

# 한국의 정부부채, 왜 논란이 거듭되는가?: 펀드단위 vs. 제도단위

옥 동 석 (인천대학교 무역학과 교수)

## 1. 머리말

1961년부터 정부는 재정통계의 중요성을 인식하여 매년 법적 형식의 결산서와 함께 「결산개요」를 발간하였다. 당시에는 일반회계와 특별회계 외에 정부의 자금(또는 펀드)이 거의 없었기 때문에 「결산개요」는 일반회계와 특별회계만을 대상으로 하였다. 발간자료의 부표(附表)에서는 차입금, 국채, 재정증권, 국고채무부담, 정부차관, 보증채무와 보증채권 등을 항목별로 구분하고 있으나 국가채무라는 용어가 사용되지는 않았다. 그런데 1969년 「결산개요」의 발간체제에 대폭적인 손질이 있었는데, 앞에서 열거한 항목들을 묶어 ‘국가채무’라는 별도의 장(章)을 구분하였다. 이 때부터 국가채무라는 용어가 등장하는데, 일반회계와 특별회계의 국채, 차입금, 국고채무부담을 구분하여 평가하였다. 여기서 사용된 국가채무라는 용어의 연원이 어디인지 알 수 없으나, 아마도 당시 영국에서 사용하였던 ‘National Debt’가 일본을 거쳐 우리나라로 수입된 것이 아닌가 추측할 뿐이다.

일반회계, 특별회계에 한정되었던 우리나라 재정의 범위는 1980년대 후반에 접어들면서 매우 복잡한 형태를 띠게 되었다. 국회 통제를 받지 않고 행정부가 재량으로 운용하는 기금제도가 1961년에 처음 도입된 후, 그 수가 폭발적으로 늘어났던 것이다. 이 때부터 기금도 특별회계와 별반 차이가 없는 재정활동이라는 인식이 확산되면서 1991년 비로소 기금관리기본법이 제정되었다. 점차 많은 기금들이 재정범위로 인식된 것과 달리, 국가채무의 범위는 여전히 일반회계, 특별회계를 중심으로 하였으며 몇 개의 기금(특히 공공자금관리기금)이 발행한 채권을 국채로서 포함하는 등 큰 변화가 없었다.

국가채무란 용어가 사회적 관심을 크게 끌기 시작한 것은 1997년 외환위기 이후로서, 2000년

의 종선을 앞두고 정치권에서 국가채무 논쟁이 촉발되었다. 외환위기를 극복하기 위해 조성한 공적자금이 정부의 직접채무인가 아니면 보증채무인가에 대한 쟁점이 이 논쟁의 핵심이었다. 법률로 설치된 예금보험기금이 발행한 채권에 대해 정부는 국회 의결로 보증하였는데, 이 채권은 법적 형식과 무관하게 정부의 직접채무로 간주해야 한다는 것이 당시 야당이었던 한나라당의 주장이었다. 다시 말해 이들 채권도 국채로서 국가채무 통계에 포함해야 한다는 것이었다. 이에 대해 정부는 IMF 기준에 의하면 정부의 보증채무는 국가채무가 아니라는 반론을 펴면서, 자연스럽게 논쟁의 대상은 IMF 등 국제기준으로 옮겨갔다.

이 과정에서 우리나라 재정범위의 문제점을 지적한 옥동석(1997)이 새롭게 각광을 받기 시작하였다. 이 연구는 UN, IMF 등 국제기준은 재정범위를 펀드단위와 무관하게 제도단위에 따라 설정하고 있다는 사실을 강조하고 있다. 그 명칭, 예산안 포함여부, 법률적 형태 등과 무관하게 당해 펀드를 소관하는 제도단위(또는 기관)의 실질적 성격에 따라 재정범위가 규정되어야 한다는 것이다. 만약 제도단위로 재정범위를 규정하면 정부로부터 출연금을 수령하거나 각종 부담금을 징수하는 공공기관들은 재정범위에 포함될 수 있다. 따라서 일반회계, 특별회계, 기금 등과 같은 금전, 자금 또는 펀드를 기준으로 재정범위를 설정하는 우리나라의 재정통계를 국제적인 비교에 사용하기는 어렵다.

재정통계를 산출하는 재정범위는 일반정부(general government)로서, 이는 제도단위를 기준으로 설정되어야 한다는 것이 UN, IMF, OECD, EU 등 국제기준의 한결같은 규정이다. 그런데 우리나라 정부는 2010년 현재까지 제도단위를 기준으로 아직 재정통계를 산출하지 않고 있다. 특히 국제기구들은 더 이상 ‘National Debt’라는 지표를 사용하지 않고, 일반정부의 금융부채(financial liabilities) 등을 중시하고 있다. 이 때문에 많은 전문가들은 OECD 국가와 비교할 수 있는 우리나라의 ‘일반정부 총금융부채’의 값을 궁금하게 생각하고 있다. 물론 재정통계의 범위를 제도단위로 전환하기 위한 우리 정부의 노력이 없었던 것은 아니다. 2006년에는 기획예산처의 디지털예산회계기획단에서 이 문제를 검토한 바 있고, 또 2009년 봄에는 기획재정부 내 관련 T/F팀이 구성되었다. 그러나 ‘일반정부 총금융부채’ 등 제도단위 기준의 재정지표들이 아직 공식적으로 계산 공표되지 않기 때문에, 이런 저런 추측들이 난무하며 정치권과 학계에서 관련 논의가 수렴되지 않는 것이다.

본 연구는 이러한 단순하고도 명확한 사실을 보다 자세히 설명하기 위하여, 지루하고도 복잡한 내용으로 논문의 형태를 취하고 있다. 제2절에서는 국제적인 통계기준들이 모두 재정범위를 펀드단위 대신 제도단위로 규정하고 있다는 사실을 설명한다. 물론 재정범위는 전통적으로 펀드단위에서 출발하였는데, 많은 국가들이 2000년대에 이르러 비로소 재정범위를 제도단위로 전환하였음을 영국을 예시하며 설명할 것이다.<sup>1)</sup> 제3절에서는 우리나라의 재정범위가 펀드단위로 설정되

---

1) 미국 연방정부는 여전히 펀드단위를 기준으로 재정범위를 설정하고 있다. 그런데 미국에서는 400여개에 달하는 펀드기준의 재정범위가 제도단위의 재정범위와 일치하기 때문에 제도단위 전환의 문제가 심각하게 부

고 있음을 자세히 설명한 후, 이 때문에 거의 10여년간 얼마나 소모적인 논쟁이 벌어졌는지를 설명할 것이다. 제4절에서는 펀드단위 기준의 전통적 재정범위를 제도단위로 전환하는 과정에서 불가피하게 나타나는 쟁점들을 세 가지 항목으로 구분할 것인데, 많은 경제학자들이 이들에 관심을 기울일 때 비로소 합리적 해결방안이 모색될 수 있을 것이다. 제5절은 본 논문의 의의를 맺음말의 형태로 다시 한번 강조하고자 한다.

## 2. 재정지표 산정의 범위: 펀드단위와 제도단위

### 1) 국제적인 통계기준: SNA, GFSM 그리고 MGDD

국제적으로 인정되는 통계기준 하에서 정부는 어떻게 정의되는가? UN이 발간한 1953년 국민계정체계(SNA, System of National Accounts)는 ‘일반정부(general government)’의 개념을 제시하며 정부의 조직형태, 예산처리형태 등과 무관하게 정부기능을 실질적으로 수행하는 모든 기관들을 망라하여 정부부문을 규정하고 있다.<sup>2)</sup> 각국의 역사 및 경제사회적 환경에 따라 정부조직과 예산처리의 형태는 서로 다를 수 있기 때문에 각각의 정부를 동등하게 비교하기 위해서는 실질적 기능을 중심으로 한 개념적 구조가 필요하였던 것이다. 이러한 입장은 가장 최근의 2008년 SNA지침 개정판에 이르기까지 점점 강화되면서 ‘일반정부’를 판단하는 기준들이 점차 구체화되고 있다.

‘일반정부’가 정부조직 및 예산회계에 관한 법률적 규정과 상관없이 그 실질적 성격을 중심으로 규정되어야 한다는 원칙은, 1993년 SNA지침에서 제도단위(institutional units) 개념이 도입되며 보다 더 확고하게 자리를 잡았다. 1993년 SNA지침은 국민경제의 부문 분류를 위한 가장 기본적인 단위를 제도단위로 규정하고 있는데, 한 개의 장(章)을 할당하며 제도단위와 제도부문(institutional sectors)을 설명하고 있다. 제도단위는 ‘그 자신의 권리로 자산을 소유하고 부채를 부담하며, 경제활동 및 다른 단위들과 거래에 종사할 수 있는 경제적 실체’로서 정의된다.<sup>3)</sup> 현실적으로 제도단위가 될 수 있는 법률적 유형은 자연인과 법인의 두 가지 형태가 존재할 것이다.

이러한 제도단위 기준은 일반정부가 실질적인 성격에 따라 규정되어야 한다는 1953년의 지침을 매우 분명하게 천명한 실무적 기초가 되었다. 다시 말해 정부조직과 예산회계의 형식적인 형태가 일반정부를 규정하는 중요한 요소가 아니라는 사실을 분명하게 지적하는 효과가 있었다. 정부의 행정조직과 완전히 분리되고 또 정부의 공식예산에 포함되지 않는 기관(또는 제도단위)조차도 정부통제 하에서 정부기능을 수행한다면 당연히 일반정부에 포함되어야 하기 때문이다.

---

각되지 않는다.

2) UN(1953), p.12 참조. UN은 1953년 개별 국민경제의 성과를 체계적으로 파악하기 위하여 국제적으로 채택되어야 할 지침으로 국민계정체계를 제시하였다. 이후 SNA지침은 1960년, 1964년, 1968년, 1993년, 2008년에 그 개정판이 발간되었는데, 이는 일국의 경제통계를 수집, 분류, 보고하는 가장 기본적인 고도 근본적인 회계, 통계의 개념체제로 인정되고 있다.

3) UN(1993), 문단 4.2 참조.

SNA지침이 국민계정 또는 국가회계(national accounting) 전반의 통계체제를 제시하며 정부 개념을 정의하는데 반해, IMF는 정부의 재정통계에 초점을 맞추어 관련 지침과 통계를 발간하고 있었다. IMF는 세계 각국의 재정통계를 1972년부터 연감(Government Finance Statistics Yearbook)의 형태로 발간하였는데, IMF는 이들 재정통계의 지침(GFSM, Manual on Government Finance Statics)을 1986년에 공식 발간한 바 있다.<sup>4)</sup> 1986년 GFSM에서는 아직 제도단위라는 용어를 사용하지 않았으나, 일반정부를 ‘공공당국과 기관(public authorities and instrumentalities)’으로 규정하여 사실상 제도단위를 기준으로 하였다. 특히 1986년 GFSM은 일반정부에 공기업을 합하여 공공부문(public sector)을 규정하고, 법인 및 준법인 형태로 산업적·상업적 활동에 종사하는 공기업(corporate and quasi-corporate public enterprises)과 일반정부 상호 간의 회계처리를 상세하게 설명하고 있다.<sup>5)</sup>

1993년 SNA지침과 1986년 GFSM은 일반정부, 공기업, 공공부문에 대해서는 대체적으로 동일한 개념적 정의를 사용하였다. 그러나 이들은 각종 거래의 귀속기간을 결정하는 회계처리 기준에 대해서는 서로 다른 입장을 취하고 있었다. 즉 SNA지침은 거래의 실질적인 성격을 감안하여 귀속기간을 결정하는 발생주의를 채택하는 반면, 1986년 GFSM은 거래의 현금지출입을 기준으로 귀속기간을 결정하는 현금주의를 채택하고 있었다. 감가상각을 예시할 때, 발생주의를 채택하는 SNA지침은 자산의 감가상각비를 인식하지만, 1986년 GFSM은 현금지출이 없다는 이유로 감가상각비를 인식하지 않았던 것이다.

