제권 강화방안이 요구된다. 셋째, 기금운용의 통합관리시스템 도입을 통해 지나친 행정편의와 자원배분의 비효율성을 개선하고 기금의 투명성을 제고할 수 있다.

전택승(2002)은 미국 고속도로기금을 통제와 자율권을 기준으로 지출과 수입의 관계에 대해 분석하였다. 분석결과에 따르면, 기금의 지출이 늘어나면 통제가 늘어나고, 기금의 지출과 수입이 안정적인 수준에서 조화를 이루면 자율권 획득의 시도가 많아진 것으로 나타났다. 이삼주(2009)는 기금이 일반회계와의 관계에서 나타나는 특징을 연계성, 자율성, 장기성, 중복성으로 구분하여 분석하였다. 분석결과에 따르면, 광역자치단체는 기초자치단체에 비해 사업영역이 넓고 활용재원의 가능성이 크기 때문에 기금의 특성에 보다 근접하는 것으로 나타났다. 또한 지방기금은 수입과의 연계성 저조, 기금고유사업에 대한 지출 미흡 등의 현실적인 문제가 존재하므로 이를 개선하기 위한 효율적인 운영방안의 모색이 필요하다고 제시하였다.

환경보전기금에 대한 선행연구는 이창우외(1996)의 서울시 환경보전기금 조성 및 운영에 관한 연구와 유영성·안광일(2006)의 환경보전기금의 효율적 운영방안 연구가 전부이다. 우선 이창우외(1996)의 연구는 지방자치단체 환경보전기금 조례가 제정되기 전의 연구로 환경보전기금 설치의 필요성 및 운용방안을 제시하였고, 유영성·안광일(2006)의 연구는 현재 운용 중인 경기도 환경보전기금의 문제점들을 제도적·운용적 측면에서 분석하고 개선사항들을 제시하였다. 특히 유영성·안광일(2006)은 관련 분야 종사자들을 대상으로 환경보전기금의 융자 및 지원 경험과 평가, 환경보전기금의 규모 및 사용처, 환경보전기금의 재원 조달 등에 대해로 설문 의식조사를 실시하였다. 두 연구 모두 지방자치단체의 환경보전기금에 대한 초창기 연구이고 구체적인 현황분석 및 개선방안을 제시했다는 점에서 의의가 있으나, 학술적 분석 면에서는 아쉬움이 남는다(<표 1>참조).

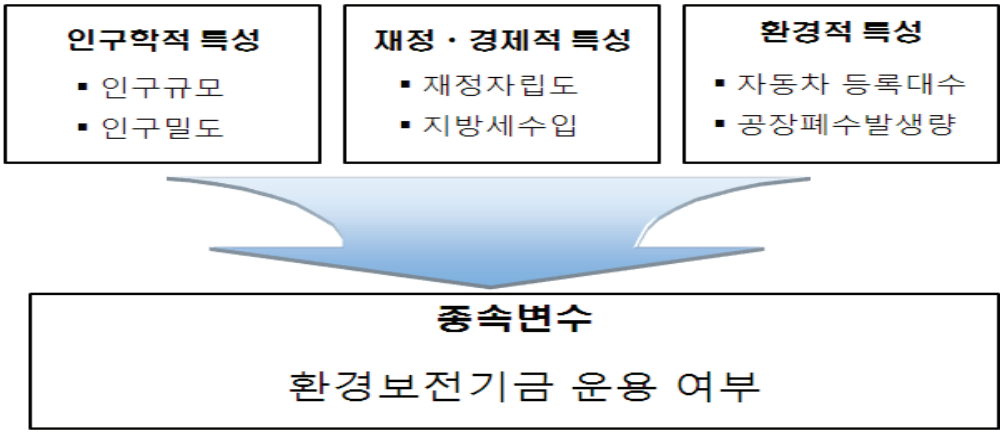
<표 1> 기금의 선행연구 비교 및 정리

분류	선행연구	분석대상	분석 기준 및 분석 방법
기금의 성격 (타당성)	전택승(2002)	미국 고속도로기금	자율성, 통제성
	이삼주(2009)	지방기금	연계성, 자율성, 사업목표의 장기성, 일반회계와의 중복성
기금의 효율적 운영 및 개선 방안	권순현(2008)	경기도 사회복지기금	지방기금의 현황파악 및 사례 분석
	박영강(1998)	부산광역시 사회복지관련기금	부처별 사회복지관련기금 운용 현황 파악 및 예산과 기금의 연계성 연구
	윤광진(2010)	한국과 미국 캘리포니아의 복권기금	운영주체, 사업수, 기금 규모
	조계근(2002)	강원도 기금	기금운용에 대한 법령, 기금관리 및 운용체계, 기금의 중복, 불분명한 기금

Ⅲ. 실증분석 모형 및 분석결과

1. 실증분석 모형

기존의 기금관련 연구들은 대부분 정부의 기금정책에 대한 문제점과 대안을 이론적 측면에서 제시하였다. 그러나 본 논문에서는 지방자치단체의 환경보전기금 운영 여부에 따른 요인을 밝히는 실증분석을 통해 환경보전기금 운용의 타당성을 마련하고자 하였다. 환경보전기금 운용여부에 영향을 미치는 요인들은 <그림 1> 분석틀에서 제시하고 있다. 인구학적 특성은 인구규모와 인구밀도, 재정·경제적 특성은 주민 1인당 지방세 부담금과 재정자립도, 환경적 특성은 주민 천명당 자동차 등록대수와 공장폐수발생량을 포함하고 있다.



