

규제연구 제18권 제1호 2009년 6월

## 정부부채의 추정: 개념, 쟁점 및 향후 과제

옥동석\* · 하윤희\*\*

우리나라 국가채무 지표의 국제적 비교가능성에 의문을 제기한 연구로는 옥동석(2007a)이 있는데, 2008년 새 정부가 출범하며 이 문제를 본격 검토하기 시작하였다. 국가채무의 문제는 정부회계의 발생주의 도입과 무관하며 재정범위의 설정과 관련이 있다. 본 연구는 재정범위 설정에 초점을 맞추어 공공부문을 일반정부와 공기업으로 구분하는 다양한 국제기준들을 상세하게 조명하며, 2007년 말 현재의 정부부채를 추정하며 향후 정책과제를 제안하였다.

핵심용어: 국가채무, 정부부채, 재정범위, 공공부문, 준정부기관

---

\* 제1저자, 인천대학교 교수, 인천광역시 남구 인천대길 319(e-mail: dsock@incheon.ac.kr)

\*\* 공동저자, 한나라당 정책위원회 예산결산특별위원회 전문위원, 서울특별시 영등포구 여의도동 1 국회 의원회관 805호 (e-mail: helloyunie@hotmail.com)

\*\*\* 본 논문은 2008년도 국회 예산결산특별위원회 정책연구개발과제로 수행된 연구용역 보고서를 심사위원들의 논평을 감안하여 연구논문의 형태로 다시 정리한 것이다.

접수일: 4/13, 게재확정일: 5/4

## I. 머리말

우리나라의 국가채무(national debt)는 선진국에서 널리 사용되는 정부부채(‘일반정부 총 금융부채’, general government gross financial liabilities)와 두 가지 측면에서 차이가 있다. 정부부채는 ‘국가’라는 법인격보다 더 넓은 개념의 ‘일반정부’를 대상으로 한다는 점, 그리고 ‘채무’보다 더 포괄적으로 정의되는 ‘부채’로서 측정된다는 점이 서로 다르다(옥동석, 2007a 참조). 선진국들도 1990년대 이전에는 재정건전성 지표로서 국가채무를 사용한 적이 있으나, 2000년대 이후에는 일반정부 전체의 부채를 국가 간의 비교지표로서 사용하고 있다.

결국 우리나라 정부는 지금까지 GDP대비 ‘국가채무’ 비율을 다른 선진국의 ‘정부부채’ 비율과 비교하며 우리나라의 재정건전성을 판단하였던 것이다. 국가채무는 정부부채보다 그 개념의 범위가 좁기 때문에 이러한 비교는 재정건전성에 대한 판단을 그르칠 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.

선진국들과 공정한 비교를 위해서는 우리나라도 ‘일반정부 총금융부채’를 측정해야 한다. 우리나라의 국가채무는 일반회계, 특별회계, 일부 기금을 대상으로 하지만 정부부채는 제도단위를 중심으로 한 일반정부, 즉 정부행정조직과 상당수의 공공기관들을 대상으로 해야 한다. 또한 국가채무는 채무(debt)를 대상으로 계산되지만 정부부채는 대차대조표상에서 채무를 포함하여 거의 모든 부채(liabilities)를 망라하여 측정해야 한다.

우리나라가 정부부채를 측정하는 데 있어 가장 논란이 되는 부분은 일반정부의 범위를 규정하는 것이다. 다시 말해 공공부문에 포함되는 공공기관들을 준정부기관(일반정부

에 포함되는 공공기관과 공기업으로 구분하는 것이 가장 핵심적인 과제가 된다. 공공부문 내에서 준정부기관의 비중이 늘어나고 줄어들에 따라 정부부채의 규모는 상당한 영향을 받기 때문이다.

준정부기관과 공기업의 구분은 정부부채뿐만 아니라 재정수지, 재정규모 등에도 결정적인 영향을 주기 때문에 다양한 국제기준들이 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.<sup>1)</sup> 그 후에도 이 문제에 관해 많은 논의가 있었는데, UN은 이들 논의를 반영하여 SNA지침의 2008년 개정판을 2009년에 발간할 예정으로 있다.

본 연구는 준정부기관과 공기업의 구분에 대한 다양한 국제기준과 지침들의 내용을 조망하며 우리나라에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 또 이러한 시사점을 근거로 준정부기관을 분류하며 2007년 말 현재의 정부부채를 추정하였다. 본 연구의 추정에 의하면, 우리나라의 GDP대비 정부부채 비율은 OECD 선진국 평균과 거의 비슷하다고 보는 것이 대체로 타당하다고 판단된다.

우리나라 국가채무 지표의 국제적 비교가능성에 의문을 제기한 연구로는 옥동석(2007a)이 있는데, 2008년 새 정부가 출범하며 이 문제를 본격 검토하기 시작하였다. 박경돈외(2008)는 ‘새 정부 초기의 여건분석을 위한 재정지표 검토’에서 국가채무 지표의 원칙과 기준을 다시 마련할 필요성을 인정하였다. 한국조세연구원 외(2008)도 ‘우리나라의 국가채무는 국제기준에 따른 부채의 범위와 배치되는 문제가 있다’는 사실을 인정하며 공공부문 내에서 쟁점이 될 수 있는 채무항목들을 논의하고 있다. 그런데 이들은 대체적으로 정부회계에 발생주의 기준이 도입되면 국가 간 재정관행의 차이가 해소될 것으로 판단하고 있는데, 정부부채 또는 국가채무의 문제는 발생주의와 무관하며 주로 재정범위의 설정과 관련이 있다.

본 연구는 재정범위 설정에 초점을 맞추었는데, 제II절에서 일반정부와 공공부문의

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

이론적 의의를 조명하며 준정부기관과 공기업의 개념적 전형을 정리하였다. 제III절에서는 공공부문을 일반정부와 공기업으로 구분하는 다양한 국제기준들을 상세하게 조명하였다. 제IV절에서는 우리나라의 정부부채를 추정하는 과정에서 제기될 수 있는 다양한 쟁점들을 열거하였고, 제V절에서는 2007년 말 현재의 정부부채를 추정하며 향후 정책과제를 제안하였다.

## 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 정치적 의사결정으로 구성된 정부조직과 이들의 통제를 받는 기관 또는 법인을 망라한다. 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.

