

정부 각 부처 기금운용의 실태와 문제점

지난 89년 국회에 계류되었던 '기금관리기본법'이 이번 국회회기내에 제정될 것으로 보인다.
이같은 총 61조8천여원을 조성, 올해 정부관리 운영규모만 23조9천여원에 이르는 기금의 제정과 운용실태를 살펴보고 그 문제점, 개선방안을 제시한다.
또한 재정민주주의 확립차원에서 기금을 재조명하고 있다
(편집자 註)

I. 한국재정운용과 기금의 역할

흔히들 예산이라고 하면 중앙 정부의 일반회계만을 연상하고 조금 더 관심있는 사람이라면 특별회계까지 고려하지만, 기금에 대해 관심을 두는 사람은 드물다. 그럴 수 밖에 없는 것이 정부가 발간하는 두꺼운 예산개요나 특별기금운용 계획서 등을 열람하기 어려운 필부로서는 국회에서 심의과정을 거치거나 언론에서 공개하는 것을 통해 정보를 갖게 되는데 기금은 이런 측면에서 차단되어 있기 때문이다.

현행 예산회계법 7조에 의하면 국가가 사업 운영상 필요할 때 법률로서 정하는 경우에 한하여 특별한 기금을 설치할 수 있으며(제1항), 이렇게 설치된 기금은 세입·세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있도록(제2항) 규정하고 있다. 이 조항에 담긴 행간의 뜻을 해석하면 다음과 같은 것을 읽을 수 있다. 첫째, 개별부처의 필요성에 의해 기금이 설립되고 개별법을 가진다. 둘째, 세입·세출예산에 의하지 않기 때문에 국회의 심의를 거쳐 승인을 받는 절차를 거칠 필요가 없다. 결국 정부의 자의적인 운영이 가능한 쌈지주머니인 셈이고 따라서 많은 사람들의 관심에서 벗어나 있었던 것이다.

기금이 갖는 이러한 매력으로 1969년까지 9개였던 기금이 70년말에는 34개로, 86년까지는 51개로 늘어났다가 91년 현재 66개(정부관리 36개, 민간관리 30개)로 증가되어 있다. 금액으로 보더라도 91년 현재 26조9천여원이 조성되어 21조1천여원이 운용되고 있는데, 이는 26조9천여원의 일반회계 대비 78.4%에 해당하며 특별회계까지 포함한 총중앙정부예산 대비 57.7%에 해당하는 엄청난 금액이다.

II. 기금과 관련한 재정운영의 난맥상

정부의 특수한 경제정책을 달성하기 위해 그때 그때 설립되고 운영과정에서 타부처와의 협의과정 없이 운영을 하면서 국회의 심의를 받지 않기 때문에 개별부처의 효율성을 달성하기에는 매우 좋은 수단이 될 수 있었으나, 바로 이러한 점이 행정에 대한 외부통제가 이루어지지 못했던 우리나라의 역사적 경험에서는 많은 문제점을 야기시켰다.

첫째 민주성의 원칙에 정면 위배된다. 기금은 주무부처에서 운용계획을 수립한 후 국무회의

의 심의를 거쳐 대통령의 승인만 받으면 성립되고 국회에 대해서는 보충자료로 보고만 하면 된다. 더욱이 민간관리기금인 경우에는 이러한 절차도 없이

창업지원기금이 정부관리기금인데 비해 중소기업구조조정기금이 민간관리기금으로 되어 있다. 이와 관련하여 자금규모가 큰 기금일수록 민간기금의 형태로 관리하여 자금운용이나 기금 조성의 측면에서 소관부처의 재량권을 강화하려 한다는 비판을 면하기 어렵다.

