
기금의 신속적 운용과 시사점

김선옥

2018. 12.



한국재정정보원

Korea Public Finance
Information Service

기금의 신속적 운용과 시사점

총 괄 | 박용주 재정정보연구본부장

기획·조정 | 운용중 재정통계분석팀장

작 성 | 김선옥 부연구위원

이 책은 한국재정정보원 홈페이지(www.kpfis.or.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

요 약

1. 연구 배경 및 목적

- 2018년 기준으로 우리나라 중앙정부의 재정구조는 일반회계와 19개의 특별회계, 그리고 67개의 기금으로 구성되어 있음
 - 특별회계는 기타특별회계 14개와 책임운영기관특별회계를 포함한 기업특별회계 5개가 설치되어 있고, 기금은 사업성기금 48개, 사회보험성기금 6개, 재정성기금 5개, 금융성기금 8개가 설치되어 있음
 - 67개의 특별한 목적 하에 다양한 사업을 추진하는 기금은 예산의 경직성을 보완하고, 재정을 신축적으로 운용할 수 있다는 장점을 가지고 있음

- 특정 목적을 효율적으로 수행하기 위하여 기금이 설치·운용되고 있으나, 기금 설치 취지에 맞게 운용되고 있는지에 대한 문제가 국회, 기금평가 등에서 지속적으로 지적되고 있음
 - 재정구조의 복잡성으로 인한 재정 투명성 저하, 칸막이식 재정운용으로 인한 자원배분의 비효율 문제
 - 목적에 맞지 않거나 유사한 사업 추진으로 인한 비효율 문제
 - 기금의 목적을 달성한 경우 폐지하거나 사업을 축소해야 하지만, 사업집행의 자율성이 상대적으로 높은 기금의 특징을 이용하기 위하여 해당 부처에서 정비에 소극적임

- 본 연구는 기금의 설치 목적 중의 하나인 신축적 재정운용에 대하여 분석해보고, 기금 관리에 대한 시사점을 도출하고자 함
 - 2007~2017년 동안 기금의 전년 대비 지출의 변동과 당해 연도 계획 대비 지출의 변동을 분석

- 기금 재정의 신축적 운용 정도를 파악하여, 향후 기금 정비 등 재정운용의 시사점 제시

2. 기금 제도와 현황

- 각각의 법령에 근거하여 설치 및 운용되고 있는 기금은 특정한 사유가 있을 때 법률로서 설치된다는 점에서 일반회계와 차이가 있고, 기금은 특별회계에 비해 운용상의 자율성이 상대적으로 크다고 할 수 있음
 - 일반회계는 국가 고유의 일반적 재정활동에 사용되는 반면, 특별회계와 기금은 특정한 사업(목적) 또는 자금을 별도로 운영할 필요가 있거나, 특정한 세입(수입)과 세출(지출)을 직접 연계할 필요가 있을 때 설치함
 - 특별회계와 달리 기금은 주요 항목 지출금액의 20%(금융성기금 30%) 내에서는 국회심의 없이 변경 가능하여 운영상 자율성이 높음
- 기금의 수는 제도 도입 이후 관련 정책변화를 겪으면서 증가하거나 감소해 왔음
 - 기금은 1960년 도입 후 1993년 114개까지 빠르게 증가 → 1994년부터 추진한 정부의 기금통폐합 노력으로 감소 → 2004년 57개 까지 감소 → 그러나 이후 점차 증가하여 2018년 기준으로 67개의 기금이 설치되어 있음
 - 1960년대 공무원연금기금, 군인연금기금, 대한교통안전협회기금 등이 설치되면서 도입
 - 1961년 개정된 「예산회계법」에는 기금을 설치·운용할 수 있다는 설치 근거만 있고, 기금이 설치된 이후에 어떻게 운용돼야 한다는 규정이 없어 기금운영주체의 자율에 따라 운용되었고, 그 결과 기금의 수와 규모가 방대해 졌다는 지적이 있음
 - 1991년 「기금관리기본법」이 제정되면서 기금과 재정운용의 연계성을 높이고자 하였고, 2006년 「국가재정법」이 제정되면서 예산과 기금을 하나의 법체

계에서 통합하여 운영하고 있음

- 2018년 본예산 기준으로, 기금은 전체 재정규모의 30.9%를 차지하고 있음
 - 총지출 규모 429조원 중 기금이 133조원으로 30.9%를 차지하고 있고, 일반회계가 249조원으로 58.0%, 특별회계가 48조원으로 11.1%를 차지하고 있음

- 기금의 수입은 자체수입, 정부내부수입, 여유자금회수, 차입금 등으로 구성되고, 지출은 기금운영비, 사업비, 여유자금운용, 정부내부지출, 차입금원금 및 이자상환 등으로 구성됨
 - 2017년 결산 기준 기금의 운용규모는 619조원이고, 수입 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 정부내부수입(189조 원, 30.5%), 지출 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 여유자금운용이였음(216조 원, 34.8%)
 - 정부내부수입 중 일반회계 전입금이 있는 기금은 2017년 기준으로 총 67개 기금 중 32개였고, 이중 6개 기금에서 운용규모 중 일반회계 전입금이 차지하는 비중이 50% 이상이었음
 - 전체 운용규모 중 50%이상 여유자금을 운용하고 있는 기금은 2017년 결산 기준으로 사업성 기금 48개 중 10개의 기금이였음

3. 기금을 통한 신속적 재정운용

- 지출 측면에서 기금은 예산과 달리 신속적 사업추진이 가능하다는 측면에서, 기금별 지출 변동을 분석
 - 기금의 신속적 재정운용을 ①전년 대비 지출 증감 ②당해 연도 계획 대비 지출 증감 두 가지 측면에서 점검
 - 두 가지 분석은 기금과 일반회계의 비교, 기금 성격별 비교, 그리고 사업성 기금에 대하여 살펴봄

- 분석 자료는 디지털예산회계시스템의 2007년~2017년 기간의 세출(지출) 결산보고서 지출액 자료를 이용하였음

① 전년 대비 지출 증감

- 전년 대비 지출증감은 평균변동률을 이용하고, 일반회계와 비교·분석함
 - 신축적 재정운용의 지표로 평균변동률은 전년 대비 지출증감률 절대값의 평균을 사용함
 - 여기에서는 임계치로 일반회계의 평균변동률 값을 기준으로 정하고, 개별 기금의 평균변동률이 일반회계 평균변동률 보다 클 경우 신축적 운용으로, 작거나 같을 경우 경직적 운용으로 보았음
- 기금과 일반회계의 전년 대비 지출 증감의 평균값을 비교해 보면, 기금의 평균 변동 크기는 15.1%였고 일반회계는 6.5%였음
 - 전년 대비 지출 증감의 크기는 기금이 -20%에서 41.4%까지 변동 범위가 크게 나타난 반면, 일반회계의 경우 -1.4%에서 13.91% 범위로 변동 크기가 작았음
- 기금 성격별로 비교해 보면, 계정성기금의 평균변동률이 30.5%로 가장 크고, 사업성기금, 금융성기금, 사회보험성기금은 각각 11.2% 10.8%, 9.8%로 비슷하게 나타남
 - 평균변동률 크기를 이용하여 각 성격별 기금과 일반회계를 비교하면 일반회계의 평균변동률 6.5%보다 모두 큰 것으로 나타남
- 사업성기금의 전년 대비 지출 증감을 분석한 결과, 사업성기금 43개 중 38개 기금이 일반회계 평균변동률 6.5%보다 크고 5개는 낮게 나타남
 - 농업소득보전직접지불기금, 양성평등기금, 응급의료기금 등 38개 기금은 일반회계 변동률 보다 크게 나타나 일반회계에 비해 신축적으로 운용된 것으로 볼

수 있음

- 금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 영산강·섬진강수계관리기금 등 5개 기금은 일반회계 변동률보다 낮게 나타남

구분	사업성기금(총지출액 기준)
변동률이 큰 상위 5개 기금	농업소득보전직접지불기금, 양성평등기금, 응급의료기금, 방사성폐기물관리기금, 석면피해주제기금
변동률이 낮은 하위 5개 기금	금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 영산강·섬진강수계관리기금, 수산발전기금, 농산물가격안정기금

- 사업성기금의 지출액 중 사업비에 대한 신축적 재정운용을 보면, 사업성기금 43개 중 39개 기금이 일반회계 변동률 보다 크고 4개 기금은 낮게 나타남
- 농어업재해재보험기금, 남북협력기금 등 39개 기금은 일반회계 변동률 보다 크게 나타나 일반회계에 비해 신축적으로 운용된 것을 볼 수 있음

구분	사업성기금(사업비 기준)
변동률이 큰 상위 5개 기금	농어업재해재보험기금, 남북협력기금, 양성평등기금, 방사성폐기물관리기금, 응급의료기금
변동률이 낮은 하위 5개 기금	낙동강수계관리기금, 군인복지기금, 수산발전기금, 정보통신진흥기금, 금강수계관리기금

② 당해 연도 계획 대비 지출 증감

- 당해 연도 계획 대비 지출증감의 평균 변동률은 연도별 지출증감률 절대값의 평균을 이용하고, 기금 간 상대적 크기를 비교함
 - 회계 연도 내에서 당초 계획에 비해 결산상 지출액이 얼마나 변동되었는가를 비교
- 기금의 당해 연도 계획 대비 지출 증감의 절대값 평균을 일반회계와 비교해 보면, 기금의 평균 변동률은 8.9%였고 일반회계는 1.7%임
 - 기금은 주요항목 지출금액의 20%이내(금융성기금은 30%)에서 국회심의 없이

변경이 가능한 반면, 예산의 경우 추경 예산안이 국회심의 및 의결을 통해서만 변경 가능하므로 기금의 지출 변동률이 크게 나타난 것으로 보임

- 사업성기금의 경우, 총지출액의 평균 변동률은 $\pm 12.3\%$ 였고 48개 사업성기금 중 24개 기금이 평균 변동률 보다 높았음
 - 순국선열애국지사사업기금, 농지관리기금, 석면피해구제기금 등의 순으로 다른 기금에 비하여 상대적으로 변동률이 컸음

구분	사업성기금(총지출액 기준)
변동률이 높은 상위 5개 기금	순국선열애국지사사업기금, 농지관리기금, 석면피해구제기금, 보훈기금, 국제교류기금
변동률이 낮은 하위 5개 기금	범죄피해자보호기금, 수산발전기금, 국민건강증진기금, 사법서비스진흥기금, 청소년육성기금

- 사업성기금의 지출액 중 사업비에 대한 신축적 재정운용 분석 결과, 사업비의 평균 변동크기는 $\pm 6.4\%$ 였고 48개 기금 중 24개 기금이 평균 변동성 크기보다 높았음
 - 사업비의 계획 대비 지출증감률의 변동 크기가 가장 컸던 농어업재해재보험기금의 경우, 대형 재난이 없는 년도에는 계획 대비 지출이 감소했지만 대형 재난이 있는 년도의 경우 계획 대비 지출 증가가 큰 폭으로 나타남

구분	사업성기금(사업비 기준)
변동률이 높은 상위 5개 기금	농어업재해재보험기금, 남북협력기금, 농업소득보전직접지불기금, 순국선열애국지사사업기금, 자유무역협정이행지원기금
변동률이 낮은 하위 5개 기금	산업기술진흥및사업화촉진기금, 원자력기금, 사법서비스진흥기금, 청소년육성기금, 과학기술진흥기금

4. 시사점

- 본 연구에서 살펴본 기금의 신속적 운용은 기금 설치 목적 중의 하나인 신속적 재정 운용 측면에서 점검해 본다는 의미가 있음
 - 전년 대비 지출증감률, 당해 연도 계획 대비 지출증감률을 사용하여 기금이 예산에 비해 신속적으로 운용되었는지를 점검

- 신속적으로 운용된 기금의 경우, 기금의 설치목적, 사업 성격 등에 따라 변동 원인이 기금별로 다양하게 나타남
 - 외국환평형기금 등은 예측 불가능한 대외 환경 변화에 대응하기 위해 글로벌 금융위기와 유럽 재정위기가 있었던 2008년과 2013년에 큰 폭의 변동률을 나타냄
 - 양성평등기금, 보훈기금 등은 한부모가족 지원 대상 증가, 노인장기요양보험 대상 확대 등 법·제도·정책 변화로 인한 급격한 지출소요에 대응
 - 농어업재해재보험, 남북협력기금 등은 대규모 재해나 남북관계 변화 등으로 인해 지출규모를 사전에 예측하는 것이 어려워 변동률이 크게 나타남

- 신속적으로 운용되지 않은 기금은 기금의 존치 필요성이 신속적 재정운용 측면에서 낮은 것으로 볼 수 있으나, 특정 자원, 특정 목적사업 추진 등 다른 기금 존치 필요성을 종합적으로 고려할 필요가 있음

목 차

I. 서론	1
II. 기금 제도와 현황	3
1. 기금 제도	3
1) 기금의 의미와 구분	3
2) 기금의 법적 근거 및 연혁	5
3) 기금평가제도	8
2. 기금 현황	9
1) 기금의 규모	9
2) 기금의 수입과 지출	11
3. 기금 관련 선행 연구	17
III. 기금을 통한 신속적 재정운용 분석	20
1. 분석 방법 및 자료	20
2. 전년 대비 지출 증감	21
1) 일반회계와의 비교	21
2) 기금 성격별 비교	23
3) 사업성 기금 분석	24
3. 당해 연도 계획 대비 지출 증감	31
1) 일반회계와의 비교	32
2) 기금 성격별 비교	33
3) 사업성 기금 분석	35

IV. 시사점	41
〈참고문헌〉	43
〈부 록〉	45

표 목차

〈표 2-1〉 기금의 주요 특징	4
〈표 2-2〉 설치목적에 따른 기금의 분류	5
〈표 2-3〉 기금제도의 연혁	7
〈표 2-4〉 시기별 주요 설치 기금	7
〈표 2-5〉 기금 수입구조 추이	12
〈표 2-6〉 기금별 운용규모 대비 일반회계전입금 비중(2017년 기준)	13
〈표 2-7〉 기금별 운용규모 대비 특별회계전입금 비중(2017년 기준)	14
〈표 2-8〉 기금 지출구조 추이	14
〈표 2-9〉 사업성기금의 여유자금 규모 추이(2017년 기준 상위 5개)	16
〈표 2-10〉 사업성기금의 운용규모 대비 여유자금 비중 (2017년 기준 50% 이상 기금)	16
〈표 3-1〉 회계·기금 세출(지출)의 전년 대비 증감	23
〈표 3-2〉 기금 성격별 지출의 전년 대비 증감	24
〈표 3-3〉 사업성기금별 전년 대비 지출 증감(상위 5개 기금)	25
〈표 3-4〉 사업성기금별 사업비의 전년 대비 지출 증감(상위 5개 기금)	29
〈표 3-5〉 회계·기금 세출(지출)의 계획 대비 증감	33
〈표 3-6〉 기금 성격별 지출의 계획 대비 증감	34
〈표 3-7〉 사업성기금별 계획 대비 지출 증감(상위 5개 기금)	35
〈표 3-8〉 사업성기금별 사업비의 계획 대비 지출 증감(상위 5개 기금)	38
〈부록 표 1〉 기금 설치 현황(2018년 기준)	45
〈부록 표 2〉 사업성기금별 전년 대비 지출 증감(총지출액 기준)	48
〈부록 표 3〉 사업성기금별 전년 대비 지출 증감(사업비 기준)	50
〈부록 표 4〉 사업성기금별 계획 대비 지출 증감(총지출액 기준)	52
〈부록 표 5〉 사업성기금별 계획 대비 지출 증감(사업비 기준)	54

그림 목차

〈그림 2-1〉 연도별 기금 수 추이	9
〈그림 2-2〉 재정지출 규모 추이(총지출 기준)	10
〈그림 2-3〉 재정지출 규모 추이(총계 기준)	11
〈그림 2-4〉 기금 여유자금 추이	15
〈그림 3-1〉 기금과 회계의 전년 대비 지출 증감 추이	22
〈그림 3-2〉 기금 성격별 전년 대비 지출 증감률 추이	24
〈그림 3-3〉 전년 대비 지출 증감률 추이(상위 5개 기금)	28
〈그림 3-4〉 사업비의 전년 대비 지출 증감률 추이(상위 5개 기금)	31
〈그림 3-5〉 기금과 회계의 당초 계획(본예산) 대비 지출 증감률 추이	33
〈그림 3-6〉 기금 성격별 당초 계획 대비 지출 증감률 추이	34
〈그림 3-7〉 당초 계획 대비 지출 증감률 추이(상위 5개 기금)	37
〈그림 3-8〉 사업비의 당초 계획 대비 지출 증감률 추이(상위 5개 기금)	40

I. 서론

최근 일자리 문제, 저출산·고령화 등 사회·경제적인 대·내외 환경변화에 대응하기 위한 정책 수단으로 재정의 역할이 커지고 있다. 확장적 재정운용 기조 속에서 정부는 재정이 해야 할 일을 하면서, 지출구조조정 및 우선순위 재조정 등을 통해 재정사업의 질을 높이는 데 역점을 두고 있다.

한편, 재정의 질적 구조조정 측면에서, 국가재정의 양대 축으로 존재하는 예산과 기금에 배분된 재원이 목적에 맞게 효율적으로 활용되고 있는지에 대하여 검토가 필요하다.

