기금제도에 대한 새로운 인식

옥 동 석
(인천대학교)

Ⅰ. 머리말

일반회계와 특별회계로 구성된 세입세출예산과 별도로 운영되는 기금제도는 1961년 우리나라에 처음 도입되었다. 기금제도를 도입할 당시에는 그 개수가 3개에 불과하였으나 이후 대폭 증가하여 1993년에는 114개에 이르렀다. 자금의 편성·승인·집행·보고의 네 단계로 구성된 예산과정에서, 기금제도는 주무부처의 장에게 상당한 재량권을 인정하였기 때문에 각 부처는 기금을 통한 재정권 확보에 혈안이 되었다고 하여도 과언이 아니었다. 기금제도는 시대별로 많은 변화를 겪었지만, 주무부처가 기획예산처, 대통령 그리고 국회의 통제를 회피할 수 있는 가장 효과적인 수단이었다.

기금의 무분별한 확장에 많은 재정관련 전문가들은 가혹한 비판을 가하였다. 국가재정에 실질적으로 포함되는 기금이 기획예산처의 총괄적 예산조정과 국회의 심의를 거치지 않는다는 것은 그 어떤 논리로도 변명될 수 없었기 때문이다. 정권이 바뀔 때마다 매번 기금 통폐합은 중요한 개혁의제로 등장하여 기금의 개수는 1993년 114개를 정점으로 감소되기 시작하였다. 1996년 76개, 2000년 61개, 2001년 62개, 2002년 58개, 2003년 59개, 2004년 57개 등으로 꾸준히 감소하여 왔다. 특히 2001년에는 기금관리기본법이 개정되면서 기금도 국회의 심의를 받도록 하여, 법형식적으로는 기금이 세입세출예산에 포함되지 않으나 실질적으로 포함되는 것과 크게 다르지 않게 되었다.

그런데 기금의 개수가 감소하는 추세에 있지만 여전히 전문가들의 일반적인 인식은 특별회계, 기금제도가 지나치게 복잡한 칸막이식 재정운용을 조장하고 여기서 유사중복 사업들이 체계적 조정과정 없이 나타나고 있다는 것이다. 이 두 가지 문제점을 해소하기 위해서는 기금과 특별회계의 통폐합을 한층 더 가속화시켜야 한다고 인식되고 있다. 이러한 인식이 반영되어 2003년 12월 기금관리기본법이 개정될 때 기금의 존치여부에 대한 평가를 매3년마다 이루어지도록 하였다. 이에 따라

2004년에 기금존치에 관한 평가가 처음으로 이루어졌다.

기금 통폐합으로 기금 개수가 전반적으로 감소하면서, 다른 한편으로는 기금을 유지하고자 하는 반발 또한 거세게 나타나기 시작하였다. 기금폐지가 기금사업의 전면적 폐지를 의미하는 것은 아니지만, 기금사업을 안정적으로 유지하는 가장 유용한 수단은 기금의 존치에 있음을 부정할 수는 없을 것이다. 기금의 관련 이해관계인들은 기금사업의 중요성을 강조하며 기금폐지를 적극적으로 반대하고 있다. 이러한 갈등이 표출되자 2004년도에 처음으로 시행된 기금존치평가가 2005년 3월 현재까지 구체적으로 실행되지 못한 채 미완의 상태에 남아 있다.

그런데 미국의 연방정부도 400여개에 달하는 다양한 펀드들을 보유하고 있지만 이들의 통폐합 및 개수 감축을 적극적으로 도모하고 있지 않다. 본 연구는 이 점에 착안하여 미국의 경험을 조사 분석하고 이로부터 우리나라에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 본 연구의 제Ⅱ장에서는 우리나라 기금제도의 발전을 간단히 요약정리하고, 제Ⅲ장에서는 미국 정부의 펀드제도에 대한 일반적 현황을 소개하고자 한다. 제Ⅳ장에서는 미국의 예산과정, 즉 예산편성, 승인, 집행, 사후보고 등에서 각종 펀드단위들이 어떻게 처리되는지를 살펴볼 것이다. 제Ⅴ장은 맺음말로서 미국의 경험을 통하여 우리나라 특별회계·기금제도에 대한 시사점을 도출할 것이다.

본 연구에서 특히 유의할 점은 용어의 번역에 있다. 그 법률적 정의에서 알 수 있는 바와 같이 일반회계와 특별회계에서 사용되고 있는 '회계'란 용어의 의미는 일정한 자금 또는 금전의 묶음단위로서 펀드를 표현한다. 일반적인 '회계'의 의미는 '거래의 인식, 분류, 기록, 보고하는 일체의 과정'에 있기 때문에, 일반회계와 특별회계에서 사용된 '회계'란 용어는 일반적인 회계의 의미와 사실상 다르다고 할 수 있다. 일본에서도 일반회계, 특별회계라는 용어가 사용되고 있는데, 우리나라가 일본의 예산 및 재정제도를 모방하면서 이러한 용어도 그대로 도입하였던 것이다. 본 연구는 미국제도를 소개하는 것에서 출발하기 때문에 미국의 'fund'를 회계 또는 기금으로 번역하지 않고 그대로 펀드라는 용어로 사용하고자 한다.

Ⅱ. 한국의 기금제도

1961년 국가재건최고회의에서 기존의 재정법을 대체하여 예산회계법이 제정되었다. 당시 예산회계법 제11장 잡칙에 포함되어 있는 제89조에서 일반회계와 특별회계로 구성된 세입세출예산과 별도로 특별기금 설치를 규정하고 있다. 기금은 경제기획원과 국회의 심의를 거쳐야 하는 세입세출예산과 별도로 중앙관서 장의 전적인 재량에 속하였다.

1973년 2월 비상국무회의에서는 각종 기금의 운용계획 수립에 대한 대통령의 통제를 강화하기 위하여 제89조를 개정하였다. 기금을 관리하는 중앙관서의 장은 회계연도마다 기금운용계획을 수립하여 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻도록 규정하였다. 또한 1973년 12월에는 기금운용계획서와 기금결산보고서를 세입세출의 예산안 및 결산과 함께 회계연도마다 국회에 제출하도록 개정하였다.

개별 기금은 각각의 법률에 따라 설치되었는데, 기금제도가 출범할 당시에는 기금의 개수가 3개에 불과하였으나 이후 대폭적으로 증가하여 1980년대 후반에는 90여 개를 상회하였다. 1989년 3월 예산회계법의 전반적 조문배열과 편제를 정리할 때, 기금제도의 중요성을 감안하여 예산회계법 제89조는 제7조로 옮겨 배치되었다.

기금의 개수와 운용금액이 점차 증가하면서, 기금을 세입세출예산과 별도로 운영하는 데에 대한 비판도 따라서 증가하였다. 점차 정부는 개별 기금의 설치를 총괄적으로 통제 관리하고 기금을 재정운용과 연계하여 운용할 필요성을 인식하였다. 이에 따라 정부는 1991년에 '기금관리기본법'을 제정하여 기금제도 전반의 기본적 원칙과 기준에 관한 사항을 정하기에 이르렀다.

기금관리기본법에서는 '정부관리기금'과 '민간관리기금'을 구분하였다. '정부관리기금'은 중앙관서의 장이 관리하는 기금으로, '민간관리기금'은 정부관리기금 외의 기금으로 대통령령이 정하는 기금으로 정의되었다. '민간관리기금'은 주로 정부산

하기관들이 관리하는 기금인데, 이들의 직원은 공무원이 아니기 때문에 '민간'이라는 명칭이 부여된 것으로 보인다. 기금관리기본법의 적용을 받는 '민간관리기금'은 두 가지 요건을 참조하여 선정되었다. 첫째, 기금재원 대부분이 법률의 규정에 의한 민간부담금으로 조성되고 사업 내용상 공공성이 크다. 둘째, 기금재원의 전부 또는 일부를 정부가 출연하고 사업내용상 공공성이 크다.

그런데 이 당시만 하더라도 '민간관리기금'이 재정의 영역에 포함되는 것으로 인식되지는 않았다. '민간관리기금'을 기금관리기본법의 적용대상으로 규정하는 데에는 많은 반발이 있었다는 사실이 이를 증명하는 것이라 할 수 있다. 이러한 인식은 유시권(1991)에서 잘 표현되어 있다.[1)]

> "형식적 의미의 기금은 그 관리주체가 정부인가 민간인가에 따라서 정부관리기금과 민간관리기금으로 구분할 수 있으나 실질적 의미의 기금은 그 명칭 여하에 불구하고 정부관리기금만을 말한다. 다시 말하면 형식적으로 기금이라는 명칭을 사용하고 있다고 하더라도 민간관리기금은 예산회계법상의 기금이 아니다. 그러므로 민간관리기금은 예산회계법상의 기금인 정부관리기금과 같이 그 기금운용계획은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받음으로써 확정되는 것이 아니고 개별법에 근거하여 당해 기금을 감독할 권한이 있는 중앙관서의 장의 승인만으로 확정된다. 또한 정부관리기금의 경우와 같이 기금의 운용계획서나 결산보고를 국회에 제출할 의무가 없다."

기금관리기본법이 제정됨으로써 경제기획원은 비로소 '정부관리기금'과 일부의 '민간관리기금'에 대한 통제를 강화할 수 있게 되었다. 기금운용계획은 경제기획원 장관과의 협의와 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻음으로써 확정될 수 있도록 하였다. 또 기금관리주체가 기금운용계획의 지출계획을 주요항목 지출금액의 2분의 1의 이상 변경할 경우에는 경제기획원 장관과의 협의와 국무회의의 심의 및 대통령의 승인을 얻도록 하였다. 그리고 기금의 목적달성에 필요한 당해 연도의 지출소요를 초과하는 여유자금은 재정투융자특별회계에 예탁하게 하고 예탁의 규모는 경제기획원장관과 기금관리주체가 협의하여 결정하게 하였다.

---

1) 유시권(1991), p.259 참조.