둘째는 특별회계와 기금의 중복설치와 관련한 문제이다. 군인연금기금, 양곡관리기금, 체신보험기금, 조달기금은 똑같은 명칭의 특별회계도 각각 존

중복설치되어 있다. 특히 융자성기금의 경우 기금별로 상이한 융자조건이나 절차 등으로 인해 공공자금과 재무부가 관리하는 국민투자기금의 경우 명칭과 재원조달방법이 다를 뿐 운영의 균형적 발전과 합리화 촉진 그리고 공공기술개발과 경쟁력 강화라는 측면에서 설치 목적과 지원대상은 유사하다. 그런데 기술개발을 위한 자금운용의 경우 공공발전기금의 적용금리는 6.5%인 반면 국민투자기금의 금리는 10-10.5%로 상이하다. 이러한 조건의 차이로 인해 특정기금의 자금이 수요가 집중되고 여기에 불필요한 경쟁

합의와 타협의 과정이 논리적인 정당성의 확보나 공공의 추구라는 사회적인 정의감보다 더 중요한 요인이 될을 강조하였다. 기금과 관련한 관리 및 운영개선의 노력도 86년 이후 기화되었을 때 다 제기되었으나, 그때마다 정치적 여건이 조성되지 못하고 이해관련당사자인 각 부처의 반발로 결국은 무산되는 과정의 연속이었다. 어떻게 보면 애초에 전체적인 관리를 위한 노력없이 개별법을 통과시켰던 국회의 자승자박이라고 할 수도 있지만, 개별법을 폐지하는 것이 아니라 전체적인 재정운용의 일관성을 유지하기 위해 기금의 일반적인 성격

이관되었으며 89년말에는 상당수준의 통합방안까지 마련했으나 역시 격렬한 반발로 인해 다시 경제기획원으로 소관아 넘어오는 등 정책의제화(agenda-setting)의 단계에서부터 곤란을 겪었다.
한편 국회에서는 88년12월 야당단일안으로 기금의 적용대상에서 주식매입과 부동산매입을 금지하는 조항과 기금운용의 계획수립에서 경제기획원과 사전협의할 조항 그리고 예산안 및 결산보고서를 국회에 제출하여 심의·승인을 받아야 할 조항 등을 삽입한 기금관리기본법을 제출하였다. 그러나 '국회보고'로 할 것인가 '국회심의·승인'으로 할 것인가를 두고 논쟁을 거듭하다가 89년6월에는 경제기획원 대안을 마련하였고 여야가 이를 수용하기로 합의했으나 의결하루를 앞둔 확대당정회의의 결과 이를 반대하기로 한 민정당의 결의로 유보되었다. 89년12월 정기국회에 다시 제기되어 법사위가 제 제출되었으나 결국 '보고'·'심사'라는 갖가지 논쟁으로 유보되었다. 90년에는 여야 어느 쪽에서도 문제를 제기하지 않았다. 기금을 뺀 것이 없으려는 정부 각 부처의 로비와 압력이 3당통합이후 쟁쟁해졌다는 비난을 면하기 어려운 상황이었다.

이제 사회경제의 민주화와 더불어 우리의 정부관료와 정치도 좀더 성숙된 모습을 보여야 한다. 개별부처의 이기적인 보호관을 감조하다 더 큰 정치적 손실을 입는 우를 범해서는 안될 것이다.

이미 지적한 바와 같이 기금에 관한 문제점과 개선방안은 비교적 명확히 제기되고 있다. 정부관리기금과 민간관리기금을 분명히 구분하여 책임소재를 밝히고, 기금의 성격과 관련한 자금의 운용범위를 규정지으며, 재정운용의 전반적인 조화를 위해 기금운용계획서에 관련 부처 및 경제기획원과 사전협의의 거처고 나아가 재정에 대한 국회의원의 최 즉 재정민주주의 확립을 위해 예산과 같이 떼떽이 국회의 심의와 승인을 받도록하며 이를 위해 기금에 관한 일반법으로서의 기금관리기본법을 제정하는 것이다.

