

국가채무 통계, 언제까지 논쟁만 하고 있을 것인가?

박 형 수 (한국조세연구원 재정분석센터장)

1. 문제 제기

우리나라의 재정통계 작성기준이 국제기준과 차이가 있어 재정정책 수립과정에서 자주 활용되고 있는 각종 재정통계의 국제비교가 정확하지 않을 수 있다는 문제제기가 지속되고 있다. 특히 재정통계 중에서 국가채무 통계가 작성범위 및 포괄부채 항목이 국제기준에 비해 협소하여 과소 추계되고 있다는 의혹을 가장 많이 받고 있다.

기억을 더듬어 보면 지난 2000년 16대 총선을 앞두고 당시 야당에서 보증채무, 통안증권 등 한 국은행 채무, 연금의 잠재채무, 정부투자 및 출자기관 채무, 지방공기업 채무, 정부출연기관 부채 등을 포괄하여 국가채무가 정부발표치(100조원 내외)보다 훨씬 큰 400조원에서 1,000조원에 달 한다고 주장한 바 있었다.

2006년 4월, 중앙일보는 국제기준인 IMF 방식에 맞춰 재정규모를 추산한 결과 2004년 우리나라의 정부재정 규모가 GDP 대비 28.1%인 정부발표치보다 훨씬 높은 37.9%로 미국(36%)이나 일본(37%)보다 큰 수준이며, 이는 공기업 등 정부산하기관 316개를 통계에서 제외시켰기 때문이라는 취지의 기사를 보도하였다. 이후 기획재정부와 중앙일보가 공동으로 개최한 토론회에서 재정규모 산출을 위한 정부범위 설정에 대해 공기업은 국제기준에서도 제외시키고 있다든가, 나머지 공공기관도 시장성 기준을 적용하여 포함 여부를 결정해야 한다는 등 전문가 간에 격렬한 논쟁이 있었다.

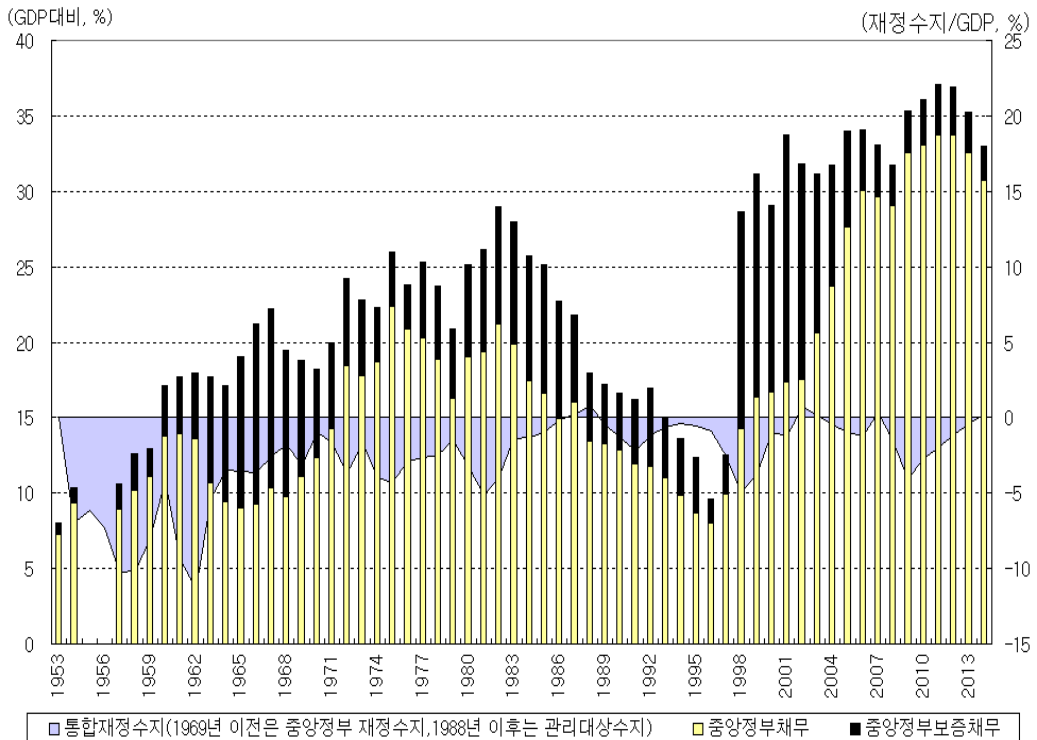
가장 최근의 사례로는 2010년 10월 국정감사에서 “국가직접채무 외에 보증채무, 4대 공적연금 책임준비금 부족액, 통화안정증권, 공기업부채 등 광의의 국가부채를 합친 사실상의 국가부채가 '09년말 1,637조원(정부발표는 359.6조원)으로 사상 최대치였다”는 주장이 제기되었다.

