재정위험 측정 및 관리에 관한 연구

2007. 12.

박형수 · 전병목 · 박상원 · 박기백
김현아 · 이창용 · 이항용

한국조세연구원

서 언

비교적 건전한 재정을 유지하고 있던 우리나라는 외환위기를 극복하는 과정에서 재정수지 및 국가채무가 급격히 악화된 바 있다. 이후 경제회복에 따른 세입확충, 4대 재정개혁 및 2007년 국가재정법 제정으로 대변되는 재정제도의 혁신 등을 통해 재정건전성 유지를 위해 노력한 결과 지금까지 어느 정도의 성과가 나타나 다른 선진국들에 비해 상대적으로 건전한 재정상황을 유지할 수 있게 되었다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 여전히 재정건전성에 대한 우려가 지속적으로 제기되고 있다. 정치권에서는 연금채무나 공기업 채무 등 잠재적 재정부담 요인을 광의의 국가채무로 인식하여야 한다며 국가채무 논쟁을 촉발시키도 하였으며, '비전 2030' 등의 세출소요 증대에 따른 재원조달 방안을 놓고 논쟁이 벌어지기도 하였다. 다수의 국내외 재정학자들은 향후 급속한 인구고령화에 따라 재정지출소요가 크게 증가하게 되면 우리 재정 상황이 크게 악화될 것이라며 우려를 표명하기도 한다.

이에 본 연구에서는 우리나라 재정의 위험을 거시재정 측면에서의 재정총량에 대한 위험을 과거, 현재, 중단기 미래, 장기 미래로 나누어 면밀히 분석하는 한편, 중앙정부의 사회보험기금 및 사업성기금, 일반정부 이외 공공부문의 준재정활동, 지방정부, 정부의 부채 포트폴리오 등 6개 재정분야별로 법적·제도적 측면에서의 위험요인을 파악하고 다양한 통계자료를 이용하여 개별 분야별 재정위험의 정도를 계량적으로 분석하는 한편 이러한 재정위험들을 효과적으로 관리하는 방안을 제시하고 있다.

본 보고서는 본 연구원의 박형수 박사의 총괄(제Ⅱ장 및 제Ⅲ장)하에 본 연구원에서 전병목·박상원(제Ⅳ장)·박기백(제Ⅴ장)·김현아(제Ⅵ장) 박사, 한국채권연구원에서 이창용·이항용 교수(제Ⅶ장) 등 총 7명의 원내외 연구진이 참여하고 중간보고 및 최종보고 등을 통해 다듬어진 근래 보기드문 대형 정책연구 프로젝트를 통해 작성되었다.

아무쪼록 본 보고서의 연구결과가 향후 정부의 재정정책 수립 및 재정운용에 유용하게 활용되고, 국내외 재정학계나 정치권에서 우리나라 재정위험에 대한 논의를 할 때 많이 참조될 수 있기를 기대한다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며, 본 연구원 및 한국채권연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2007년 12월

한국조세연구원

원장 **황 성 현**

요약 및 정책적 시사점

재정위험이란 “정부가 재정정책의 목적을 일부 또는 전부 달성하지 못할 가능성”(Hemming and Petrie, 2000)을 의미한다. 본 연구에서는 재정정책 당국이 실무적으로 활용할 수 있는 재정위험 측정 및 관리방안을 거시재정 측면에서의 재정총량에 대한 재정위험과 국가재정을 구성하는 각 분야별로 다양한 형태로 존재하는 분야별 재정위험의 두 가지로 구분하여 제시하였다.

우선 거시재정 측면에서의 재정총량에 대한 재정위험을 파악하는 방법으로 Hemming & Petrie(2000)이 제시한 ① 현 재정상황에 대한 부정확한 판단 ② 단기적인 경제여건 변화 등에 따른 재정의 민감도 ③ 장기적인 재정의 지속가능성 ④ 재정을 약화시키는 구조적·제도적 요인을 채택하였다.

제Ⅲ장에서 이러한 4가지 측면에서 우리 재정의 거시재정 측면에서의 재정위험을 분석해 보았다. 분석결과들을 종합해보면 현재 및 중단기적으로는 우리나라 재정의 지속가능성에 문제가 없는 것으로 판단되지만, 급격한 인구구조 고령화에 따른 재정부담이 본격화되는 장기적으로는 세입기반 유지 및 세출 증가관리, 재정규율을 확립하고 이를 강화해 나가는 지속적인 노력이 담보되지 않는 한 재정의 지속가능성이 유지될 수 없는 상황으로 발전될 가능성이 높은 것으로 나타났다.

특히 최근 경제·사회여건 변화로 재정정책 환경이 크게 변화되고 있으며, 향후 중장기적으로 세출소요는 지속적으로 증

가하겠지만 세입 증가세는 둔화될 것으로 보여 지금과 같은 비교적 양호한 재정상황이 언제까지 지속될 수 있을지 우려되는 상황이다. 인구고령화 그 자체만의 효과를 고려하더라도 2050년까지 GDP 대비 9%가 넘는 재정지출 증가가 예상되며, 향후 조세부담률이 현재 수준으로 고정될 경우 2050년 관리대상수지 및 국가채무 규모가 GDP 대비 -6% 및 109%에 달할 것으로 추정되었다. 반면, 조세부담률이 과거 30년 동안 증가한 것처럼 향후 40여년 동안 상승한다면 관리대상수지 및 국가채무 규모가 GDP 대비 현재 EU국가들의 재정수지 적자 및 국가채무 상한인 GDP 대비 3% 및 60% 수준으로 증가하는 데 그치는 것으로 나타나 세입기반 유지가 장기적인 재정건전성 유지에 매우 중요하다는 점을 시사하였다. 또한 공무원연금, 군인연금 등 특수직연금의 적자 해소를 위한 제도개선이 우리 재정의 중장기 안정에 크게 기여할 수 있는 것으로 나타났다. 이러한 장기재정전망 결과는 인구고령화 그 자체에 의한 효과만을 포함시키고 노인인구 증가에 따라 새로운 복지제도가 도입되고 기존 복지 프로그램이 확대될 가능성을 감안하지 않아 추정치의 하한으로 해석되어야 한다. 또한 인구고령화로 인한 재정지출 규모 급증에도 불구하고 국민연금제도의 미성숙, 건강보험재정의 법적 분담장치 등에 의해 국가재정에 미치는 부담이 제한적이어서 우리 재정이 다른 EU국가들에 비해 상대적으로 양호한 상태를 유지할 수 있을 것으로 보이지만, 향후 의료지출 증가에 대응하여 국민들의 의료보험료 부담이 일정수준 이상으로 증가시키기 어려운 상황에 도달하게 되면 정부의 건강보험 재정부담비율이 현재보다 더 높아져 국가재정의 부담을 가중시키게 될 위험이 있다. 2007년 10월 남북정상회담 이후 추진될 남

북경협 및 막대한 규모에 달하는 것으로 추정되는 통일비용 또한 우리 재정에 큰 부담으로 작용할 것이다.

반면, 현재 제도화된 재정규율만으로는 이러한 장기적인 재정 악화를 충분히 통제하지 못할 수 있으므로 미래의 재정 재앙에 선제적으로 대비하기 위해 지금부터라도 재정당국 및 정치권의 강력한 의지를 담보하는 보다 탄력적인 형태의 재정규율을 확립하고 이를 강화해 나가는 노력을 지속해야 할 것이다. 이를 위해 세입기반을 약화시키는 환경을 정비하고 복지 및 지방이전재원 등 지출 증가에 대한 시스템적 통제를 강화하고 재정당국의 보다 엄격한 재정총량 관리 및 재정성과 평가 및 사업관리 내실화, 재정의 투명성 및 외부견제기능 강화 등을 추진하는 한편, 재정총량 및 각 분야별 재정위험 등 전반적인 재정위험을 평가하고 관리하기 위해서는 이러한 재정위험 평가방법을 지속적으로 개발하고 재정위험을 지속적으로 관리·모니터링하기 위한 조직을 신설하는 한편 평가결과를 투명하게 공표하기 위한 재정위험백서(가칭) 등 정례화된 보고서가 작성되어야 할 것이다.

다음으로는 이러한 재정의 총량적 측면에서의 위험과는 별개로 국가재정을 구성하는 개별 분야별로 재정위험이 존재할 수 있는데, 위험의 개념 및 측정, 관리방법이 개별 분야별로 매우 상이하다. 분야별 재정위험의 대표적인 예로는 국채관리, 지방정부 및 공기업에 대한 지급보증 등 우발채무, 공적연금 등 암묵적 채무, 정부의 신용보증·예금보험·수출보험, 민자투자에 대한 수익보장 등 인센티브 등을 들 수 있다. 본 연구에서는 제Ⅳ장부터 제Ⅶ장에 걸쳐 Polackova(1998)의 재정위험 분류방법에 따라 다음 표와 같이 체계적으로 재정위험을 파악하여

그 위험 정도를 측정하였다.

Polackova(1998)의 재정위험 분류 방법에 따른 연구범위

	직접채무	우발채무
명시적 채무	< 확정채무 > - 국가채무 : Ⅲ장(재정총량), Ⅵ장(지방정부), Ⅶ장(정부부채)	- 보증채무 : Ⅴ장 4절(보증채무) - 신용보증 : Ⅴ장 2절(정부신용보증) - 기타 : Ⅴ장 3절(민자투자 : BTO)
	< 미확정채무 > - 공무원연금 및 군인연금 관련 부채 : Ⅳ장 1절(사회보장성기금) - 기타 : Ⅴ장 3절(민자투자 : BTL)	
암묵적 채무	- 국민연금 및 사학연금 관련 부채 : Ⅳ장 1절(사회보장성기금)	- 공기업 채무 : Ⅴ장 1절(정부출자·투자기관) - 중앙은행 채무 : Ⅴ장 4절(통안증권) - 공적자금 : Ⅴ장 3절(예금보험) - 남북경협 및 통일비용 : Ⅲ장 4절(남북경협 및 통일비용)

주: 외환위기 직후의 공적자금 투입은 우발적/암묵적 채무 → 우발적/명시적 채무(보증채무) → 직접적/명시적 채무(상환계획에 따른 국채전환)으로 과정을 거침.

제Ⅳ장에서는 중앙정부의 통합재정을 구성하는 회계 및 기금 중에서 재정위험의 성격이 일반적인 재정과는 다소 상이한 3개 공적연금(군인연금 제외), 건강보험·고용보험·산재보험 등 3개 기타 사회보장성기금 및 3개 사업성기금에 대해 각각 적절한 재정위험의 개념 설정 및 이에 입각한 위험분석을 실시하고 관리방안을 살펴보았다.

공적연금은 수입과 지출의 연계가 장기간에 걸쳐 이루어지므로 현 가입자에 대해 약속한 급여 중 기여금 등으로 확보하지

못한 부분을 의미하는 '미적립부채'로 재정위험을 측정하였다. 추정된 미적립부채 규모가 국민연금의 경우 GDP 대비 38.6%(2006년), 공무원연금 21.2%(2006년), 사학연금 3.9%(2006년)에 달해 모두 상당한 위험에 노출되어 있는 것으로 나타났다. 이러한 위험규모는 기여-급여구조의 개혁이 없는 한 2050년 GDP의 98.9%, 30.3%, 5.1%로 증가하게 될 것이므로 공적연금의 재정위험 관리를 위해서는 기여율 인상-급여 인하를 강력히 추진하여야 할 것이다.

반면, 건강보험, 고용보험, 산재보험과 같은 사회보험들은 공적연금과는 달리 장기간에 분포하는 약속된 급여가 거의 없고 단기간의 재정수지 적자는 기여금 요율 변경을 통해 조정되므로 미래의 지출규모 자체를 재정위험으로 파악하였다. 즉, 미래 지출규모를 경제가 감당할 수 있느냐 혹은 조달할 수 있느냐의 문제가 바로 재정위험이라는 것이다. 건강보험, 고용보험, 산재보험의 지출규모는 2008년 GDP 대비 각각 2.5%, 0.3%, 0.4%에서 2050년에는 6.8%, 0.5%, 0.7%로 증가할 것으로 전망되었다. 동 기금들의 재정위험을 완화하기 위해서는 각 기금의 공적 기능에 대한 재검토를 통해 보장하고자 하는 각 위험에 대한 개인 책임성을 강화함으로써 공공부문의 역할을 최소한의 필수서비스 제공으로 재설정할 필요가 있다. 동시에 각 제도의 운영효율화를 통해서도 지출부담을 축소할 수 있을 것이다.

다음으로 사업성기금은 자율성, 신축성, 회계의 독립성, 재량성 등의 특징을 가지고 있어서 일반회계보다 재정위험에 덜 노출되어 있다. 먼저 국민주택기금의 경우 현재 재정상황은 큰 문제가 없다고 평가할 수 있다. 하지만 저리의 장기 채권을 강매하는 국민주택채권 판매는 수익자부담 원칙에 맞지 않고, 본

격적인 저금리 시대에서는 순수익이 크지 않다. 따라서 중장기적 관점에서 지출의 필요성과 우선순위를 명확히하여 신중한 재정관리를 할 필요가 있다.

남북협력기금은 규모가 크면서도 자체 재원이 없이 일반회계 전입금에 의존하는 대표적 기금이다. 현재 사업규모가 유지된다는 보수적인 가정하에서 연간 5천억~6천여 억원의 일반재정 투여가 예상되는데, 남북관계의 중요성을 고려할 때 큰 위험요소는 아니다. 하지만 향후 통일비용을 고민해야 하는바, 통일은 우리나라 재정 전반에 걸쳐 큰 영향을 미치게 되므로, 통일재원 규모, 조달 방법, 비용분담에 대해서 전체 국민의 합의를 도출하는 과정이 반드시 필요할 것이다.

중산기금은 기본적으로 재량적 사업이 주된 비중을 차지하므로 재정위험이 높지 않다. 중산기금이 발행하는 채권은 강제성이 없어 구매 저항은 없으나 시장 상황에 따라 재원비용이 커질 수 있으므로, 무분별한 민간차입금 규모 증가가 발생하지 않도록 관리해야 하며, 중·장기적으로 재정융자사업의 이차보전방식으로의 전환도 고려해 볼 필요가 있다.

제Ⅴ장에서는 정부의 재정위험을 야기하는 기타 분야를 살펴보고 있다. 그리고 재정부담과 재정위험을 구분하여 재정부담은 현재의 제도를 유지하기 위하여 소요되는 비용으로 보았다. 반면 재정위험은 예기치 않은 상황 발생으로 인한 재정부담을 의미한다.

먼저 정부투자 및 출자기관의 경우 재정부담은 전년도 부채비율을 유지하기 위하여 필요한 재정부담으로 2006년 기준 약 5.1조원이다. 200% 부채비율을 기준으로 한 재정위험은 2006년 약 11.7조원이다. 다만 대한주택공사와 한국토지공사가 전체

재정 부담 및 위험의 대부분을 차지하는데, 이는 신도시 개발, 지역균형 발전을 위한 지역개발 등이 원인이므로 향후 관련 투자가 안정화되면 공기업 관련 재정위험은 크지 않을 것으로 판단된다. 공적 신용보증의 경우 소요 비용이 1조 9천억원대에서 안정될 것으로 보이고, 정부가 유사한 수준으로 부담하고 있으므로 추가적인 재정부담은 거의 없다. 그러나 경제상황이 악화되어 일시적으로 현재의 손실 규모보다 2배로 증가하는 경우에는 약 4조 7천억원 수준의 재정위험이 있다.

본 연구에서는 공기업 파산 등으로 인한 재정위험을 더 정확하게 파악하기 위한 자산 평가기준을 제시하고 있으며, 정부는 이러한 기준에 따라 공기업에 대해 정기적인 자산 평가 및 재무 안정성을 살펴볼 것을 제안하고 있다. 또한 보증공급 증가가 재정부담을 증대시키는 핵심 요인이므로 이를 축소하기 위하여 보증심사의 강화, 목표손실률 적용, 부실대출에 비례한 금융기관 출연 등을 제시하고 있다. 이 밖에 민자투자사업, 예금보험, 정부보증, 외평기금, 통안증권 등의 재정부담 및 위험은 간략히 살펴보고 있는 수준이므로 향후 추가적인 연구가 필요한 분야이다.

우리나라의 지방재정은 구조적으로 높은 이전재원 비중을 통한 세출 제한적인 성격을 띠고 있으며, 재정관리제도 또한 세입 내 세출의 예산원칙, 중앙정부의 과세권 및 세출 제한(투융자심사 등), 지방채 발행에 대한 규제 등으로 엄격하여 지방정부의 재정위험 정도는 높지 않다. 따라서 제Ⅵ장의 지방정부 재정위험 분석에서는 고령화로 인한 지방정부 세원 하락과 복지수요 증가로 인한 지출 증가와 같은 지방정부 지출패턴의 변화에 대처할 수 없도록 되어 있는 정부간 재정관계 관점에 중

점을 두었다. 추가적인 재정부담을 어떻게 중앙과 지방이 나누느냐가 관건이며 이로 인한 재정지출의 효율성을 극대화하고자 하는 것이 궁극적인 목표인데, 정부단계별로 상충되는 견해를 보이는 근본적인 원인은 정보의 비대칭성에서 비롯된다. 따라서 지방재정 관리방안을 위한 선결조건으로는 정확한 재정수요 파악을 위한 DB 구축, 세출사무 부담완화를 통한 재정위험 부담의 구체화, 정부간 재정관리효과 개선을 위한 거버넌스 확립, 거시경제적 충격완화·부담완화를 위한 재정위기 중심의 구체적인 점검시스템 도입 등을 제안하고 있다.

마지막으로 외환위기 이후 국가부채의 규모가 지속적으로 증가하여 왔으며 앞으로도 이러한 추세는 계속될 것으로 보이는 만큼 국가부채를 체계적으로 관리함으로써 정부의 자금조달 비용을 절감하고 위험을 관리하는 것은 매우 중요한 정책적 과제가 될 전망이다. 제Ⅶ장에서는 국가부채 관리의 중요성을 인식하고 현재 재경부 국고국이 담당하고 있는 국채관리 기능을 선진국 수준의 PDMO 기능으로 발전시킬 필요성을 지적하면서 일선부서, 중간부서, 후방부서의 기능을 모두 포괄하는 통합적인 운용시스템인 DRMS (Distributed Resource Management Systems)의 구축을 제안하고 있다. 이러한 시스템은 모형 시뮬레이션을 통해 각종 부채발행 전략에 따른 부채상환비용과 위험을 분석할 수 있으며, 분석내용은 정기적으로 발행하게 될 국가부채관리 보고서에 포함되어야 할 것이다. 국가부채관리 보고서는 국가부채관리 정책의 목적 및 업무내역뿐 아니라 국가부채의 규모와 구성, 정부의 자금조달계획, 만기별 국채발행계획, 현금관리정책, 외환보유고 관리, 국가 보증채 및 대출 포트폴리오 및 현황, 중앙정부의 대차대조표 분석 등을 포괄하여

발간되는 것이 바람직하며 국가부채 및 자산의 시장가치, 단기부채비율, 듀레이션, 평균만기, 회전율, 변동금리부채비율, 항목별 이자비용 등에 관한 세부내용도 포함되어야 한다. 또한 전반적 위험관리 체계와 각 위험 유형(시장위험, 신용위험, 운영위험)에 대한 현황 및 관리체계, 시뮬레이션 모형의 소개 및 모형에 의한 차입비용 및 위험에 대한 기술적 분석결과 등도 제시되는 것이 필요하다.

KIPF

KIPF

목 차

Ⅰ. 서 론 ····· 29

Ⅱ. 재정위험의 이론적 고찰 ····· 34
1. 재정위험의 정의 및 측정 ····· 34
2. 뉴질랜드의 재정위험 관리 ····· 38
가. 재정전략보고서(Fiscal Strategy Report) ····· 39
나. 경제 및 재정전망(Budget Economic and Fiscal Update) ····· 40
3. EU의 재정 지속가능성 분석 ····· 55
가. 정량적 분석(The quantitative indicators) ····· 55
나. 정성적 분석(The qualitative considerations) ····· 57
다. 종합분석(Overall assessment) ····· 57

Ⅲ. 거시재정 측면에서의 재정위험 ····· 60
1. 재정상황에 대한 판단 ····· 60
가. 재정총량 추이 ····· 60
나. 재정총량에 대한 분석 ····· 65
2. 중단기적인 재정의 민감도 ····· 75
가. 중기재정계획에 대한 민감도 분석 ····· 75
나. 국가채무 전망에 대한 민감도 분석 ····· 79
3. 장기적인 재정의 지속가능성 ····· 86
가. Bohn's test ····· 86
나. 장기재정전망 ····· 88

다. sustainability gap ····· 97
라. 장기재정전망에 대한 민감도 분석 ····· 100
4. 재정을 약화시키는 구조적・제도적 요인 ····· 107
가. 세출구조 경직화와 지방재정 ····· 107
나. 재정규율 ····· 112
다. 제도적 환경 ····· 116
5. 소결 ····· 119

Ⅳ. 중앙정부의 재정위험 ····· 123
1. 공적연금의 재정위험 ····· 123
가. 배경 ····· 123
나. 재정위험의 정의 ····· 125
다. 외국 공적연금의 부채 산출(김순옥 외, 2007) ····· 129
라. 우리나라 공적연금의 잠재부채 추정방법 ····· 130
마. 국민연금 ····· 133
바. 공무원연금 ····· 152
사. 사학연금 ····· 162
2. 기타 사회보장성기금의 재정위험 ····· 170
가. 개요 ····· 170
나. 건강보험제도 ····· 171
다. 고용보험제도 ····· 177
라. 산재보험제도 ····· 186
3. 사업성기금의 재정위험 ····· 195
가. 기금의 특징과 사업성 기금의 재정현황 ····· 195
나. 재정위험 분석 방향 ····· 206
다. 분석기금의 선택 ····· 210
라. 국민주택기금 ····· 211

마. 남북협력기금 ····· 222
바. 중소기업진흥 및 산업기반기금 ····· 231
4. 소결 ····· 238

Ⅴ. 기타 재정활동의 재정위험 ····· 245
1. 정부출자·투자기관 ····· 246
가. 분석 모형 및 대상 ····· 246
나. 재정위험 ····· 256
2. 정부 신용보증 ····· 267
가. 분석 모형 ····· 267
나. 현황 ····· 280
다. 가정 및 재정부담 ····· 300
3. 민자투자 및 예금보험 ····· 309
가. 민자투자 ····· 309
나. 예금보험 ····· 312
4. 보증채무 및 통안증권 ····· 317
가. 보증채무 ····· 317
나. 외평채 및 통안증권 ····· 319
5. 소결 ····· 322

Ⅵ. 지방정부의 재정위험 ····· 328
1. 지방정부 재정위험 분석의 필요성 ····· 328
2. 선행연구 분석 ····· 331
가. OECD ····· 331
나. IMF ····· 352
다. World bank ····· 363
라. 미국 사례 ····· 366

마. 국내연구 ····· 368
3. 우리나라 지방정부 구조 및 재정위험제도 분석 ····· 370
가. 정부간 재정구조 ····· 370
나. 지방재정 구조(일반회계+특별회계) ····· 378
다. 지방채 구조와 규모 ····· 380
라. 지방정부 재정위험 관리제도 ····· 384
4. 재정위험 측정 ····· 388
가. 지방채무 현황 파악 및 분석 ····· 390
나. 지방자치단체의 채무상환 능력 ····· 395
5. 재정수요의 내용변화에 따른 재정위험 측정 ····· 398
6. 우리나라 정부간 재정관리 방향 ····· 404
가. 통합재정 DB 구축 ····· 405
나. 정부간 재정부담 구체화 ····· 405
다. 정부간 재정제도 및 관리주체 재정립 ····· 406
라. 지방재정조정제도 개편 ····· 407
마. IMF 외환위기 등과 같은 거시경제 충격 조절장치
: 재정위기 중심의 구체적인 점검시스템 도입 ····· 408
7. 소결 ····· 408

Ⅶ. 국가부채의 재정위험 ····· 410
1. 국가부채관리의 필요성 ····· 410
2. 국가부채의 위험관리 ····· 415
가. 위험관리의 개념과 수단 ····· 415
나. 국가부채 위험관리의 이론적 접근 ····· 419
다. 영국의 SDA모형을 이용한 비용과 위험 분석 ····· 422
3. 국가부채관리 시스템의 요건과 기능 ····· 424
가. 국가부채관리 시스템의 구성 ····· 424

나. 국가부채관리 시스템의 세부 기능 ····· 427
다. 해외의 국가부채관리 시스템 ····· 428
라. 우리나라의 국가부채관리 시스템(SALMS) ····· 430
4. Public Debt Management Office(PDMO)의 설립 ····· 432
가. 선진국 PDMO의 기능과 역할 ····· 432
나. 우리나라의 PDMO 도입방안 ····· 438
5. 요약 및 결론 ····· 441

<참고문헌> ····· 448

<부 록> ····· 460

KIPF

표 목차

<표 Ⅰ-1> Polackova(1998)의 재정위험 분류 방법에 따른 연구 범위 ····· 31
<표 Ⅱ-1-1> Polackova(1998)의 재정위험 분류 방법 ····· 37
<표 Ⅱ-2-1> Alternative scenarios: impact on OBEGAL and debt ····· 43
<표 Ⅱ-2-2> Fiscal sensitivity analysis ····· 44
<표 Ⅱ-2-3> 계량화될 수 있는 재정위험 ····· 47
<표 Ⅱ-2-4> 계량화될 수 없는 재정위험 ····· 49
<표 Ⅱ-2-5> 2006년 12월의 보고서 이후 삭제된 위험요인 ····· 52
<표 Ⅱ-2-6> 계량화될 수 있는 우발채무 ····· 53
<표 Ⅱ-2-7> 계량화될 수 없는 우발채무 ····· 54
<표 Ⅱ-3-1> EU의 정량적 분석 결과 ····· 56
<표 Ⅱ-3-2> EU의 재정의 지속가능성 분석 결과 ····· 58
<표 Ⅲ-1-1> 조세/국민부담률의 국제비교(2004년 기준) ····· 66
<표 Ⅲ-1-2> 우리나라의 재정지출 추이 ····· 70
<표 Ⅲ-1-3> 재정지출의 국제비교(2004년 기준) ····· 71
<표 Ⅲ-2-1> 중기 국세수입에 대한 민감도 분석 결과 ····· 78
<표 Ⅲ-2-2> DSA방법론에 의한 중앙정부채무 변동요인 분해 결과 ····· 84
<표 Ⅲ-3-1> Bohn's Test 결과 ····· 87
<표 Ⅲ-3-2> 장기재정전망 결과의 국제비교 ····· 93
<표 Ⅲ-3-3> 장기재정전망 결과 ····· 95

<표 Ⅲ-3-4> 국가채무비율 전망결과의 국제비교 ····· 96
<표 Ⅲ-3-5> sustainability gap의 국제비교 ····· 99
<표 Ⅲ-3-6> 민감도 분석 및 정책 시뮬레이션 결과 ····· 102
<표 Ⅲ-4-1> 통합재정지출 구조분석에 이용된 데이터 ····· 108
<표 Ⅲ-4-2> 의무적·경직성·재량적 지출의 증가 추이 ····· 109
<표 Ⅲ-4-3> 중앙과 지방간 재정배분 ····· 111
<표 Ⅲ-4-4> 국세·지방세 비중 추이 ····· 111
<표 Ⅲ-4-5> 복지지출 및 지방이전재원 증가 추이 ····· 114
<표 Ⅳ-1-1> 재정방식의 체계적 분류 ····· 133
<표 Ⅳ-1-2> 국민연금의 수급요건 및 급여수준 ····· 135
<표 Ⅳ-1-3> 국민연금 가입자 추이 ····· 136
<표 Ⅳ-1-4> 국민연금 기금운용 추이 ····· 137
<표 Ⅳ-1-5> 국민연금 재정수지(개혁 전) ····· 139
<표 Ⅳ-1-6> 국민연금 급여지출 전망 ····· 139
<표 Ⅳ-1-7> 국민연금 재정수지(개혁 후) ····· 142
<표 Ⅳ-1-8> 국민연금 재정수지표(개혁 후) ····· 142
<표 Ⅳ-1-9> 연도별 균형보험료율과 가입자/수급자의 급여현가 147
<표 Ⅳ-1-10> 국민연금 미적립부채 규모 추정 ····· 150
<표 Ⅳ-1-11> 특수직역연금 급여(장기급여) ····· 154
<표 Ⅳ-1-12> 특수직역연금 급여(단기급여) ····· 155
<표 Ⅳ-1-13> 공무원연금의 재정수지 추이 ····· 157
<표 Ⅳ-1-14> 연도별 균형보험료율과 가입자/수급자의 급여현가 ·· 158
<표 Ⅳ-1-15> 공무원연금 미적립부채 규모 추정 ····· 160
<표 Ⅳ-1-16> 사학연금의 재정수지 추이 ····· 163
<표 Ⅳ-1-17> 연도별 균형보험료율과 가입자/수급자의 급여현가 ··· 164
<표 Ⅳ-1-18> 사학연금 미적립부채 규모 추정 ····· 167
<표 Ⅳ-2-1> 건강보험제도 연혁 ····· 172

<표 Ⅳ-2-2> 직장가입자 건강보험료율 추이 ····· 173
<표 Ⅳ-2-3> 직장가입자 유형별 건강보험료 부담 ····· 173
<표 Ⅳ-2-4> 연도별 지역보험료 산정 점수당 적용금액 ····· 174
<표 Ⅳ-2-5> 건강보험 적용인구 ····· 175
<표 Ⅳ-2-6> 건강보험 재정추이 ····· 176
<표 Ⅳ-2-7> 건강보험 재정수지 전망 ····· 178
<표 Ⅳ-2-8> 고용보험 적용대상 변화 추이 ····· 179
<표 Ⅳ-2-9> 고용보험료율 추이 ····· 180
<표 Ⅳ-2-10> 고용보험 적용사업장 및 피보험자 추이 ····· 180
<표 Ⅳ-2-11> 고용보험사업별 지출추이 ····· 181
<표 Ⅳ-2-12> 실업급여 재정수지 ····· 182
<표 Ⅳ-2-13> 고용안정사업 재정수지 ····· 183
<표 Ⅳ-2-14> 직업능력개발사업 재정수지 ····· 183
<표 Ⅳ-2-15> 고용보험 재정전망 ····· 184
<표 Ⅳ-2-16> 산재보험 적용대상의 확대추이 ····· 186
<표 Ⅳ-2-17> 2007년도 산재보험료율 ····· 187
<표 Ⅳ-2-18> 산재보험 대상자 추이 ····· 192
<표 Ⅳ-2-19> 산재보험의 재정수지 추이 ····· 193
<표 Ⅳ-2-20> 산재보험 지출전망 ····· 194
<표 Ⅳ-3-1> 기금의 운용규모 ····· 197
<표 Ⅳ-3-2> 기금의 수입/지출 규모 ····· 198
<표 Ⅳ-3-3> 2006년도 사업성 기금의 수입 내용 ····· 200
<표 Ⅳ-3-4> 사업성 기금의 일반회계·특별회계·공공자금
전입금 현황 ····· 203
<표 Ⅳ-3-5> 국민주택기금 조성재원 종류 ····· 214
<표 Ⅳ-3-6> 국민주택기금 수입구조 ····· 215
<표 Ⅳ-3-7> 국민주택기금의 재무구조 ····· 215

<표 Ⅳ-3-8> 국민주택기금 대차대조표 ····· 216
<표 Ⅳ-3-9> 국민주택기금 수익구조 ····· 217
<표 Ⅳ-3-10> 국민주택기금의 기금순익 현황 ····· 217
<표 Ⅳ-3-11> 국민주택기금의 조성재원으로 사용된 복권수익금 추이 ····· 218
<표 Ⅳ-3-12> 국민주택기금 지출 현황 ····· 218
<표 Ⅳ-3-13> 국민임대주택 건설계획 ····· 220
<표 Ⅳ-3-14> 국민주택기금 향후 5년간 재정운용계획 ····· 220
<표 Ⅳ-3-15> 국민주택기금의 중장기수지 전망 ····· 221
<표 Ⅳ-3-16> 남북협력기금의 사업 내역 ····· 223
<표 Ⅳ-3-17> 남북협력기금 수입·지출 현황 ····· 225
<표 Ⅳ-3-18> 남북협력기금 조성 현황 ('91~'06년) ····· 225
<표 Ⅳ-3-19> 남북협력기금 운용 현황 ('91~'06년) ····· 226
<표 Ⅳ-3-20> 남북협력기금 지원 현황 (누적) ····· 226
<표 Ⅳ-3-21> 연도별·용도별 남북협력기금 집행실적 ····· 227
<표 Ⅳ-3-22> 공공자금관리기금 예수금 차입 및 상환 ····· 228
<표 Ⅳ-3-23> 남북협력기금의 대차대조표 ····· 228
<표 Ⅳ-3-24> 남북협력기금의 중장기 재정 전망 ····· 231
<표 Ⅳ-3-25> 중산기금 수입구조 (결산기준) ····· 233
<표 Ⅳ-3-26> 중산기금 누적 조성재원 ····· 234
<표 Ⅳ-3-27> 중산기금 지출 구조 (2006년 결산) ····· 235
<표 Ⅳ-3-28> 금융기관 가중평균대출금리(신규) 및 중산기금 대출금리 ····· 236
<표 Ⅳ-3-29> 중산기금 중장기 재정전망 ····· 237
<표 Ⅴ-1-1> Value Factors Matrix ····· 248
<표 Ⅴ-1-2> 재정 위험이 조정된 대차대조표 ····· 249
<표 Ⅴ-1-3> 대표적인 지표 ····· 251

<표 Ⅴ-1-4> 공기업의 구분 ····· 254
<표 Ⅴ-1-5> 준정부기관의 구분 ····· 255
<표 Ⅴ-1-6> 공기업 위험에 대한 재정부담 ····· 258
<표 Ⅴ-1-7> 정부 출연, 출자 및 보조금 규모 ····· 259
<표 Ⅴ-1-8> 공기업의 재정위험(부채-자산/부채비율 기준) ····· 261
<표 Ⅴ-1-9> 공기업의 순자산가치(부채-자산/부채비율 기준) ·· 261
<표 Ⅴ-1-10> 청산가치 계산 ····· 264
<표 Ⅴ-1-11> 상속·증여세법 기준 ····· 265
<표 Ⅴ-1-12> 자산가치 계산기준 ····· 266
<표 Ⅴ-2-1> 운용배수와 재정부담 ····· 277
<표 Ⅴ-2-2> 보증공급과 재정부담 ····· 278
<표 Ⅴ-2-3> 대위변제 비율과 재정부담 ····· 279
<표 Ⅴ-2-4> 신용보증기금의 주요 지표 추이 ····· 282
<표 Ⅴ-2-5> 보증료율 체계 ····· 283
<표 Ⅴ-2-6> 기술신용보증기금의 주요 지표 추이 ····· 285
<표 Ⅴ-2-7> 주택금융신용보증기금의 주요 지표 추이 ····· 289
<표 Ⅴ-2-8> 금융기관 출연요율 (2005.1.13개정) ····· 290
<표 Ⅴ-2-9> 보증료율 ····· 291
<표 Ⅴ-2-10> 1998년 이후 지원된 농어가부채대책 특례보증
현황 ····· 293
<표 Ⅴ-2-11> 농림수산업자신용보증기금의 주요 지표 추이 ····· 294
<표 Ⅴ-2-12> 보증료율 ····· 295
<표 Ⅴ-2-13> 산업기반신용보증기금의 주요 지표 ····· 296
<표 Ⅴ-2-14> 학자금대출신용보증기금의 주요 지표 ····· 299
<표 Ⅴ-2-15> 보증료율 ····· 300
<표 Ⅴ-2-16> 공적 신용보증에 대한 정부재정부담 전망 ····· 307
<표 Ⅴ-2-17> 공적 신용보증으로 인한 일시적 정부재정부담 전망 ·· 308

<표 Ⅴ-3-1> 상환기금 자금지원 총괄표(2006년 12월말 현재) ····· 314
<표 Ⅴ-3-2> 예금보험기금채권 발행실적(2006년 12월말 현재) ··· 314
<표 Ⅴ-3-3> 예금보험기금 재정현황 ····· 316
<표 Ⅴ-4-1> 정부보증채무 추이 ····· 318
<표 Ⅴ-4-2> 정부보증채무 세부내역 ····· 319
<표 Ⅴ-4-3> 외평기금채무 및 통안증권 추이 ····· 321
<표 Ⅴ-4-4> 한국은행 요약손익계산서 ····· 322
<표 Ⅵ-2-1> 중앙과 지방간 재원배분 ····· 334
<표 Ⅵ-2-2> Budget balance requirements ····· 339
<표 Ⅵ-2-3> Borrowing constraints ····· 342
<표 Ⅵ-2-4> Budget balance requirements ····· 343
<표 Ⅵ-2-5> 제재조치(sanctions) ····· 346
<표 Ⅵ-3-1> 정부간 재정 규모 ····· 371
<표 Ⅵ-3-2> 정부간 재정규모 증가율 ····· 373
<표 Ⅵ-3-3> 순계기준에 의한 공공부문별 비중 ····· 375
<표 Ⅵ-3-4> 교육재정 ····· 376
<표 Ⅵ-3-5> 지방재정 구조 ····· 379
<표 Ⅵ-3-6> 연도별 지방채 증감 현황(누적합계) ····· 380
<표 Ⅵ-3-7> 자치단체 회계별 현황 ····· 381
<표 Ⅵ-3-8> 연도별 지방채발행(순계규모) ····· 382
<표 Ⅵ-3-9> 지방채 규모 및 비중 ····· 383
<표 Ⅵ-3-10> 현행 재정분석제도와 재정위기관리시스템 간 비교 ·· 388
<표 Ⅵ-4-1> 2006년 지방재정분석 지표체계 ····· 389
<표 Ⅵ-4-2> 채무잔액과 재정항목과의 관계 ····· 390
<표 Ⅵ-4-3> 1997년~2006년의 채무수준과 지방재정자료의
상관관계 ····· 391
<표 Ⅵ-4-4> 연도별 지방채 발행액과 지방자치단체 지출과의
관계 ····· 393

<표 Ⅵ-4-5> 지출내용과 지방채 발행액의 관계 ····· 394
<표 Ⅵ-4-6> 채무상환능력 추정 ····· 397
<표 Ⅵ-5-1> 지자체 사회투자지출 추이 ····· 398
<표 Ⅵ-5-2> 중앙정부 복지재정 지원규모 전망 ····· 399
<표 Ⅶ-1-1> 연도별 만기별 국채발행잔액 ····· 415
<표 Ⅶ-1-2> 향후 5년간 국고채 만기 도래액 및 이자금액 ····· 415
<표 Ⅶ-2-1> 평균 만기 및 평균 듀레이션(연말기준) ····· 417
<표 Ⅶ-2-2> 국채발행전략 ····· 423
<표 Ⅶ-2-3> 이자율 기간구조에 대한 시뮬레이션 결과 ····· 423
<표 Ⅶ-2-4> 부채비용 비율에 대한 분석결과 ····· 424
<표 Ⅶ-3-1> 부채/위험관리 시스템 ····· 429
<부표 1> OECD국가들의 제재조치 사항 ····· 450
<부표 2> OECD국가들의 감시 및 보고관리 ····· 451
<부표 3> Subnational Borrowing Controls Across the World ··· 452

그림 목차

[그림 Ⅱ-3-1] EU의 S2 지표와 지속가능성 분석 결과 ····· 59
[그림 Ⅲ-1-1] 조세부담률 및 국민부담률 추이 ····· 62
[그림 Ⅲ-1-2] 재정규모 및 분야별 재정지출 추이 ····· 63
[그림 Ⅲ-1-3] 재정수지 및 국가채무 추이(연도별 추이) ····· 63
[그림 Ⅲ-1-4] 재정수지 및 금융채무의 국제비교(2005년 기준) ·· 65
[그림 Ⅲ-1-5] OECD국가의 1인당GDP 및 조세/국민부담률 (2003년 기준) ····· 68
[그림 Ⅲ-1-6] 국가재정운용계획의 수정 추이 ····· 74
[그림 Ⅲ-2-1] DSA방법론에 의한 중앙정부채무의 민감도 분석 결과 ····· 85
[그림 Ⅳ-2-1] 지역가입자 보험료 부과체계 ····· 174
[그림 Ⅳ-2-2] 산재보험 보상 과정 ····· 191
[그림 Ⅳ-3-1] 현재 존재하는 사업성 기금의 전입금 규모 및 비중 추이 ····· 206
[그림 Ⅴ-2-1] 신용보증기금의 운용배수 및 보증잔액 추이 ····· 280
[그림 Ⅴ-2-2] 신용보증기금의 부담 구조 ····· 283
[그림 Ⅴ-2-3] 기술신용보증기금의 운용배수 및 보증잔액 추이 ·· 284
[그림 Ⅴ-2-4] 기술신용보증기금의 부담 구조 ····· 286
[그림 Ⅴ-2-5] 주택금융신용보증기금의 운용배수 및 보증잔액 추이 ····· 287
[그림 Ⅴ-2-6] 주택금융신용보증기금의 부담 구조 ····· 289
[그림 Ⅴ-2-7] 농림수산업자신용보증기금의 운용배수 및 보증잔액 추이 ····· 292

[그림 Ⅴ-2-8] 농림수산업자신용보증기금의 부담 구조 ····· 294
[그림 Ⅴ-2-9] 산업기반신용보증기금의 운용배수 및 보증잔액 추이 296
[그림 Ⅴ-2-10] 산업기반신용보증기금의 부담 구조 ····· 297
[그림 Ⅴ-2-11] 학자금대출신용보증기금의 운용배수 및
보증잔액 추이 ····· 298
[그림 Ⅴ-2-12] 학자금대출신용보증기금의 부담 구조 ····· 299
[그림 Ⅴ-3-1] SOC 재정투자와 민간투자 ····· 310
[그림 Ⅵ-2-1] OECD국가들의 재정분권 ····· 333
[그림 Ⅵ-3-1] 지방재정 지원 추이 ····· 372
[그림 Ⅵ-3-2] GDP 대비 중앙재정 및 지방재정 규모의 탄력성 ···· 374
[그림 Ⅵ-3-3] 2005년 지방재정과 교육재정 규모 ····· 377
[그림 Ⅵ-3-4] 2005년 1인당 지방세출과 1인당 교육세출 ····· 378
[그림 Ⅵ-5-1] 지자체의 가용재원 규모 ····· 400
[그림 Ⅵ-5-2] 지역별 거래과세 비중 ····· 403
[그림 Ⅶ-1-1] GDP 대비 국가부채 비중 ····· 413
[그림 Ⅶ-1-2] GDP 대비 채권발행시장 규모 ····· 414
[그림 Ⅶ-2-1] 국가부채 시뮬레이션 모형의 구조 ····· 421
[그림 Ⅶ-3-1] 부채관리 시스템 ····· 425
[그림 Ⅶ-3-2] SALMS의 시스템 구성 ····· 431
[그림 Ⅶ-4-1] 영국의 부채관리 조직 ····· 433

Ⅰ. 서 론

최근 정부는 재정건전성 유지를 위한 제도 혁신을 지속적으로 추진한 결과 지금까지 어느 정도의 성과도 있었으나, 이러한 노력에도 불구하고 재정건전성에 대한 우려는 지속적으로 제기되고 있다.

