

공공부문 재정통계 산출 방안에 관한 공청회

공공부문 재정통계 산출방안

2013. 7

개 요

- 주 제 공공부문 재정통계 산출방안
- 일 시 2013. 7. 4(목) 15:00~18:00
- 장 소 aT 센터 세계로움(3층)
- 진행순서
- 15:00~15:20 개회사
 - ▶ 개회사 옥동석 한국조세연구원 원장
 - ▶ 축 사 이석준 기획재정부 2차관
- 15:20~17:50 주제발표 및 토론
 - ▶ 사회자 김동건 서울대 행정대학원 명예교수
 - ▶ 발표자 홍승현 한국조세연구원 재정지출분석센터장
 『공공부문 재정통계 산출방안』
 - ▶ 토론자 박기백 서울시립대학교 세무학과 교수
 박성동 통계청 경제통계국장
 백웅기 상명대학교 금융경제학과 교수
 심충진 경실련 재정세제위원
 안현실 한국경제신문 논설위원
 이태성 기획재정부 재정관리국장
 장경덕 매일경제신문 논설위원
 정영택 한국은행 경제통계국 국민계정부장
 정정순 안전행정부 지방재정정책관

(가나다순)
- 17:50~18:00 객석토론 및 종합정리
- 18:00 폐회

목 차

I. 산출 배경	1
II. IMF의 『공공부문 부채 작성지침』 주요 내용	3
III. 공공부문 재정통계 산출관련 주요 이슈	7
1. 공공부문 포괄범위	7
2. 충당부채 및 우발부채 산출방안	15
가. 연금충당부채	15
나. 보증채무	19
3. 내부거래 제거	23
4. 기타 고려사항	25
가. 중앙·지방·공공기관 회계기준의 차이	25
나. 국가자산평가 방식의 차이: 중앙정부·한은·통계청	29
5. 공공부문 재정통계 산출·관리방안	31
가. 포괄범위의 설정 주기 및 과거 시계열의 소급	31
나. 공공부문 부채 산출 범주	32
다. 다양한 채무·부채관련 개념과 관련된 문제	35
IV. 기대효과 및 향후 추진계획	39
1. 기대효과	39
2. 향후 추진계획	39
V. 참고 자료	40
1. 통계 관련 주요 개념	40
2. 관련 법령 등	43
가. 공운법과 지방공기업법의 목적 관련 법 조항	43
나. 공운법 상의 공공기관 기준	43
다. 지방공기업법 상의 공공기관 기준	44

표목차

<표 I-1> 주요국의 부채 통계 공개현황(WB, '12년 4분기 기준)	1
<표 II-1> 총부채와 순부채	5
<표 III-1> 공공부문과 민간부문의 구분	7
<표 III-2> 지배성 판단 기준(2008 SNA)	8
<표 III-3> 공공부문 분류의 흐름	9
<표 III-4> 공운법상의 분류	10
<표 III-5> 지방공기업법 상의 분류	10
<표 III-6> 연금의 부채인식 기준 비교	17
<표 III-7> 2012~2016회계연도 보증채무 규모 전망	20
<표 III-8> 국가 및 지자체회계기준과 공공기관회계기준·K-IFRS의 비교 개요	25
<표 III-9> 국가, 지자체, 공공기관 회계기준 부채관련 내용 비교	27
<표 III-10> 주요국의 회계기준 제정방식 비교	28
<표 III-11> WB의 공공부문 부채 통계의 테이블 별 범주	33
<표 III-12> 채무·부채의 포괄 범위	34

그림목차

[그림 III-1] 국제기준에 따른 공기업(Public Corporation)의 분류	12
[그림 III-2] 거시경제 통계상 부채 및 우발부채	22

I. 산출 배경

- 새로운 국제지침의 발표와 국제비교가 가능한 통계산출의 필요성
 - 최근 WB, OECD, IMF 등 국제기구들이 연합하여 공공부문 부채 작성에 관한 국제지침 발표
 - 지난 글로벌 금융위기로 국가의 재정적, 대외적 지속가능성에 대한 보다 폭넓은 범위를 포괄하는 지표의 적절한 생산에 대한 관심 증가
 - 기존의 재정통계관련 국제기준은 일반정부만 포괄하였으나, 이를 확대할 필요성에 대한 공감대 확산
 - 박근혜 정부 국정과제(41) 추진의 일환
 - 국제기준에 따른 통계 산출을 통해 국가간 비교가능한 재정통계 준비 필요성
 - 공공부문 부채통계 공표는 G20 Data Gaps Initiatives의 권고사항* 중 하나
 - * '09.3월 G20의 재무장관/중앙은행총재 회의에서 IMF 등에 정보갭에 대한 조사 및 데이터수집 강화를 위한 제언을 요구하고, 그 결과를 토대로 '09.10월 합의된 사항
 - 금융위기 이후 정확한 정보를 바탕으로 한 효과적인 정책대응의 필요성이 높아지면서 각국 통계의 정의, 범위(coverage), 데이터갭 등의 문제 부각
 - WB에서 '10.12월부터 각국의 공공부문 부채통계를 공개하기 시작
 - WB는 IMF, TFFS(Task Force on Finances Statistics)와의 공조 하에 부채 통계의 가용성 촉진과 국제비교 강화를 위한 데이터베이스를 구축하고 공공 부문 부채통계에 대한 지침 마련
 - EU는 회원국이 '12회계연도 결산부터('14년) 공공부문 부채 통계를 작성할 계획

<표 1-1> 주요국의 부채 통계 공개현황(WB, '12년 4분기 기준)

구 분	국 가	일반(or 중앙)정부 부채	공공부문 부채
G20국가	17개국	영국, 미국, 프랑스, 독일 등 12개국	캐나다, 호주 등 5개국
기타국가	61개국	오스트리아, 벨기에 등 43개국	알바니아, 방글라데시 등 18개국

□ 재정투명성 제고를 통한 공공부문 전체의 건전성 확보

- 재정에 영향을 줄 수 있는 다양한 정보의 투명한 공개를 통해 중장기적으로 위험요인의 효과적이고 체계적 관리를 가능케 함으로써 재정건전성 제고 효과
 - 전체 공공기관에서 공기업이 차지하는 부채의 비율이 높은 수준으로, 재정의 지속가능성 관리나 투명성 제고의 측면에서 공공부문 전체를 통합하여 모니터링 할 필요
 - 재정정보 투명성 확보를 통해 효율적인 재정 운영을 유도하고, 공공부문의 재정활동 관리·감독과 정책수립에 필요한 정확한 정보를 확보할 수 있음
- 재정 투명성 확보와 재정 관리의 효과성 강화는 재정운영 주체들의 책임성과 대국민 신뢰도 제고를 위한 선결 요건

□ 공공부문 부채에 대한 불필요한 논란 해소

- 지난 '12년 말, 재정통계 개편을 통해 국제기준에 따른 발생주의 일반정부* 부채를 발표
 - * 시장성 기준에 따라 비영리 공공기관을 포함한 일반정부부문의 범위 설정
- 여전히 LH 등 공기업의 부채와 관련하여 진정한 국가부채 규모에 대한 논란이 지속되어, 공기업까지 포함한 전체 공공부문 부채를 국제기준에 따라 산출함으로써 논란 해소 필요

국민경제의 구분	
부문(Sector)구분	민간 vs. 공공 구분
일반정부	공공부문
금융기업	민간부문
비금융기업	
가계	민간부문
가계지원비영리	

II. IMF의 『공공부문 부채 작성지침』 주요 내용

『Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users』

□ 개요

- 글로벌 금융위기 이후, 일반정부의 범위를 포괄하는 공공부문 부채에 관한 신뢰성 있고 시의적절한 통계의 확보와 용이한 국제 비교를 위한 지침 (12년6월)
- 주개념은 UN의 2008 SNA(System of National Accounts)와 IMF의 정부재정통계편람(GFSM 2001) 개정판과 BPM(Balance of Payments and International Investment Position Manual) 6판의 개념들과 동일

□ 주요 원칙: GFSM, SNA, BPM과 대부분 동일

- (회계기준) **발생주의** 회계 원칙

(PSDS 2.104) Consistent with other macroeconomic statistics manuals, this Guide recommends use of the **accrual basis** for determining the time of recording flows.

- (포괄범위) **공공부문(public sector)**은 정부와 공기업이 직·간접적으로 지배(control)하는 모든 제도단위

(PSDS 2.17) The **public sector** consists of all resident institutional units controlled directly, or indirectly, by resident government units, that is, all units of the general government sector, and resident public corporations.

- '지배'(control)한다는 개념은 '기업의 일반적인 기업정책을 결정할 수 있는 능력을 의미'

(PSDS 2.17) ... **Control** is defined as the ability to determine general corporate policy of the corporation. "General corporate policy" refers to, in a broad sense, the key financial and operating policies relating to the corporation's strategic objectives as a market producer.

- 일반정부부문(중앙정부+지방자치단체+비영리공공기관)과 공기업부문(금융공기업+비금융공기업)

(PSDS 2.18) The **general government sector** comprises all government units and all nonmarket nonprofit institutions (NPIs) that are controlled by government units.

(PSDS 2.19) **Public corporations** include all corporations controlled by government units or by other public corporations. ... Corporations are part of the nonfinancial corporations sector or financial corporations sector in the economy, depending on the nature of their primary activity.

- (통합, Consolidation) 공공부문을 하나의 단위로 보고, 포괄범위 안에서 내부거래는 제거

(PSDS 2.154) GFSM recommends **consolidating** statistics for a group of units. ... When units of the public sector are included in a presentation, the statistics for public corporations should be presented in two ways: as a separate public corporations subsector and together with general government units. In both cases, the statistics should be presented on a **consolidated** basis within each group.

- GFSM은 통합편제를 원칙. 2008 SNA는 원칙적으로 통합처리하지 않으나, 일반정부 부문에서는 통합이 더 적절할 수 있다고 설명

□ 주요 산출 통계

- **총부채**(Total Gross Debt/Total Debt/Total Debt Liabilities): 채무상품*의 형태를 띤 모든 종류의 부채

* 채무상품(debt instruments): 채권자가 채무자에게 미래의 특정시점에 이자 및 원금의 지급을 요구할 수 있는 금융권리(financial claim)

- GFSM의 재정상태표 상의 부채에서 주식 및 투자기금 지분, 금융 파생상품과 임직원 주식매입선택권을 제외한 모든 항목이 채무상품에 포함
- **순부채**(Net Debt): 총부채에서 채무상품에 상응하는 금융자산을 차감
 - 위험관리의 목적으로는 부채와 자산을 한꺼번에 고려할 필요

<표 II-1> 총부채와 순부채

총부채 (a)	채무상품에 상응하는 금융자산 (b)	순부채 (c)=(a)-(b)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 특별인출권(SDR) ▪ 현금 및 예금 ▪ 채무증권 ▪ 용자 ▪ 보험·연금·표준화 지급보증 ▪ 기타 미지급금 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 화폐용 금 및 특별인출권(SDR) ▪ 현금 및 예금 ▪ 채무증권 ▪ 용자금 ▪ 보험·연금·표준화 지급보증 ▪ 기타 미수금 	

○ 총부채와 순부채의 명목가치와 시장가치를 **다양한 기준**으로 세분화하여 산출

- 2개의 요약표와 5개의 세부표, 그리고 6개의 비망항목표들을 작성

(PSDS 5.5) This Guide recommends presenting two summary tables on public sector debt statistics, five detailed tables, and six memorandum tables.

