

거래비용 경제학과 공공기관

2012. 12

옥동석

거래비용 경제학과 공공기관

2012. 12.

옥동석

kipf 한국조세연구원

서 언

경제분석에 거래비용 개념을 도입하여 기념비적 업적을 남긴, 노벨 경제학상 수상자 로널드 코즈(Ronald Coase)는 시장과 기업조직을 상호대체가 가능한 개념으로 설명하였다. 기업은 특정 부품을 내부조직에서 생산할 수도 있고 시장거래를 통해 외부조달을 할 수도 있는데, 내부조직과 시장거래에 대한 선택의 차이는 거래비용의 크기에 있을 뿐 본질적인 차이가 존재하는 것은 아니라는 것이다. 시장계약을 통해 부품을 외부에서 조달할 때 나타나는 거래비용이 높을 때에는 그 부품을 내부조직에서 생산하는 것이 효율적이다. 반면 부품을 내부조직에서 생산하는 조직상의 비용(또는 관료제 비용)이 시장계약의 거래비용보다 더 높다면 시장거래를 통한 부품 조달이 더 효율적이다. 조직상의 비용 역시 일종의 거래비용으로 볼 수 있기 때문에, 시장계약과 기업조직은 거래비용이라는 동일한 차원에서 비교 가능한 개념이 되는 것이다.

또 다른 노벨경제학상 수상자 제임스 부캐넌(James Buchanan)과 올리버 윌리엄슨(Oliver Williamson)도 경제현상을 설명할 때 거래비용의 중요성을 인식하지 않는 20세기의 경제학적 풍토를 개탄하였다. 이들은 경제현상을 관찰하는 시각으로 '선택의 렌즈(Lens of Choice)'와 '계약의 렌즈(Lens of Contract)'를 구분하고, 경제학을 지배하는 기존의 시각이 '선택의 렌즈'만을 강조함으로써 자원 제약하에서 목표를 달성하는 최적의 조건만을 도출하고 이를 달성하는 방법에 대해서는 관심을 갖지 않는다고 비판하였다. 반면 거래비용을 중시하는 '계약의 렌즈'하에서는 많은 경제사회적 현상들을 거래비용 절감이라는 측면에서 설명함으로써 많은 성과를 거둘 수 있고 또 정책적 시사점도

충분히 얻을 수 있다고 지적하였다.

본 연구는 ‘계약의 렌즈’를 통해 정부와 공공부문의 조직을 조명하고 공공기관 설계와 분류의 기본 개념과 기준들을 정리하고자 한다. 거래비용의 관점에서는 기업조직이 시장계약의 대체수단이 되는 것처럼, 본 연구는 정부와 공공부문 조직 역시 정책사업을 수행하는 수단으로서 시장계약에 대한 대체수단이라는 사실을 강조하고 있다. 정부 역시 거대한 기업(super-firm)으로 볼 수 있다는 사실은 코즈(Coase)가 이미 1960년에 지적한 사실이다. 거래비용의 관점에서 볼 때 정부는 독점적인 강제력을 가진 기업으로서 재화와 서비스 생산에서 강제력을 활용하는 것이 효율적일 때 동원되는 생산수단이다. 본 연구는 이러한 사실을 집중적으로 부각하면서 정부와 공공부문 전체의 조직적 형태가 거래비용이라는 관점에서 정렬될 수 있고 또 그렇게 되어야 한다는 사실을 강조한다.

본 보고서는 인천대학교 옥동석 교수가 집필하였다. 저자는 유익한 조언을 주신 한국조세연구원 공공기관연구센터의 박진 소장, 허경선 박사, 김지영 박사 그리고 마무리 단계에서 유익한 논평을 주신 익명의 두 심사자에게 감사를 전한다.

끝으로 본고는 저자 개인의 의견이며 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2012년 12월

한국조세연구원

원장 조 원 동

요약 및 정책시사점

국민경제가 지속적으로 성장하기 위해서는 경제 내에 존재하는 거래비용을 감소시키는 노력이 필요하다. 그런데 기업조직과 정부조직의 역사적 변천 과정을 거래비용 관점에서 조명하면 매우 유용한 정책적 시사점을 얻을 수 있다. 기업조직의 발전 진화과정을 거래비용 절감의 관점에서 조명하는 연구는 상당히 많이 발간되고 있는데, 이러한 관점은 정부조직에 대해서도 그대로 적용될 수 있다. 정부조직은 자율적 시장계약의 한계 때문에 등장하며, 국민경제 내에서 정부개입이 필요한 이유는 자율적 시장계약이 원활하게 체결되지 않기 때문이다.

정부조직은 국민경제 내에서 임기응변적인 강제력을 행사하는 유일한 집단인데, 임기응변적인 강제력은 자율적인 교환에서 나타나는 거래비용을 절감하는 유용한 수단이기 때문에 정부조직이 등장하는 것이다. 물론 강제력을 행사하는 정부의 행정 자체에도 비용이 소요된다. 따라서 국민경제 전반의 제반 거래비용을 절감할 수 있도록 정부조직을 신축적으로 운영하는 것은 정부실패를 줄이는 중요한 요소가 될 것이다.

정부와 공공부문이 경제·사회적 문제를 해결하며 국민경제의 발전을 도모하기 위해서는 공공부문 전체의 자원을 체계적이고도 합리적으로 운용할 수 있는 관리·운영시스템을 구축하여야 한다. 이러한 관리운영시스템을 구축할 때 가장 먼저 해결해야 할 과제는 어떤 사업을 어떤 조직 유형으로 수행할 것인지를 결정하는 것이다. 즉, 사업의 운영조직을 정부행정조직으로 할 것인지 아니면 공

기업으로 할 것인지 또는 준정부기관으로 할 것인지를 판단하는 것이다.

그런데 정부의 사업들 중에는 사업주체에 이윤 동기를 부여하고 민간의 시장질서 내에서 운영하더라도 사회후생을 충분히 제고할 수 있는 경우가 있다. 물론 공공부문 내에서 이 사업을 수행해야 할 정책적 필요성조차 없다면 이 사업은 완전히 민영화될 수 있을 것이다. 결국 사회후생을 위한 정책적 의지를 구현하기 위해 공공부문이 수행할 필요성은 있지만, 사업주체에 이윤 동기를 상당한 정도 부여할 수 있다면 이 사업은 공기업 형태의 경영이 가능하고 그렇지 않다면 준정부기관의 형태가 타당할 것이다.

사업의 정형화란 결국 사업에 대해 엄격한 시장계약을 적용할 수 있을 것인가의 문제로 연결될 수 있다. 물론 느슨한 형태의 관리가 필요한 사업에 대하여 엄격한 시장계약을 무리하게 적용하면 더 많은 비용이 발생할 수 있기 때문에 사업의 정형화에 대한 강도에 따라 조직의 형태와 관리의 형태를 달리하는 것이 거래비용을 감축하는 방법이다. 거래비용의 관리 수단은 ‘명령·지휘 - 느슨한 내부협약 - 엄격한 협약 - 시장계약’ 등의 스펙트럼으로 정렬할 수 있는데, 각각의 사업에 대해 적절한 통제의 수단을 대응·부여하는 것이 거래비용을 경감하는 유용한 방안이다. 임기응변적 요구가 많은 과업을 수행하는 공공기관에 엄격한 시장계약을 적용하거나, 또는 정형적인 과업을 수행하는 공공기관에 명령·지휘의 방법을 적용하는 것은 적절한 정렬이라 할 수 없다.

목 차

I. 머리말	11
II. 상호관계와 거버넌스 유형	17
1. 상호관계와 거래비용	17
2. 거래비용과 거버넌스 유형	27
III. 거래비용과 공공부문	39
1. 거래비용과 시장실패	39
2. 공공부문 對 민간부문	46
IV. 행정법과 거래비용	58
1. 행정법관계의 특성	58
2. 행정의 행위형식	62
3. 행정의 행위형식과 정부개입	67
V. 공공기관의 분류	72
1. 조직경제학과 법인유형	72
2. 응변적 통제와 공공기관	79
VI. 영국의 공공기관 분류기준	90
1. 개요	90

2. 정부지배의 내용	92
3. 수입의 분류	105
4. 공공기관에 대한 질문지	113
5. 국민계정분류위원회	120
 Ⅶ. 맺음말	 129
 참고문헌	 133

표목차

〈표 IV- 1〉 정부개입의 유형	69
〈표 V-1〉 생산자 조합의 사례	75
〈표 V-2〉 자본조합으로서의 주식회사	76
〈표 VI-1〉 영국 정부의 공공기관 지정 및 분류를 위한 질문지 ..	114

그림목차

[그림 II-1] 거래비용의 발생 요소들	18
[그림 II-2] 거래의 유형과 거버넌스 유형	30
[그림 II-3] 거버넌스의 상대적인 비용	32
[그림 VI-1] 기존 기관의 분류절차	118
[그림 VI-2] 신설 기관의 분류절차	119

I. 머리말

경제분석에 거래비용 개념을 도입하여 기념비적 업적을 남긴, 노벨 경제학상 수상자 로널드 코즈(Ronald Coase)는 시장과 기업조직을 상호대체가 가능한 개념으로 설명하였다.¹⁾ 기업은 특정 부품을 내부조직에서 생산할 수도 있고 시장거래를 통해 외부조달할 수도 있는데, 내부조직과 시장거래에 대한 선택의 차이는 거래비용의 크기에 있을 뿐 본질적인 차이가 존재하는 것은 아니라는 것이다. 시장계약을 통해 부품을 외부에서 조달할 때 나타나는 거래비용이 더 높을 때에는 그 부품을 내부조직에서 생산하는 것이 효율적이다. 반면 부품을 내부조직에서 생산하는 조직상의 비용(또는 관료제 비용)이 시장계약의 거래비용보다 더 높다면 시장거래를 통한 부품 조달이 더 효율적이다. 조직상의 비용 역시 일종의 거래비용으로 볼 수 있기 때문에, 시장계약과 기업조직은 거래비용이라는 동일한 차원에서 비교 가능한 개념이 되는 것이다.

또 다른 노벨경제학상 수상자 제임스 부캐넌(James Buchanan)과 올리버 윌리엄슨(Oliver Williamson)도 경제현상을 설명할 때 거래비용의 중요성을 인식하지 않는 20세기의 경제학적 풍토를 개탄하였다.²⁾ 이들은 경제현상을 관찰하는 시각으로 '선택의 렌즈(Lens of Choice)'와 '계약의 렌즈(Lens of Contract)'를 구분하고, 경제학을 지배하는 기존의 시각이 '선택의 렌즈'만을 강조함으로써 자원제약하에서 목표를 달성하는 최적의 조건만을 도출하고 이를 달성하는 방법에 대해서는 관심을 갖지 않는다고 비판하였다. 반면, 거래비용을 중시하

1) Coase(1960) 참조

2) Buchanan(1975), Williamson(2002a) 참조

는 ‘계약의 렌즈’하에서는 많은 경제사회적 현상들을 거래비용 절감이라는 측면에서 설명함으로써 많은 성과를 거둘 수 있고 또 정책적 시사점도 충분히 얻을 수 있다고 지적하였다.

본 연구는 ‘계약의 렌즈’를 통해 정부와 공공부문의 조직을 조명하고 공공기관 설계와 분류의 기본 개념과 기준들을 정리하고자 한다. 거래비용의 관점에서는 기업조직이 시장계약의 대체수단이 되는 것처럼, 본 연구는 정부와 공공부문 조직 역시 정책사업을 수행하는 수단으로 시장계약에 대한 대체수단이라는 사실을 강조할 것이다. 정부 역시 거대한 기업(super-firm)으로 볼 수 있다는 사실은 코즈(Coase)가 이미 1960년에 지적한 사실이다. 거래비용의 관점에서 볼 때 정부는 독점적인 강제력을 가진 기업으로서 재화와 서비스 생산에서 강제력을 활용하는 것이 효율적일 때 동원되는 생산수단이라는 것이다. 본 연구는 이러한 사실을 집중적으로 부각하면서 정부와 공공부문 전체의 조직적 형태가 거래비용이라는 관점에서 정렬될 수 있고 또 그렇게 되어야 한다는 사실을 강조할 것이다.

거래비용이란 재화와 서비스에 대한 개인들의 교환과정에서 그 교환목적물에 부수적으로 수반되는 각종 비용이라 할 수 있다. 이러한 거래비용은 미래에 대한 불확실성/복잡성 그리고 개인들의 기회주의적 행동에 의해 나타난다. 목적물의 교환이 최종적으로 이루어져 개인들이 교환의 목적을 충분히 달성하기까지에는 여러 가지 불확실성/복잡성 그리고 거래상대방의 기회주의적 행동에 직면한다. 거래비용이란 불확실성/복잡성, 기회주의적 행동으로 교환의 본질적 목적이 충분히 달성되지 못하는 상황을 표현하는 것이다. 따라서 거래 당사자들은 이러한 상황을 해소하고자 여러 가지 안전장치를 강구하는데, 안전장치를 마련하기 위해 지불하는 비용도 거래비용이라 할 수 있다.

거래 당사자들이 거래비용을 절감하기 위해 마련하는 안전장치는 크게 ‘사전적 약정(commitment)’과 ‘협력적 응변(cooperative adaptation)’으로 구분할 수 있다. ‘사전적 약정’은 말 그대로 거래 당사자들의 약속

인데, 미래의 불확실성/복잡성 그리고 기회주의적 태도는 이러한 약속을 준수함으로써 극복될 수 있다. 반면 ‘협력적 응변’은 구체적인 행동에 대해 사전적인 약속이 없으면서도 여러 가지 상황들이 펼쳐질 때마다 이들을 회피하지 않고 임기응변적인 대응으로 극복하는 것을 의미한다. ‘사전적 약정’이 준수되기 위해서는 계약의 법적 강제성을 위한 사법제도가 구비되어야 하고, ‘협력적 응변’이 발휘되기 위해서는 상호협력적인 순응의 관계가 형성되어야 한다. 여기서 ‘사전적 약정’은 시장(market)을 형성하고, ‘협력적 응변’은 조직 질서로서 계층제(hierarchy)를 형성한다. 이러한 관점에서 윌리엄슨(Williamson)은 거래비용을 줄이는 안전장치로 시장과 계층조직을 양극단으로 하는 스펙트럼 형태의 개념적 틀을 제안하고 있다.³⁾

거래비용에 대한 이러한 관점은 정부와 공공부문의 운영에 대해서도 상당한 영향을 주었다. 국민경제는 민간부문과 공공부문으로 양분되는데, 민간부문은 가게와 기업 그리고 비영리기관으로 구성되고 공공부문은 국민경제 전체에 독점적 강제력을 행사하는 정부와 이의 지배를 받는 공기업으로 구성된다. 그리고 민간부문은 개인들의 자율성에 기초하는 계층제 조직으로서 기업과 비영리기관을 형성하지만 운영의 기본원리는 시장(market)이 된다. 반면 공공부문은 거대한 계층제 조직으로서 정부행정조직과 공공기관(공기업 포함)으로 구성되는데, 이를 구성하는 원리는 자율적 시장거래에 대비하여, ‘정치(politics)’라 할 수 있다. 따라서 시장과 계층제를 대비하는 거래비용의 관점은 정부와 공공부문에 대해서도 상당한 정책적 시사점을 제공할 수 있는 것이다.

정부와 공공부문을 거래비용 관점에서 조명하는 경제학적 시각은 행정학에 지대한 영향을 미쳤는데, 1980년대 이후 전 세계를 풍미하였던 신공공경영론(New Public Management)이 바로 이를 의미한다.

3) Williamson(1975) 참조

신공공경영론의 핵심은 정부의 행정적 지시와 명령을 시장계약으로 전환함으로써 공공부문에 경영개념을 도입할 수 있다는 것이다. 이는 곧 ‘협력적 응변’을 ‘사전적 약정’으로 전환하여 효율성과 성과관리의 유인을 강화하는 것이다. 신공공경영론은 이러한 관점에서 정부와 공공기관에 대해 다양한 개혁방안들을 제시하였는데, 정부와 공공부문의 제반 조직들은 ‘시장 - 계층조직’의 단일 차원에서 스펙트럼 형태로 정렬될 수 있다는 것이다.⁴⁾

1990년대 중반 이후 우리나라에서도 신공공경영론에 대한 연구와 이를 도입하기 위한 정책적 시도가 많이 이루어졌다. 특히 공기업 민영화 등 공공기관의 관리와 관련하여 많은 정책적 시도가 있었다. 그러나 ‘사전적 약정’에 기반한 시장과 ‘협력적 응변’에 기반한 계층조직을 거래비용 관점에서 본질적으로 이해하고 접근한 연구는 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 우리나라에서 공공기관의 유형 분류에 대한 대표적 연구로서 곽채기(2009)와 박정수·윤태범·허경선(2010)을 들 수 있는데, 이들은 다양한 외국의 문헌들을 소개하며 광범한 시각과 유형 분류들을 정리하고 있으나 거래비용 관점을 체계적으로 부각시키지 않고 있다. 반면, 옥동석(2010a와 2012)은 거래비용의 중요성을 강조하며 정부의 지배(control)라는 단일 개념으로 공공기관을 분류할 수 있음을 지적하고 있다.

본 연구는 거래비용의 관점을 보다 충실하게 정리하며 이는 정부와 공공부문의 조직을 이해하는 데 필수불가결한 개념임을 강조할 것이다. 거래비용의 관점은 공공기관을 지정하고 분류하는 UN, IMF 등의 국제기준과도 완전히 부합한다는 사실도 지적할 것이다.

다음의 제Ⅱ장에서는 개인들의 교환관계에서 거래비용이 발생하는 원인과 이를 절감하기 위한 안전장치에 대해 윌리엄슨(Williamson)의 연구를 소개하며 집중적으로 조명할 것이다. 미래에 대한 불확실성/복

4) Gill(2002), p.69 참조

잡성 그리고 개인들의 기회주의적 행동에 따라 나타나는 거래비용을 보다 심층적으로 분석하고, 이를 절감하기 위해 개인들이 채택하는 안장장치들 ‘사전적 약정’과 ‘협력적 응변’의 원리로 구분할 것이다. 윌리엄슨이 사용하는 이러한 ‘계약의 렌즈’는 개인들의 상호관계에서 나타나는 제반 문제점을 해결하는 가장 근본적인 원리가 된다. 따라서 이들 개념의 응용분야는 개인들의 상호관계 전반이 될 수 있기 때문에 대단히 넓다고 할 수 있다.

제Ⅲ장은 거래비용의 관점으로 국가(또는 정부행정조직)와 공공부문을 조명할 것인데, 여기서의 기본 시각은 국민경제 내에서 재화와 서비스를 생산하는 효율적 수단으로 국가와 공공부문을 이해해야 한다는 것이다. 즉 국가와 공공부문은 국민경제 내에서 독점적 강제력을 행사하는 유일한 집단인데, 이러한 강제력은 윌리엄슨이 제시한 ‘협력적 응변’의 대표적 형태로 볼 수 있다. 그리고 정부와 공공부문 내부에서는 ‘사전적 약정’과 ‘협력적 응변’이 혼재되어 있는데, 이들을 적절히 조화함으로써 국민경제 전체의 거래비용을 줄일 수 있을 것이다. 이는 경제상황의 변화에 따라 ‘사전적 약정’이 활용되는 분야, 즉 민영화, 민관협력 확대하는 노력을 꾸준히 경주하여 정부와 시장의 경계를 유연하게 해야 함을 의미한다.

제Ⅳ장은 거래비용의 관점에서 행정법 관계의 특징을 집중적으로 조명하고자 한다. 일반적으로 행정법 관계는 국가와 개인 간의 관계에서 고권(高權)으로 표현되는 국가의 우월적 지위를 전제하고 있다. 반면 사법상 관계는 사법(私法)에 따라 대등한 개인들의 자율적 관계를 규율한다. 대등한 관계를 전제로 하는 사법상 관계는 계약의 형태를 기초로 하지만, 공법상 행정법 관계는 국가의 우월적 지위를 인정하는 다양한 행위형식을 인정하고 있다. 법규명령, 행정규칙뿐만 아니라 허가, 인가, 면제, 금지, 확인, 결정 등의 용어로 표현되는 다양한 행정행위는 모두 고권(高權)으로 표현되는 정부의 ‘협력적 응변’을 전제하는 것이다. 이러한 행정행위들은 모두 정부의 민간부문에 대한 규제

(regulation)로 이해할 수 있는데, 규제 역시 거래비용의 관점에서 이해할 수 있음을 강조할 것이다.

제V장은 법인의 유형을 거래비용 절감의 관점에서 조명하는 조직경제학의 내용을 소개하고자 한다. 법인의 조직은 무엇을 의미하는지, 또 조직의 다양한 거버넌스 구조는 어떠한 요인에 따라 형성되는지 거래비용 개념을 활용하여 설명하고자 한다. 특정 법인에 대한 외부관계인의 영향력은 대부분 '사전적 약정'에 기반하는 계약을 통해 이루어질 수 있다. 그런데 외부의 영향력이 '사후적 응변'의 형태로 행사될 필요가 있는데, 이 경우에는 소유권을 통한 지배가 필요하다. 다시 말해 윌리엄슨이 지적한 개념적 틀, '사전적 약정'과 '사후적 응변'은 조직경제학에서도 유용한 분석도구가 된다. 법인의 유형과 거버넌스란 약정과 응변의 혼합적 형태를 의미하고 그 혼합의 최적 형태는 법인의 제반 거래비용을 절감하는 방법으로 발전 정착되는 것이다.

더불어 제V장에서는 거래비용 개념을 활용하는 조직경제학적 시각을 공공기관에 적용하여 특정 법인에 대한 정부지배 여부를 판단하는 요소, 즉 정부에 의한 '사후적 응변'이 적용되는 요소들을 정리하기로 한다. 이들 요소들은 UN의 SNA 지침에 열거되어 있는데, 비영리법인과 영리법인의 경우로 구분할 수 있다. 또한 여기서는 정부에 의한 '사후적 응변'이 특정 사회집단에 의한 '사후적 응변'으로 대체되더라도 정부의 정책적 목표가 달성되는 경우가 있음을 지적할 것이다.

마지막 제VI장은 실무적인 적용의 대표적 사례로서 영국의 공공기관 지정 및 분류기준을 자세히 조명하고자 한다. 이들 기준은 본 연구에서 설명하고 있는 거래비용의 관점을 충실히 준수하는 대표적 사례로 볼 수 있다. 영국의 사례를 통해 공공기관의 거버넌스 구조를 다양한 요소로 구분하고, 각각의 요소에서 정부의 우월적 지위를 활용한 개입 또는 지배의 개념을 분석할 것이다. 마지막으로 제VI장은 맺음말로서 이어진다.

II. 상호관계와 거버넌스 유형

1. 상호관계와 거래비용

가. 거래비용의 발생과정

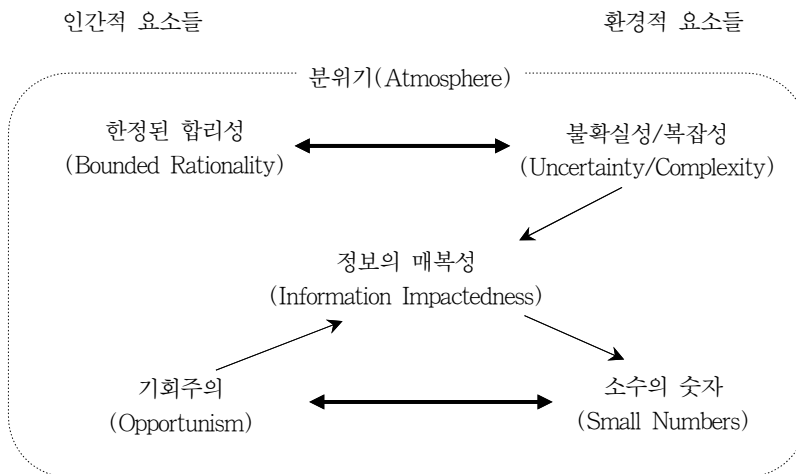
1776년 아담 스미스(Adam Smith)가 국부론(The Wealth of Nations)을 발간한 이래 ‘자발적 교환에 의한 상호이익’은 경제학의 가장 근본적인 원리가 되었다. 개인들은 자급자족하는 것보다 상호관계, 또는 교환을 통해 자기의 이기심을 더 많이 충족할 수 있다는 것이다. 교환이 안정적으로 이루어진다면, 개인들은 모든 재화와 서비스를 직접 생산·소비하는 것보다 각자 특정한 생산에 특화하며 교환을 하는 것이 자신의 삶을 더 풍성하게 할 수 있다. 더구나 분업은 생산성의 향상을 촉진함으로써 사회 전체의 생산량을 증가시키기 때문에 개인들은 교환의 이득을 더 많이 향유할 수 있다. 결국 경제성장이란 사회 전체의 생산량을 증가시키기 위해 시간과 공간을 초월하는 교환의 범위와 능력을 확대하고 분업의 생산성을 증가시키는 것과 다르지 않다.

그런데 이러한 상호교환을 성립시키는 데에는 아무런 비용이 들지 않는 것이 아니다. 윌리엄슨(Williamson)에 의하면, 개인들 사이의 거래를 제한하는 거래비용이 발생하는 이유는 다음과 같이 정리할 수 있다.⁵⁾ 개인들이 ‘한정된 합리성(Bounded Rationality)’으로 ‘불확실성/복잡성(Uncertainty/Complexity)’에 직면하고, 또 개인들의 ‘기회주의

5) 제II장 제1절의 내용은 거래비용을 체계적으로 분석한 윌리엄슨의 기념비적 연구를 소개하기 위하여 Williamson(1975)의 제2장을 참조하여 정리한 것이다.

(Opportunism)'가 '소수의 숫자(Small Numbers)'와 연관될 때 거래비용이 나타난다는 것이다. 또한 '불확실성/복잡성'과 '기회주의'가 서로 연관되면 정보를 파악하는 데 높은 비용이 소요되는 '정보의 매복성(Information Impactedness)'이 나타나는데, 이는 다시 '소수의 숫자'와 결합하여 거래비용을 증가시킨다. 그리고 이들 요소들이 결합되는 전반적인 사회적 분위기(Atmosphere)도 거래비용의 규모를 좌우하는 중요한 요소가 된다. 거래비용에 대한 이러한 개념적 틀을 그림의 형태로 정리하면 [그림 II-1]과 같다.

[그림 II-1] 거래비용의 발생 요소들



자료: Williamson(1975), p.40 참조

[그림 II-1]에서 보는 바와 같이 거래비용은 인간적 요소들과 환경적 요소들이 결합한 결과로서 나타난다(그림의 화살표의 크기는 거래비용의 규모를 반영). 미래가 아무리 불확실하고 복잡하다 하더라도 개인이 완벽한 합리성을 갖고 이들을 예측할 수 있다면, 또한 아무리 개인들이 기회주의적 속성을 가지고 있다 하더라도 다수가 경쟁하는

상황하에서는 거래비용이 나타나지 않는 것이다. 이제 윌리엄슨이 설명한 거래비용의 요소들을 네 가지 과정을 구분하여 살펴보기로 한다.

첫째, ‘한정된 합리성’과 ‘불확실성/복잡성’이 결합함으로써 거래비용이 발생한다. 여기서 ‘한정된 합리성’이란 개인들이 ‘합리성을 의도하지만 오직 한정적으로만 합리적인’ 개인의 행동을 지칭한다. 개인들이 합리적인 의사결정을 하기 위해서는 모든 문제에 대해 그 이득과 손실을 체계적이고도 세밀하게 분석 평가해야 한다. 개인들은 관련 정보들을 수용, 저장, 추출, 처리하는 완벽한 능력을 갖추는 때 합리적인 선택을 할 수 있는 것이다. 그런데 개인들은 인간으로서의 생물학적 한계 때문에 완벽한 능력을 갖추지 못해 ‘한정된 합리성’을 보일 수밖에 없다.

생물학적 한계뿐만 아니라, 개인들은 언어상의 한계 때문에 관련 정보를 수용·저장·추출·처리하는 능력이 제한되어 있다. 개인들은 자신의 생각을 표현하기 위하여 단어, 숫자, 그래프 등을 사용하는데, 언어적 한계 때문에 개인들은 자신의 지식 또는 감정을 제한적으로 표현할 수밖에 없다. 사람들은 최선의 노력을 다해 자신을 표현하지만 적절한 어휘를 보유하지 않고 있기 때문에 또는 적절한 어휘가 개발되지 않았기 때문에 언어를 통하는 것이 충분하지 않을 것이다. 따라서 개인들은 언어적 한계 때문에 다른 형태의 의사전달 수단, 예컨대 시위, 경험 학습(learning-by-doing) 등을 활용하기도 하는 것이다.

그런데 개인들이 합리성의 한계에 직면하더라도 그 한계 내에서 환경적인 불확실성/복잡성을 적절히 처리할 수 있다면 ‘한정된 합리성’은 큰 문제가 되지 않을 것이다. 합리성에 대한 인간의 한계가 문제가 되는 경우는 환경적인 ‘불확실성/복잡성’이 인간이 처리할 수 있는 한계를 벗어나 있을 때 나타난다. 물론 개인들이 완벽하고도 무한한 합리성을 구비하고 있다면 어떠한 환경적 불확실성/복잡성도 아무런 문제가 되지 않을 것이다.

인간의 합리성이 무한하다면 모든 환경적 불확실성/복잡성에 대해

‘조건부 청구권 시장(contingent claim markets)’을 형성할 수 있다. 이 시장을 통해 불확실성/복잡성의 문제는 합리적으로 해결될 수 있는 것이다. 완벽한 합리성하에서는 불확실성/복잡성에 따라 나타나는 의사결정수(樹)를 완벽하게 기술하는 것이 가능하기 때문에 각각의 ‘조건부 청구권’ 시장에서 거래가 이루어질 수 있다. 그러나 현실적으로는 이러한 상황을 상정할 수 없는데, 윌리엄슨이 인용한 Feldman and Kanter(1965)의 설명을 재인용하면 다음과 같다.⁶⁾

적당하게 복잡한 문제에서도 ... 전체 의사결정수(樹)를 만들 수 없다. 여기에는 여러 가지 이유가 있다. 첫째, 의사결정수(樹)의 규모 때문인데 복잡한 의사결정 문제에서 대안적 경로의 수가 매우 크다. ... 둘째, 체스(chess)와 달리 대부분의 의사결정 상황에서는 대안적 경로와 이들을 만드는 규칙이 가능하지 않다. ... 셋째, 결과를 추정하는 문제가 있다. ... 많은 문제에서 대안들의 결과를 추정하기가 불가능하지는 않지만 어렵다. 중요한 대부분의 의사결정 문제에서 완벽한 의사결정 모형은 가능하지 않다.

둘째, ‘기회주의’와 ‘소수의 숫자’가 결합하면 거래비용이 발생한다. 기회주의는 경제주체들이 이기심에 따라 수행하는 전략적 행동을 의미한다. 기회주의적 행위는 개인적 이득을 실현할 기대감으로 상대방에게 차별적이거나 왜곡된 정보를 제공하거나 불신(self-disbelieved)을 초래하는 거짓된 약속을 하는 데에서 비롯된다. 제반 조건들이 완전히 공개된 상황에서 개인적 이득을 추구하는 것은 기회주의로 간주되지 않는다. 기회주의란 전략적으로 정보를 왜곡하거나 또는 자신의 미래 행동과 배치되는 약속을 하는 데에서 나타나는 것이다.

6) Feldman and Kanter(1965), p.615의 내용으로서 Williamson(1975), p.23에서 재인용하였다.

개인들 사이의 거래에서는 정보의 조작보다 불신을 초래하는 약속에서 비롯되는 기회주의가 특히 중요한 의미를 갖는다. 공식적인 계약서에 서명할 때 ‘본인은 이 계약을 효율적으로 집행하고 계약 갱신 시 오직 공정한 수익만을 추구할 것을 엄숙히 선서합니다’라는 약속을 할 수 있다. 그런데 이러한 자율준수(self-enforcing)의 약속은 그대로 준수된다고 보장할 수 없다. 개인이 상대방의 이러한 약속만을 믿고 행동한다면 계약내용의 집행 그리고 계약의 갱신 과정에서 반드시 상대방의 위해(危害, hazards)에 노출될 것이다. 다시 말해 계약이 비효율적으로 집행되지 않도록 하기 위해서는, 우발적 상황을 예상하고 그에 따른 관련 내용들을 보다 완벽하게 기술해야 하는데 이는 쉬운 일이 아니다. 더구나 모든 상황을 엄격하게 규정한 계약이라 하더라도 사후에 제반 상황을 정확하게 인식하기 어려워 관련 계약의 내용이 무시될 수도 있다.

그런데 기회주의적 성향이 있다는 것만으로 거래비용이 크게 나타나는 것은 아니다. ‘소수의 숫자’라는 조건이 첨가되어야 하는 것이다. 만약 다수의 경쟁자들이 존재한다면 기회주의는 발호하기가 어려워진다. 거래자가 계약의 집행과정에서 전략적 행동으로 이득을 챙기면 계약갱신 시 경쟁과정에서 불리하게 된다는 것을 잘 알기 때문이다. 다시 말해, 다수가 참여하여 경쟁하는 상황에서는 기회주의적 행동이 응징을 받기 때문이다.

반면 기회주의가 특정한 소수와 연관되어 있다면 거래의 상황은 크게 변화한다. 개별 거래자는 자신에게 가장 유리한 조건을 찾아야 하는데, 이 과정에서 개인들은 협상과 입씨름(haggling) 등과 같은 부적절한 간접비용을 부담할 것이다. 즉 다수의 숫자가 소수의 숫자로 변화하면 기회주의가 발호하고 또 응징을 받을 가능성이 낮아지는 것이다. 여기서 특히 유의해야 할 점은, 다수자의 조건이 초기에는 성립하지만 계약을 갱신하는 단계까지 이 조건이 지속되지 않을 수 있다는 것이다. 초기에 존재했던 동질적인 다수자의 조건이 계약갱신의 과정

에서 더 이상 성립하지 않는다면 실질적으로 ‘소수의 숫자’로 전락할 것이다.

셋째, 거래와 관련되는 각종 정보를 파악하는 데 높은 비용이 소요되는 정보의 매복성(information impactedness)이 존재하면 거래비용이 증가한다. ‘정보의 매복성’은 불확실성/복잡성에서 파생되지만 한정된 합리성, 기회주의라는 요소들과 결합되면(‘한정된 합리성’ 조건의 영향은 상대적으로 미약하여 [그림 II-1]에서는 화살표가 표시되지 않음) 소수자 사이의 거래에서 높은 거래비용을 발생시킨다. 일반적으로 경제학에서는 정보의 비대칭성이 거래상의 문제를 야기한다고 하지만, 윌리엄슨은 정보의 비대칭성만으로는 부족하기에 ‘정보의 매복성’이란 개념을 도입했다.⁷⁾ 정보가 비대칭적으로 분포되어 있더라도 ① 정보의 균형을 이루기 위해 높은 비용이 소요된다는 조건, 그리고 ② 거래 당사자들의 기회주의 조건이 결합되어야 높은 거래비용이 발생한다는 것이다.

예컨대, 구입자와 판매자가 동일한 정보를 대칭적으로 보유하고 있는 소수자 사이의 교환에서 판매자가 ‘진정한 상황이 양 당사자가 아는 것과 다르다’고 기회주의적으로 얘기한다면 이 거래는 성립하기 어렵다. 이와 같은 소수자의 거래에서는 외부의 중재자가 필요한데, 그 중재자가 거래에 대한 진정한 상황을 판단하는 데 많은 비용이 소요된다면 이 교환은 성립하기 어렵게 된다. 결국 구입자, 판매자뿐만 아니라 중재자가 낮은 비용으로 진정한 상황에 대해 동일한 정보를 획득할 수 있을 때 거래가 원만하게 이루어질 수 있는 것이다.

더구나 중재자를 포함하여 모든 당사자들이 동일한 정보를 가진다 하더라도 만약 그 정보가 불완전하다면 계약의 모호성(contractual

7) 만약 정보가 교환 당사자들 사이에 비대칭적으로 분포된다면, 당해 교환은 위해(hazards)를 초래한다는 것이 경제학자들의 일반적인 생각이다. “적정한 위험부담의 배분에 대해 정보가 미치는 중요한 영향은 이의 존재 또는 부존재가 아니라 경제주체들 사이의 불균형에 있다.” Williamson(1975), p. 31에서 재인용

ambiguities)이 나타난다. 여기서는 당사자들이 자신의 이익을 보호하려고 많은 비용이 소요되는 흥정에 몰두하여 거래가 성립하지 못하는 경우가 발생한다. 즉 정보가 대칭적으로 보유된다 하더라도 거래 당사자가 기회주의적 태도를 보이거나 그 정보가 거래를 성립시키기에 불충분하다면 거래가 성립하지 않을 수 있다.

