

韓國의 公共部門과 統合財政 範圍

1997. 10.

玉 東 錫

KIPF 한국조세연구원

序 言

국가간의 경쟁이 치열해진 무한경쟁시대에 우리가 일류국가로 도약하기 위해서는 사회의 제반 문제를 합리적이고도 효율적으로 파악하여 해결할 수 있는 국가시스템을 정비해야 한다. 국가시스템에 영향을 주는 요인으로서는 법적·제도적 절차, 인적자원, 자연환경, 사회간접자본과 기술수준 등 여러 가지를 들 수 있겠지만, 政府運營의 合理化와 效率化는 국가시스템 정비의 핵심적 내용이라고 말할 수 있을 것이다.

국가간의 경쟁에 따른 성과는 기본적으로 기업의 성과로 반영되는데, 기업의 성과는 한 사회가 정부를 어떻게 운영하느냐에 따라 크게 영향을 받는다. 따라서 국가경쟁력과 산업경쟁력을 제고하기 위해서는 정부부문의 경쟁력을 제고하는 것이 우리의 시급한 과제라고 할 수 있다. 최근 우리 사회에서 膾炙되고 있는 「政府改革」, 「政府革新」 등의 용어는 이 같은 인식에 기초하여 보다 체계적이고 효율적인 정부운영을 강조하고 있다.

그런데 유감스럽게도 우리나라에서는 정부부문을 지칭할 때 魔殿이라는 말을 먼저 떠올리게 된다. 복마전이란 말 그대로 美名의 그늘 아래 각종 불법과 부정의 음모가 그치지 않는 마귀굴을 일컫는데, 정부 내에서는 공공성과 형평성이라는 명분하에 이해될 수 없는 많은 일들이 벌어진다는 인식이 일반화되어 있는 것이다. 물론 이 말은 정부에 대한 부정적 견해를 과장하는 말로서 상당부분 오해에서 비롯된 면도 있지만, 정부운영의 효율성을 제고하려는 노력이 지금까지 크게 미흡했다는 점에서는 異見이 있을 수 없다.

본 연구는 우리나라 정부가 관리·운용하는 각종의 財政資源을 총괄적으로 또 체계적으로 파악하기 위하여 정부와 공공부문의 범위를 확정하고 부분별 분류를 시도하고 있다. 이는 우리 사회가 「정부개혁」과 「정부혁신」을 준비하는 과정에서 중요한 참고자료가 될 수 있을 것이다. 정부가 복마전이란 오명에서 벗어나기 위해서는 무엇보다도 먼저 실질적으로 정부통제와 정부재원하에서 정부기능을 수행하면서도 정부의 범위에서 제외되고 있는 재정자원들을 모두 파악하여 이들을 合理的으로 管理해야 한다.

물론 정부부문을 확정하기 위해서는 나름대로의 기준이 있어야 하는데, 본 연구는 UN의 國民計定體系와 IMF의 財政統計指針에서 제시된 기준을 채택하고 있다. 본 연구는 이와 같이 국제적으로 인정되는 기준을 우리나라의 현실에 적용하여 다양한 문제점을 추출하고 또 이들을 해결하는 방법으로 공공부문을 再分類하고 있다. 특히 본 연구가 기타기금을 일반정부에 포함시키고, 특수법인, 정부 비영리법인 및 廣義의 공기업 개념을 도입하여 우리나라의 공공부문을 크게 확대하고 있는 것은 주목할 필요가 있을 것이다. 이에 대해서는 앞으로 많은 논의가 이어질 것으로 기대된다.

본 보고서는 한화경제연구원의 玉東錫 박사가 집필하였다. 지금까지 우리나라에서 주목받지 못했던 연구분야를 시의적절하게 개척하여 많은 전문가들의 체계적 이해를 도울 수 있는 연구를 추진하여 준 데 대해 감사드린다. 한편 필자는 도움을 준 많은 분들에 대한 감사의 뜻을 보고서의 서언에 부탁하였다. 필자는 연구를 끝까지 격려해 준 본원의 유일호 부원장, 유익한 자료를 제공해준 성균관대학교의 박재완 교수와 일본 경제기획청의 히데키 구보(久保)씨, 그리고 익명의 논평자 두 분을 염두에 두었다. 또한 자료수집 및 정리, 원고정리와 관련하여 김영진, 박영원, 김익홍, 김희정씨의 노고도 잊지 않았다.

끝으로 본 보고서의 내용은 필자 개인의 견해로서 본 연구원의
공식적 견해가 아님을 밝혀 둔다.

1997年 10月

韓國租稅研究院

院長 金 仲 秀

目 次

I. 머리말	11
II. 公共部門 分類의 意義	16
III. 公共部門의 範圍와 分類基準	24
1. 公共部門의 範圍	24
2. 公共部門의 性格과 分類基準	30
IV. 韓國의 公共部門 分類現況	44
1. 統合財政의 公共部門	44
2. 國民計定の 公共部門	50
3. 公共部門의 其他 分類	55
4. 公共部門의 範圍와 分類의 問題點	63
V. 日本의 公共部門	67
1. 日本의 公共部門 範圍	67
2. 日本의 公共部門 分類	75
VI. 韓國 公共部門의 再分類	84
1. 特別會計, 基金의 再分類	85
2. 公共部門 內의 分權的 法人	94
3. 公共部門 再分類의 事例	110

VII. 맺음말..... 117

參考文獻 120

表 目 次

〈表 Ⅲ-1〉 公共機關의 活動과 分類	41
〈表 Ⅳ-1〉 公共基金의 財政統計上 分類	49
〈表 Ⅳ-2〉 公共基金의 國民計定上 分類	52
〈表 Ⅳ-3〉 國民計定에 포함된 公共 非營利機關	53
〈表 Ⅴ-1〉 日本의 92個 特殊法人	71
〈表 Ⅴ-2〉 日本의 中央政府 諸機關의 SNA分類	79
〈表 Ⅴ-3〉 日本 地方政府의 分類	82
〈表 Ⅵ-1〉 其他基金 現況	89
〈表 Ⅵ-2〉 特殊法人 類型A 一覽表	101
〈表 Ⅵ-3〉 特殊法人 類型B 一覽表	102
〈表 Ⅵ-4〉 特殊法人 類型C 一覽表	103
〈表 Ⅵ-5〉 政府非營利法人 一覽表	108
〈表 Ⅵ-6〉 公企業 一覽表	109
〈表 Ⅵ-7〉 安全管理關聯機關 및 基金現況	112

圖 目 次

[圖 Ⅲ-1] GFS의 公共部門 分類	29
[圖 Ⅲ-2] 公共機關 分類를 위한 意思決定	43
[圖 Ⅳ-1] 우리나라의 公共部門 體系	45
[圖 Ⅴ-1] 日本의 公共部門 體系	77
[圖 Ⅵ-1] 公共部門 再分類와 財政統計 —安全管理 關聯 活動	115

I. 머리말

한 나라의 정부가 경제사회에 영향을 미치는 경로는 크게 두 가지로 이해될 수 있다. 첫째, 민간 거래주체들과 각종 去來를 형성함으로써 영향을 미친다. 즉 정부는 세금·수수료·차입금 등으로 자금을 조달하여, 재화와 용역을 구입·생산·판매 또는 무료로 제공하고 자금을 대여하는 등의 각종 거래에 참여한다. 이들 거래들의 내용을 체계적으로 집계·분류하고 분석한다면 정부가 경제에 미치는 영향을 비교적 소상하게 파악할 수 있을 뿐만 아니라 올바른 정책을 수립하는 데에도 많은 도움이 될 것이다.

정부가 경제사회에 영향을 미치는 또다른 경로는 정부가 민간 경제주체들의 특정행위를 規制하고 統制하는 것이다. 기업들의 불공정거래 행위를 규제하고, 금융기관의 각종 여수신 행위를 일정한 정책목표 아래 지휘하며, 가계의 쓰레기 배출행위에 일정한 단속을 가하는 등 정부는 각종 규제와 통제를 통하여 경제에 영향을 미치고자 한다. 이러한 규제나 통제가 경제에 미치는 영향을 파악하기 위해서는 여러 가지의 자료를 수집한 후 경제주체들의 행태를 분석하고 검증하여야 한다.

본 연구는 첫번째 유형의 정부영향을 평가하는 데 초점을 둔다. 다시 말해 본 연구는 정부부문의 각종 거래들을 체계적으로 기록함으로써 공공부문에 대한 計劃·分析 및 政策樹立에 필요한 자료를 확보하는 데 도움을 줄 것이다. 그런데 이들 자료들을 체계적으로 확보하기 위해서는 무엇보다도 먼저 정부부문 또는 공공부문의 범위를 설정하여야 한다. 이들 범위 내에 포함되는 거래들을 나름의 기준에 따라 체계적으로 분류하여 분석하고 유익한 시

사점을 도출하는 것은 공공부문의 범위를 설정한 이후의 과제가 될 것이다.

정부의 활동은 공식적인 정부조직에 한정시켜 파악할 수도 있겠지만, 정부조직과는 구분되는 별개의 分權的 組織, 즉 법인·단체 또는 기업을 통해 정부 활동이 이루어지기도 한다. 따라서 정부의 公式組織에 포함되지 않는, 소위 정부조직 외의 활동들도 모두 파악하여야만 정부부문이 경제에 미치는 영향을 종합적으로 평가할 수 있을 것이다. 특히 근래에는 정부활동이 복잡다양해지고 정부의 공식조직보다는 분권적 기구를 통한 정부사업 수행이 많아지고 있는 실정이다. 이러한 연유로 경제학적 분석에서는 정부조직 외의 활동을 포함한다는 의미에서, 정부라는 협소한 용어보다는 一般政府(general government) 또는 公共部門(public sector)이라는 용어가 더 많이 사용되고 있다.

선진국들 사이에서는 정부부문 또는 공공부문의 범위를 체계적으로 정리할 필요성이 이미 1950년대부터 인식되기 시작하였다. 즉 경제사회 전반의 각종 통계를 체계적으로 정비하려는 노력이 나타나면서 공공부문의 범위에 대한 논의가 시작되었던 것이다. 그런데 이 과정에서 國際比較를 통한 의미를 도출하기 위해서는 국제적으로 공통된 기준이 필요하다는 인식이 나타나기에 이르렀다. 특히 UN은 개별 국가의 국민소득통계에 대한 指針으로서 1953년에 「國民計定體系와 附表(A System of National Accounts and Supporting Tables)」를 제시하였는데, 여기에서 공공부문의 범위에 대한 기준을 제시하고 있다. 이 국민계정체계는 1968년 소위 「新SNA(A System of National Accounts)」로 불리는 새로운 체계로 발전하였다.

또한 IMF는 1974년에 정부재정통계에 대한 일관성 있는 기준을 제시하고자 『政府財政統計指針(GFS; A Manual on Government Finance Statistics)』을 발간하였다. IMF는 정부의 각종 재정활동을

체계적으로 요약·정리하여 정부재정 운용에 긴요한 정보를 얻기 위해서는, 국민경제의 생산·지출·분배를 파악하려는 SNA체계 만으로는 부족하다는 사실을 강조하고 있다. IMF는 매년 세계 각국의 재정에 대한 정보를 『정부재정통계연감(Government Finance Statistics Yearbook)』으로 발간하고 있는데 여기서 통계처리기준으로 GFS지침을 권고하고 있다.

본 연구는 정부와 공공부문의 정의 및 범위에 대하여 SNA指針과 GFS指針의 내용을 정리하고 우리나라의 공공부문에 대하여 논의하고자 한다. 현재 우리나라에서는 SNA지침에 따라 매년 한국은행에서 『國民計定』을 발표하고 있으며, 재정경제원에서는 GFS지침에 따라 『韓國統合財政收支』를 발간하고 있다. 본 연구는 이들이 설정한 공공부문 범위를 살펴봄으로써 문제점을 제시하고, 또 그 문제점을 해결하는 방안을 모색하면서 우리나라 공공부문의 체계를 체계적으로 재분류해 보기로 한다.

公共部門을 체계적으로 분류하는 것은 각종 統計資料를 정비하는 데에 목적이 있지만 다른 한편으로 정부부문의 개혁을 진행하는 데에도 필수불가결하다. 왜냐하면 정부사업과 정책을 보다 효율적으로 실행하기 위해서는 무엇보다도 먼저 정부가 통제하고 또 통계가능한 資源의 전체 크기를 파악해야 하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서는 최근까지도 정부부문의 범위에 대한 논의가 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다.

물론 몇몇 재정학자들을 중심으로 公共基金의 분류에 대한 논의가 이루어진 바는 있다. 그러나 이들의 논의는 대부분 공공기금에 한정되어 있어, 우리나라 공공부문의 전체 범위를 조명하고 분류하는 데에는 미흡한 실정이다. 또한 국제적으로 인정되고 있는 SNA 및 GFS지침에 대한 논의가 제외되어 있어 보다 근본적인 논의로 연결되지 못하고 있다.

본 연구에서는 우리나라의 공공부문을 분류할 때 우리나라와

豫算會計制度가 유사한 일본의 경우를 많이 참조하였다. 현재 일본에서는 ‘特殊法人’이라는 명칭으로 정부조직 외의 법인들을 분류하고 이들을 공공부문에 포함시키고 있다. 본 연구에서는 일본에서 이루어지고 있는 ‘특수법인’에 대한 논란을 참조하고, 또 SNA와 GFS지침의 기본 개념을 응용하면서 보다 體系的인 방법으로 우리나라의 공공부문을 분류하기로 하였다.

다음의 제Ⅱ장에서는 공공부문을 분류하는 의의를 간단히 정리하였다. 특히 유럽 국가들 사이에서는 준정부법인으로 불려지는 광고(QUANGO; quasi-autonomous non-governmental organisation)에 대한 논의가 활발한데 이에 대한 내용을 첨가하면서 공공부문의 分類意義를 강조하였다. 제Ⅲ장에서는 SNA와 GFS지침의 내용을 정리하면서 정부 및 공공부문의 정의·범위 및 분류를 가능한 명확하게 부각시키고자 하였다.

제Ⅳ장에서는 현재 우리나라에서 이루어지고 있는 공공부문의 범위와 분류에 대해 살펴보았다. 統合財政收支 개념하의 공공부문과 國民計定上의 공공부문을 주로 살펴보고 서로 비교해 보았다. 아울러 감사원의 감사대상기관과 각종 공공기관들의 분류에 이용되는 법령상의 개념과 기준들을 정리하면서 우리나라 공공부문의 범위 및 분류의 문제점을 부각시키고자 하였다.

제Ⅴ장에서는 일본의 공공부문 현황을 살펴보기로 한다. 여기서는 特殊法人, 公益法人 등의 이름으로 분류되고 있는 정부조직 외의 법인들을 살펴보고 또 일본의 國民計定體系, 즉 SNA분류상에서 이들 법인들이 어떻게 분류되는지를 소개하였다. 우리나라의 재정제도는 일본의 재정제도에서 비롯된 바가 많기 때문에 일본의 경험은 우리에게 유익한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

제Ⅵ장은 본 연구의 중심적인 내용으로서 앞 장의 논의에서 얻어지는 公共部門 範圍와 分類의 기본방향에 따라 우리나라 공공부문을 개념적으로 체계화하여 재정리하고자 하였다. 우리나라 공

공부문의 전체 범위를 거의 완벽하게 제시하기 위해서는 각 기관의 성격과 활동, 업무의 진행상황들을 구체적으로 파악할 수 있어야 한다. 그러나 이에 대한 자료들을 연구자들이 입수하기에는 한계가 있어, 본 연구에서는 概念的 基準을 정리하고 이 기준에 따라 개략적인 구분을 제시하는 정도에 만족하였다. 다만 이 같은 범위설정이 재정통계에 어떠한 영향을 미치게 될 것인가를 정부의 '安全管理活動'을 중심으로 예시적으로 보이고자 하였다.

Ⅱ. 公共部門 分類의 意義

일반적으로 경제학의 基本模型에서는 經濟主體를 家計, 企業, 政府의 3개 部門으로 구분하고 있다. 家計는 生産要素를 提供하여 얻은 所得으로 消費活動을 營위하고, 企業은 구입한 生産要素를 사용하여 재화와 용역을 生産· 판매하며, 政府는 조세 등의 각종 부담금 수입으로 生産要素를 구입한 후 여러 가지 행정서비스와 公共財를 生産· 공급하고 또 각종 정책을 수행한다고 말할 수 있다.

그런데 政府의 사업과 활동들은 家計, 企業과는 달리 성격이 다양하기 때문에 이들을 貫通할 수 있는 하나의 개념과 유형을 도출해 내기가 어렵다. 政府는 行政서비스나 公共財뿐만 아니라 시장에서 거래되는 재화를 生産하기도 하고, 所得 再분배를 위해 이 전지출을 행하고, 각종의 政策목표를 달성하기 위해 경제 내의 所得 및 지출흐름에 영향을 주는 規制를 가하며, 자본시장이 발달하지 않은 국가에서는 金融仲介機能을 하는 등 다양한 종류의 활동에 參與하고 있다.

이처럼 政府의 활동이 복잡다양하게 전개되다 보니 政府의 조직 또한 복잡한 형태로 발전되어 왔다. 공무원이 그 구성원이 되는 기본적인 政府조직뿐만 아니라 政府조직과는 별개의 법적 권리와 義務를 갖는 法人의 態로서 각종 機關들이 政府와 유사한 기능을 수행하기도 한다. 이들 機關들은 정부조직과는 일정한 거리를 두면서 자율적인 經營권을 인정받고 있기 때문에, 일견 企業과 유사한 態를 띠기도 하고 또는 敎育, 醫敎, 保健, 文化 등의 비영리서비스를 提供하는 民間機關들과 유사한 態를 띠기도 한

다. 그래서 정부부문과 가계·기업의 민간부문 사이에 다양한 형태의 회색기관들이 등장하여 그 境界線이 모호한 경우가 늘어나게 되었다.

그러면 한쪽 極端은 정부부문으로 또 다른 極端은 民間部門으로 지칭되는 스펙트럼에서 정부부문의 경계선은 어디에 두어야 하는가? 이 경계선에 대한 정의는 관찰자에 따라 또는 국가에 따라 서로 상이한 형태로 제시될 수 있을 것이다. 궁극적으로는 정부부문의 경계를 파악하는 基本目的이 무엇인가에 따라 경계선이 확정될 수 있게 된다.

정부부문을 민간부문과 구분하면서 정부부문의 범위를 분류하는 근본 목적은 정부가 각종 去來를 통하여 경제에 미치는 영향을 체계적으로 파악하고 분석하는 데 있다. 다시 말해 공공부문의 각종 거래를 의미있는 방법으로 분류하고 이들 거래금액을 체계적으로 集計하여 정부부문 전체의 살림살이를 분석·계획하고 정책을 수립하는 데 도움을 주고자 하는 것이다. 따라서 정부부문의 분류기준은 이러한 목적을 달성할 수 있는 방향으로 제시되어야 한다.

일반적으로 정부부문의 분류와 관련되는 각종 의문들은 대략 다음과 같을 것이다. 예컨대, 정부의 전체 규모는 어느 정도인가? 정부는 어떤 유형의 사업을 직접 시행하며 또 어떤 유형의 사업을 다른 기관에 맡기는가? 정부가 참여하고 있는 市場機能들에는 어떤 것이 있는가? 정부는 각 분야별 시장기능에 어느 정도로 개입하는가? 공공기관들 상호간의 자금흐름과 민간부문의 자금흐름은 어떻게 연관되어 있는가? 정부의 統合財政은 적자인가 흑자인가? 정부의 재원이 조달되고 지출되는 형태는 어떠한가? 공기업의 적자는 어떤 식으로 補填되는가 등등에 대한 의문들을 들 수 있다.

그런데 이들 중 정부의 범위와 직접적으로 관련되는 핵심적인

의문은 정부부문의 크기에 대한 것이다. 정부부문의 크기를 판단할 수 있는 정부부문의 정의가 주어지면, 정부부문의 범위를 결정할 수 있고 또 이 범위에 따라 그 나머지 의문들이 분석될 수 있을 것이다. 정부부문의 크기와 관련하여 분석자가 가지는 관점은 다음과 같이 크게 5가지 종류로 구분할 수 있을 것이다¹⁾.

- ① 정부는 어느 정도의 資源을 사용하는가?
- ② 정부는 어느 정도의 금액을 支出하는가?
- ③ 정부는 어느 정도의 산출량을 生産하는가?
- ④ 정부는 무엇을 所有하고 있는가?
- ⑤ 정부는 무엇을 統制하고 있는가?

먼저 ①의 관점은 정부가 실제로 사용하고 있는 자원만을 정부부문의 크기로 간주하여야 한다는 입장이다. 따라서 여기서는 실제의 자원이 소모되지 않는 정부의 각종 이전지출이 제외되어야 한다. 移轉支出은 소득의 단순한 이전에 불과하기 때문에 정부가 실제로 사용한 자원을 나타내는 것이 아니고, 또 정부가 이 이전된 소득의 처분에 대해 영향을 미치지도 않는다.

②의 관점에서는 정부부문에 의해 지출된 금액 전부를 파악하고자 하기 때문에 이전지출도 정부부문에 포함된다. 그런데 이 관점하에서는 租稅支出, 政府保證 등과 같이 소위 ‘숨겨진 지출(hidden spending)’의 형태로 제공되는 재정지원을 포함시킬 것이냐에 대해 논란이 있을 수 있다. 만약 정부가 직접적인 재정지원을 제공하는 것과 조세지출 등의 형태로 재정지원을 제공하는 것 사이에 아무런 차이가 없다는 시각을 견지한다면, 이들 ‘숨겨진 지출’도 정부부문에 포함되어야 할 것이다.

1) Gemmell(1993)의 제1장과 Cullis and Jones(1987)의 제3장을 참조하라.

③의 관점은 附加價値를 중심으로 판단해야 한다는 입장이다. 정부는 행정서비스 등의 생산자로 간주될 수 있기 때문에 민간기업의 산출량을 파악할 때 적용되는 방법이 마찬가지로 사용되어야 한다. 따라서 정부의 크기는 정부서비스의 生産過程에 투입된 중간재들을 모두 제외하여 측정되어야 할 것이다.

④의 관점은 정부부문의 소유하에 있는 모든 재산들을 파악하여 정부부문의 크기를 판단한다. 이는 재산의 법적 소유여부에 따른 기준으로서, 민간주체들이 政府財産을 사용하여 기업활동을 하는 경우에도 관련 정부재산은 정부부문의 크기에 포함되어야 할 것이다. 그러나 經濟主體들의 행태를 중시하는 경제학적 분석에서는 이러한 관점이 그다지 중요하게 받아들여지지 않고 있다. 다만 정부재산이라는 이유로 이를 운용하는 주체의 행위가 영향을 받는 경우에는 이 기준이 나름대로 正當性을 가질 수 있을 것이다.

⑤의 관점은 정부가 규제하고 통제하는 기관들을 모두 포함시켜 정부부문의 크기와 범위를 판단한다. 규제와 통제에는 특정 기관에 대해서만 적용되는 것도 있고 일정한 부류의 기관들(예컨대 은행 등의 금융기관) 혹은 경제 전체에 보편적으로 적용되는 것들도 있을 것이다. 그런데 이 관점하에서는 전자의 종류에 해당하는 규제와 통제를 감안하여 정부부문을 판단하고자 한다.

통제를 중심으로 한 관점에서는 각종의 公企業과 政府組織外機關들이 모두 포함된다. 공기업과 정부조직외 기관들의 지출총액을 정부부문에 포함시켜야 하는지 아니면 이들에 대한 정부의 재정지원만 포함되어야 하는지에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 또한 이들 기업과 기관이 생산한 재화와 용역을 모두 포함시킬 것인지 아니면 부가가치의 관점에서 파악해야 하는지에 대한 논란도 있을 수 있다.

이와 같이 정부부문의 범위에 대해서는 5가지의 관점을 생각할

수 있는데 일반적으로 경제학적 분석에서는 ②와 ⑤의 관점이 중요시되고 있다. 즉 정부의 지출금액과 정부가 통제할 수 있는 자원을 중심으로 정부부문의 범위를 상정하는 것이다. 다음 장에서는 이러한 관점에서 구성된 SNA, GFS지침을 자세히 살펴볼 것인데, 여기서는 앞의 논의로부터 4가지 사실을 강조하고자 한다.

첫째, 일반적으로 정부의 활동은 국회의 승인을 받아야 하는 매년도의 예산 형태로 집행되기 때문에, 예산은 정부부문을 결정하는 중요한 기초가 된다. 그러나 정부활동은 예산 이외의 형태로도 이루어지기 때문에 정부부문의 활동을 예산에 한정시킬 수는 없다. 그러므로 정부활동의 실질적인 내용을 중심으로 정부부문을 파악하고 이를 중심으로 재정통계를 작성하여 분석하는 것이 무엇보다도 중요하다. 더구나 각국은 서로 다른 豫算會計制度를 도입하고 있기 때문에 예산을 기준으로 정부부문을 파악하여 국가별로 비교하는 것은 큰 의미가 없을 것이다.

둘째, 정부의 활동은 정부의 공식적인 조직을 통하여 수행되기도 하지만 별개의 법인이나 단체의 형식으로 수행되기도 한다. 특히 비영리활동을 수행하는 비영리기관에 대해서는 그것이 정부부문에 귀속될 수 있는지를 면밀히 검토할 필요가 있다. 만약 별개의 법인격을 갖는 비영리기관들 중의 많은 부분이 정부역할을 수행하고 있다면, 이들 전체를 포함한다는 의미에서 일반정부라는 용어가 더욱 더 설득력을 가질 것이다.

셋째, 정부의 정책은 영리기관인 기업을 통해서도 실현된다. 특히 정부가 정책적 목표를 달성하기 위하여 일부 기업들을 소유하고 있다면 이들 기업활동의 일부는 당연히 정부의 성격을 띠는 것으로 간주되어야 한다. 특히 정부는 이들 공기업에 대한 지분을 매각함으로써 추가적인 財政資源을 확보할 수 있기 때문에 재정자원의 종합적인 관리라는 측면에서는 이들 공기업에 대해 충분한 정보를 파악할 필요가 있다. 일반적으로 일반정부에 이들 공기

업을 포함시켜 공공부문이라고 부른다.

넷째, 정부부문을 파악할 때에는 정부의 明示的인 지출뿐만 아니라 숨겨진 支出도 감안하여야 한다. 숨겨진 지출이 명시적인 정부지출과 다른 경제적 효과가 있어 필수불가결하다고 하더라도 이들이 정부사업과 활동에 전연 무관하다고 볼 수는 없을 것이다. 만약 사업비 전액이 정부예산으로 財政支援되는 기관이 정부부문에 포함되어야 한다면 숨겨진 지출의 형태로 사업비 전액이 지원되는 기관도 당연히 정부부문에 포함되어야 할 것이다.

이제 본 연구에서는 이와 같은 4가지 사실에 유념하면서 政府와 公共部門의 범위를 설정할 것이다. 그런데 우리나라에서 공공부문의 범위와 분류를 논의하는 것은 최근의 정부개혁과 관련하여 대단히 긴급하다는 사실을 지적할 수 있다. 즉 政府部門에 대한 정보를 필요로 하는 이유는 크게 2가지로 볼 수 있는데, 하나는 정부와 공공부문의 비중과 크기로부터 여러 가지를 분석하고 유의한 시사를 얻는 것이며, 또 다른 하나는 공공부문의 범위를 파악하여 여기에 귀속되는 기관들을 정부가 종합적인 관점에서 효과적으로 운영·관리하는 것이다. 政府改革이란 정부가 재정자원을 효과적으로 사용하는 것이기 때문에 재정자원의 범위를 파악하는 것은 대단히 중요한 작업이 될 것이다.

특히 후자와 관련하여 서구의 선진국들은 최근에 많은 관심을 표명하고 있다. 즉 공식적인 政府組織과 독립되어 있는 기관이면서, 조세 등의 強制負擔金으로 조성된 자금을 사용하고, 기관장이 정치적 선거로 선출되지 않는 기관들이 지속적으로 늘어나고 있는 현상에 관심을 표명하고 있는 것이다. 이들 기관들은 대개 幌告(QUANGO)라는 이름으로 불려지고 있다²⁾.

2) 幌告에 대한 논의는 *Parliamentary Affairs*, 1995년 4월호에 특집으로 게재되어 있다. 幌告에는 대개 다음과 같은 종류의 機構들이 포함되는 것으로 인식되고 있다. 정부조직 외에서 정부사업을 집행하는 기관, 각종 위원회, 자문기구, 준사법적 기능을 수행하는 심판기관, 공기업 등이 해당된다.

그러나 광고에 대해서는 학자에 따라 또는 국가에 따라 서로 다른 정의가 사용되고 있다. 또는 광고라는 용어가 그 내용을 분명하게 전달하지 못한다며, 非政府部署-公共機關(NDPB; non-departmental public bodies), 非選出-公共서비스機關(NEPSO; non-elected public service organisations), 其他 政府機關(EGO, extra-governmental organisations) 등의 용어를 대신 사용하는 경우도 있다.

이들 광고 기관들은 1970년대 이후 여러 선진국들에서 계속적으로 늘어났는데, 이를 우려하여 각국 정부는 이들을 체계적으로 조사하여 감소시키고 또 新規 設立을 억제하려는 노력을 경주하였다. 최근에는 각국에서 이들의 수가 줄어드는 것으로 보고되고 있는데, 광고의 정의가 사실상 분명하지 않기 때문에 그러한 수치에 대한 신뢰성도 그다지 크지는 않다.

물론 광고에 대한 정의를 통일하고 그 수를 체계적으로 조사하는 것이 필요한 작업이기는 하나 그보다는 광고 기관 자체의 效率性을 높이는 것이 더 시급하다는 주장이 최근에는 더 설득력을 가지게 되었다. 그 결과 많은 학자와 전문가들은, 왜 각국 정부는 政府事業을 수행하는 데 광고와 같은 조직을 이용하려고 하는가, 또는 광고는 기존의 관료조직보다 사업을 보다 원활하게 수행하는가, 정부는 광고를 어떻게 관리하고 감독하여야 하는가 등에 대한 의문을 품게 되었다.

광고에 대한 이러한 논의는 정부의 개혁뿐만 아니라 공공부문 전체의 개혁이 필요하다는 시각에서 나온 것이다. 다시 말해 政府改革이라는 용어가 公式的인 정부조직에 한정되어 사용될 수는 없을 것이다. 정부가 경제적 자원을 보다 효율적으로 사용하기 위해서는 공공부문 전체의 범위를 파악하고 이들을 효과적으로 부문별로 배분할 필요가 있을 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 공공부문의 범위를 설정하고 여기에 포함되는 각종의 기관들을 파악

하면서 이들의 자원사용 效率性에 관심을 쏟는 것은 대단히 중요한 일이 될 것이다.

Ⅲ. 公共部門의 範圍와 分類基準

제Ⅰ장에서 살펴본 바와 같이, 政府, 一般政府 그리고 公共部門의 범위를 파악하는 것은 이들의 크기를 파악하고 또 정부가 통제 가능한 재정자원을 효과적으로 사용하는 데 있어 대단히 중요한 과제가 된다. 그렇다면 정부를 보다 구체적으로는 어떻게 정의하는 것이 여러 가지 분석목적에 가장 적합하며, 또 국제적으로 용인되는 普遍的 基準에 부합할 수 있는가? 본장에서는 공공부문 분류에 대한 기준으로서 UN의 SNA指針과 IMF의 GFS指針을 중심으로 공공부문의 기준, 범위 및 分類基準을 제시하기로 한다.