- 요약표(summary table)에는 총부채와 순부채를 부채항목별, 만기유형별, 이자 유형별, 채권자의 거주지별 등으로 구분하여 제시

- 세부표(detailed table)에는 요약표의 항목별 구분을 다시 다른 항목으로 세분하여 제시

(PSDS 5.6) The detailed tables present additional information to what is shown in the summary tables, at nominal and market value:

- Gross debt by maturity and types of debt instrument
- Gross debt by currency of denomination and maturity
- Gross debt by type of interest rate and currency of denomination
- Gross debt by resident of the creditor and by:
 - type of debt instrument / type of institutional sector of the creditor / currency of denomination; and
- The debt-service payment schedules of gross outstanding debt

- 비망항목표(memorandum table)에는 요약표와 세부표들에 표시되지 못한 추가적인 부채관련 항목들*을 포함

* 보증채무, 연체금, 가치조정액, 파생상품 포지션, 명시적 우발부채 및 사회보장급여 순부담, 만기구조와 이자율 등

(PSDS 5.6) The memorandum tables present details of:

- Publicly guaranteed debt by maturity and types of debt instrument, at nominal value
- Arrears by type of arrears and type of debt instrument
- A reconciliation of the market and nominal value of debt securities by residence and type of institutional sector of the creditor

- The financial derivatives position at market and notional value
 - Total explicit contingent liabilities and net obligations for future social security benefits; and
 - Average interest rates by original maturity and type of debt instrument
- 실제 부채(자산)만 재정상태표에 표시하고, 정부보증채무, 명시적 우발부채, 국민연금 충당부채 등 직접적인 부채에 **합산**하기는 **어려우나** 재정위험요인이 될 수 있는 것들은 **별도의 비망항목으로 부기할 것**을 권고
- 비망항목표 중 하나가 정부보증채무(publicly guaranteed debt)에 관련 된 것으로 정부가 계약에 의해 지불의무를 가지는 공공부문과 민간부문의 부채에 대한 것

(PSDS 5.17) Publicly guaranteed debt is defined as debt liabilities of public and private sector units, the servicing of which is contractually guaranteed by public sector units. Although this is debt of the private sector or other parts of the public sector, it represents a potential liabilities--an explicit contingency in the case--for the public sector unit providing the guarantee.
 - 국민연금 같은 사회보장형 연금의 경우, 충당부채를 부채가 아닌 비망항목에 부기할 것
- (PSDS 3.57) With respect to social security schemes, **no liability is recognized** in the macroeconomic statistical systems for government promises to pay retirement pensions and other benefits in the future, ...

Ⅲ. 공공부문 재정통계 산출관련 주요 이슈

1. 공공부문 포괄범위

이슈	공공부문 포괄 범위의 설정
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국제지침: 정부나 공기업의 '지배성' 기준을 만족하는 독립적 제도단위 ◦ 국내현황: <ul style="list-style-type: none"> - 기존 일반정부 범주에 새로이 '공기업부문' 추가 필요 - 공기업관련 기준은 중앙정부의 공운법, 지방정부의 지방공기업법, 한은의 국민계정의 세 가지 분류 기준 ◦ 산출방안: 지배성 기준을 중심으로 세 가지 기준의 합집합 적용 <ul style="list-style-type: none"> - 공운법과 지방공기업법 대상에 7개 기관(한은, 산은, 기은, KBS 등)을 추가, 총 439개 공공기관 포괄

□ 국제지침

- 2008 SNA상 경제는 크게 다섯 개--일반정부, 비금융기업, 금융기업, 가계, 가계 지원비영리기관--의 배타적인 제도부문(institutional sector)으로 구분
 - 이들 다섯 개의 부문들은 다시 크게 **공공부문**과 **민간부문**으로 분류 가능

<표 III-1> 공공부문과 민간부문의 구분

일반 정부 부문	비금융 기업부문	금융 기업부문	가계 부문	가계 지원 비영리 기관 부문
공공부문			민간부문	
공공부문				
공공부문			민간부문	

- **공공부문과 민간부문의 구분에 가장 중요한 기준은 '지배성'***

* '지배(control)'한다는 개념은 기업의 일반적인 기업정책을 결정할 수 있는 능력을 의미

- **공공부문(public sector) = 일반정부 + 공기업**

- **일반정부**는 중앙정부, 광역정부, 지방정부, 모든 사회보장기금, 정부에 의해 통제되는 비영리기관으로 구성
- **공기업**은 기업으로서 다른 공공기관에 지배(지배성)를 받으면서 시장생산자(시장성)인 기업

<표 III-2> 지배성 판단 기준(2008 SNA)

공기업 구분을 위한 지배성 기준	비영리기관 구분을 위한 지배성 기준
(1) 과반수 이상의 의결권 보유 (2) 이사회 혹은 주요 협의체 기구에 대한 통제 (3) 집행간부 등 주요 인사에 대한 임명권 혹은 파면권 보유 (4) 주요 위원회 혹은 주요 지배기구에 대한 통제 (5) 황금주와 주식매입선택권 보유 (6) 규정 및 통제 (7) 주 공공부문 고객 및 고객집단의 통제 (8) 정부 용자를 통한 통제	(1) 간부의 임명권 (2) 정부의 의사결정권한을 합법화하는 규정이나 기타 제도의 존재 (3) 계약협정 체결에 관여할 여지 (4) 정부로 부터의 차입수준 (5) 비영리 활동에 따른 위험을 정부가 부담하는 정도

○ 공공부문 내 **일반정부**와 **공기업**의 구分的 가장 중요한 기준은 **‘시장성’***

* 제도단위가 경제적으로 의미있는 가격으로 시장산출물을 생산하는 시장생산자인지의 여부

- 지난 ‘12년 통계개편으로 일반정부로 부채 범위 확대 시 가장 많이 논의가 되었던 부분으로 공공부문에 해당하는 제도단위를 일반정부에 포함시키는 여부의 기준
- 일반정부와 구분되는 공기업의 특징은 시장생산자로서의 기준으로 ‘경제적으로 의미있는 가격’의 개념을 사용하고, 2008 SNA는 이의 일반적 판단기준으로 **원가보상률**을 활용*

* 일반적으로 판매된(중인) 재화 및 서비스의 가치는 평균적으로 다년간 생산원가의 절반 수준은 될 것으로 기대(SNA 22.29)

- ESA 95의 경우 ‘경제적으로 의미있는 가격’의 개념을 명시적으로 원가보상률 50% 기준을 사용하여 판단

□ 우리나라 현황

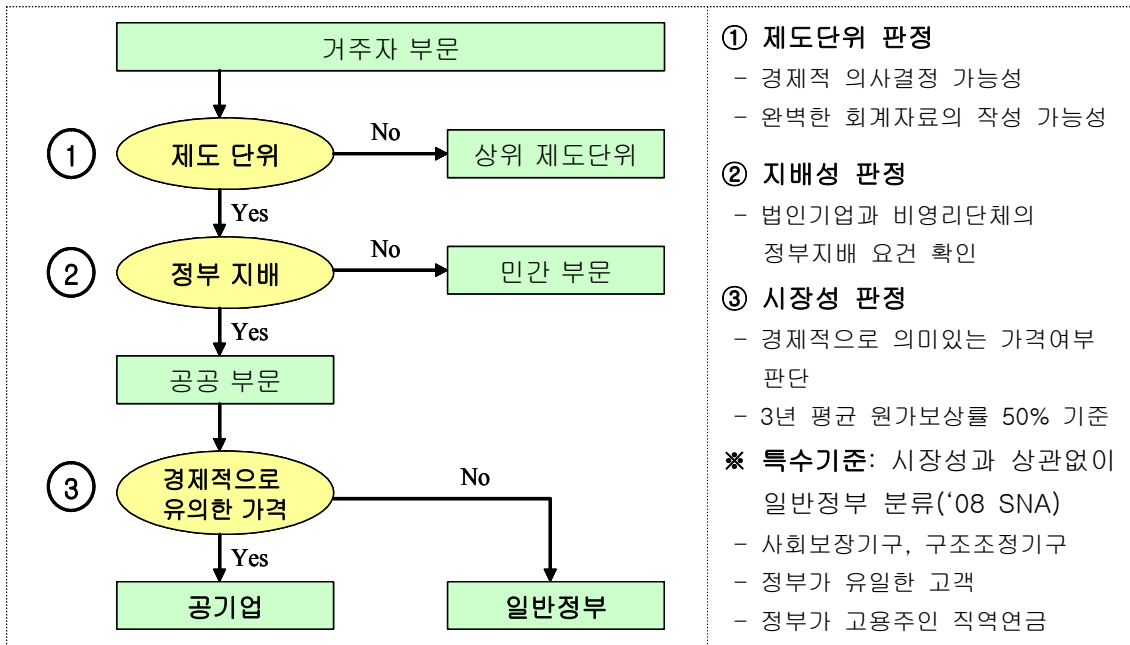
- ‘12년 일반정부 부채 산출 당시 일반정부 포괄범위가 통일되었고, 현재 **공공부문**으로의 개념 **확대**에서 추가해야하는 **‘공기업(public corporation)’** 부문의 개념 정리만 남은 상태

- 공기업의 범위와 관련되어 **3가지 기준** 존재

① 「공공기관운영에 관한 법률」에 적용을 받는 중앙정부 산하 공공기관

- ② 「지방공기업법」에 적용을 받는 지방정부 산하 공공기관
 - ③ 한국은행의 국민계정 기준에서 공공부문에 포함되는 기관들
- 다만, 「공공기관운영에 관한 법률」과 「지방공기업법」의 적용을 받는 공공기관들은 그 포괄범위의 설정 목적이 '통계'적인 목적이 아닌 '관리'를 목적으로 함

<표 III-3> 공공부문 분류의 흐름



- 관리목적의 공운법과 지방공기업법의 지배성 기준은 통계목적의 국제기준 상의 지배성 기준과 유사하나, 공공기관 분류체계는 상이
 - 「공공기관운영에 관한 법률」: 정부지분 50%이상, 정부지원액이 총수입액의 50% 초과, 정부지분 30%이상과 임원 임명권 소유 등
 - 「지방공기업법」: 지방자치단체가 50% 이상의 지분 보유(지방공기업)
- 「공공기관운영에 관한 법률」에 적용을 받는 중앙정부 산하 공공기관
 - 기획재정부 장관이 '통제가능성 기준', '공공성 기준*', 그리고 '시장성 기준**'에 따라 매년 공기업, 준정부기관, 기타공공기관을 지정
 - * 통제가능성 기준은 정부의 지배성 기준으로, 공공성 기준은 지배성 기준의 적용 예외 조항
 - ** '자체수입비율 50%' 기준으로 '원가보상률' 을 기준으로 한 국제지침과는 차이

<표 III-4> 공운법상의 분류

유형		분류기준
공기업		자체수입/총수입 ≥ 50%
	시장형	자체수입/총수입 ≥ 85%, 자산2조원 이상
	준시장형	시장형 공기업이 아닌 공기업
준정부기관		공기업이 아닌 공공기관 중 지정
	기금관리형	국가재정법 상의 기금을 관리(위탁포함)하는 기관
	위탁집행형	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관
기타공공기관		공기업·준정부기관이 아닌 기관

- 「지방공기업법」에 적용을 받는 지방정부 산하 공공기관
 - 그 경영형태·소유지배구조에 따라 지방직영기업(직접경영), 지방공사·공단(간접경영), 그리고 그 외 출자·출연법인(제3섹터)로 구분

<표 III-5> 지방공기업법 상의 분류

유형	지자체 출자비율	내용	분류
지방 직영기업	100%	- 상수도(115), 하수도(85), 공영개발(34), 지역개발기금(18)	지방정부부문
지방공단 지방공사	50%이상~ 100%	- 도시철도·개발 및 기타공사(56) - 시설·환경·경륜공단 (78) 등	지방공기업
지방공사·공단 외의 출자·출연법인	50%미만	(33)	제3섹터