반면 거래 당사자들이 비대칭적인 정보를 가진다 하더라도 이들이 보유한 정보가 솔직하게 표명된다면, 관련 정보들은 총괄적으로 취합되어 거래가 용이하게 성립할 수 있다. 이처럼 정보의 비대칭성보다는 ‘정보의 매복성’이 거래비용을 증가시키는 심각한 요소가 된다. 물론 ‘정보의 매복성’과 함께 정보의 비대칭성이 존재한다면 문제는 더욱 더 복잡해질 것이다. 정보의 비대칭성이 존재하는 경우에 정보에 대한 선별적인 비공개 또는 왜곡은 정보가 불리한 일방에게 더욱 더 큰 위해가 될 것이기 때문이다.

결국 윌리엄슨도 정보의 비대칭성이 갖는 문제점을 인식하고는 있지만 보다 근본적인 문제는 ‘정보의 매복성’에 있다는 점을 지적하고 있다. 또한 윌리엄슨은 ‘정보의 매복성’이 있다 하더라도, (1)당사자들이 기회주의로 행동하지 않거나, (2)‘한정된 합리성’ 조건이 성립하지 않거나, 또는 (3)다수자가 경쟁하는 조건이 현재와 미래 모두에서 성립한다면 시장의 교환은 훼손되지 않는다고 지적하였다.

넷째, 분위기 역시 거래비용의 규모를 좌우한다. 경제학적 분석은 개인의 효용을 중심으로 편익과 비용을 판단하는데, 이 과정에서 특정한 거래의 편익과 비용을 너무 편협하게 규정하는 경향이 있다. 개인이 누리는 경제적 편익에는 이타적 행동을 통한 개인적 만족감도 포함되어야 하기 때문이다. 경제학자들은 시장기구에 의한 가치의 거래가 개인의 선택 범위를 확대하기 때문에 사회적 편익을 제고한다는 믿음을 가지고 있지만, 시장거래의 확대가 오히려 개인들의 이타적 행동에 영향을 미친다는 사실을 부정할 수는 없다. 따라서 시장거래 전반에 대한 개인들의 주관적 인식, 즉 사회 전반의 분위기 역시 개별 거래의

체결 여부에 영향을 미친다고 할 수 있다.

윌리엄슨은 헌혈과 매혈에 대한 사례를 통해 시장거래에 대한 사회적 분위기가 거래의 체결 여부에 영향을 미친다는 사실을 설명하고 있다. 혈액을 거래하는 매혈이 보편적으로 이루어진다면 그렇지 않은 경우와 비교할 때 헌혈이 감소할 수 있는데, 이는 헌혈에 대한 개인적 인식이 영향을 받기 때문이다. 다시 말해 매혈의 보편화가 혈액의 상업적 거래를 장려하여 개인의 선택을 확장하지만, 다른 한편으로는 헌혈에 대한 개인들의 인식을 변화시켜 헌혈을 통한 이타주의가 훼손당한다는 것이다. 매혈의 확산으로 자발적 헌혈자가 '순진무구한 사람'으로 비아냥거리가 된다면 헌혈의 적극성은 상당히 하락할 것이다.

일반적인 경제모형은 이러한 사실을 감안하지 않고 있다. 왜냐하면 경제학적 분석에서는 거래를 사회적인 분위기와 완벽하게 중립적이며 또 개인의 만족을 위한 수단이라는 관점에서 접근하기 때문이다. 그러나 교환의 목적물이 아니라 교환의 과정 자체가 가치를 제고 또는 저하할 수 있다는 사실을 유념해야 할 것이다. 사회적 분위기가 교환거래 자체를 어떻게 인식하느냐의 문제를 좌우하는데, 이는 거래비용의 관점에서 이해될 수 있다.

나. 거래비용과 내부조직

지금까지는 거래비용이 발생하는 과정을 윌리엄슨이 제시한 [그림 II-1]의 분석모형을 활용하여 설명하였다. 그런데 [그림 II-1]의 설명은 개인들이 시장에서 거래를 형성하는 것을 전제로 하고 있는데, 시장거래에서 나타나는 거래비용을 줄이기 위해 개인들은 시장보다는 계층제인 내부조직(internal organization)을 형성할 수도 있다. 이제 여기서는 이에 대한 윌리엄슨의 설명을 자세히 조명함으로써 시장거래와 내부조직은 거래비용 관점에서 상호 대체가 가능한 개념임을 지적하고자 한다.

첫째, 내부조직은 개인의 '한정된 합리성'과 환경의 '불확실성/복잡성'이 결합함으로써 나타나는 거래비용을 감축시킬 수 있다. 다시 말해 내부조직은 개개인들이 갖는 지식, 예측, 기술, 시간의 한계를 극복하는 유용한 수단으로서, 시장거래와 달리 불확실성/복잡성을 응변적이고 순차적인 방법으로 처리한다. 사전에 의사결정수(樹)를 펼쳐놓고 각각의 사건에 대해 조건부 청구권의 가격을 결정하기보다는, 제반 사건들이 시간에 따라 펼쳐지도록 한 후 실제 나타나는 상태를 그때그때 해결하는 것도 개인의 '한정된 합리성'하에서 환경의 '불확실성/복잡성'을 처리하는 경제적 방법이다.

특히 내부조직에서는 구성원들 사이에 장기적 방향에 대한 '기대의 수렴(convergent expectations)'이 이루어짐으로써 불확실성을 크게 완화할 수 있다. 시장에서는 거래 당사자들이 독립된 의사결정을 함으로써 전체적인 조화를 이루는데, 이 과정은 내부조직보다 더 많은 시간을 필요로 할 것이다. 내부조직에서 공동으로 형성되는 '기대의 수렴'이 특정한 개인의 이익을 위한 것이 아니라면 내부조직 내의 순차적인 응변적 의사결정은 경제성을 크게 제고할 수 있는 것이다.

둘째, 내부조직은 '기회주의'와 '소수의 숫자'가 결합하여 나타나는 거래비용을 크게 줄일 수 있다. 기회주의는 이기심에 따라 수행하는 전략적 행동을 의미하는데, 개인들은 시장거래를 형성할 때와 달리 내부조직의 일원일 때 기회주의적 행동의 경향이 줄어든다. 내부조직의 일원이 되면 개인들은 비록 자신의 이기심을 충족한다 하더라도 조직 전체를 희생시키는 행동을 꺼리게 된다. 다시 말해 시장의 교환과 달리 조직 내부의 교환과정에서는 조직 전체를 희생시키며 자신의 실국(室局)별 이득 또는 개인적 이득을 추구할 성향과 유인이 약해지는 것이다.

기회주의적 태도를 완화시키는 내부조직의 장점은 내부감사와 갈등 해결의 측면에서도 설명될 수 있다. 일반적으로 내부감사는 외부감사와 달리 조직의 이익을 위해 존재하는 것으로 인식되기 때문에 조사의

범위와 내용에 그다지 제한을 받지 않는다. 내부감사는 비공식적인 자료도 검토하고 감사의 진행과정에서 보다 진실된 상황을 파악할 수 있으며 또 보다 자유로운 감사가 보장되기 때문에 외부감사와 비교가 되지 않을 정도로 효율성과 효과성이 높다. 따라서 외부감사만 가능한 시장거래와 달리 내부조직에서는 보다 효과적인 내부감사가 가능하기에 기회주의적인 태도를 경감시킬 수 있다.

내부조직은 갈등해결의 측면에서도 시장거래에 비해 큰 장점을 가지고 있다. 시장거래의 당사자들 사이에 나타나는 분쟁은 실질적으로 긴장을 조성하고 또 종종 막대한 비용이 소요되는 법적 소송으로 비화되기도 한다. 그러나 내부조직에서의 갈등은 극히 예외적인 경우를 제외하고는 법적 분쟁으로 비화되지 않는데, 그 이유는 내부조직 내에서는 개인들이 보다 협조적으로 반응하고 상사의 명령이 준사법적 기능을 행사하여 갈등해결의 장치가 될 수 있기 때문이다. 따라서 내부조직은 소수자의 교환과정에서도 기회주의적 위해(危害)에 덜 노출되는 것이다.

셋째, 내부조직은 '정보의 매복성'을 극복하는 데에도 상당한 장점을 가지고 있다. 내부조직에서는 정보의 매복성을 기회주의적으로 이용하려는 유인이 완화되고, 또 내부조직에 존재하는 내부감사와 갈등해결의 기능 때문에 정보를 획득하는 비용이 높아지는 상황을 상당한 정도로 극복할 수 있다. 더구나 내부조직에서는 정보의 원활한 소통이 이루어질 수 있도록 내부적으로 고유한 용어가 더 빈번하게 사용될 수 있으며, 또 경험을 통한 학습이 조직내부에서 보다 더 많이 공유될 수 있는 것이다.

넷째, 계산적인 관계가 중시되는 시장거래와 달리 내부조직에서는 개인들 사이에 도덕적인 관계가 성립할 가능성이 더 높다. 다시 말해 상호 호혜적인 관계가 시장거래에서도 충분히 나타날 수 있지만 내부조직의 구성원들 사이에서 보다 더 보편적으로 나타날 수 있는 것이다. 그러나 내부조직의 이러한 호혜적 분위기로 인하여 구성원 개인들이

금전적·물질적 이득을 멀리함으로써 내부조직 전체의 경제적 성과가 영향을 받을 수도 있을 것이다.

결론적으로 요약하자면, 거래비용 관점에서 시장거래에 비해 계층제인 내부조직의 장점을 윌리엄슨은 다음과 같이 다섯 가지로 정리하고 있다.⁸⁾

- (1) 복잡한 조건부 청구권에 대한 계약이 실현가능하지 않고 또 순차적으로 이루어지는 즉석거래(spot transactions)가 위해(危害, hazards)를 주는 상황하에서는, 응변적이고 순차적인 의사결정을 하는 내부조직이 한정된 합리성하에서 경제성을 가능하게 한다.
- (2) 현재 또는 장래에 소수자의 교환관계에 직면할 때, 내부조직은 기회주의를 완화하는 데 기여한다.
- (3) 내부조직은 '기대의 수렴'을 장려하여 불확실성을 줄인다.
- (4) '정보의 매복성' 조건을 보다 쉽게 극복하고 또 이들이 나타나는 경우에서도 전략적 행동을 덜 야기시킨다.
- (5) 보다 만족스러운 교환 분위기가 종종 나타난다.

2. 거래비용과 거버넌스 유형

가. 거버넌스의 유형

개인들 사이의 상호관계가 이루어지는 형태를 시장계약에 의한 거래와 내부조직에서 이루어지는 관계로 구분한 윌리엄슨의 설명은 이후 거버넌스의 다양한 형태에 대한 설명으로 발전하고 있다. 윌리엄슨은 '자발적 교환의 상호이득'을 구현하기 위해 갈등을 경감하고 규율을

8) Williamson(1975), p. 40 참조. 마찬가지로 이 다섯 가지 명제들을 반대의 상황으로 파악하면 내부조직에 대비하여 살펴본 시장계약의 장점이 될 수 있다.

확립하는 과정을 거버넌스(governance)로서 정의하고 있다.⁹⁾ 특정한 거버넌스 유형은 특정한 거래에서 보다 효율적으로 작동한다는 사실을 지적하며, 윌리엄슨은 거버넌스 유형을 시장(market)과 계층제(hierarchy)의 양극단적 형태로 구분하고 그 중간적 형태로서 다양한 혼합적 형태(hybrid)가 존재한다고 설명한다. 그리고 각각의 거버넌스 유형은 나름대로 장점과 단점을 가지는데, 서로 다른 유형의 거래에서는 서로 다른 거버넌스 유형을 적용하는 것이 효율적이라고 설명하고 있다.¹⁰⁾

윌리엄슨은 적절한 거버넌스 유형을 선택하기 위해서는 거래의 성격을 유형별로 구분해야 하는데, 여기서 거래의 성격을 구분하는 가장 중요한 특징을 자산 특정성(asset specificity)으로 설명하고 있다. 자산 특정성이란 특정한 거래를 수행하기 위해 특정한 자산에 대한 투자를 필요로 하는 경우를 지칭한다. 특정 자산에 대한 투자란 특정 용도로만 사용되는 실물자산, 전문적 인력, 특정한 입지, 용도 전환이 사실상 불가능한 대규모 투자, 특정한 브랜드 가치 등 다양한 형태의 자본을 모두 포함한다.

이러한 자산 특정성이 존재하면 관련 자산을 투자한 거래자들 사이에는 쌍방 의존성(bilateral dependency)이 초래된다. 쌍방 의존적인 거래에서는 거래 당사자들이 서로 상대방에 의존하게 됨으로써 불안정한 상태에 직면한다. 왜냐하면 구입자들은 특정한 입지에 정착하여 공급선을 다른 곳으로 쉽게 변경할 수 없고, 또 공급자들도 특정성이 있는 전문적인 자산을 다른 용도로 재배치하기 어렵기 때문이다. 따라서 쌍방 의존성에서는 거래 상대방에게 기회주의적 위해(hazards)를 가할 수 있다.

9) 학자에 따라서는 거버넌스를 시장과 대조되는 개념으로서 조직의 내부 규율과 체제 등을 의미하는 협의의 개념을 사용하기도 하지만, 여기서는 윌리엄슨의 정의처럼 거버넌스를 시장기구까지 포함하는 광의의 개념으로 사용할 것이다(Williamson(2002b), p. 176 참조).

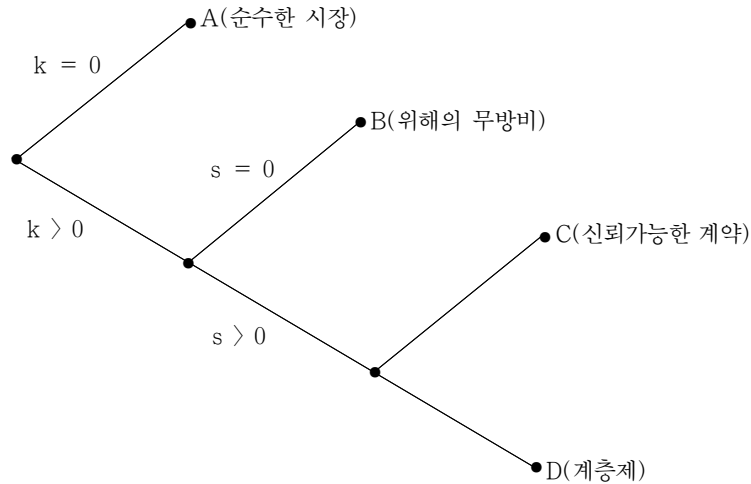
10) Williamson(2002b), p. 176 참조

이러한 자산 특정성의 정도는 자산의 내용에 따라 서로 다르게 평가될 수 있는데, 이를 나타내는 지표를 k 로 표시하면, k 는 0과 1을 양극단으로 하는 값으로 표현된다. 범용(*general purpose*) 자산이 사용되는 거래에서는 자산 특정성 지표, $k=0$ 이 성립하고 특정한 자산과 기술이 사용되면 $k=1$ 을 최대치로 하여 $1 \geq k > 0$ 이 성립할 것이다.

특정한 자산이 사용되지 않는 거래에서는 쌍방 의존성이 낮기 때문에 거래 당사자들의 면면은 중요하지 않다. 반면 쌍방 의존적인 거래에서는 거래 당사자들이 지속적인 관계를 유지하면서 거래 특정적인 자산을 보호할 필요가 있다. 거래 특정적인 자산을 보호하기 위한 안전장치(*safeguards*)는 손해배상, 계약의 조기 해지에 대한 벌금, 내부 정보 공개, 검사, 중재 등과 같은 전문적인 분쟁해결 절차 등이 될 수 있다. 자산 특정성과 마찬가지로 안전장치의 크기와 정도 역시 일정한 지표로 표현될 수 있는데, 이를 s 로 표현하면 0과 1을 양극단으로 하는 값이 될 것이다. $s=0$ 은 안전장치가 제공되지 않는 경우를 표현하고 안전장치가 제공되는 경우는 $1 \geq s > 0$ 이 성립할 것이다.

윌리엄슨은 개별 거래에서 나타나는 k 와 s 값을 중심으로 거래의 유형과 거버넌스의 유형을 [그림 II-2]와 같은 형태로 정리하고 있다. [그림 II-2]에서 점 A는 경제학의 이상적인 거래에 해당하는데, 쌍방의 의존성이 없기 때문에 경쟁적인 시장기능을 통해 거래가 수행되고 관련 분쟁은 궁극적으로 법원의 손해배상판결로 해결된다. 전통적 시장에서 성립하는 즉석거래(*spot transactions*)는 여기에 해당할 것이다. 즉석거래에서는 생산, 교환, 소비의 과정에서 범용적 자산이 사용되기 때문에 거래 당사자들의 개인적 면면은 그다지 중요하지 않다. 따라서 여기서는 사유재산, 손해배상, 개인의 권리 교환 등에 관한 일반적인 절차적 제도만으로도 안정적인 거래를 형성하는 데 기여할 수 있을 것이다.

[그림 II-2] 거래의 유형과 거버넌스 유형



자료: Williamson(2002b), p. 183

점 B는 거래에서 나타나는 위해(危害)를 구제하지 못하는 상태를 나타내고 있다. $k > 0$ 이면 거래 특정성이 존재하는데, 점 B는 안전장치가 없어 거래의 위해에 완전히 무방비한 상태가 된다. 이러한 위해(危害)를 구입자와 공급자가 장기적으로는 인식할 수 있을 것인데, 이러한 위해를 방어하기 위하여 구입자는 매우 낮은 가격을 지급하고자 하고 공급자는 매우 높은 가격을 수령하고자 서로 흥정을 하게 될 것이다. 즉 여기서는 가격만이 유일한 안전장치가 될 것이다.

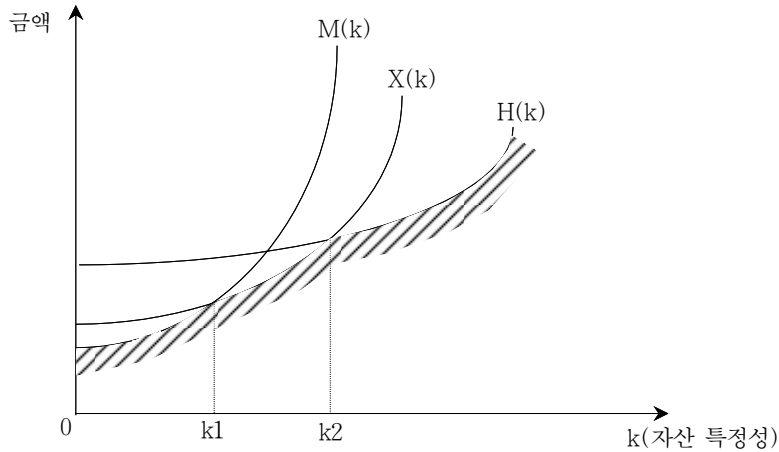
점 C와 점 D에서는 안전장치가 마련되는데, 점 C는 '신뢰가능한 계약'을 통해 안전장치가 구축되는 것을 점 D는 거래당사자들이 완전히 단일의 명령체계 내에 통합되는 것을, 각각 의미한다. 계약을 통한 안전장치가 쌍방의 노력에도 불구하고 여전히 많은 비용을 부담한다면, 당해 거래는 계약을 통하지 않고 계층제로서 단일의 내부조직에 통합되어야 할 것이다. 점 D의 계층제에서는 '협력적 응변(cooperative adaptation)'이 최대한 발휘될 수 있지만 사전적인 계약(점 C)과 달리

관료제의 비용이 나타날 것이다.

[그림 II-2]로부터 세 가지 형태의 거버넌스 유형을 구분할 수 있는데, 점 A는 즉석거래가 가능한 시장(market)을, 점 C는 위해에 대한 안전장치로서 채택된 계약(contract)을, 점 D는 ‘협력적 응변’을 안전장치로 채택하는 계층제(hierarchy)를 각각 의미하고 있다. 점 A, 점 C와 비교할 때 점 D의 계층제하에서 유인강도는 가장 약하고, 행정적 통제는 보다 다양하고 재량적이며, 내부의 분쟁은 법률과 같은 공적 규율 대신 자체 규율에 의해 해결된다. 반면 계층제의 장점은 ‘협력적 응변’인데, 자산 특정성이 심화될수록 협력적 응변의 필요성은 증가한다. 유인효과는 즉석거래가 성립하는 시장기구하에서 가장 크고, 그 다음에는 혼합적(hybrid) 형태인 계약에서 나타나고, 마지막으로 내부조직의 순서로 나타난다. 따라서 동일한 지휘체계로 통합되는 점 D는 자산특정성과 불확실성이 높아 협력적 응변의 필요성이 매우 긴요할 때 타당할 것이다.

[그림 II-3]은 시장(M, market)과 계층제(H, hierachy)에서 거래를 성립시키는 거래비용을 자산 특정성(k)의 함수로써 표현하고 있다. 계층제에서 나타나는 관료제의 비용 때문에 k의 값이 낮을 때에는 H(k)가 높으나, 자산 특정성이 심화되면서 시장 M(k)와 계층제 H(k)의 비용차이는 좁혀져 마침내 ‘협력적 적응’의 필요성이 특히 커질 때 역전된다. 혼합형(hybrids), X(k)는 신고전파적 경제모형이 상정하는 즉석시장과 계층조직 사이의 중간적 특성을 갖는데 신뢰가능한 계약이 이를 대표한다. 여기서는 유인강도, 행정적 통제가 M(k)와 H(k)의 중간 정도로 나타날 것이다.

[그림 II-3] 거버넌스의 상대적인 비용



자료: Williamson(2002), p. 181

나. 계약과 시장

[그림 II-2]에서 살펴본 점 A는 생산, 교환, 소비에서 거래 특정한 자산이 사용되지 않기 때문에 쌍방-의존성이 낮은 거래를 의미한다. 여기서는 구입자와 판매자가 즉석거래를 통해 교환의 이득을 누리기 때문에 계약 또는 계약법(contract law) 자체가 필요하지 않다고 할 수 있다. 이와 같은 전통적인 시장에서는 당사자들이 공식적인 계약을 체결하지 않고도 교환이 이루어질 수 있기 때문이다.

그런데 이는 달리 말한다면, 만약 공식적인 계약이 체결될 수 있다면 개인들 사이의 거래는 즉석거래를 넘어 더 다양하고 많은 교환을 할 수 있다는 의미가 된다. 계약이라는 수단은 거래비용을 상당 부분 절감할 수 있는데, [그림 II-2]에서 보는 바와 같이 계약은 거래의 위험을 방지하는 안전장치로서 기능하기 때문에 거래의 범위는 즉석거래를 의미하는 점 A를 넘어 점 C로 확대할 수 있는 것이다.

공식적인 계약이 거래비용을 줄일 수 있는 첫 번째 이유는 거래 상

대방의 기회주의적 행동을 경감할 수 있는 안전장치를 공식적인 계약이 제공하기 때문이다.¹¹⁾ 즉, 계약을 통해 당사자들의 독립적인 행동들을 조정(coordination)할 수 있다는 것이다. 조정게임(coordination game)에 대한 설명은 계약의 중요성을 설명하는 유용한 이론적 도구가 될 수 있다. 조정게임은 당사자들이 각자의 전략을 서로 합의함으로써 모두의 보수(pay-off)가 증가한다는 것을 시사한다. 그런데 합의하여 채택하기로 한 전략을 상대방이 준수하지 않는다면 자신의 보수는 크게 떨어진다. 이와 같은 상황에서는 모두가 합의 조정하는 기제(mechanism)가 필요한데, 공식적인 법적 계약이 이러한 조정기능을 수행할 것이다.

공식적인 계약이 거래비용을 줄일 수 있는 두 번째 이유는 미래의 교환에 대한 불확실성/복잡성을 줄일 수 있기 때문이다. 예컨대, 미래의 상태 0(태풍 없음)에서는 손실이 나타나지 않고 상태 1(태풍 있음)에서는 많은 손실을 겪는 농부를 생각하기로 하자. 여기서는 농부가 보험자에게 보험료를 지급하면, 농부는 그에 대한 교환으로서 상태 0에서 보험금을 받지 않고 상태 1에서 손실에 따른 보험금을 수령한다. 그런데 상태 0이 실현되면 피보험자인 농부는 사후적으로 보험료를 지급하려고 하지 않을 것이고, 상태 1이 실현되면 보험자가 사후적으로 보험금을 지급하려고 하지 않을 것이다. 따라서 이러한 교환은 [그림 II-2]의 점 A와 같은 즉석거래에서는 실행될 수 없기 때문에 어떤 형태로든 사전적인 계약을 필요로 한다. 이러한 상황은 동일한 자산의 가격변화에 따른 예측이 서로 다른 사람들 사이의 선물(先物)거래에서도 마찬가지로 나타날 것이다.

자본자산의 임대에서도 이와 유사한 문제가 나타난다. 임차인이 아무리 높은 임대료를 지급하겠다고 하더라도 자산의 소유자는 자신의 자산을 쉽게 임대하지 못한다. 그 이유는 분명히 합리적으로 존재한다. 임대기간이 종료한 뒤 자산의 소유자가 이를 회수하지 못할 것을 우려

11) 계약이 거래비용을 줄여 즉석거래 이상의 교환을 가능하게 하는 이유들에 대한 설명은 Hermalin, et al.(2007), pp. 7~11을 참조

하기 때문이다. 물론 사유재산법이 존재하여 소유자는 자신의 재산을 행사할 수 있겠지만, 만약 분쟁이 발생하면 소유자는 자신의 소유권을 또는 임대기간 종료를 스스로 입증해야 한다. 이때 상대방의 권리와 의무를 규정하는 계약이 존재한다면 입증은 쉬울 것이다. 결국 계약은 당해 자산을 반환한다는 약속을 신뢰할 수 있도록 하여 이 교환을 가능하게 한다.

보다 일반적으로 표현하자면, 교환이 단계별로 순차적으로 이루어지는 거래에서는 일정한 계약이 이를 가능하게 한다. 왜냐하면 먼저 이행하는 일방(一方)이 그 다음에 이행하는 타방(他方)에게 실질적으로 신뢰를 보여주어야 하기 때문이다. 여기서의 일방의 단계별 행위가 타방의 단계별 행위와 시기별로 부합하도록 교환단계를 구성할 수 있지만, 많은 경우 이러한 시기별 구성은 불가능하거나 많은 비용이 소요될 수 있다. 예컨대, 식료품을 정기적으로 배달받아야 하는 상점이 있다고 하자. 소량의 배달이 이루어질 때마다 금전을 지급하는 것보다 여러 번의 배달을 취합하여 한 달에 한 번 지급하도록 한다면, 규모의 경제로 인해 가격을 지급하고 수령하는 비용이(현금준비, 계산정리, 횡령방지 등) 현저하게 줄어든 것이다.

또한 계약은 숨겨진 정보가 있는 경우에서도 유용할 것이다. 예컨대, 판매자가 파악하고 있는 상품의 품질을 구입자가 알지 못하는 소위 레몬모형(Akerlof(1970) 참조)에 의하면, 설령 구입자가 그 상품을 높이 평가한다고 할지라도 역선택의 문제 때문에 효율적인 교환이 이루어지지 않는다. 이러한 문제는 다음과 같은 방법으로 극복될 수 있다. 낮은 품질의 상품을 판매하는 사람에게 많은 비용이 소요되지만 높은 품질의 상품을 판매하는 사람에게는 비용이 그다지 나타나지 않는, 그러한 장치 또는 행동을 통해 높은 품질에 대한 신호(signal)를 보내는 것이다. 이러한 장치 또는 행동의 대표적인 예로는 상품의 높은 품질을 보증하는 것이다(Grossman(1981) 참조). 또한 구입자는 보증을 제공하는 판매자에게 더 높은 가격을 제공하는 방법으로 상품의 품질을 확

인 점검할 수 있다. 이러한 신호는 판매자가 이 보증을 영예롭게 생각할 때에만 작동하는데, 왜냐하면 낮은 품질의 판매자도 무분별하게 보증을 할 수 있기 때문이다. 따라서 역선택의 문제를 극복하기 위해서는 일정한 형태의 계약이 필요한 것이다.

공식적인 계약이 거래비용을 줄일 수 있는 세 번째 이유는 교환이 이루어지기 이전에 교환의 대상물에 대한 생산을 장려하는 데 유용하기 때문이다. 교환 이전에 많은 생산이 이루어져 있다면 예기치 않은 수요에 대응할 수 있기 때문에 교환의 이득을 크게 증가시킬 수 있다. 그러나 기대한 교환이 이루어지지 않는다면 자원은 회복될 수 없이 매몰될 것이다. 예컨대 의류 제조업자는 구입자의 요구를 충족시키기 위해 매우 특정적으로(e.g., 맞춤복) 또는 개략적으로(e.g., 옷감을 표준화된 방법으로 미리 절단해 두는) 생산을 미리 준비함으로써 높은 가격을 받을 수 있다. 그런데 일단 옷감이 특별하게 제조되고 나면, 더 이상 다른 제품으로 쉽게 전용될 수 없다. 이러한 경우 생산자들은 사후적으로 그 비용을 회수할 수 있다고 확신할 수 없다면 이들 비용을 선불하여 매몰되는 것을 주저할 것이다.

따라서 구속력 있는 구입 계약이 없다면 생산자는 사전에 투자할 유인을 적절하게 갖지 못할 것이다. 어찌면 생산자가 투자를 하지 않아 거래가 실현되지 못하는 상황까지 나타날 것이다. 그러므로 구속력 있는 계약은 공급자에게 적절한 유인을 제공할 수 있다. 그런데 이와 같은 투자는 범용적이지 않고 관계-특정적이기 때문에 생산자는 높은 가격을 회수하고자 하지만, 그 가격이 구입자의 입장에서는 흔쾌히 구입할 수 있을 만큼 저렴하지 않을 수 있다. 따라서 가격이 적정하지 않을 경우 거래 당사자들은 재산권 또는 산업구조를 사전적으로 변경하며 가격에 대한 보증을 제공할 수도 있다.¹²⁾ 그러나 그 비용이 낮지 않다면 계약이 보다 효율적인 대안이 될 것이다.

12) 재산권에 대해서는 Grossman and Hart(1986)와 Hart(1989)를, 산업구조에 대해서는 Shepard(1987)을 참조할 수 있다.

다. 계약의 비용

계약이 즉석거래에 비해 거래비용을 줄일 수 있는 이유를 지금까지 세 가지로 설명하였는데, 첫 번째 이유는 개인의 기회주의적 속성을 지적한 것이고 두 번째와 세 번째의 이유는 현실의 ‘불확실성/복잡성’을 지적한 것이다. 그런데 계약은 거래비용을 감축하는 유용한 수단이기는 하지만 다음과 같은 이유로 인하여 계약은 불완전한 도구가 될 수밖에 없다. 다시 말해 계약 자체에서도 비용이 부담되는 것이다.¹³⁾

첫째, 계약에서는 정형화 비용(Specification costs)이 소요된다. 미래의 잠재적인 우발상황과 이에 따른 당사자들의 계약상 의무들을 기술하는 데에는 비용이 소요되기 때문에, 실제로 계약은 불완전한 형태가 될 수밖에 없다. 설령 계약이 모든 관련된 우발상황을 기술한다고 하더라도 우발상황에 따라 나타나는 계약상 제반 의무들을 충분히 자세하게 기술하지는 못할 것이다. 계약을 통해 특정한 우발상황을 처리하는 데 실패한다면 당사자들은 계약 불이행을 이유로 소송을 제기하거나 또는 자신들이 직접 우발상황을 감내해야 한다.

둘째, 계약에서는 이행강제 비용(Enforcement costs)이 나타난다. 당사자들은 계약에서 약정된 의무를 종종 회피하려고 하기 때문에, 계약상 의무를 이행하도록 하는 데 많은 비용이 발생하기도 한다. 예컨대, 만약 소송을 제기한다면 변호사를 고용하고 증거를 수집해야 하며, 또 승소하는 경우에도 당사자의 이행 또는 손해배상을 위해 상당한 시간이 경과하여야 한다. 더구나 상대방의 불이행에 따른 손해가 비교적 작을 때에는 소송비용 때문에 소를 제기하는 것이 실효성이 낮을 수 있다. 따라서 거래 당사자들은 소송이 불가능한 임계선상의 손해 규모를 교묘하게 가늠하며 불이행의 정도를 조절하고자 할 것이다.¹⁴⁾

셋째, 계약에서는 관찰불능 및 거증불능의 행동(unobservable and

13) Hermalin, et al.(2007), pp. 11~12 참조

14) Menell(1983), Priest(1978) 참조

unverifiable actions)이 존재하기도 한다. 법적 약정이 이루어지고 이행강제(enforcement)의 수단이 가능하다고 할지라도, 계약상의 약속이 이행되었는지 아니면 불이행되었는지 판단하지 못할 수도 있다. 예컨대, 복잡한 형태의 소비재에서 보통의 구매자들은 보증된 규격에 따라 제조되었는지 여부를 판단하기 어렵다. 기껏해야 제품이 기대에 부응하여 작동하는지 여부를 관찰할 수 있을 뿐이다. 또한 약속의 불이행을 판별할 수 있다 할지라도, 제3자인 법원에 이 사실을 적절한 비용으로 증명할 수 있어야 한다. 물론 생산자는 제3의 일반인에게, 또는 법정에서 동등한 다른 제품을 제시할 수 있으나, 구매자 자신은 여전히 부적절하다고 생각할 수 있다. 이 경우 구매자가 약속의 불이행을 증명할 수 없다면 생산자의 약속을 보장받을 방법이 없는 것이다. 따라서 거래 당사자들은 종종 법원의 전문성 부족을 교묘하게 이용할 수 있는 계약내용을 체결하고자 한다.¹⁵⁾

넷째, 계약에서는 사정변경 허용(Dynamic inconsistency)에 대한 조항이 존재한다. 계약의 목적이 특정한 투자가 이루어지도록 하는 경우, 합의를 지키겠다는 당사자들의 마음(또는 유인)은 투자가 이루어진 이후에 변화할 것이다.¹⁶⁾ 더구나 당사자들 모두가 그들의 합의를 수정하거나 재협상을 원할 수 있다. 그런데 당사자들이 재협상을 예견하고 있다면 그들이 사전에 효율적인 투자를 시행하도록 유인하는 것이 불가능할 것이다.

다섯째, 계약 전 이행 필요성(the need for pre-contractual commitment)이 존재하기도 한다. 어떤 약정들은 그 목적을 달성하기 위하여 당사자들이 자발적인 계약을 체결하기 이전에 이행되어야 한다. 극단적인 경우로서 의료보험에 가입하지 않은 혼수상태의 피해자를 진료할 것인지 또 어떻게 진료할 것인지를 결정해야 하는 응급의료를 들 수 있다. 이러한 경우 당사자들은 계약 상대방을 탐색하고 또 가치 있는

15) Hermalin and Katz(1991), Maskin and Tirole(1999) 참조

16) Laffont and Tirole(1988), Aghion, et al.(1994) 참조

교환인지 여부를 판단하고자 비용을 부담할 수 있다. 설령 적절한 계약 상대방과 적절한 교환 여부를 판단했다 하더라도, 계약 문안을 타결하는 데에는 시간과 비용이 필요하다. 만약 타협이 이루어질 때까지 모든 행위가 지연된다면 계약의 가치가 하락할 것이다. 지속적으로 반복되는 관계에서는 거래 당사자들이 최종 타결 이전에라도 채무부담에 동의할 수 있으나, 단 한 차례 또는 첫 만남에서는 이러한 채무부담이 가능하지 않다.

