

2007년말 현재 정부부채의 추정:
개념, 쟁점 및 향후 과제

2008. 12

한국재정학회

옥동석

국회예산결산특별위원회

국회예산결산특별위원회 2008

2007년말 현재 정부부채의 추정: 개념, 쟁점 및 향후 과제

연구책임자 옥 동 석 (인천대학교 경제통상대학 교수)

이 연구는 2008년도 국회예산결산특별위원회(정책연구개발과제)에 의해 연구되었음.

이 연구는 국회예산결산특별위원회 정책연구개발과제로 수행되었으나, 본 연구에서 제시된 정책대안이나 의견 등은 국회예결위의 공식의견이 아니라 본 연구진의 개인 견해를 밝힙니다.

국회 예산결산특별위원회

제 출 문

국회예산결산특별위원회 위원장 귀하

본 보고서를 「2007년말 현재 정부부채의 추정: 개념, 쟁점 및 향후 과제」의 최종보고서로 제출합니다.

2008년 12월
한국재정학회
회장대행 안 종 범

要 約

가. 국가채무: 논란의 배경

□ 국가채무와 정부부채

- 외환위기 이후 우리나라에서 국가채무에 대한 논란이 끊임없이 제기되는 이유는, 우리나라 정부가 사용·공표하는 국가채무 지표는 국제적인 비교가능성이 없기 때문임.
- 정부는 우리나라의 국가채무(National Debt)를 선진국의 '일반정부 총금융부채(General Government Gross Financial Liabilities)'와 비교하고 있는데, 이들은 서로 다른 개념임.
 - 우리나라의 국가채무 비율은 약 35% 내외인데, 이를 OECD 국가의 '일반정부 총금융부채' 비율 평균인 70~80%와 비교하여 재정건전성을 논하는 것은 무리임.
- '일반정부 총금융부채'는 '정부부채'라 할 수 있는데, 정부부채는 국가채무에 비해 그 대상범위가 '국가'에서 '정부'로 또 대상항목이 '채무'에서 '부채'로 확대된 보다 넓은 개념임.
 - 통상 '정부'는 정책적 기능을 수행하는 기관 모두를 의미하지 만, '국가'는 정부행정조직의 핵심을 의미하는 것으로 이해됨.

- '부채(Liabilities)'는 대차대조표상의 부채항목 모두를 의미하지만, '채무(Debt)'는 차입금 등 부채의 일부 항목을 의미함.

'국가채무'와 '정부부채'의 개념 비교

구 분	국가채무	일반정부 총금융부채
대상 범위	<ul style="list-style-type: none"> · 일반회계 · 특별회계 · 기금 일부 	<ul style="list-style-type: none"> · 일반회계 · 특별회계 · 기금 전체 · 준정부기관 전체
대상 항목	<ul style="list-style-type: none"> · 국채 · 차입금 · 국고채무부담행위 	<ul style="list-style-type: none"> · 우발채무와 충당금을 제외한 부채 전체 금액

□ **준정부기관과 공기업의 구분**

- 정부부채, 즉 '일반정부 총금융부채'를 평가하기 위해서는 일반정부에 포함되는 준정부기관과 포함되지 않는 공기업을 구분해야 하는데 이에 관한 국제기준이 구체적이지 않아 논란이 있음.
 - 2006년 4월 5일부터 약 일주일간 격렬하게 진행되었던 중앙일보와 기획예산처 사이의 재정규모 논쟁은, 준정부기관의 분류 기준에 대한 다양한 해석에서 촉발되었다고 할 수 있음.
- 제도경제학 관점에서 보면, 정부가 정책적 목표를 달성하기 위해 공공기관의 사업과 소유구조에 시장계약을 적용할 수 있다면 공기업, 그렇지 않고 지배구조를 활용해야 한다면 준정부기관이 됨.

- 공공기관의 사업을 정형화하기 어렵고 또 정책적 환경변화를 예측하기 어려울 때에는 시장계약 대신 '지배구조'가 활용되어야 하므로 준정부기관 형태가 채택됨.
- UN의 1993 SNA지침은 공공기관의 산출물이 '경제적으로 유의한 가격(economically significant prices)'에 판매될 때 공기업으로 분류하는데, 이러한 가격의 개념이 모호하여 해석의 여지가 많음.
- EU는 1995년에 ESA95 지침을 발간하여 EU 회원국에 대해 공공기관의 '매출액/생산원가' 비율이 50%를 초과하면 '경제적으로 유의한 가격'으로 간주한다는 소위 50% 규칙을 제시하였음.
- 이후에도 준정부기관의 분류기준에 대해서는 2001년 IMF의 GFSM지침, 2002년 EU의 MGDD지침(*ESA95 Manual on government deficit and debt*), 2003년과 2004년의 MGDD 보충지침 등이 있음.
 - 2000년대에 발간된 국제기준들은 '경제적으로 유의한 가격'을 '매출액/생산원가'라는 단선적 기준보다 종합적인 관점에서 해석하고 있음.
- 준정부기관의 구분기준에 대한 많은 논란을 반영하여 UN은 현재 2008 SNA지침 개정판을 마련하고 있음.
 - 2008 SNA지침 개정 초안(Draft)에서는 '경제적으로 유의한 가격'을 '매출액/생산원가' 비율, 자기책임성 등을 종합적으로 감안하여 판단하는 기준을 제시하고 있음.

나. 국가채무: 논란의 해소

□ 준정부기관 분류 현황

- 현재 우리나라에서는 ‘매출액/생산원가’ 비율 대신 ‘자체수입액/총수입액’ 50%를 시장성기준으로 간주하여 준정부기관과 공기업
을 구분하였음.
- 기획재정부(당시 기획예산처)는 2007년 4월 시장형 공기업 6개,
준시장형 공기업 18개, 위탁집행형 준정부기관 65개, 기금관리
형 준정부기관 13개, 기타 공공기관 196개로 분류하였음.
- ‘자체수입액/총수입액’은 ‘매출액/생산원가’를 대신하여 시장성
지표로 간주되고 있지만 그 개념과 측정에 대해서는 논란의 여
지가 있음.

□ 준정부기관 분류의 주요 쟁점

- 금융성 특별회계와 금융성 기금: 1993 SNA지침, 2002 MGDD지
침, 2008 SNA 개정초안의 내용을 참조할 때 이들은 준정부기관
으로 분류되는 것이 적절하다고 생각됨.
- “금융중개기관은 단순히 다른 제도단위의 대리인으로 행동하지
않으며, 그 자신의 책임으로 부채를 부담하며 자신이 위험을 부
담한다는 것이 중요한 특징이다. 이러한 관점에서 볼 때 공공금
융기관이 자신의 책임으로 부채를 부담하며 자신이 위험을 부

담하지 않는다면, 그 기관은 금융기업으로 간주되지 않아 금융 기업 부문이 아니라 일반정부 부문으로 분류된다.”(2008 SNA 개정초안, 문단 22.24)

- “금융부실처리를 위한 제도적 방안은 국가마다 서로 다를 것이다. 예컨대 실권처리로 획득한 자산의 관리와 실권처리의 비용 조달이 각각 다른 기관에 의해 이루어질 수 있다. 어떤 경우이건 정부에 의해 설립된 공공기관(public body)이 부실처리의 비용을 직접 부담하는 임무를 반드시 수행해야 한다면, 당해 공공기관은 일반정부부문으로 분류되어야 한다.”(2002 MGDD 지침, p.110)
- 거래의 실질적 성격을 반영하기 위한 거래 재설정(Rerouting): 공기업으로 분류되는 경우에서도 공기업의 특정 활동이 정책적 성격을 띠고 있다면 준정부기관으로 간주되어야 함.
 - 중앙은행이 수행하는 외환보유고 관리, 외환평형기금의 운영(operation of exchange stabilization funds) 등 정부의 직접적인 통제와 감독 하에서 이루어지는 준재정활동은 일반정부 부문에 기록되어야 함(2001 GFSM, 문단 2.39).
 - 정부가 공기업의 특정 채무를 단발성(one-off)으로 보증하는 경우와 법률 또는 설립근거법에 의해 모든 채무를 보증하는 경우를 구분하여, 전자는 정부의 우발채무로 후자는 공기업 채무와 함께 정부의 채무로 기록되어야 함(2002 MGDD, p.95).

- 거래의 실질적인 당사자가 행정체계상의 이유로 계리되지 않을 때 거래의 성격을 명확하게 하기 위해 재설정(Rerouting)이 사용되어야 함(2001 GFSM, 문단 3.19, 3.20).
- 금융리스(Finance Lease)와 운영리스(Operating Lease): 우리나라의 민간투자사업 중 최소운영수입이 보장되는 BTO사업, 그리고 임대형 수익사업인 BTL은 대부분 금융리스로 간주될 수 있음.
 - 민간사업자가 ①건설위험과 가용위험(availability risk)을 모두 부담하거나, ②건설위험과 수요위험(demand risk)을 모두 부담할 때에만 운영리스로 간주되고 그 나머지는 금융리스임 (MGDD, 2004 보충지침).

□ 논란의 해소

- 준정부기관 분류의 주요 쟁점에 대한 본 연구의 입장을 반영하면 우리나라의 정부부채는 GDP대비 70~80%로 추정됨.
- 준정부기관 분류에 대해 현재까지 실질적으로 유효한 국제기준은 1993 SNA지침에 한정되고, 또 1993 SNA지침의 '경제적으로 유의한 가격'은 구체적이지 않아 논란의 여지가 있을 수밖에 없음.
 - 우리나라 정부가 현재까지 사용한 '국가채무' 개념은 실질적으로 1993 SNA지침을 지나치게 소극적으로 해석한 결과임.
- 2008 SNA 개정초안은 준정부기관 분류에 대한 1993년 이후의 국

제적 논의를 적극 수용하고 있기 때문에 우리나라도 2008 SNA 지침이 확정 되는대로 새로운 분류기준을 적용해야 할 것임.

2007년말 기준 정부부채의 추정

구 분	금 액	대GDP 비율	대GDP 비율(누적)
정부발표 국가채무	298.9	33.2	33.2
중앙정부	289.1		
지방정부	19.1		
지방정부의 대 중앙정부 채무	9.3		
중앙정부 특별회계 전체의 부채(A)	41.7	4.6	37.8
중앙정부 기금 전체의 부채(B)	88.5	9.8	47.6
중앙정부 준정부기관의 부채(C)	68.6	7.6	55.2
지방정부 준정부기관의 부채(D)	21.9	2.4	57.6
정부부문 전체의 민간투자사업 부채(E)	20.6	2.3	59.9
준재정활동의 거래재설정	148.2	16.4	76.3
통화안정증권	150.3	(16.7)	-
주요 공사의 대민간 채무	146.1	(16.2)	-
국제비교를 위한 일반정부 총금융부채	863.0	76.3	76.3

목 차

요약	i
I. 머리말	1
II. 일반정부와 공공부문의 의의.....	3
1. 국민경제와 공공부문	3
2. 일반정부와 준정부기관	5
3. 거래비용과 공기업	8
III. 공공부문 분류의 국제기준	12
1. 1993년 SNA지침	12
2. 2001년 GFSM지침	15
3. EU의 ESA95, MGDD지침	17
4. 2008년 SNA지침.....	21
IV. 다양한 재정건전성 지표.....	24
1. 국가채무	24
2. 정부부채, 정부채무, 공공순채무	25
V. 정부부채 추정의 주요 쟁점.....	29
1. 준정부기관과 공기업의 구분.....	29
가. 현황	29
나. 종합적 판단	35
2. 금융성 특별회계와 금융성 기금.....	37
3. 준재정활동과 거래채설정.....	39
4. 운영리스와 금융리스.....	40

가. 수익형 민자사업(BTO)	40
나. 임대형 민자사업(BTL)	42
VI. 2007년말 현재 정부부채의 추정	44
참고문헌	48
부록	51

표 차례

<표 1> 2008 SNA지침 초안의 문단 22.24	22
<표 2> 2008 SNA지침 초안의 문단 22.31, 22.32	23
<표 3> 1993 SNA지침의 문단 13.22	27
<표 4> '일반정부 총공공채무'에 대한 정의	28
<표 5> 공공기관 유형별 수입에 대한 정의	30
<표 6> 자체수입 산정방법	32
<표 7> 유형별 예시	33
<표 8> 기획재정부가 분류한 공공기관 102개의 유형	34
<표 9> 국가채무와 통합재정에 포함되는 기금비교(2007년말 기준) ...	38
<표 10> 2007년말 기준 정부부채의 추정	47

I. 머리말

옥동석(2007b)은 우리나라 국가채무 지표를 선진국의 정부부채('일반 정부 총금융부채', general government gross financial liabilities)와 비교하는 것은 적절하지 않다는 사실을 지적하였다. 국가채무는 일반회계, 특별회계, 일부 기금을 대상으로 하지만 정부부채는 제도단위를 중심으로 정부행정조직과 준정부기관 모두를 대상으로 한다. 또한 국가채무는 채무(debt)를 대상으로 계산되지만 정부부채는 채무를 포함하여 부채(liabilities) 전체를 대상으로 계산된다.

결국 우리나라 정부는 GDP대비 국가채무 비율을 다른 선진국의 정부부채 비율과 비교하며 우리나라의 재정건전성을 판단하였던 것이다. 국가채무는 정부부채보다 그 개념의 범위가 좁기 때문에 이러한 비교는 재정건전성에 대한 판단을 흐리게 할 수 있다. 우리나라의 국가채무 비율은 35% 내외에 불과하지만 OECD 국가의 정부부채 비율은 대략 70%를 상회하기 때문에 우리나라의 재정건전성이 매우 높다는 착시현상이 생길 수 있는 것이다.

본 연구는 정부부채를 추정하는 과정에서 제기되는 다양한 논점들을 정리하며, 2007년 말을 기준으로 한 우리나라의 정부부채('일반정부 총금융부채')를 개략 추정하고자 한다. 정부부채 추정과정에서 제기되는 가장 중요한 쟁점은 일반정부의 범위를 어디까지로 파악할 것인가의 문제다. 다시 말해 공공부문에 포함되는 공공기관들을 준정부기관(일반정부에 포함되는 공공기관)과 공기업으로 구분하는 것이 가장 핵심적인 과제가 된다. 공공부문 내에서 준정부기관의 비중이 늘어나고 줄어들어 따라 정부부채의 규모는 상당한 영향을 받기 때문이다.

