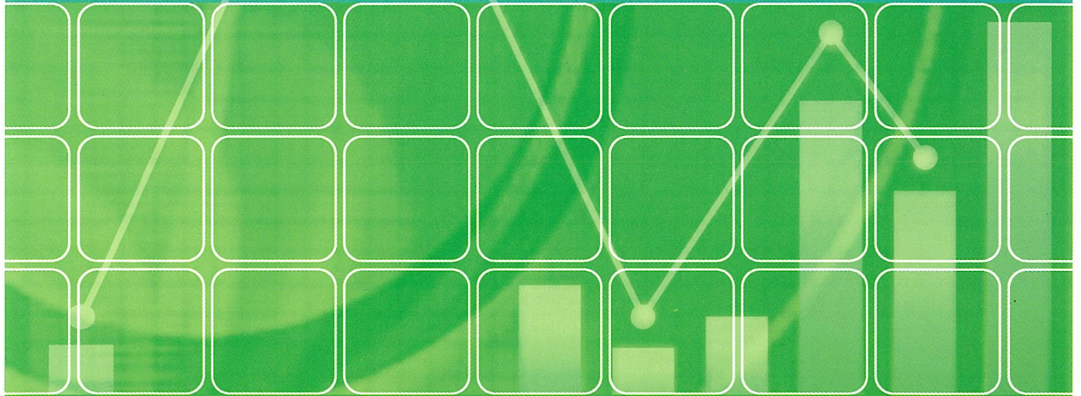


재정지표와 재정범위 그리고 중앙은행

2009. 12

옥동석



재정지표와 재정범위 그리고 중앙은행

2009. 12

옥동석

서 언

2001년 IMF는 재정통계지침을 개정하여 각국이 평가해야 할 재정 지표의 개념을 발생주의로 전환하였다. 또 재정범위에 대해서는 제도 (institution) 단위 기준을 더욱 엄격하게 적용할 것을 요구하였다. 재정통계지침의 이러한 변화는 전통적으로 현금주의와 함께 자금(fund) 단위의 재정범위를 채택하였던 우리나라에 많은 정책적 과제를 안겨 주었다. 우리나라는 2000년대 이후 개정된 재정통계지침을 준수하기 위해 복식부기와 발생주의를 도입하는 등 많은 노력을 기울여 왔으나, 재정범위를 제도단위로 전환하는 데에는 다소 소홀한 경향이 있었다.

본 연구는 우리나라의 재정범위를 제도단위 기준으로 전환하는 데 따른 제반 논점을 정리하고 이들을 자세히 설명하고 있다. 특히 공공기관을 준정부기관과 공기업으로 구분하는 개념적 기준을 정리하고, 이로부터 재정범위에 대한 각종 국제적 기준을 해석하고 있다. 이외에도 UN, IMF, OECD, EU 등의 국제기구에서 발간한 각종 지침과 자료들을 꼼꼼히 살펴보며 다양한 논점들을 부각하였다.

사실 재정범위는 재정지표를 평가하는 기반이며, 이로부터 확립된 올바른 재정준칙은 국가 재정운용의 핵심적 기반이라 할 수 있다. 재정지표와 재정준칙은 정부와 공공부문의 예산제약을 올바르게 반영하여야 하며, 또 국제적으로 비교 가능하여 여타 국가의 재정운용과 충분히 비교할 수 있어야 할 것이다. 이러한 관점에서 본 연구는 재정운용의 근본적 문제를 부각하고 주의를 환기시키는 중요한 의의가 있다고 할 것이다.

재정범위의 설정에서는 준정부기관을 구분하는 일과 함께 공기업의 준재정활동(Quasi-Fiscal Activities)도 중요한 논점이 될 수 있다. 준재정활동은 정부의 정책적 요구에 따라 공기업이 수행하는 활동인데, 이

는 정부의 일반적 재정사업과 별반 다르지 않기 때문이다. IMF는 2001년 재정통계지침에서 준재정활동이란 용어를 명시적으로 규정하지 않았으나, 그 이후의 후속 지침들을 통해 이의 중요성을 언급하였다. 특히 2008년 금융위기 이후에는 준재정활동의 정책적 의미를 각별히 강조하고 있다.

본 연구는 한국은행에서 통화정책기능, 금융안정기능, 금융기업활동 등의 사업과 이들의 재원이 되는 화폐발행차익 등 소득을 대비하며, 중앙은행의 준재정활동을 규정하는 개념을 설명하고 있다. 정부와 중앙은행이 중앙은행의 손익을 어떻게 배분할 것인지의 조정협약을 통해 통화정책과 재정정책이 구분되어야 한다는 사실을 추가로 지적하고 있다. 그리고 이러한 시각하에서 한국은행의 공개시장조작 대상증권으로서 통화안정증권과 국채의 의의를 비교 설명하고 있다.

이러한 논의를 통해 본 연구는 정부지출의 효율성 제고를 위해 가장 먼저 해결해야 할 정책과제가 재정운용의 준거지표를 사회적으로 합의하는 것임을 강조하고 있다. 이들 지표를 중심으로 재정운용의 준칙을 마련한다면, 재정준칙 내에서 재정운용에 대한 논쟁이 전개됨으로써 효율성 제고의 유인이 나타날 수 있다는 것이다. 사실 우리 사회에서는 2000년대 이후 재정지표의 개념에 대해 다양한 논쟁이 나타났고, 또 재정운용의 준거가 될 재정지표의 측정에 대해 다양한 의문들이 제기되고 있다.

아무쪼록 본 연구가 현 정부의 재정정책 수립에 기초자료가 될 수 있기를 희망하며, 본 연구를 수행한 인천대학교 옥동석 교수의 노고에 감사드린다. 또한 보고서 전반에 걸쳐 많은 자세하고도 날카로운 논평을 해 주신 두 분 익명의 논평자와 함께 본원의 박형수 박사, 김정훈 박사에게도 깊이 감사드린다. 마지막으로 본 연구의 내용은 저자 개인의 의견이며, 본원의 공식적인 견해가 아님을 양지하시기 바란다.

2009년 12월
한국조세연구원
원장 원 윤 희

요약 및 정책시사점

국민경제에 대한 신고전파적 일반균형모형에서는 가계, 기업, 정부의 세 종류 경제주체가 존재한다. 가계는 소비의 주체로서 생애 소득을 제약으로 하여 효용극대화를 추구하고, 기업은 생산의 주체로서 생산함수의 제약 하에서 이윤극대화를 추구한다. 정부는 사회 후생 극대화를 위하여 시장실패를 교정하는 주체인데, 정부의 예산 제약은 조세수입 T 와 정부지출 G 가 일치하는 것으로 상정된다.

$T = G$ 로 표현되는 정부의 예산제약식은 정부의 사업과 활동을 현실적으로 설명하는 데에는 한계가 많다. 왜냐하면 정부의 재정수입에는 조세수입 이외에도 다양한 형태의 수입이 존재하기 때문이다. 물론 $T = G$ 의 예산제약식이 조세수입과 정부지출의 매년도 균형을 의미하는 것이라기보다, 전반적인 재정수입과 재정지출이 중장기적으로 일치해야 한다는 것을 단순화한 것으로 이해할 수는 있을 것이다.

실질적으로 정부의 재정수입은 법령의 강제력에 기초한 수입과 자발적 거래에 의한 수입의 두 가지로 구분할 수 있다. 전자에는 조세수입, 사회보험료, 행정수수료, 벌금 등 행정처분 관련 수입, 독점사업 이윤 등이 포함되고, 후자에는 매출수입, 재산소득, 자발적 이전 등이 포함된다. 이들을 그 중요성에 따라 단순화시켜서 생각한다면, 정부의 재정수입은 크게 조세수입, 독점사업 이윤 또는 사업허가권 수입, 매출수입 등 세 가지로 구분할 수 있다.

여기서 독점사업 이윤 또는 사업허가권 수입은, 정부가 특정 개인과 기관에 사업허가권을 부여하고 그 허가에 대해 수수료를 징수하거나(유형 ①), 정부가 당해 사업을 직접 수행하며 사업 자체의

총수입을 직접 취득하거나(유형 ②), 또는 정부가 사업을 구분계리하며 당해 사업의 이윤배당만을 취득할(유형 ③) 수 있을 것이다. 정부가 독과점적 사업을 직접 수행한다면 유형 ② 또는 유형 ③의 수입이 나타나는데, IMF의 재정통계지침(GFSM)에서는 독과점적 사업의 성격에 따라 이들 수입의 처리방법을 달리 규정하고 있다.

정부가 독과점적 사업을 직접 수행하는 목적은 재정수입 확보, 자연독점 교정, 유치산업 보호, 사업관리의 적정성 등으로 구분할 수 있다. 우선 재정수입을 목적으로 하는 전매사업과 같은 독과점 사업에서는 그 이윤배당만을 조세수입으로 간주한다. 그리고 그 외의 독과점적 사업에서는 당해 사업의 지출금액에 대한 성격을 파악하여 수입을 분류한다. 지출금액이 정책적 성격을 반영하면 그 수입은 재정수입으로 간주해야 하지만, 지출금액 대부분이 투입물 구입비용으로 정책적 성격과 무관하다면 사업의 이윤배당만을 재산소득으로 재정수입에 반영한다.

결국 정부의 예산제약식을 판단할 때 공공기관의 지출이 갖는 성격을 정책적 성격인지 아니면 투입물 구입비용과 같은 상업적·산업적 성격인지 구분하는 것은 대단히 중요한 일이다. 이는 다시 말해 개별 공공기관의 성격을 준정부기관으로 인식할 것인지 공기업으로 인식할 것인지의 문제와 동일하다. 만약 준정부기관으로 분류하면 당해 기관의 총지출은 재정지출이 되고 총수입 역시 재정수입으로 간주될 것이다. 그렇지 않고 공기업으로 분류되면 당해 기관의 이윤배당만이 재정수입으로 간주된다.

그런데 공공기관을 준정부기관 또는 공기업으로 분명하게 구분하며 재정수입과 재정지출을 파악하는 것이 그 실질을 제대로 반영하지 못하는 경우도 있다. 준정부기관이 수행하는 상업·산업적 성격의 활동, 그리고 공기업이 수행하는 정책적 성격의 활동은 바로 여기에 해당될 것이다. 전자는 준기업(Quasi-Corporations)으로서 그 지출 전액을 정책적 성격의 재정지출로 보기 어렵고, 후자는 준

재정활동(QFA, Quasi-Fiscal Activities)으로서 그 비용과 수입을 모두 상업적·산업적 성격으로 간주하기 어렵다. IMF는 '재정투명성 지침(Manual on Fiscal Transparency)'에서 공기업이 수행하는 준재정활동을 정부예산과 재정에 포함시킬 것을 엄중하게 요구하고 있다.

결국 공공기관을 준정부기관과 공기업으로 구분하고 공기업의 특정 사업을 준재정활동으로 인식하는 작업은 정부와 공공부문의 예산제약을 파악하는 가장 중요한 작업이 된다. 정책적 성격의 재정수입과 재정지출을 파악하는 과정에서 가치판단이 완전히 배제될 수는 없지만, 재정운용의 예산제약을 충분히 감안할 수 있도록 이들이 규정되어야 할 것이다. 그리고 이 작업들로부터 평가된 재정지표들을 중심으로 정부와 공공부문의 예산제약을 반영하는 재정준칙(Fiscal Rules)을 설정할 때, 비로소 재정운용의 합리성, 투명성 그리고 효율성을 보장할 수 있을 것이다.

그런데 유감스럽게도 우리나라에서는 지금까지 재정수지, 재정부채, 재정규모 등 각종 재정지표들이 일관성 있게 또 합리적으로 평가되지 않았다. 2000년대 이후 우리 사회에서는 국가채무 논쟁, 재정범위 논쟁이 치열하게 전개되면서 재정지표에 대한 신뢰성이 크게 하락하였다. 또한 2004년에는 예산운용의 준거지표인 재정수지가 일반회계 적자국채에서 관리대상재정수지로 변경되면서, 준거지표가 재정운용에 미치는 영향이 널리 인식되고 있다.

재정지표에 대한 신뢰성을 제고하기 위해서는 국제적 기준을 준수하며 체계적이고 일관된 방법으로 공공기관들을 분류하고 또 공기업의 준재정활동을 파악하는 노력이 경주되어야 한다. 특히 2008년에는 전 세계적인 금융위기가 발발하면서 IMF 등 국제기구들은 재정운용의 예산제약식을 적절히 반영하는 재정통계의 중요성을 지적하고 있다. 우리나라는 2001년에 개정된 GFSM 지침에 따라 정부회계에 발생주의를 도입하는 노력을 꾸준히 경주하고 있는 데

반해, 재정범위를 제도단위로 전환하고 준정부기관을 통합하는 재정지표의 산출에는 노력을 그다지 기울이지 않고 있다.

UN, IMF, OECD, EU 등에서 요구하는 국제적 기준에 따라 재정범위를 제도단위로 전환하는 과정에서는 여러 가지 논점이 등장한다. 거버넌스와 예산제약의 엄격성을 기준으로 한 준정부기관의 구분, 금융성 활동에 대한 자기책임의 중요성, 준재정활동의 파악, 설립근거법에 의한 채무보증, 민관협력사업의 회계처리 등 다양한 쟁점들에 대해 합리적인 해결이 모색되어야 할 것이다.

본 연구는 특히 중앙은행의 준재정활동과 통화안정증권에 대해서도 자세히 조명하였다. 정부가 사업허가권을 스스로 사용하며 수행하는 독과점적 사업 중에서 가장 규모가 큰 것은 화폐발행차익(시노리지, seigniorage)을 획득하는 중앙은행의 발권사업이 될 것이다. 정부의 수입을 조세수입과 화폐발행차익으로 구분하는 것은 정책운용의 측면에서도 중요한 의미를 갖는다. 정부가 경제정책의 목표를 달성하기 위하여 활용 가능한 정책수단은 크게 재정정책과 통화정책으로 구분할 수 있는데, 일반적으로 전자는 조세수입에 기초하고 후자는 화폐발행차익에 기초하기 때문이다.

통화정책은 거시경제의 안정화 기능, 즉 물가안정을 통한 경제안정화를 주된 목적으로 하는데, 중앙은행이 통화량과 금리를 조절하는 제반 활동을 의미한다. 중앙은행은 정부와 분리되어 별도의 법인격을 갖는 금융공기업으로 설치되는데, 이는 정부의 직접적인 통제 범위 밖에서 운영됨으로써 중앙은행의 정치적 독립성을 보장하는데 도움이 되기 때문이다. 물가안정과 경제안정화를 효과적으로 달성하기 위해서는 중앙은행에 운영의 독립성을 보장하여 정부 또는 재정정책과 정치적으로 독립하도록 하는 것이 바람직하다는 것이다.

그러면 중앙은행이 수행하는 활동 중에서 원칙적으로 화폐발행차익에 의해 보전되어야 하는 중앙은행 고유의 활동은 어디까지로

볼 것인가? 일반적으로 중앙은행의 기능은 ① 화폐의 관리, ② 은행의 은행, ③ 통화정책으로서 신용통제, ④ 금융안정을 위한 은행 감독 및 규제, ⑤ 정부의 은행, ⑥ 지불준비금의 보관, ⑦ 외환보유고의 보관 및 관리, ⑧ 지급결제제도 유지관리 등이 있다.

위 여덟 가지 활동은 크게 두 가지 유형으로 구분될 수 있을 것이다. 첫 번째 유형은 중앙은행이 정부가 부여한 독점권을 직접 사용하거나 또는 정부정책을 수행하는 활동으로서, 통화정책적 기능이라 할 수 있는 ①, ②, ③과 금융안정기능인 ④가 여기에 해당한다. 두 번째 유형은 실질적으로 은행서비스로 볼 수 있는 활동으로서 이론적으로 보면 민간부문에 쉽게 위탁할 수 있는 기업적 활동인데, ⑤~⑧이 여기에 해당한다. 그런데 만약 중앙은행이 본연의 여덟 가지 기능 외에 추가적으로 정책사업을 수행한다면 준재정활동으로 간주되어야 할 것이다. 즉 금융과 관련되는 기업활동 ⑤~⑧을 제외할 때 중앙은행의 정책적 활동은 통화안정, 금융안정, 준재정활동으로 구분할 수 있는 것이다.

그리고 우리나라의 한국은행이 중앙은행 역할을 수행함으로써 나타나는 소득은 ① 화폐발행에 따른 화폐발행차익, ② 지불준비금의 이자수입, ③ 보유 외환자산의 가치변동, ④ 각종 수수료 등(국고대리 수수료, 수표결제 수수료, 임대료 수입 등)이 있다. 중앙은행은 이 네 가지 유형의 소득을 통해 통화정책, 금융안정, 금융기업, 준재정활동 등 네 가지 유형의 사업을 보전하는 것이다. 이러한 관점에서 조명할 때 중앙은행의 수입과 소득을 정부와 중앙은행이 배분하는 방식을 사전에 규정하는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다.

이러한 논리는 한국은행의 통화안정증권에 대해서도 적용될 수 있다. 공개시장조작의 대상증권을 국공채로 하느냐 아니면 통화안정증권으로 하느냐의 문제는 한국은행의 소득을 각각의 정책목표에 어떻게 배분하느냐의 문제이기 때문이다. 한국은행의 손익 중에서 어느 정도를 통화정책적 용도의 사업에 사용할 것인지, 또

공개시장조작에는 어느 정도를 배정할 것인지를 판단하는 것이다. 이러한 손익배분의 문제는 정부와 한국은행 사이의 조정협약 (supporting arrangements)으로 해결되어야 할 것이다.

그러나 한국은행의 직접 채무인 통화안정증권을 공개시장조작에서 사용하는 것은 국채에 비해 다음과 같은 단점이 있다. 첫째, 채무에 대한 막대한 이자지급과 이에 따른 손실이 통화정책의 유효성을 침해할 위험이 있다. 둘째, 통화안정증권은 국공채에 비하여 발행규모, 유형 등에서 한계가 있기 때문에 금융시장의 충분한 발전을 자극하기 어렵다. 셋째, 통화안정증권으로 공개시장조작을 하면 그 비용을 평가하기 어렵기 때문에 정부의 합리적 재정운용이 방해받을 수 있다. 통화흡수 과정에서 국공채가 사용되면 당해 비용은 정부예산에 직접 반영되어 명시적으로 인식될 수 있기 때문이다. 넷째, 통화안정증권이 사용되면 손익배분에 대한 정부와 한국은행 사이의 조정협약이 사전적으로 체결될 가능성이 현실적으로 높지 않을 것이다.

목 차

I. 머리말	17
II. 재정지표의 현황과 논쟁	22
1. 재정지표의 현황	22
2. 국가채무에 대한 논쟁	30
3. 재정규모에 대한 논쟁	34
4. 발생주의와 재정수지	38
III. 재정준칙과 공공부문	43
1. 재정준칙의 의의	43
2. 재정준칙의 필요성	46
3. 재정준칙과 공공부문의 경계	52
IV. 공공부문의 분류	61
1. 준정부기관과 공기업	61
2. 경제적으로 유의한 가격	66
3. 의사결정의 자주성	71
4. 준기업과 준재정활동	77
5. 민관협력사업	79
6. 우리나라 공공부문 분류의 주요 논점	82
가. 자체수입비율	82
나. 구분기준의 종합적 판단	89

다. 금융성 특별회계와 기금	91
라. 민간투자사업의 재정부담	94
V. 통화정책과 중앙은행	97
1. 정부의 자원과 통화정책	97
가. 정부의 강제력과 자원	97
나. 통화정책과 금융정책의 자원	100
2. 중앙은행의 활동과 손익처리	103
가. 중앙은행의 활동과 손익	103
나. 중앙은행 활동과 대차대조표	106
3. 중앙은행의 준재정활동	110
가. 기존의 연구	110
나. 한국은행의 정책자금 대출	113
다. 준재정활동의 회계처리	116
VI. 공개시장조작과 통화안정증권	120
1. 공개시장조작과 운용채권	120
가. 배경	120
나. 국공채와 중앙은행 채권	125
2. 통화안정증권과 손익조정	129
가. 통화안정증권	129
나. 통화안정증권과 손익조정	131
참고문헌	135
〈부록 1〉	141
〈부록 2〉	149

표목차

〈표 II- 1〉 특별회계와 기금현황: 2008년 말 현재	23
〈표 II- 2〉 1986년 GFSM에 의한 거래의 분류	24
〈표 II- 3〉 재정규모 관련 주요 지표 (예산상 규모, 연도별 증가율)	26
〈표 II- 4〉 일반회계 수지 관련 주요 지표(예산상 규모)	27
〈표 II- 5〉 통합재정수지와 관리대상재정수지(예산상 규모)	28
〈표 II- 6〉 GDP 대비 일반정부 총금융부채 비율	32
〈표 II- 7〉 ‘국가채무’와 ‘일반정부 총금융부채’의 차이	33
〈표 II- 8〉 GDP 대비 일반정부 총지출 비율	35
〈표 II- 9〉 유량에 대한 GFSM 분류	39
〈표 II-10〉 GDP 대비 총운영수지 비율	40
〈표 III-1〉 주요국의 재정준칙	49
〈표 III-2〉 공공부문과 민간부문의 개념적 구분	54
〈표 III-3〉 정부통제에 대한 SNA 1993의 개념	56
〈표 III-4〉 통제에 대한 IPSASB의 정의	56
〈표 III-5〉 IPSASB의 정부통제 판단기준	59
〈표 VI-1〉 2008 SNA 지침의 문단 22.31, 22.32	70
〈표 IV-2〉 2008 SNA 지침의 문단 22.23, 22.52	73
〈표 IV-3〉 공공기관 유형별 수입에 대한 정의	83
〈표 IV-4〉 자체수입 산정방법	85
〈표 IV-5〉 유형별 예시	86

〈표 IV-6〉 기획재정부가 분류한 공공기관 102개의 유형	87
〈표 IV-7〉 재정수지와 국가채무에 포함되는 기금(2008년 말 기준) ..	92
〈표 V-1〉 본원통화와 중앙은행 대차대조표	107
〈표 VI-1〉 공개시장조작을 위한 한국은행의 기준전망표	124
〈표 VI-2〉 통화안정증권 연도별 현황	133

그림목차

[그림 II-1] 1986 GFSM의 분류와 2001 GFSM의 분류 비교 41

[그림 III-1] IPSASB의 통제에 대한 판단기준 57

I. 머리말

2008년 새 정부가 출범하면서 작은 정부를 구현하기 위해 다양한 개혁과제들을 실천하였다. 대부처주의 정부조직의 전면적 개편, 민영화와 통폐합을 통한 공공기관 개혁, 감세를 위한 세제개편 등을 추진하였다. 또한 정부지출을 감축하기 위하여 '예산 10% 절감'을 기치로 2009년도 예산을 편성하고자 하였다.

그런데 2007년에 발생한 미국의 '서브프라임 모기지' 붕괴를 계기로 2008년 9월부터 미국발 글로벌 금융위기가 발발하면서 세계적인 실물경제 위축이 나타나기 시작하였다. 이와 같은 급속한 경기추락하에서 통화증발을 통한 선제적 금융정책과 재정확대를 통한 적극적 재정정책의 필요성이 어느 때보다도 높게 인식되었다. 새 정부는 세계경제 환경의 급속한 변화 속에서 애초에 계획하였던 정부지출의 대폭적인 감축보다는 경기부양을 위한 재정지출 확대를 적극 추진하기 시작하였다.

새 정부는 정부지출의 확대와 함께 감세정책을 추진하였는데, 감세는 재정지출을 암묵적으로 증가시키는 것이기 때문에 감세와 동시에 이루어지는 재정지출 확대는 단순한 재정지출 확대 이상을 의미한다. 재정확장의 과정 속에서 정부지출 축소 및 효율성 제고를 목표로 하는 '작은 정부'의 기치는 점차 정책목표로서 우선순위가 하락하며 그 가치가 퇴색되었다. 그러나 정부지출을 감축하고 그 효율성을 제고하기 위한 노력은 곧 구조조정의 과정으로서, 국민경제의 중장기적 생산능력을 제고하는 데 가장 중요한 요소라는 사실을 부인하기 어렵다.

본 연구는 이와 같은 관점에서 글로벌 금융위기와 이에 따른 경기침체의 과정 속에서도 꾸준히 추진되어야 할 재정개혁의 시급한 과제를

정리하고자 한다. 정부지출 감축과 효율성 제고를 위해 정부는 가장 먼저 재정규모, 재정적자, 국가채무 등의 재정총량지표에 대한 사회적 합의를 이끌어내야 한다. 국민경제는 공공부문과 민간부문으로 구분되는데 공공부문의 규모에 대한 개념적 합의가 전제되어 있을 때 이들 규모 내에서 정부와 공공부문의 효율성 제고 노력들이 유도될 수 있기 때문이다. 정부가 공공부문의 자원제약을 심각하게 인지할 때 정부는 정책목표 달성을 위해 민간부문의 효과적인 활용 방안도 모색할 수 있을 것이다.

우리나라는 1997년 외환위기를 겪고 난 이후 재정총량규모에 대해 상당한 논란이 진행되고 있다. 외환위기를 극복하는 과정에서 막대한 규모의 공적자금이 조성되었고, 이러한 공적자금이 실질적으로 국가재정의 부담이라는 측면에서 2000년 정치권에서 국가채무 논쟁이 촉발되었던 것이다. 또한 2005년에는 중앙일보와 기획예산처 사이에서 국제적 통계기준에 의한 우리나라 재정규모에 대한 논쟁이 격렬하게 진행되었던 적이 있다.

국가채무, 재정규모 논쟁에서 특별히 부각되지는 않았지만 재정수지의 평가에서도 상당한 논란이 나타날 수 있다. 2004년 당시 기획예산처는 예산안 편성에서 준거로 삼는 재정수지 개념을 전통적인 '일반회계 적자국채'에서 관리대상재정수지로 변경하였다. 비록 일반회계에서 적자국채가 발행되더라도 관리대상재정수지가 균형이라면 수지균형으로 볼 수 있다는 입장이었다. 관리대상재정수지는 통합재정수지에서 사회보장성기금의 수지와 '공적자금 국채전환 소요액'을 제외한 값인데, 이들은 현 정부의 재정운용 성과와 무관하다고 보았기 때문이다. 그런데 재정수지 개념의 이와 같은 전환은 공적자금 투입의 재정비용을 재정운용 과정에서 즉각 감안하지 않는 결과가 초래될 것이다.

이와 같이 2000년대 이후부터 우리 사회에서는 재정총량지표의 개념에 대해 다양한 논쟁이 나타났고, 또 재정운용에서 준거가 되어야 할 재정총량지표의 측정에 대해 다양한 의문들이 제기되기 시작하였

다. 본 연구는 정부지출의 효율성 제고를 위해 가장 먼저 해결해야 할 정책과제가 재정운용의 준거지표에 대한 측정을 사회적으로 합의하는 것임을 강조하고자 한다. 그리고 이들 지표를 중심으로 재정운용의 준칙을 마련한다면, 정부와 공공부문의 사용 가능한 자원 제약 내에서 재정운용에 대한 논쟁이 전개됨으로써 효율성 제고의 유인이 나타날 수 있을 것이다.

우리나라가 재정총량지표에 대한 사회적 합의를 도출하는 과정에서 가장 논란이 되는 부분은 국제적으로 비교 가능한 기준에 따라 일반정부의 범위를 규정하는 것이다. 다시 말해 공공부문에 포함되는 공공기관들을 준정부기관(일반정부에 포함되는 공공기관)과 공기업으로 구분하는 것이 핵심 과제이다. 공공부문 내에서 준정부기관의 비중이 늘어나고 감소함에 따라 재정총량지표의 수치는 상당한 영향을 받기 때문이다.

준정부기관과 공기업의 구분은 재정총량지표에 결정적인 영향을 주기 때문에 다양한 국제기준들이 발간되고 있다. 1993년에는 UN의 SNA지침이, 2001년에는 IMF의 GFSSM지침이 발간되었다. 특히 단일 통화와 단일 경제권을 지향하는 EU에서는 회원국들의 재정운용에 일정한 제약이 있기 때문에 이 문제에 대해 특히 많은 논의가 이루어졌다. 그 결과 EU에서는 보다 구체적인 내용을 담아 1995년 ESA지침을, 2002년에는 마스트리히트 조약 준수를 위한 MGDD지침을 각각 발간하였다¹⁾. 그 후에도 이 문제에 관해 많은 논의가 있었는데, UN은 이들 논의를 반영하여 SNA지침의 2008년 개정판을 2010년 초에 발간하였다.

본 연구는 준정부기관과 공기업의 구분에 대한 다양한 국제기준과 지침들의 내용을 조망하며 우리나라에서의 쟁점들을 도출하고자 하였다. 특히 IMF는 2008년의 금융위기 극복과정에서 각국 정부가 부담한

1) MGDD지침은 마스트리히트 조약의 준수와 관련하여 제시된 'ESA95 Manual on Government Deficit and Debt'를 말한다.

재정비용을 분석하였는데, ‘금융위기의 재정비용’을 적절히 평가하기 위해서는 2001년 GFSM 준수와 함께 준재정(quasi-fiscal) 활동의 인식 필요성을 다시 한 번 강조하였다²⁾. 본 연구는 통화정책을 수행하는 중앙은행의 준재정 활동을 분석하며 통화 및 금융정책의 재정비용을 검토하고자 한다. 특히 통화안정증권을 대상으로 재정비용을 어떻게 평가하는 것이 바람직한가의 문제를 생각하기로 한다.

제Ⅱ장은 우리나라의 재정총량지표 현황을 설명하고 이들에 대한 논쟁과 문제점을 정리하고자 한다. 우리나라의 향후 재정정책 운용 과정에서 재정총량지표에 대한 사회적 합의가 얼마나 중요한 것인지를 강조하게 될 것이다. 제Ⅲ장은 향후 재정운용의 준거가 되는 재정준칙에 대해 논의하고자 한다. 재정총량지표의 규모 및 GDP 대비 비율로 구성되는 재정준칙의 의의와 필요성, 그리고 이를 평가하기 위한 공공부문의 경계를 개념적으로 어떻게 설정해야 하는지를 설명하였다.

제Ⅳ장은 각종 국제적 기준들을 조명하며 공공부문 내에서 준정부기관과 공기업을 분류할 때 기관의 자기책임성(또는 자주성, autonomy)과 정부지원금에 대한 시장계약이 매우 중요한 요소임을 강조하였다. 이들의 이론적 배경은 제도경제학의 조직이론(Organization Theory)으로서 공공부문의 조직을 거래비용의 관점에서 조명하는 것이다. 이론적 관점에서 준정부기관과 공기업의 개념적 전형을 조명하면서 현실적으로 이들의 구분에서 제기될 수 있는 주요 논점들을 정리하였다. 그리고 공기업의 준재정 활동, 민관협력사업(Public Private Partnership)의 운영리스·금융리스 구분을 주요 논점으로 추가하였다.

제Ⅴ장에서는 재정준칙의 설정에서 통화 및 금융정책과 재정정책의 구분이 매우 중요한 요소임을 인식하여 이들을 집중 논의하였다. 특히 중앙은행의 회계처리가 통화 및 금융활동과 재정활동을 구분하는 중요한 수단임을 인식하여, 중앙은행의 ‘순수한 통화(purely monetary)’

2) IMF(2009a), IMF(2009b) 참조.

활동과 '준재정(quasi-fiscal)' 활동을 구분하고자 하였다. 여기서 전자는 통화정책의 목표를 달성하는 데 필요한 전통적인 중앙은행 활동을 의미하고, 후자는 통화정책과 구체적으로 관련되지 않으며 중앙은행이 중앙정부의 정책을 대행하는 것을 의미한다. 그리고 준재정 활동들은 대부분 재정정책의 일부로 간주되어야 한다는 점을 강조할 것이다.

제Ⅵ장은 중앙은행의 공개시장조작에 초점을 맞추어 여기에서 사용되는 금융수단은 기본적으로 정부발행 국채가 되어야 한다는 사실을 지적하였다. 공개시장조작에서 사용되는 금융수단이 국채가 되는지 아니면 중앙은행 채권이 되는지의 문제는 중앙은행의 손익에 상당한 영향을 주기 때문이다. 이는 중앙은행 발행채권인 통화안정증권으로 공개시장조작을 하는 우리나라에 상당한 시사점을 줄 수 있을 것이다. 그리고 금융활동에 의한 손익을 중앙은행과 정부 사이에 어떻게 배분할 것인지를 조정협약이 통화정책과 재정정책을 분리하는 핵심 수단임을 강조할 것이다.

II. 재정지표의 현황과 논쟁

1. 재정지표의 현황

전통적으로 우리나라의 재정운용 범위는 중앙정부와 지방정부의 수준으로 구분되고 각 수준의 정부재정은 다시 일반회계, 특별회계, 기금 등 자금(fund)단위를 기준으로 파악된다. 일반회계는 일반적 세출에 충당하는 가장 규모가 큰 자금을, 특별회계는 일반회계와 구분·계리할 필요가 있을 때 설치되는 자금을, 기금은 특별한 목적으로 설치되는 자금단위를 지칭한다.

일반회계와 특별회계를 합쳐 세입세출예산이라 하고, 세입세출예산에 기금을 합하여 통합재정이라고 부른다. 행정부가 편성하여 국회에 제출하는 일반적 의미의 정부예산안은 세입세출예산안과 기금운용계획안으로 구성되는데, 세입세출예산 외로 간주되던 기금 일체가 통합재정에 실질적으로 포함된 것은 중앙정부의 경우 2003년 2월 국회법이 개정되면서부터다³⁾. 이때부터 기금은 세입세출예산과 함께 국회의 심의를 받도록 하였던 것이다. 이러한 취지에 따라 2003년 12월에는 기금관리기본법이 개정되었고, 2006년 10월 4일 제정된 국가재정법도 이와 같은 취지를 반영하여 기금을 규정하고 있다.

지방정부의 경우도 지방자치법에 의거하여 일반회계와 특별회계는 세입세출예산의 범위에 포함된다. 물론 지방정부에서도 1988년부터 기금이 설치되었는데, 이들은 지방재정법 제34조에 의하여 세입세출예산

3) 2003년 2월 국회법 제45조 제1항이 개정되었는데, 여기서 예산결산특별위원회의 기능을 '예산안과 결산의 심사'에서 '예산안, 결산, 기금운용계획안 및 기금 결산의 심사'로 확대하였다.

외로 간주되었다. 다만 2008년부터는 지방정부의 재정운용상황을 통합적으로 분석하는 통합재정정보에 일반회계, 특별회계와 함께 기금이 포함되도록 하였다(지방재정법 제59조). 그리고 지방자치단체의 기금관리기본법은 2005년 8월에 제정되었다.

<표 II-1> 특별회계와 기금현황: 2008년 말 현재

구분		내용
특별회계	기타	농어촌구조개선, 교통시설, 등기, 교도작업, 에너지 및 자원사업, 환경개선, 우체국보험, 국가균형발전, 주한미군기지이전, 행정중심복합도시, 국방·군사시설이전, 책임운영기관(12개)
	기업	양곡관리, 조달, 우편사업, 우체국예금(4개)
기금	사회보험성	국민연금, 사립학교교직원연금, 고용보험, 산업재해보상보험 및 예방, 군인연금, 공무원연금(6개)
	계정성	공공자금관리, 외국환평형, 공적자금상환, 양곡증권정리, 복권(5개)
	금융성	기술신용보증, 농림수산업자신용보증, 농어가목돈마련저축장려, 신용보증, 예금보험기금채권상환, 주택금융신용보증, 수출보험, 산업기반신용보증, 부실채권정리, 학자금대출신용보증(10개)
	사업성	대외경제협력, 사학진흥, 보훈, 청소년육성, 과학기술진흥, 원자력연구개발, 남북협력, 국제교류, 군인복지, 관광진흥개발, 국민체육진흥, 문화예술진흥, 신문발전, 지역신문발전, 농산물가격안정, 농작물재해보험, 농지관리, 쌀소득보전변동직접지불, 자유무역협정이행지원, 축산발전, 전력산업기반, 특정물질사용합리화, 정보통신진흥, 국민건강증진, 응급의료, 금강수계관리, 낙동강수계관리, 영산강·섬진강수계관리, 한강수계관리, 근로자복지진흥, 임금채권보장, 장애인고용촉진 및 직업재활, 여성발전, 국민주택, 수산발전, 중소기업진흥 및 산업기반, 방송발전(37개)

우리나라는 1979년부터 결산자료로서 결산개요와 함께 ‘통합재정통계’를 작성하면서 통합재정(Consolidated Public Finance)이라는 용어를 사용하기 시작하였다⁴⁾. 여기에는 일반회계, 특별회계 이외에 기금 일부를 통합한 개념으로 사용하였다. 통합재정에 포함되는 기금들은

이른바 공공기금으로 불리는 기금들에 한정되는 등 연도별로 다소 차이가 있다⁵⁾. 최근에는 금융성 기금을 제외한 대부분의 기금이 통합재정에 포함된다.

일반회계, 특별회계, 기금의 거래들로 구성된 우리나라의 통합재정통계는 2008년 현재까지 1986년 GFSM에 따라 분류되고 있다. 현금지출 및 현금유입 항목들은 1986년의 GFSM 기준에 따라 경상항목, 자본항목, 무상원조, 용자·출자, 보전차입, 현금보유 등으로 구분되는데, 그 내용은 <표 II-2>와 같다.