공공부문에는 ‘국가’와 별도의 법인격을 갖는 기관(또는 제도단위)들도 포함된다. 이들은 크게 세 가지 유형으로 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 준정부기

관을 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 예산 제약(soft budget constraint)’ 속에서 운영된다. 예산제약이 매우 느슨하기 때문에 정부행정 조직은 준정부기관과 끈끈하고도 밀접한 관계를 가지며, 준정부기관의 중요한 정책뿐만 아니라 예산, 인사, 조직 등 세부사항까지 통제하게 된다. 그런데 준정부기관은 ‘국가’와 별도의 법인격을 갖기 때문에 나름대로 자율성을 가지며 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 출자지분의 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 일반정부부문이라 하고, 일반정부에 공기업을 합하면 공공부문이 구성되는 것이다.<sup>2)</sup> 물론 지방자치단체가 통제하는 별도의 법인격을 갖는 기관들도 공공부문에 포함될 것인데, 이들 역시 지방자치단체와의 관계에 따라 지방정부 준정부기관, 지방정부 공기업으로 구분될 수 있을 것이다.

## 2. 준정부기관과 공기업

공공부문은 왜 단일의 법인격으로 관리되지 않고 수많은 법인들로 구성되어 있는가?

2) 일반적으로 일반정부를 재정범위로 파악하는데, 공기업이 수행하는 준재정활동도 재정범위에 포함될 수 있다.

‘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 가격, 품질과 물량으로 공급된다면 정부행정조직이 이들 공공기관을 소유·통제할 필요는 없다. 시장실패로 민간부문에서 적정 물량과 품질이 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 적정하게 공급된다면, 정부는 당해 생산자를 개별적으로 통제할 필요가 없다. 또한 정부가 특정 산업에 대한 일반적 규제(예컨대 금융위원회의 활동)만으로도 충분히 당해 산업의 가격, 품질과 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 없을 만큼 엄격하게 통제해야 한다면 정부는 생산자를 정부행정조직에 포함시킬 것이다. 그렇지 않고 충분한 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(명시적 이권 암묵적이권)을 제공하는 것은 사업권에 의한 통제를 위한 것이다.

만약 공공기관의 모든 사업이 경쟁입찰을 통한 시장계약의 형태로 수행된다면, 공공

기관은 정부로부터 사업권에 의한 통제를 거의 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 같이 소유권에 의해서만 통제가 가능한 공공기관을 공기업이라 할 수 있다.

반면 공공기관의 사업이 시장계약의 형태로 수행되기 어려운 경우, 정부는 당해 공공기관에 대해 소유권에 의한 통제뿐만 아니라 사업권에 의한 통제도 행사하려고 할 것이다.<sup>3)</sup> 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 예산제약은 느슨해지기 때문에 준정부기관이라 할 수 있는 것이다.

〈그림 1〉 공공부문의 내용



3) 암묵적인 지원과 함께 정부가 공공기관의 사업을 구체적으로 통제하고 있다면(예컨대, 우리나라의 토지공사) 이는 사업권에 의한 통제가 행사된다고 봐야 할 것이다.

지금까지의 설명은 <그림 1>과 같이 정리될 수 있다. 정부행정조직은 수많은 행정기관으로 구성되지만 이들은 모두 국가라는 법인격에 포함되고, 준정부기관과 공기업은 별도의 법인격을 가진다. 그리고 정부행정조직에 가까워질수록 정부통제와 정책사업은 강해지고, 시장계약이 적용되는 사업영역은 약해진다. 또 예산제약도 느슨한 형태로 유지되어 국가가 그 재원을 보전하는 성격이 강하다.

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. 공법인과 사법인의 구분에 대해서는 법적으로 통일된 학설이 존재하지 않는다.<sup>4)</sup> 일반적으로 법학계의 지배적인 견해는, 법인의 설립이나 가입이 강제되는 것, 법인의 임원을 국가가 임명하거나 또는 임원이 국가공무원으로 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, 확실적이고 분명한 기준의 적용에 많은 의문이 제기되고 있다.

그럼에도 불구하고 법적으로 공법인과 사법인을 구분하는 실익은 (1)공법인에 관한 소송은 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, 공법은 공기업이 아니라 준정부기관의 설립근거법으로 많이 활용된다.

---

4) 박윤직(1995), p.219 참조



### Ⅲ. 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 제반 경제통계의 통합적 체계를 구축하고, 비교가능한 국가회계 및 통계자료를 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.<sup>5)</sup> 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 institutions serving household sector), 가계부문(The households sector) 등과 같다. 통상 경제주체들은 가계, 기업, 정부 그리고 비영리기관으로 파악될 수 있는데, 여기서 기업을 비금융활동과 금융활동으로 구분한다면 이와 같은 다섯 개 부문이 구분될 수 있을 것이다.

SNA에서 기업은 다음과 같이 정의된다.<sup>6)</sup> “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 달

5) UN(1993) 1993 SNA지침의 문단 4.2를 참조.

6) UN(1993) 1993 SNA지침의 문단 4.23 참조.

리, 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.<sup>7)</sup>

SNA 지침에서 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.<sup>8)</sup> 금융중개인(financial intermediaries)은 자금공여자로부터 자금을 수집하여 차입자의 요구에 따라 이를 전환 및 재구성한다. 이들은 예금수취뿐만 아니라 어음, 채권, 기타 증권을 발행하여 그 자신의 책임으로 부채를 부담하며 자금을 조성한다. 또한 이들은 그 자금을 금융자산 취득에 사용하는데, 융자금을 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. 이때문에 이들은 여러 가지 종류의 세금을 감면받고 있다.

그런데 비영리법인을 제외하고는 각종 법인 또는 제도단위들을 제도부문으로 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 자금 조달하는 제도단위의 형태에 따라 ‘비금융기업’, ‘금융기업’, ‘일반정부’, ‘가계지원 비영리기관’ 등의 부문으로 각각 분류된다.

7) UN(1993) 1993 SNA 지침의 문단 4.49 참조.

8) UN(1993) 1993 SNA 지침의 문단 4.78 참조. SNA 지침은 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.

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.<sup>9)</sup> ‘시장 비영리기관’은 사업의 내용에 따라 비금융기업 또는 금융기업부문으로 분류될 것이다.

그 산출물을 ‘경제적으로 유의한 가격’으로 판매하지 않는 비영리기관은 통제 및 자금조달 형태에 따라 ‘일반정부’ 또는 ‘가계지원 비영리기관’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 자금조달되면 모두 일반정부부문으로 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.<sup>10)</sup> 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.<sup>11)</sup>

## 2. 2001년 GFSM지침

IMF는 2001년에 「재정통계 작성지침(GFSM, A Manual on Government Finance Statistics)」

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

10) UN(1993), 1993 SNA지침의 문단 4.30 참조.