이처럼 준정부기관과 공기업의 구분은 정부부채뿐만 아니라 재정수지, 재정규모 등에도 결정적인 영향을 주기 때문에 다양한 국제기준들

이 발간되고 있다. 1993년에는 UN의 SNA지침이, 2001년에는 IMF의 GFSM지침이 발간되었다. 특히 단일 통화와 단일 경제권을 지향하는 EU에서는 회원국들의 재정운용에 일정한 제약이 있기 때문에 이 문제에 대해 특히 많은 논의가 이루어졌다. 그 결과 EU에서는 보다 구체적인 내용을 담아 1995년에는 ESA지침을, 2002년에는 마스트리히터 조약 준수를 위한 MGDD지침을 각각 발간하였다.¹⁾ 그 후에도 이 문제에 관해 많은 논의가 있었는데, UN은 이들 논의를 반영하여 SNA지침의 2008년 개정판을 곧 발간할 예정으로 있다.

본 연구는 준정부기관과 공기업의 구분에 대한 다양한 국제기준과 지침들의 내용을 조명하며 우리나라에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 또 이러한 시사점을 근거로 하여 2007년 말 현재의 정부부채를 추정하였다. 본 연구의 추정에 의하면, 우리나라의 GDP대비 정부부채 비율은 OECD 선진국 평균과 거의 비슷하다고 보는 것이 타당할 것으로 생각된다.

제Ⅱ절에서는 일반정부와 공공부문의 이론적 의의를 조명하며 준정부기관과 공기업의 개념적 전형을 정리하고자 하였다. 제Ⅲ절에서는 공공부문을 일반정부와 공기업으로 구분하는 다양한 국제기준들을 상세하게 조명하였다. 제Ⅳ절에서는 다양한 재정건전성 지표를 소개한 후 정부부채가 가장 기본적인 개념임을 지적할 것이다. 제Ⅴ절에서는 우리나라의 정부부채를 추정하는 과정에서 제기될 수 있는 다양한 쟁점들을 열거하였고, 제Ⅵ절에서는 2007년 말 현재의 정부부채를 추정하였다.

1) MGDD지침은 마스트리히터 조약의 준수와 관련하여 제시된 'ESA95 Manual on government deficit and debt'를 말한다.

II. 일반정부와 공공부문의 의의

1. 국민경제와 공공부문

국민경제는 크게 민간부문(private sector)과 공공부문(public sector)으로 양분된다. 민간부문에서는 경제주체들 사이의 거래가 자율적으로 형성되지만, 공공부문에서는 법령에 의한 강제력에 기반하여 거래가 이루어진다. 민간부문의 거래는 시장가격에 따라 거래가 자율 조정되는 반면, 공공부문의 거래는 정치적 의사결정과정의 상호견제에 의해 거래가 조정된다고 할 수 있다. 법적 강제력에 기반하는 공공부문은 정치적인 의사결정으로 구성된 정부조직과 이들의 통제를 받는 기관 또는 법인들을 망라한다. 법인은 '법적인 권리능력을 인정받아 권리·의무의 주체가 될 수 있는 조직'인데, 공공부문은 다수의 법인들로 구성되고 있다.

우선 정치적 의사결정으로 구성되고, 공공부문의 핵심이 되는 정부행정조직은 단 하나의 법인격으로 간주된다. 우리나라에서 중앙관서, 중앙행정기관 등으로 불리는 중앙정부의 행정조직은 모두 '국가(Sovereignty)'라는 법인격에 포함되는 것이다. 예컨대 국토해양부, 국방부, 노동부 등이 보유하는 자산과 부채는 모두 국유재산과 국가채무로 총괄 표현된다. 우리나라 헌법에서 사용되는 '국가'라는 명칭은 중앙정부 행정조직을 통상 의미하는데, 경우에 따라서는 민간부문을 망라한 대한민국 전체를 의미하기도 한다.²⁾

공공부문에는 단일의 법인격 '국가' 이외에 '국가'와 별도의 법인격을

2) 우리나라 헌법 제2조는 '국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다'고 규정하는데 여기서 국가는 정부조직을 의미할 것이다. 이에 반해 제5조에서는 '국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 하며, 그 정치적 중립성은 준수된다'고 규정되어 있는데, 여기서 국가는 대한민국 전체를 의미할 것이다.

갖는 기관(또는 제도단위)들도 포함되는데, 이들은 크게 세 가지 유형을 구분할 수 있다. 첫째, 지방정부를 구성하는 지방자치단체를 들 수 있다. 지방자치법 제3조는 '지방자치단체는 법인으로 한다'고 하여 지방자치단체는 각각 권리·의무의 주체로서 '국가'와 구분되는 별도의 법인격을 갖는다.

둘째, 여러 가지 정치·사회·경제적 이유 때문에 정부행정조직과 끈끈한 관계 속에서 업무를 수행해야 하는 '준정부기관'들이 있다. 이들은 중앙정부의 정책수행을 위하여 실질적으로 사업을 위임받아 수행하는 조직이라 할 수 있다. 정부행정조직은 준정부기관을 소유 통제하며 이들의 운영과정에 지속적으로 밀접한 관계를 맺으며 정책을 수행하는 것이다. 이들 준정부기관은 중앙정부의 행정조직과 합쳐 일반정부(general government)라고 부른다.

준정부기관은 정부의 보증 및 재정지원이 안정적으로 보장되기 때문에 '느슨한 예산제약(soft budget constraint)' 속에서 운영된다. 예산제약이 매우 느슨하기 때문에 정부행정조직은 준정부기관과 끈끈하고도 밀접한 관계를 가지며, 준정부기관의 중요한 정책뿐만 아니라 예산, 인사, 조직 등 세부사항까지 통제하게 된다. 그런데 준정부기관은 '국가'와 별도의 법인격을 갖기 때문에 정부행정조직에 적용되는 엄격하고도 자세한 법령상의 통제에서 벗어나 있다.

셋째, 공공기관의 업무가 정부행정조직과의 끈끈한 관계(또는 거버넌스)보다는 시장계약의 형태로 수행될 수 있는 경우가 있다. 일반정부에서 수행되는 정책사업에 비해 수행업무의 정형성이 높고, 또 상대적으로 미래의 불확실성이 낮으며 우발적 상황에 대한 안전장치가 마련될 수 있다면 시장계약에 의한 업무수행이 가능하다. 이러한 공공기관에 대해서는 정부가 기관의 일반적 정책에 관여할 뿐 세부사항에 대한 통제를 가하지 않고 충분한 재량권을 줄 수 있다. 만약 정부가 출자지분

의 소유권자로서 공공기관을 통제하는 것만으로 충분하다면 당해 공공기관은 공기업(public enterprises)이 된다.

지금까지 설명한 바와 같이 공공부문은 중앙정부 행정조직, 지방자치단체, 준정부기관, 공기업들로 구성된다. 중앙정부 행정조직, 지방자치단체, 준정부기관을 합하여 일반정부 부문이라 하고, 일반정부에 공기업을 합하면 공공부문이 구성되는 것이다. 물론 지방자치단체가 통제하는 별도의 법인격을 갖는 기관들도 공공부문에 포함될 것인데, 이들 역시 지방자치단체와의 관계에 따라 지방정부 준정부기관, 지방정부 공기업으로 구분될 수 있을 것이다.

2. 일반정부와 준정부기관

공공부문은 왜 단일의 법인격으로 관리되지 않고 수많은 법인으로 구성되어 있는가? '국가'라는 거대한 법인격에 포함되지 않는 수많은 법인들이 분리 존재하는 이유는 무엇인가? 그것은 공공기관들의 운영 성과와 효율성을 제고하는 적절한 방법이기 때문이다. 지방자치단체, 준정부기관, 공기업들은 정부행정조직과 법적으로 분리되는 것이 자기책임성과 함께 재량권을 누릴 수 있어 성과와 효율성을 제고할 수 있다.

공공부문 내에서 별도의 법인격을 갖는 공공기관들은 모두 재화와 서비스를 생산하는 생산자로 간주될 수 있다. 물론 시장경제의 발달로 이들 재화와 서비스가 민간부문 내에서 적절한 가격과 물량으로 공급된다면 정부행정조직이 이들 공공기관을 소유·통제할 필요는 없다. 시장실패로 민간부문에서 적정 물량이 적정 가격으로 공급되지 않을 때 정부행정조직은 당해 생산자를 규제 또는 통제하고자 하는 것이다.

만약 일반적인 시장질서와 공정경쟁과 같은 일반적 시장규제(예컨대 공정거래위원회의 활동)만으로도 민간부문에서 재화와 서비스가 적정하

게 공급된다면, 정부는 당해 생산자를 개별적으로 통제할 필요가 없다. 또한 정부가 특정 산업에 대한 일반적 규제(예컨대 금융위원회의 활동)만으로도 충분히 당해 산업의 가격과 물량을 적정하게 유지할 수 있다면, 정부는 역시 개별 공공기관을 소유하고 통제할 필요는 없을 것이다.

그런데 국민경제 내에 특정 재화와 서비스가 적정하게 제공되도록 정부가 특정 생산자를 구체적이고도 개별적으로 통제해야 할 때가 있다. 정부는 이런 경우에 생산자를 공공기관으로 설립한 후 소유하고 통제하는 것이다. 물론 이 생산자에게 법인격을 부여할 수 없을만큼 엄격하게 통제해야 한다면 정부는 생산자를 정부행정조직에 포함시킬 것이다. 그렇지 않고 정부행정조직 이상으로 재량권을 부여할 수 있다면 정부는 이 생산자를 준정부기관이나 공기업으로 통제하게 될 것이다.

법인으로 설립된 공공기관에 대하여, 정부가 구체적이고도 개별적인 통제를 하는 수단은 두 가지 유형이 있다. 하나는 소유권에 의한 통제이고 또 다른 하나는 사업권에 의한 통제다. 소유권은 당해 법인의 내부 소유구조를 통해 법인의 일반적인 정책을 직접 통제하는 것을 말한다. 반면 사업권은 예산지원과 함께 특정 사업의 수행을 요구하며 정부가 법인의 일반적 정책과 행동을 통제하는 것을 말한다. 정부가 출자지분을 보유하는 것은 소유권에 의한 통제를 위한 것인 반면, 매년 예산 등 각종 재정지원(명시적이건 암묵적이건)을 제공하는 것은 사업권에 의한 통제를 위한 것이다.

만약 공공기관의 모든 사업이 경쟁입찰을 통한 시장계약의 형태로 수행된다면, 공공기관은 정부로부터 사업권에 의한 통제를 받지 않을 것이다. 다시 말해 공정경쟁의 시장계약이 성립하면 정부는 사업권을 통해 당해 공공기관의 일반적 정책과 행동을 통제할 수 없게 된다. 이 경우 정부는 소유권을 통해서만 공공기관을 통제할 수 있는데, 이와 같

이 소유권에 의해서만 통제가 가능한 공공기관을 공기업이라 할 수 있다. 예컨대 '강원랜드(주)'는 카지노, 관광호텔업 등 시장계약 형태의 사업을 수행하는데, 정부는 이 기관에 대한 소유권을 통해 '폐광지역 경제진흥'을 도모하고 있다.³⁾

반면 공공기관의 사업이 시장계약의 형태로 수행되기 어려운 경우, 정부는 당해 공공기관에 대해 소유권에 의한 통제뿐만 아니라 사업권에 의한 통제도 행사하려고 할 것이다. 이러한 공공기관은 통상 준정부기관으로 생각된다. 예컨대 정부는 건강보험공단을 소유하면서도 이들이 수행하는 건강보험 업무를 시장계약의 형태로 부여하지 않고 있다. 소유권과 사업권 모두를 통한 통제는 정부와 공단의 관계를 보다 끈끈하게 연결시키고 예산계약은 느슨해지기 때문에 준정부기관이라 할 수 있는 것이다.

법적으로 볼 때 공공기관들은 공법(公法)기관과 사법(私法)기관으로 분류될 수 있다. 일반적으로 정부행정조직과 준정부기관의 관계는 공기업보다 더 끈끈하게 연결되어 있기 때문에 준정부기관의 설립근거법은 대부분 공법(Public Law)에 근거하고 있다. 공법기관(PLAs, Public Law Administrations)은 '정부의 수단으로서 완벽한 또는 부분적인 법인격을 가지며 정부와 명확하게 구분되는 공법상의 행정적 기구'로서 정의된다. 공법기관은 장관 1인이 지배하는 중앙행정기관과 달리 이사회가 존재하여 경영상의 전문성을 제고하고 리더십과 윤리성을 강화하며 기관의 성과를 제고한다.

공법인과 사법인의 구분에 대해서는 법적으로 통일된 학설이 존재하지 않는다.⁴⁾ 일반적으로 법학계의 지배적인 견해는, 법인의 설립이나 가입이 강제되는 것, 법인의 임원을 국가가 임명하거나 또는 임원이 국

3) 강원랜드의 카지노업은 법령에 의해 허가되고 있는데, 만약 카지노업을 경쟁입찰 형태로 허용한다면 강원랜드(주)는 공기업의 모범적 전형이 될 수 있다.

4) 박윤직(1995), p.219 참조

가공무원으로 되어 있는 것 등과 같이 법인의 설립이나 관리에 국가의 공권력이 관여하는 것은 모두 공법인이라 한다. 그런데 이들의 중간에 그 단계를 달리하는 많은 중간적 법인들이 잇따라 나타나면서, 확실히 이고 분명한 기준의 적용에 많은 의문이 제기되고 있다.

그럼에도 불구하고 법적으로 공법인과 사법인을 구분하는 실익은 (1) 공법인에 관한 쟁송은 민사소송이 아니라 행정소송이고, (2)공법인은 그의 구성원으로부터 각종의 부담을 징수하는 데 있어서 민사집행법의 강제집행절차에 의하지 않고 세법상의 특수절차에 의하여 집행할 수 있고, (3)공법인은 민법상의 불법행위책임을 지지 않고 국가배상법에 의한 손해배상책임을 부담하며, (4)공법인의 기관이나 피용자에 대하여는 형법상 직무에 관한 죄가 성립하고, (5)공법인의 문서위조는 사문서위조가 아니라 공문서위조가 된다는 점 등에 있다. 이와 같이 공법인에 대해서는 법률적으로 보다 엄격한 제재가 가해지기 때문에, 이들은 공기업이 아니라 준정부기관으로 간주되는 것이 타당할 것이다.

