

공공부문의 사회적 비용

옥동석(인천대학교 무역학과)¹⁾

I. 머리말

새 정부는 공공기관 개혁이 우리 시대의 가장 중요한 과제 중 하나임을 분명히 하였다. 그러나 2008년 상반기의 쇠고기 수입반대 촛불시위, 하반기의 세계적 금융 위기가 발발하면서 공공기관 개혁의 추동력은 점차 상실되고 있다. 특히 금융위기 극복을 위한 거시정책에 정부역량이 집중되고 경기진작을 위한 확장적 재정정책의 필요성이 강조되며 공공부문 효율성 제고를 위한 정책은 점차 퇴색되고 있다. 그런데 거시경제 운용은 단기적인 위기극복과 경기조절에 초점을 맞추지만, 공공부문을 반듯하게 구조조정하고 예산의 효율성을 제고하는 미시적 재정정책은 우리 경제의 장기적 경쟁력을 강화하는 최선의 수단이다.

금융위기가 발발하기 이전 새 정부 출범 초기 공공기관 개혁에 대한 논의는 대단히 활발하였다. 공공기관 임직원들에 의해 저질러진 비행과 부조리 그리고 각종 예산낭비 사례가 언론을 통해 대대적으로 보도되면서 공공부문 구조조정과 민영화의 필요성이 널리 인식되었다. 국민들이 공공부문의 비효율성에 공분을 느낄 때면, 이에 대응하여 관련 이익집단들은 전기, 가스, 수도, 의료보험 등 각종 공공서비스의 공적기능, 국가책임을 강조하며 민영화는 곧 재벌비호라는 논리를 국민들에게 대대적으로 홍보하였다.

‘공공기관의 비행에 대한 국민들의 분노’와 ‘민영화와 재벌비호에 대한 국민들의 불안’, 이 두 가지 기류의 악순환은 사회적 합의점과 해결책 없이 지난 10여년간 반복적으로 나타났다. 매번 시도되는 공공부문 개혁은 국민들의 분노를 근본적으로 잠재우지 못하고 또 국민들의 불안을 해소하지 못한 채 공공부문 개혁이 주장되고 있다. 새 정부가 추진한 2008년의 공공기관 개혁작업도 다수 전문가들로부터 ‘부실한 민영화’, ‘무리한 통폐합’으로 비판받고 있는 점을 감안한다면, 이러한 악순환의 고리는 앞으로도 계속 지속될 것으로 생각된다.

본 연구는 두 가지 목적을 위해 준비되었다. 첫 번째는 민영화 등 공공부문 구조조정이 교조적인 이념의 문제가 아니라 공공성의 사회적 비용을 절감하는 가치중립적 선택의 문제가 될 수 있다는 점을 강조하는 것이다. 특정 재화와 서비스에서 공익적 목적(적정 가격과 적정 물량의 보장)을 달성하기 위한 정책수단은 두 가지가 있다. 하나는 공공기관을 소유하는 것이며, 또 다른 하나는 민간기관을 규제하는 것

1) 본 논문은 계속 수정 보완 중에 있기 때문에 인용시 저자의 사전 동의를 문의해 주시기 바랍니다(저자 메일주소: dsoc@incheon.ac.kr)

이다. 이 두 가지 수단 중에서 무엇을 선택할 것인지는 비용절감이라는 측면에서 충분히 논의될 수 있다.

둘째, 우리 사회가 공공기관을 유지하는데 따른 사회적 비용을 개략 추정함으로써 민영화, 구조조정 논의의 균형을 잡는 것이다. 특정 공공기관을 민영화함에 따른 사회적 비용과 혼란은 관련 이익집단에 의해 충분하게 또는 경우에 따라 과도하게 홍보되고 있다. 반면 당해 공공기관을 현재처럼 공공기관으로 유지함에 따른 사회적 비용은 잘 인식되지 않고 있다. 본 연구는 이 후자의 비용을 체계적으로 제시함으로써 논의의 균형을 도모하고자 한다. 본 연구의 첫 번째 목적은 다음의 제Ⅱ절에서, 두 번째 목적은 제Ⅲ절에서, 요약과 맺음말은 제Ⅳ절에서 이어진다.

Ⅱ. 공공부문의 의의와 필요성

1. 국민경제와 공공부문

국민경제 내에서 각종 재화와 서비스의 거래는 적절한 품질, 물량, 가격으로 이루어질 수 있도록 조정되어야 한다. 국민경제는 크게 민간부문(private sector)과 공공부문(public sector)으로 양분되는데, 부문별로 거래의 조정체계는 서로 다르다. 민간부문에서는 경제주체들 사이의 거래가 자율적으로 형성되기 때문에 민간부문의 거래는 시장가격에 따라 거래가 자율 조정된다. 반면 공공부문에서는 법령에 의한 강제력에 기반하여 거래가 이루어지기 때문에, 공공부문의 거래는 정치적 의사결정 과정에서 상호견제에 의해 거래가 조정되어야 한다.

만약 민간부문의 시장거래가 적절한 품질, 물량, 가격을 보장하지 못한다면(시장 실패) 정부는 시장에 대한 규제를 통해 이러한 목적을 달성하고자 한다. 그런데 재화와 서비스의 공급을 민간부문의 자율에 맡기고 정부가 규제하는 방법만으로 적절한 품질, 물량, 가격이 보장되지 못할 때 정부는 규제 이상의 개입방법을 활용해야 한다. 정부는 재화와 서비스를 직접 생산(production) 또는 직접 제공(provision)하는 조직을 별도 법인 형태로 설립 운영할 수 있는데, 이들과 정부조직을 모두 합쳐 공공부문이라고 한다.

공공부문은 정치적 의사결정으로 구성된 정부조직과 정부에 의해 통제되는 기관 또는 법인들을 망라한다. 법인은 '법적인 권리능력을 인정받아 권리·의무의 주체가 될 수 있는 조직'인데, 공공부문은 다수의 법인들로 구성되고 있다. 우선 정치적 의사결정으로 구성되고, 공공부문의 핵심이 되는 정부조직은 단 하나의 법인격으로 간주된다. 우리나라에서 중앙관서, 중앙행정기관 등으로 불리는 중앙정부의 행정조직은 모두 '국가(Sovereignty)'라는 법인격으로 통합되는 것이다. 예컨대 국토해양부, 국방부, 노동부 등이 보유하는 자산과 부채는 모두 국유재산과 국가채무로 총괄 표현된다. '국가'라는 명칭은 국민경제 전체를 망라하는 대한민국을 의미하기도 하지

만 중앙정부 행정조직의 법인격을 의미하기도 한다.)

공공부문에는 단일의 법인격 ‘국가’ 이외에 ‘국가’와 별도의 법인격을 갖는 기관(또는 제도단위)들도 포함되는데, 이들은 크게 세 가지 유형을 구분할 수 있다. 첫째, 지방정부를 구성하는 지방자치단체를 들 수 있다. 지방자치법 제3조는 ‘지방자치단체는 법인으로 한다’고 하여 지방자치단체는 각각 권리·의무의 주체로서 ‘국가’와 구분되는 별도의 법인격을 갖는다.