우리나라 재정체계는 예산과 기금으로 구성되어 있는데, 2018년 기준으로 예산은 일반회계와 19개의 특별회계, 기금은 67개, 총 87개 회계·기금으로 구성되어 있다. 규모면에서는 2018년 본예산(총지출) 기준으로 중앙정부 재정 429조 원 중 일반회계가 249조원, 특별회계가 46조원, 기금이 133조원(금융성기금 27조원 제외) 규모이다. 국가재정의 30% 이상을 차지하고, 특별한 목적 하에 다양한 사업을 추진하는 기금은 예산의 경직성을 보완할 수 있도록 신축적 재정운용이 가능하다는 장점을 가지고 있다.

반면, 기금을 통해 별도의 자금을 안정적으로 확보할 수 있다는 장점 때문에 신축적 재정운용이 필요하지 않은 영역에 기금을 설치하고 있는 경우도 발생한다. 이런 측면에서 본 연구는 기금을 통한 재정의 신축적 운용을 점검해 보고자 한다.

기금을 통한 신축적 재정운용을 점검하기 위해 본보고서는 우선 II장에서 우리나라 기금 제도와 현황에 대하여 살펴본다. 기금의 의미를 살펴봄으로써 예산과 차별화되는 기금의 특징을 살펴보고, 기금의 설치, 신설 등 법적 근거와 제도 변화 연혁을 검토한 후, 기금의 현황으로 기금 수 변화 추이, 국가재정에서 기금이 차지하고 있는 비중 추이, 수입과 지출 등을 분석한다. 그리고 III장에서는 dBrain의 결산 자료를 이용하여 기금을 통한 신축적 재정운용에 대하여 분석한다. 분석은

전년 대비 지출 증감과 당해 연도의 계획 대비 지출 증감을 살펴봄으로써 기금을 통해 재정이 얼마나 신속적으로 운용되었는지를 살펴본다. 마지막으로 분석 결과에 근거하여 시사점을 제시하고자 한다.

II. 기금 제도와 현황

1. 기금 제도

1) 기금의 의미와 구분

우리나라 중앙정부의 재정구조는 일반회계와 특별회계로 구성된 예산과 기금으로 구성된다. 일반회계, 특별회계, 기금 중 국가 고유의 일반재정활동은 일반회계에서 수행하고, 특별회계는 특정한 사업 또는 자금을 별도로 운영할 필요가 있거나, 특정한 세입과 세출을 직접 연계할 필요가 있을 때 설치한다.

그리고 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률로서 설치되는 기금은 국가가 특정 목적사업을 위해 특정 자금을 운용하고, 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되며, 사업의 특성으로 자율성과 신축성을 가진다는 점에서 예산과 차이가 있다.¹⁾ 특히, 기금은 국회의 심의를 통해 운용 규모가 정해진다는 점에서 특별회계와 큰 차이는 없으나, 특별회계보다 더 융통성이 요구되는 정책 사업을 추진하고 주요항목 지출금액의 20% 범위 내에서는 국회심의 없이 변경 가능²⁾하다는 점에서 특별회계보다 운영상 자율성이 높다는 차이가 있다.

1) 박기영(2014), 「한국재정」, 법우사, p.155.

2) 「국가재정법」 70조에 따르면 금융성기금의 경우 주요항목 지출금액의 30%, 그 외의 기금의 경우에는 20%이내의 범위에서 국회의 의결 없이 변경할 수 있다.

〈표 2-1〉 기금의 주요 특징

구분	주요 특징
설치사유	- 특정목적에 위해 특정 자금을 운용하거나, 일정 자금을 활용하여 특정 사업을 안정적으로 운영하기 위하여 설치
재원조달 및 운용형태	- 출연금, 부담금 등 다양한 재원으로 용자사업 등 기금 고유사업 수행
확정절차	- 기금관리주체가 계획안 수립 - 기획재정부 장관과 협의·조정 - 국회 심의·의결로 확정
집행절차	- 합목적성 차원에서 상대적으로 자율성과 탄력성 보장
수입과 지출 연계	- 특정한 수입과 지출의 연계 배제
계획 변경	- 금융성기금: 주요항목 지출금액의 30% 초과 변경 시 국회 심의·의결 필요 - 비금융성기금: 20% 초과 변경시 국회 심의·의결 필요
결산	- 국회 결산에서 심의·의결

자료: 기획재정부

특정한 목적을 위해 특정한 자금을 별도로 조성하여 운영하는 기금은 설치목적과 성격에 따라 사업성기금, 금융성기금, 사회보험성기금, 계정성기금으로 구분할 수 있다. 2018년 기준으로 사업성기금은 주택도시기금, 중소기업창업 및 진흥기금, 국민건강증진기금 등 48개, 금융성기금은 신용보증기금, 예금보험기금채권상환기금, 주택금융신용보증기금 등 8개, 사회보험성기금으로는 국민연금, 공무원연금기금, 고용보험기금 등 6개, 계정성기금은 외국환평형기금, 공공자금관리기금, 복권기금 등 8개로 총 67개의 기금이 설치되어 있다.³⁾

3) 2018년 기준으로 설치되어 있는 67개의 기금 목록은 〈부록 표 1〉에 수록되어 있다.

〈표 2-2〉 설치목적에 따른 기금의 분류

	주요 내용
사업성기금	- 예산사업과 유사한 내용의 특정한 목적사업을 수행하는데 필요한 자금을 관리·운영하는 기금
금융성기금	- 직접적이고 독자적인 재정활동을 수행하기보다 특정사업에 수반하여 보증·보험 등의 보조적 역할을 수행하는 기금
사회보험성기금	- 장래의 연금지출에 대비하여 보험료를 징수하여 연금급여 및 여유자금을 운용하는 연금성기금과 보험기능을 수행하는 보험성 기금으로 구성
계정성기금	- 기금관리주체와 사업집행 주체가 다른 기금으로서 자금을 모아 사업을 집행하는 주체에게 전달하여 주는 역할을 수행하는 기금

자료: 국회예산정책처(2014), 「국가재정법-이해와 실제」

2) 기금의 법적 근거 및 연혁

현행 「국가재정법」 제5조 기금의 설치에 따르면 “국가는 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하고 세입세출예산 외로 운용할 수 있다”고 규정하고 있다. 중장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 필요한 기금으로 국민연금, 고용보험기금 등이며, 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계될 필요가 있는 기금으로 공공자금관리, 공적자금상환기금 등을 들 수 있다. 또한, 사업의 특성 상 농어업재해재보험, 응급의료기금 등은 예산으로 운용될 경우 예산에 적용되는 제약으로 인하여 사업 추진 및 목적을 달성하는데 한계가 있는 경우 설치된다.

〈「국가재정법」 제5조(기금의 설치)〉

- ① 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.
- ② 제1항의 규정에 따른 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.

그리고 기금을 신설하기 위해서는 중앙관서의 장이 기금의 신설에 대한 계획서를 기획재정부장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 하고, 기획재정부장관은 다음의 기금신설기준에 적합한지 여부를 심사한 후, 기준에 적합할 경우 신설하게 된다.

〈「국가재정법」 제14조(기금의 신설에 관한 심사기준)〉

- 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것
- 사업의 특성으로 인하여 신축적인 사업추진이 필요할 것
- 중·장기적으로 안정적인 자원조달과 사업추진이 가능할 것
- 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것

우리나라 기금은 1960년에 공무원연금기금, 군인연금기금, 대한교통안전협회기금 등이 설치를 되면서 도입되었고, 1961년 「예산회계법」 제정을 통해 ‘국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로서 특별한 기금을 설치·운용할 수 있다’는 기금의 설치근거가 마련되었다. 그러나 「예산회계법」에서는 기금을 설치·운용할 수 있다는 설치 근거만 있을 뿐 기금 운용에 대한 통제 없이 기금운영주체의 자율에 따라 운용되었고, 그 결과 기금의 수와 규모가 방대해지게 되었다. 이에 따라 1991년 「기금관리기본법」을 제정하여 기금과 재정운용의 연계성을 높이고자 하였다. 이후 2006년 「기금관리기본법」이 폐지되고, 「국가재정법」이 제정되면서 예산과 기금을 하나의 법체계에서 통합하여 운영하고 있다.

기금제도는 여러 차례 제도 개정을 통하여 현행 「국가재정법」 체제를 유지하고 있으며, 기금 제도의 변화와 관련된 주요 연혁은 <표 2-3>과 같고, 시기별로 주요 설치 기금은 <표 2-4>와 같다.

〈표 2-3〉 기금제도의 연혁

년도	주요 내용
1960년	1960년 도입 - 공무원연금기금, 군인연금기금, 대한교통안전협회기금 등 3개 설치
1961년	「예산회계법」제89조 개정으로 기금 설치근거 마련 - 회계로 구성된 세입·세출 예산과 별도로 기금 설치규정 마련
1973년	「예산회계법」제89조 개정 - 기금의 운용계획 수립에 대한 대통령의 통제강화
1991년	「기금관리기본법」제정 - 기금제도 전반의 기본적 원칙과 기준에 관한 사항을 정하여, 기금을 재정운용과 연계. 기금운용의 공공성과 재정의 효율성 증진 - '정부관리기금'과 '민간관리기금'으로 구분
1993년	- '정부관리기금'은 '공공기금'으로 '민간관리기금'은 '기타기금'으로 정의 변경
2001년	「기금관리기본법」개정 - 공공기금과 기타기금의 구분을 없애고 기금으로 일원화
2006년	「국가재정법」 제정 - 「기금관리기본법」이 폐지되고, 예산과 기금의 통합운용을 반영하는 국가재정법 제정

자료: 박기영(2014), 「한국재정」, 법우사.

〈표 2-4〉 시기별 주요 설치 기금

년도	설치 기금
1960년대	- (적립성 기금) 공무원연금기금, 군인연금기금, 수출보험기금 등 - (사업 및 관리기금) 외국환평형기금, 애국지사사업조달기금, 과학교육기금, 원조회전기금 등
1970년대	- (사업 및 관리기금) 양곡관리기금, 종자기금, 재형저축권장기금, 직업훈련촉진기금, 농업산학협동기금 등 - (융자기금) 농수산물가격안정기금, 석탄기금, 관광진흥개발기금, 산림개발기금, 국민투자기금, 방위산업육성기금, 농업기계화촉진기금, 해운진흥기금, 농어촌후계자육성기금 등
1980년대	- (사업 및 관리기금) 사회복지사업기금, 진폐기금, 농어촌목돈마련저축장려기금, 식품진흥기금, 중소기업창업지원기금 등 - (융자기금) 국민주택기금, 기계공업진흥기금, 보훈기금, 수산진흥기금, 전자공업진흥기금, 공업발전기금, 농어촌지역개발기금, 대외경제협력기금, 석탄산업육성기금 등 - (적립성 기금) 산업재해보상보험기금, 체신보험기금, 국민연금기금 등

자료: 행정안전부 국가기록원 홈페이지 '기금관리' 자료를 바탕으로 재작성

3) 기금평가제도⁴⁾

기금으로 운용되는 사업은 일반·특별회계 사업과 중복되는 경우가 있고, 법률에 의하여 설치되고는 있으나 예산에 비하여 상대적으로 운용상 자율성이 높아 자의적인 지출의 가능성이 있다는 지적⁵⁾에 따라, 1999년 12월 「기금관리기본법」 제12조(기금운용의 감독·평가)에 법적 근거를 마련하고, 2000년부터 「기금운용평가단」을 구성하여 매년 기금의 운용실태를 점검·평가⁶⁾하고 그 결과를 국회에 제출하고 있다.⁷⁾

기금평가제도는 「국가재정법」 제82조에 따라 매년 기금의 존치여부와 사업성과·자산운용 실태 등 기금운용실태를 평가하는 제도로서, 기금존치평가와 기금운용평가로 구성된다.

기금존치평가는 기금의 존치타당성, 기금사업 및 재원구조의 적정성을 평가하는 제도이다. 현재 설치되어 운영 중인 개별기금의 설치 목적, 기능 및 역할에 대한 재평가를 통해 재정운용의 합목적성 및 효율성을 제고하기 위하여 2003년에 도입된 제도로, 2004년도에 처음 기금존치평가가 실시되었다. 기금존치평가는 「국가재정법」 제 82조 제1항에 따라 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치여부를 평가하여 평가결과를 국회에 보고하고 국민에게 공개한다. 그리고 「국가재정법」 제14조 ‘특별회계 및 기금의 신설에 관한심사’와 제15조 ‘특별회계 및 기금의 통합·폐지’에 따라 기금별 존립·폐지에 관한 기준을 확립하였다.

기금운용평가는 기금의 사업성과와 여유자산 운용 실태(자산운용)를 평가하는 제도이다. 평가방식은 성격이 유사한 기금을 동일 그룹으로 분류하여 비교·평가한다. 평가 영역 중 경영개선·사업운영 부분에서는 경영혁신 노력과 개별사업

4) 기획재정부 홈페이지 및 국회예산정책처(2014)「국가재정법: 이해와 실제」의 4장 기금 자료를 바탕으로 작성되었다.

5) 이만우 외(2001), 일반·특별회계·기금간의 역할분담에 관한 연구, 한국공공경제학회.

6) 「국가재정법 시행령」제38조(기금운용평가단의 구성 및 운영)

7) 2006년 「기금관리기본법」이 폐지된 후, 현재는 「국가재정법」 제82조(기금운용의 평가)에 법적 근거를 두고 있다.

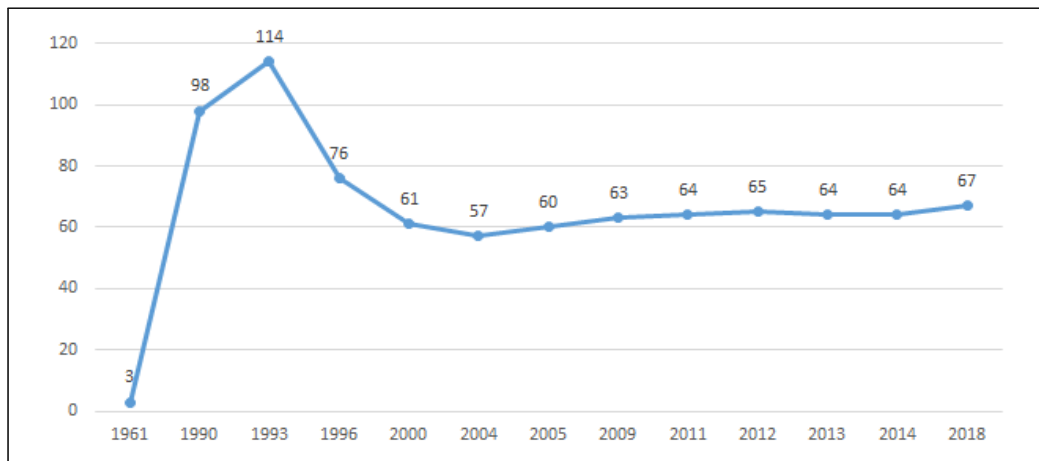
의 타당성·성과·효율성에 대하여 평가하고, 자산운용 부문에서는 운용시스템의 효율성 및 자금관리의 적정성에 대하여 동일그룹 내에서 부문별로 순위를 부여하는 방식으로 평가가 이루어진다.

2. 기금 현황

1) 기금의 규모

기금은 제도 도입 후 1993년 114개까지 빠르게 증가하다가 1994년부터 추진한 정부의 기금통폐합 노력으로 감소하기 시작하여 2004년 57개 까지 감소하였으나 이후 점차 증가하여 2018년 기준으로 67개의 기금이 설치되어 있다.

〈그림 2-1〉 연도별 기금 수 추이



자료: 기획재정부

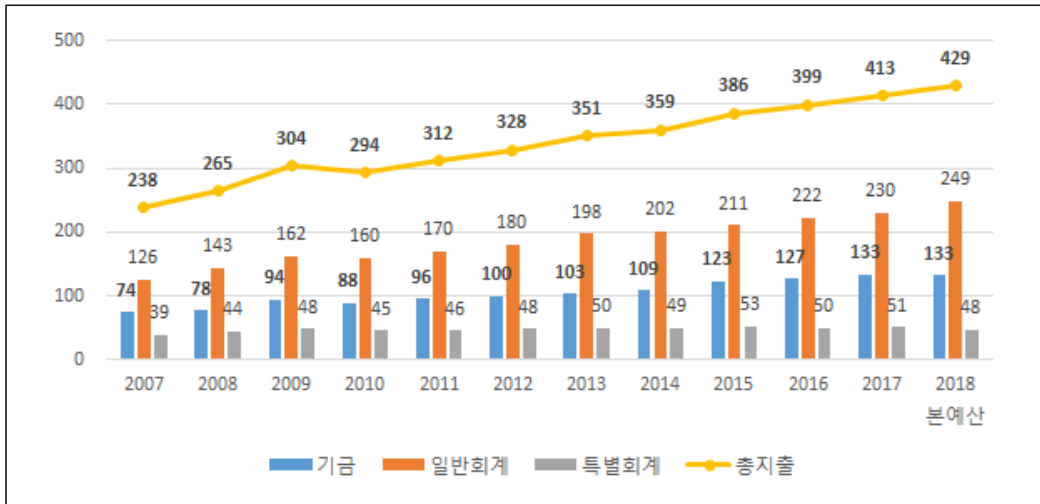
2018년도 우리나라 재정의 총지출 규모⁸⁾는 429조원으로, 이중 기금 133조 원(전체 대비 30.9%), 일반회계 249조원(전체 대비 58.0%) 특별회계 47.5조원

8) 총지출은 예산·기금의 지출에서 회계와 기금간 내부거래, 국채와 차입금 상환 등의 보전거래를 제외한 것으로, 총지출은 세출(지출)결산보고서의 최종예산액(수정지출계획액)을 이용하였다.

(전체 대비 11.1%)으로 구성되어 있다.

