

기금제도 분석 및 개선방향 연구

2003. 12

전택승

序 言

1980년대 우리나라의 기금은 예산당국의 통제를 제대로 받지 않아 방만하게 운영된 경우가 많았다. 이에 대한 비판이 이루어지고 있던 1990년대 초에 기금관리기본법의 제정과 기타 여러 통제수단이 접합됨으로써 기금에 대한 통제가 강화되기 시작했다. 또한 1997년의 외환위기 이후 건전재정기조의 유지와 1990년대 후반 이후 사회복지관련 지출의 증가로 인해 효율적이며 낭비 없는 재정운영의 필요성이 대두되었다.

우리나라의 기금제도는 내부적인 비판과 외부적인 조건에 의해서 다양한 측면에서 개혁이 시도되어 왔다. 예를 들어, 기획예산처내 기금정책국의 신설과 기금운용평가단을 통한 기금운영성과의 평가 및 지출의 자율적 운영범위의 축소를 통하여 주요 지출항목의 30% 이내 변경시에만 자율적 변경을 가능하게 하고 기금의 신설을 제한하는 등의 다양한 조치를 규정함으로써 기금운영의 통제를 강화하고 낭비적인 요소를 줄이는 데 초점을 맞추어 왔다.

그러나 이와 같은 기금제도를 둘러싼 다양한 논의가 진행되고 새로운 제도가 도입됨에도 불구하고, 기금제도에 대한 이론적이고 실증적인 이해는 부족하다. 그리고 기금의 정의, 경제적·정치적 역할, 기타 회계와의 차별성 및 보완성 등에 대한 이론적·논리적 측면뿐만 아니라, 전체적으로 외국의 기금운영 현황을 파악할 수 있는 자료도 부족한 실정이다. 이러한 점은 정책당국자간 혼선, 실무자의 이해부족, 학계와 정책당국자의 대립 등 다양한 측면에서 기금제도를 온전한 기초위에 세우는 데 있어서 걸림돌로 작용해 왔다.

따라서 본 보고서에서는 기금제도에 논리적인 계약이론을 적용하여, 기금제도의 역할, 기금제도의 경제적·정치적인 의의, 정부와 국민, 정부부처 또는 이해당사자간 기금을 둘러싼 이해의 대립 등을 분석하고자 한다. 이는 기금제도가 가지고 있는 본질적인 성격을 규명하는 데 의의가 있을 것으로 판단된다. 따라서 이와 같은 분석을 통해서 기금제도의 논의에 기초를 제시한다는 점에서 의의가 있다고 판단된다. 물론 이론적이고 논리적인 분석만으로 기금제도의 특성과 다양성을 이해하기는 어렵다. 따라서 본 보고서에서는 우리나라와 제도적으로 유사한 미국의 기금제도에 대해서 거시적·미시적으로 살펴보고, 이를 바탕으로 우리나라와 미국의 기금제도에 대해서 비교분석(comparative study)을 하였다. 이를 통해서 우리나라의 기금제도 운영에 대한 시사점을 도출하였다.

본 보고서는 본 연구원의 전택승 박사에게 의해서 집필되었다. 세미나에서 보고서가 개선되는 데 많은 도움을 준 본 연구원의 박기백 박사, 최준욱 박사에게 감사한다. 또한 본원에서 보고서를 집필하는데 도움을 준 강미정 주임연구원, 변경숙 연구조원에게 감사한다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자의 개인적인 의견이며 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2003년 12월

韓國租稅研究院

院長 宋大熙

<요약 및 정책시사점>

본 연구에서는 기금제도에 대해 이론적·논리적으로 계약이론을 통해서 조명하여 기금제도의 재정운영에서의 역할을 증명하였다. 또한 다양한 기금운영의 사례분석을 통해서 기금의 성공과 실패의 조건 등을 살펴보고 이를 통해서 우리나라의 기금 운영에 대한 시사점을 제시해 보았다. 실증적인 측면에서는 우리나라의 기금제도와 유사한 미국의 기금제도의 전반적인 운영 현황, 제도적인 특성, 각 기금별로 내용을 살펴보았으며, 이를 통해서 우리나라와 미국의 기금제도를 비교분석하였다.

위와 같은 분석을 통해서 얻은 주요 정책시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 기금의 이론적 분석을 통해서 알 수 있듯이 기금을 통해서 사회계약을 이루고, 사회구성원의 후생을 개선할 수 있음을 알 수 있다. 이는 기금제도를 이해하는 데 중요한 시사점을 준다. 즉, 기금이 자율권을 남용하여 재정의 낭비와 비효율성을 초래하는 것을 막을 수 있다면, 기금을 통해서 궁극적으로는 재정운영의 효율성과 후생증진을 동시에 달성할 수 있다는 점을 시사하는 것이다.

둘째, 기금과 특별회계간의 보다 명확한 역할분담이 요구된다. 기금은 특별회계에 비해서 보다 장기적인 목표를 추진하고, 여유자금을 운영할 필요가 있는 사업을 추진하는 데 집중할 필요가 있다.

셋째, 미국의 기금과 비교해 볼 때 우리나라의 기금은 다양하지 못하다. 긍정적인 측면에서는 기금이 아닌 일반예산으로 운영하고 기금을 억제하려는 노력으로 평가할 수도 있다. 그러나 우리나라도 부처의 재정운영의 자율권을 보장하고 신축적인 운영을 지원하기 위해서는 필요에 따라 미국의 기타기금제도 등을 도입하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

넷째, 향후 기금제도의 개선에는 보다 미시적인 접근이 필요하다. 미국의 경우는 1990년의 예산관리법을 기초로 하여 기금 관리의 기본을 세웠으며, 이후에는 각 기금별로 효율적인 재정 운용을 위한 제도들이 도입되었다. 이는 전반적인 기금제도의 틀은 유지하면서 개별기금의 특성에 맞는 제도를 도입함으로써 운영의 효율성을 제고한 것이다. 따라서 우리나라에서도 각 개별기금의 특성에 적합한 운영방안을 논의해야 할 때이다.

목 차

I. 서론:기금제도의 현황 및 연구배경	11
1. 기금운영의 현황	11
2. 연구내용 및 목차	18
II. 기금의 관리:통제와 자율의 대립	20
1. 통제와 자율권의 논의의 필요성	20
2. 기금의 성격 정의	26
3. 기금설치의 논리	29
4. 성공한 기금의 사례와 분석: 고속도로기금	33
5. 실패한 기금의 사례와 분석	49
6. 결 론	57
III. 계약이론을 통한 기금제도 이론모형	60
1. 이론모형의 필요성	60
2. 모 형	62
3. 정책적 시사점	69
IV. 미국의 기금제도	72
1. 분석의 필요성	72
2. 미국 기금제도의 개괄	72

3. 미국 기금의 분포	75
4. 기금의 여유자금과 정부부채와 예산	79
5. 개별기금의 내용	81
V. 우리나라와 미국 기금제도의 비교와 시사점	106
1. 연구방법	106
2. 비교 1: 두 나라 기금제도의 총괄적 비교	107
3. 비교 2: 계약성과 영향력에 따른 분류	111
4. 비교 3: 기금과 특별회계간 비교	125
5. 우리나라 기금의 성질 및 특성별 평가	147
VI. 결 론	151
참고문헌	154
부 록	158

표 목 차

<표 I-1> 우리나라 기금의 성질별 분류	13
<표 I-2> 기금과 예산의 비교	14
<표 I-3> 부처별 기금설치 현황(2003년 3월 기준)	15
<표 I-4> 연도별 기금운용 규모	17
<표 II-1> 최근 기금관련 통제의 변화	21
<표 II-2> 미국의 기금의 정부사업범위의 확대추세	24
<표 II-3> 미국의 연방 휘발유세의 개별기금으로의 구분	36
<표 II-4> 고속도로기금의 예산의 방화벽 수준	45
<표 IV-1> 1997년 주요 기금의 수입·지출·회계연도말 수지	74
<표 IV-2> 연방기금의 규모별, 지출보장률별 상위 12개 기금 ..	78
<표 IV-3> 연방정부부채에서 사업계정 부채가 차지하는 비중	80
<표 V-1> 미국 기금의 계약성과 영향력에 따른 분류	118
<표 V-2> 우리나라 기금의 계약성과 영향력에 따른 분류	120
<표 V-3> 미국의 예산회계에 따른 예산의 구분과 분류코드	127
<표 V-4> 미국 사회보장기금의 예산내·외 비중	130
<표 V-5> 미국의 회계별 장기적 정책목적의 지출액(1999년)	144
<표 V-6> 우리나라 기금의 성질 및 특성별 평가	149

그림목차

[그림 II-1] 우리나라의 공공·기타기금 신설 및 폐지 추이 ...	22
[그림 II-2] 미국의 재량적 지출과 의무적 지출의 추세	23
[그림 II-3] 미국의 GDP 대비 재량적 지출과 의무적 지출의 추세	23
[그림 II-4] 고속도로건설 투자액의 추이: 기금 이전과 이후	38
[그림 II-5] 고속도로기금의 여유자금 추이	38
[그림 II-6] 고속도로기금의 수입과 지출	47
[그림 IV-1] 미국 기금의 수적인 분포	76
[그림 IV-2] 우리나라 기금의 수적인 분포	77
[그림 IV-3] 1997년 연방지출대비 기금의 지출비중	81
[그림 V-1] 기금 중 특정재원 여부(개수 기준)	133
[그림 V-2] 특별회계 중 특정재원 여부(개수 기준)	133
[그림 V-3] 목적세의 계정간 분포(미국의 경우, 개수 기준)	134
[그림 V-4] 기금의 기능별 분류(개수 기준)	139
[그림 V-5] 특별회계의 기능별 분류(개수 기준)	140
[그림 V-6] 기금의 기능별 분류(지출액 기준)	140
[그림 V-7] 특별회계의 기능별 분류(지출액 기준)	141
[그림 V-8] 미국 재정성 기금의 경제적 기능별 분포	142
[그림 V-9] 미국 특별회계의 경제적 기능별 분포	143

I. 서론: 기금제도의 현황 및 연구배경

1. 기금운영의 현황

우리나라의 정부의 재정활동은 크게 일반회계와 특별회계로 구성된 예산과 기금으로 이루어진다. 우리나라의 기금제도는 1961년 12월 예산회계법에 의하여 처음으로 도입되었다. 이 예산회계법상의 규정에 따라 기금을 정의해 본다면, 기금은 특정목적에 위해 특정자금을 운용할 필요가 있는 경우에 설치되며 일반적인 예산원칙의 제약으로부터 벗어나 탄력적으로 운용할 수 있는 특정자금이라고 할 수 있다. 기금은 출연금·부담금 등 다양한 수입원을 토대로 하여 용자사업 등 유상적 급부를 제공하는 경우가 많다. 따라서 재원의 조성이 특정수입원에 의존하고 특정한 목적을 달성하기 위해서 여유자금을 운용한다면 기금으로 볼 수 있다. 이는 재원의 설치목적, 재원조달형태 및 운용형태, 재원의 집행에 있어서 예산과 기금을 구분짓는 중요한 특징이 된다.

우리나라의 기금은 그 성질별로 다음과 같이 8개의 기준으로 분류할 수 있다. 관리기금은 재원을 관리하며 실질적인 사업은 다음 회계나 기금을 통해서 이루어지는 기금을 의미한다. 예를 들어 공적자금관리기금은 기금의 여유자금을 관리하는 역할을 한다. 보상기금은 특정대상의 피해 보상을 목적으로 운영되는 기금을 의미한다. 예를 들어 보훈기금은 국가유공자에 대한 보상사업을 목적으로 하는 기금이다. 보증기금은 보증을 위한 기금이다. 신용보증기금 등은 기업이 자금을 은행권 등에서 대출할 때 보증을 하고 이 보증

재원을 기금을 통해서 관리한다. 보험성 기금은 일반적인 보험과 유사하며, 다수의 현재의 보험료 부담을 통해서 미래의 위험에 대비하기 위한 재원을 관리·운영하는 기금이다. 고용보험은 노동자의 실업에 대비하여, 취업하고 있을 때의 보험료의 부담을 통해서 노동자의 실업시에 보험료 즉, 실업수당을 지급하는 기금이다. 연금성 기금은 우리나라에 4개 연금으로 대표되는 기금을 의미하며, 개인의 현재 연금부담을 통해서 미래에 연금으로 돌려받는 재원을 운영하는 기금이다. 장학 및 협력기금은 대외적으로 국가간 협력 및 이해를 증진하기 위한 정부의 재정사업을 추진하는 데 필요한 재원을 관리하는 기금이다. 마지막으로 일반재정성기금은 기금사업의 성격상 일반예산(예산과 특별회계)에서 추진하는 사업과 유사한 사업을 추진하는 기금이다. <표 I-1>에서는 우리나라의 기금을 위의 8개의 기준으로 분류하여 보았다.

1990년대 초까지는 기금운영에 대한 통제 없이 기금운영주체의 자율권에 따라 운영되었다. 그러나 1991년 12월 기금운영관리기본법의 통과로 기금운영의 효율성을 제고하기 위한 기반을 마련하였다. 그리고 정부는 1994년부터 기금관리기본법에 의해서만 기금을 설치할 수 있도록 규정하였다. 그 후에도 지속적인 기금의 통폐합과 운영합리화가 추진되었다. 1960년에 설치된 군인연금기금 및 공무원 연금기금을 시작으로 우리나라의 기금은 1960년 3개, 1970년 13개, 1980년 45개, 1990년 98개, 1993년 114개로 절정에 달한 후 2003년 3월 기준 현재 55개의 기금(<표 I-3> 참조)이 설치·운영되고 있다.

<표 1-0> 우리나라 기금의 성질별 분류

분 류	기 금 명
관리기금 (4개)	공공자금관리기금, 국민투자기금, 양곡증권정리기금, 예금보험기금채권상환기금
긴급재정성 기금 (2개)	농수산물가격안정기금, 외국환평형기금
보상성 기금 (3개)	보훈기금, 순국선열·애국지사사업기금, 임금채권보장기금
보증성 기금 (6개)	기술신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 산업기반신용보증기금, 수출보험기금, 신용보증기금, 주택금융신용보증기금
보험성 기금 (4개)	고용보험기금, 산업재해보상보험및예방기금, 예금보험기금, 중소기업공제사업기금
연금및퇴직성 기금(4개)	공무원연금기금, 국민연금기금, 군인연금기금, 사립학교교직원연금기금
일반재정성 기금 (29개)	과학기술진흥기금, 관광진흥개발기금, 국민건강증진기금, 국민주택기금, 국민체육진흥기금, 군인복지기금, 근로자복지진흥기금, 농어가목돈마련저축장려기금, 농지관리기금, 문화산업진흥기금, 문화예술진흥기금, 방송발전기금, 방위산업육성기금, 법률구조기금, 부실채권정리기금, 사학진흥기금, 수산발전기금, 여성발전기금, 원자력연구개발기금, 응급의료기금, 장애인고용촉진및직업재활기금, 전력산업기반기금, 정보화촉진기금, 중소기업진흥및산업기반기금, 청소년육성기금, 축산발전기금, 특정물질사용합리화기금, 편의시설설치촉진기금, 한강수계관리기금
장학및협력기금 (3개)	국제교류기금, 남북협력기금, 대외경제협력기금

<표 1-1> 기금과 예산의 비교

구 분	기 금	예 산	
		일반회계	특별회계
1. 설치사유	- 특정목적을 위해 특정자금을 운용	- 국가고유의 일반 적 재정 활동	- 특정사업 운영 - 특정자금 운영 - 특정세입으로 특정 세출 충당
2. 여유자금 존재	- 여유자금이 존재 함	- 여유자금을 운영하지 않음	
3. 재원조달 및 운용형태	- 출연금, 부담금 등 다양한 수입 원으로 각종 기 금목적사업 수행	- 공권력에 의한 조세수입 원칙 - 부담금 등(특별회계)	
4. 확정절차	- 기금관리주체가 계획(안) 수립 - 기획예산처장관 과의 협의·조정 - 국회 심의·확정	- 부처의 예산요구 - 기획예산처가 정부예산안 편성 - 국회 심의·확정	
5. 집행절차	- 합목적성 차원에 서 상대적으로 자율성과 탄력성 보장	- 합법성에 입각하여 엄격히 통제 · 예산의 목적외 사용 금지 등	

2002년 12월 현재 23개 부처에서 적게는 1개 많게는 11개의 기금을 운용하여 전체 58개의 기금을 운용하고 있다. 이를 분야별로 보면, 경제·산업·과학 분야에 11개, 사회·문화 분야에 15개, 복지·노동분야에 11개, 연금성 기금과 계정성 기금이 각각 4개, 금융성 기금이 10개인 것으로 나타났다¹⁾.

1) 구체적인 내용은 감사원(2003) 참조.

<표 1-2> 부처별 기금설치 현황(2003년 3월 기준)

소관부처	기 금	금융성 기금
재 정 경 제 부(11)	공공자금관리기금, 국민투자기금, 대외경제협력기금, 외국환평형기금	기술신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 농어가목돈마련저축장려기금, 신용보증기금, 주택금융신용보증기금, 재형저축장려기금, 예금보험기금
교육인적자원부(2)	사립학교교원연금기금, 사학진흥기금	
통 일 부(1)	남북협력기금	
외 교 통 상 부(1)	국제교류기금 ¹⁾	
법 무 부(1)	법률구조기금 ²⁾	
국 방 부(3)	군인연금기금, 방위산업육성기금, 군인복지기금	
행 정 자 치 부(1)	공무원연금기금	
과 학 기 술 부(2)	과학기술진흥기금, 원자력연구개발기금	
문 화 관 광 부(5)	청소년육성기금, 관광진흥개발기금, 문화산업진흥기금, 국민체육진흥기금, 문예진흥기금	
농 립 부(4)	농산물가격안정기금, 농지관리기금, 양곡증권정리기금, 축산발전기금	
산 업 자 원 부(3)	전력산업기반기금, 특정물질사용합리화기금	수출보험기금
정 보 통 신 부(1)	정보화촉진기금	

소관부처	기 금	금융성 기금
보 건 복 지 부 (4)	국민연금기금, 국민건강증진기금, 편의시설설치촉진기금, 응급의료기금 ³⁾	
환 경 부 (1)	한강수계관리기금	
노 동 부 (5)	고용보험기금, 장애인고용촉진및직업재활기금, 산업재해보상보험및예방기금 ⁴⁾ , 임금채권보장기금, 근로복지진흥기금	
여 성 부 (1)	여성발전기금	
건 설 교 통 부 (1)	국민주택기금	
해 양 수 산 부 (1)	수산발전기금	
기 획 예 산 처 (1)		산업기반신용보증기금
금 용 감 독 위 (1)		부실채권정리기금
국 가 보 훈 처 (2)	보훈기금 ⁵⁾ , 순국선열애국지사사업기금	
중 소 기 업 청 (2)	중소기업진흥및산업기반기금 ⁶⁾ , 중소기업공제사업기금	
방 송 위 원 회 (1)	방송발전기금	
총 55개	45개	10개

주: 1) 2004.1.1일 폐지 예정

2) 2003.1.1일 폐지

3) 2002.3월 신설

4) 2002.3월 산업재해보상보험기금과 산업재해예방기금 통합

5) 2002.3월 보훈기금과 참전기념사업기금 통합

6) 2002.3월 산업기반기금과 중소기업창업및진흥기금 통합

또한 기금규모도 지속적으로 증가하여 이미 일반예산의 규모를 크게 능가하고 있다. 일반회계 예산이 1980년 5조 8천억원에서 2002년 106조원으로 18.2배 늘어난 데 비해 기금은 같은 기간 4조 2천억원에서 191조원으로 45.4배나 증가했다. 그 규모는 일반예산의 1.8배에 이른다. 즉, 이제는 재정운영의 얼마나 많은 부분이 기

금을 통해서 이루어지는 지를 짐작할 수 있다. 최근 정부가 발표한 2004년도 기금 운용계획을 살펴보면 운용총액이 237조원으로 190.1조원인 올해보다 24.8%가 많은 계획안이 확정되었다. 이는 올해보다 24.8%인 47조 1,935억원이 증가한 규모이다. <표 I-4>에서 알 수 있듯이 2004년 자체수입은 연금보험료 수입증가 등에 따라 2003년도 대비 5조원이 증가한 규모이며 여유자금의 회수규모가 대폭 증가한 것을 알 수 있다. 이는 국민연금기금의 유가증권 만기 도래 자금의 증가와 고용보험기금의 적립금이 신규로 반영되었기 때문이다.

앞에서 언급된 바와 같이 기금 규모가 처음으로 200조원대를 넘어서 237조원에 달한다는 사실은 기금운용의 중요성이 날로 증대하고 있다는 것을 의미하며, 이는 기금에 대한 보다 정밀한 분석을 통해서 재정의 낭비요소를 줄이는 것이 필요한 시기라는 것을 의미한다.

<표 I-4> 연도별 기금운용 규모

(단위: 억원)

	2002	2003	2004 ¹⁾
합 계	1,447,762	1,900,577	2,372,512
자 체 수 입	524,564	604,428	654,424
정부내부수입	310,408	550,348	611,895
차 입 금	419,111	464,149	560,287
여유자금회수	193,679	281,652	545,906

주: 1) 계획치임.

자료: 기획예산처 보도자료 2003. 9. 인용.

2. 연구내용 및 목차

앞에서 논의된 우리나라 기금의 개괄적인 현황을 바탕으로 본 연구에서는 다음과 같은 방향으로 연구를 진행하였다.

첫째, 재정운영의 측면에서 기금을 일반예산과 구분짓는 가장 중요한 특징은 기금운영의 자율성이다. 기금은 일반예산과는 달리 자율권을 누릴 수 있음으로 해서 기금을 운영하는 측과 이를 통제하려는 측간에 항상 대립이 있었다. 이로 인한 대립은 재정운영의 성과와 이를 둘러싼 정치적·경제적 갈등에 영향을 미치기도 한다. 그러나 이러한 대립양상과 그 잠재적인 결과에 대해 이론적·실증적인 측면에서 연구가 이루어진 것은 거의 없었다. 제Ⅱ장에서는 기금의 본질적인 성격을 정부와 국민간의 계약으로 규정함으로써 기금을 둘러싼 통제와 자율권의 대립에 대한 논리를 전개해 나아가고자 한다. 또한 기금운영의 사례분석을 통한 실증적인 측면에서도 통제와 자율권의 대립을 조명하고자 한다. 마지막으로 위와 같은 통제와 자율권의 대립과 외부적인 요건의 변화 등으로 인해서 성공한 기금과 실패한 기금을 사례별로 분석하여, 기금의 실패와 성공의 요인을 찾아내고자 한다.

둘째, 앞에서 살펴본 바와 같이 기금이 일반예산의 2배를 상회하는 재정규모를 가지고 있는데도 불구하고, 기금운영의 당위성이나 경제적인 역할에 대해서 정밀하게 논의된 바 없다. 대부분의 경우 기금의 설립초기의 주장은 기금의 설립을 통해서 특정의 목적을 위해서 특정 재원을 안정적으로 공급할 수 있다는 데 초점을 맞추고 있으나, 이러한 주장을 뒷받침할 수 있는 이론적인 근거나 분석은 없는 상황이다. 제Ⅲ장에서는 특정의 목적을 특정의 재원으로 담당하게 하는 기금의 특징을 바탕으로 기금운영을 통한 사회계약의 달성과 사회후생의 변화에 대해서 이론적으로 조명하고자 한다.

즉, 기금을 사회적인 계약으로 보고, 이를 통해서 사회전체의 후생을 증가시키는 역할을 할 수 있음을 이론적인 모형을 통해서 제시하고자 한다.

셋째, 본 연구에서는 우리나라 기금제도의 운영에 대한 시사점을 도출하기 위해서 위와 같은 이론적인 분석뿐만 아니라, 기금제도가 활성화되어 있는 미국의 기금제도를 분석·비교하여 두 나라간 기금운영의 차이점과 특성을 살펴보고자 한다. 이를 위해서 우선 제 IV장에서는 미국의 기금운영의 현황을 살펴보고자 한다. 이는 지금까지 미국의 기금운영 현황에 대한 깊이 있는 연구가 없었다는 점에서 의의가 크다. 다음으로 제 V장에서는 우리나라와 미국의 기금운영현황을 다양한 각도에서 조명하여 비교분석하였다.

II. 기금의 관리: 통제와 자율의 대립

1. 통제와 자율권의 논의의 필요성

기금은 미래의 재정수요에 대비해 필요한 재원을 현재에 마련해 놓은 것이라고도 할 수 있다. 즉, 기금은 현재의 정부가 재원의 지출방향을 미리 정함으로써, 미래 정부의 재정유연성을 제약한다. 따라서 기금운동을 통해서 자율권을 확보하려는 측과 기금의 통제를 통해서 재정운동을 하려는 측 사이의 대립은 지속되어 왔다.

가. 우리나라의 현황

우리나라의 경우 기금제도가 처음 도입된 1960년대 이후 기금의 숫자는 1990년대 초까지 꾸준히 증가하여 왔다. 또한 앞에서 언급한 바와 같이 기금운영 규모도 이미 일반예산의 2배 이상을 차지하고 있다²⁾.

이와 같은 상황에서 우리나라와 미국 모두 기금의 성장을 억제하려는 시도가 계속 나타나고 있다. 우리나라의 경우는 기금의 운영합리화방안으로 주요 지출항목의 30% 이내 변경시에만 자율적 변경을 가능하게 하였다. 기금의 재정운영 승인절차를 까다롭게 하는 등 이러한 최근의 조치들은 전반적인 경제 및 재정의 상황과 밀접한 관련이 있다. 즉, 1997년의 외환위기 이후 재정수요의 증대

2) [그림 II-1]의 공공기금과 기타기금의 분류는 1998년에 도입되었으며, 이와 같은 분류기금을 소급적용하여 1998년 이전의 기금을 분류하였음.

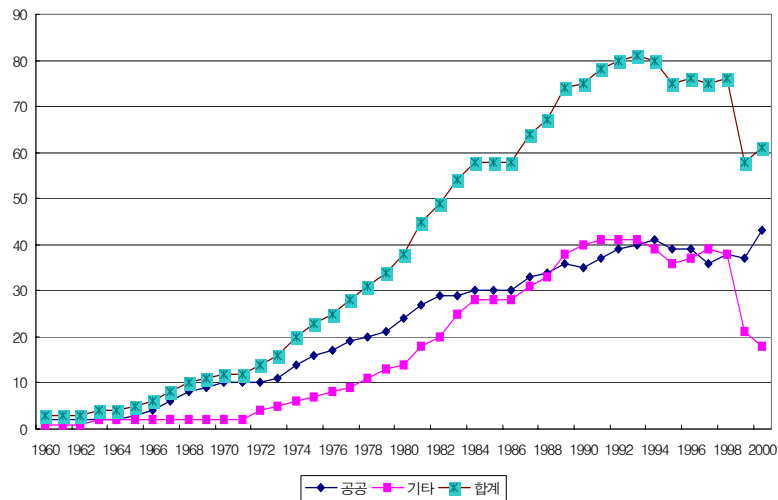
<표 II-0> 최근 기금관련 통제의 변화

기금운용의 변화	내 용
기금관리기본법 제정	- 기금운용의 효율성과 투명성을 제고하기 위한 기본법
지출운용범위축소	- 주요지출항목의 30% 이내 변경시에만 자율적 변경 가능(기존은 50%)
기금지출 분류체계개선	- 지출의 성격과 성질에 따라 7가지로 구분하여 지출의 분야별 통제를 용이하게 함
신규사업의 추가제한	- 신규 사업은 기획예산처 장관의 협의를 거쳐 기금운용계획 변경을 통해서만 추진할 수 있음
신규사업으로 인한 지출증가 통제	- 신규 사업의 추가로 인한 지출의 증가를 다른 사업의 지출감소로 상쇄하기 위한 PAYGO 시스템의 적용을 검토
국회심의 강화	- 2002년부터 시행 예산과 동일한 수준의 국회의 심의를 받음
기타기금관리강화	- 2002년부터 공공기금과 기타기금의 구분 폐지
기획예산처의 기금관리기능 강화	- 기금정책국의 신설 - 기금운용계획의 수립에 기획예산처와의 협의만 하던 것에서 협의와 조정으로 강화 - 기금운용계획서의 국회, 대통령의 승인의 보고 책임이 기관소관부처의 장에서 기획예산처 장관으로 이전
부담금관리기본법 제정	- 부담금 신설과 부과율 변경시에 부담금운용 심의위원회의 심의 등 사전심사가 의무화, 부담금 신설과 규모 증가 최소화 기대

자료: 기획예산처 보도자료, 『새해부터 달라지는 기금제도의 주요 내용』, 2002. 1. 4.
 _____, 『기금제도 개혁 본격 추진』, 2002. 3. 5.
 _____, 『기금의 투명성·효율성 제고를 위한 기금과목구조개편 주요 내용』, 2002. 5.
 _____, 『기금자산의 유동화증권(ABS)발행 확대검토』, 2002. 5. 14.
 _____, 『기금의 투명성·효율성 제고를 위한 기금과목 구조개편 주요 내용』, 2002. 5. 2.

로 재정적자에 대한 우려와 기존의 방만한 기금운영에 대한 보완 노력으로 기금지출에 대한 통제가 강화되고 있다. 물론 <표 II-1>에 제시된 바와 같이 이 밖에도 기금의 자율적인 재정운영을 통제하려는 다양한 시도들이 있었다.

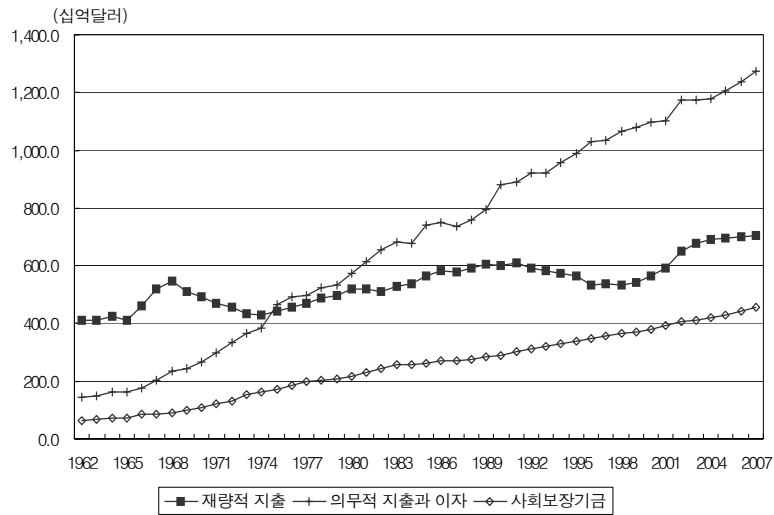
[그림 II-1] 우리나라의 공공·기타기금 신설 및 폐지 추이



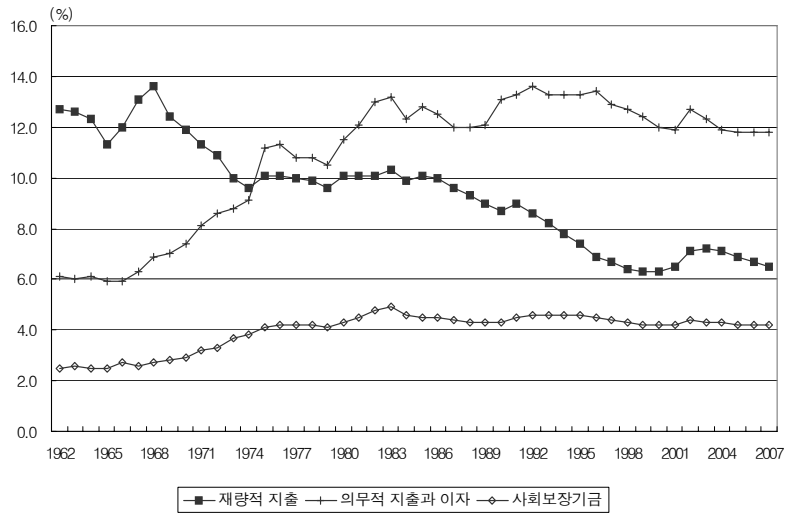
나. 미국의 현황

이런 현상의 주요 요인 중의 하나는 사회보장기금과 같은 기금이 전체재정에서 차지하는 비중이 높아졌기 때문이다. <표 II-2>에서는 1920년대부터 1990년대까지 미국의 기금이 예산사업의 전 분야에 걸쳐서 확대되고 있는 경향을 나타내고 있다.

[그림 II-2] 미국의 재량적 지출과 의무적 지출의 추세



[그림 II-3] 미국의 GDP 대비 재량적 지출과 의무적 지출의 추세



<표 II-1> 미국의 기금의 정부사업범위의 확대 추세

정책분야	1920년 이전	1930년	1940년	1950년	1960년	1970년	1980년	1990년
퇴역군인과 연방정부 공무원(Vete rans and federal employees)	Government Life Insurance Fund(1919)		National Service Life Insurance Fund(1940)	Employees Life Insurance Fund(1954)	Retired Employees Health Benefits Fund(1960)		Military Retirement Fund(1984)	
	Civil Service Retirement and disability Fund(1920)			Employees Health Benefits Fund(1959)				
사회보험 (social insurance)		Unemployment Trust Fund(1935)		Disability Insurance Trust Fund(1956)	Hospital Insurance Trust fund(1965)			
		Railroad Retirement (1937) Social Security (1939)			Supplementary Medical Insurance Trust Fund(1965)			
교통 (Transportation)				Highway(1956)		Airport and Airway(1970) Inland Harbor Waterway Maintenance (1978)	Mass transit Account(1982) Harbor Maintenance (1986)	
환경 (Environment)						Abandoned Mine Reclamation Fund(1977)	Superfund(1980) Leaking Underground	
					Deep Seabed Revenue Sharing(1979)		Storage Tank(1986) Post-closure Liability(1980) Oil Spill Liability(1989)	
상해보험 (Health Damage Compensatio n)					Black Lung Disability (1977)		Vaccine Injury Compensation (1987)	Radiation Exposure compensation (1990)
							Aquatic Resources Trust Fund (1984)	National Recreation Trails Fund(1991)

자료 : Office of Management and Budget, Budget of the US Government, various years; Nona A. Noto and Louis Alan Talley, "Excise Tax financing of Federal Trust Funds," CRS Report for Congress 93-6E, 1993; Tax Foundation Federal Trust Funds; Budgetary and Other Implications(New York: Tax Foundation, 1970)

미국의 경우에도 기금에 대한 통제는 크게 두 가지 형태로 나타났다. 우선 여러 기금을 일반예산으로 편입하려는 다양한 시도들이 있었다³⁾. 의료보조기금·항공기금 등이 그 대표적인 예이다. 둘째, 기금에 대한 직접적인 지출을 통제하려는 시도들이 있었다. 예를 들어 고속도로기금의 경우 지출의 방화벽을 통해서 재정지출을 통제론자들이 원하는 방향으로 유도하려 하였다. 예상된 지출을 하지 못했을 경우, 다음 연도의 지출승인액을 감소시키는 제도 등을 도입하는 등 지출을 통제·감독하려는 시도들이 있었다.

다. 연구 내용

위와 같은 자율권을 통제하려는 논의 중에서도 정작 논의에 필요한 기금의 개념정리와 성격을 규정하는 것에 대한 논의는 없다. 즉, 기금의 본질적인 성격과 예산과 차별화되는 기금의 기능에 대한 논의 없이 지출에 대한 통제와 기금 통폐합에 대한 논의는 잘못된 정책방향을 유도할 수 있다. 모든 기금은 본질적으로는 예산의 통제에서 벗어나 자율적인 지출을 보장받기 위해서 설치된 것이다. 따라서 기금의 지출과 운영에 관한 통제의 움직임은 기금운영의 통제와 자율권의 대립구조에서 이해하는 것이 중요하다.

따라서 본 장에서는 첫째, 기금의 성격과 개념을 규정하고, 특히 예산으로 시행할 수 없는 기금의 기능에 초점을 맞추고자 한다. 둘째, 이와 같은 기금에 대한 통제와 자율권의 대립이 기금의 성패에는 어떤 방식으로 영향을 주는지를 미국의 기금 중 성공한 기금과 실패한 기금의 사례를 중심으로 살펴보고자 한다.

3) 이에 대한 구체적인 내용은 제2장의 고속도로기금의 발전사에서 논의된다.