둘째, 여러 가지 정치·사회·경제적 이유 때문에 정부행정조직과 끈끈한 관계속에서 업무를 수행해야 하는 ‘준정부기관’들이 있다. 이들은 중앙정부의 정책수행을 위하여 실질적으로 사업을 위탁받아 수행하는 조직이라 할 수 있다. 정부행정조직은 준정부기관을 소유 통제하며 이들의 운영과정에 지속적으로 밀접한 관계를 맺으며 정책을 수행하는 것이다. 이들 준정부기관은 중앙정부의 행정조직과 합쳐 일반정부(general government)라고 부른다.

준정부기관은 정부의 보증 및 재정지원이 안정적으로 보장되기 때문에 ‘느슨한 예산제약(soft budget constraint)’ 속에서 운영된다. 예산제약이 매우 느슨하기 때문에 정부행정조직은 준정부기관과 끈끈하고도 밀접한 관계를 가지며, 준정부기관의 중요한 정책뿐만 아니라 예산, 인사, 조직 등 세부사항까지 통제하게 된다. 그런데 준정부기관은 ‘국가’와 별도의 법인격을 갖기 때문에 정부행정조직에 적용되는 엄격하고도 자세한 법령상의 통제에서 벗어나 있다.

셋째, 공공기관의 업무가 정부행정조직과의 끈끈한 관계(또는 거버넌스)보다는 시장계약의 형태로 수행될 수 있는 경우가 있다. 일반정부에서 수행되는 정책사업에 비해 수행업무의 정형성이 높고, 또 상대적으로 미래의 불확실성이 낮으며 우발적 상황에 대한 안전장치가 마련될 수 있다면 시장계약에 의한 업무수행이 가능하다. 이러한 공공기관에 대해서는 정부가 기관의 일반적 정책에 관여할 뿐 세부사항에 대한 통제를 가하지 않고 충분한 재량권을 줄 수 있다. 만약 정부가 출자지분의 소유권자로서 공공기관을 통제하는 것만으로 충분하다면 당해 공공기관은 공기업(public enterprises)이 된다.

지금까지 설명한 바와 같이 공공부문은 중앙정부 행정조직, 지방자치단체, 준정부기관, 공기업들로 구성된다. 중앙정부 행정조직, 지방자치단체, 준정부기관을 합하여 일반정부 부문이라 하고, 일반정부에 공기업을 합하면 공공부문이 구성되는 것이다. 물론 지방자치단체가 통제하는 별도의 법인격을 갖는 기관들도 공공부문에 포함될 것인데, 이들 역시 지방자치단체와의 관계에 따라 지방정부 준정부기관, 지방정부 공기업으로 구분될 수 있을 것이다.

2) 우리나라 헌법 제2조는 ‘국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다’고 규정하는데 여기서 국가는 정부조직을 의미할 것이다. 이에 반해 제5조에서는 ‘국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 하며, 그 정치적 중립성은 준수된다’고 규정되어 있는데, 여기서 국가는 대한민국 전체를 의미할 것이다.

2. 공공기관의 의의

공공부문은 왜 단일의 법인격으로 관리되지 않고 수많은 법인들로 구성되어 있는가? '국가'라는 거대한 법인격에 포함되지 않는 수많은 법인들이 분리 존재하는 이유는 무엇인가? 그것은 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.

공공부문 내에서 별도의 법인격을 갖는 공공기관들은 모두 재화와 서비스를 생산하는 생산자로 간주될 수 있다. 물론 시장경제의 발달로 이들 재화와 서비스가 민간부문 내에서 적절한 품질, 물량, 가격으로 공급된다면 정부행정조직이 이들 공공기관을 소유·통제할 필요는 없다. 시장실패로 민간부문에서 적정 품질과 물량이 적정 가격으로 공급되지 않을 때 정부행정조직은 당해 생산자를 규제 또는 통제하고자 하는 것이다.

만약 일반적인 시장질서와 공정경쟁과 같은 일반적 시장규제(예컨대 공정거래위원회)만으로도 민간부문에서 재화와 서비스가 적정하게 공급된다면, 정부는 당해 생산자를 개별적으로 통제할 필요가 없다. 또한 정부가 특정 산업에 대한 일반적 규제(예컨대 금융위원회)만으로도 충분하게 당해 산업의 적정 가격과 물량을 유지할 수 있다면, 정부는 역시 개별 공공기관을 소유하고 통제할 필요는 없을 것이다.

그런데 국민경제 내에 특정 재화와 서비스가 적정하게 제공되도록 정부가 특정 생산자를 구체적이고도 개별적으로 통제해야 할 때가 있다. 정부는 이런 경우에 생산자를 공공기관으로 설립하여 소유하고 통제하는 것이다. 물론 이 생산자에게 법인격을 부여할 수 없을만큼 엄격하게 통제해야 한다면 정부는 생산자를 정부행정조직에 포함시킬 것이다. 그렇지 않고 정부행정조직 이상으로 재량권을 부여할 수 있다면 정부는 이 생산자를 준정부기관이나 공기업으로 통제하게 될 것이다.

법인으로 설립된 공공기관에 대하여, 정부가 구체적이고도 개별적인 통제를 하는 수단은 두 가지 유형이 있다. 하나는 소유권에 의한 통제이고 또 다른 하나는 사업권에 의한 통제다. 소유권은 당해 법인의 내부 소유구조를 통해 법인의 일반적인 정책을 직접 통제하는 것을 말한다. 반면 사업권은 예산지원과 함께 특정 사업의 수행을 요구하며 정부가 법인의 일반적 정책과 행동을 통제하는 것을 말한다. 정부가 출자지분을 보유하는 것은 소유권에 의한 통제를 위한 것인 반면, 매년 예산 등 각종 재정지원(명시적이건 암묵적이건)을 제공하는 것은 사업권에 의한 통제를 위한 것이다.

만약 공공기관의 모든 사업이 경쟁입찰을 통한 시장계약의 형태로 수행된다면, 공공기관은 정부로부터 사업권에 의한 통제를 받지 않을 것이다. 다시 말해 사업권에 대해 공정경쟁의 시장계약이 성립하면 정부는 사업권을 통해 당해 공공기관의 일반적 정책과 행동을 통제할 수 없게 된다. 이 경우 정부는 소유권을 통해서만 공

공기관을 통제할 수 있는데, 이와 같이 소유권에 의해서만 통제가 가능한 공공기관을 공기업이라 할 수 있다. 예컨대 '강원랜드(주)'는 카지노, 관광호텔업 등 시장계약 형태의 사업을 수행하는데, 정부는 이 기관에 대한 소유권을 통해 '폐광지역 경제진흥'을 도모하고 있다.³⁾

반면 공공기관의 사업이 시장계약의 형태로 수행되기 어려운 경우, 정부는 당해 공공기관에 대해 소유권에 의한 통제뿐만 아니라 사업권에 의한 통제도 행사할 것이다. 이러한 공공기관은 통상 준정부기관으로 생각된다. 예컨대 정부는 건강보험공단을 소유하면서도 이들이 수행하는 건강보험 업무를 시장계약의 형태로 부여하지 않고 있다. 소유권과 사업권 모두를 통한 통제는 정부와 공단의 관계를 보다 끈끈하게 연결시키기 때문에 준정부기관이라 할 수 있는 것이다.