1. 公共部門의 範圍

국제적으로 보편화되어 있는 정부부문의 정의는 무엇인가? 다시 말해 정부의 구체적인 형태와는 무관하게 정부부문의 범위를 설정하는 데 유용한 定義는 무엇인가? UN의 SNA는 이러한 의문에 대하여 일차적인 해답을 제시하고 있다. SNA지침은 一國의 國民經濟活動에 관련된 통계들을 체계적으로 종합하는 방법을 제안하고 있는데, 여기서 정부부문에 대한 보편적 정의를 시도하고 있는 것이다. 현재 SNA체계는 대부분의 국가가 채택하고 있는 보편적 기준이기 때문에 본 연구의 출발점이 될 수 있을 것이다.

SNA는 국민경제의 분석을 위하여 재화와 용역, 소득과 지출 등에 대한 國民經濟 循環構造를 유기적으로 파악하기 위한 통계를 제공한다. 여기서는 개별 경제주체들을 부문별로 분류하는 2가지 형태를 제시하고 있다. 하나는 재화와 용역이 생산되어 소비 및

투자되는 과정, 즉 실물의 흐름에 초점을 맞추어 생산주체들을 중심으로 구분하는 것이다. 이는 活動別(economic activity) 分類라고 불리는 모두 5개의 부문으로서, 산업, 정부서비스 생산자, 민간비영리서비스 생산자, 가사서비스 생산자, 가계로 구분된다.

또 다른 구분은 制度部門別(institutional sector) 分類로 불리는 것으로, 자금, 소득 및 지출의 흐름에 주안점을 두어 意思決定主體들을 중심으로 구분한다. 이는 비금융법인기업, 금융기관, 일반정부, 민간비영리단체, 법인이 아닌 비금융기업까지 포함하는 가계로 구분된다.

이들 중에서 정부부문에 一次的으로 포함되어야 할 부문으로는 활동별 분류의 정부서비스 생산자와 제도부문별 분류의 일반정부를 들 수 있다. 일반정부는 정부서비스 생산자에 政府部署企業을 추가한 것인데, 정부부서기업은 公式的인 정부조직 내에서 이루어지는 기업활동을 의미한다. 이들 용어는 각각 다음과 같이 정의된다³⁾.

「정부서비스 생산자」는 정부—중앙 및 각종 지방정부—의 모든 기구, 부처 및 기관들을 포함해야 한다. 이들은 다양한 형태의 활동, 예컨대 행정, 국방 및 공공질서 유지, 의료, 교육, 문화, 오락 및 기타의 사회서비스뿐만 아니라 경제성장 및 후생증진, 기술개발 등을 수행하고 있다. 실제의 政府會計가 어떻게 처리되는가에 관계없이 입법, 행정 및 정부의 부처, 기관 및 여타 기구들이 모두 여기에 포함된다. 이들의 운영자금이 일반적인 또는 특별예산으로 처리되건 아니면 豫算 外의 기금으로 처리되건 그것은 중요하지 않다.

3) 新SNA로 불리는 UN(1968)에서는 정부부서기업 대신 「政府企業」이라는 용어를 사용하고 있다. 그러나 보다 최근에 발간된 IMF(1986)와 UN(1988)에서는 「政府部署企業」이라는 용어를 사용하고 있기 때문에 본 연구에서는 정부기업 대신 정부부서기업이라는 용어로 통일시켰다. 또 본문에서 제시된 UN(1986)의 인용문에서도 정부기업을 아예 정부부서기업으로 통일하여 번역하였다.

정부서비스 생산자에는 狹義의 정부기구뿐만 아니라, 비록 정부의 공식적인 조직은 아니더라도 사회보장제도와 여타의 비영리기구도 추가되어야 한다. 정부와의 관계를 살펴보면, 이들이 정부의 사회·경제적 정책수단인 것은 명백하다. 이들 제도와 기관들이 일부 국가에서는 공식적인 정부조직의 형태를 띠고 있지만 그렇지 않은 국가들도 있다.

일반정부는 부처, 사무소, 기타 기구들의 형태로 존재하는 정부서비스 생산자와 法人이나 準法人의 형태로 독립되어 있지 않는 정부부서기업들을 포함한다. 일반정부에 포함되는 정부부서기업들은 약간의 운용자금을 가지며 재정적으로는 공공기관들과 밀접하게 통합되어 있다. 여기에는 여타 정부기관에 재화와 용역을 주로 공급하는 補助部署와 機關(ancillary departments and enterprises), 적은 규모로 재화와 용역을 일반 민간에 주로 판매하는 산하기관들이 포함된다. 전자의 예로는 인쇄소, 건축, 수선유지, 수송, 건물관리, 군수품, 해군 공창(工廠) 등을 들 수 있고 후자의 예로는 공공건물의 식당, 소규모의 공영버스 운송, 내수면 선착장, 공무원 임대주택 등을 들 수 있다. 일부 국가에서는 자본시장에서 자금을 차입하지만 대규모로 차입하지 않는 政府貸出機關을 일반정부에 포함시키기도 하고 또 다른 일부 국가에서는 기타 금융기관(산업부문의)으로 분류하기도 한다⁴⁾.

이와 같은 정의로부터 두 가지 사실을 정리할 수 있다. 첫째, 정부서비스 생산자에는 公式的인 정부조직 내에 포함되지 않는 별개 법인으로 운영되는 각종 기관과 조직들도 포함되어야 한다. 이들 기관과 조직이 政府서비스 生産者로서의 성격을 지니고 있는 한, 비록 정부와 독립되어 운영된다고 하더라도 포함되어야 할 것이다.

4) UN(1968)의 5.25, 5.26, 5.64를 각각 참조하라.

둘째, 공식적인 政府組織 내에서 이루어지는 商業的 또는 產業的 판매행위를 하는 부서는 정부서비스 생산자로 분류되지는 않고 정부부서기업으로 따로 구분된다는 것이다. 이들 政府部署企業은 정부조직 내에 포함되어 있지만 재화와 용역의 판매에 종사하기 때문에 정부서비스 생산자에서 배제되는 것이다. 그러나 이들은 조직상 그리고 재정적으로 政府機關에서 독립되어 있지 않기 때문에 일반적인 公企業과는 구분될 것이다. 이들 정부부서기업은 정부서비스 생산자에 포함되지는 않지만 일반적인 정부활동에 종사하기 때문에 一般政府라는 보다 큰 범주에 포함된다.

정부서비스 생산자와 정부부서기업 이외에도 정부부문과 관련되는 기관으로는 公企業(public enterprises)을 들 수 있다. 이들은 정부조직에서 독립되어 운영되는, 즉 독립된 법인 또는 준법인의 형태로 운영되는 기업이지만 정부에 의해 소유되고 통제된다. 그런데 一般政府는 공기업들을 통해 특정의 정책목표를 달성하기도 한다. 따라서 정부의 주된 기능이 공공정책을 수행하는 정부서비스 생산이라고 할 때 이들 공기업의 활동도 정부부문과 밀접하게 연관되어 있다고 볼 수 있다.

SNA지침은 이러한 관점에 따라 일반 정부에 공기업을 포함시켜 公共部門이라고 부른다. 결국 SNA지침에 의하면, 중앙정부와 지방정부의 정부서비스 생산자와 정부부서기업을 합한 것이 일반 정부이고 여기에 다시 공기업을 합하면 공공부문이 된다.

그런데 UN의 SNA지침은 경제전체의 循環構造를 밝히는 데 목적을 두면서 정부와 공공부문의 범위를 제시하고 있지만, 1986년에 발간된 IMF의 GFS지침은 일국의 財政統計를 정비하는 데 목적을 두면서 정부와 공공부문의 범위를 제시하고 있다⁵⁾. 이 GFS지침은 공공부문의 성격에 대하여 SNA지침보다 더 상세하게 설

5) 兩 지침의 목적이 이와 같이 서로 다르기 때문에 SNA지침에서는 원칙적으로 發生主義에 의한 회계처리를 하고 GFS지침에서는 現金主義에 의한 회계처리를 하고 있다.

명하고 있다.

GFS지침은 財政統計의 일반적 기준을 제시하고 있는데, 정부의 각종 거래들을 일정 기간에 걸쳐 체계적으로 요약·정리함으로써 정부의 財政運用에 필요한 각종 정보를 제공하고자 한다. GFS지침은 이러한 목적 때문에 공공부문의 분류에 대해 SNA지침과 약간의 차이를 보이고 있으며, 또 정부부문의 분류와 기준에 대해 보다 자세하게 설명하고 있다. 물론 GFS지침은 SNA지침의 기본적인 틀과 내용을 벗어나지는 않고 있다.

GFS지침에서는 공공부문을 다시 非金融公共部門과 金融公企業으로 구분하고 있다. 공기업은 비금융공기업과 금융공기업으로 구분될 것인데, 비금융공기업을 일반정부에 합하여 비금융공공부문이라고 하고 여기에 금융공기업을 합하여 공공부문이라고 부른다. GFS가 이러한 구분을 하고 있는 이유는 그 기본목적이 SNA지침과는 달리 정부의 會計資料를 수집·분류·조정하여 재정운영과 정책결정에 도움을 얻는 데 있기 때문이다. 다시 말해 GFS지침에서는 정부활동을 財政 및 金融政策의 영역으로 구분하여 유용한 시사점을 도출하기 위하여 金融活動에 종사하는 公共機關과 財政活動에 종사하는 公共機關을 구분하고자 하는 것이다.

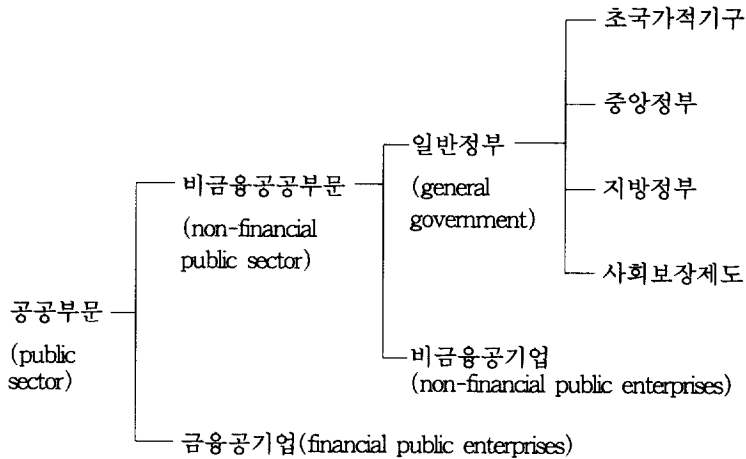
일반적으로 金融政策은 경제성장, 고용, 물가안정 등의 정책목표를 달성하기 위하여 通貨量과 利率에 영향을 미치는 정부의 각종 활동과 규제로 요약될 수 있다. 이에 반해 財政政策은 정부의 지출과 수입을 변화시킴으로써 금융정책과 동일한 政策目標를 달성하고자 한다. 이러한 관점에서 볼 때 금융기관을 중심으로 한 금융공기업을 따로 구분하여 정리하는 것은 상당한 의미가 있을 것이다.

그런데 GFS가 목표로 하는 재정통계는 재정활동에 대한 분석·계획을 주목적으로 하기 때문에 금융부문이 제외된 非金融公共部門을 주된 대상으로 삼고 있다. 따라서 재정통계는 중앙은행

및 각종 금융기관이 제외된 순수 재정활동에 초점을 맞춘다. 만약 금융공기업 부문을 재정통계에 포함시킨다면 금융공기업과의 거래가 内部去來로 분류되어 정부의 직접적인 재정활동을 명확하게 구분하기 어려울 것이다.

다음의 [圖 Ⅲ-1]은 공공부문을 비금융공공부문과 금융공기업으로 구분하고 있는 GFS지침의 공공부문 분류를 보여주고 있다. 이 그림에서는 편의상 社會保障制度를 중앙정부 및 지방정부와 따로 구분하여 표시하였지만, 사회보장서비스도 정부서비스로 간주되기 때문에 정부서비스 생산자로서 중앙정부와 지방정부에 사실상 포함되어 있어야 할 것이다⁶⁾. 또 정부부서기업들은 정부서비스 생산자는 아니지만 일반정부로서의 중앙정부와 지방정부에는 각각 포함되어야 있어야 한다.

[圖 Ⅲ-1] GFS의 公共部門 分類



6) 일반적으로 사회보장제도는 정부조직과 구분하여 운영되는 경우가 많기 때문에 편의상 GFS에서는 구분하여 표시되고 있다.

GFS지침은 SNA지침의 일반정부에 「超國家的 機構(supranational authorities)」를 포함시키고 있다는 점이 다르다. 초국가적 기구는 유럽연합(EU)과 같이 單一國家 형태를 지향하는 經濟統合體를 의미한다. 이 기구는 각국 정부의 강제부담금으로 조성된 일정한 수입을 보유하며 또 정부형태의 지출을 행하고 있는 것이다. 초국가적 기구는 일반적인 국제기구 또는 경제통합체와 구분된다. 일반적인 國際機構는 초국가적 기구와는 달리 각국 정부의 자발적인 부담금으로 운영되며 또 그 지출이 반드시 회원국들 내에서 이루어지는 것은 아니다. GFS지침이 이들 초국가적 기구를 일반정부 부문에 포함시킨 이유는, 이들을 제외할 때 정부부문이 過小評價되는 결과가 초래되기 때문이다.

2. 公共部門의 性格과 分類基準

지금까지 정부와 공공부문의 범위를 살펴보았지만, 이 논의만으로 구체적인 개별 기구와 기관들이 일반정부 또는 공공부문에 포함되어야 할 것인가를 判別하기는 어렵다. 다시 말해 정부서비스를 생산하는 모든 정부기관들이 일반정부에 포함되어야 하지만, 정부서비스로 분류될 수 있는 서비스는 무엇이며 또 정부와 독립된 형태로 운영되는 소위 半官半民의 정부조직¹⁾의 기관들에 대해서는 어떤 기준으로 판단할 수 있을 것인가에 대해서는 충분한 설명이 주어지지 않고 있다. 또한 公企業에 대해서도 정부의 소유와 통제가 어떤 기준으로 객관적으로 제시될 수 있을 것인지 명확하게 드러나지는 않고 있다.

어떤 기관을 [圖 III-1]에서 제시된 공공부문에 포함시키느냐의 여부는 각 기관의 活動性格, 이들 활동이 통제되는 方法 그리고 이들 기관의 형식적인 所有關係를 종합적으로 감안하여 판단하여야 한다. 이제 개별 기관이 공공부문에 포함될 것인지의 여부를

판단하기 위해 일반정부의 성격부터 먼저 파악하기로 한다. GFS 지침은 일반정부의 성격에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다.

“일국의 정부는 정치적 과정을 거쳐 설립되고, 영토 및 그 부속령 내에서 獨占的인 強制力을 행사하며, 정치·경제·사회적 공공 목적을 달성하기 위하여 그 성격, 비용, 재원이 여타 부문의 활동과 다른 형태인 공공서비스를 주로 제공하는, 公共當局(public authorities)과 機關(instrumentalities)들로 구성된다.

일반적으로 정부의 주된 기능은 여타 부문에 대한 強制賦課金으로 공공소비를 위한 시장외적 서비스를 생산하고 소득을 이전하며 공공정책을 수행하는 것이다. 따라서 정부는 公共財를 공급하고, 상업적 또는 금전적 이유가 아닌 公共目的을 달성하는 기능을 주로 수행한다. 설령 상업적 또는 금전적 성격이 있다 하더라도 그것은 주기능이 아니거나 이윤이 추가 되는 것이 아니다.”

이와 같은 정의로부터 일반정부 부문에 포함되어야 할 기관들의 성격은 다음 3가지로 정리될 수 있음을 알 수 있다. 첫째, 기관의 설립과 운영이 정치적 과정인 政治的 意思決定에 따라 이루어져야 한다. 다시 말해 民主主義 國家에서는 선거에 의해 임명된 자들이 당해 기관의 설립과 운영을 담당하여야 한다. 여기에는 해당 기관의 長이나 任員이 정치적인 선거에 의해 선출되거나 또는 정치적인 선거로 선출된 공직자가 기관의 장이나 임원을 실질적으로 임명하는 경우를 모두 포함한다. 여기서 정치적 의사결정이란 일국의 영토 또는 일정 지역 내의 주민들에 대해 強制的인 권한을 행사하는 것과 관련된다.

둘째, 일반정부에 포함되는 기관들은 ‘정치·경제·사회적 공공

7) IMF(1986), p. 7을 참조하라.

목적은 달성하기 위하여 ... 공공서비스' 형태의 公共政策을 수행하는데, 주로 공공소비를 위한 市場外的인 재화와 용역(행정서비스와 공공재 등)을 생산하고 또 소득을 移轉시키는 기능을 수행한다. 물론 생산된 재화와 용역을 공급하는 과정에서 상업적 또는 금전적 이윤을 벌어들인다고 하더라도 해당 기관이 모두 일반정부에서 배제되는 것은 아니다. 이윤이 주동기가 아니면서 공공정책목표를 수행하는 경우는 일반정부로 분류되어야 한다.

셋째, 일반정부에 포함되는 기관들은 '여타 부문에 대한 강제부과금'의 형식으로 조달된 자금(조세 및 각종 공과금 등)을 주요 재원으로 사용한다. 해당 기관이 이러한 강제부담금을 徵收하고 또 직접 지출하는 運營機構를 가질 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 이들 기관들이 강제부담금을 주요 재원으로 사용하기 때문에 국민전체 또는 일정한 주민들에 대하여 수입 및 지출내역을 공표하고 이에 따른 책임을 부담하게 되는 것이다.

이같이 3가지의 성격으로 정리되는 일반 정부부문에서 가장 중요한 위치를 차지하는 것은 중앙정부이다. 中央政府는 경제전체의 景氣調節的 기능을 수행하며 국가전체의 경제목표를 달성하기 위한 정책을 수행하는 유일한 기구이다. 중앙정부는 중앙정부의 모든 조직과 그 부속기구, 중앙정부의 지방조직 등을 모두 포함한다. 이에 반해 지방정부는 특정 지역 내에서 특정 권한을 행사하는 정부조직으로서, 연방정부하의 州政府 또는 下位 地方政府 일체를 포함하는 개념이다.

정부의 형태가 어떠한건 이들 정부부문에서 가장 핵심적인 역할을 담당하는 기관들은 소위 정부서비스 생산자들이다. 여기에는 기본적으로 公共行政, 國防, 治安 등과 같이 정부의 고유업무로 분류될 수 있는 각종 서비스 등을 제공하는 공식적인 정부조직이 포함되는데 행정부, 입법부, 사법부 등의 모든 국가기관과 또 부처, 사무처, 위원회 등의 다양한 명칭들로 불려지는 모든 기관들이

망라된다.

이처럼 공무원이 근무하고 있는 소위 공식적인 정부조직들은 당연히 정부서비스 생산자로 분류될 수 있을 것이다. 그런데 공식적인 정부조직과는 일정한 거리를 유지하며 한정된 범위의 自律性을 가지며 운영되는 法人·기관들이 있는데, 이들 기관의 활동이 公共政策的 성격이 강한 경우 정부서비스 생산자로 분류되어야 한다. 물론 이들 기관에 대해서도 앞에서 살펴본 일반정부의 3가지 특성을 기준으로 판단해야 할 것이다. 즉 당해 기관의 장이나 임원이 실질적으로 정부에 의해 임명되고, 당해 기관의 업무가 공공정책적 성격이 강하며 또 기관의 財源이 강제부담금으로 조성되고 있다면 당연히 정부서비스 생산자로 분류되어야 한다.

이들 정부조직 외의 기관들은 대개 정부의 一般會計와 구분되는 형태로서 자체의 수입으로 특별한 예산회계체도로 운영되는 경우가 많다. 설령 이들이 정부에서 독립된 별개의 「分權的 組織 (decentralized agencies)」으로 운영된다고 하더라도 정부부문에서 제외될 수는 없다. 이들 분권적 기구들은 정부의 일부 기능을 위임받아 활동하며 공공정책적 성격이 강하다. 따라서 이들을 정부부문에서 제외한다면 정부의 세입과 세출이 과소평가되고, 또 정부부문이 경제에 미치는 영향도 과소평가될 것이다. 이들 분권적 법인기관들은 대개 다음의 세 가지 종류로 구분될 수 있다.

첫째, 정기적으로 정부에 의해 재원의 절반 이상이 조달되고 공공기관의 실질적인 통제하에 있는 非營利機構들을 들 수 있다. 일반적으로 비영리기관은 가계에 직접적인 서비스를 제공하기 위해 자발적으로 조직된 기관을 의미하기 때문에 民間部門으로 분류된다. 그러나 만약 정부가 직접 또는 強制出捐金의 형태로 자금을 조성하고 그 기관의 정책, 사업, 활동 및 內規決定에 실질적으로 참여하고 통제한다면 정부서비스 생산자로 분류되어야 한다.

예컨대 학교, 대학교, 병원, 박물관, 도서관, 미술관 등의 비영리

기구들이 지출액의 반 이상을 고정적으로 정부에 의존하고 또 정부에 의해 기관장이 임명되는 등 실질적인 통제를 받고 있다면 이들 기구들이 공식적인 정부조직에 포함되지 않더라도 정부서비스 생산자로 분류되어야 한다. 반면 대부분의 재원이 정부에 의해 조성된다고 하더라도 실질적으로는 宗教團體 또는 民間慈善團體 등에 의해 통제되고 있다면 이들은 공공부문에서 제외되어야 할 것이다⁸⁾.

둘째, 社會保障基金을 운영하는 기관들을 들 수 있다. 사회보장 제도는 국민들에게 社會保障 便益을 제공할 목적으로 개별 부담금이 부과되고, 정부에 의해 그 운영이 통제되며 또 정부에 의해 일부 財源이 調達되는 제도 전부를 지칭한다. 비록 사회보장제도가 정부조직과 별개로 운영되고 있다고 하더라도, 이들은 정부의 주요 관심분야로서 여타 정부정책 및 사업과 긴밀히 연계되어 있다. 또 사회보장제도는 법률로써 개별 給與額이 결정되기 때문에 정부는 이에 따른 지불을 실질적으로 책임져야 할 의무가 있는 것이다.

사회보장제도는 민간에 의해 운영되는 保險 및 年金制度와 달리, 가입 희망자를 選別的으로 선택할 수 없으며 또 계약을 파기할 수도 없다. 다시 말해 자발적인 계약관계가 아니기 때문에 그 부담과 혜택이 시장기능에 따라 결정되지 않는다. 그러므로 특정 기업, 산업, 조합 등에서 운영되는 私的年金은 정부와 무관하게 이루어지며 또 관련 당사자들간의 계약에 의해 운영되기 때문에 공공부문에서 배제되어야 한다. 그런데 정부가 使用主로서 관여하고 있는 公務員年金은 비록 그것이 사적연금의 성격을 띤다고 하더라도 대개 정부부문으로 처리되어야 한다.

그런데 보험, 연금 등과 관련해서는 특정 기관이 정부서비스 생

8) UN(1988), p. 14, para 55를 참조하라.

산자로 간주되어야 할지 아니면 民間金融機關이나 公共金融機關으로 간주되어야 할지 판단하기 곤란한 경우가 많다. 왜냐하면 많은 국가들에 있어서 사회보장제도의 상당부분이 민간보험으로 이행되는 과정에 있기 때문이다.

정부서비스 생산자에 포함되어야 할 社會保障制度에 대한 판단은 주로 기금관리자의 임명, 정부통제의 기준을 중심으로 이루어져야 한다. 부담금 및 급여수준을 기금관리자의 재량에 맡기지 않고 정부가 결정한다면 그 기금은 당연히 정부서비스 생산자로 분류되어야 한다. 반면 基金管理機關이 자본시장에 참여할 수 있는 재량권이 있고 또 부담금과 급여가 이들 기관의 實績에 좌우된다면 이는 당연히 금융기관으로 분류되어야 할 것이다. 그러나 이와 같은 경우에 있어서도 정부가 基金管理者를 임명하는 경우에는 정부서비스 생산자로 분류되어야 한다⁹⁾.

셋째, 금융서비스를 제공하는 기관이지만 자본시장에서 금융자산과 금융부채를 획득할 수 있는 獨立的 權限을 가지지 못하는 기구들이 있다. 즉 금융시장에서 자율적으로 與受信 행위를 수행할 수 없는 기관들은 설령 금융기관이라는 명칭을 가지고 있더라도 정부서비스 생산자로 분류되어야 한다.

예컨대 일반 민간의 예금 등으로 조성된 자금이 자동적으로 정부로 흘러들어가는 소위 公共貯蓄機關들은 정부서비스 생산자로 분류되어야 한다. 왜냐하면 정부로 흘러들어간 이들 자금은 주로 國公債 구입에 사용되거나 정부가 통제하고 있는 公共貸出機關들로 이전되기 때문이다. 또한 정부가 사용자로서 제공하는 공무원연금 등의 각종 보장제도도 조성된 기금이 정부정책 목적에 사용되거나, 기금관리자가 공무원들의 자발적인 의사결정에 따라 선정되지 않는다면 당연히 정부서비스 생산자로 분류되어야 한다.

9) UN(1988), p.15의 para. 57을 참조하라.

지금까지 살펴본 세 가지 종류의 분권적 조직들은 정부의 공식 조직에서 독립되어 있는 별개의 법인이지만 그 성격을 감안하여 정부서비스 생산자로 분류되어야 한다. 그런데 이들 분권적 조직과는 반대로, 정부의 공식조직에 포함되어 있는 기관이지만 정부서비스 생산자로 분류되지 않는 경우도 있다. 이들은 재화와 용역을 생산하여 판매하는 기관들로서 政府部署企業으로 불린다¹⁰⁾.

정부부서기업은 앞의 절에서 살펴본 SNA인용문에서 알 수 있는 바와 같이 두가지 종류로 구분될 수 있다. 산출물인 재화와 용역을 정부내의 여타 기구로 이전시키는 소위 補助機關과 일반 민간을 상대로 산출물을 판매하는 기관이 있다. 전자의 예로는 군수 공장, 정부재산에 대한 수선보수활동, 정부출간물 인쇄소 등을 들 수 있다. 후자의 예로는 박물관 운영에 부수적으로 나타나는 구내 매점 운영, 엽서·기념품 등의 판매, 정부연구소의 出刊物 또는 실험종자의 판매, 지방정부 등에서 주로 운영하는 공공버스운송, 內水面 운항, 또한 행정활동에 부수하여 이루어지는 여권 및 각종 증명서 발급에 따른 수입 등을 들 수 있다.

SNA와 GFS지침은 이들 정부부서기업을 대부분 일반정부 부문에 포함시켜야 한다고 지적한다. 다만 후자의 정부부서기업 중에서 대규모의 산업활동으로 간주될 수 있는, 다시 말해 시장에 대규모의 財貨와 用役을 판매하는 경우는 공기업으로 분류할 것을 권고하고 있다. 예컨대 정부조직의 일부가 가스, 수도, 전기, 철도 등의 대규모 서비스를 민간에 판매하고 있다면 이들 조직이 비록 企業法人의 형태를 취하지 않는다 하더라도 성격상 공기업으로 분류되는 것이 적절할 것이다. 물론 이 경우에서도 대규모라는 말의 판단기준은 국가별로 서로 다를 것인데, 유럽연합의 경우에서

10) 정부부서기업을 일본에서는 現業이라고 번역하고 있는데 우리나라의 총무처에서도 이 용어를 그대로 사용하고 있다. 그러나 본 연구에서는 현업이라는 용어가 다소 생소하기 때문에 直譯에 가까운 정부부서기업으로 번역하였다.

는 從業員 수를 기준으로 하고 있다¹¹⁾.

정부부서기업은 재화와 용역의 판매량에 따라 그 대가를 수령하고 또 민간의 구입결정이 자발적으로 이루어진다는 점에서 企業活動으로 간주될 수 있다. 그럼에도 불구하고 정부부서기업의 대부분을 일반정부부문에 포함시키는 이유는, 이들이 일정한 이윤을 추구하는 것이 아니라 공공정책적 측면에서 판매가격을 生産費用 또는 그 이하로 책정하기 때문이다. 다시 말해 이윤을 목표로 판매하는 것이 아니고 또 대개 소규모이기 때문이다.

정부부서기업이 정책적 견지에서 운용되기 때문에 일반정부부문에 포함되어야 한다는 사실을 감안한다면, 비록 대규모의 산업활동에 종사하는 정부부서기업이라고 하더라도 정책적 측면이 강하게 나타나면 당연히 일반정부로 분류되어야 한다. 대규모의 정부부서기업이 지나치게 많은 政府支援을 받고 있을 때, 특히 판매가격이 원가의 절반에도 미치지 못할 때에는 정부서비스 생산자로 분류되고 있다.

공기업은 정부부서기업과 달리 일반정부에서 제외된다. 공기업은 실질적으로 일반정부의 所有와 統制下에 있으면서 독립된 기업법인의 형태로 운영되는 기업을 일컫는다. 정부는 공공정책적 목표를 수행하기 위하여 공기업을 설립하고 또 공기업의 운영에 참여하는 경우가 많다. 따라서 이들 공기업 부문이 비록 일반정부와는 구분된다고 하더라도 정부의 활동을 보다 정확하게 파악하기 위해서는 공기업 부문을 감안하여야만 할 것이다.

공기업이 일반정부와 구분하여 파악되어야 할 이유는 일반적인 정부활동과 그 성격이 다른 활동에 종사하며 또 생산, 비용 및 원가, 자금조달 등과 같은 産業活動上의 문제가 나타나기 때문이다. 따라서 GFS지침의 목적인 재정통계에서는 공기업의 생산 및 판

11) UN(1988), p. 17의 각주를 참고하라.

매활동 관련 비용을 제외한 나머지 금액을 非金融公共部門에 포함시키고 있다¹²⁾. 만약 공기업 중에서 정부부문의 성격을 띠고 정부부문을 代理하여 수행하는 기업이 있다면 이는 일반정부에 포함시키는 것이 타당할 것이다.

공기업을 민간기업과 구분하는 기준으로는 政府所有와 政府統制라는 2가지를 들 수 있다. 대개의 경우 정부소유와 정부통제라는 2가지 기준은 공기업에 동시에 적용될 수 있을 것이다. 대부분의 공기업은 정부가 직접 설립하여 소유하면서 경제·사회적 정책목표를 달성하기 위하여 직접적으로 또 적극적으로 통제하고 있기 때문이다.

政府所有라는 기준만을 엄격히 적용하여, 정부가 倒産한 기업을 정리하는 과정에서 또는 民營化 過程에 있는 기업을 일시적으로 소유하는 경우 전부를 공기업으로 부르기는 곤란할 것이다. 마찬가지로 정부가 소유하지 않는 민간기업에 대해 정부가 통제를 가한다는 이유만으로 이들을 공기업으로 분류하는 것도 곤란할 것이다.

