

基金의 評價와 成果改善*

李 鍾 郁**

논문 초록 본 연구는 최근 3년간의 기금 평가결과를 이용하여 그 동안 행정부처의 자율에 맡겨져 방만하게 운용된다고 비난을 받아 온 기금의 운영성과가 개선되고 있는가라는 가설을 처음으로 분석하였다. 기금의 운영성과의 평균이 변화한다는 가설은 1999년과 2001년 비교에서는 채택되지만, 1999년과 2000년 비교에서는 기각된다. 기금 성과의 분산은 지난 3년 동안 불변이라는 가설이 채택되므로, 기금이 평균으로 수렴하려는 현상은 강하지 않다. 왜도와 첨도를 이용해 보면 기금간 성과의 차이는 더 커지고 있다.

핵심 주제어: 기금 현황, 기금평가, 기금성과

경제학문헌목록 주제분류: H50, E62

* 본 연구의 초고를 진행하는 과정에서 기금평가위원으로 활동하고 있는 산업연구원의 조영삼 박사의 토론이 큰 도움이 되었다. 수정 보완의 방향에 대해 심도 깊은 의견을 제시해 주신 두 분 익명의 논평자, 그리고 논평자의 의견을 반영하기 위해 기금의 역사적 자료를 제공해 주고 이에 대해 구체적 설명을 해 주신 기획예산처 기금국의 윤정식 사무관에게도 감사할 따르다. 기금의 성립 및 폐지의 역사, 평가등급의 변천은 이종욱(2003)에서 구체적으로 정리하였다. 본 연구는 2003년 서울여자대학교 사회과학연구소 연구비 지원으로 이루어진 것이다.

** 서울여자대학교 경제학전공 교수, e-mail: cgrh@swu.ac.kr

I. 서론

한국의 기금은 1950년부터 신설되면서 그 수는 꾸준히 증가하고, 공공기금과 기타기금으로 분류되어 왔다. 공공기금의 경우에는 1981년의 수출보험의 폐지와 기타기금의 경우 1992년 해외건설진흥기금의 폐지를 시작으로, 전체 기금의 수는 감소하여, 2002년말 현재 61개 기금이 존속하고 있다. 1999년 이전에는 각 기금의 운영을 기금 소관 행정부처의 자율에 맡김으로써, 기금의 본래 목적을 실현하기보다 정치인 및 관료들이 자신들의 목적을 실현하는데 활용되는 일이 적지 않았다. 이러한 비효율적 운용으로 인해 기금의 운영이 낭비적이므로, 그 성과도 좋지 않았다. 이러한 비판 속에서도, 기금운영 및 성과에 대한 외부 감시 및 감독 체계가 미흡하고, 기금 내부에서의 기금의 운영 및 성과를 개선하려는 노력도 크게 발전하지 못하였다.

1980년대, 1990년대 미국의 심각한 재정적자의 시대에 기금에 대한 통제가 강화되었듯이, 한국에서도 1990년대 이후 사회개발의 재정수요 증대로 인해 기금의 효율적 운용방안이 모색되었지만, 국가 자원관리의 효율적 활용이 무엇보다 중요하다는 것을 인식하게 된 것은 1997년 외환위기를 겪은 이후였다. 외환위기 이후 경제회복을 위한 재정지출의 증가, 예산을 상회하는 기금 규모의 증대 등으로 인해, 효율적 기금 관리를 통한 재정의 건전화를 이루려는 시도가 구체화되기 시작한다. 그것이 바로 기금의 효율적 운영을 통해 그 성과를 극대화하기 위한 조치이다.

그 동안의 주요 조치는 기금의 통폐합을 통한 기금 수의 감소에 초점을 두었지만, 1999년부터 두 가지의 큰 변화가 일어나게 된다. 첫째, 1999년 기금의 성과 및 운영부터 기획예산처 주관으로 동일한 기준을 적용하여 각 기금의 평가가 정례적으로 이루어지고 있다. 더구나 기금이 기획예산처에서 일괄적으로 관리됨에 따라, 기금에 대한 통계도 체계적으로 정리되게 된다. 둘째, 2000년말에는 기금관리기본법이 개정되어, 그간 기금관리주체가 자율적으로 운용해 오던 기금도 새해부터는 예산과 마찬가지로 국회의 심의·의결을 받도록 재정규율이 강화되었다. 이 개정법이 시행되는 2002년 3월 1일 이후에는 이제 230조원에 달하는 기금의 운용 과정에서 투명성·효율성·책임성이 대폭 제고될 것으로 기대되고 있다.

이러한 기금 제도의 획기적 변화에는 1980년대 후반 이후 학자들에 의해 이루어진 연구 결과가 큰 밑거름이 되었다. 박태규(1989)가 기금제도의 개선논의를 처음

으로 제기한 이후, 그 동안 기금제도의 문제점과 개선방향에 대한 정책적 연구(박종구, 1992; 황성현, 1993; 황성형·고영선·박진, 1998; 김중수·고영선·안종범·황성현, 2001)는 활발하게 이루어졌다. 또한 특정기금의 효율화에 대한 연구도 있다(이종욱·남광희·남주하, 2002).

특히 기획예산처가 외부 전문가 집단을 활용하여 기금 평가를 시작한 것은 기금의 국민경제적 기여를 개선하기 위한 획기적인 작업이라 할 수 있다. 또한 기획예산처가 주관하여 2001년 12월 12일에 도입한 '연기금 투자폴제도'는 국내 최초로 도입된 'Fund of Funds' 운영시스템도 그 운영성파가 각 펀드유형별 업계 평균 수준을 상회하는 높은 수익률을 지속적으로 실현하고 있다. 그러나 이것이 과연 연기금의 자산운용에서 효율적인 자산운용모델로 정착될 것인가는 좀 더 지켜보아야 할 일이다.

기금제도의 효율화에 대한 선행 연구, 새로운 제도의 도입을 통한 기금운용제도의 변화에 대한 찬사 그리고 1999년 이후 3년간 기금 평가보고서의 발간에도 불구하고, 기금 평가자료를 이용해 기금 평가로 기금운영 성과가 개선되었는가에 대한 체계적 연구가 없다. 특히 기금 평가결과를 이용해 기금 운영의 성과 개선 여부를 분석하는 통계분석 연구는 찾아 볼 수 없다. 이러한 연구의 갭을 메우기 위해, 본 연구는 "기금 평가를 통해 기금운영성파가 개선되고 있는가"라는 가설을 분석해 보는 것이다. 본 연구는 기금 평가 결과를 이용하는 최초의 기초적인 통계분석 연구이므로, 분석방법에 대해 논쟁의 여지도 없지 않고 관련 문헌이 부족하여 실험적 연구가 될 수 있다.

본 연구는 네 부분으로 구성된다. 먼저 기금현황 및 평가의 변화를 간략히 소개한다. 둘째, 기금운영성파의 개선 여부를 분석할 수 있는 가설을 디자인한다. 셋째, 기금의 평가로 인해 기금의 운용성파가 개선되고 있는가라는 가설을 분석하는데 통계분석의 적률 개념이 어떻게 연관될 수 있는가를 설명한다. 넷째, 앞에서 제시된 가설에 대한 통계분석을 실행한다. 마지막으로 연구결과를 요약하고, 본 연구가 갖는 실험적 연구의 성격상 기금평가결과에 대한 새로운 연구 과제를 제시하게 된다.

II. 기금 현황과 평가의 변천

1. 기금 및 그 운영의 논쟁

기금은 미래의 재정수요에 대비하여 필요한 재원을 미리 마련해 놓는 것이다. 이러한 미래 준비의 좋은 목적이 있지만, 기금은 현재의 정부가 미래 국가 일부 자원의 지출 방향을 미리 정하는 것이므로, 미래의 신축적 재정변화를 구속하게 된다. 그러나 현재 마련된 기금이 비효율적으로 운영되게 되면 미래 재원이 필요할 때, 국민은 미리 대비한 보람도 없이 예산을 통해 지출을 보완해 주어야 한다. 현재를 희생하려 미래 수요에 대비하는 기금의 성과는 현재보다 미래에 훨씬 더 중요한 역할을 하게 된다.

