

발간등록번호

31-9700232-000435-10

nabo

| 2010년도 예산안 |

「국가채무관리계획」 분석

National Assembly Budget Office

2009. 11



국회예산정책처
National Assembly Budget Office

2010년도 예산안
「국가채무관리계획」 분석

2009. 11



2010년도 예산안
「국가채무관리계획」 분석

2009. 11

이 보고서는 국회예산정책처법 제3조의 규정에 의거 작성되었으며,
국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통해 보실 수 있습니다.

발 간 사

최근 글로벌 금융위기에 대응하여 재정정책을 확장적으로 운용하는 과정에서 재정적자 규모가 증가하고 국가채무 규모도 「2009년도 예산안 국가채무관리계획」상의 계획치를 초과하였습니다. 국가부채의 증가는 중·장기적으로 한국경제의 불안요인이 될 수 있습니다. 더욱이 잠재성장률의 저하로 인한 세입기반의 약화와 저출산·고령화 및 국가균형발전지출 등 재정소요 증대 전망이 향후 국가채무의 증가요인으로 작용할 것이라는 점에서 국가채무관리의 중요성은 더해지고 있습니다.

그동안 행정부는 예산안 심의자료 및 부속서류의 형태로 두 차례의 국가채무관리계획을 수립·제출하였으며, 금번에 2010년도 예산안과 함께 세 번째로 국회에 「국가채무관리계획」을 제출하였습니다.

국회예산정책처는 이에 대해 국가재정운용계획 및 예산안의 심의 시 「국가채무관리계획」도 함께 심의함으로써 재정운용에 대한 종합적인 심의가 이루어질 수 있도록 「국가채무관리계획 분석」보고서를 발간하였습니다. 본 보고서는 이 같은 배경에서 국가채무 범주의 정당성에 대한 논의를 포함하여 국가채무관리계획이 우리의 경제현황과 재정여건 등을 감안하여 바람직한 방향으로 수립되었는지를 살펴보고, 중기적으로 재정이 지속가능한 수준인지를 검증하기 위한 목적에서 작성되었습니다.

국회예산정책처는 객관성을 바탕으로 양질의 분석결과를 제공하고자 최선의 노력을 다하고 있습니다. 아무쪼록 본 보고서가 국회의원의 의정 활동에 많은 도움이 되기를 바랍니다.

2009년 11월

국회예산정책처장 신해룡

〈 목 차 〉

요 약 / 3

I. 「국가채무관리계획」 분석의 개요

1. 분석의 의의	25
2. 「2010년도 예산안 국가채무관리계획」의 모습	27
가. 국가채무 현황	28
나. 국가채무 차입·상환 실적 및 추정액	29
다. 국가채무 부문별 관리계획	32
라. 이자비용	34

II. 국가채무의 현황 및 추이 분석

1. 국가채무의 범위와 종류	37
가. 국가채무의 범위	37
나. 국가채무의 종류	38
2. 국가채무의 현황 및 추이 분석	40
가. 국가채무 현황 및 추이	40
나. 국가채무 증가요인 분석	42
다. 평가	45
3. 2009~2013년 중 국가채무 전망	48
가. 「2010년도 예산안 국가채무관리계획」상 국가채무 전망	48

나. 국가채무 증가요인 분석	50
다. 국회예산정책처 국가채무 전망	51

III. 재정의 지속 가능성 검토

1. 조세격차 지표의 개념	59
2. 재정정책 지속가능성 검정을 위한 시나리오 설계	60
3. 재정의 지속가능성 검정 결과	62

IV. 국가채무관리계획 평가 및 개선과제

1. 그 동안의 「국가채무관리계획」 운영 평가	77
2. 국가채무의 수준 및 채무위험 관리	79
3. 국제기준에 따른 국가채무기준의 정립 -GFSM 2001로의 개편	83
가. 국가채무에 대한 국제기준	83
나. 국가채무 기준정립-GFSM 2001에 따른 일관된 기준의 정립	91
4. 재정위험에 대한 국회보고 필요	93
5. 공공부문에 대한 통계작성 필요	97

부 록 /101

〈표 목차〉

[표 1] GDP 대비 국가채무 비중 변동 현황	26
[표 2] 국가채무 추이	28
[표 3] 2009회계연도 차입 및 상환 추정액	30
[표 4] 2010~2013 회계연도 차입 및 상환 추정액	31
[표 5] 적자성 채무 및 금융성 채무 실적	33
[표 6] 적자성 채무 및 금융성 채무 전망	33
[표 7] 국가채무 이자비용 추이	34
[표 8] 국채 종류별 발행조건 및 발행방법	39
[표 9] 2010년 국가채무	40
[표 10] 국가채무 성질별 규모 및 비중 비교	44
[표 11] 국가채무 수준 국제비교(IMF기준): 2007년	45
[표 12] G-20국가의 국가채무 수준 비교(IMF기준): 2007년	47
[표 13] 2009~2013년 국가채무 추정액	49
[표 14] 중기 총수입 및 관리대상수지 전망 비교	52
[표 15] 중기 국고채 수익률 전망	54
[표 16] 2009~2013년 일반회계 적자국채 전망	55
[표 17] 중기 국가채무 전망 비교	56
[표 18] 재정 지속가능성 검정 시나리오	61
[표 19] 조세격차 측정을 통한 1997~2008년의 재정 지속가능성 검정 결과	65
[표 20] 조세격차 측정을 통한 2009~2013년의 재정 지속가능성 검정 결과	68
[표 21] 조세격차 측정을 통한 2009~2013년의 재정 지속가능성 검정 결과	71
[표 22] 2007~2009년 「국가채무관리계획」 비교	81
[표 23] 국민계정 상의 일반정부 포괄범위	85
[표 24] 국가채무와 국가부채 비교	91

[표 25] 국가채무 이외 정부 기금의 채무	92
[표 26] polackova 재정위험행렬	95
[표 27] Polackova(1998) 기준에 의한 우리나라의 재정위험 분류	96

〈그림 목차〉

[그림 1] 국가채무 규모 추이	29
[그림 2] 국가채무 부문별 추이	32
[그림 3] 중앙정부 재정 및 통합재정, 국가채무의 범주 비교	38
[그림 4] 국가채무 추이	41
[그림 5] 국가채무 종류별 변화추이	42
[그림 6] 국가채무 성질별 순증 규모추이	45
[그림 7] 1991년 이후 일반정부부채 국제비교(OECD 기준)	46
[그림 8] 1995년 이후 일반정부총지출 국제비교(OECD 기준)	47
[그림 9] 2008~2010년 「국가채무관리계획」 비교	50
[그림 10] 국가채무 성질별 순증규모 추이	51
[그림 11] 일반회계 적자국채 및 관리대상 수치	53
[그림 12] 국가채무의 변화 추이	56
[그림 13] case 1 ¹⁾ 의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이	64
[그림 14] case 2 ¹⁾ 의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이	64
[그림 15] case 3 ¹⁾ 의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이	66
[그림 16] case 4 ¹⁾ 의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이	66
[그림 17] case 1 ¹⁾ 의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이	68
[그림 18] case 2 ¹⁾ 의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이	69
[그림 19] case 3 ¹⁾ 의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이	69
[그림 20] case 4 ¹⁾ 의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이	70
[그림 21] case 1 ¹⁾ 의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이	72
[그림 22] case 2 ¹⁾ 의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이	73
[그림 23] case 3 ¹⁾ 의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이	73
[그림 24] case 4 ¹⁾ 의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이	74

[그림 25] 2004년 이후 국가재정운용계획상 국가채무 계획 및 실적	82
[그림 26] 국제기준의 정부부문 포괄범위 비교(2009년 기준)	89
[그림 27] 우리나라 국가채무와 일반정부부채(OECD기준) 추이	90
[그림 28] 공공부문(The Public Sector)	98

후
여

요 약

I. 「국가채무관리계획」 분석의 개요

1. 분석의 의의

- 2008년 말에 시작된 글로벌 금융위기를 극복하기 위해 재정은 지난 외환위기에 이어 또 한번 커다란 역할을 수행
 - 이 과정에서 적극적 확대 재정정책이 시행되었고 이로 인해 지출총액이 크게 늘어났으며, 국가채무 규모가 증가하였으며 재정 건전성이 악화됨
 - 앞으로도 저출산·고령화의 진전 등으로 인한 재정소요가 지속적으로 발생할 것이기 때문에 향후의 주요 재정과제는 재정건전성 회복 및 유지라 할 수 있음
 - 국가채무와 재정수지는 재정건전성 판단을 위한 주요 지표이며 체계적으로 관리되어야 할 대상임

- 국가채무의 체계적 관리 필요성에 대한 공감대가 적극적으로 발현된 것이 「국가채무관리계획」의 수립 및 국회제출이라 할 수 있음
 - 지금까지 「국가채무관리계획」은 총 세 번 국회에 제출되었으나 그 동안의 수립 취지에 부합하지 못하는 내용을 담아옴
 - 현 시점에서 효율적으로 재정지출구조를 개선하고 보다 적극적으로 「국가채무관리계획」을 수립·운영할 필요

2. 「2010년도 예산안 국가채무관리계획」의 모습

□ 국가채무 현황

- 2009년 예산기준 중앙정부 채무 잔액은 355.3조원(GDP 대비 34.1%)으로 2008년의 297.9조원에 비해 57.4조원 증가
- 중앙정부 채무 중 국채규모가 345.4조원으로 전체 중앙정부 채무의 97.2%를 차지하고 있으며, 이러한 사실은 국채가 정부 재원조달의 가장 중요한 역할을 담당하고 있음을 의미

□ 국가채무 차입·상환 실적 및 추정액

- 2010~2013회계연도의 차입 및 상환 계획을 살펴보면, GDP 대비 국가채무 비중의 경우 2011년 37.6%를 기점으로 2012년(37.2%)부터 하락하기 시작하여 2013년에 35.9%에 이를 것으로 전망
- 차입과 상환 추정치의 격차도 점점 줄어들어 2010년에 41.3조원, 2011년 39.1조원, 2012년 27.4조원 2013년에 18.4조원으로 점진적으로 개선되고 있는 것으로 나타남
- 중앙정부 채무 대비 국채비중의 경우 2011년에 95.3%로 정점에 도달한 후 2012년부터 하락하기 시작하여 2012년에 93.7%, 2013년 93.5%로 완만하게 감소하는 것으로 전망

□ 국가채무 부문별 관리계획

- 「국가채무관리계획」에서는 국가채무를 대응자산 또는 상환재원의 보유 여부에 따라 적자성 채무와 금융성 채무로 구분하여 그 규모와 비중을 제시
- 금번 「국가채무관리계획」에 의하면 지난 5년 동안(2003~2008년) 국가

채무가 143.3조원 증가하였는데 이중 적자성 채무가 전체 증가분의 50.6%인 72.5조원을 차지

- 국가채무관리 계획기간인 2009~2013년 동안의 관리계획을 살펴보면 적자성 채무는 2009년 168.3조원에서 2013년에 257조원으로 약 1.5배 증가할 것으로 예측

□ 이자비용

- 그동안 국가채무 규모가 증가함에 따라 국가채무 관련 이자비용도 지속적으로 증가해옴
- 국채이자 비중은 국가채무에서 차지하는 국채의 비중이 높아지면서 함께 증가하여 2004년에 94.4%에서 2008년에 97%로 2.6%p 증가
- 국가채무 이자비용은 직접적인 재정부담으로 연계됨에도 불구하고 「국가채무관리계획」에 중기 이자비용 전망치를 제시하지 않고 있음

II. 국가채무의 현황 및 추이 분석

1. 국가채무의 범위와 종류¹⁾

- 국가채무의 범위는 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무
 - 국회가 심의하는 일반회계 및 특별회계와 38개 기금-63개 기금 중 민간이 관리하는 25개 기금을 제외- 의 국채, 차입금, 국고채무부담행위
- 우리나라의 국가채무는 GFSM 1986에 따라 기획재정부에서 작성되고 있으나 국제기준과의 괴리로 논란이 많은 상황임
 - 이 문제에 대해서는 IV장에서 검토함

2. 국가채무의 현황 및 추이 분석

가. 국가채무 현황 및 추이

- 2010년 기준 우리나라 국가채무는 407.1조원, GDP 대비 36.9%
 - GDP 대비 국가채무 비율은 2008년 30.2%에서 2009년 35.3%, 2010년 36.9%로 2009년 한 해 동안만 5%p 이상 급증하여 GDP 증가율을 크게 압도
- 1970년 이후 2009년까지의 국가채무의 GDP 대비 비율변화를 살펴보면 1980년대 이후 완만하게 하락하던 추세가 외환위기를 전후로 하여 가파르게 상승
 - 1997년 외환위기 발생 이후부터 공적자금상환국채전환이 끝나는 시점인 2006년까지 국가채무가 지속적으로 급증, 10년 가까이 외환위기의 여파

1) 향후 국회예산정책처에서 본격적인 연구를 수행할 계획임

가 국가채무에 영향을 미쳤음

- 2007년, 2008년 국가채무는 하락세로 돌아서는 것처럼 보였으나 2008년 하반기 글로벌 금융위기를 맞아 다시 가파른 상승세로 전환

나. 국가채무 증가요인 분석

- 1970년 이후 국가채무의 구성의 변화를 보면, 1990년대 들어서기까지는 차입금의 비중이 큰 모습이나, 그 이후에는 국채의 비중이 압도적임
- 국가채무를 성질별로 보면, 적자성 채무와 금융성 채무로 나뉘는데 최근 경기침체의 여파로 일반회계 적자국채의 순증발행규모가 크게 증가하여 적자성 채무의 증가가 상대적으로 두드러지고 있음
 - 1990년대까지만 해도 적자성 채무는 미미한 수준으로 1997년 전체 채무의 20.1%였으나 2003년 36.2%로 2010년에는 48.6%로 증가

다. 평가

- 현재 우리나라의 국가채무는 IMF 기준에서도 OECD 기준에서도 비교적 높지 않은 수준
 - 이러한 결론은 OECD 선진국의 국가채무수준과 비교할 때 나타나는 현상인데 국가채무수준이 낮은 만큼 우리나라의 정부지출규모도 OECD국가평균에 비하여 GDP 대비 10%p 이상 낮음
- G-20의 신흥국과 비교하면 2007년 기준 우리나라의 국가채무가 크게 낮지 않으며 IMF는 2009년 올해 우리나라의 국가채무가 신흥국 평균보다 높아질 것으로 전망하기도 하였음

- 향후 저출산·고령화 사회로의 이행에 따라 세입기반은 취약해지고 잠재성장률은 하락하는 등 총수입 측면의 전망이 밝지 않고, 사회복지 지출의 증가, 통일비용 등 지출 소요는 클 것으로 예상됨에 따라 재정건전성유지를 위한 노력과 적절한 국가채무관리는 매우 중요함

3. 2009 ~ 2013년 중 국가채무 전망

- 「2010년도 예산안 국가채무관리계획」에서 정부는 2009년 말 국가채무를 365.1조원 수준으로 추정
 - 환율변동으로 인한 외평채와 해외차입금 잔액이 감소함에 따라 2009년 추경예산(366.0)에 비하여 0.9조원 감소
 - 2008년 결산(309.0조원)과 비교하면 56.1조원, GDP 대비 5.1%p 증가
- 정부는 「2010년도 예산안 국가채무관리계획」에서 2013년 국가채무가 493.4조원(GDP 대비 35.9%)이 될 것으로 전망
 - GDP 대비 국가채무가 2009년 35.3%에서 2010년 36.9%, 2011년 37.6%, 2012년 37.2%, 2013년 35.9%로 GDP 대비 국가채무 비율은 2011년 정점에 도달한 후 2012년부터는 하락, 2013년에는 30% 중반을 유지한다는 계획
 - 국가채무의 GDP 대비 비율이 계획기간 후반 3년 동안 지속적으로 낮아질 것으로 전망하고 있는데 이는 재정건전성을 고려하여 국가채무의 증가속도를 GDP 증가속도 이하로 억제하려는 정부의지의 표현임

- 「2010년도 예산안 국가채무관리계획」에서 국가채무의 증가요인을 살펴보면, 국가채무의 증가를 주도하는 것은 여전히 일반회계 적자국채발행과 외환시장안정용 국채발행임
 - 일반회계 적자국채발행은 2009년 이후 국가채무 증가의 가장 큰 요인이 되고 있는데, 이는 정부가 적자국채 발행을 통하여 확대재정정책을 펼쳤고, 향후에도 재정지출의 재원이 상당기간 적자 국채발행을 통하여 조달된다는 의미
 - 외환시장 안정용 국채의 발행은 해외의존도가 높은 우리나라 경제의 특성상 적정외환보유고에 대한 고려가 중요함을 시사

- 국회예산처의 국가채무 전망은 일반회계 적자국채 누적분 만큼씩 증가하여 2013년에는 GDP 대비 3.3%p까지 차이가 발생할 것으로 추정
 - NABO의 국가채무전망은 정부의 총수입 전망과 총지출 계획에서 예상되는 추가적인 재정적자를 국채발행으로 보전하는 것으로, 모든 재정적자는 일반회계 적자국채발행을 통하여 보전된다고 가정
 - 정부는 국가재정운용계획에서 국가채무의 GDP 대비 비율이 2011년을 정점으로 하향 안정세를 취할 것으로 전망하였지만, 국회예산처의 전망에 따르면, GDP 대비 국가채무 비율은 2012년까지도 꾸준히 상승하여 39.3%에 이를 것이고 2012년을 정점으로 2013년에 와서야 약간 하락할 전망
 - 국가채무의 총규모도 2013년에는 500조를 넘어설 전망

중기 국가채무 전망 비교

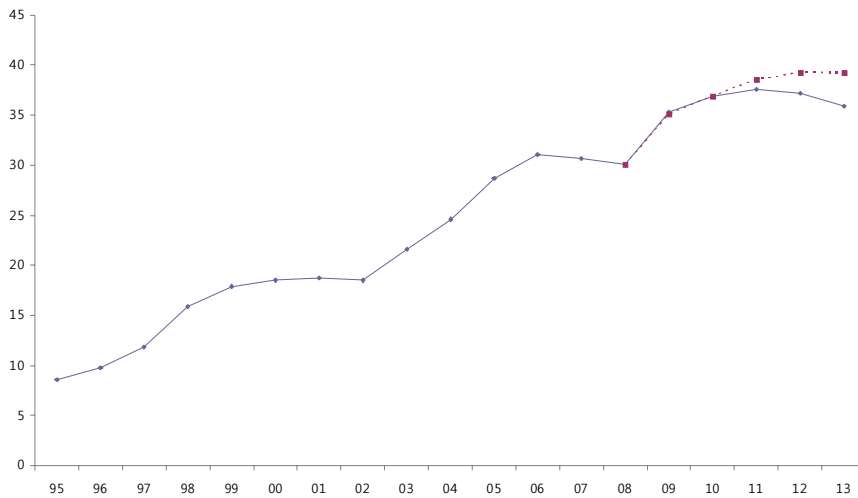
(단위: 조원,%)

	2009 ¹⁾	2010	2011	2012	2013
NABO(A) (GDP대비)	366.7 (35.1)	409.8 (36.9)	454.4 (38.6)	492.5 (39.3)	525.6 (39.2)
행정부(B) (GDP대비)	365.1 (35.0)	407.1 (36.9)	446.7 (37.6)	474.7 (37.2)	493.4 (35.9)
차이(A-B) (GDP 대비, %p)	1.6 0.1	2.7 0.0	7.7 1.0	17.8 2.1	32.2 3.3

주: 1) 전망치 기준.

2) 경상GDP는 각 기관의 전망치 기준임.

국가채무의 변화 추이



주: 2008년까지는 실적치이고 2009년 이후 실선은 정부전망치이며, 점선은 국회예산
처의 전망치임

III. 재정의 지속 가능성 검토

- 재정의 지속가능성은 재정의 건전성을 판단하는 중요한 개념으로, 채무불이행이 발생하지 않으면서 재정수지를 균형으로 회복할 수 있는 가능성을 의미
 - Blanchard et al.(1990) 제안하는 조세격차(tax gap)를 이용하여 측정하면 지속가능 세율(GDP대비 부채비율이 변동되지 않는 세율, t^*)과 현재 세율(t)의 차이($t^* - t$)가 양(+)이면, 재정의 지속가능성이 유지되지 않는 것으로 조만간 조세를 증가시키거나 지출을 감소시켜야 함을 의미
 - 단기(1년) 조세격차 지표와 중기(5년) 조세격차 지표를 이용하여 우리나라의 과거와 현재의 재정정책 지속가능성을 평가하고, 2009~2013년도 국가채무 전망에 대한 재정 지속가능성을 평가함

- 재정정책 지속가능성 검토를 위한 시나리오 설계

재정 지속가능성 검토 시나리오

		총지출 및 순융자	총수입	국가부채
case 1	단기	사회보장성기금 지출 포함	사회보장기금 수입 포함	외환시장 안정용 채무 포함
	중기			
case 2	단기			외환시장 안정용 채무 제외
	중기			
case 3	단기	사회보장성기금 지출 제외	사회보장기금 수입 제외	외환시장 안정용 채무 포함
	중기			
case 4	단기			외환시장 안정용 채무 제외
	중기			

□ 1997~2008년의 단기 및 중기 지속가능성 검정 결과

- 첫째 외환위기 전후의 기간인 1997~1999년에 모든 case의 단·중기 조세격차 측정치가 양(+)의 값을 나타내어 재정의 지속가능성이 훼손되었다고 평가할 수 있음
- 둘째 외환위기를 거친 이후의 기간(2000~2008년)에는 case별로 재정 지속가능성 측정결과가 상이하게 나타남
 - 조세격차 도출에 있어서 ‘통합재정 총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)’를 사용한 case 1과 ‘총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무’를 사용한 case 2의 경우, 단기적으로 2000~2008년까지 재정의 지속가능성이 유지되는 것으로 나타남
 - ‘관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)’를 사용한 case 3과 ‘관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무’를 사용한 case 4의 경우, 2003년 이후 모든 case에서 재정의 지속가능성이 다소 악화되었던 것으로 나타남(2007년 단기 조세격차 측정결과 제외)

□ 2009~2013년의 단기 및 중기 지속가능성 검정 결과

- 국회예산정책처의 전망치(총수입, 사회보장기금 수입, 국내총생산, GDP디플레이터 변수)를 전제하여 조세격차 측정 결과
 - ‘통합재정 총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)’를 사용한 case 1과 ‘총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무’를 사용한 case 2의 경우, 단기적으로 2009년을 제외한 2010~2013년 기간에 재정의 지속가능성이 유지되는 것으로 나타나며, 중기적으로도 재정의 지

속가능성이 유지됨

- ‘관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)’를 사용한 case 3과 ‘관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무’를 사용한 case 4의 경우, 단기적으로 2013년을 제외한 2009~2012년 기간에는 재정의 지속가능성이 유지되지 못하는 것으로 나타나며, 중기적으로도 재정의 지속가능성은 유지되지 못함
- 행정부의 전망치를 전제하여 조세격차 측정한 결과
 - 국회예산정책처의 전망치들을 사용했을 경우보다 전체적으로 결과 값들이 개선되는 것으로 분석되지만 재정 지속가능성 여부에 대한 결론은 크게 차이 나지 않음
 - ‘통합재정 총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)’를 사용한 case 1과 ‘총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무’를 사용한 case 2의 경우, 국회예산정책처와 같은 결론이 도출됨
 - ‘관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입’을 사용한 case 3, 4의 경우에는 2009~2011년까지는 재정의 지속가능성이 유지되지 못하는 것으로, 2012, 2013년에 재정의 지속가능성이 유지되는 것으로 나타나며 중기적으로는 재정의 지속가능성이 유지되지 못하는 것으로 나타남

IV. 국가채무관리계획 평가 및 개선과제

- 「국가채무관리계획」은 국가재정운용계획의 국가채무전망을 구체화한 내용과 국채에 대한 재무위험관리로 구성

1. 그 동안의 「국가채무관리계획」 운영 평가

- 우리나라의 「국가채무관리계획」에는 “국가채무와 관련된 현황 및 분석내용을 충분히 제공함으로써 재정의 투명성을 확보하고, 재정의 건전성과 국가채무 관리에 대한 국민의 신뢰를 확보”한다고 명시하고 있음
 - 그러나 그 동안의 「국가채무관리계획」은 그 수립의 목적에 부합하는 역할을 제대로 수행하지 못해온 것으로 평가됨
 - 동 계획은 2004년부터 수립되어온 「국가재정운용계획」에 포함되고 있는 ‘통합재정수지 및 국채 전망’의 수준에서 크게 벗어나지 못하고 있는 실정
- 행정부에서 제출한 「국가채무관리계획」에서 국가채무 관리목표를 다음 세 가지로 구분하고 있는데 첫째, 재정의 지속가능성(fiscal sustainability) 유지, 둘째, 정부의 재정정책 수행을 위한 자금을 안정적으로 확보하면서 증장기 차입비용을 최소화 하고, 셋째, 국채시장의 효율적 발전을 도모한다고 규정
 - 국가채무 관리목표의 문제점은 우선 재정의 지속가능한 수준에 대한 기준이 모호하다는 것
 - 정부가 제안하고 있는 재정의 지속가능성에 대해 구체적인 정의와 관리수준을 제시할 필요

- 국채시장의 효율적 발전을 도모한다고 하고 있지만 우리나라의 국채시장 활성화에 대한 실질적인 시행방안이나 계획을 제시하지 못하고 있음
 - 국가채무의 관리와 국채시장의 발전을 위해서는 재정당국과 통화당국간에 국채시장 현황과 전망에 대한 정보의 공유와 협조가 이루어져야함
 - 「국가채무관리계획」은 관리목표 제시에 그칠 것이 아니라 이러한 문제들에 대한 개선방안이나 발전방안들을 포괄적으로 담아야 할 것임
- 이 밖에 지난 세 차례의 「국가채무관리계획」의 구성을 살펴보면, 매년 비슷한 틀 안에서 ‘새로운 계획기간의 전망치’ 정도만 수정하여 제출하는 모습을 보이고 있음
- 최초로 수립된 「2008년 예산안 국가채무관리계획」에 비해 두 번째 수립된 「2009년 예산안 국가채무관리계획」의 경우 그 내용에 국가채무 부문별 관리계획을 담는 등 다소 보완된 측면이 있으나 크게 변모된 모습을 보이지는 못했으며, 이후 제출된 「국가채무관리계획」은 거의 변화가 없는 실정임
- 「국가채무관리계획」에는 국가채무 관리의 성과와 이에 대한 평가가 함께 포함되어야 함
- 국채와 차입금 상환계획 역시 구체성이 떨어지고 있는데, 상환금액에 대한 전망치만 발표하고 있을 뿐 어떠한 방식과 노력을 거쳐 상환할지에 대한 설명이 부족한 실정
- 「국가채무관리계획」이 우리나라 국가채무 관리에 대한 지침으로써 역할을 수행하기 위해서는 많은 부분에서 보완이 요구됨
- 현재의 「국가채무관리계획」은 작성만 되고 있을 뿐 실제적인 운영이 이루어지지 않고 있음