계약법(contract law)은 이러한 문제들을 인식하고 이들을 처리하는 다양한 원칙적 절차들을 고안하였다. 계약에 대한 법적 절차 그 자체는 불완전할 수밖에 없기 때문에 당사자들은 법적 계약과 함께 보증금, 제3자 보증, 보증채(reputational bonds), 반복 거래, 상호 위협, 인질 교환, 자선행위 투자 등등과 같은 여타의 법적·비법적 약정 수단을 사용하는 것이다. 따라서 계약법이 적절히 설계되었는가를 판단하기 위해서는, 계약 자체가 독자적으로 잘 작동하는가보다 이들을 대체하고 보완하는 장치가 얼마나 잘 작동하는지를 파악하여야 한다.

Ⅲ. 거래비용과 공공부문

1. 거래비용과 시장실패

정통적인 신고전파 경제모형은 즉석거래에 기초하여 교환과 시장경제에 관한 이론을 주로 전개하였다. 시장경제는 효용 극대화를 추구하는 소비자와 이윤 극대화를 추구하는 생산자로 구성되는데, 전지전능한 외부의 지휘가 없더라도 개인들이 효용과 이윤이라는 이기적 목적을 추구하면 사회적으로 효율적인 결과가 나타난다는 것이다. 물론 신고전파 경제학은 개인들이 이기심을 추구할 때 사회적 선이 달성되지 않는 시장실패(market failure)를 상정하고 있지만, 시장실패는 기술적이고도 구조적인 문제로서 이들은 제한적인 상황에서 나타나는 시장경제의 불가피한 비용으로 간주하고 있다.

즉석거래(spot transactions)에 기초한 경제사회를 상정하는 이러한 신고전파 경제모형은 거래비용의 존재를 무시하고 있는데, 이는 매우 비현실적인 가정이라 할 수 있다. 코즈, 부캐넌, 노스(D. North), 윌리엄슨 등 노벨경제학상 수상자들은 거래비용의 존재를 명시적으로 인정하며 제반 경제사회 현상을 설명하려고 노력할 때 비로소 비정상적이고 어색하게 보이는 문제들이 나름대로 건설적인 의미를 가지는 것으로 이해할 수 있다고 주장하였다. 이러한 관점에서 이들은 정통적 신고전파 경제학의 접근을 '선택의 렌즈(lens of choice)'로, 거래비용의 존재로써 제반 현상을 분석하는 접근을 '계약의 렌즈(lens of contract)'로 명명하며 차별화하였다.¹⁷⁾

17) Williamson(2002) 참조

‘계약의 렌즈’하에서 경제사회적 현상을 분석하는 학자들은 시장실패를 과도한 거래비용이 나타나는 현상으로 설명하고 있다. 경제분석에 거래비용 개념을 도입하여 기념비적 업적을 남긴 코즈(Ronald Coase)에 의하면, 모든 교환거래에서 거래비용이 전혀 발생하지 않고 또 사유재산권이 완벽하게 규정되어 있다면 시장실패가 나타날 이유는 존재하지 않는다고 설명하였다.¹⁸⁾ 사유재산권이 명확하게 규정되어 있다면 손해배상의 책임도 명확하게 규정되기 때문에 모든 사람들은 다른 사람들에게 끼치는 손해를 감안하여(또는 내부화하여) 자신의 행위를 결정한다. 또 거래비용이 전혀 존재하지 않기 때문에 아무리 복잡한 형태의 시장거래라 하더라도 모두 자발적으로 수행될 수 있는 것이다. 그러나 모든 자원에 사유재산권을 확립하기란 매우 어렵고 시장거래가 형성될 수 없을 정도로 거래비용이 높은 경우는 현실적으로 존재한다. 이들이 곧 시장실패가 되는 것이다.

제3자에 대한 외부효과는 시장실패의 대표적 사례로 설명되는데, 거래비용의 관점에서는 사유재산권을 명확하게 하는 방법으로 외부효과의 문제를 해결할 수 있다. 예컨대, 계곡 상류의 주민 갑(甲)은 빨래를 위해 계곡물을 사용하고, 하류의 주민 을(乙)은 마실 물을 위해 계곡을 이용하고 있다고 하자.¹⁹⁾ 을은 갑의 빨래로 인하여 피해를 입고 있는데, 이는 주민들이 계곡물을 이용하는 권리의 내용이 명확하게 규정되어 있지 않기 때문에 발생하는 외부효과다. 빨래를 허용하건 그렇지 않건, 계곡물로써 할 수 있는 권리의 내용을 명확하게 규정한다면 갑과 을은 서로 협의를 시작하고 그 협의를 통해 상대방을 보상하며 외부효과를 내부화할 수 있을 것이다.

외부효과에 대한 코즈의 이러한 지적이 부각하고 있는 또 하나의 중요한 이론적 공헌은, 계곡물에 대한 권리의 내용을 어떻게 규정하건

18) Coase(1960) 참조

19) 계곡 상류와 하류를 통한 외부효과에 대한 설명은 Gomez-Ibanez(2003)를 참조하였다.

갑과 을의 합의 결과는 사회적으로 항상 효율적이라는 것이다. 갑이 빨래를 함으로써 얻는 이득이 을이 입을 피해 규모보다 더 크기만 하다면, 권리내용을 어떻게 규정하건 관계없이 이들은 협의를 통해 갑이 빨래를 하게 된다는 것이다. 반면 그 반대의 상황이 나타난다면 갑과 을은 협의를 통해 갑이 빨래를 하지 않게 된다는 것이다. 결국 사유재산권의 내용을 어떻게 규정하건 주민들은 협의를 통하여 사회적으로 효율적인 결과를 도출한다.

그런데 사유재산권의 권리 내용을 명확하게 규정하는 비용이 심각하게 나타난다면 사유재산권을 규정하기가 매우 어려워 이를 통하여 외부효과를 해결할 수는 없다. 만약 계곡이 강을 형성하고 그 강이 수백 킬로미터에 달하여 수많은 가계와 기업들이 빨래, 쓰레기 투척, 낚시, 음용수로 강물을 사용하고 있다고 하자. 또한 특정한 상류지역에서만 쓰레기를 버리는 것이 아니라 수많은 지역에서 서로 다른 양의 쓰레기를 버리고 있다면 문제는 더욱 복잡해진다. 여기서는 재산권이 명확하게 규정된다고 하더라도 수많은 사람들의 자발적 협의를 통해 외부효과를 내부화하는 거래비용은 매우 높아질 것이다.

시장실패의 또 다른 사례로는 공공재의 무임승차와 자연독점의 구조적 결함을 들 수 있는데, 이들 또한 거래비용의 개념으로 설명할 수 있다. 이들에서 시장실패가 나타나는 이유는 신고전파 경제학이 주장하는 것처럼 이들 재화가 갖는 본질적 성격 때문이 아니라 이들의 생산에 소요되는 '내구적이며 비유동적 투자(durable and immobile investments)' 때문이다.²⁰⁾ 공공재와 자연독점적 재화는 내구적이고 비유동적인 대규모 투자를 필요로 하기 때문에 그 투자자는 이용자들의 기회주의적 태도로부터 자신을 보호할 안전장치를 필요로 한다. 만약 이러한 안전장치가 없다면 투자자들은 투자비를 회수하기 어려울 것이다. 반면 이용자들 역시 공공재와 자연독점재의 공급자들이 자신

20) [그림II-2]에서 설명한 Williamson의 표현으로는 자산 특정성(asset specificity)을 의미한다.

들을 착취할 수 있다고 우려한다. 결국 '내구적이고 비유동적 투자'하에서 거래당사자들은 서로 상대방의 기회주의(opportunism)적 태도에 노출되기 때문에 적절한 안전장치를 마련하지 않는다면 경제적 거래를 형성할 수 없는 것이다.

결국 거래비용의 관점에서 볼 때 시장실패는 즉석거래 또는 계약을 통해 거래될 수 없을 만큼 거래비용이 높아서 시장에서 자율적으로 거래가 형성되지 못하는 현상을 지칭한다. 다시 말해 시장실패는 구조적이고도 기술적인 문제로 고착화되어 있는 것이 아니라 거래비용을 해소하는 수단의 경제성 여부에 따라 변화하는 것이다. 그런데 즉석거래나 계약을 통하여 해소될 수 없는 거래비용은 제Ⅱ장의 [그림 Ⅱ-2]에서 살펴본 바와 같이 내부조직(또는 계층제)을 통하여 해소될 수도 있다. 만약 개인들의 상호관계를 경제적 교환거래로 이해한다면 경제적 문제를 해결하는 내부조직으로서의 기업은 과도한 거래비용으로 나타나는 시장실패를 교정하는 유용한 수단이 되는 것이다.

계약을 통한 시장과 내부조직으로서의 기업은 모두 경제적 문제를 해결하기 위한 상호대체가 가능한 수단이라는 사실은 1960년에 이미 코즈(Coase)에 의해서도 지적된 바 있다. 기업조직은 시장계약을 통해 재화와 서비스를 생산하는 방법에 대한 대안이라는 것이다.²¹⁾ 재화와 서비스를 생산하기 위해서는 다양한 생산요소들을 결합해야 하는데, 여기에는 두 가지 방법이 있다. 하나는 자발적인 시장계약들을 통해 다양한 생산요소들을 결합하는 것이며, 또 다른 하나는 지휘계통이 있는 기업조직 내에서 다양한 생산요소들을 결합하는 것이다. 전자에서는 시장계약의 거래비용이 발생하지만 후자에서는 행정비용 또는 관료제 비용이 발생한다. 전자에서 나타나는 비용이 더 크면 기업조직이 비교우위를 가질 것이고 후자에서 나타나는 비용이 더 크면 기업조직은 분할되고 시장계약이 나타난다는 것이다.

21) Coase(1960) 제 V 절 참조

거래비용에 대한 보다 체계적이고도 심층적인 분석을 시도한 윌리엄슨 역시 계약과 응변을 거래비용을 줄이는 대응방법으로 규정하며 시장계약과 내부조직(계층제 또는 기업)이 동일한 문제를 해결하는 상호 대안적 수단이라는 관점을 강조하였다. 경제적 문제를 해결하는 개념적 방법은 계약과 응변을 구분할 수 있는데, 이들이 현실에서 발현되는 방법은 계약이 주(主)가 되는 시장과 응변이 주(主)가 되는 기업을 구분하여 생각할 수 있다. 윌리엄슨(1975)의 설명을 직접 인용하면 다음과 같다.

“여기서 설명하는 경제적 조직에 대한 기본적인 접근은 다음과 같이 압축적으로 요약할 수 있다. (1)시장과 기업은 일련의 거래를 수행하는 상호 대안적인 수단들이고 (2)일련의 거래를 시장을 통해 수행할 것인지 아니면 기업 내에서 수행할 것인지 여부는 각 수단의 상대적 효율성에 좌우되며 (3)시장을 통해 복잡한 계약을 작성하고 집행하는 비용이 한편으로는 거래에 관련되는 의사결정 인간들의 특징에 따라 그리고 다른 한편으로는 시장의 객관적인 특징에 따라 서로 다르며 (4)기업 간의 (시장을 통한) 거래를 방해하는 인간적인 그리고 환경적인 요소들이 기업 내에서와는 다소 다르게 발현되지만, 동일한 요소들이 양측 모두에 적용된다. 따라서 거래에 대한 분석을 대칭적으로 수행함으로써, 우리는 시장실패의 요인들뿐만 아니라 내부조직의 거래 한계를 파악할 수 있다. 이러한 비교론적 분석에서는 다음과 같은 주장이 기본이 되고 있다. 시장에서 거래의 효율성을 평가할 때 시장구조가 중요한 것처럼, 내부조직을 평가할 때에도 내부의 구조가 역시 중요하다.”

기업조직이 시장실패를 교정하기 위한 수단인 것처럼, 일반적인 정부조직도 시장실패를 교정하는 수단이다. 거래비용의 관점에서 시장실패를 조명하면 정부는 시장의 거래비용을 절감하기 위한 제반 서비스

를 생산하는 조직으로 이해할 수 있다. 부캐넌(Buchanan)은 이와 같은 시각에서 다음과 같이 정치 또는 정부를 규정하고 있다. “정치란 개인들의 복잡한 교환구조인데, 이는 사람들이 단순한 시장교환에서 효율적으로 보전되지 못하는 자신들의 사적 목표를 집단적으로 보호하기 위한 구조다.”²²⁾

거래비용의 존재를 중시하며 현실을 분석하는 경제학적 관점, 즉 ‘계약의 렌즈’하에서는 기업조직과 정부조직을 모두 거래비용을 절감하는 수단으로 설명한다. 거래비용은 제도적 절차(institutional arrangements)에 따라 좌우되는데, 개인들의 자율에 의해 형성되는 기업조직과 정치적 과정으로 형성되는 정부조직은 모두 거래비용을 절감하는 제도적 절차로 이해할 수 있다는 것이다.

정부조직은 재화와 서비스를 생산하는 거대한 기업이라 할 수 있다. 시장계약과 기업조직으로 해결하기 어려운 경우에는 정부조직이 재화와 서비스의 생산 및 제공을 담당할 것이다. 정부조직은 민간의 기업조직과 달리 국민경제 전반에 강제력을 행사할 수 있는데, 이러한 강제력은 국민경제 전반의 효율성을 개선하기 위해 국민들이 정부조직에 위임한 응변의 극단적 형태가 되는 것이다. 이에 대한 코즈(Ronald Coase)의 설명을 직접 인용하면 다음과 같다.²³⁾

“행정적인 결정으로 생산요소들을 사용하기 때문에, 정부는 어떤 의미에서 거대기업(매우 특수한 종류의)이 된다. 그런데 기업은 동일한 활동을 더 낮은 비용으로 수행하는 다른 기업조직과 경쟁하고, 또 기업 내 행정비용이 너무 과도해지면 기업조직 대신 시장거래가 더 나은 형태가 될 수도 있다. 따라서 일반적인 기업들은 항상 그 운영을 자제하게 되는 것이다. 그런데 정부는 원하기만 하면 시장 자체를 회피할 수

22) Buchanan(1987), p. 296 참조

23) Coase(1960), p. 9 참조

있는데, 이는 어떠한 기업도 할 수 없는 일이다. 기업은 생산요소 소유자와 시장거래를 체결함으로써 이런저런 방식으로 생산요소의 사용 방법을 강제할 수 있는데, 이는 정부가 재산을 징발하고 몰수하는 것과 유사하다. 이러한 강제적인 방법은 많은 문제를 해소한다(조직을 선택하는 자의 관점에서 볼 때). 더욱이 정부는 자신이 하는 통제가 작동될 수 있도록 경찰, 기타 사법기관들을 활용하기도 한다.

분명 정부는 민간조직보다도 더 낮은 비용으로 어떤 사업을 수행하는 권력을 갖고 있다(정부가 특수한 권력을 갖지 않는 경우에서도). 그러나 정부의 행정수단 그 자체가 비용을 요하지 않는 것도 아니다. 사실 경우에 따라서는 엄청난 비용을 소요할 수도 있다. …(중략)… 따라서 정부의 직접규제가 시장과 기업에 의한 문제해결보다 더 나은 결과를 반드시 보장하는 것은 아니다. 마찬가지로 정부의 행정행위가 어떠한 경우에도 경제적 효율성을 개선하지 못한다고 할 근거가 반드시 있는 것도 아니다.”

정부조직은 기업조직과 마찬가지로 단일의 행정조직체계하에서 피라미드식 상명하달의 위계질서를 구축하고 있다. 이러한 이유 때문에 정부는 그 조직체계가 아무리 방대하고 복잡하다고 하더라도 ‘국가(sovereignty)’로 표현되는 단일의 법인격을 갖는 것이다.²⁴⁾ 단 하나의 법인격에 다양한 정부부처들로 구성된 행정조직 전체가 포함되어 있다는 것은 정부부처들이 하나의 지휘명령체계 내에서 통합조정되는 것이 행정서비스의 생산·제공에서 매우 중요하다는 것을 의미한다. 결국 정부조직도 기업과 마찬가지로 다양한 시장실패를 교정하는 수단이지만 기업과 달리 국민경제 전체에 직접적인 강제력을 행사할 수 있다.

24) 우리나라 헌법에서는 ‘국가’라는 용어가 중앙행정기관을 지칭하는 내용으로 사용되기도 하는데, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률」은 곧 중앙행정기관들이 ‘국가’라는 단일의 법인격으로 간주됨을 의미한다.

2. 공공부문 對 민간부문²⁵⁾

가. 개요

지금까지 살펴본 것과 같이 정부조직을 거래비용을 절감하는 제도적 장치로 이해한다면, 정부 또는 공공부문의 규모와 내용은 국민경제 내에 존재하는 거래비용을 이들이 얼마나 적절하게 절감하느냐의 여부에 따라 판단되어야 한다.²⁶⁾ 그리고 거래비용은 정치·경제·사회적 변화, 문화적 행태 등에 따라 지속적으로 변화할 것인데, 이에 따라 정부와 공공부문이 생산하는 재화와 서비스의 범위 또한 재정적 제약을 감안하여 항상 조정되어야 할 것이다. 다시 말해 이를 통해 민간부문과 공공부문의 경계는 끊임없이 검토·조정되어야 하는 것이다.

그런데 국민경제에서 필요로 하는 재화와 서비스를 어느 부문에서 생산할 것인가에 대해서는 공공부문과 민간부문을 대비하는 극단적 견해가 서로 양립하고 있다. 한쪽 극단에는, 적절하게 규정된 재산권 하에서 가장 기본적인 정부 인프라를 제외한 모든 것을 민영화하여 시장의 힘으로 효율성을 달성할 수 있다는 자유주의적 견해(the liberal view)가 있다. 또 다른 극단에는 공공을 위한 재화와 서비스는 모두 공공부문에서 제공되어야 한다고 설명하는 극단적인 공익적 견해(the public interest view)가 있다. 그러나 거래비용의 관점에서는 이들 양 극단의 견해보다는 각각의 역할에 대해 보다 균형된 시각을 보유했을 필요가 있을 것이다.

거래비용에 대한 지금까지의 논의를 간단히 정리해 볼 때 특정 재화와 서비스의 생산 및 제공을 정부와 공공부문에 맡길 것인지 아니면

25) 공공부문과 민간부문의 장단점에 대한 본질의 설명은 Andersen, et al.(2007)의 제8장의 내용을 참조하여 정리한 것이다.

26) 본 연구에서 정부란 정부행정조직을 의미하는데, 여기에 정부기능을 수행하는 공공기관과 산업적 상업적 활동에 종사하는 공기업들을 합치면 공공부문이 형성된다.

민간부문에 맡길 것인지에 대해서는 대략 다음과 같은 결론을 정리할 수 있다.

첫째, 국민경제가 필요로 하는 재화와 서비스 중에서는 즉석거래 또는 시장계약보다 사후적 응변의 방법을 통해 생산 또는 제공하는 것이 보다 효율적인 경우가 있다. 사후적 응변의 방법이 보다 효율적인 경우에는 지휘명령과 같은 계층제 형태의 조직이 보다 효율적인 생산 및 제공의 방법이 될 것이다.

둘째, 계층제적 조직이 필요한 경우에서도 당해 재화와 서비스가 특정한 이익을 추구하는 조직(예컨대 민간기업)보다는 국민경제 내의 모든 이익들이 정치과정을 통해 총괄 취합되는 조직, 즉 정부와 공공부문이라는 조직이 활용되어야 하는 경우가 있다. 다시 말해 특정한 개인 또는 집단들의 이익보다는 국민경제 내의 모든 이익들이 취합 결정되는 절차를 거쳐야 효율적인 경우에는 정부와 공공부문이라는 조직이 필요한 것이다.

이 두 가지 사항을 감안할 때 민간부문과 공공부문 각각은 재화와 서비스의 생산 및 제공에서 나름대로 비교우위를 갖고 있다고 할 수 있다. 이러한 비교우위는 시기에 따라 변화하기 때문에 이들의 경계에 대해서는 의문들이 지속적으로 제기되어야 한다. 일반적으로 민간부문의 가장 큰 장점은 단일심(single-minded)으로 특정한 이익을 추구한다는 것이다. 즉 명확하게 규정되고 쉽게 측정되는 목표인 이윤(profit)을 통해 효율적인 생산과 창의에 대한 유인을 매우 효과적으로 제공할 수 있다는 것이다.

그러나 이윤 극대화가 지나치게 협소한 목표가 되는 상황도 나타나는데, 공공부문의 비교우위는 바로 여기에서 발견할 수 있다. 공공부문은 이윤 극대화보다 더 포괄적인 경제사회적 목표를 추구하는 능력을 갖고 있는데, 그 목표는 정부조직과 공공기관의 임무 또는 미션(mission)으로 표현된다. 그런데 이러한 임무는 정성적 서술의 형태를 취하기 때문에 그 성격이 정확하지 않아 이를 달성하는 데 훨씬 더 도

전적인 상황에 직면할 것이다.

이윤보다 모호한 목표를 내부 구성원들이 달성하도록 조정하고 지시하기 위해서는, 공공부문이 민간부문의 조직보다 훨씬 더 중층적인 관료제를 채택할 필요가 있다. 더구나 정부는 공적(公的) 정당성과 신뢰를 필요로 하기 때문에 민간부문과 달리 불필요한 절차와 규칙들을 준수해야 하는 것이다. 반면 민간부문에서는 이윤이 최고의 가치를 가지며 절차와 규칙이 불필요하기 때문에 경쟁이 이루어질 수 있다.

간혹 정부와 공공부문의 문제로서 번문옥례(繁文縟禮, red tape)와 같은 과도한 관료주의, 느슨하고 무기력한 조직문화 등이 지적되지만, 이들은 거래비용의 관점에서 조명하면 사실 합목적적인 논거를 갖고 있다. 과도한 관료주의는 정부와 공공부문에서 나타나는 조직상의 어려운 문제를 합리적으로 해결하는 방법이라고 할 수 있다. 왜냐하면 공공부문은 민간부문과 달리 소비자 선택과 경쟁이라는 성과의 환류(feedback) 시스템을 갖고 있지 않기 때문이다.

민간부문과 공공부문에서 나타나는 목표의 차이는 곧 과업의 내용에서도 동일한 차이를 보인다. 공공부문은 민간부문이 적절히 수행하지 못하는 과업, 즉 정량적으로 측정하기 어려운 과업을 주로 수행한다. 이러한 차이 때문에 정부와 공공기관은 민간기업보다 비효율적으로 운영되는 것처럼 보일 수 있다. 그러나 정부와 공공기관은 부여된 과업들을 처리할 때 그 성과유인을 약하게 하는 것이 오히려 필요하다는 점을 유의할 필요가 있다.

결론적으로 말하면 정부와 공공부문은 민간기업에 비해 비용이 많이 드는 조직형태라 할 수 있는데, 이들이 생산·제공하는 재화와 서비스는 독창적인 품질을 요구받기 때문에 그에 따른 비용이 드는 것이다. 다시 말해 보다 광범한 사회적 목표에 기여하는 능력을 기준으로 공공부문이 생산·제공하는 서비스의 품질이 평가되어야 하는 것이다.

그러나 이러한 논거를 이유로 하여 정부와 공공부문의 비효율성을 변명하지 않도록 유의해야 할 것이다. 지금까지의 설명은, 정부와 공공

기관에 성과 유인을 강조하고 관료주의를 불식함으로써 공공부문의 생산성과 효율성이 제고된다는 믿음, 지나치게 단순하고 순진할 수 있다는 것을 경고하는 데 있을 뿐이다. 따라서 공공서비스의 생산성을 제고하기 위해서는 정치사회적 변화, 재정적 제약 등을 종합적으로 감안하여 '사후적 응변'의 영역을 '사전적 약정'의 영역으로 점차 전환하는 노력이 필요한 것이다. 따라서 민간위탁, 민관협력(PPPs, Private-Public Partnerships) 등과 같은 혼합적 조직형태를 통해 민간부문을 적극 활용하는 노력은 매우 중요하다. 이를 통해 공공서비스에서 보다 광범한 임무에 대한 시각을 잃지 않으면서 경쟁의 편익이 나타나도록 하는 것이다. 그러나 적절한 형태의 혼합형을 찾는 것은 쉽지 않으며 또 시행착오와 인내를 필요로 한다.

나. 민간부문의 특징: 경쟁과 이윤 극대화

앞에서 설명한 바와 같이 민간부문의 장점은 경쟁과 이윤 극대화로부터 비롯되는데, 그 장점을 가능하게 하는 환경적 요소들을 보다 자세히 검토하고자 한다. 왜냐하면 경쟁과 이윤 극대화가 잘 작동하지 않는 경우에서만 정부와 공공기관이 생산 제공하는 것을 검토할 필요가 있기 때문이다. 여기서는 구체적인 사례, 예컨대 커피숍을 생각하는 방법으로 거래비용 측면에서 기업조직과 정부조직의 의미를 생각하기로 한다.²⁷⁾

서로 인접해 있으면서 모두 동일한 커피를 제공하는 여러 개의 커피숍을 생각하기로 한다. 소비자들은 서로 다른 커피숍의 커피가 모두 동일하다는 것을 알고 있는데, 이 경우 커피숍이 서로 담합하지 않는 한 결국은 균형 상태에서 커피의 생산원가에 상응하는 가격이 모두 동일하게 부과될 것이다.

27) 거래비용 관점에서 외부효과와 기업조직을 구체적이고도 선명하게 설명한 커피숍의 사례는 Andersen, et al.(2007), pp. 137~139를 참조한 것이다.

이러한 균형 상태에서는 공급이 수요와 일치하여 상호호혜적인 거래들은 모두 수행되고 그렇지 않는 거래는 수행되지 않는다. 커피를 구입하지 않기로 결정한 사람들은 커피의 가치를 현행 가격보다 낮게 평가하지만, 커피를 구입하고자 결정한 사람들은 모두 더 높은 가치로 커피를 평가한다. 따라서 공급이 수요와 일치한 상황에서는, 커피의 판매자뿐만 아니라 고객들 모두가 더 나아지는 그러한 배분방법이 더 이상 존재하지 않는다. 경제학자들의 표현으로는 소비자잉여와 생산자잉여가 극대화되면서 파레토 최적이 달성되는 것이다.

이러한 결과가 초래되는 것은 커피의 판매자와 구매자 사이에서 경쟁이 존재하기 때문이다. 커피 판매자들은 이윤을 극대화함으로써 고객의 후생을 배려하게 된다. 고객들이 커피숍에서 제시하는 가격에 만족하지 않을 때 커피숍 밖으로 나갈 수 있기 때문에, 이러한 결과가 나타나는 것이다. 허쉬만(Albert O. Hirschman)의 유명한 용어를 빌리자면 출구(exit)가 가능하다는 것이다.²⁸⁾ 따라서 경쟁이 수반되는 자발적 거래에서는 서비스가 효율적으로 공급되는데, 이는 출구를 통해 고객의 선호에 대한 정보가 충분히 제공된다.

만약 커피 판매자들이 커피숍 규모를 늘리기 위해 투자를 하거나, 또는 고객의 서로 다른 선호를 충족시키기 위해 다양한 커피를 제공한다고 하자. 여기서 판매자들은 이윤을 극대화하기 위해 고객의 편익과 비용을 당연히 감안할 것이다. 이들은 커피숍을 운영하는 최선의 방법 즉 종업원의 수, 종업원의 교육훈련, 종업원의 근로시간과 봉급 그리고 이들에 제공할 다양한 현물급여 등도 설계할 것이다. 결국 판매자들은 여러 경쟁적 대안들 중에서 하나를 선택하는데, 이로부터 비롯되는 시장의 균형 역시 파레토 최적으로서 사회후생을 극대화할 것이다. 그리고 커피 판매자들은 자신의 시간과 투자에 대해 시장의 정상적 수익을 얻지만 그 이상을 얻지는 못할 것이다.

28) Hirschman(1970) 참조

그런데 지금까지의 설명은 커피 판매자와 구매자들의 가치만을 감안하였다. 만약 커피숍의 많은 고객들로 인해 그 이웃을 밤낮 가리지 않고 괴롭힌다면, 커피숍의 이윤은 사회적 편익과 비용을 모두 감안하지 못할 것이다. 여기에는 부정적인 외부효과 또는 외부성이 존재하기 때문이다. 커피숍 영업이 다른 사람들에게 해악 또는 편익을 제공하는 외부효과가 존재한다면 지금까지의 분석은 타당하지 않게 된다.

신고전파 경제학에서는 외부성을 치유하기 위해 일정한 형태의 정부 개입이 필요하다고 지적한다. 외부비용과 외부편익을 기업들이 스스로 감안하도록 강제하기 위해서는, 교정적 조세 또는 거래가능한 오염권 등 새로운 재산권이 설정되어야 한다. 그런데 거래비용 경제학에서는 정부의 개입과 도움 없이 기업들이 자체적으로 외부성을 내부화하는데 유의하고 있다. 기업이라는 조직이 등장하는 이유는 시장거래보다 내부조직의 지휘체계를 통해 외부성을 해결하는 것이 가능하기 때문이다. 다시 말해 분권화된 시장거래가 외부성으로 인해 사회적으로 적절하지 않은 결과를 가져올 때 기업이라는 조직이 형성되는 것이다. 이처럼 기업은 시장이 할 수 없는 일들을 할 수 있기 때문에, 기업이라는 조직이 등장하게 된다. 그리고 결국 기업이라는 조직이 있기 때문에 시장의 효율성은 크게 확장되는 것이다.

기업이 외부성을 내부화하는 방법을 보다 자세히 파악하기 위하여 앞의 커피숍 사례를 쇼핑몰 조직에 적용하기로 한다. 일반적으로 쇼핑몰은 한 개의 기업에 의해 소유되고 운영된다. 쇼핑몰이란 여러 종류의 상점들을 동일한 지붕 아래에 두는 것인데, 각 상점의 소유자들뿐만 아니라 이용객들에게도 매력적인 영업방식이다. 쇼핑몰을 운영하는 기업은 쇼핑몰 전체의 이윤을 극대화하기 위해 내부의 각 상점들이 쇼핑몰의 전체 가치에 기여하는 부분들을 신중하게 평가한다. 각 상점의 임대료는 상점의 규모와 위치뿐만 아니라 고객들을 쇼핑몰로 유인하는 능력(쇼핑몰의 여타 상점들에게 미치는 외부효과)을 모두 반영한다.

쇼핑몰 소유자는 쇼핑몰 내의 모든 상점 소유자들의 총이윤을 극대

화하기 위하여, 여러 가지의 운영규칙을 명시한 임대계약을 신중하게 판단할 것이다. 만약 상점들이 이러한 임대계약에 의해 조정되지 않고 모든 커피숍들이 도로변에 나란히 설치된다면, 커피숍이 갖는 외부효과는 내부화되지 않아 비효율성이 초래될 것이다. 실제 현실에서 쇼핑몰이 인기 있고 또 흔하게 나타난다는 사실을 감안할 때, 쇼핑몰은 외부성을 내부화하며 많은 이윤을 획득하는 효과적인 방안이라는 것을 알 수 있다.

본론으로 다시 돌아오면, 기업은 서로 다른 활동들을 하나의 조직 내에 합친 쇼핑몰과 같다. 법률과 정부의 규제에 따라 기업들은 자유로이 행동규칙을 설정하고, 종업원의 유인을 설계하며, 직무를 규정하고, 권한을 배분하며, 사업영역 및 고용전략 등을 선택할 수 있다. 기업은 1인 1표의 민주적 의사결정과 거리가 있고 또 그렇게 할 필요도 없다. 이해관계인들이 출구(exit)를 선택할 수 있는 대안을 가지고 있는 한, 기업이 추구하는 이윤은 이해관계인들의 이익을 반영하게 될 것이다. 결국 출구(exit)라는 대안은 경쟁의 핵심이 되는데, 특정 서비스를 공공부문에서 할 것인가 아니면 민간기업에서 할 것인가를 좌우하는 핵심적 차이가 된다.

다. 공공부문의 특징: 미션(mission)

왜 정부조직에서 재화와 서비스가 생산·제공되어야 하는가? 그 답은 이윤 극대화 기업이 갖지 못한 장점을 정부가 갖고 있기 때문이다. 정부의 장점은 이윤을 극대화하지 않고 보다 광범한 사회적 목표를 추구하는 능력에 있다. 기업은 자신의 이윤으로 전환되지 않는 외부효과를 내부화하지 않는다.²⁹⁾ 만약 다른 형태의 기업 또는 이해관계인들이

29) 기업 내의 본부별 조직이 별도의 기업으로 분리되는 중요한 이유는, 독립된 기업으로 분리되는 것이 이윤을 추구하는 데 더 강력한 유인이 되기 때문이다. 별도의 기업으로 분리됨에 따라 나타나는 비용은 각각의 기업이 자체의 이익이라는 협소한 목표를 가짐으로써 이들 전체에 대한 조정이

계약으로 외부효과를 내부화하지 못한다면, 정부가 외부성을 처리하도록 하는 것이 바람직하다. 정부가 서비스를 제공하는 것이 바람직한 구체적인 사례들로는 다음을 들 수 있다.

첫째, 공공재를 들 수 있다. 국방은 전통적으로 공공재로 간주된다. 시민들은 강력한 국방을 원하지만 개인적으로는 국방에 대해 기여할 유인을 거의 갖지 않는다. 문제는 한 시민을 보호하기 위해 지불된 자금이 모든 사람을 보호한다는 것이다. 이러한 무임승차의 문제가 대규모로 광범하게 나타나는 국방에서는 그 재원을 편익원칙에 따라 조성할 수는 없을 것이다.

국가를 운영할 때 필요한 많은 기본적인 서비스에서 국방과 같은 무임승차의 문제가 나타난다. 사법 시스템, 정치적 요구에 대한 행정처리, 조세의 징수, 경찰, 소방 등은 모두 무임승차의 문제가 있기 때문에 정부가 처리하는 것이 적절하다. 여기서 정부란 반드시 중앙정부일 필요는 없는데, 외부성이 특정한 영역에 한정된다면 지방정부에 의해 처리될 수 있을 것이다.

이들 공공재에서는 무임승차의 문제 때문에 개인들에게 출구권(exit rights)을 부여하지 않지만, 도시계획권(zoning rights for a city)과 같이 출구권 자체가 불가능한 공공재도 존재한다. 도시계획은 앞에서 설명한 쇼핑몰과 같이 긍정적 또는 부정적인 외부효과뿐만 아니라 다양한 욕구를 갖는 이질적인 고객들과 연관되어 있다. 그렇다면 쇼핑몰처럼 도시계획권을 왜 민간기업에 부여하지 않는가? 도시계획에서는 시민들이 출구권(exit rights)을 갖고 있지 않기 때문이다. 부동산 소유자들은 도시계획권을 가진 민간기업을 포획하여 독점자로서 많은 지대를 추출해 낼 수 있을 것이다. 이러한 도시계획은 지방정부가 처리하는 것이 바람직한데, 지방정부는 지역적인 정보를 갖고 있으며 또 정기적인 선거로 시민들의 이익을 반영할 유인을 갖는다.

사라진다는 것이다.

둘째, 비대칭적 정보(asymmetric information)를 들 수 있는데, 여기서는 종종 경쟁시장하에서 ‘계약상의 외부성(contractual externalities)’이 초래된다. 건강보험시장이 여기에 해당되는데, 이는 역선택의 문제를 겪는다. 사람들이 자신의 건강상 위험을 보험회사보다 더 잘 알고 또 자신의 개인적 정보에 따라 보험을 구입한다. 보험회사도 건강상의 위험을 알고 싶으나, 이들은 개인의 구입 태도로부터 위험수준을 불완전하게 추론할 수 있을 뿐이다. 이러한 비대칭적 정보 때문에 경쟁시장은 완전한 형태의 보험을 제공하지 못한다. 이 때문에 강제적인 건강보험이 바람직한 것으로 폭넓게 인정되고 있다.

셋째, 공공감시(public oversight)의 영역을 들 수 있다. 시장의 효율성은 소비자가 정보에 기초하여 결정을 내린다는 전제하에서 성립한다. 경우에 따라 정보는 개별적인 개인보다 대리인에 의해 보다 저렴하게 획득될 수 있다. 생산물의 안전성은 바로 이 경우에 해당한다. 기업들은 민간의 대리인을 통해 자신의 생산물을 검증할 수 있지만 기업의 이윤추구적 속성 때문에 사람들은 민간의 결정을 신뢰하지 않을 수 있다. 정부에 대한 신뢰는 종종 민간 기관의 신뢰를 넘어설 것이다. 안전성을 정부가 보증한다면 소비자의 점검비용(monitors cost)은 현저하게 줄어들 것이다.