기금은 중앙정부가 일반회계, 특별회계와 별도로 사업운영상 필요한 경우 법률로서 특별기금을 설치하고, 이를 세입세출예산외로 운용할 수 있다.¹⁾ 이 때 운용되는 기금의 재원은 일반회계 지원, 한국은행, 국채발행에 의해 조달된다. 기금의 존재는 회계적인 측면과 관계없이 예산에서 할 수 없는 기능을 할 수 있기 때문이다. 기금의 중요한 기능은 수입과 지출을 하나의 흐름으로 연결하는 것이다. 따라서 기금은 예산에서 정치적, 경제적 합의를 이끌어 낼 수 없는 사업에는 아주 유용한 수단이다. Przewroski and Limong(1993)은 기금은 현재 정권을 쥔 정치인들이 차기

-
- 1) 기금은 예산과 구별되는 다음의 특징 때문에 존속될 수 있다(전택승, 2002). 첫째, 기금을 통해 사업을 지속적으로 할 수 있는 재원을 마련하는 것이다. 대부분의 경우 안정적인 재원 없으면 변동하는 정치, 경제 상황에서 지속적인 사업을 유지하는 것은 쉽지 않다. 둘째, 부담금이나 목적세의 경우, 공공재의 사용자가 공공재의 공급을 부담한다는 논리이다. 각자 개인이 부담해야 할 한계비용을 계산하기 어렵지만, 목적세나 부담금을 통해 수혜자가 공급비용을 부담하는 것이 차선책이 될 수 있다. 셋째, 기금은 예산극대화 노력의 일환으로도 사용되어 왔다. 기존의 일반예산에서 지출확대가 어려워지자, 그 대안으로 기금을 통해 지출하였다. 이미 존재하는 기금에서는 새로운 사업을 추가함으로써 지출을 확대하려는 노력이 계속되고 있다. 넷째, 재정의 건전화에 위한 기금의 도입이다. 거대한 정부 혹은 예산의 극대화를 꾀하려는 시도에 반대하여, 작고 효율적인 정부를 지향하면서 기금을 통한 지출에 적극적으로 찬성하는 경우가 많이 나타나게 된다. 이를테면, 미래 수요가 많아 재정적 부담을 줄 수 있는 의료보험의 재원 조달을 위한 기금 설립, 미국의 고속도로 기금 등을 들 수 있다. 현재 한국의 1개 기금도 그러한 목적과 밀접히 연관되어 있다. 마지막으로 기금의 갑작스런 재정수요에 대비하여 재원을 마련해 놓는 기능도 있다. 그러나 이런 기금의 기능은 일반예산의 예비비를 통해서도 보완될 수 있기 때문에, 이런 기능 때문에 기금을 설립하고자 하는 것은 설득력이 약하다.

정권들로부터 자신의 정책목표를 지키기 위한 구조적 장치라고까지 말하고 있다. 그 결과 기금의 설립 및 퇴출, 재원지원 등은 당시의 정치적, 경제적 상황과 밀접히 연관되어, 기금의 종류, 기금의 진입 및 퇴출 등의 변화 경로는 아주 예측하기 어려운 실정이다. 이종욱(2003)의 <부록 4>에 정리된 바와 같이 한국에서도 기금의 신설 및 폐지는 긴 역사를 가지고 있지만, 기획예산처 담당자에 따르면 이 자료도 정확하지 않다고 한다.

그로 인해 기금 운영에서 주요 쟁점인 기금의 통제와 자율권간의 대립은 기금이 설립되면서부터 지속될 수밖에 없게 된다. 기금의 지출이 상대적으로 늘어나면 일반회계나 기타 국가 재원에 의존도가 높아질 수 있으므로 그런 기금에 대해서는 자금 조달에 통제의 목소리가 커지게 된다. 반면 기금의 지출과 수입이 안정적인 수준으로 균형을 이루어 나가면 그 기금은 자율권을 얻으려는 목소리를 높게 된다.

기금은 특정목적을 위하여 운용된다고 하지만, 그 사업 내용은 일반 행정부의 실행업무를 추진하게 되므로, 자연적으로 기금은 행정부서의 산하에 속하게 된다. 따라서 기금 운용의 효과는 중앙정부 예산의 국민경제적 효과와 함께 고려되어야 한다. 이것이 바로 법정예산제도를 그대로 유지하면서 이와 함께 행정부 예산, 각종 정부기금 및 비금융공기업의 수지를 포함하는 통합예산이 강조되는 이유이다. 그러나 정부의 권한이 막강한 체제하에서는 정부예산 밖에서 운영되는 기금에 대해서는 권력의 3권분립 차원에서 적절한 견제가 전혀 이루어지지 못하였다.

기금은 그 유용성이 인정되더라도, 그것은 구성원의 필요에 따라 사회구성원간의 계약으로 설치되고 유지되어야 한다. 기금의 설치가 정치적, 이익집단의 목적을 위해 이용되어서는 안 된다. 따라서 그 기금은 설치 목적을 끊임없이 점검받아야 한다.

또한 기금에 대한 통제와 자율권은 경기상황 및 재정수지 상태와 밀접한 연관을 갖는다. 불경기를 극복하기 위한 재정적자의 시대에는 기금도 예산의 경기조절능력을 분담하도록 하여 재정건전화에 기여하도록 통제하자는 경향이 자연히 강하게 된다. 반면 호경기 하에서 재정수지가 건전화되어 있을 때에는 기금의 자율권 확대에 대한 목소리도 높아지고, 이에 대한 국회의 태도도 관대해 지게 된다.

이러한 기금운용의 통제와 자율권의 대립에 대한 시대적 변화는 기금의 기본적인 성격을 어떻게 정의하느냐와 밀접히 연관되어 있다. 기금의 성격과 기능에 대한 총

분한 검토없이, 정치적 힘의 균형이나 논리에 따라 기금 운영의 성격이 결정된다면 이는 기금의 기본적 기능을 무시한 재정자원배분의 비효율성을 초래할 수 있다. 전택승(2002)은 기금의 성격을 분석한 기존 문헌을 토대로 그것을 두 가지로 나누어 설명하고 있다. 첫째, 기금을 신탁으로 보게 되면 자율성 보호의 기본철학을 따르는 것이 된다. 둘째, 기금을 예산의 일환으로 보게 되면 통제의 기본철학을 따르게 된다. 기금의 성격은 시대의 정치적, 경제적 상황에 따라 변화하고 있고 고정되어 있는 것이 아니다. 현재 기금은 신탁적 성격 뿐만 아니라 경제활성화 및 사회복지 수요의 증대로 인한 재정수요의 증대로 수용해 지금은 경기조절의 수단으로까지 인식되고 있다. 따라서 현재 기금은 특정 목적을 위해서 관리되고 있지만 예산의 한 부분으로 이해되어야 하며, 그 결과 자연적으로 자율권 보다 통제를 강조하고 있다.

2. 한국의 기금 현황

기금의 이러한 특성으로 인해, 한국에서도 기금의 통폐합, 기금의 수입과 지출의 통제, 기금 운영의 효율화 등에 대한 요구가 급격히 증가하였다. 이러한 배경은 <표 1>의 기금수의 추이에서도 쉽게 짐작할 수 있다. 기금수는 1993년까지 114개로 지속적으로 증가하다가 그 이후 감소하기 시작하여, 2003년에는 59개가 된다.²⁾

<표 1> 기금수 추이

구분	1961	1980	1990	1993	1996	1997	1999	2000	2001	2002	2003
기금수	3	45	98	114	76	75	75	61	61	58	59

자료: 기획예산처 기금총괄과 배포자료, 2003년 9월 16

2) 기획예산처에서 기금정책국이 출범하면서 기금도 범부처차원에서 체계적으로 관리되기 시작하게 되는데, 기금의 수도 공식적으로 집계되게 된다. 기금의 수는 법령상의 기준으로 추계한 것과 실제 존재한 것이 서로 다르다. 이러한 차이는 민간기금이 공공기금으로 취급된 사례, 법령에 근거하지 않은 기금 등에서 발생되었다. 그리고 기금의 신설 및 폐지 연혁에 대한 더 구체적인 기록은 이종욱(2003)의 <부록 4>로 정리하였다.