기금관리기본법이 제정된 이후에도 기금제도에 대해 비판은 계속 제기되었다. 박종구(1992)는 기금운용에 대한 예산당국의 통합·조정권한의 강화, 기금의 통폐합, 기금의 재분류 등을 제안하였다. 황성현(1993)은 기금의 구체적인 재분류와 통폐합 방안을 제시하고 기금운용에 대한 통제강화와 여유자금의 통합관리를 강조하였다. 특히 전문가들의 논의는 '정부관리기금'과 '민간관리기금'의 구분이 모호할 뿐만 아니라 기금관리기본법이 모든 '민간관리기금'으로 확대·적용되어야 한다는데 집중되었다.

이러한 논의에 부분적으로 부응하여 1993년 12월 기금관리기본법은 제정된 후 2년만에 중요한 사항에 대한 개정이 이루어졌다. 기금관리기본법 제2조는 적용대상 기금에 대한 정의가 있었는데, 이 조항을 변경하여 기금설치를 제한하는 규정으로 전환하였다. 즉 '정부의 출연금 또는 법률에 의한 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표에 규정한 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다'고 규정하였다. 다시 말해 기금은 개별 법률에 따라 설치될 수 있었는데, 1994년 이후부터는 기금관리기본법의 별표에 명시되지 않는 한 기금을 설치할 수 없게 되었던 것이다.

그리고 '정부관리기금'과 '민간관리기금'이라는 명칭이 오해의 소지가 있기 때문에 전자를 공공기금으로 후자를 기타기금으로 정의하였다. 또한 기금이 부담하는 국채발행 및 차입금의 한도액에 대해 국회의결을 받도록 규정하였다. 종전에는 기금의 부담으로 발행하는 국채에 대해 각각의 국채별로 국회의 의결을 받았으며 차입금의 한도액에 대해 제한이 없었다. 그런데 법률이 개정되면서 국채발행 및 차입금의 한도액을 예산총칙에 규정하여 다른 국채 및 차입금과 함께 국회의 의결을 얻도록 하였다.

2001년 12월 기금관리기본법의 중요한 내용이 다시 한번 개정되었는데, 이는 우리나라가 기금제도를 도입한 이래 가장 중요한 역사적 전기로 기록될 수 있을 것이다. 금융성기금을 제외한 모든 기금의 기금운용계획안과 기금결산은 국회의 의결을 거치도록 하였으며, 공공기금과 기타기금의 구분을 없애고 기금으로 일원화하였다. 이는 기금이 재정의 일부라는 사실을 확고하게 확인한 규정이라 할 수 있다. 국회 심의대상에서 금융성기금 10개를 제외한 이유는, 이들이 금융정책의 수단으로

간주되어 통합재정에 포함될 이유가 없다고 판단하였기 때문이다.

기금관리기본법의 개정으로 기금운용계획이 국회의 의결을 거치기 때문에 운용계획의 변경 또한 국회의 의결을 거쳐야 할 것이다. 기금관리주체가 기금운용계획의 주요항목 지출금액을 변경하고자 하는 경우에는 기획예산처 장관과의 협의·조정과 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 후에 국회의 의결을 얻도록 하되, 주요항목지출금액의 10분의 3 범위 안에서는 국회의 의결 절차를 거치지 아니하고 변경할 수 있도록 하였다.

기금이 통합재정의 범위에 포함되어 국회의 의결을 거쳐야 한다는 인식이 보편화되면서 2003년 12월에는 또 한번의 기금관리기본법 개정이 이루어졌다. 우선 금융성기금도 기금운용계획안 및 기금결산을 국회에 제출하도록 하였으며, 중앙관서의 장이 기금을 신설하고자 하는 경우 기금신설에 관한 계획서를 제출하여 기획예산처 장관의 심사를 받도록 하였다.

기금의 신설이 인정되는 경우는 네 가지 경우로 제한하였으며, 신설의 적합성은 기금정책심의회에서 심의하도록 하였다. 네 가지 경우는, 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것, 사업의 특성으로 인하여 신축적인 사업추진이 필요할 것, 일반회계나 기존의 특별회계 또는 기금보다 새로운 기금으로 사업을 수행하는 것이 효과적일 것, 중장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것 등이다.

그리고 기금운용의 효율성 및 신축성을 높이기 위하여 기금관리주체는 다른 법률의 규정에 의한 의무적 지출금액, 여유자금운용으로 계상된 지출금액 등에 대하여는 기금운용계획 변경안을 국회에 제출하지 아니하고 기금운용계획을 변경할 수 있도록 하였다. 또한 기금관리주체는 여유자금의 효율적인 관리·운용을 위하여 각 기금의 여유자금을 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 통합하여 운용할 수 있도록 하였다.

특별회계와 기금을 포함한 재정제도에 대한 전문가들의 인식은 이만우·황성현(2001)에 의해 잘 표현되어 있다.[2] 특히 황성현은 1993년 이후 특별회계와 기금제

도에 대해 가장 많은 연구를 수행한 학자인데, 그의 설명은 우리나라 전문가들의 일반적 인식을 가장 잘 요약하고 있다고 생각된다. 그에 의하면 특별회계, 기금제도의 가장 큰 두 가지 문제점은 지나치게 복잡한 칸막이식 재정운용과 유사 중복사업이 복잡한 재정체계에서 발생한다는 것이다.

> "우리나라 재정체계 및 제도상의 가장 중요한 문제 중의 하나는 재정체계가 매우 복잡·다기화 되어 있어서 재정운영의 효율성과 투명성을 확보하기 어렵다는 점이다. 2001년 현재 중앙정부의 재정체계는 일반회계와 22개 특별회계, 그리고 61개 기금(공공기금 43개, 기타기금 18개)으로 이루어져 있는데, 재정체계가 복잡하다는 것 자체가 재정지출의 효율성과 투명성, 그리고 신뢰성을 떨어뜨리는 중요한 이유가 되고 있다.
>
> 재정체계의 복잡·다기화로 일부 유사사업들이 중복적으로 집행되기도 하고 예산지출의 국가적 우선순위에 따른 재원배분이 상당한 정도 저해되기도 하는 문제가 발생한다. 더욱이 현재의 재정체계가 일정한 원칙 하에서 일반회계와 특별회계, 그리고 기금으로 역할분담이 이루어져서 운영되는 것이 아니라는 데 문제의 심각성이 있다. 특별한 세입이나 자금 없이 특별회계나 기금이 운영되기도 하고, 특별회계나 기금에서 일반회계에서도 수행 가능한 사업이 이루어지기도 하며, 동일한 성격의 사업이 때로는 일반회계에서 때로는 특별회계나 기금에서 중첩되어 수행되기도 하고 있다. 지금까지 재정개혁 차원에서 기금 및 특별회계 제도의 정비가 꾸준히 추진되어 왔으나 여전히 여러 가지 문제점들이 제기되고 있으며, 특히 특별회계의 정비 노력은 상대적으로 더욱 저조한 실정이다. 그리고 일반회계와 특별회계 및 기금 간의 역할 분담에 대한 원칙과 기준이 미비한 상황에서 재정제도의 개혁이 추진되어 왔다."

이 두 가지 문제점을 처리하기 위한 정부의 대응은 특별회계와 기금의 통폐합을 추진하는 것이다. 2003년 12월의 기금관리기본법 개정에서는 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치여부에 대한 평가를 매3년마다 이루어지도록 하였다. 이에 따라 2004년에 기금 존치에 관한 평가가 처음으로 이루어졌다. 평가결과는 2004년 9월 한국개발연구원의 주관으로 개최한 공청회에서 발표되었는데, 특별회계는 22개를 8개로 축소하고 또 약 20여개에 달하는 기금의 폐지가 제안되었다.[3)]

2) 이만우·황성현(2001), p. 1 참조.
3) 한국개발연구원, 「특별회계 및 기금 정비방안에 관한 공청회」, 2004. 9. 13, 정부혁신지

Ⅲ. 미국의 펀드제도 현황

1. 연방정부의 펀드유형

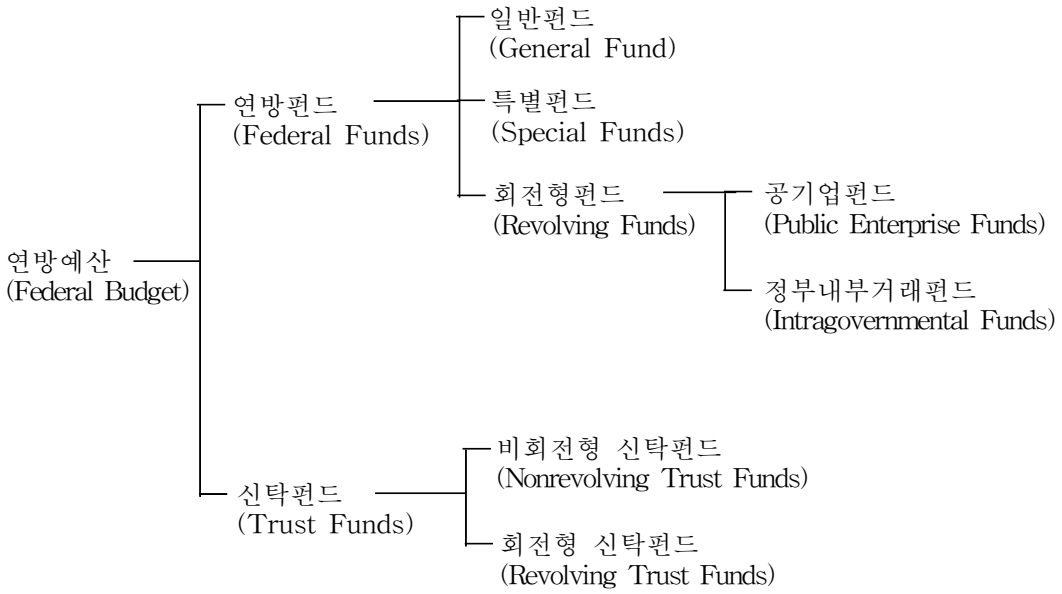
미국 연방정부의 예산에 포함되는 펀드의 유형들은 [그림 1]과 같이 정리될 수 있다. 연방예산은 연방펀드와 신탁펀드로 구성되고, 연방펀드는 다시 일반펀드, 특별펀드, 회전형 펀드로 구분된다. 일반펀드는 우리나라의 일반회계와 마찬가지로 가장 규모가 크며 특별히 그 용도가 지정되지 않은 일반적인 수입으로 조성된다. 특별펀드는 우리나라의 특별회계와 마찬가지인데, 용도지정된(earmarked) 조세수입으로 특정한 용도에 사용되는 펀드이다. 공기업펀드는 우리나라의 기업특별회계에 해당한다고 할 수 있으며 정부의 기업형 활동에 사용된다. 정부내부거래펀드는 정부기관 상호간의 영업적 거래를 계리하는 것으로서 연방청사펀드(Federal Building Fund) 등이 해당된다.