〈그림 2-2〉 재정지출 규모 추이(총지출 기준)

(단위: 조원)



주 1) 총지출 규모는 최종예산액으로 추경 등이 반영된 수정지출계획액임

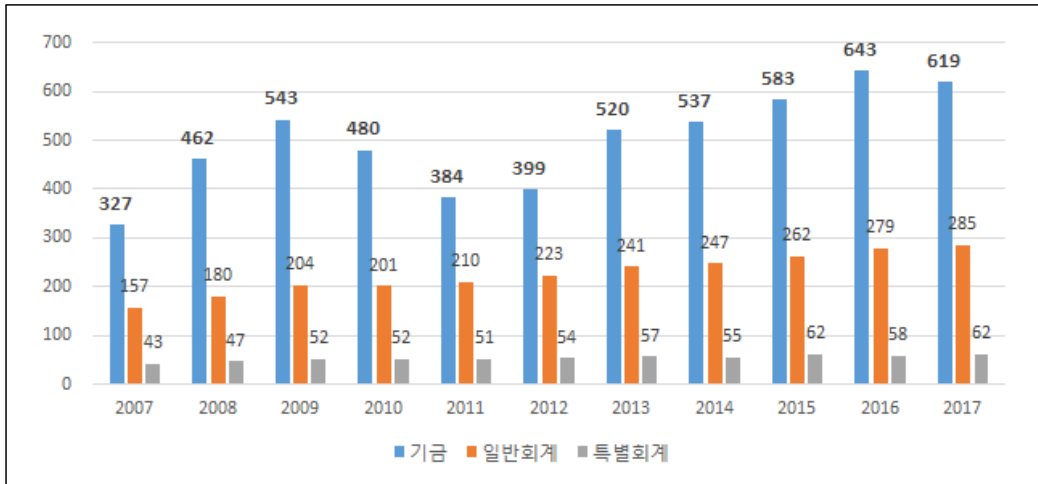
2) 2018년도는 본예산 기준

자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총수입 기준)

2007년부터 2017년 까지 결산(총계) 기준으로 기금 운용 추이를 보면, 전체 962조원 중 기금이 619조원, 일반회계 285조원, 특별회계 62조원 규모이다. 2007년~2017년 기간의 기금 운용규모 추이를 보면, 2007년 327조원에서 2009년 543조원으로 증가한 후 감소세를 보이다 2013년 이후 증가세를 보이고 있다. 2011년 큰 폭의 감소는 정부내부지출 계획이 전년도 144조원에서 56조원으로 전년 대비 61% 감소한 것이 주요 원인이었다. 특히, 계정성 기금에서 정부내부지출 감소가 주요했는데, 공공자금관리기금과 외국환평형기금에서 공자기금으로 예산원금상환 및 공공자금관리기금의 위탁금 감소로 인한 것이었다.

〈그림 2-3〉 재정지출 규모 추이(총계 기준)

(단위: 조원)



주: 회계·기금별 독립된 규모를 보이기 위하여 내부거래 등을 포함한 총계 기준을 사용함

자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계 기준)

2) 기금의 수입과 지출

기금의 수입 구조는 자체수입, 정부내부수입, 여유자금회수, 차입금 등으로 구분할 수 있다. 2017년 결산 기준으로 기금의 수입 구조를 살펴보면, 정부내부 수입이 189조 원으로 30.5%를 차지하고 있고, 여유자금회수가 162조 원으로 26.2%, 자체수입이 150조원으로 24.2%, 그리고 차입금이 184조 원으로 19.1%를 차지하고 있다. 수입 구조의 연도별 추이를 살펴보면, 여유자금회수와 자체수입의 비중은 2007년과 2017년 사이에 약 5% 내외의 감소가 있었으나, 정부내부 수입의 비중이 2007년 18.3%에서 2017년 30.5%로 크게 증가한 것을 볼 수 있다. 정부내부수입의 비중이 크게 증가한 2013년과 2017년은 외국환평형기금의 기금예수금과 공공자금관리기금의 기금예탁원금회수금이 늘어난 데에 있다.

〈표 2-5〉 기금 수입구조 추이

(단위: 억원, %)

	2007	2009	2011	2013	2015	2016	2017
자체수입	1,006,566 (30.8)	1,144,774 (21.1)	1,181,636 (30.8)	1,333,601 (25.6)	1,410,888 (24.2)	1,468,888 (22.8)	1,496,804 (24.2)
정부내부 수입	598,814 (18.3)	1,108,166 (20.4)	640,738 (16.7)	1,426,439 (27.4)	1,196,976 (20.5)	1,931,226 (30)	1,889,153 (30.5)
여유자금 회수	1,009,188 (30.9)	2,024,524 (37.3)	1,035,610 (27)	1,333,680 (25.6)	1,902,552 (32.6)	1,780,881 (27.7)	1,622,712 (26.2)
차입금	653,846 (20)	1,148,815 (21.2)	979,389 (25.5)	1,108,857 (21.3)	1,321,986 (22.7)	1,248,758 (19.4)	1,184,245 (19.1)
총합계	3,268,414 (100)	5,426,279 (100)	3,837,374 (100)	5,202,577 (100)	5,832,402 (100)	6,429,754 (100)	6,192,914 (100)

주: ()는 비중

자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계 기준)

기금 수입에서 높은 비중을 차지하고 있는 정부내부수입은 계정간·기금간 및 회계로 부터의 전입금, 예수금 등으로 구성되어 있다. 여기에서, 기금 수입 중 타 회계의 전입금 비중이 높은 기금의 경우 별도의 재원을 확보하지 못한 기금으로 볼 수 있다. 〈표 2-6〉과 〈표 2-7〉은 개별 기금의 운용에서 일반회계 또는 특별회 계로부터 전입금이 있는 기금 목록으로, 2017년 기준으로 일반회계로부터 전입금이 있는 기금은 23개였고, 이중 비중이 50%이상인 기금은 지역신문발전기금(사업성), 범죄피해자보호기금(사업성), 군인연금기금(사회보험성), 대외경제협력 기금(사업성), 응급의료기금(사업성), 농어가목돈마련저축장려기금(금융성) 등 6 개이다. 그리고 특별회계로부터 전입금이 있는 기금은 5개로, 이중 비중 큰 기금 은 농업소득보전직접지불기금(사업성), 자유무역협정이행지원기금(사업성) 등이 었다.

〈표 2-6〉 기금별 운용규모 대비 일반회계전입금 비중(2017년 기준)

(단위: 억원, %)

		운용규모 (A)	정부내부수입		비중 (B/A)
			일반회계 전입금(B)		
사업성	지역신문발전기금	10,103	8,222	8,222	81.4
사업성	범죄피해자보호기금	101,207	80,110	80,110	79.2
사회보험성	군인연금기금	3,166,115	2,504,619	2,504,619	79.1
사업성	대외경제협력기금	858,358	590,000	590,000	68.7
사업성	응급의료기금	321,732	172,718	172,718	53.7
금융성	농어가목돈마련저축장려기금	83,099	41,542	41,542	50.0
사업성	소상공인시장진흥기금	2,913,316	2,387,540	593,699	20.4
사회보험성	공무원연금기금	20,630,824	3,890,697	3,610,305	17.5
사업성	남북협력기금	1,196,699	948,000	183,000	15.3
사업성	중소기업창업및진흥기금	9,897,816	2,143,555	1,301,301	13.1
계정성	공적자금상환기금	15,894,376	15,204,819	1,800,000	11.3
계정성	양곡증권정리기금	1,922,597	1,724,491	176,991	9.2
사회보험성	사립학교교직원연금기금	11,273,960	824,086	824,086	7.3
금융성	무역보험기금	1,684,931	70,000	70,000	4.2
금융성	산업기반신용보증기금	604,835	18,000	18,000	3.0
금융성	신용보증기금	8,312,761	195,701	184,100	2.2
금융성	기술보증기금	2,935,409	55,214	50,800	1.7
사업성	주택도시기금	57,729,368	25,789,684	923,819	1.6
계정성	공공자금관리기금	183,224,543	83,837,073	2,776,304	1.5
사회보험성	고용보험기금	13,315,998	90,718	90,718	0.7
사회보험성	산업재해보상보험및예방기금	11,093,375	422,631	15,500	0.1
사업성	임금채권보장기금	896,131	266,867	82	0.01
사회보험성	국민연금기금	122,128,979	10,116	10,116	0.01

자료: 디지털예산회계시스템, 2017년도 세출(지출) 결산보고서(총계 기준)

〈표 2-7〉 기금별 운용규모 대비 특별회계전입금 비중(2017년 기준)

(단위: 억원, %)

		운용규모 (A)	정부내부수입		비중 (B/A)
				특별회계 전입금(B)	
사업성	농업소득보전직접지불기금	1,498,849	1,439,179	1,373,779	91.7
사업성	자유무역협정이행지원기금	562,014	195,000	195,000	34.7
사회보험성	공무원연금기금	20,630,824	3,890,697	280,365	1.4
사업성	석면피해구제기금	66,864	752	500	0.7
계정성	공적자금상환기금	15,894,376	15,204,819	85,119	0.5

자료: 디지털예산회계시스템, 2017회계년도 세출(지출) 결산보고서(총계 기준)

그리고 2017년 기준으로 기금의 지출구조를 살펴보면, 전체 619조 원 중 여유자금운용이 216조원으로 34.8%를 차지하고 있고, 정부내부지출이 162조원으로 26.2%, 사업비가 117조원으로 18.8%, 차입금 원금 및 이자 상환이 123조원으로 19.8%를 차지하고 있다.

〈표 2-8〉 기금 지출구조 추이

(단위: 억원, %)

	2007	2009	2011	2013	2015	2016	2017
기금 운영비	17,466 (0.5)	20,432 (0.4)	25,951 (0.7)	23,720 (0.5)	23,205 (0.4)	22,173 (0.3)	21,673 (0.3)
사업비	662,775 (20.3)	839,838 (15.5)	807,402 (21)	881,093 (16.9)	1,036,065 (17.8)	1,099,033 (17.1)	1,166,748 (18.8)
여유자금 운용	1,382,026 (42.3)	2,514,302 (46.3)	1,496,345 (39)	1,917,141 (36.8)	2,487,861 (42.7)	2,322,052 (36.1)	2,157,189 (34.8)
정부 내부지출	535,376 (16.4)	1,200,258 (22.1)	520,742 (13.6)	1,360,562 (26.2)	1,144,134 (19.6)	1,752,978 (27.3)	1,621,351 (26.2)
차입금 원금상환	531,304 (16.3)	616,018 (11.4)	757,465 (19.7)	799,167 (15.4)	914,096 (15.7)	1,019,915 (15.9)	1,021,152 (16.5)
차입금 이자상환	139,074 (4.3)	235,431 (4.3)	229,469 (6)	220,894 (4.2)	227,040 (3.9)	213,603 (3.3)	204,800 (3.3)
총합계	3,268,020 (100)	5,426,279 (100)	3,837,374 (100)	5,202,577 (100)	5,832,402 (100)	6,429,754 (100)	6,192,914 (100)

주: ()는 비중

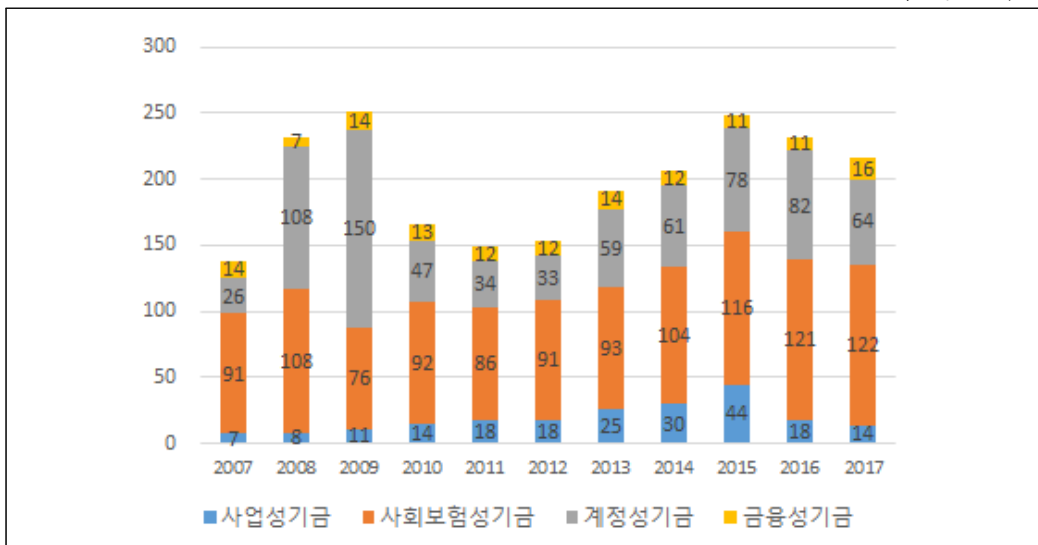
자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계 기준)

기금의 지출 중 가장 높은 비중을 차지하고 있는 여유자금은 특정시점에 기금이 보유한 자산 중에서 기금의 고유사업을 위해 활용되고 있지 않은 자산(사업성 대기자금 포함)으로서, ① 금융기관 예치금, 유가증권, 수익증권, 파생상품, 자산 운용 목적의 대출 등 금융자산, ② 자산운용을 목적으로 보유한 부동산 등 실물자산을 포함한다.⁹⁾

여유자금운용을 기금 성격별로 구분하여 살펴보면, 2017년 기준으로 사회보험성기금이 122조원으로 56.5%, 계정성기금이 64조원으로 29.7%, 금융성기금이 16조원으로 7.5%, 그리고 사업성기금이 14조원으로 6.3%를 차지하고 있다.

〈그림 2-4〉 기금 여유자금 추이

(단위: 조원, %)



자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계 기준)

2017년 기준으로 사업성기금의 여유자금 13.6조원 중 운용 규모가 가장 큰 기금은 주택도시기금이고 그 뒤로 방사성폐기물관리기금, 농기관리기금 등의 순이다. 그리고 <표 2-10>은 사업성기금의 운용규모 대비 여유자금 비중이 50%이

9) 기획재정부 훈령 제143호(2013. 9. 12.)의 「기금 여유자금의 통합운용에 관한 규정」

상인 기금으로, 사업성기금 48개 중 10개의 기금이 있었다.

〈표 2-9〉 사업성기금의 여유자금 규모 추이(2017년 기준 상위 5개)

(단위: 억원)

기금명	2007	2009	2011	2013	2015	2016	2017
사업성기금 합계	72,051	110,209	178,892	254,344	441,172	178,740	136,196
주택도시기금	12,303	43,884	103,872	185,942	362,500	85,360	40,734
방사성폐기물 관리기금		1,342	3,215	5,606	10,804	18,670	20,704
농지관리기금	3,138	12,190	9,633	3,924	3,920	13,171	16,266
국민체육진흥기금	3,846	4,086	6,798	1,778	2,563	1,320	5,853
장애인고용촉진및 직업재활기금	1,632	891	1,046	2,294	5,049	4,685	4,746

자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계 기준)

〈표 2-10〉 사업성기금의 운용규모 대비 여유자금 비중
(2017년 기준 50% 이상 기금)

(단위: 억원, %)

	2016년			2017년		
	운용 규모	여유자금 운용	비중	운용 규모	여유자금 운용	비중
사업성기금 합계	1,048,091	178,740	17.1	1,073,779	136,196	12.7
자동차사고피해지원기금				2,639	2,073	78.6
농어업재해재보험기금	1,928	1,772	91.9	1,966	1,425	72.5
영화발전기금	2,924	2,127	72.7	3,116	2,217	71.1
순국선열애국지사사업기금	257	89	34.7	519	319	61.6
국제질병퇴치기금				928	567	61.1
방사성폐기물관리기금	28,382	18,670	65.8	35,381	20,704	58.5
장애인고용촉진및직업재활기금	7,483	4,685	62.6	8,339	4,746	56.9
문화예술진흥기금	3,909	1,624	41.5	5,321	3,026	56.9
국제교류기금	1,109	319	28.7	1,323	692	52.3
근로복지진흥기금	2,715	1,389	51.1	2,873	1,451	50.5

자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계 기준)

3. 기금 관련 선행 연구

앞에서 언급한 바와 같이 우리나라는 총 87개의 예산과 기금으로 구성되어 있고, 이런 복잡한 재정구조는 국가재정의 투명성과 효율성을 저해시킬 수 있다는 점에서 우려가 높다. 투명성과 효율성을 저해시킬 수 있다는 문제로는 예산과 기금에서 추진하고 있는 사업들의 유사 중복문제, 복잡한 재정구조는 예산 집행에 있어서 중요도가 높은 사업에 대한 우선적인 자원배분이 어렵다는 문제 등이 있다. 아래 선행연구들은 기금과 관련되어 지적되는 문제점들에 대하여 분석하고, 기금 관리 및 운용의 개선방향을 살펴본 연구들이다.

우선 홍수완 외(2015)은 기금의 수입과 비용을 파악하여 건전성 유무를 판단하는 연구를 수행하였다. 분석을 위하여 IMF의 GFSM(Government Finance Statistics Manual) 2001 발생주의 회계원칙에 따라 기존 수입 및 지출 분류방식을 새로 재구성한 후 수입과 지출에 대한 분석을 했다. 그리고 정부운영의 지속가능성을 나타내는 지표인 ‘(신)기금수지’를 제시하고, 이를 기반으로 개별 기금에 대한 재정위험을 분석하였다. 분석 결과를 이용하여, 기금을 운영하는 주체와 이를 통제하는 기관들은 이러한 기금들이 기금의 본래적인 취지에 따라 운영될 수 있도록 자체수입원을 발굴하거나 핵심사업 위주로 기금별 사업을 구조조정 하는 등 재정효율화 측면에서 관리가 되도록 노력하여야 할 것을 제시하였다. 뿐만 아니라 기금 개념에 부합하지 못하는 기금은 예산사업으로 통·폐합하는 방안 고려와 ‘(신)기금수지’에 부합하는 수입 및 지출구조를 기금 결산에 도입하는 방안을 제안하였다.