2. 기금의 성격 정의⁴⁾

가. 기금을 ‘신탁’으로 보는 관점: 자율성 보호의 기본 철학

기본적으로 모든 정부의 포괄적인 범위의 예산집행은 정부가 국민으로부터 ‘위탁’을 받아 행하는 지출활동이다. 특히 기금은 특정 활동을 재정적으로 지원하기 위한 국민과 정부간의 약속이라고 할 수 있다. 기금과 일반예산의 가장 근본적인 차이점은 미래의 지출에 대해서 정부의 통제를 제한할 수 있는 메커니즘을 내재하고 있다는 점이다. 이런 면에서 기금은 민간의 계약관계에서 이루어지는 ‘신탁(Trust)’에 비유되기도 한다⁵⁾. 신탁은 피신탁인(trustee)이 신탁인(beneficiary)의 이익을 위해서 신탁인의 자산을 관리하는 계약관계이다. 본고에서 살펴보게 될 미국의 고속도로기금에 대해서도 미국 하원의 버드 슈스터(Bud Shuster) 의원은 “고속도로기금은 정부와 도로를 이용하는 미국인과의 약속이다.”라고 언급한 바 있다⁶⁾.

실제로 신탁과 기금은 많은 공통점을 가지고 있다. 첫째, 신탁과 기금의 공통점은 신탁된 자산은 피신탁인의 자산과는 분리되어 관리되어야 한다는 것이다⁷⁾. 이는 독립적인 회계를 통해 기금(신탁) 운영의 투명성을 보장받기 위해서이다. 기금의 경우도 일반예산과는 분리된 회계로 운영된다. 이런 관점에서 기금은 조성된 재원을 다른 목적으로 전용할 수 없다. 이런 전용에는 일반예산의 활동을

4) 이 절의 연구내용은 전택승(2002년 6월)의 내용을 상당부분 인용함.

5) J. H. Langbein, “The Contractarian Basis of the Law of Trusts,” *Yale Law Journal*, Vol. 625, 1995.

6) “Highway Trust Fund constitutes nothing less than a contract between the government and the American traveling public” in K. Victor, “Trust Me,” *National Journal*, pp.607~611, 1995.

7) 신탁에서는 이를 segregation mandate라고 한다.

지원하기 위한 전용과 자본력이 부족한 다른 기금의 활동을 지원 하는 것이 포함된다. 우리나라의 경우, 기금의 여유자금을 공공자 금관리기금에 예탁하도록 하여 재정투융자사업 등에 이용하고 있 는 것은 신탁의 개념과는 반대되는 일이다.

기금운영의 자율권을 주장하는 사람들이 더욱 강조하는 공통점 은 피신탁인, 공공에서의 정부 혹은 민간의 피신탁인이 운영하는 자산은 신탁인에게 속한 것이고 피신탁인은 그 관리만을 한다는 점이다. 이 논리하에서는 기금에 대한 정부의 간섭 혹은 통제가 신탁인인 국민의 권리를 침해한다고도 볼 수 있다. 엄격한 신탁의 의 미에서의 기금은 이러한 제한조치가 없어야 할 것이다.

나. 기금을 예산의 일환으로 보는 관점: 통제의 기본철학

기금을 정부와 국민간의 신탁적인 관계로 보는 것은 기본적으로 정부가 국민의 신임을 얻어 국민의 이익을 위한 활동을 한다는 일 종의 정치적 의미가 내재된 철학이다.

실제로 기금은 신탁과는 다음과 같은 차이가 있다. 첫째, 신탁관 계에서의 피신탁인 즉, 예산관리당국과 이를 조정하는 국회의 기금 의 부담금 조정, 수혜대상과 수준의 조정 등은 법의 제정을 통해 가능하다는 점이다. 이는 미국 대법원의 한 판례에서도 나타나 있 다⁸⁾. 즉, 사회보장기금의 신탁인인 근로자의 권리는 사적인 보험의 신탁인, 보험가입자의 권리와는 다르다고 판결하고 있다. 즉, 기금 은 단지 정부와 잠재적인 수혜자간의 개별적인 계약의 합일 뿐만 아니라 여기에 '사회적인 계약'을 동시에 함유하고 있다. 즉, 기금 의 사회법에 의해서 통제를 받으며 개별수혜자가 아닌 사회전체의 이익을 위해서 운영되어야 한다는 논리이다.

8) Fleming vs. Nestor, 363 US 603, 1960.

둘째, 재정적인 측면에서 기금과 신탁의 가장 큰 차이를 보면, 신탁의 경우에는 피신탁인에게 개인적인 재정적 어려움이 있다고 하더라도 신탁인의 자산은 보호가 되지만, 기금은 재정상황이 악화되면 파산할 수도 있다. 일반예산과 비교하여 보면, 예산의 사업은 정부가 지속하는 한 파산이 없지만, 기금은 기금으로 운영되기 때문에 항상 파산의 위험을 가지고 있다⁹⁾. 예를 들어, 우리나라의 국민연금기금과 미국의 사회보장기금 등의 기금은 언제나 파산의 가능성을 가지고 있으며 이것이 이들 기금의 정책설정의 중요한 요소가 된다. 이러한 주장은 기금을 예산안으로 끌어들여 예산과 유사한 수준의 통제와 감시를 하고자 하는 예산관리당국의 주장의 근간이 되기도 한다.

다. 현재 기금의 성격

앞에서 언급한 현재의 기금의 성격은 정치·경제적 상황에 따라 변화한다. 과거와는 달리 현재의 재정이 보다 투명해짐에 따라서 언론의 관심 대상이 되고 있다. 최근 기금은 경제 활성화와 사회복지수요의 증대로 인한 재정수요의 증대로 경기조절의 수단으로 인식되기 시작했다. 이러한 상황에서 기금은 특정 목적을 위해서 관리되기는 하지만 예산의 한 부분으로 이해되고 있다. 즉, 자율권의 보장보다는 통제가 강조되는 시대이다.

9) M. Feldstein, "The Case for Privatization," *Foreign Affairs*, pp. 24~38, July/August 1997.

3. 기금설치의 논리¹⁰⁾

가. 기존의 논리

어느 국가를 막론하고 기금이 예산보다는 느슨한 통제를 받고 있는 것은 분명한 사실이다. 즉, 앞에서 지적한 바와 같이 기금은 예산관리기관의 예산집행의 자율권을 제한한다. 따라서 전통적인 재정학의 관점과 합리적인 후생극대화의 관점에서 보면 이러한 기금의 존재는 쉽게 설명될 수 있었다. 하지만 모든 제도가 그러하듯이 기금도 사회구성원간의 지속된 계약의 산물로 구성원의 필요에 의해서 유지된다.

기금은 예산과 구별되는 다음과 같은 특징 때문에 존속이 가능하였다고 할 수 있다. 첫째는 기금을 통해 사업을 지속적으로 영위할 수 있는 재원을 마련하는 것이다. 대부분의 경우에 안정적인 재원이 없으면 변동하는 정치·경제 상황하에서 사업을 유지하는 것은 쉽지 않다. 즉, 기금과 같이 별도의 재원을 가지고 있지 않은 경우에 사업이 지속성을 가지기는 매우 어려울 수 있다. 그 대표적인 예로 미국의 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)를 들 수 있다. 이 프로그램은 일반예산에 의해서 재원이 충당되기 때문에 심각한 재정적자가 발생하였을 때에는 예산의 삭감을 요구받게 되며 결국 1996년에는 폐지되었다.

둘째, 부담금이나 목적세의 경우, 공공재의 사용자가 공공재의 공급을 부담한다는 논리이다. 각자 개인이 부담해야 할 한계비용을 계산하기는 어렵지만, 목적세나 부담금을 통해 수혜자가 공급비용을 부담하는 것은 차선책이 될 수도 있다. 또한 목적세나 부담금은 정부의 공공재 공급에 대한 재정부담을 줄여주고, 납세자가 자신에

10) 이 절의 연구내용은 전택승(2002년 6월)의 내용을 상당부분 인용함.

게 필요한 서비스만을 요구하게 됨으로써, 재원배분의 효율성을 증대시킬 수 있다는 장점도 있다¹¹⁾.

셋째, 기금은 예산극대화 노력의 일환으로도 사용되어 왔다. 앞서에서도 언급한 바와 같이 기금은 대체로 일반예산에 비해서 작은 통제를 받아왔다. 기존의 일반예산에서의 지출확대가 어려워지자, 그 대안으로 기금을 통해 지출하였다. 이미 존재하는 기금에서도 새로운 사업을 추가함으로써 지출을 확대하려는 노력이 계속되어 왔다¹²⁾. 그리고 ‘거대한 정부’ 혹은 예산의 극대화를 피하려는 시도에 반대하여 작고 효율적인 정부를 지향하는 재정건전주의자들도 때로는 기금을 통한 지출에 찬성하여 적극적으로 나서는 경우를 많이 찾아볼 수 있다. 미국의 사회보장기금을 설립할 때에는 ‘재정의 건전화에 위해서’라는 논리를 펴면서 기금의 설립을 찬성한 프랭클린 루스벨트가 있었고, 의료보험(Medicare)의 설립 뒤에는 미래의 의료수요의 증가가 재정을 어렵게 할 가능성에 대비하여 의료보험의 재원을 독립적으로 조성하는 기금의 설립을 주장한 윌보 밀스(Wilbur Mills)가 있었다. 고속도로건설기금도 아이젠하워정부의 보수적 재정론자인 재무장관 조지 험프리(George Humphrey)에 의한 것이었다. 이들 보수적 재정론자들은 대형 재정수요가 예측되거나 지속적인 지출이 요구되는 경우, 재정건전성을 유지하기 위해서 기금의 설립을 통한 지출을 주장하였던 것이다. 따라서 기금의 네 번째 설립의 논리는 재정의 건전화에 있다.

마지막으로 기금에는 갑작스러운 재정수요에 대비하여 재원을 마련해 놓는 기능도 있다. 예를 들어 우리나라의 농수산물가격안정

11) 목적세와 부담금 중에는 수혜자와 부담자가 일치하지 않는 경우도 많이 있다. 예를 들어 장애인고용촉진기금의 경우 수혜자는 구직활동을 하는 장애인이지만, 부담은 고용주가 한다.

12) 우리나라의 경우 새로운 사업의 추진은 기획예산처와의 사전협의를 갖도록 되어 있다.

기금은 갑작스러운 농수산물 가격변동에 대처하기 위해서 만들어졌다. 과거에는 이러한 재정정책의 ‘적시성’을 보완하기 위해 많은 기금들이 만들어졌다. 그러나 이런 기금의 기능은 예를 들어 일반예산에서 ‘예비비’를 통해서도 보완할 수 있기 때문에 최근에는 이런 기능 때문에 기금을 설립한다는 것은 설득력이 약하다¹³⁾.

나. 신뢰되는 공약(Credible commitment)으로서의 기금

가장 중요함에도 불구하고 기존의 연구에서 간과되었던 것은 바로 기금을 통해서 지출과 수입에 대한 국민이나 이해집단의 (정치적인) 불확실성을 줄일 수 있다는 점이다. 정부가 일반예산의 재원을 통해 사업을 하는 경우에 가장 어려운 점 중의 하나는 예산의 지출과 수입의 ‘시간적 불일치성(time inconsistency)’ 속에서 이익집단간의 이해를 조정하는 것이다. 즉, 예산의 경우는 수입과 지출간에 시간적인 괴리가 있어 현재의 재정부담이 미래의 수혜로 이어질지가 불확실하기 때문에 어느 국민이나 이해집단도 현재에 쉽게 희생하려 하지 않는다.

이런 시간적 불일치성을 해결하기 위한 방법은 경제학에서 응용되는 게임이론을 통하여 찾을 수 있다. 만약 예산을 집행하는 정부가 예산의 부담에 대해서 미래의 혜택을 보장해줄 수 있다고 기금수혜자가 믿는다면 문제는 간단히 해결될 수 있다. 하지만, 이러한 신임(reputation)은 현실 세계에서 이루어지기 어려울 뿐만 아니라, 말만의 공약(cheap talk)은 그 효과를 발휘할 수 없다¹⁴⁾. 다른

13) 갑작스러운 재정수요에 대비한 기금은 일반예산의 예비비로 흡수할 경우, 예비비의 항목을 세분화하면 기금의 목적을 살릴 수 있다. 즉, 예비비에 ‘농수산물가격안정’이라는 항목을 추가함으로써 가능하다.

14) 즉, 말만의 공약을 믿고 행동을 결정하는 것은 결코 합리적인 결정이 될 수 없다.

해결방법은 만일 정부 혹은 정권과 이해집단간의 관계가 지속적인 경우에는 서로간 지출과 수입에 관한 약속을 하고, 이를 지키지 않을 경우에는 그에 따른 보복(예를 들어 선거를 통해 정권을 교체한다든지)이 수반된다는 것을 공공연히 함으로써 수입과 이에 따른 지출에 대한 합의를 도출할 수 있다. 그러나 이런 당사자가 참여하고 있는 게임에서는, 균형 내에서의 상호견제(equilibrium threat)를 통한 합의도출은 민주적인 정부의 임기가 결코 무한하지 않다는 점에서 현실적으로 이루어지기 어렵다.

기금은 이러한 시간적인 불일치에서 오는 합의도달의 어려움을 해결할 수 있다. 앞에서 지적한 바와 같이 예산을 통해서 지출을 하는 경우, 현재의 지출부담에 따른 미래의 수혜에 대한 불확실성이 존재한다. 반면 기금은 재원을 따로 마련해 놓고, 그 지출의 목적을 분명히 규정함으로써 이러한 불확실성을 제거할 수 있다. 즉, 기금은 수입과 지출을 하나의 흐름(flow)으로 연결하는 메커니즘인 것이다¹⁵⁾. 따라서 미래의 수혜자는 이를 믿고서 현재의 희생을 감수할 수 있는 것이다. 정부는 기금을 통해 재원의 수입과 지출에 간섭할 수 있는 수단을 제한함으로써 지출과 수입에 대한 약속을 지키겠다는 것을 보여주고, 이를 통해서 이해집단간, 그리고 정부와의 합의를 도출할 수 있는 것이다. 그 대표적인 예로 국민연금이 있다. 만일 연금의 지급을 일반예산에서 충당한다고 할 경우에 연금에 대한 국민적인 동의를 이끌어내기는 훨씬 어려웠을 것이다. 즉, 정치·경제적인 상황에 따라 미래의 수입이 불확실하게 변화한다면, 현재 수입을 희생할 사람은 아무도 없을 것이다.

15) 물론 기금이라는 사회적인 계약이 영원하지도 않으며, 완전히 불확실성을 제거해주는 것은 아니다. 즉, 정치·경제적인 상황의 변화로 기금의 당사자가 일방적으로 혹은 합의로 계약의 내용을 변경하기도 한다. 하지만 매년 국회의 심의를 거치며, 따로 마련된 재원도 없는 일반예산으로 재원을 충당하는 경우에 비해서는 미래의 지출에 대한 불확실성이 적다.

이러한 논리에서 기금의 중요성은 기금이 없었더라면 합의를 도출할 수 없었을 경우 국민·이해단체와 정부간의 합의를 이끌어 낼 수 있는 것이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 기금의 순기능은 기금이 사회전체의 후생증진(welfare improving)효과가 있음을 방증하는 것이다.

다음의 제4절에서 제8절까지는 미국 기금의 사례를 통하여 통제와 자율권의 대립이 내부적·외부적인 요인과 어떤 식으로 결합하여 기금의 성과를 좌우하는지를 사례를 통해서 살펴보겠다. 성공한 대표적인 기금으로 고속도로기금을 들었으며, 실패한 기금으로는 에너지기금·납배제기금·항공기금을 들었다.

4. 성공한 기금의 사례와 분석: 고속도로기금

이 절에서는 미국의 고속도로기금(Highway Trust Fund)의 역사를 자율권과 지출의 대립의 관점에서 분석하고자 한다. 고속도로기금은 미국의 기금 중에서 가장 성공적으로 운영되고 있는 기금의 사례이다¹⁶⁾.

가. 고속도로기금의 설립과 그 대안들

1956년 연방보조고속도로에 관한 법률(Federal-Aid Highway Act)에 근거한 고속도로기금이 만들어지기 전까지 미국의 기금은 사회보장프로그램과 같이 개별개인에게 혜택을 주는 기금으로만 존재했다¹⁷⁾. 반면, 고속도로기금은 교통 인프라의 이익을 전체 운

16) 고속도로기금의 분석내용은 상당부분 전택승(2002년 6월)을 인용함.

17) <표 II-2>참조.

전자뿐만 아니라 고속도로를 둘러싼 여러 이익집단들 즉, 건설업자, 고속도로가 지나가는 지역주민들 그리고 의회의 공공사업위원회(Public Works Committee)들의 이해관계가 연결된 사업이었다.

1950년 미국은 전후에 자동차 보유가 크게 늘어나면서, 전국의 도로를 네트워크로 연결하려는 계획이 수립되고 있었다¹⁸⁾. 이 계획을 진행하는 데 있어서 가장 큰 장애요인은 재원을 마련하는 것으로 이를 조성하기 위한 여러 가지 대안들이 제시되었다.

우선은 고속도로건설의 재원을 일반회계에서 마련해야 한다는 주장이 있었다. 일반회계에서 고속도로를 건설해야 한다는 논리는 도로가 사회전체에 있어서 경제성장 촉진제의 역할을 하는 외부경제효과가 있다는 것이다¹⁹⁾. 그러나 당시의 미국 대통령인 아이젠하워는 지속적이고 건실한 재원의 마련이 필요하다는 이유 때문에 일반회계에서 재원을 끌어오려는 논리를 반박하였다.

그리고 또 다른 대안으로 고속도로의 통행료(toll)를 징수하여 재원을 마련하는 것이 제시되었다. 그러나 이 제안은 연방정부의 도로는 무료여야 한다는 연방정부의 규정에 정면으로 대치될 뿐만 아니라 자동차노조 등의 강력한 반대에 부딪쳐 실현되지 못했다.

세 번째의 대안은 연방고속도로공사(Federal Highway Corporation)를 설립하여 30년 만기 공채를 발행하는 것이었다²⁰⁾. 채권발행을 통한 재원마련의 논리는 고속도로가 장기적인 자본재라는 것을 근거로 주장한 것이다²¹⁾. 그러나 의회는 자신들의 통제에서 벗

18) 고속도로기금 설립까지의 당시의 구체적인 정치·경제적인 상황은 Public Roads website 참조: <http://www.tfhrc.gov/pubrds/> 참조.

19) 이런 주장은 타이어 제조협회, 자동차노조 등이 주장하였다. 이들은 기금은 대한 자동차 산업의 부담이 고속도로건설에 따른 수익의 증대보다 클 것이라고 생각하여 이것이 노동자의 해고나 임금의 감소로 이어질 것을 예상하여 반대하였다.

20) "Highway Proposals," *Congressional Quarterly Almanac*, p.433, 1955.

21) 이런 논리는 우리나라에서 도로와 성격이 유사한 지하철을 건설하고 유

어나는 독립적인 공사의 설립을 받아들이지 않았다. 또한 채권 발행은 이자지급을 수반하기 때문에 재정부담의 측면에서 정부도 수긍할 만한 대안은 아니었다. 결국 이 대안은 상·하원에서 모두 거부되었다²²⁾.

고속도로건설을 위해 국채발행을 통한 재원조달을 피하고 국회의 통제욕구를 모두 만족시키는 해결책은 기금밖에 없었다. 고속도로기금은 목적세인 휘발유세(gasoline tax)의 일부를 기금의 수입으로 하고, 조성된 기금은 고속도로 건설비용에만 쓰겠다는 약속으로 일반국민 즉, 자동차 운전자들의 지지를 얻을 수가 있었다. 즉, 기금이 고속도로건설만을 위한 것임을 입증하기 위해서 초기에는 기금조성액과 지출액을 거의 동일한 수준으로 유지할 것을 명문화하였다²³⁾.

나. 자율권의 전성기: 1956 ~ 1966년

고속도로기금은 일반예산으로부터의 지원 없이도 운영될 수 있는 재원력을 가진 기금이다. 즉, 목적세인 휘발유세를 재원으로 고속도로를 건설하면 더 많은 자동차가 도로를 이용하게 될 것이고, 이는 다시 더 많은 세수입으로 이어짐에 따라 고속도로건설에 투자할 수 있는 재원을 다시 마련할 수 있게 되는 것이다²⁴⁾. <표 II

지하는 비용을 마련하는 데 가장 많이 사용된 주장이었다. 실제로 우리나라는 지방채인 도시철도채권을 발행하여 그 비용을 충당하고 있다.

22) 상원에서는 이 법안이 31대 61로 부결되었고, 하원에서는 193대 221로 부결되었다 (자료: *Congressional Record*, Mat 25, 1955, 6976-7081, July 1955, 11688-718).

23) 이는 1982년의 Surface Transportation Assistance Act에 의해서 당해연도의 지출액이 기금의 누계조성액과 다음 2년간의 예상 조성액을 초과할 수 없게 하였다.

24) A. Q. Mowbray, "Magical Highway Trust Fund" in *Road to Ruin*,

-3>은 휘발유세에서 고속도로기금으로 귀속되는 부분의 변화추이를 보여준다. [그림 II-4]와 [그림 II-5]에서 볼 수 있듯이 고속도로건설에 대한 투자가 기금이 설립된 이후 크게 증가했으며, 동시에 기금의 조성규모도 크게 늘어나, 앞에서 지적한 수입과 지출의 순환이 실제로 일어난 것으로 보인다.

<표 II-2> 미국의 연방 휘발유세의 개별기금으로의 구분

세율	실시일	세율의 배분					근거법
		Highway Trust		Leaking Underground Storage Tank Trust Fund	General Fund For		
		Highway Account	Mass Transit Account		Deficit Reduction	Not Specified	
가솔린							
3	07/01/56	3	-	-	-	-	Highway Revenue Act of 1956 P.L. 84-627
4	10/01/59	4	-	-	-	-	Federal-Aid Highway Act of 1959 P.L. 86-342
9	04/01/83	8	1	-	-	-	Surface Transportation Assistance Act of 1982 P.L. 97-424
9	08/01/84	8	1	-	-	-	Deficit Reduction Act of 1984 P.L. 98-369
9.1	01/01/87	8	1	0.1	-	-	Superfund Amendments & Reauthorization Act of 1986 P.L. 99-499
14.1	12/01/90	10	1.5	0.1	2.5	-	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990 P.L. 101-508
18.4	10/01/93	10	1.5	0.1	6.8	-	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 P.L. 103-66
18.4	10/01/95	12	2	0.1	4.3	-	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 P.L. 103-66
18.3	01/01/96	12	2	-	4.3	-	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990 P.L. 101-508
18.4	10/01/97	15.45	2.85	0.1	-	-	Taxpayer Relief Act of 1997 P.L. 105-34
18.4	10/01/97	15.45	2.86	0.1	-	-	Transportation Equity Act for the 21st Century P.L. 105-178
디젤연료							
3	07/01/56	3	-	-	-	-	Highway Revenue Act of 1956 P.L. 84-627
4	10/01/59	4	-	-	-	-	Federal-Aid Highway Act of 1959 P.L. 86-342
9	04/01/83	8	1	-	-	-	Surface Transportation Assistance Act of 1982 P.L. 97-424
15	08/01/84	14	1	-	-	-	Deficit Reduction Act of 1984 P.L. 98-369
15.1	01/01/87	14	1	0.1	-	-	Superfund Amendments & Reauthorization Act of 1986 P.L. 99-499
20.1	12/01/90	16	1.5	0.1	2.5	-	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990 P.L. 101-508
24.4	10/01/93	16	1.5	0.1	6.8	-	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 P.L. 103-66
24.4	10/01/95	18	2	0.1	4.3	-	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 P.L. 103-66
24.3	01/01/96	18	2	-	4.3	-	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990 P.L. 101-508
24.4	10/01/97	21.45	2.85	0.1	-	-	Taxpayer Relief Act of 1997 P.L. 105-34
24.4	10/01/97	21.44	2.85	0.1	-	-	Transportation Equity Act for the 21st Century P.L. 105-178

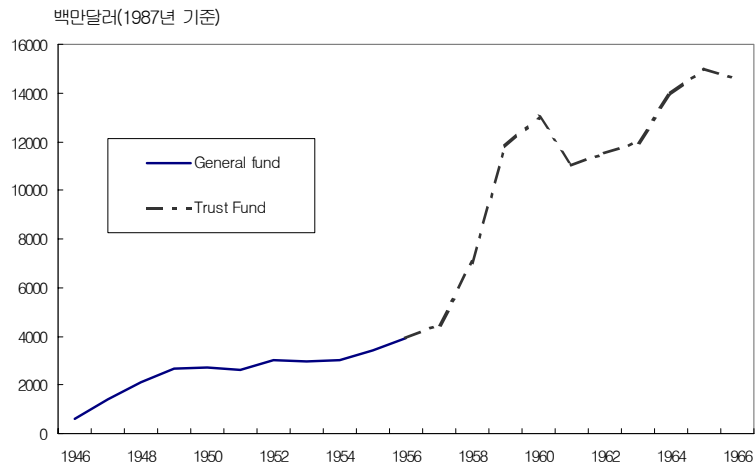
Lippincott Company, 1969, pp. 18~30.

II. 기금의 관리 37

세출	실시일	세출의 배분					근거법
		Highway Trust		Leaking Underground Storage Tank Trust Fund	General Fund For		
		Highway Account	Mass Transit Account		Deficit Reduction	Not Specified	
에탄올 10%와 혼합							
3	07/01/56	3	-	-	-	-	Highway Revenue Act of 1956 P.L. 84-627
4	10/01/59	4	-	-	-	-	Federal-Aid Highway Act of 1959 P.L. 86-342
-	01/01/79	-	-	-	-	-	Energy Tax Act of 1978 P.L. 95-618
4	04/01/83	3.56	0.44	-	-	-	Surface Transportation Assistance Act of 1982 P.L. 97-424
4	08/01/84	3	1	-	-	-	Deficit Reduction Act of 1984 P.L. 98-369
3	01/01/85	2	1	-	-	-	Deficit Reduction Act of 1984 P.L. 98-369
3.1	01/01/87	2	1	0.1	-	-	Superfund Amendments & Reauthorization Act of 1986 P.L. 99-499
8.7	12/01/90	4	1.5	0.1	2.5	0.6	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990 P.L. 101-508
13	10/01/93	4	1.5	0.1	6.8	0.6	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 P.L. 103-66
13	10/01/95	3.5	2	0.1	6.8	0.6	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 P.L. 103-66
12.9	01/01/96	3.4	2	-	6.9	0.6	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990 P.L. 101-508
13	10/01/97	6.95	2.85	0.1	2.5	0.6	Taxpayer Relief Act of 1997 P.L. 105-34
13	10/01/97	6.94	2.85	0.1	2.5	0.6	Transportation Equity Act for the 21st Century P.L. 105-178
메탄올 10%와 혼합							
3	07/01/56	3	-	-	-	-	Highway Revenue Act of 1956 P.L. 84-627
4	10/01/59	4	-	-	-	-	Federal-Aid Highway Act of 1959 P.L. 86-342
-	01/01/79	-	-	-	-	-	Energy Tax Act of 1978 P.L. 95-618
4	04/01/83	3	1	-	-	-	Surface Transportation Assistance Act of 1982 P.L. 97-424
3	01/01/85	2	1	-	-	-	Deficit Reduction Act of 1984 P.L. 98-369
3.1	01/01/87	2	1	0.1	-	-	Superfund Amendments & Reauthorization Act of 1986 P.L. 99-499
8.1	12/01/90	4	1.5	0.1	2.5	-	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990 P.L. 101-508
12.4	10/01/93	4	1.5	0.1	6.8	-	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 P.L. 103-66
12.4	10/01/95	3.5	2	0.1	6.8	-	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990 P.L. 101-508
12.3	01/01/96	3.4	2	-	6.9	-	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 P.L. 103-66
12.4	10/01/97	6.95	2.85	0.1	2.5	-	Taxpayer Relief Act of 1997 P.L. 105-34
12.4	10/01/97	6.94	2.86	0.1	2.5	-	Transportation Equity Act for the 21st Century P.L. 105-178

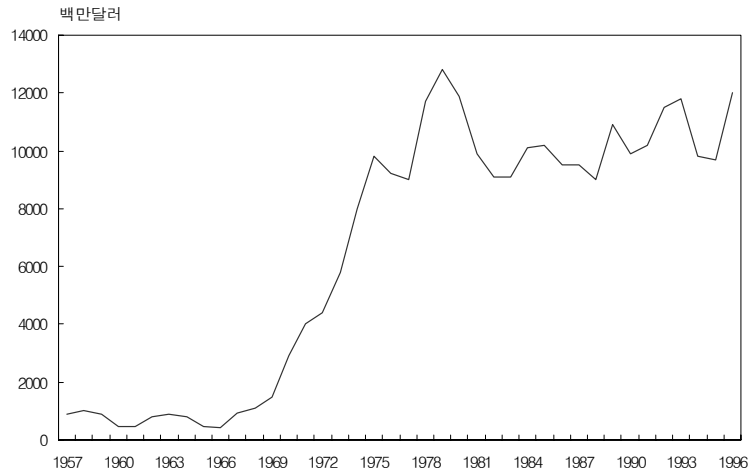
자료 : *Financing Federal-Aid Highways*, Publication No. FHWA-PL-99-015, August 1999

[그림 II-4] 고속도로건설 투자액의 추이: 기금 이전과 이후



자료 : OMB, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2000 - Historical Tables.*

[그림 II-5] 고속도로기금의 여유자금 추이



자료 : OMB, *Budget of the United States Government, 각 연도.*

이와 같은 수입과 지출간의 상호상승작용이 마찰 없이 제대로 이루어지기 위해서는 수입과 지출에 대한 기금운영주체의 자율권이 보장되어야 한다. 이러한 지출과 수입에 대한 보호장치들은 고속도로를 직접적으로 건설하는 건설업자, 기금운영주체인 교통부, 의회의 공공사업위원회 그리고 기금의 수혜자라고 할 수 있는 운전자들에 의해서 끊임없이 주장되어 왔고, 이 기금에 위기가 닥쳤을 때에는 이들이 적극적으로 나서서 보호하려고 하였다.

(1) 지출의 보호

지출측면에서의 기금의 지출을 보장하는 중요한 보호조치 중의 하나는 사전계약체결권(contract authority)이었다. 이는 기금운영주체가 의회의 운영계획의 승인 이전에도 건설업자와 도로건설에 대한 계약을 체결해 채무를 질 수 있는 권한을 부여하는 것이다. 사전계약체결권은 크게 두 가지의 효과를 가진다. 첫째는 기금운영주체가 자율적으로 의회의 동의 이전에도 지출을 실제적으로 할 수 있게 함으로써, 사업의 선택과 그 진행에 기금운영주체의 목적과 관점이 반영될 수 있다. 둘째는 시기성이 요구되는 지출에 대해서 기금운영주체가 신속히 반응할 수 있다.

고속도로기금의 가장 큰 지출보호장치는 기금을 예산외(off-budget)로 편성한 것이다. 이는 1969년의 통합재정 도입 이전까지 지속되었다. 예산외로 편성되는 경우에 우선 지출한도에 대한 제약이 없다. 일반예산의 항목은 당해연도 일정한 지출한도액이 있기 때문에 각 사업들은 예산을 확보하기 위해 다른 사업들과 경쟁해야 한다는 것을 의미한다. 예산외로 편성됨에 따른 가장 중요한 장점은 재정적자와 흑자의 계산에서 제외됨으로써, 기금의 지출이 언론과 국민의 관심에서 벗어나 감시의 '사각지대'에 놓인다는 점이

다. 그러나 이러한 예산외의 지위는 1969년의 통합재정의 도입으로 끝나게 되었다.

(2) 수입의 보호

고속도로기금의 수입은 타이어·트럭·버스의 판매세에도 의존하지만, 수입의 90%는 휘발유세를 통해 재원을 조달하고 있다. 휘발유세를 수입으로 지키기 위한 노력은 다음과 같은 차원에서 이루어졌다. 첫째, 이미 들어온 기금의 수입을 다른 사업으로 전용하려는 시도가 정부 안팎에서 지속되어 왔다. 기금의 설립초기에 아이젠하워정부가 연방정부 고용자의 임금을 계산하는 비용을 기금 수입에서 전용하려 하자, 기금의 수호자들은 강력히 반대했고 결국 의회에서 부결되었다. 그리고 고속도로와 직접적인 관련이 있는 사업(예를 들어 고속도로주변의 미화사업) 등도 기금에서 지출하는 것에 대해 강력한 저항에 부딪혔다²⁵⁾. 이미 조성된 수입을 지키는 것뿐만 아니라 수입원을 지키기 위한 싸움도 지속되었다. <표 II-3>을 살펴보면, 1980년대 초까지는 휘발유세의 전체를 기금으로 운영하였다. 이는 기금을 지키려는 세력의 지속적인 노력의 결과이다. 1960년대 초 세수의 일부를 에너지위기에 대비하여 기금으로 조성하고 에너지효율성이 높은 자동차의 개발에 세수를 사용하려는 시도들이 있었다. 기금의 옹호자들의 방어논리는 이런 시도가 목적세의 기본취지를 저해한다는 것과 이것을 계기로 다른 기금에서도 유사한 시도가 있을 수 있다는 것이었다.

25) I. S. Rubin, *The Politics of Public Budgeting*, Chatham House Publishers, New York, 2000.

다. 자율성 규제의 움직임: 1966 ~ 1984년

(1) 지출에 대한 통제

1966년 존슨 행정부가 베트남 전쟁 후 인플레이션을 막겠다는 명분아래, 고속도로기금에서 이미 국회의 승인이 결정된 11억달러를 지출하지 않기로 한 것은 다른 여러 기금들에 영향을 주었다. 이런 지출 거부에 대해서 크게 두 가지로 의견이 나뉘었다. 기금의 지출도 예산과 같은 지출권한의 부여이므로, 지출을 하지 않을 수도 있는 권한도 있다는 주장²⁶⁾과 기금은 본질적으로 정부의 기금의 아니라 기금수혜자의 '적립금'이기 때문에 행정부가 지출에 대해 '간섭'하는 것은 정당화될 수 없다는 주장이 팽팽히 맞섰다²⁷⁾.

또한 닉슨 행정부 시절에는 한 발 더 나아가 12억 5천만달러의 지출을 거부하였다. 이는 결국 1974년 닉슨 행정부와 관계가 안 좋았던 국회가 '예산과 지출통제에 관한 법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)'을 입안하여 지출거부(Impoundment)를 제안하기에 이르렀다. 이 법안이 고속도로기금의 자율성을 증대시켰는지 감소시켰는지는 분명하지 않다. 지출에 대한 행정부의 자의적인 간섭을 배제하였다는 점에서는 자율권을 옹호해준 것은 분명하다. 반면 이 법안으로 인해 국회의 소관상임위원회가 사전계약체결권의 상한을 정해 지출을 통제할 수 있는 최초의 기반을 마련하였다. 이 조치는 1975년의 90억달러가 일시에 지출됨으로써 촉발되었다. 이 지출은 닉슨 행정부시절 지출되지 않았던 기금이 일시에 방출되어 일어난 현상이다. 의회는 이에 대응하여

26) Rubin, I. S., *The Politics of Public Budgeting*, Chatham, New York, 2000 참조.

27) 이런 논리는 의회의 Public Works Committee에 의해서 주장되었다.

1976년에 지출한계의 상한선을 72억달러로 설정하기에 이르렀다. 이러한 지출통제에 대한 논쟁은 1975년부터 1970년대 말까지 예산의 통제를 기금에도 도입하려는 의회의 예산편성위원회(Budget and Appropriations committees)와 기금운영을 책임지고 있는 공공사업위원회간에 매년 지속되었다.

이렇게 고속도로기금이 통제론자들의 목표가 되어온 가장 큰 이유 중의 하나는 기금이 단 하나의 계정 즉, 고속도로건설만으로 구성되어 있어 통제가 용이하기 때문이다. 반면, 예산외로 편성되어 있는 사회보장기금의 경우는 수많은 사회보장수혜자들의 계정의 합으로 구성되어 있어 이를 행정적으로 통제하기란 사실상 불가능하다²⁸⁾.

(2) 수입에 대한 공격

1970년대 초, 고속도로기금의 수입 중 일부를 대중교통(mass transit) 개발에 사용하려고 하는 시도가 있었다. 이러한 시도의 논리는 대중교통의 개발이 교통체증을 감소시킴으로써 고속도로이용자들의 효용을 더 증대시킬 수 있다는 것이었다. 물론 이는 기금의 본질적인 수혜자와의 ‘약속’인 고속도로건설에만 기금을 사용하겠다는 것을 깨는 것이라고 고속도로기금의 옹호론자들은 반박하였다²⁹⁾. 결국 1982년 의회와 레이건 대통령은 5%의 휘발유세 인상분 중에서 1%는 대중교통의 발전에 사용하기로 결정하였다.

28) White, J., "Entitlement budgeting vs. Bureau Budgeting," *Public Administration Review*, Vol. 58, 1998을 참조.

29) *Congressional Quarterly Weekly Report*, October, 1972, 2688을 참조.

