

재정법제 연구 10-12-□□-2

재정법제의 현대적 과제 (Ⅱ)

- 공기금의 관리·통제 -

강주영 · 현대호 · 김도승

재정법제의 현대적 과제 (Ⅱ)

- 공기금의 관리·통제 -

Current Issues of Public Finance Law (Ⅱ)

- Management and Control of Public Fund -

연구자 : 강주영(제주대학교 법학전문대학원 교수)

Kang, Joo-Young

현대호(한국법제연구원 연구위원)

Hyeon, Dae-Ho

김도승(한국법제연구원 부연구위원)

Kim, Do-Seung

2010. 7. 30.

국문 요약

현대국가의 산업화 경향과 복지국가로서의 적극적 기능수행에 대한 요청은 국가재정을 탄력적으로 운용하면서도 국가사업에 안정적인 재정지원이 이루어질 것을 기대하고 있다. 이러한 측면에서 공기금은 탄력적이면서도 안정적인 운용이 가능한 재원으로서의 효용성과 장점을 가진다고 평가된다.

그러나 이와 같은 장점에도 불구하고, 통합예산의 측면에서 예산 외로 운용되는 기금은 그 숫자와 자산규모가 불어날수록, 재정수요에 즉각적으로 대응할 수 있는 순발력이 감소되어 전체적으로 국가재정작용의 효율성이 감소되는 문제를 야기할 수 있다.

적절한 기금관리를 위한 국가재정법상의 통제수단은 다양하게 마련되어 있다. 그러나 법령이 규정한 기금통제수단이 기금의 건전성에 기여하기 위해서는 기금통제와 관련한 규정들이 더욱 정치하게 세밀해질 필요가 있다.

첫째, 통합예산의 관점에서 기금을 담보로 하는 차입금도 국가채무에 포함시킬 필요가 있다.

둘째, 기금별 지출한도가 포함된 기금운용계획안이 국회에 보고되어 국회 예산심사를 통해 거시적이고 전략적인 자원배분이 가능하도록 국가재정법 제66조를 개정하여 국회에 보고하는 작성지침에도 기금별 지출한도를 포함하도록 하는 것이 필요하다.

셋째, 국가재정법 제102조에 의한 부당압력을 행사한 자에 대한 책임과 국회 동의 없이 기금을 초과지출한 자에 대한 법적 책임의 형평성을 맞출 것이 필요하다.

넷째, 기금에 손실이 있거나 부실운용이 있을 경우 소관부처장에게 관리책임을 물을 수 있는가에 대한 명확한 규정이 없으므로 각 개별 기금설치법률의 규정에도 불구하고 소관부처장이 총괄적인 법적 책임

을 지도록 하는 근거규정의 신설이 필요하다.

마지막으로, 국가재정법 제82조의 기금운용평가는 기금통제에 있어서 가장 유효한 도구임에도 평가결과가 기금준치결정에 제대로 반영되지 않는 상황을 개선하기 위해, 기금운용평가결과에 대한 실질적인 법적 효력을 부여할 필요가 있다.

※ 키워드 : 공기금, 통합예산, 기금운용평가, 국가재정, 기금통제

Abstract

Today, by the trend of industrialization and by the demand for an enterprising role of a state, it is expected that the national finance shall be managed flexibly and at the same time that it could support the various government enterprises with stable financial resource. From this point of view the public fund has a positive feature i.e. it could be useful as a finance being not only flexible and but also stable.

In spite of this strong point, however, employment of the public fund can imply a problem which means that it could cause the efficiency of national finance to be reduced because its elasticity decreases as the amount of the part of the fund which is managed apart from the national budget increases.

Even if there are a number of measures of control for the appropriate management of the fund within the scope of the 'Act of national finance', it is necessary to realize certain revisions related to its control so that they could contribute to the soundness of the fund.

Firstly, with the vision of the integrated budget it is needed to count as a sort of liabilities a loan taken with mortgage on the fund.

Secondly, it is suitable to modify the 66th article of the national finance law so that the report to be submitted to the Congress contains the limits over each of the funds. This improvement shall bring a better distribution of the financial resource reinforced by a macroscopic and strategic view.

Thirdly, equilibrium between the two kinds of responsibility is required, one of which comes from who renders the unjust presson - regulated by the 102th article of the 'Act of national finance' - and the other of which

belongs to who exceeds the expenses limit of the fund.

Fourthly, even if there are some individual laws about creations of the funds which contain certain article related, since there is not a general legal text which stipulates that the minister related shall be responsible, it is indispensable to establish a rule which imposes general responsibility of the minister at issue.

Finally, even though the system of 'fund management evaluation' stipulated in the 82th article of the 'Act of national finance' is one of the most efficient ways to control the fund, it lacks a substantial legal effect. That implies the necessity of its revision so that the results of the evaluation has effects of the decision of maintenance of the funds.

※ Key Words : the public fund, the public finance law, Act of national finance of Korea, financial control, budget.

목 차

국문요약	3
Abstract	5
I. 문제의 제기	9
II. 기금의 의의와 현황	11
1. 공공기금의 개념	11
2. 기금과 재정민주주의	12
(1) 특정사업에 대한 원활하고도 안정적인 재원형성의 요구	12
(2) 기금에 대한 재정통제	12
(3) 긴장관계의 해소	14
3. 기금과 예산	17
4. 기금의 종류와 현황	19
(1) 운용현황 및 규모	19
(2) 분류	23
III. 기금의 운용 및 기금관련 법제	29
1. 기금의 운용	29
(1) 기금의 재원조성	29
(2) 기금의 기능	31
(3) 기금의 운용과 성과관리	32
2. 기금관련 법제의 변천에 있어서의 중요사항	33

(1) 예산회계법 - 기금의 도입	33
(2) 기금관리기본법	34
3. 현행 기금관련 법제에 있어서의 중요사항	37
(1) 기금의 설치 및 원칙	38
(2) 기금의 운용절차	40
(3) 기금관리조직	48
IV. 기금 관리운용상 문제점 및 개선방안	51
1. 통합예산의 실질적 도입과 기금	51
(1) 통합예산제도의 의의 및 도입필요성	51
(2) 우리나라에서의 통합재정제도 운용	52
(3) 통합재정제도의 실질화를 위한 기금개선 과제	55
2. 기금운용실패와 법적 책임	58
(1) 기금담당자의 고의·중과실의 법령위반에 의한 손해배상책임	58
(2) 부당한 영향력행사에 대한 법적 책임	60
(3) 초과지출에 대한 법적 책임	60
(4) 국가재정법상 기금관리주체와 실제 기금관리자가 상이한 경우	63
3. 기금존치평가의 실효성 문제	66
(1) 기금존치평가의 필요성	66
(2) 기금평가의 기준 및 지표	67
(3) 기금운용평가의 적절성	74
V. 맺는 말	79
참 고 문 헌	85

I. 문제의 제기

기금은 안정되고 탄력적인 운용을 기반으로 하여 국가의 특정한 재정적 사업의 달성을 위해 형성된 재원의 한 종류라고 할 수 있다. 현대의 복지국가화 및 산업국가화 경향에 의한 당면한 재정수요에 대응하기 위해, 재정국가는 마찬가지로 다양한 재정법적 수단을 구비할 필요가 있다. 특히 우리나라와 같이 정치적 대립이 있는 가운데, 단기간에 발생할 수 있는 정책변경에 흔들리지 않고 지속적이고도 안정적인 재원의 형성과 탄력적인 재정수요에 부응하는 유연한 재정의 집행을 가능하게 하는 재원의 필요성은 점증하고 있다. 바로 이러한 필요가 기금의 도입 이유가 되며, 엄격하고도 경직된 집행을 성격으로 하는 예산과 구별되어 기금의 법제도적 수단으로서의 유용성을 가지게 된다.

그러나 기금이 가지는 법제도적 수단으로서의 유용성 및 장점은 동시에 여러 가지 재정법적 문제를 야기하기도 한다.

우선, 재정법의 원칙으로서 재정민주성에 역행하는 측면이 있다. 광의의 재정민주주의 즉, 궁극적으로 재정의 과정과 운용에 있어서 국민의 일반의사 또는 국민의 선호가 반영된다는 관점에서는 기금이 재정민주주의에 부합한다. 그러나 협의의 재정민주주의 즉, 의회의 재정통제라는 관점에서는 기금제도가 가지는 내재적 성격으로 인해 재정민주주의의 이념은 일정부분 후퇴할 수밖에 없게 된다. 이는 탄력적이면서도 유연한 기금운용의 필요성으로 인한 것이다. 물론, 우리 국가재정법은 기금통제를 위한 법규범적 수단을 구비하고 있다. 특히, 행정부의 자율적 운용계획이라는 기금의 가장 큰 유용성을 후퇴시키면서 예산과 동일한 절차의 국회통제를 구비한 것은, 기금이 종래 행정부의 자의적 재원수단이라는 비판을 불식시키기 위한 큰 변화의 양상이라고 말할 수 있을 것이다.

I. 문제의 제기

다음으로 통합예산과의 문제인데, 국가재정법이 규정하고 있듯이 기금은 예산 외로 운용되고 있으며 또한 국가채무관리계획을 통해 국가채무를 체계적으로 관리하도록 규정하고 있다. 그러나 국가가 사실상 기금의 궁극적 책임주체이나 기금의 관리운용주체가 민간인인 (예컨대 중소기업진흥공단) 기금이 채권을 발행한 경우 국가채무의 범위에 포함되지 않아 통합예산을 통한 종합적이고도 체계적인 채무관리에 흠결을 드러내는 문제점이 있다.

이와 같은 재정의 통제와 관련한 부분이 문제되는 것은 행정부의 유연한 기금운용이 자칫 기금의 부실관리에 의해 기금의 손실 등의 문제를 일으킬 수 있기 때문이다. 기금의 손실 또는 과다지출로 인한 파탄적 결과는 국가의 재정사업뿐만 아니라 국민의 일상생활에도 큰 영향을 미치므로 적절한 기금통제를 위한 법제정비 및 개선은 기금이 가지는 전체 국가재정의 역할과 기능만큼 시급하고도 중요한 과제라고 할 수 있다.

그러나 과도한 기금통제는 전술한 바와 같이 기금이 재정법수단으로서 가지는 장점을 무력화시킬 수 있으므로, 기금에 대한 행정부 또는 감사원의 내부통제와 국회에 의한 외부통제가 기금이 법수단으로서 가지는 장점을 극대화하면서도 효율적이며 적절한 운용이 가능한 지점에서 이루어질 수 있도록 정립되어야 할 것이다.

이와 같은 문제인식에 따라 이 보고서에는 기금의 법제도적 수단으로서의 유연성과 현황에 대해 살펴보고, 다음으로 기금에 관한 우리나라 법령의 태도 및 기금관리조직에 관한 국가재정법 및 동시행령의 규정들을 검토하고, 다음으로 기금관련 법제도의 문제점 및 개선점에 대한 도출을 시도하고자 한다.

II. 기금의 의의와 현황

1. 공공기금의 개념

기금이란 국가의 특수한 정책목적을 실현하기 위하여 예산원칙의 일반적인 제약으로부터 벗어나 좀 더 탄력적으로 운영될 수 있도록 특정사업을 위해 보유·운용하는 특정자금을 말한다.¹⁾ 따라서 기금의 중핵적 내용은 특정한 목적을 위하여 적립된 준비금을 의미한다고 할 수 있다.²⁾ 기금의 내용적 개념에 따라 국가재정법 제5조 제1항은, 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하는 것을 기금이라고 규정하고 있다. 통합예산의 입장에서 기금은 일반회계와 특별회계 등과 함께 포함되어 재정정책의 자료로 활용되므로 그 관리와 통제의 중요성이 점증하고 있다. 그러나 기금은 일반적으로 예산 외로 운용되는데, 이 점은 국가재정법 제5조 제2항에서 “제1항의 규정에 따른 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다”고 명시적으로 규정하여 우리 현행 재정법체계에서도 기금은 예산과는 달리 별도의 운영규율을 통해, 주무장관의 책임 하에 기금운용계획에 따라 그 운용에 있어서 상대적 자율성을 가진다.

이와 같이 국가의 재정작용은 주로 일반회계와 특별회계 등 예산상의 재원운용에 의하지만, 기금은 매년 재정통제를 통해 조정이 이루어지는 예산과는 별도로 관리하여 특정 사업분야에 대해 지속적이면서도 안정적으로 자금을 지출할 필요가 있을 경우 운용한다. 기금은 국가가 직접 조성하여 운용하는 경우도 있으나 민간이 조성·운용하는 기금에 출연하는 형식을 띠기도 한다.³⁾

1) 나중식, 재무행정론, 2008, 38면 이하.

2) 박영희·김중희, 신재무행정론 제3판, 2008, 113면.

3) 박영희·김중희, 앞의 책, 113면.

2. 기금과 재정민주주의

(1) 특정사업에 대한 원활하고도 안정적인 재원형성의 요구

현대 재정국가는 그 복잡하고도 다양한 전개양상으로 인해, 예컨대 연금사업, 재해구조, 학교건설, 도시개발기금 등과 같은 탄력적이고도 안정적으로 대응해야 할 재정수요가 발생한다. 그러나 예산1년주의⁴⁾의 엄격한 시행을 통해서도 이와 같은 재정수요에 적극적이고도 효과적으로 대응할 수 없으므로, 예산1년주의의 예외적 사항으로서 특정부문의 육성·개발과 촉진을 위해 안정적이고도 원활한 자금지원을 위한 재정수단이 필요하게 된다. 특히 매년 작성되어 의회의 심의와 의결이 필요한 예산의 경우, 우리나라와 같이 정치적 대립이 심하고 예산문제가 정치화되어 예산불성립이 빈번한 상황에서는 예산1년주의를 통해 국가의 전략사업의 추진을 위한 안정적인 재원의 형성은 지난(持難)하게 된다. 이와 같은 이유에서 기금제도는 정치적 사안으로 인한 대립에도 불구하고 안정적인 재원의 형성과 탄력적인 재정집행을 위한 필요한 재정수단이 되고 있다.⁵⁾

(2) 기금에 대한 재정통제

민주주의 일반론에 있어서 ‘민주주의이념’은 헌법질서 또는 헌법의 기본원리로서⁶⁾ 작동하는데, 국가의 구성원 모두에게 이익이 되는 의사

4) 예산1년주의 또는 예산1년도의 원칙은 한정성(periodicity)의 원칙에서 파생되는 것으로서, 예산의 회계기간이 1년이어야 한다는 것이다. 회계연도의 개시일과 마감일이 曆年과 일치되지 않더라도 한 회계연도의 기간은 1년이어야 한다. 물론 여기에도 예외적으로 예산집행의 신속성을 기하고 예산집행의 능률을 높이기 위한 계속비제도가 인정되고 있다. 박영희·김종희, 신재무행정론 제3판, 2008, 71면.

5) 이종익·강창구, 재무행정론, 2004, 389면 참조.

6) 민주주의이념은 우리나라의 헌법질서 또는 헌법의 기본원리가 되어 헌법전문(…

형성 즉, 국가의사(Staatswille)의 형성에 있어서 정당화 근거로서 구체화된다.⁷⁾ 이와 같이 국가의사결정과 국가권력의 정당화 요소로서의 민주주의이념은 재정법영역에서도 중요한 지도원리로서 작동하고 있다. 재정법영역에 있어서의 민주주의 즉, 재정민주주의 또한 ‘재정결정’이라는 국가의사의 결정과 ‘재정운용권’이라는 국가권력의 정당화 요소가 된다. 그러나 재정법의 영역에서 ‘재정민주주의’는 재정결정과 재정권한에 관한 정당성 요소로만 작동하는 것에 국한되지 않고, 재정의사결정과 재정운용의 결과에 대한 방향성 제시의 기능까지 수행하는 것으로 평가된다. 따라서 재정민주주의 이념은 시민 또는 시민을 대표하는 의회가 재정의 성립, 집행 그리고 통제의 과정에 참여하여 재정구조를 결정지어, 궁극적으로 국민의 재정선호가 전체로서의 재정과정에 반영될 수 있도록 하는 원리를 의미한다고 할 수 있다.⁸⁾ 따라서 이로부터 재정작용의 적법성만 아니라 효율성의 달성 또한 요청된다.⁹⁾

결국, 재정민주주의의 요체는 국민의 대표인 의회가 재정이 가장 효율적으로 집행되고 운용되도록 재정형성과정에 참여하는 것이라고 할 수 있다. 이와 같은 재정민주주의의 이념은 내용상 기금제도와는 부합하지 않는 측면이 있다. 즉, 전술한 바와 같이 즉시적이고도 안정적인 재정수요에 대응하기 위한 수단으로서 운영되는 기금은 국가재정법 등의 법령을 통해서 탄력적으로 운용될 것이 보장되고 있다. 따라서 그러한 점에서 의회의 세밀한 재정통제는 후퇴할 수밖에 없는 측

자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여...), 제4조(대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다) 그리고 제8조 제4항(정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부는 헌법재판소에 그 해산을 제소할 수 있고, 정당은 헌법재판소의 심판에 의하여 해산된다)에서 명문으로 규정되어 있다.

7) 정종섭, 헌법학원론, 2009, 127면 이하 참조.

8) 이원희, 재정민주주의의 이념에서 평가한 국회의 국방예산 통제, 한국행정학보 제30권 제2호, 1996, 20면 ; 나중식, 재무행정론, 2008, 107면 이하 ; 윤영진, 새재무행정학, 2008, 459면 참조.

9) 강주영, 지방자치와 재정민주주의, 2010 한국지방자치법학회 발표자료집, 2010, 2면.

II. 기금의 의의와 현황

면이 있다. 즉, 기금운용의 탄력성과 의회의 재정통제를 통해서 달성할 수 있는 재정민주주의는 상반되고 모순되는 내재적 성격을 가지고 있으며 그러한 한도에서 긴장관계에 있다.

(3) 긴장관계의 해소

기금의 상대적 자율성과 탄력성 그리고 재정통제를 통한 재정민주주의의 달성은 항상 모순 속에 있어야 하며 또 양자 간의 긴장관계는 해소될 수 없는 것인가에 대한 답은 당연하게도 기금제도의 도입취지와 목적을 지키면서도 또한 기금에 대한 의회의 적절한 통제를 조화시키는 지점에서 도출되어야 할 것이다.

기금의 설치 측면에서는 설치법정주의를 채택하여 법률에 의하지 아니하고는 기금을 설치할 수 없도록 하여 국회의 엄격한 통제 아래 놓이도록 하였다.¹⁰⁾ 마찬가지로 기금의 운용 측면에서는, 국가재정법 개정 전에는 기금은 단지 국무회의의 심의와 대통령의 승인으로서 그 운용계획이 확정되었으나, 법 개정 후에는 예산과 마찬가지로 기금운용계획안은 국무회의의 심의와 대통령의 승인 이후 국회에 제출되어 국회에서 심의·확정되게 되었다.¹¹⁾

따라서 결과적으로 기금에 대한 국회의 통제가 매우 강화됨으로 인해 기금설립의 가장 큰 목적이자 취지인 ‘유연하고도 안정적인 재원

10) 국가재정법 제5조(기금의 설치) “① 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

② 제1항의 규정에 따른 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다”.

11) 국가재정법 제68조(기금운용계획안의 국회제출 등) “① 정부는 제67조제3항의 규정에 따른 주요항목 단위로 마련된 기금운용계획안을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액은 제20조의 규정에 따른 예산총칙에 규정하여야 한다.

② 기금관리주체는 기금운용계획이 확정된 때에는 기금의 월별 수입 및 지출계획서를 작성하여 회계연도 개시 전까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다”.

