

## 정부부채 정보공개와 유형별 관리의 필요성

안 종 범 (성균관대학교 경제학부 교수)

옥동석 교수의 발제 논문은 국제기구에서 제시하고 있는 재정지출의 범위와 정부부채의 기준을 기초로 한국의 정부부채를 평가하고 그동안 정부부채를 놓고 벌였던 논란의 문제점을 논의하였다. 특히, 한국은 펀드단위 기준의 전통적 재정범위를 제도단위로의 전환이 불가피한 상황에도 불구하고 2010년 현재까지 제도단위의 재정통계를 산출하고 있지 않고 있다는 점을 강조하였다. 결국 국민경제의 지속가능성을 높이기 위해 정부와 공공부문의 예산제약을 엄격하게 구별하고, 공표·관리하는 것은 한정된 자원을 합리적으로 배분하기 위한 노력의 시발점이라는 것이다.

IMF 기준에 따르면, 한국의 정부채무 2010년 현재 39.4%으로 G20 국가들 평균 80.2%와 비교할 때 아직까지 높지 않은 수준으로 볼 수 있다. 그러나 이는 옥동석 교수의 지적대로 펀드단위로 파악한 정부부채수준으로서 제도단위로 파악할 경우 반드시 그렇지 않다는 점을 인정할 필요가 있다. 따라서 보다 본격적으로 현행 펀드단위 기준의 재정제도 하에서 재정통계 산출이 야기하는 문제와 잠재적 위험을 논의할 필요가 있다. 정부부채에 대한 인식을 어떻게 해야 하는가를 세 가지로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 국가채무의 개념 및 합산 규모 등에 대한 소모적인 논쟁은 불필요하며, 우리에게 실익이 없다. 이미 옥동석교수의 논문에서 살펴본바와 같이 현행 우리의 재정제도 특징을 반영한 산출물인 ‘국가채무’는 국제적인 기준에 따른 ‘일반정부 총금융부채’와 상이하다는 점을 명확하게 확인하였다. 2000년 총선 당시 학자들과 정치권 사이에 벌어진 이른바 국가채무논쟁의 핵심은 당시 보증채무를 국가채무에 포함하는가 여부였다. 하지만, 결국에는 49조원에 달하는 보증채무가 회수가 불가능해져 2003년부터 4년간 국채전환을 통해 직접채무가 되었다. 만일 이 과정에서 보증채무의 국가채무 포함여부가 아닌 보증채무의 국가채무화 가능성을 인식하고 이를 최소화하려 노력했다면 49조원보다 훨씬 작은 규모가 국가채무화되었을 지도 모를 일이다. 여기서 우리가 얻은

교훈은 더 이상 국가채무를 개념 및 규모에 대한 불필요한 논쟁은 무의미하다는 것이다.

정부부채의 유형은 공식부채 이외에 보증채무, 공기업부채, 연금부채, BTL 등 민자사업등 다양하다고 할 수 있다. 그렇다고 정부부채와 여러 가지 유형을 단순합산해서 얼마라고 하는 것도 문제이다. 다시 말해서 합산이 중요한 것이 아니라 유형별로 어떤 부채가 얼마나 있는지 파악하고 이를 관리하는 것이 보다 중요하다. 결국 나랏빚이 어디에 얼마나 있고, 얼마나 빨리 늘어나는지를 파악하고, 유형별 빚을 어떻게 관리하고 줄여나갈 것인가를 고민하며 나아가 국민부담을 최소화할 수 있는 방안을 찾는 것이 중요하다는 것이다. 유형별 국가채무를 모두 공개하면 국제신용등급에 불리할 것이라는 걱정도 할 필요가 없다. 유형별로 잘 관리되고 있다는 점을 부각시키면 더 높은 신용등급을 받을 수도 있다.

둘째, 공적연금과 관련한 미래에 발생하게 될 채무에 대한 인식 및 대비가 필요하다. 한국은 세계에서 가장 빠른 속도로 인구고령화가 진행되어 2018년에 고령사회(14%), 2026년에 초고령사회(20%), 2050년에 세계 최고령국(38.2%)에 진입할 전망이다. 이와 같은 배경하에서 연금의 지속가능성을 제고하기 위해 급여수준을 삭감하도록 2007년 연금법을 개정하였고, 그 결과 개정 전 2047년 기금이 소진될 전망이었으나 개정을 통해 2060년까지 적립기금을 보유할 수 있게 되었다. 하지만, 여전히 급여에 비해 부담이 낮은 구조를 가지고 있는 실정으로 장기적인 연금금의 수지구조가 취약한 상태로 평가되고 있다. 향후 저출산·고령화에 따른 공적연금 지출 본격화, 건강보험 지출 확대 등으로 사회보장 재정부담이 급증할 전망되며, 추가적인 연금개혁이 이루어지지 않을 경우 부가방식으로의 전환이 불가피하다. 다시 말해서 매년 국민연금 보험료를 적립하고는 있어서 이는 미래에 연금급여의 재원으로 소요되기에 부족하다는 것이다. 민간 보험회사가 늘 책임준비금 부족액을 계산해서 보험료를 조정하듯이 공적연금도 책임준비금 부족액을 계산할 필요성이 제기되는 것이다.