<그림 1> 분석틀

본 연구의 분석대상은 제주도를 제외한 228개 기초자치단체이다. 1998년 대구 달성군을 시작으로 1999년, 2000년에 걸쳐 17개 기초자치단체들이 「환경보전기금설치및운용조례」를 제정하였다. 본 연구에서는 각 변수들간의 영향관계를 분석하기 위해 프로빗 모형(probit model)을 활용하고자 한다. 프로빗 모형은 종속변수가 '있다 혹은 없다'와 같이 이산적이며 범주형일 경우에 흔히 사용되는 비선형모델로 종속변수가 0과 1로 측정된다(주미영, 2000; 홍세희, 2005). 실증분석에 관한 종속변수는 지방자치단체의 환경보전기금 운용 여부이다. 환경보전기금을 실질적으로 운용하고 있는 14개 기초자치단체는 대구 달성군, 대전 대덕구, 경기 부천시, 안산시, 시흥시, 용인시, 충남 서산시, 전남 여수시, 나주시, 광양시, 담양군, 영암군, 함평군, 영광군이다.

독립변수 중에서 인구규모, 인구밀도, 주민 천명당 자동차등록대수, 지방세부담액, 공장폐수발생량에 자연로그를 취하였다. 인구규모와 인구밀도는 연구의 분야 및 분석대상에 따라 경제적 특성 혹은 인구사회학적 특성으로 분류되기도 한다. 특히 우리나라가 지역별 인구규모 및 인구밀도 편차가 심하다는 점에서 환경보전기금 운용 여부에도 긍정적 또는 부정적 영향을 미칠 것으로 예상된다.

1991년에 지방자치제가 부활되었으나 여전히 대다수의 지방자치단체가 자체세입으로 예산을 충당하지 못해 중앙정부의 재원(보조금 및 교부금 등)에 의존한다. 지방자치단체의 재정력이 낮을수록 자율적인 운영이 어려우며 지방자치단체가 사업을 추진·수행하는데도 중앙정부의 제약을 많이 받는다. 환경보전기금은 지방자치단체의 조례에 근거하여 설치, 운용되기 때문에 지방자치단체의 재정자율성은 환경보전기금 설치 및 운용여부에 영향을 미치는 중요한 변수가 될 수 있다. 따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 재정자율성을 측정하기 위해 재정자립도와 주민 일인당 지방세부담액을 지역의 재정·경제적 특성을 파악하는 변수로 선정하였다. 재정자립도는 전체예산에서 자주재원인 지

방세와 세외수입이 차지하는 비중으로 지방자치단체의 업무 수행에 있어서 수입과 지출을 독자적으로 조달·운영할 수 있는 정도를 나타낸다(재정고 홈페이지). 재정자립도가 높다는 것은 자주재원의 비중이 높아 지방자치단체가 원하는 사업에 지원할 수 있는 여유가 있다는 것을 의미한다. 주민 1인당 지방세부담액은 지역의 소득과 지방자치단체의 세입동원 능력을 의미한다. 이 같은 이유로 재정자립도와 주민 1인당 지방세부담액을 통해 지방자치단체의 재정자율성을 파악하고자 하였다.

일반적으로 자동차 등록대수는 지방자치단체의 도시화와 주민의 소득수준의 대리 지표로 사용되고 있다. 하지만 본 연구에서는 주민 천명당 자동차 등록대수를 환경적 변수로 구분하여 도시화에 따른 환경오염수준의 대리 지표로 사용하였다. 또한 공장폐수발생량을 주요 환경적 특성으로 선정하였다. 공장폐수발생량 지표는 지역의 환경오염도를 나타낼 뿐만 아니라 지역의 산업적 특성을 간접적으로 파악할 수 있다. 주로 환경오염측정 지표는 광역적, 주요도시별로 조사되기 때문에 환경적 특성을 대표하는 변수들을 선정하기 어렵다. 따라서 대표적인 환경적 특성인 지역의 산업화, 환경오염도, 공장 수 등은 기초자치단체 수준의 통계자료 수집의 한계로 선정하지 못하였다. 지금까지 지방자치단체 환경오염보전기금 설치 및 운용 영향요인으로 언급한 변수들과 측정방법 및 출처들을 정리하면 <표 2>와 같다. 본 연구는 기존 연구들을 토대로 인구규모가 클수록, 인구밀도가 높을수록, 재정자립도가 높을수록, 주민 1인당 지방세부담액이 많을수록, 주민 1,000명당 자동차등록대수가 많을수록, 공장폐수발생량이 많을수록 환경보전기금이 운용될 가능성이 높을 것으로 예상된다.

