

基金의 統制 · 統合 方向에 대한 檢討

- 國家財政시스템에 의한 새로운 趨勢를 중심으로 -

吳 龍 植*

차 례

- I. 시작하는 글
 - 1. 도입
 - 2. 문제의 제기
- II. 기금에 대한 일반적 관리 · 통제
 - 1. 의 의
 - 2. 법률에 의한 기금의 관리 · 통제
 - 3. 그 밖의 관리 · 통제
- III. 국가재정시스템에 의한 기금의 통제 · 통합
 - 1. 국가재정시스템의 정비방향
 - 2. 국고금관리법과 기금의 통제 · 통합
 - 3. 정부회계법안과 기금의 통제 · 통합
- IV. 기금의 통제 · 통합과 관련한 검토
 - 1. 기금의 통제 · 통합과 관련한 쟁점
 - 2. 기금의 통제 문제 : 자율성과 통제의 관계
 - 3. 기금의 통합 문제 : 특별회계와의 구분
- V. 맺음말

* 法制處 經濟法制局 書記官

I. 시작하는 글

1. 도입

행정수요는 갈수록 복잡화·다양화되고 있는데, 새로운 행정수요를 효과적으로 충족시키고 경제상황의 변화에 탄력적으로 대응하는 과정에서 특정 분야에 대한 육성·개발을 촉진하기 위하여 자금을 원활하게 지원하거나 효율적으로 관리·운영할 수 있도록 일반 예산과 구분하여 기금(基金)을 설치하고 있다. 이러한 기금은 미래의 재정수요에 대비하여 필요한 재원을 현재에 마련해 놓는 것이라고 할 수 있다. 즉, 기금은 현재의 정부가 동 세대의 부담으로 재원을 모아서 그 지출방향을 미리 정하고 다음 세대까지 혜택을 받을 수 있도록 하되, 미래의 정부에 대하여는 그 재정의 유연성을 제약하게 된다. 따라서 정치·경제학적 관점에서 볼 때, 기금은 현 정권의 정치인들이 차기 정권들로부터 자신의 정책목표를 지키기 위한 구조적인 장치라고 말하기도 한다.¹⁾

기금은 정부가 특정한 목적을 위하여 설치하여 필요시 예산외로 운용할 수 있도록 규정된 예산회계법에 근거하여 1980년대 이후 급속히 확대·성장하였으나, 기금을 위한 재원(財源)이 일반회계(一般會計)로부터의 전입금(轉入金)과 정부 출연금(出捐金) 등에 의존하고 있음에도 불구하고 세입·세출외로 운영됨으로써 국회에 의한 직접적인 통제대상에서 벗어나 있으며, 나아가 기금이 국민경제에서 차지하는 비중과 그 영향력이 막대해진 점 등으로 인해서 기금운용의 당초 취지와는 달리 많은 문제점과 부작용을 낳게 될 우려가 항상 제기되어 왔다. 실제로 기금은 국가의 재정·금융정책과의 연계(連繫)를 강화하고 공공자금운용의 효율성과 탄력성을 제고한다는 본래의 취지와는 달리 주무부처에 의한 방만한 기금운용, 정부 예산회계의 다중구조화, 기금의 적자누적으로 인한 재정운용의 비효율화, 일반회계나 특별회계의 사업과의 중복, 방만한하고 자의적인 지출의 가능성과 지출에 대한 통제장치의 결여, 국가 재정적자의 주요 원인제공 등 각종 문제점과 부작용을 초래한 것으로 평가되어 왔다. 특히 외환위기 이후에는 기금이 방만한 국가재정운영의 대표적인 사례로

1) 전택승, "기금에 대한 통제와 자율권의 논리", 『재정포럼』 2002년 6월호, 한국조세연구원, 2002, 47면, A. Przewroski and F. Limongi, "Political Regimes and Economic Growth", *Journal of Economic Perspectives* Vol. 7, 1993, pp. 51~70.

서 인식되었고, 언론 등 여론으로부터 많은 비판을 받기도 하였다.

이에 따라 정부도 기금과 관련한 문제점을 인식하고 기금에 대한 정확한 평가를 하기 시작하였다.²⁾ 재정당국에 의한 기금의 평가를 통해서 2001년에는 기금관리기본법을 개정하여 기금운영계획 및 그 결산에 대한 절차도 일반 예산과 유사한 절차를 거치도록 하고, 기금의 통합·폐지에 대한 규정도 마련하였다. 또한, 기금을 종합적으로 관리하는 기획예산처에 기금정책국을 신설하여 기금의 관리를 전담하도록 하는 등 기금에 대한 관리·통제를 한층 강화하기도 하였다. 그 동안 추진되어 온 관리·통제의 강화로 인하여 기금의 문제점은 어느 정도 완화되고 그 비판도 다소 수그러진 것으로 평가되고 있다.³⁾

2. 문제의 제기

그 동안 추진되어 온 기금에 대한 관리·통제의 강화와 관련해서 기금의 본질적인 성격, 즉 그 자율성과 특히 특별회계와 구별되는 특수성에 대한 검토 없이 그 지출에 대한 통제와 기금의 통·폐합에 대한 논의가 지나치게 강조된 나머지 기금의 고유한 특성을 무시하고 기금운용을 잘못된 방향으로 유도할 수 있다고 우려하는 시각이 있다.⁴⁾ 반면에, 현재 진행되고 있는 기금에 대한 관리·통제의 강화는 기본적으로 기금을 국가재정시스템의 일부분으로 보지 못하고 추진한 것이어서 그 태생적(胎生的) 한계가 있으므로 기금도 국가재정시스템의 범위 안에 포함시켜 일반 예산과 마찬가지로 체계적으로 관리하고 통제하여야 한다는 주장이 실무 분야에서 설득력 있게 제기되고 있다.⁵⁾ 이러한 방향에서 최근 정부는 국가재정(國家財政)과 관련한 법령체계를 전면적으로 재정비하는 과정에서 기금을 국가재정시스템의 일부로 편입하여 국가가 체계적으로 관리·통제하려는 움직임을 보이고 있는데, 그 대표적인 사례가 2002년 12월에 제정된 국고금관리법이라 할 수 있다. 이와 같은 기금에 대한 관리·통제의 새로운 추세는 종전의 그것과는 사뭇 다른 관점에서 진행되고

2) 박기백, “기금 현황과 쟁점”, 『재정포럼』 2002년 7월호, 한국조세연구원, 2002, 7면.

3) 기획예산처, 『기금백서』, 2002, 참고.

4) 전택승, 전계논문, 51면 등 참고.

5) 주로 재정당국의 입장으로 이해된다. 특히, 1998년도 국민의 정부가 출범한 이후 국가재정에 대한 통제를 강화하여야 한다는 입장에서는 재정경제부와 기획예산처가 대체적으로는 의견이 같으나, 주로 재정경제부(국고국)의 입장이 기획예산처의 그 것보다 강경한 것으로 알려져 있다.

있다는 점에서 그 방향이 바람직한지 검토할 필요가 있다.

생각건대, 최근 우리나라에서 진행되고 있는 기금에 대한 평가와 그에 따른 정책변화의 방향은 기금에 대한 자율성을 부인하고 그 통제를 강화하며, 예산(특히 특별회계)과의 차별성을 없애고 기금과 예산을 통합하여 관리하여야 한다는 입장에서 진행되어 온 것으로 보인다. 나아가 최근에는 국가재정시스템을 정비하는 과정에서 기금을 일반 예산의 범위에 포함시키고 그에 대한 통제·통합의 추세에 속도를 더하려는 것으로 이해된다. 따라서 본 연구는 최근에 진행되고 있는 기금에 대한 관리·통제의 새로운 추세가 기금에 대한 관리(管理)와 관련한 2가지 쟁점의 측면에서 어떻게 평가될 것인지 검토하고자 한다. 즉, 그 첫째는 기금에 대한 자율성과 통제의 문제로서, 여기서는 주로 기금을 예산의 범위에 포함시켜 통제하여야 하는지가 논의의 핵심이 될 것이다. 다른 하나는 기금과 예산에 대한 통합과 분리의 문제로서, 특히 기금과 특별회계의 통합여부가 그 논의의 대상이 될 것이다. 이를 위하여 논의의 전개상 기금에 대한 일반적인 관리·통제수단과 최근 국가재정과 관련한 법령체계 및 국가재정시스템의 개편방향에서 진행되고 있는 기금의 통제·통합과 관련한 내용을 먼저 살펴보기로 한다.

