基金의 透明性 및 安定性 提高를 위한 法的 課題

The Legal Problem of Transparency and Security of a Fund

연구자: 金 海 龍 (한국외국어대학교 법대 교수)

Kim, Hae-Ryoung

2004. 11. 30

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

국 문 요 약

이 연구는 현재 논란의 대상이 되고 있는 국가의 공적 기금의 제도개선에 관한 것이다.

공적 기금은 크게 사업성기금, 금융성기금으로 구분된다. 지난 60년대 초 이후 우리나라에는 많은 공적 기금들이 설치되어 운영되어 왔으나, 기금이 국가의 예산 이외의 독자적인 기겁적 회계방식에 의해 운영됨으로써, 그 운영의 투명성과 책임성이 낮은 것이 문제가 되었다. 1991년에 기금관리기본법이 제정되어 기금운영의 합리성이 상당히 제고되었으나, 본격적인 외부적 통제가 미약하였다. 2001년말에는 기금운용계획에 대한 국회의 심사제도가 도입되고, 기획예산처에 기금관리정책국 등이 설치되어 공적 기금의 운영의 투명성과 책임성제고를 위한 제도적 개선조치가 있었다.

최근에 들어서는 기금의 주식 및 부동산에의 투자, 기금을 이용한 경기부양수단 등에 관한 법률조항의 개정을 둘러싸고 많은 논의가 진행 중에 있다.

이 글에서는 기금의 설치와 운영에 관한 법적 근거, 기금관리기본법의 주요내용을 고찰하고, 더 나아가 기금관리 및 운영에 관한 개선방안을 제시하는데 중점을 두었다. 그 방안으로는 기금과 예산의 통합문제, 기금운용계획의 입안에 있어서의 외부 전문가의 참여문제, 기금에 의한 투자행위에 있어서의 투자전문위원회의 설치문제 등이 중점적으로 다루어졌다.

또한 지방자치단체가 성치, 운영하는 지방자치단체 기금제도의 현황과 문제점 및 개선방안에 대해서도 고찰하고, 최근 국가예산제도와 기금제도를 통합하여 규율하는 국가재정법안의 내용에 대해서도 분석 평가하였다.

※ 키워드 : 기금, 기금관리기본법, 국가재정법, 기금운용계획

Abstract

The study is about the improvement of systems in relation to the public fund of the state which is currently debated. There are two different types of public fund: fund for business and fund for finance. After the early sixties, many public funds have been established and operated in Korea. However, as the funds were managed not by the government budget but by accounting methods of corporations, issues of security and transparency have been considered as problems. In 1991, the rationality and reasonableness of the fund management has been raised as the Fund Management Act was legislated in 1991, yet the regular foreign control was still insignificant. In the late 2001, the inspection system of the National Assembly in relation to fund management plan was adopted and the fund management department was established; hence, there was a systematical improvement for the security and transparency of public fund.

Recently, there are debates in relation to the amendment of the statute which deals with the stock of the fund, the investment on the real property and method to support the market using the fund.

※ Key world : Public Fund, Budget, Fund Management Act, Fund Management Plan

목 차

국 문 요 약 ····· 3

Abstract ····· 5

Ⅰ. 서 언 ····· 11

Ⅱ. 기금의 제도적 의의 ····· 13

1. 기금제도 ····· 13

2. 외국의 기금제도 ····· 16

(1) 미 국 ····· 16

(2) 독 일 ····· 17

3. 기금과 예산의 관계 ····· 21

(1) 기금과 일반회계 ····· 21

(2) 기금과 특별회계 ····· 21

Ⅲ. 기금의 법적 근거, 분류와 주요기금현황 ····· 23

1. 법적 근거 ····· 23

(1) 예산회계법 ····· 23

(2) 기금관리기본법 ····· 23

(3) 국가재정법안 ····· 24

2. 기금의 분류 ····· 24

(1) 기금의 구분 ····· 24

(2) 주요기금 현황 ····· 25

Ⅳ. 기금관리기본법상의 기금관리제도 ····· 29

1. 기금관리체계의 변화 ····· 29

(1) 기금관리기본법의 제정 ····· 29

(2) 1994년 동법 개정 ····· 30
(3) 1999년의 동법 개정 ····· 30
(4) 2001년 동법 개정 ····· 31
(5) 2003년 동법 개정 ····· 33
(6) 2004년 동법 개정 ····· 33

2. 현행 기금관리제도의 내용 ····· 34
(1) 기금의 편성 ····· 34
(2) 기금운용계획의 변경 ····· 37
(3) 기금지출사업의 이월 ····· 37
(4) 기금의 결산 ····· 38
(5) 기금운용심의회 및 기금정책심의회 ····· 39
(6) 기금운용의 감독・평가 ····· 40
(7) 기금의 통합・폐지 ····· 40
(8) 기금운용계획의 집행지침 및 여유자금 통합운용 ····· 41
(9) 국정감사 ····· 41

V. 기금의 설치 및 관리의 개선방안 ····· 43
1. 기금설치 목적에 부합하는 관리, 운영제도의 모색 ····· 43
(1) 기금의 사업내용에 부합하는 관리수단 필요 ····· 43
(2) 기금의 지출항목 정비필요 ····· 43
(3) 기금의 조성 및 수혜관계의 특성에 따른 관리체계 필요 ····· 44
(4) 기금의 관리, 운영의 공시 ····· 47

2. 기금방식에 의한 사업수행의 억제 ····· 48
3. 통합재정의 운용체제 강화와 기금, 특별회계의 통합 ····· 49
(1) 기금을 활용한 재정투자의 논리 ····· 49
(2) 통합재정의 구현과 기금 및 특별회계의 연계, 통합 ····· 52

4. 연기금 투자풀(pool)제도의 개선과 사업성 기금의 투자재원화 억제 ····· 54
5. 공공자금 관리기금의 운용개선 ····· 57
6. 연기금의 주식 등 투자허용과 통제 ····· 59
(1) 연기금의 투자허용조치와 그 경제적 의미 ····· 59
(2) 기금의 투자활동 등 제한필요성과 투자위험관리 ····· 61
7. 기금운영에 대한 평가제도의 적극적 활용 ····· 65
(1) 기금평가제의 현황 ····· 65
(2) 기금평가제의 개선방안 ····· 66
(3) 기금평가의 활용 ····· 67
Ⅵ. 지방자치단체 기금제도와 개선방안 ····· 71
1. 지방자치단체 기금 ····· 71
(1) 지방자치단체 기금의 운용(기금운용계획 및 운용절차) ····· 71
(2) 지방자치단체 기금의 분류 ····· 72
2. 지방자치단체 기금의 현황 ····· 73
(1) 운용현황 ····· 73
(2) 자치단체의 기금관리의 문제점 ····· 75
3. 지방자치단체의 기금관리의 개선 ····· 77
(1) 기금제도의 운영의 투명성 및 안정성 ····· 77
(2) 지방자치단체 기금의 폐기 및 통합 ····· 78
(3) 기금운용의 전문성 제고 ····· 79
(4) 지방자치단체 관리기금 통계정비 ····· 79
Ⅶ. 국가재정법안의 내용과 평가 ····· 81
1. 국가재정법안의 내용 ····· 81
2. 평 가 ····· 84

Ⅷ. 결론과 제언 ····· 85
1. 국가 운영 기금과 지방자치단체 운영기금의 연계 ····· 85
2. 재정재판제도의 도입 ····· 85
3. 기금운영에 대한 민간통제의 강화 ····· 86

참 고 문 헌 ····· 87

I. 서 언

지난 60년대 초부터 설치되기 시작한 우리나라의 공적 기금제도[1]는 그간 그 수가 크게 팽창되었다. 1980년대 말부터 지적되어온 공적 연기금의 중복성과 유사성, 적절한 기금관리제도의 부재로 인한 방만한 운영은 1991년에 와서 기금관리기본법의 제정을 통해 그 운용과 관리상에 법적 제도적 개선이 이루어졌다. 그 후 2001년에 들어와서는 예산과 기금의 통합적 재정운용의 논리가 강조되고, 정부 각부처에서 통일적이지 못한 기금운영의 문제점이 계속적으로 노증됨에 따라 2001년 말에는 정부의 각 부처에서 설치 운용하고 있는 공적 기금의 관리에 관한 총괄, 조정업무룰 수행할 기금정책국을 기획예산처에 설치하고, 연기금 투자풀(Pool)제의 도입, 기금운용계획 및 기금결산에 관한 국회의 심의제도의 도입을 골자로 하는 기금관리기본법이 본격 개정되었다.

이러한 기금관리제도에 관한 법제 개선노력이 있었음에도 불구하고, 최근에는 연기금운용의 평가위원회의 활동 강화, 연기금의 주식투자 내지 경기부양을 위한 공적 건설사업에의 투자 허용 및 그에 관한 투자운용위원회 제도의 도입 등과 같은 새로운 방안에 관한 논의가 목하 진행중에 있다. 특히 4대 공적 연금기금의 투자와 관련하여 민간투자전문가의 활용문제, 투자허용의 범위 등 의 기금관리기본법 개정조항에 대하여 정치권에서 쉽사리 합의를 보지 못하고 있다.

이 연구에서는 현재까지 법적, 제도적 개선이 이루어진 기금운용 및 관리제도의 발전추이를 고찰하고, 기금운영의 투명성과 효율성제고 및 기금과 예산의 연계하의 통합재정의 구현 방안을 모색하고자 한다.

고찰의 범위는 공적 기금을 대상으로 하며, 금융성기금인 연금과 사업성 기금간의 구분을 전제하지 아니하고 공적기금의 관리, 운영상의 법적 제도적 개선방안을 모색하는데 연구의 중점을 두고자 한다. 기금은 정부부처에서만 설치, 운용되는 것이 아니라 지방자치단체들이 설치, 운용하

1) 1960년 공무원연금기금, 군인연금기금 및 대한교통안전협회기금이 설치되었다.

고 있는 수많은 소규모 기금들이 있음을 감안하여 지방자치단체의 기금 제도와 그 운용실태 및 개선방안에 대해서도 고찰하고자 한다.

본 연구에 있어 외국의 기금제도에 관한 본격적인 고찰 대신에 기 논점들에서 부분적으로 외국의 기금제도를 참고하고자 한다.

Ⅱ. 기금의 제도적 의의

1. 기금제도

기금제도는 국가가 특정한 공적 과제(사업)을 지속적, 안정적으로 추구하기 위한 재정적 기반을 마련하는 하나의 제도이다. 사회적 복지국가를 추구하는 현대국가에 있어서 국민의 생존과 복지증진을 위한 수많은 공적 사무가 안정적인 재원을 기반 위에서만이 지속적으로 수행될 수 있다는 점에서 그 제도적 의의를 갖는다.

예산은 당해 연도에서의 국가적 공적사업과 그에 대한 재정지출의 계획을 의미하는데 반하여, 기금은 현재와 미래에 지속적으로 수행되어야 할 특정사업에 대한 재원이라는 점에서 당해 사업의 추진에 대하여 미래에 구성될 정치권력의 의사결정으로부터 어느 정도 자유로울 수 있는 제도적 장치이다. 이러한 점에서 기금은 특정한 공적 활동을 장기적, 지속적으로 지원하는데 대한 국가의 대 국민적 약속이라는 의의를 지닌다.[2] 이러한 점에서 기금은 국가와 민간간의 신탁(Traust)에 비유되기도 한다.[3] 이에 관한 개념정의는 공적기금에 한정된 것임은 물론이다. 사기업이나 민간단체가 공익적 사업을 추진하기 위하여 조성하는 사기금은 여기서의 논의 대상에서 제외하고자 한다.

기금의 신탁적 요소는 그 운영의 독립성과 안정성을 기하기 위한 독립적인 회계를 필요로 한다. 이러한 점에서 기금은 또한 그 재원을 다른 목적으로 전용하는 것이 억제되어야 할 특징을 지진다. 기금의 여유자금으로 타 기금에의 예탁이나 재정투융자 자금으로 활용하는 것은 본질적으로 기금제도와 부합되지 아니한다.

기금운영의 자율성원칙은 기금의 신탁적 요소의 또 다른 징표이다. 이러한 논리에서 기금에 대한 정부의 과도한 간섭은 가급적 회피되어야 함

2) 전승택, 기금에 대한 통제와 자율권의 논리, 2002. 6월호, 51면

3) J.H. Langbein, The Contractarian Basis of Law of Trust, Yale Law Journal, Vol. 625, 1995

은 물론이다. 정부의 예산을 주된 재원으로 하면서 정부가 관리, 운영하는 기금의 경우는 국가의 통합적인 재정운용의 기초 위에서, 그리고 국가의 사회, 경제정책 아래에서 관리, 운용되어야 할 것이라는 점은 부인할 수 없지만, 국가의 특정 사업의 지속적인 수행을 위해서는 매년 국가재정의 허용범위 내에서 개별적 사업과의 조정을 통해 편성되는 예산과는 회계제도상 분리되어 관리 운영되고, 그에 대한 정치적 영향을 완화시키는 제도적 장치가 요구된다고 할 것이다.

기금이 이와 같은 특성을 가진다고 해도 그것이 국가가 공적 역무를 수행하기 위해 설치한 것, 즉 공적 연금인 경우에는 국민의 대표기관인 의회의 통제밖에 있을 수는 없다. 이러한 점에서 그 설치를 법률로서만 할 수 있게 하고, 기금운용계획에 대한 국회의 심사는 최소한 기금의 설치목적인 특정한 공적 사무의 지속적이고 안정적인 수행에 자애가 되지 않는 한 정당화되는 것이라고 할 것이다.

회계의 독립성과 운영의 자율성보장이라는 기금의 특성은 기금의 지속적, 안정적인 운영에 장점이 되지만, 다른 한편으로 보면 기금은 재원의 부족시에 파산할 수 있는 위험이 있다. 이러한 점에서 공적 사업의 지속적인 수행을 위해서는 예산을 통해 기금에 대한 재정지원을 해주거나 혹은 기금을 예산에 통합시켜 예산과 유사한 수준의 통제와 감시를 하고자 하는 예산관리 부처의 시각은 항상 존재한다.

현대국가에 있어서 기금은 사회복지적 사업을 수행하는 물적 수단으로 조성되고, 그 규모가 확대됨으로서 한편으로는 경기조절의 수단으로도 활용되고 있다. 이러한 점에서 기금은 특정 사업목적을 추진하는 재원이라는 것을 넘어서 통합재정의 한 축으로 인식되어 국가의 재정통제의 대상으로 다루어지고 있다. 이러한 점에서 기금은 국가의 갑작스런 재정수요에 대비하기 위한 재정풀(Pool)로서 설치될 수도 있다. 우리나라의 농산물가격안정기금은 갑작스런 농산물가격변동에 대비하고 농가의 소득안정을 위한 경제정책적 관점에서 설치되었다고 할 것인데, 그 설치취지가 이와 같은 국가의 물가정책과 깊은 관련이 있다고 할 것이다.

기금의 설치, 운영의 또 다른 의의는 특정한 공적 서비스의 사용자가 그 공공재의 공급재원을 부담하는 시스템을 구축하여 그 공공서비스의 안정적이고 지속적인 공급을 가능하게 하는데서 찾아 볼 수 있다. 공적 서비스에 대해 개인이 부담해야할 한계비용을 계산하기는 어렵지만, 일정한 목적세나 부담금을 부과하여 공적서비스의 이용자가 그 기금의 재원을 부담하는 방법으로 기금을 운영하는 수법이다. 목적세나 부담금은 국가재정의 부담을 줄여주고, 공적서비스의 수혜자는 그 자신이 필요로 하는 서비스만을 요구하게 됨으로서 기금의 효율적인 운용이 가능하게 되는 이점이 있다.

기금에 있어서 기금 조성자와 수혜자간의 상호연계성은 기금조성과 기금사업에 의한 지출간의 시간적 불일치가 있다고 해도 기금관리주체와 미래의 기금수혜자간의 상호 계약적 요소로 인하여 현재의 시점에서 충분한 재원을 확보할 수 있는 장점을 지닌다. 단년도 예산편성을 통하여 국가의 주요한 공적 과제를 수행할 경우에는 재원마련에 있어서의 불확실한 요소로 인하여 당해 공적 사업의 지속적인 수행을 위한 보장이 없다. 기금은 재원을 따로 마련해 놓고, 그 지출의 목적을 분명히 규정함으로써 이러한 불확실성을 제거할 수 있는 제도이다. 이와 같은 논리하에서 특정 사업의 추진을 목적을 위한 기금은 정부와 이익집단, 그리고 일반국민간의 합의를 이끌어낼 수 있는 수단이 된다.

기금의 설치 동기는 또한 정부의 일반예산으로부터 분리된다는 장점 때문에 작은 정부 내지 재정의 건전화를 추구하는 정부에서 선호하는 경향도 있다. 예를 들어 미국에서 사회보장기금이나 고속도로기금을 설립하면서 재정의 건전화를 위한 것이라는 논리가 제시되었던 점이 대표적인 예이다.[4)]

전술한 바와 같은 기금제도의 특성으로 인해 우리나라에서도 오래 전부터 공적기금의 설치와 운영에 관심을 가져왔다. 수많은 공적기금이 설치, 운영되고 있는데, 그 설치와 관리를 위한 근거법률규정에서도 공적기금의 운영상의 특징적 요소가 반영되어 있음을 볼 수 있다.

4) Public Roads website: http:www.tfhrc.gov/pubrds/, 전기승, 기금에 대한 통제와 자율권의 논리, 전게논문, 57면 이하 참조

예산회계법 제7조는 “국가는 특정목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 특별한 기금을 설치할 수 있다”고 규정하고 있고, 기금관리기본법 제3조는 “기금관리주체는 당해 기금의 설치목적과 공익에 맞도록 기금을 관리, 운용하여야 한다”고 규정하고 있어 기금의 설치와 운영이 특정사업에 제한되어야 함이 강조되어 있다. 기금의 운영과 관련하여 본질적으로 중요한 사항중의 하나가 기금의 회계에 관한 것이라고 할 것인데, 기금의 설치근거법률인 예산회계법에는 기금의 회계에 관한 규정이 없다. 이러한 점에서 기금을 설치운영하고 있는 기금관리주체들은 국가의 예산과 분리된 독자적인 기업회계제도를 도입하고, 기금운용의 자율권을 누려왔다고 할 것이다.

기금의 과목구조는 기본적으로 예산분류에 따르도록 되어 있기는 하지만, 지출의 분류는 기획예산처와의 협의를 거쳐 기금운영주체가 정하는 것도 기금의 특성 중의 하나이다. 따라서 기금관리주체가 기획예산처와의 협의만 그치면 별다른 통제 없이 지출항목을 변경하여 기금을 사용할 수 있다. 이와 같은 기금운용의 자율권보장은 기금이 추구하는 사업의 효율적인 추진에 장점이 있기 때문에 인정되는 것임은 물론이다. 그러나 그 반면에 기금운영상의 방만함과 외부적 통제의 미흡으로 적지 않은 문제점이 있어왔고, 최근에 들어와서는 연기금의 규모가 팽창하면서, 국가의 공적 재정의 통합적 운영의 필요성에 따라 연기금 운용계획에 대한 국회의 심의제도, 기획예산처에 의한 기금관리에 대한 행정적 통제가 강화되었고 재정경제당국에 의한 연기금 재원의 경제정책적 활용을 위해 검토되고 있는 실정이다.

2. 외국의 기금제도

(1) 미 국

미국에서의 경우는 연방정부 예산은 연방자금(federal funds)과 신탁자금(trust funds)으로 구분되는데, 미국의 신탁자금이 우리나라의 신탁자금에 해당한다고 할 것이다. 미국에서의 여러 사회복지 관련기금들

과 고속도로건설기금 및 강력범죄방지기금(Violent Crime Reduction Trust Fund)등이 있다. 미국에서의 경우 일반회계, 특별회계 및 기금을 1990년 제정된 예산집행법(Budget Enforcement Act)에 의해서 운용, 관리한다. 대통령의 예산안(President's Budget)에서는 중앙부처가 관리하는 기금을 포함하여 모든 계정을 보고한다. 즉 미국에서는 일반회계, 특별회계, 기금의 구분은 있으나 모두 통합예산계획 내에서 편성되고 운영된다는 점이 우리와 차이가 있다.

미국의 대표적인 사업성 기금인 고속도로기금을 보면, 연방정부와 고속도로 사용자인 국민강릐 계약적 관계의 기금으로서, 그 재원은 가솔린稅를 목적세로 하여 조성된다. 그 이외에 사회보장기금이나 보조의료보험기금(Supplementary Medicare Insurance) 역시 공적 사업성기금이다. 금융성기금으로는 국민연금기금 및 공무원연금기금 등이 대표적인 것이다.

미국에 있어서는 지방정부에 대한 주정부의 재정보조를 위하여 지방교부기금(General Reveneu Sharing Trust Fund)가 설치된 바 있는데, 이 기금은 그 재정교부효과가 미미하여 폐지된 바있다. 이는 연방과 주, 그리고 지방자치단체들간의 재정조정제도가 정비됨으로서 별도의 재정교부기금을 유지할 필요가 없었기 때문이라 할 것이다.[5)]

⑵ 독 일

독일에 있어서의 기금은 넓게는 국가의 공적 재정에 포함되지만 국가예산에 포함되지 않고, 별도의 회계로 독자적으로 관리, 운영되는 자금(fonds) 혹은 그 재원을 바탕으로 활동하는 공법인(Sondervermoegen)을 말한다. 이와 같은 기금들은 학문적으로는 준예산(Nebenhaushalt)으로 불리우기도 한다.[6)]

---

5) N.A. Noto/L.A. Tally, Excise Tax Financing of Federal Trust Fund, Congressional Research Service, Report for Congress, Government Printing Office, 95 ; 11109A, Washington D. C., 1993

6) M. Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, Duncker & Humblot, Berlin, 1993, S. 100

국가재정에 있어서 본예산 이외의 독자적인 국가회계로서의 기금제도는 이미 1800년대 말 신탁유증연금(Fideikommissrenten)가 설치되고 독자적인 회계 및 운영체제가 도입되면서 시작되었다고 할 수 있는데, 당시 유명한 국가재정학자인 로렌스 폰 스타인(Lorenz von Stein)는 이를 "국가의 감추어진 역무(die verdeckten Staatsleistungen)"로 표현하였고, 국법학자인 파울 라반트는 이를 "제국의 예산에 포함되지 않는 특별자금(Specialfonds)"이라고 표현하였다.[7)]

독일에 있어서 이와 같은 기금제도는 그 독자적인 운영의 특성에 따라, 국가의 본예산으로 회계하기 보다는 독자적인 회계와 책임으로 운영될 필요가 있는 국가역무기구들의 존립제도로서 활용되어왔다. 대표적인 예로서 공적 기금으로서는 독일철도공사, 독일우편공사, 독일 제2방송공사(ZDF), 사회보험기금,[8)] 그리고 '유럽재건을 위한 특별기금(ERP)'[9)] 등이 있다.