우선 참여정부 들어 국가재정운용계획의 정례화, 총액배분·자율편성(Top-down) 예산편성제도 도입 등 재정건전성 관리를 위한 재정제도를 혁신하였다. 지난해에도 국가재정법을 제정하여 국가채무관리계획의 국회제출 의무화, 추경편성요건의 구체화 등 재정건전성 확보를 위한 제도적 기반을 마련하기도 하였다. 금년 7월에는 국민연금법 개정을 통해 기금 고갈시기를 종전 2047년에서 2060년으로 연장하는 등 중장기 재정위험 요인에 대한 제도 개혁을 추진하였다.

그러나 그간의 노력에도 불구하고 지난 10년간 국가채무가 2.5배 수준으로 급증하고 국민부담률이 7%포인트나 상승하여 우리 재정의 건전성에 대한 우려가 지속되고 있다. 2006년 말 기준 국가채무/GDP 비율을 「'04～'08 국가재정운용계획」(2004년)에서는 29.8%로 전망하고 「'05～'06 국가재정운용계획」(2005년)에서는 31.9%로 상향조정하였으나 실제로는 33.4%로 나타나 국가재정운용계획상의 중기 총량 목표 설정 및 재정총량 관리가 불명확하다는 비난이 제기되고 있다. 정치권에서는 연금채무나 공기업채무 등 잠재적 재정부담 요인을 광의의 국가채무로 인식하여 국가채무 논쟁을 유발하기도 하였다. '비전 2030' 등의 세출소요 증대에 따른 재원조달 방안 등 장기 재정압력에 대한 분석을 통해 중장기 지속가능성 유지를 위한 조세부담률, 국민부담률, 재정규모, 국가채무비율 등 재

정총량에 대한 사회적 합의를 도출하고 이를 효과적으로 관리하기 위한 성과 없는 방만한 예산집행 방지, 세출구조 조정, 세정합리화 등 가용재원 확충, 기금·특별회계 신설 및 재정수반 의원입법 통제 강화 등 재정규율 강화 방안 마련의 필요성도 꾸준히 제기되고 있다.

따라서 본 연구에서는 인구고령화에 따른 재정지출소요가 본격적으로 발생하기 이전에 우리나라 재정의 위험을 거시재정 측면에서의 재정총량에 대한 위험을 분석하는 한편, 재정의 각 부문별로 법적·제도적 측면에서의 위험요인 파악과 더불어 다양한 통계자료를 이용하여 개별 분야별 재정위험의 정도를 계량적으로 분석하여 이를 효과적으로 관리하는 방안을 제시하고자 하였다. 특히 재정정책의 역할 증대와 함께 재정위험에 대한 분석과 체계적인 관리가 중요한 정책과제로 부상하고 있는데, 본 연구에서는 재정위험 관리를 위해 선행되어야 하는 재정위험을 체계적으로 파악하고 그 규모를 계량적으로 측정하는 작업을 본격적으로 수행하고자 하였다. 거의 유일한 기존의 국내연구인 KDI(2004)에서는 재정총량과 공적연금 등 재정의 일부 부문에 대한 위험파악 및 측정을 시도하였으나, 주로 당해 부문에 직접적으로 나타나는 위험만을 분석하는 데 그치고 있으며 많은 부문에 대해서는 재정위험요인만 파악하고 그 위험의 정도를 측정하지는 못하였다.

이에 본 연구에서는 재정총량, 중앙정부의 사회보험기금 및 사업성기금, 일반정부 이외 공공부문의 준재정활동, 지방정부, 정부의 부채 포트폴리오 등 6개 분야에서의 재정위험 개념, 위험측정방법 및 적용, 위험관리방안 등을 제시하고자 하였다. 본 보고서의 연구대상인 재정 각 분야별로 산재되어 있는 다양한 형태의 재정위험들을 Polackova(1998)의 재정위험 분류 방법에 따라 분류해 보면 <표 Ⅰ-1>과 같다[1].

1) 정부에서 발표하고 있는 국가채무 통계에는 국가가 어떠한 상황에서도

<표 Ⅰ-1> Polackova(1998)의 재정위험 분류 방법에 따른 연구범위

	직접채무	우발채무
명시적 채무	< 확정채무 > - 국가채무 : Ⅲ장(재정총량), Ⅵ장(지방정부), Ⅶ장(정부부채)	- 보증채무 : Ⅴ장 4절(보증채무) - 신용보증 : Ⅴ장 2절(정부신용보증) - 기타 : Ⅴ장 3절(민자투자 : BTO)
	< 미확정채무 > - 공무원연금 및 군인연금 관련 부채 : Ⅳ장 1절(사회보장성기금) - 기타 : Ⅴ장 3절(민자투자 : BTL)	
암묵적 채무	- 국민연금 및 사학연금 관련 부채 : Ⅳ장 1절(사회보장성기금)	- 공기업 채무 : Ⅴ장 1절(정부출자·투자기관) - 중앙은행 채무 : Ⅴ장 4절(통안증권) - 공적자금 : Ⅴ장 3절(예금보험) - 남북경협 및 통일비용 : Ⅲ장 4절(남북경협 및 통일비용)

주: 외환위기 직후의 공적자금 투입은 우발적/암묵적 채무 → 우발적/명시적 채무(보증채무) → 직접적/명시적 채무(상환계획에 따른 국채전환)으로 과정을 거침

특히 본 연구에서는 중앙정부 재정 자체에 대한 위험뿐만 아니라 정부의 준재정활동(Quasi-Fiscal Activity: QFA)이나 지방정부에서 발생하는 재정위험요인을 체계적으로 파악하고 통계자료를 이용하여 위험수준을 계량적으로 측정함으로써 중앙정부 재정에 미치는 영향까지 총체적으로 분석하는 것을 목표로 하였다. 또한 국가재정의 각 분야별로 재정위험의 성격 및 내용이 다를 수 있으므로 각 분야별로 재정위험의 개념 및 특성을 파악하고, 위험 정

상환부담을 져야 하는 직접채무이자 명시적 채무 중에서 그 규모가 확정적인 채무만 포함되고 있다.

도를 계량적으로 측정하고자 하였다. 예를 들면, 공적연금의 재정위험은 기여와 급여시점의 시간적 격차가 길어 기금 자체가 고갈되어 연금을 지급하지 못하게 되는 위험의 정도를 측정할 수 있는 연금의 잠재부채를 측정해 보아야 하는 반면, 기여와 급여시점의 시간적 격차가 짧은 건강보험·고용보험·산재보험 등 비연금 사회보장성기금은 지출규모에 따라 보험료율이 조정되므로 장기적인 재정규모 자체가 재정위험 요인이다. 사업성기금의 경우는 사회보장성기금과는 달리 재량적 지출의 성격이 강하고 기금의 부채는 적자보전보다는 사업수행에 필요한 재원조달 방식으로 부채와 함께 자산이 동시에 발생하는 경우가 많으며, 기금이 수행하는 사업의 성격에 따라 독특한 형태의 재정위험을 지니고 있다. 공기업의 부채도 부채 전액이 국가재정에 부담이 되는 것이 아니라 영업수지·부채비율 등의 상환능력을 감안한 부채수준이 위험요인이며, 공적신용보증기금도 보증잔액 전액이 아니라 운용배수·보증규모·대위변제 비율 등을 종합적으로 감안한 필요 정부출연금액 정도가 재정위험이다. 지방정부의 위험은 중앙정부의 입장에서는 지방이전재원의 규모 등 정부간 재정관계에서 발생하는 것이지만 향후에는 지방정부 재정수요 변화에 따른 재정규율 자체가 위험요인이 될 수 있다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 우선 제Ⅱ장에서는 재정위험의 정의 및 측정방법에 대한 이론을 소개하고 재정위험 관리에 있어 가장 모범적인 사례인 뉴질랜드의 재정위험 관리 사례 및 EU 집행부의 회원국에 대한 재정 지속가능성 분석 사례를 제시하였다. 제Ⅲ장에서는 거시재정 측면에서의 재정총량에 대한 위험을 다양한 방법론을 통해 분석하고 있다. 이후는 국가재정을 구성하는 개별 분야별 재정위험을 분석하였는데 제Ⅳ장에서는 중앙정부의 공적연금·기타 사회보장성기금·사업성기금의 재정위험을, 제

Ⅴ장에서는 정부출자/투자기관·정부 신용보증·민자투자·예금보험·보증채무·외평채 및 통안증권 등 준재정활동의 재정위험을, 제Ⅵ장에서는 지방정부의 재정위험을 각각 분석하였다. 마지막인 제Ⅶ장에서는 재정총량으로서의 국가채무 규모 자체에 대한 재정위험(제Ⅲ장에서 분석)을 넘어서 정부의 부채 포트폴리오 자체를 관리하는 과정에서 발생할 수 있는 여러 가지 금융위험을 분석하고 그 관리방안을 제시하고 있다.

KIPF

Ⅱ. 재정위험의 이론적 고찰

1. 재정위험의 정의 및 측정

재정위험(fiscal risk 또는 fiscal vulnerability)이란 Hemming and Petrie(2000)에 따르면 “정부가 재정정책의 목적을 일부 또는 전부 달성하지 못할 가능성(Fiscal vulnerability as a situation where the government is exposed to the possibility of failure to achieve its macro-fiscal policy objectives)”을 의미한다. 또한 그들은 재정위험을 회피하기 위해 정부가 해야 할 일로 ① 거시경제의 안정성을 위협하는 과도한 재정적자의 발생과 정부부채의 누적을 피하고, ② 재정정책을 통해 거시경제의 총수요를 효과적으로 관리할 수 있도록 대내외적 불균형이 발생했을 때 이에 대해 탄력적으로 적시에 적절히 대응할 수 있는 여력을 확보하는 한편, ③ 조세부담이 적절하고 안정적인 수준에서 유지되는 범위 내에서 세수를 확보해야 하는 것 등을 들고 있다.

한편, EU(European Union; 유럽연합)에서는 재정위험이 없는 상태 또는 지속가능한 재정에 대해 “과도한 재정적자 및 국가채무를 피하면서 적절한 조세부담 수준을 유지하면서도 고령화 관련 지출로 인해 여타 분야 지출이 삭감되지 않는 상황(Aside from avoiding deficits and debt accumulation, sustainability in addition requires that tax burdens remain at reasonable levels and that other non-age-related expenditures (infrastructure, R&D) are not squeezed out)”이라는 실용적인 정의를 하고 있다.

이와 같은 다소 이론적 논의 이외에 재정정책 당국이 실무적으로 활용할 수 있는 재정위험 측정 및 관리방안으로는 거시재정 측면에서의 재정총량에 대한 재정위험과 국가재정을 구성하는 각 분야별로 다양한 형태로 존재하는 분야별 재정위험이 있다.

우선 거시재정 측면에서의 재정총량에 대한 재정위험을 측정하고 관리하는 방안으로는 Hemming & Petrie(2000)이 제시한 다음과 같은 거시재정 측면에서의 4가지 재정위험을 들 수 있다.

① 현 재정상황에 대한 부정확한 판단(incorrect specification of the initial fiscal position)
② 단기적인 경제여건 변화 등에 따른 재정의 민감도(sensitivity of short-term fiscal outcomes to risk)
③ 장기적인 재정의 지속가능성(threats to longer-term fiscal sustainability)
④ 재정을 약화시키는 구조적·제도적 요인(structural or institutional weaknesses affecting the design and implementation of fiscal policy)

재정적자 및 정부부채가 크거나, 거시경제적 불균형에 대한 대응능력이 부족하거나, 조세부담이 높은 수준에 있다면 재정총량에 대한 재정위험이 존재한다고 볼 수 있는데, Hemming & Petrie(2000)은 재정의 지속가능성과 관련하여 다음과 같은 4가지 측면에서의 재정지표를 제시하기도 하였다.

① Unfavorable debt dynamics : 5~10 year projection of gross or net debt as a share of GDP, and change in the primary balance as a share of GDP required to stabilize the debt ratio at the current level or at a specific target level
② Low government debt rating and/or high interest rate

premia : The Bloomberg website <*www.bloomberg.com*> provides information on how to calculate interest rate premia.

③ Adverse demographic trends : Long-term projection of retirement age and school-age population relative to total and working population; impact on expenditure as a share of GDP and on tax rates

④ Rapid resource depletion : Years of usable reserves at current exploitation rate; resource-related revenue as a share of total revenue; resource-related financial assets as a share of GDP; serious environmental degradation

다음으로는 이러한 재정의 총량적 측면에서의 위험과는 별개로 국가재정을 구성하는 개별 분야별로 재정위험이 존재할 수 있는데, 위험의 개념 및 측정, 관리방법이 개별 분야별로 매우 상이하다. World Bank(2002) 등에서 제시하고 분석하고 있는 분야별 재정위험의 대표적인 예로는 국채관리, 지방정부 및 공기업에 대한 지급보증 등 우발채무, 공적연금 등 암묵적 채무, 정부의 신용보증·예금보험·수출보험, 민자투자에 대한 수익보장 등 인센티브 등을 들 수 있다.

특히 World Bank(2002)는 중앙정부와 지방정부를 합한 일반정부(general government)에 대한 재정위험 이외에 공기업 등 정부 이외의 주체들이 수행하고 있는 準재정활동(quasi-fiscal activities)에 대한 재정위험도 측정하여 관리할 것을 권고하고 있다. 또한 분야별 재정위험에 대한 체계적인 분석 및 관리를 위해서는 드러난 위험보다 우발채무 및 암묵적 채무에 대한 파악이 중요하다. 최근 많은 국가들이 Polackova(1998)의 재정위험 분류 방법에 따라 체계적으로 재정위험을 파악하고 있는데 <표 Ⅱ-1-1>에 정리

된 바와 같이 직접(direct) vs 우발적(contingent) 채무, 명시적(explicit) vs 암묵적(implicit) 채무의 4가지 형태의 채무 형태로 구분하여 분야별 재정위험을 측정하고 채무 형태별로 차별화된 관리방안을 마련할 것을 권고하고 있다.

<표 Ⅱ-1-1> Polackova(1998)의 재정위험 분류 방법

	직접채무	우발채무
명시적 채무	- 대내외 정부부채 (차입금 및 국채) - 예산상의 지출 - 법적 구속력을 가지는 정부지출 (공무원 인건비 및 연금[1])	- 지방정부 및 공공·민간기관(개발은행 등)의 차입에 대한 정부보증 - 여러 형태의 융자에 대한 포괄적 정부보증(주택저당융자, 학자금융자, 농어민융자, 중소기업융자) - 정부보증(수출입보증, 환율보증, 외국의 차입에 대한 보증, 민간투자에 대한 보증) - 국가보험제도(예금보험, 기업연금보험, 농작물보험, 수해보험, 전쟁위험보험)
암묵적 채무	- 미래에 발생할 다년도 공공투자 사업의 비용 - 법적 의무가 없는 공적연금급여 - 법적 의무가 없는 사회보장급여 - 법적 의무가 없는 의료지출	- 정부보증을 받지 않은 지방정부 또는 공공·민간기관의 채무불이행 - 민영화된 공기업의 부채 청산 - 은행파산(예금보험 부보대상 초과분에 대한 정부지원) - 연금보험 부보대상이 아닌 연금기금, 고용기금, 또는 사회보장기금의 파산(소규모 투자자에 대한 보호) - 중앙은행의 채무불이행(외환계약, 통화방어, 국제수지안정) - 급격한 해외자본 이탈에 따른 구제금융 - 자연환경 복구, 재해구호, 국방지출 등

주: 1) 공무원연금 지급이 법적으로 명시된 경우에 한함. 만일 명시되지 않았다면 암묵적 채무에 속함.

2. 뉴질랜드의 재정위험 관리

뉴질랜드는 전 세계에서 유일할 정도로 재정위험의 측정 및 관리가 철저하게 이루어지고 있는데, 특히 향후 재정에 영향을 미칠 수 있는 위험요인들에 대해 계량화될 수 있는 위험과 계량화될 수 없는 위험을 모두 예산문서에 열거하도록 법제화되어 있다. 우발채무에 대해서도 동일한 수준으로 관리되고 있다.

뉴질랜드의 재정위험 측정 및 관리상황을 보다 구체적으로 살펴보면, 뉴질랜드의 「재정책임법(Fiscal Responsibility Act 1994)」에 따르면 뉴질랜드에서 '예산(Budget)'은 다음과 같은 4개의 문건으로 이루어져 있다.

- 『예산안 제안설명(Budget Speech)』: 재무장관이 예산안을 의회에 제출하면서 재정 및 경제상황과 정책우선순위 및 지출소요 등을 의회에 설명
- 『재정전략보고서(Fiscal Strategy Report)』: 향후 10년간의 재정전망 결과, 장기 재정운영목표의 달성 가능성, 전년도 재정전략보고서와의 차이 등을 설명
- 『경제 및 재정전망(Budget Economic and Fiscal Update)』: 자세한 경제 및 재정전망 결과, 재정현황 및 재정위험 등을 설명
- 『세출예산(Estimates of Appropriations for the Government of New Zealand)』: 각 부문별 예산소요

이 가운데 재정위험과 관련한 내용을 담고 있는 것은 『재정전략보고서(FSR)』 및 『경제 및 재정전망(BEFU)』이다.

가. 재정전략보고서(Fiscal Strategy Report)

FSR은 국가 재정전략을 단기와 장기로 나누어서 간략하게 보고하고 있다. 2007년의 FSR를 살펴보면 분량은 총 20페이지 정도이고 주요 내용은 현재 경제 상황을 토대로 앞으로의 거시경제를 전망하고 다가올 인구고령화 등과 같은 재정 압박 요인들에 대해 단·장기적인 국가 재정전략을 폭넓게 제시하고 있다. 단기 전망은 5개년(2007~11년)에 대해 전망을 하고 이때 전망되는 지표는 NZS Fund Contributions, 세입·세출, 국가채무 등이다. 한편 향후 15년(2007~2022년)까지의 장기재정계획 및 전망도 실시하고 있다. 부록에는 장기 재정 목표, 단기 정책 의도, 전망의 전제와 가정, 세입전략 등이 포함되어 있다.

Fiscal Strategy Report

Summary

The Government''s Fiscal Strategy

Short-Term Economic and Fiscal Outlook

Gross Sovereign Issued Debt and Reserve Bank Settlement Cash

The Long-Term Fiscal Challenge

Health in the Long Term: Ways to Manage Expenditure Growth

Long-Term Fiscal Outlook

Conclusion

Annex 1: Long-Term Objectives

Annex 2: Short-Term Fiscal Intentions

Annex 3: Projection Assumptions

Annex 4: Revenue Strategy

자료: 뉴질랜드 재무부 웹사이트 http://www.treasury.govt.nz

나. 경제 및 재정전망(Budget Economic and Fiscal Update)

1) 개요

앞에서 본 것처럼 FSR는 장기 및 단기의 재정정책 목표와 재정전망 결과를 간략히 기술하고 있다. 반면『경제 및 재정전망(BEFU)』은 현 경제상황 및 단기적인 경제 및 재정전망 결과를 보다 자세하게 기술하고 있다. 그리고 시나리오 분석을 실시하고 여러 가지 재정위험 요인을 상세히 설명한다. 2007년 BEFU의 경우 그 목차는 다음과 같다.

Budget Economic and Fiscal Update

Statement of Responsibility

1. Economic and Tax Outlook

Summary

Assumptions Underlying the Central Forecast

Growth Eased in 2005 and 2006

Growth Rebounded in Late 2006 and Early 2007

Growth Forecast to Slow and Imbalances Expected to Subside During 2008 and 2009

Drivers of Private Consumption

Real GDP Growth Forecast to Return to Trend by 2010 and 2011

Impact of KiwiSaver Enhancements and the Business Tax Reform

2. Fiscal Outlook

Fiscal Forecasts -- Finalisation Dates and Key Assumptions

Summary of *Budget Update*

Old GAAP and New GAAP

The New Zealand Superannuation Fund
Updated Fiscal Indicators
Key Trends
Application of the Operating Balance
New Zealand International Financial Reporting Standards
Revenue and Expenses
Core Crown - Revenue
Gains and Losses
Core Crown - Expenses
Top-down Adjustment to Spending
Net Worth
Core Crown
State-Owned Enterprises and Crown Entities - Net Surpluses
Comparison with *Half Year Update*
Effect of Policy Changes on Tax Forecasts since the *Half Year Update*
Indicators of the Government''s Fiscal Performance

3. Risks and Scenarios

Summary
Introduction
Economic Risks
Economic Scenarios
Fiscal Scenarios
Fiscal Sensitivities

4. Specific Fiscal Risks

Introduction
Charges against Future Budgets
Statement of Fiscal Risks
Contingent Liabilities

5. Generally Accepted Accounting Practice (GAAP) Series Tables
   - Forecast Financial Statements
   - Statement of Accounting Policies and Forecast Assumptions
   - Government Reporting Entity as at 9 May 2007
   - Forecast Financial Statements
   - Notes to the Forecast Financial Statements

6. Core Crown Expense Tables

7. NZ IFRS Transition - Budget 2007
   Glossary of Terms

자료: 뉴질랜드 재무부 웹사이트 http://www.treasury.govt.nz

2) 시나리오별 경제 및 재정전망

2007년 BEFU에서 재정위험은 제3장 및 제4장에서 다루어지고 있다. 제3장에서는 먼저 2007~11년 5년간의 경제전망과 관련한 기준안과 더불어 두 개의 경제 시나리오(economic scenario)를 설정하고 있다. 이 두 시나리오는 다음과 같다.

- 교역조건 개선 및 강한 국내 수요 : 최근 농산품 가격 상승에 기인하여 수출 가격이 상승하면서 교역조건이 크게 개선될 경우 내수 시장이 살아나면서 초기에는 성장률이 높아지지만 3~4년 후에는 인플레이션 압력과 경상수지 악화 등에 따라 성장률은 하락할 전망
- 가파른 환율 절하와 약한 국내 수요 : 환율 절하 추세가 기준 전망보다 가속될 경우 국내 수요가 약해져 초기에는 성장률이 하락하지만 장기적으로 물가가 안정되고 이자율이 낮아지며 경상수지 적자가 개선되어 성장률은 높아질 것으로 전망

<표 Ⅱ-2-1> Alternative scenarios: impact on OBEGAL and debt

Year ending 30 June	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	실적	전망	전망	전망	전망	전망
OBEGAL ($billion)						
Central forecast	8.6	5.5	5	4	3.5	3.3
Higher terms of trade	8.6	5.6	5.6	5	4.4	4.1
Sharper fall in TWI	8.6	5.5	4.4	3.4	3	2.7
Gross sovereign-issued debt ($billion)						
Central forecast	33.5	32	34.5	34.3	34	36.8
Higher terms of trade	33.5	32	33.8	32.7	31.5	33.5
Sharper fall in TWI	33.5	32	35	35.4	35.5	39
OBEGAL (% GDP)						
Central forecast	7.3	3.4	2.9	2.2	1.9	1.7
Higher terms of trade	7.3	3.4	3.2	2.7	2.3	2.1
Sharper fall in TWI	7.3	3.4	2.6	1.9	1.6	1.4
Gross sovereign-issued debt (% GDP)						
Central forecast	21.4	19.4	19.9	19.2	18.2	18.8
Higher terms of trade	21.4	19.4	19.3	17.9	16.5	16.8
Sharper fall in TWI	21.4	19.4	20.4	19.9	19.2	20.2
Core Crown net debt (% GDP)						
Central forecast	5	3.1	2.7	3.1	3.3	3.5
Higher terms of trade	5	3	2.3	2.1	1.9	1.8
Sharper fall in TWI	5	3	3	3.7	4.2	4.7

자료: Statistics New Zealand, The Treasury(2007)

또한 제3장에서는 주요 경제변수들의 변화에 따라 주요 재정지표들이 얼마나 변하는지를 정리하여 제시한다. 즉, <표 Ⅱ-2-2>에 나타난 바와 같이 ① 명목성장률이 1%p 하락할 때 수익·비용·운영

수지가 어떻게 변하며, ② 임금 및 급여 증가율과 과세대상 법인소득의 증가율이 1%p 하락할 때 수익은 어떻게 변하며, ③ 금리가 1%p 하락할 때 이자수입과 지출은 어떻게 변하며, ④ 실질금리가 1%p 하락할 때 부채는 어떻게 변하는가를 설명하고 있다.

<표 II-2-2> Fiscal sensitivity analysis

($million) Year ending 30 June	2007	2008	2009	2010	2011
	전망	전망	전망	전망	전망
1% lower nominal GDP growth per annum					
Revenue	-497	-1,033	-1,589	-2,208	-2,883
Addition to financing costs	15	62	141	255	407
Impact on the operating balance	-512	-1,094	-1,730	-2,463	-3,290
Revenue impact of a 1% decrease in the growth rates of:					
Wages and salaries	-230	-490	-775	-1,090	-1,435
Taxable business profits	-135	-280	-410	-560	-735
One percentage point lower interest rates					
Interest income	-117	-168	-187	-137	-77
Expenses	-70	-160	-174	-179	-209
Impact on the operating balance	-47	-8	-13	42	132

자료: The New Zealand Treasury(2007)

3) 특정 재정위험

제3장의 시나리오별 전망에 이어 제4장에서는 특정 재정위험요인과 우발채무를 논의한다. 이는 「재정책임법(FRA)」의 제10조에 근거한 것이다. 보다 자세하게 FRA의 제11조는 “경제 및 재정전망에 상당한 영향을 미칠 수 있는 정부정책과 여타 사항들을 반영하여 경

제 및 재정전망을 실시할 것"을 요구하고 있다. 이러한 정부정책과 여타 사항들이 재정전망에 미치는 영향이 연도별로 어느 정도 구체적으로 정량화될 수 있을 경우에는 이를 전망에 반영해야 한다. 반면 이러한 연도별 정량화가 불가능할 경우에는 이를 기술하는 데 그칠 수 있다.

BEFU는 보다 구체적으로 다음과 같은 세 가지 기준에 부합할 경우 특정 재정위험요인을 재정전망에 반영해야 한다고 설명한다.

- 구체성의 기준(reasonable certainty criteria) : 지출규모나 지출시점이 불명확한 정책으로 인한 위험요인은 재정전망에 포함되지 않는다.
- 영향력의 기준(materiality criteria) : 운영수지, 순자산, 또는 총부채 등의 전망에 있어 어느 한 해에 1,000만달러(약 75억원) 이상의 영향을 미치는 위험요인만을 재정전망에 포함시킨다.
- 적극적 고려의 기준(active consideration criteria) : 재무장관 및 담당장관이 해당 정책을 적극적으로 고려하고 있거나(즉, 안건이 문서화되었거나) 또는 최종결정이 뒤로 미루어진 경우에 재정전망에 포함시킨다.

그러나 FRA의 제11조는 정부정책이나 여타 사항을 경제 및 재정전망에 반영할 경우 다음과 같은 가능성이 있다면 재무장관은 담당장관과 협의하여 반영하지 않을 수 있다고 밝히고 있다.

- 국가의 경제적 이해가 심각하게 침해될 가능성
- 국가의 안보 또는 외교관계가 침해될 가능성
- 협상·소송·상업활동에 있어 국가의 이익이 침해될 경우
- 국가자산의 손실이 초래될 경우

BEFU는 또한 특정 위험요인으로 다음과 같은 것들은 포함되지 않는다고 밝히고 있다.

- 통상적인 전망오차 : 사회보장급여의 불확실성, 공기업 및 책임운영기관의 수지, 자산가치의 주기적 재평가 결과, 자금조달 비용, 대외시장여건의 변동
- 회계원칙에 대한 해석의 변화 : 수익인식 기준 및 부채인식의 변화
- 협의과정이 완료될 때까지 재무장관 및 담당 장관이 적극적으로 고려하지 않을 정책제안

이러한 기준에 따라 재정전망에 포함된 위험요인과 관련해서는 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 위험요인들은 정부정책으로 실현되지 않을 수 있으며, 실현되더라도 최종적인 금액은 재정전망에 제시된 금액과 다를 수 있다.
- 위험요인들이 실현될 경우 이는 정부의 운영지출 및 자본지출에 영향을 미치게 된다.
- 그러나 대부분의 위험요인들은 실현되더라도 재정전망에 제시된 금액 안에서 자금조달이 가능하기 때문에 전망에는 영향을 미치지 않는다.
- 재정전망에 포함되지 않은 지출압력요인이 있지만, 이들은 개별 부처 내에서 논의되고 있을 뿐 재무장관이나 담당 장관이 고려하고 있지는 않다. 이러한 지출압력요인이 발생시키는 지출소요는 각 부처가 전망된 운영비용 내에서 관리해야 한다.

아래의 표는 순서대로 계량화될 수 있는 재정위험(<표 Ⅱ-2-3> 참조)과 계량화될 수 없는 위험(<표 Ⅱ-2-4> 참조), 2006년 12월의 경제 및 재정전망 보고서 이후 삭제된 위험요인(<표 Ⅱ-2-5> 참조)을 나열한 것이다. BEFU는 이러한 각 위험요인에 대해 한 문단 정도의 분량으로 그 내용을 설명하고 있다.

우발채무 역시 FRA의 제10조에 의해 계량화될 수 있는 우발채무(<표 Ⅱ-2-6> 참조)와 계량화될 수 없는 우발채무(<표 Ⅱ-2-7> 참조)에 대한 보고가 의무화되어 있으나, 재정위험과는 달리 우발채무에 대해서는 별도의 상세한 설명을 하지 않고 있다.

<표 Ⅱ-2-3> 계량화될 수 있는 재정위험

Quantified Risks as at 2 May 2007	Operating Balance	Gross Debt	Value of Risk ($ million)	Funding in Budget 2007 ($million)
New Risks				
Foreign Affairs and Trade – Additional Baseline Funding	Decrease	Increase	440 from 2007/08 to 2010/11	
Health – National Systems Development Programme Tranche 2	Decrease	Increase	80 operating from 2007/08 to 2010/11 and 50 capital	
Justice Sector and Other Agencies – Effective Interventions	Decrease	-	150 per annum	
Justice Sector Agencies – Potential Flow-on Impact of Extra Police	Decrease	Increase	119 operating from 2007/08 to 2010/11 and 19 capital	
Police – International Deployment Capability	Decrease	-	30 per annum	-
Revenue – Taxation of Redundancy Payments	Decrease	-	19 per annum	-
Education – School Staffing Review	Decrease	Increase	15 per annum operating and 7 capital	-

Quantified Risks as at 2 May 2007	Operating Balance	Gross Debt	Value of Risk ($ million)	Funding in Budget 2007 ($million)
Changed Risks				
Corrections – Capital Projects	Decrease	Increase	1,200 capital through to 2014 and operating implications of 123 through 2010/11, 89 operating ongoing	
Culture and Heritage – Broadcasting Initiatives	Decrease	-	24 per annum	3 per annum
Education – School Property	Decrease	Increase	260 capital in each of the next 4 years and operating of 14 per annum	203 capital and 11 operating ongoing
Education (Tertiary) – Vocational Training	Decrease	-	2.5 in 2008/09, 7.5 in 2009/10, 15 in 2010/11, and 20 in 2011/12 and outyears	71 from 2007/08 to 2010/11
Finance – National Rail Network – Obligations of Rail Agreement	-	Increase	60 to 70 per annum capital from 2007/08	56 capital in 2007/08 to 2010/11
Finance – National Rail Network – Reconfiguration of Land	-	Increase	31 capital beyond 2007/08, unclear thereafter	48 capital in 2007/08
Health – Indicative Funding for Budgets 2008, 2009, and 2010	Decrease	-	716 in 2008/09, 1,502 from 2009/10, and 2,347 per annum from 2008/09	-
New Zealand Defence Force – Defence – Capital Injections	-	Increase	213 capital from 2008/09 to 2010/11	44 capital
Police – Increases to Police Staff	Decrease	Increase	Operating of 63 in 2007/08, 105 in 2008/09, 116 in 2009/10 and 117 per annum from 2010/11 and capital of 122 from 2007/08 to 2010/11	32 per annum operating and 49 capital from 2006/07 to 2010/11
Research, Science and Technology – Multi-year Funding Profile	Decrease	-	30 in 2008/09 and 60 per annum from 2009/10	55.5 over three years from 2007/08
Unchanged Risks				
Economic Development – Venture Investment Fund	-	Increase	40 capital in 2009/10 and 2010/11	-
Education – Early Childhood Education Ratio Changes	Decrease	-	90 per annum	-
Education (Tertiary) – Centres of Research Excellence	Decrease	Increase	20 capital in 2007/08 and 10 per annum operating	-
New Zealand Defence Force – Sale of Skyhawks and Aermacchi Trainers	-	Decrease	US$110 capital	-

<표 Ⅱ-2-4> 계량화될 수 없는 재정위험

Unquantified Risks as at 2 May 2007	Operating Balance	Gross Debt	Funding Received in Budget 2007 ($million)
New Risks			
Corrections – Collective Employment Contract Negotiations	Decrease	-	-
Economic Development – Shanghai Expo 2010: New Zealand Participation	-	Increase	-
Health – Strengthening Child and Adolescent Oral Health Services	Decrease	-	-
Housing – Shared Equity Home Ownership	-	Increase	-
Housing – Wellington City Council Social Housing Assistance	Decrease	-	-
Police – Wage Negotiations	Decrease	-	-
Revenue – Reducing Compliance Costs for Small and Medium-sized Enterprises	Unclear	-	-
Revenue – International Tax Review	Decrease	-	-
Revenue – Management of Inland Revenue Lease Portfolio in Auckland and Wellington	Decrease	-	-
Revenue – Renegotiation of Double Tax Agreements	Decrease	-	-
Revenue – Tax Treatment for Relocation Expenses	Unclear	-	-
Social Development – New Zealand Superannuation and Veteran's Pension	Unclear	-	274 from 2006/07 to 2010/11
Transport – Cost Guarantee for the State Highway Programme	-	Increase	-
Transport – Regional Transport Projects	-	Increase	-
Transport – Investment in Transport Infrastructure	Decrease	Increase	-

Unquantified Risks as at 2 May 2007	Operating Balance	Gross Debt	Funding Received in Budget 2007 ($million)
Changed Risks			
Economic Development – Increasing Stadium Capacity for the Rugby World Cup	-	Increase	-
Economic Development – Radio Spectrum Rights	Increase	-	-
Education (Tertiary) – Vocational Training	Decrease	-	71 from 2007/08 to 2010/11
Education – Year One Class Sizes	Decrease	Increase	-
Environment – Climate Change Policies	Unclear	Increase	14 from 2007/08 to 2010/11
Health – District Health Board Deficits	Decrease	Increase	-
Housing – State Housing Project at Hobsonville	-	Increase	-
Immigration – New Immigration Service Delivery Strategy	Decrease	Increase	-
National Library – National Library Building Extension	-	Increase	-
Revenue – Life Insurance	Unclear	-	25 per annum (reduced revenue)
Revenue – Tax Incentives for Giving to Charities and Other Non-Profit Organisations	Unclear	-	15 in 2008/09, 25 per annum from 2009/10 (reduced revenue)
Social Development – New Zealand Superannuation and Veteran's Pension – Rate Adjustment	Decrease		
Transport – Extending the State Highway Construction and Revenue Guarantee	-	Increase	-

Unquantified Risks as at 2 May 2007	Operating Balance	Gross Debt	Funding Received in Budget 2007 ($million)
Unchanged Risks			
Conservation – Lease of Taupo Property Rights from Tuwharetoa	Decrease	-	-
Education – Schools ICT Network Infrastructure Upgrade	Decrease	Increase	-
Education (Tertiary) – Wananga Capital Injections	-	Increase	-
Education (Tertiary) – Tertiary Education Institutions – Capital Injections	-	Increase	-
Education (Tertiary) – Tertiary Student Support Changes	Decrease	Increase	Operating expenditure of 29 from 2007/08 through to 2010/11; capital savings of 16 through 2007/08 to 2010/11
Finance – Crown Overseas Properties	-	Increase	-
Finance – Development of Rail Land	Decrease	Increase	-
Finance – National Rail Access Agreement Amendments	Unclear	Unclear	-
Finance – SOE Long-term Hold Reviews	-	Decrease	-
Fisheries – Civilian Maritime Aerial Surveillance	Decrease	Increase	-
Fisheries – Māori Interest in Marine Farming	Decrease	-	-
Justice – Strengthening the National Court Infrastructure	Decrease	Increase	-
Revenue – Rebuild of the Student Loan IT System	Decrease	Increase	-
Revenue – Working for Families Tax Credits Indexation and Review of Rates	Decrease	-	-
Social Development / Housing – Accommodation Supplement Review	Decrease	Increase	-
Social Development – Working New Zealand: Work-focused Support	Decrease	-	-
Social Development – New Zealand Superannuation – International Portability Issues	Unclear	-	-

<표 II-2-5> 2006년 12월의 보고서 이후 삭제된 위험요인

Expired Risks	Reason	Funding Received ($million)
Economic Development – Radio Spectrum Rights	This is now a risk in Vote Communications and is incorporated in that Vote below.	-
Education (Tertiary) – Tertiary Education Expenditure Review	Review process now complete	-
Education (Tertiary) – Partnerships for Excellence	Ministers decided to reprioritise the contingency set aside for another Partnerships round	-
Justice – New Supreme Court – Cost Escalation	This initiative has now been funded	45 capital; 4 per annum operating
Revenue – Extending the Specified Superannuation Contribution	This initiative has now been funded	17 in 2007/08, 18 in 2008/09, 19 in 2009/10, and 20 in 2010/11 and outyears
Revenue – International Financial Reporting Standards	There are no material fiscal impacts	-
Revenue – Business Tax Review	This is being funded through Budgets 2007 and 2008	-
Revenue – Taxation of Partnerships Review	There are no material fiscal impacts	-
State Services Commission – State Sector Retirement Savings Scheme	Superseded by decisions taken regarding KiwiSaver	-
Social Development – Child, Youth, and Family Services – Reviewing Levels of Funding and Service Delivery	Any risk will be managed within baselines	-

<표 Ⅱ-2-6> 계량화될 수 있는 우발채무

Guarantees and indemnities	Status[10]	($ million)
Cook Islands – Asian Development Bank loans	Changed	13
Indemnification of receivers and managers – Terralink Limited	Unchanged	10
Indemnification of touring exhibitions	Unchanged	349
Ministry of Justice – Treaty settlement, tax liabilities	Unchanged	105
Ministry of Transport – funding guarantee	Unchanged	10
Post Office Bank – guaranteed deposits	Unchanged	10
Guarantees and indemnities of SOEs and Crown entities	Unchanged	19
Other guarantees and indemnities	Changed	5
		521
Uncalled capital		
Asian Development Bank	Changed	1,039
European Bank for Reconstruction and Development	Unchanged	13
International Bank for Reconstruction and Development	Changed	1,151
		2,203
Legal proceedings and disputes		
Health – legal claims	Unchanged	90
Tax in dispute	Changed	715
Other legal claims against SOEs and Crown entities	Unchanged	25
Other legal claims	Unchanged	101
		931
Other quantifiable contingent liabilities		
International finance organisations	Changed	1,749
Reserve Bank – demonetised currency	Unchanged	22
Social Development – claim for judicial review	Changed	93
Transpower New Zealand Limited	Unchanged	98
Other quantifiable contingent liabilities of SOEs and Crown entities	Unchanged	37
Other quantifiable contingent liabilities	Changed	20
		2,019
Total quantifiable contingent liabilities		**5,674**

<표 II-2-7> 계량화될 수 없는 우발채무

Guarantees and indemnities	**Status**
Asure New Zealand Limited	Unchanged
At Work Insurance Limited	Unchanged
Auckland Rail lease	Unchanged
Bona Vacantia property	Unchanged
Building Industry Authority	Unchanged
Contact Energy Limited	Unchanged
Crown Research Institutes (CRIs)	Unchanged
District Court Judges, Justices of the Peace, Coroners and Disputes Tribunal	Changed
District Health Boards – director indemnity – (DHBs)	Unchanged
Earthquake Commission (EQC)	Unchanged
Electricity Corporation of New Zealand Limited (ECNZ)	Unchanged
Ministry of Fisheries – indemnity provided for delivery of registry services	Unchanged
Genesis Power Ltd (Genesis Energy)	Unchanged
Geothermal carbon tax indemnity	Unchanged
Housing New Zealand Corporation (HNZC)	Unchanged
Indemnities against acts of war and terrorism	Unchanged
Maui Partners	Unchanged
National Provident Fund	Unchanged
New Zealand Railways Corporation	Unchanged
Persons exercising investigating powers	Unchanged
Ports of Auckland	Unchanged
Public Trust	Unchanged
Purchasers of Crown operations	Unchanged
State Insurance and Rural Bank – tax liabilities	Unchanged
Synfuels-Waitara Outfall Indemnity	Unchanged
Tainui Corporation	Unchanged
Toll NZ Ltd – purchase of rail network assets	Unchanged
Works Civil Construction	Unchanged
Works Consultancy Services	Unchanged
Other unquantifiable contingent liabilities	
Abuse claims	Unchanged
Accident Compensation Corporation (ACC) litigations	Unchanged
Environmental liabilities	Unchanged
Rugby World Cup 2011	Unchanged
Sale of Crown assets	Unchanged
Treaty of Waitangi claims	Unchanged
Treaty of Waitangi claims – settlement relativity payments	Unchanged
Other contingencies	
Foreshore and seabed	Unchanged

3. EU의 재정 지속가능성 분석

본절에서는 거시재정 측면에서 재정총량에 대한 재정위험을 측정하고 있는 대표적인 사례로 EU의 재정 지속가능성 분석 방법 및 그 결과에 대해 살펴보았다. EU 집행부는 2001년부터 재정의 지속가능성을 점검해 보는 몇 가지 지표에 의한 정량적 분석과 정성적 분석을 바탕으로 매년 25개 회원국의 재정 지속가능성을 평가하여 『Public Finances in EMU』에 종합적인 평가결과를 발표해 오고 있다.