II. 기금에 대한 일반적 관리·통제

1. 의 의

기금에 대한 관리·통제 여부는 기금을 바라보는 관점과 기금의 성격에 따라 달라진다고 할 수 있다. 기금을 신탁 또는 계약으로 이해하면 기금에 대하여 자율권을 부여하여야 하고, 기금을 국가예산의 일환으로 보게 되면 예산과 동일하게 취급하여야 한다.⁶⁾ 그런데 기금에 대한 관리·통제는 기금을 보는 관점에 관계없이 정치적·경제적인 상황, 특히 국가재정의 형편 정도에 따라 그 관리·통제의 수위가 달라지곤 한다. 즉, 일반적으로 국가의 재정적자가 심화되면 기금에 대한 통제논리가 힘을 얻고, 반대로 그 재정이 여유가 있을 때에는 자율권의 논리가 힘을 얻곤 하였다. 따라서 기금에 대한 통제의 수위가 어느 정도에서 취해지는 것이 바람직한가에 대한 판단에 반드시 수긍할 수는 없다.

한편, 기금제도는 예산회계법상 세입·세출예산외로 운용하도록 되어 있는 제도로서 그 자율성과 탄력성을 그 본질로 한다는 점은 인정되나, 기금의 수

6) 박기백, 전제논문, 15면.

가 늘어나고 그 규모가 확대됨에 따라 기금운용에 있어서 국가재정 운용과의 연계성을 높이고 공공성과 효율성을 조화시킬 수 있도록 국가적인 차원에서 어느 정도 관리가 필요하다는 점은 부인할 수 없다. 따라서 기금에 대한 지출 한도를 사전적으로 설정하거나 지출규모의 조정이나 전용 등을 전혀 불가능하게 하는 등의 과도한 통제는 문제가 될 수 있지만, 기금제도 전반에 관한 기본원칙과 기준을 정하기 위하여 기금에 대한 관리·통제가 어느 정도는 필요하다. 우리나라에서 시행하고 있는 기금에 대한 일반적인 관리·통제의 수단으로는 기금의 관리·통제와 관련된 법률, 재정당국에 의한 지도·감독, 감사원의 회계감사와 국회에 의한 통제 등이 있다.

2. 법률에 의한 기금의 관리·통제

(1) 개요

예산회계법 제7조제1항은 기금을 법률로써 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 개별 기금을 설치·운용하는 근거는 각 개별 법률에서 규정하고 있다. 그리고 이러한 개별 법률의 규정에 의한 기금을 종합적으로 관리·통제하는 법률이 예산회계법·기금관리기본법·공공자금관리기금법 및 부담금관리기본법 등이다.⁷⁾ 그중에서 예산회계법은 국가의 예산과 회계 및 이에 관련되는 사항의 기본에 관한 법률로서 기금에 관한 규정을 최초로 마련한 법률이다. 그러나 기금에 관한 일반법인 기금관리기본법이 새로이 제정되고, 기금의 수입·지출 및 회계·결산에 관한 사항을 각 개별법에서 규정하려는 추세에 따라 예산회계법은 기금에 대한 관리·통제에 있어서 상징적인 역할만을 수행하게 되었다. 현재 동법은 제7조에 기금에 관한 일반적·선언적 규정만이 남게 되고 나머지는 모두 삭제되었다.

1991년에 제정된 기금관리기본법은 예산회계법 제7조의 규정에 의한 기금의 설치·관리 및 운용에 관한 기본법이다. 특히, 2001년에는 이 법을 개정하여 기금 운영계획 및 결산의 절차도 일반 예산과 유사한 절차를 거치도록 하는 등 기금에 대한 관리·통제를 강화하고, 기금의 통합·폐지에 대한 규정도 마련하였다. 그 밖에 공공자금관리기금법은 기금의 여유자금에 대한 통합관리를

7) 현재 시행중인 법률중 국고금관리법도 기금을 관리·통제하는 중요한 법률이지만, 논의의 전개상 국고금관리법에 대하여는 장을 바꾸어 살펴보기로 한다.

목적으로 기금을 그 운용면에서 관리하도록 하고 있으며, 부담금관리기본법은 기금관리기본법과 관련하여 기금의 주요 세입원(歲入源)인 부담금(負擔金)에 대한 관리·통제를 강화함으로써 간접적으로 기금에 대한 통제를 하고 있다.

(2) 예산회계법

예산회계법은 국가의 예산과 회계 및 이에 관련되는 사항의 기본에 관한 법률로서 재정(財政)에 관한 헌법상의 규정을 보완하는 헌법시행법적인 성격을 가지고 있다. 이 법은 5·16혁명 직후인 1961. 12. 19. 국가재건최고회의 제82차 상임위원회에서 법률 제849호로 상정·의결되어 제정되었다. 제정 당시의 예산회계법 제89조제1항 및 제2항에 기금과 관련한 규정이 처음 규정되었다. 그 후 1973년 2월에는 제7회 비상국무회의 의결로서 법률 제2518호로 이 법이 개정되었는데, 이에 따라 각종 기금에 대한 통제를 강화하기 위하여 기금운영에 대한 절차규정이 새로이 마련되었다. 당시 개정된 예산회계법에 따라 각종 기금을 관리하는 중앙관서의 장은 회계연도마다 그 회계연도 개시 전에 기금운용계획을 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻도록 하였다.

1973년 12월에는 국회에서 법률 제2639호로 이 법을 개정하여 기금운용계획서와 기금의 결산보고서도 매 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하도록 하여 그 지출에 대한 통제를 강화하였다. 그 후 이 법은 1989년 3월 전문 개정되기도 하였지만, 기금과 관련한 내용은 수정되지 않고 유지되다가 1991. 12. 31. 법률 제4461호로 기금관리기본법이 제정되면서 기금에 대한 기본법으로서의 자리를 내주게 되었다. 또한, 앞서 언급한 바와 같이 2002. 12. 30.에는 국고금관리법이 제정되어 기금의 수입·지출에 관한 일반적 규정도 동법에서 규정하게 되었고, 기금에 대한 결산·회계에 대하여는 앞으로 제정될 정부회계법에서 규정할 예정이기 때문에 예산회계법은 기금의 관리·통제에 있어서 실질적인 기능은 상실하고 상징적인 존재로 남게 될 것으로 보인다.

(3) 기금관리기본법

기금관리기본법이 제정된 것은 1991년으로서 그 제정배경은 입안 당시인 1989년 12월 현재 정부관리기금이 37개(실제 운용은 34개)이고 연간 운용 규모는 13조 64억원에 이르는 등 기금의 수가 늘어나고 그 규모도 크게 팽창되어 일반회계의 예산규모에 이르게 됨에 따라 기금운용에 있어서 재정운용과

의 연계성을 높이고 공공성과 효율성을 조화시키기 위하여 기금제도 전반의 기본적 원칙과 기준에 관한 사항을 정하기 위하여 이 법을 제정하였다.⁸⁾ 이 법은 잦은 정부정책의 변경과 기금에 관한 다른 개별 법률의 개정 등으로 인해서 제정된 지 12년 동안 60여 차례 개정될 정도로 빈번하게 개정되었다. 그 중에서 2001. 12. 31.에는 법률 제6590호로 동법을 개정하였는데, 기금운용의 효율성과 투명성을 제고하기 위하여 기금운영계획 및 그 결산의 절차도 일반 예산과 유사한 절차를 거치도록 하고, 예산과 동일한 수준의 국회의 심의를 받도록 하는 등 기금에 대한 관리·통제를 한층 강화하였다.

법률 제6590호로 개정된 기금관리기본법을 중심으로 그 내용을 살펴보면, 기금의 예산과정에 있어서 기금관리주체는 기금운용계획안을 수립하여 5월 31일까지 기획예산처장관에게 제출하도록 규정하고 있고, 기획예산처는 동 계획안을 협의·조정한 다음 국무회의의 심의·의결과 대통령의 승인을 얻도록 되어 있다. 모든 기금⁹⁾의 기금운용계획안과 그 결산은 국회의 의결을 거치도록 되어 있는데, 대통령의 승인을 받은 기금운용계획안이 회계연도 개시 80일 전까지 국회에 제출되면 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 심의·확정하도록 되어 있다. 그리고 기금운용계획이 확정되면 기금관리주체는 기금의 월별 수입 및 지출계획서를 회계연도 개시 전까지 재정경제부에 제출하도록 하였다. 아직도 기금에 관한 기본적인 운용방법은 기금관리기본법에서 규정하고 있지만, 2002년에 국고금관리법이 제정되면서 기금의 수입·지출에 관한 규정은 대부분 국고금관리법에서 별도로 규정하게 되었다. 결과적으로 기금관리기본법도 예산회계법과 그 사정이 유사하게 되었지만, 국고금관리법의 제정과 앞으로 제정될 예정인 정부회계법안의 내용에도 불구하고 기금관리기본법에 대하여 아직까지는 기금제도 전반에 걸친 기본적 원칙과 그 기준에 관한 사항을 정하고 있는 기본법으로서의 위치를 의심할 수는 없다.

(4) 공공자금관리기금법과 부담금관리기본법

공공자금관리기금법은 1993. 12. 31. 법률 제4677호로 제정된 법률로서 기금 및 우체국예금 등의 여유자금을 통합 관리하여 이를 재정융자 등 공공목적에 활용하고 국채의 발행 및 상환 등을 효율적으로 관리하기 위하여 공공자금

8) 기금관리기본법 제안이유(www.moleg.go.kr) 참고.