출처: 행정안전부, 『지방공기업 현황』, 2012

- 한국은행 국민계정 기준
 - 한국은행은 국민계정 통계를 2008 SNA 기준으로 변경하면서 '14.3월 공공부문의 통계를 산출할 계획으로 포괄범위 설정을 추진
 - 통계 목적의 공공부분 범위 설정을 목적으로 2008 SNA의 기준에 따라 정부의 지배성을 충족하는 기관들을 포함

- 관리목적의 지배성 기준을 사용하는 공운법과 지방공기업법의 포괄범위에 벗어나는 기관들-방송공사나 민영화대상인 금융공기업 등-이 포함
- 현재 체계에서 비금융 공기업 169개(중앙 120개, 지방 49개)와 금융공기업 17개가 국민계정의 공기업부문에 포함

□ 산출방안

- 공공부문 범위 설정에 있어 국제적 비교가능한 통계 작성이 주요한 목적. 이를 위해서 ‘**지배성**’을 기준으로 공공부문의 **포괄범위 설정**
 - 기존 시장성 기준*에 따라 일반정부 통계에서 제외되었던 공기업들을 추가하여 공공부문 범위 완성
 - * '12년 재정통계 개편 시, 국제기준에 따라 원가보상률 50%와 특수기준을 사용하여 일반정부와 공기업을 구분
 - 실제적으로 현재 일반정부 범위에서 **공운법 대상** 모든 공공기관과 **지방공기업법 대상** 공공기관(지분률 50% 미만인 협의의 제 3섹터 33개 제외)과, **한국은행**의 국민계정 통계상의 공공기관 범위를 **포괄하는 범주**를 선택
- '12년 기준 일반정부 범위에 포함되어 있는 233개 비영리공공기관(중앙 150개, 지방 83개)에서 정부의 지배성 기준을 만족하는 184개의 공기업(public corporation)과 '12년에 신설된 22개 기관들이 추가되어, **중앙·지방정부와 439개의 공공기관***으로 이루어진 **공공부문(public sector)** 구성

* 중앙 302개(공운법 295개, 한은 등 기타 7개), 지방 137개(지방공기업법)

	관리목적 공공기관	통계목적 공공부문			
		계(A+B)	일반정부(A)	공기업(B)	'12년신설(C)
1. 중앙	295	302	150 ¹⁾	134 ²⁾	18
2. 지방	137	137	83	50	4
계(1+2)	432	439	233	184	22

1) 11년기준 일반정부에 포함되는 중앙 공공기관(151개) 중 1개 기관 공공기관 해제(-) 반영

2) 11년 재정통계상 중앙 공기업 135개 중 공공기관 해제 8개(-), 한은 등 기타기관 7개(+) 반영

※ '12년 기준 일반정부 vs. 공기업 구분은 '13.9월경 확정 예정

- 기존의 **공운법**과 **지방공기업법** 상의 공기업에서 한국은행의 국민계정 상의 분류에서 공기업으로 분류하는 한은, 금감원, 산은지주, 산은, 기은, KBS, EBS의 7개 기관이 추가적으로 포함

□ 기타사항

○ 한국은행, 금감원: 금융공기업

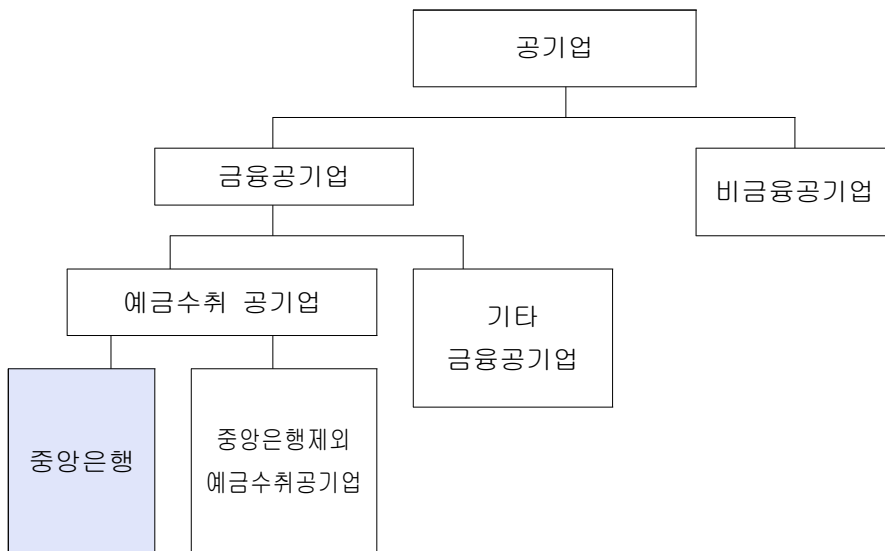
- (국제지침) 중앙은행은 예금수취 공기업(public deposit-taking corporation)의 일부로, 독립적인 제도단위인 경우 항상 금융기업부문(financial corporation sector)에 속하는 금융공기업(public financial corporation)*

* (PSDS 2.53) As long as the **central bank** is a separate institutional unit, it is always part of the financial corporations sector (even if it is primarily a nonmarket producer).

- 감독기능을 수행하는 금융감독원은 독립된 제도단위인 경우 금융공기업으로 분류

* (PSDS 2.52) **Supervisory authorities** that are separate institutional units are not included with the central bank but are included with other (public) financial corporations.

[그림 III-1] 국제기준에 따른 공기업(Public Corporation)의 분류



- (해외사례) 영국이나 일본 캐나다 등의 주요국들에서도 중앙은행은 국제기준에 따라 금융공기업으로 분류
- (산출방안) 공공부문 부채의 '통계'작성의 목적 측면에서 명확한 국제기준을 볼 때, 한국은행과 금감원을 금융공기업으로 분류하고 공공부문에 포함시키는 방향이 적절

○ **공영방송(KBS, EBS): 비금융 공기업**

- (국제지침) 공영방송사와 관련된 뚜렷한 별도의 규정은 없음. 따라서, 일반적 국제기준인 정부의 지배성 유무에 따라 공공부문 여부를 결정하고, 시장성 기준에 따라 일반정부 혹은 비금융 공기업으로 분류
- (해외사례) 영국이나 캐나다 등의 국영방송들도 공공부문에 포함
 - 영국의 경우 공영방송인 BBC와 Channel 4, S4C 중 BBC의 시청료는 조세성격을 가진 것으로 판단하여 BBC는 일반정부로 분류하고, 상업적 수입으로 재원을 조달하는 Channel 4는 비금융공기업으로 분류, 수입의 대부분을 정부지원을 통해 얻는 S4C의 경우 중앙정부의 일부로 분류
 - 캐나다의 경우 공영방송인 CBC(Canadian Broadcasting Corporation)는 일반정부부문*으로 분류
 - * 원래 공기업(GBE, Government Business Enterprise)으로 분류되었으나 90년대 후반 통계개편으로 일반정부부문으로 재분류
- (산출방안) 정부의 지배성 기준*을 만족하고, '관리'목적과 달리 '통계'목적의 공공부문 부채 범위에서는 포함시키는 것이 적절
 - * KBS, EBS 모두 정부가 100% 지분을 보유하고 있으며, KBS의 주요 임원(이사회) 임명권한은 대통령, EBS의 주요임원 임명권한은 방송통신위원회가 행사
 - 관리 목적의 공운법에서는 공공성의 기준에 따라 KBS와 EBS를 공운법 적용의 대상에서 명시적으로 제외하여 **공영방송의 독립성** 제고
 - 한은의 국민계정 분류에서처럼, 직접적 관리의 대상이 아닌 **국제비교**를 위한 재정통계 산출 목적 측면에서는 비금융공기업으로 분류하는 것이 적절

○ 기타 기관(산은지주, 산은, 기은): 금융공기업

- (국제지침) 일반적으로 개별 특정 금융공기업에 대한 국제지침은 부재
 - '중앙은행제외 예금수취공기업'은 정부나 다른 공기업의 지배를 받는 중앙은행 이외의 모든 거주예금수취기업들*을 포함 (PSDS 2.54)
 - * 상업은행, universal banks, 다목적은행, 저축은행, 우체국 지로기관, 우정은행, 지방 신용은행, 농촌신용은행, 수출입은행, 특수은행 등이 포함
- (해외사례) 영국 등의 국가들에서 정부지원프로그램을 운영하는 금융기관들을 금융공기업에 포함시키고 있음
 - 영국의 수출신용보증국(Export Credit Guarantee Department)의 수출자금 대부자에게 이차보전으로 지원하는 금융기관인 Guaranteed Export Finance Corporation PLC*를 금융공기업으로 분류
 - * PLC(Public Limited Corporation)는 영국에서 공공기업의 형태로, 금융관련 기관 상당수가 금융공기업으로 분류되고 있음. 예를 들어, Hank of Scotland PLC, Norther Rock PLC, Lloyds Banking Group PLC 등
- (산출방안) 모두 공공부문에 포함시켜 부채통계 산출
 - 지배성 기준*의 관점에서 볼 때, 이들 기관들은 모두 금융공기업에 해당
 - * 산은금융지주는 기재부와 정책금융공사가 100% 지분소유. 산은은 산은금융지주가 100% 지분 보유. 두 기관 모두 정부가 주요임원에 대한 임명권한 행사
 - * 중소기업은행은 기재부, 정책금융공사, 수출입은행이 약 75%의 지분을 보유하고, 정부가 주요임원에 대한 임명권한 행사
 - 따라서, 통계적 관점에서 본다면 이 모두를 금융공기업으로 분류하여 공공부문에 포함하여 부채 통계 산출하는 것이 바람직

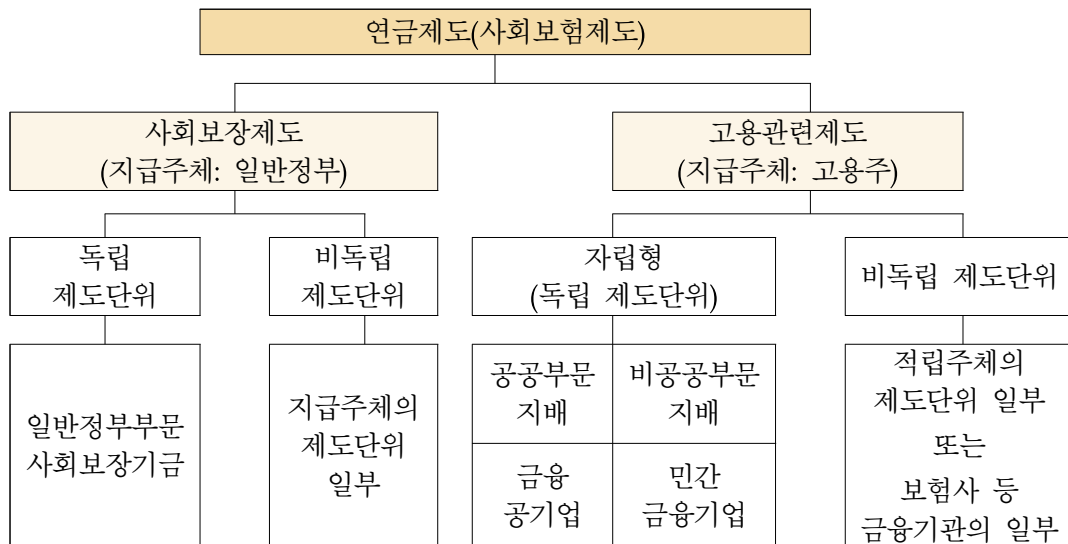
2. 총당부채 및 우발부채 산출방안

가. 연금총당부채

이슈	연금총당부채의 산정
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국제지침: 사회보장제도는 부채로 인식하지 않고, 고용관련 제도는 부채로 인식 ◦ 해외사례: 연금 총당금의 구체적 산출방식이나 통계 기록방식에 국가 간 차이 ◦ 국내현황: <ul style="list-style-type: none"> - 공무원연금과 군인연금은 재무제표 상 부채로 인식, 재정통계에서는 부채로 미인식 - 국민연금과 사학연금은 재무제표, 재정통계 모두 부채로 인식하지 않음 ◦ 산출방안: <ul style="list-style-type: none"> - 국제적 논의의 추세를 모니터링하며 산출·공표를 꾸준히 준비 - 공통의 산출지침 마련 및 추후 부기 방식 추진