라. 재정적자와 통제의 시대: 1985 ~ 1998년

1980년대와 1990년대의 미국은 심각한 재정적자의 시대로 귀결된다. 기금의 옹호론자들은 고속도로기금의 지출은 목적세로부터 충당하여 왔기에 증가한 재정적자와는 무관하다고 주장한다. 반면, 케인지안 통제론자들은 기금도 희소한 재정의 자원(budget resources)을 사용하고 있기에 예산과 같은 통제를 받아야 한다고 주장하였다³⁰⁾. 결국 심각한 재정적자를 해결하기 위한 방안으로 1985년 의회는 예산관리법(Budget Enforcement Act)³¹⁾을 통과시켰다. 이 법안의 주요 골자는 정부의 지출을 재량적 지출(discretionary spending)과 의무적 지출(mandatory spending)로 크게 구분한 것이다. 고속도로기금을 포함한 대부분의 기금은 재량적 지출의 범주에 포함되어 의회에서 정하는 지출한도의 통제를 받았다. 뿐만 아니라 특정 분야의 지출이 예산보다 증가하게 되는 경우, 다른 예산에서의 삭감이 필요한데 이 삭감의 대상에 기금도 포함되었다.

결론적으로 1985년의 예산관리법 이후 기금은 예산과 거의 동일한 통제를 받게 되었다. 물론, 앞에서 언급한 바와 같이 세부사업에 대해서는 사전계약체결권은 보장되었으나, 지출의 규모는 예산과 같은 수준의 통제를 받게 되었다.

이러한 통제와 재정적자와의 관계는 우리나라에서도 유사하게 나타난다. 즉, 1990년대 이후 사회개발 등의 재정수요가 커지고, 1997년 외환위기 이후 경제회복을 위한 재정지출의 증가로 인해 재정의 부담이 커지며, 기금의 규모가 예산을 상회할 정도로 커지

30) Mike Mills, "Trust Fund 'Sanctity' Crumbling Under Pressure From Budget," *Congressional Quarterly Weekly Report*, October 1990, 3503.

31) 이 법은 Gramm-Rudman-Hollings Act로 불린다.

자, 기금을 통해 재정의 건전화를 도모하려는 시도들이 이루어지고 있다. 공공기금의 경우에는 1981년의 수출보험의 폐지와 기타기금의 경우는 1992년의 해외건설진흥기금의 폐지를 시작으로 공공기금의 통합합이 추진되었다. 더욱이 기존의 주요지출항을 기준으로 지출한도를 50% 내에서만 증가를 허용하던 것을 올해부터는 30%로 통제를 강화하였다.

1985년 이후부터 1990년대 초까지, 고속도로기금의 옹호론자들은 3차례에 걸쳐 고속도로기금을 예산외로 편성하는 것을 골자로 하는 입안을 의회에 제출하였다. 그러나 의회에서는 이 법안이 번번이 부결되었다. <표 II-3>에서 알 수 있듯이 초기에는 휘발유세 등이 고속도로기금의 목적세 역할만을 했지만, 1980년대가 지나면서 다른 기금들의 목적세로도 이용되었다. 그 중에서도 대중교통기금(Mass Transit Trust Fund)과의 경쟁은 1980년대 이후 큰 이슈가 되었다³²⁾.

마. 지속되는 통제와 자율권 확보의 경쟁: 1998년 이후

고속도로기금의 자율권을 확보하려는 노력은 계속되었다. 그래서 결국 1998년 기금의 옹호론자들은 의회에서 1,620억달러를 제한 없이 쓸 수 있는 권한을 부여받았으며 이 금액은 재량지출한도의 적용도 받지 않게 된 것이다³³⁾. 뿐만 아니라 1999년에는 일반회계의 재원으로 사용되었던 1갤런당 가솔린세의 4.3센트를 다시 기금의 재원으로 확보하는 데 성공하였다. 2001년에는 알코올이 함유된 휘발유(휘발유에 에탄올이나 메탄올을 섞은 연료)에 부과되는 세금

32) Rubin, I. S., *The Politics of Public Budgeting*, Chatham, New York, 2000 참조.

33) 유일한 제한사항은 당해연도의 채무계약액의 한도가 당해연도 수입을 넘지 않도록 하였다.

을 모두 고속도로기금으로 귀착시키는 법안이 의회에 상정되었으나 부결되었다³⁴⁾.

고속도로기금의 옹호론자들은 다른 유사 기금으로부터 재원의 독립성을 유지하는 데에도 부단한 노력을 해 왔다. 교통부(dept. of transportation)가 관리하는 기금 중의 다른 하나는 대중교통기금이 있다. 1990년의 예산관리법 이후 기금의 지출이 재량지출의 한도의 제한을 받으면서, 지출한도 내에서의 전용의 움직임도 크게 늘었다. 고속도로기금의 ‘수호자³⁵⁾’들은 교통부가 고속도로기금을 대중교통기금의 지출에 이용하는 것을 막기 위해, 각 기금별로 지출한도를 별도로 설정할 것을 요구했다. 또한 다른 계정에서 초과지출이 발생하였을 때, 일률적인 예산삭감(sequestration) 대상에서도 제외할 것을 요구하였다. 결국 이러한 예산의 방화벽(budgetary

<표 II-4> 고속도로기금의 예산의 방화벽 수준

(단위: 백만달러)

	1999	2000	2001	2002	2003
Highways					
Firewall	25,883	26,629	27,158	27,767	28,233
Exempt	739	739	739	739	739
Total	26,622	27,368	27,897	28,506	28,972
Transit					
Firewall	5,365	5,797	6,271	6,747	7,226
Total	31,987	33,165	34,168	35,253	36,198

자료: *Innovative Finance Quarterly*, Vol 4, No. 4, Fall, 1998, FHWA

34) H.R. 2808, 107th Congress, 1st session.

35) 수호자에는 건설업자, 고속도로가 지나가는 지방의 주민들 그리고 의회의 Public Works Committee가 해당된다.

firewall)은 고속도로기금을 대중교통기금의 영향에서 벗어나게 하는 데 큰 기여를 하였다. 또한 이 방화벽은 고속도로기금이 당해연도에 지출할 수 있는 최소한도를 정해 줌으로써 지출의 자율권을 보장하는 데에도 기여했다.

2000년 기준으로 재량적 지출한도에 따라 예산을 분류하면, 강력범죄감소분야(violent crime reduction), 고속도로기금, 대중교통기금, 기타 재량적 지출로 나눌 수 있으며 고속도로기금은 단일 기금으로는 유일하게 방화벽의 적용을 받고 있어, 의회와 기금옹호론자들이 이를 위해서 얼마나 노력했는가를 알 수 있다.

고속도로기금의 예산의 편성에 관한 논쟁도 계속되었다. 그 중에서도 제104차 의회는 이 논쟁의 중요한 분수령이라고 할 수 있다. 왜냐하면, 기금이 예산 내로 편성된 후 처음으로 상·하 양원에서 폭넓은 지지를 받았기 때문이다. 그러나 결국에는 상원에서 어떠한 결론도 내리지 못하였다. 이러한 분위기는 제105차 의회에서도 이어졌다.

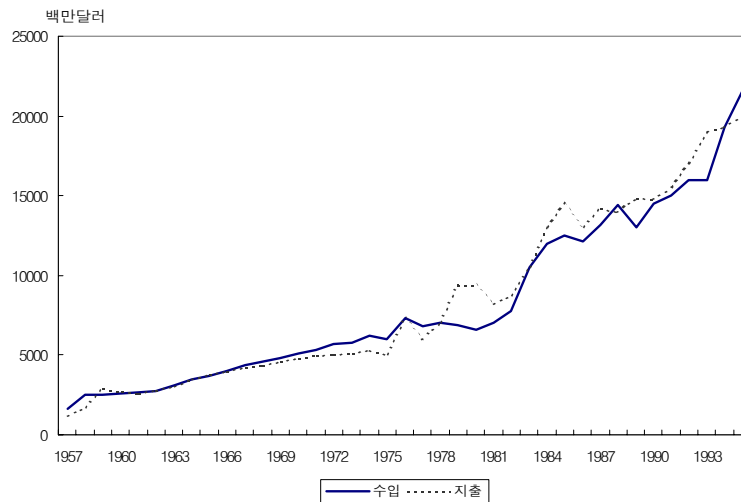
고속도로기금의 예산 내 편성 논리를 살펴보면 다음과 같다.

첫째는 기금의 지출이 예산에 편성되지 않은 경우, 지출통제가 어렵다는 논리이다. 특히 미국의 경우 특정 기금을 예산외로 편성할 경우, 재량지출한도를 하향조정하지 않으면, 예산 내 다른 사업의 지출을 늘리는 효과가 있을 수 있다. 둘째는 기금운영의 감시가 용이하지 않다는 논리이다. 특히 통제당국이 기금을 점검할 수 있는 여지가 줄어들므로써 기금운영의 개혁이 어려워진다. 우리나라와 같이 기금의 통폐합을 추진하고 있는 경우에 설득력이 있는 주장이다. 셋째, 특정 기금을 예산외로 편성할 경우, 다른 기금운영주체에서도 같은 요구를 해 올 수 있다. 마지막으로, 예산외 편성은 지출통제의 기본이 되어 왔던 예산관리법의 기존방침과 위배되는 것이라는 논리이다. 예산관리법은 1980년대 이후의 재정적자의 원

인인 정부지출의 증가를 줄이는 데 공헌한 바 있다. 따라서 기금을 예산외로 편성하는 것은 예산관리법의 기본취지를 흔들 수 있다³⁶⁾.

고속도로기금이 지속적으로 예산외 편성을 주장할 수 있는 자료상의 근거는 무엇보다도, 기금의 지출과 수입의 차이가 거의 없어 기금이 필요한 만큼만을 거두어들여 쓰고 있다는 증거를 보여주고 있다는 점이다. 현재의 기금의 여유자금은 거의 닳은 행정부시절의 지출거부(impoundment)로 인한 여유자금과 이에 따른 이자수입에 기인한 것일 뿐이다.

[그림 II-6] 고속도로기금의 수입과 지출



자료: OMB, Budget of the US Government, 각 연도

36) U. Ron, and F. Geoffrey, "Why Moving Transportation Trust Funds "Off Budget" Threatens Taxpayers," *Executive Memorandum*, Heritage Foundation, No. 519, 1998

(1) 제104차 회기

1995년 2월 하원 교통과 인프라위원회의 슈스터(Schuster) 의원은 ‘Truth in Budgeting Act’라는 법안(H.R. 842)을 하원에 입안하였다. 이 법안의 주요 내용은 고속도로기금·항공기금·수계기금·항만보수기금을 예산외로 편성하는 것이었다. 같은 해 3월 하원 교통과 인프라위원회는 이 법안을 만장일치로 통과시켰다³⁷⁾.

물론 하원의 예산위원회와 클린턴행정부는 이 법안의 통과에 반대하는 입장이었다. 당시의 예산관리국의 책임자인 리블린(Rivlin)은 클린턴 행정부의 입장을 대변하여 반대 입장을 표명하였다. 그리고 하원의장은 이 법안을 논의하는 것을 거부하고 task force를 구성하여 이를 검토하게 하였으나, 이 팀은 회기가 끝날 때까지 아무런 결론을 내리지 못하였다.

1995년 9월에는 ‘Truth in Budgeting Act’를 포함하는 ‘National Highway System Designation Act(H.R. 2274)’가 하원 교통과 인프라위원회에 의해서 입안되었다. 그리고 예산외 편성을 제외하자는 협의결과에 대해 의회가 논의하기로 합의되었으나, 일정에 밀려 논의되지 못했다³⁸⁾.

마침내 1996년 4월에 Truth in Budgeting Act에 대한 하원의 논의가 시작되었다. 논의 도중에 두 가지의 사항이 수정되어 하원을 통과하였다. 하나는 기금의 지출을 대통령의 개별법안 부결권

37) U. S. Congress, House Committee on the Budget, Truth in Budgeting Act, Report to accompany H.R. 842. Report 104-499, Part I, 104th Congress, 2nd Session, Washington, U.S. Government Printing Office, March 27, 1996

38) U. S. Congress, House Committee on the Budget, Truth in Budgeting Act, Adverse Report with Dissenting Views to accompany H.R. 842. Report 104-499, Part II, 104th Congress, 2nd Session, Washington, U. S. Government Printing Office, March 29, 1996

(line-item veto)의 적용을 받게 하였고, 또 하나는 여유자금에 대한 이자가 다른 기금의 이자수입을 넘지 않도록 하였다. 이 법안에 대한 하원의 반응과는 달리 상원은 미온적 반응을 보였다. 상원은 상원 나름대로의 예산외의 편성을 골자로 하는 법안(S 729)을 입안하였으나 회기중에 결국 통과되지 못했다.

(2) 제105차 회기

제105차 회기도 Truth in Budgeting Act(H.R. 4)가 상정되었다. 이번에는 예산외 편성논의가 지출증가와 관련하여 논의되었다. 이 법안은 Building Efficient Surface Transportation and Equity Act(H.R. 2400)로 흡수되어 하원에 상정되었으나 어떠한 결론도 도출하지 못하였다. 상원에서는 수입연동기금제도(revenue constrained fund)의 도입이 제안되었다. 이는 기금의 지출을 수입과 같은 수준으로 하는 것을 주요 골자로 하고 있었다. 하지만 이 법안은 기금을 예산외로 편성하려는 법안과 상원에서 경쟁하게 되었으나, 결국 두 법안 모두 통과되지 못했다.

5. 실패한 기금의 사례와 분석

앞에서 논의한 고속도로기금을 통해서 알 수 있는 사실은 기금을 둘러싼 통제와 자율권의 대립은 항상 지속될 수밖에 없는 논쟁이라는 점이다. 이는 기금을 운영하는 정부와 정치가, 관련된 국민에게 중요한 시사점을 던져준다. 즉, 위와 같은 통제와 자율권의 논쟁의 결과, 기금의 성격과 지출과 수입의 연결고리, 정치적인 영향에 따라 성공적인 기금과 실패한 기금으로 나뉜다는 것이다. 앞에서 논의한 바와 같이 고속도로기금이 성공적일 수 있었던 이유

는 지출과 수입에 대한 강한 연결을 통해 지나친 여유자금발생을 막아 정치적인 공격을 피할 수 있었다는 점이 크다.

이 절에서는 기금을 둘러싼 공방을 통해서, 성공한 기금과 실패한 기금의 사례분석을 살펴봄으로써 기금운영과 관리 및 신설에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

가. 에너지기금(Energy Security Trust Fund)의 사례

(1) 논의 배경

미국의 에너지기금은 실패한 기금의 대표적인 사례이다. 에너지기금은 1970년대 후반 에너지 위기가 오자, 당시의 카터행정부는 에너지 절약을 유도하기 위해서 그때까지의 가격통제를 없애기로 했다. 이는 가격상승을 초래하였고 이 상승분은 결국 정유회사들의 이윤으로 돌아갔다. 카터행정부와 의회는 정유회사의 이윤급증에 대한 국민의 반감을 이용하여 증가된 이윤을 이윤세를 통해서 정부에 귀속시키고 이 재원을 바탕으로 에너지기금의 설립을 추진하였다.

(2) 기금설치의 당위성과 반대

카터행정부는 기금의 재원을 저소득층이 유가상승으로 인해서 피해를 보는 부분에 대해서 보조해 주고, 보다 효율적인 교통시스템을 갖추며, 장기적인 에너지 문제를 해결하는 데 쓰겠다고 공언했다. 예를 들어 에너지보장공단(Energy Security Corporation)을 만들어 차세대 연료개발에 힘쓰게 하였고, 저소득자의 겨울철 난방에 대한 보조금도 지급할 계획이었다.

위와 같은 계획은 당연히 정유회사의 반발과 이에 따른 정치적인 로비의 공세를 받아야만 했다. 또한 여타 단체들도 이 거대한 기금의 수혜를 입기 위해서 의회에 로비 공세를 펼쳤다. 그 결과는 기금의 설치에 대해서는 전반적인 동의가 이루어졌음에도 불구하고, 그 최종결정은 계속적으로 미루어지게 되었다. 이러한 결과 여러 이익단체들은 거두어들일 수입을 일반예산으로 편성하여 의회가 그 지출에 대해서 합리적으로 결정할 것을 요구하기까지 했다. 또한 정유회사측은 기금으로 재원을 관리할 경우, 이윤세가 적절하지 못한 경우에 기금을 폐지하기 어려운 점을 들어 기금의 설치에 반대하고 나섰다. 이는 기금의 가장 큰 단점 중의 하나인 폐지를 어렵게 함으로써 지출의 경직성을 야기할 수 있다는 점을 이용한 것이다.

(3) 기금설치의 실패와 그 원인

결국 미국의 상원이 거부함으로써 설치되지 못했다. 그 원인은 첫째, 기금의 경직성으로 인해서 향후 에너지문제가 없어지고 난 이후에 기금의 필요성에 대한 의문이 증폭된 데 있다. 이때에는 기금이 필요 없거나 초과이윤의 감소로 재원의 기반이 없어질 수도 있기 때문이다. 즉, 단기적인 문제의 해결을 장기적인 수단으로 해결하고자 하는 데에 가장 큰 문제점이 있다. 이는 우리나라의 기금 운영에도 시사하는 바가 크다. 즉, 기금의 설치여부를 결정하는 데 있어서 현재 기금으로 해결하려는 문제가 단기적인 대응을 요구하는지 장기적인 대응을 요구하는지를 명확히 해야 하며 이를 바탕으로 기금의 설치에 대해서 논의해야 한다.

둘째, 에너지기금의 지출의 큰 부분을 차지하는 합성에너지의 개발은 위험성이 높은 사업이기 때문에 이러한 사업에 지속적인 재

원을 투자하기는 어렵다는 판단이 지배적이었다. 즉, 기금을 통해서 연구개발을 지원하는 것은 문제가 아니지만, 지나치게 위험부담이 큰 사업의 경우, 현재의 재원을 희생하여야 할 만큼 가치가 없기 때문이다. 특히, 앞에서 논의한 바와 같이 기금의 정치적인 특성상, 미래의 정치가들의 자율권을 침해하는 요소가 있다. 따라서 이는 기금이 위험성이 높은 사업에 지속적으로 투자될 수 있는 개연성이 있기 때문에 결코 의회가 받아들이기 쉬운 기금이 아니었다. 즉, 우리가 기금으로 지원되는 사업을 선정할 때에도 지나치게 위험성이 높은 사업을 장기적인 지출을 보장하는 기금으로 운영하는 것은 비효율적이라는 것을 보여준다.

나. 납배제기금(Lead Abatement Trust Fund)의 사례

(1) 논의 배경

1970년대 후반에 여러 가지 연구조사 결과들을 통해서 납 성분이 인체에 매우 해로우며, 이러한 납 성분이 생활의 곳곳에 사용되고 있다는 점이 알려지게 되었다. 그 대표적인 예가 페인트에 포함되는 납 성분이다. 이러한 납성분에 의한 피해에 대한 국민적인 관심이 높아지자, 납 성분을 페인트에서 제거하기 위한 기금의 설립이 추진되었으며 이것이 납배제기금이다.

납배제기금은 기본적으로 오염자부담의 원칙이었다. 즉, 기금은 매칭펀드 형태로 주와 지방정부가 가정집과 육아원의 페인트에서의 납 성분을 조사하고, 교육을 강화하며, 납 성분의 함유를 막는데 지출되고 있었다. 기금의 수입은 납생산에 대한 소비세(excise tax)로 납생산자가 부담하였다.

(2) 기금설치에 대한 찬반 논의

납배제기금을 찬성하는 쪽은 기금이 오염자부담원칙으로 되어 있어서 재정에 부담을 주지 않는다는 점을 강조했다. 또한 오염자 부담원칙을 통해서 외부성을 막을 수 있어 경제적으로 효율적이라고 주장했다.

그러나 납배제기금을 반대하는 쪽은 기금으로 인해서 산업의 채산성이 떨어져 영세한 생산자들은 살아남기 어려울 것이라고 주장하면서, 부담이 없는 수입업자에 대한 국내기업의 경쟁력이 떨어진다고 주장했다. 또한 값싼 납으로 인해 전체사회의 구성원이 이익을 보고 있으므로 특정목적세보다는 일반세수에서 지원하는 것이 바람직하다고 주장했다.

무엇보다도 기금설치에 가장 강력한 반대의견은 이전에 발생한 납의 폐해를 현재의 부담으로 전가하고 있다는 점이다. 즉, 예전의 납 성분의 함유로 인한 피해를 현재의 생산자가 부담해야 한다는 논리는 기금의 지출과 수입을 연계한다는 것에 부합하지 않는다는 것이었다. 이는 일반적인 기금의 운영에 대해서도 큰 시사점을 가진다. 일반적으로 과거의 사건에 원인이 있는 문제를 해결하기 위한 기금의 경우에 재원을 현재의 사용자에게 전가하려 한다면 당위성을 인정받기 어렵기 때문이다. 이러한 경우는 기금보다는 일반 예산으로 운용하는 것이 보다 효율적이며, 정치적으로도 위험성이 낮다.

(2) 기금설치의 실패와 원인

결국 1992년 의회를 통과한 『납배제페인트법안』은 내용상으로 동일한 목적을 가지고 있지만, 기금의 구조를 가지지 않고 일반예

산으로 분류되었다. 그러나 1993년 다시 의회에 제출된 기금설치안은 소위원회의 심의를 거치면서 재원을 납에 대한 소비세(excise tax)가 아닌 담배에 부과되는 목적세의 형태로 조달하는 것이었다. 이는 납생산업자가 많은 주의 반대를 의식한 것이었으며 이는 결과적으로 기금의 지출과 수입간 연계성을 더욱 떨어뜨려 결국에는 이 법안도 의회를 통과하지 못했다.

다. 항공기금(Aviation Trust Fund)의 사례

(1) 설치 배경

앞의 두 경우는 기금으로 설치되지 못한 실패한 기금으로 분류되었지만, 항공기금은 설치 이후 운영의 실패로 분류할 수 있는 기금이다. 항공기금은 고속도로기금의 예를 따라서 만들어진 기금이다. 항공기금은 주로 지역공항으로부터 지속적인 투자를 통해서 현대적인 항공시스템의 유지와 발전을 위해서는 지속적인 재원을 마련할 수 있는 기금이 필요하다는 주장에서 비롯되었다. 물론 고속도로기금에서 볼 수 있었던 것처럼 당시의 어려운 재정상황을 고려해 볼 때 일반예산으로 항공시설에 대한 엄청난 투자를 감당하기는 어려웠으며, 따라서 기금만이 유일한 대안이었다. 즉, 일반적으로 항공수요자는 자신이 부담한 세금이 항공산업과 공항의 현대화에 쓰이기를 바랄 것이며 이는 기금을 설치하기에 유리한 환경이었다. 그러나 현재의 예산처(OMB)의 전신인 예산국(Bureau of the Budget)과 재무부는 기금설치안에 반대했다. 그 이유는 첫째, 항공기금의 설립은 다른 산업들로 하여금 기금설치의 정당성을 주장하게 하는 좋지 않은 선례를 제공한다는 점이었다. 또한 당장 일반예산으로부터의 지원 없이는 운영이 불가능하며, 이는 항공이용

자에게 일종의 특혜를 제공하는 것이라고 주장했다. 이는 일반적인 기금운영에 시사하는 바가 크다. 즉, 일반예산의 지원을 받는 경우, 기금의 혜택이 일부 사용자나 수혜자에게만 돌아갈 경우, 특정집단을 보호하고 특혜를 주는 효과가 있기 때문이다. 더욱이 여유자금을 통해서 이자수입을 얻는 경우, 이러한 특혜의 정도는 심해지게 된다. 이는 기금을 반대하는 편의 논리로 사용되는 경우가 많다.

(2) 기금의 성과

항공기금이 설치된 이후에 확실히 개선된 점은 일반예산에 비해서 항공에 대한 시설투자의 규모가 안정적으로 변하였다는 점이다. 그러나 항공기금을 둘러싼 갈등은 항공기금의 설치와 더불어 연방항공국(FAA)의 운영에 항공기금이 지출되어야 하는지를 두고서 본격화되었다. 즉, 항공시설 등의 자본투자를 주요목적으로 하는 기금이 연방항공국의 일상적인 지출을 지원하게 해서는 안된다는 주장이 제기되었다. 이는 의회에서 항공기금 중 운영비용으로 지출할 수 있는 최대금액을 정하는 법안들이 제출되게 하는 계기를 마련하였다.

그러나 무엇보다도 항공기금이 실패한 이유는 지속적으로 증가하는 항공기금의 여유자금 때문이었다. 대규모의 항공시설에 대한 자본투자가 이루어졌어야 함에도 불구하고 투자가 제때에 이루어지지 않아 기금의 여유자금은 기금설치 이후 지속적으로 증가하였다. 그 가장 근본적인 이유는 예상치 못한 사업추진의 어려움이었다. 예를 들어, 1980년대 초에 연방항공국이 16조달러를 투입하여 미국 전체의 관제시스템을 현대화하려 하였다. 그러나 단기간에 새로운 컴퓨터를 도입하여 동시적으로 사업을 추진하기에는 여러 호환성(compatibility)의 문제가 발생하여 실질적으로 사업을 추진하

기가 어려웠다. 이 결과 불용예산이 발생하고 이는 다음 연도의 지출허용액을 감소시키는 결과를 가져왔다. 따라서 다음 연도에는 더욱 사업추진이 어려워졌다. 결과적으로 사업이 진행되지 못하고 여유자금만 지속적으로 늘어나는 결과를 가져왔다. 즉, 불용액을 줄여 보겠다는 페널티조항이 오히려 불용액을 늘리는 결과를 가져왔다. 결국 이러한 사업추진의 지지부진함은 항공수요자의 불신을 가져오고, 1985년과 1987년 사이에 기금의 폐지안이 다수 의회에 상정되는 결과를 맞았다.

또한 기금의 여유자금을 줄이기 위해서 Trigger tax제도가 도입되었다. 이 제도는 자본지출이 예산의 85% 미만이면 다음 연도의 부담금을 50% 감축하는 것을 규정하고 있다. 결국에는 1990년대에 들어서 연방항공국과 의회간의 타협, 즉 5년간 1조달러의 지출약속과 함께 폐지되었지만, Trigger tax와 같은 극단적인 제도의 도입은 기금의 운영에 적지 않은 불신이 있었음을 증명한다.

Trigger tax는 우리나라의 기금운영에도 주는 시사점이 있다. 즉, 적절한 Trigger tax의 실행을 통해서 기금의 여유자금이 다른 목적(예를 들어 타 기금의 지원)으로 전용되는 것을 근본적으로 막을 수 있다. 이는 수입구조가 취약한 기금이 자동적으로 퇴출되게 하는 효과가 있어 재정전반의 효율성을 증진시킨다. 건전재정운영이 필요한 우리나라가 고려해 볼 수 있는 수단이다. 또한 재원의 삭감을 원하지 않는 부처가 재원을 효율적으로 운영하게 하는 인센티브제도로써 역할을 할 수 있다.

결론적으로 항공기금은 일반예산의 지원으로 인해 부담금에 의존하는 부분에 대해서는 지속적인 자본투자압력을 받았으며, 이로 인해서 결과적으로는 구조적으로 지출이 어렵게 되고, 이는 기금전체에 대한 불신을 증폭시키는 결과를 낳았다. 이러한 사례는 우리에게 다음과 같은 시사점을 갖는다. 항공시설투자와 같이 구조적으

로 장기간에 거친 기술적인 투자가 요구되는 사업일 경우 자본투자를 유연하게 하기 위해서 기타 기금보다 더 많은 지출의 자율권이 필요하다. 예측하지 못한 변화나 상황에 대응하기 위해서는 지출에 대한 자율권의 보장이 중요하며, 이를 감안해 장기적인 관점에서 사업을 전체적으로 평가하는 것이 필요하다.

6. 결 론

기금은 분명히 예산이 할 수 없는 기능을 가지고 있기 때문에 이를 위해서 예산과는 분리되어 운영되어 왔다. 혹자는 기금이 일반예산과 같은 통제를 받고 같은 방식으로 회계처리를 하게 되면, 예산과 아무런 차이가 없다고 한다. 기금의 회계적인 측면과 관계 없이 예산에서 할 수 없는 기능 중에서도 중요한 기능은 수입과 지출을 하나의 흐름으로 연결하는 것이다. 이는 예산으로는 정치·경제적인 합의를 이끌어낼 수 없는 경우에 더욱 유용하다.

기금이 설립되면서부터 기금의 통제와 자율권 사이의 대립은 지속되어 왔다. 본 연구에서는 미국의 고속도로기금을 중심으로 그 통제와 자율권간의 '조화와 대립'을 살펴보았다. 분명한 것은 기금의 지출이 상대적으로 늘어나면, 통제의 목소리가 커지고, 기금의 지출과 수입이 안정적인 수준에서 조화를 이루면, 이를 명분으로 자율권을 획득하려는 시도들이 많아진다. 특히 재정적자의 시대에는 기금의 경기조절능력과 재정건진화를 고려하여 기금의 지출을 통제하려는 경향이 높고, 재정전체와 기금의 수지가 건전한 때에는 자율권을 최대한 확대하려는 목소리가 높다.

그러나 이러한 경향을 완전히 일반화하기는 어렵다. 기금의 발전은 당시의 정치·경제적 상황과 매우 밀접하게 관련되어 있어서

그 변천의 경로가 매우 불규칙적이다. 고속도로기금의 경우도 1998년 미국 재정이 적자에서 흑자로 돌아선 이후에도³⁹⁾ 기금을 예산외로 편성하려는 여러 차례의 시도가 있었지만, 결국은 성공하지 못했다. 이는 상·하원에서 민주당과 공화당간에 어느 한 쪽이 압도적인 우위를 가지지 못하였기 때문이다. 즉, 민주당측에서 입안한 법안은 공화당의 상원에서 수정되어 그 의미가 퇴색되어 버리거나, 상원의 표결까지도 가지 못하는 경우가 많았다.

최근에 우리나라에서는 기금의 통폐합의 논의와 기금의 수입과 지출을 통제하려는 논의가 본격화되었다⁴⁰⁾. 정치·경제적 여건은 이 논의의 방향에 영향을 미치게 된다. 따라서 논의과정에서 우선 기금의 성격을 분명히 규정하여 현재의 기금이 일반예산에서는 할 수 없는 기능을 하고 있는지를 판단하는 것이 필요하다. 둘째, 이러한 기능을 하고 있다면, 사업시행에 있어서의 자율권은 보장하면서, 재정건전화를 위한 지출제약이 바람직하다.

마지막으로 본 연구에서는 기금의 통제와 자율권의 대립 속에서 성공한 기금과 실패한 기금의 사례를 살펴보았다. 성공과 실패를 가르는 원인은 다양하지만 몇 가지 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 지나친 여유자금의 운영은 기금의 지출이 효율적으로 이루어지지 못하고 있다는 점을 암시하므로 기금의 반대론자뿐만 아니라 기금 찬성론자의 지지도 얻기 어렵다. 또한 부담자의 부담분이 크면 클수록, 기금의 지출이 제대로 제때에 이루어질 것을 기대하므로, 수입과 지출의 연계성이 높은 기금일수록 구조적으로 지속적인 지출을 할 수 있는 사업설정이나 재정목표의 설정이 필요하다. 셋째,

39) 물론 일반재정에서의 적자를 상쇄하고도 남는 사회보장기금의 흑자가 있었기 때문이다.

40) 기금의 방만한 운영에 대한 지적과 논의는 1990년대 초부터 본격화되었으나, 본 보고서는 2000년 이후의 보다 본격적인 개혁에 초점을 맞추고 있음(<표 II-1> 참조).

지나치게 위험도가 높은 사업에 기금을 통하여 지속적인 투자를 할 경우에는 재원낭비의 우려가 있어서 기금으로 운영하는 것이 바람직하지 못하다. 넷째, 지출과 수입의 연계가 피상적일 경우 기금으로서 성공하기 어렵다. 즉, 부담과 수혜의 근거가 명확해야 하며 현재의 부담과 미래의 수혜를 연결하는 것이 필요하다. 마지막으로 일반예산으로부터의 보조는 기금의 자율성 확보에 걸림돌이 될 수 있다. 일반예산의 지원을 받으면서 특정목적에 특정수혜자를 대상으로 사업을 하는 경우 일반예산의 지원근거가 명확해야 한다. 일반예산의 지원비중이 크면 기금으로서 지출과 수입의 연계성이 약해지며, 기금의 수입을 증대시키는 측면은 있지만, 기금의 정치적인 안정성을 위해서는 일반예산의 지원을 받지 않는 것이 유리할 수 있다.

Ⅲ. 계약이론을 통한 기금제도 이론모형

1. 이론모형의 필요성

앞에서 논의한 바와 같이 기금은 정부가 사회적으로 계약이 어려운 경우, 정부가 강제적인 계약의 이행을 보장하는 수단으로 쓰일 수 있다고 주장하였다. 본 장에서는 기금이 이와 같이 사회적인 계약을 이끌어내는 수단임을 이론모형을 통해서 근거를 제시하고자 한다.

이론모형의 초점은 기금의 가장 중요한 특징인 부담과 수혜의 연결에 초점을 맞추고자 한다. 물론 현실에서는 이러한 기능 이외에 긴급한 재정지출을 위한 기금 등 다양한 목적의 기금이 존재한다. 이러한 기금들은 복잡한 이론적인 모형이 없더라도 기금의 역할을 충분히 설명할 수 있다. 예를 들어 긴급한 지출이 필요한 경우 국회나 의회의 복잡한 동의 절차를 거쳐야 하는 일반예산에 비해서 기금으로 운영하는 것이 당연히 효율적일 것이다⁴¹⁾. 계정성 기금 역시 예산으로 편입하여 운영할 경우 재정규모를 왜곡할 수 있고, 운영에 불필요한 통제가 가해질 수 있다. 반면, 연금 등과 같이 부담과 수혜의 연결을 가장 큰 특징으로 하고, 국민생활에 큰 영향을 미치는 기금은 그 정치·경제적인 영향력으로 인해서 기금

41) 물론 기금의 대안으로 예비비제도를 운영할 수 있으며 예비비제도는 현실에서 이용되고 있다.

의 당위성을 인정받기 위해서는 기금의 역할에 대해 공감대를 형성할 수 있는 기금의 내재적인 성격을 응용한 정밀한 이론분석이 필요하며, 앞서 언급한 다른 성격의 기금들보다 훨씬 복잡한 이론모형이 필요하다. 그러므로 본 연구에서는 부담과 수혜의 연결을 주요 기능으로 하는 기금의 역할을 이론적으로 분석하고자 한다.

본장에서 제시되는 이론은 미시경제학의 계약이론(contract theory)을 응용하여 기금의 제도적인 역할을 설명하는 최초의 시도이다. 제2장에서 논의한 바와 같이 각각의 기금은 이를 운영하는 정부와 기금의 지출을 부담하고 수혜도 입는 국민간의 계약의 관계로 볼 수 있다. 물론, 이러한 계약은 사회적·묵시적인 것이며 명시적으로 존재하는 것은 아니다. 따라서 기금제도의 계약적인 성격을 모형화하기 위해서는 고전적인 사적계약모형이 아닌, 보다 포괄적이며 묵시적인 계약을 포괄할 수 있는 모형이 필요하다. 또한, 기금의 수혜자이자 부담을 지고 있는 국민이 이러한 계약을 수용할 수 있는 조건을 도출하는 것이 필요하다. 즉 기금의 수혜자이자 부담자는 사회적 계약에 동의함으로써 효용이 증가하게 된다. 따라서 제2절에서는 우선 사적계약을 통해서 공공재를 공급할 수 있을 경우의 소비자(여기서는 기금의 수혜자 및 부담자와 동일한 개념이다)의 효용극대화 문제를 다루어 보고, 이러한 사적계약이 공공재의 공급에서 불가능한 이유를 살펴보겠다. 다음으로, 민간과는 달리 정부가 사회적인 계약을 성립할 수 있는 이유와 이러한 경우, 기금을 통한 사회후생의 증가를 알아보기로 한다.

2. 모형

가. 기본 모형: 사적계약을 통한 공공재 공급

우선 기금이 존재하지 않을 때의 개인 혹은 단체의 공공재의 수요에 대한 소비결정에 대해서 모형화하기로 하자. 각 개인은 사적재 b 와 공공재 e 간의 소비조합을 결정해야 한다고 가정하자. 분석을 단순하게 하기 위해서 공공재는 소비여부 즉, 1과 0으로 나타내자. 소비에 쓸 수 있는 소득은 Z 만큼 있다고 가정하자. 개인의 효용함수는 $U(e, b)$ 로 표현할 수 있다. 효용함수는 주어진 공공재의 소비수준에서 사적재인 x 에 대해서 증가함수이며, 위험기피적인 성향을 가지고 있다고 가정하자. 내부해가 존재하기 위해서 소득이 0에 접근할수록 소득의 한계효용은 무한대로 접근한다고 가정하자. 공공재의 비용은 C 이다. 이는 세금의 형태로 개인이 공공재의 공급을 위해서 지불하는 비용으로 볼 수 있다. 공공재를 소비하는 개인은 h 만큼을 얻게 된다.