방문간병(nursery home)의 경우에도 동일한 논리가 적용될 수 있다. 판단을 할 수 없는 사람들에게 방문간병의 서비스가 제공될 때에는 정부의 역할이 기대된다. 가족과 친구들은 피신탁인(trustees)처럼 행동하지만, 이들이 방문간병을 요하는 진짜 소비자의 진정한 대리인이 될 수 없는 경우가 있다. 이때에는 정부가 방문간병을 제공하거나 지원하는 것이 적절한 해법이 될 수 있다.

넷째, 낮은 품질(poor quality)을 방지하는 경우를 들 수 있다. 이윤극대화 기업은 품질, 여타 비계량적인 소비자 편익을 대가로 하여 원가절감에 과도하게 초점을 맞출 수 있다. 예컨대 초등학교 교육은 교과과정 이상으로 올바른 사회적 태도를 배양하는 목적을 가진다. 만약

교육의 전반적인 가치보다 계량적인 성과만을 강조하다보면, 고강도의 성과유인을 통해 교사들을 유인하는 것이 반교육적인 결과를 낳을 수 있다. 저강도의 성과유인이 교사들의 자기 동기와 의무감을 제고할 수 있는 것이다.

물론 개인의 명예에 대한 관심은 품질 저하(quality shading)를 줄이고 명확한 유인과 광범한 목표 사이의 간격을 줄일 것이다. 그러나 소비자의 피드백이 느리고 또 존재하지 않을 때에는 이 역시 많은 문제를 초래한다. 이 경우 절차적 거버넌스가 보완된다면 이러한 문제는 상당한 정도 완화될 수 있을 것이다.

이 모든 사례의 공통적 특징은, 이윤 극대화는 모든 외부효과를 감안하지 않기 때문에 이윤 극대화가 사회가치 극대화와 어긋나는 부분이 있다는 것이다. 이러한 경우에는 공공부문이 서비스를 제공하는 것이 민간기업보다 더 낫다고 할 수 있다. 그러나 공공부문 자체에는 관료제의 비용이 나타나기 때문에 공공부문이 더 잘 수행할 것이라는 보장도 없다.

라. 관료제의 비용

관료제라는 용어 자체는 느리고 완고한 공무원, 또한 번문욕례(繁文縟禮)를 일으키며 창의성이 없다는 부정적 의미를 담고 있다. 그러나 정부와 공공부문이 관료제로 작동되는 이유는 크게 두 가지로 설명될 수 있다.

첫 번째 이유는 국민경제 내에서 정부는 강제력을 갖는, 유일한 예외적인 존재이기 때문이다. 국민의 권리를 보호할 만큼 충분히 강한 정부는 역시 이들의 권리를 침해할 만큼 충분히 강력하다. 정부는 예외적인 권한을 갖기 때문에 이들의 권리가 남용되지 않도록 예외적으로 조심해야 한다. 정부의 신뢰(trust)와 신뢰가능성(credibility)은 거래비용의 절감 측면에서 볼 때 그 가치가 매우 크다.

그런데 규율과 제약이 없다면 정부 관료들은 신뢰가능성에 심각한 침해를 줄 수 있다. 물론 민간기업도 규모가 크면 클수록 그 명성이 중요해지는 유사한 문제에 직면한다. 이 때문에 대규모 기업은 보다 관료적이 되는 것이다. 그런데 민간기업과 달리 정부에서는 고객이 출구(exit)의 선택권이 없다. 따라서 정부는 그 정당성에 대한 관심이 민간기업보다 더 커야 하기 때문에 관료와 업무를 대리하는 공공기관의 자율을 억제할 필요가 있는 것이다.

두 번째 문제는 공공부문이 규정된 임무의 미션을 수행한다는 것이다. 경쟁시장에서는 광범한 목표의 임무가 수행되도록 하는 데에는 어려움이 따른다. 이윤 극대화가 사회후생 극대화와 어긋난다면, 이는 서비스의 사회적 총가치를 반영하는 성과지표가 없다는 것을 의미한다. 따라서 정부가 이러한 서비스를 수행해야 한다면, 정부기관의 목표는 모호해질 수밖에 없고 또 해명책임(accountability)을 추궁하기도 어려울 것이다. 정부기관들은 그 성공 여부를 측정하기 어려운 지표, 즉 정성적 서술의 미션(mission, 임무)에 의해 지시되기 때문에, 그 서비스를 관리하기가 어려운 것이다.

좋은 성과지표가 없을 때에는 두 가지 형태의 대응방법을 생각할 수 있다. 하나는 앞에서 논의한 것처럼 유인을 약하게 하고 대리인들의 내재적 동기에 의존하는 것이다. 그러나 개인적인 동기가 모든 측면에서 공익에 반드시 부합하지는 않기 때문에 내재적 동기로는 충분하지 않다. 열정적인 교사라고 하여 원가절감에 항상 열정적인 것은 아니기 때문이다.

두 번째 대응방법은 행동을 지시함에 있어 관료적 절차를 사용하는 것이다. 정부기관이 비목별 예산을 사용하는 것은 바로 이러한 원리 때문이다. 비목별 예산은 자율성을 억제하여 서비스 개선의 기회를 포기하기 때문에 낭비적인 결과를 초래한다. 그러나 여러 가지 활동을 위해 얼마만큼의 자금이 필요한지 판단하기 어려운 경우에는 비목별 예산이 유용한 도구로 사용될 수 있다.

더구나 공공서비스에서는 이를 대체하는 민간의 서비스가 제공되지 않기 때문에 고객들은 출구(exit)를 선택할 수 없어 목소리(voice)를 사용한다. 그런데 무언가를 포기하는 출구와 달리 사람들의 목소리에는 개인적인 비용이 많이 소요되지 않는다. 특히 서비스가 무료인 경우에는 값싼 목소리가 과도하게 사용될 수 있다. 여기서 관료제의 번문옥례는 목소리의 과도한 사용을 억제하는 역할을 한다. 물론 이는 정당하지 않은 요구를 감소시키기도 하지만 정당한 요구까지 감소시킬 수 있다. 결론적으로 정부기관들은 소비자 욕구에 부응하고 새로운 기회와 새로운 이슈에 반응하는 것이 더 어려운 것이다.

IV. 행정법과 거래비용

1. 행정법관계의 특성

제Ⅲ장에서는 거래비용의 개념을 활용하여 정부와 공공부문의 조직을 민간기업과 대비하여 설명하였다. 이제 본장에서는 정부와 공공부문의 조직 또는 기관들이 민간부문에 작용하는 과정을 행정법의 원리들을 조명하며 살펴보고자 한다. 다시 말해 정부와 공공부문이 민간부문과 상호작용하는 과정을 규정하는 행정법관계를 설명하며, 이러한 행정법관계 역시 조직과 마찬가지로 거래비용의 관점에서 설명할 수 있음을 보이고자 한다.

일반적으로 국가와 개인 사이의 관계를 규정하는 법률은 공법(public law)으로 불린다. 그런데 공법은 정부(또는 국가로도 불림)와 개인 사이의 관계뿐만 아니라 개인들 사이의 관계라 하더라도 정부가 직접 관심을 기울여야 할 분야 역시 공법의 영역이 된다. 반면 순수하게 개인들 사이의 관계에 대해서는 사법(private law)의 영역으로 규정될 것이다. 정부와 개인 사이의 관계에서 대등한 관계가 인정되는 분야는 물론 사법의 영역이 될 것이다.

공법과 사법에 대한 이와 같은 설명은 구체적인 사안에 대해서는 사실상 명확하지 않기 때문에 그 경계가 분명하게 주어지는 것은 아니다. 다만 공법의 영역에서는 자율성이 아닌 강제성이 강하게 작용하는데, 헌법, 행정법(administrative law), 조세법, 형법(criminal law), 소송법(procedural law) 등이 여기에 해당된다. 따라서 국가로 표현되는 정부가 개인에 대해 행사하는 응변적인 강제력을 규율하는 법률체계를 공법이라 할 수 있는데, 이처럼 공법은 사법과 달리 불공평하고 비대칭

적인 관계를 전제로 하고 있다.

공법과 사법의 구분은 로마시대의 법체계에서 출발하였다. 국가의 행정은 사법과 다른 별도의 법적 원리와 체계에 기초하여야 한다는 이러한 생각은 18세기 프랑스, 독일, 오스트리아 등의 대륙법계 국가에서 출발하였다. 이에 반해 영국 등의 보통법(common law) 체계에서는 20세기 초반까지도 공법이라는 개념이 존재하지 않았다. 공법과 사법을 구분하는 이원적 태도가 인정되지 않았던 이유는 근대국가에서 모든 개인들의 자유를 평등하게 보장하고 자율성에 따라 모든 관계가 형성되어야 한다는 생각이 전제되었기 때문이다. 그러나 두 차례의 세계대전과 유럽공동체의 형성으로 영국도 국가에 대하여 특수한 법적 지위를 인정하는 공법제도를 받아들이고 있다.³⁰⁾

공법의 체계는 그 성격에 따라 두 가지를 구분할 수 있는데, 하나는 법률관계에서 국가의 공권력에 대해 강제성 또는 우위를 인정하는 것이고 또 다른 하나는 공공복리의 실현을 위해 특별한 법적 규율을 인정하는 것이다. 우리나라의 행정법 교과서에서 전자는 ‘권력관계’로 후자는 ‘관리관계’로 부르고 있다. 특정한 관계가 ‘권력관계’의 범주에 속하는 것이면 그 반대의 취지가 명백하게 명시되지 않는 한 공권력의 강제성을 인정하게 된다. 이에 반해 ‘관리관계’에서는 개인의 자율성을 원칙적으로 중시하지만 공공복리를 인정하는 실정법상의 근거에 따라 특별한 법적 규율을 인정하는 것이다.

행정법(administrative law, Verwaltungsrecht, droit administratif)을 ‘행정권의 조직과 작용 및 구제에 관한 국내공법’으로 정의하는 한 행정법은 공법의 일부이지만, ‘공권력의 행사에 관한 법률관계 전반’으로 정의한다면 행정법은 사실 공법과 동일하다고 할 수 있다. 따라서 영미문헌 일부에서는 공법을 행정법과 동일하게 간주하여 용어를 혼

30) Wikipedia의 ‘public law’ 및 이상규(1993) 참조. 영국이 공법체계를 받아들이고 있다는 사실에 대해서는 Martin(2003), Martin(2010) 등에서 확인되고 있다.

용하기도 한다. 본장은 공권력의 특성과 형태에 대한 법적 내용을 살펴보는 데 주된 목적을 두고 있기 때문에, 행정법과 공법의 정의를 명확하게 구분하지 않고 또 우리나라 법학계에서 일반적으로 논의되고 있는 행정법관계의 특성을 살펴보기로 한다.

행정법관계는 일반적인 사법관계와 달리 국가 공권력의 강제성과 우위를 인정하기 때문에 국가와 개인 사이의 관계는 대등하지 않다. 따라서 행정법관계에서는 대응한 권리를 보유한 개인들이 자율적으로 형성하는 사법관계와 달리 몇 가지 특수한 법적 원리가 채택되고 있다. 이들은 공정성(公定性), 불가쟁성(不可爭性), 강제성(強制性), 권리·의무의 특수성, 구제절차의 특수성 등 모두 다섯 가지로 정리되고 있다. 이들을 하나하나 살펴보기로 한다.³¹⁾

첫째, 공정성(Tatbestandswirkung, 집행지속력)은 국가의 행위는 적법한 것으로 추정되어 유효한 것으로 통용된다는 원칙을 의미한다.³²⁾ 일반적으로 사법상의 법률행위에서는 그 행위의 효력에 법적 다툼이 있으면 법원의 판결로 확정될 때까지 그 효력을 부인할 수 있다. 그러나 국가의 행위에 대해서는 그것을 취소할 수 있는 법적 권한을 보유한 기관에 의하여 취소될 때까지 그 효력을 임의로 부정할 수 없다. 따라서 행정법관계에서는 그 행위에 하자가 있는 경우라 하더라도 일단은 효력이 발생하는 것이다.

둘째, 불가쟁성(Unanfechtbarkeit)이란 국가의 행위에 대해 법적 안정성을 보장하기 위하여 특정 조건하에서 법적 쟁송을 허용하지 않는 것을 의미한다. 국가의 행위는 법적으로 다툼 여지가 있다 하더라도 일정한 기간이 경과하면 법적 쟁송을 허용하지 않는다. 이 원칙은 국가의 행위에 대한 효력을 신속하게 확정함으로써 법적 안정성을 확보하려는 목적을 갖는다.

31) 이상규(1993), pp. 180~184 참조

32) 국가의 행위가 적법한 것으로 간주되는 공정력을 '잠정적 통용력'으로 부르기도 한다(박균성(2011), p. 124 참조)

셋째, 강제성은 국가의 의사에 위배되는 행위에 대하여 일정한 제재를 가하거나 강제집행을 인정하는 것이다. 국가는 개인들 사이의 관계와 달리 스스로의 강제력을 활용하여 자신의 의지를 실현시키는 힘을 가진다. 사법상의 법률행위에서 권리자는 의무자가 의무를 이행하지 않을 때 법원의 판결을 통하여 강제집행을 구해야 한다. 이에 반해 국가는 의무자에 대하여 직접 행정벌, 과징금 등의 제재를 가할 수 있고, 또 스스로의 강제력을 발동하여 의무의 내용을 강제집행(Vollstreckbarkeit)할 수 있는 것이다.

넷째, 행정법관계에서는 사법상의 권리 또는 의무와 다른 특수성을 인정하고 있다. 사법상의 관계에서는 당사자들 사이에 권리와 의무가 대칭적으로 나타나지만, 행정법관계에서는 개인의 권리가 동시에 의무의 성격을 띠기도 한다. 따라서 행정법관계에서의 권리·의무는 그 이전이나 포기가 제한되거나 또 특별한 보호를 받는 경우가 많이 있는 것이다.

다섯째, 행정법관계의 쟁송절차에서는 사법관계의 법적 분쟁을 다루는 민사소송과 달리 어느 정도 특례를 인정하고 있다. 독일, 프랑스와 같은 대륙법계에서는 민사소송을 다루는 일반법원과 달리 행정법원을 따로 두고 있다. 반면 보통법 체계를 채택하는 영국과 미국에서는 행정법관계에 관한 쟁송을 일반법원의 관할에 두는데, 다만 행정구제전치주의(exhaustion of administrative remedy), 제소기간, 제소허가, 또는 실질적 증거의 법칙(substantial evidence rule) 등과 같은 특례를 인정하고 있다. 우리나라는 대륙법계 국가에서 출발하였으나, 영미처럼 행정법관계를 일반법원의 관할에 속하도록 하고 있으며 제소기간의 제한, 1심법원으로서 행정법원 설치뿐만 아니라 소송절차, 손해배상 등에 대해 많은 특례를 인정하고 있다.

2. 행정의 행위형식

국가(sovereignty)의 공권력 행사로서 입법과 사법의 영역에 포함되지 않는 활동을 행정이라고 할 수 있는데, 행정이 이루어지는 행위형식은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 입법부에서 규정하는 법률의 범위 내에서 행정기관이 규범을 제정하는 행정입법, 행정기관이 법을 집행하는 행위인 행정행위, 그리고 행정기관이 계약의 형태로써 수행하는 행정작용인 행정계약으로 각각 구분할 수 있다. 여기서는 일반적인 행정법 교과서를 참조하여 이들 각각의 내용들을 간단히 정리하기로 한다.

가. 행정입법

행정입법이란 행정기관이 법조의 형식으로 일반적·추상적 규범을 정립하는 작용 또는 그에 따라 정립된 규범을 말한다. 이러한 행정입법은 법규명령과 행정규칙을 구분할 수 있다.

법규명령은 대외적으로 일반적 구속력을 갖는 행정입법이다. ① 법률과 마찬가지로 엄격한 대외적 법적 구속력을 가지고, ② 원칙적으로 헌법, 법률 또는 상위법규 명령의 수권을 필요로 하며, ③ 제정 주체도 구속하는 양면적 구속력을 가지고, ④ 법규명령에 위반한 행위는 위법행위가 되며, ⑤ 재판의 기준이 된다.

행정규칙은 행정기관이 법조의 형식으로 정립하는 일반적·추상적 규범으로서 내부효과만을 가질 뿐 대외적 구속력을 갖지 않는다. ① 국민의 권리의무와 직접 관계가 없는 각 행정기관의 행위기준 등을 정한 규범으로서 원칙적으로 대외적 효과를 갖지 않는다. ② 상위법령의 수권을 요하지 않는다. ③ 국민에 대하여 직접 구속력을 갖지 않고 발령기관에 대해서도 구속력이 없다. ④ 수명기관이 행정규칙을 위반하여도 원칙적으로 위법이 되지 않으며, 수명기관의 행위가 행정규칙을

위반하였음을 이유로 행정소송에 의하여 그 위법성을 다룰 수 없다.

⑤ 원칙적으로 재판의 기준이 되지 않는다.

나. 행정행위

행정행위란 '행정청의 구체적 사실에 대한 법집행으로서 외부에 대하여 직접적인 법적 효과를 발생시키는 권력적 행위인 공법행위'로 정의되고 있다. 행정행위는 여러 가지 행정작용 중에서 공통된 성질을 가진 것을 통일적으로 표현하기 위하여 만들어진 이론상의 개념이다. 실정법상으로는 허가, 인가, 면제, 금지, 확인, 결정 등의 용어로 표현되고 있다.

행정행위의 성격은 통상 다섯 가지로 설명되고 있다. 첫째, 행정행위는 행정청의 행위이다. 행정청이란 중앙정부 또는 지방자치단체의 행정청에 한하지 않고, 공공기관이나 민간법인 등도 법령에 의하여 행정권한을 위임 또는 위탁받은 범위 내에서 행정청이 될 수 있다. 둘째, 행정행위는 구체적 사실에 대한 법집행 행위이다. 일반적·추상적 규범 정립작용인 행정입법과 달리 구체적 사실에 대한 법집행 행위가 되는 것이다. 셋째, 행정행위는 행정청의 외부에 대하여 행하는 행위이다. 넷째, 행정행위는 개인 및 법인 등에 대하여 직접적인 법적 효과를 발생시킨다. 다섯째, 행정행위는 권력적 행위인 공법행위로서, 권력적 행위란 상대방에 대하여 우월적 지위에서 행하는 고권적 또는 일방적 행위를 말한다.

행정행위는 그 내용을 기준으로 구분할 수 있는데, 행정청의 의사표시를 요소로 하는 '법률행위적 행정행위'와 의사표시 이외의 정신작용(판단, 인식, 관념 등)의 표시를 요소로 하는 '준법률행위적 행정행위'로 구분할 수 있다. 법률행위적 행정행위는 다시 '명령적 행위'와 '형성적 행위'를 구분할 수 있는데, '명령적 행위'는 개인 또는 법인에 의무를 부과하거나 그 의무를 해제하는 행정행위를, '형성적 행위'는 개인

또는 법인에게 특정한 권리·능력 기타 법률상의 힘을 설정·변경·소멸시키는 행정행위를 말한다.

‘명령적 행위’에는 ‘하명’, ‘허가’, ‘면제’ 등이 포함된다. ‘하명’은 작위, 부작위, 급부, 수인(受忍)을 명하는 행정행위이다. ‘허가’는 법규에 의한 부작위 하명(상대적 금지)을 특정한 경우에 해제(하여 적법하게 일정한 사실행위 또는 법률행위를 할 수 있게)하는 행정행위이다. 실정법에서는 허가를 면허, 인허, 인가, 승인, 특허, 등록 등의 용어를 사용하는 경우가 있다. ‘면제’는 법규에 의한 작위, 급부, 수인(受忍) 하명을 특정한 경우에 해제하는 행정행위이다.

‘형성적 행위’에는 ‘특허’, ‘인가’, ‘대리’ 등이 포함된다. ‘특허’는 특정인을 위하여 권리, 능력, 포괄적 법률관계 기타 법률상의 힘을 설정하는 행정행위이다. 실정법에서는 특허를 허가, 인가, 면허 등의 용어를 사용하는 경우가 있다. 예컨대, 「공유수면매립법」상의 공유수면매립면허가 있다. ‘인가’는 다른 법률관계의 당사자의 법률행위를 보충하여 그 법률행위의 효과를 완성시키는 행정행위이다. 실정법에서는 인가를 허가, 승인, 특허 등의 용어를 사용하는 경우가 있다. 비영리법인의 설립허가와 같이, 법률행위의 성립을 당사자의 자유에 맡기지만 행정청이 공익에 반하지 않는다고 판단하여 인가할 때 법률행위의 효과가 완성된다. ‘대리’는 타인이 행하여야 할 행위를 행정청이 갈음하여 행함으로써 그 타인이 스스로 행한 것과 같은 법적 효과가 발생하는 행정행위이다. 예컨대, 체납처분 절차에서의 압류재산 공매처분을 들 수 있다.

‘명령적 행위’로서의 허가와 ‘형성적 행위’로서의 특허를 엄격하게 구별하는 실익이 희박해졌다는 견해가 유력하지만, 이들 사이에는 상대적으로 다음과 같은 차이가 있다.³³⁾

- ① 허가는 명령적 행위이기 때문에 허가를 받은 자는 허가받은 행위를 행하여야 할 의무가 없으나, 특허는 의무를 질 때가 있다.

33) 김철용(2011), p.185와 p.191 참조

- ② 허가는 사회공공의 안전을 확보하고 질서를 유지하기 위해 자유를 제한할 필요가 있는 사업을 대상으로 하지만, 특허는 일상생활에서 필수적인 재화나 서비스를 제공하는 사업을 대상으로 한다.
- ③ 허가는 신청 없이도 행해질 수 있지만 특허는 반드시 신청을 요한다.
- ④ 허가는 불특정 다수인에 대해 행해질 수 있지만 특허는 반드시 특정인에 대하여 행해진다.
- ⑤ 원칙적으로 허가는 기속행위 또는 기속재량행위이지만 특허는 재량행위 또는 자유재량행위이다.
- ⑥ 허가의 효과는 언제나 공법적이지만 특허의 효과는 공법적인 것과 사법적인 것이 있다.
- ⑦ 허가를 받은 자가 누리는 독점적 이익은 반사적 이익의 경향이 있지만, 특허를 받은 자가 누리는 이익은 법상의 힘으로서의 이익이다.
- ⑧ 허가는 받은 자에 대한 감독은 소극적이지만 특허를 받은 자에 대한 감독은 적극적이다.
- ⑨ 허가를 받은 자에 대해서는 특권이 부여되지 않지만 특허를 받은 자에 대해서는 일정한 특권이 부여되기도 한다.

행정청의 의사표시 이외의 정신작용(판단, 인식, 관념 등)의 표시를 요소로 하는 ‘준법률행위적 행정행위’는 ‘확인’, ‘공증’, ‘통지’, ‘수리’로 구분된다. ‘확인’은 다툼의 여지가 있는 일정한 사실이나 법률관계가 존재하는가 또는 정당한 것인가를 공적으로 판단하여 확정하는 행정행위이다. 도로구역 결정, 당선인 결정 등이 여기에 해당된다. ‘공증’은 일정한 사실이나 법률관계의 존재 여부를 공적으로 증명하는 행정행위이다. ‘통지’는 특정인 또는 불특정 다수인에 대하여 일정한 사실을 알리는 행정행위이다. ‘수리’는 타인의 행위를 유효한 행위로서 받아들이는 행정행위이다.

다. 행정계약

행정계약은 행정목적의 달성을 위하여 행정청이 개인 또는 법인과 체결하는 계약을 일반적으로 말한다. 행정계약이 행정의 행위형식 수단으로 점차 많이 활용되는 이유는 국가의 공권력이 작용하는 행정의 영역에서 점차 민관협력의 중요성이 커지고 이에 따라 보다 탄력적인 행정을 가능하게 하기 때문이다. 개인이나 민간법인 등이 더 이상 통치의 대상이 아니고 대등하고 독자적인 권리주체이고 행정의 파트너가 될 수 있다는 것이다. 이처럼 개인이나 법인이 행정에 대해 공동의 책임을 나누는 상황에서, 행정계약은 행정의 중요한 행위형식으로 등장하고 있는 것이다.

행정행위나 행정계약 모두 개별적이고 구체적인 법적 행위이지만, 행정행위는 일방적인 행위임에 비해 행정계약은 쌍방행위이다. 행정계약은 협력(상대방의 신청이나 동의)을 요하는 행정행위와의 구별이 용이하지 않은데, 개인 또는 법인이 규율하는 내용에 직접적으로 영향을 미칠 수 있다면 행정계약, 그렇지 않다면 협력을 요하는 행정행위로 볼 수 있다. 행정계약과 행정행위를 구분해야 하는 이유는, 적법성의 전제요건, 구속효, 하자의 효과, 재송수단 등과 관련하여 의미를 가지기 때문이다.

행정계약의 성격을 어떻게 파악할 것인지에 대해서는 두 가지 상반된 입장이 충돌할 수 있다. 행정계약도 계약이므로 민법의 계약법리가 적용되어 계약위반에 대해서는 민사절차에 의해 계약의 이행을 강제할 수 있다는 입장이 있다. 반면 행정계약도 행정작용이므로 행정의 여타 행위형식과 마찬가지로 행정상의 법에서 적용되는 일반 원칙이 적용되어야 한다는 입장이 있다.

행정계약의 성격을 파악하는 논의에서, 행정계약을 공법상의 계약과 사법상의 계약으로 구분할 수도 있다. 행정계약을 어떻게 파악하느냐에 따라 계약체결의 자유, 내용형성의 자유, 계약효과의 제한, 재송

절차 등에서 차이를 보일 것이다.³⁴⁾

행정주체와 사인 간의 계약이 공법상 계약인지 사법상 계약인지 판단이 불분명한 경우에는, 계약내용이 법률로 규정되고 있는지 여부와 그 법률의 성격, 계약이 행정사무 수행에 직접적으로 기여하는지 아니면 간접적으로 기여하는지, 계약의 전체적인 성격 등을 종합적으로 고려하여 판단해야 할 것이다.

3. 행정의 행위형식과 정부개입

어떠한 국민경제이건 가장 중요한 문제는 각종 재화와 서비스가 적정한 품질, 물량, 가격으로 공급이 이루어지도록 하는 것이다. 이를 위한 가장 중요한 원칙은 개인과 기업들의 자율적인 시장계약과 조직들을 통해 이들을 해결하는 것이다. 그런데 자율적인 시장을 통하여 각종 재화와 서비스가 적정한 품질, 물량, 가격으로 공급이 이루어지지 않는 경우 정부개입이 필요하게 된다. 정부개입은 국가 또는 정부의 강제력이 행사되는 것이기에, 이는 앞에서 설명한 행정법관계를 형성한다. 또한 행정법관계를 형성하는 행정의 행위형식은 행정입법, 행정행위, 행정계약 등과 같다.

그런데 이러한 행정의 행위형식들은, 제Ⅱ장에서 설명한 개념을 원용하면 사후적 응변과 사전적 약정을 조화하는 정도에 따라 구분할 수 있다. 규범을 정립하는 행정입법을 제외한다면, 행정행위는 사후적 또는 협력적 응변(cooperative adaptation)을 강조하는 것이며 행정계약은 사전적 약정(commitment)과 규율을 강조하는 것이다. 그리고 국민경제 내에서 정부개입의 형태를 적절히 유지하는 목표는 국민경제 내부에 존재하는 제반 거래비용을 줄여 사회후생을 제고하는 것이 된다.

정부가 강제력을 행사하는 행정법관계는 사전적 약정과 적응적 응

34) 홍정선(2013), pp. 474~475 참조

변의 상대적 역할에 따라 그 형태를 동일 차원에서 연속적으로 열거할 수 있다. 한쪽 극단에서는 가격과 품질이 거의 전적으로 시장계약에 의해 결정되고, 또 다른 극단에서는 정부의 강제력 또는 전적으로 정치과정에 의해 결정되는데, 그 중간적 단계에서는 시장계약과 적응적 응변이 적절하게 혼합되어 있는 다양한 유형을 구분할 수 있을 것이다. 중간적인 형태에서 시장의 성격이 강할 때에는 상업적인 계약과 법원의 판결이 중요하지만, 점차 정치의 성격이 강해지면 공공정책을 형성하는 광범한 정치기구와 이해집단의 역할이 중요하게 된다.

행정계약은 이 스펙트럼의 중간적인 형태라 할 수 있다. 시장계약은 개인과 기업 사이의 자율적 계약을 의미하기에 행정법적인 표현을 빌리자면 순수한 사법상의 대등한 계약을 의미한다. 반면 시장계약의 형태를 띠지만 공법적인 내용을 담고 있는 계약은 행정계약이라 할 수 있는 것이다. 앞의 절에서 설명한 바와 같이 행정계약은 공법상의 계약과 사법상의 계약으로 구분할 수 있는데, 공법상의 계약은 정치의 성격이 강한 행정계약이 되겠지만 사법상의 계약은 시장의 성격이 강한 자율적 시장계약에 가까울 것이다.

스펙트럼의 중간 단계에서는 계약의 내용이 적용되는 법적 성격을 감안하여 그 유형을 구분한 행정계약이 포함될 뿐만 아니라 공공부문의 다양한 조직 형태를 구분하는 것도 포함된다. 공공부문의 조직은 단일의 법인격을 갖는 정부행정조직과 이와 구분되는 법인격을 갖는 공공기관과 지방자치단체로 구성된다. 행정으로 표현되는 정부개입의 방법은 시장과 정치(politics)의 상대적인 역할에 따라 연속적으로 나열할 수 있는데, 이는 행정행위와 행정계약뿐만 아니라 공공부문의 조직 형태에 따라 다양한 변형과 혼합이 가능하다. <표 IV-1>은 네 가지 형태를 구분하고 있는데, 여기서 공적기관은 정부행정조직과 지방자치단체를 제외한 공공부문의 조직을 반영한다고 할 수 있다.³⁵⁾

35) <표 IV-1>의 내용에 대한 설명은 Gomez-Ibanez(2003) 참조

〈표 IV- 1〉 정부개입의 유형

거버넌스 이념	해결책의 유형	내용
시장	민간계약 (Private Contracts)	소비자인 고객들이 직접 민간의 공익적 기반시설 공급기업과 계약
혼합형	양허계약 (Concession Contracts)	정부가 고객들을 대신하여 민간의 공익적 기반시설 공급기업과 계약
	재량적 규제 (Discretionary Regulation)	정부 규제자가 민간의 공익적 기반시설 공급기업에 대해 가격과 품질의 기준을 설정
계층제	공적기관 (Public Entities)	정부 또는 공공기관이 공익적 기반시설 서비스를 공급하는 책임을 부담

자료: Gomez-Ibanez(2003) 참조

시장과 정치(또는 계층제)의 관여 정도에 따라 정부개입의 유형은 양허계약(concession contracts), 재량적 규제(discretionary regulation), 공적기관(또는 공공기관, 공기업)으로 구분할 수 있다. 물론 전적으로 시장기능을 존중하여 민간계약(private contracts)을 채택하는 경우에도 정부는 산업 전반에 적용되는 일반적 시장규제(예컨대 공정거래위원회) 또는 특정 산업에 대한 일반적 규제(예컨대 금융위원회 등)를 행사할 수 있다. 이러한 규제는 보편적이고 일반적인 형태라는 의미에서 〈표 IV-1〉의 혼합형인 ‘재량적 규제’와 구분되는데, 여기서 ‘재량적 규제’란 정부의 개입과 통제가 일반적 내용을 넘어 개별 기업에 대해 재량적으로 행사되는 경우를 말한다.

정부개입의 첫 번째 유형으로서 양허계약은 특정 사업의 수행 자격 또는 특정 사업내용과 지역을 제한하여 독점적 사업권을 부여하는 양허·허가(concession)제도를 말한다. 독점적 사업에 대한 허가제도는 프랜차이즈(franchises)라고도 하는데, 정부는 허가과정에서 보유토지 및 자본자산의 임대 및 사용허가를 독점적 사업자에게 부여하기도 한다. 이러한 허가제도에서는 정부가 민간사업자와 양허계약(concession

contract)을 체결하는 것이 일반적이다. 정부가 양허계약에서 다양한 내용을 재량적으로 통제할 수 있다는 의미에서 일정한 정부개입이 있지만, 이들이 사전적으로 규정되는 계약에 근거한다는 의미에서 시장적 기능이 상당한 정도로 발휘된다.

그런데 정부가 양허계약 대신 법령에 주요 사항을 규정한 후 허가증을 발급하고 정부가 상당한 정도로 재량적으로 개입하는 방법이 채택될 수도 있다.³⁶⁾ 정부가 양허계약에 명문화되어 있는 사전적 내용을 준수하는 방법보다는 사후적 재량행위를 중시하기 때문에 이는 양허계약보다 훨씬 더 정치 또는 계층제의 개념이 강하다 할 수 있다. 이러한 규제는 일반적인 산업상의 규제 이상으로 정부가 재량적으로 개입하기 때문에 ‘재량적 규제’라 하는 것이다. 앞의 절에서 설명한 행정법상의 용어를 빌자면, 양허계약은 행정계약, 재량적 규제는 행정행위의 성격이 강하다고 할 수 있을 것이다.

정부가 일반적인 시장규제, 양허계약 그리고 재량적 규제로도 재화와 서비스의 품질, 물량, 가격을 적정 수준으로 보장할 수 없다면 정부는 그 이상의 개입을 해야 할 것이다. 양허계약과 규제는 기본적으로 민간기업을 대상으로 하는데, 정부는 재화와 서비스를 직접 생산(production) 또는 제공(provision)할 수도 있다. 정부가 재화와 서비스의 직접적인 생산 또는 제공주체가 된다면 원하는 품질, 물량, 가격을 예산자원의 부담으로 얼마든지 결정할 수 있기 때문이다. <표 IV-1>의 공적기관은 이를 의미하는 것이다.

정부가 재화와 서비스를 직접 생산 또는 제공하는 경우에도 이들을 국가라는 단일의 법인격에 포함되는 정부행정조직 형태로 운영할 수도 있지만, 정부행정조직과 구분되는 별도의 법인을 설립 운영할 수도

36) 특히 우리나라에서는 양허계약을 체결하지 않고 법령에 주요 내용을 규정한 후 허가증을 발급하는 방법을 채택하고 있다. 예컨대 「도시가스사업법」, 시행령, 시행규칙에서는 사업허가에 관한 주요 사항을 규정하고 있는데 정부는 허가증을 발급한 후 법령에 의해 도시가스사업자를 규제한다.

있다. 일반적으로 정부행정조직은 일반적인 행정관련 법률(재정관리, 회계, 공무원, 조달법규 등)을 준수해야 하므로 별도 법인을 설립하지 않으면 '통제제도의 차별화(differentiation of the control environment)'를 도모하기 어렵기 때문이다. 따라서 정부는 다양한 형태의 차별화된 통제를 통해 독자적 운영을 보장하도록 별도 법인을 설치하고 각각의 사업내용에 적절히 부합하는 통제제도를 고안할 필요가 있다.

정부행정조직과 별도의 법인격을 갖는 기관을 공공기관이라 하는데, 이들 공공기관의 운영 방식에 대해서도 '시장 - 계층제(정치)'의 스펙트럼 방식의 개념을 적용할 수 있을 것이다. 공공기관의 관리 운영방식을 설계하는 목적 역시 국민경제와 공공부문의 제반 거래비용을 감축시키는 것이어야 할 것이다. 협력적 적응의 필요가 있을 때에는 시장계약보다 정부행정조직의 내부에 통합될 필요가 있고, 또한 매우 엄격한 시장계약에는 미치지 못하지만 상당 부분을 장기간의 계약 또는 협약관계로 전환할 수 있을 때 공공부문 내에서 별도의 법인격을 갖는 공공기관을 설치할 수 있는 것이다.

V. 공공기관의 분류

1. 조직경제학과 법인유형

강제력을 보유하는 국가 또는 정부행정조직이 별도의 법인격을 갖는 공공기관을 어떻게 관리 유지하는 것이 바람직한가? 본장에서는 이 의문을 분석할 것인데, 이 의문에 접근하기 위하여 법인 유형에 대한 조직경제학적 함의를 먼저 생각하기로 한다. 조직경제학에 의하면 법인의 거버넌스 등 제반 유형은 제Ⅱ장에서 설명한 ‘계약의 렌즈’에서 볼 때 거래비용을 절감하는 수단으로 간주될 수 있다. 이러한 관점에서는 공공기관의 유형 역시 국가 또는 정부의 거래비용을 절감하는 방법으로 설계되어야 할 것이다.