3. 거래비용과 공기업

일반적으로 정부행정조직은 헌법과 일반적인 법률(재정관리, 회계, 공무원, 조달법규 등)을 준수해야 하기 때문에 통제제도를 차별화하며 자율경영을 보장받기 어렵다. 이러한 경우 정부는 간접적으로 통제하는 기관을 설치한 후 이들에 대해 각 기관의 상태와 기능에 보다 적절히 부합하는 통제제도를 허용할 수 있을 것이다. 통제제도의 차별화(differentiation of the control environment)란 특정 유형의 조직에 몇 가지 중요한 통제 및 운영규칙을 고안하는 것이다. 일반적으로 공공부문 내에서는 기관 성과의 단일성과 측정가능성, 기관운영의 자율성과 변동성, 고객지향성, 정치적 중립성 등에 따라 공공기관의 유형을 달리

할 필요가 있다.

정부의 공공기관에 대한 통제는 소유권과 사업권이라는 두 가지 수단이 있는데, 만약 공공기관의 사업에 대한 정부의 재정지원을 공공기관 산출물과 직접적으로 연계한 시장계약으로 제공한다면 사업권에 의한 통제는 그 강도가 매우 낮아질 것이다. 또한 산출물과 연계되어 있는 정부의 재정지원은 모두 공공기관의 매출수입이 되어 정부와 공공기관의 관계는 조달계약의 당사자가 된다. 이 경우 공공기관은 기업 또는 영업활동을 수행하는 것으로 간주될 수 있다.

이와 같이 사업권을 시장계약과 경쟁입찰(competitive tendering)을 통한 조달과정으로 전환하면 모든 공공기관은 공기업이 될 수 있다. 이러한 공기업은 기관에 대한 소유권을 통해서만 정부가 통제할 수 있다. 그런데 만약 정부가 이 기업에 대한 통제를 소유권이 아닌 일반적인 법률의 형태로 대체할 수 있다면 정부는 이 기업에 대한 소유권을 보유할 필요가 없을 것이다. 다시 말해 정부는 민영화된 민간기업을 법령의 규제를 통해 정부가 관리하더라도, 당해 기업의 산출물의 가격과 물량을 적절하게 조절할 수 있다면 굳이 기관에 대한 소유권을 가질 필요가 없을 것이다.

결국 이론적으로 보면, 공익적 목적을 달성하기 위해 정부는 공기업을 소유할 수 있지만 민영화된 기업을 법령으로 적절히 규제하며 동일한 목적을 달성할 수도 있다. 소유권을 통해 통제하는 공기업과 법령을 통해 규제하는 민간기업이 이론적으로는 공익 목적을 달성하는 상호 중립적인 정부수단이 될 수 있다. 이를 '소유와 규제의 중립성 이론(neutrality theorem)'이라고 한다.⁵⁾

그런데 앞에서 설명한 바와 같이 여기에는 두 가지 전제가 있다. 하나는 사업권을 '경쟁입찰이 가능한 시장계약'으로 과연 전환할 수 있는

5) Shapiro, Carl and Robert D. Willig(1990) 참조.

가? 또 다른 하나는 소유권에 의한 통제를 법령 등의 규제에 의한 통제로 전환할 수 있는가? 만약 정부가 사업권을 시장계약으로 적절히 전환하지 못하고 또 법령에 의한 규제에 공익적 목적을 달성할 수 없다면, 정부는 민영화 대신 준정부기관과 공기업을 선택해야만 한다. 준정부기관과 공기업을 민영화함으로써 시장실패가 가속화되고 또 독점이윤이 적절히 관리되지 못한다면 민영화는 더 큰 사회적 피해를 가져올 것이기 때문이다. 민영화의 역량이 부족한 사회, 또 이러한 역량을 발휘하기 어려운 산업에서는 정부가 민영화보다는 사업권과 소유권을 통해 통제하는 것이 바람직하다.

이러한 논의는 거래비용의 개념으로 정리할 수 있다. 첫째, 정부와 공공기관 사이의 끈끈한 관계(또는 거버넌스) 속에서 사업권과 소유권을 유지하는 것은 거래비용을 부담한다. 둘째, 사업권을 시장계약으로 전환하고, 정부 소유권을 포기하며 민영화하는데에도 거래비용이 수반된다. 이 두 가지 유형의 거래비용 중에서 어느 것이 더 클 것인가를 가늠해야 올바른 민영화 정책이 수립될 수 있다. 일반적으로 시장계약, 계약관리의 장점은 유인효과와 원가절감의 효과에 있는데, 이를 강조한 논의를 신공공관리론(NPM, New Public Management)이라고 한다. 반면 신공공관리론이 추구하는 계약관리의 단점은 거래비용이 오히려 더 크게 나타나는 것인데, 이는 크게 세 가지 측면에서 설명될 수 있다.⁶⁾

첫째, 계약체결비용이 과대하여 계약관리에 의한 효율성 제고의 편익을 상쇄할 수 있다. 이해관계가 첨예하게 대립하거나 또는 환경변화를 미리 예측하기 어려운 사업에서는 공공서비스를 규정하는 계약이 모호할 수밖에 없다. 둘째, 체결된 계약의 점검과정에서 당사자 사이에 적대적인 분위기가 조성되고 이는 정부에 추가적인 비용을 발생시킬 수 있다. 계약의 점검활동이 전통적인 관료 대신에 보다 더 비싼 변호사,

6) Peters(2000), pp.33~47.

회계사 등에 의해 수행되기 때문에 이에 따른 비용이 증가한다. 셋째, 계약의 불완전성을 극복하기 위해 계약내용이 보다 자세하고 충분하게 명시되어야 하는데, 이는 오히려 자율성과 신축성을 제한하는 결과를 초래하게 된다.

1990년대 이후 계약관리의 단점이 부각되면서 공공개혁에 대한 새로운 압력이 선진국들에서 등장하였다. 공공부문에서 계약관리 또는 경영의 개념이 약한 많은 국가들에서 신공공관리론은 많은 기여를 하였지만 과도하게 적용됨으로써 정치·사회적 가치가 소홀하게 되는 문제점이 나타났다는 반성에서 시작하였다. 신공공관리론의 문제점을 보완하려는 노력의 일환으로 공공정책 수립과 공공기관의 지배구조(public governance)에 대한 관심이 나타나기 시작하였던 것이다. 신공공관리론과 지배구조론의 발전과정을 볼 때 이들은 서로 대체관계에 있는 것이 아니라 보완관계로서 국가마다 계약관리와 거버넌스의 적절한 조합을 선택해야 할 것이다.

III. 일반정부와 공공부문 분류의 국제기준

1. 1993년 SNA지침

1993년 7월 UN 경제사회이사회(Economic and Social Council)는 회원국들에게 국가회계 통계자료 수집을 위한 국제기준으로서 1993 SNA(System of National Accounts)을 발간하였다. 이는 국민경제의 체반 경제통계의 통합적 체계를 구축하고, 비교가능한 국가회계 및 통계 자료를 구축할 수 있도록 국제적인 보고기준을 마련하는데 목적이 있었다. 1993년 SNA 지침을 마련하기 위하여 세계 각국의 국가회계 전문가, 각국의 통계청 및 국제통계기구의 공동 작업이 수년간 진행되었다. 그 결과로서 마련된 1993 SNA는 UN, IMF, EU, OECD, 세계은행 등이 공동으로 서명하며 채택하는 형태를 취하였다.

1993 SNA에서는 전체 국민경제를 상호배타적인 5개의 부문으로 구분하였다. 부문분류의 기본 단위인 경제주체는 제도단위(institutional unit)로서 규정되었다. 제도단위는 “그 자신의 권리로 자산을 소유하고 부채를 부담하며, 경제활동 및 다른 단위들과 거래에 종사할 수 있는 경제적 실체(economic entity)”로서 정의된다.⁷⁾ 현실적으로 제도단위가 될 수 있는 법률적 유형은 자연인과 법인의 두 가지 형태가 존재할 것이다.

국민경제를 형성하는 제도단위들은 상호배타적인 5개 부문으로 구분된다. 이들은 비금융기업부문(The non-financial corporations sector), 금융기업부문(The financial corporations sector), 일반정부부문(The general government sector), 가계지원 비영리기관부문(The non-profit

7) UN(1993) 1993 SNA지침의 문단 4.2를 참조.

institutions serving household sector), 가계부문(The households sector) 등과 같다. 통상 경제주체들은 가계, 기업, 정부 그리고 비영리 기관으로 파악될 수 있는데, 여기서 기업을 비금융활동과 금융활동으로 구분한다면 이와 같은 다섯 개 부문이 구분될 수 있을 것이다.

SNA에서 기업은 다음과 같이 정의된다.⁸⁾ “시장에서 재화와 서비스를 생산할 목적으로 설립되었으며, 그 소유자들에게 이윤 또는 기타 금전적 이익의 원천이 될 수 있는 법적 실체로서, 이들은 일반적인 경영에 책임을 지는 경영자들을 지명할 권한을 갖는 지분소유자들에 의해 집단적으로 소유된다.” 그런데 법적 실체로서 인정받는 기업과 달리, 그 소유자와 법적 실체를 구분하지 못하는 비기업적 영업(unincorporated enterprises)이 존재할 수도 있다. 이러한 비기업적 영업도 충분히 자립적(self-contained)이고 독립적이며 기업과 마찬가지로 행동한다면 법인격이 없더라도 사실상 기업으로 간주될 수 있다. SNA 지침에서는 이를 특히 준기업(quasi-corporation)이라 하여 제도단위로 분류할 것을 권고하고 있다.⁹⁾

SNA지침에서 기업은 금융기업과 비금융기업으로 구분된다. 금융기업은 금융중개(financial intermediation) 또는 금융중개와 밀접하게 관련되는 보조적 금융활동을 수행하는 기업들을 지칭한다. 금융중개란 그 자신의 책임으로 시장에서 금융거래를 수행하며 금융자산을 취득할 목적으로 부채를 부담하는 것이다.¹⁰⁾ 금융중개인(financial intermediaries)은 자금공여자로부터 자금을 수집하여 차입자의 요구에 따라 이를 전환 및 재구성한다. 이들은 예금수취뿐만 아니라 어음, 채권, 기타 증권을

8) UN(1993) 1993 SNA지침의 문단 4.23 참조.

9) UN(1993) 1993 SNA지침의 문단 4.49 참조.

10) UN(1993) 1993 SNA지침의 문단 4.78 참조. SNA지침은 금융중개 활동과 관련하여 특별히 ‘자기책임(on its own account)’을 강조하고 있다. 문단 4.78에서 “금융중개인은 단순히 다른 제도단위의 대리인으로 행동하는 것이 아니라, 그 자신의 책임으로 부채를 부담하여 위험을 스스로 부담한다”는 사실을 지적하고 있다.

발행하여 그 자신의 책임으로 부채를 부담하며 자금을 조성한다. 또한 이들은 그 자금을 금융자산 취득에 사용하는데, 용자금을 제공할 뿐만 아니라 어음, 채권, 기타 증권을 구입하기도 한다.

비영리법인도 기업과 마찬가지로 재화와 서비스를 생산하고 분배할 목적으로 설립된다. 그러나 이들은 기업과 달리 자신을 통제하고 자금을 제공하는 기관들에게 소득과 이윤을 제공할 목적으로 설립되지는 않는다. 현실적으로 비영리법인들의 생산활동은 흑자 또는 적자를 시현할 것이지만, 흑자가 나타나는 경우에도 이는 다른 제도단위에 이전될 수 없다. 이 때문에 이들은 여러 가지 종류의 세금을 감면받고 있다.

그런데 비영리법인을 제외하고는 각종 법인 또는 제도단위들을 제도 부문으로 분류하는데 큰 어려움은 없을 것이다. 자연인은 가계부문으로, 기업은 금융기업부문과 비금융기업부문으로, '국가(sovereignty)'라는 단일의 법인격에 포함되는 정부행정조직은 일반정부부문에 포함될 것이다. 그런데 비영리법인들은 이들의 목적과 이들을 통제하고 자금조달하는 제도단위의 형태에 따라 '비금융기업', '금융기업', '일반정부', '가계 지원 비영리기관' 등의 부문으로 각각 분류된다.

우선 비영리법인은 '시장 비영리기관'과 '시장외적 비영리기관'으로 분류된다. '시장 비영리기관'은 산출물의 전부 또는 대부분을 '경제적으로 유의한 가격(economically significant prices)'으로 판매하는 생산자를, '시장외적 비영리기관'은 산출물을 무료 또는 경제적으로 유의하지 않은 가격으로 제공하는 생산자를 말한다.¹¹⁾ '시장 비영리기관'은 사업의 내용에 따라 비금융기업 또는 금융기업부문으로 분류될 것이다.

그 산출물을 '경제적으로 유의한 가격'으로 판매하지 않는 비영리기

11) '경제적으로 유의한 가격'은 '생산자의 공급의도 물량과 구매자의 구입의도 물량에 상당한 영향을 주는 가격'으로 정의된다. UN(1993) 1993 SNA지침의 문단 4.58 참조.

관은 통제 및 자금조달 형태에 따라 '일반정부' 또는 '가계지원 비영리 기관'으로 분류된다. 여기서 통제란 비영리기관을 관리하는 간부들에 대한 임명권을 통해 비영리기관의 일반적 정책 또는 사업을 결정하는 능력으로 이해될 수 있다. 비영리기관이 정부에 의해 통제 및 주로 자금조달되면 모두 일반정부 부문으로 분류된다.

1993 SNA 지침은 금융기업과 비금융기업의 하위부문으로서 공기업 부문이 설정될 수 있다고 지적하고 있다. 공기업이란 일반정부부문에 포함되는 제도단위가 통제하는 기업을 지칭한다. 기업지분의 과반수 소유는 분명히 통제에 대한 충분조건이지만 필요조건은 아니다.¹²⁾ 그럼에도 불구하고 소수의 지분소유자에 의해 통제될 수 있는 기업들을 구분하는 것은 어렵기 때문에, 실질적으로는 일반정부가 통제하는 공기업은 정부가 최대 다수의 지분을 소유하는 경우로 한정될 수도 있을 것이다.