확보'라는 의도는 다소간 후퇴되었다. 우리 국가재정법은 국회에 의한 재정의 민주적 통제를 강화하면서도 기금제도의 도입취지를 살리기 위해, 확정된 기금운용계획을 초과하는 기금의 운용을 일정한 한도에서 인정하고 있다. 즉, 국가재정법 제70조 제2항은 기금관리주체가 기금운용계획 중 주요항목 지출금액을 변경하고자 하는 때에는 기획재정부장관과 협의·조정하여 마련한 기금운용계획변경안을 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 후 국회에 제출하도록 하고 있다. 그러나 제3항에서 제2항의 규정에도 불구하고 주요항목 지출금액이 다음 여섯 사항에 해당하는 경우 기금운용계획변경안을 국회에 제출하지 아니하고 대통령령으로 정해서 변경할 수 있도록 하고 있다. 그 구체적 사항으로는, ① 별표 3에 규정된 금융성 기금¹²⁾ 외의 기금은 주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 2이하, ② 별표 3에 규정된 금융성 기금은 주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 3이하 (다만, 기금의 관리 및 운영에 소요되는 경상비에 해당하는 주요항목 지출금액에 대하여는 10분의 2이하), ③ 다른 법률의 규정에 따른 의무적 지출금액, ④ 기금운용계획상 여유자금 운용으로 계상된 지출금액 및 수입이 기금운용계획상의 수입계획을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 경우 그 초과수입과 직접 관련되는 지출금액, 그리고 환율 및 금리의 변동, 기한 전 상환으로 인한 차입금 원리금 상환 지출금액, ⑤ 기존 국채를 새로운 국채로 대체하기 위한 국채 원리금 상환, ⑥ 일반회계 예산의 세입 부족을 보전하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행

12) 별표 3에 따른 금융성기금은 다음과 같다. 1. 『금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률』에 따른 부실채권정리기금 및 구조조정기금, 2. 『기술신용보증기금법』에 따른 기술신용보증기금, 3. 『농림수산업자 신용보증법』에 따른 농림수산업자신용보증기금, 4. 『농어가 목돈마련저축에 관한 법률』에 따른 농어가 목돈마련저축장려기금, 5. 『사회기반시설에 대한 민간투자법』에 따른 산업기반신용보증기금, 6. 『무역보험법』에 따른 무역보험기금, 7. 『신용보증기금법』에 따른 신용보증기금, 8. 『예금자보호법』에 따른 예금보험기금채권상환기금, 9. 『한국장학재단 설립 등에 관한 법률』에 따른 국가장학기금, 10. 『한국주택금융공사법』에 따른 주택금융신용보증기금.

II. 기금의 의의와 현황

한 국채의 금액 범위에서 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용한 국채 원리금 상환이다.

결과적으로 국가재정법에 의한 국회의 기금에 대한 통제는 절차적 통제뿐만 아니라 내용적 통제를 포함하여 기금에 관한 전면적 통제가 이루어져서 일견 매우 경직된 기금관련 법제도를 가지고 있는 것으로 인식될 수 있으나, 기금의 탄력적이고도 유연한 운용을 위해 최초의 기금운용계획에서 벗어난 운용변경에 대해서도 긍정하고 있는 것으로 판단된다. 이는 사소하고 중요하지 않은 사항뿐만 아니라 기금운용계획에 있어서 주요항목의 지출항목변경도 일정부분 긍정하고 있는 것으로서 기금의 효율적 운영을 실질화하고 있는 법적 조치라고 평가할 수 있다.

또한 기금의 설치와 운용에 대한 통제 및 자율성은 중국에 있어서 기금운용의 결산에 대한 통제로 이어진다. 기금운용의 결산은 국가재정법 개정 전에는 국회에 결산보고서가 제출되었으나 개정 후에는 기획재정부장관에 제출하는 것으로 그쳤다. 이는 앞에서 살펴본 기금운용계획변경의 실질적 활용도를 제고하기 위한 법적 조치로 평가된다. 즉, 주요사항에 대해서도 일정부분 국회의 승인 없이 초과지출을 가능하도록 하고 있는데, 매년 이루어지는 국회의 결산심사는 사실상 기금의 탄력적 운용을 저해하는 절차가 될 수 있어서 기금결산을 기획재정부장관에까지만 제출하도록 제한한 것으로 인식된다. 그러나 기금운용결과에 대한 의회통제가 전혀 이루어지지 않는 것은 아니다. 국가재정법 제82조는 회계연도마다 전체 기금 3분의 1이상의 기금에 대해 운용실태를 조사·평가하도록 하고 있는데, 이 평가결과를 국회에 제출하는 결산보고서와 함께 국회에 제출하도록 하고 있어 국회로 하여금 기금운용의 적절성을 확인하도록 하고 있다.

3. 기금과 예산

상술한 바와 같이 국가의 특정 정책목적을 실현하기 위해 예산원칙의 일반적인 제한에서 벗어나 운용되는 기금은 그 성격에 비추어볼 때, 특별회계와의 구별이 명확하지 않은 점이 있다.¹³⁾ 그러나 특별회계는 한 회계연도의 세입·세출에 대한 것이며 동 회계연도 안에 모두 지출될 것이 예견되는 반면, 기금의 경우 원본의 잠식됨이 없이 운용될 것이 예정되어 있다. 아래의 표에서 그 구체적인 차이를 적시하였다.

[표 1] <기금과 예산의 차이>¹⁴⁾

	예산		기금
	일반회계	특별회계	
설치사유	· 국가고유의 일반재정활동	· 특정사업운용 · 특정자금보유운용 · 특정세입으로 특정세출에 충당	· 특정사업의 추진을 위해 특정자금의 운용에 대한 필요가 있을 때
재원조달 및 운용형태	· 조세수입을 주재원으로 · 무상급부원칙	· 일반회계 및 기금의 운용형태 혼재	· 출연금과 부담금 등을 재원으로 용자사업 등의 유상급부제공
확정절차	· 중앙관서장의 예산요구서작성→ · 기획재정부의 예산편성→ · 국회의 심의·의결로 확정		· 기금관리주체가 기금운용계획안 수립→ · 기획재정부장관과의 협의 조정→ · 국회의 심의·의결로 확정
집행절차	· 적법한 집행을 원칙으로 엄격한 통제		· 예산보다 합목적적 집행의 성격이 상대적으로 강하며 비교적 자율성과 탄력적 운용이 보장됨
수입과 지출의 연계	· 특정수입과 지출의 연계 배제	· 특정수입과 지출의 연계	
계획변경	· 추경예산의 편성		· 주요 항목 지출금액의 30%(금융성기금은 50%) 이상 변경 시 국회 의결 필요
결산	· 국회의 결산심의		

13) 나중식, 앞의 책, 39면.

14) 박영희·김중희, 앞의 책, 114면과 나중식, 앞의 책, 39면 및 국회예산정책처, 국가재정제도 -원리와 실제, 2010, 42면 도표 참조.

II. 기금의 의의와 현황

즉, 위의 [표 1]에서와 같이 공기금은 특별회계와 유사한 측면이 있으나 그럼에도 불구하고 기금이 예산과의 관계에서 가지는 일반적 특징은 아래와 같다.¹⁵⁾

우선, 예산은 특정한 세입을 특정 용도의 목적으로 지출하도록 정하지 않는다(non-affection). 그러나 기금은 특정수입을 특정지출에 사용하도록 하는 것을 원칙으로 한다. 즉, 원칙적으로 국가의 모든 세입과 세출은 하나의 계정과 자금을 통해서 이루어져야 하나, 기금은 용도가 명시된 자금을 보유하여 특정 사업의 수행에 있어서 안정성이나 확실성을 제고하기 위한 별도의 자금으로서의 성격을 가진다.¹⁶⁾

둘째, 예산은 세법상의 조세고권을 가지고 일방적으로 과세하여 징수하며 또 그 지출에 있어 무상급부가 원칙이며 대부분인데 반하여, 기금은 유상적인 경우가 많다.

셋째, 예산의 운용은 작성과 확정 그리고 집행 단계에서 법률에 의하여 엄격히 이루어지며, 특히 예산은 확정된 금액 이상의 집행이 불가능하지만, 기금의 경우 비교적 탄력적이며 유연한 집행이 가능하다. 물론, 국가재정법 개정 전에는 예산이 각 부처의 예산요구에 의해 기획예산처의 사정(査定)을 거쳐 국무회의의 심의와 대통령의 승인을 얻은 후 국회의 의결을 통해 확정되는 데 반해, 기금은 기금운용계획을 수립하여 국무회의심의를 거쳐 대통령의 승인만으로 확정되어 국회의 결을 거치지 않았으나, 개정 후 기금 또한 예산과 마찬가지로 정부가 제출한 기금운용계획안을 국회가 확정 하게 되어 개정 전보다는 국회의 통제가 강화된 측면이 있다(국가재정법 제68조). 그러나 예산과 기금의 탄력성은 자금의 운용면에서 현저한 차이를 보인다. 즉, 국회에서 심의 확정된 예산의 각 항목의 금액은 지출한도액을 의미하는 것으로 정부는 예산한도를 넘어선 지출원인행위를 할 수 없는 반면, 기

15) 이종익·강창구, 재무행정론, 2004, 386면 이하.

16) 강신택, 재무행정론-예산과정을 중심으로-, 2006, 154면.

금의 경우 국가재정법 제70조 제3항은 주요항목(프로그램) 기준으로 20%(금융성기금은 30%)까지 지출한도를 비교적 탄력적으로 운용할 수 있도록 인정하고 있다. 이는 기금의 변경된 지출이 원래 계획의 20%(금융성기금은 30%)를 초과할 경우에만 국회에 변경계획안을 제출하고 승인을 얻어야 함을 의미한다.¹⁷⁾ 또한, 국가재정법 제5조 제2항은 “기금을 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다”고 규정하고 있어 예산과 비교하여 탄력적인 운용이 가능하도록 하고 있다.

4. 기금의 종류와 현황

(1) 운용현황 및 규모

현재 우리나라가 운용하고 있는 기금의 총수는 63개이며 2010년도 누적운용규모는 약500조원(489,798,200,000,000원) 정도이다. 구체적으로 사업성 기금 41개, 사회보험성 기금 6개, 계정성 기금 5개, 금융성 기금 11개로 구성되어 있다. 문화재보호기금이 신설되었고, 농작물재해재보험기금과 수산물재해재보험기금이 농어업재해재보험기금으로 통합되었다.¹⁸⁾

[표 2] <운용규모 총괄>¹⁹⁾

구분	2009년		2010년 계획안		증감		
	총액	비율	총액	비율	총액	비율	
운용규모		4,420,648억	100,0%	4,897,982억	100,0%	477,334억	10,8%
수입	자체수입	1,101,205	24,9	1,130,337	23,1	29,132	2,6
	정부내부수입	1,115,526	25,2	1,419,162	29,0	303,636	27,2
	차입금	1,222,907	27,7	1,265,894	25,8	42,987	3,5
	여유자금회수	981,010	22,2	1,082,589	22,1	101,579	10,4

17) 임명현, 공적 기금 관리운용상 문제점 및 개선방안, 한국법제연구원 2010.6 워크숍 자료집, 8면.

18) 국회예산정책처, 2010년도 대한민국재정, 2010, 61면.

19) 기획재정부, 2010년도 기금운용계획안, 2010, 3면 도표.

II. 기금의 의의와 현황

구분		2009년		2010년 계획안		증감	
		총액	비율	총액	비율	총액	비율
지출	사업비	955,070	21,6	998,306	20,4	43,236	4,5
	· 사회보험성	329,187	7,4	357,495	7,3	28,308	8,6
	· 사업성	320,976	7,3	330,156	6,7	9,180	2,9
	· 금융성·계정성	304,907	6,9	310,655	6,3	5,748	1,9
	기금운영비	24,981	0,6	21,138	0,4	3,843	15,4
	정부내부 지출등	1,950,049	44,1	2,401,547	49,0	451,498	23,2
	여유자금운용	1,490,548	33,7	1,476,991	30,2	12,557	0,9

위 [표 2]에서 나타난 바와 같이 수입은 자체수입 113.2조원, 정부내부 수입 141.9조원, 차입금 126.5조원, 여유자금회수 108.2조원으로 구성된다. 지출은 99.8조원, 기금운영비로 2.1조원, 정부내부지출 등으로 240.1조원, 여유자금운용으로 147.6조원을 지출할 계획이다. 특히 사업비로 사회보험성 기금에서 35.7조원, 금융성·계정성 기금에서 31.6조원, 사업성 기금에서 33.1조원 등을 지출할 계획이다.

아래는 기금별 운용규모를 도표화한 것이다.

[표 3] <기금별 운용규모>20)

기금명	2009년도 계획(A)	2010년도 계획안(B)	증감 (B-A)	비율 (%)
합계 63개	4,420,648억	4,897,982억	477,334억	10.8%
1. 보훈기금	4,152	5,675	1,524	36.7
2. 순국선열애국지사사업기금	292	399	107	36.5
3. 공적자금상환기금	110,362	193,328	82,966	75.2
4. 구조조정기금	202,353	227	102	12.2
5. 기술신용보증기금	19,206	20,821	1,615	8.4
6. 농림수산업자신용보증기금	19,913	15,736	-4,177	-21.0
7. 농어가목돈마련저축장려기금	1,544	1,569	25	1.6
8. 부실채권정리기금	38,928	21,899	-17,029	-43.7
9. 신용보증기금	47,047	42,862	-4,186	-8.9

20) 기획재정부, 2010년도 기금운용계획안, 2010, 4면 이하.

4. 기금의 종류와 현황

기금명	2009년도 계획(A)	2010년도 계획안(B)	증 감 (B-A)	비 율 (%)
10. 예금보험기금채권상환기금	117,819	139,668	21,849	18.5
11. 주택금융신용보증기금	11,168	14,577	3,408	30.5
12. 공공자금관리기금	1,333,304	1,586,417	253,113	19.0
13. 대외경제협력기금	6,789	6,716	-79	-1.1
14. 복권기금	27,395	30,335	2,940	10.7
15. 산업기반신용보증기금	2,470	1,875	-595	-24.1
16. 외국환평형기금	689,465	736,671	47,296	6.9
17. 국제교류기금	1,125	860	-265	-23.6
18. 남북협력기금	15,086	22,279	7,193	47.7
19. 군인복지기금	6,899	6,908	9	0.1
20. 군인연금기금	21,881	23,128	1,247	5.7
21. 공무원연금기금	129,465	133,836	4,371	3.4
22. 국가장학기금	6,954	10,053	3,099	44.6
23. 과학기술진흥기금	2,342	2,411	68	2.9
24. 사립학교교직원연금기금	82,147	84,015	1,868	2.3
25. 사학진흥기금	2,675	3,871	1,196	44.7
26. 원자력연구개발기금	1,929	1,850	-79	-4.1
27. 관광진흥개발기금	6,898	6,757	-141	-2.0
28. 국민체육진흥기금	8,859	7,678	-1,181	-13.3
29. 문화예술진흥기금	3,974	3,605	-369	-9.3
30. 언론진흥기금	373	629	256	68.5
31. 영화발전기금	2,679	2,842	163	6.1
32. 지역신문발전기금	424	359	-65	-15.3
33. 문화재보호기금	0	1,034	1,034	순증
34. 방송발전기금	2,913	2,662	-251	-8.6
35. 농산물가격안정기금	22,180	22,298	118	0.5
36. 농어업재해재보험기금	1,019	1,349	330	32.4
37. 농지관리기금	13,162	19,905	6,742	51.2
38. 수산발전기금	5,880	5,651	-229	-3.9
39. 쌀소득보전변동직접지불기금	2,098	11,505	9,407	448.5
40. 양곡증권정리기금	7,851	21,801	13,950	177.7
41. 자유무역협정이행지원금	4,694	4,405	-289	-6.2
42. 축산발전기금	9,673	7,223	-2,450	-25.3
43. 방사성폐기물관리기금	1,582	4,040	2,458	155.3
44. 수출보험기금	32,978	23,621	-9,357	-28.4

II. 기금의 의의와 현황

기금명	2009년도 계획(A)	2010년도 계획안(B)	증 감 (B-A)	비 율 (%)
45. 전력산업기반기금	16,588	16,768	180	1.1
46. 정보통신진흥기금	12,431	10,390	-2,041	-16.4
47. 특정물질사용합리화기금	97	114	18	18.4
48. 중소기업창업및진흥기금	76,385	68,784	-7,601	-10.0
49. 국민건강증진기금	18,254	19,296	1,041	5.7
50. 국민연금기금	823,648	822,766	-883	-0.1
51. 응급의료기금	409	1,903	1,494	364.9
52. 청소년육성기금	1,670	1,566	-105	-6.3
53. 금강수계관리기금	895	1,013	118	13.2
54. 낙동강수계관리기금	1,969	1,960	-9	-0.5
55. 영산강·섬진강수계관리기금	713	728	15	2.1
56. 한강수계관리기금	4,874	4,194	-680	-14.0
57. 고용보험기금	100,673	90,268	-10,406	-10.3
58. 근로자복지진흥기금	3,402	3,509	106	3.1
59. 산업재해보상보험및예방기금	79,856	86,736	6,880	8.6
60. 임금채권보장기금	5,257	3,984	-1,273	-24.2
61. 애인고용촉진및직업재활기금	3,844	4,061	216	5.6
62. 국민주택기금	239,555	277,474	37,919	15.8
63. 여성발전기금	177	157	-20	-11.1

현재 운용중인 기금 중 그 규모가 1조원 이상인 것은 공적자금상환기금(약20조원), 구조조정기금(약23조원), 기술신용보증기금(약2조원), 농림수산업자신용보증기금(약1.6조원), 부실채권정리기금(약2.2조원), 신용보증기금(약4.3조원), 예금보험기금채권상환기금(약14조원), 주택금융신용보증기금(약1.5조원), 공공자금관리기금(약158조원), 복권기금(약3조원), 외국환평형기금(약74조원), 남북협력기금(약2.2조원), 군인연금기금(약2.3조원), 공무원연금기금(약13조원), 사립학교교직원연금기금(약8.4조원), 농산물가격안정기금(약2조원), 농지관리기금(약1.9조원), 수출보험기금(약2.3조원), 전력산업기반기금(약1.6조원), 정보통신진흥기금(약1조원), 중소기업창업및진흥기금(약6.8조원), 국민건강진흥기금(약1.9조원), 국민연금기금(82조원), 고용보험기금(약9조원), 산업재해보상보험및예방기금(약8.6조원),

국민주택기금(약27.4조원)으로서 총 26개 기금에 이른다.

반면에, 1천억원 미만에 이르는 기금도 다수 있는 바, 순국선열애국지사사업기금(399억원), 국제교류기금(860억원), 언론진흥기금(629억원), 지역신문발전기금(359억원), 특정물질사용합리화기금(114억원), 영산강·섬진강수계관리기금(728억원), 여성발전기금(157억원)으로서 7개 기금에 이른다. 이로써 기금 간의 조성액의 차이가 현격함을 알 수 있다.

2010년 현재 기금의 총규모는 489.7조원으로서 1997년 82.3조원에 불과하던 것이 479.5% 증가하였다. 이는 일반회계 총계인 201.3조원의 2배를 초과하는 규모이다.

[표 4] <기금규모의 연도별 추이>²¹⁾

(단위 : 조원)

	1997	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
기금운용규모	82.3	216.8	263.3	311	331.9	358.2	308.6	369.6	442.1	476.9
사업비 (GDP대비, %)	39.3 8.0	75.4 12.1	76.8 10.6	85 10.9	87.7 10.9	91.5 10.6	84.7 10	87.3 9.6	95.5 9.8	92.7 8.7
기금운영비	0.5	0.9	2.0	2.4	2.2	2.4	2.2	2.3	2.5	2.1
여유자금운영 내부거래	19.3 23.1	65.5 75	93.2 91.3	115.7 107.9	123.4 118.6	116.9 147.4	111.1 110.6	146.6 133.4	149.1 195.0	145.5 236.6

주 : 1. 2005년까지 실적치 기준

2. 2006~2010년을 국회 심의·의결된 금액

자료 : 기획재정부, 『2010년 나라살림』 2010.1

(2) 분류

기금을 유형화하여 분류하는 것은 관점과 기준에 따라 다양하게 이루어질 수 있지만, 일반적으로는 기금의 관리주체에 따른 분류, 설치목적별 분류, 운용방식별 분류 그리고 회계처리방식별 분류가 이루어지고 있다.²²⁾

21) 국회예산정책처, 2010년도 대한민국재정, 2010, 49면 도표.

22) 이종익·강창구, 재무행정론, 2004, 390면.

II. 기금의 의의와 현황

우리나라는 2002년도까지 기금관리기본법에서 기금관리주체와 공공성이라는 기준으로 ‘공공기금’과 ‘기타기금’으로 법령상 분류했었다. 그러나 2003년부터는 더 이상 이와 같은 기준으로 분류하지 않는데, 이유는 기타기금도 대부분 정부의 지원이나 준조세성격인 법정부담금으로 조성되고 있으므로 사실상 공공기금과 차이가 없기 때문이다.²³⁾

따라서 최근의 기금분류에 있어서 관리주체에 따른 분류는 큰 의미가 없어졌기 때문에 이하에서는 설치목적에 따른 분류를 중심으로 사업성 기금, 금융성 기금, 사회보험성 기금, 계정성 기금으로 살펴본다.²⁴⁾

① 설치목적에 따른 분류

㉠ 사업성 기금

예산사업과 유사한 내용의 특정한 목적사업을 수행하는 데 필요한 자금을 관리·운용하는 기금이다. 사업성 기금에는 과학기술진흥기금, 국민주택연금, 정보통신진흥기금, 남북협력기금, 사학진흥기금 등이 있으며 주요사업부문으로는 산업, 과학기술, 교육, 환경, 문화관광, 국방사업 등이며 2010년 현재 41개 기금이 사업성 기금으로 설치·운영되고 있다.

