

우리 나라 基金制度의 문제점과 개선방향

황윤원* · 기노진**

< 목 차 >

I. 문제의 제기	IV. 우리 나라 기금제도의 문제점
II. 기금의 이론적 근거와 형태	V. 우리 나라 기금제도의 개선방향
III. 우리 나라 기금의 현황과 운용실태	VI. 결 어

<요 약>

우리나라 예산회계제도의 가장 큰 특징 중 하나는 국회의 심의를 받지 않고 예산외로 운영되는 방대한 규모의 기금제도를 들 수 있다. 기금은 특정사업을 운영하기 위해 필요한 자금을 탄력적으로 사용할 수 있도록 하는 탄력적 예산제도이다. 그런데 그 수와 규모가 점차 커지게 되어 예산회계체계를 복잡하게 만들고 예산사업과 중복되기도 하는 등 재정 전반에 걸쳐 투명성과 효율성을 저하시키는 부작용을 초래하고 있다. 이와같이 '제2의 예산', '정부 각 부처의 쌈짓돈'이라는 등의 비판과 함께 그 동안 행정개혁 중에서 주요 논란의 과제가 되어 온 기금제도를 보다 체계적으로 분석하는 작업은 시의성에서나 절실성에서 시급한 연구과제라고 할 수 있다.

이러한 문제제기에 기초하여 본 논문은 먼저 기금에 대한 이론적 근거를 논의한다. 이어서 우리 나라 기금제도의 현황과 운용실태를 분석하여 문제점을 도출한 후, 그 문제점을 개선하기 위한 정책대안을 강구하고자 한다. 따라서 본 논문은 이론적 연구로서보다는 정책연구로서의 가치를 더 강조하기 때문에 가능한 한 가장 최근의 현실적 정책자료에 근거를 둔 연구라고 할 수 있다.

*중앙대학교 행정대학원장

**국회사무처 입법조사관

I. 문제의 제기

기금(fund)이란 일반적으로 특정사업을 효과적으로 추진하기 위해 필요한 자금을 탄력적으로 사용할 수 있도록 하는 재정제도로서 각국이 활용하고 있는 유용한 재정수단의 하나이다. 그런데 그 수와 규모가 커지게 되어 재정체계를 복잡하게 만들뿐만 아니라, 예산과 중복되거나 운용상의 투명성이나 사업수행의 효과성을 오히려 저하시키는 등 부작용이 심각해지고 있는 실정이다. 우리 나라의 기금 운용에 대해서는 그 동안 학계나 언론에서 '제2의 예산', '정부 각 부처의 쌈짓돈 또는 뒷주머니', '특별회계의 이중장부화' 라는 등의 비판을 들으면서 수많은 문제를 야기시키고 있다(이원희, 1997; 장원중, 1989; 이창우·조항문·이승재: 21-22). 특히 기금 중에서도 공공기금은 국회에 보고하는 것만으로 그치고, 기타기금은 편성과 운용이 주무장관의 재량에 맡겨지고 있는 실정이어서, 기금 운용에 대한 국회심의를 실질적으로 강화할 수 있는 방향으로 법규정이 개정되어야 한다는 주장이 제기되는 것은 기금개혁의 중요한 근거를 제공하고 있다. 국회의 법률제정 과정이 정치적 타협과정이라는 현실적 제약요인은 불가피하긴 하지만, 종전의 기금관리기본법이 정치적 타협의 산물이 되어 지금까지 실질적 국회통제가 어렵게 된 원인이 되고 있다. 종전의 기금관리기본법 개정과정에서는 기금관리주체가 기금운용계획을 '국회 소관상임위원회에 보고·심사하도록' 하는 규정을 '국회 출석·보고후 질의에 답변'으로 자구수정하여 국회의 실질적 통제력 상실로 만들었기 때문이다.¹⁾

우리나라의 기금이 문제가 되는 것은 그 수와 규모로도 또한 증명이 된다. 1999년 11월 현재 우리나라는 공공기금 38개, 기타기금 38개로 모두 76개가 설치되어 있고, 규모에 있어서는 순조성누계가 총 277조 5,730억원이며, 운용규모는

1) 1991년 기금관리기본법의 개정은 1988년 여소야대 정국에서부터 시작된 작업이었다. 당시 평민당과 민주당이 야당단일안으로 만들어 1989년 12월 18일 국회 경제과학위원회에서 가결시킨 후 법제사법위원회에 체제·자구심사를 거쳐 본회의에 부의하였다. 그러나 경과위 위원장의 재회부 요구로 처리되지 못한 채 다시 경과위로 회송되었다. 그로부터 약 2년이 지난 후 1991년 12월 11일 경과위에서 당시의 법사위의 수정내용을 받아들여 본회의에서 통과되었으며, 그 내용은 자구수정 과정에서 '소관상임위에 보고·심사하게' 한 것을 '국회에 출석·보고하고 질의에 답변토록' 하게 만들어 지금까지 형식적 통제로 남게 만들었다.

총 170조 8,430억원에 달하여 정부예산규모에 비해 지나치게 방대함을 알 수 있다. 더군다나 정부가 발표하는 공식예산은 일반회계와 특별회계 중 일부분인 재정투자특별회계의 순세입분만을 더한 것이기 때문에, 정부가 공식 발표하는 예산보다 그렇지 않은 예산이 훨씬 더 많은 실정이기도 하다.

물론 정부는 그 동안 기금제도의 정비를 위해서 최선의 노력을 해 온 것이 사실이며, 최근에는 기타기금을 포함해 76개 기금을 56개로 통·폐합시키기로 하는 등 2000년도 기금제도 개선방안을 1999년 6월 29일 국무회의에서 의결하고, 1999년 10월에는 기금관리기본법 개정안을 정기국회에 제출하였으며, 국회는 이를 심의 중에 있다.²⁾ 그럼에도 불구하고 기금이란 기본적으로 관련 부처와 단체의 이해관계가 워낙 크기 때문에 다양한 문제점들을 충분히 극복하기에는 여전히 미흡할 수밖에 없을 것이다. 다만 최근에는 정부개혁과 관련하여 기금개혁 없이 예산개혁, 나아가 정부개혁을 기대할 수 없다는 강력한 주장이 나오고 있다는 점에서 우리 나라 예산회계제도상의 가장 크고 시급한 개혁과제가 바로 기금제도의 개혁이라고 볼 수 있을 것이다.

이러한 문제점에 근거하여 본 연구는 우리 나라의 예산개혁과 정부개혁에 필수적인 기금개혁 기초자료로서의 유용성에 초점을 두고 기금운용의 실태 분석을 통한 문제점과 그 개선방향을 탐색함에 그 목적을 둔다.

II. 기금의 이론적 근거와 형태

1. 기금의 이론적 근거

기금의 역사는 정부의 역사보다 더 길다고 할 수 있다. 인간이 정부를 만들기 전부터 개별적 기금을 통해 스스로의 자금을 관리했기 때문이다. 이러한 개별자금(individual fund)의 운용은 정부가 태동되는 것과 더불어 통합자금으로 바뀌어지기 시작한다. 영국의 왕실이 분산된 수많은 개별기금을 통해 왕실업무를 수행함

2) 기금관리기본법의 국회 소관위원회는 운영위원회가 되는데, 운영위원회에는 기금관리기본법중개정법률안이 정부안 외에도 김병태의원 외 25인이 발의한 '의원발의안'이 함께 계류중에 있다. 이 개정안의 주요표자는 공공기금의 관리주체가 회계연도마다 수립하는 공공기금계획안에 대해 국회가 심사·의결함으로써 기금에 대한 국회의 통제를 강화하려는 것을 내용으로 한다.

으로써 국민이 납부한 조세가 제대로 통제되지 못한다는 비판에서 재정민주주의 실천도구로서의 통합기금법이 1787년에 제정되었던 것은 그 증거이다. (황윤원a: 520) 이는 종전의 방만한 왕실재정 운용을 의회(귀족원)가 통제함으로써 민주주의를 발전시키고자 했던 움직임이었다. 따라서 기금의 이론적 기초는 이처럼 방만한 재정운용을 방지하기 위한 강력한 민주통제의 수단이라는 역사적 유물에서부터 찾아야 한다. 그런데 여기서 '방만한 재정운용의 통제'란 특수한 목적을 위해 별도로 자금을 마련하여 업무수행의 융통성(flexibility)과 효과성 및 효율성(effectiveness and efficiency)을 높이고자 하는 과정에서 야기되는 위법성과 공공성(unlegality and lack of publicness)의 결여를 방지하고자 하는 것을 말한다. 그러므로 기금설치의 이론적 근거는 업무수행의 융통성과 효과성·효율성에 있다고 할 수 있다. 그러나 이는 합법성과 공공성을 해칠 소지를 안고 있기 때문에 설치나 운용상 엄격한 기준을 적용해야 할 필요성이 제기된다.

각국은 이러한 사업의 신축성을 높이고자 다양한 기금을 마련하여 특정사업에 지속적이고 안정적인 재원을 정부예산과는 별도로 운용하고 있다. 예산총계주의의 예외라고 할 수 있는 이른바 비전형적 지출(Nonconventional expenditure)로서의 기금은 엄격한 의회의 심의와 회계검사를 전제로 하는 예산과는 별도(off-budget)로 운용되기 때문에 재정민주주의를 보장하기 위한 제도적 장치가 필요로 하게 된다 (Schick: 3-19, Kelly: 38, Pfeffer & Salanick: 257).

우리나라의 기금제도도 이러한 배타적인 이중적 목적을 고려하면서 최소한의 기금설치를 위한 근거를 1961년에 종전의 재정법을 대체하여 새롭게 제정된 예산회계법에서 처음으로 도입하였다. 즉, “국가는 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 기금을 설치할 수 있으며, 이렇게 설치된 기금은 세입·세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다”고 규정하고 있다(예산회계법 제 7 조). 이와 같이 기금이란 법률이 정하는 바에 의하여 사업운용상 필요할 때에 한해서만 최소한으로 설치하는 자금으로서 세입·세출에 의하지 아니하고 운용할 수 있다는(off-budget) 것이다. 따라서 기금의 설치의 반드시 개별적 법률의 뒷받침이 있어야 하되, 최소한에 그쳐야 한다는 것이다. 그러나 정부는 급변하는 세계정세에 부응하고자 국가의 특수한 정책목적을 실현하기 위하여 예산회계 일반원칙의 제약으로부터 벗어나서 좀 더 탄력적이고 신속하게 대응하기 위해 다양한 명분으로 다양한 기금설치를 여전히 반복하고 있는 실정이다. 기금의 조성 및 운용은 예산상의 각종 통제가 배제되기 때문에 개별사업의 목적달성이라는 명분에도 불구하고 남설현상과 방만한 운영이 여전히 심각한

재정민주주의 침해를 우려하게 할 소지가 크다. 따라서 삼권분립이라는 통치체제 구축의 기본원리인 재정권한의 최종책임이 입법부에 주어져야 한다는 의회예산주의는 어떠한 방식으로든지 보장되어야 한다는 당위성이 배제되어서는 안될 것이다(황성현, 1998; 황윤원a, 1996).