다음으로 박기영(2014)은 기금의 관리 제도에 대한 연구를 수행하였는데, 기금은 국가재정의 예외로서 인정되는 제도이므로 필요한 경우에만 엄격한 심사과정을 거쳐서 설치·운용되어야 한다고 보았다. 이를 위하여 기금의 종료시점을 명확히 하고, 이를 연장할 경우 엄격한 심의를 받도록 하는 일몰규정의 실효성 강화를 주장하였다. 또한 기금의 비중과 역할을 고려할 때 기금의 근거를 헌법에 명시

하도록 검토하고, 국가재정의 전체를 체계적으로 운용·관리하는 체제를 구축하기 위해서 일반회계·특별회계·기금간의 역할분담과 사업영역의 명확한 구분 정립, 그리고 이들을 포괄하는 통합재정관리를 강화하여 예산사업과의 중복을 방지하고 재정지출의 효율성과 투명성을 제고해야 함을 주장하였다. 이러한 측면에서 헌법적 규율마련을 제안하였는데, “예산과 별도로 운용되고 있는 기금이 그 운용규모와 국가재정에서의 비중·역할이 큰 상태이므로 국가재정 전체의 체계적인 운용·관리를 위해 기금의 근거를 법률이 아닌 헌법에 명시하는 것이 필요하다는 논의가 도출된다.”고 언급하였다.

그리고 과거 정부에서 추진한 회계·기금 간 정비 방향에 대한 기초 연구 자료로 활용된 고영선 외(2004), 이만우 외(2001) 등의 연구가 있다. 우선 고영선·조성일(2004)은 각종 특별회계와 기금의 재원이 되는 부담금의 수와 규모가 증가하고 있음을 지적하면서 재정운용의 효율성과 투명성을 제고하기 위해서는 일반회계, 특별회계, 기금들이 본래의 취지에 따라 운용되도록 환원시키는 작업이 필요함을 언급하였다. 이를 위하여 기금과 특별회계는 존치해야 할 불가피한 이유가 없는 한 일반회계로 통합하는 것을 제안하였는데 기금은 네 가지 집단으로 유형화하고 유형별 사업의 성격에 따라 정비방안을 제시하였다.

그리고 이만우 외(2001)의 일반회계·특별회계·기금간 역할 분담에 관한 연구에서는 기금과 예산의 중복문제, 일반회계·특별회계의 기금에 대한 지원문제 등에 대한 실태분석에 기초하여 바람직한 역할분담의 기준과 원칙 제시 및 이에 입각한 특별회계와 기금의 정비방안을 모색하였다. 정비방안으로는 일반회계 중심의 재정운영을 기본으로 특별회계와 기금은 「특정한 세입을 특정한 세출로 연계해서 사용 할 목적」에 국한해서 제한적으로 설치하고 운영되어야 하고, 유사 회계·기금·계정의 통폐합과 주요사업 창구의 단일화, 자체세입이 부족한 특별회계 운영의 개선 등의 원칙을 제안하였다.

이외에 기금 관련 데이터를 분석한 연구로는 대부분이 기금의 여유자금운용에 대하여 분석하고 있다. 심지현(2015)은 기금별 여유자금운용 현황을 살펴보

고, 여유자금 보유 규모의 적정성 및 운용현황을 분석하였다. 그리고 에프엔가이드(2015)에서 수행한 보고서에서는 국내 연기금의 목표수익률 산정 및 자산배분 프로세스가 적절하게 이루어지는지를 살펴보고, 각 연기금의 목표수익률 수준과 목표수익률의 적정성을 기금운용평가에 반영할 것을 제안하였다.

위에서 살펴본 것과 같이 기금과 관련된 선행연구들은 회계와 기금 간 관리 및 운용의 개선방향, 기금의 여유자금운용에 대한 분석에 대한 연구가 대부분이었다. 본보고서는 기금의 설치 목적 중 하나인 신축적 재정운용 측면에서 기금 제도에 접근했다는 점에서 차이가 있다. 다음 III장에서 이에 대한 분석 방법과 결과를 살펴본다.

Ⅲ. 기금을 통한 신축적 재정운용 분석

Ⅲ장에서는 “국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로 설치한다.”는 기금의 설치 근거에 초점을 맞춰, 기금을 통한 신축적 재정운용을 점검해 보았다. 특히, 일반회계와 유사한 성격을 가지면서 자금의 신축적 운용이 가능한 사업성기금을 대상으로 살펴본다.

1. 분석 방법 및 자료

지출측면에서 기금은 신축적 사업추진이 가능하다는 점에서 예산과 차이를 가진다. 따라서 기금을 통한 신축적 재원운용을 분석하기 위하여 두 가지 분석을 수행한다. 첫 번째는 기금별로 지출액의 전년대비 증감 크기를 통하여 기금의 신축적 운용을 살펴보는 것이고, 두 번째는 기금별로 당해 연도 계획 대비 결산상 지출의 증감 분석을 통하여 신축적 운용을 살펴본다. 두 가지 측면에서 분석하는 것은 기금의 신축적 운용은 시계열 측면에서의 변화와 함께, 횡단면에서의 변화도 함께 살펴보기 위해서다. 기금의 운용규모가 국회 심의를 통해 정해진다는 점은 회계와 같지만, 기금은 주요항목 지출금액의 20% 범위(금융성기금은 30%) 내에서 국회심의 없이 변경할 수 있으므로 사업추진 과정에서 당초 계획했던 계획액을 신축적으로 변경하여 지출할 수 있기 때문이다.

① 전년 대비 지출 증감

기금의 신축적 재정운용을 분석하기 위하여 디지털예산회계시스템(dBrain)¹⁰의 재정통계분석시스템에 수록되어 있는 2007~2017년 기간의 총계기준 세출(지출)

10) 디지털예산회계시스템(dBrain)은 재정계획수립에서부터 예산편성, 재정집행, 자산·부채 관리, 회계 결산, 성과평가까지의 모든 국가재정 전체 절차를 지원하는 우리나라 통합재정정보시스템이다.

결산보고서 자료를 이용하였고, 회계·기금의 연도별 지출액과 이로부터 계산된 전년 대비 지출증감률을 기준으로 회계·기금별 변동 크기를 측정한다. 신축성의 지표로 전년 대비 지출증감률의 절대값 평균을 사용하고, 다음에 의하여 계산하였다.

우선, t 기에 개별 회계·기금 i 의 지출(Expenditure)를 $E_{i,t}$ 라고 정의하면, 이를 이용하여 회계·기금별 단위에서의 전년대비 지출 증감률($g_{i,t}$)을 아래와 같이 표시할 수 있다.

$$g_{i,t} = \frac{(E_{i,t} - E_{i,t-1})}{E_{i,t-1}}$$

그리고 본 연구에서는 증가 및 감소 보다 변동 크기에 초점을 맞추고 있으므로 증감률은 절대값($|g_{it}|$)으로 사용하였고, 증감률의 절대값은 변동률이라고 표시하였다.

따라서 개별 기금 i 의 평균변동률은 지출증감률 절대값($|g_{it}|$) 평균($mean(|g_{it}|)$)이다.

② 당해 연도 계획 대비 지출 증감

그리고 당초 계획 대비 지출 증감 분석에 사용한 자료는 앞과 동일한 디지털 예산회계시스템(dBrain)의 2007~2017년 총계기준 세출(지출) 결산보고서 자료를 이용하였다. 그리고 기금의 당해 연도 국회확정예산액(기금운용계획)과 결산상 지출액을 이용하여, 당초 계획 대비 결산에 대한 증감률을 계산한다. 이 지출증감률 절대값의 11년 평균으로 기금의 상대적인 변동을 분석하였다.

2. 전년 대비 지출 증감

1) 일반회계와의 비교

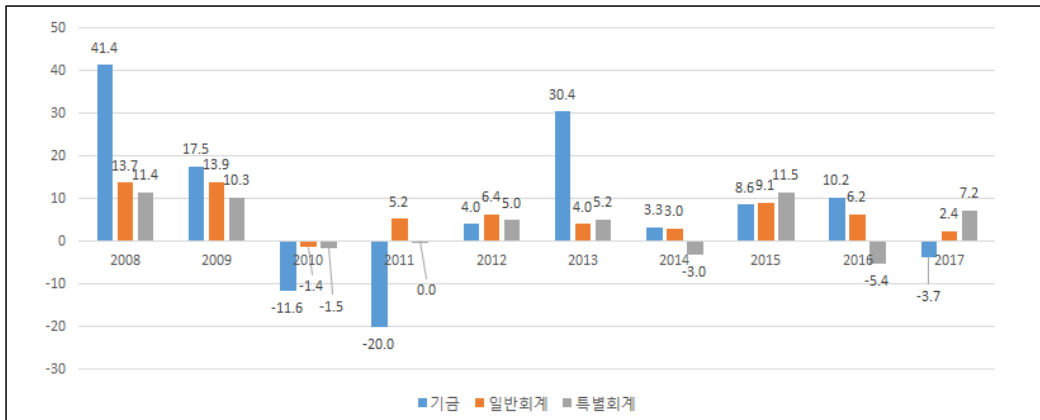
〈그림 3-1〉은 dBrain에서 자료가 제공되는 2007~2017년 기간 동안, 기금과 예산의 전년 대비 지출 증감률 추이를 보여주고 있다. 증감률 추이 비교를 통하

여, 기금이 예산에 비하여 신축적으로 움직이는 것을 볼 수 있다. 재정규모가 급감한 2011년의 경우 일반회계와 특별회계의 전년대비 증감률이 각각 4.7%, -0.6%인데 반하여 기금의 경우 -20.0%에 달했고, 2013년의 경우 일반회계와 특별회계의 증가율이 3.9%와 3.1%일 때 기금의 경우 30.4% 증가율을 보였다.

그리고 <표 3-1>은 <그림 3-1>에서 보여준 추이의 10년 자료에 대한 기초 통계로, 최소값, 최대값, 평균증감률, 그리고 평균변동률 등을 보여준다. 우선 지출의 전년 대비 평균 변동률은 기금이 15.1%로 변동이 가장 컸고, 그 뒤로 일반회계 6.5%, 특별회계가 6.1%였다. 평균적인 변동 크기를 통해서 일반회계와 특별회계는 경직적인 반면, 기금의 지출은 상대적으로 신축적이라고 볼 수 있다. 예산의 경우, 정부에서 제출한 예산안이 국회에서 확정되면 국회 확정안에 따라 집행되고, 확정된 예산을 중간에 변경할 수 있는 방법은 추가경정예산 편성을 통한 방법뿐이므로 예산 변경에 제약이 있다.

<그림 3-1> 기금과 회계의 전년 대비 지출 증감 추이

(단위: %)



자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계기준)

〈표 3-1〉 회계·기금 세출(지출)의 전년 대비 증감

	변동 범위		평균증감률	평균변동률
기금	-20.0%	~ 41.4%	8.0%	15.1%
일반회계	-1.4%	~ 13.9%	6.3%	6.5%
특별회계	-5.4%	~ 11.5%	4.1%	6.1%

주 1) 변동범위는 전년 대비 세출(지출)증감률의 최소, 최대 크기임

2) 평균증감률은 전년 대비 세출(지출)증감률 평균을 의미함

3) 평균변동률은 전년 대비 세출(지출)증감률 절대값의 평균을 의미함

자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계기준)

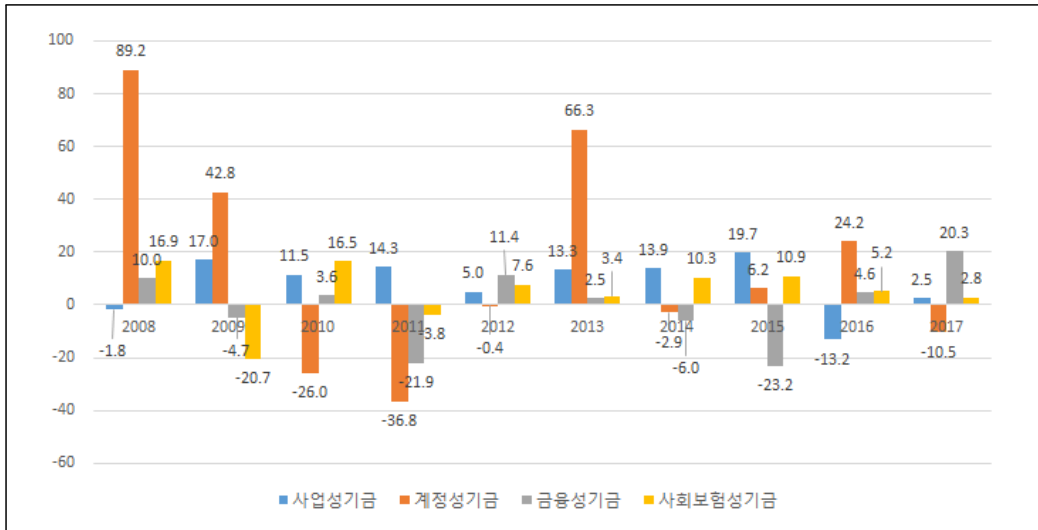
2) 기금 성격별 비교

기금은 기금 성격에 따라 사업성, 계정성, 금융성, 사회보험성 등 4가지로 구분할 수 있다. 〈그림 3-2〉와 〈표 3-2〉는 기금 성격별로 전년 대비 지출증감률 추이와 증감률에 대한 최소·최대 범위, 평균증감률, 평균변동률 등 기초통계를 보여준다. 먼저 〈그림 3-2〉의 4가지 성격별 기금의 전년 대비 지출 증감률 추이를 보면, 기금 성격별로 증감률이 독립적으로 움직이고 있었다. 사업성기금의 경우 2008년과 2016년을 제외한 모든 년도에서 전년대비 지출액이 증가한 반면, 계정성기금의 경우 2010년~2012년, 2014년, 2017년도에 전년 대비 지출이 감소하였고, 2008년과 2013년도에는 각각 89.2%, 66.3%로 큰 폭의 증가가 있었다. 그리고 금융성기금과 사회보험성기금 역시 앞의 두 기금과 다른 추이를 보였다.

〈그림 3-2〉의 추이와 함께 〈표 3-2〉의 기금 성격별 기초통계를 살펴보면, 사업성기금은 전년 대비 지출액이 평균 11.2% 증가하였고, -13.2%에서 19.7% 범위의 증감률을 보였다. 그리고 금융성기금과 사회보험성기금은 각각 10.8%, 9.8%의 평균 변동률을 보였다. 변동률로 보면 계정성기금에서 변동률이 가장 크게 나타났는데, 그 원인은 계정성기금에 속한 외국환평형기금 때문이었다. 특히 대외적으로 미국발 글로벌 금융위기가 있었던 2007년 이후와 2012년 유럽 재정 위기 이후에 경제적 대응을 위하여 지출이 증가하였다.

〈그림 3-2〉 기금 성격별 전년 대비 지출 증감률 추이

(단위: %)



자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계기준)

〈표 3-2〉 기금 성격별 지출의 전년 대비 증감

	변동 범위		평균증감률	평균변동률
	최소	최대		
사업성기금	-13.2%	19.7%	8.2%	11.2%
계정성기금	-36.8%	89.2%	15.2%	30.5%
금융성기금	-23.2%	20.3%	-0.3%	10.8%
사회보험성기금	-20.7%	16.9%	4.9%	9.8%

주 1) 변동범위는 전년 대비 지출증감률의 최소, 최대 크기임

2) 평균증감률은 전년 대비 지출증감률 평균을 의미함

3) 평균변동률은 전년 대비 지출증감률 절대값의 평균을 의미함

자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계기준)

3) 사업성 기금 분석

본보고서는 개별 기금의 신축적 재정운용을 분석함에 있어서 사업성 기금으로 대상을 한정한다. 앞장의 〈표 2-2〉에서 살펴본 바와 같이 계정성기금, 금융성기금, 사회보험성기금 등은 중장기적으로 대응할 필요성이 있거나, 특정 사업에

보조적 역할을 한다는 특징을 가지고 있다. 반면, 사업성기금은 일반회계와 유사한 사업을 추진하지만 일반회계와 달리 신축적 운용이 가능하다는 차이가 있다. 따라서 본 보고서의 분석 대상을 일반회계와 유사한 사업성 기금에 한정하고 일반회계와 비교한다. 또한 기금의 총지출액 분석과 함께, 지출 구분 중 실제 사업 추진에 사용되는 사업비만을 대상으로 추가 분석을 수행하였다.

① 총지출액

우선, 사업성기금별로 변동성을 보여주는 평균변동률을 살펴보면¹¹⁾, 일반회계 평균 변동률 6.5% 보다 큰 사업성기금은 38개¹²⁾로 농업소득보전직접지불기금, 양성평등기금, 응급의료기금, 방사성폐기물관리기금, 석면피해구제기금이 사업성기금 중 변동률 상위 5개 기금이었고, 금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 영산강·섬진강수계관리기금, 수산발전기금, 농산물가격안정기금 등 5개 기금이 일반회계 평균 변동률 보다 작았다.