그러나 이러한 기준은 실무적 편의에 불과하며, 통제에 대한 분명한 증거가 있다면 예외가 인정될 수 있을 것이다. 예컨대 정부가 지분의 최대 다수를 소유하지 않더라도 특별한 입법, 명령, 규정에 의해 정부가 통제할 수 있는 기업은 공기업으로 간주되어야 한다.¹³⁾

2. 2001년 GFSM지침

IMF는 재정통계 작성지침(GFSM, *A Manual on Government Finance Statistics*)을 발간하여 재정정책을 분석하고 평가하는 데 필요한 종합적인 회계적 개념구조를 제시하였다. 재정분석가들이 재정통계를 사용하는 목적은 전통적으로 공공부문 규모; 총수요·투자·저축에 대한 공공부문의 기여; 자원사용·통화공급·국가채무 등 재정정책 효과; 조세부담; 관

12) UN(1993), 1993 SNA지침의 문단 4.30 참조.

13) UN(1993), 1993 SNA지침의 문단 4.30, 4.72 참조.

세보호; 사회안전망을 분석하는 데 있다. 또한 빈곤해소의 재정지출 효과, 재정정책의 지속가능성, 순채무, 순부, 사회보장제도를 포함한 정부의 우발채무 등에 대한 관심도 점점 커지고 있다. GFSM은 이러한 분석을 위한 기초자료로서 재정통계의 중요성을 지적하고 있다.

이러한 목적을 위해 GFSM은 재정통계의 작성범위가 일반정부부문 그리고 공공부문을 포괄해야 한다는 것을 명시적으로 적시하고 있다.¹⁴⁾ GFSM은 일반정부와 공기업을 묶어 공공부문이라 정의하고 있다. 또한 GFSM은 일반정부의 하위부문으로서 중앙정부, 주·성·지역정부, 지방정부를 분류할 것을 요구하고 있다. 다만 각종의 사회보장기금들을 묶어 사회보장제도라는 별도의 하위부문을 구성할 수 있다고 지적하였다. 공기업은 비금융공기업과 금융공기업으로 구분할 수 있는데, GFSM은 일반정부와 비금융공기업을 합쳐 비금융공공부문이라고 정의하였다.

일반정부와 공공부문의 정의는 SNA 지침을 준수하고 있기 때문에, 제도단위와 제도부문의 정의 그리고 일반정부의 내용은 SNA지침과 모두 동일하다. 다만 여기에서는 SNA지침에서 특별히 강조되지 않았던 세 가지 사항을 설명하고자 한다. 첫째, 일견 금융기업처럼 보이지만 사실은 일반정부로 분류해야 하는 기관들이 있다는 것이다. 정부가 시장에서 자금을 조달하여 일반정부 기관에 대출하는 소위 중앙차입기관은 정부차입의 매개기능만을 수행하기 때문에 일반정부로 분류되어야 한다고 지적하고 있다.¹⁵⁾

둘째, 중앙은행이 수행하는 준재정활동은 일반정부 부문에 기록되어야 한다고 GFSM은 지적하고 있다. 특히 중앙은행이 수행하는 외환보유고 관리, 외환평형기금의 운영(operation of exchange stabilization

14) IMF(2001) 2001 GFSM의 문단 1.2 참조.

15) IMF(2001) 2001 GFSM의 문단 2.38 참조. 단 이 기관이 일반정부가 아닌 공기업들에 주로 대출한다면 이는 금융공기업으로 분류되어야 한다.

funds) 등이 정부의 직접적인 통제와 감독 하에서 이루어지고 있다면 이들 기능은 모두 일반정부 부문에 기록되어야 한다.¹⁶⁾

셋째, 공공부문 거래의 표면적 형태보다 그 실질적인 성격이 보다 명확하게 드러날 수 있도록 거래를 재설정(Rerouting)해야 한다.¹⁷⁾ 거래의 실질적인 당사자가 행정체계상의 이유로 계리되지 않을 때 거래의 성격을 명확하게 하기 위해 재설정이 사용되어야 한다. 공기업이 수행하는 중요한 준재정활동에 대해서는 이러한 거래 재설정이 사용될 수 있을 것이다.¹⁸⁾

3. 유럽연합의 ESA, MGDD지침

유럽연합(European Union)은 1996년에 ‘국가 및 지역회계에 관한 유럽체계(ESA 95, European System of National and Regional Accounts)’ 발간하였다. 경제 및 화폐통합을 통하여 유럽연합(European Union)을 원만하게 이루기 위해서는 제반 의사결정의 기초가 되는 통계적 방법이 회원국 상호간에 일관성 있고 신뢰할 수 있어야 한다.¹⁹⁾ ESA 95는 회원국들의 경제에 대해 일관성 있고, 신뢰할 수 있으며, 비교가능한 계량적 설명을 하기 위하여 적용되어야 할 개념, 정의, 분류 및 회계규칙의 명확성과 정확성 그리고 방법상의 조화를 이루기 위한 노력의 결과라 할 수 있다.

ESA 95는 정의, 회계규칙, 분류 등에 대하여 UN의 1993 SNA지침과 완벽하게 일치한다. 다만 설명방식에서는 보다 정확하게 또한 보다 실

16) IMF(2001), 2001 GFSM의 문단 2.39 참조.

17) IMF(2001), 2001 GFSM의 문단 3.19와 3.20 참조.

18) IMF(2001), 2001 GFSM의 문단 3.20에서는 거래 재설정의 사례로서 공무원의 연금기여금을 들고 있다. 그런데 EUROSTAT는 거래 재설정을 통해 준재정 활동을 계리하고 있다.

19) EUROSTAT(1996), ESA 95 지침의 머리말(Foreword) 참조.

무적으로 적용가능한 방법을 채택하고 있다. 그리고 SNA지침의 틀 내에서 EU 국가들의 현실적 특수성과 이용가능성을 감안하여 보다 명확한 판단기준을 제시하고 있다.

ESA 95는 일반정부 부문의 판단과 관련하여 비영리기관인 제도단위에 50%규칙을 적용할 것을 제안했다는 점이 가장 중요한 특징이다. 다시 말해 ESA지침은 SNA지침에서 제시된 '경제적으로 유의한 가격'의 판단기준으로서 '50% 규칙'을 제안하고 있다. 50%규칙에 의하면 비영리기관은 '매출액/생산원가'를 평가하여 그 값이 50%를 초과하면 '시장비영리기관'으로, 그렇지 않으면 '시장외적 비영리기관'으로 간주한다.

여기서 매출액(sales)은 산출물의 물량 또는 가치에 연계되어 비영리기관이 수령하는 금액으로서, 산출물에 대한 세금은 여기서 제외된다. 이 금액은 정부로부터 수령하건 민간으로부터 수령하건 구분하지 않는다. 그런데 정부로부터 수령하는 금액 중에서 산출물과 연계되지 않고 기관의 적자를 보전하기 위한 지원금은 여기서 제외된다. 그리고 정부가 동일한 유형의 활동을 하는 기관들에게 일률적으로 제공하는 금액은 포함된다.

생산원가(production cost)는 중간재, 피용자보상, 고정자본소비, 그리고 생산과정에서 부과되는 세금들의 전체 합계다. 만약 생산과정에서 보조금이 제공된다면 이들 보조금은 생산원가에서 공제되지 않는다. 50% 규칙을 공공기관에 적용하면, '매출액/생산원가'의 비율 50%를 기준으로 준정부기관과 공기업이 구분될 것이다.

그런데 유럽연합은 2002년에 추가적인 통계지침, '정부수지와 정부채무의 ESA95 지침(MGDD, ESA95 Manual on government deficit and debt)'을 발간하였다. 마스트리히터 조약 제104조에 의하면 과도한 재정적자와 정부채무가 규제되기 때문에 이의 평가를 위한 일반정부와 공공부문의 판단은 특히 중요한 현안이 되었다. 유럽연합은 MGDD 지침을

통하여 마스터리히터 조약의 준수와 관련하여 재정적자와 정부채무를 계산하는데 필요한 실무적 기준을 보충하였던 것이다. 이 지침은 여러 국제기준과 지침 가운데에서 일반정부를 판단하는 가장 구체적인 내용을 담고 있다.

MGDD 지침 초판은 2002년에 발간되었지만 그 후 추가적 보충내용을 담고 있는 장들이 2003년과 2004년에 각각 발간되었다. 이들을 묶어 제2판이라고 한다. 보충적 내용들로는, 2003년에 발간된 ‘공기업출자 회계처리’(Chapter on Capital injections into public corporations)와 ‘유동화 회계처리’(Chapter on Securitisation operation undertaken by general government), 그리고 2004년에 발간된 ‘연금제도 회계처리’(Chapter on Classification of funded pension schemes and impact on government finance), ‘피용자연금 회계처리’(Chapter on Lump sum payment to government in the context of the transfer of pension obligations), ‘민관협력계약 회계처리’(Chapter on Long-term contracts between government units and non-government partners) 등이 있다.

MGDD지침은 ESA95 지침과 달리 유럽연합 내에서 법률적 효력을 갖고 있는 것은 아니다. 다만 유럽연합이 정부통계의 중요성을 감안하여 시대의 변천에 따라 실무적 권고사항들을 정리하고 있는 것이다.²⁰⁾ 그러나 전세계적으로 볼 때 이들은 국별 재정통계의 일관성을 보장하기 위한 가장 앞선 노력으로 인정될 수 있을 것이다. MGDD 지침에서는 다른 국제기준에서 명시적으로 언급되지 않은 사항들을 구체적으로 지적하고 있다.

첫째, 금융기관의 부실채권 처리를 위한 공공기관은 반드시 일반정

20) EUROSTAT 홈페이지(<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)의 사이트, 재정통계(Government Finance Statistics)의 Methodology 참조.

부로 분류할 것을 강조하고 있다. 금융부실의 처리(Financial Defeasance)에 관한 항목에서 이와 관련된 설명을 직접 인용하면 다음과 같다.²¹⁾ “금융부실처리를 위한 제도적 방안은 국가마다 서로 다를 것이다. 예컨대 실권처리로 획득한 자산의 관리와 실권처리의 비용조달이 각각 다른 기관에 의해 이루어질 수 있다. 어떤 경우이건 정부에 의해 설립된 공공기관(public body)이 부실처리의 비용을 직접 부담하는 임무를 반드시 수행해야 한다면, 당해 공공기관은 일반정부부문으로 분류되어야 한다. 그런데 자산의 관리가 다른 기관에 의해 이루어진다면, 일반정부부문 내부인가 아니면 외부인가의 여부는 시장/비시장적 구분에 대한 일반적 규칙에 따라 판단되어야 한다.”

둘째, 정부의 보증이 있는 공기업의 채무에 관한 기준을 제시하고 있다. MGDD는 공기업의 특정 채무를 단발성(one-off)으로 보증하는 경우와 법률 또는 설립근거법에 의해 모든 채무를 보증하는 경우를 구분하고 있다. 전자의 경우에는 정부의 우발채무로 간주될 것이다. 그런데 후자의 경우에는 정부가 공기업 채무의 원리금 지급을 실질적으로 부담한다는 인식이 사회 전반에 나타난다. 이 경우에는 공기업의 채무로 기록됨과 동시에 정부의 채무로 기록되어야 한다.²²⁾

또한 MGDD 제2판에서는 정부가 공기업 지분을 100%(또는 이에 가까운 수준으로) 보유하여 이윤동기의 민간참여 지분이 거의 없는 경우에는 이 공기업이 일반정부로 분류될 수 있음을 지적하고 있다. 이러한 공기업에서는 정부가 공기업 수입의 대부분에 영향을 미칠 수 있고, 따라서 정부가 당해 공기업의 활동에 심각한 영향을 줄 수 있기 때문에 정부기관이 될 수 있는 것이다.²³⁾

21) Eurostat(2002), “2. Treatment in national accounts, II.5.2 Financial defeasance,” p.110 참조.

22) Eurostat(2002), “1. Background, II.4.3 Public enterprises debt guaranteed by the government,” p.95 참조.

셋째, 민관협력사업(public-private partnerships)의 장기계약의 회계 처리를 보다 분명하게 설명하고 있다. 1993 SNA지침에 의하면 자산에 대한 리스는 금융리스(finance lease)와 운영리스(operating lease)로 대별되는데, 금융리스에서는 임차인의 자산뿐만 아니라 채무증가가 기록되어야 한다. 그런데 MGDD지침은 장기간 지속되는 민관협력 장기계약에서 '민간사업자가 사업위험 대부분을 부담하고 있다는 강력한 증거가 있는 경우에만 정부의 채무로 간주되지 않는다'고 지적하였다. 또한 민간사업자가 ①건설위험(construction risk)과 가용위험(availability risk)을 모두 부담하거나, 또는 ②건설위험과 수요위험(demand risk)을 모두 부담하는 경우 외에는 모두 금융리스로 처리할 것을 요구하고 있다. 24)

4. 2008년 SNA지침

1993년 UN의 SNA지침이 발간된 이후 15년여의 세월이 흐르면서 자연스럽게 이의 개정에 대한 요구가 나타난 것으로 보인다. 특히 일반 정부와 공공부문의 많은 내용들이 모호하게 규정되어 있는 경우가 많았기 때문에 이들을 보다 구체적으로 명시할 필요성 또한 높아진 것으로 보인다. 2008 SNA지침은 제1권(Volume No.1)과 제2권(Volume No.2)으로 구성되는데, 2008년말 현재 제1권의 내용은 확정되었으며 제2권은 초안(Draft)이 공람 중에 있다. 공람에 따른 의견 제시 기간은 2008년 9월 13일로 만료되었기 때문에 2008년말 현재 최종안 작성이 진행 중에 있다.

2008 SNA지침은 일반정부와 공공부문 분류의 중요성을 감안하여 제

23) Eurostat(2004c), "1. Sector classification of the partner, 2. Treatment in national accounts," p.8 참조.

24) Eurostat(2004c) 참조.