〈표 2〉 58개 기금의 분류 (2002년 12월 기준)

기금 (48개)	사업성 기금 (40)	재경부	대외경제협력기금
		복지부(3개)	국민건강증진기금, 편의시설설치촉진기금 ¹⁾ , 응급의료기금
		노동부(5개)	고용보험기금, 장애인고용촉진 및 직업재활기금, 산업재해보상보험 및 예방기금 ³⁾ , 임금채권보상기금, 근로복지진흥기금
		환경부(4개)	한강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 금강수계관리기금, 영산강·섬진강수계관리기금
		해양수산	수산물발전기금
		농림부(3개)	농수산물가격안정기금, 농지관리기금, 축산발전기금,
		건설교통	국민주택기금
		산업자원(2개)	전략산업기반기금, 특정물질사용합리화기금
		통일부	남북협력기금
		과학기술(2개)	과학기술진흥기금, 원자력연구개발기금
		정보통신	정보화촉진기금
		국방(2개)	방위산업육성기금, 군인복지기금
		교육인적	사학진흥기금
		여성부	여성발전기금
		문화관광(6개)	관광진흥개발기금, 국민체육진흥기금, 남북협력기금, 문예진흥기금, 문화산업진흥기금, 청소년 육성기금
		외교통상	국제교류기금 ²⁾
		법무부	법률구조기금 ¹⁾
		국가보훈처(2개)	보훈기금 ²⁾ , 순국열사애국지사사업기금
		중소기업청(2개)	중소기업진흥 및 산업기반자금 ³⁾ , 중소기업공제사업기금
		방송발전위원회	방송발전기금
	연금 기금 (4개)	행정부	공무원연금기금
		복지부	국민연금기금
		국방부	군인연금기금
		교육인적	사립학교교직원연금기금
	계정성기 금(4개)	재경부	공공자금관리기금, 외국환평형기금, 국민투자기금 ¹⁾
		농림부	양곡증권정리기금
금융성 기금 (10개)		재경부 (7개)	기술신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 농어가목돈마련저축장려기금, 신용보증기금, 주택금융신용보증기금, 재형저축장려기금, 예금보험기금
		산자부	수출보험기금
		기획예산처	산업기반신용보증기금
		금융감독위	부실채권정리기금

주: (1) 2003년에 폐지되는 기금으로 국민투자기금, 법률구조기금, 편의시설촉진기금 (2) 2004년 폐지되는 기금은 국제교류기금 (3) 2002년 3월에 산업재해보상보험기금과 산업재해예방기금의 통합으로 산업재해보상 및 예방기금, 보훈기금과 참전기념사업기금의 통합으로 보훈기금, 산업기반기금과 중소기업 창업 및 진흥기금의 통합으로 중소기업진흥 및 산업기반기금이 됨.

〈표 1〉에서 보는 바와같이, 1961년에 기금제도가 도입되면서 기금의 수가 급격

히 증가하지만, 기금관리의 기본적 틀이 갖추어진 것은 1991년 말에 기금관리기본법이 통과되면서라고 할 수 있다. 그 이전에 기금이 정부관리기금과 민간관리기금으로 구분되었고, 공공성 측면으로 보면 두 기금 사이에는 별 차이가 없었다. 그러나 기금관리기본법에서 기금은 공공기금과 기타기금으로 분류된다. 이러한 기본법을 바탕으로 1994년에 큰 폭의 기금 정비가 이루어지고, '국민의 정부'가 추진한 4대 부문 개혁중 하나가 공공부문 개혁이 되면서, 재정부문 개혁의 주요 과제로 추진된 것이 바로 1999년 6월에 대대적인 기금정비를 위해 취해지는 기금개혁이다.

그러나 우리나라 기금제도의 패러다임을 바꾸어 놓는 획기적인 개혁은 2001년 12월 21일 이루어진 기금관리기본법의 개정을 통해서 이루어진다. 기금은 국회의 심의 대상이 되어 기금과 예산의 차이가 없어지게 된다. 그 개정안에는 기금(10개 금융성 기금 제외)도 예산과 마찬가지로 법적 강제수단을 통해 재원을 조성하고 공공서비스 등에 지출하므로, 2000년부터 예산과 동일한 기준을 적용해야 한다는 원칙이 적용된다. 따라서 기금도 국회의 심의·의결을 받도록 재정규율이 강화되었다. 관련 내용에는 공공기금과 기타기금의 구분이 폐지되고 기금으로 일원화됨으로써 종래 주무부처 책임으로 운용되던 기타기금에 대한 관리 및 감독 체계도 강화된다. 이와 함께 기금운용 부처의 자율적 운용계획 변경 범위를 주요항목 지출금액(항)의 50%에서 30%로 축소하고, 기금관리제도의 세부사항도 근본적으로 개편되어 기금에 대한 자율권 보다 통제가 강화된다.

그러나 <표 3>에서 보는 바와 같이 아직도 정부의 보도 자료에는 분류의 편의상 공공기금과 기타기금의 용어가 사용되고 있지만, 기금은 기금과 금융성 기금으로 분류하고 있고 기금은 다시 사업성기금, 연금성 기금과 계정성 기금으로 분류하게 된다.³⁾ 기금의 기능에 초점을 둔 대분류에 따른 각 부처별 기금을 정리한 것이 <표 2>이다. 전체 기금의 18.9%인 11개, 금융성 기금 10개의 70%인 7개가 재정경제부에 소속되어 있다. 그 다음으로 노동부, 문화관광부가 5개 기금을 운영하고 있으며, 농림부, 복건복지부, 환경부는 4개의 자금을 관리하고 있다.

또한 기획예산처는 기금정책국을 신설하여 범부처의 기금을 처음으로 체계적으로 관리할 수 있게 되었다. 기금정책국이 출범하면서 시작한 작업이 바로 기금의 평가작업이며, 1999년부터 매년 기금 평가가 이루어지고 그 결과가 공개되고 있

3) 기금의 현황, 문제점 및 정책방향에 초점을 둔 논문은 『재정학회지』에 출간될 '한국의 기금 제도: 현황, 문제점 및 정책방향' 참조.

다.

〈표 3〉 기금운용 현황

(단위: 억원)

		1997	1998	1999	2000	2001	2002
기금 운용 개수 (개수)	공공기금	51 (37)	81 (37)	119 (37)	136 (43)	151 (44)	150.4 (48)
	기타기금	31 (78)	84 (38)	78 (38)	84 (18)	66 (18)	37.6 (10)
	총계 (A)	82 (75)	165 (75)	197 (75)	220 (61)	217 (62)	188.0 (58)
재정규모 (B)		71	81	88	95	105	115.7
A/B(배)		1.2	2.0	2.2	2.3	2.1	1.6

자료: 기획예산처 보도자료, 2003년 9월 16일(내부 배포자료)

그 동안 운영되는 기금의 수는 감소하지만, 그 금액은 1997년 정부 예산의 1.2배에서 1998년 이후 2배 이상으로 크게 증가하였다가 기금 수가 대폭 축소되는 2002년 이후 재정규모 대비 기금 비율은 1.6배로 감소하게 된다. 또한 1999년 이후 기타 기금 보다 공공기금의 금액이 훨씬 더 많아지고 있으며, 2002년에 공공기금은 기타기금의 4배에 이른다. 따라서 앞으로 공공기금에 대한 감시기능의 중요성이 더 커지게 될 전망이다.

3. 기금의 평가와 평가측정 방법

통상 기금은 정부 부처의 산하기관으로 배치되어 있어, 미래의 국민적 이익 보다 부처 이기주의 및 정치적으로 활용될 수 있는 여지가 많다. 따라서 기금은 그 설치 목적에⁴⁾ 충실한지도 누군가가 평가할 필요가 있다. 설치된 기금은 그 기금의 행정 업무를 관장하는 기관에 속하게 되므로, 기금 설치의 역선택 문제 및 기금의 운용

4) 전택승(2002)는 기금 설치의 논리를 기존논리와 신뢰받은 공약으로서의 기금으로 나누어 설명하고 있다. 후자는 기존 논리에서 간과되어 온 기금을 통해 지출과 수입에 대한 국민이나 이해집단의 정치적인 불확실성을 줄일 수 있다는 점이 강조된다. 왜냐하면 정부가 일반예산의 재원을 통해 사업을 하는 경우, 가장 어려운 점 중의 하나는 예산의 지출과 수입의 '시간적 불일치성' 속에서 이익집단간의 이해를 조정하는 것이기 때문이다. 따라서 국민적 합의를 이끌어 낼 수 있는 기간간 자원배분에 기금을 활용함으로써 사회전체의 후생증대 목적을 실현할 수 있다.

에서 발생하는 도덕적 해이를 감시하는 것이 쉽지 않다. 기금에 대한 일관성이 있는 평가를 통해, 기금의 성과를 상호비교하고 평가 결과에 따라서 인센티브와 벌칙을 가할 수 있다. 이를 통해 기금설치 및 운용에서 발생하는 주인 및 대리인 문제, 정보의 비대칭성 등이 완화될 수 있다.

그렇다면 기금이 미래 지출에 효율적으로 대처하고 있는가를 누가 감시할 것인가? 공식적으로 두 가지 감시 방법이 있다. 하나는 기금의 예산 및 결산에 대해 국회의 심의, 의결을 거치게 하여 자료를 공개하게 하는 것이며, 또 하나는 하나의 기준으로 각 부처에 산재되어 있는 기금의 성과를 평가하여 비효율적인 부분을 개선해 나가고 기금간 성과개선을 경쟁하도록 유도하는 것이다. 정부는 기금관리 기본법을 통해, 두 가지 방법을 모두 활용하고 있다.