가. 법인제도의 의의와 유형

거래비용의 개념으로 조직을 설명하는 조직경제학의 관점에서 볼 때 법인은 재화와 서비스를 생산하고 제공하는 데 소요되는 거래비용을 절감하는 제도적 수단이다. 법인은 사람의 결합(사단법인)이나 특정한 재산(재단법인)에 자연인과 마찬가지로 법률관계의 주체로서의 지위를 인정하는 제도인데, 이들은 거래비용을 절감하기 위해 등장한 법적 제도로 이해될 수 있는 것이다.

단체 또는 재산에 법인격을 부여할 때 제반 거래비용이 절감될 수 있는 이유는 크게 두 가지로 설명될 수 있다. 첫째, ‘법적 거래참여의 용이성’으로서, 특정한 단체 또는 목적재산이 마치 자연인과 같은 하나의 권리주체로서 활동하므로 법적 거래가 간편하고 용이하게 이루어

질 수 있기 때문이다. 둘째, ‘책임의 제한’으로서, 법인격이 인정되면 법인의 책임은 그 법인의 재산에 한하기 때문에 법인의 행위로 인한 결과에 대해서 개인적으로 책임을 지지 않을 수 있기 때문이다.

법인제도는 거래비용을 절감하기 때문에, 자연인에 의해 그 목적을 달성하기 어려운 사업도 수행할 수 있도록 한다. 수많은 재화와 서비스가 결합하여 하나의 상품이 생산되는 경우 관련되는 수많은 계약들을 총합적으로 조정하기 위해서는 하나의 조직체계, 즉 계약연결체(nexus of contracts)가 필요하다. 또한 사업의 위험이 높아 개인이 무한책임으로 수행하기 어려운 경우에도 다수의 사람들이 법인을 형성하여 유한하게 위험을 분담한다면 충분히 수행할 수 있을 것이다. 나아가 특정인의 생애와 무관하게 특정한 재산을 특정한 목적에 영구적으로 사용하도록 하기 위해서는 법인제도가 필수적이다.

그런데 이러한 법인은 사업수행의 효율성 또는 사람들의 유인구조에 영향을 미치는 중요한 변수들에 따라 그 유형을 구분할 수 있다. 첫째, 이윤 분배의 허용 여부로서 소유권자의 존재 여부에 따라 법인의 행동은 영향을 받는다. 법인의 이윤(또는 유보수입)과 잔존재산에 대해 청구권을 가지고 있는 사람을 소유권자(owner)라고 하는데, 소유권자에게 이윤 분배가 허용되면, 이들은 이윤을 극대화하기 위하여 법인에 대한 통제를 행사할 유인을 가진다. 만약 이윤 분배가 허용되지 않는다면 당해 법인에는 소유권(ownership)이 존재하지 않고 그 관리자들만이 존재하여 법인의 운영을 좌우할 것이다.

둘째, 사업재원의 조성방식으로서 매출수입 방식과 기부금 방식을 구분할 수 있는데, 이는 법인 관리자들의 유인구조에 상당한 영향을 줄 것이다. ‘시장적 제공(Market Provision)’에서는 매출수입이 나타나는데, 재화와 서비스의 이용자 또는 수혜자들이 대가의 형식으로 제공한 재원으로 생산원가를 보전한다. ‘시장외적 제공(Nonmarket Provision)’에서는 재화와 서비스의 직접적인 수혜와 무관하게 기부금 방식으로 재원을 조성한다. 매출수입인 경우에는 당해 재화와 서비스

의 수혜자 가치가, 기부금 등인 경우에는 기부금 제공자의 가치가 중요시될 것이다.

이윤 분배의 허용 여부에 따라 영리법인과 비영리법인이 구분되는데, 통상 영리법인은 ‘시장적 제공’이 가능한 경우에 존재하지만, 영리법인이라고 하여 ‘시장 외적 제공’이 금지되는 것은 아니다. ‘시장 외적 제공’의 성격이 있는 병원, 학교 등에 대해 우리나라에서는 비영리법인 형태로만 허용되지만 구미 선진국에서는 영리법인의 형태로도 운영된다. ‘시장 외적 제공’의 재화와 서비스를 제공하는 이들 영리법인은 매출수입뿐만 아니라 기부금 등의 수입도 동시에 획득할 수 있다.

나. 법인에 대한 조직경제학 접근

일반적으로 법인을 통제하는 수단은 시장계약을 통한 사전적 약정과 적응적 응변, 이 두 가지로 구분할 수 있는데, 후자의 성격이 강한 관계를 소유권이라고 한다. 즉 ‘시장계약(market contracting)’은 법인과 계약을 체결하는 거래자가 이 계약을 통해 법인을 통제하는 과정이다. 반면 ‘소유권(ownership)’은 법인의 소유자가 됨으로써 법인의 내부 지배구조(governance)에서 사후적 응변을 통해 직접 법인의 행동을 통제하는 것을 말한다.

‘시장계약’은 계약자(또는 거래자)가 법인과 계약을 이행하는 과정에서 법인의 행동을 통제하지만, ‘소유권’은 법인이 제반 계약을 이행한 나머지의 잔여적인 권리의무를 통제하는 것을 말한다. 소유권은 법인에 대한 ‘잔여적인 개입권(the residual rights of intervention)’ 또는 ‘이윤 또는 잔여재산에 대한 청구권(right to appropriate the profits or residual earnings)’으로 명명되는 이유가 바로 여기에 있다.

법인에 대해 소유권을 행사하는 사람들은 여러 유형이 있을 수 있지만, 원칙적으로 당해 법인과 거래관계를 형성하는 사람들이다. 법인의 생산물에 대한 구입자(또는 소비자), 법인이 필요로 하는 생산요소를

공급하는 판매자(또는 생산자), 당해 법인에 대한 자금공여자 등 여러 유형의 거래자(patrons)들이 소유자가 될 수 있다. 소비자(또는 구입자)들이 법인의 소유권을 행사하는 사례로는 각종 협회, 상공회의소 또는 소비조합 등이 있다. 생산자(또는 판매자)들이 소유권을 행사하는 경우로는 농업, 어업, 임업, 낙농업 등의 협동조합을 들 수 있다. 그리고 법인에 대한 자금공여자들이 소유권을 행사하는 대표적인 예로는 주식회사를 들 수 있다.

〈표 V-1〉 생산자 조합의 사례

전형적인 생산자 조합의 기본적인 구조를 살펴보기로 하자. 원유(原乳)를 공급하는 축산업자들이 치즈공장을 공동으로 소유하는 치즈조합을 생각한다. 이 조합은 미리 결정된 우유가격을 소유자 - 조합에서 통상 사용되는 용어로는 회원-에게 지불한다. 우유가격은 낮게 책정되기 때문에, 조합은 치즈의 제조와 판매로 거의 안정적으로 이윤을 획득할 수 있을 것이다. 그리고 연말에 기업의 이윤은 당해 연도에 조합에 판매한 우유의 양에 따라 회원들에게 비례적으로 분할되어 거래자 배당금으로 배분된다. 조합의 모든 투표권도 각 회원이 조합에 판매한 우유의 양 또는 단순히 1인 1표의 기준에 따라 회원 축산업자들에게 배분된다. 물론 회원의 일부 또는 전부는 조합에 자본을 투자할 것이다. 그러나 원칙적으로 자본투자가 필요하지는 않다. 조합은 소요되는 자본 전부를 차입할 것이다. 그런데 회원이 기업에 투자하는 경우에서도 이들 투자는 채무의 형태 또는 투표권 없이 최대 배당률을 제한하는 우선주의 형태를 취한다. 조합이 청산될 때 잔여재산 가치는 - 이익잉여금 또는 자산가치 증가에서 비롯되는 - 각자의 누적 거래가치의 비율을 반영하여 회원들 사이에 비례적으로 배분된다. 결국 조합에 공급한 우유의 매출액에 따라 소유권이 보유된다. 그러나 기업에 우유를 공급하는 축산업자들이 모두 소유자인 것은 아니다. 조합은 비회원으로부터 회원가와 다른 가격을 지불하며 우유를 일부 구입할 것이다.

자료: Hansmann(1996) 참조

〈표 V-2〉 자본조합으로서의 주식회사

낙농조합과 완전히 유사한 형태의 가상의 '자본조합(capital cooperative)'을 생각하기로 하자. 자본조합의 회원은 기업에 각각 일정한 자금을 대여하고, 당해 기업은 이 자금을 사용하여 운영에 필요한 장비와 기타 자산(예컨대 치즈의 경우 제조기계)을 구입한다. 기업은 회원에게 차입금 이자를 지급하고, 기업이 이자와 기타 경비를 지급하고도 순수입을 충분히 얻을 수 있을 만큼 이자는 낮게 책정된다. 기업의 순수입은 회원들이 제공한 대여금에 따라 배당금 형태로서 운영 중에 또는 청산 시에 비례적으로 배분된다. 마찬가지로 투표권도 기업에 제공한 대여금에 비례하여 회원들에게 배분된다. 기업은 회원들로부터 획득한 자본을 보충하기 위하여, 회원이 아닌 대여자들로부터 자금을 차입할 것인데, 이들은 이윤배분 또는 통제와 무관하게 고정이자율(회원들에게 책정된 이자율과는 다른)을 책정한다. 이러한 가상적 자본조합은 낙농조합과 마찬가지로 분명 생산자 조합이다. 그러나 사실 이러한 자본조합은 전형적인 주식회사의 기본 구조를 완전히 가지고 있다. 이러한 사실은 쉽게 이해되지 않을 것인데, 왜냐하면 주식회사에서는 회원 - 관례적으로 주주(shareholders) 또는 지분소유자(stockholders)로 불린다 - 으로부터의 차입금에 지급되는 고정이자율이 편의상 0으로 책정되기 때문이다. 이는 자본형성을 위한 회원의 기여금이 실질적으로 차입금이라는 사실을 모호하게 하는 것이다. 물론 주식회사 및 자본조합은 여타 유형의 조합과 약간 다르게 구성된다.

자료: Hansmann(1996) 참조

장기적으로 보면 법인의 소유권자는 비용 극소화의 원리에 따라 결정되는데, 법인과 법인 거래자들과의 총거래비용을 최소화하는 방법으로 소유권 지배구조가 형성되고 있다. 법인과 법인 거래자들과의 총거래비용은 '시장계약'에 의한 거래비용과 소유권에 의한 거래비용의 합으로 규정될 수 있을 것이다.

사전적 약정의 '시장계약'에 의해 초래되는 비용이 가장 심각한 거래자 집단이 소유권자가 될 때 법인이 체결하는 제반 '시장계약'에 의한 거래비용은 최소화될 수 있다. 〈표 V-1〉과 같은 생산자 조합에서 치즈 생산공장은 원유를 제공하는 축산업자에 대해 수요독점적 지위

를 누리기 때문에, 축산업자들이 치즈 생산공장을 소유하며 수요독점의 폐해를 절감하고자 한다. <표 V-1>과 달리, 특정 법인이 자신이 생산한 제품을 구입하는 고객들에 대해 독점적 지위를 누리고 있다면, 법인의 고객들이 당해 법인의 소유권을 보유한다면 '시장계약'의 비용을 절감할 수 있을 것이다.

결국 법인의 소유권은 사전적 약정에 의한 시장계약으로 나타나는 비용이 매우 큰, 다시 말해 시장실패의 요인을 갖는 거래자 집단이 보유할 때 법인과 이들 거래자와의 거래비용이 감소하게 된다. 구입자와 판매자 사이의 시장계약에서 '시장실패' 요인이 있을 때 높은 거래비용이 발생하는데, 이 경우 구입자가 판매자를 소유하거나 판매자가 구입자를 소유하는 방법으로 비용을 절감할 수 있다. 구입자와 판매자가 공동의 소유하에 있을 때, 거래의 일방이 상대방에게 시장의 불완전성에서 비롯되는 착취의 유인을 감소 또는 제거할 수 있기 때문이다.

그런데 소유권 자체에서도 거래비용이 부담되는데, 이러한 소유권 비용도 시장계약 비용처럼 거래자 집단에 따라 현저한 차이가 나타날 수 있다. 소유권자들의 집단적 의사결정비용, 관리자 점검비용뿐만 아니라 집단적 결정 또는 관리자 점검이 불완전하여 초래되는 부실한 의사결정 그리고 관리자의 과도한 재량에 의한 비용 등이 모두 거래비용에 포함된다. 그런데 또 다른 소유권 비용으로서 '잔여재산(또는 이윤) 청구권'과 관련된 위험부담을 들 수 있다.

따라서 법인에 대한 소유권을 행사하는 거래자 집단이 결정되는 원리는, 시장계약의 비용과 소유권의 비용이 모두 감안되는 총거래비용을 최소화하는 것이다. 법인 소유권을 결정하는 법인의 총거래비용 최소화는 법인과 거래자 집단과의 '시장계약 비용'과 법인소유자인 거래자집단의 '소유권 비용'의 합을 최소화하는 것이다.

거래비용 최소화에 대한 이러한 이론을 보다 구체적으로 설명하기 위하여 다음을 상정하기로 한다. 첫째, 특정 법인에 대한 거래자집단은 A, B, C, D의 네 집단이 있다. 둘째, 거래자집단 A, B, C, D가 시장계약을

통해 법인과 거래하는 비용의 총합을 TC_1 이라고 표현한다. 셋째, A~D 집단이 법인과 시장계약을 체결하여 거래하는 '시장계약'의 비용이 거래자집단 A에서 가장 크게 나타난다. 즉 거래자집단 A와의 거래에서 시장실패가 가장 심각하게 나타난다는 것을 의미한다.

이제 여기서 거래자집단 A가 법인의 소유권을 보유한다면, A의 시장계약비용은 소멸하고 대신 소유권 비용이 나타난다. 거래자집단 A가 소유권을 보유할 때 나타나는 총거래비용(A의 소유권비용과 B, C, D의 시장계약비용의 전체 합계)을 TC_2 라고 한다. 만약 $TC_1 > TC_2$ 이라면 이 산업 내에서는 거래자집단 A가 소유하는 법인의 형태가 지배하게 될 것이다.

그런데 거래자집단 A가 법인의 소유권을 보유할 때, 집단 B, C, D의 시장계약비용이 크게 늘어나는 경우도 있는데, 이때의 상황에 따라 다양한 법인 유형이 등장한다. 만약 집단 B, C, D의 시장계약비용이 크게 늘어나, $TC_1 < TC_2$ 의 관계가 성립한다면 집단 A가 소유권을 보유하는 조직유형은 점차 쇠퇴하게 될 것이다. 또는 집단 B, C, D의 시장계약비용이 감소하거나 일정하다고 하더라도, 집단 A의 소유권비용이 크게 상승하는 상황이 도래되는 경우에서도 $TC_1 < TC_2$ 의 관계가 성립할 수 있다. 이때 집단 B, C, D의 시장계약 비용을 절감하고 또는 집단 A의 소유권 비용을 절감하는 새로운 방법이 등장함에 따라 다양한 법인 유형이 등장할 수 있다.

앞의 예에서 집단 A뿐만 아니라 집단 B, C, D가 소유권자가 되는 경우에서도 $TC_1 < TC_2$ 와 같은 관계가 성립한다면, 여기서는 그 누구도 소유권을 보유하지 않는 비영리법인이 지배적으로 등장할 것이다.³⁷⁾

37) Hansmann(1996) 참조

2. 응변적 통제와 공공기관

앞의 절에서는 거래비용 개념을 활용하여 조직을 설명하는 조직경제학적 관점에서 법인의 유형이 발전하는 과정을 설명하였다. 조직에서 발생하는 거래비용은 사전적 약정을 통한 시장계약의 비용과 사후적 응변을 통한 소유권 비용의 합계로 설명할 수 있는데, 비용 최소화의 원리에 따라 소유권자가 결정되고, 소유권자가 누가되건 소유권자가 등장하는 자체가 거래비용을 증가시키는 경우에는 비영리법인이 등장한다. 정부의 공공기관 관리 거버넌스의 형태도 이와 같은 거래비용 최소화의 원리에 따라 규정되는 것이 바람직할 것이다. 이를 위해 본 절에서는 공공기관에 대한 응변적 통제의 내용을 자세히 살펴보기로 한다.

가. 정부개입과 공공기관의 유형

정부가 별도 법인격을 갖는 공공기관에 대해 통제를 행사하는 수단은 크게 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 법인에 대한 일반적 소유권자(ownership interests)로서 정부가 공공기관의 정책결정과 운영에 영향을 미치는 것이다. 소위 거버넌스 또는 지배구조를 통해 기관의 정책, 예산, 인사, 조직을 통제함으로써 공공기관이 적정한 품질, 물량, 가격으로 서비스를 생산하도록 유도한다.

둘째, 정부는 현금 및 현물의 대가를 지급하며 법인의 산출물을 구입하는 구매권자(purchase interests)로서 서비스의 품질, 물량, 가격을 통제할 수 있다.³⁸⁾ 구매권자로서 정부는 당해 법인과 엄격한 내용의 시장계약(market contract)을 체결할 수도 있지만 대부분 느슨한 형태의

38) 정부가 재화와 용역을 구매한다고 하여 이들이 반드시 정부에서 소비되는 것은 아니다. 정부는 일반 국민들에게 재화와 용역을 제공하기 위하여 이들을 구매하기도 한다.

관계협약(agreement) 또는 예산상의 관계를 통해 법인의 서비스를 구매한다.³⁹⁾ 위험배분과 문제해결 방식이 사전에 엄격하게 규정되는 시장계약과 달리 느슨한 형태의 협약과 예산관계에서는 명문화되지 않은 임기응변적 대응이 가능하기 때문에 정부는 구매권자로서 법인을 통제할 수 있다. 만약 이 법인의 수입예산 대부분이 정부의 구매권에 의존한다면 정부는 이 기관을 소유하지 않고도 충분히 통제할 수 있을 것이다.

정부가 법인의 산출물을 엄격한 시장계약의 형태로 구매한다면 정부와 법인은 조달계약의 양 당사자가 될 것이고 또 정부의 공공기관에 대한 지급금은 매출(sales)로 간주되어야 한다. 시장계약이 체결되는 경우에는 정부가 구매권을 통해 법인의 정책과 내부운영을 통제하기 어려울 것이다. 시장계약에서는 산출물의 품질, 물량, 가격 그리고 인도방법 등이 주요 내용이 되고 투입과정에 대한 통제를 규정하기 어렵기 때문이다. 반면 임기응변적이고 신축적 관계를 중시하는 관계협약(agreement) 또는 예산관계에 따라 금액이 지급된다면 이는 매출이 아니며 출연(grants)으로 간주된다.⁴⁰⁾

셋째, 정부는 소유권자, 구매권자가 아니면서도 법령에 의해 특정 공공기관을 개별적이고도 구체적으로 통제하는 행정법관계를 들 수 있다. 정부가 개입할 수 있는 특정한 상황을 법률에 명시하는 소위 황금주(golden share) 방식도 여기에 해당할 것이다. 또한 공공기관을 특별한 법률이나 공법(public law)에 의해 설립하고 그 설립근거법에서 정부가 개입 통제하는 근거조항을 규정할 수 있을 것이다. 소위 공법

39) 일반적으로 정부예산은 지급근거의 법률(authorization law)과 함께 매년 세출편성의 법률(appropriation law)이 입법됨으로써 제공된다. 그런데 우리나라에서는 후자의 법률이 제정되지 않기 때문에 '예산상의 관계'는 예산당국에 의해 재량적으로 결정된다고 할 수 있다.

40) 본 연구에서 사용되는 출연(grants)의 개념은 정부가 공기업 이외의 공공기관에 지급하는 이전금으로서 IMF의 재정통계지침(Manual on Government Finance Statistics) 정의를 따른 것이다.

상의 특수법인들은 모두 여기에 해당되는데, 정부가 이들을 일반적인 법률(예컨대 상법, 은행법, 민법 등)로 설치하지 않는 이유는 대부분 정부통제의 근거를 마련하고자 하기 때문이다.

일반적으로 정부는 소유권, 구매권, 행정법관계의 세 가지 통제방법 중에서 소유권을 가장 많이 활용하고 또 중요하게 생각한다. 물론 이론적으로는 정부가 소유권도 없이 구매권자로서 기관을 통제할 수도 있지만 이러한 경우는 거의 발견되지 않는다.⁴¹⁾ 소유권의 형태는 출자 지분이 될 수도 있고 의사결정기구의 당연직 위원(또는 이사) 선임권이 되기도 하는데, 전자는 주식회사 형태를, 후자는 재단법인 형태를 준용한 것이라 할 수 있다.⁴²⁾ 그리고 주식회사 형태는 영리법인에서, 재단법인 형태는 비영리법인에서 통상 나타나고 있다.

정부가 통제하는 공공기관은 그가 생산하는 산출물의 생산원가를 매출수입(sales)과 정부이전(transfer)의 두 가지 방법으로 보전할 수 있다. 매출수입이란 공공기관이 산출물을 시장계약에 따라 제공하고 획득하는 대가로서의 수입을 말한다. 그리고 공공기관이 획득하는 매출수입은 정부로부터의 매출수입과 민간으로부터의 매출수입으로 구분할 수 있다. 정부로부터의 매출수입은 정부의 이전금과 구분되는데, 정부의 이전금은 보조(subsidy)와 출연(grants)으로 구분할 수 있다.⁴³⁾ 여기서 출연은 시장계약으로 간주할 수 없는 출연협약(grant agreement), 협력협약(cooperative agreement), 예산상의 관계(budgetary relation) 등을 통한 정부의 지원을 망라한다고 할 수 있다.⁴⁴⁾ 결국 정부는 출연

41) 극히 예외적으로 2008년 금융위기 이전 미국의 Sallie Mae, Fannie Mae, Freddie Mac 등과 같은 정부 후원기업(Government-sponsored enterprises)은 여기에 해당한다고 할 수 있다.

42) '무자본 특수법인'으로 불리는 공공기관들은 사실상 재단법인 형태를 준용한 것이다.

43) IMF의 재정통계지침에 의하면, 보조금은 정부가 생산량, 가격, 이익에 영향을 미치기 위하여 기업에-민간기업이건 공기업이건 상관없이-지급하는 비대가적 이전금으로 정의된다.

44) '출연협약', '협력협약', '예산상의 관계'는 열거된 순서에 따라 시장보다는

금을 통해 구매권자로서 공공기관을 통제할 수 있는 것이다.

만약 공공기관이 생산원가의 100%를 시장계약에 의한 매출수입으로 획득 보전한다면, 정부는 출연금을 제공하지 않기 때문에 구매권자로서의 통제를 행사할 수 없을 것이다. 더구나 설립근거법이나 행정법 관계에 의한 통제도 없다면 정부는 이 기관을 소유권만으로 통제하게 된다. 그리고 정부가 이 공공기관에 대하여 영리 동기를 중시하며 영리법인 형태의 운영을 하고 있다면 이 공공기관은 공기업(public enterprises)이 된다고 할 수 있다.⁴⁵⁾

반면 공공기관이 생산원가의 대부분을 자신의 매출수입으로 보전하지 못한다면 정부는 적자를 보전하기 위하여 출연금을 제공하게 된다. 출연금의 제공은 정부가 구매권자로서 통제할 가능성이 있다는 것을 의미하는데, 유럽연합에서는 공공기관의 매출수입이 생산원가의 50%를 상회하면 정부가 구매권자로서 영향을 끼치기 어렵다고 판단하고 있다. 따라서 유럽연합에서는 매출수입으로 보전하는 비율이 50%를 상회하는 공공기관이 영리 동기로 운영되면 이들도 공기업으로 간주하고 있다.

공공기관들 중에서 공기업으로 간주되는 기관을 제외한 나머지 공공기관들은 우리나라에서 일반적으로 준정부기관이라고 불린다. 정부 행정조직과 준정부기관은 일반정부(general government)를 구성하고 여기에 공업을 합하면 공공부문(public sector)이 되는 것이다. 준정부기관은 소유권, 구매권, 설립근거법에 의한 정부통제가 상당하고 또 영리동기가 아닌 정책적 동기에 의해 주로 운영되는 기관이다. 정부는

정치의 이념이 더 강하게 작용한다.

45) 정부가 이 기관을 완전한 영리법인 형태로 운영하지 않는 다른 이유가 있다면 정부는 이 기관의 출자지분을 전액 보유하고자 할 것이다. 만약 이 기관의 출자지분 중 상당 부분이 민간의 영리기업에 의해 보유됨으로써 영리 동기가 충분히 반영되어 있다면, 이 공공기관은 사실상 영리법인으로 간주될 수 있을 것이다. 그러나 정부가 100%의 출자지분을 보유하고 있다면 이 기관을 영리 동기로 운영된다고 말하기는 어려울 것이다.

여러 가지 정치·사회·경제적 이유 때문에 정부행정조직과 보다 끈끈한 관계 속에서 업무를 수행해야 할 준정부기관을 필요로 한다. 정부행정조직은 준정부기관을 소유 통제하며 이들의 운영과정에 지속적으로 밀접한 관계를 맺으며 정책을 수행하는 것이다.⁴⁶⁾

대부분의 경우 준정부기관은 정부의 보증 및 재정지원이 안정적으로 보장되기 때문에 ‘느슨한 예산제약(soft budget constraint)’ 속에서 협력적 응변이 강조되며 운영된다. 예산제약이 느슨하기 때문에 정부행정조직은 준정부기관과 끈끈하고도 밀접한 관계를 가지며, 준정부기관의 중요한 정책뿐만 아니라 예산, 인사, 조직 등 세부사항까지 통제하게 된다. 반면 공기업은 정부가 출자자로서만 통제하고 영리 동기에 의해 운영되기 때문에 일반적인 민간기업처럼 ‘엄격한 예산제약(hard budget constraint)’하에서 운영될 수 있다. 여기서는 운영의 원리로서 사후적 응변보다는 사전적 약정이 중요하다고 할 수 있다.

나. 협력적 응변에 대한 판단기준 - SNA지침

UN이 발간한 국민계정체계(SNA, System of National Accounts)는 ‘일반정부(general government)’의 개념을 제시하며 정부의 조직형태, 예산처리형태 등과 무관하게 정부기능을 실질적으로 수행하는 모든 기관들을 망라하여 정부부문을 규정하고 있다. SNA지침에 의하면, 정부가 소유하고 지배하는 제도단위(institutional unit)들은 모두 공공부문에 포함된다. 그리고 이들 중에서 기업활동에 종사하는 제도단위들은 공기업으로 분류되고, 그 나머지 제도단위들은 일반정부로 분류되어 국가회계와 재정통계의 제도적 범위로 간주된다.

비시장적 생산자로서 정부가 통제하는 비영리기관(NPIs)은 일반정부부문의 단위가 된다. 이들은 법률적으로 정부로부터 독립되어 설치

46) 2007년 제정된 「공공기관 운영에 관한 법률」은 이러한 취지에 따라 공공기관을 네 가지 유형으로 구분하고 지배구조를 설계하고 있다.

되지만, 정부정책을 수행하며 실질적으로 정부의 일부로 생각된다. 비영리기관은 정치적 압력에서 벗어나는 것으로 보이기 때문에, 정부는 특정한 정부정책을 수행할 때 정부조직(government agencies)보다 비영리기관을 선택할 수 있다. 예컨대 연구개발 그리고 보건·안전·환경·교육 등의 기준 설치 및 관리 등은 비영리기관이 정부조직보다 더 효과적인 영역이 될 수 있다.

비영리기관에 대한 지배는 비영리기관의 일반적 정책 또는 프로그램을 결정하는 능력으로 정의된다. 특정 비영리기관이 정부에 의해 지배되는지를 결정하기 위해서는, 협력적 응변에 대한 다음 다섯 가지의 지표가 검토되어야 한다.⁴⁷⁾

첫째, 임원의 임명(the appointment of officers)이다. 정부는 비영리기관의 정관, 결사의 조문(articles of association) 또는 여타의 권한부여 수단에 따라 비영리기관을 경영하는 임원들을 임명하는 권한을 가질 것이다.

둘째, 기타 권한부여의 수단(other provisions of enabling instrument)을 들 수 있다. 통상 행정법관계로서 표현되는 권한부여 수단(enabling instrument)에서는 임원의 임명 이외에, 비영리기관의 일반적인 정책 또는 프로그램에 대한 중요 내용을 정부가 실질적으로 결정할 수 있도록 하는 내용을 포함할 수 있다. 예컨대 행정법관계를 통해 비영리기관의 기능, 목표 및 기타 운영 사항을 규정 또는 제한한다면 임원 임명권은 덜 중요한 것이 될 수 있다. 또한 권한부여 수단을 통해 정부는 핵심 간부를 해임하거나 추천된 인사를 거부하고, 예산 또는 재무처리에 대해 사전에 승인하고 또는 비영리기관이 정부승인 없이 정관을 변경하고 해산하며 정부와의 관계를 종료시킬 수 없도록 하는 권한을 가질 수도 있다.

셋째, 계약상의 협약(contractual agreements)을 들 수 있다. 정부와

47) 2008 SNA지침, 문단 4.92의 내용을 참고·정리하였다.

비영리기관 사이에 협약이 존재하여, 비영리기관의 일반적 정책 또는 프로그램의 중요 사항들을 결정할 수 있는 협약을 말한다. 협약에도 불구하고 비영리기관이 궁극적으로 그 정책 또는 프로그램을 상당한 정도로 결정할 수 있다면, 이는 정부에 의해 지배된다고 생각되지 않는다. 예컨대 비영리기관이 계약상의 협약을 위반하고도 정상적인 운영을 할 수 있거나 또는 정부승인이 없더라도 정관을 변경하거나 해산할 수 있는 경우가 여기에 해당한다.

넷째, 재원보전의 정도(degree of financing)를 감안해야 한다. 정부가 주로 재원을 보전하는 비영리기관은 정부에 의해 지배될 것이다. 그러나 만약 비영리기관이 정부의 재원보전과 무관하게 자신의 정책 또는 프로그램을 상당한 정도로 결정할 수 있다면, 당해 기관은 정부에 의해 지배되는 것으로 생각되지 않을 것이다.

다섯째, 위험노출(risk exposure)의 정도다. 만약 정부가 공개적으로 비영리기관의 사업과 관련한 재무적 위험을 전부 또는 상당 부분 부담한다면, 정부의 지배가 존재한다고 할 수 있다.

경우에 따라서는 다섯 가지 중 하나의 지표만으로 협력적 응변을 판단하는 것이 충분할 수도 있다. 그러나 다른 경우에는 다수의 서로 다른 지표들이 집합적으로 지배를 의미할 수도 있다. 모든 지표들을 총체적으로 감안해야 하는 의사결정에서는 그 성격상 불가피하게 논란이 나타날 것이다.

다음으로 특정 기관이 공기업으로 분류되는 경우를 살펴보기로 한다. 특정 기관이 공기업이 되기 위해서는 당해 기관이 정부 또는 다른 공공기관에 의해 지배될 뿐만 아니라 시장 생산자가 되어야 한다. 생산원가의 대부분을 자신의 매출수입으로 보전할 때 시장 생산자가 되는데, 이러한 시장 생산자가 엄격한 사전적 약정에 의해 운영될 수 있을 것이다.

그리고 정부행정조직은 여러 가지의 예산 외 기관들, 비영리기관, 기업(비금융 또는 금융) 등 많은 형태의 제도단위들을 지배할 수 있는

위치에 있다. 만약 정부기관, 다른 공기업, 또는 정부기관과 공기업의 집합이 어떤 기업을 지배한다면 당해 법인은 공기업이 된다. 여기서 지배란 기업의 일반적인 기업정책을 결정하는 능력으로 규정된다. 또 '일반적인 기업정책'이라는 표현은 기업의 전략적 목표와 관련되는 재무 및 운영 정책들을 광범하게 포함하는 것으로 이해된다.

정부는 법률, 규정, 명령 등을 통해 국가권력을 행사하는데, 이러한 권력의 행사가 특정 기업의 일반적인 기업정책을 결정함으로써 당해 기업을 지배하는 것인지 여부를 판단하는 데에는 상당한 주의가 요구된다. 일정한 부류 또는 특정한 산업에 속하는 모든 기업들에 적용되는 법률과 규정은 개별 기업에 대한 지배로 간주되지 않아야 한다.

일반적인 기업정책을 결정하는 능력은 당해 기업의 일상적 활동 또는 운영을 직접적으로 지배하는 것을 반드시 의미하지는 않는다. 이들 기업의 임원들이 일반적으로 기업의 일상적인 운영사항 등을 관리할 것으로 기대된다. 또 어떤 전문적이고 기술적인 또는 과학적인 판단을 직접적으로 지배하는 것을 의미하지도 않는다.

기업에 대한 지배의 방식은 상당히 다양하기 때문에, 검토되어야 할 요인들을 명확하게 열거하는 것은 어려운 일이다. 그러나 일반적으로 다음 8가지 지표들이 가장 중요하며 또 검토되어야 할 요인들이다.⁴⁸⁾

첫째, 투표자 다수에 대한 소유권(ownership of the majority of the voting interest)을 들 수 있다. 의사결정이 1주 1표 기준으로 이루어질 때, 과반 지분의 소유는 일반적으로 지배를 의미한다. 지분은 직접적으로 또는 간접적으로 소유될 수 있는데, 여타의 모든 공공기관들이 소유하는 지분들은 모두 총합되어야 한다. 만약 의사결정이 1주 1표 기준으로 이루어지지 않는다면, 여타의 모든 공공기관들이 소유하는 지분들이 지배적인 의견을 만들어 내는지 여부에 따라 지배 여부를 판단해야 한다.

48) 2008 SNA지침 문단 4.80 참조

둘째, 이사회 또는 여타 지배구조에 대한 통제(control of the board or other governing body)가 있다. 기존 법률, 규정, 계약 또는 여타의 절차를 통해 이사회 또는 여타 지배기구의 다수를 임명하거나 해임할 수 있는 능력은 지배를 의미할 것이다. 임명 추천을 거부하는 권리도 지배의 한 가지 형태로 간주될 수 있다. 만약 다른 기구가 임원들을 임명하는 책임을 지고 있다면, 정부의 영향을 파악하기 위해 그 구성 상황을 조사할 필요가 있다. 만약 정부가 초기의 임원들을 임명하고 이후 교체되는 임원들을 통제하지 않는다면, 이 기구는 초기 임원의 임기가 만료될 때까지 공공부문의 일부가 되어야 할 것이다.

셋째, 주요 간부의 임명 및 해임에 대한 통제(control of the appointment and removal of key personnel)를 들 수 있다. 이사회 또는 여타 지배구조에 대한 통제가 약하더라도 기관장, 이사장, 재무담당 임원 등 핵심 임원들에 대한 임명이 결정적일 수 있다. 만약 비상임 임원들이 간부직원의 보수를 결정하는 연봉위원회 등의 핵심 위원회에 참여한다면, 이들도 중요할 수 있다.

넷째, 기관의 주요 위원회에 대한 통제(control of key committees of the entity)를 들 수 있다. 이사회 또는 여타 지배구조의 하위 위원회가 기관의 핵심적인 운영 및 재무정책을 결정할 수 있다. 이들 하위 위원회에 다수의 공공부문 위원들이 참여한다면 통제가 될 수 있다. 이러한 참여는 정관 또는 기업의 행정법관계에 의해 보장될 수 있다.

다섯째, 황금주와 선택권(golden shares and options)도 검토되어야 한다. 정부는 특히 민영화된 기업에서 '황금주'를 보유할 수도 있다. 경우에 따라 정부는 이러한 주식을 통해 공공의 이익을 보호하는 잔여적 권리(residual rights)를 보유한다. 예컨대 정부는 기업이 일부 자산을 매각하는 것을 금지하거나 또는 특정 상황에서 강력한 권한을 갖는 특별한 임원을 선임하기도 한다. 황금주 그 자체가 통제를 의미하지는 않는다. 그런데 만약 황금주에 의한 권한으로 정부가 특정 상황에서 어떤 기업의 일반적인 기업정책을 결정할 수 있고 또 이러한 상황이

현재 나타나고 있다면, 이 기업은 그때부터 공공부문으로 분류되어야 한다. 특정 상황에서 정부기관 또는 공기업에 주식구매옵션이 인정된다면 이 또한 황금주의 개념과 유사할 것이다. 옵션이 행사되는 상황이 현재 나타나고 있다면, 당해 옵션으로 구입하는 주식의 물량 그리고 이러한 옵션 행사의 결과로 인해 정부가 기업의 일반적인 기업정책을 결정하는 능력을 보유하는지 여부를 판단할 필요가 있다.