□ 국제지침 및 해외사례

- 연금제도는 그 적용대상에 따라 **사회보장제도**(social security scheme)와 **고용관련제도**(employment-related scheme)로 분류



- **사회보장제도에** 속하는 연금제도는, 미래의 지급약정에 대해 통계적으로 **부채로 인식하지 않고** 암묵적 **우발부채**로 분류
 - 미래의 지급의무는 대상제도단위를 명시하고, 순계규모를 **비망항목에** 부기하도록 권고

- 다만, 지급의무가 발생하였으나 지급되지 않은 사회보장급여는 재정상태표에 미지급금(account payable)으로 포함
- **고용관련제도**의 연금수급권(pension entitlements)을 비롯한 연금 지급의무는 각 제도단위의 **채무로 계상**되며 ‘보험, 연금, 표준화보증상품’ 항목으로 분류
 - 확정급여형의 연금수급권은 사전 합의된 공식에 따라 약정된 급여의 현재가치가 되고, 확정기여형의 경우는 기금자산의 현재 시장가치와 동일
 - 비자립형 연기금의 경우, 고용주는 고용인에게 약정한 급여의 현재가치와 동일한 부채를 부담
- **충당부채(provisions)**는 확정적이나 우발적이거나 관계없이, 거시통계에서는 포함되지 않음 (PSDS 3.11)
- **2008 SNA**는 정부가 후원하고 사회보장제도를 통해 지급하는 비적립식 연금제도의 연금수급권을 계상할 때 융통성 있는 해석을 허용
 - 연금 지급의무를 정부 재정상태표에 포함시킬 필요성이 적은 경우로 다음 세 가지를 들고 있음
 - (i) 연금제도가 사회보장제도에 가까울수록,
 - (ii) 연금급여가 인구 전반을 대상으로 하는 경우,
 - (iii) 정부가 연금급여의 산정공식을 마음대로 변경할 수 있는 경우
 - 그러나, 비적립식 연금제도의 지급의무가 정부 재정상태표에 계상되어야 하는지 여부를 결정적으로 판단할 수 있는 **단독적인 기준은 없음**

<표 III-6> 연금의 부채인식 기준 비교

		사회보장제도	고용관련(직역연금)	
			확정기여형	확정급여형
국제 기준	분류	<ul style="list-style-type: none"> 독립단위:사회보장기금 비독립단위: 지급주체에 포함 	<ul style="list-style-type: none"> 자립형: 금융공기업/민간금융기업 비자립형: 적립주체에 포함 	
	부채 인식	× (암묵적 우발부채로 비망항목에 부기)	○ (기금자산의 현재가치)	○ (약정급여의 현재가치)
해외 사례 ²	부채			호주, 미국, 캐나다, 뉴질랜드, 영국
	부기	캐나다, 독일 ¹ , 영국, 포르투갈, 오스트리아, 스페인, 헝가리, 룩셈부르크, 포르투갈, 슬로바키아		독일 ¹ , 영국, 포르투갈, 오스트리아, 스페인, 헝가리, 룩셈부르크, 포르투갈, 슬로바키아, 아일랜드
	미산출	브라질, 에스토니아, 아일랜드, 멕시코, 뉴질랜드	브라질, 영국	브라질, 에스토니아, 멕시코

주: 1) 독일은 내부적인 목적으로만 산출하는 것으로 보고

2) EU국가들의 경우 2017년부터 공식적인 연금부채의 산출이 계획되고 있음

출처: IMF 『Public Sector Debt Statistics』, 2013 OECD/ABS 공동주관 Pension Workshop자료

- (해외 사례) 국가별로 정부부문 연금부채(공무원, 군인연금 등) **운용방식 및 제도 등이 상이함**. 북미 및 호주는 정부부문 연금부채를 정부부채(core accounts)로 처리하는 반면 EU 등의 국가들은 정부부채에 불포함(non-core accounts)
- **EU**는 연금부채 산정과 관련하여 논의를 지속하고 있으며 회원국들은 충분한 준비를 거쳐 **2017년부터 Eurostat**에 관련 통계를 제공하도록 권고
 - * Eurostat은 ‘12년 연금부채 편제 매뉴얼을 발간하고, 할인율이나 장래보수 추정방식 등에 대한 사항들을 제시
- 주요국들은 개별적으로 사회보장제도 등에 따른 연금충당부채를 산출하고 있으나, 산출 방식이나 통계 발표 방식 등에 있어 아직 상이점이 큰 모습

□ 우리나라 현황 및 산출방안

- ‘11년 결산부터 일반정부 범위 국가재무제표 상에서 **공무원연금과 군인연금** 충당부채를 산출·공표시작
- 사학연금과 국민연금의 충당부채는 현재 산출대상에서 제외되어 있는 상태

- 연금관련 충당부채의 구체적 산출 방식이나 공표방식은 국제적으로 아직 논의 중인 이슈. 향후 국제적인 통계작성 추이를 보며 점진적인 진행이 바람직
 - 사학연금의 경우, 해외에는 비슷한 사례가 없으나 정부의 잠재적 위험요인으로 작용할 가능성을 감안하면, 국민연금과 함께 산출·공표를 추진할 필요
 - 국제적 논의를 지켜보면서 준비하되, 정식 공표는 EU 국가들의 발표시기인 '17년 이후에 결정
- 향후 공표 시 비망항목에 부기하는 방식으로 공개하는 것이 적절해 보임
 - 충당부채(Provisions)로서의 4대 연금부채는 다른 직접적 부채와는 성격이 달라, 대부분의 EU국가들에서는 부채통계에 직접 합산하기 보다는 부기하는 방식 사용
 - 통계적 목적의 개념에서는 부채통계에 포함시키지 않는 것이 국제지침
 - 현재 공무원연금과 군인연금의 충당부채가 포함된 재무제표상의 부채는 회계적 관점에서의 접근이나, 기존의 통계 목적의 국가채무나 일반정부 부채 등의 개념과 상호간의 관계가 혼란을 불러오는 경향

나. 보증채무

이슈	보증채무의 산정
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국제지침: 일반적으로 우발부채로서 비망항목에 부기 ◦ 국내현황: 정부의 보증채무는 보증채무관리계획을 통해 관리 <ul style="list-style-type: none"> - 공기업에 대한 (법률적) 보증 등에 대한 이슈 ◦ 산출방안: 공공부문에 공기업이 포함됨으로써 공기업 보증에 대한 이슈는 자동적으로 해결 <ul style="list-style-type: none"> - 공공부문의 대 민간 보증채무는, 비망항목에 별도로 부기하여 관리

□ 국제지침 및 해외사례

- **보증(guarantee)**은 명시적 **우발부채(explicit contingent liabilities)**의 가장 대표적인 형태이지만, 일부 보증은 우발부채가 아닌 부채(liabilities)로 처리
 - 보증은 크게 3가지 유형으로 구분(2008 SNA): (i) 파생금융상품 형태의 보증, (ii) 표준화 보증, (iii) 일회성 보증
 - ‘파생금융상품 형태의 보증’은 금융자산·부채에 포함되지만 채무(debt)에 포함되지 않음
 - 표준화보증(standardized guarantee scheme)은 유사한 성격의 소액용자에 대해 대량 발행하는 보증을 총칭*하는 것으로, 명시적(explicit) 우발부채에 포함시키며, 통계적으로 개별 계약에 상관없이** 부채로 처리
 - * 수출(무역)신용 보증, 환보증, 다양한 종류의 보험(예금, 농작물, 자연재해 보험 등), 농민 융자, 주택담보융자, 학자금 융자, 중소기업(SME) 융자 등
 - ** 우발부채(contingent liabilities)는 원칙적으로 통계상 부채로 인식하지 않으나, 표준화보증의 경우, 그 개별계약이 우발부채와 관련이 되더라도 부채로 처리(PSDS 4.6)
 - ‘일회성 보증’은 대부분의 경우 보증인의 우발부채로 간주
 - * 일회성 보증 중 용자 및 기타 채무상품에 대한 보증의 저장(stock) 명목가치를 ‘총 부채표’ 비망항목에 부기할 것을 권고(PSDS 4.19)하고, 모든 일회성 보증은 여타 명시적 우발부채와 함께 ‘명시적 우발부채와 미래 사회보장급여 순부채’ 표에 적시할 것을 권고(PSDS 4.20)
- 해외사례
 - 일반적(호주, 뉴질랜드 등)으로 보증채무는 **우발부채**로 관리되어, **국제 비교용 부채 총액**에서는 제외

- 일본의 경우는 개별 법률에 근거하여 채무보증이 이루어지며 여기에 한도액까지 국회의 의결을 거침. 이러한 정부보증채무는 결산서 재무제표상 정부부채 범위에 포함
- 미국은 결산서 재무제표상 부채항목에 용자보증(loan guarantee liabilities)을 포함하고 있으나, 우리나라의 보증채무 범주에 해당하는 내용은 거의 없음

□ 우리나라 현황

- 글로벌 금융위기 이후 국가의 재정위험 요인들을 포괄적이고 체계적으로 관리할 필요성이 제기
 - 2010년 5월 「국가재정법」개정을 통해 매년 「국가보증채무관리계획」을 작성하여 국회에 제출하도록 함
 - * 국가보증채무는 2009년 결산까지 국가채무 참고사항으로 부기되어 옴
 - ** 국가보증채무는 미확정채무로서 확정채무인 국가채무에는 포함되지 않음
- 2011 결산기준 국가보증채무 규모는 35.1조원으로, GDP 대비 2.8% 수준
 - 예보채상환기금채권 23.7조원(67.5%), 장학재단채권 4.8조원(13.7%), 구조조정기금채권 5.2조원(14.8%), 국내은행외화표시채무 1.2조원(3.4%) 등으로 나타남
 - 외환위기 당시 보증채무가 100조원에 육박하는 등 위기시 정부재정에 큰 부담이 될 수 있는 부분이므로 직접적 부채가 아니지만 관리가 필요한 대상

<표 III-7> 2012~2016회계연도 보증채무 규모 전망

구 분	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년
■ 보증채무(조원)	35.1	33.8	36.3	31.3	24.9	24.0
(GDP 대비 %)	2.8	2.6	2.6	2.1	1.5	1.4
- 예보채상환기금채권	23.7	23.5	24.2	19.5	11.2	8.6
- 한국장학재단채권	4.8	7.1	9.3	11.7	13.7	15.4
- 구조조정기금채권	5.2	3.1	2.7	-	-	-
- 수리자금	0.1	0.1	0.1	0.1	0.04	0.03
- 국내은행 외화표시 채무*	1.2	-	-	-	-	-

* '09년 하나은행이 발행한 외화표시 채권 1.5조원(12.8억불)은 '12.6월말 전액 상환됨
출처: 기획재정부 보도자료, 2012.9.28.