<표 II-2> 1986년 GFSM에 의한 거래의 분류

구분	현금지출(세출)	현금수입(세입)
경상항목	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인건비 ○ 물건비 ○ 차입금이자 ○ 사회보장적 급여 ○ 배상금 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 각종 세금 ○ 사회보장기여금 수입 ○ 재산수입 ○ 재화·용역 판매수입
자본항목	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자본지출경비 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관유물 매각대
무상원조	<ul style="list-style-type: none"> ○ 외국에 대한 원조 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 외국으로부터의 원조
용자·출자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용자 및 출자금 ○ 차입금 상환 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용자원금 회수
보전차입		<ul style="list-style-type: none"> ○ 국공채수입 ○ 민간차입금
현금보유	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국고시재금 증가 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국고시재금 감소

여기서 경상항목은 정부부문의 경상적인 활동에서 비롯되는 거래들을 의미하고, 자본항목은 정부부문의 비금융자산 획득 또는 매각거래

- 4) 통합재정통계는 1994년 이전에는 『한국의 재정통계』란 이름으로 발간되었으나, 1995년부터 『한국통합재정수지』로 변경되었다.
- 5) 매년 발간되는 『한국통합재정수지』에서는 통합재정에 포함되는 기금들이 열거되어 있는데, 1998년에는 정부보유기금 35개, 1999년에는 정부보유기금 34개, 2000년에는 공공기금 41개, 2001년에는 공공기금 43개, 2002년에는 공공기금 47개 등이 통합재정에 포함되었다. 2008년말 현황은 본 연구의 <표 IV-7> 참조.

를, 무상원조는 해외이전을, 용자·출자는 정부부문의 장기적인 금융 자산 및 금융부채를, 보전차입은 정부부문의 단기적인 금융자산 및 금융부채를 각각 의미한다. 그리고 국고시재금의 변화는 경상항목, 자본항목, 무상원조, 용자·출자, 보전차입의 합으로부터 계산될 것이다. <표 II-2>에서 통합재정수지(또는 종합수지)는 경상항목, 자본항목, 무상원조, 용자·출자의 합으로 계산되고, 재정지출 총액은 경상항목, 자본항목, 무상원조의 합인 총지출과 순용자(용자·출자의 순계)를 합한 금액으로 평가된다⁶⁾.

그런데 우리나라의 결산과정에서는 통합재정을 파악하면서도 예산편성단계에서 사용하는 재정규모의 준거지표는 주로 일반회계를 중심으로 한 개념이었다. 예산편성 시 특별회계를 포함하는 세입세출예산을 참고지표로 제시하기 시작한 것도 2000년대 이후의 일이다. 예산편성 단계에서 재정규모의 준거로 삼았던 재정지표는 '내부거래와 보전거래를 포함한 일반회계 총계', '내부거래와 보전거래를 제외한 일반회계 총지출', '일반회계에 특별회계를 포함한 세입세출예산 순계', 통합재정 총지출, 통합재정 지출 및 순용자 등을 다양하게 사용하여 왔다.

그런데 2004년 이전에는 주로 일반회계를 기준으로 2004년 이후에는 통합재정을 기준으로 예산상의 각종 지출규모를 제시하곤 하였다. <표 II-3>은 재정총량규모의 준거지표가 무엇인가에 따라 연도별로 예산 또는 재정규모의 증가율이 각각 다르게 평가된다는 사실을 보여주고 있다. <표 II-3>에서 통합재정에 포함되는 기금의 내용(특히 금융성기금의 포함 여부)이 연도별로 차이가 있기 때문에 <표 II-3>의 통합재정에는 통계적 일관성이 완전하다고 볼 수는 없을 것이다⁷⁾.

6) <표 II-2>에서 보전차입 위에 두 줄의 선이 그어져 있는데 통합재정수지에 포함되는 거래들은 이 '선의 위쪽(above the line)'에 위치한다.

7) 각 연도마다 포함되는 기금의 내용은 예산실 내부자료로서 파악하기가 어려웠는데, 아마도 결산기준의 통합재정의 범위와 일치했을 것으로 추정된다. 이에 대해서는 앞의 주 5)를 참조.

〈표 II-3〉 재정규모 관련 주요 지표(예산상 규모, 연도별 증가율)

(단위: 억원, %)

	일반회계 총계 ¹⁾	일반회계 총지출	세입세출예산 ²⁾ (순계)	통합재정 총지출 ³⁾	통합재정 지출 및 순융자
1998	689,004 (1.96)	527,597 (1.36)	1,050,474 (6.83)	1,107,245 (7.45)	1,052,296 (8.41)
1999	801,378 (16.31)	550,883 (4.41)	1,164,732 (10.88)	1,327,664 (19.91)	1,242,236 (18.05)
2000	864,740 (7.91)	609,033 (10.56)	1,247,977 (7.15)	1,416,288 (6.68)	1,298,641 (4.54)
2001	941,246 (8.85)	720,168 (18.25)	1,347,932 (8.01)	1,617,398 (14.20)	1,424,869 (9.72)
2002	1,058,767 (12.49)	800,885 (11.21)	1,459,602 (8.28)	1,737,033 (7.40)	1,483,547 (4.12)
2003	1,114,831 (5.30)	899,199 (12.28)	1,556,659 (6.65)	1,791,776 (3.15)	1,505,276 (1.46)
2004	1,183,560 (6.17)	935,209 (4.00)	1,594,343 (2.42)	2,010,675 (12.22)	1,782,222 (18.40)
2005	1,343,704 (13.53)	1,066,340 (14.02)	1,673,186 (4.95)	2,143,524 (6.61)	1,940,979 (8.91)
2006	1,448,076 (7.77)	1,146,445 (7.51)	1,753,882 (4.82)	2,304,470 (7.51)	2,068,041 (6.55)
2007	1,565,177 (8.09)	1,255,798 (9.54)	1,874,900 (6.90)	2,334,786 (1.32)	2,116,581 (2.35)

- 주: 1) 일반회계 총계는 일반회계의 내부거래와 보전거래를 모두 포함한 수치
를, 일반회계 총지출은 내부거래와 보전거래를 제외한 수치임.
2) 세입세출예산은 일반회계와 특별회계의 순계합인데, 2007년에는 동일한
시계열자료가 공표되지 않아 증가율을 적용하여 계산함.
3) 통합재정 총지출은 경상지출, 자본지출, 융자금지출의 합계이며, 통합재
정 '지출 및 순융자'는 경상지출, 자본지출, 순융자(=융자금지출-융자금
회수)의 합계임.

자료: 기획재정부, 『예산개요 참고자료』, 각 연도.

재정규모에 대해 일관성 있는 기준이 사용되지 않았기 때문에 재정
수지의 개념 또한 일관성 있게 사용되지는 않았다. 예산편성단계에서
재정수지의 준거로 삼았던 재정지표가 2004년 이전에는 일반회계 적
자국채였다⁸⁾. 물론 통합재정수지가 평가되기도 하였으나 이는 참고자
료에 불과하고 또 통합재정에 포함된 기금은 연차별로 차이가 있으며

일관성 있는 개념이 사용되지는 않았다.

〈표 II-4〉에서 보는 바와 같이 매년 일반회계는 수지흑자를 기록하고 이들 대부분은 내부거래에 의해 특별회계 등으로 전출된다. 내부거래 등을 포함한 일반회계의 지출을 보전하기 위해 발행되는 국채를 적자국채라 한다. 2003년에는 적자국채 발행규모가 0이었는데, 당시 정부는 1997년 외환위기 이후 처음으로 균형예산으로 복귀하였다고 홍보한 바 있다.

〈표 II-4〉 일반회계 수지 관련 주요 지표(예산상 규모)

(단위: 억원)

연도	일반회계 수지					통합재정의 수지차 총계
	국내보전	해외보전	내부거래	적자국채		
1998	159,743	0	△21	△159,722	97,000	10,848
1999	112,307	0	190	△112,497	104,000	△226,663
2000	143,756	0	△555	△143,220	36,000	△165,252
2001	195,729	0	△436	△196,293	24,000	△4,039
2002	238,842	0	△692	△238,149	19,000	60,482
2003	196,900	18,736	△267	△215,369	0	214,470
2004	235,820	△42	△289	△235,490	12,500	70,519
2005	220,343	△42	△404	△219,897	95,000	56,328
2006	218,988	3,101	△168	△221,922	80,000	12,919
2007	224,799	3,042	△185	△227,655	80,000	134,202

주: 1. 국내보전, 해외보전, 내부거래에서 음의 수치(△)는 일반회계의 흑자가 유출되는 거래들을 표시하고 있음.
 2. 통합재정의 수지차 총계는 일반회계, 특별회계, 기금의 수지차를 총합한 금액으로, 통합재정에 포함되는 기금의 내용에는 연도에 따라 차이가 있음.
 자료: 기획재정부, 『예산개요 참고자료』, 각 연도.

8) ‘일반회계 적자국채’라고 하여 일반회계가 직접 부담 발행하는 국채는 아닙니다. 국채는 공공자금관리기금의 부담으로 발행되는데, 이 기금이 발행한 국채 중에서 일반회계의 적자를 보전할 목적으로 발행한 것을 ‘일반회계 적자국채’라고 말한다.

2004년 이후에는 기금 전체(단, 금융성기금은 제외)를 망라하여 평가되는 통합재정수지와 관리대상재정수지가 재정수지의 핵심적 준거 지표로 등장하였다. 관리대상재정수지는 '당해 정부의 실질적 책임하에서 재정을 운용한 결과'를 파악하기 위한 개념으로 통합재정수지에서 '사회보장성기금 흑자'와 '공적자금 국채전환 소요액'을 제외하고 평가한 값이다⁹⁾. 그런데 2008년 현재 통합재정수지에서는 금융성기금과 외국환평형기금이 제외되기 때문에 관리대상재정수지에서도 이들은 제외되고 있다¹⁰⁾.

〈표 II- 5〉 통합재정수지와 관리대상재정수지(예산상 규모)

(단위: 조원)

구분	2003 추경예산	2004 추경예산	2005 추경예산	2006 추경예산	2007 본예산	2008 본예산
통합재정수지(A)	1.9	3.3	6.0	△0.9	13.3	17.0
사회보장성기금 흑자(B)	19.4	22.4	25.8	26.0	27.0	1.1
공적자금 국채전환소요(C)	13.0	12.0	12.0	12.0	0.0	0.0
관리대상수지 (D=A-B+C)	△4.5	△7.2	△7.8	△14.9	△13.7	△11.0
사회보장성기금 제외 재정수지(δ=A-B-D-C) ¹⁾	△17.5	△19.2	△19.8	△26.9	△13.7	△11.0

주: 1) δ는 공적자금 국채전환 소요액이 반영된 재정수지로서 공적자금의 재정비용이 일부 반영되어 있다고 할 수 있다.

자료: 기획예산처, 『예산(안) 및 기금운용계획(안)』, 각 연도.

- 9) 사회보장성기금은 인구통계학적 변수에 영향을 받기 때문에 이 기금의 규모가 정책목표를 위해 처분 가능한 정부의 재정자원이라 할 수는 없을 것이다.
- 10) 2008년 현재 금융성기금은 모두 10개인데, 이들은 농어가목돈마련저축장려기금, 학자금대출신용보증기금, 기술신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 부실채권정리기금, 수출보험기금, 주택금융신용보증기금, 산업기반신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험기금채권상환기금 등과 같다.

2007년 이후에는 ‘공적자금 국채전환 소요액’이 없기 때문에 통합재정수지와 관리대상재정수지의 차이는 ‘사회보장성기금 흑자’에 한정된다. 그런데 우리나라는 전통적 수지균형의 준칙이 국가재정법에 명시되어 있지만 <표 II-5>에서 보는 바와 같이 예산을 기준으로 할 때 2003년 이후에는 지속적으로 적자재정을 운용하고 있다. 이에 대하여 정부는 GDP 규모에 대비한 ‘관리대상재정수지’, ‘통합재정 총지출’, ‘조세부담률’, ‘국가채무비율’의 값을 주요 선진국들과 비교하며 적자재정에 대한 우려를 불식시키며 그 합리성을 강조해 왔다. 다시 말해 정부는 EU 마스트리히트 조약에서 허용하는 GDP 대비 재정적자 비율, 3%를 참조하며 GDP 대비 ‘관리대상 재정수지’ $\Delta 1\%$ 를 재정수지 목표로 간주하는 정책을 명시적으로 공표하기도 하였다¹¹⁾.

2000년대 이후 재정총량 규모, 재정수지 규모에 대해서는 통합재정의 개념이 점차 중시되는 것과 대조적으로 재정분야별 기능배분에 대해서는 여전히 일반회계 총계규모가 기준으로 사용되었다. 재정총량의 분야별 배분은 ‘사회복지·보건’, ‘국방비’, ‘R&D’, ‘교육’, ‘수송·교통·수자원’, ‘산업·중소기업’ 등 각종 분야의 재정규모를 의미하는데, 이들 배분 비율은 일반회계를 중심으로 파악된 것이다. 다만 2004년 이후에는 통합재정을 기준으로 정책분야별 재정규모를 공표하려고 노력하였는데 2007년까지는 완전하지 않았다. 통합재정 내에서 분야별 배분이 파악되는 재정규모의 비중은 2004년 52.4%, 2005년 79.6%, 2006년 84.0%, 2007년 87.4%로 점차 개선되고 있다. 특히 건강보험재정은 일반회계, 특별회계, 기금이 아닌 준정부기관의 형태로 운영되기 때문에 기능별 배분에서 파악되지 않고 있다.

11) 「2007~2011년 국가재정운용계획」에 의하면 ‘관리대상재정수지는 GDP 대비 1% 내외 적자로 균형수준 유지’임을 적시하고 있다.

2. 국가채무에 대한 논쟁

1997년의 외환위기는 외환보유액이 급감하고 주가가 폭락하며 환율이 급속도로 상승하는 등 경제상황이 급속도로 악화된 현상을 말한다. 정부는 외환위기의 과정에서 유동성부족 해결과 시장안정을 꾀하는 한편 금융부문의 건전성과 수익성을 높이고 기업의 투명성과 책임경영 의식을 제고하기 위한 노력을 강구하였다. 특히 공적자금을 조성하여 부실 금융기관과 기업의 정리, 회생가능한 금융기관과 기업의 재무구조 개선 등을 도모하였다.

정부는 외환위기로 무너진 금융질서를 복원하고, 금융위기의 근본 원인으로 생각되었던 기업과 금융기관의 부실을 치유하기 위해 공적자금을 조성하였다. 공적자금은 2001년 말 기준으로 159조원에 달하였는데, 주로 금융기관에 대한 출자, 출연, 예금대지급, 부실채권 매입 등에 사용되었다. 여기서 공적자금이란 세입세출예산에 포함되지 않는 자금으로서 정부가 기업과 금융기관의 구조조정을 위하여 투입하는 자금을 말한다. 따라서 공적자금은 일반회계와 특별회계에 포함되지 않는 기금과 공공기관 그리고 국공유재산을 통해 조성되었다¹²⁾. 물론 정부는 이 과정에서 자금이 원활하게 조성될 수 있도록 관련 기금, 공공기관 등에 보증을 하였다.

정부가 외환위기의 극복과정에서 사용한 공적자금에 대해서는 1999년 이후 야당에 의해 본격적으로 문제가 제기되었다. 1999년 10월 국회 대표연설을 통해 당시 야당이었던 한나라당은 공적자금을 조성하기 위한 정부보증채무 97조원, 지방자치단체의 부채 22조원을 추가로 감안하면 국가부채는 외환위기 이전의 105조원에 비해 2배 늘어난 214

12) '공적자금관리 특별법' 제2조에 의하면 공적자금이 조성되는 기금 및 공공기관들로는 예금보험기금채권상환기금 및 예금보험기금, 부실채권정리기금 및 구조조정기금, 공공자금관리기금, 국유재산, 한국은행이 금융기관에 출자한 자금, 공공차관, 금융안정기금 등과 있다.

조원이라고 주장하였다. 이에 대하여 당시 여당이었던 국민회의는 정부보증채무는 국가채무에 포함되지 않기 때문에 중앙정부와 지방정부의 채무 112조원만이 국가채무라고 반박하였다.

1999년 가을에 국회 대표연설을 통해 제기되기 시작하였던 국가채무 논쟁은 2000년 4월 13일 국회의원 총선을 앞두고 급속하게 다시 점화되었다. 2000년 3월 8일 한나라당은 선거운동의 일환으로 전면광고를 통해 '200조원이 넘는 나라 빛'이라고 주장하였다. 또한 3월 13일에는 한나라당 이한구 선거대책위원장이 기자회견을 열어 국가채무를 총선의 쟁점으로 본격 부각시켰다. 공적자금 조성을 위한 정부보증 채무뿐만 아니라 국민연금 관련 잠재채무 186조원도 국가채무에 포함되어야 한다고 주장하였던 것이다.

국가채무에 대한 논쟁은 2000년 4월 총선이 끝난 후에도 공적자금에 대한 국회 논의가 이루어질 때면 지속적으로 제기되었다. 2001년 5월 한나라당은 『국가부채 백서』를 발간하여 국가채무가 1,000조원에 달한다고 정부 여당을 몰아붙였다. 이에 대하여 기획예산처는 공식적으로 공표되는 국가채무는 IMF 기준을 준수한 것으로서 정부보증 채무, 공적연금 채무, 중앙은행 채무는 국가채무에 포함되지 않는다고 반박하였다.

국가채무 논쟁에도 불구하고 정부는 우리나라의 국가채무 비율이 여타 선진국들에 비해 지나치게 낮기 때문에 국가채무 증대를 통한 정부역할 및 재정규모 확대 필요성을 강조하였다(〈표 II-6〉 참조). 특히 2004년 이후 정부는 우리나라 국가채무 비율 30% 수준은 EU 마스트리히트 조약에서 허용하는 일반정부 채무비율 60%와 영국 정부가 허용되는 공공부문 순채무 비율 40%보다 매우 낮은 점을 강조하였다.

그런데 OECD의 국가 간 비교 통계는 '일반정부 총금융부채'인데, 우리나라 정부는 국가채무를 '일반정부 총금융부채' 개념과 일치하는 것으로 오해하여 재정건전성을 그릇되게 판단하였다는 지적이 제기되었다(옥동석(2007) 참조). 다시 말해 우리나라에서 사용하는 국가채무

개념은 국제적 기준과 다르기 때문에 재정건전성에 대한 정부의 판단은 착시현상이라는 것이다.

〈표 II-6〉 GDP 대비 일반정부 총금융부채 비율

(단위: %)

구 분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
캐나다	91.4	82.1	82.1	80.6	76.5	72.1	70.3	68.1
프랑스	66.5	65.2	63.8	66.8	71.0	73.3	75.4	70.9
독일	61.5	60.4	59.7	62.1	65.4	68.8	71.1	69.3
스웨덴	71.3	63.9	62.9	59.8	59.3	58.9	61.3	53.9
덴마크	63.2	56.3	53.8	54.5	53.4	49.9	42.2	36.0
네덜란드	70.9	63.7	59.4	60.3	61.4	61.9	61.0	54.7
일본	128.9	137.1	145.2	154.0	160.2	168.1	177.3	179.7
한국	15.6	16.3	17.4	16.6	18.4	22.6	24.7	27.7
뉴질랜드	39.6	37.4	35.4	33.6	31.7	29.1	27.6	27.2
영국	48.5	45.7	41.0	41.3	41.8	43.7	46.5	46.6
미국	61.0	55.2	55.2	57.5	60.8	61.6	62.4	61.9
EURO 전체	78.2	75.1	73.8	74.1	75.1	76.0	76.9	74.8
OECD 전체	72.4	69.6	69.8	71.9	74.2	75.8	77.6	77.1

자료: OECD Economic Outlook - Statistical Annex Tables, Annex Table 32, December 2007, www.oecd.org/document 참조.

우리나라의 재정규모 통계는 산정하는 재정범위가 지나치게 협소하고 국제기준에 부합하지 않기 때문에 이러한 현상이 나타난다고 주장하였다. 일반회계, 특별회계, 기금 등과 같은 회계 또는 자금(fund) 단위로 규정되는 재정범위는 정부활동을 제대로 반영할 수 없고 UN이 제시한 SNA지침의 일반정부 부문과 부합하지 않는다는 것이다(옥동석(1997)). 이와 같은 문제를 해소하기 위해서는 일반정부를 제도단위로 파악하여 모든 기금과 함께 대부분의 공공기관을 재정범위에 포함

시켜야 한다고 주장하였다.

제도단위를 기준으로 재정범위를 설정하면 <표 II-6>에서 제시된 우리나라의 정부부채 비율도 크게 확대될 수 있다. 옥동석(2007)에 의하면, 우리나라 정부의 국가채무(National Debt)는 선진국의 '일반정부 총금융부채(General Government Gross Financial Liabilities)'와 서로 다른 개념이기 때문에 이를 비교하는 것은 무의미하다고 주장하였다. 물론 '일반정부 총금융부채'를 평가하기 위해서는 일반정부에 포함되는 준정부기관과 포함되지 않는 공기업을 구분해야 하는데, 이에 관한 국제기준의 해석에서 논란이 있을 수는 있다고 지적하였다.

또한 <표 II-7>에서 알 수 있듯이 국가채무는 대차대조표의 부채란에서 국채, 차입금, 국고채무부담행위만을 추출하여 평가하지만, 총금융부채는 부채 항목 일체를 포함하고 있다. 따라서 '일반정부 총금융부채'는 우리나라의 국가채무보다 대상항목이 훨씬 더 포괄적으로 정의된다고 주장하였다. 2007년 말을 기준으로 할 때 우리나라의 '일반정부 총금융부채'는 OECD 국가의 평균치와 비슷할 것이라는 주장도 제기되었다(옥동석외(2009)).

<표 II-7> '국가채무'와 '일반정부 총금융부채'의 차이

구분	국가채무	일반정부 총금융부채
대상범위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반회계 ○ 특별회계 ○ 기금 일부 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반회계 ○ 특별회계 ○ 기금 전체¹⁾ ○ 준정부기관 전체
대상항목	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국채 ○ 차입금 ○ 국고채무부담행위 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 우발채무와 총당금을 제외한 부채 전체 금액

주: 1) 금융성 기금을 망라한 기금 전체가 일반정부에 포함될 것인지 아니면 기금 중 일부는 공기업으로 간주될 수 있을 것인지는 제IV장에서 보다 자세히 논의할 것이다.

3. 재정규모에 대한 논쟁

2004년 이후 정부는 재정규모에 대한 국제비교 통계를 근거로 우리나라는 이미 지나치게 작은 정부이기 때문에 정부의 역할 확대를 통한 재정규모 확대의 필요성을 강조하였다(〈표 II-8〉 참조). 그러나 〈표 II-8〉에서 정리된 우리나라의 재정규모는 금융성 기금과 상당수의 공공기관들이 제외되어 있는 등 국제 기준에 부합하지 않기 때문에 이들 통계를 그대로 신뢰하기는 어렵다는 지적이 제기되었다.

사실 2003년 노무현 정부는 우리나라 재정범위에 문제가 있다는 전문가들의 비판을 수용하여 이를 해소하기 위한 작업을 시작하였다. 기획예산처는 한국개발연구원(KDI)에 의뢰하여 세계은행(World Bank)과의 공동작업으로 이 문제를 논의하도록 하였다. 그 결과는 Oak(2004)으로 발간되었는데, 2004년에 설립된 디지털예산회계기획단은 이러한 논의에 기초하여 재정범위를 개선하기 위한 작업에 착수하였다.

재정범위를 공공기관들을 포함하는 일반정부로 확대하면 재정규모 수치가 상당한 변화가 나타날 수 있다. 특히 GDP 대비 28% 수준으로 알려져 있는 우리나라 재정규모는 35% 내외로 증가할 수 있다. 이러한 수치는 정부의 재정운용 기조에 상당한 부담이 된 것으로 보인다. 노무현 정부는 '정부역할의 정상화'라는 취지로 재정지출 확대를 꾸준히 추진하여 왔기 때문이다.

2006년 4월 5일 중앙일보는 '대한민국 정부는 큰 정부? 작은 정부?'라는 탐사기획보도에서 우리나라의 GDP 대비 재정규모가 정부통계처럼 28.1%가 아니라 국제기준으로 37.9%라고 주장하였다. 중앙일보는 여기서 크게 두 가지 문제점을 제기한 것으로 생각될 수 있다. 첫째, 일반회계, 특별회계, 기금 등 자금단위를 기준으로 재정규모를 파악하는 전통적 정부인식의 문제점을 본격적으로 제기하였다¹³⁾. 둘째, 공공기

13) 2004년 디지털예산회계기획단의 재정범위 개선작업은 당시 정부의 주요 정책담당자들과 학자들에게 충분히 인식되지 못하였다.

관에 대한 정부의 책임성과 공공성을 기준으로 일반정부 부문을 판단하며 우리나라 재정규모를 GDP 대비 37.9%로 추정 제시하였던 것이다.

〈표 II- 8〉 GDP 대비 일반정부 총지출 비율

(단위: %)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
캐나다	41.1	42.0	41.2	41.2	39.9	39.3	39.3
프랑스	51.6	51.6	52.6	53.3	53.3	54.0	53.3
독일	45.1	47.5	48.0	48.4	47.3	46.9	45.4
스웨덴	57.1	56.7	58.1	58.3	56.9	56.6	55.6
덴마크	53.9	54.5	54.9	55.3	55.1	52.8	51.2
네덜란드	44.2	45.4	46.2	47.1	46.3	45.5	46.1
일본	39.1	38.5	38.8	38.4	37.0	38.2	36.6
한국	23.9	25.0	24.8	30.9	28.1	28.9	30.5
뉴질랜드	39.6	38.4	38.6	38.8	38.1	38.3	41.4
영국	37.5	40.9	42.0	43.4	43.7	44.7	44.7
미국	34.2	35.3	36.3	36.7	36.4	36.6	36.7
EURO 전체	46.1	47.1	47.4	47.9	47.4	47.3	47.1
OECD 전체	39.1	40.1	40.7	41.2	40.6	40.8	40.6

자료: OECD Economic Outlook - Statistical Annex Tables, Annex Table 25, December 2007, www.oecd.org/document 참조.

이에 대해 당시 기획예산처 장관은 ‘국가 기본질서 왜곡’, ‘통계 조작’, ‘악의적이고 정치적 의도’라고 즉각 반발하였다. 재정규모에 대한 정부통계는 이미 국제기준에 의한 것이며 이를 문제 삼는 것은 정치적인 의도로밖에 볼 수 없다는 것이다. 중앙일보와 기획예산처는 결국 토론회를 개최하여 이 문제를 학문적으로 논의하자고 합의하였다¹⁴⁾. 토론회에서는 자금단위를 기준으로 하는 우리나라의 전통적 재정범위의

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

문제점이 확인되었다¹⁵⁾.

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

여기서 '시장성 기준'이란 SNA 지침에 있는 '경제적으로 유의한 가격'을 판단하기 위하여 ESA95 지침에서 규정한 50% 규칙을 지칭한다. 그런데 특정 공공기관에서 '파산 때의 정부책임'이 인정되고 정책적 성격이 강한 '공공성'이 높다면, 당해 공공기관은 정부로부터 상당하고도 암묵적인 지원을 받는다고 할 수 있다. 만약 이러한 암묵적 지원이 과대하다면 공공기관에 설령 매출수입이 있다 하더라도 이를 '경제적으로 유의한 가격'으로 인정하기 어려울 것이다. 중앙일보는 이와 같은 관점을 견지하며 50% 규칙의 단순한 적용에 의문을 제기하였던 것이다.¹⁶⁾

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

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

16) 중앙일보의 입장을 옹호한 옥동석(2006) 참조. 중앙일보의 관점은 본 연구의 이후 부분에서 설명되겠지만 2008년 SNA지침의 내용과 상당부분 일치한다고 할 수 있다.

분류해야 한다.

재정범위와 재정규모에 대한 논쟁은 2007년 '공공기관의 운영에 관한 법률'의 제정으로 이어졌다. 당시 공공기관은 정부투자기관, 정부산하기관, 정부출연연구기관 등의 유형으로 구분되었는데, '공공기관의 운영에 관한 법률'은 이들 기관 모두를 망라하는 단일의 법률로서 제정되었다. 그리고 이 법률에서는 공공기관의 유형을 일반정부와 재정범위에 포함되는 준정부기관과 포함되지 않는 공기업으로 분류 구분하였다.

공공기관의 분류에서는 유럽연합의 시장성 기준, 즉 ESA95의 50% 규칙을 감안하였다. 다만 우리나라에서는 정부회계가 선진화되지 않았기 때문에 '매출액/생산원가'를 평가하기 어려워, 이의 대리지표로서 자체수입비중(=자체수입액/총수입액)을 계산하였다. 자체수입비중이 50%를 초과하면 '시장성'이 큰 기관으로, 50% 미만이면 '공공성'이 큰 기관으로 각각 간주하였다.

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

공공기관들의 전체 범주를 확정하고 이를 준정부기관과 공기업으로 구분하는 작업은 사실상 재정총량지표를 객관적으로 평가하는 중요한 과정이라 할 수 있다. 2008년 현재 우리나라는 '공공기관의 운영에 관한 법률'을 통해 이러한 작업을 부분적으로 수행하였으나, 이들로부터 재정총량지표를 평가하는 데까지는 이르지 못하고 있다. 재정수지, 재정규모, 재정부채 등 재정관련 총량지표들이 동일한 재정범위를 기준으로 평가되지 못하고 있고, 또 이들이 국제기준에 충분히 부합하지 못하기 때문에 이들에 대한 논란은 계속되고 있는 것이다.

재정총량지표의 신뢰성을 제고하지 못한다면 재정운용에 대해 국민

적 합의를 도출하기도 힘들 것이다. 재정총량지표가 장기간에 걸쳐 일관성 있게 평가될 때 재정운용의 제약이 국민들에게 인식될 수 있고, 또 이를 통해 재정운영의 효율성이 제고될 수 있다. 그런데 재정범위에 포함되는 모든 재정자원들이 국회 예산심의 및 확정 대상이 될 필요는 없을 것이다. 재정총량지표가 모든 재정자원을 망라해야 하겠지만, 모든 재정자원이 동일한 통제의 과정을 거칠 필요는 없기 때문이다. 통제 내용을 재정자원의 유형에 따라 차별화하는 것은 헌법과 법률의 규정으로 가능할 것이다.

4. 발생주의와 재정수지

2001년 IMF는 정부회계에 발생주의 기준을 도입하는 재정통계지침(GFSM)을 발간하였다. 2001 GFSM 지침은 회계자료를 유량(流量)과 저장(貯量)으로 구분한다. 유량은 회계기간 동안 정부기관이 수행하는 경제활동과 정부기관의 경제적 상황에 영향을 미치는 제반 사건들을 표현하는 것이다. 반면 저장량은 특정 시점에서 정부기관이 보유하는 자산(assets)과 부채(liabilities), 그리고 총자산에서 총부채를 공제한 값인 순자산(net worth)을 의미한다. 유량과 저장량은 서로 다음의 관계를 가지는데, 여기서 S_0 와 S_1 은 회계연도 기초와 기말의 저장량을 의미하고, F 는 저장량에 영향을 주는 모든 유량의 순계를 의미한다.

$$S_1 = S_0 + F$$

경제활동과 경제적 사건으로 이해되는 유량 F 는 경제적 가치의 생성·변환·교환·이전·소멸 등을 의미한다. 이는 정부기관이 보유하는 자산·부채·순자산의 내용·구성·가치 등의 변화를 초래한다. 모든 유량은 ‘거래(transactions)’와 ‘거래 외 경제유량(other economic flow)’이라는 두 가지 유형으로 구분될 수 있다.

‘거래’란 경제주체(또는 제도단위) 사이의 상호 합의에 의한 상호작

용 또는 분석목적상 거래로 취급할 필요가 있는 기관 내부의 활동을 의미한다. 거래는 여러 기준에 따라 분류될 수 있겠지만, 가장 중요한 기준은 거래를 ‘수입(revenue)’과 ‘비용(expense)’ 그리고 이들 외의 ‘기타 거래’라는 세 유형으로 구분하는 것이다. 수입은 정부기관의 순자산을 증가시키는 거래를 의미하고, 비용은 순자산을 감소시키는 거래를 의미한다. 순자산의 증감변동과 무관한 거래, 즉 자산 및 부채의 구성과 내용을 변환시키는 거래들은 ‘기타 거래’로 구분할 수 있을 것이다.

‘거래 외 경제유량’은 거래에서 비롯되지 않는 자산과 부채의 내용 변화(change in the volume) 또는 가치변화(change in the value)를 말한다. 자연재해에 의한 자산의 파괴, 토지의 지정용도 변경 등은 내용변화를 의미하고, 자산의 내용이 변화하지 않고 시장가격이 변동함에 따른 보유이득과 손실(holding gains and losses)은 가치변화를 의미한다. 2001 GFSM 지침에서 제시하고 있는 유량의 유형은 <표 II-9>와 같이 정리할 수 있다. 표에서 비고란은 이들이 표시되는 재무제표의 유형을 나타내고 있다.

<표 II-9> 유량에 대한 GFSM 분류

구분	내용		비고
거래	수입	○순자산을 증가시키는 거래	정부운영표
	비용	○순자산을 감소시키는 거래	정부운영표
	기타 거래	○순자산의 증감을 초래하지 않는 거래 · 비금융자산의 취득과 처분 · 금융자산의 취득과 처분 · 금융부채의 취득과 처분	대차대조표
거래 외 경제 유량	내용 변화	○자산과 부채의 내용이 변화하여 그 가치가 변화하는 유량 · 자산의 물량과 품질이 변화하는 사건 · 자산의 물량과 품질이 변화하지 않지만 회계처리를 변동시키는 사건 · 자산의 분류상 변동을 초래하는 사건	거래 외 경제유량표
	가치 변화	○시장가격의 변동에 따른 보유이득과 손실	거래 외 경제유량표

' $S_t = S_0 + F$ '의 관계식으로부터 GFSM 지침의 재무제표에 대한 구조를 설명할 수 있다. 저량을 나타내는 S_0 와 S_t 를 표현하는 보고서로는 기초(제0기)와 기말(제1기)의 '대차대조표(the Balance Sheet)'가 있다. '대차대조표'는 각 회계기간 말에 일반정부부문이 보유한 자산·부채·순자산의 저량을 나타낸다. 유량에 대해서는 거래를 기록하는 '정부운영표(the Statement of Government Operations)'와 거래 외의 유량을 기록하는 '거래 외 경제유량표(the Statement of Other Economic Flows)'의 두 가지가 있다. 순자산을 변동시키지 않는 '기타 거래'에 대해서는 따로 정리된 재무제표가 없지만, 이들 거래의 결과는 모두 기말 대차대조표에 반영된다.

〈표 II-10〉 GDP 대비 총운영수지 비율

(단위: %)

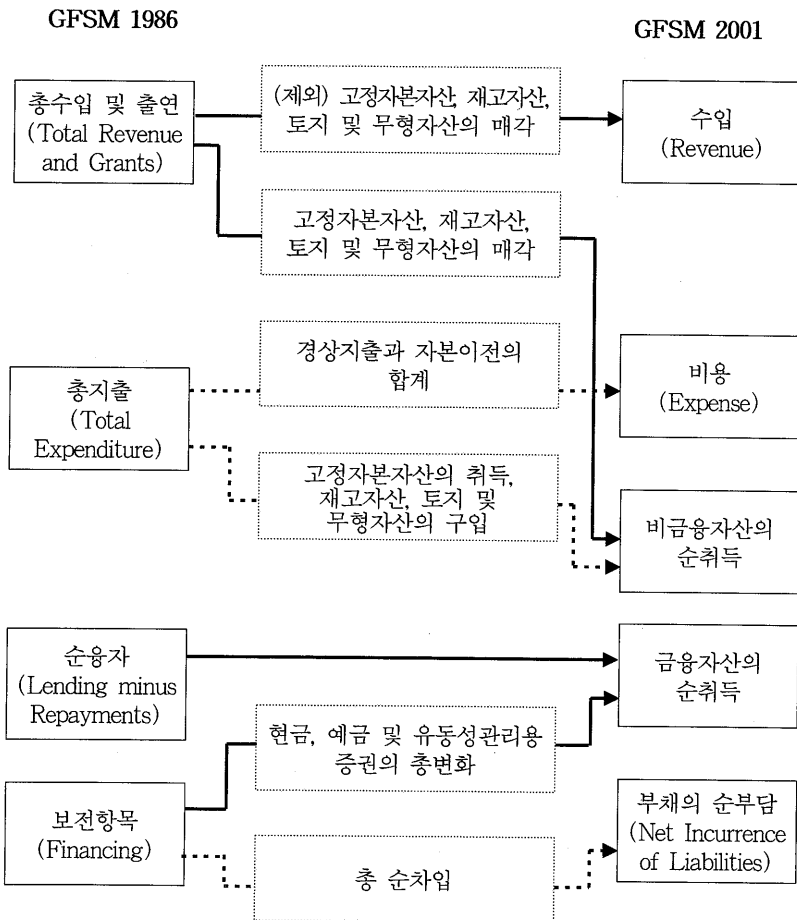
구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007p
노르웨이	11.93	10.20	13.89	17.70	21.22	20.43
프랑스	△0.11	△0.93	△0.39	0.48	0.96	0.73
독일	△2.12	△2.53	△2.41	△1.99	△0.20	1.54
스웨덴	1.56	△0.54	3.31	4.88	5.05	6.51
호주	1.56	2.91	3.17	3.50	4.23	4.06
네덜란드	1.37	0.32	1.11	2.62	3.47	3.37
일본	△3.02	△2.85	△1.35	△0.30	2.70	n.a
한국	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
뉴질랜드	n.a	5.56	6.55	7.82	8.01	6.27
영국	△0.19	△1.47	△1.30	△2.73	△0.89	△0.99
미국	△0.93	△2.08	△1.67	△0.57	0.34	△0.13
이탈리아	△1.25	△1.09	△1.13	△2.03	△1.03	0.83
스페인	3.29	3.48	3.07	4.53	5.67	6.12

자료: IMF, Government Finance Statistics Yearbook 2008, p. 7.

GFSM 지침의 변화는 국가간의 비교 가능한 재정수지 개념을 종합수지(Overall Balance)에서 운영수지(Operating Balance)로 변경하였다.