9) 다만, 재산형성저축장려기금·농어가목돈마련저축장려기금 등 10개 금융성 기금을 제외하도록 되어 있다(법 제2조 및 제2조의3).

관리기금을 설치하고,¹⁰⁾ 그 운용 및 관리에 관하여 필요한 사항을 정하고 있다. 여기서 공공자금관리기금은 기금 및 우체국예금 등의 예탁금을 재원(財源)으로 하여 재정투융자특별회계의 용자계정에 예탁하여 재정용자 재원과 금융자율화시책(金融自律化施策)의 추진 등을 위하여 사용하게 함으로써 종래 금융자산이 수행하던 정책금융을 국가재정에서 흡수하도록 하였고, 예탁금중 나머지는 국·공채의 인수재원 등으로 사용하도록 하였다. 그리고 공공자금관리기금에 예탁된 자금을 대하여는 국·공채의 이자율 수준과 기금 등의 금융자산운용 수익률 등을 참작하여 정한 이자율에 따른 이자를 지급하도록 하고, 공공자금관리기금에 예탁된 자금은 예탁대상기금 등의 운영상 불가피한 사유가 있는 경우에는 예탁기간 만료전이라도 상환하도록 함으로써 당해 기금 등의 목적사업을 차질 없이 수행할 수 있도록 하고 있다.

부담금관리기본법은 2001. 12. 31. 법률 제6589호로 제정된 법률로서 부담금의 설치·관리 및 운용에 관한 기본적인 사항을 규정하고, 부담금운용의 공정성과 투명성의 확보를 통하여 국민의 불편을 최소화하고 기업의 경제활동을 촉진함을 목적으로 하고 있다. 이 법은 기금의 관리·통제와 직접적인 관련성이 있는 것은 아니지만, 각 개별 법률에 근거하여 설치·운영되어온 각종 부담금의 신설을 억제하고 그 관리·운용의 공정성과 투명성을 제고하기 위하여 부담금의 설치·관리 및 운용에 관한 기본적인 사항을 규정하려는 것이기 때문에 주요 세입원(歲入源)이 부담금에 해당하는 기금과 깊은 관련성을 갖게 되었다. 이와 관련하여 중앙행정기관의 장은 매년 부담금의 부과실적 및 사용명세 등이 포함된 부담금운용보고서를 작성하여 기획예산처장관에게 제출하게 하는 등 이 법에서 그 관리·통제를 강화하고 있다.

3. 그 밖의 관리·통제¹¹⁾

중전의 기금 과목구조(科目構造)에는 성격이 상이한 경비가 혼재되어 있어

-
- 10) 공무원연금법에 의한 공무원연금기금, 국민체육진흥법에 의한 국민체육진흥기금, 우체국예금·보험에관한법률에 의한 우체국예금, 사립학교교직원연금법에 의한 사립학교교직원연금관리공단의 자산 등 공공기금은 원칙적으로 여유자금을 모두 공공자금관리기금에 예탁하여야 하고, 그 밖의 여유자금이 있는 경우 동 기금에 임의로 예탁할 수 있도록 하고 있다(법 제5조).
- 11) 기금관리기본법은 기금의 예산과정과 여타 관리에 관한 내용으로 구분될 수 있는데, 예산제도에 관한 사항은 앞서 기술한 기금관리기본법의 내용에서 살펴보았으며, 여기서에는 여타 관리에 관한 내용을 중심으로 살펴보기로 한다.

서 기금관리주체의 자의적인 기금운용에 따른 문제점을 안고 있었고, 일부 기금은 주요 항목이 과도하게 포괄적으로 설정되어 있어서 방만하게 사업을 집행할 소지가 있거나 너무 세분화되어 기금운용의 신축성을 제약하여 왔다. 이에 따라 최근 기획예산처는 이러한 문제점을 해결하기 위하여 기금의 사업을 기금운영비, 경상사업비, 용자사업비, 자본지출비, 의무지출비 등으로 구분하는 등 기금지출의 분류체계를 개선하여 그 지출의 성격과 성질에 따라 지출에 대한 분야별 통제를 용이하게 하였다.¹²⁾ 이러한 분류는 예산인 특별회계와 일반회계의 분류방식보다 더욱 상세하다. 또한, 기금관리주체는 주요 항목 지출금액의 범위 안에서 세부항목 지출금액을 변경할 수 있지만 세부항목을 신설하기 위해서는 반드시 기획예산처장관과 협의하도록 하였고, 기금의 지출운용에 있어서도 그 범위를 축소하여 주요 사업 지출단위의 자율적인 지출운용의 범위를 종전의 50%에서 30%로 낮추었다.¹³⁾ 나아가, 기금의 신규사업 추가를 제한하여 신규사업을 원할 경우 기획예산처장관의 협의를 거쳐 기금운용계획의 변경을 통해서만 추진할 수 있도록 하고, 신규사업 추가로 인한 지출의 증가를 다른 사업의 지출 감소로 조정하는 시스템의 마련을 준비중에 있다.¹⁴⁾

또한, 기금의 종류를 기금관리기본법에 열거함으로써 기금을 새로이 설치하려고 할 경우 기획예산처와 협의하도록 하였고, 설치 목적을 달성하거나 목적달성이 불가능한 경우 및 특별회계와 기금간에 또는 기금 상호간에 유사하거나 중복되게 설치된 경우에는 기금을 통합·폐지하도록 하였다. 그리고 기금의 회계는 기업예산회계를 적용하도록 하고, 기금운용계획에 반영된 경우가 아니면 주식과 부동산의 매입을 제한하였다. 그 밖에 기금의 관리·통제를 위하여 기금운용심의회와 기금정책심의회를 두고 있으며, 기획예산처의 기금관리기능을 강화하여 기금을 종합적으로 관리하도록 기금정책국을 별도로 두고 있다.¹⁵⁾

12) 기획예산처 보도자료, 「기금의 투명성·효율성 제고를 위한 기금과목구조 개편 주요 내용」, 2002. 5. 21.

13) 기획예산처, 「기금제도 개혁 본격 추진」, 2002. 3. 5. 참고.

14) 일명 PAY-GO시스템이라고 한다. 기획예산처, 전게서, 참고.

15) 기획예산처직제 제11조의2(2002. 2. 4. 신설).

Ⅲ. 국가재정시스템에 의한 기금의 통제·통합

1. 국가재정시스템의 정비방향

1960년대 이후 경제발전으로 재정규모의 획기적 증가와 더불어 재정의 새로운 역할이 요구되고 있고, 한편으로는 국가채무의 증가와 재정의 전산화 등 국가재정의 운영여건도 크게 변화되었다. 이에 따라 국가재정에 있어서 자금의 배분과 관련하여 그 수급조절 위주에서 앞으로는 경기조절의 역할이 추가로 요구되고 있으며, 정부회계처리는 예산집행의 단순한 합법성을 중시하는 현금주의·단식부기에서 경영개념에 입각한 종합재정정보관리의 필요성이 증대되고 있다. 또한, 외환위기 이후에는 증가한 국가채무에 대한 체계적·종합적 관리를 위한 법체계의 정비가 시급히 요청되고 있는 바, 이러한 국가재정과 관련한 새로운 역할에 부응하고 재정운영 여건의 변화에 능동적으로 대처하기 위하여 기존의 국가재정과 관련한 법령체계를 전면적으로 재정비할 필요성이 제기되었다.¹⁶⁾

정부가 추진하고 있는 국가재정시스템의 개편은 수입·지출 및 회계·결산 등 재정(財政)과 관련한 법령체계를 일원화하고, 복식부기·발생주의 회계를 도입하여 재정의 환류기능을 활성화함으로써 재정에 경영개념과 경쟁원리를 도입하는 방향으로 진행되고 있다. 아울러 이러한 국가재정체계의 개편작업을 위하여 이미 국가재정정보시스템을 구축하고,¹⁷⁾ 구축된 동 시스템에 구체적인 내용을 담기 위하여 국가재정의 운영에 관한 기본원칙을 담은 기본법의 제정과 각 재정활동의 과정별로 예산, 결산, 국고금관리, 채권·채무관리 등의 법률을 정비하는 체제로 추진되고 있다. 이에 따라 복식부기·발생주의 회계와 결산제도를 도입하는 내용의 정부회계법을 제정하여 국가재정상태와 재정운영결과를 종합적으로 이해할 수 있도록 정부결산서를 전면 개편하고, 정부결산시기를 앞당기며, 예산집행과 편성간의 환류(feedback) 기능을 제고하

16) 재정관련법령체계의 개편에 관하여는 줄고, “법령해설 및 심의경과-국고금관리법령”, 「법제」 제544호, 2003년 4월, 법제처, 132면 내지 149면 내용 참고.