- 보증채무 이외에도, 30여개 공공기관(LH, 수공 등)이 개별 근거법에 정부의 지급 보증이 명시

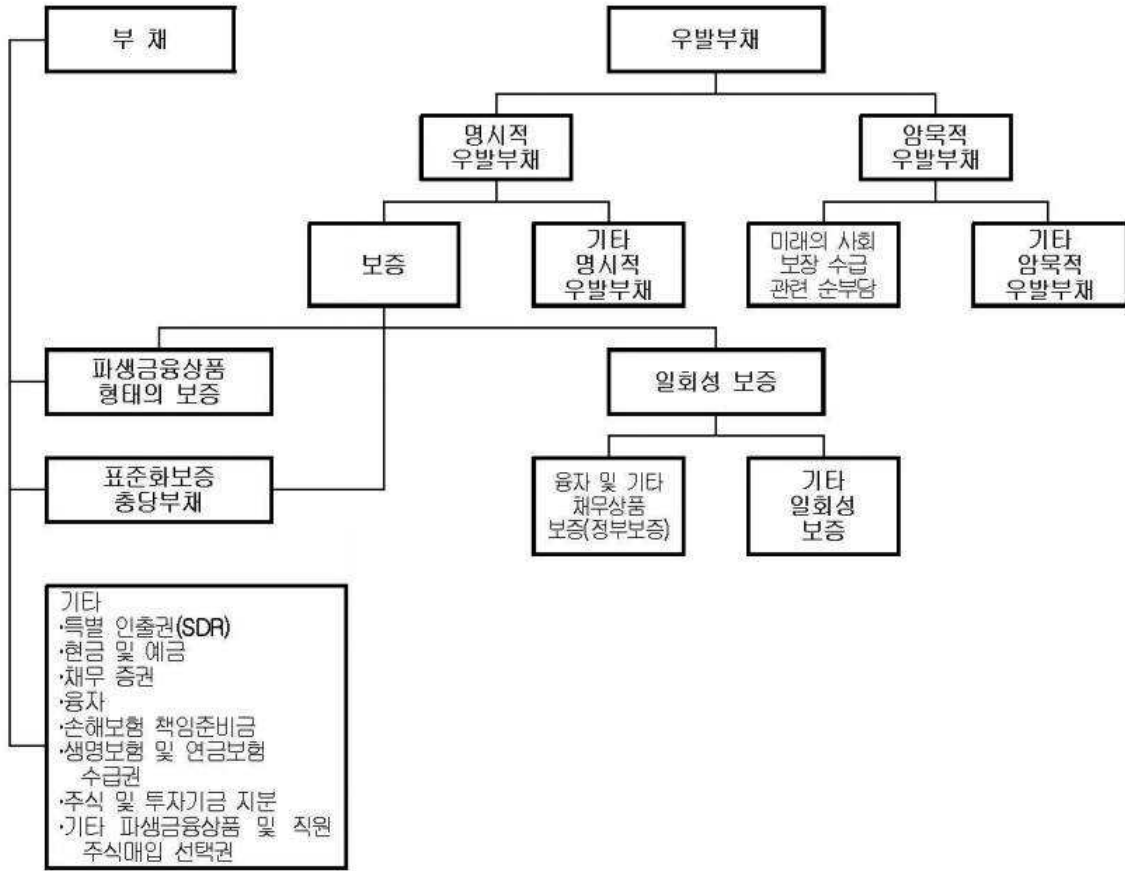
□ 산출방안

- 공공부문 부채 산출시 **정부보증채무, 공기업 지급보증 등 대부분의 보증채무가 자동적으로 포함**
 - * 예를 들어 정부가 지급 보증하는 수공 등의 부채는 수공의 부채로 공공부문 부채에 포함
- 다만, 민간부문에 대한 보증은 **우발부채**로서 다른 부채와 일률적인 합산 보다는 **별도의 부기**(보증대상 기관과 규모를 별도의 양식으로 명기)를 통해 투명성을 제고할 필요

[참고] 우발부채(Contingent Liabilities)

- (정의) 우발부채는 미래에 특정한 별도의 우발사건이 발생하는 경우 나타나는 부담(obligations)
 - 상환요구 여부(자원유출 가능성)와 잠재적 규모(금액추정 가능성)에 대한 불확실성 존재
 - 우발부채는 특정조건이 발생하지 않거나 발생 전까지 일반적*으로 통계상 부채로 인식하지 않음
 - * 표준화 보증은 개별 계약이 우발부채와 관련되더라도 부채 처리
- (유형) 우발부채는 명시적 우발부채와 암묵적 우발부채로 크게 구분
 - 명시적(explicit) 우발부채: 규정된 조건 발생 시 경제적 가치의 지급을 요구하는 법적 혹은 계약에 의거한 금융 협약
 - 보증이 가장 대표적이고, 이외에 잠재적 법적 청구권, 배상금, 미납 주식 자본금 등이 해당
 - 암묵적(implicit) 우발부채: 법적 혹은 계약에 의거해 발생하는 것이 아니나, 특정 조건이나 사건이 실현되면 인정
 - 미래 사회보장급여에 대한 순부담, 공공부문 무보증 채무, 자연재해 구호비용, 환경부채, 중앙은행 부채지원 등

[그림 III-2] 거시경제 통계상 부채 및 우발부채



3. 내부거래 제거

이슈	내부거래의 제거
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국제지침: 내부거래 제거하는 것이 원칙(PSDS, GFS) ◦ 해외사례: 국제기구 등에서 부채통계 작성 시 내부거래 제거 ◦ 국내현황: 지난 통계 개편으로, 국민연금기금의 국채보유분을 내부거래로 제거하고 부기 ◦ 산출방안: 공공부문 통계에서도 내부거래 제거 및 국민연금기금의 보유분 부기 	

□ 국제지침

- **GFSM**은 부채통계를 포함하여 일반정부 및 공공부문 통계의 **통합 편제 요구**
 - 통합(Consolidation)은 일련의 단위들이 마치 하나의 단위를 구성하는 것처럼 통계를 제시하는 방법
 - 합의된 분석체계 안에서 모든 유량과 저량을 합한 다음, 통합대상이 되는 단위들의 관계를 나타내는 모든 유량과 저량을 제거함으로써 산출되는 것이 원칙
 - ('01 GFS Companion Material) 사회보장기금이 정부단위로부터 취득한 채권은 항상 통합
 - **2008 SNA**는 원칙적으로 **통합처리 하지 않으나** 일반정부 부문에서는 정부 부문 이외 단위에 대한 부채 정보가 보다 적절할 수 있다고 설명
- 통합 대상 채무
 - 두 유형의 통합 모두 '융자', '채무증권', '기타 미지급계정'의 주요 거래, 거래외 경제유량 및 저량은 부채통계에서 제거
 - * 금융공기업을 포함할 경우 '현금 및 예금', '보험, 연금 및 표준화 보증상품'의 주요 거래, 거래외 경제유량 및 저량은 두 유형 모두에서 제거되는 것이 원칙
 - * 특별인출권(SDR)은 원칙적으로 공공부문 부채통계를 편제할 때 그 어떠한 통합에도 포함되지 않는 유일한 채무상품임
 - 공공부문 부채통계에 감채기금(sinking funds) 포함
 - * 공공부문 단위가 관리하는 감채기금의 저량·유량은 부문 내/부문 간 통합에서 제거

□ 해외 사례

○ EU는 재정통계 산출시 내부거래 제거가 원칙*

* 다만 ESA 1995에서는 2008 SNA와 같이 일반적으로 내부거래를 제거하지 않는 것이 원칙이고, 경우에 따라 내부거래를 제거하는 것을 보충할 수 있음을 제시 (ESA 95: 1.58)

- 재정통계를 위한 마스트리히트 조약상의 부채 산출 시 내부거래를 제거하는 것을 원칙으로 삼고 있음

- 영국, 독일 등 국가의 연금 국채보유분이 미미하여 큰 이슈가 아님

○ 미국은 연방정부총부채(federal government gross debt) 통계에서 정부기관이 보유한 것과 민간이 보유한 것을 별도로 제시

- 그러나 연방정부 통합재무제표에는 사회보장연금 등이 보유한 정부 내부거래는 제외하고, 민간보유분 만 부기로 표시

○ 일본은 연금부채를 포함하여 통계를 산출하나, OECD의 발표는 이 부분을 제외하고 발표

□ 우리나라 현황 및 산출방안

○ 정부는 2012년 재정통계 개편 시 국민연금 등이 보유하는 국채를 내부거래로 보아 제외하되, 부기하여 공개하도록 개편

- 국가재정법 제91조 제3항에 내부거래를 재정통계에서 제외하는 내용이 명시되어 있으나, 국민연금 보유국채를 시장을 통한 간접적 거래로 보아 국가채무에 포함시켜 왔음

* (국가재정법 제91조 제3항 제2-3호)다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 채무는 국가채무에 포함하지 아니한다. 2. 제2항제1호에 해당하는 채권 중 국가의 회계 또는 기금이 인수 또는 매입하여 보유하고 있는 채권 3. 제2항제2호에 해당하는 차입금 중 국가의 다른 회계 또는 기금으로부터의 차입금

○ 지난 재정통계 개편 시의 내부거래 제거 원칙을 유지하되, 연금의 국채 보유분 등에 대해서는 부기하여 공개하는 것이 바람직

4. 기타 고려사항

가. 중앙·지방·공공기관 회계기준의 차이

이슈	공공부문 하위부문간 회계기준차이 가능성
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 문제점: 중앙정부와 지자체, 공공기관이 각각 다른 회계 기준을 적용함에 따라, 공공부문 통합 시 문제점 발생 가능성에 대한 지적 <ul style="list-style-type: none"> - 부채의 정의, 분류, 인식기준 등 거의 유사 ◦ 해결방안: 관련 기관들의 협업을 통해, 문제 발생 사례 파악 및 대응 방안 마련 필요 	

□ (회계기준) 국가는 2009년부터, 지방자치단체는 2007년부터 각각 발생주의 회계를 적용하였으나 통일된 회계기준이 아닌 각각 회계기준을 제정하여 운용

- 공공기관도 단계적인 국제회계기준 도입 계획이 공식화됨
 - 그러나 한국의 공공기관의 특성에 따라 완전히 K-IFRS를 도입하였다고는 볼 수 없으며, 일부사항에 대해서는 기존 공공기관회계기준을 계속 적용

<표 III-8> 국가 및 지자체회계기준과 공공기관회계기준·K-IFRS의 비교 개요

항목	국가회계기준	지자체회계기준	공공기관회계기준 및 K-IFRS
적용대상	중앙정부	지방자치단체	민간기업 및 공공기관 (공기업, 준정부기관)
재무제표 양식	· 재정상태표, 재정운영표 등 기준 양식만 사용	· 재정상태보고서, 재정운영보고서 등 기준 양식만 사용	· 재무제표, 부속서류 등 양식은 기획재정부장관이 정함 · K-IFRS : 재무상태표, 손익계산서 모두 자유로움
재무제표 특성	· 재정운영표의 주된 목적은 원가정보 산출 · 계정과목도 기준에서 규정하고 있는 것만 사용	· 재정운영보고서의 주된 목적은 원가정보 산출 · 계정과목의 사용은 국가회계기준에 비해 다소 자유로움	· 손익계산서의 주된 목적은 당기손익 정보의 산출 · 계정과목명도 회계실체가 자유롭게 선택 가능
평가의 원칙	· 계정과목별로 평가방법을 각각 규정 · 기준에서 특별히 규정한 방법을 제외하고 취득원가, 만기상환가액을 많이 사용 · 지분법, 금융비용자본화, 금융보증부채평가 등 복잡한 평가방법은 도입하지 않음		· 경제적 실질을 반영하여, 공정가치 평가가 대세 · 유사한 계정과목에 대하여 회계실체의 평가방법 선택 가능 (투자부동산, 유형자산 등)
기타	예산제도와 밀접하게 연계		연결중심 회계