<표 2> 변수의 정의 및 측정지표

변 수		측정지표	출 처	예상 부호
<종 속 변 수>				
환경보전기금 운용 여부		1=운용한다 0=안한다	각 지자체 홈페이지	
<독 립 변 수>				
인구학적 특성	인구규모	=추계인구	국가통계포털(KOSIS)	+
	인구밀도	=추계인구/면적(km^2)	국가통계포털(KOSIS)	+
재정·경제적 특성	재정자립도	=(지방세 및 세외수입/일반회계세입)×100	지역발전종합정보시스템(REDIS)	+
	1인당 지방세부담액(원)	=지방세 총액/지역인구	지역발전종합정보시스템(REDIS)	+
환경적 특성	주민 1,000명당 자동차 등록대수	=(자동차등록대수/추계인구)×1,000	지역발전종합정보시스템(REDIS)	+
	공장폐수발생량	=m^3/일	지역발전종합정보시스템(REDIS)	+
가변수	시·군구 구분	1=시·구 단위 0=군 단위		+/-

2. 실증분석 결과

전체 228개 기초자치단체 가운데 분석 대상이 되는 시는 총 72개, 군은 87개, 구는 69개로 나타났으며, 자치단체 유형에 따른 변수별 기술통계 분석결과는 다음의 <표 3>과 같다. 전체 기초지방자치단체 중에서 시 단위에서는 11.1%, 군 단위에서는 5.7%, 구 단위에서는 1.4%가 환경보전기금을 설치, 운영 중인 것으로 나타났다. 인구학적 특성에 있어 인구규모에 있어 시 단위는 평균적으로 약 271,518 명이었으며, 군 단위는 약 61,868 명, 구 단위는 약 325,836 명이었다. 반면 인구밀도는 구 단위의 평균이 약 11,846 명으로 가장 높게 나타났고. 다음으로 시 단위의 평균이 약 1,661 명, 군 단위의 평균이 약 110 명으로 나타났다.

재정·경제적 특성 가운데 재정자립도는 군 단위의 평균이 약 18.33으로 가장 낮은 반면, 구 단위의 평균은 약 42.90으로 가장 높았다. 시 단위의 평균도 구 단위의 평균과 비슷한 수준인 약 40.68로 나타났다. 1인당 지방세부담액은 시 단위의 평균이 약 195 원으로 가장 높았으며, 군 단위의 평균이 약 145 원, 구 단위의 평균이 약 75 원의 순으로 나타났다.

끝으로 환경적 특성인 주민 1,000명당 자동차 등록대수는 시 단위의 평균이 약 281 대로 가장 높았고, 군과 구 단위의 평균은 각각 256 대, 260 대로 유사한 수준을 보였다. 한편 일일 공장폐수발생량은 시 단위의 평균이 약 70,405 m^3/일로 가장 높았으며, 구 단위의 평균이 액 32,040 m^3/일, 군 단위의 평균이 약 7,105 m^3/일로 각각 나타났다.

<표 3> 시·군·구별 기술통계 분석결과

변수		시 (N=72)		군 (N=87)		구 (N=69)	
		평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
기금설치여부		0.11	0.33	0.06	0.23	0.01	0.12
인구학적 특성	인구규모	271,518.40	204,493.90	61,867.52	30,453.27	325,836.00	14,806.00
	인구밀도	1,661.26	2,737.04	110.33	74.55	11,845.59	7,262.14
재정·경제적 특성	재정자립도	40.68	18.34	18.33	8.55	42.90	15.20
	지방세수입	194.83	47.64	145.32	42.00	75.48	83.41
환경적 특성	자동차 등록대수	281.19	32.88	256.45	42.52	259.89	46.67
	공장폐수 발생량	70,404.51	337,761.70	7,104.68	22,328.00	32,040.01	144,373.00

<표 4>는 기초자치단체 228곳을 대상으로 환경보전기금 설치 및 운용 여부에 영향을 미치는 요인에 대한 실증분석 결과를 보여준다. 환경보전기금 운용 여부에 영향을 미치

는 요인은 공장폐수발생량으로 나타났다. 즉, 공장폐수발생량이 많을수록(p<.05)수준에서 기초자치단체가 환경보전기금을 운용할 가능성이 유의미하게 높았다. 그 외의 변수는 통계적으로 유의미 하지 않는 것으로 나타났다.