IMF에서 매년 발간하는 「정부재정통계연감(Government Finance Statistics Yearbook)」은 재정수지 개념을 발생주의에 입각한 운영수지로 전환하였다. 2008년도 연감에 의하면 우리나라를 포함한 선진국(Advanced Economies)의 총운영수지는 <표 II-10>과 같다. 그런데 우리나라에서는 아직 운영수지 개념의 통계가 IMF에 보고되지 않고 있다.

[그림 II-1] 1986 GFSM의 분류와 2001 GFSM의 분류 비교



자료: IMF, Government Finance Statistics Yearbook 2008, p. xviii

정부거래의 제반 분류에서 1986 GFSM 지침과 2001 GFSM 지침을 서로 비교하면 [그림 II-1]과 같다. 여기서 ‘총수입 및 출연’, ‘총지출’은 <표 II-2>에서 살펴본 1986 GFSM 분류의 경상항목, 자본항목, 무상원조항목을 모두 합한 것이다.¹⁷⁾

‘총수입 및 출연’에서 자본항목의 거래로 볼 수 있는 ‘고정자본자산, 재고자산, 토지 및 무형자산의 매각’에 의한 수입을 제외한 나머지는 2001 GFSM 지침의 운영수입에 해당된다. 마찬가지로 총지출 중에서 ‘고정자본자산의 취득, 재고자산, 토지 및 무형자산의 구입’에 의한 지출을 제외한 나머지 지출은 2001 GFSM 지침의 운영비용에 해당한다. 운영수입과 운영비용은 정부운영표에 반영되는데, 이들의 차액은 순운영수지(Net Operating Balance)가 될 것이다.¹⁸⁾

그리고 순운영수지에서 비금융자산의 순취득을 공제하면 순융자/순차입(Net Lending/Borrowing)이라는 수지 개념이 얻어진다. 운영수지는 자산취득에 사용된 지출을 비용으로 감안하지 않지만, 순융자/순차입은 비금융자산의 순취득에 사용된 지출을 반영하여 계산된 재정수지라 할 수 있다. 이는 정부가 각종 자본자산을 구입하고 정상적인 운영을 영위하는 데 소요되는 차입금 또는 잉여금을 반영한다.

자본자산 구입, 정상적 운영 외에 정부가 정책적 목적을 달성하기 위해 수행한 자산 및 부채 관련 거래들을 재정수지에 포함할 수도 있을 것이다. 특정한 정책목적을 수행하기 위해 자산을 획득하거나 부채를 부담하는 경우 이들 거래를 순융자/순차입에 반영할 수 있는데, 그 결과로 계산된 수지개념은 종합재정수지(Overall Fiscal Balance)로 정의된다. 종합재정수지는 곧 1986년 GFSM의 종합재정수지를 발생주의 개념으로 전환한 값이 될 것이다. 이와 같이 GFSM의 개정으로 발생주의가 도입되며 국가 간의 비교 가능한 재정수지 개념은 다양하게 변화하기 때문에, 이들을 체계적으로 평가할 수 있는 통제시스템이 구축되어야 할 것이다.

17) 여기서 출연은 출연금 수입을 말한다.

18) 순운영수지에 고정자본소비 또는 감가상각비를 합하면 총운영수지가 계산된다.

Ⅲ. 재정준칙과 공공부문

1. 재정준칙의 의의

일반적으로 예산 또는 재정운용의 과정에서는 크게 세 단계의 의사결정이 필요하다. 이들은 예산과 재정의 총량적 규모, 정책분야별 규모 그리고 정책분야 내 사업내용 등으로 정리될 수 있다. 지출규모를 결정한 후 세입규모를 추정하면 재정수지규모가 예측되는데, 이들은 총량적 규모에 관한 의사결정이다. 재정지출의 총량은 국방, 외교, 교육 등 대분류 정책분야별로 할당되고, 정책분야 내에서는 세부(또는 중분류, 소분류) 재정사업의 내용이 결정될 것이다. 여기서 총량적 규모, 정책분야별 규모를 거시재정, 정책분야 내 사업내용을 미시재정의 영역으로 통상 부르고 있다.¹⁹⁾

각 단계에서는 단기적이고 임기응변적이며 또 자의적인 관점에서 의사결정이 이루어지지 않도록 일정한 규율이 필요하다. 우선 첫 번째 단계에서 예산의 총량규모를 합리적으로 결정하기 위해서는 재정 전반의 현행상태(current fiscal position), 지속가능성(fiscal sustainability), 취약성(vulnerability)을 감안하여 의사를 결정하도록 유도하는 규율이 필요하다. 대부분의 국가에서 현행상태는 재정수지, 조세수입, 지출규모로 표현되고, 지속가능성은 GDP 대비 정부부채·정부자산의 비율로, 취약성은 우발채무와 사회적 위험의 규모로 각각 표현된다. 따라서

19) 의사결정의 세 분야에 대해서는 Schick(1998) 참조. 총량적 규모만을 거시재정의 영역으로 간주하고 정책분야별 규모 및 정책분야 내 사업내용을 미시재정의 영역으로 간주할 수도 있을 것이다. 본 연구에서는 우리나라의 국가재정운용계획과 같이 중장기 재정계획에 포함되어야 하는 총량적 규모 및 정책분야별 규모를 거시재정으로 간주하였다.

재정총량규모에 대한 규율은 각종 재정지표의 개념적 정의 그리고 이들의 구체적 수치를 기준으로 설정될 수 있을 것이다.

중장기적 재정총량규모와 매년도 예산의 총량규모가 확정되면 정책분야별 재정규모가 결정되어야 한다. 정책분야를 정책기능, 정책목표 등으로 구분한 후 이들 분야에 포함되는 재정지출의 규모를 판단하여야 한다. 재정지출의 분야별 구분을 가능한 세분화하여 재정과 예산이 추구하는 국가의 전략적 목표를 명확하게 하고 또 이에 대한 국민적 합의를 도출하여야 할 것이다. 분야별 재정배분에서는 ‘복지와 성장’, ‘국방과 외교’, ‘도로와 철도’ 등과 같이 첨예한 이해관계의 대립이 나타날 수 있기 때문에, 가장 정파적 성격이 강한 분야로 생각될 수 있다.

정책분야별 재정배분에 대한 갈등을 합리적으로 조정하고 중장기적 재정배분을 사전에 확정하기 위해서는 일정한 규율을 확립할 필요가 있다. 이러한 규율은 한마디로 ‘중장기 재정운용계획’을 합리적으로 수립하기 위한 절차가 마련되어야 함을 의미한다. 선진 각국에서는 입법부에서 ‘중장기 재정운용계획’을 승인하는 절차를 구축하여 이러한 규율을 확립하고 있다²⁰⁾. 국가의 전략적 목표와 비전에 따라 재정자원을 배분하는 이러한 절차를 통상 전략적 자원배분(Strategic Resource Allocation)이라 한다.

정책분야별 재정규모가 결정되면 정부는 분야 내에서 정부정책과 우선순위에 부합하도록 세부사업들의 내용을 결정하여야 한다. 다양한 사업들을 서로 대체하고 그 규모들을 조정하며 세부사업의 성과관리를 강화하는 것 등이 모두 여기에 해당한다. 분야별 정책목표를 가장 잘 달성할 수 있는 다양한 사업대안을 검토하고, 개별 사업의 효율성을 극대화할 수 있는 방안, 즉 사업별 지출방법을 판단할 필요가 있다. 여기서는 개별 사업에 투입된 자원총액, 그리고 사업성과로서 산출물

20) 미국에서는 예산결의안(budget resolution)으로서, 대부분의 유럽국가에서는 사전예산(pre-budget)이란 이름으로 입법부에서 분야별 재정배분을 의결하고 있다. 이덕만 외(2004) 참조.

(output)뿐만 아니라 사회적 파급효과(outcome)를 파악하여야 한다.

세부사업들을 통해 정책목표를 달성하기 위해서는 사업집행자에게 적절한 권한을 부여해야 한다. 이러한 권한을 예산권한(budget authority)이라고 하는데, 예산권한은 예산항목(appropriation, budget account)을 구분하여 부여되고, 또 예산항목은 대부분 세부사업들을 구분하여 편성된다. 예산권한은 사용 가능한 예산자원의 유형과 범위, 예산자원의 사용기한, 예산자원의 사용방법 등으로 구성된다. 정부기관이 사업목적에 가장 효과적으로 달성할 수 있도록 적절한 형태의 예산권한을 부여하는 것은 대단히 중요한 일이다. 세부사업에 부여하는 예산권한의 내용을 어떻게 할 것인지에 대한 판단도 일정한 규율에 따라 이루어져야 할 것이다.

재정총량규모, 분야별 재정규모, 세부사업의 내용과 예산권한 등에 대해 일정한 규율이 적절히 확립되어 있을 때 재정운용의 효율성과 합리성은 크게 제고될 수 있을 것이다. 재정총량규모를 자의적으로 변경할 수 없도록 재정수지, 지출규모 등을 제한하고, 정책분야별 재정규모를 중장기적 관점에서 결정하며, 세부사업에 대해서는 예산권한의 내용 등을 규정하는 것이 재정규율이 될 것이다. 그런데 이러한 규율은 권한의 위임방식으로 이루어져야 한다. 국회, 대통령 또는 국무회의, 기획재정부 장관, 중앙관서의 장, 중앙관서 내에서의 권한위임 등의 방법으로 재정규율이 계층화되어 있어야 한다. 이는 견제와 균형을 구현하고 권한과 책임을 명확하게 하는 방법이 될 것이다.

입법권은 국회에 있기 때문에 법률의 형태로 제정되는 예산규율의 내용을 결정하는 최종 권한은 국회에 있다. 더구나 국회는 예산규율을 헌법의 형태로 할 것인지, 법률의 형태로 할 것인지 아니면 행정부에 권고하는 국회결의안의 형태로 할 것인지 그리고 부대의견 등의 형태로 행정부에 전적으로 위임할 것인지를 판단하여야 한다. 국회의 예산심의 확정절차는 재정총량규모, 분야별 재정규모, 세부사업의 내용과 예산권한 등을 심의하고 행정부를 규율하는 내용이 포함되어야 할 것

이다.

재정운용의 세 가지 의사결정 단계에서 국회의 역할이 상대적으로 중요한 부분은 재정총량의 규모를 결정하는 데 있다. 재정총량의 규모는 가장 장기적인 관점에서 결정되어야 하고, 여당과 야당의 정권교체 하에서도 변경되지 않아야 하기 때문에 여야합의에 의한 결정이 중요하다고 할 수 있다. 또한 정책분야별 규모는 상대적으로 정파적 성격이 강하기 때문에 야당보다는 여당의 정치적 의지가 주로 반영될 것이다. 그리고 세부사업은 정책목표를 달성하기 위한 가장 효과적인 대안과 수단을 모색하는 것이기 때문에 재정집행에 관한 정보를 많이 보유하고 있는 행정부의 의지가 존중되어야 할 것이다.

2. 재정준칙의 필요성

재정총량규모, 분야별 재정규모, 세부사업의 내용 등에 대한 재정규율 중에서 재정총량규모에 대한 규율은 재정준칙(fiscal rules)으로 불린다. 재정준칙은 여타 재정규율의 기초가 되기 때문에 가장 중요한 재정규율이다. 재정준칙은 재정수지, 재정지출, 정부부채 등에 대하여 일정한 제한을 가하는 것으로서 전통적 수지균형은 재정준칙의 한 종류가 될 것이다.

OECD 선진국들의 역사적 경험을 조명할 때 재정준칙의 발전과정은 세 단계로 구분할 수 있다²¹⁾. 제2차 세계대전 이전, 제2차 세계대전 이후부터 1980년대 초반, 1980년대 중반 이후 등으로 대략 구분이 가능하다. 제2차 세계대전 이전에는 재정준칙이 헌법과 법률의 형태로 구체적으로 명시되지는 않았지만, 균형예산규율(Balanced Budget Norm)의 준수가 당연한 것으로 생각되었다. 균형예산규율은 특정 회계연도의 지출이 당해연도의 수입을 초과하지 않는 것을 의미한다.

21) Schick(1998) 참조.

균형예산규율에서 사용되는 지출과 수입의 개념은 국가에 따라 서로 다르게 규정될 수 있는데, 이는 재정수지의 정의에서 ‘선의 위쪽 (above the line)’을 어디까지로 볼 것인지를 문제라 할 수 있다. 자본지출, 전년도 이월금, 투자수익, 이자지출, 보전거래 등의 처리방식에 따라 개별 국가에 고유한 수지개념이 정의될 수 있다. 제2차 세계대전 이전에 일반적으로 적용되었던 이러한 균형예산규율은 재정준칙으로서 상당히 엄격하게 적용되어 왔다.

제2차 세계대전 이후에는 재정의 경제안정화 기능, 복지성격의 이전지출이 확대되면서 경기순환을 감안한 재정수지균형을 재정준칙으로 인식하였다. 점차 많은 국가들은 실제 GDP를 잠재 GDP에 일치시키는 것을 재정준칙의 의미로 간주하였다. 국가에 따라서는 재정준칙을 경기순환주기 내에서의 수지균형, 또는 완전고용하에서 나타날 총수입에 총지출을 일치시키는 것으로 간주되기도 하였다. 이 시기에는 재정의 적극적 기능이 강조되면서 OECD 국가의 정부지출규모가 1960년 GDP 28%에서 1980년대 초반 약 40%로 크게 상승하였다²²⁾.

1980년대 이후에는 성장둔화세가 지속되며 조세에 대한 정치적 저항, 만성적 재정적자가 나타나면서 엄격한 재정운용을 위한 새로운 형태의 그리고 강력한 형태의 재정준칙이 모색되기 시작하였다. OECD 국가들은 중장기적 수지균형을 통해 건전재정을 유지하고, 적절한 경기대응기능을 수행하면서, 지출확대의 정치적 압력을 완화할 수 있는 새로운 형태의 재정준칙을 도입하고자 노력하였다.

새로운 형태의 재정준칙은 1994년 뉴질랜드에서 시작되었다고 할 수 있는데, 재정책임법(Fiscal Responsibility Act)은 정부회계의 엄격한 투명성을 전제로 균형재정, 채무상한, 지출상한에 관한 준칙을 확립하였다. 뉴질랜드 정부개혁은 행정에 계약제를 도입한 국가부문법(State Sector Act), 성과주의와 발생주의를 도입한 재정법(Public

22) Schick(1998) 참조.

Finance Act) 그리고 회계정보의 공개를 보장한 재정책임법 등 3개 법률로 완성되었는데, 이 중 재정책임법이 재정준칙의 설정을 규정하고 있다.

영국에서는 1998년 하원이 승인한 재정건전화법(Code for Fiscal Stability)에 따라 재정준칙으로서 황금률(Golden Rule)과 유지가능투자규칙(Sustainable Investment Rule)을 설정하였다. 황금률에 따르면 정부는 경기변동의 주기별로 경상수지의 균형을 도모하여야 하며 자본수지의 적자를 보전할 목적으로만 정부차입이 허용된다. 유지가능투자규칙은 경기변동의 주기별로 GDP 대비 공공부문의 순채무가 진중하고도 안정적인 수준(40% 이내)을 유지하도록 하는 것이다.

법률이 아닌 국제적인 조약형태로 재정준칙이 설정된 예로서는 유럽연합의 마스트리히트 조약 제104조 초과적자규제(excessive deficit procedure)를 들 수 있다. 이에 의하면 회원국들은 GDP 대비 재정적자 비율을 3%, GDP 대비 정부채무 비율을 60% 이내로 유지하여야 한다. 만약 이를 위배하면 재정상의 제재를 포함하여 여러 제재를 받게 된다.

뉴질랜드, 영국, 유럽연합 외에도 많은 국가에서 재정준칙은 재정적자와 정부채무의 규모를 기준으로 설정되는데 국가에 따라 재정의 포괄범위, 재정지표의 평가방법, 예외적인 조치, 기타 추가적인 제한 등이 서로 다르다. <표 III-1>에서 재정적자의 개념으로서 경상수지는 전통적 현금주의하에서 경상적 거래의 수지를, 운영수지는 발생주의하에서 정부의 운영활동과 관련된 거래의 수지를, 종합수지는 현금주의 기준이 채택된 1986년 GFSM에서 제시한 통합재정수지를 각각 의미한다.

〈표 III-1〉 주요국의 재정준칙

구분	국가	발효	포괄범위 (정부유형)	기본준칙	예외조항	추가준칙	규율 형식	제재
예산 수지 준칙	이르헨타나	2000	중앙	종합수지/ GDP	연도별 예비자금	기준경비 제한	법률	사법적 제재
	브라질	2001	중앙, 주·지방	경상수지	다년도 기간	인건비 제한	법률	사법적 제재
	캐나다	다양함	주·지방	경상수지	-	-	법률	사법적 제재
	유럽연합	1997	일반	종합수지/ GDP	-	-	조약	재정적 제재
	독일	1969	중앙, 주·지방	경상수지	-	-	헌법	사법적 제재
	뉴질랜드	1994	일반	운영수지	다년도 기간	-	법률	선언적 의미
	페루	2000	중앙	종합수지/ GDP	연도별 예비자금	기준경비 제한	법률	사법적 제재
	스위스	다양함	주·지방	경상수지	-	-	헌법	사법적 제재
정부 채무 준칙	미국	다양함	주·지방	경상수지	연도별 예비자금	-	헌법	사법적 제재
	브라질	2001	중앙, 주·지방	정부세입 비율	-	-	법률	사법적 제재
	콜롬비아	1997	주·지방	GDP비율	-	-	법률	사법적 제재
	유럽연합	1997	일반	GDP비율	-	-	조약	사법적 제재
	뉴질랜드	1994	일반	정부세입 비율	-	-	법률	선언적 의미

자료: Kopits, George(2001), p.18 참조.

재정준칙의 예외적 조치로서 예비비 또는 예비자금이 인정되기도 하며, 또 단년도의 수지에 대한 제한보다 다년도의 수지에 대한 제한이 설정되기도 한다. 규율형식은 국가 간의 조약, 헌법, 법률 등 다양한 형태가 있으며 재정준칙을 준수하지 않았을 때 사법적 제재를 위해 독립적 기관이 구성되기도 하지만 선언적 의미를 중시하는 국가도 있다. 독일의 경우 1871년 헌법부터 재정준칙이 규정되어 있었는데, 1919년과

1949년에 그 내용이 수정되었으며 1969년에 가장 최근 형태의 재정준칙이 확정되었다²³⁾.

이러한 재정준칙에 대한 핵심적 반론으로는 재정정책의 재량권이 제한된다는 것과 이를 회피하기 위한 다양한 형태의 편법적 회계 또는 '독창적 회계(Creative Accounting)'가 나타남으로써 준칙 설정의 실효성이 없어진다는 것이다. 재정건전성과 재정정책의 신뢰성은 재정준칙이 없는 경우에도 충분히 구축될 수 있다. 정부의 재정운용과 재정상태에 실질적인 영향을 끼치면서도 정부의 회계장부에 공식적으로 계리되지 않아 재정준칙을 합법적으로 회피하는 '독창적 회계'는 재정의 투명성을 저해한다.

그러나 민주적 정치제도의 특성상 득표를 의식해야 하는 정치인들은 '적자편향(Deficit Bias)'적 재정운용을 선호할 유인이 있기 때문에 일정한 준칙을 통해 이를 제어할 필요가 있을 것이다. 정파적(政派的) 성격이 상대적으로 강한 분야별 재정배분과 달리, 재정총량에 관한 의사결정은 정치적 영향력으로부터 가능한 배제되어 정치적으로 오용, 남용되지 않아야 할 것이다. 또 재정운용에 대해서는 정치인과 일반 국민들 사이에 상당한 정도의 정보 비대칭성이 있기 때문에 적절한 재정정책이 선택될 수 있도록 하기 위해서는 정부회계의 투명성과 함께 재정준칙이 필요하다.

국가에 따라 재정운용에 대한 신뢰성은 민주주의의 발전과 궤를 같이 하며 오랜 세월을 걸쳐 발전하는 것이기 때문에 시장경제와 민주주의의 역사가 짧은 국가일수록 재정준칙의 필요성이 더욱 높다. 재정준칙의 위배에 대한 정치적 사법적 제재의 강도에 따라 재정준칙의 내용과 준수 가능성이 결정될 수도 있다. 부적절한 재정운용에 대한 시장의 평가는 일정한 시간이 경과한 후 나타나기 때문에 선진국에서도 재정준칙이 설정될 필요성이 있다고 할 수 있다.

23) 독일 헌법의 규정은 다음의 각주 참조.

그런데 우리나라에서는 재정지출, 재정수지 등과 같은 재정총량규모에 대해 정부가 준수해야 할 기본적인 준칙은 전통적으로 수지균형 또는 균형예산이라 할 수 있다. 일부 선진국에서는 재정총량에 관한 준칙이 헌법에 명시되어 있지만, 2009년 현재 우리나라 헌법에서는 재정총량규모에 대한 준칙을 규정하고 있지 않다²⁴⁾. 다만 국가재정법에서 국가 세출재원의 근거를 규정하며 균형예산의 준칙을 명시하고 있다.

국가재정법 제18조에서 “국가의 세출은 국채 또는 차입금 이외의 세입을 그 재원으로 한다”고 규정하고 있는데, 이는 재정수지의 균형을 요구하는 내용으로 해석될 수 있다. 국가가 결정하는 지출규모는 국채와 차입금 이외의 조세수입 등으로 조성되는 재정수입 한도 내에 있어야 하기 때문이다. 이와 같은 균형예산의 준칙은 정부수립 후 처음 제정된 1951년의 재정법에서 채택되어 지속되고 있다.

그런데 국가재정법 제18조에는 그 단서조항으로 “다만, 부득이한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 안에서 국채 또는 차입금으로써 충당할 수 있다.”고 규정하였다. 이 단서조항에서 명시하는 ‘부득이한 경우’가 국가재정법과 그 시행령에서 구체적인 요건으로 명시되지 않고 있다. 그런데 1951년의 재정법 제4조에서는 단서조항의 구체적 요건들이 명시된 바 있다. 즉 “전쟁 또는 사변 수습비, 공공사업비 출자금과 대부금의 재원은 국회의 의결을 얻은 금액 범위 내에서 국채 또는 차입금으로 충당할 수 있다.”고 규정되었던 것이다. 이러한 구체적인 단서조항은 1961년 예산회계법이 개정될 때 현행과 같이 변경되었다.

사실 국민경제가 발전하면서 정부사업의 영역은 국방, 치안, 교육

24) 독일 헌법 제115조(차입금의 제한) 제1항에서는 다음과 같이 규정하고 있다. “장래의 회계연도에 있어서 지출이 될 수 있는 신용차금, 담보의 제공, 보증 및 특수보증은 연방법률에 의해 그 한도액이 결정되어 있거나 결정될 수 있도록 권한위임이 요구된다. 신용차금으로부터의 수입은 예산안 중에 계상된 투자지출의 총액을 초과해서는 아니되며, 전반적인 경제적 균형의 교란을 방지하기 위한 경우에 한하여 예외가 허용된다.”

등과 같은 전통적 기능뿐만 아니라 부족한 시장기능을 보완하기 위한 다양한 생산·배분활동으로 확대되었다. 또한 민간의 자본시장이 발달하면서 정부는 자금을 차입하기 위해 강제력을 발휘할 필요가 없게 되었다. 다시 말해, 정부는 국채를 민간부문에서 소화하도록 강제력을 발휘할 필요 없이 자율적인 시장기능하에서 자금차입이 가능하게 된 것이다. 이러한 상황에서는 정부가 매년 수지균형을 엄격하게 준수하는 것보다 일정한 범위 내에서 자금을 차입하는 것이 보다 합리적인 재정 운용이 될 수 있다.

그러나 수지균형의 재정준칙은 기본 원칙이 되어야 하기 때문에 재정적자를 허용하는 부득이한 경우 또는 재정적자의 허용 규모가 헌법 또는 법령에 규정될 필요가 있다. 또한 수지균형과 재정적자의 개념이 자의적으로 해석되지 않도록 이들에 대해 일관성 있는 엄격한 개념 정의와 함께 그 측정방법이 규정되어야 할 것이다. 그런데 우리나라에서는 지금까지 재정준칙의 개념과 해석을 행정부의 자의적 재량에 맡겨왔다고 해도 과언이 아니다.

3. 재정준칙과 공공부문의 경계

재정준칙을 설정하기 위해 가장 먼저 해결해야 할 과제는 재정준칙에 포함되는 재정지표의 평가범위를 명확하게 하는 것이다. 재정준칙은 재정자원의 한계를 규정하는 것이기 때문에 재정자원과 관련되는 부문을 명확하게 파악하는 것에서 출발한다. 재정자원의 궁극적 한계는 정부가 보유하는 강제력에 기초하여 동원 가능하고 또 통제 가능한 자원이기 때문에, 재정지표와 재정준칙은 이를 반드시 반영하여야 한다.

일반적으로 국민경제는 민간부문(private sector)과 공공부문(public sector)으로 양분되는데, 민간부문은 민간의 자율의지에 따라 분권화되어 있지만 공공부문은 정부의 강제력에 의해 중앙집권적 체계하에서 운영된다. 민간부문은 개인들의 이윤, 이기심 그리고 자발적 시혜 동기

에 따라 개별적인 예산제약에 의한 의사결정이 이루어지고 집합된다. 반면 공공부문은 정치적 과정으로 선발된 개인들이 국민들의 의사를 추정하고 그에 따라 강제력을 행사하는 집단이다. 강제력이 행사되는 동기와 목적은 일반 국민들의 정치 및 정책 의지를 구현하는 것이다²⁵⁾.

정치적 과정에 따라 구성되는 공공부문은 국민들의 의지를 구현하기 위해 다양한 사업들을 수행한다. 그런데 이들 사업들 중에는 사업주체에게 영리적 동기를 부여하고 민간의 시장질서에 따라 운영되더라도 충분히 국민들의 의지를 반영할 수 있는 경우가 있다. 물론 공공부문 내에서 이 사업을 수행해야 할 정책적 필요성조차 없다면 이 사업은 완전히 민영화될 수 있을 것이다. 결국 정책적 의지를 구현하기 위해 공공부문이 수행할 필요성은 있지만, 사업주체에게 영리적 동기를 상당한 정도 부여할 수 있다면 이 사업은 기업형태의 경영이 가능하다.

이와 같이 기업형태의 경영이 가능한 사업에 대해서는 영리적 동기를 부여하기 위하여 사업의 자기책임성 또는 독립채산성을 강화하기 위하여 법인격을 부여할 필요가 있다. 그런데 영리적 동기를 상당한 정도로 부여하기는 어렵지만 사업수행에서 자기책임성, 독립성을 강화하기 위해 별도의 법인격을 부여하는 경우도 생각할 수 있다. 법인격을 부여하는 이 두 가지 형태를 구분해서 지칭하기 위하여, 통상 전자를 공기업 후자를 준정부기관이라 한다.

공공부문에는 별도의 법인격을 갖는 공공기관인 공기업, 준정부기관 외에 '국가(sovereignty)'로 불리는 단일의 법인격으로 통합되어 있는 정부행정조직들이 있다. 공공부문이 경제·사회적 문제를 해결하여

25) 국민경제란 재화와 서비스를 생산하고 소비하는 과정인데, 각각의 재화와 서비스에서 공공부문의 역할과 범위는 국가에 따라 서로 다르다. 다시 말해 국민경제는 국방, 교육, 운송, 조선, 반도체 등 다양한 기능별 영역으로 구분될 수 있는데, 각각의 영역에서 공공부문과 민간부문이 수행하는 역할은 달리 규정될 것이다. 기능별 영역에서 공공부문이 수행하는 역할은 그 사회의 정치·문화적 전통, 정부기능에 대한 국민적 공감대 등에 따라 결정될 것이다.

국민경제의 발전을 도모하기 위해서는 공공부문 전체의 자원을 체계적이고도 합리적으로 운용할 수 있는 관리운영시스템을 마련하여야 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 공기업으로 할 것인지 또는 준정부기관으로 할 것인지를 판단하는 것이다.

국민경제 내에서 공공부문과 민간부문을 구분하는 가장 기본적인 개념으로는 법적 소유권(ownership)을 들 수 있다. 소유권이란 자산에 대한 법적 권리를 행사하는 것으로서, 당해 자산에 대한 권리행사의 책임을 전적으로 부담한다는 것을 의미한다. 자산을 소유하는 동기는 크게 금전적 이윤을 획득하는 것과 금전적 이윤 외의 가치를 추구하는 것으로 구분할 수 있다.

〈표 III-2〉 공공부문과 민간부문의 개념적 구분

구분	이윤획득	이윤 외 가치추구
민간소유 (민간부문)	민간기업(Private Enterprises)	비영리기관, 가게
공공소유 (공공부문)	공기업(Public Enterprises)	정부

자료: Lienert(2009).

민간부문에서 이윤 획득을 위한 사업은 민간기업으로 불리고, 민간부문의 가게와 비영리기관은 이윤 이외의 가치를 추구한다. 공공부문에서 금전적 이윤을 획득하기 위한 사업은 공기업이, 이윤 이외의 가치를 추구하는 사업은 정부가 직접 수행할 것이다. 〈표 III-2〉는 소유의 형태와 추구하는 가치의 유형을 기준으로 기관의 유형을 구분하였다. 일반적으로 ‘enterprises’는 영업행위를 지칭하는데, 특히 별도의 법인으로 구분 독립되어 있는 회사 또는 기업을 ‘corporations’라고 한다.

표에서는 이들을 구분하지 않고 모두 기업으로 번역하였다.

그런데 ‘법적 소유권’이 공공부문의 동원 가능하고 통제가능한 자원의 규모를 적절히 반영하지 못하는 경우가 있다. 민간부문에서 소유하는 민간기업이라 하더라도 이윤동기에 반(反)하여 정부가 규정하는 정책사업을 수행해야 하는 경우가 있다. 다시 말해 소유의 형태와 무관하게 정부가 민간기업을 공기업처럼 통제할 수 있는 경우가 있다. 이러한 경우를 감안해서 법적 소유권에 추가로 ‘통제(control)’의 개념을 이용하여 공공부문과 민간부문을 구분하고 있다.

‘정부통제’의 정의에 대해서는 통계학자와 회계학자가 서로 다른 개념을 사용한다²⁶⁾. 우선 통계학자들은 정부가 일반적인 기업정책을 결정하는 능력을 보유한다면 당해 기업을 통제하는 것으로 간주한다. 이는 <표 III-3>에서 소개된 SNA(System of National Accounts) 1993의 문단 4.30에서 언급되어 있는데, 통계학자들은 정부통제를 ‘정책적 통제(policy control)’의 개념으로 이해하고 있음을 알 수 있다. 여기서 ‘정책’이란 영리 및 이윤과 같은 이기심 이외의 동기를 의미하는 것이기 때문에, ‘정책적 통제’란 사업수행의 동기를 분석하여 판단하는 것이라 할 수 있다.

반면 회계학자들은 정부통제를 ‘재무적 통제(financial control)’의 개념으로 이해하고 있다. 국제회계사연맹(IFAC, International Federation of Accountants)의 ‘공공부문 국제회계기준위원회(IPSASB, International Public Sector Accounting Standards Board)’에 의하면, 정부가 기업활동의 편익을 얻기 위하여 재무적(financial) 그리고 운영상(operating)의 정책을 지배하는 권한을 가질 때 정부는 당해 기업을 통제한다고 규정한다. 이는 사업수행과 활동의 동기보다는 사업수행과 활동의 내용, 즉 재무적 자원에 대한 통제 그리고 사업 및 활동의 내용에 대한 통제를 의미한다고 볼 수 있다.

26) Lienert(2009), pp. 6~7 참조.

〈표 III-3〉 정부통제에 대한 SNA 1993의 개념

4.30 본 장의 이후에서 설명하겠지만, 국민계정체계에서는 민간기업, 정부단위 통제하의 공기업, 비거주자 단위 통제하의 민간기업을 구분하며 하위부문들을 구성한다. 여기서 통제란, 필요한 경우 적절한 경영자들을 지명하여 일반적인 기업정책을 결정할 수 있는 능력으로 정의된다. 기업지분의 과반수 소유는 분명히 통제에 대한 충분조건이지만 필요조건은 아니다. 그럼에도 불구하고 소수의 지분소유자에 의해 통제될 수 있는 기업들을 구분하는 것은 어렵기 때문에, 실질적으로는 정부 또는 외국인 통제하의 기업은 정부 또는 비거주자가 최대 다수의 지분을 소유하는 경우로 한정되는 것이 적절할 것이다. 그러나 이러한 제안은 물론 실무적 기준에 불과하며, 통제에 대한 분명한 증거가 있다면 예외가 인정될 수 있을 것이다. 예컨대 정부가 지분의 최대 다수를 소유하지 않더라도 특별한 입법에 의해 정부가 통제할 수 있는 기업은 공기업으로 간주되어야 한다.

주: 밑줄은 원문과 달리 본 보고서에서 강조를 위해 표시하였음.

정부통제의 개념에 대한 통계학자와 회계학자의 이견은 점차 해소되며 회계학자들의 견해로 통일되고 있다. 통계학자들은 정부통제에 대한 SNA의 정의에 한계가 있음을 지적하고 있으며, IMF가 구성한 ‘공공부문회계의 조화를 위한 태스크포스팀(TFHPSA, Task Force on the Harmonization of Public Sector Accounting)’은 SNA의 정부통제 개념을 IPSASB의 개념으로 수정할 것을 2005년에 제안한 바 있다²⁷⁾.

〈표 III-4〉 통제에 대한 IPSASB의 정의

정의(Definition)

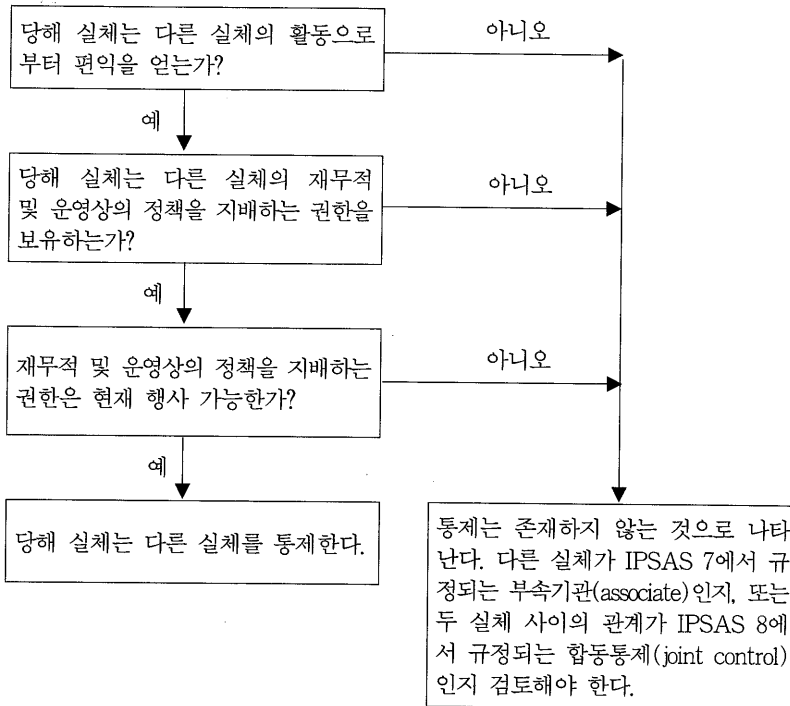
8. 본 기준에서 다음의 용어들은 규정된 의미로 사용된다.

통제는 다른 실체의 활동으로부터 편익을 얻기 위하여 당해 실체의 재무적 및 운용상의 정책을 지배하는 권한이다.(Control is the power to govern the financial and operating policies of another entity so as to benefit from its activities.)

자료: IFAC(2009), p. 85 참조.

27) Lienert(2009) 참조.

[그림 Ⅲ-1] IPSASB의 통제에 대한 판단기준



자료: IFAC(2009), p. 191.

회계학자들이 일반적으로 규정하고 있는 통제의 개념, 즉 재무보고상 다른 실체에 대한 통제는 [그림 Ⅲ-1]과 같은 과정으로 판단된다. 따라서 정부통제는 정부가 보유한 지분의 비율에 따라 판단하기는 곤란하다. 만약 정부지분이 50%를 초과한다면 당해 기업은 당연히 공공기업으로서 공공부문에 포함될 것이다. 그러나 정부지분이 소수라고 하더라도 정부대표가 이사회에 참석하여 이사회를 통제할 수 있다면, 또는 정부가 특정한 정책의 수행을 실질적으로 요구할 수 있다면 이들은 정부통제 내에 있다고 할 수 있다. 따라서 이들 기관은 공공부문으로 분류되어야 할 것이다.

공공부문과 민간부문의 경계를 법률적으로 명확하게 정의하는 것은 바람직하다. 왜냐하면 법률은 용어와 개념들을 명확하게 정의하고 있을 뿐만 아니라, 용어와 개념들이 법률에 의해 규정되면 널리 보편적으로 사용될 수 있기 때문이다. 그러나 법률의 정의에도 한계가 있게 마련이다. 공공부문과 민간부문을 구분하는 핵심적 기준은 기관에 대한 정부통제인데, 그 통제는 법적 통제가 아니라 실질적인 경제적 통제가 더욱 더 중요한 기준이기 때문이다.

국가에 따라서는 특정 기관을 설립할 때 특정한 법률(Special legislation)이 채택되기도 하고, 또는 공기업법(State Enterprise Law) 등과 같이 공공기관의 설립기본법이 채택되기도 한다. 특정 기관에 대한 설립법에서는 정부가 당해 기관의 기관장, 이사 등을 선임하는 법적 권한을 규정하기도 하고 또는 기관에 대한 정부의 법적 권한을 규정하기도 한다. 그리고 공공기관의 설립기본법에서는 일반적으로 공공기관 또는 공기업의 전체 목록을 열거하며 이들에 대한 정부의 법적 권한을 규정하기도 한다.