㉡ 금융성 기금

직접적이고 독자적인 재정·금융활동을 수행하는 기금이 아니라, 특정사업에 수반하여 보증·보험 등의 보조적 역할을 수행하는 기금이며, 현재 신용보증기금 등의 6개 신용보증관련 기금을 비롯한 11개가 금융성 기금으로서 설치·운영되고 있다.

23) 나중식, 앞의 책, 40면.

24) 국회예산정책처, 2010년도 대한민국재정, 2010, 43면.

㉞ 사회보험성 기금

사회보험성 기금은 연금성 기금과 보험성 기금으로 구분되는데, 전자는 장래의 연금지출 대비를 목적으로 보험료를 징수하여 연금급여 및 여유자금을 운용하는 성격의 기금이며, 후자는 보험기능을 수행하는 성격의 기금이다. 현재 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 공무원연금기금, 군인연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험 및 예방기금 등의 6개 기금이 운용되고 있다.

㉟ 계정성 기금

계정성 기금은 자금을 모아 사업을 집행하는 주체에게 전달하여 주는 역할을 수행하는 기금으로서 기금관리주체와 사업집행주체가 다른 기금이다. 재정용자 등 공공목적에 필요한 자금을 확보·공급하기 위한 공공자금관리기금, 양곡증권의 원리금을 상환하기 위해 설치된 양곡증권정리기금과 외국환평형기금, 공적자금상환기금, 복권기금 등 5개의 기금이 설치되어 운용되고 있다.

[표 5] <기금의 종류>25)

분류	기금명	소관부처	관리운용주체
사업성 기금 (41개)	대외경제협력기금	기획재정부	기획재정부
	사학진흥기금	교육과학기술부	한국사학진흥재단
	보훈기금	국가보훈처	국가보훈처
	순국선열애국지사사업기금	국가보훈처	국가보훈처
	청소년육성기금	보건복지부	보건복지부
	과학기술진흥기금	교육과학기술부	교육과학기술부
	원자력연구개발기금	교육과학기술부	교육과학기술부
	납북협력기금	통일부	통일부
	국제교류기금	외교통상부	한국국제교류재단
군인복지기금	국방부	국방부	

25) 국회예산정책처, 2010년도 대한민국재정, 2010, 44면 이하.

II. 기금의 의의와 현황

분류	기금명	소관부처	관리운용주체
사업성 기금 (41개)	관광진흥개발기금	문화체육관광부	문화체육관광부
	국민체육진흥기금	문화체육관광부	국민체육진흥공단
	문화예술진흥기금	문화체육관광부	한국문화예술위원회
	언론진흥기금(구,신문발전기금)	문화체육관광부	한국언론진흥재단
	영화발전기금	문화체육관광부	영화진흥위원회
	지역신문발전기금	문화체육관광부	문화체육관광부
	문화재보호기금	문화재청	문화재청
	농산물가격안정기금	농림수산식품부	농림수산식품부
	농어업재해보험기금	농림수산식품부	농림수산식품부
	농지관리기금	농림수산식품부	농림수산식품부
	쌀소득보전변동직접지불기금	농림수산식품부	농림수산식품부
	자유무역협정이행지원기금	농림수산식품부	농림수산식품부
	축산발전기금	농림수산식품부	농림수산식품부
	진력산업기반기금	지식경제부	지식경제부
	특장물질사용합리화기금	지식경제부	한국정밀화학공업진흥회
	정보통신진흥기금	지식경제부	지식경제부
	방사성폐기물관리기금	지식경제부	한국방사성폐기물관리공단
	국민건강증진기금	보건복지부	보건복지부
	응급의료기금	보건복지부	보건복지부
	금강수계관리기금	환경부	금강수계위원회
	낙동강수계관리기금	환경부	낙동강수계위원회
	영산강·섬진강수계관리기금	환경부	영산강·섬진강수계위원회
	한강수계관리기금	환경부	한강수계위원회
	근로자복지진흥기금	노동부	근로복지공단
	임금채권보장기금	노동부	노동부
	장애인고용촉진및직업재활기금	노동부	노동부
	여성발전기금	여성가족부	여성가족부
	국민주택기금	국토해양부	국토해양부
	수산발전기금	농림수산식품부	농림수산식품부
	중소기업창업및진흥기금	중소기업청	중소기업진흥공단
	방송발전기금	방송통신위원회	방송통신위원회
금융성 기금 (11개)	기술신용보증기금	금융위원회	기술보증기금
	농림수산업자신용보증기금	금융위원회	농협중앙회
	농어가목돈마련저축장려기금	금융위원회	금융위원회
	신용보증기금	금융위원회	신용보증기금
	예금보험기금채권상환기금	금융위원회	예금보험공사

4. 기금의 종류와 현황

분류	기금명	소관부처	관리·이용주체
사회 보험성 기금 (6개)	국민연금기금	보건복지부	보건복지부
	사립학교교직원연금기금	교육과학기술부	사립학교교직원연금관리 공단
	고용보험기금	노동부	노동부
	산업재해보상보험및예방기금	노동부	노동부
	군인연금기금	국방부	국방부
	공무원연금기금	행정안전부	공무원연금관리공단
계정성 기금 (5개)	공공자금관리기금	기획재정부	기획재정부
	외국환평형기금	기획재정부	기획재정부
	공적자금상환기금	금융위원회	금융위원회
	양곡증권정리기금	농림수산식품부	농림수산식품부
	복권기금	기획재정부	기획재정부
합계	총 63개 기금		

[표 5]에서 나타난 바와 같이 행정부가 설치·운영하는 기금은 총 63개에 이르며 금융위원회가 기술신용보증기금 등 9개의 기금을 운용하여 가장 많은 기금을 보유하고 있고, 농림수산식품부가 농산물가격안정기금 등의 8개 기금을, 문화체육관광부가 관광진흥개발기금 등의 6개 기금을, 기획재정부가 대외경제협력기금 등의 5개 기금, 교육과학기술부가 사학진흥기금 등의 5개 기금, 지식경제부가 전력산업기반기금 등 5개 기금, 노동부가 근로자복지진흥기금 등의 5개 기금, 보건복지부가 청소년육성기금 등 4개 기금, 환경부가 금강수계관리기금 등 4개 기금, 국가보훈처와 국방부가 각 2개 기금을 그리고 통일부·외교통상부·문화재청·여성가족부·국토해양부·중소기업청·방송통신위원회·행정안전부가 각각 1개씩의 기금을 설치하여 운용하고 있다.

② 운용방식에 의한 분류²⁶⁾

기금을 어떻게 관리하고 운용하는가에 따라 분류할 수 있는데, 이는 크게 소비성 기금과 회전성 기금 그리고 준비성 기금으로 나눌 수 있다.

26) 이종익·강창구, 앞의 책, 2004, 394면 참조.

II. 기금의 의의와 현황

㉠ 소비성 기금

우선, 소비성 기금은 설치목적에 따른 분류에서의 사업성 기금과 성격에 있어서 유사점을 가지는데, 특정한 정책사업을 수행하기 위해 자금을 지출하는 기금으로서 예산과 가장 유사한 성격을 가지고 있다. 따라서 소비성 기금은 예산이 가지고 있는 경직성을 탈피하고 유연하고도 탄력적인 재정수요에 대응하기 위해 설치된 것이라고 평가할 수 있으며, 사업성 기금이 여기에 대부분 포함된다.

㉡ 회전성 기금

다음으로 회전성 기금은 소비성 기금과 달리 기금의 원본을 용자 등의 방식으로 지출하더라도 사후에 회수 등의 방식으로 자본금의 잠식 없이 원본을 유지해 나가는 방식의 기금이다. 따라서 회전성 기금은 주로 용자목적으로 설치된 기금에서 많이 취하는 방식인데 그 도입예로서 1981년에 폐지된 직업재활회전기금과 1996년에 폐지된 교도작업회전기금 등이 여기에 해당된다고 할 수 있다.

㉢ 준비성 기금

변화무쌍하고 예측하기 어려운 재정의 수요에 대비하기 위해 적립해 나가는 방식의 기금을 뜻한다. 이 기금은 재정상황이 발생할 때까지 사실상 기금이 계속적으로 적립되어 나가기 때문에 조성규모가 클 수 있고 따라서 타 기금 등으로의 출연·예탁이 가능한 경우가 많을 것이다.

Ⅲ. 기금의 운용 및 기금관련 법제

1. 기금의 운용

(1) 기금의 재원조성

앞에서 살펴본 바와 같이 예산의 재원은 조세수입인 반면, 기금의 재원은 출연금과 부담금 등의 상이한 재원으로 조성된다. 그러나, 기금의 수입이 확일적으로 규정되는 것은 아니며 기금의 근거법률에 개별적으로 조성방법이 규정되어 있다. 이들 법률들이 규정하고 있는 기금의 재원조성방법은 정부출연금, 민간임의출연금, 강제부담금, 차입금, 채권발행자금, 기금운용수익 등으로 열거된다.

① 정부출연금

정부출연금이란, 국가가 특정한 사업수행을 위해 공적 기관에게 사업목적수행에 반하지 아니하는 내에서 자유로이 사용할 수 있도록 지불하는 금원을 의미한다. 따라서 개별사용에 대한 구체적 제한이 있으며 또한 거기에 상응하는 지출증명이 필요한 보조금보다는 훨씬 유연하게 사용할 수 있는 성격의 재원이 된다. 물론, 출연금을 수령한 기관도 출연금을 지급한 행정청으로부터 재원집행에 대한 감독을 받으나 출연금의 구체적 사용처와 집행여부를 독자적으로 정할 수 있어 비교적 넓은 재량의 폭을 가진다.

기금에 대한 정부출연의 법적 근거는 국가재정법에 있지 않고 개별 기금의 설치근거법에 규정되어 있다. 정부출연금의 지원여부는 기금을 관장하는 각 부처의 예산요구 시 제시한 개별 기금의 조성 및 운용계획을 토대로 그 타당성이 검토된 후 결정된다.

Ⅲ. 기금의 운용 및 기금관련 법제

② 민간임의출연금

대부분의 기금설치근거법은 재원의 구성과 관련된 규정에서 민간임의출연금을 규정하고 있으나 그 실적은 미미한 편이다. 민간임의출연금은 기부, 국민성금 등의 형식으로 출연되며 예컨대, 국가보훈처에 설치된 보훈기금에 민간출연기금실적이 있으며 2010년 기금운용계획에 따를 경우 17,982,000원이 민간출연으로 책정되어 있다.²⁷⁾

③ 강제부가금

정부의 출연금 외에 기금의 중요한 재원이 되는 것으로는, 개별 기부금설치법령에 따라 법정요건에 해당할 경우 강제적으로 부과되는 강제부가금이 있다. 강제부가금의 예는 국민체육진흥법에 따른 국민체육진흥기금에서 볼 수 있다. 동법 제20조 제1항 제3호의 골프장 시설의 입장료에 대한 부가금은 골프장시설을 이용하는 자가 골프장 시설의 입장료 및 이용료²⁸⁾ 외에도 부가하여 지급해야 하는 것으로서 부가금지급의 동의여부와 관계없이 이루어진다.

따라서 부가금은 사실상 준조세적 성격으로서 부담금의 법적 성격을 가지며, 이와 같은 부담금의 부과를 위해서는 부담금의 허용요건에 따른 특유의 정당화요소를 만족하도록 우리 헌법재판소는 요구한다.

④ 외부차입금

기금이 사업수행에 필요한 재원을 마련하기 위해 개별법의 규정에 근거해서 기금의 부담으로 자금을 차입하여 형성하는 재원을 의미한다. 외부차입의 종류로서는 채권발행, 장·단기차입금, 차관 등이 있다.

27) 국가보훈처, 2010 보훈기금운용계획안, 2009, 13면.

28) 동법의 시행령 제20조는 다시 법상의 “입장료”개념은 명칭과 관계없이 같은 호에 따른 골프장 시설을 이용하여 체육활동을 할 목적으로 이용자가 부담하는 금액을 의미하는 것으로 규정하고 있다.

⑤ 기금운용수익

기금의 재원으로서의 외부요인에 의한 수입 외에도 기금자체를 운용해서 증식시키는 재원이 있는데 이를 기금운용수익이라 한다. 기금운용수익의 종류로는 여유자금운용에 따라 발생하는 수입과 기금의 고유사업수행에 따라 발생하는 사업수입이 있다. 이자수입, 임대료수입, 기타 부대사항수입이 여유자금운용수익에 해당한다. 영업순수익, 판매수익 등이 사업수익의 중요한 재원형성의 내용이 되며 주로 공기업이나 용자, 판매사업 등 유상적 급부사업을 수행하는 기금의 경우에 발생한다.²⁹⁾

(2) 기금의 기능

위에서 살펴 본 바와 같이 기금은 예산과 달리 비교적 탄력적인 관리와 운용이 가능하므로 아래와 같은 순기능을 가진다.³⁰⁾

첫째, 외부경제효과가 높은 부분과 국민경제적 관점에서 중요하거나 전략적인 영역에 있어서 기금을 통한 정부의 지원체계를 확보함으로써 경제성장의 촉발기능을 수행한다.³¹⁾

둘째, 특정산업지원, 중소기업 및 농어민 지원, 사회간접자본확충을 위한 자금공급 등의 특정부문에 대한 정부의 자원배분의 도구로서의 역할을 수행한다.

셋째, 기금을 통해 확보된 자금의 일부가 민간경제부문에서 필요할 때, 이 자금을 민간금융기관에 저리로 공급하여 민간자금의 양적 확대·보완기능을 수행한다.

29) 이종익·강창구, 앞의 책, 397면.

30) 이종익·강창구, 재무행정론, 2004, 386면.

31) 경제기획원, 기금관리개선방안-86예산안 정책협의회자료, 1986.5, 7면. 이종익·강창구, 앞의 책, 386면에서 재인용.

Ⅲ. 기금의 운용 및 기금관련 법제

넷째, 사업의 규모가 변동적이어서 일반회계를 통한 탄력적 대응이 어려울 때, 기금에 의해 신축적으로 운용하여 사업량 증가에 의한 일반회계규모의 확대를 억제할 수 있다.

그러나 기금의 이와 같은 신축적이고도 탄력적인 운용으로 인한 순기능은 곧 재정민주주의의 후퇴를 가져올 위험도 있다. 또한 예산외의 자금으로 운용되므로 재정팽창이라는 문제점도 가지고 있다.

(3) 기금의 운용과 성과관리

성과관리는 예산 및 재정운용의 효율적 집행을 위한 최근의 통제 및 관리체계이다. 종래 예산의 집행은 적법 위주로 이루어 졌으며 따라서 예산의 집행이 효율적이냐에 대한 검토는 차후의 문제였고 예산 운용에 있어서 가장 주된 관심사는 위법한 예산집행의 회피였다. 이것은 재정통제의 경향과도 밀접한 관련이 있는데 재정통제가 예산이 효율적으로 집행되었느냐 보다는 위법한 예산집행의 적발에 더 큰 비중을 두었기 때문이라고 할 수 있다. 이와 같은 성과관리의 필요성은 기금의 운용 및 기금에 대한 통제관점에서 필요하데, 국가재정법 제8조에서 예산뿐만 아니라 기금에도 성과보고서를 작성하도록 규정하고 있다.

즉, 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 총칙적으로 성과관리체계를 구축해야 한다. 성과관리체계의 구체적 실현방안으로서 법 제8조 제2항 이하에서는, 우선 기획재정부장관이 성과계획서 등에 관한 지침을 작성해서 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 통보하고, 각 중앙관서의 장 및 기금관리주체는 지침에 따라 기금의 성과계획서와 성과보고서를 작성하여 기금운용계획안을 제출할 때 기획재정부장관에게 함께 제출하도록 규정하고 있다. 기금의 성과보고서 내용 및 형식은 『국가회계법』에 의한다.

2. 기금관련 법제의 변천에 있어서의 중요사항

(1) 예산회계법 - 기금의 도입

기금제도는 1961년에 제정되어 1962년에 시행된 「예산회계법」(법률 제849호)에 의해 처음으로 우리나라에 도입되었다. 이 당시 기금은 동법 제11장 잡칙 하에 제89조에서 ‘특별기금’으로 규정하였는데 사업운영상 필요할 때 법률을 통해서만 기금을 설치할 수 있다고 한정하였다. 그러나 기금에 관한 규정은 제89조 한 개 조문에 그쳤고, 동법률 및 시행령에 있어서도 기금의 구체적 통제에 관한 규정은 전무하였다.

기금관련 규정이 다소 구체화된 것은 1973년도의 일부개정(법률 제2518호)에서였는데, 동 개정법률을 통해서 중앙관서의 장에 대한 기금 운용계획수립의무가 신설되었고 이 기금운용계획은 국무회의심의와 대통령의 승인으로 확정되었다. 또한 기금관리주체인 중앙관서의 장은 매 회계연도마다 기금결산보고서를 작성하여 기금회계연도 종료 후 80일 까지 재무부장관에게 제출해야 한다고 규정하고 있다.³²⁾

32) 예산회계법 제89조 (특별기금의 설치) ① 국가는 사업운영상 필요할 때에는 법률로써 정하는 경우에 한하여 특별한 기금을 설치할 수 있다.

② 전항의 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.

③ 제1항의 규정에 의한 기금을 관리하는 중앙관서의 장은 회계연도마다 연도 개시전에 기금운용계획을 수립하여야 한다.

④ 전항의 기금운용계획은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다. 기금운용계획을 수정할 때에도 또한 같다.

⑤ 기금을 관리하는 중앙관서의 장은 회계연도마다 기금의 결산보고서를 작성하여 기금의 회계연도 종료후 80일까지 재무부장관에게 제출하여야 한다.

⑥ 기금의 회계연도는 그 기금의 운용상 필요할 때에는 제2조 제2항의 규정에 불구하고 따로 법령이 정하는 바에 의할 수 있다.

(2) 기금관리기본법

① 제 정

이후 1991년에 기금의 일반법인 「기금관리기본법(1992.1.1.시행 법률 제4461호)」이 제정되면서 예산회계법은 기금의 설치에 관한 근거 규정만을 남긴 채 기금관련 규정들은 모두 「기금관리기본법」에서 규정하고 있다. 동 법은 총 13개 조문으로 구성되어 있으며, 주요내용으로는 기금운용계획의 수립·내용·국회제출·변경, 여유자금의 재정투융자특별회계예탁 그리고 기금운용심의회 등이다. 기금운용계획을 수립하여 국회에 제출하게 되어 있지만 그 확정은 국무회의의 심의 후 대통령의 승인에 의해 확정되게 규정되었다. 따라서 기금의 운용은 다분히 행정부의 정책결정에 따라 이루어 졌다. 이는 기금제도의 취지와 도입목적에 충실하게 탄력적이며 유연한 재원활용을 의도한 것이라 할 수 있지만, 마찬가지로 국회에 의한 기금통제에 한계가 있으므로 해서 행정부가 자의적으로 운용할 소지가 높다는 비판을 초래한 측면도 있다. 그러나 「기금관리기본법」이 「예산회계법」에서의 기금관련 규정과 비교하여 진일보한 것은, 단순히 규정 숫자와 기금제도를 분법하여 독립적으로 규율한 데 있는 것이 아니라 기금을 예산과 준하는 절차를 거치도록 하여 행정부 내에서만 절차적 통제를 시도하였다는 데 있다고 할 것이다.

② 2001년 일부개정

동법의 1991년 개정 이후에도 거의 매년 개정이 이루어졌으나, 그 내용은 기금의 통·폐합이나 신설 등에 그쳤고 기금의 운용·통제 등의 중요사항에 있어서의 변화는 거의 없었다. 그러나 2001년 동법의 개정으로 기금에 대한 국회의 재정통제가 전면적으로 가능하게 되어

기금에 대한 의회통제의 전기가 마련되었다.

㉠ 기금운용계획안의 국회 확정

2001년 개정 전의 기금운용계획의 수립은 행정부에 의한 선확정, 국회에 대한 후보고의 절차로 구성되었다. 따라서 기금은 전적으로 행정부의 정책에 따라 운용계획이 수립·확정되었으며 기금에 대한 의회의 통제는 법적 수단의 흠결로 인해 사실상 불가능한 상황이었다. 즉, 2000년 1월 1일부터 시행되었던 「기금관리기본법(법률 제6101호)」 제6조 제2항은 “공공기금의 기금운용계획은 기획예산처장관과의 협의와 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻음으로써 확정된다”고 규정하여 기금운용계획의 확정에 대한 권한이 행정부에 있음을 명확히 하였고, 확정된 “공공기금운용계획”을 회계연도 개시 80일 전까지 국회에 제출하도록 제7조에서 규정하고 있다.