이와 같은 기금제도는 독일연방공화국의 건국이후 독일 기본법의 통합적 국가재정원칙에 따라 가능한 한 그 설치를 제한해 왔고, 다만 특수한

---

7) Paul Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl. 1914< Bd. IV, S. 529 ff.

8) 사회급부주체의 역무범위가 주의 경계를 넘는 경우에는 기본법 제 87조 2항에 의거 연방의 관할에 속한다. 사회급부주체는 공법인으로서 독자적인 예산을 운용한다. 이들 급부 주체 등은 건강보험, 사고보험, 연금보험 그리고 실업보험 등이다. 실업보험은 유일하게 연방노동청에 의해 운영되지만 여타의 보험기금은 주 혹은 연방의 보험기금으로 운영된다. 직업조합은 연방의 직접적인 보험기금 주체이다. 연방과 주에 속한 이들 보험기금 등은 기본법 등에 의거 상호간의 자금의 공동운용 내지 지원체계를 가지고 있다. 이에 관해서는 F. Kirchhof, Deutsche Rentenversicherung, 1989, 32 ff.; F. Klein, Handbuch des oeffentlichen Finanzrechts, 1987, S. 13

9) 1949.12.15일자 미국과 독일(서독)간에 체결된 유럽재건계획(마샬플랜)에 의해 설치된 재정원조기금은 1953. 8.31일자에 설치되었다. 이 기금은 독일에서 유럽재건을 위한 특별기금의 관리에 관한 법률(Das Gesetz ueber die Verwaltung des ERP-Sondervermoegen)에 의거 설립되었는 바, 이는 독립적인 법적 주체성을 갖지 않고 독일연방정부의 특별계정으로 운영된다. 동 기금의 사용과 지원조치는 예산과 마찬가지로 '유럽재건-경제계획법률(ERP-Wirtschaftsplangesetz)로 매년 확정된다. 또한 이 기금은 독일연방정부에 속한 관계로 독일 기본법의 재정조항의 적용을 받는다. 에에 관하여 상세히는 Pauker, Das ERP-Sondervermoegen, 1987, S. 8; F. Kirschhof, Finanztransfers aus Separathaushalten im Bundesstaat, FS fuer Guenter Duerig zum 70 Geburtstag, 1990 참조.

국가의 간접적 공적 역무기관, 즉 독일철도공사, 우현공사, 제 2방송사 등과 사회 연금, 보험 등만을 기금의 형식으로 운영해 왔다. 그러나 1990년 동·서독의 통일 이후, 구 동독지역의 개발과 재정투자 및 구 동독 정부의 부채상환을 위한 대규모 재정의 조성과 운영을 위하여 독일 연방정부의 예산체계와 분리된 독립적인 거대 기금들이 설치됨으로서 국가가 운영하는 기금들의 관리와 운영의 책임 문제와 그 부채문제가 본격적으로 논의되고 있다.

독일통일기금(Fonds Deutsche Einheit)과 부채상환기금(Kreditabwicklungsfonds)은 지난 수년간의 공적 재정의 적자증대의 주요한 요인이 되고 있다. 법적으로는 독자성은 없으나, 독인 연방정부의 국고와 분리되어 독자적으로 관리, 운영되는 이와 같은 기금은 독일연방정부의 예산이외의 회계를 갖고 관리된다. 그리고 이러한 기금은 기본법 제115조 제1항 제2문에서 규정하고 있는 부채의 상한에 저촉되지 않을 뿐만 아니라, 그 불투명성 및 그 불명확성 내지 그 잠재적 영향성을 특징으로 한다.

독일통일기금(Fonds Deutsche Einheit)은 무엇보다도 구동독지역의 주들과 지방자치단체들에서 요구되는 재정수요를 독인연방정부와 구 서독지역 주들간에 분담하는 수단으로 설치된 것이다. 1990년 5월 18일자의 독일통일조약법률(정식명칭은 독일연방과 동독간의 통화, 경제 및 사회통합을 위한 조약을 위한 법률: Gesetz zu dem Vertrag vom 18. Mai 1990 ueber die Schaffung einer Waehrungs-, Wirtschafts-, und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Deutschen Republik)(BGBl. II, S. 518(533)에 의거 동 기금은 1990년부터 1994년의 기간동안 115 Milliarden DM을 조성하도록 하였고, 그 중에서 95 M. DM이 수수부채로 충당하기로 되었다. 그후 동 법률의 수차개정으로 동 기금의 자산목표는 증대되었고, 그 조성의 수단도 독일연방정부예산으로부터의 지원과 부가가치세의 증액분을 통해 이루어지도록 변경되었다.

(구 동독정부의)부채상환기금(Kreditabwicklungsfonds)은 독일연방정부가 승계하기로 한 구 동독의 국가부채의 변제를 위한 기금으로 설치되었다. 통일조약 제2조제1항은 독일연방정부가 승계하여야 할 구 동독의 채무의 내역이 규정되어 있다. 즉 구 동독정부의 국내채무, 통화개혁의 조절기금(Ausgleichsfonds Waehrungsumstellung)에 의해 감당할 대외 무역 등에 의한 채무 등이 그것이다. 통독조약 제23조제4항에 의거 이 구 동독채무는 독일연방정부, 구 동독지역의 새로운 주 및 독일신탁공사(Treuhandanstalt)가 부담하게 되었다. 이에 따라 독일신탁공사가 동 기금의 부채를 승계하게 되었고, 그 민영화조치를 통해 이를 변제하는 방안을 강구하였다. 그 후 동 기금은 승계부담변제기금설치에 관한 법률 제12조제1항에 의거 폐지되었다. 이 승계부담변제기금(Erblastentilgungs-fonds)은 독일신탁공사가 부담하는 부채와 공공임대주택공사의 부채를 상황하기 위한 업무를 관장한다.

통일이후 구 동독지역의 개발사업의 추진과 구 동독정부의 부채상환을 위해 설치된 막대한 재원이 소요되는 이와 같은 기금에 대한 우려의 목소리가 높다. 막대한 재원의 조달과 운영을 예산외적 회계제도를 통해 수행하는데 대한 문제점이다.

특별기금을 설치하여 이와 같은 국가적 사업을 수행하고자 하는 태도는 국가예산운용상의 위험과 부담을 초래한다는 지적이다. 이는 독일 기본법 제115조제1항제2문에서 규율하고 있는 국가부채의 한계조항은 기금을 통한 부채에 대해서는 적용되지 않는다는 점에서 예산외적 국가부채의 증대에 대한 우려가 크다.

또한 기금운영제도상의 비공개성 내지 국민경제에 대한 기금이 미치는 은밀한 영향요소에 대해서도 큰 문제점으로 지적되고 있다. 즉 예산에 비해 공개성이 떨어지고 외부적 통제가 약한 기금운영제도는 독일에서도 공공재정의 투명성을 저해하는 요소로 지적되고 있다.[10]

10) K. T. Broeker, Grenzen staatlicher Verschuldung im System des Verfassungsstaats, Nomos, 1997, Berlin, S. 164 ff.

3. 기금과 예산의 관계

⑴ 기금과 일반회계

공적기금은 공행정기관에 의하여 공적 역무의 수행을 위해 설치, 운영된다는 점에서, 넓은 의미에서 국가재정의 범주에 속하지만, 예산의 일반회계와는 달리 특정한 지출용도를 가지고 있고, 또한 특정 세입에 의해 조성된다. 이러한 점에서 예산은 1년 단위의 재정계획에 의해 작성되는 것임에 반하여 특정 사업을 장기적이고 지속적인 추진을 위해 설치, 운영된다고 하겠다.[11]

또한 회계에 있어서도 기금은 예산과 차이가 있다. 일반회계는 예산회계법상의 정부회계에 따르는 것임에 반하여 기금은 기업회계를 적용하고 있는 점이 그것이다.

⑵ 기금과 특별회계

기금과 특별회계는 공히 설치목적이 특정한 공적 역무를 수행하기 위한 것이라는 점에서 실질적으로는 그 구분이 분명하지 않으나, 그 운용상의 차이점은 적지 아니하다. 기금과 특별회계의 가장 큰 차이점은 여유자금의 존재여부라 할 것인데, 기금의 경우는 여유자금이 존재하며, 동 여유자금으로부터의 이윤이 기금의 재원으로 편입된다. 그 재원에 있어서도 차이가 있다. 특별회계는 일반적으로 목적세를 그 주된 재원으로 하는 데 비하여 기금은 출연금, 부담금은 물론 일반재정으로부터의 전입금 등 그 재원이 다양하다. 그리고 운용에 있어서도 기금은 특별회계와는 달리 민간으로부터의 차입이 가능하고 채권을 발행할 수 있다. 집행에 있어서도 기금은 예산과 별도로 운용되기 때문에 지출상의 자율성을 가진다. 그러나 현행 법제에 의하면 기금의 방만한 운영을 억제하기 위하여 그 주요항목(장, 관, 항)에 계상된 액수의 30% 범위내에서 금액을 변동할 수 있도록 제한하고 있다. 그리고 사업성기금이 아닌 금융성기금에 대해서는 집행의 탄력성이 큰 폭으로 인정되고 있다.

---

11) 재정경제원 예산실, 97년 한국의 재정, 매일경제신문사 발간, 1997, 45면 이하 참조

Ⅲ. 기금의 법적 근거, 분류와 주요기금현황

1. 법적 근거

⑴ 예산회계법

국가의 예산과 회계 및 이에 관련되는 기본적인 사항은 예산회계법에 마련되어 있다. 기금제도의 법적 근거는 예산회계법 제7조에 있다. 즉 동 조항은 기금의 설치를 규정하는 것으로, 국가는 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 특별한 기금을 설치할 수 있도록 하고 있다. 또한 동법 제2항은 기금이 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있도록 규정하고 있다. 예산회계법상 회계연도와 마찬가지로 기금관리기본법도 기금의 회계연도는 매년 1月 1日에 시작하여 12月 31日에 종료한다. 기금의 회계연도는 기금제도의 취지에 따르면 예산과 독립된 회계제도를 사용하기 때문에 이론상 다년도 회계제도를 사용할 수도 있을 것이다. 그러나 공적연금의 경우 국가의 통합재정운용의 원칙상 단년도인 회계연도를 사용하여 예산의 재정 운용기간과 일치시키는 제도를 기금관리기본법에서 채택하고 있다고 할 것이다.

⑵ 기금관리기본법

기금관리기본법은 예산회계법 제7조의 규정에 의한 기금의 설치·관리 및 운용에 관한 기본적인 사항을 규정하여 기금운용의 공공성과 재정의 효율성 증진에 기여하기 위하여 1991년 제정되었다. 이 연구가 기금의 관리상의 문제를 고찰하는 것이라는 점에서 기금관리기본법의 내용과 그 개정의 과정에 대해서는 아래에서 상세히 고찰하고자 한다. 기금운용계획안과 기금의 결산 등에 관하여 다른 법률이 제5조 내지 제9조의 규정과 다른 규정이 있는 경우에는 이 기금관리기본법의 규정에 의하도록 규정되어 있어, 기금관리기본법은 기금의 관리에 관한 한 최우선적 지위에 있다.

⑶ 국가재정법안

최근 정부는 국가재정법안을 마련하여 2004년 10월 국회의 입법과정에 회부하였다.(의안번호 592)

국가재정법안 제4장은 기금관리와 운용에 관한 규정들을 두고 있는데(제54조 이하), 그 주된 내용으로는 국가재정계획의 통합운용을 강조하면서 회계와 基金간 여유재원의 신축적인 운용(안 제13조), 재정의 경기자동안정화 기능강화(안 제17조제2항), 기금운용계획에 대한 국회심의(제57조), 기금의 결산(제64조), 기금운용심의회 및 기금정책심의회(제65조, 제66조), 여유자금의 통합운용(제69조) 등에 관하여 규율하고 있다. 동 법안 제4항의 대부분의 기금관련 규정들이 현행 기금관리기본법의 내용에 반영되어 있어, 동 법안이 법률로 제정될 경우에는 현행의 기금관리기본법은 폐지될 것으로 보인다.

이와 같은 국가재정법안의 국회발의와 동시에 정부는 덜한 연기금의 주식 및 부동산 등에의 투자활성화를 위한 조항을 보충하기 위해 기금관리기본법안도 국회에 제출해 놓고 있다.

2. 기금의 분류

⑴ 기금의 구분

2001년 말 기금관리기본법이 개정되기 이전까지 기금은 공공기금과 기타기금으로 분류되었다. 공공기금과 기타기금은 기금의 조성재원이나 사업의 공공성의 정도에 따라 분류된다. 그러나 기타기금으로 분류되었던 10개의 기금이 2000년에는 공공기금으로 재분류되는 등 공공성의 기준은 명확하지 않다.

기금관리주체가 중앙관서의 장인지 여부가 공공기금과 기타기금을 구분하는 척도가 될 수 있지만 재산형성저축장려기금, 농어가 목돈마련저축장려기금, 체신보험기금은 중앙관서의 장이 관리함에도 불구하고 공공기금에서 제외된 바 있다. 현실적으로 보면 통합재정 포함 여부가 실질

적인 기준이 된다고 할 것이다. 즉 기타기금은 통합재정에 포함되지 않는 반면, 공공기금은 공공부문의 재정활동이 아닌 금융활동으로 분류되는 외국환평형기금[12]을 제외하고 모두 통합재정에 포함된 것이 그 예이다. 새로 2001년 말 개정된 기금관리기본법에서는 기금의 관리 수준에 따라 전체 기금을 금융성기금과 여타기금으로 구분하고 있다. 금융성기금은 2개의 저축장려기금, 5개의 신용보증기금, 2개의 보험기금, 부실채권정리기금 등 총 10개의 기금으로 구성되어 있다.

연구 및 분석의 목적으로는 기금을 사업성기금, 금융성기금, 사회보험성기금 등 기금의 성격을 기준으로 분류하기도 한다.

⑵ 주요기금 현황

1) 사업성기금

사업성기금은 국가가 예산제도와 분리하여 특정한 공적 사업을 지속적, 안정적으로 추진하기 위하여 설치하는 것으로서, 현재 중앙정부가 운영하는 기금 중 가장 많은 숫자를 차지한다. 총 47개의 기금이 이에 속한다. 재정경제부가 운영하는 공공자금관리기금, 국민투자기금, 외국환평형기금 및 대외경제협력기금과 교육인적자원부가 운영하는 사립학교교직원연금기금, 사학진흥기금, 그리고 통일부가 운영하는 남북협력기금이 이에 속한다.

최근 설치된 기금으로 주목되는 것으로 공적상환기금이 있다. 이 공적상환기금은 2003년 공적자금상환기금법의 제정에 따라 설치되었는 바, 일반회계로부터의 전입금 2000억, 우체국·예금보험 출연금 418억, 공공자금 관리기금 예수금(국채자금) 14조 8694억을 재원으로 하는 것이다. 이 기금은 만기 도래하는 예금보험기금채권의 원금 및 이자 공공자금관리기금 예수금 이자 등의 상환을 위해 운용되고 있다. 이 기금의 설

12) 외국환평형기금의 편법 운용과 함께 회계처리 여부가 국회 재정경제위원회 국정감사의 최대 쟁점으로 부상하고 있다. 여기서 한국은행 자료를 보면 외국환평형기금 외환자산 추이상황은 2000년에는 115억달러, 2001년에는 103.6억달러, 2002년에는 144.6억달러, 2003년에는 255.3억달러, 2004년 현재에는 318.4억달러로 나타난다 : 이에 관하여 문화일보, 제3963호, 2004년 10월 20일 수요일, 10쪽 기사 참조.

치 목적은 실제적으로 일반회계가 국채 발행자금을 차입하는 경우 초래되는 일반회계 예산의 적자 편성을 지양하기 위한 것이라 할 것이지만 공적자금의 투입 및 상환의 공개성과 투명성, 책임성을 확보하기에는 문제가 있다고 할 것이다. 그 이유는 공적 자금 상환기금을 통해 상환되는 주된 재원이 일반회계가 부담해야할 국채발행으로 조성된다는 점에서 그 운영의 투명성과 책임성이 특히 요구된다고 할 것이다.

또한 주택금융신용보증기금의 경우는 최근 가계금융의 부실화로 인해 서민주택 보증사고 및 대위변제 급증으로 기존의 기본재산이 급격히 감소되고 있는 바,[13] 주택금융신용보증기금의 2003년도 대위변제액은 5736억원에 달하였다(2002년도에 비하여 2배 급증). 그러나, 정부출연금과 만간출연금 합계는 2004년 중 2020에 불과하며 동 기금의 기본 재산은 급격히 감소되고 있다.[14] 따라서 개인의 신용에 대해 정부의 보증제도의 필요성을 제고하여야할 것이다. 그리고 개인의 신용수준을 초과한 신용공여도의 필요성 재검토 요구된다.

이 제도는 금융기관의 도덕적 해이를 조장하는 부정적 측면이 강하므로 사고 발생시 동 기금의 변제부담을 완화하는 제도적 보완이 필요하다고 할 것이다.[15]

2) 금융성 기금

금융성 기금이라 함은 금융적 성격을 갖는 기금으로서 신용보증 등 특정 목적을 위하여 설치된 기금을 말한다. 이것은 다음과 같다. ①신용보증기금법에 의한 신용보증기금, ②기술신용보증기금법에 의한 기술신용보증기금, ③농림수산업자신용보증법에 의한 농림수산업자신용보증기금, ④근로자의 주거안정과 목돈마련지원에 관한 법률에 의한 주택금융신용보증기금, ⑤사회간접자본시설에 대한 민간투자법에 의한 산업기반신용

13) 개인보증의 사고율이 사업자보증의 사고율 1.9%에 비하여 개인보증의 사고율이 9%에 달한다.

14) 한국주택금융공사법 제56조 ③에 의거 20개 금융기관으로부터 출연

15) 2004년도 재정경제부 소관 제1회 추가경정예산안 검토보고서 2004.7.25면 이하.

보증기금, ⑥수출보험법에 의한 수출보험기금, ⑦금융기관부실자산등의 효율적처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률에 의한 부실채권정리기금, ⑧예금자보호법에 의한 예금보험기금채권상환기금, ⑨농어가목돈마련저축에 관한 법률에 의한 농어가목돈마련저축장려기금 등이 있다.

Ⅳ. 기금관리기본법상의 기금관리제도

1. 기금관리체계의 변화

⑴ 기금관리기본법의 제정

우리나라에서의 기금제도는 1960년에 도입되었다. 당시 공무원연금기금, 군인연금기금 및 대한교통안전협회기금이 설치되었다. 그 후 1961년 12월 예산회계법의 제정으로 그 설치근거를 마련하였고, 1973년에는 예산회계법의 개정을 통해 각 부처의 기금운용계획작성 의무와 그에 대한 대통령의 승인제도, 기금결산보고서의 재무부에의 제출의무 등을 법제화하였다. 그러나 기금관리의 기본적인 기초를 다지게 된 것은 1991년에 기금관리기본법이 제정되면서부터였다. 기금관리기본법의 제정 배경에는 정부의 각부처에서 특정한 소관사업을 추진하기 위한 목적으로 독자적으로 운영하는 기금의 설치를 확대하여 그 수가 100개 이상으로 늘어났으며, 그 관리운영 상의 통일성과 전문성이 낮아 적지 않은 문제점이 발생했기 때문이다. 동법은 기금도 예산에 준하는 절차를 거치도록 한다는 취지를 갖고 있다. 이러한 점에서 기금운용계획을 경제기획원 장관과 협의하게 하게 하여 기금으로 주식과 부동산 투자를 하는 것을 원칙적으로 금지시켰다. 기금운용의 국회에 대한 보고나 질의 및 답변을 의무화하는 등 기금운용의 전반에 대한 국회의 통제를 강화하게 되었다. 그리고 기금의 여유자금을 재정투융자특별회계에 예탁하도록 하는 규정을 마련하고 있었다.

민간관리기금의 경우는 그 재원인 법규정상의 민간부담금으로 조성되므로 동법의 적용으로부터 제외되었다. 다만 민간기금이라 하더라도 사업내용상 공공성이 크거나 기금의 전부 또는 일부를 정부가 출연하는 기금인 경우는 동법의 대상으로 할 수 있는 근거 규정을 두었다. 동법의 시행령에서 기금관리기본법의 적용대상을 정하도록 되어 있다. 그런데 실제로 이 법의 적용대상 기금의 선정과정에서 이해당사자들의 반발로 민간관리기금은 이 법의 적용대상에서 제외된 바 있다. 결국 기금관리기

본법의 제정을 통하여 비로소 기금을 관리하는 기본적 윤곽은 갖추었다. 그러나 기금에 대한 통제의 강화, 여유자금의 효율적 운용, 예산운용과의 연계성 제고 등과 관련하여 기금의 투명성과 안정성의 과제는 여전히 중요한 문제로 인식하고 있었다.