22장에 ‘일반정부와 공공부문’이라는 별도의 장을 신설하였다. 이는 일반정부와 공공부문 분류에 대해 그 간 제기되었던 많은 내용들을 정리하여 포함하고 있다. 즉 SNA지침이 발간된 1993년 이후 1995년의 ESA지침, 2001년의 GFSM 지침, 2002년과 2004년의 MGDD지침 등이 발간되었는데 이들의 내용이 2008 SNA지침에 대폭 반영된 것으로 보인다. 2008 SNA지침에 대해서는 향후 우리나라에서 더 많은 연구가 이루어져야 하겠지만 특별히 유의하여야 할 내용 두 가지를 지적하고자 한다.

첫째, 2008 SNA지침 초안의 문단 22.24에서는 금융활동에 종사하는 공공기관의 분류에 대해 자기책임성을 강조하고 있다. 일반적으로 금융중개활동은 금융기업부문으로 분류되어야 하지만, 공공기관이 금융활동을 하며 기관의 자기책임성이 약한 경우 일반정부 부문으로 분류되어야 한다는 사실을 강조하고 있다.

<표 1> 2008 SNA지침 초안의 문단 22.24

22.24 금융활동에 종사하는 단위에 대해서는 특별히 유의해야 한다. 일반적으로 금융중개는 시장활동으로 간주되고, 금융중개기관들은 금융기업부문으로 분류된다. 그러나 금융중개기관은 단순히 다른 제도단위의 대리인으로 행동하지 않으며, 그 자신의 책임으로 부채를 부담하며 자신이 위험을 부담한다는 것이 중요한 특징이다. 이러한 관점에서 볼 때 공공금융기관이 자신의 책임으로 부채를 부담하며 자신이 위험을 부담하지 않는다면, 그 기관은 금융기업으로 간주되지 않아 금융기업부문이 아니라 일반정부 부문으로 분류된다.

둘째, 2008 SNA지침은 ‘경제적으로 유의한 가격’의 해석에 대해 ESA95 지침의 50%규칙을 최소한의 기준으로 수용하며, 정부로부터 상당한 재정지원 또는 정부보증을 받는 경우에 대해서는 이들을 감안하여 판단할 것을 요구하고 있다. 즉 공공기관의 생산원가 50%가 매출수입

으로 보전되는 경우라고 하더라도, 단박에 공기업으로 간주할 것이 아니라 당해 기관의 운영에서 예산제약의 강도를 감안해야 하는 것이다. 만약 재정지원 등으로 예산제약의 강도가 느슨하다면 일반정부로 분류되어야 한다. 이러한 개념적 인식은 본 연구의 제Ⅱ절에서 설명한 제도 경제학의 논의와 일맥상통한다고 할 수 있다.

<표 2> 2008 SNA지침 초안의 문단 22.31, 22.32

- 22.31 생산자가 민간기업일 때 그 가격은 경제적으로 유의하다고 할 수 있다. 그러나 공적 통제가 있다면 생산자의 가격은 공공정책적 목표를 위해 조정될 것이므로, 당해 가격이 경제적으로 유의한지 여부를 판단하는데 어려움이 따른다. 공기업은 시장에서 원하는 생산량 또는 원하는 가격으로 생산되지 않는 재화를 제공하기 위해 종종 설치된다. 이러한 기업의 매출수입은 원가의 상당 부분을 보전하겠지만, 이들은 민간기업과 전혀 다른 형태로 시장변화에 반응할 것이다.
- 22.32 정부로부터 상당한 재정지원을 받는 기업 또는 정부보증과 같이 여타의 위험절감적 요소를 누리는 기업들은 예산제약이 느슨하기 때문에 이러한 이득을 누리지 못하는 기업과는 다르게 행동할 것이다. 비시장적 생산자란 예산제약이 아주 느슨한 생산자이기 때문에, 경제적 조건의 변화에 시장적 생산자와 동일하게 반응하지 않을 것이다.

IV. 다양한 재정건전성 지표

1. 국가채무

국가채무(National Debt)라는 용어는 영국에서 처음 등장한 것으로 보인다. 역사적으로 볼 때 영국은 조세를 통하여 정부의 재원을 조성하였는데, 1694년 영국 중앙은행이 설립되면서 영국 정부는 대중앙은행 채무를 통해 국가재정을 조성하기 시작하였다. 이는 영국에서 채무를 통하여 국가재정을 조달한 첫 사례라 할 수 있다. 그 후 1700년대 초기에 은행과 금융시장이 형성되기 시작하면서, 증권(bills)과 채권(bonds) 발행을 통해 자금을 조성할 수 있는 능력이 생겼다. 이 과정에서 국가채무(National Debt)라는 개념이 등장한 것이다.

1700년에 국가채무는 1,200만 파운드에 달했는데, 1815년 나폴레옹 전쟁이 끝났을 때 8억 5,000만 파운드로 증가하였다. 또 20세기의 두 차례 세계전쟁으로 인하여 채무수준이 증가하였다. 제1차 세계대전이 발발한 1914년에 6억 5,000만 파운드에 달했던 국가채무는 전쟁이 종료한 1919년에는 74억 파운드로 증가하였다. 또한 1939년의 71억 파운드에서 제2차 세계대전이 종료한 직후 1946년에는 247억 파운드로 각각 증가하였다.

영국의 국가채무는 전통적으로 통합회계(Consolidated Fund)의 전체 총부채로 구성되어 있다. 영국의 통합회계는 우리나라의 일반회계에 상응하는데, 조세수입 등 정부부문의 제반 수입이 통합되며 규모가 가장 큰 회계 또는 펀드라 할 수 있다. 통합회계 다음으로 규모가 큰 회계로는 국가융자회계(National Loans Fund)가 있는데, 이는 통합회계의 적자를 보전하고 또 통합회계의 흑자는 국가융자회계로 이전되는 등 상호

연관되어 있다. 1968년 이후에는 국가융자회계의 총부채를 통합회계의 부채와 합쳐 국가채무가 계산되었다.

이러한 국가채무는 공공부문에서 중앙정부 이외의 부분이 제외되어 있고, 또 중앙정부의 채무 전체도 총괄적으로 파악하는 지표가 아니기 때문에 그 범위가 매우 좁다고 할 수 있다. 이러한 사실 때문에 국가채무가 정부의 재정건전성을 평가하는 적절한 지표가 아니라는 인식이 영국에서 확산되었다. 1980년대 후반부터는 다양하고도 새로운 개념의 채무 또는 순채무 개념이 등장하기 시작하였는데, 국가채무에 대한 통계는 2004년 3월 31일을 마지막으로 더 이상 공식적으로 공표되지 않는다. 다만 국가채무를 계산하는데 사용되는 제반 자료들은 '통합회계'와 '국가융자회계'에서 여전히 파악될 수 있다.

현재 우리나라에서 사용되는 국가채무의 개념은 영국의 국가채무 개념을 원용하여 사용하는 것으로 생각된다. 우리나라의 국가채무는 일반회계, 특별회계 그리고 중요한 기금들의 채무를 중심으로 파악되고 있는데, 이는 영국의 국가채무와 개념적으로 매우 유사하기 때문이다.

2. 정부부채, 정부채무, 공공순채무

1980년대 이후 영국에서는 국가채무 개념의 한계가 널리 인식되면서, 공공부문 전체를 대상으로 채무 금액을 평가하여 재정운용의 성과를 파악하고자 하였다. 영국 중앙은행은 1986년에 국가채무를 대체하는 개념으로서 '순공공채무(NPSD, Net Public Sector Debt)'를 평가하기 시작하였다. 순공공채무는 공공부문의 내부거래를 제외한 통합총부채(consolidated gross liabilities)에서 은행예금, 외환보유 등과 같은 유동성자산을 공제하여 계산되었다.

순공공채무(NPSD)의 개념은 영국 정부의 재정적자 개념인 '공공부문

차입요구액(PSBR, Public Sector Borrowing Requirements)'에서 출발한다. PSBR의 누적 합계액은 NPSD와 일치해야 한다는 인식에서 NPSD가 평가되었다. 따라서 PSBR의 보전항목이 아닌 거래들은 NPSD를 계산하기 위한 금융부채 범위에서 제외되었다. 제외되는 항목들로는 공공기관의 주식 및 기타 자본금(이들의 명목가치는 사실상 0에 가까우며 많은 경우 공공부문이 유일한 자본소유자이기 때문에 대개 내부거래로 상계됨), 파생금융(유동성자산의 형태로 당해 부채에 상응하는 자산을 보유하기에 역시 제외됨)과 미지급금(accounts payable)이 있다. 미지급금은 비금융거래와 이에 수반되는 현금지급 사이에 시간의 차이가 있을 때 나타난다. 그리고 충당금과 우발채무도 제외되었다.

그런데 몇 가지 사소한 차이로 인하여 NPSD는 PSBR의 누적 합계액과 정확히 일치하지는 않는다. 여기에는 크게 세 가지 이유가 있다. 첫째, 환율변동에 따라 외환보유액을 재평가하면 영국의 화폐가치로 평가된 공식 보유액은 변화하지만 수입 및 지출에는 아무런 영향을 주지 않는다. 둘째, 물가연동 국채(index-linked gilts)의 경우, 도매물가지수의 최근 가치를 반영하기 위하여 채무금액은 국채 보유기간 동안 증가하지만, 이의 자본이득(capital uplift)은 국채가 상환될 때의 현금지출액으로만 기록되었다. 셋째, 국채가 명목가격 대비로 할인 또는 할증 발행될 때, 실제로 수령한 현금액만큼 조달되지만 채무금액은 발행국채의 명목가격만큼 변화하는 것으로 생각된다.

영국 중앙은행은 NPSD의 통계를 1975년부터 계산하였는데, 매년의 회계연도말 자료는 'Bank of England Quarterly Bulletins'에서 공표하였다. 그런데 1999년 1월부터는 영국 통계청(Office of National Statistics)이 *Public Sector Finances First Release*에서 NPSD에 관한 매월의 통계를 보고하기 시작하였다. 이 때 '순공공채무(NPSD)'라는 명칭은 '공공순채무(PSND, Public Sector Net Debt)'로 변경되었는데, 그 개념은 순공공

채무(NPSD)와 완전히 동일하였다. 명칭 변경과 함께 '공공순채무(PSND)'의 측정 및 발간 책임은 통계청(ONS)과 재정성(Treasury)으로 이관되었다. 영국 중앙은행도 일시적으로 이에 대한 책임을 부담하였지만 이 통계의 편집 및 발간을 더 이상 하지 않음으로써 관여하지 않고 있다.

영국에서 재정건전성에 대한 지표가 국가채무에서 순공공채무, 공공순채무로 발전한 것은 두 가지 시사점을 갖는다. 첫째, 재정건전성은 회계단위를 기준으로 평가되기보다는 SNA지침의 제도단위에 따라 일반정부와 공공부문을 대상으로 해야 한다. 둘째, SNA지침에서 제시되는 부채(liabilities) 개념과 채무(debt) 개념은 명확하게 구분되어야 한다는 것이다.

<표 3> 1993 SNA지침의 문단 13.22

13.22 두 가지 중요한 예외를 유의해야 한다. 첫째, 우발자산 또는 우발부채가 금융자산과 금융부채로 간주되는 경우는 그 청구권 또는 부채가 양 당사자에게 무조건적이고 또 당해 계약이 거래될 수 있어 관찰가능한 금액을 가지고 있을 때에 한정된다. 그렇지 않다면 우발자산 또는 우발부채는 제XI장에서 논의한 바와 같이, 국민계정에서 금융자산 또는 금융부채로 계리되지 않는다. 둘째, 확정적이건 우발적이건 또는 거래자의 미래 지출을 위한 것이건, 거래자의 미래 부채를 대비하여 적립된 금액은 국민계정에서 일반적으로 인식되지 않는다. (국민계정에서 인식되는 유일한 적립금은 감가상각에 대한 것이다.) 다른 당사자들에 대한 실질적 부채만 명시적으로 포함되는 것이다. 기대된 부채가 실현될 때 -예컨대 조세선취특권- 포함된다.

일반적으로 금융부채(financial liabilities)는 제도단위의 대차대조표에서 부채로 표시되는 모든 항목들이 포함된다. 다만 SNA지침에 의하면 우발부채(contingent liabilities)와 적립금(provisions)은 금융부채에 포함

되지 않는다. SNA지침은 특정 제도단위가 다른 제도단위에 대해 실질적으로 지급해야 할 금액만을 금융부채로 명시하고 있는 것이다.

금융부채와 달리 SNA지침은 채무(debt)의 개념에 대해 일반적으로 정의하지 않고 있다. 다만 1992년 유럽연합에서 마스트리히트 조약이 체결되면서 재정건전성의 지표로서 ‘일반정부 총채무(GGGD, General Government Gross Debt)’ 개념이 제시되었다. OECD에 의하면 마스트리히트 조약에서 ‘채무’는, 총금융부채에서 각종의 통상적 상거래에서 발생하는 ‘거래신용’ 또는 ‘미수/미지급 계정’, 보험책임준비금이 제외되는 것으로 설명하고 있다. 그리고 정부가 발행한 국채의 평가가 ‘총금융부채’에서는 시장가격으로 이루어지지만 ‘채무’에서는 명목가격으로 이루어진다. <표 4>는 ‘일반정부 총채무’에 대한 OECD의 정의를 보여주고 있다.

<표 4> ‘일반정부 총공공채무’에 대한 정의

마스트리히트 조약의 일반정부 총공공채무(Maastricht definition of general government gross public debt)

총채무(gross debt)는 마스트리히트 조약 의정서에서 제시된 기준에 따라 규정된다(1993년 12월의 EC Council Regulation No. 3605/93 참조).

중요한 사항은 다음과 같다.

- 채무는 일반정부 내에서 내부거래를 차감하여 통합된다.
- 채무는 현금 및 예금, 증권 및 단기채권, 장기채권, 기타 단기 용자, 기타 중장기 용자 등으로 구성되는데 이들은 ESA의 정의를 따른다.
- 거래신용(trade credits)과 같은 금융부채는 포함되지 않는다.

마스트리히트 기준의 총채무는 SNA에 기초하여 규정된 OECD의 일반정부 총금융부채 개념과 실질적으로 두 가지 측면에서 서로 다르다. 첫째, 마스트리히트 기준의 총채무는 ESA/SNA에서 정의되고 있는 거래신용(trade credits)과 선금(advances), 주식(shares) 그리고 보험책임준비금(insurance technical reserves)을 포함하지 않는다. 둘째, 정부의 채권(bonds)은 마스트리히트 기준에 따라 명목가격으로 평가되는데, 이는 SNA 기준의 시장가격 또는 발행가격에 발생이자를 합한 것이다.