그러나 2001년 개정된 「기금관리기본법(법률 제6590호)」은 제5조 제2항에서 “기획예산처장관은 기금운용계획안에 대하여 기금관리주체와 협의하여 조정한 후 기금운용계획안을 마련하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다”고 규정하여 ‘대통령의 승인이 확정’이라는 개정 전의 내용에 변동이 생겼다. 이어서 동법은 제7조에서 ‘기금운용계획’의 제출이 아닌 ‘기금운용계획안’의 제출이라고 조문표제를 달고 제2항에서 “기금관리주체는 기금운용계획이 확정된 경우 기금의 월별 수입 및 지출계획서를 작성하여 회계연도 개시 전까지 재정경제부장관에게 제출하여야 한다”고 규정하여 국회에서 처리한 후 비로소 ‘기금운용계획’으로 확정됨을 밝히고 있다.

㉡ 기금운용계획 변경한도의 축소

또한 기금운용을 탄력적으로 하기 위해 주요항목에 있어서도 일정 한도까지 기금운용계획에서 벗어난 초과지출이 가능하도록 하고 있는데, 이 한도를 줄여서 국회의 기금통제의 강화를 꾀하였다. 즉, 2001

Ⅲ. 기금의 운용 및 기금관련 법제

년 개정법은 제8조 제2항에서 “기금관리주체는 기금운용계획 중 주요항목지출금액을 변경하여 집행하고자 하는 경우에도 국회에 제출하여야 한다. 이 경우 제5조 제2항의 절차를 준용한다. 다만, 주요항목지출금액의 10분의 3의 범위 안에서는 국회의 의결을 얻지 아니하고 대통령령이 정하는 바에 따라 변경하여 집행할 수 있다”고 규정하여 주요항목에 있어서도 기금제도의 취지를 살리기 위해 30%한도 내에서 국회에 대한 사전 승인 없이 자율적으로 변경할 수 있는 법적 근거를 마련했다. 그러나 법 개정 전에는 국회 승인 없이 변경가능한 한도가 50%선으로 개정 후보다 더욱 높은 자율적 운용을 보장 받았다.

이와 같이 자율변경한도가 줄어든 것은 2001년 개정 전에는 기금운용계획이 국무회의의 심의와 대통령의 승인만으로 가능하여서 그 변경의 폭도 넓을 수 있었으나, 개정 후 기금운용계획의 확정권한이 국회에 있게 됨에 따라 개정 전과 같이 50%를 국회의 승인 없이 계획변경이 가능할 경우 사실상 국회의 확정권한이 형해화될 수 있기 때문이다. 즉, 행정부는 국회에 제출하는 운용계획안은 국회와의 마찰을 줄이기 위해 국회가 원하는 방향으로 작성하였다가, 국회 확정 후 기금운용계획의 변경을 통해 행정부의 최초의 기금정책을 편법적으로 수행할 수 있기 때문이다.

③ 2005년 일부개정

동법의 2005년 개정에 있어서 특기할만한 점은 기금자산운용의 담당자에 대한 금전적 손해배상책임을 묻는 규정과 기금자산운용에 부당개입한 공무원에 대한 형사처벌 및 손해배상책임에 관한 규정을 신설하였다는 것이다.

이 규정은 종래 기금의 부실·방만 운용으로 인해 기금자산의 손실을 일으킨 자에 대해 국회의 정치적 추궁 또는 감사원의 감사 및 내부통제에 의한 징계책임에 그친 것에 대해 법률개정을 통해 징계책임뿐

만 아니라 금전적 배상까지 묻게 하고 있다. 이 규정에 따라서 기금운용실무담당자의 엄정하고도 적절한 자산운용뿐만 아니라 기금재원의 안정적 확보까지 의도하고 있음을 파악할 수 있다. 물론, 손해배상책임을 회피하기 위해 기금자산의 안정적 유지만을 목적으로 하고 자산의 적극적 증식을 포기하는 경우를 배제하기 위해 담당자의 고의와 중과실만을 손해배상요건으로 하고 있다. 따라서 담당자의 무과실에 의한 불가피한 자산감소 또는 경과실에 의한 경우 면책으로 하고 있다.

또한 기금운용에 대해 부당한 압력 등을 통한 부당개입의 경우를 방지하기 위해, 기금자산운용에 부당개입한 공무원에 대해서는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하여 형사처벌의 대상으로 하였다. 마찬가지로 부당개입 등의 결과로 기금에 손해를 끼쳤을 경우에는 부당개입한 공무원과 기금운용담당공무원이 연대하여 손해배상책임을 지도록 규정하고 있다.

이와 같은 손해배상 및 벌칙규정을 통해 기금의 운용에 대한 담당 공무원의 구체적인 법적 책임을 물음으로써 구체적 벌칙규정을 가지고 있지 않은 그 밖의 국가재정관련 작용보다 더욱 엄정하게 운용하도록 강제하고 있다.

3. 현행 기금관련 법제에 있어서의 중요사항

현재 우리나라의 기금에 관한 일반적인 법률은 『기금관리기본법』이 폐지되면서 존재하지 않는 상태이고, 『국가재정법(2007.1.1시행 법률 제8050호)』이 2006년 제정되므로써 기금에 관한 일반적인 사항들은 『국가재정법』에서 규율되고 있다. 따라서 기금의 재원이나 목적 등 기금의 개별적인 사항들은 개별 기금의 설치법률에 따르는데 이는 『국가재정법』 제5조가 기금설치의 경우 법률로써 설치하도록 규정하고 있기 때문이다.

아래에서는 국가재정법상의 기금관련 규정들을 사항별로 검토한다.

Ⅲ. 기금의 운용 및 기금관련 법제

(1) 기금의 설치 및 원칙

① 기금의 설치

기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 국가재정법의 별표2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 설치할 수 없다(국가재정법 제5조). 기금의 설치근거 법률은 「고용보험법」, 「공공자금관리기본법」 등 60여 개 법률이며 「국가재정법」 별표 2에 적시되어 있다.

각 중앙관서의 장과 기금관리주체(기금의 관리 또는 운용업무를 위탁받은 자는 제외)는 「국가재정법」 제8조에 따라 재정활동의 성과관리체계를 구축해야 한다.

② 기금관리의 원칙

기금관리주체는 기금관리에 있어서 공익목적에 맞게 또한 기금을 가장 효율적이며 경제적인 방식으로 운용할 책임이 있으며 이와 관련한 규정들이 국가재정법상의 기금관리 및 운용의 원칙으로 제62조 내지 64조에 규정되어 있다.

㉠ 설치목적 및 공익에 부합하는 기금의 운용 - 기금관리·운용의 원칙(법 제62조)

기금관리주체는 각 기금의 설치목적과 공익에 맞게 기금을 관리하고 운용할 법적 책임이 있다. 기금은 그 특성상 지출한도가 엄격히 예정되어 있는 예산 등과 달라서 기금운용계획의 자율적 변경 등을 통한 유연한 운용이 가능하므로 기금관리주체의 합목적적 기금관리 및 운용이 더욱 요구된다. 또한 이 규정은 단순히 기금의 경제적 운

용만을 요구하고 있지 않고 더 나아가 기금의 운용이 공익에 맞게 운용되어야 하며, 이는 기금의 특정한 투자 또는 기금재원의 집행이 공익에 부합하지 않을 경우, 기금관리주체는 그와 같은 기금의 운용을 회피해야 할 의무가 있다.

기금의 공익적 운용은 기금관리주체에게 기금의 공익적·비공익적 운용에 대한 선택가능성이 있을 경우 주어지는 법적 책임이며, 기금의 통상적 운용 또는 공익적 목적에 대한 선택가능성이 없는 경우, 궁극적으로 기금운용평가단 또는 국회에서 동 기금의 설치 및 폐지가 결정되어야 할 것이다.

㉔ 운용의 투명성·효율성 - 기금자산운용의 원칙(법 제63조)

국가재정법 제63조 제1항은, 기금관리주체는 안정성·유동성·수익성 및 공공성을 고려해서 기금자산을 투명하고 효율적으로 운용해야 한다고 규정하고 있다. 이와 같이 투명하고 효율적인 운용을 위한 구체적 방안으로서 동조 제2항은 기금관리주체가 자산운용지침을 작성하여 그 지침에 따라 기금의 자산을 운용해야 할 것을 의무지우고 있다.

자산운용지침은 기금관리주체가 기금의 자산운용을 투명하고 효율적으로 이루어지도록 하기 위해 자산운용업무를 수행함에 있어서 준수해야 할 지침을 의미(법 제79조 제1항)하는 것으로 심의회의 심의를 거쳐서 작성해야 한다. 만약 심의회가 설치되어 있지 아니한 기금의 경우에는 기금관리주체가 직접 자산운용지침을 정해야 한다.

자산운용지침은 1. 투자결정 및 위험관리 등에 관련된 기준과 절차에 관한 사항 2. 투자자산별 배분에 관한 사항 3. 자산운용 실적의 평가 및 공시에 관한 사항 4. 보유주식의 의결권 행사에 대한 기준과 절차에 관한 사항 5. 자산운용과 관련된 부정행위 등을 방지하기 위해 자산운용업무를 수행하는 자가 지켜야 할 사항 6. 그 밖에 자산운용과 관련하여 기금관리주체가 필요하다고 인정하는 사항을 포함하여

Ⅲ. 기금의 운용 및 기금관련 법제

작성되어야 한다(법 제79조 제3항). 이와 같은 사항이 포함되어 작성된 지침은 14일 이내에 국회 소관상임위원회에 제출되어야 한다.

㉔ 주식의결권의 신의성실행사 - 의결권 행사의 원칙(법 제64조)

기금관리주체는 기금이 보유하고 있는 주식의 의결권을 기금의 이익을 위하여 신의에 따라 성실하게 행사하고, 그 행사내용을 공시해야 한다. 이와 같은 신의성실원칙에 부합하는 의결권 행사의무는 동법 제63조상의 일반적 기금자산운용원칙의 주식의결권행사영역에 있어서의 구체화규정이라고 할 수 있다.

(2) 기금의 운용절차

기금과 관련한 운용은 국가재정법에 법정화 되어 있으며, 기금관련 개별 법률들은 설치근거를 규정하거나 운용절차의 대부분에 대해 국가재정법을 준용하도록 하는 규정들을 가지고 있다. 기금의 운용절차와 관련한 주요내용은 기금운용계획의 수립과 그 변경 그리고 집행 및 결산으로 구성되어 있다.

① 기금운용계획안의 수립 및 제출

기금운용계획안의 작성은 기금관리주체에 의한 작성과 기획재정부 장관에 의한 작성의 두 단계로 구분된다. 즉, 기금운용계획안의 1차적 작성은 기금관리주체가 작성하며, 이를 협의하고 종합하여 총괄적 기금운용계획안을 작성하여 국무회의와 국회에 제출하는 자는 기획재정부 장관이 된다.

㉕ 중기사업계획서의 작성

기금운용계획안 작성 전에 기금관리주체는 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간 동안의 중기사업계획서를 기획재정부장관에게 재

출해야 한다(법 제66조 제1항). 중기사업계획서는 각 중앙관서의 장이 매년 1월 31일까지 신규사업 및 기획재정부장관이 정하는 주요 계속 사업에 대한 재정운용계획인데, 다음 연도 예산안 편성 및 기금운용 계획안 수립을 위반 분야별·부처별 지출 한도 설정 작업의 기초 자료로 활용된다. 중기사업계획서는 기금뿐만 아니라 일반회계 및 특별 회계도 작성대상이 된다.³³⁾

㉔ 기금운용계획안 작성지침의 통보

중기사업계획서 작성 후 기획재정부장관은, 기금관리주체의 기금운 용계획안 작성을 위한 작성지침을 매년 4월 30일까지 기금관리주체에 게 통보해야 한다. 이 작성지침에는 기금별 지출한도가 포함될 수 있 는데 이는 기금운용계획을 국가재정운용계획³⁴⁾과 연계시키기 위한 것 이다(법 제66조 제2항 및 제3항). 또한 작성지침은 국회 예산결산특별 위원회에도 보고하여야 한다(법 제66조 제4항).

33) 윤영진, 새재무행정학, 2008, 164면 참조.

34) 국가재정운용계획은 재정운용의 효율화와 건전화를 위해 매년 당해 회계연도부 터 5회계연도 이상의 기간 동안의 국가재정에 있어서 중요사항에 대한 계획 및 평 가를 주로 하는 재정계획이며 수립시 중앙관서의 장과 협의해야 하며 마찬가지로 각 중앙관서의 장이 재정지출을 수반하는 중·장기계획을 수립하는 때에는 미리 기획재정부장관과 협의해야 한다.

지방자치단체의 장이 국가의 재정지원에 따라 수행되는 사업으로서 국가의 재정지 원 규모가 300억원 이상인 사업의 계획을 수립하는 때에는 미리 관계 중앙관서의 장과 협의하며 중앙관서장은 기획재정부장관과 협의해야 한다.

국가재정운용계획에는 아래와 같은 내용들이 포함되어야 한다.

1. 재정운용의 기본방향과 목표
2. 중·장기 재정전망
3. 분야별 재원배분계획 및 투자방향
4. 재정규모증가율
5. 조세부담률 및 국민부담률 전망
6. 통합재정수지 및 국가채무에 대한 전망
7. 전년도에 수립한 국가재정운용계획에 대한 평가

Ⅲ. 기금의 운용 및 기금관련 법제

㉔ 기금관리주체의 기금운용계획안 작성

작성지침에 따라 기금운용계획안을 작성한 기금관리주체는 매년 6월 30일까지 기획재정부장관에게 제출해야 한다(법 제66조 제5항).

㉕ 기획재정부장관의 정부기금운용계획안 작성

제출된 기금운용계획안에 대해 기획재정부장관은 기금관리주체와 협의·조정하여 총괄적인 정부기금운용계획안을 작성한 후 국무회의에 상정하여야 하고 국무회의의 심의 후 대통령의 승인을 받아야 한다(법 제66조 제6항). 기획재정부장관이 기금관리주체와 협의·조정하여 총괄적인 정부기금운용계획안을 작성할 때, 구조적인 요인을 지닌 연금성 기금을 제외한 기금에 과도한 여유재원이 운용되고 있을 경우, 기획재정부장관은 해당 기금에 대해 예산지원을 중단하거나, 재원이 되는 부담금 등의 감소를 위한 조치를 취할 것을 기금관리주체에게 요구할 수 있다(법 제66조 제7항).

기금운용계획안은 운용총칙과 자금운용계획으로 구성된다. 운용총칙에는 기금의 사업목표, 자금의 조달과 및 자산취득에 관한 총괄적 사항을 규정한다. 자금운용계획은 수입계획과 지출계획으로 구분되며 정부세입예산 및 세출예산과 같이 관·항·목(수입계획) 또는 장·관·항·세항·목으로 구분하여 작성한다(법 제67조 및 시행령 제28조).

㉖ 기금운용계획안의 국회제출

위와 같이 작성된 기금운용계획안은 『국가재정법』 제71조 상에 적시되어 있는 서류³⁵⁾를 첨부하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에

35) 국가재정법 제71조 (기금운용계획안 등의 첨부서류) 정부 또는 기금관리주체는 제68조제1항 및 제70조 제2항에 따라 기금운용계획안과 기금운용계획변경안(이하 “기금운용계획안등”이라 한다)을 국회에 제출하는 경우에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. 다만, 기금운용계획변경안을 제출하는 경우로서 첨부서류가 이미 제출된 서류와 중복되는 때에는 이를 생략할 수 있다.

제출되어야 한다(법 제68조 제1항). 국회에서 확정짓기 전에 예산결산 특별위원회는 기금운용계획안에 대해 공청회를 개최해야 한다(국회법 제84조의3). 이후 국회는 제출된 기금운용계획안을 회계연도개시 30일 전까지 심의·확정한다(국회법 제84조의2).

국회의 심의·확정시에 주요항목 지출금액에 대한 증액이나 과목신설은 사전에 정부의 동의를 얻어야 한다(국가재정법 제69조). 이 점은 예산에 있어서도 마찬가지인데, 정부의 예산편성의 경우 우리 헌법에서 편성에 대한 정부의 권한을 명문으로 보장하고 있어, 국회가 심의를 통해 주요항목의 지출금액을 늘이거나 과목신설을 통해 정부의 예산안 편성권한을 사실상 무력화 시키는 것을 방지하기 위한 때문으로 보인다. 물론, 헌법규정상 제54조의 ‘예산’이 이른바 통합재정적 관점에서 기금까지 포함하는 것으로 해석하는 것은 무리가 있다. 특히, 『국가재정법』 제19조는 예산이 예산총칙·세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위로 구성된다고 명확히 밝히고 있어, 정부의 기금운용계획수립권한을 헌법상의 정부의 예산편성권한과 동일시할 수는 없다고 이해된다. 그러나 기금운용의 계획도 광의의 개념 또는 통합재정이라는 측면에서 정부의 사무영역에 포함되는 것이며 따라서 예산편성과 동일하게 다루는 것은 규율의 체계정당성이라는 관점에서 자연스러운 것으로 평가된다.

② 기금운용계획의 변경(법 제70조)

기금제도의 취지는 국가의 특정사업 또는 행정목적에 지속적이고도 안정적인 재원확보와 탄력적이고도 유연한 재원운용을 위한 것이므로

-
1. 기금조성계획
 2. 추정재정상태표 및 추정재정운영표
 3. 수입지출계획의 총계표·순계표 및 주요항목별 내역서
 4. 제8조 제2항의 규정에 따른 성과계획서
 5. 기금과 회계 간 또는 기금 상호 간 여유재원의 전입·전출 명세서 그 밖에 기금운용계획안등의 내용을 명백히 할 수 있는 서류

Ⅲ. 기금의 운용 및 기금관련 법제

확정된 기금운용계획의 변경은 불가피한 측면이 있다. 기금운용계획은 대통령령으로써 변경할 수 있는데, 국회의 사전 동의를 필요로 하는 경우와 그렇지 않은 경우로 나눌 수 있다.

즉, 기금관리주체가 기금운용계획 중 주요항목 지출금액을 변경하고자 하는 때에는 기획재정부장관과 미리 협의·조정해야 하며, 협의·조정된 기금운용계획변경안은 최초 기금운용계획안과 동일하게 국무회의의 심의와 대통령의 승인을 거쳐 국회에 제출된다.

이와 같이 국무회의의 심의 및 대통령의 승인과 국회의 동의를 거치는 경우에도 모든 상황에 있어서 가능하지는 않고 아래의 사항에 해당될 때만 가능하다(법 시행령 제29조).

1. 예측할 수 없는 소요가 발생한 경우
2. 긴급한 소요가 발생한 경우
3. 기존사업을 보완하는 경우(다만, 국회의 기금운용계획안 심사와 정에서 삭감된 부분에 사용할 목적으로는 해당사항 없음)

그러나 특정한 경우에 있어서는 주요항목의 지출이라 하더라도 국회의 승인 없이 자유롭게 기금운용의 계획을 변경할 수 있는데, 이는 지출이 불가피한 경우와 특정 한도 이내의 범위에 있어서는 기금의 탄력적 운용을 위해 동의 없이도 지출을 가능하도록 한 것이 주내용이며, 자세한 사항은 아래와 같다(법 제70조 제3항).

1. 금융성 기금 외의 기금으로서 주요항목 지출금액의 변경범위가 20% 이하인 경우
2. 금융성 기금으로서 주요항목 지출금액의 변경범위가 30% 이하인 경우(다만, 기금의 관리 및 운영에 소요되는 경상비에 해당하는 주요항목 지출금액에 대하여는 20% 이하)
3. 다른 법률의 규정에 따른 의무적 지출금액
4. 기금운용계획상 여유자금 운용으로 계상된 지출금액

5. 수입이 기금운용계획상의 수입계획을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 경우 그 초과수입과 직접 관련되는 지출금액
6. 환율 및 금리의 변동, 기한 전 상환으로 인한 차입금 원리금 상환 지출금액
7. 기존 국채를 새로운 국채로 대체하기 위한 국채 원리금 상환의 경우
8. 일반회계 예산의 세입 부족을 보전하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위에서 해당 연도에 예상되는 초과조세수입을 이용한 국채 원리금 상환의 경우 등이다.

이때의 지출금액변경의 기준은 국회에서 확정된 기금운용계획에 반영된 주요항목 지출금액을 기준으로 한다(법 시행령 제29조 제2항 및 제3항). 또한 기금관리주체는 국회의 동의필요여부에 관계없이 세부항목 또는 주요항목의 지출금액을 변경한 경우에는 분기별로 변경내역을 국회 소관상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출해야 한다(법 제70조 제6항). 정부가 기금운용계획변경안을 국회에 제출할 경우 기금운용계획안을 국회에 제출할 때 첨부하는 서류와 동일한 서류를 첨부하여 제출해야 한다(법 제71조).