이러한 논의를 바탕으로 기금관리기본법이 2002년부터 국회의 심의·의결을 거치도록 개정하기 이전에, 기획예산처는 다행히 1999년부터 기금의 성과를 평가해 오고 있다. 외부 전문가 집단이 기금을 평가하게 되는 것만으로도 기금의 경영투명성, 효율성 그리고 국민 경제적 기여 효과가 개선될 수 있다. 더구나 기금운용평가의 목적도 다음과 같이 명료하다(기획예산처, 2001).

기금운용의 실태를 평가하여 그 결과를 국민과 국회에 공개함으로써 기금 운용의 투명성과 효율성을 제고하고, 기금운용에 대한 종합적이고 전문적인 분석을 통해 기금 정책 수립 및 제도 개선에 기여함.

그러나 기획예산처가 지난 3년 동안 기금운용 평가보고서를 발간하고 있지만, 평가 이후 기금운용 성과가 개선되고 있는가에 대한 분석적 연구가 없다. 연구부진의 이유는 여러 가지로 설명할 수 있지만, 그 중 하나로 기금의 평가지표가 매년 변화하는 것을 들 수 있다. 부록 <표 1>에 제시된 바와 같이 기금의 평가영역별 평가항목이 1999년 이후 지속적으로 변화하고 있고, 평가등급도 변화하고 있다. 2000년에는 1999년의 4개 평가영역이 3개 영역으로 줄어들면서, 관리조직 영역은 종합부문과 사업운영부문으로 흡수되고, 자산관리는 자산운영부문으로 명칭이 변경된다. 더구나 2002년 2개 부문 5~7개 평가영역에서 2003년에는 평가영역이 다시 조정되고 있다. 따라서 기금운용평가서를 기준으로 기금의 성과가 각 평가 영역에서 개선되고 있는가를 객관적으로 평가하는 것이 극히 어려운 상황이다. 그러나 평가영

역 대신 평가부문에 초점을 두고, 각 부문의 평균점을 활용하게 되면 기금의 성과 변화를 분석할 수 있다.

이러한 자료의 한계에도 불구하고, 1999년 기준으로 정부예산 보다 2.2배나 많은 기금운용이 기획예산처의 획기적인 작업인 기금 평가를 통해 개선되고 있는가를 분석해 보는 것은 의미 있는 작업이 될 수 있다.

Ⅲ. 평가와 기금 성과의 개선

기금의 평가제도 도입으로 인해, 기금의 성과는 개선되었는가에 대한 해답은 바로 “평가를 통해 기금운용 성과는 개선되고 있는가?”란 이슈를 분석하는 것이다. 이는 크게 네 가지 통계지표를 통해 분석해 볼 수 있다. 먼저, 기금 평가를 통해 전체적으로 기금의 성과가 개선되고 있는가? 이 가설은 평균의 변화를 통해 검정해 볼 수 있다.

둘째, 기금의 평가로 인해, 각 기금이 성과를 개선하는 노력이 그 이전 보다 훨씬 더 많아진다면, 각 기금의 평점은 평균 주위에 집중될 것이다. 이 가설은 분산의 변화를 통해 검정해 볼 수 있다.

셋째, 기금의 평가결과는 개선되는 방향으로 집중되고 있는가? 이는 기금 평가결과의 평균과 최빈치의 차이로 정의되는 제3차 적률⁵⁾인 왜도(SK)로 분석할 수 있다.

$$S_k = \frac{\text{평균} - \text{최빈치}}{\text{표준편차}} \quad (1)$$

피어선(K. Pearson)은 (1)식의 정의에서 최빈치를 정의해야 하는 불편함이 있어, 제2차 적률과 제3차 적률을 이용하여 왜도를 (2)식으로 정의하고 있다.

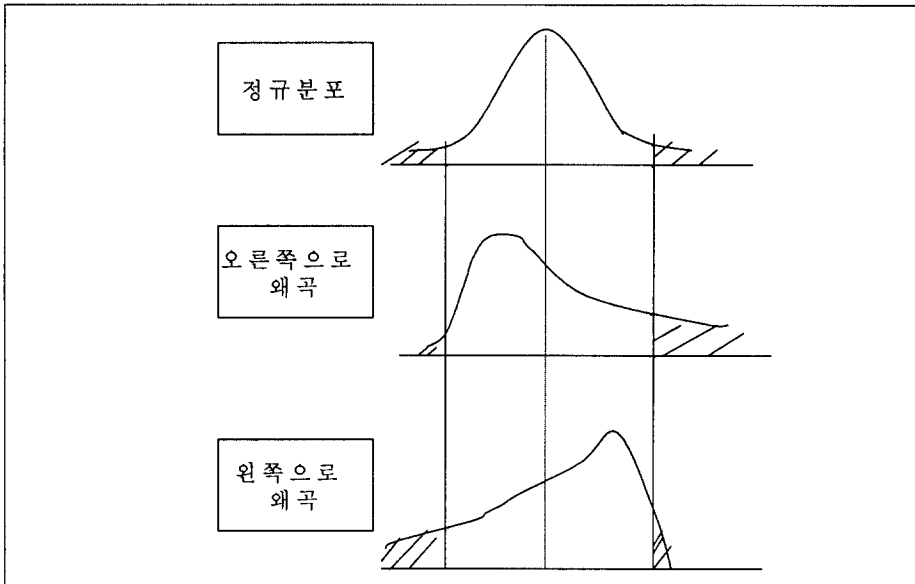
$$\beta_1 = \frac{\mu_3^2}{\mu_2^3} \quad (2)$$

5) 적률에 대한 구체적 설명은 Kendall and Stuart(1968) Chapter 3 참조.

여기서 μ_i 에서 i 는 제 i 차 적률을 나타낸다.

왜도가 주는 분석적 의미를 좀 더 구체적으로 나타낸 것이 <그림 1>이다. 그림을 통해 왜도는 분포에서 비대칭성을 측정하는 개념으로 왜 자주 활용될 수 있는가를 쉽게 알 수 있다.⁶⁾ <그림 1>의 '오른쪽으로 왜곡'된 그림에서는 기금평가결과의 분포가 오른쪽으로 왜곡되어, 왜도가 양이다. 상부꼬리의 확률이 하부 꼬리의 확률보다 더 크다. 반면 '왼쪽으로 왜곡'된 그림에서는 기금 평가결과의 분포가 왼쪽으로 왜곡되게 되어, 왜도는 음이다. 하부꼬리의 확률이 상부꼬리의 확률보다 더 크다. 이러한 왜도의 특성은 기금성과의 변화를 측정해 주는 지표로도 응용될 수 있다. 왜도의 값이 음수이면 기금의 성과가 개선되는 징조이며, 그 값이 양수이면 기금의 성과는 개선되지 않고 있다고 할 수 있다. 즉, 왜도 기준으로 보면, 평가결과의 평균이 최빈치 보다 적으면 따라서 기금의 성과가 개선되게 된다. 반면 평균이 최빈치 보다 크면 기금의 성과개선이 더 악화되고 있다고 할 수 있다.

<그림 1> 정규분포와 왜도된 분포



6) Ball and Mankiw(1995)는 인플레이션 충격이 상대가격 분포의 왜도에 얼마나 밀접하게 연관되어 있는가를 설명하고 있다. 여기서 왜도에 대한 구체적 설명은 본 연구에서도 유용하게 이용될 수 있다.

또한 <그림 1>에서 기금 평가결과의 분포가 대칭이면, 분산이 증가하더라도 양쪽 꼬리는 비례적으로 증가하게 된다. 반면 분포가 비대칭이면, 분산이 증가하는 경우 양쪽 꼬리에서의 비대칭성은 더 커지게 되고 기금간 평점의 차이는 더 커지게 된다. 즉, 분산은 기금의 평가결과 분포에 독립적인 영향을 주지 못하고, 왜도와 양의 상호관계를 가진다. 분포가 오른쪽으로 치우쳐 있을 때, 즉 왜도가 양일 때 분산의 증가는 기금의 전체 평균 점수를 증가시킨다. 반면 분포가 왼쪽으로 치우쳐 있을 때, 즉 왜도가 음일 때, 분산의 증가로 기금의 전체 평균점수는 감소하게 된다. 따라서 평가기금의 통계량을 분석할 때, 기금평가결과의 제1차, 제2차, 제3차 적률의 상호작용을 고려하게 되면 더 많은 시사점을 얻을 수 있다.