〈표 3-3〉 사업성기금별 전년 대비 지출 증감(상위 5개 기금)

	변동 범위	평균증감률	평균변동률
농업소득보전직접지불기금	-96.2% ~ 697.9%	111.7%	155.2%
양성평등기금	-42.9% ~ 627.8%	60.3%	80.4%
응급의료기금	-51.3% ~ 356.0%	48.1%	67.1%
방사성폐기물관리기금	19.2% ~ 156.1%	49.6%	49.6%
석면피해구제기금	-33.9% ~ 126.8%	35.1%	46.4%

- 주 1) 변동범위는 전년 대비 지출증감률의 최소, 최대 크기임
 - 2) 평균증감률은 전년 대비 지출증감률 평균을 의미함
 - 3) 평균변동률은 전년 대비 지출증감률 절대값의 평균을 의미함
 - 4) 사업성기금 48개에 대한 개별 기초통계는 〈부록 표 2〉 참고
- 자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계기준)

11) 본문에는 사업성기금의 평균 변동률 상위 5개 기금에 대한 결과만 제시하고, 사업성기금 전체에 대한 개별 변동률 기초통계는 〈부록 표 2〉에 제시하였다.
 12) 최근에 설치되어 전년 대비 지출증감률 관측치 개수가 2개 이하인 국제질병퇴치기금, 자동차사고피해지원기금, 산업기술진흥및사업화촉진기금, 소상공인시장진흥기금, 사법서비스진흥기금 등 5개는 분석에서 제외하였다.

〈그림 3-3〉은 사업성기금별 평균변동률이 일반회계 변동률 6.5% 보다 큰 기금 중 상위 5개 기금의 증감률 추이를 보여주고 있다. 〈그림 3-3〉의 농업소득보전직접지불기금, 양성평등기금, 응급의료기금, 방사성폐기물관리기금, 석면피해주제기금의 전년 대비 지출 증감률 추이를 통하여, 평년에는 변동이 크지 않지만 특정 년도에 지출 변동이 신축적임을 확인해 볼 수 있다.

농업소득보전직접지불기금(구 쌀소득보전변동직접지불기금)의 경우, 2010년도에 전년 대비 697.9% 증가했다. 증가원인으로 공자기금예수금원금상환으로 4,700억원 지출(전년도 지출액 없음)과 농가경영안정 프로그램에서 쌀소득변동직불금이 5,945억원 지출(전년도 지출액 없음)된 것에 있었다.

양성평등기금(구 여성발전기금)의 경우, 2011년에 전년 대비 627.8%의 지출 증가(2010년 197억원에서 2011년 1,438억원으로 증가)가 있었다. 2011년도 지출 증가의 원인으로는 가족기능강화 프로그램 중 다문화가족지원 사업(568억원 지출)과 한부모가족 지원 대상 증가에 따라 한부모가족 아동양육비와 교육비 소요 증가(관련 사업으로 737억원 지출) 때문이었다.

응급의료기금의 경우, 2010년과 2015년에 전년 대비 지출 증가가 각각 356%, 192%로 크게 증가했다. 2010년도의 경우 응급의료기관 지원 사업(1,099억원)과 현장 및 이송체계 지원 사업(455억원)이 신규로 편성¹³⁾되면서 큰 폭의 지출 증가(2009년 427억원에서 2010년 1,951억원으로 운용규모 증가)가 있었고, 2015년의 경우 중동 호흡기 질환 메르스 사태발생 인한 응급의료기금의 지출 증가로 인한 것이었다. 특히 응급의료기관 지원 중 의료기관 용자로 4,000억원이 지출되면서, 운용규모가 2014년 2,304억원에서 2015년 6,735억원으로 크게 증가하였다.

2009년 「방사성폐기물관리법」에 의하여 설치된 방사성폐기물관리기금은 2010년에 전년 대비 156% 지출 증가(2009년 1,797억원에서 2010년 4,605억

13) ‘응급의료기관 지원’ 사업에는 권역별 심뇌혈관센터 설치 지원, 응급의료기관지원발전프로그램, 취약 지역 응급의료기관 육성 등의 세부사업이 있고, ‘현장 및 이송체계 지원’ 사업에는 응급의료정보센터 운영지원, 119 구조장비 확충 등의 세부사업이 포함되어 있다.

원)가 있었고, 매년 지출규모가 증가하고 있다. 2010년 지출규모가 증가한 것은 여유자금운용액이 2009년 1,341억원에서 2010년 2,539억원으로 약 2배 증가한 것이 주요 원인이다.

2011년 「석면피해구제법」에 의해 설치된 석면피해구제기금은 운용규모가 2011년 179억원에서 2017년 668억원으로 커졌으나, 48개 사업성기금중 규모가 5번째로 작은 기금이다. <그림 3-3>에서 2012년과 2016년도에 각각 87%, 126.8% 증가했으나, 그 증가원인은 여유자금운용의 증가(2011년 137억원에서 2012년 235억원으로 증가, 2015년 165억원에서 2016년 493억원으로 증가)로 인한 것이었다.

위에서 설명한 평균변동률 상위 5개 기금 외에, 변동률이 큰 기금 중 국제교류기금과 방송통신발전기금은 특정 년도에 지출 증가가 100% 이상인 해가 있었다. 이에 대한 원인을 살펴보면 다음과 같다.

국제교류기금의 경우 2012년도에 전년 대비 지출이 210% 증가하였다. 그 원인은 중장기 운용자금의 조기회수로 여유자금 운용대상이 크게 확대되면서, 여유자금운용이 1,558억 원으로 전년도 대비 3,169% 증가한데 있다.¹⁴⁾ 그리고 방송통신발전기금의 경우, 2011년에 전년 대비 181%의 지출 증가가 있었다. 2011년에 방송통신발전기금은 기획재정부와 협의·조정을 통해 2건의 기금운용계획을 변경하였는데, 2012년 아날로그 TV 방식 종료에 따른 저소득층 지원 등을 추진하는 ‘디지털전환취약계층지원’ 사업과 자막고지 실시에 따라 영세 중계유선방송사에 대해 디지털 컨버터 장치를 지원을 하는 ‘디지털전환에 따른 시청자지원’ 사업 등 2건 이었다. 기금운용계획 변경을 통해 총 61.9억 원의 사업비가 증액되었고, 증액은 여유자금을 통해 조달되었다.¹⁵⁾

14) 2012회계연도 결산 중 외교통일위원회 「예비심사검토보고서」 내용을 참고하였다.

15) 2011회계연도 결산 중 문화체육관광방송통신위원회 「예비심사검토보고서」 내용을 참고하였다.

〈그림 3-3〉 전년 대비 지출 증감률 추이(상위 5개 기금)

(단위: %)



자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계기준)

② 사업비

앞에서는 사업성기금의 총지출액으로 개별 기금의 전년 대비 지출액 증감 크기 분석을 통하여 기금의 신축적 운용에 대하여 살펴보았다. 그러나 전체 지출액으로 살펴보았을 때, 개별 기금이 목적 사업을 추진하는데 지출한 순수한 지출액 변동을 살펴보는 것에 한계가 있다. 방사성폐기물관리기금, 국제교류기금 등의 경우, 총지출액 기준으로 분석했을 때 보인 큰 폭의 지출 증가의 원인이 사업비 지출

로 인한 것이 아니라, 여유자금운용의 증가에 있었다. 총지출액은 사업비 외에 기금운영비, 여유자금운용 등 사업 추진에 사용되지 않는 항목들이 포함되어 있으므로 사업비만을 대상으로 살펴볼 필요가 있다. 따라서 본 절에서는 지출액 중 사업비 지출액만을 대상으로 전년대비 지출 증감을 살펴보았다.

사업성기금의 년도별 지출액 중 사업비 지출액의 전년 대비 지출 증감에 대한 기초통계를 살펴보면¹⁶⁾, 일반회계 평균변동률 6.5% 보다 큰 사업성기금은 39개로 농어업재해재보험기금, 남북협력기금, 양성평등기금, 방사성폐기물관리기금, 응급의료기금 등이 사업성기금 중 평균변동률 상위 5개 기금이었다.¹⁷⁾

〈표 3-4〉 사업성기금별 사업비의 전년 대비 지출 증감(상위 5개 기금)

	변동 범위	평균증감률	평균변동률
농어업재해재보험기금	-92.2% ~ 1,129.2%	295.8%	340.0%
남북협력기금	-87.1% ~ 856.4%	86.2%	162.8%
양성평등기금	-44.5% ~ 1,012.2%	99.9%	118.5%
방사성폐기물관리기금	-42.7% ~ 534.3%	86.9%	100.3%
응급의료기금	-64.8% ~ 352.5%	48.7%	69.5%

주 1) 변동범위는 전년 대비 지출증감률의 최소, 최대 크기임

2) 평균증감률은 전년 대비 지출증감률 평균을 의미함

3) 평균변동률은 전년 대비 지출증감률 절대값의 평균을 의미함

4) 사업성기금 48개에 대한 개별 기초통계는 〈부록 표 3〉 참고

자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계기준)

〈그림 3-4〉는 〈표 3-4〉의 변동률 상위 5개 기금의 전년 대비 지출 증감률 추이를 보여준다. 우선 농어업재해재보험기금을 살펴보면, 전년 대비 지출 증가율이 2010년~2012년에 각각 759%, 723%, 1,129%로 크게 증가하였다. 증가 이유는

16) 본문에는 변동률 상위 5개 기금에 대한 결과만 제시하고, 사업성기금 전체에 대한 개별 기금의 변동률 기초통계는 〈부록 표 3〉에 제시하였다.

17) 최근에 설치되어 전년 대비 지출증감률 관측치 개수가 2개 이하인 국제질병퇴치기금, 자동차사고피해지원기금, 산업기술진흥및사업화촉진기금, 소상공인시장진흥기금, 사법서비스진흥기금 등 5개는 제외하였다.

재보험금 지급¹⁸⁾이 증가한데에 있는데, 재보험금은 2009년 3억원에서 2010년 28억원으로 증가했고, 2011년에 237억원, 2012년에 2,292억원 지출됐다. 특히, 2010년도에는 전년 대비 10배가 넘는 재보험금이 지출됐는데, 이는 태풍 블라벤, 덴빈, 산바 등 예측불가능한 대규모 자연재해 발생으로 인한 것이었다.

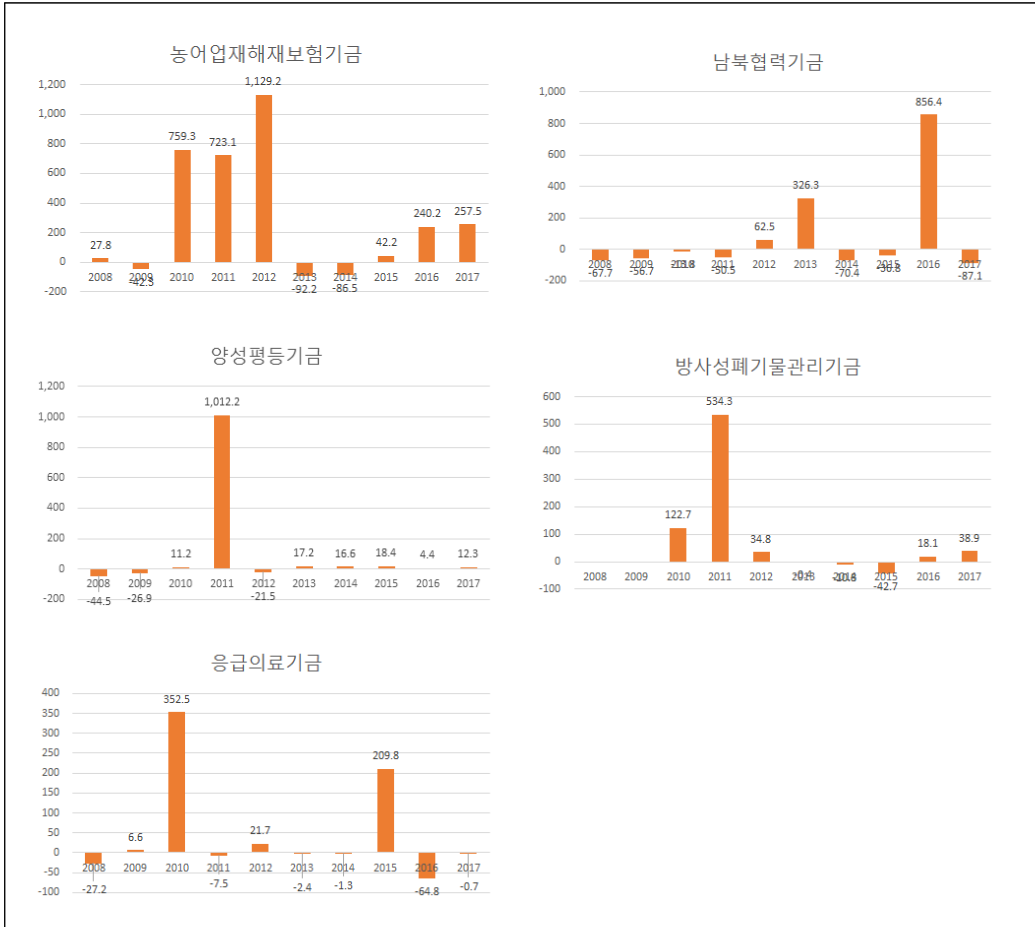
남북협력기금은 2013년과 2016년도에 각각 전년 대비 지출이 326%, 856% 증가하였다. 2013년의 경우 개성공단지원 프로그램, 남북경제협력 프로그램에서 지출 증가가 컸다. 세부사업으로 보면, 개성공단지원 프로그램에서는 개성공단 운영 대출 사업과 관련된 지출이 2012년 38억원에서 2013년 746억원으로 약 19배 증가하였고, 남북경제협력 프로그램에서는 2012년에는 지출이 없었던 경제협력기반조성 중 교역경협보험 사업에서 1,771억원 지출된 것이 증가의 주요 원인이었다. 그리고 2016년도에도 2013년도 증가 원인과 동일했는데, 개성공단 운영 대출 사업과 관련된 지출이 2015년 35억원에서 2016년 760억원으로 증가하였고, 경제협력기반조성 중 경협기반(용자)사업(2015년도 65억원에서 2016년도 894억원으로 증가)과 교역경협보험 사업의 지출(2015년도 0.7억원에서 2016년 2,953억원으로 증가)이 증가하면서 변동률이 컸다.

그리고 양성평등기금과 방사성폐기물관리기금 및 응급의기금은 앞의 총지출액 분석에서 살펴본 것과 같다. 특히 양성평등기금과 응급의료기금은 전체 지출액으로 분석했을 때 그 원인이 각각 한부모가족 아동양육비와 교육비 소요가 증가, 응급의료기관 지원 사업과 현장 및 이송체계 지원 사업 등 주요 사업에 대한 지출이 크게 증한 것으로 인한 것이었다.

18) 농어업재해보험기금은 대형 재단으로 인하여 농어업재해보험 사업자가 입는 손해(농작물 180%, 양식수산물 140% 초과)를 국가에서 보전해 준다.

<그림 3-4> 사업비의 전년 대비 지출 증감률 추이(상위 5개 기금)

(단위: %)



자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계기준)

3. 당해 연도 계획 대비 지출 증감

2절에서는 2007년~2017년 기간 동안 사업성기금별로 지출액의 전년 대비 증감율의 크기를 통하여 기금의 신속적 운용을 살펴보았다. 3절에서는 사업성기금에 대하여 당해 연도 계획 대비 결산상 지출의 증감 분석을 통하여 신속적 운용을 살펴본다.

기금의 신축적 운용은 시계열 측면에서의 변화뿐만 아니라, 횡단면에서의 변화로도 살펴 볼 수 있다. 기금은 주요항목 지출금액의 20% 범위(금융성기금은 30%) 내에서 국회심의 없이 변경할 수 있으므로 사업추진 과정에서 당초 계획했던 계획액을 신축적으로 변경하여 지출할 수 있기 때문이다.

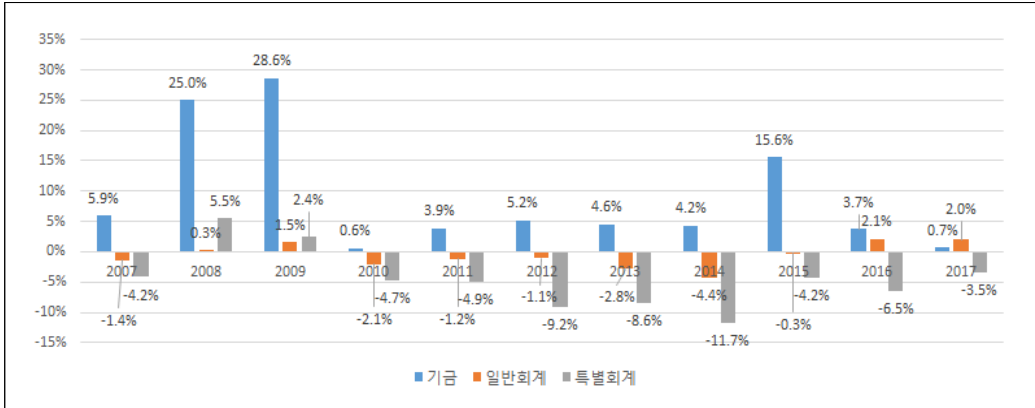
1) 일반회계와의 비교

우선, 기금과 일반회계 및 특별회계의 당초 계획(본예산) 대비 결산 증감률 추이를 살펴보았다. <그림 3-5>에서 보여주는 것과 같이, 2007년~2017년 기간 동안 기금은 당초 계획 대비 지출액의 증감률 변동 범위가 0.6%~28.6% 사이로 평균 변동률¹⁹⁾은 8.9%였다. 반면, 일반회계와 특별회계는 각각 -4.4%~2.1%, -11.7%~5.5% 사이로 평균 변동률은 일반회계가 1.7%, 특별회계가 5.9%였다. 예측했던 것과 같이, 횡단면 자료에서도 기금의 신축적 변동이 일반회계와 특별회계 보다 크게 나타났다.