정부의 實質的 統制라는 기준은 상당히 엄격하게 또 협의의 의미로 해석되어야 한다. 다시 말해 일정 범위의 기업들 전체에 적용되는 일반적인 政府規制가 아니라, 특정 기업을 대상으로 이루어지는 적극적인 규제를 의미한다. 예컨대 대부분의 국가에서는 은행 등의 금융기관에 대해 일정한 규제를 가한다. 그러나 이러한 규제에 의한 통제를 이유로 금융기관을 공기업으로 분류할 수는

12) 공기업이 판매를 통하여 얻는 수입은 세금수입처럼 정부가 자유로이 처분할 수 있는 假處分所得이 아니다. 또한 공기업의 지출액 중 상당부분은 생산요소의 구입에 사용될 것이므로 그 전액이 정부의 여타 지출처럼 정책목표를 달성하기 위한 것으로 간주될 수는 없다. 따라서 총매출액에서 생산 및 판매활동과 관련된 운영비를 差減한 잔액을 재정통계에 포함시켜야 한다. GFS 지침은 일반정부의 가처분소득으로 간주될 수 있는 수입, 그리고 정책목표를 달성하기 위한 지출을 재정통계에 반영해야 한다고 권고하고 있다. 공기업에 대한 이러한 기준은 「정부부서기업」에 대해서도 그대로 적용될 수 있을 것이다.

없는 것이다. 또한 정부의 통제는 경제적 위기상황 등에 따른 일시적이고도 단기적인 통제가 아니라 長期的이고도 持續的인 통제로 이해되어야 한다.

공기업의 판단기준으로는 政府所有와 政府統制를 종합적으로 판단해야 하지만 이들 기준을 객관적으로 정리하기는 어렵다. 특히 소유의 기준과 관련하여, 정부는 所有持分이 50%가 넘지 않더라도 대주주로서 실질적인 영향을 행사할 수도 있으며 또한 정부가 직접 소유하지 않고 여타의 공기업과 공공기관들을 통해 소유할 수도 있다.

정부통제와 관련해서는 정부가 산출물의 원가에 대해 50% 이상을 매년 지원하는 경우 이들 기업에 대해서는 정부가 사실상 통제하는 것으로 간주할 수 있다. 그리고 일반적으로는 資本投資, 산출물 형태와 양, 판매가격 등에 대하여 정부통제가 있는 경우 공기업으로 분류하는데 이들 기준 또한 절대적이라고는 말할 수 없다. 따라서 공기업의 분류는 정책입안자, 분석자의 편의에 따를 수밖에 없을 것이다.

이러한 공기업은 金融公企業과 非金融公企業으로 구분된다. 금융공기업은 은행, 보험 등과 같이 화폐금융 활동에 종사하는 공업을 의미한다. 이에 반해 비금융공기업은 產業的 또는 商業的인 재화 및 용역을 대규모로 판매하는 조직으로서 정부가 소유·통제하는 기구를 의미한다. 일반적으로 비금융공기업에는 철도 및 항공, 우편 및 전화통신, 전기, 가스, 수도, 방송 등의 서비스가 주로 포함된다. 물론 일부 국가에서는 광업, 석유, 농산물, 철강, 섬유, 화학 등의 제조업 분야에서 공기업을 운영하기도 한다.

금융공기업에는 중앙은행과 공공기관들이 소유하고 통제하는 은행, 보험회사, 저축 및 대출기관, 연금기관 등이 해당된다. 이들 기관들은 자본시장에서 資產과 負債去來를 행할 수 있는 權限이 있어야 한다. 만약 이러한 권한이 없다면 정부서비스 생산자로 분

류되어야 한다. 예컨대 海外借款으로 자금을 조달하고 있는 정부 대출기관은 정부서비스 생산자가 된다. 또 중앙은행의 경우에는 정부기관과 독립적으로 운영되고 정부에 의해 소유·통제되지 않는다 하더라도 공공부문에 포함되어야 한다.

지금까지 설명한 바를 다시 요약하면, 공공부문의 체계 내에는 크게 정부서비스 생산자, 정부부서기업, 비금융공기업, 금융공기업의 4개 去來主體가 포함될 것이다. 그런데 공공부문에 포함되는 이들 4개 거래주체들의 사업 및 활동은 성격별로 다시 구분될 수 있다. 즉 공공부문에 포함되는 사업 및 활동의 성격은 純粹政府活動, 민간 성격의 非營利活動, 非金融企業活動, 貨幣金融活動으로 구분될 수 있을 것이다. 정부서비스 생산자는 순수정부 활동과 민간 성격의 비영리 활동에, 정부부서기업과 비금융공기업은 비금융기업활동에 그리고 금융공기업은 화폐금융 활동에 각각 종사할 것이다.

다음의 <表 Ⅲ-1>은 공공부문에 포함되는 事業 및 活動을 이같이 4가지로 구분한 후 각각의 활동영역에서 일반정부, 비금융공기업, 금융공기업 및 민간부문으로 구분하는 기준을 보여주고 있다. 이는 공공부문 분류에 대한 지금까지의 논의를 약간 다른 방법으로 정리한 것에 불과하다. 순수정부 활동은 일반정부에만 포함되고 있으며, 민간비영리 활동은 정부 실질통제의 여부에 따라 一般政府와 民間部門으로 구분된다. 비금융기업 활동과 화폐금융 활동은 활동의 성격과 이를 수행하는 기관의 성격에 따라 일반정부, 비금융공기업, 금융공기업 및 민간부문으로 구분된다.

또한 [圖 Ⅲ-2]는 UN(1988)이 보여주고 있는 공공기관의 부문별 구분을 위한 意思決定 흐름도이다. 정부조직 외의 특정 기관이 공공부문에 포함되는지 또는 공공부문 내의 어떤 부문에 해당하는지를 판단하는 기준을 개략적으로 보여주고 있다. 이들의 내용도 지금까지 설명한 공공부문의 분류를 참조하여 재구성된 것이다.

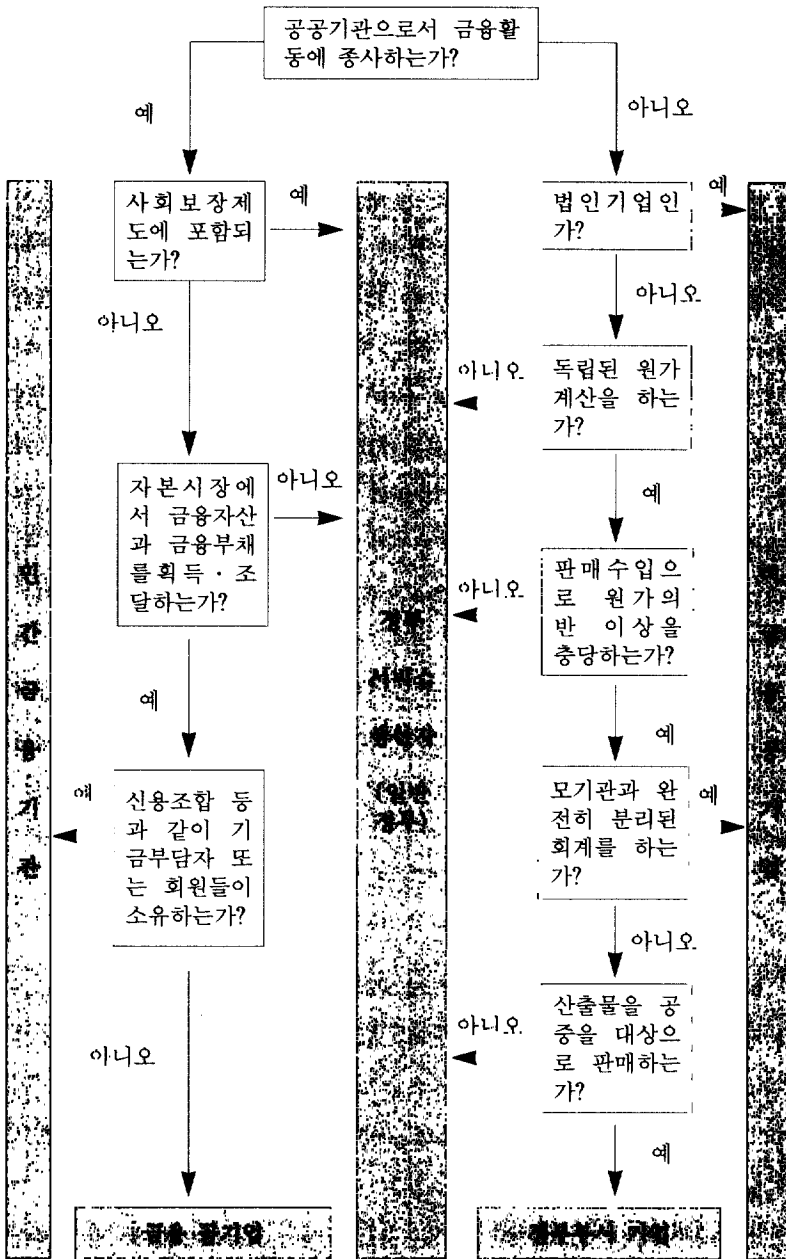
〈表 Ⅲ-1〉 公共機關의 活動과 分類

		공공부문			민간부문
		일반정부	비금융공기업	금융공기업	
순수 정부 활동		· 국방, 치안 및 각종 공공행정 서비스 · 공공정책적 성격의 분권적 기구에 의한 활동(의료, 교육, 건설, 통신 등)	×	×	×
민간 비영리 활동		· 정부 실질 통제하의 학교, 병원, 박물관, 도서관, 미술관 등	×	×	· 순수 민간 비영리기관 · 정부의 재정지원하에 있더라도 실질적으로 민간에 의해 통제되는 비영리기관
비 금융 기업 활동	정부 부서 기업	· 정부 보조 조직으로서의 정부부서기업(군수사업, 정부재산수선유지, 인쇄소 등) · 소규모 정부부서기업(정부활동에 부수된 구내매점, 기념품 판매, 정부연구소 출간물 판매 등) · 행정활동에 부수된 판매(여권, 증명서 발급) · 공공정책적 성격이 강한 정부부서 기업	· 대규모 산업활동의 정부부서기업(가스, 수도, 전기, 철도 등)	×	×
	법인 또는 준법인 기업	· 정부 실질 통제하의 기업중에서 공공정책적 성격이 강하여 명백히 일반정부를 대신하는 활동으로 볼 수 있는 경우	· 정부 실질 통제하의 법인 또는 준법인기업(도로, 철도, 항공, 우편, 통신, 전기, 가스, 수도, 발송 및 석유, 농산물, 철강, 화학 등의 주요 제조업)	×	· 민간 소유의 법인 및 준법인기업 · 일시적으로 정부가 소유하는 법인 또는 준법인기업
화 폐 금융 활동	중앙 은행 등	×	×	· 중앙은행과 그 부속 기구	×
	예금 은행	×	×	· 정부 실질 통제하의 예금은행	· 민간 소유의 예금은행
	보험 및 연금	· 사회보장제도로 분류되는 보험, 연금(공무원 연금제도 포함)	×	· 정부 실질 통제하의 보험기관	· 민간 소유의 보험기관 · 특정 산업, 조합의 자발적 사적연금제도 등
	저축 및 금융 중개 기능	· 금융시장에서 예금 또는 예금 이외의 방법을 정부가 직접 사용하거나 정책금융에 이용하는 경우 · 정부가 해외차관, 공채 등의 방법으로 조달한 자금을 공공대출 기관에 맡기는 경우	×	×	· 민간 소유의 저축 및 금융중개기관

공공부문에 포함될 수 있을 것으로 생각되는 機關이 일단 선정되면 이 기관이 金融活動에 종사하는지를 먼저 판단한다. 만약 화폐금융 활동에 종사하는 것으로 판단하면 이 기관이 사회보장제도의 일부인가, 資本市場에 자율적으로 참여하고 있는가, 신용조합 등과 같이 會員制로 운영되는가를 중심으로 민간부문과 공공부문으로 구분한다. 사회보장제도에 포함되는 경우와 자본시장에서 자산과 부채를 자유롭게 획득하지 못하는 이른바 정책금융기관들은 모두 정부서비스 생산자로 분류될 것이다.

반면 금융활동에 종사하지 않는 공공기관이라면 法人企業인지를 먼저 판단하여야 한다. 여기서 법인기업이라는 말은 일반 민간기업과 완전히 동일한 형태라는 것을 의미한다. 따라서 법인격이라는 법률적 기준만으로 판단하기는 곤란할 것이다. 법인기업은 비금융공기업으로 분류되는데, 법인기업이 아닌 경우에는 독립된 원가계산, 판매수입의 비중, 母機關과 분리된 회계, 公衆을 상대로 한 판매 여부 등에 따라 정부서비스 생산자, 비금융공기업, 정부부서기업으로 각각 구분된다. 여기서 “판매수입으로 원가의 반 이상을 충당하는가?”라는 의문은 2분의 1이라는 객관적 기준보다는 公共政策的 성격이 어느 정도인지에 중점을 두어야 할 것이다.

[圖 III-2] 公共機關 分類를 위한 意思決定



資料 : UN(1988), p. 21.

IV. 韓國의 公共部門 分類現況

본장에서는 우리나라의 각종 통계 및 법령 등에서 파악하고 있는 현행의 공공부문 범위와 분류에 대하여 살펴보기로 한다. 현재 우리나라에서 공공부문의 범위를 파악하고 있는 주요 통계자료로는 매년 재정경제원에서 발간하는 『韓國統合財政收支』(1994년 이전에는 『韓國의 財政統計』)와 한국은행에서 발간하는 『國民所得計定』 자료를 들 수 있다. 전자는 GFS지침에 따라 작성되며 후자는 SNA지침을 따르고 있다. 본장의 제1절에서는 재정통계상의 공공부문을, 제2절에서는 국민계정상의 공공부문을 각각 살펴보기로 한다. 또 제3절에서는 우리나라의 현행 공공부문 분류와 관련하여 생각해 볼 수 있는 法令上的의 각종 개념들을 정리하기로 한다. 여기서는 주로 감사원의 감사 대상기관들을 중심으로 살펴볼 것이다. 제4절에서는 우리나라의 공공부문 범위와 분류에 대한 문제점들을 간단히 정리하기로 한다.

1. 統合財政의 公共部門

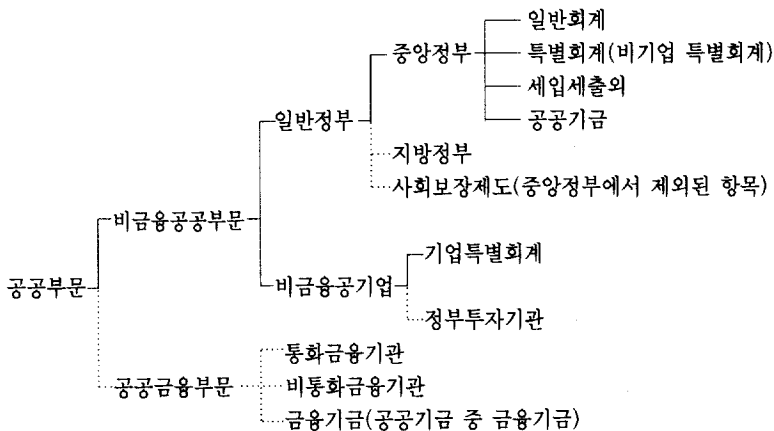
일반적으로 統合財政이라는 용어는 정부가 통제하고 또 사용할 수 있는 모든 財政資源을 통합하여 파악한다는 의미를 담고 있다. 정부가 사용하고 있는 재정자원은 예산회계법에 따라 정부가 매년 국회에 제출하는 세입세출예산에 한정되지 않고 소위 「豫算外計定(extra-budgetary accounts)」에 포함되는 자원도 포함해야 할 것이다. 이러한 의미에서 현재 우리나라는 GFS지침에 의거하여 통합재정에 대한 재정통계인 『한국통합재정수지』를 매년 발간하

고 있는 것이다.

그런데 GFS, SNA지침에서는 統合財政 또는 統合政府라는 용어가 따로 등장하지 않는다. 다만 IMF 『 재정통계연감』에서는 중앙정부, 중앙정부의 사회보장제도, 중앙정부의 예산외계정을 모두 합하여 통합중앙정부(consolidated central government)라고 부른다. 따라서 IMF에서 사용하는 統合의 의미는 제Ⅲ장에서 살펴본 일반정부의 의미로 이해될 수 있다. 이에 반해 우리나라에서는 통합재정을 비금융 공공부문을 통칭하는 용어로 사용하고 있다.

다음의 [圖 IV-1]은 현재 우리나라에서 일반적으로 인지되고 있는 비금융 공공부문으로서의 統合財政과 公共部門의 전체 체계를 보여주고 있다. 그림에서 실선으로 연결되어 있는 부문은 『한국통합재정수지』에서 실제로 처리되는 통합재정의 범위를 보여주고 있다. 반면 점선으로 연결되어 있는 부문은 일반적으로 공공부문으로 인지되고 있지만 아직까지 여러 가지 사정으로 『한국통합재정수지』에서 포함시키지 못하고 있는 부문을 반영한다.

[圖 IV-1] 우리나라의 公共部門 體系



資料: 재정경제원, 『 재정關聯統計集』, 1995, p. 21.

——, 『韓國統合財政收支』, 1996.

통합재정의 一次的인 대상이 되는 비금융 공공부문은 일반정부와 비금융공기업으로 구성된다. 一般政府는 중앙정부와 지방정부로 나뉘고, 또 중앙정부는 一般會計, 特別會計, 歲入歲出外, 公共基金으로 구성된다. [圖 IV—1]의 일반정부에는 社會保障制度가 포함되어 있어야 하는데, 우리나라의 재정통계에서는 특별회계와 공공기금의 형태로 운영되는 사회보장제도만 중앙정부에 포함되어 있다. 따라서 사회보장제도 중 중앙정부에서 제외된 항목, 즉 일반회계, 특별회계, 공공기금의 형태로 운영되지 않는 사회보장제도(예컨대 의료보험 등)는 일반정부에서 제외되고 있는 실정이다.

비금융공기업에는 현재 企業特別會計와 政府投資機關만이 포함되는 것으로 인식되고 있는데, 이들 중 기업특별회계만 『한국통합재정수지』에 포함되어 있는 실정이다. 그러나 차후의 논의에서 밝혀지듯이 비금융공기업은 기업특별회계, 정부투자기관에만 한정되지 않는다. 따라서 비금융공기업에는 이들 외에 더 많은 공기업들이 포함되어야 할 것이다.

재정통계에서 제외되는 공공금융 부문에는 金融公企業들이 포함되어 있는데, 이들 기업들은 통화금융기관과 비통화금융기관으로 구분된다. 또한 公共基金 중에서 외국환평형기금은 금융활동과 관련되는 기금이라는 이유로 금융공기업에 포함되고 있다. 따라서 금융활동과 관련되는 기금은 비록 공공기금이라고 하더라도 재정통계에서는 제외되는 것으로 이해될 수 있다.

이와 같은 우리나라의 공공부문 체계가 SNA와 GFS지침과 일치하느냐를 파악하기 위해서는 [圖 IV—1]에 나열된 개별 항목들의 내용을 자세히 살펴보아야 한다. 우선 중앙정부의 일반회계와 특별회계는 예산회계법의 적용을 받아 매년 정부가 국회에 제출하는 세입세출예산을 구성한다. 정부의 일반적인 세입으로 정부의 일반적인 지출에 충당하는 一般會計는 [圖 IV—1]에서 모두 일반정부에 포함되는 데 반해, 특정한 세입을 특정지출에 국한하여 사

용하는 特別會計는 사업의 성격에 따라 일반정부에 속하기도 하고 비금융공기업에 속하기도 한다.

1996년 말 현재 特別會計는 기업특별회계 4개와 기타특별회계 18개로서, 모두 22개가 설치되어 있다. 기업특별회계는 기업예산회계법이라는 법률에 따라 설치된 특별회계로서 여기에는 철도사업, 통신사업, 양곡관리사업, 조달사업이 포함된다. 企業特別會計가 아닌 18개의 기타 또는 非企業 특별회계는 개별 법률(특별회계의 명칭을 붙이고 있는 법률)에 따라 설치되고 있으며 이들은 모두 일반정부의 중앙정부에 속한다¹³⁾.

4개의 企業特別會計가 비금융공기업으로 분류되는 이유는, 이들이 정부부서기업의 형태로 운영되면서 특히 민간을 대상으로 대규모의 재화와 용역을 판매하고 있다고 간주되기 때문이다. 이들은 기업예산회계법에 따라 일반적인 政府會計處理 대신에 기업방식의 회계처리가 이루어진다. 다시 말해 사업의 經營成果 및 財政狀態를 표시하기 위하여 대차대조표, 손익계산서 등의 작성과 같은 기업회계방식이 적용되는 것이다.

그런데 정부의 재정활동은 일반회계와 특별회계로 구성되는 세입세출예산의 범위 밖에서 이루어지는 부분도 있다. 현재 우리나라에서 세입세출예산에 포함되지 않는지만 중앙정부에 포함시키고 있는 항목으로는 歲入歲出外, 公共基金의 2가지를 들 수 있다.

歲入歲出外 항목은 예산회계법 제18조 제2항에 따라 現物出資와 轉貸借款으로 구성된다. 현물출자란 정부가 행정재산 또는 보조재산 이외의 국유재산법상의 국유재산을 정부가 출자하는 경우를 말한다. 이때 정부는 국회의 사전동의 없이 국무회의의 심의를 거

13) 일반적으로 '기타'라는 용어는 '나머지의 소수'라는 의미가 담겨져 있기 때문에, 전체 22개의 특별회계 중 18개를 기타특별회계로 지칭하는 것은 적절하지 않을 것이다. 오히려 이들을 一般特別會計로 부르는 것이 적절할 것이나, 본 연구에서는 이 같은 용어가 아직은 보편화되어 있지 않기 때문에 비기업 특별회계로 명명하고자 한다.

쳐 대통령의 승인을 받아 시행할 수 있다. 현물출자를 「세입세출외」로 취급하는 이유는, 국유재산(도로, 댐 등)을 조성하기 위한 세출이 이미 예산으로 계상되었기에 현물출자시 다시 세출로 계상하면 重複計上된다는 점 때문이다.

전대차관의 경우도 「세입세출외」로 취급된다. 즉 국내거주자에게 轉貸할 것을 조건으로 하여 외국의 금융기관으로부터 외환자금을 차입하는 경우에는 「세입세출외」로 처리된다. 이 경우 借主는 재정경제원 장관이 되며 事業主는 전대차관을 전대받아 실제 사업을 수행하는 자(예컨대 한국주택공사, 한국도로공사, 한국전력공사 등)가 될 것이다. 이 轉貸借主의 차입활동은 국가활동이 아니고, 또 정부는 단순히 창구 역할만을 수행한다는 이유로 전대차관을 예산에 계상하지 않는 것이다.

이들 현물출자와 전대차관은 극히 미미한 부분에 불과하지만 중앙정부에 포함되는 각종의 公共基金들은 예산 밖에서 처리되는 가장 중요한 財政資源이다. 일반적으로 基金은 정부가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때 설치되는데, 정부가 특정한 분야의 사업에 대하여 지속적이고도 안정적인 資金支援을 해줄 필요가 있을 때 또는 신속적인 事業執行이 필요한 경우에 예산과 별도로 자금이 조성되고 운용된다. 이들 기금은 공공기금과 기타자금으로 분류되는데, 공공기금은 1996년 12월 말 현재 36개로서 다음의 <表 IV-1>에 나열되어 있다. 公共基金 중 32개의 기금이 중앙정부에 포함되고 있다.

공공기금은 중앙관서의 장이 관리하는 기금으로서 기금관리기본법의 적용을 받는다. 그런데 기금관리기본법은 무분별한 기금설치를 제한하기 위하여 기금설치가 허용되는 법률들을 別表의 형식으로 나열하고 있다. 여기에는 모두 76개의 기금이 포함되는데, 이들 중 중앙관서장이 관리하는 공공기금은 <表 IV-1>의 36개에 한정된다. 그 외 40개의 기금은 기타기금으로 불리며 재정통계의

〈表 Ⅳ-1〉 公共基金의 財政統計上 分類

	공공기금명
중앙정부(32개)	남북협력기금, 대외경제협력기금, 공공자금관리기금, 방위산업육성기금, 과학교육기금, 청소년육성기금, 농수산물가격안정기금, 종자기금, 농지관리기금, 산업기반기금, 국채관리기금, 직업훈련촉진기금, 관광진흥개발기금, 방사성폐기물관리기금, 과학기술진흥기금, 순국선열애국지사사업기금, 산림개발기금, 해외건설진흥기금, 국민연금기금, 산업재해보상보험기금, 사회복지사업기금, 보훈기금, 진폐기금, 산업재해예방기금, 장애인고용촉진기금, 고용보험기금, 양곡증권정리기금, 정보화촉진기금, 국민투자기금, 국민주택기금, 군인연금기금, 군인복지기금
금융기금(1개)	외국환평형기금,
미조성(3개)	도서관 및 독서진흥기금, 국민건강증진기금, 여성발전기금

공공부문에서 아예 제외되고 있다. 다만 기타기금 중 금융과 관련되는 3개의 기금, 즉 재형저축장려기금, 체신보험기금, 농어가목돈마련저축장려기금 등은 金融基金으로 분류되어 공공부문에 포함시켜 인식되기도 한다.

중앙정부에 포함되는 公共基金 중에는 국민연금기금, 산업재해보상보험기금, 고용보험기금 등과 같이 社會保障制度와 관련된 기금들도 포함되어 있다. 따라서 우리나라의 일반정부에는 사회보장제도가 일부 포함되어 있다고 말할 수는 있으나, 예산 및 공공기금 이외의 형태로 운영되는 많은 사회보장제도가 일반정부에서 제외되고 있는 실정이다. 다시 말해 일반회계, 특별회계, 공공기금의 형태로 운영되는 사회보장제도는 포함되어 있지만 그 외의 형태로 운영되는, 예컨대 醫療保險 등은 현재의 우리나라 公共部門體系에서 배제되어 있음을 알 수 있다.

공공기금이지만 금융기금으로 분류되고 있는 외국환평형기금은

財政統計에서 제외되고 있다. 그런데 調達基金은 1995년에 이미 폐지되었지만, 그 이전에는 공공기금으로서 조달특별회계와 연계되어 운용된다는 이유로 비금융공기업에 포함되었다. 조달기금이 폐지된 이후에는 재정통계에서 비금융공기업에 포함되는 공공기금은 없다.

지방정부와 정부투자기관은 여러 가지 사정으로 『韓國統合財政收支』에서 제외되고 있다. 지방정부는 예산편성 및 결산작성이 중앙정부와 시차를 두고 있고, 회계과목이 상이하여 아직까지 통합재정에 포함시키지 못하고 있다. 政府投資機關은 「정부투자기관관리기본법」에 의해 ‘정부가 納入資本金의 5할 이상을 출자한 기업체’로 정의되는데, 이들 기관들도 아직은 재정통계에서 제외되고 있다. 이들 중 한국산업은행과 중소기업은행은 공공금융 부문으로 인식되고 있기 때문에, 장차 정부투자기관들이 재정통계에 포함되더라도 이들 기관은 재정통계에서 제외될 것이다.

2. 國民計定の 公共部門

제1절에서 살펴본 『한국통합재정수지』는 재정경제원이 GFS지침에 의거하여 비금융 공공부문에 대한 통계를 정리하는 것이다. 반면 한국은행에서 발간되는 국민소득계정은 SNA지침에 따라 공공부문의 범위를 설정하고 있다. 제Ⅲ장에서 살펴본 바와 같이 SNA지침과 GFS지침은 공공부문의 범위에 대하여 모두 동일한 정의를 사용하고 있다. 그런데도 우리나라에서는 재정통계하의 공공부문 범위와 국민소득계정하의 공공부문 범위가 서로 일치하지 않는다. 본절에서는 이러한 사실에 유의하여 국민계정 내의 공공부문 범위를 살펴보고자 한다.

우리나라의 國民所得計定에서는 일반정부에 중앙정부, 지방정부, 사회보장제도와 정부서비스 생산자로서의 公共非營利機關 등

4가지가 포함되어 있다. 중앙정부에 일반회계와 비기업특별회계가 포함되는 점은 앞의 재정통계와 일치한다. 다시 말해 일반회계와 18개의 비기업특별회계가 중앙정부에 포함되고, 4개의 기업특별회계가 비금융공기업에 포함되는 것은 재정통계의 경우와 같다.

그런데 36개의 공공기금이 부문별로 구분되는 형태는 재정통계와 국민계정이 일치하지 않는다. 다음의 <表 Ⅳ-2>는 36개 공공기금이 국민소득계정에서 部門別로 분류되는 형태를 보여주고 있다. 재정통계에서는 일반정부로서의 중앙정부에 귀속되는 公共基金이 모두 32개였지만, 국민계정에서는 27개에 불과하다. 특히 국민계정에서는 재정통계와 달리 社會保障制度를 따로 구분하여 표시하고 있는데, 사회보장제도와 관련되는 공공기금은 모두 8개이다.

재정통계상의 公共基金 分類와의 차이점을 살펴보면, 양곡증권정리기금과 정보화촉진기금이 재정통계에서 中央政府로 분류되고 있지만 국민계정에서는 이들 기금이 기업특별회계인 양곡관리특별회계와 통신사업특별회계와 연계되어 운용된다는 이유로 非金融公企業으로 분류된다. 또 재정통계에서는 금융공기업에 분류되는 금융기금에 외국환평형기금만을 포함시키고 있으나, 國民計定에서는 국민투자기금, 국민주택기금, 군인연금기금의 3개 기금을 추가로 포함시키고 있다.

재정통계와 국민계정은 공공기금을 분류하는 방식에서만 차이를 보이는 것이 아니다. 국민계정에서는 재정통계와는 달리 사회보장제도를 중앙정부와 구분하여 인식하고 있다. 國民計定에서 일반정부에 포함되는 사회보장제도로는 <表 Ⅳ-2>에서 제시된 8개의 사회보장기금뿐만 아니라 사회보장제도와 관련되는 중앙정부와 지방정부의 각종 기관들도 있다. 다시 말해 지방정부의 특별회계인 의료보호기금특별회계뿐만 아니라 의료보험조합연합회, 의료보험관리공단, 직장 및 지역 의료보험조합 일체, 국민연금관리공

〈表 Ⅳ-2〉 公共基金의 國民計定上 分類

구 분	공공기금명
중앙정부(27개)	남북협력기금, 대외경제협력기금, 공공자금관리기금, 방위산업육성기금, 과학교육기금, 청소년육성기금, 농수산물가격안정기금, 종자기금, 농지관리기금, 산업기반기금, 국채관리기금, 직업훈련촉진기금, 관광진흥개발기금, 방사성폐기물관리기금, 과학기술진흥기금, 순국선열애국지사사업기금, 산림개발기금, 해외건설진흥기금, 군인복지기금 ¹⁾
사회보장제도	국민연금기금, 산업재해보상보험기금, 사회복지사업기금, 보훈기금, 진폐기금, 산업재해예방기금, 장애인고용촉진기금, 고용보험기금
비금융공기업(2개)	양곡증권정리기금, 정보화촉진기금
금융공기업(5개)	국민투자기금, 외국환평형기금, 국민주택기금, 군인연금기금
미 조성(3개)	도서관 및 독서진흥기금, 국민건강증진기금, 여성발전기금

註: 1) 군인복지기금은 1996년에 설치되어 1997년부터 재원이 조성되는데, 이 기금이 한국은행 내에서 어느 부문으로 분류될지 현재까지 알려진 바는 없다. 여기서는 일단 중앙정부 부문에 귀속시켰다.