2. 기금의 형태와 각국의 기금

기금은 정부 뿐만 아니라 준정부기관(nonprofit organization)에서 다양한 명칭으로 다양한 목적에 따라 설치되어 각국에서 운용되고 있다. 그러나 가장 일반적으로는 자금의 조성목적에 따라 크게 정부기금(governmental funds), 사업기금(proprietary funds), 수탁기금(fiduciary funds 혹은 trust and agency funds)의 세가지로 구분된다. 정부기금은 일반세출과 차별화를 시도하기 위한 목적성 예산이고, 사업형기금은 정부가 특정사업을 통해 별도의 수입과 지출을 관리하고자 하는 기금이며, 수탁형기금은 개인이나 민간조직 혹은 다른 정부기관이나 기금의 수탁인이나 대리인이 되어 관리하는 기금이다(Reed & Swain: 34-36; 강창구, 1996: 100).

미국에서는 목적성 예산인 정부기금(governmental funds)으로 주로 일반기금, 특별세입기금, 자본시설기금, 채무변제기금 등이 활용된다. 일반기금(general fund)이란 일반행정서비스에 소요되는 경비를 위한 기금이며, 특별세입기금(special revenue funds)은 특정목적에 위한 특정세입으로 구성되어 사용이 제한되어 있는 기금을 말한다. 예를들면, 휘발유세(federal tax on gasoline fund)로 조성된 기금은 반드시 교통시설지출에만 지정되어 지출되고, 복권세입기금(lottery revenue fund)은 교육지출에만 지정되어 지출되는 특별세입기금이다. 자본시설기금(capital projects funds)은 특수한 자본시설을 건설하기 위해 조성된 기금이다. 채무변제기금(debt service funds)은 정부채무를 변제하기 위해 조성되는 기금이다. 미국의 정부기금들은 일반행정, 방위, 경제개발 등 정부의 고유기능을 수행하기 위해 조달되고 사용되는 기금으로서 일반회계예산에 해당된다고 할 수 있다.

다음으로 사업기금(proprietary funds)은 정부가 민간기업과 유사한 활동을 할 수 있는 융통성을 위한 기금으로서 서비스수혜자가 명백히 알려질 수 있는 경우에 사용되는 공기기업기금(enterprise funds)과 정부내 하부기관에서 측정가능한 서비스를 제공할 수 있는 경우에 사용되는 내부서비스기금(internal service funds)으로 구분된다. 전자의 예로서는 정부가 소유한 시설물인 동물원·대학·주차장·병원·

공항 등을 관리하기 위한 기금이 있으며, 후자에는 복사센터운용기금, 자동차품제활용기금 등이 속한다. 미국의 사업기금은 말하자면 우리나라의 특별회계에 해당된다고 할 수 있다.

마지막으로 수탁기금에는 대상이 누구이든지 수탁관리를 위해 마련된 기금이며, 여기에는 소모성수탁기금과 비소모성수탁기금, 연금관리기금, 대리인기금 등이 있다. 소모성수탁기금(expendable trust fund)은 소모경비에 소요되는 자금이며, 예를들면 공동묘지관리기금(cemetery expendable fund)이 이에 속한다. 비소모성수탁기금(nonexpendable trust fund)은 원금사용이 금지되어 관리되며, 이자수입과 같은 수익활동을 통해 사업을 할 수 있게 만든 기금으로서, 기부장학금기금(endowed scholarship fund) 등이 있다. 연금관리기금(pension trust funds)은 연금의 적립이나 투자, 연금지급 등 연금관리를 위한 기금이고, 대리인기금(agency funds)은 다른 사람이나 기관으로부터 수탁대리인으로서 관리하는 기금이며, 그 한 예가 카운티 정부(county)가 지방학교정부(school district)를 위해 관리해주는 기금이 여기에 속한다. 미국의 수탁기금이 바로 우리나라의 기금에 해당된다고 할 수 있다(Reed & Swain: 36).

영국의 기금제도는 중앙정부 재정의 일부를 구성하고 있으나, 우리 나라와 같이 세입·세출예산외로 운용되고 있어서 의회의 의결대상에서 제외되고 있다. 그러나 각종 자금 중 통합국고자금 중의 의정비(의정비세출예산법에 의해 의회에서 성립된 예산)만이 의회의 의결대상이 되고 있다. 또한, 기금의 전출·입 면에서도 영국은 우리 나라와 마찬가지로 일반회계 및 특별회계에서의 기금에 대한 전출은 가능하나, 기금은 특별회계의 전출에 한정되고 있다. 영국의 재정구조는 우리 나라의 일반회계에 해당하는 통합국고자금과 우리 나라의 재정투융자특별회계와 유사한 국가대부자금 및 기타기금 등으로 구분된다.

프랑스의 국가예산은 일반회계, 부속예산, 국고특별계정의 세 가지 범주로 구성되어 있다. 국고특별계정 중의 잠정자금 조정이 우리 나라의 재특기능을 수행하고 있으며, 기금명칭을 사용하는 일부의 자금도 있으나, 우리 나라의 특별회계에 해당하는 기능을 수행하는 기금제도는 없다. 프랑스에서 기금명칭으로 사용되는 자금에는 특정한 공공기금, 문화지원기금, 자연 및 환경을 위한 지원시행기금, 농업시장지원정착기금 등이 있다. 이 중에서 공공기금은 특별회계로서 국토개발의 금융기능을 담당하는데, 여기에는 경제사회개발기금, 국토개발기금, 토지개발 및 도시계획기금 등이 있다.

일본의 기금제도는 특별회계, 公庫, 公團 등 여러 형태로 나누어지며, 각각 그

실질적인 기능을 분담·수행하고 있다. 예를 들면 특정사업이나 부문에 대한 자금지원기능은 우리 나라의 융자성기금과 유사한 재정투융자계획의 집행을 통해 수행되고, 국민연금이나 공무원연금과 같은 적립성기금은 국민연금특별회계나 후생연금특별회계에서 기금조성 및 운용을 담당하고 있으며, 관련 특별회계나 공고, 공단 등에서 우리 나라의 기금에 상응하는 역할을 수행하고 있다(부정방지대책위원회: 24-29).

먼저 재정투융자제도는 재정투융자계획에 기초를 두고 행해지는 운용 및 자금 운용부 자금을 의한 국채인수로 이루어진다. 재정투융자의 재원은 우편저금, 후생연금, 국민연금 등 각종 특별회계적립금이나 잉여자금으로 이루어지는 자금운용투융금을 비롯하여 간이생명보험자금, 산업투자특별회계 및 정부보증비로 구성된다. 이 가운데 재정투융자 재원으로 가장 중요한 것은 자금운용부 자금으로서 전체 재원의 80% 정도를 차지하고 있다. 자금운용부 자금을 비롯한 재정투융자 자금은 일반회계나 특별회계 예산과 밀접한 관련을 가지며, 재정정책 등 정부의 여타 경제정책과 연계하여 세입세출예산에서 수행되기 어려운 국가의 재정운용 역할을 수행하며, 이른바 '제2의 예산'이라고 불리기도 한다.

일본의 공적연금기금은 크게 국민연금기금과 후생연금기금으로 나누어진다. 국민연금과 후생연금의 세입세출 내역을 보면, 1980년대 후반 기간 중 연금수입이 지출을 초과하여 기금이 누증되는 현상이 나타났는데, 이는 일본의 연금제도가 기본적으로 적립방식에 의해 재정을 운용하고 있기 때문이다. 그런데 이와 같은 누적재원의 상당부분이 자금운용부 자금을에 위탁되어 주요한 재정투융자 재원으로 활용되고 있다. 이러한 점을 고려해 볼 때 일본의 공적연금제도는 우리 나라에서 연금기금의 재특예탁과 유사한 방식으로 공공자금화 되어 있으나, 재원규모나 비중이 통상 7년 이상의 장기예탁이 대중을 이루는 등 우리보다는 훨씬 안정적인 투융자재원으로서 기능한다는 장점을 가지고 있다.

마지막으로 공고 및 공단은 우리 나라의 기금에 해당하는 제도로서 특별회계와 함께 중요한 재정정책적 기능을 수행하고 있다. 공고는 특히 특별한 법률에 따라 설립된 법인으로서 정부 관계기관으로 통칭된다. 공고는 우리 나라의 기금제도처럼 자금의 탄력적이고 효율적인 운용을 위해 정부예산과는 별도의 제도로 운용되고 있는데, 특이한 사실은 예산 수립시 의무적으로 의회의결을 거치게 함으로써 입법부에 의한 견제장치를 제도적으로 보장한다는 점이다. 공단은 법률에 따라 설립된 특수법인으로 예산집행이나 사업계획 등에 관하여 국가가 관여하고 있으나, 의회 의결을 필요로 하지 않는다는 점에서 공고와 구별된다. 공고나 공단의

운용재원은 자금운용부 자금을 중심으로 한 재정투융자 재원으로 확보되고 있어 상대적으로 자체자금의 비중은 적은 편이다. 따라서 재정투융자회계는 공고·공단에 대해서 포괄적 자금배분을 담당하고 있어 우리 나라의 재특회계보다 상대적으로 효율적이고 체계적으로 공공자금을 운용한다고 할 수 있다.

지금까지 살펴 본 기금의 기본형태와 각국의 기금형태의 분석을 통해 우리 나라의 기금제도 운용에 참고가 될 수 있는 정책적 시사점을 다음과 같이 요약해 볼 수 있다.

첫째, 프랑스의 기금제도가 우리 나라와는 달리 특별회계로 운용되고 있으며, 미국의 경우도 특별회계나 일반회계로 운용되고 있는 것을 많이 볼 수 있다. 따라서 우리 나라의 기금제도도 예산외로 운용될 것이 아니라, 점차적으로 특별회계 내지 일반회계로 운용되어야 할 것으로 생각된다.

