



보 고 서

2016년 3월24일(통권16-01)

담당자

이수영 경제팀장

070-8897-8381, syoung@cubs.or.kr

www.cubs.or.kr

기금 신설과 폐지, 제대로 이뤄지고 있나

I. 조사목적

■ 기금은 특정한 목적을 위해 특정한 자금을 운영할 필요가 있을 경우, 법률로서 설치할 수 있다¹⁾. 재량권을 활용해 탄력적 운용이 가능하다는 장점과 국가재정의 칸막이식 운용으로 효율성이 저하될 수 있다는 단점이 있다. 또한 한번 신설된 기금은 이해관계자들의 적극적인 반대에 부딪혀 폐지가 매우 어렵다. 본고에서는 노무현 정부 이후 기금신설 및 폐지 현황을 살펴보고, 효과적인 기금관리 방안을 제시하고자 한다.

II. 기금현황

■ 각 국가의 역사적, 사회적 요구와 재정운용방식에 따라 다양한 방식이 존재한다. 예산 이외에 기금을 다양하게 활용하는 국가가 있는 반면, 기금을 신설보다는 예산을 이용하는 경우도 있다. 그러나 기금의 신설 및 유지가 당초의 도입 취지에 부합되어야 하며, 기금신설과정에서 국가재정 운용의 효율성 및 합리성과 연계되어야 한다는 것은 다양한 기금관

리방식을 막론하고 공통적으로 요구된다.

■ 현재 우리나라에서 운용되고 있는 기금은 총 64개(금융성기금 포함, 2015년 기준). 조성된 기금누계 액만 1412조8412억 원에 이른다. 그러나 지난 16차례의 평가²⁾에도 총 기금 수는 2000년 62개³⁾에서 2015년 64개로 오히려 증가한 것으로 나타났다.

그동안 기금과 관련하여 기금신설목적에 어긋나는 사업계획, 예산과 기금 및 기금과 기금 간의 중복운용, 유사한 기능의 기금 통합문제 등이 주로 지적돼오고 있다. 이에 정부는 기금 운용의 효율성과 투명성 제고를 위해 지난 2000년부터 민간전문가가 자산운용과 준치평가에 참여하는 기금운용평가제도를 실시해오고 있다. 그러나 재정과 기금간의 중복사업, 기금 간 통합문제, 기금운용평가단의 독립성⁴⁾ 등은 여전히 해결되지 못하고 있는 상황이다.

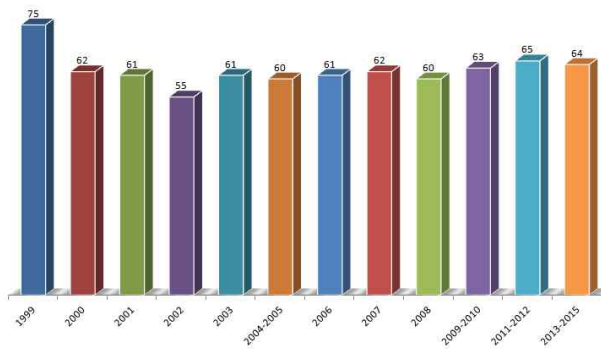
2) 단, 기금준치평가는 2004년 「2003년도 기금운용평가」부터 총 5번 실시됨.

3) 90년대 말 총 75개(기획예산처, 「기금제도 개선방안」, 1999-06-29 기준)이었던 기금은 1999년 「기금제도 개선방안」 발표 이후 62개(기획예산처, 「1999년도 기금운용 평가결과」, 2000-08-29)로 정리되었다.

4) 공기업개혁시민연합, 「기금운용평가단 독립성 검토」, 2014.12

1) 국가재정법 제5조 제1항

그림1. 연도별 기금 현황



III. 기금신설과 폐지내역

■ 2003년 첫 기금존치평가에서 기금평가단은 55개 평가대상 기금 중 22개의 기금을 축소시키도록 권고하였다. 그러나 2006년 존치평가에서도 2003년 평가에서 폐지권고 대상이었던 과학기술진흥기금 등 11개의 기금이 존치되어 운용 중이었다. 2015년도 기금현황에 따르면 2003년도 기금존치평가에서 축소권고를 받았던 22개 기금 중 2개만 폐지되었고 나머지는 현재까지도 운용중이다.