현금주의가 거래의 실질적 성격을 반영하지 못한다는 문제인식에 기초하여, 2001년 IMF는 발생주의를 채택하는 GFSM 개정판을 발간하였다. 2001년 GFSM은 정부회계와 재정통계의 전통적인 보고서들을 과격적으로 개선하여 기업회계방식의 재무제표 형태를 채택하였다. 이를 위하여 정부의 자산과 부채를 체계적으로 평가할 뿐만 아니라 현금지출입의 개별 성격을 파악하여 다양하게 거래를 분류하고 있다.<sup>6)</sup> 그리고 2001년 GFSM은 일반정부, 공기업, 공공부문의 분류에 대해서는 1993년 SNA지침에서 제시된 제도단위의 개념과 분류기준을 그대로 수용하고 있다. 다만 실무적으로 도움이 될 수 있도록 분류기준을 가능한 구체적이고 상세하게 설명하기 위해 노력하였다.

1993년 SNA지침과 2001년 GFSM에 의하면, 정부가 소유하고 통제하는 제도단위들은 모두 공공부문에 포함된다. 그리고 이들 중에서 기업활동에 종사하는 제도단위들은 공기업으로 분류되고, 그 나머지 제도단위들은 일반정부로 분류되어 재정통계의 제도적 범위로 간주된다. 다시 말해 재

4) 1986년 이전판은 1974년에 발간되어 각국 정부와 중앙은행 등에 배포되었다고 하는데 그 내용을 입수할 수는 없었다.

5) 공공부문이 일반정부와 공기업으로 구성된다는 개념상의 정의는 1968년 SNA지침(문단 9.47)에서 이미 나타나고 있다.

6) 정부의 경상적 운영에서 나타난 거래인지, 자산·부채의 증감과 관련된 거래인지, 자산·부채의 보유이득과 내용변화를 초래하는 변화인지, 또는 정책적인 목적을 위한 거래인지 등등을 체계적으로 구분하고 있다.

정통계를 작성하기 위해서는, 정부가 소유하고 통제하는 제도단위들을 확정하여 전체 공공부문을 먼저 결정하고, 그 다음에는 공공부문 내에서 공기업으로 간주되는 기관들을 가려내야 한다. 그런데 공공부문 내에서 공기업으로 간주되는 기관들이 많아지면 그만큼 재정의 제도적 범위는 축소될 것이다. 결국 정부가 소유하고 통제하는 제도단위들을 공기업과 일반정부로 분류하는 것은 재정통계의 핵심적 쟁점이 될 수 있다.

공기업을 판별하는 기준에 대하여 1993년 SNA지침은 산출물에 대한 ‘경제적으로 유의한 가격(economically significant prices)’ 개념을 제시하였다. 특정 제도단위가 자신의 산출물을 ‘경제적으로 유의한 가격’에 판매하면 그 제도단위는 기업으로 간주되어야 한다는 것이다. ‘경제적으로 유의한 가격’의 구체적 판단기준에 대해서는 1993년 SNA지침과 2001년 GFSM이 명쾌하게 설명하지 않았기 때문에 다소간 논란의 소지가 있다고 할 수 있다. 그런데 특정 제도단위를 공기업으로 간주할 것인지 아니면 일반정부의 기관으로 간주할 것인지 여부는 유럽연합에서 가장 먼저 중요한 쟁점으로 부각되기 시작하였다.

유럽연합은 경제 및 통화통합을 원만하게 이루기 위해 제반 의사결정의 기초가 되는 통계적 방법을 일관성 있게 구축할 필요성을 인식하여, 1995년 ‘국가 및 지역회계에 관한 유럽체계(ESA, European System of National and Regional Accounts)’를 발간하였다. 1995년 ESA지침은 제도단위의 기업활동 여부를 판단하는 주된 기준으로서 ‘50% 규칙’을 제시하였다. 일정한 기간 동안 제도단위의 ‘매출액(sales)/생산원가(production cost)’를 평가하여 그 값이 50%를 초과하면 공기업으로 그렇지 않으면 일반정부의 기관으로 간주할 수 있다는 것이다.<sup>7)</sup>

그런데 유럽연합은 2002년에 추가적인 통계지침, ‘정부수지와 정부채무의 ESA95 지침(MGDD, ESA95 Manual on Government Deficit and Debt)’을 발간하여 재정적자와 정부채무의 구체적 평가기준을 정리하였다. 단일 통화권을 지향하는 마스트리히트 조약에 의하면 각 회원국들의 재정적자와 정부채무는 법률적으로 규제되기 때문에 이들의 평가를 위한 판단이 매우 민감한 이슈가 되었던 것이다. 유럽통계청(Eurostat)은 MGDD지침에 대한 보충적 기준들을 2003년과 2004년에 추가로 발간하며 공기업출자, 연금회계, 민관협력사업 회계 등 중요 현안들에 대한 입장을 정리하고 있다. 특히 유럽통계청(Eurostat)은 회원 각국이 제도단위를 공기업과 일반정부로 적정하게 구분하고 있는지를 점검 자문하는 역할을 수행하고 있다.<sup>8)</sup>

유럽뿐만 아니라 전세계적으로도 2000년대에 들어서면서 재정통계의 투명성 그리고 이의 국가간 비교가 큰 관심을 끌기 시작하였다. 1990년대 후반부터 세계 각국에서 전개된 정부개혁 및 재정개혁의 경험을 통해 재정통계의 투명한 공개가 정부개혁에 매우 중요하다는 사실이 부각되었

7) ESA지침에서는 ‘50% 규칙’을 중요한 기준으로 간주하고 있으나 유일한 기준으로 사용하고 있는 것은 아니다. 이러한 입장은 시간이 지날수록 점점 더 분명하게 드러나고 있다.

8) 옥동석(2009)의 <부록 1>과 <부록 2>는 유럽통계청이 특정 기관을 공기업과 일반정부 기관으로 구분하는 구체적인 사례를 소개하고 있다.

다. IMF는 2007년 재정투명성지침(Manual on Fiscal Transparency)을 발간하며 재정통계의 작성 및 공개에 대해 여러 가지 원칙들을 정리하였다(IMF(2007) 참조). 특히 공기업의 준재정활동(Quasi-Fiscal Activities)을 명시적으로 언급하며 재정범위와 재정지표 산정에서 이들을 인식할 필요성을 강조하였다.<sup>9)</sup> 공기업은 일반정부에서 제외되기 때문에, 공기업이 정부를 대신하여 수행하는 정책적 활동(즉 준재정 활동)은 재정위험을 은닉하는 불투명한 정책수단으로 활용되어 합리적 의사결정을 저해할 수 있다는 것이다. 더구나 2008년의 세계적 금융위기를 겪으며 세계 각국은 확장적 재정정책을 수행하였는데 IMF는 금융위기 극복을 위한 재정비용의 산정에 반드시 준재정 활동을 감안할 것을 강조하고 있다.<sup>10)</sup>

2000년대 이후 세계 각국의 경제통계에 대한 비교가능성이 증시되면서 2003년 UN 통계위원회(Statistical Commission)는 1993년 SNA지침의 개정 필요성을 제기하였다. 2008년에 개정지침 초안이 공개되었는데, 그 내용은 2010년에 최종 확정 발간되었다. 이를 2008년 SNA지침이라 하는데, 이는 ‘일반정부와 공공부문’에 제22장 전체를 할애하며 재정범위의 설정에 대해 다양한 현안들을 설명하고 있다. 본 연구의 관점에서 볼 때, 2008년 SNA지침의 중요한 특징은 크게 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 1995년 ESA지침의 ‘50% 규칙’을 최소한의 기준으로 수용할 수 있지만 정부로부터 상당한 재정지원 또는 정부보증을 받아 당해 기관의 예산제약이 느슨한(soft) 경우에는 공기업 대신 일반정부로 분류해야 함을 지적하고 있다. 특히 금융중개 등 금융성활동을 수행하는 기관에 대해서는 자기책임과 자주성(autonomy)을 보다 엄격하게 적용하여, 이를 결여하는 경우에는 금융기업 대신 일반정부로 간주하는 것이 타당하다고 지적하고 있다.<sup>11)</sup>

둘째, 법인이 아니면서 실질적으로 회사법인처럼 운영되는 영업(enterprises)단위를 준기업(quasi-corporations)으로 지칭하며 공기업으로 간주하도록 하였다.<sup>12)</sup> 또한 공기업이 수행하는 정책적 활동인 준재정 활동을 명시적으로 정의하며, 이들을 정부와 공기업 사이의 거래로 간주할 것을 요구하고 있다. 준재정 활동을 거래로 간주하면 이들은 정부가 일정한 대가를 지급하고 공기업에 요구하는 사업이 되기 때문에, 이들은 재정통계의 작성 범위에 포함되어야 할 것이다.

셋째, 정부가 사회기반시설을 수십년간의 장기계약을 통해 획득하는 소위 민관협력사업에 대해서는 관련 위험의 유형과 내용을 체계적으로 평가하여 금융리스(financial leases)로 간주해야 함을 강조하고 있다. 일반적으로 특정한 위험이 발생하였을 때 나타나는 정부의 채무는 우발부채(contingent liabilities)로서 정부의 명시적인 부채로 간주되지 않는다. 그러나 다양한 우발부채들

9) IMF(2007), 문단 47~50 참조. 재정투명성지침은 IMF의 Fiscal Affairs Division에서 발간되었기 때문에 2001년 GFSM에 비해 그 격이 낮다는 지적이 있으나, 2001년 GFSM을 보완하는 기준으로 간주하는 것이 보다 타당할 것이다.

10) IMF(2009a), IMF(2009b) 참조.

11) UN(2008)의 문단 22.23, 22.31, 22.32, 22.52 참조.

12) 준재정활동과 달리 준기업에 대해서는 1993 SNA지침과 2001 GFSM에서도 이미 규정된 바 있다.

을 포함하는 장기간의 민관협력계약은 금융리스로 간주되기 때문에 정부의 명시적인 채무로 간주되어야 할 것이다.