資料: 한국은행 조사제2부 국민계정실 내부자료.

단 등이 사회보장제도에 포함되고 있다.

그리고 재정통계에서는 정부서비스 생산자로 분류될 수 있는 각종의 分權的 機關들이 일반정부에서 대부분 배제되고 있으나, 국민계정에서는 이들이 公共 非營利機關으로 분류되어 일부 포함되고 있다. 적어도 이 점에서 볼 때에는 국민계정의 공공부문 범위가 재정통계보다 훨씬 더 SNA와 GFS지침에 충실함을 알 수 있다. 일반정부에 포함되는 공공 비영리기관에는 모두 73개의 기관이 포함되고 있는데, 이들의 내역은 다음의 〈表 Ⅳ-3〉과 같이 정리된다.

이들 공공 비영리기관에는 각종의 國策 및 地方自治團體 研究所, 공단, 병원, 정보센터, 교육기관, 재단들이 포함되어 있다. 국민

〈表 IV-3〉 國民計定에 포함된 公共 非營利機關

	기 관 명
연구소(43개)	과학기술정책관리연구소, 광주과학기술원, 국토개발연구원, 기초과학지원연구소, 대외경제정책연구원, 민족통일연구원, 산업연구원, 생명공학연구소, 생산기술연구원, 시스템공학연구소, 에너지경제연구원, 한국개발연구원, 한국건설기술연구원, 한국과학기술연구원, 한국과학기술원, 한국과학재단, 한국교육개발원, 한국국방연구원, 한국기계연구원, 한국노동연구원, 한국농촌경제연구원, 한국법제연구원, 한국보건의사회연구원, 한국소비자보호원, 한국식품개발연구원, 한국신발연구소, 한국에너지기술연구소, 한국여성개발원, 한국원자력연구소, 한국원자력안전기술원, 한국전기연구소, 한국자원연구소, 한국전자통신연구원, 한국정신문화연구원, 한국조세연구원, 한국지방행정연구원, 한국청소년개발원, 한국표준과학연구원, 한국한의학연구소, 한국해양연구소, 한국행정연구원, 한국형사정책연구원, 한국화학연구소
지방자치단체 연구소(5개)	광주전남발전연구원, 대구경북개발연구원, 서울시정개발연구원, 충남발전연구원, 충북개발연구원
공단(9개)	국립공원관리공단, 국민체육진흥공단, 대한법률구조공단, 에너지관리공단, 중소기업진흥공단, 한국보훈복지공단, 한국산업안전공단, 한국산업인력관리공단, 환경관리공단
기타(16개)	국제연구교류단지 관리사무소, 대한광업진흥공사, 생산기술연구원부설 기술교육센터, 산업기술정보원, 서울대학병원, 연구개발정보센터, 증권감독원, 지방자치경영협회, 표준과학연구소부설 천문대, 품질평가센터, 한국국제교류재단, 한국국제협력단, 한국교육개발원부설 교육방송, 한국노동교육원, 한국지방재정공제회, 한국학술진흥재단

資料: 한국은행, 내부자료.

계정에서는 매 5년마다 통계의 現實經濟 反映度를 높이기 위하여 基準年 改編이 이루어지는데, 이때마다 공공 비영리기관에 대한 검토와 조정이 이루어지는 것으로 알려져 있다. 그러나 특정 기관이 어떤 경우에 공공비영리기관으로 분류되고 또 어떤 경우에 민간비영리기관으로 분류되는지에 대해서는 그때 그때의 담당자가 판단하기 때문에 현재로서는 <表 Ⅳ-3>의 분류기준을 자세히 파악할 수 없다¹⁴⁾.

그리고 국민계정에서는 재정통계에서 제외되고 있는 地方政府가 포함되고 있다. 국민계정상의 지방정부에는 일반회계, 기타 특별회계, 교육특별회계가 포함되고 있는데, 지방자치단체가 관리하고 있는 각종 기금과 이들이 出捐하는 기관들은 대부분 제외되고 있는 실정이다.

그런데 국민계정상에서 파악하는 공기업에는 어떤 것들이 포함되고 있는지에 대해서는 파악하기가 곤란하였다. 국민계정의 活動別 분류에서는 공기업과 민간기업이 모두 동일한 부문인 「産業」으로 분류되어 있고, 또 制度部門別 분류에서는 비금융 법인기업과 금융기관만 구분될 뿐이기 때문에 공기업이 따로 구분되지 않고 있다.

14) 국민계정상의 공공부문 분류에 대해서는 여러 가지의 疑問들이 제기될 수 있다. <表 Ⅳ-2>와 관련해서는 군인연금기금은 왜 사회보장기금이 아닌가? 국민투자기금과 국민주택기금은 중앙정부의 재정활동으로 간주되어야 하지 않는가? 하는 의문들이, 또 <表 Ⅳ-3>과 관련해서는 대한광업진흥공사는 공공비영리기관이 아니라 비금융공기업이 아닌가? 교통안전공단은 왜 공공비영리기관에서 제외되는가? 대부분의 국책연구소들을 공공비영리기관으로 포함시키면서, 왜 교통개발연구원, 국방과학연구소, 통신개발연구원, 한국생산기술연구원, 한국식품위생연구원, 한국인삼연초연구소, 해운산업연구원 등의 국책연구소들을 제외시키고 있는가? 하는 의문들이 있다.

3. 公共部門의 其他 分類

공공부문의 분류에 대해서는 기본적으로 재정경제원의 재정통계와 한국은행의 국민계정이 가장 중심적인 내용이 된다. 그런데 우리나라의 각종 法令에서는 공공부문의 범위 및 분류와 관련되는 몇 가지 법적 기준과 개념이 존재하고 있다. 예컨대 「감사원법」의 監査 對象範圍, 「정부투자기관 관리기본법」의 政府投資機關, 「국유재산의 현물출자에 관한 법률」에 의한 政府出資企業體, 「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」의 政府管理企業體, 「공직자윤리법」의 公職有關團體 등 각종의 法律用語가 등장하고 있다. 이제 이들의 내용을 조망하면서 우리나라의 공공부문 체계가 어떠한지를 개략적으로 파악하기로 한다.

먼저 감사원의 감사를 받는 기관들은 기본적으로 공공부문의 범위와 관련하여 직간접적으로 검토대상이 될 수 있을 것이다. 감사원의 감사대상 기관들의 범위는 사실상 제Ⅲ장에서 제시된 공공부문의 범위보다 훨씬 넓을 수밖에 없다. 왜냐하면 정부의 補助金을 수령하고 또 정부와 契約하는 모든 민간기업들이 감사원의 감사대상이기 때문이다. 그러나 이들을 살펴봄으로써 공공부문에 포함되는 모든 기관들을 망라하여 우리나라의 공공부문 전체의 개략적 윤곽을 그릴 수 있을 것이다.

감사원은 감사원법 제20조에 의해 국가기관 및 법률에 정하는 기관의 회계를 검사 및 감독하며, 공무원 및 공무원에 준하는 자의 직무를 監察(비위적발, 행정관리상의 문제점 개선 등)한다. 따라서 감사원은 감사 대상기관을 회계검사 대상과 직무감찰 대상으로 구분하고 있는데, 본 연구에서는 前者의 회계검사 대상기관들을 검토하면서 공공부문의 범위를 생각하기로 한다. 회계검사 대상기관의 범위는 직무감찰 대상기관의 범위보다 대체로 넓으며, 또 본 연구에서는 주로 재원조달 및 운용을 중심으로 공공부문의

범위를 검토하고 있기 때문에 회계검사 대상기관을 살펴보는 것이 적절할 것이다.

회계검사 대상기관은 다시 「必要的 檢査事項」과 「選擇的 檢査事項」으로 구분된다. 「필요적 검사사항」에는 감사원법 제22조에 따라 4가지 종류가 포함되는데, 국가의 회계, 지방자치단체의 회계, 한국은행과 국가 및 지방자치단체가 자본금의 2분의 1 이상을 출자한 법인, 다른 법률에 의해 감사원의 會計檢査를 받도록 규정된 단체가 포함된다. 여기서 국가의 회계와 지방자치단체의 회계는 대부분 일반정부로서 정부부문에 포함될 것이다.

국가가 자본금의 2분의 1 이상을 출자한 법인은 「정부투자기관 관리기본법」에 예시된 公社型 기업을 주로 의미하고, 지방자치단체가 2분의 1 이상을 출자한 법인은 「지방공기업법」에 따라 설립된 地方公社型 기업을 주로 의미한다. 따라서 이들은 공기업으로 분류되어 일반정부는 아니지만 공공부문에 포함될 것이다. 그리고 네번째 종류의 필요적 검사사항인 ‘다른 법률에 의해 감사원의 회계검사를 받도록 규정된’ 기관은 개별 기관의 성격을 감안하여 분류해야 할 것인데 선택적 검사사항과 중복되는 경우가 많다.

選擇的 檢査事項은 감사원이 필요하다고 인정하거나 국무총리의 요구가 있을 때 검사할 수 있는 기관으로서 감사원법 제23조에서 모두 10개 종류로 분류되고 있다. 즉 현금 등 受拂團體, 보조 및 출연단체, 재보조 및 재출연단체, 소액투자단체, 재투자단체, 보증단체, 公的團體, 계약상대방, 기금관리단체, 기금출연 및 보조단체들이 이에 포함된다. 본 연구에서는 설명의 편의상 이들을 크게 6가지 종류로 구분하여 하나씩 살펴보기로 한다.

첫째, 國庫金을 취급하는 금융기관인 현금 등 수불단체가 있는데 이들은 국가 또는 지방자치단체를 위하여 이들의 현금·물품 또는 유가증권을 受入하고 拂出하는 기관이다. 이들 현금 등의 受拂은 법령의 규정에 의한 것과 계약에 의한 것으로 나누어 볼 수

있는데, 전자의 예로는 양곡관리법에 따라 농업협동조합중앙회가 취득하는 양곡 등 매입자금의 지불을 들 수 있다. 또한 계약에 의한 것에는 각종 은행들이 망라되어 있는 국고대리점, 국고수납대리점, 시도 금고 및 시군 금고 등이 있다. 여기에는 각종 시중은행들과 농업협동조합 중앙회, 축산업협동조합 중앙회, 수산업협동조합 중앙회 등이 포함된다.

둘째, 정부의 보조 및 출연단체와 재보조 및 재출연단체를 들 수 있다. 政府出捐金이란 국가가 해야 할 사업이지만 여건상 정부가 직접 수행하기 어렵거나 또는 여타 단체가 대행하는 것이 보다 효과적이라고 판단될 때 이러한 사업을 수행하는 자에 대하여 국가가 財政上의 원조를 제공하는 것을 일컫는다. 再出捐이란 출연단체가 다시 출연하는 경우를 일컫는다.

出捐團體는 국가 또는 지방자치단체가 특정 연구사업을 수행하는 법인설립 등을 위해 금전 또는 그 밖의 재산을 지출하는 경우가 대부분이다. 따라서 출연단체에는 각종의 연구기관들이 주로 해당되지만, 그 외에도 재단, 국립대학병원, 공단 등도 포함되고 있다. 재출연단체로는 1995년 1월 현재 한국기술교육대학만이 해당된다.

보조단체와 재보조단체는 정부의 補助金을 받는 단체를 말한다. 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」에 의하면 보조금은 '국가 외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 補助金, 負擔金 기타 상당한 反對給付를 받지 아니하고 교부하는 급부금 등'으로 정의된다. 보조단체에는 나사로 복지관, 소비자보호단체 협의회, 광복회, 대한승마협회, 세종대왕기념사업회 등과 같은 각종 사회단체와 협회 등이 해당된다.

앞에서 살펴본 출연은 국가가 해야 할 사업에 대해 국가 또는 지방자치단체가 지원하는 행위를 일컫지만, 보조는 그렇지 않은

사업을 지원하는 것을 말한다. 따라서 감사원은 출연기관과 달리 보조기관에 대해서는 원칙적으로 그 교부한 補助金에 국한하여 감사를 실시하게 된다. 재보조단체는 보조단체로 규정된 자가 다시 補助金, 獎勵金, 造成金 등을 교부하는 경우를 일컫는다.

셋째, 소액투자단체와 재투자단체를 들 수 있다. 소액투자단체는 국가 또는 지방자치단체가 자본금의 2분의 1 미만을 出資한 단체를 의미하는데 정부가 持分을 보유하고 있는 각종 주식회사가 해당된다. 국가정책에 따라 경영이 이루어지는 법인들에 대해 감사원이 필요에 따라 회계검사를 할 수 있도록 규정한 것이다. 이들 법인에 대해서는 회계업무 전반을 검사하지 않고서는 검사목적을 달성할 수 없기 때문에 이러한 규정이 감사원법에 삽입되어 있는 것이다.

少額投資團體에 대해서는 출자비율의 下限線에 대한 명시적인 규정이 없기 때문에 정부가 단 1%만을 출자하더라도 감사원의 檢査對象이 될 수 있을 것이다. 그러나 상법 제466조와 제467조에 의하면 발행주식 총수의 100분의 5 이상에 해당하는 주식을 가진 주주에게 회계장부 열람권과 회사업무, 재산상태에 대한 검사인 선임청구권을 부여하고 있기 때문에 정부의 出資比率도 최소한 5% 이상은 되어야 한다고 해석될 수 있다.

재투자단체는 정부투자기관 또는 소액투자단체 등이 재출자한 경우가 해당된다. 그런데 국가 또는 지방자치단체가 출자한 자(子出資法人)가 다시 출자한 자(孫出資法人)의 회계는 감사원의 검사대상이 되지만, 손출자법인이 다시 출자한 자(曾孫出資法人)의 회계는 감사원의 검사대상에 포함되지 않는다.

넷째, 公的團體, 保證團體들을 들 수 있다. 감사원은 민법에 의해 설립되거나 또는 상법 이외의 법률에 의해 설립된 단체로서 그 임원의 전부 또는 일부, 또는 그 대표자를 국가나 지방자치단체가 임명하거나 任命 承認하는 소위 공익법인, 공적단체 또는 비

영리법인 등에 대해서도 회계감사를 시행한다. 각종 협회, 연합회, 공제회, 공단 등의 명칭으로 구분되는 단체들이 대부분 여기에 해당된다.

국가 또는 지방자치단체가 채무를 보증한 保證團體도 감사의 대상이 되는데, 이들 기관들은 이미 앞에서 열거한 종류의 기관과 중복될 것이다. 그러나 중복되지 않는 경우도 있는데, 한국핵연료 주식회사, 부산어패류처리조합 등이 여기에 해당된다. 국가 등이 債務履行을 보증한 개인이나 법인이 그 채무를 이행하지 못할 경우에는 국가 등이 보증채무를 직접 이행해야 하므로 채무이행 가능성 여부에 대한 판단이 가능하도록 회계업무 전반을 대상으로 한다.

다섯째, 契約相對方을 들 수 있다. 이는 앞에서 열거한 각종 유형의 감사 대상기관들과 契約을 체결하는 자를 의미한다. 이들에 대해서도 감사원의 감사를 받도록 한 이유는 국가 등이 행한 계약의 진실성, 타당성 등을 확인하기 위하여 거래 상대방의 회계를 검사할 필요가 있기 때문이다.

여섯째, 基金管理團體와 基金出捐 및 補助團體를 들 수 있다. 기금관리단체란 기금관리기본법에 나열된 각종 공공기금 및 기타기금을 관리하는 자를 의미한다. 기금관리단체는 대부분 앞에서 살펴본 기관들과 중복되고 있다. 또 基金出捐 및 補助團體는 기금관리자가 출연 및 보조하는 단체로서 재단법인 서울평화상, 영화진흥공사 등이 여기에 해당된다.

지금까지 10개 종류의 감사 대상기관들을 살펴보았는데, 이들 중 공공부문의 범위에 속할 수 있는 기관들은 무엇인가? 공공부문의 범위를 결정할 때 사용될 수 있는 기준은 제Ⅲ장에서 살펴본 대로 3가지의 특징으로 설명될 수 있다. 즉 기관의 長 또는 任員이 실질적으로 정부에 의해 임명되고, 기관의 사업은 公共政策的 성격이 강하고, 또 그 主要財源은 정부 또는 강제부담금의 형

태로 조성되는 것이다. 이 같은 특징을 갖추고 있는 기관들은 대부분 감사 대상기관 내에 포함되어 있을 것인데, 여기서는 대상기관들의 재원 성격을 중심으로 공공부문의 범주에 귀속될 수 있는 감사 대상기관들을 추출하고자 한다.

우선 기관의 주요 재원이 정부가 출연의 형식으로 제공하는 出捐團體는 대부분 일반정부에 포함될 수 있을 것이다. 또 재원이 強制負擔金의 형태로 조성되는 기금을 관리하는 기금관리단체도 정부사업의 성격을 띠기 때문에 일반정부에 포함되어야 한다. 반면 기금출연단체는 공공부문에 포함되어야 할지의 여부가 사실상 분명하지는 않다. 또 少額投資團體, 再投資團體는 정부가 실질적인 통제권을 가지고 있다면 공기업으로 분류되어 공공부문에 포함되어야 할 것이다.

그러나 정부의 보조금을 수령하는 각종 단체인 보조단체, 재보조단체, 기금보조단체 등은 기본적으로 공공부문에서 제외되어야 한다. 만약 이들 단체의 장을 정부가 실질적으로 임명하고 통제한다면 이들 또한 공공부문에 포함된다. 보증단체도 정부의 補助金을 수령하는 것으로 간주될 수 있기 때문에 보조단체와 같은 취급을 받아야 한다. 감사 대상기관 중 정부사업의 계약상대방인 민간기업과 개인은 당연히 공공부문에서 제외되어야 할 것이다. 그 외의 기관으로서 현금 등 受拂團體, 공적단체는 개별 단체의 성격과 3가지 특성의 輕重에 따라 공공부문의 포함여부가 판단되어야 한다.

이처럼 감사 대상기관들의 목록은 본 연구에서 추출하고자 하는 공공부문의 범위를 벗어나는 것으로 보이기 때문에, 공공부문의 범위를 추출하는 데 유익한 참고자료가 될 수 있을 것이다. 달리 말한다면, 이들 감사 대상기관의 목록은 우리나라에서 공공부문과 관련되는 각종 기관들을 체계적으로 정리한 유일한 자료가 된다. 그러나 공공부문 내에 포함되는 기관의 일부가 감사 대

상기관에서 제외되고 있으며(예컨대 曾孫出資法人), 또 감사 대상 기관들이 철저하게 조사되었는지 확신할 수 없기 때문에 감사 대상 기관 목록만으로 충분하지는 않을 것이다.

감사원법뿐만 아니라 여타의 각종 법령에서도 공공부문과 관련 되는 기관들을 몇 가지 범주와 정의로 구분하고 있다. 정부투자기관, 정부출자기업체, 공직유관단체, 정부관리기업체 등의 用語들은 대부분 공공부문에 포함되는 기관들의 일부를 나타내는 용어로 사용되고 있다. 이제 각종 법령상의 이들 용어들을 정리하면서 공공부문의 범위를 파악하고자 한다.

첫째, 政府投資機關은 정부가 納入資本金의 50% 이상을 출자한 기업체로서 정부투자기관관리기본법의 적용을 받는 기관을 의미한다. 여기에 포함되는 기관들은 정부의 持分率이 변함에 따라 매년 변화하고 있다. 그러나 이들은 기본적으로 공기업의 성격을 가지기 때문에 非金融公企業과 金融公企業으로 각각 분류될 수 있을 것이다.

둘째, 정부출자기업체는 「국유재산의 현물출자에 관한 법률」에 따라 정부가 출자하였거나 출자할 기업체로서 대통령령이 정하는 기업체로서 定義된다. 이 정의에 따르면 정부가 실질적으로 소유하고 통제하는 기업들뿐만 아니라 정부가 출자한 기업이면 모두 정부출자기업체로 분류될 수 있을 것이다. 그러나 이 법률에서는 동 시행령에 나열된 기업만을 政府出資企業體로 정의하고 있기 때문에, 정부가 출자한 기업체이면서도 시행령에 나열되지 않는 경우에 대해서는 의문의 여지가 있다. 여하간 정부출자기업체의 정의만을 감안한다면 이들이 정부의 실질적 통제를 받는 공기업과 일치하지는 않을 것이다.

셋째, 「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」에는 政府管理企業體라는 용어가 등장하고 있다. 정부관리기업체는 국가 또는 지방자치단체가 직접 또는 간접으로 자본금의 2분의 1 이상을 출자하였

거나 出捐金·補助金 등의 재정지원 규모가 기본재산의 2분의 1 이상인 기업체, 국민경제에 중대한 영향을 미치고 업무의 公共性이 현저하여 국가 또는 지방자치단체가 법령에 따라 지도·감독하거나 중요사업의 결정이나 임원 임면 등에 실질적인 지배력을 행사하는 기업체로서 정의된다. 정부관리기업체도 역시 동 시행령에 나열된 52개의 기업만을 대상으로 하고 있기 때문에, 정부출자 기업체와 같은 문제가 있을 수 있다.

넷째, 公職有關團體는 「공직자윤리법」 제3조 1항 10호에 정의되어 있다. 이 정의에 의하면 공직유관단체는, 정부투자기관 및 정부의 출연·보조를 받는 기관·단체, 기타 정부업무를 위탁받아 수행하는 기관·단체, 지방공기업법에 의한 地方公社, 地方公團 및 지방자치단체의 출연·보조를 받는 기관·단체, 기타 지방자치단체의 업무를 위탁받아 수행하는 기관·단체, 임원의 선임에 있어서 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장의 승인 등을 요하거나 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 임원을 선임하는 기관·단체로서 정의된다.

이들 공직유관단체들도 施行令에 열거되어 있는 기관들로 한정되어 있다. 시행령에서는 4가지 종류로 구분되는데, 정부투자기관, 지방공사 및 지방공단, 정부 또는 지방자치단체의 출연·보조를 받거나 그 업무의 위탁을 받는 기관·단체(총 71개), 임원을 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 선임하거나 그 선임의 승인을 하는 기관·단체(총 76개)로 분류되어 있다.

지금까지 監査 對象機關, 政府投資機關, 政府出資企業體, 政府管理企業體, 및 公職有關團體들의 개념을 살펴보았다. 여기서 발견할 수 있는 사실은 정부부문과 관련되는 각종 公共機關들의 개념과 정의가 체계적으로 정리되어 있지 않다는 점이다. 또 하나의 중요한 사실은 재정경제원의 재정통계와 한국은행의 국민계정이 이들 공공기관들을 충분히 포함하지 않기 때문에 공공부문 범위

를 대단히 협소하게 파악한다는 점이다.

4. 公共部門의 範圍와 分類의 問題點

지금까지 본장에서는 정부 재정통계상의 공공부문, 한국은행 국민계정상의 공공부문 그리고 각종 법령상의 공공부문 관련 용어들을 살펴보았다. 본절에서는 GFS지침과 SNA지침을 염두에 두면서 우리나라 公共部門의 範圍와 分類에 대한 문제점들을 간략히 정리해 보기로 한다. 특히 본절에서는 재정통계의 정비라는 관점에서 이들 문제점들을 크게 4가지로 정리하고자 한다.

첫째, 공공부문에 포함되는 기관들의 범위에 대해서는 국가 전체적으로 통일된 기준과 용어를 확립하여 一貫性 있는 분류가 이루어지도록 해야 하는데 그렇지 못하다. 먼저 공공부문의 범위를 일관성 있게 분류하기 위해서는 재정통계상의 공공부문과 국민계정상의 공공부문을 일치시켜야 한다. 公共基金을 어떻게 분류할 것인가, 公共 非營利機關에 어떤 기관들을 포함시킬 것인가, 사회보장제도는 따로 구분하여 표시할 것인가 등등에 대하여 동일한 개념과 기준이 사용되어야 할 것이다.

또한 공공부문의 범위를 일관성 있게 분류하기 위해서는 공공부문과 관련되는 각종 기관 및 단체들이 하나도 빠지지 않고 모두 공공부문에 포함될 수 있도록 법령상의 각종 용어와 개념이 통일되어야 한다. 즉 法令 또는 學術的 論議에서 사용되는 각종 용어들을 체계적으로 정의하여 공공부문의 범위를 파악하는 데 死角地帶가 없도록 해야 할 것이다.

현재 전문가들 사이에서는 공기업, 정부기업, 정부현업, 정부투자기관, 정부출자기업체, 정부관리기업체, 정부출자기관, 정부출연기관, 정부보조단체, 투자기관 자회사, 공직유관단체 등 다양한 용어들이 혼란스럽게 사용되고 있다. 이들 용어가 뜻하는 기관들 중

에는 중복되는 것들도 많고 또 上位와 下位概念이 정확하게 구분되지도 않는다. 이러한 용어의 무분별한 사용은 공공부문의 체계를 정리하는 데 큰 장애요인이 되고 있다.

특히 법령의 분야에 사용되는 용어들은 個別 法律의 필요에 따라 정의되고 있는데, 개념적 정의에 따라 기관들이 파악되는 것이 아니라 施行令에 열거되는 방법으로 파악되고 있다. 따라서 제시된 개념상의 기준을 만족시키면서도 시행령에 열거되지 못하는 경우도 있고, 개념상의 기준을 만족시키지 못하는 기관임에도 시행령에 포함되는 경우도 있다. 이는 많은 혼란을 야기시키고 있다¹⁵⁾. 예컨대 근로복지공단은 政府出資企業體에 포함된 유일한 공단인데 왜 이는 기업체로 생각되는가, 또는 왜 근로복지공단 이외의 공단은 정부출자기업체에서 제외되는가? 하는 의문이 제기될 수 있는 것이다.

따라서 공공부문 내의 기관 모두를 망라할 수 있는 방법으로 기관의 개념을 정의하고, 상하위 개념이 명백하고 또한 국가 전체적으로 統一的으로 사용될 수 있는 용어를 정비할 필요가 있을 것이다. GFS지침과 SNA지침을 감안한 후, 재정통계와 국민계정의 公共部門 범위를 손쉽게 확정할 수 있는 방법으로 개념을 정비하여 기관들을 분류할 필요가 있다.

둘째, 공공부문의 분류는 지금처럼 기금을 중심으로 판단할 것이 아니라 각종 公共機關의 성격을 파악하는 방법으로 이루어져야 한다. 우리나라의 현행 공공부문 분류에서 가장 두드러진 특징은 각종 公共基金을 중심으로 그 범위를 파악한다는 것이다. 물론 국민계정에서는 공공기금 이외에도 각종의 공공 비영리기관들을

15) 법률의 安定性과 豫測可能性을 위해서는 시행령에 개별기관들을 열거하는 것이 불가피하다는 주장도 제기되고 있다. 이러한 주장의 기저에는 열거주의가 개별 법률로 보면 문제가 많은 것 같지만 국가 전체의 법률체계에서는 별 문제가 없다는 인식이 있다.

일부 포함하고 있으나 정부의 재정통계에서는 전적으로 기금을 중심으로 일반정부의 범위를 상징하고 있다.

기금을 중심으로 일반정부의 범위를 설정하기 때문에 공공기금을 관리하지 않는 많은 공공기관들이 일반정부에서 배제되고 있다. 또 당연히 공공기관으로 분류될 수 있는 기관이면서도 기금만을 정부부문에 포함시키기 때문에, 기금과 別途 計理되는 많은 사업들이 一般政府에서 배제되는 문제를 안고 있다.

예컨대 公團이라는 이름으로 불려지는 많은 기관들은 사실상 정부서비스 생산자로 분류될 수 있음에도 불구하고 재정통계의 일반정부에서 제외되고 있다. 또 각종 國策研究機關들도 공공기금과는 무관하다는 이유로 재정통계의 일반정부에서 제외되고 있다. 이와 같이 기금을 중심으로 한 분류 때문에 많은 공공기관들이 일반정부와 공공부문에서 배제되어 우리나라의 정부부문이 過小 評價되게 하고 있다.

정부서비스 생산자로 분류될 수 있는 각종의 공공기관들은 SNA와 GFS지침에서 제시되고 있는 分權的 機構로 간주되어야 한다. 따라서 이들 기관의 활동과 성격을 하나하나 구체적으로 살펴본 후 보다 구체적인 기준을 마련하여 이들의 상당수를 정부부문에 포함시키는 것이 타당할 것이다. 물론 이들 기관에 대한 출연금 등은 정부의 일반회계와 특별회계의 歲出項目에 포함되어 있지만, 이들 기관이 準租稅 성격의 각종 부담금을 수령하고 있고 또 자체의 재원수입으로 정부서비스를 제공하고 있다면 이들 부분도 정부에 포함시켜야 하는 것이다.

셋째, 공공부문의 범위를 설정함에 있어서는 豫算會計制度上的 구분, 기관의 명칭 및 설립과정 등과 같은 형식적 내용보다는 實質的 내용이 우선되어야 한다. 예컨대, 정부부서기업의 사업이 공공정책적 성격이 강하면 공기업으로 분류할 것이 아니라 비록 產業活動에 종사하고 있더라도 일반정부에 포함시켜야 할 것이다.

특히 정책금융을 취급하는 金融機關들은 GFS와 SNA지침에 따라 일반정부에 포함시키는 것이 적절할 것이다. 또한 특별회계와 기금에 대해서도 그 실질적 성격을 중심으로 부문별 분류를 시도하여야 할 것이다.

넷째, 국제적인 기준에 부합하는 분류를 조속히 시행하여야 한다. 현행의 재정통계는 사회보장제도를 비롯하여 지방정부뿐만 아니라 사실상의 공기업이 모두 제외되어 있다. 재정에 관한 통계를 체계적으로 정비하는 이유는 財政資源을 효과적으로 사용하는 데 있다. 따라서 재정과 관련되는 각종 통계가 제대로 정비되기 위해서는 國際的인 기준에 부합하는 範圍와 分類를 조속히 마련하여야 할 것이다.

V. 日本의 公共部門

우리나라의 豫算 및 財政制度는 일본과 유사한 형태를 취하고 있기 때문에, 우리나라의 공공부문 범위를 논하기 전에 먼저 일본의 공공부문 분류에 대한 내용을 살펴보면서 유익한 시사점을 도출하고자 한다. 본장의 제1절에서는 일본의 예산 및 재정제도를 중심으로 공공부문의 분류를 살펴볼 것인데 特殊法人이 논의의 주된 대상이 될 것이다. 제2절에서는 일본의 국민계정과 재정통계상의 공공부문 분류를 살펴보고, 이 과정에서 얻을 수 있는 여러 가지 시사점을 정리해 보기로 한다.

1. 日本의 公共部門 範圍

일본 재정제도의 핵심이 되는 예산은 「재정법」에 의거하여 작성되는 세입세출의 예정적 계획으로서 국회의 심의·의결을 거쳐 성립된다¹⁶⁾. 다시 말해 예산이 국회의 의결을 거치면 내각 및 행정부는 세출의 권한을 집행할 수 있는 財政權을 가지게 된다. 이와 같은 형식적 의미를 가지는 일본정부의 예산은 크게 일반회계, 특별회계, 그리고 政府關係機關의 예산으로 구성된다.