⑵ 1994년 동법 개정

1994년의 기금관리기본법 개정은 재정제도를 단순화하기 위한 것이라고 볼 수 있다. 개정내용을 살펴보면 우선 조달회계와 조달기금을 조달특별회계로 통합하였다. 둘째, 양곡관리기금을 폐지하고 양곡의 수매·방출업무는 양곡관리특별회계로 일원화하였다. 그리고 종전의 양곡관리기금이 갖고 있던 부채를 정리하기 위해 양곡증권정리기금을 신설하였다. 셋째, 산업재해보상보험특별회계와 산업재해보상보험기금을 특별회계로 통합하였다. 넷째, 농어촌구조개선특별회계와 농어촌발전기금을 특별회계로 일원화하였다. 이러한 제도변화는 불필요하게 동일한 분야에 특별회계와 기금이 양립되어 있던 체제를 재정제도의 단순화와 효율성 제고 차원에서 통합체제로 바꾼 것이고, 그 기본방향은 특별회계로 일원화한 것이었다.

⑶ 1999년의 동법 개정

1999년의 기금관리기본법 개정은 대대적인 기금개혁을 위해 이루어졌다. 이는 문민 정부출범에 이어 4대 부문 개혁 중 공공부문 개혁에 해당하는 재정개혁의 중요한 방안으로 추진된 것이다.

동법의 개정으로 당시 75개 기금을 55개 기금으로 통합하여 내실화하였다. 재형저축장려기금 등 설치목적을 달성한 4개 기금을 폐지하였다. 그리고 과학교육기금 등 7개 기금을 일반회계 또는 특별회계로 흡수하여 11개 기금을 폐지하였다. 국립대병원기금, 방송문화진흥기금, 새마을국민기금 등 3개 기금은 재원의 대부분이 민간에 의해 조성되거나 민간이 자율적으로 운영하는 것이 바람직한 것으로 이를 민간기금으로 전환했다. 그리고 과학기술진흥기금, 한국과학재단기금, 과학기술문화진흥기금 등 10개의 유사기금을 4개로 통합하였다.

또한 22개의 기타 기금을 정비하여 기타 기금은 38개에서 16개로 22개가 감소하였다. 9개의 기타 기금을 폐지하고 3개의 기타 기금을 통폐합하여 공공기금으로 정비하였다. 그리고 존치되는 기타 기금 중 재원의 대부분이 법정부담금이나 정부출연에 의하여 조성되고 사업내용상 공공성이 큰 10개 기금은 공공기금으로 정비하였다.

국민에게 새로운 부담을 주지 않거나 운용상의 탄력성이 특히 필요한 일부 기금은 기타 기금으로 유지해 왔다. 즉 법률구조기금, 국민체육진흥기금, 문화예술진흥기금, 국제교류기금 등 4개 기금은 정책목적상 기타 기금으로 운용하는 것이 불가피한 것으로 보아 존치시켰고, 신용보증기금(5개), 농어가 목돈마련 저축장려기금, 예금보험기금, 부실채권정리기금, 수출보험기금, 새마을금고안전기금, 중소기업공제기금, 체신보험기금 등 12개 금융성 기금은 기타 기금으로 유지시켰다.

그리고 기금운용에 대한 점검·평가체제를 강화하기 위해 '기금정책심의회'를 설치했다. 또한 '기금운용평가단'을 운용하여 정례적으로 기금의 운용실적을 평가하고 그 결과를 기금정책에 반영하기로 했다. 이에 따라 2000년도부터 30여 명의 민간전문가로 구성된 기금운용평가단에 의한 평가가 매년 이루어지고 있다.

⑷ 2001년 동법 개정

1999년의 기금관리기본법 개정으로 기금정책심의회의 설치 및 기금운용평가단을 운용하게 된 것은 기금관리의 투명성과 안정성을 위한 제도의 발전이 진척된 것이라 해도 좋을 것이다. 그러나 이와 같은 제도는 행정내부적 통제수단의 강화로서, 공적기금에 대한 외부적 통제, 특히 국회에 의한 통제가 본격적으로 도입되지는 못하였다는 한계를 지닌다. 2001년 12월에 이루어진 기금관리기본법 개정은 기금제도의 틀을 바꾸어 놓을 정도의 중요한 내용변화가 있었다. 기금을 국회의 심의대상으로 함으로써 지금까지 기금의 가장 중요한 예산과의 차이점이 사라지게 되었다. 그리고 문제가 많았던 공공기금과 기타 기금의 구분을 폐지하고,

금융성 기금만을 동법의 주요 적용대상에서 제외되는 것으로 하였다. 또한 기획예산처는 법개정에 따라 기금정책국을 신설하고 기금관리기본법 시행령으로 개정하였다. 기금정책국은 1국 1심의관 5과의 조직으로, 기금과 부담금의 관리, 기금운용계획의 협의·조정 등의 업무를 관장하고 있다. 2001년 12월에 개정된 기금관리기본법의 내용을 살펴보는 것은 현행의 공적기금관리체제를 고찰하는 의미를 지닌다.

1) 기금운용계획 및 결산에 대한 국회의 통제강화

종전 기금관리기본법에서는 기금관리주체가 공공기금 운용계획 및 기금결산을 국회의 소관 상임위원회에 보고하는 규정만이 있었다. 이러한 체계에서는 국회의 보고과정에서 체계적 심사가 이루어지는 보장이 없다. 특히 기타 기금의 경우 국회보고도 면제되는 문제점이 있었다.

2001년 12월의 개정에서는 금융성 기금을 제외한 모든 기금의 운용계획 및 결산에 대해 국회의 심사를 제도화하여 기금운용에 대한 국회의 통제를 강화하고 투명성을 제고하고자 하였다. 신용보증기금 등 금융성 기금을 제외한 것은 이 기금들이 국제통화기금(IMF)기준에 재정활동(정부의 비금융 공공부문)에 포함되지 않을 뿐만 아니라, 경제·사회여건 변화를 최대한 반영한 운용계획 수립을 보장하기 위한 것이다.

2) 기금구분의 폐지

기금의 구분하는데 있어서 기금관리주체의 자의성이 문제였던 공공기금과 기타 기금의 구분을 폐지하여 모든 기금에 대하여 동일한 재정규율을 적용하도록 한 것도 이번 기금관리기본법 개정의 핵심적 변화이다.

3) 기금운용계획 자율변경 범위의 축소

2001년 개정 전에는 기금운용 지출계획의 주요 항목(장, 관, 항)에 대해서는 지출금액의 1/2 범위 내에서 기금관리주체가 자율적으로 변경할 수 있었다. 개정 기금관리기본법에서는 기금운용의 탄력성을 보장하는 범위 내에서 기금운용계획 자율변경 범위를 3/10 내로 축소하였다.

4) 기금운용계획 수립 및 변경절차 보완

종래 공공기금의 경우 기금운용계획은 주무부처가 기획예산처와 협의를 거쳐 수립할 수 있었고 기타 기금의 경우는 주무부처의 승인만으로 기금운용계획을 수립·변경했다. 종전 기금관리기본법 시행령에 의하면 자율변경 범위라도 세부지출 항목의 세항을 신설할 경우에는 기획예산처와 협의하도록 규정하고 있었으나 상위법의 근거가 불명확했다.

그러나 동 개정에서는 기금운용계획 수립과정에서 기획예산처의 협의·조정을 거치도록 하고 대통령의 승인, 국회심의 등의 통제제도가 강화되었다. 또한 국무회의 심의, 대통령 승인, 국회제출 등의 업무담당 책임을 과거 주무부처에서 기획예산처 장관으로 변경했다. 또한 기금운용계획 자율변경 범위 내 세부 지출항목의 세항 신설은 기획예산처와 협의하도록 규정한 현행 시행령 규정의 상위법 근거조항을 마련했다.

5) 기금폐지 및 통합

기금관리기본법에 기금의 통합·폐지 대상기금의 유형을 규정하는 조항을 신설하여 기금정비를 법적으로 지원하도록 했다. 한편 동법개정을 통해 존치 필요성, 목적달성도 등을 감안하여 7개 기금을 폐지하고, 유사·중복되는 6개의 기금을 3개로 통폐합하였다.

⑸ 2003년 동법 개정

동 법개정으로 금융성 기금 대해서도 기금의 결산함에 있어서 국회의 결산심의를 받도록 하였다. 이는 2004년 회계연도의 결산부터 적용하는 것으로 이루어졌다. 2003년 동법 개정은 기금운용계획 및 결산에 대한 국회의 통제를 강화하도록 마련한 것이다.

⑹ 2004년 동법 개정

2004년 기금관리기본법의 개정은 주로 동법의 제2조의2에 따라 기금설치의 제한규정으로 별표2가 추가된 것이다. 즉 법률 제7159호의 복권

및 복권기금법, 법률 제7206호의 지역신문발전지원특별법, 법률 제7207호의 자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법이 제정됨에 따라 개정된 내용이 반영된 것이다.

앞서 살펴보았듯이 기금제도가 1961년에 도입되었지만 기금관리의 기본적인 제도적 틀을 마련하게 된 것은 1991년 말에 기금관리법이 제정되면서 제대로 된 법적 근거를 마련하게 되었다. 이후 여러 차례 개정이 있었지만, 기존의 기금의 운용에 있어서 제 기능을 발휘하는 데 많은 문제가 지적되어 왔다. 2001년 12월에 이루어진 기금관리기본법의 개정은 우리나라 기금제도의 틀을 바꾸어 놓을 정도의 중요한 개선방안을 마련하였다. 이상과 같은 법적, 제도적 개선책이 괄목하게 이루어졌다고 해도 기금의 운용상의 투명성, 효율성 제고를 위한 제도적 개선 방안에 대한 논의는 계속되고 있다. 더욱이 최근에는 연기금의 재정정책적 활용을 둘러싼 논쟁이 첨예하게 진행되고 있음은 주지하는 바이다.

2. 현행 기금관리제도의 내용

우리나라 기금의 관리는 기금관리기본법에 따른다.

⑴ 기금의 편성

기금관리의 관리제도는 넓게 보아 기금의 편성(예산)과정과 기타 관리에 관한 규정으로 대별될 수 있다.

기금의 예산편성과 관리에 관계되는 사무는 기금관리주체[16]와 기획예산처이다. 기금의 예산편성단계의 업무절차를 보면 다음과 같다.

첫째, 기획예산처장관은 기금정책위원회의 심의를 거친 기금운용지침을 마련하여 기금관리주체에게 송부한다.[17]

---

16) "기금관리주체"라 함은 법률에 의하여 기금을 관리·운용하는 자를 말한다. 여기서 기금의 관리 또는 운용업무를 위탁받은 자를 제외한다(동법 제2조 3호). 동법 제13조에 의한 국정감사의 대상기관에서 기금의 관리 또는 운용업무를 위탁받은 자를 제외하게 되는데 이에 대한 조항을 논의가 있어야 할 것으로 보인다.

17) 기획예산처장관은 다음 연도의 기금운용계획안 작성지침을 동법 제11조의2의 규정에 의한 기금정책심의회와 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 매년 3월

둘째, 기금관리주체는 기금운용심의회의 심의를 거쳐 기금운용계획안을 수립하여 기획예산처장관에게 제출한다.[18] 기금운용계획안은 운용총칙과 자금운용계획으로 구성된다. 운용총칙에는 기금의 사업목표, 자금의 조달과 운용(주식 및 부동산취득한도를 포함한다) 및 자산취득에 관한 총괄적 사항을 규정한다. 자금운용계획은 수입계획과 지출계획으로 구분하되, 수입계획은 성질별로 구분하고 지출계획은 성질별 또는 사업별로 주요항목, 세부항목으로 구분한다. 이 경우 주요항목의 단위는 장·관·항으로, 세부항목의 단위는 세항·목으로 각각 구분한다. 기금운용계획안의 작성에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 정부는 주요항목 단위로 마련된 기금운용계획안을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행 또는 차입금의 한도액은 예산회계법 제26조[19]의 규정에 의한 예산총칙에 규정하여야 한다. 기금관리주체는 기금운용계획이 확정된 경우 기금의 월별 수입 및 지출계획서를 작성하여 회계연도 개시전까지 재정경제부장관 및 기획예산처장관에게 제출하여야 한다. 국회에서 부득이한 사유로 회계연도 개시전까지 기금운용계획안이 의결되지 못한 때에는 기금관리주체는 기금운용계획안이 의결될 때까지, 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영이나 법률상 지출의무의 이행의 목적 범위안에서 전년도 기금운용계획에 준하여 집행할 수 있다. 한편 국회는 정부가 제출한 기금운용계획안의 주요항목지출금액을 증액하거나

31일까지 기금관리주체에게 통보하여야 한다.

18) 정부 또는 기금관리주체는 기금운용계획안 및 기금운용계획변경안을 국회에 제출하는 경우 i)기금운용계획안의 작성지침, ii)기금조성계획, iii)추정대차대조표 및 추정손익계산서, iv)수입지출계획의 총계표, 순계표 및 주요항목별 내역서, v)그 밖에 기금운용계획안등의 내용을 명백히 할 수 있는 서류를 첨부하여야 한다. 다만, 기금운용계획변경안을 제출하는 경우로서 첨부서류가 이미 제출된 서류와 중복되는 경우에는 이를 생략할 수 있다.

19) 예산회계법 제26조 (예산총칙) 예산총칙에는 세입세출예산·계속비·명시이월비와 국고채무부담행위에 관한 총괄적 규정을 두는 이외에 다음 사항을 규정하여야 한다. <개정 2002.12.30>

1. 제5조 단서의 규정에 의한 국채 또는 차입금의 한도액
2. 국고금관리법 제32조의 규정에 의한 재정증권의 발행과 일시차입김의 최고액
3. 기타 예산집행에 관하여 필요한 사항

새로운 과목을 설치하고자 하는 경우 정부의 사전동의를 얻어야 한다.

셋째, 기획예산처장관은 동 계획안을 협의, 조정한 후 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다. 넷째, 대통령의 승인이 난 기금운용계획안은 차년도 회계연도 개시 80일 전 까지 국회에 제출한다. 다섯째, 기금운용계획이 확정되면 기금관리주체는 기금의 월별 수입 및 지출계획서를 회계연도 개시 전까지 재정경제부에 제출한다.

기금의 설치와 관리에 있어서도 기금관리주체의 독단적인 운영을 방지할 수 있는 제도적 장치를 두고 있다. 중앙행정기관이 스스로 기금을 설치하여 특정사업을 추진할 수 없도록 기금설치에 있어서 기획예산처와 협의를 거쳐 법률로써 이를 설치하도록 제한하고 있음은 물론,[20] 설치목적이 달성되었거나, 특별회계 혹은 다른 기금과의 관계에서 중복적으로 설치된 기금인 경우에는 그 통, 폐합하도록 규정하고 있다. 또한 기획예산처 및 국회의 통제를 거친 기금운용계획에 의하지 안은 경우에는 기금의 여유자금으로 주식이나 부동산에의 투자를 금하고 있고, 각 기금관리주체별로 기금운용심의회를 두도록 의무화하고 있는 점 등에서 기금의 운영과 관리의 적정성 및 투명성을 확보하고자 하는 제도적 장치를 두고 있다고 할 것이다.

---

20) 정부의 출연금 또는 법률에 의한 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 남북협력기금, 한국주택금융공사법, 외국환거래법, 국민연금법, 농어가목돈마련저축에관한법률, 대외경제협력기금법, 군인연금특별회계법, 방위산업에관한특별조치법 등에 규정한 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.
기금신설에 관한 절차로서는 중앙관서의 장은 소관사무와 관련하여 기금을 신설하고자 하는 경우 해당 법률안을 입법예고하기 전에 기획예산처장관에게 기금신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다. 또한 중앙관서의 장은 기금신설에 관한 심사를 요청하는 때에는 기금의 신설에 관한 계획서를 제출하여야 한다. 기획예산처장관은 심사를 요청받은 경우에는 신설하고자 하는 기금이 다음의 기준에 적합한지의 여부를 동법 제11조의 2의 규정에 의한 기금정책심의회에서 심의하도록 하여야 한다. 그 기준은 ①부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것, ②사업의 특성으로 인하여 신축적인 사업추진이 필요할 것, ③일반회계나 기존의 특별회계 또는 기금보다 새로운 기금으로 사업을 수행하는 것이 효과적일 것, ④중장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것으로 네 가지를 제시하고 있다. 그리고 기획예산처장관은 심사결과 신설하고자 하는 기금이 앞서 나열한 네 가지 기준에 적합하지 아니하다고 인정하는 경우에는 그 이유를 명시하여 계획서를 제출한 중앙관서의 장에게 계획서의 재검토 또는 수정을 요청할 수 있다.

⑵ 기금운용계획의 변경

기금관리주체는 지출계획의 주요항목지출금액의 범위안에서 세부항목지출금액을 변경할 수 있다. 기금관리주체(중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체는 소관중앙관서의 장)가 기금운용계획중 주요항목지출금액을 변경하고자 하는 경우 기획예산처장관과 협의·조정하여 마련한 기금운용계획변경안을 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 후 국회에 제출하여야 한다. 다만, 주요항목지출금액이 ⅰ)금융성기금외의 기금은 주요항목지출금액의 10분의 3 이하, ⅱ)금융성기금은 주요항목지출금액의 10분의 5 이하(다만, 기금의 관리 및 운영에 소요되는 경상비에 해당하는 주요항목지출금액에 대하여는 10분의 3 이하로 한다)일 경우에는 기금운용계획변경안을 국회에 제출하지 아니하고 대통령령이 정하는 바에 따라 변경할 수 있다.

기금관리주체는 주요항목 지출금액 중 기금운용계획상 여유자금운용으로 계상된 지출금액이나, 수입이 기금운용계획상의 수입계획을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 경우 그 초과수입과 직접 관련되는 지출금액일 경우에 주요항목지출금액을 기금운용계획변경안을 국회에 제출하지 아니하고 대통령령이 정하는 바에 따라 변경할 수 있다.

기금관리주체는 세부항목 또는 주요항목의 지출금액을 변경한 때에는 변경명세서를 감사원·재정경제부장관 및 기획예산처장관에게 제출하여야 하며, 정부는 국회에 제출하는 기금결산에 그 내용과 사유를 명시하여야 한다.

⑶ 기금지출사업의 이월

기금관리주체는 매 회계연도의 지출금액을 다음 연도에 이월하여 사용할 수 없다. 그러나 연도내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 연도내에 지출하지 못한 금액은 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있도록 규정하고 있다. 이 경우 기금관리주체는 지출금액을 이월하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 이월명세서를 작성하여 다음 연도 1월 31일까지 감사원·재정경제부장관 및 기획예산처장관에게 송부하여야 한다.

기금관리주체는 2회계연도 이상에 걸치는 사업 중 그 사업비가 대통령령이 정하는 금액 이상인 사업에 대하여는 그 사업규모·총사업비 및 사업기간을 정하여 미리 기획예산처장관과 협의하여야 한다. 협의를 거친 사업규모·총사업비 또는 사업기간을 변경하고자 하는 때에도 또한 미리 기획예산처장관과 협의하여야 한다. 협의의 절차·방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다.

⑷ 기금의 결산

기금관리기본법에 있어 기금의 결산에 관한 규정은 대폭 강화되었다. 이것은 기금에 대한 결산을 강화하여 보다 기금의 투명성과 공공성을 더욱 확고히 마련하고자 하는 의도였음을 미루어 알 수 있다. 기금관리주체는 회계연도마다 기금의 결산보고서를 작성하여 다음 연도 2월 말일까지 재정경제부장관에게 제출하여야 하며, 소관 중앙관서의 장이 직접 관리하지 아니하는 기금으로서 자산규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기금의 기금관리주체는 공인회계사법 제23조의 규정에 의한 회계법인의 회계감사를 받고 그 감사보고서를 기금의 결산보고서에 첨부하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체는 소관중앙관서의 장을 거쳐야 한다. 재정경제부장관은 결산보고서에 의하여 기금결산을 작성하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다. 재정경제부장관은 기금결산에 기금관리주체의 기금결산보고서를 첨부하여 이를 다음 연도 6월 10일까지 감사원 및 기획예산처장관에게 제출하여야 한다.

감사원은 감사원 및 기획예산처 장관에게 제출된 기금결산을 검사하고 그 보고서를 다음 연도 8월 20일까지 재정경제부장관에게 송부하여야 한다. 정부는 감사원의 검사를 거친 기금결산을 회계연도마다 다음다음 회계연도 개시 120일전까지 국회에 제출하여야 한다.

국회에 제출하는 기금결산에는 기금결산보고서를 첨부하여야 하며, 기금결산보고서에는 ⅰ)기금결산의 개황 및 분석에 관한 서류, ⅱ)대차대조표 및 손익계산서등 재무제표, ⅲ)수입 및 지출계산서 등 현금의 수입 및

지출을 명백히 하는 서류, ⅳ)재원조성실적표, ⅴ)사업성과평가서, ⅵ)제1항의 규정에 의한 회계법인의 감사보고서, ⅶ)그 밖의 기금결산의 정확성 확인에 필요하다고 인정하여 대통령령이 정하는 서류를 첨부하여야 한다. 기금관리주체는 기금운용계획의 집행실적을 대통령령이 정하는 바에 의하여 재정경제부장관 및 기획예산처장관에게 제출하여야 한다.

⑸ 기금운용심의회 및 기금정책심의회

기금제도의 기능을 하는 데 있어서 중요한 기능을 담당하는 기관을 마련하였다. 기금관리주체는 기금의 관리·운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 기금별로 기금운용심의회를 설치하도록 규정하였다. 그러나 심의회를 설치할 필요가 없다고 인정되는 기금의 경우에는 기획예산처장관과 협의하여 설치하지 아니할 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 심의회의 심의를 거쳐야 하는 것은 ⅰ)기금운용계획안의 수립, ⅱ)주요항목지출금액의 변경, ⅲ)기금결산보고서의 작성, ⅳ)기금의 관리·운용에관한 중요사항으로서 대통령령이 정하는 사항과 기금관리주체가 필요하다고 인정하여 附議하는 사항이다. 기금의 관리·운용에 관한 사항을 심의하기 위하여 다른 법률에 의하여 설치된 위원회 등은 심의회로 보며, 위원회 등이 다른 법률에 의하여 심의하여야 할 사항은 심의사항에 포함되는 것으로 보고 있다.