출처: 한국정부회계학회, 「국가, 지방자치단체, 공공기관 회계기준 비교연구」, 2011

□ (부채기준) 국가, 지자체, 공공기관회계기준의 부채 정의, 분류, 인식기준은 거의 유사하나 부채항목별 세부 기준은 회계기준에 따라 차이 존재

○ 퇴직급여충당부채

- (분류) 국가회계기준에서는 장기충당부채의 일종이나, 지자체회계기준에서는 기타비유동부채의 일부분
- (평가) 국가 및 지자체회계기준은 재정상태표(보고서)일 기준 퇴직급여추계액을 바탕으로 설정하는 반면, 공공기관회계기준(K-IFRS)에서는 확정급여·확정급여형 제도로 구분하고 확정급여형 제도의 경우 보험수리적 평가방법을 적용

○ 우발상황

- 국가 및 지자체회계기준은 우발손실의 발생이 확실한 경우 부채로 인식하지만, K-IFRS는 발생가능성이 높으면 부채로 인식해 인식 기준에서 차이 발생
- 국가 및 지자체회계기준은 우발상황에서 발생하는 부채의 인식에 관한 규정이 존재하며 그 내용이 거의 유사
 - * 국가회계기준 제50조(우발상황) ① 우발상황은 진행 중인 소송사건, 타인의 채무에 대한 지급보증 등 중앙관서의 장 또는 기금관리주체가 통제할 수 없는 불확실한 미래 사건의 발생 여부에 따라 그 의무나 권리의 존재 여부가 확인되는 것으로서 그 발생 여부가 불확실한 현재의 상태 또는 상황을 말한다.
- K-IFRS는 국가회계기준과 달리 부채인식요건을 충족하지 못한 경우 '우발 부채'로, 충족하는 경우는 '충당부채'로 정의

<표 III-9> 국가, 지자체, 공공기관 회계기준 부채관련 내용 비교

구분	국가회계기준	지자체회계기준	K-IFRS(국제회계기준)
1. 정의	과거의 거래와사건의 결과로 부담하는 의무로서, 그 이행을 위하여 미래에 자원의 유출·사용이 예상되는 현재의무	과거 사건의 결과로 회계실체가 부담하는 의무로서 그 이행을 위하여 미래에 자원의 유출이 예상되는 현재 시점의 의무	과거 사건에 의하여 발생하였으며, 경제적 효익을 갖는 자원이 유출됨으로써 이행될 것으로 기대되는 현재의무
2. 근거	국가회계기준 제17조~제18조	지자체회계기준 제11조~제12조	개념체계 문단 49
3. 인식기준	국가회계실체가 부담하는 현재의무 중 향후 그 이행을 위하여 지출이 발생할 가능성이 매우 높고 그 금액을 신뢰성 있게 측정할 수 있을 때 인식(단, 국가안보와 관련 부채는 제외)	지자체회계실체가 부담하는 현재의 의무를 이행하기 위하여 경제적 효익이 유출될 것이 거의 확실하고 그 금액을 신뢰성 있게 측정할 수 있을 때 인식	현재의무의 이행에 따라 경제적 효익을 갖는 자원의 유출 가능성이 높고 결제될 금액에 대해 신뢰성 있게 측정할 수 있을 때 부채인식
4. 특징	국가안보관련 부채를 제외하고 기업회계(국제회계)와 유사	국가회계기준과 거의 유사	부채의 결제는 경제적 효익을 갖는 자원의 유출임

출처: 한국정부회계학회, 「국가, 지방자치단체, 공공기관 회계기준 비교연구」, 2011

- (해외사례) 미국, 영국, 호주 등은 발생주의·복식부기 정부회계기준을 선도적으로 도입하여 정착 중
 - 미국의 경우 민간부문(영리기업 및 비영리민간단체), 주정부 및 지방정부부문, 국가부문에 대해 각각 별도의 독립 회계기준 제정
 - 영국 재무부는 별도의 국가회계기준을 제정하지 않고 민간부문의 일반회계기준(GAAP)을 해석·적용한 정부재무보고매뉴얼을 발간하여 사용
 - 호주와 뉴질랜드의 경우 민간부문과 정부부문에 하나의 회계기준을 적용(sector neutral approach)하므로 회계기준 제정권도 구분되지 않음

<표 III-10> 주요국의 회계기준 제정방식 비교

구분	미국	영국	뉴질랜드	호주
회계기준 제정권	회계감사원 재무성 관리에산처	재무부	회계기준 검토위원회 (ASRB)	재무보고 협의회 (FRC)
실질적 제정방식	FASAB에 위탁	FRAB 자문을 거쳐 재무부에서 제정	FRSB의 자발적 참여	AASB에 위탁
전문/자문 기구의 역할	실질적 기준제정기구	자문기구	실질적 기준제정기구	실질적 기준제정기구
국가회계기준	별도의 국가회계기준	민간회계기준에 준거한 지침서	단일회계기준 (민간·정부)	단일회계기준 (민간·정부)

※ FASAB : 연방회계기준자문위원회(Federal Accounting Standards Advisory Boards)

FRAB : 재무보고자문위원회(Financial Reporting Advisory Board)

FRSB : 뉴질랜드공인회계사회 재무보고기준위원회(Financial Reporting Standard Board)

AASB : 호주회계기준위원회(Australia Accounting Standard Board)

- (개선 방향) 공공부문 부채 산정 시 서로 다른 회계 기준이 적용되는 세 부분의 통합에서 발생할 수 있는 문제점의 파악과 이에 대한 대응 방안을 마련할 필요
 - 부채 정의, 분류, 인식기준 등 원칙적인 면에서 거의 유사하나 부채항목별 세부 기준에 있어 미세한 차이가 존재
 - 우선 부문별 회계기준의 면밀한 검토를 통해 공공부문 재정통계 산출에 필요한 구체적 조정 필요 사항들에 대한 파악 및 해결을 위한 노력 필요
 - 이를 위해 기재부, 안행부, 국가회계기준센터 등의 협업을 통해 기준 불일치로 인해 발생할 수 있는 통계 산출의 문제점 등에 대한 구체적 사례 파악과 해결 방안을 마련하는 것이 추진될 필요

나. 국가자산평가 방식의 차이: 기획재정부 · 한은 · 통계청

이슈	자산평가 방식의 차이
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 문제점: 기획재정부와 한은, 통계청이 각각 개별적으로 국가자산에 대한 통계를 집계함에 따라 '자산 통계'에 대한 신뢰성 문제 발생 ◦ 해결방안: 국가자산평가 방식의 통일을 추진하여 여러 자산 통계 간의 일관성 확보 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 직접 조사 방식인 재정통계를 기준으로, 개별 기관이 가공하여 사용

□ 국가자산통계 불일치에 대한 현황 및 문제점

- (문제점) 기획재정부가 **정부결산**에서 집계하고 있는 일반정부 소유의 고정·재고자산, 통계청의 **국가자산통계**에서의 일반정부 자산, 한은의 **국민B/S**의 일반정부 자산이 서로 다른 추정치를 보임에 따라 통계의 신뢰성에 문제
 - 이러한 차이 요인에 대한 명확한 규명과 함께, 차이의 해소를 위한 노력을 통해 정부소유자산의 가액에 대한 정확성 확보 및 통계간 일치성 유지 필요
- (요인) 포괄범위, 기초자료 및 감가상각 등 평가방법의 차이로 그 규모가 상이
 - (범위) 발생주의 정부결산에서는 일반정부의 일반유형 및 사회기반시설 등의 자산(토지제외)을, 통계청의 국가자산통계는 일반정부의 자산(토지 등 비생산 자산 제외)을 국가자산으로 집계
 - * 한은은 '14년까지 일반정부 소유의 고정자산 및 재고자산에 대한 국민대차대조표(B/S) 작성 추진 중
 - (기초자료) 정부의 재정통계는 대상기관의 보유자산 상세내역을 기초로 작성하고, 한은의 국민대차대조표는 GDP 투자자료 장기시계열을 사용하며, 통계청의 국가자산통계는 1997년 국부통계에 1997년 이후 GDP 투자자료를 이용하여 스톡을 추정
 - (평가기준) 모든 통계는 현재 시장가격 평가를 원칙으로 하고 있으나 토지, 입목, 지하자원 등 비생산자산의 평가방식에서 차이가 존재
 - * 예로 토지의 경우, 국민대차대조표는 시가평가이나 다른 통계는 공시가격 기준임
 - (연령-가격) 정부의 재정통계는 정액법과 잔가율 0%를 적용하고, 한은은 효율현가법과 잔가율 5~15%를 적용. 통계청은 건설자산 정액법, 설비자산 정률법을 혼용

- (내용연수) 정부 통계와 한은은 도로, 철도, 항만, 공항, 상수도, 댐 등 건축물을 세분화하여 각각 30~65년의 내용연수를 적용하나, 통계청은 건축물 평균 내용연수* 28년을 적용

* 통계청은 국가자산 추계 시 5개 자산-주거용건물, 비주거용건물, 건축물, 운송장비, 기계장치-으로만 구분하여 작성하므로 전체 건축물에 평균내용연수 적용

- 정부와 한은의 건축물 내용연수도 일부 상호간 차이

□ 개선방안

- 국가자산 평가시 각 기관사이의 회계기준과 평가방식 등의 **통일을 추진**
 - 서로 다르게 적용되고 있는 자산에 대한 **내용연수**, 잔존가치, 평가기준을 통일할 필요성
- 통계의 일관성 측면에서, 가장 직접적으로 조사되고 있는 **정부의 재정통계를 기준으로** 한은이나 통계청이 개별 기관의 통계 목적에 맞게 재정통계를 가공하여 사용하는 것이 바람직
- 국가자산통계 가공시 정보이용자의 혼선을 최소화하기 위해 각 통계공표 시 포괄범위 등 작성방법을 명확히 제시

5. 공공부문 재정통계 산출·관리방안

가. 포괄범위의 설정 주기 및 과거 시계열의 소급

- 공공부문의 포괄범위 재조정을 위한 제도단위들의 지배성 조건의 충족여부를 주기적으로 조사할 필요
 - 공공부문에 포함되는 비영리 공공기관과 공기업들을 주기적으로 조사하여, 그들의 지배성 기준을 재점검
 - 기존에는 포함되지 않았으나, 새로이 포함될 수 있는 제도단위들에 대한 지배성 기준 점검
 - 공운법에 따른 공공기관의 설정은 매년 이루어지고 있으나, 영국, 미국 등 주요국들에서 통계상의 공공부문 포괄범위 재조정 주기는 일반적으로 5년 이상
 - 우리나라도 한은의 GDP통계 기준년 개편 주기에 맞추어 5년마다 한 번씩 포괄범위를 재설정하는 것이 바람직
- 공공부문 부채 통계의 과거 시계열로 소급하여 추계하는 것은 상당한 어려움이 예상되기는 하지만 꾸준히 추진해야할 필요성
 - 특히 공기업들과 정부의 회계기준의 변화로, 시계열의 해당항목 복원에 많은 노력과 시간이 필요할 것으로 예상

나. 공공부문 부채 산출 범주

□ 문제점

- 공공부문의 범주에서 '관리'의 대상으로 삼을 수 있는 부채의 개념을 제시할 필요성
 - 통계 목적의 국제기준에 부합되는 공공부문 부채 통계는 기존의 채무·부채의 개념과 비교해 볼 때 적절한 관리의 대상으로 보기 어려움
 - 향후 공공부문 부채통계 발표 이후, 적절한 부채수준의 관리와 관련된 논란 발생 우려에 따라, 우리의 실정에 맞는 부채관리의 대상이 될 수 있는 개념의 도입 필요성
- 동일한 기준에서 합쳐진 공공부문 부채 통계의 해석 및 타 부채 통계와의 비교에 있어 어려움 발생 가능성
 - 재정통계상 금융공기업과 비금융공기업의 부채는 동일하게 처리하기 곤란
 - 특히, 레버리지를 이용하여 서비스를 제공하는 금융공기업의 경우, 규모에 비해 총부채액이 상대적으로 큰 반면 순부채액은 상대적으로 낮거나 음(-)인 경우도 있어, 다른 공공부문의 부채와는 성격이 상이