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

개정판을 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, 관세보호; 사회안전을 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.<sup>12)</sup> 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 SNA 지침과 모두 동일하다. 본 연구에서는 SNA 지침에서 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.<sup>13)</sup>

둘째, 중앙은행이 수행하는 준재정활동은 일반정부부문에 기록되어야 한다고 GFSM은 지적하고 있다. 특히 중앙은행이 수행하는 외환보유고 관리, 외환평형기금의 운영(operation of exchange stabilization funds) 등이 정부의 직접적인 통제와 감독하에서 이루어지고 있다면 이들 기능은 모두 일반정부부문에 기록되어야 한다.<sup>14)</sup>

12) IMF(2001) 2001 GFSM의 문단 1.2 참조.

13) IMF(2001) 2001 GFSM의 문단 2.38 참조. 우리나라의 산업은행이 여기에 해당될 수 있다. 그런데 이 기관이 일반정부가 아닌 공기업들에 주로 대출한다면 금융공기업으로 분류되어야 한다.

14) IMF(2001), 2001 GFSM의 문단 2.39 참조.

셋째, 공공부문 거래의 표면적 형태보다 그 실질적인 성격이 보다 명확하게 드러날 수 있도록 거래를 재설정(rerouting)해야 한다.<sup>15)</sup> 거래의 실질적인 당사자가 행정체계상의 이유로 명확하게 부각되지 않을 때 거래의 성격을 명확하게 하기 위해 재설정이 사용되어야 한다. 공기업이 수행하는 중요한 준재정활동에 대해서는 이러한 거래 재설정이 사용될 수 있을 것이다.<sup>16)</sup>

### 3. EU의 ESA95, MGDD지침

유럽연합(EU)은 1995년 ‘국가 및 지역회계에 관한 유럽체계(ESA95, European System of National and Regional Accounts)’를 발간하였다. 유럽연합의 경제 및 화폐통합을 원만하게 이루기 위해서는 제반 의사결정의 기초가 되는 통계적 방법이 회원국 상호간에 일관성 있고 신뢰할 수 있어야 한다.<sup>17)</sup> ESA95는 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.

ESA95는 정의, 회계규칙, 분류 등에 대하여 UN의 1993 SNA지침과 완벽하게 일치한다. 다만 설명방식에서는 더 정확하고 실무적으로 좀 더 적용가능한 방법을 제시하고 있다. ESA95는 일반정부부문의 판단과 관련하여 비영리기관인 제도단위에 50%규칙을 제안하고 있다. ESA지침은 SNA지침에서 제시된 ‘경제적으로 유의한 가격’의 판단기준으로서 ‘50%규칙’을 제안하고 있는 것이다. 50%규칙에 의하면 비영리기관은 ‘매출액/생산원가’를 평가하여 그 값이 50%를 초과하면 ‘시장 비영리기관’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 민

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

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

17) EUROSTAT(1996), ESA95 지침의 머리말(Foreword) 참조.

간으로부터 수령하건 구분하지 않는다. 그런데 정부로부터 수령하는 금액 중에서 산출물과 연계되지 않고 기관의 적자를 보전하기 위한 지원금은 여기서 제외된다. 그리고 정부가 동일한 유형의 활동을 하는 기관들에 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 된다. 유럽연합은 MGDD 지침을 통하여 마스트리히터 조약의 준수와 관련하여 재정적자와 정부채무를 계산하는 데 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.<sup>18)</sup> 그러나 전 세계적으로 볼 때 이들은 국별 재정통

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

계의 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 일반정부로 분류할 것을 강조하고 있다. 금융부실의 처리(Financial Defeasance)에 관한 항목에서 이와 관련된 설명을 직접 인용하면 다음과 같다.<sup>19)</sup> “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.<sup>20)</sup>

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.<sup>21)</sup>

셋째, 민관협력사업(public-private partnerships)의 장기계약의 회계처리를 보다 분명하게 설명하고 있다. 1993 SNA 지침에 의하면 자산에 대한 리스는 금융리스(finance lease)와 운

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

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

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

영리스(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 건설위험(construction risk)과 가용위험(availability risk)을 모두 부담하거나, 또는 건설위험과 수요위험(demand risk)을 모두 부담하는 경우 외에는 모두 금융리스로 처리할 것을 요구하고 있다.<sup>22)</sup>

#### 4. 2008년 SNA지침

1993년 UN의 SNA지침이 발간된 이후 15년여의 세월이 흐르면서 자연스럽게 개정에 대한 요구가 나타난 것으로 보인다. 특히 일반정부와 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, 2008년 말 현재 제1권의 내용은 확정되었으며 제2권은 초안(Draft)이 공람 중에 있다. 공람에 따른 의견 제시 기간은 2008년 9월 13일로 만료되었기 때문에 2008년 말 현재 최종안 작성이 진행 중에 있다.

2008 SNA지침은 일반정부와 공공부문 분류의 중요성을 감안하여 제22장에 ‘일반정부와 공공부문’이라는 별도의 장을 신설하였다. 이는 일반정부와 공공부문 분류에 대해 그간 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 일반

22) Eurostat(2004c) 참조.



정부부채로 분류되어야 한다는 사실을 강조하고 있다.

둘째, 2008 SNA지침은 ‘경제적으로 유의한 가격’의 해석에 대해 ESA95지침의 50% 규칙을 최소한의 기준으로 수용하며, 정부로부터 상당한 재정지원 또는 정부보증을 받는 경우에 대해서는 이들을 감안하여 판단할 것을 요구하고 있다. 즉 공공기관의 생산 원가 50%가 매출수입으로 보전되는 경우라고 하더라도, 단박에 공기업으로 간주할 것이 아니라 당해 기관의 운영에서 예산제약의 강도를 감안해야 하는 것이다. 만약 재정 지원 등으로 예산제약의 강도가 느슨하다면 일반정부로 분류되어야 한다. 이러한 개념적 인식은 제II절에서 설명한 일반정부와 공공부문의 개념적 논의와 일맥상통한다고 할 수 있다.

〈표 1〉 2008 SNA지침 초안의 주요 문단 내용

<p>22.24 금융활동에 종사하는 단위에 대해서는 특별히 유의해야 한다. 일반적으로 금융중개는 시장활동으로 간주되고, 금융중개기관들은 금융기업 부문으로 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 금융기업 부문이 아니라 일반정부부채로 분류된다.</p>
<p>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 판단하는 데 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.</p>
<p>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.</p>

## IV. 정부부채 추정의 주요 쟁점

### 1. 준정부기관의 구분

2003년 노무현 정부 출범 이후 우리나라가 ‘작은 정부’를 추구하는 것이 올바른 정책 방향인가에 대해 뜨거운 논쟁이 있었다. 우리나라의 재정규모는 OECD 선진국에 비교할 때 매우 낮기 때문에 국가가 충분한 역할을 하지 않았다는 것이 노무현 정부의 기본 입장이었다. 이러한 입장에 의하면 정부지출 규모를 확대하는 것은 ‘큰 정부’를 지향하는 것이 아니라 ‘정부의 정상적 역할’을 추구하는 것이 된다.