위의 가정을 통해서 간접효용함수(indirect utility)를 다음과 같이 도출할 수 있다. 공공재가 존재하지 않았을 경우의 효용은 $U(0, z)$ 로 나타낼 수 있다. 이는 소득의 전부를 사적재의 소비에 투입했을 때 얻을 수 있는 효용수준이다. 공공재가 있을 경우의 효용은 $U(1, z - C + h)$ 로 나타낼 수 있다. 이 두 함수 중 극대값만을 취한 함수값은 아래와 같다.

$$G(z) = \max[U(0, z), U(1, z - C + h)].$$

위의 간접효용함수는 z 값이 작은 부분에서는 공공재의 공급이 없을 때의 효용을 따르다가, z 값이 큰 부분에서는 공공재의 공급이 있을 때의 효용함수를 따르게 된다.

각 개인은 위험에 대한 기피성향을 가지고 있는 반면, 간접효용함수는 오목(concave)하지 않으므로, 개인은 공공재의 공급을 받을 수 있는 공평한 도박(fair lottery)을 통해서 효용을 증가시킬 수 있다. 즉, 소득 I 를 가지고 있는 개인은 두 가지의 소득수준 즉, z_0 와 z_1 ($z_1 > z_0$) 중에서 하나를 얻게 되는 공평한 도박에 참여하기를 원할 것이다.

도박이 공평하기 위해서는 다음과 같은 조건을 만족시켜야 한다. 즉, 더 나은 소득을 얻게 되는 확률 λ 는 아래와 같은 조건을 만족시켜야 한다.

$$\lambda = \frac{I - z_0}{z_1 - z_0} \dots\dots\dots \text{[식 1]}$$

즉,

$$(1 - \lambda)z_0 + \lambda z_1 = I \dots\dots\dots \text{[식 2]}$$

따라서 각 개인의 효용극대화 문제는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$\max_{z_0, z_1, \lambda} [(1 - \lambda)U(0, z_0) + \lambda U(1, z_1 - C + h)] \dots\dots \text{[식 3]}$$

[식 3]은 [식 2]의 제약을 받는다.

위의 극대화 문제는 일반적인 오목함수의 극대화 문제와는 다르다. 따라서 일반적인 극대화를 위한 수단을 적용하기 어렵다. 본 연구에서는 Bergstrom(1986)에서 제시한 방법론을 응용하여 문제를 풀고자 한다. 그 방법은 다음과 같은 두 단계로 구성되어 있다. 우선 첫 번째로 해야 할 것은 λ 를 고정하고서, [식 3]을 푸는 것이다. 즉,

$$W(\lambda, I) = \max_{z_0, z_1} [(1-\lambda)U(0, z_0) + \lambda U(1, z_1 - C + h)]$$

..... [식 4]

[식 4]는 [식 2]의 제약을 받는다.

그 결과로 우리는 일반적인 오목함수로 이루어진 프로그램 문제를 만들 수 있었고, 다음과 같은 유일한 해를 가진다는 것을 알 수 있다.

$$U_2(0, z_0^*) = U_2(1, z_1^* - C + \lambda) \quad \text{..... [식 5]}$$

다음으로 λ 의 변화를 허용하는 일반적인 문제를 풀어보자. 우선 주어진 λ 와 I 에 따른 최적 소비조합을 $z_0(\lambda, I)$ 와 $z_1(\lambda, I)$ 라고 정의하자. 이 경우의 효용함수는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$W(\lambda, I) = (1-\lambda)U(0, z_0(\lambda, I)) + \lambda U(1, z_1(\lambda, I) - C + h)$$

..... [식 5.1]

최적수혜확률인 $\lambda(I)$ 는 [식 5.1]을 λ 에 대해서 최적화함으로써 구할 수 있다. $z_0^* = z_0(\lambda, I)$ 와 $z_1^* = z_1(\lambda, I)$ 로 나타내면, [식 5]를 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$U(1, z_1^* - C + h) = U(0, z_0^*) + U_2(1, z_0^*)(z_1^* - z_0^*) \cdots \text{[식 5.2]}$$

(U_i 는 U 함수를 i 번째 변수로 1차 미분한 값임)

나. 기금을 통한 자원조달과 공공재 공급

앞에서 언급된 공평한 도박의 도입이 가능하다면, 참여자의 효용을 증가시킬 수 있음을 보여준다. 그러나 현실에서 이러한 도박이 도입되는 것은 매우 어렵다. 첫째, 위와 같은 도박(혹은 보험)을 공급하는 공급자는 adverse selection 문제에 직면하게 된다. 즉, 공급자에 비해서 개인이 공공재의 수혜를 받을 가능성에 대한 보다 정확한 정보를 가지고 있음으로 해서 공급자를 속일 인센티브를 가지고 있다. 물론, 공급자가 이러한 문제를 해결하기 위해서 계약을 다년에 걸쳐 공공재의 수혜를 얻기 전에도 할 수 있겠지만, 개인이 가지고 있는 정보를 모두 알기는 여전히 어렵다. 이와 같은 장기적인 계약의 어려움과 동시에 실제로 이러한 계약도 장기적인 계약을 실행할 수 있는 강제력(enforcibility)의 부재로 실행하기 어렵다. 이러한 결과로 위와 같은 사회적 계약을 거래할 수 있는 시장은 존재하지 않게 된다.

정부의 기금조성을 통한 공공재의 공급은 이러한 문제점을 해결할 수 있다. 즉, 정부가 세금 및 부과금을 부과하는 것은 법에 의하여 실행의 강제성이 보장된다. 또한 부과금의 강제성은 위험이 높

은 개인을 시장에서 자동적으로 퇴출시킴으로써 adverse selection 문제를 해결할 수 있다. 따라서 이론적으로는 개인과 정부가 동일한 정보를 가지게 된다.

위의 기금조성을 통한 공공재의 공급을 모형화하면 다음과 같다. 우선 경제에는 무수히 많은 개인들이 있어서 연속적인 continuum 이 있다고 가정하자. 모든 개인은 소득·선호 등 모든 면에서 동일하다고 가정하자. 각 개인은 공평한 도박에 참여하는 것과 같이 정부가 제시하는 기금의 부담자이며 수혜자로 참여하게 된다. 모든 개인은 t 만큼을 세금으로 내게 된다. 이들 중에서 수혜를 받게 되는 개인은 g 만큼을 부담하게 되며, 기금의 수혜는 h 만큼으로 평가할 수 있다.

위의 가정은 다음과 같이 해석할 수 있다. 기금에는 일반적으로 두 개의 재원이 존재한다. 첫째는 일반예산과 여타 기금으로부터 지원되는 재원이 있다. 이는 일반 조세부담자가 부담하는 부분으로 취급할 수 있다. 즉, 모형에서 t 에 해당하는 부분이 일반예산의 부담이라고 할 수 있다. 둘째로 기금의 자체수입으로 모형에서 g 에 해당되는 부분이다. 본 연구의 모형에서는 자체수입에서 기금의 부담자가 부담하는 부담금을 모형화하였다. 마지막으로 기금의 수혜액은 수혜자가 받는 재정적인 지원을 의미한다.

여기서 주의할 점은 위와 같은 이론모형이 일반적인 공공재 모형과 다른 점은 사회적인 계약의 필요성이다. 정부의 일방적인 공공재의 공급은 사회적인 계약의 성립을 수반하지 않은 경우도 많다. 이러한 측면에서 이 모형은 일반적인 공공재 공급모형보다는 기금모형에 특화되어 있다고 말할 수 있다.

위의 최적계약(optimal contract)의 문제는 각 개인의 최적계약의 문제와 동일하므로, 우리는 개인의 소비극대화문제를 다루도록 하

겠다. 즉, 각 개인의 소비극대화문제는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$\max_{t, f, \lambda} [(1 - \lambda)U(0, I - t) + \lambda U(1, I - t - g + h)]$$

..... [식 6]

[식 6]에서 첫 번째 부분은 기금의 수혜를 못 받을 경우의 효용이며, 두 번째 부분은 기금으로부터 수혜를 받을 경우의 효용이다. 각 수혜자가 부담하는 조세는 t/λ 이므로, 예산제약식은 아래와 같이 나타낼 수 있다.

$$C = g + \frac{t}{\lambda}$$

도박의 당첨과 같은 형태로 기금으로부터의 수혜를 받는 경우와 그렇지 못한 경우를 나타내면 다음과 같다.

$$z_1 = I + C - t - g$$

..... [식 7]

$$z_0 = I - g$$

이 경우, 기금을 도입했을 시의 문제와 소비자의 사적인 계약시의 문제와 동일하므로, 사적계약시의 결론인 [식 5]로부터 얻은 결과를 [식 8]에서도 도출할 수 있다.

정리 1. 효용함수에 대한 가정과 $h < C$ 라는 가정하에서,
 항상 다음의 조건을 만족하는 z_0^* 와 z_1^* 가
 존재한다. 즉, $z_0^* < I < z_1^*$ 을 만족하면서

$$\begin{aligned}
 t(I) &= I - z_0^* \\
 g(I) &= -(z_1^* - z_0^*) + C \dots\dots\dots [\text{식 8}] \\
 \lambda &= \frac{I - z_0^*}{z_1^* - z_0^*}
 \end{aligned}$$

정리1의 증명: 함수의 정의에 따라 $z_0^* = z_0(\lambda(I), I)$ 과 $z_1^* = z_1(\lambda(I), I)$ 은 I 의 변화에 무관함을 알 수 있다. 또한, $z_0^* < I < z_1^*$ 를 만족하는 I 에 대해서 다음과 같은 정의를 하자.

$$\lambda = \frac{I - z_0^*}{z_1^* - z_0^*}. \text{ 우선 } 0 < \lambda(I) < 1 \text{임을 알 수 있다. } z_0^*, z_1^*,$$

$\lambda(I)$ 도 λ 가 주어진 상황에서 최적화의 1차조건을 만족시킴을 알 수 있다. 즉, 이 효용극대화 문제는 효용함수가 강오목(strictly concave)함으로써 유일한 해가 존재한다. 또한 $z_0^*, z_1^*, \lambda(I)$ 는 [식 5.2]를 만족시킨다. 또한 함수의 오목성으로 인해서 1차조건만으로도 충분하여 유일한 해가 존재함을 알 수 있다. 결론적으로 $z_0^*, z_1^*, \lambda(I)$ 는 소득인 I 가 $z_0^* < I < z_1^*$ 을 만족시키면, 최적도박의 해임을 알 수 있다. 사적도박(혹은 보험)의 공급하에서 해에 대응하는 공적인 기금을 통한 공공재의 공급하의 해는 $\lambda'(I), t(I), g(I)$ 이다. 이들을 [식 7]에 대입하고, $\lambda'(I) = \lambda(I)$ 인 관계를 이용하면, 아래와 같은 식을 얻을 수 있다.

$$\begin{aligned}
 z_0^* &= I - t(I) \\
 z_1^* &= I + C - t(I) - g(I) \dots\dots\dots [\text{식 9}]
 \end{aligned}$$

[식 9]로부터 정리1이 성립함을 알 수 있다. 이상으로 정리1의 증명을 마친다.

모형을 비동질적인 공공재를 공급하는 모형으로 확대하는 것도 의미있는 분석이라고 판단된다. 하지만, 위의 모형에서 비동질적(heterogeneous)인 재화를 도입하여 모형을 풀 수 있는 수학적 방법론은 없는 것으로 알려져 있다. 따라서 본 연구에서는 동질적인 재화의 경우로 분석을 한정한다.

3. 정책적 시사점

본장에서 제시하는 모형은 다음과 같은 시사점들을 준다. 첫째 만일 소득 I 가 중간투표자(median voter)의 소득이라고 가정한다면, 모형에서 기금을 통한 공공재의 공급은 이 중간투표자의 이해를 가장 잘 반영한 것이라고 할 수 있다. 왜냐하면, 모형에서의 최적사회계약(optimal social contract)은 물론 정치적으로 공공재의 공급은 선거의 결과 등의 정치적인 결과에도 영향을 미치므로 이러한 중간투표자에 대한 가정은 일반적으로 받아들일 수 있다. 이는 기금의 정치적인 당위성도 다른 공공재와 마찬가지로 중간투표자의 선호를 반영할 수 있어야 정치적인 지원을 받을 수 있다는 점을 시사한다.

둘째, 정리 1에 따르면 소득의 증가에 따라 일반적인 세금수준은 높아져야 하는 반면, 기금의 부담금은 중간투표자의 소득과 상관없이 결정되어야 한다. 따라서 만일 부담금의 차이가 있다면, 이는 기금의 부담자이면서 수혜자인 개인의 세부담, 선호, 혹은 공공재의 질의 차이에서 기인함을 알 수 있다. 이는 기금의 부담구조를 결정하는 데 있어서 중요한 의미를 내포한다. 즉, 사회전체적인 소

득수준이 일반적인 세금의 부담을 결정하고, 이는 간접적으로 기금의 부담금의 크기를 결정한다. 따라서 기금의 부담과 수혜의 관계는 일반적인 사회전체의 조세부담률에 의해서도 영향을 받는다. 예를 들어 구체적인 함수의 형태에 따라서 정도는 다르게 나타나지만, 사회전체적인 조세부담이 증가할수록 기금의 부담은 감소하게 된다. 그 원인은 이론모형에서 기금의 부담과 수혜를 받는 국민의 실질소득을 유지하기 위해서이다. 이는 정책적인 관점에서 기금의 부담을 결정함에 있어서 전체조세부담의 수준과 기금의 부담간에는 반비례의 관계가 성립해야 함을 시사한다.

마지막으로 이론모형이 제시하는 시사점은 앞에서 언급한 바와 같이, 기금은 사적인 계약이 가질 수 없는 강제성과 장기적 계약의 commitment를 통해서 사적인 보험이 해결할 수 없는 문제의 해결을 통해서 실질적인 사회적인 계약의 성립과 이를 통한 참여자의 효용증대를 이루어준다. 즉, 사회적인 계약에 의해서 z_0^* 와 z_1^* 의 기금을 통한 차별화된 공급이 가능하다.

본장에서 제시한 모형은 다음과 같은 방향으로 확장하여 생각해 볼 수 있다. 첫째, 불확실성의 도입이다. 기금은 부담과 수혜의 연결이라는 기본적인 기능 이외에 지출의 불확실성을 줄이는 역할을 할 수 있다. 이는 기금을 통한 사회후생증가를 강화시킨다는 결과를 초래한다. 따라서 이론적인 측면에서 보면, 기금의 혜택인 h 를 줄이면서도 불확실성이 없는 경우와 동일한 결과를 가져올 수 있다. 즉, 지출의 불확실성을 해결할 수 있는 기금은 상대적으로 낮은 혜택을 주면서도 중위투표자의 지지를 얻을 수 있다. 둘째, 단기가 아닌 장기에 걸친 계약을 상정할 수 있다. 기금 중에는 장기적인 부담과 수혜의 연계를 목적으로 하는 기금도 많다. 그러나 이론적으로 단기 게임(one-shot game)이 아닌 다기 게임(multi-

period game)을 도입할 경우 앞에서 구한 방법과 같이 λ 와 다른 변수들을 분리해서 구할 수가 없을 뿐만 아니라 모형의 해를 구할 수도 없다. 그러나 사회적인 계약은 묵시적으로는 장기적인 관계에서 도출되므로, 장기적인 관계에서 나타날 수 있는 계약의 형태를 함축적으로 담고 있다고 할 수 있다.

본 장에서 제시한 기금제도의 이론모형은 정부가 가지고 있는 사회적인 강제력을 통하여 공공재를 공급할 수 있음을 보여주었고, 이는 공공재의 소비자인 국민의 효용을 증가시킴을 보여주었다. 이는 기금제도가 사회적인 계약을 이룰 수 있는 수단으로 제II장에서 논의한 바와 같이 정치적인 합의를 이끌어낼 수 있는 수단임을 알 수 있다.

이론모형이 기금제도의 정당성을 완전히 뒷받침해 주는 것은 아니다. 기금의 역할에는 이러한 사회적인 계약의 도출뿐만이 아니라, 제IV장에서 언급되는 바와 같이 다양한 정치적인 요구와 부처의 예산극대화를 위한 수단으로도 사용되고 있다. 따라서 이론모형이 제시하고자 하는 것은 기금이 묵시적으로 사회적인 계약을 가능하게 함으로써 참여자의 효용을 증대시킬 수 있음을 보여주기 위함이며, 이를 통해서 기금제도의 근본적인 성립원인을 밝히기 위함이다.

IV. 미국의 기금제도

1. 분석의 필요성

미국의 기금제도는 우리나라의 기금제도에 다양한 시사점을 주고 있다. 첫째, 미국에서의 기금은 일반예산과 동일한 통제를 받으나 여유자금을 운영하고 있다는 점에서 다르다. 물론 사업의 집행에 있어서 자율권을 가지고 있지만, 예산의 분배 등에서 일반예산과 동일한 제약을 받음으로 인해서 우리나라의 기금에 비해서 자율성이 약하다. 따라서 향후 우리나라가 기금에 대한 통제를 강화하는 방향으로 나아갈 경우에 미국의 예를 참조할 수가 있다. 둘째, 우리나라의 기금과 성격적, 내용적인 측면에서 유사한 기금이 많이 있다. 국민연금뿐만이 아니라 각종 재정성 기금도 미국의 기금에서 상응되는 기금을 많이 찾을 수 있다. 따라서 이들 기금의 운용상황과 이슈를 살펴봄으로써 우리나라 기금에 대한 시사점을 찾을 수 있다.

2. 미국 기금제도의 개괄

미국의 예산국(OMB)에 따르면, 예산국은 재무부와의 협의를 통해서 사업의 재원을 기금(trust fund)의 설치를 통해서 관리할지를 결정하게 된다. 물론, 이 때의 기금은 사적인 기금과는 달리 연방정부가 이행에 대한 책임을 지지 않는다.

미국에서의 기금은 일반적으로 장기적인 목표를 달성하기 위한 사업을 지원하기 위해서 만들어진 경우가 많다. 또한 일부의 기금은 정부가 국민의 부담이 직접적으로 특정한 목적에 이용되어야 한다는 것을 전제로 하여 이를 재정적으로 뒷받침하기 위해서 만들어졌다. 또한, 어떤 기금들은 국민의 부담은 전혀 없이 정부가 특정한 목적을 달성하기 위해서 만들어진 경우도 있다. 물론, 기타 다수를 차지하는 기금은 일반 국민의 부담과 정부의 부담이 혼재되어 있다. 마지막으로 어떤 기금은 긴급한 상황(예를 들어 재난 등)에 대비하기 위해서 지출권이 부여된 기금들도 있다.

각각의 기금은 실제로 재원을 가지고 있다고 해석하기보다는 사업의 재원을 사용할 수 있는 지출권한을 부여받은 것으로 해석하는 것이 정확할 것이다. 즉, 기금은 사업의 재정적인 지원을 위한 정부 내부적인 재원제약으로 이해해야 한다. 즉, 재무부는 기금이 남은 재원을 가지고 있는 한 수표를 발행하여 비용을 충당할 수는 있으나, 기금의 자산이 재무부의 자산으로 현금을 주지는 못한다.

미국 기금의 수입은 다양하게 조달된다. 사회보장기금(Social Security Trust Fund), 실업기금(Unemployment Insurance Trust Fund), 고속도로기금(Highway Trust Fund)의 경우는 세부담을 통해서 기금의 재원을 마련한다. 그러나 보조의료보험(Supplementary Medical Insurance Program)의 25%만이 의료보험의 수혜자가 부담하며, 군인퇴직연금(Military Retirement Trust Fund)은 군인의 부담이 전혀 없다(이 경우에는 사용자인 정부가 전액을 부담한다). 이러한 경우에는 일반예산으로부터의 재정적인 지원에 크게 의존하게 된다.

위와 같이 얻어진 기금의 수입은 어떤 식으로 관리되는가에 대해서 살펴보자. 우선 모든 목적세·부담금 등은 재무부에서 관리한다. 재무부는 들어온 수입에 따라 해당 기금의 계정잔액을 증가시

킨다. 이러한 방법으로는 일반적으로 재무부 발행 채권을 기금에 부여하는 방식을 취하게 된다. 이때의 채권은 시장에서는 거래되지 못하지만, 이자수입은 거두어들일 수 있는 채권이다. 즉 일종의 차용증서(IOU)를 발행하여 기금에 부여하는 것이다. 기금에서 지출이 발생하는 경우에는 재무부가 수표를 발행하거나, 채권을 회수하게 된다.

<표 IV-0> 1997년 주요 기금의 수입·지출·회계연도말 수치

(단위: 백만달러)

기 금 명	수 입	지 출	수입 - 지출	연도말 수치
사 회 보 장 기 금	448,658	367,343	81,315	630,877
연 방 공 무 원 연 금	71,368	42,240	29,128	430,874
군 인 연 금	38,173	30,188	7,985	139,234
의 료 보 조 기 금 A	128,549	137,884	- 9,335	116,002
실 업 기 금	32,482	24,374	8,108	62,136
의 료 보 조 기 금 B	80,806	72,553	8,253	35,206
고 속 도 로 기 금	25,378	24,586	792	21,976
철도공무원퇴직연금	9,274	8,330	944	15,042
퇴역군인생명보험	2,082	2,037	45	13,737
연방공무원의료보험	15,910	16,578	- 668	6,703
항 공 기 금	4,508	5,758	- 1,250	6,442
외국군수물자기금	15,128	15,096	32	5,919
합 계	872,316	746,967	125,349	1,484,148
기 타 기 금 의 합 계	9790	9155	635	36775
총 계	882,106	756,122	125,984	1,520,923

자료: The Budget of the United States Government: Analytical Perspectives, 각 연도 CBO 내부자료, 1997년

재무부가 기금의 수입에 대해 발행하는 채권은 특별한 채권이다. 일반적인 정부의 채권과 마찬가지로 만기일이 존재하고, 이자수입도 얻을 수 있으며, 연방정부의 부채에도 계상된다. 그러나 앞에서 언급된 바와 같이 유일한 차이점은 시장에서 거래되지 않는다는 점이다. 즉, 기금에 있어서는 재무부가 은행의 역할을 하며, 외부의 관점에서 보면, 지출이 발생했을 때 재무부가 지급하는 이상 누가 얼마만큼의 수입을 얻었는지는 중요하지 않다.

3. 미국 기금의 분포

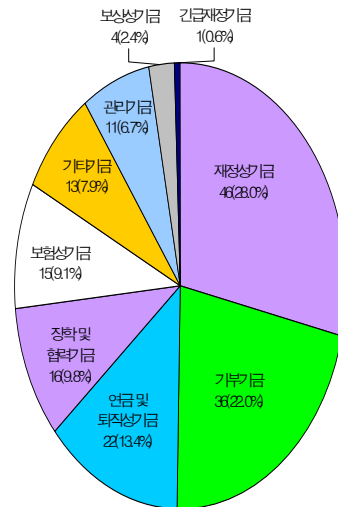
2003년 말 현재 미국의 기금은 164개로 조사되었다. 물론 하나의 기금 안에 여러 가지 작은 기금들이 있는 우산계정들로 되어 있으므로 실제로 기금의 수는 더 많을 가능성이 있다. 이러한 자료는 미국의 OMB의 각종 자료와 부처별 예산서, 의회에 기금으로서 법안으로 통과된 것들을 시간적으로 통합하여 얻은 것이다. 1997년 이후에는 기금의 수에는 변동이 없는 것으로 조사되었으나, 소규모의 기금에 대해서는 정보가 부족하여 중복계상의 가능성이 있다. 1997년 기준으로 이들 기금은 1.52조달러의 연방정부의 채권으로 구성되어 있다. 물론, 이는 연방정부의 부채로 계상되며, 부채의 법정한도액에도 포함되어 계산된다.

기금의 수적인 분포면에서 보면, 일반재정성 기금이 28%로 가장 큰 비중을 차지한다⁴²⁾. 다음으로 우리나라에는 없는 기부기금이 비록 금액적인 측면에서는 큰 비중을 차지하지 않지만, 수적인 측

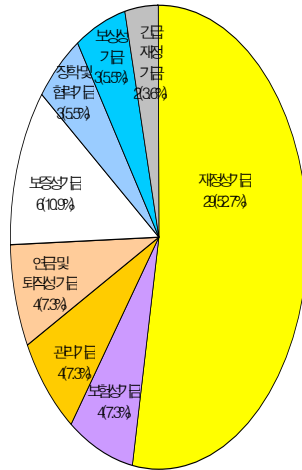
42) 기금의 분포를 수적인 측면뿐만 아니라, 지출이나 수입의 규모면에서 파악하는 것도 중요하지만, 미국 기금의 경우 모든 기금에 대해서 지출이나 수입의 규모를 파악하는 것이 어려워 본 연구에서는 수적인 측면만 비교하였음.

면에서는 전체 164개 기금 중 22% 정도를 차지한다. 이는 많은 부처들이 1~2개 정도의 기부기금을 운영하고 있기 때문이다. 그 다음으로 연금성 기금은 13.4%를 차지하여 규모면에서나 수적인 측면에서 큰 비중을 차지함을 알 수 있다. 특히 수적인 측면에서도 뒤지지 않는 이유는 연금 및 퇴직성 기금이 각 직업군별로 분리되어 존재하기 때문이다. 연금성 기금 다음으로는 장학 및 협력기금이 약 10% 정도를 차지한다. 뒤에서 논의되겠지만, 우리나라의 장학 및 협력기금과는 달리 미국의 장학 및 협력기금은 주로 정부주도가 아닌 민간의 기부형태로 이루어진 경우도 많다.

[그림 IV-1] 미국 기금의 수적인 분포



[그림 IV-1] 우리나라 기금의 수적인 분포



우리나라 기금의 수적인 분포의 가장 큰 특징은 일반재정성 기금의 비중이 매우 높다는 사실이다. 조사대상 55개 기금 중에서 일반재정성 기금이 전체의 52.7%로 절대적인 다수를 차지한다. 이는 우리나라의 기금이 일반예산에서 추진할 수 있는 사업을 대행하여 추진하고 있는 부분이 많다는 것을 보여준다. 즉 일반예산의 기능이 기금으로 전가된 경우가 많다는 점을 시사한다. 또한 미국의 재정성 기금이 3분의 1 수준에 미치지 못함에 비해서 상대적으로 높다고 할 수 있다. 다음으로 보증성 기금이 10.9%를 차지하고 다음으로 보험성 기금, 관리기금, 연금 및 퇴직성 기금이 각각 7.3%를 차지한다. 특히 신용보증기금 등의 보증성 기금은 미국에는 없는 형태의 기금이며 미국에서는 이러한 재정지출을 공기업기금(Public Enterprise Fund)의 형태로 운영한다. 예를 들어 중소기업에 대한 융자지원은 중소기업관리청(Small Business Administration)의 공기업기금으로 관리한다. 연금성 기금의 경우 미국에 비해서 직군별 연

<표 IV-2> 연방기금의 규모별, 지출보장률별 상위 12개 기금

(단위: 백만달러, %)

	기 금 명	1997년 기준의 여유자금	기 금 명	1998년 지출액 대비 보장률
1	사회보장기금(Social Security)	630,877	연방공무원및퇴직공무원연금(Federal Employees Retirement)	983.8%
2	연방공무원및퇴직공무원연금(Federal Employees Retirement)	430,874	퇴역군인생명보험(Veterans Life insurance)	652.4%
3	군인연금(Military Retirement)	139,234	군인연금(Military Retirement)	443.3%
4	의료보조기금A (Medicare Part A)	116,002	실업보험(Unemployment Insurance)	250.4%
5	실업보험(Unemployment Insurance)	62,136	철도공무원퇴직연금(Railroad Retirement)	178.6%
6	의료보조기금B (Medicare Part B)	35,206	사회보장기금(Social Security)	164.3%
7	고속도로기금(Highway)	21,976	항공기금(Airport and Airways)	114.3%
8	철도공무원퇴직연금(Railroad Retirement)	15,042	고속도로기금(Highway)	84.6%
9	퇴역군인생명보험(Veterans Life insurance)	13,737	의료보조기금A(Medicare Part A)	82.0%
10	연방공무원의료보험(Federal Employees Health Benefits)	6,703	외국군수물자기금(Foreign Military Sales)	42.8%
11	항공기금(Airport and Airways)	6,442	의료보조기금B(Medicare Part B)	41.4%
12	외국군수물자기금(Foreign Military Sales)	5,919	연방공무원의료보험(Federal Employees Health Benefits)	39.2%

자료 : GAO(2001)

금성 기금이 다양하지 못해 수적으로 적은 비중을 차지한다. 그 밖에 장학 및 협력기금, 보상성 기금이 5.5%를 차지하고 긴급재정성 기금이 3.6%의 비중을 차지한다.

기금의 규모면에서 보면, 1997년 기준으로 총 24개의 기금만이 1억달러 이상의 여유자금을 보유하고 있었으며, 22개 기금은 1만달러 이하의 여유자금을 가지고 있었다. 규모면에서 상위 15위까지의 기금이 1,498조달러를 차지해서 전체 기금규모의 99%를 차지한다.

기금의 규모를 추정하는 또 하나의 기준은 만일 기금의 수입이 없어질 경우, 얼마 동안이나 지출을 계속할 수 있을지를 측정하는 것이다. 즉, 1997년 기금의 여유자금을 기준으로 해서 1998년의 지출을 지원할 수 있는 비중을 계산해 보았다. 이러한 “지출보장률”은 기금의 상대적인 지출규모를 고려하여, 현재의 여유자금의 규모를 판단하기에 유효한 지표이다. 예를 들어 사회보장기금은 기금의 규모면에서는 가장 크지만, 1997년의 여유자금으로의 수입이 전혀 없었을 때 1998년의 지출의 164%를 감당할 수 있어서 전체 기금 중에서 6위를 차지하였다. 의료보조기금A의 경우는 총여유자금 규모가 전체 기금 중에서 4위를 차지하지만 지출보장률에 따르면, 9위를 차지하게 된다. <표 IV-2>에서는 총 규모와 지출보장률 측면에서 상위 12개의 기금을 나열하였다.

4. 기금의 여유자금과 정부부채와 예산

기금의 여유자금은 전체 연방정부의 부채 중에서 차지하는 비율이 점차적으로 증대되어 왔다. 예를 들어, 1987년에서 1997년 사이에 연방정부의 전체 부채는 약 2.35조달러에서 5.37조달러로 증가하였다. 이 증가분 약 3조달러 중에서 1.9조달러는 정부의 공공부

채이며, 나머지 1.1조달러는 기금 등의 특별계정에서의 증가분으로 추정된다. 특히 전체 연방정부의 부채 중에서 연방정부의 사업계정 부채가 차지하는 비중은 1987년 말 20%에서 1997년 말에는 30%까지 증가하였다.

<표 IV-3> 연방정부부채에서 사업계정 부채가 차지하는 비중

(단위: %)

연도	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
비중	20.1	21.3	23	24.8	25	24.9	25.8	26	27	28.1	29.9

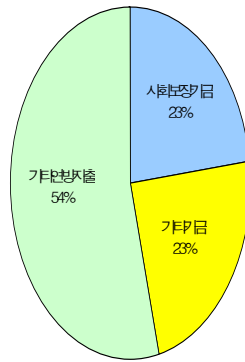
자료: GAO(2001)

전반적으로 미국에서는 2차대전 이후 기금의 역할은 꾸준히 증가되어 왔다. 물론 그 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 사회보장성기금의 성장이라는 사실에는 두말할 여지가 없다. 사회보장성 기금에는 각종 연금과 의료보험 등이 포함된다. 수입측면에서 보아도, 여타 정부 지출의 경우, 민간의 직접적인 부담에 의존하는 비중은 줄어든 반면, 기금의 경우에는 GDP대비 민간이 직접적으로 부담하는 비중은 꾸준히 증가해 왔다. 1989년까지 정부가 거두어들인 금액의 40%가 기금에 속하게 되었다. 1997년에는 전체 연방정부 수입 중 기금의 수입이 차지하는 비중이 38%에 달하며 지출의 46%를 차지한다.

물론 사회보장기금은 연간 수입과 지출 측면에서는 가장 큰 기금이다. 1997년 사회보장기금의 지출은 전체 기금 지출의 49%를 차지하였고, 전체 연방정부 지출의 23%를 차지하였다.

적자와 흑자의 측면에서 볼 때, 기금은 1997년에서 2008년 사이

[그림 IV-2] 1997년 연방지출대비 기금의 지출비중



에 흑자를 달성할 것으로 추정된다. 물론 이러한 예상 흑자는 정부 내 재원지원을 포함한다(물론 기금에서 다른 일반정부 예산사업을 지원하는 경우도 있지만 그 비중은 극히 작다). 만일 이러한 정부 내 거래를 제외할 경우에 기금은 동 기간 적자를 나타낼 것으로 보인다.

5. 개별기금의 내용

본절에서는 미국의 기금을 크게 9개의 기준으로 분리하여 각 부문별 기금의 운영현황을 살펴볼 것이다. 이렇게 9개의 기준에 의해 분류된 기금을 모두 기술하는 방법보다는 각 부문별로 대표성이 있으며 규모가 어느 정도 있는 기금만을 기술하였다.

가. 연금성 기금

국가를 막론하고 기금제도에서 가장 큰 부분을 차지하고 있는

것이 연금성 기금이다. 연금성 기금에는 연금·퇴직금·장애연금 등이 포함된다.

우리나라의 연금성 기금과는 다음과 같은 차이점이 있다. 첫째, 다양한 직업군별로 연금이 존재하며, 이 재원을 기금으로 운영한다는 점이다. 둘째, 많은 경우 공무원의 퇴직금·연금 등은 해당부처의 인건비로 계상된다는 점이다. 이는 총비용계상원칙(full cost)에 따라 연금지급액도 부처의 비용으로 간주하는 것이다. 따라서 기금과 부처의 일반예산간 상관관계가 존재한다. 셋째, 기금의 운영측면에서도 우리나라에서는 여유자금의 운영수입을 극대화하기 위한 목적으로 증식투자 등 다양한 투자를 하지만, 미국의 기금에서는 이러한 투자의 범위가 한정되어 있다. 대부분의 기금은 재무부의 특별채권을 구입하는 것으로 여유자금을 운용하며, 이로부터의 이자수입에만 의존하는 경우가 많다.

(1) 연방공무원 연금 및 장애지원 기금: Civil Service Retirement and Disability Fund

연방공무원 연금 및 장애지원 기금은 연방공무원과 그 유가족에게 연방공무원의 퇴직과 장애의 발생시, 연금을 지급하기 위해서 마련된 기금이다. 이는 연금에서 정부가 책임지는 부분을 지출하기 위한 기금이며, 1969년의 공무원퇴직연금 수정안(Civil Service Retirement Amendments)과 1986년의 연방공무원 연금법(Federal Employees Retirement Act)에 법적인 근거를 두고 있다. 기금은 두 개의 분리된 제도인 연방공무원 연금제도(CSRS: Civil Service Retirement System)와 연방공무원 퇴직제도(Federal Employees Retirement System)를 포괄적으로 지원한다. 1999년 기준 260만 명의 연방공무원을 대상으로 440억달러를 연금으로 지출했다. 이는

전체 연방공무원의 90% 정도에 이르는 수준이다. 기금의 지출은 재무부로부터 직접 이루어지며, 예산은 해당 연금을 지급하는 해당 기관의 예산에 포함된다. 기금의 관리는 미국 인력관리국(Office of Personnel Management)에서 담당하고 있다.

1920년에서 1984년까지 CSRS는 대부분의 연방공무원의 연금지급을 담당하고 있었다. 1935년에 사회보장제도(Social Security)가 만들어지면서 비공무원들의 연금을 책임지게 되고, 1950년대 초까지 지방과 주정부의 공무원도 사회보장제도안에 포함되었다. 1983년 Public Law 98-21에 의해서 모든 정규직 연방정부의 공무원도 사회보장제도에 포함되게 되었다.

1983년 이후 3차례에 걸쳐서 연방공무원 연금 및 장애지원 기금을 예산으로 편입시키려는 시도가 있었지만, 성공하지는 못했다. 또한, CSRS는 Pay-As-You-Go 기준으로 연금을 지급함에 따라 현재 기금의 충분한 여유자금이 미래의 지불능력에 상응하지는 못하는 문제점이 있다.

