

# 基金 운용 改善 方案

— 經濟企劃院 —

## I. 基金의 意義 및 성격

### 1. 意 義

- 정부의 재정활동은 주로 일반회계, 특별회계 등 예산에 의하여 운용되고 있으나, 특정사업의 추진을 위하여 일정한 자금을 필요로 하는 경우가 있음.
- 예산회계법 제89조에 의한 「基金」은 이와 같은 歲入·歲出豫算外로 인정되는 자금의 전형적인 예임.

### 2. 基金과 예산과의 관계

#### 가. 유사점

- 정부의 재정활동으로서 공공욕구를 충족시키기 위한 수단이 되고
- 통합재정수지 및 정부부문 통화의 구성요소가 됨.

#### 나. 차이점

- 예산은 특정세입을 특정세출목적과 결부시키는 것을 금지하는 「目的拘束의 禁止原則(Non-affection)」이 적용되나 基金은 특정수입으로 특정 지출에 충당하는 것을 원칙으로 함.
- 예산은 공권력에 의한 조세수입을 主財源으로 하므로 無償的 給付가 원칙이지만, 基金은 有償的 給付를 제공하는 경우가 많음.
- 운용절차에 있어서도 예산은 경제기획원에서 일괄 편성하고 국회의 의결을 거쳐야 하나, 基金은

各 個別法에 의하여 각 부처에서 자율적으로 운영되고 국회의 의결을 요하지 않음.

## II. 基金의 설립현황

- 70년대 이후 정부주도형의 경제개발을 추진함에 있어서 정책목표의 실현을 확보하는 수단으로서 예산에 비하여 탄력성과 자율성을 가진 기금이 크게 선호되어 왔음.

設 立 年 度	基 金 數			
	計	構 成 比	政府管理 基 金	民間基金
○70년이전	9	18.4	6	3
○71~75년	8	16.3	5	3
○76~80년	20	40.8	7	13
○81년이후	12	24.5	7	5
計	49개	100.0	25개	24개

- 기능별로 보면 年金, 保險事業 등 후생기금이나 연구기금에 비하여 주택건설, 가격안정 등 정책사업 지원기금이 大宗을 이룸.
- 운용방식에 의한 분류로는 일정한 자금을 지출에 직접 충당하는 소비성 기금이나 장래의 지출가능성에 대비하여 자금을 확보하는 것이 主目的인 준비성 기금보다 투융자 재원으로 활용되는 회전기금이 많음.

	基金數	기능별分類			운용방식에 의한分類		
		政策事業基金	厚生基金	研究基金	消費性基金	準備性基金	回轉基金
○政府管理基金	25	18	6	1	3	6	16
○民間基金	24	19	2	3	10	4	10
計	49	37	8	4	13	10	26

〈主要基金의 운용규모〉

(單位: 10億원)

	1983	構成比(%)	1984	構成比(%)	1985	構成比(%)
1. 정부기금	5,805	74.3	6,084	77.6	6,278	79.9
- 조달기금	1,368	17.5	1,345	17.2	1,216	15.6
- 국민투자기금	775	9.9	550	7.0	500	5.8
- 양곡관리기금	2,034	26.0	2,140	27.3	2,247	28.8
- 국민주택기금	888	11.4	1,276	16.3	1,370	17.5
- 농산물가격안정기금	223	2.8	248	3.2	270	3.5
- 석탄기금	64	0.8	76	0.9	131	1.7
기타	453	5.9	449	5.7	544	7.0
2. 민간기금	2,010	25.7	1,756	22.4	1,568	20.1
- 공무원연금기금	581	7.4	683	8.7	605	7.7
- 사립교원연금기금	94	1.2	108	1.4	121	1.6
- 석유비축기금	418	5.3	178	2.3	97	1.2
- 석유안정기금	246	3.1	132	1.7	132	1.7
- 축산진흥기금	313	4.0	194	2.5	118	1.5
- 중소기업진흥기금	56	0.7	82	1.0	74	0.9
기타	302	4.0	379	4.8	421	5.5
계	7,815	100.0	7,840	100.0	7,846	100.0

Ⅲ. 基金規模

1. 운용규모

-85년 현재 기금운용규모는 총 7조 8천억원이며, 이중 정부기금은 6조 2천억원, 민간기금은 1조 6천억원임.  
 -정부기금중에서는 국민투자기금, 양곡관리기금, 조달기금, 국민주택기금이 주종을 이루고, 민간기금중에서는 공무원 연금기금이 대종을 이루고 있음.