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 근거하고 있다. 공법기관(PLAs, Public Law Administrations)은 '정부의 수단으로서 완벽한 또는 부분적인 법인격을 가지며 정부와 명확하게 구분되는 공법상의 행정적 기구'로서 정의된다. 공법기관은 장관 1인이 지배하는 중앙행정기관과 달리 이사회가 존재하여 경영상의 전문성을 제고하고 리더십과 윤리성을 강화하며 기관의 성과를 제고한다.

공법인과 사법인의 구분에 대해서는 우리나라에서 법적으로 통일된 학설이 존재하지 않는다.⁴⁾ 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 단계를 달리하는 많은 중간적 법인들이 잇따라 나타나면서, 확실적이고 분명한 기준의 적용에 많은 의문이 제기되고 있다.

그럼에도 불구하고 법적으로 공법인과 사법인을 구분하는 실익은 (1)공법인에 관한 쟁송은 민사소송이 아니라 행정소송이고, (2)공법인은 그의 구성원으로부터 각종의 부담을 징수하는 데 있어서 민사집행법의 강제집행절차에 의하지 않고 세법상의 특수절차에 의하여 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.

3) 강원랜드의 카지노업은 법령에 의해 허가되고 있는데, 만약 카지노업을 경쟁입찰 형태로 허용한다면 강원랜드(주)는 공기업의 모범적 전형이 될 수 있다.

4) 박윤직(1995), p.219 참조

3. 중립성 이론

일반적으로 정부행정조직은 헌법과 일반적인 법률(재정관리, 회계, 공무원, 조달 법규 등)을 준수해야 하기 때문에 통제제도를 차별화하며 자율경영을 보장받기 어렵다. 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 것이다. 일반적으로 공공부문 내에서는 기관 성과의 단일성과 측정가능성, 기관운영의 자율성과 변동성, 고객지향성, 정치적 중립성 등에 따라 공공기관의 유형을 달리 할 필요가 있다.

정부의 공공기관에 대한 통제는 소유권과 사업권이라는 두 가지 수단이 있는데, 만약 공공기관의 사업에 대한 정부의 재정지원을 공공기관 산출물과 직접적으로 연계한 시장계약으로 제공한다면 사업권에 의한 통제는 그 강도가 매우 낮아질 것이다. 또한 산출물과 연계되어 있는 정부의 재정지원은 모두 공공기관의 매출수입이 되어 정부와 공공기관의 관계는 조달계약의 당사자가 된다. 이 경우 공공기관은 기업 또는 영업활동을 수행하는 것으로 간주될 수 있다.

이와 같이 사업권을 시장계약과 경쟁입찰(competitive tendering)을 통한 조달과정으로 전환하면 모든 공공기관은 공기업이 될 수 있다. 공기업은 정부가 출자지분을 보유하며 기관에 대한 소유권을 통해 통제하는 기관이기 때문이다. 그런데 정부가 법령의 규제를 통해 당해 기업의 산출물 품질, 물량, 가격을 적절하게 조절할 수 있다면 정부는 굳이 기업에 대한 소유권을 가질 필요가 없다. 다시 말해 정부가 이 기업에 대한 통제를 소유권이 아닌 일반적인 법률의 형태로 대체할 수 있다면 정부는 이 공기업을 민영화할 수 있을 것이다.

결국 이론적으로 보면, 산출물의 품질, 물량, 가격에 영향을 끼치기 위하여 정부는 공기업을 소유할 수 있지만 민영화된 기업을 법령으로 적절히 규제하며 동일한 목적을 달성할 수도 있다. 소유권을 통해 통제하는 공기업과 법령을 통해 규제하는 민간기업이 이론적으로는 공익 목적을 달성하는 상호 중립적인 정부수단이 될 수 있다. 이를 '소유와 규제의 중립성 이론(neutrality theorem)이라고 한다.⁵⁾

그런데 앞에서 설명한 바와 같이 여기에는 두 가지 전제가 있다. 하나는 사업권을 '경쟁입찰이 가능한 시장계약'으로 과연 전환할 수 있는가? 또 다른 하나는 소유권에 의한 통제를 법령 등의 규제에 의한 통제로 전환할 수 있는가? 만약 정부가 사업권을 시장계약으로 적절히 전환하지 못하고 또 법령에 의한 규제에 의한 공익적 목적을 달성할 수 없다면, 정부는 민영화 대신 준정부기관과 공기업을 선택해야만 한다. 준정부기관과 공기업을 민영화함으로써, 시장실패를 더 심각하게 만들고 또 독

5) 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 참조.

접이윤을 적절히 관리하지 못한다면 민영화는 더 큰 사회적 폐해를 가져올 것이기 때문이다. 민영화의 역량이 부족한 사회, 또 이러한 역량을 발휘하기 어려운 산업에서는 정부가 민영화보다는 사업권과 소유권을 통해 통제하는 것이 바람직하다.

이러한 논의는 거래비용의 개념으로 정리할 수 있다. 첫째, 정부와 공공기관 사이의 끈끈한 관계(또는 거버넌스) 속에서 사업권과 소유권을 유지하는 것은 관계유지의 거래비용을 부담한다. 둘째, 사업권을 시장계약으로 전환하고, 정부 소유권을 포기하며 민영화하는 것은 계약과 규제를 유지해야 하는 거래비용이 수반된다. 이 두 가지 유형의 거래비용 중에서 어느 것이 더 클 것인가를 가늠해야 올바른 민영화 정책이 수립될 수 있다. 일반적으로 시장계약, 계약관리의 장점은 유인효과와 원가절감의 효과에 있는데, 이를 강조한 논의를 신공공관리론이라고 한다. 반면 신공공관리론이 추구하는 계약관리의 단점은 거래비용이 오히려 더 크게 나타나는 것인데, 이는 크게 세 가지 측면에서 설명될 수 있다.⁶⁾

첫째, 계약체결비용이 과대하여 계약관리에 의한 효율성 제고의 편익을 상쇄할 수 있다. 이해관계가 첨예하게 대립하거나 또는 환경변화를 미리 예측하기 어려운 사업에서는 공공서비스를 규정하는 계약이 모호할 수밖에 없다. 둘째, 체결된 계약의 점검과정에서 당사자 사이에 적대적인 분위기가 조성되고 이는 정부에 추가적인 비용을 발생시킬 수 있다. 계약의 점검활동이 전통적인 관료 대신에 보다 더 비싼 변호사, 회계사 등에 의해 수행되기 때문에 이에 따른 비용이 증가한다. 셋째, 계약의 불완전성을 극복하기 위해 계약내용이 보다 자세하고 충분하게 명시되어야 하는데, 이는 오히려 자율성과 신축성을 제한하는 결과를 초래하게 된다.

1990년대 이후 계약관리의 단점이 부각되면서 공공개혁에 대한 새로운 압력이 선진국들에서 등장하였다. 공공부문에서 계약관리 또는 경영의 개념이 약한 많은 국가들에서 신공공관리론은 많은 기여를 하였지만 과도하게 적용됨으로써 정치·사회적 가치가 소홀하게 되는 문제점이 나타났다는 반성에서 시작하였다. 신공공관리론의 문제점을 보완하려는 노력의 일환으로 공공정책 수립과 공공기관의 지배구조(public governance)에 대한 관심이 나타나기 시작하였던 것이다. 신공공관리론과 지배구조론의 발전과정을 볼 때 이들은 서로 대체관계에 있는 것이 아니라 보완관계로서 국가마다 계약관리와 거버넌스의 적절한 조합을 선택해야 할 것이다.