2. 국가채무 추이 및 현황

중앙정부 채무비율(채무잔액÷명목GDP) 추이를 보면 만성적인 재정적자로 1982년말 21.2%에 달하였으나 1980년대 경제안정화 정책의 추진으로 이후 지속적인 하락세를 보여 1996년말에는 8.0%까지 하락하였다. 그러나 외환위기의 발발 및 공적자금의 투입·상환, 환율안정을 위한 채권발행 증가, 재정적자 지속 등으로 인해 상승세를 지속하여 2006년말에는 30.1%까지 상승하였다. 10년간 중앙정부 채무가 무려 GDP 대비 22.1%나 증가한 것이다. 이후 잠시 안정세를 보였으나 최근 전세계적인 금융·경제위기를 맞아 채무비율이 다시 상승하고 있다.

한편, 지방정부 채무도 2007년말 18.0조원에서 2009년말 25.6조원으로 급증하였다. 다만 2009년말 중앙정부 채무가 346.1조원에 달하는 반면 지방정부 채무는 25.6조원에 불과하고, 이 중에서 12.1조원의 지방채를 중앙정부가 보유하고 있으므로 국가채무 통계에는 13.5조원만 반영된다. 2009년말 현재 33.8%인 국가채무 비율은 국가채무 통계를 공식적으로 작성하기 시작한 1997년 이래 가장 높았으며, 정부 전망에 따르면 2010년 36.1%까지 상승한 후 하락세로 반전되어 2014년말에는 위기발생 이전 수준인 31.8% 정도로 하락한다고 한다.

우리나라의 국가채무 및 보증채무 장기추이



물론 선진국들의 정부부채 비율이 큰 폭으로 증가하고 있는 것에 비해서는 상대적으로 양호하다고 볼 수 있겠으나, MB정부의 국가채무 증가규모 자체는 매우 커 참여정부 5년간(165.6조원)과 비슷한 168.9조원(2008~2012년 기준)에 달할 전망이다. 특히 참여정부는 적자성 채무의 증가 비중이 51% 정도였는데, MB정부는 65%에 달하고 지방정부 채무증가 폭이 커 채무증가의 내용도 좋지 않다. 정부보증채무도 참여정부 기간 중에는 공적자금 상환 등으로 약 70조원이나 감소하였는데, MB정부 기간 중에는 공적자금 상환으로 인한 11조원의 감소요인에도 불구하고 구조조정기금 조성 및 한국장학재단의 취입 후 학자금상환제(ICL) 도입 등으로 9조원 정도 증가할 전망이다.

또한, 현재 국고채 금리가 3%대 초반으로 매우 낮은 수준을 보이고 있음에도 내년도 국채이자 규모가 금년보다 2.4조원 증가한 13.8조원에 달하고 있어, 향후 세계경기가 본격적으로 회복되면 정부의 이자부담이 더욱 증가할 것이다. 국채금리가 1%p 상승하면 이자부담이 4조원 정도 추가 증가하는 것으로 추정된다.

따라서 향후 중앙정부 및 지방자치단체들은 보다 적극적으로 세출구조조정, 세입확충 등을 통해 재정적자 규모를 줄여나가야 하며, 채무 및 이자부담 자체에 대한 위험관리도 보다 철저히 해야 할 것이다.

3. 현행 국가채무 통계기준

현재 정부에서 발표하고 있는 국가채무 통계는 국가재정법 제91조 제2항 및 국가재정법시행령 제43조 제2항에 따라 중앙관서의 장이 관리·운용하는 회계 또는 기금이 발행한 채권, 차입금, 국고채무부담행위가 포함되고 있다. 이러한 국가채무 통계 작성기준은 2006년말 국가재정법 제정당시에 정부가 IMF의 1986년판 GFS(통합재정통계) 작성기준에 따라 설정하여 사용하던 기준이다.

그러나 IMF가 2001년판 GFS 작성기준을 발표하면서 국가채무 통계에 대한 국제기준이 변경되자 문제가 발생하게 된다. 새로운 국제기준에 따르면 재정통계 작성의 범위를 종전의 기능(function)기준의 회계(accounts)나 기금(funds) 단위가 아니라 제도단위(institutional units)로 재설정해야 하고, 회계기준도 현금주의(cash base)에서 발생주의(accrual base)로 이행해야 한다.