<표 4> 실증분석 결과

변수		일반회귀분석 모형		프로빗 모형	
		추정계수	Robust 표준오차	추정계수	Robust 표준오차
상수		-.3354	.5635	-6.6967	5.0652
인구학적 특성	인구규모(ln)	.0143	.3457	.1358	.2570
	인구밀도(ln)	.0189	.0206	.1897	.1791
재정·경제적 특성	재정자립도	-.0009	.0024	-.0165	.0176
	지방세부담액(ln)	.0334	.0778	.2103	.8238
환경적 특성	주민 천명당 자동차 등록대수(ln)	-.0290	.1450	.0991	1.2645
	공장폐수 발생량(ln)	**.0225****	.0132	**.1917****	.0968
가변수	시	-.0313	.0648	-.2597	1.0111
	구	-.1172	.1199	-1.3547	1.1151
N = 228					
		Prob > F = 0.1829 F(8, 219) = 1.44 R^2 = 0.0624		Log pseudo likelihood = -45.621018 Prob > χ^2 = 0.0816 LR $\chi^2(8)$ = 14.01 Pseudo R^2 = 0.1331	

Ⅳ. 환경보전기금 운용현황 분석

1991년 지방자치제가 부활하면서 각 지방자치단체는 지역의 특성을 고려한 사업을 조례를 제정하여 자주적으로 운영할 수 있게 되었다. 환경보전기금은 환경에 대한 관심과 요구가 증가되면서 1998년에서 2000년대 초반에 몇몇 기초자치단체들은 '환경보전기금 운용조례'를 제정, 운용하기 시작하였다. '환경보전기금운용조례'는 전반적인 운용 내용뿐만 아니라 기초자치단체별 특성을 반영하고 있기 때문에 기초자치단체별 환경보전기금 운용을 비교분석하는데 유용한 기준이 된다. 다음은 운영목적, 운용재원, 운용형태, 기금의 용도, 융자, 심의위원회 등 여러 측면에서 기초자치단체별 환경보전기금의 운용현황을 비교·정리하고자 한다.[8)]

8) '환경보전기금운용조례'(출처: 자치법규정보시스템)를 근간으로 각 지방자치단체 환경보전기금의 운용현황을 비교분석함.

1. 운영목적에 따른 비교 분석

환경보전기금은 환경보전, 지역환경 개선 등 환경관련 사업을 위한 운용목적을 가지고 있다. <표 5>에서 명시하고 있는 바와 같이, 각 지방자치단체의 특성을 반영하여 환경보전기금조례에 특정목적을 명시하는 경우가 있다. 대전 대덕구의 경우, 대덕 산업단지로 인한 악취로 인하여 '악취관리지역 환경개선 사업'에 중점을 두고 있다. 경기 시흥시의 경우, 대규모의 시화국가산업단지로부터 유입되는 대기오염물질로 인하여 '시화지구 대기환경 개선사업'을 명시적으로 규정하고 있어 시흥시의 확고한 개선의지를 보여준다. 전남 함평군과 영광군은 '폐기물 처리시설 설치 및 재활용 관리'를 명시하고 있다. 함평군의 경우 전체 세출액의 12.5%인 286억원을 환경보호로 사용하고 있는 것(2011년도 기준)은 사회복지・보건(17.8%, 406억원)과 비교해 보아도 결코 낮은 수치가 아니며 지역개발・교통(7.3%, 166억원)과 문화관광(6.2%, 141억원)과 비교했을 때도 환경보호에 많은 지출을 하고 있는 것을 알 수 있다. 영광군도 홈페이지 '환경정보' 카테고리를 통해 환경에 대한 상세한 정보를 제공하고 있다. 영광군에서 운영하는 환경관리센터는 폐기물 처리는 물론 재활용품을 선별하는 등 환경오염 방지시설로서의 기능을 수행하고 있다.

<표 5> 운영 목적에 따른 비교 분석

구분	목적		
목적	일반목적	환경보전 및 지역환경 개선과 환경관련 사업을 위한 운용목적	
	별도목적 (일반목적 外)	대전 대덕구	악취관리지역 환경개선 사업
		경기 시흥시	시화지구 대기환경 개선 사업
		전남 함평군	폐기물 처리시설 설치 및 재활용 관리
		전남 영광군	폐기물 처리시설 설치 및 재활용 관리

2. 운영 재원에 따른 비교 분석

환경보전기금을 보유하고 있는 14개 지방자치단체는 공통적으로 일반회계출연금, 기금회계수입금, 기타수입금으로 재원을 충당하고 있다. 재원들은 해당 자치단체의 환경보전기금조례에 명시되어 있는 비율에 따라 구성되어진다. 그 외의 재원으로는 각 지방자치단체의 특성에 따라 다양한 종류의 재원으로 구성되어진다. 시흥시의 경우 1,097천㎡ 규모의 시화국가산업단지에서 걷어 들이는 시화지구개발부담금이 재원의 한 축을 담당

하고 있으며, 서산시・여주시・나주시・광양시・담양군・여주군은 대기・수질관련 배출 부담금을 재원으로 활용하고 있다. 그 외의 지방자치단체에서도 환경관련 부담금이 환경보전기금의 재원으로 쓰이고 있다. 그 밖에 재활용품의 판매대금, 가로수 피해대금 등을 통해 일부 재원을 충당하기도 한다.