Ⅲ. 우리나라 공공부문의 사회적 비용: 개념과 추정

1. 공공기관의 개요

계약관리와 거버넌스의 적절한 선택을 하기 위해서는 공공부문의 사회적 비용을 평가하여 감안해야 한다. 이를 평가 인식하지 못한다면 공공부문을 과도하게 보

6) Peters(2000), pp.33~47.

유하게 될 유인을 제어하지 못하기 때문이다. 우리나라의 공공부문은 법인격을 중심으로 할 때 정부행정조직, 지방자치단체, 공공기관의 세 가지 유형을 구분할 수 있다. 본 연구에서는 공공기관에 초점을 맞추어 논의를 진행할 것인데, 우리나라의 공공기관은 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’에서 그 범위가 규정된다. 2007년에 제정된 이 법률은 세 가지 측면에서 중요한 의의를 가진다.

첫째, 정부투자기관, 정부산하기관, 정부출연연구기관뿐만 아니라 공공부문에 포함되는 전체 기관들을 모두 망라하여 관리의 사각지대가 발생하지 않도록 총괄적 관리체제를 구축하였다. 물론 중앙은행, 언론기관, 지방자치단체의 공공기관을 규정하지 않았지만, 공공부문에 포함될 수 있는 대부분의 기관들이 망라될 수 있는 단초를 마련하였다.

<표 1> 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	위탁집행형	증권예탁결제원, 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, 한국철도시설공단, 선박검사기술협회, 한국해양수산연수원, 독립기념관, 한국보호복지의료공단, 한국청소년상담원, 한국청소년수련원, 한국소비자원, 도로교통안전관리공단, 한국소방검정공사. (65개)
	기금관리형	기술신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국주택금융공사, 사립학교교직원연금관리공단, 공무원연금관리공단, 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 한국문화예술위원회, 한국수출보험공사, 정보통신연구진흥원, 국민연금관리공단, 근로복지공단, 한국자산관리공사. (13개)

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

둘째, 공공기관을 공기업과 준정부기관으로 구분함으로써 일반정부를 사실상 규정하고자 하였다. 공공기관의 유형은 ‘자체수입/총수입’ 비율을 기준으로 하였는데, 이 비율이 50%를 초과하면 공기업으로 그 나머지는 준정부기관으로 분류하였다. 공기업은 다시 시장형과 준시장형으로, 준정부기관은 위탁집행형과 기금관리형으로

각각 구분하고 있다. 기획재정부가 분류한 공공기관 102개의 유형은 <표 1>과 같은데, 그 나머지 200여개의 공공기관들에 대해서는 공기업과 준정부기관을 구분하지 않고 '기타 공공기관'으로 분류하였다.

셋째, '공공기관의 운영에 관한 법률'은 공공기관의 유형별 지배구조(또는 거버넌스)를 설계하여 제시하고 있다. 시장형 공기업에 대해서는 '민간기업 수준의 자율을 보장하되 내부건제시스템도 병행 강화'를, 준시장형 공기업에 대해서는 '자율을 확대하되, 일부 공공성을 감안한 외부감독 강화'를, 위탁집행형 준정부기관에 대해서는 '주무부처 정책과의 연계성 확보'를, 기금관리형 준정부기관에 대해서는 '기금 운용 이해관계자의 참여 보장'을 운영체제 설계의 방향으로 정리하였다.

'공공기관 운영에 관한 법률'은 1998년 이후 공공부문 개혁의 필요성이 꾸준히 제기되면서 공공기관 전반에 대한 체계적 법률의 필요성을 반영되어 2007년에 제정되었다. 그런데 2005년 말부터 알리오 시스템을 통해 정부는 300여개 공공기관의 기본적인 경영정보를 표준화하여 공개하고 있다. 알리오시스템은 공공기관의 경영정보를 통합하여 공개하는 시스템입니다. 공공기관의 경영현황을 일반 국민들에게 투명하게 공개하여 국민에 의한 상시 감독시스템을 마련하자는 취지에서 구축되었다. 2008년에 새로 지정된 302개 공공기관의 경영자료를 업데이트하여 공시하였다. 본 연구는 이 자료를 근거로 사회적 비용을 추정하고자 한다.

2. 명시적 지원

공공기관의 수입은 크게 '정부로부터의 수입'과 '민간으로부터의 수입' 두 가지 유형을 구분할 수 있다. 그런데 '정부로부터의 수입'이라고 하더라도 그것이 공정한 입찰을 전제로 한 조달계약 형태라고 한다면 정부지원이라고 할 수는 없을 것이다. 또한 '민간으로부터의 수입'이라고 하더라도 그것이 정부의 강제력에 기초하여 나타나는 수입이라고 한다면 시장을 통한 매출수입으로 간주하기는 어려울 것이다. 그런데 정부의 강제력에 기초하지 않는 시장수입 또는 매출수입을 판단하는 것은 가치판단이 개입될 수 있는 여지가 있다.⁷⁾

'정부로부터의 수입'은 정부의 일반회계, 특별회계, 기금에서 공공기관에 지급하는 금액이 될 것이다. 이들의 예산과목을 중심으로 할 때 출연금, 출자금, 보조금, 이전수입, 법령에 의한 위탁사업비 등이 '정부로부터의 수입'에 해당될 것이다. 이들은 공공기관이 수행하는 사업에 대하여 정부가 명시적으로 지급하는 금액으로, 대가성 지급금이라 할 수 있다. 이 지급금의 규모는 국가계약법의 공정한 경쟁조달을 전제로 하지 않기 때문에 공정한 시장가격을 상회한다고 하여도 무방할 것이다. 따라서 정부가 경쟁조달 없이 공공기관에 사업을 부여함으로써 우리 사회가 부담하는 비용은 이 지급금의 일부가 해당될 것이다.

7) 대가성이 있는 정부의 대표적인 수입으로는 행정수수료가 있는데, 행정수수료와 매출수입을 구분하는 것은 가치판단이 개입될 여지가 많다.

그리고 ‘민간으로부터의 수입’ 중에서도 사실상 정부의 강제력에 의해 조성되는 수입은 공공기관의 사업에 대해 정부가 보장한 대가 지급금이 된다. 여기에는 공공기관이 직접 수령하는 부담금 수입, 법령에 의한 수수료 또는 대가 형태로 규정된 금액이 포함된다. 이들 또한 대가성 지급이지만 공정한 시장가격을 상회한다고 봐야 할 것이다.

이와 같이 ‘정부로부터의 수입’이건 ‘민간으로부터의 수입’이건 공공기관의 사업에 대한 대가성 지급이지만 공정한 시장가격 또는 원가를 반영하는 것으로 볼 수 없는 금액들은 모두 알리오시스템에서 정부지원으로 분류되고 있다. 정부지원은 시장기구에 의한 수입으로 볼 수 없으며 경쟁이 없는 정부의 지급금 규모라 할 수 있다. 각종 출연·출자·보조·위탁사업비 등 수의계약적 지원금은 공공기관의 사업에 대한 대가성격의 지급이면서도 경쟁입찰이 없기 때문에 적정 원가를 상회할 것이다.