특정 기관을 설립하는 법률적 형태와 내용이 당해 기관에 대한 정부 통제를 판단하고 공공부문의 경계를 파악하는 데 도움이 되지만 이것만으로는 충분하지 않다. 기관의 설립근거법에서 기관의 정책을 결정하는 것은 정부가 아니라 기관의 이사회라고 명확하게 규정되어 있다 하더라도, 법률의 하위규정인 시행령, 시행규칙, 정관에서 정부통제가 규정될 수 있기 때문이다. 또한 규정에는 명시되지 않아도 예산과정을 포함한 기관의 실질적 운영과정에서 정부통제가 충분히 행사될 수도 있다.

공공기관의 성격을 파악하는 또 다른 중요한 참고자료로는 공공기관의 설립근거가 되는 법률의 형태를 들 수 있다. 공공기관의 설립근거법이 공법(Public Law)에 근거하고 있는지 아니면 사법(Private Law)에 근거하고 있는지를 살펴보는 것이다. 공공기관들은 공법(公法)기관과 사법(私法)기관으로 분류할 수 있는데, 국가에 따라서는 공

법기관과 사법기관이 상호배타적으로 명확하게 구분되지 않는다. 주로 대륙법 계통의 국가에서는 공법기관과 사법기관의 구분이 명확하지만, 영국법 계통에서는 이와 같은 구분이 분명하다고 할 수 없다²⁸⁾.

〈표 III-5〉 IPSASB의 정부통제 판단기준

<p>재무보고의 목적을 위하여, 국제적인 회계전문가들은 정부통제의 정의에 대하여 다음의 기준들을 제시한다. 두 실체 사이에 존재하는 관계의 성격에 따라 통제가 판단된다. 통제의 정의에 대해서는 두 가지 요소, 즉 권한 요소와 편익 요소가 중요하다.</p> <p>권한 조건(Power conditions) - 다른 실체의 재무적 및 운영상의 정책을 지배하는 권한</p> <ul style="list-style-type: none"> · 다수자의 이익(Majority voting interest). 한 실체는 다른 실체에 대해, 여타의 통제하는 실체들을 통해 직간접적으로, 다수자 이익에 대한 소유권을 가진다. · 이사 선임 및 해임권(Power to appoint or remove members). 한 실체는 이사회에서 다수의 이사를 지명하거나 해임하는 권한을 가진다. · 다수결(Majority vote). 한 실체는 총회 또는 이사회에서 투표권의 다수를 보유하거나 확보할 수 있는 권한을 가진다. · 기타 권한 요소(Other power indicators). 한 실체가 다른 실체의 예산, 결정사항 및 법적 지시를 거부하는 권한 등을 포함한다. <p>편익 조건(Benefit conditions) - 통제하는 실체가 다른 실체의 활동으로부터 편익을 얻는 권한</p> <ul style="list-style-type: none"> · 청산권(Power to dissolve). 한 실체는 다른 실체를 청산하고, 그 잔여 경제적 편익의 상당 부분을 획득하거나 또는 상당한 채무를 부담한다. 즉 한 실체는 다른 실체의 잔여 채무에 대한 책임을 부담한다. · 자산분배 또는 채무에 대한 통제(Control over asset distributions or liabilities). 한 실체는 다른 실체의 자산을 분배받는 권한을 갖거나, 다른 실체의 특정한 채무를 부담할 수 있다. · 목표달성을 위하여 정부는 다른 실체가 자신과 협력하도록 요구할 수 있다(Government can direct the entity to cooperate). · 기타 편익 요소(Other benefit indicators). 다른 실체의 순자산/지분에 대한 직간접적 청구권을 포함하여 기타 요소들도 역시 분석되어야 한다.
--

자료: Lienert(2009)에서 IFAC의 자료 재인용.

28) 우리나라에서 공법인(公法人)은 법인의 설립이나 관리에 국가의 공권력이 관여하는 것이며 그 밖의 법인은 사법인(私法人)으로 간주된다(곽윤직(1995), p. 219 참조).

이와 같이 공공부문과 민간부문의 경계를 실질적 성격에 따라 파악·판단함으로써, 공공부문이 동원 가능하고 통제 가능한 재정자원의 범위를 명확하게 할 필요가 있다. 왜냐하면 이는 재정자원의 한계를 명확하게 규정함으로써 공공부문의 도덕적 해이를 방지하고 효율성을 제고할 수 있는 가장 우선적인 작업이기 때문이다. 공공부문의 범위와 경계를 명확하게 하는 것은 관련 재정지표의 평가 범위를 명확하게 하는 것이고, 또 이는 재정준칙을 설정하기 위한 가장 필수적인 요건이다. 재정준칙은 바로 재정자원의 한계를 명확하게 규정하는 것이기 때문이다.

일반적으로 공공부문의 범위는 정부의 법적 소유권과 통제를 기준으로 판단될 수 있지만 더욱 중요한 기준은 통제이다. 정부가 법적 소유권을 보유하지만 민간부문이 실질적으로 통제하는 경우, 또는 민간이 법적 소유권을 보유하지만 정부가 실질적으로 통제하는 경우에는 실질적 통제가 더 중요한 기준이기 때문이다. 그리고 실질적인 통제의 개념을 기준으로 할 때, 정부는 강제력을 통해 동원 가능하고 통제 가능한 재정자원의 범위를 파악할 수 있을 것이다.

IV. 공공부문의 분류²⁹⁾

1. 준정부기관과 공기업

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

일반적으로 국가라는 법인격에 포함되는 정부행정조직은 정치, 사회, 경제적 환경변화에 대응하며 정책을 수행하기 위하여 자기책임성보다는 행정조직 상호간의 연계와 협력을 중시한다. 이들은 헌법과 일반적 법률(재정관리, 회계, 공무원, 조달법규 등)을 준수하며 상호 연계되어 있기 때문에 자율경영을 보장받기 위해 차별화된 통제제도를 필요로 하지 않는다. 그런데 공공부문 내에서는 기관 성과의 단일성과 측정 가능성, 기관운영의 자율성과 변동성, 고객 지향성, 정치적 중립성 등에 따라 정부행정조직에서 분리될 필요가 있는 부문이 있다. 이러한 경우 정부는 간접적으로 통제하는 기관을 설치한 후 이들에 대해 각 기관의 상태와 기능에 보다 적절히 부합하는 통제제도를 허용할 수 있을 것이다. 통제제도의 차별화(differentiation of the control environment)란 특정 유형의 조직에 몇 가지 중요한 통제 및 운영규칙을 고안하는 것

29) 본장은 육동석 외(2009)에서 정리된 내용을 보완 발전한 것이다.

이다.

공공부문 내에서 별도의 법인격을 갖는 공공기관들은 통제제도의 차별화를 위해 설립되었지만, 이들은 모두 재화와 서비스를 생산하는 생산자로 간주될 수 있다. 물론 시장경제의 발달로 이들 재화와 서비스가 민간부문 내에서 적절한 가격, 품질 및 물량으로 공급된다면 정부행정조직이 이들 공공기관을 소유·통제할 필요는 없다. 시장실패로 민간부문에서 적절한 물량이 적절한 가격과 품질로 공급되지 않을 때 정부의 행정조직은 당해 생산자를 규제 또는 통제하고자 하는 것이다.

만약 일반적인 시장질서와 공정경쟁과 같은 일반적 시장규제(예컨대 공정거래위원회의 활동)만으로도 민간부문에서 재화와 서비스가 적정하게 공급된다면, 정부는 당해 생산자를 개별적으로 통제할 필요가 없다. 또한 정부가 특정 산업에 대한 일반적 규제(예컨대, 금융위원회의 활동)만으로도 충분히 당해 산업의 가격, 품질과 물량을 적정하게 유지할 수 있다면, 정부는 역시 당해 생산자를 소유하고 통제할 필요가 없을 것이다.

그런데 국민경제 내에 특정 재화와 서비스가 적정하게 제공되도록 정부가 특정 생산자를 구체적이고도 개별적으로 통제해야 할 때가 있다. 정부는 이런 경우에 생산자를 공공기관으로 설립한 후 소유하고 통제하는 것이다. 물론 이 생산자에게 법인격을 부여할 수 없을 만큼 정부가 긴밀한 관계 속에서 통제해야 한다면 당해 생산자를 정부행정조직에 포함시킬 것이다. 그렇지 않고 정부행정조직 이상으로 재량권을 부여할 수 있다면 정부는 이 생산자를 준정부기관이나 공기업으로 통제할 수 있을 것이다.

법인으로 설립된 공공기관에 대하여, 정부가 구체적이고도 개별적으로 통제하는 수단은 두 가지 유형이 있다. 하나는 사업권에 의한 통제이고 또 다른 하나는 소유권에 의한 통제다. 사업권은 예산지원과 함께 특정 사업의 수행을 요구하며 정부가 법인의 일반적 정책과 행동을 통제하는 것을 말한다. 반면 소유권은 당해 법인의 내부 소유구조

를 통해 법인의 일반적인 정책을 직접 통제하는 것을 말한다.

공공기관 사업에 대한 정부의 재정지원을 공공기관 산출물과 직접 연계한 시장계약으로 제공한다면 사업권에 의한 정부의 통제는 그 강도가 매우 낮아질 것이다. 이 경우 산출물과 연계되어 있는 정부의 재정지원은 공공기관의 매출수입으로 간주되어 정부와 공공기관의 관계는 조달계약의 당사자로 설명될 수 있다. 공공기관에 대한 정부의 사업권은 일반적 기업 또는 영업활동의 일부로 간주되며 통제의 수단이 되는 것이 아니다. 이와 같이 사업권 전부를 시장계약과 경쟁입찰(competitive tendering)을 통한 조달과정으로 전환하면 당해 공공기관은 전적으로 영업 및 기업활동에 종사한다고 할 수 있다.

정부의 재정지원이 모두 공공기관의 매출수입으로 전환된 후 정부가 당해 기업을 통제하기 위해서는 당해 기업에 대해 소유권을 보유하여야 한다. 만약 정부가 이 기업에 대한 통제의 수단을 소유권이 아닌 일반적인 법률의 형태로 대체할 수 있다면 정부는 이 기업에 대해 소유권을 보유할 필요가 없을 것이다. 다시 말해 정부는 민영화된 민간 기업을 법령의 규제를 통해 정부가 관리하더라도 당해 산출물의 가격, 품질과 물량을 적절하게 조절할 수 있다면, 정부는 굳이 기관에 대한 소유권을 보유할 필요가 없는 것이다.

결국 이론적으로 보면, 공익적 목적을 달성하기 위해 정부는 공기업을 소유할 수 있지만 민영화된 기업을 법령으로 적절히 규제하며 동일한 목적을 달성할 수도 있다. 소유권으로 통제하는 공기업과 법령으로 규제하는 민간기업이 이론적으로는 공익 목적을 달성하는 상호 중립적 정부수단이 될 수 있다. 결국 '소유와 규제의 중립성 이론(neutrality theorem)'이 성립할 수 있는 것이다³⁰⁾.

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

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

가? 또 다른 하나는 소유권에 의한 통제를 법령 등의 일반적 규제로 전환할 수 있는가? 만약 정부가 사업권을 시장계약으로 적절히 전환하지 못하고 또 법령에 의한 규제로 공익적 목적을 달성할 수 없다면, 정부는 민영화 대신 준정부기관과 공기업을 선택해야만 한다. 준정부기관과 공기업을 민영화함으로써 시장실패와 독점이윤을 적절히 교정하지 못한다면 민영화는 더 큰 사회적 폐해를 초래할 것이기 때문이다. 민영화의 역량이 부족한 사회, 또 이러한 역량을 발휘하기 어려운 산업에서는 정부가 민영화보다는 사업권과 소유권을 적절히 설계, 통제하는 것이 바람직하다.

정부가 특정 공공기관에 대해 그 소유권으로만 통제하더라도, 또 영리적 동기를 상당 부분 인정하더라도 충분히 공익적 목적을 달성할 수 있다면 당해 공공기관은 공기업이라 할 수 있다. 정부가 출자지분을 보유하는 것은 소유권에 의한 통제를 위한 것이고, 매년 예산 등 각종 재정지원(명시적이든 암묵적이든)을 제공하는 것은 사업권에 의한 통제를 위한 것이다. 만약 공공기관의 모든 사업이 경쟁입찰을 통한 시장계약의 형태로 수행된다면, 공공기관은 정부로부터 사업권에 따른 통제를 받지 않을 것이다. 이 경우 정부는 소유권으로만 공공기관을 통제할 수 있는데, 이와 같이 소유권으로만 통제가 가능한 공공기관을 공기업이라 할 수 있다. 예컨대 '강원랜드(주)'는 카지노, 관광호텔업 등 시장기능에 의해 사업을 수행하는데, 정부는 이 기관에 대한 소유권만을 통해 '폐광지역 경제진흥'이라는 정책목표를 수행하고 있다³¹⁾.

반면 정부의 공공기관에 대한 재정지원 등 각종 지원이 시장계약의 형태로 수행되기 어려운 경우, 정부는 당해 공공기관에 대해 소유권에 의한 통제뿐만 아니라 사업권에 의한 통제도 행사해야 할 것이다. 이러한 공공기관은 통상 준정부기관으로 생각된다. 예컨대, 정부는 건강

31) 강원랜드의 카지노업은 법령으로 허가되었는데, 만약 카지노업을 경쟁입찰 형태로 허용한다면 강원랜드(주)는 공기업의 모범적 전형이 될 수 있다.

보험공단을 소유하면서도 이들이 수행하는 건강보험업무를 시장계약의 형태로 수행하지 않고 있다. 소유권과 사업권 모두를 통한 통제는 정부와 공공기관의 관계를 공기업에 비해 보다 끈끈하게 연결시키고 공공기관의 예산계약은 더욱 느슨해진다. 이와 같이 사업권에 의한 통제 그리고 영리적 동기의 운영가능성은 공공기관을 공기업과 준정부기관으로 구분하는 중요한 특징이라 할 수 있다.

공공기관을 공기업과 준정부기관으로 구분할 때 그 설립근거법의 형태도 중요한 요소로 활용될 수 있다. 법적으로 볼 때 공공기관들은 공법(公法)기관과 사법(私法)기관으로 분류될 수 있다. 일반적으로 정부행정조직과 준정부기관의 관계는 공기업보다 더 끈끈하게 연결되어 있기 때문에 준정부기관의 설립근거법은 대부분 공법(Public Law)에 근거한다. 공법기관(Public Law Administrations)은 '정부의 수단으로서 완벽한 또는 부분적인 법인격을 가지며 정부와 명확하게 구분되는 공법상의 행정적 기구'로 정의된다³²⁾. 공법기관은 장관 1인이 지배하는 중앙행정기관과 달리 이사회가 존재하여 경영상의 전문성을 제고하고 리더십과 윤리성을 강화하며 기관의 성과를 제고한다.

공법인과 사법인의 구분에 대해서는 법적으로 통일된 학설이 존재하지 않는다³³⁾. 일반적으로 법학계의 지배적인 견해는, 법인의 설립이나 가입이 강제되는 것, 법인의 임원을 국가가 임명하거나 또는 임원이 국가공무원으로 되어 있는 것 등과 같이 법인의 설립이나 관리에 국가의 공권력이 관여하는 것은 모두 공법인이라 한다. 그런데 이들의 중간에 그 단계를 달리하는 많은 중간적 법인들이 잇달아 나타나면서, 획일적이고 분명한 기준의 적용에 많은 의문이 제기되고 있다.

그럼에도 법적으로 공법인과 사법인을 구분하는 실익은 (1) 공법인에 관한 쟁송은 민사소송이 아니라 행정소송이고, (2) 공법인은 그의 구성원으로부터 각종의 부담을 징수하는 데에 민사집행법의 강제집행

32) OECD(2002), p. 18 참조

33) 박윤직(1995), p. 219 참조

절차에 의하지 않고 세법상의 특수절차에 따라 집행할 수 있고, (3) 공법인은 민법상의 불법행위책임을 지지 않고 국가배상법에 의한 손해배상책임을 부담하며, (4) 공법인의 기관이나 피용자에 대하여는 형법상 직무에 관한 죄가 성립하고, (5) 공법인의 문서위조는 사문서위조가 아니라 공문서위조가 된다는 점 등에 있다. 이와 같이 공법인에 대해서는 법률적으로 더욱 엄격한 제재가 가해지기 때문에, 이들은 공기업이 아니라 준정부기관으로 간주되는 것이 타당할 것이다.

지금까지 준정부기관과 공기업의 개념적 구분을 설명하였는데, 이러한 방식의 설명은 제도경제학적 거래비용 개념에 기초한 것이라 할 수 있다. 공공부문에서 수행하는 사업이 정형성이 높아 시장계약에 의한 거래가 가능하고 또 영리적 동기에 의한 운영이 가능하다면 정부행정조직에서 상당한 정도로 분리되어 운영될 수 있다. 이는 공기업의 개념적 전형이 된다. 반면 시장계약에 의한 거래가 상당히 어려워 영리적 동기를 부여하기 어려운 경우에는 정부의 끈끈한 개입이 필요한데, 이는 준정부기관의 개념적 전형이라 할 수 있다. 정부가 특정 사업에 대해 공기업적 사업형태를 취할 것인지 아니면 보다 끈끈한 관계속에서 준정부기관 형태로 사업을 영위할 것인지는 결국 어느 쪽의 거래비용이 더 작으나 여부에 달려 있다.

2. 경제적으로 유의한 가격

UN에서 발간한 국민계정체계(SNA, System of National Accounts) 지침은 국민경제를 다섯 개의 상호배타적인 제도부문으로 구분하고 있다. 이들은 비금융기업부문(The non-financial corporations sector), 금융기업부문(The financial corporations sector), 일반정부부문(The general government sector), 가계지원 비영리기관부문(The non-profit institutions serving household sector), 가계부문(The households sector) 등이다. 통상 경제주체들은 가계, 기업, 정부 그리고 비영리기관으로 구

분될 수 있는데, 여기서 기업을 비금융활동과 금융활동으로 구분한다면 이와 같은 다섯 개 부문이 대략 구분될 수 있을 것이다.

2008 SNA 지침은 금융기업과 비금융기업의 하위부문으로 공기업 부문이 설정될 수 있다고 지적하고 있다. 공기업이란 일반정부부문에 포함되는 제도단위가 통제하는 기업을 지칭한다. 통제란 기업의 '일반적 기업정책(general corporate policy)'을 결정하는 능력인데, 여기서 기업정책이란 기업의 전략적 목표와 연관되는 중요한 재무정책과 운영정책을 의미한다³⁴⁾. 그리고 통제를 판단할 때 검토해야 할 요소들은 다수 의결권의 소유, 이사회 또는 여타 지배구조에 대한 통제, 주요 간부의 임명 및 해임에 대한 통제, 황금주와 옵션(golden shares and options), 규제와 통제, 지배적 고객에 의한 통제, 정부로부터의 차입에 연계된 통제 등이다. 이들 요소들을 총체적으로 검토하여 통제에 대한 판단이 이루어져야 하는데, 물론 주관적 판단이 개입될 수 있지만 가능한 한 일관성을 유지하는 것이 중요할 것이다³⁵⁾.

IMF는 재정통계 작성지침(GFSM, A Manual on Government Finance Statistics)을 발간하여 재정정책을 분석하고 평가하는 데 필요한 종합적인 회계적 개념구조를 제시하고 있다. 2001 GFSM 지침은 재정통계의 작성범위가 일반정부부문 그리고 공공부문을 포괄해야 한다는 것을 명시적으로 적시하고 있다³⁶⁾. GFSM은 일반정부와 공기를 묶어 공공부문이라 정의하였다. 또한 GFSM은 일반정부의 하위부문으로서 중앙정부, 주·성·지역정부, 지방정부를 분류할 것을 요구하였다. 다만 각종 사회보장기금들을 묶어 사회보장제도라는 별도의 하위부문을 구성할 수 있다고 지적하였다. 공기업은 비금융공기업과 금융공기업으로 구분할 수 있는데, GFSM은 일반정부와 비금융공기업을 합쳐 비금융공공부문이라고 정의하였다.

34) UN(2008), 2008 SNA 지침의 문단 4.77 참조.

35) UN(2008), 2008 SNA 지침의 문단 4.80 참조.

36) IMF(2001) 2001 GFSM의 문단 1.2 참조.

그런데 국민경제의 제도부문 분류에서 비영리법인을 제외하고는 각종 법인 또는 제도단위들을 제도부문으로 분류하는 데 큰 어려움은 없을 것이다. 자연인은 가계부문으로, 기업은 금융기업부문과 비금융기업부문으로, '국가(sovereignty)'라는 단일의 법인격에 포함되는 정부 행정조직은 일반정부부문에 포함될 것이다. 그런데 비영리법인들은 이들의 목적과 이들을 통제하고 자금을 조달하는 제도단위의 형태에 따라 '비금융기업', '금융기업', '일반정부', '가계지원 비영리기관' 등의 부문으로 각각 분류된다.

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

이러한 비영리법인은 '시장 비영리기관'과 '비시장 비영리기관'으로 분류된다. '시장 비영리기관'은 산출물의 전부 또는 대부분을 '경제적으로 유의한 가격(economically significant prices)'으로 판매하는 생산자를, '비시장 비영리기관'은 산출물을 무료 또는 경제적으로 유의하지 않은 가격으로 제공하는 생산자를 말한다. '시장 비영리기관'은 사업의 내용에 따라 비금융기업 또는 금융기업부문으로 분류될 것이다. 그리고 '비시장 비영리기관'은 당해 비영리기관에 대한 통제 및 자금조달 형태에 따라 '일반정부' 또는 '가계지원 비영리기관'으로 분류될 것이다.

'경제적으로 유의한 가격'에 대하여 가장 먼저 구체적인 기준을 제시한 지침은 유럽연합에서 발간되었다. 유럽연합은 1996년에 「국가 및 지역회계에 관한 유럽체계」(ESA 95, European System of National and Regional Accounts)를 발간하였다. ESA 95는 정의, 회계규칙, 분류 등에 대하여 UN의 1993 SNA 지침과 완벽하게 일치한다. 다만 설명 방식에서는 더욱 정확하게 또한 더욱 실무적으로 적용 가능한 방법을 채

택하고 있다. 그리고 SNA 지침의 틀 내에서 EU 국가들의 현실적 특수성과 이용가능성을 감안하여 보다 명확한 판단기준을 제시하고 있다.

ESA 95는 일반정부부문의 판단과 관련하여 비영리기관인 제도단위에 50% 규칙을 적용할 것을 제안했다는 점이 가장 중요한 특징이다. 다시 말해 ESA 지침은 SNA 지침에서 제시된 '경제적으로 유의한 가격'의 판단기준으로서 '50% 규칙'을 제안하였다. 50% 규칙에 의하면 비영리기관은 '매출액/생산원가'를 평가하여 그 값이 50%를 초과하면 '시장 비영리기관'으로, 그렇지 않으면 '비시장 비영리기관'으로 간주한다.

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

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

그런데 2008 SNA 지침은 '경제적으로 유의한 가격'의 해석에 대해 ESA95 지침의 50% 규칙을 최소한의 기준으로 수용할 수 있지만, 정부로부터 상당한 재정지원 또는 정부보증을 받는 경우에 대해서는 이들을 감안하여 판단할 것을 요구하고 있다. 즉 공공기관의 생산원가 50%가 매출수입으로 보전되는 경우라고 하더라도, 단박에 공기업으로 간주할 것이 아니라 당해 기관의 운영에서 예산제약의 강도를 감안해야 하는 것이다. 만약 재정지원 등으로 예산제약의 강도가 느슨하다면 일반정부로 분류되어야 한다.

〈표 IV-1〉 2008 SNA 지침의 문단 22.31, 22.32

- 22.31 생산자가 민간기업일 때 그 가격은 경제적으로 유의하다고 할 수 있다. 그러나 공적 통제가 있다면 당해 기관의 가격은 공공정책적 목표를 위해 조정될 수 있다. 이 때문에 당해 가격이 경제적으로 유의한지 여부를 판단하는 데 어려움이 따른다. 공기업은 시장에서 적정한 물량 또는 적절한 가격으로 생산되지 않는 재화를 생산하기 위해 종종 설치된다. 이 기업의 매출액이 원가의 상당 부분을 보전한다 할지라도 이들은 민간기업과 상당히 다른 방법으로 시장상황에 반응할 것으로 기대된다.
- 22.32 정부로부터 상당한 재정지원을 받는 기업 또는 정부보증 등과 같이 여타의 위험보전적 혜택을 누리는 기업들은 예산제약이 느슨하기 때문에 이러한 이득을 누리지 못하는 기업들과 다르게 행동할 것이다. 비시장 생산자는 예산제약이 아주 느슨한 생산자이기 때문에 경제적 조건의 변화에 시장 생산자와 동일하게 반응하지 않을 것이다.

2008 SNA 지침이 예산제약이 느슨한 공공기관을 비시장 생산자로 간주하는 것은 앞의 절에서 설명한 제도경제학적 관점에 부합한다고 볼 수 있다. 공공정책적 성격이 강하고, 영리적 동기의 민간기업과 상당히 다른 방법으로 시장상황에 반응하며, 상당한 재정지원과 정부보증 등으로 예산제약이 느슨한 공공기관들은 정부와 끈끈한 관계를 유지한다. 이러한 공공기관들은 공기업 대신 준정부기관으로 간주되어 일반정부부문으로 분류되어야 할 것이다.

이와 같이 시장 생산자와 비시장 생산자를 구분하는 데 사용되는 '경제적으로 유의한 가격'의 개념은 명확하게 정리하기 어렵다. 2008 SNA 지침은 1993 SNA 지침과 마찬가지로 여전히 '생산자의 공급의도 물량과 구입자의 구입의도 물량에 상당한 영향을 주는 가격'으로 정의하고 있다(문단 22.28 참조). 다만 2008 SNA 지침은 '생산자가 장기적으로 이윤획득을 목표로 하거나 최소한 자본 및 여타 비용을 보전하고자 공급을 조정할 유인을 가지며', 또한 '소비자가 그 구입 여부를 부과되는 가격에 따라 자율적으로 선택하는' 경우를 보충적으로 설명하고 있다.

3. 의사결정의 자주성

SNA(System of National Accounts) 지침은 제도부문 분류의 기본 단위를 제도단위(institutional unit)로 규정하고 있다. 제도단위는 “그 자신의 권리로 자산을 소유하고 부채를 부담하며, 경제활동 및 다른 단위들과 거래에 종사할 수 있는 경제적 실체(economic entity)”로서 정의된다³⁷⁾. 제도단위는 자신의 행동에 법적 책임을 부담하기 때문에 의사결정의 자주성(autonomy)을 갖는데, 제도단위는 다른 제도단위에 의해 통제될 수 있기 때문에 이러한 자주성이 완벽하게 주어지지 않는 경우도 존재한다. 다시 말해 제도단위는 법률적으로 독립된 자산과 부채를 보유하여 자기책임의 기본 단위가 되지만, 의사결정의 자주성에서는 그 정도가 상황에 따라 다소 다를 수 있다.

현실적으로 제도단위가 될 수 있는 법률적 유형은 자연인과 법인의 두 가지 형태가 존재할 것이다. 그런데 법인격을 갖는 기업과 달리, 그 소유자와 법적 실체를 구분하지 못하는 비기업적 영업(unicorporated enterprises)이 존재할 수도 있다. 이러한 비기업적 영업도 충분히 자립적(self-contained)이고 독립적이며 기업과 마찬가지로 행동한다면 법인격이 없더라도 사실상 기업으로 간주될 수 있다. SNA 지침에서는 이를 특히 준기업(quasi-corporation)이라 하여 제도단위로 분류할 것을 권고하고 있다³⁸⁾. 비록 법인격으로 구분되어 있지는 않지만 수행하는 사업에 대해 구분회계가 명확하게 이루어지며 또 독립채산제적 성격이 강하다면 자기책임성이 인정되어 제도단위로 인정될 수 있는 것이다.

의사결정의 자주성, 자기책임성은 제도단위를 파악하는 데 필요한 개념이지만, 준정부기관과 공기업을 구분할 때에도 유용하게 사용된다. 특히 금융기관에서는 이러한 자주성이 보다 더 강조되고 있다.

37) UN(2008), 2008 SNA 지침의 문단 4.2 참조.

38) UN(2008), 2008 SNA 지침의 문단 4.42 참조.

2008 SNA 지침의 문단 22.23에서는 금융활동에 종사하는 공공기관의 분류에 대해 자기책임과 자주성을 강조하고 있다. 일반적으로 금융중개활동은 금융기업부문으로 분류되어야 하지만, 공공기관이 금융활동을 하며 기관의 자기책임과 자주성이 약한 경우 일반정부부문으로 분류되어야 한다는 사실을 강조하고 있다. 또한 2008 SNA 지침의 문단 22.52는 금융활동을 위한 정부의 특수목적기구(SPEs, Special Purpose Entities)에 대해 유사한 내용을 지적하고 있다.

SNA 지침에서 금융기업은 금융중개(financial intermediation) 또는 금융중개와 밀접하게 관련되는 보조적 금융활동을 수행하는 기업들을 지칭한다. 여기서 금융중개란 그 자신의 책임으로 시장에서 금융거래를 수행하며 금융자산을 취득할 목적으로 부채를 부담하는 것이다³⁹⁾. 따라서 금융중개인(financial intermediaries)도 그 자신의 책임으로 자금공여자로부터 자금을 수집하여 차입자의 요구에 따라 전환 및 재구성하는 제도단위를 말한다.

IMF의 2001년 GFSM 지침에서도 자기책임성과 관련하여 1993년의 SNA 지침에서 특별히 강조되지 않았던 세 가지 사항을 지적하고 있다. 첫째, 일견 금융기업처럼 보이지만 사실은 일반정부로 분류해야 하는 기관들이 있다는 것이다. 정부가 시장에서 자금을 조달하여 일반정부기관에 대출하는 이른바 중앙차입기관은 정부차입의 매개기능만을 수행하기 때문에 일반정부로 분류되어야 한다고 지적한다⁴⁰⁾.

둘째, 중앙은행이 수행하는 준재정활동은 일반정부부문에 기록되어야 한다고 GFSM은 지적한다. 특히 중앙은행이 수행하는 외환보유고

39) UN(1993) 1993 SNA 지침의 문단 4.78 참조. SNA 지침은 금융중개 활동과 관련하여 특별히 '자기책임(on its own account)'을 강조한다. 문단 4.78에서 "금융중개인은 단순히 다른 제도단위의 대리인으로 행동하는 것이 아니라, 그 자신의 책임으로 부채를 부담하여 위험을 스스로 부담한다"는 사실을 지적하고 있다.

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

관리, 외환평형기금의 운영(operation of exchange stabilization funds) 등이 정부의 직접적인 통제와 감독하에서 이루어지고 있다면 이들 기능은 모두 일반정부부문에 기록되어야 한다⁴¹⁾.

〈표 IV-2〉 2008 SNA 지침의 문단 22.23, 22.52

22.23 금융활동에 종사하는 단위에 대해서는 특별히 유의해야 한다. 문단 4.67에서 설명한 것처럼, 전속금융기관(captive financial institution)과 유사한 기능을 수행하기 위해 정부가 설립한 단위는, 만약 그가 독립적으로 행동할 권한이 없고, 수행하는 거래의 수가 제한되며, 보유자산과 부채에 수반되는 위험과 보상을 부담하지 않고, 동일한 경제에 속하는 거주자 단위라 한다면, 별도의 단위가 아니라 반드시 일반정부의 일부로 간주된다. 만약 이 단위가 비거주자라면 별도의 단위로 간주되지만, 준재정활동으로 수행하는 거래들은 당해 단위와 정부 사이의 거래로 간주된다. 특히 당해 비거주자 단위가 해외에서 차입하면 같은 금액을 같은 조건으로 정부에 대역한 것으로 간주한다.

22.52 가끔 정부는 금융상의 편의를 위해 특수목적기구(SPEs)를 설치하는데, SPE는 재정적 또는 준재정적 활동(자산의 증권화, 차입 등 포함)에 관여한다. 일반정부에 비해 수동적으로만 기능하고 또 재정활동을 수행하는, 거주자 SPE는 SNA에서 별도의 제도단위로 간주되지 않고 이들의 법적 지위와 상관없이 일반정부의 일부로 간주된다. 만약 이들이 독립적으로 행동하고, 관련 위험을 부담하며 자체 활동을 위해 자산을 획득하고 부채를 부담한다면, 이들은 별도의 제도단위로 간주되고 이들의 주된 활동에 따라 관련 부문과 산업으로 분류된다.

셋째, 공공부문 거래의 표면적 형태보다 그 실질적인 성격이 보다 명확하게 드러날 수 있도록 거래를 재설정(Rerouting)해야 한다⁴²⁾. 거래의 실질적인 당사자가 행정체계상의 이유로 계리되지 않을 때 거래의 성격을 명확하게 하기 위해 재설정이 사용되어야 한다. 공기업이

41) IMF(2001), 2001 GFSM의 문단 2.39 참조.

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

수행하는 중요한 준재정활동에 대해서는 이러한 거래 재설정이 사용될 수 있을 것이다⁴³⁾.

준정부기관과 공기업을 구분할 때 자주성과 자기책임성을 감안해야 한다는 사실은 유럽연합의 2002년 ‘정부수지와 정부채무의 ESA95 지침(MGDD, ESA95 Manual on government deficit and debt)’에서도 발견될 수 있다. 유럽연합에서는 마스트리히트 조약 제104조에 의거하여 과도한 재정적자와 정부채무가 규제되기 때문에 이의 평가를 위한 일반정부와 공기업의 구분은 특히 중요한 현안이 되었다. 유럽연합은 MGDD 지침을 통하여 마스트리히트 조약의 준수와 관련하여 재정적자와 정부채무를 계산하는 데 필요한 실무적 기준을 제시하였던 것이다. 이 지침은 여러 국제기준과 지침 가운데에서 일반정부를 판단하는 가장 구체적인 내용을 담고 있다.

MGDD 지침 초판은 2002년에 발간되었지만 그 후 추가적 보충내용을 담고 있는 장들이 2003년과 2004년에 각각 발간되었다. 이들을 묶어 제2판이라고 한다. 보충적 내용들로는, 2003년에 발간된 ‘공기업에 대한 자본주입의 기준(Chapter on Capital injections into public corporations)’, ‘일반정부의 자산유동화 기준(Chapter on Securitisation operation undertaken by general government)’, 그리고 2004년에 발간된 ‘펀드식 연금제도의 분류와 재정에 대한 영향(Chapter on Classification of funded pension schemes and impact on government finance)’, ‘연금채무 이전 관점의 정부에 대한 정액지급금(Chapter on Lump sum payment to government in the context of the transfer of pension obligations)’, ‘정부와 비정부기관 사이의 장기계약(Chapter on Long-term contracts between government units and non-government partners)’ 등이 있다.

MGDD 지침은 ESA95 지침과 달리 유럽연합 내에서 법률적 효력을

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

갖는 것은 아니다. 다만 유럽연합이 정부통계의 중요성을 감안하여 시대의 변천에 따라 실무적 권고사항들을 정리하고 있는 것이다⁴⁴⁾. 그러나 전 세계적으로 볼 때 이들은 국별 재정통계의 일관성을 보장하기 위한 가장 앞선 노력으로 인정될 수 있을 것이다. MGDD 지침에서는 다른 국제기준에서 명시적으로 언급되지 않은 사항들을 구체적으로 지적하고 있다.

첫째, 금융기관의 부실채권 처리를 위한 공공기관은 반드시 일반정부로 분류할 것을 강조하고 있다⁴⁵⁾. 금융부실의 처리(Financial Defeasance)에 관한 항목에서 이와 관련된 설명을 직접 인용하면 다음과 같다⁴⁶⁾. “금융부실처리를 위한 제도적 방안은 국가마다 서로 다를 것이다. 예컨대 실권처리로 획득한 자산의 관리와 실권처리의 비용조달이 각각 다른 기관에 의해 이루어질 수 있다. 어떤 경우이건 정부에 의해 설립된 공공기관(public body)이 부실처리의 비용을 직접 부담하는 임무를 반드시 수행해야 한다면, 당해 공공기관은 일반정부부문으로 분류되어야 한다.” 그런데 비용조달을 제외한 자산의 관리가 다른 기관에 의해 이루어진다면, 일반정부부문 내부인가 아니면 외부인가의 여부는 자기 책임성보다 사업권의 내용에 따라 판단되어야 한다⁴⁷⁾.

둘째, 정부의 보증이 있는 공기업의 채무에 관한 기준을 제시하고 있다. MGDD는 공기업의 특정 채무를 단발성(one-off)으로 보증하는 경우와 법률 또는 설립근거법에 의해 모든 채무를 보증하는 경우를 구

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

45) 2008 SNA 지침은 이와 동일한 내용을 문단 22.47~22.50에서 구조조정 기관(restructuring agencies)이란 이름으로 설명하고 있다. 정부의 직간접적 금융지원 속에서 시장가격 이상으로 자산을 구입하는 구조조정기관은 정부와 독립적으로 행동하지 않고 또 자체적으로 위험을 부담하지 않기 때문에 일반정부로 분류되어야 한다.

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

47) 사업권의 내용은 다음에서 살펴볼 50% 규칙에 따라 판단된다.

분하고 있다. 전자의 경우에는 정부의 우발채무로 간주될 것이다. 그런데 후자의 경우에는 정부가 공기업 채무의 원리금 지급을 실질적으로 부담한다는 인식이 사회 전반에 나타난다. 이 경우에는 공기업의 채무로 기록됨과 동시에 정부의 채무로 기록되어야 한다⁴⁸⁾.

또한 MGDD 제2판에서는 정부가 공기업 지분을 100%(또는 이에 가까운 수준으로) 보유하여 이윤동기의 민간참여 지분이 거의 없는 경우에는 이 공기업이 일반정부로 분류될 수 있음을 지적하고 있다. 이러한 공기업에서는 정부가 공기업 수입의 대부분에 영향을 미칠 수 있고, 따라서 정부가 당해 공기업의 활동에 심각한 영향을 줄 수 있기 때문에 정부기관이 될 수 있는 것이다⁴⁹⁾.