연방펀드와 대치되는 신탁펀드에서도, 영업활동의 성격을 띠느냐 여부에 따라 비회전형 신탁펀드와 회전형 신탁펀드로 구분된다. 비영업적 활동이라는 측면에서 비회전형 신탁펀드는 특별펀드와 유사하다. 다시 말해 특별펀드의 재원이 용도지정된 조세, 또는 목적세인 것처럼 비회전형 신탁펀드도 법률에 의해 조세, 부담금 등이 용도지정되어 그 재원이 조성된다. 그러면 특별펀드와 비회전형 신탁펀드의 차이는 무엇인가? 펀드를 설치하는 법률에서 당해 펀드를 특별펀드로 명시하면 연방펀드로 분류되고, 그렇지 않고 신탁펀드로 명시하면 신탁펀드가 되는 것이다.[4)]

방분권위원회・기획예산처 후원.

4) GAO(2001), Section 1, pp.7~11 참조.

[그림 1] 연방정부의 펀드유형 분류



신탁펀드라는 용어에서 사용되는 '신탁(trust)'에는 특별한 의미가 없는가? 연방정부에서 사용되는 '신탁'의 의미는 민간부문에서 일반적으로 사용되는 신탁의 의미와 상당히 다르다. 민간부문에서 '신탁'이란 개인이 자신의 재산으로 일정한 신탁자금을 조성한 후 정관 등을 통해 특별히 명기된 개인들에게 수혜를 주는 것이다. 신탁자는 피신탁자를 지정하고, 피신탁자는 신탁약정에 따라 신탁재산을 운용하는 수탁책임을 부담하는 것이다. 민간부문에서 사용되는 이와 같은 '신탁'의 의미가 연방정부에서는 그대로 적용되지 않는다.

물론 연방정부의 신탁펀드도 특정한 수입을 재원으로 하여 특정한 집단 또는 개인들에게 이득을 준다. 그러나 민간의 신탁자금과 달리 연방정부는 신탁수혜자에 대한 수탁책임을 부담하지 않는다. 왜냐하면 기존의 법률을 변경함으로써 신탁펀드의 수입과 지출을 인상, 인하 또는 당해 수입의 사용목적을 변경할 수 있기 때문이다. 더욱이 연방정부는 신탁펀드의 재원인 수입을 결정하는 신탁자임과 동시에 조성된 펀드를 직접 보관 및 통제하는 피신탁자가 되기도 한다.

연방펀드로 분류되는 특별펀드와 비회전형 신탁펀드 사이에 아무런 차이가 없는

것처럼, 기업형 활동을 지원하기 위한 공기업펀드와 회전형 신탁펀드 사이에도 '신탁'이란 명칭 외에는 별반 차이가 없다. 영업형 활동에서 나타나는 수입은 당해 영업활동에 지정되어 사용되기 때문에 이들도 일종의 용도지정이라 할 수 있다. 결국 특별펀드, 공기업펀드, 비회전형 신탁펀드, 회전형 신탁펀드들은 모두 법률에 따라 특정 목적과 사업을 수행하기 위해 정부가 용도지정한 금전의 수입과 지출을 계리하는 펀드들이다.

일반펀드를 제외한 나머지 펀드들은 모두 용도지정된 수입으로 특정 목적과 사업을 수행하는데, 펀드의 유형에 따라 목적사업의 성격에 어떤 차이점이 존재하는가? 미국 연방정부에서는 이러한 차이가 존재하지 않는다. 예컨대 '환경보호청 유해물질펀드(Environmental Protection Agency's Hazardous Substance Superfund)'는 환경정화사업을 용도로 하는 펀드로서 법률에 신탁펀드로 지정되어 있다. 이와 유사한 펀드로서 에너지부(Department of Energy)의 '핵폐기물펀드(Nuclear Waste Fund)'가 있는데 이 또한 환경정화사업을 용도로 하는데 법률에서는 특별펀드로 간주되고 있다. 공기업펀드와 회전형 신탁펀드 사이에도 큰 차이가 없다. 예컨대 '재향군인 특별생명보험(the Veterans Special Life Insurance)'이라는 회전형 신탁펀드와 '재향군인 재보험(Veterans Reopened Insurance)'이라는 연방 공기업펀드는 모두 재향군인의 연금보험 지급금을 조달하고 있다.

또한 유사한 유형의 사업에 대한 자금지원이라 하더라도, 어떤 경우에는 용도지정되는 펀드로 설치되기도 하고 또 어떤 경우에는 일반펀드의 예산항목으로 편성되기도 한다. 다시 말해 당해 사업의 재원이 용도지정된 펀드로 조성되는지 아니면 일반펀드의 예산항목으로 조성되는지에 대해서는 일관성 있는 기준이 있는 것이 아니다. 예컨대 '해안경비군 퇴역제도(Coast Guard Military Retirement System)'와 일반적인 '군인퇴역제도(Military Retirement System)'는 모두 기여금이 없는 연금제도(noncontributary pension plans)로 운영된다. 그런데 '군인퇴역제도'는 신탁펀드에서 조성되지만 '해안경비군 퇴역제도'는 일반펀드에서 조성된다. 또 다른 예로서는 '다국적 종보호펀드(Multinational Species Conservation Fund)'과 '멸종위기 종보호펀드(Cooperative Endangered Species Conservation Fund)'를 들 수 있다. 이들 두 개의 펀드는 멸종위기의 종과 그 거주지를 보호하는 사업들을 지원하지만, 전자

는 일반펀드에서 예산항목으로 조달되고 후자는 특별펀드로 설치되어 있다.

2. 펀드의 현황

미국 연방정부에서 펀드 현황에 관한 자료는 1980년대 후반 이후 회계검사원(GAO, General Accounting Office)에서 모두 4차례 발간되었는데, 가장 최근의 자료는 2001년 1월에 발간되었다.[5] 펀드의 현황을 파악할 수 있는 원자료는 관리예산처(OMB, Office of Management and Budget)와 재정부(Department of Treasury)가 각각 보유하고 있다. 그런데 이들에 의하면 연방예산의 펀드 전체 개수는 서로 다르게 보고되고 있다. 예산편성을 총괄하는 OMB는 별도의 예산항목으로 구분 인식될 수 있는 펀드들만을 파악하고 있지만, 정부회계를 총괄하는 재정부는 동일한 예산항목에 포함되어 펀드들이라고 하더라도 이들을 구분 인식하고 있다. 다시 말해 연방정부 예산서에서는 백만 달러를 측정단위로 하기 때문에 50만 달러 이하의 소규모 펀드들은 일반펀드에 통합되어 표시되거나, 또는 다수의 신탁펀드들이 묶여져 한 개의 예산항목으로 편성되곤 한다.

<표 1> 펀드유형별 개수와 금액(1999년)

(단위: 백만달러)

구분	비회전형 신탁펀드	회전형 신탁펀드	특별펀드	공기업펀드	합계
개수	120개 (30.6)	10개 (2.6)	149개 (38.0)	113개 (28.8)	392개
세입	983,298 (85.4)	22,168 (1.9)	26,711 (2.3)	119,597 (10.4)	1,151,774
세출	771,458 (82.6)	21,270 (2.3)	13,730 (1.5)	126,962 (13.6)	933,420

주: 세입 및 세출규모는 GAO(2001)의 부록 자료를 참조하였으나 펀드유형별 개수는 본문의 자료를 참조하였다. 부록에서는 비회전형 신탁펀드가 108개, 회전형 신탁펀드가 10개, 특별펀드가 111개, 공기업펀드가 113개로 열거되어 있으나, 세입과 세출규모와 그 비중은 크게 다르지 않을 것으로 생각된다.
자료: GAO(2001)

1980년대 후반에 발간된 GAO의 보고서들은 예산상의 관점에서 작성되었기 때문에 OMB 예산자료를 사용하였다. GAO(2001)에 의하면 연방정부에는 1999년 현재

5) GAO(2001), GAO-01-199SP 참조.

모두 392개의 예산펀드가 존재하고 있다.[6] <표 1>은 이에 대한 현황 자료를 요약하고 있는데 특별펀드는 149개, 공기업펀드는 113개, 신탁펀드는 130개로 각각 파악되고 있다. 130개의 신탁펀드는 다시 비회전형 신탁펀드 120개, 회전형 신탁펀드 10개로서 구성된다. 펀드유형별 세입 및 세출의 금액의 상대적 비중을 살펴보면, 비회전형 신탁펀드가 일반펀드를 제외한 연방예산펀드의 80%를 상회하고 있다.

여기서 비회전형 신탁펀드의 비중이 이렇게 높은 이유는 사회보장제도에 속하는 펀드들이 비회전형 신탁펀드이기 때문이다. 사회보장제도와 관련되는 '연방 노인보험신탁펀드'(Federal Old-Age Survivors Insurance Trust Fund), '연방 장애보험신탁펀드'(Federal Disability Insurance Trust Fund)와 의료보험과 관련되는 '연방 건강보험펀드'(Federal Hospital Insurance Fund), '연방 보충의료보험 신탁펀드'(Federal Supplementary Medical Insurance Trust Fund) 그리고 '공무원퇴직 및 장애 신탁펀드'(Civil Service Retirement and Disability Trust Fund) 등이 모두 비회전형 신탁펀드로 분류된다.

이들 5개의 비회전형 신탁펀드의 규모에 비견될 수 있는 펀드로는 '우편서비스 공기업펀드(Postal Service Fund)'가 있다. 1999 회계연도를 기준으로 할 때 모든 용도지정 수입의 약 78%가 이들 6개의 펀드에 관련되어 있다. 나머지 386개(일반펀드 1개와 정부내부거래펀드들을 제외한)의 펀드에 그 나머지 22%의 수입이 속한다. 다음의 <표 2>는 용도지정 펀드의 규모별 집중도를 파악하기 위하여 유형별 상위 10개 펀드를 정리하고 있다.

