

국제통계와 지방재정통계의 연계방안

옥 동 석

인천대학교 무역학과 교수

I. 머리말

지방재정통계를 작성할 때 준수해야 할 가장 일반적인 국제통계지침은 UN의 SNA(System of National Accounts) 지침과 IMF의 GFSM(A Manual on Government Finance Statistics) 지침이 있다. SNA지침은 UN이 국민경제에 대한 제반 경제통계의 체계를 제시하고 비교가능한 국가통계자료를 구축하기 위해 마련하였다. 그리고 IMF의 GFSM지침은 UN의 SNA지침을 준수하며 일국의 재정정책을 분석하고 평가하는데 필요한 재정통계 개념체계를 자세히 제시하고 있다.

그러면 우리나라의 지방재정통계는 UN의 SNA지침과 IMF의 GFSM지침을 제대로 준수하고 있는가? 유감스럽게도 우리나라의 재정통계는 이들 지침의 관점에서 볼 때 부족한 점이 많이 있다. 1999년 이후 우리나라는 정부부문에 복식부기와 발생주의를 도입하며 재정통계를 국제적 기준에 맞게 생산하겠다고 기회 있을 때마다 천명해 왔으나 여전히 가야할 길은 먼 것으로 판단된다.

우리나라의 정부회계 개혁이 10여년간 지속되었음에도 불구하고 재정통계 전문가들로부터 여전히 미흡하다는 평가를 받는 이유는 무엇인가? 그것은 지금까지의 정부회계 개혁작업에서 제반 통계개념을 국제기준에 맞게 체계적으로 정비하는 노력이 부족하였기 때문이다. 다시 말해 지금까지의 개혁작업은 정부예산회계에서 기존의 개념적 틀을 대체로 유지하면서 전산화, 온라인화를 추진한 것이라 해도 과언이 아니기 때문이다.

우리나라의 재정통계, 특히 지방재정통계를 국제적인 통계개념 기준에 부합하도록 생산하기 위해 시급한 과제는 크게 두 가지를 구분할 수 있다. 첫째, 지방재정의 범위를 UN의 SNA지침, IMF의 GFSM지침에 부합하도록 새롭게 정비하여야 한다. 둘째, 재정운용과정에서 나타나는 제반 재정거래의 분류 개념을 GFSM지침의 거래개념에 일치하도록 정비하여야 한다. 이러한 개선 노력이 없이 우리나라 지방재정통계를 국제통계와 단순 비교한다면 상당한 위험이 나타날 수 있다. 서로 다른 개념의 통계를 비교한다면 우리나라의 재정상태와 재정운용에 대해 그릇된 판단을 할 수 있기 때문이다.

II. 지방정부의 재정범위

1. 국제통계지침

(1) SNA지침과 GFSM지침

UN의 SNA지침은 국민경제를 상호배타적인 5개 부문으로 구분하고 있다. 이들은 비금융기업 부문(The non-financial corporations sector), 금융기업부문(The financial corporations sector), 일반정부부문(The general government sector), 가계지원 비영리기관부문(The non-profit institutions serving household sector), 가계부문(The households sector) 등과 같다. 통상 경제주체들은 가계, 기업, 정부 그리고 비영리기관으로 파악될 수 있는데, 여기서 기업을 비금융활동과 금융활동으로 구분한다면 이와 같은 다섯 개 부문이 구분될 수 있을 것이다.

SNA지침은 부문분류의 기본단위로서 제도단위(institutional unit)를 규정하고 있다. 제도단위는 “그 자신의 권리로 자산을 소유하고 부채를 부담하며, 경제활동 및 다른 단위들과 거래에 종사할 수 있는 경제적 실체(economic entity)”로서 정의된다.¹⁾ 이러한 제도단위의 개념은 법률적으로 볼 때 법인격으로 해석될 수 있다. 따라서 현실적으로 제도단위가 될 수 있는 법률적 유형은 법인격을 갖는 기관의 형태로 표현될 것이다.

1) UN(1993) 1993 SNA지침의 문단 4.2를 참조.

제도단위로서 파악되는 일반정부부문은 재정범위가 되며 재정통계의 작성범위가 된다.²⁾ 재정통계의 작성범위는 우리나라처럼 일반회계, 특별회계, 기금 등과 같은 자금(fund)단위로 파악되는 것이 아니라, 각종 기관 및 법인들을 망라하는 형태로 파악되어야 한다. 물론 자금단위로 파악되는 재정범위가 일반정부부문과 완전히 일치한다면 재정통계를 제도단위로 작성하건 자금단위로 작성하건 문제가 되지 않는다. 그러나 많은 경우 자금단위의 재정통계는 제도단위의 재정통계와 일치하지 않기 때문에, 서로 차이가 있는 경우에는 제도단위를 기준으로 재정범위를 파악해야 한다는 것이다.