- 동 계획을 수립하는 국가채무 관리당국에서는 「국가채무관리계획」의 실효성 제고를 위해 보다 더 적극적인 노력을 경주해야 할 것임
- 「국가채무관리계획」의 개선과 관련하여 다음 사항을 검토해야 함
 - 첫째, 국가채무관리계획의 직접적인 목표인 국가채무의 수준 및 재무위험 관리
 - 둘째, 국가채무의 범위를 재정비
 - 셋째, 국가채무 이외에 재정위험에 대한 공개와 관리

2. 국가채무의 수준 및 재무위험 관리

- 「2010년도 예산안 국가채무관리계획」에서는 정부는 국가채무의 계획으로 중장기적 재정건전성유지를 제시하면서 세입기반확충, 세출구조조정을 실행 방안으로 밝힘
 - 이는 국가채무 관리계획으로는 지나치게 포괄적이고 일반적인 내용임
 - 「2009년도 예산안 국가채무관리계획」에서는 ‘지방정부를 포함한 국가채무를 2012년까지 GDP 대비 30% 수준에서 탄력적으로 관리’ 한다는 기본방향을 제시
 - 지난 3년 동안의 「국가채무관리계획」들 중 현재까지 실현된 계획은 3번으로 볼 수 있는데, 3번 모두 계획에 크게 못 미침
 - 2009년의 경우 계획보다 16.2조원, 2010년에는 50조원 이상씩 증가하였으며 국회예산처 전망에 따르면 2009년 계획 역시 지켜지기 어려울 전망

- 「2009~2013년 국가재정운용계획분석」에서 제안하였듯이 신중한 거시·재정전망을 통한 총수입전망이나 지출상한선을 설정하는 등 목표를 명확히 하는 것이 국가채무관리계획의 목표달성에 있어서도 중요할 것
 - 국가채무의 총량 수준은 국가재정운용계획의 각 재정지표 간 관계를 통하여 도출됨

- 채무위험관리와 관련하여서는 정부의 국채시장 활성화 노력으로 최근 채권 시장에서 긍정적인 신호가 나타나는 등 발전하는 모습
 - 그러나 아직까지 우리나라의 국채관리는 통화별 국가채무와 이자비용을 확인하거나 만기분산 및 국고채 시장 활성화 등에 대한 단편적인 관리가 이루어지는 측면이 있음

- 국회예산처에서 지적하듯이 향후 자산부채관리시스템(ALM)이나 국가채무 시뮬레이션 모형을 도입하여 더 과학적인 국채관리가 가능하도록 노력을 지속하여야 할 것

3. 국제기준에 따른 국가채무기준의 정립-GFSM 2001로의 개편

- 국가채무와 관련된 국제기준은 IMF와 OECD의 기준이 있으며, 현행 국가채무의 기준과 국제기준의 차이를 소개하면 다음과 같음
 - IMF 기준(GFSM 2001)의 국가채무는 통합재정의 범위에서 발생하는 확정부채
 - OECD 기준 통계는 UN의 국민계정체계(SNA1993)에 기초
 - OECD 기준이 말하는 일반정부의 총부채(General government gross financial liabilities)란 UN의 국민계정체계에 따라 추정된 일반정부

의 금융부채 순부담의 누적액

- 기획재정부는 IMF의 GFSM 1986 기준에 따라 국가채무의 통계를 작성
 - IMF 기준(GFSM 2001)과 현재 국가채무 기준과의 차이는 첫째, 정부의 포괄범위의 차이이고 둘째, 회계처리방식의 차이임
 - GFSM 2001 기준 일반정부의 범위에는 일반회계, 특별회계, 모든 기금, 사회보장기금(국민건강보험공단), 일부 공공기관이 포함
 - GFSM 1986에서는 현금주의가 적용되지만 GFSM 2001에서는 발생주의가 적용되어 양자는 미수금, 미지급금, 선수금, 선지급금 등의 회계처리 시점에 차이
 - OECD 기준(1993 SNA)의 일반정부부채와 현재 국가채무 기준과의 차이는 첫째, OECD 기준과 GFSM 2001의 차이이고 둘째, GFSM 1986와 GFSM 2001의 차이로 나뉨
 - OECD 기준과 GFSM 2001의 기준은 포괄범위는 같으나 사회보장기금의 처리 등 세부적인 부분에서 차이가 발생하고 있음
- 이러한 범위의 차이는 국가채무 규모의 차이로 나타나며 2009년 전망 기준 우리나라 국가채무는 GDP 대비 35.3%이며 OECD에서 발표한 우리나라 일반정부부채는 32.7%임
- IMF는 2001년 새로운 재정통계 작성지침에서 재정통계의 작성범위를 OECD방식과 일치시킨다고 밝혔기 때문에 재정통계의 작성범위를 통일하고 국가채무에 대한 오해를 불식시킬 필요
- 새로운 국가부채 정보에는 연금 총당부채, BTL 등의 잠재적 채무가 상당부분 포함되며, 보증채무와 같은 우발채무는 주석으로 공시

- GFSM 2001기준에 따르면 현재 국회가 심의하는 일반회계, 특별회계, 63개 기금이 모두 고려되어야 할 것
 - 현재 국회가 심의하는 재정의 범위 중 국가채무의 범위에 포함되지 않는 기금의 채무는 2008년 결산기준 40.9조원, 2009년 9월 현재 44.0조원임
 - 현재 「국가채무관리계획」에서 밝힌 2009년 전망 국가채무는 365.1조원으로 새로운 범위의 국가채무는 409.1조원으로 늘어나는 것으로 나타남

4. 재정위험에 대한 국회 보고 필요

- 우리나라의 국가채무 수준은 국제비교에서는 상대적으로 양호한 것으로 평가되지만 재정건전성에 대한 논란이 끊임없이 제기되고 있음
 - 국가채무의 대상이 국가가 부담할 확정부채에 한정되어 정부가 직면하는 여러 가지 재정위험에 대한 정보를 포괄하지 못하고 재정의 건전성을 평가하는 지표로서 한계
- 국가채무관리와 관련하여 중요한 부분은 잠재적인 채무의 관리
 - 정부가 현재 「국가채무관리계획」 보고서를 통하여 제공하는 정보는 ‘국가 부담하는 확정부채’에 한정
 - 재정건전성을 위협하는 잠재적인 국가부채에 대한 관리 필요성이 높아지고 있으나 국가채무관리계획에는 이러한 부분이 전혀 포함되어 있지 않아 한계
- polackova의 재정위험행렬에 따라 우리나라 재정위험을 분류한 두 가지 사례를 보면, 어느 것에 의하든지 국가채무는 명시적·직접적 채무의 일부에 불과

- 아래 표를 통하여 보면, 우리나라의 재정위험으로 공표할만한 직접채무와 우발채무로는 국가채무 이외에도 최소한 보증채무 BTL사업과 공무원연금, 군인연금, 신용보증, BTO사업 등이 있음

Polackova(1998) 기준에 의한 우리나라의 재정위험 분류

	직접채무	우발채무
명시적 채무	(확정채무)국가채무 (미확정채무)BTL 등 민자투자관련 채무 공무원연금 및 군인연금관련 부채	보증채무, BTO 등 민자투자 신용보증: 정부출연 신용보증기금
암묵적 채무	국민연금 및 사학연금 관련부채	공기업 채무, 예금보험, 공적자금, 남북경협 및 통일비용, 중앙은행 채무: 통안증권

자료: 성명재·박형수 편, 『한국의 조세·재정정책』, 한국조세연구원, 2008년 7월, p.255.

	직접채무	우발채무
명시적 채무	국가채무, 임대형 민간투자(BTL) 공무원연금 사학연금	보증채무, 신용보증, 수익형 민간투자(BTO), 예금보험, 농작물재해보험
암묵적 채무	한국은행 통안증권, 국민연금, 산재보험(장해연금)	공기업(한국은행 및 예금보험 제외), 공공기관

자료: 고영선, 『국가채무의 적정관리방안』 세미나 자료, 국회예산결산특별위원회, 2009.

- 현행 국가재정법 및 국가회계법 등의 개정을 통하여 「국가채무관리계획」과 「국가채무관리보고서」를 국채의 채무위험관리와 재정위험에 대한 보고서로 개편할 필요
 - BTL, BTO, 공무원 연금, 군인연금 그리고 보증채무, 신용보증 등에 대한 정보가 산출되어야 할 것

- 「국가채무관리계획」과 「국가채무관리보고서」를 재정위험관리에 대한 계획과 성과를 평가하는 체계로 연계시켜 작성할 필요

5. 공공부문에 대한 통계작성 필요

- 중앙은행을 포함한 공기업도 잠재적인 국가채무
 - 현재 우리나라 국가채무 통계는 중앙정부와 지방정부를 포함한 일반정부를 기준으로 작성
 - 정부와 밀접한 관련을 갖는 공공기관은 공기업이 24개, 준정부기관이 80개 등 총 297개 기관으로 방대

- IMF에서 작성하는 2001년 지침의 재정통계를 보면 중앙정부와 지방정부, 중앙은행을 포함하는 금융공기업과 비금융공기업까지 공공부문에 대한 모든 통계를 작성하도록 권고
 - 공기업과 일방정부 부문은 밀접하게 연결되어 있기 때문에 공공부문에 대한 분석이 없이는 일방정부 부문에 대한 정확한 분석이 불가능

- 지방정부를 포함하는 일방정부 부문(*general government sector*)과 공기업을 포괄하는 공공부문(*public sector*)의 통계 작성 필요
 - 공공부문 전체에 대한 재정통계를 작성하여 정부의 재정위험의 현황을 정확하고 투명하게 보여줄 필요
 - 공공부문의 통계를 작성할 때에는 (지방)공기업의 부채, 중앙은행의 통화안정증권잔액·외화부채 등이 포함되어야 하며 일반정부와의 유기적인 통계작성이 필요

I

「국가채무관리계획」 분석의 개요

1. 분석의 의의
2. 「2010년도 예산안 국가채무관리계획」의 모습

I. 「국가채무관리계획」 분석의 개요*

1. 분석의 의의

2008년 말에 시작된 글로벌 금융위기를 극복하기 위해 재정은 지난 외환 위기에 이어 또 한번 커다란 역할을 수행하였다. 이 과정에서 적극적 확대 재정정책이 시행되었고 이로 인해 지출총액이 크게 늘어나고, 국가채무 규모가 증가하였으며 재정 건전성이 훼손되었다. 앞으로도 저출산·고령화의 진전 등으로 인한 재정소요가 지속적으로 발생할 것이기 때문에 향후의 주요 재정과제는 재정건전성 회복 및 유지라 할 수 있다.

국가채무와 재정수지는 재정건전성 판단을 위한 주요 지표이며 체계적으로 관리되어야 할 대상이다. 재정적자와 국가채무의 누적으로 인한 부작용은 선진국의 사례에서 쉽게 찾을 수 있다. 전후 대부분의 선진국들은 복지지출에 대한 지속적인 수요증대와 이로 인한 정부규모의 팽창으로 심각한 국가채무 관리상의 문제점을 드러냈다.²⁾ 이는 국민경제에 부담을 주었을 뿐 아니라 재정운용을 경직화시킴으로써 재정이 제 기능을 발휘할 수 없게 만들었다. 누적된 국가채무는 거시경제의 안전성을 저해하고 정부의 이자부담을 증가시켰다.

우리나라의 경우 앞으로 복지 분야를 비롯한 다양한 분야에서 재정지출 요구가 증대될 것이고, 이는 국가채무 증가요인으로 작용할 가능성이 높기 때문에 국가채무 관리의 중요성은 더욱 커지고 있다. 더군다나 2016년을 기점으로

* 박승준(sjpark@nabo.go.kr, 788-4662)

2) 다양한 이익집단의 요구에 직면하는 재정당국은 본질적으로 정치권의 영향을 받기 때문에 분야간 재원배분의 조정을 통해서 보다는 전체 재정규모의 증가를 통해 지출증가 요구를 만족시키려 하는 유인을 가지게 된다. OECD국가들의 사례로 볼 때, 많은 국가에서 복지지출이 증가할 때 총지출이 이보다 더 큰 폭으로 증가하는 경향을 보여 왔다. 또한 재원 충당을 위해 대부분 국가부채를 확대하였고 이로 인해 이자지출이 증가하게 되었다. 이처럼 재정당국은 소요 재원조달을 위해 비교적 조달이 용이한 국채를 발행하게 되고 이는 직접적으로 재정건전성 악화로 이어져왔다.

생산가능인구가 감소할 것이라는 예측을 감안할 때 재정건전성 유지가 세대간 재정 분담 문제와도 연관되기 때문에 매우 중요한 문제라 할 수 있다.

최근 국가채무 현황을 살펴보면, 2008년에 국가채무가 GDP 대비 30.2%에 해당하는 309조원에 달하였으며 최근 5년간(2004~2008년) 105.9조원이나 증가하였다. 이에 따라 국채이자 지급규모도 동기간 동안 5.6조원 증가하였는데, 이는 2009년 GDP 대비 0.5%에 달하는 금액이다. 향후 국고채 금리가 상승하게 될 경우 국가채무의 증가와 더불어 이자부담이 급격히 늘어날 가능성이 있으므로 국가채무 수준 자체를 안정적으로 관리해 나갈 필요가 있다.

[표 1] GDP 대비 국가채무 비중 변동 현황

(단위 : 조원, %)

연도	국가채무 (A)	경상 GDP (B)	국가채무비율 (A/B)
2000	111.4	603.2	18.5
2001	122.1	651.4	18.7
2002	133.6	720.5	18.5
2003	165.7	767.1	21.6
2004	203.1	826.9	24.6
2005	248.0	865.2	28.7
2006	282.8	908.7	31.1
2007	298.9	975.0	30.7
2008	309.0	1023.9	30.2

자료 : 2010년도 예산안 부속서류 「국가채무관리계획」

국가채무의 체계적 관리 필요성에 대한 공감대가 적극적으로 발현된 것이 「국가채무관리계획」의 수립 및 국회제출이라 할 수 있다. 「국가재정법」 제91조 및 제37조는 국가채무관리계획을 수립하여 예산안 부속서류로서 국회에 제출할

것을 규정하고 있으며, 국채와 차입금의 차입 및 상환실적, 추정액 등을 국가채무관리계획의 필수 포함사항으로 규정하고 있다.³⁾

지금까지 「국가채무관리계획」은 총 세 번 국회에 제출되었으나 수립 취지에 제대로 부합하지 못하는 내용을 담아왔다고 할 수 있다.

재정수지 및 국가채무에 대한 효율적이고 체계적인 관리는 국가경영에 있어서 매우 중요한 과제이다. 특히 재정적자 및 국가채무는 한번 늘어나기 시작하면 줄이기가 쉽지 않다. 따라서 현 시점에서 효율적으로 재정지출구조를 개선하고 보다 적극적으로 「국가채무관리계획」을 수립·운영할 필요가 있다.

본 보고서에서는 이번에 제출된 「2010년 예산안 국가채무관리계획」이 담고 있는 국가채무의 정의와 범주를 논하고, 국가채무의 현황 및 추이를 분석하였다. 또한 「국가채무관리계획」 기간인 2009~2013년 동안의 국가채무 수준을 전망하였을 뿐만 아니라, 중기적으로 재정이 지속가능한 수준인지를 검증하였다.

2. 「2010년도 예산안 국가채무관리계획」의 모습

이하에서는 행정부가 제출한 「국가채무관리계획」 상의 중앙정부 채무현황과 차입 및 상환실적, 추정액 등을 살펴보고, 그 동안의 「국가채무관리계획」의 운영을 평가한다.

3) 제34조(예산안의 첨부서류) ⑫ 제91조 규정에 따른 국가채무관리계획의 예산안 첨부서류로 국회에 제출 할 것.

제91조(국가채무의 관리) ① 재정경제부 장관은 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 매년 다음 각 호의 사항이 포함된 국가채무 관리계획을 수립하여야 한다.

1. 전전년도 및 전년도 국채 또는 차입금의 차입 및 상환실적.
2. 당해 회계연도의 국채 발행 또는 차입금 등에 대한 추정금액.
3. 다음 회계연도부터 3회계연도 이상의 기간에 대한 국채 또는 차입금의 상환계획.
4. 채무의 증감에 대한 전망.
5. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항.

가. 국가채무 현황

2009년 예산기준 중앙정부 채무 잔액은 355.3조원(GDP 대비 34.1%)으로 2008년의 297.9조원에 비해 57.4조원 증가하였다. 중앙정부 채무 중 국채규모가 345.4조원으로 전체 중앙정부 채무의 97.2%를 차지하고 있으며, 이러한 사실은 국채가 정부 재정조달의 가장 중요한 역할을 담당하고 있음을 의미한다고 하겠다. 차입금과 국고채무부담행위의 경우 각각 6.5조원과 0.7조원으로 중앙정부 채무 중에서 각각 1.8%와 0.2%를 차지하고 있다.

최근 5년간의 국가채무 증가추이를 성질별로 살펴보면 국채는 지속적으로 증가해 온 반면 차입금은 계속해서 감소하고 있고, 국고채무부담행위는 2004년 이후 2.1~3.2조원의 수준을 유지하다가 2009년에 0.7조원으로 크게 감소하였다.

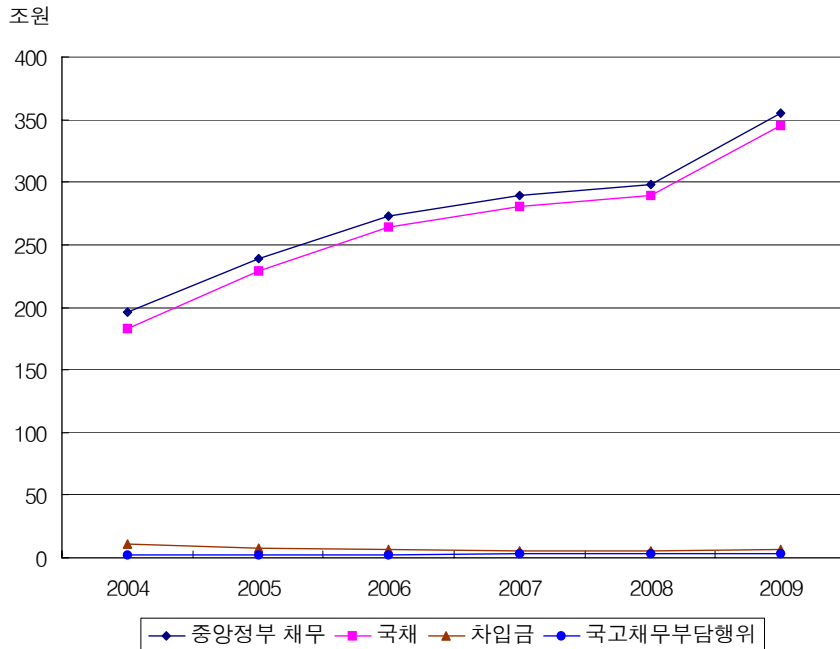
[표 2] 국가채무 추이

(단위: 십억원, %)

	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년 (예산)
중앙정부 채무	196.1	238.8	273.2	289.1	297.9	355.3
- 전년대비 증가율 (GDP 대비)	23.5 (23.7)	21.8 (27.6)	14.4 (30.1)	5.8 (29.7)	3.0 (29.1)	19.3 (34.1)
국채	182.9	229.0	264.3	280.5	289.4	345.4
- 국고채권	123.1	170.5	206.8	227.4	239.3	282.9
- 외국환평형기금 채권	27.5	21.4	14.7	9.7	5.2	13.6
- 국민주택 채권	32.4	37.1	42.9	43.3	44.9	48.9
차입금	10.7	7.6	6.4	5.7	5.3	6.5
- 국내차입금	2.0	2.1	2.2	2.2	1.5	2.8
- 해외차입금	8.6	5.6	4.3	3.6	3.8	3.7
국고채무부담행위	2.5	2.1	2.5	2.9	3.2	0.7

자료: 대한민국정부, 「국가채무에 관한 계산서」, 각 회계연도.
대한민국정부, 「국가채무관리계획」, 2009.

[그림 1] 국가채무 규모 추이



나. 국가채무 차입·상환 실적 및 추정액

2008년 말 중앙정부 채무 잔액은 297.9조원으로 67조원을 차입하고 58.2조원을 상환하였다. 이는 2007년 말 중앙정부 채무잔액인 289.1조원보다 8.8조원이 증가한 규모이다.

또한 행정부는 2009년 말 국가채무 잔액을 365.1조원으로 추정하고 있는데 이는 2008년 결산(309조원) 대비 56.1조원 증가한 규모이다.⁴⁾ 구체적인 증가 내역을 살펴보면, 차입금액이 상환금액보다 훨씬 많았는데 그 결과 채무 잔액이 크게 증가하였다. 중앙정부 채무기준으로는 차입액(114.4조원)이 상환액(59.1조원)보다 1.9배 높은 수준이다. 국채, 차입금, 국고채무부담행위 모두 2009년 말 차

4) 2009년말 국가채무 잔액 추정치 365.1조원은 추경(366조원) 대비 0.9조원 감소한 규모로서, 이는 환율변동으로 인한 외평채와 해외차입금 잔액이 감소한 데에 주로 기인한다.

입금액이 상환금액보다 증가하였고, 특히 국채 차입이 전체 중앙정부 차입의 94% 이상의 높은 비중을 차지하고 있는 실정이다.

[표 3] 2009회계연도 차입 및 상환 추정액

(단위: 조원)

	2008년 결산(A)	2009년 예산(B)	2009년 전망			전년대비 (C-A)	예산대비 (C-B)
			차입	상환	잔액(C)		
국가채무 총계 (GDP대비, %)	309.0 (30.2)	366.0 (35.6)	- -	- -	365.1 (35.3)	56.1 (5.1%p)	-0.9 (-0.3%p)
중앙정부 채무	297.9	355.3	114.4	59.1	353.2	55.3	-2.1
국채	289.4	345.4	108.2	53.7	343.9	54.5	-1.5
- 국고채	239.3	282.9	88.4	45.4	282.3	43.0	-0.6
- 국민주택채권	44.9	48.9	12.0	8.0	48.9	4.0	-
- 외평채	5.2	13.6	7.8	0.3	12.7	7.5	-0.9
차입금	5.3	6.5	3.5	3.2	5.6	0.3	-0.9
- 국내차입금	1.5	2.8	3.5	2.2	2.8	1.3	-
- 해외차입금	3.8	3.7	0.0	1.0	2.8	-1.0	-0.9
국고채무부담행위	3.2	3.4	2.7	2.2	3.7	0.5	0.3
지방정부순채무	11.0	10.7	-	-	11.9	0.9	1.2

자료: 대한민국정부, 「국가채무관리계획」, 2009.

2010~2013회계연도의 차입 및 상환 계획을 살펴보면, GDP 대비 국가채무 비중의 경우 2011년 37.6%를 기점으로 2012년(37.2%)부터 하락하기 시작하여 2013년에 35.9%에 이를 것으로 전망하였다. 차입과 상환 추정치의 격차도 점점 줄어들어 2010년에 41.3조원, 2011년 39.1조원, 2012년 27.4조원 2013년에 18.4조원으로 점진적으로 개선되고 있는 것으로 나타났다.

중앙정부 채무 대비 국채비중의 경우 2011년에 95.3%로 정점에 도달한 후 2012년부터 하락하기 시작하여 2012년에 93.7%, 2013년 93.5%로 완만하게 감소하는 것으로 전망되었다.

차입금의 경우 2010~2013년 기간동안 상환금액이 차입금액보다 더 크며, 이에 따라 잔액이 감소하는 모습을 보이고 있다. 국고채무부담행위의 경우는 차입금액과 상환금액이 서로 비슷한 수준을 유지하는 것으로 나타났으며 잔액도 큰 변화 없이 일정한 수준을 유지하고 있다.

[표 4] 2010~2013 회계연도 차입 및 상환 추정액

(단위: 조원)

	2010			2011			2012			2013		
	차입	상환	잔액	차입	상환	잔액	차입	상환	잔액	차입	상환	잔액
국가채무 총계 (GDP 대비, %)			407.1 (36.9)			446.7 (37.6)			474.7 (37.2)			493.4 (35.9)
중앙정부	98.7	57.4	394.5	92.7	53.6	433.6	71.3	43.9	461.1	68.1	49.7	479.5
국채	93.9	52.1	385.7	88.3	48.4	425.5	66.8	68.8	453.5	63.7	44.7	472.5
- 국고채	80.2	42.0	320.4	73.8	36.3	358.0	53.6	27.7	383.9	49.2	32.7	400.4
- 국민주택 채권	11.3	10.1	50.1	12.0	12.2	49.9	12.0	11.1	50.8	12.0	10.8	52.0
- 외평채	2.5	0.0	15.2	2.5	0.0	17.6	1.2	0.0	18.8	2.5	1.2	20.1
차입금	2.3	2.9	5.0	2.0	2.8	4.2	2.1	2.6	3.7	2.0	2.5	3.2
- 국내 차입금	2.3	2.1	3.0	2.0	2.1	3.0	2.1	2.0	3.0	2.0	2.0	3.0
- 해외 차입금	0.0	0.8	2.0	0.0	0.8	1.3	0.0	0.6	0.7	0.0	0.5	0.2
국고채무 부담행위	2.5	2.4	3.9	2.4	2.4	3.9	2.4	2.5	3.9	2.4	2.5	3.8
지방정부 순채무	—	—	12.6	—	—	13.1	—	—	13.7	—	—	13.9

주 : 지방정부 채무는 행정안전부와 교육과학기술부 전망자료 활용
 자료 : 대한민국정부, 「국가채무관리계획」, 2009.