둘째, 우리 나라의 기금은 예산외제도(off-budget system)로 주무 부처에 의해 자의적으로 운용되고 있어 여타 경제정책과의 연계도 미흡할 뿐만 아니라, 국회의 심의·승인절차도 거치지 않으므로 입법통제가 미약한 실정이다. 그러나 일본은 공고예산을 정부기관예산으로 하여 국회의 의결을 거치도록 하고 있고, 공단에 대해서도 정부의 관여가 제도화되어 자금운용에 대한 법적·제도적 감독장치가 확보되고 있다. 따라서 우리 나라도 기금에 대한 국회의 심의·승인절차를 밝게 하여 자금운용에 대한 법적·제도적 통제장치가 확보되도록 함으로써 재정민주주의가 확립되도록 해야 할 것으로 본다.

셋째, 우리 나라의 기금은 공공자금의 용자지원기능이 재특회계용자와 융자성 기금으로 이원화되어 자금운용상 비효율성을 초래하고 있다. 일본의 경우 재정용자는 자금운용부에 예탁되어 통합 관리함으로써 정부의 재정용자기능이 융자성 기금과 함께 일원화되어 있어 자금운용의 효율성 제고뿐만 아니라 정부의 금융정책과의 연계성도 높여 주고 있어서 자금운용이 탄력적으로 이루어지고 있다. 따라서 우리 나라도 공공자금에 대한 융자성 기능을 일원화하여야 할 것이다.

Ⅲ. 우리나라 기금의 현황과 운용실태

1. 기금의 설치형태

기금관리기본법 제3조에서는 공공기금과 기타기금으로 구분하고 있는데, 공공기금은 중앙관서의 장이 관리하는 기금(다만, 재형저축장려기금, 농어가목돈마련

〈표 1〉 공공기금과 기타기금의 차이점

구 분	공공기금	기타기금
기금운용계획 수립	중앙관서의 장	기금 관리기관
기금운용계획의 확정	계획수립(관리주체) → 기금운용심의회 심의 → 기획예산처 협의 → 국무회의 심의 → 대통령 승인	계획수립(관리주체) → 기금운용심의회 심의 → 주무부처 승인
기금운용계획의 변경 · 항목 50%이상	대통령 승인	주무부처 자율
· 항목 50%이내	중앙관서의 장 자율	주무부처 자율
국회와의 관계	제출 및 질의·답변	제출 및 보고의무 없음

자료: 기획예산처 내부자료(1999. 6. 29)

저축장려기금, 체신보험기금은 제외)과 중앙관서의 장이 관리하지 않는 기금 중 사업의 공공성을 기준으로 대통령령에서 정하는 기금이 해당된다. 그러나 후자의 경우 현재 결정된 기금은 없으며, 공공기금의 수는 1999년 현재 모두 38개이다. 기타기금은 분류 편의상 기금백서에서 정한 개념으로서 법률에 의하여 설립된 기금 중 공공기금을 제외한 기금을 말하며, 이 또한 38개가 있다.

공공기금과 기타기금의 차이를 정리하면 〈표 1〉과 같다.

2. 기금의 설치현황

우리 나라의 기금은 1961년에 도입된 이래 그 수와 규모가 크게 증가되었는데, 그 수에 있어서 1961년 3개, 1970년 13개 1980년 45개, 1990년 98개, 1999년의 공공기금 38개 및 기타기금 38개로 모두 76개이다. 그리고 기금운용규모는 1980년 4.2조원에서 1999년의 경우 171조원으로 약 41배가 증가되었다.

먼저 기금의 설치추이를 시대별로 살펴보면 1960년대 말까지만 하더라도 정부 관리기금(공공기금)과 민간관리기금(기타기금)을 합하여 10개에 불과하던 기금의 수가 1970년대 이후부터 크게 증가하기 시작하였다. 특히 1970년 후반부터 1980년 중반까지 융자성 기금을 중심으로 기금설치가 대폭 증가한 반면 1986년도에는 부분적이기는 하나 기금통합이 다소 이루어졌다. 1990년대 들어와서는 산업기반

조성이나 환경개선 및 사회복지 등의 분야에 대한 기금의 설치가 두드러졌다. 그리고 1994년과 1996년 사이에 사업성격이 유사하거나 기능이 중복되는 기금 및 장기간 미조성 기금을 대상으로 정비작업이 이루어져 다수의 기금이 특별회계로 통·폐합 되었으나, 이 기간동안 14개의 기금이 신설됨으로써 통·폐합을 통한 기금축소의 의미가 퇴색되었다고 할 수 있다.

그 후 1997년부터 1999년 2월 현재까지 가스안전관리기금을 에너지 및 자원사업특별회계로 흡수하여 에너지 관련사업을 일원화하였으며, 방사성폐기물관리기금을 폐지하고 계속 비중이 커지고 있는 원자력 에너지에 대한 연구개발을 촉진하기 위해 원자력연구개발기금을 신설하였다. 또한 존치 실익이 적은 잠업진흥기금을 폐지하고, 신용관리기금과 보험보증기금을 예금보험기금으로 통합하는 등 통·폐합된 기금이 다수 있었으나, 반면에 9개의 기금이 신설되어 실질적인 기금정비가 미약하다고 할 수 있다.³⁾

이상에서 살펴본 기금설치의 시대별 변동추이와 정비내역을 나타내면 <표 2> 같다.

각 기금의 설치현황을 소관부처별로 살펴보면 <표 3>에서 나타난 바와 같이 24개 부처에서 총 76개의 기금이 설치되어 있는데, 공공기금과 기타기금을 합하여 관리주체가 재정경제부로 되어있는 기금이 12개로 가장 많고, 다음으로 노동부 8개, 문화관광부 7개, 농림부가 6개를 설치하고 있다. 교육부와 산업자원부가 각각 5개씩, 과학기술부가 4개, 국방부, 보건복지부, 국가보훈처가 각각 3개씩 설치하고 있고, 외교통상부, 정보통신부, 건설교통부, 중소기업청이 각각 2개씩을

<표 2> 기금정비에 의한 기금 수의 추이

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	계
기존기금	114	106	99	76	75	76	
정비	△14	△11	△27	△4	△3	△1	△61
신설	6	4	4	3	3	3	23
정비 후 기금	106	99	76	75	76	76	

*1999년도의 경우 기금관리기본법중개정법률안이 정기국회에서 통과되기 이전 통계임.

자료: 기획예산처, 1999년도 기금백서, p. 31.

- 3) 최근에 신설된 기금으로는 1997년에 재외동포기금, 원자력연구개발기금, 부실채권정리기금 등 3개이며, 1998년에는 편의시설설치촉진기금, 과학기술문화기금, 임금채권보장기금 등 3개이며, 1999년에는 문화산업진흥기금, 한강수계관리기금, 수산발전기금 등 3개이다.

〈표 3〉 소관부처별 기금설치 현황

소관부처	공공기금	기타기금
재정경제부 (12)	공공자금관리기금, 국민투자기금, 국채관리기금, 대외경제협력기금, 외국환평형기금	기술신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 농어가목돈마련저축장려기금, 신용보증기금, 주택금융신용보증기금, 재형저축장려기금, 예금보험기금
기획예산처 (1)		산업기반신용보증기금
금융감독위 (1)		부실채권정리기금
통일부 (1)	남북협력기금	
외교통상부 (2)		국제교류기금, 재외동포기금
행정자치부 (3)		새마을국민기금, 새마을금고안전기금, 공무원연금기금
법무부 (1)		법률구조기금
국방부 (3)	군인연금기금, 방위산업육성기금, 군인복지기금	
교육부 (5)	과학교육기금	서울대학교병원기금, 사립학교교원연금기금, 사학진흥기금, 한국장학기금
문화관광부 (7)	청소년육성기금, 관광진흥개발기금, 도서관및독서진흥기금, 문화산업진흥기금	국민체육진흥기금, 문예진흥기금, 방송문화진흥기금
농림부 (6)	농산물가격안정기금, 농지관리기금, 종자기금, 양곡증권정리기금	축산발전기금, 인삼산업진흥기금
산업자원부 (5)	산업기반기금	수출보험기금, 발전소주변지역지원사업기금, 특정물질사용합리화기금, 염안정기금
정보통신부 (2)	정보화촉진기금	체신보험기금
보건복지부 (3)	국민연금기금, 국민건강증진기금, 편의시설설치촉진기금	
노동부 (8)	고용보험기금, 진폐기금, 산업재해예방기금, 장애인고용촉진기금, 산업재해보상보험기금, 임금채권보장기금	기능장려기금, 중소기업근로자복지진흥기금
건설교통부 (2)	국민주택기금	교통안전기금
환경부 (1)	한강수계관리기금	
과학기술부 (4)	과학기술진흥기금, 원자력연구개발기금	한국과학재단기금, 과학기술문화기금
해양수산부 (1)	수산발전기금	
여성특별위 (1)	여성발전기금	
국가보훈처 (3)	보훈기금, 순국선열애국지사사업기금	참전군인등지원기금
경찰청 (1)		도로교통안전관리공단기금
산림청 (1)	임업진흥기금	
중소기업청 (2)		중소기업창업및진흥기금, 중소기업공개사업기금
총 76 개	38개	38개

자 료: 기획예산처 내부자료(1999. 6. 29)

설치하고 있으며 그의 통일부, 기획예산처, 금융감독위, 환경부, 해양수산부, 여성특별위, 경찰청, 산림청이 각각 1개씩 설치하고 있다.

이와 같이 각부처가 12개에서 한 개이상의 기금을 거의 설치·관리하고 있다. 이것은 일반회계예산의 경직성에 비해 기금으로 조성된 자금이 국회의 의결·승인 없이 각 부처의 운용계획에 따라 자율적·탄력적으로 운용할 수 있다는 이점 때문에 기금설치를 매우 선호하고 있음을 나타낸 것이라고 할 수 있다.

한편, 기금을 설치 목적별로 보면, 공공기금의 경우 특정한 사업을 수행하는데 필요한 자금을 관리하는 사업 및 관리기금이 21개, 일정한 기금을 조성하여 특정부문에 대한 융자기능을 수행하는 융자성 기금이 13개 그리고 미래의 지출에 대비하여 자금을 적립하고 원본을 증식하는 적립성 기금이 4개이며, 기타기금의 경우 사업 및 관리기금이 24개, 융자성 기금이 7개 그리고 적립성 기금이 7개이다.

4. 기금의 실태분석

기금은 소기의 수행목적 달성을 위해 개별법을 제정하여 그 근거를 마련하기 때문에 기금의 실태분석을 위해서는 먼저 기금조성을 위한 재원조달방법을 알 필요가 있다. 또한 기금의 조성규모와 운용규모가 어느 정도인지와 기금운용절차는 실태분석의 기본요소라고 할 수 있다.

1) 기금의 재원 조성방법

기금의 설치에 국회의 통과한 법률로서 가능하도록 되어 있으므로, 각 개별 설치 근거법에 기금의 재원조성방법 및 운용에 관하여 규정하고 있다.