가. 정량적 분석(The quantitative indicators)

가장 최근 평가결과를 담고 있는 『Public Finances in EMU 2007』에 따르면, EU 25개 국가들의 재정 지속가능성에 대해 S1, S2 등의 지표들을 이용한 정량적인 분석 결과 국가마다 비록 그 크기는 다르지만 많은 국가들이 sustainability gap을 보이고 있는 것으로 나타났다[2]. EU 25개국의 평균 S1 지표는 1.8%로서, 즉 2050년 국가채무 수준이 GDP 대비 60%에 도달하기 위해서는 2050년까지 GDP 대비 평균 1.8%p의 세출 절감 또는 세입 증가가 필요함을 시사하고 있다. 총 16개 EU국가가 sustainability gap을 보였고 이 중 11개 국가는 EU 25개국 평균 1.8%보다 큰 것으로 추정되었다.

한편, EU 25개국의 평균 S2 지표는 3.0%로 나타났는데, 이는 향후 미래의 모든 구조적 기초재정수지(structural primary balance)의 현재가치의 합과 현재의 국가채무 수준이 같아야 한다는 항구적인 정부의 예산제약식을 만족시키기 위한 세입 증가 규

2) S1 및 S2의 지표 추정방법에 대해서는 제Ⅲ장 3절 “다. sustainability gap”을 참조하라.

모가 GDP 대비 평균 3.0%에 달하는 것을 의미한다. 총 19개 EU 국가가 sustainability gap을 보였고 S1지표와 마찬가지로 11개 국가가 EU 25개국 평균보다 높은 수준으로 추정되었다.

<표 II-3-1> EU의 정량적 분석 결과

Sustainability gaps in the '2006 scenario' (% GDP)									
	S1				*S1 in Sust.Rep.*	S2			*S2 in Sust.Rep.*
	Total	IBP*	DR*	LTC*	*Total*	Total	IBP*	LTC*	*Total*
BE	1.3	-2.7	0.3	3.7	*0.4*	2.7	-2.6	5.3	*1.8*
CZ	5.2	3.2	-0.5	2.5	*2.5*	8.0	3.3	4.7	*5.5*
DK	-1.4	-3.6	-0.8	3.0	*-4.2*	0.3	-3.6	3.9	*-2.2*
DE	2.2	0.4	0.1	1.7	*3.5*	3.3	0.4	2.8	*4.4*
EE	-4.2	-1.6	-1.1	-1.5	*-4.4*	-3.2	-1.6	-1.7	*-3.4*
IE	-1.2	-3.7	-1.0	3.5	*-0.8*	2.4	-3.6	6.0	*2.9*
*EL***	*1.2*	*0.3*	*0.5*	*0.3*	*3.2*	*1.3*	*0.4*	*0.8*	*3.0*
ES	-0.2	-3.0	-0.5	3.3	*0.2*	2.8	-2.9	5.7	*3.2*
FR	2.3	0.6	-0.1	1.8	*3.2*	3.2	0.6	2.6	*4.0*
IT	3.4	1.0	0.9	1.5	*3.4*	3.0	1.0	2.0	*3.1*
CY	2.3	-1.7	-0.3	4.3	*4.0*	7.0	-1.3	8.3	*8.5*
LV	-0.1	0.4	-0.9	0.4	*-0.6*	1.2	0.4	0.8	*0.8*
LT	1.0	1.1	-0.7	0.5	*0.3*	2.4	1.3	1.1	*1.8*
LU	4.3	1.1	-1.7	4.9	*4.6*	9.3	1.1	8.2	*9.5*
HU	10.5	6.9	0.6	3.1	*7.9*	12.3	7.2	5.1	*9.8*
MT	0.4	-0.4	0.1	0.8	*0.4*	-0.1	-0.1	0.1	*-0.3*
NL	0.8	-2.1	-0.3	3.3	*-0.2*	2.4	-2.2	4.5	*1.3*
AT	-0.2	-1.2	0.0	1.0	*0.1*	-0.1	-1.1	1.1	*0.3*
PL	-1.6	1.7	-0.1	-3.1	*-0.4*	-1.4	2.1	-3.4	*-0.2*
PT	5.6	1.4	0.1	4.1	*7.9*	8.3	1.6	6.7	*10.5*
SI	3.6	0.0	-0.6	4.2	*3.9*	7.0	0.1	7.0	*7.3*
SK	2.4	1.9	-0.5	1.0	*1.3*	4.1	2.2	2.0	*3.0*
FI	-3.1	-4.8	-1.6	3.3	*-3.3*	-0.7	-4.9	4.2	*-0.9*
SE	-3.1	-3.4	-1.0	1.3	*-2.7*	-1.5	-3.4	1.9	*-1.1*
UK	2.6	0.8	-0.2	2.0	*3.4*	4.2	1.0	3.2	*4.9*
EU13**	1.9	-0.4	0.0	2.2	*2.3*	3.0	-0.3	3.3	*3.5*
EU27**	1.8	-0.2	-0.1	2.0	*2.1*	3.0	-0.1	3.1	*3.4*

출처 : EU, 『Public Finances in EMU 2007』

나. 정성적 분석(The qualitative considerations)

이상과 같은 재정의 지속가능성 점검을 위한 정량적 지표 분석의 결과들을 보다 정확하게 해석하기 위해서는 각국의 현재 부채 수준, 구조적 재정 개혁 유무, 재정전망의 신뢰성, 현재 조세부담률 수준 등 나라마다 다른 특정 상황에 대한 정성적 분석도 동반되어야 한다.

『Public Finances in EMU 2007』에 따르면, 현재 부채 수준이 높아 재정 건전성을 유지하기 위해서 앞으로 높은 기초 재정수지 흑자가 요구되는 국가는 벨기에, 그리스, 이탈리아 등으로 나타났으며, 장기 재정 추세에 긍정적인 영향을 미칠 연금개혁 등을 실시한 국가는 덴마크, 포르투갈, 헝가리, 벨기에, 말타, 영국 등이다. 반면, 현재 조세부담률 수준이 높아 앞으로의 재원조달에 문제가 있을 것으로 판단되는 국가는 스웨덴, 덴마크 등인 것으로 분석되었다.

다. 종합분석(Overall assessment)

최종적으로 EU는 25개 회원국가들에 대한 정량적 지표 분석과 정성적 분석 결과들을 종합하여 재정의 지속가능성에 대한 위험의 정도를 Low, Medium, High의 3단계로 구분하여 발표하고 있다.

『Public Finances in EMU 2007』에 따르면, 현재 재정적자와 국가채무가 높은 수준을 기록하고 있고 앞으로도 인구고령화와 관련하여 많은 재정지출이 예상되는 체코, 그리스, 사이프러스, 포르투갈, 헝가리, 슬로베니아 등 6개 국가는 High risk그룹으로 분류되었다. 한편, 10개의 국가가 포함된 Medium risk그룹은 인구고령화에 대한 지출과 현재 재정상황에 따라 2가지 그룹으로 재분류되었다. 인구고령화에 기인하여 많은 재정지출은 예상되나 현재

재정상황이 건전하게 판단되는 국가 그룹에는 스페인, 아일랜드, 룩셈부르크 등이 포함되었으며, 현재 재정상황이 건전하지는 않지만 인구고령화에 소요되는 지출이 많지 않을 것으로 판단되는 국가 그룹에는 슬로바키아, 이탈리아, 독일, 프랑스, 영국, 말타 등이 포함되었다. 마지막으로 현재 재정수지가 건전하고 채무 수준도 안정적으로 관리가 되며 앞으로 연금개혁도 실시할 것으로 예상되는 덴마크, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 네덜란드, 오스트리아, 폴란드, 핀란드, 스웨덴 등 9개 국가는 Low risk그룹으로 분류되었다.

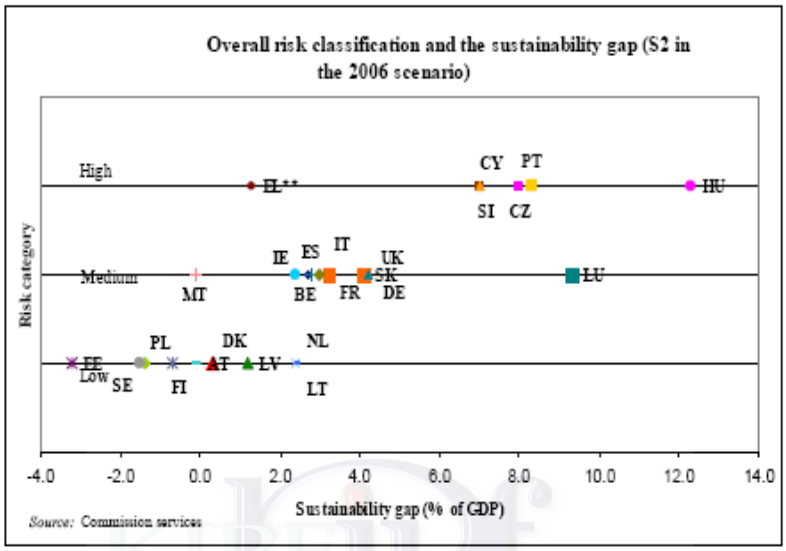
<표 II-3-2> EU의 재정의 지속가능성 분석 결과

Overall classification of risks to the sustainability of public finances	
Risk category	Country
Low	DK, EE, LV, LT, NL, AT, PL, FI, SE
Medium	BE, DE, ES, FR, IE, IT, LU, MT, SK, UK
High	CZ, EL, CY, HU, PT, SI

자료: Commission services

이러한 재정의 지속가능성에 대한 종합 분석 결과와 S2 지표를 비교해 보면 [그림 II-3-1]에서 보는바와 같이 대체적으로 양자간에 밀접한 관계에 있는 것으로 나타나 정량적 지표 분석이 재정의 지속가능성 판단에 있어 중요한 역할을 한다는 것을 알 수 있다.

[그림 Ⅱ-3-1] EU의 S2 지표와 지속가능성 분석 결과



Ⅲ. 거시재정 측면에서의 재정위험

본장에서는 Hemming and Petrie(2000)이 제시했던 거시재정 측면에서의 4가지 재정위험 개념에 입각하여 우리나라 재정 전반에 대한 위험수준을 진단해 보았다. 이하 4개 절에서는 제Ⅱ장에서 소개한 거시재정 측면에서의 위험요인인 현 재정상황에 대한 부정확한 판단, 단기적인 경제여건 변화 등에 따른 재정의 민감도, 장기적인 재정의 지속가능성, 재정을 약화시키는 구조적·제도적 요인 등 4가지 측면 각각에서의 우리나라 재정 전반에 대한 위험수준을 분석해 보았다. 마지막 5절에서는 거시재정 측면에서의 재정위험 분석 결과를 정리해 보았다.

1. 재정상황에 대한 판단

가. 재정총량 추이

1997년 외환위기 이후 우리 재정의 추이를 살펴보면, 외환위기 극복을 위한 적극적인 적자재정 추진 이후 세입확충을 통해 재정건전성을 회복하였다가 최근 들어 세입보다 빠른 세출 증가로 인해 재정적자가 다소 확대되고 있다.

외환위기 직후에는 적자재정을 통해 단기간에 대규모 재원을 투입하여 국민기초생활보장제도 도입(2000년), 국민연금의 전 국민 확대(1999년) 등 사회안전망을 구축하고 금융·기업·정부·노사 등 4대 부문의 구조조정을 추진하는 과정에서 국가채무가 급증하였다. 다음 [그림 Ⅲ-1-1]~[그림 Ⅲ-1-3]에서 보듯이 재정지출

증가율이 경상성장률 수준을 유지하는 가운데 외환위기 극복에 따른 경제회복 및 과표양성화 등으로 세입이 늘어나 재정수지가 지속적으로 개선되어 2002년 및 2003년에는 3저 호황기였던 1987년 및 1988년 이후 15년 만에 처음으로 중앙정부의 관리대상수지[3]가 흑자를 시현하기도 하였다.

그러나 최근 들어서는 조세부담률이 20% 내외 수준에서 정체했던[4] 반면, 차상위층 자활근로·의료급여 확대(2004년), 장애수당 확대(2005년), 긴급복지지원제도 도입(2006년) 등 사회안전망 확대 및 저출산 극복을 위한 보육서비스 개선 지출 증가로 재정지출 증가율이 경상성장률보다 높아져 관리대상수지가 다시 적자 기조로 전환되고 적자규모가 증가하기도 하였다. 다행스럽게도 2006년 및 2007년에는 경기회복 및 과표양성화에 따른 세수 증가, 부동산 관련 세제개편에 따른 양도소득세 및 종합부동산세 증가 등 세수여건이 크게 호전됨에 따라 2007년의 경우 관리대상수지가 예산상의 GDP 대비 1.5% 적자에서 1%p 이상 개선되고 2008년에도 1% 내외의 적자에 그칠 것으로 보인다.

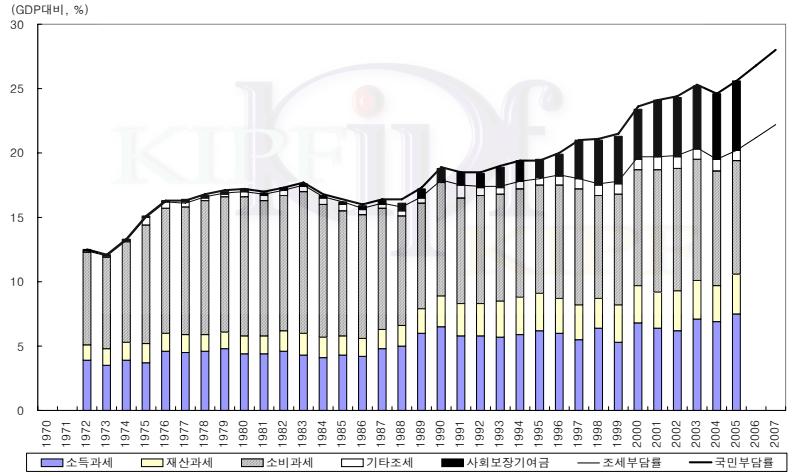
이상과 같은 세입 및 세출 추이에 따라 1997년 말 60.3조원에 불과하였던 국가채무는 2006년 말 현재 282.8조원으로 최근 10년 동안 무려 4.7배나 증가하였다. 그러나 222.5조원에 달하는 국가채무 증가 내역을 자세히 분석해 보면, 외환위기 극복을 위해 투입된 공적자금 상환을 위한 국채전환용 53.2조원(총 증가 규모의 23.9%), 환율 안정을 위해 외국환평형기금이 조달한 74.4조원(33.4%), 서민주거생활 안정을 위한 국민주택채권 발행 26.9조원(12.1%) 등이

3) 통합재정수지에서 공적자금 상환 및 사회보장성기금 수지를 차감한 재정수지를 의미한다.

4) 신용카드 버블이 붕괴되어 내수경기가 매우 부진한 가운데 소득세 및 법인세의 세율 인하, 특소세의 세율 인하 및 과세대상 축소, 각종 정책목적의 감면 및 공제제도 신설 등으로 2004년 및 2005년 2년 연속 국세징수 실적이 당초 세입예산에 4.3조원 및 3.1조원씩 미달하여 재정운영이 어려운 상황에 처하기도 하였다.

대부분을 차지하였으며[5], 정작 향후 국민들의 세부담 증가로 이어지는 재정적자와 관련한 국가채무 증가규모는 일반회계 48.9조원 및 기타 19.1조원 등 총 증가 규모의 30.6%에 불과하였다. 또한 국가채무/GDP 비율도 1997년 12.3%에서 2006년 33.4%로 크게 증가하였으나, 이들 3가지 항목을 제외한 비율은 8.1%에서 12.7%로 소폭 증가에 그쳤으며 2007년에는 국가채무/GDP 비율이 전년도와 동일한 33.4%에 그칠 것으로 전망되어 최근의 지속적인 증가추세가 반전되어 하락할 가능성이 높아졌다.

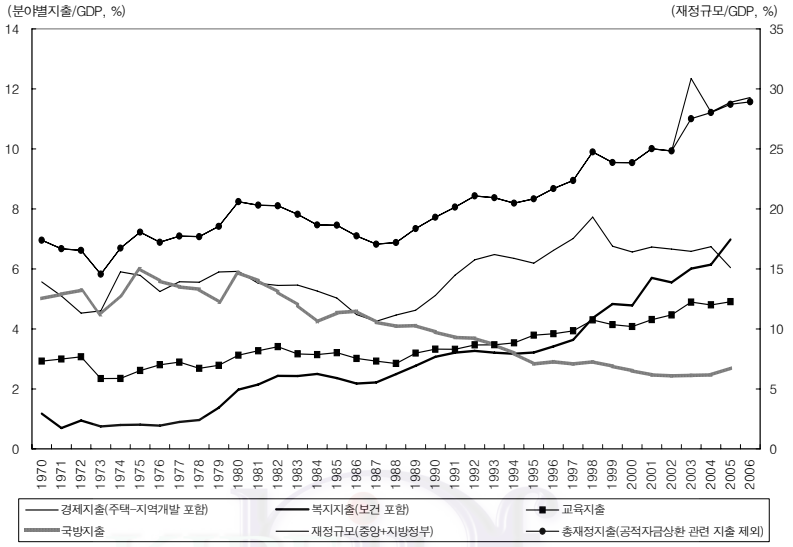
[그림 III-1-1] 조세부담률 및 국민부담률 추이



주: 2006년 및 2007년은 추정치임
자료: OECD *Revenue Statistics*(2006년 10월) 및 재정경제부

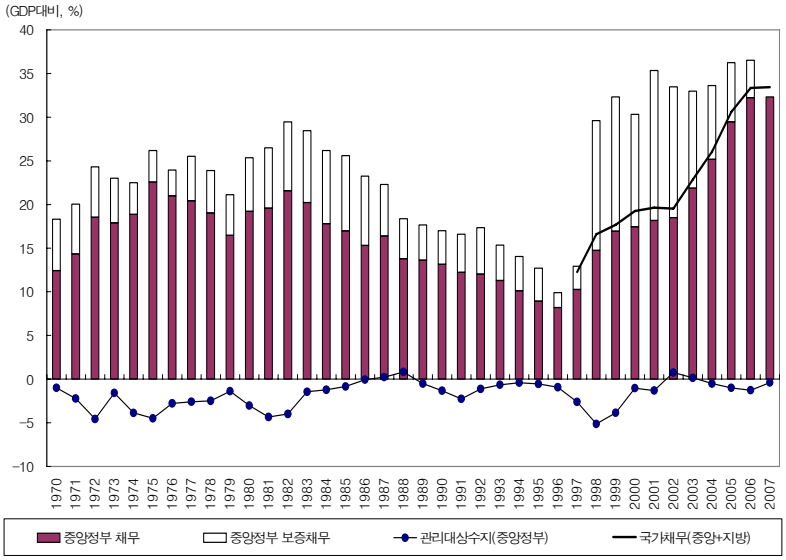
5) 공적자금 상환을 위한 국채전환분에 대해서는 정부가 기수립한 상환계획에 따라 2003년부터 25년 동안 일반회계에서 매년 조금씩 상환해 나가기 때문에 재정의 부담이 되겠지만, 외국환평형기금 및 국민주택기금의 경우에는 외화자산 및 융자채권 등의 형태로 상환재원을 보유하고 있어 외국환평형기금의 손실액(2006년 말 현재 약 20조원) 정도를 제외하고는 향후 국민들의 세부담을 증가시키지 않는 금융성 채무이다. 일부에서 국가채무에 포함시켜야 한다고 주장하고 있는 한국은행이 발행한 통화안정증권의 경우에도 외화자산의 형태로 상환재원을 보유하고 있어 국민들의 큰 부담으로 작용하지는 않을 것이다.

[그림 Ⅲ-1-2] 재정규모 및 분야별 재정지출 추이

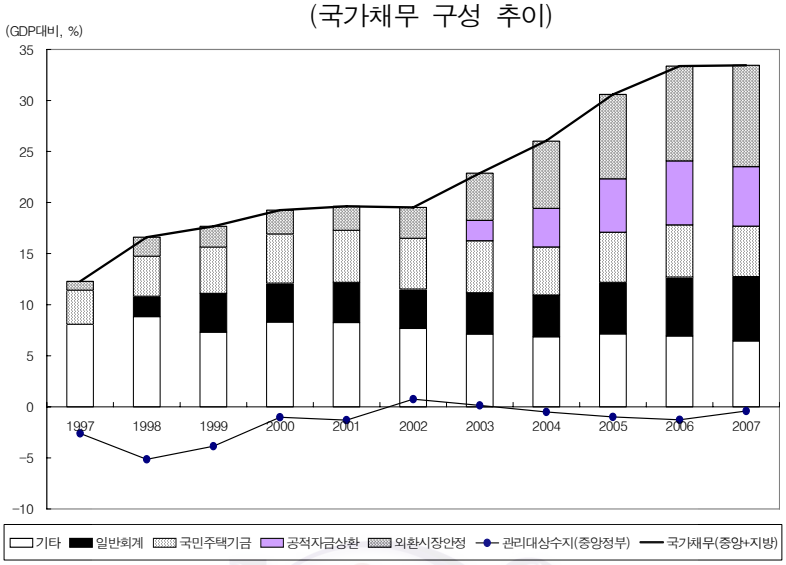


주: 2006년은 추정치임
자료: OECD *Economic Outlook* No.81(2006년 12월) 및 한국은행

[그림 Ⅲ-1-3] 재정수지 및 국가채무 추이(연도별 추이)



(국가채무 구성 추이)

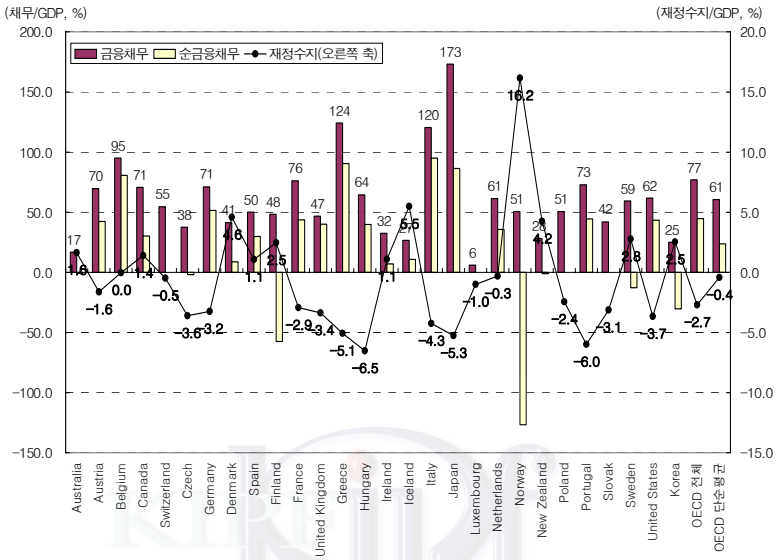


주: 2006년 및 2007년은 추정치임
자료: 재정경제부 및 기획예산처

한편, 30개 OECD국가들의 재정수지 및 금융채무를 일반정부[6] 및 동일한 포괄범위를 기준으로 작성한 OECD 통계[7]를 이용하여 분석해 보면, 2005년 현재 많은 OECD국가들이 재정적자를 보이고 있는 것과 다르게 우리나라는 재정흑자를 보이고 있으며, 금융채무비율도 OECD 평균의 약 40%에 불과하고 금융채무에서 금융자산을 차감한 순금융채무 기준으로는 순자산을 보유하고 있는 6개국 중 하나로 나타나 우리나라 재정상황은 다른 OECD국가들에 비해 매우 양호한 것으로 보인다.

6) 중앙정부, 지방정부 및 일부 비영리공공기관을 포함한다.
7) 정부에서 발표하고 있는 통합재정수지 및 국가채무 통계와는 포괄범위 등 작성기준이 다르다.

[그림 Ⅲ-1-4] 재정수지 및 금융채무의 국제비교
(2005년 기준)



자료 : OECD *Economic Outlook* No.81(2006년 12월)

나. 재정총량에 대한 분석

그러나 경제·사회여건 변화로 재정정책 환경이 크게 변화하고 있으며, 특히 향후 중장기적으로 세출소요는 지속적으로 증가하겠지만 세입 증가세는 둔화될 것으로 보여 지금과 같은 비교적 양호한 재정상황이 언제까지 지속될 수 있을지 우려되는 상황이다.

우선 세입 측면에서 살펴보면, 우리나라 조세부담률 및 국민부담률은 다른 선진국에 비해 낮은 편이지만 어느 정도의 상승 여력이 있는지, 향후 재정규모 및 이에 따른 국민들의 부담을 어느 정도 증가시켜야 하는지에 대해서는 논란이 분분하다.

<표 Ⅲ-1-1>을 보면 우리나라 조세부담률은 1970년대 중반에 부가가치세의 도입(1977년) 등으로 상승한 이후 16~18% 수준을

유지해 오다가 2000년 19.7%로 상승한 이후 20% 내외 수준을 유지하였다. 이후 2006년 21.2%, 2007년 22.2%로 상승한 것으로 추정되고 있으나 부동산 관련 세제 강화 등 일시적 요인에 의한 부분이 포함되어 있어 현행 세제가 유지될 경우 향후 조세부담률은 21%대 정도를 유지할 것으로 전망된다. 한편, 국민부담률은 국민연금 도입(1988년) 및 4대 사회보험의 적용 확대에 따라 1986년 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보여 왔으나[8] 앞으로는 27%대에서 안정화될 것이다.

이러한 우리나라의 조세부담률(2004년 기준)은 30개 OECD국가들 중에서 멕시코, 일본, 슬로박, 미국에 이어 5번째로 낮고, 국민부담률은 멕시코에 이어 2번째로 낮다. 더군다나 미국·일본에 비해 우리나라 조세부담률이 높지만, 미국·일본은 조세부담률을 인하하여 발생한 재정적자를 대규모 국채 발행을 통해 조달하고 있어 향후 국민들의 세부담으로 돌아오게 되는 재정적자 규모를 감안한 잠재적 조세부담률 기준으로는 미국·일본이 우리나라보다 높다.

<표 III-1-1> 조세/국민부담률의 국제비교(2004년 기준)

(단위: %)

구 분	우리나라	미국	일본	프랑스	독일	이탈리아	영국	OECD 평균
조세부담률	19.5	18.8	16.4	27.3	20.6	28.6	29.2	26.5
국민부담률	24.6	25.5	26.4	43.4	34.7	41.1	36.0	35.9
재정수지/GDP	△0.5	△5.9	△6.6	△3.7	△3.7	△3.5	△3.3	-
잠재적 조세부담률	20.0	24.7	23.0	31.0	24.3	32.1	32.5	-

자료: OECD *Economic Outlook*(2006년 12월) 및 *Revenue statistics*(2006년 10월)

8) 1986년 16.0%에서 2005년 25.6%로 증가하였으며, 2006년 및 2007년은 각각 26.8% 및 28.0%로 추정되고 있다.

그런데 소득수준이 높을수록 조세부담률 및 국민부담률이 커지는 경향이 있으므로 1인당 GDP가 OECD 평균에 비해 낮은 우리나라의 경우 이러한 부담률이 낮을 수 있다. [그림 Ⅲ-1-5]를 보면 1인당 GDP의 국가간 격차를 감안하더라도 우리나라 조세부담률 및 국민부담률은 모두 다른 OECD국가들에 비해 상대적으로 낮은 수준임을 알 수 있다.

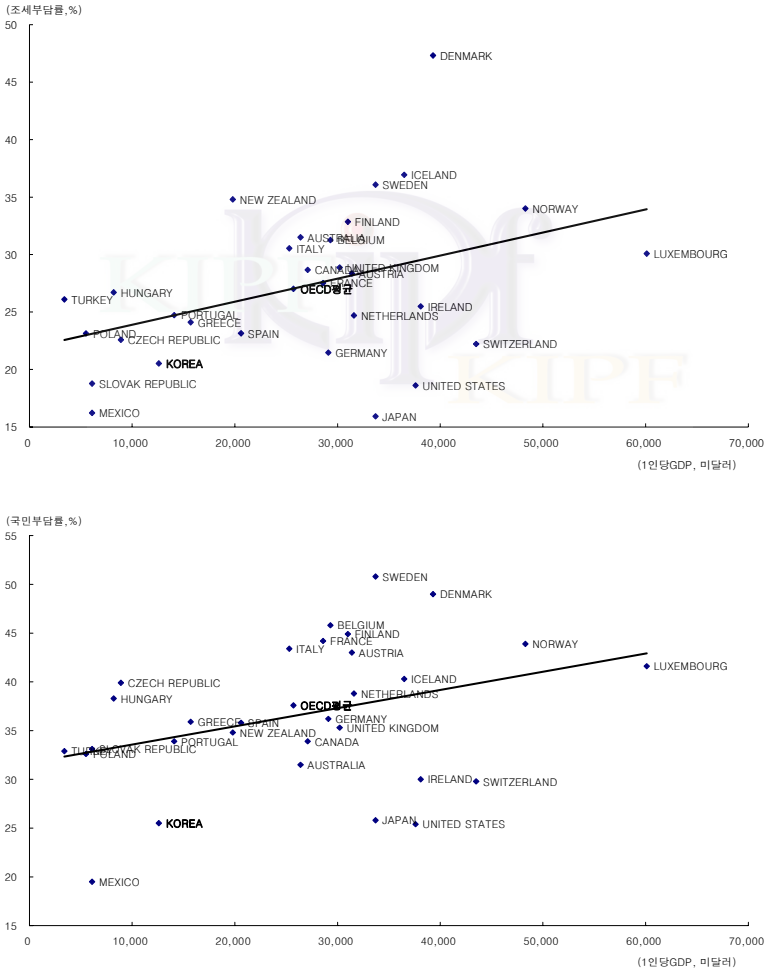
한 걸음 더 나아가 국가간 1인당 GDP 격차 이외에 인구구조, 경제개방도, 세수구조 등의 차이를 종합적으로 감안하는 ITC (International Tax Comparison)지수[9]를 분석한 결과에서는 비교대상국가, 대상기간 및 감안하는 조세부담률 및 국민부담률 결정요인 등에 따라 판단이 달랐지만 대체로 우리나라 부담률 수준이 모형으로부터 추정된 수준을 초과하지는 않는 것으로 보인다. 이영·나성린(2003)에서는 2000년 우리나라 조세부담률에 대한 ITC지수가 126으로 적정수준보다 높은 것으로 나타났으나[10], 박형수(2004)에서는 8가지 모형으로 추정한 결과 모형에 따라 100 미만으로 나타나거나 100을 초과하였다. 우리나라 조세제도를 평가하고 정책제안을 위해 2005년 9월 방한한 IMF 조세자문단의 보고서에서도 국민소득, 개방도 등 세계 117개국(1975~2000년) 자료를 분석한 결과 우리나라의 허용가능한 조세부담률 추정치는 27%로 2000년 조세부담률 20%보다 높게 나타났다. 국가경쟁력연구원(2006)의 2004년 조세부담률에 대한 ITC지수는 98.73(3년 평균기준으로는 2002~2004년에 92.89)으로 적정수준보다 다소 낮게,

9) ITC(International Tax Comparison)지수는 {실제 조세부담률 또는 국민부담률치} / {모형으로부터의 추정치} × 100으로 계산된다. 그러나 이렇게 조세/국민부담률 결정방정식을 추정하여 도출한 ITC지수는 단지 주어진 경제적·사회적·인구학적 여건하에서 나타나는 국제적인 평균치를 의미할 뿐이며, 그 자체가 '적정치'를 의미하지는 않는다는 점에 유의하여야 한다.

10) 그러나 동 연구는 한국은행의 GDP통계가 개편되기 이전의 조세부담률 및 국민부담률을 이용하여 실제치가 다소 높게 나타났었다.

국민부담률은 106.07(3년 평균기준 101.34) 다소 높게 나타났으나, 가장 최근 연구결과인 이영(2007)의 2005년 조세부담률 및 국민부담률에 대한 ITC지수는 각각 94.06 및 99.07로 모두 100 미만인 것으로 나타났다.

[그림 III-1-5] OECD국가의 1인당GDP 및 조세/국민부담률 (2003년 기준)



이상과 같은 단순한 통계비교 및 보다 복잡한 국제비교에서 우리나라 조세부담률 및 국민부담률이 결코 높지 않은 것으로 나타나고 있음에도 불구하고 다른 OECD국가들보다 취약한 복지 수준, 준조세성 법정부담금, 향후 예상되는 사회보장 관련 부담 증가, 의무병역 등을 감안할 때 국민들의 체감부담률[11]이 낮지만은 않다는 주장이 끊임없이 제기되고 있다. 또한 국제조세경쟁[12], 이해집단 및 정치권의 저항[13] 등으로 세율 인상은 용이하지 않은 반면 중장기적으로 DDA 타결 및 FTA 확대 등에 따른 관세수입 감소 등은 가시화되고 있어, 향후 적극적인 세입기반 확대 노력이 없다면 경제성장률 둔화·주요 국세수입원인 내수기반의 약화·인구고령화에 따라 오히려 세입 증가세가 둔화될 가능성이 높다.

세출 측면에서 우리나라 재정규모는 다른 선진국에 비해 작은 편이지만 이는 복지지출 규모가 상대적으로 매우 작기 때문이므로, 향후 국민연금이 본격적으로 지급되고 노인인구 증가에 따른 연금 및 의료 관련 지출 증가 및 복지수요 증가에 따른 기타 복지지출 증가가 본격화되면 선진국과의 재정규모 격차는 급속히 줄어들 것이다.

<표 Ⅲ-1-2>를 보면 일반정부를 기준으로 한 우리나라 GDP 대비 재정규모는 1970년대 초반 및 세입내 세출원칙을 고수하였던

11) 특히 우리나라의 국민연금은 적립단계에 있어 기여율(9.0%)에 비해 연금지급 규모가 작아(2006년 국민연금 기여금수입은 GDP 대비 2.38%인 반면, 연금지급 규모는 0.51%에 불과) 체감 국민부담률은 상대적으로 높은 상황이다.

12) 1980년대 중반 이후 선진국들은 '낮은 세율-넓은 세원'을 목표로 성장촉진을 위해 소득세율 및 법인세율을 경쟁적으로 인하하고 있는 추세이며, 우리나라도 이러한 국제적 추세에 대응하여 소득세율 및 법인세율을 수차례 인하한 바 있다.

13) 특히 조세개혁과 관련한 설문조사 결과에서 나타났듯이 낮은 소득파악률로 인한 세부담의 불공평성에 대한 국민들의 불만이 해소되지 않고서는 향후 조세부담률 및 국민부담률을 인상하기는 현실적으로 매우 어려울 것이다.

1980년대 초중반을 제외하고는 지속적으로 증가하는 추세를 보여 왔다. 이러한 경상성장률을 초과하는 지출 증가세는 최근에도 이어지고 있다. 분야별 재정지출 추이를 보면 국방지출은 1980년(GDP 대비 5.9%) 이후 2002년(2.4%)까지 지속적으로 하락하였으나 최근에는 정체(2005년 2.7%)를 보인 반면, 복지지출은 1971년 0.7%에서 2005년 7.0%로 지속적으로 증가해 왔으며 최근 들어 증가속도가 빨라지고 있다. 경제지출은 1980년대 초중반의 하락(1979년 5.9%→1987년 4.3%) 이후 다시 상승(1987년 4.3%→1998년 7.7%)하였으나 최근 민자투자 확대 등에 따라 다시 하락하고 있다.

<표 III-1-2> 우리나라의 재정지출 추이

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
성질별 재정지출(일반정부 기준, GDP대비 %)								
총지출	22.4	24.7	23.9	23.9	25.0	24.8	30.9	28.1
이자	0.3	0.4	0.5	0.9	0.9	0.7	0.7	0.8
인건비	6.6	6.9	6.6	6.4	6.5	6.5	6.7	6.9
사회보장 이전지출	2.6	3.2	3.8	3.6	4.2	4.1	4.5	4.7
정부투자	5.5	5.8	5.4	5.5	5.6	5.3	5.9	6.0
기능별 재정지출(일반정부 기준, GDP대비 %)								
총지출	22.4	24.7	23.9	23.9	25.0	24.8	30.9	28.1
1. 일반공공행정	2.5	2.8	2.8	3.1	3.0	3.0	3.2	3.4
2. 국방	2.8	2.9	2.8	2.6	2.5	2.4	2.5	2.5
3. 공공질서 및 안전	1.3	1.3	1.2	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4
4. 경제업무	5.9	6.6	5.7	5.5	5.8	5.7	10.0	6.8
5. 환경보호	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9
6. 주택 및 지역개발	1.1	1.2	1.0	1.1	0.9	0.9	1.4	1.5
7. 보건	1.5	1.8	2.1	2.3	3.1	3.1	3.3	3.2
8. 오락, 문화 및 종교	0.5	0.6	0.6	0.7	0.7	0.6	0.8	0.8
9. 교육	3.9	4.3	4.1	4.1	4.3	4.5	4.9	4.8
10. 사회보호	2.1	2.5	2.8	2.4	2.6	2.4	2.8	2.9

자료 : OECD *National Account*(2006년)

<표 Ⅲ-1-3> 재정지출의 국제비교(2004년 기준)

	우리나라	OECD 평균	프랑스	독일	이탈리아	일본	영국	미국
재정규모 및 성질별 재정지출(일반정부 기준, GDP대비 %)								
총지출	28.1	45.5	53.2	47.1	47.8	37.3	43.8	36.4
이자	0.8	2.6	2.7	2.8	4.8	2.7	2.0	2.6
인건비	6.9	11.3	13.3	7.7	10.8	6.4	11.2	10.3
사회보장 이전지출	4.7	17.6	23.2	26.9	19.6	17.4	13.1	12.0
정부투자	6.0	2.9	3.1	1.4	2.4	3.9	2.0	2.5
기능별 재정지출(일반정부 기준, GDP대비 %)								
총지출	28.1	45.7	53.2	47.0	47.3	36.9	43.3	36.4
1. 일반공공행정	3.4	6.1	7.3	6.1	8.4	5.4	4.7	4.7
2. 국방	2.5	1.5	1.9	1.1	1.3	1.0	2.6	4.2
3. 공공질서 및 안전	1.4	1.6	1.3	1.6	1.8	1.4	2.5	2.1
4. 경제업무	6.8	4.7	3.0	3.6	3.9	3.9	2.9	3.7
5. 환경보호	0.9	0.6	0.8	0.5	0.8	1.3	0.7	0.0
6. 주택 및 지역개발	1.5	0.9	1.8	1.1	0.8	0.7	0.7	0.6
7. 보건	3.2	6.5	7.3	6.1	6.6	7.0	6.9	7.5
8. 오락, 문화 및 종교	0.8	1.1	1.4	0.7	1.0	0.2	0.5	0.3
9. 교육	4.8	5.5	6.2	4.1	4.9	3.9	5.7	6.3
10. 사회보호	2.9	16.9	22.1	22.2	17.9	12.0	16.1	7.1

주 : OECD 평균은 22개국(오스트리아, 벨기에, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 슬로박, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국)의 단순평균

자료 : OECD *National Account*(2006년)

OECD에서 국가간 통계비교를 정확하게 하기 위해 작성하는 국민계정통계(National Accounts of OECD Countries : Volume Ⅳ General Government Accounts 1993~2004)를 분석해 보면, 우리나라 재정규모는 GDP 대비 28.1%(일반정부 및 2004년 기준)로 관련 데이터의 입수가 불가능한 멕시코, 터키 2개국을 제외한

28개 OECD국가 중에서 가장 낮다. 관련 데이터의 입수가 가능한 다른 22개 OECD국가들과 분야별 지출규모를 비교해 보면 우리나라의 사회보호·보건 지출규모가 매우 작고 일반공공행정 분야 지출도 작은 반면, 국방·경제업무·환경보호·주택 및 지역개발 분야의 지출규모는 상대적으로 큰 것으로 나타났다.

ITC지수와 같이 1인당 GDP, 인구구조, 대외개방도 등을 종합적으로 감안하는 IEC(International Expenditure Comparison)지수를 분석한 결과에서는 대체로 적정한 규모로 나타나고 있다. 국가경쟁력연구원(2006)의 연구결과에 따르면 2004년 일반정부 지출규모에 대한 IEC지수는 109.02(3년 평균기준으로는 2002~2004년에 106.59)로 100보다 다소 높게, 중앙정부 지출규모는 95.49(3년 평균기준 98.00)로 다소 낮게 나타났다. 가장 최근 연구인 국회예산정책처(2006)에서는 GDP 대비 분야별 지출비중에 대한 IEC지수를 통한 국제비교를 시도했는데 단순비교에서 OECD 평균보다 높게 나타난 국방, 경제사업뿐만 아니라 일반행정, 환경, 보건, 오락·문화 및 종교, 교육 분야 등에서 한국의 GDP 대비 분야별 IEC지수가 OECD 평균보다 높게 나타난 반면, 공공질서 및 안정, 주택 및 지역개발, 사회보장 및 복지 분야 등은 OECD 평균보다 낮았다[14].