셋째, 민관협력사업(public-private partnerships)의 장기계약의 회계처리를 보다 분명하게 설명하고 있다. 1993 SNA 지침에 의하면 자산에 대한 리스는 금융리스(finance lease)와 운영리스(operating lease)로 대별되는데, 금융리스에서는 임차인의 자산뿐만 아니라 채무 증가가 기록되어야 한다. 그런데 MGDD 지침은 장기간 지속되는 민관협력 장기계약에서 “민간사업자가 사업위험 대부분을 부담하고 있다는 강력한 증거가 있는 경우에만 정부의 채무로 간주되지 않는다”고 지적하였다. 또한 민간사업자가 ① 건설위험(construction risk)과 가용위험(availability risk)을 모두 부담하거나, 또는 ② 건설위험과 수요위험(demand risk)을 모두 부담하는 경우 외에는 모두 금융리스로 처리할 것을 요구하고 있다⁵⁰⁾.

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

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

50) Eurostat(2004c) 참조.

4. 준기업과 준재정활동

‘경제적으로 유의한 가격’과 ‘의사결정의 자주성’에 따라 특정 제도 단위를 일반정부에 포함되는 준정부기관과 여기에 포함되지 않는 공기업으로 구분하는 것은 정부의 재정활동을 포괄적으로 파악하기 위한 첫 번째 작업이다. 준정부기관은 정부행정기관과 함께 그 활동 전체가 재정활동이므로 재정범위에 포함되어야 한다. 반면 공기업은 비록 정부가 통제하지만 영리적 성격이 강하고 의사결정의 자주성이 높아 예산제약이 비교적 엄격하므로 재정활동으로 생각하기 어렵다.

그런데 경우에 따라서는 정부행정기관 또는 준정부기관 내에서 영리적 성격의 사업들이 수행될 수도 있다. 이들이 속한 제도단위가 전체적으로 일반정부로 분류되어 재정활동으로 간주되지만, 그 중요성과 성격을 면밀히 분석할 때 재정활동으로 보기 어려운 경우가 있는 것이다. SNA 지침과 GFSM 지침은 이러한 사업들을 사실상의 재정활동과 구분하기 위하여 준기업(quasi-corporations)으로 부르며, 비록 제도단위의 완벽한 요건은 갖추고 있지 않지만 공기업으로 간주할 수 있다고 설명하고 있다.

2008 SNA 지침에 의하면 준기업은 회사법인 형태를 취하고 있지 않지만 실질적으로는 회사법인처럼 운영되는 사업단위를 말한다. 다시 말해 ‘그 자신의 권리로 자산을 소유하고 부채를 부담하며, 다른 제도단위와 법적 거래계약을 체결하는 경제적 실체’는 아니지만, 상당히 자발적이고 독립적인 경영을 하며 완벽한 회계처리를 자체적으로 수행하는 사업단위라 할 수 있다⁵¹⁾. 이에 대해서는 판단이 필요하겠지만 준기업으로 분류되기 위해서는 그 규모와 중요성이 상당한 수준에 달해야 할 것이다.

정부의 재정활동을 파악하기 위해 정부행정기관 또는 준정부기관

51) UN(2008), 2008 SNA지침의 문단 22.44~22.46 참조.

내의 기업활동을 준기업으로 구분하는 것과 마찬가지로, 공기업이 수행하는 정책적 활동도 구분할 필요가 있다. 이를 준재정활동(quasi-fiscal activities)이라 하는데 정부의 재정활동과 재정규모에 포함시켜야 할 것이다. 2000년대 전반기까지만 하여도 국제적인 통계지침들은 준재정활동을 구체적으로 명시하지 않았으나, 많은 국가들이 공기업을 통해 여러 가지 재정활동을 수행한다는 사실이 널리 알려지면서 이에 대한 관심이 점차 고조되었던 것이다.

2001 GFSM 지침은 준재정활동이란 용어를 명시적으로 사용하고 있지는 않으나, 제반 거래의 실질적 성격이 보다 명확하게 드러날 수 있도록 거래를 재설정(Rerouting)할 것을 요구하고 있다⁵²⁾. 행정체제상의 이유로 거래의 실질적 성격이 부각되지 않을 때 거래의 성격을 명확하게 하기 위해 재설정이라는 통계상의 방법이 사용되어야 한다는 것이다. 유럽통계청(EUROSTAT)도 각종 지침에서 준재정활동이라는 용어를 명시적으로 사용하고 있지 않지만, 공기업이 수행하는 중요한 준재정활동에 대해서는 거래 재설정이란 방법을 활용하여 이를 구분 인식하고 있다. 특히 MGDD 지침에서 법률 또는 설립근거법에 의해 정부가 보증한 공기업 채무를 정부부채에 포함시키도록 한 것도 준재정활동의 인식으로 이해할 수 있을 것이다.

그런데 2007년 IMF에서 발간된 '재정투명성 지침(*Manual on Fiscal Transparency*)'은 준재정활동을 명시적으로 언급하며 재정범위와 재정지표 산정에서 이들을 인식할 필요성을 강조하였다⁵³⁾. 재정투명성을 제고하기 위해서는 정부와 공기업 사이의 재무적 관계가 분명하게 파악되어야 하는데, 공기업이 정부를 대신하여 수행하는 준재정활동은 재정위험을 은닉하는 불투명한 정책수단으로 활용되어 합리적 의사결정을 저해할 수 있는 것이다. 재정투명성 지침의 이러한 인식은 SNA 지침에도 영향을 주어, 2008 SNA 지침의 문단 22.3에서 준재정활동이

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

53) IMF(2007), 문단 47~50 참조.

명시적으로 규정되었다. 여기서는 “정부기관이 주도하는 활동 일부가 공기업 등과 같이 법률적인 정부조직에 포함되지 않는 기관에 의해 수행될 수 있다. 이들 활동을 준재정활동이라고 한다.”고 규정하고 있다.

재정부명성 지침은 준재정활동을 재정범위에 포함시켜야 할 중요성을 네 가지 관점에서 설명하고 있다⁵⁴⁾. 첫째, 준재정활동은 정부의 재정지표를 왜곡하여 재정정책의 합리적 설계를 방해한다. 준재정활동의 비용은 당해 연도의 재정보고서에 즉각 반영되지 않기 때문이다. 둘째, 준재정활동은 암묵적인 우발부채를 만들어냄으로써 재정위험을 증가시킨다. 준재정활동의 비용은 ‘공기업의 정부에 대한 이윤이전 감소’ 또는 ‘정부의 공기업에 대한 보조 또는 출자’로서 언젠가 정부예산에 반영될 수밖에 없을 것이다. 셋째, 준재정활동은 소득분배적 효과를 갖기 때문에 반드시 그 영향이 명시적으로 파악되어야 한다. 넷째, 준재정활동은 재정사업의 우선순위가 합리적으로 결정되는 것을 방해한다.

5. 민관협력사업

민관협력사업(PPP, Public-Private Partnerships)은 전통적으로 정부가 제공하였던 사회기반시설과 서비스를 민간부문이 공급하는 장기계약을 의미한다⁵⁵⁾. 민관협력사업은 정부가 관련 시설과 서비스를 규정하고 민간기업이 설계(Design)-시공(Build)-자금조달(Finance)-운영(Operate)을 담당한 후 관련 시설을 정부에 이전(Transfer)하는 형태를 주로 띤다. 민관협력사업에서는 민간기업이 생산한 서비스를 정부가 주로 구입하기도 하지만 민간부문에서 이용료를 지급하고 구입하기도 한다. 민관협력사업의 장기계약에서는 정부와 민간기업이 다양한 형태의 위험을 분담하는 방법을 규정하고 있는데, 그 내용은 사업에 따라 매우 다양한 형태로 나타날 것이다.

54) IMF(2007), 문단 194 참조.

55) IMF(2007), 문단 92 참조.

2000년대 이후 재정전문가들은 민관협력사업에 많은 관심을 표명하고 있는데, 그것은 전통적인 공공사업이 정부예산 이외의 형태로 처리됨으로써 재정지표와 재정운용을 왜곡할 수 있기 때문이다. 장기계약을 통해 정부가 사회기반시설을 확보하면 당장의 재정부담은 나타나지 않겠지만 향후 계약의무의 이행과정에서 재정지출이 발생하고 이는 중장기 재정운용에 상당한 영향을 주게 될 것이다. 특히 정부는 민관협력사업의 수행을 위하여 다양한 종류의 위험을 분담할 것인데, 이들을 우발부채라는 이유로 그 전부를 재정지표 산정에서 제외하는 것은 적절하다고 볼 수 없을 것이다.

민관협력사업이 재정운용에 미치는 중요한 영향을 인식하여, 재정지표를 계산할 때 이를 감안할 것을 요구한 최초의 국제지침으로는 유럽통계청의 MGDD 지침을 들 수 있다. 2002년에 발간된 MGDD 지침의 제IV부, 제4장에서는 민간기업이 자금을 조달하여 건설한 사회기반시설이 금융리스로 간주될 수 있다는 사실을 지적하고 있다. 자산에 대한 임대 또는 리스는 금융리스(finance lease)와 운영리스(operating lease)로 구분되는데, 금융리스는 자산과 관련되는 위험과 보상을 임차인이 대부분 보유하기 때문에 임대인이 임차인에게 용자금을 제공한 것으로 간주한다. 따라서 사회기반시설과 관련되는 위험과 보상 대부분을 정부가 보유하는 민관협력사업은 금융리스로 간주되기 때문에 정부의 대차대조표에는 자산과 함께 채무증가가 기록되어야 한다.

MGDD 지침은 민관협력사업에서 금융리스와 운영리스를 판별할 때 검토해야 할 사항을 모두 다섯 가지로 정리하였다. 첫째, 정부가 시설물을 유지관리하고 있다면 금융리스로 볼 수 있다. 둘째, 계약이 조기에 해지될 때 정부가 기업의 채무를 부담할 책임이 있다면 금융리스로 볼 수 있다. 셋째, 민간기업이 설계, 시공, 유지관리 등에 대해 상당한 재량권을 가진다면 운영리스로 볼 수 있다. 넷째, 서비스 수요량의 변동에 따라 민간기업의 수입이 변화한다면 운영리스라 할 수 있다. 다섯째, 정부 이외의 이용자 수요가 변화하더라도 정부부담이 영향을 받

지 않고 이러한 제3자 수입이 상당 부분을 차지하고 있다면 운영리스가 된다.

민관협력사업에 대해 보다 구체적인 판별 기준은 2004년에 발간된 MGDD 지침 보완 기준 ‘정부와 비정부기관 사이의 장기계약(Chapter on Long-term contracts between government units and non-government partners)’에서 제시되었다. 이 기준에 의하면, 장기간 지속되는 민관협력 장기계약에서 “민간사업자가 사업위험 대부분을 부담하고 있다는 강력한 증거가 있는 경우에만 정부의 채무로 간주되지 않는다”고 지적하였다. 그리고 보다 구체적인 기준으로서 민간사업자가 ①건설위험(construction risk)과 가용위험(availability risk)을 모두 부담하는 조건, 또는 ②건설위험과 수요위험(demand risk)을 모두 부담하는 조건, 이 두 가지 경우 외에는 모두 금융리스로 처리할 것을 요구하고 있다⁵⁶⁾.

민관협력사업이 금융리스로 처리되면, 당해 사회기반시설은 정부의 비금융자산이 되고 동시에 민간사업자의 정부에 대한 추정 융자금은 정부의 부채로 기록될 것이다. 여기서 추정 융자금은 정부가 민간사업자에게 지급해야 할 미래의 모든 지급금을 추정하여 합산한 금액으로 생각될 수 있을 것이다⁵⁷⁾.

민관협력사업에 대한 유럽통계청의 회계처리 기준은 2007년에 발간된 IMF의 재정투명성 지침에서 비판을 받고 있다. “(유럽통계청의) 기준은 민관협력사업의 자산을 민간부문으로 간주하는 데 경도되어 있기 때문에 비판받고 있다. 많은 국가에서는 민관협력사업의 자산을 관행적으로 정부자산에 계상하고, 또 이들을 공공투자 또는 금융리스로 회계처리하고 있다. ...중략... 대형 프로젝트의 부실에 따른, 또는

56) Eurostat(2004c) 참조.

57) 금융리스로 간주될 경우 정부가 지급해야 할 금액의 현재가치를 금융부채로 볼 것인지 아니면 시설물의 전체 비용을 금융부채로 볼 것인지에 대해서는 아직 분명하지 않다.

필수적인 사회기반시설 서비스를 제공해야 한다는 정치적 압력 때문에, 정부는 계약상의 위험보다 더 많은 위험을 실질적으로 부담하게 될 것이다”⁵⁸⁾.

민관협력사업의 회계처리에 대한 관심은 2008 SNA 지침에서도 반영되어 있다. 금융리스 여부는 당해 자산과 관련되는 위험과 보상의 대부분을 누가 부담하는지에 따라 결정된다는 사실을 명확하게 규정하고 있다. 위험은 크게 자산획득상의 위험과 자산운용상의 위험으로 구분되는데, 전자는 ‘자산의 설계·품질·규모·유지관리에 대한 정부 통제 정도’와 건설위험을, 후자는 공급위험, 수요위험, 잔여가치와 진부화에 따른 위험, 가용위험 등을 포함하고 있다⁵⁹⁾.

6. 우리나라 공공부문 분류의 주요 논점

가. 자체수입비율

우리나라에서 공공부문을 제도단위로 파악하고 여기에 포함되는 공공기관들을 준정부기관과 공기업으로 구분한 최초의 시도는 2007년 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’이 제정되면서 시작되었다. 정부는 준정부기관과 공기업을 구분하는 기준으로서 ‘경제적으로 유의한 가격’을 판단하기 위하여 개별 공공기관의 매출액/생산원가 비율을 계산하고 여기에 EU의 50% 규칙을 적용하고자 하였다.

그런데 엄격한 의미에서 볼 때 ‘매출액’은 ‘공공기관의 산출물에 대해 시장기능으로 획득한 수입’을 반영하고 ‘생산원가’는 ‘공공기관의 산출물을 생산하는 비용’을 반영한다. ‘매출액/생산원가’는 공공기관의 산출물 생산비용이 시장기능에 의해 보전되는 비중을 반영하므로 이는 당해 공공기관의 시장성을 반영하는 지표로 생각할 수 있을 것이다.

58) IMF(2007), 문단 96과 문단 97 참조.

59) UN(2008), 2008 SNA지침 문단 22.158 참조.

그런데 정부는 당시 우리나라 정부회계의 여러 가지 기반을 감안할 때 공공기관의 매출액과 생산원가를 비교적 정확하게 평가하기는 어렵다고 생각하였다. 이제 이러한 사실을 비교적 자세히 살펴보기로 한다.

〈표 IV-3〉 공공기관 유형별 수입에 대한 정의

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

자료: 기획재정부, 알리오 시스템, 기관별 공통공개기준, www.alio.go.kr.

〈표 IV-3〉은 우리나라의 공공기관에 대한 제반 정보를 제공하는 기획재정부의 '알리오 시스템'에서 제시하는 공공기관의 유형별 수입을 보여 주고 있다. 여기서는 공공기관의 수입을 정부지원과 자체수입으로 대별하고 있는데, 정부지원은 다시 직접지원(출연, 출자, 보조, 부담금 및 이전수입)과 간접지원으로 구분할 수 있을 것이다.

그런데 공공기관이 정부로부터 수령하는 금액이라 하더라도 그것이 공정한 경쟁입찰을 전제로 한 조달계약이라면 '정부지원'이라 할 수는 없을 것이다. 또한 민간으로부터 나타나는 수입이라고 하더라도 그것

이 정부의 강제력에 기초하여 나타나는 수입(예컨대 정부허가 독점사업)이라면 시장을 통한 '순수자체수입'으로 간주하기는 어려울 것이다. 따라서 <표 IV-3>의 수입유형 분류는 시장기능에 의한 매출수입을 파악하는 데 충분하지 않을 것이다.

이러한 어려움을 해결하기 위해 정부는 공공기관이 수행하는 개별사업의 성격과 내용을 감안하여 가중치를 달리 적용하는 방법을 채택하였다. 우선 <표 IV-4>와 같은 방법으로 공공기관의 수입을 사업수입(고유목적사업 수입, 기타사업 수입)과 사업외수입, 그리고 정부직접지원액으로 구분하였다. 여기서 고유목적사업은 당해 기관의 설립근거법 또는 정관에 명시된 사업을, 기타사업은 설립근거법과 정관에 명시되지 않은 사업(예컨대 임대사업)을, 사업외수입은 고유목적사업과 기타사업 수행에 부대하여 발생한 수입액과 이자수입을 의미하는 것으로 각각 정의하였다.

그리고 <표 IV-4>에서 표시된 바와 같이, 고유목적사업은 '공급의 독점성'과 '소비의 강제성'이 반영되는 정도에 따라 네 단계로 100~25%의 가중치를 부여하고 있다. '공급의 독점성'과 '소비의 강제성'이 낮은 사업(유형 A 또는 유형 B)은 공공성보다 시장성이 더 크다고 인정할 수 있기 때문에 높은 가중치를 부여한다. 반면 법령상 공급독점이며 이용이 강제되는 경우(유형 D)에는 공공성이 시장성보다 더 높다고 인정하여 낮은 가중치를 적용한다. 다시 말해 <표 IV-4>의 가중치는 고유목적사업 수입 중에서 시장기능으로 결정되는 수입의 규모를 추정하기 위한 비율이라 할 수 있다. 유형별 예시적인 사례는 <표 IV-5>와 같다.

<표 IV-4>의 가중치를 적용하여 계산된 자체수입은 시장기능에 의한 매출수입을 추정한 값이라 할 수 있다. 여기서 계산된 자체수입을 공공기관 총수입으로 나눈 자체수입비중(=자체수입액/총수입액)은 나름대로 매출액/생산원가를 대리하는 지표로 볼 수 있다. 왜냐하면 대부분의 공공기관은 매년 수지균형의 원칙에 따라 운영되므로 총수

입액을 생산원가 총액으로 볼 수 있을 것이기 때문이다.

〈표 IV-4〉 자체수입 산정방법

(단위:%)

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

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

‘공공기관의 운영에 관한 법률’의 시행령에 따르면 우리나라 공공기관들은 가중치를 적용하여 계산한 자체수입비중을 기준으로 공기업과 준정부기관을 구분한다. 즉, 자체수입비중이 50%를 초과하면 ‘시장성’이 큰 기관으로, 50% 미만이면 ‘공공성’이 큰 기관으로 각각 간주하는 것이다. 그리고 특히 이 비중이 85% 이상이면 시장형 공기업으로, 50~85%이면 준시장형 공기업으로 분류하였다. 그리고 자체수입비중이 50% 이상이라고 하더라도 업무특성상 공기업으로 지정하기 곤란한 경우에는 예외를 인정할 수 있도록 하였다.

〈표 IV-5〉 유형별 예시

유형	내용	예시
유형 A	▪ 법령상 공급독점이 아니며, 이용이 비강제된 경우	▪ 한국석유공사의 석유판매수입 ▪ 컨테이너부두공단의 접안료수입 ▪ 한국전력공사의 전기료수입
유형 B	▪ 법령상 공급독점이며, 이용이 비강제된 경우	▪ 마사회의 경마수입 ▪ 국민체육진흥공단의 경륜·경정수입 ▪ 한국방송광고공사의 지상파 방송광고 판매대행 수수료수입
유형 C	▪ 법령상 공급독점이 아니며, 이용이 강제된 경우	▪ 환경관리공단의 검사·검증수수료수입 ▪ 승강기관리원의 승강기안전검사수수료 ▪ 한국산업기술평가원의 정부수탁사업수입
유형 D	▪ 법령상 공급독점이며, 이용이 강제된 경우	▪ 소방검정공사의 방염성능 검사료·안전 성능검사료 수입 ▪ 대한지적공사의 도해부문측량수입 ▪ 건강보험심사평가원의 부담금수입

〈표 IV-4〉의 가중치를 적용하여 계산된 개별 공공기관의 자체수입 비중은 공개되고 있지 않지만, 정부는 2007년 ‘기획예산처 고시 제 2007-28호’에서 직원 정원 50인 이상의 기관 상당수에 대해 기관유형을 고시하였다. 이들은 모두 102개인데, 시장형 공기업 6개, 준시장형 공기업 18개, 위탁집행형 준정부기관 65개, 기금관리형 준정부기관 13개로 각각 구분하였다. 그 나머지 196개 공공기관들은 공기업과 준정부기관을 구분하지 않고 ‘기타 공공기관’으로 분류하였다.

<표 IV-6> 기획재정부가 분류한 공공기관 102개의 유형

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

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

〈표 IV-4〉의 가중치는 공공기관의 수입에서 공급독점과 이용강제성이라는 두 가지 성격을 감안하여 진정한 시장수입의 규모를 파악하고자 하는 것이다. 이러한 노력은 높이 평가할 수 있을 것이다. 이론적으로 보면 시장수입은 시장계약에 의해 수행되는 활동의 대가로서 나타나는 수입이므로, 개별 사업 및 활동을 구체적으로 분석할 때 시장수입 여부가 판단될 수 있다. 1993년과 2008년의 SNA 지침, 2001년의 GFSM 지침은 모두 이와 같은 개별적 판단의 필요성을 지적하고 있다.

GFSM 지침은 일견 ‘재화와 용역의 판매’라는 형태를 취하지만 실질적으로는 조세로 간주되어야 하는 항목을 규정하고 있다. GFSM 지침은 조세항목을 분류하며, ‘재화사용 및 재화사용·활동수행 허가에 대한 조세(GFSM 지침의 항목 1145)’에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다. “만일 정부가 (재화사용, 활동수행에 대한) 면허를 발급할 때 거의 아무런 일도 하지 않고 그저 수수료를 받고 면허를 자동 발급해줄 뿐이라면, 이러한 수수료는 조세로 간주되어야 한다. 그러나 정부가 일정한 규제기능을 수행하기 위해 면허를 발급하는 것이라면, 예컨대 정부가 당해 인력의 능력 및 자격을 점검하고, 당해 장치의 효율성과 안전성을 점검하며, 기타 일정한 형태의 통제를 수행한다면, 그리고 당해 수수료가 서비스 원가를 훨씬 초과하지 않는다면 이러한 수수료는 조세가 아닌 서비스의 대가로 간주되어야 한다”⁶⁰⁾.

2008 SNA 지침도 정부가 특정 개인 또는 사업자에게 독점이윤을 허용하는 경우에는 조세로 분류할 것을 강조하고 있다. 예컨대 정부가 택시영업의 허가자 수를 제한하거나 카지노의 수를 제한함으로써 독점이윤을 보장하는 것은 조세로 간주해야 한다는 것이다. “이러한 원리는 정부가 특정 분야에서 운영자의 수를 제한하기 위하여 면허를 발급하는 모든 경우에 적용되는데, 여기서 이러한 면허의 수는 임의로 고정되는 것으로 일정한 자격기준에 대해 자동 발급하는 경우가 아니

60) IMF(2001), 문단 5.54 참조.

어야 한다”⁶¹⁾.

GFSM 지침과 SNA 지침의 이와 같은 지적은 공공기관의 사업이 공급독점 또는 실질적 이용강제성 때문에 독점이윤을 누리고, 또 당해 사업의 수입규모가 생산원가에 비해 높은 경우 매출수입 대신 조세로 분류할 것을 요구하는 것이다. 이는 <표 IV-4>에서 가중치를 부여하는 것과 같은 원리라 할 수 있다. 다만 수입항목별 성격을 면밀히 분석한 후 조세 또는 매출수입을 판별한다는 점에서는 GFSM과 SNA 지침이 보다 세밀하지만, 항목별로 가중치를 부여한다는 점에서는 우리나라의 ‘자체수입비중’ 방법이 보다 세밀하다고 할 수 있다.

나. 구분기준의 종합적 판단

우리나라에서는 준정부기관과 공기업을 판별할 때 시장성기준 또는 자체수입비중 50%라는 단일의 기준을 사용하고 있다. 그러나 개념적으로 볼 때에는 정부가 시장계약으로 충분히 통제할 수 있는 그리고 예산제약이 엄격한 공공기관은 공기업이 되고, 시장계약 이상의 거버넌스를 통해 정부가 통제하며 예산제약이 느슨한 공공기관은 준정부기관이 된다. 그리고 ‘경제적으로 유의한 가격’이라는 기준은 준정부기관과 공기업을 개념적으로 구분하는 여러 가지 기준 중 하나에 불과하다. 따라서 자체수입비중 50%만을 기준으로 기관을 분류하는 것은 지나치게 단순한 방법이라 할 수 있다.

이러한 사실은 가장 최근에 발간된 2008 SNA 지침에서 명확하게 지적되고 있다. ‘비시장 생산자는 예산제약이 아주 느슨한 생산자’로서 규정되고, 또 정부의 상당한 재정지원과 정부보증의 혜택을 누리는 기관은 비시장 생산자가 될 가능성이 높은 것이다(<표 IV-1>의 문단 22.32 참조).

61) UN(2008), 2008 SNA지침 문단 17.350 참조.

에 따라 활동하는 금융기업과 다른 방식으로 시장상황에 반응하기 때문에 정책적 기능이 강한 일반정부가 되는 것이다.

〈표 IV-7〉 재정수지와 국가채무에 포함되는 기금(2008년 말 기준)

재정수지	내 용	국가채무
포함	사립학교교직원연금기금, 공무원연금기금, 사학진흥기금, 국제교류기금, 국민체육진흥기금, 문화예술진흥기금, 신문발전기금, 영화발전기금, 특정물질사용합리화기금, 방사선포기물관리기금, 금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 영산강·섬진강수계관리기금, 한강수계관리기금, 근로자복지진흥기금, 중소기업진흥 및 산업기반기금	불포함
	공적자금관리기금, 공적자금상환기금, 양곡증권정리기금, 복권기금, 국민연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험 및 예방기금, 군인연금기금, 대외경제협력기금, 보호기금, 순국선열에국지사사업기금, 청소년육성기금, 과학기술진흥기금, 원자력연구개발기금, 남북협력기금, 군인복지기금, 관광진흥개발기금, 지역신문발전기금, 농산물가격안정기금, 농작물재해보험기금, 농지관리기금, 쌀소득보전변동직접지불기금, 자유무역협정이행지원기금, 축산발전기금, 양식수산물재해보험기금, 전력산업기반기금, 정보통신진흥기금, 국민건강증진기금, 응급의료기금, 임금채권보장기금, 장애인고용촉진 및 직업재활기금, 여성발전기금, 국민주택기금, 수산발전기금, 방송발전기금	포함
제외 (금융성 기금)	농어가목돈마련저축장려기금, 국가장학기금, 외국환평형기금 기술신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험기금채권상환기금, 주택금융신용보증기금, 수출보험기금, 산업기반신용보증기금, 부실채권정리기금, 구조조정기금	불포함

자료: 국회예산정책처, 「2010년도 예산안: 국가채무관리계획 분석」, 2009년 11월, p. 38.

그런데 우리나라의 금융성 특별회계와 기금은 모두 국회의 예산심사와 의결을 실질적으로 거치기 때문에 자기책임성이 있다고 말하기

어렵다. 다시 말해 예산제약이 느슨하여 정부에 의한 사후적 적자보전이 이루어질 것으로 기대된다. 또한 이들의 사업예산은 예산심사와 의결과정에서 정책적 요구가 감안되어 조정될 것이다. 따라서 GFSM 지침, MGDD 지침, 2008 SNA 지침 등을 종합적으로 감안할 때 이들이 금융활동과 연관되어 있다는 이유만으로 금융성기금이라는 이름하에 재정범위에서 제외되는 것은 적절하지 않다.

그런데 만약 이들을 구조조정하여 자기 책임성을 크게 강화할 수 있다면 금융공기업으로 분류할 수 있을 것이다. 예컨대 이들 기금의 실질적 관리기관을 상법상의 주식회사 또는 은행법상의 은행 등과 같이 일반법상의 기관으로 전환하고, 이들의 주식을 상장하여 민간에 공개한다면 금융공기업이 될 수 있을 것이다. 물론 이러한 기관에 대해서도 국회의 예산심사와 의결이 이루어질 수 있지만 여타 정부기관에 대한 예산심사와 그 성격이 다를 것이다. 왜냐하면 민간의 이윤동기 때문에 정책적 요구가 반영되기 어려울 것이기 때문이다.

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

이와 같은 취지의 기준은 2008 SNA 지침에서도 그대로 반영되어 있다. 특히 ‘강력한 재정지원하에서 실질적으로 정부를 대신하여 활동하기 때문에 위험수준이 낮은 구조조정기관(restructuring agency)’은 일반정부로 분류해야 할 것이다. 이와 같이 금융성 활동에서는 자주성의 기준이 매우 중요하기 때문에 금융성기금의 일부를 금융기업으로 분류하는 경우에서도, 당해 금융기업이 수행하는 준재정활동을 면밀히 파악하여 이들을 재정범위에 포함시키는 노력이 필요할 것이다.

라. 민간투자사업의 재정부담

우리나라의 대표적인 민관협력사업으로는 사회기반시설에 대한 민간투자사업을 들 수 있다. 2008 SNA 지침에 의하면 민관협력사업을 금융리스로 회계처리할 것인지 여부는 당해 시설물과 관련되는 위험과 보상을 누가 대부분 부담하는지에 따라 결정된다. 민관협력사업이 금융리스로 처리되면, 당해 사회기반시설은 정부의 자산으로 계리함과 동시에 민간사업자의 정부에 대한 추정 용자금은 정부의 부채로 기록되어야 한다.

금융리스 여부에 대한 보다 구체적인 기준은 유럽통계청에 의해 2004년에 제시되었다. 민간사업자가 ①건설위험(construction risk)과 가용위험(availability risk)을 모두 부담하는 조건, 또는 ②건설위험과 수요위험(demand risk)을 모두 부담하는 조건, 이 두 가지 경우 외에는 모두 금융리스로 처리할 것을 요구하고 있다. 그러나 이 기준은 현재 지나치게 느슨하다는 평가와 함께 비판을 받고 있다. 왜냐하면 정부는 계약상의 명시적인 위험보다 더 많은 위험을 정치적 압력으로 인하여 실질적으로 부담하고 있기 때문이다.

우리나라 민간투자사업이 금융리스로 간주되어야 할 것인지 여부를 판단하기 위해서는 개별 사업의 실시협약을 분석해야 한다. 이들 계약은 공개되지 않기 때문에 본 연구에서는 표준적인 실시협약의 내용을 대략 분석하고자 한다. 우선 수익형 민자사업(BTO)의 표준실시협약을 살펴보면 건설위험, 가용위험, 수요위험 그리고 기타 중요 위험에 관한 사항을 파악할 수 있다. 우선 건설위험의 경우 민간사업자가 부담하는 것으로 판단할 수 있다. 시설물의 공사비, 공사기간 등의 변경 위험은 원칙적으로 민간사업자가 부담한다. 그리고 이들 외에 공사의 착수, 공정관리, 설계·공사의 도급, 도급·하도급계약으로 인한 책임, 위험물 및 지장물, 문화재, 보험가입, 민원처리, 환경 및 안전관리, 공사책임감리 등도 모두 민간사업자가 부담하고 있다. 이러한 사실은 표

준실시협약에서 공사비와 공사기간에 관한 규정에서 분명하게 드러난다고 할 수 있다. 그러나 만약 민간사업자의 건설비 재원조성을 위하여 정부가 보증하고 있다면 정부의 건설위험 부담이 전혀 없다고 말할 수는 없을 것이다.

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

BTO사업의 표준협약에 따르면 민간사업시행자가 정당한 이유 없이 사업을 중지하는 경우에도 정부는 해지 시 지급금을 지급한다. 즉 민간사업자는 정부에 매수청구권을 요청하고, 매수청구권에 의한 해지 시 지급금은 실시협약에서 정한 대로 산정되지만 합의되지 않는 경우 중재기관에 의해 산정된다. 이와 같은 내용의 매수청구권은 정부가 궁극적으로 시설물 서비스를 제공하는 책임, 즉 가용위험을 부담하기 때문에 존재하는 것으로 판단할 수 있을 것이다.

BTO사업에서 수요위험은 사용료 수입보장 및 환수의 정도에 따라 민간사업자가 부담하기도 하고 또는 정부가 부담하기도 한다. 만약 최소운영수입보장과 같은 '사용료 수입보장 및 환수'에 관한 규정이 있는 경우 수요위험은 정부가 부담할 것이다. 만약 이와 같은 규정이 실시협약에 규정되지 않는다면 수요위험은 민간사업자가 부담할 것이다.

따라서 해지 시 지급금 조항과 최소운영수입보장 조항이 포함되어 있는 BTO사업에 대해서는 추정용자금을 파악하여 이를 정부부채에 포함시키는 것이 타당할 것이다.

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

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

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

V. 통화정책과 중앙은행

1. 정부의 재원과 통화정책

가. 정부의 강제력과 재원

정부부문은 국민경제 내에서 강제력에 기초하여 수입을 획득하고 시장기능하에서 구현되기 어려운 사업들을 정책적으로 수행한다. 시장기능하에서 제공되는 재화와 서비스의 가격, 물량, 품질이 국민경제적 관점에서 부적절하다고 판단될 때 정부는 이를 교정하여 자원배분의 효율성이 제고될 수 있도록 정책적 사업들을 수행한다. 또한 시장기능은 소득분배의 형평성을 달성하기 어렵고 내재적으로 경기변동적 요인을 안고 있기 때문에 정부는 시장기능의 이러한 결함을 정책적 사업을 통해 교정하고자 한다.

정부부문이 정책적 사업들을 수행하기 위하여 조성하는 재원은 크게 강제력을 동원하여 조성하는 수입과 자발적 교환으로 조성하는 수입으로 대별할 수 있다. 전자의 유형으로는 조세수입, 사회보험료, 행정수수료, 독점사업 이윤, 벌금·과태료·몰수금 등을 들 수 있다. 그리고 후자에는 재화와 서비스의 판매수입, 재산소득 그리고 기타 자발적 이전 등이 포함된다.

강제력으로 조성되는 수입 중에서 가장 비중이 큰 항목은 조세수입인데, 정부가 국민경제에 부과하는 강제적(compulsory), 비대가적(unrequited) 성격의 지급으로 정의된다⁶³⁾. 여기서 강제적이란 그 지

63) UN(2008)의 문단 7.71 참조.

급을 회피할 수 없다는 것으로서, 비록 법령에서 규정되지 않는다 하더라도 그 지급을 실질적으로 회피할 수 없다면 강제성을 띤다고 해석해야 할 것이다. 그리고 비대가성은 지급에 상응하여 '동일 가치의 동시적 대응물(concurrent equivalent counterpart)'이 제공되지 않는 경우를 말한다. 대가적 거래에서는 '응분의 대상(quid pro quo)'에 대한 지급이 수반되는 데 반해, 비대가적 거래에서는 지급인에게 당해 지급의 대가로 어떤 형태이든 특정한 편익이 제공되지 않는다.

강제적 재원의 두 번째 유형인 사회보험료는 정부가 사회보장제도를 유지하기 위해 수령하는 보험료를 말한다. 납부자가 사회보험료를 지급하면 정부는 그 납부자 또는 납부자의 피부양인이나 유족들에게 사회급여를 제공하는 의무를 부담한다. 사회보험료의 대가로서 사회급여가 제공되고 또 그 가입이 반드시 강제되는 것은 아니기 때문에 조세와는 확연히 구분된다. 그러나 사회보장제도는 국민 전체 또는 거의 대부분을 대상으로 하며 정부에 의해서만 운용될 수 있는 보험제도가기 때문에 사실상 정부의 강제성이 있다고 하여도 무방하다.

세 번째 유형인 행정수수료는 정부가 생산한 서비스에 대한 대가이지만 그 서비스가 법령으로 정부에 의해 독점 공급되고 또 산업적·상업적 성격을 갖지 않는다는 점에서 시장기능에 의한 자발적 성격의 판매와 구분된다. 또 이들 서비스가 그것이 필요한 경우에는 사실상 의무적이며 회피불가능하다는 점에서 강제성을 부분적으로 띤다고 할 수 있다⁶⁴⁾.

네 번째 유형의 독점사업 이윤은 정책적 이유로 정부가 사업을 독점하며 그 이윤을 획득하는 것이다⁶⁵⁾. 정부가 독점사업을 수행하는 이유

64) GFSM 지침에 의하면 행정수수료는 '재화와 용역의 매출(142)'의 하위 항목으로 간주된다. 그런데 '재화와 용역의 매출'의 하위 항목으로는 '행정수수료(1422)' 이외에도 '시장기관의 매출(1421)' '시장기관의 부수적인 매출(1423)' '재화와 용역의 암묵적 매출(1424)'이 존재한다.

65) 만약 정부가 민간기업에 일정한 금전을 받고 독점사업을 인허가한다면,

는 재정수입의 확보, 시장기능의 교정 그리고 사업관리의 적정성 등 세 가지로 구분할 수 있다. 우선 정부는 재정수입을 확보하기 위하여 독점사업을 수행하기도 하는데, 여기에는 담배, 인삼, 술, 소금, 석유 등과 같은 전매사업이 해당된다. 이들은 재정독점(fiscal monopolies)으로 불리고 또 이들의 이윤은 GFSM 지침에서 조세로 간주된다. 정부가 특정 재화와 서비스의 생산 또는 분배를 독점함으로써 조세를 징수하는 효과를 가진다고 보는 것이다.

정부가 시장기능을 교정하기 위해 독점사업을 수행하는 경우는 철도·전기·우편·통신서비스 등 네트워크 산업의 자연독점에 대처하는 것이다. 이들 산업에서는 규모의 경제가 존재하여 가격과 한계수입이 일치하지 않기 때문에 이를 교정하기 위하여 정부가 직접 독점적인 지위에서 사업을 수행하는 것이다. 이들 공기업의 이윤은 배당금이 지급될 때 정부의 재산소득으로 간주된다.