연방예산의 기능별 또는 분야별 배분과 관련하여 각 펀드의 역할에는 어떤 차이가 존재하는가? 모든 예산기능에 걸쳐 용도지정 펀드들은 일정한 역할을 하고 있으며, 이러한 역할은 특정한 기능분야에 집중되어 있고 그 비중은 많은 차등을 보이고 있다. 우선 비회전형 신탁펀드의 75% 이상은 사회보장(50.9%)과 의료보호(27.5%)를 포함한 사회보장제도와 관련이 있다. 그리고 회전형 신탁펀드의 지출은 건강보험기능(86.8%)에 집중되어 있는데, 이는 연방피용인 건강급여(Employees and Retired Employees Health Benefits Fund)에서 거의 모두 나타나고 있다.

---

6) 재정부에서는 같은 기간에 모두 224개의 신탁펀드와 247개의 특별회계를 파악하고 있다.

<표 2> 각 유형별 상위규모 10개 펀드

(단위: 백만달러)

신탁펀드		특별펀드		공기업펀드	
펀드명	총세입	펀드명	총세입	펀드명	총세입
Federal Old-Age Survivors Insurance Trust Fund	449,489 (44.7)	Funds for Strengthening Markets, Income, and Supply (Section 32)	5,681	Postal Service Fund	62,943
Federal Hospital Insurance Fund	153,018 (15.2)	Universal Service Fund	3,752	Commodity Credit Corporation Fund	9,882
Federal Supplementary Medical Insurance Trust Fund	85,457 (8.5)	FHA Mutual Mortgage Insurance Program Account	3,559	Tennessee Valley Authority Fund	6,904
Civil Service Retirement and Disability Fund	74,522 (7.4)	Salaries and Expenses, U.S. Customs Service	1,208	FHA Mutual Mortgage and Cooperative Housing Insurance Funds Liquidating Account	4,939
Federal Disability Insurance Trust Fund	67,791	Immigration Support	1,142	FSLIC Resolution Fund	3,922
Highway Trust Fund	39,427	Reclamation Fund	1,050	Bank Insurance Fund	3,022
Military Retirement Fund	38,227	Land and Water Conservation Fund	1,293	Rural Electrification and Telecommunications Liquidating Account	2,788
Unemployment Trust Fund	31,681	Crime Victims Fund	985	Bonneville Power Administration Fund	2,629
Employees and Retired Employees Health Benefits Fund	18,039	Nuclear Waste Fund	768	Rural Housing Insurance Fund Liquidating Account	2,172
Military Sales Program	11,624	Assets Forfeiture Fund	613	Pension Benefit Guaranty Corporation Fund	1,866
합 계	1,005,466	합 계	26,711	합 계	119,597

주1): 괄호안의 숫자는 합계에 대한 비중을 나타내는데, 합계 금액은 GAO(2001)의 부록을 참조하였다.
주2): 신탁펀드 중에서 'Employees and Retired Employees Health Benefits Fund'만 회전형 신탁펀드다.
자료: GAO(2001), p.87.

특별펀드는 신탁펀드보다 더 광범한 분야의 기능을 담당하고 있는데, 이들은 상업 및 주택융자(35.8%), 법무행정(21%), 자연자원 및 환경(13.7%) 등의 순서로 나타났다. 공기업펀드는 거의 전부 '우편서비스펀드(Postal Service fund)'에 의해 설명되

기 때문에 상업 및 주택융자기능(58.7%)에 집중되었다. 이외의 공기업펀드는 다양한 기능에 기여하고 있다. 결국 용도지정 펀드가 그 유형에 따라 일정한 예산기능을 수행한다고 할 수 없기 때문에, 펀드 유형별로 예산상의 역할이 규정된다고 할 수 없다.

용도가 지정된 펀드의 수입과 용도, 즉 목적사업 사이에는 일정한 연계가 존재하는가? 대부분의 비회전형 신탁펀드 및 특별펀드의 경우 그 수입재원과 용도의 관계는 상대적으로 밀접하다. 예컨대 '연방노인보험펀드'(Federal Old-Age Survivors Insurance Fund), '연방장애보험신탁펀드'(Federal Disability Insurance Trust Fund)는 대부분의 자금을 피용자와 고용주가 지급하는 '연방보험기여금법 조세(Federal Insurance Contributions Act(FICA) taxes)'로부터 조성하고, 이를 개인에 대한 사회보장지급금 또는 재정부 증권의 투자에 사용한다. 의료보험, 의료보호와 관련되는 조세 및 보험료 등의 재원과 사용도 역시 직접적으로 연관되어 있다.

그러나 재원과 용도의 관계가 덜 밀접하게 관련되어 있는 경우도 있다. 예컨대 특별펀드 중에서 가장 규모가 큰 '시장·소득·공급강화펀드'(Funds for Strengthening Markets, Income, and Supply(Section 32))'는 수취한 관세 총액의 30%로 조성된 후, 비기초적 농산품에 대한 지출확대에 자동적으로 예산편성되고 있다. 그리고 용도지정된 관세의 대부분은 주로 어린이 영양사업을 지원하는데 사용된다.

펀드의 유형별로 분명한 차이점을 발견할 수 있는 것은 장기간 지속되는 사업의 장기적 지출부담(long-term commitments)이라 할 수 있다. <표 3>은 펀드 유형별로 장기적 지출부담과 관련되는 수입, 지출, 잔고의 금액과 비중을 표시하고 있다. 여기서 알 수 있는 바와 같이 비회전형 신탁펀드는 주로 장기적 지출부담의 재원인 반면, 특별펀드는 장기적 지출부담의 재원이 전혀 되지 않는다. 그리고 대부분의 장기적 지출부담은 회전형 신탁 또는 공기업 펀드보다는 비회전형 신탁펀드와 관련되어 있음을 알 수 있다. 비회전형 신탁펀드인 사회보험, 연방보험, 연방연금 및 일정한 교육급여를 제공하는 펀드들은 연방정부에서 장기적 지출부담으로 분류할 수 있는 사업들을 나타낸다. 비회전형 신탁펀드 지출의 약 93%는 장기적 지출부담을 초래하는 사업과 연관되어 있다.

<표 3> 펀드유형별 장기적 지출부담 현황(1999 회계연도)

(단위: 10억 달러)

펀드유형	개수	수입		총지출		펀드잔고	
		총액	장기적 지출부담	총액	장기적 지출부담	총액	장기적 지출부담
비회전형 신탁	120	983	916	771	718	1,847	1,786
특 별	149	27	0	14[a]	0	40[a]	0
회전형 신탁	10	22	3	21	2	29	22
공기업	113	120	9	127	8	163	55
합계	392	1,152	928	933[a]	728	2,079[a]	1,863

주a) 일부 특별펀드의 예산항목은 일반펀드의 계정에 통합되었기 때문에 이 금액은 과소평가되었다. 따라서 특별펀드 지출의 일부는 일반펀드 지출에 포함되었고 또 일부 특별펀드의 잔고는 일반펀드 잔고에 포함되었다.

자료; GAO(2001), p.26 참조.

1950년대 이래로 신탁펀드의 수입은 총연방수입에 대한 비율뿐만 아니라 GDP에 대한 비율에서도 증가하였다. 1999년 현재 신탁펀드의 연간수입 금액은 연방수입 총액의 약 절반을 차지하고 GDP의 약 10%를 차지한다. 1950 회계연도에는 신탁펀드 수입이 총수입의 약 1/7만을 차지하여 GDP의 약 2%에 불과하였다. 그런데 1970년에 들어와서 의료보호(Medicare)가 입법된 이후 신탁펀드의 수입은 총 연방수입의 1/3에 약간 못미치는 정도를 차지하였다. 1980년대의 큰 증가는 상당부분 1983년의 사회보장개정(Social Security Amendments)을 반영하는 것이다.

3. 의회 예산제도와 펀드

미국 연방정부는 400여개를 상회하는 펀드들이 존재하여 우리나라보다 훨씬 더 복잡다지한 재정체계를 가지고 있다. 왜 이와 같이 많은 개수의 펀드를 보유하게 되었는가? 용도지정 펀드는 조세저항을 완화하며 재원을 확보할 수 있는 효과적인 수단이지만, 보다 더 유력한 설명은 미국 의회의 각 상임위원회와 지출승인위원회

(Committee on Appropriations)가 세출예산의 분배권한을 다투는 과정에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 기본적으로 예산과정은 정치적 과정으로 볼 수 있는데, 의회의 각 상임위원회가 자신의 예산권한을 극대화하기 위하여 다양한 펀드들을 설치하는 것으로 생각될 수 있는 것이다.

미국 의회가 연방사업 및 기관을 설치하고 자금을 제공하는 데에는 두 가지의 명확한 절차가 필요하다. 하나는 연방기관과 사업들의 운영을 위한 법적 기초를 제공하는 사업인준(authorizing) 입법이며, 또 다른 하나는 기관들이 지출원인행위(obligations)와 지출을 할 수 있도록 자금을 제공하는 지출승인(appropriation) 입법을 들 수 있다. 전자는 특정 사업과 기관에 세출예산을 제공하기 위한 일종의 허가권으로 볼 수 있고 후자는 매년 특정 사업과 기관에 자금을 제공하는 과정으로 이해될 수 있다. 우리나라에서는 전자를 예산의 근거법으로 이해할 수 있고 후자는 매년도의 예산편성과정으로 이해할 수 있을 것이다.

세출예산 편성을 위한 이러한 두 가지의 법적 수단은 1800년대에 상하원의 규칙으로 확립되었다. 하원규칙(House Rule XXI)에서는 '일반적인 지출승인법안에서는 사전에 법률로 인준되지 않은 사업에 대하여 지출승인을 보고할 수 없다'고 규정되어 있다. 그리고 상원규칙(Senate Rule XVI)에서는 '기존 법률들의 조항들을 수행하도록 규정되지' 않은 지출승인을 금지하고 있다. 이러한 관례는 미국의 독립 이전에 확립되었는데 아마도 영국 의회의 경험을 본받은 것으로 보인다.