따라서 우리나라 재정규모는 복지지출 규모가 상대적으로 매우 작아 다른 선진국에 비해 작은 편이지만, 2006년 8월 정부가 발표한 「비전 2030 - 함께 가는 희망한국」에서 보듯이 노인인구 증가 및 복지수요 증가에 따라 향후 복지지출 증가가 본격화되면 다른

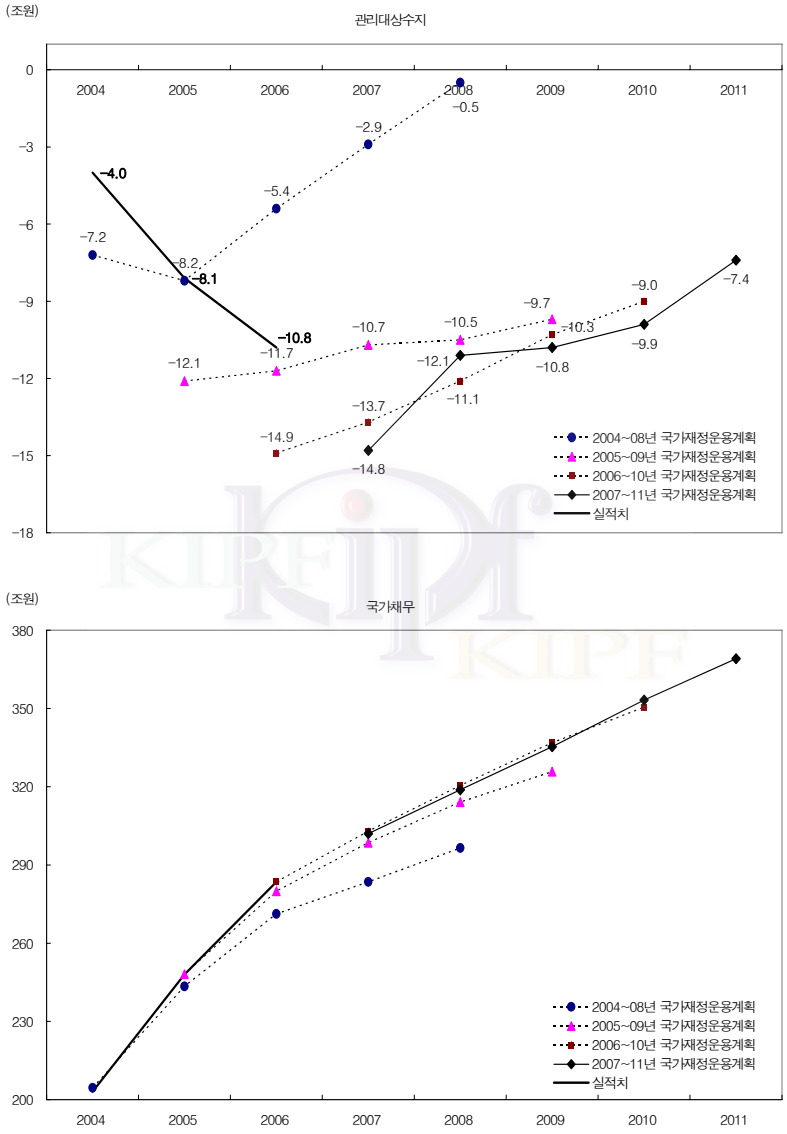
14) 국회예산정책처는 단순비교 및 IEC지수 비교 결과를 바탕으로 향후 경제사회 여건 변화에 따른 GDP 대비 지출비중의 변화방향을 예상하였는바, GDP 대비 지출비중이 증가할 가능성이 높은 분야는 일반행정·환경·주택 및 지역개발·보건·오락 문화 및 종교·교육·사회보장 및 복지 등이며 감소할 가능성이 높은 분야는 국방과 경제사업일 것이라고 하였다.

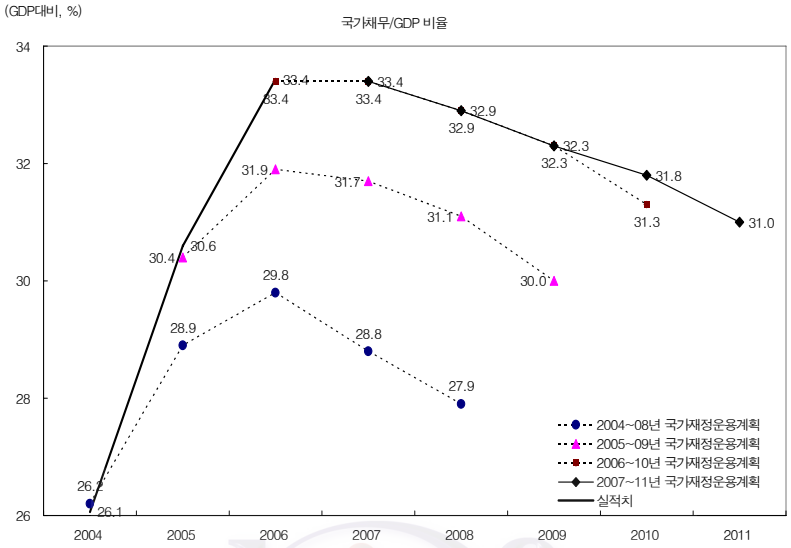
분야의 지출 감축을 통해 재원을 조달하기는 어려운 실정이므로[15] 재정규모가 지속적으로 증가하여 현재와 같은 선진국과의 재정규모 격차는 급속히 줄어들 것이다.

이상과 같은 세입 및 세출 측면에서의 재정상황을 종합해 보면, 최근 재정적자 및 국가채무가 증가하고 있기는 하지만 선진국에 비해 건전한 재정을 유지하고 있는 것으로 보인다. 다만 중장기적으로는 세입 증가가 지출소요 증가 속도를 맞추지 못해 향후 상당기간 재정적자가 지속될 가능성이 높은데, [그림 Ⅲ-1-6]을 보면 재정적자 규모 및 국가채무 증가 속도에 대해 재정당국은 다소 낙관적으로 전망하는 경향을 보여왔다. 따라서 외환위기 이후 재정적자 및 중앙정부채무의 급격한 증가로 1980년대 및 1990년대 중반까지의 건전재정 기조가 약화되고 있는데, 우리나라 중기재정계획은 확고한 재정총량에 대한 목표치를 포함하고 있지 못하고 재정총량에 대한 전망치도 매년 변경되어 아직 재정건전성 유지를 위한 효과적인 관리장치가 되지 못하고 있어 우리나라의 재정상황 악화가 현실화되기 전에 개선·보완되어야 할 것이다.

15) 세출구조조정으로 일부 재원을 확보할 수 있을 것으로 기대되지만 다른 분야의 지출감축만으로 늘어나는 복지지출소요를 모두 충당하기는 어려울 것이다. 국내외 정치·외교환경 변화에 따라 복지분야 이외의 다른 부문(예 : 남북관련 예산, 공적개발원조 등)에서도 재정지출소요가 증가될 것이며, 지속적인 경제성장을 위한 투자(인적자본 심화, R&D 투자 등)를 위해서라도 경제 및 교육예산을 크게 감축하기는 어려운 실정이다.

[그림 Ⅲ-1-6] 국가재정운용계획의 수정 추이





2. 중단기적인 재정의 민감도

재정 민감도 분석(sensitivity analysis)은 경제상황의 전개가 재정당국이 재정정책을 수립할 때 전제로 하였던 거시경제에 대한 전망치에서 벗어날 경우 발생할 수 있는 세입, 세출, 재정수지, 국가채무 등 재정총량지표들의 변화규모를 사전에 점검해 봄으로써 재정운용 과정에서 중단기적 재정위험을 탄력적으로 관리하는 데 필요한 중요한 정보를 제공해 줄 수 있다.

가. 중기재정계획에 대한 민감도 분석

우선 「'07~'11 국가재정운용계획」에 대한 민감도 분석을 시도해 보았다. 본 연구에서는 한국조세연구원(2007)의 국세추계모형을 활용하여 다음과 같은 4가지 시나리오를 설정하여 각각의 경우

에 대한 민감도 분석을 실시하였다.

시나리오 ① 경제성장률 1%p 상승 : 2008~2011년 기간중 매년 실질GDP 및 그 구성요소인 민간소비, 설비투자, 수출 및 수입 등의 증가율이 동시에 1%p씩 상승하는 경우

시나리오 ② 환율 10원 상승 : 2008~2011년 기간중 매년 원/달러 기준환율이 10원씩 상승하는 경우. 다만 환율 상승에 따른 수출 및 수입 규모가 변동하여 국세수입에 간접적으로 미치는 효과는 감안하지 않음

시나리오 ③ 금리 1%p 상승 : 2008~2011년 기간중 매년 국채 및 회사채수익률(장외3년, AA- 등급)이 1%p씩 상승하는 경우. 다만 금리 상승에 따른 성장률 등이 변동하여 국세수입에 간접적으로 미치는 효과는 감안하지 않음

시나리오 ④ 임금상승률 1%p 증가 : 2008~2011년 기간중 매년 임금상승률(전 산업 상용종업원 월평균임금 기준)이 1%p씩 상승하는 경우

<표 Ⅲ-2-1>에 정리된 4가지 시나리오에 따른 중단기 재정 민감도 분석 결과에 따르면, 경제성장률 1%p 상승에 따른 국세수입 증가의 효과가 가장 큰 것으로 나타난 반면 금리가 상승하는 경우에는 세수가 일시적으로는 증가하지만 시간이 지나면 감소세로 반전되는 것으로 나타났다. 시나리오 ①(경제성장률 1%p 상승)에서는 GDP, 민간소비, 설비투자, 수출 및 수입 규모가 동시에 커짐에 따라 거의 대부분 세목의 세수가 증가하게 되는데, 총국세 증가규모는 2008년 0.69조원에 그치지만 매년 성장률 상승이 누적적으로 효과를 발휘함에 따라 2011년에는 5.07조원에 달하는 세수 증가를 초래하는 것으로 추정되었다. 시나리오 ②(환율 10원 상승)에서는 원화표시 수입금액의 상승으로 관세 및 수입분 부가가치세 수입이 증가하고 시차를 두고 법인소득이 증가함에 따라 소득세

중에서 배당소득세와 법인세 신고분의 세수도 다소 증가한다. 그러나 총국세 증가 규모는 2008년 0.17조원에서 2011년 0.21조원에 그치는 것으로 나타났다. 시나리오 ③(금리 1%p 상승)에서는 소득세 중에서 이자소득세와 법인세 중에서 원천분 세수는 증가하지만, 시차를 두고 법인소득이 감소하여 소득세 중에서 배당소득세와 법인세 신고분의 세수가 감소됨에 따라 총국세 수입은 증가에서 감소로 반전되는 것으로 추정되었다. 시나리오 ④(임금상승률 1%p 증가)에서는 소득세 중에서 근로소득세의 세수만 증가하는데, 2008년에는 0.18조원 정도이지만 매년 임금상승에 따른 세수증대 효과가 누적되어 2011년에는 0.90조원에 달하는 것으로 나타났다.

한편, 국세수입 이외의 재정수입으로는 4개 사회보장성기금의 사회보장기여금, 공무원연금 및 군인연금기여금·한은잉여금 중 국고납입분·법정부담금·각종 기금들의 자산운용수입 등의 세외수입, 국유재산매각 등에 따른 자본수입이 있는데, 연금기금에 따로 적립되어 일반재정의 지출재원이 될 수 없는 국민연금 등의 사회보장기여금 및 자산운용수입을 제외하고는 거시경제 상황 변화에 따른 이들 항목들의 수입규모 변화는 미미하다. 또한 재정지출도 경기둔화 등에 대응하여 추가경정예산이 편성되는 상황이 발생하지 않는다면 경제성장률, 임금상승률의 변동과 관계없이 예산상의 지출금액이 집행될 것이다. 다만 외화예산 및 이자지급의 경우에는 원/달러 환율 및 국고채금리의 변동에 따라 다소 그 규모가 변동하겠지만 그 크기는 미미하다[16].

16) 외화표시 예산규모는 2007년 37.3억달러, 2008년 41.3억달러에 불과하여 원/달러 환율이 10원 상승할 경우 2008년 재정지출 규모는 당초 3조 8,029억원의 1.1%에 상당하는 413억원 정도 증가하는 데 그친다. 한편, 이자지출액은 2007년 및 2008년 예산 기준으로 10.3조 및 10.5조원에 달하지만 이미 고정금리로 기발행된 국채에 대해서는 시장금리 변동에 따라 이자지급 규모가 변동하지 않기 때문에 2008년중 공공자금관리기금에서 신규로 발행할 국채 59.0조원에 대한 이자지급액 변동규모만 고려할 경우 국채금리 1%p 상승시 2,950억원 정도에 불과하다.

<표 III-2-1> 중기 국세수입에 대한 민감도 분석 결과

(단위: 「'07~'11 국가재정운용계획」상의 국세수입 대비 증감, 조원)

	시나리오 ① (경제성장률 1%p 상승)				시나리오 ② (환율 10원 상승)				시나리오 ③ (금리 1%p 상승)				시나리오 ④ (임금상승률 1%p 증가)			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
총국세	0.69	2.01	3.39	5.07	0.17	0.18	0.20	0.21	1.30	-1.96	-0.25	-0.29	0.18	0.38	0.63	0.90
소득세	0.08	0.25	0.46	0.71	0.00	0.00	0.01	0.01	0.38	0.65	0.70	0.75	0.18	0.38	0.63	0.90
-신고분	0.02	0.10	0.21	0.34	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
종합소득세	0.00	0.06	0.14	0.23	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
기타신고분	0.02	0.04	0.07	0.12	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
-원천분	0.06	0.15	0.24	0.36	0.00	0.00	0.01	0.01	0.38	0.65	0.70	0.75	0.18	0.38	0.63	0.90
이자소득	0.00	0.00	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.33	0.68	0.72	0.78	0.00	0.00	0.00	0.00
배당소득	0.03	0.08	0.13	0.19	0.00	0.00	0.01	0.01	0.05	-0.03	-0.03	-0.03	0.00	0.00	0.00	0.00
근로소득	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.18	0.38	0.63	0.90
기타소득	0.03	0.07	0.11	0.16	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
법인세	0.01	0.40	0.71	1.13	0.00	0.00	0.00	0.00	0.92	-2.60	-0.94	-1.04	0.00	0.00	0.00	0.00
-원천분	0.01	0.02	0.06	0.11	0.00	0.00	0.00	0.00	0.92	1.96	2.21	2.48	0.00	0.00	0.00	0.00
-신고분	0.00	0.37	0.65	1.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-4.56	-3.15	-3.52	0.00	0.00	0.00	0.00
상속증여세	0.01	0.03	0.06	0.10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
-상속세	0.01	0.02	0.03	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
-증여세	0.01	0.02	0.03	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
부가가치세	0.47	1.02	1.66	2.40	0.08	0.09	0.10	0.11	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
특별소비세	0.02	0.04	0.06	0.08	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
증권거래세	0.00	0.02	0.05	0.08	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
인지세	0.00	0.01	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
주세	0.00	0.01	0.03	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
교통세	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
관세	0.07	0.14	0.22	0.32	0.08	0.09	0.09	0.10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
교육세	0.01	0.03	0.04	0.06	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
농특세	0.02	0.05	0.08	0.12	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
과년도 수입	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

따라서 경제상황 변화에 따른 관리대상수지, 국가채무 등 「'07～'11 국가재정운용계획」상의 주요 재정정책 변수의 변동에 대한 관리는 주로 국세수입에의 파급 영향 및 변동 추이를 면밀히 모니터링하고 분석하는 것만으로도 충분해 보인다[17]. 다만 원/달러 환율이 10원 상승시 2008년중 국세수입은 1,660억원 증가하는데 재정지출도 413억원 증가하여 재정수지는 약 1,250억원 개선에 그치며, 국채금리 1%p 상승시 2008년중 국세수입 및 이자지출이 각각 1조 3,010억원 및 2,950억원 증가하여 재정수지가 약 1조원 정도 개선되는 것으로 나타났지만 2009년부터는 국세수입이 오히려 감소하게 되어 이러한 재정수지 개선효과는 일시적인 것으로 나타났다.

나. 국가채무 전망에 대한 민감도 분석

다음으로는 IMF가 2002년 개발하여 현재 회원국들에 대한 국가별 검토보고서(Country Report) 작성시 활용하고 있는 'Public Sector Debt Sustainability Assessment(DSA) Framework'을 이용하여 우리나라 국가채무에 대한 민감도 분석을 시도해 보았다[18]. DSA 방법론은 국가채무비율이 다음과 같이 성장률, 금리,

---

17) 물론 융자지출의 경우 재정당국이 일방적으로 지출하는 일반예산사업과는 달리 국민주택기금, 중소기업진흥 및 산업기반기금 등 수요자의 요청에 의해 융자가 이루어지기 때문에 경제상황의 변화에 따라 융자지출 규모가 변동하고 이에 따라 총 지출규모 및 재정수지도 변동할 수 있다. 그러나 기금의 경우 특정연도의 사업이 부진하면 잔액이 기금에 적립되어 다음 해에 사용할 수 있기 때문에, 기금사업에 대한 수요가 급증하여 당초 기금세입만으로 충당할 수 없는 상황이 발생하는 경우에만 중단기적인 재정위험이 초래될 수 있다. 이외에 사회보장성 기금 및 사업성기금에서 발생할 수 있는 재정위험에 대해서는 제2절 및 제3절을 참조하라.

18) 2003년 6월 기준으로 124개 IMF회원국 중에서 Country Report에 DSA 방법론에 의한 국가채무 분석 결과가 포함된 국가는 우리나라를 포함해 총 42개국(대상국가의 33.9%)에 달한다. 우리나라는 2003년도 Country Report(CR0444, 2004년 2월)부터 적용하기 시작하였다.

기초재정수지/GDP 비율의 3가지 요인에 의해 결정된다는 이른바 '국가채무 동학(dynamics)'에 기초하고 있으며, 외화표시채무가 있을 경우에는 환율 변화에 의해서도 국가채무비율이 변동할 수 있는 가능성도 감안하고 있다.

$$B_t = (1+r_t) \cdot B_{t-1} - PB_t + OTHERS_t$$

$$\frac{B_t}{Y_t} = \frac{(1+r_t)}{(1+g_t)} \cdot \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} - \frac{PB_t}{Y_t} + \frac{OTHERS_t}{Y_t}$$

여기서 B는 국가채무잔액, Y는 명목GDP, r은 금리, g는 성장률, PB는 기초재정수지, OTHERS는 금융성채무 등 기타채무이다.

본 연구에서는 동 방법론 및 「'07~'11 국가재정운용계획」상의 거시경제 및 국가채무 등 재정변수에 대한 전망치를 이용하여 우리나라 중앙정부채무비율[19] 변동에 대한 요인별 분해 및 민감도 분석을 실시하였다.

"[참고] 국가채무비율 변동에 대한 요인별 분해"에 정리한 방법에 따라 수행한 우리나라 중앙정부채무비율 변동에 대한 요인별 분해 결과를 정리한 <표 Ⅲ-2-2>를 보면, 우리나라 중앙정부채무비율은 기초재정수지나 국가채무 동학이 아니라 주로 기타요인에 의해 크게 영향을 받고 있다. 특히 2006년까지는 기초재정수지가 흑자를 시현하고 경상성장률이 국채금리보다 높아 국가채무비율이 하락할 요인이 발생하였음에도 불구하고, 공적자금 관련 국채전환, 외평채, 국민주택채 등 기타요인에 의해 중앙정부채무비율이 상승하였다. 그러나 공적자금 관련 국채전환이 종료되어 기타요인의

19) 분석대상을 국가채무 전체가 아닌 중앙정부채무(2006년말 현재 국가채무의 96.6%를 차지)로 한정한 이유는 관리대상수지 등 우리나라의 통합재정통계가 중앙정부만을 대상으로 작성되고 있어 통계상의 일관성을 유지하기 위해서다.

영향이 작아지기 시작한 2007년부터는 중앙정부채무비율이 하락하기 시작할 것으로 나타났다. 따라서 기초재정수지의 흑자규모가 별도로 적립되어야 하는 사회보장성기금의 흑자규모보다 크고 당분간 경상성장률도 국채금리보다 높을 것으로 전망되어 기타요인에 의한 국가채무 증가 규모가 그리 크지만 않다면 중앙정부채무비율 및 국가채무비율이 하락할 것으로 전망된다[20].

한편, IMF의 DSA 방법론에서 제시한 다음과 같은 3가지 Alternative Scenario 및 6가지 Bound Test 등 표준화된 방법에 따라 설정된 상황에서 중앙정부채무비율이 어느 정도 변동하는지 민감도 분석을 실시하였다.

[참고] 국가채무비율 변동에 대한 요인별 분해

DSA 분석에서 연도별 국가채무비율 변동요인 분해 및 Stress tests는 다음과 같은 국가채무 동학에 기반을 두고 있음

○ $\Delta\frac{D_t}{Y_t} = \frac{\gamma - \pi(1+g) - g + \alpha\epsilon(1+\gamma)}{1+g+\pi+g\pi} \cdot \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{PD_t}{Y_t}$

- D는 국가채무, Y는 명목GDP, PD는 기초재정수지 적자 = 재정수지 적자 - 이자지출
- γ는 명목금리, π는 GDP 디플레이터 상승률, g는 경제성장률, α는 국가채무 중 외화표시 채무의 비중, ϵ는 환율 절하율

20) 원/달러 환율이 하락하면 국가채무 부담이 감소하겠지만 우리나라의 경우 외화표시채무 규모가 GDP 대비 1% 내외로 매우 작아 환율 변화에 따른 국가채무비율 변동 효과는 매우 미미하다.

○ 국가채무비율의 변동은 다음과 같이 4가지 요인으로 분해될 수 있음

- 기초재정수지 적자(Primary deficit) $\frac{PD_t}{Y_t}$
- 실질금리에 기인하는 부분 $\frac{\gamma-\pi(1+g)}{1+g+\pi+g\pi} \cdot \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}}$
- 경제성장률에 기인하는 부분 $\frac{-g}{1+g+\pi+g\pi} \cdot \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}}$
- 환율 절하에 기인하는 부분 $\frac{\alpha\epsilon(1+\gamma)}{1+g+\pi+g\pi} \cdot \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}}$

○ 이외에 공적자금 원금상환, 금융자산·부채증감 등 기타요인에 의해서도 국가채무비율이 변동할 수 있음

A. Alternative Scenarios

· A1 : 경제성장률, 물가상승률, 환율 절하율, 금리, 기초재정수지/GDP 비율 등 중앙정부채무비율 전망을 위한 거시 및 재정변수에 대한 전제치를 과거 5년평균 실적치가 향후 5년간 지속되는 것으로 대체하는 경우

· A2 : 기초재정수지/GDP 비율만 가장 최근인 2006년도 실적치(3.3% 흑자)로 향후 5년간 지속되는 것으로 전제하는 경우

· A3 : 2007년 한해 동안만 경제성장률 전망치를 과거 5년간의 표준편차인 1.4%p 정도 하락하는 것으로 전제하는 경우

B. Bound Tests

· B1 : 향후 5년간 실질금리가 '1/2*과거 5년간 표준편차(0.8%)' 정도 높아질 경우

- B2 : 향후 5년간 성장률이 '1/2*과거 5년간 표준편차(0.7%)' 정도 낮아질 경우
- B3 : 향후 5년간 기초재정수지 적자/GDP 비율이 '1/2*과거 5년간 표준편차(0.2%)' 정도 높아질 경우
- B4 : baseline 전망의 전제치에 실질금리, 경제성장률, 기초재정수지 적자비율에 동시에 과거 5년간 표준편차의 1/4을 전망기간인 향후 5년간 가감
- B5 : 전망기간 초년도인 2007년에만 실질환율이 30% 절하될 경우
- B6 : 전망기간 초년인 2007년도에만 GDP의 10%에 상당하는 기타요인에 의한 중앙정부채무비율 상승요인이 발생할 경우

[그림 Ⅲ-2-1]에 정리된 민감도 분석 결과를 보면, 중앙정부채무비율에 영향을 미치는 변수의 값을 과거 실적치로 변경할 경우 중앙정부채무비율이 Baseline보다 감소하고(A1 및 A2) 경제성장률의 하락이 중앙정부채무비율에 미치는 영향도 제한적인 것으로(A3) 나타나 「'07～'11 국가재정운용계획」상의 중앙정부채무비율 수준 및 하락추세 전망이 거시경제 및 재정변수에 대한 재정정책 당국의 낙관적인 전제에서 기인한 것만은 아님을 알 수 있다. B1～B5의 Bound Test에서도 거시경제 및 재정수지 변동에 따른 국가채무비율의 변화는 매우 제한적인 것으로 나타났다. 다만 우리나라 국가채무비율 변동의 주요인으로 나타난 기타요인의 영향력은 2007년 10%p 상승이 국가채무비율을 2011년에도 9.2%p나 증가시키는 등 매우 큰 것으로 나타났다(B6). 따라서 향후 국가채무관리에 있어서는 「국가재정운용계획」에서 외평채 및 국민주택채 등 기타요인에 의한 채무증가 규모를 다소 보수적으로 전제하여 실제 국가채무가 계획치를 초과할 가능성에 대해 특히 유의해야

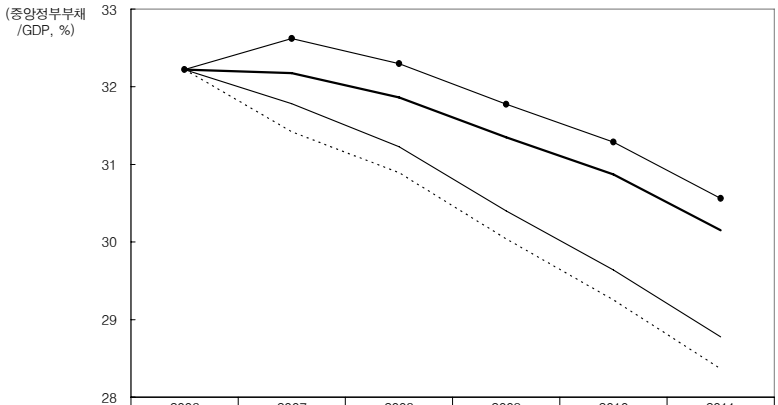
할 것이다.

<표 III-2-2> DSA방법론에 의한 중앙정부채무 변동요인 분해 결과

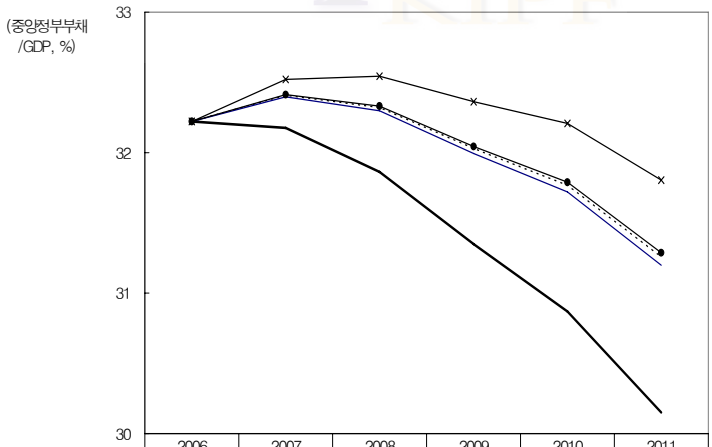
(단위: GDP 대비, % 및 %p)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. 중앙정부채무/GDP 비율	21.9	25.2	29.6	32.2	32.2	31.9	31.3	30.9	30.2
(외화표시채무)	2.4	1.8	1.4	1.3	1.2	1.0	0.9	0.8	0.7
2. 중앙정부채무/GDP의 증감	3.4	3.2	4.4	2.6	0.0	-0.3	-0.5	-0.5	-0.7
3. Identified debt-creating flows(=4+7+12)	-2.3	-2.6	-1.5	-2.0	-3.2	-3.7	-3.6	-3.6	-3.7
4. 기초재정수지 적자	-3.8	-3.3	-3.4	-3.3	-2.9	-3.0	-3.0	-3.0	-3.1
5. 통합재정세입	23.7	22.9	23.7	24.7	24.9	25.7	25.5	25.6	25.7
6. 통합재정세출(이자 제외)	20.0	19.7	20.4	21.4	22.1	22.6	22.6	22.6	22.6
7. 국가채무동학	-0.1	-0.8	0.4	0.0	-0.3	-0.7	-0.6	-0.6	-0.6
8. 금리-성장률 차에 의한 요인	-0.1	-0.5	0.4	0.1	-0.3	-0.7	-0.6	-0.6	-0.6
9. (실질금리에 기인하는 부분)	0.4	0.5	1.4	1.5	1.1	0.8	0.8	0.8	0.8
10. (경제성장률에 기인하는 부분)	-0.5	-1.0	-1.0	-1.4	-1.4	-1.5	-1.4	-1.4	-1.4
11. 환율절하에 기인하는 부분	0.0	-0.3	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
12. Other identified debt-creating flows	1.6	1.5	1.5	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
13. 민영화수입 (-)	-0.2	-0.1	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
14. 보증채의 국채전환(공적자금 상환)	1.8	1.5	1.5	1.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
15. 기타	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
16. 기타요인(2-3)	5.7	5.8	6.0	4.6	3.2	3.4	3.1	3.1	3.0
외평채	1.6	2.0	1.7	1.0	0.7	0.3	0.1	0.0	0.0
국민주택채	1.3	-0.4	0.2	0.2	-0.2	-0.1	0.0	-0.2	-0.4
사회보장성기금 흑자	2.7	2.7	2.9	3.1	3.0	2.9	2.7	2.7	2.5
※ 중앙정부채무/통합재정세입 비율	92.4	109.7	124.7	130.4	129.0	124.2	122.8	120.8	117.2

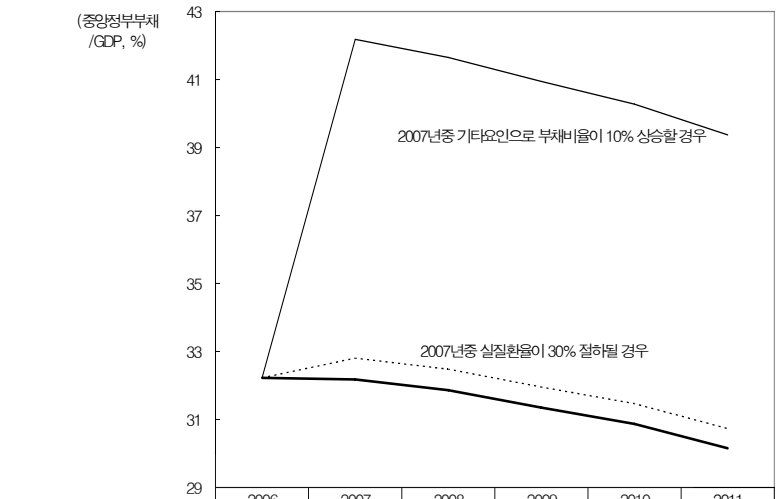
[그림 Ⅲ-2-1] DSA방법론에 의한 중앙정부채무의 민감도 분석 결과



	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Baseline	32.2	32.2	31.9	31.3	30.9	30.2
Historical(A1)	32.2	31.4	30.9	30.0	29.3	28.4
Historical(A2)	32.2	31.8	31.2	30.4	29.6	28.8
Historical(A3)	32.2	32.6	32.3	31.8	31.3	30.6



	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Baseline	32.2	32.2	31.9	31.3	30.9	30.2
real interest shock(B1)	32.2	32.4	32.3	32.0	31.8	31.3
real GDP shock(B2)	32.2	32.4	32.3	32.0	31.7	31.2
primary balance shock(B3)	32.2	32.4	32.3	32.0	31.8	31.3
B1+B2+B3(B4)	32.2	32.5	32.5	32.4	32.2	31.8



	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Baseline	32.2	32.2	31.9	31.3	30.9	30.2
real depreciation(B5)	32.2	32.8	32.5	32.0	31.5	30.7
other debt creating flow(B6)	32.2	42.2	41.6	40.9	40.3	39.4

3. 장기적인 재정의 지속가능성

본 연구에서는 Bohn's test라는 과거 지향적인(backward-looking) 방법론과 EU가 회원국들의 재정 지속가능성 분석을 위해 공식적으로 사용하고 있는 재정지표인 sustainability gap이라는 미래 지향적인(forward-looking) 방법론을 적용하여 우리 재정의 지속가능성을 점검해 보았다.

가. Bohn's test

우선 Bohn(1998)에 따르면 GDP 대비 국가채무비율이 증가하는 경우에 재정당국이 이전보다 기초재정수지를 개선시킨다면 재정의 지속가능성이 확보되는 것으로 판단할 수 있다고 한다. 동 조건은 다음과 같은 추정식에서 국가채무/GDP 비율에 대한 회귀

계수인 ρ가 유의한 양수이여야 한다는 것을 의미한다.

$$ps_t = \rho \cdot b_t + \mu_t = \rho \cdot b_t + \alpha_0 + \alpha_G GVAR_t + \alpha_Y YVAR_t + \epsilon_t,$$

GVAR = (G-G*)/y, YVAR = (1-Y/Y*)·(G*/Y)

여기서, ps = 기초재정수지/GDP, b = 국가채무/GDP, G = 실질정부지출, Y = 실질GDP를 의미하고 *는 각각의 추세를 의미하며, GVAR 및 YVAR은 경기변동 효과를 제어하기 위해 도입한 설명변수이다.

<표 Ⅲ-3-1> Bohn's Test 결과

	추정식 1	추정식 2	추정식 3	추정식 4
상수	-0.020 (-1.522)	-0.028 (-1.570)	-0.083** (-4.045)	-0.084** (-4.025)
b	0.039 (0.469)	0.073 (0.751)	0.349** (3.243)	
GVAR	-0.953** (-3.167)	-0.948** (-3.120)	-0.393 (-1.361)	-0.561** (-3.212)
YVAR	-1.459* (-2.388)	-1.299* (-1.973)	-2.094** (-3.612)	-0.966* (-2.343)
DVAR		1.741 (0.690)	0.252 (0.119)	-3.159 (-1.847)
D			0.038** (3.853)	0.076* (2.532)
b×(1-D)				0.398** (3.275)
R×D				1.326 (0.797)
R^2	0.378	0.388	0.600	0.832

주 : 1. D는 더미변수로 1983~1997년에만 1의 값을 가짐
2. ( ) 안은 t 값
3. *는 5%, **는 1% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 의미

자료 : 나성린 등(2006)

나성린 등(2006)에 따르면 1970~2004년까지의 우리나라 재정통계[21]에 Bohn's test를 적용한 결과, 단순적용시(<표 Ⅲ-3-1>의 추정식 1 및 2)에는 국가채무와 기초재정수지 간의 정(+)의 관계가 통계적으로 유의하지는 않았으나 세입내 세출을 고수하였던 1983~1997년 기간을 더미처리(추정식 3)하거나 추정식 자체에 균형재정원칙을 부가(추정식 4)하여 기간을 구별해주면, 양자간의 (+)관계가 유의미하게 즉, 과거 우리나라 재정이 지속가능하게 운용된 것으로 나타났다.

나. 장기재정전망

한편, 향후 우리 재정의 가장 큰 위험요인이 되고 있는 저출산·고령화와 같은 인구구조 변화가 연금·의료 등 재정에 미칠 지대한 영향을 반영하는 장기재정전망을 통해 재정의 지속가능성을 점검해 볼 수 있다. 박형수·류덕현(2006)에서 개발된 인구구조 변화-거시경제-재정의 3개 부문 간 상호연관을 명시적으로 고려한 통합모형인 '장기재정모형'([그림 Ⅲ-3-1] 참조)을 활용하여 인구구조 변화가 건강보험, 초중등교육, 유아교육, 보육·가족 및 여성, 기초생활보장, 노인·청소년, 4대 공적연금 등 8개 부문의 재정지출 변화를 통해 재정에 어느 정도 영향을 미치는지 추정해 보았다. 2050년까지의 우리나라 인구구조 변화에 대한 전제로는 통계청이 2005년 1월에 발표한 「장래인구 특별추계 결과」를 사용하였으며, 박형수·류덕현(2006)에서 감안한 8개 부문의 재정지출 이외에 최근에 도입이 결정된 기초노령연금(2008년 1월 시행) 및 노인장기요양보험(2008년 7월 시행)을 추가적으로 감안하였으며

21) 기초재정수지는 정부발표『통합재정수지』상의 기초재정수지에서 국민연금수지를 조정한 수치를, 국가채무는 정부발표 통계에서 외평채 및 공적자금 조정한 수치를 사용하였다.

국민연금법 개정에 따른 연금재정 추계 변화 및 「'07～'11 국가재정운용계획」 발표에 따른 중기재정전망의 변화 등도 반영하였다. 세입 측면에서는 별도로 전망되는 관세 및 종합부동산세[22]를 제외한 국세수입의 GDP탄성치를 1.0으로 하는 '조세부담률 고정'의 경우와 1.076(1976～2005년의 30년 평균 탄성치)로 설정하는 '조세부담률 상승'의 경우[23] 2가지로 구분하여 장기재정전망을 실시하였다[24].

<표 Ⅲ-3-2>에서는 2050년까지 인구구조 변화에 따른 재정지

22) DDA 타결 및 FTA 체결 등에 따른 관세수입 감소효과 및 8.31 부동산 대책에 따른 주택보유세 실효세율 상향조정에 따른 관련 세수 증가 규모를 추산하여 반영하였다.

23) 최준욱 등(2005년)에 따르면 인구고령화에 따라 향후 재정수입이 감소할 요인과 증가할 요인들이 모두 있고 많은 부분이 정확한 예측이 매우 어렵기 때문에 고령화가 전체 재정수입에 미치는 영향을 정확하게 예측하기는 어렵지만 대체적으로 감소요인으로 작용하는 측면이 다소 큰 것으로 보인다. 그러나 고령화로 인해 순수하게 발생하는 재정수입의 감소효과가 그리 크지 않아 조세제도의 일부 변화를 통해 그러한 효과를 상쇄하는 데 있어 큰 어려움은 없을 것이므로 향후 지속적인 복지지출 증가에 따른 재원조달을 감안할 때 지난 30년간의 조세수입의 GDP탄성치를 적용하여 조세부담률이 다소 증가하는 상황을 상정하는 것도 그리 비현실적인 가정은 아니다.

24) '베이스라인 시나리오'에서는 인구추계에 필요한 출산율, 사망률, 국제이동률, 출생성비 등의 추계치는 2005년 1월 통계청이 발표한 「장래인구 특별추계 결과」에 포함되어 있는 수치들을 이용하되, 현재 1.19에 머무르고 있는 합계출산율이 2035년까지 1.30으로 상승한 후 2050년까지 동 수준을 유지한다는 통계청의 추계치가 정부의 육아교육 및 보육에 대한 1인당 지원금액이 2004년 144달러(1995년 PPP기준)에서 2,314달러(최근 OECD 평균수준)로 상승하는 것을 전제로 구해졌다고 보았다. 한편, 잠재성장률 추정에 필요한 성별·연령별 고용률 전망치를 설정하였는데 특히 우리나라 25～54세 여성경제활동참가율 및 고용률 전망치는 정부의 육아교육 및 보육에 대한 1인당 지원금액이 앞에서 언급한 바와 같이 상승하는 것을 전제로 추계하였다. 1인당 근로시간, 총저축률, 총요소생산성 등은 1인당 GDP, 피부양인구비율, 경제성장률, 가계부채/GDP 비율, 무역개방도, R&D투자/GDP 비율 등의 함수로 설정되었는데, 1인당 GDP, 피부양인구비율, 경제성장률은 모형 내에서 내생적으로 결정되고 가계부채는 현 수준(77%)을 유지하는 것으로 전제한 반면 무역개방도는 2005년 82.3%에서 2025년 90%로, R&D투자 비율은 3%에서 2025년 4% 2050년 5.5%로 상승하는 것으로 가정하였다.

출 증가소요가 GDP 대비 9.2%로 다른 EU국가(EU 전체 3.4%, EU 25개국 평균 4.2%)에 비해 큰 것으로 나타났는데, 이는 대부분 연금제도의 성숙[25] 및 유아교육 관련 지출 증가에 기인한 것으로 보인다. 그러나 이와 같은 인구고령화에 따른 재정지출 증가규모에 대한 추계결과는 우리나라 및 EU국가 모두 인구고령화 그 자체에 의한 효과만을 포함시키고 노인인구 증가에 따라 새로운 복지제도가 도입되고 기존의 복지 프로그램도 확대될 가능성이 높다는 점이 감안되지 않아 인구고령화에 따른 재정지출 증가규모 추정치의 하한으로 해석되어야 할 것이다.

이러한 재정지출 전망에 기초하여 우리나라 재정을 장기전망한 결과를 정리한 <표 Ⅲ-3-3>을 보면 향후 조세부담률이 현재 수준으로 고정되는 경우에는 통합재정지출 규모가 2010년 GDP 대비 23.87%에서 2050년 32.70%로 8.82%p 상승하여 관리대상수지 및 국가채무 규모가 GDP 대비 -6% 및 109%에 달하게 된다. 반면, 조세부담률이 과거 30년 동안 증가한 것처럼 향후 40여년 동안 상승한다면 관리대상수지 및 국가채무 규모가 GDP 대비 현재 EU국가의 재정수지적자 및 국가채무 상한인 GDP 대비 3% 및 60% 수준으로 증가하는 데 그치는 것으로 나타났다. <표 Ⅲ-3-4>에 정리된 EU국가의 2050년 국가채무/GDP 비율 전망치 180%(EU 전체) 및 140.2%(EU 25개국 평균)에 비하면 상대적으로 양호한 편이다.

이처럼 급속한 인구고령화로 인해 다른 EU국가에 비해 매우 빠른 속도로 재정지출이 증가함에도 불구하고 우리 재정이 다른 EU국가에 비해 상대적으로 양호한 상태를 유지할 수 있는 것은 인구고령화로 인해 가장 크게 영향을 받는 지출항목인 연금 및 보건의료 지출에서 재정 자동안정화 장치가 마련되어 있기 때문이

25) 2004년 현재 우리나라의 연금 관련 재정지출 규모는 제도의 미성숙으로 인해 GDP 대비 1.8%에 불과한 반면, EU 전체는 10.6%, EU 25개국 평균은 9.5%나 된다.