2. 基金의 造成

-85년 기금의 총조성계획액은 12조 8,538억원이며,

이중 재정지원(政府出捐)에 의한 조성액은 전체 출연금의 40%인 25,375억원임.

-민간조성액 3조 8,602억원의 주요내용

- 공무원연금기금 4,030억원
- 석유비축기금 5,361억원
- 축산진흥기금 3,910억원
- 해외건설진흥기금 5,129억원

-借入金 7조 6,765억원의 주요내용

- 양곡관리기금 1조 9,514억원
- 국민투자기금 2조 9,606억원
- 국민주택기금 2조 7,387억원

-운용수익 △1조 2,186억원의 주요내용

- 양곡관리기금 △2조 2,549억원
- 재형저축장려기금 △5,113억원
- 공무원연금기금 6,989억원

(單位：10億圓)

	1983年末累計	1984 實績		1985 計劃	
		當年度	年末累計	當年度	年末累計
○ 出 捐 金	3,382.1	1,465.9	4,848.0	1,547.9	6,395.9
• 정 부	1,361.5	543.7	1,905.2	630.5	2,535.7
• 민 간	2,020.6	922.2	2,942.8	917.4	3,860.2
○ 借 入 金	6,236.2	868.7	7,104.9	571.6	7,676.5
○ 運 用 收 益	△ 752.2	△ 271.2	△ 1,023.3	△ 195.3	△ 1,218.6
○ 造 成 規 模	8,866.1	2,063.5	10,929.6	1,924.2	12,853.8

註：公務員年金基金，軍人，私立學校教員基金에 대한 국가기여금을 政府出捐金에 포함.

#### IV. 基金의 효과

##### 1. 基金의 긍정적 측면

- 외부경제효과가 높거나 국민경제의 전략부문에 국가에 의한 안정적인 지원체제를 확보함으로써 경제성장에 적극 기여(融資基金)
- 年金·保險事業 등과 같이 장래에 도래할 정부의 의무에 대하여 독자적인 기금을 설치하여 運用收益을 증대시킴으로써 의무이행을 확보(準備性基金)
- 국가적으로 필요한 사업에 대하여 기금을 설치하여 정부의 지원의지를 명백히 할 수 있음.  
(농어민 후계자육성기금 직업훈련촉진기금)
- 사업량이 가변적인 재정사업을 기금에 의하여 신속적으로 운용함으로써 사업량 증가에 의한 일반회계 규모확대를 억제

- 다수의 민간과 정부의 공동노력으로 기금을 조성하여 발생가능한 위험에 대처하고 취약부분을 지원, 보장함으로써 산업의 안정적인 발전을 도모(民間基金)

##### 2. 否定的인 측면

- 가. 政府管理基金과 民間基金區分の 불합리
- 일부 민간기금은 基金造成方法 및 활용에 있어서 공공적 성격이 매우 강할 뿐 아니라, 造成 및 운용규모가 상당하여 국민경제에 미치는 영향이 다대하나,
- 政府관리기금이 아니기 때문에 국가전체적인 관점에서의 통일적인 기금관리가 곤란.
- 國民投資基金과 國民住宅基金은 현재는 주로 민간자금에 의하여 조달되고, 민간에 대한 금융업무를 수행하고 있으나, 정부가 법률상 관리주

(例)

基金名	主要造成財源	主要事業內容	1985規模(億圓)	
			造成額	運用額
畜産振興基金	● 쇠고기輸入時 일정률의 부과금 징수	● 가축의 개량 증식 ● 축산물 생산기반조성 ● 家畜 및 사료의 수급조절	3,920	1,180
石油備蓄基金	● 原油 및 石油輸入時 一定率의 부과금 징수	● 原油비축	5,817	969
石油安定基金		● 代替에너지 개발	2,620	1,323
石油開發基金		● 原油導入先의 다변화 ● 石油개발사업	384	167
公務員年金基金	● 公務員年金부담금 ● 국고부담금	● 연금퇴직금 지급 ● 복지후생사업	17,033	6,050

체로 되어 있기 때문에, 統合財政收支에 적자요인으로 작용하여 전체 재정운용에 지장을 초래.