SNA지침의 5개 부문 중 금융기업과 비금융기업에서는 그 하위부문으로 공기업 부문이 설정될 수 있다. 공기업이란 일반정부부문에 포함되는 제도단위가 통제하는 기업을 지칭한다. 기업 지분의 과반수 소유는 분명히 통제에 대한 충분조건이지만 필요조건은 아니다.³⁾ 그러나 실질적으로는 일반정부가 통제하는 공기업은 정부가 최대 다수의 지분을 소유하는 경우로 한정할 수 있을 것이다. 물론 통제에 대한 분명한 증거가 있다면 지분소유와 무관하게 공기업을 판단해야 한다. 예컨대 정부가 지분의 최대 다수를 소유하지 않더라도 특별한 입법, 명령, 규정에 의해 정부가 통제할 수 있는 기업은 공기업으로 간주되어야 한다.⁴⁾ GFSM은 일반정부와 공기업을 묶어 공공부문(public sector)이라 정의하고 있다.

부문분류에서 가장 판단하기 어려운 기관들은 비영리기관들이다. 일반적으로 자연인은 가계 부문으로, 기업은 금융기업부문과 비금융기업부문으로, '국가(sovereignty)'라는 단일의 법인격에 포함되는 정부행정조직은 일반정부부문에 포함될 것이다. 그런데 비영리기관들은 이들의 목적과 이들을 통제하고 자금조달하는 제도단위의 형태에 따라 '비금융기업', '금융기업', '일반정부', '가계지원 비영리기관' 등의 부문으로 각각 분류된다.

우선 비영리기관은 '시장 비영리기관'과 '시장외적 비영리기관'으로 분류된다. '시장 비영리기관'은 산출물의 전부 또는 대부분을 '경제적으로 유의한 가격(economically significant prices)'으로 판매하는 생산자를, '시장외적 비영리기관'은 산출물을 무료 또는 경제적으로 유의하지 않은 가격으로 제공하는 생산자를 말한다.⁵⁾

'시장 비영리기관'은 영리법인이 아니라는 점에서 기업과 다르지만 재화와 서비스를 시장가격에 생산하여 판매한다는 점에서 기업과 동일하다. 따라서 '시장 비영리기관'은 사업의 내용에 따라 비금융기업 또는 금융기업부문으로 분류된다.

'시장외적 비영리기관'은 당해 기관을 통제하고 자금조달하는 형태에 따라 '일반정부' 또는

2) IMF(2001) 2001 GFSM의 문단 1.2 참조.

3) UN(1993), 1993 SNA지침의 문단 4.30 참조.

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

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

‘가계지원 비영리기관’으로 분류된다. 여기서 통제란 비영리기관을 관리하는 간부들에 대한 임명권을 통해 비영리기관의 일반적 정책 또는 사업을 결정하는 능력으로 이해될 수 있다. 비영리기관이 정부에 의해 통제 및 주로 자금조달되면 모두 일반정부부문으로 분류된다.

일반정부부문이 구분되면 재정범위가 파악될 수 있지만, 경우에 따라서는 공기업이 정책적 재정활동을 수행하기도 한다. 따라서 일반정부의 부문분류와 함께 공기업이 수행하는 소위 준 재정활동을 재정범위에 포함시켜야 할 필요가 있다. SNA지침과 GFMS지침에 의하면, 공공부문 거래의 표면적 형태보다 그 실질적인 성격이 보다 명확하게 드러날 수 있도록 거래를 재설정(rerouting)해야 한다.⁶⁾ 공기업이 수행하는 중요한 준재정활동에 대해서는 이러한 거래 재설정의 과정을 통해 재정범위로 파악될 수 있다.⁷⁾

(2) 유럽연합의 통계지침

유럽연합(EU)은 1995년 ‘국가 및 지역회계에 관한 유럽체계(ESA95, European System of National and Regional Accounts)’를 발간하였다. 유럽연합의 경제 및 화폐통합을 원만하게 이루기 위해서는 제반 의사결정의 기초가 되는 통계적 방법이 회원국 상호간에 일관성 있고 신뢰할 수 있어야 한다.⁸⁾ ESA95는 회원국들의 경제에 대해 일관성 있고, 신뢰할 수 있으며, 비교 가능한 계량적 설명을 하기 위하여 적용되어야 할 개념, 정의, 분류 및 회계규칙의 명확성과 정확성 그리고 방법상의 조화를 이루기 위한 노력의 결과라 할 수 있다.