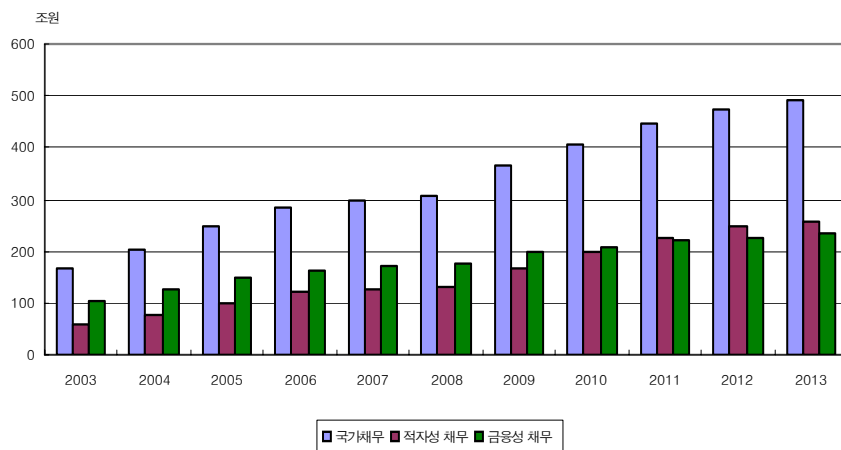
다. 국가채무 부문별 관리계획

「국가채무관리계획」에서는 국가채무를 대응자산 또는 상환재원의 보유 여부에 따라 적자성 채무와 금융성 채무로 구분하여 그 규모와 비중을 제시하고 있다.

금번 「국가채무관리계획」에 의하면 지난 5년 동안(2003~2008년) 국가채무가 143.3조원 증가하였는데 이중 적자성 채무가 전체 증가분의 50.6%인 72.5조원을 차지하였다. 연도별로 살펴보면 적자성 채무 비중이 2003년에 36.2%이었으나 2008년에는 42.9%로 6.7%p 증가하였다. 이러한 적자성 채무는 향후 조세 등으로 상환해야 하는 채무이기 때문에 추세적으로 국민부담을 증대시키고 있는 상황이다.

국가채무관리 계획기간인 2009~2013년 동안의 관리계획을 살펴보면 적자성 채무는 2009년 168.3조원에서 2013년에 257조원으로 약 1.5배 증가할 것으로 예측되고 있다. 구체적으로 2009년에 적자성 채무가 46.1%를 차지하였지만 2011년 51.0%, 2013년 52.1%로 계속 증가할 것으로 전망된다. 또한 행정부는 일반회계 적자국채가 2009년 97.5조원에서 2010년 128.4조원, 2013년 186.3조원으로 증가할 것으로 전망하고 있다.

[그림 2] 국가채무 부문별 추이



[표 5] 적자성 채무 및 금융성 채무 실적

(단위: 조원, %)

	2003(A)	2004	2005	2006	2007	2008(B)	증감 (B-A)
국가채무	165.7	203.1	248.0	282.8	298.9	309.0	143.3
적자성 채무	60.0	77.6	100.9	120.0	127.1	132.6	72.5
(비중, %)	(36.2)	(38.2)	(40.7)	(42.4)	(42.5)	(42.9)	(6.7)
일반회계 적자국채	29.4	31.9	40.9	48.9	55.6	63.0	33.6
공적자금 국채전환	14.4	29.4	42.4	53.3	52.7	49.2	34.8
금융성 채무	105.7	125.5	147.1	162.8	171.9	176.4	70.8
(비중, %)	(63.8)	(61.8)	(59.3)	(57.6)	(57.5)	(57.1)	(-6.7)
외환시장 안정용	33.5	51.3	67.1	78.6	89.7	94.0	60.5
서민주거 안정용	36.8	36.7	39.7	43.3	43.6	45.2	8.4

주: 구성항목별 합계 및 차감금액은 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음
 자료: 대한민국정부, 「국가채무관리계획」, 2009 재구성.

[표 6] 적자성 채무 및 금융성 채무 전망

(단위: 조원, %)

	2009	2010	2011	2012	2013
국가채무	365.1	407.1	446.7	474.7	493.4
적자성 채무	168.3	197.9	227.8	247.1	257.0
(비중, %)	(46.1)	(48.6)	(51.0)	(52.1)	(52.1)
일반회계 적자국채	97.5	128.4	157.8	176.6	186.3
공적자금 국채전환	49.6	48.0	48.0	48.0	48.0
기 타	21.1	21.5	22.0	22.5	22.7
금융성 채무	196.8	209.2	218.9	227.6	236.4
(비중, %)	(53.9)	(51.4)	(49.0)	(48.0)	(47.9)
외환시장 안정용	109.3	125.7	136.1	145.3	154.5
서민주거 안정용	49.2	50.3	50.0	50.9	52.0
기 타	38.3	33.2	32.8	31.4	29.9

주: 구성항목별 합계 및 차감금액은 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음
 자료: 대한민국정부, 「국가채무관리계획」, 2009

라. 이자비용

그동안 국가채무 규모가 증가함에 따라 국가채무 관련 이자비용도 지속적으로 증가해왔다. [표 7]을 살펴보면 국가채무이자 는 지난 5년 동안 4.4조원 증가한 것으로 나타났다. 이중 국채이자의 경우 2004년에 8.5조원이 발생했는데 4년 후인 2008년에는 4.5조원 증가한 13조원이 발생하였다. 국채이자는 국가채무에서 차지하는 국채의 비중이 높아지면서 함께 증가하여 2004년에 94.4%에서 2008년에 97%로 2.6%p 증가하였다.

국가채무 이자비용은 직접적인 재정부담으로 연계됨에도 불구하고 「국가채무관리계획」에 중기 이자비용 전망치를 제시하지 않고 있다.

[표 7] 국가채무 이자비용 추이

(단위: 조원, %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008
국가채무이자	9.0	9.9	11.4	13.0	13.4
국채이자 (국채잔액대비, %)	8.5 (4.6)	9.5 (4.1)	11.1 (4.2)	12.5 (4.5)	13.0 (4.5)
- 국고채권	5.2	6.9	8.8	10.3	11.5
- 외평채권 (원화표시)	1.4	1.2	0.7	0.4	0.1
- 외평채권 (외화표시)	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
- 국민주채권	1.0	1.0	1.1	1.3	1.1
- 양곡증권	0.4	-	-	-	-
차입금이자 (차입금 잔액대비, %)	0.6 (5.6)	0.5 (6.6)	0.4 (6.3)	0.5 (8.8)	0.3 (5.7)
- 국내차입금	0.2	0.2	0.1	0.3	0.1
- 해외차입금	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2

주 : 구성항목별 합계 및 차감금액은 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음

자료: 대한민국정부, 「국가채무관리계획」, 2009

II

국가채무의 현황 및 추이 분석

1. 국가채무의 범위와 종류
2. 국가채무의 현황 및 추이 분석
3. 2009~2013년 중 국가채무 전망

II. 국가채무의 현황 및 추이 분석*

1. 국가채무의 범위와 종류⁵⁾

가. 국가채무의 범위

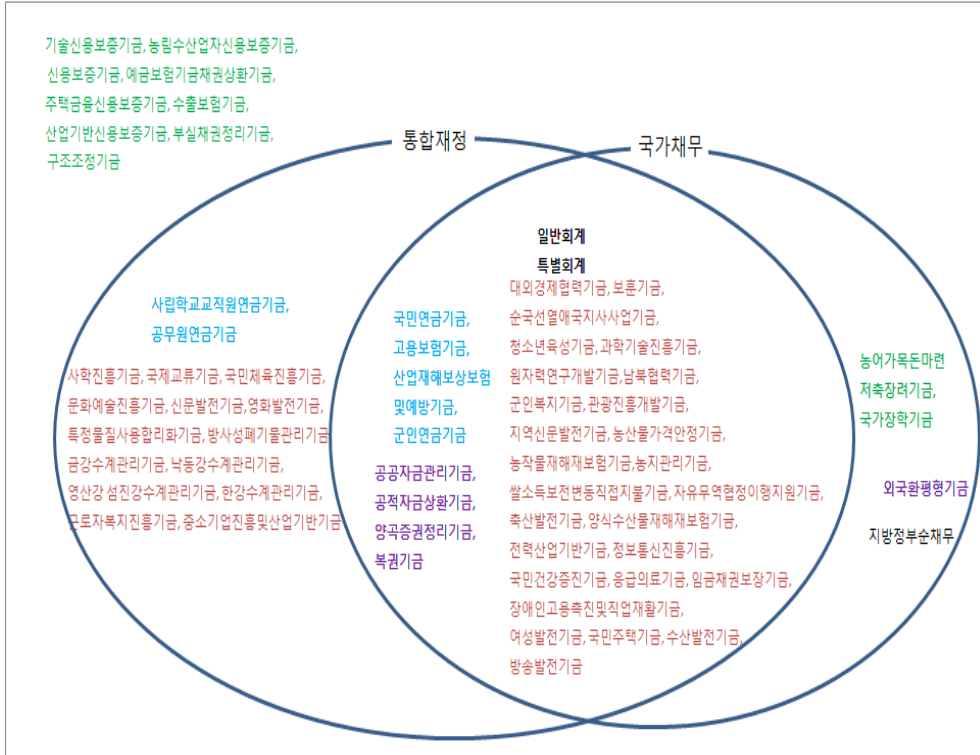
국가채무는 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무⁶⁾로 국회가 심의하는 일반회계 및 특별회계와 38개 기금-63개 기금 중 민간이 관리하는 25개 기금을 제외- 의 국채, 차입금, 국고채무부담행위를 말한다.

[그림 3]은 국가채무의 범위를 도표화한 것이다. 현재 우리나라 중앙정부 재정의 범위는 일반회계, 특별회계, 63개 기금인데 여기에서 민간이 관리하는 25개의 기금을 제외하고 지방정부 순채무를 포함하여 국가채무 통계를 작성하고 있다.

* 나아정(oliveaj@nabo.go.kr, 788-4661)

- 5) 향후 국회예산정책처에서 본격적인 연구를 수행할 계획임
- 6) 국가재정법 제91조(국가채무의 관리)① 기획재정부장관은 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 매년 다음 각 호의 사항이 포함된 국가채무관리계획을 수립하여야 한다.
 1. 전전년도 및 전년도 국채 또는 차입금의 차입 및 상환실적
 2. 당해 회계연도의 국채 발행 또는 차입금 등에 대한 추정액
 3. 다음 회계연도부터 3회계연도 이상의 기간에 대한 국채 또는 차입금의 상환계획
 4. 채무의 증감에 대한 전망
 5. 그 밖에 대통령이 정하는 사항② 제1항의 규정에 따른 금전채무는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 채무를 말한다.
 1. 국가의 회계 또는 기금(재원의 조성 및 운용방식 등에 따라 실질적으로 국가의 회계 또는 기금으로 보기 어려운 회계 또는 기금으로서 대통령이 정하는 회계 또는 기금을 제외한다. 이하 이 항에서 같다)이 발행한 채권
 2. 국가의 회계 또는 기금의 차입금
 3. 국가의 회계 또는 기금의 국고채무부담행위
 4. 그 밖에 제1호 및 제2호에 준하는 채무로서 대통령이 정하는 채무

[그림 3] 중앙정부 재정 및 통합재정, 국가채무의 범주 비교



나. 국가채무의 종류

(1) 국채

국채는 국가의 재정수지 상의 세입부족액을 보전하고 수지균형을 도모하기 위해 국가가 발행하는 채권이다. 국채는 국채법 제3조의 규정에 의해 공공자금관리기금의 부담으로 기획재정부장관이 발행한다. 다만, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법률에 따라 회계·다른 기금 또는 특별계정의 부담으로 기획재정부장관이 이를 발행한다.

2009년 10월 현재 발행되고 있는 국채는 세 종류로서 국고채권, 국민주택채권, 외화표시 외국환평형채권으로 구분된다.⁷⁾ 공공용지보상채권과 출자재정증권은 제도상 발행은 가능하나 2000년 이후 신규발행 실적이 거의 없다.

[표 8] 국채 종류별 발행조건 및 발행방법

	부담주체	발행목적	발행방법	발행조건		근거법
				만기	이율	
국고채권	공공자금관리기금 (기획재정부)	재정자금 조달	경쟁입찰	3~20년	시장 금리	국채법, 공공자금 관리기금법
외국환평형 채권 (외화표시)	외국환평형기금 (기획재정부)	외환시장 안정 등	경쟁입찰	10~20년	시장 금리	외국환 거래법
1종 국민 주택채권	국민주택기금 (국토해양부)	주택건설 촉진 재원마련	첨가소화	5년	3%	주택법
2종 국민 주택채권				10년	0%	

주: 출자채정증권 및 공공용지 보상채권은 제도상 발행은 가능하나 각각 1971년, 2000년 이후로 신규발행 실적이 없음

자료: 대한민국 정부, 「2010년도 예산안 심의자료 및 부속서류」, 2009.

(2) 차입금

차입금은 정부가 한국은행, 민간기금 또는 국제기구 등으로부터 법정 유가증권의 발행 없이 직접 차입한 금액을 의미한다. 차입대상에 따라 정부가 한국은행 등 국내 금융기관, 민간기금 등으로부터 차입하는 국내차입금과 IBRD, ADB 등 국제기구와 외국정부 등으로부터 차입하는 해외차입금으로 구분된다.

(3) 국고채무부담행위

국고채무부담행위는 국가재정법 제25조에 의하여 국가가 예산의 확보 없이 미리 채무를 지는 행위로서, 사전에 국회의 의결을 받은 범위 내에서 이루어진다. 국고채무부담행위는 채무를 부담할 권한만을 부여받은 것으로서 실제 지출에 있어서는 차년도 이후 예산안으로 다시 국회 의결을 받아야 한다.

7) 원화표시 외국환평형기금채권은 2003년 11월부터 국고채로 통합발행 되고 있다.

2. 국가채무의 현황 및 추이 분석

가. 국가채무 현황 및 추이

2010년 기준 우리나라 국가채무는 407.1조원으로 계획되었는데 이는 GDP 대비 36.9%에 이르는 수준이다. 특히 최근 경제위기 대응을 위한 확대재정정책의 결과로 2009년 국가채무 전망치와 2010년 예산안 상 국가채무 규모가 크게 증가하는 모습이다. GDP 대비 국가채무 비율도 2008년 30.2%에서 2009년 35.3%, 2010년 36.9%로 2009년 한 해 동안만 5%p 이상 급증하여 GDP 증가 속도를 크게 압도하고 있는 것으로 나타난다.

[표 9] 2010년 국가채무

(단위: 조원)

	2006	2007	2008	2009		2010
		결산		추경	전망	예산안
■ 국가채무 총계	282.8	298.9	309.0	366.0	365.1	407.1
(GDP 대비, %)	(31.1)	(30.7)	(30.2)	(35.6)	(35.3)	(36.9)
◆ 중앙정부	273.2	289.1	297.9	355.3	353.2	394.5
○ 국채	264.3	280.5	289.4	345.4	343.9	385.7
국고채	206.8	227.4	239.3	282.9	282.3	320.4
국민주택채권	42.9	43.3	44.9	48.9	48.9	50.1
외평채	14.7	9.7	5.2	13.6	12.7	15.2
○ 차입금	6.4	5.7	5.3	6.5	5.6	5.0
국내차입금	2.2	2.2	1.5	2.8	2.8	3.0
해외차입금	4.3	3.6	3.8	3.7	2.8	2.0
○ 국고채무부담행위	2.5	2.9	3.2	3.4	3.7	3.9
◆ 지방정부순채무	9.6	9.8	11.0	10.7	11.9	12.6

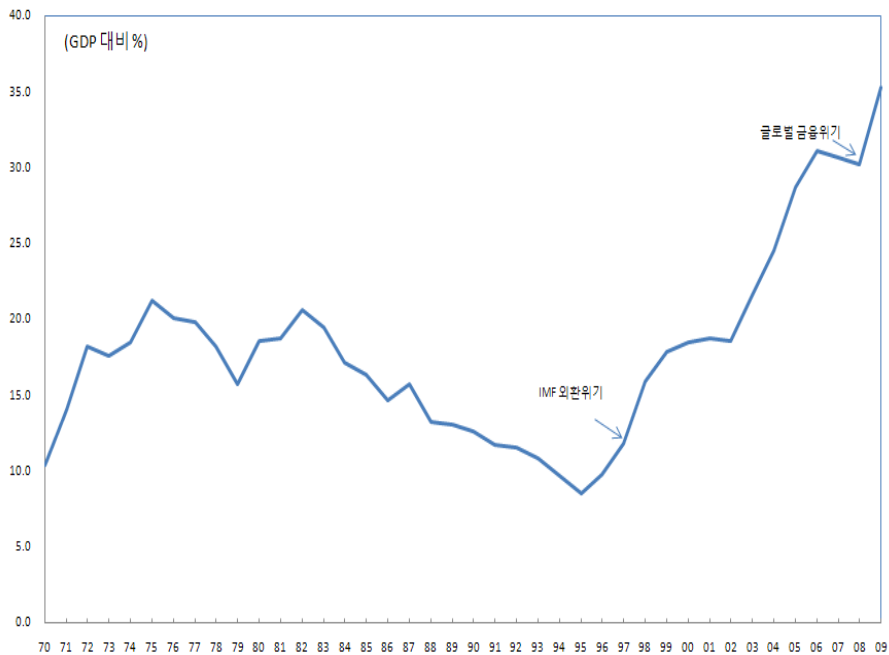
주: 1. 2008년 결산수치는 지방정부 결산 최종 수치를 반영함에 따라 당초 잠정인 308.3조원에서 0.7조원 증가한 309.0조원으로 최종 확정하여 반영
 2. 지방정부 채무는 행정안전부와 교육과학기술부 전망자료 활용
 자료: 대한민국 정부, 2010년도 예산안 심의자료 및 부속서류, 2009.

[그림 4]는 1970년 이후 2009년까지의 국가채무의 GDP 대비 비율변화를 보여주고 있다. 국가채무의 비율변화를 살펴보면 1980년대 이후 완만하게 하락하던 추세가 외환위기를 전후로 하여 가파르게 상승하는 것을 볼 수 있다.

특히 국가채무는 2002년을 제외하고 1997년 외환위기 발생 이후부터 공적자금 상환 국채전환이 끝나는 시점인 2006까지 지속적으로 급증하고 있어 10년 가까이 외환위기의 여파가 국가채무에 영향을 미치는 모습을 볼 수 있다.

2006년 공적자금상환국채전환이 종료되고 이례적인 세수호조가 발생한데 힘입어 2007년, 2008년 국가채무는 하락세로 돌아서는 것처럼 보였으나 2008년 하반기 글로벌 금융위기를 맞아 2009년에 다시 가파르게 상승하고 있다.

[그림 4] 국가채무 추이



주: 1997년 이후부터 지방정부 순채무 포함.

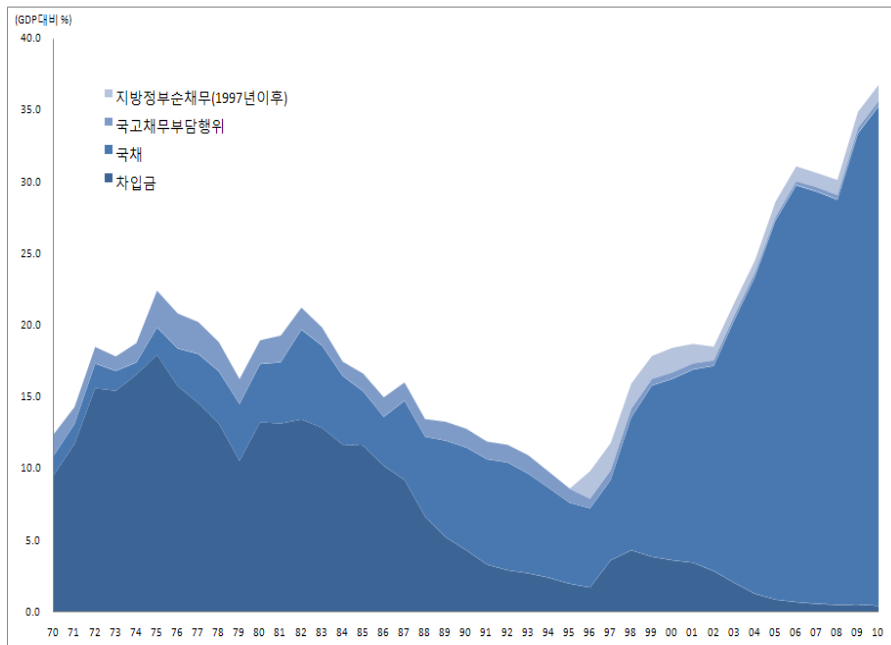
나. 국가채무 증가요인 분석

(1) 국채의 증가-국가채무 종류별 분석

국가채무는 중앙정부의 국채, 차입금, 국고채무부담행위로 구성되는데, 「국가채무관리계획」에서는 중앙정부 채무와 함께 1997년 이후 지방정부의 순채무 통계를 포함하여 작성하고 있다.

1970년 이후 국가채무의 구성의 변화를 보면, 1990년대에 들어서기까지는 차입금의 비중이 큰 모습이나, 그 이후에는 국채가 곧 국가채무라고 해도 과언이 아닐 만큼 국가채무의 대부분이 국채로 구성되어 있다. 2010년 중앙정부의 국가채무 중 국채의 비중은 97.8%에 이르러 채원조달의 방법이 하나로 수렴되어 가는 경향을 보이고 있다. 따라서 국채를 효율적으로 발행하고 상환하는 국채관리의 중요성이 높아졌다 할 것이다.

[그림 5] 국가채무 종류별 변화추이



자료: 대한민국정부, 국가채무관리보고서, 각연도.

국채는 다시 발행주체에 따라 국고채와 외국환평형기금채권, 국민주택채권으로 나뉜다. 국고채는 공공자금관리기금에서 발행하고 외국환평형기금채권은 외국환평형기금, 국민주택채권은 국민주택기금에서 각각 발행되고 있는데, 이 중 2006년 국고채의 비중이 전체의 78.2%에서 83.1%로 높아져 국채는 다시 국고채로 통합 발행 되어가는 경향을 보이고 있다. 원화표시 외평채가 이미 국고채로 통합발행 되는 중이며 국민주택채권을 국고채로 통합 발행해야한다는 주장이 제기되기도 하였다.

(2) 일반회계적자국채 및 외평채의 발행증가-성질별 국가채무 측면

국가채무를 성질별로 보면, 적자성 채무와 금융성 채무로 나뉜다. 적자성 채무는 향후 조세 등 실질적 국민부담으로 재원을 조달하여 상환해야 할 채무이며, 금융성 채무는 외환, 융자금 등 자체상환재원을 보유한 채무를 말한다. 적자성 채무의 대표적인 예가 일반회계 적자보전용 국채이고, 금융성 채무에는 외환시장 안정용 채권과 국민주택채권이 있다. 이론(異論)은 있지만 금융성채무는 일단 대응자산을 가지고 있기 때문에 채무가 증가하여도 재정 건전성에 큰 타격을 주지 않는 것으로 생각할 수 있지만, 적자성 채무는 미래의 세금 등 향후 재정에서 그 상환금을 마련하여야 하는 채무이기 때문에 재정건전성에 상대적으로 큰 영향을 미치는 것으로 생각할 수 있다.

1990년대까지만 해도 적자성 채무는 미미한 수준이고, 외환시장안정용 국채와 국민주택채권 등 금융성 채무가 국가채무의 대부분을 차지하고 있었다. 그러다가 외환위기 이후 금융성 채무와 적자성 채무가 함께 늘어났으며, 최근에는 경기침체의 여파로 일반회계 적자국채의 순증발행규모가 크게 증가하여 적자성 채무의 증가가 상대적으로 두드러지고 있다.

이로 인해 1997년 20.1%이던 적자성 채무의 비중이 2003년에는 36.2%로, 2010년에는 48.6%로 증가하여 전체 채무의 거의 절반을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

[표 10] 국가채무 성질별 규모 및 비중 비교

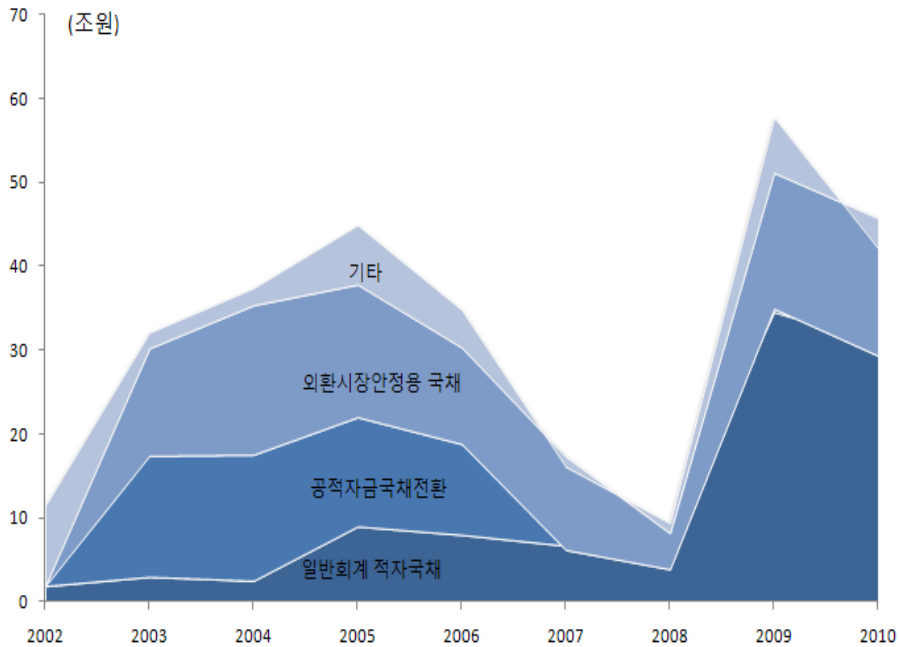
(단위: 조원, %)

	1997	2003	2010
적자성채무 (비중)	4.2 (20.1)	60 (36.2)	197.9 (48.6)
금융성채무 (비중)	16.6 (79.8)	105.7 (63.8)	209.2 (51.4)

자료: 대한민국 정부, 2010년 예산안 심의자료 및 부속서류, 2009.