노무현 정부의 입장에 대한 반론은 크게 두 가지 측면에서 제기되었다. 하나는 우리나라의 재정규모를 보여주는 통계가 국제적 기준과 다르기 때문에 노무현 정부의 판단은 착시현상이라는 것이다(옥동석, 2006). 또 다른 하나는 경제발전 정도, 국가규모, 인구 구성 등을 종합적으로 감안할 때 우리나라의 재정규모는 OECD 선진국에 비해 작은 편이 아니라는 것이다(이영, 2006).

재정규모 통계를 산정하는 재정범위가 지나치게 협소하고 국제기준에 부합하지 않는다는 주장은 옥동석(1997)에 의해 처음 제기되었다. 일반회계, 특별회계, 기금 등과 같은 회계단위로 규정되는 재정범위는 정부활동을 제대로 반영할 수 없고 UN이 제시한 SNA 지침의 일반정부부문과 부합하지 않는다는 것이다. 이와 같은 문제를 해소하기 위해서는 일반정부를 제도단위로 파악하여 대부분의 공공기관을 재정범위에 포함시켜야 한다.

사실 노무현 정부는 우리나라 재정범위에 문제가 있다는 전문가들의 비판을 수용하여 2003년 출범 직후 이를 해소하기 위한 작업을 시작하였다. 기획예산처는 한국개발연구원(KDI)에 의뢰하여 세계은행(World Bank)과의 공동 작업으로 이 문제를 논의하도록 요구하였다. 그 결과는 Oak and Koh(2004)로 발간되었는데, 2004년에 설립된 디지털에 산회계기획단은 재정범위를 개선하기 위한 작업에 착수하였다.

재정범위를 공공기관들을 포함하는 일반정부로 확대하면 재정규모 수치가 상당한 변화가 나타날 수 있다. 특히 GDP대비 28% 수준으로 알려져 있는 우리나라 재정규모는 35% 내외로 증가할 수 있다. 이러한 수치는 노무현 정부의 정책기조에 상당한 부담이 된 것으로 보인다. 노무현 정부는 ‘정부역할의 정상화’라는 취지로 재정지출 확대를 꾸

준히 추진하여 왔기 때문이다. 2006년 4월 약 일주일간 격렬하게 진행되었던 중앙일보와 기획예산처 사이의 재정규모 논쟁은 노무현 정부의 이러한 고민을 반영한 것으로 보인다.

2006년 4월 5일 중앙일보는 ‘대한민국 정부는 큰 정부? 작은 정부?’라는 탐사기획보도에서 우리나라의 GDP대비 재정규모가 정부통계처럼 28.1%가 아니라 국제기준으로 37.9%라고 주장하였다. 중앙일보는 여기서 크게 두 가지 문제점을 제기한 것으로 볼 수 있다. 첫째, 일반회계, 특별회계, 기금 등 회계단위를 기준으로 재정규모를 파악하는 전통적 정부인식의 문제점을 본격적으로 제기하였다.<sup>23)</sup> 둘째, 공공기관에 대한 정부의 책임성과 공공성을 기준으로 일반정부부문을 판단하며 우리나라 재정규모를 GDP대비 37.9%로 추정하여 제시하였다.

이에 대해 당시 기획예산처 장관은 ‘국가 기본질서 왜곡’ ‘통계조작’ ‘악의적이고 정치적 의도’라고 즉각 반발하였다. 재정규모에 대한 정부통계는 이미 국제기준에 의한 것이며 이를 문제 삼는 것은 정치적 의도로밖에 볼 수 없다는 것이다. 중앙일보와 기획예산처는 결국 토론회를 개최하여 이 문제를 학문적으로 논의하자고 합의하였다.<sup>24)</sup> 토론회에서는 회계단위를 기준으로 하는 우리나라의 전통적 재정범위의 문제점이 확인되었기 때문에 중앙일보가 제기한 첫 번째 문제점은 정당한 것으로 확인되었다.<sup>25)</sup>

반면 중앙일보가 제기한 두 번째 문제점에 대해서는 인식의 차이가 분명하게 부각되었다. 기획예산처는 ‘시장성 기준’에 따라 공공기관들을 일반정부와 공기업으로 구분하는 것이 국제적 기준이라는 입장을 취하였다. 반면 중앙일보는 ‘시장성 기준’보다 ‘파산 때의 정부책임 여부’와 ‘공공성’ 등을 적용하여 공공기관을 분류해야 한다는 시각을 견지하였다.

여기서 ‘시장성 기준’이란 SNA지침의 ‘경제적으로 유의한 가격’을 판단하기 위하여

23) 디지털예산회계기획단의 재정범위 개선작업은 당시 정부의 주요 정책담당자들과 학자들에게 충분히 인식되지 못하였다.

24) 국가경쟁력 플랫폼(회장 김광두 서강대 교수)은 2006년 4월 19일, 『재정규모, 어떻게 볼 것인가』를 주제로 대한상공회의소에서 토론회를 개최하였다. 기획예산처와 중앙일보가 후원한 본 토론회에서, 옥동석(2006)은 중앙일보 입장에서 황성현(2006)은 기획예산처 입장에서 각각 발제하였다.

25) 황성현(2006)도 “우리나라 통합재정수지 통계에 지방정부가 빠져 있고, 일부 산하기관이 제대로 포괄되지 못하고 있는 문제는 주지의 사실이고 개선되어야 할 문제”라며 전통적 재정규모의 문제점을 지적하고 있다.

ESA95지침에서 규정한 50%규칙을 지칭한다. 그런데 특정 공공기관에서 ‘파산 때의 정부책임’이 인정되고 정책적 성격이 강한 ‘공공성’이 높다면, 당해 공공기관은 정부로부터 상당하고도 암묵적인 지원을 받는다고 할 수 있다. 만약 이러한 암묵적 지원이 과대하다면 공공기관에 설령 매출수입이 있다 하더라도 이를 ‘경제적으로 유의한 가격’으로 인정하기 어렵다. 중앙일보는 이와 같은 관점을 견지하며 50%규칙의 단순한 적용에 의문을 제기하였던 것이다.<sup>26)</sup>

이 논쟁을 통하여 우리나라의 전통적 재정통계, 즉 일반회계·특별회계·기금을 재정범위로 하는 통계는 국제기준에 부합하지 않는다는 사실이 널리 인식되었다. 또한 특정 공공기관을 공기업으로 분류할 것인가 아니면 준정부기관으로 분류할 것인가에 따라 재정범위가 크게 좌우될 수 있다는 점이 인식되었다. 국제기준에 부합하는 재정통계를 생산하기 위해서는 무엇보다도 먼저 공공기관을 준정부기관과 공기업으로 분류해야 한다.