## 2) 영국의 경험: 펀드단위에서 제도단위로

근대적인 민주적 재정제도를 최초로 완성하여 전 세계의 모범적 전형으로 인정받는 영국에서는, 재정건전성을 평가하는 지표로서 수 백년간 국가채무(National Debt) 지표를 사용하였다. 근대적 재정제도의 출발점이라 할 수 있는 1217년의 대헌장(Magna Charta) 이후 영국 정부는 전쟁 수행을 위해 막대한 자금이 필요한 경우 의회의 조세 승인을 통해 그 재원을 조성하였다. 그런데 아우크스부르크동맹(League of Augsburg)의 전쟁에 필요한 재원을 조성하기 위하여 1694년 영국 중앙은행이 설립되었는데, 이는 정부가 채무를 통해 국가재정을 조달한 첫 번째 경우라 할 수 있다. 바로 여기서부터 국가채무에 관한 통계가 수집되기 시작하였는데, 그 수치는 1691년까지 거슬러 올라간다.

그 이후부터 1968년까지 국가채무는 일반회계(CF, Consolidated Fund)의 총부채로 간주되었다. 영국에서 일반회계(CF)는 1787년에 설치되었는데, 특정한 수입이 특정한 지출에 충당되는 소위 용도지정(earmarking) 또는 칸막이식 재정운용을 타파하기 위하여 ‘모든 공공수입의 흐름이 집결되고 모든 서비스에 대한 공급이 여기에서 비롯되는’ 단 하나의 통합자금을 설치하였던 것이다.<sup>13)</sup> 1968년에는 일반회계(CF) 이외에 국가융자회계(NLF, National Loans Fund)가 신설되었는데, 이는 차입금과 융자금 그리고 이들과 관련되는 이자 및 제반 관리비용의 계리를 목적으로 하였다. 국가융자회계(NLF)는 일반회계(CF)의 적자를 보전하고 또 일반회계(CF)의 흑자는 국가융자회계(NLF)로 이전되는 등 상호 연관되어 있다. 국가융자회계(NLF)가 설치된 이후 국가채무는 일반회계(CF)와 국가융자회계(NLF)의 총부채로 계산되었다.

영국 중앙정부는 일반회계(CF)와 국가융자회계(NLF) 외에도 다수의 펀드(fund)와 회계 또는 계정(accounts)을 지속적으로 설치하여 왔다. Mowl and Todd(1990)에 의하면 1990년 당시 중앙정부의 주요 펀드 및 계정들로는 ‘Exchange Equalisation Account(EEA)’ ‘Paymaster General’s Accounts’ ‘National Insurance Fund’ 그리고 ‘National Debt Commissioners’가 관리하는 약 20여개의 다양한 계정들과 ‘Northern Ireland Funds and Accounts’에 포함되는 약 6개의 다양한 펀드와 계정들을 들 수 있다.

1990년대 초반만 하여도 영국 중앙정부는 중요한 재정지표들을 중앙정부의 펀드와 계정들로부터 계산하였다. 국가채무뿐만 아니라 재정적자 개념으로서 ‘중앙정부 차입요구(CGBR, Central Government Borrowing Requirement)’는 중앙정부에서 관리 운영하는 모든 펀드와 계정들을 망라하여 계산하였다. ‘중앙정부 차입요구(CGBR)’는 중앙정부 자체의 수입과 지출 차액을 보전하는

---

13) Mowl and Todd(1990), p.23 참조.

차입금뿐만 아니라 지방자치단체, 공기업에 대한 중앙정부 융자금을 조달하기 위한 차입금을 포함하는 개념으로 규정되었다.

그런데 1990년대 이후 영국에서는 공식적인 정부조직으로부터 독립되어 있는 기관이면서도, 조세 등의 강제부과금으로 조성된 자금을 사용하고 당해 기관장이 선거에 의해 선출되지 않는 기관들이 늘어나는 현상에 관심을 보이기 시작하였다. 이들은 정부조직에 포함되지 않으면서 정부 사업을 수행하는 각종 위원회, 자문기구, 준사법적 심판기관, 공기업, 공공기관 등을 말한다. 이들을 통칭하여 광고(QUANGO, Quasi-Autonomous Non-Government Organisations)라 하였는데, 광고라는 용어가 기관의 성격을 정확하게 전달하지 못한다는 이유로 비정부부처-공공기관(NDPB, Non-Departmental Public Bodies), 비선출-공공서비스기관(NEPSO, Non-Elected Public Service Organisations), 기타 정부기관(EGO, Extra-Governmental Organisations) 등으로 부르기도 하였다.

이러한 논의들로부터 점차 펀드 및 계정단위를 중심으로 규정된 중앙정부, 또 여기서 계산된 재정지표에 대해 의문이 제기되기 시작하였다. 더구나 제도단위를 기준으로 일반정부를 규정한 1993년 SNA지침과 1995년 ESA지침은 일반정부와 재정통계의 범위를 근본적으로 재검토할 것을 요구하게 하였다. 더구나 1992년 체결된 마스트리히트 조약 104조의 초과적자규제(EDP, Excessive Deficit Procedure)는 제도단위를 기준으로 일반정부와 공공부문을 규정한 유럽통계청의 2002년 MGDD지침을 준수하도록 강요하였다.

이러한 요구에 부응하기 위하여 2000년 영국 정부는 통계청(ONS) 내에 공공부문분류위원회(PSCC, Public Sector Classification Committee)를 설치하여 모든 공공기관들을 일반정부 기관과 공기업으로 구분하도록 하였다. 영국의 재정성(Treasury)은 공공부문분류위원회와 사전 합의된 기준에 따라 공공기관들을 분류하지만, 보다 심층적인 논의가 필요한 경우에는 공공부문분류위원회의 판단을 요청한다. 또한 공공부문분류위원회는 유럽통계청과 긴밀한 협조를 통해 공공기관의 분류에 대해 지속적인 자문과 감독을 받고 있다.

이와 같은 절차를 통해 영국정부는 2000년대 이후에는 제도단위로서 규정된 일반정부를 중심으로 각종 재정지표를 관리하고 있다. 영국에서는 ‘지속가능한 투자규칙(Sustainable Investment Rule)’에 의해 GDP대비 ‘공공부문 순채무’가 40% 이내를 유지하도록 하고 있는데, ‘공공부문 순채무(PSND, Public Sector Net Debt)’는 공공부문에서 부담하는 대부분의 금융부채(financial liabilities)에서 은행예금과 같은 유동성 금융자산(liquid financial assets) 보유액을 공제한 값이다. 마스트리히트조약의 초과적자규제(EDP)에서 사용되는 ‘일반정부 총채무(GGGD, General Government Gross Debt)’는 영국의 재정지표, PSND와 두 가지 측면에서 서로 다르다. 첫째, GGGD는 일반정부를 PSND는 공공부문을 대상으로 한다. 둘째, GGGD는 총부채에서 미지급금을 제외하는데 PSND는 추가적으로 유동성 자산을 제외하고 있다.

이와 같이 영국에서는 2000년대 이후 중심적인 재정지표가 변화하면서 1691년부터 사용한 국



가채무 지표가 폐기되었다. 국가채무는 펀드단위를 기준으로 하기 때문에 그 범위가 매우 좁다. 따라서 영국에서는 국가채무에 대한 통계가 더 이상 공표되지 않고 있다. 2004년 3월 31일자 통계가 마지막 수치로서 발간되었으며 굳이 국가채무를 계산하고자 한다면 일반회계(CF)와 국가융자회계(NLF)의 통계를 적절히 활용해야 할 것이다. 또한 영국 정부는 유럽연합의 통계기준을 준수하기 위해 2006년에 처음으로 사회기반시설에 대한 민간투자사업(PFI, Private Finance Initiative)의 금융리스 부채를 추정하여 PSND에 추가하였다. 당시 이는 GDP대비 0.4%의 증가를 초래하였다(Chesson and Maitland-Smith(2006) 참조).

### 3. 한국의 정부부채: 논쟁의 배경

#### 1. 통합재정과 국가채무: 펀드단위

1948년 정부수립 이후 지금까지 우리나라의 재정은 회계, 자금, 계정 등과 같은 펀드단위를 기준으로 책정되었다. 1960년 이전 우리나라 국가 재정의 기본법이었던 ‘재정법’에 의하면 국가의 예산은 일반회계(General Fund)와 특별회계들(Special Funds)로 구성되었다. 구(舊) ‘재정법’은 1961년에 예산회계법으로 전면 개편되었는데, 예산회계법은 일반회계, 특별회계 이외에 기금(Fund)제도를 추가로 도입하였다. 기금은 법률에 의해 설치되지만 중앙관서의 장 또는 공공기관(당시 용어로는 정부산하기관)의 장이 운용하는 자금으로, 국가의 예산에 포함되지 않아 국회 승인 없이 집행될 수 있었다. 이러한 기금의 개수는 1960년대 10여개, 1970년대 30여개, 1980년대 90여개 등으로 급증하며 1993년에는 113개에 이르게 되었다. 기금의 규모가 급증하면서 이들 역시 재정활동의 일부로 간주되어야 한다는 인식이 1970년대부터 나타나기 시작하였으며, 이후 기금에 대한 관리 통제가 점차 강화되기 시작하였다. 그러나 일반회계와 특별회계만을 국가의 예산으로 간주하는 법률상의 규정은 2007년 제정된 국가재정법에서도 그대로 이어지고 있다.

기금을 재정활동의 영역으로 간주하여 그 관리통제를 강화하는 조치에 대해서는 1970년대 이후 몇 가지 단계를 구분하여 설명할 수 있다. 첫째, 1973년 예산회계법을 개정하여 중앙관서의 장이 운용하는 기금(소위 공공기금)에 대해서는 경제기획원(예산실), 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인으로 집행될 수 있도록 하였다. 또한 기금운용계획서와 기금결산보고서를 국회에 보고하도록 하여, 국가의 예산안과 결산과 함께 국회에 제출하도록 하였다. 이러한 조치는 기금 중 중앙관서의 장이 운용하는 기금을 재정활동의 영역으로 인식하기 시작한 것으로 해석할 수 있다.

둘째, 1979년 IMF의 협조로 「한국의 재정통계」를 발간하면서 통합재정의 통계적 범위를 일반회계, 특별회계 그리고 중앙관서의 장이 관리하는 기금으로 확대하였다. 1979년 이전까지만 하여도 우리나라 정부가 작성한 「결산개요」는 일반회계와 특별회계만으로 구성되어 정부의 재정활동을 전반적으로 반영하지 못한다는 문제가 널리 인식되었다. 그런데 이 때 우리나라 정부는 일부

기금들을 재정통계에 포함시켰으며, 또 비록 펀드단위를 기준으로 하였지만 IMF의 재정통계지침(1974년 GFSM)에 따라 일반정부, 비금융공기업, 금융공기업 등을 구분하기 시작하였다.<sup>14)</sup> 또 여기서 통합재정(Consolidated Public Finance)이라는 용어가 사용되기 시작하였는데, 통합재정수지의 개념도 이 때부터 등장하였다.

셋째, 1991년 ‘기금관리기본법’을 제정하여 정부는 모든 기금에 대하여 그 설치를 총괄적으로 관리하고 예산과 연계하여 운용하고자 하였다. 기금관리기본법에서는 중앙관서의 장이 관리하는 기금을 ‘정부관리기금’으로, 정부산하기관들이 관리하는 기금을 ‘민간관리기금’으로 규정하였다. 그런데 ‘민간관리기금’이라는 용어가 정부정책과 무관한 것으로 오해될 수 있었기 때문에, 1993년에는 ‘정부관리기금’과 상당한 공공성이 있는 ‘민간관리기금’을 공공기금으로 규정하고 그 나머지는 기타기금으로 용어를 변경하였다. 또한 기금은 국가의 예산이 아니지만 일부의 공공기금이 부담하는 국채와 차입금의 한도액을 예산총칙에 규정하여 국회의 의결을 거치도록 하였다.