(1) 정부출연금

기금에 따라 소요자금을 자체적으로 해결할 수 있는 경우도 있으나, 그렇지 못한 경우나 자금이 부족한 경우에 이들 기금에 대해서는 정부가 일정 금액을 출연하고 있다. 이러한 정부출연의 근거는 개별 기금법에 규정되어 있으며 개별기금에 대한 예산지원 여부는 기금을 관장하는 각 부처의 예산소요시 제시한 개별기금의 조성 및 운용계획에 토대를 두고 그 타당성을 파악하여 결정하고 있다. 이 과정에서 공공기금과 기타기금의 구분에는 구애되지 않으며 각 기금별 사정에 따라 개별적으로 판단한다.

(2) 민간임의출연금

대부분의 기금은 관련법에 민간 임의출연금규정을 두고 있으나, 출연실적은 미미한 편이다. 출연의 형태는 국민성금이나 관련단체 기부금 등의 형식을 띠고 있으며 사업수행에 필요한 부동산 등의 기부도 있다. 민간 임의출연실적이 있는 공공기금은 사회복지사업기금, 보훈기금, 과학교육기금 등이며 기타기금으로는 새마을국민기금 등이 있다.

(3) 강제부담금

강제부담금은 기금의 중요한 재원 중 하나로 규정에 의하여 강제적으로 부과되는 재원이다. 부과대상을 기준으로 할 때 불특정한 경우와 특정한 경우로 나눌 수 있는데 전자는 부가모금, 과징금 등이 있으며 후자로는 특정사업을 영위하는 사업자나 사업자단체 등에 대하여 일정한 기준에 의하여 부과하는 부담금이 있다. 주요 강제부담금의 예로서는 공연장 또는 체육시설입장료 등에 대한 부가모금(문예진흥기금, 국민체육진흥기금 등), 특정사업을 영위하는 사업자 또는 사업자단체가 부담하는 매출부과금, 강제출연금(축산발전기금) 등이 있다. 이러한 부담금은 민간 임의출연금이나 기금운용수익 등과 함께 자체자금으로 분류되고 집행과정의 성격에 따라서는 준조세적 성격을 가지며, 기금조성단계에서 원천적인 부조리로 비판받을 소지가 상대적으로 크다는 점에서 사회적으로 비판과 주목을 받기도 한다.

(4) 외부차입금

기금이 사업수행에 필요한 재원을 마련하기 위하여 개별법의 규정에 근거하여 기금의 부담으로 자금을 차입할 수 있는데 외부차입에는 크게 채권발행, 장·단기 차입금, 차관 등이 있다.

(5) 기금운용수익금

여기에는 기금의 여유자금운용에 따라 발생하는 수입과 기금의 고유사업수행에 따라 발생하는 사업수입이 있다. 여유자금 운용수익에는 이자수입, 임대료수입, 기타부대사업수입 등이 있는데 특히 적립성 기금의 경우에는 기금증식을 위한 수익사업이 기금의 목적달성을 위한 주된 사업으로 되어있다. 사업수입은 주로 공기업이나 용자, 판매사업 등 유상적 급부사업을 수행하는 기금의 경우에 발생하는데 영업순수익, 판매수입이 있다(이종익: 372-373).

2) 기금의 조성규모와 운용규모

특정기간 동안의 기금적립규모로서 조성액에서 소모된 자금을 차감하여 산출한 순조성 규모는 1999년 10월 현재 공공기금의 누계액은 193조 2,360억원이며, 기타기금의 누계액은 84조 3,370억원으로서 공공기금과 기타기금을 합한 기금순조성 누계액은 277조 5,730억원에 달하고 있다. 그리고 조성규모가 가장 큰 기금은 공공기금의 경우 국민연금기금이 45조 2천억원, 국채관리기금 39조 1천억원, 국민주택기금 38조 6천억원, 공공자금관리기금 38조 5천억원의 순서이며, 기타기금의 경우는 예금보험기금 20조 4천억원, 중소기업창업및진흥기금 9조 2천억원, 부실채권정리기금 8조원, 체신보험기금 6조 8천억원의 순서이다.

각 기금의 당해 연도 수입과 지출의 규모로서, 1999년 10월 현재 공공기금의 운용규모는 96조 8,050억원이고, 기타기금은 74조 380억원으로서 공공기금과 기타기금의 총 운용규모는 170조 8,430억원에 달하고 있다. 그리고 공공기금의 경우 운용규모가 가장 큰 기금은 국채관리기금으로서 26조 8천억원이고, 다음으로는 국민연금기금 19조 5천억원, 공공자금관리기금 15조 9천억원 등의 순서이다. 기타기금의 경우는 부실채권정리기금이 23조2천억원, 예금보험기금 18조 3천억원, 체신보험기금 8조 8천억원 등의 순서이다.

3) 기금의 운용절차

공공기금의 경우 기금관리기본법 제5조와 제7조에는 기금관리주체는 회계연도마다 공공기금의 기금운용계획을 작성하여 기획예산처장관의 협의와 국무회의심의의를 거쳐서 대통령의 승인을 얻어 확정하고, 회계연도 개시 80일 전까지 국회에 제출하도록 규정하고 있다. 다만 기금에 따라서는 국무회의의 심의 전에 기금운용심의회 심의 및 관계부처와의 협의를 거치는 경우가 많다.

기타기금의 경우는 기금관리주체가 기금운용계획을 작성하여 중앙관서의 장의 승인을 얻어 이 계획을 확정하고 있어 공공기금에 비해 공적 통제장치가 상대적으로 약한 편이다. 다만 기금에 따라서는 운용계획의 작성 전후에 관련 부처의 협의 또는 기금운용심의회 심의를 거치는 경우도 있다.

4) 공공자금관리기금의 설치

정부는 1993년 12월 연·기금 및 체신예금이 금융자산으로 운용하고 있는 여유자금⁴⁾을 국·공채의 금리수준을 보장하여 1995년에 신설된 '공공자금관리기금'에

4) 여유자금은 그 발생형태가 두 가지 형태로 구분되고 있는데, 일상적·장기적으

예탁하도록 하는 것을 주요 내용으로 하는 '공공자금관리기금법'을 제정하였다.

연·기금 등에서 발생하는 여유자금은 종래에도 재정에 예탁되어 투융자재원에 충당되어 왔는데, 종전까지는 예탁이 의무화되어 있지 않아 여유자금의 일부만이 예탁되었으나 공공자금관리기금법이 제정되어, 이 법 적용 대상기금은 목적사업에 필요한 자금 등을 제외한 여유자금을 원칙적으로 공공자금관리기금에 예탁하여야 한다.

이러한 제도개편이 추진된 배경은 첫째, 부족한 투융자재원을 안정적으로 조달할 수 있다는 점 둘째, 왜곡된 공공자금 운영구조를 일정 정도 시정할 수 있는 효과가 예상된다는 점 셋째, 공공부문의 자금운용이 깨끗하고 투명해질 수 있도록 제도적으로 뒷받침될 필요성이 제기되었다는 점 등이다(부정방지대책위원회, 1996: 16-18).

IV. 우리 나라 기금제도의 문제점

1. 기금설치상의 문제점

1) 기금의 지나친 수적·양적 팽창

우리 나라의 기금은 처음부터 행정편의에 의해 만들어진 것이라는 지적도 있는데, 한정된 재원으로 고속성장을 추진하는 과정에서 특정분야에 대한 집중적인 지원이 필요하였던 개발연대의 사정을 감안하면 그 당시에는 나름대로의 타당성을 지녔던 것으로도 볼 수 있을 것이다. 그러나 경제개발이 어느 정도 이루어지고 이제 성숙단계에 접어들면서부터는 오히려 각 분야에 대한 균형발전이 요구되는 만큼 기금의 설치 목적 자체가 갖는 의미가 상당 정도 약해졌다는 견해들이 일반적이다.

기금제도가 도입된 1961년 12월 이후부터 1969년까지는 9개에 불과하였던 기금이 1999년에는 공공 및 기타기금을 합하여 모두 76개로 팽창하게 되었는데, 이제는 통합관리가 불가능할 정도로 방대하게 증가하였을 뿐만 아니라, 이에 따라서

로 발생하는 여유자금과 일시적·단기적으로 발생하는 여유자금이 있다. 전자의 경우는 일정한 회계연도의 기금수입이 목적사업 수행 등 기금의 설치목적 달성에 필요한 해당연도의 지출수요를 초과함으로써 발생하는 경우로 주로 장래의 지출에 대비하여 적립되는 각종 연금기금 또는 보험기금에서 발생한다.

재정체계가 복잡 다기화 되어 국가재정운영의 투명성을 저해하고 기금주체의 자의적 운용 소지가 커져서 전체 재정사업의 우선 순위에 따른 재원배분을 보다 어렵게 하는 등 재정운영의 사회적 비효율성이 발생되고 있다.

경우에 따라서는 각 기금의 설치 목적과 특히 특별회계의 설치목적 사이에 실질적인 차이점이 없음에도 불구하고 특정자금이나 사업을 굳이 특별회계로부터 분리·독립시키려는 경향이 있다는 지적이 많다.

결국 수익자부담의 적립성 기금을 제외하면 실질적으로 정규예산과 다를 바 없는 기금을 국회의 심의·의결권 밖에서 국민에게 공식적으로 공개되지 않은 채 처리·운용된다는 것은 재정민주주의를 저해하는 요소라고 할 수 있을 것이다.

대부분의 기금이 설립 목적상 공공성이 높은 사회 경제적 임무를 수행한다는 점에서 예산과 유사기준에 따라 운용될 필요성이 높을 것이다. 하지만 이를 일반·특별회계와 분리하여 별도의 자금운용 메커니즘이라고 할 수 있는 기금으로 설치한 것은 소관부처가 자신의 일방적인 재량권에 국민경제 운영권의 일부를 독립적으로 확보하려는 의도로도 해석될 수 있는 것이다.

한편, 1980년대 이후 각종 기금들이 경쟁적으로 설치된 배경에는 조직 직할의 쌈짓돈을 확보하려는 관련부처들의 병리적 행태와 정작 기금설치를 공적으로 통제해야 할 정치인들이 오히려 생색내기를 위한 정치적 이해가 맞물려 있었던 사실도 지적되고 있다.

2) 일반·특별회계와 중복 및 연계성 미흡

일반회계와 기금간, 특별회계와 기금간의 중복현상으로 인해 예산회계와 구조적 다중성문제 뿐만 아니라 기금 상호간의 중복현상으로 인한 지원체계의 비능률성이 초래되고 있다.

특히 공공자금의 융자기능이 재특회계와 융자성기금으로 이원화되어 있을 뿐만 아니라 융자성기금의 경우도 유사한 지원목적을 수행하는 기금이 중복되어 지원효과를 감소시키고 사업수행의 실효성을 저해하고 있다.