기획예산처는 2007년 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’을 제정하면서 공공기관의 분류를 시도하였는데, 이때 ESA95의 50%규칙만을 감안하였다. 즉 우리나라에서는 ‘매출액/생산원가’를 당장 평가하기 어려우므로, 이의 대리지표로서 자체수입비중(=자체수입액/총수입액)을 계산하여 그 값이 50%를 초과하면 ‘시장성’이 큰 기관으로, 50% 미만이면 ‘공공성’이 큰 기관으로 각각 간주하였다.

자체수입액과 자체수입비중을 평가하는 과정은 충분하고도 자세히 알려지지 않았지만, 2007년 기획예산처는 102개의 공공기관을 시장형 공기업 6개, 준시장형 공기업 18개, 위탁집행형 준정부기관 65개, 기금관리형 준정부기관 13개로 각각 구분하였다(<표 2> 참조). 그 나머지 196개 기관들은 공기업과 준정부기관을 구분하지 않고 ‘기타 공공기관’으로 분류하였다.

26) 옥동석(2006) 참조. 중앙일보의 관점은 <표 1>에서 보는 바와 같이 2008 SNA지침 초안의 취지와 일치한다고 할 수 있다.

〈표 2〉 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.

## 2. 50%규칙의 해석

공공기관을 준정부기관과 공기업으로 구분할 때 50%규칙을 기계적으로 적용하는 것은 적절하지 않다. 50%규칙을 제안하고 있는 ESA95지침뿐만 아니라 MGDD지침, 2008

SNA지침 등에서도 자기책임성을 준정부기관 분류의 중요한 기준으로 설명하고 있다. 또한 ESA95지침에서 제기하는 50%규칙에서 사용되는 매출액은 엄격하게 해석되는 것이 바람직하다. 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 충분히 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 차지하는 경우 당해 공공기관은 준정부기관이라 할 수 있다. 이는 정부부처의 중요한 정책수단으로 간주되어야 하며, 그 성과는 재무지표가 아닌 관계지향적 지표에 의해 평가될 수 있다.

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 예산계약이 아주 느슨한 생산자’로서 규정되고 있는데(<표 1> 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 정부보증에 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

도, 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.<sup>27)</sup> ‘국가’의 지분이 사실상 100%이며, 더구나 법률에 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.

### 3. 금융성 특별회계와 금융성 기금

금융성 활동을 수행하는 공공기관을 일반정부로 분류할 것인지 아니면 금융공기업으로 분류할 것인지는 공공부문 분류의 중요한 쟁점이 될 수 있다. UN의 1993 SNA지침은 금융성 활동에 대해 자기책임성 기준이 중요함을 지적하고 있다. 금융중개란 그 자신의 책임으로 위험을 스스로 부담하며 금융거래를 수행하는 것이기 때문에, 정부가 정부의 책임으로 수행하는 금융성 활동은 금융중개라기보다는 정책수행의 과정으로 보는 것이 타당할 것이다.

이러한 내용은 2001년 GFSM에서 구체적인 활동을 언급하는 형태로 강조되고 있다. 일반정부에서 소요하는 자금을 조달하고 대출하는 기능을 주로 수행하는 기관은 금융공기업이 아니라 일반정부로 분류되어야 하고, 또 정부통제하에서 이루어지는 중앙은행의 외환관리 기능은 일반정부로 분류되어야 한다고 구체적으로 지적하고 있다. 이들은 금융성 활동의 자기책임성을 강조하는 사례로 볼 수 있다.

27) 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 영향을 주는 민간투자자가 존재하지 않기 때문에 준정부기관으로 분류할 것을 권고하고 있다.

2002년 발간된 EU의 MGDD지침 역시 금융성 활동에 대해 각별한 주의를 당부하고 있다. 정부의 요구에 따라 금융부실을 처리하고 있는 공공기관은 일반정부로 분류되어야 하고, 정부가 지분을 100% 소유하고 있는 기관은 일반정부로 분류하는 것을 적극 검토할 것을 요구하고 있다.

금융성 활동에서 자기책임성 기준이 매우 중요하다는 사실은 2008년 SNA 개정지침 초안에서도 다시 한 번 확인되고 있다. <표 1>에서 소개된 문단 22.24에 의하면, 공공기관이 비록 금융성 활동에 종사한다고 하더라도 그 자신의 책임과 위험하에서 이루어지는 것이 아니라면 일반정부로 분류되어야 한다. 이들은 이윤동기에 따라 활동하는 금융기업과 다른 방식으로 시장상황에 반응하기 때문에 정책적 기능이 강한 일반정부가 되는 것이다.

우리나라에서는 재정수지와 국가채무를 평가할 때 금융성기금이 제외되고 있다. <표 3>에서 보는 바와 같이 재정수지를 평가할 때 2개의 금융성기금은 포함되지만 8개의 금융성기금은 제외된다. 또 국가채무를 평가할 때에는 8개의 금융성기금뿐만 아니라 15개의 비금융성기금도 제외되고 있다. 이들 금융성기금을 재정범위 또는 재정통계의 산정에서 제외하는 것은 적절한가?

우리나라의 금융성 특별회계와 기금은 모두 국회의 예산심사와 의결을 실질적으로 거치기 때문에 자기책임성이 있다고 말하기 어렵다. 다시 말해 예산제약이 느슨하여 정부에 의한 사후적 적자보전이 이루어질 것으로 기대된다. 또한 이들의 사업예산은 예산심사와 의결과정에서 정책적 요구가 감안되어 조정될 것이다. 따라서 GFSM지침, MGDD지침, 2008 SNA지침 초안 등을 종합적으로 감안할 때 이들이 금융활동과 연관되어 있다는 이유만으로 금융성기금이라는 이름하에 재정범위에서 제외되는 것은 적절하지 않다.

그런데 만약 이들을 구조조정하여 자기책임성을 크게 강화할 수 있다면 금융공기업으로 분류할 수 있을 것이다. 예컨대 이들 기금의 실질적 관리기관을 상법상의 주식회사 또는 은행법상의 은행 등과 같이 일반법상의 기관으로 전환하고, 이들의 주식을 상장하여 민간에 공개한다면 금융공기업이 될 수 있을 것이다. 이러한 기관에 대해서는 국회의 예산심사와 의결이 이루어질 수 없으며, 또 민간의 이윤동기 때문에 정책적 요구가 반영되기 어렵다.