넷째, 2001년에는 공공기금과 기타기금의 구분을 없애고 모두 기금으로 일원화하였으며, 금융성기금을 제외한 모든 기금의 기금운용계획안과 결산을 국회에 제출하여 의결을 거치도록 하였다. 그리고 2003년에는 여기서 더 나아가 금융성기금에 대해서도 기금운용계획안 및 결산을 국회에 제출하도록 기금관리기본법을 개정하였다. 이러한 일련의 조치는 금융성기금을 포함하여 모든 기금들이 재정활동과 직간접적으로 관련된다는 사실을 법률적으로 확인한 과정으로 볼 수 있다. 특히 2007년에는 예산회계법과 기금관리기본법을 통합하여 마련한 국가재정법에서도 이러한 취지가 반영되어 있다.

지금까지 네 가지 단계로 구분하여 살펴본 기금관리 및 통제의 발전과정은 한 마디로 ‘모든 기금을 재정활동의 영역으로 인식하는 과정’으로 표현할 수 있다. 일반회계와 특별회계와 마찬가지로 기금도 점차 국회의 통제를 받게 되고 또 재정통계의 처리에서도 일반회계, 특별회계와 함께 통합재정을 구성하게 된 것이다. 그런데 2010년 현재까지도 통합재정의 ‘통계’ 처리에서는 금융성기금들이 예외적으로 처리되고 있다. 2008년말 기준으로 파악되는 금융성기금은 12개로서 이들 모두는 재정통계와 통합재정수지를 계산할 때 제외된다. 그리고 국가채무의 계산에서는 12개 금융성기금 중 9개가 제외되고 있다(<표 1> 참조).

이와 같이 재정의 범위가 펀드단위로 규정되기 때문에, 국가채무의 개념 역시 펀드단위를 기준으로 하고 있다. 국가채무라는 용어의 연원은 과거 재무부가 발간한 1969년의 「결산개요」에 있는데, 국가채무의 당시 내용은 지금까지도 이어지고 있다. 2010년 현재의 국가채무는 국채, 차입금, 국고채무부담 등 크게 세 가지 항목을 포함하고 있다.

---

14) 1980년의 경우 일반정부에는 일반회계, 13개의 특별회계, 21개의 공공기금(당시 용어는 정부보유기금)이 포함되었다. 그리고 비금융공기업에는 5개의 특별회계(양곡관리, 전매사업, 철도사업, 통신사업, 조달), 2개의 기금(양곡관리기금, 조달기금)이 있었으며, 금융공기업에는 3개의 기금(수출보험, 재산형성저축, 외환평형)이 있었다.

〈표 1〉 중앙정부 재정 및 통합재정, 국가채무의 범주 비교(기금을 중심으로)

구 분	내 용	국가채무 범주
통합 재정	사립학교교직원연금기금, 공무원연금기금, 사학진흥기금, 국제교류기금, 국민체육진흥기금, 문화예술포진흥기금, 신문발전기금, 영화발전기금, 특정물질사용합리화기금, 방사선편기물관리기금, 금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 영산강-섬진강수계관리기금, 한강수계관리기금, 근로자복지진흥기금, 중소기업진흥 및 산업기반기금	불포함
	공공자금관리기금, 공적자금상환기금, 양곡증권정리기금, 복권기금, 국민연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험 및 예방기금, 군인연금기금, 대외경제협력기금, 모훈기금, 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
	농어가목돈마련저축장려기금, 국가장학기금, 외국환평형기금	
금융성 기금	기술신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험기금채권상환기금, 주택금융신용보증기금, 수출보험기금, 산업기반신용보증기금, 부실채권정리기금, 구조조정기금	불포함

자료: 국회예산정책처(2009), p.38.

첫째, 국채는 그 용어가 의미하는 바와 같이 ‘국가가 발행하는 채권’이다. 국채법에 의하면 국채는 일반회계, 특별회계, 기금의 부담으로 발행한 채권 중에서 법률에 의해 국채로 간주되는 채권을 의미한다. 다시 말해 금융성기금의 부담으로 발행한 채권이라 하더라도 그것이 법률에 의해 국채로 규정되지 않으면 국채가 아니기 때문에, 국채 여부가 일반적인 개념적 기준에 따라 일관성 있게 판단되는 것은 아니다.<sup>15)</sup> 법률에 의해 국채로 간주되는 채권은 <표 2>와 같다. 둘째, 일반회계·특별회계의 국고채무부담행위를 들 수 있는데, 국고채무부담은 현금주의를 택하는 국가예산에서 미지급금을 표현하는 특별한 용어라 할 수 있다. 셋째, 일반회계, 특별회계, 공공자금관리기금의 차입금을 들 수 있다. 기금의 차입금은 국가채무에 포함되지 않지만, 공공자금관리기금은 기금의 여유자금 통합관리, 국채발행 및 상환 등을 위한 중요한 기금이기 때문에 그 차입금을 국가채무에 포함시킨 것으로 생각된다.

지금까지 살펴본 바와 같이 우리나라의 통합재정과 국가채무는 2000년대 이후에도 여전히 펀드단위를 중심으로 규정되고 있으며, 또 실질적이고 본질적인 내용을 중심으로 그 개념이 체계적으로 정의되지 않았음을 알 수 있다. 이러한 이유 때문에 통합재정과 국가채무의 범위를 결정하는 기준에 대해 체계적인 분석이 결여되어 논란의 여지가 많이 남게 되었다. 이러한 사정은 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부의 경우에서도 마찬가지다. 지방정부에서는 1988년부터 기금제도가 설치되

15) ‘금융기관부실자산등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률’에 따라 설치된 부실채권정리기금, 예금자보호법에 따라 설치된 예금보험기금의 부담으로 발행한 채권은 국채로 인정되지 않는다.

었는데, 지방자치단체의 기금관리기본법은 2005년에 제정되었으며 통합재정정보에 기금이 포함된 것은 2008년부터 시작되었다.

〈표 2〉 법률에 의한 국채의 유형

구 분	관련 법률	관련 회계 · 기금 · 계정
재정증권	• 국고금관리법	• 국고수지목적: 각 회계 • 통화관리: 국고여유자금 조정계정
외평채권	• 외국환거래법	• 외국환평형기금
국고채권	• 국채법, • 공공자금관리기금법	• 공공자금관리기금
국민주택채권	• 주택법	• 국민주택기금
공공용지 보상채권	• 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법	• 일반회계 • 교통시설특별회계 • 철도사업특별회계
양곡증권	• 양곡증권정리기금법	• 양곡증권정리기금

〈표 3〉 중앙정부의 국가채무 추이

(단위: 조원)

년도	국내 차입금	해외 차입금	국채		국고채무 부담행위	국가채무 총액	
				비중(%)			증가율(%)
1997	3.2	15.3	28.6	56.6	3.4	50.5	—
1998	3.0	18.8	46.6	65.3	3.0	71.4	41.4
1999	2.4	18.9	65.8	73.4	2.5	89.7	25.6
2000	1.9	20.0	76.3	75.6	2.7	100.9	12.5
2001	2.1	20.4	87.8	77.6	2.8	113.1	12.1
2002	2.3	18.4	103.1	81.4	2.8	126.6	11.9
2003	3.2	12.6	140.6	88.5	2.4	158.8	25.4
2004	2.0	8.6	182.9	93.3	2.5	196.1	23.5
2005	2.1	5.6	229.0	95.9	2.1	238.8	21.8
2006	2.2	4.3	264.3	96.7	2.5	273.2	14.4
2007	2.2	3.6	280.5	97.0	2.9	289.1	5.8
2008	1.5	3.8	289.4	97.1	3.2	297.9	3.0
2009(전망)	2.8	2.8	343.9	94.2	3.7	365.1	22.6
2010(예산)	3.0	2.0	385.7	94.7	3.9	407.1	11.5

## 2) 국가채무 논쟁

국가채무의 개념과 범위가 그 실질적 내용을 중심으로 체계적이지 못하다는 사실은 1998년 공

적자금이라는 새로운 형태의 정책자금이 조성되며 부각되기 시작하였다. 정부는 1997년 외환위기로 무너진 금융질서를 복원하고, 금융위기의 근본 원인으로 생각되었던 기업과 금융기관의 부실을 치유하기 위해 공적자금(Public Funds)을 조성하였다. 공적자금은 국가예산 또는 세입세출 예산에 포함되지 않는 자금으로서 정부가 기업과 금융기관의 구조조정을 위해 조성한 자금을 말한다. 따라서 공적자금은 기금, 한국은행, 공공기관 그리고 국공유재산을 통해 조성되었으며, 이들이 자금을 원활하게 조성할 수 있도록 정부는 관련 기금, 공공기관 등에 보증을 제공하기도 하였다.

이러한 공적자금에 대해 1999년 이후 야당에 의해 본격적으로 문제가 제기되었다. 1999년 10월 국회 대표연설을 통해 당시 야당이었던 한나라당은 공적자금을 조성하기 위한 정부보증채무 97조원, 지방자치단체의 부채 22조원을 추가로 감안할 때 국가채무는 외환위기 이전에 비해 2배 늘어난 214조원이라고 주장하였다. 이에 대해 정부는 보증채무는 국가채무에 포함되지 않기 때문에 중앙정부와 지방정부의 채무 112조원만이 국가채무라고 반박하였다.

국가채무 논쟁은 2000년 4월 13일 국회의원 총선을 앞두고 급속하게 다시 확산되었다. 2000년 3월 8일 한나라당은 선거운동의 일환으로 전면광고를 통해 ‘200조원이 넘는 나라 빚’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. 2001년 5월 한나라당은 「국가부채 백서」를 발간하여 국가채무가 1,000조원에 달한다고 정부 여당을 몰아붙였다.

이에 대하여 정부는 공식적으로 공표되는 국가채무는 IMF의 국제기준인 GFSM을 준수하는 것이라고 반박하였다. 다시 말해 국가채무의 개념은 자의적인 것이 아니며 국제적 기준과 개념을 준수하는 것이라고 주장하였던 것이다. GFSM에 의하면 정부의 보증채무, 공적연금의 잠재적 채무는 국가채무에 포함되지 않고, 중앙은행은 공기업으로서 정부에 포함되지 않기 때문에 한국은행의 채무는 국가채무에 포함되지 않는다고 반박하였다. 당시 정부는 보도자료에서 GFSM의 일반정부에 대한 정의를 인용하며 재정통계의 국제비교에는 아무런 문제가 없다고 강조하였다.<sup>16)</sup> 국가채무에 대한 논쟁은 총선이 끝난 후에도 매년 예산안이 논의되는 10월경이면 매년 반복적으로 제기되었다.