일반적으로 예산은 지출액이 예산액을 초과할 수 없다. 그러나 <그림 3-5>를 보면, 일반회계와 특별회계에서 지출액이 예산액을 초과해서 지출된 해가 존재한다. 이는 추경이 반영된 최종예산이 아니라 본예산 기준으로 계획 대비 결산 증감률을 살펴보았기 때문이다. 본 연구에서는 기금의 신축적 재정운용에 대하여 분석하는 것이 목적이다. 따라서 기금의 당해 연도 계획은 변경액이 반영된 변경 계획이 아니라 당초 계획 금액을 이용하고, 예산 역시 추경이 반영된 최종예산이 아닌 본 예산을 기준으로 해당 년도에 얼마나 신축적으로 운용되는지를 살펴보았다.

19) 평균변동률은 계획 대비 지출액 증감률의 절대값으로 계산하였다.

〈그림 3-5〉 기금과 회계의 당초 계획(본예산) 대비 지출 증감률 추이



주: 계획은 국회확정금액을, 결산은 지출액을 이용하였음

자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계기준)

〈표 3-5〉 회계·기금 세출(지출)의 계획 대비 증감

	변동 범위		평균증감률	평균변동률
기금	0.58%	~ 28.64%	8.9%	8.9%
일반회계	-4.39%	~ 2.09%	-0.7%	1.7%
특별회계	-11.74%	~ 5.49%	-4.5%	5.9%

주 1) 변동범위는 계획 대비 세출(지출)증감률의 최소, 최대 크기임

2) 평균증감률은 계획 대비 세출(지출)증감률 평균을 의미함

3) 평균변동률은 계획 대비 세출(지출)증감률 절대값의 평균을 의미함

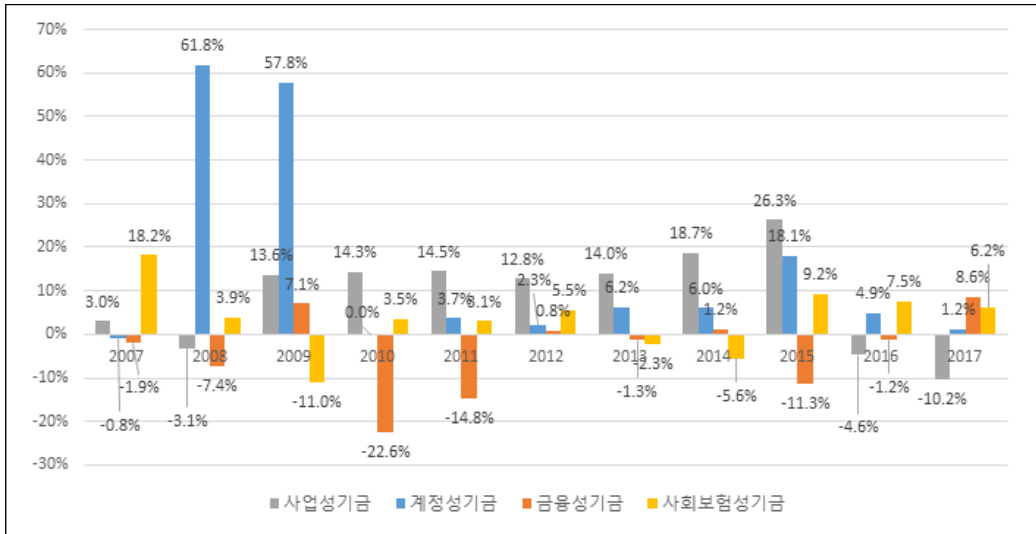
자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계기준)

2) 기금 성격별 비교

〈그림 3-6〉과 〈표 3-6〉은 기금 성격별 계획 대비 지출액 증감률 추이와 기초 통계를 보여주고 있다. 4가지 성격별로 기금을 살펴 본 결과, 사업성기금은 평균적으로 12.3%의 계획 대비 지출 증감 크기를 보였고, 계정성기금 14.8%, 금융성기금 7.1%, 사회보험성기금 6.9%의 크기로 변동하였다. 계정성기금에서 변동률 크기가 크게 나타난 것은 2009년 계획 대비 지출이 207.6% 증가한 것에 기인하는데, 이는 계정성기금에 속한 외국환평형기금의 지출액이 161.8%의 큰 폭으로

증가했기 때문이다. 증가 이유는 외평기금의 여유자금운영(한국은행예치)이 당초 43.8조원에서 지출이 149.5조원으로 증가한 것에 있다.

〈그림 3-6〉 기금 성격별 당초 계획 대비 지출 증감률 추이



자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계기준)

〈표 3-6〉 기금 성격별 지출의 계획 대비 증감

	변동 범위	평균증감률	평균변동률
사업성기금	-10.2% ~ 26.3%	9.0%	12.3%
계정성기금	-0.8% ~ 61.8%	14.7%	14.8%
금융성기금	-22.6% ~ 8.6%	-3.9%	7.1%
사회보험성기금	-11.0% ~ 18.2%	3.5%	6.9%

주 1) 변동범위는 계획 대비 지출증감률의 최소, 최대 크기임

2) 평균증감률은 계획 대비 지출증감률 평균을 의미함

3) 평균변동률은 계획 대비 지출증감률 절대값의 평균을 의미함

자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계기준)

3) 사업성 기금 분석

① 총지출액

〈표 3-6〉의 사업성기금 전체 지출 증감률은 -10.2%~26.3% 범위에서 변동이 있었고, 평균적으로 12.3%의 변동률을 보였다. 〈표 3-7〉은 2007~2017년 기간 동안 사업성기금별 당해 연도 국회확정예산 대비 지출액 증감률이 큰 상위 5개 기금에 대한 기초통계이다. 기금별로 보았을 때, 순국선열애국지사사업기금, 농지관리기금, 석면피해구제기금, 보훈기금, 국제교류기금 등의 순으로 변동크기가 컸다. 반면 범죄피해자보호기금의 경우 변동크기가 1.5%로 가장 작았고, 범죄피해자보호기금, 수산발전기금, 국민건강증진기금, 사법서비스진흥기금, 청소년육성기금, 전력산업기반기금 순으로 변동률이 작았다.²⁰⁾

〈표 3-7〉 사업성기금별 계획 대비 지출 증감(상위 5개 기금)

기금명	변동 범위	평균증감률	평균변동률
순국선열애국지사사업기금	-73.26% ~ -14.58%	-44.5%	44.5%
농지관리기금	-2.38% ~ 86.18%	42.0%	42.4%
석면피해구제기금	-38.95% ~ 130.80%	30.5%	41.6%
보훈기금	-75.93% ~ 14.44%	-38.4%	41.0%
국제교류기금	-10.41% ~ 118.00%	22.0%	27.7%

주 1) 변동범위는 계획 대비 지출증감률의 최소, 최대 크기임

2) 평균증감률은 계획 대비 지출증감률 평균을 의미함

3) 평균변동률은 계획 대비 지출증감률 절대값의 평균을 의미함

4) 사업성기금 48개에 대한 개별 기초통계는 〈부록 표 4〉 참고

자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계기준)

〈그림 3-7〉은 평균 변동률이 큰 상위 5개 기금의 당초 계획 대비 지출 증감률 추이를 보여주고 있다. 평균 변동률이 44.5%로 가장 큰 순국선열애국지사사업기금

20) 본문에는 변동률 상위 5개 기금에 대한 결과만 제시하고, 사업성기금 전체에 대한 개별 기금의 계획 대비 지출 증감 기초통계는 〈부록 표 4〉에 제시하였다.

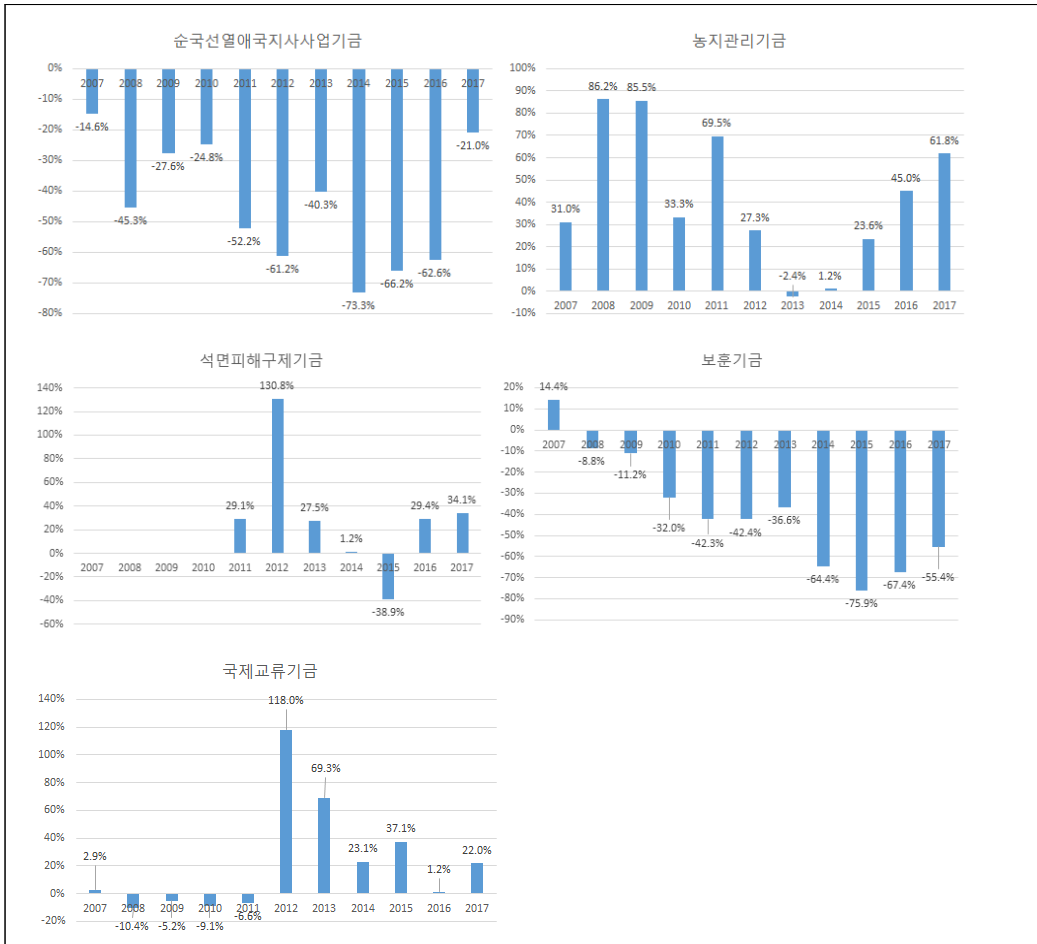
의 경우 -73.3%~-14.58% 범위에서 변동이 있었고, 2007년~2017년 기간 동안 계획 예산 대비 지출이 증가한 년도는 없었다. 평균 변동률 43.4%로 두 번째로 변동이 컸던 농지관리기금의 경우 2013년에 계획 대비 지출이 -2.4% 감소했던 경우를 제외하면 모든 해에 계획 대비 지출이 증가하였다. 프로그램 단위에서 계획 대비 지출 증감률을 보면 여유자금운용 프로그램의 농지기금 예치에서 지출 증가로 인한 것이었고, 사업추진과 관련된 프로그램에서는 당초 계획안에서 지출이 이루어 졌다.

세 번째로 평균 변동률이 컸던 석면피해구제기금의 경우, 평년에는 30% 내외의 변동률을 보였지만 2012년 130.8%의 계획 대비 지출 증가로 평균변동률이 커졌다. 증가 사유를 보면 사업비, 기금운영비 등의 계획 대비 지출 변동은 없었으나, 여유자금운용에서 428%의 큰 증가가 있었기 때문이었다. 보훈기금의 경우 2007년을 제외한 2008년 이후는 매년 계획 대비 지출 감소를 보이고 있다. 2008년의 계획 대비 지출 감소가 있었던 주요 원인으로는 국가유공자 등의 요양시설 요양비의 불용액이 과다 발생한 것이 주요하다. 2008년도 보훈기금운용계획에는 요양비로 34.7억원 계획이었으나, 2008년 7월 시행된 「노인장기요양보험법」으로 요양비 중 80%를 보건복지부 산하 건강보험관리공단의 노인장기요양보험에서 부담하고 국가유공자 등 본인부담금 20%만 보훈기금에서 감면 지원하게 되었다. 이로 인하여 해당 사업에서 당해 연도 계획 대비 49.5% 불용이 발생하였다.²¹⁾

국제교류기금의 경우, 2011년까지 계획대비 지출의 변화가 크지 않았으나, 2012년 118%의 증가 이후 매년 계획 대비 지출의 증가가 있었다. 2012년 118%의 계획 대비 지출 증가는 여유자금운용(통화금융기관예치금) 금액이 국회확정예산 38,313백만원에서 155,793백만원으로 306.6% 증가한 것에 기인한다. 실제 국제교류기금의 전체 지출액 중 사업비만을 살펴본 분석결과에서 평균 변동률은 3.8%로 낮게 나타났다(<부록 표 5> 참고). 이 외에 언론진흥기금의 경우, 2007년과 2008년에는 각각 79.5%, 90.3%의 계획 대비 지출 증가가 있었으나 이후 증가 크기가 감소하면서 2015년 이후부터 계획 대비 지출 감소 추세를 보이고 있다.

21) 2008회계연도 결산 중 정부위원회 「예비심사검토보고서」 내용을 참고하였다.

〈그림 3-7〉 당초 계획 대비 지출 증감률 추이(상위 5개 기금)



자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계기준)

② 사업비

앞의 <표 3-7>과 <그림 3-7>은 개별 기금의 전체 지출액 변경에 대한 분석결과였다면, <표 3-8>과 <그림 3-8>은 전체 지출액 중 사업 추진의 용도로 쓰인 사업비 지출액만을 분석 대상으로 살펴본 결과이다. 기금의 지출은 기금운용구분 상 기금운영비, 사업비, 여유자금운용, 정부내부지출, 차입금 원금 및 이자 상환 등으로 구분할 수 있다. <그림 3-7>에서 살펴본 국제교류기금의 경우 전체 지출규모로 보았을

경우 평균 27.7%로 큰 변동을 보였지만, 사업비만을 대상으로 했을 경우 3.8%로 계획 대비 지출의 변동률이 작았다. 따라서 기금운용구분 중 기금 설립 목적과 관련된 사업 추진에 사용되는 사업비에 해당하는 지출만을 대상으로 추가 분석 하였다.

사업성기금 지출액 중 사업비로 분석한 결과, -10.63%~27.0% 범위에서 계획 대비 지출의 변동이 있었고, 평균적으로 6.4%의 변동률을 보였다. 이는 지출액 전체의 12.3%와 비교하면 사업 추진에서의 신속성은 오히려 낮았다. 기금별로 사업비의 계획 대비 지출 증감을 보면, 농어업재해재보험기금, 남북협력기금, 농업소득보전직접지불기금, 순국선열애국지사사업기금, 자유무역협정이행지원기금 등의 순으로 계획 대비 사업비 지출의 평균 변동률이 컸다. 그리고 산업기술촉진화기금은 평균 변동률 0%로 계획 대비 사업비 모두를 지출하였다.²²⁾

〈표 3-8〉 사업성기금별 사업비의 계획 대비 지출 증감(상위 5개 기금)

기금명	변경 범위	평균증감률	평균변동률
농어업재해재보험기금	-98.5% ~ 3555.8%	370.4%	477.2%
남북협력기금	-95.8% ~ -17.8%	-80.0%	80.0%
농업소득보전직접지불기금	-100.0% ~ 18.2%	-44.4%	47.9%
순국선열애국지사사업기금	-67.5% ~ 239.0%	9.8%	34.0%
자유무역협정이행지원기금	-66.2% ~ 3.1%	-21.1%	21.6%

주 1) 변동범위는 계획 대비 지출증감률의 최소, 최대 크기임

2) 평균증감률은 계획 대비 지출증감률 평균을 의미함

3) 평균변동률은 계획 대비 지출증감률 절대값의 평균을 의미함

4) 사업성기금 48개에 대한 개별 기초통계는 〈부록 표 5〉 참고

자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계기준)

2007~2017년 기간 동안 평균 변동률이 큰 상위 5개 기금을 살펴보면, 사업성기금 중 사업비의 계획 대비 지출의 변동률이 큰 기금으로 농어업재해보험기금이 평균 변동 477%로 가장 컸다. 특히 2012년과 2017년에는 당초 국회확정 예산액보다 지출액이 각각 3,555%, 968%가 증가하였다. 2012년의 경우 태풍 불라

22) 본문에는 변동률 상위 5개 기금에 대한 결과만 제시하고, 사업성기금 전체에 대한 개별 기금의 계획 대비 지출 증감 기초통계는 〈부록 표 5〉에 제시하였다.

벤, 덴빈, 산바 등 예측불가능한 대규모 자연재해 발생으로 농작물 및 양식수산물에 큰 피해가 발생하였고, 그 결과 재보험금 292,468백만원이 집행되었다. 큰 자연재해가 없었던 년도의 경우, 2008년 583백만 원, 2009년 336백만 원, 2010년 2,891백만 원, 2011년 23,794백만 원의 재보험금이 지급됐던 것과 비교해 볼 때, 대형 재난에 대하여 해당 기금을 신축적으로 운용하여 대비하고 있음을 확인해 볼 수 있다. 2017년 사업비의 968%의 증가도 지구온난화로 인한 양식수산물 대형 재난에 따른 재보험금 지급을 위해 여유자금 일부를 재보험금으로 사용한 것이 원인이었다.²³⁾²⁴⁾

순국선열애국지사사업기금의 경우, 2017년 사업비의 당초 계획 대비 지출이 239% 증가되었다. 그 원인으로 광복회관 재건축 추진으로 사업비 중 건설비가 당초 국회확정예산액 1,009백만 원에서 15,302백만 원으로 증액된 금액이 지출되면서 큰 폭의 변동이 있었다. 순국선열애국지사사업기금의 경우 2017년을 제외한 2007년~2016년 기간 동안의 평균 변동률은 13.52%였다.