더 구체적으로 살펴보면, 2002년 이후 국가채무의 증가를 주도하는 것은 외환시장 안정용 국채와 공적자금 국채전환분, 일반회계적자국채이다. 일반회계 적자국채의 순증발행규모는 2002년 이후 2008년까지 매년 10조원을 넘지 않다가 2009년과 2010년 각각 30조원 이상으로 급증하고 있다. 2010년 재정수지 적자가 2009년에 비하여 비교적 크게(19조원) 줄어들었음에도 불구하고 일반회계 적자국채발행액(35.5→30.9조원)은 큰 변화가 없는 것으로 나타나고 있다. 이처럼 최근 일반회계 적자국채의 발행이 급증하여 2009년과 2010년에만 65조원 이상이 순증발행 되었다.

[그림 6] 국가채무 성질별 순증 규모추이



다. 평가

우리나라 국가채무의 IMF 기준에 의한 국제비교와 OECD 기준에 의한 국제비교는 [표 11], 그리고 [그림 7]과 같다. 이를 볼 때, 현재 우리나라의 국가채무는 IMF 기준에서도 OECD 기준에서도 비교적 높지 않은 수준인 것으로 판단된다.

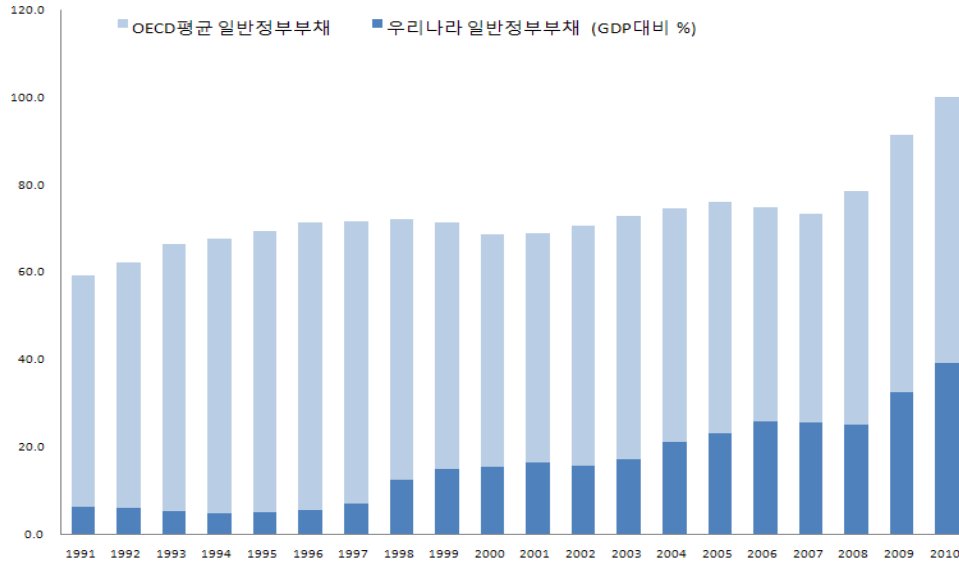
[표 11] 국가채무 수준 국제비교(IMF기준): 2007년

(단위: GDP 대비, %)

	한국	미국	일본	영국	독일	프랑스
국가채무	33.2	63.2	195.5	43.5	62.4	64.6

자료: IMF, World Economic Outlook database, 2008.

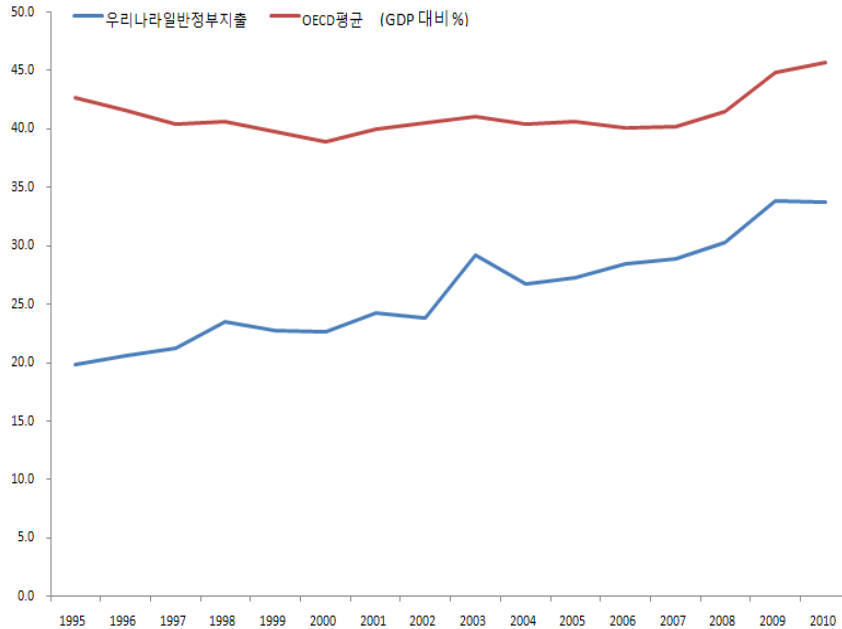
[그림 7] 1991년 이후 일반정부부채 국제비교(OECD 기준)



자료: OECD, Economic Outlook No 85.

그러나 이러한 결론은 OECD 선진국의 국가채무수준과 비교할 때 나타나는 현상이다. [그림 8]은 우리나라와 OECD 국가의 평균 지출규모를 비교한 것이다. 1995년 이후 OECD 국가들의 지출규모는 GDP 대비 40%에서 45% 사이에 머물고 있고 우리나라는 1995년 19.9%에서 2010년 33.7%까지 상승하고 있는 모습이다. 양자의 격차가 좁혀지고는 있지만 아직까지 절대적인 수준에 있어서는 10%p 이상의 차이를 보이고 있다. 이렇게 선진국과 우리나라의 정부 지출구조가 다른 상황이기 때문에 국가채무에 대한 비교도 절대수준만을 비교하여 우리나라의 국가채무수준이 안심할만 하다고 평가하는 것은 적절하지 않을 수 있다.

[그림 8] 1995년 이후 일반정부총지출 국제비교(OECD 기준)



자료: OECD, Economic Outlook No 85.

대상을 바꾸어서 G-20의 신흥국과 비교하면 2007년 기준 우리나라의 국가채무가 낮지 않은 것을 볼 수 있다. 또한 IMF는 2009년 올해 우리나라의 국가채무가 신흥국 평균보다 높아질 것으로 전망하기도 하였다.

[표 12] G-20국가의 국가채무 수준 비교(IMF기준): 2007년

(단위: GDP 대비, %)

	한국	Advanced G-20 countries	Emerging market G-20 countries
국가채무	33	77.6	37.8

주: IMF, World Economic Outlook, April 2009.

최근 우리나라 국가채무는 두 번의 경제위기를 극복하는 과정에서 일시적으로 급증한 측면도 있지만 정부 지출 역시 꾸준히 증가하는 추세에 있기 때문에 국가채무가 지속적으로 증가할 가능성이 큰 것으로 보인다. 향후 저출산·고령화 사회로의 이행에 따라 세입기반은 취약해지고 잠재성장률은 하락하는 등 총수입측면의 전망이 밝지 않고, 사회복지 지출의 증가, 통일비용 등 지출소요는 클 것으로 예상됨에 따라 국가채무수준이 선진국에 비하여 낮다고 해서 안심할 수 없는 것으로 판단된다. 따라서 재정건전성유지를 위한 노력과 적절한 국가채무관리를 게을리해서는 안 될 것이다.

3. 2009 ~ 2013년 중 국가채무 전망

본 절에서는 향후 5년간의 국가채무를 전망하였다. 여기에서 늘어나는 국가채무는 정부의 향후 수입 및 지출 전망과 NABO의 수입전망의 차이에 의해 발생하는 재정수지 적자를 보전하기 위한 것에 한정하였다.

가. 「2010년도 예산안 국가채무관리계획」상 국가채무 전망

「2010년도 예산안 국가채무관리계획」에서 정부는 2009년말 국가채무를 365.1조원 수준으로 추정하였다. 환율변동으로 인한 외평채와 해외차입금 잔액이 감소함에 따라 2009년 추경예산(366.0)에 비하여 0.9조원 감소한 금액이다. 또한 2008년 결산(309.0조원)과 비교하면 56.1조원으로 GDP 대비 5.1%p 증가한 금액인데 정부는 경제위기 극복을 위한 확장적 재정정책의 재원조달을 위하여 국채발행이 증가한데 주로 기인하는 것으로 설명하고 있다.

[표 13] 2009 ~ 2013년 국가채무 추정액

(단위: 조원)

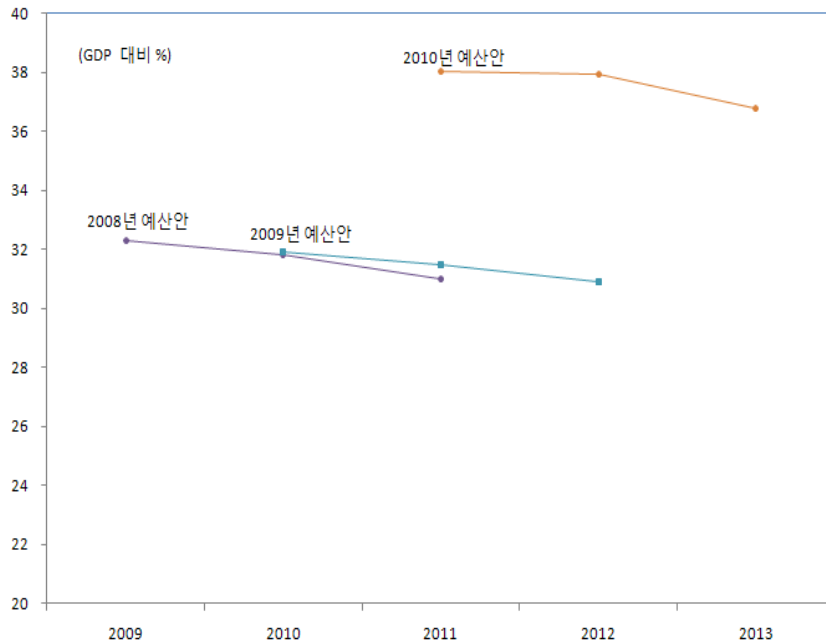
	2009		2010 예산안	2011 계획	2012 계획	2013 계획
	추경	전망				
국가채무 총계 (GDP 대비, %)	366.0 (35.6)	365.1 (35.3)	407.1 (36.9)	446.7 (37.6)	474.7 (37.2)	493.4 (35.9)
중앙정부	355.3	353.2	394.5	433.6	461.1	479.5
국채	345.4	343.9	385.7	425.5	453.5	472.5
국고채	282.9	282.3	320.4	358.0	383.9	400.4
국민주택채권	48.9	48.9	50.1	49.9	50.8	52.0
외평채	13.6	12.7	15.2	17.6	18.8	20.1
차입금	6.5	5.6	5.0	4.2	3.7	3.2
국내차입금	2.8	2.8	3.0	3.0	3.0	3.0
해외차입금	3.7	2.8	2.0	1.3	0.7	0.2
국고채무부담행위	3.4	3.7	3.9	3.9	3.9	3.8
지방정부순채무	10.7	11.9	12.6	13.1	13.7	13.9

주: 지방정부 채무는 행정안전부와 교육과학기술부 전망자료 활용
 자료: 대한민국 정부, 2010년도 예산안 심의자료 및 부속서류, 2009

정부는 「2010년도 예산안 국가채무관리계획」에서 2013년 국가채무가 493.4조원(GDP 대비 35.9%)이 될 것으로 전망하고 있다. GDP 대비 국가채무가 2009년 35.3%에서 2010년 36.9%, 2011년 37.6%, 2012년 37.2%, 2013년 35.9%로 GDP 대비 국가채무 비율은 2011년 정점에 도달한 후 2012년부터는 하락, 2013년에는 30% 중반을 유지한다는 계획이다.

[그림 9]를 보면, 지금까지 작성된 세 번의 계획에서 모두 국가채무의 GDP 대비 비율이 계획기간 후반 3년 동안 지속적으로 낮아질 것으로 전망되어 있는 것을 볼 수 있다. 이는 재정건전성을 고려하여 국가채무의 증가속도를 GDP 증가율 이하로 억제하려는 정부의 의지가 내포되어 있는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

[그림 9] 2008~2010년 「국가채무관리계획」 비교



나. 국가채무 증가요인 분석

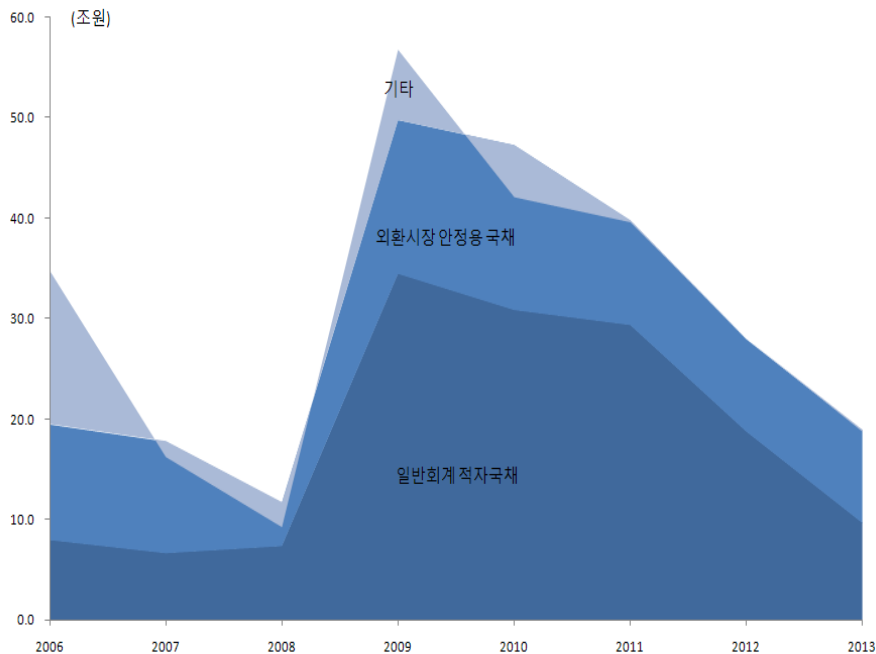
「2010년도 예산안 국가채무관리계획」에서 국가채무의 증가요인을 살펴보면, 국가채무의 증가를 주도하는 것은 일반회계 적자국채발행과 외환시장안정용 국채발행인 것으로 나타나고 있다.

일반회계 적자국채는 2008년까지 7조원 내외로 발행되다가 2009년 35조원으로 급격히 증가하고 있는 모습이다. 이후로도 일반회계 적자국채 순증발행규모는 쉽게 떨어지지 않고 국가채무 증가의 가장 큰 요인으로 작용하고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 정부가 적자국채 발행을 통하여 확대재정정책을 펼쳤다는 것과, 향후에도 재정수지적자가 적지 않게 발생하고 또 재정지출의 재원은 상당기간 적자 국채발행을 통하여 조달된다는 것을 보여주는 것이다.

일반회계 적자국채 다음으로 규모가 큰 것은 외환시장 안정용 국채의 순증

발행이다. 해외의존도가 높은 우리나라의 경제여건에 비추어 볼 때, 적정의환보유고에 대한 고려가 중요함을 시사한다 할 것이다. 국민주택채권이나 공적자금 국채 전환분, 지방정부순채무를 포함한 기타채무는 2006년 공적자금 국채 전환을 마지막으로 합계가 약간 줄거나 늘기는 하지만 그 규모가 작고 2011년 이후에는 이마저 거의 0에 가까울 것으로 나타나고 있다.

[그림 10] 국가채무 성질별 순증규모 추이



주: 2008년까지는 결산, 2009년 이후는 전망 기준임

다. 국회예산정책처 국가채무 전망

NABO의 국가채무전망은 정부의 총수입 전망과 총지출 계획에서 예상되는 추가적인 재정수지적자를 국채발행으로 보전한다고 가정하였다. 또 모든 재정수지적자는 일반회계 적자국채 발행을 통하여 보전된다고 가정하였는데 일부

기금 적자의 경우 자체 적립금으로 보전하는 것이 가능할 것이기 때문에 NABO의 국가채무전망은 그만큼 과다전망의 소지가 있다. 그러나 그 규모는 미미할 것으로 판단된다.

(1) 일반회계 적자국채 발행액 전망

국회예산처의 총수입 전망과 관리대상수지 전망을 보면, 계획기간 내내 정부의 전망보다 적자규모가 더 큰 것으로 나타나고 있다. 이러한 정부의 전망을 상회하는 재정수지적자는 국채로 보전되어 국가채무로 연결될 것이다.

[표 14] 중기 총수입 및 관리대상수지 전망 비교

(단위: 조원, %)

		2009 ¹⁾	2010	2011	2012	2013
총수입	NABO(A)	278.4	286.9	304.2	327.7	350.3
	행정부(B)	280.4	287.8	309.5	337.6	361.7
	차이(A-B)	-2.0	-0.9	-5.3	-9.9	-11.4
관리대상수지	NABO(A) (GDP대비)	-52.0 (-5.0)	-33.0 (-3.0)	-32.3 (-2.7)	-25.5 (-2.0)	-19.4 (-1.4)
	행정부(B) (GDP대비)	-50.4 (-4.9)	-32.0 (-2.9)	-27.5 (-2.3)	-16.1 (-1.3)	-6.2 (-0.5)
	차이(A-B)	-1.6	-1.0	-4.8	-9.5	-13.2

주: 1) 전망치 기준(2009년도 행정부 총수입은 추경기준으로 행정부 국세수입 전망 164.6 조원을 사용하여 재계산하였음)

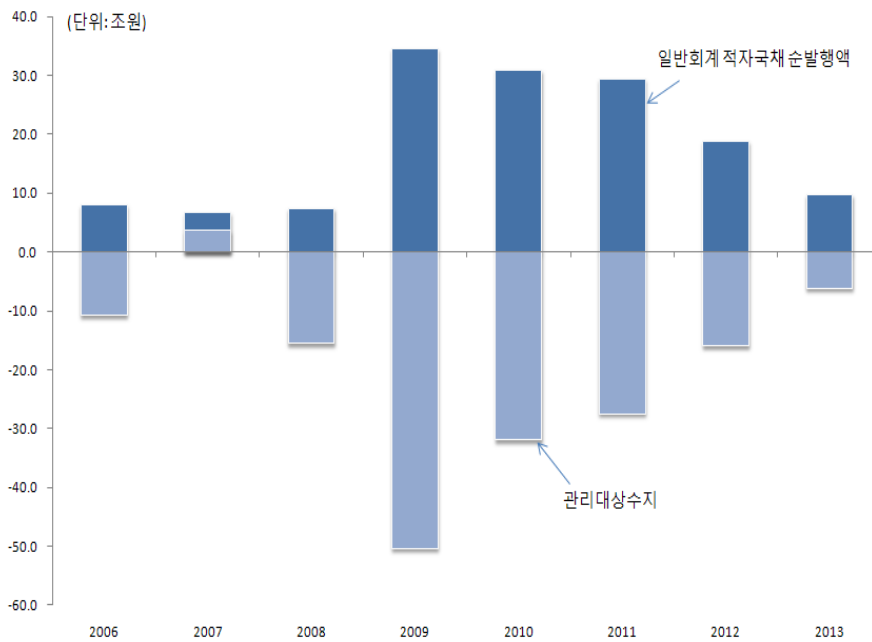
1. 경상GDP는 각 기관의 전망치를 사용.

자료: 대한민국 정부, 「2009~2013년 국가재정운용계획」, 2009
국회예산처, NABO 세수추계분석, 2009. 11.

이론적으로 관리대상수지적자는 거의 대부분 국가채무의 순증으로 이어지게 된다. [그림 11]에서도 일반회계 적자국채의 순발행규모와 관리대상수지는 거울상 이미지처럼 대비되고 있는 모습을 볼 수 있다.8)

[그림 11] 일반회계 적자국채 및 관리대상 수지

(단위: 조원)



따라서 [표 14]에서 중기 재정수지 전망을 비교해 보면, 국회예산처와 정부의 전망이 적게는 1조원에서 많게는 13.2조원까지 차이가 나타나고 있는데, 이 규모가 매년 일반회계 적자국채 원금의 순증발행 규모가 된다.

일반회계 적자국채 발행증가에 따른 국고채권 이자는 누적국채 이자와 현년도 발행 국고채권의 이자의 합으로 계산 된다.9)

8) 양자가 완벽하게 일치하지 않는 이유는 첫째, 관리대상수지와 국가채무의 범위가 다르기도 하고 둘째, 관리대상수지에서 적자가 발생하더라도 기금 적립금의 활용이나 국고시재의 사용 등 정부가 국가채무로 연결되지 않는 재원을 활용할 수 있기 때문이다.

여기에서 사용된 국고채권 이자율은 「NABO 중기 경제전망」상 국고채권 수익률(3년)을 사용하였다. 「NABO 중기 경제전망」에 따르면 국고채 수익률은 2009년 4.1%에서 2010년에는 4.8%로 높아진 후 2013년에는 5%까지 상승하는 것으로 전망된다.

[표 15] 중기 국고채 수익률 전망

(단위: %)

	2009	2010	2011	2012	2013
국고채(3년) 금리	4.1	4.8	4.8	4.9	5.0

자료: 국회예산정책처, NABO 중기 경제전망, 2009, 10.

이렇게 계산된 일반회계 적자국채의 순증 규모를 보면 2009년 1.6조원, 2010년 1.1조원, 2011년 5조원, 2012년 10.1조원, 2013년에는 14.4조원이다. 이에 따라 국회예산처와 정부의 누적국채 차이는 2009년 1.6조원에서 2013년 32.2조원까지 늘어나게 된다.

9) 누적국채 이자는 전년도말 국고채 발행 잔액에 이자율을 곱하여 산출하였다. 또한 현년도 발행 국고채권 이자는 국세수입 전망치의 차이만큼 국고채권이 연중 평균적으로 발행된다는 가정 하에 식(3)과 같이 계산하였다.

$$\text{국고채권 이자} = \text{누적국채 이자} + \text{현년도 발행 국고채권 이자.} \quad (1)$$

$$\text{누적국채 이자} = \text{전년도 말 발행잔고} \times \text{이자율} \quad (2)$$

$$\text{현년도 발행 국고채권 이자} = \text{국세수입 전망 차이} / 2 \times \text{이자율} \quad (3)$$

[표 16] 2009 ~ 2013년 일반회계 적자국채 전망

(단위: 조원, %)

	2009	2010	2011	2012	2013
이자율	4.1	4.8	4.8	4.9	5.0
◇ 국채 증가(순증)	1.6	1.1	5	10.1	14.4
• 원금	1.6	1	4.8	9.5	13.2
• 이자	0	0.1	0.2	0.6	1.2
누적국채이자	0	0.1	0.1	0.4	0.9
현년도발행국채 이자	0	0	0.1	0.2	0.3
◇ 누적국채					
• NABO	99.1	131.1	165.5	194.4	218.5
• 행정부	97.5	128.4	157.8	176.6	186.3
• 차이	1.6	2.7	7.7	17.8	32.2

(2) 국가채무 전망

일반회계 적자국채의 증가를 반영하여 국가채무를 전망하는 경우 국회예산처와 정부의 국가채무의 전망은 [표 17]에서 보는 바와 같이 일반회계 적자국채 누적분 만큼씩 증가하여 2013년에는 GDP 대비 3.3%p까지 차이가 발생할 것으로 추정되었다.

정부는 국가재정운용계획에서 국가채무의 GDP 대비 비율이 2011년을 정점으로 하향 안정세를 취할 것으로 전망하였지만, 국회예산처의 전망에 따르면, 국가채무의 GDP 대비 비율은 2012년까지도 꾸준히 상승하여 39.3%에 이를 것이고 2012년을 정점으로 2013년에 와서야 약간 하락할 것으로 전망된다. 국가채무의 총규모도 2013년에는 500조를 넘어설 것으로 전망되었다.

[표 17] 중기 국가채무 전망 비교

(단위: 조원,%)

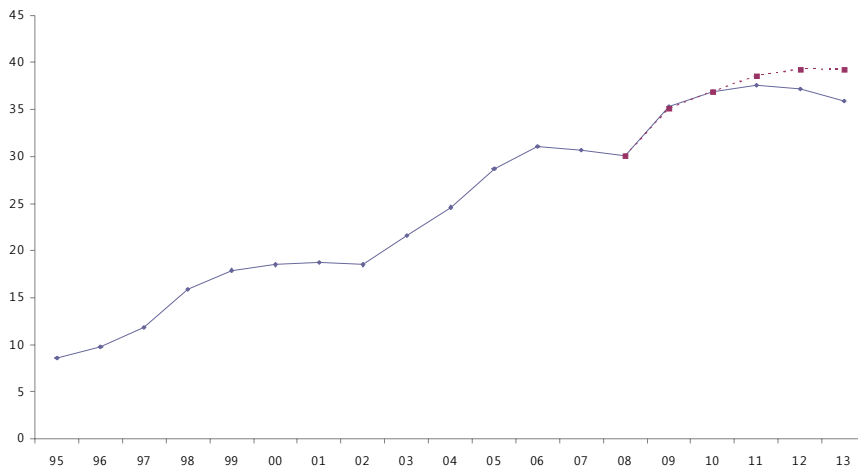
	2009 ¹⁾	2010	2011	2012	2013
NABO(A) (GDP대비)	366.7 (35.1)	409.8 (36.9)	454.4 (38.6)	492.5 (39.3)	525.6 (39.2)
행정부(B) (GDP대비)	365.1 (35.0)	407.1 (36.9)	446.7 (37.6)	474.7 (37.2)	493.4 (35.9)
차이(A-B) (GDP 대비, %p)	1.6 0.1	2.7 0.0	7.7 1.0	17.8 2.1	32.2 3.3

주: 1) 전망치 기준.

1. 경상GDP는 각 기관의 전망치 기준임.