ESA95는 정의, 회계규칙, 분류 등에 대하여 UN의 1993 SNA지침과 일치한다. 다만 설명방식에서는 보다 정확하게 또한 보다 실무적으로 적용가능한 방법을 제시하고 있다. ESA95는 일반 정부 부문의 판단과 관련하여 비영리기관인 제도단위에 50%규칙을 제안하고 있다. ESA지침은 SNA지침에서 제시된 ‘경제적으로 유의한 가격’의 판단기준으로서 ‘50% 규칙’을 제안하고 있는 것이다. 50%규칙에 의하면 비영리기관은 ‘매출액/생산원가’를 평가하여 그 값이 50%를 초과하면 ‘시장 비영리기관’으로, 그렇지 않으면 ‘시장외적 비영리기관’으로 간주한다.

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

6) IMF(2001), 2001 GFMS의 문단 3.19와 3.20 참조.

7) IMF(2001), 2001 GFMS의 문단 3.20에서는 거래 재설정의 사례로서 공무원의 연금기여금을 들고 있다. 그런데 EUROSTAT는 거래 재설정을 통해 준재정 활동을 계리하고 있다.

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

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

그런데 유럽연합은 2002년에 추가적인 통계지침, ‘정부수지와 정부채무의 ESA95 지침(MGDD, ESA95 Manual on government deficit and debt)’을 발간하였다. 마스트리히트 조약 제104조에 의하면 과도한 재정적자와 정부채무가 규제되기 때문에 이의 평가를 위한 일반정부와 공공부문의 판단은 특히 중요한 현안이 된다. 유럽연합은 MGDD지침을 통하여 마스트리히트 조약의 준수와 관련하여 재정적자와 정부채무를 계산하는데 필요한 실무적 기준을 보충하였던 것이다. 이 지침은 여러 국제기준과 지침 가운데에서 일반정부를 판단하는 가장 구체적인 내용을 담고 있다.

MGDD 지침 초판은 2002년에 발간되었지만 그 후 추가적 보충내용을 담고 있는 장들이 2003년과 2004년에 각각 발간되었다. 이들을 묶어 제2판이라고 한다. MGDD지침은 ESA95 지침과 달리 유럽연합 내에서 법률적 효력을 갖고 있는 것은 아니다. 다만 유럽연합이 정부통계의 중요성을 감안하여 시대의 변천에 따라 실무적 권고사항들을 정리하고 있는 것이다.⁹⁾ 그러나 전세계적으로 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.

MGDD지침이 재정범위와 관련하여 특히 제기하고 있는 지적사항들은 다음과 같다. 첫째, 정부의 보증이 있는 공기업의 채무에 관한 기준을 제시하고 있다. MGDD는 공기업의 특정 채무를 단발성(one-off)으로 보증하는 경우와 법률 또는 설립근거법에 의해 모든 채무를 보증하는 경우를 구분하고 있다. 전자의 경우에는 정부의 우발채무로 간주될 것이다. 그런데 후자의 경우에는 정부가 공기업 채무의 원리금 지급을 실질적으로 부담한다는 인식이 사회 전반에 나타난다. 이 경우에는 공기업의 채무로 기록됨과 동시에 정부의 채무로 기록되어야 한다.¹⁰⁾

둘째, 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 일반정부의 기관이 될 수 있는 것이다.¹¹⁾

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

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

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

셋째, 민관협력사업(public-private partnerships)의 장기계약의 회계처리를 보다 분명하게 설명하고 있다.¹²⁾ 1993 SNA지침에 의하면 자산에 대한 리스는 금융리스(finance lease)와 운영리스(operating lease)로 대별되는데, 금융리스에서는 임차인의 자산뿐만 아니라 채무증가가 기록되어야 한다. 그런데 MGDD지침은 장기간 지속되는 민관협력 장기계약에서 ‘민간사업자가 사업위험 대부분을 부담하고 있다는 강력한 증거가 있는 경우에만 정부의 채무로 간주되지 않는다’고 지적하였다.

2. 우리나라의 현황과 문제점

(1) 지방자치단체의 부문 분류

우리나라에서 공공부문을 제도단위로 파악하고 여기에 포함되는 공공기관들을 일반정부 부문과 공기업으로 구분한 것은 2007년 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’이 제정되면서 시작되었다. 우리나라는 ESA95의 ‘매출액/생산원가’ 50%규칙을 감안하여, 자체수입비중(=자체수입액/총수입액) 50%를 기준으로 공기업과 준정부기관을 구분하고 있다(‘공공기관의 운영에 관한 법률 시행령’ 참조). 여기서 준정부기관이란 ‘국가’와 구분되는 법인격을 갖는 공공기관으로서 SNA지침의 일반정부부문에 포함되는 기관들을 지칭한다.¹³⁾

자체수입비중이 50%를 초과하면 ‘시장성’이 큰 기관으로, 50% 미만이면 ‘공공성’이 큰 기관으로 각각 간주하는 것이다. 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.