환경보전기금이 설치된 14개 자치단체에서도 장기적이고 지속적인 재원확보가 불투명하고, 마련되어 있는 재원이 부족하여 적극적인 사업수행보다는 소극적인 행태를 보이고 있다. 안산시의 경우 기금총액이 300억원 달성시까지 꾸준히 일정액을 적립할 것을 조례에 명시함으로써 환경보전기금의 장기적인 운영을 위한 방안을 보여주고 있다.

<표 6> 운영재원에 따른 비교분석

재원	공통재원	・ 일반회계 출연금, 기금회계 수입금, 기타 수입금	
	별도재원	대전 대덕구	・ 악취관리지역 인근 개발 사업자 출연금
		경기 시흥시	・ 시화지구 개발부담금
		충남 서산시	・ 환경개선부담금 ・ 대기・수질관련 배출부과금
		전남 여수시	・ 환경개선부담금 ・ 대기관련 배출부과금
		전남 나주시	・ 환경개선부담금 ・ 대기・수질관련 배출부과금 ・ 수질개선부담금
		전남 광양시	・ 환경개선부담금 ・ 대기・수질관련 배출부과금 ・ 환경관련 과태료
		전남 담양군	・ 환경개선부담금 ・ 대기・수질관련 배출부과금 ・ 가로수 피해대금 ・ 재활용품 판매대금 ・ 수례관리기금
		전남 영암군	・ 환경개선부담금 ・ 대기・수질관련 배출부과금 ・ 수질개선부담금
		전남 함평군	・ 환경관련 부담금 및 교부금 ・ 쓰레기종량제 봉투 판매대금의 일부[9]
		전남 영광군	・ 환경관련 부담금 및 교부금 ・ 재활용품 판매대금 ・ 생활폐기물 처리수수료

9) 폐기물처리시설에 반입하는 쓰레기종량제 봉투 판매대금 총액의 100분의 10을 곱하여 산정한 금액 및 반입수수료 가산금.

3. 기금운용 형태에 따른 비교 분석

일부 기초자치단체에서 환경보전기금은 통합관리기금의 형태로 다른 기금과 함께 운영·관리되는 경우가 있는 반면, 일부 지방자치단체에서는 시・군 금고를 통해 운영·관리되어진다. 통합관리기금의 형태로 운영되어지는 자치단체는 대전 대덕구, 경기 부천시, 경기 안산시, 경기 시흥시, 경기 용인시, 전남 영광군으로 총 6개 기초자치단체이다. 한편, 환경보전기금을 운용하는 14개 자치단체 중 8곳은 시・군금고에서 기금을 운용한다. 통합관리기금의 설치는 해당 자치단체의 통합관리기금 설치 및 운용조례를 근거로 하고 있으며, 설치된 각 기금의 여유자금을 효율적으로 활용하기 위하여 설치되었다. 통합관리기금의 기본 운용방향은 지방자치단체의 개별 기금을 통합하여 관리함으로써 여유자금 운용의 수익성을 높이고 기금 심의위원회를 통해 기금의 효율성과 건정성을 확보하기 위함이다. 시・군금고로 운용되는 경우에도 환경보전기금위원회를 설치하여 위원회의 심의를 통해 운용된다.

<표 7> 기금운용 형태에 따른 비교 분석

구분		해당 자치단체
형태	통합관리	대전 대덕구, 경기 부천시, 경기 안산시, 경기 시흥시, 경기 용인시, 전남 영광군
	자치단체 시・ 군 금고	대구 달성군, 충남 서산시(농협), 전남 여수시(농협, 광주은행), 전남 나주시(농협), 전남 광양시, 전남 담양군, 전남 영암군, 전남 함평군

4. 기금 용도에 따른 비교 분석

환경보전기금은 일반적으로 환경개선사업, 민간단체 사업지원, 환경 교육 및 홍보를 위한 사업을 근간으로 자치단체마다 별도의 사업을 수행하고 있다. 규모가 가장 큰 융자사업의 경우 경기 부천시, 경기 안산시, 경기 시흥시에서 시행하고 있으며 환경오염배출업소의 환경정화시설(설비) 설치에 대한 자금을 저리로 융자해 주고 있다. 경기 용인시의 경우 환경보전활동 지원사업을 수행함으로써 환경정책, 대기관리 및 기타 영역으로 나누어 민간단체 활동을 지원하고 있다. 용인시의 경우 환경개선에 파급력을 높이기 위해 광역적 사업 수행을 진행하고 있다. 전남 여수시를 포함하여 7개 자치단체에서 환경오염행위 포상금으로서 기금을 사용하고 있다. 환경오염행위 포상금 지급의 경우 다른 지방자치단체에서도 수행하고 있는 사업으로 주로 일반회계에서 사용되고 있다. 기금의 특성상 특정목적을 위해 재원이 마련된다는 점에서 환경보전기금의 목적과 연계성을 가

지는 사업에 재원이 사용되어야 한다. 이러한 점에서 환경정화시설(설비) 설치에 관한 융자사업과 환경보전활동을 위한 민간단체 지원사업의 경우 연계성이 높다고 볼 수 있으며 더 나아가 사업수행 이후 철저한 사후보고 및 결산을 통한 피드백이 반드시 필요하다고 본다.