넷째, 분포의 뾰족한 정도를 측정해 주는 첨도도 기금운용의 성과가 개선되는가를 판단하는데 이용할 수 있다. 첨도가 높을수록 평균을 중심으로 집중되는 정도가 높아져서, 기금의 운영성과는 평가로 인해 개선되고 있다는 것을 알 수 있다. 첨도의 정의에서 정규분포의 첨도가 3이므로, Kendall and Stuart(1968)는 첨도의 측도로 다음과 같은 정의를 이용하고 있다.

$$\gamma_2 = \beta_2 - 3 = \frac{\mu_4}{\mu_2^2} - 3 \quad (3)$$

위 (3)식에서 γ_2 값이 양이면 정규분포 보다 첨도가 강해지고, γ_2 값이 음이면 정규분포 보다 첨도는 약해진다.⁷⁾ 따라서 다른 기간에 비해 첨도의 값이 클수록 평균으로 수렴하려는 경향이 더 강하다고 할 수 있다. 첨도는 기금의 성과개선의 판단기준으로 활용될 때는 반드시 평균의 변화와 함께 고려해야 한다. 두 기간 사이에 평균이 동일할 때 첨도가 높다면, 기금의 성과가 개선되고 있다고 판단할 수 있다. 또한 두 비교 기간 사이에 평균이 상승하고 첨도가 동일하거나 상승하면, 기금의 성과가 크게 개선되고 있다고 판단할 수 있다. 그 반대의 경우는 기금의 운영 성과가 오히려 악화되는 사례라 할 수 있다.

7) 정규분포의 첨도는 3이므로, γ_2 값은 $\gamma_2 > 0$ (leptokurtic), $\gamma_2 < 0$ (platykurtic), $\gamma_2 = 0$ (mesokurtic)의 세 가지로 나누어진다. $\gamma_2 > 0$ (leptokurtic)는 정규분포 보다 더 뾰족한 분포이며, $\gamma_2 < 0$ (platykurtic)는 정규분포 보다 편편한 분포이다.

IV. 기금 평가결과와 통계적 분석

1. 자료

본 연구는 기금에 대한 감시 방법 중 기금의 성과 평가에 초점을 둔다. 평가결과와 통계분석에 앞서, 본 연구의 분석대상인 기금의 성과를 평가하는 지표와 그 측정방법을 간략히 보자. 기금은 평가지표를 각 부문별⁸⁾로 나누고, 지표는 계량지표와 비계량지표로 측정하고 있다. 계량지표에 대한 평가 방식은 상대평가 방식을 적용하고, 비계량지표⁹⁾에 대한 평가는 절대평가 방식을 적용하여 각 부문별 100점 만점으로 평가하고 있다. 계량지표는 48개 기금¹⁰⁾을 표준정규분포에 의해 11개 등급 구간설정에 기초하여 평점을 배정하는 것을 원칙으로 하고 있다. 단, 자산부문의 계량지표는 34개 사업성 기금과 14개 연금기금 및 금융성 기금의 두 그룹으로 나누어 표준정규분포에 의한 11등급 구간설정에 기초하여 평점을 배정하고 있다.

더구나 계량지표의 평점 배정시 실적상의 극단치(outlier)는 예외로 간주하여 별도의 방법에 따라 평점을 부여할 수 있다. 극단치는 전기금 실적치의 평균과 표준편차를 산출할 때 제외하게 된다. 극단치 여부는 특정기금의 실적치와 전 기금의 평균치의 차이가 표준편차의 3배이상인 경우를 원칙으로 하되 발생원인 등을 아울러 검토하게 된다.

2002년 12월 기준으로 운영되는 기금의 수는 58개이지만, 기획예산처가 2000년부터 발간하는 기금운영평가 보고서에서 일관된 평가결과를 얻을 수 있는 기금은 45개이다.¹¹⁾ 따라서 본 연구의 분석에서는 총기금 수의 77.58%에 해당되는 45개만을 대상으로¹²⁾, 기금 평가를 통해 기금성과가가 개선되고 있는가를 분석하게 된다.¹³⁾ 또한 통합되는 기금의 시계열을 얻기 위해, 2002년 3월에 통합되는 기금 -

8) 평가 분야는 1999년에 4개에서 2000년 이후 3개로 축소되어 왔으며, 평가지표명도 각 부문에 따라 변화하였다. 구체적 설명은 평가 <부록 표1> 참조.

9) 비계량지표의 평가지표의 등급에 대한 구체적 정의는 이종욱(2003)의 <부록 표2> 참조.

10) 기획예산처(2001)의 『2001 기금운용평가보고서』의 평가대상 분류 참조(pp. 5-6)

11) 2002년에는 61개 기금 중 운용실적이 있는 총 58개 기금 중 폐지 또는 폐지 예정 중인 12개를 제외한 46개 기금이 평가를 받게 될 예정이다.

12) 분석 대상이 되는 45개의 기금은 이종욱(2003)의 <부록 3>에서 잘 정리해 놓았다.

13) 2002년에는 중소기업 창업 및 진흥기금과 산업기반기금이 중소기업 진흥 및 산업기반기금으

산업재해보상보험기금과 산업재해예방기금의 통합으로 산업재해보상 및 예방기금, 보훈기금과 참전 기념사업기금의 통합으로 보훈기금, 산업기반기금과 중소기업 창업 및 진흥기금의 통합으로 중소기업진흥 및 산업기반기금-에 대해서는 통합후에 주도적 기능을 기금의 과거 평가점수를 이용하였다.

〈부록 1〉에서 각 연도의 기금 평가기준을 정리한 것을 보면, 지난 3년 동안 평가 항목이 동일한 것이 하나도 없다. 따라서 동일한 평가 항목에 대해 일관된 점수를 얻을 수 없다. 그리고 〈부록 1〉의 평가지표에 대한 추가설명을 보면, 사업성기금이 나 금융성기금 보다 연금기금의 자산운용에 대한 평가영역이 훨씬 더 많다. 이런 미시적 사항을 고려하게 되면, 평가항목별 개선 상황을 분석하는 것은 구조적으로 불가능하게 된다. 따라서 본 연구에서는 세 개 - 종합부문, 사업운영부문, 자산관리부문-부문을¹⁴⁾ 평가대상으로 하고, 그 부문에 속한 평가항목의 점수를 평균한 값을 사용하였다.¹⁵⁾

이종욱(2003)의 〈부록 2〉를 보면, 1999년과 그 이후 각 등급에 부여된 점수 기준이 달라지고 있다. 2000년부터 평가등급이 5등급에서 각 등급 사이에 한 등급을 0.5 간격으로 신설하여 11등급으로 세분화하게 된다. 이로 인해, 2000년, 2001년의 총점은 2점이 상승하게 되므로, 1999년과 비교하기 위해서는 평점의 조정이 필요하다. 이러한 구조적 변화로 인해, 1999년을 다른 두 시점과 동일하게 비교하는 데는 분명히 문제가 발생할 수 있다. 이런 문제를 극복하기 위해, 2000년 및 2001년 평가등급에 대한 점수는 1999년 기준으로 전환하였다. 그로 인해, 2000년 및 2001년 점수는 실제 점수 보다 과다 계상되지만, 1999년 기준으로 보면 변화가 없다.

로 통합되어, 1999년, 2000년에는 중소기업 창업 및 진흥기금의 평가결과를 활용한다. 왜냐하면 중소기업 창업 및 진흥기금은 산업기반기금 보다 기금의 평가결과가 더 낮기 때문이다.

14) 1999년에 평가 대상이 된 관리조직 부문은 2000년부터 없어지게 된다.

15) 익명의 논평자는 자료를 부록에 첨부할 것을 요구하여 각 기금의 평가등급 DB를 첨부하려고 하였지만, 본문에 비해 부록이 너무 많고 엑셀에서 횡으로 배열되어 있어 한글 파일로 전환하니 용량이 너무 커져서 생략하였다. 그 대신, 본 연구에 이용된 DB를 원하는 연구자가 이메일을 보내 주면 송부 하겠다.

2. 기술적 통계분석

〈표 4〉는 분석대상이 된 전체기금의 연도별 성과를 비교한 것이며, 이러한 전체 평균변화는 1999년을 기준으로 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 2000년 평균은 80.28로 1999년 평균 80.28 보다 더 낮지만, 2001년 평균은 81.83으로 지난 3년중 가장 높다. 반면 1999년 보다 2000년에 분산이 더 증가하고 있다.

이러한 경향은 왜도에서도 나타나고 있다.¹⁶⁾ 왜도는 1999년, 2000년에 모두 음의 값이며 그 크기는 더 적어지고 있다. 기금의 평가에서 가장 빈도수가 높을 때의 점수가 전체 평균 점수 보다 낮다. 1999년 보다 2000년의 왜도는 더 커지면서 0으로 접근하고 있다. 왜도는 약간 증가하지만, 아직도 기금평가에서 점수의 왼쪽으로 왜곡된 퍼짐 현상이 정규 분포 보다 훨씬 더 넓다. 왜도가 음이므로, 평가 성과가 평균 보다 나쁜 기금 보다 좋은 기금의 수가 더 많다.