□ 국제기준 및 해외사례

- 국제기준에서는 금융공기업의 자료를 따로 편제하는 것이 더 적절할 수 있음을 지적. 즉 금융공기업을 제외한 나머지 부분, 일반정부부문과 비금융공기업만을 통합하여 편제하는 것도 더 유용할 수 있음

(PSDS 2.50) The public financial corporations subsector can be divided into public deposit-taking corporations and other public financial corporations. Relative to other subsectors of the public sector, public financial corporations may tend to have relatively large levels of gross debt and relatively low, or negative, net debt because of their role in financial intermediation. Accordingly, **separate data for public financial corporations may be more useful than combined with other components of the public sector.**

- 거시경제통계에서는 다양한 다른 방식의 구분도 이용하고 있는데, 이 중에 한 가지가 일반정부와 비금융공기업을 통합한 **비금융 공공부문** (nonfinancial public sector)

(PSDS 2.56) In addition to the main and subgroupings of general government and public corporations in the preceding sections, other groupings of public sector units could be constructed in macroeconomic statistics, including

- The **nonfinancial public sector** – the **general government** sector plus **public nonfinancial corporations**;
- The general government sector plus the central bank; and
- The central government public sector – the central government subsector plus public corporations controlled by the central government

- 대부분 개별 국가의 상황에 따라 다양한 범주의 채무·부채를 산출하여 활용
- WB의 Public Sector Debt Statistics에서는 일반적으로 5개 범주로 나누어 부채통계 산출

<표 III-11> WB의 공공부문 부채 통계의 테이블 별 범주

범주			테이블		
공공부문	일반정부	중앙정부	Table 1.1	Table 1	Table 4
		공기업	비금융공기업		
		금융공기업	Table 3		

- 호주의 경우, 순부채 산출에 있어서는 비금융공공부문을 제외한 것과 포함한 것을 구분하여 산출하나 총부채(total liabilities)에서는 구분 안함
- 일본의 경우, 예산안에 기재하는 국가 및 지방 장기채무 잔고에서 재정투융자 기관이 발행하는 채권은 제외
- 영국의 경우, 제도단위의 포괄범위는 공공부문 전체를 대상으로 하나, 예산과 결산에서 포괄항목이 다른 개념*을 사용

* 예산에서는 공공부문 순채무(PSND)를 결산에서는 순부채(Net Liabilities)를 사용. 순부채는 미래연금부채나 총당부채, 민자유치 등의 부채항목들이 추가로 포함

□ 개선방향

- 일반정부와 공기업을 통합한 공공부문의 총부채, 순부채 등을 국제기준에 맞추어 산출·공표하고, '일반정부+비금융공기업'의 부채 등 다양한 범주의 통계를 산출

<표 III-12> 채무·부채의 포괄 범위

구분	국가결산 재무제표상 부채	국가채무	일반정부 부채	공공부문 부채	
				일반정부 +공기업	일반정부+ 비금융 공기업
중앙 정부	일반회계·특별회계· 정부관리 기금	○	○	○	○
	공공기관관리기금	○	×	○	○
	비영리공공기관	×	×	○	○
지방 정부	일반회계·특별회계· 기금·교육비특별회계	×	○	○	○
	비영리공공기관	×	×	○	○
공기업	비금융공기업	×	×	○	○
	금융공기업	×	×	○	×
연금	공무원·군인	○	×	△ ¹	×
	국민·사학	×	×	△ ²	×

주: 1) 부채에 합산하는 것이 아니라 비망항목에 부기
2) 향후 추이를 보면서 비망항목에 부기하는 방향으로 추진 계획

- 비금융공기업과 금융공기업의 구분을 위해서는 2008 SNA의 기준을 적용한 한국은행의 분류 이용 가능

(SNA 4.94) **Non-financial corporations** are corporations whose principal activity is the production of market goods or non-financial services.

(SNA 4.98) **Financial corporations** consist of all resident corporations that are principally engaged in providing financial services, including insurance and pension funding services, to other institutional units. ...

The production of **financial services** is the result of financial intermediation, financial risk management, liquidity transformation or auxiliary financial activities.

- 금융공기업은 보험과 연금기금을 포함한 금융서비스*를 제공하는 것을 위주로 하는 거주 공기업

* 금융서비스(financial services)는 금융중개, 금융위험관리, 유동성 전환, 혹은 보조적 금융활동의 결과로 나타나는 것

- 비금융공기업은 주로 시장상품의 생산이나 비금융서비스를 제공하는 공기업

- 재정수지에서 '관리재정수지'의 개념처럼, 향후 적극적 관리의 대상이 되는 공공부문 부채의 하위개념 도입이 유용할 수 있음

다. 다양한 채무·부채관련 개념과 관련된 문제

□ 문제점

- 채무·부채 지표에 있어서, 포괄 범위, 대상 항목 등이 상이한 여러 개념들이 동시에 사용됨에 따라 통계 사용자들의 개념상의 혼란을 야기
- 일부에서는 재정의 개념과 포괄범위를 범제화하자는 의견도 제시

□ 우리나라 현황

- 우리나라는 '11년도 결산부터 3가지 국가채무(부채)(국가채무, 재무제표상 부채, 일반정부 부채)를 도출하여 활용
 - ※ 각 채무·부채 개념은 포괄범위, 인식기준, 분류기준 항목 등에서 차이
 - (국가채무) 현금주의 기준으로 포괄범위는 중앙정부와 지방정부이며, 충당부채 및 발생주의 부채항목은 제외하나 국민연금기금 보유국채는 포함
 - * 국가재정운용계획 및 국가채무관리계획 등 수립 시 재정운용 목표지표로 활용
 - (재무제표상 부채) 발생주의 기준으로 포괄범위는 중앙정부이며, 국가채무 항목에 포함되지 않은 연금충당부채와 예수금, 미지급금 등 발생주의 부채항목을 포함하나 국민연금기금 보유국채는 제외
 - * 연금충당부채 등 잠재부채를 인식하여 적극적인 재정위험관리 판단지표로 활용
 - (일반정부 부채) 국제기구 비교 등에 활용하기 위한 것으로, 발생주의 기준이며 포괄범위는 중앙정부와 지방정부 및 비영리공공기관임
 - 연금충당부채 및 국민연금기금 보유국채 제외, 예수금, 미지급금 등 발생주의 부채항목은 포함
 - * IMF 등 국제기구에서는 일반정부 부채를 활용하여 국가간 재정건전성 비교

□ 다양한 관련 개념에 대한 지속적인 홍보 및 교육을 통해 개별 통계의 사용 목적과 함의에 대한 혼란을 불식시켜 나갈 필요성

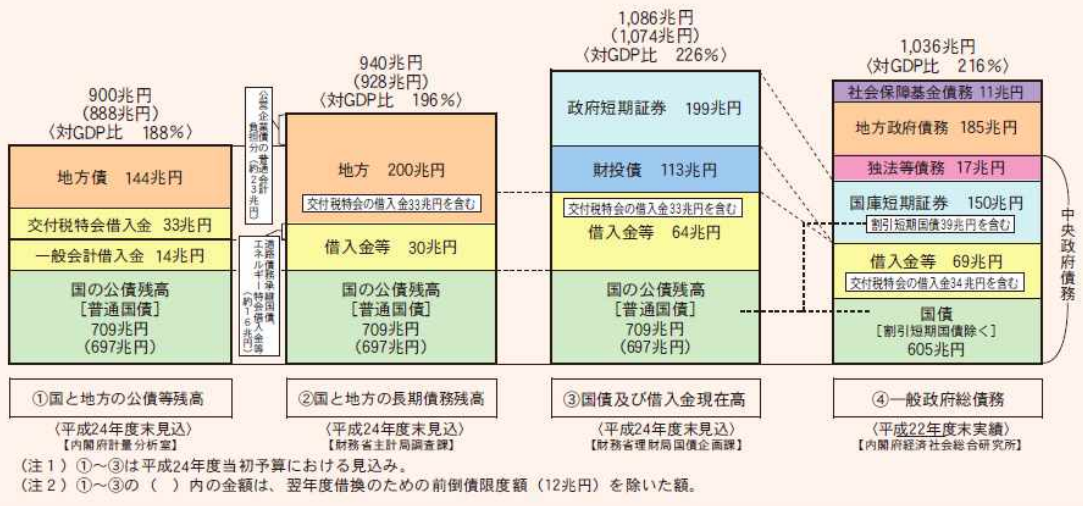
- 국가채무관리계획이나 결산 등에 다양한 국가채무·부채의 지표에 대한 설명-해당 통계의 성격, 산출방식, 타 통계와 비교 및 활용 방안 제시
 - * 일본의 경우, '국가채무관리리포트'에서 각종 정부채무잔고 통계의 관점 및 성격, 작성기관과 함께 상호간의 관계에 대한 비교까지 제시하여 이해를 돕고 있음

[참고] 일본의 각종 정부채무잔고 통계(출처: 국가채무관리리포트 2012)

자료·통계의 명칭	통계의 관점·성격	작성기관
① 국가와 지방의 공채 등 잔고	일반적인 정책경비나 세수 등과 명시적·논리적으로 연동되는 국가·지방의 채무를 집계. 재정운영전략의 잔고목표로서 사용되는 지표	내각부 계량분석실
② 국가 및 지방의 장기채무잔고	이자 지불·채무상환이 주로 세재원에 의해 조달되는 장기채무를 국가·지방 쌍방에 대해 집계. 자금운용을 위한 단기 채무나, 대출대상으로부터의 회수금에 의해 이자 지불·상환을 시행하는 재투채 ¹⁾ 는 포함되지 않음	재무성주계국
③ 국채 및 차입금 현재고	재정법 제28조에 근거하여 국채 및 차입금의 현황에 관한 해당연도 말의 현재고 전망을 산출(국가자금조달활동의 전체 모습을 나타내고, 국가가 부담하는 채무를 전체적으로 집계한 것)	재무성 이재(理財)국
④ 일반정부 총채무	경제 실태 파악 및 국제비교에 도움이 되기 위해 세계공통 기준(SNA)에 기초하여 일반정부(중앙정부, 지방정부 및 사회보장기금)의 금융채무잔고를 체계적으로 집계	내각부경제사 회종합연구소

주1) 재투채 : 재투채란 재정금융자금특별회계가 자금조달을 위해 발행하는 국채이며 재정투융자 기관채와 공고 및 공단, 독립행정법인, 또는 구정부관계회사 등의 재정투융자기관이 발행하는 채권이다.