[그림 12]에서 실선은 1995년 이후 국가채무 GDP 대비 비율의 실적치와 2009년 이후 정부의 전망치를 나타낸다. 정부는 2009년 국가재정운용계획에서 국가채무 비율의 상승세가 점차 둔화되다가 하락세로 전환될 것으로 전망하였다. 그러나 점선으로 표현된 국회예산처의 전망에 따르면 국가채무는 2012년까지 꾸준히 상승하고 2013년에 0.1%p 정도 미미하게 하락할 것으로 전망된다.

[그림 12] 국가채무의 변화 추이



주: 2008년까지는 실적치이고, 2009년 이후 실선은 정부전망치이며, 점선은 국회예산처의 전망치임

III

재정의 지속 가능성 검토

1. 조세격차 지표의 개념
2. 재정정책 지속가능성 검정을 위한
시나리오 설계
3. 재정의 지속가능성 검정 결과

III. 재정의 지속 가능성 검토*

재정의 지속가능성은 재정의 건전성을 판단하는데 중요한 개념으로, 채무 불이행이 발생하지 않으면서 재정수지를 균형으로 회복할 수 있는 가능성을 의미한다.

우리나라는 외환위기 이후 공적자금의 상환, 사회안전망 확충 등으로 재정적자가 증가되었을 뿐만 아니라, 향후에는 고령화 진전에 대한 대책, 성장 동력 확충 및 국가균형발전 등으로 인한 재정지출 요구가 늘어날 것으로 전망된다. 따라서 이에 대비하여 재정적자와 국가채무가 지속가능한 수준을 넘지 않도록 관리할 필요성이 대두되고 있다.

재정의 지속가능성의 의미는 연구자에 따라 달라질 수 있으나 일반적으로 국가채무의 GDP에 대한 비율이 목표수준 이상으로 증가하지 않는 경우를 의미하거나, 정부의 ‘시제 간 예산제약’(intertemporal budget constraint)이 만족되는 경우를 의미한다.

재정정책의 지속가능성을 측정하는 바람직한 지표는 GDP대비 부채비율이 급속하게 증가되고 있을 경우 이에 대해 명백하고 쉽게 해석할 수 있는 신호를 보낼 수 있어야 한다.¹⁰⁾

1. 조세격차 지표의 개념

Blanchard et al.(1990)¹¹⁾은 재정의 지속가능성을 검토하기 위해 대상기간을 단기(1년), 중기(5년), 장기(40년)로 구분하고 각각의 기간에 대해 지속가능한 세율(GDP대비 부채비율이 변동되지 않는 세율)과 현행 세율 간의 차이로 계산

* 박승준(sjpark@nabo.go.kr, 788-4662)

10) 기존의 재정 지속가능성 분석 방법론에 대해서는 부록에 수록하였다.

11) "The Sustainability of Fiscal Policy", OECD Economic Studies No. 15, 1990.

되는 조세격차(tax gap)를 측정할 것을 제안하였다.¹²⁾

단기 지표는 예측을 필요로 하지 않으며 공개적으로 이용 가능한 데이터를 가지고 용이하게 구축할 수 있다. 중기 조세격차의 검정대상기간을 5년으로 정하는 이유는 첫째, 경기의 순환변동(cyclical movement)을 고려하기 위한 것이고 둘째, 데이터 추정의 한계 때문이다. 이러한 중기격차지표는 다음 5년간의 경기 상황 및 정부지출 전망에 영향을 받는다.

재정 지속가능성 추정은 도출과정이 복잡함에도 불구하고 해석이 쉽다는 장점을 가진다. 만약 지속가능 세율 t^* 가 현재 세율 t 보다 크다면, 조만간 조세를 증가시키거나 지출을 감소시켜야 함을 의미한다. $(t^* - t)$ 의 크기는 재정지출 또는 조세의 변화를 가져오는 현재시점에서의 재정정책 조정규모를 말한다.

재정정책 조정규모($t^* - t$)가 양(+)일 경우 그 값의 의미는 t 의 초기수준에 따라 국가별로 상이하게 해석된다. t 의 값이 작은 국가에서 양(+)의 조정규모는 미래의 어느 단계에서 약간의 재정정책 조정이 필요함을 나타낸다. 그러나 t 의 값이 이미 높은 국가에서의 양(+)의 조정규모는 통화증발 요구와 여러 가지 형태의 채무불이행을 초래할 수 있는 위험상태를 암시한다.

여기에서는 단기 조세격차 지표와 중기 조세격차 지표를 이용하여 우리나라의 과거와 현재의 재정정책 지속가능성을 평가하고, 2009~2013년도 국가채무 전망에 대한 재정 지속가능성을 평가하도록 한다.

2. 재정정책 지속가능성 검정을 위한 시나리오 설계

조세격차의 측정에는 총지출 및 순융자, 총수입, 이자율, GDP디플레이터, 국가채무, 국가채무에 대한 이자지급, 경제성장률 등의 변수들이 주요하게 이용된다.¹³⁾

12) 검정기간을 1년, 5년, 40년으로 분류하고 각각에 대해 단기(short-term), 중기(medium-term), 및 장기(long-term)지표로 명명하였다.

이용 자료의 성격과 특성을 고려하여 다음과 같이 네 가지의 경우로 구분하여 추정 값을 산출하였다. 각 경우(case)의 구분은 첫째, 조세격차 추정식에 산입되는 ‘총지출’ 및 ‘총수입’에 사회보장성기금의 지출 및 수입이 포함되는지의 여부, 둘째, ‘국가채무’에 외환시장 안정용 채무의 포함 여부에 따라 [표 18]과 같이 구분하였다. 이처럼 구분한 이유는 전자의 경우 통합재정수지에는 사회보장성기금이 포함되어 있기 때문에 통합재정수지가 흑자라고 하여 순수한 의미에서 정부 재정활동이 흑자를 나타낸 것은 아니기 때문이다. 뿐만 아니라 사회보장성기금이 정부부채를 감축하기 위한 정부의 재정적 노력과 별로 관계가 없기 때문에 case 3, 4에서는 동 기금 분을 제외하여 검정하였다. 또한 후자의 경우 외환시장 안정용 채무는 외환시장 안정화를 위해 조달된 것이기 때문에 이 또한 정부의 재정소요 충당을 위한 재량적 재정정책과는 관계가 없어 case 2와 case 4에서 이 값을 제외하고 추정하였다.

또한 중기격차 추정에 있어서 각 연도의 현재시점(0기)에서 전망된 미래 5년간의 총지출 및 순융자의 예측치를 사용해야 하지만, 이러한 예측치는 때로는 실재하지 않거나 더 이상 이용가능하지 않기 때문에 중기격차에 대한 이 값들의 사용에 있어서 실현된 값을 사용한다.

[표 18] 재정 지속가능성 검정 시나리오

		총지출 및 순융자	총수입	국가부채	
case 1	단기	사회보장성기금 지출 포함	사회보장성기금 수입 포함	외환시장 안정용 채무 포함	
	중기			외환시장 안정용 채무 제외	
case 2	단기				사회보장성기금 지출 제외
	중기			외환시장 안정용 채무 제외	
case 3	단기	사회보장성기금 수입 제외	외환시장 안정용 채무 제외		
	중기			외환시장 안정용 채무 제외	
case 4	단기				사회보장성기금 수입 제외
	중기			외환시장 안정용 채무 제외	

13) 조세격차의 도출과정은 맨 뒷장 <부록>에 수록하였다.

3. 재정의 지속가능성 검정 결과

재정 지속가능성 검정 결과를 지난 10년 동안(1997~2008년)의 기간과 「2010년도 예산안 국가채무관리계획」의 국가채무 전망 기간(2009~2013년)으로 구분하여 살펴본다.

(1) 1997~2008년의 단기 및 중기 지속가능성 검정 결과

[표 18]의 시나리오에 따라 과거 기간의 네 가지 경우에 대한 조세격차 지표 측정 결과 [표 19]와 같이 분석되었다. 이 표는 지난 10년 동안(1997~2008년)의 기간에 대한 단기 조세격차 및 중기 조세격차 측정값을 제시하고 있으며, [그림 13]~[그림 16]은 이러한 조세격차의 측정값과 실질국가채무 증가 추이를 그래프로 보여주고 있다. 검정결과의 해석에 있어서는 조세격차 측정치($t_n^* - t$)가 양(+)
의 값을 나타내면 재정이 지속가능하지 않다는 신호이다. 이는 지속가능한 세율 t_n^* 가 현재의 세율 t 보다 큰 경우로 조만간 조세를 증가시키거나 지출을 감소시켜야 함을 의미한다. 반대로 조세격차 측정치가 음(-)의 값을 나타내면 재정의 지속가능성이 유지되고 있음을 나타낸다.

네 가지 경우 모두에서 공통적으로 나타나는 분석결과는 첫째 외환위기 전후의 기간인 1997~1999년에 모든 case의 단·중기 조세격차 측정치가 양(+)
의 값을 나타내어 재정의 지속가능성이 훼손되었다고 평가할 수 있다. 특히 외환 위기의 충격이 가장 컸던 1998년에는 모든 경우의 단기 조세격차 측정치가 0.05~0.06 사이의 큰 값을 보여 당시 재정건전성이 크게 악화되었음을 확인할 수 있다.

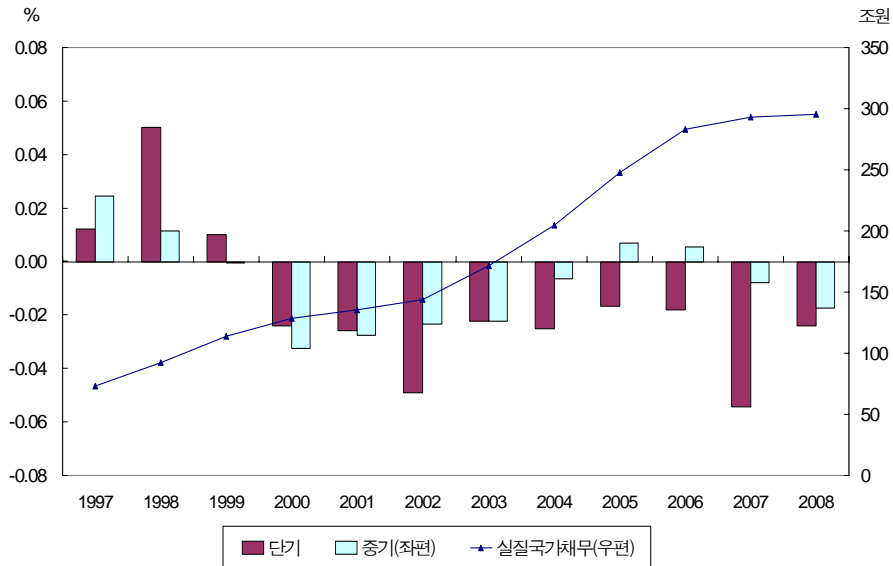
둘째 외환위기를 거친 이후의 기간(2000~2008년)에는 case별로 재정 지속 가능성 측정결과가 상이하게 나타났다.

사회보장성기금 지출 및 수입을 포함하고 외환시장안정용 채무를 포함한 case 1과 사회보장성기금 지출 및 수입을 포함하고 외환시장안정용 채무를 제

외한 case 2의 경우, 단기 조세격차 측정결과 2000년부터 2008년까지 재정의 지속가능성이 유지되는 것으로 나타났다. 다만 2005, 2006년의 중기 조세격차 측정치가 양(+)의 값을 나타내 당시 재정의 지속가능성이 다소 훼손되었던 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 2009년 글로벌 금융위기 극복을 위한 확대재정정책으로 인해 재정 지속가능성이 악화되었고, 이 영향 때문에 5년의 시계로 측정되는 중기 조세격차 측정치가 악화된 것으로 유추된다. 즉 중기 조세격차 측정 시계에 2009년도가 포함되는 것이 2005년(2005~2009년), 2006년(2006~2010년), 2007년(2007~2011년), 2008년(2008~2012년)의 중기 조세격차인데 이 중 2005, 2006년의 측정치가 양(+)의 값을 나타낸 이유는 당해의 기초재정수지의 적자규모가 컸던 것에 기인한다. 그러나 지속가능성의 악화 정도가 0.005~0.007로 매우 미약하였다.

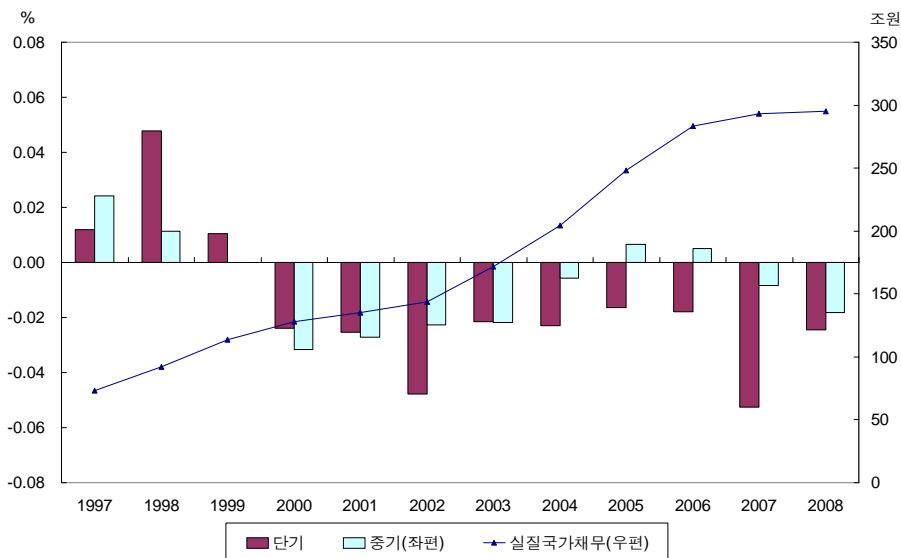
이에 비해 통합재정 총지출과 총수입에서 사회보장성기금의 지출과 수입을 각각 제외한 후 측정한 case 3, 4의 경우 2003년 이후 모든 case에서 재정의 지속가능성이 다소 악화되었던 것으로 나타났다. 단기 조세격차 측정치의 경우 2007년을 제외한 나머지 기간에서 양(+)의 값이 나타났고, 중기 조세격차의 경우 2003~2008년 기간동안 양(+)의 측정치가 도출되었다. 이렇게 재정 지속가능성이 악화된 이유는 이 기간 동안 국가채무 규모가 급격히 증대되었고, ‘사회보장기금을 제외한 기초재정수지’ 적자가 컸기 때문인 것으로 판단된다.

[그림 13] case 1¹⁾의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이



주 : 1) '통합재정 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)'를 사용한 경우.

[그림 14] case 2¹⁾의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이



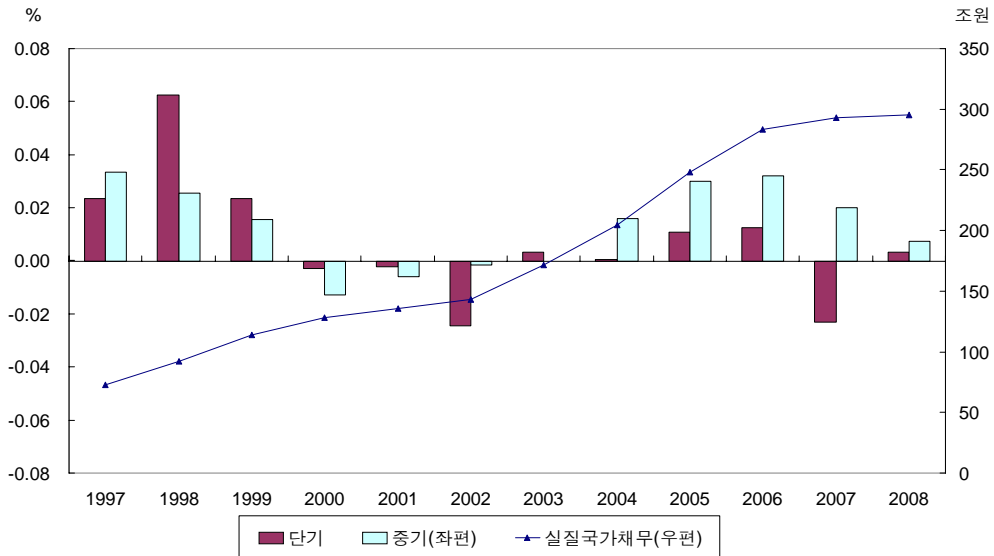
주 : 1) '통합재정 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무'를 사용한 경우.

[표 19] 조세격차 측정을 통한 1997~2008년의 재정 지속가능성 검정 결과

(단위: %)

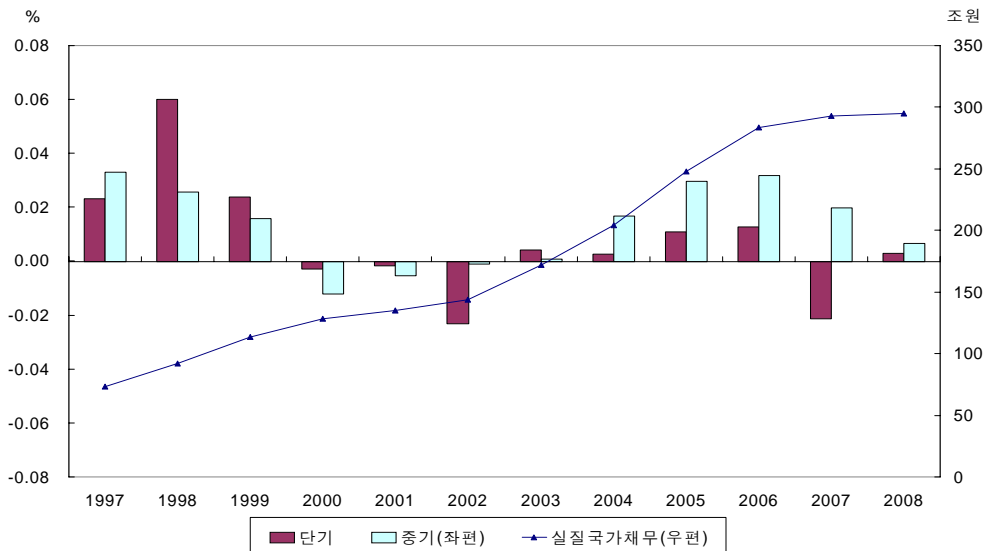
	case 1		case 2		case 3		case 4	
	단기 격차	중기 격차	단기 격차	중기 격차	단기 격차	중기 격차	단기 격차	중기 격차
1997	0.012	0.024	0.012	0.024	0.024	0.033	0.023	0.033
1998	0.050	0.012	0.048	0.011	0.062	0.026	0.060	0.026
1999	0.010	-0.000	0.010	0.000	0.023	0.015	0.024	0.016
2000	-0.024	-0.032	-0.024	-0.032	-0.003	-0.013	-0.003	-0.012
2001	-0.026	-0.028	-0.025	-0.027	-0.002	-0.006	-0.002	-0.005
2002	-0.049	-0.023	-0.048	-0.023	-0.025	-0.002	-0.023	-0.001
2003	-0.022	-0.022	-0.022	-0.022	0.003	0.000	0.004	0.001
2004	-0.025	-0.006	-0.023	-0.006	0.000	0.016	0.003	0.017
2005	-0.017	0.007	-0.016	0.006	0.011	0.030	0.011	0.030
2006	-0.018	0.005	-0.018	0.005	0.013	0.032	0.013	0.032
2007	-0.054	-0.008	-0.052	-0.008	-0.023	0.020	-0.021	0.020
2008	-0.024	-0.018	-0.025	-0.018	0.003	0.007	0.003	0.007

[그림 15] case 3¹⁾의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이



주 : 1) '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)'를 사용한 경우.

[그림 16] case 4¹⁾의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이



주 : 1) '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무'를 사용한 경우.

(2) 2009~2013년의 단기 및 중기 지속가능성 검정 결과

2010년도 예산안에 첨부된 「국가채무관리계획」상의 ‘2009~2013년 회계연도 국가채무 증감전망’을 조세격차 분석을 통하여 검정하였다.

중기 조세격차 추정에 있어서는 관련된 분석변수의 예측의 한계로 인해 중기계획 기간의 각 연도마다 중기 격차를 산출하지 않고 2009년 시점에서 이후 5년간의 지속가능성을 분석한 지표만을 사용하였다. [그림 17]~[그림 24]의 경우도 동 중기지표를 사용하여 도식화하였다.

이하에서는 중기 조세격차를 산출하기 위해 사용된 주요 변수의 전망치를 행정부의 전망치로 사용했을 경우와 국회예산정책처의 전망치로 사용했을 경우의 조세격차 측정 결과를 구분하여 살펴보도록 한다.¹⁴⁾

(가) 국회예산정책처의 전망치를 사용한 경우

총수입, 사회보장기금 수입, 국내총생산, GDP 디플레이터 변수를 국회예산정책처의 전망치로 사용한 경우 조세격차 측정결과는 다음과 같다.

검정결과를 정리한 [표 20]과 [그림 17]~[그림 20]을 살펴보면, ‘통합재정 총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)’를 사용한 case 1과 ‘총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무’를 사용한 case 2의 경우, 글로벌 금융위기 극복을 위해 확대재정이 편성된 2009년에는 단기 조세격차 측정치가 각각 0.019, 0.015의 양(+)의 값을 보여 재정이 단기적으로 지속가능하지 않을 것으로 나타났다. 그러나 이후의 계획기간인 2010~2013년에는 단기 조세격차 측정치가 음(-)의 값을 기록해 재정 지속가능성이 유지되는 것으로 나타났다. 중기 조세격차의 경우도 case1과 2에서 모두 -0.019를 기록해 중기적 재정 지속가능성도 유지되는 것으로 나타났다.

그러나 ‘관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무(외환시장안

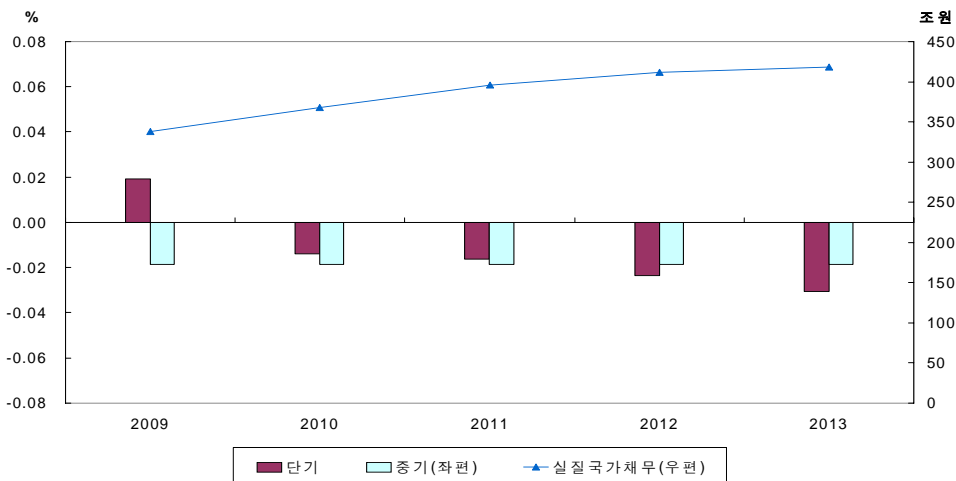
14) 그 밖에 총지출 및 순융자, 사회보장기금 총지출은 공통적으로 정부의 전망치를 사용하였고, 금리의 경우는 공통적으로 국회예산정책처의 전망치를 사용하였다.

정용 채무를 포함)를 사용한 case 3과 ‘관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무’를 사용한 case 4의 경우에는, 계획기간의 마지막 연도인 2013년을 제외한 모든 기간에서 단기적으로 재정이 지속가능하지 않는 것으로 나타났다. 또한 중기 조세격차 측정값도 0.009의 양(+)의 측정값을 나타내 중기적으로 재정이 지속가능성이 유지되지 못하는 것으로 나타났다.

[표 20] 조세격차 측정을 통한 2009~2013년의 재정 지속가능성 검정 결과
(국회예산정책처의 전망 변수를 사용한 경우)

	case 1		case 2		case 3		case 4	
	단기 격차	중기 격차	단기 격차	중기 격차	단기 격차	중기 격차	단기 격차	중기 격차
2009	0.019	-0.019	0.015	-0.019	0.047	0.009	0.043	0.009
2010	-0.014		-0.014		0.011		0.012	
2011	-0.016		-0.016		0.009		0.009	
2012	-0.024		-0.023		0.001		0.002	
2013	-0.031		-0.030		-0.005		-0.004	

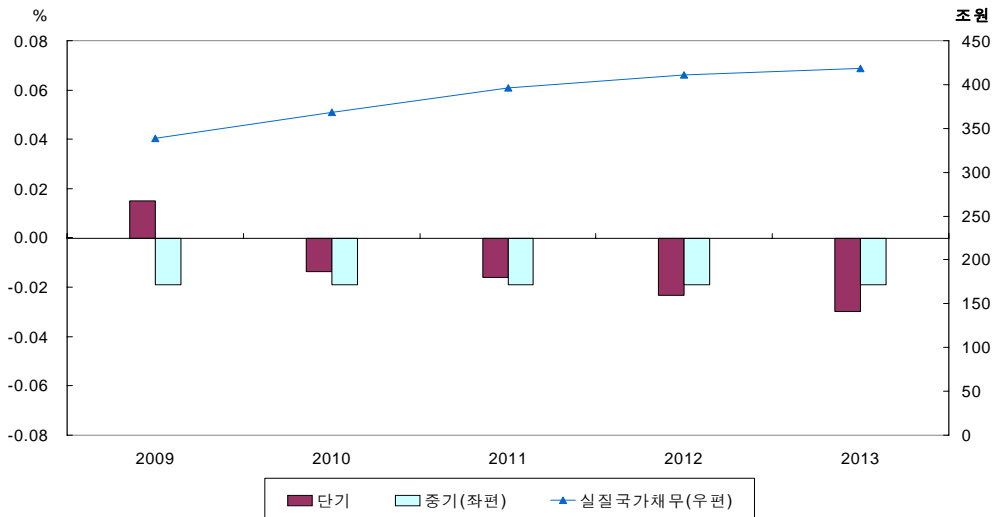
[그림 17] case 1¹⁾의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이



주 : 1) ‘통합재정 총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)’를 사용한 경우.