<표 2> 공공기관 유형별 수입에 대한 정의

구 분		내 용
정 부 지 원	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
자 체 수 입	순수자체수입	- 정부로부터의 직·간접적 지원에 기초하지 않은 순수한 자체수입
	차입금, 전기이월	
	기타	- 순수자체수입, 차입금, 전기이월에 반영되지 않은 나머지 수입액

자료: 기획재정부, 알리오시스템, 기관별 공통공개기준, www.alio.go.kr.

알리오시스템에 의하면 정부지원을 제외한 나머지 금액들은 모두 자체수입으로 간주되고 있다. 여기서 순수자체수입은 ‘정부로부터의 직·간접적 지원에 기초하지 않은 순수한 자체수입’으로 정의되고 있다. 그런데 이는 순수한 시장수입으로서 정부의 강제력에 기초하지 않는다고 할 수 있을 것인가? 여기에 대해서는 의문이 제기될 수 있다. 왜냐하면 순수자체수입의 금액은 해당 공공기관이 알리오시스템에 직접 입력하므로 그 해석에서 논란이 있을 수 있기 때문이다.

만약 정부가 공공기관의 안정적 수입을 위해 특정 사업권을 인허가하고 있다면 그 사업의 수입은 정부의 강제력에 근거한 수입이 될 수 있다. 예컨대 한국관광공사의 경우 면세점, 카지노 운영수입이 있는데, 이들 수입이 모두 순수자체수입으로 분류되는 것으로 추측된다. 또한 한국토지공사는 정부의 토지개발업무를 대행하며 토지의 개발이익을 향유하고 있는데도, 알리오시스템에 의하면 정부지원이 일체 없

이 모두 순수자체수입에 의해 운영되는 것으로 공개되고 있다. 반면 마사회의 경우에는 경마관련 매출액(마권매출액, 입장권매출액)이 모두 '위탁 및 독점수입'으로 분류되어 정부지원으로 간주되고 있다.

<표 2>의 수입형태를 공공기관의 유형별로 정리하면 <표 3>과 같다. 시장형 공기업, 준시장형 공기업은 <표 1>의 내용과 같으며, 주식회사형 공기업은 상법상의 주식회사로 설립되어 정부가 대주주로서의 출자지분을 가지고 있는 38개 회사를 말한다. 그리고 국책 금융기관은 산업은행, 중소기업은행, 수출입은행의 3개 은행을 말하며, 그 외 공공기관은 자료가 입수가능한 236개 기관을 말한다.

표에서 출연금, 출자금, 보조금, 부담금 및 이전수입, 위탁 및 독점수입은 정부의 강제력에 기초하여 나타나는 수입이다. 이들 금액의 합계액은 모두 44.1조원으로 계산되는데, 만약 공정한 경쟁이 이루어진다면 이 금액의 약 10%가 절감될 수 있을 것으로 추정하고자 한다. 10%의 비율에 특별한 논리적 근거가 있는 것은 아니지만, 일반적으로 개혁 작업이 이루어지는 경우 10~20% 절감목표가 통상 제시되는 점을 감안한다면 10% 정도가 초과계상되는 것으로 생각할 수 있을 것이다. 만약 10% 비율을 인정한다면 매년 약 4조원의 금액이 우리 사회가 공공기관을 지탱하는데 지급하는 명시적 지원금으로 간주해도 무방할 것이다.

<표 3> 공공기관 유형별 수입 구분(단위: 백만원, %)

구분	시장형 공기업	준시장형 공기업	주식회사형 공기업	국책 금융기관	그 외 공공기관	전체
출연금	0 (0.0)	98,289 (0.2)	53 (0.0)	0 (0.0)	8,154,713 (8.0)	8,253,055 (3.0)
출자금	200,000 (0.4)	2,812,644 (4.6)	0 (0.0)	3,000 (0.0)	84,600 (0.1)	3,100,244 (1.1)
보조금	8,726 (0.0)	821,999 (1.3)	13,016 (0.0)	0 (0.0)	6,077,479 (6.0)	6,921,220 (2.5)
부담금/ 이전수입	0 (0.0)	0 (0.0)	5,596 (0.0)	0 (0.0)	892,880 (0.9)	898,476 (0.3)
위탁/독 점수입	4,300 (0.0)	13,517,659 (22.2)	1,068,799 (3.3)	0 (0.0)	10,346,740 (10.1)	24,937,498 (8.9)
순수자체 수입	47,010,500 (82.6)	29,699,206 (48.7)	24,757,245 (76.1)	25,191,658 (94.1)	52,727,559 (51.6)	179,386,168 (64.2)
차입금	9,573,566 (16.8)	11,502,487 (18.9)	3,269,619 (10.1)	0 (0.0)	6,072,344 (5.9)	30,418,016 (10.9)
전기이월	43,097 (0.1)	1,245,750 (2.0)	3,163,921 (9.7)	0 (0.0)	3,981,145 (3.9)	8,433,913 (3.0)
기타	55,442 (0.1)	1,237,782 (2.0)	252,685 (0.8)	1,586,379 (5.9)	13,802,329 (13.5)	16,934,617 (6.1)
수입합계	56,895,631 (100.0)	60,935,816 (100.0)	32,530,934 (100.0)	26,781,037 (100.0)	102,139,789 (100.0)	279,283,207 (100.0)

자료: 기획재정부, 알리오시스템, www.alio.go.kr.

2. 암묵적 지원

(1) 정부의 채무보증

우리나라 공공기관들의 법적 유형은 다양하지만 대부분 특별한 입법에 의해 설립·운영되는 특수법인 또는 공법인이다. 특수법인에 대해서는 암묵적으로 정부보증이 있는 것으로 간주되어 파산위험(또는 도산위험)에 따른 자기조정력에 상당한 한계가 있다. 물론 특수법인은 국가(중앙행정기관)와 분리된 별도의 법인격을 갖고 있기 때문에 법적으로 중앙정부의 보증이 없다고 말할 수도 있을 것이다. 그러나 특수법인에 대해서는 정부가 사실상 정치적 도덕적 책임을 부담하기 때문에 이들 공공기관에는 파산위험이 거의 없다고 할 수 있다. 더구나 특수법인의 운영에 정부가 오랫동안 지속적으로 다양한 개입과 통제를 해 왔다면 정부는 재정적 책임을 면하기 어려울 것이다.

또한 특정 공공기관에서 출자지분과 이윤의 배당가능성이 규정되어 있다고 하더라도, 공공부문의 지분율이 거의 100%에 가깝다면 이 기관은 정부의 정책적 성격이 강한 것이라 할 수 있다. 이윤배당을 목표로 하는 민간의 지분참여가 거의 미미하다면 이는 시장적인 활동에 종사한다고 말하기 어려울 것이다. 오히려 준정부기관으로서의 성격이 강하다고 보는 것이 합당할 것이다.⁸⁾ ‘국가’의 지분이 사실상 100%이며, 더구나 법률에 따라 민간부문에서 출자할 수 있는 기회가 봉쇄되어 있다면 영리법인으로서의 성격도 희박하기 때문이다.