(2) 사회보장기금: Federal Old-Age and Survivors Insurance Trust Fund와 Federal Disability Insurance Trust Fund

노령자, 유가족, 장애노동자보험(Old-Age, Survivors, Disability Insurance: OASDI)은 기본적으로 미국 국민들에 대해서 퇴직·장애·사망으로 인한 소득의 상실을 보충해 주기 위한 사회보장지원 금제도로써 우리나라의 국민연금과 유사한 기능을 가지고 있다. OASDI는 크게 두 가지로 구성되어 있다. OAS를 통해서는 퇴직한 노동자와 그 가족이나 유가족에게 매월 지급하며, DI는 장애가 발생한 노동자와 그 가족에게 지급한다. 사회보장법(Social Security Act)에 근거한 이사회(Board of Trustees)에서 기금의 운영을 총괄

한다. 이사회는 6명으로 구성되는데 그 중 4명은 다음과 같은 연방 정부의 관리로 구성된다: 재무부 장관(의장), 노동부 장관, 보건부 장관, 사회보장처장 그리고 나머지 2명은 대통령이 임명한다.

Social Security Retirement Benefit는 62세부터 받을 수 있으며, 과거의 사회보장세(Social Security Tax)와 소득을 기준으로 해서 지원금이 산정된다. Social Security Survivors Benefits는 가족 중에서 사회보장세를 납부해 오던 노동자가 사망할 시에 그 유가족들에게 지급하는 지원금이다. 여기에는 미망인, 이혼한 미망인, 62세 이상의 부양부모, 그리고 자녀가 포함된다. 다른 사회보장프로그램에 비해서 자녀에 대한 지원의 비중이 높은 제도이다. 예를 들어, 노동자로 일하던 부모가 사망한 경우, 98%의 자녀가 Social Security Survivors Benefits의 지원을 받아왔다. Social Security Survivors Benefits를 받기 위해서는 사망하기 전 노동자가 일정수준 이상을 일하고, 일정수준 이상의 사회보장세를 납부하였어야 한다. 물론, 젊은 노동자일수록 이러한 기준은 낮다.

Supplementary Security Income(SSI)은 65세 이상의 노인과 소득이 충분하지 못한 장애인을 대상으로 한다. 즉, 단지 노인뿐만이 아니라 장애를 가진 청소년에게도 지원된다. SSI를 받는 사람들은 일반적으로 식료품교환권(food stamp)도 지원받는다. SSI의 지원을 받기 위해서는 소득이 일정수준 이하여야 되는데, 이때 소득에는 임금소득뿐만이 아니라, 각종 지원금 및 비현금 지원금(예를 들어 식료품교환권) 및 자산 등도 포함된다. 자산의 경우는 200달러 이하의 자산을 가지고 있어야 한다. 그러나 자산에는 살고 있는 집과 토지, 자동차, 액면가 기준 1,500달러 이하의 보험증권, 1,500달러 이하의 장례비용 등은 포함되지 않는다.

Social Security Disability Benefits는 장애를 당해 일할 수 없는 노동자에게 지급하는 지원금이다. 장애의 판단은 각 주의

Disability Determination Service에서 담당한다. 장애를 당한 본인 뿐만이 아니라, 62세 이상의 배우자, 50세 이상의 미망인(물론, 배우자가 사망하기 이전에 장애를 입어야 한다), 결혼하지 않은 자녀에게도 지원된다. 지원을 받기 위해서는 장애를 입기 전에 충분한 기간 동안 일을 했어야 한다. 지원금의 액수는 대상자의 사회보장에서 지원하는 총 생애평균소득을 기준으로 한다. 또한, 장애지원을 받은 지 2년이 지나면 자동으로 의료지원(Medicare)의 자격이 부여된다.

Special Benefits for Certain World War II Veterans는 65세 이상의 참전용사에게 지급하며, 그 대상은 1940년 9월 16일부터 1947년 7월 24일 사이에 전쟁에 참여한 군인과 1941년 7월 26일부터 1946년 12월 30일 사이에 필리핀에서 전투에 참여한 군인을 대상으로 한다. 지원대상 참전용사는 SSI 지원금의 75%에서 기타 연방 지원금을 차감한 나머지가 된다. 2003년 기준 SSI의 지원금이 월 552달러이므로 참전용사에 대한 지원은 월 414달러를 넘지 않는다. 이 지원금은 가족이나 유가족에게는 지원되지 않는다.

(3) 외국근로자퇴직금기금 : Foreign National Employees Separation Pay Trust Fund

미국의 외국공관에서 일하는 외국인들이 퇴직·사직 등으로 인해서 임무를 그만 둘 경우에 재직기간, 퇴직이전의 수당 등을 감안하여 일시불로 지급하는 금액을 외국인퇴직금(separation pay)이라고 하며, 이를 관리하는 기금이 외국근로자퇴직금기금이다. 기금의 관리주체는 외무부(Department of State)이다. 기금의 부채 즉, 외국인퇴직금은 지급시점이 아닌 발생시점에서 계상된다.

(4) 군인퇴직기금: Military Retirement Fund

군인퇴직기금은 1984년의 Department of Defense Authorization Act에 의해서 설립되었다. 군인의 퇴역이나 장애로 인한 전역시 퇴직금을 지급하기 위해서 마련된 이 기금은 지급대상을 20년 이상을 복무한 군인으로만 한정함으로써, 퇴직금의 성격보다는 훌륭한 인재를 보다 오래 보유하기 위한 인센티브라고 할 수 있다. 수혜자인 퇴역군인의 부담은 전혀 없는 non-contributory 기금이다. 기금의 수입은 전액 일반예산의 지원으로 이루어진다.

(5) 철도노동자퇴직기금: Rail Industry Pension Fund

철도노동자의 퇴직이나 장애로 인해 노동을 할 수 없을 경우에 퇴직금을 지급하는 것을 목적으로 1930년대의 대공황 때 철도노동자퇴직기금이 설립되었다. 이 기금은 US Railroad Retirement Board에 의해서 관리된다. 기금의 수입은 철도노동자들이 부담하는 사회보장세의 일부와 일반예산의 보조금형태로 지원된다.

기금의 지출은 크게 사회보장제도의 보장과 유사한 보장(Tier 1)은 Railroad Social Security Equivalent Benefits Account에서 지원되며, 보조적인 연금(Tier 2)은 Rail Industry Pension Fund에 의존한다. Tier 1은 철도노동자를 위한 사회보장제도로 일반적인 사회보장제도의 혜택과 동일하다. 따라서 철도노동자들도 사회보장제도와 동일한 부담을 가진다. 그러나 이러한 수혜자의 부담만으로 법적으로 정해진 혜택을 모두 지급하기에 어려우므로, 사회보장기금으로부터 재원을 지원받는다. Tier 2의 수혜금은 철도노동자의 경력과 수입에만 의존한다. 따라서 민간의 사적보험의 성격이 강하다. 또한, 철도노동자와 사용자의 부담과 여유자금이 벌어들이는

이자수입만으로도 충분한 지급을 할 수 있다. 그러나 이와 같은 이유로 인해, Tier 2를 연방기금에서 제외할 수 있는 것은 아니다. 왜냐하면, Tier 2의 경우에도 연방예산으로부터 지원을 받으며, 법에 의해서 기금의 관리 및 지원이 이루어지기 때문이다.

그러나 계속되는 철도산업의 불황으로 인해서 PAYGO시스템으로 운영되는 기금의 여유자금이 줄어들어 향후 지급불능상태가 도래할 수 있다는 우려가 있다. 또한 2001년의 Railroad Retirement and Survivor Improvements Act에 의해서 노동자의 부담은 줄이고, 혜택은 늘려서 (예를 들어, 수혜최소연령을 60세로 낮춤) 이러한 상황을 더욱 악화시킬 수 있다. 또한 여유자금을 민간의 주식시장 등에 투자할 수 있게 함으로써 위험이 증가하였다.

(6) TSP 공무원연금: Thrift Savings Plan Trust Fund

TSP 공무원연금은 군인을 포함한 연방공무원에게 민간기업이 제공하는 401K와 유사한 연금을 제공하기 위해서 연금을 관리하는 기금이다. 이 기금은 1986년의 Federal Employees' Retirement System Act에 의해서 수립되었다. TSP는 Defined Contribution Plan의 일종으로서 공무원이 퇴직 이전에 납부한 연금에 비례하여 퇴직 이후의 연금혜택이 결정된다.

나. 보험성 기금

(1) 참전용사 특별 생명보험기금: Veterans Special Life Insurance Fund

1951년의 보험법(Insurance Act)에 의해서 한국전쟁에 참가한

참전용사들에게 무상으로 1만달러의 생명보험에 가입할 수 있게 되었다. 이 지원금은 군인보상기금(Servicemen's Indemnity)에 의해서 관리되었다. 그 이후에 체대한 참전용사에 대해서는 참전용사 특별 생명보험기금으로 생명보험 가입을 지원하였다. 지원액도 최고 1만달러로 군인보상기금과 같은 수준으로 유지했다. 또한 65세 이전에 발생한 장애에 대해서는 지원금을 주기도 하였다. 이 기금은 보훈부(Department of Veterans Affairs)에서 관리한다.

(2) 연방공무원건강보험기금: Employees Life Insurance Fund

1954년의 Federal Employees Group Life Insurance Act에 따라 연방정부는 연방정부의 공무원들과 민간보험회사인 메트로폴리탄 생명보험(Metropolitan Life Insurance)간 생명보험계약을 연방공무원건강보험기금을 통해서 지원한다. 연방공무원건강보험기금은 기본 패키지에 3가지 추가 서비스 중 하나를 선택할 수 있다: 기본, 서비스사항 추가, 서비스 대상에 가족 추가. 모든 연방공무원은 기본 패키지에 포함되며, 보험료는 초기가입비 2천달러와 월 보험료를 납입하면 된다.

(3) 연방공무원 및 퇴직공무원 건강보험기금: Federal Employees and Retired Employees Health Benefits Fund

Office of Personnel Management에서 관리하는 연방공무원 및 퇴직공무원 건강보험기금은 사용자부담인 보험사업이다. 연방정부는 평균 72%의 건강보험 비용을 부담한다. 연방공무원건강보험기금이 직접 건강보험을 제공하는 것이 아니라, 가입자 풀(pool)을 만들어서 민간보험사와 계약을 체결하는 형태를 띠고 있다. 이는 보

험사와의 협상력을 증대시키는 효과가 있다. 보험에 가입하는 것은 자율적이며, 보험의 변경은 정해진 시점에만 가능하다. 퇴직시에는 보험의 지속여부를 결정해야 하며, 이는 사망시까지 지속된다. 2000년에는 장기보험제도를 도입하였으며, 이는 수혜자가 모두 부담한다.

(4) 의료보조기금: Medicare Trust Fund

의료보조기금은 65세 이상의 미국 국민에게 지원되는 의료보험을 지원하기 위해서 1965년에 설립된 기금이다. 1972년의 사회보장법의 개정으로 장애인의 일부도 지원대상으로 포함되었다. 기금은 Health Care Financing Administration에 의해서 관리된다. 의료보조기금은 두 개 기금의 합으로 되어 있다. 첫째, 의료보조기금 A(Medicare Part A)라고 불리는 입원보험(Hospital Insurance: HI)은 병원의 입원비, 가정입원치료, 호스피스비용 등을 지원한다. 기금의 수입은 1.45%의 payroll tax에 의해서 충당되며 일부는 사회보장제도하의 연방소득세의 일부에서 지원된다. 65세 이상이면서 40분기 이상 고용경력이 있는 자는 사회보장제도의 지원자격이 주어지며, 의료보조기금의 무상지원을 받는다. 또한 2년 이상 사회보장제도하에서 Social Security Disability Benefits의 지원을 받은 자와 대부분의 신장질환을 앓고 있는 자도 의료보조기금의 무상지원을 받는다. 둘째, 의료보조기금 B(Medicare Part B)라고 불리는 보조의료보험(Supplementary Medical Insurance)은 65세 이상의 노인, 장애인, Part A를 받는 자가 자발적으로 가입할 수 있는 의료보험이다. 이는 다양한 외래통원치료와 각종 검사를 지원한다. 가입자는 25%를 부담하고, 나머지는 정부가 일반예산에서 부담한다.

(5) 실업기금: Unemployment Trust Fund

실업기금은 실업급여의 지급을 위해서 1935년의 사회보장법에 의해서 설립되었다. 각 주마다 별도로 실시되며 실업급여의 수준도 다르다. 하지만, Federal Unemployment Tax Act를 통해서 가이드라인과 최소한의 규정을 정의한다. 재무부는 기금을 관리하고, 연방과 주정부의 payroll tax를 받으며, 지급능력이 부족한 주에 대출을 하는 역할을 한다.

(6) 근로자보상기금: Special Worker' Compensation Fund

근로자보상기금의 주요 기능은 예전의 일자리에서 부상당한 근로자를 고용하는 고용주에게 이전의 부상으로 인해 다른 부상이 발생했을 경우의 손해에 대해 보상해 주는 기금이다. 기금의 부담은 고용주와 근로자가 하게 된다.

다. 보상성 기금

(1) 백신피해보상기금: Vaccine Injury Compensation Fund

백신피해보상기금은 1986년의 National Childhood Vaccine injury Act에 의해서 백신의 주사 이후의 질병이나 건강상의 피해를 입은 아동을 대상으로 그 피해를 보상해 주기 위해서 시작되었다. 백신의 피해를 입은 아동의 가족은 건강상의 피해가 백신으로 인한 것임을 증명해야 한다. 보상은 피해보상과 법정비용까지 보상한다.

기금의 수입은 부과금의 형태를 띠고 있다. 즉, 기금의 보상대상 백신의 1정당 75센트의 부과금으로 재원을 마련한다. 따라서 이 기금은 백신피해의 발생에 대비하기 위한 보험적인 여유자금의 성격

이 강하다.

(2) 진폐증보상기금: Black Lung Compensation Trust Fund

Black Lung Benefits Act에 따라서 진폐증으로 피해를 입은 석탄광산 노동자에게 매월 지원금과 치료비를 지원할 수 있는 근거가 마련되었다. 노동자 본인뿐만이 아니라, 그들의 자녀, 배우자, 부양부모에게도 재정적인 지원을 할 수 있게 되었다. 이를 재정적으로 뒷받침하기 위해서 만들어진 기금이 진폐증보상기금이다. 기금의 관리는 노동부에서 담당한다.

이 기금의 주요 수입원은 석탄사업자들이 내는 소비세(excise tax)이다. 이 소비세는 석탄의 채굴량과 석탄가격에 의해서 차등 부과된다. 현재는 지하광산에서 채석된 석탄에 대해서는 톤당 1.1달러, 지상광산에서 채석된 석탄에 대해서는 톤당 55센트를 부과하며, 판매가격의 4.4%가 넘지 않도록 하고 있다. 또한, 사업주는 노동자에게 보험이나 직접지불의 형태로 부가적인 지불을 해야 한다.

진폐증에 대한 치료비의 지원은 완전히 일할 수 없게 된 노동자만을 대상으로 하며, 진폐증으로 인한 질환의 치료에만 국한된다.

(3) 방사능유출피해 보상기금: Radiation Exposure Compensation Fund

1950년대와 1960년대 초에 미국의 네바다 주를 비롯한 다수의 주에서 실시된 핵실험으로 인하여 방사능오염으로 인해 피해를 당한 사람들에 대한 보상을 지원하기 위한 기금이다. 1941년부터 1971년까지 우라늄광산에서 근무한 사람들도 방사능으로 인한 피해가 있는 경우에는 기금에서 보상한다. 기금의 지원대상은 방사능

의 오염으로 인한 피해자와 그 유가족이며, 방사능으로 인한 질병에 감염되었어야 한다. 보상금의 지급은 일시불이다. 기금의 수입은 출연금의 이자수입으로 운영된다. 관리주체는 법무부이다.

라. 재정성 기금

재정성 기금은 정부의 일반적인 사업을 수행하기 위한 기금이다. 재정성 기금은 연금성 기금에 비해서는 규모면에서 작지만, 연금성 기금이 법정지출(mandate spending)로 정책적인 요인이 간섭하기 어려운 반면, 재정성 기금은 정부의 기본적인 사업을 구성하고, 정책적으로 지출이 결정되는 경우가 많아 정책적으로 중요한 기금이다.

(1) 항공기금: Airport and Airways (or Aviation) Trust Fund

항공기금은 공항과 항공시설에 대한 투자와 이를 통한 현대화를 목적으로 설립되었다. 기금의 주요 수입은 국내선 항공티켓에 대한 세금과 flight segment tax에 의지한다. 이외에도 항공유에 대한 세금, 화물에 대한 세금(waybill), 국제선 출발과 도착시에 부과하는 세금도 항공기금의 수입을 구성한다. 기금은 교통부(Department of Transportation)에서 관리한다.

2000년에는 Federal Aviation Investment and Reform Act에 따라서 고속도로기금과 마찬가지로 기금의 수입에 따라 최소한의 지출을 해야 한다. 이는 투자가 절대적으로 필요한 항공분야에서 다른 사업의 추진으로 인한 재정지원 감축을 막아보려는 데 목적이 있다.

(2) 수로유지기금: Inland Waterways Trust Fund

바지선, towing선, tug선을 운행하는 선주는 디젤 연료에서 갤런 당 20센트를 세금으로 부과받는다. 매년 이 수입은 1억달러의 이상이 되고 있다. 여기에 연방정부의 일반예산으로부터의 매칭펀드를 통해서 수로의 수문(lock), 댐, 그리고 기타 제반시설을 현대화하는데 쓰이게 된다. 하지만, 주 정부로 적시에 비용이 지불되지 않아 불용액이 발생하고, 기금은 흑자가 쌓이게 되었다.

수로유지기금의 가장 큰 이슈는 현재의 흑자로 수로유지와 관리의 비용을 기금에서 모두 충당해야 하느냐의 문제이다. 부시 행정부는 흑자를 연방정부가 부담해야 할 비용부분에 쓰려고 하지만, 이는 수로 사용자의 50% 매칭펀드 약속을 어기게 되는 것으로 논쟁의 여지가 많다.

(3) 폐광복원기금: (Abandoned Mine Land) Reclamation Trust Fund

폐광복원기금은 폐광의 방치로 인한 자연의 훼손을 막기 위해서 Surface Mine Control and Reclamation Act에 근거한 사업을 재정적으로 뒷받침하기 위해서 만들어졌다. 각 주는 Office of Surface Mining의 위임을 받아서 폐광복원을 위한 재정적인 지원을 받는다. 기금의 주요 수입은 현재 활동중인 석탄광산 사업주에게 부담금을 징수하는 것이다.

현재 이 기금의 가장 큰 문제는 주 수입원인 부담금이 2004년에 소멸될 수 있다는 것이다. 또한, 기금의 수입을 주정부와 제때에 배분하지 못해서 불용에 따른 흑자가 누적되어 있다는 점이다. 연방정부는 주정부의 폐광복원비용의 50%를 매칭해주게 되어 있지

만, 실제로는 1995년 이후 연방정부의 지원은 5,050만달러에서 늘어나지 않고 있다. 뿐만 아니라 이 기금은 비석탄 폐광에 대한 지원도 할 수 없다.

(4) 교육지원기금: Education Benefits Fund

교육지원기금은 1984년의 Veterans' Education Assistance Act에 따라 국방부의 교육재정을 마련하기 위해서 설립되었다. 이 기금은 현직 군인의 교육기회를 확대하기 위한 재원을 관리하며 교육위원회는 필요한 재정규모를 결정한다. 교육기회에 참여를 원하는 군인은 매월 100달러씩, 1,200달러를 미리 적립해 놓아야 한다. 이 적립금은 재무부의 일반예산 중 기타수입으로 계상된다. 나머지는 일반예산의 지원으로 이루어진다.

기금의 집행은 보훈부(Department of Veterans Affairs)에 의해서 이루어지며, 보훈부는 모든 교육과 관련된 비용을 지불한다. 또한 기금의 모든 수입도 보훈부에 계상된다. 그러나 군인이 지불하는 비용에 대해서는 국방부가 관리와 징수의 책임을 지며, 각 군(육군·해군·공군·해병)은 매월 순수입의 증감에 대한 보고서를 보훈부에 제출한다.

(5) 해양기금: Aquatic Resources Trust Fund

1984년에 제정된 해양기금은 그 이전 1980년의 National Recreation, Boat Safety and Facilities Improvement Act로 시작된 해양에서의 안전사고 감소와 해양자원의 보호를 목적으로 하고 있다.

이 기금의 수입은 모터보트의 연료에 대한 세금으로 이루어진다. 즉, 고속도로기금의 수입의 1.08%가 모터보트의 연료에 대한 세금

으로 이루어져 있고 이 중에서 갤런당 13센트는 해양기금의 수입으로 귀속되어 왔으며, 2003년 10월부터는 13.5센트로 인상되었다. 기타 수입원으로는 낚시관련제품에 대한 세금, 요트나 수입낚시 용품에 대한 세금 등이 있다. 기금의 수입은 보트안전계정(boating safety fund)과 레크리에이션 계정(sport fish monies)으로 분리하여 관리하고 있다. 기금은 크게 세 부분으로 지출되는데, 연안의 안전시설의 구축 및 안전교육 및 홍보, 미국해안경비대(US Coast Guard)의 예산, 해양자원의 보호 등에 쓰인다.

(6) 항만유지기금: Harbor Maintenance Trust Fund

1987년에 설치된 이 기금은 Army Corps of Engineers의 항만유지 및 보수를 위한 비용을 관리하기 위해서 만들어졌다. 이 기금의 수입은 미국의 항만에 들어오고 나가는 운송물의 가치에 기준을 두는 항만유지세(Harbor Maintenance tax)에 의지하고 있다. 1990년에는 항만유지세를 기존의 세금보다 3배 인상함으로써 지속적인 기금의 흑자를 보이고 있다. 그러나 1998년 수출품에 대한 세금부과는 합헌이 아니라는 이유로 해서 항만유지세는 없어지고 이를 대신하여, 항만사용비용(Harbor Service User Fee)이 신설되었다. 이는 화물을 운송하는 배의 화물수송능력에 기준을 두고 책정된다.

그러나 이러한 항만이용에 대한 부과금은 항만이용을 제한하고, 비용과 공해가 더 발생하는 육상교통을 이용하게 할 뿐만 아니라 무역의 장애요인으로 작용함으로써 현재는 폐지가 논의되고 있다.

(7) 국가안보교육기금: National Security Education Trust Fund

1991년의 National Security Education Act에 따라 설립된 이 기

금은 미 국민의 외국문화에 대한 이해를 넓히고, 이를 통해서 미국의 경제적인 이해를 보호하며, 국제협력을 증진하는 데 목표를 둔다. 이를 위해서 다양한 문화 경험이 있고 미국의 안보에 도움이 될 수 있는 지도자를 양성하기 위해서 국방부와 13명의 위원으로 구성된 National Security Education Board가 관리하는 국가안보교육기금을 만들었다. 기금의 지출은 주로 선발된 대학생에게 장학금을 지급하는 데 사용되며 선발된 학생은 국가안보와 관련된 일을 할 수 있는 기회가 주어진다.

(8) 낙농시장가격조정기금: Milk Market Orders Assessment Fund

1937년의 Agricultural Marketing Agreement Act에 따라서 농림부 장관이 낙농업자로부터 도매상인이 구매하는 가격에 최저가격을 설정할 수 있게 되었다. 이 시장의 조절을 담당하는 조정관은 농림부 장관이 임명하며, 조정관은 최저가격과 이에 수반되는 모든 내용을 결정하게 된다. 시장평가를 위한 비용은 도매업자와 낙농업자가 부담한다. 기금은 각 지방의 은행에서 관리되며, 시장조정관에게 직접 지출된다.

(9) 폭력범죄감소기금: Violent Crime Reduction Programs Trust Fund

이 기금은 재무부에서 관리하지만 실제 지출은 1994년의 Crime Control and Law Enforcement에 의해서 다음의 4개 기관에 매년 출연의 형태로 지출된다: 법무부, 술·담배·무기류단속국(Bureau of Alcohol, Tabaco, and Firearms, 관세국(Customs Service), 비밀국(Secret Service). 이 기금은 위의 4기관으로 나뉘어 강력범죄의

예방사업에 주로 쓰이게 된다. 예를 들어, 법무부에서는 청소년 수감시설에 대한 지원, 수감자의 정신적인 치료를 위한 비용을 이 기금을 통해서 받고 있다.

(10) 수도유지기금: Capitol Preservation Commission Trust Fund

수도유지기금은 수도유지위원회가 관리하며, 주요사업은 수도인 워싱턴의 Capitol Visitor Center의 유지 및 보수를 담당한다. 즉, 위원회는 1999년의 United States Capitol Visitor Center Commemorative Coin Act에 의해서 발행한 기념주화의 수입을 관리한다. 위원회는 주화발행의 수입뿐만 아니라, 민간부문으로부터 기금을 조성해야 한다. 2001년 11월까지 위원회는 1,200만달러를 민간의 후원으로 조성하였다.

(11) 재무부압류기금 (Forfeiture Fund, Department of Treasury)

재무부압류기금은 재무부가 압수·몰수 등의 법을 집행하면서 발생하는 각종 비용을 충당하기 위해서 마련된 기금이다. 해안경비대의 압수·몰수 등에 대한 각종 비용에 대해서도 이 기금으로부터 지원을 받는다. 2004년부터는 법무부의 자산압류기금(Asset Forfeiture Fund)으로 재원이 이전되어 지출이 이루어질 예정이다.

(12) 군인치료기금: Soldiers and Airmen Home Fund

군인치료기금은 두 가지 목적으로 쓰인다. 첫째, 육군과 공군요양원의 건설과 유지에 쓰인다. 둘째, 요양원의 군인이 육군병원에 입원할 경우 치료비의 일부를 부담한다. 기금의 수입은 요양원의

수입과 이자 수입 등에 의존한다.

마. 긴급재정성기금

긴급재정성기금은 긴급한 재정수요가 발생했을 때 신속한 지출이 이루어지게 하기 위해서 기금을 통해서 재정을 운영하는 경우이다.

(1) 기름유출처리기금: Oil Spill Liability Fund

기름유출처리기금은 처음에는 1986년의 Internal Revenue Code에 의해서 해양오염을 막기 위해서 설립된 기금이었다. 1990년의 Oil Pollution Act는 기존의 해양오염을 방지하는 것을 목적으로 하는 여러 기금들을 통·폐합하였다. 기름유출처리기금은 한 번의 기름유출당 1조달러까지 지출하고, 기름유출의 피해자에게도 합의가 이루어지지 못하거나, 보상기금의 한도를 초과할 경우에도 보상금을 지급하였다. 기금의 주요 수입은 oil tax로 국내·외에서 생산된 기름에 대해 배럴당 5센트의 세금을 부과하는 것이다. 그 외에도 기름유출 당사자로부터의 징수금, 이자수입, 벌금 등이 기금의 수입원이다.

기금의 효율적인 운영을 위해서 기금은 다음과 같이 내부적으로 분리되어 있다: 긴급기금(emergence fund)과 본기금(main fund). 긴급기금은 기름유출 사고의 발생시 국회의 동의절차 없이 신속하게 대응하기 위한 부분이고, 5천만달러까지 지원이 가능하다. 이전 연도의 이월금도 긴급기금에 포함된다. 본기금은 보상금을 지불하고, 의회의 동의절차를 거치는 지출을 집행하는 데 쓰인다. 따라서 지출은 주로 연방정부의 행정비용·인건비·평가비·연구개발비

등이 포함된다.

1991년부터 National Pollution Fund Center가 위임을 받아 기금의 지출을 관리한다. National Pollution Fund Center는 긴급한 위기상황에 대처하기 위해서 긴급한 재정지출을 할 수 있는 24시간 체제를 갖추고 있다. 기금의 총체적인 관리는 내무부(Department of Interior)에서 담당한다.

바. 기부기금

기부기금은 정부사업의 후원자가 기부한 금액을 수입으로 하는 기금이다. 예를 들어 의회도서관기부기금은 의회도서관에서 벌어지는 여러 행사의 후원자로부터 받은 금액을 수입으로 하여 행사를 주최하는 기금이다. 기부에는 조건부 기부(conditional gift)와 비조건부 기부(unconditional gift)가 있다. 기부를 하는 자나 단체가 기부금의 사용에 대한 제약을 두는 경우는 조건부 기부이며, 그렇지 않은 경우가 비조건부 기부이다. 이러한 기부기금의 가장 큰 특징은 기금의 사용이 관리기관의 자율에 의해서 결정되는 경우가 많으며, 따라서 대부분은 작은 규모의 기금들이다. 기타 기부기금에는 상무부기부기금, National Endowment for the Arts Gift Fund, American Battle Monuments Commission Gift Fund, 농림부기부기금, 해안경비대기부기금, 국립문서보관청기부기금, Architect of the Capitol 기부기금, 국립식물원기부기금, Federal Judicial Center Foundation Gift Fund가 있다.

(1) 의회도서관기부기금: Library of Congress Gift and Trust Fund

의회도서관기부기금은 다른 기부기금과 마찬가지로, 후원자들의

기부금을 주요 수입으로 한다. 의회도서관은 매년 다양한 행사를 하게 되는데 이 행사의 후원자들은 기부의 형식으로 행사비용(진행요원의 인건비 포함)을 부담하게 된다. 의회도서관기부기금은 이러한 기부금을 관리하는 계정이다.

(2) 국무부의 비조건부 기부기금: Department of State Unconditional Gift Fund

국무부의 비조건부 기부기금은 국무부 내의 외교리셉션 룸을 개조하거나, 외국에 있는 미국대사관의 시설을 유지·보수하는 데 쓰인다.

(3) 국립과학원기부기금: National Science Foundation Donation Fund

이 기부기금은 외국정부, 기타 단체나 개인으로부터 받은 기금을 연구개발 및 교육지원에 쓰게 된다. 대표적인 사업으로 GEMINI 망원경의 개발, 국제해양탐험 등이 있다. 기타 소규모 사업으로는 국제적인 학자의 교류증진, 국제회의의 개최 등이 있다.

사. 장학 및 협력기금

우리나라와는 달리 단체의 기부 혹은 정부의 출연으로 이루어져 공익을 목적으로 사업을 하는 경우, 기금으로 관리하는 경우가 있다. 대표적인 예가 각종 장학기금이다. 대부분의 장학기금은 장학재단과 이사회를 통해서 관리되며, 재무부가 기금의 지출을 관리한다.

(1) 트루먼 기념 장학기금: Harry S. Truman Memorial Scholarship Fund

트루먼 장학재단을 통해서 관리되는 이 기금은 교육부 장관을 포함하는 13명의 위원으로 구성된 위원회의 통제하에서 공공분야에서 우수한 능력을 보이거나, 잠재력을 가진 자에게 장학금을 지급한다. 물론 선발될 수혜자는 향후 공공분야에서 일할 의지를 가진 자로 한한다. 기금의 자금은 교육부의 출연으로 이루어졌으며, 장학금의 지급은 출연금의 이자로 충당되어오고 있다.

(2) 일본-미국협력기금: Japan-US Friendship Trust Fund

이 기금의 시작은 일본정부가 미국정부에 지원한 금액을 기초로 하여 만들어졌다. 기금의 관리는 Japan-US Friendship Commission(JUSFC)에 의해서 관리된다. JUSFC는 매년 원금의 5%를 위원회의 운용비용으로 지출하며 이는 의회의 감독을 받지 않는다. 위원회는 또한 각종 후원금을 채원으로 할 수 있다. 기금의 지출에 대한 결정은 8명의 위원으로 이루어진 이사회를 통한다.

기금은 크게 달러기금과 엔화기금으로 분리되어 있는데, 달러기금은 오키나와 미군기지의 반환으로 발생한 이익을 일본정부가 미국정부에 준 기금에 기반을 두며 미국 재무부 채권에 투자된다. 엔화기금은 일본의 전후 미국의 지원에 대한 상환금으로 구성되며, 일본정부가 발행한 채권을 구입한다. 이는 일본에서 연구사업비용을 충당하는 데 쓰이게 된다.

(3) 이스라엘-아랍장학기금: Israeli-Arab Scholarship Fund

이스라엘-아랍장학기금은 이스라엘-아랍 학생들의 미국 내 교육

을 지원하기 위해서 1991년에 설립된 기금이다. 기금은 국무부의 출연으로 시작되었고, American-Mideast Educational and Training Service(AMIDEST)에 의해서 관리된다. 설립 이후 50명이상의 학생들이 최대 2년간 지원을 받아 왔다. 이스라엘의 텔아비브(Tel-Aviv)에 있는 미국대사관에서 신청자를 접수한다.

(4) 올리버홀름스기부기금: Oliver Wendell Holmes Devise Fund

올리버홀름스기부기금은 1935년 올리버 홀름스가 유언으로 미국정부에 26만 3천달러를 남겨놓음으로써 시작되었다. 1955년 2차세계대전 이후 미국의회는 P.L. 84-246를 제정하고 이에 따라서 기금의 사용방안은 유언에 따라 미국최고재판소의 역사를 기술하고 연구하는 목적으로 사용하였다. 기금은 올리버 홀름스가 남긴 금액과 그 지출되지 않은 이자로 시작되었으며, 대통령이 민간인 4명을 위촉하여 관리·감독하게 하였다. 이 기금은 개인의 기부를 통해서 만들어진 최초의 기금으로서 의의가 있다.

아. 기타기금

기타기금(miscellaneous trust fund)은 주로 주정부, 지방정부나 개인이나 단체로부터 받은 재원을 관리하면서 공동사업이나 연구활동에 지출한다.

(1) 연방고속도로관리국의 기타기금 : (Federal Highway Administration Miscellaneous Trust Fund)

이 기금은 주정부와 지방정부가 공동으로 산림고속도로 건설 및 각종 사업과 연구활동에 사용한다. 또한 FHWA의 연구 및 기술개

발(Research, Development, and Technology) 사업의 후원으로 받은 기금을 관리하며, 외국과의 고속도로 관련기술의 공유를 위한 프로그램을 지원하는 데 쓰인다. 다음에서는 기타 기금의 몇 가지 예를 들어 보겠다.

(2) 동식물검역기타기금 : (Animal and Plant Health Inspection Service Miscellaneous Trust Fund)

주정부와 지방정부가 공동으로 동식물의 검역활동을 지원하는데 지출하며, 1979년부터는 상업용 조류의 수입에 대한 부과금의 부과로 수입을 얻고 있다.

(3) 농림부기타기금: Department of Agriculture Miscellaneous Contributed Trust Fund

농림부의 기타기금은 주정부나 지방정부가 함께 토양검사, 해양자원의 보호를 하는 사업에 쓰인다.

(4) 토지개발국기타기금: Bureau of Land Management Miscellaneous Trust Fund

내무부 산하기관인 토지개발국의 기타기금 안에는 3개의 별도 기금이 존재한다. 우선, Land and Resource Management Trust Fund는 1976년의 Federal Land Policy and Management Act에 의해서 토지자원의 보존이나 공공토지의 구매와 관리를 위한 재원, 토지의 측량 등에 소요되는 재원을 관리한다. 재원은 토지측량 등의 서비스 제공을 통한 수입으로 구성된다. 둘째, Range Improvement Trust Fund는 목장용 토지의 개간에 쓰이며, 장관령

에 의해서 영구적인 기금의 지위를 유지하고 있다. 셋째, Public Surveys Trust Fund는 토지개발국이 여론조사에 쓰이는 비용을 관리한다.

자. 관리기금

관리기금은 사업을 직접적으로 수행하는 기금이 아니라, 제3의 사업에서 발생한 지출과 수입을 관리하는 운영계정이다. 즉, 기금 자체가 사업을 의미하지는 않으며, 단지 일반예산과 별도로 운영하기 위해서 기금으로 관리하는 경우이다.

(1) 외국군수판매관리기금: Foreign Military Sales Trust Fund

외국군수판매관리기금은 처음에는 미국과 이란간 무기거래의 재원을 관리할 목적으로 설립되었다. 하지만 그 이후에는 기타 무기거래에 필요한 재원을 관리하는 계정으로 변화했다. 일반회계국(General Accounting Office)은 외국군수판매관리기금의 전신이 일반예산의 사업계정(program account)이라는 이유를 들어서 감사를 주장하지만, 기금을 관리하는 국방부의 반대로 감사가 제대로 이루어진 적은 거의 없다.

(2) FSLIC정리기금: FSLIC Resolution Fund

1934년의 National Housing Act에 의해서 Federal Savings and Loan Insurance Corporation이 발족하게 되었다. 오늘날 FDIC가 일반은행의 예금을 보호해 주는 것과 마찬가지로 FSLIC는 S&L의 예금을 보장해주는 기능을 했다. 1980년대에 다수의 S&L이 지급불능상태가 되자, FSLIC도 더 이상을 보증할 수 없게 되고 결국 그

기능을 FDIC에 넘겨주고 문을 닫게 된다. FSLIC정리기금은 FSLIC의 자산을 매각한 수입을 관리하는 기금이다. 매각하지 못한 부분은 재무부에 귀속되도록 되어 있다.