대다수의 선진국들은 개정된 기준에 따라 정부범위를 재설정하고 발생주의 회계방식으로 이행하여 재정통계를 작성하고 있는 반면, 우리나라는 여전히 종전 기준을 따르고 있다. 이에 따라 30%대에 머무르고 있는 우리나라의 국가채무 통계를 90%대에 달하는 OECD국가들의 통계와 비교하여 우리나라 재정이 매우 건전하다는 정부의 주장에 대한 타당성이 의심을 받게 된 것이다.

정부는 2009회계연도부터 중앙정부의 모든 회계 및 기금에 대해 발생주의 회계방식을 도입하고, 2012년에는 국회에 발생주의에 의한 2011회계연도 결산 재무제표를 제출하게 되어 있으므로 이에 맞추어 2001년판 GFS 작성기준에 따라 정부범위를 재설정하고 발생주의를 적용하는 등 국가채무를 비롯한 각종 재정통계를 정비할 계획이다.

따라서 새로운 국제기준에 의한 국가채무 통계 작성시 주요 쟁점은 정부범위의 재설정 문제와 포괄 부채의 범위설정 문제로 요약될 수 있다. 이하에서 차례로 살펴보자.

4. 쟁점 ① : 정부범위의 재설정 문제

현행 재정통계는 통합재정통계, 국가채무통계, 국민계정통계(일반정부부문) 상의 정부범위가 서로 다르기 때문에 이를 새로운 국제기준에 따라 일치시킬 필요가 있다. 새로운 국제기준에 따르면 재정통계의 작성 대상인 일반정부(general government)에 중앙정부와 지방정부의 각종 회계 및 기금, 중앙정부와 지방정부 산하 비영리기관 중에서 공기업, 준기업(quasi-corporation), 시장성 비영리기관 등 시장성 제도단위를 제외한 비시장성 제도단위를 모두 포함시켜야 한다.

우선 중앙정부의 회계 및 기금만 보더라도 2009년 기준으로 61개 기금 중에서 23개 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 회계 및 기금이 국가채무 통계에서 제외되고 있다. 따라서 시장성 테스트 등을 통해 공기업이나 준기업으로 분류되지 않는 비시장성 제도단위로 판정되는 각종 회계 및 기금들을 모두 추가시켜야 한다. 4,000개가 훨씬 넘는 지방정부의 각종 회계 및 기금도 마찬가지다.

다음으로는 현재 국가채무 통계에 전혀 포함되지 않고 있는 300개에 달하는 중앙정부 산하 공공기관과 그 숫자조차도 파악되지 못하고 있는 지방정부 산하 공공기관 중에서 시장성 테스트 등을 통과하지 못하는 비시장성 비영리기관들의 부채도 국가부채에 포함시켜야 한다.

과거를 돌이켜 보면 정부는 적어도 3차례나 정부범위를 재설정할 수 있던 기회가 있었음에도 발생주의 회계제도의 미도입을 핑계로 이를 미뤘다. 2005년 디지털예산회계시스템을 구축하면서 정부범위 설정작업을 진행하다 중단한 바 있었으며, 2006회계연도 결산부터 통합재정통계에 지방정부를 포함시키기 시작했을 때와 2007년 공공기관의 운영에 관한 법률이 제정되어 중앙정부 산하 공공기관을 지정할 때 정부범위 재설정 작업을 추진하지 못했던 것이 그것이다. 이번에는 정부의 재정통계 개편계획이 차질없이 추진되길 바란다.

한편 이러한 일반정부 재정통계 이외에 공기업 및 준기업으로 분류되는 시장성 비영리기관을 모두 포괄하는 공공부문 통계도 작성될 필요가 있다. 이는 우리나라와 같은 개도국은 공기업에 대한 지배구조가 선진국들과는 달리 정부와 공기업의 역할이 모호하기 때문이다. 최근 LH공사나 수자원공사, SH공사 등이 국가정책 관련 사업을 수행하면서 부담하게 된 부채가 크게 증가하여 문제가 되고 있는 것이 그 대표적인 사례다.

5. 쟁점 ② : 포괄 부채의 범위설정 문제

우선 새로운 국제기준에 따르면 발생주의 정부회계를 적용해야 하기 때문에 채무(debts)와 부채(liabilities)를 명확히 구별할 필요가 있다.