17) 재정경제부는 1998년 이후 국가재정 관리업무의 전반에 대한 분석결과를 기초로 재정제도개편을 추진하였는데, 동 제도개편의 중점은 1) 재정법률의 체계화, 2) 재정정보의 실시간 관리, 3) IMF 신기준에 부응하는 발생주의 회계의 도입 등 재정의 효율성·투명성을 제고하기 위한 것이었다. 이에 따라, 제도개편내용을 효율적으로 실행할 수 있도록 뒷받침하기 위한 정보기술 인프라로서 『국가재정정보시스템』 구축사업을 2002년 10월 완료하였다(2004년도 재정경제부 업무보고 참고).

고 성과주의 재정운용으로의 전환을 위한 기반을 조성할 예정이다.¹⁸⁾ 또한, 재정운용 결과물로서의 국가채무 자체를 실제적·효율적으로 관리하기 위한 법적·제도적 장치 마련하기 위해서 국가채무관리법을 새로이 제정함으로써 체계적·효율적인 국가채무관리 방안을 확립하고 재정의 건전성 제고를 위한 제도적 기반을 구축할 예정이다.

한편, 기존의 예산회계법은 수입·지출부문이 국고금관리법으로, 결산부문이 정부회계법으로 각각 이관됨에 따라 국가재정의 기본법으로서의 역할을 상실함에 따라 예산회계법을 “예산법”으로 개편하고, 이를 대체하는 재정기본법으로서 국가재정기본법을 새로이 제정하여 재정운영 및 관리의 목표를 명확히 설정하고 재정 각 부문(조세, 예산, 회계, 결산, 성과평가, 국가자산 등)의 운용방향 제시할 것으로 예상된다. 이에 따라 국가재정에 관한 기본적인 법률체계는 국가재정의 관리·운영에 관한 기본원칙·정신을 담은 재정기본법인 국가재정기본법을 정점으로 하고, 그에 따른 각 재정활동별로 별도의 개별법을 두는 것으로서 이해되고 있다.

이처럼 새롭게 추진되고 있는 국가재정시스템에 의한 정비과정은 현재 진행 중에 있는 현안으로서 어떠한 방향으로 결실을 맺을지 예측하기가 쉽지 않다.¹⁹⁾ 다만, 현재 진행중에 있는 상황을 두고 이야기 한다면, 그 동안 국가재정시스템에 있어서 중심되는 위치를 차지하였던 예산회계법은 수입·지출부문이 국고금관리법으로, 결산부문이 앞으로 제정될 예정인 정부회계법으로 각각 이관됨에 따라 국가재정의 기본법으로서의 역할을 상실하게 될 것이며, 동시에 기금에 대하여도 국고금관리법과 정부회계법에서 일반 예산과 마찬가지로 국가재정의 범위에 포함시켜 그에 대한 관리·통제를 강화한다는 입장으로 이해되고 있다. 이 장에서는 2002. 12. 30. 제정되어 2003. 1. 1.부터 시행되고 있는 국고금관리법과 앞으로 제정될 예정인 정부회계법안의 내용중 기금과 관련된 부분을 중심으로 국가재정시스템에서 새롭게 추진하고 있는 기금에 대한 통제·통합과 관련된 내용을 살펴보기로 한다.

18) 이와 관련하여 정부회계법안은 이미 입법예고(2003. 4. 19~5. 9)를 하고 입법을 추진하였으나, 주무부처인 재정경제부와 기획예산처간의 부처이견으로 2003년중 국회법안 제출을 포기하고 2004년에 다시 법안제출을 추진할 것으로 보인다.

19) 재정경제부가 주무부처로서 추진하고 있는 국가재정시스템의 개편안에 대하여 기획예산처는 예산회계법을 “국가재정법”으로 전문 개정하여야 하며, “국가재정법”에서 국가재정의 기본적인 사항을 관리하는 역할을 수행하여야 한다고 보고, 재정경제부가 추진하고 있는 “국가재정기본법” 구상에 대하여 수용불가 입장을 표시하고 있다.

2. 국고금관리법과 기금의 통제·통합

(1) 국고금관리법의 제정배경

중전의 예산회계법 등 국가재정 관계법령은 과거 일본 등 선진제국의 재정제도를 그대로 모방하여 1950~1970년대에 도입한 법령으로서 그 필요에 따라 삭제·추가되어 비체계적·비능률적 요소가 산재되어 있었고, 이에 따라 재정의 기본원칙과 절차에 대하여 알기 쉽게 체계화할 필요성이 제기되었다.²⁰⁾ 특히, 규모가 방대해진 기금의 수입·지출 및 회계·결산에 대한 적용법규 및 업무처리규정 미비로 그 관리가 미흡하여 세입·세출의 예를 준용하거나 임의기준을 설정하여 처리하고 있는 실정이었다. 따라서 예산뿐만 아니라 기금 등을 포괄한 재정부문 전체를 통합재정차원에서 체계적이고 일관성 있게 관리할 수 있도록 국고금에 대한 관리체계를 체계화·일원화할 필요가 있었다.

이에 따라 재정당국은 1999년부터 국고금관리법의 제정을 위한 준비작업에 착수하여 일반회계·특별회계뿐만 아니라 기금을 포괄하는 국고금관리에 관한 일반법을 제정함으로써 국가재정관리체계를 일원화하기 위하여 2002. 12. 30. 법률 제6836호로 국고금관리법을 제정하여 2003. 1. 1.부터 시행하고 있다. 그 밖에도 이 법은 전자고지·전자납부(EBPP) 및 전자이체제도를 도입하는 등 국고금관리업무를 정보화 환경에 맞게 개선하여 재정의 효율성과 투명성을 높일 수 있도록 하고, 납입고지서의 전자송달제도를 도입하며, 국고금관리의 절차를 정보화 환경에 맞도록 관련 프로그램을 개발하는 등 국가재정의 실시간관리기반을 조성할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 또한, 그 동안 문제가 많았던 국고수표발행제도를 폐지하여 지출업무를 전자화하고, 일상경비 및 도급경비 등을 관서운영경비로 통합하여 지출체계를 단순화하여 그 투명성을 높

20) 무엇보다 예산회계법은 1961년에 제정된 이후 필요에 따라 부분적으로 개정(23차)됨으로써 관리체계가 복잡하고, 변화된 재정환경과 정보기술이 반영되지 못하여 국고금관리의 효율성이 떨어지고 투명성에 있어서 문제가 되어 왔다. 또한, 이 법은 일반회계·특별회계를 중심으로 규정되어 있고, 기금관련 법령에는 수입·지출업무에 관한 규정이 마련되어 있지 아니하여 규모가 방대한 기금의 운용이 기금관리주체에 따라 예산회계법을 준용하거나 임의로 설정된 기준에 의하여 처리되는 등 관리의 투명성이 저해되었으며, 업무처리절차에 있어서도 우편에 의한 납입고지, 은행방문 납부, 국고수표에 의한 대금 지급, 수작업 등 시대에 뒤쳐진 환경을 기반으로 하고 있어서 전체적인 국고금관리에 있어서 그 효율성이 저하된다는 비판이 있어왔다.

이는 등 종전의 국고금관리업무 가운데 일부 문제점을 보완하여 효율적이고 투명한 국고금관리를 위한 제도적 장치를 마련하도록 하였다.

(2) 기금에 대한 통제·통합의 내용

종전의 일반회계·특별회계의 경우에는 예산회계법상 수입·지출 등 국고금 관리업무와 관련한 처리절차가 규정되어 있었으나, 기금의 경우에는 통일된 규정이 없었다. 따라서 각 기금마다 그 담당자가 일반회계 혹은 특별회계의 업무처리절차를 준용하거나 임의로 처리함에 따라 국고금관리의 투명성이 크게 저하된 것이 사실이다.²¹⁾ 이로 인하여 일반회계·특별회계·기금 등 모든 국고금을 포괄하는 통일된 수입·지출업무의 처리절차를 규정하여 국고금관리 업무의 투명성을 제고하도록 하는 조치가 필요하였다. 다만, 설치목적과 재원 등에 비추어 국고금으로 관리함이 적절하지 않은 기금은 그 적용대상에서 제외하도록 하여 기금운용의 효율성을 보장하도록 하는 조치가 요구되었다.²²⁾

이에 따라 국고금관리법에서는 이 법의 적용대상이 되는 국고금의 범위에 기금을 포함시키고 있다. 동법 제2조제1호의 국고금에 관한 정의²³⁾는 종전의 예산회계법에는 규정되어 있지 않은 새로운 규정으로서 세입·세출 및 기금운용계획의 집행과정에서 재정에 납입되는 국가의 세입금과 기금수입금 및 국고여유자금 운용과정에서 발생한 금융자산까지 포괄함으로써 국가재정의 일원적·통합적 관리체제 구축을 위한 기본적 전제를 마련한 것이다. 또한, 동법 제3조제1항은 이 법의 적용범위로 예산회계법 제9조의 규정에 의한 일반회계 및 특별회계와 예산회계법 제7조제1항의 규정에 의하여 설치된 기금중 중앙관서의 장이 관리·운용하는 기금으로 규정하면서, 다만 기금중 기금의 공공성, 설치목적 및 재원조달방법 등에 비추어 국고금으로 관리하는 것이 적절하지 아니하다고 인정되는 기금으로서 대통령령이 정하는 기금은 제외하도록 규

21) 종전에는 개별 기금의 근거법령에는 기금의 회계기관(기금출납명령관·기금출납공무원)만 규정하고 있고, 달리 규정하는 바가 없었다.