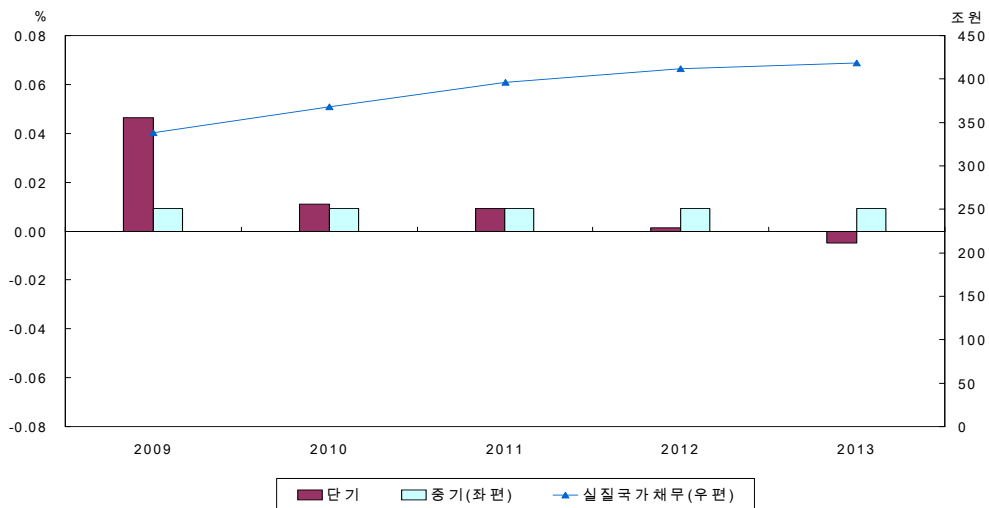
2) 중기 조세격차는 2009년 시점에서의 측정치임.

[그림 18] case 2¹⁾의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이



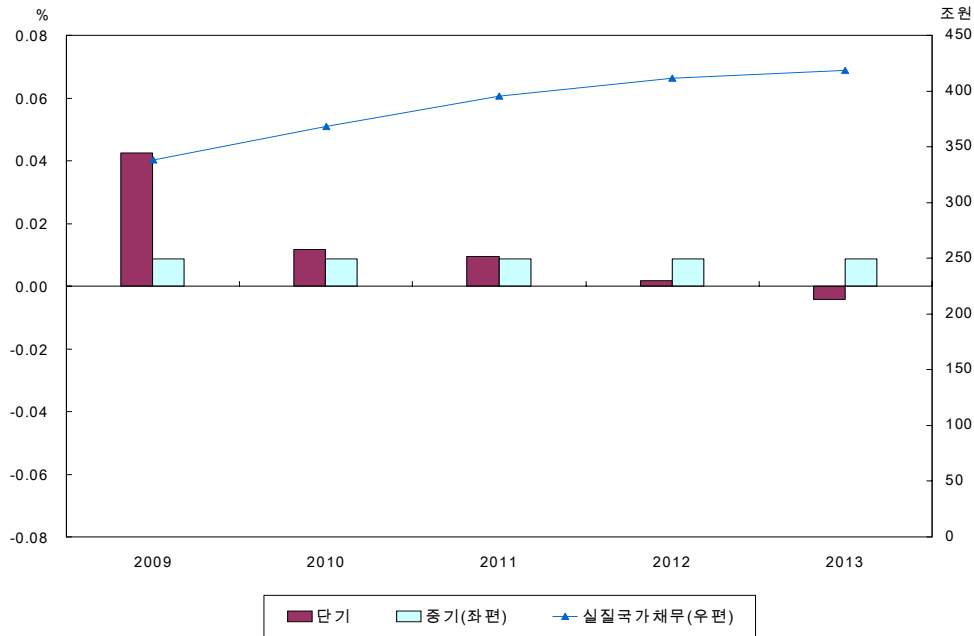
- 주 : 1) '통합재정 '총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무'를 사용한 경우.
 2) 중기 조세격차는 2009년 시점에서의 측정치임.

[그림 19] case 3¹⁾의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이



- 주 : 1) '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)'를 사용한 경우.
 2) 중기 조세격차는 2009년 시점에서의 측정치임.

[그림 20] case 4¹⁾의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이



주 : 1) ‘관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무’를 사용한 경우.
 2) 중기 조세격차는 2009년 시점에서의 측정치임.

(나) 행정부의 전망치를 사용한 경우

총수입, 사회보장기금 수입, 국내총생산, GDP디플레이터 변수를 행정부의 전망치로 사용한 경우의 조세격차 측정결과는 다음과 같다.

검정결과 국회예산정책처의 전망치들을 사용했을 경우보다 전체적으로 결과값이 개선되는 것으로 나타났다.

구체적으로 살펴보면, ‘통합재정 총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)’를 사용한 case 1과 ‘총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무’를 사용한 case 2의 경우, 단기 조세격차는 2009년에 각각 0.021, 0.016의 양(+)의 측정값을 나타내어 지속가능성을 유지하지 못했으나, 이후 2010~2013년에는 모두 음(-)의 측정값을

보여 매년 재정의 지속가능성이 확보되는 것으로 분석되었다. 그리고 중기 조세격차 측정치도 -0.026의 음(-)의 값을 나타냈다. 앞의 국회예산정책처 전망치를 사용했을 때와 비교할 경우 더 큰 음(-)의 값을 나타내어 재정의 지속가능성이 보다 개선되는 것으로 추정되었다.

‘총지출과 총수입’에서 ‘사회보장성기금 지출과 수입’을 각각 제외한 case 3과 case 4의 경우에서도 마찬가지로 국회예산정책처 전망치를 사용한 경우에 비해 행정부의 전망치를 사용한 경우 재정 지속가능성 정도가 개선되었다. 특히 2012년의 경우 국회예산정책처의 전망치를 사용했을 때 단기 조세격차 측정치가 양(+)의 값을 가졌던 것과 달리 행정부의 전망치를 사용했을 때 case 3과 4의 측정치가 각각 -0.01, -0.009를 기록해 재정 건전성에 문제가 없는 것으로 나타났다. 중기 조세격차 값도 앞의 경우보다 다소 개선된 0.003을 기록했다.

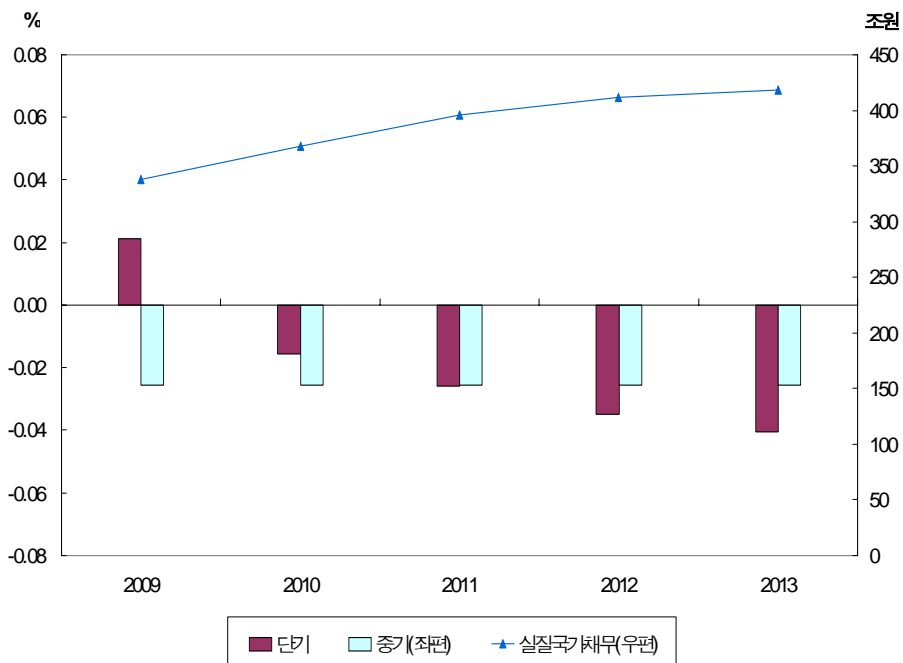
국회예산정책처의 전망치들을 사용했을 경우에 비해 행정부의 전망치를 사용한 경우의 결과 값들이 개선되는 것으로 나타나는 이유는 두 기관의 경제성장률 차이에 주로 기인한다고 할 수 있다. 경제성장률은 재정의 지속가능성 측면에서 볼 때 국가채무를 감당할 수 있는 여력(capacity)을 의미하는데 행정부의 경제성장률 전망치가 국회예산정책처의 전망치 보다 높기 때문에 이러한 결과가 도출되었다고 사료된다. 특히 국회예산정책처가 2011~2013년까지의 경상성장률을 6.1~6.9%, 실질성장률을 3.9~4.5%로 전망하고 있는데 비해, 행정부는 경상성장률의 경우 7.6%, 실질성장률은 5%대로 더 높게 전망하고 있다.

**[표 21] 조세격차 측정을 통한 2009~2013년의 재정 지속가능성 검정 결과
(행정부의 전망 변수를 사용한 경우)**

	case 1		case 2		case 3		case 4	
	단기 격차	중기 격차	단기 격차	중기 격차	단기 격차	중기 격차	단기 격차	중기 격차
2009	0.021	-0.026	0.016	-0.025	0.049	0.003	0.044	0.003
2010	-0.016		-0.015		0.010		0.010	
2011	-0.026		-0.024		0.000		0.002	
2012	-0.035		-0.033		-0.010		-0.009	
2013	-0.041		-0.039		-0.017		-0.015	

종합하면 재정의 지속가능성을 「국가채무관리계획」 기간 동안 통합재정을 기준으로 추정할 경우에는 글로벌 금융위기 극복을 위해 재정이 확대된 2009년을 제외한 모든 계획기간 동안(2010~2013년) 재정이 지속가능한 것으로 분석되었다. 그러나 통합재정 총지출과 총수입에서 사회보장성기금의 총지출과 총수입을 제외하였을 경우에는 재정의 지속가능성이 미약하게 악화되는 것으로 나타났다.¹⁵⁾

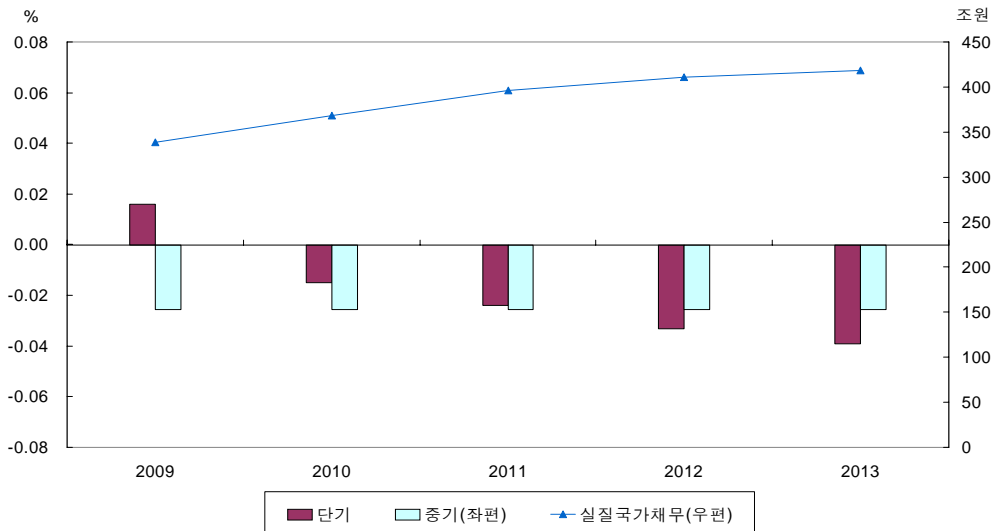
[그림 21] case 1¹⁾의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이



주 : 1) ‘통합재정 총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)’를 사용한 경우.
 2) 중기 조세격차는 2009년 시점에서의 측정치임.

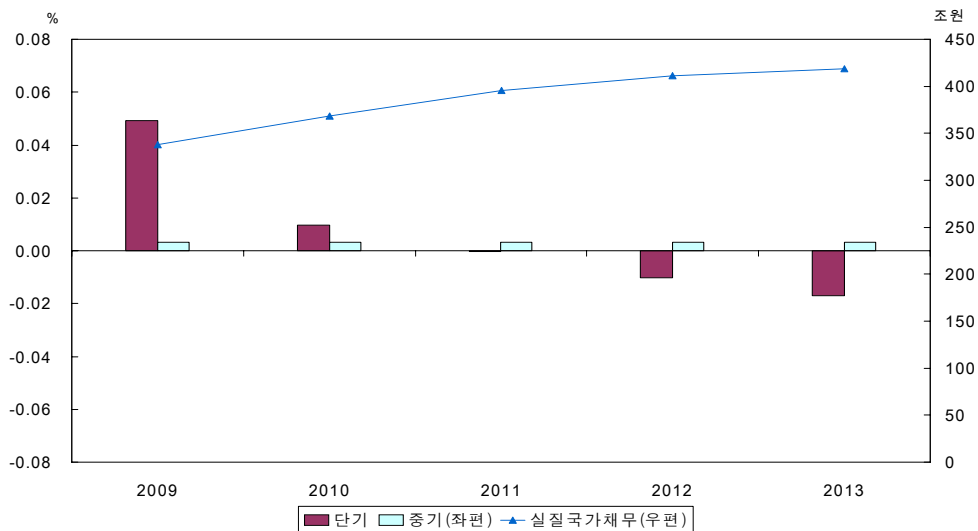
15) 사회보장성기금을 제외했을 경우 단기 조세격차 측정값이 0.002~0.01로 나타났는데 이는 실질GDP의 0.2~1%의 재정조정 규모로 해석할 수 있다. 즉 GDP의 0.2~1% 규모로 지출을 줄이거나 수입을 늘여야 함을 의미한다.

[그림 22] case 2¹⁾의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이



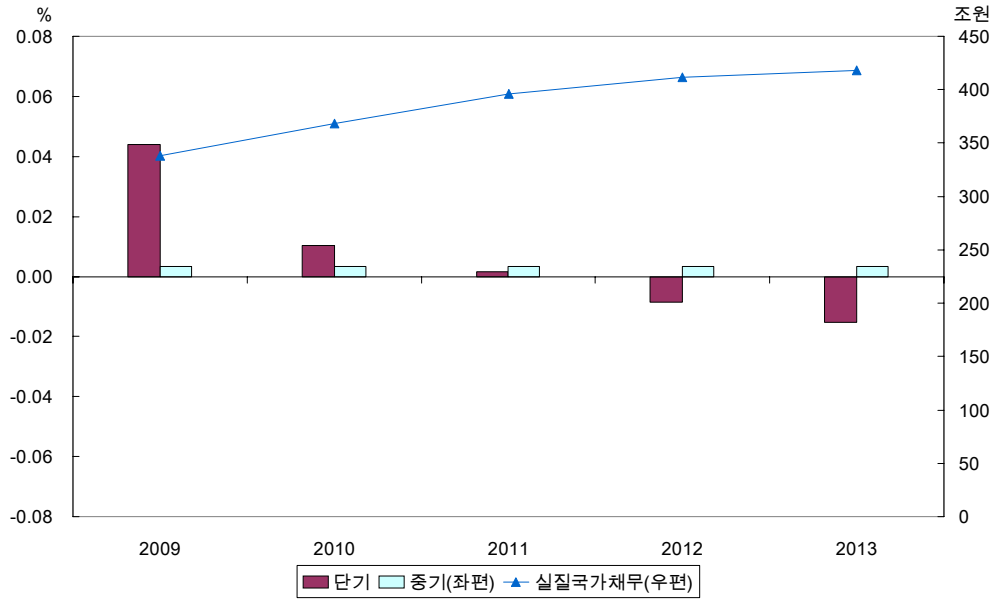
주 : 1) '통합재정 '총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무'를 사용한 경우.
 2) 중기 조세격차는 2009년 시점에서의 측정치임.

[그림 23] case 3¹⁾의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이



주 : 1) '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)'를 사용한 경우.
 2) 중기 조세격차는 2009년 시점에서의 측정치임.

[그림 24] case 4¹⁾의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이



- 주 : 1) ‘관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무’를 사용한 경우.
 2) 중기 조세격차는 2009년 시점에서의 측정치임.

IV

국가채무관리계획 평가 및 개선과제

1. 그 동안의 「국가채무관리계획」 운영 평가
2. 국가채무의 수준 및 재무위험 관리
3. 국제기준에 따른 국가채무기준의 정립
-GFSM 2001로의 개편
4. 재정위험에 대한 국회보고 필요
5. 공공부문에 대한 통계작성 필요

IV. 국가채무관리계획 평가 및 개선과제

1. 그 동안의 「국가채무관리계획」 운영 평가*

행정부는 2007년 「2008년도 예산안 심의자료 및 부속서류」의 형태로 「국가채무관리계획」을 처음 수립·제출한 이후 이번에 2010년도 예산안과 함께 네 번째로 국회에 「국가채무관리계획」을 제출하였다.¹⁶⁾

우리나라의 「국가채무관리계획」에는 “국가채무와 관련된 현황 및 분석내용을 충분히 제공함으로써 재정의 투명성을 확보하고, 재정의 건전성과 국가채무 관리에 대한 국민의 신뢰를 확보”한다고 명시하고 있다. 그러나 「국가채무관리계획」은 그 수립의 목적에 부합하는 역할을 수행하지 못해온 것으로 평가된다. 동 계획은 2004년부터 수립되어온 「국가재정운용계획」에 포함되고 있는 ‘통합재정수지 및 국채 전망’의 수준에서 크게 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

행정부에서 제출한 「국가채무관리계획」에서 국가채무 관리목표를 다음 세 가지로 구분하고 있는데 첫째, 재정의 지속가능성(fiscal sustainability) 유지, 둘째, 정부의 재정정책 수행을 위한 자금을 안정적으로 확보하면서 중장기 차입비용을 최소화 하고, 셋째, 국채시장의 효율적 발전을 도모한다고 규정하고 있다.

이러한 국가채무 관리목표의 문제점은 우선 재정의 지속가능한 수준에 대한 기준이 모호하다는 것이다. 재정의 지속가능성은 재정건전성을 평가하는데 있어 자주 사용되는 개념 중 하나이긴 하나, 재정 지속가능성이 정확하게 무엇을 의미하는지에 대해서는 의견이 분분하다. 이론적으로 다양한 정의와 측정방법들이 제안되어 왔고, 실제로 여러 가지 지속가능성 지표들이 사용되어 왔다. 그렇기 때문에 정부가 제안하고 있는 재정의 지속가능성에 대해 구체적인 정의

* 박승준(sjpark@nabo.go.kr, 788-4662)

16) 「2009년 수정예산안 국가채무관리계획」을 포함하여 총 4회 제출되었다.

와 관리수준을 제시할 필요가 있다.

또한 국채시장의 효율적 발전을 도모한다고 하고 있지만 우리나라의 국채시장 활성화에 대한 실질적인 시행방안이나 계획을 제시하지 않고 있다. 재정 건전화를 위해서는 국가채무의 수준 관리도 필요하지만 안정적인 재정자금 조달, 조달비용 감축, 채권시장 발전을 위해 국채시장을 활성화시켜야 한다. 그러나 현재 우리나라의 국채시장은 선진국들에 비해 아직 미숙한 실정이며, 투명성과 효율성 측면에서 문제점을 가지고 있다.

국가채무의 관리와 국채시장의 발전을 위해서는 재정당국과 통화당국 간에 국채시장 현황과 전망에 대한 정보의 공유와 협조가 이루어져야 한다. 우리나라의 경우 두 정책당국 간 정보공유가 다소 제한적인 측면이 있다.¹⁷⁾ 재정당국과 중앙은행은 여러 가지 시장상황에서도 효과적으로 기능할 수 있는 유통시장을 구축해야 한다. 「국가채무관리계획」은 관리목표 제시에 그칠 것이 아니라 이러한 문제들에 대한 개선방안이나 발전방안들을 포괄적으로 담아야 할 것이다.

이 밖에 지난 세 차례의 「국가채무관리계획」의 구성을 살펴보면, 매년 비슷한 틀 안에서 ‘새로운 계획기간의 전망치’ 정도만 수정하여 제출하는 모습을 보이고 있다. 최초로 수립된 「2008년 예산안 국가채무관리계획」에 비해 두 번째 수립된 「2009년 예산안 국가채무관리계획」의 경우 그 내용에 국가채무 부문별 관리계획을 담는 등 다소 보완된 측면이 있으나 크게 변모된 모습을 보이지는 못했으며, 이후 제출된 「국가채무관리계획」은 거의 변화가 없는 실정이다.

예를 들어 「2010년 예산안 국가채무관리계획」 중 ‘국가채무 수준관리 계획’ 부분에서 “적자성 채무는 향후 조세 등 실질적 국민부담으로 상환해야 하므로 발행규모 및 상환일정을 관리하여 적정수준 유지 노력을 강화”해야 한다고 설명하고 있지만 과연 “적정수준”이 어느 정도의 수준인지 모호하다. 국민의 세금으로 부담할 적자성 채무 비중이 최근 급증하고 있으며 향후의 전망에서도 지속적인 증가추세를 보이고 있는 상황에서 좀 더 적극적이고 구체적인

17) 예를 들어 영국의 경우 재무부와 영란은행 간에 시니어수준에서의 회의가 자주 열린다. 여기에서 위험(risk)에 관해 의견을 나누고 공통적 위험에 대해 공동의 이해를 도모하고 있다.

관리계획을 세워야 할 것이다. 또한 금융성 채무의 경우 “재정의 추가부담을 최소화 하면서 채무 상황이 가능하도록 대응자산 관리 노력을 강화”할 것이라고 명시하고 있지만, 구체적인 관리방안을 제시하지 않고 있다. 적어도 대응자산 대비 채무 현황을 공개할 필요가 있다.

그리고 「국가채무관리계획」에는 국가채무 관리에 대한 성과와 이에 대한 평가가 함께 포함되어야 한다. 뿐만 아니라 국채와 차입금 상환계획 역시 구체성이 떨어지고 있는데, 상환금액에 대한 전망치만 발표하고 있을 뿐 어떠한 방식과 노력을 거쳐 상환할지에 대한 설명이 부족한 실정이다.

「국가채무관리계획」이 우리나라 국가채무 관리에 대한 지침으로써 제 역할을 수행하기 위해서는 많은 부분에서 보완이 요구된다. 현재의 「국가채무관리계획」은 작성만 되고 있을 뿐 실제적인 운영이 이루어지지 않고 있다. 동 계획을 수립하는 국가채무 관리당국에서는 「국가채무관리계획」의 실효성 제고를 위해 보다 더 적극적인 노력을 경주해야 할 것이다.

따라서 「국가채무관리계획」과 관련하여서는 다음의 세 가지 논의가 가능할 것이다. 첫째, 국가채무관리계획의 직접적인 목표인 현재 국가채무의 수준 및 채무위험관리이고, 둘째, 국가채무의 범위를 재정비하는 것이며, 셋째, 국가채무 이외에 재정위험에 대한 공개와 관리이다.

2. 국가채무의 수준 및 채무위험 관리*

정부는 「국가채무관리계획」에서 주로 현재 보유하고 있는 국가채무의 증감에 대한 전망과 효율적인 관리에 대하여 i) 국가채무의 수준 관리계획과 ii) 국가채무와 관련된 채무위험 관리계획으로 나누어 서술하고 있다.

정부는 국가채무의 수준관리와 관련하여 「2009년도 예산안 국가채무관리계획」에서 국가채무 관리목표를 재정의 지속가능성(fiscal sustainability)을 유지하는

* 나아정(oliveaj@nabo.go.kr, 788-4661)

것으로 밝혔다. 그리고 ‘지방정부를 포함한 국가채무를 2012년까지 GDP 대비 30% 수준에서 탄력적으로 관리’한다는 기본방향을 제시하였다. 그러나 「2010년도 예산안 국가채무관리계획」에서는 관리목표를 똑같이 재정의 지속가능성을 유지하는 것으로 밝혔지만 기본방향에서 구체적인 수준을 제시하지 않고 채무의 수준관리계획으로 세입기반확충, 세출구조조정만을 들고 있다. 그런데 이러한 정책은 정부의 감세에 대한 대응정책과 동일한 내용이다. 물론 감세에 대한 대응정책과 「국가채무관리계획」은 모두 재정건전성을 추구한다는 점에서 동일한 전략을 구사하는 것은 가능하지만, 세입기반확충 및 세출구조조정은 국가채무 관리계획으로는 지나치게 포괄적이고 일반적인 내용인 것으로 보인다.

따라서 국가채무관리계획은 재정의 지속가능성을 유지하는 수준이나 그 이하로 구체적으로 제시되어야 할 것이다. 물론 국가채무의 적정수준을 선형적으로 도출하는 것은 매우 어려운 문제이고 따라서 OECD 등을 비롯하여 세계 주요국들도 국가채무의 “안정적” 관리를 목표로 “상한방식”(ceiling)의 “목표치”(target level)를 설정하여 운용하고 있다.¹⁸⁾

그러나 정부는 재정의 지속가능성을 유지하는 국가채무의 수준을 설명하고 정부가 설정하는 국가채무의 적정수준에 대한 구체적으로 제시하지 않고 단순히 GDP 대비 국가채무의 비율을 점차 낮춰갈 것으로만 제시하였다

2009년 감세와 글로벌 경제위기에 대응한 확대재정정책이 국가채무를 크게 증가시킨 결과 이른 시일 내에 2009년 국가채무관리계획의 기본방향인, 30% 수준을 회복하는 것이 불가능하기 때문에 기본방향을 아예 삭제한 것으로 유추해 볼 수 있다. 그러나 목표변경에 대한 이유를 밝히면서 경제·재정여건에 따라 목표를 수정해가는 것도 계획의 중요한 과정이라는 점에서 국가채무관리계획은 계획으로서 부족한 측면이 있는 것으로 보인다.

18) 영국과 유럽연합(EU)의 경우 실적치와 향후 경제재정여건을 감안하여 국가채무목표수준을 설정하고 있다. 영국의 경우 두 번째 재정준칙인 “지속가능 투자준칙”(Sustainable Investment Rule)을 통해 국가채무의 안정적(stable) 유지를 위해 순채무의 목표수준을 지난 10여 년간 GDP의 40%로 설정해 놓고 이를 준수하도록 하고 있다. EU 국가들은 국가채무 수준의 상한으로 GDP의 60%를 설정해 두고 있다.