따라서 공기업을 포함하여 모든 공공기관에 대해서는 그 부채 총액에 대하여 정부의 암묵적 보증이 있다.⁹⁾ 우리 사회가 300여개 기관을 공공기관으로 유지하기 위해 부담하는 암묵적 보증수수료는 이들의 부채총액에 보증수수료 요율을 곱하면 계산될 수 있을 것이다. 공공기관 상호간의 내부거래에 의한 차입을 여기에 포함할 것인지 의문이 제기될 수 있지만, 정부가 대외적으로 그 전체 부채에 대해 암묵적으로 보증하고 있기 때문에 이를 무시하고자 한다.

2008년 11월 언론보도에 의하면, 기획재정부와 은행 사이에 체결될 ‘대외채무 지급보증 관련 양해각서(MOU)’에서는 보증수수료가 1% 수준에서 책정될 것으로 알려졌다. 이러한 사실을 감안하면 보증수수료는 0.5%~1.0% 수준을 적용하는 것이 타당할 것으로 보인다. 공공기관의 부채 총액 475.2조원에 이 비율을 적용하면 우리 사회가 부채의 지급보증을 통해 공공기관에 매년 2.4~4.8조원을 지급하고 있는 것

8) 유럽연합도 이러한 인식을 하고 있는데, 2004년 EUROSTAT에서 발간한 “Long term contracts between government units and non-government partners (Public-private partnerships)”에 의하면 정부지분이 100%에 가까운 공기업은 영업이윤 제고에 상당한 영향을 주는 민간투자자가 존재하지 않기 때문에 준정부기관으로 분류할 것을 권고하고 있다.

9) 주식회사형 공기업은 공법인이 아니기 때문에 논란의 여지가 있다. 그러나 이들 공기업의 지분에 이윤동기의 지분이 거의 참여하고 있지 않다면 암묵적인 정부보증이 있는 것으로 볼 수 있다.

으로 추정할 수 있다.

<표 4> 공공기관 유형별 자산과 부채 총액

구 분	자산 금액(백만원)	부채 금액(백만원)	비 고
시장형 공기업(6개)	94,262,700	34,863,302	-
준시장형 공기업(18개)	173,244,514	103,444,076	-
주식회사 공기업(38개)	59,048,753	45,265,007	2개 기관 자료 부재
국책 금융기관(3개)	265,559,525	235,353,046	중소기업, 산업, 수출입은행
그 외 공공기관(236개)	122,039,733	56,295,138	5개 기관 자료 부재
합 계	714,155,255	475,220,569	-

자료: 기획재정부, 알리오시스템, www.alio.go.kr.

(2) 비예산적 정부지원

만약 민간기관과 달리 정부가 공공기관에 특별히 조세감면을 제공하고, 각종 사업의 인허가 절차를 생략 또는 간편하게 하고 있다면 이 또한 비예산적 정부지원으로 생각되어야 한다. 이들 외에도 공익근무요원의 제공, 자산재평가의 특례, 토지수용 특례 등등에 대해 공공기관에 지원을 하고 있다면 이들의 가치도 암묵적인 지원으로 생각되어야 한다.(이 부분에 대해서는 조사가 아직 미진합니다)

3. 재정자금의 사회적 비용

(1) 조세의 사중손실(deadweight loss)

조세는 민간시장의 적정 수급량을 축소시켜 해당 부분에 대한 소비자잉여를 사라지게 한다. 이를 조세의 초과부담(excess burden) 또는 사중손실(deadweight loss)이라고 한다. 정부가 공공기관의 사업에 대한 대가를 그 이용료로 충당하지 않고 조세로 조성된 재정자금을 지원하는 경우에는 이러한 사중손실을 우리 사회에 부담시키는 것이다. 예컨대 조세의 사중손실이 1원당 0.25원이라고 한다면 정부가 공공기관에 1억원의 명시적 지원금을 제공할 때 우리 사회가 부담하는 사회적 비용은 2천5백만원이 되는 것이다.

조세의 사중손실을 재정자금의 집행에 반영하는 대표적 국가로는 미국을 들 수 있다. 미국은 조세의 사중손실이 1달러당 25센트로 추정되기 때문에, 공공투자의 비

용을 계산할 때 1.25를 곱하여 계산한다. 다만 이용료 수입으로 충당되는 공공투자, 그리고 사회적 외부편익을 제공하는 원가절감형 정부사업에 대해서는 예외를 인정하고 있다.¹⁰⁾

그러면 우리나라의 경우 조세의 사중손실은 얼마로 추정할 수 있는가? 유감스럽게도 우리나라에서는 아직 이에 대한 신뢰할만한 연구가 발간되지 않았다. 다만 다른 나라의 연구결과를 통해 우리나라의 사중손실을 개략 추정해 볼 수는 있을 것이다. <표 5>는 조세의 사중손실을 추정한 연구들을 정리하였는데, 대부분의 추정치가 25% 내외에 있음을 발견할 수 있다. 또 미국의 연방정부도 공식적으로 25%를 사용하고 있음을 감안할 때 우리나라도 최소 20% 이상으로 보는 것이 타당할 것이다.

<표 5> 사중손실에 의한 재정자금의 사회적 비용 추정

국가	과세유형	추정치	자료
호주	노동	1.19-1.24	Campbell and Bond(1997)
호주	노동	1.28-1.55	Findlay and Jones(1982)
호주	자본	1.21-1.48	Diewert and Lawrence(1998)
호주	자본	1.15-1.51	Benge(1999)
방글라데쉬	판매	0.95-1.07	Devarajan et. al.(2001)
방글라데쉬	수입	1.17-2.18	Devarajan et. al.(2001)
카메룬	판매	0.48-0.96	Devarajan et. al.(2001)
카메룬	수입	1.05-1.37	Devarajan et. al.(2001)
캐나다	상품	1.25	Campbell(1975)
캐나다	노동	1.38	Dahlby(1994)
캐나다	노동	1.39-1.53	Fortin and Lacroix(1994)
중국	판매	2.31	Laffont and Senik-Leygonie(1997)
인도	물품	1.66-2.15	Ahmad and Stern(1987)
인도	판매	1.59-2.12	Ahmad and Stern(1987)
인도	수입	1.54-2.17	Ahmad and Stern(1987)
인도네시아	판매	0.97-1.11	Devarajan et. al.(2001)
인도네시아	수입	0.99-1.18	Devarajan et. al.(2001)
뉴질랜드	노동	1.18	Diewert and Lawrence(1994)
스웨덴	모든 조세	1.69-2.29	Hansson and Stuart(1985)
미국	모든 조세	1.17-1.33	Ballard, Shoven and Whalley(1985)
미국	노동	1.21-1.24	Stuart(1984)
미국	노동	1.32-1.47	Browning(1987)
미국	모든 조세	1.47	Jorgenson and Yun(1990)
미국	노동	1.08-1.14	Ahmed and Croushore(1994)
아프리카	모든 조세	1.05-1.37	Warlters and Auriol(2005)

자료: Warlters and Auriol(2005), p.15

<표 3>에서 출연금, 출자금, 보조금, 부담금, 이전수입은 정부의 강제력으로 조성된 조세수입으로 볼 수 있는데 이들의 합계 금액은 매년 19.1조원으로 계산된다.

10) 미국 OMB Circular A-94, "Guidelines and Discount Rates for Benefit-Cost Analysis of Federal Programs," pp. 11-12 참조.

여기에 최소 20%의 사중손실 비율을 적용하면 매년 3.8조원이 우리나라가 300여개의 공공기관을 지탱하기 위해 부담하는 사중손실 금액이 된다.