〈표 4〉 기금의 연도별 통계량

연 도	평 균	분 산	왜 도	첨 도
1999	80.28	15.0559	-0.4981	3.1828
2000	80.09	16.4389	-0.3708	2.4456
2001	81.83	21.5890	0.1805	2.4756

첨도로 보면, 1999년 보다 2000년의 첨도가 더 낮다. 이를 통해서도 1999년 보다 2000년에 기금의 성과 점수의 퍼짐이 더 넓다는 것을 알 수 있다.

1999년 보다 2000년에는 평균이 오히려 약간 감소하므로 성과는 개선되지 않지만, 분산 증가 및 첨도의 감소 등으로 볼 때 기금간 성과의 차이는 증대하고 있다. 또한 왜도 값이 0으로 수렴하므로, 기금성과가 개선되는 기금 보다 개선되지 못하는 기금의 수가 더 많아지고 있다.

둘째, 2001년은 1999년, 2000년 보다 개선되고 있는가? 〈표 4〉에서 2001년의 평균은 81.83으로 지난 3년 중 가장 높고, 분산도 가장 높다. 2001년에는 2000년 이

16) 식 (1)로 왜도를 정의하면, 〈표 4〉에서 1999년, 2000년 최빈치에 변화가 없으므로, 왜도는 0이 된다. 그러나 (2)식의 적률로 정의하게 되면 〈표 4〉에 나타난 왜도를 얻게 된다.

전의 왜도가 음에서 양으로 전환되었다. 이제 기금의 평가 점수의 분포가 오른쪽으로 왜곡된 형태로 전환되었다. 이제 평가 성과에서 평균 보다 좋은 기금의 수가 나쁜 기금의 수 보다 적어지고 있다. 그로 인해 기금간 성과의 차이가 더 커지고 있다.

기금의 연도별 그리고 평가부문별 통계를 정리한 것이 <표 5>이다.¹⁷⁾ 먼저 종합관리에서 평균은 2001년이 가장 높고 2000년이 가장 낮지만, 분산은 그 반대로 2001년에 가장 높고 2000년에 가장 낮다. 왜도는 지난 3년 연속 음이지만, 1999년과 2000년에는 비슷하고 2001년에 증가하면서 0으로 더 수렴하고 있다. 종합관리 부문의 기금별 평가 점수는 왼쪽으로 왜곡된 현상을 보여주고 있다. 또한 첨도는 계속 3보다 더 작아지고 있어, 정규분포 보다 퍼짐이 더 넓어지고 있다는 것을 알 수 있다. 종합관리에서는 성과점수의 평균에서는 큰 개선이 없이, 분산, 왜도는 증가하고 첨도는 감소하면서, 기금간 점수 평가의 차이가 커지고 있다는 것을 알 수 있다. 점수는 왼쪽으로 왜곡된 분포를 가지고 있어, 평가 결과가 평균 보다 더 좋은 금고의 수가 나쁜 금고의 수 보다 더 많다.

<표 5> 기금의 평가영역별 통계

		종합관리	사업운영	자산운용
1999	평 균	80.81	82.59	77.44
	분 산	30.403	42.186	19.343
	왜 도	-0.3326	-0.2081	0.1971
	첨 도	2.9101	2.7819	3.1749
2000	평 균	79.94	79.99	80.34
	분 산	33.662	45.245	27.551
	왜 도	-0.3326	-0.0988	-0.3573
	첨 도	2.9101	2.0559	3.1329
2001	평 균	80.96	81.149	83.38
	분 산	41.260	21.499	21.2825
	왜 도	-0.1646	0.1313	0.1971
	첨 도	2.2860	2.6133	2.1993

17) 앞에서 그리고 부록에서 이미 설명한 바와 같이, 평가 항목의 변화 및 측정 평점의 변화로 인해, 일관적인 변화를 분석하는데 한계가 있다. 그러나 본 연구가 지난 3년간의 기금평가가 기금성과의 개선을 가져왔는가라는 실험적 연구로서 의미를 갖는데, 그러한 자료의 한계에도 불구하고 본 연구의 통계분석은 의미있는 작업이 될 것이다.

사업운영에서 평균은 1999년이 가장 높고, 2000년이 가장 낮으며, 분산은 점수가 가장 낮은 2000년에 가장 높고 2001년에 가장 낮다. 왜도는 1999년, 2000년에 음이었다가 2001년에 양으로 변화하여, 사업운영의 점수 분포가 왼쪽 왜곡에서 오른쪽 왜곡으로 변화된 상황이다. 그로 인해 2001년에는 평균 보다 개선되는 기금의 수 보다 악화되는 기금의 수가 더 많아지고 있다. 이런 기금에 대해서는 평가를 통해 구조적으로 개선될 수 있는지 없는지에 대한 더 구체적인 연구가 필요하게 된다. 첨도로 보면, 1999년 보다 2000년에 정규분포 보다 더 평평한 분포를 보였다가 2001년에 그 값이 더 증가되고 평균으로 수렴도가 더 강해지고 있다.

자산운용에서는 1999년 이후 평균이 계속 증가하고 있으며, 분산은 1999년에 가장 낮다. 왜도는 1999년 양이었다가 2000년에 음으로, 2001년에 다시 양으로 변화하고 있다. 자산운용에서는 1999, 2001년에 오른쪽으로 왜곡된 점수의 분포가 강하므로, 두 기간 동안 자산운용에서 평균 보다 개선되는 기금의 수 보다 악화되는 기금의 수가 더 많다. 첨도는 1999년, 2000년에는 3 보다 더 크므로 정규분포 보다 더 집중된 형태를 보였지만, 2001년에는 3 보다 적은 값으로 하락하여 기금간 점수의 차이가 커진다는 것을 알 수 있다.

〈표 5〉에서 기금의 평가결과를 평가영역별로 비교해 보면, 평균 점수에서 지속적으로 개선되는 영역은 자산운용 부문이라 할 수 있다. 이는 자산운영의 평가항목은 종합관리나 사업운영 보다 수량화하기가 쉽기 때문에, 각 기금의 운영주체가 이 지표에 더 많은 관심을 가진다고 할 수 있다. 그러나 1999년, 2000년에 왜도 값이 양이므로, 자산운용에서 평균 보다 개선되는 기금 수 보다 악화되는 기금의 수가 더 많아지고 있다.

3. 가설 검증

지난 3년간 기금의 평가제도 도입으로 인해, 기금의 성과가 개선되어가고 있는가라는 가설을 평균의 변화와 분산의 변화를 통해 검증해 보자. 〈표 6〉은 기금전체 평가결과의 평균치의 변화 여부에 대한 가설 검증 결과이다. 1999년과 2000년 사이에 평균은 다르지 않다라는 가설은 유의수준 5% 및 10%에서 기각되지 않지만, 2000년과 2001년 그리고 1999년과 2001년의 비교에서 평균이 불변이란 귀무가설은 5% 유의수준에서 채택되지만, 10% 유의수준에서는 기각된다. 즉, 10% 유의수준

에서는 2001년의 기금전체 평균은 1999년과 2000년의 평균과 다르게 변화하였다고 할 수 있다. <표 4>에 정리된 지난 3년간의 기금 전체 평균을 보면, 2001년에 기금의 성과는 그 이전에 비해 확실히 증가하였으므로, 평가제도 도입 이후 기금의 성과는 개선되고 있다고 판단할 수 있다.

<표 6> 기금 전체의 평균변화 검정

가 설	$H_0: \theta_i = \theta_j$ $H_a: \theta_i \neq \theta_j$		P 값
	5%	10 %	
1999년과 2000년 비교	H_0 채택	H_0 채택	0.8207
2000년과 2001년 비교	H_0 채택	H_0 기각	0.0896
1999년과 2001년 비교	H_0 채택	H_0 기각	0.0618

주) i, j 는 연도를 나타내고, P 값은 귀무가설이 채택될 확률임.

<표 7> 기금 전체의 분산변화 검정

가 설	$H_0: \sigma_i^2 = \sigma_j^2$ $H_a: \sigma_i^2 \neq \sigma_j^2$ (5% 유의수준)	F 값	P 값
1999년과 2000년 비교	H_0 채택	1.0918	0.7720
2000년과 2001년 비교	H_0 채택	1.3132	0.3695
1999년과 2001년 비교	H_0 채택	1.4339	0.2359

주) i, j 는 연도를 나타내고, P 값은 귀무가설이 채택될 확률임.

기금전체의 분산은 변화하였는가라는 가설을 <표 7>을 통해 분석해 보자. 지난 3년간 기금전체 평균값의 분산이 변화하지 않았다는 귀무가설이 기각되지 않는다. <표 2>에서도 분산은 1999년 이후 꾸준히 증가하고 있지만, 크게 변화하지 않고 있다.

2001년 평가결과의 평균값은 그 이전에 비해 개선되었으며 분산은 변화하지 않았다는 가설이 채택되고 있다면, 이러한 가설의 결과는 <부록 1>의 어떤 평가부문의 변화로 이루어졌는가를 좀 더 구체적으로 분석해 볼 필요가 있다.