그런데 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’은 지방자치단체가 설립하고 그 운영에 관여하는 기관들을 공공기관의 범위에서 제외하고 있다. 그런데 이들 기관들은 지방자치단체와 함께 지방정부 중심의 공공부문을 구성한다. 중앙정부 중심의 공공부문이 중앙행정기관, 준정부기관, 공기업으로 구분될 수 있는 것처럼, 지방정부 중심의 공공부문도 ‘지방행정기관’, ‘지방 준정부기관’, ‘지방 공기업’으로 구분될 수 있다.¹⁴⁾ 여기서 ‘지방행정기관’과 ‘지방 준정부기관’은 일반정부의 하위부문인 ‘지방정부’에 포함될 것이고, ‘지방 공기업’은 공기업의 하위부문을 형성할 것이다.

‘지방행정기관’은 지방자치단체에 포함되는 조직을 의미하는데, 지방자치단체와 별도의 법인격을 가지는 기관들은 -지방자치단체가 설립하고 그 운영에 관여하는 기관들- 여기서 제외된

12) Eurostat(2004c) 참조.

13) 준정부기관이란 ‘국가’와 구분되는 법인격을 갖는 공공기관으로서 SNA지침의 일반정부부문에 포함되는 기관들을 지칭한다.

14) 통상 ‘지방공기업’이라 하면 ‘지방공기업법’에서 정의된 사업으로서 법률적 개념인데, 본 연구의 ‘지방 공기업’은 SNA, GFS지침에서 정의되는 ‘지방정부의 공기업’으로 통계적 개념이라 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 법률적 개념에 대해서는 ‘지방공기업’으로 붙여쓰고, 통계적 개념에 대해서는 ‘지방 공기업’으로 띄어쓰기를 한다.

다. ‘지방행정기관’은 ‘지방자치법’ 제3절의 규정에 따라 설치된 행정기구, 소속행정기관(직속기관, 사업소, 출장소, 합의제 행정기관 등), 하부행정기관, 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하는 별도기관 등을 의미한다. ‘지방행정기관’은 통상 지방자치단체의 일반회계, 특별회계 그리고 기금으로 운영된다는 점에서 중앙행정기관과 유사하다.¹⁵⁾

〈표 1〉 공기업으로 간주되는 지방정부의 기관 현황

구분	개수	내용
지방직영기업	상수도	106 특별시 1, 광역시 6, 시·군 99
	하수도	53 광역시 6, 시·군 47
	공영개발	41 광역시 1, 도 5, 시·군 35
	지역개발기금	15 광역시 6, 도 9
지방공사	지하철	6 특별시 2, 광역시 4
	의료원	34 특별시 1, 광역시 3, 시·군 30
	도시개발	13 특별시 1, 광역시 5, 도 7
	기타 (지자체 100%출자)	12 서울농수산물공사, 김대중컨벤션센터, 대전엑스포과학공원, 구리농수산물도매시장, 경기관광공사, 광주지방공사, 경기평택항만공사, 용인지방공사, 충남농축산물물류센터관리공사, 구미원예수출공사, 청도공영사업공사, 창녕군개발공사
	지자체 50%출자	4 인천교통공사(59.3), 하남시도시개발공사(51.0), 태백관광개발공사(57.0), 장흥표고유통공사(97.2)
	시설관리	59 특별시 1, 광역시 8, 시·군·구 50
	주차관리	1 청주시
출자법인(상법)	지자체 25~50% 미만 출자	24 센텀시티(49.0), 부산전시컨벤션센터(38.0, KOTRA 26.0), 부산관광개발(48.0), 대구전시컨벤션센터(52.1), 대구복합화물터미널(47.4, 철도공사 47.4), 코다개발(49.0), 인천도시관광(30.5), 광주광역시정보센터(25.0), 대전농산물유통센터(33.1), 효원(42.0), 안산도시개발(49.0), 부천카툰네트워크(45.9), 부천무역개발(45.0), 김포캐릭터월드(49.0), 청원레저(49.0), 와인코리아(48.9), 홍주미트(45.9), 전남무역(32.5), 경남무역(49.0), 가운소프트(경상남도 25.7, 창원시 5.7, 마산시 5.7), 하미(33.7), 제주국제컨벤션센터(48.0, 한국관광공사 17.4), JS소프트(40.0), 제주어어(25.0),
	지자체 25%미만 출자	13 강남모노레일(24.8), 티아이엔시(23.3), 한국씨이에스(20.0, 한국지역난방공사 24.2), 대전중합정보센터(대전시 23.75, 동구 1.25, 중구 2.08, 서구 2.08, 대덕구 2.08), 파주시혼합사료(24.0), 경기개발공사(경기도 24.6, 27개 시·군 36.1), 케이알씨넷(10.7), 아름다운인제관광(10.0), 삼교호함상공원(충남 24.4, 당진군 24.4), 완도수산물유통(25.0), 경축(경상북도 1.5, 시·군 14.6), 경북통상(22.5), 농협경북대구유통(21.5, 농협중앙회 53.3),

주 : 지방공사로서 의료원은 ‘지방공기업법’의 적용을 받지 않고 ‘지방의료원 설립 및 운영에 관한 법률’의 적용을 받음.