다. 국민연금의 경우 연금지출이 본격화되더라도 2043년까지는 연금수지가 흑자를 유지할 수 있고 그동안 누적되는 적립금으로 인해 2044년 기금수지가 적자로 반전되더라도 2060년까지는 연금지급이 가능하여 정부로부터의 재정지원이 필요하지 않다. 물론 5년마다의 재정 재계산을 통해 국민연금 재정을 안정화시키는 제도적 장치도 마련되어 있다. 그러나 공무원연금 및 군인연금은 이미 상당한 규모의 적자로 인해 일반회계로부터 재정지원을 받고 있어 이들 연금재정 안정화를 위한 제도개선이 조속히 단행되어야 할 것이다. 건강보험의 경우에는 2002년부터 보험재정지출의 20%(국고 14%＋국민건강증진기금 6%)를 중앙정부로부터 지원받고 있어 건강보험 재정부담의 20%만 중앙정부재정이 부담하도록 법적으로 제한되어 있다. 반면 건강보험 지출규모가 증가함에 따라 국민들의 의료보험료 부담이 지속적으로 늘어나고 있으며 향후 인구고령화가 급속히 진전됨에 따라 이러한 추세는 보다 강화될 것으로 보인다. 더군다나 2007년부터는 중앙정부로부터의 지원기준이 당해연도 보험료 예상수입액의 20%로 변경됨에 따라 민간과 정부간의 건강보험 재정부담비율이 80:20에서 83.3:16.7로 국민들의 의료보험료 부담이 더 늘어나게 되었다.

이상과 같은 장기재정전망에 의한 재정위험 분석결과를 종합해 보면 인구고령화로 인한 재정지출 규모 급증에도 불구하고 국민연금제도의 미성숙, 건강보험재정의 법적 분담장치 등에 의해 국가재정부담에 미치는 영향이 제한적이어서 우리 재정이 다른 EU국가에 비해 상대적으로 양호한 상태를 유지할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 향후 의료지출 증가에 대응하여 국민들의 건강보험료 증가가 지속될 것인데, 이러한 상황이 계속될 수는 없을 것이다. 따라서 국민들의 의료보험료 부담이 일정수준 이상으로 증가시키기 어려운 상황에 도달하게 되면 정부의 건강보험 재정부담비율이 현재보다 더 높아져 국가재정의 부담을 가중시키게 될 위험이 있다[26].

한편, 2007년 10월 남북정상회담 이후 남북경협이 더욱 가속화될 것으로 전망되고 있으며, 이에 따라 향후에 전개되는 사업은 기존과는 달리 대규모 (재정)재원이 소요되는 사업이 될 것이라는 지적과, 막대한 규모로 추정되는 통일비용[27] 등 앞으로 남북문제와 관련한 재정부담이 커질 것이라는 우려가 제기되고 있다. 과거 체제전환국들의 경험을 보면 북한과 관련된 국제정치적 상황이 해결되지 않으면 외국으로부터의 공공·민간 자금의 유입은 물론 남한으로부터의 민간자본 유입도 한계가 있기 때문에 향후 핵폐기 이후 북한 전역에서 추가적인 체제전환을 진행하거나 또는 특구(특히 현재의 개성공단보다도 자율성이 더 크게 확대되는 특구)를 지역적으로 확산하는 방안이 추진되지 않는 한 남북경협 및 통일비용과 관련하여 민간자금을 활용하여 재정부담을 줄이기는 어려울 것으로 보인다.

KIPF

---

26) 이러한 장기재정위험에 대해서는 IMF의 2007년 한국경제 검토보고서에서도 지적된 바 있다. 보다 자세한 내용은 IMF(2007)의 p.17 "Box 4. Debt Sustainability in Korea"를 참조하라

27) 미국 랜드연구소(2005)는 통일 후 5년 내에 북한 GDP를 통일시점의 2배로 올리는 비용으로 통일 후 5년 동안 500억달러(통일시점의 북한 GDP가 남한 GDP의 2%일 경우)~6,700억달러(남한 GDP의 8%일 경우)이라는 수치를 제시한 바 있다.

<표 Ⅲ-3-2> 장기재정전망 결과의 국제비교

(단위: GDP 대비, %)

	연금			보건의료			장기요양		
	수준	2004년 대비 변동		수준	2004년 대비 변동		수준	2004년 대비 변동	
	2004	2030	2050	2004	2030	2050	2004	2030	2050
우리나라	1.8	3.0	6.5	2.5	0.9	1.4	0.0	0.2	0.5
EU전체	10.6	1.3	2.2	6.4	1.0	1.6	0.9	0.3	0.7
EU평균	9.5	1.8	3.2	5.6	0.9	1.4	0.9	0.3	0.7
벨기에	10.4	4.3	5.1	6.2	0.9	1.4	0.9	0.4	1.0
덴마크	9.5	3.3	3.3	6.9	0.8	1.0	1.1	0.6	1.1
독일	11.4	0.9	1.7	6.0	0.9	1.2	1.0	0.4	1.0
그리스	n.a.	n.a.	n.a.	5.1	0.8	1.7	n.a.	n.a.	n.a.
스페인	8.6	3.3	7.1	6.1	1.2	2.2	0.5	0.0	0.2
프랑스	12.8	1.5	2.0	7.7	1.2	1.8	0.3	0.1	0.2
아일랜드	4.7	3.1	6.4	5.3	1.2	2.0	0.6	0.1	0.6
이탈리아	14.2	0.8	0.4	5.8	0.9	1.3	1.5	0.2	0.7
룩셈부르크	10.0	5.0	7.4	5.1	0.8	1.2	0.9	0.2	0.6
네덜란드	7.7	2.9	3.5	6.1	1.0	1.3	0.5	0.3	0.6
오스트리아	13.4	0.6	-1.2	5.3	1.0	1.6	0.6	0.4	0.9
포르투갈	11.1	4.9	9.7	6.7	-0.1	0.5	0.5	0.1	0.4
핀란드	10.7	3.3	3.1	5.6	1.1	1.4	1.7	1.2	1.8
스웨덴	10.6	0.4	0.6	6.7	0.7	1.0	3.8	1.1	1.7
영국	6.6	1.3	2.0	7.0	1.1	1.9	1.0	0.3	0.8
사이프러스	6.9	5.3	12.9	2.9	0.7	1.1	n.a.	n.a.	n.a.
체코	8.5	1.1	5.6	6.4	1.4	2.0	0.3	0.2	0.4
에스토니아	6.7	-1.9	-2.5	5.4	0.8	1.1	0.3	0.1	0.3
헝가리	10.4	3.1	6.7	5.5	0.8	1.0	0.6	0.3	0.6
리투아니아	6.7	1.2	1.8	3.7	0.7	0.9	0.5	0.2	0.4
라트비아	6.8	-1.2	-1.2	5.1	0.8	1.1	0.4	0.1	0.3
말타	7.4	1.7	-0.4	4.2	1.3	1.8	0.9	0.2	0.2
폴란드	13.9	-4.7	-5.9	4.1	1.0	1.4	0.1	0.0	0.1
슬로박	7.2	0.5	1.8	4.4	1.3	1.9	0.7	0.2	0.6
슬로베니아	11.0	3.4	7.3	6.4	1.2	1.6	0.9	0.5	1.2

<표 III-3-2>의 계속

	노동(실업 등)			교육			합계	
	수준	2004년 대비 변동		수준	2004년 대비 변동		2004년 대비 변동	
	2004	2030	2050	2004	2030	2050	2030	2050
우리나라	0.8	0.2	0.2	3.4	0.6	0.6	5.0	9.2
EU전체	0.9	-0.3	-0.3	4.6	-0.7	-0.6	1.6	3.4
EU평균	0.8	-0.2	-0.2	4.9	-0.9	-0.9	2.0	4.2
벨기에	2.3	-0.5	-0.5	5.6	-0.6	-0.7	4.5	6.3
덴마크	1.5	-0.3	-0.3	7.8	-0.4	-0.3	4.0	4.8
독일	1.3	-0.4	-0.4	4.0	-0.8	-0.9	1.0	2.7
그리스	0.3	-0.1	-0.1	3.5	-0.5	-0.4	n.a.	n.a.
스페인	1.1	-0.4	-0.4	3.7	-0.7	-0.6	3.3	8.5
프랑스	1.2	-0.3	-0.3	5.0	-0.5	-0.5	2.0	3.2
아일랜드	0.7	-0.2	-0.2	4.1	-0.9	-1.0	3.3	7.8
이탈리아	0.4	-0.1	-0.1	4.3	-0.8	-0.6	1.0	1.7
룩셈부르크	0.3	0.0	-0.1	3.3	-0.5	-0.9	5.4	8.2
네덜란드	1.8	-0.2	-0.2	4.8	-0.2	-0.2	3.8	5.0
오스트리아	0.8	-0.1	-0.1	5.1	-0.9	-1.0	0.9	0.2
포르투갈	1.0	-0.1	-0.1	5.1	-0.6	-0.4	4.3	10.1
핀란드	1.5	-0.4	-0.4	6.0	-0.6	-0.7	4.7	5.2
스웨덴	1.1	-0.2	-0.2	7.3	-0.7	-0.9	1.3	2.2
영국	0.4	0.0	0.0	4.6	-0.5	-0.6	2.2	4.0
사이프러스	0.4	0.0	0.0	6.3	-1.9	-2.2	4.1	11.8
체코	0.2	0.0	0.0	3.8	-0.9	-0.7	1.8	7.2
에스토니아	0.1	0.0	0.0	5.0	-1.1	-1.3	-2.2	-2.5
헝가리	0.2	0.0	0.0	4.5	-1.0	-0.7	3.1	7.6
리투아니아	0.1	-0.1	-0.1	5.0	-1.6	-1.6	0.3	1.4
라트비아	0.3	-0.1	-0.1	4.9	-1.2	-1.4	-1.5	-1.3
말타	1.2	-0.2	-0.2	4.4	-1.2	-1.2	1.8	0.3
폴란드	0.5	-0.4	-0.4	5.0	-2.0	-1.9	-6.1	-6.7
슬로박	0.3	-0.2	-0.2	3.7	-1.5	-1.3	0.3	2.9
슬로베니아	0.5	-0.1	-0.1	5.3	-0.7	-0.4	4.4	9.7

자료: EU(2006), 우리나라는 저자 추정

<표 Ⅲ-3-3> 장기재정전망 결과

(단위: GDP 대비, %)

	조세 부담률	국민 부담률	복지+ 보건	경제	교육	국방	통일+ 외교	이자
조세부담률 고정								
2010	20.60	26.49	7.43	4.72	3.68	2.79	0.27	1.14
2020	20.11	26.00	8.94	4.31	3.75	2.63	0.53	1.32
2030	19.94	26.13	10.93	4.10	3.95	2.62	0.76	1.66
2040	19.86	26.23	13.45	4.10	3.96	2.65	0.76	1.83
2050	19.82	26.28	15.40	4.10	3.92	2.65	0.76	2.08
조세부담률 상승								
2010	20.60	26.49	7.43	4.72	3.68	2.79	0.27	1.14
2020	20.86	26.75	8.94	4.31	3.75	2.63	0.53	1.13
2030	21.29	27.48	10.93	4.10	3.95	2.62	0.76	1.10
2040	21.64	28.01	13.45	4.10	3.96	2.65	0.76	1.03
2050	21.94	28.40	15.40	4.10	3.92	2.65	0.76	1.10

	통합재정 수입	통합재정 지출	통합재정 수지	사회보장 기금수지	관리대상 수지	국가채무
조세부담률 고정						
2010	25.64	23.87	1.77	2.67	-0.90	31.95
2020	25.81	25.26	0.55	2.86	-2.30	33.32
2030	25.65	27.81	-2.16	1.76	-3.91	47.58
2040	25.22	30.53	-5.32	-0.28	-5.04	74.18
2050	24.16	32.70	-8.54	-2.55	-5.99	108.65
조세부담률 상승						
2010	25.64	23.87	1.77	2.67	-0.90	31.95
2020	26.56	25.06	1.50	2.86	-1.36	29.08
2030	27.00	27.24	-0.24	1.76	-1.99	32.41
2040	27.00	29.74	-2.74	-0.28	-2.47	43.12
2050	26.28	31.71	-5.43	-2.55	-2.88	58.18

<표 III-3-4> 국가채무비율 전망결과의 국제비교

(단위: GDP 대비, %)

	2005	2010	2030	2050
우리나라(고정)	30.7	31.9	47.6	108.6
우리나라(상승)	30.7	31.9	32.4	58.2
EU전체	63.0	61.0	79.0	180.0
EU평균	49.8	45.2	52.4	140.2
벨기에	93.3	72.0	31.0	83.0
덴마크	35.8	6.0	-96.0	-162.0
독일	67.7	74.0	123.0	261.0
그리스	107.5	106.0	147.0	255.0
스페인	43.2	25.0	-16.0	72.0
프랑스	66.8	70.0	120.0	239.0
아일랜드	27.6	10.0	-18.0	31.0
이탈리아	106.4	110.0	142.0	261.0
룩셈부르크	6.2	10.0	88.0	268.0
네덜란드	52.9	37.0	9.0	47.0
오스트리아	62.9	56.0	42.0	63.0
포르투갈	63.9	79.0	192.0	528.0
핀란드	41.1	18.0	-37.0	-42.0
스웨덴	50.3	32.0	-21.0	-41.0
영국	42.8	48.0	100.0	239.0
사이프러스	70.3	63.0	77.0	249.0
체코	30.5	28.0	49.0	207.0
에스토니아	4.8	-3.0	-64.0	-178.0
헝가리	58.4	79.0	189.0	493.0
리투아니아	18.7	17.0	23.0	77.0
라트비아	11.9	6.0	1.0	29.0
말타	74.7	73.0	78.0	79.0
폴란드	42.5	56.0	45.0	40.0
슬로박	34.5	31.0	40.0	134.0
슬로베니아	29.1	27.0	67.0	274.0

자료: EU(2006), 우리나라는 저자 추정

다. sustainability gap

이와 같은 장기재정전망 결과를 이용하여 Blanchard et al.(1990)이 개발한 tax gap 및 이후 EU(European Union)에서 재정의 지속가능성 점검지표로 발전시켜 2002년부터 회원국들의 재정안정성 점검에 공식적으로 활용되고 있는 sustainability gap을 계산해 보았다. tax gap 및 sustainability gap이란 목표연도말(T년말) 국가채무비율 목표 또는 무한기간 내에 국가채무를 완전히 해소시키기 위해 필요한 세입 증가 또는 세출 감축 규모를 의미하는데, 동 규모를 추정해 봄으로써 장기적인 재정위험 수준을 점검해 볼 수 있다. 보다 구체적으로는 tax gap은 「'07~'11 국가재정운용계획」이 종료되는 2012년에 일시에 조세부담률은 어느 정도 증가시킨 후 동 수준을 2050년까지 유지하면 2050년 말 국가채무/GDP 비율이 2011년 말 계획치인 31% 수준을 유지할 수 있는지를 추정해 보는 지표이다. 물론 2012년부터 조세부담률을 증가시키는 대신 재정지출을 삭감해야 하는 규모로도 해석이 가능하다. 시뮬레이션 결과 '조세부담률 고정'의 경우에는 tax gap이 2.02%나 되지만 '조세부담률 상승'의 경우에는 0.71%에 불과한 것으로 나타나, 과거 30년 동안 유지해 왔던 국세수입의 GDP탄성치 1.076을 향후에도 유지하는 것이 얼마나 재정건전성을 유지하는 데 중요한 역할을 할 수 있는지를 알게 해준다.

한편, EU에서 활용하고 있는 sustainability gap의 하나인 S1 지표는 T년까지 재정지출을 전망한 후 현재(t0기)부터 T기까지 세입/GDP 비율을 일정하게 유지한다고 가정할 경우 T년말 국가채무/GDP 비율이 b_T가 되기 위해 필요한 세입증가(또는 세출감축) 규모로 r이 고정되었다면 다음과 같이 계산된다.

$$S_1 = r \cdot b_{t0} - ps_{t0} + \frac{r(b_{t0} - b_T)}{(1+r)^{T-t0} - 1} - \frac{\sum_{i=t0+1}^{T} \frac{\Delta ps_i}{(1+r)^{i-t0}}}{\sum_{i=t0+1}^{T} \frac{1}{(1+r)^{i-t0}}}$$

단, t0 = 장기재정전망 직전연도, b = 국가채무/GDP 비율, ps = 기초재정수지/GDP 비율, $\triangle ps_t$ = ps_t - ps_{t0}, 1+r = (1+명목금리)/(1+경상성장률)

S2 지표는 다음과 같이 T년 이후 재정지출/GDP 전망치가 매년 T년 수준을 유지한다고 할 때 무한기간 내에 국가채무를 완전히 해소시키기 위해 필요한 세입 증가(또는 세출 감축) 규모로 계산된다.

$$S_2 = r \cdot b_{t0} - ps_{t0} - r \sum_{i=t0+1}^{\infty} \frac{\Delta ps_i}{(1+r)^{i-t0}}$$

본 연구에서는 sustainability gap을 국제비교하기 위해 EU(2006)과 동일한 방법으로 실질금리 및 물가상승률이 각각 3% 및 2%라는 가정[28]하에 우리나라의 S1지표 및 S2지표를 계산해 보았다. <표 Ⅲ-3-5>에 정리된 결과를 보면 '조세부담률 고정'의 경우에는 S1지표가 1.7로 나타나 2050년에 국가채무비율을 60%를 유지하기 위해서는 2012년에 조세부담률을 1.7%p 인상하거나 동 규모만큼 재정지출을 삭감해야 되는 것으로 나타난 반면, '조세부담률 상승'의 경우에는 0.5%p에 불과한 것으로 추정되었다. 한편 2050년 이후 재정지출 규모가 2050년 수준을 유지한다고 가정할 경우 무한기간 내에 국가채무를 완전히 해소하기 위해서는 2012년에 조세부담률을 2.1%p(조세부담률 고정시, 조세부담률 상승시는 1.1%p) 인상하거나 동 규모만큼 재정지출을 삭감해야 되는 것으로 나타났다. EU국가들의 S1 지표 및 S2 지표 추정결과와 비교해 보면 재정의 지속가능성이 상대적으로 양호한 것으로 나타났는데, 이러한 결과는 우리나라의 급속한 인구고령화에도 불구하고 재정수지 및 국가채무비율 등으로 본 현재의 재정상황이 EU국가들에 비해 양호하고(<표 Ⅲ-1-10>의 IBP 참조) 향후 경제성장률도 상대적으로 높을 것으로 전망되었기 때문이다.

---

28) 이 경우 우리나라의 2012~2050년 평균 경제성장률 추정치가 2.34%이므로 할인율인 금리-성장률 차이 r=(1.0500/1.0434)-1=0.0063(0.63%)로 계산된다.

<표 Ⅲ-3-5> sustainability gap의 국제비교

(단위: GDP 대비, %)

	S1 지표				S2 지표		
	소계	IBP	DR	LTC	소계	IBP	LTC
우리나라(고정)	1.7	-0.4	-0.7	2.8	2.4	-0.4	2.9
우리나라(상승)	0.5	-0.4	-0.7	1.6	1.1	-0.4	1.5
EU전체	2.1	0.2	0.0	1.9	3.4	0.3	3.0
EU평균	1.3	-0.4	-0.4	2.1	3.1	-0.3	3.4
벨기에	0.4	-3.5	0.2	3.7	1.8	-3.5	5.3
덴마크	-4.2	-6.1	-1.0	3.0	-2.2	-6.1	3.9
독일	3.5	1.5	0.2	1.7	4.4	1.6	2.8
그리스	3.2	2.1	0.8	0.4	3.0	2.2	0.9
스페인	0.2	-2.7	-0.6	3.5	3.2	-2.7	5.9
프랑스	3.2	1.3	0.1	1.8	4.0	1.4	2.6
아일랜드	-0.8	-3.1	-1.2	3.5	2.9	-3.1	6.0
이탈리아	3.4	1.3	0.8	1.3	3.1	1.3	1.8
룩셈부르크	4.6	1.2	-1.8	5.2	9.5	1.2	8.3
네덜란드	-0.2	-3.1	-0.4	3.3	1.3	-3.1	4.4
오스트리아	0.1	-0.9	-0.1	1.0	0.3	-0.8	1.1
포르투갈	7.9	3.6	0.3	4.1	10.5	3.8	6.7
핀란드	-3.3	-5.0	-1.6	3.3	-0.9	-5.1	4.2
스웨덴	-2.7	-3.1	-1.0	1.5	-1.1	-3.1	2.0
영국	3.4	1.6	-0.2	1.9	4.9	1.8	3.2
사이프러스	4.0	-0.3	0.0	4.3	8.5	0.2	8.3
체코	2.5	0.5	-0.6	2.6	5.5	0.7	4.8
에스토니아	-4.4	-1.7	-1.2	-1.5	-3.4	-1.8	-1.7
헝가리	7.9	4.5	0.3	2.7	9.8	4.8	5.1
리투아니아	0.3	0.4	-0.8	0.7	1.8	0.5	1.3
라트비아	-0.6	-0.5	-1.0	0.9	0.8	-0.4	1.2
말타	0.4	-0.5	0.3	0.6	-0.3	-0.1	-0.1
폴란드	-0.4	2.2	-0.1	-2.5	-0.2	2.6	-2.8
슬로박	1.3	0.7	-0.5	1.1	3.0	0.9	2.1
슬로베니아	3.9	0.1	-0.6	4.4	7.3	0.2	7.1

주: IBP(the initial budgetary position) = S1 및 S2 계산식의 첫 번째 항 및 두 번째 항
DR(the debt requirement in 2050) = S1 계산식의 세 번째 항
LTC(the long-term changes in the primary balance) = S1 및 S2 계산식의 마지막 항

자료: EU(2006), 우리나라는 저자 추정

라. 장기재정전망에 대한 민감도 분석

마지막으로 이상과 같은 장기재정전망 결과에 대해 박형수·류덕현(2006)과 유사하게 <인구블록>의 핵심변수인 출산율과 사망률, <거시경제블록>의 핵심변수인 성별·연령별 고용률 및 총요소생산성, <재정블록>에서는 최근 정책적 관심이 모아지고 있는 보육 관련 정책 강화 및 연금개혁 등과 관련된 변수가 변동할 경우 등의 몇 가지 상황을 설정하여 민감도 분석 및 정책 시뮬레이션(policy simulation) 분석을 시도해 보았다. '베이스라인 시나리오'에서는 현재 상황 및 정부정책이 유지된다는 전제하에 인구구조 및 거시경제에 전망을 바탕으로 2050년까지의 일관성 있는 장기재정추계를 실시하였다.

반면, '시나리오 A'에서는 인구추계에서 사망률이 보수적으로 설정되어 총인구가 과소추계될 우려가 있어 사망률이 하락하는 경우를 상정하고 있다. '시나리오 B'에서는 정부가 유아교육 및 보육지원 정책을 강화하여 1인당 지원규모를 베이스라인 시나리오의 2,314달러(1995년 PPP기준, 최근 OECD 평균수준)에서 8,009달러(OECD국가 중 최고 수준인 덴마크)로 인상하는 경우를 상정하였는데, 이 경우 한국조세연구원의 장기재정모형에 의하면 <인구블럭>에서는 출산율이 2035년까지 1.66(베이스라인 시나리오에서는 1.30)으로 상승하게 되고, <거시경제블럭>에서도 25~54세 여성 고용률이 2025년까지 72.4%(베이스라인 시나리오에서는 68.4%)로 상승하게 된다. '시나리오 C'에서는 55~64세 중고령층의 고용률이 2050년까지 52.75%(베이스라인 시나리오에서는 47.0%)로 상승하는 경우를 상정하였으며, '시나리오 D'는 총요소생산성 증가율이 0.5%p 개선되는 상황을 가정하였다. '시나리오 E'에서는 국민연금과 같이 연금재정 안정을 위해 3대 직역연금(공무원연금, 군인연금, 사학연금)제도를 개혁하는 경우를 상정하고 있는데, 보험료율

은 현행 수준을 유지하되 소득대체율을 70%에서 60%로 인하하는 것으로 가정하였다.

<표 Ⅲ-3-6>에 정리된 분석결과를 보면, 사망률 하락이 가속화되어 평균수명이 더 늘어나는 시나리오 A의 경우 2050년 인구가 2.0%(86만명) 정도 늘어나고, 지속적인 출산율 제고정책을 실시하는 시나리오 B에서는 7.4%(318만명) 정도 증가할 것으로 추정되었다. 또한 2050년 취업자 수도 각각 21만명 및 140만명[29] 정도 증가하고, 중고령층 고용률이 증가하는 시나리오 C에서는 36만명 증가하는 것으로 나타났다. 이에 따라 시나리오 A에서는 노인부양비의 증가로 인해 시나리오 B에서는 유년인구부양비 증가로 인해 저축률 및 투자율이 둔화되어 잠재성장률이 다소 하락하지만, 중고령층 고용률이 증가하는 시나리오 C 및 총요소생산성이 증가하는 시나리오 D에서는 잠재성장률이 개선된다. 최종적으로 재정에 미치는 영향 측면에서는 노인인구가 많아지는 시나리오 A 및 유아인구 및 보육지원 단가가 상승하는 시나리오 B에서는 복지 및 보건부문 지출 증가로 재정수지 및 국가채무가 다소 악화되는 반면, 총요소생산성이 증가하는 시나리오 D 및 3대 직역연금제도를 개혁하는 시나리오 E에서는 재정수지 및 국가채무가 크게 개선되는 것으로 나타났다. 특히 직역연금제도의 소득대체율을 10%p만 인하하더라도 일반회계에 의한 지원규모가 크게 줄어들어 2050년 국가채무비율이 13.4%p나 감소하는 것으로 추정되어 연금제도 개혁이 재정에 미치는 영향이 매우 크다는 사실을 확인할 수 있다.

---

29) 시나리오 B에서 취업자 수 증가규모가 인구 증가규모보다 큰 이유는 유아교육 및 보육지원정책으로 여성의 경제활동참가율이 높아지기 때문이다.

<표 III-3-6> 민감도 분석 및 정책 시뮬레이션 결과

A. 인구 관련 전망결과의 비교

(단위: 명)

연도	베이스라인	시나리오A	시나리오B	시나리오C	시나리오D	시나리오E
2020	50,242,953	50,348,850	50,968,491	베이스라인과 동일		
2030	49,666,344	49,948,841	51,382,945			
2040	47,155,135	47,698,977	49,694,802			
2050	42,839,563	43,702,733	46,022,147	-		
베이스라인 대비		863,170명 2.0%	3,182,583명 7.4%			

B. 취업자 수 전망결과 비교

(단위: 명)

기간	베이스라인	시나리오A	시나리오B	시나리오C	시나리오D	시나리오E
2020	25,529,639	25,565,271	25,942,788	25,684,823	베이스라인과 동일	
2030	23,959,094	24,039,441	24,262,851	24,221,381		
2040	21,072,110	21,212,309	21,783,033	21,400,074		
2050	18,235,214	18,444,329	19,630,672	18,596,494		
베이스라인대비						
2020	-	35,632	413,149	155,184	-	
2030	-	80,347	303,756	262,287		
2040	-	140,199	710,923	327,964		
2050	-	209,116	1,395,458	361,280		

C. 잠재성장률 전망 결과 비교

(단위: %)

기간	베이스라인	시나리오A	시나리오B	시나리오C	시나리오D	시나리오E
2011~20	4.22	4.22	4.08	4.24	4.51	베이스라인과 동일
2021~30	2.90	2.89	2.78	2.91	3.19	
2031~40	1.56	1.55	1.62	1.58	1.85	
2041~50	0.93	0.91	1.16	0.98	1.22	
베이스라인대비(%p)						
2011~20	-	0.00	-0.14	0.03	0.30	-
2021~30	-	-0.01	-0.12	0.01	0.30	
2031~40	-	-0.01	0.07	0.02	0.29	
2041~50	-	-0.02	0.23	0.05	0.29	

D. 장기재정전망 결과 비교

D-1 조세부담률 고정시

(단위: 베이스라인 대비 증감, GDP 대비 %p)

	조세 부담률	국민 부담률	복지+ 보건	경제	교육	국방	통일+ 외교	이자
시나리오 A								
2020	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2030	0.00	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2040	0.00	0.02	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2050	0.00	0.03	0.05	0.00	-0.01	0.01	0.00	-0.01
시나리오 B								
2020	0.01	0.00	0.04	0.00	0.03	0.03	0.00	-0.02
2030	0.01	-0.04	0.10	0.00	0.10	0.06	0.01	0.07
2040	0.01	-0.09	0.01	0.00	0.13	0.05	0.01	0.21
2050	0.00	-0.14	-0.08	0.00	0.09	-0.02	0.00	0.38
시나리오 C								
2020	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-0.01	0.00	0.00
2030	0.00	0.00	-0.01	0.00	-0.01	-0.01	0.00	0.00
2040	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	-0.02	0.00	0.01
2050	0.00	-0.02	0.05	0.00	0.02	-0.03	0.00	0.06

(단위: 베이스라인 대비 증감, GDP 대비 %p)

	조세 부담률	국민 부담률	복지+ 보건	경제	교육	국방	통일+ 외교	이자
시나리오 D								
2020	-0.02	-0.01	0.00	0.00	0.00	-0.07	-0.01	0.05
2030	-0.03	-0.02	0.00	0.00	0.00	-0.14	-0.02	0.04
2040	-0.04	-0.02	0.00	0.00	0.00	-0.21	-0.03	0.08
2050	-0.04	-0.03	0.00	0.00	0.00	-0.28	-0.05	0.13
시나리오 E								
2020	0.00	0.00	-0.12	0.00	0.00	0.00	0.00	-0.03
2030	0.00	0.00	-0.33	0.00	0.00	0.00	0.00	-0.10
2040	0.00	0.00	-0.59	0.00	0.00	0.00	0.00	-0.17
2050	0.00	-0.01	-0.92	0.00	0.00	0.00	0.00	-0.26

	통합재정 수입	통합재정 지출	통합재정 수지	사회보장 기금수지	관리대상 수지	국가채무
시나리오 A						
2020	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02
2030	0.00	0.01	-0.01	0.00	-0.01	0.11
2040	0.00	0.03	-0.03	0.00	-0.03	0.34
2050	0.00	0.04	-0.04	0.00	-0.04	0.80
시나리오 B						
2020	0.00	0.09	-0.09	0.00	-0.09	0.53
2030	0.00	0.34	-0.34	0.00	-0.34	2.63
2040	0.00	0.39	-0.39	0.00	-0.39	4.76
2050	0.00	0.37	-0.37	0.00	-0.37	5.23
시나리오 C						
2020	0.00	-0.01	0.01	0.00	0.01	-0.09
2030	0.00	-0.02	0.02	0.00	0.02	-0.25
2040	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-0.45
2050	0.00	0.10	-0.10	0.00	-0.10	-0.34
시나리오 D						
2020	0.00	-0.03	0.02	0.00	0.02	-0.60
2030	-0.01	-0.12	0.11	0.00	0.11	-1.86
2040	-0.01	-0.17	0.16	0.00	0.16	-3.91
2050	-0.01	-0.20	0.19	0.00	0.19	-6.78
시나리오 E						
2020	-0.01	-0.15	0.14	0.01	0.13	-0.59
2030	-0.01	-0.42	0.42	0.03	0.39	-2.57
2040	-0.01	-0.75	0.75	0.05	0.69	-6.68
2050	-0.02	-1.18	1.16	0.08	1.08	-13.44

D-2 조세부담률 상승시

(단위: 베이스라인 대비 증감, GDP 대비 %p)

	조세 부담률	국민 부담률	복지+ 보건	경제	교육	국방	통일+ 외교	이자
시나리오 A								
2020	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2030	0.00	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2040	0.00	0.01	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2050	0.00	0.02	0.05	0.00	-0.01	0.01	0.00	0.00
시나리오 B								
2020	-0.01	-0.02	0.04	0.00	0.03	0.03	0.00	-0.01
2030	-0.02	-0.07	0.10	0.00	0.10	0.06	0.01	0.09
2040	-0.01	-0.12	0.01	0.00	0.13	0.05	0.01	0.19
2050	0.01	-0.14	-0.08	0.00	0.09	-0.02	0.00	0.27

	조세 부담률	국민 부담률	복지+ 보건	경제	교육	국방	통일+ 외교	이자
시나리오 C								
2020	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-0.01	0.00	0.00
2030	0.00	0.00	-0.01	0.00	-0.01	-0.01	0.00	0.00
2040	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	-0.02	0.00	0.00
2050	0.01	0.00	0.05	0.00	0.02	-0.03	0.00	0.02
시나리오 D								
2020	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	-0.07	-0.01	0.03
2030	0.04	0.05	0.00	0.00	0.00	-0.14	-0.02	-0.02
2040	0.07	0.08	0.00	0.00	0.00	-0.21	-0.03	-0.04
2050	0.10	0.12	0.00	0.00	0.00	-0.28	-0.05	-0.06
시나리오 E								
2020	0.00	0.00	-0.12	0.00	0.00	0.00	0.00	-0.03
2030	0.00	0.00	-0.33	0.00	0.00	0.00	0.00	-0.10
2040	0.00	0.00	-0.59	0.00	0.00	0.00	0.00	-0.17
2050	0.00	-0.01	-0.92	0.00	0.00	0.00	0.00	-0.26

(단위: 베이스라인 대비 증감, GDP 대비 %p)

	통합재정 수입	통합재정 지출	통합재정 수지	사회보장 기금수지	관리대상 수지	국가채무
시나리오 A						
2020	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02
2030	0.00	0.01	-0.02	0.00	-0.02	0.11
2040	0.00	0.03	-0.04	0.00	-0.04	0.35
2050	0.00	0.06	-0.06	0.00	-0.06	0.83
시나리오 B						
2020	-0.01	0.10	-0.11	0.00	-0.11	0.60
2030	-0.03	0.36	-0.39	0.00	-0.39	2.95
2040	-0.02	0.38	-0.39	0.00	-0.39	5.40
2050	0.01	0.27	-0.26	0.00	-0.26	6.03
시나리오 C						
2020	0.00	-0.01	0.02	0.00	0.02	-0.11
2030	0.00	-0.03	0.03	0.00	0.03	-0.30
2040	0.01	-0.01	0.02	0.00	0.02	-0.54
2050	0.01	0.06	-0.05	0.00	-0.05	-0.52
시나리오 D						
2020	0.03	-0.04	0.07	0.00	0.07	-0.76
2030	0.06	-0.18	0.24	0.00	0.24	-2.53
2040	0.10	-0.29	0.38	0.00	0.38	-5.44
2050	0.14	-0.38	0.52	0.00	0.52	-9.52
시나리오 E						
2020	-0.01	-0.15	0.14	0.01	0.13	-0.59
2030	-0.01	-0.42	0.42	0.03	0.39	-2.57
2040	-0.01	-0.75	0.75	0.05	0.69	-6.68
2050	-0.02	-1.18	1.16	0.08	1.08	-13.44

4. 재정을 약화시키는 구조적·제도적 요인

가. 세출구조 경직화와 지방재정

중앙정부의 통합재정 지출규모 증가 내역을 의무적 지출, 경직성 지출, 재량적 지출로 구분해 보면 의무적 지출 및 경직성 지출의 비중이 커지는 등 재정지출구조의 경직성이 증가하는 것으로 나타나 향후 재정규모 관리에 어려움이 예상된다. 특히 사회보장 급여 증가 및 공적자금 상환 이외에 지방재정교부금 등 중앙정부로부터의 지방이전지출이 크게 증가하고 있다.

연구자마다 구분 기준에서는 다소 차이가 나겠지만 본 연구에서는 다음과 같이 우리나라 통합재정지출 규모[30]를 의무적 지출, 경직성 지출, 재량적 지출로 구분해 보았다.

① 의무적 지출 : 지방재정교부금(지자체·지방교육청) 및 사회보장급여(4대 공적연금·산재보험·고용보험)와 같이 관련 법률에 따라 지출규모가 결정되는 지출항목, 이자지출 및 공적자금 원금상환과 같이 국가채무 상환과 관련한 지출항목

② 경직성 지출 : 지방재정교부금, 사회보장급여와는 달리 재정지출 규모가 정책당국의 정책적 의지에 따라 변동될 수 있는 국민기초생활보장법 집행과 관련한 지출항목, 건강보험 국고지원(= 보험재정국고지원금 + 관리재정국고지원금 + 담배부담금), 공무원 인건비

③ 재량적 지출 : 의무적 지출 및 경직성 지출을 제외한 재량적 경상지출, 자본지출

본 연구의 분석에는 <표 Ⅲ-4-1>에 정리된 바와 같은 정부통계를 이용하였다.

---

30) 순융자(융자지출-융자회수) 및 비금융공기업의 지출은 일반적인 정부의 재정지출과는 성격이 다르므로 구분에서 제외하였다.

<표 III-4-1> 통합재정지출 구조분석에 이용된 데이터

지출항목	자료 출처
중앙정부(1)	
세출 및 순융자(=A+B)	한국의 통합재정수지, 재정경제부
총지출(A)	한국의 통합재정수지, 재정경제부
경상지출(=a+b+c)	한국의 통합재정수지, 재정경제부
의무적 지출(a)	
- 이자지출	한국의 통합재정수지, 재정경제부
- 지방재정교부금	
· 지방교부세	지방재정연감, 행정자치부
· 지방교육재정교부금	교육통계연보, 교육인적자원부
- 사회보장급여	
· 국민연금	국민연금관리공단
· 공무원연금	공무원연금관리공단
· 사학연금	사립학교교직원연금관리공단
· 군인연금	군인연금통계연보, 국방부
· 고용보험	고용보험통계연보, 노동부
· 산재보험	산재보험고용징수실적분석, 근로복지공단
- 공적자금 원금상환	재정경제부 공적자금관리위원회
경직성 지출(b)	
- 기초생활보장	기획예산처
- 건강보험 국고지원	국민건강보험공단
- 인건비	한국의 통합재정수지, 재정경제부
재량적 경상지출(c)	
자본지출(d)	한국의 통합재정수지, 재정경제부
순융자(B)	한국의 통합재정수지, 재정경제부
비금융공기업(2)	한국의 통합재정수지, 재정경제부
공공부문(=1+2)	한국의 통합재정수지, 재정경제부

<표 Ⅲ-4-2> 의무적·경직성·재량적 지출의 증가 추이

(단위: GDP 대비 지출 비율의 연평균 증가, %p)

지출항목	문민정부 (93~97)	국민의 정부 (98~02)	참여정부 (03~05)
중앙정부(1)			
세출 및 순융자(=A+B)	0.78	1.38	2.87
총지출(A)	0.07	2.41	2.86
경상지출(=a+b+c)	-0.84	2.24	3.39
의무적 지출(a)	-0.18	1.56	2.47
- 이자지출	-0.09	0.57	0.09
- 지방재정교부금	-0.26	0.48	0.38
· 지방교부세	-0.09	0.19	0.27
· 지방교육재정교부금	-0.17	0.29	0.11
- 사회보장급여	0.17	0.51	0.39
· 국민연금	0.12	0.11	0.12
· 공무원연금	0.11	0.28	0.14
· 사학연금	0.01	0.04	0.01
· 군인연금	-0.01	0.00	0.01
· 고용보험	0.00	0.12	0.06
· 산재보험	-0.06	-0.04	0.07
- 공적자금 원금상환	0.00	0.00	1.61
경직성 지출(b)	0.12	0.24	0.28
- 기초생활보장	0.16	0.20	0.00
- 건강보험 국고지원	-0.03	0.11	0.02
- 인건비	-0.02	-0.07	0.26
재량적 경상지출(c)	-0.78	0.44	0.63
자본지출(d)	0.90	0.17	-0.53
순융자(B)	0.71	-1.03	0.01
비금융공기업(2)	0.05	0.37	-0.08
공공부문(=1+2)	0.82	1.75	2.79
재량적지출(=c+d)	0.13	0.61	0.11

주: 통합재정기준. 역대정부별 재정지출 증가규모(연평균) = [{집권기간중 연도별 재정규모 합계} - {지난 정권말 재정규모*집권기간}] / 집권기간

역대 정부별 재정규모 증가 내역을 분석해 본 결과, 문민정부 집권기간에는 자본지출 확대에도 불구하고 재량적 경상지출 감소로 재정규모 증가는 미미하였다. 그러나 국민의 정부 시절에는 의무적 지출 및 외환위기 극복과정에서 재량적 지출 확대로 재정규모가 크게 증가하였으며, 참여정부 출범 이후 3년 동안에는 자본지출 감소에도 불구하고 공적자금 원금상환 등 의무적 지출의 증가로 재정규모가 크게 증가하였다.

이처럼 최근에 의무적 지출이 증가하고 있는 것은 국민연금·공무원연금 등 공적연금의 급여가 빠르게 증가하고 정부가 2003년부터 공적자금 손실의 일부를 상환하고 있는 데다 지방재정교부금이 지속적으로 증가하고 있기 때문이다. 이러한 의무지출 비중의 증가는 재정의 경직성을 높여 향후 재정건전화나 재정규모 관리에 어려움을 초래할 수 있다.

특히 참여정부 들어 국가균형발전·재정분권 정책의 추진으로 인해 중앙정부로부터의 지방이전지출이 확대되고 있는데, 재정규모 확대에 대응하여 지방재정에 대한 관리는 강화되지 못하고 있다[31]. 참여정부에서 도입되고 2006년 국가재정법 제정을 통해 완성된 국가재정운용계획(중기재정계획), 총액배분·자율편성(Top-Down) 예산편성, 성과관리제도, 디지털예산회계시스템 등 이른바 4대 재정개혁은 중앙재정만을 대상으로 하고 있다. 이에 따라 중앙재정은 경제예산의 축소-복지지출 확대라는 지출구조조정 및 재정사업 자율평가 및 심층평가를 통한 예산삭감 조치 등의 성과가 있었던 반면, 지방자치단체의 경우 복지투자에는 인색하고 아직도 도로 등

31) 참여정부 기간 동안의 지방이전지출 확대 정책의 주요내용을 정리해 보면 다음과 같다.
- ○ 지방교부세율 인상(%) : ('02) 15.0 → ('05) 19.13 → ('06) 19.24
- ○ 지방교육교부금 인상(%) : ('02) 13.0 → ('05) 19.4 → ('08) 20.0 예정
- ○ 국가균형발전위원회 및 국가균형발전특별회계 신설('05)
- ○ 국고보조사업의 지방이양 추진('05): 163개 사업, 1.1조원 규모

경제개발 예산을 선호(지방의 경제개발 예산비중 : 2002년 27%→2005년 27%)하는 등 일련의 중앙정부의 재정구조 변화와 재정개혁에 대해 지방정부의 호응이 미흡한 실정이다. 향후 지방재정도 중앙정부와 같은 수준의 재정개혁의 추진이 절대적으로 필요하다.