③ 기금의 집행

㉠ 기금운용계획지침

기획재정부장관은 기금운용계획 집행의 효율성 및 공공성을 높이기 위하여 기금운용계획의 집행에 관한 지침을 정하여 매년 1월말까지 각 기금관리주체에게 통보해야 한다(법 제80조, 시행령 제36조 제1항). 기금운용계획지침에는 1. 경비유형 및 비목별 기금집행에 관한 사항 2. 기금관리주체가 기금운용계획의 변경을 하고자 하는 경우 기획재정부장관과 협의를 해야 하는 지출항목 3. 그 밖에 기획재정부장관이

Ⅲ. 기금의 운용 및 기금관련 법제

필요하다고 인정하는 사항 등이 내용으로서 포함되어야 한다(법 시행령 제36조 제2항).

㉠ 지출사업의 이월

기금관리주체는 매 회계연도의 지출금액을 다음 연도에 이월해서 사용할 수 없다(법 제72조 제1항). 이는 불필요한 지출을 줄여 기금의 건전성을 제고하고자 하는 취지로 인식된다. 그러나 지출원인행위가 회계연도 안에 이루어 졌으나 불가피한 사유로 회계연도 내에 지출하지 못했을 때는 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있다. 이 경우 기금관리주체는 이월명세서³⁶⁾를 작성하여 기획재정부장관과 감사원에 각각 송부해야 한다.

㉡ 여유자금의 통합운용

기획재정부장관은 기금 여유자금의 효율적인 관리·운용을 위하여 각 기금관리주체가 예탁하는 여유자금을 선정된 금융기관으로 하여금 통합하여 운용하게 할 수 있다(법 제81조). 여기에 관한 기준과 절차는 동법 시행령 제37조에 규정되어 있는데, 관계 전문가의 자문을 거치고 선정기준을 고려하여 기획재정부장관이 금융기관을 선정한다. 선정 기준은 ① 재무상태 및 경영지표의 건전성 ② 수익률 등 자산운용의 성과 ③ 자산운용 전략 및 계획의 적정성 ④ 그 밖에 효율적이고 안정적인 자산운용을 위해 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항 등이다.

36) 국가재정법 시행령 제30조 (기금이월명세서의 내용) 법 제72조 제2항에 따른 이월명세서에는 다음 각 호의 사항을 명시하여야 한다.

1. 이월을 필요로 하는 과목별 경비의 금액
2. 제1호의 경비의 금액 중 지출액 또는 지출추정액
3. 제1호의 경비의 금액 중 다음 연도에 이월할 금액 및 당해 경비의 현 연도와 다음 연도의 지출과목
4. 제1호의 경비의 금액 중 불용액
5. 이월이유

④ 기금의 결산

각 중앙관서의 장은 회계연도마다 소관 기금의 결산보고서를 중앙관서결산보고서에 통합하여 작성한 후 기획재정부장관에게 제출해야 한다(법 제73조). 따라서 기금의 결산은 중앙관서결산보고서와 같이 처리된다. 즉, 기금의 결산은 대통령의 승인을 받은 후 다음 연도 4월 10일까지 감사원에 제출되어야 한다. 감사원에 제출된(기금결산이 포함된) 국가결산보고서는 회계검사를 거친 후 5월 20일까지 기획재정부장관에게 송부되고 정부는 5월 31일까지 감사원의 회계검사를 거친(기금의 결산이 포함된) 국가결산보고서를 5월 31일까지 국회에 제출된다.

⑤ 기금운용의 평가

㉠ 기금운용평가단

기금은 결산에서의 평가와 달리 정기적으로 기금운용에 대한 평가를 별도로 받는다. 즉, 기획재정부장관은 회계연도마다 전체 기금 중 3분의 1이상의 기금에 대해 운용실태를 조사하고 평가해야 한다. 또한 3년마다 전체 재정체계를 고려해서 기금의 존치여부를 평가해야 한다(법 제82조 제1항). 평가결과는 국무회의에 보고되어야 하고 그 후 국가결산보고서와 함께 국회에 제출되어야 한다(법 제82조 제3항). 기금운용의 평가는 기금운용평가단에 의해 수행되며, 동법 시행령에서 규정한 자³⁷⁾ 중에서 기획재정부장관이 선정하여 수시로 평가단을

37) 국가재정법 시행령 제38조 (기금운용평가단의 구성 및 운영) ① 기획재정부장관은 법 제82조 제2항에 따라 다음 각 호의 자 중에서 기금운용평가위원을 선정하여 수시로 기금운용평가단(이하 “평가단”이라 한다)을 구성·운영할 수 있다.

1. 기금의 운용 및 관련분야에 관한 전문지식이 있는 조교수 이상의 대학교수
2. 정부출연연구기관에 소속된 박사학위 소지자로서 기금에 관한 전문지식이 있는 자
3. 5년 이상의 실무경험이 있는 공인회계사·변호사 및 금융업무에 관한 전문가
4. 그 밖에 기금운용실태의 조사 및 평가업무에 관한 전문지식과 경험이 풍부하다고 인정되는 자

Ⅲ. 기금의 운용 및 기금관련 법제

구성·운영할 수 있다(법 시행령 제38조). 기금운용평가단의 자료 및 정보에 대한 제출요구에 기금관리주체는 응해야 한다(법 시행령 제38조 제3항).

㉠ 국정감사

또한 기금은 국회의 국정감사의 대상이 된다. 즉, 『국가재정법』의 규율을 받는 기금은 『국정감사 및 조사에 관한 법률』 제7조에 적시되어 있지 않으나 국회의 정기적인 감사대상이 된다. 그러나 본조의 규정에 따라 국정조사의 대상은 아니라고 해석된다.

㉡ 기금자산운용담당자의 책임

2005년도에 있었던 『국가재정법』의 일부개정을 통해 기금자산운용담당자의 징계책임뿐만 아니라 민사책임까지도 물을 수 있는 법적 근거를 마련하게 되었다. 따라서 기금의 방만한 운용에 대한 법적 책임을 물을 수 있게 되었다. 그러나 고의 또는 중과실의 경우에만 책임을 물을 수 있어서 중과실과 경과실의 경계에 대한 의문이 남게 된다.

또한 공무원이 부당한 영향력을 행사할 수 없도록 하여 기금의 운용이 적법할 뿐만 아니라 독립적으로 이루어질 수 있도록 하였다.

(3) 기금관리조직

기금의 적절하고도 효율적인 관리를 위한 일반적 조직 및 기관은 기금별로 설치하게 되어 있다. 따라서 기금의 사무를 주관하는 기획재정부 장관의 역할은 기금운용평가단을 통해서 가능하며, 각 기금별로 설치되어 있는 기금관리조직에 의한 통제 및 관리에도 불구하고 기금운용의 계속성에 의문 또는 문제가 있을 때, 기금운용평가단의 평가결과에 의해 폐지 또는 합치 등의 결정을 내릴 수 있다. 따라서 기금관리에 관한 일차적인 책임을 위한 조직은 각 기금별로 설치되어 있으며

기금별 관리조직으로는 기금운용심의회와 자산운용위원회가 있다.

① 기금운용심의회(법 제74조)

기금의 관리 및 운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위해 기금관리주체는 기금별로 기금운용심의회를 설치해야 한다. 그러나 기금운용심의회 설치에 필요 없다고 판단될 때에는 기금관리주체는 기획재정부장관과 협의하여 설치하지 않을 수도 있다. 기금의 적절한 관리를 위해서는 개별 기금운용심의회가 설치되어 있지 않는 기금들에 대해서 별도로 관리할 필요가 있을 것이다. 1조원 이하의 자산을 운용하는 기금으로서 자산운용위원회가 설치되어 있지 않는 기금은 기금운용심의회 외에는 중요사항에 대해서 심의할 수 있는 통제기구가 없으므로 기획재정부장관이 일괄하여 관리하는 것이 기금의 통제 측면에서 더욱 적절할 것이다.

기금운용심의회 심의사항은 ① 기금운용계획안의 작성 ② 주요항목 지출금액의 변경 ③ 기금결산보고서의 작성 ④ 자산운용지침의 제정 및 개정 ⑤ 기금운용계획집행지침에서 정하여 기금운용계획변경 시 기획재정부장관과 협의해야 하는 지출항목의 변경 ⑥ 기금관리주체가 필요하다고 인정하여 부의하는 사항 등이다.

② 자산운용위원회

개별기금의 여유자금의 규모가 1조원을 초과할 경우,³⁸⁾ 기금관리주체는 자산운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위해 기금운용심의회에 자산운용위원회를 설치해야 한다. 자산운용위원회는 ① 자산운용 전담부서의 설치 등에 관한 사항 ② 자산운용지침의 제정 및 개정에 관한 사항 ③ 자산운용 전략에 관한 사항 ④ 자산운용 평가 및 위험

38) 『외국환거래법』 제13조의 규정에 따른 외국환평형기금을 제외한다.

Ⅲ. 기금의 운용 및 기금관련 법제

관리에 관한 사항 ⑤ 그 밖에 자산운용과 관련된 중요한 사항 등을 심의한다.

과도한 여유재원이 운용되고 있을 경우 기획재정부장관의 예산지원 중단과 부담금감소를 위한 조치를 취할 것을 요구할 수 있다고 되어 있는 것을 기속규정화 할 필요 있다. 한편 기금의 규모와 탄력적 운용 등을 감안했을 때 과도한 여유재원이 있다는 것은 재정통제의 미흡을 의미하는 것이다. 따라서 과도한 여유재원이 어느 정도인지 대통령령으로 정하여 한계 내에 있는 여유재원에 대해서는 기금관리주체가 안정적이고도 유연한 기금운용이 가능할 수 있도록 법령으로 보장하며, 그 이상의 여유재원에 대해서는 일정한 절차를 통해 국민의 금전적 부담을 줄이고 재정통제의 실질화를 위해 기획재정부장관이 조치를 취할 것을 요구해야 할 것이다. 그에 대해 기금관리주체는 별다른 정당한 사유가 없을 경우 기재부장관의 요구를 거부할 수 없도록 법적 수단을 강구해야 할 것이 필요하다.

IV. 기금 관리운용상 문제점 및 개선방안

1. 통합예산의 실질적 도입과 기금

(1) 통합예산제도의 의의 및 도입필요성

국가예산규모에 대한 전모를 정확하고 투명하게 파악하기 위해서는 일반회계예산 하나로 구성되는 것이 바람직하며, 이는 효과적인 재정통제를 위한 첫걸음이 된다.³⁹⁾ 예산의 종류가 많으며 통합적으로 관리가 되지 않을 경우, 국가예산의 전체규모와 국민의 재정부담규모, 국가재정상태, 분야별 자원배분현황 등을 한눈에 투명하게 파악할 수 없게 되어 효과적인 재정통제를 할 수 없는 원인이 되기 때문이다. 이는 중국에 재정수요에 대한 적절한 재정집행을 저해하여 재정운영의 효율성을 확보하기 어렵게 만든다.

통합예산은 곧 통합재정이라고도 불리는데, 기획재정부가 편찬·발간하는 예산백서인 『나라살림』은 한동안 통합예산(consolidated budget)이라는 용어를 사용하다가 현재는 통합재정이라는 용어를 쓰고 있다.⁴⁰⁾ 통합재정 즉, 통합예산은 일반회계, 기타특별회계, 기업특별회계, 기금 등으로 구성되는 현행 법정예산인 중앙정부예산과 지방자치단체예산을 그대로 유지하면서 이와 병행하여 재정활동을 종합적으로 파악하기 위해 정부의 모든 재정활동을 세입세출뿐만 아니라 보전재원상황까지 일목요연하게 구분할 수 있도록 한 순계 개념상의 정부예산 총괄표라고 할 수 있다.⁴¹⁾ 이와 같이 국가재정활동상 모든 수입과 지출이 하나의 단일 예산에 편성되는 것이 이상적이라고 할 수 있으며, 이렇게 하는 것이 예산 통일성의 원칙에도 부합하게 된다.

39) 박영희·김중희, 앞의 책, 91면 참조.

40) 따라서 이 보고서에서는 통합재정과 통합예산을 같은 의미로 파악한다.

41) 박영희·김중희, 앞의 책, 91면.

IV. 기금 관리운용상 문제점 및 개선방안

그러나 현대 산업사회의 다양하고도 복잡한 경제체제에서 국가의 재정활동을 하나의 회계로 운용한다는 것은 사실상 가능하지 않으며 설령 억지로 기계적 재정통합을 이룬다해도 바람직하지도 않을 것이다. 따라서 각국은 통합재정의 실현양식에 있어서 각각의 개별적 재정운용상황과 재정운용의 특수한 목적에 대응하기 위해 다양한 회계 및 기금계정을 설치·운용하고 있으며, 재정상황의 통합적 관리를 위해 이들을 통합한 별도의 통합예산(united budget or consolidated budget)을 운용하고 있는 실정이다.⁴²⁾

(2) 우리나라에서의 통합재정제도 운용

이와 같은 통합재정의 표준적이면서도 통일적인 작성을 위해 IMF는 1974년 재정통계 작성기준인 『정부재정통계편람(A Manual on Government Finance Statistics)』을 발간하였다. 이에 따라 우리나라도 1979년도부터 통합재정수지를 작성하여 공표하고 있다.⁴³⁾ 그러나 우리나라에서 운용되는 통합재정제도는 작성 및 포괄범위에 대한 법적 근거 없이 재정정책사항으로 시행되고 있으며, 단지 국가재정법 제7조⁴⁴⁾

42) 미국의 경우 1969년부터 통합예산(unified budget) 내에 각종 회계(general fund, 다수의 special fund)를 예산내(on-budget) 두고 운용하고 있으며, 예외적으로 우편서비스펀드와 사회보장신탁펀드를 예산외로 운영하고 있다. 영국은 일반적인 재정활동은 통합국고펀드(consolidated fund)를 통해 관리하되, 투융자 관리를 위한 국가대부펀드(national loans fund) 등 특수목적의 펀드와 계정을 관리하고 있다.

43) 이목훈, 재무행정론, 2010, 104면.

44) 국가재정법 제 7 조 (국가재정운용계획의 수립 등) ① 정부는 재정운용의 효율화와 건전화에 위하여 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획(이하 “국가재정운용계획”이라 한다)을 수립하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

② 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 재정운용의 기본방향과 목표
2. 중·장기 재정전망
3. 분야별 재원배분계획 및 투자방향
4. 재정규모증가율 및 그 근거

4의2. 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규

상의 국가재정운용계획의 수립에 있어서 포함되어야 할 사항으로 적시되어 간접적으로 그 시행의 근거를 가지는 데 그칠 뿐이다.

우리나라가 도입·운용하고 있는 통합재정제도의 특징으로서는 우선, 국가재정의 전모를 파악하기 위해 통합재정의 범위를 일반회계·특별회계뿐만 아니라 기금과 세입세출외 자금을 포함시킴으로써 예산

모가 결정되는 법정지출 및 이차지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다)의 증가율 및 산출내역

4의3. 재량지출(재정지출에서 의무지출을 제외한 지출을 말한다)의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획

4의4. 세입·세외수입·기금수입 등 재정수입의 증가율 및 그 근거

5. 조세부담률 및 국민부담률 전망

6. 통합재정수지에 대한 전망과 근거 및 관리계획

7. 삭제

8. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

③ 제1항에 따라 국회에 제출하는 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

1. 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석보고서

2. 제73조의3에 따른 중장기 기금재정관리계획

3. 제91조에 따른 국가채무관리계획

④ 기획재정부장관은 국가재정운용계획을 수립함에 있어 필요한 때에는 관계 국가기관 또는 공공단체의 장에게 중·장기 대내·외 거시경제전망 및 재정전망 등에 관하여 자료의 제출을 요청하거나, 관계 국가기관 또는 공공단체의 장과 이에 관하여 협의할 수 있다.

⑤ 기획재정부장관은 국가재정운용계획을 수립하는 때에는 관계 중앙관서의 장과 협의하여야 한다.

⑥ 제1항부터 제5항까지에 규정된 사항 외에 국가재정운용계획의 수립에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑦ 기획재정부장관은 제35조에 따른 수정예산안 및 제89조에 따른 추가경정예산안이 제출될 때에는 재정수지, 국가채무 등 국가재정운용계획의 재정총량에 미치는 효과 및 그 관리방안에 대하여 국회에 보고하여야 한다.

⑧ 기획재정부장관은 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 전에 재정규모, 재정수지, 재원배분 등 수립 방향을 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

⑨ 각 중앙관서의 장은 재정지출을 수반하는 중·장기계획을 수립하는 때에는 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

⑩ 지방자치단체의 장은 국가의 재정지원에 따라 수행되는 사업으로서 대통령령이 정하는 규모 이상인 사업의 계획을 수립하는 때에는 미리 관계 중앙관서의 장과 협의하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장은 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

IV. 기금 관리운용상 문제점 및 개선방안

의 범위를 넓게 규정하고 있다.

둘째, 정부회계는 총계개념으로 산정하여 회계 간의 전출입과 회계 내 계정 간의 전출입 등의 내부거래를 모두 산정하여 이중계상하는 것이 일반적이나, 우리의 통합재정수지는 이와 같은 내부거래를 제거하여 순세입과 순세출 규모만을 산정하는 순계개념으로써 파악한다. 따라서 재정규모의 전체적 상황을 파악하기 더욱 용이하다.

그러나, 우리나라의 재정통합제도는 공공금융부문을 제외하고 있다. 즉, 우리나라의 통합재정체제는 공공부문에 해당하는 중앙재정과 지방재정 그리고 지방교육재정을 포함한 비금융공공부문만을 그 대상으로 삼고 있어 한국은행 등은 제외되고 있다.⁴⁵⁾

또한, 결산의 경우 2009회계연도 결산부터 기존 세입세출결산과 기금결산을 통합한 국가결산보고서를 작성하여 국회에 제출하도록 하고(개정 국가재정법 제59조 및 개정 국가회계법 제14조) 국회는 통합된 결산에 대해 심사하도록 하고 있지만(2010.5.28 개정국회법 제45조) 통합결산이라고 보기에 한계가 있다. 즉, 세입세출결산과 기금결산을 단순히 물리적으로 합한 것에 지나지 않기 때문이다.

한편, 2007회계연도부터 도입한 프로그램예산제도⁴⁶⁾는 통합예산제도 도입에 있어 일정 시사점을 제시한다. 동 제도는 예산과 기금을 프로그램(정책) 중심으로 통합함으로써 예산의 정책적 기능을 강화하고 성과중심 예산운영이 가능해지도록 하였다. 향후 예산과 기금을 프로그램을 중심으로 통합예산안을 편성하고 통합결산서를 작성하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이러한 통합예산의 경우 국가재정운용계획과 밀접한 연관을 갖도록 하여야 한다.

45) 이목훈, 앞의 책, 104-105면.

46) 동일한 정책목표를 달성하기 위해 유사한 사업들을 프로그램단위로 묶어 예산을 편성운용하는 제도.

(3) 통합재정제도의 실질화를 위한 기금개선 과제

① 기금 차입금 등의 국가채무 미포함 문제

통합재정의 제도적 의의는 ㉠ 재정운용의 실제적 제약조건의 파악가능 ㉡ 재정자원 전체에 대한 투명한 감시체계의 정비가능 ㉢ 통합재정의 순계정산으로 인한 국가재정의 실제규모와 국민의 재정부담능력 파악가능 ㉣ 국가재정이 화폐부문에 미치는 영향에 대한 파악가능 ㉤ 재정활동의 국가 간 비교가능에 있다.⁴⁷⁾ 이와 같은 통합재정제도의 취지와 의의를 살리기 위해서는 공공부문의 재정활동이 망라적으로 포함될 것이 전제가 된다.

통합재정의 가장 큰 의의 중 하나는 국가의 재정활동 전반을 파악하여 국가채무를 효율적으로 관리하는 데 있다. 따라서 통합재정에서 포착된 채무요소가 국가채무관리에도 적절히 반영될 것이 필요하다. 그에 따라 현행 국가재정법 제91조⁴⁸⁾는 국가채무⁴⁹⁾에 대해 매년 국가

47) 이영조·문인수, 재무행정론, 2010, 56면.

48) 국가재정법 제91조 (국가채무의 관리) ① 기획재정부장관은 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 매년 다음 각 호의 사항이 포함된 국가채무관리계획을 수립하여야 한다.

1. 전전년도 및 전년도 국채 또는 차입금의 차입 및 상환실적
2. 당해 회계연도의 국채 발행 또는 차입금 등에 대한 추정액
3. 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 국채 발행 계획 또는 차입 계획과 그에 따른 국채 또는 차입금의 상환 계획
4. 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 채무의 증감 전망과 근거 및 관리계획
5. 그 밖에 대통령이 정하는 사항

② 제1항의 규정에 따른 금전채무는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 채무를 말한다.