자료 : 행정자치부, 「지방공사·공단 현황」, 2005년 6월 30일 기준, 2005년.

15) 특별회계와 기금은 지방자치단체의 조례로 설치할 수 있다(지방자치법 제126조와 제142조).

‘지방행정기관’과 달리 ‘지방 준정부기관’과 ‘지방 공기업’은 지방자치단체와 별도의 법인격을 갖는다. 그런데 우리나라에서 지방자치단체와 별도의 법인격을 갖는 공공기관으로는 ‘지방공기업법’에 의해 설치된 지방공사·지방공단과 ‘상법’으로 설립된 출자법인, ‘민법’으로 설립된 비영리법인 등을 들 수 있다.¹⁶⁾ 따라서 우리나라에서 ‘지방 준정부기관’과 ‘지방 공기업’으로 분류될 수 있는 기관으로는 지방공사, 지방공단, 출자법인, 재단·사단법인 등이 있다.

〈표 1〉은 행정자치부가 조사 발표하는 지방공기업법상의 지방공기업과 출자법인을 보여주고 있다. 현행 ‘지방공기업법’에 의하면 ‘지방공기업’은 ‘지방직영기업’, ‘지방공사’, ‘지방공단’으로 분류되는데, ‘지방직영기업’은 지방자치단체가 특별회계의 형태로 운영하는 사업을 지칭한다. 법률적 개념의 ‘지방공기업’은 지방공기업법에 규정된 사업(수도, 공업용수도, 궤도, 자동차운송, 가스, 지방도로, 하수도, 청소·위생, 주택, 의료, 매장 및 묘지등, 주차장, 토지개발, 시장, 관광사업)과 조례로서 규정될 수 있는 사업(도축장, 통운사업, 자동차터미널, 체육장, 문화예술, 공원 및 기타 필요한 사업 등)을 수행한다.

‘공공기관의 운영에 관한 법률’이 제정된 2009년 현재까지 SNA·GFS기준의 통계적 개념인 ‘지방 공기업’은 법률적 의미의 ‘지방공기업’과 일치하는 것으로 간주되고 있다. 다시 말해 SNA 부문 분류에서 지방정부의 공기업을 뜻하는 ‘지방 공기업’에는 ‘지방직영기업’ ‘지방공사’ ‘지방공단’이 포함되고 있는 것이다.

지방자치단체에서 SNA부문 분류가 체계적이고 합리적으로 이루어지기 위해서는 다음과 같은 문제점이 해결되어야 할 것이다. 첫째, 특별회계로 운영되는 ‘지방직영기업’은 지방자치단체와 동일한 법인격을 갖고 있어 지방행정기관에 포함시키는 것을 적극적으로 검토하여야 할 것이다. 다시 말해 ‘매출수입/생산원가’의 비중이 50%를 훨씬 상회하고 독자적 운영이 가능할 정도의 자기책임성이 보장되지 않는 한 지방행정기관에 포함시키는 것이 타당할 것이다.

둘째, ‘지방공사’ ‘지방공단’은 사업의 내용과 성격에 따라 ‘준정부기관’과 ‘지방 공기업’으로 구분 분류되어야 한다. ‘매출수입/생산원가’의 비율을 기준으로 해야 하지만, 이들 기관들이 법률과 조례로 설치되기 때문에 자기책임성이 매우 낮다는 사실을 감안하여야 한다.¹⁷⁾ 따라서 이들 대부분도 사실상 ‘준정부기관’으로 분류되어야 할 것이다.

셋째, 상법에 의해 설립된 출자법인은 특별한 사정이 없는 한 ‘지방 공기업’으로 분류되는 것이 타당하다. 그러나 민법에 의해 설립된 재단·사단법인으로서 지방자치단체가 실질적인 통제를 하고 있는 경우에는 비영리기관으로서 ‘준정부기관’으로 분류되어야 할 것이다.

16) 출자법인은 지방자치단체가 출자한 상법상의 주식회사라 할 수 있는데, 학술적으로는 제3섹터라고도 불리운다. 그리고 경기개발연구원, 서울시정개발연구원 등과 같은 지방자치단체의 각종 연구기관들은 통상 재단법인 형태로 설립되고 있다.