이러한 규칙을 확립하기 위해 그 당시 상하원에서 이루어진 토의에 의하면, 사업인준과 지출승인을 구분하는 두 가지 이유를 파악할 수 있다. 하나는 '입법적 갈등(conflict over legislation)'으로 인하여 연방기관에 자금을 제때 제공하지 못하게 될 것을 걱정하였기 때문이다. 또 다른 이유는 의회가 기존의 기관들에 자금을 긴급하게 제공하기 위하여 지출승인법에 충분히 검토되지 않은 '입법조항(legislative provisions)'을 규정하는 것을 방지하려는데 있다.[7] 이 두 가지 우려는 의회 내에서 현재까지도 유효한 설명이라 할 수 있다.

---

7) 입법조항이란 특정 예산항목의 집행과정에서 준수하여야 할 각종의 제약 및 내용들을 상세하게 설명하는 것이다.

지출승인의 입법이 지연되는 대부분의 이유는 제공될 금액의 규모 때문이 아니라 지출의 방법과 제약 등을 규정하는 '입법조항'에 대한 '입법적 갈등' 때문이다. 따라서 지출승인 입법 훨씬 이전에 사업인준에 관한 법률을 제정하여 여기에 다수의 '입법조항'을 미리 규정한다면, 지출승인 입법에서 큰 '입법적 갈등'이 나타나지 않을 것이다. 그런데 사업인준은 의회의 각 상임위원회가 입법하고 지출승인은 지출승인위원회가 입법한다. 이러한 절차는 정치적으로 중요한 의미를 갖는다.

지출승인은 지출에 가용한 금액을 결정하고 사업인준은 자금의 지출방법을 결정한다는 분업의 원칙이 의회 내에서 명확하게 준수되는 것은 아니다. 의회의 이 두 가지 입법행동에는 상당한 갈등이 존재할 수 있다. 사업인준 입법에서 세출예산 금액을 결정하고 지출승인 입법에서 '실질적 조항(substantive provisions)'들을 포함할 수 있다. 남북전쟁 당시 지출승인위원회가 설치된 이래로 이 두 가지의 위원회 사이에는 상당한 갈등이 나타났다. 어떤 경우에는 지출승인위원회가 입법조항에 영향을 주기 위하여 자금의 통제권을 활용하며 주도하였다. 또 어떤 경우에는 지출승인위원회의 위원 수보다 압도적으로 많은 위원수를 활용하여 투표를 통해 각 상임위원회가 자금배분을 주도하기도 하였다.

하원과 상원의 규칙들이 갖는 목적 중 하나는 지출승인과 사업인준의 절차를 서로 방해하지 않도록 장벽을 쳐서 갈등을 최소화하는 것이다. 그러나 이러한 규칙들에도 불구하고 각 위원회는 서로 참견하고 있다. 지출승인위원회는 그들의 법안에 '입법조항'들을 포함시키고, 사업인준 위원회는 그들의 법안에서 예산자원을 제공하고 있는 것이다. 심지어는 인준되지 않은 사업 또는 활동에도 지출승인이 이루어져 갈등이 크게 격화되기도 하였다.

사업인준법은 의회가 만드는 바에 따라 일반적일 수도 있고 상세할 수도 있다. 일반적일 때에는 관련 기관들은 자금의 지출에 상당한 재량권을 가진다. 반면 사업인준법률이 기관의 운영방식과 자금의 지출방식들을 아주 상세하게 규정할 때에는, 지출승인위원회의 선호와 충돌할 가능성이 고조된다. 1970년대 이래로 사업인준법에서 보다 상세한 규정이 이루어지는 추세가 지속되었는데, 여기서 특정 사업과 활동에 금액을 용도지정하는 경우가 늘어났다.

사업인준 과정에서 자금의 광범한 용도지정은 양 위원회의 권한에 상당한 영향을 주었다. 만약 각 상임위원회(또는 사업인준 위원회)가 다수의 용도지정 펀드를 설치한다면 세출예산 금액의 배분권한은 상당한 정도 상임위원회로 이전된다. 다시 말해 사업인준 위원회가 세출예산의 금액을 결정하는데 사실상 주도적인 역할을 수행할 수 있는 것이다.

용도지정 펀드의 개수에 대해 연방정부에서는 아무런 제한이 없다. 그러나 주정부와 지방정부의 경우에는 사정이 다르다. 이들에 대한 정부회계기준을 수립하는 GASB(Governmental Accounting Standards Board)는 과도한 펀드들이 난립하는 것을 우려하여 펀드의 개수를 최소한으로 유지할 것을 요구하고 있다. GASB는 12가지의 회계 및 재정보고 원칙을 제시하였는데, 여기서의 원칙4에 의하면, "각급 정부는 법률에 따라 그리고 건전한 재정행정을 위해 필요한 기금들을 설치 유지하여야 한다. 그러나 법적 그리고 운영상의 요구에 부응하여 오직 최소한의 기금들이 설치되어야 한다. 왜냐하면 펀드의 수가 과도하면 비신축성, 과도한 혼란, 비효율적 재정행정을 초래하기 때문이다."고 기술하고 있다.

Ⅳ. 미국의 예산과정과 펀드

지금까지 살펴본 바와 같이 미국은 우리나라보다 훨씬 더 많은 펀드를 보유함으로써 재정체계가 대단히 복잡다지하다. 또한 펀드 상호간의 역할구분도 모호하고, 펀드의 수입과 지출 사이의 연계성도 부족하다. 그런데 왜 미국 연방정부에서는 복잡한 재정체계를 단순화하기 위하여 펀드들의 통폐합에 대한 논의가 활발하지 않는가? 본 장에서는 미국의 연방예산과정을 전반적으로 조명하며 복잡다지한 펀드들이 존재한다고 하여 합리적 예산결정을 저해하는 것이 아님을 설명하고자 한다. 이들은 우리나라 기금제도에 대해 유익한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

첫째, 미국 연방정부 예산편성은 모든 펀드들을 총괄적으로 취합한 형태의 통합예

산을 기준으로 하고 있다. 미국 연방정부는 1967년 '예산개념의 대통령위원회 보고(Report of the President's Commission on Budget Concepts)'에서 통합예산(unified budget)의 개념이 제시된 이후로 예산분석과 보고의 기초로서 '통합 또는 포괄예산개념(the unified or consolidated budget concept)'을 사용하여 왔다. 이 위원회는 예외적으로 제외되어야 할 충분한 이유가 없는 한, 예산이 모든 연방재정활동(all Federal fiscal activities)을 포함할 것을 권고하였다.

또한 1980년대에 누적된 재정적자를 해소하기 위해 1985년에 채택된 특단의 법률, '균형예산과 적자의 긴급통제법(the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act)'은 그 당시의 모든 '예산외(off-budget)' 항목들에 대하여 '예산외'의 지위를 박탈하였다. 다만 법률에서 2개의 사회보장펀드, '연방노인보험펀드'(Federal Old-Age Survivors Insurance Fund)와 '연방장애보험신탁펀드'(Federal Disability Insurance Trust Fund)만을 '예산외'로 인정하였다. 그리고 1989년의 '일괄예산조정법'(Omnibus Budget Reconciliation Act)에서는 1989 회계연도부터 '우편서비스펀드'(Postal Service Fund)를 '예산외'로 규정하는 조문을 규정하였다.

예산내(on-budget)란 그 용어에서 지칭하는 바와 같이 예산에 포함되는 거래를 지칭한다. 예산외(off-budget)는 비록 이들이 정부거래에 포함되기는 하지만 재정의 합리적 운용이라는 측면에서 예산에서 제외될 필요가 있는 거래들을 의미한다. 예산서류에서 대부분 요약표들은 연방세출과 세입을 포괄적으로 보여주는 통합예산 총액을 표시하고 있다.

그런데 사회보장펀드를 '예산외'로 간주하는 주된 이유는, 사회보장은 독립된 실체로서의 재무상태에 대한 정책적 관심이 높으며 또 사회보장펀드의 잉여수입을 정부의 다른 지출로 대체 사용하면 사회보장제도가 훼손될 것이라는 우려가 있기 때문이다. 그리고 사회보장펀드의 세입인 사회보장세가 많이 징수되면 예산적자 규모가 왜곡될 수 있다는 지적 때문에 '예산외'로 간주되었다. 반면 우편서비스펀드(공기업펀드)는 일반 국민과의 영업거래에서 그 재원이 조성되고 그 규모가 상당하기 때문에 '예산외'로 간주되는 것이다.

궁극적으로 연방정부는 통합예산의 개념을 예산분석과 표현의 기준으로 삼고 있

다. 통합예산은 펀드의 유형, '예산내' 또는 '예산외'와 관계없이 연방정부의 활동 전체를 포괄적으로 표현하는 개념이다. 연방정부 활동에 대한 통합예산 총액을 계산하기 위해서는 '예산내'와 '예산외'의 총액을 모두 합해야 한다. 그런데 미국 연방정부에서는 '예산내', '예산외' 이외에 '비예산'(non-budget)이란 항목도 존재한다. 이는 정부가 부담하는 비용을 의미하지 않기 때문에 예산에 포함되지 않는 정부의 거래를 지칭한다. 연방정부와 관련되지만 그 성격상 '비예산적'(non-budgetary)인 활동들은 예산에 포함되지 않아야 할 것이다.

'비예산' 항목들은 '정부소관기업'(Government-sponsored enterprises), 연방융자(federal credit), 보관자금(deposit funds), 조세지출(tax expenditure), 규제(regulation) 등을 지칭한다. 정부소관기업들은 연방정부에 의해 일정한 공익 목적으로 금융중개를 제공하기 위하여 설치된다. Fannie Mae, Freddie Mac, Farm Credit Banks 등이 여기에 속하는데, 이들은 민간에서 소유되고 통제되기 때문에 예산에서 제외되고 있다. 그러나 이들은 주로 공공정책 목적으로 연방정부에 의해 설립되었기 때문에, 이들 활동의 추정치는 예산서류의 부록(Appendix)에서 별도 보고되고 있다.