이 외에도 Bank Insurance Fund와 Savings Association Insurance Fund 등이 FSLIC의 도산과 함께 이 자산을 정리하고 예금의 보호를 위해서 만들어진 기금이다.

(3) 알바니아인재산환수기금: Albanian Claims Fund

알바니아의 공산화 이후에 미국으로 귀화한 사람들이 알바니아 내 재산에 대해 알바니아 정부를 대상으로 한 청구를 위한 비용과 이를 통해서 얻은 보상액을 관리하는 기금이다.

(4) FAC기금: Financial Assistance Corporation Trust Fund

Farm Credit System Insurance Corporation(FCSIC)은 농민에 대한 대출제도를 건설하게 유지하기 위해서 설치되었다. FCSIC는 FCSIC가 발행한 어음 등을 제때에 지급하는 것을 주요 기능으로 한다. FAC는 1987년에 FCSIC의 건설한 재정구조를 위한 재원을 마련하기 위해 설립된 기관이며, 1988년과 1990년 사이에만, 12억 달러의 재무부증권으로 표기되는 채권을 발행하였다. FAC기금은 이러한 증권을 관리하는 계정이다.

V. 우리나라와 미국 기금제도의 비교와 시사점

1. 연구방법

본장에서는 우리나라와 미국의 기금제도를 비교하고, 우리나라의 기금운영에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 비교의 기준은 다음과 같다. 우선 앞에서 논의한 두 나라의 기금운영 현황을 바탕으로 기금제도 전반의 특징을 비교하고자 한다.

둘째, 두 나라의 기금을 계약성과 영향력에 따라서 분류하고, 각각의 분류별로 기금운영의 시사점을 도출하고자 한다. 계약성은 앞에서 논의한 바와 같이 기금의 지출과 수입의 연계의 정도를 의미하며, 영향력은 기금의 사업대상자(customer)에 얼마나 많은 경제적, 정치적인 영향을 미치는가 하는 점을 평가한다. 비록 계약성과 영향력이 기금의 성질을 결정 짓는 결정적인 요소는 아니며, 이 외에도 다양한 측면이 존재하지만, 이 분류를 통해 기금운영의 경제적인 측면과 정치적인 측면에서 시사점을 도출하기에 용이하다.

셋째, 두 나라에서 기금과 특별회계가 운영되는 현황을 비교함으로써, 기금과 특별회계의 경계선과 두 제도의 역할을 통해서 기금운영에 시사점을 도출하고자 한다. 이와 같은 논의를 통해서 기금이 예산제도 내에서 갖는 역할을 더욱 분명히 할 수 있을 것으로 생각한다.

2. 비교 1: 두 나라 기금제도의 총괄적 비교

가. 제도상 비교

기금의 제도적인 측면에서 우리나라와 미국의 기금제도는 다음과 같은 중요한 차이점을 보인다.

첫째, 우리나라의 기금은 일반예산과는 분리되어 기금운영계획을 따로 작성하며, 운영평가도 기금운용평가단에 의해서 일반예산과 분리되어 받는다. 반면, 앞 장에서 논의한 바와 같이 미국의 기금은 예산과 동일한 과정을 거치나 기금의 운영차원에서 자율성을 가진다.

둘째, 우리나라에서는 기금의 풀을 운영하여 여러 기금의 여유자금을 모아 투자를 통해서 이를 운영한다. 따라서 기금운영수익을 기금운용을 평가하는 중요한 기준으로 삼는다. 기금운영주체로서는 여유자금의 운영수익을 극대화하는 데에 큰 비중을 둔다. 반면 미국의 경우는 기본적으로 여유자금의 운영 및 모든 기금수입의 관리를 재무부가 담당하며, 재무부가 발행한 채권에 투자하는 형식으로 여유자금을 관리한다. 따라서 재무부가 원칙적으로 모든 기금지출의 창구 역할을 한다.

이와 같은 여유자금의 관리는 재정운영 전반에도 미치는 효과가 크다. 즉, 미국과 같이 재무부의 채권에 투자하는 경우가 공적자금 기금에 자금을 빌려주며 이자를 받는 것과 가장 큰 차이점은 재무부 채권에 대한 투자는 연방정부의 부채한도를 계산하는 데 계상되어 실질적으로는 채권구입에 제한이 있다. 따라서 여타 재정정책과 강한 상관관계를 가질 수밖에 없다. 반면, 우리나라의 공적자금 기금과 여타 기금간 거래에서는 이러한 제약조건이 성립하지 않는다. 따라서 미국에서 재무부 채권에의 투자는 정부의 부채를 조정

하는 억제 효과를 가진다.

마지막으로, 우리나라의 기금을 미국 기금의 9개 기준으로 나누어 보았을 때, 우리나라의 기금은 다음과 같은 8개의 기금으로 분리된다: 연금 및 퇴직기금, 보험성 기금, 재정성 기금, 긴급재정성 기금, 장학 및 협력기금, 보상성 기금, 보증성 기금, 관리기금. 연금 및 퇴직기금에는 국민연금, 군인연금, 사학연금, 공무원연금의 4개 연금이 포함된다. 보험성 기금에는 예금보험기금, 수출보험기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험및예방기금이 있다. 긴급재정성 기금에는 농수산물가격안정기금과 외국환평형기금이 있다. 장학 및 협력기금에는 남북협력기금, 국제교류기금, 대회경제협력기금이 있다. 관리기금에는 공공자금관리기금, 국민투자기금, 양곡증권정리기금이 있다. 보상성 기금에는 보훈기금이 있다. 나머지 기금은 일반재정사업을 수행하는 재정성 기금으로 분류할 수 있다.

위와 같이 미국의 기금분류와 우리나라의 그것을 비교해 보면 다음과 같은 특징이 있음을 알 수 있다. 첫째, 장학 및 협력기금의 경우 재원이 외부적으로 마련된 것이 아니라 정부내 재원으로 조성되었다. 따라서 정부의 직접적인 간섭을 받는 사업을 추진한다. 둘째, 미국에 비해서 다양한 보상성 기금이 없다. 보다 엄격한 의미에서 실질적으로 우리나라에는 ‘현재’의 국민을 위한 보상성기금은 없다⁴³⁾. 이는 기금이 국민의 민의를 대변하는 의회에서 주로 만들어지는 미국과 정부주도로 기금이 만들어지는 우리나라의 차이로 볼 수 있다. 또 다른 원인으로는 우리나라의 경우에는 미국과 같은 보상기금의 대상사업을 단기적인 재정사업으로 해결하려는

43) 지금은 폐지된 진폐기금은 보상성 기금이라고 볼 수 있다. 또한 한강수계 기금은 논의의 여지가 있는 것으로 판단된다. 이 기금의 경우 주민지원사업을 하는 것은 사실이지만, 미국에서 보상기금으로 분류된 기금과 같이 전적으로 보상지원 사업만을 하는 것이 아니라 각종 환경사업 및 토지매수 사업의 비중이 커서 보상기금으로 분류하지 않았다.

성향이 강하기 때문이다. 셋째, 미국의 보험성 기금은 미시적인 차원에서 개별국민(혹은 공무원)의 불확실한 미래에 대비하기 위한 기금들인 반면에, 우리나라의 보험성 기금은 개개인의 이익을 보호해 주기 위한 기금이라기보다는 거시적인 차원에서 보험을 제공하는 경우가 많다. 예를 들어 예금보험기금은 은행의 파산 시 예금자를 보호하는 기능뿐만이 아니라, 거시경제적인 차원에서 금융시장의 안정을 기하는 역할도 크다.

나. 운영상 비교

기금제도가 운영되는 측면에서 우리나라와 미국의 기금제도는 다음과 같은 중요한 차이점을 보인다.

첫째, 미국의 경우 각 부문별로 다양한 형태의 연금 및 보험성 기금이 존재하며 기금제도 전체에서 차지하는 비중도 크다는 점이다. 우리나라의 경우 연금성 기금이 4대 연금이지만, 미국의 경우 일반 연방공무원, 군인, 각 부문의 공무원(철도·법원·외국인 등)별로 별도 연금이 존재한다. 물론 사회보장기금과 별도로 존재하는 것은 아니며, 사회보장기금의 역할과 보완적인 기능을 한다. 이러한 다양한 연금성 기금은 부문별 이해관계를 일반적인 사회보장기금만으로는 전부 포괄할 수 없으므로 인해서 만들어진 것들이다. 보험성 기금도 마찬가지이다. 즉, 참전군인·공무원 등에 보험성 기금이 있는 것이 특징이다. 특히 주목할 만한 것은 보험의 제공자가 정부가 아닌 민간기업이라는 사실이다. 정부는 단지 보험계약을 모아 민간 보험회사와의 협상력을 높이는 역할을 한다. 이는 재정의 부담은 줄이면서 정부의 목적을 달성할 수 있는 효과적인 수단이다.

둘째, 미국의 경우 기부기금 및 장학과 협력기금의 존재이다. 이러한 기금은 기금의 재원이 미국정부가 아닌 외국정부나 개인이나

단체 등이 기부한 기금을 바탕으로 이루어졌다. 이러한 재원을 연방정부의 일반예산으로 통제하는 것이 어려워서 기금을 통해서 관리하는 것이다. 대표적인 예가 일본-미국협력기금과 국립과학원(NSF)기부기금이다. 그 외에 의회도서관기부기금이나 국무부의 비조건부기부기금과 같은 기금은 단기적인 사업이나 이벤트의 추진을 용이하게 하기 위해서 설치되었다.

셋째, 미국의 경우 기타기금의 운영이다. 기타기금은 거의 모든 부처가 하나씩 운영할 정도로 운영도가 높은 기금이다. 앞에서 지적한 바와 같이 기타기금은 주로 주정부나 지방정부 혹은 타 부처와의 협력사업이나 연구활동에 지출하는 재원을 관리하는 기금이다. 이 기금의 목적은 열거한 사업을 추진하는 데 있어서 부처의 소규모 사업을 유연하게 추진하기 위한 탄력적인 재원으로 운영하기 위해서이다. 즉, 소규모 사업의 경우 매년 의회의 동의 절차를 거치는 것이 불필요하거나, 일상적이며 사업의 필요성이 이미 검증된 사업, 마지막으로 여유자금의 운영을 통해서 불확실한 재정수요에 대응하기 위해서 기타기금을 운영한다.

넷째, 미국의 경우 보상성 기금의 가해자부담의 원칙을 지키고 있다. 예를 들어, 백신피해보상기금은 백신의 제조사가, 방사능유출피해보상기금은 국가가, 진폐증 보상기금은 석탄업자가 재원을 부담한다. 이러한 기금의 설치는 주로 피해자들의 정치적인 입장을 대변한 의원들의 입법으로 이루어졌다. 따라서 이러한 기금은 재정의 부담은 최소화하면서 재정의 목적을 달성한 경우라고 할 수 있다. 또한 부담자 원칙을 통해서 경제적인 효율성도 달성할 수 있다.

다섯째, 미국은 긴급한 재정지출을 위해서 마련된 기금의 경우, 긴급한 재정을 관리하는 계정에는 자율권을 크게 부여하지만 일반적인 기금은 운영의 통제를 가하고 있다. 예를 들어, 기름유출처리기금의 경우 유출된 기름의 신속한 처리를 위한 긴급기금부분은

의회의 동의 없이 지출이 가능하지만, 주로 기금운영과 관련된 지출, 인건비 등을 포함하는 본기금은 의회의 동의를 거쳐야 하는 등 통제를 받게 된다. 따라서 긴급재정지출을 필요로 하는 사업의 경우에도 재정낭비의 요인은 최소화할 수 있는 장점이 있다.

3. 비교 2: 계약성과 영향력에 따른 분류⁴⁴⁾

가. 논의의 배경

본 절에서는 기금과 관련된 커다란 주체인 정부(혹은 정당)와 국민의 경제·정치적인 인센티브와 행동양식을 통해서 기금을 재조명하고자 한다. 즉, 기금을 정부와 국민의 ‘투자’행위와 그 속에서의 상호관계를 통한 양 주체의 투자행위로서 조명하고자 한다. 투자로서의 『계약성』은 기금의 『내부적』인 성질을 말하며, 『영향력』은 기금의 외부적인 효과의 정도를 의미한다. 이러한 투자라는 관점에서 우리나라와 미국의 기금을 “계약성”과 “영향력”의 정도에 따라 분류하여 보았다. 이를 통해서 기금운영의 시사점을 도출하고자 한다.

나. 투자로서의 기금

본 절에서는 기금을 정부와 국민의 투자로 보았다. 우선 정부 혹은 정당의 입장에서 기금이 왜 투자에 비유될 수 있는지를 살펴보자. Dixit and Pindyck(1994)가 주장하는 투자이론에 따르면, 상당한 초기비용이 요구되는 투자가 이루어지기 위해서는 장기적인 투

44) 계약성과 영향력에 따른 분류는 전택승(2003)을 상당부분 인용하였음.

자가치가 투자비용보다 현저히 높아야 한다. 이러한 투자를 비역전적 투자(irreversible investment)라고 한다. 이러한 논리를 재정운영과 관련하여 여러 정당이 서로 경쟁하는 상황에 대입시켜보자. 사업의 효과가 장기적으로 크게 나타나는 사업일수록 기금의 설치에 따른 정치적인 비용을 감수하더라도, 현재 집권하고 있는 정당이 기금을 새롭게 설치함으로써 미래의 정당이 재정운영에 간섭할 수 있는 여지를 최소화하려 할 것이다. 반면, 매우 단기적인 효과가 나타나며, 상대적으로 규모가 작은 사업을 기금으로 운영할 경우에는 미래의 정당도 쉽게 실익을 볼 수 있으므로, 현재의 정당은 해당 사업을 일반예산으로 운영하다가, 정권이 바뀌게 되어 상대방이 이러한 재정활동을 하려고 하는 경우에는 반대할 수 있는 여지를 만들어 놓으려고 한다. 이러한 행태는 기금의 대부분이 중장기적으로 효과가 크게 나타나는 재정활동을 지원하기 위해 설립되었다는 점과 무관하지 않다. 그 대표적인 예로는 연금성 기금과 SOC 관련 기금들을 들 수가 있다.

장기적으로 추진되는 사업은 불가피하게 추진과정상 정치·경제적 불확실성을 동반하게 된다. 따라서 재정을 운영하는 정부의 입장에서는 지속적인 사업추진을 위해서 이러한 불확실성을 배제할 수 있는 수단이 필요하다. 이를 위해 가장 기본이 될 수 있는 수단이 바로 기금의 재정과 지출을 법에 근거하여 연결하는 것이다⁴⁵⁾. 즉, 기금의 수혜자가 재정을 부담하게 하는 것이다. 결론적으로, 정부 혹은 정당은 장기적인 목표를 가진 대규모 사업에 대해 기금을 조성할 인센티브를 가지게 되며, 이를 운영하는 데 따른 불확실성

45) 부담과 수혜의 직접적인 연결이 여의치 않은 경우에는, 부담자와 수혜자가 분리되고, 법에 의하여 부담시키는 경우도 있다. 특정물질사용합리화 기금의 경우, 비용은 오염물질의 제조 및 수입업자가 부담하지만, 기금의 혜택은 환경개선관련 사업에 주어진다.

을 배제하기 위해서 부담과 수혜를 연결하게 된다.

다음으로, 기금이 왜 수혜자의 입장에서 동의할 수 있는 투자의 수단인지도 살펴보자. 기금의 수혜자 입장에서 생각해 보면 기금은 투자수단의 하나인 펀드(Fund)에 속한다. 각각의 투자자가 직면한 위험(risk)을 여러 투자자가 자금을 모아 운영함으로써, 위험을 줄이고 수익률을 올리는 것이 펀드의 기본개념이라고 볼 때, 기금도 국민전체 혹은 일부가 부담이라는 ‘투자’를 통해, 공공재의 공급이라는 ‘수익’으로 돌려받는 것을 전제로 한다.

다. 기금의 계약성

(1) 계약성의 정의

기금의 ‘정치적·경제적’ 성질은 두 가지 측면에서 조명할 수 있다. 첫째는 기금의 부담과 수혜간의 계약성(contractibility)이다. 계약성이 높은 기금은 현재의 부담에 비례하여 미래의 수혜가 결정된다. 다시 말해, 사적인 ‘계약’에서처럼 주고받는 관계가 명확한 기금은 계약성이 높다고 할 수 있다. 따라서 계약성이 높은 기금은 정부와 수혜자인 국민간의 ‘계약’으로 볼 수 있다⁴⁶⁾. 미국의 고속도로기금에 대해서 하원의 버드 슈스터(Bud Shuster) 의원은 “(고속도로기금)은 미국정부와 운전하는 국민간의 계약이다.”라고 언급한 바 있다⁴⁷⁾. 반면, 계약성이 낮은 기금은 계약을 통한 이행의 강제성이 없는 일반예산과 유사하다고 할 수 있다. 예를 들어 수혜자가 젊었을 때 지출을 부담하고 미래에 돌려받는 국민연금은 계약성이 강한 기금이라고 할 수 있다.

46) 계약과 기금간의 연결에 대한 구체적인 논의는 Langbein(1995)을 참조.

47) 구체적인 논의는 Victor(1995)를 참조.

2) 계약성과 재정운영의 유연성

기금의 계약성은 두 가지 상반되는 후생효과를 가진다. 즉, 계약은 당사자간 자발적인 거래를 가능하게 하고, 집단적인 이해를 조정할 수 있는 순기능이 있지만 정치적으로 악용될 경우 현재의 정당이 미래 정당의 재정운영의 유연성을 떨어뜨릴 수도 있다. 예를 들어, Rose and Davies(1994)는 현재 기금의 정치적 메커니즘은 재정운영을 ‘선택’(govern to choose)에서 ‘전승’(govern to inherit)으로 만들어 놓았다고 주장한다. 반면, 계약성이 낮은 기금은 방만한 지출로 이어지기 쉽다. 앞에서 주장한 바와 같이 기금의 수혜자 입장에서 생각해보면 기금은 “펀드”라는 투자수단으로 볼 수 있다. 따라서 극단적으로 부담자와 수혜자가 다른 경우에는 투자가인 국민은 자신의 부담을 훨씬 초과하는 수준의 재정지출을 요구하게 된다. 즉, 일반회계 등으로부터의 지원은 기금의 수혜대상자뿐만이 아닌 국민전체의 세부담으로 구성된 재원에서 이루어지게 되는 것으로, 이러한 재정지출에 대한 ‘초과수요’는 무임승차문제를 야기한다.

라. 기금의 영향력

기금을 투자라고 보는 관점에서는 그 투자가 수혜자의 경제생활에 미치는 영향력의 정도에 따라 기금을 분류할 수 있다. 이는 소비자의 가계지출에서 비중의 큰 지출과 비중이 작은 지출로 분류하는 것과 유사하다. 즉, 기금재정의 부담과 그로부터의 수익이 수혜자의 경제생활에 미치는 영향이 큰 경우, 영향력이 큰 기금이라고 할 수 있다. 영향력에 따라서 기금을 분류하는 이유는 영향력이 높은 경우 앞에서 언급한 기금의 계약관계를 통해서 재정의 취약

분야에 대한 지원을 강화할 수 있게 됨으로써 후생증대의 효과를 가져올 수 있는 반면에, 영향력이 지나치게 높으면, 수혜자와 정부 간의 결탁이 이루어지기 쉽기 때문에 이익집단으로 성장하여 자원의 효율적인 분배를 저해할 수 있기 때문이다. 다시 말해, 기금의 영향력은 투자의 효과와 상관관계가 있다.

예를 들어, 국민연금과 의료보험 등은 수혜자의 경제생활과 투자 전략에 큰 영향을 미친다. 또한 고용보험의 수혜자인 실업자는 고용보험으로부터의 혜택에 경제적인 영향력이 비교적 높은 편이다.

마. 계약성과 영향력에 따른 기금 분류

여기서는 현재 기금을 계약성과 영향력의 측면에서 살펴보고자 한다. 우선, 계약성과 영향력이 높은 기금이 있다. 대표적인 예로 국민연금, 사회보장기금(미국), 의료보험, 의료보조기금 A(Hospital Insurance Trust Fund: 미국)⁴⁸⁾ 등을 들 수 있다. 국민연금이나 의료보험은 근로자가 현재 자신의 수입의 상당한 부분을 미래의 기금으로부터의 혜택을 기대하고 투자하는 것으로, 부담과 혜택간에는 계약관계가 성립한다. 또한 근로자는 개인적인 보험의 가입이나 투자를 결정하는 경우에도 미래에 기금으로부터의 수혜를 고려하여 결정하므로, 수혜자의 경제생활에 큰 영향을 미치게 된다.

높은 계약성을 가지며, 동시에 영향력이 큰 기금은 기금의 재원을 다른 용도로 전용하려는 정치·경제적 압력에 대응하기 위한 기본 논리로 사용된다. 즉, 개인적인 보험과 같은 기능을 하며 국민생활에 큰 영향을 가진 연금의 재원을 다른 목적으로 전용하려면 많은 비판을 감수해야 한다.

48) 의료보조기금 A는 병원에 입원하는 경우의 비용을 부담하며 이는 근로자 소득의 2.9%의 세부담으로 재원을 충당한다.

그러나 기금의 높은 계약성과 영향력은 기금 반대론자에게 공격의 빌미를 제공하기도 한다. 즉, 기금의 수혜자들은 높은 계약성과 영향력으로 인해 기금의 운영과 그 지속성에 큰 관심을 가지게 된다. 이에 정부가 기금의 재원을 전용하지 않는다고 보장할 수 없거나 기금이 아닌 민간부문에 투자할 경우 더 높은 수익과 안정성을 보장받을 수 있다든지 혹은 극단적인 예로 우리나라와 미국에서 모두 사회보장기금 등이 가까운 장래에 지출능력을 상실하게 될 것이라는 식의 주장으로 기금의 신뢰성에 흠집을 내려는 시도에 대해서 취약할 수도 있다.

두 번째로 기금 중에는 계약성은 높지만 영향력은 낮은 기금도 있다. 이 경우 기금의 재원을 다른 용도로 전용하려는 시도가 빈번해지게 된다. 미국의 고속도로기금이 그 대표적인 예이다. 휘발유세를 목적세로 징수하여 재원을 마련하는 이 기금은 고속도로를 주행하는 이용자의 부담으로 고속도로의 개보수 및 건설에 사용하므로 부담과 수혜자를 연결하는 계약성이 비교적 높은 기금이라고 할 수 있다. 반면, 이러한 부담과 수혜가 이용자의 경제생활에서 큰 부분을 차지한다고 보기는 어렵다.

세 번째 예는 계약성은 낮지만 수혜자의 경제생활에 큰 영향을 미치는 기금이다. 미국의 의료보조기금 B(Supplementary Medicare Insurance)는 환자의 외래진료 비용을 보조하는 것으로 재원의 4분의 3은 일반회계예산에서 지원된다. 따라서 부담과 수혜간의 계약성은 떨어진다. 반면, 수혜자가 기금의 의료비지원에 의존하는 비중은 높은 편이다. 일반예산의 지원을 받는 것이 기금의 지불능력에 대한 불신을 해소하는 데 도움이 되는 경우도 있다. 의료보조기금의 경우도 이러한 이유로 대체로 안정적인 편이다.

마지막으로 네 번째 경우는 계약성과 영향력이 모두 낮은 기금이다. 이에 해당하는 기금은 정부의 출연, 일반예산 혹은 타 기금

수입에서의 전용에 의존하는 경우가 많다. 따라서 기금에서는 과도한 지출이 발생할 수도 있다. 이런 기금에 대한 일반적인 공격은 일반예산으로부터 전용을 줄인다든지, 지출을 직접적으로 통제하려는 시도들이다.

바. 계약성과 영향력에 따른 우리나라와 미국기금의 분류

미국의 기금도 계약성과 영향력에 따라 다음과 같이 분류할 수 있다. 고속도로 기금은 계약성은 높지만 영향력은 낮은 기금이다. 즉, 운전자들이 휘발유세에 포함되어 부담하는 기금의 재원이 결과적으로 운전자의 효용을 증대시키는 데 쓰이게 되어도, 또한 앞에서 논의한 바와 같이 기금의 지출이 거의 이러한 목적세 수입으로 충당되므로 지출과 수입의 연계성은 높다고 할 수 있다. 그러나 고속도로의 건설과 유지가 운전자의 경제생활에 큰 영향을 미친다고 판단하기는 어렵다. 이와 같은 낮은 영향력으로 인해 앞에서 살펴본 바와 같이 예산국을 비롯한 통제론자들은 고속도로기금을 예산과 유사한 수준으로 통제하기 위해서 다양한 시도를 해왔다. 그 대표적인 사례가 고속도로기금을 일반예산사업으로 전환하려는 의회내의 다양한 시도라고 할 수 있다.

항공기금이나 의료보조기금 B 모두 지출과 수입의 연계차원에서는 중간 정도의 수준을 보인다. 예를 들어 앞에서 언급한 바와 같이 의료보조기금 B는 그 4분의 3의 재원을 일반예산에서 지원받는다. 항공기금도 항공이용자가 부담하는 부담금과 일반예산의 지원으로 재원으로 마련한다. 그러나 항공기금은 고속도로기금과 마찬가지로 이용자의 경제생활 전반에 미치는 영향이 크다고 판단하기는 어렵다. 따라서 고속도로기금과 마찬가지로 예산 내로 불러들여 통제하려는 다양한 시도가 있었다. 또한 일반예산을 지원받는 기금으로서

기금의 지출방향에 대한 논란도 많았다. 반면 의료보조기금 B는 국민의 경제생활에 미치는 영향력이 크다. 따라서 의료보조기금 B의 지출을 줄이거나 통제하는 정책이 정치적으로 매우 어렵다. 또한 의료보조기금 B의 경우 부족한 재원을 항상 일반예산에서 메워주도록 되어 있으므로, 방만한 지출이 이루어질 가능성이 크다.

마지막으로 Superfund와 납배제기금은 계약성과 영향력이 모두 낮은 것으로 평가된다. 이들 기금의 경우 모두 목적세가 존재하지만, 지출과 목적세간 연결고리가 약하다. 또한 기금의 사업대상 고객과의 관계에서도 기금이 큰 영향을 미치지 못하거나, 경우에 따라서 기금으로 인해서 피해를 보는 고객도 있다. 예를 들어 납배제기금의 경우 기금의 재원을 부담하는 대상은 납생산자이며 이들은 기금에 대해서 적대적일 수밖에 없다.

<표 V-0> 미국 기금의 계약성과 영향력에 따른 분류

		영 향 력	
		높 음	낮 음
계약성	높음	사회보장기금 의료보조기금A	고속도로기금 항공기금
	낮음	의료보조기금B	Superfund 납배제기금

우리나라의 기금도 위와 같은 방법으로 분류할 수 있다. 우선 국민연금을 비롯한 4대연금은 높은 계약성과 높은 영향력을 가진 기금으로 분류할 수 있다. 이들은 연금의 부담자가 현재의 희생과 미래의 수익을 연결하는 기능을 한다. 또한 연금은 개인의 경제생활

및 의사결정에 중요한 영향을 미친다. 또한 중소기업공제사업기금도 이 부류에 포함된다. 이 기금의 수입은 중소기업자가 내는 공제금을 기반으로 운영되며, 지출은 기금에 가입한 중소기업을 대상으로 하여 도산우려가 있는 기업에 대한 지원이나, 중소기업의 공동구매를 지원하는 데 쓰이므로 계약성이 높다고 판단할 수 있다. 또한 중소기업의 경제활동에도 큰 영향을 미쳐 영향력도 높다고 할 수 있다.

둘째, 높은 계약성과 낮은 영향력을 보이는 기금에는 군인복지기금 등이 포함된다. 이 기금의 수입과 지출은 복지시설의 운영을 통한 자체수입과 이렇게 조성된 수입을 복지시설의 운영과 재투자에 쓰므로, 계약성은 높다고 할 수 있다. 반면, 복지시설에 대한 투자에 한정됨으로 인해서 기금의 주요 고객(customer)인 군인들의 경제생활에 큰 영향을 미친다고 할 수는 없다.

셋째, 낮은 계약성과 높은 영향력을 가진 기금에는 많은 재정성 기금이 포함된다. 재정성 기금은 그 명칭이 의미하듯이 일반예산으로도 가능한 사업들이 많아, 계약성은 약한 반면 재정의 효과 및 영향력은 큰 사업들이 많다. 예를 들어, 외국환평형기금은 정부의 출연금이나 외평채의 발행으로 재정이 마련되며, 이는 특정한 부담자가 없어 지출과 수입간 연계는 약하다. 반면, 환율의 안정측면에서 보면 그 영향력은 높다고 판단할 수 있다. 남북협력기금도 유사한 이유로 이 분류에 포함된다. 원자력연구개발기금의 경우 부담금 수입이 재원의 큰 부분을 차지하지만, 실제로 기금의 지출, 즉 연구개발의 지원이 부담자의 수익으로 환원되는 부분은 미약하다. 따라서 계약성의 차원에서는 미약하다. 반면, 원자력연구를 수행하는 편에서는 기금의 지원에 의존하는 바가 크므로, 영향력은 높은 편이다. 국민체육진흥기금의 경우는 각종 체육시설의 부담금과 경정, 로또 등의 수입에 재원이 크게 의존하고, 지출은 체육진흥사업과

자본지출에 의해 주로 이루어지므로 계약성은 약하다. 반면, 체육 사업에서 국민체육진흥기금이 차지하는 비중이 크며, 사업의 규모도 커서(2003년 4,286억원) 영향력은 높은 편이다.

마지막으로 계약성과 영향력이 낮은 기금에는 법률구조기금 등이 포함된다. 법률구조기금의 주요수입은 정부의 출연금과 기금운 영수입이며, 이는 부담을 전혀 하지 않는 영세민 등의 법률지원사업에 쓰이므로, 계약성은 매우 미미하다. 또한 기금의 지원실적도 낮아 고객의 경제생활에 큰 영향을 미치지 못했다. 편의시설축진기금이나, 염안정기금도 유사한 이유에서 낮은 계약성과 낮은 영향력의 기금으로 분류된다.

<표 V-1> 우리나라 기금의 계약성과 영향력에 따른 분류

		영 향 력	
		높 음	낮 음
계약성	높음	국민연금 등 4대연금	군인복지기금
	낮음	남북협력기금 원자력연구개발기금	법률구조기금 염안정기금

우리나라와 미국의 기금분류를 보면, 다음과 같은 공통점과 차이점을 발견할 수 있다. 우선, 높은 계약성과 높은 영향력의 기금으로 분류된 기금에는 주로 연금성 및 보험성 기금이 차지한다. 따라서 사회보장성 기금들이 주로 차지한다. 사회보장성 기금은 그 성격상 의무적인 지출 즉, 부담한 만큼을 비례해서 받게 되는 형태이므로, 재정정책적인 수단으로 활용하기는 어렵다.

둘째, 계약성과 영향력이 모두 낮은 기금들은 외부적으로 공격을

많이 받거나, 폐지의 위협에 노출되어 있는 기금들이다. 이 기금들은 기금으로서 보다는 일반예산으로 추진하는 경우가 바람직하거나, 낮은 계약성으로 인해 정치적인 지원기반이 약한 경우가 많다. 또한 사업추진실적이 미흡한 경우에도 폐지압력 등을 받기가 쉽다.

셋째, 우리나라와 미국 모두 대부분의 재정성 기금이 낮은 계약성과 높은 영향력으로 분류된다. 이 원인은 크게 다음의 두 가지로 생각할 수 있다. 첫째, 기금의 기능이 지출과 수입의 연계를 통한 사회계약의 성립에만 있는 것은 아니다. 물론, 이러한 구조의 기금이 여타 기금에 비해서 기금으로 존립할 수 있는 여건은 좋지만, 기금은 그 이외의 재정기능을 수행하기 위해서 만들어지기도 한다. 예를 들어 긴급한 재정수요에 대비하거나, 재원을 관리하기 위해서, 또는 장기적으로 안정적인 재원의 공급을 위해서 기금을 운영하는 경우도 있다. 이러한 경우, 대부분 정부의 일방적인 재원공급이 이루어져 계약성은 낮게 된다. 반면, 이러한 사업들은 정부의 주요 재정목표를 지원하기 위해서 설립되어 기금이 고객에게 미치는 영향은 상대적으로 큰 편이다. 둘째, 일반예산에 가해지는 통제를 피하기 위해서 기금으로 설치된 경우들이다. 즉, 일반예산으로 추진할 수 있는 사업임에도 불구하고, 기금으로 운영할 경우 운영상의 자율권으로 인해서 기금으로 설치된 경우가 많다. 이 경우에 일반예산적인 성격인 높은 영향력과 낮은 계약성을 가지게 된다.

사. 계약성·영향력에 따른 기금정책

여기서는 앞에서 살펴본 계약성과 영향력에 기초하여 일반론적인 기금에 따른 적합한 정책방향을 살펴보고자 한다. 따라서 여기서 제시하는 정책방향은 모든 기금에 획일적으로 적용될 수 없음을 분명하게 언급한다.

(1) 낮은 계약성과 낮은 영향력의 기금

우선, 계약성과 영향력이 낮은 기금은 통제와 감시를 피하고 자율권을 남용하기 위한 수단으로 이용되고 있어 기금으로서의 기능을 못하기 때문에 예산대로 편입되어야 한다. 이러한 기금은 대부분 예산의 범주 내에서 사업을 실행할 수 있는 경우가 대부분이다.

(2) 높은 계약성과 낮은 영향력의 기금

다음으로 계약성은 높지만 영향력이 낮은 기금을 살펴보자. 이 부류의 기금은 부담과 수혜를 성공적으로 연계시킴으로써 목적세 등의 부과가 정당화될 수 있다. 그러나 수혜자의 경제생활에서 큰 비중을 차지하고 있지 못하다는 점을 고려한다면 기금으로 운영함으로써 인해 단지 재정의 유연성만을 제약하기 쉽다. 즉, 경제상황의 변동에 따라 재정의 우선순위가 변하는 경우, 목적세의 부과 및 수입과 지출의 연계는 재정운영의 유연성을 제약할 수 있다. 다시 말해, 높은 계약성과 낮은 영향력의 특징을 가진 기금은 재원의 비효율적인 배분을 가져올 수 있다. 미국의 고속도로기금은 이를 보완하기 위해서 재원의 일부를 대중교통계정(Mass Transit Account)을 통해서 대중교통수단의 발전에 사용하게 하였다.

이 부류에 속하는 기금에 대해서는 부담과 수혜간의 연결고리는 유지하면서 자원의 비효율적인 배분을 막기 위해서 최소한의 자율권만을 보장하고 재정지출에 대한 감시를 철저하게 하는 것이 필요하다. 또한 다른 정치·경제적인 상황을 고려하여 해당사업을 기금으로 운영할지, 예산으로 편입할 것인가가 고려되어야 한다.

(3) 낮은 계약성과 높은 영향력의 기금

계약성이 낮고 영향력이 높은 기금은 그 지출을 통제하기가 상대적으로 어렵다. 이 부류의 기금은 기금이 지원하기로 “약속”한 것에 비해서 “영향”이 커서 자체 재원이 부족하므로, 정부출연금이나 일반예산으로부터의 지원에 의존하게 되는 경우가 많다. 앞에서 언급된 바와 같이, 이 경우에는 이익단체 및 해당 부처 등의 옹호 속에서 과대하게 지출되며 이를 감축하기가 어렵다. 이러한 기금에 대해서는 예산내로 편입하여 운영하거나, 적어도 일반예산으로부터의 지원을 축소하여 기금의 재정자립성을 증대시키는 것이 필요하다. 이러한 조치를 통해 수혜자가 과도한 지출을 요구할 인센티브를 줄일 수 있다.

(4) 높은 계약성과 높은 영향력의 기금

마지막으로 국민연금과 같이 계약성과 영향력이 높은 경우는 재정의 유연성을 구속한다. 즉, 기금의 수혜자는 마치 사적인 계약에서처럼 자신의 희생에 대한 미래의 수혜가 당연하다고 생각하게 된다⁴⁹⁾. 만일 정부가 이러한 약속을 어기게 되면, 이는 상당한 사회적인 저항을 불러올 수 있다. 따라서 기금을 예산내로 편입한다든지, 자율권을 통제한다든지 등의 직접적인 통제보다는, 운영의 합리화를 통한 자체적인 통제메커니즘을 만들어주는 것이 더 중요하다.

49) 기금과 사적인 계약의 차이는 전택승(2002)의 논의를 참조.

아. 결 론

본 절에서는 정부와 국민의 투자라는 관점에서 기금을 조명하였다. 이에 기초하여 기금을 내부적인 성격인 계약성과 외부적인 성격인 영향력에 따라 구분하여 보았다. 계약성이 높은 기금은 부담과 수혜를 연결한다는 점에서 기금재정의 안정에 기여할 뿐만 아니라 방만한 운영을 막을 수 있다는 장점이 있다. 그러나 정부의 개입여지를 축소시키기 때문에 운영에 대한 개혁이 필요할 시에 추진하기 어렵다는 단점도 있다. 그러나 부담 없이 수혜만을 제공하는 기금보다는 지출통제가 용이하기 때문에 계약성은 일정 수준 이상 유지되어야 한다.