그런데 조세수입을 획득하기 위해서는 납세자의 순응비용과 함께 조세행정의 비용도 요구된다. 납세자의 순응비용을 추정하는 연구는 발견하기 어렵고 또 그 금액을 개략적으로 가늠하기도 사실상 거의 불가능하다. 조세수입 대비 행정비용의 비율은 많은 국가에서 1% 내외이기 때문에 본 연구에서는 이 금액을 무시하고자 한다.

<표 6> 조세의 행정비용

국가	년도	비용/조세수입
호주	2001-2002	1.2%
캐나다	2001-2002	2.3%
뉴질랜드	2001-2002	1.2%
영국	2001-2002	1.6%
미국	2002	0.5%
과테말라	1999-2001	1.9%
멕시코	1995, 1997-98	1.7%
페루	1996-1998	1.9%
베네수엘라	1995-1998	2.0%
가나	1993	2.8%
케냐	1995-2000	1.2%
나미비아	2001-2002	1.3%
남아프리카 공화국	1998-2001	1.1%
탄자니아	1996-1997	3.0%
우간다	1991-2000	3.6%

자료: Warlters and Auriol(2005), p.20

(2) 보조금의 사중손실(deadweight loss)

사중손실은 조세에 의해서만 나타나는 것이 아니다. 정부가 특정 사업에 과도한 지원 또는 보조금을 지급하면 자율적 시장 수급량을 초과하는 생산이 이루어진다. 이는 소비자의 지불의사를 초과하는 생산비용을 우리 사회가 부담하도록 만들기 때문에 낭비적 생산이라 할 수 있다. 예컨대 100원의 비용을 투입하여 90원의 가치를 만들어내고 있다면 10원은 사중손실이 된다.

예컨대 공공기관의 사업이 지나치게 확대됨으로써 유능한 젊은이들이 민간기업 대신 공공기관으로 취업하는 노동시장의 왜곡은 이러한 현상을 말한다. 또한 공기업이 지나치게 공격적인 사업 확장을 추진함으로써 민간기업의 비용효율적인 투자를 구축하고 또 민간기업의 해외진출을 방해하는 등등이 바로 여기에 해당된다. 특히 배당되지 않는 공공기관 잉여금으로 과도한 공공사업을 수행할 수도 있고, 과도한 자산(예컨대, 호화청사)을 보유할 수도 있다.

공공기관에 대한 정부 지원금이 초래하게 될 이러한 사중손실을 추정하는 것은

매우 어렵다. 공공기관의 과도한 사업규모가 어느 정도인지를 가늠하기 어렵기 때문이다. 그러나 비록 비판의 여지가 많더라도 이를 추정하는 것이 그 비용보다 편익이 더 클 수 있기 때문에 이를 개략 추정하기로 한다. <표 7>은 공공기관의 지출을 내용별로 정리한 것이다. 여기서 사업비 총액은 162조원인데, 이 중 10%가 과도하게 이루어진 사업규모로 간주할 것이다. 사중손실 비율을 25%로 본다면 16.2조원에 0.25를 곱한 값 4조원이 매년 발생하는 정부지원의 사중손실이라 할 수 있다.

<표 7> 공공기관 유형별 지출 구분

구분	시장형 공기업	준시장형 공기업	주식회사형 공기업	국채 금융기관	그 외 공공기관	전체
사업비	19,165,801 (33.7)	39,993,431 (65.6)	14,590,625 (44.8)	20,456,966 (76.4)	67,842,914 (66.4)	162,049,737 (58.0)
인건비	1,613,825 (2.8)	3,350,637 (5.5)	1,981,797 (6.1)	857,846 (3.2)	6,142,843 (6.0)	13,946,948 (5.0)
경상 운영비	25,778,809 (45.3)	3,241,622 (5.3)	2,192,952 (6.7)	933,817 (3.5)	3,919,999 (3.8)	36,067,199 (12.9)
차기이월	54,202 (0.1)	1,764,169 (2.9)	4,446,002 (13.7)	0 (0.0)	5,186,841 (5.1)	11,451,214 (4.1)
기타	10,282,994 (18.1)	12,585,957 (20.7)	9,322,558 (28.7)	4,532,408 (16.9)	19,047,192 (18.6)	55,771,109 (20.0)
지출합계	56,895,631 (100.0)	60,935,816 (100.0)	32,533,934 (100.0)	26,781,037 (100.0)	102,139,789 (100.0)	279,286,207 (100.0)

주1) 사업비는 매출원가 등, 경상운영비는 기관운영 또는 영업유지를 위해 매년 반복적으로 지출되는 경비 등.

주2) 중앙정부 기금을 직접 또는 위탁 관리하는 기관은 고유사업계정과 기금계정을 분리해서 각 계정의 수입지출 현황을 별도 입력(다수 기금을 운영하는 경우 각 기금별로 별도 입력).

자료: 기획재정부, 알리오시스템, www.alio.go.kr.

4. 시장변화의 경직적 대응

자율적 시장기능 하에서는 소비자 선호의 변화, 생산자 비용의 변화에 따라 가격이 변화하고 가격의 변화에 따라 재화와 서비스의 수급량이 자동적으로 변화한다. 그런데 강제력에 기초하는 공공부문 내에서는 재화와 서비스의 공급량이 자율적으로 조정되기 어렵다.

시장기능의 발달로 민간기업에 의해 재화와 서비스가 충분히 제공될 수 있는 경우, 또는 정부가 다른 정책수단을 통해 정책목표를 충분히 달성가능한 경우에도 공공부문을 중심으로 한 기득권 집단의 로비에 의해 규제를 통한 진입장벽이 형성되어 구조조정되지 못하고 공공기관의 사업이 지속될 수 있다. 다시 말해 시장과 사회적 변화에 신축적으로 대응하여 변화하지 못하는, 폐지가능한 공공기관의 사업도 얼마든지 존재할 수 있다.

이와 같이 불필요한 사업, 구조조정하여 폐지될 수 있는 사업들도 <표 7>의 총

사업비 162조원의 1~2%는 충분히 가능할 것이다. 매년 1.6~3.2조원의 사업비는 즉각 폐지되어도 무방한 사업이라고 추정할 것이다.

IV. 요약 및 맺음말

영리기관이건 비영리기관이건 기관과 법인은 모두 '재화와 서비스의 생산자'로 생각될 수 있다. 정부가 특정한 생산자를 공공기관으로 보유할 것인가 아니면 민영화할 것인가는 시장기능의 발전, 사회 환경의 변화에 따라 판단되어야 한다. 정부가 특정 기관을 준정부기관이나 공기업의 형태로 유지하는 데에는 비용(거래비용)이 부담되고, 또 이들 기관을 민영화하는 데에도 비용(거래비용)이 부담된다. 따라서 정부는 전자의 거래비용과 후자의 거래비용을 상량(商量) 비교함으로써 특정 공공기관의 민영화 여부를 판단해야 한다.