일반회계란 우리나라의 일반회계와 같이 豫算單一主義 또는 總豫算主義에 입각하여 정부의 모든 세입과 세출을 단 하나의 계정

16) 財政法은 국가의 예산 및 재정에 관한 기본적 내용을 규정하는 법률이며, 이들의 회계와 관련해서는 따로 會計法이라는 법률이 존재한다. 따라서 우리나라의 예산회계법은 일본의 재정법과 회계법이 합쳐진 것에 상응한다고 볼 수 있다.

에서 처리할 목적으로 설립된 것이다. 만약 정부세입의 각 항목을 각각의 세출항목에 연결시킨다면 정부지출의 효율성은 크게 떨어질 것이기 때문에 이들을 모두 총괄적으로 다룰 필요가 있다. 일반회계는 이러한 목적으로 설치되었기 때문에 정부예산의 가장 핵심적인 부분이 된다.

그런데 國政의 범위가 복잡다양해지면서 재정운영의 편의와 행정능률을 제고하기 위하여 일반회계와 구분된 회계를 설치할 필요가 생겼다. 일본의 재정법 제13조와 제45조에서는 국가의 기본적 경비 또는 중요한 경비를 다루는 一般會計豫算과 구분하여 특별한 수입과 특별한 지출을 따로 경리하는 特別會計豫算을 설치할 수 있도록 하였다. 이러한 특별회계의 종류와 수는 법률에 의거하여 매년 변천하고 있다.

일본의 예산제도가 우리나라의 예산제도와 구분되는 가장 중요한 특징으로는, 政府關係機關이라 불리는 11개의 기관이 정부예산에 포함되어 있다는 사실이다. 다시 말해 이들 기관에 대한 예산·결산도 일반회계 및 특별회계의 예산·결산에 준하는 國會審議를 받고 있는 것이다. 政府關係機關은 정부로부터 독립된 별개의 법인(또는 분권적 기구)으로 정부의 하부조직은 아니다. 다만 사업의 성격이 정부재정과 밀접한 관련을 가지고 또 公的인 성격이 강하기 때문에 이들 기관의 예산 및 결산을 국회에 제출하여 심의를 받는 것이다.

정부관계기관은 정부의 행정조직이 아니기 때문에 業務運營이 기본적으로 자체의 책임하에 이루어진다. 예컨대 조직개편, 인원정수, 인원배치 및 각종 업무처리에서 일반 행정관청과 같은 정부의 구속이 없으며, 또한 회계처리에서도 재정법, 회계법과 같은 정부재정운영의 법규가 적용되지 않는다. 정부관계기관의 직원은 국가공무원이 아니기 때문에 採用, 昇進, 給與 등의 모든 면에서 국가공무원법의 적용을 받지 않는 것이다.

그러나 정부는 「정부관계기관」의 임원을 임명 및 면직하고, 사업계획과 자금계획을 인가하고 있다. 물론 「정부관계기관」이 아니면서도 이와 같은 규제를 받고 있는 기관들은 많이 있는데, 정부관계기관은 특히 豫算 및 決算過程을 통해 정부와 국회의 통제를 직접적으로 받고 있는 것이다. 일본에서 정부관계기관을 예산제도 내에 포함시키는 가장 중요한 이유는 일반회계와 특별회계로 구성된 政府財政과 統合的으로 조정하고자 하기 때문이다.

정부관계기관에는 모두 11개의 법인이 포함되는데, 일본개발은행, 일본수출입은행의 2개 은행과 政策金融을 주로 수행하는 9개의 公庫들이 해당된다. 이들 「정부관계기관」의 자본은 전액 정부에 의해 출자되지만, 정부가 전액 출자한 법인이라고 하여 정부관계기관으로 분류되는 것은 아니다. 「정부관계기관」의 업무는 정부의 財政政策과 밀접한 관련이 있고 또 이들 기관의 資金調達 및 運用이 정부예산과 밀접한 관련을 가지고 있다.

정부관계기관이 세입세출예산의 범위에 포함되어 국회의 심의를 받기 시작한 것은 1949년도부터다. 이 당시에는 각종의 物資配給公團, 船舶公團과 같은 公團과 지주정리위원회와 같은 행정위원회가 포함되었는데, 이들 기관들은 곧 폐지되었다. 그후 1950년에는 日本專賣公社, 日本國有鐵道の 2개 公社와 2개의 公庫가 포함되고, 1951년부터는 日本開發銀行과 日本輸出銀行 그리고 나머지 모든 公庫들이 포함되었다. 또 1953년에는 日本電信電話公社가 포함되었다. 그런데 1985년 이후 3개의 공사가 모두 민영화되었기 때문에 현재 정부관계기관으로는 2개의 은행과 9개의 公庫만 남게 되었다.

일본의 재정은 기본적으로 정부관계기관을 포함하는 정부예산으로 설명될 수 있지만, 정부예산에 포함되지 않는 다수의 기관들이 재정운용과 연관되어 있다. 일본정부는 재정운용과 연계되어 있으면서 공공부문 내에 포함되는 다수의 기관들을 소위 特殊法

인이라는 이름으로 분류하고 있다. 이들 특수법인들은 정부의 정책목표를 달성하기 위한 활동을 수행하기 때문에, 모두 공공부문에 포함되며 특히 이들 중 일부는 정부서비스 생산자로서 一般政府에 포함되고 있다. 따라서 일본의 公共部門 體系를 이해하기 위해서는 특수법인에 대한 이해가 필수불가결하다.

일본의 총무청에 의하면 특수법인은 ‘법률에 의해 정부가 직접 설립한 법인, 또는 특정 법률에 따라 특정한 설립행위로 설립된 법인’으로 정의된다. 이들 특수법인은 총무청설치법에 總務廳의 심사대상으로 명기되어 있는 92개의 법인에 한정되어 있다. 그러나 이 같은 정의에도 불구하고 특수법인의 정의가 명확하고 구체적이지 못하다는 지적과 또 이 기준이 모든 법인들에 一律적으로 적용되지 못한다는 지적이 많이 제기되고 있다¹⁷⁾.

이들 「특수법인」은 대개의 경우 정부가 시행하고자 하는 사업의 성격이 企業的 經營에 적합할 때 설립된다. 다시 말해 일반적인 행정기관에 맡기면 여러 가지 제도상의 제약으로 능률적인 경영을 하기 곤란한 경우에 설립되는 것이다. 따라서 특수법인은 정부와 독립된 법인으로 경영되어 경영의 自律性과 彈力性이 나타날 수 있지만, 정부의 특별한 감독하에 公共的인 책임을 부담하고 있다고 설명된다. 이와 같은 특수법인의 신설, 목적변경 기타 법률이 정하는 제도의 改定 및 廢止에 대해서는 총무청의 심사를 받도록 하고 있다.

일본의 특수법인은 정부관계기관으로 분류되는 公庫 및 特殊銀行과 각종의 公團, 事業團, 金庫, 營團, 特殊會社, 그리고 기타의 기관들로 구성된다. 다음의 <表 V-1>은 일본의 특수법인 현황을 정리한 것이다. 우선 9개의 공고와 2개의 특수은행은 정부관계기관으로서 특수법인에 포함된다. 이들 정부관계기관은 모두 정부의

17) 松原 聰(1995), pp. 61~63을 참조하라.

〈表 V-1〉 日本의 92個 特殊法人

구 분	특 수 법 인
公 庫	북해도동북개발공고(100) 冲繩振興開發金融公庫(100) 국민금융공고(100) 환경위생금융공고(100) 농림어업금융공고(100) 중소기업금융공고(100) 중소기업신용보험공고(100) 주택금융공고(100) 공영기업금융공고(100)
特殊銀行・金庫	일본개발은행(100) 일본수출입은행(100) 상공조합중앙금고(77.8)
公 團	수자원개발공단(100) 지역진흥정비공단(100) 삼림개발공단(100) 농용지정비공단(100) 석유공단(100) 선박정비공단(100) 일본철도건설공단(100) 신동경국제공항공단(100) 일본도로공단(100) 수도고속도로공단(50) 오사카고속도로공단(50) 本州四國連絡橋公團(68.3) 주택·도시정비공단(98.2)
事業團	신기술사업단(100) 동력로·핵연료개발사업단(96.1) 우주개발사업단(99.9) 환경사업단(100) 국제협력사업단(100) 사회복지·의료사업단(100) 연금복지사업단(100) 축산진흥사업단(95.8) 蠶絲사탕類價格安定事業團(83.4) 금속광업사업단(100) 석탄광해사업단(100) 중소기업사업단(100) 일본국유철도청산사업단(100) 簡易보험복지사업단(100) 노동복지사업단(100) 중소기업퇴직금공제사업단(-) 고용촉진사업단(99.9)
營 團	帝都高速道路統營團(53.4)
特殊會社	일본담배산업주식회사(80.3) 電源開發株式會社(66.7) 관서국제공항주식회사(66.7) 북해도여객철도주식회사*(100) 동일본여객철도주식회사*(37.5) 동해여객철도주식회사*(100) 서일본여객철도주식회사*(100) 九州旅客鐵道株式會社*(100), 四國旅客鐵道株式會社*(100) 일본화물철도주식회사*(100) 국제전신전화주식회사(0) 일본전신전화주식회사(65.4)
其他	북방영토문제대책협회(-) 해외경제협력기금(100) 국민생활센터(100) 일본원자력연구소(99.9) 일본과학기술정보센터(99.8) 이화학연구소(87.1) 공해건강피해보상예방법협회(100) 奄美群島振興開發基金(64.0) 국제교통기금(99.9) 일본육영회(100) 사립학교교직원공제조합(-) 국립교육회관(100) 일본예술문화진흥회(100) 일본학술진흥회(0) 일본사학진흥재단(100) 방송대학학원(100) 일본체육·학교건강센터(100) 사회보험진료보수지불기금(40.0) 사회보장연구소(-) 심신장애자복지협회(100) 일본중앙경마회(100) 농림어업단체직원공제조합(-) 지방경마전국협회(-) 농업자연금기금(-) 일본자전차진흥회(-) 일본무역진흥회(100) 아시아경제연구소(0.1) 일본소형자동차진흥회(-) 新에너지·산업기술총합개발기구(99.8) 국제관광진흥회(100) (財)일본선박진흥회(0) 철도정비기금(100) 일본방송협회(-) 일본노동연구기구(100) 건설업·청주제조업·임업퇴직금공제조합(-) 일본노동자주택협회(0) 소방단원 등 공무재해보상 등 공제기금(-)

註 : 1. ()안은 정부출자비율을 나타내는데, (0)은 정부출자율이 0%임을, 또 (-)는 자본금이 없는 기관을 나타냄.

2. *는 전액 일본국유철도청산사업단이 출자한 기관을 나타냄.

資料 : 行政管理研究センター(1995).

全額出資로써 설립된 법인이다. 이들 모두는 금융업무를 수행하는데, 정책금리에 따라 특정한 대상에게 자금을 융자하며 일반 시중 금융을 보완하는 역할을 하고 있다.

정부관계기관인 公庫의 예산 및 결산에 대해서는 「공고의 예산 및 결산에 관한 법률」이 적용되어 業務指針, 事業計劃 등이 主務長官의 인가를 받아 국회의 통제를 받게 된다. 물론 일본개발은행과 일본수출입은행의 예산 및 결산도 국회의 통제를 받게 되지만, 이들 기관의 사업계획은 公庫와 달리 주무장관의 인가와 관계없이 자율적으로 책정·수행된다. 다시 말해 공고의 경우에는 업무지침서, 사업계획 등이 주무대신의 인가를 받아야 하지만 이들 은행에서는 주무대신에게 업무지침서를 제출하는 의무만을 가지는 점이 다르다.

금융업무에 종사하는 특수법인이면서도 정부관계기관에서 제외되는 기관으로는 商工組合中央金庫가 있는데 이는 소위 조합금융을 운영하는 법인이다. 이는 系統金融機關으로서의 기능을 수행하는데, 중소기업등협동조합, 상공조합, 수출조합, 수입조합 및 정부가 출자하여 만든 법인이다. 그런데 금고에는 이외에도 신용금고, 노동금고가 있는데 이들은 신용협동조합과 같은 협동조직 성격의 법인이기 때문에 특수법인에서 제외된다.

公團은 개별 공단의 명칭에서 알 수 있듯이 도로건설, 여객선의 건조, 農地整備, 주택건설, 택지개발, 山林道 개설 및 삼림 조성, 수자원의 종합적 개발, 철도건설, 空港建設, 석유개발 등의 다양한 업무를 수행하고 있다. 이들은 주로 사회간접자본 건설을 포함한 각종의 공공사업을 실시하고 있는데, 행정관청이 이러한 공공사업들을 직접 시행하기에는 사업의 규모가 크고 복잡하기 때문에 공단을 설치하여 위임하고 있는 것이다.

이들 공단의 재원은 주로 정부의 出資金, 借入金, 補助金 및 債券發行으로 조성되는데 사업에 따라서는 민간의 부담금이 납부되

기도 한다. 공단은 정부로부터 독립되어 독립채산성을 유지하는데 업무지침, 사업계획, 수지예산 등을 모두 主務大臣의 인가를 받는 방법으로 정부의 감독을 받는다. 공단 상호간의 공통점을 굳이 찾는다면 사업의 규모가 크고 복잡하며, 민간 또는 지방단체로부터도 자금을 조달하는 것이 합당하고, 경영상의 독립채산성을 가지는 것들을 들 수 있다.

事業團이 시행하는 사업은 그 명칭에서 대략 짐작할 수 있는데 각각의 사업내용에서는 공통점을 찾기가 어렵다. 資本內容에서도 다양한 형태를 취하고 있는데, 공단의 경우와 같이 전액 政府出資된 것도 있고, 정부와 지방공공단체 또는 개인이 출자한 것도 있고, 자본금을 가지지 않는 기능법인도 있다.

사업단의 사업성격을 굳이 공단과 구분하여 설명한다면, 공단이 주로 공공사업을 대상으로 하는 데 비해 사업단은 국가의 여타 경제정책, 사회정책을 담당하고 있다고 말할 수 있다. 또한 사업단은 공단과 달리 기업성이 희박하며 독립채산성의 유지가 그다지 중요하지는 않다. 또한 사업단의 규모는 공단보다 작다.

營團의 이름을 가지는 특수법인으로는 「帝都高速度 交通營團」 단 1개의 기관이 있다. 이는 東京都를 중심으로 하는 지역의 교통 시설을 整備 擴充하고 또 지하철 교통사업을 담당한다. 그 성격과 형식은 공단과 유사하다고 말할 수 있다. 또한 株式會社의 형태로 운영되는 특수법인들에는 12개의 기관이 있는데, 이들은 「여객 철도주식회사와 일본화물철도주식회사에 관한 법률」에 근거하여 설립된 철도운송관련 주식회사와 개별 법률에 따라 설치된 각종의 주식회사들이다. 철도운송관련 주식회사는 모두 「일본국유철도 청산사업단」에서 出資하고 있으며, 그 나머지 주식회사들은 정부가 大株主의 지위로 출자하고 있다.

기타의 특수법인으로는 협회, 기금, 연구소, 센터, 공제조합, 진흥회, 재단 등의 명칭으로 설립된 각종 기관들을 들 수 있다. 대부분

그 명칭에서 사업의 성격을 알 수 있지만 각각의 사업내용에서 어떤 통일적인 성격과 형식을 도출하기란 사실상 어렵다. 특히 基金의 명칭을 갖고 있는 특수법인으로는 社會保障的 醫療行爲, 共濟制度 등의 목적을 수행하기 위해 설치된 것이 있다. 기금은 특수한 정책 목적을 위해 금융업무, 채무보증 등을 담당하는 특수법인이 대부분이다. 基金이 公庫와 다른 점은 일정범위의 대상자(예를 들면, 회원)에 대해 금융업무를 수행하고, 예산 및 자금계획 등은 주무대신의 인가를 받을 뿐 국회의 통제를 받지 않는다는 것이다.

우리나라와 달리 일본에서는 현재 公社라는 명칭으로 불려지는 법인이 없다. 물론 과거에는 3공사로 불려지는 日本國有鐵道, 日本專賣公社 및 日本電信電話公社 등이 있었다. 이들은 국가가 특별회계로써 경영하였던 국유철도사업, 담배 등의 전매사업, 또는 공중전기통신사업을 독립채산성이 강한 기업의 형태로서 獨占的으로 운영하였다. 그러나 1985년에 일본전매공사와 일본전신전화공사가 民營化되면서 일본담배산업주식회사와 일본전신전화주식회사로 변경되었고, 또한 일본국유철도도 1987년에 분할 민영화됨으로써 현재에는 公社로 분류되는 법인은 없다.

그런데 일본에서는 특정 법률에 따라 설립된 법인이면서도 특수법인의 範疇에 포함되지 않고 또 총무청의 심사를 받지 않는 경우도 있다. 이들은 민간법인으로 전환된 특수법인으로 불리는데 <表 V-1>의 특수법인에는 포함되어 있지 않다. 이들 법인들도 과거에는 총무청의 심사를 받는 특수법인이었으나, 그후 정부출자가 폐지되고, 任員選任이 자율적으로 이루어지며, 경상비에 대한 정부보조금이 폐지되고, 정부관여가 최소화되는 등으로 자율성이 보장되었다. 이들 민간법인화 된 특수법인은 설립형식으로는 特殊法人의 형태를 취하지만 사업이 독점적 성격을 상실하면서 공공부문에서 제외된 것이다.

특수법인 이외에도 공공부문과 관련이 있는 법인으로서 公益法人과 公益信託이 있는데, 이들 법인들에 대해서도 일본 정부는 적절한 관리를 하고 있다. 먼저 공익법인은 일본의 민법 제34조의 규정에 따라 設立許可되는 법인을 의미하는데, 이 규정에 의하면 공익법인은 '제사, 종교, 자선, 학술, 技藝, 기타 공익에 관한 사단 또는 재단으로서 영리를 목적으로 하지 않는 것'으로 정의된다. 사업의 성격에 따라 주무관청은 각각 다른데, 각 주무관청은 「공익법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」을 마련하여 설립을 허가하고 매년도마다 사업계획서, 사업상황보고서, 수지결산서 등을 보고받고 필요한 경우 業務運營에 대해 지도감독하고 있다. 공익법인의 전체 개수는 1989년 현재 社團法人 8,052개, 財團法人 9,148개로서 모두 1만 7,200개에 이르고 있다.

공익신탁은 신탁법 제66조의 규정에 따라 「제사, 종교, 자선, 학술, 技藝, 기타 공익을 목적으로 하는 신탁」으로 정의된다. 예컨대 민간의 독지가나 기업 등이 불특정다수의 사람들을 위해 재산을 신탁하여 수탁자로 하여금 공익 목적의 수행을 맡기는 제도를 말한다. 공익신탁은 수탁자가 신탁법 제68조의 규정에 따라 주무관청의 허가를 받음으로써 발족된다. 또 信託行爲가 정하는 목적사업을 소관하는 주무관청은 공익신탁의 지도감독을 수행하게 된다. 공익신탁의 전체 허가건수는 1989년 말 현재 353건에 달한다. 이들 공익법인과 공익신탁에 대해서는 정부가 단순히 지도감독을 행하고 있을 뿐이므로 일본의 공공부문에서는 제외되고 있다.

2. 日本의 公共部門 分類

일본의 公共部門은 앞에서 살펴본 바와 같이 일반회계, 특별회계 및 정부관계기관으로 구성된 예산과 특수법인으로 구성되어 있다. 본절에서는 이들 예산과 특수법인들이 공공부문 내에서 어

떻게 一般政府, 非金融公企業, 金融公企業의 각 부문으로 구분되는지를 살펴보기로 한다.

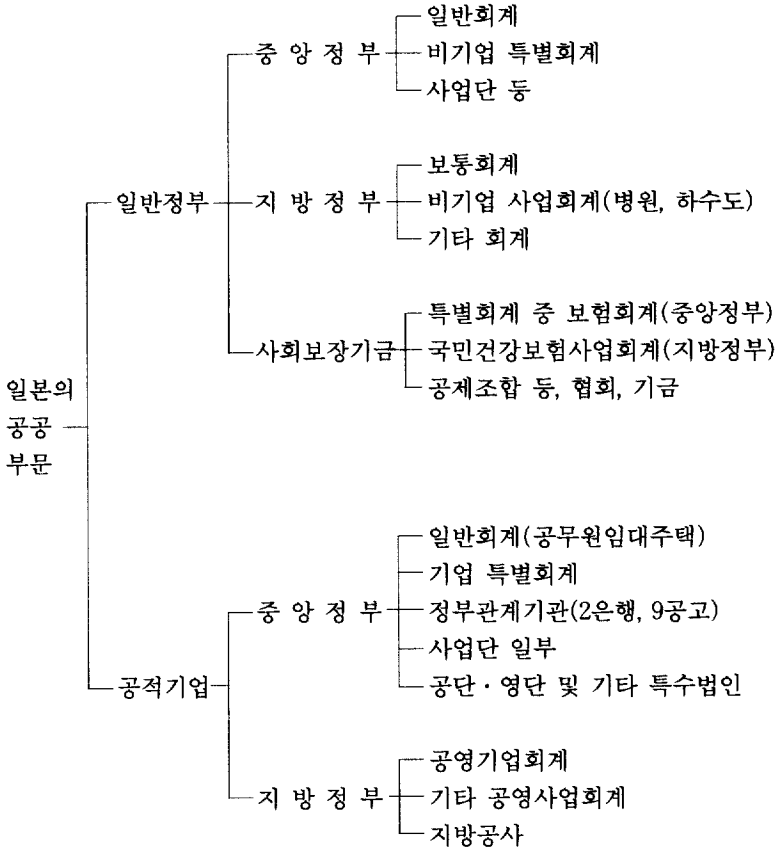
물론 일본에도 大藏省 主計局에서 발간하는 『財政統計』와 경제기획청에서 발간되는 『國民計定』의 2가지 자료가 있다. 일반적으로 GFS지침에 의해 작성되는 財政統計는 일반정부에 비금융공기업을 합한 비금융공공부문을 대상으로 하고 있다. 그런데 대장성에서 발간되는 『 재정통계』는 일반회계, 특별회계, 정부관계기관의 세입과 세출만을 항목별로 보여주고 있어 엄격한 의미에서는 재정통계라 말하기 곤란하다. 재정통계란 비금융공공부문의 각종 거래 중 內部去來를 제외한 나머지 거래들을 GFS지침에 의거하여 분류하고 집계한 것이다. 따라서 일본에서는 재정통계가 작성되지 않는 것으로 보인다.

일본의 재정통계에서 제시되는 공공부문 체계는 다음의 [圖 V-1]과 같이 정리된다. 그러나 간행되는 『財政統計』에서는 세입세출예산을 중심으로 재정통계가 작성되고 있을 뿐이다. 다시 말해 공공부문의 전체 체계를 망라한 統合財政이 파악되지 않는다고 말할 수 있다. [圖 V-1]의 공공부문 체계는 결국 국민계정상의 분류에 불과하다.

일반정부의 중앙정부에는 일반회계와 특별회계가 포함되는데, 일반회계라고 하더라도 기업적 사업의 성격이 강하다고 간주되는 「공무원임대주택계정」은 비금융공기업으로 분류되어 公的企業의 영역에 포함된다. 또한 특별회계도 사업의 성격에 따라 企業特別會計와 非企業特別會計로 구분되는데, 비기업특별회계만 일반정부의 중앙정부에 포함되고 있다. 또한 일반정부의 중앙정부 부문에는 事業團 등과 같은 특수법인들의 일부도 포함되어 있다.

일반정부의 지방정부에는 普通會計가 포함된다. 지방정부에서도 중앙정부처럼 일반회계와 특별회계가 구분되는데, 특별회계로 운영되는 사업들은 地方公共團體에 따라 서로 다르다. 따라서 지방

[圖 V-1] 日本의 公共部門 體系



資料: 대장성, 『재정통계』.

재정의 범위를 일정한 기준에 따라 통일할 목적으로, 지방공공단체의 일반회계와 특별회계 중에서 소위 公營企業會計라고 불리는 것들을 제외한 나머지를 회계구분의 명칭과 상관없이 모두 보통회계라는 일반적 개념으로 지칭하고 있다.

그런데 일반정부의 지방정부부문에는 보통회계뿐만 아니라 공영기업회계 일부가 포함되고 있다. 즉 병원, 하수도 관련 사업 및

기타 회계로 분류되는 몇 가지 사업들은 地方政府의 역할로 간주되어 일반정부에 포함된다. 이들을 제외한 나머지 공영기업회계는 모두 공적기업으로 분류된다.

[圖 V-1]은 일본의 공공부문 체계를 개략적으로 보여주고 있는데, <表 V-2>와 <表 V-3>은 1996년 말을 기준으로 일반회계와 개별 특별회계 그리고 각종의 특수법인들이 國民計定上的 공공부문에서 어떻게 분류되고 있는지를 보다 자세히 보여주고 있다¹⁸⁾. 중앙정부의 특별회계는 사업의 성격에 따라 中央政府, 社會保障基金, 非金融公企業, 金融公企業의 4가지로 구분되고 있다. 또 특수법인 중에서 공사와 공단은 비금융공기업으로, 공고와 특수은행은 금융공기업으로, 사업단은 사업의 성격에 따라 중앙정부, 비금융공기업 및 금융공기업으로 나누어진다. 그리고 통일된 성격을 도출하기 어려운 기타 특수법인들은 개별 성격에 따라 분류되고 있다.

지금까지 일본의 공공부문 체계를 살펴보았는데 우리나라의 공공부문 체계와 비교할 때 그 특징 또는 시사점을 다음 몇 가지로 정리할 수 있을 것이다. 우선 일본에서는 각 회계의 사업성격을 명확히 세분하여 파악하면서 이에 따라 부문을 구분하고 있다. 예컨대 조폐국 특별회계라고 하더라도 「화폐회수금준비자금 계정」은 중앙정부에 포함시키고 그 나머지는 非金融公企業에 포함시키고 있다. 즉 동일한 특별회계라고 하더라도 각 計定の 성격에 따라 세분하고 있음을 알 수 있다.

18) 國民計定 内の 공공부문 분류와 관련된 자료는 일본의 經濟企劃廳 經濟研究所 國民所得部の 久保(Hideki Kubo)씨가 제공해 주었다. 전화와 팩스를 통한 수차례의 요청에도 매번 친절히 응해 주었으며, 필자의 까다로운 요청에 맞추어 자료를 새로 작성하여 보내 준 데 대해 깊이 감사드린다.

〈表 V-2〉 日本의 中央政府 諸機關의 SNA分類

중앙정부의 諸機關	일반정부			공적기업	
	중앙정부	지방정부	사회보장기금	비금융	금융
I. 일반회계				○	
- 공무원임대주택					
- 그 밖의 일반회계	○				
II. 특별회계					
1. 사업회계					
- 조폐국특별회계 화폐회수준비자금 제외 화폐회수준비자금	○			○	
- 인쇄국특별회계, 알콜전매사업특별회계, 郵政事業特別會計				○	
- 국유임야사업특별회계 국유임야사업계정 治山計定	○			○	
- 국영토지개발사업특별회계, 항만정비특별회계, 공항정비특별회계, 도로정비특별회계, 치수특별회계	○				
- 우편저금특별회계					○
2. 보험회계					
- 후생보험특별회계, 선원보험특별회계, 국민연금 특별회계, 노동보험특별회계			○		
- 簡易生命保險特別會計(1991년 이후), 地震再保險 特別會計, 農業控除再保險特別會計, 산림보험특 별회계, 漁船再保險 및 漁業控除保險特別會計, 무역보험특별회계(1987년 이후), 自動車損害賠償 責任再保險特別會計					○
3. 관리회계					
- 동기특별회계(1885년 이후), 外國爲替資金特別會 計, 국립학교특별회계, 국립병원특별회계, 농업 경영기반강화조치특별회계(1985년 이후), 특허특 별회계(1984년 이후), 자동차검사등록특별회계	○				
- 식량관리특별회계				○	
4. 융자회계					
- 자금운용부특별회계, 산업투자특별회계, 도시개 발자금융통특별회계					○
5. 정리회계					
- 電源開發促進對策特別會計, 交付稅 및 讓與稅配 付金特別會計, 국제정리기금특별회계, 석탄, 석 유, 에너지 수급구조 고도화특별회계(1993년 이 후), 특정국유재산정비특별회계	○				
III. 공 사					
- 일본전매공사(1994년 까지), 일본국유철도(1986 년 까지), 일본전선전화공사(1984년 까지)				○	

〈表 V-2〉의 계속

중앙정부의 諸機關	일 반 정 부			공 적 기 업	
	중앙정부	지방정부	사회보장 기 금	비금융	금 용
IV. 공 단					
- 수자원개발공단, 지역진흥정비공단, 삼림개발공단, 농용지정비공단, 석유공단, 선박정비공단, 일본철도건설공단, 新東京國際空港公園, 일본도로공단, 首都高速道路公園, 阪神高速道路公園, 本州四國連絡橋公園, 주택·도시정비공단				○	
V. 公 庫					
- 국민금융공고, 주택금융공고, 농림어업금융공고, 중소기업금융공고, 北海道東北開發公債, 공영기업금융공고, 중소기업신용보증공고, 환경위생금융공고, 沖繩振興開發金融公債					○
VI. 특수은행					
- 일본개발은행, 일본수출입은행, 일본은행					○
VII. 사업단					
- 新技術事業團(1988년 이후), 동력로·핵연료개발사업단, 우주개발사업단, 환경사업단(1992년 이후), 국제협력사업단, 연금복지사업단, 금속광업사업단, 石炭鑛害事業團, 중소기업사업단(1980년 이후), 簡易保險福祉事業團(1991년 이후), 노동복지사업단, 중소기업퇴직금공제사업단, 고용촉진사업단, 일본하수도사업단	○				
- 사회복지·의료사업단(1985년 이전)					○
- 축산진흥사업단, 蠶絲糖類價格安定事業團(1981년 이후), 일본국유철도청산사업단(1987년 이후)				○	
VIII. 金庫·營團					
- 帝都高速度交通營團				○	
IX. 기타 특수법인					
1. 연구소					
- 일본원자력연구소, 이화학연구소				○	
2. 공제조합 등					
- 사립학교고교직원공제조합, 농림어업단체직원공제조합, 국가공무원 등 공제조합·同 聯合會(舊 국철, 舊專賣, 舊電電, JT, NTT 공제조합 포함), 지방공무원공제조합·同 聯合會, 지방직원공제조합(단체공제부), 지방의회의원공제회, 건강보험조합·同 聯合會, 국민건강보험조합·同 聯合會			○		
- 건설업·청주제조업·임업퇴직금공제조합	○				
3. 협 회					
- 일본노동조합회(1988년까지)			○		
4. 진흥회					
- 일본무역진흥회				○	

〈表 V-2〉의 계속

중앙정부의 諸기관	일반정부			공적기업	
	중앙정부	지방정부	사회보장기금	비금융	금융
5. 기금					
- 해외경제협력기금					○
- 농업자연금기금, 소방단원 등 공무화재보상 등 공제기금, 후생연금기금·同 연합회, 석탄광업 연금기금, 지방공무원재해보상기금			○		
- 철도정비기금(1991년 이후)				○	
6. 기타					
- 일본육영회					○
- 일본체육·학교건강센터(1986년 3월 이후), 일본 중앙경마회, 新에너지綜合開發機構-新에너지開發計定, 新에너지綜合開發機構-알콜제조계정, 新幹線鐵道保有機構(87년 이전)				○	
- 방송대학학원(81년 7월 이후), 新에너지종합개발기구-석탄광업합리화계정계정타	○				

〈表 V—3〉 日本 地方政府的 分類

지 방 정 부	일 반 정 부			공 적 기 업	
	중앙정부	지방정부	사회보장기 금	비금융	금 용
I. 보통회계					
- 공무원임대주택				○	
- 기타 보통회계		○			
II. 사업회계					
1. 공영기업회계					
- 상수도사업, 공업용수도사업, 전기사업, 가스사업, 교통사업, 간이수도사업, 항만정비사업, 시장사업, 도축장사업, 관광시설사업, 택지조성사업, 유료도로사업, 주차장정비사업, 기타 사업				○	○
- 병원사업, 공공하수도사업		○			
2. 기타 공영사업회계					
- 국민건강보험사업회계 사업계정 直診計定		○	○		
- 수익사업회계(競艇, 경마, 복권 등)				○	
- 公益質屋事業會計, 공립대학부속병원사업회계		○			
- 농업공제사업회계, 교통재해공제사업회계					○
III. 공 사					
- 지방주택공급공사, 토지개발공사, 지방도로공사, 지방주차장공사				○	
IV. 기타 회계					
- 財産區, 지방개발사업단, 港務局		○			

두번째의 특징을 들자면, 일본의 공공부문은 機關들을 중심으로 분류되고 있다는 것이다. 특수법인들을 망라하여 열거한 후 각 법인의 事業性格에 따라 공공부문을 분류하고 있다. 각종의 공익법인은 공공부문에서 제외되고 있는데, 그 이유는 정부가 公益法人에 대해 出捐 및 補助하는 경우는 드물고 관리감독 기능만 수행하기 때문으로 보인다.