계약성은 높지만 영향력이 낮은 기금은 재정의 유연성만을 제약하는 효과가 크므로 운영의 자율성에 대한 제약이 필요하고, 계약성과 영향력이 모두 높은 기금은 국민의 생활과 직결되며, 국가의 중장기 목표달성과 연계되는 경우가 많으므로 기금운영의 합리성을 확보하는 데 주력해야 한다.

앞에서 제시한 분류기준뿐만 아니라, 다른 기준을 통해서 분류하는 것도 가능하다. 감사원의 2003년 기금감사결과 보고서⁵⁰⁾에서는 기금을 계약성과 신속적인 사업추진의 필요성에 따라서 분류하였다. 이는 앞에서 제시한 기금의 정의와 기능에 충실한 분류를 할 수 있는 장점이 있어 감사의 기준으로 적합하다. 즉, 기금의 주요 기능 중의 하나를 신속적인 재정운영으로 보고, 이러한 사업을 실제로 추진하고 있는지 아니면 일반예산으로도 충분히 사업을 추진할 수 있는가를 판단한다. 이러한 기준의 장점은 보다 현실적인 미시적인 관점에서 기금을 분류할 수 있어, 감사 등에 유용하게 쓰일 수 있다. 반면 단점은 기금을 거시적인 관점에서 보아, 전체적인

50) 감사원 보고서의 구체적인 내용은 감사원(2003)을 참조.

영향력을 분석하므로 기금의 전반적인 성과를 판단하는 데는 부족하다. 또한, 기금에 따라서 신축적인 사업운영의 필요성은 계약성의 강도와 유사한 성격을 가질 수 있다. 예를 들어, 계약성이 강한 연금성의 사업은 사업의 규모나 영향력에 관계없이 운영의 특정한 신축적인 재정운영을 필요로 한다. 따라서 두 분류기준간 상관관계가 있을 수 있다. 결론적으로 분류의 기준은 정책적인 목적이나 상황에 따라서 적합한 기준을 사용하는 것이 중요하다.

또한 개별 기금에 따라서 같은 부류에 속한 기금의 정책도 충분히 다를 수 있다. 예를 들어 낮은 계약성과 높은 영향력으로 분류되는 외국환평형기금의 경우에 예산내로 편입하여 운영하는 것이나, 기금의 재정자립성을 증대하는 것은 지출의 성격상 실제로 어렵다. 따라서 위의 분류는 ‘기준’으로 사용하는 것보다는 정책담당자가 정책 입안시에 참고사항 정도로 고려하는 것이 바람직할 것이다.

4. 비교 3: 기금과 특별회계간 비교

가. 비교의 필요성

정부 재정활동의 다양화와 사회보장 등 새로운 재정수요의 출현으로, 기금과 특별회계는 일반예산과는 분리되어 특정사업을 중점적으로 관리·지원하는 역할을 수행해 왔다. 특정의 정책목적을 담당한다는 측면에서는 기금과 특별회계간의 차이가 없지만 기금은 특별회계에 비하여 상대적으로 많은 운영의 자율권을 보장받아 왔다.

본장에서는 우리나라와 미국의 기금과 특별회계간의 유사성과 차별성을 비교함으로써 기금과 특별회계의 통합을 비롯한 기금은

영의 개선방향에 대해서 알아보고자 한다. 기금과 특별회계간의 유사성과 차별성을 비교함으로써 두 제도간의 보완적인 역할을 분석하고 이를 통해서 기금제도 운영방안에서의 시사점을 도출하고자 한다⁵¹⁾.

나. 기금과 특별회계의 비교

(1) 법률적 비교

우리나라의 예산회계법 제9조에서 특별회계는 “국가에서 특정한 사업을 운영할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용할 때, 기타 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 처리할 필요가 있을 때에 법률로 설치할 수 있다”고 규정하고 있다. 동법 제7조에서는 기금에 대해 “국가는 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 특별한 기금을 설치할 수 있다”라고 규정하고 있다. 또한 기금관리기본법의 제3조에서 “기금관리주체는 당해기금의 설치목적과 공익에 맞도록 기금을 관리·운용하여야 한다”라고 규정하여 기금운영이 특정사업에 제한되어야 함을 명시하고 있다.

미국의 경우에 재정지출은 일반회계(general funds), 특별회계(special funds), 공기업회계(public enterprise funds), 정부내거래(intragovernmental funds), 재정성 기금(non-revolving trust fund)과 기업성 기금(revolving trust fund)⁵²⁾으로 구분된다. 이 중에서

51) 이 절의 기금과 특별회계의 구분은 상당부분 전택승(2002년 9월)을 인용하였다.

52) 기업성 기금은 회전기금(revolving fund)이라 불리기도 한다. 기업성 기금은 정부가 기업적인 활동을 통해서 얻은 수입으로 운영재원을 조달하는 기금을 뜻한다. 기업성 기금 이외에 기타 일반적인 재정지원을 하는 기금

다음과 같은 조건을 만족하는 계정을 기금으로 분류한다. 첫째, 예산법상으로 기금 즉, 'Trust Fund'로 명명되어야 한다. 둘째, 법에 의해서 지출이 특정사업에 제한되어야 한다. 특별회계도 기금과 마찬가지로 예산법상으로 특정한 목적에만 사용할 것을 규정하고 있다. 따라서 법률상 특별회계가 기금과 구분되는 점은 기금으로 명명되지 않을 뿐이다.

결론적으로 우리나라와 미국은 법률적인 측면만으로는 기금과 특별회계를 구분하기 어렵다. 즉, 두 나라 모두 형식적인 측면에서는 기금과 특별회계를 구별하기 어렵다. 이는 기금과 특별회계의 분리가 정치적·경제적인 논리에 의해서 결정됨을 의미한다.

<표 V-2> 미국의 예산회계에 따른 예산의 구분과 분류코드

계정코드의 범위	예산분류	예산코드
0000-3899	General fund	1
5000-5999	Special fund	2
4000-4499	Public enterprise revolving fund	3
4500-4999	Intragovernmental revolving fund	4
3900-3999	Management fund	4
8000-8399, 8500-8999	Trust non-revolving fund	7
8400-8499	Trust revolving fund	8
90xx	Assigned by OMB to designate allowances	
991x-998x	Assigned by OMB to designate consolidated accounts	

자료 : OMB Circular A-11, OMB, 2002

은 사업성 기금이라 불린다. 하지만, 모든 기금이 정부의 '사업'을 집행하는 것이고, 이들 기금의 지출 성격이 일반예산을 통한 지출과 유사하여 '재정성기금'이라 부르는 것이 적절하다.

(2) 예산상 처리의 비교

우리나라는 기금을 특별회계와 일반회계와는 분리하여 별도의 ‘기금관리기본법’을 두고 있다. 1961년 기금제도가 처음 도입된 이후 1991년에 기금관리기본법을 제정하여 기금만을 중점 관리하고 있다. 또한 지출 분류에서도 특별회계와는 차이가 있다. 기금의 과목구조는 기본적으로 예산분류를 따르도록 되어 있지만, 지출의 분류는 기금운영주체가 정한다⁵³⁾. 따라서 지출을 임의로 분류하여 기금운영주체가 원하는 방향으로 지출을 늘리는 데 악용될 수 있는 여지가 많다. 그리고 종전의 기금 과목구조에는 성격이 상이한 경비가 혼재되어 있어 기금관리주체의 자의적인 기금운용에 따른 문제점을 안고 있다는 점과 일부기금은 주요항목이 과도하게 포괄적으로 설정되어 있어 방만하게 사업을 집행할 소지가 있거나, 너무 세분화되어 기금운용의 신속성을 제약하여 왔다. 그래서 최근 기획예산처는 이러한 문제점을 해결하기 위하여 기금의 사업을 기금운영비·경상사업·융자사업·자본지출·의무지출 등으로 구분하였다⁵⁴⁾. 이러한 분류는 특별회계와 일반회계의 분류방식보다 더 상세하다.

미국의 경우 예산국에서 일반회계·특별회계·기금을 동일한 법으로 관리하나 가장 기본이 되는 법은 1990년 예산집행법(Budget Enforcement Act)이다. 매년 국가예산의 근간이 되는 대통령의 예산안(President's Budget)에는 각 중앙부처가 관리하는 기금을 포함한 모든 계정을 보고한다. 또한 예산의 과목구조면에서 기금과 특별회계는 차이가 없다. 미국 예산분류는 단위사업이 예산분류상

53) 물론 기획예산처와의 합의를 거친다.

54) 기획예산처 보도자료, 『기금의 투명성·효율성 제고를 위한 기금과목구조 개편 주요내용』, 2002년 5월 21일

의 항을 구성하고 기금과 특별회계에 관계없이 단일 혹은 여러 개의 항을 가지고 있다. 그리고 항의 성격과 기능을 규정하는 항 코드에서는 사업주체인 주무부처와 부서, 항의 경제적 기능을 나타내는 관, 재량적 지출과 의무적 지출의 분류, 예산내 편성여부 등이 공통적으로 적용된다. 물론 예산상 동일법에 의해서 통제를 받는다고 해서 기금에 전혀 자율권이 없는 것은 아니다. 예를 들어 미국의 일부 기금은 사전계약체결권한(contract authority)이 있어 예산이 결정되기 이전에도 지출을 수반하는 재정활동을 할 수 있는 권한이 있어 시의적절한 지출을 할 수 있다.

또한 미국의 경우 사회보장성 기금과 긴급재정기금 등에는 예산외로 분류되는 부분이 존재하여, 기금운용을 신축적으로 하고 있다. 예를 들어, 미국의 사회보장기금은 예산에 편성되는 부분(On-Budget)은 지출한도가 있지만, 그렇지 않은 부분(Off-Budget)에는 지출한도가 없다. 즉, 일상적인 지출(예: 자본지출, 지방 사회보장기금운영소의 운영경비)의 경우는 예산에 편성되어 재량지출에 해당되는 통제를 받지만, 실질적인 사회보장기금의 지출은 지출통제를 받지 않는다. 이러한 예산외 부분은 사회보장성 기금에만 한정되는 것이 아니라 기금에 따라서 법정지출의 부분과 긴급한 지출을 필요로 하는 부분⁵⁵⁾ 등에 대해서 존재한다.

미국과 비교해 볼 때 우리나라는 일반예산과 분리하던 기금을 예산의 틀 안으로 끌어오는 과정에서 과도기적으로 기금운용에 대해 더 구체적이고 강력한 통제수단을 사용하고 있는 것으로 보인다. 앞으로 기금이 일반예산과 통합되어 관리된다면 과목구조도 통일될 수 있을 것이다. 이 과정에서 사업지출의 상세한 분류 등 일반예산의 통제를 상회하는 통제가 가해지는 측면도 있다.

55) 미국의 경우 긴급한 지출을 다음과 같이 분류한다: 필요(necessary)지출, 갑작스런(sudden) 지출, 긴급(urgent)지출, 예상치 못한(unforeseen) 지출.

<표 V-3> 미국 사회보장기금의 예산내·외 비중

Function	2000	Estimate					
	Actual	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Social Security	412.0	435.3	456.8	479.1	503.8	530.3	559.3
On-Budget	(13.3)	(11.7)	(14.0)	(14.5)	(15.5)	(16.3)	(17.3)
Off-budget	(398.8)	(423.6)	(442.8)	(464.6)	(488.3)	(541.0)	(542.0)

자료 : Table S-12. Budget Authority Totals by Functions, *Budget of the United State, Fiscal Year 2002*

반면, 통제가 불필요하거나 기금운영의 신축성을 과다하게 제약하는 부분에 대해서는 지출에 대한 통제를 완화하는 제도적인 조치가 필요하다.

(3) 독립적인 재원의 여부

우리나라와 미국의 특별회계는 지출을 위해서 따로 마련해 놓은 재원이 없다. 즉, 일반예산과 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.

우리나라의 기금 여유자금의 운영은 아직 완전히 자리를 잡지는 못했다. 기본적으로 기금의 여유자금은 공공자금관리기금에 위탁되어 재정투융자나 타 기금의 재정을 지원하는 데 쓰인다. 이와 더불어 연기금을 비롯한 기금의 여유자금을 통합 운영하여 수익성과 안정성을 제고하기 위한 목적으로 2001년 12월 12일에 발족된 투자펀드는 예탁규모가 2조원에 이르렀다. 또한 정부는 현재 국민주택

기금과 중소기업진흥 및 산업기반기금에서 제한적으로 실시하고 있는 기금자산의 유동화증권 발행을 여타 기금으로 확대·추진하는 방안을 검토하고 있다.

미국의 경우에도 재원의 유무를 기준으로 하여 기금과 특별회계를 구분한다. 예를 들어, 강력범죄방지기금(Violent Crime Reduction Trust Fund)은 예산분류코드상으로는 기금이지만, 기금만의 특정재원이 없고 일반회계에서 재원을 충당하기 때문에 예산관리국에서는 내용상 이를 기금으로 분류하지 않는다. 또한 이러한 여유자금의 부족한 재원을 충당하기 위해 쓰인 예는 많았다. 1992년부터 1998년 사이에 미국의 의료보험기금은 부족한 의료비의 지출을 담당하기 위해서 그 동안 미국 재무부 채권에 투자해둔 여유자금의 일부를 재원으로 충당하였다. 1970년대 중반에서 1980년대 초에 걸쳐서 사회보장연금은 부족한 연금지급액을 재무부 채권을 처분하여 충당하였다. 앞에서 살펴본 바와 같이 미국은 기금의 여유자금을 재무부의 채권에 투자하도록 되어 있고⁵⁶⁾, 매년 5% 이상의 이자를 투자수익으로 받는다. 일부 기금은 재무부 채권에의 투자자금을 그대로 보유하거나 재무부 채권 이외에 다른 곳에 투자하기도 한다.

이러한 기금의 여유자금은 재정의 장기적 목표의 달성과 밀접한 관계가 있다. 기금은 예산단년도원칙 때문에 발생하는 문제, 즉 일반예산으로 감당하기 어려운 재정수요와 불확실한 미래에 대비하는 기능을 한다. 따라서 여유자금의 존재는 지출과 수입의 연계를 재정적으로 뒷받침하는 수단이다. 또한 기금이 여유자금 없이, 특별회계와 마찬가지로 매년 예산편성에 의해 자원마련이 된다면 재

56) 미 연방법(U.S.C) 9702의 코드 31에 규정되어 있다. 물론 예외적으로 의회의 승인하에 재무부 채권에 투자하지 않고 계정에 그대로 남겨두는 경우도 있다.

원의 부담자가 미래의 수혜에 대해서 확신하기가 어렵다. 즉, 기금의 여유자금 보유는 잉여자금으로의 역할뿐만 아니라 기금이 'lock-in spending'으로의 기능을 하는 데 필요조건이다.

결론적으로, 우리나라와 미국 모두 여유자금의 유무를 통해서 기금과 특별회계를 분리할 수 있다. 이는 기금의 성격을 규정하는 데도 중요한 시사점을 가진다. 즉, 기금으로 운영되는 사업은 여유자금의 운영을 필요로 하는 사업이어야 한다는 사실이다. 이는 특별회계나 일반예산과 비교하여 볼 때 기금을 규정짓는 중요한 특징이다.

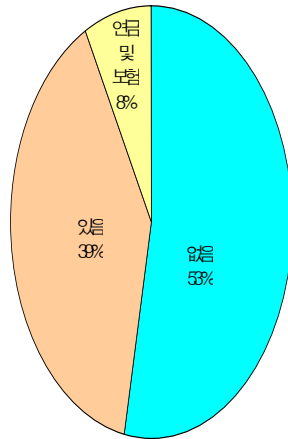
(4) 특정재원의 여부

일반회계는 목적세를 통하지 않은 수입을 재원으로 하며, 특정목적이 아닌 일반적인 정부활동을 뒷받침하는 데 사용된다. 반면 기금과 특별회계에는 특정목적의 지출을 위한 재원을 마련하기 위한 목적세와 부담금 등 특정재원을 가지고 있는 경우가 많다⁵⁷⁾.

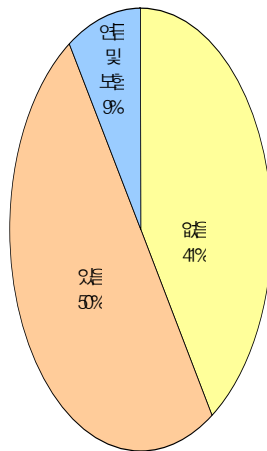
우리나라의 총 58개 기금(1999년 기준) 중 목적세나 부담금 등의 특정재원을 운용하는 기금은 39%에 달한다. 그 밖에 연금이나 보험금으로 유지되는 기금까지 합하면, 전체 기금의 절반 정도가 특정 재원으로부터의 수입을 기반으로 하고 있다. 이러한 비중은 특별회계에는 좀 더 높게 나타나 전체 특별회계 중 목적세나 부담금으로 운용되는 경우가 절반에 이르며, 연금과 보험료를 수입으로 하는 것까지 포함하면 그 비중은 더욱 커진다.

57) 본장에서 의미하는 목적세와 부담금의 범위는 넓다. 예를 들어, 목적세는 없지만 특정물질사용합리화기금의 경우 특정물질의 제조업자 및 수입업자로부터 징수하는 수입금으로 재원을 조달하여 특정재원이 있는 것으로 분류한다.

[그림 V-1] 기금 중 특정자원 여부(개수 기준)

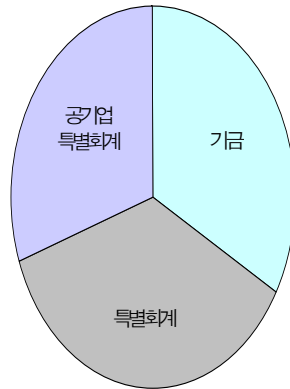


[그림 V-2] 특별회계 중 특정자원 여부(개수 기준)



위와 같은 목적세의 분포는 미국의 기금과 특별회계에서도 유사하다. 미국재정에서 목적세를 통해 재원을 마련하는 사업은 기금에 골고루 분포되어 있다.

[그림 V-3] 목적세의 계정간 분포(미국의 경우, 개수 기준)



자료 : OMB, Budget Appendix, 1999

결론적으로 우리나라와 미국 모두 목적세·부담금·연금 등은 사업의 지출과 수입을 연계하는 수단이다. 그러나 위의 결과를 통해서 기금과 특별회계간의 지출과 수입의 연계성 정도가 거의 동일하거나, 오히려 특별회계에서의 지출과 수입의 연계성이 높다고 판단하기에는 이르다. 다음 절에서는 목적세의 부담여부뿐만 아니라 지출의 수혜자와 재원의 부담자와의 관계를 더욱 면밀히 살펴 보고자 한다.

(5) 지출과 수입의 연계성

기금에 있어서 그 수입과 지출의 연계성은 정치경제학적으로 기금의 존재이유를 설명하는 중요한 논거 중의 하나이다. 일반예산의 경우는 수입과 지출간에 시간적인 괴리가 있어 현재의 재정부담이 미래의 수혜로 이어질지가 불확실하기 때문에 국민들이나 이해집단도 현재에 쉽게 희생하려 하지 않는다. 기금은 이러한 시간적인

불일치에서 오는 합의도달의 어려움을 해결할 수 있다. 제2장에서 논의한 바와 같이 기금은 여유재원을 따로 마련해 놓고, 그 지출의 목적을 분명히 규정함으로써 이러한 불확실성을 제거할 수 있다.

우리나라의 경우, 전반적으로 기금이 특별회계에 비해서 지출과 수입의 연계성이 높다. 예를 들어, 국민연금은 수혜자가 수입의 일 정부분을 적립하여 나중에 이를 연금의 형태로 돌려받는 것으로 수혜자와 부담자가 동일하다. 물론 재정성 기금들은 연금과 보험성 기금에 비해서 지출과 수입의 연계가 불분명한 경우가 많다. 특별회계의 경우, 교통시설특별회계의 경우는 목적세인 교통세가 재원의 일부를 차지하지만 궁극적으로 수입은 일반회계의 전입금에 의해서 결정되며, 이 세입에서의 각각의 지출계정⁵⁸⁾에 대한 예산의 배분은 예산심의과정에 의해서 결정되기 때문에 지출과 수입간의 연계성이 미약하다⁵⁹⁾. 재정융자특별회계의 경우 그 수입은 기금의 여유자금으로 하지만, 지출은 재원이 부족한 기금이나 기타 재정지출을 지원하는 데 쓰이기 때문에 지출과 수입간 연계는 매우 미약하다.

미국의 기금도 전반적으로 지출과 수입의 연계성이 높다. 예를 들어 사회보장기금은 근로자가 부담하는 사회보장세로 재원을 충당하며, 이는 근로자의 연금지급에 사용된다. 특히 기업성 기금은 기금의 상업적인 운영을 통해서 수익을 얻고 이를 다시 기금의 운영에 투입하므로 지출과 수입의 관계가 매우 밀접하다.

특별회계의 경우에도 목적세로 충당하는 경우가 많아 지출과 수입의 연결고리가 강한 편이기는 하나 기금에 비해 상대적으로 약하다. 예를 들어, 특별회계인 농산물유통구조개선기금(Funds for

58) 교통시설특별회계는 도로·철도·공항·광역교통·항만의 계정으로 이루어져 있다.

59) 교통시설특별회계에 대한 논의는 김정훈(2002)을 참조하였다.

Strengthening Markets, Income, Supply)은 관세의 30%를 재원으로 하고 있지만, 지출은 농산물의 유통체계를 개선하는 데 쓰인다. 또한 특별회계인 엘크힐스기금(Elk Hills School Lands Funds)은 해양석유매장지의 판매대금으로 캘리포니아의 교사연급의 수입으로 계상되고 있다.

요약하면, 목적세나 부담금의 수적인 측면에서는 기금과 특별회계간에 큰 차이가 없지만 이를 통한 지출과 수입의 연계라는 측면에서는 우리나라와 미국 모두 기금이 특별회계에 비해서 강한 것으로 보인다. 그 이유는 다음과 같이 분석할 수 있다. 첫째, 특별회계는 설립의도에서부터 지출과 수입의 연계측면에서 제약을 받지 않는 경우가 많다. 즉, 특별회계에는 일반회계의 연장선으로 보아 여러 부처와 관련되어 있어 단일 부처에서 관리하기 어려운 지출을 하나의 계정으로 관리하기 위한 계정이 많다⁶⁰⁾. 둘째, 앞에서 지적된 바와 같이 특별회계는 여유자금을 운영하지 않아 지출과 수입을 연계하기가 어렵다.

(6) 기금과 특별회계의 중복성

미국의 경우, 유사한 지출인 경우에 어떤 사업은 기금으로 지원하고 어떤 사업은 특별회계로 지원한다. 예를 들어 환경보호국의 유해물질기금(Hazardous Substance Superfund)은 기금이고, 에너지부의 핵폐기물기금은 특별회계로 편성되어 있으나, 양자 모두 유사한 목적세를 재원으로 하며, 유해물질의 처리라는 유사한 기능을 하고 있다. 또한, 기금인 군인생명보험기금(National Service Life Insurance)과 일반회계인 군인보험(Servicemen's Group Life Insu-

60) 예를 들어 재정융자특별회계, 국유재산관리특별계정, 농어촌특별세관리특별회계, 지방양여금특별회계, 지방교육양여금관리특별회계를 들 수 있다.

rance)은 참전용사의 부담으로 운영되며, 참전용사에게 생명보험을 제공한다는 점에서 동일하다.

물론 이러한 지출의 목적과 해당계정간의 일관성이 없는 것은 기금과 특별회계에만 국한되는 것은 아니다. 예를 들어, 국제멸종 동물보호기금(Multinational Species Conservation Fund)과 멸종동물보호기금(Cooperative Endangered Species Conservation Funds)은 모두 멸종위기에 처한 종을 보호하기 위한 사업에 사용되지만, 전자는 일반회계에, 후자는 특별회계로 분류되어 있다.

반면, 우리나라의 경우는 특별회계와 기금의 지출내용이 분명히 구분된다. 이는 90년대 전반을 거쳐서 이미 기금과 특별회계의 중복을 피하기 위한 통폐합이 이루어진 영향이 크다고 판단된다. 예외적으로 도로교통안전관리기금⁶¹⁾과 자동차교통관리개선특별회계는 모두 교통안전교육에 중점을 둔다는 점에서 동일하다. 또한 양곡관리특별회계는 양곡의 수요와 공급을 조절하는 등 농수산물가격안정기금과 일부 유사한 기능을 하고 있다.

이러한 두 나라의 차이는 다음과 같은 점에서 그 원인을 찾을 수 있다. 우리나라의 경우 특별회계는 교통세 등의 목적세로 거두어들이는 재원을 여러 각기 다른 사업을 하는 재원으로 사용하기 때문에 관리계정의 성격이 강하고 따라서 기금과 유사하거나 동일한 재원을 따로 마련할 필요가 없다. 반면, 미국의 경우 특별회계가 관리계정보다는 하나의 재정성 사업을 하는 경우가 많아 부처간에서 유사한 목적의 사업을 할 경우에 기금과 특별회계에 중복되는 경우가 있다. 둘째, 미국에서 기금으로 설립되기 위해서는 많은 정치적인 지원이 필요하다. 즉, 대부분의 기금이 의원입법으로 이루어지기 때문에 기금의 설립에는 정치적인 요인이 크게 작용한다.

61) 도로교통안전관리기금은 현재 폐지되었음.

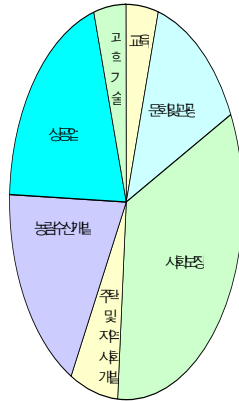
반면 특별회계는 대부분 행정부의 주도로 이루어지기 때문에 정치적인 영향을 상대적으로 덜 받는다. 따라서 기금으로 재정지원을 하는 사업이 있을 경우, 유사한 사업을 하는 다른 부처는 정치적으로 용이한 특별회계를 통해서 사업을 추진하는 경우가 많다. 셋째, 미국의 경우 부처간 사업추진의 독립성이 우리나라에 비해서 상대적으로 보장되기 때문에 중복사업에 대한 지원이 이루어지는 경우가 많다.

따라서 미국의 경우 특별회계는 여유자금의 운영을 필요로 하지는 않지만, 특정목적의 사업을 추진하기 위해서 설립된 경우가 많으며, 이는 기금에 대해서는 보완적인 역할을 한다. 즉, 특별회계를 ‘여유자금이 필요하지 않은 기금’으로 간주할 수 있다. 반면, 우리나라에서는 특별회계가 이러한 보완적인 역할을 하고 있지 못하다. 이는 우리나라의 기금 운영에 주는 시사점이 크다. 현재의 기금이나 향후 기금의 설치는 논의하는 데 있어서 중요한 논점으로 여유자금 운영의 필요성을 검증하는 것이 필요하며, 여유자금의 운영은 필요 없지만, 특정사업을 추진해야 할 필요가 있을 때에는 기금보다 특별회계를 통해서 지원하는 것이 필요함을 보여준다.

(7) 지출의 기능별 비교

기금과 특별회계의 지출을 기능별로 분류해보기 위해서 기금과 특별회계의 경제적인 기능과 성격을 규정하는 장과 관에 대해서 살펴보았다. 우리나라의 총 58개 기금(1999년 기준)을 기능별로 보면 사회보장 기능이 가장 큰 비중을 차지한다. 그 밖에도 상공업, 농업수산업, 문화 및 관광이 큰 부분을 차지한다.

[그림 V-4] 기금의 기능별 분류(개수 기준)



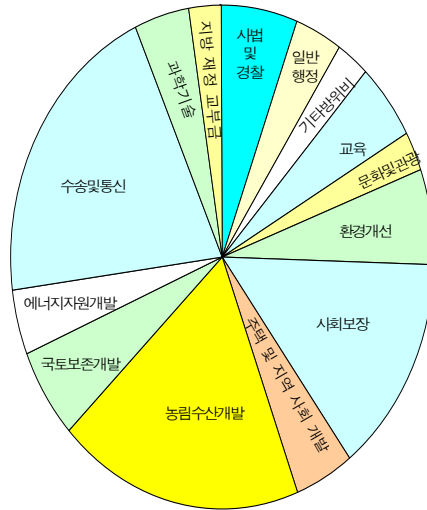
자료 : 기획예산처, 기금백서, 2000.

반면, 특별회계는 기금에 비해서 여러 기능에 걸쳐서 지출이 이루어지고 있는 것으로 보인다. 기금에 비해서 사회보장의 비중이 줄어든 반면 수송 및 통신과 농림수산업 등 일반 재정사업의 비중이 높게 나타났다⁶²⁾.

이를 지출액 대비로 비교해 보면, 기금에서는 국민연금 등 거대한 사회보장성 기금이 있기 때문에 사회보장지출이 증가한 것으로 나타난 반면, 특별회계에서는 교통시설특별회계와 철도와 통신시설 특별회계 등으로 수송 및 통신의 지출이 가장 큰 부분을 차지하고 있다.

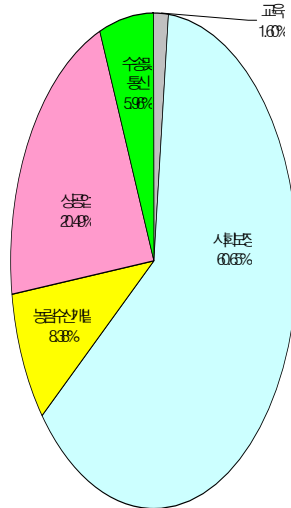
62) 이러한 특별회계의 다기능은 특별회계에서 복합적인 기능을 수행하는 재정투융자와 국유자산관리특별회계, 농어촌특별세관리특별회계를 제외하더라도 거의 변화가 없다.

[그림 V-5] 특별회계의 기능별 분류(개수 기준)



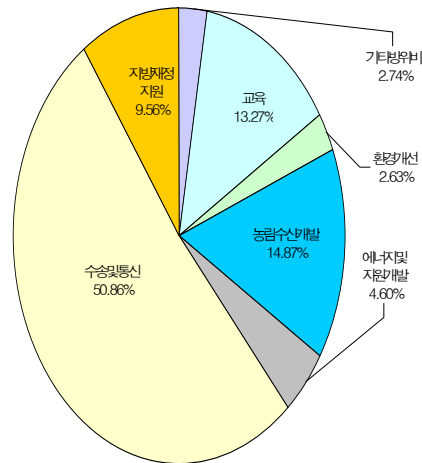
자료 : 기획예산처, 예산개요 참고자료, 1999, 2000.
 _____, 결산개요, 1999, 2000.

[그림 V-6] 기금의 기능별 분류(지출액 기준)



자료 : 기획예산처, 기금백서, 2000.

[그림 V-7] 특별회계의 기능별 분류(지출액 기준)



자료 : 기획예산처, 예산개요 참고자료, 1999, 2000.
 _____, 결산개요, 1999, 2000.

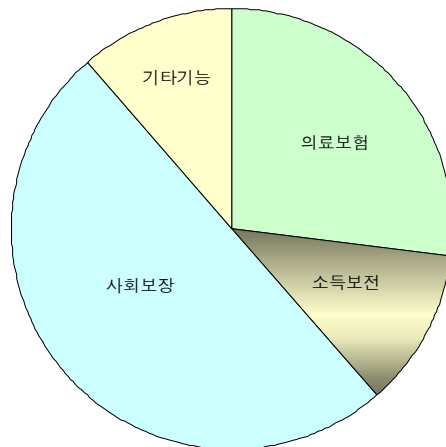
기금과 특별회계의 이러한 기능차이는, 일반예산에서는 사회보장적 지출에 대한 지속적이고 안정적인 재원을 마련하기가 어렵다는 점과 특별회계가 일반예산의 보완적인 기능을 하여 대규모 투자가 요구되는 사회간접자본에의 투자기능을 하고 있다는 점을 방증하고 있다. 특히 앞서도 지적한 바와 같이 사회보장성 지출은 장기적인 계획이 필요하고 이를 뒷받침할 수 있는 여유재원이 필요하다. 따라서 단일 연도 계획을 중심으로 하는 일반예산과 특별회계에서는 집행하기 어렵다.

미국의 경우도 마찬가지로 기금은 사회보장성 기능을 주로 담당한다. 이는 앞에서 논의한 바와 같이 다양한 연금성 및 보험성 기금이 존재하기 때문이다. 그러나 우리나라와는 달리 의료보조기금(Medicare)은 기금으로 운영되고 있어 사회보장기금(Social Security Trust Fund)과 의료보조기금이 포함되는 사회보장성 기금의

비중은 우리나라의 기금에 비해서 높다. 반면 특별회계는 주택개발과 사법 등이 큰 비중을 차지하기는 하지만, 우리나라와는 달리 기타 기능도 큰 부분을 차지한다. 또한 다양한 재정사업을 포괄하는 것도 알 수 있다. 지출액 기준에서 볼 때, 기금은 주로 복지 및 사회정책에 비중이 크며, 상대적으로 특별회계는 재정성 사업의 비중이 높다.

위와 같은 미국의 기금과 특별회계의 지출의 기능적인 차이는 우리나라 기금운영에 시사하는 바가 크다. 즉, 사회보장·의료보험·소득보전 등 사회복지정책을 추진하는 수단으로 기금의 활용도가 높다는 점이다. 위와 같은 사업은 도로건설과 같이 단기적으로 일회성 사업이 아니라, 꾸준히 추진해야 하는 사업이며, 지출과 수입 간 연계성도 상대적으로 높은 사업들이다. 따라서 우리나라에서

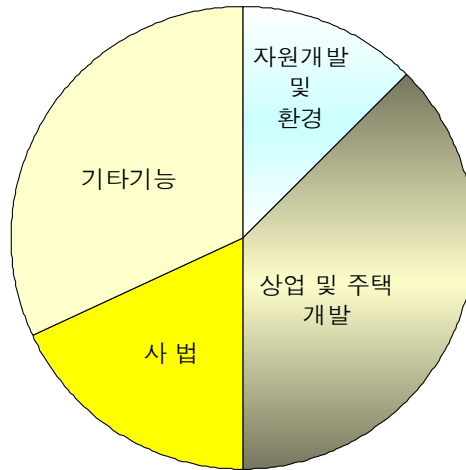
[그림 V-8] 미국 재정성 기금의 경제적 기능별 분포
(지출액 기준, 1999년)



자료 : OMB, Budget Appendix, 2000.

도 기금은 위와 같이 사회보장성 재정사업에 집중하고, 그 외의 일반재정사업은 특별회계로 운영하는 것이 바람직하다. 물론, 긴급한 재정지출에 대비하는 경우나, 기타 특정목적용 여유자금 운영과 함께 지원해야 하는 사업 등은 여전히 기금으로 지원하는 것이 필요하다.

[그림 V-9] 미국 특별회계의 경제적 기능별 분포
(지출액 기준, 1999년)



자료 : OMB, Budget Appendix, 2000.

(8) 지출의 장기적 목표 여부

예산의 지출은 크게 정부가 장기적인 국민과의 약속을 실행하기 위한 것과 일반적인 정부의 활동을 뒷받침하기 위한 것으로 나눌 수가 있다. 정부의 장기적인 정책목표를 달성하기 위한 지출은 사회보장지출, 의료보장지출이나 연금, 교육관련 지출을 들 수 있다.

우리나라의 경우, 정부의 장기적인 약속 또는 재정의 장기적인

목표를 달성하기 위한 지출로는 국민연금·공무원연금기금·사립학교교직원연금·청소년육성기금 등이 있다. 특별회계에서는 유일하게 군인연금특별회계가 이에 해당된다. 즉, 기금이 특별회계에 비해서 재정의 장기적인 목표를 달성하기 위한 지출을 많이 담당하는 것을 알 수 있다.

미국의 경우 <표 V-5>에서 장기적 목표를 위한 지출을 그 수입·지출·여유자금의 규모면에서 예산회계간의 비중을 분석하였다. 미국의 경우도 재정성 기금의 93%가 장기적인 목표를 달성하기 위한 사업에 지출되었다. 장기적인 지출의 대부분이 기금을 통해서 이루어지며 특별회계를 통한 지출은 없다.

결론적으로 미국의 기금은 주로 장기적인 정책목표를 달성하기 위한 사업에 안정적인 재원을 지원하는 목적으로 운영되는 경우가 많으며 이는 우리나라도 나아가야 할 방향이다. 즉, 장기적인 목적

<표 V-4> 미국의 회계별 장기적 정책목적의 지출액(1999년)

(단위 : 10억달러)

	개수	수 입		지 출	
		총액	장기적인 정책목적 관련 수입액	총액	장기적인 정책목적 관련 지출액
재정성기금	120	983	916	771	718
특별회계	149	27	0	14	0
기업성기금	10	22	3	21	2
공기업특별회계	113	120	9	127	8
총 계	392	1152	928	933	728

자료 : OMB, Budget Appendix, 1999, 2000.