그 동안의 「국가채무관리계획」을 평가해 볼 때, 제시된 계획의 실천여부에서도 목표의 중요성이 간과되고 있는 것으로 나타난다. 3년 동안의 「국가채무관리계획」을 비교해 보면 현재까지 실현된 계획은 3번으로 볼 수 있는데,¹⁹⁾ 3번 모두 실적이 계획에 크게 못 미치는 것을 볼 수 있다. 2009년의 경우 계획보다 16.2조원 늘어났고, 2010년에는 50조원 이상 늘어난 것을 볼 수 있다.

[표 22] 2007~2009년 「국가채무관리계획」 비교

	2007계획	2008계획	2009계획	NABO전망 ¹⁾	본예산
2009	333.5				349.7
2010	353.3	355.5			407.1 ²⁾
2011	369.1	380.2	446.7	454.4	
2012		407.3	474.7	492.5	
2013			493.4	525.6	

주: 1) 2009년 전망기준.

2) 정부제출 예산안 기준

「2009년 계획」 이전은 글로벌 금융위기로 재정건전성이 악화된 최근의 상황을 반영할 수 없었던 데 크게 기인하겠지만, 국가재정운용계획과 「국가채무관리계획」의 국가채무전망이 동일한 점을 감안하여 시계를 국가재정운용계획 수립 시(2004년)로 확장해보면, GDP 대비 국가채무 비율이 줄어들던 2007년 및 2008년을 포함하여 12번의 비교대상 중 단 1회를 제외하고는 항상 실적이 계획에 미치지 못했던 것으로 나타난다. [그림 25]는 2004년 이후 국가재정운용계획상 국가채무규모에 대한 계획과 실적을 나타내고 있다. 화살표로 표시된 「2006년 계획」의 2008년 국가채무 규모가 유일하게 계획보다 실적이 낮아 계획이 달성된 것으로 나타나고 있다. 또한 [표 22]에서 국회예산처 전망에 따르면 2009년 계획 역시 지켜지기 어려울 전망이며 2013년에는 국가채무가 500조원을 돌파할 것으로 예상되고 있다.

19) 국회예산정책처, 「2009~2013 국가재정운용계획 분석」 참조

[그림 25] 2004년 이후 국가재정운용계획상 국가채무 계획 및 실적



주: 그래프상 숫자는 동 연도에 발표된 계획을 의미(예: 2004 → 2004 ~ 2008년 국가재정 운용계획).

국가채무관리계획의 목표는 국가재정운용계획과 대단히 밀접한 관련을 갖는다. 국가채무는 정부의 재정수지규모의 변화에 크게 영향을 받기 때문이다. 실제 관리대상수지 적자와 적자국채 발행의 관계를 보면 양자의 관계가 매우 대비되는 움직임을 보이고 있음을 확인할 수 있다.²⁰⁾ 따라서 국가채무관리계획에서 총량 수준을 관리하는 문제는 국가재정운용계획에서 이미 결정되는 것으로 생각할 수 있다. 양자가 별개가 아니라 국가채무관리계획은 국가재정운용계획의 큰 틀에서 각 재정지표의 관계에서 도출되기 때문이다. 따라서 국가채무관리계획에서도 다시 한번 국가재정운용계획의 목표에 대한 중요성이 부각된다. 「2009 ~ 2013년 국가재정운용계획분석」에서 제안하였듯이 신중한 거시·재정전망을 통한 총수입전망이나 지출상한선을 설정하는 등 목표를 명확히 하는 것이 국가채무관리계획의 목표 달성에 있어서도 중요한 역할을 할 것으로 보인다.

채무위험관리와 관련해서는 정부의 국채시장 활성화 노력으로 최근 채권시

20) [그림 11] 참조.

장에서 긍정적인 신호가 나타나는 등 발전하는 모습을 보이고 있는 것으로 보인다. 그러나 아직까지 우리나라의 국채관리는 통화별 국가채무와 이자비용을 확인하거나 만기분산 및 국고채 시장 활성화 등 단편적인 관리가 이루어지는 측면이 있다. 따라서 향후 자산부채관리시스템(ALM)이나 국가채무 시뮬레이션 모형을 도입하여 보다 과학적인 국채관리가 가능하도록 노력을 지속하여야 할 것이다.

3. 국제기준에 따른 국가채무기준의 정립*

-GFSM 2001로의 개편

국가채무의 국제비교는 국가채무수준의 목표를 설정하는데 중요한 정보가 되겠지만, OECD 기준과 IMF 기준, 우리나라의 국가채무 기준이 각각 다르기 때문에 국가채무의 범위 및 규모에 대한 논란이 계속되고 있다. 또한 현행 통합재정과 국가채무의 포괄범위가 다른 점도 문제로 지적될 수 있을 것이다.

가. 국가채무에 대한 국제기준

(1) IMF 기준(GFSM 2001)

IMF는 재정통계작성지침(Government Finance Statistics Manual, GFSM)에 따라 작성된 184개 회원국의 재정통계자료를 취합하여 정부재정통계편람을 발간하고 있다. IMF의 정부재정통계지침은 1986년판과 1986년판을 개선한 2001년판이 있다.

GFSM 2001은 정부의 포괄범위와 회계처리의 기준에서 GFSM 1986과 다르게 규정하고 있는데 정부의 포괄범위와 관련하여서는 OECD 기준인 SNA 1993의 지침과 같이 일반정부를 제도단위로 파악하고 있다. 따라서 일방정부

* 나아정(oliveaj@nabo.go.kr, 788-4661)

부문은 ‘모든 거주자 정부단위와 정부가 통제하고 주로 자금을 조달해 주는 모든 거주자’²¹⁾ 로 구성된다. 회계처리기준은 기존의 현금주의 방식에서 발생주의 방식으로 전환되었다.

IMF의 정부재정통계지침(GFSM 2001)에 의하면 채무(Debt)²²⁾는 채무자가 채권자에게 미래의 특정 일자에 이자 또는 원금을 지급해야 하는 확정부채인 것으로 규정되어 있다. 따라서 IMF 기준의 국가채무는 일반정부의 범위에서 발생하는 확정부채로 생각할 수 있을 것이다.

아직까지 GFSM 2001 기준을 우리나라에 적용할 경우 일반정부의 포괄범위가 어디까지 설정될 수 있을지에 대한 명확한 해석은 없다. 그러나 정부는 일반회계, 특별회계 및 모든 기금이 대상이 될 것으로 간접적으로 시사할 바 있다.²³⁾

(2) OECD 기준(SNA 1993)²⁴⁾

OECD 기준 일반정부 부채는 우리나라 국가채무의 국제 비교시 자주 인용되는 통계이다. OECD 기준 통계는 UN의 국민계정체계(SNA1993: System of National Accounting)에 기초하고 있다. OECD 기준이 말하는 일반정부의 총부채(General government gross financial liabilities)란 UN의 국민계정체계에 따라 추정²⁵⁾ 일반정부의 금융부채 순부담의 누적액을 의미한다. 여기서 일반정부란 중앙정부·지방정부와 그 하위단위로 구성된다.²⁶⁾

21) all resident government unit and all resident nonprofit institutions that are controlled and mainly financed by government

22) Debt consists of all liabilities that require payment or payments of interest and/or principal by the debtor to the creditor at a date or dates in the future. Thus, all liabilities in the GFSM system are debt except for shares and other equity and financial derivatives

23) 대한민국 정부「2009년도 예산안 심의자료 및 부속서류」, 2008.

24) SNA1993을 개편한 SNA 2008이 확정되었지만 아직까지 이에 대한 논의는 없는 것으로 보인다.

25) UN기준은 국민소득계정 내에서 정부부문의 실물경제 활동을 파악하는 데 주안점을 두고 있으며, 실적치가 아닌 산식에 의한 추정치를 통계로 제공하고 있다.

우리나라는 한국은행에서 OECD 기준 통계를 작성하고 있으며 한국은행이 OECD 기준(SNA1993)에 따라 분류한 일반정부의 포괄범위는 [표 23]과 같다.

[표 23] 국민계정 상의 일반정부 포괄범위

(2008)

구 분	포 괄 범 위
중 앙 정 부	일반 회계 조달청, 특허청을 제외한 모든 중앙 행정부서
	특별 회계 (13개) 농어촌구조개선, 교통시설, 등기, 교도작업, 에너지 및 자원사업, 환경개선, 국가균형발전, 주한미군기지이전, 행정중심복합도시건설, 국방·군사시설이전, 혁신도시건설특별회계, 아시아문화중심도시조성특별회계, 책임운영기관
	기금 회계 (38개) 공공자금관리기금, 대외경제협력기금, 보훈기금, 청소년육성기금, 과학기술진흥기금, 원자력연구개발기금, 남북협력기금, 국제교류기금, 관광진흥개발기금, 농산물가격안정기금, 농지관리기금, 쌀소득보전변동직접지불기금, 축산발전기금, 전력산업기반기금, 특정물질사용 합리화기금, 정보통신진흥기금, 국민건강증진기금, 응급의료기금, 금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 영산강섬진강수계관리기금, 한강수계관리기금, 군인복지기금, 장애인고용촉진및직업재활기금, 여성발전기금, 수산발전기금, 방송발전기금, 신문발전기금, 지역신문발전기금, 영화발전기금, 순국선열·애국지사사업기금, 자유무역협정이행지원기금, 문화예술진흥기금, 국민체육진흥기금, 복권기금, 사학진흥기금, 중소기업진흥및산업기반기금, 근로자복지진흥기금
지 방 정 부	일반 회계 특별시, 광역시, 도본청, 시, 군, 구 모든 지방행정부서
	기타 특별 회계 특별시, 광역시, 도본청, 시, 군, 구 모든 지방행정부서
	교육비 특별 회계 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주도 교육청

26) 「우리나라의 국민계정 체계」(한국은행, 2005)에서는 일반정부를 정부행정부서(중앙정부 + 지방정부), 사회보장기금, 공공비영리단체로 나누고 있다.

사회보장 기금(8개)	국민연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험기금, 임금채권보장기금, 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 국민연금관리공단, 근로복지공단
공공비영 리단체 (134개)	과학기술정책연구원, 광주과학기술원, 광주발전연구원, 전남발전연구원, 한국교통연구원, 국립공원관리공단, 국토연구원, 대구경북개발연구원, 대외경제협력정책연구원, 대한법률구조공단, 산업연구원, 서울시정개발연구원, 에너지경제연구원, 에너지관리공단, 중소기업진흥공단, 충남발전연구원, 충북개발연구원, 통일연구원, 한국개발연구원, 한국건설기술연구원, 한국과학기술연구원, 한국과학기술원, 한국과학기술정보연구원, 한국과학재단, 한국문화관광정책연구원, 한국교육개발원, 한국국제교류재단, 한국기계연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국노동교육원, 한국노동연구원, 한국농촌경제연구원, 한국법제연구원, 한국보건사회연구원, 한국보훈복지공단, 한국산업안전공단, 한국산업인력공단, 한국생명공학연구원, 한국생산기술연구원, 한국소비자보호원, 한국식품개발연구원, 한국신발피혁연구소, 한국에너지기술연구소, 한국여성개발원, 한국원자력안전기술원, 한국원자력연구소, 한국자치경영평가원, 한국장애인고용촉진공단, 한국전기연구원, 한국전자통신연구원, 한국학중앙연구원, 한국조세연구원, 한국지방행정연구원, 한국지질자원연구원, 한국천문연구원, 한국청소년개발원, 한국표준과학연구원, 한국학술진흥재단, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구소, 한국해양연구원, 한국행정연구원, 한국형사정책연구원, 한국화학연구소, 환경관리공단, 강원발전연구원, 경기발전연구원, 경남발전연구원, 대전발전연구원, 부산발전연구원, 정보통신정책연구원, 제주발전연구원, 한국보건산업진흥원, 한국산업기술평가원, 한국직업능력개발원, 한국철도기술연구원, 한국해양수산개발원, 수도권매립지관리공사, 울산발전연구원, 전북발전연구원, 한국과학기술기획평가원, 인천발전연구원, 한국교육과정평가원, 재외동포재단, 고등과학원, 한국환경정책평가연구원, 한국국제협력단, 가족위생방역지원본부, 경제인문사회연구원, 공공기술연구회, 광해방지사업단, 국제방송교류재단, 극지연구소, 기초기술연구회, 농림기술관리센터, 대구경북과학기술연구원, 대한무역투자진흥공사, 도로교통안전관리공단, 독립기념관, 산업기술연구회, 신문발전위원회, 언론중재위원회, 정보통신연구진흥원, 축산물등급판정소, 학교법인기능대학, 한국갱생보호공단, 한국게임산업개발원, 한국고용정보원, 한국과학문화재단, 한국교육학술정보원, 한국국방연구원, 한국농촌공사, 한국디자인진흥원, 한국문화콘텐츠진흥원, 한국방송영상산업진흥원, 한국소프트웨어진흥원, 한국시설안전기술공단, 한국영상자료원, 한국원자력문화재단, 한국전산원, 한국정보문화진흥원, 한국정보보호진흥원, 한국해양수산연수원, 한국환경자원공사, 산업기술시험원, 국방과학연구소, 국방품질관리연구소, 국립암센터, 국립발레단, 국립오페라단, 국립합창단, 세종문화회관, 예술의전당, 정동극장, 한국철도시설공단

자료: 한국은행.

(3) 국제기준과 우리나라 국가채무 기준과의 차이

(가) IMF 기준(GFSM 2001)과의 차이

우리나라(기획재정부)는 IMF의 1986년 정부재정통계지침(Government Finance Statistics Manual, GFSM)에 근거하여 통합재정통계를 작성하고 있다. 따라서 IMF 기준과 우리나라 국가채무와의 차이는 GFSM 1986과 GFSM 2001의 차이로 생각할 수 있다. 양자는 정부의 포괄범위와 회계처리기준에 차이가 존재한다.

첫째, 정부의 포괄범위와 관련하여 GFSM 2001에 의하면 일반정부의 범위를 제도단위로 파악하여 일반회계, 특별회계, 모든 기금, 사회보장기금(국민건강보험공단), 일부 공공기관이 포함될 것으로 보인다. 현재 국가채무는 민간이 관리하는 25개 기금을 제외하고 있어 양자 간에는 차이가 존재한다.

둘째, GFSM 1986과 GFSM 2001은 경제적 사건의 포괄범위, 경제적 사건의 기록시점 등에서 차이가 발생하며 구체적으로 현금주의와 발생주의의 차이로 생각할 수 있다. 즉, GFSM 1986에서는 현금주의가 적용되지만 GFSM 2001에서는 발생주의가 적용되는 것이다. 양자는 미수금, 미지급금, 선수금, 선지급금 등의 회계처리 시점이 다르다. 구체적인 예로 GFSM 2001에는 공무원연금·군인연금 등 정부 피용자의 퇴직급여와 관련된 충당부채나 민간투자사업(BTL)과 관련된 부채가 국가채무로 인식된다.

(나) OECD 기준과의 차이

OECD 기준(1993 SNA)의 일반정부부채와 현재 국가채무의 차이는 첫째, OECD 기준과 GFSM 2001의 차이로 둘째, GFSM 1986과 GFSM 2001의 차이로 나누어 생각할 수 있다. 두 번째의 경우는 이미 앞의 ‘(가) IMF 기준과의 차이’에서 검토하였다.

첫 번째의 경우를 보면, OECD 기준에서 정의된 OECD의 일반정부 부문 정의는 GFSM 2001과 동일하다. GFSM 2001이 SNA(OECD 기준)와의 조화를

도모하는 차원에서 SNA의 ‘일반정부 정의’를 받아들였기 때문이다. 따라서 양자는 사회보장기금의 처리 등에서 차이가 나는 정도이다. GFSM 2001은 정부 피용자의 퇴직금이나 연금의 충당금을 부채로 인식하도록 하고 있기 때문이다.

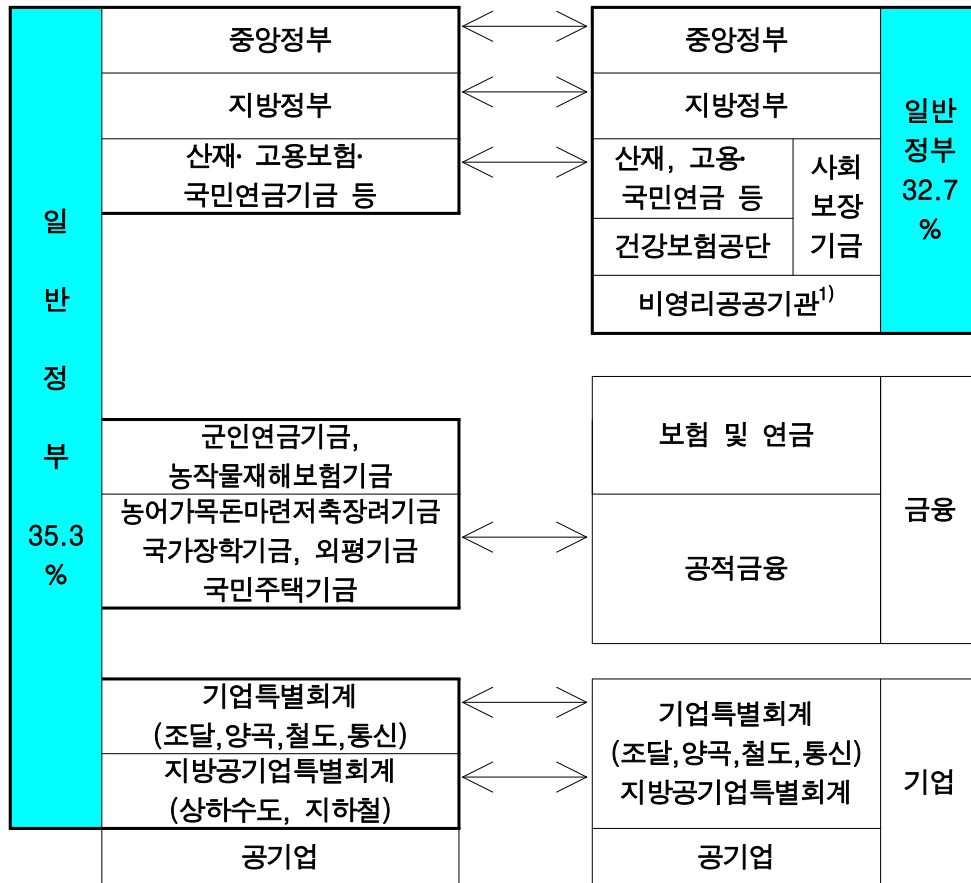
[그림 26]은 한국은행 일반정부부채와 기획재정부의 국가채무 범위에 대한 분류를 비교한 것이다. 여기에서 양자의 차이는 주로 정부 범위의 차이인데 이것은 GFSM 1986에서 GFSM 2001로 규정이 변화한데 따른 차이뿐만 아니라 한국은행 및 기획재정부의 매뉴얼 해석의 차이에 기인하기도 한다.

OECD 기준에서는 기업특별회계와 여러 공공기금이 일반정부 범위에서 제외된다. 특히 외국환평형기금, 국민주택기금 등은 대규모의 채무를 부담하고 있음에도 불구하고 일반정부에 포함되지 않는다. 반면 국민건강보험공단과 비영리공공기관(공단·국책연구원)은 OECD 통계기준에서는 일반정부부채산정 범위에 포함되고 있는 반면 우리나라 국가채무의 기준에서는 제외된다.

[그림 26] 국제기준의 정부부문 포괄범위 비교(2009년 기준)

- 국가채무(IMF 1986) -

- 국민계정(UN,OECD) -



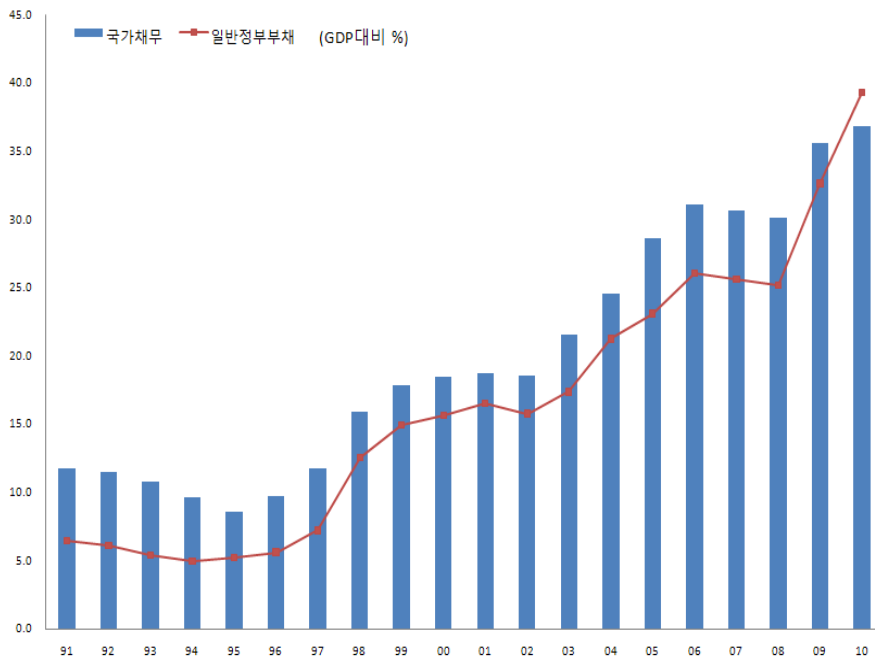
주: 1) 가계나 기업에 봉사하며 정부에 의해 주로 자금이 조달되고 통제받는 기관으로 국립공원관리공단, 대외경제정책연구원, 한국소비자보호원, 한국국제교류재단, 한국항공우주연구소 등.

자료: 기획재정부, 한국은행.

이러한 포괄범위의 차이는 규모의 차이로 귀결된다. [그림 27]은 OECD에서 발표한 우리나라 일반정부부채와 정부가 발표하는 국가채무의 GDP 대비 규모를 비교한 것이다. 2010년을 제외하고는 국가채무가 항상 일반정부부채를 규

모에서 앞서고 있는 것을 볼 수 있다. 일반정부부채는 1990년대 초반에 국가채무의 50%정도에 불과하였으나 2000년대를 전후하여 양자의 격차가 많이 좁혀지는 것으로 나타나고 있다.

[그림 27] 우리나라 국가채무와 일반정부부채(OECD기준) 추이



주: 2009, 2010년은 국가채무는 예산(안)상 수치
 자료: OECD Economic Outlook, NO. 85, 2009. 7

이러한 현상이 나타나는 원인을 정확히 설명하기는 어렵지만 [그림 26]을 볼 때, GFSM 1986이 정부부문에 포함시키지만 OECD 기준이 금융·기업으로 포함시키는 기금, 특별회계의 채무에 비하여 비영리공공기관의 부채가 상대적으로 더 많이 증가하였기 때문이라는 추측이 가능할 것이다.

나. 국가채무 기준정립-GFSM 2001에 따른 일관된 기준의 정립

현재 정부는 재정통계의 기준을 GFSM 1986에서 GFSM 2001로 개편할 것으로 밝히고 있다. IMF는 2001년 새로운 재정통계 작성지침에서 재정통계의 작성범위를 OECD방식과 일치시킨다고 밝혔기 때문에 향후 재정통계의 작성범위를 통일하고 통합재정과 국가채무의 범위를 일치시켜 불필요한 오해를 없애야 한다.

[표 24]는 정부가 국가채무통계 개편에 따라 달라지는 것으로 밝힌 내용을 정리한 것이다.

[표 24] 국가채무와 국가부채 비교

	국가채무	국가부채
근거법령	국가재정법	국가회계법
인식기준	현금주의	발생주의
포괄범위	일반회계, 특별회계, 중앙관서의 장이 관리하는 기금	일반회계, 특별회계, 모든 기금
분류기준	국채, 차입금, 국고채무부담행위	유동부채, 고정부채, 기타부채

자료: 대한민국 정부, 「2009년도 예산안 심의자료 및 부속서류」, 2008.

GFSM 2001에 따르면 국가채무(Debt; 확정부채)는 정부부채와 포괄범위를 같이하는 것으로 설명되고 있다. 따라서 GFSM 2001기준에 따르면 [그림 3]에서 현재 국회가 심의하는 일반회계, 특별회계, 63개 기금이 모두 정부범위에 포함되어야 할 것이다.²⁷⁾

27) 그러나 정확한 포함범위는 좀 더 연구가 필요한 것으로 보인다

따라서 이 기준에 의한 국가채무를 산정해볼 필요가 있다. [표 25]는 현재 국가채무의 범위에 포함되지 않는 기금이 발행하는 채권과 부담하고 있는 차입금 현황을 보여주고 있다.²⁸⁾ 예금보험기금채권상환기금채권과 중소기업진흥채권 그리고 올해 신설된 구조조정기금채권의 세 종류 채권이 각각의 기금에서 발행되고 있으며, 근로자복지진흥기금과 문화예술진흥기금, 주택금융신용보증기금, 예금보험기금채권상환기금에 차입금이 존재하는 것으로 나타나고 있다. 이중 예금보험기금채권상환기금과 구조조정기금은 정부보증채로서 국가채무가 아니더라도 보증채무로 관리되는 우발채무의 성격을 갖는다. 이러한 채무는 2008년 결산기준 40.9조원, 2009년 9월 현재 44.0조원으로 나타나고 있다. 현재 「2010년 예산안: 국가채무관리계획」에서 밝힌 2009년 전망 국가채무는 365.1조원으로 새로운 범위의 국가채무는 409.1조원으로 늘어나게 된다.

[표 25] 국가채무 이외 정부 기금의 채무

		08년 결산	2009년 9월 현재
구조조정기금	구조조정기금채권	-	6,622
근로자복지진흥기금	차입금	1,176	985
문화예술진흥기금	차입금	149	155
예금보험기금채권상환기금	예금보험기금채권상환기금채권	283,305	277,200
	차입금	5,800	4,640
주택금융신용보증기금	차입금	-	996
중소기업진흥및산업기반기금	중소기업진흥채권	118,489	148,906
합 계		408,919	439,504

주: 근로자복지진흥기금과 예금보험기금채권상환기금의 차입금은 달러표시를 원화로 환산하였음

자료: 각 기금관리주체

28) [표 25]의 기금을 포함하여 국회가 심의하는 전체 회계·기금의 통합된 국가채무를 산정하기 위해서는 회계·기금 간 내부거래가 제거되어야 한다. 현재 [표 25]의 기금들이 국가에게 진 채무는 제외하였지만 국가가 [표 25]의 기금에 부담하는 채무는 제외하지 못하였다. 따라서 정확한 국가채무규모는 약간 달라질 수 있다. 그러나 그 규모는 미미한 수준일 것으로 예상되는 바, 비교적 국고채 보유 규모가 클 것으로 예상되는 공무원 연금 기금이 보유한 국채가 2009년 11월 현재, 1311억원인 것으로 나타난다.