<표 Ⅲ-4-3> 중앙과 지방간 재정배분

(단위: 조원, %)

구 분	문민정부('97)	국민의정부('02)	참여정부('06)
지방이전재원	30.6	46.4	65.3
중앙 : 지방 가용재원	45:55	43:57	41:59

주: 지방 가용재원은 지방이전재원(교부세, 보조금, 균형발전특별회계)과 기타 지방세입을 합한 금액

<표 Ⅲ-4-4> 국세·지방세 비중 추이

(단위: 조원, %)

	'00	'01	'02	'03	'04	'05
조세수입	113.5	122.5	135.5	147.8	152.0	163.4
- 국세	92.9	95.8	104.0	114.7	117.8	127.5
- 지방세	20.6	26.7	31.5	33.1	34.2	36.0
조세수입 비중						
- 국세 비중	81.9	78.2	76.7	77.6	77.5	78.0
- 지방세 비중	18.1	21.8	23.3	22.4	22.5	22.0
가용재원 비중						
- 중앙정부 비중	45.1	43.4	42.4	42.3	44.4	-
- 지방정부 비중	54.9	56.6	57.6	57.7	55.6	-

주: 가용재원은 지방정부로의 이전재원을 감안한 중앙정부와 지방정부의 사용기준

나. 재정규율

1980년대 초부터 외환위기 이전까지 지속되었던 양입제출(세입내 세출)의 재정규율은 우리 경제를 만성적인 인플레이션 및 적자재정에서 벗어나게 하였지만, 이러한 보수적인 재정운용은 경기조절, 삶의 질 향상 등 소득재분배와 같은 재정 고유의 정책적 기능을 불가피하게 제한하여 재정규모 자체를 지나치게 작아지게 하는 부작용도 낳았다. 1997년 외환위기 발발 및 이의 극복을 위한 재정투입 확대로 1998년 일반회계 적자보전용 국채발행이 재개되면서 양입제출의 원칙이 무너진 이후 국민의 정부 기간에는 재정건전성의 회복에 노력하였다. 참여정부 들어서는 재정운용의 패러다임을 전환하여 동반성장을 위한 사회투자 확대 및 국가균형발전의 본격 추진 등으로 최근 재정적자 및 국가채무가 증가하고 있기는 하지만 선진국에 비해 건전한 재정을 유지하고 있다. 그러나 중장기적으로는 세입 증가가 지출소요 증가속도를 맞추지 못해 향후 상당기간 재정적자가 지속되고 국가채무가 누적될 가능성이 매우 높아 재정규율을 강화할 필요가 있다.

현재 제도화된 재정규율로는 국가재정법, 국가재정운용계획, 예산편성 및 집행지침, 재원배분 12대 원칙 등이 있다. 재정 전반의 절차 및 의무사항을 규정하고 있는 국가재정법에는 예산의 원칙으로 정부의 재정건전성 확보, 국민부담 최소화, 재정지출 성과 제고 및 예산과정에서의 투명성 제고를 위한 최선의 노력 등이 포함되어 있으나 다소 선언적인 수준에 그치고 있다. 중기적 관점의 안정적인 재정운용을 위한 플랜인 국가재정운용계획도 재정건전성 유지를 위한 효과적인 관리장치가 되지는 못하고 있는 실정이다. 예산편성 및 집행지침은 당해 회계연도에만 적용되고 있는 실무적 차원의 예산 및 재정집행 관리 수단에 그치고 있어, 재원배분 12대 원칙[32]이 그나마 재정규율 강화에 필요한 내용을 구체적으로

적시하고 있다.

현재 우리나라의 재정상황을 분석해 보면 방만한 재정운용으로 인해 거시경제의 안정성을 저해하거나 재정건전성 및 정부의 재정정책 신뢰도가 현저히 악화되었다고 보기는 힘들며, 지방정부의 재정상황도 정부간 재정관계를 악화시키고 있지는 않고 통화정책 준칙인 물가안정목표제와의 상충문제도 없어 일부 선진국에서 재정준칙[33]을 도입했을 때와 같은 준칙을 시급하게 도입하여야 할 필요성은 낮은 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 향후 우리 재정을 중장기적으로 전망해 보면 재정상황이 심각해질 가능성이 높은 만큼 지나치게 엄격하고 경직적인 재정규율의 한 형태인 재정준칙의 도입에 앞서 스웨덴, 호주, 뉴질랜드 등과 같이 재정재앙이 초래될 수 있는 미래를 선제적으로 대비하기 위해 지금부터라도 재정당국 및 정치권의 강력한 의지를 담보하는 보다 탄력적인 형태의 재정규율을 확립하고 이를 강화해 나가는 노력을 지속해 나가야 할 것이다.

향후 우리나라의 재정규율 강화를 위해 필요한 조치로는 세입기

32) 재원배분의 12대 원칙은 ① Two Track ② 민간자본의 활용 ③ 가격보조의 지양 ④ 균형발전의 강화 ⑤ 지자체와의 역할 분담 ⑥ 시민참여 확대 ⑦ 제도개선의 우선 ⑧ 재정의 통합운영 ⑨ 사전예방 강화 ⑩ 타당성 검증 강화 ⑪ 사전배분의 금지 ⑫ 성과평가의 강화 등이다.

33) 재정준칙이란 재정수지, 재정지출, 국가채무 등 총량적인 재정지표에 대한 구체적으로 수치화한 목표를 포함하는 재정운용의 목표 설정과 더불어 이의 달성을 위한 방안 등을 법제화함으로써 재정정책 당국의 재량적 재정운용에 제약을 가하는 재정운용체계를 말한다. 재정준칙의 대표적 사례로는 EMU 가입국들로 하여금 재정적자 및 국가채무 규모를 GDP 대비 3% 및 60% 이내로 유지토록 한 1997년의 안정과 성장을 위한 협약, 영국정부가 1997년 7월부터 채택하고 있는 Golden rule 및 Sustainable Investment rule, 1997년부터 시행된 스웨덴의 재정준칙인 일반정부 재정수지 2% 흑자 유지 및 이자를 제외한 중앙정부 재정지출 한도 준수, 미국정부가 재정적자 감축을 위해 제정했던 1985년의 Gramm-Rudman-Hollings(GRH)법 및 1990년의 Budget Enforcement Act(BEA)법 등을 들 수 있다. 재정준칙의 필요성 및 도입방안에 대한 보다 자세한 내용은 박형수・류덕현(2006)을 참조하라.

반을 약화시키는 환경 정비, 복지 및 지방이전재원 등 지출 증가에 대한 시스템적 통제 강화, 재정당국의 보다 엄격한 재정총량 관리, 재정성과평가 및 사업관리 내실화, 재정의 투명성 및 외부견제기능 강화 등을 들 수 있다.

우선 세입기반을 약화시키는 환경을 정비해야 되는데, 특히 비과세·감면 등 과도한 조세지원으로 인한 과세베이스의 축소, 소득종류간 세부담 격차, 조세제도의 복잡성, 신뢰받지 못하는 세정 등으로 인해 무분별하고 효과도 확실하지 않고 막대한 세수 감소만 초래될 수 있는 감세 주장이 제기되는 조세환경을 획기적으로 정비할 필요가 있다.

다음으로는 복지 및 지방이전재원 등 지출 증가에 대한 시스템적 통제를 강화할 필요도 있다. 세출구조조정으로 일부 재원을 확보해야 하는데 그동안 추진해 온 경제분야 지출비중의 축소 이외에 다른 분야의 지출 감축이 어려워 지속적으로 늘어나고 있는 복지지출소요를 모두 충당하기는 어려운 상황이 지속될 것이다. 특히 최근 지출규모가 급증하고 있으며 향후에도 지속적으로 지출소요가 증가할 복지지출 및 지방이전재원에 대한 시스템적 통제를 통해 재정규모 자체의 증가속도를 조절할 필요가 있다.

<표 III-4-5> 복지지출 및 지방이전재원 증가 추이

(단위: 조원, %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2003~2006 평균증가율
통합재정지출	131.1	157	168.7	183.4	194.1	10.44
복지지출	26.1	31.7	41.4	48.9	54.2	20.25
지방이전재원	46.4	53.2	54.2	60.6	66.8	9.64

총액배분 자율편성제도의 도입취지와는 달리 일부 부처는 부처 내에서 주어진 한도 내에서 전략적으로 재원을 배분하지 못하여 여전히 예산당국으로 하여금 개별 사업별로 심의하도록 하고, 지출한도를 초과하여 예산을 요구하여 복지지출 규모는 급속히 증가하고 있지만 지출 효율성이 크게 개선되지 못하고 있다. 또한 지방재정제도에서도 정부간 재정관계에 대한 권한이 명확하지 않아 세출사무 조정을 통한 국세·지방세 조정 및 기존 교부세제도에 대한 근본적 개선은 지체되는 반면, 지방이전재원은 늘어나고 있지만 지방정부 및 국민들의 만족도는 좀처럼 높아지지 못하고 있는 상황이 초래되고 있다. 따라서 기획예산처의 위상을 높여 각 부처에 분산되어 있는 중장기 정책기획 기능이 재정상황 및 전략적 재원배분과 긴밀히 연계될 수 있도록 하여야 할 것이며, 지방이전재원에 대한 결정권한도 통합하여 중앙정부 및 지방정부의 재정을 실질적으로 통합하여 관리할 필요가 있다.

향후 재정당국이 보다 엄격히 재정총량을 관리해 나가야 한다. 외환위기 이후 재정적자 및 중앙정부채무의 급격한 증가로 1980년대 및 1990년대 중반까지의 건전재정 기조가 약화되고 있는데, [그림 Ⅲ-1-6]에서 보듯이 최근 재정당국은 재정적자 규모 및 국가채무 증가속도에 대해 다소 낙관적으로 전망하는 경향을 보여왔다. 국가재정운용계획에 확고한 재정총량에 대한 목표치가 포함되지 못하고 있으며, 재정총량에 대한 전망치가 명확한 설명없이 매년 변경됨에 따라 중기재정계획이 재정건전성 유지를 위한 효과적인 관리장치가 되지 못하고 있다. 향후 재정상황 악화가 현실화되기 전에 보다 명확히 중기재정목표를 설정하고 이를 책임지고 관리하는 방향으로 국가재정운용계획이 개선·보완되어야 할 것이다.

마지막으로 재정성과평가 및 사업관리가 보다 내실화되고 재정의 투명성 및 외부견제기능도 강화되어야 한다. 예산사업에 대한

보다 실질적이고도 체계적인 사전 및 사후 평가를 통해 지출효율성을 제고시키는 한편 예산사업에 대한 관리를 강화할 필요성이 높다. 특히 대규모 정책사업에 대해서는 정례적인 정책평가(예 : 일본 총무성은 2000년부터 시행된 저출산대응 정책인 신엔젤플랜에 대해 2004년 7월 평가를 실시하여 이후 정책수립시 평가결과가 반영되도록 함)를 통해 정책기획 기능도 동시에 제고해 나가야 한다. 보다 많은 재정운용방향 및 재정정보의 공개를 통해 국회, 감사원, 경제연구소, 재정전문가 등으로부터의 다양하고도 객관적인 평가를 받을 수 있도록 할 필요도 있다.

다. 제도적 환경[34]

본절에서는 재정을 둘러싸고 있는 제도적 환경으로 행정부 내에서 재정당국과 위원회·집행부처와의 관계, 행정부와 입법부의 관계, 중앙정부와 지방정부와의 관계를 차례로 살펴보자.

우선 행정부 내에서 재정당국과 위원회·집행부처와의 관계를 보면 정부의 재정정책 역할이 확대되면서 예산부처의 조율(coordination) 기능이 그만큼 어려워지는 상황이다. 다양한 부처와 위원회에서 중·장기적 재정부담을 충분히 인식하지 않은 채 복지 관련 업무를 수립하고 있으며, 분권화에 따라 지방의 재정수요가 더욱 다양해지고 있지만 국가재정 관리 차원에서 조정하는 기능은 부족한 실정이다. 분권과 균형발전의 복잡한 상호 연관성을 분석·조율하는 기능도 거의 없다.

이에 재정당국은 예산조율 기능을 강화하기 위하여 4대 재정개혁을 추진하였으나, 리더십의 부재로 그 실효성에 한계를 보이고 있다. 종류가 매우 다양한 복지 관련 정책들의 경우 국민들의 재정부담을

34) 본절은 김정훈 박사가 작성한 한국조세연구원의 내부자료에 기초하였다.

먼저 확정하고 세부적인 정책은 동 범위 내에서 추진하는 이른바 Top-down 방식이 제대로 지켜지지 않고 있다. 중장기적 관점에서 국가재원을 관리하는 국가재정운용계획은 국가재원의 1/2에 해당하는 지방재정이 빠진 중앙재정만을 대상으로 하고 있다. 분권 및 균형발전도 막대한 예산에도 불구하고 여러 부처와 위원회가 정책 수립을 배타적으로 진행함에 따라 예산당국의 역할은 극히 제한적이다.

그런데 재정정책의 리더십은 정치구조가 결정하므로 예산당국의 독자적 노력에는 한계가 있다. 의원내각제를 채택하고 있는 많은 유럽국가들은 차기 수상이 재무성 장관을 역임하는 형태로 재정정책의 리더십이 확보되고 있다. 대통령제 국가인 미국의 경우 백악관 직속의 OMB(Office of Management and Budget)를 통하여 재정정책의 리더십을 확보하고 있다. 반면, 우리나라의 기획예산처는 정부서열이 23위에 불과하고 부처의 위상이 Top-down의 권위를 확보하기 어려운 구조이다. 물론 개별 사업에 대한 예산담당 공무원의 권한은 크지만, 재정정책의 거시적 관리를 위해서는 예산부처 자체의 위상이 중요하다.

다음으로 행정부와 입법부의 관계를 보면 행정부에 비하여 입법부의 재정정책에 대한 권한이 강화되는 경우, 정부 규모가 증가할 가능성이 높다고 알려져 있다. 입법부의 재원배분 권한이 강해지면 다양한 계층이 로비를 통하여 요구하는 국가재원에 대한 수요통제가 그만큼 어려워지기 때문이다. 이 점에서 우리나라는 아직까지는 입법부의 재원배분 권한이 그리 강하지 않아 유럽국가 등에서 나타나는 정치경제학적 재원배분의 왜곡현상이 뚜렷하게 나타나고 있지는 않다. 그러나 최근 국민연금법 개정과정에서 재원조달 방안에 대한 심도 있는 검토도 없이 매년 1조원이 넘는 막대한 재정부담을 초래하는 기초노령연금을 정치권에서 대선을 앞두고 도입(2008년 1월부터 시행)해버림으로써 연금급여 수준을 낮

추는 국민연금법 개정에도 불구하고 전체 연금재정의 부담이 오히려 더 증가되었다. 동 사건은 우리나라도 정치경제학적 재원배분의 왜곡 현상으로부터 완전히 자유로울 수 없다는 점을 일깨워 준다.

중앙정부와 지방정부와의 관계를 보면, 중앙재정과 지방재정은 불가분의 연관성을 가짐에도 불구하고 철저하게 칸막이식으로 운용되고 있다. 중앙재정은 기획예산처가, 지방재정은 행자부가 담당하고 있지만 중앙재정과 지방재정을 연계하는 정부간 재정(政府間財政)의 최종 책임부처는 없는 상황이다. 장·차관이 참석하는 공식회의를 통한 정부간 재정의 합의 도출보다 상황 논리와 힘의 논리에 따라 정부간 재정 정책이 결정되고 있는 실정이다. 최근에는 지방분권·정부혁신위원회, 국가균형발전위원회 등의 탄생으로 예산부처의 정부간 재정 조율기능은 더욱 더 한계를 노정하고 있다. 정부간 재정은 주로 법률에 정해져 있는데, 해석과 운용상의 명확한 원칙이 없이 운용되고 있다.「국세와지방세의조정에관한법률」의 담당부처가 재경부이지만, 주요 내용이 국세지방세의 조정인 '지방소비세 도입방안'을 행정자치부가 추진한 것이 대표적인 사례다. 기획예산처는 교부금을 이자비용, 사회보장급여 등과 동격인 의무적 지출로 간주하여 사실상 관리를 방치하고 있으며, 행정자치부는 교부세 배분 업무만을 담당하고 있어 국세의 40%에 달하는 교부세를 포함한 지방재정조정제도가 국가재정에 미치는 영향을 분석하고 총괄 관리하는 부처가 없는 실정인 것이다. 향후 복지, 교육, 의료 분야의 중요성이 커지면서 정부간 재정의 담당부처 부재 문제가 더욱 심각해질 전망이다. 현재처럼 국가재정이 중앙-지방간에 칸막이로 운영될 경우, 주요 세출 분야에 대한 예산당국의 재원배분 및 통제기능이 큰 폭으로 제약받을 것이다. 국가재정 구조가 선진국형으로 변화하고 있는 만큼 30여 년간 유지되어 온 중앙-지방간 재원배분 구조 역시 선진국형으로 변화될 필요가 있다.

OECD국가 중에서 우리나라와 같이 단일형 국가체제를 유지하고 있는 국가들의 경우 정부예산과 중기재정계획에 지방부문을 포함시킨 통합재정을 재무성 장관이 국회에 보고하고 있다는 점은 우리나라에 시사하는 바가 크다.

5. 소결

이상과 같은 거시재정 측면에서의 재정위험 분석결과를 종합해 보면 현재 및 중단기적으로는 우리나라 재정의 지속가능성에 문제가 없는 것으로 판단되지만, 급격한 인구구조 고령화의 따른 재정부담이 본격화되는 장기적으로는 세입기반 유지 및 세출증가 관리, 재정규율을 확립하고 이를 강화해 나가는 지속적인 노력이 담보되지 않는 한 재정의 지속가능성이 유지될 수 없는 상황으로 발전될 가능성이 높은 것으로 판단된다.

우선 외환위기 극복을 위한 적극적인 적자재정 추진 이후 세입확충을 통해 재정건전성을 회복하였다가 최근 들어 세입보다 빠른 세출 증가로 인해 재정적자가 다소 확대되고 있지만 그 규모는 매우 제한적이다. 국가채무/GDP 비율도 공적자금 상환, 외국환평형기금 및 국민주택기금의 금융성채무 증가 등으로 크게 증가하고 있으나 향후 하락세로 반전될 것으로 보인다. 따라서 우리 재정의 현재 상황은 다른 OECD국가에 비해 매우 양호한 것으로 판단된다. 나아가 중기재정계획 및 국가채무 전망에 대한 민감도 분석 결과에서도 향후 지나친 감세정책의 추진이나 외평채, 국민주택채 등 기타요인에 의한 국가채무 증가 요인만 발생하지 않는다면 중단기적으로도 양호한 재정상황을 이어갈 수 있을 것으로 보인다.

그러나 경제·사회여건 변화로 재정정책 환경이 크게 변화되고 있으며, 특히 향후 중장기적으로 세출소요는 지속적으로 증가하겠지만 세입 증가세는 둔화될 것으로 보여 지금과 같은 비교적 양호

한 재정상황이 언제까지 지속될 수 있을지 우려되는 상황이다. 향후 적극적인 세입기반 확대 노력이 없다면 경제성장률 둔화·주요 국세수입원인 내수기반의 약화·인구고령화에 따라 오히려 세입 증가세가 둔화될 가능성이 높다. 반면, 세출 측면에서는 우리나라 재정규모는 다른 선진국에 비해 작은 편이지만 이는 복지지출 규모가 상대적으로 매우 작기 때문이므로, 향후 국민연금이 본격적으로 지급되고 노인인구 증가에 따른 연금 및 의료 관련 지출 증가 및 복지수요 증가에 따른 기타 복지지출 증가가 본격화되면 선진국과의 재정규모 격차는 급속히 줄어들 것이다.

인구고령화 그 자체만의 효과를 고려하더라도 2050년까지 GDP 대비 9%가 넘는 재정지출 증가가 예상되며, 향후 조세부담률이 현재 수준으로 고정될 경우 2050년 관리대상수지 및 국가채무 규모가 GDP 대비 -6% 및 109%에 달할 것으로 추정되었다. 반면, 조세부담률이 과거 30년 동안 증가한 것처럼 향후 40여년 동안 상승한다면 관리대상수지 및 국가채무 규모가 GDP 대비 현재 EU국가의 재정수지적자 및 국가채무 상한인 GDP 대비 3% 및 60% 수준으로 증가하는 데 그치는 것으로 나타나 세입기반 유지가 장기적인 재정건전성 유지에 매우 중요하다는 점을 다시 한번 상기시킨다. 특히 조세부담률 고정의 경우에는 2050년에 국가채무비율을 60%를 유지하기 위해서는 2012년에 조세부담률을 1.7%p (EU 전체는 2.1%p) 인상하거나 동 규모만큼 재정지출을 삭감해야 되는 것으로 나타난 반면, 조세부담률 상승의 경우에는 0.5%p에 불과한 것으로 추정되었다.

이러한 장기재정전망 결과는 인구고령화 그 자체에 의한 효과만을 포함시키고 노인인구 증가에 따라 새로운 복지제도가 도입되고 기존 복지 프로그램이 확대될 가능성을 감안하지 않아 추정치의 하한으로 해석되어야 한다. 한편, 사망률 변화, 중고령층에 대한

고용률 제고 정책 등에 의해 그리 큰 영향을 받지 않지만, 총 요소생산성의 개선 및 공적연금 개혁에 의해서는 크게 개선될 수 있는 것으로 나타났다. 특히 공무원연금, 군인연금 등 특수직연금의 적자 해소를 위한 제도개선이 우리 재정의 중장기 안정에 크게 기여할 수 있는 것으로 나타났다. 보육지원 강화 정책의 경우에는 재정 자체에는 그리 큰 도움은 되지 않겠지만 장기적으로 인구가 증가하고 경제성장률이 높아지는 효과가 있는 것으로 분석되었다.

또한 인구고령화로 인한 재정지출 규모의 급증에도 불구하고 국민연금제도의 미성숙, 건강보험재정의 법적 분담장치 등에 의해 국가재정에 미치는 부담이 제한적이어서 우리 재정이 다른 EU국가에 비해 상대적으로 양호한 상태를 유지할 수 있을 것으로 보이지만, 향후 의료지출 증가에 대응하여 국민들의 건강보험료의 증가가 지속될 것인데 국민들의 의료보험료 부담이 일정수준 이상으로 증가시키기 어려운 상황에 도달하게 되면 정부의 건강보험 재정부담비율이 현재보다 더 높아져 국가재정의 부담을 가중시키게 될 위험이 있다. 2007년 10월 남북정상회담 이후 추진될 남북경협 및 막대한 규모에 달하는 것으로 추정되는 통일비용 또한 우리 재정에 큰 부담으로 작용할 것이다.

반면, 현재 제도화된 재정규율만으로는 이러한 장기적인 재정악화를 충분히 통제하지 못할 수 있으므로 미래의 재정재앙에 선제적으로 대비하기 위해 지금부터라도 재정당국 및 정치권의 강력한 의지를 담보하는 보다 탄력적인 형태의 재정규율을 확립하고 이를 강화해 나가는 노력을 지속해 나가야 할 것이다. 이를 위해 일부 선진국에서 도입하고 있는 지나치게 엄격하고 경직적인 재정규율의 한 형태인 재정준칙을 도입하기보다는, 세입기반을 약화시키는 환경을 정비하고 복지 및 지방이전재원 등 지출 증가에 대한 시스템적 통제를 강화하고 재정당국의 보다 엄격한 재정총량 관리

및 재정성과평가 및 사업관리 내실화, 재정의 투명성 및 외부견제 기능 강화 등을 추진하여 보다 폭넓은 의미에서의 재정규율을 강화해 나가는 노력을 지속해야 할 것이다. 한편, 정부의 재정정책 역할이 확대되면서 예산부처의 조율 기능이 그만큼 어려워지고 있어 재정정책의 리더십 확보를 위한 재정당국의 위상 강화, 국민연금법 개정 및 기초노령연금의 도입과 같은 정치경제학적 재원배분의 왜곡 현상 방지, 책임 있는 정부간 재정 정책으로 칸막이식 중앙-지방재정 운용 탈피 등 재정을 둘러싸고 있는 제도적 환경을 개선시켜 나갈 필요성도 높다.

마지막으로 재정총량 및 각 분야별 재정위험 등 전반적인 재정위험을 평가하고 관리하기 위해서는 이러한 재정위험 평가방법을 지속적으로 개발하고 재정위험을 지속적으로 관리·모니터링하기 위한 조직을 신설하는 한편 평가결과를 투명하게 공표하기 위한 재정위험백서(가칭) 등 정례화된 보고서가 작성되어야 할 것이다. IMF의 재정투명성 지침(Code of Good Practices on Fiscal Transparency)에서도 재정위험 요인을 재정정보의 하나로 공시할 것을 권고하고 있다[35].

35) IMF의 재정투명성 지침 중 재정위험 관련 조항은 다음과 같다.
2. 재정정보의 공개
2.1.3 예산서에는 중앙정부의 우발채무와 조세지출, 그리고 준재정활동의 성격과 규모가 기술되어야 한다.
3. 예산편성 및 집행과 결산보고의 투명성
3.1 예산서에는 재정정책의 목표, 거시재정운영의 틀, 예산에 반영된 정책방향, 그리고 재정위험요인이 기술되어야 한다.

Ⅳ. 중앙정부의 재정위험

본장에서는 중앙정부의 통합재정을 구성하는 회계 및 기금 중에서 재정위험의 성격이 제Ⅲ장에서 분석한 일반적인 재정과는 다소 상이한 3개 공적연금(군인연금 제외), 건강보험・고용보험・산재보험 등 3개 기타 사회보장성기금 및 국민주택기금, 남북협력기금, 중소기업진흥 및 산업기반기금 등 3개 사업성기금에 대해 각각 적절한 재정위험의 개념 설정 및 이에 입각한 위험 분석을 실시하고 관리방안을 살펴보았다.

1. 공적연금의 재정위험

가. 배경

공적연금은 국가가 국민들의 노후소득 안정을 위해 가입을 강제하고 제도의 운영을 책임지는 제도이다. 그러므로 이러한 공적연금의 장기 재정안정성은 중요한 정책과제이며 이를 반영한 위험관리 또한 중요하다. 공적연금의 위험관리는 연금의 재정조달방식에 따라 달라지게 된다. 완전적립방식을 취하지 않는 공적연금의 경우, 미래 연금지급에 대한 약속은 존재하는 대신 이를 지급할 자산은 별도로 적립되지 않으므로 약속이행을 위한 부채(obligations)가 제도 운영과 동시에 존재하게 된다. 이러한 개인에 대한 약속들의 현가는 분명한 정부의 부채임에도 불구하고 정부 재정보고서에는 표시되지 않으므로 재정위험요소라 할 수 있다. 장기적 관점에서 미래 연금지급을 위해서는 정부의 재정수입 확대가 필요할 것이며

이는 당시 재정정책을 제약하는 중요한 요소가 될 것이다. 따라서 부분적립방식을 취하고 있는 우리나라 공적연금의 잠재부채(Implicit Debt)를 추정하여 재정위험을 관리할 필요가 있다. 여기서 부분적립방식이라 함은 미래 연금지급에 대한 약속보다 적은 자산을 적립함으로써 향후 약속 이행을 위해 정부의 추가적인 재원조달이 필요한 재정방식을 말한다. 분석의 대상이 되는 잠재부채는 국채와 같은 명시적 부채(Explicit Debt)와 구분될 수 있는데 가장 큰 차이점은 정부의 부채 조정능력(보다 정확하게는 부채조정능력의 정도)이라 할 수 있다(Holzmann et al, 2001). 즉, 명시적 부채에 비해 잠재적 부채는 정부의 부채조정이 용이할 수 있다는 점이다. 2007년에 단행한 국민연금 급여율의 인하조치는 이러한 정부부채 조정의 한 예라 할 수 있다.

잠재부채의 추정은 공적연금의 재정방식에 따라 회계적 부채 혹은 계리적 부채 개념이 이용될 수 있다. 회계적 부채는 과거의 거래나 사건의 결과로 현재 회계주체가 부담하고 있고 미래에 자원의 용출 또는 사용이 예상되는 의무를 말하는 것으로 주로 기업연금회계에서 이용되는 개념이다. 이 경우 부채 계산시점에서 제도가 중단되는 것을 가정하므로 일반적인 부채의 개념에 보다 부합한다. 한편 계리적 부채는 보험수리적 방법에 의해 추계된 연금의 잠재부채로서 회계적 부채 개념에 장래 발생 가능성에 대한 예상까지 포함하는 개념이다. 동 개념은 제도의 유지가능성이 중요한 요인인 경우 검토되는 방안이다.

공적연금의 경우, 제도의 유지가능성 측면에서 볼 때는 계리적 부채가 바람직한 개념일 것이다. 재정방식 측면에서는 자산적립이 없는 Pay-as-you-go 방식일 경우, 제도 유지를 가정하고 있으므로 계리적 부채가 잠재부채 개념에 적합할 것이다. 반면 적립방식일 경우에는, 자신의 기여와 급여가 완전한 대응관계를 이루고 있

으므로 민간과 같이 회계적 부채 개념이 적합할 것이다. 이러한 분류기준에 기초해 볼 때 우리나라 국민연금은 부분적립방식으로 회계적 부채 개념과 계리적 부채 개념이 동시에 이용될 수 있다. 결국 현재 국민연금이 취하고 있는 부분적립의 취지를 어떻게 해석할 것인가의 문제로 귀결되게 된다.

나. 재정위험의 정의

공적연금의 재정위험은 정부의 재정보고서에 제시되지 않는 연금의 잠재적 부채로 정의할 수 있다. 즉, 미래의 재정투입이 확실한 상황에서 이를 기존의 재정보고서에 포함하지 않았다면 그 부채는 미래 재정의 위험요인으로 정의된다는 것이다. 연금부채의 범위는 연금제도의 청산, 조건부지속, 지속 등 시간범위를 감안하여 다음과 같이 3가지로 구분할 수 있다(Franco, 1995). 첫째 AL(Accrued-to-date liabilities)개념에 입각한 연금부채는 현 시점에서 이미 확보된 연금수급권에 대해 지불될 미래연금의 현재가치를 기준으로 하는 것으로 제도의 운영이 전제될 경우 나타날 수 있는 미래시점의 기여금액 혹은 이에 기초한 연금수급권의 확보는 고려하지 않는 개념이다. 이 경우 공적연금의 미적립부채는 현재 연금수급자의 미래연금현가와 현재 가입자의 가입실적이 약속하는 미래 연금급여의 현가의 합에서 현재 보유중인 적립기금액을 차감한 금액이다. 즉 AL방식의 부채는 계상시점에서 제도를 청산할 경우 발생하는 부담을 의미한다.

둘째, PL(Projected liabilities of current workers and pensioners) 개념에 입각한 연금부채는 현재의 가입자에 대해서만 제도를 운영하는 방안이다. 즉, 현 시점의 연금수급자 및 수급가능자뿐만 아니라 수급자격이 없는 가입자에 대해서도 미래 추가기여를 허용하고 이에 따라 지불될 미래연금의 현재가치도 연금부채 계산에 포함하

는 개념이다. 이때 공적연금의 미적립부채는 현재 연금수급자의 미래 연금현가와 현재 가입자의 미래기여를 고려한 연금급여의 현가의 합에서 현재 가입자의 미래기여의 현가와 적립기금액을 차감한 금액이다.

마지막으로 OL(Open-system liabilities)개념에 입각한 연금부채는 현재 가입자뿐만 아니라 미래의 예상가입자도 포함하는 개념이다. 즉, 현 제도에 따라 향후 발생할 새로운 가입자에 대해 지불할 연금급여도 포함하는 것으로 그 범위는 현재 출생자부터 무한 미래세대까지로 정의될 수 있다. 일반적으로 미래 가입자의 포괄범위에 대한 자의적인 시간범위 선택과 함께 이에 따른 순현가 계산을 적용하게 된다. OL개념에 의한 미적립부채는 현재 연금수급자의 미래 연금현가와 현재 및 미래 가입자의 연금급여의 현가의 합에서 현재 및 미래 가입자의 연금기여의 현가와 현재 적립기금액을 차감한 금액으로 정의된다.

한편 잠재부채의 개념 설정은 해결하고자 하는 문제에 따라 달라질 수도 있다(Holzman et al, 2001). 만약 현행 제도의 유지를 전제로 재정적 지속가능성을 포함한 기간간 예산제약을 평가하기 위한 의사결정의 근거로 이용할 때는 OL방식이 바람직할 것이다. 이 경우에는 관심의 대상이 연금의 지속가능성 등 정부의 기간간(intertemporal) 예산제약을 평가하는 것이므로 제도 변경은 고려할 필요가 없기 때문이다. 예산제약 평가를 위한 잠재부채 설정은 기존의 재정계산을 통한 수리적 수지차 계산 등과 동일한 목적으로 이용될 수 있다. 한편 부과방식에서 적립방식으로의 재정방식 변경 등 과거 부채의 해소가 목적이라면 잠재부채의 개념은 AL방식이 적합하다고 할 수 있다. 재정방식의 변경은 필연적으로 과거 제도하에서 발생한 부채규모를 어떻게 해소할 것인가가 중요한 정책대상 중 하나이기 때문이다.

공적연금 잠재부채에 관한 기존 연구들을 살펴보면 다양한 잠재부채의 개념 중에서 하나의 개념을 이용하지 않고 저자 개인의 연구목적에 따라 적절한 기준을 선택하여 앞서 제시한 다양한 개념을 이용하여 수행되었다. 제도의 중단이라는 AL개념에 입각한 방식의 연구는 Noord & Herd(1993), 최병호 외(1999), Holzman et al(2000, 2001), 김용하(1999, 2002), 문형표(2004), 조준행 외(2004) 등이 있다. 특히 Noord & Herd(1993), Holzman et al(2001) 등은 AL방식에 의한 잠재부채계산을 통해 국가간 비교를 시도하였다. 또한 최병호 외(1999)는 World Bank의 PROST 모형을 이용하여 AL방식에 의한 우리나라 국민연금의 잠재부채를 추정하였다.

제도 가입자에 대해 일정기간 제도운영을 가정하는 PL방식의 연구는 거의 없다. PL방식에 의한 부채산정에는 현재 가입자에 대해서만 적용하면서 미래기여도 수입으로 포함하고 동시에 미래 가입기간에서 야기되는 부채도 포함하기 때문이다. 즉 과거행위에 의해 발생한 미래부채라는 측면에서는 현 가입자에 대해 향후 발생할 부채도 고려한 점에서 차이가 있고 제도운영을 가정할 경우 미래 가입자는 배제하고 현재 가입자만 고려한 한계가 있다. 한편 제도운영의 영속성을 가정하여 미래 가입자의 비용-편익까지 고려하는 OL방식의 연구는 Chand & Jaeger(1996) 등이 있다.

잠재부채의 계산방법은 사적연금 시장의 존재로 말미암아 AL방식의 부채인식방법이 다양하게 개발되어 있는데 Bodie(1989)의 분류에 따르면 다음과 같이 다시 나눌 수 있다. 우선 VBO(Vested Benefit Obligations)는 연금제도의 종료를 가정하고 현 시점에서 연금 수급권이 확정된 연금가입자에 대해 지불할 미래 연금액의 현재가치를 계산하는 방법이다. AL방식과 동일한 개념으로 가입자의 향후 근속 여부에 관계없이 향후 반드시 지불되어야 하는 최

소한의 지급의무만을 채무로 인식하는 방법이다. 두 번째로 ABO (Accumulated Benefit Obligation)는 현 시점의 급여수준에 기초하여 산정된 모든 연금가입자의 미래 퇴직시점 급여액 현가 중 기존근무 기간에 대응하는 부분으로 정의된다. 이 개념은 수급권 획득 여부를 불문하고 VBO에서 제외되는 연금수급권 미획득 가입자의 연금수급권 획득가능성을 포함하는 개념으로 제도의 청산 관점에서 바라본 부채인식방법이다. 셋째, PBO(Projected Benefit Obligation)는 모든 가입자의 향후 급여수준 변화를 감안하여 산정한 미래 퇴직시점의 연금액 현가 중 기존근무 기간에 대응하는 부분으로 정의된다. 구체적으로 수급권 미획득 가입자의 계속가입에 의한 수급권 획득가능성을 포함하며 동시에 미래 급여수준 변화도 반영한 것으로 제도의 지속을 반영한 부채인식방법이다. 넷째, IBO(Indexed Benefit Obligation)는 퇴직 후 연금급여의 연동이 법적으로 규정되어 있을 경우 이 부분을 PBO에 반영하는 것으로 정의되며 PBO의 변형이라 볼 수 있다. 그러므로 IBO도 제도 지속을 반영한 부채인식방법이라 할 수 있다.

우리나라 공적연금의 재정위험을 살펴보는 목적이 제도운영으로 인해 발생한 미래부채를 인식하여 재정정책의 효율성을 제고하려는 것이라 할 때 AL개념의 부채가 바람직할 것이다. 구체적인 채무산정에 있어서는 공적연금제도의 안정성이라는 측면을 반영하기 위해 최소한 현 가입자에 대한 제도 지속을 가정할 필요가 있다. 또한 현재 공적연금 급여가 소비자물가지수(국민연금), 소득증가율 등에 연동되어 있으므로 이를 채무인식 과정에 반영할 수 있어야 한다. 이러한 조건을 감안할 때 공적연금에 대한 부채인식방법은 IBO방식이 타당할 것으로 판단된다.

다. 외국 공적연금의 부채 산출(김순옥 외, 2007)

1) 미국 OASDI

미국 OASDI의 경우 우리나라의 재정계산보고서와 성격이 유사한 연차 재정보고서(Annual Report)에서 부채(Unfunded Obligations)를 산출하고 있다. Pay-as-you-go system을 따르고 있어 계약에 따른 급여가 아니므로 부채를 Liability보다는 Obligation이란 용어로 정의하고 있다. 연금부채의 산정은 Open group 형식과 Closed group 형식의 두 가지 방법으로 산출하여 보고하고 있다.

Open group 형식은 향후 일정기간 동안의 총 지출 현가에서 총 수입현가와 평가시점의 적립기금을 뺀 값으로 부채를 정의하는 방식이다. 분석기간은 75년과 무한대 기간으로 하여 산출하고 있으며 수입산출시 보험료율은 현재 보험료율을 이용한다.

Closed group 형식은 과거, 현재, 미래 가입자의 미적립부채를 산정하는 방식으로 평가시점 기준 15세 이상인 자에 대한 향후 100년간 연금지출 현가에서 기여액의 현가와 적립기금을 차감하여 산출한다. 이러한 연금부채 산정방식은 OASDI가 취하고 있는 Pay- as-you-go 재정방식에 기인하고 있다. 즉, 당해연도 지출은 당해연도 가입자가 부담하여야 하므로 일정기간 이러한 부담의 차이를 채무로 정의할 수 있기 때문이다.

현재가치 산정시 이용되는 할인율은 재정추계에 사용한 기금투자수익률로 가정하고 있다. 추계의 특징은 제도의 중단이라는 가정을 설정한 부채는 산출하지 않고 모두 미래 기여금수입과 이로 인한 급여수급권 발생을 반영하고 있다.

2) 캐나다의 CPP(Canada Pension Plan)

캐나다의 경우 우리나라 재정계산보고서와 유사한 21차 계리보

고서(21st Actuarial Report)에서 부채(Unfunded Liability)를 산정하고 있다. CPP는 우리나라 국민연금과 유사한 부분적립방식을 취하고 있으며 부채는 발생급부방식에 의해 산정하고 있다. 즉 새로운 가입자의 유입 및 향후 기여금납부를 고려하지 않고 현재 가입자의 미래 연금액 산정시 미래 임금상승률은 반영하는 IBO방식에 따라 부채를 산정하고 있다. 따라서 미적립부채는 현재 수급자에 대한 향후 급여액의 현가와 현재 가입자 향후 급여액의 현가의 합에서 평가시점 적립기금을 차감한 금액이 된다.

한편 현가 산출시 이용되는 할인율은 재정추계의 투자수익률 가정을 이용하고 있다.

3) 일본 후생연금

일본의 경우 2004년 재정재계산보고서에서 잠재부채를 이중부담이란 용어로 정의하고 있다. 과거 부분적립방식의 후생연금 민영화시 이중부담 규모를 파악하기 위한 목적으로 발생급부방식을 취하였다. 그러므로 이중부담 규모는 과거 가입기간에 연동된 급여액의 현가에서 과거 가입기간에 의해 발생한 국고부담액과 평가시점의 적립기금액을 차감한 금액이다.

현가 산출시 이용되는 할인율은 재정추계의 기금운용이율 가정을 이용하고 있다.

라. 우리나라 공적연금의 잠재부채 추정방법

우리나라 공적연금의 부채 추정방법은 현재 수급자와 가입자에게 발생하는 미래 연금수급가치를 추정하는 IBO방식이 바람직하다. 과거 제도운영으로 인해 이미 지급의무가 발생한 가입자에 대한 부채를 측정하는 것이 재무상태에 대한 올바른 회계정보를 제공하는 것이라 할 수 있기 때문이다. 그러나 제도의 지속성을 가

정하고 있으므로 연금수급권이 발생하지 않은 사람에 대해서는 제도 존속을 근거로 연금수급권이 발생하는 것으로 가정하는 것이 필요하다. 이러한 사항을 고려할 때 현재 가입자의 미래기여 등을 감안한 IBO방식의 부채추계방법을 이용한다. 이는 문형표(2004)의 방법론과 동일한 접근방법이다. 구체적으로 계산 기준연도의 연금수급자의 경우, 미래 연금가치를 기준연도로 현가화하고 기준연도 당시 가입자의 경우, 은퇴시기까지 기여를 허용하고 이후 받게 될 연금가치를 현가화하여 현재 가입기간분만큼 부채에 포함시키게 된다.