여섯째, 규제와 통제(regulation and control)를 들 수 있다. 일정한 집단 또는 산업 내의 모든 기관들에 적용되는 규정과 개별 기업에 대한 통제 사이의 경계는 판단하기가 어렵다. 특히 독점과 민영화된 공익시설에서는 규제를 통해 정부가 개입하는 사례는 많이 있다. 일반적인 기업정책을 통제하지 않으면서 정부가 가격책정과 같은 중요한 사항에서 규제로 개입하는 사례가 존재할 수 있다. 규제가 너무 강하여 당해 기관의 영업수행 방법을 정부가 실질적으로 지시할 때에는 지배가 존재한다고 할 수 있다. 만약 기업이 공공부문의 기관으로부터 재원을 조성하고 상업적 관계를 유지하며 거래를 형성하는 것을 자발적인 재량으로 판단할 수 있다면, 당해 기관은 자신의 기업정책을 결정하는 최종적인 능력을 가지며 또 공공부문에 의해 통제되지 않는다고 할 수 있다.

일곱째, 지배적 고객의 통제(control by a dominant customer)를 들 수 있다. 기업 매출액 전액이 단일의 공공부문 고객 또는 공공부문 고객들의 집합에 의해 이루어진다면, 지배적인 영향력이 분명히 존재할 수 있다. 소수의 민간부문 고객이 존재한다면, 기업에 독립적인 의사결정의 요소가 있다는 것을 의미하므로 당해 기관은 정부에 의해 통제되는 것으로 생각될 수 없다. 일반적으로 공공부문의 영향력 때문에 공공부문 이외의 고객들과 자유롭게 거래할 수 없다는 분명한 증거가 있다면, 공공부문의 통제가 존재한다고 할 수 있다.

여덟째, 정부로부터의 차입에 대한 통제(control attached to borrowing from the government)가 존재할 수 있다. 자금 대부자들은 종종 융자

의 조건으로 통제를 가할 수 있다. 만약 정부가 용자 또는 보증을 제공하면서 민간부문의 건전한 기관이 은행에서 차입할 때 통상적으로 나타나는 정도 이상의 통제를 부과한다면, 통제가 존재한다고 할 수 있다. 마찬가지로 오직 정부만 용자할 의향이 있다면 통제가 존재할 것이다.

어떤 경우에는 이 여덟 가지 중 한 가지 요소로서 정부의 지배와 통제를 충분히 행사할 수 있지만, 또 다른 경우에는 많은 별도의 요소들이 집합적으로 지배를 표현할 수도 있다. 모든 요소들을 총체적으로 감안하는 것은 정책적 판단의 문제이지만, 이들 판단은 유사한 상황에서 일관성 있게 이루어져야 한다.

Ⅵ. 영국의 공공기관 분류기준⁴⁹⁾

1. 개요

제 V 장에서는 거래비용 개념을 활용하는 조직경제학적 시각을 공공기관에 적용하여 특정 법인에 대한 정부지배 또는 정부통제 여부를 판단하는 요소들을 살펴보았다. 이는 정부의 사후적 또는 협력적 응변이 작동하는 기제들을 정리한 것이라 할 수 있다. 본장에서는 공공기관의 분류에 대한 영국의 사례를 집중적으로 조명하면서 협력적 응변의 개념이 실제 정책적 과정에서 어떻게 응용되는지를 살펴보고자 한다. 우선 영국에서 공공부문의 분류가 갖는 의미를 크게 세 가지 측면에서 조명하고자 한다.

첫째, 영국 정부는 재정정책의 운용에 관한 재정지표들을 국민계정(National Accounts)에 기초하기 때문에, 각각의 개별 제도단위를 UN이 제시한 국민계정지침 그리고 국민계정의 목적에 따라 분류하고 있다. 일반정부와 공공부문의 수지, 자산, 부채 및 제반 거래들은 국민계정의 체계 내에서 파악된다. 또 UN의 국민계정체계는 국민경제 내의 모든 통계와 회계의 근본으로서 일반정부와 공공부문의 분류는 모든 통계에서 일관성 있게 적용되어야 한다.

둘째, 주무부처는 소관하는 공공기관의 예산과 회계(Budgets and account)를 모두 관장한다. 정부부처는 그들이 소관하는 공공부문 기관들 전체의 예산을 편성하고, 또 이들 모두에 대해 정부재정보고지침

49) 본 장의 내용은 영국의 재정성(Treasury)과 통계청(ONS)의 발간물들을 번역해 참조·정리한 것이다. HM Treasury(2010a), HM Treasury(2010b), HM Treasury(2010c)와 ONS(2009) 참조

(Government Financial Reporting Manual, FReM)을 준수하고 있다. 다시 말해 정부재정보고지침(FReM)에 포함되는 기관(부처, 대리청, 행정적 비부처 공공기관(NDPB) 등)들은 모두 동일하게 처리되고 있다.

주무부처가 예산과 회계를 모두 관장하기 때문에 공공부문의 기관들은 모두 감사원(Comptroller & Auditor General)의 법률적 감사대상기관이 되고, 또 임금과 근로조건(Pay and conditions), 요금과 수수료(Fees and Charges)에 대한 정부기준, 즉 재정성 요금 및 수수료 기준(Treasury Fees and Charges Guide)을 준수한다. 공공부문의 기관들은 소관 부처의 요금 및 수수료 조정관 또는 재정성의 소관 예산심의관과 협의해야 한다.

셋째, 공공부문 기관의 거버넌스 및 해명책임성 요구(Governance and Accountability Requirements)에 대해서는 내각실(Cabinet Office)이 소관한다. 내각실은 '비부처 공공기관: 정부부처 편람(Non Departmental Public Bodies: A Guide for Departments)'을 통해 공공기관에 대한 정책, 거버넌스, 해명책임성에 관한 자세한 권고를 제공한다. 내각실의 '대리청 및 공공기관 정책관(Agencies and Public Bodies Team, APBT)'은 공공부문의 기관을 공기업과 일반정부로 분류한 다음의 하위부문 분류에 관심을 갖는다.

공공부문 분류에 대한 이 세 가지 의의를 감안하여, 영국 정부는 공공부문 분류에 대한 역할을 3개의 정부조직으로 구분하고 있다. 첫째, 통계청은 국민계정을 작성하고 국민계정에서 기관(그리고 이들의 거래)에 대한 분류를 책임지고 있다. 통계청은 정치적 간섭에서 벗어나 ESA95와 SNA93 등 국제기준에 따라 영국의 국민계정을 생산하는 비장관급 부처이다. 특정 기관이 공공부문인지 민간부문인지를 결정하는 기관은 통계청이다.

둘째, 재정성(Treasury)은 ① 정부부처가 소관하는 공공부문의 분류에 대한 결정을 통계청으로부터 승인받도록 지원하며, ② 정부부처가 소관하는 공공부문의 예산 그리고 이들 예산의 운영에 대한 기준을

설정하며, ③ 공공부문 기관들에 대한 재무적인 해명책임과 적정성(propriety)을 위해 역할을 수행하며, ④ 공공부문의 지출을 회계처리하는 책임을 부담한다.

재정성은 정부가 재정 및 통화정책의 목표를 성공적으로 달성할 수 있는 통제체제를 구축하는 책임을 지며, 적정성(propriety)과 규칙성(regularity)을 갖고 공공자금의 정확하고도 적절한 사용에 관여하고 있다. 재정성은 명확한 경우에는 공공부문의 분류에 대한 결정을 내릴 수 있다. 그러나 보다 복잡하고 또 관심이 높은 경우에는 재정성이 통계청과의 연결(liaising) 업무를 책임진다. 그 절차는 ① 정부부처가 재정성의 소관 예산심의관과 적절한 분류방향을 합의하고, ② 재정성은 자세한 내용과 함께 통계청과 상의하고, ③ 통계청은 재정성에 견해를 제시한다.

셋째, 내각실(Cabinet Office)은 정부조직을 감시하고 정부 소관 공공기관들에서 적절한 해명책임과 거버넌스 구조가 확립되도록 하는 책임을 지고 있다. 내각실은 정부조직을 감시하고, 영국 정부가 소관하는 공공기관에 대해 적절한 해명성(accountability)과 거버넌스 구조를 정비하는 책임을 진다. 여기서는 재정성과 통계청이 분류할 필요가 없는, 자체의 별도 회계 또는 예산시스템이 없는 여러 가지의 자문위원회 등에 대해서도 검토한다.

2. 정부지배의 내용

영국 재정성은 「공공부문의 기관 분류에 대한 지침, Class(2010)1: Sector Classification」을 발간하고 있다. 특정 기관이 국민계정 내에서 공공부문 또는 민간부문으로 분류되어야 하는지 여부에 대한 기준을 제시한다. 특히 이들 기준은 ① 새로운 기관의 설립, 특히 설립 과정에 정부, 공공기관(공기업 포함)이 관여하는 경우, ② 특정 기관을 민영화 또는 국영화하는 경우, ③ 한 개 또는 그 이상의 공공부문 기관과 민간

부문 기관 사이에 합작벤처(joint ventures), 합동법인(partnerships), 협력관계(stakeholder relationships)를 통해 기관을 설립하는 경우에 반드시 적용되어야 한다.

독립적인 통계청(ONS, Office for National Statistics)이 실제의 또는 설치가 검토되는 기관의 부문 분류에 대한 의사결정을 내린다. 통계청은 재정성(HM Treasury)의 소관하에 있다. 아주 명확한 경우에는 통계청과 협의를 거치지 않고 재정성이 결정을 내릴 수 있다. 또 이러한 분류는 내각실(Cabinet Office)의 분류와 다르다. 내각실은 공공기관(NDPB)에 대한 정책과 정부조직을 검토하지만, 특정 기관에 대한 내각실의 분류가 국민계정상의 분류에 영향을 주는 것은 아니다.

가. 지배에 대한 판단기준

만약 특정 기관이 일반정부(중앙정부와 지방정부)나 공기업에 의해 지배된다면, 이는 공공부문에 포함될 것이다. 그렇지 않다면 민간부문이 된다. 정부의 지배를 판단할 때에는 공공기관(NDPB)과 공기업의 지배를 포함한다. 따라서 특정 기관이 공공부문에 포함되는가 아니면 민간부문에 포함되는가를 판단할 때 제기되는 핵심적인 의문은 ‘당해 기관을 누가 지배하는가?’이다.

ESA95는 지배에 대한 정의를, 필요한 경우 적절한 임원들을 선임하여 법인의 일반적 정책을 결정하는 능력으로 규정한다. 의결권 지분의 절반 이상을 소유함으로써, 또는 정부가 법인 정책을 결정할 수 있도록 하는 특별한 입법 또 규제를 통해 지배가 존재한다고 말할 수 있다.

그런데 임원의 선임 또는 기관의 지분소유와 달리, 정부가 기관의 활동을 상당한 정도로 지배할 수 있는 방법은 여러 가지가 있다. 다음 항목들은 영국 재정성이 정부부처가 행사하는 가장 일반적인 지배수단들의 내용을 -만약 이들이 없었다면 독립적인 기관이 될 것인데- 열거한 것이다. 그러나 이들이 지배수단들을 모두 설명하는 것이라 할

수는 없다.

(1) 선임권(Appointment Rights)

지배란 임원들, 또는 임원의 과반수, 또는 조직의 정책을 결정하는 핵심임원을 선임하는 능력에 의해 입증될 수 있다. 선임 시 추천을 받는 권리, 또는 선임에 대한 거부권은 직접 지배라 할 수는 없지만, 통제청(ONS)은 이를 선임권 그 자체와 매우 유사한 것으로 간주하기 때문에 이들은 중요한 지배의 요소가 된다.

설립 초기에 기관의 이사회가 공공부문에서 선임된다면 이 기관도 역시 공공부문에 포함된다. 만약 이 기관이 차후에 정부로부터 완벽하게 분리되지만 기존의 이사회가 영구적으로 차후의 이사를 선임한다면, 이 기관은 공공부문에 포함될 것이다. 이러한 사실은 이 기관이 여타의 공공부문으로부터 독립되어 운영되는 기간과 상관없이 성립한다.

만약 정부부처가 민간부문으로 간주되는 기관을 설립하고자 한다면, 민간부문의 파트너 또는 제3의 파트너가 이사의 과반수를 선임하여야 한다.

(2) 복수 기관의 소관(Multiple Sponsorship)

어떤 기관이 다수의 공공기관에 의해 소유 또는 지배될 때 중요한 것은 공공부문의 전반적인 비중이다. 만약 4개의 공공기관이 각각 한 명의 이사를 선임하고 전체 이사는 모두 7명이라면 이 기관은 공공부문에 포함될 것이다. 민간부문의 파트너가 다른 3명의 위원을 선임하는지, 그리고 이들이 공공기관이 선임한 위원들보다 더 큰 영향력을 가진다 하더라도 이러한 사실은 성립한다.

(3) 특수지분/개입권(Special Shares/Reserve Powers)

공익을 보호하기 위하여 정부는 기관의 특수지분 또는 개입권을 보

유할 수도 있다. 이들을 통해 공공부문은 특정한 활동을 통제하거나 또는 보다 일반적으로는 특정한 활동을 수행할 때 동의를 요구하는 권리를 보유하게 될 것이다. 이러한 경우는 신설 기관 또는 새로이 민영화된 기관에서 종종 나타난다. 이러한 권한들을 예시하면, ① 소유권 변경의 금지, ② 자산 처분의 금지, ③ 국방 또는 여타의 전략적 중요성을 갖는 기업에 대해 임원 선임의 승인, ④ 성과가 미흡한 경우 기업에 대한 통제, ⑤ 성과가 미흡한 경우 임원의 교체 등과 같다. 이러한 권한들은 그 정도는 다르지만 모두 기관에 대한 통제를 의미한다.

이러한 통제가 적극적인지 수동적인지, 다시 말해 기관 설립 시 기관의 목적과 운영지침을 설정하는지(수동적 통제), 아니면 정부가 개입하고 조직의 운영에 영향을 주게 되는 상황을 규정하는지(적극적 통제)를 검토할 필요가 있다.

앞의 항목들 중에서 ①~③은 수동적 통제를 예시한 것이다. 이들 모두는 일정한 정도의 공공부문 통제를 의미하지만 이들 중 어느 하나도 개별적으로는 기관의 재분류를 초래하지 않을 것이다. 그리고 ④, ⑤와 같은 개입권(step-in rights)은 적극적 통제의 사례가 된다. 정부가 개입권을 갖고 기관(또는 기관의 특정 활동)을 직접 통제하는 경우에는 일반적으로 공공부문으로 분류할 수 있다.

정부가 적극적 통제를 행사하는 경우에도 당해 기관이 민간부문으로 분류되기 위해서는, 이러한 통제가 매우 제한적인 경우를 제외하고는 상시적으로 행사되지 않아야 한다. 따라서 일정한 임계점에(예컨대 기관이 재정위기에 처할 때) 도달해야 정부가 개입권을 보유하는, 민간부문 형태의 기관들이 존재할 수 있다. 정부의 통제를 효과적으로 제한하기 위해서는, 이러한 임계점이 객관적으로 측정 가능해야 한다. 그러나 이러한 임계점에 도달할 때 당해 기관은 공공부문으로 재분류될 것이다.

(4) 정관의 특수 조항(Special terms in the body's constitution)

기관의 정관에 특정 활동에 대한 또는 정관 개정에 대한 정부승인을 요하는 조항이 규정될 수 있다. 이러한 제한이 한시적(예컨대 5년간)이고 또 신설 기관의 초기 안정화를 위한 경우에는 이를 '전반적 통제(overall control)'로 간주할 필요가 없다. 기관의 중요한 업무에 가해지는 영구적인 규제는 일반적으로 지배의 요소로 간주된다. 여기서도 적극적 통제와 수동적 통제의 구분 요소가 적용된다.

(5) 부수적인 통제(Second Tier Controls)

정부는 기관의 통제에 직접적으로 영향을 주는 권한을 보유하지 않을 수도 있지만, 이것이 무(無)통제를 의미하는 것은 아니다. 정부가 이사회 또는 주주의 행위에 영향을 미칠 수 있다면 이는 통제의 표시로 인식되어야 할 것이다. 공공부문이 임원의 임금 또는 배당금의 수준을 통제한다면, 이러한 사실은 입증된 것이라 할 수 있다.

(6) 손실보전(Indemnities)

특정 기관에 대한 정부의 손실보전 그 자체가 반드시 공공부문을 의미하는 것은 아니다. 특히 정부의 손실보전이 한시적이고, 제한적이며 또 실제 작동될 것으로 생각되지 않을 때에는 더욱 그러하다. 그런데 광범한 손실보전이 있다는 것은 정부가 이 기능을 국가기능으로 본다는 것을 의미한다. 비영리기관에 대해 광범한 손실보전이 있다면, 정부부처가 당해 비영리기관을 정부와 밀접하게 연관되는 것으로 생각한다는 것을 의미한다. 영업활동의 경우 민간투자자의 주식 인수를 위해 정부보증에 있어야 한다면, 차입금에 대한 정부보증은 정부지분과 유사한 것으로 생각되어야 한다.

또한 적절한 균형을 위해, 정부부처가 손실보전이 발생하는 위협에 부정적으로 행동하지 않도록 국무성(Secretary of State)이 통제의 수

단을 확보하고 있어야 한다. 이러한 통제는 당해 기관을 공공부문으로 분류하는 충분한 사유가 될 수 있다.

(7) 재원/출연금(Funding/Grant Funding)

정부가 그 재원의 100%를 제공하지만 민간부문으로 분류될 수 있는 경우도 있다. 이 기관이 분명히 민간부문에 의해 지배된다면 이러한 분류는 자명하다.

그러나 출연금 형태로 기관에 자금을 제공할 때, 자금집행이 의도한 대로 이루어지기 위해 정부부처는 자금사용에 대해 충분한 조건들을 붙일 수 있다. 이들 조건은 출연협약(grant funding agreement)의 형태로 나타난다. 만약 이들 조건 때문에 공공부문이 기관의 광범한 정책을 통제할 수 있다면, 이 출연금은 지배의 수단이 될 것이다.

여기서 지배수단은 공공부문이 출연금 수취자의 사업계획을 종료시킬 수 있기 때문이다. 이는 강력한 통제로 간주되는데, 여기서는 공공부문이 기관의 일반적인 정책과정에 영향을 주기 때문이다.

(8) 소유권(Ownership)

부분적으로는 그 자체의 권리 때문에, 또 부분적으로는 소유권이 지배를 허용하기 때문에 소유권은 중요한 기준이다.

공공부문이 지분의 50% 이상을 소유하면 지배를 할 수 있다.

공공부문에서는 관여하는 이해관계(participating interest)에 따라 기업이 아닌 기관에 대해서도 그 소유권이 규정될 수 있다. 이러한 이해관계는 ① 이윤을 공유하거나 사업손실 충당을 위한 부채를 분담하는 권한을 부여하거나, ② 청산시(winding up) 사업의 부채와 비용을 부담하는 의무를 부담시킨다.

그런데 임원의 과반수를 선임하거나 압도적인 영향력을 실질적으로 행사하는 능력을 갖고 있지 않기 때문에, 정부가 이해관계를 갖더라도

기관을 통제할 수 없는 상황이 나타날 수 있다. 정부가 특정 기관에 압도적인 영향력을 실질적으로 행사한다는 것을 입증하기 위해서는, 정부의 영향력 범위가 적당한 거리(arms-length)의 상호독립적인 계약에서 일반적으로 나타나는 것보다 더 강력하다는 것을 설명할 필요가 있다.

지금까지 특정 기관에 대한 다양한 지배수단들을 열거하였다. 이들이 지배수단들을 빠짐없이 설명하는 것은 아니다. 공공부문 분류 시 지배수단 중 일부는 매우 중요한 것이지만 또 다른 일부는 덜 중요하다. 기관분류를 검토할 때 통계청(ONS)은 중요한 것이건 사소한 것이건 모든 내용의 지배수단들을 종합적으로 검토하여 이들을 지배로 볼 수 있는지 판단할 것이다. 기관에 대한 지배를 판단할 때, 통계청(ONS)은 의사결정의 전반적인 합리성을 검토하며 여러 각도에서 관찰한다. 따라서 분류에 대한 결정은 기관을 지배하고 있다는 한 가지 사실만으로 간단하게 이루어질 수 없으며, 대신 통계청(ONS)은 기관 전체를 그리고 정부가 당해 기관의 활동에 미치는 총체적인 영향을 관찰한다.

만약 사소한 내용의 통제가 누적되어 기관에 대한 ‘전반적 통제(overall control)’가 된다면, 이들 모두를 감안하여 분류가 이루어진다. 또한 통제란 통제행위가 아닌 통제의 능력에 의해 규정된다. 정부부처가 ‘전반적 통제’의 권리를 지속적으로 보유하면서 실제로는 그렇게 하지 않더라도, 이는 지배에 해당되는 것이다.

나. 분류에 대한 추가적인 사항

국민계정 내에서의 분류는 ‘지배’가 가장 중요한 기준이지만 공기업 여부를 판단하는 ‘시장적 기관(market body)’, 그리고 중앙정부 여부를 판단하는 ‘지방’ 등에 대해서도 재정성은 기준을 제시하고 있다. 이들 외에도 다양한 이슈들이 있는데 이들을 보다 자세히 살펴보기로 한

다. 그런데 이들은 단지 지침에 불과하며 최종 결정은 통계청(ONS)이 한다는 사실을 명심해야 한다.

(1) 시장적 기관

공기업은 정부지배 시장적 기관으로 정의된다. 시장적 기관은 재화와 서비스를 판매용으로 생산하는 기관인데, 적어도 생산원가의 50%는 이들 매출을 통해 충당된다. 향후 반복되지 않거나 또는 반복될 것으로 기대되지 않는, 특정 연도의 일시적 변동 때문에 빈번하게 재분류되는 것을 피하기 위해 50% 기준은 수개 연도의 기간을 관찰하여 적용되어야 한다.

생산원가는 서비스의 직접 제공을 위해 부담하는 임금, 재화와 서비스의 구입, 계약자 지급, 공공요금, 임대료, 세금 등을 포함한다. 이들은 암묵적으로 적용되는 보험료, 감가상각, 그리고 적정율의 자본비용-표준 실질률로서 3.5% 또는 적용가능한 경우 위험조정 시장률- 등과 같은 암묵적 원가를 포함한다. 또한 이들 원가는 해당 몫의 간접비, 그리고 주무 정부부처가 당해 기관에 서비스를 제공하는 경우에는 주무 부처의 원가를 포함한다. 재화 또는 서비스의 제공 또는 관리를 위해 필요한 최상위의 경영 또는 기관정책에 대한 시간도 회수가능원가(allowable cost)이지만, 정책작업에 대한 원가는 일반적으로 제외된다는 것을 유의해야 한다.

회수가능원가(allowable cost)는 이미 이루어진 자본지출 금액을 포함하지 않지만, 재화 또는 서비스의 생산에서 나타나는 자본소비의 원가는 가격을(감가상각과 사용자본에 대한 적정한 비율을 통해) 통해 충당되어야 한다. 원가는 유사 업종의 정상적 자본수익, 대부분의 공공 서비스에 적용되는 3.5% 비율을 초과하는 수익을 창출하는 부분을 인정하지 않는다.

매출액(sales)은 경제적으로 유의한 가격으로 재화와 서비스에 대한

지급으로 정의된다. 수요량과 공급량에 영향을 주는 가격은 경제적으로 유의하다.

수행한 작업에 대하여 정부기관이 다른 공공기관에 지급하는 금액이 매출액인지 출연금인지 구분하는 것은 매우 어려운 문제다. 일반적으로 지급금액이 적당한 거리(arms-length)의 계약에 따라 산출물에 대한 일정한 물량 또는 가액에 연계되어 있고, 또 이러한 산출물이 제공되지 않을 때 지급금이 이루어지지 않는다면, 당해 지급금은 매출액으로 분류될 수 있을 것이다. 일반적인 운영비 또는 전반적인 적자를 충당하기 위한 정부기관의 지급금액은 출연금으로 간주된다. 주로 출연금으로 충당되는 기관은 비시장적 기관이 됨으로써, 일반정부의 일부가 되거나 또는 민간의 비영리기구가 될 것이다.

공공부문에서 나타나는 또 다른 이슈로는, 어떤 소득이 매출액으로 간주되고 또 어떤 소득이 조세로 간주되어야 하는가를 결정하는 것이다. 이러한 이슈는 특히 규제적인 서비스 또는 거래 인허가로 인해 민간부문에 수수료를 부과하는 기관에서 나타난다. 이러한 기관들은 경쟁시장에 거의 참여하지 않기 때문에 이러한 종류의 소득은 조세로 분류되는 것이 일반적이다. 조세 수입은 비시장적이므로, 이러한 구분은 특정 기관이 중앙정부의 일부인지 아니면 공기업의 일부인지를 결정하는 데 중요하다.

어떤 소득이 출연금 또는 조세가 아니고 매출액으로 분류되는지에 대해 보다 자세한 내용은 CLASS(2010)2: Classification of Receipts를 참조해야 한다.

(2) 중앙정부 대 지방정부

일반정부는 국가기관과 그 소관이 일부 지역에만 한정되는 기관으로 구분되는데, 후자의 기관들은 지방정부부문을 형성한다.

통계청(ONS)은 지방정부의 경계를 결정할 때 많은 요소들을 감안

한다. 우선 당해 기관의 책임에 대한 지역적 범위를 관찰하는데, 만약 그 지역이 지방자치단체(또는 소수의 지방자치단체를 합친 경계)의 경계에 한정된다면 당해 기관은 지방정부부문으로 분류될 것이다.

비록 그 소관이 전국으로 확대되더라도, 여타의 지방정부 기관에 의해 통제되고 주로 자금조달되는 기관들도 역시 이 부문에 포함될 것이다. 이의 가장 대표적 사례로는, 단일 기관이 복수의 지방자치단체에서 동일한 기능을 수행하는, 지방정부협회(Local Government Association)를 들 수 있다.

영국에서 행정위임 지역(devolved regions)은 앞에서 설명한 지방정부의 경계로 생각되는데, 행정위임 정부(devolved government) 그 자체는 중앙정부기관이 된다. 이는 그 소관이 행정위임 정부(devolved government)의 경계를 넘는 기관에서도 역시 그러하다.

(3) 별도의 제도단위

그 자체의 권리를 갖는 것으로 분류되기 위해서는, 기관이 별도의 제도단위가 되어야 한다. 즉, 자체의 법적 형태를 가지며 별도의 존재가 될 수 있어야 한다. 따라서 다음과 같이 열거된 내용들을 구비할 수 있어야 한다. 이들은 ① 자주적으로(autonomous way) 의사결정을 하고 ② 계약을 체결하며 ③ 자산을 소유하고 처분하며 ④ 인력을 채용하고 ⑤ 자신의 은행계정으로 지급을 하며 ⑥ 회계를 처리한다.

만약 별도의 제도단위가 아니라면 그 기관이 속하는 모기관의 일부로서 분류되어 모든 거래들이 모기관이 귀속되는 부문으로 간주된다. 일반적으로 제도단위는 한 개의 부문으로 분류된다. 만약 제도단위가 한 개 부문 이상의 특징을 갖는 활동을 수행한다면, 이 단위가 두 개 이상의 구분되는 제도단위로 분리될 수 있는지 먼저 생각해 볼 필요가 있다. 예컨대, 두 개의 본부로 분리되는 정부 대리청(agency)에서 하나의 본부는 정책자문을 수행하고 다른 본부는 서비스를 판매하는 경

우가 있다. 만약 두 개의 본부에서 별도의 회계가 처리된다면, 그 대리 청을 두 개의 구분되는 제도단위로 간주할 수 있을 것이다.

(4) 특수목적법인(SPVs)

공공부문과 민간부문의 특수목적법인(SPVs, Special Purpose Vehicles)은 복잡한 거래에서 일정한 특징을 갖고 있다. 일반적으로 이들 기관들은 자산을 보유하고 금융수단을 발행하는 단일의 목적을 위해 종종 설립된다.

이들 기관들은 별도의 제도단위로 간주할 수 있는, 앞의 기준들을 충족할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 그런데 그 성격 때문에 이들은 분류의 경계선상에 놓여 있어 다음과 같은 추가적 기준이 적용될 수 있다.

첫째, 만약 특수목적법인이 증권을 보유할 목적으로만 설립된다면 일반적으로 '신탁(Trust)'으로 간주될 수 있기 때문에, 국민계정에서 별도의 제도단위로 간주되지 않을 것이다. 둘째, 만약 특수목적법인이 금융수단을 발행하기 위해 존재한다면 별도의 제도단위로 간주되어, 국민계정에서 금융중개(Financial Intermediary)부문의 일부로서 분류될 수 있을 것이다.

(5) 민영화와 국영화

민영화는 정부가 기업에 대해 보유하는 과반의 주식을 매각할 때 나타나고, 국영화는 정부가 이전에 민간소유의 기관에 대해 과반의 주식을 획득하는 그 반대의 경우이다. 이러한 소유권 이전은 분명히 기관의 부문 분류에 영향을 주지만, 민영화라는 행동과 기관의 재분류를 구분하는 것은 중요하다.

민영화의 핵심은 정부가 기관의 소유권을 민간부문에 매각하는 것이다. 정부가 기관의 전부 또는 일부를 매각할 것인지 또는 전혀 매각

하지 않을 것인지, 이는 정책적 의문이다. 일부 민영화에서는 정부사업을 매각하여 경쟁시장의 기업처럼 작동하도록 단순히 내버려 둘 수 있다. 또 다른 경우에는 기존 공공기관을 구조조정하여 정부가 보유하고자 하는 부분을 공공부분에 남겨두고 그 나머지 부분을 민영화하는 것이 필요할 것이다.

상장된 주식의 경우, 주식시장에서 거래가 이루어지는 날 민영화가 발생할 것이다. 매매거래의 경우에는 계약이 만료될 때 발생할 것이다.

보유하는 과반수 주식을 민간에 이전한다는 것은 정부가 그 기관에 대한 통제의 많은 부분을 상실한다는 것을 의미한다. 그러면 이 기관은 공공부문에서 민간부문으로 재분류되어야 할 것이다.

그런데 정부는 정책적 이유로 민영화된 기관에 대해 부분적인 통제를 보유하고자 할 수 있다. 만약 정부가 기관의 일반적인 정책을 충분히 통제하는 것으로 생각되면, 이 기관이 경제적 이해관계에서는 민영화되었다 하더라도 국민계정에서는 공공부문으로 남을 것이다. 민영화 이전에 임원은 공공부문에서 선임되었는데 그 임기와 선임조건이 일반적이라면, 이는 민영화에 장애가 되지 않는다.

국영화는 어느 정도 민영화 기준의 반대라 할 수 있다. 국영화는 일반적으로 정부가 기업의 지분(또는 주식의 과반수)을 획득하는 것으로 간주된다. 과반의 소유 이전이 이루어진다면 이 기관은 공공부문으로 분류되고 공기업이 될 것이다.

그런데 민영화에서 설명한 것처럼, 기관의 정책을 통제하는 방법으로 정부는 소유하지 않는 기관을 통제할 수도 있다. 따라서 특정 기관이 공공부문으로 이미 분류되어 있다면, 국영화는 재분류를 초래하지 않을 것이다.

특히 자금위기로 국영화된 기관에 대해서는 주의가 요구된다. 정부는 특정 산업을 보호하고 공익을 보호하기 위하여 자금위기를 겪는 기관을 구입할 수 있는데, 이는 일반적으로 정부가 소수의 지분을 소유하거나 정책자금을 대출하는 등의 방법을 통해 기업과 일정한 이해관

계를 갖는 경우에 나타난다. 이러한 이해관계는 일반적으로 공공부문의 이익을 보호하기 위해 조건을 부과하고 통제하는 경우에 나타나는데, 이러한 통제의 비중이 커서 정부가 '전반적 통제'를 행사하는 것으로 생각된다면 이 기관은 공공부문으로 재분류될 것이다.

국영화는 민간부문의 기관을 공공부문으로 이전하지만 국영화라는 사건과 추가적인 정부통제로 인한 재분류 사이에는 일정한 시간 간격이 있음을 유의해야 할 것이다.

(6) 합작벤처(Joint Ventures)

합작벤처는 두 개 이상의 파트너가 일정한 활동을 수행하고자 공식적인 컨소시엄을 형성하는 경우다. 한 가지 사례로는 파트너들이 기업을 설립하고 그 주식을 획득하는 것이다. 합작벤처에 대한 지배 기준은 기업에 대한 지배와 동일하기 때문에, 기관의 부문 분류를 검토할 때 앞의 지배에 관한 기준들이 적용되어야 한다.

합작벤처가 공공부문에 의해 지배될 때, 그 기관은 공공부문으로 분류되고 또 기관의 모든 차입은 공공부문 순채무(public sector net debt)로 처리될 것이다. 만약 이 기관이 민간부문에 의해 지배된다면 그 반대가 성립한다.

합작벤처는 일반적으로 공공부문과 민간부문의 파트너들 사이에 50대 50 중립적으로 설립된다. 공공부문과 민간부문이 서로 중립(deadlock)이라면 이 기관은 기본적으로 민간부문으로 분류된다. 그런데 여기서 중립(deadlock)은 통계청(ONS) 관점에서 볼 때 정확히 50대 50을 의미하는 것임을 명심해야 한다. 그런데 합작벤처에서 공공부문은 민간부문 파트너에 대해 종종 통제와 권리를 추가로 가지는데, 이러한 경우에는 비록 이사회 투표권이 중립이라 하더라도 공공부문으로 분류되어야 할 것이다.

합작벤처에서는 일반적으로 각 파트너의 통제권을 설명하는 파트너

협약이 존재한다. 여기서 정부측 파트너가 합작벤처에 대해 갖는 권리는 중요하다고 할 수 있다. 그러나 이러한 권리가 민간부문 파트너의 보유 권리와 유사하다면, 이러한 권리를 이유로 이 기관이 공공부문으로 자동 분류되어야 하는 것은 아니다. 정부가 정책(입지를 특정 지역에 한정하는 등)을 추진하기 위해 또는 정치적 문제(임원들의 임금 대폭 증가)를 회피하기 위해 합작벤처에 대해 통제권을 가진다면 중립이 아니라 할 수 있기 때문에 공공부문 방향으로 분류될 것이다.

3. 수입의 분류

영국 재정성은 공공부문 분류를 위해 필요한, 조세와 매출수입의 구분기준을 설명하기 위하여 「Class(2010)2: Receipt」를 발간하고 있다. 그 내용들은 다음과 같이 정리할 수 있다.

가. 조세와 매출수입

유럽계정체계(ESA)는 조세를 “일반정부 또는 유럽연합의 기관에 의해 부과되는 현금 또는 현물의 강제적, 비대가성 지급”이라고 규정하고 있다. 따라서 수입이 조세로 분류되기 위해서는 강제성과 비대가성을 갖추어야 한다.

첫째, 강제성인데 엄격하게 말하면 진정으로 강제적인 행동은 거의 없다. 예컨대 소득세 지급을 회피하고자 한다면 소득의 획득을 포기하면 된다. 따라서 이 용어를 적용함에 있어 통계청은 매우 광범한 정의를 사용하는데, ‘합리적인 대안이 없는 지급’ 모두를 강제적이라고 간주한다. 정부가 시장에서 요구되는 것을 자체적으로 공급하는 독점적 지위에 있다면(예컨대, 허가), 이의 구입은 모두 강제적으로 생각되어야 한다.

둘째, 비대가성인데 대가성의 의미는 매우 협소한 내용으로 정의된

다. 예컨대 일정금액의 지급이 이루어진다면 그 금액의 서비스가 그 대가로 제공되어야 한다. 만약 제공된 서비스가 당해 금액 이하이고 지급금의 나머지가 다른 그룹을 보조하는 데 사용된다면, 당해 지급은 분명히 완전한 대가성이 아니다. 만약 대가성이 성립되었다면 이러한 지급은 적절한 시장 수익률이 달성되도록 보장할 것이다.