이제는 정치적 결단력을 통해 문제를 해결할 시점이다. 국민의 대표로서 명예와 책임이 걸맞는 국회의 성숙한 자세가 보여져야 한다. 이미 92년도 일반회계예산의 83% 수준에 해당하는 27조8천여원의 기금운용이 국회에 보고되어 있고, 89년 이후 국회 경과위(經緯奏)에 계류중이던 기금관리기본법이 이번 정기국회에서 다시 논의되고 있어, 13대 마지막 정기국회에 거는 우리의 관심과 기대는 매우 크다.

이 원 회

(서울대 행정대학원 박사과정)

'쌈지돈'으로 전락한 61조원

운용체계확립 위한 기금 관리법 제정 절실

무원칙한 중복 설치, 정부·민간 66개로 늘어
설치·운용 심의 없어 재정국회주의 위배돼

재하고 있다. 실제 운영과정을 보면 특별회계에서는 인건비·관매비·보관비와 같은 일반관리비 정도만 처리되고 기금의 본래적 목적을 위한 사용이나 자본의 증식을 위한 자금운용은 기금을 통해 이루어지고 있다. 이러한 과정에서 기금의 무리한 수익성 증대를 위해 개별법에서 명확하게 규정하지 않은 부분에 대한 지출이 문제가 된다. 예컨대 기금의 여유자금을 수익성이 높다고 해서 부동산매입이나 골프장 운영으로 유용할수 있는 것인가. 이것은 결코 가상적인 문제 제기가 아니라 실제 기금운용의 형태에서 관찰되는 문제임에도 불구하고 좀처럼 정치적인 쟁점이 되지 않는 부분이다.

셋째는 부처별 이기주의에 입각한 기금의 남발로 인해 발생하는 중복설치의 문제이다. 부처내에 다양하게 중복설치되어 있던 문제는 1980년대 이후 많이 정비되어 가고 있는 것이 사실이다. 1986년 상공부가 관리하던 기계공업진흥기금·전자공업기금 그리고 섬유공업진흥기금이 공업발전기금으로 통합된 바 있고, 동력자원부가 관리하던 석유비축기금·석유안정기금 그리고 석유개발기금이 석유사업기금으로 통합되었으며, 농수산부가 관할하던 농어민후계자육성기금·농업기계화촉진기금·수산진흥기금 및 농어촌지역개발기금 중 농업개발사업 부문이 농어촌발전기금으로 통합되었다. 매우 고무적인 발전이었음에 틀림없다. 그러나 66개나 되는 기금의 방만한 갯수는 아직도 통폐합되어야 할 기금의 존재를 나타내는 것이고 특히 부처간 중복된 부문에 대한 조정은 쉽사리 해결되지 못하고 있다. 예컨대 석탄산업의 지원을 위해 정부관리기금으로 석탄산업육성기금과 민간관리기금으로 석탄산업안정기금이 있으며, 에너지 관련 기금으로 석유사업기금(정부)과 에너지이용합리화기금(민간)과 가스안전관리기금(민간)이 있고, 도로교통관련기금으로 도로교통안전협회기금(민간)과 교통안전기금(민간)이

과 비리의 소지가 있게 된다.

III. 재정개혁의 정치경제학

A. Wildavsky는 1961년에 발표한 "예산개혁의 정치적인 함의"라는 소논문에서 예산제도를 개혁하려면 관련 이해당사자들간의

을 규명하고 지출의 합리적인 범위를 설정하며 나아가 불요불급한 기금을 통폐합하려는 노력만은 반드시 관철되어야 할 것이다.