표1. 축소권고기금의 현 운용내역

기금명	2003년도 기금존치평가	2015년도 기금현황
과학기술진흥기금	폐지	○
국민건강증진기금	타기금전환	○
국민체육진흥기금	통합	○
근로복지진흥기금	폐지	○
금강수계관리기금	통합	○
낙동강수계관리기금	통합	○
문화예술진흥기금	민간자금화	○
순국선열애국지사사업기금	민간자금화	○
여성발전기금	폐지	○ ⁵⁾
영산강점진강수계관리기금	통합	○
응급의료기금	폐지	○
청소년육성기금	통합	○
축산발전기금	폐지	○
한강수계관리기금	통합	○
기술신용보증기금	통합	○
농림수산업자신용보증기금	통합	○
농어가목돈마련저축장려기금	폐지	○
산업기반신용보증기금	통합	○
신용보증기금	통합	○
주택금융신용보증기금	통합	○
방위산업육성기금	폐지	X(2006년 폐지)
문화산업진흥기금	폐지	X(2006년 폐지)

5) 현 양성평등기금

■ 2003년 55개 기금을 대상으로 평가할 당시 총 22개 기금이 축소권고를 받았지만, 이후 축소권고율은 낮아져 2012, 2014년의 경우 축소권고를 받은 기금은 없다.

표2. 기금존치평가 존치권고율 및 축소권고율

(단위:개, %)

	평가대상	축소권고 ⁶⁾			축소권고율
		(존치)	(조건부존치)		
2003년도	55	22	33	0	40
2006년도	55	1	49	5	1.8
2009년도	61	6	48	7	9.8
2012년도	63	0	48	15 ⁷⁾	0.0
2014년도	38	0	38	0	0.0

■ 그렇다면 실질적으로 폐지된 기금은 없을까. 첫 기금존치평가를 실시했던 참여정부 이후 현재까지 폐지된 기금은 총 7개. 그러나 이중 통폐합이나 기금운용기간 만료 등의 경우를 제외할 경우 실질적으로 기금자체가 폐지된 것은 2개에 불과하다.

표3. 폐지기금 현황

	폐지된 기금	폐지연도	폐지유형
1	방위산업육성기금	2006	폐지
2	문화산업진흥기금	2006	출자계정 변경
3	부실채권정리기금	2007	운용기간 만료
4	학자금대출신용보증기금	2009 (2010)	폐지 (재단계정으로 이전)
5	양식수산물재해보험기금	2009	기금간 통폐합
6	특정물질사용합리화기금	2015	기금간 통폐합
7	구조조정기금	2015	운용기간 만료

① 문화산업진흥기금

* 근거법: 문화산업진흥기본법

- 해당기금은 기금설치 근거법인 문화산업진흥기본법이 2006년12월31일 일부개정되어 부칙 제2조에 따라 중소기업투자모태조합 내 문화산업 별도계정에 출자하도록 출자계정 변경되었음.

6) 민간기금화, 기금간 통폐합, 폐지, 특별회계 귀속 등 포함

7) 조건부존치 6개, 중기금융자산 규모 파다지적 10개

* 국민체육진흥기금은 조건부존치 및 중기금융 규모 파다지적 둘 다에 해당

② 부실채권정리기금

* 근거법: 금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한법률

- 기금설치 당시 법률 제5371호 부칙 제2조에 따라 당초 운용기간이 종료되어 자연 폐지됨.

③ 양식수산물재해보험기금

* 근거법: 양식수산물재해보험법

- 2009년 농작물재해보험법(정부발의, 현 농어업재해보험법)이 전부개정되고, 부칙 제5조에 따라 양식수산물재해보험기금은 농어업재해보험기금이 승계하도록 함.

④ 특정물질사용합리화기금

* 근거법: 오존층보호를 위한 특정물질의 제조규제 등에 관한 법률

- 기금설치 근거법의 제21조~제24조까지의 기금내용이 「산업기술혁신촉진법(정부발의, 2014.12.23.공포)」이 일부개정 됨에 따라 타법 삭제됨. 해당 기금은 산업기술진흥및사업화촉진기금의 특정물질사용합리화계정으로 통합됨.