을 가진 재정사업의 경우 기금을 통해서 안정적인 재원의 관리를 하는 것이 유리하지만, 일반적인 재정사업이나, 단기적인 사업추진으로 사업의 목표를 달성할 수 있을 경우에는 기금으로 재원을 거두어 운영하기보다는 일반예산과 마찬가지로 매년 재원을 결정하는 것이 바람직하다. 즉, 우리나라에도 향후 특정목적의 재정사업은 특별회계로, 장기적인 재정의 목적을 추진하는 사업은 기금으로 분리하여 제도를 정비하는 것이 필요하다. 즉, 앞에서 언급한 여유자금운영의 필요성 기준과 더불어, 일반적이며 단기적인 재정사업은 기금보다는 특별회계로 처리하는 기준이 필요하다.

다. 결 론

우리나라와 미국의 기금과 특별회계 제도를 비교하고 역할을 분석해 본 결과 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 형식상으로는 기금과 특별회계를 구분하기가 매우 어렵다. 즉, 기금과 특별회계의 구분은 그 양자를 결정하는 사업의 내용과 외부적인 영향(정치적 혹은 경제적)에 의해서 좌우됨을 알 수 있다.

둘째, 재원의 운영과 통제의 측면에서 볼 때, 우리나라가 미국에 비해서 기금운영에 자율권을 상대적으로 많이 부여하고 있다. 미국은 일반예산과 거의 유사한 통제를 가하며, 단 필요에 따라 의회의 승인 없이 지출을 허락하는 정도의 재량권만을 부여하고 있는 경우가 많다. 이는 전체 재정의 통합적인 관리의 측면에서 바람직한 방향이다. 향후 기금에 대한 통제가 강화되면 기금·일반예산·특별회계를 통합적으로 관리하는 체계의 구축이 필요하다.

셋째, 우리나라와 미국 모두 독립된 재원의 여부를 기준으로 기금과 특별회계를 분류할 수 있다. 즉, 여유자금의 운영이 필요한 재정사업은 기금으로, 단지 특정목적으로 사업을 지원하는 경우는

특별회계로 관리하는 것이 필요하다.

넷째, 미국의 경우 기금과 특별회계를 구분짓는 중요한 특징은 재정사업이 장기적인 목표를 추구하는지 아니면, 단기적이며 일회적인 목표달성을 위한 것인지에 따라 기금은 전자를, 특별회계는 후자를 지원하는 경우가 많다. 장기적인 재정목표를 달성하기 위해서는 꾸준한 투자가 이루어져야 하며 이를 뒷받침하기 위해서는 기금이 특별회계에 비해서 적합하기 때문이다. 우리나라의 경우 특별회계는 다양한 사업의 재원을 관리하는 관리계정이 많아, 상대적으로 기금의 보완적인 역할을 하지 못함이 문제점으로 지적된다. 따라서 향후 기금과 특별회계의 역할분담을 보다 명확히 하여, 기금은 장기적인 사업, 여유자금 운영이 필요한 사업을 지원하고, 특별회계는 여유자금이 필요하지 않지만, 특정목적의 사업이나 단기적인 목적의 사업을 집중적으로 지원하는 방법의 역할분담을 통해서 재정의 효율적인 운영을 꾀하는 것이 필요하다.

특히 우리나라의 경우 불확실한 미래의 재정수요에 대비하기 위해서 여유자금이 필요한 사회보장성 기금이나 보험성 기금을 제외하고는 특별회계로 전환할 수 있다. 일부 정치적 목적의 달성이나, 중앙부처의 재량권의 확보 목적, 특정 이해집단의 욕구를 충족시키기 위한 재정성 기금은 특별회계로 편입되거나 사업의 목적이 달성된 경우 폐지되어야 한다. 특별회계로 전환할 경우 통제가 쉽고, 재정을 방만하게 운영할 여지를 줄일 수 있어서 효과적이다. 반면 사회보장성 기금과 같이 여유자금이 반드시 필요한 기금의 경우는 충분한 여유자금이 유지될 수 있도록 하는 제도적인 장치가 필요하다. 즉, 여유자금의 운영이 정치적인 불안이나 경제상황의 변동에 영향을 받지 않도록 하는 장치가 필요하다. 반면, 모든 기금에 대해서 공통적으로 지출되는 항목 - 기금운영비 등 - 에 대해서는 기금운영주체의 도덕적 해이를 방지하기 위해 일반예산에 준하는

통제가 필요하다.

5. 우리나라 기금의 성질 및 특성별 평가

본 절에서는 제3절과 제4절에서 논의한 기금의 분류와 성격을 기준으로 하여 우리나라의 기금을 평가해 보았다. 우선 제3절에서 논의한 바와 같이 기금의 계약성과 영향력을 기준으로 하여 각 기금을 평가해 보았다. 다음으로 감사원(2003)에서 활용한 기준인 기금의 신축적 사업추진의 필요성에 따라 평가해 보았다. 신축적 사업추진의 필요성은 신축적인 재정운영의 필요에 대응하기 위해서 기금이 운영되고 있는가를 평가하는 것이다. 즉, 신축적 사업추진의 필요성이 높은 사업은 세부사업에 대한 구체적인 사업규모 등을 사전적으로 예측하기 어려운 사업들이다. 다음으로 제4절에서는 기금과 특별회계를 비교하는 기준 중에서 다음과 같은 기준을 사용하여 기금별로 평가하여 보았다. 첫째는 여유자금운영의 필요성이다. 여유자금은 주로 긴급하거나 갑작스러운 재정수요에 충당하거나 장기적인 목표를 달성하기 위한 별도의 재원을 운영하기 위해서 필요하다. 둘째, 지출의 장기적 목표성 여부이다. 즉, 기금을 통한 사업이 중장기적인 재정목표를 추진하는지를 평가하는 것이다. 기금으로서 적합한 경우에도 사업목표의 장기성을 만족하지 않을 수 있기 때문에 사업목표의 장기성 여부는 기금의 충분조건이라고 할 수 있다.

<표 V-6>에서는 위의 다섯 가지 기준- 계약성, 영향력, 신축성, 여유자금 필요성, 목표의 장기성-에 따라서 우리나라의 기금을 평가해 보았다. 감사원(2003)의 보고서와는 사업추진의 신축성 평가면에서는 유사하지만, 계약성 측면은 감사원의 정의와 다르다. 감사원의 기준인 ‘조성재원과 목적사업간의 연계성’은 조성재원의 부담

주체와는 무관하게 재원의 조성이 목적에 맞게 쓰이고 있는지를 평가하지만, 본 연구에서의 계약성은 재원의 부담자와 수혜자가 일치하는 정도를 기준으로 하였기 때문에 보다 엄격한 기준이라고 할 수 있다. 예를 들어 장애인고용촉진및직업재활기금, 특정물질사용합리화기금 등은 조성재원과 사업목적간에 높은 연계성을 가지지만, 부담자와 수혜자가 서로 상이해서 계약성은 낮은 기금이다.

<표 V-6>을 통해서 우리나라 기금의 실질적 특징을 다음과 같이 지적할 수 있다. 첫째, 분석대상 51개 기금 중에서 계약성이 높은 기금은 9개에 불과하여 전체의 17.6% 정도에 그친다. 물론 4대 연금기금은 모두 계약성이 높은 기금에 속한다. 반면 분석대상기금의 66.7%가 계약성이 낮은 기금으로 분류되었다. 이는 우리나라의 기금이 사회적인 계약이행이라는 성격보다는 정부주도의 재정적인 목표달성에 치중하고 있음을 보여준다. 이는 영향력에 따른 기금분포를 통해서도 알 수 있다. 전체 기금 중에서 57%의 기금이 기금의 고객 즉, 사업대상자의 경제생활에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 연금성 기금은 모두 영향력이 큰 기금으로 분류되며, 일반 재정성 기금의 44%가 높은 영향력을 보이는 것으로 분류된다.

둘째, 분석대상기금의 29%만이 신속적인 재정운영이 높은 사업을 추진하고 있다. 반면, 49%의 기금은 신속적인 재정운영의 필요성이 매우 낮은 사업을 추진하고 있다. 특히 27개 재정성 기금 중에서 신속적 재정운영의 필요성이 높은 사업은 단 하나도 없으며 23개의 기금이 신속적 재정운영의 필요성이 낮은 기금으로 분류된다. 따라서 신속적 재정운영의 관점에서 보면, 대부분의 재정성 기금의 경우에는 기금운영의 자율권이 사업추진에 필요가 없는 것으로 판단된다. 셋째, 여유자금 운영의 필요성 측면에서는 분석대상 기금의 45%가 필요성이 높다고 판단되며, 이 부류의 기금은 주로 연금성 기금, 관리기금, 보험 및 보증기금이 속한다. 신속적 재정운

영의 필요성 기준에서와 마찬가지로 전체 일반재정성 기금 중에서 4개의 기금을 제외한 23개의 기금이 여유자금운영의 필요성이 낮은 것으로 분류되었다. 이는 일반재정성 사업을 추진하는 기금의 경우, 신축적 재정운영과 여유자금운영의 필요가 없어 일반예산사업으로 추진하여도 사업에 어려움이 없음을 의미한다. 마지막으로 51%의 기금은 장기적인 재정목표를 달성하는 것과는 무관한 사업을 추진하는 것으로 나타났다. 물론 4대 연금을 비롯한 주요 기금이 장기적인 목표를 추진하는 것으로 나타나, 전반적으로는 우리나라의 기금이 정부정책의 장기적인 목표를 달성하는 데 큰 역할을 하고 있음을 보여준다.

<표 V-5> 우리나라 기금의 성질 및 특성별 평가

기금분류	기 금 명	평 가 기 준				
		계약성	영향력	신축성	여유자금필요성	목표의장기성
관 리 기 금	공공자금관리기금	×	△	△	○	×
	양곡증권관리기금	×	×	△	○	×
	예금보험기금채권상환기금	×	△	△	○	×
긴급재정성기금	농수산물가격안정기금	△	○	○	○	×
	외국환평형기금	×	○	○	○	×
보 상 성 기 금	보훈기금	×	△	×	×	×
	순국선열기금·애국지사사업기금	×	△	×	×	×
	임금채권보장기금	×	○	△	○	×
보 증 성 기 금	기술신용보증기금	×	○	○	○	×
	농림수산업자신용보증기금	×	○	○	○	×
	산업기반신용보증기금	×	○	○	○	×
	수출보험기금	×	○	○	○	×
	신용보증기금	×	○	○	○	×
	주택금융신용보증기금	×	○	○	○	×

기금분류	기 금 명	평 가 기 준					
		계약 성	영향 력	신속 성	여유 자금 필요성	목표의 장기성	
보 험 성 기 금	고용보험기금	○	○	△	○	△	
	산업재해보상보험및예방기금	×	△	△	○	△	
	예금보험기금	×	○	○	○	△	
연 급 성 기 금	중소기업공제사업기금	○	○	○	○	×	
	공무원연금기금	○	○	○	○	○	
	국민연금기금	○	○	○	○	○	
	군인연금기금	○	○	○	○	○	
제 정 성 기 금	사립학교교직원연금기금	○	○	○	○	○	
	과학기술진흥기금	×	×	△	△	○	
	관광진흥개발기금	△	△	×	×	○	
	국민건강증진기금	×	×	×	×	○	
	국민주택기금	×	○	△	○	○	
	국민체육증진기금	△	○	×	×	○	
	군인복지기금	○	×	×	×	×	
	근로자복지진흥기금	×	×	×	×	×	
	농어가목돈마련저축장려기금	×	×	×	×	×	
	농지관리기금	△	×	×	○	×	
	문화산업진흥기금	×	○	×	×	△	
	문화예술진흥기금	×	○	×	×	△	
	방송발전기금	△	○	×	×	△	
	방위산업육성기금	×	○	×	×	○	
	부실채권정리기금	×	○	△	○	×	
	사학진흥기금	×	○	×	×	△	
	수산발전기금	×	○	×	×	×	
	여성발전기금	×	×	×	×	×	
	원자력연구개발기금	○	○	×	×	○	
	응급의료기금	×	×	×	×	×	
	장애인고용촉진및직업재활기금	×	○	×	×	×	
	전력산업기반기금	△	△	×	×	△	
	정보화촉진기금	×	○	×	×	○	
	중소기업진흥및산업기반기금	×	△	×	×	△	
	청소년육성기금	×	×	×	×	△	
	축산발전기금	△	△	△	×	×	
	특정물질사용합리화기금	×	×	×	×	○	
	한강수계관리기금	○	△	×	×	×	
	장학및협력기금	남북협력기금	×	○	○	△	○
		대외경제협력기금	×	△	△	△	○

주 : ○: 높음, △: 중간, ×: 낮음.

VI. 결 론

본 장에서는 앞에서 살펴보았듯이 우리나라와 미국의 기금제도에 대한 전반적인 비교와 우리나라의 기금운영정책에 대한 시사점을 정리하고자 한다.

첫째, 미국의 165개의 기금에서 알 수 있듯이, 단순히 기금의 숫자가 재정 효율성의 지표는 아니다. 165개의 기금을 운영하는 미국이나, 50여개의 기금을 운영하는 우리나라나 유사한 문제를 안고 있으며, 기금운영의 효율성을 결정하는 요인은 내부적으로는 기금의 자율성과 통제성간의 조화, 기금의 계약성과 영향력의 강도, 외부적으로 기금을 둘러싼 정치적인 상황 및 기타 외부적인 요건에 따라서 기금제도 운영이 재정운영의 원활유 역할을 하기도 하고, 반대로 기금을 통해서 재정의 낭비의 원인이 되기도 한다. 기금제도 전반적인 측면에서는 미국의 경우 기금과 일반예산을 동일한 수준에서 관리하는 반면, 우리나라는 전체적으로 기금과 일반예산을 분리하여 관리한다. 그러나 기금의 미시적인 측면에서는 미국이 우리나라에 비해 보다 넓은 범위의 자율권을 허용하는 것으로 판단된다. 예를 들어 미국에서는 기금의 예산집행을 의회의 승인이 있기 전에도 할 수 있는 권한이 있는 반면, 우리나라의 경우는 이러한 신속적인 지출을 보장할 수 있는 제도적인 장치는 없다. 즉, 제4장에서 언급한 감사원의 신속적인 지출을 위한 기금이 있다고 하더라도 이를 제도적으로 지원해 줄 수 있는 장치는 없다. 따라서 향후 기금제도 개혁의 방향은 재정의 낭비를 줄이고 통합적인 재정운영을 위해서, 기금을 일반예산과 통합적으로 관리하는 것이 필

요한 반면, 기금운영이 가지는 신속적이며 장기적인 사업을 추진할 수 있는 장점을 살리기 위해서는 개별기금의 운영의 자율성을 확대해 나아가는 것이 바람직하다.

둘째, 미국의 기금과 비교해 볼 때 우리나라의 기금은 다양하지 못하다. 긍정적인 측면에서는 기금이 아닌 일반예산으로 운영하고 기금을 억제하려는 노력으로 평가할 수도 있지만, 부처의 재정운영의 자율권을 보장하고, 신속적인 운영을 지원하기 위해서는 필요에 따라 미국의 기타기금제도 등을 우리나라도 도입하는 것을 고려해 볼 필요가 있다고 판단된다. 특히, 중기재정계획과 하향식 예산편성방식의 도입에 즈음하여 부처의 자율적인 재정운영을 지원하는 추세에 기타기금제도나 기부기금제도는 필요하다고 판단된다. 즉, 부처의 소규모 사업이나 연구사업, 행사추진 등을 위한 사업 등은 작은 기금으로 관리하여 적시에 이루어지도록 지원하는 것이 필요하다. 앞에서 살펴본 바와 같이 미국의 많은 부처들이 기타기금을 보유·운영하고 있다. 따라서 재정운영의 효율성을 저해하지 않는 범위 내에서 부처의 자율적이며 신속한 지출을 보장할 수 있는 기금은 필요에 따라서 설치를 고려할 수 있다. 물론 현실적인 수용여부에 대해 보다 정밀한 판단이 이루어져야 함은 지적하고자 한다.

셋째, 기금과 특별회계간 보다 명확한 역할분담이 요구된다. 미국의 경우, 기금은 특별회계에 비해서 보다 장기적인 목표를 추진하고, 여유자금을 운영할 필요가 있는 사업을 추진한다. 여유자금은 갑작스러운 재정지출수요에 대비하거나, 장기적인 목표를 안정적으로 추진하기 위해서나, 미래의 지출을 관리하기 위한 경우 등에 필요하다. 반면, 우리나라의 특별회계는 관리계정에 치중해 있는 경우가 많다. 따라서 향후 기금제도의 조정에서 여유자금의 운영이 필요 없고, 장기적인 목표를 추진하는 경우가 아닌 기금은 특별회계로 운영하는 개선이 필요하다.

넷째, 제Ⅲ장의 기금제도에 대한 이론적 분석으로부터 기금제도의 계약적인 성격만을 조명했지만, 이를 통해서 기금제도가 사회구성원의 후생개선측면에 이용될 수 있음을 알 수 있었다. 이는 기금제도를 이해하는 데 중요한 시사점을 준다. 즉, 기금이 자율권을 남용하여 재정의 낭비와 비효율성을 불러일으킬 수 있는 것을 막을 수 있다면, 기금을 통해서 궁극적으로는 재정운영의 효율성과 후생증진을 동시에 달성할 수 있다는 점을 시사하는 것이다.

마지막으로, 향후 기금제도의 개선에는 보다 미시적인 접근이 필요하다. 1990년 이후부터 현재까지의 기금제도 운영개선안의 대부분은 기금 전체를 포괄하는 전반적인 개선안이었다. 미국의 경우는 1990년의 예산관리법을 기초로 하여 기금 관리의 기본을 세웠으며, 이후에는 각 기금별로 효율적인 재정운용을 위한 제도들이 도입되었다. 제도에 따라서는 다른 기금에서 답습하기도 했다. 예를 들어 고속도로기금의 경우 고속도로계정과 대중교통계정간 예산의 구분을 위한 방화벽은 이후에 다른 여러 기금에서 도입되었다. 결론적으로, 논의의 초점이 1990년대 후반에는 개별기금으로 옮겨져서, 보다 구체적인 논의가 가능해졌다. 또한 우리나라는 모든 기금에 대해서 확실적인 통제를 가한다. 예를 들어, 금융성 기금을 제외한 모든 기금에 대해서 기금의 주요항목별 30%의 지출통제기준을 적용한다. 그러나 긴급상황에 투입되는 기금과 적립성 기금의 경우 특정 수준으로 지출통제가 비합리적일 수 있다. 따라서 보다 미시적인 수준에서 각각의 개별기금에 대한 통제 및 관리방안이 마련되어야 한다. 결론적으로 우리나라의 경우도 1990년대 초 기금관리 기본법과 2003년의 개정 등으로 인해서 기금제도를 전반적으로 관리할 수 있는 체계는 만들어졌다. 이제는 각 개별기금에 대해서 효율적인 운영을 위한 대안을 논의해야 할 때이다.

참고문헌

- 김정훈, 『목적세와 특별회계에 관한 논의』, 한국조세연구원, 2002년 5월.
- 전택승, 『기금에 대한 통제와 자율권의 논리』, 한국조세연구원, 2002년 6월.
- _____, 『기금과 특별회계의 비교분석』, 한국조세연구원, 2002년 9월.
- _____, 『기금의 투자적 성격』, 한국조세연구원, 2003년 2월.
- 감사원, 『기금 관리 및 운용실태 감사 결과』, 2003년 8월.
- 기획예산처, 『기금자산의 유동화증권(ABS) 발행 확대 검토』, 2002년 5월 14일 보도자료.
- _____, 『기금의 투명성·효율성 제고를 위한 기금과목구조 개편 주요내용』, 2002년 5월 21일 보도자료.
- _____, 『새해부터 달라지는 기금제도의 주요 내용』, 2002년 1월 4일 보도자료.
- _____, 『기금제도 개혁 본격 추진』, 2002년 3월 5일 보도자료.
- _____, 기금백서, 각 연도.
- _____, 예산개요 참고자료, 1999, 2000.
- _____, 결산개요, 1999, 2000.
- 보건사회연구원, 보도자료, 2002. 7. 19.

- Bergstrom, T., "Soldiers of Fortune?" in *Essays in Honor of Kenneth J. Arrow*, Vol. 2. Equilibrium Analysis, edited by W. P. Heller and R. R. Starr and D. A. Starrett, Cambridge University Press, 1986.
- Congressional Record*, May 25, 1955, 6976-7081.
- _____, July 1955, 11688-718.
- Congressional Quarterly Almanac*, "Highway Proposals," p.433, 1955.
- Congressional Quarterly Weekly Report*, October, 1972, 2688.
- Federal Trust Funds: Budgetary and Other Implications, Tax Foundation, New York, 1970.
- M. Feldstein, "the Case for Privatization," *Foreign Affairs*, pp. 24~38, July/August 1997.
- Financing Federal-Aid Highways, Publication No. FHWA-PL-99-015, August 1999, FHWA.
- Fleming vs. Nestor, 363 US 603, 1960.
- GAO, "Federal Trust and Other Earmarked Funds - Answers to Frequently Asked Questions," GAO-01-199SP, 2001
- H.R. 2808, 107th Congress, 1st session.
- Innovative Finance Quarterly*, Vol 4. No. 4, Fall, 1998, FHWA
- J. H. Langbein, "The Contractarian Basis of the Law of Trusts," *Yale Law Journal*, Vol. 625, 1995.
- M. Mills, "Trust Fund 'Sanctity' Crumbling Under Pressure From Budget," *Congressional Quarterly Weekly Report*, October 1990, 3503.
- A. Q. Mowbray, "Magical Highway Trust Fund" in *Road to Ruin*, Lippincott Company, 1969, pp. 18~30.

- A. Nona, Noto and Louis Alan Talley, "Excise Tax financing of Federal Trust Funds," CRS Report for Congress 93-6E, 1993.
- Office of Management and Budget, *Budget of the US Government*, 각 연도.
- _____, *Budget of the US Government, Appendix*, 각 연도.
- _____, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2000 - Historical Tables*.
- A. Przewroski and F. Limongi, "Political Regimes and Economic Growth," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 7, pp. 51~70, 1993.
- U. Ron, and F. Geoffrey, "Why Moving Transportation Trust Funds "Off Budget" Threatens Taxpayers," *Executive Memorandum*, Heritage Foundation, No. 519, 1998.
- I. S. Rubin, *The Politics of Public Budgeting*, Chatham House Publishers, New York, 2000.
- U.S. Congress, House Committee on the Budget, Truth in Budgeting Act, Report to accompany H.R. 842. Report 104-499, Part I, 104th Congress, 2nd Session, Washington, U.S. Government Printing Office, March 27, 1996.
- U.S. Congress, House Committee on the Budget, Truth in Budgeting Act, Adverse Report with Dissenting Views to accompany H.R. 842. Report 104-499, Part II, 104th Congress, 2nd Session, Washington, U.S. Government Printing Office, March 29, 1996.
- K. Victor, "Trust Me," *National Journal*, pp. 607~611, 1995.
- J. White, "Entitlement Budgeting vs. Bureau Budgeting," *Public*

- Administration Review*, Vol. 58, 1998.
- Dalsgaard, T. 2000. "The Tax System in Korea: More Fairness and Less Complexity Required," Economics Department Working Paper, No. 271, OECD.
- Dhillon, A. and C. Perroni. 2001. "Tax Earmarking and Grass-roots Accountability," *Economic Letters*, Vol. 72, pp. 99~106.
- Dixit, A. K. and R. S. Pindyck. 1994. *Investment Under Uncertainty*, Princeton University Press.
- Langbein J. H. 1995. "The Contractarian Basis of the Law of Trusts," *Yale Law Journal*, Vol. 625.
- Noto, N. A. and L. A. Tally. 1993. "Excise Tax Financing of Federal Trust Fund," Congressional Research Service Report for Congress, Government Printing Office, 95-11109A, Washington D. C.
- Rose, R. and P. L. Davies. 1994. *Inheritance in Public Policy: Change Without Choice in Britain*, Yale University Press.
- Victor, K. 1995. "Trust Me," *National Journal*, pp. 607~611.

<부 록> 미국기금의 성질별 분류

기금의 성질	기 금 명
연금 및 퇴직성 기금 (22개)	<ul style="list-style-type: none"> • Armed Forces Retirement Home Trust Fund • Civil Service Retirement and Disability Fund • Claims Court Judges Retirement Fund • Court of Veterans Appeals Retirement Fund • District of Columbia Federal Pension Liability Trust Fund • District of Columbia Judicial Retirement/Survivors Annuity Fund • Federal Employees Retirement and Disability • Federal Old-Age and Survivors Insurance Trust Fund(OASI) • Federal Supplemental District of Columbia Pension Fund • Foreign National Employees Separation Pay Trust Fund • Foreign Service National Separation Liability Trust Fund • Foreign Service Retirement and Disability Fund • Judicial Officers Retirement Fund • Judicial Survivors Annuities Fund • Military Retirement Fund • Rail Industry Pension Fund • Railroad Social Security Equivalent Benefit Account • Supplemental Annuity Pension Fund (RRB) • Tax Court Judges Survivors Annuity Fund • Thrift Savings fund, Federal Retirement • United Mine Workers of America Combined Benefits Fund • Voluntary Separation Incentive Fund

기금의 성질	기 금 명
보험성 기금 (15개)	<ul style="list-style-type: none"> • Employee Health Benefits Fund • Employees life Insurance Fund • Federal Disability Insurance Trust Fund • Federal HI Trust Fund(Medicare Part A) • Federal SMI Trust Fund(Medicare Part B) • National Service life Insurance Fund • Relief & Rehabilitation, Longshoremens & Harbor Workers Comp • Relief & Rehabilitation, Workmens Compensation (Dept. of Labor) • Retired Employees Health Benefits Fund, Personnel Dept • Servicemens Group Life Insurance Fund • Special Workers' Compensation funds • Unemployment Trust Fund • United State Government life Insurance Fund • Veterans Reopened Insurance Fund • Veterans Special Life Insurance Fund
재정성 기금 (46개)	<ul style="list-style-type: none"> • Abandoned Mines Reclamation Fund • Advances for Cooperative Work (Department of Energy) • Airport and Airway Trust Fund • Animal/Plant Health Inspection Service Misc. Trust Funds • Aquatic Resources Trust Fund • Assessment Funds(Comptroller of the Currency) • Birthplace of Abraham Lincoln Preservation Fund • Bureau of Mines Contributed Funds • Capitol Preservation Commission trust Fund • Cheyenne River Sioux Tribe Terrestrial Wildlife Habitat Restore

기금의 성질	기 금 명
	<ul style="list-style-type: none"> • Commissary Funds(Federal Prison System) • Cooperative Fund(Papago) • Defense Cooperation Account(Dept. of Defense) • Department of the Navy Trust Revolving Funds • Environmental Improvement and Restoration • Escrow Account(National Labor Relations Board) • Food Safety Inspection Service Fees • Forest Service Trust Funds • General Post Fund, National Homes(Veterans Affairs) • German Democratic Republic Settlement Fund • Harbor Maintenance Trust Fund • Hazardous Substance Superfund • Highway Trust Fund • Inland Waterways Trust Fund • Iranian Claims Settlement Fund(Depart. of Treasury) • Kuukpik Alaska Escrow Fund • Land Between the Lakes trust fund • Lower Brute Sioux Tribe Wildlife Habitat Restoration Fund • Milk Market Orders Assessment Fund • Miscellaneous Trust Funds(Federal Highway Administration) • National Archives Trust Fund • National Park Service Miscellaneous Trust Funds • National Resource Damage Assessment & Restoration • Operating Fund(National Credit Union Administration) • Operation & Maintenance (Indian Irrigation) • Other Depart. of Defense Trust Funds • Patients Benefit Fund(National Institute of Health) • Postal Service Fund • Post-Vietnam Era Veterans Education Account • Reclamation Trust Funds • Rivers and Harbors Contributed Funds

기금의 성질	기 금 명
	<ul style="list-style-type: none"> • Rocky Ray Hemophilia Relief Fund • S. Dakota Terrestrial Wildlife Habitat Restoration • Sales of Unclaimed, Abandoned, Seized Goods (Customs Service) • Soldiers and Airmens Home Revolving Fund • Tribal Special Fund (Office of the Special Trustee, Indian Affairs)
긴급재정성 기금 (1개)	<ul style="list-style-type: none"> • Oil Spill Liability Fund
보상성 기금 (4개)	<ul style="list-style-type: none"> • Black Lung Disability Trust Fund • Panama Canal Commission Compensation Fund • Radiation Exposure Compensation Trust Fund (Depart. of Justice) • Vaccine Injury Compensation Trust Fund
기부기금 (36개)	<ul style="list-style-type: none"> • American Battle Monuments Commission Gift Fund • American Studies Endowment Fund • Architect of the Capitol Gift Fund • Coast Guard Gift Fund • Conditional Gift Fund (Dept. of State) • Corporation for National and Community Service Gift Fund • Department of Commerce Gift Fund • Department of State Unconditional Gift Fund • Departmental Administration Gift Fund (Depart. of Agriculture) • Dept. of Air Force General Gift Fund • Dept. of Army General Gift Fund • Disaster Relief Gift Fund (FEMA) • Esther Cattell Schmitt Gift Fund • Federal Judicial Center Foundation Gift Fund • Fish and Wildlife Service Contributed Funds

기금의 성질	기 금 명
	<ul style="list-style-type: none"> • Gifts & Bequests (Office of the Secretary, Dept. of Transportation) • Gifts & Bequests Fund (Depart. of Treasury) • Gifts & Donation (National Endowment for the Humanities) • Gifts & Donations (National Endowment of the Arts) • Gifts Fund (Central Intelligence Agency) • Library of Congress Gift and Trust Funds • Misc. Trust Funds (Office of Special Trustee for American Indian) • Miscellaneous Trust Funds (Health Services Administration) • National Archives Gift Fund • National Botanic Garden Gift Fund • National Endowment for the Arts Gift Fund • National Institutes of Health Conditional Gift Fund • National Institutes of Health Unconditional Gift Fund • National Science foundation Gift fund • Native American Institutions Endowment • Oliver Wendell Holmes Devise Fund (Library of Congress) • Oliver Wendell Holmes Devise Fund (Library of Congress) • Public Health Service Conditional Gift Fund • Public Health Service Unconditional Gift Fund • Smithsonian Endowment Fund • Unconditional Gift Fund, State Department • US Naval Academy General Gift Fund
장학 및 협력성 기금(16개)	<ul style="list-style-type: none"> • Barry Goldwater Scholarship and Excellence in Edu. Foundation • Christopher Columbus Scholarship Foundation

기금의 성질	기 금 명
	<ul style="list-style-type: none"> • Eisenhower Exchange Fellowship Program Trust Fund • Endeavor Teacher Fellowship Trust Fund • Financial Assistance Corporation Trust fund • Foreign Military Sales Trust Fund • Harry S Truman Memorial Scholarship Fund • Israeli-Arab Scholarship Fund (Depart. of Treasury) • J.C Stennis Center for Public Service Training Trust Fund • James Madison Memorial Fellowship Trust Fund • Japan-United States Friendship Trust Fund • Morris K. Udall Scholarship Fund • National Security Education Trust Fund • Russian Leadership Development Trust fund • Science, Space, and Technology Education Trust Fund (NSF) • Surcharge Collections(Sales of Commissary Stores)
기타 기금 (13개)	<ul style="list-style-type: none"> • Misc. Contributed Fund (Office of Internat. Coop and Development) • Miscellaneous Contributed Funds (Agricultural Research Service) • Miscellaneous Trust Funds (Agricultural Marketing Service) • Miscellaneous Trust Funds (AID) • Miscellaneous Trust Funds (Appalachian Regional Commission) • Miscellaneous Trust Funds (Bureau of Land Management) • Miscellaneous Trust Funds (Department of the Treasury) • Miscellaneous Trust Funds (Department of Transportation)

기금의 성질	기 금 명
	<ul style="list-style-type: none"> • Miscellaneous Trust Funds (Employing Agency Contributions) • Miscellaneous Trust Funds (Peace Corps) • Miscellaneous Trust Funds (Soil Conservation Service) • Miscellaneous Trust Funds (USIA) • Miscellaneous Trust Revolving Funds (Coast Guard)
관리 기금 (11개)	<ul style="list-style-type: none"> • Albanian Claims Fund • Bank Insurance Fund (FDIC) • Farm Credit Insurance, Capital Corporation Investment Fund • Forfeiture Fund (Department of Treasury) • FSLIC Resolution Fund (FDIC) • Kennedy Center Revenue Bond Sinking Fund • National Credit Union Share Insurance Fund • Panama Canal Commission Dissolution Fund • Rural Telephone Bank Trust Fund • Savings Association Insurance Fund (FDIC) • Seized Currency, US Customs Service

<국문요약>

기금제도 분석 및 개선방향 연구

전택승

본 연구에서는 기금제도에 대해 이론적·논리적으로 계약이론을 통해서 조명하여 기금제도의 재정운영에서의 역할을 증명하였다. 또한 다양한 기금운영의 사례분석을 통해서 기금의 성공과 실패의 조건 등을 살펴보고 이를 통해서 우리나라의 기금운영에 대한 시사점을 제시해 보았다. 실증적인 측면에서는 우리나라의 기금제도와 유사한 미국의 기금제도의 전반적인 운영현황, 제도적인 특성, 각 기금별로 내용을 살펴보았으며, 이를 통해서 우리나라와 미국의 기금제도를 비교분석하였다.

위와 같은 분석을 통해서 얻은 주요 정책시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 기금의 이론적 분석을 통해서 알 수 있듯이 기금을 통해서 사회계약을 이루고, 사회구성원의 후생을 개선할 수 있음을 알 수 있다. 이는 기금제도를 이해하는 데 중요한 시사점을 준다. 즉, 기금이 자율권을 남용하여 재정의 낭비와 비효율성을 초래하는 것을 막을 수 있다면, 기금을 통해서 궁극적으로는 재정운영의 효율성과 후생증진을 동시에 달성할 수 있다는 점을 시사하는 것이다.

둘째, 기금과 특별회계간의 보다 명확한 역할분담이 요구된다. 기금은 특별회계에 비해서 보다 장기적인 목표를 추진하고, 여유자금을 운영할 필요가 있는 사업을 추진하는 데 집중할 필요가 있다.

셋째, 미국의 기금과 비교해 볼 때 우리나라의 기금은 다양하지

못하다. 긍정적인 측면에서는 기금이 아닌 일반예산으로 운영하고 기금을 억제하려는 노력으로 평가할 수도 있다. 그러나 우리나라도 부처의 재정운영의 자율권을 보장하고 신속적인 운영을 지원하기 위해서는 필요에 따라 미국의 기타기금제도 등을 도입하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

넷째, 향후 기금제도의 개선에는 보다 미시적인 접근이 필요하다. 미국의 경우는 1990년의 예산관리법을 기초로 하여 기금관리 의 기본을 세웠으며, 이후에는 각 기금별로 효율적인 재정운용을 위한 제도들이 도입되었다. 이는 전반적인 기금제도의 틀은 유지하면서 개별기금의 특성에 맞는 제도를 도입함으로써 운영의 효율성을 제고한 것이다. 따라서 우리나라에서도 각 개별기금의 특성에 적합한 운영방안을 논의해야 할 때이다.

<Abstract>

A Study on System of Public Funds in Korea

Tackseung Jun

The report studies the nature and functions of public funds managed by Korea government. First, we develop the framework through which we can analyze and characterize public funds in Korea. This is based on the contract between government and the beneficiaries of public funds. Second, by the framework developed above, each public fund is analyzed. Third, the Korea public funds are compared with trust funds in the United States. The report attempts to guide the future direction for public funds in Korea from the lessons learned from practice of the developed countries. In particular, the report leads us the way in which public funds should be managed and controlled to maximize its benefits from the perspective of public finance.

<著者略歷>

全澤勝

慶熙大學校 經濟學科 卒業

美國 Columbia大 經濟學 博士

現, 慶熙大學校 經濟通商學部 教授

政策報告書 03-09

기금제도 분석 및 개선방향 연구

2003年 12月 26日 印刷

2003年 12月 31日 發行

著者 全澤勝

發行人 宋大熙

發行處 韓國租稅研究院

☎138-774 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6

電話 : 2186-2114(代), 팩시밀리 : 2186-2179

登錄 1993年 7月 15日 第21-466號

組版 및
印刷 (주) 천 세

© 韓國租稅研究院 2003

ISBN 89-8191-256-4

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 7,000원