마지막으로 정부는 중앙은행에 독점적 발권력을 인정하며 통화정책 기능을 수행하도록 하는 경우 또는 정부가 복권사업을 독점적으로 운영하는 경우 등을 들 수 있다. 정부는 여러 개의 은행을 지정하며 발권력을 인정할 수 있지만 일반적으로 통화정책수행의 효율성을 위하여 중앙은행에 독점적 발권력을 인정한다. 또한 정부는 복권사업의 투명성과 신뢰성을 제고하는 데 도움이 되기 때문에 직접 독점의 형태로 복권사업을 운용하는 것이다. 이들 사업의 이윤도 배당금으로 지급될 때 정부의 재산소득으로 간주된다.

마지막 다섯 번째 유형의 강제적 재원으로는 벌금·과태료·몰수금을 들 수 있다. 벌금·과태료는 개인 또는 법인이 법률과 행정규칙을 위반했을 때 법원 또는 준사법적 기구가 이에 대해 부과하는 강제적 지급금이다. 몰수금은 법적 또는 행정적 조치가 진행되는 도중에 정부 기관에 보관되었다가 당해 조치가 해결되면서 정부로 이전되는 수입

당해 금전은 조세로 분류된다. 이에 대해서는 본 연구의 제IV장 제6절 참조.

을 말한다.

나. 통화정책과 금융정책의 재원

정부가 강제력을 동원하여 조성하는 재원의 형태는 조세수입, 사회보험료, 행정수수료, 독점사업 이윤, 벌금·과태료·몰수금 등으로 구분된다. 여기서 사회보험료는 조세수입으로 간주할 수 있고, 또 행정수수료와 벌금·과태료·몰수금은 그 규모가 크지 않기 때문에 분석의 편의상 여기서는 무시하기로 한다. 따라서 정부가 강제성을 띠며 확보 가능한 재원은 조세수입과 독점사업 이윤으로 대별된다. 그리고 독점사업 이윤은 재정독점 이윤, 독점공기업 이윤, 중앙은행 이윤 등으로 구성되는데, 여기서 가장 규모가 큰 것은 중앙은행 이윤으로서 발권력에 기초하여 나타나는 화폐발행차익(시노리지, seigniorage)이 될 것이다.

정부의 수입을 조세수입과 화폐발행차익으로 구분하는 것은 정책운용의 측면에서도 중요한 의미를 갖는다. 정부가 경제정책의 목표를 달성하기 위하여 활용 가능한 정책수단은 크게 재정정책(fiscal policy)과 통화정책(monetary policy)으로 구분할 수 있는데, 일반적으로 전자는 조세수입에 기초하고 후자는 화폐발행차익에 기초하기 때문이다.⁶⁶⁾ 통화당국으로서 기능하는 중앙은행은 독점적 발권력을 인정받아 화폐발행차익을 누리고 있는 것이다.

조세수입으로 보전되는 재정정책은 경제정책의 목표들 중에서 자원배분의 효율성, 소득분배의 형평성, 거시경제의 안정화라는 세 가지 목표와 모두 연관되어 있다. 이에 반해 통화정책은 거시경제의 안정화 기능, 즉 물가안정을 통한 경제안정화를 주된 목적으로 하는데, 중앙은행이 통화량과 금리를 조절하는 제반 활동을 의미한다. 중앙은행이 수

66) 재정정책과 통화정책은 모두 정부가 강제력으로 동원 가능한 자원을 사용하는 정책인데, 이들 외에 중요한 정책수단으로서 규제(regulation)가 있지만 이는 정부가 자원을 직접 사용하는 것은 아니다.

행하는 공개시장조작, 대출정책, 지급준비정책 등은 모두 통화량과 금리를 조절하는 통화정책으로 간주된다⁶⁷⁾.

중앙은행은 중앙행정기관과 분리되어 별도의 법인격을 갖는 금융공기업으로 설치된다⁶⁸⁾. 이는 정부의 직접적인 통제 범위 밖에서 운영됨으로써 중앙은행의 독립성을 보장하는 데 도움이 되기 때문이다. 물가안정과 경제안정화를 효과적으로 달성하기 위해서는 중앙은행에 운영상의 독립성을 보장하여 정부 또는 재정정책과 정치적으로 독립하도록 하는 것이 바람직하다. 이러한 판단의 근거에는 통화정책에 대한 경제학자들의 일반적인 믿음이 있다⁶⁹⁾.

첫째, 정부보다는 중앙은행이 인플레이션 억제라는 목표를 잘 달성할 수 있다는 것이다. 인플레이션을 억제하기 위해서는 보다 장기적인 관점에서 정책목표를 꾸준히 추진할 필요가 있는데, 이러한 장기적인 관점을 정치인이 유지하기는 어려울 것이다. 다시 말해 정치인들은 조급하며 또한 장기적인 시계를 갖기 어렵기 때문에 인플레이션 억제라는 공약을 어기고 득표를 위한 정치적 목표를 위해 통화정책을 운용할 가능성이 높다. 따라서 독립된 중앙은행은 통화정책을 보다 더 적절하고 신뢰성 있게 운용할 수 있다.

둘째, 중앙은행의 독립성과 인플레이션 억제 사이에 상관관계가 있다는 실증연구가 많이 있다는 것인데, 이들에 의하면 '중앙은행의 독립은 인플레이션을 억제할 수 있다'고 설명한다. 중앙은행의 독립성은 통

67) 중앙은행 제도가 형성될 때 중앙은행은 민간은행이 기업에 할인해 준 어음을 다시 할인하는 형식으로 자금을 대출했기 때문에 중앙은행 대출정책을 재할인을 제도라 부른다. 그런데 중앙은행이 점차 개별 금융기관을 대상으로 일시적 부족자금 대출과 함께 일시적 여유자금을 예수하는 '대기성 여수신제도(Standing Facility)'를 도입하면서 중앙은행 대출정책은 여수신제도로 변경되어 불리고 있다(한국은행, 「통화정책 운영체계 개편방안」, 보도자료, 2007. 11. 참조).

68) 중앙은행은 비시장 생산자로서 공기업이 되는 유일한 기관이다. UN(2008) 문단 22.151 참조.

69) Bell(2003) 참조.

화정책에 대한 신뢰를 형성하고 국민들의 물가상승 기대심리를 억제할 수 있을 것이다. 물론 실증연구에 대한 비판이 없는 것은 아니지만 대부분의 국가들은 중앙은행의 독립이 필요하다고 인식한다. 중앙은행의 독립성을 위해서는 중앙은행의 투명성과 해명책임성(accountability)을 어떻게 담보할 것인가의 문제가 있다.

중앙은행의 독립성, 또는 통화정책의 독립성에 대한 인식은 1970년대 중반에 이르러 더욱 강화되었다. 1970년대 이전에는 거시경제에 대해 케인지안 시각이 우세하였는데, 이에 의하면 인플레이션과 실업 사이에는 맞교환(trade-off)이라는 필립스 곡선이 성립하였다. 따라서 중앙은행은 물가안정과 완전고용이라는 상충되는 이중적 목표를 동시에 달성해야 하기 때문에, 재정정책과 보조를 맞출 필요가 있었다.

그러나 1970년대 중반 이후에는 통화주의의 시각이 우세하였는데, 통화주의는 확장적 재정정책이 장기적으로 실업문제를 해결하지 못하고 물가상승만을 부추길 뿐이라고 비판하였다. 인플레이션은 과도한 통화공급의 결과이고 실업문제는 노동시장의 구조적 문제일 뿐이기 때문에 거시경제정책은 중장기적으로 인플레이션 관리라는 한 가지 목표를 가져야 한다고 하였다. 중앙은행이 인플레이션 억제라는 목표에 집중하여 경제안정화를 도모할 때 완전고용을 달성하기 위한 여타의 정책수단들이 더욱 효과적으로 기능할 수 있다는 것이다.

그런데 물가안정이라는 목표는 금융기관과 금융시장의 안정성을 의미하는 금융안정(financial stability)과 밀접하게 연관되어 있다. 금융기관에 대한 각종 규제는 이들의 대출정책에 영향을 미치기 때문에, 통화공급을 조절하는 통화정책은 금융기관에 대한 각종 규제와도 연관되어 있다. 또한 통화안정(monetary stability)을 보장하기 위해서는 금융기관과 금융시장의 안정이 필수적이다.⁷⁰⁾ 역으로 금융안정이 이

70) 통화안정과 금융안정의 개념은 점차 엄격하게 구분되고 있다. 금융안정은 금융기관의 안정성과 금융시장의 안정성으로 구분되는데, 전자는 주요 금융기관들이 외부의 개입과 지원 없이 자신의 계약상 의무를 준수하는

루어지기 위해서는 통화안정도 필요하다. 통화안정과 금융안정을 위해 중앙은행과 금융규제기관이 여타 정부부문으로부터 독립할 필요성이 각별히 인정되고 있다⁷¹⁾.

일반적으로 중앙은행은 통화안정과 금융안정을 동시에 추구한다. 중앙은행은 통화당국으로서 물가안정에 대해 전적인 책임을 부담하지만 금융안정에 대해서는 금융규제기관과 함께 그 책임을 공유하며 금융안정을 추구하는 것이다. 또한 중앙은행은 순수한 통화정책 외에도 '준재정(quasi-fiscal)' 활동을 동시에 수행하고 있다. 준재정 활동은 통화정책과 관련되지 않으면서 또 정부에 의해서도 충분히 수행 가능한 활동을 의미한다. 예컨대 특정 산업과 기업에 금융지원을 제공하는 정책금융들이 여기에 해당된다.

중앙은행이 수행하는 활동들을 이와 같은 관점에서 구분하면 통화정책활동, 금융안정활동, 준재정활동으로 구분된다. 이 세 유형의 활동들이 어느 정도의 비중으로 각각 수행되는지는 국가에 따라 서로 다를 것이다. 그러나 이들 활동을 수행하는 데 필요한 중앙은행의 재원은 기본적으로 화폐발행차익으로 충당되고 여분의 잉여금(손실금)은 정부의 재정수입으로 이전(보전)된다.

2. 중앙은행의 활동과 손익처리

가. 중앙은행의 활동과 손익

중앙은행의 활동은 추구하는 정책적 목표에 따라 통화안정활동, 금융안정활동, 준재정활동으로 구분할 수 있다. 통화안정은 물가안정을 위한 전통적 통화정책을 의미하고, 금융안정은 금융기관과 금융시장의

것이며 후자는 금융시장의 가격이 구조적으로 안정되고 단기에 변동하지 않는다는 것을 의미한다. Crockett(1997) 참조.

71) Quintyn and Taylor(2002) 참조.

안정을 추구하고, 준재정은 여타의 재정정책 목표와 같이 국민경제 내 자원배분 및 소득분배의 목표를 추구하고 있다고 할 수 있다.

그런데 현실적으로 나타나는 중앙은행의 활동들은 그 내용과 형태에 따라 대체적으로 여덟 가지 활동으로 구분할 수 있다⁷²⁾. 첫째, 화폐의 관리(regulation of currency)이다. 중앙은행은 화폐발행에 대해 완전한 또는 부분적인 독점권을 보유하고 있다. 둘째, 은행의 은행으로서 상업은행 및 다양한 금융기관에 대해 다양한 형태의 신용 또는 대출금을 제공하며 최종 대부자로서의 역할을 수행한다. 셋째, 통화량을 관리하는 통화정책(monetary policy)의 일환으로서 경제 내의 신용을 통제한다. 넷째, 금융안정을 도모하기 위하여 은행을 감독하고 규제한다. 다섯째, 정부은행으로서 정부에 대해 은행 및 금융서비스를 제공한다. 여섯째, 상업은행의 현금 지불준비금을 보관한다. 일곱째, 외환보유고를 보관 및 관리한다. 여덟째, 금융기관 사이의 지급결제제도를 유지 관리한다.

다섯번째에서 여덟번째 사이의 네 가지 활동은 실질적으로 은행서비스로서 민간부문에 위탁할 수 있는 기업활동이다. 이들을 제외한 나머지 네 가지 활동은 앞에서 설명한 것처럼 추구하는 정책목표에 따라 통화안정, 금융안정, 준재정활동으로 구분할 수 있을 것이다. 그런데 이 여덟 가지 활동 각각에는 다양한 정책목표가 혼재되어 있을 것이다. 예컨대, 금융기관에 대한 다양한 대출이 통화량 관리를 목적으로 할 수도 있고 또는 특정한 집단의 특정 활동을 보조하는 재정활동을 목적으로 할 수도 있을 것이다. 이 때문에 중앙은행의 활동을 세부적으로 분석하여 그 정책목표를 구분할 수 있을 때 비로소 통화정책, 금융정책 그리고 재정정책에 포함되는 준재정활동을 파악할 수 있을 것이다.

그리고 이러한 여덟 가지 활동에서 나타나는 중앙은행의 수입은 크게 다섯 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 중앙은행들은 화폐를 발행하는 독점권을 가지고 있기 때문에 화폐발행차익, 또는 시노리지(seigniorage)를 획득한다. 지폐와 주화의 생산비용은 이들의 교환가치보다 훨씬 낮기

72) 중앙은행의 여덟 가지 활동에 대한 논의는 de Kock(1974)을 참조하였다.

때문에 중앙은행은 통화의 창출과정에서 그 차액을 획득하는 것이다.

둘째, 중앙은행은 지불준비금을 운용하는 독점권을 가지는데, 지불준비금을 활용하는 데에는 사실 비용이 소요되지 않기 때문에 중앙은행의 수입 원천이 된다. 중앙은행은 상업은행들이 예금의 일정 비율을 중앙은행에 준비금으로 예치할 것을 요구하는데 이에 대해서는 시장이자율 이하의 이자율이 책정된다. 중앙은행은 이들 준비금으로 정부채권에 재투자하거나, 재할인하거나 또는 여타 활동을 보전하는 등 소득의 원천을 확보할 수 있다.

셋째, 중앙은행이 상당한 소득을 획득할 수 있는 또 다른 방법은 복수환율제도를 유지하는 것이다. 중앙은행은 외환의 독점적 구입 및 판매를 통해 이윤을 획득할 수 있다. 이는 단일환율제 국가의 '수출-수입 조세' 또는 '외환의 판매와 구입에 대한 조세'와 유사하다. 여기서 획득한 수입은 회계처리 형태에 따라 재정당국의 국고국에 직접 이전되기도 하지만 중앙은행의 수입이 되기도 한다. 외환운용에 따른 소득은 이와 같이 조세수입으로 볼 수 있기 때문에 이 소득이 국고국으로 이전되면 정부의 총조세수입이 증가할 것이다. 반면 중앙은행의 이윤으로 계리된 후 국고국에 이전되면 비조세수입이 과대평가될 것이다.

넷째, 중앙은행은 국고대리 수수료, 수표결제 수수료, 임대료 수입 등 다른 활동들을 통해 소득을 올리기도 한다.

다섯째, 환율변동에 따라 보유외화자산의 가치가 변화하여 이에 따른 손익을 중앙은행이 부담한다. 그런데 이러한 가치변화는 통상 중앙은행의 손익평가에서 제외되고, 부채의 재평가계정 변동과 함께 중앙은행 대차대조표의 자산가치 변화로 통상 계리된다.

이와 같이 다섯 가지 유형으로 획득한 소득을 중앙은행은 크게 세 가지 유형의 비용으로 지출한다. 첫째, 임금 및 봉급, 부가급여, 장비, 부동산 등에 대한 일반적인 행정적 지출을 들 수 있다. 둘째, 중앙은행에 예치된 상업은행 예금 및 여타 중앙은행 차입금에 대해 이자를 지급한다. 셋째, 가장 분석하기 어려운 것으로서 금융안정활동과 준재정

활동에 대해 지출한다. 금융안정 및 준재정 활동은 중앙은행의 통화정책, 외환정책과 무관하게 부가적으로 나타나는 활동을 말한다. 이들은 여러 형태로 나타나는데 대표적인 사례들로는 수출업 및 농업 등 특정 부문에 대한 (직접적인 또는 재할인 제도를 통한 간접적인) 정책용자(subsidized credit)의 제공, 경제개발자금에 대한 기여, 부실은행 또는 부실산업에 대한 구제금융 성격의 지출, 외채상환 또는 중요한 수입 등과 같은 특정 거래유형에 대한 환율보조 등이 있다.

중앙은행의 수입과 비용의 차액으로 계산되는 이윤은 중앙은행 적립금, 정부배당금 등으로 분배된다. 만약 중앙은행의 전체 지분을 정부가 보유하지 않는 경우에는 주주 배당금의 형태로도 분배될 것이다. 반면 수입과 비용의 차액이 손실로 평가된다면 이는 중국적으로 정부의 재정에서 부담되어 재정수지의 평가에 반영되어야 할 것이다.

중앙은행 이윤의 분배 우선순위는 중앙은행의 재정적 독립성을 위해 이익잉여금으로 적립되는 것이 바람직하다. 따라서 법률에 의해 적립금이 일정 수준에 달할 때까지 정부배당금을 지급하지 않거나, 또는 중앙은행의 자본금 대비 순이윤 비율에 따라 순이윤의 일정 비율이 정부배당금으로 이전될 것이다. 또 경우에 따라서는 정부에 이전된 자금이 특정한 용도로서, 예컨대 국채 원리금 상환에 사용되기도 한다.

정부로 이전되는 순이윤의 비율이 상당하다고 할지라도 일반적으로 순손실은 정부가 보전하지 않고 중앙은행 이익잉여금의 감축으로 처리하는 비대칭적 현상이 많이 나타나고 있다. 일반적으로 중앙은행은 지속적으로 손실을 입지 않기 때문에 또 음의 순자산을 보유하게 되는 경우는 없을 것이다. 따라서 여타 공공기관과 달리 중앙은행의 손실은 재정에서 보전되지 않는 경우가 더 많다고 할 수 있다.

나. 중앙은행 활동과 대차대조표

일반적으로 중앙은행이 수행하는 위의 여덟 가지 활동들은 중앙은행

의 자산과 부채에 영향을 미치므로 대차대조표에 반영된다. <표 V-1>은 중앙은행의 통상적인 대차대조표를 재정리하여 본원통화가 각 부문에 미치는 영향을 파악할 수 있도록 하였다. 우선 부채란에는 본원통화의 발행과 이익잉여금을 정리하고 자산란에는 부문별로 순자산을 정리하였다.

<표 V-1> 본원통화와 중앙은행 대차대조표

자산	
일반정부부문 일반회계(GA) 대출 예금(-) 특별회계(SA) 대출 예금(-) 기금(SF) 대출 예금(-) 정부대행기관(GI) 대출 예금(-) 금융기업부문 대금융기관 신용(BC) 대출금 외화예탁금 유기증권 대금융기관 부채(BL, -) 외화지준예치금(-) 통화안정증권발행(-) 통화안정계정(-) 외국환평형기금채권 발행(-) 해외부문 해외자산(FA) 해외부채(FL, -) 기타부문 기타자산(OA) 기타부채(OL, -)	본원통화 화폐발행액(C) 민간화폐보유액 예금은행 화폐보유액 금융기관 지준예치금(R) 예금은행 지준예치금 비통화금융기관 등의 예금 이익잉여금(E)

국민경제의 제도부문은 일반정부, 비금융기업, 금융기업, 가계지원 비영리기관, 가계 등 다섯개로 구성되기 때문에, 한국은행과 거래하는 기관들은 제도부문에 따라 구분될 수 있을 것이다. 그런데 한국은행은 정부, 정부대행기관, 금융기관 이외의 법인 또는 개인과 대출 및 예금 거래를 할 수 없다. 다만 예외적인 경우에 한하여 금융기관이 아닌 금융기업에 대출할 수 있다⁷³⁾. 여기서 정부와 정부대행기관들은 일반정부 부문에 속하고 금융기관은 금융기업부문에 속한다⁷⁴⁾. 그리고 대차대조표에서 표시된 해외부문과 기타부문은 제도부문이 아닌데, 해외부문은 해외자산과 해외부채를 그리고 기타부문은 기타자산과 기타부채를 각각 표시한다.

일반정부부문 중에서 한국은행과 대출 및 예금거래가 가능한 부문은 일반회계, 특별회계, 기금 그리고 정부대행기관으로 한정된다. 공공기관들 중에서 정부대행기관을 제외하고는 한국은행과의 직접거래가 허용되지 않는다. 한국은행의 대차대조표에 계상되는 정부대출금은 예산당국을 대상으로 하지만 이들은 일반회계, 특별회계, 기금의 일시차입금이라 할 수 있다. 2008년 현재 특별회계로는 조달, 우편사업, 양곡관리 등에서, 기금으로는 공공자금관리기금에서 한국은행 차입금이 존재한다.

금융기업부문에서는 대금융기관 대출을 포함하는 신용과 대금융기관 부채의 차액을 순액의 형태로 표시할 수 있을 것이다. 대금융기관 신용에는 대출금·외화예탁금·유가증권이, 대금융기관 부채에는 외화지준예치금·통화안정증권발행·통화안정계정·외국환평형기금채

73) 한국은행법 제79조에 이러한 내용이 규정되어 있는데, 다만 통화신용의 심각한 수축기에는 금융기관이 아닌 금융기업에 대출할 수 있다(한국은행법 제80조).

74) 한국은행법 제11조에서는 금융기업 중에서 금융기관에 속하는 기관의 범위를 규정하고 있으며, 제77조에서는 정부대행기관을 규정하고 있다. 2009년 현재 정부대행기관은 농업협동조합중앙회의 비료사업부문과 한국자산관리공사에 설치된 부실채권정리기금 두 가지에 한정된다.

권 발행 등이 취합 정리될 수 있다. 국내 금융기관에 대한 대출금은 어음대출과 증권대출이 포함되어 있으며, 또 유가증권에는 환매조건부매입증권과 환매조건부매도증권의 합계 순익이 포함되어 있다.

다음으로 해외부문의 해외자산에는 외화증권, 외국상업은행에 대한 외환예치금 및 대출금, 국외출자금 등이 포함되고, 해외부채에는 외화예수금 등이 포함될 것이다. 기타부문의 기타자산에는 국채, 정부보증증권, 외환증권 등 유가증권, 국내출자금(한국외환은행, 한국수출입은행, 한국주택금융공사 등), 각종 출자증권 그리고 유무형의 자산이 포함된다. 기타부채에는 퇴직급여충당금 등이 포함될 것이다.

중앙은행의 여덟 가지 활동들은 <표 V-1>의 대차대조표 각 항목들에 대하여 영향을 미치게 되는데, 이들은 그 정책목표에 따라 통화안정, 금융안정, 준재정 활동들로 구분된다⁷⁵⁾. 통화안정을 위한 중앙은행의 대출정책, 지급준비정책, 공개시장조작정책들은 중앙은행 대차대조표의 자산항목에 다양한 형태로 영향을 줄 것이다. 금융기관과 금융시장의 안정을 위한 금융안정 활동들도 정부대행기관, 금융기관에 대한 대출, 출자 등으로 구성되는데 이들도 자산항목에 영향을 준다. 준재정활동은 금융기관에 대한 신용을 통해 이루어지므로 자산항목에 영향을 준다.

중앙은행의 다양한 활동들을 통해 나타난 수치상의 결과는 중앙은행 손익에 반영될 것이다. 한국은행법 제99조에 의하면 당기순이익(또는 매 회계연도의 결산상 잉여금)은 자산의 감가상각에 충당한 후 10%를 법정적립금으로 적립하여야 한다. 그리고 법정적립금을 적립한 후 그 나머지는 정부의 승인을 얻어 특정 목적의 적립금으로 적립하고 그 후에도 나머지가 있을 때에는 정부부문에 배당금으로 이전될 것이다. 만약 손실이 발생하면 한국은행은 적립금으로 보전하고 적립금이

75) 중앙은행은 여덟 가지 활동 중에서 정부은행 서비스, 지불준비금 보관, 외환보유고 보관 관리, 지급결제제도 등은 위탁이 가능한 금융관련 기업 서비스 활동으로 사실상 정부정책과 무관하다고 볼 수 있다.

부족한 때에는 정부가 보전하여야 한다.

3. 중앙은행의 준재정활동

가. 기존의 연구

중앙은행의 준재정활동은 1980년대 남미 제국이 겪었던 경제적 위기로 인하여 연구의 대상으로 주목받았다. 중앙은행의 과도한 준재정활동으로 중앙은행의 수지가 악화되고 통화량 증발이 초래되어 초인플레이션이 발생하였던 것이다. 특히 중앙은행은 전통적으로 재정범위와 재정통계에서 제외됨으로써 중앙은행의 준재정활동은 재정의 영역에서 충분히 파악되지 않았다.

우리나라에서도 준재정활동에 대한 연구는 이흥모·김종욱(1994), 이기영(1997), 고영선(2003) 등에 의해 이루어졌으나 이들은 준재정활동의 개념에 대해 면밀한 접근이 이루어졌다고 보기는 어렵다. 다양하고도 충분한 통계를 활용하여 준재정활동의 규모를 추정하고 이에 따른 재정적 부담을 파악하는 데에는 많은 노력이 있었으나, 중앙은행의 활동을 체계적이고도 총괄적으로 파악하여 준재정활동을 정의하는 데에는 이르지 못한 것으로 생각된다. 중앙은행이 수행하는 활동들의 정책목표를 통화안정, 금융안정 그리고 여타 정책목표들로 구분한 후 각각의 목표에 따라 수행되는 활동들을 정리하고 여기서 준재정활동을 파악하는 것이 적절하다고 생각되기 때문이다.

이흥모·김종욱(1994)은 이방식(1992)의 분류방법을 이용하여 한국은행의 준재정활동을 직접적 준재정활동과 간접적 준재정활동으로 대별하였다. 이기영(1997), 고영선(2003)도 이들의 논의에 따라 준재정활동을 파악하고 있다. 이들은 직접적 준재정활동을 한국은행의 대정부대출, 국채인수, 이익금의 정부납부로 정리하고 있다. 간접적 준재정활동은 대정부대행기관 대출, 특수은행에 대한 여신 및 출자, 국제금

용기구에 대한 출자, 기금에 대한 출연, 대금융기관 정책자금대출로 파악하고 있다. 이들을 보다 자세히 살펴보기로 한다.

직접적 준재정활동의 첫 번째 형태로서 대정부대출은 정부의 일반회계, 특별회계 그리고 공공자금관리기금이 한국은행으로부터 장단기 여신의 형태로 대출금을 제공받는 것이다. 대정부대출은 한국은행이 정부의 재정적자를 보전하는 목적으로 제공하기도 하지만, 회계연도 내에서 세입세출의 단기적 변동에 따라 나타나는 일시적 자금부족을 해소하기 위해 제공하는 것도 있다.

그런데 어떠한 목적이건 대정부대출을 준재정활동으로 파악하기는 어렵다. 중앙은행의 대정부대출은 정부의 세입원으로 정부재정에 포함되어 세출되기 때문이다. 다시 말해 중앙은행의 대정부대출은 재정적자의 보전방법일 뿐 이를 준재정활동으로 파악하여 재정규모에 추가로 포함할 수는 없을 것이다. 특히 정부의 유동성관리를 위해 단기적으로 제공되는 대출금은 회계연도 내에 상환되기 때문에 준재정활동으로 볼 수는 없다.

직접적 준재정활동의 두 번째 형태로는 한국은행이 보유하는 국채를 들 수 있다. 한국은행이 국채를 보유하게 되는 동기는 정부의 재원을 보전하는 목적일 수도 있고 또는 공개시장조작을 통해 통화량을 관리하는 목적일 수도 있다. 정부의 재정적자를 보전하기 위해 한국은행이 국채를 보유하건 또는 통화관리를 위해 국채를 보유하건 이들을 준재정활동으로 간주하기는 어려울 것이다.

세 번째 형태로서는 한국은행 이익금의 정부이전이 있는데, 이 또한 준재정활동으로 보기는 어렵다. 한국은행은 통화당국으로서 통화정책을 수행하는데 이 과정에서 이익이 발생할 수 있기 때문이다. 통화정책의 일환으로 수행된 재할인율 정책, 지급준비율 정책, 공개시장조작 등에서 이익이 발생하면 한국은행의 행정적 경비를 공제한 잉여금은 정부로 이전되는 것이 당연하다. 물론 미래의 상황에 대비하기 위하여 잉여금을 적립할 수도 있으나 이 자금이 중앙은행의 활동에만 사용되

어야 하는 것은 아니다. 정부에 대한 배당금으로 지급되어 재정자원의 일부로 사용될 수 있다.

이와 같이 이흥모·김종욱(1994)이 제시하였던 직접적 준재정활동의 내용들은 사실상 준재정활동으로 보기 어려운데 간접적 준재정활동들은 개념적으로 볼 때 모두 준재정활동이 될 수 있다. 첫째, 대정부 대행기관 대출은 정부의 재정정책적 목적을 위해 한국은행이 정부대행기관에 대출하는 것이다. 정부대행기관이란 한국은행과 직접 여수신 거래가 가능한 특수법인인데, 1950년 한국은행법이 제정될 당시에는 17개에 달하는 것으로 알려지고 있으나 2009년 현재에는 농업협동조합중앙회의 비료사업부문과 한국자산관리공사에 설치된 부실채권정리기금 등 두 가지로 한정되어 있다. 한국은행법 제77조에 의하면 정부대행기관은 '정부를 위하여 공공의 사업 또는 기능을 수행하는 법인'으로 정의되기 때문에 재정정책적 목표의 일환으로서 대출이 이루어진다고 할 수 있다.

간접적 준재정활동의 두 번째 유형으로는 각종 특수은행에 대한 여신과 출자를 들 수 있다. 일반적으로 특수은행은 일반 상업은행이 채권, 채산성, 전문성 등의 제약으로 자금을 공급하기 어려운 부문에 필요한 자금을 원활히 공급하기 위하여 설립된다. 따라서 이들 특수은행에 대한 여신과 출자는 통화정책의 범주 내에 포함되지 않기 때문에 준재정활동으로 간주되어야 할 것이다. 만약 특수은행에 대하여 한국은행이 대출 또는 출자하지 않았더라면 이들 기능은 정부의 재정영역에서 수행되어야 했을 것이다.

세 번째 유형인 국제금융기구에 대한 출자와 네 번째 유형인 기금에 대한 출연도 준재정활동으로 간주될 수 있을 것이다. 이들 출자와 출연은 한국은행이 정부를 대행하여 수행하는 것으로 볼 수 있기 때문이다. 특히 기금에 대한 출연은 출자 및 대출과 달리 비상환성 지급이기 때문에 한국은행은 정부를 대신하여 지급한 일종의 이전금이 될 것이다.

다섯 번째 유형의 대금융기관 정책자금 대출은 가장 대표적인 준재정활동이다. 정책자금 대출 또는 정책금융은 일반 시중은행에서 자금이 원활하게 제공되지 않는 특정 산업 또는 특정한 기업활동을 지원하기 위하여 정부가 정책적으로 제공하는 자금이다. 만약 이들을 한국은행이 제공하지 않는다면 정부가 재정에서 재정융자금의 형태로 제공하였을 것이기 때문에 당연히 준재정활동이 된다. 이들에 대해서는 다음의 '나'항에서 보다 자세히 살펴볼 것이다.

나. 한국은행의 정책자금 대출

한국은행의 대출은 정부, 정부대행기관을 제외한다면 원칙적으로 금융기관에 대해서만 대출을 할 수 있다(한국은행법 제79조). 한국은행의 금융기관에 대한 대출은 금융통화위원회가 제정한 '한국은행의 금융기관대출규정'에 따라 이루어지는데, 대출제도는 크게 총액한도대출, 일중당좌대출, 자금조정대출 등 세 가지가 있다. 2007년 이전에는 유동성조절대출, 일시부족자금대출이 있었으나 이들은 그 기능이 유사한 자금조정대출이 도입되면서 폐지되었다.

그리고 한국은행은 신용경색이 심각하여 연쇄부도가 우려되는 비상시에는 금융기관 또는 영리기업에 대하여 긴급여신을 제공할 수 있다(한국은행법 제65조, 제80조). 이러한 긴급여신은 금융통화위원회 위원 4인 이상의 찬성으로 시행되는데, 통상 특별대출이라고 불리우고 있다. 제Ⅳ장에서 설명한 바와 같이, 금융위기 기간 중 금융기관 등의 부실자산 정리 및 구조조정을 추진하기 위해 설립된 공공기관은 금융공기업 대신 일반정부로 분류되는 것이 타당하다고 설명하였다. 이러한 취지를 따른다면 특별대출은 대부분 한국은행의 준재정활동으로 간주되어야 할 것이다. 특히 이러한 특별대출이 특정 기관들을 대상으로 하는 경우 통화안정, 금융안정이라는 목표보다 준재정활동으로 간주하는 것이 타당할 것이다.

금융기관에 대한 대출 중 일중당좌대출과 자금조정대출은 그 기능이 매우 유사하다. 일중당좌대출제도는 영업시간 중 발생하는 일시적인 지급결제 부족자금을 지원하는 제도로서, 이 자금은 업무시간 마감 전까지 전액 회수되기 때문에 무이자로 지원된다. 적격담보는 국채, 통화안정증권, 정부보증채 등으로 부도위험이 없고 시장에서 용이하게 매각 회수할 수 있는 증권을 대상으로 한다. 업무마감시까지 당일 차입한 일중당좌대출을 상환하지 못하는 경우, 자금조정대출로 전환되어 다음 영업일까지 만기가 연장된다. 따라서 일중당좌대출과 자금조정대출은 모두 금융기관의 일시적인 자금부족을 지원하는 활동으로, 사전적으로 특정 집단 또는 활동을 지원하기 위한 준재정활동이라 하기는 어려울 것이다.

반면 총액한도대출제도는 준재정활동의 성격이 강하다. 이는 시중 은행이 한국은행에서 차입 가능한 총액한도(aggregate ceiling)를 미리 정하고 일정한 기준에 따라 은행별 한도를 배정하는 방식으로 운용된다. 총액한도대출제도는 1994년 3월에 채택되었는데, 한국은행이 대출 규모의 전체 한도와 대상을 주도적으로 결정하게 되었다는 점에서 한국은행의 책임성을 강화하는 제도라 할 수 있다. 당시 정부는 한국은행의 정책금융을 축소하고 순수 유동성 조절기능을 강화하기 위하여, 대다수의 정책금융을 정부재정으로 이관하거나 폐지함과 동시에 기존의 상업어음 재할인, 무역금융, 소재·부품 생산자금 등 다양한 한국은행 대출제도를 총액한도대출로 통합하였던 것이다.

그런데 이 제도는 한국은행이 주도적으로 유동성 조절기능을 발휘할 수 있도록 고안된 제도이기는 하지만, 정책금융이라는 기본 틀을 완전히 벗어나지는 못하였다. 금융통화위원회와 한국은행이 총액한도를 정하도록 한 것은 이전에 비해 유동성 조절기능을 강화하였다고 할 수 있으나, 금융기관에 대한 배분기준이 은행의 중소기업 대출실적에 연계되고 또 대출금리가 시장금리보다 낮다는 점에서 정책금융적 요소가 다분하다고 볼 수 있다.

총액한도의 규모는 통화관리뿐만 아니라 금융안정 및 부동산가격안정 등의 정책목표에 따라 증감 변동하였다. 1997년 외환위기에서는 금융안정을 도모하기 위하여, 2001년 9월 미국에 대한 테러발생에서는 경제침체에 대처하기 위하여, 2002년 10월에는 주택가격 급등에 대응하기 위하여 각각 한도를 증감 변동하였다. 한도의 규모뿐만 아니라 총액한도대출자금의 배분기준도 그때그때 정책목표에 따라 조정되었다. 그 결과 총액한도대출제도는 정통적인 유동성 조절수단보다는 미시적인 정책수단으로서의 성격이 강해졌다.

총액한도대출제도는 금융통화위원회가 통화금융 사정 등을 감안하여 분기별로 총액대출한도를 결정하고, 한국은행 총재는 이 범위 내에서 금융기관별 한도와 지역본부별 한도를 구분하여 월별로 배정하는 방법으로 운용된다. 한국은행 총재가 금융기관별 총액한도를 결정할 때에는 각 은행의 중소기업에 대한 ①기업구매자금대출, ②전자방식 외상매출채권담보대출, ③무역금융 취급실적 등이 감안된다⁷⁶⁾. 그리고 지역본부별 총액한도는 지역 간 균형발전을 도모할 목적으로 은행의 지방소재 중소기업에 대한 대출실적, 지역별 경제사정 등을 감안하여 배분한다.

기업구매자금대출, 전자방식 외상매출채권담보대출, 무역금융 취급 실적 등에 관한 취급세칙에 의하면, 금융기관별 한도는 '중소기업기본법 제2조 및 동법 시행령 제3조의 규정에 의한 중소기업에 대한 대출'로 한다고 규정되어 있다. 이는 중소기업이라는 특정 집단의 기업구매자금, 전자방식 외상매출채권, 무역금융이라는 특정 활동에 대한 지원을 규정하는 것이다. 또한 지역본부별 총액한도는 지역균형이라는 특정한 정책목표를 추구하고 있다. 따라서 총액한도대출제도는 가장 전형적인 준재정활동으로 규정할 수 있을 것이다.

76) 한국은행의 금융기관대출규정, 제11조와 제12조 참조. 기업구매자금대출과 전자방식 외상매출채권담보대출은 어음거래 관행으로 인한 중소기업의 애로를 해소할 목적으로 시행되고 있다.

다. 준재정활동의 회계처리

준재정활동과 통화정책을 구분하는 기준이 간단한 것은 아니다⁷⁷⁾. 예컨대 중앙은행의 진성어음 재할인은 일반적으로 통화정책의 일환으로 생각되지만, 재할인의 이자율이 보조금의 성격을 띠는 경우가 있는데 이는 준재정활동이라 할 수 있을 것이다. 또한 금융기관에 대한 구제금융자금도 중앙은행이 최종 대부자로서의 역할을 수행하는 것이기 때문에 준재정으로 볼 수 없다는 견해도 제시될 수 있을 것이다. 여기서는 이러한 구분에 대한 개념적 기준을 좀 더 자세히 검토하기로 한다.