### 3) 재정범위 논쟁

국가채무 개념이 국제기준에 부합하는 것이라는 정부의 반론으로 국가채무 논쟁을 제기한 야당

16) 1986년 GFSM에 의하면, 일반정부의 보증채무, 공적연금의 잠재적 채무, 중앙은행의 채무는 정부의 주장처럼 일반정부의 채무로 간주되지 않는다. 그러나 1986년 GFSM이 암묵적으로 제도단위를 기준으로 일반정부를 규정하고 있었기 때문에, 펀드단위를 기준으로 재정범위를 규정하고 있던 우리나라가 ‘재정통계의 국제비교에 아무런 문제가 없다’고 주장하는 것은 무리가 있을 것이다. 특히 당시에 유효하였던 1993년 SNA지침은 제도단위를 명확하게 규정하고 있었다.

은 다소 수세적인 입장에 처하게 되었다. 이 때 새롭게 각광을 받게 된 주장은, 우리나라의 재정범위가 지나치게 협소하고 국제기준에 부합하지 않는다는 지적이었다. 이러한 주장은 이미 1997년부터 꾸준히 제기되었는데, 일반회계·특별회계·기금 등과 같은 펀드단위로 규정되는 우리나라의 재정범위는 정부활동을 제대로 반영할 수 없고 또 1993년 SNA지침의 일반정부와 일치하지 않는다는 것이었다(옥동석(1997)). 제도단위를 중심으로 일반정부(또는 재정범위)를 규정하는 경우 각종 공사와 공단 등이 일반정부에 포함될 수 있기 때문에, 이들에 대한 정부의 보증채무도 사실은 일반정부의 직접채무가 될 수 있는 것이다. 다시 말해 공적자금 조성을 위해 정부가 보증한 기금의 발행채권은 일반정부의 보증채무가 아니라 일반정부의 직접채무가 될 수 있다. 결국 제도단위를 기준으로 재정범위를 규정하면 기존의 국가채무는 개념적으로 설득력을 잃을 수밖에 없었던 것이다.

그런데 2003년 이후 정부는 국가채무 논쟁에서 한 걸음 더 나아가, 우리나라의 국가채무 비율은 여타 선진국들에 비해 지나치게 낮기 때문에 국가채무 증대를 통한 정부역할 및 재정규모 확대 필요성을 강조하였다. 우리나라의 GDP대비 재정규모와 국가채무 비율 모두 30% 수준인데 반해, OECD 국가들의 평균수준은 각각 40%와 70% 수준이므로 우리나라는 재정지출과 국가채무를 더 확대할 수 있는 여지가 충분하다고 주장하였다. 다시 말해 당시 정부는 ‘정부역할의 정상화’라는 취지로 재정지출 확대를 꾸준히 추진할 필요성을 강조하였던 것이다.

이에 대하여 2006년 4월 5일 중앙일보는 ‘대한민국 정부는 큰 정부? 작은 정부?’라는 탐사기획 보도에서 우리나라의 GDP 대비 재정규모가 정부통계처럼 28.1%가 아니라 국제기준으로 37.9%라고 주장하며 정부의 재정지출 확대에 제동을 걸었다. 중앙일보는 여기서 크게 두 가지 이슈를 제기하였다. 첫째, 일반회계, 특별회계, 기금 등 펀드단위를 기준으로 재정규모를 파악하는 전통적 기준의 문제점을 본격 제기하였던 것이다. 사실 정부는 2003년부터 우리나라의 재정범위에 문제가 있다는 전문가들의 비판을 수용하여 이를 해소하기 위한 연구를 수행하였다(고영선외(2004) 참조). 이 연구에 따라 2004년에 설립된 디지털예산회계기획단은 재정범위를 개선하는 작업에 착수하였는데, 당시의 재정범위 개선작업은 사회적으로 주목을 받지 못하였는데 중앙일보는 이 문제를 본격 제기했던 것이다.<sup>17)</sup> 둘째, 제도단위를 기준으로 재정범위를 규정하기 위해서는 각종 공공기관들을 일반정부에 포함되는 기관과 공공기업으로 구분해야 하는데, 중앙일보는 공공기관에 대한 정부의 책임성과 공공성을 기준으로 일반정부 기관을 판별하며 우리나라 재정규모를 GDP 대비 37.9%로 추정 제시하였던 것이다.

중앙일보의 이러한 지적에 대하여 당시 기획예산처 장관은 ‘국가 기본질서 왜곡’, ‘통계조작’, ‘악의적이고 정치적인 의도’라고 강력 반발하였다. 재정규모에 대한 정부통계는 이미 국제기준에

17) 당시 디지털예산회계기획단의 재정범위 작성에 관한 입장은 다음 보고서에 체계적으로 수록되어 있다. 가립 컨소시엄, 「공공부문 재정통계 작성범위」, 제1권, 디지털예산회계 BPR/ISP 보고서, 2005년 9월 30일, 디지털예산회계기획단.

의한 것이며 이를 문제 삼는 것은 정치적 의도로밖에 볼 수 없다는 것이었다. 이후 토론회를 거치면서, 중앙일보가 제기한 첫 번째 문제, 즉 펀드단위를 기준으로 하는 우리나라의 전통적 재정범위의 문제점에 대해 공감대가 형성되었다. 반면 중앙일보가 제기한 두 번째 문제에 대해서는 인식의 차이가 분명하게 부각되었다. 기획예산처는 EU의 '50% 규칙'(또는 시장성 기준)에 따라 공공기관들을 일반정부와 공기업으로 구분해야 한다는 입장을 취하였다. 반면 중앙일보는 이 기준보다 '파산 때의 정부책임 여부'와 '공공성' 등을 적용하여 공공기관을 분류해야 한다는 시각을 견지하였다.

이 논쟁을 통하여 우리나라의 전통적 재정범위, 즉 일반회계·특별회계·기금을 중심으로 하는 재정통계는 국제기준에 부합하지 않는다는 사실이 분명히 확인되었다. 또한 특정 공공기관을 공기업으로 분류할 것인지 아니면 일반정부의 기관으로 분류할 것인지에 따라 재정규모가 크게 좌우될 수 있다는 점이 인식되었다. 이뿐만 아니라 SNA지침에 따라 국민경제 전반의 소득, 지출, 생산통계를 작성하는 한국은행의 국민소득계정에서도 일반정부 부문을 제도단위에 따라 충분히 반영하지 못한다는 사실도 인식되었다.<sup>18)</sup>

또한 이 논쟁은 2007년 '공공기관의 운영에 관한 법률' 제정과정에 상당한 영향을 주었다. 이 법률을 통해 당시까지 정부투자기관, 정부산하기관, 정부출연연구기관 등 다양한 형태로 구분 관리되던 기관들이 공공기관이란 단일의 명칭으로 총괄 관리되는 체제로 변화하였다. 특히 이 법률의 제정과정에서 공공기관을 일반정부에 포함되는 준정부기관과 공기업으로 구분하는 우리나라 최초의 시도가 이루어졌다. 또 '준정부기관'이란 용어도 이 때 처음으로 등장하였다.

당시 정부는 공공기관 분류에서 EU의 시장성 기준, 즉 1995년 ESA지침의 50%규칙을 채택하였다. 다만 우리나라에서는 정부회계가 선진화되지 않았기 때문에 '매출액/생산원가'를 평가하기 어려워, 이의 대리지표로서 자체수입비중(=자체수입액/총수입액)을 기준으로 50% 규칙을 적용하였다. 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(<표 4> 참조).

18) 한국은행은 매 5년마다 통계의 현실경제 반영도를 높이기 위하여 기준년 개편이 이루어지는데, 이 때마다 공공기관에 대한 검토와 조정이 이루어지고 있다. 2004년 당시의 한국은행 국민소득계정에서 파악하고 있는 일반정부의 범위는 부록의 표를 참조할 수 있다.

〈표 4〉 기획재정부가 분류한 공공기관 102개의 유형

유 형		공공기관
공기업	시장형	한국가스공사, 한국전력공사, 인천국제공항공사, 한국항공공사, 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, 한국보훈복지의료공단, 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.

#### 4) 일반정부 총금융부채

‘공공기관의 운영에 관한 법률’을 통해 정부는 공공기관을 준정부기관과 공기업으로 구분함으로써, 제도단위를 기준으로 재정범위(또는 일반정부)를 규정하기 위한 기반을 구축하였다. 그러나 이후에도 정부는 여전히 전통적인 펀드단위 기준으로 재정지표들을 계산하고 있었다. <표 1>과 같은 펀드단위에 따라 통합재정규모, 국가채무, 통합재정수지 등을 평가하고 있었던 것이다.

재정범위를 제도단위 기준의 일반정부로 개편하면 기존의 국가채무 지표는 설득력이 떨어진다. 옥동석(2007)은 이 점을 강조하며, 우리나라 정부가 사용하는 국가채무(National Debt)는 OECD가 사용하는 ‘일반정부 총금융부채(General Government Gross Financial Liabilities)’와 서로 다른 개념임을 지적하였다. 국가채무와 달리 ‘일반정부 총금융부채’는 그 대상범위와 대상항목이 훨씬 더 포괄적으로 정의되기 때문에, 우리나라도 이를 시급히 평가하여 여타 선진국들과 동등하게 비교해야 한다고 주장하였다. 제도단위를 기준으로 할 때 ‘일반정부’는 일반회계, 특별회계, 기금뿐만 아니라 준정부기관 전체를 포함하기 때문에 국가채무의 ‘국가’ 범위보다 훨씬 더 넓다. 또한 총금융부채는 우발채무와 충당금을 제외한 부채 전체 금액을 의미하기 때문에 국채, 차입금, 국고



채무부담에 한정된 채무의 개념보다 훨씬 더 넓다.

2008년 여야 간에 정권교체가 이루어지면서 ‘국가채무’ 통계의 처리가 재정 전문가들 사이에 초미의 관심사가 되었다.<sup>19)</sup> 2000년 당시 국가채무 논쟁을 주도하였고, 2006년 재정범위 논쟁에서 중앙일보를 적극 지원하였던 한나라당이 집권하면서 재정범위는 국제기준에 따라 제도단위로 전환될 것이 기대되었다. 이러한 기대에 부응하여 기획재정부는 한국행정연구원에 ‘새 정부 초기의 여건분석을 위한 재정지표 검토’ 연구용역을 의뢰하였는데, 이 보고서는 국가채무 지표의 원칙과 기준을 다시 마련할 필요성을 인정하였다(박경돈 외(2008)). 이와 거의 동시에 국무조정실 경제인문사회연구회의 협동과제로 추진된 연구과제, 「경제·사회환경 변화에 대응한 국가채무 관리방안」에서도 ‘우리나라의 국가채무는 국제기준에 따른 부채의 범위와 배치되는 문제가 있다’는 사실을 인정하며 공공부문 내에서 쟁점이 될 수 있는 채무항목들을 논의하였다(박형수외(2008)). 그런데 이들은 대체적으로 정부회계에 발생주의 기준이 도입되면 국가간 재정관행의 차이가 해소될 것으로 판단하고 있는데, 국가채무 논란의 핵심은 재정범위 설정에 있으며 발생주의와는 깊은 관계가 없다.