17) 지방공기업법 제2조에 의하면 ‘지방공기업’ 설립 시에는 ‘정상경비/정상수입’을 기준으로 하는데, 이는 통계적 기준인 ‘매출수입/생산원가’와는 서로 다르다.

(2) 지방자치단체의 PF사업

지방정부의 재정범위 파악과 관련하여 또 하나 제기될 수 있는 쟁점은 소위 프로젝트파이낸싱(Project Financing)이라 불리는 PF사업을 들 수 있다. 이는 민자사업, 민관협력사업 또는 제3섹터 사업이라 불리는데 이들이 재정범위에 포함될 것인가의 의문이다. 우리나라에서는 이들을 민간자본이라는 이유로 일반정부부문에서 제외하고 있지만 SNA지침 그리고 이의 보다 심층적 기준인 MGDD지침에 의하면 이들이 재정범위에 포함될 수 있는 것이다.

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

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

정부의 금융리스 채무(finance lease debt)는 정부가 경제적으로 소유하는 자산에 대하여 리스지급금을 미래에 지급해야 하는 부채가 된다. 따라서 금융리스를 통해 정부는 부채와 함께 자산을 동시에 가지게 된다. 또한 자산이 운영되기 이전에는 정부가 자산의 경제적 소유자가 아니기 때문에 운영 중인 자산에 대해서만 정부의 금융리스 부채가 나타난다. 따라서 금융리스 채무는 자산과 함께 정부부문의 부채로 기록되어야 한다.

그런데 사회기반시설에 대한 민간투자사업과 같이 20~30년 지속되는 장기계약으로 획득하는 시설물을 금융리스로 간주할 것인지에 대한 구체적 처리방법에 대해서는 SNA지침이 명확하게 설명하고 있지 않다. 2002년 MGDD지침은 민간투자사업의 시설물이 다음 조건 중 두 가지 모두를 충족할 때 운영리스로 간주되어야 한다고 지적하였다. 즉 민간사업자가 ①건설위험을 부담하며 가용위험을 부담하거나, 또는 ②건설위험을 부담하면서 수요위험을 부담할 때 운영리스로 간주되어 정부의 자산으로 간주되지 않는다. 따라서 이러한 운영리스에 대한 정부의 재정지원 또는 지급금은 당해 현금지출이 나타나는 연도에 세출로서 기록될 것이다. 운영리스 하에서는 정부가 민간사업자로부터 서비스를 구입하는 것으로 간주되기 때문이다.

그런데 앞에서 언급한 두 가지 조건이 충족되지 않는다면 당해 자산은 정부의 경제적 소유로 간주되어 금융리스로 처리되어야 한다. 이 경우 민간투자사업의 시설물은 정부의 자산이 되고 동시에 정부의 민간사업자에 대한 추정융자금은 정부의 부채로서 기록되어야 한다. 여기서 추정융자금은 정부가 민간사업자에게 지급해야 할 미래의 모든 지급금을 추정하여 합산한 금액으로 생각될 수 있을 것이다.¹⁸⁾

시설물의 가용위험(availability risk)은 민간사업자에 의해 시설물 서비스가 제공되지 않을 때 정부가 부담하는 책임의 정도로부터 판단될 수 있다. 예컨대 민간사업자가 정당한 사유 없이 시설물 서비스를 제공하지 않을 때 정부가 당해 서비스를 계속하여 제공할 정치·사회적 책임을 부담하는 경우 가용위험은 정부가 부담한다고 할 수 있다. 반면 정부가 시설물 서비스를 계속하여 제공할 필요가 없는 경우 가용위험은 민간사업자가 부담할 것이다.

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

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

Ⅲ. 지방정부의 재정거래 분류

1. GFSM지침의 재정거래

SNA지침과 GFSM지침은 일반정부의 범위에 대해 분명한 기준을 제시하고 있는데, GFSM지침은 일반정부의 각종 재정거래에 대해 그 개념을 명확하게 규정하고 있다. GFSM지침에 의하면 수입(revenue)은 거래로 인한 순자산의 증가를 말한다. GFSM지침에서 수입은 조세, 사회보험료(social contribution), 출연(grants), 기타 수입의 네 가지로 대분류되고, 기타 수입은 다시 재산소득, 재화·용역의 판매수입, 벌금·과태료·몰수금, 출연 이외의 자발적 이전, 기타 및 미분류 수입으로 분류된다. GFSM지침은 이들 항목의 개념을 구체적으로 설명하고 있다.