대통령 예산안에서는 연방정부의 모든 활동들을 '예산내', '예산외', '비예산'으로 구분하고 '예산내'와 '예산외'를 합쳐 통합예산이라 한다. 대통령 예산안에는 일반펀드, 특별펀드, 공기업펀드, 정부내부거래펀드 및 신탁펀드 일체가 포함되기 때문에 각종 펀드들이 모두 동일한 예산편성 절차에 따라 의회에 제출된다. 그리고 대통령 예산안에서는 각종 예산계정(budget accounts) 또는 예산항목(appropriations)들이 펀드유형과는 상관없이 총괄적으로 일률 제시되고 있다.

이러한 의미는 미국의 예산안을 살펴보면 쉽게 파악될 수 있다. 연방예산안에는 각종 예산항목들이 기관의 조직별로 구분되어 열거되는데, 개별 기관조직이 관할하는 예산항목들을 펀드유형과 상관없이 모두 열거하고 있다. 따라서 각각의 조직이 수행하는 사업과 예산금액을 일률적으로 또 병렬적으로 파악하고 있는 것이다. 이의 장점은 특정 기관조직이 관할하는 통합예산 총금액을 정확하게 파악하고 또 특정 기관조직이 관할하는 사업들을 총괄적으로 조정할 수 있다는 데 있다.

<표 4> 2005 회계연도 교통부 5개 조직의 예산항목 일체

조직단위	펀드 및 계정유형	예산항목들
장관실	일반 및 특별펀드	SALARIES AND EXPENSES; OFFICE OF CIVIL RIGHTS; MINORITY BUSINESS OUTREACH; NEW HEADQUARTERS BUILDING; RENTAL PAYMENTS; COMPENSATION FOR AIR CARRIERS; TRANSPORTATION PLANNING, RESEARCH, AND DEVELOPMENT; ESSENTIAL AIR SERVICE AND RURAL AIRPORT IMPROVEMENT FUND (총8개)
	정부내부거래펀드	WORKING CAPITAL FUND (총1개)
	융자계정	MINORITY BUSINESS RESOURCE CENTER PROGRAM; MINORITY BUSINESS RESOURCE CENTER: GUARANTEED LOAN FINANCING ACCOUNT; PAYMENTS TO AIR CARRIERS(AIRPORT AND AIRWAY TRUST FUND) (총3개)
연방 항공행정	일반 및 특별펀드	OPERATIONS; AVIATION USER FEES (총2개)
	공기업펀드	AVIATION INSURANCE REVOLVING FUND (총1개)
	정부내부거래펀드	ADMINISTRATIVE SERVICES FRANCHISE FUND (총1개)
	신탁펀드	AIRPORT AND AIRWAY TRUST FUND; GRANTS-IN-AID FOR AIRPORTS(LIQUIDATION OF CONTRACT AUTHORIZATION) (LIMITATION ON OBLIGATIONS)(AIRPORT AND AIRWAY TRUST FUND); FACILITIES AND EQUIPMENT(AIRPORT AND AIRWAY TRUST FUND); RESEARCH, ENGINEERING, AND DEVELOPMENT(AIRPORT AND AIRWAY TRUST FUND); TRUST FUND SHARE OF FAA OPERATIONS(AIRPORT AND AIRWAY TRUST FUND) (총5개)
연방 고속도로 행정	일반 및 특별펀드	MISCELLANEOUS APPROPRIATIONS; APPALACHIAN DEVELOPMENT HIGHWAY SYSTEM; STATE INFRASTRUCTURE BANKS; ELLSWORTH HOUSING SETTLEMENT (총4개)
	융자계정	TRANSPORTATION INFRASTRUCTURE FINANCE AND INNOVATION PROGRAM DIRECT LOAN FINANCING ACCOUNT; TRANSPORTATION INFRASTRUCTURE FINANCE AND INNOVATION PROGRAM GUARANTEED LOAN FINANCING ACCOUNT; TRANSPORTATION INFRASTRUCTURE FINANCE AND INNOVATION PROGRAM LINE OF CREDIT FINANCING ACCOUNT; ORANGE COUNTY (CA) TOLL ROAD DEMONSTRATION PROJECT PROGRAM ACCOUNT; ORANGE COUNTY (CA) TOLL ROAD DEMONSTRATION PROJECT DIRECT LOAN FINANCING ACCOUNT (총5개)
	신탁펀드	RIGHT-OF-WAY REVOLVING FUND LIQUIDATING ACCOUNT; FEDERAL-AID HIGHWAYS HIGHWAY TRUST FUND (RESCISSION); FEDERAL-AID HIGHWAYS (LIMITATION ON OBLIGATIONS) (HIGHWAY TRUST FUND)(LIQUIDATION OF CONTRACT AUTHORIZATION) (HIGHWAY TRUST FUND); FEDERAL HIGHWAY ADMINISTRATION LIMITATION ON ADMINISTRATIVE EXPENSES(HIGHWAY TRUST FUND); APPALACHIAN DEVELOPMENT HIGHWAY(HIGHWAY TRUST FUND); MISCELLANEOUS HIGHWAY AND HIGHWAY SAFETY PROGRAMS (HIGHWAY TRUST FUND); HIGHWAY RELATED SAFETY GRANTS(HIGHWAY TRUST FUND); MISCELLANEOUS TRUST FUNDS; MISCELLANEOUS HIGHWAY TRUST FUNDS (총9개)
연방 자동차 안전행정	신탁펀드	MOTOR CARRIER SAFETY(LIMITATION ON ADMINISTRATIVE EXPENSES)(HIGHWAY TRUST FUND)(INCLUDING TRANSFER OF FUNDS); NATIONAL MOTOR CARRIER SAFETY PROGRAM (LIQUIDATION OF CONTRACT AUTHORIZATION)(LIMITATION ON OBLIGATIONS) (HIGHWAY TRUST FUND); MOTOR CARRIER SAFETY GRANTS(LIQUIDATION OF CONTRACT AUTHORIZATION)(LIMITATION ON OBLIGATIONS)(HIGHWAY TRUST FUND); MOTOR CARRIER SAFETY OPERATIONS AND PROGRAMS(LIQUIDATION OF CONTRACT AUTHORIZATION) (LIMITATION ON OBLIGATIONS)(HIGHWAY TRUST FUND); BORDER ENFORCEMENT PROGRAM(HIGHWAY TRUST FUND) (총5개)
국가 고속도로 교통안전 행정	일반 및 특별펀드	OPERATIONS AND RESEARCH (총1개)
	신탁펀드	OPERATIONS AND RESEARCH(LIQUIDATION OF CONTRACT AUTHORIZATION)(LIMITATION ON OBLIGATIONS)(HIGHWAY TRUST FUND); NATIONAL DRIVER REGISTER(LIQUIDATION OF CONTRACT AUTHORIZATION)(LIMITATION ON OBLIGATIONS)(HIGHWAY TRUST FUND); HIGHWAY TRAFFIC SAFETY GRANTS(LIQUIDATION OF CONTRACT AUTHORIZATION)(LIMITATION ON OBLIGATIONS)(HIGHWAY TRUST FUND) (총3개)

이러한 내용을 좀 더 자세히 살펴보기 위하여 <표 4>에서는 2005년도 대통령 예산안의 교통부(Department of Transportation) 예산과목중 일부를 정리하였다. 교통부의 예산과목은 크게 조직별로 12개로 나뉜다. 조직별로 구분된 교통부의 예산서는 다시 펀드 및 계정의 유형이 구분된다. 여기서는 일반펀드, 특별펀드, 공기업펀드, 정부내부거래펀드, 신탁펀드 등 펀드 유형을 구분하고 있다. 또 일반펀드 내에서 별도 계정으로 구분 계리되는 경우에는 계정을 따로 표시하고 있다. 펀드, 계정의 유형이 구분된 후에는 각각의 예산과목 또는 예산항목(appropriations)들이 열거된다.

둘째, 편성된 예산안의 승인과정에서는 펀드의 유형과 무관하게 심의절차가 진행된다. 연방의회의 예산심의 과정에서 각종 펀드가 의회에서 통제되는 방법은 예산항목의 유형에 좌우될 뿐이다. 현재 미국 연방의회의 예산승인 과정에서 가장 중요한 통제절차는 1990년의 '예산통제법(Budget Enforcement Act)'에 규정되어 있다. 이에 의하면 예산항목들은 재량적(discretionary) 유형과 의무적(mandatory) 유형의 두 가지로 구분된다.

재량형으로 분류되는 지출은 매년 지출한도금액(appropriations limits 또는 caps)의 적용을 받는다. 반면 의무형 지출은 그 재원이 용도지정 펀드건 아니면 일반펀드건 상관없이 반드시 자기부담규칙(pay-as-you-go, PAYGO)의 적용을 받는다. 이는 의무형 지출을 증가시키거나 이와 관련된 수입을 감소시키는 새로운 법률이 입법되어, 의무형 지출총액에 대한 총영향은 반드시 적자중립이어야 함을 요구한다. 다만 두 개의 사회보장 신탁펀드는 의무형 지출임에도 불구하고 이의 예외적용을 받는다.

펀드의 유형에 따라 재량형과 의무형으로 구분되는 것은 아니다. 물론 예산통제법의 지출유형은 펀드유형별로 일정한 차이를 보이고는 있다. 일반펀드를 제외한 용도지정 펀드들의 대부분은 의무형 지출이다. 비회전형 신탁펀드의 상당수(59개)와 특별펀드는 의무형과 재량형의 예산권한 모두를 가진다. 공기업 펀드는 용도지정 펀드의 여타 유형보다도 의무형 지출을 갖는 펀드들을 더 많이(24개) 가지고 있다.

GAO(2001)에서 분석한 1999년 회계연도에서 392개 펀드들 중에서 367개에 대해서는 지출유형을 구분할 수 있다.[8] 이들 367개의 펀드들 중에서 268개의 수입과 지출은 완벽하게 의무형이었다. 이 펀드들의 지출은 그 적용기준과 급여공식 등이 당해 펀드를 설치하는 법률에 의해 결정된다. 그 외 31개의 펀드는 완벽하게 재량형이었다. 이 펀드들의 지출은 예산편성 및 예산승인 과정을 거치며 지출한도의 제한을 받는다. 그리고 68개의 펀드는 필수형과 재량형이 혼합되어 있었다.