<표 8> 기금 용도에 따른 비교 분석

구분		내용
일반용도		환경개선사업, 민간단체 사업지원, 환경 교육 및 홍보
별도사업	융자사업	경기 부천시, 경기 안산시, 경기 시흥시
	환경오염행위 신고포상금	전남 여수시, 전남 나주시, 전남 광양시, 전남 담양군, 전남 영암군, 전남 함평군, 전남 영광군

5. 융자사업에 따른 비교 분석

현재 경기 부천시, 경기 안산시, 경기 시흥시 3곳에서 융자사업을 시행하고 있다. 경기 부천시의 경우 상환기간이 8년으로 안산시(3년)와 시흥시(5년)에 비하여 가장 긴 것으로 나타났다. 융자한도측면에서는 경기 시흥시의 경우 업체당 5억원을 지원함으로써 안산시(1인당 3천만원), 부천시(적립금 범위내)보다 융자규모가 크다. 마지막으로 금리측면에서 살펴보면 경기 안산시의 경우 무이자로 가장 좋은 조건이다. 부천시의 경우 고정금리를 명시하지 않았으나 일반금리보다 3% 정도 낮게 책정하고 있다. 시흥시의 경우 융자실시 이전 공고를 통해 융자금리를 발표하고 있다. 자치단체 간 융자사업의 비교를 통해 다음과 같은 운용의 문제점을 발견할 수 있다. 첫째, 부천시의 경우 융자한도를 적립금 범위내로 모호하게 규정하는 경우 지속적인 융자사업을 수행할 수 없다는 위험성을 내포하고 있다. 둘째, 시흥시는 융자실시 이전 융자계획을 통해 금리를 공고하는데 이는 융자대상자가 장기적인 계획을 세워 융자를 상환하는데 큰 어려움을 겪을 수 있다는 점에서 융자재원의 지속적이고 안정적인 확보를 위해 명확히 융자조건이 규정되어 있어야 한다.

<표 9> 융자사업에 따른 비교 분석

	경기 부천시	경기 안산시	경기 시흥시
한도	적립금 범위내	1인당 3천만원	업체당 5억원
금리	일반금리보다 3%낮음	무이자	융자실시 이전 융자계획에 공고
기간	8년	1년 거치, 3년 균등상환	2년 거치, 5년 균등상환

6. 심의위원회 특성에 따른 비교 분석

기금을 운용하는 자치단체는 '지방자치단체 기금관리기본법 제 13조'에 의거해 기금

의 관리·운용에 관한 사항을 심의하기 위한 기금운용심의위원회(이하 심의위원회)를 구성해야 한다. 원칙적으로는 기금별로 독립된 심의위원회를 구성해야 하나, 효율적인 기금 운용을 위해서는 경우에 따라 심의위원회를 통합하여 설치·운영할 수 있다. 일반적으로 심의위원회는 기금운용계획을 수립하고 결산 보고서를 작성하며, 기금 운용에 따른 성과 분석을 실시한다. 또한 기금을 관리·운용하는 데 있어 중요하다고 판단되는 중요사항은 자치단체장이 심의위원회에 부칠 수 있다. 심의위원회의 운영에 있어 필요한 사항은 각 자치단체의 조례로 결정하게 된다.

현재 환경보전기금을 운용하고 있는 자치단체는 총 14개로서, 이 가운데 심의위원회와 관련된 별도의 조례를 보유하고 있는 자치단체는 전남 영암군을 제외한 총 13개이다. 해당 13개 자치단체의 조례를 바탕으로 파악한 심의위원회의 특징은 다음의 <표 10>와 같다.

심의위원회와 관련된 조례는 위원장을 비롯한 위원회의 인적 구성 및 기능에 관한 세부적 항목으로 구성되어 있다. 일반적으로 위원회의 인적 규모는 자치단체 규모에 따라 5명에서 20명까지 다양하며, 각 1명의 위원장과 부위원장을 포함한다. 위원회는 일반적으로 환경관련 업무를 수행하는 공무원과 민간 전문가로 구성되며, 일부 자치단체에서는 민간 전문가의 최소 참여비율을 규정해 민간의 참여를 적극적으로 보장하기도 한다. 또한 경우에 따라서는 지방의회의 추천을 통해 위원이 선출되기도 하며, 지방의원이 직접 심의위원으로 참여하기도 한다. 위원회를 대표하며 심의를 총괄하는 위원장은 부자치단체장이 맡게 되는 것이 일반적이며, 전남 광양시의 경우 유일하게 위원장을 위원들 가운데서 선출한다. 부위원장의 경우, 경기 안산시를 포함한 총 5개의 자치단체에서 담당 업무를 수행하는 공무원으로 선출하고 있으며, 국장·과장급 인사가 조례에 의해 부위원장의 업무를 수행한다. 반면 대구 달성군을 포함한 7개의 자치단체는 다양한 위원들 가운데 부위원장을 선출하며, 충남 서산시는 부위원장에 대한 별도의 규정을 두고 있지 않다.