세번째로는 일본의 공공부문 분류가 SNA지침과 GFS지침에 충실히 따르는 것처럼 보이지는 않는다는 것이다. 우선 일반회계의 공무원임대주택은 비금융공기업으로 처리되고 있는데, SNA지침

은 이를 一般政府에 포함시킬 것을 권고하고 있다. 특히 금융공기업으로 분류되는 많은 특수법인들은 사실상 政策金融을 주도하고 있는데, 이들 대부분은 금융공기업이 아니라 일반정부에 포함될 수 있을 것이다. 또한 각종의 공익법인들도 정부가 실질적으로 통제하는지의 여부를 개별적으로 판단하여 공공부문에 포함시킬 필요가 있을 것이다.

사실 政策金融機關은 일반정부에 포함시키는 것이 타당하다. SNA와 GFS지침에 의하면 이미 제Ⅲ장의 <表 Ⅲ-1>에서 본 바와 같이, 금융기능을 수행하는 기관의 재원을 정부가 조달하는 경우는 물론이거니와 설령 민간예금 등으로 조성하는 경우라도 정부가 주도적으로 정책금융을 배분한다면 이들은 비금융공기업에서 제외되어야 한다. 이러한 관점에서 볼 때 일본의 9개 公庫와 2개 特殊銀行은 사실상 일반정부에 포함되는 것이 합당할 것이다. 왜냐하면 정부가 이들 기관들의 資本金 전액을 출자하였고, 또 매년 정부보조금, 정부인수채권 및 정부보증채권 등으로 사업자금을 조성하기 때문이다. 더구나 이들 조성된 자금은 無利子 또는 長期低利로 융자되는데, 정부는 감독기능을 통해 이들 자금의 배분에 실질적으로 관여하고 있다.

마지막으로 지적할 사실은, 일본에서 공공부문의 비금융공기업에 포함되어야 할 각종 기업체들로는 어떤 것이 있는지 확인하기 어려웠다는 것이다. 다시 말해 商法에 따라 설립되고 중앙정부나 지방정부가 그 지분을 보유하고 실질적으로 통제하는 기업들은 <表 V-1>의 특수법인 일람표에서 제외되어야 하는데 만약 이러한 공기업들이 있다면 이들 또한 非金融公企業으로 분류되어 공공부문에 포함되어야 한다. 일본에서 상법에 따라 설립된 공기업이 존재하는지의 여부는 확인하지 못하고 있다.

VI. 韓國 公共部門의 再分類

본장에서는 SNA, GFS지침의 공공부문 분류기준과 일본의 공공부문 분류를 참조하여 우리나라의 공공부문을 개념적으로 분류해 보고자 한다. 물론 공공부문을 분류하기 위해서는 개별 회계와 각 계정 그리고 각종 기관·단체들의 具體的인 내용과 자원들을 실제로 조사하여야 할 것이다. 그러나 이는 방대한 자료와 작업을 요하기 때문에, 본 연구에서는 공공부문 분류에 대한 概念的인 틀을 정비하여 실제의 공공부문 분류에 참고가 되는 정도에 그치고 있다.

본장에서는 먼저 특별회계와 기금의 실질적 내용을 중심으로 이들을 재분류하고, 그 다음에는 政府組織 외의 분권적 법인기관을 분류하는 기준을 정리하기로 한다. 또 중앙정부의 安全管理機能을 중심으로 이들 기준이 재정통계에 미치는 영향을 例示的으로 가늠해 보고자 한다. 최근까지도 우리나라에서는 공공부문의 범위와 분류에 대한 논의가 거의 나타나지 않고 있는데, 본 연구는 이러한 논의를 촉발시킬 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

본 연구에서는 우리나라의 공공부문을 일반회계, 특별회계, 기금, 정부서비스 성격의 分權的 기관, 그리고 공기업으로 재분류하고자 한다. 일반회계는 대부분 정부서비스 생산자로서 일반정부에 포함될 것이다. 特別會計와 基金은 사업의 개별 성격에 따라 일반정부, 비금융공기업, 금융공기업으로 구분될 수 있을 것이다. 각종의 분권적 기관들도 그 내용에 따라 분류되어야 하는데, 주로 정부서비스 생산자로 간주되거나 아니면 民間非營利機關으로 간주되어 公共部門에서 제외될 수 있을 것이다. 공기업도 정부소유

와 통제의 기준을 만족시키지 못하면 민간기업으로 분류되어야 할 것이다.

1. 特別會計, 基金의 再分類

먼저 본절에서는 현행의 특별회계, 기금 분류의 문제점을 지적하기로 한다. 현재 중앙정부의 18개 비기업특별회계는 모두 일반정부로 분류되고, 4개의 기업특별회계는 비금융공기업으로 분류되고 있다. 기업특별회계가 비금융공기업으로 분류되는 이유는 이들이 정부조직 내에서 운용되지만 豫算會計法 대신 企業豫算會計法이 적용되기 때문이다. 다시 말해 이들은 기업회계제도로 計理되는데, 사업의 經營性과 財政狀態를 명백히 하기 위하여 대차대조표 계정인 資產, 資本, 負債計定과 손익계산서 계정인 損益, 費用計定을 설정하고 있는 것이다. 그러므로 기업특별회계에서는 정부예산에 일반적으로 적용되는 現金基準 대신에 재산의 增減變動을 그 발생의 사실에 따라 계리하게 된다.

그러나 기업특별회계가 기업회계방식을 따른다고 하여 이 모두를 非金融公企業 부문으로 분류하기는 곤란할 것이다. 기업특별회계는 정부조직 내에서 이루어지는 산업적 또는 상업적 재화 및 용역의 판매행위를 나타내기 때문에 제 III장에서 살펴본 「정부부서기업」에 해당된다. 따라서 정부부서기업에 대한 GFS와 SNA 지침의 분류기준을 기업특별회계에 적용하여 생각해 볼 필요가 있다.

政府部署企業이 시장에 대규모의 재화와 용역을 공급하는 경우, 즉 정부조직 내에서 이루어지는 대규모의 산업 및 상업적 활동은 공기업으로 분류된다. 그러나 대규모의 활동이라고 하더라도 販賣收入으로 원가의 반 이상을 충당하지 못하는 등 공공정책적 성격이 강하면 이는 산업활동이 아닌 일반정부에 다시 포함되어야 한

다. 이제 이러한 기준을 감안하여 4가지의 기업특별회계를 살펴보기로 한다.

먼저 조달사업특별회계는 공기업이 아닌 일반정부에 포함되는 것이 마땅하다. 調達事業은 정부의 外資 및 內資의 구매관리사업과 장단기 물자수급을 원활히 하기 위한 物資備蓄事業을 의미한다. 전자의 구매관리사업은 여타 정부부문에 財貨와 用役을 공급하는 정부부서기업으로 분류될 수 있고, 후자의 물자비축사업은 민간을 대상으로 대규모의 상품을 판매하는 산업활동이 아니라 정책적 성격을 띠는 일반정부의 활동으로 간주되어야 한다. 따라서 조달사업특별회계는 일반정부로서의 중앙정부에 포함되어야 할 것이다.

다음으로 糧穀管理事業도 비금융공기업으로 분류되기는 곤란하다. 양곡관리사업은 糧穀을 효율적으로 관리하여 양곡의 需給調節을 원활히 하고 적정가격을 유지함으로써 국민식량의 확보와 국민경제의 안정에 이바지하는 사업을 의미한다. 양곡관리사업은 비록 민간을 대상으로 양곡을 매수하고 판매하는 활동에 종사하지만 정책적 성격이 강하기 때문에 이를 산업활동 성격의 공기업으로 분류하기는 곤란할 것이다.

그러나 기업특별회계 중에서 철도 및 통신사업은 非金融公企業으로 분류될 수 있다. 철도사업특별회계는 일반적인 철도 및 그 부대사업을 의미하는데, 민간을 대상으로 대규모의 철도서비스를 제공하고 있다. 또 통신사업특별회계도 일반적인 우편사업, 즉 우편물, 소포, 환업무 등을 의미하는데 이 역시 민간을 대상으로 한 대규모 판매활동으로 볼 수 있다¹⁹⁾.

19) 총무처에서 발간되는 『總務處年報』에 의하면 정보통신부와 철도청의 2개 기관이 現業機關으로 분류된다. 여기서 現業이라는 용어는 정부부서기업의 일분식 번역인데, 사실상 공기업활동에 종사하는 기관으로 보는 것이 타당할 것이다. 따라서 기업특별회계 중에서 통신사업과 철도사업을 공기업으로 분류하는 것은 총무처의 정부기구 분류와도 일치한다고 말할 수 있을 것이다.

18개의 非企業特別會計에 대해서도 그 실질적 성격을 감안하여 분류해야 할 것이다. 일본에서도 동일한 특별회계에 포함된다 하더라도 計定別 사업의 성격에 따라 그 구분을 달리하는 경우가 많다. 마찬가지로 우리나라에서도 이와 같은 방법으로 개별 제정의 성격을 실질적으로 파악하여 사회보장제도, 금융공기업, 금융공기업으로 분류하는 것이 적절할 것이다.

그런데 遞信保險特別會計가 금융공기업으로 분류될 수 있는지에 대해서는 세심한 주의가 필요하다. 체신보험특별회계는 우체국에서 판매되는 각종의 체신보험(연금보험, 복지보험 등)의 판매수입 등으로 구성되어 보험금, 보험관련 사업비에 지출되고 그 나머지는 通信事業特別會計로 전출된다. 각종 보험판매수입은 금융시장에서 자발적으로 조성되고 또 조성된 자금의 대부분이 보험사업에 지출된다는 점에서는 당연히 金融公企業으로 볼 수 있다. 그러나 그 나머지의 일부 자금이 通信事業으로 전출된다는 점에서는 일반정부로 간주될 수 있는 측면도 있다. 따라서 체신보험특별회계 중 전자는 금융공기업으로 후자는 일반정부로 분류하는 것이 적절할 것이다.

특별회계뿐만 아니라 基金에 대해서도 그 실질적 성격을 중심으로 판단되어야 한다. 1996년 12월 현재 基金管理基本法에 의해 그 설치가 제한되는 기금의 총수는 76개에 달한다. 이들 76개의 기금은 공공기금과 기타기금으로 다시 분류된다. 공공기금은 중앙관서의 장이 직접 관리하는 기금으로 政府基金, 直接管理基金으로도 불린다. 기타기금은 중앙관서의 장 이외의 자(예컨대 각종 공단 및 협회 등)가 관리하는 기금으로서 民間基金, 間接管理基金으로도 불린다. 76개의 기금 중 公共基金은 36개이고 기타기금은 40개이다. 우리나라의 財政統計와 國民計定에서는 前者의 공공기금만을 일반정부에 포함시키고 그 나머지의 기타기금들을 공공부문에서 제외시킨다고 하여도 과언이 아니다.

40개의 기타기금을 일반정부에서 배제하는 것은 과연 타당한가? 「其他基金」이 일반정부에 포함되어야 할 것인가의 여부는 민간기금, 간접관리기금이라는 形式的 名稱이 아니라 그 실질적 내용을 중심으로 판단되어야 한다. 현행의 公共基金과 其他基金의 분류는 기금관리자가 중앙관서장이냐의 여부에 달려 있기 때문에 기금의 실질적인 운용내용과는 무관하게 이루어졌다고 볼 수 있다. 따라서 이들을 재검토하는 것은 대단히 중요한 일이라고 할 수 있을 것이다.

기금의 구분에 문제가 있다는 인식은 여러 학자들에 의해 제기되어 왔는데, 이들 대부분은 공공기금과 기타기금의 公共性 정도를 개별적으로 판단하여 이들 중 일부를 일반정부에 포함시킬 것을 주장하고 있다²⁰⁾. 그러나 본 연구는 기타기금 전부를 政府部門에 포함시키는 것이 그 실질적 성격을 감안할 때 타당하다는 사실을 강조하고자 한다. 이의 논거는 대략 다음의 4가지 사실로 정리해 볼 수 있다.

첫째, 기타기금은 비록 中央官署의 장이 직접 관리하지는 않지만 실질적으로는 중앙관서의 장에 의해 통제된다. 왜냐하면 기타기금의 管理主體는 매년 基金運用計劃을 작성하여 각 중앙관서장의 승인을 얻어야 하기 때문이다. 따라서 기타기금이 공공기금과 다른 점은 기금의 運用內譯이 대통령의 승인 대신 중앙관서장의 승인으로 확정된다는 사실뿐이다. 결국 기타기금과 공공기금의 분류는 정부의 實質的인 統制라는 측면에서는 아무런 차이가 없는 것이다. 또한 기타기금을 관리하는 기관의 임원과 장을 정부가 실질적으로 임명하고 있다.

20) 박종구(1992), 황성현(1995) 등을 참조하라.

〈表 VI-1〉 其他基金 現況

기금명	설치목적	주요제원	관리주체	주무부처	설치근거법
기술신용보증기금	담보능력이 미약한 기업의 채무보증	정부와 금융회사 등의 출연금	기술신용보증기금	재정경제원	신기술사업금융지원에 관한 법률 제12조
농림수산업자신용보증기금	담보능력이 미약한 농림수산업자의 신용보증	정부 및 지방자치단체, 금융기관, 농림수산단체의 출연금	농협중앙회	재정경제원	농림수산업자신용보증법 제4조 제1항
보험감독원 운영기금	보험감독원의 운영경비 충당	정부의 출연금	보험감독원	재정경제원	보험업법 제189조
신용관리기금	단기금융회사 등의 건전한 육성과 예금자보호	정부, 단기금융회사 등의 출연금	신용관리기금	재정경제원	신용관리기금법 제1조
신용보증기금	담보능력이 미약한 기업의 채무보증, 신용정보의 효율적인 관리와 운용	정부, 금융기관의 출연금	신용보증기금	재정경제원	신용보증기금법 제1조
인삼사업진흥기금	인삼경작자금, 수매비추자금 및 기타 인삼사업에 필요한 자금지원	공사 및 중앙회출연금, 인삼사업자 또는 인삼사업관련자의 출연금	인삼협동조합중앙회	재정경제원	인삼사업법 제20조 제3항
주택금융신용보증기금	주택금융에 대한 신용보증	정부, 주택금융기관 출연금, 보증료 수입	한국주택은행	재정경제원	근로자의 주거안정과 목돈마련지원에 관한 법률 제12조
산업기반신용보증기금	민자유치사업 시행자의 신용보증	정부 및 지방자치단체의 출연금, 기타 출연금, 보증료 수입	산업은행, 신용보증기금, 기술신용보증기금	재정경제원	사회간접자본시설에 대한 민간자본 유치촉진법 제29조
법률구조기금	법률구조업무의 추진에 필요한 재원확보	정부출연, 정부 외의 자가 기부하는 자산, 법률구조법 제25조에 의한 차입금, 공단 사업의 수익금	대한법률구조공단	법무부	법률구조법 제23조
서울대학교병원기금	의학, 치의학, 간호학, 약학 등에 관한 연구를 통하여 의학발전 도모	정부, 개인 또는 단체	서울대학교병원	교육부	서울대학교병원설치법 제13조
사학진흥기금	사립학교의 교육환경 개선지원	정부출연금, 정부차입금, 법인·단체·개인의 기부금 및 학교법인의 출자금	한국사학진흥재단	교육부	한국사학진흥재단법 제1조
국민체육진흥기금	체육진흥에 소요되는 시설비용, 기타 경비의 지원	정부와 그 외의 출연금, 광고고사입 및 체육복표수익금, 체육시설 입장료에 대한 부가모금, 경품 및 종합유선방송 출자에 따른 수익금	서울올림픽기념국민체육진흥공단	문화체육부	국민체육진흥법 제18조
문화예술진흥기금	문화예술진흥사업 지원	정부의 출연금, 개인이나 단체의 기부금, 공연장과 문화재보호법 제39조의 규정에 의한 관람료, 기타 문화체육부장관이 인정하는 수입금	한국문화예술진흥원	문화체육부	문화예술진흥법 제17조 제1항
잡업진흥기금	잡업진흥과 잡사류 수입의 원활을 위한 재원확보, 잡사류 가격안정	정부보조금, 적립금, 기금운용수익금, 출연금	(사)대한잡사협회	농림수산부	잡업법 제15조
축산발전기금	축산업발전과 축산물의 원활한 수입 및 가격안정에 필요한 재원확보	초과사육부과금, 정부보조금, 출연금, 대체조식 조성비, 한국마사회납입금, 축산물인수납입금, 법인, 단체, 개인으로부터의 출연금	축협중앙회	농림수산부	축산법 제53조
가스안전관리기금	가스안전관리와 유통구조의 개선	석유정제업자로부터 징수하는 수입금, 액화석유가스의 수입업자로부터 징수하는 수입금, 액화석유가스의 제조업자로부터 징수한 수입금	한국가스안전공사	통상산업부	액화석유가스의 안전 및 사업관리법 제38조

〈表 Ⅵ-1〉의 계속

기금명	설치목적	주요재원	관리주체	주무부처	설치근거법
발전소 주변지역 지원사업기금	발전소주변지역에 대한 지원사업, 전력사업에 대한 국민이해증진 등을 위한 지역발전에 기여	한국전력공사 출연금	한국전력공사	통상 산업부	발전소 주변지역 지원에 관한 법률 제4조
중소기업창업 및 진흥기금	중소기업의 창업촉진, 경영기반 확충 및 구조고도화에 필요한 재원확보	정부 또는 정부 외의 자의 출연금, 중소기업 진흥복권 발행	중소기업진흥공단	통상 산업부	중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률 제41조
중소기업공제사업기금	중소기업자의 상호부조, 중소기업자의 공동구매 및 판매사업자금 등의 기반조성	중소기업자가 납부하는 공제부금, 정부·조합·사업조합·연합회 기타의 자의 출연금, 기타 대통령령이 정하는 수입금	중소기업협동조합중앙회	통상 산업부	중소기업협동조합법 제87조의 제3
특정물질사용합리화기금	대체물질의 개발, 특정물질의 배출억제 및 특정물질의 사용 합리화	특정물질 제조업자로부터 징수하는 수입금, 특정물질 등을 수입하는 자로부터 징수하는 수입금, 법인 또는 개인의 출연금	한국정밀화학공업진흥회	통상 산업부	오존층보호를 위한 특정물질 제조규제 등에 관한 법률 제22조
염안정기금	염 수입자유화와 관련 가격경쟁력이 취약한 국내 염산업의 구조개선	염 수입업자로부터 부과·징수하는 수입부담금	대한염업조합	통상 산업부	염관리법 제17조
교통안전기금	공단의 운용 및 사업자금 충당	자동차운송, 대여정비사업자, 해상화물운송사업자, 항공운송 및 사용사업, 사설철도 경영자의 분담금, 자동차, 철도차량, 산업차량, 선박 및 항공기 제작조립업자의 분담금, 정부 등 출연금	교통안전공단	건설 교통부	교통안전공단법 제13조
기능장려기금	기능장려사업 및 기능인의 사기진작	정부 및 정부 이외의 자의 출연금, 기타 대통령령이 정하는 수입금	한국산업인력관리공단	노동부	기능장려법 제16조
중소기업 근로자 복지진흥기금	근로복지증진사업에 필요한 경비 확보	정부출연금, 복권발행조성자금, 기타 출연금, 타기금 차입금, 기타 수익금	근로복지공단	노동부	중소기업근로자복지진흥법 제8조
국제교류기금	국제교류사업 시행	국제교류기여금, 정부출연금, 민간 기부금	한국국제교류재단	외무부	한국국제교류재단법 제12조 제1항
참전군인 등 지원기금	참전군인 등의 명예선양과 예우	정부출연금	한국보훈복지공단	국가보훈처	참전군인등 지원에 관한 법률 제4조
방승문화진흥기금	건전한 방승문화진흥과 공공복지향상	(주)문화방송주식출연 14만주	방승문화진흥회	공보처	방승문화진흥법 제12조
도로교통안전협회기금	교통안전 계몽 및 교육, 교통안전 기술개발 등을 통한 교통정서 확립	개인 및 단체가 부담하는 분담금과 예탁금 운용수익	도로교통안전협회	경찰청	도로교통법 제92조
새마을국민기금	새마을운동중앙협의회 재정자립	국고지원, 지방비출연, 성금 및 자체지원	새마을운동중앙협의회	내무부	새마을운동조직육성법 제3조
보험보증기금	보험회사 지급불능시의 보험금 보장	보험회사 출연금	보험감독원	재정경제원	보험업법 제197조의 9-19
예금보험기금	예금자보호 및 금융제도 안정	은행의 보험료, 정부출연금, 은행출연금	예금보험공사	재정경제원	예금자보호법 제24조
사립학교교원연금지급기금	사학교직원 등에 대한 연금, 퇴직금 재원확보	교직원개인부담금, 사학법인부담금, 국가부담금	사립학교교원연금관리공단	교육부	사립학교교원연금법 제1조

〈表 VI-1〉의 계속

기금명	설치목적	주요재원	관리주체	주무부처	설치근거법
한국장학기금	학자금 지원과 기술사 재공	정부, 법인, 단체 또는 개인의 출연재산, 다른 기금으로부터의 출연금	한국장학회	교육부	한국장학회법 제14조
수출보험기금	수출보험사업의 효율성 도모	정부 및 정부 이외의 자의 출연금, 기타 대통령령이 정하는 재원	한국수출보험공사	통상 산업부	수출보험법 제30조
공무원연금기금	공무원연금법에 의한 급여충당	적립금 및 결산상 잉여금	공무원연금관리공단	총무처	공무원연금법 제73조
새마을금고 안전기금	새마을금고의 예금자보호	새마을금고회원이 납입한 기여금, 새마을금고가 납입한 출연금	새마을금고연합회	내무부	새마을금고법 제57조
한국과학재단 기금	기초과학연구에 대한 장기안정적 지원	정부출연금, 기술개발출연금, 민간인출연금	한국과학재단	과학기술처	한국과학재단법 제11조

資料: 재정경제원(1996), 『기금백서』.

둘째, 기타기금은 정부가 공공정책적 목표를 달성하는 활동의 일환으로 운영되고 있다. 기타기금을 그 설치목적, 근거법률, 주무관청 및 관리자를 요약·정리한 〈表 VI-1〉에서 볼 수 있듯이 기타기금도 정부기금과 마찬가지로 공공정책적 목표를 수행하고 있다. 즉 기타기금도 공공기금처럼 社會福祉事業을 수행하고, 과학·교육·문화활동을 지원하며, 특정 산업에 대한 지원을 제공하고, 金融活動의 원활한 수행을 지원할 목적으로 운용된다.

기금의 관리주체가 중앙관서의 장이건 아니면 중앙관서장의 통제를 받는 기관의 장이건, 이들 기금들은 모두 公共政策 目標을 수행한다는 측면에서 볼 때 아무런 차이가 없다. 다시 말해, 정부는 특정한 분야의 사업에 대하여 지속적이고 안정적인 자금지원이 필요한 경우, 공공정책 목표를 달성하기 위하여 법률에 따라 소위 기타기금을 조성할 수 있는 것이다. 그러므로 기타기금이 民間基金으로 불려진다는 이유로 마치 自發的이고도 순수한 民間活動에 의해 조성된 자금으로 誤認되어서는 곤란할 것이다.

셋째, 기타기금의 造成財源도 強制的 성격을 지닌다. 기금의 일반적인 재원은 정부 또는 정부유관기관의 출연금, 민간부문의 강

제적 부담금으로 조성된다. 물론 자금을 차입할 수도 있지만 그 차입액의 상환은 이들 재원으로 이루어질 수밖에 없다. 따라서 민간부문의 출연금 또는 기여금이 자발적이고도 임의적으로 조성되지 않는 한 이들은 모두 당연히 일반정부로 분류되어야 한다.

예컨대 문화체육부의 통제를 받고 있는 국민체육진흥기금과 문예진흥기금의 경우, 이들은 공연장 또는 체육시설 입장료에 대한 일정한 액수의 賦課金으로 조성된다. 또 가스안전관리기금, 축산발전기금 등은 특정사업을 영위하는 사업자 또는 사업자단체가 부담하는 出捐金으로 조성되고 있다. 이들 부과금과 분담금, 출연금 등은 모두 準租稅로 불려지는 강제부담금의 성격을 띠는데, 만약 이들을 정부부문에서 제외한다면 우리나라의 정부는 過小評價될 것이다.

넷째, 기금의 재원에 포함되는 수수료 수입도 실상은 국가의 委任事務를 처리하는 과정에서 나타나는 것이 대부분이다. <表 Ⅶ-1>에서는 기금의 여러 가지 재원 중 출연금 등을 중심으로 정리하였는데, 일부 기금의 재원에는 각종의 手數料 收入이 포함되기도 한다. 수수료 수입의 비중이 크다는 이유로 기타기금을 일반정부에서 제외하는 것은 적절하지 않다. 왜냐하면 기금활동에서 파생되는 각종 수입 및 수수료는 국가위임사무를 처리하는 과정에서 발생하는 행정적 수수료의 성격을 띠기 때문이다.

일반 행정업무에서 각종 증명서를 발급하고 취득하는 수입처럼, 其他基金의 각종 수수료 수입도 공공정책 목표를 수행하는 과정에서 부수적으로 나타나는 수입으로 간주되어야 한다. 따라서 민간부문의 자발적인 부담금이 있다고 하더라도 그것이 공공정책 목표 수행에 附隨的인 수입으로 간주될 수 있다면 一般政府에서 배제될 이유가 없다.

물론 공공기금과 기타기금을 모두 일반정부에 포함시키는 것이 타당하지만, 이들 기금 중에서 순수한 貨幣金融活動과 관련되는

기금은 당연히 금융부문에 포함되어 있어야 한다. 화폐금융활동이란 시장기능을 통하여 자금이 조성되고 운용되는 경우를 일컫는다. 또 통화당국의 기능을 수행하는 기금들은 자금의 조성과 운용이 시장기능과 관계없이 이루어지더라도 화폐금융활동으로 간주된다. 그런데 비록 금융시장기능에 의해 조성된 자금이라고 하더라도 정부의 政策的 意圖에 따라 융자 및 운용되고 있다면 이는 정부서비스 생산자에 포함되어야 할 것이다.

현재 우리나라의 재정통계에서 金融基金으로 분류되고 있는 기금은, 공공기금의 외국환평형기금, 기타기금의 재형저축장려기금, 농어가 목돈마련저축장려기금, 체신보험기금의 4가지가 있다. 이제 이들의 개별적 성격을 살펴보면서 이들 기금이 貨幣金融活動으로 간주될 수 있는지를 조명해 보기로 한다.

우선 외국환평형기금은 해외부문을 통한 通貨增發의 완화 및 적정 환율을 유지할 목적으로 외국환평형기금채권의 발행대금과 정부출연금으로 財源이 조성된다. 이 기금은 중앙은행의 기능을 수행하기 위해 조성된 자금으로 볼 수 있기 때문에 화폐금융활동으로 간주되어야 한다. 또한 체신보험기금은 체신보험특별회계법에 따라 각종의 보험급여의 지급을 위한 責任準備金의 성격을 지닌다. 遞信保險基金은 민간의 자발적인 보험료로 조성되므로 화폐금융활동으로 분류될 수 있다.

財形貯蓄獎勵基金과 農魚家 목돈마련貯蓄獎勵基金은 근로자와 농어민의 소득을 저축으로 유도하고 목돈마련을 지원할 목적으로 만든 기금이다. 이들 기금의 재원은 법률이 정한 바에 따라 한국은행출연금, 정부출연금, 저축자출연금으로 구성되는데, 저축자출연금은 저축자가 납부하는 소득세의 일부이다. 이같이 기금의 목적과 재원을 감안할 때 이들을 貨幣金融活動으로 분류하기는 어려울 것이다. 이 2가지 기금은 정부보조금의 성격을 가지는 재정활동으로 간주되어 일반정부에 포함되는 것이 바람직할 것이다.

지금까지 특별회계와 기금을 중심으로 공공부문의 재분류에 대해 살펴보았다. 다음 절에서는 분권적인 法人組織과 公企業들을 살펴보려고 한다. 다만 여기서 유의하여야 할 점은 각종의 분권적인 법인기관들을 일반정부에 포함시키면 이들 기관들에 의해 관리되는 각종 기금들 역시 일반정부에 포함된다는 것이다. 물론 기금은 기관의 사업과 별도로 計理되고 있지만 이들을 굳이 구분하여 서로 다른 부문으로 분류할 이유는 없을 것이다. 왜냐하면 기금의 管理機關은 그 기금의 사업성격과 유사한 활동에 종사하고 있기 때문이다. 따라서 굳이 기관과 기금을 구분할 필요가 있는 경우가 아니라면, 管理機關의 성격을 중심으로 기금도 분류되어야 할 것이다²¹⁾.

2. 公共部門 內의 分權的 法人

가. 分類基準

공공부문에 포함되는 政府組織 외의 기관들은 모두 법인의 성격을 지니고 있다. 法人이란 자연인 이외에 법적인 권리능력을 가지는 주체로서 정의되는데, 정부조직으로부터 독립되기 위해서는 당연히 법인이 되어야 할 것이다. 공공부문에 포함되는 정부조직 외의 기관들은 대부분 법인이기 때문에 법인의 분류에 대한 논의를 먼저 시작하고자 한다. 본절에서는 법인에 대한 法學的 分類를 간단히 정리하면서, 공공부문의 분류와 관련될 수 있는 내용들을 기술하고자 한다.