2007년~2017년 기간 동안 당초 계획 대비 지출의 평균 변동률이 높은 사업성 기금 중 남북협력기금, 농업소득보전직접지불기금, 자유무역협정이행지원기금은 당초 계획 대비 지출액 감소가 커 변동률이 크게 나타났다. 남북협력기금은 주요사업으로 남북협력계정과 경수로계정으로 구성된다. 2008년부터 2017년 까지 계획 대비 실적이 저조한 추이가 이어지고 있는데, 그 원인으로 남북관계 경색으로 추진하고 있는 사업에 있어서 지출이 이루어지지 않기 때문이다. 반면, 계획한 사업비 지출이 되지 못하면서, 매년 사고이월액과 불용액이 발생하여 그 금액이 차년도 여유자금운용에 포함되어 여유자금운용액은 계획액을 초과하여 달성되고 있다.²⁵⁾

이 외에 변동률이 컸던 근로복지진흥기금의 경우, 2009년 143%의 계획 대비 지출 증가가 있었는데, 증가는 추경으로 4,898억 원이 증액(당초 1,344억원에서

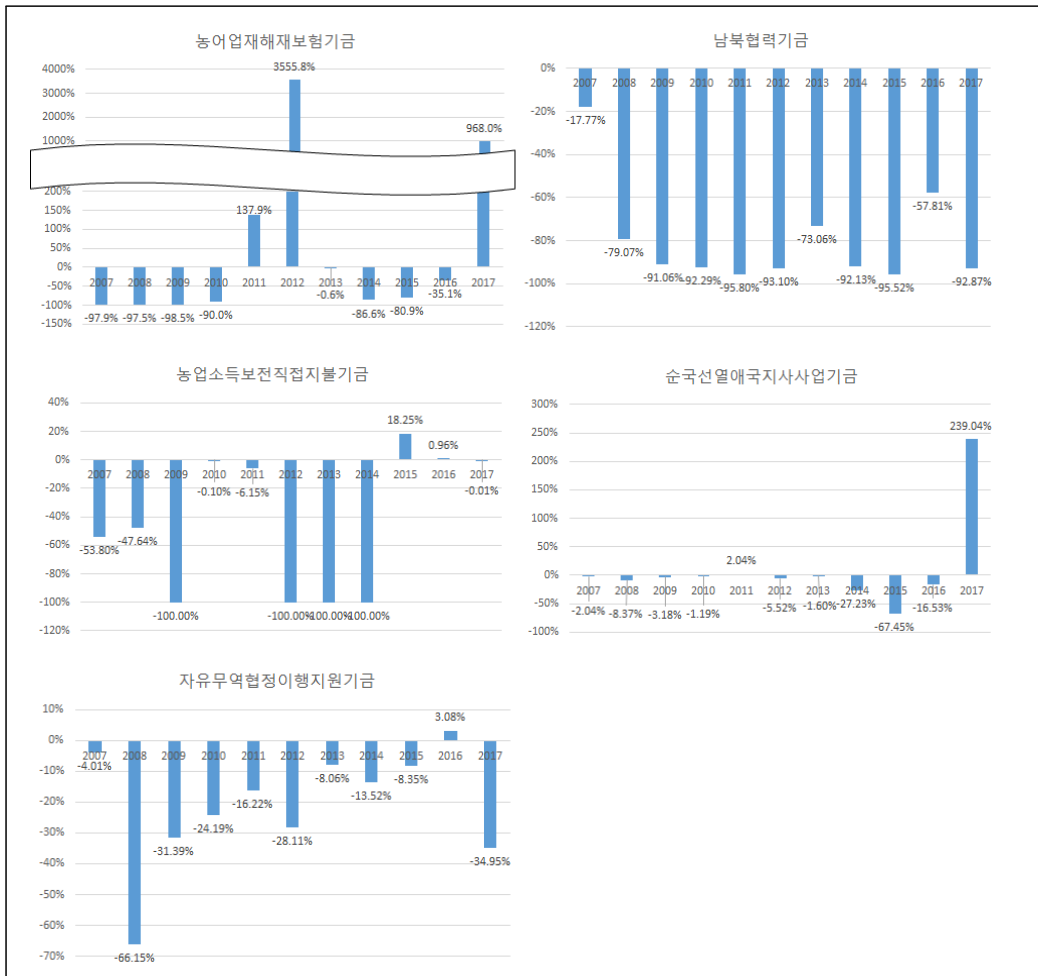
23) 2012회계연도 결산보고서 중 「기금재무제표」 내용을 참고하였다.

24) 농어업재해재보험기금은 대형 자연재해로 인한 농어업재해 피해를 국가가 기금으로 지원하여, 재해보험자의 원활한 사업추진 및 농어가의 소득과 경영안정 도모를 목적으로, 재보험금 지급을 주요 사업으로 하고 있다.

25) 각 회계연도 결산 중 외교통일위원회 「예비심사검토보고서」 내용을 참고하였다.

6,242억원으로 364% 증액)됐기 때문이었다. 그 결과 당초 계획 대비 결산 증가율이 크게 나타났다. 그러나 변경 계획 대비 결산으로 살펴보면, 추경에서 주로 편성되었던 각종 대부사업의 실적 부진²⁶⁾으로 변경 계획 대비 결산으로 40%밖에 집행되지 못했다.²⁷⁾

〈그림 3-8〉 사업비의 당초 계획 대비 지출 증감률 추이(상위 5개 기금)



자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계기준)

26) 당초 기금운용계획 변경을 통하여 경제적 어려움을 겪는 저소득층, 실직가정 생계안정 등의 목표로 추진되었으나, 2009년 하반기 경기회복에 따라 대부사업의 실적이 부진하였다.

27) 2009회계연도 결산 중 환경노동위원회 「예비심사검토보고서」 내용을 참고하였다.

IV. 시사점

우리나라 중앙정부 재정은 일반회계, 특별회계로 구성된 예산과 기금으로 구분할 수 있다. 예산과 별개로 운용되고 있지만 재정운용에서 큰 비중을 차지하는 기금은 국가재정 전체의 효율적 운용을 위해서 본래의 취지와 맞게 운용되고 있는지에 대한 관리가 필요하다.

본 연구에서는 “국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로 설치한다.”는 기금 설치에 관한 법률에 근거하여, 기금을 통한 신축적 재정운용을 점검해 보았다.

분석 자료는 디지털예산회계시스템의 2007~2017년 총계기준 세출(지출)결산 자료를 이용하였다. 전년 대비 지출 증감과 당해 연도 계획 대비 지출 증감 두 가지 측면에서 신축적 운용을 분석한 결과는 다음과 같다.

우선 전년 대비 지출의 증감을 통해 살펴본 사업성 기금의 신축적 운용 분석 결과, 사업성기금 48개 중 변동률이 높은 기금은 농업소득보전직접지불기금, 양성평등기금, 응급의료기금, 방사성폐기물관리기금, 석면피해주제기금의 순이었다. 그리고 금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 영산강·섬진강수계관리기금, 수산발전기금, 농산물가격안정기금 등 5개 기금이 일반회계 변동률 보다 작았다.

그리고 당해 연도 계획 대비 사업비의 지출을 변동률을 분석한 결과, 평균 변동률이 20%이상인 기금이 48개 사업성기금 중 8개였다. 그리고 총지출액 중 사업비의 지출 변동률이 가장 컸던 농어업재해보험기금의 경우, 큰 자연재해가 없던 기간에는 계획대비 사업비의 지출 거의 없었으나, 대형 재해가 있었던 해의 경우 당초 계획 대비 10배 이상 지출 증가가 있었다. 이 경우 재해에 대비하고자 설치된 기금의 목적에 맞게 신축적으로 운용되고 있는 사례라 할 수 있다.

변동률이 큰 기금을 대상으로 해당 년도에 어떤 이유에 의하여 지출 변동이 컸는지에 대하여 살펴본 결과, 기금별 설치목적, 성격이 다른 만큼 기금별로 가지

고 있는 원인이 다양했다. 분석 결과 다음의 세 가지로 구분해 봤다. 첫째, 외국환 평형기금 등 예측 불가능한 대외 환경 변화, 둘째, 양성평등기금, 보훈기금 등 법·제도·정책 변화로 인한 급격한 변화, 셋째, 농어업재해재보험, 남북협기기금 등 사전에 지출규모를 예측하는 것이 불가능한 변화 등이다. 이런 경우 대규모 불용이 발생하지만 일정 규모로 기금을 편성할 수밖에 없고, 신속적 운용이 필요한 경우로 기금의 형태로 존재할 필요가 있는 것으로 판단할 수 있다.

반면, 기금을 통한 신속적 재정운용 측면에서, 신속성이 낮은 기금은 기금의 존치필요성이 상대적으로 낮은 것으로 볼 수 있다. 전년 대비 및 당초 계획 대비 지출의 변동률이 작은 것으로 분석된 기금에 있어서는 향후 사업이 설치된 목적과 신속적 운용을 종합적으로 분석하여 기금으로의 존치 여부를 살펴보아야 할 것이다. 기금의 설치목적은 달성하고 신속적 운용의 필요성이 낮아진 기금의 경우 폐지하거나, 설치 목적은 타당하지만 신속적 운용의 필요성이 낮아진 기금의 경우 일반회계로 편입하여 사업을 추진하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다.

사업성기금은 예산사업과 유사한 내용의 특정한 목적사업을 수행하는데 필요한 자금을 관리하고 운영하는 기금이다. 따라서 사업성기금 중 신속적으로 운용되지 않는 기금의 경우 일반회계로의 편입을 신중히 고려해 볼 수 있다.

〈참고문헌〉

□ 국내문헌

- 김철희(2005), “정부지출변동의 패턴과 결정요인에 관한 연구”, 한국행정학보, 39(3), 115-136.
- 국가경영전략연구원(2006), “한국경제, 무엇이 문제인가? 특별회계·기금 제도 개혁: 평가와 향후 과제”, NSI 정책연구보고서, 2006-01.
- 고영선, 조성일(2004), “기금제도 개선방안”, 한국개발연구원.
- 기획재정부, 「결산보고서」, 각년도.
- 국회예산정책처(2014), 「국가재정법: 이해와 실제」, 진한엠앤비.
- 박기영(2014), 「한국재정」, 법우사.
- 심지현(2015), “기금 여유자금 운용실태 평가”, 국회예산정책처, 사업평가 15-05 (통권 340호).
- 이만우, 황성현, 전형준(2001), “일반·특별회계·기금간의 역할분담에 관한 연구”, 한국공공경제학회.
- 전택승(2003), “기금제도 분석 및 개선방향 연구”, 한국조세연구원.
- 최태현, 임정욱(2017), “관청형성모형에 기반한 중앙정부 예산점증성 분석”, 한국행정학보, 51(2), 389-420.
- 하연섭(2014), “Charles E. Lindblom의 정책연구: 정치와 시장 사이의 점증주의와 다원주의”, 행정논총, 52(2): 37-66.
- 홍수완, 윤별아(2015), “사업성 기금의 수입·지출 분석과 재정위험”, 감사원 감사연구원, 연구보고서 2015-005.
- 에프엔가이드(2015), “정부 기금 여유자금 운용계획의 적절성 분석: 연기금의 목표수익률 산정과 자산배분 프로세스를 중심으로” 국회예산정책처 연구용역 보고서.

□ 웹사이트

국가기록원 홈페이지(<http://www.archives.go.kr>)

국가법령정보센터 홈페이지(<http://www.law.go.kr>)

기획재정부 홈페이지(<http://www.moef.go.kr>)

의안정보시스템 홈페이지(<http://likms.assembly.go.kr>)

〈부 록〉

〈부록 표 1〉 기금 설치 현황(2018년 기준)

〈사업성기금〉

기금명	근거법률	주무부처	설치연도
과학기술진흥기금	과학기술기본법	과학기술정보통신부	1992
관광진흥개발기금	관광진흥개발기금법	문화체육관광부	1972
국민건강증진기금	국민건강증진법	보건복지부	1995
국민체육진흥기금	국민체육진흥법	문화체육관광부	1972
국유재산관리기금	국유재산법	기획재정부	2011
국제교류기금	한국국제교류재단법	외교부	1991
국제질병퇴치기금	국제질병퇴치기금법	외교부	2017
군인복지기금	군인복지기금법	국방부	1996
근로복지진흥기금	근로복지기본법	고용노동부	1993
금강수계관리기금	금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률	환경부	2002
낙동강수계관리기금	낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률	환경부	2002
남북협력기금	남북협력기금법	통일부	1991
농산물가격안정기금	농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률	농림축산식품부	1966
농어업재해보험기금	농어업재해보험법	농림축산식품부	2005
농업소득보전직접지불기금	농업소득의 보전에 관한 법률	농림축산식품부	2003
농지관리기금	한국농어촌공사 및 농지관리기금법	농림축산식품부	1981
대외경제협력기금	대외경제협력기금법	기획재정부	1986
문화예술진흥기금	문화예술진흥법	문화체육관광부	1973
문화재보호기금	문화재보호기금법	문화재청	2010
방사성폐기물관리기금	방사성폐기물관리법	산업통상자원부	2009
방송통신발전기금	방송통신발전기본법	과학기술정보통신부 방송통신위원회	2000
범죄피해자보호기금	범죄피해자보호기금법	법무부	2011
보훈기금	보훈기금법	국가보훈처	1981
사법서비스진흥기금	공탁법	대법원	2016

기금명	근거법률	주무부처	설치연도
사학진흥기금	한국사학진흥재단법	교육부	1989
산업기술진흥및사업화촉진기금	산업기술혁신 촉진법	산업통상자원부	2015
석면피해구제기금	석면피해구제법	환경부	2011
소상공인시장진흥기금	소상공인 보호 및 지원에 관한 법률	중소벤처기업부	2015
수산발전기금	수산업·어촌발전기본법	해양수산부	2001
순국선열애국지사사업기금	독립유공자예우에 관한 법률	국가보훈처	1995
양성평등기금	양성평등기본법	여성가족부	1996
언론진흥기금	신문 등의 진흥에 관한 법률	문화체육관광부	2010
영산강·섬진강수계관리기금	영산강·섬진강 수계물관리 및 주민지원 등에 관한 법률	환경부	2002
영화발전기금	영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률	문화체육관광부	2007
원자력기금	원자력진흥법	과학기술정보통신부 원자력안전위원회	1996
응급의료기금	응급의료에 관한 법률	보건복지부	1995
임금채권보장기금	임금채권보장법	고용노동부	1998
자동차사고피해지원기금	자동차손해배상보장법	국토교통부	2017
자유무역협정이행지원기금	자유무역협정체결에 따른 농어업인들의 지원에 관한 특별법	농림축산식품부	2004
장애인고용촉진 및 직업재활기금	장애인고용촉진 및 직업재활법	고용노동부	1991
전력산업기반기금	전기사업법	산업통상자원부	2001
정보통신진흥기금	정보통신산업진흥법	과학기술정보통신부	2005
주택도시기금	주택도시기금법	국토교통부	1981
중소기업창업 및 진흥기금	중소기업진흥에 관한 법률	중소벤처기업부	1978
지역신문발전기금	지역신문발전지원특별법	문화체육관광부	2004
청소년육성기금	청소년기본법	여성가족부	1989
축산발전기금	축산법	농림축산식품부	1974
한강수계관리기금	한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률	환경부	1999

〈사회보험성기금〉

기금명	근거법률	주무부처	설치연도
고용보험기금	고용보험법	고용노동부	1995
공무원연금기금	공무원연금법	인사혁신처	1960
국민연금기금	국민연금법	보건복지부	1988
군인연금기금	군인연금법	국방부	1960
사립학교교직원연금기금	사립학교교직원연금법	교육부	1974
산업재해보상보험 및 예방기금	산업재해보상보험법	고용노동부	2002

〈계정성기금〉

기금명	근거법률	주무부처	설치연도
공공자금관리기금	공공자금관리기금법	기획재정부	1994
공적자금상환기금	공적자금상환기금법	금융위원회	2003
복권기금	복권 및 복권기금법	기획재정부	2004
양곡증권정리기금	양곡관리법	농림축산식품부	1994
외국환평형기금	외국환거래법	기획재정부	1967

〈금융성기금〉

기금명	근거법률	주무부처	설치연도
기술보증기금	기술보증기금법	금융위원회	1989
농림수산업자신용보증기금	농림수산업자신용보증법	금융위원회	1972
농어가목돈마련저축장려기금	농어가목돈마련저축에 관한 법률	금융위원회	1985
무역보험기금	무역보험법	산업통상자원부	1969
산업기반신용보증기금	사회기반시설에 대한 민간투자법	기획재정부	1994
신용보증기금	신용보증기금법	금융위원회	1976
예금보험기금채권상환기금	예금자보호법	금융위원회	2003
주택금융신용보증기금	한국주택금융공사법	금융위원회	1987

〈부록 표 2〉 사업성기금별 전년 대비 지출 증감(총지출액 기준)