공적연금의 과거부채 계산방법[36]은 연금급여 계산방식, 보험료 산정방식, 보험계리적 오차의 인식방법에 따라 차이가 있으며 이를 반영한 다양한 방법론이 제시되어 있다(김용하(1999)의 내용을 요약). 우선, 단위적립방식(혹은 일시불 적증방식, Unit Credit Method)은 가입기간이 경과할 때마다 그 기간에 대해 발생하는 연금액의 거치연금 현가상당액을 적립해가는 방법이다. 즉 연금제도 가입시에서 탈퇴시까지의 가입기간을 일정단위로 세분하여 탈퇴하였을 때 지급되게 되는 연금액을 이 가입기간에 맞춰 세분하고 이것을 각 가입기간에 할당하고, 가입자는 단위기간이 지날 때마다 그 기간에 할당된 연금액의 거치연금 현가상당액을 적립해가는 방법이다. 이때 급여의 상승을 예상하고 보험료를 산정하는 방

36) 이는 적립방식을 취하고 있는 경우에만 해당되는 것으로 이러한 방식을 취하지 않는 재정방식은 부과방식(Pay-as-you-go), 정산방식(Terminal funding) 등이 있다. 부과방식은 급여를 지불할 때마다 그 비용을 기여금 형태로 가입자로부터 갹출하는 방식으로 이론적으로는 적립금을 전혀 보유하지 않는다. 그러나 실제 운영에 있어서는 급여지급과 그에 대응하는 보험료 부과를 동시에 하는 것은 불가능하므로 일정 기간 내의 수지균형을 꾀하고 있다. 정산방식은 가입자가 연금제도로부터 탈퇴하였을 때 그 탈퇴자가 장래에 받는 연금의 현가상당액을 일시에 적립하는 방식으로 이 방식하에서는 탈퇴자가 장래에 받을 연금총액의 현가가 적립금이 되어 가입기간과의 대응관계가 약한 제도에서 주로 이용되고 있다. 즉 일반적인 공·사연금제도에서는 적용되는 사례가 거의 없다.

식을 예정단위적립방식이라 하며 미국 기업회계상의 연금채무 계산방법으로 이용되고 있다.

둘째, 평균적립방식은 보험료가 변하지 않도록 하는 것을 목표로 가입자 개인, 혹은 전체의 미래 연금가치와 미래기여가 일치하도록 하는 표준보험료를 가입자에게 적용하는 방법이다. 구체적으로 연금제도에 새로 가입하는 자를 표준으로 하여 가입시부터 탈퇴시까지의 기여와 연금의 균형을 보장하는 평균적인 보험료를 계산하고 이를 전체 가입자에게 적용하는 가입연령방식(Entry age Normal Cost Method)이 있다. 또한 표준가입자가 아니라 전체 가입자의 연령에 맞춰 모든 가입자의 균형보험료를 계산하여 적용하는 개별평균보험료방식(Individual level premium), 현재 가입자 전체의 미래기여와 미래급여를 일치시키는 종합보험료방식(aggregate cost method), 각 연령의 가입자마다 과거의 가입기간을 생각하지 않고 장래의 기간에 대해 할당되는 연금액의 지급에 필요한 원금을 평균적인 보험료로 갹출하는 도달연령방식(Attained age normal) 등으로 다시 나누어질 수 있다.

셋째, 가입시 연금현가적립방식은 가입자가 연금제도 가입시점에 장래 지급받을 연금의 현가상당액을 일시에 적립하는 방법으로 일괄지불하는 개인연금은 이러한 방식을 따르는 것이라 할 수 있다. 즉시적립방식은 매년 연금급여의 지급에 필요한 비용을 적립금의 운용수익에서 얻을 수 있도록 적립금을 만드는 방법이다. 또한 개방형종합보험료방식은 평균적립방식의 종합보험료가 기존 가입자를 기준으로 설정되는 것과 달리 새로운 가입자의 유입을 허용하며 미래 기여수입과 연금지출을 일치시키는 균형보험료를 적용하는 방식이다.

기존 연금가입자의 잠재부채를 산정하기 위해서는 연금재정방식 중 평균적립방식(가입연령방식)을 이용한다. 평균적립방식 중 가입

연령방식은 미국의 연방공무원연금제도에서 이용하고 있는 방식으로 민간부문의 기업연금에도 적합한 방안으로 알려져 있기 때문이다. 또한 이 방법은 가입기간 전체에 적용되는 평균보험료율을 적용함으로써 요율의 변화가 적고 단순성도 확보할 수 있는 방법이다.

<표 Ⅳ-1-1> 재정방식의 체계적 분류

재정방식	Projected/ Accrued	Immediate/ Spread Gain	Individual/ Aggregate	Supplemental Liability/No Supp.
Accrued benefit	A	I	I	S
Projected accrued benefit	combination	I	I	S
Individual level premium	P	I	I	NS
Individual spread gain	P	S	I	NS
Entry age normal	P	I	I	S
Frozen initial Liability	P	S	A	S
Aggregate	P	S	A	NS
Attained age normal	combination	S	A	S

자료 : Scott(1989), 문형표(2004)에서 재인용.

마. 국민연금

1) 현행 제도

우리나라 국민연금제도는 1988년에 도입되어 전 국민의 노후생활 지원이라는 정책목표를 달성하기 위해 꾸준히 가입대상을 확대하여 왔다. 현재 국민연금은 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 모든 국민을 당연가입대상으로 하고 있다. 가입대상에서 제외되는 사람은 공무원연금법, 군인연금법 및 사립학교교직원연금법의 적용을 받는 공무원·군인 및 사립학교 교직원, 기타 대통령령이 정하는 자로 다른 공적연금에 가입되어 있거나 소득이 없는 주부 등이다.

국민연금 가입자 유형은 사업장가입자, 지역가입자, 임의가입자, 임의계속가입자로 구분된다. 사업장가입자는 상시 1인 이상의 근로자를 사용하는 사업장이나 주한외국기관으로서 상시 1인 이상의 대한민국 국민인 근로자를 사용하는 사업장의 근로자를 대상으로 하고 있다. 지역가입자는 가입대상자 중 사업장가입자가 아닌 자를 대상으로 하고 있다. 임의가입자는 사업장가입자나 지역가입자가 아닌 18세 이상 60세 미만의 사람으로서 보건복지부령이 정하는 바에 따라 가입신청을 한 경우이다. 임의계속가입자는 국민연금 가입기간이 20년 미만인 가입자로 60세에 도달한 자이거나 기타 특별한 경우 보건복지부령에 따라 가입신청을 한 경우이다.

국민연금 기여금수입은 가입자가 지불하는 기여금과 고용주의 기여금으로 구성된다. 보험료율은 월 소득액의 9%로 사업장가입자의 경우 고용주와 균등분담(각 4.5%)하며 지역가입자는 피보험자가 전액 지불하게 된다. 또한 국민연금으로 인한 과도한 소득이전을 방지하기 위해 국민연금 기여금의 소득상한선을 월 360만원으로 정하고 있다.

국민연금 급여는 가입자가 나이가 들거나 장애 또는 사망으로 인해 소득이 감소할 경우 지급하게 되는데 이에는 노령연금(분할연금), 장애연금, 유족연금, 반환일시금, 사망일시금이 있다. 노령연금은 국민연금 가입 후 최소 가입기간을 만족하고 은퇴하였을 경우 지급하는 연금이며 가입기간, 조기은퇴 여부, 계속근로 여부 등에 따라 완전노령연금, 조기노령연금, 재직자노령연금, 특례노령연금 등으로 나누어진다. 그 외 장애, 유족연금은 가입자의 장애 혹은 사망시 본인 혹은 유족의 생활안정을 위해 지급하는 연금이다.

국민연금 가입자는 지속적인 외연 확장으로 2007년 7월 기준 1,800만명 수준으로 그 중 사업장가입자는 900만명, 지역가입자 900만명 수준이다. 지역가입자 중 700만명은 도시지역 가입자이며 농어촌 가입자는 200만명 수준이다.

<표 Ⅳ-1-2> 국민연금의 수급요건 및 급여수준

급여유형		수급요건	수급기간 및 가입기간	급여수준
노령연금	완전 노령연금	가입기간 20년 이상이고 60세(광원부원은 55세)에 달한 때	60세(55세)생일이 속하는 달의 다음달부터 생존하는 동안	기본연금액의 100% + 가급연금
	재직자 노령연금	가입기간이 10년 이상이고 연령이 60세 이상 65세 미만(광원 및 부원은 55세 이상 60세 미만)인 사람이 소득이 있는 업무에 종사할 때	60세(55세) 이상부터 65세(60세) 미만까지	기본연금액의 50~90% (가급연금 해당 없음)
	감액 노령연금	가입기간이 10년 이상 20년 미만인 사람이 60세에 달한 때	60세(55세)생일이 속하는 달의 다음달부터 생존하는 동안	기본연금액의 47.5~92.5% + 가급연금
	조기 노령연금	가입기간이 10년 이상이고 연령이 55세 이상 60세 미만인 사람이 소득이 있는 업무에 종사하지 않을 때	생존하는 동안 단, 소득이 있는 업무에 종사하는 때에는 65세 미만까지 지급정지	기본연금액의 75~95% + 가급연금
	특례 노령연금	50세 이상인 사람이 5년 이상 가입하여 60세에 도달할 때	60세 생일이 속하는 달 또는 자격상실 월의 다음달부터 생존하는 동안	기본연금액의 25(5년 가입) 내지 70%(14년 가입) + 가급연금
장애연금		가입중에 발생한 질병 또는 부상으로 인하여 그 완치 후에도 신체 또는 정신상의 장애가 있는 때	장애등급 1~4급	1~3급: 기본연금액의 100, 80, 60% + 기본연금 4급: 기본연금액의 2.25배를 일시보상금으로 지급
유족연금		- 노령연금수급권자 - 가입기간이 10년 이상인 가입자이었던 자 - 가입자 - 장애등급 2급 이상에 해당하는 장애연금수급권자	최소가입기간에 대한 제한 없음	가입기간에 따라 40%(10년 미만) 50%(10년 이상 20년 미만) 60%(20년 이상)
반환일시금		- 가입기간이 10년 미만인 자로 60세에 도달 - 가입자 또는 가입자이었던 자의 사망 - 가입자의 국적상실 - 국외이주자		납부보험료에 이자와 가산이자를 합산한 액
사망일시금		가입자 또는 가입자이었던 자가 사망한 때 유족연금에서 규정한 유족에 해당된 유족이 없는 경우		반환일시금 상당액

<표 Ⅳ-1-3> 국민연금 가입자 추이

(단위: 명, 개소)

구분 / 연도	총가입자	사업장가입자		지역가입자			임의가입자	임의계속가입자
		사업장	가입자	계	농어촌	도시		
1988	4,432,695	58,583	4,431,039	-	-	-	1,370	286
1992	5,021,159	120,374	4,977,441	-	-	-	32,238	11,480
1995	7,496,623	152,463	5,541,966	1,890,187	1,890,187	-	48,710	15,760
1996	7,829,353	164,205	5,677,631	2,085,568	2,085,568	-	50,514	15,640
'99.04	16,268,779	174,496	4,992,716	11,113,148	2,067,336	9,045,812	34,250	128,665
'99.12	16,261,889	186,106	5,238,149	10,822,302	2,083,150	8,739,152	32,868	168,570
2000	16,209,581	211,983	5,676,138	10,419,173	2,037,722	8,381,451	34,148	80,122
2001	16,277,826	250,729	5,951,918	10,180,111	2,048,075	8,132,036	29,982	115,815
2002	16,498,932	287,092	6,288,014	10,004,789	2,007,196	7,997,593	26,899	179,230
2003	17,181,778	423,032	6,958,794	9,964,234	2,062,011	7,902,223	23,983	234,767
2004	17,070,217	573,727	7,580,649	9,412,566	2,009,142	7,403,424	21,752	55,250
2005	17,124,449	646,805	7,950,493	9,123,675	1,969,017	7,154,658	26,568	23,713
2006	17,739,939	773,862	8,604,823	9,086,368	1,972,784	7,113,584	26,991	21,757
'07.07	18,031,281	827,805	8,968,762	9,009,812	1,961,491	7,048,321	27,487	25,220

자료 : 국민연금관리공단 홈페이지

국민연금 재정수지를 살펴보면 2007년 6월까지 누적기준 229.9조원을 조성하였으며 그 중 33.6조원은 연금급여지출 등에 이용되었으며 나머지 196.3조원은 적립기금 형태로 유지하고 있다. 연간기준으로는 2006년 총수입은 30.7조원으로 그 중 보험료 수입은 20.2조원, 적립기금 운용수익이 10.4조원에 이르며 총지출은 4.7조원에 불과한 실정이다. 이러한 수입-지출 불균형은 국민연금의 도입기간이 짧아 수급조건을 만족하는 급여대상자가 적고 기여단계의 가입자가 많기 때문이다.

<표 Ⅳ-1-4> 국민연금 기금운용 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007. 06
조 성	736,624	903,735	1,095,554	1,315,310	1,554,872	1,824,597	2,131,545	2,299,092
(증감률)	(26.2)	(22.7)	(21.2)	(20.1)	(18.2)	(17.3)	(16.8)	7.86
연금보험료	523,132	643,822	782,002	938,111	1,109,545	1,294,981	1,496,504	1,602,566
운용수익	213,363	259,761	313,375	377,018	443,954	526,987	630,760	691,572
전입금	3	3	3	3	3	3	3	3
결산상잉여금	126	149	174	178	178	190	194	199
국고보조금수입	-	-	-	-	1,192	2,436	3,798	4,480
공단임대보증금							286	272
지 출	127,926	144,644	165,002	189,634	222,103	261,768	309,403	336,366
(증감률)	(15.0)	(13.1)	(14.1)	(14.9)	(17.1)	(17.9)	(18.2)	8.71
연금급여지급	125,056	140,749	159,901	183,186	212,326	248,175	291,777	316,545
공단운영비등	2,861	3,839	4,993	6,279	9,544	13,294	17,257	19,405
복지타운관리 운영비	9	56	108	169	233	299	369	416
운 용	608,698	759,091	930,552	1,125,676	1,332,769	1,562,829	1,822,142	1,962,726
(증감률)	(28.9)	(24.7)	(22.6)	(21.0)	(18.4)	(17.3)	(16.6)	7.72
공 공 부 문	345,114	307,847	301,989	152,512	63,770	-	-	-
복 지 부 문	7,160	6,325	5,259	4,397	3,752	3,145	2,576	2,334
금 융 부 문	253,873	442,232	620,489	965,770	1,261,851	1,556,151	1,815,936	1,956,377
기 타 부 문	2,551	2,687	2,815	2,997	3,396	3,533	3,630	4,015

자료: 국민연금관리공단 홈페이지

국민연금의 재정안정성 문제는 1990년대부터 꾸준히 제기되었다. 초기 제도의 안정적 도입을 위해 설정된 3% 기여율과 평균 70%의 급여대체율은 장기적으로 지속가능하지 않기 때문이다. 재정안정성을 위해 기여율을 이후 6% (1993년), 9%(1998년)로 상향

조정하였으며 급여율도 60%(1998년)로 인하하였다. 특히 2007년 7월에는 국민연금의 급여를 장기적으로 40%까지 점진적으로 인하하는 개혁법안을 통과시켰다. 구체적으로 현행 40년 가입기준 60% 소득대체율을 2008년에는 50%로 인하하고 이후 매년 0.5%p씩 인하하여 2028년에 40% 수준으로 조정하는 방안이다. 이에 따라 국민연금급여의 산식을 다음과 같이 조정하였다.

$$1.8(A+B)(1+0.05(n-20))$$
$$\Rightarrow 1.2(A+B)(1+0.05(n-20))$$

여기서 A는 전체가입자 직전 3년 평균소득, B는 가입자의 가입기간 평균소득, n은 가입기간이다.

2) 재정추계 결과

국민연금 재정추계에 이용된 주요 가정은 다음과 같다. 인구가정은 2003년 국민연금 재정추계에 이용된 통계청 추계를 이용하였다. 임금 증가율은 향후 기간별 6.5~4.5% 수준으로 가정하였으며 그 증가율은 점차 감소하는 추세이다. 연금급여가 연동되는 물가상승률은 3%로 가정하였으며 기금운용수익을 결정하는 이자율은 기간별로 7.5~5%로 가정하였다. 한편 경상GDP 증가율은 기간별 7.5~2.5%로 가정하였다.

이상의 가정을 한국조세연구원의 국민연금 재정추계모형에 적용한 추계결과는 다음과 같다. 우선 국민연금 개혁법안(2007년 7월)의 효과를 고려하지 않을 경우, 국민연금기금은 2047년도에 소진되는 것으로 나타났다. 재정수지는 2030년대 적자로 전환되고 그 후 10여년 후에 적립기금까지 소진될 것으로 전망된다.

<표 Ⅳ-1-5> 국민연금 재정수지(개혁 전)

(단위: GDP 대비 %)

	연금수입	연금지출	운용수입	수지차	기금
2005	2.3	0.4	1.0	2.8	19.3
2010	2.4	0.7	1.8	3.5	28.1
2015	2.3	0.9	2.3	3.6	35.9
2020	2.3	1.5	2.8	3.6	42.9
2030	2.4	3.4	2.7	1.7	46.8
2040	2.4	6.3	1.8	-2.1	29.7
2050	2.5	9.3	0.0	-6.7	0.0
2060	2.6	11.5	0.0	-8.8	0.0
2070	2.8	12.8	0.0	-10.0	0.0

<표 Ⅳ-1-6> 국민연금 급여지출 전망

(단위: 십억원)

연도	노령연금	장애연금	유족연금	일시금	합계
2005	2,532	230	485	339	3,585
2006	3,181	263	584	366	4,394
2007	4,003	305	681	394	5,383
2008	4,964	350	790	423	6,527
2009	5,457	399	913	453	7,222
2010	6,064	453	1,047	485	8,048
2011	6,801	510	1,193	516	9,020
2012	7,810	571	1,350	548	10,280
2013	8,025	638	1,527	588	10,778
2014	9,375	706	1,707	621	12,409
2015	11,239	777	1,899	654	14,568
2016	13,756	851	2,104	687	17,399
2017	16,809	928	2,328	723	20,788

<표 Ⅳ-1-6>의 계속

연도	노령연금	장애연금	유족연금	일시금	합계
2018	17,479	1,014	2,588	774	21,854
2019	21,339	1,096	2,843	812	26,089
2020	25,938	1,181	3,121	851	31,090
2021	31,348	1,268	3,420	888	36,924
2022	37,378	1,358	3,748	926	43,409
2023	38,638	1,459	4,135	986	45,219
2024	45,531	1,552	4,508	1,024	52,615
2025	53,069	1,646	4,915	1,063	60,693
2026	61,255	1,743	5,354	1,104	69,456
2027	69,998	1,842	5,826	1,145	78,811
2028	71,932	1,957	6,379	1,214	81,482
2029	81,390	2,056	6,899	1,256	91,601
2030	91,758	2,157	7,450	1,299	102,664
2031	102,710	2,258	8,036	1,331	114,335
2032	114,629	2,359	8,644	1,363	126,995
2033	118,735	2,476	9,349	1,430	131,990
2034	132,496	2,571	9,982	1,461	146,510
2035	146,882	2,666	10,651	1,492	161,692
2036	161,604	2,762	11,356	1,524	177,245
2037	176,628	2,857	12,099	1,556	193,140
2038	191,338	2,957	12,897	1,592	208,783
2039	207,054	3,059	13,745	1,629	225,487
2040	223,496	3,164	14,635	1,669	242,963
2041	240,308	3,273	15,578	1,712	260,871
2042	257,570	3,386	16,553	1,758	279,267
2043	275,328	3,501	17,567	1,805	298,201
2044	293,988	3,615	18,618	1,854	318,075
2045	314,014	3,729	19,663	1,904	339,311
2046	334,872	3,844	20,765	1,955	361,436
2047	355,831	3,961	21,927	2,009	383,727
2048	376,394	4,083	23,148	2,067	405,693
2049	396,432	4,212	24,415	2,130	427,189

<표 Ⅳ-1-6>의 계속

연도	노령연금	장애연금	유족연금	일시금	합계
2050	415,913	4,346	25,718	2,198	448,175
2051	435,449	4,483	27,033	2,259	469,224
2052	455,463	4,620	28,349	2,322	490,754
2053	476,160	4,756	29,654	2,387	512,957
2054	497,437	4,889	30,947	2,453	535,726
2055	519,383	5,017	32,221	2,518	559,139
2056	542,498	5,138	33,475	2,582	583,693
2057	566,697	5,254	34,713	2,645	609,310
2058	591,472	5,365	35,941	2,709	635,487
2059	616,738	5,474	37,167	2,773	662,152
2060	642,621	5,584	38,395	2,838	689,440
2061	668,583	5,698	39,633	2,907	716,820
2062	693,860	5,814	40,892	2,979	743,545
2063	718,477	5,939	42,185	3,055	769,656
2064	743,109	6,065	43,514	3,134	795,822
2065	768,033	6,194	44,873	3,215	822,315
2066	792,921	6,328	46,273	3,300	848,822
2067	816,875	6,471	47,725	3,390	874,461
2068	841,189	6,618	49,219	3,482	900,508
2069	866,031	6,770	50,767	3,577	927,145
2070	891,454	6,926	52,359	3,675	954,413

연금급여를 축소하는 국민연금 개혁법안(2007년 7월)의 효과를 고려할 경우, 국민연금기금은 2055년도에 소진될 것으로 추정된다. 기존 보건복지부 발표(소진연도 2060년)와는 6년 정도 기금소진 시기가 당겨질 것으로 예상된다[37]. 개혁법안에 따르면 국민연금 기금은 2030년대에 최고수준에 이르며 그 수준은 GDP의 약 50%

37) 개혁 전 시나리오에 대한 기금소진 연도가 동일함에도 불구하고 개혁 후 소진시기가 비교적 큰 차이가 나는 것은 각 연금에 대한 급여산정 방식(즉 미래 연금수급자의 과거 제도하에서 기여분 산정 등)의 차이에 기인하는 것으로 보이며 향후 보다 심층적인 검증이 요구된다.

수준까지 증가한다. 기금소진 이후 수지적자는 GDP의 4% 수준에 이를 것이며 그 규모는 2070년까지 증가하여 6.2%에 이를 것으로 전망된다.

<표 Ⅳ-1-7> 국민연금 재정수지(개혁 후)

(단위: GDP 대비 %)

	연금수입	연금지출	운용수입	수지차	기금
2005	2.3	0.4	1.0	2.8	19.3
2010	2.4	0.7	1.8	3.5	28.1
2015	2.3	0.9	2.3	3.7	35.9
2020	2.3	1.4	2.8	3.7	43.3
2030	2.4	3.0	2.9	2.3	49.8
2040	2.4	4.9	2.4	-0.2	42.9
2050	2.5	6.9	1.0	-3.4	15.3
2060	2.6	8.3	0.0	-5.7	0.0
2070	2.8	9.0	0.0	-6.2	0.0

<표 Ⅳ-1-8> 국민연금 재정수지표(개혁 후)

(단위: 조원)

연도	기여금수입	연금지출	운용수익	재정수지	적립기금
2005	18.6	3.6	8.0	23.0	156.3
2006	20.5	4.4	11.7	27.8	184.1
2007	22.1	5.4	13.8	30.5	214.6
2008	23.7	6.5	16.1	33.3	247.9
2009	25.4	7.2	18.6	36.8	284.7
2010	27.3	8.0	21.4	40.6	325.3
2011	29.1	9.0	22.8	42.9	368.2
2012	31.0	10.3	25.8	46.5	414.7
2013	33.3	10.8	29.0	51.6	466.3

<표 Ⅳ-1-8>의 계속

연도	기여금수입	연금지출	운용수익	재정수지	적립기금
2014	35.4	12.4	32.6	55.6	521.9
2015	37.5	14.6	36.5	59.5	581.4
2016	39.7	17.4	40.7	63.0	644.4
2017	42.1	20.8	45.1	66.4	710.8
2018	45.1	21.9	49.8	73.0	783.8
2019	47.7	26.1	54.9	76.5	860.3
2020	50.5	31.1	60.2	79.6	939.9
2021	53.1	36.9	56.4	72.6	1012.5
2022	55.9	43.4	60.8	73.2	1085.8
2023	59.6	45.2	65.1	79.6	1165.3
2024	62.6	52.6	69.9	79.9	1245.2
2025	65.6	60.7	74.7	79.6	1324.8
2026	68.7	69.5	79.5	78.7	1403.5
2027	71.9	78.8	84.2	77.3	1480.8
2028	76.4	81.5	88.8	83.8	1564.6
2029	79.9	91.6	93.9	82.2	1646.8
2030	83.6	102.7	98.8	79.7	1726.5
2031	86.5	114.3	95.0	67.1	1793.6
2032	89.6	127.0	98.7	61.2	1854.9
2033	94.4	132.0	102.0	64.4	1919.3
2034	97.6	146.5	105.6	56.7	1975.9
2035	100.9	161.7	108.7	47.9	2023.9
2036	104.3	177.2	111.3	38.4	2062.2
2037	107.7	193.1	113.4	28.0	2090.2
2038	111.2	208.8	115.0	17.4	2107.6
2039	114.9	225.5	115.9	5.3	2112.9
2040	118.7	243.0	116.2	-8.1	2104.8
2041	122.6	260.9	115.8	-22.5	2082.3
2042	126.7	279.3	114.5	-38.0	2044.3
2043	130.9	298.2	112.4	-54.8	1989.4

<표 Ⅳ-1-8>의 계속

연도	기여금수입	연금지출	운용수익	재정수지	적립기금
2044	135.3	318.1	109.4	-73.4	1916.0
2045	139.7	339.3	105.4	-94.3	1821.8
2046	144.1	361.4	100.2	-117.1	1704.6
2047	148.7	383.7	93.8	-141.2	1563.4
2048	153.7	405.7	86.0	-166.0	1397.4
2049	159.0	427.2	76.9	-191.3	1206.0
2050	164.6	448.2	66.3	-217.2	988.8
2051	169.8	469.2	49.4	-250.0	738.8
2052	175.1	490.8	36.9	-278.7	460.1
2053	180.6	513.0	23.0	-309.4	150.7
2054	186.1	535.7	7.5	-342.1	0.0
2055	191.7	559.1	0.0	-367.5	0.0
2056	197.2	583.7	0.0	-386.5	0.0
2057	202.7	609.3	0.0	-406.6	0.0
2058	208.2	635.5	0.0	-427.3	0.0
2059	213.9	662.2	0.0	-448.3	0.0
2060	219.7	689.4	0.0	-469.7	0.0
2061	225.7	716.8	0.0	-491.1	0.0
2062	232.1	743.5	0.0	-511.4	0.0
2063	238.8	769.7	0.0	-530.9	0.0
2064	245.7	795.8	0.0	-550.1	0.0
2065	252.8	822.3	0.0	-569.5	0.0
2066	260.3	848.8	0.0	-588.6	0.0
2067	268.1	874.5	0.0	-606.4	0.0
2068	276.2	900.5	0.0	-624.4	0.0
2069	284.5	927.1	0.0	-642.7	0.0
2070	293.0	954.4	0.0	-661.4	0.0

3) 재정위험의 측정

IBO방식에 의한 국민연금 재정위험 측정은 다음과 같이 이루어진다. 우선 기존 연금수급자의 미래 연금부채는 현 수급자의 연령분포에 사망률을 적용하여 도출한 미래 수급자규모에 물가상승률로 인상되는 평균급여를 적용하여 도출한다. 즉, 특정연령 수급자의 향후 연금급여는

$$\sum_{t}(Pen_{t}\times(1-DeathRate_{t,a}))\times(Benefit_{t}\times(1+CPI_{t}))$$

로 나타나며, 여기서 Pen은 기준연도 연금수급자, Benefit은 기준연도 연금수급자의 평균급여수준을 나타낸다.

또한 기존 가입자의 미래연금부채는 가입자의 미래기여와 미래급여의 차이로 정의된다. 즉, 제도의 연속성을 감안하여 현재 가입자의 연금수급권 획득은 허용하되 미래연금급여 중 현재 가입기간에 해당하는 부분을 부채로 계산한다. 구체적인 계산은 가입연령방식(EANC)에 따라 각 연도별 표준가입자를 설정하고 그의 근로 및 은퇴경로에 따라 기여금과 연금급여 사이의 균형보험료율을 산출하고 이를 다시 현 가입자에게 적용하여 기여 및 연금급여의 현가를 도출하게 된다.

우선, 표준가입자에 대해 수입과 지출의 균형을 만족하는 균형보험료율 Γ을 다음의 식을 통해 구한다.

$$\sum_{t=18}^{64}\frac{1}{(1+r)^{t-18}}W_{t}\Gamma=\sum_{s=65}^{95}\frac{1}{(1+r)^{s-18}}B_{s}(1+CPI_{s})^{s-65}$$

여기서 W는 연간임금이며 B는 연금급여이다.

이후 도출된 균형보험료율을 현 가입자 중 중도탈락자를 제외한 연금수급 대상자에 적용함으로써 미래 연금 및 기여금의 현가를

도출할 수 있다. 구체적으로 현재 국민연금 가입자의 분포를 고려하여 균형보험료율을 가입기간(18~64세)의 50%에 해당하는 41~64세구간에 적용한다. 즉, 평균적인 가입자가 현재 41세이며 미래에 64세까지 근무한 뒤 은퇴하는 것을 가정하고 균형보험료율을 적용한다는 것이다. 이때 가입자의 평균 국민연금 가입기간은 재정추계에서 이용된 25년을 가정한다. 현재 가입자 중 미래 연금수급자의 비중을 계산하기 위해 필요한 탈락률은 2006년 기준 신규수급자 중 연금급여구조와 관계없이 자신의 기여금에 이자상당액을 지급하는 반환일시금과 사망일시금 수급률 37.0%를 적용한다.

따라서 현재 가입자에 대한 책임준비금은 가입자에 대한 총 미래연금현가에서 향후 균형보험료율로 납부할 기여금의 현가를 차감한 것으로 정의된다.

$$\text{가입자책임준비금} = \left\{ \sum_{t=65}^{95} \frac{1}{(1+r)^{t-41}} B(1+CPI_t)^{t-65} - \sum_{t=41}^{64} \frac{1}{(1+r)^{t-41}} W_t \Gamma \right\} N \times (1-dr)$$

여기서 N은 현재 가입자 수이며 dr은 탈락률이다.

이상의 과정을 통해 가입연령방식에 의해 계산된 균형보험료율은 19~20% 수준으로 나타났다. 즉, 18세에 국민연금에 가입하여 64세에 은퇴하는 표준근로자의 경우 각 가입연도에 따라 현행 연금급여를 충당할 수 있는 균형보험료율은 2005년 19.6%에서 2040년대 20.6%까지 높아졌다가 2050년대 이후 20.5% 수준으로 안정화될 것으로 전망된다.

현 수급자에 대한 미래급여 현가와 균형보험료율을 통해 도출된 현재 가입자에 대한 책임준비금을 합산한 2005년 기준 국민연금 책임준비금은 307.9조원 수준으로 나타났다. 이 중 현재 연금수급

자에 대한 연금현가가 27.7조원이며 현재 가입자의 미래 연금현가는 557.5조원으로 나타났다. 이러한 연금현가 규모의 차이는 국민연금의 미성숙으로 인해 현 수급자의 규모가 매우 작기 때문이다.

이상의 연금급여 규모에도 불구하고 현재 가입자의 미래 기여금의 현가는 277.3조원에 불과할 것으로 추정되어 연금현가의 50% 수준에 머물 것으로 예상된다. 국민연금제도 운영에 따른 책임준비금은 향후에도 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.

<표 Ⅳ-1-9> 연도별 균형보험료율과 가입자/수급자의 급여현가

(단위: 기준연도 십억원)

	균형료율	기여수입현가	가입자연금현가	수급자연금현가	책임준비금
2005	0.1957	277,313	-557,517	-27,722	-307,926
2006	0.1961	301,251	-604,232	-32,590	-335,571
2007	0.1965	326,376	-653,152	-37,726	-364,502
2008	0.1969	352,929	-704,910	-46,661	-398,641
2009	0.1974	381,338	-760,137	-52,601	-431,400
2010	0.1980	412,455	-820,506	-57,108	-465,159
2011	0.1987	446,660	-886,981	-51,843	-492,165
2012	0.1994	480,620	-952,762	-62,422	-534,564
2013	0.2001	523,336	-1,035,725	-65,831	-578,221
2014	0.2008	561,833	-1,110,141	-75,705	-624,013
2015	0.2014	601,493	-1,187,178	-85,442	-671,128
2016	0.2020	643,447	-1,268,381	-111,220	-736,153
2017	0.2025	687,771	-1,354,293	-126,886	-793,408
2018	0.2029	747,510	-1,470,900	-132,253	-855,642
2019	0.2033	796,787	-1,566,682	-163,918	-933,813
2020	0.2036	848,197	-1,667,063	-213,093	-1,031,959
2021	0.2039	903,100	-1,773,481	-263,949	-1,134,330
2022	0.2041	950,605	-1,866,016	-311,526	-1,226,937

<표 Ⅳ-1-9>의 계속

	균형료율	기여수입현가	가입자연금현가	수급자연금현가	책임준비금
2023	0.2042	1,021,254	-2,004,739	-308,310	-1,291,795
2024	0.2044	1,071,977	-2,103,186	-384,685	-1,415,894
2025	0.2045	1,123,590	-2,204,295	-439,933	-1,520,638
2026	0.2047	1,177,773	-2,309,227	-488,616	-1,620,070
2027	0.2048	1,233,203	-2,417,561	-549,694	-1,734,052
2028	0.2049	1,319,380	-2,585,941	-571,914	-1,838,476
2029	0.2050	1,380,071	-2,704,047	-607,872	-1,931,848
2030	0.2051	1,443,449	-2,826,332	-674,491	-2,057,373
2031	0.2052	1,503,079	-2,940,833	-774,262	-2,212,016
2032	0.2053	1,557,773	-3,045,264	-886,847	-2,374,338
2033	0.2054	1,654,315	-3,231,039	-954,934	-2,531,658
2034	0.2054	1,712,537	-3,343,195	-1,075,413	-2,706,072
2035	0.2055	1,772,834	-3,457,554	-1,106,677	-2,791,397
2036	0.2055	1,833,074	-3,573,445	-1,236,117	-2,976,489
2037	0.2056	1,895,098	-3,691,081	-1,361,165	-3,157,147
2038	0.2056	1,957,867	-3,812,055	-1,478,477	-3,332,665
2039	0.2056	2,022,334	-3,936,497	-1,597,674	-3,511,837
2040	0.2057	2,090,666	-4,066,635	-1,761,776	-3,737,746
2041	0.2057	2,161,675	-4,204,102	-1,797,483	-3,839,909
2042	0.2057	2,235,824	-4,347,810	-1,899,215	-4,011,201
2043	0.2058	2,313,637	-4,496,553	-2,074,714	-4,257,630
2044	0.2058	2,391,379	-4,647,432	-2,248,338	-4,504,391
2045	0.2058	2,469,982	-4,800,098	-2,388,887	-4,719,003
2046	0.2058	2,549,010	-4,953,620	-2,498,599	-4,903,209
2047	0.2058	2,632,516	-5,115,872	-2,544,106	-5,027,461
2048	0.2058	2,722,462	-5,290,657	-2,724,586	-5,292,781
2049	0.2058	2,819,952	-5,480,112	-2,859,568	-5,519,729
2050	0.2058	2,925,267	-5,684,774	-3,000,219	-5,759,726

<표 Ⅳ-1-9>의 계속

	균형료율	기여수입현가	가입자연금현가	수급자연금현가	책임준비금
2051	0.2058	3,036,347	-5,900,639	-3,231,670	-6,095,963
2052	0.2057	3,135,421	-6,096,178	-3,382,477	-6,343,234
2053	0.2057	3,237,552	-6,294,751	-3,373,379	-6,430,577
2054	0.2057	3,340,549	-6,495,008	-3,527,104	-6,681,562
2055	0.2056	3,440,947	-6,693,509	-3,813,578	-7,066,140
2056	0.2056	3,539,803	-6,885,808	-4,050,904	-7,396,910
2057	0.2056	3,636,171	-7,073,269	-4,254,515	-7,691,613
2058	0.2055	3,730,263	-7,259,883	-4,489,326	-8,018,946
2059	0.2055	3,827,251	-7,448,643	-4,613,351	-8,234,742
2060	0.2055	3,926,160	-7,641,139	-4,910,271	-8,625,250
2061	0.2055	4,029,059	-7,841,402	-5,168,231	-8,980,574
2062	0.2054	4,136,048	-8,053,600	-5,610,786	-9,528,337
2063	0.2054	4,252,148	-8,279,666	-6,067,629	-10,095,147
2064	0.2054	4,372,531	-8,514,073	-6,612,391	-10,753,934
2065	0.2054	4,496,219	-8,754,914	-6,430,837	-10,689,533
2066	0.2054	4,625,679	-9,006,995	-6,681,473	-11,062,789
2067	0.2054	4,764,314	-9,276,941	-7,014,608	-11,527,236
2068	0.2054	4,906,971	-9,554,719	-7,325,478	-11,973,227
2069	0.2054	5,054,105	-9,841,216	-7,464,440	-12,251,551
2070	0.2054	5,205,692	-10,136,382	-7,702,483	-12,633,172

한편 미래 연금급여에 대비하여 국민연금이 보유하고 있는 적립기금 추계를 감안할 경우 미적립부채는 2005년 기준 151.6조원, 2050년에는 4,770.9조원 수준에 이를 것으로 전망된다. 이를 GDP 대비 비중으로 환산보면 미적립부채 규모는 2005년 GDP의 19% 수준에서 연금급여율 인하조치 등으로 인해 2019년 3.6% 수준으로 감소하였다가 다시 증가하여 2050년에는 73.8% 수준까지 증가할 것으로 전망된다.

<표 Ⅳ-1-10> 국민연금 미적립부채 규모 추정

(단위: 십억원, %)

	책임준비금	적립기금	미적립부채	미적립부채/GDP
2005	-307,926	156,283	-151,644	-18.7
2006	-335,571	184,114	-151,458	-17.9
2007	-364,502	214,610	-149,891	-16.0
2008	-398,641	247,894	-150,747	-15.0
2009	-431,400	284,706	-146,693	-13.6
2010	-465,159	325,293	-139,866	-12.1
2011	-492,165	368,174	-123,992	-10.0
2012	-534,564	414,709	-119,855	-9.0
2013	-578,221	466,274	-111,947	-7.9
2014	-624,013	521,889	-102,125	-6.7
2015	-671,128	581,359	-89,769	-5.5
2016	-736,153	644,387	-91,766	-5.3
2017	-793,408	710,794	-82,615	-4.5
2018	-855,642	783,806	-71,836	-3.7
2019	-933,813	860,328	-73,485	-3.6
2020	-1,031,959	939,937	-92,023	-4.2
2021	-1,134,330	1,012,541	-121,789	-5.3
2022	-1,226,937	1,085,763	-141,174	-5.8
2023	-1,291,795	1,165,317	-126,478	-5.0
2024	-1,415,894	1,245,172	-170,722	-6.4
2025	-1,520,638	1,324,751	-195,886	-7.0
2026	-1,620,070	1,403,476	-216,594	-7.4
2027	-1,734,052	1,480,794	-253,258	-8.3
2028	-1,838,476	1,564,594	-273,882	-8.6
2029	-1,931,848	1,646,792	-285,056	-8.6
2030	-2,057,373	1,726,488	-330,886	-9.5
2031	-2,212,016	1,793,637	-418,379	-11.6
2032	-2,374,338	1,854,876	-519,462	-13.9

<표 Ⅳ-1-10>의 계속

	책임준비금	적립기금	미적립부채	미적립부채/GDP
2033	-2,531,658	1,919,269	-612,389	-15.8
2034	-2,706,072	1,975,938	-730,134	-18.1
2035	-2,791,397	2,023,861	-767,535	-18.4
2036	-2,976,489	2,062,220	-914,269	-21.2
2037	-3,157,147	2,090,212	-1,066,935	-23.9
2038	-3,332,665	2,107,624	-1,225,040	-26.6
2039	-3,511,837	2,112,923	-1,398,915	-29.4
2040	-3,737,746	2,104,820	-1,632,925	-33.3
2041	-3,839,909	2,082,309	-1,757,600	-34.7
2042	-4,011,201	2,044,260	-1,966,941	-37.7
2043	-4,257,630	1,989,428	-2,268,201	-42.3
2044	-4,504,391	1,916,029	-2,588,361	-46.9
2045	-4,719,003	1,821,758	-2,897,245	-51.0
2046	-4,903,209	1,704,610	-3,198,599	-54.8
2047	-5,027,461	1,563,379	-3,464,082	-57.8
2048	-5,292,781	1,397,367	-3,895,413	-63.4
2049	-5,519,729	1,206,021	-4,313,708	-68.4
2050	-5,759,726	988,818	-4,770,907	-73.8
2051	-6,095,963	738,803	-5,357,160	-80.9
2052	-6,343,234	460,089	-5,883,144	-86.6
2053	-6,430,577	150,697	-6,279,881	-90.2
2054	-6,681,562	0	-6,681,562	-93.6
2055	-7,066,140	0	-7,066,140	-96.5
2056	-7,396,910	0	-7,396,910	-98.6
2057	-7,691,613	0	-7,691,613	-100.0
2058	-8,018,946	0	-8,018,946	-101.7
2059	-8,234,742	0	-8,234,742	-101.8
2060	-8,625,250	0	-8,625,250	-104.0
2061	-8,980,574	0	-8,980,574	-105.6
2062	-9,528,337	0	-9,528,337	-109.3

<표 Ⅳ-1-10>의 계속

	책임준비금	적립기금	미적립부채	미적립부채/GDP
2063	-10,095,147	0	-10,095,147	-113.0
2064	-10,753,934	0	-10,753,934	-117.4
2065	-10,689,533	0	-10,689,533	-113.8
2066	-11,062,789	0	-11,062,789	-114.9
2067	-11,527,236	0	-11,527,236	-116.7
2068	-11,973,227	0	-11,973,227	-118.3
2069	-12,251,551	0	-12,251,551	-118.0
2070	-12,633,172	0	-12,633,172	-118.7

바. 공무원연금

공무원연금의 가입대상은 국가공무원법 등에 의해 임용된 공무원으로 구성된다. 구체적으로 그 대상은 국가공무원법, 지방공무원법 기타법률에 의한 공무원과 대통령령이 정하는 국가 또는 지방자치단체의 기타 직원으로 국가 및 지방공무원, 법관, 경찰관, 교육공무원 등이 포함된다.