법인이란 일정한 단체에 독립된 재산단위를 인정하여 그 단체

21) 참고로 1996년에는 기타기금 중 연구기관 관련 기금들이 전부 폐지되어 해당 연구기관에 소속되었다. 연구기관 이외의 기관들에서도 굳이 기금을 구분하여 처리할 필요가 있지 않다면 이같은 예를 따르는 것이 옳을 것이다.

와 거래하는 상대방을 보호하기 위한 법적 제도로서 이해될 수 있을 것이다. 그런데 이들 법인에 대해 법학에서는 법률적 목적에 따라 분류하고 있다. 예컨대 소송의 관할이 민사소송인가 행정소송인가, 구성원의 범죄가 一般犯罪인가 瀆職罪인가, 민법상의 법인인가 상법상의 법인인가 등의 기준에 따라 법인을 구분하고 있다. 그러나 공공부문의 범위설정과 관련한 經濟學的 論議에서는 법학적 구분과 다른 기준이 적용되어야 할 것이지만, 이들 法學的 分類가 많은 참고가 될 수 있을 것이다²²⁾.

법학적 분류에서 법인은 먼저 사단법인과 재단법인으로 구분될 수 있다. 社團法人은 사람들의 단체로서 의사결정기관을 갖고 있지만, 財團法人은 일정한 목적에 사용되는 재산으로서 일정한 자연인이 그 목적에 따라 행동할 따름이다. 그런데 사단법인과 재단법인의 구분이 법적인 측면에서는 중요하지만, 공공부문의 범위를 설정하려는 본 연구의 목적하에서는 그다지 중요하지 않다.

법인은 다시 營利法人과 非營利法人으로 나눌 수 있다. 영리법인에는 사단법인만 해당되는데 민법 제39조에 따라 설립되는 民事會社와 상법에 따라 설립되는 商事會社가 여기에 포함된다. 비영리법인에는 사단법인과 재단법인이 모두 해당될 수 있는데, 이들은 대부분 민법 제32조의 규정에 따라 설립되지만 다른 법률의 규정에 의해 인허가되는 경우도 많다. 비영리법인 중에서 특히 「사회일반의 이익에 供與하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술·자선에 관한 사업을 목적으로 하는 법인」은 公益法人으로 분류되어 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」이 적용되어 주무관청의 보다 엄격한 감독을 받게 된다.

법학적 분류 가운데에서 公法人과 私法人의 구분은 본 연구의 공공부문 범위설정과 관련하여 유사한 점이 많다. 公法人은 국가

22) 특히 곽윤직(1988), 김용환(1981)의 민법편을 참조하였다.

공권력이 작용되는 법인 또는 국가공권력의 작용에 관여하는 법인으로 정의되고, 그렇지 않은 법인은 私法人으로 분류되고 있다. 따라서 기본적으로 公法人은 공공부문으로 私法人은 민간부문으로 분류될 수 있을 것이다.

법학적 기준에서의 公法人의 분류는 법인의 설립이 강제되느냐, 임원을 국가가 임명하느냐, 또 그 임원이 국가공무원이 되느냐, 법인의 설립에 國家公權力이 관여하느냐 등의 법률적 기준을 중시한다. 법학에서 공법인과 사법인을 구분하고 있는 이유는 행정소송이나 민사소송이나, 국가배상법에 따른 책임이나 민법상의 불법행위책임이나, 공문서 위조나 사문서 위조나, 독직죄가 성립하느냐의 여부를 결정하는 데 중요하기 때문이다. 따라서 법학의 공법인과 사법인 구분은 법인의 法律關係를 중심으로 판단되기 때문에 본 연구의 목적에 완전히 부합한다고 말할 수는 없을 것이다.

법학적 논의에서는 법인설립의 기준에 따라서도 법인을 분류하고 있다. 현재 우리나라의 法人設立 기준으로는 특허주의, 허가주의, 인가주의, 준칙주의, 강제주의의 5가지가 있다. 먼저 特許主義는 하나의 구체적인 단체를 법인으로 설립하기 위해서는 특별한 법률의 제정을 필요로 하는 것이다. 일반적으로 특허주의에 의해 설립된 법인은 特殊法人 또는 特別法人이라는 용어로 표현되고 있다. 公社 등의 정부투자기관은 특수법인으로서 특허주의에 의해 설립되는 법인이다. 따라서 특수법인은 公共政策的 성격이 강한 법인으로 간주되기 때문에, 원칙적으로 일반정부에 포함되어야 할 것이다.

두번째의 기준으로는 許可主義를 들고 있다. 허가주의란 法定의 요건을 구비한 경우 주무관청의 자유재량으로 법인의 설립을 허가하는 경우를 의미한다. 현재 우리나라에서는 민법상의 非營利法人, 사립학교법에 의한 學校法人 등이 허가주의를 따르고 있다. 허가주의에 따른 법인들도 정부의 정책적 판단에 따른 것으로 생

각되기 때문에 일반정부에 포함될 수 있을 것이다. 그러나 이 경우에는 임원의 선임 및 재원조달 등의 측면에서 정부의 통제가 어느 정도인지를 구체적으로 판단해야 할 것이다.

세번째로는 認可主義를 들 수 있다. 인가주의는 법정의 요건을 구비한 경우 주무관청이 인가를 함으로써 법인이 설립되는 경우를 말한다. 허가주의하에서는 주무관청의 재량권이 폭넓게 인정되지만 인가주의에는 법정 요건을 갖춘 경우 당연히 인가해야 한다는 뜻이 담겨 있다. 따라서 인가주의는 허가주의보다 법인설립의 자유가 더 많이 인정되고 있다는 것을 알 수 있다. 예컨대 辯護士會, 醫師會, 商工會議所, 各種 協同組合 등이 여기에 해당된다.

네번째로는 準則主義를 들 수 있는데, 법인설립의 요건이 구비되면 당연히 법인으로 성립하는 것으로서 登記를 통한 公示過程을 거칠 뿐이다. 민법에 의한 영리법인인 민사회사, 상법에 의한 영리법인인 會社, 勞動組合 등은 현재 준칙주의를 따르고 있다. 이들은 기본적으로 민간부문으로 분류될 수 있지만, 정부가 소유하고 통제하는 회사는 공기업이 되어야 할 것이다.

마지막으로 법인의 설립을 국가가 강제하는 強制主義를 들 수 있다. 辯護士會, 藥師會, 獸醫師會 등이 여기에 속한다. 또한 우리나라의 商工會議所와 같이 가입이 강제되는 경우, 다시 말해 유자격자는 모두 회원으로 강제가입되는 경우에도 강제주의가 적용된다고 말할 수 있다.

법인설립에 대한 이 같은 기준을 살펴볼 때 공공부문에 포함될 수 있는 一次的인 대상기관은 特許主義에 의한 특수법인이 됨을 알 수 있다. 이들 특수법인은 國家政策的 견지에서 국가가 스스로 그 법인의 설립에 직접 참여하고 있기 때문이다. 반면 준칙주의에 따라 설립된 법인들은 대부분 공공부문에서 제외될 것이다. 그런데 허가주의, 인가주의, 강제주의에 따라 설립된 법인의 경우 정부의 정책적 성격을 완전히 배제할 수는 없기 때문에 개별 법인의

性格, 運營過程, 政府統制의 수준들을 종합적으로 감안하여 판단할 수밖에 없다.

따라서 본 연구에서는 공공부문에 포함되는 법인기관들을 크게 3가지 종류로 구분하고자 한다. 이들은 특허주의에 따라 설립된 特殊法人, 허가·인가·강제주의에 따라 설립된 非營利法人, 그리고 상법의 준칙주의에 의해 설립된 公企業들로 분류될 수 있을 것이다.

나. 特殊法人, 政府非營利法人 및 公企業

1) 特殊法人

특수법인에 대해 일본 총무청에서는 「법률에 의해 정부가 직접 설립한 법인, 또는 특정 법률에 따라 특정한 설립행위로 설립된 법인」으로 정의하고 있다. 이 같은 정의에서 ‘政府直接設立’, ‘特定한 設立行爲’의 의미가 명확하게 설명되지 않고 있으며, 또 일본의 전문가들 사이에서도 많은 논란이 있다. 일본의 경우에는 총무청이 이들 특수법인들을 92개로 나열하고, 이들을 중심으로 공공부문의 분류가 이루어지고 있다. 즉 이들 특수법인들을 一般政府, 社會保障基金 그리고 非金融公企業과 金融公企業으로 분류하고 있는 것이다.

우리나라에서도 일본의 경우와 같이 공공정책적 성격이 강한 특수법인들을 公共部門 내에 포함시켜야 할 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 특수법인을 特許主義에 의해 설립되는 법인으로 정의하여, 「하나의 구체적인 법인 또는 일정 부류의 한정된 법인들의 설립에 대하여 법령의 규정이 존재하는 법인」으로서 설명하고자 한다.

다시 말해 법률 조항 내에서 해당 법인의 명칭이 구체적으로 거명되면서 설립근거가 마련되어 있는 경우와, 극히 소수의 몇 개

법인들에 공통적으로 적용되는 법률 조항에 의해 設立根據가 마련되는 경우를 특수법인이라 지칭한다. 따라서 민법, 상법 또는 기타 법률의 규정에 따라 설립되는 법인으로서 개별 법인의 구체적인 명칭이 법규에 나타나지 않는 경우는 모두 특수법인에서 제외될 것이다.

이들 특수법인들은 원칙적으로 모두 公共部門에 포함되어야 할 것이다. 왜냐하면 정부가 특별한 법령을 제정하여 구체적인 법인의 設立, 目的, 運營 등을 규제하고 있다는 것은 곧 공공정책적 목적을 달성하기 위한 것으로 이해되기 때문이다. 법령은 대부분의 특수법인에 대해 그 運營財源과 政府財政支援을 구체적으로 명시하고 있으며, 법인의 임원도 실질적으로 법령에 따라 정부가 임명하는 등 정부에 의해 統制되고 있다. 다만 이들 특수법인의 실제 운영에서 정부통제와 소유의 성격이 상대적으로 미미하다면 例外的으로 이들을 민간부문에 포함시킬 수는 있을 것이다.

이러한 특수법인은 크게 3가지 유형으로 구분될 수 있다. 첫째, 해당 법인의 설립과 운영에 대한 제반 사항을 규정하는 개별 법률이 존재하는 경우를 들 수 있다(類型 A). 여기서는 법인들의 設立根據法이 법인의 명칭과 일치하는데, 대부분의 公社, 公團, 特殊銀行, 研究機關들이 포함될 것이다. 물론 경우에 따라서는 설립 근거법의 명칭이 법인명에 育成法, 設置法, 組織法 등이 부가되는 형태인 경우도 있다.

둘째, 특정한 목표를 달성하기 위하여 제정된 법률 내에 해당 법인의 설립과 운영에 대한 내용이 담겨져 있는 경우도 있다(類型 B). 예컨대 교통개발연구원에 대해서는 「교통개발연구원법」이라는 개별 법령이 존재하지 않고 「도시교통정비촉진법」 내에 연구원의 설립과 운영에 관한 내용이 포함되어 있다. 설치근거법이 개별법으로 주어지지 않는다는 사실을 제외한다면 이들 법인들은 첫번째 유형의 특수법인과 별반 차이가 없다.

셋째, 구체적인 개별 법인의 설립에 대하여 법률이 존재하지는 않으나 다른 법률에 의하여 앞의 2가지 특수법인과 실질적으로 동일한 성격을 갖고 있는 경우가 있다(類型 C). 예컨대 민법 제32조의 「비영리법인의 성립과 허가」규정에 따라 설립된 법인이지만, 「특정연구기관육성법」에 따라 그 시행령에 나열된 研究機關들은 특수연구기관(개별 연구기관의 설립에 대해 개별 법률이 존재하는 경우)과 실질적으로 동일한 취급을 받고 있다. 마찬가지로 국정교과서주식회사는 商法에 의해 설립된 법인이지만 政府投資機關管理基本法에 따라 공사 등의 특수법인과 사실상 동일한 취급을 받고 있다.

세번째 유형의 특수법인에는 수개의 법인들이 동일한 設置根據法을 공유하는 경우도 포함되어야 할 것이다. 예컨대 「국립대학교병원설치법」에 따라 설립된 경북대학교병원 등은 그 실질내용에서 개별 근거법이 존재하는 서울대학교병원과 사실상 동일한 취급을 받고 있다. 또 「공업배치 및 공장설립에 관한 법률」에 따라 설치된 5개의 공단도 실질적으로는 同法에 의해 구체적으로 설립되고 있는 한국산업단지공단과 동일하다고 볼 수 있는 것이다.

3가지 유형의 특수법인 현황은 <表 VI-2>, <表 VI-3>, <表 VI-4>와 같이 정리되어 있다. 이들 특수법인은 1995년에 발간된 감사원의 『監査對象機關便覽』에 포함되어 있는 기관들의 설치근거법을 조명하는 방법으로 정리한 것이다. 그렇기 때문에 이들 一覽表가 특수법인 전부를 망라하였다고 확신할 수는 없다. 감사 대상기관에서 배제된 특수법인, 또 1996년 이후 포함된 특수법인들은 제외될 수밖에 없을 것이다.

본 연구에서 정리된 우리나라의 전체 특수법인들의 수는 157개로 일본의 92개에 비해 훨씬 많다. 물론 일본의 경우는 總務廳이 나열한 법인들만을 特殊法人으로 인정하고 있기 때문에 定義上的 차이가 數的인 차이를 초래하는지도 모른다. 그런데 公共部門의

범위를 전체적으로 망라하기 위해서는, 본 연구와 같이 특수법인들을 구체적으로 選別할 수 있는 기준의 형태로 정의가 제시되는 것이 바람직할 것이다.

〈表 VI-2〉 特殊法人 類型A 一覽表

	특 수 법 인 명
은행 및 금융기관 (12개)	한국은행, 〈예금은행〉중소기업은행, 한국주택은행, 농업협동조합, 수산업협동조합, 축산업협동조합, 〈비통화금융기관〉장기신용은행, 한국산업은행, 한국수출입은행, 〈기타〉신용관리기금, 신용보증기금, 한국종합기술금융
공 사 (19개)	농수산물유통공사, 농어촌진흥공사, 대한광업진흥공사, 대한무역투자진흥공사, 대한석탄공사, 대한주택공사, 한국가스공사, 한국관광공사, 한국담배인삼공사, 한국도로공사, 한국방송공사, 한국방송광고공사, 한국석유개발공사, 한국수자원공사, 한국자원재생공사, 한국전기통신공사, 한국전력공사, 한국조폐공사, 한국토지개발공사
공 단 (11개)	교통안전공단, 부산교통공단, 수도권신공항건설공단, 한국고속철도건설공단, 한국공항공단, 한국보훈복지공단, 한국산업안전공단, 한국산업인력관리공단, 한국직업훈련관리공단, 한국콘텐츠이너부두공단, 환경관리공단
연구기관 (27개)	광주과학기술원, 국방과학연구소, 국토개발연구원, 대외경제정책연구원, 민족통일연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원, 통신개발연구원, 한국개발연구원, 한국과학기술원, 한국과학재단, 한국교육개발원 한국국방연구원 한국노동연구원 한국농촌경제연구원, 한국법제연구원, 한국보건사회연구원, 한국식품개발연구원, 한국여성개발원, 한국원자력연구소, 한국원자력안전기술원, 한국정신문화연구원, 한국조세연구원, 한국지방행정연구원, 한국한의학연구소, 한국행정연구원, 한국형사정책연구원
재단(4개)	대전엑스포기념재단, 한국과학재단, 한국국제교류재단, 한국사학진흥재단
특수회사(1개)	한국종합화학공업주식회사
공제회, 공제조합 (7개)	경찰공제회, 군인공제회, 대한교원공제회, 대한소방공제회, 대한지방행정공제회, 건설공제조합, 전기공사공제조합
기 타 (9개)	대한민국재향경우회, 대한적십자사, 방송문화진흥회, 산업기술정보원, 서울대학교병원, 한국국제협력단, 한국노동교육원, 한국마사회, 한국장학회

〈表 Ⅵ-3〉 特殊法人 類型B 一覽表

	특 수 법 인 명
금융기관(1개)	기술신용보증기금(신기술사업금융지원에 관한 법률)
공 사 (6개)	예금보험공사(예금자보호법), 한국가스안전공사(고압가스안전관리법), 한국소방검정공사(소방법), 한국수출보험공사(수출보험법), 한국전기안전공사(전기사업법), 한국지역난방공사(집단에너지사업법)
공 단 (12개)	공무원 및 사립학교 교직원의료보험관리공단(공무원 및 사립학교 교직원 의료보험법), 공무원연금관리공단(공무원연금특별회계 및 기금의 설치·운영 등에 관한 법률), 국립공원관리공단(자연공원법), 국민연금관리공단(국민연금법), 근로복지공단(산업재해보상보험법), 대한법률구조공단(법률구조법), 사립학교 교원연금관리공단(사립학교 교원연금법), 서울올림픽기념 국민체육진흥공단(국민체육진흥법), 시설안전기술공단(시설물의 안전관리에 관한 특별법), 에너지관리공단(에너지이용합리화법), 장애인고용촉진공단(장애인고용촉진등에관한법률), 중소기업진흥공단(중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률), 한국산업단지공단(공업배치 및 공장설립에 관한 법률)
연구기관 (8개)	교통개발연구원(도시교통정비촉진법), 한국건설기술연구원(건설기술관리법), 한국생산기술연구원(공업및에너지기반조성에 관한 법률), 한국소비자보호원(소비자보호법), 한국식품위생연구원(식품위생법), 한국전자통신연구원(전기통신기본법), 한국청소년개발원(청소년기본법), 해운산업연구원(해운법)
위 원 회 (4개)	공연윤리위원회(공연법), 방송위원회(방송법), 언론중재위원회(정기간행물의 등록에 관한 법률), 종합유선방송위원회(종합유선방송법)
연 합 회 (4개)	별정우체국연합회(별정우체국법), 새마을금고연합회(새마을금고법), 의료보험조합연합회(의료보험법), 전국상호신용금고연합회(상호신용금고법)
협 회 (4개)	도로교통안전협회(도로교통법), 한국소방안전협회(소방법), 한국정보통신진흥협회(전산망보급확장과 이용촉진에 관한 법률), 한국증권협회(증권거래법), 한국통신기술협회(전기통신기본법), 해외건설협회(해외건설촉진법)
공제조합(1개)	주택사업공제조합(주택건설촉진법)
중앙회(4개)	농협중앙회(농업협동조합법), 인삼협동조합중앙회(인삼협동조합법), 축협중앙회(축산업협동조합법), 중소기업협동조합중앙회(중소기업협동조합법)
기 타 (10개)	무선국관리사업단(전파법), 방위산업진흥회(방위산업에 관한 특별조치법), 보험감독원(보험법), 새마을운동중앙협의회(새마을운동조직육성법), 석탄산업합리화사업단(석탄사업법), 증권예탁원(증권거래법), 증권감독원(증권거래법), 한국전산원(전산망보급확장과 이용촉진에 관한 법률), 한국문화예술진흥원(문화예술진흥법), 한국발명진흥회(발명진흥법), 한국증권거래소(증권거래법), 한국학술진흥재단(학술진흥법)

〈表 VI-4〉 特殊法人 類型C 一覽表

	특 수 법 인 명
특수회사(정부 투자기관관리 기본법)(1개)	국정교과서주식회사
연구원(특정연구 기관육성법) (9개)	한국과학기술연구원, 한국기계연구원, 한국에너지기술연구소, 한국인삼연구초연구소, 한국전기연구소, 한국자원연구소, 한국표준과학연구원, 한국해양연구소, 한국화학연구소
병원(국립대학교 병원설치법)(4개)	경북대학교병원, 부산대학교병원, 전남대학교병원, 전북대학교병원
공단(공업배치 및 공장설립에 관한 법률) (5개)	동남지역공업단지관리공단, 서남지역공업단지관리공단, 서부지역공업단지관리공단, 중부지역공업단지관리공단, 한국수출산업공단

이들 特殊法人들 중 공기업으로 분류될 수 있는 기업들을 제외하면 모두 일반정부에 포함되어야 할 것이다. 특수법인 중 公社와 特殊會社는 상업 및 산업적 활동에 종사하기 때문에 비금융공기업에 포함되어야 한다. 그러나 公社라고 하여 모두 비금융공기업에 포함시키는 것은 적절하지 않을 것이다. 공사의 개별 運營內容을 면밀히 검토하여, 賣出額이 생산원가의 2분의 1에도 미치지 못하는 등 공공정책적 성격이 강하고 정부사업을 대행하는 활동은 일반정부로 분류되어야 한다.

표에서 알 수 있듯이 특수법인에 속하는 기관들은 공사, 공단, 연구기관, 병원, 기금, 재단, 위원회, 공제회 등의 여러 가지로 구분될 수 있다. 일반적으로 공사는 공공정책적 차원에서 정부가 직접 생산·공급할 필요가 있는 財貨와 用役이 있을 때, 별도의 법인을 설립하여 이 사업을 운영하도록 하는 경우를 일컫는다. 따라서 사회간접자본 시설물, 國民經濟에 필수불가결한 산업, 이윤동기보다는 정책적 차원에서 운영될 필요가 있는 산업 등을 중심으로 공사가 설립되고 있다.

이들 공사는 상법에 의해 설립되는 기업은 아니지만 기업적 운

영을 필요로 하기 때문에 자본금을 가지면서 기업회계로서 사업이 계리된다. 이에 반해 公團은 자본금이 없는 無資本 特殊法人이다. 정부는 공단의 사업을 위해 자본금을 出資하는 것이 아니라 매년의 사업비를 出捐하는 형식으로 그 재원을 보전하고 있다. 또 공단은 산업적 활동의 성격보다는 政府事業을 대행하는 성격이 더 짙기 때문에 그 규모는 일반적으로 공사보다 작다고 할 수 있다.

특수법인으로서의 研究機關들은 정부사업과 정책에 필요한 관련 분야의 연구활동에 종사하는 법인으로서 정부가 대부분의 財源을 제공하고 있다. 따라서 이들 研究機關들도 정부의 정책적 목표를 위해 설립되어 있기 때문에 당연히 정부서비스 제공자로서 일반정부에 포함되어야 할 것이다.

그 외 병원, 기금, 재단, 위원회, 공제회 등의 특수법인들도 원칙적으로는 一般政府에 포함되어야 한다. 여기서 委員會의 명칭을 갖고 있는 특수법인들은 정부조직 내의 각종 諮問機構로서의 위원회와는 구분되는데, 이들은 별도의 예산과 직원으로 정부조직과 구분되는 법인격을 가지고 있다. 또 共濟會, 共濟組合 등의 일부는 그 성격에 따라 사회보장제도의 일부로서 포함되어야 할 것이다.

특수법인으로서의 金融機關들은 그 성격에 따라 일반정부와 금융공기업으로 구분되어야 한다. 특수법인 중 預金銀行은 자본시장을 통해 금융부채와 금융자본을 운영하는 만큼 당연히 금융공기업에 포함되어야 한다. 그러나 장기신용은행, 한국산업은행, 한국수출입은행은 정부의 政策金融을 집행하는 기관으로 생각되기 때문에 일반정부에 포함되는 것이 보다 합당한 것으로 보인다. 다만 이들의 사업성격과 내용을 보다 면밀히 분석하여 각 計定別로 일반정부와 금융공기업 부문을 구분하는 방법도 적절할 것이다.

특수법인으로서의 協會가 일반정부에 포함되는 데 대해서는 논란이 있을 수 있다. 왜냐하면 협회란 기본적으로 관련 회원들의

자발적 조직으로 이해될 수 있기 때문이다. 그러나 특수법인으로서의協會는 정부의 사무를 代行하는 경우가 대부분이며, 사업의 내용, 임원의 선임 등에 대해 정부의 실질적인 통제를 받고 있다. 따라서 이들을 일반정부에서 제외하는 것이 오히려 부적절하다고 생각된다.

예컨대 韓國情報通信振興協會는, 전기통신사업법 제68조에 의하면 「정보통신부 장관은 부가통신사업자의 신고 등에 관한 업무의 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 한국정보통신진흥협회에 위탁할 수 있다」고 규정되어 있다. 또 韓國通信技術協會는 전기통신기본법 제30조 제3항에 의하여 「정부는 협회의 설립과 운영을 위하여 필요한 경우에는 예산의 범위 안에서 협회에 출연할 수 있다」고 규정되어 있다. 따라서 이들 협회들에 대해서는 事業運營方式 및 內容을 면밀히 검토하여 판단하여야 하겠지만, 특수법인으로 주어지는 협회에 대해서는 원칙적으로 일반정부에 포함시키는 것이 적절하다고 생각된다.

2) 政府非營利法人

법률적으로 볼 때 비영리법인은 민법 제32조의 규정에 따라 설립된 법인을 지칭한다. 그러나 민법의 규정이 아닌 여타의 법률에 따라 정부의 인허가를 받아 설립된 법인이라도, 영리를 목적으로 하는 民事會社 또는 商事會社가 아니면 모두 비영리법인으로 분류될 수 있을 것이다. 예컨대 공업발전법 제23조의 根據規定에 따라 설립된 각종의 협회들이 여기에 해당된다.

非營利法人은 일반정부에 포함될 수 있는 정부비영리법인과 일반정부에서 배제되는 민간·비영리법인으로 구분할 수 있다. 법인의 설립이 인허가된 공익적 성격의 법인 중에서, 법령의 규정에 따라 정부사무를 위임받아 수행하는 법인, 정부의 財政支援을 지속적으로 또 상당한 정도 제공받는 기관, 그리고 其他基金을 관리

하고 있는 기관은 당연히 정부비영리법인으로 분류되어야 한다.

첫번째 유형의 政府非營利法人인 「정부사무수행법인」은 민간부문보다는 일반정부에 포함되는 것이 적절할 것으로 보인다. 정부 사무를 수행하기 때문에 공공정책적 성격의 사업을 수행한다고 말할 수 있고, 또 정부사무에는 각종의 強制負擔金과 手數料 收入이 수반되는데 이들이 주요 재원이 될 수 있기 때문이다. 이와 같이 政府事務를 대행하는 법인에 대해서는 정부가 일반적으로 임원의 선임을 좌우하고 있다.

정부비영리법인의 두번째 유형으로는 정부의 재정지원을 지속적으로 또 상당한 정도로 제공받는 기관들을 들 수 있다. GFS지침을 참조해 볼 때 「지속적」이라는 의미는 대개 5년 이상을 나타내고, 「상당한 정도」라는 의미는 운영재원의 2분의 1 이상을 의미하고 있다. 그런데 여기서 유의할 점은 정부의 재정지원은 정부가 직접 제공하는 금액뿐만 아니라 정부투자기관 등의 각종 공공기관에 의해 제공되는 금액까지 모두 포함하여야 한다. 또 이들 금액에는 租稅支援, 準租稅 등의 負擔金, 政府保證, 國公債의 強制引受 등에 의한 암묵적이고도 간접적인 「숨겨진 지출」까지 모두 감안되어야 할 것이다.

세번째 유형의 정부비영리법인으로는 법령에 의해 설치된 기금을 관리하는 기관을 들 수 있다. 公共基金뿐만 아니라 其他基金을 관리하는 기관들은 관리하는 기금과 유사한 성격의 사업에 종사하고 있으며 또 정부의 강한 統制를 받고 있기 때문에 일반정부로 분류될 수 있을 것이다. 그러나 이들 기관들은 앞의 두 가지 유형의 정부비영리법인 또는 특수법인과 중복되는 경우가 많다.

다음의 <表 VII-5>는 이러한 기준에 따라 정리된 정부비영리법인을 보여주고 있다. 주로 첫번째 유형의 법인과 세번째 유형의 법인들을 중심으로 정리하였는데, 괄호안의 첫번째 기재내용은 設置根據法을, 두번째 기재내용은 政府事務委任의 근거조항 또는 관

리하는 기금의 명칭을 나타내고 있다. 물론 두번째 유형의 정부 비영리법인도 여기에 중복되어 상당한 정도 포함되어 있을 것이다.

물론 <表 Ⅶ-5>가 政府非營利法人을 모두 망라하였다고는 말할 수 없다. 왜냐하면 <表 Ⅶ-5>는 감사원의 1995년판 『감사대상기관편람』에서 정부비영리법인으로 명확하게 구분될 수 있는 법인들만 추린 것이기 때문이다. 주로 출연단체, 재출연단체, 보조단체, 재보조단체들이 여기에 포함되는데, 본 연구의 공공부문 분류에서는 出捐과 補助의 의미를 따로 구분할 필요가 없을 것이다.

3) 公企業

마지막으로 공기업법인이 공공부문에 포함된다. 이들은 산업 및 상업적 활동에 종사하기 때문에 일반정부에서는 제외될 것이다. 공기업은 이미 살펴본 바와 같이 政府所有와 政府統制의 기준으로 판단될 수 있는데, 회사에 대하여 정부가 보유하고 있는 持分率의 수치가 아니라 실질적으로 통제할 수 있는냐의 여부에 의해 판단되어야 한다.

또 정부의 지분을 판단할 때에는 정부의 직접적인 보유비율뿐만 아니라 정부투자기관 등과 같은 특수법인, 정부비영리법인 및 공기업의 자회사, 손회사들을 망라한 비율로써 판단되어야 한다. 마치 이는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따라 민간부문의 기업집단인 재벌을 판단할 때와 마찬가지로 방법과 기준이 사용되어야 한다. 다시 말해 공기업은 정부가 단독으로뿐만 아니라 정부가 사실상 지배하는 법인들과 합하여 회사의 경영에 영향력을 행사하는 경우를 모두 포함하여야 한다.