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

GFSM지침은 비용에 대해서도 각 항목의 개념을 설명하고 있는데, 비용(expense)은 거래로 인한 순자산의 감소분으로 정의된다. 비용거래는 경제적 분류(economic classification)와 기능적 분류(functional classification)의 두 가지 기준으로 분류한다. 경제적 분류는 활동을 수행하는 과정에서 발생한 비용을 유형별로 나타낸 것이다. 피용자보수, 재화와 용역의 사용, 그리고 고정자산소비는 정부가 자체적으로 재화와 용역을 생산할 때 발생하는 비용항목이다. 그리고 보조, 출연, 사회급여, 그리고 기타 비용은 정부가 현금 또는 현물이전을 행할 때 발생하거나 다른 단위로 이전하기 위해 제3자로부터 재화와 용역을 구입할 때 발생하는 비용항목이다.

다음으로 비용의 기능적 분류에 대해서는 COFOG(Classification of Functions of Government)라고 불리는 정부기능 분류가 적용된다. 일반정부의 기관이 수행하는 기능, 즉 일반정부가 여러 가지 지출(outlays)을 통해 달성하고자 하는 경제사회적 목표를 분류한 것이다. 특정 기능에 대한 모든 지출은 그 지출이 어떻게 이루어졌는가에 상관하지 않고 하나의 COFOG 항목에 집계된다. 원칙적으로 모든 개별 거래들은 기능에 따라 분류해야 하는데, COFOG 항목에 대해서도 일반적인 국제적 정의가 사용되고 있다.

2. 우리나라의 재정거래 분류와 GFSM지침: 두 가지 예시

(1) 출연, 보조, 위탁사업비, 조달계약

우리나라에서 정부와 별도의 법인격을 갖는 공공기관에 정부예산을 지급하는 방법은 출자, 출연, 보조, 위탁사업비, 계약 등 매우 다양한데 이들에 대한 일반적 기준과 지침이 없다. 보조금에 대해서는 ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법률’이 있지만, 여기서 보조금은 상당히 포괄적으로 정의되어 출자, 출연, 위탁사업비, 각종 이전금 등과 명확한 구분 관리가 어려운 실정이다.

정부의 공공기관에 대한 출자, 출연, 보조, 위탁사업비, 계약 등의 지급은 원칙적으로 공공기관의 산출물에 대한 대가 또는 지원으로 이해될 수 있다. 그런데 공공기관의 산출물에 대한 대가 성격이 사실상 분명함에도 불구하고 출연, 보조 등의 용어는 대가관계를 모호하게 하고 있다. 또한 공공기관의 자본금과 기본재산을 증가시키는 실질적인 출자인데도 불구하고, 이를 경상출연으로 간주하여 정부의 출자지분 또는 소유권을 충분히 인정하지 않는 경우도 많이 있다.

정부가 공공기관에 지급하는 지급금 또는 지원금의 유형을 개념적으로 명확하게 구분하여 체계적으로 관리하기 위하여, GFSM의 출연 및 보조 개념에 부합하는 형태로 정리할 필요가

있다. GFSM에 의하면 ‘Grants’로 표현되는 출연은 정부가 준정부기관에 제공하는 경상이전 또는 자본이전(출자), ‘Subsidies’로 표현되는 보조는 정부가 기업에게 제공하는 비대가적 경상이전이다. GFSM에 의하면 정부가 개인, 가계, 민간의 비영리기관에 이전금을 제공하는 경우 이들은 사회급여 또는 정부의 기타비용(또는 기타지출)으로 간주될 것이다. 또한 우리나라 중앙정부의 지방자치단체에 대한 지원은 GFSM에 의하면 보조금이 아니고 출연으로 간주되어야 한다.

(2) 조세, 행정수수료, 매출수입

재정수입의 GFSM 분류에서 조세와 행정수수료, 행정수수료와 판매수입을 각각 구분하는 것은 기계적으로 이루어질 수 있는 작업이 아니다. 이들에 대한 구분은 구체적인 사례에 대한 상황들을 종합적으로 검토하여 판단할 수밖에 없다. 여기서는 GFSM지침에 의하여 판매수입, 행정수수료, 조세의 3가지를 구분하는 방법을 서로 비교하여 살펴보기로 한다.

우선 판매수입(sales)과 행정수수료를 구분하는 기준은 무엇이 되어야 하는가? 판매수입은 산출물을 경제적으로 유의한 가격에 판매하거나 다른 방법으로 처분하는 경우를 일컫는다. 공기업의 판매수입, 정부기관의 통상적 정책수행에 부수적으로 나타나는 판매수입(예컨대, 직업학교에서 만든 생산물의 판매, 시험농장의 종자 판매, 박물관의 그림엽서 및 복제품 판매, 국립병원의 진료비, 국립학교의 수업료, 공기업이 아닌 정부박물관·공원·문화여가시설의 입장료 등)은 모두 여기에 해당된다.