1. 국가의 회계 또는 기금(재원의 조성 및 운용방식 등에 따라 실질적으로 국가의 회계 또는 기금으로 보기 어려운 회계 또는 기금으로서 대통령이 정하는 회계 또는 기금을 제외한다. 이하 이 항에서 같다)이 발행한 채권
2. 국가의 회계 또는 기금의 차입금
3. 국가의 회계 또는 기금의 국고채무부담행위
4. 그 밖에 제1호 및 제2호에 준하는 채무로서 대통령이 정하는 채무

IV. 기금 관리운용상 문제점 및 개선방안

채무관리계획을 수립하도록 하고 있다. 동법 제91조, 제92조⁵⁰⁾ 및 동법시행령 제43조⁵¹⁾는 ① 국가의 회계 또는 기금이 발행한 채권 ② 국가의 회계 또는 기금의 차입금 ③ 국가의 회계 또는 기금의 국고채무 부담행위 ④ 국가보증채무 중 정부의 대지급 이행이 확정된 채무의 네 가지로 국가채무를 유형화하고 있다. 그러나 ①의 경우 중, 재원의 조성 및 운용방식 등에 따라 “실질적으로 국가의 기금으로 보기 어려운 기금으로서” 중앙관서의 장이 관리운용하지 않는 기금이 발행한 채권은 국가채무에서 제외하고 있다.⁵²⁾

그 예로서 『중소기업진흥에 관한 법률』에 따른 ‘중소기업창업 및 진흥기금’은 동법 제66조에 의해, 중앙관서의 장이 아닌 민간인 중소기업

-
- ③ 제2항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 채무는 국가채무에 포함하지 아니한다.
1. 『국고금관리법』 제32조 제1항의 규정에 따른 재정증권 또는 한국은행으로부터의 일시차입금
 2. 제2항 제1호에 해당하는 채권 중 국가의 회계 또는 기금이 인수 또는 매입하여 보유하고 있는 채권
 3. 제2항 제2호에 해당하는 차입금 중 국가의 다른 회계 또는 기금으로부터의 차입금
- ④ 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 국가채무관리계획을 수립하기 위하여 필요한 때에는 관계 중앙관서의 장에게 자료제출을 요청할 수 있다.
- 49) 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무
- 50) 국가재정법 제92조 (국가보증채무의 부담 및 관리) ① 국가가 보증채무를 부담하고자 하는 때에는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다.
- ② 기획재정부장관은 매년 제1항에 따른 국가보증채무의 부담 및 관리에 관한 국가보증채무관리계획을 작성하여야 한다.
 - ③ 제1항에 따른 보증채무의 관리 및 제2항에 따른 국가보증채무관리계획의 작성 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 51) 국가재정법 제43조 (국가채무의 관리) ① 법 제91조제1항제5호에서 “그 밖에 대통령령이 정하는 사항”이라 함은 다음 각 호의 사항을 말한다.
1. 법 제25조에 따른 국고채무부담행위의 현황
 2. 그 밖에 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항
- ② 법 제91조제2항제1호에서 “대통령령이 정하는 회계 또는 기금”이라 함은 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 회계 또는 기금을 말한다.
- ③ 법 제91조제2항제4호에서 “대통령령이 정하는 채무”라 함은 법 제92조의 국가보증채무 중 정부의 대지급(代支給) 이행이 확정된 채무를 말한다.
- ④ 삭제
- 52) 임명현, 앞의 워크숍자료, 10면 참조.

진흥공단이 기금관리주체가 되어 기금을 운용·관리하고 있다. 이와 같이 기금설립주체와 운용주체 간 괴리가 있을 경우, 국가채무 미포함의 문제가 발생한다.

‘중소기업창업 및 진흥기금’은 동 법 제66조의2에 의해, 기금의 결산 결과 손실이 발생한 경우 이전의 이익금을 적립한 적립금으로 보전하고 그 적립금이 부족한 경우 정부가 이를 보전하도록 되어 있어, 형식상 기금의 관리운용주체가 민간으로 되어 있지만 실질적으로는 국가가 기금의 설치주체로서 기금부실에 대해 책임지고 있으면서도 현재 국가채무에 포함시키지 않고 있다.⁵³⁾

② 기금별 지출한도 국회 보고 문제

국가재정법 제66조 제2항과 제4항에 따라 기획재정부장관은 자문회의의 자문과 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음 연도의 기금운용계획안 작성지침을 기금관리주체에게 통보하고 마찬가지로 국회 예산결산특별위원회에 보고해야 한다. 그러나 기획재정부장관은 국가재정운용계획과 기금운용계획수립을 연계하기 위해 기금운용계획안 작성지침에 기금별 지출한도를 포함하여 각 기금관리주체에게 통보할 수 있다고 동법 동조 제3항에 규정하면서도, 기금별 지출한도의 국회에 대한 보고는 규정하지 않고 있어 기획재정부가 기금운용계획안 작성지침을 국회 예산결산특별위원회에 보고 할 때 지출한도 부분을 제외하고 있다.

이와 같이 기금의 지출한도를 제외하여 국회에 보고하도록 한 규정은, 기금의 지출한도지침이 행정부의 예산편성권 행사를 위해 필요한 것으로서 지출한도를 포함하여 국회에 보고할 의무는 없다는 취지의 규정으로 이해할 수 있다.⁵⁴⁾

53) 임명현, 앞의 워크숍자료, 10면 참조.

54) 임명현, 앞의 자료, 10면 이하.

IV. 기금 관리운용상 문제점 및 개선방안

그러나, 통합재정제도의 도입취지의 중요한 이유 중 하나가, 국가재정운용의 정확한 전모를 파악하여 적절한 재정통제를 통한 효율적인 재정운용이 가능하도록 하는데 있다는 점을 고려한다면, 기금별 지출한도가 포함된 기금운용계획안이 국회에 보고되도록 하여 국회 예산심사를 통해 거시적이고 전략적인 자원배분이 가능할 수 있게 해야 할 것이다. 우선 정부에서 작성한 국가재정운용계획⁵⁵⁾을 예산결산특별위원회에 제출하도록 의무화하고, 동 위원회는 국가재정운용계획에서 정한 총예산액과 부문별, 기능별 예산배분의 적정성에 대해 심사한 후, 그 결과를 토대로 각 상임위원회에서 법률안이나 예산안을 심사할 때 지켜야할 일정한 지침 혹은 기준을 마련하면, 각 상임위원회는 그에 따라 소관 법률안과 예산안을 심사하도록 하는 것이다.⁵⁶⁾

2. 기금운용실패와 법적 책임

국가재정법은 제84조와 제102조에서 위법으로 인한 기금운용의 손실 및 직권남용에 따른 부당한 영향력 행사에 대해 책임을 묻는 규정을 두고 있다. 그러나 기금운용과 관련한 책임문제로는 기금의 부실운용, 기금운용과정상 직권남용에 의한 부당한 운용 외에도 기금의 초과지출 문제가 있다.

(1) 기금담당자의 고의·중과실의 법령위반에 의한 손해배상책임

국가재정법 제84조는 기금 담당자가 고의 또는 중과실로 위법하게 기금에 손해를 끼친 경우에 대해 손해배상의 의무를 지우고 있다. 즉

55) 2005회계연도부터 정부의 예산안 편성 방식이 중기 국가재정운용계획에 따라 Top-down 방식으로 바뀐 바, 여기에는 중장기 재정전망, 중장기 재정운용의 목표 및 전략, 분야별 자원배분계획 및 투자방향 등이 포함되어 있다.

56) 임명현, 앞의 자료, 11면 이하.

위법한 기금 부실운영의 경우 징계책임뿐만 아니라 민사상 손해배상 책임을 물어 기금운용의 적법성과 건전성을 보장하고자 한 규정으로서 종래 징계책임만을 물은 것에서 진일보한 것으로 평가될 수 있다. 이 규정으로 인해 위법 또는 중과실로 손실이 발생한 모든 경우, 책임 있는 기금자산운용담당자는 손해를 배상할 책임을 지게 된다. 그러나 기금의 운용에 있어서 실질적으로 문제가 되는 부분은 큰 손실로 인해 기금이 파산 또는 그에 준한 상황이 된 경우라고 할 수 있는데, 기금운용담당자의 개인자산으로써 역대 이상의 기금손실에 대해 배상책임을 지도록 한 것은, 기금손실의 보전이라는 측면에서는 실효성이 없는 것으로 판단된다. 또한 기금손실에 대한 배상책임은 기금자산운용담당자의 고의 또는 중과실로 인한 위법이 있는 경우에만 가능하도록 하고 있다.

그러나 실질적으로 기금의 부실한 운용으로 인해 기금자산에 가해지는 손실은 위법과 같이 명백한 불법으로 인한 것보다 오히려 부당한 기금자산의 운용으로 인한 손실의 경우가 많을 것으로 생각된다. 이와 같이 위법의 정도에는 미치지 못하나 적절하지 못한 기금운용으로 인해 손실이 발생한 경우에는 국가재정법상 손해배상의 책임을 물을 수가 없게 되어 기금자산의 적절한 운용을 보장하기 위한 손해배상책임규정의 도입취지를 제대로 살리지 못하고 있다. 따라서 기금운용담당자의 부당한 기금운용으로 인한 기금손실에 대해서도 법적 책임을 물을 수 있는 근거를 마련해야 할 것이다.

또한 국가재정법 제84조 제2항은 공무원이 기금관리자에게 부당한 영향력을 행사하여 기금에 손해를 끼친 경우에는 해당공무원과 자산운용 담당자가 연대하여 손해를 배상하도록 규정하고 있다. 이러한 손해배상 책임 외에 국회 결산심사시 징계 등 시정요구를 통해 책임을 물을 수 있게 된다.

(2) 부당한 영향력 행사에 대한 법적 책임

기금운용 관련 직권을 남용하여 공무원이 부당한 영향력을 행사할 경우 국가재정법 제102조⁵⁷⁾는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다. 따라서 동일한 사항에 대해서 동법 제84조가 민사상 손해배상책임을 묻는 것과 같이 형사상의 처벌도 병행하고 있어, 공무원이 직권을 남용하여 부당한 영향력을 행사한 결과 기금에 손해를 끼친 경우에 있어서는 2중의 법적 책임을 지게 된다.

그러나 동법 제84조에 의한 금전적 배상책임을 묻기 위해서는 기금에 손실이 있을 것을 그 요건으로 더한 반면, 동법 제102조의 경우 기금의 손실여부를 묻지 않는다. 즉, 공무원이 직권을 남용하여 기금 관리주체 및 기금운용담당자에게 부당한 영향력을 행사한 사실이 있거나 하면 기금에 손실이 발생하지 않았더라도 형사상 책임을 묻도록 하고 있다. 이는 외부로부터의 압력을 배제하여 기금의 합목적적 운용을 보장하기 위한 것으로 이해된다.

(3) 초과지출에 대한 법적 책임

예산의 법적 성질이 법률이냐 아니냐의 여부를 떠나 국회에서 심의를 거쳐 확정된 예산은 법규범으로서의 효력을 가진다. 따라서 세출 예산의 경우 정부를 구속한다. 즉, 세출예산은 지출목적·지출금액·지출시기에 있어서 정부를 구속하므로 예산의 각 항목의 금액은 지출 한도액을 의미하며, 정부는 예산한도를 넘어서 지출의 원인이 되는

57) 국가재정법 제102조 (벌칙) 공무원이 기금의 자산운용에 영향을 줄 목적으로 직권을 남용하여 기금관리주체 그 밖에 기금의 자산운용을 담당하는 자에게 부당한 영향력을 행사하는 때에는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

행위를 할 수 없다.⁵⁸⁾ 마찬가지로 기금 또한 예산의 확정절차에 준하는 심의·의결절차를 거치며 국회에 의해 확정된 기금운용계획안은 정부에 대해 법적 구속력을 가진다고 보아야 한다. 즉, 정부는, 기금운용계획안에 포함되어 있고 지출항목이 적시된 자금운용계획에 따라 기금을 운용할 의무를 지는 것이다. 이는 국가재정법 제70조 제2항에 의해 기금운용계획 중 주요항목의 지출금액을 변경하고자 하는 때에는 기금운용계획변경안을 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 후 국회에 제출하여 의결⁵⁹⁾을 거쳐야 하는 것에서도 확인된다.

58) 강주영, 예산의 공법적 함의 - 예산법률주의를 중심으로 -, 동아법학 제48호, 2010, 111면 이하 ; 김철수, 헌법학신론 제19전정신판, 2009, 1196면 ; 임명현, 앞의 자료, 11면 이하.

59) 국회법 제84조의2 (기금운용계획안의 회부 등) ② 제1항에 따른 기금운용계획안 및 『국가재정법』 제70조 제2항에 따른 기금운용계획변경안의 회부 등에 관하여는 제84조 중 예산안 관련 규정을 준용한다.

국회법 제84조 (예산안·결산의 회부 및 심사) ① 예산안과 결산은 소관상임위원회에 회부하고, 소관상임위원회는 예비심사를 하여 그 결과를 의장에게 보고한다. 이 경우 예산안에 대하여는 본회의에서 정부의 시정연설을 듣는다.

② 의장은 예산안과 결산에 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

③ 예산결산특별위원회의 예산안 및 결산의 심사는 제안설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 종합정책질의, 부별심사 또는 분과위원회심사 및 찬반토론을 거쳐 표결한다. 이 경우 위원장은 종합정책질의를 함에 있어서 간사와 협의하여 각 교섭단체별 대표질의 또는 교섭단체별 질의시간할당등의 방법으로 그 기간을 정한다.

④ 정보위원회는 제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 국가정보원소관예산안과 결산, 국가정보원법 제3조 제1항 제5호에 규정된 정보 및 보안업무의 기획·조정대상부처소관의 정보예산안과 결산에 대한 심사를 하여 그 결과를 해당 부처별 총액으로 하여 의장에게 보고하고, 의장은 정보위원회에서 심사한 예산안과 결산에 대하여 총액으로 예산결산특별위원회에 통보한다. 이 경우 정보위원회의 심사는 예산결산특별위원회의 심사로 본다.

⑤ 예산결산특별위원회는 소관상임위원회의 예비심사내용을 존중하여야 하며, 소관상임위원회에서 삭감한 세출예산 각항의 금액을 증가하게 하거나 새 비목을 설치할 경우에는 소관상임위원회의 동의를 얻어야 한다. 다만, 새 비목의 설치에 대한 동의요청이 소관상임위원회에 회부되어 그 회부된 때부터 72시간 이내에 동의여부가 예산결산특별위원회에 통지되지 아니한 경우에는 소관상임위원회의

IV. 기금 관리운용상 문제점 및 개선방안

그러나 주요항목의 지출금액변경이 아닌 경우에는 비록 기금운용계획안이 국회의 심의·의결을 거쳐 확정되었다 해도 국회에 변경에 대한 자료제출 없이 임의적으로 변경할 수 있으며, 주요항목의 경우라 하더라도 지출금액의 범위 안에서는 ① 예측할 수 없는 소요가 발생한 경우 ② 긴급한 소요가 발생한 경우 ③ 기존사업을 보완하는 경우에는 세부항목의 지출금액을 자유롭게 변경할 수 있다(국가재정법 제70조 제1항, 동법 시행령 제29조 제1항). 이는 기금이 비록 국회의 통제를 강하게 받는 재원이기는 하나 탄력적 재정대응이라는 기금제도의 특성상 불가피하게 인정될 수밖에 없는 사항이라고 할 수 있다. 이와 같은 기금의 유연하고도 탄력적인 운용을 위한 법적 장치는 동법 동조 제3항에서 더욱 명확하게 드러나는데, 주요항목(프로그램)을 기준으로 20%(금융성기금은 30%)까지는 국회에 기금운용계획변경안을 제출하지 않고 초과 지출할 수 있도록 하고 있다.

이와 같이 기금운용의 효율성과 탄력성을 제고하기 위해 특정한 사항과 범위 안에서는 합법적으로 초과지출을 할 수 있도록 법정화 하였다. 그러나 기금운용담당자에 대한 부당한 영향력을 행사한 공무원에 대해서는 형사처벌을 하는 반면, 국회 승인 없이 이루어진 초과지출에 대해서는 처벌규정이 없다. 물론, 이 경우에도 국회법 제84조 제2항은 국회가 결산심사를 통해 본회의 의결 후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등의 시정요구를 하면, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체 없이 처리해서 그 결과를 국회에 보고하도록 하여 국회의 승인 없는 초과지출에 대한 최소한의 제재장치를 두

동의를 있는 것으로 본다.

⑥ 의장은 예산안과 결산을 소관상임위원회에 회부할 때에는 심사기간을 정할 수 있으며, 상임위원회가 이유없이 그 기간내에 심사를 마치지 아니한 때에는 이를 바로 예산결산특별위원회에 회부할 수 있다.

⑦ 삭제

⑧ 위원회는 세목 또는 세율과 관계있는 법률의 제정 또는 개정을 전제로 하여 미리 제출된 세입예산안은 이를 심사할 수 없다.

고 있다. 그러나 재정통제와 관련하여 국회의 승인 없는 초과지출의 금지에 중요한 의미를 가지는데, 이는 초과지출을 허용할 경우 국회 예산심의확정권은 사실상 무력화되기 때문이다.⁶⁰⁾

미국의 경우 행정기관의 초과지출은 대통령과 의회, 그리고 감사원에 보고되어야 하며, 위반행위에 대해서는 직무정지, 5천불이하 벌금 또는 2년 이하 징역에 처하도록 하고 있다(The Anti-Deficiency Act). 이는 의회가 제정한 법률에 의한 승인 없이는 국고로부터 어떠한 지출도 할 수 없도록 한 강력한 헌법적 규정에 따른 것이다.⁶¹⁾

(4) 국가재정법상 기금관리주체와 실제 기금관리자가 상이한 경우

국가재정법상 기금의 운용 및 지출에 대한 규정들은 모두 기금관리주체를 대상으로 한다. 기금관리주체란 해당 기금의 설치목적과 공익에 맞게 기금을 관리·운용해야 할 법적 의무를 지는 자(국가재정법 제62조)로서 기금관련 규정의 수범자가 된다. 일반적으로 중앙관서의 장 또는 정부 행정기관의 장이 기금관리주체가 되며, 여기에는 기금의 관리 또는 운용 업무를 위탁받은 자는 제외(국가재정법 제8조)된다.

그러나 우리 재정 체계상 운용되는 모든 기금이 중앙관서의 장 등에 의해 직접 운용·관리되는 것은 아니며 위탁관리 되는 기금, 즉 기금관리주체와 실제 기금관리자가 다른 경우가 있다는 입장이 있는데, 『무역보험법』상 무역보험기금이 그 예가 되며, 기금관리주체는 지식경제부장관이나 법 제32조에 따라 실제의 기금관리운용자는 한국무역보험공사가 수행한다고 한다. 또 한 예로서 『중소기업진흥에 관한 법률』에 따른 ‘중소기업창업 및 진흥기금’을 들 수 있는데, 동 기금의 관리주체는 중소기업청장이라고 할 수 있으나 실제상의 기금관리자는

60) 임명현, 앞의 자료, 12면 참조.

61) 임명현, 앞의 자료, 12면.

IV. 기금 관리운용상 문제점 및 개선방안

이 법 제66조에 의해 중소기업진흥공단이라고 한다.⁶²⁾ 이와 같은 입장에 의할 경우, 기금관리주체와 실제 기금관리자의 상위로 인해 기금관리부실에 따른 궁극적인 법적 책임이 모호하게 되는 문제가 발생함을 알 수 있다.⁶³⁾

그러나 국가재정법 제8조상의 법문을 자세히 보면 기금관리주체는 각 중앙관서의 장뿐만 아니라 ‘법률에 따라 기금을 관리·운용하는 자’를 포함하고 있다. 따라서 위의 예의 경우 무역보험공사와 중소기업진흥공단이 기금관리주체가 되어 국가재정법상의 기금관리주체가 수행해야 할 각종 법적 의무를 수행하게 된다. 즉, 앞에서의 논자가 주장하듯 기금관리주체와 실제상의 기금관리자의 상위에 따른 문제는 발생할 여지가 없다.

그럼에도 불구하고 소관부처장과 기금관리주체가 다를 경우 발생할 수 있는 책임소재와 관련한 문제는 여전히 남아있다고 할 수 있다. 즉, 각 개별기금관련 법률은 기금의 적정한 운용을 위해서, 기금운용과 관련한 중요한 사항에 대해서 소관부처장의 승인을 받도록 하고 있다.⁶⁴⁾ 그러나 기금의 개별적이고도 실질적인 지출과 관련해서는 소관부처장이 아닌 기금관리자의 재량에 맡겨져 있는 경우가 많은데 이와 같은 사항에 대해서도 일반적인 감독권을 근거로 소관부처장이 기금관리에 대한 지휘·감독을 행사할 수 있느냐가 문제될 수 있다. 이는 결국 기금의 부실운용에 대한 관리책임을 소관부처의 장에게 물을 수 있느냐의 문제에 귀결될 수 있다.

62) 임명현, 앞의 자료, 12면 참조.

63) 임명현, 앞의 자료, 12면.