예산회계법 제7조에 의해 기금은 특정사업 내지 부문에 대한 지원이나 특정자금의 효율적 관리를 목적으로 설립·운용되어 왔으나, 기금이 수행하고 있는 사업과 자금유자의 상당부분이 일반회계나 특별회계 즉 예산을 통해서도 충분히 이루어질 수 있는 것임에도 불구하고 이처럼 세입·세출예산제도와 별개의 독립된 제도로 운용하는 것은 결과적으로 정부 예산회계의 중복화 또는 특별회계의 이중구조화를 초래하여 재정운영의 비효율을 초래하게 될 것이다.

3) 유사기금의 중복 설치

각 부처별로 그 동안 경쟁적으로 기금을 설치함으로써 유사한 성격의 기금들이 중복 설치되었을 뿐만 아니라 존치 실효성이 미약한 기금들이 폐지되지 않은 채 그대로 남아 있다는 점이다. 즉 이미 설치된 기금으로 목적사업을 수행하도록 유인하지 않고 유사한 사업에 대해 별도의 기금을 각각 설치·운용함으로써 기금간의 사업내용이 중복 혹은 상충되거나 기금관리 경비만 낭비되는 결과들이 초래되고 있다.

물론 유사기금의 중복 설치라는 비판에 대해 반대의견도 있을 수 있을 것이다. 즉 개별기금을 관할하는 주무부처나 집행기관의 입장에서 보면, 기금의 명칭이 유사하다고 기능이 반드시 동일한 것은 아니며 또한, 크게 분류해서는 동일한 기능을 수행하는 것처럼 보여도 구체적인 집행단계에서 기금의 혜택이 필요한 고객은 차별화되기 때문에 중복 설치 혹은 중복지원의 문제는 현실적으로 별로 문제될 것이 아니라는 주장도 할 수 있을 것이다.

그러나 이러한 주장은 국가경영이라는 보다 높은 차원을 전제할 경우 다시 비판적으로 해석될 수 있는데, 즉 사회가 발전하면서 관련 부문의 활동 혹은 부문별 기능이 다양해지는 것은 자연스러운 현상이며, 이 과정에서 고객범주의 차별화와 다양화 역시 얼마든지 다차원적으로 존재할 수 있는 것이다. 문제는 차별화되는 고객부문을 어떻게 종합적으로 체계화시켜 일관되게 국가를 경영할 수 있는가 하는 데 있다고 본다. 공공부문의 재정활동은 전체 숲의 모양에 대한 청사진과 합의가 전제된 이후 개별 나무들에 대한 육성 지원책이 마련되어야 할 것이다.

유사기능을 수행하는 기금의 예를 들어보면, 교통안전을 수행하는 기금으로 교통안전기금과 도로교통안전협회기금이 있는데 교통안전기금은 교통안전공단(건교부 소관)이, 도로교통안전협회기금은 도로교통안전협회(경찰청 소관)가 각각 수행하고 있는 것이다. 그리고 신용보증기능을 수행하고 있는 기금으로서 모두 재경부를 소관부처로 하고 있는 신용보증기금과 기술신용보증기금 등과 같은 경우이다.

4) 공공기금과 기타기금의 구분기준 모호

공공기금과 기타기금의 분류기준도 명확치 않아 기금제도의 효율성을 저해하고 있다는 지적도 많다. 현행과 같은 기금의 구분은 기금의 실질적인 기능에 의한 것이라기보다는 개별법상의 기금운용 주체에 따른 형식적 구분에 불과한 것이 아

닌가 생각된다.

공공기금은 주무부처에서 운용계획을 수립한 후 국무회의 심의를 거쳐서 대통령의 승인을 얻어야 하는데 비해, 기타기금은 운용계획이나 결산을 국무회의의 심의를 거쳐서 대통령의 승인을 얻을 필요도 없이 대부분 주무부처의 재량권에 일임되고 있는 것이다.

그런데 이와 같은 형식적 구분에도 불구하고 양대 기금은 출연방법이나 성격 등에서 별다른 차이를 발견할 수 없는 경우가 많다는 점이다. 예를 들면, 기타기금을 관리하고 있는 기관은 인사·예산에서부터 사업활동에 이르기까지 주무부처의 지시에 따르고 있기 때문에 실질적으로는 공공기금과 동일한 성질을 띠고 있다고 볼 수도 있을 뿐만 아니라 정부출연 비중이 큰 기금이 기타기금으로 취급되고 있기도 하다.

5) 통합재정수지의 적자요인으로 작용

정부는 조세수입을 근간으로 하는 일반회계 중심의 국가재정활동을 탈피하여 1980년대부터 특별회계 및 공공기금까지를 포함한 통합재정수지에 입각한 재정운용을 통해 재정부문의 통화증발요인의 최소화 등 경제안정기조를 정착시키려고 노력해 왔다.

이와 관련하여 국민투자기금, 국민주택기금, 국민연금 및 공무원연금 등에서 비롯되는 구조적 적자요인으로 인하여 통합재정수지의 적자를 면치 못함으로써 국가재정의 건전성을 저해하고 있다. 아래 <표 4>에서와 같이 1999년도 GDP의 5%에 해당하는 통합재정수지 적자 중 2.1%가 기금적자에 기인하고 있다는 기획예산처의 지적은 이를 단적으로 증명해 주는 근거라고 할 수 있다.

<표 4> 통합재정수지와 기금재정수지 적자 비율

(단위: 조원)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999 추정
통합재정수지 (대 GDP, %)	△1.6 (△0.9)	△1.2 (△0.4)	△1.1 (0.3)	△7.0 (△1.5)	△18.8 (△4.2)	△24.5 (△5.2)
기금재정수지 (대 GDP, %)	△2.8 (△1.6)	0.2 (△0.1)	△0.4 (△0.1)	0.9 (0.2)	△1.0 (△0.2)	△9.8 (△2.1)

자료: 기획예산처 내부자료(1999. 6. 29)

6) 기금 신설에 대한 통제장치의 미흡

기금관리기본법 제2조의 '정부의 출연금 또는 법률에 의한 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.'는 기금설치의 제한규정이 있음에도 불구하고 각 부처의 편의에 따라 기금 신설이 확대되는 경향이 있다는 점이다. 1998년 중 각 부처가 4개 기금의 신설을 추진하여 문화산업진흥기금, 한강수계관리기금 등 2개 기금이 추가로 신설되었고, 1999년도에도 수산발전기금, 독도기금 등 4개 기금의 신설을 추진하여 수산발전기금이 신설되었다.

2. 기금운용상의 문제점

1) 종합적인 협의체제 미흡

개별기금의 운용계획은 전체적인 재정운용의 방향과 연계하여 수립되어야 하나 실제로는 관계부처들과의 사전협의를 위한 제도적 장치가 미비하여 대부분 주무부처 단독으로 결정되는 등 기금운용과 관련된 종합적인 협의 메카니즘이 마련되어 있지 못한 실정이다. 물론 부처단위의 심의회가 운용되고 있으므로 심의회를 통한 협의가 가능하다고 할 수 있지만, 심의회 운영이 형식적인 경우가 많으며 종합적인 검토는 아직 미흡한 것으로 지적되고 있다.

더구나 예산운영과 기금운영과의 연계도 미흡한 실정인데, 정부에서 출연하는 기금의 경우에도 개별 기금법상 기획예산처와의 사전 협의가 없이 기금운용계획의 수립이 가능하기 때문에 예산편성과의 연계성이 적절히 확보되지 못하고 있다. 공공기금의 경우 국가예산을 총괄하여 담당하는 기획예산처에서 매년 연도별로 기금작성기준을 작성하여 각 부처에 시달하고, 각 부처는 이를 근거로 기금운용계획을 수립하여 기획예산처와 협의, 일반예산활동과 중복되는 경우나 지침에 어긋나는 경우에 대해서는 일차적으로 심사 조정되고 있다.

그러나 이 경우에도 기금이라는 제도 자체는 '예산외'의 것으로 인식되어 해당 부처의 자율성을 보장한다는 전제아래 원칙적으로는 해당 부처의 입장을 우선적으로 고려하여 특별히 문제가 되는 부문만 조정되기 때문에 심도있는 총괄적인 협의가 이루어진다고 보기는 어려울 것이다.

2) 사업내용의 부적절성 문제

기금관리주체들은 기금을 핵심사업에 집중하여 기금운용의 효과를 제고시키기 보다는 투자수익률이 낮은 골프장, 콘도 등 휴양시설이나 임야와 같은 부동산에

투자하는 등 복리후생사업이나 핵심사업과 관련이 적은 주변사업까지를 수행함으로써 비효율적인 자금운용을 하고 있다. 그리고 예상되는 재원규모를 전액 활용하기 위하여 상대적으로 우선순위가 낮은 사업도 추진되는 경우가 많아서 비효율적인 운용이 되고 있다. 따라서 기금사업을 핵심사업 위주로 조정하여 효율적인 자금운용이 되도록 해야 할 것이다.

3) 기금운용에 대한 점검·평가체계 미흡

현행 기금관리기본법 제11조에서는 기금관리주체는 공공기금의 관리·운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위해 공공기금별로 기금운용심의회를 설치하도록 규정하고 있다. 그리고 기타 공공기금의 관리·운용에 관한 중요사항으로서 대통령령이 정하는 사항과 기금관리주체가 필요하다고 인정하여 부의하는 사항 등을 심의하도록 규정되어 있다. 그러나 기금운용심의회가 설치되어 있지 않거나, 설치되었더라도 그 기능이 형식적인 수준에 그치고 있으며, 그 위원구성의 대표성이 부족하다는 비판이 많다. 그리고 자금운용 및 기금사업의 성과분석 등에 대한 지속적인 점검·평가와 자금관리모델 개발 등의 노력이 부족하다는 점이다.

기금은 한번 설치되면 폐지가 어렵고, 조성규모에 관계없이 부담금을 계속 징수하는 경향이 있어서 기금운용에 있어서의 점검 및 평가체계의 확립이 필요할 것이다.

4) 기금운용의恣意性

기타기금의 경우에는 기금의 조성과 관리를 전담하고 기금사업을 담당하는 전문기관들이 설치·운영되고 있으나, 상위 부처인 중앙관서의 사업운용에 대한 개입으로 인해 집행기관의 전문적 재량을 심각히 저해하는 등 관련기금이 관련 상위 부처의 싹짓돈 역할을 행하는 문제도 지적되고 있다.