국가채무에 대한 행정부의 다소 소극적인 행태와는 달리, 2008년 국회 예산결산특별위원회 위원장으로 선임된 이한구 의원은 여전히 이 문제에 대해 적극적이었다. 국회의 적극적인 자료협조에 힘입어 옥동석(2009)은 2007년말 기준 국제기준에 의한 ‘일반정부 총금융부채’를 보다 정교하게 추정하였다.<sup>20)</sup> 그 결과는 <표 5>와 같이 요약될 수 있는데, 여기서는 우리나라의 국가채무와 ‘일반정부 총금융부채’의 차이를 크게 다섯 가지 항목으로 파악하였다. 첫째, 특별회계와 기금에서 채무(debt)가 아닌 부채(liabilities)를 모두 파악하였다(표의 A와 B). 둘째, 중앙정부의 준정부기관들을 나뉠대로 유형화하여 이들의 전체 부채를 파악하고자 하였다(표의 C). 셋째, 지방정부의 준정부기관들을 나뉠대로 파악하고자 하였다(표의 D). 넷째, 금융리스로 간주될 수 있는 사회기반시설 민간투자사업의 부채를 파악하였다(표의 E). 다섯째, 공기업의 준재정활동을 어림잡아 제시하였다. 이들 다섯 가지 항목을 기존의 국가채무에 모두 합한 후, ‘일반정부 총금융부채’는 OECD 평균치 70%대에 이미 육박하고 있음을 강조하였다.

<표 5>의 결과는 정치적 논쟁으로 비화되기 시작하였다. 민주노동당의 이정희 의원은 2009년 4월 8일 국회 본회의 경제분야 대정부 질문에서 OECD 국가의 부채비율은 우리나라의 국가채무 비율과 그 개념이 다른 것이라고 지적하였다. 기획재정부 장관은 “과장이 있었다면 의원의 말을 참고해서 수정해야 한다고 본다”고 대답하면서 기획재정부는 제도단위를 기준으로 재정범위를 수정하고 그에 따라 국가채무를 다시 평가하는 작업을 위해 T/F팀을 구성하였다. 2009년 4월경 구

19) 이원희(2008)는 일반 독자들을 대상으로 다양한 재정현안들을 체계적이고도 쉽게 설명하고 있는데, 재정규모와 재정범위에 대한 논쟁의 해결을 기대하고 있다.

20) 300여개를 상회하는 공공기관들과 정부(일반회계, 특별회계, 기금)의 내부거래를 일일이 제외하는 것은 ‘일반정부 총금융부채’ 추정의 가장 어려운 난점이다.

성된 T/F팀은 통합재정통계, 국가채무통계, 한국은행 국민계정통계의 작성범위를 일원화하는 문제를 2010년 10월 현재까지 장고(長考)를 거듭하고 있다.

〈표 5〉 2007년말 기준 정부부채의 추정

구 분		금 액	대GDP 비율	대GDP 비율(누적)
정부발표 국가채무		298.9	33.2	33.2
	중앙정부	289.1		
	지방정부	19.1		
	지방정부의 대 중앙정부 채무	9.3		
중앙정부 특별회계 전체의 부채(A)		41.7	4.6	37.8
중앙정부 기금 전체의 부채(B)		88.5	9.8	47.6
중앙정부 준정부기관의 부채(C)		68.6	7.6	55.2
	준정부기관 247개인 경우(C-1)	68.6		
	준정부기관 251개인 경우(C-2)	287.9		
	준정부기관 269개인 경우(C-3)	375.1		
	준정부기관 275개인 경우(C-4)	403.6		
지방정부 준정부기관의 부채(D)		21.9	2.4	57.6
정부부문 전체의 민간투자사업 부채(E)		20.6	2.3	59.9
준재정활동의 거래재설정		148.2	16.4	76.3
	통화안정증권	150.3	(16.7)	-
	주요 공사의 대민간 채무	146.1	(16.2)	-
국제비교를 위한 일반정부 총금융부채		688.4	76.4	76.4

주1) 기금 전체의 부채(B)에는 기술신용보증기금, 신용보증기금, 주택금융신용보증기금, 예보채권상환기금, 부실채권정리기금, 정보통신진흥기금 등이 제외되어 있는데, 이들은 표에서 준정부기관(C-1)에 포함되어 있다.

주2) 준정부기관 C-1 은 공공기관 315개에서 주식회사형 공기업 40개, <표 4>의 공기업 24개, 산업은행, 수출입은행, 중소기업은행, KBS를 제외한 247개를 말한다.

주3) 준정부기관 C-2 는 C-1에서 산업은행, 수출입은행, 중소기업은행, KBS의 4개 기관을 추가하였다.

주4) 준정부기관 C-3 은 C-2에서 <표 4>의 준시장형 공기업 18개를 추가하였다.

주5) 준정부기관 C-4 는 C-3에서 <표 4>의 시장형 공기업 6개를 추가한 것으로, 여기서는 상법상의 주식회사형 기업 40개만을 공기업으로 인정하였다.

주6) 지방정부 준정부기관의 부채(D)는 111개의 지방공사와 지방공단단을 포함한 반면, 지방정부의 특별회계와 기금의 부채는 자료 취득의 한계로 여기서 제외되었다.

주7) 최소운영수입이 보장되는 BTO사업에 대해 약 10조원, 그리고 BTL에 대해 약 10조 6천억원을 금융리스형 부채로 간주하였다.

주8) 준재정활동의 거래재설정 금액은 별다른 근거없이 대략 1/2로서 인정하였다.

자료: 옥동석·하윤희(2009) 참조.

2010년에는 국가채무의 관리방안에 대한 두 편의 주목할만한 보고서가 발간되었다. 하나는 국회 예산결산특별위원회 용역보고서 형태로 발간된 소일섭(2010)인데, 이 보고서는 미공개 자료를 포함하여 조세연구원의 보고서를 주로 참조한 것으로 보인다. 보고서는 공적연금, 민간투자사업,

신용보증제도의 보증채무, 공기업 등 공공기관 채무, 예금보험기금, 통안증권, 남북협력기금, 지방 정부 채무 등을 항목별로 구분하여 중장기적인 예측과 평가를 시도하였다. 그리고 공적연금(국민 연금, 공무원연금, 사학연금)의 미적립부채와 부채비율 200%를 초과하는 5개 공기업(가스공사, 지역난방공사, LH공사, 감정원, 방송광고공사)의 부채 합을 2009년말 기준 429.6~454.1조원 (GDP대비 40.4~42.7%)으로 추정하며, 이들이 국가채무 규모 359.6조원(GDP대비 33.8%)을 상 회하고 있음을 경고하였다.<sup>21)</sup>

또 다른 하나는 한국경제연구원에서 발간한 조경엽 외(2010)를 들 수 있다. 보고서는 국가채무 의 규모와 경제위기는 비례하지 않는다는 사실을 강조하며, 국가채무가 경제위기를 초래하는 본 질적 요인들을 설명하고 있다. 즉 국가채무에 따른 진정한 위기는 정부 통계 및 정책의 낮은 신뢰, 국가채무의 구성요인(외국인 보유비율 및 외화표시 국가채무 비중), 만성적 경상수지 적자, 낮은 저축률, 낮은 세입기반, 경제구조의 취약성 등 다양한 요인이 복합적으로 작용한 결과임을 지적하 였다. 특히 2010년 재정위기를 겪은 그리스 정부를 예시하며 그리스 신 정부의 재정적자 상향발 표, 유럽통계청의 재정통계 실사 등으로 이어진 재정통계와 정부의 신뢰성 하락을 유념해야 함을 강조하고 있다.

## 4. 제도단위 전환과 정부부채: 주요 논점

### 1) 준정부기관과 공기업의 구분

현재 우리나라 정부는 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’에 따라 공공부문에 포함되는 공공기관들 을 총괄적으로 파악하고, 또 이들을 일반정부에 포함되는 준정부기관과 공기업으로 구분하고 있 다. 100여개 공공기관의 분류 내용은 <표 4>와 같은데, 그 나머지 200여개 기관(소위 기타 공공 기관)들에 대한 분류가 추가적으로 이루어져야 할 것이다. 그리고 특별회계와 기금에 대해서도 기 업 또는 준기업을 구분해냄으로써 공기업 부문을 분류해야 할 것이다. 공기업 부문에 포함되는 특 별회계와 기금을 제외한 나머지는 모두 일반정부에 포함되어야 할 것이다. 특별회계, 기금 및 공 공기관들을 일반정부와 공기업으로 구분함에 있어 제기되는 쟁점들은 다음과 같이 정리될 수 있 다.

첫째, 공공부문에 포함되는 제도단위들을 망라하여 파악하는 체제가 구비되어 있는지를 검토해 야 한다. 현행 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 제4조는 정부소유와 정부통제의 다양한 기준들을 제 시하며 기획재정부 장관이 공공기관들을 지정하도록 규정하고 있다. 그런데 이 법률은 공공기관

21) 소일섭(2010)은 2010년 기준 국민연금의 미적립부채를 GDP대비 12.1%, 공무원연금의 미적립부채를 GDP 대비 14.0%, 사학연금의 미적립부채를 GDP대비 0.4%로 파악하였다. 그런데 <표 5>에서 이들 내용이 포함 되지 않았지만 국민연금을 제외한 공무원연금, 군인연금, 사학연금의 미적립부채는 ‘일반정부의 총금융부채’ 에 포함될 가능성이 매우 높다.

의 관리운영에 초점을 맞추고 있어 공공기관의 총괄적 관리체제에 포함되는 것이 적절하지 않은 기관들은(예컨대 한국방송공사 등) 공공기관 지정에서 제외되고 있다. 그러나 재정통계 또는 공공 부문 전반의 통계를 산출함에 있어서는 이들 공공기관도 포함되는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 일반정부에 포함되는 제도단위와 공기업에 포함되는 제도단위를 구분하는 기준은 ‘경제적으로 유의한 가격(economically significant prices)’인데, 이는 당해 제도단위의 생산원가 회수 방법, 의사결정의 자주성(autonomy) 등을 종합적으로 감안하여야 한다. 일반적으로 생산원가의 회수방법은 매출수입(price-payer)과 정부지원(tax-payer)으로 구분할 수 있는데, EU에서는 매출수입 보전을 50%와 함께 정부보증, 의사결정 거버넌스, 사업내용 등 다양한 기준들을 종합적으로 감안하여 판단하고 있다.<sup>22)</sup> 따라서 우리나라에서도 IMF, EUROSTAT 등의 자문과 협력 하에 이들의 구분을 체계적으로 수행하는 것이 바람직할 것이다.

매출수입으로 50% 이상을 회수하는 것은 경제적으로 유의한 가격이 되기 위한 최소한의 전제 조건이며 상당한 정도의 자주성(autonomy)을 추가로 감안해야 할 것이다. 2008년 SNA 지침에 의하면, 당해 기관의 예산제약이 엄격한 공공기관은 공기업이 되고, 상당한 재정지원과 정부보증 그리고 다양한 거버넌스를 통해 정부가 통제하여 예산제약이 느슨한 공공기관은 준정부기관이 된다. 따라서 특정 공공기관에 대해 행사하는 정부의 소유권 기능이 상법에 규정된 주주의 권한 범위를 벗어나 있다면, 준정부기관으로 간주하는 것을 심각하게 고려해야 할 것이다. 또한 특별한 입법에 따라 설립·운영되는 특수법인에 대해서는 암묵적으로 정부보증이 있는 것으로 간주되어 과산위험(또는 도산위험)에 따른 자기조정력에 상당한 한계가 있다. 더구나 특수법인의 운영에 정부가 오랫동안 다양한 개입과 통제를 해 왔다면 정부는 재정적 책임을 면하기 어려울 것이다. 이러한 경우에서도 준정부기관으로 간주할 필요가 있다.