결론적으로 말해, 펀드의 유형에 따라 펀드의 지출이 통제되는 방법이 결정되는 것은 아니다. 예산은 연방펀드와 신탁펀드로 구성되는데, 이러한 구분이 연방지출을 통제하는 방법을 좌우하는 것은 아니다. 물론 일부에서는 특정 유형의 자금에 대해 예외적인 조치를 부여할 필요가 있다는 생각으로 용도지정 펀드의 신설을 옹호하고 있다. 그러나 이 경우에도 예산편성 및 승인상의 통제방법이 개별 펀드에 따라 다르게 나타날 뿐 특정한 펀드유형에 일반적으로 예외가 인정되는 것은 아니다.

셋째, 연방예산의 집행과정에서 나타나는 통제와 제약은 펀드의 유형에 따라 구분되는 것이 아니다. 예산집행에 대해서는 미국의 헌법을 위시하여 다음과 같은 다수의 법률들이 적용된다. 1870년의 '하자방지법(Anti-Deficiency Act)', 1921년의 '예산회계법(Budget and Accounting Act)', 1945년의 '정부기업통제법'(Government Corporation Control Act), 1950년의 '예산 및 회계절차법'(Budget and Accounting Procedures Act), 1955년의 '지출승인 보완법'(Supplemental Appropriation Act), 1956년의 공법 84-863(Public Law 84-863), 1974년의 '의회예산 및 박탈통제법(Congressional Budget and Impound Control Act)', 1982년의 '연방관리자 재정규율법'(Federal Managers Financial Integrity), 1990년의 '총괄재무관법(Chief Financial Officers Act)와 '연방신용개혁법(Federal Credit Reform Act)', 1993년의 '정부성과 및 결과에 관한 법률(Government Performance and Results Act)', 1994년의 '정부경영개혁법'(Government Management Reform Act), 1996년의 '연방재정관리법'(Federal Financial Management Act) 등이 바로 이들이다. 그런데 이들 법률에

8) 예산통제법의 지출유형 구분에 관한 자료가 392개 펀드 중 25개에 대해서는 입수가능하지 않았다. 왜냐하면 이들은 1999 회계연도 중 수입과 지출이 없었기 때문이다.

서는 펀드의 유형에 따라 그 적용내용을 일관성 있게 달리 규정하는 경우는 없는 것으로 보인다.

연방예산의 집행과정에서 나타나는 통제와 제약은 각각의 예산항목에 적용되는 사업인준 입법과 지출승인 입법에서 규정되어 있다. 다시 말해 사업인준 입법과 지출승인 입법은 특정한 사업과 기관에 대해 집행과정의 제약과 방법을 규정하고 있는데, 이들은 펀드의 유형에 따라 법규의 내용을 달리하는 것이 아니다.

넷째, 용도지정된 펀드 대부분은 수입이 요구를 상회하여 누적된 흑자로 인한 '잔고(balance)'를 가지는데 이들은 원칙적으로 재정부(Treasury)의 일반펀드(General Fund)로 집중된다.[9] 이 잔고는 재정부에 대한 청구권의 형태로 계리되기 때문에 당해 펀드에 대해서는 미래 지출에 사용될 수 있는 자산(Treasury securities의 형태)으로 간주된다. 재정부는 이들 잔고를 현금의 형태로 보유하고 있지는 않다.

펀드잔고의 투자여부 및 방법은 의회에 의한 구체적 법적 승인에 따른다. 연방법률 '31 U.S.C. 9702'에 의하면 신탁펀드는 일반적으로 연이자율 최저 5%로서 국채에 투자될 것이 요구된다. 용도지정 펀드의 잔고 대부분은 특수한, 시장거래되지 않는 미국 재정부 증권에 투자된다. 만약 신탁펀드의 지급금이 현행 수입을 초과하고 있다면 펀드는 요구되는 지급을 수행하기 위하여 이들 증권을 상환할 것이다. 일부 펀드들은 재정부 증권에 투자하지 않고 단순히 잔고만 유지한다. 또한 일부의 용도지정펀드는 재정부 증권 이외에 투자할 수 있도록 의회에 의해 특별히 승인되기도 한다. 예컨대 '공무원퇴직 및 장애 신탁펀드'(Civil Service Retirement and Disability Trust Fund)는 연방기관의 증권을 보유하지만 정기적으로 투자하지는 않는다. 반면 TVA는 전반적인 주식시장 수익에 연계한 이자를 획득할 수 있는 증권 포트폴리오에 투자한다.

경우에 따라서는 법률에 의해 어떤 펀드의 투자수익을 다른 용도에 사용하도록 허가할 수도 있다. 예컨대 '폐광산 갱생펀드'(the Abandoned Mine Reclamation Fund)의 이자수익은 '광부종합급여펀드'(the United Mine Workers′ Combined

9) 1999 회계연도중 392개의 용도지정 펀드들 중에서 오직 53개만 50만달러 이하의 잔고를 가지고 있다.

Benefits Fund)로 이전된다. '핵노출보상 신탁펀드'(the Radiation Exposure Compensation Trust Fund)와 같이 상대적으로 소규모의 잔고를 가지는 일부 펀드들은 잔고를 투자하지 않지만 마치 투자한 것처럼 이자를 수령한다. 그리고 '고속도로 신탁펀드'(the Highway Trust Fund)는 특이하게도 1998년 9월 30일 이후 보유하는 증권에 대해서는 이자를 수령하지 않는다.

용도지정 펀드의 잔고가 향후 어떻게 변화할 것인지는 펀드로 조성되는 사업의 구조가 용도지정 수입으로부터 미래의 사업소요금액을 얼마나 충당할 수 있느냐의 여부에 달려 있다. 따라서 펀드의 잔고 추정은 정책결정자들에게 관련 사업의 재정적 불균형에 대해 상당한 신호효과를 발휘할 것이다. 관련 사업을 장기간에 걸쳐 보다 유지가능하도록 하기 위해서는 일정한 개혁이 필요하다는 경고신호를 보낼 수 있을 것이다.

다섯째, 재정보고서에서는 특정한 정부의 조직단위를 중심으로 모든 펀드가 총괄적으로 망라되어 보고되어야 한다. 다시 말해 일반펀드, 특별펀드, 신탁펀드 등과 같이 펀드의 유형을 구분하여 따로 보고되는 것이 아니다. 이는 우리나라의 재정보고와 가장 큰 차이점이라 할 수 있을 것이다. 왜냐하면 우리나라는 펀드유형을 구분하여 따로 보고하는 것이 관례가 되기 때문이다. 부록의 <표 A-1>은 특정 주정부의 결합대차대조표를 예시적으로 보여주고 있다. 여기서는 모든 펀드와 산하기관들이 망라되고 있음을 알 수 있다.

Ⅴ. 맺음말 - 기금제도에 대한 정책적 시사점

일반펀드 이외의 펀드들은 특정한 목적에 용도를 지정한 재원을 대응하고 있다. 이를 용도지정(earmarking)이라 할 수 있는데, 일반적으로 학자들에 의해 제기되는 용도지정의 반론들은 여러 가지가 있지만 이들 모두는 자원배분의 비효율성에서 출발한다. 첫째, 지정된 목적의 사업분야에 지나치게 많은 자원이 투입되고 그 이외

의 용도에 충분하지 않은 자원이 투입됨으로써 자원배분의 비효율성이 발생한다는 것이다. 일반적으로 정부는 경제환경의 변화에 따라 정책적 필요성을 감안하여 예산분야별 금액을 조정하는 방법으로 자원배분의 효율성을 제고하고자 한다. 그런데 용도지정의 경우에는 지정된 용도의 세출금액이 당해 목적세의 세수(정부가 통제불가능한 변수에 좌우)에 따라 결정되기 때문에 자원배분의 효율성을 저하할 수 있다.

둘째, 용도지정은 개별 사업에 대한 효과적인 예산통제를 제한함으로써 자원배분의 비효율성을 초래한다. 용도지정의 경우에는 여타의 사업과 달리 엄격한 심의과정을 생략할 수 있고, 따라서 우선순위가 낮은 사업이나 불필요한 간접비에 많은 자금이 소모될 수 있다. 예산편성의 측면뿐만 아니라 예산집행의 측면에서도 중앙의 효과적인 예산통제가 이루어지지 못하기 때문에 자원배분의 비효율성이 초래된다는 것이다.

셋째, 용도지정이 행정부와 입법부의 예산권한과 재량권을 침해하고 예산의 경직성을 초래한다는 것을 들 수 있다. 특히 용도지정과 관련된 법률은 개정된 후 일정 기간이 경과하여야 효과가 나타나며, 또 용도지정의 용도가 달성된 이후에도 용도지정의 수입이 지속될 수 있다.

넷째, 용도지정을 통한 칸막이식 펀드제도가 시행되면 특정 펀드에서는 여유자금이 생기지만 다른 펀드에서는 자금이 부족한 현상이 나타난다. 여유자금을 갖는 펀드는 높은 수익을 얻는 금융자산에 투자하려고 할 것이고, 자금이 부족한 펀드는 외부차입을 하게 될 것이다. 이를 범정부적 측면에서 보면 자금이 비효율적으로 운용되는 현상을 초래할 수 있다. 예컨대 일부 펀드에서는 10%로 차입하고 다른 펀드에서는 여유자금을 5%에 운용한다면 5%의 불필요한 이자를 정부재정이 부담하게 되는 것이다.

이에 반해 용도지정에 대한 일반적인 찬성론의 근거들은 다음과 같다. 첫째, 용도지정은 과세의 편익원칙(benefit principle of taxation)을 구현하는 수단이라는 것이다. 일반 국민들이 정부가 시행하는 각종 공공사업에서 누리는 편익만큼의 세금을 납부하는 것이 바람직한데, 용도지정은 바로 이와 같은 목적을 달성하는 효과적

인 수단이라는 것이다.

둘째, 특정 분야의 세출에 대해 매년 관료, 정치인들과 예산과정에서 논란을 벌여야 하는 고충을 피할 수 있어, 정부는 용도지정을 통해 유용한 공공서비스에 대한 최소한의 자금을 확실하게 보장받을 수 있다. 만약 정부가 다양한 이해관계를 조정하여 정책적 우선순위에 따라 예산분야별 세출조정을 하기가 사실상 어려울 때(또는 많은 사회적 거래비용이 소요될 때), 용도지정을 활용하면 오히려 특정 분야의 세출을 보호하기가 용이할 수 있다.