기금제도의 기능을 하는데 중요한 기능을 담당하는 기금관련정책 및 운용방향을 제기시하는 기관이 마련되었다. 즉 기금관련 정책과 그 운용방향등을 심의하기 위하여 기획예산처장관 소속하에 기금정책심의회를 둔 규정이다. 동법의 규정상 정책심의회의 심의를 거쳐야 할 사항은 ⅰ)회계연도별 기금운용계획안의 작성지침, ⅱ)회계연도별 기금운용계획안 등(기금운용계획변경안은 동법 제8조 제2항의 규정에 의하여 국회에 제출하는 경우에 한한다), ⅲ)기금운용평가단의 기금평가결과 및 개선권고사항, ⅳ)회계연도별 기금운용계획의 집행지침, ⅴ)기금의 신설·통합 및 폐지에 관한 사항, ⅵ)기타 대통령령이 정하는 사항과 위원장이 정책심의회의 심의가 필요하다고 인정하여 부의하는 사항을 들 수 있다.

정책심의회의 구성에 대하여 살펴보면 다음과 같다. 정책심의회는 ⅰ) 기획예산처장관, ⅱ)기금의 소관중앙관서의 차관·차장 또는 1급 공무원, ⅲ)학식과 경험이 풍부한 자중에서 기획예산처장관이 위촉하는 10인 이내의 민간위원으로 구성한다. 또한 정책심의회의 위원장은 기획예산처장관이 되고, 민간위원의 임기는 3년으로 규정하고 있다.

⑹ 기금운용의 감독·평가

기금운용에 있어서 가장 중요한 조항 중에 하나라고 볼 수 있다. 기금운용의 감독이나 기금운용의 평가는 그동안 기금관리의 많은 문제점을 지적하고 있듯이, 기금의 투명성이나 안정성을 가져올 마련한 법적 규정이라 볼 수 있다. 2003년 12월 31일에 기금운용의 감독이나 평가를 강화하기 위하여 동법개정이나 동조 신설규정을 두기도 했다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다. 기획예산처장관에게 기금운용의 적정을 기하기 위하여 예산회계법 제117조를 준용하여 필요한 조치를 할 수 있도록 하고 있다. 그리고 기획예산처장관은 회계연도마다 전체 기금 중 3분의 1 이상의 기금에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 기금의 운용실태를 조사하여 평가하되, 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치여부를 평가하여야 한다. 기획예산처장관은 기금운용평가단의 평가결과를 국무회의에 보고한 후 기금결산과 함께 국회에 제출하여야 한다. 기획예산처장관은 기금운용실태의 조사 및 평가를 하거나 기금제도에 관한 전문적·기술적인 연구 또는 자문을 구하기 위하여 기금운용평가단을 운영할 수 있다.

⑺ 기금의 통합·폐지

기금은 ⅰ)기금설치의 목적을 달성한 경우, ⅱ)기금설치의 목적달성이 불가능하다고 판단될 경우, ⅲ)예산회계법 제9조의 규정에 의한 특별회계와 기금간에 또는 기금 상호간에 유사하거나 중복되게 설치된 경우 당해 기금설치 근거법률이 정하는 바에 따라 이를 폐지하거나 다른 기금과 통합할 수 있다. 기금의 통폐합에 관한 문제는 많은 논의가 있었고, 학계

에서도 많이 주장되어 왔었다. 결국 이러한 논의의 결과로 법적마련이 있었으나 동조항의 규정은 열거규정으로 제시되어 있다. 그러나 기금의 평가의 실시결과에 따른 저조한 경우에도 조치를 취할 수 있도록 법적 마련이 있어야 할 것으로 보인다.

⑻ 기금운용계획의 집행지침 및 여유자금 통합운용

2003년 12월 31일에 신설된 규정으로 기획예산처장관에게 기금운용계획 집행의 효율성 및 공공성을 높이기 위하여 정책심의회의 심의를 거쳐 기금운용계획의 집행에 관한지침을 정할 수 있도록 마련하고 있다(동법 제12조의3). 또한 기획예산처장관에게 기금의 여유자금의 효율적인 관리·운용을 위하여 각 기금관리주체가 예탁하는 여유자금을 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 선정된 금융기관으로 하여금 통합운용하게 할 수 있도록 마련하고 있다(동법 제12조의4).

⑼ 국정감사

동 법의 적용을 받는 기금을 운용하는 기금관리주체는 국정감사 및 조사에 관한 법률 제7조의 감사의 대상기관으로 하고 있다(동법 제14조). 여기서 기금관리주체라 함은 동법 제2조 3호에 의한 기금을 관리·운용하는 자를 말한다. 그러나 기금의 관리 또는 운용업무를 위탁받은 자를 제외하고 있다. 기금을 관리 또는 운용업무를 위탁받은 자가 실질적으로 기금관리주체가 되어 운용할 수 있는데, 당연히 국정감사 및 조사에 관한 법률에 의한 감사의 대상이 됨이 타당하고 본다.

V. 기금의 설치 및 관리의 개선방안

1. 기금설치 목적에 부합하는 관리, 운영제도의 모색

⑴ 기금의 사업내용에 부합하는 관리수단 필요

기금은 일반회계와는 여러 가지 측면에서 차이점을 나타낸다. 일반회계와는 달리 기금은 특정한 지출 용도와 세입을 가지고 있다. 또한 일반회계가 정부회계를 따르는 것과 달리 기금은 기업회계를 적용하고 있다.

또한 기금과 특별회계는 그 경계가 분명하지 않으나, 기금은 특별회계와는 달리 여유자금이 존재하고 해당 수익이 당해 기금의 재원으로 사용된다. 또한 기금은 민간으로부터의 차입이 가능하고 채권을 발행할 수 있으며 상당한 범위의 집행의 자율성을 가진다. 현재 기금은 주요 항목 기준으로 30% 범위 내에서 지출을 탄력적으로 운용할 수 있고, 주요 항목의 금액이 변동되지 않는 범위 내에서는 세항간 적용이 허용된다. 금융성기금의 경우에는 집행의 탄력성이 더욱 보장되고 있다.

기금의 이와 같은 특성에 비추어 금융성기금을 제외한 대부분의 기금의 관리체계는 당해 기금의 설치목적이 구현될 수 있도록 기금관리주체의 상당한 자율권이 보장되는 바탕 위에서 투명하고 안정한 운영이 가능할 수 있는 제도개선이 요구된다고 할 것이다. 이러한 점에서 현재 57개에 달하는 각종 기금의 관리, 운영제도는 일률적인 것이 될 수는 없다. 각 기금의 사업, 재원의 조성, 수혜자 등에 있어서 다양한 특성을 지니고 있기 때문이다. 그러나 모든 기금이 제 각각의 제도 속에 관리될 수 있도록 하는 것은 그 운영과 관리를 기금관리주체에게 전적으로 맡기어 버리는 것을 의미하므로 기금들의 성격별로 그 통제제도를 유형화할 필요가 있다고 할 것이다.

⑵ 기금의 지출항목 정비필요

기금운영의 실재를 분석한 연구결과에 따르면, 종전의 기금과목 구조에는 성격이 상이한 경비가 혼재되어 있어 기금관리주체의 자의적인 기

금운용의 개연성이 높았고, 기금의 주요항목이 포괄적으로 설정되어 있는 경우도 많아서 기금의 집행이 방만하게 될 소지가 있었다. 다른 한편, 경우에 따라서는 사업의 지출항목이 너무 세분화되어 있어 기금운용의 신축성이 너무 제약되는 바도 적지 않았다고 할 것이다.[21] 이러한 기금사업의 지출항목상의 불균형성을 시정하기 위하여는 지출항목의 통일성 내지 표준화를 위한 조치가 요구된다. 최근 기획예산처는 기금의 사업항목을 기금운영비, 경상사업, 융자사업, 자본지출, 의무지출 등으로 구분하여, 이를 각 기금주체의 기금운용계획서의 작성지침에 포함시키고 있는데,[22] 이와 같은 조치는 그 회계상의 독자성과 기금운영의 독립성, 책임성을 제한하는 것이라는 점에서 일률적인 시행은 재고되어야 할 것이다.

⑶ 기금의 조성 및 수혜관계의 특성에 따른 관리체계 필요

기금의 조성과 기금사용 목적간의 연관성은 기금의 안정적 운영에 의미가 크다. 기금 조성에 기여하는 자가 그 기금 사용의 수혜를 입을 경우에, 그 기금의 재원은 일반적으로 부담금의 형태로 조성될 수 있을 것이다. 이는 기금운영주체와 그 수혜자간의 높은 계약적 관계를 근간으로 한다. 이와 같은 기금의 경우에는 그 전용시에는 많은 저항에 부닥치게 될 것이다. 즉 기금조성과 수혜간의 관계를 해하지 않는 범위 내에서의 전용이 가능할 것이고, 그 결정에 있어서는 기금조성에 기여한 자의 참여가 보장되는 절차가 요구된다고 할 것이다. 이러한 예로서는 미국의 고속도로기금을 들 수 있는데, 휘발유세를 목적세로 하여 재원으로 삼는 이 기금은 고속도로의 개·보수 및 건설에 사용함으로써 기금 조성에 있어 재원의 부담자와 수혜자간의 계약성이 높은 기금이다. 우리나라의 도로교통안전관리기금 문화예술진흥기금이 이에 속한다고 할 것이다.

그 반면에 기존의 자금조성과 그 사용간에 직접적, 상관성(계약성)은 낮은 반면에 그 사회적 내지 경제적 영향이 큰 것이 있다. 이와 같은 경

21) 전택승, 기금과 특별회계의 비교분석, 재정포럼 2002, 9월호, 49면.

22) 기획예산처 보도자료, 기금의 투명성, 효율성 제고를 위한 기금과목구조 개편 주요내용, 2002. 5. 21일자 참조.

우는 기금의 재원이 정부의 일반회계로부터의 지원에 의존하는 정도가 매우 높다. 이와 같은 예는 정보화 촉진기금, 국민체육진흥기금 등에서 찾아볼 수 있는데, 정보화촉진기금은 민간사업자의 부담금, 정부 출연금, 전파사용료 등으로 조성되지만, 그 기금의 사용은 대체적으로 정보 및 IT산업의 육성에 지원된다. 이와 같은 산업영역의 기업들은 동 기금의 조성에 기여하는 바는 매우 적으나 그 지원의 수혜자의 입장에 있다.

기금의 조성과 수혜자간의 상관성이 매우 낮고 그 사회적, 경제적 효과 역시 미미한 것인 때에는 기금관리주체의 자율권이 남용되거나, 외부적 관심을 회피하는 수단으로 이용될 가능성이 크다. 따라서 이와 같은 기금들은 폐지하고, 일반회계로 편입하거나, 보다 강화된 외부통제가 요구된다고 할 것이다.

기금의 조성과 수혜간의 상관성이 높고, 그 반면에 사회적, 경제적 효과가 낮은 기금은 자금조성에 기여하는 자와 동 기금으로부터의 수혜를 받는 자가 대체적으로 일치하는 관계로 그 운영상의 외부통제가 확보될 수 있다고 할 것이지만, 경우에 따라서는 기금관리주체의 자의적인 재원배분이 이루어질 수도 있다는 점에서 (그 사회적 영향이 낮은 관계로) 적절한 통제제도가 요구된다고 할 것이다.

기금조성과 수혜자간이 상관성이 낮고 사회적 영향력이 높은 기금인 경우에는 기금의 재원이 주로 정부의 출연금이나 일반예산으로부터 지원받는 것이 많다. 이와 같은 기금은 기금수혜를 받는 각종 사회적 이익단체나 기금관리주체의 자의적인 판단에 의해서 자금지원이 이루어질 가능성이 크다. 또한 이와 같은 기금은 정부가 사회정책적 수단을 추구하기 위하여 마련된 것이라는 점에서 국가 재정의 상황에 따라 그 지원이 축소되거나 폐지될 가능성이 크다. 따라서 동 기금의 존치에 대한 사회적 관심과 정치적 영향이 매우 커서, 기금 운영의 자율성이 그만큼 낮아지는 경우도 많다고 할 것이다.

기금의 재원 조성과 수혜간의 상관성이 높고 그 사회적 영향력이 큰 기금의 경우는 기금의 조성에 기여한 자는 적절한 수혜의 혜택을 받고자

하여 그 기금의 지출이 그들의 기대에 미흡할 때는 매우 심각한 사회적 갈등이 초래될 것이다. 이와 같은 기금의 경우, 운영상의 독자성을 제한하거나, 일반회계로 편입할 경우 많은 사회적 저항을 가져오고, 그 재원의 타 용도에의 전용이나, 위험성이 큰 투자행위를 하는 데에는 매우 신중하지 않으면 안 된다. 국민연금 등이 그 대표적인 예라 할 것이다.

이상과 같은 기금조성과 그 수혜자간의 상관성의 정도와 기금의 사회적 기능여하에 따라서 적절한 기금관리 및 운영에 관한 외부통제수단이 강구되어야 할 것이다.

구 분	기 금
기금조성과 수혜간의 상관성이 높은 기금 / 사회적 영향력이 큰 것	공무원 연금, 국민연금기금, 축산발전기금, 우체국보험기금, 한강수계관리기금 등.
상관성이 낮으나 사회적 영향력이 큰 것	사학진흥기금, 남북협력기금, 정보화촉진기금, 중소기업창업및진흥기금, 기술신용보증기금, 신용보증기금, 국민체육진흥기금, 국민건강증진기금, 청소년육성기금, 여성발전기금 등.

기금이 신탁 혹은 계약적 관계에서 조성, 운영되어야 하는 경우에는 기금관리주체의 자율성이 크게 보장될 필요가 있다. 그렇다고 당해 기금의 운영주체가 독단적으로 이를 관리, 운영하도록 방치하는 것이 아니라, 기금조성 및 기금수혜자들에 의한 내부적, 자율적 통제가 가능하도록 하는 제도의 구축이 필요하다. 그에 반하여 기금이 단지 특정 사업의 지속적이고 안정적인 추진을 위해 국고의 지원으로 운영된다면, 이는 특별회계적 성격으로서 예산부처의 강력한 통제가 요구된다고 할 것이다.[23)]

예를 들어 국민연금의 경우, 그 지출의 대상과 지출액은 연금제도의 높은 계약성에 비추어 이미 결정되어 있는 것이므로, 굳이 별도의 외부적 통제가 요구된다고 할 수는 없다. 그러나 그 기금에서 수행되는 일반

23) 전택승, 기금에 대한 통제와 자율권의 논리, 재정포럼, 2002년 6월호, 한국조세연구원 참조.

관리적 사항이나 경리사항 등에 대해서는 외부적 통제가 필요하다. 감독기관으로서의 기획예산처는 물론이고, 감사원 등에 의한 통제제도가 필요하다고 할 것이다. 뿐만 아니라 독자적인 기업회계에 의해 계리되는 기금들이 갖는 여유자금의 활용과 투자에 대해서는 그 규모가 큰 만큼 경제정책적 시각에서 경제부처에 의한 재정투자계획의 대상이 될 수 있어야 할 것이다. 현재 기금의 투자풀(Pool)제도가 도입되어 있는 것도 이러한 방안의 실현수단이라 할 것이다.

전술한 바와 같이 높은 계약적 성격을 지니고 있는 금융성기금 뿐만 아니라 사업성기금의 경우에도 당해 기금의 지출의 성격이 계약적 성격의 것인 경우에는 별도의 엄격한 통제수단은 굳이 필요하지 않다고 할 것이다. 그러므로 기금에 대한 통제장치를 제도화함에 있어서 단순히 금융성기금인가 사업성기금인가의 구분에 따라 마련될 것이 아니라 구체적인 지출의 항목의 성격에 따라 제도화되는 것이 필요하다. 연급급여처럼 법률의 규정과 개개인의 연금불입액의 크기에 따라 지출되는 것, 개개인의 계약내용에 따라 지급되는 보험성연금의 지출인 경우에는 단지 회계관리적 측면에서의 통제장치로 족하다고 할 것이지만, 문예진흥기금과 같이 문화정책의 방향 등에 따라 탄력적, 정책적인 지출이 요구되는 것은 순수한 문화정책적 결정 이외에 그 지출의 투명성확보를 위한 통제제도가 강화되는 것이 요구된다.

⑷ 기금의 관리, 운영의 공시

기금의 관리주체는 기금가입자들에게 기금의 세칙, 약관, 운영규정, 기금의 투자정책 및 기금수혜자들의 권리사항에 관하여 공시할 것을 의무화하여야 한다. 또한 기금운용계획 및 여유자금의 투자계획들도 일반에 공개될 수 있어야 할 것이다.

기금은 일반예산과 비교할 때, 방만하고 투명하지 못한 운영이 우려대상이 되어 왔다. 기금은 특정사업의 지속적, 안정적 추진, 그리고 효율적 추진을 위하여 많은 규제나 원칙이 수반되는 일반회계로부터 독립적으로 조성, 운영되는 장점이 있으나 그로 인한 통합 재정 전반의 경직성을 해

칠 우려가 있어, 기금운영사항에 대한 공개제도는 큰 의미가 있다고 할 것이다.

기금의 조성과 운영에 대한 투명성을 제고할 장치가 마련되어야 할 필요성은 특히 기금관리주체의 무책임한 운영의 소지를 불식하기 위한 것이다. 더욱이 기금 조성을 위한 목적세 내지 부담금의 부과는 전체 조세체계의 왜곡이나 기금관리 주체와 수혜자간의 유착을 가져올 소지가 크기 때문에 기금운영의 공시 필요성은 더욱 요구된다.[24]

2. 기금방식에 의한 사업수행의 억제

공적 기금제도는 본질적으로 특정 분야에 있어서의 공적 사업을 지속적으로 추진하기 위해 필요로 하는 재원을 안정적으로 조달하기 위한 것이므로, 기금설립 후 초기에는 어느 정도의 기금을 적립하고 적립된 자금의 이자수입으로 사업의 수행을 가능하게 하고자 하는 것이 일반적인 운영전략이다. 많은 사업성 기금들이 수행하고 있는 사업의 경우 적립된 자금을 회전하여 융자사업을 수행하면서 실세금리와 지원금리 간의 차이만큼을 사업비로 지출하고 있는 것이다.

기금방식과 예산방식을 비교해 보면, 기금방식이 예산방식 보다 재원의 안정적인 조달 측면에서 우월하기 위해서는 기금이 확보하고 있는 자금의 이자율과 그 적립기간이 일정한 요건을 만족함으로서 장차 수행할 사업을 위한 시점에서 조성되는 재원 보다 많아야 한다. 더욱이 현재와 같이 이자율의 수준이 기조적으로 하락하는 경우, 동일한 이자율에 대해 적립기간이 더욱 길어져야 기금방식이 효율적이 될 수 있음을 알 수 있다.

따라서 공적 사업을 기금방식으로 수행하는 것이 경제적으로 의미를 가지려면 지출소요가 어느 정도 먼 미래에 발생하는 것이야 할 것이다. 그리고 이자율과 적립기간이 충분히 높고 길어서 매기의 적립액보다 미래의 매기 지출액이 커져야 한다. 결국 매우 장기적인 안목에서의 기금적립이 아니라면, 지출소요가 발생할 때 세금을 거두어서 지출에 충당하

24) 전택승, 기금의 투자적 성격, 현안분석, 조세연구원, 2003, 2월호 6면.

는 방식이 보다 효율적인 것이다. 그리고 현재와 같이 이자율이 하락추세를 보이는 경우에는 더욱더 기금설립방식에 의한 공적사업의 추진은 정당화하기 어려울 것이다.

흔히 각 중앙부처에서 독자적인 재원으로 특정사업을 추진하기 위한 목적 하에서 각종 기금을 설치하려는 태도는 국민경제의 효율성을 떨어뜨리게 할 부정적인 효과를 발생케 한다. 특정 세입을 특정 지출에 연계하는 것은 특별회계방식으로 가능하다. 지금까지 사업성 기금의 운용으로 상당한 자본금을 축적한 효과도 있었으나, 기본적으로 재정사업을 기금방식으로 수행하는 것은 정당화되는 것은 순수 재정학적 측면에서 보면 전술한 요건이 충족될 경우에 정당화될 수가 있다. 따라서 개별부처 입장에서 재원의 안정적 확보를 위해 사업성 기금을 설치하는 것은 지양되어야 할 것으로 보인다.

3. 통합재정의 운용체제 강화와 기금, 특별회계의 통합

(1) 기금을 활용한 재정투자의 논리

오늘날 국가와 사회간의 관계는 과거의 2원적 관계로 파악하던 것으로부터 결별하지 않을 수 없다. 국민경제에 대한 국가 재정의 관련성 내지 연계성을 더 이상 부인할 수 없다. 그러나 절대 국가의 붕괴 이후 20세기 초반까지 재정학분야에서는 국가의 경제작용은 중립적인 것이어야 한다는 사고가 지배하였다.[25] 그런 思考 하에 국가는 오직 질서유지작용을 위해 필요불가결한 사무를 처리하는데 소요되는 최저한의 재정만을 유지하였으나, 이제 그 사정은 크게 변화하였다.

지난 50년간 국가 재정의 급격한 팽창은 재정과 국가경제간의 관계에 대한 시각을 본질적으로 변화하게 하였다. 중립적인 국가재정이라는 유토피아적 사고는 국가재정이 국민소득의 40%이상을 점하는 오늘날에 있어서는 더 이상 통할 수가 없는 것이다. 사회적 생산에서 차지하는 국가

25) Friauf, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, Bd. I., 1988, S. 91 ff.