<표 10> 환경보전기금 심의위원회에 따른 비교 분석

심의위원회	구분	내용
위원장	부자치단체장	전남 광양시 제외 12개 자치단체
	위원 중 선출	전남 광양시
부위원장	담당 공무원	경기 안산시, 경기 시흥시, 전남 나주시, 전남 함평군, 전남 영광군
	위원 중 선출	대구 달성군, 대전 대덕구, 경기 부천시, 경기 용인시, 전남 여수시, 전남 광양시, 전남 담양군
	부 재	충남 서산시
기능	기금 관련 제반사항[10]	모든 자치단체
	융자 대상 심의[11]	경기 부천시, 경기 시흥시
비고		경기 부천시 : 부천시 환경정책위원회의 총괄
		전남 광양시 : 환경보전대책심의위원회의 총괄
		전남 영암군 : 심의위원회 관련된 조례 부재

구성된 심의위원회는 지방자치단체 기금관리기본법에 명시된 기금관련 업무를 수행하며, 융자 사업을 실시하는 일부 자치단체의 경우 심의위원회에서 융자 대상자를 심의하기도 한다. 경기 부천시와 시흥시는 이와 같은 융자 대상자 심의를 조례로서 규정하고 있다.

언급한 바와 같이 심의위원회는 일반적으로 기금별로 별도로 운영하는 것이 원칙이다. 하지만 자치단체의 재량에 의해 효율적 기금 운영을 필요로 하는 경우 다수의 심의위원회를 통합하여 운영할 수 있는데, 경기 부천시(부천시 환경정책위원회)와 전남 광양시(환경보전대책심의위원회)의 경우에는 별도의 조례로 운영하는 통합심의위원회에 의해서 환경보전기금의 심의가 이루어지고 있다.

7. 비교 결과 요약

이제까지 환경보전기금 운용조례에 대한 비교 분석을 통해 나타난 지방자치단체의 환경보전기금 운용 현황에 대한 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체에서의 환경관련 재원은 산재되어 있고, 열악한 지방자치단체의 재정수준에서 자체적으로 충분한 환경관련 재원을 마련한다는 것은 힘든 현실이다. 환경보전기금은 현재 광역자치단체와 기초자치단체에서 별도로 운영되고 있으며, 환경보전기금 조례를 설치하고 있는 기초자치단체 17곳 중 14곳 기초자치단체에서만 협소하고 한정적으로 운용되고 있다.

둘째, 환경보전기금은 일반적으로 환경보전, 지역환경 개선 등 환경관련 사업을 위한 운용목적을 가지고 있으며 각 기초자치단체의 특성에 따라 별도목적을 조례에 명시하는 경우가 있다. 셋째, 운영재원의 경우 공통적으로 일반회계 출연금, 기금회계 수입금, 기타 수입금을 재원으로 각 기초자치단체마다 조례에 명시한 별도의 재원을 가지고 운용

10) 기금의 운용계획 수립 및 관리, 결산, 성과평가에 이르는 일련의 과정을 모두 포함
11) 기금 운용과 관련된 전반적 사항 이외에 추가적으로 조례에 명시된 심의위원회의 기능

된다. 넷째, 기금 운용은 통합관리기금 혹은 기초자치단체에서 운용하는 시・군 금고를 통해 운영되어진다. 환경보전기금은 일반적으로 환경개선사업, 민간단체 사업지원 및 환경 교육 및 홍보를 위해 사용되는 것을 근간으로 자치단체마다 별도의 사업을 수행하고 있다. 다섯째, 융자사업의 경우 경기 부천시, 경기 안산시, 경시 시흥시 3곳에서 사업을 수행하고 있다. 여섯째, 기금을 운용하는 기초자치단체는 '지방자치단체 기금관리기본법 제 13조'에 의거해 기금의 관리・운용에 관한 사항을 심의하기 위한 기금운용심의의원회를 운영하고 있다.

Ⅴ. 결론 및 연구의 함의

본 연구는 1998년부터 만들어진 지방자치단체의 환경보전기금 운용 현황을 국내 기초지방자치단체를 대상으로 비교 분석하였다. 선행연구를 검토한 바에 따르면, 아직까지 국내에서 환경보전기금 현황에 대해서는 크게 주목받지 못하였다. 하지만 전 세계적인 환경에 대한 관심과 더불어 국내에서도 '지속가능한개발', '녹색성장'과 같은 다양한 이슈들이 등장하면서 민간섹터에서도 활발한 환경보전활동이 이루어지고 있다. 이와 같은 맥락에서 앞으로 지방자치단체에서 별도의 환경보전기금에 대한 수요는 증가할 것으로 예상된다. 본 연구는 환경보전기금을 운용하는 자치단체의 조례를 항목별로 비교·분석한 측면에서 많은 함의를 가진다. 이를 통해 환경보전기금 운용에 대한 이론적 틀을 구성할 수 있으며, 향후 환경보전기금을 운용하고자 하는 자치단체에 가이드라인을 제시할 수 있다는 점에서 연구의 의의가 있다. 이와 더불어, 환경보전기금의 설치·운용 여부에 영향을 미치는 요인에 대해 실증분석을 실시하였다. 실증분석 결과에 따르면, 환경보전기금 운용에 영향을 미치는 요인은 공장폐수발생량으로 나타났다.