행정수수료도 정부가 제공하는 재화와 용역에 대한 대가라는 점에서 판매수입과 일치한다. 그런데 행정수수료와 판매수입의 차이는 2가지 측면에서 설명될 수 있을 것이다. 첫째, 서비스의 성격을 들 수 있다. 행정수수료의 대가인 서비스는 가계와 기업이 경제활동을 영위함에 있어 사실상 의무적이며 회피불가능하여 강제성을 띠다고 할 수 있다. 그러나 판매수입으로 분류되는 대가로 획득하는 서비스는 시장을 통해 공급되기 때문에 강제성이 미약하고 또 대규모의 상업적·산업적 활동의 일부로 간주될 수 있을 것이다.

둘째, 대가금액과 생산비용과의 차이를 들 수 있다. 판매수입은 경제적으로 유의한 가격으로 판매되는 경우에 해당된다. 그렇지 않은 경우, 다시 말해 생산원가의 대부분을 회수할 수 있을 만큼 높은 수준의 가격이 책정되지 않는 경우에는 행정수수료로 간주되어야 할 것이다. 결국 정부가 제공하는 서비스의 대가라고 하더라도 그 원가를 충분히 회수하지 못하는 경우에는 판매수입보다 행정수수료로 간주되어야 할 것이다.

그런데 사실상 강제성을 띠는 서비스에 대한 대가이면서 또 그 금액이 당해 서비스의 원가 또는 편익크기에 전혀 무관한 방법으로 그 요금의 책정된다면 이는 조세의 성격을 가진다 할

수 있을 것이다. 사실상 강제성을 띠는 서비스이면서 그 대가가 원가와 유사하거나 지나치게 낮게 책정된다면 행정수수료의 성격이 강하지만, 지나치게 높게 책정된다면 재정수입을 확보하기 위한 조세로 간주되어야 한다.

실질적으로 강제성을 띠는 서비스에 대해서는 그 대가가 어떤 명칭을 가지고 있는가와 무관하게 그것을 행정수수료로 볼 것인지 아니면 조세로 볼 것인지에 대해 판단해야 한다. GFS지침에서는 행정수수료가 되기 위해서는 정부기관이 일정한 규제기능을 행사해야 한다고 설명하고 있다.

예컨대 관련 인력의 능력과 자격을 검사하거나 관련 장비의 효율성과 안전성을 점검하는 등 수수료를 받지 않았더라면 수행하지 않았을 통제기능을 수행해야 한다. 그리고 그 대가가 용역의 생산원가와 명백히 큰 차이를 보일 때에 이는 ‘재화와 용역에 대한 조세(Taxes on goods and services)’에서 ‘재화사용 및 재화사용·활동수행 허가에 대한 조세(Taxes on use of goods and on permission to use goods or perform activities, GFS항목분류번호, 1145)’로 분류해야 한다고 설명하고 있다.

3. 재정거래의 GFSM분류 수용방안

정부의 개별 거래들에 대해 GFSM지침의 코드를 부여한다면 GFSM지침의 재정거래 분류가 이루어질 수 있다. GFSM지침에서 요구하는 거래의 분류는 크게 수입에 대해서는 유형별, 비용에 대해서는 유형별(경제적 분류)과 기능별, 비금융자산에 대해서는 유형별, 금융자산과 금융부채에 대해서는 유형별과 부문별(해외와 국내, 그리고 거래상대방) 등과 같다. 또한 GFSM지침은 금융자산과 금융부채의 거래들 중에서 정부가 정책적 목적으로 수행하는 거래와 유동성 보전의 목적으로 수행하는 거래를 구분할 필요가 있음을 지적하고 있다.

그런데 정부회계에서 개별 거래들을 계정과목으로 구분하여 여기에 GFSM 코드를 부여하는 것은 재정통계의 국제적 비교를 위한 것이다. 계정과목에 대한 GFSM 코드는 세출 및 세입거래에 먼저 적용되어야 할 것이다. 그 다음에는 일반적인 정부거래 전반에 걸쳐 같은 유형의 코드가 부여되어야 한다. 다시 말해 비금융자산·금융자산·금융부채의 거래들에 대해서도 GFS코드, 조직단위, 사업단위, 활동단위별 코드 등이 체계적으로 부여되어야 할 것이다.

GFSM지침의 코드 분류를 위해서는 각각의 분류기준에 대해 보다 심층적인 연구가 이루어지고 또 이를 실무적인 분석작업과 충분히 연계시킬 수 있는 방안을 마련해야 한다. 이들에 대해서는 세부적인 분류지침을 제시하고 또 각 중앙관서에서는 회계관에게 이를 지속적으로 추진할 수 있는 업무를 부여해야 할 것이다. ☺