22) 예를 들면, 기금관리기본법 제2조의3 각호의 기금(금융성기금)은 동법에 의하여 정부결산대상에서도 제외되고, 관리주체도 민간기관이며, 조성재원도 정부부담이 없는 경우가 많은 문제점 등이 있어서 일반 예산과는 크게 다르다.

23) 법령 또는 계약 등에 의하여 국가의 세입으로 납입되거나 기금에 납입된 모든 현금 및 현금과 동일한 가치를 가지는 것으로서 대통령령이 정하는 것, 국가가 재정증권을 발행하거나 또는 한국은행으로부터 일시 차입하여 조달된 것 및 국고여유자금의 운용목적으로 취득한 금융자산을 각각 그 범위에 포함시키고 있다(동법 제2조제1호).

정하고 있다.

이 법 제3조는 이 법의 적용범위를 일반회계·특별회계뿐만 아니라 중앙관서의 장이 관리하는 기금으로 확대함으로써 세입세출은 물론 기금의 징수와 지출절차를 일원화하고 있는 것이다. 기금의 경우 징수 및 지출절차에 대한 일반법규가 없어 예산회계법을 준용하거나 자체규정에 따라 처리함으로써 기금별 업무처리방법과 관행이 상이하어 투명성 확보에 한계가 있었던 문제점을 해결하려 하고 있다. 이 법은 기금을 이 법의 그 적용대상에 포함시킴으로서 이 법에 의한 수입·지출절차를 따르게 한 것으로서 국가재정체계의 통합 및 일원적 관리를 가능하게 하는 동시에 투명성을 높일 수 있는 조치라는 평가를 받고 있다.²⁴⁾

(3) 기금에 대한 예외

국고금관리법 제3조제1항제2호는 예산회계법 제7조에 의하여 설치된 55개(2002년 10월 현재)의 기금중에서 중앙관서의 장이 관리·운용하는 기금만을 그 적용 대상으로 한정하면서, 그 중에서도 국고금으로 관리하는 것이 적절하지 아니한 기금의 경우 대통령령으로 그 적용을 제외하도록 규정하고 있다. 55개의 기금중에서 민간이 관리하는 21개의 기금은 민간이 관리주체로서 조성재원 역시 민간에게 귀속된다는 점에서, 그리고 중앙관서의 장이 관리하는 34개의 기금중 조성재원이 민간에게 귀속되는 군인연금기금·고용보험기금·산업재해보상보험및예방기금 및 국민연금기금 등 4개의 사회보험성 기금은 국민이 보험료를 납부하고 국가는 단지 수탁·관리하였다가 보험금으로 되돌려 준다는 점에서 그 성질상 국고금관리법의 적용에서 배제되어야 하므로 국고금관리법의 적용대상에서 제외시켰다. 이에 따라 현재 실제로 이 법의 적용대상이 되는 기금은 30개이다.

또한 30개의 기금이 이 법의 적용을 받게 되지만, 이 법의 모든 규정이 적용되는 것은 아니고 일부 규정은 그 적용이 배제되도록 하였다. 즉, 동법 제3조제2항은 이 법의 적용을 받는 기금이라 하더라도 제7조(수입의 직접사용금지), 제28조(지난 연도 지출), 제30조(자금계획), 제31조(국고여유자금의 전용), 제32조(자금의 조달), 제33조(재정증권의 발행 등), 제34조(국고여유자금의 운용)의

24) 국회 2003회계연도 「국고금관리법안에 대한 법률안심의보고서」(www.assembly.go.kr) 참고.

규정을 적용하지 아니하도록 하였다. 다만, 공공자금관리기금법 제2조의 규정에 의한 공공자금관리기금에 대해서는 제31조를 적용할 수 있도록 규정하고 있다.

그 밖에 이 법은 개별 규정에 있어서도 기금에 대한 적용에 있어서 일부 특례규정을 두고 있다. 즉, 동법 제12조는 조세 그 밖의 수입금은 출납공무원, 한국은행(국고대리점 포함), 또는 금고은행이 아니면 이를 수납할 수 없도록 하고, 출납공무원이 수납한 때에는 지체 없이 이를 한국은행 또는 금고은행에 납입하도록 규정하고 있는데,²⁵⁾ 특히 중앙관서의 장 또는 재무관이 지출하고자 하는 때에는 지출관에게 지출원인행위 관계서류를 송부하여야 하고 지출원인행위에 따라 지출관이 지출하고자 하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 채권자의 예금계좌 또는 지로계좌로 이체하여 지급하도록 하고 있다. 다만, 대통령령이 정하는 기금으로서 현금지급을 하지 아니하면 업무에 지장을 가져올 우려가 있거나 전산장애 그 밖의 불가피한 사유로 인하여 계좌이체의 방법에 의하여 지급할 수 없는 경우에는 현금으로 지급할 수 있도록 하여 기금에 대한 특례를 규정하고 있다. 또한, 동법 제27조는 재무관·지출관·출납공무원의 직무를 서로 겸할 수 없도록 하되,²⁶⁾ 다만 기금의 경우 지출관과 출납공무원의 직무를 겸할 수 있도록 규정하여 특례를 두고 있다.

3. 정부회계법안과 기금의 통제·통합

아직 제정되지는 않았지만 이미 입법예고된 정부회계법안에 따르면, 이 법은 일반회계·특별회계 및 기금 등 국가의 활용가능한 모든 자산을 통일된 기준에 의하여 체계적으로 관리할 수 있도록 회계 및 결산에 관한 기본원칙을 마련하고, 정부회계체제를 복식부기 및 발생주의를 기반으로 하는 체제로 전환하여 국가자산 및 부채를 객관적·실질적인 기준으로 평가하고 그 결과를 재정운용에 활용하도록 그 기반을 마련하고 있다.²⁷⁾ 또한, 이 법안은 국가재

25) 이 규정은 수납기관인 한국은행의 범위에 국고대리점이 포함됨을 명시하고, 종전의 예산회계법상의 수납기관인 체신관서는 국고대리점 지정대상에 포함하도록 하여 국고금의 출납체계를 일원화·간소화하고 있으며, 또한 기업특별회계 및 기금의 경우에는 중앙관서의 장이 지정한 금융기관을 금고은행으로 지정하여 출납사무를 취급하게 함으로써 기금출납업무의 효율성과 투명성을 제고하고자 마련한 것이다.

26) 종전의 예산회계법에서는 규율하고 있지 않은 기금의 경우에도 원칙적으로 재무관·지출관·출납공무원의 직무를 겸할 수 없도록 함으로써 기금의 지출업무의 투명성을 제고할 수 있는 장치를 마련하고 있다.

27) 2003. 4. 19.일자 관보 참고.

정상상태와 재정운영결과를 종합적으로 이해할 수 있도록 정부결산을 전면 개편하고, 정부결산시기를 대폭 앞당기는 등 정부회계 및 결산에 대한 체제를 정비하려는 것으로 이해되고 있다.

무엇보다 동 법안의 골자(骨子)는 정부회계를 종전에 사용하였던 세입·세출결산에 따른 예산회계(豫算會計)와 복식부기·발생주의 방식을 사용하는 재무회계(財務會計)로 구분하여 관리하고, 회계 및 결산에 관한 일반원칙을 정하려는 것인데(안 제2조 및 제4조), 이 법의 적용범위를 일반회계·특별회계 및 기금으로 하고 있다. 다만, 국고금관리법과 마찬가지로 기금중 각 중앙관서의 장이 관리주체가 아닌 민간기금은 재무회계에 관한 보고서의 작성에 있어서 이를 제외하도록 하여 국가재정이 통합재정차원에서 관리·운영될 수 있도록 하고 있다(안 제3조 및 제8조). 이에 따라 각 기금관리주체는 기금의 회계별 재무회계에 관한 보고서를 각각 작성하여야 하고, 재정경제부장관은 정부 전체의 재무회계에 관한 보고서를 기금별로 작성하게 하는 등 기금에 대한 복식주의·발생주의에 따른 재무회계에 관한 보고서의 작성방법 등을 새로이 마련하고 있다(안 제8조 내지 제12조). 그리고 각 기금관리주체는 기금에 대한 예산회계에 관한 보고서를 작성하고, 각 중앙관서의 장은 소관 기금 및 일반회계·특별회계에 대한 예산회계에 관한 보고서를 작성하며, 재정경제부장관은 정부 전체의 기금에 대한 예산회계에 관한 보고서 및 정부전체의 세입세출의 예산회계에 관한 보고서를 각각 작성하도록 되어 있다(안 제15조 및 제16조).