가장 대표적인 사례로 문예진흥기금의 경우를 보면, 문예진흥원과 문화관광부에서 사업결정과정이 중첩되어 있는데 문화관광부의 결정만이 실질적 효과를 발휘하고 있다는 점에서 문예진흥원 나름의 독자성과 전문성은 인정되기 힘든 실정이다. 특히 문예진흥 기금사업의 결정과정에서 정부예산으로 추진될 사업의 재원을 문화관광부가 자의적으로 문예진흥기금으로 조달하는 사례가 많다는 지적이 있다. 이로 인해 기금사업과 정부 예산사업의 구분이 모호해지고 기금의 존재 의의가 문화관광부의 예비비성 자금으로 전락하는 등 자의적 운용에 대한 비판이 높게 제기되고 있다.

그밖에 기금의 용자조건에 대한 합리적인 기준이 미비한 상태이고, 기금관리기

관의 인력·예산 등 방만한 운영 그리고 기업회계 미적용 등의 문제점도 있다.

3. 기금통제장치의 미비로 인한 문제점

1) 기금운용에 대한 법적 규정의 미비

기금의 운용에 관한 체계있는 법적 규정이 미흡하여 효율적인 기금운용과 주무부처의 자의적인 운용에 대한 견제가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 즉 기금관리주체의 운용근거가 자율성에 대한 법적 보장이 결여되어 있고 기금운용의 공정성과 공공성을 보장해 주는 장치도 충분한 편은 아닌 실정이다. 특히 주무부처의 편의적 기금운용의 피해가 크고 기타기금 운용의 재량성이 축소되고 있는 현실아래에서 재원조성, 기금운용, 여유자금 활용 등에 대한 직접적이고 구체적인 법적 규정이 명시되어 있지 못하고 다분히 형식적 차원에서 그치고 있다.

현재 각종 기금운용의 원칙을 총괄적으로 규정하고 있는 법률로서 1991년 12월에 제정된 '기금관리기본법'이 있는데, 이 법의 경우 모두 13개 조항을 규정하고 있는데 기금에 대한 대략의 기본 원칙과 포괄적인 운용지침만을 제시할 뿐, 보다 명확한 성격규정이나 운용·심사체계 그리고 운용결과 평가에 대한 환류과정 등에 대한 규정들은 마련되지 못하고 있다.

2) 국회차원에서의 통제장치 미흡

최근 들어서 기금 운용규모가 일반회계를 능가할 정도로 증대되었음에도 불구하고, 기금의 운용에 대한 국회의 심의나 통제권을 부정하고 있음으로써 기금의 목적 외 사용이나 낭비가 지적되는 등 자원배분의 왜곡현상을 초래하고 있다.

1991년 기금관리기본법이 제정된 과정을 보면 많은 것을 시사해 주게 되는데, 즉 1988년 여소야대의 정국에서 당시 평민당과 민주당이 각각 기금에 관한 개혁법안을 냈다가 야당 단일안을 만들고 다시 각계의 의견을 수렴해 1989년 12월 18일 국회 경제과학위원회에서 대안을 가결, 법제사법위원회의 체계·자구심사를 거쳐 본회의에 부의하였으나, 경과위원장의 재회부 요구로 처리되지 못하고 경제과학위원회에 다시 회송되었다. 그로부터 약 2년이 경과된 1991년 12월 11일 경제과학위원회에서 당시의 법제사법위원회 체계·자구 수정내용을 받아들이기로 의결하여 마침내 본회의에서 통과되었다. 이러한 우여곡절이 있게 된 경위는 법사위에서의 자구 수정문제에 있었는데, 경과위의 대안이 기금관리주체는 기금운용계획을 '국회의 소관상임위원회에 보고·심사하게 하였는데', 이를 '국회에 출석·보고하고 질의에 답변토록 함'으로써, 그 한계가 지금까지 기금운용의 문제

점으로 남게 된 것이다.

현행 제도 아래서의 기금에 대한 국회의 통제방법은 법률의 제정, 개정, 폐지 그리고 공공기금의 운용계획 및 결산보고서의 국회제출에 대한 심의 등이 있으나 실제적인 통제효과는 그다지 기대할 만한 수준이 되지 못하고 있다. 입법권은 국회의 고유 권한이므로 기금에 관한 근거법의 개폐 등을 통하여 간접적으로 기금의 운용방법을 통제할 수 있을 것이다.

기금운용계획서는 매 회계연도마다 세입·세출예산과 함께 국회에 제출토록 규정되어 있는데, 국회는 이를 예산심의의 참고자료로만 활용할 수 있을 뿐이다. 그리고 기금의 결산보고서는 감사원 감사를 거쳐 세입·세출의 결산과 함께 국회에 제출함으로써 기금의 운용결과를 국회에 보고하고 심의 받게 되는데, 이 또한 형식에 그치고 있다는 점이다.

V. 우리나라 기금제도의 개선방향

정부는 최근 기금정비를 국가경영 혁신의 일환으로 추진하여 적자재정관리에 기여하고, 국가부담이 경감되도록 기금운영의 효율성과 투명성을 제고시키겠다는 방침을 제시하였다. 이에 따라 1999년 10월 '기금관리기본법중개정법률안'을 국회에 제출, 심의를 기다리고 있다. 이 법안의 주요내용은 일부기금을 폐지하고, 사업내용상 공공성이 큰 기타 기금은 공공기금화하며, 기금의 회계는 기업회계원칙에 따르도록 하고, 기금운용에 대한 평가 등을 위하여 기금정책심의회와 기금운용평가단의 설치·운영 등 기금제도를 개선·보완하려는 데 있다. 아래에서는 지금까지 제기한 문제점에 근거해서 개선방향을 모색하되, 필요시에는 정부의 이번 개정법안 내용에 대해서도 동시에 소개·검토하고자 한다.

1. 기금의 정비

1) 유사기금의 통·폐합 추진

첫째, 주로 제조업, 첨단사업 등의 기반구축을 통한 산업의 경쟁력을 강화하기 위해 설치된 기금으로서 공공기금인 산업기반기금, 정보확충진흥기금, 과학기술진흥기금과 기타기금인 중소기업창업진흥기금 등이 유사한 기금의 범주에 속하므로 통·폐합하거나 단순화시켜 통합관리체제를 구축하여야 한다.

둘째, 과학연구진흥을 위해 설치된 기금으로서 과학기술진흥기금과 한국과학재단기금이 유사한 기능을 수행하는 범주에 속한다고 볼 수 있다.

셋째, 교통안전의 사업 수행을 위해 설치된 기금으로서 교통안전기금과 도로교통안전관리공단기금이 유사한 기능을 수행하는 범주로 볼 수 있다. 이들 기금은 기타기금이면서 서로 다른 부처 산하의 기금이라는 측면에서 통·폐합이 현실적으로 곤란할 것으로 보이나, 양 기금이 교통안전이라는 동일한 목표하에 사업을 추진하고 있으며 재원조성 또한, 자동차관련 사업자와 운전면허 및 자동차보유자들의 법정분담금으로 조성되고 있으므로 앞으로 효율적인 교통안전사업 추진을 위해 통·폐합방안을 강구해야 할 것이다.

넷째, 체육진흥과 청소년 심신단련을 위해 설치된 기금으로서 기타기금인 국민체육진흥기금과 공공기금인 청소년육성기금이 있다. 이 두 기금의 경우 기금명칭은 상이하지만, 국민체육진흥기금의 재원 중 일부를 청소년육성기금에 출연할 수 있도록 규정하고 있으며, 실제로도 청소년육성기금 조성액 중 상당액을 국민체육진흥기금으로부터 전입·충당되고 있다. 따라서 이들은 통·폐합해도 큰 무리가 없을 것이라는 것이 일반론이다.

이밖에 신용보증기금과 기술신용보증기금, 산업기반기금과 중소기업창업및진흥기금, 종자기금과 농산물가격안정기금 등이 통·폐합되어야 한다는 주장이 많다. 통·폐합과정에서도 힘의 논리가 아닌 경제적 합리성에 따라서 결정되어야 할 것이며, 종래와 같이 힘없는 부처 관할기금은 없어지고, 힘있는 부처 기금들은 살게 된다는 불평은 없도록 해야 할 것이다.

한편, 정부의 1999년도 기금제도 개선방안에서는 유사기금 10개를 4개로 통합할 계획인데, 그 내용을 보면 다음과 같다. 즉 재정부소관의 국채관리기금을 같은 소관인 공공자금관리기금으로, 국가보훈처소관의 순국선열애국지사사업기금을 보훈기금으로, 과학기술부소관의 과학기술진흥기금·과학재단기금·과학기술문화기금의 3개의 기금을 가칭 '과학진흥기금'으로 통합하며, 농림부소관의 종자기금·농수산물가격안정기금·인삼산업진흥기금의 3개 기금을 농수산물가격안정기금으로 통합할 방침이다.

2) 기타기금의 공공기금화 방안 강구

현재 임의적으로 분류되고 있는 기금구분을 지양하고 기금의 성격, 재원 조성 방법, 기금운용의 효과 등을 종합적·객관적으로 측정 평가하여 공공기금을 정부의 공공자금으로서의 기능이 활성화되도록 하고, 기타기금을 민간기금으로서의

특성을 살려 탄력적이고 자율적인 운용이 보장되도록 하여야 할 것이다.

기타기금 38개 중 공공성이 미약하거나 재정활동이라고 보기 어려운 농어가목 돈마련저축장려기금, 신용보증기금, 재형저축장려기금 등과 같은 금융적 성격을 지닌 기금들을 제외한 나머지 기금들을 기금관리기본법시행령에서 포괄적으로 추가 적용하지 말고 모두 공공기금으로 재분류하여 기금관리기본법의 적용대상기금으로 규정하고, 동시에 통합예산의 포괄범위에 포함하는 방안을 고려해야 할 것이다.

기금관리기본법 제3조 제1항 제2호에 의하면 공공기금 이외에도 기금재원의 대부분이 법률에 의한 민간부담금으로 조성되고 사업내용상 공공성이 큰 기금이나, 기금재원의 전부 또는 일부를 정부가 출연하고 사업내용상 공공성이 큰 기금을 대상으로 규정하고 있다.

따라서 현재 기금관리기본법이 적용되고 있지 않은 기타기금 중 이와 같은 조건에 해당되는 지의 여부를 객관적으로 판단하여 그 적용 여부를 결정하는 것이 중요한 과제라 하겠다.

기금조성에 있어서 정부출연금이나 법정 민간부담금 비중은 기금의 공공성 정도를 나타내는 가장 객관적인 지표가 될 수 있으며, 이 두 가지 비중의 합계가 예컨대 50%를 상회할 경우 공공기금화하는 방안이 우선적으로 검토되어야 한다는 주장이 있다(이종익: 391).