이상의 논의를 통해 본 연구의 한계는 다음과 같이 정리할 수 있다. 무엇보다 지방자치단체의 환경보전기금에 대한 비교 분석이 지방자치단체의 조례 내용에 대한 세부적인 분석에 그쳤다는 점이다. 따라서 본 연구는 환경보전기금의 설치·운영에 관한 탐색적 연구가 강하다고 할 수 있다. 앞으로 환경보전기금의 실제적 운영, 재원 확보, 재원 배분, 정치적 이해관계, 성과 등에 대한 보다 세부적이고 다각적인 분석을 위해서는 몇 가지 사례를 선정하여 심층적 연구가 이루어질 필요가 있다. 둘째, 환경보전기금의 설치·운영 여부에 대한 실증분석에서 환경보전기금을 설치, 운영하는 곳이 14개 지방자치단체에 불과하여 타당성 높은 실증분석이 이루어지지 못하였다. 이는 향후 환경보전기금의 운용 자치단체의 수가 증가한다면 보완할 수 있을 것으로 예상한다. 데이터 수집의 한계로 2001년 이후의 데이터를 사용한 것 역시 연구의 한계로 꼽을 수 있다. 환경보전기금이 최초 1998년 시작된 것임을 감안한다면, 최소한 2~3년 전의 자료를 활용하여야 보다 타당성 높은 실증분석을 할 수 있었을 것이다. 또한 다양한 환경적 변수들을 사용하지 못한 한계가 있다. 앞서 지방자치단체별 '환경보전기금운용'조례 비교분석에서도 알 수 있듯이 자료수집의 제약으로 인해 다양한 환경적 변수들을 선정하지 못한 아쉬움이 있다. 향후 기초자치단체 수준의 다양한 환경적 특성에 관한 자료를 보완하여 추가적인 분석이 이뤄져야 할 것으로 본다.

<참고문헌>

권순현. (2008). 지방기금 운용 효율화를 위한 개선과제. 「사회과학연구논총」. 이화여자대학교 사회과학대학 사회과학연구소. 93-131.

김광용. (2005). 지방재정법체계 혁신의 의미와 내용: 지방자치단체 기금관리기본법 제정의 의미와 내용. 「지방재정」, 4: 17-30.

김성수. (2005). 국민건강보험재정 안정화를 위한 법적 과제. 「공법연구」, 33(4): 435-454.

김종웅·이용삼. (2001). 지방자치단체 공공기금 과제와 선택.「한국지방재정논집」, 6(2): 1-23.

김태일·김상헌. (2003). 기금평가 결과에서 나타난 기금운영의 특성 분석. 「한국행정학보」, 37(3): 201-217.

박영강. (1998).지방정부기금의 효율적인 운용방향 -부산광역시 사회복지관련 기금을 중심으로.「지방과 행정연구」, 10(1): 363-381.

박충훈. (2007). 지방자치단체 기금의 효율적 관리방안 연구: 자체진단모형의 개발을 중심으로. 「한국공공관리학보」, 21(2): 33-56.

유영성·안광일. (2006). 「환경보전기금의 효율적 운용방안 연구」. 경기개발연구원.

윤광진. (2010). 기금운용의 효율성에 관한 연구: 복권기금의 한·미간 사례비교연구를 중심으로. 「경성통일논총」, 26(4): 73-91.

이삼주. (2009). 기금의 특성에 따른 지방기금의 실태 분석. 「한국지방자치연구」, 10(4): 87-104.

이창우·조항문·이승재. (1996). 「서울시 환경보전기금의 조성 및 운용에 관한 연구」. 서울시정개발연구원.

조계근. (2002). 지방자치단체의 합리적 기금운용 방안 -강원도를 중심으로.「공법논집」, 7: 195-214.

주미영. (2000). 프로빗과 순차적 프로빗 분석에 대한 이해와 적용.「정부학연구」, 6(1): 24-48.

전택승. (2002). 기금에 대한 통제와 자율권의 논리.「재정포럼」, 7: 47-72.

최락인. (2010). 지방자치단체 기금에 관한 합리적 운용 모형연구: 수도권 기금 실증적 분석.「인문사회과학연구」, 27: 174-210.

행정안전부. (2011.7). 「2012년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」.

현균. (2006). 한국의 기금(FUND)운용에 관한 이론적 고찰. 「한국전통상학연구」,

20(2): 1-22.
홍세희. (2005). 「이항 및 다항 로지스틱 회귀분석」. 교육과학사.

접수일(2011년 12월 5일)
수정일자(2011년 12월 16일)
게재확정일(2011년 12월 21일)