그 밖에 결산과 관련하여 각 중앙관서의 장은 그 소관 기금 및 회계의 재무회계를 통합한 중앙관서별 결산을 다음 회계연도 2월말까지 재정경제부장관에게 제출하고, 재정경제부장관은 정부 결산을 다음 회계연도 4월 20일까지 감사원에 제출하도록 되어 있다(안 제20조 및 제21조). 감사원은 재정경제부장관이 제출한 정부 결산에 대한 검사보고서를 다음 회계연도 6월 10일까지 재정경제부장관에게 송부하도록 하고, 재정경제부장관은 정부 결산을 국무회의의 심의와 대통령의 승인을 받아 다음 회계연도 6월 30일까지 국회에 제출하며, 그 재무보고서는 이를 공표하도록 함(안 제22조 내지 제24조)으로써 기금에 대한 회계·결산에 있어서 예산 및 특별회계와의 구분을 거의 없애고 기금에 대한 통제를 강화하고 있다.

IV. 기금의 통제·통합과 관련한 검토

1. 기금의 통제·통합과 관련한 쟁점

기금에 대한 관리·통제의 추세는 전반적인 국가경제 또는 국가의 재정정책과 밀접한 관련이 있으며, 특히 외환위기 이후의 경기부양 혹은 그 활성화를 위한 정책 등 일련의 경제정책의 실시에 따른 재정수요의 증대로 재정적자가 우려됨에 따라 이에 대한 대응의 일환으로 기금의 지출에 대한 통제의 수위를 높이고 있다는 시각이 있다.²⁸⁾ 이와 같은 시각에 따르면 자칫 기금에 대한 관리·통제와 관련한 일련의 정책이 임기응변적이고 근시안적으로 추진되어 국가정책의 중요한 수단으로서 기금이 갖는 순기능을 상실하는 큰 손해를 보지 않을까 하는 우려를 낳게 된다. 이처럼 기금에 대한 관리·통제를 강화하는 것과는 대조적으로 그에 대한 우려의 시각이 존재하는 것은 기금에 대한 자율성과 통제와 관련한 생각의 차이에서 기인한다.

한편, 기금의 운용에 대한 통제가 강화되어 있는 현재의 상황에서 기금과 특별회계에 있어서 두 회계의 분리 또는 통합, 개선방향을 모색해 보아야 한다는 시각도 있다.²⁹⁾ 그 동안 정부재정활동의 다양성과 사회보장 등 새로운 재정수요의 출현으로 기금과 특별회계는 일반 예산과는 분리되어 특정 사업으로 중점 관리·지원하는 역할을 수행하여 왔다. 특정된 정책목표를 독자적으로 담당한다는 측면에서 기금과 특별회계는 그 차이가 없지만 기금은 특별회계에 비해서 상대적으로 그 운영의 자율권을 더 보장받아 왔다. 이러한 시각에서는 최근의 기금에 대한 관리·통제의 추세에 비추어 볼 때, 기금을 특별회계에 편입하는 것이 더 바람직하다는 것으로 이해될 수도 있을 것이다.

여기에서는 기금의 본질적인 성격과 예산(특히 특별회계)과의 구별을 전제로 한 기금의 특성을 살펴보고, 그 수입·지출 및 회계·결산에 대한 통제를 강화하려는 최근의 추세가 바람직한지 검토하려고 한다.

28) 전택승, "기금에 대한 통제와 자율권의 논리", 「재정포럼」, 2002년 6월호, 한국조세연구원, 2002, 50면.

29) 전택승, "기금과 특별회계의 비교분석", 「재정포럼」, 2002년 9월호, 한국조세연구원, 2002, 61면.

2. 기금의 통제 문제 : 자율성과 통제의 관계

(1) 자율성을 강조하는 견해

자율성을 강조하는 견해를 흔히 신탁설(信託說)이라 한다. 신탁은 수탁인이 신탁인의 이익을 위해서 신탁인의 자산을 관리하는 일종의 계약관계이다. 기금을 신탁으로 보는 관점의 출발은 기본적으로 모든 정부의 포괄적인 범위의 예산집행은 정부가 국민으로부터 위탁을 받아 행하는 지출활동으로 이해된다. 이 중에서 기금은 특정 활동을 재정적으로 지원하기 위한 국민과 정부 간의 약속이라고 할 수 있다. 기금과 일반예산의 가장 근본적인 차이점은 기금에는 미래의 지출에 대해서 정부의 통제를 제한할 수 있는 메커니즘이 내재하고 있다는 점이다. 이런 면에서 기금은 민간의 계약관계에서 이루어지는 신탁(Trust)에 비유되는 것이다.³⁰⁾ 기금운영의 자율권을 주장하는 사람들이 공통적으로 강조하는 것은 수탁인, 즉 정부가 운영하는 자산에 해당하는 기금은 신탁인에게 속한 것이고 수탁인은 그 관리만을 한다는 점이다. 이러한 논리에서는 기금에 대한 정부의 간섭 혹은 통제는 신탁인인 국민의 권리의 침해라고도 볼 수 있다. 엄격한 신탁의 의미에서의 기금은 이런 제한조치가 없어야 할 것이다.

실제로 신탁과 기금은 신탁된 자산은 수탁인의 자산과는 분리되어 관리되어야 한다는 점에서 많은 공통점을 가지고 있다.³¹⁾ 즉, 기금의 경우에도 일반예산과는 분리된 회계로 운영되는데, 이는 독립적인 회계를 통해 기금(신탁)운영의 투명성을 보장받기 위한 것으로 이해된다. 이런 관점에서 기금은 조성된 재원을 다른 목적으로 전용할 수 없다. 전용(轉用)에는 일반 예산의 활동을 지원하기 위한 전용과 자본력이 부족한 다른 기금의 활동을 지원하는 것이 포함되는 바, 현재 우리나라의 기금에 있어서 그 여유자금을 공공자금관리기금에 예탁하도록 하여 재정투융자사업 등에 이용하고 있는 것은 이러한 신탁의 개념과는 반대되는 일이다.

30) J. H. Langbein. "The Contractarian Basis of the Law of Trusts", *Yale Law Journal*, Vol. 625, 1995.

31) 전택승, "기금에 대한 통제와 자율권의 논리", 『재정포럼』 2002년 6월호, 한국조세연구원, 2002, 52면.

(2) 통제를 강조하는 견해

앞서 살펴본 바와 같이 기금을 정부와 국민간의 신탁적인 관계로 보는 것은 기본적으로 정부가 국민의 신임을 얻어 국민의 이익을 위한 활동을 한다는 일종의 정치적 의미가 내재된 철학이다. 그러나 실제에 있어서 기금과 신탁은 큰 차이가 있다. 이처럼 기금과 신탁에 대한 차이를 강조하고 기금을 예산과 동일하게 보는 시각을 예산설(豫算說)이라 한다. 예산설에서 보는 기금과 신탁의 차이는 첫째, 신탁관계에서의 수탁자인 예산관리당국과 이를 조정하는 국회가 기금의 부담금 조정, 수혜대상과 수준의 조정 등을 법의 제정을 통해서 할 수 있다는 점이다. 이는 미국의 대법원의 한 판례에서도 나타나 있듯이³²⁾ 기금은 단지 정부와 잠재적인 수혜자간의 개별적인 계약의 합의일 뿐만 아니라 여기에 “사회적인 계약”을 동시에 함유하고 있다. 즉, 기금은 실제로 법률에 의해서 통제를 받으며 개별 수혜자가 아닌 사회 전체의 이익을 위해서 운영되어야 한다는 논리이다.

또한, 기금과 신탁의 재정적인 측면에서 가장 큰 차이는 신탁의 경우 수탁인이 개인적으로 재정적인 어려움이 있다고 하더라도 신탁인의 자산은 보호가 되지만, 기금은 재정상황이 악화되면 파산할 수도 있다는 것이다. 일반 예산과 비교하여 보면, 예산 사업은 정부가 지속하는 한 파산이 없지만, 기금은 기금으로 운영되기 때문에 파산의 위험을 항상 가지고 있다. 이러한 입장에서 기금을 예산안으로 끌어들이어 예산과 유사한 수준으로 통제하여야 한다는 주장을 하게 된다.

(3) 기금의 통제와 관련한 검토

최근의 기금에 대한 관리·통제의 강화정책으로 인해 국가재정은 더욱 투명해지고 더욱 효과적으로 운용되고 있다고 보고 있으며, 나아가 정부가 추진하는 각종 경제정책과 사회복지수요의 확충으로 인하여 국가재정수요가 증대되어 기금은 국가재정과 경기조절의 수단으로까지 인식되고 있는 듯하다. 이러한 상황에서 기금은 특정한 행정목적의 달성을 위해서 관리되기는 하지만 예산의 한 부분으로 이해되고 있다.