특히 우리나라와 같이 단년도예산주의를 엄격하게 적용하고 중기재정계획의 실효성이 낮은 경우에는 주무부처가 안정적인 재원확보를 위한 유일한 방법이 용도지정 펀드라 할 수 있다. 더구나 사업의 완성에 상당한 기간이 소요되는 경우에는 용도를 지정하는 목적세를 도입하는 것이 사업의 안정적 집행에 도움이 되고 나아가 효율성을 제고할 수 있다. 다시 말해 그 완공에 수년간의 기간이 소요되는 사업에서는 자금의 안정성과 연속성이 대단히 중요한데 목적세는 이를 보장할 수 있는 수단이 될 수 있다.

셋째, 조세와 지출을 연계함으로써 조세저항을 극복할 수 있고 또 신규 재원을 발굴하는데 도움이 될 수 있다. 일반적 용도에 사용될 세금이 특정 사회집단에 부과된다면 상당한 조세저항이 나타날 수 있지만, 당해 사회집단에 편익을 제공할 목적으로 세금이 부과된다면 조세저항이 상대적으로 작을 수 있다.

넷째, 용도지정의 반론에 대한 반론으로 제기될 수 있는 논리가 있다. 용도지정을 통한 칸막이식 재정운용이 재정지출의 분야별 '사회적 한계편익'을 일치시키지 않기 때문에 비효율적이라 할 수는 없다는 것이다. 재정의 분야별 배분은 사실상 정치적 과정이기 때문에 경제학적 최적화 이론이 적용될 수 없다. 다시 말해 용도지정이 비효율적이라면 용도지정을 하지 않는 경우도 사실상 비효율적이다.

미국의 각종 펀드를 통한 용도지정에서 우리나라가 얻을 수 있는 교훈과 시사점은 다섯가지로 정리될 수 있다. 첫째, 용도지정 펀드가 조세저항을 완화할 수 있다는 순기능을 충분히 인정할 수 있어야 한다. 다만 과도하게 설치되는 것을 막기 위하여 정례적인 검토절차를 확립할 필요는 있을 것이다. 정부활동의 유형과 성격

에 따라 다양한 용도지정 펀드들이 설치될 수는 있지만, 그 개수가 과도하지 않도록 이를 제한하는 원칙을 수립하고 이를 준수할 필요가 있을 것이다.

둘째, 미국의 경우처럼 펀드유형으로 인하여 예산의 편성, 승인과정에서 일정한 차이가 존재할 필요는 없으며, 예산서류는 모든 펀드들을 총괄적으로 망라하여 부처 및 실국 등의 조직단위를 중심으로 예산항목들이 열거되어야 한다. 이는 동일 목적과 분야의 사업들에 대한 총괄조정을 가능하도록 할 것이다. 현재 우리나라는 펀드유형에 따라 예산사업들이 흩어져 있음으로써 재정책임성이 저하되고 있고 또 예산사업의 총괄적 검토가 부족한 실정이다. 따라서 칸막이식 재정운용의 폐해를 방지하기 위해서는 미국의 경우처럼 모든 예산사업이 실국 등의 조직단위를 중심으로 일괄 열거되어야 할 것이다.[10]

셋째, 미국의 비회전형 신탁펀드는 대부분 장기적 지출부담을 담당한다는 사실로부터 우리나라가 얻을 수 있는 교훈인데, 장기적 지출부담을 초래하는 사업들은 별도의 자기균형적인 펀드를 조성하는 것이 의사결정자들의 판단을 왜곡하지 않는데 유리할 것이다. 급여와 수혜자의 기여금을 일반펀드와 별도로 계리할 때 장기적 지출부담의 재정구조를 전망할 수 있고, 또 이를 통해 정책적 처방이 손쉽게 이루어질 수 있기 때문이다. 펀드의 잔고가 증가하면 기여율을 낮추고 반면 잔고가 감소하면 기여율을 증가하는 조치가 이루어질 수 있을 것이다.

넷째, 미국에서는 모든 펀드의 여유자금이 거의 예외없이 재정부 증권(Treasury Bond)을 구입하도록 함으로서 국고로 자금이 집중된다. 다시 말해 신탁펀드의 여유자금은 정부채무 형태로 투자될 것이 법적으로 요구되는 것이다. 미국에서는 모든 펀드의 여유자금이 원칙적으로 재정부 증권을 통해 국고로 집중되고 있다. 따라서 국고금이 통합 운영되지 않기 때문에 나타나는 비효율성은 없다고 할 수 있다. 통합재정의 모든 자금은 국고로 집중되어야 한다는 것은 일반적으로 '국고통일의 원칙'으로 알려져 있는데, 우리나라도 이 원칙을 준수하는 것이 바람직 할 것이다.

---

10) 옥동석(2001) 참조.

다섯째, 미국 지방정부의 재정보고는 모든 펀드들을 망라할 뿐만 아니라 산하기관들도 모두 포함하여 작성되고 있다. 이 때 산하기관들을 두 종류로 구분하여 정부부문에 혼합(blending)되는 산하기관과 별도 구분 표시되는 산하기관으로 나누어 표시하고 있다. 만약 이와 같은 형태의 재정보고가 체계적으로 이루어지고 있다면 펀드의 개수가 많다고 하여 재정에 관한 의사결정이 비합리적으로 이루어진다고 말하기는 곤란할 것이다.

<참고문헌>

○ 김중수・고영선・안종범・황성현(2001), 「펀드정비방안에 관한 연구」, 경희대학교.

○ 박종구(1992),「공공펀드제도의 정책과제와 개선방안」,『재정논집』, 제6집, 한국재정학회, 1992년, pp.211-234.

○ 박태규(1989),「공공자금의 운용방안」,『1989년도 국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원, 1989년.

○ 옥동석(2001), 「한국 예산과정의 세 가지 주요 과제」, 『공공경제』, 제6권 제1호, 한국공공경제학회.

○ 유시권(1991),「펀드의 효율화 방안」,『1991년도 국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원.

○ 이만우・황성현(2001),「일반・특별회계・펀드간의 역할분담에 관한 연구」, 한국공공경제학회.

○ 임주영・황성현(2002),「공공자금관리펀드의 장기적 발전방향」, 서울시립대.

○ 황성현(1993),「펀드・특별회계의 정비와 재정투융자 제도의 개선방안」, 『1993년도 국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원.

○ 황성현・고영선・박진(1998),「펀드제도의 개혁방안」, 『1997년도 국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원.

○ 황성현(2003),「한국의 펀드제도: 현황, 문제점 및 정책방향」, 『재정논집』, 제18집 제1호, pp.103-135.

○ Wilkinson, Margaret(1994), "Paying for Public Spending: Is there a role for earmarked taxes?" *Fiscal Studies*, Vol. 15, No. 4.

○ McCleary, William(1994), "The Earmarking of Government Revenue: A

Review of Some World Bank Experience," *The World Bank Research Observer*, Vol. 6, No. 1, pp.81-104.
○ Buchanan, James M(1963), "The Economics of Earmarked Taxes," *Journal of Political Economy*, Vol. 71, October 1963, pp.457-469.
○ Hsiung, Bingyuang(2001), "A Note on Earmarked Taxes," *Public Finance Review*, Vol. 29, No. 3, May 2001, pp.223-232.
○ Zorn, C. Kurt(1990), "The Airport and Airway Trust Fund: A Continuing Controversy," *Public Budgeting and Finance*, Vol. 10, No. 1, Spring 1990, pp.13-25.
○ Dye, Richard F. and Therese J. McGuire(1992), "The Effect of Earmarked Revenues on the Level and Composition of Expenditures," *Public Finance Quarterly*, Vol. 20, No. 4, October 1992, pp.543-556.
○ Kimenyi, Mwangi S., Dwight R. Lee and Robert D. Tollison(1990), "Efficient Lobbying and Earmarked Taxes," *Public Finance Quarterly*, Vol. 18, No. 1, January 1990, pp.104-113.
○ Bos, Dieter(2000), "Earmarked taxation: welfare versus political surrport," *Journal of Public Economics*, Vol. 75, 2000, pp.439-462.
○ Bos, Dieter(2000), "Focus on the institutional split-up between a finance minister(taxer) and a spending minister(spender) incentive effects of earmarked taxation," *Journal of Financial Management and Analysis*, Vol. 13, Iss. 2, Jul-Dec 2000.
○ Athanassakos, Alex(1990), "General fund financing versus earmarked taxes: An alternative model of budgetary choice in a democracy," *Public Choice*, Vol. 66, 1990, pp.261-278.
○ Wyrick, Thomas L. and Roger A. Arnold(1989), "Earmarking as a deterrent to rent-seeking," *Public Choice*, Vol. 60, pp.283-291.
○ Browning, Edgar K.(1975), "Collective Choice and General Fund Financing," *Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 2, pp.377-390.
○ OMB(2003), "Introduction: Structure, Coverage and Concepts," *Historical Tables, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2004*
○ OMB(2003), *Circular No. A-11.*
○ OMB(2004), "22. Off-Budget Federal Entities and Non-Budgetary Activities," *Analytical Perspectives, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2005.*
○ Goetz, Charles J.(1968), "Earmarked Taxes and Majority Rule Budgetary Processes," *The American Economic Review*, Vol. 58, pp.128-136.

○ GAO(2001), "Federal Trust and Other Earmarked Funds, Answers to Frequently Asked Questions," January 2001, GAO-01-199SP.
○ GAO(1995), "Budget Issues, Earmarking in the Federal Government," August 1995, GAO/AIMD-95-216FS.
○ GAO(1990), "Budget Issues, Earmarking in the Federal Government," January 1990, GAO/AFMD-90-8FS.
○ GAO(1988), "Budget Issues, Trust Funds and Their Relationship to the Federal Budget," September 1988, GAO/AFMD-88-55.
○ Wilson, Earl R., Leon E. Hay and Susan C. Kattelus(1999), Accounting for Governmental and Nonprofit Entities, 7th edition, Irwin/McGraw-Hill.