〈85年 조달 및 운용계획〉

(單位：億원)

國民投資基金		國民住宅基金 <sup>1)</sup>	
計	5,000	13,695	
調 達	○國民投資債券發行 및 預託 1,300	○국민주택채권발행 4,823	
	○회 收 資 金 4,650	○주택선매청약저축 2,589	
	○이 월 자 금 350	○대출금이자수입 1,916	
	○상 환 자 금 △1,300	○전기이월금 3,305	
運 用	○중화학공업 3,550	○대출금 6,009	
	○전 기 업 400	○선매청약저축반환 1,019	
	○연 불 수 출 800	○국민주택채권상환 1,223	
	○식량증산사업 250	○예 치 금 3,546	
		○차입금이자등 1,898	

註：1) 當初計劃

- 政府管理基金중에서 일부 민간출연이 큰 기금도 있지만, 특히 민간기업에 대한 지원을 목적으로 하는 민간기금 중에서도 재원의 대부분을 정부에 산에 의존하고 있는 기금이 적지 않음.
- 이와 같이 국가예산에 의한 민간기금에의 출연은

산업지원을 위한 보조금과 같으나, 기금의 효율성을 높이기 위해서는 정부와 민간의 공동부담 원칙을 정립하여 민간의 적극적인 참가가 필요함. 基金運用의 종합조정기능 未洽

- 현재 정부관리기금의 규모는 계속 증가하여 일반회계의 50%, GNP의 10%를 차지하고 있음.
- 기금출연을 위한 예산요구는 5월말이고 기금운영계획수립은 9월에 확정되므로 예산편성시는 기금운영계획이 미확정 상태임.
- 기금운용계획의 수립에 있어서도 예산당국과의 사전협의가 제대로 확보되지 못하고 있음.

	基金數	經濟企劃院과事前의 協	基金運用審議會에 經濟企劃院 참가	部處單獨으로決定
○政府管理基金	25	11	10	8
○民間基金	24	3	13	10
計	49	14	23	18

註：事前協議와 基金運用審議會 참가는 중복될 수 있음.

다. 類似性格인 基金의 개별운용

- 동일한 사업내용 또는 동종업종을 대상으로 하여

〈基金出捐의 부담현황〉

(單位：10億원)

〈政府管理基金〉	政府出捐		民間出捐	〈民間基金〉	政府出捐		民間出捐
		%				%	
農漁民後繼者育成基金	10.0	6.7	139.0	축 산 진 흥 기 금	1.0	0.3	391.0
水 産 振 興 基 金	0.5	20.0	2.0	공 무 원 연 금 기 금	402.9	50.5	402.9
				海 外 資 源 開 發 基 金	5.9	100.0	
機 械 工 業 振 興 基 金	16.8	94.4	1.0	에 너 지 利 用 合 理 化 基 金	7.8	100.0	
				중 소 기 업 진 흥 기 금	156.3	92.3	12.7
電 子 工 業 振 興 基 金	9.8	90.7	1.0	섬 유 공 업 근 대 화 기 금	14.8	64.6	8.1
				수 출 보 험 기 금	20.0	100.0	
國 民 住 宅 基 金	83.0	55.1	67.5	중 소 기 업 공 제 사 업 기 금	8.0	57.1	5.7
				새 마 을 국 민 기 금	14.3	61.4	9.0
軍 人 年 金 基 金	21.4	82.6	4.5	사 립 학 교 교 원 연 금 기 금	50.0	15.4	275.0
				국 민 체 육 진 흥 기 금	10.8	51.2	10.3
				환 경 오 염 방 지 기 금	13.0	57.5	9.6
				농 지 기 금	15.0	24.1	46.0
				한 국 과 학 재 단 기 금	18.1	100.0	
				신 용 보 증 기 금	50.7	12.2	366.2

(單位：10億圓)

		1975	1980	1983	1984	1985
政府管理基金규모(A)		762.4	2,856.1	5,805.2	6,084.0 (6,767.0)	6,227.8 (6,834.0)
一般會計 규모(B)		1,535.3	6,486.1	10,180.8	11,172.9	12,275.1
GNP 규모(C)		10,092.2	37,205.0	58,428.4	63,438.6	69,560.8
比率	A / B (%)	49.7	44.0	57.0	54.4 (60.6)	50.7 (55.7)
	A / C (%)	7.6	7.7	9.9	9.6 (10.7)	8.9 (9.8)

註：( )内는 83. 1. 1자로 민간기금으로 전환된 公務員年金基金을 포함한 경우임.