이렇게 범위를 확장하는 경우에 이미 국가채무는 GDP대비 4.3%p가량 증가하게 된다. 이외에도 또한 OECD기준과 다르게 GFSM 2001기준 국가부채에는 정부 피용자의 퇴직급여와 연금 충당부채가 포함되기 때문에 공무원연금과 군인연금의 관련채무와 BTL 등 민간투자사업 관련 채무도 포함될 것이다.

4. 재정위험에 대한 국회보고 필요*

우리나라 국가채무의 범위는 우리나라 통합재정의 기준과도, OECD의 기준과도, IMF의 기준과도 상이하지만, 국가재정법의 해석에 이론이 없는 한 정부는 법에 따라 충실하게 국가채무를 계산하고 있는 것으로 생각할 수 있다.

그러나 국가채무가 공표되고 있고, 일반정부부채 및 국가채무의 국제비교에서도 상대적으로 양호한 수준인 것으로 평가되고 있지만 재정건전성에 대한 끊임없는 논란이 유발되고 있는 실정이다. 그 이유는 첫째, 최근 우리나라 국가채무의 증가속도가 과거에 비하여 매우 높아졌기 때문이고, 또 하나는 국가채무의 기준이 국제기준과 다르고 국가채무 이외에 우발채무 등 재정위험에 대한 별다른 정보가 없어 정부가 제공하는 국가채무의 정보가 재정건전성을 평가하기에 충분하지 않다고 여겨지기 때문일 것이다.

실제 국가재정법에서 규정하는 국가채무의 대상은 국가가 부담할 확정부채에 한정되어 있기 때문에 정부가 직면하는 여러 가지 재정위험과는 거리가 있으며, 재정의 건전성을 평가하는 지표로서 한계를 갖고 있는 것으로 판단된다.

국가채무관리와 관련하여 또 하나 중요한 부분은 바로 잠재적인 채무의 관리이다. 정부가 현재 국가채무관리계획 보고서를 통하여 제공하는 정보는 ‘국가 부담하는 확정부채’에 한정되어 있다. 이러한 국가의 직접적이고 명시적인 채무는 중요한 정보이고, 동 채무가 신중하게 관리되어야 함은 이론의 여지가

* 나아정(oliveaj@nabo.go.kr, 788-4661)

없다. 그러나 IMF 외환위기 이후에 정부 보증채무가 국가채무로 이전되어온 문제나, 향후 고령화에 따른 세입기반 잠식이나 연금지출의 증가에 대한 우려는 현재 정부가 부담하는 국가채무는 아니어도 재정위험으로서 국민 모두가 우려하고 있는 부분이라 할 것이다.

급변하는 환경 하에서 정부의 활동은 광범위하고 그 만큼 재정위험에도 노출되어 있다. 따라서 재정건전성을 위협하는 잠재적인 국가부채에 대한 관리 필요성이 높아지고 있다. 그러나 국가채무관리계획에는 이러한 부분이 전혀 포함되어 있지 않아 한계가 있는 것으로 보인다.

국가채무의 수준관리에 있어 신중한 거시전망과 지출상한 설정 등과 같은 사전적 관리가 필요하듯이 정부의 재정위험에 대해서도 과정을 감시하고 사전에 위험을 차단하려는 노력이 필요할 것이다.

[표 26]은 polackova²⁹⁾가 분류한 재정위험의 내용이다. polackova는 정부의 재정위험을 명시적·암묵적 채무, 직접적·우발적 채무로 나누어 4가지 종류의 재정위험을 도출하고 있다. 직접적 채무(direct liability)는 어떤 상황이 발생하든 정부가 질 것으로 예상되는 재정부담이며, 우발채무(contingent liability)는 특정의 불확실한 상황이 발생했을 때 발생하는 재정부담이다. 명시적 채무(explicit liability)는 법률 또는 계약에 의해 정해진 재정부담이고 암묵적 채무(implicit liability)는 국가가 반드시 부담할 책임은 없으나 국민들의 기대와 정치적 압력으로 인해 지는 재정부담으로 정의된다. 우리가 흔히 말하는 국가채무는 명시적·직접적 채무의 일부인 것으로 나타나고 있으며 이외에도 공무원의 인건비 및 연금을 포함한 법적 구속력을 가지는 정부지출이 명시적·직접적 채무에 포함되는 것이다.

29) Hana Polackova(1998), "Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability" Policy Research Working Paper, The World Bank

[표 26] polackova 재정위험행렬

	직접채무	우발채무
명시적 채무	<ul style="list-style-type: none"> -대내외 정부부채 (차입금 및 부채) -예산상의 지출 -법적 구속력을 가지는 정부지출(공무원 인건비 및 연금) 	<ul style="list-style-type: none"> -지방정부 및 공공·민간기관(개발은행 등)의 차입에 대한 정부보증 -여러 형태의 용자에 대한 포괄적 정부보증(주택저당용자, 학자금용자, 농어민용자, 중소기업용자) -정부보증(외국의 차입에 대한 보증, 민간투자에 대한 보증수출입보증, 환율보증) -국가보험제도(예금보험, 기업연금보험, 농작물보험, 수해보험, 전쟁위험보험)
암묵적 채무	<ul style="list-style-type: none"> -미래에 발생할 다년도 공공투자사업의 비용 -법적 의무가 없는 공적연금 급여 -법적 의무가 없는 사회보장급여 -법적 의무가 없는 의료지출 	<ul style="list-style-type: none"> -정부보증을 받지 않은 지방정부 또는 공공·민간기관의 채무불이행 -민영화된 공기업의 부채청산 -은행과산(예금보험 부보대상 초과분에 대한 정부지원) -연금보험 부보대상이 아닌 연금기금, 고용기금 또는 사회보장기금의 파산(소규모 투자자의 보호) -중앙은행의 채무불이행(외환계약, 통화방어, 국제수지안정) -급격한 해외자본이탈에 따른 구제금융 -자연환경 복구, 재해구호, 국방지출 등

[표 27]은 polackova의 재정위험행렬에 따라 우리나라 재정위험을 분류한 두 가지 사례이다. 어느 것에 의하든지 국가채무는 역시 명시적·직접적 채무의 일부에 불과한 것으로 나타나고 있다. 또한 현재 정부가 「국가채무관리보고서」를 통하여 국회에 보고하는 것도 국가채무와 우발채무 중 보증채무에 한정되어 있다. 그러나 [표 27]을 통하여 보면, 우리나라의 재정위험으로 포함될 명시적 채무 중 직접채무와 우발채무로는 이외에도 최소한 BTL사업과 공무원연금, 군인연금, 신용보증, BTO사업이 포함될 것으로 보인다. 따라서 「국가채무관

리계획」 및 국가채무관리보고서를 통하여 공시하는 내용을 점차 확대할 필요가 있을 것으로 보인다.

[표 27] Polackova(1998) 기준에 의한 우리나라의 재정위험 분류

	직접채무	우발채무
명시적 채무	(확정채무)국가채무 (미확정채무)BTL 등 민자투자관련 채무 공무원연금 및 군인연금관련 부채	보증채무, BTO 등 민자투자 신용보증: 정부출연 신용보증기금
암묵적 채무	국민연금 및 사학연금 관련부채	공기업 채무, 예금보험: 공적자금, 남북경협 및 통일비용 중앙은행 채무: 통안증권

자료: 성명재·박형수 편, 「한국의 조세·재정정책」, 한국조세연구원, 2008년 7월, p. 255.

	직접채무	우발채무
명시적 채무	국가채무, 임대형 민간투자(BTL) 공무원연금	보증채무, 신용보증, 수익형 민간투 자(BTO),
	사학연금	예금보험, 농작물재해보험
암묵적 채무	한국은행 통안증권, 국민연금, 산재보험(장해연금)	공기업(한국은행 및 예금보험 제외), 공공기관

자료: 고영선, 「국가채무의 적정관리방안」 세미나 자료, 국회예산결산특별위원회, 2009.

이를 위해서는 현행 국가재정법 및 국가회계법 등의 개정이 필요하다. 현행 국가재정법 91조는 국가가 부담하는 확정부채에 대해서만 국가채무관리계획을 작성하여 국회에 보고하도록 규정하고 있기 때문이다. 국가재정법은 「국가채무관리계획」에 담길 내용을 국채·차입금·국고채무부담행위에 한정하고 있다.

결산첨부서류인 「국가채무관리보고서」에도 국가채무 뿐만 아니라 우발채

무, 암묵적 채무에 대한 내용이 함께 작성되도록 하여 정부의 재정위험을 일목요연하게 보여주고 재정위험에 대한 관리계획과 성과를 국회가 종합적으로 검토할 수 있도록 하여야 할 것이다.

[표 27]을 볼 때, 「국가채무관리계획」 및 「국가채무관리보고서」를 국채의 채무위험관리와 재정위험에 대한 보고서로 개편할 경우 우선적으로 BTL, BTO, 공무원 연금, 군인연금 그리고 보증채무, 신용보증 등에 대한 정보가 산출되어야 할 것이다.

5. 공공부문에 대한 통계작성 필요*

[표 26]을 보면 중앙은행을 포함한 공기업도 잠재적인 국가채무가 된다는 것을 확인할 수 있다. IMF에서 작성하는 2001년 지침의 재정통계를 보면 중앙정부와 지방정부, 중앙은행을 포함하는 금융공기업과 비금융공기업까지 공공부문에 대한 모든 통계를 작성하도록 권고하고 있다. 공공부문의 통계를 작성하는 것은 공기업과 지방정부 부문은 밀접하게 연결되어 있기 때문에 공공부문에 대한 분석이 없이는 지방정부 부문에 대한 정확한 분석이 불가능하기 때문이다.³⁰⁾

그러나 현재 정부와 밀접한 관련을 갖는 공공기관은 공기업이 24개, 준정부기관이 80개 등 총 297개 기관으로 방대하게 지정되어 있지만 정부와의 재무적 연결 상태를 파악하기에는 미흡한 실정이다. 현재 우리나라 국가채무 통계는 중앙정부와 지방정부를 포함한 일반정부를 기준으로 작성하고 있다. 때문에 서로 연결된 중앙과 지방, 공기업이라는 공공부문의 상태에 대한 종합적 평가가 불가능하다.

따라서 지방정부를 포함하는 일반정부 부문(*general government sector*)과 공

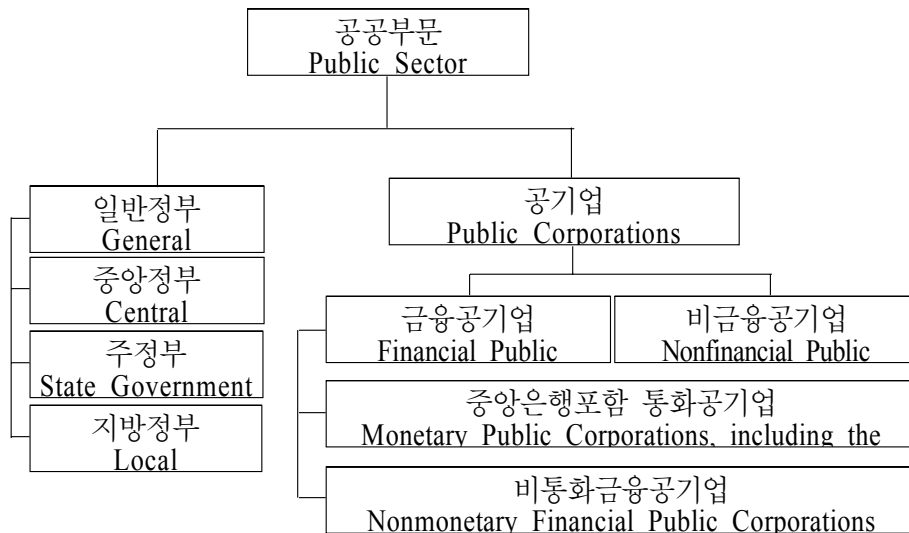
* 나아정(oliveaj@nabo.go.kr, 788-4661)

30) 최근 정부는 수자원공사가 4대강 사업 공사비의 일부분을 부담할 것으로 발표하였다. 정부의 정책수행에 공기업이 참여하는 것이지만 일반정부의 재정을 분석하는 것만으로는 공기업 부문을 고려할 수 없기 때문에 정부정책의 부담이나 영향을 파악하는데 한계가 있다.

기업을 포괄하는 공공부문(public sector)의 통계가 작성되어야 한다. 공기업을 포함하는 공공부문에 대한 통계를 작성하여 일반정부 부문과의 교차검토가 가능하도록 할 필요가 있다. 정부 재정은 건전한 것으로 판단되더라도 공기업 채무가 정부의 잠재적인 부실로 연결되기 때문에 실질적으로 국가재정은 건전하지 못한 것으로 판단될 수 있다. 공공부문 전체에 대한 재정통계를 작성하여 정부의 재정 위험 현황을 정확하고 투명하게 보여주는 것이 필요하다. 공공부문의 통계를 작성할 때에는 (지방)공기업의 부채, 중앙은행의 통화안정증권잔액·외화부채 등이 포함되어야 하며 일반정부와의 유기적인 통계작성이 필요할 것이다.

향후 정부는 OECD기준과 재정통계작성의 포괄범위가 동일한 IMF GFSM 2001로 정부통계기준을 개편할 예정이라고 밝히고 있다. 그러나 2004년 국가재정운용계획에서도 정부는 공공부문 통계작성의 필요성을 인정하고 공공부문 통계를 작성할 것으로 발표하였지만 아직까지 뚜렷한 진척이 없는 상황이다.

[그림 28] 공공부문(The Public Sector)



자료: IMF, GFSM 2001.

부 록

1. 재정 지속가능성 분석 방법론

〈부 록〉

1. 재정 지속가능성 분석 방법론

재정의 지속가능성 검증은 과거 지향적 방법론과 미래 지향적 방법론의 두 가지로 구분된다. 전자의 경우는 과거 재정정책들이 미래에도 계속될 경우 이러한 정책들이 지속가능한지 또는 정책의 변화가 필요한지를 평가하는 것이고, 후자의 경우는 미래 정책 조정의 발생을 방지하기 위해서 어떠한 정책들이 현재에 수행되어야 하는지에 대한 방향을 제시한다.

가. 과거 지향적 방법론

과거 지향적 방법론의 경우 ‘지표’ 산출 등 계산을 이용하는 비계량경제학적 검증방법과 시계열 자료를 이용한 계량경제학적 방법이 있다.

첫째, 지표 등 계산을 통한 분석의 경우 전형적으로 장기 GDP와 이자율 등 주요변수들에 대한 완전한 정보를 가정한다. Blanchard et al.(1990)과 Talvi and Vëgh(2000)의 재정격차(fiscal gap) 검증은 지속가능성을 확보하기 위해 얼마나 큰 기초수지 흑자가 필요한지를 알려준다. 둘째, Hamilton and Flavin(1986)에 의해 시작된 계량경제학적 지불능력 검증방법(이후 Wilcox (1989), Trehan and Walsh(1990, 1991), Hakkio and Rush(1991) 등에 의해 확장됨)은 재정데이터의 과거 궤적이 미래까지 유지될 수 있는지를 살펴보는 것이다.³¹⁾

전자의 경우 Blanchard et al.(1990)과 Talvi and Vëgh(1999) 이전에는 단순히 실질 부채의 증가가 임의의 최초시점 t 과 미래의 $t+i$ ($i>0$) 사이에서 양(+)의 값을 보이는지를 검증하였다. 만약 이 측정치가 양(+)의 값을 가지면 재정정책이 $t \sim t+i$ 기간 동안 지속가능하지 않았다고 본다. 그러나 이러한 결론은 재정정책의 중요한 특성을 무시하는 것이다. 즉 구조적 기초수지에 의해

31) 그러나 주요 변수들에 대한 충격(shock)이 어떻게 부채증가에 영향을 미치는지는 설명하지 못함

측정되는 재정정책이 주간이나 월간이 아닌 연간으로 조정되기 때문에, 초기인 t 기에 예측되지 않거나 정책입안자에게 감독되지 않았던 이자율, GDP 증가율, 원유가격 등에 대한 부정적 충격(adverse shock)이 처음에 의도된 재정정책을 지속가능하지 않게 만들 수 있다는 것이다.

Blanchard et al.(1990)과 Talvi and Věgh(1999)는 t 기에 이용 가능한 정보에 기초한 성장률, 이자율, 기타 변수들에 대한 예측 하에서 그러한 부정적 충격이 없다면, t 기에 시작된 정책들이 지속가능한가에 대한 대답을 시도하였다. 그들은 한 국가의 기초수지 흑자와 부채 안정화를 위해 필요한 기초수지 흑자간의 차이인 재정격차를 계산하였다. 만약 t 기에 재정격차가 0이면, 외부충격·예측오차·정책변화가 없는 한 부채가 t 기 이후 일정하게 유지됨을 의미한다.

후자의 경우에 Hamilton and Flavin(1986), Trehan and Walsh(1990, 1991), Hakkio and Rush(1991)가 시계열데이터를 이용한 계량경제학적 방법으로 부채의 안정성을 검증하였으며, McCallum(1984)은 이자를 포함한 부채가 지불가능한지에 대한 안정성을 검증하였다.

Bohn(1998), IMF(2003)와 Tanner and Ramos(2003)는 $ps_t = k + \alpha b_{t-1}$ (ps_t : 예측된 기초수지 흑자, b_{t-1} : 전기의 실질국가부채)을 회귀분석 함으로써 기초수지 흑자와 부채간의 양(+)의 관계가 있는지를 검증하였다. ($\alpha > 0$ 일 경우 지불가능). 이러한 검증들은 정부가 채무 지불가능한지를 보여준다(Δb 가 안정적이거나 $\alpha > 0$). k 가 0을 초과할 경우 부채수준(또는 GDP 대비 비율)이 시간의 경과에 따라 증가하게 되는데, 이 경우 계속적으로 증가하는 이자지급을 상쇄하기 위해 기초수지 흑자의 지속적인 증가가 필요하게 된다.

계량경제학적 방법을 이용한 과거 시점에 대한 연구

연구자	국가/ 표본기간	이용자료	검증방법	결론
Flavin-Hamilton (1986)	미국 1960~84	실질기초수지, 실질부채수준	재정적자와 부채에 대한 단위근 검정	부채가 정상시계열로 나타나 재정정책이 지속가능함
Wilcox (1989)	미국 1960~84	정부부채의 시장가치	현재가치로 할인된 부채데이터가 평균이 0인 정상시계열인가를 검증	현재가치로 할인된 부채가 정상시계열이라는 증거가 미약. 따라서 재정정책이 지속가능하지 않음
(1988)	미국 1890~1986	실질 정부지출, 실질이자지급, 실질수입	실질이자지급을 포함한 재정적자가 정상시계열인지를 검증	단위근 검정결과 귀무가설을 기각하는 것으로 나타나 재정정책이 지속가능함
Trehan and Walsh (1991)	미국 1960~84	Flavin-Hamilton dataset	(1) 실질이자를 포함한 실질재정 적자에 대한 단위 근을 검정하고 (2) 부채에 대한 1차 차분값이 안정적인가를 검정	부채의 1차 차분값이 안정적이므로 재정정책이 지속 가능함
Hakkio-Rush (1991)	미국 1950:II~1988:IV	실질이자를 포함한 실질 정부수입과 지출	이자율을 포함한 정부 수입과 지출이 공적분 관계인지를 검증	표본 전체 기간에서는 공적분관계가 나타났으나, 1976:III~1988:IV 기간동안은 나타나지 않음
Ahmed-Rogers (1995)	미국 1792~1992, 영국 1692~1992	실질조세수입, 지출 및 실질이자지급	실질조세수입, 지출 및 실질이자지급이 공적분 관계에 있는지를 검증	미국과 영국 모두 공적분 관계가 있는 것으로 나타났으며, 이는 재정정책이 지속가능함을 타낸 것임

이보다 좀 더 설득력 있는 방법은 조세수입, 이자율, 지출 간의 1:1 공적분 관계를 검정하는 것이다. 본 연구에서와 마찬가지로 Trehan and Walsh(1988), Hakkio and Rush(1991)와 Ahmed and Rogers(1995)는 공적분 검정을 통한 재정 지속가능성 검증한 바 있다. 먼저 Trehan and Walsh(1988) 모형에 의하여 이자지급이 포함된 실질 정부지출과 정부수입이 공적분 관계를 형성하고 있는지를 검토하였고, Ahmed and Rogers(1995) 모형에 따라 이자지급이 제외된 실질 기초 정부지출, 이자지급, 정부수입 간의 공적분 존재 여부를 검정하였다. 이러한 검정은 정부의 효과적인 재정준칙(지출과 수입간의 장기적 연계)의 좀 더 구체적인 특성화로 볼 수 있다.

나. 미래 지향적 방법론

미래지향적 지속가능성 검증의 경우 비계량경제학적 방법이 자주 이용되었다. 이러한 접근법은 불확실성이 없는 경제환경을 가정할 경우에 적절하다. 이 방법은 부채 안정화(debt stabilization)가 기준이 된다. Blanchard et. al.(1990)과 Talvi and Věgh(1999)에 따르면, 정부는 부채를 안정화시키는 수준까지 기초수지 흑자를 목표로 삼아야 한다는 것이다.

그러나 재정의 지속가능성 문제는 점점 불확실성의 중요성을 강조해왔다. 불확실성은 국가부채에 영향을 미치는 비정책변수들에 대한 외생적 충격을 의미하는데, 이와 같은 불확실성을 고려하는 접근법들은 대개 기초적인 방법으로 불확실성을 도입한다. IMF는 이자율이나 경제성장률 등의 주요 변수를 분리하여 부정적 충격을 주고 재정프로그램의 결과를 시험하는 스트레스 테스트(stress test)를 실시하였다. 예를 들어 Public Sector Debt Sustainability Assessment (DSA) Framework(2003)을 이용하여 경제가 부정적 충격으로 어려움을 겪을 경우 부채가 베이스라인 시나리오에 비해 얼마나 높은지를 보여주는 비계량경제학적 스트레스 테스트를 수행하였다.

그러나 불확실성 하에서 재정 지속가능성의 미래지향적 측정의 경우, 계량

경제학적 접근이 주요변수들 간의 상호작용을 모형화하는 비계량경제학적 접근보다 좀 더 합당할 수 있다. Hoffmaister and others(2001), Garcia and Rigobon(2004), Hostland and Karam(2005), Celasun, Debrun and Ostry(2006), Penalver and Thwaites (2006) 등은 다변량 확률적 모의실험(multivariate stochastic simulations)을 제안하였다. 이와 같은 시뮬레이션의 가장 중요한 특징은 부채의 예측 분산이 예측기간의 경과에 따라 증가한다는 것이다. 이는 통화유통량을 예측하는데 자주 사용되는 것과 유사한 “fan chart”³²⁾의 근원이 된다.

미래 시점에 대한 재정 지속가능성 연구

연구자	검증방법	비고
Bohn(1998,2005), IMF(2003), Tanner and Ramos(2003)	Fiscal gap	부채안정화를 위해 기초흑자가 유지되었는가를 검증
IMF(2003년 이후)	Public Sector Debt Sustainability Assessment (DSA)	Alternative scenario 및 6가지 Bound Test 등 표준화된 방법에 따라 가정된 상황에서 중앙정부채무비율이 얼마나 변화하는지를 분석
Celasun, Debrun, and Ostry(2004), Garcia and Rigobon(2004), Hostland and Karam(2005)	Simulated debt projections, baseline policies	불확실성 하에서 부채의 누적을 예측(평균, 신뢰구간, fan chart를 포함)
Hoffmaister and others(2001), Penalver and Thwaites(2006)	Simulated debt projections, baseline and adjustment policies	위의 방법과 유사한 예측 방법을 이용, 대안적 정책들을 포괄함. 미래의 정책 조정을 피하기 위해 목표를 일관적으로 유지

32) 경제변수의 전망치를 확률적으로 표시

연구진

□ 기획·조정

박종규(경제분석실장)

이남수(재정정책분석팀장)

□ 집필자

분 야	집 필 자
I. 「국가채무관리계획」 분석의 개요 1. 분석의 의의 2. 「2010년도 예산안 국가채무관리계획」의 모습	박승준
II. 국가채무의 현황 및 추이 분석 1. 국가채무의 범위와 종류 2. 국가채무의 현황 및 추이 분석 3. 2009~2013년 중 국가채무 전망	나아정
III. 재정의 지속 가능성 검토 1. 조세격차 지표의 개념 2. 재정정책 지속가능성 검정을 위한 시나리오 설계 3. 재정의 지속가능성 검정 결과	박승준
IV. 국가채무관리계획 평가 및 개선과제 1. 그 동안의 「국가채무관리계획」 운영 평가 2. 국가채무의 수준 및 재무위험 관리 3. 국제기준에 따른 국가채무기준의 정립 - GFSM 2001로의 개편 4. 재정위험에 대한 국회보고 필요 5. 공공부문에 대한 통계작성 필요	박승준 나아정
부록	박승준

□ 연구지원

이연지(재정정책분석팀) 최상철(재정정책분석지원인턴) 남 희(재정정책분석지원R/A)

2010년도 예산안 「국가채무관리계획」 분석

발 간 일 2009년 11월
발 행 인 국회예산정책처장 신 해 룡
발 행 처 국회예산정책처
편 집 인 경제분석실장 박 중 규
편 집 경제분석실 재정정책분석팀
주 소 서울특별시 영등포구 의사당로 1
Tel 02·2070·3101
인 쇄 처 성지문화사(TEL 02-2273-5090)

1. 이 보고서의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.
2. 보고서의 내용에 관한 자세한 사항은 국회예산정책처 재정정책분석팀 (Tel 02·788·3777)으로 문의해주시기 바랍니다.

ISBN 978-89-6073-262-9 93350

© 국회예산정책처, 2009