재정의 총량이나 그 부분적 비중의 크기에 비추어 볼 때, 우리가 좋던 싫던 간에 국가재정은 국가경제(거시경제)의 경제정책적 요소의 가장 중요한 기능을 수행해야함을 부인할 수 없다. 이와 같은 사정은 근본적으로 헌법적 요청으로부터 나온다.

무엇보다도 국가와 사회간의 동질성 확립의 문제이다. 헌법상의 財政규율은 일반적인 헌법질서와는 어떤 관계인가? 특히 재정이 국민경제에 미치는 직접적 내지 간접적인 영향은 무엇인가? 하는 점이다. 독일의 재정법학자인 헤트라게(Hettlage)교수는 財政憲法(Finanzverfassung)에 대하여 일반적인 헌법규정의 예외적인 것으로 파악하였는데, 이는 독일의 파울 라반트(Paul Laband)교수의 국가학에 있어서도 재정 헌법 영역은 하나의 독자적인 영역으로 다루어졌다.

그러나 오늘날에는 국가재정의 법적 문제는 여타의 헌법 질서와 구분해서 논의할 수 없는 것으로 인식되고 있다. 헌법의 해석과 적용에 있어서 재정법 법리가 독자적으로 존재할 수 있다는 것은 불가능하다. 재정법적 요소의 독자성 법리는 현대의 사회적 법치국가에 있어서의 재정정책이 경제정책 및 사회정책의 전반에 걸쳐 결정적인 수단이 되고 있다는 점에서 결코 성립될 수가 없다. 기금과 일반회계 등을 통한 국가의 경제정책적 수단은 국민경제의 활성화에 매우 중요한 의미를 지닌다.

국가재정은 오늘날 국가의 기본적 정치적 결정사항을 실현시키기 위한 중요한 수단이 되고 있다. 이러한 의미에서 헤트라게(Hettlage) 교수가 “재정은 국가의 경제 및 사회정책의 실현을 위한 법적 토대이다”라고 언급한 점도 국가의 공적재정은 헌법질서의 기본적 요소로서 재정헌법요소는 헌법질서 전반과 구조적 동질성을 지니고 있다고 할 것이다. 공적재정이 국민경제에 대하여 가지는 의미는 이중적인 것이라 할 것이다. 재정은 국민경제에 대한 고권적, 명령적 수단으로서의 의미를 가진다는 점과 국가경제에 대한 조정적 기능을 가진다.

財政이 사적 경제주체에게는 반사적인 효과만을 미칠 뿐이라는 전통적 재정이론은 오늘날에는 재정이 국민경제에 대해 직접적인 영향을 미친다는 논의로 그 강조됨을 수정하고 있다. 이로서 경제영역에서의 간접적

조정수단이라는 국가재정의 성격은 이제 변화하고 있다. 이와 같은 국가재정의 기능변화는 그 나름대로의 정당성을 갖고 있다. 입법자는 경제·사회정책 영역에 있어서 사용할 수단이나 제도를 선택하는 데 있어 아무런 제한이 없다는 점도 그 뒷받침이 된다. 그러나 국가재정의 투자는 일정한 국가작용, 예를 들어 경제의 조정과 부양을 위한 다양한 효과를 수행하지만, 경우에 따라서는 서로 충돌하는 직접적, 간접적 수단의 구사로 인해 여러 가지 사항에서 개인의 권리에의 침해나 여타 생활관계에 대한 직접적 영향요소를 가지게 되어, 개인의 권리 보호의 문제를 수반할 경우가 있다.

국민경제를 위한 재정 정책적 수단의 증대는 국가재정의 실행적 기능을 강화시켜준다. 재정적 수단의 효과는 법률규정을 능가하고 재정의 배분의 결과는 경우에 따라서는 법률상의 원칙규정보다 실효성이 더 크다. 재정학자들은 경찰법상의 금지나 의무규정이 재정적 질서조치보다 결코 더 강력하다 할 수 없다고 주장하고 있는 점은 이와 같은 논지에서이다. 공적 재정을 통해 수반되는 경제에의 영향이 나타나는 형태나 그 목적을 짚어 보면 다음과 같다.

재정경제적 수단의 목적은 크게는 구조 조정 정책과 경쟁 조율 정책으로 구분된다. 이들 정책은 각기 지역 정책, 사항 정책 그리고 시한 정책으로 재분류될 수 있다. 경쟁조정정책은 경제적 수급 조절 등을 위하여 헌법적 테두리 내에서 이루어지는 수단이다. 이는 단지 거시경제 상의 효과를 기도하는 것으로서 공공기관의 재정조치등에 영향을 미치는 것뿐이다. 그 반면에 구조 조정 정책은 질적인 경제체제(질서)의 조정을 기하는 수단이다. 이 정책은 개별 경제법적 규율 대신에 구사되는 경제 보완적 수단이다.[26]

예산 및 기금 등의 공적 재정의 크기는 경제발전의 완급을 조절하는 기능을 한다. 이는 우선 각 경제주체의 경제활동의 태도에 영향을 준다. 경제 침체기에는 공적재정을 확대함으로서 경기 부양의 효과를 기대한

26) Scheuner, Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft, VVDStRL Ⅱ, S. 1 ff.

다. 이는 경제 성장률에 대응하는 재정정책 수단이다. 그 재정정책적 수단은 조세, 예산 및 기금의 조성과 지출이다. 이들 재정적 수단들은 서로 연계하에 구사되어야 한다는 것이다. 독일에서의 경우, 1967년 중반 발효된 경제안정법은 현대적 의미의 경제 조정 수단을 도입한 것이었다. 동법은 공공재정을 통한 경제부양수단에 관하여 규율하고 있다. 특히 공적 부채의 크기, 경쟁조정을 위한 재원, 경기침체기에 재정투자, 경쟁이 심화될 때의 재정지출의 제한, 다년간 재정계획제도 및 각 공공재정간의 협력 등에 관하여 규정하고 있다.

재정적 조정 수단은 국가예산(재정)의 두 가지 측면에서 구사되어진다. 예산에 대한 국가법적 논의는 이제까지 부지불식간에 재정지출의 측면에서만 이루어져왔다. 이와 같은 좁은 시각은 국가재정의 경제정책적 요소를 적절히 파악하는데 한계가 있는 것이다. 수입과 지출의 경제 조정적 기능은 상호 교호적인 관계를 가진다. 국가재정수입은 전적으로 국민 경제에 있어 금융의 흐름에 대한 조정적 수단이다. 조세는 거시경제적 금융상황에 대한 강력한 조정 수단이다. 근본적으로 중립적인 요소로 인식되어온 사용료(수수료) 역시 경제 조정수단으로서 큰 의미를 갖는다.특정한 공익사업을 추진하거나 국가적 난제를 해결하기위해 설치·조성·운영되고 있는 각종 기금등을 주변경제전반에 그 영향력이 심대하다. 이는 전술한 바와 같이 독일이 통일이후의 국가통합사업을 추구하기위해 설치된 통일기금이나 구동독부채상환기금등이 좋은 예이다.

특정 기금들에 대한 재정보조금의 지급은 다양한 경제조정적 기능을 수행한다. 많은 경제영역에 있어서 정부보조금은 경제활동에 큰 영향을 미친다. 이러한 점에서 특정 공익사업의 경우에는, 예산에서가 아니라 장기간의 재정지출계획이나 기금을 통해 수행할 필요가 제기된다.

⑵ 통합제정의 구현과 기금 및 특별회계의 연계, 통합

기금제도 개혁에서 가장 중요하게 고려되어야 할 것은 진정한 의미에서 통합적 국가재정을 운영하는 문제이다. 일반회계, 특별회계, 기금을

포괄하는 통합재정의 구도 속에서 부문별 재정운용을 결정해 나가는 통합예산관리가 대폭 강화되어야 할 것이다.

1960년 우리나라에서 최초로 기금이 설치된 이래 1993년까지 81개의 기금이 여러 행정기관에 설치, 운영되었다. 그러나 1991년 기금관리기본법이 제정된 이래 기금의 숫자는 최근까지 큰 폭의 통폐합이 이루어졌다. 기금관리기본법은 존치의 필요성이 없는 기금들의 통합을 강조하는 규정을 두고 있다. 이에 따라 최근에는 국재교류기금, 법률구조기금, 염안정기금, 도로교통안전기금 등이 폐지된 바 있고, 현재는 57개의 기금이 존재한다.

최근 정부는 기금운용의 효율성과 투명성을 제고하기 위한 방안으로 기금과 특별회계의 대대적인 통, 폐합을 고려하고 있는 것으로 알려지고 있다. 현재 운용되고 있는 22개의 특별회계와 57개의 기금을 대상으로 10개의 특별기금과 10개의 기금을 폐지하고, 기타의 기금들은 사업의 유사성에 따라 통합하여 8개의 특별회계와 39개의 기금을 존치하는 것을 골자로 하는 방안을 추진 중에 있다.

한국개발연구원이 2004년 10월 13일자에 개최하였던 '특별회계 및 기금정비방안 공청회'에서는 이에 관한 찬반의 논의가 분분하였다. 기금과 특별회계의 통합을 반대하는 입장은 양자가 성격상 차이가 있으며, 투명성을 제고하기 위해서는 오히려 양자가 분리되어 있어야 한다는 견해이다. 특히 사업성기금은 특정 사업을 장기적, 지속적으로 추진하기 위한 제도라는 점에서, 이를 특별회계로 통합할 경우 사업의 지속적인 수행에 차질이 있을 것이라는 우려도 제기되고 있다. 과학기술진흥을 위한 기금들이 그 예이다. 또한 기금의 재원조성이 국가의 예산이 아니라 지역의 부담금으로 조성되는 것인 때, 예를 들어 4대강 유역 수역관리기금의 경우에는 정부가 마음대로 통합한다는 것은 부당하다는 주장이다.

이를 찬성하는 입장은 국가의 통합재정의 효율성을 위해서는 유사한 기금과 특별회계의 통합이 필요하다는 주장이다. 전술한 바와 같이 기금이 특별회계로 통합되는 경우, 여유재원의 활용이 불가하므로 특정 사업의 안정적인 수행을 위한 재정적 바탕이 취약하게 될 우려도 없지 않다.

우리나라 재정체계 및 제도상의 가장 심각한 문제점은 재정체계가 매우 복잡하여 재정운영의 효율성과 투명성을 확보하기 어렵다는 점이다. 이는 일부 유사사업들이 중복적으로 집행되기도 하고, 국가적 우선순위에 따른 재원배분을 저해하는 문제를 초래한다. 더욱이 현재의 재정체계는 일정한 원칙하에서 일반회계와 특별회계, 그리고 기금간의 역할분담이 이루어져서 운영되는 것이 아니라는 데 문제의 심각성이 있다.[27]

통합예산관리의 중요한 전제조건은 일반회계와 특별회계, 그리고 기금간의 역할분담을 명확히 하고, 이에 따라 특별회계 및 기금제도를 정비하여 통합예산 중심의 재정운영체계를 확립하는 것이다. 이를 통해 중복투자를 방지하고 재정지출의 효율성과 투명성을 제고해야 한다. 이때의 기금은 일반적인 재정활동을 수행하는 사업성 기금을 주된 대상으로 한다. 즉 일반회계, 특별회계, 사업성 기금간의 역할분담과 사업영역의 구분을 명확히 정립함으로써 예산사업의 중복을 방지하고, 재정지출의 효율성·투명성·신뢰성을 제고하는 과제가 재정개혁 차원에서 시급히 요구되는 과제이다.

이러한 관점에서 무엇보다도 사업성 기금들의 운용 전반의 개선이 이루어져야 한다. 현재의 사업성 기금 중 일부를 일반회계화하고, 특별회계와의 통합, 중복사업의 방지, 일반·특별회계·기금 간 사업의 연계성 제고 등의 개선이 이루어져야 할 것이다. 기본적으로 40개정도의 사업성 기금 중 22개는 그 사업내용을 개별적으로 심사, 분석하여, 중복기능의 통합과 사업 간 연계성의 제고하는 조치가 이루어져야 할 것이다.

4. 연기금 투자풀(pool)제도의 개선과 사업성 기금의 투자재원화 억제

예산은 연도별로 편성되어 예산사업의 항목이 미집행될 경우 차연도로 이월되지 않는다. 따라서 예산에 있어서는 여유자금의 개념은 존재할 수가 없다. 이에 반하여 기금의 경우는 독립적인 기업회계제도를 통하여 운영

27) 일반회계, 특별회계, 기금 간 역할정립에 관한 자세한 논의 대해서는 이만우 외(2001) 참조.

되므로 여유자금이 존재할 수 있다. 이와 같은 기금의 여유자금은 타 기금이나 민간금융기관에 예치하거나 혹은 주식 투자 및 부동산매입 등에 투자될 수 있다. 기금들은 이와 같은 여유자금의 투자행위를 통하여 그 이익금을 확보하여 자금을 증식할 수 있는 장점을 지닌다.

각 기금에서 발생하는 여유자금의 투자를 어떻게 할 것인가 하는 점은 근본적으로 각 기금관리주체의 권한과 책임에 속하는 것이다. 그러나 각 기금관리주체별로 여유자금의 투자행위를 자율적으로 하는 것이 기금의 효율적인 운영이 될 것인가 혹은 각 기금들의 여유자금을 전문적인 투자기관에 위탁하여 투자할 수 있도록 하는 것이 기금의 재원증식에 더 효율적인가 하는 점은 정책적 혹은 사실관계에 의한 판단에 의존할 수밖에 없다. 2001년 12월 기금관리기본법의 재정에 따라 정부는 기금의 여유자금 풀(Pool)을 만들어 통합적인 투자행위를 할 수 있는 장치를 마련하였다.

연기금 투자풀(Pool)이 발족한 지 한 달 만에 26개 기금에서 투자풀에 예탁한 규모가 1조 원을 돌파하였는데, 기금유형별로는 사업성 기금(22개)이 여유자금 8,912억 원을 예탁하였고, 연금성 및 금융성 기금(4개)의 경우에도 1,355억 원을 예탁하였다. 2002년 말 현재 투자풀에 대한 예탁규모는 3.3조 원 수준으로 확대되었고(41개 기금), 그간 투자풀의 운용성과는 업계평균을 상회하는 수익률을 실현한 것으로 조사되었다. 기획예산처는 향후 투자풀이 기금자산의 수익성과 안정성을 제고하는 제도로 발전해 나가도록 투자풀 운영에 대한 관리·감독을 지속적으로 강화해 나갈 계획을 있다.

그러나 이러한 연기금 투자풀제도의 운용은 근본적으로 문제가 있다고 할 것이다. 사업성 기금들은 기본적으로 조세나 조세성 부담금으로 조성되는데, 이들이 사업상의 수요에 관계없이 많은 자금을 확보하여 여유자금이 발생할 경우 이를 개별기금의 입장에서 기득권적 자금으로 생각하는 것은 잘못된 것이다. 어떤 기금에서 여유자금이 발생한 경우, 이는 다른 부문에서의 자금소요에 적절히 이용되지 못했다는 것을 의제한다. 투자풀제도를 연금성 기금에 대해서 적용하는 것은 큰 문제가 없다고 할

것이지만, 문제가 되는 것은 사업성 기금이다. 조세징수는 초과부담이라 일컬어지는 사회적 비용을 수반하고 그 사회적 비용은 그 부담 규모가 크게 증가하므로, 조세 등으로 조성된 사업성 기금의 여유자금은 금융부문에 대한 투자재원으로 활용되기 이전에 현재의 조세부담을 줄이는 재원으로 활용하는 것이 재정정책상 더욱 바람직하다고 할 것이다. 현재 여유자금을 운용하면서 세금을 더 거두는 것보다는 그 여유자금을 활용하여 세금을 낮추고, 미래에 필요하다면 세금을 더 거두는 것이 국민경제적으로 더 바람직하다.

기금의 여유자금은 기금관리의 주체가 매우 긴요하게 확보하고자 하는 바임을 충분히 짐작할 수 있게 이와 같은 여유자금의 운용이라는 메리트를 향유하기 위하여 기금의 자금조성에 있어서의 비경제성이 수반되어서는 안 될 것이다.

사업성 기금은 기본적으로 부담금이나 세금으로 운용되는 재정활동 단위이다. 여기서 생기는 일시적 여유자금은 다른 단위에서 활용되어 세금부담을 낮추도록 해야 한다. 조세부담을 분산시키는 것이 국민경제적으로 보다 효율적이라 할 것이다. 사업성 기금을 대상으로 하는 연기금 투자풀제도의 운영은 조세부담의 사회적 비용을 무시한 것이라 할 것이다. 연금성기금과 사업성기금을 구분해서 보아야 하고, 연기금 투자풀제도의 문제는 정부가 연금성기금과 사업성 기금의 근본적 차이를 무시한 데서 비롯되고 있다.

사업성 기금에 있어서 여유자금은 가능한 한 발생하지 않아야 하는 것이다. 기금은 특정사업의 추진을 위하여 조성되는 것이기 때문에 당해 사업을 위해 지출되는 것 이외의 여유자금이 지속적으로 발생하는 것은 기금설치의 목적에 부합되지 않는 것이기 때문이다. 예를 들어 기금의 여유자금을 공공자금관리기금이나 재정융자특별회계에 예탁하는 것은 엄격하게 보아 결과적으로 기금의 재원을 다른 용도로 지출하는 것을 의미하므로 여유자금이 지속적으로 발생할 경우에는 당해 기금의 재원조달수단인 부담금 등을 축소하는 것이 옳을 것이다.[28)]

28) 박기백, 기금의 현황과 쟁점, 재정포럼 2002년 7월호, 19면.

5. 공공자금 관리기금의 운용개선

연기금 투자풀제도의 문제를 개선하는 것은 공공자금관리기금 운용의 개선과 밀접한 관련이 있다. 공공여유자금을 통합관리하기 위하여 1993년 말 설립된 공공자금관리기금은 설치 당시부터 많은 논란이 있었다. 2002년의 운용규모가 42조 원에 달하는 공공자금관리기금 운용의 개선은 기금제도 전반에 걸쳐 중요한 의미를 가진다.

각종 기금의 여유자금을 통합·관리하기위한 목적하에 설치된 공공관리기금의 기능은 그 공공여유자금의 성격에 따라 운용방안을 달리해야할 과제를 던져준다.

사업성 기금은 기본적으로 조세나 조세성 부담금 등으로 조성되는 기금이므로 이 기금들의 입장에서는 여유자금으로부터 최대의 수익을 거두어 추후의 사업에 이용하는 것이 기본적인 목표이지만, 이것이 반드시 국민 경제적으로 바람직한 것은 아니라고 할 것이다. 국민 경제적 관점에서 각 기금의 자금은 모두 국민의 돈이라는 점에서 공적기금간 여유자금의 대부는 가급적으로 낮은 금리를 적용하여 기금 상호간의 재정건전화를 기할 필요가 있다. 그렇지 않을 경우 기금 가입자들의 조세성 부담이 늘게 되어 국민 경제의 활성화를 저해할 것이기 때문이다.

한편, 공공자금관리기금의 역할 자체가 여건변화에 맞추어 재설정될 필요가 있다. 최근 금융환경과 재정융자제도의 역할이 크게 변하고 있다. 1997년 IMF 금융위기 이후 금융환경이 크게 바뀌었다. 이제 자금의 가용성 확보 차원의 재정융자는 그 필요성이 점차 줄어들고 있다. 이제 금융환경이 크게 바뀌고 국채시장이 어느 정도 활성화된 상황에서 각종의 기금의 여유자금을 강제 예탁하는 것은 바람직하지 않다고 할 것이다. 현재 공공자금관리기금의 주요 예탁원인 우체국예금은 장기적으로 민영화되거나 폐지되어야 할 것으로 보인다.

이러한 상황에서 만일 자금을 예탁하는 기금이 재정융자특별회계에 직접 자금을 예탁하고, 재정융자특별회계에서 국채를 발행한다면 결국 공

공자금관리기금이 별도 운용될 필요는 없다고 할 것이다. 더욱이 앞에서 살펴본 바와 같이 최근 기금관리기본법이 개정되면서 이제 기금과 특별회계의 구분 자체가 모호해졌다는 점에서 별도 설치의 필요성이 입증되지 않는 기금은 폐지되어야 하고, 기금과 특별회계의 통합이 가능한 경우 특별회계 중심의 통합이 이루어져야 할 것이다. 이렇게 볼 때, 향후 장기적으로 공공자금관리기금은 재정융자특별회계에 통합하여 운영해야 할 것으로 판단된다. 공공자금관리기금의 기능이 양적으로 크게 축소되면서 장기적으로 재정융자특별회계에 이관되는 것은 기본적으로 공공자금관리기금 설립 당시의 재정자금에 대한 수요, 재정융자의 역할, 국채시장의 여건, 민간 금융시장의 기능 등이 오늘에 이르러서 매우 큰 폭으로 변화했기 때문이라고 보아야 할 것이다.

또한 사업성 기금들은 대규모의 재정융자사업들을 수행하고 있다. 현재 사업성 기금의 연간 재정융자 규모는 대략 20조원에 달하는데, 사업성 기금 가운데 융자규모가 큰 기금들은 국민주택기금(11.5조 원), 중소기업창업 및 진흥기금(3.9조원), 농수산물가격안정기금(1.6조 원) 등이다. 그 밖에 남북협력기금, 방위산업육성기금, 사학진흥기금, 과학기술진흥기금, 관광진흥기금, 문화산업진흥기금 등에서 대규모의 융자사업을 수행하고 있다. 따라서 재정융자제도의 개편이 이루어질 경우, 이는 사업성 기금 운용의 대폭적인 개편을 의미한다.