기금이 개별적으로 설치·운동되고 있어 전체적으로는 중복투자 또는 유휴자금발생의 여지가 있고, 個別基金 단독으로는 자금규모가 영세하여 외부효과가 높은 대규모의 지원이 곤란하며 기구, 인원으로 인한 Cost 증가 등 기금운용상 비능률 초래

〈類似基金의 例〉

(單位：10億圓)

	管理主体	운용규모(85)	조성규모(85)
農産物價格安定基金	농수산부	270.0	225.5
畜産振興基金	축협중앙회	118.0	392.0
水産振興基金	수산청	3.1	3.2
小計		391.1	620.7
機械工業振興基金	상공부	8.4	20.9
電子工業振興基金	"	4.2	11.6
纖維工業近代化基金	한국섬유공업연합회	7.7	24.4
中小企業振興基金	중소기업진흥공단	74.4	174.5
中小企業共濟事業基金	중소기업협동조합중앙회	14.1	14.4
小計		108.8	245.8
援護基金	국가보훈처	38.9	137.1
愛國志士事業基金	"	0.4	2.8
小計		39.3	139.9

는 이점이 있는 반면,

- 정부의 義務履行保證을 민간에게 과다하게 의존하고 있어 운용여하에 따라 손실발생 가능성도 있으므로 결과적으로는 정부의 공신력이 약화되고
- 民間金融機關의 資金源으로서의 비중이 높아 질수록 공공자금의 운용이 民間金融市場 興件에 의하여 제약을 받을 가능성이 있음.

〈餘裕資金 운용실태〉

(單位：10億圓, %)

	84년말累計	1985년계획	
		當年度	年末累計
計	2,336.1	458.6	2,794.7
(造成額에 대한 비율)	(21.4)	(23.8)	(21.7)
○ 公共機關預託	336.7	34.9	376.6
(構成比)	(14.4)	(7.6)	(13.5)
○ 民間金融	1,999.4	423.7	2,418.1
(構成比)	(85.6)	(92.4)	(86.5)
• 金融機關預置	361.8	109.8	471.6
• 有價證券買入	1,316.6	226.5	1,538.1
• 其他	321.0	87.4	408.4

V. 日本의 財政投融資制度

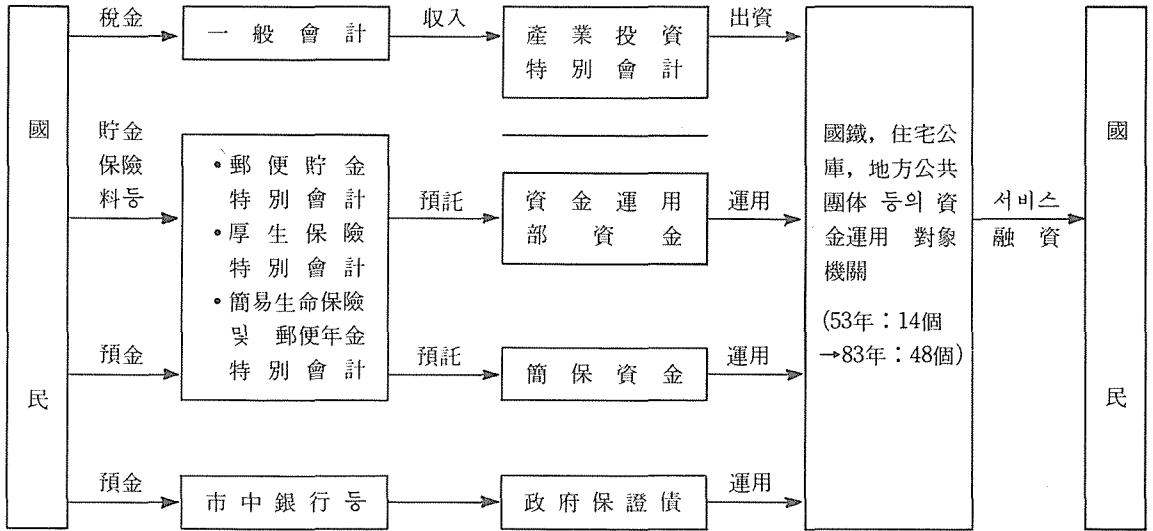
1. 概要

라. 餘裕資金의 운용구조 불안

- 장래에 발생할 가능성이 있는 지출용도에 대비하는 準備性基金을 주로 민간금융기관에 예탁하여 기금자산을 증식시키는 것은 수익성을 제고시키

- 국가의 신용 및 제도를 통하여 모여진 각종 公的 資金을 정책목적에 따라 배분하는 통일된 프로

〈日本の 財政投融资計劃의 흐름〉



그림으로서 財政投融资制度가 있음.