32) Fleming vs. Nestor. 363 US 603. 1960.

그러나 기금이 그 장점을 인정받아 계속하여 존속하고 있는 것은 예산과는 구별되는 특징이 있기 때문이다. 무엇보다 기금은 조성된 재원을 통해서 국가 재정상황의 변동과 관계없이 특정된 사업을 지속적으로 수행할 수 있다. 대부분의 국가정책은 안정적인 재원이 없게 되면 변동하는 정치·경제적 상황속에서 그 사업을 계속하여 유지하는 것이 쉽지 않다. 그 밖에도 기금은 목적세나 부담금 등 그 세입원(歲入源)을 통해서 그 수혜자가 공급비용을 부담하게 함으로써 자원배분의 효율성을 증대시키고, 갑작스러운 재정수요에 대비하여 그 재원을 마련해 놓는 “재정정책의 적시성”의 기능도 가지고 있다. 그러나 기금의 특성으로서 가장 중요한 사실은 기금을 통해서 지출과 수입에 대한 국민이나 이해집단의 불확실성을 줄일 수 있다는 점이다.³³⁾ 예산의 경우에는 수입과 지출간에 시간적인 괴리가 있어 현재의 재정부담이 미래의 수혜로 이어질지가 불확실하기 때문에 국민이나 이해집단도 현재에 쉽게 희생하려 하지 않는 특성, 즉 예산의 지출과 그 수입의 “시간적 불일치성(time inconsistency)”으로 인한 이익집단간의 이해조정이 가장 중요한데, 이를 해결할 수 있는 특성을 기금이 가지고 있는 것이다.

이처럼 기금은 예산이 할 수 없는 기능과 특성을 가지고 있기 때문에 예산과는 분리되어 운영되어 왔다. 최근 기금에 대한 수입·지출과 결산·회계를 예산과 동일한 법률의 선상에서 관리·통제하려는 움직임은 기금이 일반예산과 같은 통제를 받고 동일한 회계처리를 하게 되면 결과적으로 기금과 예산은 아무런 차이가 없게 된다는 시각에서 출발하고 있다. 그러나 기금은 회계적인 측면과 관계없이 예산에서 할 수 없는 독특한 기능을 가지고 있으며, 그 중에서도 기금의 중요기능은 그 수입과 지출을 하나의 흐름으로 연결하여 별도로 관리할 때 효과적으로 발휘될 수 있을 것이다. 이러한 점에서 최근의 기금에 대한 통제의 강화는 바람직스럽지 않은 측면이 있음을 부인할 수 없다.

3. 기금의 통합 문제 : 특별회계와의 구분

(1) 기금과 특별회계의 통합론

당초 기금과 특별회계는 정부활동의 복잡화와 다양화로 인해 그 필요성이 인정되었다. 즉, 정부의 기업적 활동이 증가함에 따라 일반회계에 국가의 모

33) 전택승, 전계논문, 55면.

든 세입, 세출을 포괄하여 계상하는 것이 재정수지를 복잡하게 만들 뿐만 아니라, 특정한 사업이나 자금의 운용실적을 정확히 파악하고 이를 효과적으로 통제하는 것이 어려워지는 문제가 발생되자 일반회계와 구분되는 별도의 특별회계를 운영해야 하는 필요성이 증대되었다. 기금의 경우도 특정한 분야의 사업에 대하여 지속적이고 안정적인 자금지원이 필요한 경우에 설치되는 것을 원칙으로 한다. 결국 양자 모두 원칙적으로 일반회계를 보완하는 기능으로 특정 목적을 달성하기 위해 설치되었다. 따라서 현재와 같이 기금운용에 대한 통제가 강화되어 있는 상황에서는 기금과 특별회계의 분리 또는 통합, 개선방향을 모색해 보아야 한다는 주장이 가능하며, 특히 기금과 특별회계의 통합이 요구된다는 주장이 기금과 특별회계의 통합론이다.³⁴⁾

참고로 우리나라의 경우는 특별회계와 기금의 지출내용이 분명히 구분되는 데, 예외적으로 도로교통안전관리기금(공공기금)과 자동차교통관리개선특별회계는 모두交通安全교육에 중점을 둔다는 점에서 동일하다. 또한 양곡관리특별회계는 양곡의 수요와 공급을 조절하는 등 농수산물가격안정기금과 일부 유사한 기능을 하고 있다. 기금과 특별회계의 통합론에 의할 경우 이처럼 유사한 기능을 수행하고 있는 기금과 특별회계부터 통합하는 것이 바람직할 것이다.

(2) 기금과 특별회계의 구분

예산회계법 제7조에서는 기금에 대해서 “국가는 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 특정한 기금을 설치할 수 있다”라고 규정하고 있다. 또한, 기금관리기본법의 제3조에서 “기금관리주체는 당해 기금의 설치목적과 공익에 맞도록 기금을 관리·운용하여야 한다”라고 규정하여 기금운영이 특정사업에 제한되어야 함을 명시하고 있다. 그리고 예산회계법 제9조는 특별회계를 “국가에서 특정한 사업을 운영할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용할 때, 기타 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치할 수 있다”고 규정하고 있다. 이처럼 관계 법령에서는 기금과 특별회계를 명시적으로 구분하고 있다.

다음으로 예산상의 처리(budgetary treatment)에 있어서 종전에는 기금

34) 전택승, “기금과 특별회계의 비교분석”, 『재정포럼』 2002년 9월호, 한국조세연구원, 2002 참고.

을 특별회계, 일반회계와 분리하여 별도의 기금관리기본법을 두고 이를 관리하였다. 또한 기금은 그 지출의 분류에서도 특별회계와는 차이가 있다. 기금의 과목구조는 기본적으로 예산분류를 따르도록 되어 있지만, 지출의 분류는 기획예산처와 합의를 거쳐 기금운영주체가 정한다. 따라서 지출을 임의로 분류하여 기금운영주체가 원하는 방향으로 지출을 늘리는데 악용될 수 있는 여지가 많았다. 그런데 최근에는 국고금관리법을 제정하여 기금의 수입과 지출을 일반 예산과 구분하지 않고 동일하게 취급하고 있으며, 그 회계·결산에 있어서도 정부회계법을 제정하여 일반 예산과 동일하게 통제할 예정이다. 따라서 예산상의 처리와 관련하여 기금과 특별회계는 그 차이가 없다.

조성 재원(財源)과 관련해서 우리나라는 특별회계의 지출을 위해서 따로 마련해 놓은 재원이 없다. 즉, 특별회계는 일반 예산과 마찬가지로 매년 필요한 재원을 국회의 심의를 통해 배분받는다. 반면 기금은 쓰고 남은 재원을 여유자금으로 보유하여 이를 미래의 지출에 사용할 수 있다. 국민연금과 같은 연금성 기금이 가장 대표적인 예라고 할 수 있다. 또한, 우리나라의 기금의 여유자금의 운영은 아직 완전히 자리를 잡지는 못했는데, 기본적으로는 기금의 여유자금은 공공자금관리기금에 위탁되어 재정투융자나 타기금의 재정을 지원하는데 쓰인다. 이러한 측면에서 재원의 유무를 기준으로 하여 기금과 특별회계는 구분된다.

한편, 일반회계는 목적세를 통하지 않은 수입을 재원으로 하며, 특정 목적이 아닌 일반적인 정부 활동을 뒷받침하는 데 사용된다. 반면에 기금과 특별회계에는 특정 목적의 지출을 위한 재원을 마련하기 위한 목적세와 부담금 등 특정 재원을 가지고 있는 경우가 많다. 통계에 따르면 우리나라의 총 58개 기금중 목적세나 부담금 등의 특정 재원을 운용하는 기금은 39%에 달한다.³⁵⁾ 그 밖에 연금이나 보험금으로 유지되는 기금까지 합하면, 전체 기금의 절반 정도가 특정 재원으로부터의 수입을 기반으로 하고 있다. 이러한 비중은 특별회계에서는 좀더 높게 나타나 전체 특별회계중 목적세나 부담금으로 운용되는 경우가 절반에 이르며, 연금과 보험료를 수입으로 하는 것까지 포함하면 그 비중은 더욱 커진다. 따라서 기금과 특별회계는 특정 재원의 조달 측면에서 차이가 크지 않다.

35) 전택승, “기금과 특별회계의 비교분석”, 『재정포럼』 2002년 9월호, 한국조세연구원, 2002, 51면, 이 수치는 1999년을 기준으로 한 것임.