이들 두 가지 조건이 모두 충족될 때 소득의 흐름은 국민계정에서 조세로서 분류될 것이다. 경제적 또는 기타 활동에 대하여 지급을 요구하는 법률을 제정하는 정부의 권한 때문에 수입이 나타나는 경우에 일반적으로 조세가 계리될 것이다. 조세는 정부 이외의 경제주체가 요구할 수는 없으며, 또 그 부과금(charge)은 제공된 서비스에 전혀 비례하지 않는다.

예컨대 시장가격에 의한 서비스 지급, 토지 임대료의 지급, 이자와 배당금, 직장에서의 연금기여금 등은 모두 경제 내 다른 부문에 지급되지만 이들은 조세가 아니다. 경쟁시장에서 재화에 대한 어떠한 지급도 조세로 분류될 수 없다.

그런데 어떤 기관이 판매용으로 재화 또는 서비스를 생산한다면 판매수입에 의해 그 기관은 편익을 얻는다. 국민계정에서 이러한 생산은 다음 두 가지 중 하나로 분류된다. 첫째, 시장에서 경제적으로 유의한 가격에 판매되는 재화와 서비스로 구성되는 시장적 산출물이 있다. 둘째, 비시장적 산출물은 그 중요한 산출물이 공짜 또는 경제적으로 유의하지 않은 가격으로 생산되는 재화와 서비스를 포함한다.

시장과 비시장의 구분은 국민계정에서 기관이 분류되는 방법에 영향을 줄 것이다. 시장소득으로 주된 재원이 조성되는 공공부문의 기관은 공기업으로 분류된다. 시장과 비시장의 구분은 무엇이 경제적으로 유의한 가격인가에 대한 판단을 기초로 한다. 국민계정에서 이의 적용 방법은 특정 기관의 핵심적 활동 영역을 파악하는 것이다. 공기업(즉 시장기관)의 경우 시장에서 판매되는 모든 산출물은 시장산출물로 간주된다. 그러나 일반정부기관(즉, 비시장 생산자)에서 시장소득이 계

리되기 위해서는 개별 생산물의 매출이 생산원가의 50% 이상을 보전해야 한다. 예컨대 정부부처의 발간물 매출은 생산물의 판매로 분류되지만 이러한 시장성 기준을 충족하지 않을 것이기에 비시장 소득으로 분류될 것이다.

공공부문에서 수입이 재화/서비스의 판매인지 조세인지 정확하게 분류하는 것이 항상 분명한 것은 아니다. 앞에서는 조세의 특징에 대해 설명하였는데, 이제 재화와 서비스의 판매에 대한 내용을 자세히 설명하기로 한다.

첫째, 명확한 그리고 직접적인 연계가 있어야 한다. 재화와 서비스로부터 획득한 수입이 조세로 분류되지 않기 위해서는, 구입자와 편익 사이에 명확하고도 직접적인 연계가 존재해야 한다. 이를 위해서는, ① 부과금(charge)을 지급하는 개인들이 별도로 구분될 수 있는 재화 또는 서비스를 수령하여야 하고(주차요금을 대가로 하는 주차시설) ② 지급하는 사람에게 편익은 개인적으로 제공되어야 하며 - 광범한 부류의 개인들, 또는 그 개인이 속하는 산업 전반에 걸쳐 편익이 제공되는 것으로는 충분하지 않다 ③ 당해 활동이 존재하는 이유가 일반인 전반을 대상으로 편익을 제공하는 것이라면, 당해 기능은 대부분 규제 또는 부담금(levy)이 된다.

둘째, 원가를 충당하는 부과금이어야 한다. 재화와 서비스에 대한 대가(payment)로 계리하기 위해서는 당해 부과금이 개인들에게 재화와 서비스를 제공하는 식별가능한 원가와 합리적인 시장수익률의 합계를 초과하지 않아야 한다. 식별가능한 원가를 초과하는 수입을 위해 부과금을 책정한다는 의도가 명확하게 있다면, 또는 당해 부과금이 식별가능한 원가를 초과하는 소득을 지속적으로 창출하는 것으로 파악된다면, 정부는 경제 내에서 조세를 부과하는 유일한 지위를 활용하는 것으로 생각될 것이다.

일반적으로 서비스 부과금을 계산하는 데 사용되는 원가는 재정성의 '공적 금전 관리지침(Treasury's Managing Public Money guide)'에서

열거하는 항목들로 구성된다. 이들 원가는 봉급, 사무용품, 재화와 서비스 조달, 계약대금, 공공요금, 임대료, 세금 등 서비스의 직접 제공을 위해 부담되는 것들이다. 이들은 귀속되는 보험료, 감가상각, 적정 비율의 자본비용 -3.5%의 표준적인 실질이자율 또는 위험조정 시장이자율- 등 암묵적 원가(notional cost)를 포함한다. 또한 이들 원가는 주무정부부처가 판매기관에 서비스를 제공하는 한, 적정 규모의 간접비용과 주무부처의 원가도 포함한다. 재화와 서비스의 인도 및 경영에 소요되는 고위경영 또는 사업정책의 시간은 원가이지만, 일반적인 정책 작업에 대한 원가는 제외된다.

원가는 현재 상태에 대한 자본지출을 포함하지 않는다. 그러나 재화 또는 서비스의 생산에서 나타나는 자본소비의 비용은 가격을 통해 보전되어야 한다(감가상각을 통해 사용자본에 대한 합리적 비율로). 원가는 유사업종의 정상적 자본수익, 즉 대부분의 법적 서비스에서 책정된 3.5% 비율을 초과하는 이자율을 포함하지 않는다.

그런데 정부가 공공부문의 기관이 수행하는 활동에 대하여 일정한 금액을 지급하는 경우, 이 금액이 판매(sales)인지 아니면 출연(grants)인지 결정하는 것은 어려운 일이다. 일반적으로 이들 지급금액은, 적당한 거리의 계약(arms-length contracts)으로 산출물에 대한 특정 물량 또는 가치에 연계되고 또 산출물 미인도시 지급이 이루어지지 않는다면, 판매로 분류될 것이다. 일반 운영비 또는 전반적인 적자를 보전하기 위한 정부기관의 지급금은 출연으로 간주된다. 출연금으로 주로 보전되는 기관들은 비시장적 기관으로서 일반정부의 일부 또는 민간 비영리기관이 될 것이다.

벌금과 과태료 역시 강제적으로 요구되는 지급금이지만, 그 성격상 처벌이며 또 사법적(또는 준사법적) 기관에 의해 부과되기 때문에 조세와 구분된다. 강제집행 활동과 관련되는 수입금도-차량 견인비용-역시 벌금소득(fine income)으로 분류된다. 여기서 예외는 기한 후 납세의 과태료, 탈세에 대한 벌금 등 조세와 관련된 벌금이다. 이들은 관

런 조세에 포함된다. 강제집행(enforcement)과 조사활동(monitoring)의 차이에 대해서는 다음 절에서 자세히 살펴볼 것이다.

나. 인허가와 부담금(levy)

(1) 인허가

신청자에게 상당한 편익을 제공하지 않는 인허가는 국민계정에서 조세로 분류된다. 그 목적이 기관의 자료수집 또는 강제집행 작업을 돕는 것이라면, 품질조사 없이 자동적으로 발급되는 인허가 또는 등록서는 조세로 분류될 것이다. 따라서 집단적인 재화와 서비스의 주된 자금조성을 위해 사용되는 '인허가'도 그러할 것이다.

인허가가 그 신청자에게 상당한 정도의 서비스를 제공하는 경우 이들은 서비스의 판매로 분류될 것이다. 어선의 내항(耐航)능력을 검사하는 작업, 식당의 보건검사 비용 등이 여기에 해당할 것이다.

정부활동에 대한 일부의 대가는 민영화된 공공서비스의 규제와 같이 인허가라는 이름으로 수입된다. 이러한 규제는 공익사업 그 자체를 위한 것이 아니라 사회 전반(또는 소비자 집단)에 대한 서비스가 된다. 따라서 이러한 인허가에 따른 소득도 역시 조세가 된다.

(2) 부담금

공공부문의 기관에 의해 강제적인 부담금이 부과되는 경우, 그리고 부담금이 이를 지급하는 개인에게 명확하고도 직접적인 편익을 제공하지 않는다면 당해 부담금은 국민계정에서 조세로 처리된다(부담금으로 조성되는 지출은 모두 공공지출로 처리된다). 특정 산업의 연구사업 프로그램을 결정하고 자금을 지원하는 공공부문의 연구위원회에서 당해 산업의 모든 기업들에 대해 매출액에 비례하여 부과 징수하는 강제적 부담금, 또는 당해 산업의 근로자 훈련사업에 출연금을 제공하

는 정부기관으로 이관되는 요원의 수에 따라 부과되는 강제적 부담금 등은 여기에 해당한다. 부담금 지급자가 집단적인 편익을 얻는 집단의 회원이거나 또는 집단의 많은 회원들이 편익을 얻는다는 사실이 명확하고도 직접적인 연계를 의미하지는 않는다. 국민계정에서 음(-)의 공공지출수입으로 계리되기 위해서는, 부담금 지급자가 개인적으로 편익을 얻어야 한다.

만약 부담금을 부과하는 기관이 공공부문이 아니라면, 또는 공기업이 아니라면 일반정부에 대한 암묵적인 수입, 즉 세금소득과 공공지출이 계리되어야 할 것이다. 국민계정에서는 오직 정부만 조세를 부과할 수 있는데, 민간부문이 이를 징수한다 하더라도 조세는 조세이기 때문이다.

설령 부담금이 이처럼 명확하게 파악되지 않는다 하더라도 동일한 방법이 적용될 것이다. 예컨대 공익사업에 대한 규제로 특정한 소비자 집단에 보조를 제공함으로써 다른 집단의 부담이 암묵적으로 늘어난다고 하자. 이러한 거래는 부담금의 특징을 갖는다. 따라서 조세와 공공지출이 계리되어야 할 것이다. 반면 영국법률협회 등 민간부문의 특정 자율규제기관에 의해 부과되는 금액은 특정 민간부문 조직이 다른 민간부문 조직에 제공하는 서비스 지급이다.

그리고 부담금에 대한 행정은 부담금 납부자에 대한 서비스가 아니다.

(3) 인허가와 부담금 - 조세 대 부과금

인허가와 부담금의 대부분은 조세수입으로 간주된다. 그런데 인허가를 통해 사회 전반 또는 수수료(fee) 지급집단 일반이 아니라 신청자 개인에게 높은 수준의 서비스가 제공되는 경우, 그리고 당해 수수료가 회수가능원가(allowable cost)만을 보전하고 그 원가 이상을 더 이상 충당하지 않는다면, 이는 서비스 지급으로 간주될 수 있을 것이다.

인허가에 대한 ESA95 규칙에 의하면, 모든 인허가는 주로 일반 대

중의 편익을 위한 것이다. 그러나 ① 경우에 따라서는, 수수료를 지급하는 개인에게 상당한 요소의 서비스가 존재하기도 하는데, 이러한 조건 하에서는 이들이 서비스 지급으로 계리될 수 있으며 ② 그 나머지 인허가, 즉 수수료 지급 개인에게 상당한 요소의 서비스가 없는 경우에는 조세로 계리되어야 한다.

신청자에게 상당한 서비스 요소가 있는 인허가는 어떻게 처리할 것인가? 인허가 발급은 통상 산업규제가 개선된 형태로 생각되기 때문에 기본적으로 사회 전반에 대한 서비스다. 그런데 경우에 따라서는 개인 신청자에 대해 상당한 정도의 서비스 요소를 가질 수 있다. 두 가지를 예시적으로 설명할 수 있다.

첫째, 인허가 발급 여부에 대한 결정의 핵심은 신청자, 그의 사업체, 요원, 장비, 생산물 등의 역량(competence), 품질, 적합성 등에 대한 검증의 결과일 것이다. 인허가를 받으면 그 소지자는 시장에서 활동을 할 수 있기 때문에, 인허가가 적합성에 대한 객관적 설명이 됨으로써 인허가는 신청자에 대한 서비스로도 생각될 수 있다. 둘째, 인허가는 그 소지자와 다른 사람들과의 거래에서 실질적으로 유용할 수 있는데, 예컨대 여권이 해외여행하는 영국인의 외국 정부와의 거래를 돕는 것을 들 수 있다.

(4) 강제집행 대 조사

회수가 가능한 원가의 범위에서 강제집행은 제외되고 조사는 포함되기 때문에, 이 두 가지 개념의 차이는 당해 소득이 조세인지 아니면 서비스 지급인지 구분하는 데 핵심적 사항이다. 이러한 구분에 대한 지침은 아래와 같다.

첫째, 강제집행은 어떤 일을 하도록 강제하기 위해 국가의 권한을 사전적으로 동원하는 것이다. 이것의 의미는, 잠재적인 범죄자가 자신이 잘못된 일을 하고 있고 또 자신들에게 실질적인 또는 잠재적인 강

제집행이 가해진다는 사실을 인지하도록 만드는 것이다.

둘째, 개별적인 조사는 측정에 관한 것이다. 결백한 인허가 소지자 자신들이 법률적으로 올바르다는 것을 확인할 수 있도록 하는 과정이다. 조사는 인허가 소지자에 의해 양심적으로 제안되거나 또 제안될 수 있다. 관련 정보가 규제기관에 제공되는 것은 부수적 현상이며 규제기관은 수동적인 위치에 있다.

차량의 속도와 관련된 사례들을 예시하면 다음과 같다. 차량의 속도계(speedometer)는 조사의 일부이고, 속도위반 단속은 강제집행의 일부다.

속도계가 정확한지에 대해 독립적 개인이 제출하는 월별 증명서는 조사인데, 이는 운전자가 속도계 작동을 스스로 안심하며 나타나는 부산물이기 때문이다. 규제기관이 이처럼 (긍정적 이유 때문에) 알려지는 독립적 개인이라 하더라도, 규제기관의 작업은 인허가 소지자에 대한 서비스가 된다. 월별 증명서를 제출하지 않는 사람들을 추적하는 것은 강제집행이다. 속도계의 정확성을 조사하기 위한 규제기관의 불시 점검은 강제집행이다. 만약 기업이 속도계의 사본을 규제기관에 제출하고 규제기관이 위반 여부를 살펴본다면, 이는 강제집행이다. 만약 규제기관이 사본을 조사하여 제한속도 위반을 처벌한다면, 이 역시 강제집행이 된다.

추가적인 사례들로는 다음과 같다. 비소지자가 인허가/등록을 하도록 하는 것은 강제집행이다(인허가 필요성과 지원방법에 대해 일반지침을 제시하는 것은 제외). 강제집행 절차는 민원, 표본조사 또는 모든 인허가 소지자 조사를 통해 강제집행자에 의해 시행될 것이다.

규제기관이 조사/강제집행을 하는 경우(예컨대 인허가 발급 후 3개월 이내에 장비의 정기적 조사), 조사대상자도 그 정보에 관심을 갖고 또 이를 통해 인허가 조건을 준수한다는 사실을 신뢰하여야 그것이 조사가 된다. 따라서 규제기관이 입수하는 정보에 대한 조사는 (또는 입수할 수 있도록 체제가 정비될 수 있는데) 조사대상자가 선택 의지로

인허가 조건을 준수하는 절차의 부산물이다.

규제기관이 수행하는 조사와 인허가 소지자에 의한 조사가 중복되는 경우에는, 규제기관이 강제집행하는 것이다. 조사를 통해 위반이 밝혀지면, 후속 절차는 강제집행이 된다. 인허가 소지 여부를 파악하기 위한 무작위 점검은 강제집행이다.

4. 공공기관에 대한 질문지

통계청, 내각실, 재정성은 모두 기관분류에 대해 일정한 역할을 수행한다. <표 VI-1>의 질문지는 각 정부부처가 신규 및 제안된 기관 그리고 내각실의 ‘공공기관’ 백서, 통계청의 국민계정 기관 목록인 ‘부문 분류지침(sector classification guide)’, 재정성의 정부계정원장 목록 등에서 열거되지 않는 기관들에 대한 정보를 수집하도록 한다.

여기서는 공공부문이 지속적이거나 중요한 관계를 갖고 있는 기관들, 특히 (이들에 한정된 것은 아니지만) 다음에 관심을 갖고 있다. ① 장관에 의해 설립되거나, 또는 장관의 승인을 받아 설립되거나, 또는 비장관 부처에서는 이사장 또는 위원장에 의하여 설립된 기관 ② 재정성 지침의 정의에 따라 공공부문으로 분류될 수 있는 기관 ③ 지역에서 운영되지만 정부부처가 임명권, 통제권, 또는 운영 측면에 대한 책임을 지는 기관들 ④ 내각실은 재정성과 통계청의 관점에서 제도단위가 아닌 공공기관들을 (단독으로) 분류할 필요가 있다. 예컨대 그 자체의 회계 또는 예산시스템이 없는 장기와 단기의 자문기관들을 내각실은 관심을 갖는다.

만약 의심스러우면 당해 기관에 대한 정보를 제공해야 한다.

가능한 아주 자세히 제공해야 한다. 필요하다면 별도 용지에 추가 정보를 제공해야 한다.

또한 모든 질문에 대해 응답해야 한다. 질문이 적용되지 않는 경우 또는 당해 기관에서 관련 정보가 가능하지 않을 경우에는 이를 명확하

게 밝혀야 한다.

그리고 기관별로 별도의 양식을 사용해야 한다. 제공된 칸은 충분한 답변을 위해 원하는대로 확장될 수 있다.

완성된 질문지와 관련 정보는 해당 부처의 공공기관 조정관(Public Bodies Coordinator) 앞으로 제출되어야 한다. 조정관은 이를 재정성의 해당 예산심의관과 내각실의 '대리청 및 공공기관팀'에 제출하여야 한다. 해당 부처의 공공기관 조정관에 대한 자세한 내용은 내각실의 '대리청 및 공공기관팀'에 문의할 수 있다.

〈표 VI-1〉 영국 정부의 공공기관 지정 및 분류를 위한 질문지

주무부처 명칭, 주무과, 그리고 추가 정보를 제공하거나 필요한 답변을 해야 할 담당자의 성명 등	
기관 명칭	
기관의 구조와 소관	
1. 이미 존재하는 기관인가? (그렇다면 다음 질문을 기존 상황에 대한 것으로 간주하라. 만약 조만간 변화가 예상되면 이들 변화가 기존 상황을 어떻게 변화시킬 것인지를 기술하라)	
2. 기관의 홈페이지 주소	
3. 대략적인 설립연도와 업무개시일(또는 신설 기관의 개시일)	
4. 당해 기관은 별도의 제도단위인가? 그 자체 권리를 갖는 것으로 분류되기 위해서는, 당해 기관이 반드시, a) 그 자체의 권리로 재화 또는 자산을 소유할 수 있어야 하고, b) 경제적 결정을 내리고 또 그 자체 법적으로 직접 책임지고 해명해야 하는 경제적 활동에 종사할 수 있어야 한다. c) 그 자신을 위해 부채를 부담하거나, 기타 채무 및 지출부담을 지고 계약을 체결할 수 있어야 한다	

〈표 W-1〉의 계속

d) 완전한 계정체계를 유지하거나, 요구되는 경우 경제적 또는 법적으로 완벽한 계정체계를 구비할 수 있어야 한다(설명은 각주 참조). 현실적으로 별도의 제도단위는 그 자체의 법적 형태를 가지고, 별도의 존재로 구분되고, 자주적인 방법으로 의사결정을 내리고 계약을 체결하고, 자산을 소유하고 처분하고, 인력을 고용하고 자체 은행계정으로 지급할 수 있다. 당해 기관이 앞의 기준들을 어떻게 충족하는지 설명하라.	
5. 당해 기관은 지속적인가 아니면 한시적인가?	
6. 당해 기관의 설립방법(행정적 조치, 국가허가(Royal Charter), 법률, 기업법 등) 6a. 만약 당해 기관이 특별한 법률에 의해 설립된다면, 당해 법률의 명칭과 법률초안의 내용을 기술하라.	
7. 기관의 목적은?	
8. 기관의 권한(terms of reference)은?	
9. 다음 자료가 존재한다면 전자파일 형태로 제출할 수 있는가? 초안인지 아니면 최종안인지 표시하라. • 공식적 문서 형태의 재정각서(Financial Memorandum) 또는 출연금 협약 • 계정체계 • 양해각서와 정관 • 연도별 보고서 • 권한(terms of reference) • 당해 기관과 다른 기관과의 관계를 설정하는 여타의 모든 서류들 • 통제에 대한 여타의 모든 계약 • 여타의 모든 지배수단(governing instrument) • 당해 기관과 회원과의 관계를 설정하는 모든 서류	

〈표 W-1〉의 계속

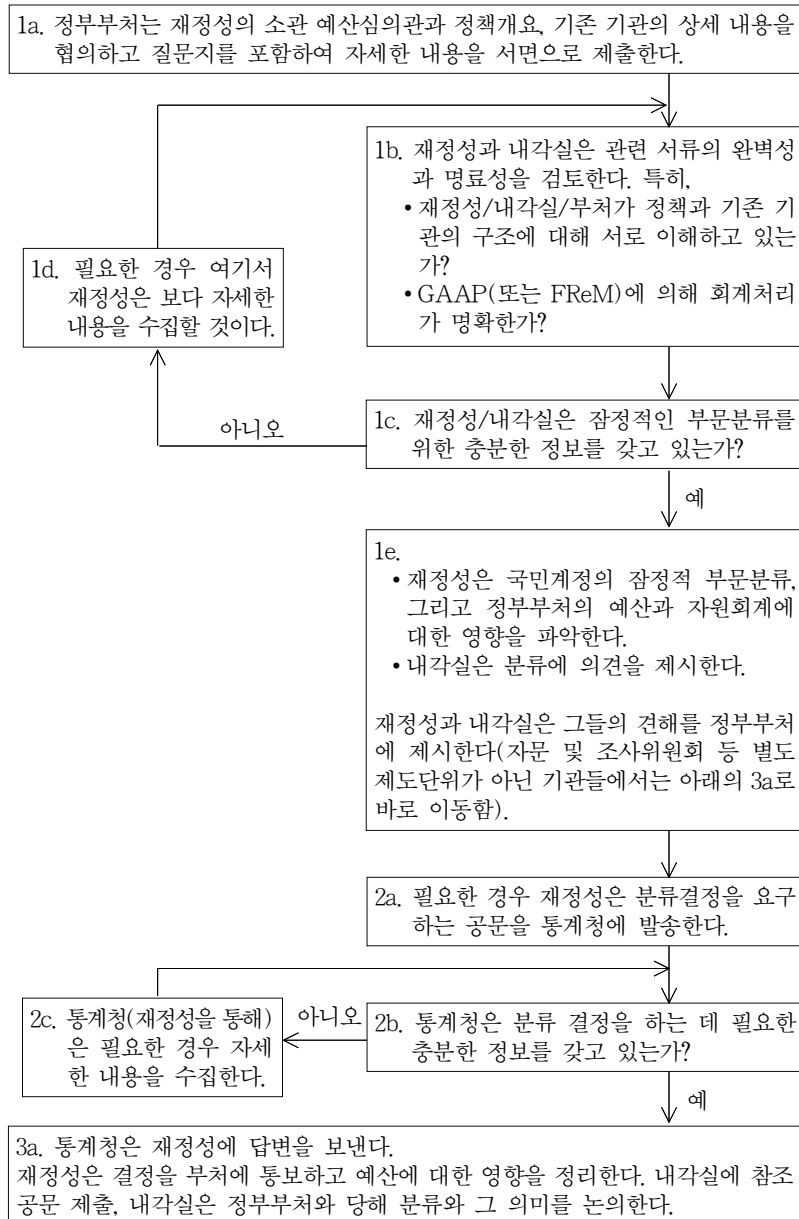
10. 지방, 잉글랜드, 영국 등 당해 기관의 소관 지역은?	
10a. 소관(remit)과 책임을 면제하는 지방의 기관들이 많이 존재하는가? 만약 그렇다면 이들 기관들은 결국 중앙의 기관에 의해 통제되는가, 아니면 이들은 독립적으로 운영되는가?	
11. 이들 기관은 단일 본사인가 아니면 전국에 걸쳐 지사가 있는가? 만약 후자라면 자세한 내용을 기술하라.	
책임관계, 이사회 조직, 요원들	
12. 당해 기관은 누구에게 해명책임을 지는가?	
13. 당해 기관에 장관이 포함되는가?	
13a. 만약 그렇다면 장관의 역할은 무엇인가? 예컨대, 임명하고, 선임을 승인하거나 거부하고, 서비스 요금과 수수료를 승인하고, 사업계획 또는 질문 8의 모든 서류들을 승인하거나 종료한다.	
14. 당해 기관에 정부부처의 공무원들이 포함되는가?	
14a. 만약 그렇다면 공무원의 역할은 무엇인가? 예컨대, 임명하고, 선임을 승인하거나 거부하고, 서비스 요금과 수수료를 승인하고, 사업계획 또는 질문 8의 모든 서류들을 승인하거나 종료한다.	
15. 이사회의 이사 수는?	
16. 이사회의 이사를 선임하는 곳은? 만약 여러 곳에서 선임한다면 각각에서 선임하는 수를 표시하되, 공공요원(public servants, 공무원, 지방정부 공무원, NHS 요원, 군인 및 긴급서비스 요원)이 얼마인지 포함하여 기술하라. 이들은 개인적 임명인지 아니면 특정 조직 또는 협회 등의 대표자(직권상의 지위, ex-officio posts)인지 기술하라.	
17. 누가 다음을 선임하는가? • 의장 • 이사 • 일반 회원	

〈표 W-1〉의 계속

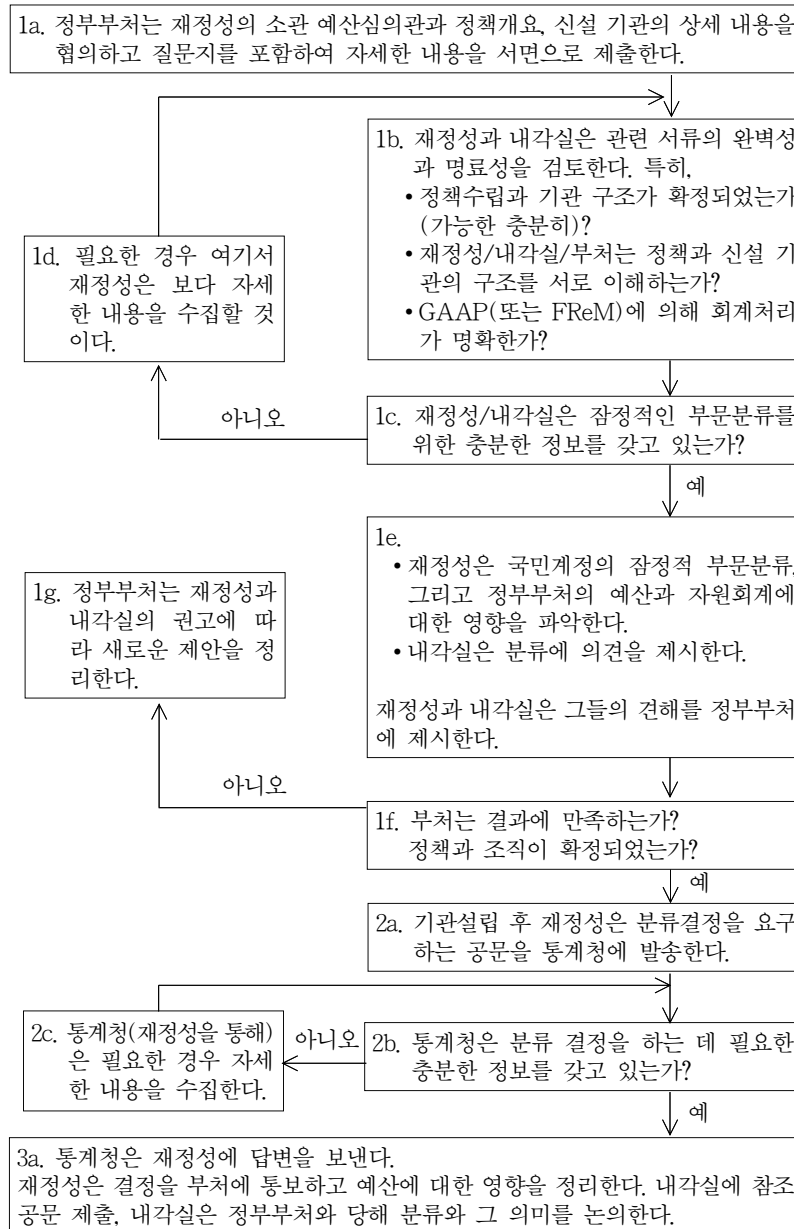
임명권은 다른 사람이 지명한 후보자에 대한 승인권 또는 거부권을 포함함을 유의하여야 한다.	
17a. 현행 이사회가 신규 이사들(의장 포함)을 지명하는 경우 최초의 이사회를 누가 선임하는가? 이러한 최초 이사회와 현행 체제를 명확하게 구분 또는 분리할 수 있는가?	
18. 모든 이사, 장관, 공무원이 여타 이사들에 대해 특별한 추가적인 권한을 갖고 있는가? 예컨대 이들은 사업계획 승인에 대하여 특별한 권한 또는 캐스팅 보트 또는 책임을 갖고 있는가? 또는 특정 이사의 참석이 정족수 요건이 되는가?	
19. 의회(재정성을 통해)가 일정한 방법으로 당해 기관의 이윤에 대하여 배당금 또는 지분을 갖고 있는가?	
20. 정부는 기관의 청산(winding up) 시 그 부채 전체에 책임을 지거나 채무와 경비를 지원할 것인가?	
21. 당해 기관은 그 자체의 요원(staff)을 충원하고 고용하는가?	
21a. 만약 그렇다면 이들은 공무원인가?	
재원(Funding)	
22. 당해 기관의 재원은 어떻게 충당되는가?	
가장 최근의 일년 전체 자료를 활용하여, 각각의 수치 및 기관 총지출 대비 개략적인 비율 등 각 재원의 형태를 열거하라. 재원의 예시: 부처 출연금 또는 지원출연금(grant in aid), 의회의 직접 의결, 서비스의 요금 또는 수수료(법적 또는 여타 형태의), 부과금, 융자금, 광범한 시장소득 창출 등	
23. 해당되는 경우에는, • 기관의 감사는 누구인가? • 기관의 감사를 누가 임명하는가?	

자료: HM Treasury(2010c)의 Annex 2.

[그림 VI-1] 기존 기관의 분류절차



[그림 VI-2] 신설 기관의 분류절차



자료: HM Treasury(2010c)의 Annex 1b.

5. 국민계정분류위원회

가. 배경

국내적으로 일관성을 갖고 또 전 세계적으로 비교가능한, 양질의 국민계정을 작성하기 위해서는 엄격한 분류가 이루어져야 한다. 또한 성과지표, 목표, 대규모 자금배분을 위한 기준치 등으로 국민계정 통계(이들에 기초한 통계를 포함)가 광범하게 사용되기 때문에, 분류상의 문제는 정치적으로 중요할 수 있다.

이는 특히 공공지출, 수입, 차입 및 채무의 측면에서 그러하다. 이는 국내적으로도 또 유럽연합 내에서도 중요하다. 예컨대 유럽계정체계(ESA95, European System of Accounts 1995)에 의한 유럽연합 통계들은 다음에서 활용된다. 첫째, 마스트리히트 조약의 지표, 특히 유로존 회원국들의 성장과 안정협약의 기준을 결정하고, 비회원국에 통화연맹의 수렴기준을 결정하는 정부채무 및 정부적자에 중요하다. 둘째, 유럽연합 예산에 대한 각 회원국의 기여금을 결정하는 주요 지표 중 하나인 국민총소득(GNI, Gross National Income)의 측정치가 된다.

유럽연합 국가들이 ESA95에 따라 통계치를 정리하는 것은 법적 요구사항이다. 영국 국민계정은 이 기준에 따라 통계청에서 정리된다. 추가적 기준은 유럽통계청의 '정부적자 및 채무지침(Manual on Government Deficit and Debt)'에 포함되어 있다.

영국 정부는 재정정책 지표들을 국민계정에 기초하도록 결정하였다. 재정정책의 목표는 국민계정 총량지표에 기초한 통계로 산정된다. 다시 말해, 경상예산('황금규칙'), GDP 대비 채무비율('지속가능 투자규칙') 등 공공부문의 중요한 지표들은 국민계정의 정의와 분류에 따른다는 것을 의미한다.

국제적인 통계지침들(주로 ESA95와 SNA93)은 분류 결정을 위한 광범한 구조와 원칙들을 제공한다. 전 세계적으로 통계기관들이 이 지

침들을 해석해야 한다.

공공부문과 민간부문 사이의 경계를 명확하게 합의하는 것은 중요
한데, 통계청은 유럽연합의 파트너와 함께 일련의 기준들을 개발하였
다. 이들 기준은 공공부문을 정의하는 것과 함께, 주로 일반정부부문과
공기업부문 사이의 경계에 초점을 맞추고 있다.

중앙정부부문의 계정을 정리하는 데 필요한 대부분의 재무정보는
정부부처와 그 대리청을 통해 제공되며 재정성을 통해 이루어진다. 통
계청과 재정성은 정부부처가 국민계정을 위해 자신들의 활동을 분류
할 수 있도록 기준들을 제공한다. 이들은 추가적인 자문 없이 이들 기
준만으로 부처 내에서 대부분의 사례들이 해결될 수 있도록 정부부처
에 회람된다.

이 기준에 의해 명확하게 해결되지 않는 사례들에 대해서는 정책부
처(재정성을 포함하여)가 재정성의 분류 담당관에게 문의해야 하는데,
이들은 기술적 전문가이며 또 통계청을 대신하여 명확한 경우에 대해
답변한다. 명확하지 않은 경우에는 재정성 분류 담당관이 통계청에 기
준의 해석 그리고 분류결정을 의뢰할 것이다.

그런데 통계청은 영국에서 국민계정 분류결정의 최종 중재자로서,
언제든 자체적으로 구체적인 사례들을 조사할 수 있다.

경우에 따라 통계청은 유럽연합의 통계기관인 유럽통계청에 질의할
것이다. 예시되는 사례들은 국제적으로 검토되어야 하는 경우 또는
MGDD 지침과의 일관성을 위해 명확성이 요구되는 경우들이다.

나. 국민계정분류위원회

(National Accounts Classification Committee)

국민계정분류위원회(NACC)는 통계청 내에서 국민계정 분류결정
을 내리는 전문요원들의 위원회다. 위원회는 기관·제도 및 이들의 거
래에 대해 국제적 통계기준에 따라 부문 분류에 대한 결정을 내린다.

NACC는 약 15명의 위원으로 구성된다. 현재 이들 중 5명은 통계청 내의 지위로 인하여 NACC의 위원이 된다. 이들 당연직(ex-officio) 위원들에는 국가통계위원회(National Statistician)가 지명하는 NACC의장을 포함한다.

분류사건은 통계청이 발의하거나 또는 부처의 분류요구에 따라 재정성 분류 담당관을 통해 발의될 수 있다. 일반적으로 통계청이 발의하는 사건들은 기존 조직 또는 거래의 분류 또는 경제환경의 변화와 관련된다. 많은 분류사건에서 그 해결은 명확할 것인데, 이들은 NACC 간사가 처리할 것이다. 그렇지 않은 사건들은 NACC로 회부된다.

재정성은 NACC의 분류를 위해, 정책적 사안이 있다면 그 자체적으로 또는 다른 정부부처를 대신하여 정책제안도 제출할 것이다. NACC 분류 사건을 위한 통상적인 절차는 다음과 같다.

첫째, NACC 간사 앞으로 분류 요구가 제출된다. 간사는 분류사건의 내용을 요약하는 서류를 작성하고 또 검토될 수 있는 다른 견해들을 제시한다. 간혹 추가 연구 그리고 추가적으로 자세한 정보에 대한 요구가 있을 수 있다.

둘째, 사건들은 답변 기한과 함께 NACC 위원들(NACC 검토를 위해)에게 회람될 것이다. 만약 사건이 복잡하고 고난도라면 의장은 이 문제를 논의하기 위해 위원회를 소집할 것이다.

셋째, 만약 위원회의 결론이 만장일치라면, 간사가 답변서를 작성할 것이다. 만약 서로 다른 견해들이 있다면 이것들은 토의될 것이다.

넷째, NACC 토의에 따라 다수결로 결정이 이루어질 것이다.