－郵便貯金, 年金, 保險料, 기타 특별회계 및 공  
제조합 등의 여유자금 등은 주로 資金運用部 자  
금에 예탁시켜 이를 특별회계, 정부출자기관, 지  
방자치단체 등에 융자하고 있음.

2. 財政投融资 규모

－日本の 財政投融资規模는 계속 증가하여 1955  
년도에 일반회계의 32.5%, GNP의 3.6%에서  
1980년에는 42.7%, 7.6%로 높아졌음.

(單位: 億圓)

	1955	1960	1965	1970	1975	1980	
G N P(A)	88,646	162,070	335,502	750,916	1,517,970	2,406,470	
一般會計(B)	9,915	15,697	36,581	79,497	217,888	425,888	
財政投融资(C)	3,219	6,069	16,206	36,099	97,300	206,799	
比率	C/A(%)	3.6	3.7	4.8	4.8	6.1	7.6
	C/B(%)	32.5	38.7	45.0	45.0	43.7	42.7

〈財政投融资의 대상별 資金配分〉

(單位: %)

3. 財政投融资 대상별 자금배분

－財政投融资 자금배분은 日本 開發銀行, 주택금  
고 등을 위시하여 지방자치단체, 특별회계 등에  
도 자금을 배분하고 있음.

	1953	1965	1975	1983
特別會計	0.9	1.7	2.0	2.1
公 社	10.5	11.2	10.5	17.8
金 庫 등	37.8	41.7	43.0	54.9
公團, 事業團等	0.5	20.1	25.1	19.4
地方公共團體	34.5	22.0	18.4	15.0
特殊會社等	15.8	3.3	1.0	0.8
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0

## VI. 基金運用 개선방안

### 1. 基金運用 개선의 필요성

- 경제운용 基調가 民間主導型으로 전환함에 따라 정부로서도 사회간접자본의 확충이나 戰略部門 지원을 위한 새로운 수단을 확보해야 할 단계에 직면
  - 민간의 정부에 대한 과도한 의존성 억제 및 민간의 활력있는 창의성을 최대한 제고
- 경기변동에 대응하여 재정의 경기조절 기능을 수행할 수 있는 제도적 장치 필요
- 個別 基金에 대한 지속적인 재정지원은 한계가 예상되므로 기존 재원의 효율성 제고가 불가피
  - 財政安定基調 유지가 재정운용의 대전제
  - 증가하는 복지수요에 재원을 중점 배분
- 불필요한 기구, 인력을 감축시켜 재정전체의 능률 제고 필요

### 2. 改善對策 및 토의과제

- 기금운용을 예산과 연계시키기 위하여 운용계획 수립시 經濟企劃院과의 事前協議를 제도화
  - 基金運用計劃을 7월말까지 경제기획원과 협의토록 86豫算編成指針에 명시
  - 基金運用的 체계화를 위하여 基金管理法(假稱) 등의 제도적기반구축 필요
- 類似基金을 통합하여 기금의 대형화 도모
  - 農業支援基金, 中小企業支援基金 및 援護

關係基金 등 同一目的을 수행하는 다수의 기금을 통합단일화

- 外國換平衡基金 등 조성규모가 영세하여 설립 목적수행이 불가능하거나 矯導作業回轉基金 등 根據法 제정 이후 장기간 기금조성이 되지 못하고 있는 기금은 폐지
- 管理主体轉換 등 관리방식의 개선
  - 民間基金중 공공성이 강한 기금은 정부관리기금으로 전환하고 실질적인 민간기금은 관리주체를 변경
  - 民間基金에 대한 정부출연은 민간출연과 연동화
- 基金의 여유자금을 포함하여 公共性資金을 공공사업의 재원으로 활용할 수 있는 통합관리 체제 검토
  - 既存投融資基金 및 채신보험, 채신예금 등 公 公성 資金을 통합운용
  - 特別會計, 政府投資機關, 지방자치단체등의 수익성이 있는 사업은 보조 대신 융자금으로 지원

(單位: 億圓)

年 度	1983	1984	1985 (當初)	備 考
出 資 金	2,314	988	1,262	現物出資 제외
地方自治團體 資本補助	2,465	2,872	3,074	
財 政 融 資	21,504	19,391	20,100	
計	26,283	23,251	24,436	資 特 5,129 住宅基金 6,009 投資基金 4,500

職務에는 본분을,

生活에는 분수를