셋째, 공기업 부채는 국제기준에 따라 일반정부가 발표하는 재정범위에 포함되지 않는다고 해서 우리도 공기업 부채의 잠재적 위험을 간과해서는 곤란하다. 주요 선진국들의 공기업과 달리 우리 공기업은 정부 대행 사업을 많이 하기 때문이다. 주요 공기업의 예를 들면, 한국도로공사가 고속도로 건설비를 충당해야 하는 통행료를 정부 지침에 따라 올려 받을 수 없어서 생긴 부채, 한국전력공사가 유가 상승에도 불구하고 전기요금을 올릴 수 없어서 생긴 부채, 한국수자원공사의 4대강 사업 대행으로 발생한 부채 등은 미래의 정부와 국민 부담으로 전가될 수밖에 없기 때문이다. 그렇다고 해서 공기업 부채를 모두 정부부채에 포함해야 한다는 것은 아니다. 즉, 공기업 부채 중에서 정부사업대행으로 발생한 부분이 얼마인지 파악·관리해야 한다는 것이며, 이는 공기업으로 하여금 재무구조 건전화를 위한 경영개선 노력을 유도하는 유인으로 작용할 것이기 때문이다. 2009년말 기준으로 시장형, 준시장형 공기업의 총부채규모는 212.1조원 규모이다.

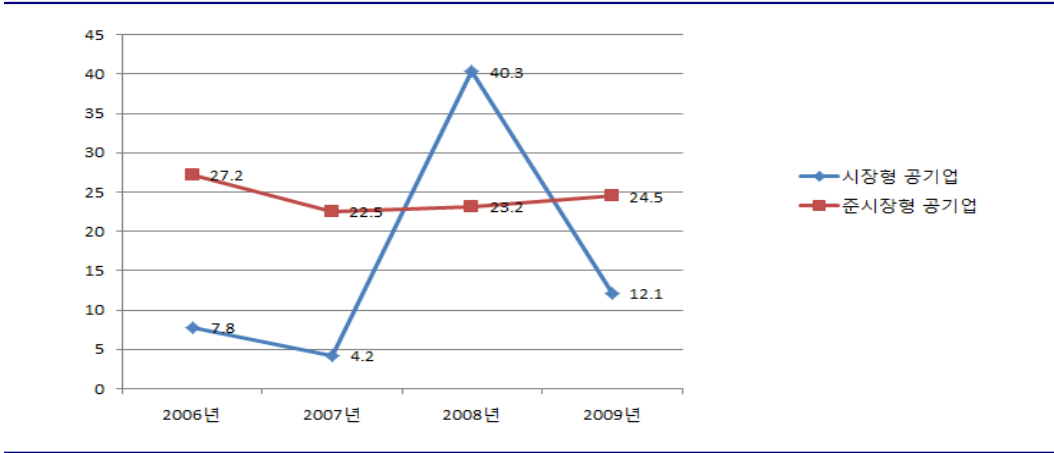
일각에서는 공기업이 충분한 자산규모를 보유하고 있기 때문에 단순히 부채규모만을 평가하는 것은 위험을 과도하게 부각시키는 점이라고 지적하기도 한다. 하지만, 시장형 및 준시장형 공기업

의 부채증가율을 살펴보면 단순한 우려가 아니라는 점을 확인할 수 있다. 시장형 공기업의 경우 2009년 증가율이 둔화되기는 하였으나, 2008년 40.3%의 증가율을 나타내고 있으며, 준시장형 공기업의 경우 2006~2009년 기간중 평균 24.4%의 부채증가율을 보이고 있다.