64) 예컨대, 무역보험법에 따른 무역보험기금의 경우, 국채·지방채 또는 증권거래소에 상장된 유가증권, 금융기관 또는 특별법에 따라 설립된 법인이 발행하거나 지급을 보증한 유가증권 외의 유가증권을 매입할 경우(법 제33조), 기금의 부담을 통한 차입(법 제34조), 무역보험채권기금의 발행(법 제34조의2)과 같은 경우 지식경제부장관의 승인을 얻도록 하고 있으며, 중소기업진흥에 관한 법률에 의한 중소기업진흥기금의 경우, 채권의 발행(법 제65조), 기금운용계획안의 수립 및 결산작성(법 제66조의2)의 경우에는 중소기업청장의 승인을 받아야 한다.

현행 국가재정법은 기금운용의 적절성을 보장하기 위해 기금운용심의회(법 제74조)와 자산운용위원회(법 제76조)를 두고 각각 기금의 관리·운용에 관한 중요사항의 심의와 기금의 자산운용에 관한 중요한 사항을 심의하도록 하고 있다. 그러나 기금운용심의회의 경우 심의회를 설치할 필요가 없다고 인정되는 기금에 대해서는 기획재정부장관과 협의 후 설치되지 않을 수 있으며, 자산운용위원회는 여유자금의 규모가 1조원을 초과하는 기금에 대해서만 설치의무가 있어 1조원이 되지 않는 기금에 있어서는 자산운용위원회가 설치되지 않는다. 또한 기금운용심의회와 자산운용위원회의 구성에 대해서는 공히 기금관리주체의 장이 상당한 영향력을 행사⁶⁵⁾할 수 있으며, 외부위원의 위촉에 있어서도 기금관리주체가 직접 선임하도록 하고 있어 그 운용의 객관성의 유지 또는 비판적 견해의 제시가 쉽지 않도록 되어 있다. 이와 같이 기금의 유연한 운용을 위한 범규정상의 여백은, 다른 측면에 있어서는 기금에 대한 정당한 행정부 내에서의 재정통제가 결여된 것이라고 평가될 수도 있다. 특히 기금관리주체가 법률에 의해 소관부처의 장이 아닌 자에게 위임된 경우 이와 같은 문제는 더 심화될 수 있을 것이다.

따라서 개별 기금관련 법률에 의해 소관부처의 장이 아닌 자가 기금관리주체가 되는 기금의 경우, 기금관리주체 및 기금의 운용·관리에 대한 소관부처장의 통제장치를 명확히 규정화할 필요가 있을 것이다. 이와 같이 소관부처장의 통제를 강화하는 것은, 기금의 재원이 대부분 정부출연금 또는 부담금에 의한 것으로 결국 국민의 금전적 부담을 통해 형성되는 공적 재원이기 때문에 더욱 필요한 것이다.

65) 기금운용심의회의 경우, 기금관리주체의 장이 위원장이 되며(법 제74조 제3항), 자산운용위원회의 경우, 기금관리주체의 장이 기금의 여건 등을 고려하여 당해 기금관리주체 및 수탁기관의 임·직원 또는 공무원 중에서 선임하도록 규정(법 제76조 제4항)하고 있다.

3. 기금존치평가의 실효성 문제

(1) 기금존치평가의 필요성

기금은 국가의 특정사업을 안정적으로 수행하기 위해 필요한 재원을 보장하는 법적 수단으로 그 운용은 예산과 달리 상대적으로 유연하면서도 탄력적으로 이루어지게 된다. 따라서 기금설치의 필요성과 수요는 점증하게 되어 그 숫자도 증가하기에 이르는데, 기금의 숫자가 필요 이상으로 증가하게 될 경우, 재정체계가 매우 복잡다기화 되어 재정운용의 효율성과 투명성이 떨어지고 재정규율이 무너질 위험이 있게 된다. 이와 같이 기금이 방만하게 관리되어 그 결과 재정상태가 적절한 상태에 있지 않을 경우, 국가적 우선순위에 따른 자원배분을 기대하기 어려워질 뿐만 아니라, 재정수요에 긴급히 대응해야 할 필요가 있어 재정적자 운용이 이루어질 경우, 기금의 난립은 재정의 건전성을 회복하는데 장애요인이 된다. 통합예산의 관점에서 보면 예산외로 운영되는 기금은 최소한으로 제한하는 것이 바람직하다.⁶⁶⁾

우리나라 기금 수의 변동추이를 보면, 1961년 예산회계법이 제정되면서 3개로 출발하여 1980년에 45개, 1990년에 98개, 1993년에 114개까지 증가한 후, 2002년에 55개로 축소되었다가 다시 2010년에 63개로 증가하였다.⁶⁷⁾

66) 임명현, 앞의 자료, 4면 참조.

67) 임명현, 앞의 자료, 4면 참조.

[표 6] <기금변동추이>⁶⁸⁾

연도	1961	1980	1990	1993	2002	2010
기금수	3	45	98	114	55	63

(2) 기금평가의 기준 및 지표

① 기금정비의 기준

㉠ **재원과의 연계성:** 기금의 재원은 크게 정부출연금과 (특별)부담금으로 구성된다. 이 중 국민에게 특정 반대급부 없이 법령상 요건에 해당할 경우 일방적으로 부과하게 되는 (특별)부담금은 그 성격상 조세와 유사하므로 정당한 부담금이 되기 위해서는 허용요건에 부합해야 한다는 엄격한 기준이 요구된다. 따라서 기금과 재원이 되는 부담금의 연계성이 떨어지는 경우, 당해 부담금을 재원으로 하는 기금도 정당성을 갖고 있다고 보기 어렵게 된다. 결국 부담금의 정당성이 기금정비에 있어 중요한 판단 기준이 될 것이다.

‘부담금관리기본법’ 제2조는 부담금을, “중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권한이 부여된 자가 분담금, 부과금, 예치금, 기여금 그 밖의 명칭에 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무”라고 규정하고 있다. 부담금관리기본법 제2조

68) 이 중 사업성기금은 41개로서 일반회계나 특별회계와 밀접한 관계를 가지면서 재정활동을 수행하는 기금들이다. 사업성기금은 특정한 목적사업을 안정적으로 수행하기 위한 것이나 사업내용이 사실상 예산사업과 구분이 되지 않으며, 안정적인 자체재원 확보가 어려워 예산에 의존도가 크면서도 폐지되지 않고 있거나, 과도한 여유자산을 보유 운영함으로써 우선순위에 따른 자원의 통합적 활용을 저해하고, 불필요하게 국민부담을 초래하기도 한다.

IV. 기금 관리운용상 문제점 및 개선방안

의 정의규정이 지적하듯이 부담금은 ‘재회 또는 용역의 제공과 관계 없이 …법률이 정하는 바에 따라 부과’되는 것으로서 그 성격상 조세와 매우 유사하다. 따라서 부담금은 조세와 명확히 구별되어 허용될 것이 필요한 바, 우리 헌법재판소는 문예진흥기금 납입금 결정에서 아래의 요건들⁶⁹⁾을 조세 외의 예외적 금전부담⁷⁰⁾인 부담금에 대한 헌법적 정당화 요건이라고 밝혔으며⁷¹⁾ 그 외의 결정에서도 동일한 입장을 견지하고 있다.⁷²⁾

첫째, 특별부담금납부의무자들 상호간에는 동질성이 있어야 한다(집단동질성, Gruppenhomogenität). 즉, 특정의 특별부담금납부의무자들은 일반국민 또는 다른 집단과는 명확하게 구별되어 동질성을 지니는 특정집단이라고 이해될 수 있어야 함을 의미한다.⁷³⁾

둘째, 특별부담금의 납부의무자들은 특별부담금의 부과목적에 대해 일반국민 또는 다른 집단보다 실체적으로 명백한 관련성을 가져야 한다(객관적 근접성, evident Sachnähe). 객관적 근접성은 특정집단에 대한 특별한 금전적 부담에 대한 정당화 요소가 된다.

셋째, 이와 같은 부과목적과의 실체적 연관성으로 인해 동질집단에 대하여 특정 정책 또는 과제의 수행에 관한 조세외적 금전납부를 부담해야 할 의무와 책임이 인정되어야 한다(집단책임성, Gruppenverantwortung).⁷⁴⁾

69) 강주영, 환경보호수단으로서의 부담금에 관한 공법적 검토, 공법학연구 제10권 제4호, 2009, 199면 이하.

70) 조세 외에도 공과금으로는 사용료, 수수료 그리고 의료보험료, 연금보험료, 사회보험료 등이 있지만 이들은 국가 또는 행정기관의 행정서비스 또는 혜택에 대한 반대급부적인 금전급부이므로 구체적 반대급부 없이 부과되어 납부해야 한다는 점에서 조세와 유사한 특별부담금은 조세 외의 예외적 금전부담이라 할 수 있다.

71) 헌재결 2003.12.18. 2002헌가2.

72) 헌재결 1998.12.24. 98헌가1 ; 1999.5.27. 98헌바70 ; 1999.10.21. 97헌바84 ; 2001.11.29. 2000헌바23 ; 2002.10.31. 2001헌바88 ; 2003.1.30. 2002헌바5 등.

73) K.H. Friauf, Zur Zulässigkeit von außensteuerlichen Sonderabgaben, in: Der Bürger als Objekt der staatlichen Finanzpolitik, FS für Willy Haubrichs zum 65. Geburtstag, 2. Aufl., 1977, S. 119 ; D. Birk, Steuerrecht, 1999, S. 35 ; BVerfGE 92, 91 (120).

74) K.H. Friauf, a.a.O., S. 118 ; K. Tipke/J. Lang, Steuerrecht, 16. Aufl., 1998, § 3 Rz. 23 ; BVerfGE 92, 91 (120).

넷째, 특별부담금의 정당화 요건으로서 집단효용성(Gruppennützigkeit)을 들 수 있다. 집단효용성의 원칙에 따라 특별부담금에 의해 형성된 자금은 납부자들의 이익을 위해 사용되어야 한다. 특별부담금의 사용은 납부자들의 이익에 간접적으로 기여하는 것으로 족하며, 집단효용성의 원칙은 특별부담금납부자의 특별한 금전적 부담에 대한 조정적 기능을 가지게 된다.⁷⁵⁾

**구 문화예술진흥법 제19조 제5항 등 위헌제청
(헌재 2003.12.18, 2002헌가2, 판례집 제15권 2집 하, 367)**

공연기획사를 운영하는 자가 문화진흥예술지흥기금 모집대상 시설인 공연장 등을 빌려 공연을 주관하고 입장객으로부터 위 기금의 수금 및 납부업무에 종사하면서, 문예진흥기금 명목으로 수금한 돈 가운데 도합 금 12,305,134원을 횡령한 혐의로 기소되었다. 이에 위 자는, 문예진흥기금이 국민에게 강제적으로 부과되는 점에서 조세와 차이가 없고 그 모금액수·모금수수료·모금방법 등에 관한 구체적 사항이 법률에 규정되지 않고 대통령령에 모두 위임되어 있어 조세법률주의에 위배되고 위임입법의 한계를 일탈하였으며 모든 국민들을 대상으로 하여 개인의 담세능력과 상관없이 일률적으로 부과되는 점에서 국민의 재산권과 평등권을 침해하며 공연장을 운영하는 자의 직업수행의 자유를 침해한다는 등의 이유로 문화예술진흥법(2000.1.12. 법률 제6132호로 개정되기 전의 것) 제18조 제1항 제3호·제2항, 제19조, 제19조의2, 제28조 제1항·제2항 등에 대하여 위헌법률심판의 제청을 서울지방법원에 위헌제청신청하였다. 이 건에서 헌법재판소는 문예진흥기금의 납입금을 특별부담금이라 밝히며 특별부담금의 성격에 대해 아래와 같이 말하고 있다. “조세나 부담금과 같은 전통적인 공과금체계만으로는 현대국가의 새로운 행정수요에 원활하게 대처할 수 없기 때문에 특별부담금이라는 새로운 유형의 공과금제도가 인정되고 있다고 한다. 특히 특별부담금은, 특별한 과제를 위한 재정에 충당하기 위하여 특정집단에게 과업과의 관계 등을 기준으로 부과되고 공적기관에 의한 반대급부

75) R. Mußnug, Die zweckgebundene öffentliche Abgaben, in: FS für E. Forsthoff, 1972, S. 288 ff. ; K.H. Friauf, Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Steuerbürger, in: FS für Hermann Jahrreiß zum 80. Geburtstag, 1974, S. 53; D. Gosch, Juristische Beurteilung von Öko-Steuern, StuW 1990, S. 208 ; D. Birk, Steuerrecht, 2. Aufl. 1999, §2 Rdnr. 114 ; N. Hartmann, Umweltabgaben und Finanzverfassung - Schwerpunkt Sonderin: W. Jakob/O. Zugmaier (Hrsg.), Rechtliche Probleme von Umweltabgaben, 1996, S. 131 ; BVerfGE 82, 159 (180) 참조.

IV. 기금 관리운용상 문제점 및 개선방안

가 보장되지 않는 금전급부의무를 말하는 것인데 이 부담금은 특정과제의 수행을 위하여 별도로 지출·관리된다. 따라서 특별부담금은 일반적인 국가재정 수요의 충당을 위하여 일반 국민으로부터 그 담세능력에 따라 징수되는 조세와 구별된다”고 규명하였다.

또한, 부담금통제의 필요성과 관련하여 다음과 같은 의견을 피력하고 있다. “국가의 ‘모든’ 수입과 지출이 예산안에 계상되어야 한다(예산회계법 제18조 제2항 본문 참조)는 예산총계주의원칙(이른바 예산완전성의 원칙)과 국가의 모든 수입과 지출이 ‘하나의’ 예산안에 편성되어야 한다는 예산단일성의 원칙에 입각할 때, 국가의 일반회계와는 별도로 독립하여 운용되는 기금이나 특별회계 등 특별예산제도는 원칙적으로 허용되지 아니한다. 따라서 예산회계법 제9조 제2항은, 특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용할 때, 기타 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 처리할 필요가 있을 때에 법률로 설치한다고 규정하고 있다. 특별부담금의 수입에 의한 특별회계는 객관적이고 합리적인 근거가 제시되는 경우에 한하여 극히 예외적으로만 인정되어야 한다. 또한 부담금관리기본법 제5조는 부담금부과의 원칙에 관하여 규율하고 있는데, “부담금은 설치목적 달성을 위하여 필요한 최소한의 범위안에서 공정성 및 투명성이 확보되도록 부과되어야 하며, 특별한 사유가 없는 한 동일한 부과대상에 대하여 이중의 부담금이 부과되어서는 아니 된다.”라고 규정하고 있다. 그러므로 특별부담금은 위에서 본 바와 같은 예외성의 원칙과 최소성의 원칙을 준수하는 것이어야 한다.”

헌법재판소는 특별부담금의 헌법적 허용한계를 다음과 같이 실시하고 있다. “국민의 재산권이나 조세평등을 해할 우려가 있는 재정충당목적의 특별부담금은 헌법 제11조상의 평등원칙과 헌법 제37조 제2항상의 과잉금지원칙으로부터 도출되는 다음과 같은 헌법적 정당화 요건을 갖추어야 하고 그렇지 못한 경우에는 국민의 재산권을 침해하여 위헌이 될 것이다. 특별부담금은 조세의 납부의무자인 일반국민들 중 일부가 추가적으로 부담하는 또 하나의 공과금이므로 국민들 사이의 공과금 부담의 형평성 내지 조세평등을 침해하지 않기 위해서는 특별부담금은, 일반인과 구별되는 동질성을 지니어 특정집단이라고 이해할 수 있는 그러한 사람들에게만 부과되어야 하고(집단의 동질성), 특별부담금의 부과를 통하여 수행하고자 하는 특정한 경제적·사회적 과제와 특별히 객관적으로 밀접한 관련성이 있어야 하고(객관적 근접성), 그리하여 그러한 과제의 수행에 관하여 조세의외적 부담을 져야 할 책임이 인정될만한 집단에 대해서만 부과되어야 할 것이며(집단적 책임성), 특별부담금의 수입이 특별부담금 납부의무자의 집단적 이익을 위하여 사용되어야 할 것(집단적 효용성)이다(헌재 1998. 12. 24. 98헌가1, 판례집 10-2, 819, 830-831 ; 헌재 1999. 10. 21. 97헌바84, 판례집 11-2, 433, 453-454 ; 헌재 2003. 1. 30. 2002헌바5, 판례집15-1, 86, 101 참조).”

㉠ **기금의 목적부합성 원칙:** 국가재정법 제5조 및 제62조에 의해, 기금은 특정한 목적을 위해서만 설치되어야 하며, 이미 설치된 기금은 설치목적과 공익에 맞게 관리·운용되어야 한다.

기금의 목적부합성의 원칙에 위반되는 전형적인 사례는, 자체재원이 풍족하여 타 회계로부터의 지원 없이 특정목적과 직접 연계되지 않는 사업들을 수행하는 경우(주로 예산에서 탈락한 사업을 기금으로 수행하는 경우)라고 할 수 있다. 이와 같은 사례는 국회의 예산심의 과정에서 불필요하거나 시급하지 않아 예산배정이 이루어지지 않은 사업을 편법으로 시행하는 것으로서 결과적으로 국회의 재정통제권을 간접적으로 침해하게 된다. 따라서 불요불급한 사업일 경우 일방적인 국민의 금전부담이 되는 부담금의 부담액을 감소시키는 것이 적절할 것이며, 만약 국회의 예산심의에서 탈락하지는 않았으나 기금의 목적외 지출로서 사업을 수행하는 경우는 예산에 반영하여 예산사업으로 수행하는 것이 이 원칙에 부합하게 될 것이다.

㉡ **기금의 자기책임성(정부지원의 보충성) 원칙:** 기금이 특정한 목적사업을 수행함에 있어 일차적으로는 부담금, 자체수입금 등 자체재원으로 충당하며, 자체재원으로 부족할 경우 일반회계전입금, 정부출연금 등의 무상지원과 공공자금관리기금 등으로부터 유상으로 자금을 빌려서 조달하는 것이 원칙이다.⁷⁶⁾

그러나 일부 기금은 자체재원이 아예 없거나 자체재원보다 일반회계전입금 등의 외부재원이 많은 경우가 있다. 이는 기금의 운용이 예산보다 상대적으로 유연하며 탄력적이기 때문에 일어난 것으로서 재원의 지출이라는 측면에서 보면 일반 예산사업과 본질에 있어서 차이가 없는

76) 국가재정법은 양입제출의 원칙에 따라 국가의 세출은 국채 또는 차입금(외국정부, 국제협력기구 및 외국법인으로부터 도입되는 차관자금을 포함한다) 이외의 세입을 재원으로 하되, 부득이한 경우에 국회 의결을 얻은 범위 내에서 국채 또는 차입금으로 부족한 세출을 충당하도록 하고 있다(국가재정법 제1조·제18조).

IV. 기금 관리·운용상 문제점 및 개선방안

것이다. 따라서 이와 같은 기금은 엄정한 운용평가를 통해서 가급적 일반 예산사업으로 편성하여 불필요한 기금의 숫자를 줄이는 것이 적절할 것이며, 기금의 자기책임성이라는 원칙에도 부합하게 될 것이다.

② 기금평가의 지표

방만하게 관리되는 기금 또는 불필요한 기금을 줄여서 적절한 규모의 기금을 운용하기 위해 현행 국가재정법은 제15조와 제82조⁷⁷⁾를 통해 기금운용에 대해 평가하여 폐지 및 통·폐합할 수 있도록 하고 있다. 즉, 국가재정법 제15조는 ① 설치목적 달성한 경우 ② 설치목적의 달성이 불가능하다고 판단되는 경우 ③ 특별회계와 기금 간 또는 특별회계 및 기금 상호 간에 유사하거나 중복되게 설치된 경우 ④ 그 밖에 재정운용의 효율성 및 투명성을 높이기 위하여 일반회계에서 통합 운용하는 것이 바람직하다고 판단되는 경우 기금의 폐지 또는 통합할 수 있다고 규정하고 있으며, 국가재정법 시행령 제37조의2는 기금의 사업성과 및 여유자금 운용의 적정성 등을 평가하도록 규정하고 있다. 이와 같은 기금운용평가는 기금운용평가단에 의해 매년 전체 기금 중 3분의 1이상의 기금에 대해 실시하며 3년마다 기금의 존치 여부를 평가하도록 하고 있다.

위와 같은 법령상의 규정을 근거로 2009년에 그 결과가 발표된 기금

77) 국가재정법 제82조 (기금운용의 평가) ① 기획재정부장관은 회계연도마다 전체 기금 중 3분의 1이상의 기금에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 그 운용실태를 조사·평가하여야 하며, 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치 여부를 평가하여야 한다.

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 기금운용실태의 조사·평가와 기금제도에 관한 전문적·기술적인 연구 또는 자문을 위하여 기금운용평가단을 운영할 수 있다.