중앙은행의 전통적인 통화정책수단으로 공개시장조작, 대출정책, 지급준비정책 등 세 가지가 있다. 공개시장조작은 중앙은행이 화폐공급 또는 이자율에 영향을 주기 위하여 증권을 화폐로 구입하거나 매각하는 것이다. 그리고 대출정책(또는 재할인정책)은 이자율의 급격한 변동 없이 일시적인 유동성 부족을 극복할 수 있도록 민간금융부문의 자원을 일시적으로 확대하는 것이다. 공개시장조작과 대출정책은 민간부문의 신용을 확장하는 결과를 낳는데, 이러한 신용확대가 특정 산업에 대한 정책금융과 어떤 점에서 차이가 있는지를 규명해야 할 것이다. 그 차이점은 동기(motive), 가용성(availability), 상환성(prospect for repayment) 등 세 가지 측면에서 설명될 수 있다⁷⁸⁾.

공개시장조작은 통화정책 목표를 달성하고자 하는 것이며, 경제 내 특정 부문에 자금을 제공할 의도는 없기 때문에 중앙은행이 유동성의 궁극적인 수취자를 파악하려고 하지 않는다. 반면 정책금융은 특정한 정책목표에 따라 이루어지고 민간부문에서는 같은 조건의 용자를 일

77) 준재정활동 등 일반정부와 중앙은행 사이에 나타나는 다양한 관계를 그 책임관계에 따라 보다 명확하게 구분해야 한다는 인식은 2008 SNA 지침에서도 규정되어 있다. 또한 2007년 IMF가 발간한 재정투명성 지침에서도 중앙은행의 준재정활동에 대해 각별한 관심을 촉구하고 있다. IMF(2007), 문단 51과 문단 52 참조.

78) Robinson and Stella(1993) 참조.

으킬 수 없는 특정한 기업에 제공된다. 즉 정책적 동기를 조명할 때 공개시장조작은 경제 내 유동성을 관리하고자 하지만, 준재정활동으로서 정책금융은 특정 집단 또는 특정 활동에 초점을 맞춘다.

그런데 재할인정책 또는 대출정책은 비록 통화관리를 목적으로 하지만 특정 집단 또는 특정 활동에 자금을 제공한다. 그런데 이들이 정책금융과 다른 점은 일정한 적격조건을 갖춘 모든 집단에 대출을 제공한다는 것이다. 다시 말해 통화정책은 특정한 최종적인 용도를 제한하여 자금을 공급하는 것은 아니다. 이는 자금의 가용성(availability) 측면에서 조명한 차이라 할 수 있다.

마지막으로 정책금융은 보조적 지원수단으로서의 성격을 띠기 때문에 궁극적으로는 완전히 상환되지 않을 수도 있다. 그런데 공개시장조작 또는 재할인을 통한 중앙은행 대출은 상환불능 또는 탕감되는 경우가 거의 없기 때문에 궁극적으로 반드시 상환된다는 것이다. 즉 통화정책은 상환성이 매우 높은 반면, 정책금융은 상환불능의 위험을 부담한다.

이러한 이유 때문에 통화정책은 단순한 자산 재구성에 훨씬 더 가깝다고 말할 수 있다. 중앙은행의 통화정책은 전반적인 통화조건의 관리를 위해 수행되는 것이며 단순한 포트폴리오 조정으로 생각되어야 할 것이다. 포트폴리오 조정으로 볼 수 있는 화폐발행은 화폐발행차익을 발생시키는데 민간부문에서 중앙은행으로 실질적인 자원의 이전을 초래하여 민간의 총수요를 감소시킨다⁷⁹⁾.

그런데 중앙은행은 다른 공기업들과 마찬가지로 준재정활동을 자율적으로 회계 처리할 유인이 구비되어 있지 않다. 정부가 요구하는 준재정활동은 공기업의 재무구조를 압박하는 요인이 되지만, 다른 한편으로 공기업의 책임관계를 불분명하게 함으로써 기회주의적 행동에

79) 화폐발행은 '인플레이션 조세'로서의 성격을 갖는데, 화폐발행차익만큼 민간의 소득이 중앙은행으로 이전하여 민간의 총수요를 감소시키는 효과를 갖는다.

의한 도덕적 해이의 근거가 될 수 있기 때문이다. 따라서 경제에 대한 정부개입의 수준을 가늠하기 위해서는 준재정활동에 대한 비용을 가능한 한 명확하게 평가해야 한다. 중앙은행 회계에서 준재정활동을 구분한다면 그 비용을 보다 투명하게 하여 정책당국의 판단에 도움을 줄 것이다.

만약 중앙은행이 잉여금 적립을 감소시켜 이윤을 정부에 이전한다면 정부수입은 증가하여 전통적인 재정적자는 감소할 것이다. 그런데 중앙은행 이윤과 달리 중앙은행 손실은 일반적으로 중앙은행의 적립금 감소, 화폐발행 등과 같은 방법으로 보전되어 정부 재정으로부터 보전되지 않는다. 이 경우 중앙은행의 손실은 재정적자로 충분히 전가되지 않는 비대칭의 문제가 나타날 수 있다. 따라서 중앙은행 회계에서는 이러한 비대칭성을 해결할 수 있는 방법이 모색되어야 할 것이다. 중앙은행의 이윤이 정부로 이전된다면 손실 또한 정부로부터 보전되어야 하는 것이다. 따라서 중앙은행의 전체 손익은 정부회계에 포함되어 정부에 의해 보전되고 재정적자를 증가시켜야 할 것이다. 따라서 재정적자를 평가함에 있어 중앙은행의 적립금 정책이 적정한지 또는 인위적 조정이 없는지 확인해야 할 것이다.

그런데 신용경색이 심각하여 연쇄부도가 우려되는 비상 시 중앙은행이 금융기관 또는 영리기업에 대하여 제공하는 긴급여신 또는 특별대출도 사실상 준재정활동으로 간주되어야 한다. 중앙은행이 금융기관 또는 영리기업의 자본조정(recapitalization)을 위해 제공하는 특별한 융자(loans), 지분인수(equity purchases), 자본주입(capital injections) 등은 통화관리보다는 금융시장 안정을 위한 재정활동으로 볼 수 있기 때문이다. 2008년 전 세계적인 금융위기 이후 IMF는 금융위기 극복의 재정비용을 평가할 필요성을 강조하고 있는데, 중앙은행의 이러한 활동도 재정통계와 통합하여 표시하는 것이 바람직하다고 지적하였다⁸⁰⁾.

금융위기 극복을 위한 중앙은행의 준재정활동은 우리나라에서 1997

년 외환위기와 함께 시작되었다. 한국은행은 1997년 하반기 외환위기로 금융시장이 크게 불안해지자 총 10조 7,656억원의 특별대출을 실시한 바 있다. 1997년 9월 유동성 부족을 겪고 있던 제일은행에 1조원, 같은 해 10월 16개 종합금융회사에 대하여 거래은행을 통해 1조원, 12월에는 금융기관간 자금거래가 극도로 위축되는 위기를 극복하고자 은행에 6조 7,671억원, 증권회사 및 종합금융회사에 1조 9,985억원을 각각 지원하였다.

이들 특별대출은 1998년 하반기 이후 금융시장이 안정을 찾으면서 단계적으로 그 전체를 회수하였다. 이들 특별대출에 대하여 한국은행은 '대상기관의 유동성 부족을 해소하는 차원에서 이루어진 것으로서 시장실세금리 수준으로 지원되었다는 점에서 종전에 실시되었던 수지보전적 성격의 저리 특용과는 그 성격을 달리한다'고 규정하고 있다⁸¹⁾. 그런데 당시 이들 금융기관들이 한국은행 이외에서 동일한 조건으로 용자받을 수 있었을 것인가를 생각하면 저리 특용과 크게 다르지 않았다고 보는 것이 타당할 것이다.

80) IMF, "Companion Paper-The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis," March 6, 2009. 참조.

81) 한국은행 통화정책보고서, p. 106 참조. '종전에 실시하였던 저리 특용'을 예시하면 다음과 같다. 1985~1987년에 원유가 폭등 및 중동 건설경기의 퇴조로 부실화된 해외건설 및 해운산업 등에 대한 산업합리화시책 추진을 위해 총 1조 7,221억원의 산업구조조정자금을 연리 3%로 지원하였다. 1987년 3월에 농어가부채경감대책에 의해 영세 농어의 사채를 장기저리 대출로 대체하여 지원한 농수축협에 2,500억원의 산업구조조정자금을 연리 3%로 지원하였다. 또한 1992년 8월에 투자신탁회사에 2조 9천억원의 투신사 경영정상화자금을 연리 3%로 지원하였다.

VI. 공개시장조작과 통화안정증권

1. 공개시장조작과 운용채권

가. 배경

공개시장조작(open market operations)이란 중앙은행이 단기금융시장이나 채권시장과 같이 누구나 참여하는 공개시장(open market)에서 금융기관을 상대로 국공채 등 증권을 사고팔아 이들 기관의 자금사정을 변화시키고 이를 통해 통화량과 금리를 조절하는 통화정책수단이다. 공개시장조작은 시중유동성을 중앙은행이 주도하고, 또 원하는 물량을 섬세하게 조절가능하며, 민간의 자율적 시장기능을 존중한다는 측면에서 가장 시장친화적인 통화정책수단이다.

그런데 공개시장조작은 중장기 금융시장이 충분히 발전하여 조작대상이 되는 국공채 물량이 풍부하게 거래가능할 때 채택될 수 있다. 이 경우 인플레이션을 관리하는 통화정책과 재정정책은 어느 정도 이원화될 수 있다. 다시 말해 정부는 재정을 신축적으로 운용하여 초래되는 재정적자를 금융시장에서 보전할 수 있으며, 통화당국은 재정운용과 재정적자 보전에 그다지 신경쓰지 않고 통화량을 조절할 수 있을 것이다. 이와 같이 공개시장조작은 통화정책과 재정정책의 관계를 변화시키는 요인이 되기도 한다.

반면 공개시장조작이 가능할 만큼 금융시장이 충분히 발달하지 않았다면 중앙은행은 통화정책을 운용할 때 정부의 재정운용을 뒷받침하는 임무까지 감안해야 한다. 다시 말해 중앙은행은 정부의 재정적자를 보전하기 위해 정부에 대출금을 제공함과 동시에 인플레이션을 억

제해야 하는 어려움에 봉착할 것이다. 결국 이때에는 중앙은행의 활동이 정부의 재정당국에 의해 종속적으로 결정될 가능성이 매우 높다. 만약 중앙은행이 종속적 위치에서 활동한다면 통화당국과 재정당국의 조정은 사실상 의미가 없으며, 정부는 지급준비금 조정, 대출축소 등 전통적 통화정책 수단뿐만 아니라 다양한 금융규제 등 여타의 직접적 통제(정책금리, 대출의 강제할당 등)도 행사할 것이다.

그런데 중앙은행이 종속적 지위에서 벗어나 공개시장조작과 같은 간접적 통제로 전환하기 시작하면 중앙은행과 재정당국 사이에는 중앙은행의 운영독립성(operational independence)을 훼손하지 않는 범위 내에서 긴밀한 조정과 협조가 필요하다. 재정적자 및 중앙은행의 대정부 대출규모, 그리고 국공채 등 정부부채의 적정 관리를 위해 통화당국과 재정당국의 협조가 필요한 것이다. 재정당국이 정부부채를 적정하게 관리하기 위한 활동은 인플레이션 억제를 추구하는 통화정책과 충돌할 수 있는데, 중앙은행은 운영독립성을 확보하면서 재정당국과 긴밀히 협조하는 체제가 구축될 때 통화정책 목표를 효과적으로 달성할 수 있을 것이다.

정부 또는 재정당국의 재정정책 재원과 중앙은행의 관계는 식 (1)과 같이 표현된다. 식 (1)은 정부부문의 재정적자가 국채발행 또는 중앙은행 차입금으로 보전되는 관계를 표현하고 있다. 국채발행이건 중앙은행 차입금이건 이들은 모두 정부부문의 차입금이지만 중앙은행의 차입금을 별도로 구분하는 이유는 통화량의 변동에 직접 영향을 줄 수 있기 때문이다. 다시 말해 중앙은행의 차입금은 통화증발을 통해 조성할 수 있으며, 이는 발권력에 기초하는 재원이기 때문에 일반적인 민간차입인 국채발행과는 그 성격을 달리 하기 때문이다.

$$(1) [G_t - T_t] = [B_t - B_{t-1}] + [L_t - L_{t-1}]$$

여기서 G_t : t 기의 정부부문 지출

T_t : t 기의 조세수입

B_t ; t 기의 국채발행

L_t ; t 기의 중앙은행 차입금

식 (1)의 관계로부터 재정당국과 통화당국의 관계는 다음 세 가지 경우로 구분이 가능하다⁸²⁾. 첫째, 중앙은행의 독립성이 인정되지 않는 경우로서 재정당국이 재정적자 규모를 결정하고 통화당국은 재정당국의 요구에 따라 통화량을 공급하는 것이다. 이는 식 (1)의 우변, 특히 $[L_t - L_{t-1}]$ 의 값이 좌변의 규모에 종속적으로 결정되는 것이다. 만약 재정적자 규모가 대규모로 발생하고 중앙은행 외에는 국채 소화가 어려울 때 물가안정을 위한 통화당국의 노력은 사실상 의미가 없을 수 있다. 이때에는 재정당국이 재정적자와 함께 물가안정을 적절하게 고려하여 정책목표의 균형을 유지하는 노력이 필요할 것이다. 만약 이러한 노력이 한계에 이르면 정부는 정책금융 할당, 물가규제 등 직접적인 통제수단을 동원할 수밖에 없을 것이다.

둘째, 중앙은행의 독립성이 부분적으로 보장되는 경우로서 통화당국이 인플레이션 목표를 달성하기 위하여 통화량 관리 목표에 따라 대정부 대출금의 한도를 설정하는 것이다. 이는 식 (1)에서 $[L_t - L_{t-1}]$ 의 값이 제한되기 때문에 정부부문의 재정적자 규모는 국채발행이 가능한 규모 $[B_t - B_{t-1}]$ 에 의하여 좌우된다. 만약 재정당국이 재정적자 규모를 보다 확대하고자 한다면 재정당국은 재정운용을 위해 통화당국과 긴밀하게 협조하여야 할 것이다.

셋째, 중앙은행의 독립성이 완전히 보장되는 경우로서 재정당국은 재정적자 규모를 통화당국은 통화공급 규모를 각각 독자적으로 결정하는 것이다. 식 (1)에서 $[G_t - T_t]$ 와 $[L_t - L_{t-1}]$ 이 각각 독립적으로 결정되기 때문에 국채발행규모, $[B_t - B_{t-1}]$ 는 식 (1)의 균형을 보장해야 한다. 따라서 중앙은행의 독립성이 완전히 보장되기 위해서는 국채

82) Sundararajan, V., Dattels, Peter, McCarthy, Ian S., Castello-Branco, Marta, and Hans J. Blommestein(1994), p. 3 참조.

발행 규모가 적절히 소화될 수 있도록 금융시장이 충분히 발달하여야 한다. 이러한 상황에서 재정당국은 인플레이션을 유발하지 않고 신속적으로 재정을 운용할 수 있는데, 재정적자의 규모는 금융시장에서 국채 소화가 가능한 범위 내에서 결정될 수 있다.

그런데 직접적이고 행정적인 통제가 간접적인 통화정책체제로 전환하여 중앙은행의 독립성이 완전히 보장되는 이 세 번째 경우에서도 재정운용과 통화운용 사이에 상호 밀접하게 관련되는 문제가 발생한다. 중앙은행의 통화정책 수행과 재정당국의 정부부채 관리가 원활하게 이루어지기 위해서는 재정운용과 통화운용 사이의 상호관계가 보다 중요해진다. 간접적인 통화정책에서는 매일 매일의 정부수입과 지급이 국내 유동성에 직접적인 영향을 주고, 또 그에 따라 이자율 및 금융시장의 기능이 영향을 받게 된다. 물론 이때 정부와 중앙은행이 직접적인 신용통제를 가한다면 정부거래의 통화에 대한 단기적 영향은 상쇄될 수 있을 것이다.

정부거래는 본원통화 공급의 중요한 요소인데, 조세수입과 정부지출은 중앙은행의 정부계정을 통해 이루어지며 본원통화(reserve money) 변동에 직접 영향을 미친다. 본원통화와 단기 이자율의 예기치 않은 변동을 막을 수 있도록 이러한 정부거래들을 중화시키는 메커니즘이 없다면, 이러한 현금흐름으로 나타난 충격은 금융시장과 이자율에 상당한 부담이 될 수 있다. 그리고 여기서 나타난 이자율 변동은 다시 국공채 등 정부부채의 원리금 상환에 직접 영향을 줄 것이다.

다음의 <표 VI-1>은 공개시장조작을 위해 한국은행이 작성한 지준 전망표를 정리하고 있다. 이 표를 통해 정부거래와 이를 중화하는 메커니즘을 이해할 수 있을 것이다. 표에서는 2005년 4월 3일 현재 정부부문의 세출은 5,100억원, 세입은 2조 7,000억원으로서 이들은 금융기관의 지급준비금을 2조 1,900억원 감소시킬 전망이다. 또 한국은행은 총액한도대출금 100억원을 금융기관에 추가로 공급할 예정이고, 또 금융기관에 매각하였던 통화안정증권의 이자 100억원을 지급해야 한다.

그리고 이 날 민간의 현금수요가 900억원 줄어 금융기관의 한국은행에 대한 현금 예치잔액이 늘었다. 이들은 모두 지급준비금을 증가시킬 것이다. 한편 통화안정증권 1조원과 전일 한국은행이 매각했던 RP 3조 5,000억원의 만기가 도래하여 그만큼 금융기관들에 현금상환해 주어야 한다. 이들도 지준을 증가시키는데, 지금까지의 내용을 모두 합하면 당일 금융기관의 지준은 2조 4,200억원 늘어날 것으로 전망된다.

〈표 W-1〉 공개시장조작을 위한 한국은행의 지준전망표

(2005년 4월 3일 현재)

	증감규모(억원)	주요 요인
◇ 정부부문	△ 21,900	
세출	5,100	
세입(-)	27,000	원천세 등
◇ 해외부문	-	
◇ 대출	100	총액한도대출
◇ 기타	100	통화안정증권 이자
◇ 현금통화(-)	△ 900	
◇ 유동성조절분 만기도래	45,000	
통화안정증권	10,000	
RP	35,000	전일 RP 매각분
금일 예상 지준 증감(A)	24,200	
전일 지준규모(B)	188,400	
금일 예상 지준규모(C=A+B)	212,600	
필요지준규모	178,700	
당일 지준과부족(C-D)	33,900	
유동성조절 필요규모	40,000	
통화안정증권	-	
RP	40,000	

자료: 한국은행, 『우리나라의 통화정책』, 2005년 12월, p. 125 참조.

그리고 전일 금융기관들이 한국은행에 예치하고 있던 지준잔액이 18조 8,400억원이고, 법정 기준율에 따른 금융기관의 필요지준규모는 17조 8,700억원이다. 결국 금융기관의 지급준비금은 3조 3,900억원이 남는 셈이 되므로, 한국은행은 기준금리의 변동을 방지하기 위하여 공개시장조작을 통해 잉여자금을 흡수해야 한다. 한국은행은 기준금리의 유지를 위하여 흡수할 잉여자금을 4조원으로 판단하고 이를 RP매각으로 수행하였다.

〈표 VI-1〉에서 볼 수 있듯이 정부의 세입세출 거래는 금융기관의 지급준비금에 상당한 영향을 미치는데, 공개시장조작으로 이러한 정부거래를 중화시키지 못한다면 금융시장과 이자율에 상당한 부담이 될 것이다. 그리고 이러한 이자율 변동은 다시 국공채 등 정부부채의 원리금 상환에 많은 영향을 주게 된다. 따라서 공개시장조작하에서 통화정책과 재정정책이 각자의 목표를 달성하기 위해서는 통화당국과 재정당국의 원활한 조정메커니즘이 구비되어 있어야 할 것이다.

나. 국공채와 중앙은행 채권

중앙은행이 공개시장조작과 같은 시장친화적 통화정책수단으로 성공적으로 전환하기 위해서는 중앙은행이 공개시장조작을 수행할 수 있는 신뢰성 높은 금융수단(또는 금융증권)을 확보할 수 있어야 한다. 국공채는 가장 신뢰성이 높은 금융수단인데 만약 이들이 거래되는 시장이 이미 확립되어 있다면 국공채는 재정적자를 보전하는 수단으로 자연스럽게 등장할 수 있다. 간접적 통화정책이 도입되기 이전에 금융시장이 잘 발달되어 있는 선진국들은 대부분 여기에 해당된다.

만약 금융시장에서 충분한 물량의 국공채가 확보되어 있지 않다면, 유동성을 조절하기 위해 국공채를 매각하고 매입하는 범위가 제한될 수밖에 없다. 대부분의 선진국과 달리 금융시장의 자유화를 추진하기 시작한 개발도상국들은 광범하고도 깊은 금융시장을 구비하지 못하고

있다. 이러한 상황에서 중앙은행은 적어도 초기단계에서 국공채의 최초 발행시장 또는 중앙은행 채권을 통해 공개시장조작을 수행하는 경우가 있다⁸³⁾.

그런데 국공채의 최초 발행시장 또는 중앙은행 채권을 통해 공개시장조작을 하는 데에는 여러 가지 문제가 발생한다. 우선 공개시장조작을 위해 국공채의 최초 발행시장이 활용되면 중앙은행의 통화관리와 정부의 부채관리 사이에는 갈등이 야기될 수 있다. 국공채를 신규로 발행하여 민간에 매각함으로써 상당한 유동성을 흡수할 수 있지만, 국공채 발행에 따른 이자지급은 재정운용에 상당한 부담을 줄 수 있기 때문이다. 반면 이미 발행한 국공채의 거래시장, 즉 제2차 시장이 잘 발달되어 있다면 공개시장조작은 그 도입단계부터 제2차 시장에서 수행될 수 있다. 이 경우에는 국공채의 최초 발행시장을 활용할 때 나타나는 통화정책과 정부 부채관리 사이의 갈등은 나타나지 않을 것이다.

그런데 대부분의 개발도상국들은 금융시장이 충분히 발전하지 않은 상태에서 공개시장조작 도입을 추진하고 있다. 국공채 시장이 충분히 발전하지 않은 상태에서는 재정당국과 통화당국이 국공채의 최초 발행시장에서 부채관리와 통화관리를 각각 수행하여야 할 것이다. 다만 중앙은행의 운영독립성과 또 그에 따른 통화정책의 효과성을 제고하기 위해서는 재정당국과 통화당국 사이에 일정한 조정절차를 확립할 필요가 있다. 재정정책과 통화정책 사이에서 나타나는 갈등을 회피하고 통화관리와 정부부채 관리를 적절하게 유지하기 위해서는 다음과 같은 조정절차가 수행되어야 할 것이다.

① 통화지표에 대한 재정운용의 효과를 예측하고 그에 따라 정책을 조정하기 위하여 재정당국과 중앙은행 사이에 조정위원회를 설치하여야 한다. ② 공개시장조작을 위한 금융수단의 선택이 이루어졌을 때, 갈등의 요소를 줄이고 제거하며 정책의 효과성을 제고하기 위하여 통

83) 이러한 조작에 대해 Quintyn(1994)은 공개시장조작과 달리 '공개시장형 조작(open market-type operations)'이라고 불렀다.

화당국과 재정당국 사이에 조정협약(supporting arrangements)이 전제되어야 한다. 이러한 협약에는 통화관리와 정부 부채관리의 실질적 조정방법을 명시하여야 할 것이다⁸⁴⁾.

그런데 통화관리와 정부의 부채관리가 국공채의 최초 발행시장에서 이루어지면서도 필요한 조정작업이 원활하게 이루어지지 않는 경우가 있다. 이 때 중앙은행은 중앙은행 채권 또는 민간채권 등과 같은 국공채 이외의 증권을 모색할 수도 있다. 그러면 정부의 부채관리와 통화관리가 분리된 채 수행될 수 있기 때문이다. 물론 민간채권의 사용은 예외적인 경우에 한정되기 때문에 대부분의 국가에서 중앙은행 채권이 일반적인 조작수단으로 등장하는 것이다.

국공채의 최초 발행시장이 아닌 중앙은행 채권을 통해 공개시장조작을 하는 경우 어떠한 문제가 발생할 것인가? 이론적으로 보면, 공개시장조작을 위해서는 신뢰성이 높은 금융수단을 필요로 할 뿐 당해 금융수단의 발행자가 중요한 것이 아니다. 다시 말해 발행자와는 무관하게 금융수단의 성격이 중요한데, 이들 금융수단은 금융시장이 보다 자유롭게 또 원활하게 작동하여 장기적인 발전을 도모할 수 있어야 한다. 그럼으로써 이는 다시 일반적인 통화시장의 발전 특히 시장친화적 통화정책의 수행을 가능하게 해야 한다.

이러한 측면에서 볼 때, 중요한 요소는 ① 이자율은 시장에서 자유로이 결정되어야 하고, ② 그 보유가 광범위하여 경쟁을 자극해야 한다. 경쟁이 강화되면 이자율 결정의 절차가 개선되고, 보유가 광범위하면 통화정책의 영향이 폭넓게 파급될 수 있기 때문이다. 또한 ③ 증권의 만기는 거래가 활성화될 수 있을 정도로 다양하고 충분해야 하며, ④ 수단의 소유권 이전은 용이해야 하며, ⑤ 과세는 거래와 보유가 활발하도록 단순하고 투명해야 하며, ⑥ 금융수단의 할인의 절차가 적절하게 구축되어 있어야 한다. 만약 중앙은행에서의 재할인이 폭넓게 자

84) Quintyn(1994), p. 7 참조.

동적으로 이루어지지 않는다면 제2차 시장의 발전은 저해될 것이다⁸⁵⁾.

이와 같은 여섯 가지 성격을 조명할 때 공개시장조작의 대상증권으로서 국공채와 중앙은행 채권 사이에는 큰 차이가 있을 것으로 생각되지 않는다. 더구나 중앙은행이 공개시장조작을 위해 자체 채권을 사용하는 가장 큰 이유는 통화관리를 정부의 부채관리와 분리시켜 중앙은행의 운영독립성을 확립하는 것이었다. 그런데 개별 국가의 경험적 사례로부터 중앙은행 채권을 공개시장조작의 대상증권으로 사용하는 경우에는 세 가지 형태의 문제가 발생한다⁸⁶⁾.

첫째, 초과유동성을 흡수하기 위하여 중앙은행 채권을 발행하는 경우 중앙은행이 손실을 부담할 위험이 매우 높아진다. 통화관리를 공개시장조작으로 전환하고자 하는 경우 일반적으로 중앙은행은 초과유동성을 흡수하기 위하여 엄청난 금액을 개입해야 한다. 중앙은행 손실은 중요한 두 가지 문제를 초래한다. 중앙은행의 신뢰와 독립성을 침해하고, 또한 채무에 대한 막대한 이자지급과 이에 따른 손실로 통화정책의 유효성이 저해될 위험이 있다는 것이다. 물론 정부의 재정당국이 중앙은행의 운영손실을 모두 부담한다고 명확하게 규정할 수는 있지만, 재정당국이 개입하는 순간부터 이미 중앙은행의 건전성과 통화정책의 유효성은 타격을 입게 된다. 따라서 정부는 막대한 유동성 흡수를 위해 국공채를 사용하도록 하는 협약을 체결하는 것이 더욱 바람직할 것이다.

둘째, 중앙은행 채권을 사용하면 금융시장의 발전을 도모할 수 있는 파급력이 부족해진다는 것이다. 중앙은행 채권은 국공채와 달리 발행조건(발행방법, 만기, 이자율, 이자지급방법 등)을 다양하게 하기 어렵고 또 많은 물량을 발행하기 어렵다. 다시 말해 공개시장조작의 대상증권으로서 중앙은행 채권보다 국공채가 선호되는 핵심적인 논거는 금융시장의 발전을 자극할 수 있다는 것이다. 더구나 국공채의 경우에

85) Quintyn(1994), p. 16 참조.

86) Quintyn(1994) 참조.

는 정부가 채무보전의 문제가 생겼을 때 다양한 만기로 대규모 금액을 발행할 수 있다. 이러한 대규모 금액은 짧은 시간에 시장의 깊이를 더하는 데 도움이 될 것이다. 이론적으로 보면 중앙은행도 다양한 만기의 증권을 발행할 수 있지만, 이는 본연의 임무와 그 성격이 다르기 때문에 채권 발행에는 한계가 있다는 것이다.

셋째, 재정적인 비용의 측면에서도 추가적인 논거를 확보할 수 있다. 통화정책의 일환으로 초과유동성을 흡수하기 위해서는 관련 이자지급 등은 회계상으로 반드시 정부가 부담해야 한다. 그런데 유동성 흡수와 정에서 국공채가 사용되면 당해 비용은 정부예산에 직접 반영될 것이다. 반면 중앙은행 채권이 사용되면 공개시장조작은 중앙은행의 손익에 반영될 것이다. 만약 중앙은행 손익이 정부로 이전 또는 보전되는 제도절차가 확립되어 있다면, 유동성 흡수의 비용은 이전 이윤의 감소 또는 손실보전의 형태로 나타날 것이다. 따라서 정부예산의 비용이라는 관점에서 보면 이 두 방법은 동등하지만 이들에 대한 정치적 인식에서는 많은 차이를 유발할 수 있다.

2. 통화안정증권과 손익조정

가. 통화안정증권

우리나라의 공개시장조작은 1961년 11월 ‘한국은행 통화안정증권법’이 제정되면서 그 계기가 마련되었다. 이때 91일 만기의 통화안정증권을 시중은행에 인수시켰는데, 통화안정증권을 강제로 매매하는 방식이어서 진정한 의미의 공개시장조작이라 보기는 어려울 것이다. 또한 당시에는 통화안정증권의 매매가 시중금리에 영향을 주지 못하고 예금은행의 초과지불준비금을 규제하는 수단 정도로 이해되었다. 이후 시중은행의 자금사정이 크게 악화되면서 1965년까지는 통화안정증권이 발행되지 않았다.

우리나라에서 공개시장조작의 대상 채권이 여타 선진국들처럼 국공채가 아닌 통화안정증권이 되었던 이유는 국공채시장을 비롯한 금융시장이 충분히 활성화되지 않았기 때문이다. 다시 말해 당시 우리나라는 재정적자를 국채발행으로 보전할 수 있을 만큼 국공채 시장이 발달하지 않아 주로 중앙은행 차입금으로 보전하였던 것이다. 만약 국공채 시장이 충분히 발달하였다면 한국은행은 초과유동성을 흡수하고자 할 때 국공채의 공개시장조작이 가능하였을 것이다.

국공채 시장이 성숙하지 않아 증권매매를 통한 신속한 통화량 조절에 어려움을 겪자 한국은행은 1967년 3월 예금은행을 대상으로 하는 통화안정계정 제도를 도입하였다. 통화안정계정은 통화량 수축이 필요하다고 판단할 때 금융회사로 하여금 일정 금액을 의무적으로 예치하도록 하는 계정으로 유동성을 조절하는 수단으로 활용되었다. 이는 일정 금액을 강제 예치하도록 한다는 점에서 지급준비제도와 유사하지만 신속하고도 탄력적인 운용이 가능하다는 점에서 공개시장조작의 의미를 일부 갖고 있다고 말할 수 있다.

1980년대 전반까지는 통화안정증권의 발행방식을 다양화하고, 발행한도를 확대하는 노력을 경주하였지만 공개시장조작은 크게 활성화되지 않았다. 또 이 시기에는 국공채 매매조작을 확대하기 위하여 국공채 거래대상기관을 은행에서 단자회사, 증권회사 등 제2금융권을 포함하는 기관들로 확대하였다. 매매방식도 단순매매와 환매조건부매매로 구분하고 단순매매는 다시 상대매매와 경쟁매매로 나누는 등 국공채 매매조작 활성화를 위한 제도적 기반을 꾸준히 마련하였다.

그런데 1980년대 중반에 들어서면서 이른바 저유가, 저금리, 저달러화의 3저 현상으로 국제수지가 본격 흑자로 전환하면서 해외부문에서의 유동성이 크게 증가하였다. 이를 흡수하기 위한 수단으로 공개시장조작정책의 활성화가 요구되면서 통화안정증권의 발행이 본격화되었다. 한국은행은 1988년 1월 통화안정증권의 발행한도를 총통화의 25%에서 35%로 늘인 데 이어 8월에는 다시 총통화의 50%로 확대하였다.

통화안정증권의 발행규모가 확대되면서 이의 수요축진을 위하여 증권 만기를 371일, 392일, 546일 등으로 다양화하고 최저발행단위를 100만원으로 인하하였다. 또한 통화안정증권의 발행으로 상환부담이 가중되기 시작하자 유동성조절 부담을 재정당국과 분담하기 위하여 1989년 12월 중장기 외국환평형기금채권 발행을 위한 임시조치법을 제정하였다. 그와 동시에 한국은행은 공개시장조작 활성화에 필수적인 공개시장조작 대상증권을 확보하기 위하여 국공채를 매입하는 등 다각적인 노력을 기울였다.

1990년대에 들어와서는 각종 제도를 더욱 정비하여 통화안정증권을 중심으로 하는 공개시장조작이 더욱 활성화되었다. 시중 유동성을 장기적이고도 근본적으로 흡수하고자 하는 경우에는 통화안정증권을 발행하였고, 공급하고자 하는 경우에는 통화안정증권을 만기에 또는 만기 이전에 상환하였다. 그리고 유동성을 일시적으로 조절하는 경우에는 단기간에 다시 매입(또는 매각)할 것을 조건으로 통화안정증권을 매각(또는 매입)하는 RP거래를 수행하였다.

나. 통화안정증권과 손익조정

다른 개발도상국과 마찬가지로 1960~80년대의 경제개발과정에서 한국은행은 대출정책을 통화조절수단보다는 특정 산업을 지원하기 위한 정책수단으로 활용하였다. 경제개발의 과정에서 부족한 자본을 충당하기 위하여 산업계에서 만성적으로 자금의 초과수요가 발생하고, 은행 등 금융기관들은 정부의 요청에 따라 전략산업에 자금을 지원하면 한국은행은 그 중 일부를 낮은 금리로 은행에 대출해 주었던 것이다.

이러한 체제에서는 통화의 과도한 공급에 따른 인플레이션보다 조속한 자본축적에 더 많은 정책적 비중이 주어졌다. 또한 금융기관의 금리가 시중금리보다 낮은 수준에서 장기간 고정되고, 대출규모도 한

국은행의 통화정책적 의지와는 무관하게 결정되었다. 1980년대에 들어 오면서 만성적인 인플레이션이 다소 진정되고 금리자유화와 금융시장 개방이 꾸준히 진행되면서 시장기능에 부합하는 간접조절 통화관리 방식의 필요성이 대두되었다. 특히 중앙은행 대출제도가 지나치게 정책금융 위주로 운용되는 데 대한 비판의 목소리가 높았다.

우리나라의 통화안정증권은 이와 같은 배경과 1986년부터 시작된 국제수지 흑자에 따른 유동성 흡수의 과정에서 대폭적으로 증가하였다. 한국은행의 총자산 대비 통화안정증권 잔액의 규모는 1985년 3.1%에서 1986년 17.6%로 증가한 이후 1988년 41.9%까지 증가하였다. 1989년 정부에 대한 한국은행의 장기대출금이 소멸되면서 이에 따른 자금 여유를 활용하여 통화안정증권의 잔액은 1989년 다시 10% 이하로 감소하였다. 이후 다시 자산대비 비율은 증가하여 1990년대에는 30%대를 그리고 2000년대에는 45~55% 사이를 유지하고 있다.

만약 한국은행이 국공채를 통하여 공개시장조작을 하였다면 통화안정증권 잔액에 따른 한국은행의 재무적 부담은 크게 줄어들 수 있을 것이다. 수입과 지출의 차이로서 회계처리되는 당기순이익은 한국은행법 제99조에 의하여 자산의 감가상각에 충당한 후 10%를 법정적립금으로 적립한다. 그리고 법정적립금을 적립한 후 그 나머지는 정부의 승인을 얻어 특정 목적의 적립금 또는 정부부문 배당금으로 사용될 것이다. 만약 손실이 발생하면 한국은행은 적립금으로 보전하고 적립금이 부족한 때에는 정부가 보전하여야 한다.

결국 공개시장조작의 대상증권을 국공채로 하느냐 아니면 통화안정증권으로 하느냐의 문제는 한국은행의 수입을 각각의 정책목표에 따른 사업에 어떻게 배분하느냐의 문제일 수 있다. 만약 이러한 사업배분이 총체적으로 또 체계적으로 이루어진다면 이러한 문제는 한국은행 손익을 어떤 방법으로 배분하느냐의 문제에 불과할 것이다. 그리고 손익배분의 문제는 손익처리에 관한 정부와 한국은행 사이의 조정협약에 의해 충분히 해결될 수 있을 것이다.