최근 급변하는 금융여건과 재정여건을 고려할 때 재정융자제도는 전반적으로 개편되어야 할 것이다. 그 방향은 기존의 재정융자를 대폭 축소하고, 정책적 지원이 필요한 경우 재정융자를 이차보전을 위한 재정보조로 전환하는 것이 타당할 것이다.[29] 정책적으로 필요한 부문에서 민간금융시장의 자금을 이용하고, 재정은 실세금리와 재정융자시 대출금리 간의 이차보전을 담당하면 될 것이다. 이렇게 전환하면 사업수행 및 관리비용 측면에서 국민경제적 비용절감효과를 얻을 수 있을 것이다. 또한 이러한 개편은 우리나라 재정체계의 단순화에 긍정적인 효과를 미칠 것

29) 황성현/이기영/박정수, 『재정융자제도의 개편방안』, 『경제학연구』 제50집 제4호, 한국경제학회, 2002, 205-229쪽.

으로 보인다. 상당수의 사업성 기금과 특별회계가 정비될 수 있고, 이러한 예산체계의 단순화 자체가 우리나라 재정운영상의 많은 문제들을 해결하게 될 것이다. 그리고 이러한 전환은 우리나라 금융산업 발전 전반에도 긍정적 효과를 미칠 것이다.

6. 연기금의 주식 등 투자허용과 통제

(1) 연기금의 투자허용조치와 그 경제적 의미

국민연금 등 4개 연금성기금의 중요한 정책과제는 연금의 수급구조를 개혁해서 정상화시키는 일이라 할 것이다. 연금재정수지의 적자 및 기금고갈문제[30]는 기본적으로 연금의 기형적인 수급구조에서 비롯된 것으로 보고 있다. 이의 개혁필요성에 대해서는 충분한 공감대가 형성되어 있다고 할 것이다.

연금성기금들의 운용에 있어 현재 분분하게 논의되고 있는 바 이 들 기금의 막대한 자금을 효율적으로 활용하는 방안이 무엇인가 하는 점이다.[31] 2003년도 계획상 국민연금기금의 운용규모는 42.8조 원이고, 이 중 여유자금 운용분이 40조 원에 달한다. 2003년 말까지의 순수 조성규모는 110조 원에 달할 것으로 전망된다. 이제 국민연금의 자금운용은 국가경제를 좌지우지할 수 있을 정도로 커졌다. 따라서 이 막대한 자금을 어떻게 잘 운용할 것인가의 문제는 단순히 국민연금기금의 자산증식 차원만의 문제가 아니다. 정부가 나서서 여유자금을 강제 예탁하도록 한다든지, 주식시장 부양정책의 일환으로 자금을 인위적으로 동원한다든지 하는 일은 지양되어야 할 것이지만, 이 들 자금의 적절한 투자대상의 선

30) 한편 기금고갈의 문제에 대하여 현재 기금관리에 있어서 기금고갈이 아니라 과다 기금운용이 문제점을 지적하기도 한다. 현행 우리나라 연금제도는 수정적립방식이라며, 지금 시점에서 적립규모를 정해 놓고 가면 언젠가는 인구변동에 따라 더 많이 쌓일 수도 줄어들 수도 있는데, 인구구성에 맞게 강제로 5년마다 재정추계를 하게 되어 있다. 재정추계기간이 유한한 까닭에 언제나 재정추계 최종년도가 재정고갈 시점이 된다. 그러나 매5년마다 급여율과 보험료율이 재조정되므로 현실에서 재정고갈은 영원히 오지 않는다고 주장한다 : 월간『말』, 2004. 7, 통권 217호, 92쪽.

31) 더욱이 기금운용이 핵심의제로, 정부 내에서 기금운용를 둘러싸고 정부간의 갈등과 알력이 엄청난 것으로 본다. 이에 주장의 논의는 앞의 글, 94쪽 참조.

정과 관리문제는 각종 기금관리주체는 물론 재정관련 정부부처가 해결해야 할 큰 과제라고 할 것이다. 국민연금의 관리기능은 막대한 자금이 기금의 자산증식을 위한 목적에 부합하면서 동시에 국민경제의 건전한 발전을 이루는 생산적 투자에 활용되도록 운용되어야 할 것이다.

현행 기금관리기본법 제3조에만 “기금관리 주체는 당해 기금으로 주식과 부동산을 매입할 수 없다”라고 규정하고 기금운용계획에 반영된 경우에만 예외를 인정하고 있다. 이와 같은 규정의 근본취지는 기금의 여유자금의 투자로 인한 위험을 회피하고자 하는데 있음은 물론이다. 이러한 규정은 이제 국민연금과 같은 연금성기금의 경우에는 적절하지 않은 것으로 보인다. 기금관리 주체의 자율적 결정을 대전제로 하되, 이제 그 막대한 자금이 채권시장, 주식시장, SOC 민자유치사업 등에 보다 생산적으로 활용되게 하는 정책지원이 이루어져야 할 것이다.

이와 같은 점에서 정부는 기금관리기본법 제 3조를 삭제하여 기금으로 주식과 부동산 등을 매입할 수 있도록 하는 동법 개정안을 국회에 제출하여 2004년 11월 현재 국회의 심의에 회부되어 있다

거시경제 운용과 관련해서도 연금성기금의 운용은 중요한 의미를 지닌다. 최근의 통합재정수지는 국민연금의 막대한 수지흑자로 인하여 상당한 수준의 흑자를 보이고 있다. 그런데 그 중요한 요인은 국민연금 등 사회보장성 기금의 흑자였다. 2002년의 경우 통합재정수지는 GDP 대비 3.9%에 달하는 수지흑자를 보였고, 여기서 국민연금 등 사회보장성 기금을 제외해도 0.9%의 흑자였다. 이는 현재 재정부문에서 상당한 규모의 자금을 흡수하는 역할을 수행하고 있음을 나타낸다.

여기서 주로 연금성기금에서 비롯되는 사회보장성 기금의 흑자분 전체가 통상적인 재정수지 흑자와 같은 효과를 갖는다고 볼 수는 없으나, 연금수지 흑자가 민간소비에 미치는 긴축적 영향을 적절히 고려해서 총수요관리를 해 나가는 재정운용이 요구된다. 이와 같은 재정정책적 과제는 금융성기금의 관리체계의 개선을 필요로 한다.

개정된 기금관리기본법에서는 신용보증기금 등 10개의 기금을 금융성기금으로 나열하고 있다. 이들에 대해서는 기금운용계획의 2001년말 제

출, 국회심의 등의 의무를 면제하고 있는데, 당초 이러한 법개정의 취지는 신용보증기금 등의 성격상 이들을 예산회계법이나 기금관리기본법의 체계에서 관리하고 통제하는 것이 적절하지 않은 것이었으나 이들 금융성 기금에 대한 금융건전성, 효율적 사업수행 및 자금운용 등의 측면에서의 관리가 불필요하다는 것은 결코 아니다.

현재 금융성기금의 운용현황자료는 기획예산처의 기금관련 통계자료에서 빠져 있다. 기금관련 통계의 작성체계는 그대로 유지될 필요가 있다. 그리고 기금운용 평가에서도 금융성기금이 대상에서 제외되거나 중요도가 약해져서는 안 될 것이다. 현재 금융성기금이 실질적으로 기금관리기본법의 대상에서 제외된 만큼 기존의 기획예산처와 국회 등의 통제가 없어지게 될 것이라는 점에서, 금융성기금에 대한 감독과 관리체계가 반드시 재설정될 필요가 있다고 할 것이다.

기금은 독자적인 회계를 운용하기 때문에 사업수행에 사용하고 남은 재원을 여유자금으로 보유하여 이를 미래의 지출에 사용할 수 있는 이점이 있다. 연금성기금의 경우, 이는 더욱 부각된다.

기금의 여유자금의 운용은 국가재정의 장기적 목표, 즉 장기적 재정, 경제정책의 수단으로 의미를 지닌다. 기금이 가지는 여유자금이 지속적으로 발생하거나 그 액수가 증가되는 경우에 그 자금이 본래 기금의 조성목적과 다르게 쓰이게 될 가능성이 크다. 기금의 여유자금은 기금의 여유자금풀로 들어가서 공공자금관리기금으로 예탁되는 데, 이와 같은 여유자금의 예탁은 예탁하는 기금으로서는 지출로, 예탁받는 공공자금관리기금에서는 수입으로 계상되어, 결국 회계상 상쇄된다는 점에서, 기금의 여유자금은 정부의 재정정책에 혼선을 가져올 우려도 적지 않을 것이다.

⑵ 기금의 투자활동 등 제한필요성과 투자위험관리

기금의 투자활동을 허용하되 그 투자규모의 제한하는 방안도 고려할 필요가 있다. 연기금의 투자활동은 외국에서의 경우에도 일정한 범위내에서 제한하고 있는 경우가 적지 않다. 스웨덴에서의 경우는 국민기초연

금의 자산의 30% 이내에서만 국채에 투자할 수 있는 것으로 제한되어 있고, 캐나다에서의 경우는 연금기금의 자산 중 30%이상을 해외의 유가증권에 투자할 수 없도록 제한되어 있다. 다만 이러한 제한이 법령에 의해 규정되고 있지는 않고 연금기금관리주체와 재정관계장관의 협의에 따른 내부결정에 의해 관례적으로 이행되어왔다는 것이다.[32]

공적 기금을 효율적으로 관리, 운영하는 것은 많은 국가들에 있어서 중요한 문제로 인식되고 있다. 이는 공적 연기금의 규모가 팽창됨으로서 국민경제에 차지하는 비중이 매우 크기 때문이라고 해도 좋을 것이다.[33] 우리나라에서의 경우 국민연금기금의 적립금만 하더라도 GDP의 13.9%에 달한다고 한다. 이와 같은 장기저축기금이 막대한 규모에도 불구하고 연금제도의 지속가능성 여부에 대한 우려 때문에 효율적으로 관리되지 못하고 있을 뿐만 아니라, 국민경제의 발전에 적절히 활용되지 못한 점이 있었다.

연금기금의 재정투융자는 실질적으로 보면 국가재정의 확대를 의미한다. 연금기금으로부터의 자금차입이라는 수단으로 정부의 지출이 확대되는 것이기 때문에 연기금의 타 분야에의 투자는 실질적으로는 재정적자의 요소로 작용할 위험이 있다고 할 것이다.

이러한 점에서 기금운용의 핵심은 기금의 안정성과 위험관리에 있다고 할 수 있다. 기금의 위험관리원칙이 무엇인가를 살펴보는 것도 중요한 의미가 있다. 기금의 운영과 관련한 위험은 자산위험 또는 투자위험에 국한되지 않는다. 이는 기금의 본래적 특성에 기인하는데, 기금이란 기본적으로 미래의 (현금)지출을 전제로 유입된 자금을 지칭하며 이것은 기금이 자산과 부채라는 양면성을 가지고 있음을 말해준다. 따라서 기금의 위험을 단지 자산의 시각에서 관측하는 것은 불완전한 바, 그것은 비록 자산의 위험관리를 통해 그 변동성을 대폭 줄인다 하더라도 부채의 변동으로 말미암은 기금 자체의 변동성은 여전히 남아있기 때문이다. 그러므로 기금의 목적이 부채의 원활한 해소 또는 상환에 있고 또한 기금의 기능

32) 강문수, 연금기금 운용관리체계 개선방안, 2002년도 국가예산관 정책목표, 한국개발연구원, 연구보고서 2002-07, 2002, 383면 참조.

33) 세계 각국에서 공적 관리하에 있는 연기금 자산은 세계 전체 GDP의 25%에 달한다는 보고도 있다. 강문수, 상게논문, 385면.

이 자금유출입의 급격한 변동으로 말미암은 부채상환의 정지 방지에 있다고 볼 때, 기금의 위험은 궁극적으로 미래기간동안 자금의 유입과 유출의 불확실성 속에서 발생할 수 있는 순 현금 흐름의 변동성이라는 측면에서 보는 것이 타당하다. 그러므로 기금의 위험관리란 기본적으로 자산의 위험관리, 부채의 위험관리 모두를 포함하고 있으며, 아울러 자산과 부채의 상관관계에 대한 분석을 필요로 한다.

기금의 운영과 관련된 위험을 자산측면, 부채측면 그리고 자산 및 부채양쪽에 걸쳐있는 위험(자산－부채 연결위험)으로 나눌 수 있는데, 첫째, 자산의 운용과 관련하여 발생할 수 있는 위험으로서는 이미 잘 알려져 있는 시장위험, 신용위험, 유동성위험이 그 대표적인 것들이다. 둘째, 부채위험은 구체적으로 금리위험과 계리위험으로 구분된다. 금리위험은 이자율 또는 할인율이 변화는 경우에 부채의 현재가치도 변함으로서 발생한다, 지출액이 공식 등에 의해 정해진 연금기금 등이 이 위험에 노출된 대표적인 경우이다. 금리변동은 자산과 부채 모두에 영향을 주게 되고, 이는 기금전체 잉여금(또는 부족금)의 변동을 가져온다고 할 것이다.

연기금의 재원으로 사회목적 내지 경제정책적 목적을 달성하기 위한 수단으로 투자가 확대될 경우에는 이는 연기금의 효율적 관리에 위험을 수반할 수가 있다. 그 이유는 사회정책적 내지 재정정책적 투자는 그에 따른 결손의 위험이 크기 때문이다.

연기금의 막대한 여유자금을 주식시장에 투자하거나 특정 산업분야에의 지원 등 경기부양의 수단으로 이용하는 경우, 자본시장의 구조에 영향을 미침으로서 장기적으로는 자본시장의 지율성과 유동성을 해칠 우려가 있다고 할 것이다. 더욱이 막대한 연기금자본이 주식시장에 투입될 경우에 거대 기관투자자인 연기금이 주주로서의 권한을 행사하게 될 때, 기업의 경영권문제가 발생한다. 연기금의 관리자가 다른 공적 사업에 우선순위를 두어 대주주로서의 권한을 행사할 경우에 기업지배구조에 변화를 가져올 우려가 높다. 이러한 이유로 연기금의 주식투자확대방안에 대하여 경제계는 연기금에 의해 매입된 주식은 주주권을 행하하지 못하도록 하는 제한조치를 취해줄 것을 요구하는 입장이다.

연기금의 경제정책적 수단으로의 활용에 대해서는 최근 논란이 뜨겁게 이루어지고 있다. 이에 대해서는 긍정과 부정의 시각이 교차한다. 특히 연기금의 주식투자 허용과 그 범위에 관한 논의가 첨예하게 진행되고 있다. 이를 찬성하는 견해를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 국내경기활성화를 위한 수단으로 연기금의 주식투자를 적극 활용하여야 한다는 시각이다. 어려운 경기사정을 해소하고 기업의 투자활동을 촉진하기 위하여 거대한 자금을 보유하고 있는 연기금의 주식투자를 허용해야한다는 것이다. 현재 한국의 주식시장을 부지하고 있는 것이 외국투자자본이라는 점에서 거대한 국내자본인 연기금의 주식투자가 헝성되면 국내자금에 의한 주식시장의 활성화가 이루어지고, 이는 곧 국내기업활동의 이윤이 외국으로 유출되는 것을 방지하는 효과를 얻게 된다는 주장이다. 현재 핵심 블루칩의 경우, 외국인 지분이 60%를 육박하고 있는 실정이므로 국내기업들의 경영권 방어문제까지 제기되고 있는 점에서 볼때, 외국인들에게는 주식시장을 완전 개방해놓고, 국내의 거대자본을 운용하는 연기금에게는 주식시장에서의 거래를 제한하는 것은 경기활성화를 위해서나 기업이윤의 국내유출을 억제하기 위한 필요에서도 연기금의 주식투자제한은 철폐하여야 한다는 주장이다.[34]

둘째, 연기금의 수익률 안정을 위해서도 주식투자가 허용되어야 한다는 주장도 제기되고 있다. 그간 연기금들이 국내의 높은 금리수준으로 인해 물가상승으로 인한 자본의 가치감소를 상쇄하는 일정수준이상의 수익률을 확보할 수 있었으나, 최근의 저금리시대에 접어들어 기금의 자산적 가치감소를 막기 위해서라도 높은 수익률이 기대되는 주식투자가 허용되어야 한다는 주장이다. 즉 채권투자만으로는 더 이상 연기금의 자금흐름을 유지할 수 없는 현실에 처해 있다는 것이다. 이는 특히 우리 사회의 고령화 추세를 감안할 때, 연기금의 효율적인 자산증식조치를 강구하지 않을 경우 연근 등의 지급액의 심각한 부족 현상에 봉착할 것이라는 우려도 그 논거가 되고 있다.

34) 황건호, “연기금 주식투자제한 풀어야,” 한국경제, 2004. 11. 22일자.

정부는 연기금의 주식투자허용을 위하여 기금관리기본법 개정안을 마련하여 국회의 심의를 기다리고 있다. 현재 57개 공적 연기금의 운용규모는 285조원에 달하고, 2005년에는 320조에 달할 것이라는 전망이다. 기금관리기본법이 통과되면 국민연금 등 18개 기금의 주식투자가 본격화될 수 있다. 2003년말 국민연금의 주식투자금액은 정체 운용자금의 6.3%에 해당하는 7조 1천억원 정도이고, 공무원연금과 사학연금의 경우 총운용자금 중 주식투자비중은 6%대에 머물러 있다.

연기금의 본격적인 주식투자활동에 대한 우려의 입장은 다음과 같이 정리할 수 있다.

연금은 연금불입자의 기여액과 기업체의 기여금 등으로 조성되는 것으로서 이는 퇴직 후 혹은 실업후의 생활보장수단이라는 점에서, 그 운영의 안정성이 최우선적으로 고려되어야할 사항이다. 그러므로 이러한 연기금의 여유자금을 경기부양의 목적에서나 혹은 연기금의 자산증식의 목적에 비중을 두어서 주식이나 부동산 등에 투자할 경우, 투자에 따르는 위험을 고려하여 제한된 범위내에서만 허용되지 않으면 안된다는 주장도 유력하다. 채권투자의 수익률이 비록 낮다고 하더라도 투자자본이 주식의 시세변동에 따라 크게 감소되는 위험을 수반되지 아니한다는 점에서 채권투자 등과 같은 안정된 대상에 대해서만 투자를 허용하는 것이 바람직하다는 주장이다.

여건변화에 걸맞은 공공자금관리기금의 개편이 요구된다. 공공자금관리기금이 공공여유자금을 통합, 관리하는 기능은 그 공공여유자금의 성격에 따라 운용방향이 다시 설정되어야 할 것이다. 금융성기금이 실질적으로 기금관리기본법의 대상에서 제외되어 기존의 기획예산처와 국회 등의 통제가 없어지게 되었으므로, 이제 이에 상응하는 감독과 관리체계가 재설정되어야 할 것이다.

7. 기금운영에 대한 평가제도의 적극적 활용

⑴ 기금평가제의 현황

기금평가의 목적은 기금운용의 실태를 평가하여 그 결과를 국민과 국회에 공개함으로써 기금운용의 투명성, 안정성과 효율성을 제고하는 데

있다. 그리고 기금운영에 대한 종합적이고 전문적인 분석을 통해 기금 정책수립 및 제도개선에 기여하는데 있다. 기금평가의 근거는 1999년 12월 18일 개정된 기금관리기본법인데 동법 제11조의2 및 제12조는 기금의 효율성을 제고하기 위하여 기금정책심의회와 기금운용평가단을 운영하도록 규정하고 있다. 전자는 기금이 국가재정정책 방향에 따라 운용되도록 기금정책과 운용방향 등을 심의하기 위한 것이고. 후자는 매 회계연도마다 기금의 운용실태를 조사·평가하여 그 결과를 국회에 보고하고 국민에게 공개하는 것을 목적으로 하고 있다.

기금평가를 위하여 기획예산처 장관의 위촉에 의해 구성되는 기금평가단은 30명 내외의 민간전문가로 구성되며, 회계연도마다 기금의 운용실태를 평가하고 그 결과를 기금정책심의회에 보고한다. 또한 기금제도에 관한 전문적·기술적 연구 및 자문기능을 수행한다.

2000년에 처음 평가가 실시된 이후 기금에 대한 평가지표는 매년 약간씩 수정되어 왔다. 평가 첫 해인 2000년에는 종합부문, 사업운영부문, 관리조직부문, 자산운영부문의 네 부문으로 구분하여 평가가 이루어졌으나, 2001년에는 종합관리부문, 사업운영부문, 자산운영부문의 세 영역으로 구분하여 평가가 이루어졌다. 그리고 2002년에는 경영개선부문, 사업운영부문, 자산운영부문의 세 부문으로 구분하여 평가가 이루어졌다. 2003년도의 평가체계는 2002년과 동일하게 경영개선부문, 사업운영부문, 자산운영부문의 세 부문으로 이루어졌지만, 각 영역별 구체적인 평가지표는 약간 변경되었다.

⑵ 기금평가제의 개선방안

기금운용에 대한 평가에 있어서 어떤 관계가 있는가 하는 점도 유의해야할 점이다. 먼저 평가점수에 차이를 가져올 것으로 생각되는 기금특성으로는 기금의 운용규모를 들 수 있다. 이는 기금 규모에 따라 기금관리 실적에 차이가 있을 수 있기 때문이다. 기금 규모가 커질 경우 운용을 담당할 전문인력을 채용할 수 있는 여유가 있으므로 규모가 영세한 기금에 비하여 기금관리가 효율적으로 이루어질 수도 있을 것이다. 그러나 다른 한편으로는 기금 규모가 작을 때는 세세한 분야까지 관리가 가능하지만 규모가 커질 때는 이러한 세부적인 관리가 곤란해져 기금관리의 비

효율성을 초래할 수도 있을 것이다. 그러므로 기금관리의 효율성등 기금 규모에 따라 적절히 판단하는 기준이 마련될 필요가 있다. 실증적 문제이지 이론적으로 추정할 수 있는 문제는 아닌 것으로 판단된다. 기금운용 규모에 대한 변수로는 기금운용액과 기금조성액을 합한 것으로 자연로그를 취하여 사용한다.