〈표 1〉 연도별 유형별 공기업 부채

	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
시장형 공기업	35.5	38.3	39.9	56.0	62.7
준시장형 공기업	62.5	79.5	97.4	119.9	149.3
합계	98.0	117.8	137.2	175.9	212.1

〈그림 1〉 유형별 공기업 부채 증가율



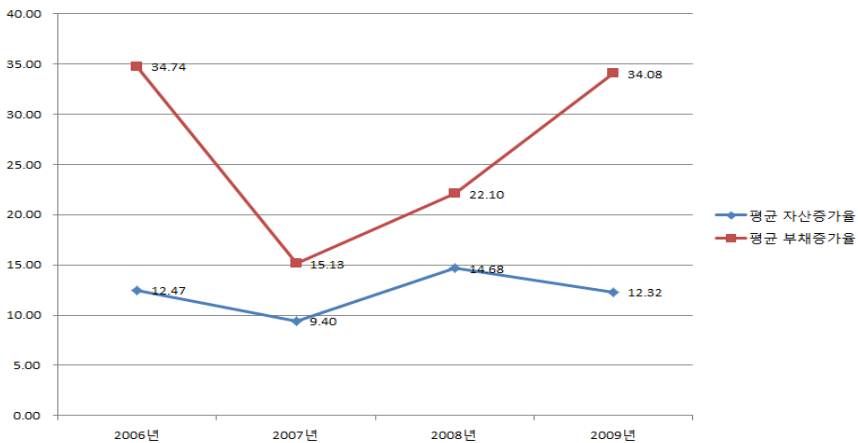
또한 공기업의 자산증가율과 부채증가율을 비교할 경우 문제가 더욱 뚜렷하게 드러난다. 연도별 자산증가율은 12.2% 수준에 머물고 있는 반면에 연도별 부채증가율은 2007년과 2008년 낮아지긴 하였으나, 평균 26.5%의 증가율을 나타내고 있다.

이와 같은 배경하에서 공기업 부채를 귀책사유별로 구분할 필요성이 높아지고 있다. 특히, 공기업이 수행하는 사업 중 정부사업을 대행하거나 정부의 가격지도에 의한 원가이하의 가격설정으로 인한 부채를 구분해내야 한다는 것이다. 따라서 공기업 부채중에서 정부사업대행으로 발생한 부분이 얼마인지를 파악하는 것이 중요하며, 향후 발생하는 모든 공기업의 부채의 귀책사유를 명확하게 하는 시스템의 구축도 필요하다.

현행 재정제도 하에서 우리가 직면하고, 도래할 위험에 적절하게 대처하기 위해서는 재정위험의 포괄적 파악이 중요하다는 점을 강조하고, 재정상황에 대한 정확한 정보를 제공할 수 있는 통제체제를 구축하기 위한 개선과제 및 방안을 제안한다. 요약하자면, 국제기준과의 재정통계 기준

의 통일, 유형별 부채관리의 필요성의 제기, 조사연구의 중요성 강조, 그리고 세대간 회계 (Generational Accounting) 등의 새로운 지표를 도입하는 등의 노력을 통해 국민부담 적절하게 고려해야 한다는 것이다.

〈그림 2〉 공기업 자산증가율(평균) 및 부채증가율(평균)



첫째, SNA, GFSM 등 국제기준에 따라 일반정부와 공기업 부문의 범위를 재설정하고, 한국은행과 재정당국이 발표하는 재정통계를 일치시켜 재정통계의 투명성과 접근성을 높일 필요가 있다. 더불어 정부는 재정부담을 체계적으로 분류·관리할 필요가 있으며, 그 방식에는 다양한 견해가 존재하겠으나 하나의 분류 예를 들자면 다음과 같다. ① 이미 발생규모가 확정되었거나, 향후 발생규모를 예측할 수 있는 재정부담은 직접채무(direct liability), ② 불확실성에 의해 발생규모를 정확히 예측할 수 없는 재정부담은 우발채무(contingent liability), ③ 법률 또는 계약에 의해 정해진 재정부담은 명시적 채무(explicit liability), 그리고 ④ 국가가 반드시 부담할 책임은 없으나 국민들의 기대와 정치적 압력으로 인해 부담할 가능성이 있는 재정부담은 암묵적 채무(implicit liability)로 구분하여 이에 대한 통계를 수집관리하고 공표해야 한다.