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 공기업이라 말하기 어려울 것이다. 오히려 일반정부의 성격이 강하다고 보는 것이 합당할 것이다<sup>23)</sup>. ‘국가’의 지분이 사실상 100%이며, 더구나 법률에 따라 민간부문에서 출자할 수 있는 기회가 봉쇄되어 있다면 영리법인으로서의 성격도 희박하다. 이와 같이 준정부기관과 공기업의 구분은 종합적으로 판단되어야 한다. ‘매출액/생산원가’ 비율 뿐만 아니라 공공기관의 지배구조, 사업내용, 적자보전의 형태, 정부의 실질적 관여 정도 등을 종합적으로 판단해야 한다.

셋째, 자주성의 조건은 당해 제도단위가 금융활동에 종사하는 경우에는 보다 엄격하게 적용되

22) 옥동석(2009)의 <부록 1>과 <부록 2>는 유럽통계청이 50%기준과 함께 의사결정의 자주성 등 다양한 기준을 복합적으로 감안하여 판단한다는 사실을 보여주고 있다.

23) EUROSTAT(2004c)는 정부지분이 100%에 가까운 공기업은 영업이윤 제고에 상당한 영향을 주는 민간투자가 존재하지 않기 때문에 일반정부에 포함시킬 것을 적극 권고하고 있다.

어야 한다. UN의 SNA 지침은 금융성 활동에 대해 자기책임성 기준이 중요함을 지적하고 있다. 금융중개란 자신의 책임으로 위험을 스스로 부담하며 금융거래를 수행하는 것이기 때문에, 정부가 정부의 책임으로 수행하는 금융성 활동은 금융중개라기보다는 정책수행의 과정으로 보는 것이 타당할 것이다. 이러한 내용은 2001년 GFSM에서 구체적인 활동을 언급하는 형태로 강조되었다. 일반정부에서 소요하는 자금을 조달하고 대출하는 기능을 주로 수행하는 기관은 금융공기업이 아니라 일반정부로 분류되어야 하고, 또 정부통제하에서 이루어지는 중앙은행의 외환관리 기능은 일반정부로 분류되어야 한다고 구체적으로 지적하였다. 이들은 금융성 활동의 자기책임성을 강조하는 사례로 볼 수 있다.

2002년 발간된 EU의 MGDD 지침 역시 금융성 활동에 대해 각별한 주의를 당부하고 있다. 정부의 요구에 따라 금융부실을 처리하는 공공기관은 일반정부로 분류되어야 하고, 정부가 100% 지분을 소유하는 기관도 일반정부로 분류되어야 함을 적극 검토할 것을 요구하고 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.<sup>24)</sup>

금융성 활동에서 자기책임성 기준이 매우 중요하다는 사실은 2008년 SNA 개정지침에서도 다시 한 번 확인되었다. 공공기관이 비록 금융성 활동에 종사한다고 하더라도 그 자신의 책임과 위험 하에서 이루어지는 것이 아니라면 일반정부로 분류되어야 한다. 이들은 이윤동기에 따라 활동하는 금융기업과 다른 방식으로 시장상황에 반응하기 때문에 정책적 기능이 강한 일반정부가 되는 것이다. 특히 ‘강력한 재정지원 하에서 실질적으로 정부를 대신하여 활동하기 때문에 위험수준이 낮은 구조조정기관(restructuring agency)’은 일반정부로 분류해야 한다.<sup>25)</sup>

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.

## 2) 준기업 활동과 준재정 활동

준정부기관과 공기업을 구분하는 것은 정부의 활동 중에서 정책활동과 영업활동을 구분하고자 하기 때문이다. 그런데 경우에 따라서는 정부행정기관 또는 준정부기관 내에서 영리적 성격의 사업들이 수행될 수도 있다. 이들이 속한 제도단위가 전체적으로 일반정부로 분류되어 재정활동으

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

25) UN(2008), 2008년 SNA 지침의 문단 22.47~22.50 참조.

로 간주되지만, 그 중요성과 성격을 면밀히 분석할 때 재정활동으로 보기 어려운 경우가 있는 것이다. 이러한 사업을 재정활동과 구분하기 위하여 준기업(quasi-corporations)으로 부르는데, 이는 비록 제도단위의 요건은 완벽하게 갖추고 있지 않지만 공기업으로 간주할 수 있도록 하고 있다. 반면 공기업이 수행하는 정책적 활동도 구분할 필요가 있는데, 이는 준재정활동(quasi-fiscal activities)이라 불리는데 정부의 재정활동과 재정규모에 포함되어야 할 것이다.

2008년 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 있다.<sup>26)</sup> 이에 대해서는 판단이 필요하겠지만 준기업으로 분류되기 위해서는 그 규모와 중요성이 상당한 수준에 달해야 할 것이다.

정부의 재정활동을 파악하기 위해 정부행정기관 또는 준정부기관 내의 기업활동을 준기업으로 구분하는 것과 마찬가지로, 재정활동을 가능한 정확하게 파악하기 위해서는 준재정 활동도 파악해야 한다. 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 있다.<sup>27)</sup> 행정체계상의 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 재설정’이란 방법을 활용하여 이를 구분 인식하고 있다. 특히 MGDD 지침에서 법률 또는 설립근거법에 의해 정부가 보증한 (단발적으로 의회에서 승인되는 보증과 달리) 공기업 채무를 정부부채에 포함시키도록 한 것도 준재정 활동의 인식으로 이해할 수 있을 것이다.

그런데 2007년 IMF에서 발간된 ‘재정투명성 지침(Manual on Fiscal Transparency)’은 준재정 활동을 명시적으로 언급하며 재정범위와 재정지표 산정에서 이들을 인식할 필요성을 강조하였다.<sup>28)</sup> 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 인식

---

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

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

28) IMF(2007), 문단 47~50 참조.

은 SNA 지침에도 영향을 주어, 2008년 SNA 지침의 문단 22.3에서 준재정활동이 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.

재정투명성 지침은 준재정활동을 재정범위에 포함시켜야 할 중요성을 네 가지 관점에서 설명하고 있다.<sup>29)</sup> 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.

### 3) 민관협력사업

민관협력사업(PPP, Public-Private Partnerships)은 전통적으로 정부가 제공하였던 사회기반시설과 서비스를 민간부문이 공급하는 장기계약을 의미한다.<sup>30)</sup> 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.

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. 2004년에 발간된 보완기준 ‘정부와 비정부기관 사이의 장기계약’에서는 민간기업이 자금을 조달하여 건설한 사회기반시설이 금융리스로 간주될 수 있다는 사실을 지적하고 있다(Eurostat(2004c) 참조). 자산에

29) IMF(2007), 문단 194 참조.

30) IMF(2007), 문단 92 참조.

대한 임대 또는 리스는 금융리스(finance lease)와 운영리스(operating lease)로 구분되는데, 금융 리스는 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.

MGDD지침은 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 받지 않고 이러한 제3자 수입이 상당 부분을 차지하고 있다면 운영리스가 된다.

MGDD 지침은 이러한 사항들을 종합적으로 정리한 후, 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 있다.<sup>31)</sup> 민관협력사업이 금융리스로 처리되면, 당해 사회기반시설은 정부의 비금융자산이 되고 동시에 민간사업자의 정부에 대한 추정 용자금은 정부의 부채로 기록될 것이다. 여기서 추정 용자금은 정부가 민간사업자에게 지급해야 할 미래의 모든 지급금을 추정하여 합산한 금액으로 생각될 수 있을 것이다.

민관협력사업에 대한 유럽통계청의 회계처리 기준은 2007년에 발간된 IMF의 재정투명성 지침에서 비판을 받고 있다. “(유럽통계청의) 기준은 민관협력사업의 자산을 민간부문으로 간주하는데 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 필수적인 사회기반시설 서비스를 제공해야 한다는 정치적 압력 때문에, 정부는 계약상의 위험보다 더 많은 위험을 실질적으로 부담하게 될 것이다”.<sup>32)</sup>

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 정부통제의 정도’와 건설위험을, 후자는 공급위

31) Eurostat(2004c) 참조.

32) IMF(2007), 문단 96과 문단 97 참조.



험, 수요위험, 잔여가치와 진부화에 따른 위험, 가용위험 등을 포함하고 있다.<sup>33)</sup>

우리나라의 대표적인 민관협력사업으로는 사회기반시설에 대한 민간투자사업을 들 수 있다. 우리나라 민간투자사업이 금융리스로 간주되어야 할 것인지 여부를 판단하기 위해서는 개별 사업의 실시협약을 분석해야 한다. 수익형 민자사업(BTO)의 경우 민간사업자의 건설비에 대한 정부보증 여부, 매수청구권과 해지시지급금의 내용, 최소운영수입의 보장 정도 등에 따라 정부의 위험부담과 금융리스 여부가 판단될 수 있을 것이다. 반면 임대형 민자사업(BTL)에서는 시설물 준공과 동시에 주무관청에 귀속되고, 정부는 당해 시설물을 활용하여 공공서비스를 생산 제공하고 민간 사업시행자는 시설물에 임대료 성격의 금전을 제공하게 된다. 이는 정부가 시설물의 운영에 관한 책임을 부담하는 것을 의미하여 시설물의 수요위험과 가용위험을 정부가 모두 부담하는 것이라 할 수 있다.<sup>34)</sup>

## 5. 맺음말

시장경제가 지속가능하기 위해서는 개별 경제활동의 총합이 국민경제의 한정된 자원 역량을 벗어나지 않아야 한다. 가계의 소비활동은 소득제약을, 기업의 생산·투자활동은 조달가능한 자금 제약을, 정부의 정책사업은 재정수입의 제약을 벗어나지 않을 때 국민경제는 지속가능하다. 만약 이들이 자신의 자원제약을 초과하는 과도한 활동을 수행하면 언젠가 파국을 맞이할 것이고 이러한 파국은 국민경제에 연쇄적 재앙을 불러일으킬 것이다.

자율적인 경제활동을 보장하고 장려하는 시장경제는 이와 같은 연쇄적 재앙을 방지하기 위하여 개인과 기업이 자신의 자원제약을 직시하도록 파산제도를 도입하였다. 가계이건 기업이건 자신의 예산제약을 초과하는 경제행위를 계속하면 파산할 수 있고, 파산한 가계와 기업은 정상적 경제사회 활동을 할 수 없어 막대한 피해를 입는다. 파산제도가 없었다면 국민경제의 자원이 한정되어 있음을 망각하여 과도하고도 무리한 선택이 이루어질 것인데, 자본주의 시장경제가 모든 자원을 통제하는 사회주의와 달리, 호황과 불황을 반복하는 경기변동에 시달리는 이유도 바로 여기에 있다.