다음의 <表 Ⅶ-6>는 1996년 말 현재 우리나라 정부가 파악하고 있는 공기업들을 소유형태에 따라 政府出資 公企業과 政府外出資 公企業으로 구분하였다. 정부출자 공기업은 정부가 그 지분을 직

〈表 VI-5〉 政府非營利法人 一覽表

	정 부 비 영 리 법 인 명
조 합	대한염업조합(민법 제32조, 염안정기금), 한국군납수출조합(군납에 관한 법률 제6조, 통상산업부 업무위임(1992. 11. 22)), 한국생활용품수출조합(대외무역법 제45조, 통상산업부고시 91-55), 한국섬유직물수출조합(대외무역법 제45조, 1992 섬유쿼터운영요령), 한국피혁제품수출조합(대외무역법 제45조, 통상산업부고시 91-55)
협 회	대한건축사협회(건축사법 제31조, 제35조), 대한변리사협회(변리사법 제9조, 특허청 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제53조의 2), 대한주택건설사업협회(주택건설촉진법 제47조의 3, 주택건설촉진법 제50조), 정보처리산업진흥협회(공업발전법 제23조, 통상산업부고시-할당관세추천), 한국감정평가업협회(지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률 제30조, 지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률 제31조), 한국강관협회(공업발전법 제23조, 통상산업부고시-수출추천), 한국공작기계공업협회(공업발전법 제23조, 수출입별도공고), 한국광학기기협회(공업발전법 제23조, 통상산업부고시-수입추천), 한국냉동공조공업협회(공업발전법 제23조, 수입선다변화품목 공고), 한국봉재기계공업협회(공업발전법 제23조, 통상산업부고시-수입추천), 한국비철금속제련협회(공업발전법 제23조, 통상산업부고시-할당관세추천), 한국비료공업협회(공업발전법 제23조, 통상산업부고시-수입추천), 한국신발산업협회(공업발전법 제23조, 통상산업부고시-수출추천), 한국의류산업협회(공업발전법 제23조, 통상산업부(91-55)-수출추천), 한국자동차공업협회(공업발전법 제23조, 대외무역관리규정), 한국철강협회(공업발전법 제23조, 통상산업부고시-수출추천), 한국타이어공업협회(공업발전법 제23조, 통상산업부고시-수입추천), 한국항공우주산업진흥협회(공업발전법 제23조, 수출입별도공고 제7장)
연합회, 진흥회	한국섬유산업연합회(공업발전법 제23조, 공업발전법 제19조), 한국제지공업연합회(공업발전법 제23조, 통상산업부고시-할당관세추천), 한국정밀화학공업진흥회(공업발전법 제23조, 특정물질사용합리화기금), 한국전기공업진흥회(공업발전법 제23조, 상공부고시 91-21)
기 타	대한지적공사(지적법 제28조, 산림법시행령 부칙 제8조), 대한잡사회(민법 제32조, 잡업진흥기금)

접적으로 소유하는 경우를, 정부외출자 공기업은 정부가 각종 公共機關들을 통해 간접적으로 持分을 소유하는 경우를 일컫는다. 정부출자 공기업의 대부분은 특수법인의 형태로 존재하는데, 「政府投資機關 管理基本法」이 적용되는 공기업은 모두 특수법인이다. 정부외출자 공기업에는 특수법인이 포함되지 않는다. 이들 공기업 중에서 市場機能에 의한 운영보다는 政策的 機能에 의한 운영의 성격이 강한 경우에는 공기업보다 일반정부에 포함시키는 것이 바람직할 것이다.

그런데 <表 VII-6>에서 정부외출자 공기업에는 정부투자기관에 의해 출자된 회사만이 포함되어 있다. 따라서 여타의 공공기관들에 의해 보유되는 지분까지 모두 감안하고 있지는 않다. 어쩌면 정부투자기관 외의 公共機關(주로 특수법인들)들이 지분을 보유하고 있는 공기업들이 우리나라에 존재하지 않을지도 모르나 이

<表 VII-6> 公企業 一覽表

		공 기 업 명
정부출자 공기업	정부투자기관 관리기본법 적용	한국산업은행(100), 중소기업은행(64.5) 한국조폐공사(100), 한국담배인삼공사(100), 농수산물유통공사(100), 농어촌진흥공사(100), 대한무역투자진흥공사(100), 한국전력공사(75.7), 대한석탄공사(98.1), 대한광업진흥공사(98.1), 한국석유개발공사(100), 한국가스공사(50.2), 대한주택공사(98.1), 한국도로공사(94.7), 한국수자원공사(96.8), 한국토지공사(92.8), 한국관광공사(56.1), 한국전기통신공사(71.2)
	정부투자기관 관리기본법 적용배제	<특수법인> 한국감정원(49.4), 한국방송공사(100), 한국수출입은행(44.6), 한국주택은행(46.8), 한국종합기술금융(10.2), 지역난방공사(46.1, 한전 26.1) <비특수법인> 국민은행(19.8), 포항종합제철(19.6), 서울신문사(49.9), 국정교과서(40.0), 대한송유관공사(48.8, 석유개발공사 3.9)
정부외 출자 공기업	한 국 산 업 은 행	산업리스(33.2), 산업증권(100), 성업공사(100), 한국기술금융(73.4), 산은현지법인 6사(100)
	한 국 주 택 은 행	주은리스(50), 주은투자자문(70.3), 주은상호신용금고(100), 주은영동상호신용금고(100)

〈表 VI-6〉의 계속

		공 기 업 명
정부의 출자 공기업	중 소 기 업 은 행	한국기업리스(47), 기은개발금융(98.2), 기은할부금융(100), 기은신용금고(100), 룡셈부르크기업은행(100),
	대한무역투자진흥공사	부산국제종합전시장(79.2)
	한 국 가 스 공 사	한국가스기술공업(100), 한국가스해운(20)
	한국담배인삼공사	한국연초인삼총공법인(100)
	한 국 도 로 공 사	고속도로보수공단(88.5), 도로종합감리공단(100), 고속도로정보통신시설관리공단(100)
	한국석유개발공사	Korea Captain Company(90)
	한국수자원공사	수자원기술공단(100), 수공종합감리공단(100)
	한국전기통신공사	한국통신기술(100), 한국통신진흥(100), 한국통신카드(100), 한국통신미국현지법인(100), 한국TRS(79.4), ICO투자관리(60), 한국통신케이블TV(100), 한국해저통신(55), 한국통신 필리핀현지법인(100)
	한 국 전 력 공 사	한전정보네트워크(100), 한국원전원료(94.7), 한국전력기술(97.9), 한전기공(100), 한전산업개발(100), 미주자원개발(100), 한전홍풍(100), 호주자원개발(100)
	한 국 주 택 공 사	주공종합감리공단(100)
	한국토지개발공사	한국토지신탁(100), 토공종합감리공단(100)

註 : () 안은 출자비율을 나타냄.
資料 : 재정경제원 내부자료.

들의 존재여부를 확인할 수 있는 자료는 입수할 수 없었다.

3. 公共部門 再分類의 事例

본절에서는 지금까지 살펴본 공공부문 재분류에 대한 논의가 공공부문의 자금흐름, 통합재정 규모 등에 어떤 영향을 미칠 수 있는지 具體的인 事例를 중심으로 살펴보고자 한다. 여기서는 정부의 안전관리활동과 관련하여 其他基金, 特殊法人, 公企業이 공

공부문에 포함되어야 하는지 그리고 포함되는 경우 그 규모가 統
 合財政에 어느 정도 영향을 줄 수 있는지 개략적으로 조명할 수
 있게 될 것이다.

우선 安全管理란 주로 각종 재난과 재해로부터 인명 및 재산손
 실을 예방하는 활동을 의미한다. 안전관리가 미흡한 경우 제3자에
 게 의도되지 않은 손해를 입히고 또 그 손해는 일반적으로 충분
 히 배상되지 못하기 때문에, 정부는 사회전반의 安全管理 水準을
 제고하기 위하여 적극적으로 개입한다고 말할 수 있다.

이러한 안전관리는 公共政策的 성격을 띠는 것으로 이해될 수
 있을 것이다. 안전관리수준을 제고하기 위한 정부의 責務는 각종
 의 法律條項에 명시되어 있다. 헌법 제34조에 의하면 국가는 재해
 를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여
 야 한다. 또 風水害對策法은 자연재해로부터, 재난관리법은 人爲
 災難으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 정부의 각종
 책무를 규정하고 있다.

안전관리라는 公共政策 目標를 달성하기 위하여 정부는 각종
 기금과 기관들을 설치·운영하고 있다. 기타기금으로서 交通安全
 基金과 가스安全基金이 있으며, 특수법인 유형 A의 형태로 교통
 안전공단·한국산업안전공단·원자력안전기술원이, 특수법인 유
 형 B의 형태로 시설안전공단이 있으며, 역시 특수법인이며 공기
 업으로 분류될 수 있는 가스안전공사와 전기안전공사 등이 있다.
 이들 기금과 기관들의 목적, 재원, 사업, 설치근거법은 다음의 <表
 VII-7>에 정리되어 있다.

교통안전기금과 가스안전관리기금은 「기타기금」이지만 이들은
 民間部門으로부터의 분담금과 출연금 등과 같은 強制負擔金으로
 조성된다. 또 特殊法人으로서의 각종 공단 및 공사도 대부분 정부
 및 기금출연금, 민간부문의 강제부담금으로 운영되고 있음을 알
 수 있다. 물론 이들은 자체의 收入源도 가지고 있지만, 이들 수입

원은 競爭的 市場下에서 재화와 용역을 판매하여 얻는 수입이 아니라 법적으로 強制된 검사 및 점검 수수료 등이 대부분이다. 예컨대, 교통안전공단 의 수입금은 법적으로 강제되어 있는 자동차

〈表 VI-7〉 安全管理關聯機關 및 基金現況

		설치목적	기관의 재원	설치근거법
기 타 기 금	교통 안전 기금	공단의 운영 및 사업에 소요되는 자금을 충당함	1. 자동차운송사업자, 자동차대여사업자, 자동차정비업자, 해상화물운송사업자, 항공운송사업자, 사설철도경영자의 분담금 2. 자동차, 철도차량, 산업차량, 선박 및 항공기 제작 및 조립업자의 분담금 3. 정부 및 정부 이외의 자의 출연금 4. 기금의 운영수입금	교통안전 공단법
	가스안전 관리기금	가스의 안전관리와 유통구조의 개선	1. 액화석유가스의 판매시 석유정제업자로부터의 징수금 2. 액화석유가스의 수입시 수입업자로부터의 징수금 3. 석유정제업자 외의 액화석유가스 제조업자로부터의 징수금	액화석유가스 의 안전 및 사업관리법
특 수 법 인	교통안 전공단	교통사고의 예방, 교통안전관리의 효율화를 도모함.	교통안전기금 출연금, 공단수입금	교통안전 공단법
	한국산 업안전 공단	산업재해예방시설의 연구·개발과 보급, 산업안전보건 기술지도 및 교육, 유해위험설비의 진단 및 검사 등	1. 정부 또는 정부 외의 자로부터의 출연금 또는 기부금 2. 산업재해예방기금으로부터의 출연금 3. 차입금(해외 차관 포함) 4. 공단의 결산잉여금 5. 기타 공단의 수입금	한국산업안전 공단법
	한국원 자력안 전기술 원	원자력의 생산 및 이용에 따른 방사선 재해로부터 국민을 보호하고 공공의 안전과 환경보전에 이바지	1. 정부 또는 정부 외의 자의 출연금 2. 원자력관계사업자 등의 부담금 3. 기타 수입금	한국원자력안 전기술원법
	시설안 전기술 공단	정밀안전진단을 실시하고 정밀안전진단기술을 연구·개발하여 보급하는 등의 업무수행	1. 정부의 출연금 2. 정부의 자로부터의 출연금 또는 기부금 3. 건설공제조합, 전문건설공제조합 주택사업공제조합, 기타 단체의 출연금 4. 차관 및 차입금 5. 기타 수익금	시설물의 안 전관리에 관 한 특별법
공 기 업	한국전 기안전 공사	전기안전에 관한 조사, 연구, 기술개발 및 홍보업무와 전기설비에 대한 검사, 점검업무	1. 검사수수료와 안전교육수수료 2. 전기사업자의 출연금 3. 전기사업자가 부담하는 안전관리비 4. 차입금 및 기타 수입	전기사업법
	한국가 스안전 공사	고압가스로 인한 위험을 방지하고 가스안전기술의 개발 및 가스안전관리사업을 효율적이고 체계적으로 추진	1. 고압가스 제조, 저장, 판매업자로부터의 허가, 검사, 교육, 안전진단 등의 수수료 2. 가스용기 제조업자로부터의 허가, 검사, 교육 등에 대한 수수료 3. 기타 수입 4. 정부의 보조금	고압가스안전 관리법

검사를 수행하여 얻는 수수료이다. 또 산업안전공단의 수입금도 사업주의 법적 책무인 안전관리 활동과 관련하여 나타나는 수수료 등이다.

이제 이들 상호간의 자금흐름을 세입세출예산, 공공기금, 기타기금, 특수법인, 공기업들의 관계를 중심으로 표시하면 [圖 VI-1]과 같다. 이는 1995년 정부 및 각종 기관의 예산에서 收入項目을 중심으로 표시하였다. 기관의 수입에서 중요한 부분만을 간추렸기 때문에 그림에서 표시된 機關 收入額과 支出額이 완전히 일치하는 것은 아니다. 예를 들면 이자, 임대료 등과 같은 運用收入과 차입금 등의 收入項目은 제외되어 있다. 그러나 그림에서 표시된 수치 외의 수입, 지출은 극히 적은 부분을 차지하고 있다.

그림의 가장 위쪽에 위치하고 있는 정부부문은 기존의 재정통계에서 파악하고 있는 一般政府를 나타내고 있다. 여기에는 일반회계와 특별회계로 구성된 歲入歲出豫算과 公共基金이 포함되어 있다. 1995년도 일반회계에서 원자력안전기술원에 112억원이 출연되었고 또 시설안전기술공단에 61억원이 출연되었다. 공공기금에 포함되어 있는 産業災害豫防基金에서는 1,841억원이 산업안전공단에 출연되었다. 따라서 既存의 財政統計下에서는 출연금 액수 2,014억원이 안전관리활동과 관련된 정부부문의 규모로 추정될 것이다.

그런데 교통안전기금에서는 輸送 關聯業者의 법적 부담금으로 112억원이 조성되었고 또 가스안전기금에서는 석유정제업자 등의 법적부담금으로 229억원이 조성되었다. 이들 기금들은 모두 기타기금으로 분류되어 있다. 따라서 현행 재정통계에서는 이러한 강제부담금이 政府部門의 범주에서 제외되고 있다. 그러나 이들 기타기금은 정부의 安全管理 提高라는 공공정책 목표를 수행하고 있고 또 민간부문의 법적부담금으로 그 재원이 조성되기 때문에 실질적으로는 세입세출예산과 크게 다를 바 없다. 이들 기타기금

을 정부부문에 포함시킨다면 1995년에는 총 341억원(기존의 파악 규모 2,014억원의 약 17%)만큼 정부부문의 크기가 늘어나게 된다.

본 연구에서는 정부서비스 생산자로서의 특수법인을 일반정부에 포함시킬 것을 강조하였다. 이러한 관점에서 그림에 표시된 4개의 공단을 살펴보자. 이들 공단 역시 정부의 공공정책적 목표를 수행하고 있으며, 출연금수입을 제외한 나머지는 공단의 자체운영 수입으로 간주될 수 있다. 그러나 이들 수수료 수입도 法的 拘束力이 내재되어 있음은 <表 VI-7>에서 이미 살펴본 바와 같다. 또 수수료를 납부하고 있는 민간주체들은 동일한 용역을 公團이 아닌 다른 민간기관으로부터 제공받을 수는 없는 것이다.

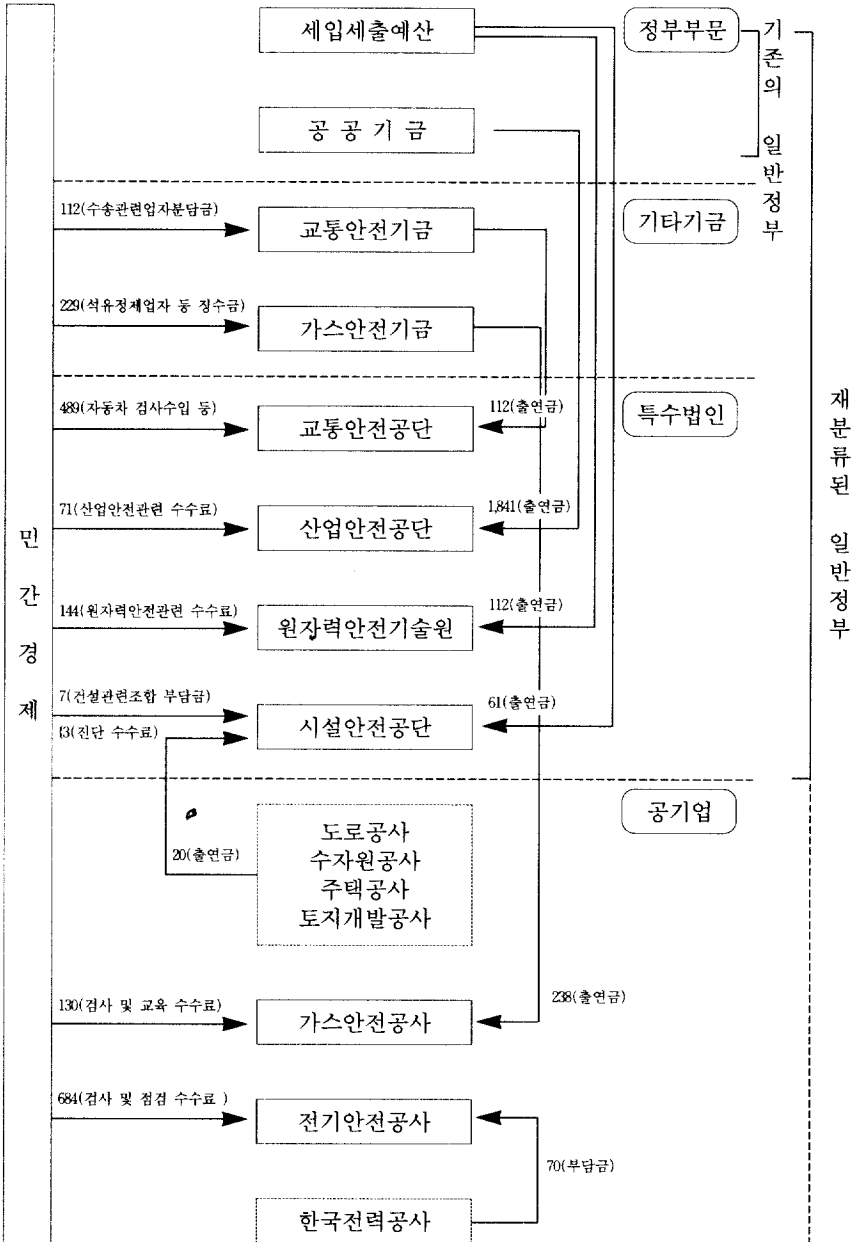
이들 手數料은 정부의 구속력 있는 정책집행에 수반되어 나타나는 수입으로서 법적으로 강제된다. 이들은 利潤을 목표로 하는 商業的 또는 產業的 活動의 결과가 아니라, 公共政策을 수행하는 과정에서 수반되는 수입이다. 1995년도 예산에서 이들 수수료가 공단수입에서 차지하는 비중을 보면 산업안전공단 38%, 원자력안전기술원 51.6%, 교통안전공단 61.2%, 시설안전기술공단 31%로서 대부분 미미할 뿐이다.

공단과 같은 특수법인을 일반정부에 포함시킨다면 민간부문에서 납부하는 手數料 등의 부담금 734억원이 추가될 것이다. 이는 기존의 統合財政에서 파악하는 규모인 2,014억원의 약 36%에 해당된다. 세입세출예산과 기금에서 이들 特殊法人으로 출연된 금액은 공단 등의 수입 및 지출로 처리되겠지만, 이들은 일반정부 부문내의 내부거래에 불과하다. 따라서 민간경제에서 공단 등으로 直接移轉되는 금액만이 통합재정의 규모를 증가시킬 것이다.

마지막으로 가스安全公社와 電氣安全公社는 公企業으로 간주될 수 있기 때문에 공공부문에는 포함되지만 일반정부에서는 제외되어야 할 것이다. 그러나 이들 공사의 검사 및 교육 수수료 등도 공단의 수입과 마찬가지로 적어도 일부는 강제적인 성격을 띠고

[圖 VI-1] 公共部門 再分類와 財政統計 — 安全管理 關聯 活動

(單位 : 억원)



있는 것으로 봐야 한다. 만약 공사의 재원이 법적 구속력을 갖는 手數料의 성격을 띠는다면 이들 공사를 공기업으로 간주하기는 곤란할 것이다. 따라서 공기업의 활동을 구분하여 시장기능을 통하여 재화와 용역을 공급하는 부분만 공기업 부문에 포함시키는 것이 바람직할 것이다.

지금까지 정부의 안전관리 활동을 중심으로 공공부문의 再分類가 통합재정의 규모에 미치는 영향을 例示的으로 살펴보았다. 본절의 사례와 같이 안전관리 활동과 관련된 공공부문의 규모를 파악해 보면, 기존의 정부부문은 2,014억원이었지만 기타기금을 포함시키면 2,355억원으로, 또 특수법인(공기업 제외)을 포함시키면 3,089억원으로 각각 늘어남을 알 수 있다. 만약 공기업의 활동 중에서 정부서비스 제공의 기능을 여기에 추가한다면 3,973억원으로 늘어나게 될 것이다. 결국 安全管理 活動과 관련된 정부규모는 거의 2배로 늘어나게 된다고 할 수 있다. 물론 2배라는 수치를 여타의 政府活動에 단순히 확대 적용할 수는 없을 것이다. 그러나 이 같은 사례를 통해 공공부문의 재분류가 統合財政 規模에 상당한 영향을 미치는 것을 파악할 수 있다.

VII. 맺음말

알뜰한 살림꾼이 되려면 집안에 어떤 家財道具와 집기, 옷들이 있는지를 먼저 훤히 파악하고 있어야 한다. 그러면 이미 있는 물건을 새로 구입하지 않고, 사용할 수 있는 물건을 장롱에 오래 묵혀 두지도 않고, 필요없는 물건을 中古市場에 내다 팔 수도 있다. 가족 구성원 모두가 이런 살림꾼이 되어야 한 집안이 오래도록 번성할 수 있을 것이다.

국가의 살림살이도 이와 같다. 정부는 정부가 사용할 수 있고 또 통제할 수 있는 資源을 훤히 파악하고 있어야 한다. 다른 政府部署나 기관에서 이미 하고 있는 일을 위해 또 다른 기구를 만들지 않고, 활용가능한 인력과 재산을 놀리지 않고, 더 이상 정부가 소유할 필요가 없는 기관과 재산들을 과감하게 民間에 이전할 수 있다. 관료, 정치인, 전문가뿐만 아니라 전국민이 이에 대한 관심을 가지고 지켜보아야 한 국가는 오래도록 번성할 수 있을 것이다.

公共部門의 範圍를 명확하고도 정확하게, 또 충분히 파악하는 것은 국가 살림살이의 기본이다. 그런데 유감스럽게도 우리나라에는 공공부문의 범위가 체계적으로 정리되어 있는 자료, 연구 등이 존재하지 않는다. 최근에 政府改革이라는 말이 인구에 회자되고 있지만 대개의 경우 공무원 조직 또는 공식적인 정부조직에만 초점이 맞추어져 있다. 물론 '公企業 民營化'라는 말을 통해 공기업에 대한 개혁도 제기되고 있다.

그런데 정부개혁이란 「정부부문이 통제할 수 있는 각종 자원을 체계적으로 파악하여 일정한 政策目標하에 종합적으로 관리하는

것」 이상도 이하도 아닐 것이다. 따라서 公式的인 정부조직에서 벗어나 있는 형태의 정부기관, 소위 準政府機關, 회색기관, 분권적 정부법인 등으로 불리는 조직들을 體系的으로 파악하여 효과적으로 관리하는 것은 대단히 중요하다. 이들도 정부부문 또는 공공부문에 포함시켜 정부의 財政統計, 國民計定統計, 각종 법령과 자료상에서 종합적인 관리를 받아야 한다. 이들은 법령에 의해 설치되어 공공정책적 성격이 강하고, 국민들의 租稅나 強制負擔金으로 운영되고 있으며, 그 임원들이 실질적으로 정부에 의해 임명되고 있다.

또한 특정 기관에 출연 및 보조금의 이름으로 장기간에 걸쳐 지속적인 資金이 유입되는 경우, 이들은 정부의 통제를 받지 않을 수 없기 때문에 정부부문에 포함되어야 한다. 또 재벌과 같은 기업집단을 판단하기 위한 「獨占規制 및 公定去來에 관한 法律」의 기준을 정부에도 적용하여 정부가 통제하는 기관들이 孫會社나 孫機關 등의 형태로 통제되는 별도의 법인들도 모두 정부부문에 포함시켜 파악하여야 한다.

이와 같이 정부와 공공부문의 범위를 확대하여 정리해 본다면, 각종 숨겨진 지출들을 발견할 수 있을 것이다. 일반적으로 잘 알려져 있는 숨겨진 지출로는 租稅支出이 있다. 그러나 각종 分權의 기관들을 유지시키기 위해 필요한 재원, 즉 準租稅的인 각종 부담금, 국가위임 업무에 따른 행정적 수수료, 각종 채권의 강제인수, 정부의 보증 등도 모두 숨겨진 지출이다. 이들 모두를 파악하여 이에 대해서도 정부가 관심을 기울여야 할 것이다.

본 연구와 같이 정부와 공공부문의 범위를 파악한다면 우리나라의 정부규모는 기존에 알려진 내용보다 훨씬 더 커질 것으로 기대되고, 또 財政收支가 흑자에서 적자로 전환될 가능성도 있다. 다만 아쉬운 점은 정부와 공공부문의 크기와 재정수지를 수치로서 표현하기가 어려웠다는 사실이다. 그 이유는 연구자가 각 기관

의 財政狀況에 관련된 자료를 모두 입수하기가 사실상 불가능하였다는 데 있다. 또 하나 본 연구의 미비점은 地方自治團體들의 각종 분권기구들을 종합적으로 파악하지 못했다는 것이다. 이들 모두는 차후의 과제로 남기고자 한다.

參考文獻

- 곽윤직, 『民法總則』, 서울: 박영사, 1988.
- 김성진(편), 『97년 한국의 재정』, 서울: 매일경제신문사, 1997.
- 김용한, 『民法總則論』, 서울: 박영사, 1981.
- 박태규, 「공공자금의 운용방안」, 『국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원, 1989.
- , 「특별회계제도의 개선방안」, 『국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원, 1991.
- 박종구, 「공공기금제도의 정책과제와 개선방안」, 『재정논집』, 한국재정학회, 1992.
- 연하청 외, 『사회보장제도의 정책과제와 발전방향』, 한국개발연구원, 1992.
- 옥동석, 「정부부문과 한국의 재정통계」, 『제일경제연구』, 1995년 12월호, 한화그룹 제일경제연구소.
- 황성현, 「공공자금의 통합관리 및 효율적 운용방안」, 정책보고서 95-02, 한국개발연구원, 1995.
- , 「기금·특별회계의 정비와 재정투융자제도의 개선방안」, 『국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원, 1993.
- 한국은행, 『국민계정해설』, 1991.
- 行政管理研究センター, 『特殊法人總覽』, 總務廳 行政管理局 監修, 1995.
- 貝塚啓明, 『財政學』, 第2版, 東京大學出版會, 1996.
- 石井晴夫, 『現代の公益事業』, 東京: NTT出版, 1996.
- 松原 聰, 『特殊法人改革』, 日本評論社, 1995.
- 植草 益, 『公的規制の經濟學』, 東京: 筑麻書房, 1996.
- 總務廳 行政監察局(編), 『特殊法人における業績評價の現状と問題』

- 點』, 1990.
- _____(編), 『公益法人の現状と課題』, 1991.
- 河野一之, 『新版 豫算制度』, 東京: 學陽書房, 1987.
- Cullis, John G. and Philip R. Jones, *Microeconomics and the Public Economy: A Defence of Leviathan*, Basil Blackwell, 1987.
- Gemmell, Norman(ed.), *The Growth of the Public Sector: Theories and International Evidence*, Edward Elgar, 1993.
- Hogwood, Brian W., “The Growth of Quangos: Evidence and Explanations,” *Parliamentary Affairs*, Vol. 48, No. 2, 1995, pp. 207~225.
- Hunt, Hon David, “Worthwhile Bodies,” *Parliamentary Affairs*, Vol. 48, No. 2, 1995, pp. 192~206.
- IMF, *A Manual on Government Finance Statistics*, 1986.
- Levin, Jonathan, “On Measuring Government,” *Finance and Development*, Vol. 9, 1972, pp. 14~20.
- _____, “New Tools for Measuring Government,” *Finance and Development*, Vol. 12, 1975, pp. 14~18, 31.
- UN, *A System of National Accounts*, Studies in Methods Series F No. 2, Department of Economic and Social Affairs, Statistical Office of the United Nations, 1968.
- _____, *Handbook of National Accounting: Public Sector Accounts*, Studies in Methods Series F No. 50, Department of International Economic and Social Affairs, 1988.
- Wilson, David, “Quangos in the Skeletal State,” *Parliamentary Affairs*, Vol. 48, No. 2, 1995, pp. 181~191.

〈국문요약〉

韓國의 公共部門과 統合財政 範圍

玉 東 錫

政府部門 나아가 公共部門의 각종 거래들을 체계적으로 기록·분류함으로써 공공부문에 대한 계획·분석 및 정책수립에 필요한 자료를 확보하는 것은 정부를 효율적으로 운영하는 데 필수불가결한 요소다. 본 보고서는 국제적으로 인정되는 기준, 즉 SNA指針과 GFS指針을 이용하여 우리나라의 기존 공공부문 범위와 분류를 새롭게 조명하고자 하였다.

일반적으로 정부 및 공공부문에 포함되는 기관들의 성격은 다음 3가지로 요약될 수 있다. 기관의 설립과 운영이 政治的 意思決定에 따르고, 公共政策的 目標을 수행하고 있으며, 민간부문에 대한 強制負擔金을 주요 財源으로 한다는 것들이다. 이 기준을 우리나라의 현실에 적용해 보면, 歲入歲出豫算을 중심으로 규정된 기존의 공공부문 범위는 지나치게 협소함을 알 수 있다.

본 보고서는 각종 기관의 實質的 性格과 內容을 중심으로 공공부문의 범위를 설정해야 한다는 사실을 강조한다. 따라서 본 연구는 일반회계, 특별회계, 공공기금으로 요약되는 기존의 공공부문 뿐만 아니라 대부분의 其他基金 그리고 150여개를 상회하는 特殊法人, 정부사무를 이행하며 안정적 재정지원을 받는 수많은 政府非營利部門, 그리고 실질적으로 정부가 소유·통제하는 企業法人들이 모두 공공부문에 포함되어야 한다는 사실을 지적한다. 본 보고서에서는 이 같은 범위설정이 재정규모에 미치는 영향에 대해서는 특정한 정부활동을 중심으로 예시하고 있다.

<Abstract>

The Public Sector in Korea: Coverage, Measurement and Classification

Oak, Dong -Suk

The choice of which institutions are to be counted as a part of government is based on their nature and whether they fall within the definition of government. The government of a country consists of the public authorities and their instrumentalities, which perform primarily the functions of fulfilling certain public purposes not for commercial or financial reasons, financed mainly by compulsory levies on units in other sectors. Nonfinancial public sector, which constitutes the outer limit of what GFS of IMF is concerned with, consists of the general government sector plus nonfinancial public enterprises.

Both SNA and GFS manuals provide a classification scheme which allows for solving boundary problems between the public sector and the private sector. Korean government officials and many economists seem to believe the budget (i.e., general and special account) and the so-called public funds are the only contents of the general government in Korea. Following SNA and GFS manuals, however, this volume examines which institutions are to be counted as general government and nonfinancial public sector in Korea. The most important findings of this book are: 1) Most of the so-called nonpublic funds are to be included in general government, since they are same in nature as public funds; 2) Special corporations, whose total number is surveyed to reach 150-200, are to be regarded as producers of government services. The providers of non-profit services which are controlled by government should be also included in general government.