<표 8>에서 종합관리의 평균은 지난 3년 동안 변화하지 않았다는 귀무가설이 채

택되고 있다. <표 5>에서 종합관리의 평균에는 큰 변화가 없다. 또한 종합관리에서도 분산이 지난 3년 동안 변화하지 않았다는 귀무가설이 채택되고 있다.

〈표 8〉 종합관리의 평균변화

가 설	$H_0: \theta_i = \theta_j$ $H_a: \theta_i \neq \theta_j$	P 값
	10% 유의수준	
1999년과 2000년 비교	H_0 채택	0.4695
2000년과 2001년 비교	H_0 채택	0.4324
1999년과 2001년 비교	H_0 채택	0.9050

주) i, j 는 연도를 나타내고, P 값은 귀무가설이 채택될 확률임.

〈표 9〉 종합관리의 분산 변화

가 설	$H_0: \sigma_i^2 = \sigma_j^2$ $H_a: \sigma_i^2 \neq \sigma_j^2$	F 값	P 값
1999년과 2000년 비교	H_0 채택	1.1072	0.7371
2000년과 2001년 비교	H_0 채택	1.2257	0.5024
1999년과 2001년 비교	H_0 채택	1.3571	0.3149

주) i, j 는 연도를 나타내고, P 값은 귀무가설이 채택될 확률임.

사업운용 부문에서의 평균변화 여부에 대한 가설 검정을 정리한 <표 8>을 보면, 두 가지 특징을 찾을 수 있다. 1999년과 2000년 사이에는 평균에 변화가 없다는 가설이 유의수준 5%에서는 채택되고 유의수준 10%에서는 기각되고 있다. 반면 2001년의 평균은 1999년, 2000년 평균과 같다는 귀무가설이 10% 유의수준에서 채택되고 있다. 이는 <표 5>에서 사업운영의 평균치가 1999년에 82.59에서 2000년에 79.99로 악화되었다가 2001년에 81.15로 상승하게 되는 상황을 반영하고 있다고 볼 수 있다. 또한 <표 9>의 사업운용 평가결과의 분산을 보면, 지난 3년 동안 분산은 변화하지 않았다는 가설이 채택되고 있다.

<표 10>에서는 지난 3년 동안 자산운용의 성과가 변화하지 않고 있다는 귀무가설이 5% 유의수준에서 모두 기각되고 있다. 종합관리나 사업운영 부문에 비해,

자산운용 부문에서 평가결과는 훨씬 더 빨리 변화하고 있다. 이는 <표 5>에서 자산 운용 평가결과의 평균도 1999년 77.4에서 2000년, 2001년엔 각각 80.34, 83.38로 증가하고 있다라는 사실과도 일치한다. 반면 <표 11>에서 자산운용 성과의 분산이 불변이라는 귀무가설이 채택되고 있다. 이는 <표 5>에서 1999년의 분산이 19.34, 2000년 및 2001년에 각각 27.551, 21.283으로 크게 변화하지 않고 있다라는 사실과 밀접한 연관을 갖는다.

<표 10> 사업운용의 평균 변화

가 설	$H_0: \theta_i = \theta_j$ $H_a: \theta_i \neq \theta_j$		P 값
	5% 유의수준	10% 유의수준	
1999년과 2000년 비교	H_0 채택	H_0 기각	0.0655
2000년과 2001년 비교	H_0 채택	H_0 채택	0.3715
1999년과 2001년 비교	H_0 채택	H_0 채택	0.2563

주) i, j 는 비교 연도를 나타내며, P값은 귀무가설이 채택될 확률임.

<표 11> 사업운용의 분산 변화

가 설	$H_0: \sigma_i^2 = \sigma_j^2$ $H_a: \sigma_i^2 \neq \sigma_j^2$	F 값	P 값
1999년과 2000년 비교	H_0 채택	1.0725	0.8175
2000년과 2001년 비교	H_0 채택	1.5337	0.1599
1999년과 2001년 비교	H_0 채택	1.4300	0.2394

주) i, j 는 비교 연도를 나타내며, P값은 귀무가설이 채택될 확률임.

<표 12> 자산운용의 평균 변화

가 설	$H_0: \theta_i = \theta_j$ $H_a: \theta_i \neq \theta_j$		P 값
	5% 유의수준	10% 유의수준	
1999년과 2000년 비교	H_0 기각	Ho 기각	0.0056
2000년과 2001년 비교	H_0 기각	Ho 기각	0.0044
1999년과 2001년 비교	H_0 기각	Ho 기각	0.0000

주) i, j 는 비교 연도를 나타내며, P값은 귀무가설이 채택될 확률임.

〈표 13〉 자산운용의 분산 변화

가 설	$H_0: \sigma_i^2 = \sigma_j^2$ $H_a: \sigma_i^2 \neq \sigma_j^2$	F 값	P 값
1999년과 2000년 비교 (67, 2505)	H_0 채택	1.4240	0.2449
2000년과 2001년 비교 (25, 3944)	H_0 채택	1.2943	0.3956
1999년과 2001년 비교 (36, 3359)	H_0 채택	1.1003	0.7527

주) i, j 는 비교 연도를 나타내며, P 값은 귀무가설이 채택될 확률임.

위 가설 검정결과를 이용하여, 기획예산처가 지난 3년 동안 기금 평가를 통해 기금의 운용성과를 개선시키고 있는가라는 질문에 대해 세 가지 사실을 추론할 수 있다. 첫째, 기금의 평가영역 3개 부문의 평균값을 이용할 때, 2001년에는 1999년, 2000년 보다 평가의 성과가 개선되고 있다. 반면 1999년과 2000년 사이에는 변화가 없다는 가설이 채택되고 있다. 둘째, 전체 평균의 개선에 가장 크게 기여하는 부문은 〈표 10〉에서 분석한 자산운용 부문이다. 셋째, 기금성과의 분산에는 변화가 없다는 가설이 채택된다. 평균으로 수렴하려는 경향이 약하다.

한국의 기금에서는 평가제도를 도입한 이후, 평가항목, 평가방법을 개선하려는 노력을 2년 동안 지속한 후에 그 성과가 개선되는 결과를 얻게 되었다. 이를 통해, 정부가 객관적인 평가방법을 도입하여 어떤 제도를 지속적으로 평가하고 그 결과를 투명하게 공개해 간다면 어느 시점 이후에 개선되는 징조가 나타나게 된다는 흥미로운 결과를 얻게 되었다.

반면 왜도와 첨도를 이용해 보면 평가로 인해 각 기금간 운영성과의 차이는 더 확대되고 있다. 통상 민간부문이 금융시장에서 운영하는 펀드의 성과에 나타나는 전형적인 ‘양떼 현상(herds behavior)’이 나타나지 않는다. 어느 단계에서 이런 현상이 나타날 것인지는¹⁸⁾ 두고 보아야 할 일이다. 그러나 기금 전체의 평균이 한 단계 상승하는 수준상승(level-up)의 개선효과는 2001년에 나타나고 있다. 각 기금에 대

18) 각 펀드의 책임자는 항상 비교 대상 펀드의 평균수익률만 올리면, 펀드 운용수익율에서 비난을 면할 수 있다. 반면 탁월한 펀드의 수익률을 올리기 위해 위험을 택하게 되면, 그것이 실패할 때 수익률이 평균 보다 하락하여 그로 인한 책임을 지고 물리나는 위험을 감수해야 한다. 따라서 펀드 운영 책임자들은 다른 비교 대상 펀드의 평균수익을 만큼 올리는 것을 가장 선호하게 되므로, 펀드의 포트폴리오가 서로 유사해 지게 된다. 이를 펀드 운영에서 ‘양떼현상’으로 정의하고 있다.

한 평가 결과가 서로 잘 전파되어 배움효과를 극대화 한다면, 기금의 운용성과 개선의 수준상승 효과가 더 크게 나타날 수 있을 것이다. 이를 위해서는 평가기관 및 평가자들이 평가기준과 평가점수에 일관성을 유지해 주는 것이 중요하다.

V. 결론

그 동안 행정부처의 자율에 맡겨져 방만하게 운용된다고 비난을 받아 온 기금이 동일한 기준을 적용하여 평가가 시작된지 3년이 지났지만, 평가제도의 도입으로 기금의 성과에 어떤 변화가 발생하였는가에 대한 연구가 없었다. 본 연구는 2002년 기준으로 일반예산의 2.2배에 이른 기금에 평가제도가 도입됨으로써 기금 성과가 개선되었는가라는 가설을 통계적으로 분석하였다.