그런데 개인, 기업과 달리 정부에는 파산제도가 없다. 정부에게는 강제력이라는 수단이 있어 조세수입과 발권력을 원하거니와 얼마든지 활용할 수 있기 때문이다. 그러나 한정된 자원이 없으면 합리적 선택도 없다는 진리는 정부에서도 그대로 적용된다. 정부의 과도한 정책사업을 견제하고 국민경제의 지속가능성을 높이는 유일한 길은 정부와 공공부문의 예산제약을 엄격하게 하는 것이다. 정부의 예산계약은 정부지출, 재정적자, 정부부채, 정부순자산, 준재정활동(공기업을 통한

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

34) 2010년 5월 '사회기반시설에 대한 민간투자법'이 개정되어 임대형 민자사업에 대해 향후 5년간의 정부지급금 추계서가 작성되어야 한다. 이러한 정책변화는 민간투자사업 재정지원에 대한 투명성을 제고하기 위한 진전된 노력이라 할 수 있다.

정부의 정책사업) 등에 대해 엄격한 준칙을 확립하는 것이다.

사실 우리나라는 1997년의 외환위기와 2008년의 세계적 금융위기를 극복하는 과정에서 전통적인 재정수지 균형의 원칙을 폐기하였다. 많은 재정 전문가들이 우리나라의 재정건전성을 우려하는 이유는 정부가 재정준칙으로서 예산제약을 엄격하게 하는 일을 적극적으로 하지 않기 때문이다. 재정정책에 대한 정치인들의 주된 관심이 재정의 중장기적 지속가능성을 제고하는 일보다 경기조절이라는 단기 목표에 매몰되는 경향이 점차 강화되고 있다. 정치적 요구에 부응해야 하는 관료들도 점차 재정의 지속가능성을 형식적으로 제기하는 것처럼 보인다. 공공기관과 공기업을 통한 정책사업에 체계적인 제어장치가 없으며, 연금제도 등 미래세대로 재정부담을 전가하는 각종 정책들이 심각하고도 진지하게 국민들에게 이슈로 제기되지 않는다.

국민 모두가 공감하고 여야 정치인들이 모두 수긍할 수 있는 정부의 예산 제약, 즉 재정준칙을 마련하는 것은 재정운용의 가장 핵심적 과제라 할 수 있다. 이러한 예산 제약이 명확할 때 국가가 국민들에게 해 줄 수 있는 일과 해 줄 수 없는 일을 구분할 수 있고, 또 여야 간에 정치적 입장이 어떻게 다른지를 명확하게 파악할 수 있다. 국가채무와 정부부채의 논란을 해결하는 일은 예산 제약을 명확하게 하는 가장 중요한 일이다. 정부부채, 그 논란을 확산 증폭시키지 않고 수렴하는 길로 관리하기 위해서는 단계별 쟁점들을 해결해야 한다. 그리고 이러한 쟁점들을 해결하기 위해서는 많은 전문가와 학자들의 합리적인 판단이 모아져야 할 것이다.

## ■ 참고문헌

- 고영선 · 허석균 · 윤희숙 · 이주호 · 옥동석 · 이명현 (2004), 「재정운영시스템의 개선: 중기재정관리체계, 성과관리, 재정투명성」, 선진재정시스템 구축을 위한 국제기구와의 공동 정책연구, 기획예산처 연구용역 보고서, 한국개발연구원.
- 국회예산정책처 (2009), 「‘국가채무관리계획’ 분석, 2010년도 예산안」, 2009년 11월.
- 박경돈 · 유지영 · 박정수 · 김재훈 · 김상현 (2008), 「새 정부 초기의 여건분석을 위한 재정지표 검토」, 기획재정부 용역보고서, 한국행정연구원, 2008년 8월.
- 박형수 · 박기백 · 송호신 · 성승제 · 김준교 · 이항용 · 김명직 · 윤영진 · 김 혁 · 이경섭 · 박정수 · 김소영 · 김성현 · 선정훈 (2008), 「경제 · 사회환경 변화에 대응한 국가채무 관리방안」, 경제인문사회연구회 협동연구총서 08-20-01, 한국조세연구원, 2008.
- 소일섭 (2010), “국가채무관리 강화방안에 관한 연구,” 정책연구 개발과제, 국회예산결산특별위원회.
- 심혜정 (2010), “외평기금 이자비용 처리문제로 본 통합재정통계의 문제점 및 개선방안,” 『경제현안분석』, 제52호, 국회예산정책처.
- 옥동석 (1997), “공공부문과 국가재정의 범주: 현황, 문제점 및 개선방향,” 『재정논집』, 제12집 제2호, 한국재정학회.
- 옥동석 (2007), “재정지표로서의 국가채무와 정부부채,” 『재정논집』, 제22집 제1호, 한국재정학회.
- 옥동석 · 하윤희 (2009), “정부부채의 추정: 개념, 쟁점 및 향후 과제,” 『규제연구』, 제18권 제1호, 한국규제학회 · 한국경제연구원.
- 옥동석 (2009), 「재정지표와 재정범위 그리고 중앙은행」, 한국조세연구원 (2010년 발간).

- 육동석 (2010), “공공기관 관리의 이론과 실제: 거래비용에 근거한 개념적 분석,” 『규제연구』, 제19권 제1호, 한국 규제학회·한국경제연구원.
- 이원희 (2008), 「시민이 챙겨야 할 나라 가계부」, 우리시대희망찾기 02, 희망제작소 프로젝트, (주)창비.
- 조경엽 · 안순권 · 변양규 · 설 윤 · 김창배 · 황상현 (2010), 「국가채무 관리, 어떻게 해야 하나?」, 정책연구 2010-09, 한국경제연구원 (2010년 발간예정).
- Chesson, Adrian and Fenella Maitland-Smith (2006), “Including Finance Lease Liabilities in Public Sector Net Debt: PFI and other,” *Economic Trends*, 636, November 2006, Office for National Statistics, UK.
- EUROSTAT (1996), *European System of Accounts*, European Commission.
- EUROSTAT (2002), *ESA Manual on Government Deficit and Debt*, European Commission.
- EUROSTAT (2003a), “ESA95 Manual on Government Deficit and Debt: Capital Injections(Part II, chapter 3),” European Commission.
- EUROSTAT (2003b), “ESA95 Manual on Government Deficit and Debt: Securitisation Operations Undertaken by General Government (Part V),” European Commission.
- EUROSTAT (2004a), “Classification of Funded Pension Schemes and Impact on Government Finance,” 2004 edition, *ESA Manual on Government Deficit and Debt*, European Commission.
- EUROSTAT (2004b), “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.
- EUROSTAT (2004c), “Long Term Contracts between Government Units and Non-Government Partners (Public-Private Partnerships),” 2004 edition, *ESA Manual on Government Deficit and Debt*, European Commission.
- IMF (1986), *A Manual on Government Finance Statistics*.
- IMF (2001), *Government Finance Statistics Manual*, 2001, International Monetary Fund (한국어 번역본, 재정 경제부, 2001년 발간).
- IMF (2007), *Manual on Fiscal Transparency*, Fiscal Affairs Department.
- IMF (2009a), *The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis*, Fiscal Affairs, Department, March 6.
- IMF (2009b), *Companion Paper – The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis*, Fiscal Affairs Department , March 6.
- Mowl, Colin and Philippa Todd (1990), “Central Government Funds and Accounts and the Central Government Borrowing Requirement,” Treasury Working Paper No. 57, June 1990, HM Trearuy, UK.
- ONS (2005), “Government and Public Sector Debt Measures,” Office of National Statistics, UK.
- 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, 1993.
- UN (2008), *System of National Accounts 2008*, 2008.

**<부록 표> 한국은행의 일반정부 포괄범위**

구분		포괄범위	
중앙정부	일반회계	조달청, 특허청을 제외한 모든 중앙 행정부서	
	특별회계	재정용자, 국유재산관리, 농어촌구조개선, 농어촌특별세관리, 교통시설, 등기, 교도작업, 에너지 및 자원사업, 환경개선, 국립의료원, 국가균형발전, 자동차교통관리개선, 특허관리, 책임운영기관	
	기금회계 (25개)	대외경제협력기금, 공공자금관리기금, 남북협력기금, 방위산업육성기금, 군인복지기금, 원자력연구개발기금, 과학기술진흥기금, 청소년육성기금, 관광진흥개발기금, 문화산업진흥기금, 농수산물가격안정기금, 농지관리기금, 정보화촉진기금, 국민건강증진기금, 한강수계관리기금, 여성발전기금, 순국선열·애국지사사업기금, 장애인고용촉진 및 직업재활기금, 금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 영산강·섬진강수계관리기금, 방송발전기금, 수산발전기금, 축산발전기금, 보훈기금 등	
지방정부	일반회계	특별시, 광역시, 도본청, 시, 군, 구 모든 지방행정부서	
	기타특별회계	특별시, 광역시, 도본청, 시, 군, 구 모든 지방행정부서	
	교육비특별회계	서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주도 교육청	
사회보장제도		국민연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험기금, 임금채권보장 기금, 국민건강심사평가원, 국민건강보험관리공단, 국민연금관리공단, 근로복지공단	
공공기관	중앙정부	연구소 (53개)	과학기술정책연구원, 광주과학기술원, 광주전남발전연구원, 교통개발연구원, 국토연구원, 대구경북개발연구원, 대외경제협력정책연구원, 산업연구원, 서울시정개발연구원, 에너지경제연구원, 충남발전연구원, 충북개발연구원, 통일연구원, 한국개발연구원, 한국건설기술연구원, 한국과학기술연구원, 한국과학기술원, 한국과학기술정보연구원, 한국문화관광정책연구원, 한국교육개발원, 한국기계연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국노동교육원, 한국노동연구원, 한국농촌경제연구원, 한국법제연구원, 한국보건사회연구원, 한국생명공학연구원, 한국생산기술연구원, 한국식품개발연구원, 한국신발피혁연구소, 한국에너지기술연구소, 한국여성개발원, 한국원자력연구소, 한국자치경영평가원, 한국전기연구원, 한국전자통신연구원, 한국정신문화연구원, 한국조세연구원, 한국지방행정연구원, 한국지질자원연구원, 한국천문연구원, 한국청소년개발원, 한국표준과학연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구소, 한국해양연구원, 한국행정연구원, 한국형사정책연구원, 한국화학연구소, 정보통신정책연구원, 한국철도기술연구원, 한국해양수산개발원
		공단 (9개)	국립공원관리공단, 대한법률구조공단, 에너지관리공단, 중소기업진흥공단, 한국보훈복지공단, 한국산업안전공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용촉진공단, 환경관리공단
		기타 (9개)	한국과학재단, 한국국제교류재단, 한국소비자보호원, 한국원자력안전기술원, 한국학술진흥재단, 한국보건산업진흥원, 한국산업기술평가원, 한국직업능력개발원, 수도권매립지관리공사
	지방정부	연구소 (7개)	강원발전연구원, 경기발전연구원, 경남발전연구원, 대전발전연구원, 부산발전연구원, 제주발전연구원, 울산발전연구원

자료: 한국은행 내부자료(2004년).