기금통폐합의 문제는 1986년 경제기획원에서 관장하다 관련부처의 반발때문에 국무총리실로

현 장 취 재

"논이 목고있어, 논이. 농사지 어도 일하고 안나오니 어디 손이 나 딸수 있겠어요. 그리고 돈빌려 논밭을 샀어도 그 이자도 못내는 사람이 태반이여. 우리집은



수매가와 농민의 아종고

◇ 포천군 농민대회를 다녀와서

사는 김수백(83) 할아버지는 농촌현실을 한탄했다.
포천군 농민회에서 개최한 20일 농민대회. 충청, 전라, 경기 지역등 전국에서 계속적으로 이어지고 있는 쌀시장 개방저지 및 전량수매투쟁이 20일 포천군에서도 계속되었다.
대회시작전부터 농민회 회원들은 가두선전을 계속하였으나, 군청, 읍면소재지에서 나온 공무원과 경찰들은 대회참가자들을 관

찰(?)하였다. 이로인해 공무원이나 경찰의 눈에 잘못보이지나 않을까하는 노파심이 농민들의 행동을 엿보고 있는 상황이었다. 시골에서나 볼수 있는 일이었다.
이후 '농민의 소리'에서 한 농민은 "아들이 돌아나 있는데 나이가 차도 장가도 보내지 못한다"고 말하기도 하고, "농약, 비료, 인건비는 턱없이 올라가는데 추곡수매가를 한자리수에서 인상한다니 말이나 되냐"며 가슴에

◇ 비록 몸은 늙었지만, 할아버지의 모습에서 쌀시장 개방투쟁에는 남다른 소가 따로 없을음을 볼수 있다

가 마니 웃으며 무장한(?) 농민들의 포전을에서 쌀시장개방저지를 규탄하는 모습



자동차한국의 자부심을 펼쳐갈 마북리연구소 -

우리의 손으로 세계 제1의 자동차를 만든다.

영원히 꺼지지 않을 마북리연구소의 불빛 -

첨단 자동차기술을 향한 우리의 꿈이 영원하듯 오늘도 마북리연구소의 불빛은 꺼지지 않습니다.

마북리연구소의 500여 연구진들은 수많은 시행착오와 고통을 이겨내며 국내 최초로 알파엔진과 트랜스미션의 독자개발에 성공, 자동차한국의 긍지를 드높였습니다. 인간의 생각대로 움직이는 '꿈의 자동차' 시대를 위해 자동차의 신기술을 펼쳐가는 마북리연구소 사람들 -

이들 모두의 노력들이 지구촌 곳곳에 자동차한국의 자부심을 펼쳐가는 원동력이며 세계 자동차무대를 이끌어가는 보이지 않는 힘입니다.



미래의 첨단 자동차기술은 우리 손으로 -

세계 자동차무대를 이끌어 갈 이상적인 자동차는 어떤 모습일까?

전기, 수소 등 배기가스가 없는 대체연료 개발, 엔진효율의 극대화를 위한 연소, 유체, 유동의 연구, 자동차 스스로 판단하고 조절하는 전자제어기술, 깃털처럼 가볍고 부드러운 초경량 신소재의 연구 등 미래의 첨단 자동차는 우리 손으로 만들겠다는 의지로 최선의 노력을 다하고 있습니다.

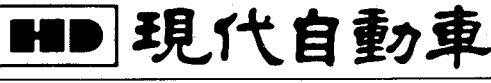
'세계 제1의 자동차를 만들겠다'는 강한 신념으로 앞으로도 현대자동차는 산학협동을 통하여 앞서가는 자동차기술을 펼쳐갈 것입니다.

꿈과 패기의 젊음은 영원하다.

다음 세기의 첨단 자동차기술을 펼쳐갈 주인공은 누구입니까?

꿈과 패기가 있는 젊음은 영원합니다. 현대자동차는 젊은 그대들의 험한 기상이 세계 제1의 자동차한국을 빛낼 밑거름을 믿으며 좋은 차의 개발과 공명으로 이땅에 풍요로운 자동차문화의 주역으로 우뚝 설 것입니다.

마음을 나누며, 미래를 꿈꾸며 현대자동차가 밝은 내일을 추구해갑니다.



오늘의 정신으로 내일에 도전한다. ⑥