그 밖에 지출의 기능면에 있어서 기금은 주로 사회보장기능이 가장 큰 비중을 차지하며, 특히 상공업, 농림수산업, 문화 및 관광기능이 큰 부분을 차지한다. 반면, 특별회계는 기금보다 여러 기능에 걸쳐서 지출이 이루어지고 있는 것으로 보이며, 기금에 비해서 사회보장의 비중이 줄어든 반면 수송 및 통신과 농림수산업의 비중이 높게 나타난다. 이러한 기금과 특별회계의 기능 차이는, 일반 예산에서 사회보장적 지출에 대해서 지속적이고 안정적으로 재원을 마련하기 어렵다는 점과 특별회계가 일반예산의 보완적인 기능을 하여 대규모 투자가 요구되는 사회간접자본에의 투자기능을 하고 있다는 점을 반증하고 있다. 특히 사회보장성 지출은 장기적인 계획이 필요하고 이를 뒷받침할 수 있는 여유재원이 필요하다. 따라서 단년도 계획을 중심으로 하는 일반예산과 특별회계에서는 집행하기 어렵다는 차이가 있다.

(3) 기금의 통합과 관련한 검토

만일 기금과 특별회계의 구분이 없어지고 하나로 합쳐진다면, 회계·결산에 있어서의 복잡성이 줄어들고 국회를 비롯한 국가기관의 통제를 일원화하며, 국가재원을 좀더 효과적으로 운영할 수 있을 것으로 예상할 수 있다. 그러나 기금과 특별회계는 분명히 구분되어 운영되고 있는 제도로서 그 장단점이 서로 다르기 때문에 2가지 회계를 통합하는 것이 반드시 바람직하지는 않다는 측면이 많다. 기금과 특별회계는 각기 독자적인 기능을 수행하고 있는 독립된 제도로서 운영되고 있기 때문에 이를 통합하는 문제는 먼저 기금과 특별회계에 대한 비교분석을 전제로 해서만이 그 통합의 문제를 고려할 수 있다고 할 것이다.

이러한 측면에서 가장 중요한 변수는 통합후의 변화이다. 기금이 특별회계로 통합될 경우 가장 중요한 변화는 기금의 여유자금의 없어진다는 것과, 특별회계와 같은 통제를 받는다는 점이다. 이러한 관점에서 볼 때, 기금과 특별회계의 분리 문제에 대해서 단정적으로 이야기하는 것은 곤란하다. 다만, 앞서 법적인 측면과 예산상의 처리, 독립적인 재원 여부 등을 중심으로 기금과 특별회계를 비교한 바에 따르면 기금과 특별회계는 구분되어 존속하여야 할 필요성이 더욱 많다고 생각된다. 즉, 기금은 장기적인 재정정책의 목표수행을 담당하고 특별회계는 일반예산을 지원하는 역할을 담당하는 것으로 구분되어 질 필요가 있다.

V. 맺음말

기금은 행정부의 특정한 목적수행을 위하여 세입·세출예산외로 운영되는 재정활동으로서 소위 “제3의 예산”이라고 불릴 정도로 재정운용에서 큰 비중을 차지하고 있음에도 불구하고 그 동안 국회의 직접적인 통제에서 벗어나 있는 재정활동이라는 점에서 그 자율과 통제에 관한 논쟁이 지속되고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 기금은 1980년대 이후 지속적으로 성장하여 그 숫자나 규모면에서 급속히 증가하여 왔으며, 기금의 조성 및 그 운용은 정부의 재정 운용이나 통화관리에 중요한 영향요인으로 작용하여 왔고, 기금의 여유자금 운용은 금융시장의 기능이나 금융자금의 순환에 적지 않은 영향을 끼치게 되었다. 이에 따라 그 동안 기금에 대한 관리·통제가 지속적으로 강화되어 왔는데, 앞서 살펴본 바와 같이 최근에는 기금을 국고금의 범위에 포함시키고 그에 대한 수입·지출을 예산 및 특별회계에 준하여 관리·통제하도록 하고 있다. 또한, 앞으로 제정될 예정인 정부회계법에서도 기금에 대한 회계·결산에 있어서 예산 및 특별회계와의 구분을 거의 없애고, 기금에 대한 통제를 강화할 것으로 보인다.

기금의 성격은 시대의 정치·경제적 상황에 따라 변화한다. 따라서 기금을 보는 시각에 따라 기금에 대한 자율성과 통제의 바람직한 수위 및 그 정도가 다르게 된다. 즉, 기금에 대한 자율성을 강조하는 사람들은 기금을 일종의 신탁으로 보고 신탁된 기금에 대하여 신뢰를 주어야 한다는 입장이고, 반면에 기금에 대한 국가의 관리·통제를 강조하는 사람들은 기금을 국가예산의 일환으로 보고 기금을 예산의 범위에 끌어들여 예산과 마찬가지로 통제하여야 한다는 입장이다. 이러한 측면에서 일반적으로 우리나라에 있어서 현재의 기금에 관한 정책은 자율권의 보장보다는 통제를 강조하고 있는 것으로 보인다. 특히, 최근 들어 경제 활성화와 사회복지수요의 확대에 의한 재정수요의 증대로 기금은 경기조절의 수단으로 인식되기 시작했고, 이러한 상황에서 기금은 특정 목적을 위해서 관리되기는 하지만 예산의 한 부분으로 이해되고 있는 것이다.

지금까지 기금은 특별회계보다 수입·지출 및 회계·결산 등 그 운영면에서 자율권이 더 많이 보장되어 왔다. 그런데 기금에 대해서도 일반 예산과 동일한 수준으로 통제를 하게 되면 기금과 예산, 특히 특별회계의 구분이 모호해

지고 궁극적으로 기금과 특별회계가 통합되는 것이 아닌가 하는 의문이 생기게 된다. 특히 최근 기금에 대한 수입·지출과 결산·회계를 예산과 동일한 법률의 선상에서 관리·통제하려는 움직임의 측면에서 보면, 기금은 일반 예산 중에서도 특별회계와 통합되어 관리하는 것이 바람직하다는 의견이 가능하다.

이처럼 기금과 관련한 최근의 추세는 그 관리·통제를 강화하는 것으로서 기금에 대한 예산과의 동일성을 강조하거나 특별회계와의 통합을 의식하는 것으로 정리될 수 있다. 이와 관련하여서 앞의 장에서는 각각 그 논의에 대한 검토를 통해서 기금에 대한 최근의 관리·통제의 방향이 반드시 바람직한 것이 아닐 수 있음을 밝힌 바 있다. 그러나 현재 진행형에 있는 사안에 대하여 그 결과를 예측하는 것은 위험하고 쉽지 않은 일이 분명하다. 다만, 한 가지 분명한 사실은 기금에 대한 통제 혹은 특별회계와의 통합의 논리를 살펴보기 전에 분명히 해야 할 것은 기금에 대한 통제 혹은 통합후의 변화이다. 즉, 기금에 대한 통제를 강화할 경우 기금이 예산과 같은 성격을 갖게 되고, 기금이 특별회계로 통합될 경우 기금의 여유자금이 없어진다는 것과 특별회계와 같은 각종 통제를 받는다는 점이다. 본 연구 이후에 있을 연구에서는 이점을 염두에 두고 기금에 대한 통제정책과 특별회계와의 통합론이 검토되었으면 한다.

A Study on the Trends of Controlling the Fiscal Funds : Focusing on the Recent Legal Ones by the Government Fiscal System

Oh, Yong-Shik*

Recently, the new positive roles are needed to be played in the Korean fiscal parts due to the expansive growths of national fiscal expense since 1960's in accordance to the economic development, to the growing obligations and debts of nation, and especially to the computerized fiscal systems. Furthermore, more progressive roles are needed in the parts of distributing national fiscal money for the functions of regulating the price and finance in civil parts, besides the resourcing ones in public parts. So, now the nation-wide and comprehensive fiscal information system is urgently required.

To attend on those national-contemporary roles and especially to develop the comprehensive fiscal information system, they had to remodify the national fiscal law system everything else. The authorities, experts in the Fiscal Bureau of the Ministry of Finance & Economy, has been making the fiscal laws and orders unified about income, expense, accountings and liquidation regulations with the Plan of remodifying the national fiscal law system since 1998. And the Bureau has induced the Government Fiscal System with the Plan of developing comprehensive fiscal information system in 2002. Accordingly, one new fiscal law has been born on 30th. Dec. 2002, the "Governmental Treasury Money Management Act". The problems on this paper lies in this. Namely, the new national fiscal law system including "Governmental Treasury Money Management Act" controls the fiscal funds as the same methods as national budget's, such as the process of approval by the National Congress.

The recent trends of controlling fiscal funds might have been sprung from the thoughts that fiscal funds should be treated as much as the national budget, and then would they become so transparent in expenses and accounts. But, fiscal funds differs from the national budget in the points of functions and traits as well-known, and these fiscal funds have been managed as a peculiar and independent ones for a long time. In accordance, this paper concludes that the recent trends of controlling fiscal funds by the Government Fiscal System in the new national fiscal law system are not so adequate.

* Secretary, Ministry of Legislation