둘째, 재정부담에 대한 적절한 유형구분이 선결된 후 정확한 현황을 파악하고, 정보를 공개·관리해야 한다. 미국의 경우 재무성내 공공채무국이 국가채무를 매일 1센트 단위까지 발표(Debt To the Penny Who Hold It; <http://www.treasurydirect.gov/NP/BPDLogin?application=np>)할 정도로 중요시하고 있으며, 1791년 이후 연도별 미불채무의 변화 추이를 살펴볼 수 있도록 공시하고 있을 정도이다(Historical Debt Outstanding— Annual; <http://www.treasurydirect.gov/govt/reports/pd/histdebt/histdebt.htm>). 또한 뉴욕 타임스퀘어에는 정부채무가 야기할 미래의 세대간 부담 문제를 상기시키기 위해 정부채무 시계(<http://www.time.com/time/business/article/>

0,8599,1850269,00.html)가 설치되어 있다. 이와 별도로 민간단체(US Debt Clock.org; <http://www.usdebtclock.org/about.html>)에서 미국 연방정부 채무(<http://www.usdebtclock.org/>) 및 주정부 채무(<http://www.usdebtclock.org/state-debt-clock.html>)를 실시간으로 나타내는 시계를 만들어 공표하고 있는데 민간부문에서 정부채무에 대한 관심이 얼마나 높은지 반영해주는 사례라 할 수 있다. 우리나라의 경우 미국 정부 및 민간의 국가부채에 대한 관심과 비교하여 재정 통계에 대한 관심 또는 관리수준은 취약하기 그지없는 실정이다. 그나마 디지털예산회계시스템(Dbrain; <http://www.digitalbrain.go.kr/>)을 통해 재정관련 통계를 발표하고 있다. 하지만, 국가채무통계는 일년에 한번 그것도 회계연도 종결 후 4월이 되어서야 발표된다는 점에서 급속히 증가하고 있는 국가채무에 관심이 지극히 저조하다고 할 수 있다. 따라서 우리의 경우도 국제기준에 부합하는 중앙정부 및 지방정부 채무규모의 수시 발표하도록 하고, 보증채무의 총규모와 회수가 능규모의 파악 및 공개하며, 나아가 연금의 잠재적 채무를 파악할 수 있도록 4대 사회보험의 재정수지 및 기금운용 현황 등을 수시로 발표하여야 할 것이다. 더불어 공기업채무, 지방공기업채무, 그리고 기타 부채로써 정부출연기관 부채, 예금보험공사 및 부실채권정리기금 등에 대한 공시가 필요하다.

셋째, 유형별 부채관리 및 정확한 재정정보의 축적·공개를 위해서는 일련의 조사연구의 중요성을 인식하고 추진해야 한다. 우선적으로 통합재정과 예산상 재정지표의 일관성 확보 필요가 있으며, 국제기구에 작성·보고하고 있는 구조적 재정수지, 기초수지의 점검, 그리고 국가채무의 범위 등 학계, 의회, 정부의 합의를 기반으로 하는 재정지표 개선이 선결되어야 할 것이다. 더불어 공공기관별 부채에 대한 정보를 수집·취합하여 연결체계를 구축하여 실시간 파악이 가능하도록 해야 하며, 특히 공기업부문에서 정부사업대행과 가격규제에 의한 부채를 구분할 수 있도록 조사연구가 필요하다.

마지막으로 특정 재정년도의 연금부채(부족책임준비금)가 얼마나 되는지, 재정부담이 세대별로 어떻게 분담되는지를 파악하기 위해 Auerbach, Gokhale, and Kotlikoff(1991, 1994) 등에 의해 개발된 세대간 회계(Generational Accounts)를 도입하는 방안을 모색해야 한다. 이와 같은 새로운 지표의 개발 및 도입은 인구고령화와 재정구조의 변화로 인한 정부 재정의 유지가능성, 재정부담의 세대별 재분배 효과, 민간부문의 세대간 사적이전에 대한 연구를 가능하게 한다. 미국의 경우, 1998년 4월 자본예산에 대한 연구를 위한 대통령 위원회(President's Commissions to Study Capital Budgeting)에서 이 방법론에 대한 검토를 하였으며, 그 이후에도 CBO(Congressional Budget Office)에서 세대간 형평성 및 재정의 유지가능성 평가에 활용되고 있다.

정부부채의 급속한 증가와 함께 그동안 수차례 벌어진 논란과정에서 그 어느 때 보다 정부부채에 대한 국민적 관심이 커져 있다. 따라서 이러한 국민적 관심을 기초로 경제학계에서도 정부부채와 관련된 폭넓고 깊이 있는 연구가 요구되고 있다. 여러 유형별 부채를 파악하고 이를 관리하는 원칙을 수립하고 구체적인 대안을 모색하는데 학계의 연구가 절실히 필요한 시점이다. 특히 여러

유형별 부채와 이를 기초로 한 시나리오의 설정을 통한 과학적인 시뮬레이션과 관련 된 연구가 정부부채의 관리에 중요한 역할을 할 것이다.