	변동 범위	평균증감률	평균변동률
농업소득보전직접지불기금	-96.2% ~ 697.9%	111.7%	155.2%
양성평등기금	-42.9% ~ 627.8%	60.3%	80.4%
응급의료기금	-51.3% ~ 356.0%	48.1%	67.1%
방사성폐기물관리기금	19.2% ~ 156.1%	49.6%	49.6%
석면피해구제기금	-33.9% ~ 126.8%	35.1%	46.4%
국제교류기금	-33.3% ~ 210.3%	15.3%	42.0%
농어업재해재보험기금	-76.0% ~ 59.7%	23.0%	38.2%
순국선열애국지사사업기금	-42.8% ~ 101.5%	22.4%	35.0%
과학기술진흥기금	-54.4% ~ 70.7%	-5.3%	34.3%
방송통신발전기금	-17.1% ~ 181.4%	21.9%	29.6%
남북협력기금	-43.9% ~ 59.6%	0.1%	27.0%
군인복지기금	-34.7% ~ 90.2%	8.2%	25.9%
농지관리기금	-29.9% ~ 60.1%	12.0%	22.6%
근로복지진흥기금	-36.1% ~ 86.1%	3.8%	21.0%
국민체육진흥기금	-36.7% ~ 39.7%	13.0%	20.4%
자유무역협정이행지원기금	-20.1% ~ 62.4%	11.8%	19.6%
보훈기금	-44.0% ~ 39.2%	0.0%	19.2%
임금채권보장기금	-16.1% ~ 53.5%	9.0%	18.4%
범죄피해자보호기금	-15.4% ~ 57.7%	10.8%	18.0%
주택도시기금	-25.8% ~ 25.5%	10.7%	17.9%
청소년육성기금	-39.4% ~ 22.8%	-1.9%	17.8%
문화예술진흥기금	-21.6% ~ 36.1%	2.9%	16.9%
사학진흥기금	-10.8% ~ 33.9%	10.2%	16.8%
지역신문발전기금	-32.0% ~ 9.1%	-14.6%	16.7%
언론진흥기금	-30.1% ~ 38.8%	-1.7%	16.3%
국유재산관리기금	-19.3% ~ 30.1%	8.0%	15.7%
장애인고용촉진및직업재활기금	-12.7% ~ 27.7%	8.6%	14.5%
중소기업창업및진흥기금	-26.7% ~ 50.2%	5.9%	14.0%

	변동 범위	평균증감률	평균변동률
문화재보호기금	-15.8% ~ 37.8%	4.8%	13.5%
정보통신진흥기금	-22.9% ~ 24.8%	-4.4%	13.3%
영화발전기금	-20.8% ~ 54.8%	5.3%	13.0%
축산발전기금	-20.5% ~ 20.9%	2.1%	12.1%
관광진흥개발기금	-6.2% ~ 39.6%	9.6%	10.8%
원자력기금	-17.2% ~ 50.5%	6.4%	10.6%
전력산업기반기금	-7.5% ~ 24.0%	6.7%	9.7%
국민건강증진기금	-4.6% ~ 36.9%	8.1%	9.0%
대외경제협력기금	-11.3% ~ 34.2%	1.9%	8.3%
한강수계관리기금	-11.7% ~ 23.5%	3.9%	6.7%
농산물가격안정기금	-9.1% ~ 13.9%	1.3%	6.3%
수산발전기금	-12.5% ~ 15.0%	1.8%	5.6%
영산강·섬진강수계관리기금	-3.8% ~ 11.8%	3.0%	4.3%
낙동강수계관리기금	-0.7% ~ 12.2%	3.6%	3.8%
금강수계관리기금	-4.2% ~ 10.1%	2.5%	3.7%

주 1) 변동범위는 전년 대비 지출증감률의 최소, 최대 크기임

2) 평균변동률은 전년 대비 지출증감률 절대값의 평균을 의미함

3) 최근에 설치되어 전년 대비 지출증감률 관측치 개수가 2개 이하인 국제질병퇴치기금, 자동차사고피해지원기금, 산업기술진흥및사업화촉진기금, 소상공인시장진흥기금, 사법서비스진흥기금 등 5개는 제외

자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계기준)

〈부록 표 3〉 사업성기금별 전년 대비 지출 증감(사업비 기준)

	변동 범위	평균증감률	평균변동률
농어업재해재보험기금	-92.2% ~ 1,129.2%	295.8%	340.0%
남북협력기금	-87.1% ~ 856.4%	86.2%	162.8%
양성평등기금	-44.5% ~ 1,012.2%	99.9%	118.5%
방사성폐기물관리기금	-42.7% ~ 534.3%	86.9%	100.3%
응급의료기금	-64.8% ~ 352.5%	48.7%	69.5%
농업소득보전직접지불기금	-100.0% ~ 274.2%	16.9%	64.2%
석면피해구제기금	-19.8% ~ 206.7%	45.7%	52.3%
근로복지진흥기금	-77.1% ~ 217.2%	21.9%	40.3%
언론진흥기금	-31.3% ~ 230.2%	18.6%	30.1%
순국선열애국지사사업기금	-8.4% ~ 193.6%	25.9%	28.8%
방송통신발전기금	-6.3% ~ 123.9%	22.4%	24.5%
영화발전기금	-34.7% ~ 77.1%	10.5%	24.4%
사학진흥기금	-24.8% ~ 68.7%	10.6%	22.1%
자유무역협정이행지원기금	-37.5% ~ 51.8%	11.7%	20.8%
범죄피해자보호기금	-15.8% ~ 48.5%	12.8%	20.0%
중소기업창업및진흥기금	-43.9% ~ 61.4%	7.0%	19.1%
대외경제협력기금	0.6% ~ 53.1%	18.2%	18.2%
국민체육진흥기금	-4.2% ~ 37.6%	16.3%	17.3%
문화예술진흥기금	-18.7% ~ 53.1%	9.3%	17.0%
임금채권보장기금	-12.4% ~ 53.8%	10.8%	15.9%
과학기술진흥기금	-67.2% ~ 0.6%	-15.6%	15.7%
축산발전기금	-20.1% ~ 30.8%	7.2%	12.9%
청소년육성기금	-17.7% ~ 27.9%	3.5%	11.9%
관광진흥개발기금	-3.2% ~ 29.6%	9.8%	11.0%
문화재보호기금	-11.4% ~ 21.3%	6.5%	10.7%
주택도시기금	-9.3% ~ 22.5%	6.9%	10.6%
원자력기금	-15.2% ~ 37.9%	5.6%	10.5%
지역신문발전기금	-25.9% ~ 21.1%	-4.1%	10.3%

	변동 범위	평균증감률	평균변동률
국민건강증진기금	-4.4% ~ 35.9%	9.0%	9.8%
농지관리기금	-14.4% ~ 19.7%	2.6%	9.1%
한강수계관리기금	-12.7% ~ 38.7%	5.3%	8.9%
국제교류기금	-19.9% ~ 11.5%	-2.2%	8.7%
장애인고용촉진및직업재활기금	-9.7% ~ 17.3%	3.5%	8.4%
보훈기금	-46.7% ~ 6.3%	-5.2%	7.9%
국유재산관리기금	-7.5% ~ 26.0%	4.6%	7.9%
농산물가격안정기금	-16.1% ~ 17.2%	1.7%	7.4%
전력산업기반기금	-7.5% ~ 19.5%	2.9%	6.9%
영산강·섬진강수계관리기금	-7.6% ~ 20.1%	3.7%	6.8%
금강수계관리기금	-11.0% ~ 14.3%	3.6%	6.6%
정보통신진흥기금	-22.6% ~ 5.8%	-3.6%	6.4%
수산발전기금	-13.8% ~ 10.3%	0.3%	5.9%
군인복지기금	-6.5% ~ 13.0%	4.1%	5.8%
낙동강수계관리기금	-3.8% ~ 12.4%	3.9%	5.1%

주 1) 변동범위는 전년 대비 지출증감률의 최소, 최대 크기임

2) 평균변동률은 전년 대비 지출증감률 절대값의 평균을 의미함

3) 최근에 설치되어 전년 대비 지출증감률 관측치 개수가 2개 이하인 국제질병퇴치기금, 자동차사고피해지원기금, 산업기술진흥및사업화촉진기금, 소상공인시장진흥기금, 사법서비스진흥기금 등 5개는 제외

자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계기준)

〈부록 표 4〉 사업성기금별 계획 대비 지출 증감(총지출액 기준)

기금명	변경 범위	평균증감률	평균변경률
순국선열애국지사사업기금	-73.26% ~ -14.58%	-44.5%	44.5%
농지관리기금	-2.38% ~ 86.18%	42.0%	42.4%
석면피해구제기금	-38.95% ~ 130.80%	30.5%	41.6%
보훈기금	-75.93% ~ 14.44%	-38.4%	41.0%
국제교류기금	-10.41% ~ 118.00%	22.0%	27.7%
언론진흥기금	-25.93% ~ 90.30%	16.5%	26.6%
농업소득보전직접지불기금	-86.43% ~ 0.53%	-26.3%	26.4%
응급의료기금	-15.30% ~ 177.99%	21.1%	24.7%
국민체육진흥기금	-2.25% ~ 73.75%	21.4%	21.9%
산업기술진흥및사업화촉진기금	-39.58% ~ -9.52%	-21.7%	21.7%
주택도시기금	-15.91% ~ 50.48%	15.2%	21.4%
농어업재해재보험기금	-28.22% ~ 50.93%	9.6%	20.9%
임금채권보장기금	-53.32% ~ 6.67%	-18.1%	20.1%
남북협력기금	-39.28% ~ 13.76%	-16.3%	19.4%
관광진흥개발기금	1.31% ~ 53.27%	17.2%	17.2%
자유무역협정이행지원기금	-52.61% ~ 14.59%	-13.2%	16.0%
소상공인시장진흥기금	5.52% ~ 29.52%	15.9%	15.9%
방사성폐기물관리기금	-27.19% ~ 13.98%	-9.2%	15.6%
과학기술진흥기금	-18.99% ~ 30.80%	11.8%	15.3%
장애인고용촉진및직업재활기금	-30.61% ~ 21.50%	0.6%	15.1%
문화예술진흥기금	-44.90% ~ 0.76%	-14.4%	14.6%
지역신문발전기금	1.27% ~ 54.64%	14.3%	14.3%
군인복지기금	-37.07% ~ 22.31%	-1.6%	14.0%
근로복지진흥기금	-24.34% ~ 53.47%	2.1%	12.4%
농산물가격안정기금	-19.89% ~ 14.75%	-2.7%	12.3%
양성평등기금	-2.73% ~ 33.83%	11.6%	12.3%
국제질병퇴치기금	11.59% ~ 11.59%	11.6%	11.6%
축산발전기금	-26.21% ~ 28.89%	-2.8%	11.5%

기금명	변경 범위	평균증감률	평균변경률
방송통신발전기금	-16.27% ~ 51.01%	6.0%	10.8%
대외경제협력기금	-15.80% ~ 20.06%	4.3%	10.8%
정보통신진흥기금	-27.05% ~ 16.56%	-4.1%	10.8%
국유재산관리기금	-8.10% ~ 21.65%	6.1%	10.6%
한강수계관리기금	2.55% ~ 26.04%	10.4%	10.4%
원자력기금	-27.92% ~ 6.51%	-6.1%	9.9%
금강수계관리기금	-3.12% ~ 16.93%	9.1%	9.6%
문화재보호기금	-19.23% ~ 14.08%	3.0%	8.9%
중소기업창업및진흥기금	-1.16% ~ 24.43%	8.6%	8.8%
영산강·섬진강수계관리기금	-2.36% ~ 23.15%	8.0%	8.7%
자동차사고피해지원기금	8.22% ~ 8.22%	8.2%	8.2%
사학진흥기금	-20.14% ~ 12.58%	-1.7%	7.4%
낙동강수계관리기금	2.83% ~ 14.19%	7.0%	7.0%
영화발전기금	-22.03% ~ 4.78%	-6.0%	6.9%
전력산업기반기금	-16.49% ~ 7.36%	-1.1%	6.3%
청소년육성기금	-16.11% ~ 2.67%	-5.3%	6.2%
사법서비스진흥기금	4.32% ~ 7.88%	6.1%	6.1%
국민건강증진기금	-9.01% ~ 8.64%	-0.7%	4.3%
수산발전기금	-7.85% ~ 3.04%	-2.1%	3.5%
범죄피해자보호기금	-3.66% ~ -0.21%	-1.5%	1.5%

주 1) 변동범위는 계획 대비 지출증감률의 최소, 최대 크기임

2) 평균증감률은 계획 대비 지출증감률 평균을 의미함

3) 평균변동률은 계획 대비 지출증감률 절대값의 평균을 의미함

자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계기준)

<부록 표 5> 사업성기금별 계획 대비 지출 증감(사업비 기준)

기금명	변경 범위	평균증감률	평균변경률
농어업재해재보험기금	-98.5% ~ 3555.8%	370.4%	477.2%
남북협력기금	-95.8% ~ -17.8%	-80.0%	80.0%
농업소득보전직접지불기금	-100.0% ~ 18.2%	-44.4%	47.9%
순국선열애국지사사업기금	-67.5% ~ 239.0%	9.8%	34.0%
자유무역협정이행지원기금	-66.2% ~ 3.1%	-21.1%	21.6%
근로복지진흥기금	-27.8% ~ 143.2%	7.2%	21.0%
자동차사고피해지원기금	-21.0% ~ -21.0%	-21.0%	21.0%
응급의료기금	-18.7% ~ 167.7%	11.7%	20.2%
영화발전기금	-46.0% ~ -0.8%	-19.9%	19.9%
석면피해구제기금	-77.0% ~ 11.1%	-15.5%	18.7%
대외경제협력기금	-48.0% ~ -5.7%	-18.3%	18.3%
중소기업창업및진흥기금	-0.5% ~ 41.6%	14.9%	15.0%
임금채권보장기금	-15.5% ~ 48.3%	4.0%	14.5%
국유재산관리기금	-25.4% ~ -5.5%	-13.5%	13.5%
언론진흥기금	-37.9% ~ -2.5%	-13.4%	13.4%
방사성폐기물관리기금	-17.3% ~ 33.8%	5.4%	9.4%
주택도시기금	-15.4% ~ 13.9%	1.1%	8.7%
문화예술진흥기금	-3.7% ~ 26.8%	7.0%	8.7%
사학진흥기금	-18.6% ~ 19.4%	-2.8%	8.5%
보훈기금	-10.1% ~ 18.4%	-3.6%	7.8%
소상공인시장진흥기금	2.4% ~ 12.0%	7.2%	7.2%
지역신문발전기금	-32.3% ~ 2.8%	-6.3%	7.2%
농산물가격안정기금	-14.7% ~ 8.9%	-4.0%	7.1%
군인복지기금	-17.3% ~ -4.3%	-7.1%	7.1%
수산발전기금	-17.5% ~ 0.1%	-6.4%	6.4%
축산발전기금	-19.2% ~ 4.2%	-5.2%	6.4%
관광진흥개발기금	-5.6% ~ 22.5%	3.2%	5.9%
전력산업기반기금	0.4% ~ 13.7%	5.7%	5.7%

기금명	변경 범위	평균증감률	평균변경률
영산강·섬진강수계관리기금	-5.1% ~ 14.4%	3.4%	5.2%
금강수계관리기금	-6.0% ~ 17.5%	2.4%	5.1%
장애인고용촉진및직업재활기금	-11.4% ~ 12.3%	1.1%	4.8%
한강수계관리기금	-18.0% ~ 7.6%	0.1%	4.1%
농지관리기금	-11.9% ~ 5.2%	-2.6%	4.0%
범죄피해자보호기금	-10.9% ~ 4.3%	-2.4%	4.0%
방송통신발전기금	-10.1% ~ 8.6%	-1.0%	3.9%
국제교류기금	-18.4% ~ 5.3%	-0.8%	3.8%
낙동강수계관리기금	-0.7% ~ 12.6%	3.2%	3.4%
문화재보호기금	-9.5% ~ 2.9%	-1.6%	3.0%
정보통신진흥기금	-4.3% ~ 11.8%	1.8%	2.9%
국민체육진흥기금	-6.4% ~ 4.4%	-0.9%	2.7%
양성평등기금	-5.8% ~ 6.3%	0.0%	2.4%
국민건강증진기금	-6.1% ~ 5.3%	-1.1%	2.2%
국제질병퇴치기금	-2.2% ~ -2.2%	-2.2%	2.2%
과학기술진흥기금	-5.7% ~ 6.7%	1.0%	2.1%
청소년육성기금	-8.7% ~ 2.4%	-1.5%	2.0%
사법서비스진흥기금	-2.5% ~ -0.5%	-1.5%	1.5%
원자력기금	-10.3% ~ 0.0%	-1.1%	1.1%
산업기술진흥및사업화촉진기금	0.0% ~ 0.0%	0.0%	0.0%

주 1) 변동범위는 계획 대비 지출증감률의 최소, 최대 크기임

2) 평균증감률은 계획 대비 지출증감률 평균을 의미함

3) 평균변동률은 계획 대비 지출증감률 절대값의 평균을 의미함

자료: 디지털예산회계시스템, 각년도 세출(지출) 결산보고서(총계기준)

기금의 신속적 운용과 시사점

발 간 월 2018년 12월

발 행 인 김재훈 한국재정정보원장

편 집 재정정보연구본부

발 행 처 한국재정정보원

(04637) 서울특별시 중구 퇴계로 10, 메트로타워

(대표전화 02-6908-8200)

인 쇄 처 (주)케이에스센세이션(02-761-0031)

내용에 관한 문의는 한국재정정보원 재정정보연구본부로 연락해주시기
바랍니다. (tel 02 - 6908 - 8557)

© 한국재정정보원, 2018



한국재정정보원

Korea Public Finance
Information Service