〈표 3〉 국가채무와 통합재정에 포함되는 기금비교(2007년 말 기준)

구분		기금명	재정 수지	국가 채무
관리주체	금융성 여부			
중앙관서 의 장	비금융성 (35개)	고용보험기금, 국민연금기금, 산업재해보상보험 및 예방기금, 군인연금기금, 임금채권보장기금, 공공자금관리기금, 공적자금상환기금, 과학기술진흥기금, 관광진흥개발기금, 국민건강증진기금, 국민주택기금, 군인복지기금, 남북협력기금, 농수산물가격안정기금, 농작물재해보험기금, 농지관리기금, 대외경제협력기금, 방송발전기금, 보훈기금, 복권기금, 수산발전기금, 순국선열애국지사사업기금, 양곡증권정리기금, 여성발전기금, 원자력연구개발기금, 응급의료기금, 자유무역협정이행지원기금, 장애인고용촉진 및 직업재활기금, 전략산업기반기금, 정보통신진흥기금, 지역신문발전기금, 청소년육성기금, 축산발전기금	포함	포함
		외국환평형기금	포함	
	금융성 (2개)	농어가목돈마련저축장려기금, 학자금대출신용보증기금	제외	
민간	비금융성 (15개)	국민체육진흥기금, 국제교류기금, 금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 문화예술진흥기금, 사학진흥기금, 신문발전기금, 영산강·섬진강수계관리기금, 특정물질사용합리화기금, 한강수계관리기금, 공무원연금기금, 사립학교교직원연금기금, 근로복지진흥기금, 중소기업진흥 및 산업기반기금, 영화발전기금	포함	제외
		금융성 (8개)	기술신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 부실채권정리기금, 산업기반신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험기금채권상환기금, 주택금융신용보증기금	
계		60개		

자료: 한국조세연구원 외, 「경제·사회환경 변화에 대응한 국가채무 관리방안」, 경제인문사회연구회 협동과제 최종보고 워크숍, 2008, p.72.

#### 4. 준재정활동과 거래재설정

GFSM지침에 의하면 중앙은행이 수행하는 준재정활동은 일반정부부문에 기록되어야 한다. 특히 중앙은행이 수행하는 외환보유고 관리, 외환평형기금의 운영(operation of

exchange stabilization funds) 등이 정부의 직접적인 통제와 감독하에서 이루어지고 있다면 이들 기능은 모두 일반정부부문에 기록되어야 한다.

또한 MGDD지침에 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 더욱 명확하게 드러날 수 있도록 거래를 재설정(Rerouting)하는 경우로 해석될 수 있을 것이다.

준재정활동에 대한 거래재설정은 공공기관의 분류와 밀접한 관련이 있다. 공공기관을 공기업과 준정부기관으로 분류할 때, 공공기관의 성격이 경계선상에 존재하여 판단하기 어려운 경우가 다수 존재할 것이다. 이러한 중간적 성격의 기관들을 준정부기관으로 분류하면 정부의 재정범위는 확대될 것이고, 공기업으로 분류하면 축소될 것이다. 만약 중간적 성격의 기관들을 공기업으로 적극 분류한다면 공기업이 수행하는 정책적 사업들은 거래재설정을 통해 재정범위에 포함되는 것이 타당할 것이다.

## 5. 운영리스와 금융리스

일반적으로 자산은 일방(임차인, lessee)이 상대방(임대인, lessor)으로부터 리스(임대)할 수 있다. 여기에는 금융리스(finance lease)와 운영리스(operating lease)라는 두 가지 형태의 리스를 구분할 수 있다. 금융리스는 자산 소유에 따른 모든 위험과 보상을 임차인(lessee)에게 실질적으로 이전하는 리스로서 정의된다. 그 외의 모든 리스는 운영리스가 된다.

정부가 자산의 법적 소유권을 갖고 있지는 않지만 경제적 소유권을 보유하고 있다면, 즉 수선유지와 같은 소유권 위험을 부담한다면 이는 금융리스가 된다. 금융리스는 법적 소유자(the lessor)가 새로운 경제적 소유자(the lessee)에게 용자금을 제공하고, 경제적 소유자는 그 금액을 사용하여 임대인(the lessor)으로부터 자산을 구입하는 것으로 간주된다. 금융리스하에서 정부가 민간사업자(자산의 법적 소유자)에게 지급하는 지급금은 서비스대가, 이자뿐만 아니라 부채 잔액을 감소시키는 채무상환금을 포함한다.

정부의 금융리스 채무(finance lease debt)는 정부가 경제적으로 소유하는 자산에 대하여

리스지급금을 미래에 지급해야 하는 부채가 된다. 따라서 금융리스를 통해 정부는 부채와 함께 자산을 동시에 가지게 된다. 또한 자산이 운영되기 이전에는 정부가 자산의 경제적 소유자가 아니기 때문에 운영 중인 자산에 대해서만 정부의 금융리스 부채가 나타난다.

금융리스 채무는 자산과 함께 정부부문의 대차대조표에 포함되어야 한다는 사실은 UN의 1993 SNA지침에 설명되어 있다. 그러나 사회기반시설에 대한 민간투자사업과 같이 20~30년 지속되는 장기계약으로 획득하는 시설물을 금융리스로 간주할 것인지에 대한 구체적 처리방법이 명확하게 설명되어 있지는 않다. 자산의 위험과 보상을 대부분 부담하는 당사자가 경제적 소유자가 될 것인데 이를 판단하는 기준은 무엇인가?

2002 MGDD지침은 민간투자사업의 시설물이 다음 조건 중 두 가지 모두를 충족할 때 운영리스로 간주되어야 한다고 지적하였다. 즉 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. 운영리스하에서는 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 자산이 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.<sup>28)</sup>

시설물의 가용위험(availability risk)은 민간사업자에 의해 시설물 서비스가 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 정치·사회적 책임을 부담하는 경우 가용위험은 정부가 부담한다고 할 수 있다. 반면 정부가 시설물 서비스를 계속하여 제공할 필요가 없는 경우 가용위험은 민간사업자

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

가 부담할 것이다.

시설물의 수요위험(demand risk)은 예측한 수요량이 실현되지 않았을 때 나타나는 수입의 손실을 의미한다. 만약 민간사업자가 수요위험을 부담한다면 정부는 수입의 손실에 대해 보전할 필요가 없다. 그러나 정부가 일정한 수입을 안정적으로 보장하여 수입의 손실을 보전해 주고 있다면 정부가 수요위험을 부담한다고 할 수 있다.