부채는 회계용어로 국제공공회계기준(IPSAS) 제1호 및 편호법(2010) 『정부 및 비영리회계』에 따르면 “과거의 사건으로부터 일어나는 회계실체의 현재의 의무로서 이를 상환하기 위하여는 경제적 효익이나 용역잠재력을 가진 자원의 유출을 가져오는 것” 또는 국가회계기준 제17조에 따르면 “과거의 거래나 사건의 결과로 국가회계실체가 부담하고 있는 의무로서 그 이행을 위하여 미래에 자원의 유출 또는 사용이 예상되는 현재의 의무”로 정의된다. 국가와 지방자치단체의 부채로는 국공채, 차입금, 퇴직급여충당금, 연금충당부채, 보험충당부채, 미지급금, 예수보증금, 선수수익 등이 있다.

반면 채무는 “부채에 포함되어야 하는 가장 명백한 개념이다. 채무는 통상 금액이 확정되어 있고 지급대상이 명백한 금전적 의무를 말한다. 이와 같은 채무의 개념은 현금주의 위주의 예산회계에서 매우 중요하였으며, 국가의 채무관리는 주된 관심사”(권오성 외(2009) 『정부회계의 기초와 원리』)이다.

그런데 향후 재정범위가 재설정되고 발생주의 정부회계가 도입되면 국가채무와 관련된 통계가 적어도 3가지가 동시에 작성되어야 한다.

우선 중앙관서 또는 기금이 발생주의 회계기준에 따라 결산재무제표의 하나인 재정상태표를 작성하면, 내부거래를 제거하는 등 이를 통합하여 국가 전체의 재정상태표를 작성해야 한다. ‘중앙정부 전체의 부채총액’ 통계가 만들어지는 것이다. 지방정부도 마찬가지로 ‘지방자치단체 전체의 부채총액’ 통계가 만들어진다. 다만 중앙정부와 지방정부 산하 공공기관들은 각기 따로 대차대조표를 작성하여 공표한다.

두 번째 국가채무 통계는 국제기준인 2001년판 GFS 작성기준에 따라 설정된 정부범위에 해당하는 중앙정부와 지방정부의 회계 및 기금, 공공기관들의 재무제표들을 취합하여 내부거래를 제거하여 작성되는 ‘일반정부 부채’ 통계다. 이때 국가마다 회계기준이 달라 재무제표에 포함되는 부채항목이 제각각이기 때문에 일반정부 부채 통계에는 일반정부에 포함되는 모든 제도단위들이 보유하고 있는 부채가 모두 포함되는 것이 아니라 2001년판 GFS 작성기준에 부합하는 항목만 포함되어야 한다. 나아가 보다 정확한 국제비교를 위해 GFS와 SNA(국민계정체계) 작성기준의 차이 조정, 공무원 연금부채를 제외시키는 등 일반정부 부채 통계를 다소 조정하여, OECD에서 매년 2차례에 걸쳐 『Economic Outlook』을 통해 발표하고 있는 gross financial liability 통계도 작성해야 한다.

마지막 국가채무 통계는 국가재정법에 규정되어 국회의 승인을 받는 등 관리대상이 되는 ‘국가채무’ 통계다. 물론 행정부와 입법부 간의 합의에 의해 최종적으로 결정되어야 하겠지만 현행 국가채무 통계와 마찬가지로 예산편성에 의해 어느 정도 예측가능하고 정부의 직접적인 통제가 가능해야 하므로 시장가격이 아닌 액면가격을 기준으로 평가해야 하고 국공채나 차입금 등 앞에서 설명한 채무(debt)에 해당하는 부채항목을 위주로 포괄 부채의 범위가 설정되어야 할 것이다. GDP 대비 60% 이내로 제한되고 있는 EU회원국들의 Maastricht debt이나 IMF가 GFS 통계를 바

탕으로 작성하여 매년 2차례에 걸쳐 『World Economic Outlook』을 통해 발표하고 있는 government gross debt에서도 정부의 직접적인 관리가 어려운 각종 총당금이나 상거래에서 발생 되는 각종 부채항목이 제외되어 있다.