〈표 VI-2〉 통화안정증권 연도별 현황

(단위: 억원, %)

연도	통화안정증권 발행액(A)	통화안정증권 잔액(B)	한국은행 총자산(C)	A/C	B/C
1984	15,140	5,636	137,126	11.0	4.1
1985	20,999	5,041	162,601	12.9	3.1
1986	44,653	32,586	185,619	24.1	17.6
1987	93,830	81,745	257,498	36.4	31.7
1988	169,667	153,735	366,519	46.3	41.9
1989	201,487	32,886	404,063	49.9	8.1
1990	202,621	152,405	436,661	46.4	34.9
1991	188,996	134,965	463,907	40.7	29.1
1992	248,532	202,641	560,425	44.3	36.2
1993	297,962	242,018	630,894	47.2	38.4
1994	348,788	253,403	664,905	52.5	38.1
1995	394,584	258,249	700,704	56.3	36.9
1996	307,246	250,300	698,460	44.0	35.8
1997	312,239	234,709	1,125,323	27.7	20.9
1998	3,643,043	456,733	1,278,654	284.9	35.7
1999	702,106	514,892	1,302,557	53.9	39.5
2000	987,736	663,777	1,560,337	63.3	42.5
2001	780,335	791,213	1,724,423	45.3	45.9
2002	698,404	842,779	1,795,426	38.9	46.9
2003	917,350	1,054,967	2,197,212	41.8	48.0
2004	1,347,726	1,427,730	2,530,337	53.3	56.4
2005	1,651,253	1,552,350	2,712,593	60.9	57.2
2006	1,500,487	1,583,900	3,030,050	49.5	52.3
2007	1,566,900	1,503,400	3,234,602	48.4	46.5
2008	1,513,900	1,269,372	3,123,401	48.5	40.6

그러나 통화안정증권 사용의 단점은 다음과 같다. 첫째, 채무에 대한 막대한 이자지급과 이에 따른 손실이 통화정책의 유효성을 침해할 위험이 있다. 만약 중앙은행의 손실을 감안하며 통화정책을 수행한다

면 그 운용 폭은 크게 제한될 수 있으며, 또 통화안정증권으로 인한 손실부담을 정부가 개입하여 감소시킨다는 신호가 금융시장에 전달되면 중앙은행의 건전성과 통화정책의 유효성은 이미 상당한 타격을 입게 될 것이다. 따라서 정부는 유동성 흡수를 위해 국공채를 사용하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

통화안정증권을 사용하는 두 번째 단점은 국공채에 비하여 발행규모, 유형 등에서 한계가 있기 때문에 금융시장의 충분한 발전을 자극하기 어렵다는 것이다⁸⁷⁾. 국공채는 통화안정증권에 비해 훨씬 더 일반적으로 통용될 수 있기 때문에 금융시장 발전을 위해 매우 신뢰할 수 있는 수단이다. 물론 중앙은행도 다양한 만기의 증권을 발행할 수 있지만, 이는 본연의 임무와 그 성격이 다르기 때문에 장기적으로는 한계가 있을 것이다.

세 번째 이유로는 공개시장조작의 비용을 평가하고 정부의 합리적 재정운용이 가능할 수 있기 때문이다. 초과유동성을 흡수하기 위해서는 지급이자 등 반드시 정부가 그 비용을 부담해야 한다. 흡수과정에서 국공채가 사용되면 당해 비용은 정부예산에 직접 반영될 것이다. 반면 중앙은행채권이 사용되면 공개시장조작은 중앙은행의 손익에 반영될 것이다. 이는 정부의 재정적 부담이라는 관점에서 동일하지만 이들의 정치적 인식에서는 많은 차이를 유발할 수 있다.

네 번째로는 공개시장조작에 따른 비용을 한국은행이 직접 부담하지 않을 때 손익배분에 대한 정부와 한국은행의 협약이 사전적으로 결정될 가능성이 높기 때문이다. 한국은행이 수행하는 통화정책, 금융안정, 기업활동, 준재정활동의 네 가지에서 비롯되는 각종 손익의 배분이 사전적으로 결정될 때 효율성 제고의 유인이 나타난다. 그런데 이 네 가지 유형의 활동들이 구분계리가 불가능하도록 혼합되고 그 전체에 대한 손익이 사후적으로 결정되어 정부와 배분된다면 효율성 제고의 유인은 상당히 둔화될 것이다.

87) 우리나라의 대표적인 국채로서 국고채권은 만기가 3, 5, 7, 10, 20년 등 다양한데, 통화안정증권은 만기가 2년을 넘지 않는다.

참고문헌

- 고영선, 「한국은행의 準재정활동」, 『KDI 정책연구』, 제25권 제1호, 한국개발연구원, 2003, pp. 99~145.
- 곽윤직, 『민법총칙』, 1995, 법문사.
- 옥동석, 「재정범위의 산정기준과 주요 쟁점」, 『재정규모, 어떻게 볼 것인가』, 대한상공회의소 주최, 기획예산처·중앙일보 후원, 국가경쟁력 플랫폼(회장 김광두 서강대 교수) 주최 토론회, 2006년 4월 19일.
- 옥동석, 「재정지표로서의 국가채무와 정부부채」, 『재정논집』, 제22집 제1호, 한국재정학회, 2007.
- 옥동석·하윤희, 「정부부채의 추정: 개념, 쟁점 및 향후 과제」, 『규제연구』, 제18권 제1호, 한국규제학회·한국경제연구원, 2009, p. 3~37.
- 이기영, 『중앙은행의 준재정활동에 관한 연구』, 한국조세연구원, 1997.
- 이덕만·최종덕·윤용중, 「사전예산제도(Pro-budget)와 국회의 예산심의-해의 사례를 중심으로」, 『예산현안분석』, 제3호, 국회예산정책처, 2004. 12.
- 이방식, 「중앙은행의 활동영역(독립성)과 인플레이션」, 『금융경제연구』, 제49호, 한국은행, 1992, pp. 145~289.
- 이흥모·김종욱, 「중앙은행의 준재정활동」, 『조사통계월보』, 1994년 6월호, 한국은행, 1994, pp. 8~29.
- 박형수·박기백·송호신·성승제·길준교·이항용·김명직·윤영진·김혁·이경섭·박정수·김소영·김성현·선정훈, 『경제·사회환경 변화에 대응한 국가채무 관리방안』, 경제인문사회연구회 협동연구총서 08-20-01, 한국조세연구원, 2008.

황성현, 「재정규모 어떻게 볼 것인가」, 『재정규모, 어떻게 볼 것인가』, 대한상공회의소 주최, 기획예산처·중앙일보 후원, 국가경쟁력 플랫폼(회장 김광두 서강대 교수) 주최 토론회, 2006년 4월 19일.

Bell, Stephen, "Great Ideas of Central Banking: Values, Ideas and the Transformation of Central Banking and Monetary Policy in Australia," in *Government Reformed: Values and New Political Institutions*, edited by Ian Holland and Jenny Fleming, Key Centre for Ethics, Law, Justice and Governance, Griffith University, Ashgate Publishing Limited, 2003, pp. 23~42.

Bovaird, Tony and Elke Löffler, "Understanding Public Management and Governance," *Public Management and Governance*, edited by Tony Bovaird and Elke Löffler, Routledge, 2003.

Chesson, Adrian and Fenella Maitland-Smith, "Including Finance Lease Liabilities in Public Sector Net Debt: PFI and Other," *Economic Trends* 636, 2006.

Crockett, Andrew, "Why is Financial Stability a Goal of Public Policy?" *Economic Review - Federal Reserve Bank of Kansas City*, Vol. 82, No. 4, 1997, pp. 5 ~22.

de Kock, Michiel Hendrick, *Central Banking*, 4th ed., London: Crosby Lockwood Staples, 1974.

EUROSTAT, *European System of Accounts*, 1996.

EUROSTAT, *ESA Manual on Government Deficit and Debt*, European Commission, 2002.

EUROSTAT, "ESA95 manual on government deficit and debt: Capital injections(Part II, chapter 3)," European Commission, 2003a.

- EUROSTAT, “ESA95 manual on government deficit and debt: Securisation operations undertaken by general government (Part V),” European Commission, 2003b.
- EUROSTAT, “Classification of funded pension schemes and impact on government finance,” 2004 edition, *ESA Manual on Government Deficit and Debt*, European Commission, 2004a.
- EUROSTAT, “Lump sum payments to government in the context of the transfer of pension obligations,” 2004 edition, *ESA Manual on Government Deficit and Debt*, European Commission, 2004b.
- EUROSTAT, “Long term contracts between government units and non-government partners (Public-private partnerships),” 2004 edition, *ESA Manual on Government Deficit and Debt*, European Commission, 2004c.
- 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. and O. D. Hart, “The costs and benefits of ownership: a theory of vertical and lateral integration,” *Journal of Political Economy* 94, 1986. pp. 691~719.
- Hansmann, Henry, *The Ownership of Enterprise*, The Belknap Press of Harvard University Press, 1996.
- IMF, *A Manual on Government Finance Statistics*, 1986.
- IMF, *Government Finance Statistics Manual 2001*, International Monetary Fund(한국어 번역본, 재정경제부, 2001년 발간).
- IMF, *Manual on Fiscal Transparency*, Fiscal Affairs Department,

2007.

IMF, *The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis*, Fiscal Affairs Department , March 6, 2009a.

IMF, *Companion Paper - The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis*, Fiscal Affairs Department , March 6, 2009b.

Kopits, George, "Fiscal Rules : Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?" IMF Working Paper, wp/01/145, 2001.

Lienert, Ian, "Where does the Public Sector End and the Private Sector Begin?" Working Papers, IMF, 2009.

OECD, *Distributed Public Governance : Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, 2002.

OECD, *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 9th Meeting of the OECD Steering Group on Corporate Governance, 22-23 March 2005, DAF/CA/CG(2005)2/ANN1, Directorate For Financial and Enterprise Affairs, 2005.

Peters, Guy, "Contracts as a Tool for Public Management: Their Strange Absence in North America," *Contracting in the New Public Management: From Economics to Law and Citizenship*, edited by Yvonne Fortin and Hugo Van Hassel, IOS Press, 2000, pp. 33~47.

Quintyn, Marc, "Government Securities versus Central Bank Securities in Developing Open Market Operations: Evaluation and Need for Coordinating Arrangements," IMF Working Paper, wp/94/62, May 1994.

- Quintyn, Marc and Michael W. Taylor, "Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability," IMF Working Paper, wp/02/46, March 2002.
- Robinson, David J. and Peter Stella, "Amalgamating Central Bank and Fiscal Deficits," *How to Measure the Fiscal Deficit: Analytical and Methodological Issues*, ed. by Mario I. Blejer and Adrienne Cheasty, IMF, 1993, pp. 236~258.
- Sappington, David E. M. and Joseph E. Stiglitz, "Privatization, Information and Incentives," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.6, No.4, 1987, pp. 567~582.
- Schick, Allen, *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, Governance, Regulation, and Finance Division, World Bank Institute, 1998.
- Shapiro, Carl and Robert D. Willig, "Economic Rationales for the Scope of Privatization," *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, eds. E. N. Suleimann and J. Waterbury, Oxford, Westview Press, 1990.
- Sundararajan, V., Dattels, Peter, McCarthy, Ian S., Castello-Branco, Marta, and Hans J. Blommestein, "The Coordination of Domestic Public Debt and Monetary Management in Economies in Transition - Issues and Lessons from Experience," IMF Working Paper, WP/94/148, Washington, D.C., International Monetary Fund, 1994.
- UN, *System of National Accounts* 1993., prepared under the auspices of the Inter-Secretariat Working Group on National Accounts, Commission of the European Communities- Eurostat, IMF, OECD, 1993.
- UN, *System of National Accounts* 2008, 2008.

Williamson, Oliver E., "Transaction Cost Economics," Chapter 3, *Handbook of Industrial Organization*, Volume I, edited by R.Schmalensee and R.D. Willig, Elsevier Science Publishers B.V.s, 1989.

Williamson, Oliver E., "The Lens of Contract: Private Ordering," *American Economic Review*, 92, 2, 2002, pp. 438~443.

〈부록 1〉

시행일자: 2007년 3월 1일

발신: 국장(Directorate C)

국민계정과 유럽회계실(National and European Accounts)

유럽통계청(Eurostat)

룩셈부르크

수신: 빌 키팅(Bill Keating)

국장, 거시경제통계실

중앙 통계청

아일랜드, 더블린

제목: 아일랜드 주택금융공사와 철도공사의 분류

키팅 국장 귀하,

2006년 7월 4-5일 EDP(EU의 재정부채·재정적자 규율) 협의를 위하여 아일랜드를 방문했을 때, 유럽통계청은 아일랜드의 주택금융공사(Housing Finance Agency)와 철도공사(Irish Rail) 두 개 기관의 분류에 대해 공식 의견을 제시하겠다고 약속한 바 있습니다. 추가적으로 요청한 정보와 귀 기관의 분석자료를 수령한 후, 본청은 귀 통계청과 견해가 일치하기를 희망하게 되었습니다.

1. 주택금융공사의 분류

〈사례〉

주택금융공사(HFA)는 주택의 구입 또는 신축에 필요한 대출을 제공할 목적으로 법률에 의거 1982년 설립되었다. 설립 당시 공사는 물가연동 채권(index-linked bonds)을 활용하여 시장에서 자금을 조성한 후 이를 개인 차입자들에게 대출하였다. 그런데 1986년, 1992년 그리고 2002년에 설립근거법을 개정하여 공사의 역할을 변경하였다. 대출의 목적을 확대하고 차입자의 범위를 원칙적으로 지방정부로 제한하였는데, 지방정부가 다시 개인들에게 대출할 수 있도록 하였던 것이다. 아일랜드 통계청(Central Statistics Office, CSO)의 보고에 의하면, 현재 대출금 잔액의 1%만 개인 차입자들에게 제공되었다.

주택금융공사(HFA)는 정부(재정부, Ministry for Finance)가 100% 지분을 보유한 공공 출자회사(public limited company)다. 공사의 사장은 재정부 장관의 동의를 얻어 환경·문화·자치부 장관(Minister for the Environment, Heritage and Local Government)이 임명한다.

아일랜드 당국은 이 기관의 분류에 대해 의견을 요청하였다. 주택금융공사(HFA)는 현재 금융기업(S.12) 부문에 속하는 금융중개자로 분류되고 있는데, 아일랜드 통계청(CSO)은 이를 일반정부로 재분류할 수 있는지 검토하고 있다.

유럽통계청(Eurostat)은 협의차 방문한 이후 아일랜드 통계청(CSO)에 공사(HFA)의 영리성(profitability)과 위험성(risks)뿐만 아니라 의사결정의 자주성(autonomy)에 대해 추가 자료를 요청하였다.

〈분석〉

아일랜드 통계청은 자체 분석을 통해 공사(HFA)가 일반정부로 분

류되어야 한다고 결정하였다. 왜냐하면 “공사(HFA)의 활동이 제한적인 성격을 갖고, 지방자치단체의 요구와 환경부의 승인이 있을 때에는 거의 대부분 대출의 제공을 거절할 수 없기” 때문이다.

ESA 95, 문단 2.33에 의하면 금융중개는 “자기책임으로 금융자산을 획득하고 부채를 부담함으로써 위험을 스스로 부담한다”고 기술되어 있음을 유의하여야 한다. 공사(HFA)의 총부채가 정부에 의해 보증된다는 사실, 그리고 대출(HFA의 자산)에 대해 명시적인 보증이 없다고 하더라도, “지방자치단체가 상환할 수 없는 경우 정부는 그 차액을 보전하기 위해 지방자치단체에 지원금을 출연할 것이라는 암묵적 양해가 있다”는 사실을 감안할 때, 공사(HFA)가 진정으로 위험을 스스로 부담하는지 논란의 여지가 있다. 그러므로 공사(HFA)가 위험, 특히 모든 형태의 신용위험을 스스로 부담하는지 그리고 국민계정의 원칙에 따라 금융중개로 간주될 수 있는지 의문의 여지가 있다.

ESA 95, 문단 2.37에 의하면 금융중개는 “자산의 획득과 부채의 부담이 일반 대중 또는 이들의 명시된 대규모 하위집단을 대상으로 해야 한다”고 명시되어 있다. 이 기관이 특정한 집단에 대해서만 금융중개를 제공할 때, 만약 이 기관이 금융감독을 받지 않는다면 당해 기관은 “그 기업집단의 주된 기능에 따라” 분류되어야 한다. 그런데 공사(HFA)는 현재 아일랜드 중앙은행(Bank of Ireland)의 감독을 받지 않으며, 제시된 자료에 의하면 공사(HFA)는 현재 거의 전적으로 지방자치단체에 대해서만(총자산의 95%) 대출을 제공하고 있는데, 이는 일반 대중 또는 이들의 대규모 하위집단이라 할 수는 없을 것이다.

또한 공사(HFA)는 차입자의 위험을 평가하지 않으며 사실상 이윤을 추구하지 않기 때문에(이윤추구보다 수지균형이 요구되고 있음) 진정한 금융중개자로 생각할 수 없음을 유의해야 한다. 더욱이 공사(HFA)는 설립근거법에 규정되지 않은 대상자들에게 대출할 수 없는 데, 달리 말하면 공사(HFA) 법에 규정된 사항을 충족하면 지방정부에 대한 대출을 거절할 수 없다. 따라서 공사(HFA)는 그의 주된 활동

에서 의사결정의 자주성을 갖고 있지 않다.

제공된 정보를 감안할 때 공사(HFA)의 주된 활동은 지방정부가 저렴한 비용으로 차입하게 하는 것으로서, 공사(HFA)는 진정한 금융중개자가 아니라 정부정책의 수단으로 간주되어야 한다고 본청은 생각한다.

〈제언〉

앞에서 설명한 이유로, 유럽통계청(Eurostat)은 아일랜드 통계청(CSO)의 결론에 동의하며 주택금융공사를 일반정부로 재분류할 것을 권고한다.

2. 철도공사의 분류

〈사례〉

아일랜드 국민계정에 의하면, 국가가 소유하는 도로·철도 운송회사 CIE(Coras Iompair Eireann)와 세 개의 운송 자회사(아일랜드 철도공사, 더블린 버스공사, 버스 아이리안)는 일반정부에서 제외되고 있다. 세 개의 자회사는 모두 운영상 손실을 보고 있는데, 시장생산에 대한 일반적인 50% 기준을 적용할 때 이들은 경험적으로 시장생산자로 생각될 수 있을 만큼 충분한 매출수입을 벌고 있어 비금융 공기업부문(S.11001)으로 분류되었다.

최근 철도공사는 부문분류에서 경계선상에 놓였다. 운영비용에 비해 매출수입이 하락하여 지금은 원가의 약 50% 정도를 기록하고 있다. 가장 최근의 부문분류는, 철도공사가 비금융기업부문으로 계속 분류되어야 한다고 아일랜드 통계청(CSO)이 제안했던 2004년에 이루어졌다. 당시 아일랜드 통계청(CSO)은 유럽통계청(Eurostat)과 지주회사

(CIE)의 부문분류를 논의하였는데, 유럽통계청(Eurostat)은 아일랜드 통계청의 제안에 동의하였다. 동의에는 두 가지 조건이 있었는데, 하나는 지주회사가 자회사에 대해 실질적인 통제권을 행사하는 것이고, 또 다른 하나는 지주회사가 개별 기업에 대한 정부통제의 법적 수단에 불과하지 않는다는 조건이었다.

2006년 7월 EDP(EU의 재정부채·재정적자 규율) 협의를 하는 동안 이러한 문제가 제기되어 유럽통계청은 보다 많은 정보를 요구하였다. 유럽통계청은 새로운 정보를 입수하여 이 문제를 분석하였다. 분석되어야 할 중요 쟁점은 다음 두 가지였다.

1. 시장형(market) 지주회사의 비시장적(non-market) 자회사가 일반정부로 인식되고 분류될 수 있는가?
2. 예라고 한다면, 아일랜드 철도공사를 일반정부 부문으로 분류할 필요가 있는가?

〈분석〉

1. 지주회사와 그 자회사의 분류

ESA 95, 문단 2.13(c)에 의하면 “생산단위들의 집단을 형성하고 완벽한 회계처리를 하는 실체들은, 비록 이들이 그 집단의 일반적 방향을 결정하는 중앙기구(지주회사)에 의사결정의 자주성을 부분 이관했다 하더라도 제도단위로 생각되어야 한다. 지주회사 그 자체는 그가 통제하는 단위들과 구분된 제도단위로 간주된다”고 기술되어 있음을 유의하여야 한다. 이러한 기술은, 회사가 제도단위라면 부문 분류를 판단할 때 자회사와 지주회사가 각각 개별적으로 평가되어야 한다는 것을 의미한다. 만약 지주회사가 제도단위가 아니라면, 이를 통제하는 제도단위 내에 관련 회계가 결합 및 통합되어야 한다(ESA 95, 문단 2.13(b)).

일반적으로 세 가지 경우를 구분할 수 있다. 지주회사가 의사결정의 자주성이 없고 집단에 대한 통제도 효과적으로 행사하지 않는 순수한 ‘셸(shell)’인 경우(유형 1), 비록 자회사가 시장적이라 하더라도 이는 일반정부부문으로 분류되어야 한다. 만약 지주회사가 그 집단을 순수한 의미로 경영하는 실질적 지주인 경우(유형 2), 시장성 기준은 집단 차원에서 평가되어야 한다. 50% 기준이 왜곡되는 결과를 방지하기 위해서는, 지주회사가 자신의 서비스를 자회사에 비용 청구하지 않고 또 그 원가를 배당금으로 주로 보전하는 문제점을 회피해야 하기 때문이다. 나아가 지주회사가 모기업(mother company)인 경우(유형 3)는 자회사에 대해 효과적인 통제를 행사할 뿐만 아니라 자체 이윤을 추구하는데, 이는 CIE에 해당된다고 생각하는데 시장/비시장 기준이 통상적으로 평가되어야 한다.

2. 철도공사의 분류

아일랜드 통계청(CSO)이 유럽통계청(Eurostat)에 제시한, CIE와 그 자회사의 수입 및 비용 정보를 보여주는 표에 의하면 아일랜드 철도공사는 50% 규칙을 충족하는 것처럼 보인다. 이러한 평가는 많은 연도에 걸쳐 이루어져야 한다. 표의 수치(2003-2005)에 의하면, 철도공사는 시장기관으로 보이는데 단 한 차례도 50% 경계선 이하로 떨어지지 않았다. 더욱이 이들 수치에서는 어떠한 추세도 발견할 수 없었다.

그럼에도 불구하고 일부 비용은 과소평가될 수 있다는 사실을 지적하고자 한다. 기업의 손익계정을 간략하게 조사하였더니 몇 가지 쟁점들이 부각되었는데, 이들은 운영비용을 평가할 때 감안되어야 할 것들이다.

- a. 고정자본소비(consumption of fixed capital). 아일랜드 통계청(CSO)의 분석에 의하면, 국민계정의 방법으로(시장가격에 기초한 감가상각) 고정자본소비를 계산하지 않고, 기업의 손익계정에

계리되어 있는 역사적 가치에 기초한 수치를 사용하였다. 이들 금액을 조정하면 원가가 상당히 증가할 수 있다.

- b. 자본출연의 상환(amortisation of capital grants). 철도공사의 원가 중에는 자본출연의 상환을 위한 금액이 음의 값으로 계상되어 있다(원가에서 공제되는).
- c. 자체사업의 자본화(own work capitalised). 자본출연의 상환처럼 자체 고정자산형성에 투입된 비용 및 관련 원가가 음의 값으로 계상되어 있는데, 아일랜드 통계청(CSO)이 이를 보다 자세히 조사해야 할 것이다.

매출수입과 관련하여 아일랜드 통계청(CSO)은 50% 기준을 평가할 때 정부출연을 매출에 포함시키지 않았음을 유의한다. ESA 95의 문단 3.33(a)에서는 “일반정부 또는 유럽연합의 기관이 제공한, 그리고 같은 유형의 활동에 종사하는 생산자 모두에게 출연되는 지급금 즉, 산출물의 물량 또는 가액에 연계되는 지급금 일체는 포함되지만, 전반적인 적자를 보전하는 지급금은 제외된다”고 기술하고 있는데, 이를 준수하는 것으로 추측된다. 그러나 유럽연합의 출연에 대한 회계처리는 보다 자세히 살펴볼 필요가 있다. 아일랜드 통계청(CSO)은 이 문제를 보다 명확하게 하고 의견을 제시해야 할 것이다.

그러므로 유럽통계청(Eurostat)이 철도공사의 부문분류를 최종적으로 결론 내리기 전에, 아일랜드 통계청(CSO)이 먼저 제반 통계의 수정치와 함께 의견을 제시해 줄 것을 요망한다.

〈제언〉

앞의 분석에 기초하여, 유럽통계청(Eurostat)은 비록 지주회사(CIE)와 그 자회사들이 비금융기업부문으로 분류된다 하더라도, 아일랜드 통계청(CSO)이 수행한 분석과 설명을 감안할 때, 아일랜드 철도

공사가 일반정부로 재분류될 수 있다고 결론 내리고자 한다. 특히 50% 기준을 점검할 때, 유럽통계청(Eurostat)은 아일랜드 통계청이 앞에서 지적한 수치들을 다시 점검할 것을 요청한다.

수정된 각료회의(EU Council) 규정(Regulation) 3605/93 그리고 CMFB(EU 화폐·금융·국제수지 통계위원회)에 제출되고 유럽 집행 위원회(Commission)와 EFC(EU 경제금융위원회)에서 승인된 사전적인 자문의견에 따라, 유럽통계청은 재정채무와 재정적자의 의사결정에 대해 완벽하게 투명한 시스템을 구축하는 의무를 갖고 있음을 귀 기관이 유의해 줄 것을 요청합니다. 따라서 유럽통계청은 유럽통계청 홈페이지를 통해 향후 모든 공식적인 방법론적 자문(사전적이건 사후적이건)을 회원국들에게 공개하고자 합니다. 귀 기관이 특정 사안에 대해 이견이 있는 경우 본 청에 의견을 제시해 줄 것을 요청합니다. 어떤 경우건(귀 기관이 이견이 있건 없건 관계없이) 2007년 3월 15일까지 귀 기관이 본 사항에 대해 답신해 줄 것을 요청합니다.

라우 뉘룬드(Laurs Nølund)

청장.

〈부록 2〉



EUROPEAN COMMISSION



EUROSTAT

Directorate C: National and European Accounts

Luxembourg, 01 MARS 2007
ESTAT/C-3/LN/LA/AK/mg D(2007) 30036

Mr Bill Keating
Director - Macro-economic statistics
Central Statistics Office
Ardee Road, Rathmines
IRL - Dublin 6

Subject: Classification of the Housing Finance Agency and the Irish Rail

Dear Mr Keating,

During our EDP dialogue visit to Ireland on 4-5 July 2006, we promised to come back to you with our views concerning two classification issues, the Housing Finance Agency and Irish Rail. After receiving the additional requested information and your analysis, we would like to share our views with you.

1. Classification of the Housing Finance Agency

The case

The Housing Finance Agency (HFA) was established in 1982 by a legal act, for the purpose of providing loans for the acquisition or construction of houses. Initially, the Agency raised funds on the market by way of index-linked bonds and lent these funds to individual borrowers. Changes to the founding act in 1986, 1992 and 2002 altered the role of the Agency, by broadening the purpose of loans but basically restricting the circle of borrowers to local governments, which themselves can on-lend to individuals. Currently, as reported by the Central Statistics Office (CSO), only 1% of the existing loans is to individual borrowers.

The HFA is a public limited company, 100% owned by the government (Ministry for Finance). Directors are appointed by the Minister for the Environment, Heritage and Local Government, with the consent of the Minister for Finance.

The Irish authorities seek advice on the classification of this unit. The HFA is currently classified as financial intermediary to the financial corporations (S.12) sector, but the CSO studies a possible reclassification in general government.

Eurostat asked further clarification from the CSO after the dialogue visit, notably questions concerning the autonomy of decision as well as the profitability and risks taken by the HFA.

Postal address: Bâtiment Jean Monnet - rue Alcide De Gasperi, L-2920 Luxembourg-Kirchberg
Offices: Bâtiment Joseph Bech - 5, rue Alphonse Weicker, L-2721 Luxembourg-Kirchberg
Telephone: (+352) 4301-1 (Switchboard) - Telex: COMEUR LU 3423/3446

Analysis

The CSO, in its analysis, concluded that the HFA should be reclassified into general government, because of the "limited nature of HFA's activities and the fact that in most instances it can not refuse to provide loans when requested by Local Authorities and approved by the Department of the Environment."

It is recalled that ESA 95 par. 2.33 states that a financial intermediary "*places itself at risk by acquiring financial assets and incurring liabilities on its own account.*" It is debatable whether the HFA places itself genuinely at risk, in view of the fact that the total liabilities of HFA are guaranteed by government and, that, although there is no explicit guarantee on the lendings (assets of HFA), it is argued that "*there is an implicit understanding that in the event that a Local Authority cannot repay, the government would grant aid to the Local Authority to make up the shortfall.*" Thus it would be questionable if the HFA places itself at risk, notably bearing any credit risk, and whether it can be seen therefore as a financial intermediary according to national accounts rules.

Par. 2.37 of ESA 95 states that financial intermediation implies that: "*acquiring assets and incurring liabilities should be with the general public or specified and relatively large sub-groups thereof.*" In case the unit provides financial intermediation only to a certain group, the unit should be allocated "*according to the predominant function of the company group*", unless the unit is subject to financial supervision. However, the HFA is currently not supervised by the Bank of Ireland, and according to the information provided, the HFA is currently lending almost only to local authorities (95% of total assets), which might not represent a general public or a large subgroup thereof.

In addition, it is noted that the HFA does not seem to act genuinely as a financial intermediary because the Agency does not assess the risk of the borrower and in fact does not seek profits (it is just required to break-even but not to be profitable). Moreover, the HFA cannot lend to parties not within the act founding the Agency, and, conversely, cannot refuse lending to local governments if they fulfil the requirements set down by the HFA act. Thus the HFA has no autonomy of decision with respect to its main activity.

From the information provided, we consider that the HFA is rather to be considered an instrument of government policy, ensuring local governments' possibility to borrow at low cost, as its main activity, instead of being a genuine financial intermediary.

Advice

Considering the reasoning above, Eurostat agrees with the conclusion of the CSO, and recommends the reclassification of the Housing Finance Agency into general government.

2. Classification of the Irish Rail

The case

In the Irish National Accounts, the state owned road and rail transport company Coras Iompair Eireann (CIE) and its three transport operating subsidiary companies (Irish Rail, Dublin Bus and Bus Eireann) are classified outside general government. All three subsidiaries make operating losses (before public service obligation payments are made to the companies by Government) but historically all three had sufficient sales revenues to be considered as market

producers, based on the standard 50% test for market production, and were classified in the public non-financial corporations sector (S.11001).

In recent years, Irish Rail has become a borderline classification case. Sales revenues have declined relative to its operating expenses and now represent approximately 50% of costs. Its classification was last examined in 2004 when CSO proposed that it should continue to be classified in the non-financial corporations sector. At the time, CSO discussed the issue of the sectorization of the holding company (CIE) with Eurostat, who agreed with their proposal, provided that the holding company exercised real control over the subsidiary companies and was not simply a legal construct through which the Government controlled the individual companies.

During the EDP dialogue visit in July 2006, the issue was raised again and Eurostat requested more information. Upon the receipt of the new information, Eurostat analyzed the issue. There were two main issues to be analysed:

1. Can a non-market subsidiary of a market holding company be recognized and reclassified in general government?
2. If yes, is it necessary to reclassify the Irish Rail into the general government sector?

Analysis

1. Classification of the holding companies and its subsidiaries

It is recalled that ESA 95 par. 2.13 (c) states that "*entities forming a part of a group of units engaged in production and keeping complete set of accounts are deemed to be institutional units even if they have partially surrendered their autonomy of decision to the central body (the holding corporation) responsible for the general direction of the group; the holding corporation itself is deemed to be an institutional unit distinct from the units which it controls*", meaning that each subsidiary and holding company itself should be assessed individually when deciding about the classification of the unit, if the company is deemed to be an institutional unit. If the holding corporation is not an institutional unit, its accounts should be combined and integrated within the controlling institutional unit (ESA 95 par. 2.13. (b)).

One can usefully distinguish three cases. If the holding company would purely be a "shell" (case 1), with no autonomy of decision and no effective exercise of control over the group, it should be classified into the general government sector even if the subsidiaries are market. If the holding company is a real holding (case 2), exercising purely the management of the group, the market criterion shall be assessed on a group level, to obviate the difficulty that the holding might not bill subsidiaries for its service and might predominantly cover its costs from dividend payments with the result of distorting the application of the 50% criterion. If the holding company is rather a "mother" company (case 3), not only exercising effective control over the subsidiaries, but having own profit seeking activities, as we understand is the case for CIE, the market / non-market criterion must be tested normally.

2. Classification of the Irish Rail

According to a table sent by the CSO to Eurostat, showing information on revenues and costs of CIE and its subsidiaries, the Irish Rail seemed to comply with the 50% rule. The assessment must be made over a number of years. As the figures (of 2003-2005) suggest, the

Irish Rail seemed to be market and has never gone under the 50% threshold. Moreover, we cannot observe any trend from these figures.

Nevertheless it was also noticed that some of the costs might be underestimated. A short investigation of the profit and loss account of the company reveals several contentious issues, which should be taken into account when measuring operating costs:

- a. Consumption of fixed capital. As indicated by the CSO in its analysis, instead of calculating consumption of fixed capital in national accounts terms (depreciation based on market value), the CSO used the figures reported in the profit and loss account of the company, based on historical value. The adjustment of these amounts would imply a noticeable increase in costs.
- b. Amortisation of capital grants. Among the costs of Irish Rail, a negative amount for "Amortisation of capital grants" is reported (deducted from costs).
- c. Own work capitalised. Similarly to the amortisation of capital grants, there is a negative entry among payroll and related costs to reflect own fixed capital formation, which should be investigated closer by the CSO.

Concerning the sales revenue, we note that CSO did not include grants by government within sales when assessing the 50% criterion, seemingly following on ESA 95 par. 3.33 (a) "*all payments made by the general government or the Institutions of the European Union and granted to any kind of producer in this type of activity, i.e. all payments linked to the volume or value of output are included, but payments to cover an overall deficit are excluded*". However, the treatment of EU grants needs further clarification. The CSO is invited to clarify and comment on these issues.

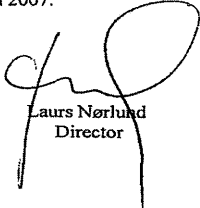
Therefore before Eurostat formulates a final conclusion on the sectorization of the Irish Rail, it would like the CSO to provide its opinion as well as the possibly amended set of figures.

Advice

Based upon the above analysis, Eurostat concludes that the Irish Rail might be reclassified into general government even if the holding company (CIE) and other subsidiaries are classified into the non-financial corporations sector, depending on the analysis and findings which will be carried out by the CSO. In particular, when testing the 50% criterion, Eurostat would like to ask the CSO to re-examine the figures along the lines mentioned above.

We would like to remind you that Eurostat is committed to adopting a fully transparent framework for its decisions on debt and deficit matters in line with the amended Council Regulation 3605/93 and the note on ex-ante advice, which has been presented to the CMFB and cleared by the Commission and the EFC. Eurostat intends, therefore, to publish all future official methodological advice (ex-ante and ex-post) given to Member States, on the Eurostat web site. In case you have objections concerning this specific case, we would appreciate if you let us know. In any case (regardless of whether you have objections or not) we would like to receive an answer from you on the issue no later than 15 March 2007.

Yours sincerely,



Laurs Nørlund
Director

<국문요약>

재정지표와 재정범위, 그리고 중앙은행

옥 동 석

우리나라는 1997년 외환위기를 겪고 난 이후부터 재정지표에 대해 상당한 논란이 진행되고 있다. 외환위기 극복 과정에서 투입된 막대한 규모의 공적자금을 중심으로 국가채무 논쟁이 촉발된 적이 있다. 또한 2005년에는 중앙일보와 기획예산처 사이에 국제적 통계기준에 따른 우리나라 재정규모에 대한 논쟁이 격렬하게 진행되었던 적도 있다. 재정지표에 대한 이러한 논란은 2008년 새 정부가 출범한 이후에도 계속되고 있다.

재정지표에 대한 논란이 계속되는 이유는, 재정수지·재정규모·재정부채를 평가하는 재정의 범위가 일관되지 못하고 또 국제기준에 부합하지 않기 때문이다. 재정범위를 국제기준에 맞게 설정하기 위해서는 두 가지 작업이 필요하다. 각종 공공기관들을 준정부기관과 공기업으로 구분하고, 그다음에는 준정부기관의 준기업활동과 공기업의 준재정활동을 가능한 한 명확하게 파악해야 한다. 재정범위는 준정부기관에서 준기업활동을 공제하고 준재정활동을 망라하여 평가되기 때문이다.

국제기준에 따라 재정범위를 규정하는 과정에서는 여러 쟁점들이 부각되는데, 이들에 대해서는 합리적인 해결이 시급히 모색되어야 할 것이다. 주요 쟁점들로는 거버넌스와 예산제약의 엄격성을 기준으로 준정부기관을 구분하는 일, 금융성 활동에 대한 자기책임의 중요성을 인식하는 일, 그리고 설립근거법에 의한 채무보증과 민관협력사업에 대한 회계처리를 개선하는 일 등을 들 수 있다.

국제기준에 의한 재정범위는 국가 간 비교 가능한 재정지표를 생산하기도 하지만, 정부와 공공부문의 예산제약을 엄격하게 반영하기도

Statistics(GFSM) harmonized with sectorization of the SNA, defines the coverage of the statistics to be a country's general government sector, which is defined on the basis of institutional units. The coverage can also be extended to the public sector by including the quasi-fiscal activities of public corporations.

The coverage of the consolidated government finance in Korea is traditionally recognized according to the criteria of accounting and fund units such as General Account, Special Accounts, and Funds. The coverage of the government accounting and fund units, however, do not correspond with that of the general government sector in the SNA, being defined on the basis of institutional units not of the administrative, legal or accounting types. This study aims to raise some issues, especially on the dividing line between general government institutions and public corporations, in determining the coverage of public finance in Korea.

〈著者略歷〉

옥동석

서울대학교 경제학과 졸업

서울대학교 대학원 경제학과 졸업(경제학 박사)

현, 인천대학교 무역학과 교수

재정지표와 재정범위 그리고 중앙은행

2009년 12월 23일 인쇄

2009년 12월 30일 발행

저 자 옥동석

발행인 원윤희

발행처 한국조세연구원

1138-7714 서울특별시 송파구 방죽말길 28

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 일지사

인쇄

© 한국조세연구원 2009

ISBN 978-89-8191-469-1

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.