금융리스인가 아니면 운영리스인가에 대한 판단은 기본적으로 건설위험, 가용위험, 수요위험의 부담을 중심으로 판단되어야 하지만, 애매한 경우에는 민간사업자의 차입에 대한 보증뿐만 아니라 계약종료 시의 자산처리 등의 위험도 추가로 감안되어야 한다. 최소 운영수입이 상당한 정도로 보장되고 시설물 서비스 제공을 사실상 정부가 책임지는 정부고시 BTO 민자사업과 임대형 민자사업(BTL)은 금융리스로 보는 것이 타당할 것이다.

## V. 2007년 말 정부부채 추정과 향후 과제

### 1. 정부부채 추정<sup>29)</sup>

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 거래재설정(F)’을 합해야 한다. 지방정부의 특별회계와 기금에 대해서도 그 부채를 ‘일반정부 총금융부채’에 반영해야 하지만 자료취득의 애로로 여기서는 무시하였다.

중앙정부 특별회계 전체의 부채(A)는 4개의 기업특별회계와 20개의 책임운영기관 특별회계에서 나타난다. 여기서 ‘일반정부 총금융부채’에 반영되는 부채금액은 41조7천억 원으로 추정된다. 특별회계의 총부채 41조8천억 원에서 정부내부 차입금(예컨대 양곡관리 특별회계의 한은차입금) 1조3천억 원을 제외하면 41조7천억 원이 계산된다. 우체국예금 특

29) 2007년 말 정부부채 추정에 사용된 원 자료와 계산과정은 과도한 분량 때문에 논문에서 제외되었으나 독자의 요구가 있을 때에는 언제든지 제공할 수 있다.

별회계(부채 39조4천억 원)는 금융성 특별회계로서 금융공기업 분류를 검토할 수 있지만, 금융성 활동에서 강조되는 자기책임성 기준을 감안할 때 일반정부로 분류하는 것이 타당할 것이다.

중앙정부 기금 전체의 부채(B)는 기금의 총부채 489조3천억 원에서 우발채무와 충당금의 합계액 3조원, 국가채무에 반영되어 있는 국채 280조5천억 원, 특별회계·기금 등 내부차입 117조2천억 원을 공제하면 계산된다. 그 금액은 88조5천억 원이다. 기술신용보증기금, 신용보증기금, 주택금융신용보증기금, 예보채권상환기금, 부실채권정리기금, 정보통신진흥기금 등은 관련 공공기관에 반영되어 있기 때문에 여기에 포함되어 있지 않다. 금융성 기금들은 모두 일반정부로 분류하는 것이 타당할 것이다.

중앙정부 준정부기관의 부채(C)를 추정하기로 한다. 315개 공공기관들은 성격에 따라 준정부기관과 공기업으로 구분되는데, 구분기준에 따라 ‘중앙정부 준정부기관’의 부채는 네 가지 수치(C-1, C-2, C-3, C-4)로 구분할 수 있다. 이들 수치의 범위는 68조6천억 원~403조6천억 원과 같다.

우선 315개 공공기관 중 ‘주식회사형 공기업(40개)’, ‘재정부 분류 공기업(24개)’, ‘국책은행 3개와 KBS’를 제외한 나머지 공공기관 247개를 준정부기관으로 간주하면 부채금액은 68조6천억 원으로 평가된다. 이는 중앙정부 준정부기관의 부채, (C-1)로 표시할 것이다.

다음으로 (C-1)에 포함되는 247개 준정부기관에 정책금융기관인 산업은행, 수출입은행, 중소기업 등 3개 국책은행과 공영방송사 KBS를 포함하면 부채금액은 287조9천억 원으로 증가한다. 이를 중앙정부 준정부기관의 부채, (C-2)로 표현할 것이다.

그리고 (C-2)에 포함되는 251개 준정부기관에 정책적 성격이 아주 강하다고 할 수 있는, 기획재정부 분류 준시장형 공기업 18개(<표 2> 참조)를 포함하면 부채금액은 375조1천억 원으로 평가된다. 이를 중앙정부 준정부기관의 부채, (C-3)으로 표현할 것이다.

또한 (C-3)에 포함되는 269개 준정부기관에 정책적 성격이 다소 미흡하다고 할 수 있는, 기획재정부 분류 시장형 공기업 6개(<표 2> 참조)를 포함하면 부채금액은 403조6천억 원으로 평가된다. 이를 중앙정부 준정부기관의 부채, (C-4)라 할 것이다. (C-4)에 주식회사형 공기업 40개를 모두 합하면 중앙정부의 준정부기관과 공기업의 총금융부채가 430조2천억 원으로 평가됨을 알 수 있다.

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 21조9천억 원으로 평가된다. 지방정부의 특별회계로 운영되는 소위 직영사업 그리고 여타 특별회계와 기금의 부채는 자료 취득의 한계로 본 연구에서 제외되었다.

정부부문 전체의 민간투자사업 부채(E) 역시 정부부채에 포함되어야 한다. 그 성격에 따라 금융리스크 간주되는 민간투자사업의 부채를 반영해야 할 것이다. 실시협약이 체결된 우리나라의 BTO 민간투자사업의 총투자비는 36조4천억 원인데, 이의 추정용자금은 ‘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, 10조6천억 원을 정부부채로 간주하였다.

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

2007년 말 현재 잔액 150조3,400억 원의 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 146조1천억 원은 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. 더구나 정부부채의 전 분야에서 자기책임성 강화를 위한 구조조정이 이루어진다면 정부부채의 규모는 줄어들 가능성이 있다. 이러한 가능성을 전반적으로 감안·조정하기 위하여 이들 금액의 절반인 148조2천억 원을 거래재설정에 의한 부채로 반영하고자 한다.

〈표 4〉 2007년 말 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 거래재설정	148.2	16.4	76.3
통화안정증권	150.3	(16.7)	-
주요 공사의 대민간 채무	146.1	(16.2)	-
국제비교를 위한 일반정부 총금융부채	688.4	76.4	76.4

주: 2007년 말 현재 GDP(경상가격)는 9,011,886억 원으로 901조2천억 원으로 계산

## 2. 향후 과제

중앙정부의 재정건전성을 어느 정도의 수준으로 판단하느냐에 따라 재정운용은 상당한 영향을 받는다. 따라서 재정건전성을 판단하는 기준과 방법에 대해 국민적 합의가 있어야 하고, 또 이 기준과 방법이 국제적 관행에 부합해야 한다는 것은 매우 중요한 과제라 할 수 있다. 그런데 우리나라는 국가채무를 추정하여 이를 여타 선진국의 정부부채와 비교하며 재정건전성을 낙관해 왔다는 것은 우려할 만한 일이다.