⑤ 구조조정기금

* 근거법: 금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한법률

- 기금설치 당시 법률 제9670호 부칙 제2조1항에 따라 당초 운용기간이 종료되어 자연 폐지됨.

■ 한번 신설된 기금의 폐지는 어려운 반면, 기금신설을 요구하는 입법발의는 증가하고 있다. 17~19대 국회에서 발의된 기금신설 입법안은 총 195개⁸⁾이다. 이 중 법안가결에 따라 실제로 기금이 신설된 것은 13개이다.

표4. 2004년 이후 신설된 기금

	신설기금명	설치연도/운용개시연도
1	국유재산관리기금	2011년/2012년
2	농어업재해보험기금	2005년/2005년
3	문화재보호기금	2010년/2010년
4	방사성폐기물관리기금	2009년/2009년
5	범죄피해자보호기금	2011년/2011년
6	복권기금	2004년/2004년
7	산업기술진흥 및 사업화 촉진기금	2015년/2015년
8	석면피해구제기금	2011년/2011년
9	소상공인시장진흥기금	2015년/2015년
10	언론진흥기금	2010년/2010년
11	영화발전기금	2007년/2007년
12	자유무역협정이행지원기금	2004년/2004년
13	지역신문발전기금	2004년/2005년

기금존치평가 등을 통해 기금을 관리하겠다는 것이 정부의 입장이지만, 신설기금 중엔 정부가 근거법을 발의하여 설치한 기금도 5개였다.

표5. 2004년 이후 신설된 기금 근거법 발의자

	신설기금명	근거법 발의자
1	국유재산관리기금	정부
2	농어업재해보험기금	정부
3	문화재보호기금	박근혜의원
4	방사성폐기물관리기금	조승수의원 정부
5	범죄피해자보호기금	박민식의원
6	복권기금	정부
7	산업기술진흥 및 사업화 촉진기금	정부
8	석면피해구제기금	박준선의원 김상희의원 권선택의원
9	소상공인시장진흥기금	이현재의원
10	언론진흥기금	한선교의원 정청래의원

8) 개별 설치근거법 발의안 기준

	신설기금명	근거법 발의자
11	영화발전기금	문화위원장
12	자유무역협정이행지원기금	임채정의원
13	지역신문발전기금	고흥길의원 김성호의원 목요상의원

편, 재정사업 및 조세지출과의 연계성을 감안하여 합리적인 조정이 필요하다.

이처럼 기금신설은 정부·국회의원을 가리지 않고 이루어지고 있다. 기금정리를 가장 적극적으로 시도한 것은 참여정부 시절인 2005년이다. 그러나, 당시 발표된 대부분은 기금정리 방안은 제대로 진행되지 못했다.

■ 기금폐지가 어려운 것은 정치권과 이해관계자까지 폭넓게 존재하는 폐지반대 여론이 존재하기 때문이다. 실제로 2006년에 정부가 응급의료기금을 폐지하고자 관련기금 폐지안을 제출하였으나, 관련 시민단체 등 이해관계자들의 반발에 따라 상임위(보건복지위) 수준에서 기각되어 폐지가 무산되었다⁹⁾. 또한, 설치당시 근거법에 의해 운용기한이 정해지더라도 근거조항 개정발의를 통해 운용기한을 늘리는 경우가 적지 않다.

IV. 결론 및 개선방안

■ 시대적 목적에 따라 기금이 설치되었다 할지라도, 기금의 목적이 사라지거나, 재정투입, 조세지출 등 보다 효과적인 방법이 존재한다면 기금은 폐지되어야 한다. 현행 기금존치 평가가 사실상 기금 유지를 위한 컨설팅이라는 비판도 제기되고 있는 만큼 전문가들을 통한 평가를 강화할 필요가 있다.

■ 국가부채가 증가하고 있는 상황에서, 칸막이식 재정운용은 재정의 효율성을 저해시킨다. 문제기금에 대해 원점에서 재검토하는 한

9) 데일리메디, “후진적응급의료개선, 기금폐지 반대”, 2006-11-26일자 보도
<http://www.dailymedi.com/news/view.html?section=1&category=3&no=675026>