기금의 성격(또는 설치목적)도 기금관리에 영향을 미치는 중요한 요인일 것이다. 비슷한 성격을 가진 기금들은 관리나 운영에서도 비슷한 영향을 받을 수 있기 때문이다. 기획예산처에서는 기금들을 성격에 따라 사업성 기금, 연금성 기금, 금융성 기금의 세 유형으로 구분하고 있는데. 사업성 기금은 연금 및 금융성 기금과는 기금 성격이 크게 다르므로 각 기금의 성격에 따른 평가지표로 개발되어야 할 것이다.

한편 기금관리 주체의 성격도 기금관리의 효율성을 좌우할 수 있을 것으로 판단된다. 기금관리를 부처소속의 공무원이 담당하느냐 아니면 별도의 기관에 위탁하여 관리하느냐가 관리 효율성에 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단된다. 마지막으로 각 기금에서 운영하고 있는 사업의 개수도 기금운영의 효율성에 영향을 미칠 수 있을 것으로 생각된다. 다른 조건이 동일하다면, 운영하는 사업의 개수가 많을수록 개별 사업에 대한 성과관리가 어려워질 것이므로 효율성은 낮아질 것으로 보인다.

⑶ 기금평가의 활용

기금관리기본법 제12조는 기획예산처장관에게 기금운용평가단의 평가결과를 국무회의에 보고한 후 기금결산과 함께 국회에서 제출하도록 규정하고 있다. 이러한 규정은 기금운용의 투명성과 안정성을 더욱 확고히 하고자 하는 취지가 있는 것이다.

기금운용에 대한 평가제도가 기금운영 성과의 향상에 미치는 영향은 적지 않을 것이다. 이는 기금운용에 대한 평가결과가 결산과 함께 국회에 보고되기 때문이기도 하다. 이는 2002년부터 기금에 대한 국회 통제가 강화되었기 때문이다. 이전에는 기금주체가 기금운용계획과 결산을 국회의 소관 상임위원회에 보고만 하면 되었지만 2002년부터는 국회본

회의에서 기금운용계획가 결산과 함께 심의·의결되도록 변경된 것이다. 그리고 국회의 심의·의결을 위하여 기금평가단의 평가보고서를 제출하도록 하였다. 이에 따라 전에는 기금평가 결과가 기획예산처와 협의나 국회감사의 자료로서 간접적인 영향만을 미쳤으나, 이제는 국회 심의·의결을 위한 자료로서 활용되기 때문에 이전보다 평가결과의 적극적 환류가 가능할 것이다.

이와 같이 기금평가의 중요성이 커짐에 따라 기금평가 방법도 더욱 전문화 될 필요가 있다

【종 합】

1991년 말 기금관리기본법이 제정되고 그 후 많은 기금들이 폐지되는 등 기금제도상의 개선이 이루어져왔다. 특히 2001년 말에 이루어진 기금관리기본법의 전면적 개정은 우리나라 기금제도의 획기적인 변화라고 할 것이다. 예산외적 재정수단으로 활용되었던 기금들에 대하여 국회의 심의대상이 되었고, 기획예산처가 기금운용과 관련된 주무관청으로 되고, 기금정책국이 새로이 설치되어 기금제도와 기금운용의 평가 등 업무를 총괄하게 된 것도 획기적인 일이었다. 한편 공공기금과 기타 기금의 구분을 없애고, 단지 금융기금만이 여타 기금과 구분되게 되었다.

기금운용제도의 개선방안을 요약하면 다음과 같다.

1) 각 기금들을 몇 가지 유형별로 구분하여, 각 유형의 특성에 부합하는 제도발전을 추구하여야 할 것이다.

2) 개별 부처에서 그 소관의 특정사업을 안정적으로 추진하기 위한 목적에서 설치하는 사업성기금은 가급적 지양되어야 할 것이다. 이는 정부재정의 통합적 운영을 위해서도 바람직하지 않다.

3) 정부 부처간의 칸막이식 운용에 의한 재정의 효율성 저하를 방지하고, 일반회계, 특별회계 및 기금간에 사업을 중심으로 상호 연계,운용될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

4) 일반회계, 특별회계 및 사업성 기금들간의 역할분담, 특히 재정, 경제정책적 측면에서의 상관성에 입각한 재정투자사업의 조정이 이루어져야 할 것이다. 공공자금관리기금인 경우 그 자금이 거대한 국채발행을 통해서 조성되어 지출된다는 점에서 재정융자특별회계에 통합하는 것도 고려할 필요가 있다.

5) 국민연금과 같은 연금성기금은, 그 자금의 거대규모에 비추어 국민경제의 발전을 위한 생산적 투자에 활용할 수 있는 방안도 모색할 필요가 있다.

6) 기금운용과 관련된 행정조직의 개편도 필요하다. 2001년 말 기금관리본법의 대폭적인 개정이후 기획예산처에 신설된 기금관리국에서 기금운용 전반에 대한 지침, 평가 등의 사무를 처리하고 있으나 기획예산처의 기금관리국은 각 행정부처에서 각기 운영, 관리하고 있는 각종 기금업무를 단지 조정, 평가하는 기능만을 수행할 뿐이다. 그러므로 각 기금별로 기금의 투명성과 안정성, 그리고 그 경제적 효과를 제고할 수 있는 행정조직의 정비가 요구된다. 현재 기금의 총액규모로 보나 기금운용과 예산의 사회, 경제정책적 상관성에 비추어 기획예산처의 기금정책국이 예산의 일반회계와 특별회계업무를 담당하는 예산실과 분리되어 설치, 운영되는 것은 국가의 통합재정을 운영하는데 있어서 효율적이라 할 수 없다.[35]

7) 사업성기금의 연기금투자풀제도와 관련해서 보면 자금의 투자로 인한 위험이 상존하므로, 여유자금이 지속적으로 적립되는 사업정기금의 경우는 그 재원근성원인 조세적 부담금을 경감하여야 할 것이다.

8) 주식 내지 부동산에 대한 기금투자는 안정적 운영이 기조를 유지하는 범위내에서 신중하게 이루어져야 할 것이다.

35) 황성현, 한국의 기금제도, 현황, 문제점 및 정책방향, 124면.

Ⅵ. 지방자치단체 기금제도와 개선방안

1. 지방자치단체 기금

지방자치단체의 기금은 조성재원이나 설치근거에 따라 지방자치단체의 조례로 설치된 공공기금과 자치단체의 조례로 정하지 아니한 기타기금으로 구분되는데 일반회계, 특별회계 등 일반적인 재정제도와 비교할 때에는 몇 가지 차이점이 있다. 그리고 예산인 일반회계나 특별회계와는 다른 수지체계를 가지고 있는데 예산은 세입과 세출을 일치시켜 회계연도 단년도 원칙에 따라 처리하고 있는 반면 기금은 일정시점의 재산상태를 나타내는 조성과 일정기간의 운영상황을 나타내는 운용으로 구분한다.

⑴ 지방자치단체 기금의 운용(기금운용계획 및 운용절차)

지방자치단체의 기금은 일반적인 예산회계제도인 일반회계나 특별회계와는 다르게 운용계획이 수립되고 집행된다. 또한 기금의 종류에 따라서 운용절차에 상당한 차이가 있다. 먼저 공공기금은 운용할 주무부서가 기금운용계획을 수립하여 기금운용심의회의 심의를 거친 다음 자치단체장의 승인을 받아야 한다. 그리고 세입·세출예산안 제출시 지방의회에 제출하여 의회가 심의·의결함으로서 기금운용계획이 확정된다. 그러나 실제로는 대부분의 지방자치단체에는 기금운용심의회가 설치되어 있지 않거나 설치되어있어도 유명무실하게 운용되고 있다.

기금예산편성은 각 부서별로 시·도의 경우 기획관리실장에게, 시·군·구의 경우 기획감사실장에게 예산요구서를 제출하고 기획관리실장은 이를 기초로 예산안을 편성, 자치단체장의 승인을 얻은 후 해당 의회의 승인을 얻어 예산안이 확정된다. 따라서 예산은 모두 의회가 최종 결정권을 가지고 있지만 기금의 경우 계획수립단계에서 주무부서가 자율성을 가지고 운용계획을 수립할 수 있도록 제도적으로 보장하고 있다.

지방자치단체의 기금은 세입·세출예산과 구분하여 관리할 수 있다. 그러나 결산보고서는 매 회계연도마다 세입·세출결산서와 함께 지방의

회에 제출하여 기금의 운용 및 관리에 대한 검증을 받아야 한다(지방재정법 제110조, 지방자치법 제118조). 따라서 기금의 운용 및 관리에 대한 사전적·사후적 통제가 가능하도록 제도적 장치가 있다. 이것은 국회에 보고만 해도 되는 중앙정부기금과 달리 지역주민의 의사에 따라 재정운용을 결정하고 집행할 수 있는 제도로 재정민주주의의 실현이라고 볼 수 있다.

그러나 실질적으로 재정민주주의를 구현하고 있는가에 대해서는 문제가 있다. 왜냐하면 지방재정법이나 지방자치법에는 지방자치단체가 관리하는 기금의 효율적 운용과 합리적 관리를 위하여 조례에 규정해야 할 구체적인 사항들을 명시하지 않고 있다. 특히 기타기금의 경우는 기금관리주체가 기금운용계획을 작성하여 중앙관서의 장 또는 자치단체장의 승인을 얻어 계획을 확정함으로써 공공기금에 비해서 비효율적으로 운용될 가능성이 크다.

⑵ 지방자치단체 기금의 분류

지방자치단체가 설치·운용하고 있는 기금은 형식적 의미의 기금과 실질적 의미의 기금으로 구분할 수 있다. 전자는 관리주체가 지방정부인가 민간인가에 따라 지방자치단체 관리기금과 민간관리기금이 있다. 후자는 기금의 조성재원, 설치목적, 성질, 기금관리방식을 기준으로 분류한 것으로서, 지방자치단체 관리기금은 실질적 의미의 기금이며 지방자치단체가 설치·운용하고 있는 기금 중에서 민간관리기금은 존재하지 않는다. 이것은 주무부처의 통제를 받으면서 관리주체에 따라 정부관리기금과 민간관리기금으로 구분되는 중앙정부의 기금과의 차이점이다. 또한 지방자치단체 관리기금을 조성재원이나 설치근거에 따라 공공기금과 기타기금으로 구분할 수 있다. 그런데 조례에 따라 설치하였으면 공공기금, 개별법령이나 상급정부의 지침 또는 훈령에 의거 설치하였으면 기타기금으로 구분한다.

지방자치단체 관리기금은 첫째 조성재원이나 설치에 따라(공공기금 130개, 기타기금 1개 : 2000년 기준) 분류하고, 둘째 설치목적에 따라

(사업 및 관리기금 73개, 융자성 기금 27개, 적립성기금 31개 : 2000년 기준) 분류하고, 셋째 기금의 성질에 따라(장학기금 27개, 구호기금 7개, 사회복지기금 20개, 산업지원기금 7개, 문화체육진흥기금 14개, 농·수산·어업진흥기금 17개, 도시개발기금 37개, 공무원복지기금 2개 : 2000년 기준) 분류한다. 그리고 기금관리방식에 따라(직접관리기금 97개, 위탁관리기금 34개 : 2000년 기준) 분류된다.

2. 지방자치단체 기금의 현황

(1) 운용현황

지방자치단체 공적기금의 시초는 서울특별시에서 1963년에 설치한 「재해구호기금」이다. 이 시기에는 열악한 경제적 상황 가운데 대부분 구호기금을 중심으로 설치되었다. 그 후 완만한 증가세를 보이다가 사회경제의 생활수준의 향상하게 됨으로써 1980년대 후반기부터 기금설치가 급증하였다. 기금유형도 1980년대 이전까지의 구호기금에서 탈피하여 사회복지, 지역개발, 장학사업, 보건위생분야 등으로 확대되었다.

특히 지방자치제도가 본격적으로 실시되기 시작한 1995년대부터는 기금의 수가 현저히 증가하여 2000년 기준으로 1,942개의 기금이 설치·운용되고 있다. 1998년도는 IMF이후 경제난으로 총 조성규모 7조960억원으로 다소 둔화되었다. 그러나 2000년대에는 131종 1,942개 기금에 총 조성규모 9조 7천 361억원으로 다시 증가하고 있다.

지방자치단체별 기금설치 현황을 살펴보면 군단위가 605개로 가장 많으며, 광역단체(특별시, 광역시, 도)가 272개, 시가 589개, 자치구가 476개를 설치 및 운용하고 있다.

그리고 기초자치단체(시, 군, 구)의 기금의 총 조성규모는 1조 4천 167억원으로 전체의 14.6%에 불과한 바, 기금조성규모는 기금수와 비례하지 않고 상급단체일수록 대규모 기금을 설치 및 운용하고 있음을 알 수 있다.

지방자치단체 관리기금의 운용에 관한 자료는 체계적으로 정비되지 못하다. 따라서 구체적인 운용내역이 갖추어진 통계자료가 없으므로 제한

된 자료를 이용하여 운용현황을 분석하기에는 한계가 있다. 2001년도 시·도별 기금운용 계획을 살펴보면, 지방자치단체의 기금운용 수입내역의 구성비가 자치단체의 기금의 목표조성액 적립위주로 운용되고 있기 때문에 전년도 이월액이 73.0%로 가장 높고, 기채 등 잡수입이 12.5%, 이자수입이 6.2%, 지방자치단체의 일반회계와 특별회계에서 출연하는 출연금이 7.1%이며, 농·수·축협 등 유관기관의 출연금이 0.1%로 가장 적다.

지방자치단체 기금의 지출내역 구성비로는 기금의 성질상 기금조성을 위한 재적립금 등 이월액이 7조 5천 504억원(83.4%)이며 차입금상환 등 고유목적사업비가 1조 5천 006억원(16.6%)이었다. 그리고 인건비가 28억 2천 400만원(0.03%)으로 가장 낮다. 기금운용에 있어서는 서울특별시와 경기도가 대상사업에 대하여 활발한 지원활동을 하여 실효성을 확보했다고 할 수 있다. 그리고 시·군·구 등 기초자치단체는 절대적 지원규모 뿐만 아니라 총 조성규모에서 차지하는 비중도 현저히 낮은 수준이므로 기금제도의 활용도가 매우 저조한 실정이다.

그리고 지방자치단체간 지원규모와 실효성의 편차가 큰 이유는 기금을 설치만 했을 뿐이지, 지원실적이 전무하거나 지원을 해도 적립규모가 적정수준에 미달하여 충분하게 지원할 수 없는 기금이 상당수 있기 때문이다. 즉 재정형편을 충분히 고려하지 않고[36] 상위 법령 또는 주무부서에 의하여 무분별하게 기금을 설치한 것이 주요한 원인이 되고 있다. 이러한 의미에서 기금평가에 따른 결과에 따라 기금의 통폐합이 필요하다고 본다.

한편 지방자치단체 관리기금은 재정의 사각지대로 방치되어 왔으며 그 결과 기금의 운용이나 관리실태에 많은 문제점을 가지고 있다. 즉 기금 활용도의 저조, 자산운용의 전문성 결여, 지역적 특성을 무시한 획일적인 기금설치 등을 지적할 수 있다. 따라서 기금의 역할을 제대로 평가하기 위해서는 지방재정 전반에 걸쳐 투명성이 요구되며, 운영에 있어서 안정성을 고려하여 체계적인 분석이 이루어져야 한다.

---

36) 지방자치단체의 재정확립도가 가장 중요한 문제라는 것은 이미 지적되어 온 사항이다. 이러한 의미에서 지방자치단체의 기금을 설치 및 운영함에 있어서 지방자치단체의 재정확립이 좀 더 나아질 것이다.

⑵ 자치단체의 기금관리의 문제점

지방자치단체 관리기금은 재정의 사각지대로 방치되어 왔다. 그 결과 기금의 운용이나 관리실태에 많은 문제점을 가지고 있다. 지방자치단체 기금제도의 문제점 중 상당부분은 중앙정부 기금관리의 문제점과 중복된다. 즉 지방자치단체의 기금제도 및 운용에 관한 기본법제의 미비, 기금의 과다중복 및 난립, 통합적 관리주체의 부재, 일반재정과의 유기적인 연계기능 미흡 등의 문제는 지방자치단체와 중앙정부의 기금이 공통적으로 가지고 있는 문제점이라고 할 수 있다. 반면에 지방자치단체 기금에 대한 고유한 문제점을 지적하면 다음과 같다. 즉 기금활용도의 저조, 여유자금의 생산적 활용의 미비, 지역적 특성을 무시한 획일적 기금설치 등을 지적할 수 있다.

먼저 지방자치단체는 기금관리의 부실을 야기할 가능성이 중앙정부보다 크다고 여겨진다. 그 이유는 지방자치단체 관리기금은 법·제도의 내용이 미비하여 주무부서의 자의적 운용을 효과적으로 견제할 수 있는 제도적 장치가 없기 때문이다. 여기서 지적하고자 하는 점은 기금관리의 주체에게 기금운용의 자율성만 부여하고 있다. 이는 곧 기금관리 주체에게 책임과 한계에 대하여 충분한 조치를 취하지 않는 것은 기금운용의 안정성이나 공공성에 대한 문제점을 노출시키고 있다.

지방자치법 제35조는 기금의 설치 및 운용에 대하여 지방의회의 의결사항으로 규정하고 있다.[37] 그러나 이것은 단지 기금의 설치와 운용계획에 대한 지방의회의 승인일 뿐이고 지방재정법 제110조는 기금의 효율적 운용 및 관리에 필요한 제반사항을 조례에 일임하고 있다. 따라서 기금제도가 아직 정착되지 않은 단계에 머물러 있다는 것을 고려할 때, 기본적이고 필수적인 운용 및 관리기준을 통하여 지도 및 감독하는 것이 필요하다. 특히 기금운용기준의 부재는 기금운용의 안정성이나 공공성원칙을 충족시키지 못하고 있다. 그리고 지방자치단체의 재정활동을 약화

37) 지방자치법 제35조 (지방의회의 의결사항) 제1항 제5호(기금의 설치·운용).

시킬 수 있으므로 지방자치단체의 여유자금 활용방안을 규정하여 실질적 통제와 투명성, 수익성 및 공공성을 제고할 수 있도록 해야 한다. 그리고 지방자치단체 관리기금이 지방의회의 의결사항이라고 해서 국회에 보고하는 것으로 종결되는 정부관리기금에 비하여 효과적으로 통제된다고 볼 수 없다.

그리고 지방자치단체의 관리기금은 지방의회의 의결만 있으면 기금을 설치 및 운용할 수 있기 때문에, 주무부서의 행정편의와 정책목적에 따르는 경향이 강하다고 할 수 있다. 이에 따라 경제사회의 여건변화로 설치목적을 상실하였거나 기능이 저하된 기금이 유지되거나 특정부서에 기금설치가 집중되는 문제가 발생하고 있다. 또한 개별 부서가 독자적으로 기금을 설치하면 주관부서의 이해관계에 따라 기금운용이 자의적으로 이루어져서 해당 자치단체의 재정기조와 연계성미흡, 지방재정의 통합성과 투명성을 저해하는 등의 문제점이 나타나고 있다. 따라서 자의적이며 행정편의적인 기금운용의 폐해를 막고 합리적인 기금관리를 위해서는 통합적인 기금관리 등의 제도개선이 필요하다.

한편 지방자치단체 관리기금은 1990년대부터 급격하게 증가하는 추세를 보이고 있다. 이 현상은 1991년의 지방의회의 구성과 맞물려 있으며, 예산운영의 투명성 및 안정성 제고 차원에서 유사기금의 통폐합 및 유명무실한 기금의 폐지 등이 검토되어야 한다. 기금이 난립한 원인은 신축적 자금운용을 위하여 각 부서가 경쟁적으로 설치하였고, 또한 단체장의 정치적 목적에 따라 기금을 신설하였기 때문이다. 특히 시・군・구를 포함한 기초자치단체의 경우 인접 자치단체와 동일한 기금을 설치함으로서 유사기금의 중복을 초래하고 있다. 이것은 인접 지역간 경쟁적・무원칙적으로 기금을 설치하였기 때문이다. 이러한 현상은 모든 지방자치단체에서 발견할 수 있는 공통적 문제로 획일적・비생산적 기금운용과 관련이 된다.

기금의 난립과 중복은 필연적으로 기금제도의 안정성이나 효율성을 저해하게 된다. 즉 기금의 수가 늘어나는 것은 관리 및 운용비용을 증대시켜 공공자금의 낭비를 초래하게 된다. 그리고 공공자금이 각 부서에 의

하여 독립적으로 운용되면 종합적인 재정운용계획의 수립 및 집행이 불가능해지게 된다. 따라서 어떤 분야에서는 자금기원이 어려워지고, 다른 분야에는 중복지원이 이루어지거나 비생산적인 부문에 재정이 집중되어 자원배분의 효율성이 저하되게 된다.

또한 지방자치단체기금의 다른 문제점으로 지방자치단체의 기금관리주체의 저조한 기금활용도를 지적할 수 있다. 물론 기금의 활용도가 저조한 상당한 이유는 무엇보다 자치단체의 기금 적립액이 적정규모에 미달하여 영세성을 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 기금의 영세성은 무분별한 기금설치로 가용재원이 분산되거나, 대상사업이나 지원목적이 유사한 기금을 중복적으로 설치한 경우에 나타날 수 있다. 실제 지원이 이루어졌다고 해도 지원규모가 미미하여 그 파급효과가 불투명한 기금이 상당수 있다. 특히 군단위(기초자치단체) 자치단체는 기금뿐만 아니라 지방자체 재정 적립액을 적정규모의 수준까지 증액시키는데 필요한 재정력을 확보하지 못하고 있다.