대체적으로 공공기금화 되어야 한다는 기타기금으로는, 공무원연금기금, 사학진흥기금, 도로교통안전관리공단기금, 교통안전기금, 축산발전기금, 특정물질사용합리화기금, 중소기업근로자복지진흥기금, 사립학교교원연금기금, 한국장학기금, 발전소주변지역지원기금, 중소기업창업및육성지원기금, 참전군인등지원기금 등이 논의되고 있다.

이들의 내역을 요약정리하면 <표 5>와 같다.

정부의 이번 개정법률안에서는 다소 기대에는 미치지 못하지만, 7개 기타기금을 기금관리기본법에 직접 규정하여 공공기금화하고 있다. 이에는 공무원연금기금, 사학진흥기금, 중소기업창업및진흥기금, 특정물질사용합리화기금, 중소기업근로자복지진흥기금, 도로교통안전관리공단기금, 축산발전기금 등이다.

3) 특별회계 및 유사기금의 단순화 방안 강구

기금간의 명칭 및 사업내용이 유사한 기금뿐만 아니라 이러한 기금이 특별회계와 사업내용이 유사한 경우 통·폐합하거나 단순화시켜 통합관리체제를 마련하는

〈표 5〉 기타기금 중 공공기금 대상 기금

(단위: 억원, %)

부 처 명	기 금 명	1999년 운용규모	국민부담비율*
노동부	중소기업근로자복지진흥기금	7,789	98
산업자원부	특정물질사용합리화기금	112	74
	발전소주변지역지원사업기금	1,839	100
행정자치부	공무원연금기금	84,051	100
농림부	축산발전기금	8,585	80
교육부	사립학교교원연금기금	28,796	100
	사학진흥기금	1,333	100
국가보훈처	참전군인동지지원기금	53	100
중소기업청	중소기업창업및육성지원기금	34,383	100
경찰청	도로교통안전관리공단기금	1,199	100

*조성재원 중 정부출연 및 법정부담금 비율
 자료: 기획예산처 내부자료(1999. 6. 29)

것이 바람직할 것으로 생각된다. 즉 기금간의 정비가 아닌 기금과 특별회계와 관련한 개선방안인 것이다.

교통안전 관련부문의 유사기금인 교통안전기금과 도로교통안전관리기금의 통·폐합이 어려울 경우 또 하나의 방안으로 양 기금과 교통시설특별회계 및 자동차교통관리개선특별회계와의 통·폐합 내지 통합관리체제의 개선방안을 강구할 수도 있을 것이다. 이들 양 기금이 교통안전진흥공단과 도로교통안전협회에서 실제 운용하고 있는 기금으로서 특별회계의 재정운용과 별개의 차원으로 볼 수도 있으나, 기금재원이 대부분 법정부담금으로 조성되므로 특별회계의 재정부담과 유사하다고 할 수 있기 때문이다.

그밖에 농수산물가격안정기금, 농지관리기금, 종자기금 등 농수산업 관련 기금의 경우 이들 기금과 유사한 사업내용을 갖는 특별회계로서 농어촌구조개선특별회계, 양곡관리특별회계, 농어촌특별세관리특별회계, 토지관리 및 지역균형개발특별회계 등과의 통합·정비를 주장하는 입장도 있다(황성현외, 1998: 442-443). 기금과 동일한 명칭의 특별회계가 설치되어 있는 경우 특별회계와의 통합을 검토

하고, 특별회계 형태의 운용이 가능한 경우에는 예산체계로 흡수하여 자금운용의 투명성을 제고시키는 것이 바람직할 것이다.

4) 목적 달성기금 및 영세기금의 정비

목적사업을 이미 달성했거나, 여건이 변하여 불필요하게 된 기금 그리고 기금 조성재원이 영세하여 목적사업을 하는데 차질을 빚게 되는 기금은 기금의 관리·운용비의 낭비를 초래하고 실효성 또한 없으므로 정비해야 할 것이다. 예를 들면, 이미 목적을 달성하고 경쟁상품인 근로자장기저축의 도입으로 가입실적이 저조한 재산형성저축장려기금은 폐지되어야 할 것이다. 그밖에 진폐기금, 방송문화진흥기금, 법률구조기금, 서울대학교병원기금, 도서관및독서진흥기금 등은 재원이 취약하여 목적사업 수행이 어려울 것이므로 정비되어야 한다는 주장이 많다.

한편, 정부의 이번 개정법률안에서는 모두 11개 기금을 폐지하고 있는데, 염안정기금은 목적달성으로 2001년에 폐지되고, 한국장학기금, 재외동포기금, 과학교육기금, 기능장려기금, 진폐기금, 도서관및독서진흥기금, 임업진흥기금 등 7개 기금은 일반회계 지원 또는 특별회계에 귀속하게 된다. 그리고 서울대학교병원기금 및 국립대학교병원기금은 병원의 자체자금화함으로써 민간자금화되고, 새마을국민기금은 새마을중앙협의회가 자율적으로 운영하도록 민간자금화한 것이다.

5) 기금신설의 억제방안 강구

정부가 그 동안 나름대로 상당한 기금정비를 해 왔지만, 그 과정에서도 신설된 기금이 적지 않음으로써 기금정비 노력을 약화시키고 있는데, 이에 대해서 관련 법령을 개정하여 기금설치요건을 보다 강화하는 방안이 모색되어야 할 것으로 생각된다.

2. 기금운용체계의 개선

1) 공공자금의 통합관리

연금·기금 및 체신예금 등이 운용하고 있는 공공 여유자금을 공공목적으로 통합관리하기 위하여 1994년부터 '공공자금관리기금'을 설치·운용하고 있다. 이 기금의 효율적 운용은 기금관리를 효율화한다는 측면에서도 매우 중요한 의의를 갖게 된다. 공공자금관리기금에 예탁된 여유자금은 주로 국공채 인수에 의한 부문별 지원, 즉 사회간접자본 투자확충, 중소기업 지원, 산업설비 및 기술개발 지원 등에 활용되고 있다.

이와 같은 여유자금 운용의 효율화를 위한 방안으로는 첫째, 예탁기금의 확대를 들 수 있는데, 현재 여유자금 예탁기금은 예탁의무기금으로 공공기금 중 국민연금기금, 농지관리기금과 기타기금인 공무원연금기금, 사학진흥기금, 국민체육진흥기금, 문예진흥기금 그리고 체신예금 등이 있으나. 그 외 기금은 예탁을 임의로 할 수 있도록 하고 있다. 공공자금관리기금 설치의 중요 목적 중의 하나는 전체 76개 기금의 여유자금을 통합 관리함으로써 기금관리의 효율화를 도모하는데 있다. 따라서 예탁의무대상기금의 선정은 개별기금의 공공성 정도에 따라 보다 확대시켜 나가야 할 것이다.

둘째, 예탁금리의 실세화와 규모산정의 객관화를 들 수 있다.

정부는 1998년부터 국채유통수익률 11.25%를 기본으로 하되, 실제 운용수익률과의 차이를 익년도에 정산하기로 하고 있다. 정부측의 실세금리 적용이라는 금리산정의 조정문제가 정부, 기금운용주체, 연금가입자들의 쟁점적 과제라 할 수 있을 것이다. 그리고 각 기금의 여유자금 규모산정에 예산당국이 보다 적극적으로 참여할 수 있는 제도적 장치와 기금관리조직의 개편이 요구된다. 여유자금관리(cash management)는 이제 보다 창의적이고 적극적으로 접근할 필요성이 있으며, 미국의 지방정부에서는 여유자금관리가 중요한 지방재정관리의 한 전략으로 인식되고 있다는 점에서 이를 보다 적극적으로 활용할 필요성이 제기된다고 할 수 있다(Hwang, 1999: 198).

2) 통합적 협의체제 설치 필요

대부분의 개별기금은 기금운용심의회가 구성되어 있으나, 개별기금의 사업수행을 위한 운용계획의 심의가 형식적인 수준에 그치는 경우가 많아서, 실질적인 기금운용계획을 수립하여 개별기금의 목적사업이 전체 재정운용의 구도하에 이루어질 수 있는 통합적 협의체제가 구축되어야 할 것이다. 이에 따라 기금관리기본법 제11조 제3항에 규정되어 있는 기금운용심의회는 구성과 운영에 관한 사항을 대통령령으로 정하지 말고, 기본법에 보다 구체적이고 세부적으로 명문화하여 기금운용심의회는 실질화와 종합적 협의체제가 구축될 수 있도록 하여야 할 것이다. 다행스럽게도 정부의 이번 개정법률안에서는 안 제11조의2를 신설하여 공공기금 관련 정책과 그 운용방향 등을 심의하기 위하여 기획예산처장관을 위원장으로 하고, 관련부처 차관과 기금관련단체 대표 등으로 구성되는 '기금정책심의회'를 설치하도록 하고, 안 제12조 제2항 내지 제4항을 신설하여 기획예산처장관은 회계연도마다 기금의 운용실태를 조사하여 평가하고, 그 결과를 국무회의에 보고하

도록 하며, 기금제도에 관한 전문적·기술적인 연구 또는 자문을 구하거나 기금 운용실태의 조사 및 평가를 위하여 '기금운용평가단'을 운영할 수 있도록 하고 있다.

3) 기금조성방법의 개선

기금조성방법은 공공기금과 기타기금의 분류기준을 설정하는데 주요한 요인으로 작용할 뿐만 아니라 출연기관, 단체 및 분담자와의 상관성이 매우 높다. 공공기금의 재원조성은 정부출연에 의하고 기타기금은 민간출연에 의하는 것이 원칙이나 이러한 원칙이 잘 지켜지지 않는 것이 현실이다. 이는 조세에 의한 자금의 한정성과 공공부문 투융자의 무한성의 차이를 좁히는 현실적인 문제이기도 하여 공공기금의 재원이 정부출연 외의 민간 강제부담금으로 조성되고 있다고 볼 수 있다. 민간 강제부담금은 주로 불특정다수의 분담금과 특정한 기업 및 사업자의 분담금으로 조성되고 있는데, 이는 준조세적 성격이 강하여 분담자의 저항이 심하다는 비판이 제기되고 있다. 따라서 공공기금은 주로 정부출연금과 민간의 자율적인 기부출연금에 의하되, 가능한 한 민간 강제부담금을 최소화하고 동의원칙에 의거하여 공공서비스의 수혜집단 및 계층으로 하여금 일정부분을 분담케 하는 방안을 적극 활용하고, 기타기금의 재원은 민간출연에 의하여 조성되도록 유도하는 것이 바람직할 것이다.