자료: OECD, *Notes to statistical Annex Tables, Sources and Methods of the OECD Economic Outlook*, 8 September 2006.

V. 정부부채 추정의 주요 쟁점

1. 준정부기관과 공기업의 구분

가. 현황

우리나라에서 공공부문을 제도단위로 파악하고 여기에 포함되는 공공기관들을 일반정부 부문과 공기업으로 구분한 것은 2007년 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’이 제정되면서 시작되었다. 이 법률에 의하면 공공기관은 준정부기관과 공기업으로 구분되는데, 준정부기관은 일반정부 부문을 구성하는 기관이 된다.

1993 SNA지침에 의하면 공공부문에 포함되는 공공기관은 그 산출물이 ‘경제적으로 유의한 가격’으로 판매되면 공기업으로, 그렇지 않은 경우에는 준정부기관으로 분류될 것이다. 그런데 ‘경제적으로 유의한 가격’에 대한 구체적 판단기준이 SNA지침에서는 명시되어 있지 않다. 다만 EU의 ESA95에서는 공공기관의 ‘매출액/생산원가’를 계산하여 그 값이 50%를 초과하면 공기업으로 분류할 것을 제안하였다.

여기서 ‘매출액’은 ‘공공기관의 산출물에 대해 시장기능으로 획득한 수입’을 반영하고 ‘생산원가’는 ‘공공기관의 산출물을 생산하는 비용’을 반영한다. ‘매출액/생산원가’는 공공기관의 산출물 생산비용이 시장기능에 의해 보전되는 비중을 반영하므로 이는 당해 공공기관의 시장성을 반영하는 지표로 생각할 수 있을 것이다. 우리나라에서도 2007년 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’이 제정될 당시 ESA95의 ‘매출액/생산원가’와 유사한 지표를 구하기 위한 노력을 경주하였다.

다음의 <표 5>는 우리나라의 공공기관에 대한 제반 정보를 제공하

는 기획재정부의 '알리오시스템'에서 제시하는 공공기관의 유형별 수입을 보여주고 있다. 여기서는 공공기관의 수입을 정부지원과 자체수입으로 대별하고, 정부지원은 직접지원(출연, 출자, 보조, 부담금 등)과 간접지원으로 구분하고 있다.

<표 5> 공공기관 유형별 수입에 대한 정의

구 분		내 용
정부 지원	출연금, 출자금, 보조금	- 정부 위탁업무 또는 기관 고유목적 사업을 위해 정부로부터 직접 지원받은 금액
	부담금 및 이전수입	- 부담금관리기본법에 의한 부담금 - 기타 정부로부터의 이전수입(기금으로부터의 전입금 등)
	간접지원	- 법령 등에 의해 위탁받은 업무로 인한 수입액 - 법령에 규정되어 있거나 법령의 근거에 의하여 부여된 독점적 사업으로 인한 수입액
자체 수입	순수자체수입	- 정부로부터의 직·간접적 지원에 기초하지 않은 순수한 자체수입
	차입금, 전기이월	
	기타	- 순수자체수입, 차입금, 전기이월에 반영되지 않은 나머지 수입액

자료: 기획재정부, 알리오시스템, 기관별 공통공개기준, www.alio.go.kr.

<표 5>의 유형별 수입을 설명하기 전에 먼저, 공공기관의 수입은 '정부로부터의 수입'과 '민간으로부터의 수입' 두 가지 유형을 구분할 수 있음을 유의할 필요가 있다. 그런데 '정부로부터의 수입'이라고 하더라도 그것이 공정한 입찰을 전제로 한 조달계약 형태라고 한다면 '정부지원'이라고 할 수는 없을 것이다. 또한 '민간으로부터의 수입'이라고 하더라도 그것이 정부의 강제력에 기초하여 나타나는 수입이라고 한다면 시장을 통한 '매출수입'으로 간주하기는 어려울 것이다. 그런데 정부

의 강제력에 기초하지 않는 시장수입 또는 매출수입을 판단하는 것은 가치판단이 개입될 수 있는 여지가 있다.²⁵⁾

‘정부로부터의 수입’은 정부의 일반회계, 특별회계, 기금에서 공공기관에 지급하는 금액이 될 것이다. 이들의 예산과목을 중심으로 할 때 출연금, 출자금, 보조금, 이전수입, 법령에 의한 위탁사업비 등이 ‘정부로부터의 수입’에 해당될 것이다. 이들은 공공기관이 수행하는 사업에 대하여 정부가 명시적으로 지급하는 금액으로, 대가성 지급금이라 할 수 있다. 이 지급금의 규모는 국가계약법의 공정한 경쟁조달을 전제로 하지 않기 때문에 공정한 시장가격을 반영한다고 할 수는 없다.

그리고 ‘민간으로부터의 수입’ 중에서도 사실상 정부의 강제력에 의해 조성되는 수입은 공공기관의 사업에 대해 정부가 보장한 대가 지급금이 된다. 여기에는 공공기관이 직접 수령하는 부담금 수입, 법령에 의해 수수료 또는 대가 형태로 규정된 금액이 포함된다. 이들 또한 대가성 지급이지만 공정한 시장가격을 반영한다고 할 수는 없다.

이와 같이 ‘정부로부터의 수입’이건 ‘민간으로부터의 수입’이건 공공기관의 사업에 대한 대가성 지급이지만 공정한 시장가격 또는 원가를 반영하는 것으로 볼 수 없는 금액들은 모두 정부지원으로 분류될 수 있다. 정부지원은 시장기구에 의한 수입으로 볼 수 없으며 경쟁이 없는 정부의 지급금 규모라 할 수 있다. 각종 출연·출자·보조·위탁사업비 등 수의계약적 지원금은 공공기관의 사업에 대한 대가성격의 지급이면서도 경쟁입찰이 없기 때문에 매출수입과는 그 성격이 다르다.

<표 5>의 유형별 수입에 대한 정의는 지금까지의 설명을 그대로 반영하는 것이다. 그런데 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’의 시행령에 의하면 우리나라 공공기관들은 자체수입비중(=자체수입액/총수입액) 50%를

25) 대가성이 있는 정부의 대표적인 수입으로는 행정수수료가 있는데, 행정수수료와 매출수입을 구분하는 것은 가치판단이 개입될 여지가 많다.

기준으로 공기업과 준정부기관을 구분하고 있다. 즉 자체수입비중이 50%를 초과하면 '시장성'이 큰 기관으로, 50% 미만이면 '공공성'이 큰 기관으로 각각 간주하는 것이다. 이 비중이 85% 이상이면 시장형 공기업으로, 50%~85%이면 준시장형 공기업으로 분류하였다. 그리고 자체수입비중이 50% 이상이라고 하더라도 업무특성상 공기업으로 지정하기 곤란한 경우에는 예외를 인정할 수 있도록 하였다.

그런데 공공기관 분류를 위한 자체수입은 <표 5>에서 규정된 자체수입과 개념이 일치하지 않는다. 여기서의 자체수입은 사업수입(고유목적사업 수입, 기타사업 수입)과 사업외수입의 합계액인데, <표 6>과 같은 방법으로 개별 사업의 성격과 내용에 따라 가중치를 달리하여 적용한다. 고유목적사업은 당해 기관의 설립근거법 또는 정관에 명시된 사업을, 기타사업은 설립근거법과 정관에 명시되지 않은 사업(예컨대 임대사업)을, 사업외 수입은 고유목적사업과 기타사업 수행에 부대하여 발생한 수입액과 이자수입을 각각 의미한다.

<표 6> 자체수입 산정방법

수입유형		개념	가중치(%)
사업수입	고유목적사업수입	▪ 법령상 공급독점 & 이용강제(유형 D)	25%
		▪ 법령상 공급독점 아님 & 이용강제(유형 C)	50%
		▪ 법령상 공급독점 & 이용비강제(유형 B)	75%
		▪ 법령상 공급독점 아님 & 이용비강제(유형 A)	100%
사업수입	기타사업수입	▪ 법령 등에 규정되지 않은 사업으로 인한 수입	50%
사업외수입		▪ 고유목적사업 및 기타사업 수행에 부대하여 발생한 수입총액	가중평균 비율 적용
정부직접지원액		▪ 손익계산서상의 출연금·보조금 등 정부로부터의 이전수입액	0%

자료: 기획예산처, 「공공기관 지정 및 유형분류 추진방안」, 2007년 2월 9일, p. 22.

<표 6>에서 보듯이 고유목적사업은 '공급의 독점성'과 '소비의 강제성'이 반영되는 정도에 따라 네 가지 단계로 100%~25%의 가중치를 부여하고 있다. '공급의 독점성'과 '소비의 강제성'이 낮은 사업(유형 A 또는 유형 B)은 공공성보다 시장성이 더 크다고 인정할 수 있기 때문에 높은 가중치를 부여한다. 반면 법령상 공급독점이며 이용이 강제되는 경우(유형 D)에는 공공성이 시장성보다 더 높다고 인정하여 낮은 가중치를 적용한다. 다시 말해 <표 6>의 가중치는 고유목적사업 수입 중에서 시장기능으로 결정되는 수입의 규모를 추정하기 위한 비율이라 할 수 있다. 각 유형별 예시적인 사례는 <표 7>과 같다.

<표 7> 유형별 예시

유형	내 용	예 시
유형 A	법령상 공급독점이 아니며, 이용이 비강제된 경우	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 한국석유공사의 석유판매수입 ▪ 컨테이너부두공단의 접안료수입 ▪ 한국전력공사의 전기료수입
유형 B	법령상 공급독점이며, 이용이 비강제된 경우	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 마사회의 경마수입 ▪ 국민체육진흥공단의 경륜·경정수입 ▪ 한국방송광고공사의 지상파 방송광고 판매대행 수수료수입
유형 C	법령상 공급독점이 아니며, 이용이 강제된 경우	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 환경관리공단의 검사·검증수수료수입 ▪ 승강기 관리원의 승강기안전검사수수료 ▪ 한국산업기술 평가원의 정부수탁사업수입
유형 D	법령상 공급독점이며, 이용이 강제된 경우	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 소방검정공사의 방염성능 검사료·안전성능검사료 수입 ▪ 대한지적공사의 도해부문측량수입 ▪ 건강보험심사평가원의 부담금수입

기획예산처는 2007년 4월 2일 '기획예산처 고시 제2007-28호'에서 직원 정원이 50인 이상인 기관 상당 수에 대하여 기관의 유형을 구분 고시하였다. 이들은 모두 102개인데, 시장형 공기업 6개, 준시장형 공기업 18개, 위탁집행형 준정부기관 65개, 기금관리형 준정부기관 13개로 각각

구분하였다. 그 나머지 196개 기관들은 공기업과 준정부기관을 구분하지 않고 '기타 공공기관'으로 분류하였다.

<표 8> 기획재정부가 분류한 공공기관 102개의 유형

유형	공공기관
공기업	시장형 한국가스공사, 한국전력공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사. (6개)
	준시장형 한국조폐공사, 한국관광공사, 한국방송광고공사, 한국마사회, 대한광업진흥공사, 대한석탄공사, 한국석유공사, 한국지역난방공사, 산재의료관리원, 대한주택공사, 대한주택보증주식회사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국토지공사, 한국컨테이너부두공단. (18개)
준정부기관	위탁 집행형 증권예탁결제원, 한국교육학술정보원, 한국학술진흥재단, 한국과학문화재단, 한국과학재단, 한국원자력안전기술원, 대한지적공사, 한국방송영상산업진흥원, 국제방송교류재단, 대한체육회, 영화진흥위원회, 한국문화콘텐츠진흥원, 농수산물유통공사, 축산물등급판정소, 한국농촌공사, 한국석유품질관리원, 광해방지사업단, 대한무역투자진흥공사, 에너지관리공단, 요업기술원, 한국가스안전공사, 한국디자인진흥원, 한국부품·소재산업진흥원, 한국산업기술시험원, 한국산업기술재단, 한국산업기술평가원, 한국산업단지공단, 한국승강기안전관리원, 한국원자력문화재단, 한국전기안전공사, 한국전력거래소, 우정사업진흥회, 우체국예금보험지원단, 한국소프트웨어진흥원, 한국우편사업지원단, 한국인터넷진흥원, 한국전파진흥원, 한국정보문화진흥원, 한국정보보호진흥원, 한국정보사회진흥원, 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 한국보건산업진흥원, 국립공원관리공단, 한국환경기술진흥원, 한국환경자원공사, 환경관리공단, 한국고용정보원, 한국노동교육원, 한국산업안전공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용촉진공단, 교통안전공단, 한국건설교통기술평가원, 한국시설안전기술공단, 한국철도시설공단, 선박검사기술협회, 한국해양수산연수원, 독립기념관, 한국보훈복지의료공단, 한국청소년상담원, 한국청소년수련원, 한국소비자원, 도로교통안전관리공단, 한국소방검정공사. (65개)
	기금 관리형 기술신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국주택금융공사, 사립학교교직원연금관리공단, 공무원연금관리공단, 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 한국문화예술위원회, 한국수출보험공사, 정보통신연구진흥원, 국민연금관리공단, 근로복지공단, 한국자산관리공사. (13개)

자료: 기획예산처, 「기획예산처 고시 제2007-28호」, 2007년 4월 2일.

나. 종합적 판단

제Ⅱ절에서 설명한 바와 같이 제도경제학에서 발전한 조직이론(Organizational Theory)을 활용하면 준정부기관과 공기업의 개념적 전형이 설명될 수 있다. 일반적으로 이해관계인이 특정 법인을 통제하는 수단은 시장계약(market contract)과 지배구조(governance)로 대별될 수 있다. 정부가 정책사업을 시장계약으로 수행할 것인가 아니면 여러 가지 형태의 내부지배구조를 활용해야 하는가? 이 의문의 해답에 따라 공공기관의 유형은 달리 하게 된다.

만약 정부가 당해 사업을 시장계약으로 수행하기 어려우면 어려울수록 공공기관을 직접 소유하며 당해 법인에 대해 '잔여적인 개입권(the residual rights of intervention)'을 통해 통제하여야 한다. 여기서 잔여적이라는 말은 계약에 명시적으로 기술되지 않은 사항 또는 임기응변적인 형태의 개입을 의미한다. 정부의 잔여적 개입권이 강하면 강할수록 정부는 '지배구조'를 통해 당해 사업을 수행해야 하는 것을 말한다.