정부가 공공기관을 통제하는 수단은 크게 소유권과 사업권 두 가지 유형이 있다. 전자는 정부가 공공기관의 출자지분을 보유하면서 내부 소유구조를 통하여 기관을 지배하는 것이다. 반면 후자는 정부가 공공기관에 특정 사업을 위임, 위탁하고 그 사업의 수행과정을 통제하며 기관에 영향을 미치는 것이다. 후자의 사업권은 시장경제의 발전에 따라 시장계약으로 전환할 수 있는데, 이러한 전환은 사업수행과정의 끈끈한 관계(거버넌스)가 계약으로 변경되는 것을 의미한다.

정부가 공공기관을 통제하는 목적은 당해 공공기관이 생산하는 산출물의 품질, 물량, 가격을 적절하게 조절하는 것이다. 이를 통상 공공성이라고 하는데, 이론적인 견지에서만 본다면 정부는 공공기관을 통해서만 공공성을 달성할 수 있는 것은 아니다. 정부는 공공기관의 사업권을 시장계약으로 전환하고 또 공공기관에 대한 소유권의 통제를 일반적인 법령상의 규제로 전환한다면 정부는 당해 공공기관을 민영화할 수 있는 것이다.

이론적으로 볼 때 정부는 공공성의 목적을 달성하기 위해 공공기관을 유지할 수 있지만 또 민영화를 선택할 수도 있다. 이 두 가지 수단은 모두 정부의 중립적인 수단으로서 선택의 문제일 뿐 교조적인 이념의 문제가 아니다. 결국 공공기관의 유지비용과 민영화의 거래비용을 비교하는 과정이 매우 중요할 뿐이다.

그런데 공공기관을 민영화하지 않고 공공기관으로 지속시키기 위한 이익집단의 압력은 매우 높은 반면, 이를 민영화해야 한다는 압력과 노력은 집단화되기 어렵다. 특정 기관을 민영화함에 따른 폐해와 손실(즉, 거래비용)은 비교적 소상하게 또 지나치게 강조될 수 있다. 반면 공공기관을 유지하는데 따른 우리 사회의 비용은 소상하게 인식되지 않고 있다. 본 연구는 이러한 논의의 균형을 잡기 위하여 다소 객관성과 엄밀성이 떨어진다고 하더라도 우리 사회가 공공기관들을 공공기관으로 유지하는데 따른 사회적 비용을 추정하고자 하였다.

첫째, 정부의 강제력에 기초하여 공공기관에 제공하는 명시적인 지원금은 대략

44.1조원으로 계산된다. 이러한 지원금은 공정한 경쟁입찰의 압력이 뒷받침되지 않기 때문에 대략 10%가 시장원가를 초과하는 것으로 추정할 수 있다. 따라서 우리 사회는 매년 4조원 가량의 금액을 공공기관에 과도하게 지급하고 있다.

둘째, 정부는 300여개에 이르는 공공기관들을 암묵적으로 보증하고 있다. 이들의 부채 총액은 475조원에 이르고 있는데, 보증수수료 요율 0.5~1.0%를 적용하면 우리 사회는 매년 3~5조원의 비용을 암묵적으로 부담하고 있다.

셋째, 정부의 공공기관에 대한 명시적인 지원금 44.1조원 중에서 19.1조원은 조세수입으로 조성된 금액이다. 그런데 조세로부터는 초과부담 또는 사중손실이 초래되는데, 이러한 초과부담이 우리나라에서는 20%를 초과할 것으로 생각된다. 따라서 19.1조원의 20%인 약 4조원은 우리 사회가 공공기관에 재정자금을 투입하는데 따른 사회적 비용이 된다.

넷째, 공공기관의 과도한 사업에 따라 발생하는 민간부문 활동의 위축을 들 수 있다. 공공기관에 대한 취업 열기(노동시장 왜곡), 위험부담을 도외시한 과도한 사업 확장, 민간기업 해외진출 방해, 호화청사 등등은 모두 이의 구체적인 사례가 된다. 이는 보조금의 사중손실이라 할 수 있는데, 공공기관 총사업비 162조원의 10%를 과도한 사업규모로 간주하여 여기에 사중손실 비율 20%를 적용하면 매년 약 4조원이 계산된다.

다섯째, 즉각 폐지되어도 무방한 사업들이 공공기관에서는 지속될 수 있다. 우리 사회에서 더 이상 불필요한 사업 또는 폐지하더라도 민간부문에서 충분히 보완될 수 있는 사업들의 규모는 1~2%로 추정할 수 있다. 따라서 2~3조원 규모의 사업비는 즉각 폐지될 수 있는 비용으로 간주하고자 한다.

위 다섯 가지 비용을 합산하면 우리 사회는 300여개의 공공기관들을 유지하기 위하여 매년 17~20조원을 부담하는 것으로 생각할 수 있다. 이들 비용들은 가능한 최소한의 규모를 전제로 하였고, 또 그 수치를 추정한다는 것이 전혀 불가능한 항목의 비용들은 여기서 제외하였다. 따라서 우리 사회가 공공기관들을 유지하기 위해 부담해야 하는 사회적 비용은 매년 20조원으로 생각하는 것이 타당할 것이다.

공공기관의 구조조정은 매년 20조원에 달하는 사회적 비용을 절감하는 것이다. 물론 공공기관을 구조조정 하는 데에도 사회적 비용이 부담된다. 그러나 공공기관들을 유지하기 위해 매년 20조원 내외의 비용을 우리 국민경제가 부담하고 있다는 사실을 감안하면서 공공부문의 구조조정에 임할 필요가 있다.

공공부문 구조조정은 하향식 지시에 의한 조직, 인력감축을 의미하는 것이 아니다. 공공기관의 자기책임성을 강화하고 안정적이고도 장기적인 비전 하에서 운영될 수 있는 체제를 구축하는 것이다. 여기에는 민영화가 가장 우선적인 대안으로 포함되지만 장기적인 기관협약도 중요한 대안이 된다. 그리고 이와 같은 선진화된 운영 체제를 구축할 때 비로소 각종 사회적 비용이 절감될 수 있다.

<참고문헌>

1. 곽윤직(1995), 『민법총칙』, 서울: 박영사.
2. 옥동석외(2007), 『한국의 공공부문: 현황과 과제』, 공공개혁 시리즈 - 13, 한국경제연구원.
3. EUROSTAT(1996), *European System of Accounts*.
4. EUROSTAT(2002), *ESA Manual on Government Deficit and Debt*, European Commission.
5. Glaeser, Edward L., ed.(2003), *The Governance of Not-for-Profit Organizations*, National Bureau of Economic Research, The University of Chicago Press.
6. Grossman, S. J. and O. D. Hart(1986), "The costs and benefits of ownership: a theory of vertical and lateral integration," *Journal of Political Economy* 94, 691-719.
7. Hansmann, Henry(1996), *The Ownership of Enterprise*, The Belknap Press of Harvard University Press.
8. IMF(2001), *Manual on Government Finance Statistics*.
9. OECD(2005), *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*.
10. Peters, Guy(2000), "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, pp.33~47.
11. Sappington, David E. M. and Joseph E. Stiglitz(1987), "Privatization, Information and Incentives," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.6, No.4, pp.567-82.
12. Shapiro, Carl and Robert D. Willig(1990), "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.
13. UN(1993), *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.
14. UN(2008), *System of National Accounts 2008*.
15. Warlters, Michael and Emmanuelle Auriol(2005), "The Marginal Cost of Public Funds in Africa," World Bank Policy Research Working Paper 3679.
16. Williamson, Oliver E.(1989), "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