다섯째, 가부동수인 경우에는 의장이 캐스팅 보트를 행사할 것이다.

여섯째, 의사결정은 적정 수준에서 승인되고 의사결정의 충분한 이유와 함께 답변서가 재정성에 제시될 것이다. 국가통계위원회(National Statistician)의 승인을 필요로 하는 경우에는 당연직 위원의 최소 절반 이상의 동의가 있어야 한다.

일곱째, 사건이 상업적으로 또 정책적으로 비밀이 아닌 한 의사결정

은 조속히 발간되고 또 적절한 설명자료가 준비된다.

경우에 따라 통계청은 유럽통계청에 자문을 요청할 수 있다. 유럽통계청은 마스트리히트 조약의 초과적자절차(EDP, Excessive Deficit Procedure)와 관련되는 사건만을 검토할 것이다. 만약 사건에 대해 의견제시를 결정하면, 유럽통계청은 직접적인 결정을 내리거나 또는 '통화, 금융 및 국제수지통계 위원회(CMFB, Committee on Monetary, Financial and Balance of Payments Statistics)'를 포함하는 자문 절차를 밟을 것이다. CMFB는 모든 회원국들의 국가통계기관과 중앙은행, 유럽통계청, 유럽중앙은행으로부터 통계 전문가를 소집한다. CMFB의 자문 및 의견제시에 대한 절차의 설명은 EDP 홈페이지 www.cmfb.org에서 제공된다. CMFB는 자문기구로서 기능을 하며 유럽통계청이 최종 결정에 책임을 진다. 예외적인 경우(예컨대 3G 휴대폰 주파수 수입 등과 같은)에는 통계청이 UN 통계위원회에 사건을 회부할 수 있다.

각각의 분류 결정은 나름대로 국제적 통계기준에 따라 이루어진다. 일반의 관심이 나타나는 사건들은 다음 두 가지 유형이다. ① 특정 실체, 조직 또는 자금조달수단이 민간부문인가 공공부문인가, ② 정부수입이 서비스 수수료인가 세금인가?

(1) 특정 실체의 공공부문 또는 민간부문 분류

기준은 광범한 내용이지만 특정 실체를 제도부문으로 분류할 때 크게 두 가지 단계가 구분될 수 있다. 첫 번째는 당해 실체가 공공부문인지 민간부문인지에 대한 결정을 내리는 것이고, 두 번째는 그것이 시장적 생산자인지 비시장적 생산자인지 결정하는 것이다.

요약하면, 공공부문과 민간부문의 차이는 소유권 또는 당해 실체의 재원이 공적인지 여부와 상관없이 통제를 행사하는 곳에 따라 결정된다. 국제기준은 통제를 일반적 법인정책을 결정하는 능력으로 정의한다. 예컨대, 이러한 통제는 임원의 선임, 주주 의결권의 과반수 통제,

특별한 입법 또는 명령, 규정 등을 통해 행사될 것이다.

따라서 NACC는 공공부문의 일부로 간주할 수 있는, 당해 실체의 일반적 법인정책을 결정하는 요소들이 있는지 파악하기 위하여 특정 실체를 개별적으로 또는 집단적으로 조사할 것이다. 여기에는 정부 또는 여타 부문들이 계약관계를 통해 해당 단위를 통제하는지 파악하는 것도 포함된다. 만약 이러한 통제가 확인되면 당해 실체는 공공부문으로 분류된다.

특정 실체가 공공부문인지 민간부문인지 결정한 다음, 부문분류에서 두 번째 중요한 질문은 그것이 시장적인지 아니면 비시장적 실체인지 결정하는 것이다. 공공부문의 시장적 실체들(예컨대 Royal Mail, Manchester Airport Group)은 공기업으로 분류되고, 공공부문의 비시장적 실체들(예컨대 정부부처와 BBC)는 일반정부 부문으로 분류된다. 일반정부는 다시 중앙정부, 주정부, 지방정부 등 하위부문으로 구분된다. 민간부문의 시장적 실체는 민간기업으로 분류되고, 민간부문의 비시장적 실체는 일반적으로 가계지원 비영리기관 부문으로 분류된다.

시장과 비시장의 구분 기준은 국제기준에서 생산원가의 50% 이상이 재화와 서비스의 매출에 의해 보전되는지 여부에 따라 규정된다.

(2) 조세 또는 서비스 수수료로의 수입분류

공공부문 내의 실체들에서 시장적 또는 비시장적 실체의 구분은 당해 실체의 재원에 따라 이루어진다. 지원출연금 또는 조세를 통해 그 재원이 주로 조성되면 비시장적 실체로 분류되어 일반정부부문으로 분류될 것이다. 특정 실체가 수입에 의해 대부분이 조성되는 경우 이들 수입을 분류할 필요가 있다.

전반적으로 볼 때, 정부수입은 주로 조세 또는 서비스 수수료로 구분된다. 조세는 강제적 비상환적 지급인데, 여기서 비상환성은 지급자가 직접 대가로서 아무 것도 수령하지 않는다는 것을 의미한다. 서비

스 지급은 지급금을 대가로 하여 서비스 제공이 포함되기 때문에 상환적이다. 경우에 따라서는 이들 수입의 분류를 규정하기 어려운데, 국제적 통계지침도 ‘조세와 제공된 서비스에 대한 지급금 사이의 구분이 현실적으로 항상 명확한 것은 아니다’고 인식하고 있다. 따라서 NACC는 결론을 내리기 전에 신중하게 그 수입의 성격을 검토할 것이다.

(3) NACC 결정의 고지 승인

(Authorising the issuing of NACC decisions)

분류 사건이 갖는 공익적 의미와 민간성에 따라 NACC 결정은 적정 수준에서 승인될 것이다. 기준이 명확한 경우에는 NACC 간사가 당연적 위원들에게 결정의 승인을 요청할 것이다. 기준에 대한 해석이 필요한 경우에는 NACC 검토가 이루어질 것이다. 대부분의 결정은 의장에 의해 승인될 것인데, 의장의 결위 시 그 책임은 부의장 또는 공공부문회계(Public Sector Accounts)의 장에게 위임될 수 있다. 정치적으로 민감한 또는 일반의 관심이 높은 사건은 국가통계위원회(National Statistician)의 승인을 얻어야 할 것이다.

(4) 결정의 지위(Status of decisions)

분류결정의 지위는 재정성에 발송되는 응답서에서 명확해질 것이다. 거의 다수의 사건에서 결정은 제공된 정보에 기초하여 통계청 국민계정분류위원회의 견해를 반영하는 것이다. 이 응답서는 또한 결정을 승인하는 자를 명시할 것이다.

결정의 근거가 되는 체제가 확립되어야 한다면 결정은 임시적인 것으로 간주될 것이다. 최종 결정이 내려지기 전에 NACC에 대한 추가 자문이 필요할 것이다.

(5) 분류결정의 검토(Review of classification decisions)

분류결정에 대한 검토 제도는 없다. 그러나 만약 새로운 정보가 조명을 받게 되고, 상황이 변화하거나 국제기준의 해석이 발전하면 통계청은 이전의 결정을 검토할 것이다. 이러한 검토는 일반적인 분류결과와 마찬가지로 절차에 따라 이루어진다. 만약 검토로 새로운 결정이 이루어진다면 그것은 재분류가 될 것인데, 이에 따라 국민계정과 공공부문 재정의 시계열자료가 수정될 것이다.

(6) 정책제안(Policy proposals)

정책제안은 기존 조직 또는 이미 발생한 거래에 관심을 두는 것이 아니라 미래지향적이기 때문에 여타의 경우들과는 다르다. 이러한 제안은 새로운 조직의 신설, 기존 조직의 구조조정, 새로운 거래유형 또는 재원조달 방법의 등장 등을 포함할 것이다.

앞에서 설명한 것처럼, 통계청은 종종 정책제안에 대한 분류결정을 요구받기도 한다. 이를 통해 정부는 정책제안이 국민계정에서 어떻게 처리되고 또 공공지출, 공공수입 또는 채무 등에 대한 잠재적 영향을 이해할 수 있을 것이다.

통계청이 정책논의에 참여하지 않고 또 정책수립 과정에 직접 참여하지 않아야 한다는 것은 중요하다. 기관과 거래의 조직방법을 정책적으로 조언하는 것은 통계청의 임무가 아니다. 통계청은 이러한 종류의 서비스를 수행하지 않는데, 왜냐하면 이는 여기서 설명하는 분류절차를 흐릴 가능성이 있기 때문이다. 이들 정책제안에 대한 통계청의 유일한 개입은 제안되는 기관 또는 거래의 국민계정 분류를 결정하는 것이다. 따라서 분류절차와 그에 따른 국민계정의 진실성을 보호하는 것이 필요하다.

따라서 통계청은 정책관료들과 분류절차에 따라 이루어지는 재정성 분류팀의 작업과 일정한 거리를 유지할 것이다. 따라서 만약 통계청이

정부부처의 브리핑을 요구할 필요가 있다면, 이러한 브리핑은 분류결정에 대하여 요구되는 사실적 정보만을 제공하는 데 한정될 것이다.

대부분의 정책제안은 통계청에 제출될 때 거의 완성된 형태이고 또 통계청이 결정할 수 있도록 모든 자세한 내용들을 포함한다. 거의 완성된 정책제안에 기초하여 이루어지는 모든 분류결정은 임시적이며 또 기술한 내용대로 실행되느냐 여부에 달려 있을 것이다. 만약 상황이 변화하면 재정성에 대한 보고는 당해 정부부처의 책임이다.

그러나 드물게는 정부부처가 정책개발 초기 단계에서 중요한 정책제안에 대한 의견을 문의할 수 있다. 이 경우 통계청은 향후 보다 최종적인 정책제안에 대해 검토 요구가 있을 것으로 기대하면서 임시적인 분류결정을 제시할 수 있다. 예외적인 경우 통계청은 심각하고도 상당한 변화가 이루어진다면 동일한 정책제안에 대해 다양한 대안들을 중간 단계에서 검토하기도 한다. 최종적인 정책제안에서 발간되는 설명자료는 통계청이 얼마나 다양한 대안들을 검토하였는지 표시할 것이다.

정부가 정책을 선언할 때, 최종적인 분류결정이 발간될 것이다. 이 단계에서 통계청은 이전에 제한적으로 제공되었던, 최종 제안과 관련되는 기밀해제 자료 모두를 설명자료에 포함시킬 것이다.

(7) 결정의 발간 및 보고(Publication and reporting of decisions)

통계청의 부문분류기준(ONS Sector Classification Guide)은 공공부문의 전체 기관 목록과 영국 경제의 여타 부문에 대한 예시적 분류를 보여주고 있다. 상시적인 부문분류 결정은 매월 발간되어 [www. statistics. gov.uk/nacc](http://www.statistics.gov.uk/nacc)에서 고지되는 부문분류안내(Sector Classification Guide)에 수록되어 있다. 일반인의 관심이 있는 결정에 대해서는, 통계청이 보도자료와 설명자료를 발간한다. 통계청은 사실 확인을 위해 자료 초안의 관련 내용들을 재정성과 정책 책임부처에 보여줄 것이다.

통계청의 의회에 대한 연례보고서는 당해 연도에 고시된 중요한 결정들을 기록할 것이다. 정책제안에 대해 임시적인 결정이 이루어지고 최종적인 정책결정이 고시되지 않았다면, 이러한 결정이 이루어졌다는 사실만 단순히 표시될 것이다. 최종 정책결정이 고시될 때 추가적인 정보가 제공될 것이다.

(8) 상이한 회계제도(Different accounting systems)

ESA95는 전체 경제의 경제적 계정에 대한 총괄적인 체계로서 고안되었다. 이는 개별 실체의 재정보고서 작성을 위해 사용되는 것이 아니다. 따라서 조직과 거래에 대한 계리가 재정보고 시스템과 국민계정 시스템 사이에 서로 다를 것이다.

Network Rail에 대한 재정위원회 보고서의 지적에 따라, 정부는 국민계정과 중앙정부부처의 재정보고서가 '부문분류에 대해 서로 상반된 결과를 낳는다면 관련 당사자들은 일반에게 자신의 견해에 대한 정당성을 설명할 필요가 있다'는 데 동의하였다. 이를 위하여 국민계정분류에 대한 자료를 작성할 때, 통계청은 적절한 회계사와 감사를 소집하여 재정보고서의 계정과 정부계정원장의 계리에 대한 자료를 제공할 것이다.

(9) 분류서류(Classification documentation)

부문분류기준(ONS Sector Classification Guide)과 NACC의 중요한 결정에 대한 완전한 서류들은 통계청 홈페이지, www.statistics.gov.uk/nacc에 수록되어 있다.

VII. 맺음말

개인들의 자발적 교환에 의해 실현되는 이득은 경제성장의 원천이다. 개인들이 창의성을 발휘하여 새로운 재화와 서비스를 생산하고 그 품질을 개선하거나 생산원가를 절감하려는 노력은 바로 교환의 이득을 실현하기 위한 것이다. 그런데 이러한 자발적 교환은 시간과 공간의 한계 때문에 제한되기도 하지만 다양한 제도와 관습에 의해 제한되기도 한다. 자발적 교환을 저해하는 제반 상황을 경제학자들은 거래비용이라 하는데, 거래비용의 크고 작음에 따라 교환의 범위와 깊이는 축소되기도 하고 확대되기도 한다. 따라서 거래비용은 자발적 교환의 규모를 좌우하는 그리고 경제성장을 좌우하는 핵심적인 요소라 할 수 있다.

특정한 국민경제가 지속적으로 성장하기 위해서는 경제 내에 존재하는 거래비용을 꾸준히 감소시키는 노력이 필요하다. 그런데 기업조직과 정부조직의 역사적 변천 과정을 거래비용 관점에서 조명하면 매우 유용한 정책적 시사점을 얻을 수 있다. 기업조직의 발전 진화과정을 거래비용 절감의 관점에서 조명하는 연구는 상당히 많이 발간되고 있는데, 이러한 관점은 정부조직에 대해서도 그대로 적용될 수 있다. 정부조직은 자율적 시장계약의 한계 때문에 등장하며, 국민경제 내에서 정부개입이 필요한 이유는 자율적 시장계약이 원활하게 체결되지 않기 때문이다.

정부조직은 국민경제 내에서 임기응변적인 강제력을 행사하는 유일한 집단인데, 임기응변적인 강제력은 자율적인 교환에서 나타나는 거래비용을 절감하는 유용한 수단이기 때문에 정부조직이 등장하는 것이다. 물론 강제력을 행사하는 정부의 행정 자체에도 비용이 소요된다.

따라서 국민경제 전반의 제반 거래비용을 절감할 수 있도록 정부조직을 신축적으로 운영하는 것은 정부실패를 줄이는 중요한 요소가 될 것이다.

정부가 수행하는 특정 사업이 점차 정형화하면 임기응변적인 강제력의 유용성은 하락하기 시작한다. 따라서 이러한 사업들은 ‘국가’라는 법인격과 분리하여 운영하는 것이 바람직하다. 특히 정부가 생산하는 재화와 서비스를 판매하여 획득하는 매출수입으로 당해 사업의 비용, 즉 재화와 서비스의 생산비용을 직접 충당하는 것이 적절한 경우가 그 대표적인 사례라 할 수 있다. 만약 이들 사업을 ‘국가’라는 단일의 법인격에 포함시켜 운영하는 경우 당해 사업의 매출수입은 ‘국가’의 일반적 수입으로 간주되어 비용의 집행이 신축적으로 이루어지기 어렵다. 또한 이러한 사업의 책임자에게는 일반적인 정부행정조직에 적용되는 엄격한 통제의 원리를 완화할 필요가 있다.

이와 같이 독립채산제 성격의 경영이 가능한 사업에 대해서는 사업의 자기책임성을 강화하기 위하여 법인격을 부여할 필요가 있다. 다시 말해 ‘국가’와 구분되는 별도의 법인격으로 사업을 운영하는 것이 제반 거래비용을 절감하는 유용한 방안이 되는 것이다. 정부의 기능으로 볼 수 있는 사업을 별도 법인 형태로 운영하는 경우 이들 법인을 우리나라에서는 공공기관이라 한다. 공공기관은 민간부문과 공공부문으로 양분되는 국민경제에서 정부행정조직(‘국가’의 법인격에 포함되는)과 함께 공공부문을 형성한다.

그런데 공공기관이 수행하는 독립채산제 성격의 사업이 엄격한 시장계약으로 충분히 수행될 수 있다면 이윤(profit) 동기를 부여할 수 있다. 다시 말해 사업의 정형화와 시장계약의 적용이 극대화된 상황에서는 사업의 성과지표로서 이윤을 규정할 수 있고, 또 이윤이라는 지표가 사회후생이라는 목표를 저해하지도 않을 것이다. 그런데 이윤이란 성과지표는 객관적으로 명확하게 규정되기 때문에 효율성을 유인하는 효과가 탁월하다. 따라서 공공기관에 이윤 동기를 상당한 수준으로

부여하는 경우를 일반적으로 공기업(public corporation)이라고 한다.

반면 사업 수행에서 자기책임성, 독립성을 강화하기 위해 별도의 법인격을 부여하지만 이윤 동기를 상당한 정도로 부여하기 어려운 경우는 준정부기관이라 할 수 있다. 준정부기관들이 수행하는 사업들은 정형화된 시장계약으로 관리하기 어려운 측면이 있다. 그러나 이들 사업은 일반적인 정부행정조직이 수행하는 사업과 달리 임기응변적인 강제력의 개입을 상당한 정도 완화할 수 있기 때문에 준정부기관의 사업이 되는 것이다. 이는 엄격한 시장계약으로 수행하기는 어렵지만 느슨한 협약의 형태를 적용하는 것이 바람직할 것이다.

공공부문이 경제·사회적 문제를 해결하며 국민경제의 발전을 도모하기 위해서는 공공부문 전체의 자원을 체계적이고도 합리적으로 운용할 수 있는 관리·운영시스템을 구축하여야 한다. 이러한 관리·운영시스템을 구축할 때 가장 먼저 해결해야 할 과제는 어떤 사업을 어떤 조직 유형으로 수행할 것인지를 결정하는 것이다. 즉 사업의 운영조직을 정부행정조직으로 할 것인지 아니면 공기업으로 할 것인지 또는 준정부기관으로 할 것인지를 판단하는 것이다.

통합조정을 중시해야 한다면 사업조직은 중앙행정기관 형식으로 ‘국가’라는 단일의 법인격 내에서 수행하는 것이 바람직하다. 그러나 조정과정보다는 사업의 정형성이 높아 사전적인 내용 규정(specification)이 가능하다면 경영 개념이 도입될 수 있다. 여기서는 단일의 법인격에서 이루어지는 통합조정보다는 차별화된 관리제도를 통해 사업의 효율성을 제고할 필요가 있다. 이와 같은 차별화된 관리제도를 구축하기 위해서는 별도의 법인격을 부여할 필요가 있다.

그런데 정부의 사업들 중에는 사업주체에게 이윤 동기를 부여하고 민간의 시장질서 내에서 운영하더라도 사회후생을 충분히 제고할 수 있는 경우가 있다. 물론 공공부문 내에서 이 사업을 수행해야 할 정책적 필요성조차 없다면 이 사업은 완전히 민영화될 수 있을 것이다. 결국 사회후생을 위한 정책적 의지를 구현하기 위해 공공부문이 수행할

필요성은 있지만, 사업주체에게 이윤 동기를 상당한 정도 부여할 수 있다면 이 사업은 공기업 형태의 경영이 가능하고 그렇지 않다면 준정부기관의 형태가 타당할 것이다.

사업의 정형화란 결국 사업에 대해 엄격한 시장계약을 적용할 수 있을 것인가의 문제로 연결될 수 있다. 물론 느슨한 형태의 관리가 필요한 사업에 대하여 엄격한 시장계약을 무리하게 적용하면 더 많은 비용이 발생할 수 있기 때문에 사업의 정형화에 대한 강도에 따라 조직의 형태와 관리의 형태를 달리하는 것이 거래비용을 감축하는 방법이다. 거래비용의 관리 수단은 ‘명령·지휘-느슨한 내부협약-엄격한 협약-시장계약’ 등의 스펙트럼으로 정렬할 수 있는데, 각각의 사업에 대해 적절한 통제 수단을 대응·부여하는 것이 거래비용을 경감하는 유용한 방안이다. 임기응변적 요구가 많은 과업을 수행하는 공공기관에 엄격한 시장계약을 적용하거나, 또는 정형적인 과업을 수행하는 공공기관에 명령·지휘의 방법을 적용하는 것은 적절한 정렬이라 할 수 없다.

거래비용의 관점은 당연히 공공기관의 분류에 대해서도 적용되어야 할 것이다. SNA지침, 영국의 사례 등에서 볼 수 있듯이, 공공기관의 분류는 ‘통제’라는 개념적 기준에 초점을 맞출 필요가 있고, ‘통제’에 대한 판단은 정치적으로 중립적인 위원회가 담당하는 것이 적절하다. 우리나라에서는 상당한 정부 ‘통제’가 있음에도 불구하고 형식적 요건을 이유로 공공기관에서 제외되거나 또는 분류과정에서 통제를 감안하지 않는 경우가 많은데 이것은 개선되어야 한다. 결국, 거래비용의 관점은 공공부문의 조직과 사업들을 분류 정렬하고 적절한 관리수단을 대응하는 데 매우 유용한 시각이 될 것이다.

참고문헌

- 공공기관정책연구센터, 『공공기관 지정·유형구분 기준 재검토』, 한국조세연구원, 2011년 10월.
- 김철용, 『행정법』, 박영사, 2011.
- 박균성, 『행정법론』, 제10판, 박영사, 2011.
- 박정수·윤태범·허경선, 『공공기관 지정 및 분류체계 개선방안』, 한국조세연구원, 2010년 12월.
- 옥동석, 「공공기관 관리의 이론과 실제: 거래비용에 근거한 개념적 분석」, 『규제연구』, 제19권 제1호, 한국규제학회·한국경제연구원, 2010, pp. 3~37.
- _____, 「공공기관 지정 및 분류기준: 자체수입, 원가보상 그리고 정부 통제」, 『예산정책연구』, 제1권 제1호, 국회예산정책처, 2012.
- 이상규, 「신판 신행정법론(상)」, 『법학총서』, 법문사, 1993.
- 홍정선, 『행정법원론(상)』, 박영사, 2013.
- Aghion, P., Dewatripont, M. and P. Rey, "Renegotiation design with unverifiable information," *Econometrica*, 62(2), 1994, pp. 257~282.
- Akerlof, George A., "The Market for Lemons: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism," *Quarterly Journal of Economics*, 84, August 1970, pp. 488~500.
- Andersen, T. M., Holmstroem, B., Honkapohja, S., Korkman, S., Soederstroem, H. T. and J. Vartiainen, *The Nordic Model: Embracing globalization and sharing risks*, The Research Institute of the Finnish Economy, Publisher: Taloustieto Oy, 2007.

- Buchanan, James, "A Contractarian Paradigm for Applying Economic Theory," *American Economic Review*, 65, May 1975, pp. 225~30.
- _____, "The Constitution of Economic Policy," *American Economic Review*, 77, June 1987, pp. 243~50.
- _____, "Game Theory, Mathematics, and Economics," *Journal of Economic Methodology*, March 2001, pp. 27~32.
- Coase, Ronald H., "The problem of social cost," *Journal of Law and Economics*, 3(1), 1960, pp. 1~44.
- _____, *The Firm, The Market, and the Law*, The University of Chicago Press, 1988.
- Feldman, J. and H. Kanter, "Organizational Decision Making," in J. March, ed., *Handbook of Organizations*, Chicago: Rand McNally & Company, 1965, pp. 614~649.
- Gill, Derek, "Signposting the Zoo: From Agencification to a More Principled Choice of Government Organizational Forms," *OECD Journal on Budgeting*, 2(2), Paris: OECD, 2002.
- Glaeser, Edward L., ed., "The Governance of Not-for-Profit Organizations," National Bureau of Economic Research, The University of Chicago Press, 2003.
- Gomez-Ibanez, Jose A., *Regulating Infrastructure: monopoly, contracts, and discretion*, Harvard University Press, 2003.
- Grossman, S. J., "The informational role of warranties and private disclosure about product quality," *Journal of Law and Economics*, 21, 1981, pp. 461~483.
- Grossman, S. J. and Hart, O. D., "The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration," *Journal of Political Economy*, 94(4), 1986, pp. 691~719.
- Hansmann, Henry B., "The role of nonprofit enterprise," *Yale Law*

- Journal*, 89, 1980, pp. 835~901.
- Hansmann, Henry, *The Ownership of Enterprise*, The Belknap Press of Harvard University Press, 1996.
- Hart, O. D., "An economist's perspective on the theory of the firm," *Columbia Law Review*, 89(7), 1989, pp. 1757~1774.
- Hermalin, Benjamin E., Avery W. Katz, Richard Craswell, "Contract Law," Chapter 1, *Handbook of Law and Economics*, 1, edited by A. Mitchell Polinsky and Steven Shavell, Elsevier B.V., 2007.
- Hermalin, Benjamin E. and Katz, M. L., "Moral hazard and verifiability: The effects of renegotiation in agency," *Econometrica*, 59(6), 1991, pp. 1735~1753.
- Hirschman, Albert, O., *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.
- Holmstrom, B. and P. Milgrom, "The firm as an incentive system," *American Economic Review*, 84(4), 1994, pp. 972~991.
- HM Treasury, *Class(2010)1 Sector Classification*,
<http://www.hm-treasury.gsi.gov.uk>, March 2010a.
- HM Treasury, *Class(2010)2 Receipts*,
<http://www.hm-treasury.gsi.gov.uk>, March 2010b.
- HM Treasury, "Classification information park-version 1.2,"
<http://www.hm-treasury.gsi.gov.uk>, 2010c.
- Laffont, J. J. and J. Tirole, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, Cambridge, MA, 1993.
- Loughlin, Martin, *The Idea of Public Law*, Oxford University Press, 2003.
- _____, *Foundations of Public Law*, Oxford University Press, 2010.
- Maskin, E. and J. Tirole, "Unforeseen contingencies and incomplete

- contracts," *Review of Economic Studies*, 66(1), 1999, pp. 83~114.
- Menell, P. S., "A note on private versus social incentives to sue in a costly legal system," *Journal of Legal Studies*, 12(1), 1983, pp. 41~52.
- North, Douglass C. and Robert Paul Thomas, *The Rise of the Western World, A New Economic History*, Cambridge University Press, 1973.
- ONS, *UK National Accounts sector and transaction classification: A summary of the classification process*, 2009.
- Priest, G. L., "Breach and remedy for the tender of nonconforming goods under the Uniform Commercial Code: An economic approach," *Harvard Law Review*, 91(5), 1978, pp. 960~1001.
- Shepard, A., "Licensing to enhance demand for new technologies," *RAND Journal of Economics*, 18(3), Autumn 1987, pp. 360~368.
- Williamson, Oliver E., *Markets and Hierarchies*, The Free Press, 1975.
- _____, "The Lens of Contract: Private Ordering," *The American Economic Review*, 92(2), May 2002a, pp. 438~443.
- _____, "The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract," *Journal of Economic Perspectives*, 16(3), Summer 2002b, pp. 171~195.

〈국문요약〉

거래비용 경제학과 공공기관

옥동석

거래비용이란 재화와 서비스에 대한 개인들의 교환과정에서 그 교환목적물에 부수적으로 수반되는 각종 비용이라 할 수 있다. 목적물의 교환이 최종적으로 이루어지기까지 거래당사자들은 여러 가지의 불확실성·복잡성 그리고 거래상대방의 기회주의적 행동에 직면하는데, 이들을 거래비용이라 한다. 그리고 거래당사자들이 이러한 상황을 해소하고자 강구하는 여러 가지 안전장치를 위한 비용도 역시 거래비용이라 할 수 있다.

거래 당사자들이 거래비용을 절감하기 위해 마련하는 안전장치는 크게 ‘사전적 약정(commitment)’과 ‘협력적 응변(cooperative adaptation)’으로 구분할 수 있다. ‘사전적 약정’은 말 그대로 거래 당사자들의 약속인데, 미래의 불확실성·복잡성 그리고 기회주의적 태도는 이러한 약속을 준수함으로써 극복될 수 있다. 반면 ‘협력적 응변’은 구체적인 행동에 대해 사전적인 약속이 없으면서도 여러 가지 상황들이 펼쳐질 때마다 이들을 회피하지 않고 응변적인 대응으로 극복하는 것을 의미한다. ‘사전적 약정’이 준수되기 위해서는 계약의 법적 강제성을 위한 사법제도가 구비되어야 하고, ‘협력적 응변’이 발휘되기 위해서는 상호 협력적인 순응의 관계가 형성되어야 한다. 여기서 ‘사전적 약정’은 시장(market)을 형성하고, ‘협력적 응변’은 조직 질서로서 계층제(hierarchy)를 형성한다.

거래비용에 대한 이러한 관점은 정부와 공공부문의 운영에 대해서도

상당한 영향을 주었다. 정부와 공공부문을 거래비용 관점에서 조명하는 경제학적 시각은 행정학에 지대한 영향을 미쳤는데, 1980년대 이후 전 세계를 풍미하였던 신공공경영론(New Public Management)은 바로 이를 의미한다. 신공공경영론의 핵심은 정부의 행정적 지시와 명령을 시장계약으로 전환함으로써 공공부문에 경영개념을 도입할 수 있다는 것이다. 이는 곧 '협력적 응변'을 '사전적 약정'으로 전환하여 효율성과 성과관리의 유인을 강화하는 것이다. 신공공경영론은 이러한 관점에서 정부와 공공기관에 대해 다양한 개혁방안들을 제시하였는데, 정부와 공공부문의 제반 조직들은 '시장 - 계층조직'의 단일 차원에서 스펙트럼 형태로 정렬될 수 있다는 것이다.

1990년대 중반 이후 우리나라에서도 신공공경영론에 대한 연구와 이를 도입하기 위한 정책적 시도는 많이 이루어졌다. 그러나 '사전적 약정'에 기반한 시장과 '협력적 응변'에 기반한 계층조직을 거래비용 관점에서 본질적으로 이해하고 접근한 연구는 우리나라에서 거의 없다고 하여도 과언이 아니다. 이에 본 연구는 거래비용의 관점을 보다 충실하게 정리하며 이는 정부와 공공부문의 조직을 이해하는 데 필수 불가결한 개념임을 강조할 것이다. 거래비용의 관점은 공공기관을 지정하고 분류하는 UN, IMF 등의 국제기준과도 완전히 부합한다는 사실도 지적할 것이다.

먼저 제Ⅱ장에서는 개인들의 교환관계에서 거래비용이 발생하는 원인과 이를 절감하기 위한 안전장치를 노벨경제학상 수상자인 윌리엄슨(Williamson)의 연구를 소개하며 집중적으로 조명할 것이다. 제Ⅲ장은 거래비용의 관점으로 국가(또는 정부행정조직)와 공공부문을 조명할 것인데, 여기서의 기본 시각은 국민경제 내에서 재화와 서비스를 생산하는 효율적 수단으로 국가와 공공부문을 이해해야 한다는 것이다. 즉 국가와 공공부문을 국민경제 내에서 독점적 강제력을 행사하는 유일한 기업집단으로 이해하는 것이다.

제Ⅳ장은 거래비용의 관점에서 행정법 관계의 특징을 집중적으로

조명하는데, 일반적으로 행정법 관계는 국가와 개인 간의 관계에서 고권(高權)으로 표현되는 국가의 우월적 지위를 전제하고 있다. 법규명령, 행정규칙뿐만 아니라 허가, 인가, 면제, 금지, 확인, 결정 등의 용어로 표현되는 다양한 행정행위는 모두 고권(高權)으로 표현되는 정부의 '협력적 응변'을 전제하는 것이다. 제Ⅴ장에서는 법인의 유형을 거래비용 절감의 관점에서 조명하는 조직경제학의 내용을 정리한다. 거래비용 개념을 활용하는 조직경제학적 시각을 공공기관에 적용하면 특정 법인에 대한 정부지배 여부를 판단하는 요소들을 정리할 수 있다. 마지막 제Ⅵ장은 실무적인 적용의 대표적 사례로서 영국의 공공기관 지정 및 분류기준을 자세히 조명하고자 한다. 이들 기준을 통해 본 연구에서 설명하는 거래비용의 관점이 적절하다는 것을 확인할 수 있다.

〈Abstract〉

Transaction Cost Economics and State-owned Entities

Oak, Dong Suk

Transaction cost is a cost concomitantly incurred in the course of exchange where individuals trade goods or service. It is incurred when parties to the transaction face with some uncertainty, complicatedness, and opportunistic behavior of the other party until the closing of the exchange. It would be transaction cost as well if the parties spend money for safeguards to solve the matters at their hands.

The safeguards that parties to a transaction prepare to reduce transaction cost are largely divided into two parts: (1) 'commitment' and (2) 'cooperative adaptation.' 'Commitment' is literally a promise between the parties and thus, future uncertainty, complicatedness, and opportunistic manner can be overcome by performing as they promised. On the other hand, 'cooperative adaptation' means getting through any matter by adapted counteraction even though there is no prior promise of doing specific behavior. To comply with 'commitment', the judicial system for the contractual enforceability should be first established. Similarly, to demonstrate 'cooperative adaptation', the relationship of mutually cooperative adaptation should be priorly built. 'Commitment' forms the market, 'cooperative adaptation' does hierarchy.

The perspective on the transaction cost substantially influences the

management of the government and public sector. The economic viewpoint on the side of the government and public sector had a profound effect on public administration and that is New Public Management that had been the most predominant theory in the world after the 1980's. The key of the New Public Management is that it can bring the concept of management in the public sector by converting the government's administrative directive or order into contracts in the market. That is, the conversion from 'cooperative adaptation' into 'commitment' strengthens economic incentives for efficiency and performance management. In this standpoint, New Public Management presented a variety of reform plans for the government and state-owned entities arguing that they can be lined up in the form of spectrum at the unified 'market-hierarchy organization' level.

After the mid-1990's, there had been many attempts to introduce New Public Management in South Korea. However, it is true that there has been no consensus in Korea which essentially understands both the market based on 'commitment' and the hierarchy organization based on 'cooperative adaptation' on the perspective of transaction cost. Therefore, this research will organize the viewpoint on transaction cost in detail emphasizing that it is an essential concept to understand the government and organizations in public sector. This research will also point out that the viewpoint is completely in accordance with the UN and IMF's international standard to classify state-owned entities.

First, the second chapter(' II') will concentrate on finding out the reason why the transaction cost is incurred in the individuals'exchange and the safeguards to reduce the cost, introducing the study of Oliver

E. Williamson, a winner of Nobel Prize for Economics 2009. The third chapter('III') will handle the state or governmental administrative structure and public sector from the transaction cost standpoint. Here, the basic viewpoint is that the state and public sector should be understood as an efficient means to produce goods and service within the national economy. That is, it is required to understand that the state and public sector is the only corporate entity exercising an exclusive compelling power in the national economy.

The forth chapter('IV') will focus on distinct features of the administrative relationship on the perspective of transaction cost. Generally, the administrative relationship premises state's superior status which is expressed as a supremacy-right in the relationship between the state and individual. All of legal order, administrative rule, as well as various administrative actions expressed as the terms such as permission, approval, exemption, prohibition, confirmation, and determination premise the government's 'cooperative adaptation' expressed as a supremacy-right. In the fifth chapter('V'), this research will organize organizational economics which handle the type of entities in terms of reducing the transaction cost. If we applies the viewpoint of organizational economics which uses the concept of transaction cost to the state-owned entities, it will be possible to organize the factors determining of whether the state governs certain entities. The last chapter('VI') will represent a practical application as a typical example where UK's appointment and classification standard of the state-owned entities. From the UK experiences, readers will make sure that the transaction cost viewpoint this research explains is very useful.

〈저자약력〉

옥동석

정부회계기준위원회, 민간투자사업 심의위원회 위원 역임

한국건설산업경제학회 회장 역임

한국재정법학회 회장

현, 인천대학교 무역학부 교수

거래비용 경제학과 공공기관

2012년 12월 28일 인쇄

2012년 12월 31일 발행

저 자 옥동석

발행인 조원동

발행처 한국조세연구원

138-774 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28

Tel. 02)-2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및
인 쇄 일 지 사

© 한국조세연구원 2012

ISBN 978-89-8191-721-0

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 5,000원