만약 공공기관이 수행하는 사업 전체에 대해 시장계약이 적용가능하면 공공기관의 수입 전액은 매출수입이 되고 비용 전액은 매출원가가 될 것이다. 그리고 이러한 공공기관은 순수한 영업활동에 종사하는 기업으로 볼 수 있기 때문에 공기업이 될 것이다. 또한 이러한 공공기관에 대한 평가는 각종의 재무지표를 통해서도 충분하게 이루어질 수 있다.

그런데 공공기관이 수행하는 사업의 상당 부분에 시장계약을 적용하기 어려운 경우에는 당해 공공기관을 재무지표로서만 평가하기는 어렵다. 공공기관의 사업을 정형화하기 어렵고 또 정책적 환경변화를 예측하기 어려울 때에는 시장계약 대신 '지배구조'가 활용될 것이다. 그리고 지배구조를 통해 수행되어야 하는 사업이 공공기관의 사업 대부분을 차

지하는 경우 당해 공공기관은 준정부기관이라 할 수 있다. 이는 정부부처의 중요한 정책수단으로 간주되어야 하며, 그 성과는 관계지향적 지표에 의해 평가될 것이다.

정부가 시장계약으로 충분히 통제할 수 있는 공공기관은 공기업이 되고, 시장계약 이상의 거버넌스를 통해 정부가 통제해야 한다면 준정부기관이 된다. 이와 같은 개념적 구조는 2008년 SNA지침 초안의 내용에서도 간접적으로 확인될 수 있다. 이에 의하면 '비시장적 생산자란 예산제약이 아주 느슨한 생산자'로서 규정되고 있는데(<표 2> 참조), 이는 정부가 시장계약 이상의 '거버넌스'를 통해 통제해야 하는 준정부기관을 설명하는 것으로 볼 수 있다.

따라서 특정 공공기관에 대해 행사하는 정부의 소유권 기능이 상법에 규정된 주주의 권한 범위를 벗어나 있다면, 준정부기관으로 간주하는 것을 심각하게 고려해야 할 것이다. 또한 특별한 입법에 의해 설립·운영되는 특수법인에 대해서는 암묵적으로 정부보증이 있는 것으로 간주되어 파산위험(또는 도산위험)에 따른 자기조정력에 상당한 한계가 있다. 더구나 특수법인의 운영에 정부가 오랫동안 다양한 개입과 통제를 해 왔다면 정부는 재정적 책임을 면하기 어려울 것이다. 이러한 경우에서도 준정부기관으로 간주될 필요가 있다.

더구나 특정 공공기관에서 출자지분과 이윤의 배당가능성이 규정되어 있다고 하더라도, 공공부문의 지분율이 거의 100%에 가깝다면 이 기관은 정부의 정책적 성격이 강한 것이라 할 수 있다. 이윤배당을 목표로 하는 민간의 지분참여가 거의 미미하다면 이는 공기업이라 말하기 어려울 것이다. 오히려 일반정부기관으로서의 성격이 강하다고 보는 것이 합당할 것이다.²⁶⁾ '국가'의 지분이 사실상 100%이며, 더구나 법률에

26) 유럽연합도 이러한 인식을 하고 있는데, 2004년 EUROSTAT에서 발간한 "Long term contracts between government units and non-government partners (Public-private partnerships)"에 의하면 정부지분이 100%에 가까운 공기업은 영업이윤 제고에 상당한 영

따라 민간부문에서 출자할 수 있는 기회가 봉쇄되어 있다면 영리법인으로서의 성격도 희박하다.

이와 같이 준정부기관과 공기업의 구분은 종합적으로 판단되어야 한다. ESA95에서 제시하는 '매출액/생산원가' 비율만으로 준정부기관과 공기업을 구분할 수 있는 것은 아니다. 50% 규칙은 참고사항에 불과하며, 공공기관의 지배구조, 사업내용, 적자보전의 형태, 정부의 실질적 관여정도 등을 종합적으로 판단해야 한다. 2008 SNA지침에서도 50%규칙은 준정부기관을 판단하는 여러 기준 중 하나라는 사실을 명확하게 지적하고 있다.

2. 금융성 특별회계와 금융성 기금

2008년 SNA지침 초안에서는 금융성 활동에 대해 자기책임성의 기준이 매우 중요함을 지적하고 있다. 문단 22.24에서는 “금융중개기관은 단순히 다른 제도단위의 대리인으로 행동하지 않으며, 그 자신의 책임으로 부채를 부담하며 자신이 위험을 부담한다는 것이 중요한 특징이다. 이러한 관점에서 볼 때 공공금융기관이 자신의 책임으로 부채를 부담하며 자신이 위험을 부담하지 않는다면, 그 기관은 금융기업으로 간주되지 않아 금융기업 부문이 아니라 일반정부 부문으로 분류된다.”고 설명하고 있다. 이러한 설명을 감안할 때 우리나라의 금융성 특별회계와 금융성 기금은 일반정부에 포함시켜 준정부기관으로 간주하는 것이 타당할 것이다.

금융성 특별회계와 기금은 모두 국회의 예산심사와 의결을 실질적으로 거치기 때문에 예산제약이 느슨하여 정부에 의한 사후적 적자보전이 이루어질 것으로 기대된다. 또한 예산심사와 의결과정에서 이들의 사업

향을 주는 민간투자자가 존재하지 않기 때문에 준정부기관으로 분류할 것을 권고하고 있다.

예산은 정책적 요구가 감안되어 조정될 것이다.

<표 9> 국가채무와 통합재정에 포함되는 기금비교(2007년말 기준)

구분		기금명	재정 수지	국가 채무
관리 주체	금융성 여부			
중앙 관서 의 장	비금융성 (35개)	고용보험기금, 국민연금기금, 산업재해보상보험및 예방기금, 군인연금기금, 임금채권보장기금, 공공 자금관리기금, 공적자금상환기금, 과학기술진흥기 금, 관광진흥개발기금, 국민건강증진기금, 국민주 택기금, 군인복지기금, 남북협력기금, 농수산물가 격안정기금, 농작물재해보험기금, 농지관리기 금, 대외경제협력기금, 방송발전기금, 보훈기금, 복권기금, 수산발전기금, 순국선열애국지사사업기 금, 양곡증권정리기금, 여성발전기금, 원자력연구 개발기금, 응급의료기금, 자유무역협정이행지원기 금, 장애인고용촉진및직업재활기금, 전략산업기반 기금, 정보통신진흥기금, 지역신문발전기금, 청소 년육성기금, 축산발전기금 (33개인데, 1개는?) 외국환평형기금	포함	포함
	금융성 (2개)	농어가목돈마련저축장려기금, 학자금대출신용보 증기금	제외	
민간	비금융성 (15개)	국민체육진흥기금, 국제교류기금, 금강수계관리기 금, 낙동강수계관리기금, 문화예술진흥기금, 사학 진흥기금, 신문발전기금, 영산강·섬진강수계관리 기금, 특정물질사용합리화기금, 한강수계관리기 금, 공무원연금기금, 사립학교교직원연금기금, 근 로복지진흥기금, 중소기업진흥및산업기반기금, 영 화발전기금	포함	제외
	금융성 (8개)	기술신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 부 실채권정리기금, 산업기반신용보증기금, 신용보증 기금, 예금보험기금채권상환기금, 주택금융신용보 증기금 (7개 인데?)	제외	
계		60개		

자료: 한국조세연구원등(2008), 「경제·사회환경 변화에 대응한 국가채무 관리방안」, p. 72, 경제인문사회연구회 협동과제 최종보고 워킹,

그런데 만약 이들을 구조조정하여 자기책임성을 크게 강화할 수 있

다면 금융공기업으로 분류할 수 있을 것이다. 예컨대 이들 기금의 실질적 관리기관을 상법상의 주식회사 또는 은행법상의 은행 등과 같이 일반법 상의 기관으로 전환하고, 이들의 주식을 상장하여 민간에 공개한다면 금융공기업이 될 수 있을 것이다. 이러한 기관에 대해서는 국회의 예산심사와 의결이 이루어질 수 없으며, 또 민간의 이운동기 때문에 정책적 요구가 반영되기 어렵다.

더구나 MGDD지침에 의하면 금융기관의 부실채권 처리를 위한 공공기관은 반드시 일반정부부문으로 분류할 것을 강조하고 있다. “어떤 경우이건 정부에 의해 설립된 공공기관(public body)이 부실처리의 비용을 직접 부담하는 임무를 반드시 수행해야 한다면, 당해 공공기관은 일반정부부문으로 분류되어야 한다.”는 지적을 감안할 때 이들 기능을 수행하는 기금은 당연히 일반정부로 간주되어야 할 것이다.

3. 준재정활동과 거래재설정

GFSM 지침에 의하면 중앙은행이 수행하는 준재정활동은 일반정부 부문에 기록되어야 한다. 특히 중앙은행이 수행하는 외환보유고 관리, 외환평형기금의 운영(operation of exchange stabilization funds) 등이 정부의 직접적인 통제와 감독 하에서 이루어지고 있다면 이들 기능은 모두 일반정부 부문에 기록되어야 한다.

또한 MGDD 지침에 의하면, 정부가 공기업의 특정 채무를 단발성(one-off)으로 보증하지 않고, 법률 또는 설립근거법에 의해 모든 채무를 보증하는 경우 이들 채무는 정부부채에 포함되어야 한다. 이 경우에는 공기업의 채무로 기록됨과 동시에 정부의 채무로 기록되어야 한다.

이러한 기준들은 공공부문 거래의 표면적 형태보다 그 실질적인 성격이 보다 명확하게 드러날 수 있도록 거래를 재설정(Rerouting)하는

경우로 해석될 수 있을 것이다.

4. 운영리스와 금융리스

가. 수익형 민자사업(BTO)

민간투자사업에서 나타나는 시설물은 다음 조건 중 두 가지 모두를 충족할 때 정부의 부외(off-balance) 자산으로 분류된다. 민간사업자가 ①건설위험을 부담하며 가용위험을 부담하거나, 또는 ②건설위험을 부담하면서 수요위험을 부담할 때 운영리스로 간주되어 정부의 자산으로 간주되지 않는다. 따라서 이러한 운영리스에 대한 정부의 재정지원 또는 지급금은 당해 현금지출이 나타나는 연도에 세출로서 기록될 것이다. 운영리스 하에서는 정부가 민간사업자로부터 서비스를 구입하는 것으로 간주되기 때문이다.

그런데 앞에서 언급한 두 가지 조건이 충족되지 않는다면 당해 자산은 정부의 경제적 소유로 간주되어 금융리스로 처리되어야 한다. 이 경우 민간투자사업의 시설물은 정부의 비금융자산이 되고 동시에 정부의 민간사업자에 대한 추정융자금은 정부의 부채로서 기록되어야 한다. 여기서 추정융자금은 정부가 민간사업자에게 지급해야 할 미래의 모든 지급금을 추정하여 합산한 금액으로 생각될 수 있을 것이다.²⁷⁾

금융리스인가 아니면 운영리스인가에 대한 판단은 기본적으로 건설위험, 가용위험, 수요위험의 부담을 중심으로 판단되어야 하지만, 애매한 경우에는 민간사업자의 차입에 대한 보증뿐만 아니라 계약종료시의 자산처리 등의 위험도 추가로 감안되어야 한다.

27) 금융리스로 간주되면 정부가 지급해야 할 금액의 현재가치를 금융부채로 볼 것인지 아니면 시설물의 전체 비용을 금융부채로 볼 것인지에 대해서는 아직 분명하지는 않다.

우리나라의 수익형 민자사업(BTO)에 대한 표준실시협약을 분석하면 건설위험, 가용위험, 수요위험 그리고 기타의 중요 위험에 관한 사항을 파악할 수 있다. 우선 건설위험의 경우 민간사업자가 부담하는 것으로 판단할 수 있다. 시설물의 공사비, 공사기간 등의 변경위험은 원칙적으로 민간사업자가 부담하고 있다. 그리고 이들 외에 공사의 착수, 공정관리, 설계·공사의 도급, 도급·하도급계약으로 인한 책임, 위험물 및 지장물, 문화재, 보험가입, 민원처리, 환경 및 안전관리, 공사책임감리 등도 모두 민간사업자가 부담하고 있다. 이러한 사실은 표준실시협약에서 공사비와 공사기간에 관한 규정에서 분명하게 드러난다고 할 수 있다.

시설물의 가용위험은 당해 시설물에 의한 서비스가 민간사업자에 의해 제공되지 않을 때 정부가 부담하는 책임의 정도로부터 판단될 수 있다. 예컨대 민간사업자가 정당한 사유 없이 시설물 서비스를 제공하지 않을 때 정부가 당해 서비스를 계속하여 제공할 책임을 부담하는 경우 가용위험은 정부가 부담한다고 할 수 있다. 반면 정부가 시설물 서비스를 계속하여 제공할 필요가 없는 경우 가용위험은 민간사업자가 부담할 것이다. 가용위험을 민간사업자가 부담한다면 민간사업자가 협약을 해지할 때에도 정부는 당해 민간사업자를 보상해 줄 필요가 없을 것이다.

BTO사업의 표준협약에 의하면 민간사업시행자가 정당한 이유 없이 사업을 중지하는 경우에도 정부는 해지시지급금을 지급한다. 즉 민간사업자는 정부에 매수청구권을 요청하고, 매수청구권에 의한 해지시지급금은 실시협약에서 정한대로 산정되지만 합의되지 않는 경우 중재기관에 의해 산정된다. 이와 같은 내용의 매수청구권은 정부가 궁극적으로 시설물 서비스를 제공하는 책임, 즉 가용위험을 부담하기 때문에 존재하는 것이라 판단할 수 있을 것이다.

BTO사업에서 수요위험은 사용료수입 보장 및 환수의 정도에 따라 민간사업자가 부담하기도 하고 또는 정부가 부담하기도 한다. 만약 최

소운영수입보장과 같은 '사용료수입 보장 및 환수'에 관한 규정이 있는 경우 수요위험은 정부가 부담할 것이다. 만약 이와 같은 규정이 실시협약에 규정되지 않는다면 수요위험은 민간사업자가 부담할 것이다.