1999년 처음으로 기금 평가제도가 시행된 이후 3년만인 2001년에는 평가결과가 개선되는 징후가 전체 평가영역의 평균치 변화를 통해 나타나고 있으며, 특히 세부 영역에서는 자산운용 부문에서 개선이 가장 두드러 진다. 분산은 지난 3년 동안 동일하다는 가설이 채택되므로, 각 기금이 평균으로 수렴하려는 경향은 약하다. 또한 왜도와 첨도를 이용해 보면, 각 기금간 성과의 차이는 더 커지고 있다. 이러한 기금간의 성과의 차이 원인이 무엇인가에 대해서는 더 구체적 연구가 필요할 것이다. 한 가지 가능한 원인으로는 소규모 기금과 대규모 기금의 차이를 들 수 있다. 소형 기금 보다 대형 기금은 평가기준에 맞추어 기금운영을 개선하기 위한 재원을 투자할 능력이 더 많다.

물론 본 연구의 통계적 분석은 지난 3년간 평가영역의 변화, 평가측도의 변화 등으로 일관성을 유지하기 어려운 자료를 활용하였다. 이러한 자료의 한계를 근거로 본 연구 결과를 비판한다면, 그 비판도 타당한 것이다. 그러나 어떤 가설을 검정하기 위한 어떤 실증분석에서도 완벽한 통계 자료를 구하는 것은 쉽지 않다는 점을 고려한다면, 본 연구는 기금의 평가와 기금의 성과개선을 연결하기 위한 한국에서 이루어진 최초의 실증분석이라는데 의의가 있다.

본 연구가 지닌 자료의 한계를 극복하고, 기금의 평가로 기금의 성과가 어떻게 개선되고 있는가에 대해 더 많은 연구가 필요하다. 본 연구는 시작에 불과하고, 연구될 주제는 아직도 수 없이 많다. 이를테면, 평가 점수의 기준이 변화할 때 자료의 연속성을 유지하고 자유도를 증대시키면서, 주어진 가설을 검정하기 위해 어떤

통계적 기법이 활용될 수 있을 것인가? 또한 각 행정부처별 기금의 성과개선의 정도는 왜 다른가? 각 영역별 기금의 개선정도는 왜 다른가? 기금의 성과개선을 위해, 가장 중요한 영역은 무엇인가? 이 자료를 활용하면, 일반예산과 기금의 국민경제에 대한 기여도의 상호비교, 재정지출의 구성에서 기금이 어떤 역할을 할 수 있는가에 대한 미시적 분석에도 활용될 수 있다. 기금평가 결과 자료를 이용하여, 기금의 자율성과 통제의 적절한 배합의 의미도 분석할 수 있다.

학자들이 그 동안 끊임없이 연구해 온 기금운영의 효율성, 투명성을 분석하는데 기금의 평가결과는 유용한 자료가 될 것이다. 지금까지 평가영역 및 평가지표의 변화는 과거 자료에 대한 면밀한 연구 없이 이루어진 것 같다. 평가결과 자료가 효과적으로 그리고 유용하게 활용될 수 있도록, 앞으로 평가당국은 평가영역 및 평가지표의 변경에 대해서도 통계적 분석을 통해 더 신중한 판단을 해야 할 것이다.

1999년부터 자산 운영 부문에 대한 평가영역은 더 세분화되고 변화도 많다. 첫째, 1999년 자산관리 평가에서는 보험기금(예금보험기금, 수출보험기금, 우체국보험기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험기금), 연금기금에 대해서는 ‘나. 자산운용의 적정성’으로 세가지 - 자산운용계획 수립의 적정성, 자산운용의 효율성, 자산운용 성과평가 항목에 대한 추가 평가가 이루어진다.

둘째, 2000년에는 연금기금에 대한 자산운용부문 평가를 강화하기 위해 자산운용실적을 두가지 영역 - ‘가. 단기자금운용실적, 나. 여유자금운용실적’-로 나누고 있다. <부록 표 1>에서는 연금기금을 포함하여 모든 기금에 적용되는 ‘가. 단기자금운용실적’만 소개하고 있다. ‘나. 여유자금운용실적’은 세 가지 영역 - 여유자금운용의 샤프비율, 채권투자금액대비 투기등급비중, 집중예치도-로 나누어 평가하고 있다.

또한 기금자산운용의 적정성 항목 이외에도 단기자금운용의 적정성 항목이 추가 되고, 이 항목은 2개의 평가지표 - 단기자금운용의 효율성, 단기자금운용정책의 적정성-로 이루어진다.

셋째, 2001년에는 연기금의 평가지표는 자산운용실적을 ‘단기자금 운용실적’과 ‘여유자금 운용실적’으로 나누고, 여유자금운용실적을 평가하는 세 가지 지표는 2000년 여유자금운용실적 평가 지표와 같다.

또한 연기금의 자산운용부문은 자산운용실적 뿐만 아니라 기타 평가지표에서 더 증가하고 있다. 연기금 이외의 기금에서는 ‘기금자산운용의 효율성’만 평가하지만, 연기금에서 추가 되는 평가지표는 5 가지-단기자금운용의 효율성, 단기자금운용정책의 적정성, 여유자금 운용정책의 적정성, 여유자금운용의 효율성, 여유자금운용 성과평가 -에 이른다.

■ 참 고 문 헌

1. 유병철 · 김봉한, “패널자료를 활용한 실질이자율평가의 검토,” 『국제경제연구』, 1999.
1. 강인재 · 김원식 · 박태규 · 옥동석 · 이종욱, 『2003년 예산 핵심쟁점 검토』, 2002. 12.
2. 김중수 · 고영선 · 안종범 · 황성현, 『기금정비방안에 관한 연구』, 경희대학교, 2001. 11.
3. 기획예산처, “새해부터 달라지는 기금제도의 주요 내용,” 보도자료, 2002. 1. 4.
4. _____, “연기금 투자폴 1년간의 성과 및 향후 운영방향,” 보도자료, 2002. 12. 13.
5. _____, “기금운영평가 제도개선,” 보도자료, 2003. 1. 11.
6. _____, 『1999년도 기금운용평가보고서』, 2000.
7. _____, 『2000년도 기금운용평가보고서』, 2001.
8. _____, 『2001년도 기금운용평가보고서』, 2002.
9. _____, 『기금백서』, 각 연도.
10. 박종구, 『1999년도 기금운용평가보고서』, 『재정논집』, 제6집, 한국재정학회, 1992.
11. 박태규, ‘공공자금의 운용방안’, 『1989년도 국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원 1989.
12. 이종욱 · 남광희 · 남주하, 『중소기업 진흥 및 산업기반기금의 효율적 운용방안』, 2002. 12.
13. 이종욱(2003), “기금의 평가와 성과개선,” 서울여자대학교 경제학과, 논문 2003-01.
14. 임주영 · 황성현, 『공공자금관리기금의 장기적 발전방향』, 서울시립대, 2002. 7월호.
15. 전택승, “기금에 대한 통제와 자율권의 권리,” 『재정포럼』, 2002년 6월호.
16. 황성현, ‘기금·특별회계의 정비와 재정투융자제도의 개선방안’, 『1993년도 국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원, 1993.
17. 황성현 · 고영선 · 박진, ‘기금제도의 개혁방안’, 『1997년도 국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원, 1998.
18. Ball, Lawrence and Gregory Mankiw, “Relative-Price Change as Aggregate Supply Shocks,” *Quarterly Journal of Economics*, Feb. 1995, pp. 161-193.
19. Feldstein, M. (1997), “The Case for privatization,” *Foreign Affairs*, July/August, 1997, pp. 24-38.
20. Kendall, Maurice and Alan Stuart, *The Advanced Theory of Statistics*, Vol. 1, New York, Hafner Pub. Co., 1968.
21. Mills, Mike, “Trust Fund Sanctity Crumbling Under pressure from Budget,” *Congressional Quarterly Weekly Report*, October 1990.
22. Przeworski, A and F. Limongi(1993), “Political regimes and economic growth,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 7, 1993, pp. 51-70.
23. Rubin, I. S., *The Politics of Public Budgeting*, Chartham House Publishers, New York, 2000.
24. White, J., “Entitlement budgeting vs. Bureau Budgeting,” *Public Administration Review*, Vol. 8, 1998.

The Evaluation and Performance Improvement of Fund

Chong Ook Rhee*

Abstract

Using the evaluation data of the public fund during the past three years, this paper, for the first time, investigates the hypothesis that the performance of public funds which are criticized for their loose operation caused by entrusting the administration with its own management has been improved by the evaluation. The hypothesis has been supported from 2000 to 2001, but not from 1999 to 2000. But the hypothesis that the variance is constant during three years is supported and the differences of the performance among public funds have been increased.

Key Words: the state of fund, the evaluation of fund, the performance of fund

* Professor, Department of Economics, Seoul Woman's University