우리나라가 국제기준에 부합하는 정부부채를 추정하기 위해서는 재정범위를 국제적 기준에 맞게 규정해야 하며, 또 공공기관을 국제적 기준의 취지에 따라 준정부기관과 공기업으로 구분해야 한다. 재정범위를 국제적 기준에 맞게 규정한다면 재정규모, 재정

수지 등의 제반 재정지표도 국제적 비교가능성이 훨씬 제고될 수 있다. 본 연구를 통해 제기될 수 있는 향후 정책과제는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 재정규모, 재정수지, 정부부채 등의 제반 재정지표를 국제기준에 부합하는 방법으로 산정하되 이들의 과거 시계열도 가능한 넓게 파악해야 할 것이다. 이를 통해 과거의 재정운용을 합리적으로 평가하고 미래의 재정운용 방향을 정립할 수 있을 것이다. 재정범위 또는 일반정부의 범위를 측정하는 것은 재정운용의 규율을 설정하기 위한 기본 인프라라고 할 수 있다.

대부분의 선진국들이 GDP대비 일반정부 지출 또는 일반정부 부채를 기준으로 재정준칙을 설정하기 때문에 일반정부의 범위를 측정하는 것은 국가적으로 대단히 중요한 일이 된다. 따라서 일반정부의 범위는 정치적 영향력을 가능한 배제한 상태에서 결정하는 것이 중요한 일이다. 재정규율에 대한 국민적 합의가 가능하기 위해서는 이에 대한 학문적 논의가 더욱 활발히 이루어져야 할 것이다.

둘째, 현재 우리나라에서는 공공기관 분류에 대해 자체수입비율이라는 개념을 기계적으로 적용하고 있는데 이를 개선해야 할 것이다. 자체수입비율은 ‘매출액/생산원가’와 무관한 개념이며 또 개별 공공기관의 자체수입비율이 평가되는 방법도 충분히 알려지지 않고 있다. 공공기관을 준정부기관과 공기업으로 구분하는 개념적 내용을 경제이론과 함께 국제지침 및 선진국의 다양한 사례를 참조하여 분류하는 것이 타당하다. 또한 재정범위 산정에서는 공기업의 준재정활동을 충분히 감안하는 것이 적절한 재정지표를 평가하는 올바른 방법이 될 것이다. 왜냐하면 우리나라에서는 준재정활동이 다양한 형태로 폭넓게 수행되기 때문이다.

공공기관의 분류에 적용되는 다양한 개념들은 공공부문의 구조조정 방향을 제시하게 될 것이다. ‘매출액/생산원가’ 기준이 반영하고자 하는 시장성 기준과 공공기관의 권한과 책임이 규정되는 방법, 즉 자기책임성 기준을 통해 공공부문의 구조조정 방향이 설정될 수 있는 것이다. 정부가 공공기관에 지급하는 재정지원은 가능한 시장기구적 방법을 준용하고, 또 공공기관의 운용에 자율과 함께 책임성을 보다 강화해야 할 것이다. 시장성과 자기책임성을 강화하는 구조조정이 이루어진다면 재정규모와 정부부채의 규모는 크게 줄어들 수 있을 것이다.



## 참고문헌

- 곽윤직, 『민법총칙』, 서울: 박영사, 1995.
- 고영선 외, 「재정위험의 관리와 중장기 재정지출구조 개선」, 한국개발연구원, 2004. 12.
- 박경돈·유지영 외, 「새 정부 초기의 여건분석을 위한 재정지표 검토」, 한국행정연구원, 2008. 8.
- 박형수·박기백, 「재정건전화를 위한 국가채무 관리방안」, 한국조세연구원, 2003. 12.
- 옥동석, 「공공부문과 국가재정의 범주: 현황, 문제점 및 개선방향」, 『재정논집』 제12집 제2호, 한국재정학회, 1997. 12.
- \_\_\_\_\_, 「재정범위의 산정기준과 주요 쟁점」, 『재정규모, 어떻게 볼 것인가』, 대한상공회의소 주최, 기획예산처·중앙일보 후원, 국가경쟁력 플랫폼(회장 김광두 서강대 교수) 주최 토론회, 2006. 4. 19.
- \_\_\_\_\_, 「재정지표로서의 국가채무와 정부부채」, 『재정논집』 제22집 제1호, 한국재정학회, 2007.
- 이 영, 「국제비교를 통한 우리나라 조세부담 수준과 구조의 평가」, 미발간자료, 2006.
- 한국조세연구원 외, 『경제·사회환경 변화에 대응한 국가채무 관리방안』, 경제인문사회연구회 협동과제 최종보고 워크숍, 2008.
- 황성현, 「재정규모 어떻게 볼 것인가」, 『재정규모, 어떻게 볼 것인가』, 대한상공회의소 주최, 기획예산처·중앙일보 후원, 국가경쟁력 플랫폼(회장 김광두 서강대 교수) 주최 토론회, 2006. 4. 19.
- EUROSTAT, *European System of Accounts*, 1996.
- \_\_\_\_\_, *ESA Manual on Government Deficit and Debt*, European Commission, 2002.
- Glaeser, Edward L. (ed.), *The Governance of Not-for-Profit Organizations*, National Bureau of Economic Research, The University of Chicago Press, 2003.
- Grossman, S. J. and O. D. Hart, “The costs and benefits of ownership: a theory of vertical and lateral integration,” *Journal of Political Economy* 94, 1986, pp.691-719.

Hansmann, Henry, *The Ownership of Enterprise*, The Belknap Press of Harvard University Press, 1996.

IMF, *Manual on Government Finance Statistics*, 2001.

Oak, Dongsuk and Koh Youngsun, "Coverage of Public Finance in Korea," in *Reforming the Public Expenditure Management System*, The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings, Korea Development Institute/The World Bank, March 2004, pp.263-277.

OECD, *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2005.

UN, *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, 1993.

\_\_\_\_\_, *System of National Accounts 2008*, 2008.

Williamson, Oliver E., "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, 1989.

Journal of Regulation Studies Vol.18 No.1 June 2009

## The Size of Government Liabilities in Korea : Concept, Issues and Policy Implications

Dongsuk, Oak, Yunhee, Ha

The concept of National Debt, being used traditionally by Korean government, is very much different from that of 'General Government Gross Financial Liabilities' defined by SNA and GFSM criteria. The purposes of this study are to show which public institutions are included in the general government sector and to estimate the size of the Korean 'General Government Gross Financial Liabilities' in 2007.

Key words: National Debt, General Government Gross Financial Liabilities, Public Sector, General Government