기금수입이 기금목적에 따른 지출소요를 초과할 때 여유자금이 발생하는데 특히 적립성기금은 성격상 여유자금이 발생한다. 그러나 지방자치단체 관리기금은 법적인 차원에서 여유자금의 운용에 대한 기준이 마련되어 있지 않아 기금운용의 자의성을 감독하거나 평가할 수 없을 뿐만 아니라 공공자금으로 통합관리가 되지 않고 있다. 이러한 의미에서 지방자치단체의 기금관리 및 운용에 있어서 기금의 투명성이나 안정성, 공공성에 매우 치명적인 것이다.

3. 지방자치단체의 기금관리의 개선

⑴ 기금제도의 운영의 투명성 및 안정성

먼저 기금운용의 투명성, 안정성, 효율성, 공공성, 합리성을 조화시키기 위해서는 체계적인 법적 제도가 우선되어야 한다. 기금제도에는 기금운용절차, 여유자금의 운용기준, 결산보고 등 기금의 관리 및 운용에 관한 기본사항이 포함되어야 하며 주무부서의 자의적인 기금설치를 억제하

고 전체 재정운용과의 연계성을 강화할 수 있도록 기본원칙이 정해져야 한다. 그러나 기금의 고유영역에 적합하도록 탄력성과 자율성을 고려하여 구체적인 사항은 조례에 일임하는 것이 바람직하며 지방자치단체 공공자금 운용의 합리성을 위해서는 무엇보다 기금운용의 통합적 관리가 우선되어야 한다.

현행 지방자치단체의 기금제도는 관리주체의 개별적 정책목표달성에 치중하여 기금운용계획수립시 지방자치단체의 재정운용, 재정수지 등 전체 재정운용방향과 연계가 되지 않고 있다. 따라서 기금의 운용 및 관리제도가 전체 재정운용구도와 조회될 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요하다. 즉 예산편성단계에서 해당 자치단체가 기금의 재원조달, 지원대상 등에 관하여 충분히 의견을 수렴하는 과정을 거쳐야 한다. 그리고 이것을 기초로 기금운용계획을 작성하고 기금결산을 통하여 사후적 통제가 가능할 때 지방자치단체 관리기금의 효율성을 제고시킬 수 있다.

⑵ 지방자치단체 기금의 폐기 및 통합

지방정부나 중앙정부의 경우에도 마찬가지로 유사기금의 난립과 중복으로 예산회계체계가 복잡하게 되고 예산운용의 투명성과 효율성이 심각하게 저해되고 있다. 따라서 예산에서 유사한 기능을 수행하고 있는 기금은 폐지하거나 일반회계 또는 관련 특별회계로 그 기능을 이전하는 것이 바람직하다. 그리고 기금의 설치목적을 달성하였거나 조성규모가 영세하거나 지원효과가 불투명한 기금은 통폐합하여 실질적 효과를 도모하여야 한다.

지방자치단체가 설치한 기금 중 유사기능을 가진 기금은 통폐합하여 예산체계의 단순성과 지원효과의 실효성을 제고시켜야 한다. 예를 들면, 영세민생활안정기금, 영세민자활복지기금, 영세민생활보호기금, 저소득층자활복지기금, 이웃돕기성금 등 저소득층에 대한 소득이전 및 공적부조의 기능을 갖는 기금은 특정기금으로 통합할 필요가 있다. 그리고 집행실적이 전무하거나 조성규모가 영세한 경우, 광역자치단체와 기초자치단체에 중복하여 설치된 기금은 광역자치단체의 기금을 폐지하는 것이 바

람직하다. 예를 들면, 생활보호기금은 그 규모가 영세하고 집행실적이 전무한 경우가 매우 많아서 동일지역 내 광역·기초자치단체가 중복적으로 설치 및 운용하고 있다. 이 경우 광역자치단체의 생활보호기금은 폐지하고 기능이 유사한 기금에 통합하여야 한다.

⑶ 기금운용의 전문성 제고

기금의 여유자금은 기금의 목적달성에 필요한 당해연도의 지출소요를 초과하는 자금을 말한다. 편의상 1년 이상의 여유자금을 장기여유자금, 1년 미만의 여유자금을 단기여유자금으로 구분할 수 있다. 여유자금의 효율적 운용 및 관리를 위해서는 공공성과 수익성의 충족이라는 대치되는 목표에 대한 합리적인 조정이 필요하다. 즉 개별기금의 경우 여유자금을 수익성이 높은 금융상품에 투자하는 것이 바람직할 수 있다. 그러나 기금의 설치목적이 이윤추구라는 상업적 목적이 아니므로 기금은 통합재정의 재정기초에 따라 운용되어야 하므로 공공성에 더 중점을 두고 운용에 있어서 투명성과 안정성이 요구된다. 따라서 여유자금을 지방자치단체의 사회경제적 차원과 투명성과 공공성을 고려하여 효율적으로 활용할 수 있도록 제도적 보완이 요구된다.

즉 기금운용관리의 궁극적 목표는 필요자금의 안정적 조달과 자금의 효율적 공급에 있으므로 기본적으로 여유자금은 운용자금과 적립자금으로 구분하여 운용자금은 대기성예금, 적립자금은 장기금융상품으로 보유하여 재원의 안정적 확보와 함께 필요자금을 적시에 효율적으로 공급해야 하며 특히 지방재정의 어려움을 고려하여 기금관리전문가에 의한 운용으로 수익률을 제고해야 한다.

⑷ 지방자치단체 관리기금 통계정비

지방자치단체의 재정에는 수지개념이 결여되어 있어서 재정건전성을 판단할 근거가 미약하다. 특히 지방자치단체의 공공기금은 투명성, 안정성과 더불어 책임성이 매우 미약한 실정이다. 현재 지방자치단체의 기금운용내역은 발표조차 되지 않고 있으며, 운용에 대한 평가도 제대로 이

루어지지 않고 있다. 따라서 지방자치단체 관리기금의 통계를 재정비하여 운용에 대한 책임성을 평가받아야 할 것이다. 기금운용의 투명성을 제고하는 차원에서 중요한 항목에 대한 운용내역의 공개를 확대함으로서 투명성과 안정성을 확보해야 할 것이다.

Ⅶ. 국가재정법안의 내용과 평가

1. 국가재정법안의 내용

정부는 2004년 10월 예산과 기금제도를 통합하는 법률로서 국가재정법을 입안하여 국회의 심사에 회부하였다. 동 법안의 제 4장에는 기금의 설치 및 기본운용계획 및 국회의 통제, 기금관리제도 등에 관한 규정을 두고 있는데, 그 내용을 대체로 현행의 기금관리기본법의 규정이 거의 그대로 반영되어 있다.

그 주요 내용을 보면 다음과 같다.

1. 기금관련 주무부처: 기획예산처장관은 기금관리주체에게 성과계획서 및 성과보고서 작성을 요구하고, 주요재정사업에 대한 성과평가를 실시, 그 결과를 재정운용에 반영한다(안 제7조).
2. 기금에 관한 중요한 재정정보의 공표(안 제8조)
3. 회계 및 기금간 여유재원의 신축적 운용(제13조): 국가재정이 효율적인 통합운용을 위하여 기존의 일반회계에서 특별회계 및 기금으로의 일방적인 재정지원제도등 회계·기금 상호간에 여유재원의 전출입을 가능하게 함. 연금성, 보험성 기금은 대상에서 제외.
4. 재정부담이 수반되는 법안인 경우, 재원조달방안 첨부를 의무화하였다(제73조).
5. 공적연금, 통일비용 등 중장기 재정위험요소에 대비하여 국가채무 등 체계적으로 관리하기 위하여 국가채무관리계획 수립과 국회제출하도록 함(제77조)
6. 기금 운용에 대한 외부통제 제도 도입: 예산 및 기금이 불법 지출에 대하여 외부통제제도를 마련하여, 일반국민들이 중앙관서의 장, 또는 기금 관리주체에게 시정을 요구할 수 있게 하고, 그 처리결과를 통지케 함(제86조) 재정운용의 효율성과 투명성 제고.

7. 기금의 설치(안 제5조) ①기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 의한 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정한 법률에 의하지 아니하고는 설치할 수 없다. ②제1항이 규정에 의한 기금은 세입, 세출 예산에 의하지 아니하고 운용할 수 없다.

8. 업무의 관장(안 제11조) ① 예산 및 기금에 관한 사무는 기획예산처장이 관장하고 결산에 관한 사무는 재정경제부 장관이 관장한다.

9. 특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사(안 제14조) ①중앙관서의 장은 특별회계 또는 기금을 신설하고자 하는 때에는 해당 법률안을 입법예고하기 전에 특별회계 또는 기금신설에 대한 계획서를 기획예산처장관에게 제출하고 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청해야 한다.

10. 특별회계 및 기금의 통합·폐지(안 제15조)①특별회계 및 기금이
   1) 설치목적을 달성한 경우
   2) 설치목적의 달성이 불가능하다고 판단되는 경우
   3) 기금 상호간 또는 특별회계와 간에 유사하거나 중복되게 설치된 경우
   4) 재정운용의 효율성과 투명성을 높이기 위해 일반회계에 통합운용하는 것이 바람직하다고 판단되는 경우에는 폐지하거나 다른 기금등과 통합할 수 있다.

11. 기금운용계획안의 수립(안 제57조)

12. 금운용계획의 변경(안 제61조) ①「기금관리주체는 지출계획의 주요항목 지출금액의 범위안에서 세부항목 지출 금액을 변경할 수 있다」 주요항목의 단위는 장·관항으로, 세부항목의 단위는 세항·목으로 구분되므로(제58조③), 항의 지출그액의 범위내에서만이 기금운용계획의 변경이 가능하다고 할 것이다.

13. 지출사업의 이월(안 제63조) ①기금관리주체는 매 회계연도의 지출금액을 다음 연도에 이월하여 사용할 수 없다.

다만, 연도내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 연도내에 지출하지 못한 금액은 다음 년도에 이월하여 사용할 수 있다.
②지출금액을 이월하는 때는 이월명세서작성하여 재경부장관,기예처장관 및 감사원에 송부하여야 한다.

14. 기금의 결산(안 제64조)

15. 기금운용심의회(안 제65조) ①기금관리주체는 기금의 관리, 운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 기금별로 심의회를 설치하여야 한다.
이러한 기금관리주체가 여러개의 기금을 관리하는 경우에는 각 기금별로 동 위원회를 설치하여 각 기금의 운영상의 독자성을 확보할 수 있도록 하는 것이 입법취지라고 할 것이다. 다만 기획예산처장관의 협의를 거쳐 동 위원회를 설치하지 않을 수 있다. (동조항 단서)

16. 기금정책심의회(안 제66조): 정책심의위원회는 기획예산처장관을 위원장으로 기금의 소관중앙관서의 1급 이상 공무원, 기획예산처장관이 위촉하는 10인 이내의 민간위원으로 구성하여 임기는 3년으로 한다.

17. 기금운용의 평가: 기획예산처 장관은 회계연도마다 전체 기금 중 ⅓이상의 기금에 대하여 그 운용실태를 평가한다. 또한 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치여부를 평가한다(제67조①). 기획예산처장관은 기금운용실태의 조사, 평가 그리고 기금제도에 관한 전문적, 기술적 연구 또는 자문을 구하기 위하여 기금운용평가단을 운영할 수 있다(제67조③).

18. 기금운용계획의 집행지침: 기획예산처장관은 기금운용계획 집행의 효율성과 공공성을 제고하기 위하여 기금운용계획의 집행에 관한 지침을 정할 수 있다.

19. 기금의 여유자금 통합운용: 기획예산처장관은 기금의 여유자금의 효율적 관리, 운용을 위하여 각 기금관리 주체가 예탁하는 여유자금을 대통령령의 기준과 철자에 의거 선정된 특정 금융기관으로 하여금 통합하여 운용하게 할 수 있다.

2. 평 가

국가재정법안이 일반예산과 기금을 하나의 통합된 법률 속에 규율한 점은 통합재정의 원칙에 비추어 매우 긍정적이다. 이와 같은 입법의 배경에는 또한 예산과 기금을 다 같이 국회의 엄격한 통제대상으로 하고자 하는 의도가 존재한다.

국가재정법안 제13조가 일반 및 기금간에 그 “목적수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위안에서 회계와 기금간 또는 회계 및 기금상호간에 여유재원을 전입 또는 전출해 통합적으로 활용할 수 있다”고 규정하여 양자간의 통합, 연계적 운영의 근거를 마련한 점은 그 의의가 크다고 인정된다.

그러나 동법안의 제2장과 3장에서는 예산에 관하여 규정하고 제4장에서는 예산에 관하여 규정하고 제4장에서는 기금에 대하여 현행 기금관리기본법의 내용을 거의 그대로 조문화하고 있어, 일반예산과 기금간의 운용계획 및 그 재원조정 등과 관련된 보다 긴밀한 규정을 제도화하지 못한 아쉬움이 있다고 할 것이다. 그리고 동 법안 제15조는 특별회계 및 기금의 통합·폐지에 관한 근거규정을 두고 있다. 이 조항도 예산과 기금의 통합운영의 틀을 마련하는 의의를 지닌다고 할 것이다.

뿐만 아니라 국가재정법안에는 중앙정부가 설치, 관리하는 기금과 지방자치단체가 설치, 관리하는 기금간의 연계운용에 관해서도 규율할 필요가 있다고 할 것인데, 이에 관한 조항이 도입되어 있지 않다. 지방자치단체의 기금은 지방재정법과 지방자치단체 조례에 근거해서 설치, 운영되는 것이지만 오늘날 중앙정부와 지방자치단체들간에 주민의 공적사무에 대한 중복적 관할이 많고, 국가사무의 지방자치단체에의 위임형식도 그 비중이 매우 크므로, 중앙정부가 설치 관리하는 사업성 기금들 중에는 지방정부의 재정제도와 연계하여 운영되거나, 혹은 국가의 특징사업성 기금과 지방정부의 특정기금의 통합적 운영이 필요할 것으로 보인다.

이러한 이유에서 국가재정법안을 제정하고자 하는 차제에 이와 같은 제도적 발전도 강구할 필요가 있을 것이다.

Ⅷ. 결론과 제언

1. 국가 운영 기금과 지방자치단체 운영기금의 연계

우리나라에서 지방자치제도가 도입된 이래 지방자치단체의 재정력 강화를 위한 논의가 계속되어 왔다. 지방자치단체의 재정은 근본적으로 국세와 지방세제도의 재조정, 지방교부금 및 보조금 등의 국가로부터의 재정조정제도 등에 의하여 확충되지 않으면 안된다. 오늘날 사회복지국가에 있어서 지역 주민의 공적사무에 대한 국가와 지방자치단체간의 경합과 협력이 절실히 요구되고 있는데, 국가와 지방자치단체가 일정한 공적사업을 추진함에 있어서 정부 각 부처의 권한과 지방자치단체간의 권한의 경합이 많은 곳에서 발생되고 있다. 사회보장행정 영역에서 이는 더욱 두드러지고 있다. 주민을 위한 복지사업을 추진함에 있어서 정부의 기금사업과 지방정부의 기금사업이 중복되거나 유사한 사례 등이 이 많이 발생한다.

국가사무의 대폭적인 지방이양과 함께, 지역적 사무들에 대한 관할권 자체가 지방자치단체로 이관되는 법제를 발전시킴에 있어서 국가의 기금사업과 지방자치단체의 유사한 기금사업을 통합하거나 기능적으로 업무를 분담하여 주민을 위한 공적 사무의 보다 효율적인 수행을 위한 제도개선이 요구된다고 할 것이다.

이를 위해서는 현재 설치되어 있는 수많은 지방자치단체 기금의 종류와 내용을 분석하고, 이를 유형화함과 동시에 기관의 설치 및 관리에 관한 통일적인 기준을 마련할 수 있는 연구사업이 요망된다.

2. 재정재판제도의 도입

현재 우리나라의 소송법제에 의하면 정부의 재정운용상의 실패나 구체적인 재정조치 및 기금운영의 오류에 따른 수혜자의 권리침해 등에 대한 에 따른 적절한 구제제도가 존재하지 아니한다. 정부의 재정운용실패나

기금운영의 오류에 대한 사법적 통제제도는 재정운용의 적법성과 투명성의 보장할 수 있는 또 하나의 중요한 수단이 될 것이다.

현재의 제도에 의하면 정부의 재정운용실패에 대한 유일한 통제수단은 국회의 예결산 통제에 불과한데, 향후 재정재판제도를 강화하여 공익적 단체에게 정부의 재정실패에 대한 책임을 묻는 공익적 단체소송(Verbandsklage)제도를 도입하는 방안도 연구할 필요가 있다고 생각된다.

기금관리주체가 행한 기금운용에 따라 기금의 수혜자의 자격을 가진 자의 권리가 침해될 경우에도 적절한 사법적 구제제도가 필요하다. 기금관리주체가 공행정기관인 점에서 그들의 개별적인 조치를 행정처분으로 보아 행정소송의 대상으로 삼을 수 있는 가능성도 있겠으나, 구체적인 기금운용행위와 잠재적 기금수혜자의 피해간의 인과관계 증면의 난점 등 기금운용의 오류에 따른 구체적인 피해자의 확정이 어려운 점에서 그 실효성에 의문이 간다. 이러한 점에서 특별한 재정재판제도의 도입방안을 모색할 필요가 있다고 할 것이다.

3. 기금운영에 대한 민간통제의 강화

기금운영에 대한 민간의 통제는 매우 중요한 사항이라 할 것이다. 현행 법제상으로는 기금운용사항에 대한 공시제도나 공행정주체가 운용하는 기금의 경우에는 행정정보공개에 관한 법률에 의거 기금관리에 관한 정보를 개인이 요구할 수 있는 정도에 불과하다. 기금운용계획에 대한 기금수혜자들의 의견제시제도, 기금운용계획의 수립과정에서의 청문제도의 도입도 강구할 필요가 있으며, 더 나아가서 기금수혜자들이 기금관리주체에 설치된 기금운용평가위원회에 참여할 수 있는 방안이나 기금운용의 실패나 오류를 범한 기금운용책임자에 대한 소환제도도 도입할 필요가 있을 것이다.

참 고 문 헌

【 국내문헌 】

감사원, 기금관리 및 운용실태 감사결과, 2003. 8.

기금평가단, 「기금평가편람」, 2000, 2001, 2002, 2003년 참조.

기획예산처, 「2003년 기금백서」.

기획예산처, 2003년도 공적자금상환기금 등 운용계획 및 쌀소득보전기금

김중수/고영선/안종범/황성현, 기금정비방안에 관한 연구, 경희대학교, 2001.

김종웅/이용상, 지방자치단체 공공기금 과제와 선택, 한국지방재정논집 제6권 제2호, 2001. 12, 99 - 122쪽.

김태일/김상헌, 기금평가 결과에서 나타난 기금운영의 특성분석, 학국행정학보 제37권 제3호, 2003, 201 - 216쪽.

김택승, 기금에 대한 통제와 자율권의 논리, 재정포럼, 한국조세연구원, 2002. 6, 47 - 72쪽.

김택승, 기금과 특별회계의 비교분석, 재정포럼, 한국조세연구원, 2002. 9, 46 - 65쪽.

문형표/강문수, 2002년도 국가예산과 정책목표, 한국개발연구원, 2002.

박기백, 기금 현황과 쟁점, 재정포럼, 한국조세연구원, 2002. 7, 6 - 20쪽.

박기백, 우리나라 재정운영 행태에 대한 연구, 재정포럼, 한국조세연구원, 2002. 5, 86 - 90쪽.

신종욱, 사회보험기금의 위험관리방안: 고용보험기금, 임금채권보장기금을 중심으로, 사회보장연구, 제19권 제1호, 2003. 6, 85 - 104쪽.

원종욱, 국민연금기금의 해외투자에 따른 수익성 및 안전성분석, 사회보장연구, 제18권 제2호, 2002, 129 - 160쪽.

재정경제위원회, 2003년도 재정경제부소관 예산총칙 및 일반회계세출예산안 검토보고, 2002.10.

재정경제원 예산실, 97년 한국의 재정, 매일경제신문사, 1997.

월말(월간 말지 통권217호), 국민연금 사태의 진보적 대안, 2004. 7, 92 - 97쪽.

유훈, 재정법, 서울대학교 출판부, 1991.

유훈, 재무행정론, 법문사, 2003.

이영조/문인수, 재무행정론, 대명출판사, 2002.

이종욱, 기금의 평가와 성과개선, 경제학연구 제51집 제4호, 2004.

이종익/강창구, 재무행정론, 박영사, 2001.

황성현, 한국의 기금제도: 현황, 문제점 및 정책방향, 한국재정·공공경제학회『재정논집』제18집 제1호, 2003. 9, 103 - 135쪽.

황성현/이기영/박정수, 「재정융자제도의 개편방안」, 『경제학연구』 제50집 제4호, 한국경제학회, 2002, 205 - 229쪽.

행정자치부,「지방자치단체 기금운용개요」, 2001.

【 외국문헌 】

Friauf, A., Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, Bd. I, 1988.

Kilian, M., Nebenhaushalte des Bundes, Duncker & Hum-

blot, Berlin, 1993, S. 100.

Kirschhof, F., Finanztransfer aus Sepatathaushalten im Bundesstaat, FS fuer G. Duerig zum 70 Geburtstag, 1990.

Langbein, J.H, The Contractarian Basis of Law of Trust, Yale Law Journal, Vol. 625, 1995.

Leidinger, A., Verwaltungs- und Finanzierungsprobleme in den neuen Bundeslaendern, FS fuer Herbert Helm-rich, 1994, S. 37 ff.

Noto, N.A. /Tally L.A., Excise Tax Financing of Federal Trust Fund, Congressional Research Service, Report for Congress, Government Printing Office, 95 ; 11109A, Washington D. C., 1993.

Public Road webseite: http:www.tfhrc. gov/pubrds

Scheuner, U., Die Staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft, VVDStRL, 11, 1954.