나아가서 이와 같은 조성방법의 전제하에 공공기금과 기타기금의 재원조성을 객관화 할 수 있는 지표를 개발하고, 규모산정을 할 수 있는 명확한 기준 설정을 모색해 보는 것도 필요할 것이다. 이러한 이유는 조성방법의 정당성을 제고할 뿐만 아니라 기금별 과소 및 과다조성의 차이를 좁힐 수 있어 주요한 목적사업을 수행하기 어려운 영세기금과 기금재원이 과다하여 고수의 금융상품에만 관심을 갖는 기금운용상의 문제를 어느 정도 해소 할 수 있을 것이기 때문이다(이종익: 396). 또한, 기금은 한번 설치하면 폐지가 어렵고, 조성규모에 상관없이 강제부담금을 계속 징수하는 경향이 있기 때문에 강제부담금은 징수의 필요성이 상실될 경우 그 징수를 중단하는 일몰제도(sun-set)를 도입하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것으로 생각된다.

3. 국회의 기금통제 강화

현행 제도아래서의 기금에 대한 국회의 통제방법은 법률의 제정, 개정, 폐지 그리고 공공기금의 운용계획 및 결산보고서의 국회제출에 대한 심의 등이 있으나

실제적인 통제효과는 그다지 기대할 만한 수준이 되지 못하고 있다. 입법권은 국회의 고유 권한이므로 기금에 관한 근거법의 개폐 등을 통하여 간접적으로 기금의 운용방법을 통제할 수 있을 것이다.

기금운용계획서는 매 회계연도마다 세입·세출예산과 함께 국회에 제출토록 규정되어 있는데, 국회는 이를 예산심의의 참고자료로만 활용할 수 있을 뿐이다. 그리고 기금의 결산보고서는 감사원 감사를 거쳐 세입·세출의 결산과 함께 국회에 제출함으로써 기금의 운용결과를 국회에 보고하고 심의 받게 되는데, 이 또한 형식에 그치고 있는 실정이다. 한편, 재정민주주의의 구현을 위해서 입법부에 의한 예산통제권이 당파성 변수, 정치체제 변수, 제도적 변수, 예산심의 담당자의 행태변수 등 여러 변수들로 인해 비록 많은 제약을 받고 있지만, 예산결산특별위원회의 상설화 등 국회의 예산통제권이 강화되어야 한다는 주장이 강하게 제기되고 있다(황윤원b, 1998: 120-121). 이와 같은 맥락에서 국가재정의 건전성을 기하고, 기금운영의 효율성 및 투명성 제고를 위해 기금에 대한 국회의 심의·승인권한을 법에 명문화시킬 필요가 있다고 생각된다.

Ⅶ. 결 어

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 있는 것으로 강조되어 왔다. 기금제도는 그동안 일반회계와 특별회계제도의 한계를 벗어나 특정사업에 대한 지속적인 지원을 통하여 원활한 사업추진을 위해 공헌을 해 온 것은 사실이라 할 수 있을 것이다. 그러나 기금은 일반적으로 세입·세출 예산 내에서는 목적을 달성할 수 없는 분야에 한하여 극히 제한적으로 운영되어야 함에도 불구하고, 그동안 공공부문의 양적 팽창과 역할 증대 그리고 국회의 통제장치가 사실상 거의 없는 현실에 편승하여 수적으로나 규모면에서 급속히 비대해져 왔다.

따라서 이에 따른 다양한 운용형태와 방만한 운용으로 재정운용의 일탈과 경직화현상이 나타나고 있고, 기금적자의 확대로 인한 국가재정의 건전화를 저해하게 됨으로써 기금제도에 대한 개혁의 목소리가 매우 높은 실정이다.

우리는 최근 IMF조사단이 우리 나라 기금제도를 갑자기 조사하자고 함으로써

정부를 뚫어 당혹케 한 사실을 알고 있을 뿐만 아니라, 브라질 등 중남미국가 재정적자 특히 연금재정의 부실로 경제위기를 초래한 사실 또한, 이미 잘 알고 있다.

그리고 기금이 결국은 국민부담으로 조성된 자금임에도 불구하고, 최근 국민·공무원·군인·사학연금 등의 운용 잘못으로 재원고갈 문제가 대두됨으로써 국민들의 불신이 팽배하게 되어 이들 연금제도의 발전을 저해하는 이러한 현실적 요인들이 우리의 기금제도를 근본적으로 다시 생각하게 한다.

또한, 기금에 대한 통제체제가 강화되어야 한다는 주장이 일반화되고 있는데, 이에 대해서는 기금제도 본래의 취지를 크게 해치지 않는 범위 내에서 예산당국의 내부통제와 함께 국회에서의 단순한 보고차원을 벗어나 실질적인 심사·통제를 하도록 그 장치를 강화시킬 필요가 있다고 생각된다.

이러한 점에서 정부가 이번 정기국회에 제출한 '기금관리기본법중개정법률안'에서 국회심의 등과 같은 통제장치가 마련되어 있지 않아 아쉽기는 하지만, 20여개의 기금을 통·폐합시키고, 기획예산처 소속으로 '기금정책심의회'의 신설과 '기금운영평가단'을 운영하도록 한 것은 제도적으로 진일보한 것으로 판단된다. 따라서 전술한 바와같이 우리 나라는 기금의 정비, 기금운용의 효율성 제고 및 적절한 통제장치 마련 등 기금제도의 획기적 개혁을 시도해 나가야 할 것으로 생각된다. 따라서 우리의 기금제도도 이제는 예산외로 운용될 것이 아니라, 조성되고 사용되는 내용들을 국민들도 알아야 하기 때문에 국회의 심의과정을 거쳐야 될 것이며, 더욱 획기적인 방향으로서는 특별회계나 일반회계에 점진적으로 흡수시켜 나가는 전략으로 기금개혁의 방향을 잡아 나가야 할 것으로 판단된다.

참고문헌

감사원, 「기금, 국유재산, 물품과 채권 검사보고서」, 1997~1998 회계연도, 1999.

강창구, “공공기금의 기능과 운용에 관한 연구,” 명지대학교 박사학위논문, 명지대학교, 1996.

강창구, “기금의 설치현황과 정비에 관한 정책방안,” 「상지대병설전문대논문집」, 1999.

국회 경제과학위원회, 「기금관리기본법 관련 자료집」, 1992.

- 국회사무처 법제예산실, 「재정 효율화를 위한 재정제도 개선과제」, 1995.
- 국회운영위원회 수석전문위원실, 기금관리기본법 심의 참고자료, 1999.
- 기획예산처, 「1999년도 기금백서」, 1999.
- 기획예산처, 「기금정비 관련 참고자료(내부자료)」, 1999.
- 기획예산처, 「기금제도 개선방안(내부자료)」, 1999.
- 김동환 외, 「한국의 재정」, 서울: 매일경제신문사, 1999.
- 김지옥, 「서울시 기금관리 개선방안」, 최종자문회의자료, 1999.
- 대한민국 정부, 「기금관리기본법중개정법률안」, 10월, 1999.
- 대한민국 정부, 「공공기금 운용계획서」, 1998~2000년도, 1999.
- 문인수, 「공공기금의 운용실태 분석」, 「한국행정논총」 10(12), 1998.
- 박봉규, 공공자금의 운용방안. 「국가예산과 정책목표」, 한국개발연구원, 1989.
- 부정방지대책위원회, 「기금 부조리 실태 및 방지대책 보고서」, 22, 1996.
- 양준철, 「기금제도 개선방안」, 미발간논문, 1999.
- 예산회계제도심의회, 「예산회계제도 및 기금의 효율적 관리방안」, 서울: 예산회계제도심의회, 1989.
- 원구환, 「지방정부 비전형적 지출로서의 기금관리제도에 관한 연구」, 「지방재정학보」 3(1), 1998. pp. 109-130.
- 유시권, 「기금의 효율화 방안」, 서울: 한국개발연구원, 1991.
- 이원희, 「예산을 해부한다. - 정부 쌈짓돈, 기금」, 「뉴스플러스」 104(10. 16), 1997.
- 이종익, 「재무행정론」, 서울: 박영사, 1998.
- 이창우·조항문·이승재, 「서울시 환경보전기금 조성 및 운용에 관한 연구」, 서울: 서울시정개발연구원, 1996.
- 이태규, 「부실 덩어리 이러다 몇 푼이나 남겠나: 연기금운용」, 「주간한국」 1768(4. 29), 1999.
- 장원종, 「기금의 변칙적 관리운용문제」, 「재정논집」, 서울: 한국재정학회, 1989.
- 조기현, 「지방자치단체가 관리하는 기금의 문제점과 대책」, 「지방행정정보」, 한국지방행정연구원, 1997. pp. 34-38.
- 최 광, 「특별회계 및 기금」, 「한국재정40년사: 재정운용의 주요과제별 분석」, 서울: 한국개발연구원, 1991. pp. 349-443.
- 황성현, 「기금관리운영제도의 개선」, 서울: 한국개발연구원, 1996.
- 황성현 외, 「기금제도의 개혁방안」, 서울: 한국개발연구원, 1998.

- 황윤원a, 「재무행정론」, 서울: 법문사, 1998.
- 황윤원b, “신정부 예산관련조직의 운영실태와 기능변화 분석,” 「중앙행정논집」 12, 1988. pp. 105-122.
- Aronson, J. Richard and John L. Hilley, *Financing State and Local Governments*. 4th Ed., Washington, D.C: The Brookings Institution, 1986. pp. 188-194.
- Fisher, Louis, *Presidential Spending Power*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975.
- Golembiewski, Robert T. & Jack Rabin, (eds.), *Public Budgeting and Finance*, New York: N.Y. Marcel Dekker, Inc., 1997.
- Hwang, Yun Won, An Analysis of Local Government Financial Administration; Empirical Findings of Louisiana Cities Cash Management. *Chung-Ang Public Administration Review*, 13(1), 1999. pp. 189-200.
- Kelly, Kathleen S., *Fund Raising and Public Relations: A Critical Analysis*, Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 1991.
- LeLoup, Lance, *Budgetary Politics*, Brunswick, OH: King's Kourt Communications, 1986.
- Lynch, Thomas D., *Public Budgeting in America*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice- Hall, Inc., 1985.
- Pfeffer, J. and G.R. Salanick, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, New York, NY: Harper & Row, 1978.
- Reed, B.J. and John W. Swain, *Public Finance Administration* (2nd ed.), Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc, 1997.
- Schick, Allen, “Controlling Nonconventional Expenditure: Tax Expenditures and Loans,” *Public Budgeting & Finance*, 1986. pp. 3-19.
- Thompson, Fred & Mark T. Green. (eds.), *Handbook of Public Finance*, New York: N.Y. Marcel Dekker, Inc, 1998.