③ 기획재정부장관은 제1항 또는 제2항에 따른 평가결과를 국무회의에 보고한 후 제61조에 따라 국회에 제출하는 국가결산보고서와 함께 국회에 제출하여야 한다.

④ 제2항의 규정에 따른 기금운용평가단의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

운용평가에서는 더욱 구체화하여 아래와 같은 지표로써 평가되었다.

[표 7] <2008년도 기금사업 평가지표>78)

평가항목(배점)		평가지표
계획 (30)	사업 계획 (15)	1-1. 다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가? 1-2. 현재 사업추진방식이 효율적이고 적절한가? 1-SOC. 시설장비 사업의 타당성을 객관적으로 검증하는 절차를 거쳤는가? 1-출연출자. 대상기관의 경영상황 점검결과 적정규모의 지원인가? 1-민간보조. 다년간 지원된 사업의 지원 필요성을 재검토했는가? 1-지자체보조. 지자체 사업여건을 검토·반영하였는가?
	성과 계획 (15)	1-3. 성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 가지고 있는가? 1-4. 성과지표의 목표치가 합리적인가?
집행 (20)		2-1. 사업추진실태를 정기적으로 모니터링하고 있는가? 2-2. 사업추진중 발생한 문제점을 해결하였는가? 2-3. 사업이 계획대로 집행되었는가?
		2-4. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가? 2-SOC. 총사업비 관리가 적절한가? 2-용자1. 대출조건의 설정은 합리적인가? 2-용자2. 자금회수계획 대비 자금회수율은 양호한가? 2-민간보조. 민간사업자에 대한 관리·감독은 충실한가?

78) 기획재정부, 2008년도 기금운용평가보고서I -사업운용부문-, 2009, 8면.

IV. 기금 관리운용상 문제점 및 개선방안

평가항목 (배점)	평가지표
집행 (20)	2-지자체보조. 지자체 단계 집행이 효율화되도록 노력하고 있는가?
성과/ 환류 (50)	3-1. 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는가? 3-2. 계획된 성과를 달성하였는가? 3-3. 평가결과를 사업계획·방식의 보완·변경 등에 활용하였는가?

따라서 국가재정법 제15조 상의 기금통·폐합기준인 설치목적의 달성여부, 설치목적의 달성가능여부, 특별회계와 기금 간 또는 기금 상호간의 유사성 및 중복설치여부 외에도 기금사업추진방식의 적절성 및 통제여부 등도 기금운용평가의 지표로써 활용되었음을 알 수 있다.

이와 같은 지표에 의해 2003년 이후 지금까지 3차례 기금존치평가가 있었는데, 2003년의 1차 평가에서는 총 22개 기금이 통합 내지 폐지 권고를 했음에도 2개 폐지되는데 그쳤으며, 2006년 2차에서는 2003년 통·폐합 대상이 대부분 조건부존치로 전환되고 통폐합 대상은 1개에 그쳤으며, 아직 폐지되지 않고 있다. 2009년에는 4대수계관리기금의 통합과 국가장학기금의 폐지가 권고되었다. 국가장학기금은 2009년 2학기부터 학자금대출 신용보증에 중단됨에 따른 것으로 기금으로서의 존치 필요성이 상실되었기 때문이다.⁷⁹⁾

(3) 기금운용평가의 적절성

이와 같은 결과는 기금존치평가가 기금통제에 있어서 가장 유효한 도구임에도 평가결과가 기금존치결정에 반영되지 않고 있음을 보여 주고 있다. 더욱이 최근 평가에서는 통폐합보다는 조건부존치 권고 정도

79) 임명현, 앞의 자료, 4면.

로 평가의 엄정성이 많이 감소되고 있다. 이 같은 경향은 기금운용평가 조치에서도 드러나는데 운영평가 결과 ‘미흡’ 이하 등급을 받은 기금사업에 대해서는 원칙적으로 전년대비 예산 10% 이상 삭감하는 데 그치고 기금의 존치에 대한 여부는 조치사항에 포함되어 있지 않다.⁸⁰⁾

2008년 기금운용평가는 29개 기금에 대해서 이루어 졌으며, 상세는 아래와 같다.

[표 8] <2008년 기금 운용 평가 현황>

구분	기금명	사업수	매우 우수	우수	보통	미흡	매우 미흡
	계	83	0	2	61	17	3
경제	소계	17	0	2	12	2	1
	대외경제협력기금	1	0	1	0	0	0
	축산발전기금	1	0	1	0	0	0
	농지관리기금	1	0	0	1	0	0
	중소기업진흥및산업기반기금	5	0	0	4	1	0
	농산물가격안정기금	4	0	0	4	0	0
	국민주택기금	2	0	0	2	0	0
	수산발전기금	3	0	0	1	1	1
사회	소계	61	0	0	44	15	2
	국민체육진흥기금	4	0	0	4	0	0
	여성발전기금	3	0	0	3	0	0
	산업재해보상보험및예방기금	4	0	0	4	0	0
	영산강섬진강수계관리기금	2	0	0	2	0	0
	사학진흥기금	1	0	0	1	0	0
	보훈기금	2	0	0	2	0	0

80) 기획재정부, 2008년도 기금운용평가보고서 I - 사업운용부문 -, 2009, 2면.

IV. 기금 관리운용상 문제점 및 개선방안

구분	기금명	사업수	매우 우수	우 수	보 통	미 흡	매우 미흡
	공공자금관리기금	1	0	0	1	0	0
	국민연금기금	2	0	0	2	0	0
	국민건강증진기금	10	0	0	8	2	0
	낙동강수계관리기금	2	0	0	1	1	0
	청소년육성기금	4	0	0	3	1	0
	장애인고용촉진 및 직업재활기금	1	0	0	1	0	0
	근로자복지진흥기금	1	0	0	1	0	0
	문화예술진흥기금	4	0	0	3	1	0
	방송발전기금	4	0	0	3	0	1
	관광진흥개발기금	6	0	0	2	4	0
	한강수계관리기금	2	0	0	1	1	0
	고용보험기금	6	0	0	2	3	1
	금강수계관리기금	2	0	0	0	2	0
행정	소계	5	0	0	5	0	0
	국제교류기금	2	0	0	2	0	0
	남북협력기금	1	0	0	1	0	0
	공무원연금기금	2	0	0	2	0	0

기금운용의 평가가 관련 규정의 ‘존치여부’에 관한 평가로서 제 기능을 다 하지 못하는 이유는, 전술한 바와 같이 기금운용평가가 기금 존치에 관한 가장 중요한 법적 수단임에도 불구하고 평가결과의 반영에 대한 어떠한 실효적 규정을 가지지 못하고 있기 때문이다. 매 회계연도마다 기금운용을 평가하고 3년에 한 번씩 기금의 존치여부에 대한 결정을 내려야 함에도 불구하고, 기금폐지·통합의 의견은 의견제시 또는 권고와 그 법적 효력에 있어서 다름없으며 따라서 기금운용평가단도 조건부존치권고라는 의견제시를 반복하게 되는 악순환을 겪게 된다.

3. 기금존치평가의 실효성 문제

결국, 기금운용평가단이 적절한 절차와 타당한 법적 근거로써 내린 결정에 대해서는 법적 효력을 주는 규정을 두어, 기금의 존치를 위한 적절한 항변이 없을 경우에는 기금이 통·폐합되도록 하는 것이 기금운용평가의 법·제도적 취지를 살리며, 더 나아가 궁극적으로 기금의 적절한 운영 및 관리를 도모할 수 있을 것이다.

[표 9] <역대 기금존치평가 결과 요약>

	조건부존치권고	통합권고	폐지권고	2010년 6월 기준 조치결과
2003년		(기술신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 신용보증기금, 주택금융신용보증기금, 산업기반신용보증기금) (국민체육진흥기금, 청소년육성기금) 4대수계관리기금 등 11개	농어가목돈마련저축장려기금 방위산업육성기금 과학기술진흥기금 문화산업진흥기금 문화예술진흥기금 (민간자금화) 축산발전기금 국민건강증진기금 (국민건강보험으로 통합) 응급의료기금 여성발전기금 근로자복지진흥기금 순국선열애국지사사업기금(민간자금화) 등 11개	통합권고 11개 전부 존치 폐지권고 11개 중 2개 폐지
2006년	과학기술진흥기금 기술보증기금 여성발전기금 장애인고용촉진기금 근로자복지진흥기금		지역신문발전기금	실적 없음

IV. 기금 관리운용상 문제점 및 개선방안

	조건부준치권고	통합권고	폐지권고	2010년 6월 기준 조치결과
2009년	과학기술진흥기금 농어가목돈마련저 축장려기금 부실채권정리기금 여성발전기금 응급의료기금 청소년육성기금 특정물질사용합리 화기금	4대수계관리기금 양곡증권정리기금 (양곡관리특별회 계 또는 쌀가격보전변동직 접지불기금과 통합)	국가장학기금	국가장학기금: 11년부터 폐지예정

V. 맺는 말

현대국가의 산업화 경향과 복지국가로서의 적극적 기능수행에 대한 요청은 국가재정을 탄력적으로 운용하면서도 국가사업에 안정적인 재정 지원이 이루어질 것을 기대하고 있다. 이러한 측면에서 공기금은 탄력적이면서도 안정적인 운용이 가능한 재원으로서의 효용성과 장점을 가진다고 평가된다.

그러나 현대 재정국가에서 기금이 가지는 이와 같은 장점에도 불구하고, 기금은 투명하고도 효율적인 재정운용의 한계로서 작용하기도 한다. 즉, 통합예산의 측면에서 예산 외로 운용되는 기금은 그 숫자와 자산규모가 불어날수록, 재정수요에 즉각적으로 대응할 수 있는 순발력이 감소되어 전체적으로 국가재정작용의 효율성이 감소되는 문제를 야기할 수 있다. 특히, 2010년 현재 기금의 자산운용규모는 476.9조원에 도달하여 일반회계 총계 201.3조원의 2배를 상회하는 수준에까지 이르고 있는데,⁸¹⁾ 이와 같이 최소한의 필요 이상으로 기금이 증가할 경우, 탄력적인 국가재정운용은 그만큼 더욱 곤란하게 된다. 이는 기금으로 지원되는 재정사업이 재원의 풍족함과 재정지원의 안정성을 누리는 반면, 기금의 숫자와 액수가 증가할 경우 그 만큼 일반 예산 재원이 줄게 되는 데서 기인한다.

따라서 현행 국가재정법은 기금의 설치를 법률을 통해서만 가능하도록 하였으며, 기금운용계획안 및 기금결산도 예산안 및 결산과 동일한 절차를 거치도록 함으로써, 기금통제의 영역에서 국회의 심의와 감독권한을 더욱 강화하였다. 그러나 기금이 가지는 본질적 속성으로 인해, 지출계획에 따른 엄격한 집행을 특징으로 하는 예산과 달리, 기금은 일정한 한도에 있어서 기금관리주체의 탄력적이고도 유연한 집

81) 국회예산정책처, 2010년도 대한민국재정, 2010, 48면.

V. 맺는 말

행이 법령으로 보장되어 있다. 이와 같은 기금운용의 자율성과 유연성은 기금의 장점을 이루면서도 동시에 통제면에서의 흠결을 의미하기도 한다. 특히, 기금의 적자운용과 손실은 대부분 국민의 세금으로 형성된 예산에 의해 보전되기 마련이므로 기금의 적절한 통제를 통한 기금자산의 적자 및 손실 더 나아가 기금파산을 예방하는 것은 기금의 자율적 운영을 통한 국가정책사업의 효율적 수행만큼 중요한 사항으로 인식되어야 할 것이다.

기금통제에 있어서 중핵적 위치를 차지하는 부분은 국회에 의한 기금운용계획의 심의와 기금결산이라고 할 수 있으나, 전술한 바와 같이 기금의 자율적 운용이라는 속성은 기금에 대한 국회의 통제가 다소간 제한적일 수밖에 없게 된다. 또한 기금의 손실 및 기금지출에 대한 부당한 압력행사의 경우, 국가재정법에 의한 기금담당공무원의 배상책임 및 부당압력행사자에 대한 형사책임 등은 기금의 손실과 부당한 압력행사라는 사실이 발생한 이후의 통제수단이므로 기금의 적절한 관리라는 관점에서는 그 효율성은 제한적이라고 평가할 수 있다. 따라서 기금의 관리는 기금이 부실 또는 방만하게 운용되어 손실이 발생하기 전의 시점에 통제되는 것이 가장 적절한 것이라고 할 수 있는 바, 기금관리주체에 대한 행정부의 내부통제가 그것이라고 할 수 있다. 행정부의 내부통제로는 기금운용평가단이 기금의 적절한 운용을 평가하여 그 결과에 따라 존치 및 통·폐합을 권고하는 기금운용평가제도와 기금의 중요사항을 심의·결정하는 기금운용심의회설치 그리고 기금자산의 적절한 운용을 위한 자산운용위원회의 운용 등이 있다.

이와 같이 적절한 기금관리를 위한 국가재정법상의 통제수단은 다양하게 마련되어 있다. 그러나 법령이 규정한 기금통제수단이 기금의 건전성에 기여하기 위해서는 기금통제와 관련한 규정들이 더욱 정치하게 세부화될 필요가 있다. 즉, 기금통제의 최적화의 요체는 기금통

제와 관련한 국가재정법상의 규정들이 실질적으로 기능하여 집행력을 가질 수 있도록 하는 것이며 아래의 사항들이 구체적으로 검토되어야 할 것이다.

첫째, 통합예산의 관점에서, 기금을 담보로 하는 차입금도 국가채무에 포함시킬 것이 필요하다. 통합예산의 가장 큰 의의 중 하나는 국가의 재정활동 전반을 파악하여 국가채무를 정확히 그리고 효율적으로 관리하는 데 있다. 따라서 통합예산에서 포착된 채무요소가 국가채무관리에 적절히 반영될 것이 필요한데, 현재 기금이 발행한 채권 중 「중소기업진흥에 관한 법률」에 의한 ‘중소기업창업 및 진흥기금’ 등과 같이 실질적으로 국가의 기금으로 보기 어려운 기금으로서 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 기금이 발행한 채권은 국가채무에서 제외하고 있다. 이는 국가채무규모의 정확성을 감소시키는 문제를 발생시키고 있어 국가재정법 시행령 제43조를 개정하여 국가의 예산이 지급보증을 서는 경우에도 국가채무에 포함되도록 하는 것이 적절할 것이다.

둘째, 현행 국가재정법 제66조 제2항과 제4항은, 기획재정부장관으로 하여금 기금운용계획안 작성지침을 기금관리주체와 국회 예결산특위에 통보·보고하도록 규정하고 있다. 그러나 기금관리주체에게 통보되는 작성지침에는 기금별 지출한도가 포함되지만 국회에 보고되는 작성지침에는 지출한도가 포함되어 있지 않아 개별 기금의 구체적 지출한도를 파악하기 어렵게 되어 있다. 그러나 국가재정운용의 정확한 전모를 파악하여 적절한 재정통제를 통한 효율적인 재정운용이 가능하도록 하는 데 통합예산제도의 취지가 있다는 점을 고려한다면, 기금별 지출한도가 포함된 기금운용계획안이 국회에 보고되어 국회 예결산심사를 통해 거시적이고 전략적인 자원배분이 가능하도록 국가재정법 제66조를 개정하여 국회에 보고하는 작성지침에도 기금별 지출한도를 포함하도록 하는 것이 필요하다.

V. 맺는 말

셋째, 국가재정법 제102조에 의한 부당압력을 행사한 자에 대한 책임과 국회 동의 없이 기금을 초과지출한 자에 대한 법적 책임의 형평성을 맞출 것이 필요하다. 기금담당자에 대한 부당한 압력을 행사한 자는 기금의 손실여부를 따지지 않고 형사상 책임을 묻고 있다. 반면 기금의 자율적 운용을 보장하는 법규정상의 한도를 초과하여 국회 동의 없이 초과 지출한 경우에는 국회법상 변상·징계 책임만을 지게 되어 있다. 국회 동의 없는 초과지출은 기금운용계획에 대한 국회의 심사권 즉, 정당한 기금통제를 침해하는 행위로서 국가재정법 제102조상의 법적 책임과의 형평성을 고려할 필요가 있다.

넷째, 개별 기금설치법률에 의해 기금의 관리·운용이 소관부처의 장이 아닌 기금사업시행자인 공사 또는 공단에 위탁되는 경우가 있다. 이 경우 기금에 손실이 있거나 부실운용이 있을 경우 소관부처장에게 관리책임을 물을 수 있는가에 대한 명확한 규정이 없으므로 각 개별 기금설치법률의 규정에도 불구하고 소관부처장이 총괄적인 법적 책임을 지도록 하는 근거규정의 신설이 필요하다. 물론, 기금의 주요 운용 사항에 대해 기금의 소관부처장의 승인을 요하도록 하는 규정이 있으나, 사실상 기금의 집행 또는 지출에 대한 사항에 있어서 실제 기금 관리자의 재량사항이 크며, 기금운용심의회와 자산운용위원회의 경우에도 그 설치가 강제되지 않는 기금이 많으므로 궁극적인 책임주체를 명확히 법정화할 것이 필요하다. 왜냐하면 기금의 손실은 대부분 예산재원의 전입을 통해서 보전되는 경우가 많으며, 이와 같은 상황에서는 공공부문에 그 법적 책임의 소재를 두는 것이 더욱 타당할 것이기 때문이다.

마지막으로, 기금운용평가결과에 대한 법적 실효력을 부여할 것이 필요하다. 국가재정법 제82조의 기금운용평가는 기금통제에 있어서 가장 유효한 도구임에도 평가결과가 기금준치결정에 제대로 반영되지 않는 상황에 있다. 1차 평가의 결과 총 22개 기금이 통폐합의 권고를

받았음에도 2개의 기금만 폐지되는데 그쳤으며, 2차 평가의 경우 통폐합 대상은 1개뿐이며 그나마 아직 폐지되지 않고 있는 실정이다. 최근의 상황은 기금운용평가결과 폐지를 권고했음에도 반영되지 않자, 통·폐합 대신 대부분 조건부존치를 권고하는데 그치고 있다. 이는 개별 기금이 법률의 근거를 가지는 것에 그 원인이 있다고 하나 본질적인 문제는 기금운용평가의 결과에 대한 실효적인 법적 강제성이 없는데 있으므로, 국가재정법 제82조를 개정하여 정당하고도 합리적인 사유가 없을 경우에는 기금운용평가결과에 따라 폐지결정이 난 기금에 대해서는 의무적으로 통·폐합을 실시하도록 법정화 할 것이 필요하다.

참 고 문 헌

- 강신택, 재무행정론(개정판) - 예산과정을 중심으로 -, 박영사, 2006.
- 강주영, 환경보호수단으로서의 부담금에 관한 공법적 검토, 공법학 연구 제10권 제4호, 2009.
- _____, 지방자치와 재정민주주의 - 지방재정법을 중심으로 -, 지방자치법연구 제10권 제2호, 2010.
- _____, 예산의 공법적 함의 - 예산법률주의를 중심으로 -, 동아법학 제 48호, 2010.
- 국회예산정책처, 2010년도 대한민국재정, 2010.
- 국가보훈처, 2010 보훈기금운용계획안, 2009.
- 경제기획원, 기금관리개선방안-86예산안 정책협의회자료, 1986.
- 기획재정부, 2008년도 기금운용평가보고서 I - 사업운용부문 -, 2009.
- _____, 2010년도 기금운용계획안, 2010.
- 김철수, 헌법학신론 제19전정신판, 박영사, 2009.
- 나중식, 재무행정론, 2008.
- 박영희 · 김종희, 신재무행정론 제3판, 대영문화사, 2008.
- 윤영진, 새재무행정학, 2008.
- 이목훈, 재무행정론, 대왕사, 2010.
- 이영조 · 문인수, 재무행정론, 대명출판사, 2010.
- 이원희, 재정민주주의의 이념에서 평가한 국회의 국방예산 통제, 한국행정학보 제30권 제2호, 1996.

참 고 문 헌

이종익 · 강창구, 재무행정론, 2004.

임명현, 공적 기금 관리운용상 문제점 및 개선방안, 한국법제연구원
2010.6 워크숍 자료집, 2010.

정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2009.

D. Birk, Steuerrecht, 1999.

K.H. Friauf, Zur Zulässigkeit von außensteuerlichen Sonderabgaben, in:
Der Bürger als Objekt der staatlichen Finanzpolitik, FS für
Willy Haubrichs zum 65. Geburtstag, 2. Aufl., 1977.

D. Gosch, Juristische Beurteilung von Öko-Steuern, StuW 1990.

W. Jakob/O. Zugmaier (Hrsg.), Rechtliche Probleme von Umweltabgaben,
1996.

R. Mußnug, Die zweckgebundene öffentliche Abgaben, in: FS für E.
Forsthoff, 1972.

K. Tipke/J. Lang, Steuerrecht, 16. Aufl., 1998.