(图 c7-2) 各種政府債務残高の比較



- 법률을 통해 개념을 명확히 한다는 방향은 부적절해 보임
 - 재정의 명확한 대상이나 범위에 대한 논의는 관점과 시간에 따라 변경될 수 있고, 재정법 학자들 간에도 이것이 규범의 대상이 되어야 할지에 대해 이견
 - 기술적인 측면에서도 명확한 범개념으로 정의하기에는 국제기준이나 이론적인 측면에서 불확정적인 사항이 많음
 - ※ 외국의 경우도 법정화한 국가는 없음
 - 법제화에 따른 경직성으로 국제기준 변경시 신속한 대응 곤란
- 공공부문으로 부채 범위를 확대함에 따라 개별 통계의 공표자료에 명확한 설명과 유사 개념과의 비교를 명시함으로써 다양한 범주의 통계 사용에 따른 혼란을 최소화하는 노력이 적절
 - 다만, 발생주의 기준에 따른 재정통계 산출 근거를 법령에 규정하는 방안 검토할 필요

□ 연금관련 충당부채의 공표 방식과 관련된 논의

- 현재 공무원연금과 군인연금의 충당부채가 재무제표상의 부채에 직접 반영되어 기존의 국가채무나 일반정부 부채 등의 개념과 관계가 혼란
 - 개념적인 포괄범위와 실제 부채규모 상의 불일치로 다양한 부채 통계의 이해에 혼란 가중
 - 대상포괄범위: 재무제표상 부채 < 국가채무 < 일반정부부채
 - 실제부채규모: 국가채무 < 일반정부부채 < 재무제표상 부채
- (국제기준) 재무제표상의 부채에는 포함, 통계상의 부채에는 불포함
 - 향후 부채(확정부채든 우발부채든) 혹은 향후 지출을 위해 회계적으로 기록된 충당부채(provisions)는 거시통계체계에서는 제외

(PSDS 3.11) Only actual liabilities (and assets) are included in the balance sheet. ... Amount set aside in business accounting as provisions to provide for a unit's future liabilities, either certain or contingent, or for a unit's future expenditures, are not recognized in the macroeconomic statistics system.

구분		국가결산 재무제표상 부채	국가채무	일반정부 부채	공공부문 부채	
작성 기준		발생주의	현금주의	발생주의	발생주의	
포괄 범위	중앙 정부	일반회계	○	○	○	○
		특별회계	○	○	○	○
		정부관리기금	○	○	○	○
		공공기관관리기금	○	×	○	○
		비영리공공기관	×	×	○	○
	지방 정부	일반회계	×	○	○	○
		특별회계	×	○	○	○
		기금	×	○	○	○
		교육비특별회계	×	○	○	○
		비영리공공기관	×	×	○	○
공기업		×	×	×	○	
주요 분류 기준 항목	공무원·군인연금		○	×	×	△ ¹
	국민·사학연금		×	×	×	△ ²
	기타총당부채		○	×	×	×
	국채·차입금·공채		○	○	○	○
	기타발생주의 항목 ³		○	×	○	○
	국민연금기금 보유국채 등		×	○	×	×
GDP대비 비율(%) ⁴		62.6%	34.0%	37.9%	-	

주: 1) 부채에 합산하는 것이 아니라 비망항목에 부기

2) 향후 추이를 보면서 비망항목에 부기하는 방향으로 추진 계획

3) 예수금, 미지급비용, 미지급금 등

4) 2011년 결산 기준

- 혼란의 해소를 위해서는 연금관련 총당부채를 모두 부기방식으로 바꾸거나 지속적인 홍보 및 교육을 통해 회계적 기준과 통계적 기준에 따른 통계의 차이에 대한 인식을 확산시켜 나갈 필요
 - 공무원·군인연금의 총당부채는 각 연금 재무제표상 부채 항목에는 포함하되, 통합시에는 공공부문 부채통계의 방식처럼 부기한다면, 개념상의 포괄범위 확대와 실제 수치상의 변화에 좀 더 일관성을 확보할 수 있으나, 국제적 회계기준과 다르다는 문제도 지적될 가능성
 - 회계적 기준과 통계적 기준의 차이에서 오는 통계상 불일치에 대한 인식의 확대를 통한 혼란 불식에는 많은 시간과 노력이 필요할 것으로 보임

IV. 기대효과 및 향후 추진계획

1. 기대효과

- 재정투명성 제고 및 지속가능성 확보를 위한 재정위험요인의 효과적 관리를 위한 기초자료 제공
 - 효과적인 재정위험 관리를 위해 다양한 재정관련 정보의 투명한 공개와 모니터링을 위한 기초
 - 명확한 재정정보를 통해, 효율적인 재정운용을 유도하고, 공공부문 전체의 재정활동에 대한 관리·감독과 정책수립에 필요한 정확한 정보를 확보
 - 투명성 제고와 재정관리의 적절성 강화를 통해, 중장기적으로 재정운영 주체들의 책임성과 대국민 신뢰도 제고
- 국제비교가 가능한 통계 산출 및 공공부문 부채에 대한 불필요한 논란 감소
 - 글로벌 위기 이후, 통계 범위 확대의 국제적 추세에 발맞추어, 국제기준에 따른 통계 작성으로 국제간 비교가능성 제고
 - 기존의 공기업 부채관련 국가부채의 규모에 대한 논란 해소

2. 향후 추진계획

- (2013년) 공공부문 재정통계 산출 방안 확정 및 '12회계연도 기준 통계 산출을 위한 기초 작업
 - 9월: 공청회 결과를 반영하고 재정통계자문위원회, 재정관리협의회 보고 등을 통해 산출 방안 확정
 - 10월: 공공부문 포함기관들에 대한 설명회 개최
 - 12월: '07~'12년 대상 공공부문 기초자료 수집
- (2014년) 한국은행 기준개편과 함께 '12회계연도 기준 공공부문 통계 공표

V. 참고 자료

1. 통계 관련 주요 개념

- 부문(sector): 다른 부문들의 제도단위들과는 차별화된 경제목적을 공유하는 제도 단위들의 집합

(PSDS 2.15) An economy can be divided into sectors, with each sector consisting of a number of institutional units¹² that are resident in the economy. This Guide follows the 2008 SNA by dividing an economy into five mutually exclusive institutional sectors. The units in each sector have similar economic objectives that can be differentiated from those of other sectors.

- 제도단위(institutional unit): 자신의 권리로 자산을 소유하고 부채를 부담하며, 경제활동 및 다른 단위들과 거래에 종사할 수 있는 경제적 실체

(PSDS Box 2.1) An **institutional unit** is an economic entity that is capable, in its own right, of owning assets, incurring liabilities, and engaging in economic activities and in transactions with other entities

- 공공부문(public sector): 정부와 공기업이 직·간접적으로 지배(control)하는 모든 제도단위

(PSDS 2.17) The **public sector** consists of all resident institutional units controlled directly, or indirectly, by resident government units, that is, all units of the general government sector, and resident public corporations

- 지배(control): 기업의 일반적인 기업정책을 결정할 수 있는 능력을 의미

(PSDS 2.17) **Control** is defined as the ability to determine general corporate policy of the corporation. “General corporate policy” refers to, in a broad sense, the key financial and operating policies relating to the corporation’s strategic objectives as a market producer.

- 시장생산자(market producer): 생산품의 대부분 또는 전부를 다른 이들에게 경제적으로 의미있는 가격으로 제공

(PSDS 2.19) ... Institutional units controlled by government, that are legally established as corporations but are not **market producers** (i.e., they do not sell their output at economically significant prices), are classified as part of the general government sector, not the public corporations sector.

- 경제적으로 의미있는 가격(economically significant price): 생산자의 공급의도 물량과 구입자의 구입의도 물량에 상당한 영향을 주는 가격' 혹은 '매출액이 대부분의 생산원가를 보전할 수 있고, 소비자들도 부과된 가격에 근거하여 구입 여부 및 구입량 등을 자유롭게 결정할 수 있는 가격

(PSDS 2.19 각주) **Economically significant prices** are prices that have a significant influence on the amounts that producers are willing to supply and on the amounts that purchasers wish to buy.

- 통합(consolidation): 일련의 단위들이 마치 하나의 단위를 구성하는 것처럼 통계를 제시하는 방법으로, 통합대상이 되는 단위들의 관계를 나타내는 모든 유량과 저량을 제거함으로써 산출

(PSDS 2.154) **Consolidation** is a method of presenting statistics for a set of units (or entities) as if they constituted a single unit. GFSM recommends consolidating statistics for a group of units. In particular, statistics for the general government sector and each of its subsectors should be presented on a consolidated basis.

- 우발부채(contingent liability): 미래에 특정한 우발사건이 발생할 경우에만 부채가 되는 것으로, 하나 혹은 그 이상의 조건이 충족되어야 금융거래로 계상된다는 것이 금융부채(공공부문 채무)와의 가장 큰 차이점

(PSDS 4.5) **Contingent liabilities** are obligations that do not arise unless a particular, discrete event(s) occurs in the future. A key difference between contingent liabilities and liabilities (and public sector debt) is that one or more conditions must be fulfilled before a financial transaction is recorded. With contingent liabilities, there is typically uncertainty over whether a payment will be required or not, and its potential size.

- 감채기금(sinking funds): 감채기금은 이를 사용하는 단위('모단위')가 채무의 단계적 상환을 위해 출연한 별도의 출연금으로 구성된 독립 회계단위로서 제도단위에 해당하지만 그렇지 않은 경우도 존재

(PSDS 2.73) A **sinking fund** is a separate account, which may be an institutional unit or not, that is made up of segregated contributions provided by the unit(s) that makes use of the fund (the "parent" unit) for the gradual redemption of the parent unit's debt. . . .

○ 원가보상률: '원가보상률은 판매액을 생산원가로 나눈 값'으로 원가보상률이 50% 이하인 기업은 일반정부로 분류하며 50%를 초과하는 경우 공기업으로 판단

- 2008 SNA 및 ESA95는 원가보상률 개념(50% rule)을 제시

(2008 SNA 22.29) . . . one would normally expect the value of goods and services sold (the sales) to average at least half of the production costs over a sustained multiyear period.

2. 관련 법령 등

가. 공운법과 지방공기업법의 목적 관련 법 조항

- * (공운법 제1조) 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함을 목적
- * (지방공기업법 제1조) 지방자치단체가 직접 설치·경영하거나, 법인을 설립하여 경영하는 기업의 운영에 필요한 사항을 정하여 그 경영을 합리화함으로써 지방자치의 발전과 주민복리의 증진에 이바지함을 목적

나. 공운법 상의 공공기관 기준

제4조(공공기관) ① 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 "기관"이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다.

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
4. 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
5. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
6. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

② 제1항의 규정에 불구하고 기획재정부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 없다.

1. 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관
2. 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관
3. 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사

③ 제1항제2호의 규정에 따른 정부지원액과 총수입액의 산정 기준·방법 및 동항제3호 내지 제5호의 규정에 따른 사실상 지배력 확보의 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

다. 지방공기업법 상의 공공기관 기준

제2조(적용 범위) ① 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(그에 부대되는 사업을 포함한다. 이하 같다) 중 제5조에 따라 지방자치단체가 직접 설치·경영하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 기준 이상의 사업(이하 "지방직영기업"이라 한다)과 제3장 및 제4장에 따라 설립된 지방공사와 지방공단이 경영하는 사업에 대하여 각각 적용한다.

1. 수도사업(마을상수도사업은 제외한다)
 2. 공업용수도사업
 3. 궤도사업(도시철도사업을 포함한다)
 4. 자동차운송사업
 5. 지방도로사업(유료도로사업만 해당한다)
 6. 하수도사업
 7. 주택사업
 8. 토지개발사업
- ② 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 경상경비의 50퍼센트 이상을 경상 수입으로 충당할 수 있는 사업을 지방직영기업, 지방공사 또는 지방공단이 경영하는 경우에는 조례로 정하는 바에 따라 이 법을 적용할 수 있다.
1. 민간인의 경영 참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 이바지할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업
 2. 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 같은 항 각 호 외의 부분에 따라 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 사업
 3. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설업
 4. 「관광진흥법」에 따른 관광사업(여행업 및 카지노업은 제외한다)
- ③ 지방자치단체의 장은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 같은 항 각 호 외의 부분에 따라 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 사업에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 제 22조를 준용할 수 있다.