따라서 해지시지급금 조항과 최소운영수입보장 조항이 포함되어 있는 BTO사업에 대해서는 추정융자금을 파악하여 이를 정부부채에 포함시키는 것이 타당할 것이다.

나. 임대형 민자사업(BTL)

임대형 민자사업(BTL) 표준실시협약에서 건설위험은 민간사업자가 부담하는 것으로 판단할 수 있다. 시설물의 공사비, 공사기간 등의 변경 위험은 원칙적으로 민간사업자가 부담하고 있다. 그리고 이들 외에 설계·공사의 도급, 관련 법령 및 성과요구수준의 준수, 도급·하도급계약으로 인한 책임, 공사의 착수, 공정관리, 위험물 및 지장물, 문화재, 보험가입, 민원처리, 환경 및 안전관리, 공사책임감리 등도 모두 민간사업자가 부담하고 있다.

임대형 민자사업(BTL)의 시설물은 준공과 동시에 주무관청에 귀속된다. 정부는 당해 시설물을 활용하여 정부가 제공하고자 하는 공공서비스를 생산 제공하는데, 민간 사업시행자는 시설물의 유지관리를 담당한다. 여기서 유지관리는 시설물의 유지, 청소·보안경비, 환경위생관리 등이며 부속시설에 대해서만 운영을 직접 담당한다.

따라서 임대형 민자사업 시설물의 주된 운영은 정부가 담당하고, 정부는 민간 사업시행자에게 시설물에 대한 임대료 성격의 금전을 제공하게 된다. 이는 정부가 시설물의 운영에 관한 책임을 부담하는 것을 의미하여 시설물의 가용위험을 정부가 부담하는 것이라 할 수 있다. 더구나 매수청구권을 인정하고 있기 때문에 가용위험에 대한 부담은 정부가

하는 것으로 간주되어야 할 것이다.

VI. 2007년말 현재 정부부채의 추정

우리나라의 '일반정부 총금융부채'를 추정하기 위해서는 '정부발표 국가채무'에 '중앙정부 특별회계 전체의 부채(A)', '중앙정부 기금 전체의 부채(B)', '중앙정부 준정부기관의 부채(C)', '지방정부 준정부기관의 부채(D)', '일반정부의 민간투자사업 채무(E)', 그리고 '경제적 성격을 반영하는 거래채설정(F)'를 합해야 한다. 지방정부의 특별회계와 기금에 대해서도 그 부채를 '일반정부 총금융부채'에 반영해야 하지만 자료취득의 애로로 무시하였다.

중앙정부 특별회계 전체의 부채(A)는 4개의 기업특별회계와 20개의 책임운영기관 특별회계에서 나타난다. 여기서 '일반정부 총금융부채'에 반영되는 부채금액은 41.7조원으로 추정된다. 특별회계의 총부채 41.8조원에서 정부내부 차입금 1.3조원을 제외하면 41.7조원이 계산된다(양곡관리특별회계의 차입금 1.1조원은 한은차입금). 우체국예금 특별회계는 금융성 특별회계인데, 2008년 SNA지침 초안에 의하면 금융성 활동에서는 자기책임성의 기준이 특히 중요하기 때문에 일반정부로 분류하는 것이 타당할 것이다.

중앙정부 기금 전체의 부채(B)는 기금의 총부채 489.3조원에서 우발채무와 충당금의 합계액 3.0조원, 국가채무에 반영되어 있는 국채 280.5조원, 특별회계·기금 등 내부차입 117.2조원을 공제하면 계산된다. 그 금액은 88.5조원이다. 기술신용보증기금, 신용보증기금, 주택금융신용보증기금, 예보채권상환기금, 부실채권정리기금, 정보통신진흥기금 등은 관련 공공기관에 반영되어 있기 때문에 여기에 포함되어 있지 않다. 그렇지만 금융성 기금들은 일반정부로 분류되어야 할 것이다. 2008년 SNA지침 초안에 의하면 금융성 활동에서는 자기책임성의 기준이 특히 중요하기 때문이다.

중앙정부 준정부기관의 부채(C)를 추정하기로 한다. 315개 공공기관 들은 성격에 따라 준정부기관과 공기업으로 구분되는데, 구분기준에 따라 '중앙정부 준정부기관'의 부채는 네 가지 수치로 평가되며 수치의 범위는 68.6조원~403.6조원과 같다.

우선 315개 공공기관중 '주식회사형 공기업(40개)', '재정부 분류 공기업(24개)', '국책은행 3개와 KBS'를 제외한 나머지 공공기관 247개를 준정부기관으로 간주하면 부채금액은 68.6조원으로 평가된다. 이는 중앙정부 준정부기관의 부채, (C-1)으로 표시할 것이다.

다음으로 (C-1)에 포함되는 247개 준정부기관에 정책금융기관인 산업은행, 수출입은행, 중소기업과 공영방송사 KBS를 포함하면 부채금액은 287.9조원으로 평가된다. 이를 중앙정부 준정부기관의 부채, (C-2)로 표현할 것이다.

그리고 (C-2)에 포함되는 250개 준정부기관에 정책적 성격이 아주 강하다고 할 수 있는 '재정부 분류 준시장형 공기업(18개)'를 포함하면 부채금액은 375.1조원으로 평가된다. 이를 중앙정부 준정부기관의 부채, (C-3)으로 표현할 것이다.

또한 (C-3)에 포함되는 268개 준정부기관에 정책적 성격이 다소 미흡하다고 할 수 있는 '재정부 분류 시장형 공기업(6개)'를 포함하면 부채금액은 403.6조원으로 평가된다. 이를 중앙정부 준정부기관의 부채, (C-4)라 할 것이다. (C-4)에 주식회사형 공기업 40개를 모두 합하면 중앙정부의 준정부기관과 공기업의 총금융부채는 430.2조원으로 평가된다.

지방정부 준정부기관의 부채(D)에서는 지방공사와 지방공단을 모두 반영하였다. 일반적으로 지방공기업으로 알려져 있는 111개 공사, 공단은 사실상 정책적 성격이 강한데, 이들의 총부채 중에서 '일반정부 총금융부채'에 반영되는 금액은 21.9조원으로 평가된다. 지방정부의 특별회계로 운영되는 소위 직영사업 그리고 여타 특별회계와 기금의 부채는

자료 취득의 한계로 본 자료에서는 제외되었다.

정부부문 전체의 민간투자사업 부채(E) 역시 정부부채에 포함되어야 한다. 민간투자사업은 성격에 따라 금융리스(finance lease)로 간주될 수 있기 때문인데, 금융리스의 경우 시설물은 자산과 동시에 부채로 간주되어야 한다. 실시협약이 체결된 우리나라의 BTO 민간투자사업의 총투자비는 36.4조원인데, 이의 추정유자금은 '최소운영수입보장 기대금액'으로 계산해 볼 수 있을 것이다. 이를 계산하기 위해서는 개별 사업의 실시협약을 분석해야 하는 어려움이 따른다. 본 연구에서는 이 금액을 대략 10조원 내외로서 추정하고자 한다. 반면 BTL사업의 경우 실시협약 체결 이후의 BTL사업의 사업비 총액, 10.6조원을 정부부채로 간주하였다.

'경제적 성격을 반영하는 거래재설정(rerouting)'을 통한 부채(F)도 정부부채에 포함되어야 한다. 우선 중앙은행이 수행하는 외환보유고 관리, 외환평형기금의 운영 등과 같은 준재정활동은 GFSM에 의하면 일반정부에 포함되어야 한다. 또한 MGDD에 의하면 법률 또는 설립근거법에 의해 정부보증되는 공기업의 채무는 정부부채에 포함되어야 한다.

2007년말 현재 잔액 150조 3,400억원의 통화안정증권은 통화정책 수행을 위해 정부가 중앙은행에 부담시킨 채무이고, 또 선진국에서는 국채를 통해 공개시장조작이 이루어지기 때문에 정부부채에 포함될 필요가 있다. 또한 산업은행, 수출입은행, 주택공사, 도로공사, 토지공사 등의 대민간부문 채무 146.1조원은 법률 또는 설립근거법에 의해 정부보증되기 때문에 정부부채에 반영될 필요가 있다.

그런데 이들 채무는 공공부문의 구조조정 작업, 그리고 공기업의 권한과 책임이 규정되는 방법에 따라 그 금액이 조정될 여지가 있다. 따라서 이들 금액의 절반을 정부부채에 포함시키고자 한다. 또한 정부부채의 전 분야에서 자기책임성 강화를 위한 구조조정이 이루어진다면 정

부부채의 규모는 줄어들 가능성이 있다. 이러한 가능성을 전반적으로 감안 조정하기 위하여 이들 금액의 절반을 반영하고자 한다.

<표 10> 2007년말 기준 정부부채의 추정

구분	금액	대GDP 비율	대GDP 비율(누적)
정부발표 국가채무	298.9	33.2	33.2
중앙정부	289.1		
지방정부	19.1		
지방정부의 대 중앙정부 채무	9.3		
중앙정부 특별회계 전체의 부채(A)	41.7	4.6	37.8
중앙정부 기금 전체의 부채(B)	88.5	9.8	47.6
중앙정부 준정부기관의 부채(C)	68.6	7.6	55.2
준정부기관 247개인 경우(C-1)	68.6		
준정부기관 251개인 경우(C-2)	287.9		
준정부기관 269개인 경우(C-3)	375.1		
준정부기관 275개인 경우(C-4)	403.6		
지방정부 준정부기관의 부채(D)	21.9	2.4	57.6
정부부문 전체의 민간투자사업 부채(E)	20.6	2.3	59.9
준재정활동의 거래채설정	148.2	16.4	76.3
통화안정증권	150.3	(16.7)	-
주요 공사의 대민간 채무	146.1	(16.2)	-
국제비교를 위한 일반정부 총금융부채	863.0	76.3	76.3

주: 2007년 말 현재 GDP(경상가격)는 9,011,886억원으로 901.2조원으로 계산.

참고문헌

1. 곽윤직(1995), 「민법총칙」, 법문사.
2. 옥동석(2007a), “재정규모의 국제비교: 현황과 쟁점,” 「한국의 공공부문: 현황과 과제」, pp. 15~44, 한국경제연구원.
3. 옥동석(2007b), “재정지표로서의 국가채무와 정부부채,” 「재정논집」, 제22집 제1호, 한국재정학회.
4. 한국조세연구원등(2008), 「경제·사회환경 변화에 대응한 국가채무 관리방안」, 경제인문사회연구회 협동과제 최종보고 Workshop.
5. BEA(2005), "Government Transactions," Methodology Papers, U.S. National Income and Product Accounts, www.bea.gov/national/pdg/mp5.pdf.
6. Bovaird, Tony and Elke Löffler(2003), "Understanding Public Management and Governance," *Public Management and Governance*, edited by Tony Bovaird and Elke Löffler, Routledge.
7. Chesson, Adrian and Fenella Maitland-Smith(2006), "Including Finance Lease Liabilities in Public Sector Net Debt: PFI and Other," *Economic Trends* 636.
8. EUROSTAT(1996), *European System of Accounts*.
9. EUROSTAT(2002), *ESA Manual on Government Deficit and Debt*, European Commission.
10. EUROSTAT(2003a), “ESA95 manual on government deficit and debt: Capital injections(Part II, chapter 3),” European Commission.
11. EUROSTAT(2003b), “ESA95 manual on government deficit and debt: Securisation operations undertaken by general

- government(Part V),” European Commission.
12. EUROSTAT(2004a), “Classification of funded pension schemes and impact on government finance,” 2004 edition, *ESA Manual on Government Deficit and Debt*, European Commission.
 13. EUROSTAT(2004b), “Lump sum payments to government in the context of the transfer of pension obligations,” 2004 edition, *ESA Manual on Government Deficit and Debt*, European Commission.
 14. EUROSTAT(2004c), “Long term contracts between government units and non-government partners (Public-private partnerships)”, 2004 edition, *ESA Manual on Government Deficit and Debt*, European Commission.
 15. Glaeser, Edward L., ed.(2003), *The Governance of Not-for-Profit Organizations*, National Bureau of Economic Research, The University of Chicago Press.
 16. Gomez-Ibanez, Jose A.(2003), *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts, and Discretion*, Harvard University Press.
 17. Grossman, S. J. and O. D. Hart(1986), "The costs and benefits of ownership: a theory of vertical and lateral integration," *Journal of Political Economy* 94, 691-719.
 18. Hansmann, Henry(1996), *The Ownership of Enterprise*, The Belknap Press of Harvard University Press.
 19. IMF(1986), *A Manual on Government Finance Statistics*.
 20. IMF(2001), *Government Finance Statistics Manual 2001*, International Monetary Fund(한국어 번역본, 재정경제부, 2001년 발간).
 21. OECD(2005), *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 9th Meeting of the OECD Steering Group on

- Corporate Governance, 22-23 March 2005, DAF/CA/CG(2005)2/ANN1, Directorate For Financial and Enterprise Affairs.
22. ONS(2005), "Government and public sector debt measures," available on the National Statistics website, UK.
 23. Peters, Guy(2000), "Contracts as a Tool for Public Management: Their Strange Absence in North America," *Contracting in the New Public Management: From Economics to Law and Citizenship*, edited by Yvonne Fortin and Hugo Van Hassel, IOS Press, pp.33~47.
 24. Sappington, David E. M. and Joseph E. Stiglitz(1987), "Privatization, Information and Incentives," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.6, No.4, pp.567-82.
 25. Shapiro, Carl and Robert D. Willig(1990), "Economic Rationales for the Scope of Privatization," *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, eds. E. N. Suleimann and J. Waterbury, Oxford, Westview Press.
 26. UN(1993), *System of National Accounts 1993.*, prepared under the auspices of the Inter-Secretariat Working Group on National Accounts, Commission of the European Communities-Eurostat, IMF, OECD.
 27. Williamson, Oliver E.(1989), "Transaction Cost Economics," Chapter 3, *Handbook of Industrial Organization*, Volume I , edited by R.Schmalensee and R.D. Willig, Elsevier Science Publishers B.V.s
 28. Williamson, Oliver E.(2002), "The Lens of Contract: Private Ordering," *American Economic Review*, 92, 2, pp. 438 - 443.