6. 향후과제와 한국경제학회의 역할

이렇듯 새로운 국제기준에 따라 정부부채 통계를 재작성하면 증가 요인과 감소 요인이 모두 있기 때문에 그 규모가 얼마나 커질지는 실제로 통계를 작성해 보기 이전에는 예단할 수 없다. 증가 요인으로서는 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 기금, 중앙정부나 지방정부 산하 비영리 공공기관 중에서 시장성 기준을 통과하지 못하는 기관 등 재정의 범위가 넓어지면서 추가되는 부채와 발생주의 회계기준 도입에 따라 BTL 등 금융리스 부채, 미지급금, 각종 총당부채, 파생금융거래 관련 부채 등 현행 현금주의 회계기준에는 없던 부채항목이 추가되는 것 등을 들 수 있다. 반면, 감소요인도 있는데 국민연금 등 정부내부에서 보유하고 있는 국채나 정부기관 간 거래(예수금·예탁금)에 의해 발생한 부채는 서로 상계되고, 현재 국가채무 통계에 포함되고 있는 국고채무부담행위(지방자치단체의 경우 채무부담행위)도 제외된다.

한편, 보증채무, 4대 공적연금의 책임준비금 부족액, 통화안정증권, 공기업부채 등도 국가채무에 포함시켜야 한다는 주장이 있으나, 이들 부채항목들은 새로운 국제기준에 따르더라도 채무통계에 포함되지는 않는다. 그러나 이들 암묵적(implicit) 채무 또는 우발(contingent) 채무는 우리나라만의 특수한 사정에 의해 향후 문제가 될 가능성이 있으므로 국가채무 통계 발표시 주석표기하거나 별도의 통계를 발표하는 등 긴밀한 모니터링과 함께 적절한 관리가 필요하다.

마지막으로 앞에서 언급하였듯이 향후 재정범위가 재설정되고 발생주의 정부회계가 도입되면 ‘중앙정부 전체(또는 지방자치단체 전체)의 부채총액’, ‘일반정부 부채’, ‘국가채무’ 등 국가채무와 관련된 통계 3가지가 동시에 작성된다. 국민들이나 정치권은 지금보다 훨씬 더 혼란스러워 할 수 있다. 또한 예산은 현금주의 회계를 기준으로 편성되는데, 결산은 발생주의를 기준으로 하고 현금주의를 병행하게 된다. 국가채무 관리를 어떤 기준으로 해야 할지 정부와 국회가 결정하기도 쉽지 않다.

이에 각 분야별 전문가들의 역할이 중요해진다. 회계학자나 행정학자들은 기획재정부, 행정안전부, 교육과학기술부 등을 도와 각 회계실체(accounting entity) 및 보고실체(reporting entity)들이 발생주의 회계기준에 따라 결산재무제표를 정확하게 작성하도록 해야 한다. 우리나라는 공무원들의 회계적 지식이나 마인드가 매우 부족한 실정이므로 구체적인 회계기준 적용방안 및 예시 제공, 관련인력 양성을 위한 교육 제공이나 결산작업에의 직·간접적 참여 등에 적극 나서야 한다. 중앙정부 회계기준, 지방자치단체의 회계기준, 수많은 공공기관들의 회계기준이 모두 발생주의라는 큰 틀에서는 통일되었으나 구체적인 세부기준에서는 차이가 난다. 이러한 차이를 감안하여 통합 재무제표를 작성하는 데도 회계학자들의 전문적인 조언이 필요하다. 통계학자들은 이러한 재

무정보를 취합하고 내부거래를 정확히 제거하여 국제기준에 부합하는 국가채무 등의 재정통계를 잘 작성하도록 감시하고 조언을 아끼지 말아야 한다.

재정학자나 경제학자들은 재정범위의 재설정 작업이 객관적인 근거에 따라 투명하게 진행되도록 하는 한편, 우리 경제의 현실을 충분히 감안하여 재정정책이나 경제경제에서 활용할 관리대상 국가부채 등의 재정지표들을 개발하고 이를 기초로 정부정책을 평가해야 한다. 행정학자나 전산 전문가들은 이러한 재무제표나 재정통계 작성에 필요한 기초데이터의 생성이나 취합과정을 전산화하고 흩어져 있는 전산시스템들을 연계시켜 작업하는 데 일조하여야 한다. 현재 기획재정부의 DBrain 시스템 및 알리오 시스템, 행정안전부의 e-호조 시스템 및 클린아이 시스템, 교육과학기술부의 전산시스템 등 부처별·대상별로 관련 전산시스템이 분리되어 있어 향후 일반정부 또는 공공부문 전체의 통합통계를 작성하는 데 어려움이 예상된다.

특히 한국경제학회에는 이러한 국가부채 통계 작성의 다양한 측면을 다각도로 지원할 수 있는 유능한 회계학자, 행정학자, 통계학자, 재정학자, 경제학자 등이 많이 있다. 향후 학회 차원 및 개별 회원 차원에서의 관심과 적극적인 참여를 기대해 본다.