공무원연금 기여금은 본인과 고용주(국가 및 지방자치단체)가 각각 부담하는 월급여의 8.5%(총 17%)이다. 연금을 수급하기 위한 최소 가입기간은 20년이며 이후 가입기간 1년 증가에 따라 소득대체율이 2%p씩 증가하는 구조를 가지고 있다. 그러나 지나치게 높은 연금수급을 방지하기 위하여 보험료를 납부하는 가입기간은 최장 33년으로 제한하고 있다.

공무원연금의 급여종류 및 수준은 재직연수와 급여 수급자의 선택에 따라 다양하게 지급되고 있다. 급여지급을 위한 재원조달은 두 가지로 구분되는데 퇴직급여와 유족급여는 보험료 수입으로 충당하고 그 외의 급여는 국가부담금으로 충당하고 있다. 연금수급개시연령은 1996년 이전 임용자의 경우 퇴직시점부터 적용되었으

나 재정 안정화를 위한 개혁조치로 1996년 이후 임용자는 60세부터 지급하도록 개정되었다.

공무원 연금급여는 국민연금과 같은 소득재분배기능이 없는 소득비례형으로 20년 가입자의 경우 직전 3년간 평균보수월액의 50%를 지급하도록 설계되어 있으며 산식은 다음과 같다. 즉,

$$(0.5+0.02\,n)w^{*}$$

로, 여기서 n은 20년 이상 가입연수, w*는 퇴직 직전 3년간 평균보수월액이다.

기존 연금수급자에 대한 연도별 연금액 조정은 소비자물가에 따르는 국민연금과 달리 소비자물가상승률과 '보수증가율-2%' 중 큰 수치를 적용하도록 되어 있어 상대적으로 높은 혜택을 누리고 있다. 즉, 연금액 조정지수는 Max{CPI, 보수증가율-2%}이다.

1960년부터 도입된 공무원연금제도의 경우, 제도가 성숙함에 따라 수입-지출구조의 불균형으로 인해 2000년대 이후 지속적인 당기 수지적자(2002년 제외)를 보이고 있으며 이는 현재 정부재정을 통해 보전되고 있다. 그러나 공무원연금의 적자에도 불구하고 연금 적립기금이 증가하는 이유는 적립기금을 연금급여 지출에 이용하지 않고 정부가 단기 재정수지적자를 모두 지원해 주고 있기 때문이다. 따라서 기존 공무원연금 적립기금의 운용수익은 기금으로 계속 적립되어 적립기금이 증가하게 된다.

<표 Ⅳ-1-11> 특수직역연금 급여(장기급여)

종류			지급요건	지급액
퇴직급여	퇴직연금		20년 이상 재직하고 퇴직한 때	(최종 3년 평균보수월액×0.5)+(최종 3년 평균보수월액×20년 초과 재직연수×0.02)
	퇴직연금 일시금		20년 이상 재직후 퇴직한 가입자이 퇴직연금에 갈음하여 일시금으로 지급받고자 할 때	(최종보수월액×재직연수×1.5)+(최종보수월액×재직연수×5년 초과 재직연수/100)
	퇴직연금 공제 일시금		20년 이상 재직후 퇴직한 가입자가 20년을 초과하는 재직기간중 일부기간을 일시금으로 지급받고자 할 때	(최종보수월액×공제재직연수×1.5)+(최종보수월액×공제재직연수×공제재직연수/100)
	퇴직 일시금		가입자가 20년 미만 재직하고 퇴직한 때	5년 이상 20년 미만 재직자 (최종보수월액×재직연수×1.5)+(최종보수월액×재직연수×5년 초과 재직연수/100) - 5년 미만 재직자 최종보수월액×재직연수×1.2
유족급여	유족연금		- 20년이상 재직한 가입자가 재직중 사망한 때 - 퇴직연금 또는 장해연금수급자가 사망한 때	퇴직연금액의 70%
	유족연금 부가금		20년 이상 재직한 가입자가 재직중 사망하여 유족연금을 청구한 때	유족연금일시금의 25%
	유족연금 특별 부가금		퇴직연금수급권자가 퇴직후 3년 이내에 사망한 때	퇴직 당시의 퇴직연금일시금×0.25×(36-퇴직연금수급월수)×1/36
	유족연금 일시금		20년 이상 재직한 가입자가 재직중 사망하여 유족연금에 갈음하여 일시금으로 지급받고자 할 때	퇴직연금일시금과 동액
	유족 일시금		20년 미만 재직한 가입자가 사망한 때	퇴직일시금과 동일
재해보상급여	장해급여	장해 연금	공무상 질병·부상으로 인하여 폐질상태로 되어 퇴직한 경우 또는 퇴직후에 그 질병 또는 부상으로 폐질상태로 된 때	폐질의 정도(1급~14급)에 따라 보수월액의 80~15%
		장해 보상금	장해연금에 갈음하여 일시금으로 지급받고자 할 때	장해연금액의 5년분
		유족 연금	장해연금수급자가 사망한 때	장해연금액의 70%
	유족급여	유족 보상금	공무상 질병 또는 부상으로 인하여 재직중 사망하거나 퇴직후 3년 이내에 그 질병 또는 부상으로 인하여 사망한 때	최종보수월액의 36배
퇴직수당	퇴직수당		가입자가 1년 이상 재직하고 퇴직 또는 사망한 때	보수월액×재직연수×재직연수별 지급비율 ※재직년수별 지급비율 - 1년 이상 5년 미만 : 10/100 - 5년 이상 10년 미만 : 35/100 - 10년 이상 15년 미만 : 45/100 - 15년 이상 20년 미만 : 50/100 - 20년 이상 : 60/100

자료 : 전영준(2007)

<표 Ⅳ-1-12> 특수직역연금 급여(단기급여)

종류			지급요건	지급액
재해보상급여	요양급여	공무상 요양비	공무상 질병·부상으로 인하여 요양기관에서 요양을 할 때	동일한 질병·부상에 대하여 실제요양기간 2년(730일) 범위 내에서 요양에 소요되는 비용
		공무상 요양 일시금	실제요양기간이 2년을 경과하여도 그 질병 또는 부상이 완치되지 아니한 때	공무상 요양기간 경과후 1년간 요양에 추가 소요될 비용
부조급여	재해부조금		가입자의 주택이 수재·화재 기타 재해로 인하여 재해를 입은 때 (가입자, 가입자의 배우자 또는 가입자가 상시 거주하는 직계존비속 소유의 주택)	소실·유실·파괴의 정도에 따라 지급 - 완전 : 보수월액의 6배 - 1/2 이상 : 보수월액의 4배 - 1/3 이상 : 보수월액의 2배
	사망조위금		- 가입자의 배우자, 직계존속 및 부양하고 있는 배우자의 직계존속이 사망한 때	- 가입자의 배우자, 직계존속 및 배우자의 직계존속이 사망한 경우는 당해 가입자의 보수월액의 1배
			- 가입자가 사망한 때	- 가입자 본인이 사망한 경우는 보수월액의 3배

자료: 전영준(2007)

국민연금제도와 동일하게 표준가입자에 대해 가입연령방식에 의해 계산된 균형보험료율은 50~51% 수준으로 나타났다. 이는 문형표(2004)의 40% 수준에 비해 높은 수준이나 정확한 추정상의 가정을 비교할 수 없어 그 원인을 알 수 없다. 다만 가능한 원인은 평균가입기간, 임금증가율, 할인율, 연금급여 조정방식 등의 차이가 될 수 있다. 추정에 이용된 가정은 20세에 공무원연금에 가입하여 64세에 은퇴하는 표준근로자로 평균가입기간은 25년이다. 추정결과에 따르면 각 가입연도에 따라 현행 연금급여를 충당할 수 있는 균형보험료율은 2006년 51.4%에서 2020년대 49%대까지 낮아졌다가 2050년대 이후 51.3% 수준으로 안정화될 전망이다.

책임준비금 산정을 위해 현재 가입자 중 미래 연금수급자 비중 계산에 필요한 탈락률은 2006년 기준 퇴직자 중 연금수급이 가능한 20년 이상 가입자 비율 66.0%를 적용한다. 균형보험료율 등을 적용한 결과 2006년 기준 공무원연금 책임준비금은 134.4조원 수준이며 이 중 현재 연금수급자에 대한 연금현가가 37.8조원이며 현재 가입자의 연금현가는 179.8조원으로 나타났다. 반면 현재 가입자의 미래 기여금의 현가는 83.2조원에 불과할 것으로 추정된다. 이러한 연금현가와 기여수입현가의 격차는 향후 연금현가의 증가로 지속적으로 확대될 것으로 전망되어 책임준비금도 크게 증가할 것으로 예상된다.

<표 Ⅳ-1-13> 공무원연금의 재정수지 추이

(단위: 억원)

구 분	기여금수입	연금지출	기금운용 수익	재정수지	적립기금
1982	2,684	1,611	1,140	2,213	7,704
1983	3,723	1,905	1,857	3,675	11,379
1984	3,673	1,841	1,461	3,293	14,672
1985	3,733	2,337	1,762	3,158	17,830
1986	3,931	2,897	2,087	3,121	20,951
1987	4,786	3,490	2,183	3,479	24,430
1988	5,418	4,596	2,641	3,463	27,893
1989	6,452	5,354	2,788	3,886	31,779
1990	7,898	7,236	3,345	4,007	35,786
1991	9,809	9,177	4,018	4,650	40,436
1992	12,767	12,095	3,810	4,482	44,918
1993	16,082	16,147	4,150	4,085	49,003
1994	17,520	19,351	5,242	3,411	52,414
1995	19,988	26,373	5,466	△919	51,495
1996	24,760	24,321	4,871	5,310	56,805
1997	27,312	28,076	5,974	5,210	62,015
1998	33,164	50,698	3,363	△14,171	47,844
1999	45,634	73,154	5,966	△21,554	26,290
2000	34,374	43,832	920	△8,538	17,752
2001	35,191	35,191	3,144	3,144	20,896
2002	39,512	35,736	2,604	6,380	27,276
2003	44,139	44,139	3,399	3,399	30,675
2004	49,264	49,264	2,543	2,543	33,218
2005	58,992	58,992	5,077	5,077	38,295
2006	61,775	61,775	3,934	3,934	42,229

주: 기여금수입은 수지적자시 정부가 부담한 부담금을 포함한 금액이므로 수입과 지출이 일치하는 2001년 이후(2002년 제외)는 연금지출이 법정 기여금수입을 초과하는 적자상태임을 의미하는 것임.

자료: 공무원연금관리공단 홈페이지.

<표 Ⅳ-1-14> 연도별 균형보험료율과 가입자/수급자의 급여현가

(단위: 기준연도 십억원)

	균형요율	기여수입현가	가입자연금현가	수급자연금현가	책임준비금
2006	0.5140	83,230	-179,814	-37,796	-134,379
2007	0.5124	88,290	-190,152	-39,133	-140,994
2008	0.5102	94,606	-202,982	-41,109	-149,484
2009	0.5075	101,308	-216,422	-43,356	-158,470
2010	0.5040	108,348	-230,456	-45,986	-168,095
2011	0.5048	116,886	-247,413	-49,407	-179,933
2012	0.5051	125,377	-264,091	-53,391	-192,105
2013	0.5051	134,385	-281,614	-57,956	-205,184
2014	0.5047	143,083	-298,348	-62,827	-218,091
2015	0.5038	153,150	-317,816	-67,938	-232,604
2016	0.5024	163,703	-338,137	-74,013	-248,446
2017	0.5007	173,476	-356,648	-80,605	-263,777
2018	0.4987	185,253	-379,150	-87,904	-281,802
2019	0.4963	197,588	-402,776	-96,158	-301,347
2020	0.4935	210,462	-427,472	-104,143	-321,153
2021	0.4952	226,139	-457,659	-112,506	-344,026
2022	0.4968	239,034	-482,105	-121,323	-364,393
2023	0.4984	254,512	-511,623	-130,775	-387,886
2024	0.5000	270,874	-542,774	-140,221	-412,121
2025	0.5016	288,133	-575,561	-148,677	-436,106
2026	0.5032	306,325	-610,073	-158,653	-462,401
2027	0.5047	322,467	-640,477	-169,171	-487,181
2028	0.5060	342,876	-679,423	-178,730	-515,276
2029	0.5070	364,181	-720,284	-189,674	-545,777
2030	0.5079	386,496	-763,059	-193,388	-569,950
2031	0.5086	409,691	-807,793	-195,742	-593,844
2032	0.5093	429,310	-845,427	-223,924	-640,042
2033	0.5098	452,492	-890,366	-253,145	-691,019

<표 Ⅳ-1-14>의 계속

	균형요율	기여수입현가	가입자연금현가	수급자연금현가	책임준비금
2034	0.5102	476,505	-937,072	-284,211	-744,777
2035	0.5105	501,257	-985,397	-306,730	-790,869
2036	0.5108	526,870	-1,035,389	-329,010	-837,530
2037	0.5112	551,312	-1,082,829	-352,062	-883,579
2038	0.5114	579,061	-1,137,121	-373,451	-931,511
2039	0.5116	607,766	-1,193,228	-395,241	-980,703
2040	0.5118	637,372	-1,251,051	-416,230	-1,029,909
2041	0.5120	667,902	-1,310,629	-436,266	-1,078,994
2042	0.5122	696,279	-1,365,916	-455,954	-1,125,592
2043	0.5123	729,448	-1,430,806	-474,146	-1,175,504
2044	0.5124	763,585	-1,497,538	-491,078	-1,225,031
2045	0.5125	798,625	-1,565,999	-506,731	-1,274,104
2046	0.5126	834,547	-1,636,146	-521,566	-1,323,165
2047	0.5127	870,822	-1,706,934	-536,261	-1,372,373
2048	0.5127	908,121	-1,780,035	-549,941	-1,421,856
2049	0.5128	946,937	-1,855,758	-564,509	-1,473,330
2050	0.5129	986,966	-1,933,829	-579,616	-1,526,479
2051	0.5129	1,028,068	-2,014,361	-592,495	-1,578,789
2052	0.5129	1,065,399	-2,087,507	-606,869	-1,628,977
2053	0.5129	1,103,543	-2,162,245	-622,781	-1,681,483
2054	0.5129	1,142,723	-2,239,012	-640,279	-1,736,569
2055	0.5130	1,182,919	-2,317,320	-660,110	-1,794,511
2056	0.5130	1,223,959	-2,397,716	-680,725	-1,854,482
2057	0.5131	1,266,255	-2,480,091	-702,290	-1,916,126
2058	0.5132	1,309,420	-2,564,134	-724,806	-1,979,520
2059	0.5132	1,353,658	-2,650,762	-748,809	-2,045,913
2060	0.5133	1,399,174	-2,739,358	-774,908	-2,115,092
2061	0.5133	1,445,576	-2,830,205	-803,811	-2,188,441
2062	0.5134	1,493,389	-2,923,246	-836,024	-2,265,881
2063	0.5134	1,541,837	-3,018,081	-871,978	-2,348,222

<표 Ⅳ-1-14>의 계속

	균형요율	기여수입현가	가입자연금현가	수급자연금현가	책임준비금
2064	0.5134	1,591,879	-3,116,037	-913,220	-2,437,378
2065	0.5134	1,643,273	-3,216,638	-923,410	-2,496,775
2066	0.5135	1,696,221	-3,319,635	-934,180	-2,557,595
2067	0.5135	1,750,210	-3,425,296	-1,017,367	-2,692,452
2068	0.5135	1,805,254	-3,533,021	-1,103,096	-2,830,863
2069	0.5135	1,862,414	-3,644,889	-1,192,994	-2,975,468
2070	0.5135	1,920,916	-3,759,380	-1,286,469	-3,124,933

책임준비금에서 미래연금급여에 대비하여 공무원연금이 보유하고 있는 적립기금액을 차감함으로써 도출되는 미적립부채는 2006년 기준 130.2조원, 2050년에는 1,468.5조원 수준에 이를 것으로 전망된다. 이를 GDP 대비 비중으로 환산하면 2006년 15.4% 수준에서 2015년 13.9% 수준으로 감소하였다가 다시 증가하여 2050년에는 22.7% 수준까지 증가할 것으로 전망된다.

<표 Ⅳ-1-15> 공무원연금 미적립부채 규모 추정

(단위: 기준연도 십억원, %)

	책임준비금	적립기금	미적립부채	미적립부채/GDP
2006	-134,379	4,223	-130,156	-15.4
2007	-140,994	4,540	-136,455	-14.6
2008	-149,484	4,880	-144,604	-14.4
2009	-158,470	5,246	-153,224	-14.2
2010	-168,095	5,640	-162,455	-14.0
2011	-179,933	6,034	-173,899	-14.0
2012	-192,105	6,457	-185,648	-14.0
2013	-205,184	6,909	-198,276	-13.9
2014	-218,091	7,392	-210,699	-13.9
2015	-232,604	7,910	-224,695	-13.9
2016	-248,446	8,463	-239,983	-13.9

<표 Ⅳ-1-15>의 계속

	책임준비금	적립기금	미적립부채	미적립부채/GDP
2017	-263,777	9,056	-254,721	-13.9
2018	-281,802	9,690	-272,112	-14.0
2019	-301,347	10,368	-290,979	-14.2
2020	-321,153	11,094	-310,059	-14.3
2021	-344,026	11,759	-332,267	-14.5
2022	-364,393	12,465	-351,928	-14.6
2023	-387,886	13,213	-374,673	-14.8
2024	-412,121	14,006	-398,115	-14.9
2025	-436,106	14,846	-421,260	-15.1
2026	-462,401	15,737	-446,664	-15.3
2027	-487,181	16,681	-470,499	-15.4
2028	-515,276	17,682	-497,595	-15.6
2029	-545,777	18,743	-527,034	-15.8
2030	-569,950	19,867	-550,082	-15.9
2031	-593,844	20,960	-572,884	-15.9
2032	-640,042	22,113	-617,929	-16.5
2033	-691,019	23,329	-667,689	-17.2
2034	-744,777	24,612	-720,165	-17.9
2035	-790,869	25,966	-764,904	-18.3
2036	-837,530	27,394	-810,136	-18.8
2037	-883,579	28,901	-854,678	-19.2
2038	-931,511	30,490	-901,020	-19.5
2039	-980,703	32,167	-948,536	-19.9
2040	-1,029,909	33,936	-995,973	-20.3
2041	-1,078,994	35,803	-1,043,191	-20.6
2042	-1,125,592	37,772	-1,087,820	-20.9
2043	-1,175,504	39,850	-1,135,655	-21.2
2044	-1,225,031	42,041	-1,182,990	-21.4
2045	-1,274,104	44,354	-1,229,751	-21.7
2046	-1,323,165	46,793	-1,276,372	-21.9

<표 Ⅳ-1-15>의 계속

	책임준비금	적립기금	미적립부채	미적립부채/GDP
2047	-1,372,373	49,367	-1,323,006	-22.1
2048	-1,421,856	52,082	-1,369,774	-22.3
2049	-1,473,330	54,946	-1,418,384	-22.5
2050	-1,526,479	57,968	-1,468,511	-22.7
2051	-1,578,789	60,867	-1,517,922	-22.9
2052	-1,628,977	63,910	-1,565,067	-23.0
2053	-1,681,483	67,106	-1,614,377	-23.2
2054	-1,736,569	70,461	-1,666,108	-23.3
2055	-1,794,511	73,984	-1,720,527	-23.5
2056	-1,854,482	77,683	-1,776,799	-23.7
2057	-1,916,126	81,567	-1,834,558	-23.8
2058	-1,979,520	85,646	-1,893,874	-24.0
2059	-2,045,913	89,928	-1,955,985	-24.2
2060	-2,115,092	94,424	-2,020,668	-24.4
2061	-2,188,441	99,145	-2,089,296	-24.6
2062	-2,265,881	104,103	-2,161,778	-24.8
2063	-2,348,222	109,308	-2,238,915	-25.1
2064	-2,437,378	114,773	-2,322,605	-25.4
2065	-2,496,775	120,512	-2,376,263	-25.3
2066	-2,557,595	126,537	-2,431,057	-25.2
2067	-2,692,452	132,864	-2,559,588	-25.9
2068	-2,830,863	139,508	-2,691,355	-26.6
2069	-2,975,468	146,483	-2,828,986	-27.3
2070	-3,124,933	153,807	-2,971,126	-27.9

사. 사학연금

사학연금의 가입대상은 사립학교법에 의해 그 임명에 관하여 관할청에 보고된 교원과 사립학교법에 의해 임명된 사무직원이다. 그러므로 임시로 임명된 자는 사학연금 가입대상에서 제외되고 있다.

사학연금의 기여-급여구조는 대체적으로 공무원연금과 유사하다. 총 기여금 수준은 17%로 동일하며 기여금의 분담구조에서만 학교법인의 존재로 차이가 발생한다. 기여금은 가입자 본인부담금(8.5%)과 학교법인의 기여금(5%, 8.5%)으로 구성되어 있으며 교원의 경우 국가부담금 3.5%는 제외되고 학교법인 부담금 5%만 기여금수입으로 계상된다. 다만 사무직원의 경우 국가부담금이 없어 고용주인 학교법인이 8.5%를 부담하고 있다. 한편 사학연금의 연금급여 지급방법 및 수준은 공무원연금과 동일하다.

1975년부터 실시된 사학연금의 재정수지 추이는 공무원연금과 유사한 추이를 보이고 있다. 다만 제도 실시시기의 차이로 인해 기본적인 기여-급여 불균형구조에도 불구하고 현재에는 여전히 수지흑자를 시현하고 있다. 공무원연금제도보다 15년 늦게 제도가 시행된 점을 고려할 때 향후 기금 고갈을 예상할 수 있으며 이는 재정추계에서도 확인된다.

<표 Ⅳ-1-16> 사학연금의 재정수지 추이

(단위: 억원)

	부담금수입	기타수입	지출	재정수지	적립기금
1985	810	574	433	951	4,482
1990	1,698	1,305	1,223	1,781	11,636
1995	3,169	1,994	2,959	2,204	23,905
1996	4,015	2,879	3,213	3,681	27,586
1997	4,624	3,288	3,594	4,318	31,904
1998	4,481	4,118	6,075	2,524	34,428
1999	5,291	5,421	6,853	3,859	38,287
2000	5,756	3,349	7,869	1,235	39,522
2001	7,012	4,018	5,303	5,727	45,249
2002	8,839	3,286	6,308	5,817	51,066
2003	8,948	4,332	7,042	6,238	57,304
2004	9,651	4,010	7,730	5,931	63,235
2005	10,366	6,452	8,024	8,794	72,029

자료: 사학연금공단, 『사학연금통계연보』, 2006. ; 전영준(2007)

미적립부채를 산정하기 위해 우선 가입연령방식(EANC)에 의해 표준가입자에 대한 균형보험료율을 계산하였다. 20세에 사학연금에 가입하여 64세에 은퇴하는 표준근로자로서 평균가입기간 25년을 가정할 경우, 각 가입연도에 따라 현행 연금급여를 충당할 수 있는 균형보험료율은 2006년 49.0%에서 2040년대 52%대까지 높아졌다가 2050년대 이후 51% 수준으로 변화할 것으로 전망된다. 연도에 따른 균형보험료율의 차이는 각종 거시변수와 인구전망의 차이에서 기인하는 것으로 판단된다.

책임준비금 산정을 위해 현재 가입자 중 미래 연금수급자 비중 계산에 필요한 탈락률은 2005년 기준 퇴직자 중 연금수급이 가능한 20년 이상 가입자 비율 12.8%를 적용하여 산정한다. 추계결과 2006년 기준 사학연금 책임준비금은 8.6조원 수준이며 이 중 현재 연금수급자에 대한 연금현가가 3.9조원이며 현재 가입자의 연금현가는 9.0조원으로 나타났다. 반면 현재 가입자의 미래 기여금의 현가는 4.3조원에 불과할 것으로 추정되어 사학연금제도 운영에 따른 책임준비금은 향후에도 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.

<표 Ⅳ-1-17> 연도별 균형보험료율과 가입자/수급자의 급여현가

(단위: 기준연도 십억원)

	균형요율	기여수입현가	가입자연금현가	수급자연금현가	책임준비금
2006	0.4903	4,302	-9,026	-3,883	-8,607
2007	0.4864	4,536	-9,542	-4,716	-9,722
2008	0.4829	4,691	-9,891	-5,487	-10,688
2009	0.4800	4,881	-10,310	-6,341	-11,770
2010	0.4778	5,123	-10,831	-7,255	-12,964
2011	0.4806	5,475	-11,581	-8,299	-14,405
2012	0.4836	5,861	-12,404	-9,443	-15,985
2013	0.4867	6,293	-13,315	-10,715	-17,738

<표 Ⅳ-1-17>의 계속

	균형요율	기여수입현가	가입자연금현가	수급자연금현가	책임준비금
2014	0.4894	6,745	-14,271	-12,122	-19,649
2015	0.4917	7,215	-15,261	-13,635	-21,680
2016	0.4934	7,704	-16,285	-15,215	-23,797
2017	0.4945	8,177	-17,268	-16,866	-25,958
2018	0.4948	8,534	-18,003	-18,608	-28,077
2019	0.4944	8,815	-18,567	-20,560	-30,312
2020	0.4934	9,074	-19,067	-22,523	-32,516
2021	0.4964	9,407	-19,711	-24,525	-34,829
2022	0.4990	9,637	-20,127	-26,630	-37,120
2023	0.5014	9,881	-20,550	-28,780	-39,449
2024	0.5035	10,147	-21,002	-30,898	-41,753
2025	0.5054	10,459	-21,529	-32,575	-43,645
2026	0.5068	10,791	-22,086	-34,241	-45,536
2027	0.5082	11,130	-22,644	-35,863	-47,378
2028	0.5097	11,499	-23,249	-37,259	-49,010
2029	0.5114	12,046	-24,202	-39,249	-51,405
2030	0.5129	12,675	-25,310	-41,139	-53,774
2031	0.5143	13,301	-26,405	-43,059	-56,164
2032	0.5155	13,864	-27,378	-48,735	-62,249
2033	0.5166	14,453	-28,405	-54,726	-68,678
2034	0.5177	15,054	-29,454	-61,978	-76,378
2035	0.5186	15,668	-30,538	-66,938	-81,808
2036	0.5195	16,302	-31,666	-71,682	-87,046
2037	0.5203	16,965	-32,857	-76,293	-92,184
2038	0.5210	17,671	-34,140	-80,382	-96,851
2039	0.5216	18,432	-35,541	-84,404	-101,512
2040	0.5222	19,267	-37,087	-88,156	-105,976
2041	0.5225	20,168	-38,784	-91,673	-110,290
2042	0.5228	21,148	-40,638	-94,846	-114,336

<표 Ⅳ-1-17>의 계속

	균형요율	기여수입현가	가입자연금현가	수급자연금현가	책임준비금
2043	0.5229	22,186	-42,621	-97,935	-118,371
2044	0.5228	23,264	-44,702	-100,733	-122,171
2045	0.5227	24,372	-46,845	-103,349	-125,822
2046	0.5224	25,472	-48,993	-105,887	-129,407
2047	0.5220	26,546	-51,102	-108,519	-133,075
2048	0.5214	27,567	-53,134	-111,111	-136,678
2049	0.5208	28,542	-55,076	-113,867	-140,401
2050	0.5201	29,460	-56,923	-116,739	-144,203
2051	0.5193	30,331	-58,697	-119,135	-147,501
2052	0.5185	31,029	-60,140	-121,436	-150,547
2053	0.5177	31,704	-61,545	-123,578	-153,418
2054	0.5169	32,374	-62,941	-125,544	-156,111
2055	0.5162	33,062	-64,366	-127,523	-158,827
2056	0.5156	33,785	-65,851	-129,341	-161,407
2057	0.5150	34,558	-67,435	-131,026	-163,904
2058	0.5146	35,412	-69,156	-132,623	-166,367
2059	0.5142	36,336	-71,016	-134,262	-168,942
2060	0.5139	37,335	-73,011	-136,103	-171,778
2061	0.5137	38,421	-75,164	-138,430	-175,173
2062	0.5135	39,570	-77,442	-141,449	-179,321
2063	0.5135	40,801	-79,850	-145,664	-184,713
2064	0.5134	42,095	-82,399	-151,414	-191,719
2065	0.5134	43,478	-85,106	-152,315	-193,943
2066	0.5134	44,940	-87,968	-153,599	-196,628
2067	0.5134	46,498	-91,017	-159,208	-203,727
2068	0.5134	48,154	-94,260	-165,269	-211,375
2069	0.5135	49,933	-97,723	-171,795	-219,585
2070	0.5135	51,815	-101,405	-179,053	-228,644

책임준비금에서 미래연금급여 지출에 대비하여 사학연금이 보유하고 있는 적립기금액을 차감함으로써 도출되는 미적립부채는 2006년 기준 0.8조원, 2050년에는 144.2조원 수준에 이를 것으로 전망된다. 이를 GDP 대비 비중으로 환산하면 2006년 0.1% 수준에서 2050년에는 2.2% 수준까지 증가할 것으로 예상된다.

<표 Ⅳ-1-18> 사학연금 미적립부채 규모 추정

(단위: 기준연도 십억원, %)

	책임준비금	적립기금	미적립부채	미적립부채/GDP
2006	-8,607	7,857	-750	0.1
2007	-9,722	8,074	-1,649	0.2
2008	-10,688	8,286	-2,402	0.2
2009	-11,770	8,459	-3,312	0.3
2010	-12,964	8,565	-4,399	0.4
2011	-14,405	8,542	-5,864	0.5
2012	-15,985	8,379	-7,606	0.6
2013	-17,738	8,047	-9,691	0.7
2014	-19,649	7,549	-12,100	0.8
2015	-21,680	6,864	-14,817	0.9
2016	-23,797	5,981	-17,816	1.0
2017	-25,958	4,842	-21,116	1.2
2018	-28,077	3,319	-24,758	1.3
2019	-30,312	1,361	-28,951	1.4
2020	-32,516	0	-32,516	1.5
2021	-34,829	0	-34,829	1.5
2022	-37,120	0	-37,120	1.5
2023	-39,449	0	-39,449	1.6

<표 Ⅳ-1-18>의 계속

	책임준비금	적립기금	미적립부채	미적립부채/GDP
2024	-41,753	0	-41,753	1.6
2025	-43,645	0	-43,645	1.6
2026	-45,536	0	-45,536	1.6
2027	-47,378	0	-47,378	1.5
2028	-49,010	0	-49,010	1.5
2029	-51,405	0	-51,405	1.5
2030	-53,774	0	-53,774	1.6
2031	-56,164	0	-56,164	1.6
2032	-62,249	0	-62,249	1.7
2033	-68,678	0	-68,678	1.8
2034	-76,378	0	-76,378	1.9
2035	-81,808	0	-81,808	2.0
2036	-87,046	0	-87,046	2.0
2037	-92,184	0	-92,184	2.1
2038	-96,851	0	-96,851	2.1
2039	-101,512	0	-101,512	2.1
2040	-105,976	0	-105,976	2.2
2041	-110,290	0	-110,290	2.2
2042	-114,336	0	-114,336	2.2
2043	-118,371	0	-118,371	2.2
2044	-122,171	0	-122,171	2.2
2045	-125,822	0	-125,822	2.2
2046	-129,407	0	-129,407	2.2
2047	-133,075	0	-133,075	2.2
2048	-136,678	0	-136,678	2.2

<표 Ⅳ-1-18>의 계속

	책임준비금	적립기금	미적립부채	미적립부채/GDP
2049	-140,401	0	-140,401	2.2
2050	-144,203	0	-144,203	2.2
2051	-147,501	0	-147,501	2.2
2052	-150,547	0	-150,547	2.2
2053	-153,418	0	-153,418	2.2
2054	-156,111	0	-156,111	2.2
2055	-158,827	0	-158,827	2.2
2056	-161,407	0	-161,407	2.2
2057	-163,904	0	-163,904	2.1
2058	-166,367	0	-166,367	2.1
2059	-168,942	0	-168,942	2.1
2060	-171,778	0	-171,778	2.1
2061	-175,173	0	-175,173	2.1
2062	-179,321	0	-179,321	2.1
2063	-184,713	0	-184,713	2.1
2064	-191,719	0	-191,719	2.1
2065	-193,943	0	-193,943	2.1
2066	-196,628	0	-196,628	2.0
2067	-203,727	0	-203,727	2.1
2068	-211,375	0	-211,375	2.1
2069	-219,585	0	-219,585	2.1
2070	-228,644	0	-228,644	2.1

2. 기타 사회보장성기금의 재정위험

가. 개요

공적연금은 국가에 의해 운영되고 기여와 급여시점의 기간이 길어 완전적립식으로 운영되지 않는 경우가 대부분이다. 이로 인해 가입자에 대한 지급 약속에 비해 적립금이 적어 미적립부채의 문제가 발생한다. 그러나 국가에 의해 운영되지만 기여와 급여시점의 차이가 짧은 비연금기금의 경우, 수입과 지출의 균형을 유지하기 위해 노력하고 있어 공적연금에서 자산의 적립 없이 급여를 약속함으로써 발생하는 미적립부채의 문제도 거의 없다. 다만 비연금기금의 경우, 매년 혹은 주기적으로 재정수지균형을 위한 요율 변경을 지속적으로 추진함으로 인해 전체적인 부담률 자체가 재정위험요인이라 할 수 있다.

전체적인 부담률을 재정위험요인이라 정의할 때, 사회보험제도인 건강보험, 고용보험, 산재보험의 경우 장기재정 전망이 재정위험 전망과 동일한 의미를 지닐 수 있다. 구체적으로 건강보험의 경우, 매년 혹은 중기적 요율 변경을 통해 재정안정을 꾀하고 있다. 보험 적용범위 및 지원수준의 확대로 재정규모가 지속적으로 증가하고 있는바, 장기적인 재정규모가 재정의 위험요소라 할 수 있다.

고용보험의 경우, 실업급여, 고용안정화사업, 직업능력개발사업의 3가지로 구성되어 있으며 현재 상당한 재정수지 흑자를 시현하고 있다. 보험료율 또한 중기적 시각에서 수지균형을 위해 조정되고 있으므로 재정지출을 통해 재정규모를 전망할 수 있다. 비록 실업급여는 기여금납부로 미래의 급여수급을 약속받으나 발생시기를 특정할 수 없어 장기재정균형보다는 중단기 재정균형이 더 큰 의미를 지닌다. 최근의 경향을 살펴보면 각종 사업이 지속적으로 확대되고 있어 이를 반영한 재정지출규모가 국민부담 측면에서 재

정의 위험요소라 할 수 있을 것이다.

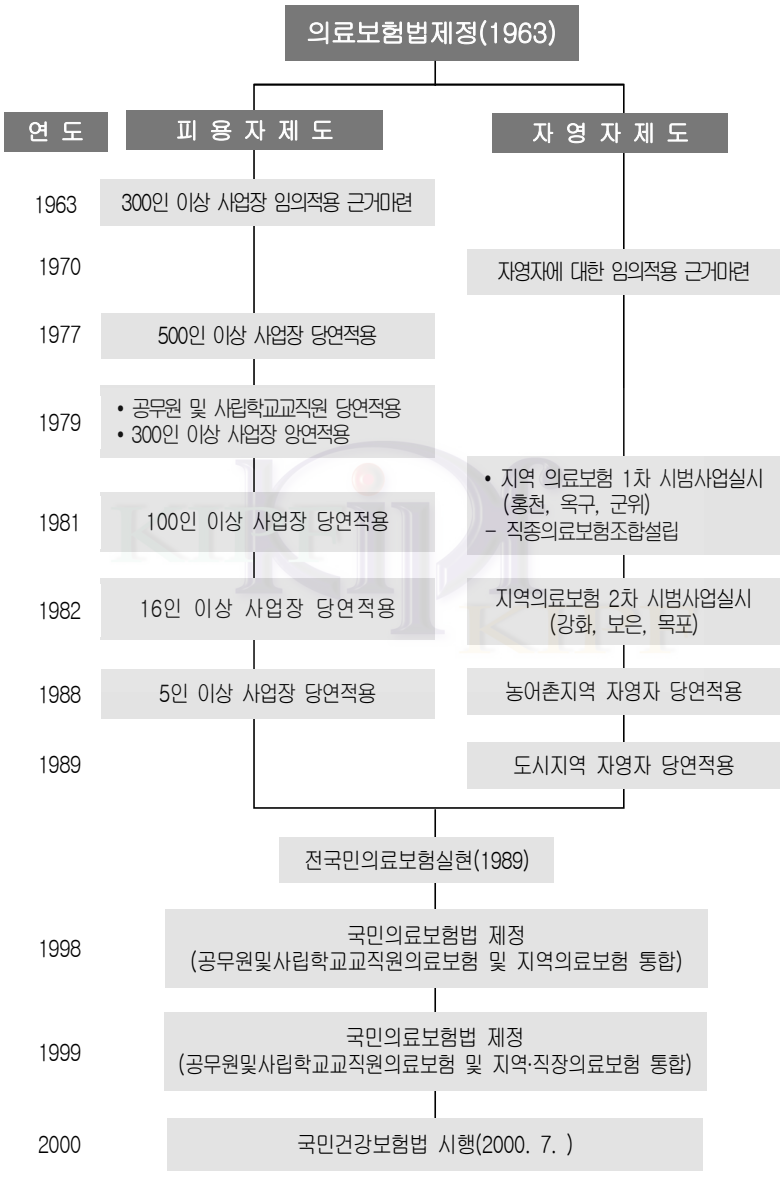
산재보험은 매년 업종별 재해율 등을 반영하여 보험료율을 조정하여 재정안정을 이루고 있으며 재정수지 또한 흑자 상태를 지속하고 있다. 향후 제도변화 등에 따라 재정규모가 증대될 수 있으나 재정수지에 따라 요율이 탄력적으로 변경되는 구조이므로 재정지출규모 자체가 장기적으로 관리하여야 할 위험요인이라 할 수 있다.

나. 건강보험제도

건강보험제도는 1977년 건강보험법에 의거 질병 및 부상에 대한 예방, 진단치료, 재활과 출산, 사망, 건강증진을 목적으로 시행되었다. 현재 보건복지부의 관장하에 국민건강보험공단을 통해 운영되고 있다. 1989년 7월 전 국민 의료보험이 실시되어 모든 국민에게 의료보장혜택을 제공하고 있다. 건강보험의 운영체제 또한 과거 집단별 보험자 독립채산방식에서 1998년 지역의료보험과 공무원·교직원의료보험을 통합하고 2000년에는 직장의료보험과 통합하여 단일조직으로 운영하고 있다.

건강보험제도의 재원조달시스템은 직장근로자와 지역가입자로 이원화되어 있으며 부과요율은 2007년 기준 직장근로자의 경우 보수총액의 4.77%이며 지역가입자의 경우 재산 등을 반영한 부과요소별 점수당 139.9원을 적용하고 있다. 직장가입자의 보험료는 근로자와 사용자가 각각 50%씩 부담하고 있으며 사립학교 교직원의 경우 국가가 20%를 부담하고 있다. 반면 사용자가 없는 지역가입자의 경우 정부가 국고를 통해 40%를 부담하여 사업장가입자와의 균형을 취하고 있다. 지역가입자에 대한 보험료 결정과정에는 동 계층의 낮은 소득파악률을 반영하여 소득뿐만 아니라 재산, 성·연령, 경제활동참가 여부 등을 함께 고려하고 있다.

<표 Ⅳ-2-1> 건강보험제도 연혁



자료: 국민건강보험공단, 「건강보험제도 개요」.

<표 Ⅳ-2-2> 직장가입자 건강보험료율 추이

(단위: %)

	1990	1995	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
직장	3.19	3.03	3.75	2.8	3.4	3.63	3.94	4.21	4.31	4.48	4.77
공·교	4.6	3.8	5.6	3.4							
부과기준	기본급				표준보수						보수

<표 Ⅳ-2-3> 직장가입자 유형별 건강보험료 부담

(단위: %)

구 분	계	가입자부담	사용자부담	국가부담
근 로 자	4.77(100)	2.385(50)	2.385(50)	-
공 무 원	4.77(100)	2.385(50)	-	2.385(50)
사립학교교직원	4.77(100)	2.385(50)	1.431(30)	0.954(20)
군 인	4.77(100)	2.385(50)	-	2.385(50)

자료: 건강보험공단, 「2007년 직장보험료 부과기준」, 2007. 1.

지역가입자의 보험료 결정은 70등급의 소득 점수, 50등급의 재산 점수, 7등급 28구간의 자동차 점수, 30등급의 생활수준 및 경제활동참가율 점수 등의 합으로 도출되는 부과점수에 요율을 곱하여 이루어진다. 연소득이 500만원을 초과하는 세대에 대해서는 소득, 재산, 자동차 점수만 적용하고 500만원 이하 세대는 소득파악률이 낮음을 가정하여 소득 대신 생활수준 및 경제활동참가율 점수를 재산, 자동차 점수에 추가하여 적용하고 있다.

건강보험료율은 2000년 이후 적자 해소 및 지출 확대로 인해 지속적으로 인상되어 왔다. 직장보험료율은 2001년 3.4%에서 2007년 4.77%로 증가하였으며 지역보험료율은 2003년 115.8원/점에서 2007년 139.9원/점으로 인상되었다.

[그림 Ⅳ-2-1] 지역가입자 보험료 부과체계

자료: 건강보험공단, 「지역보험료 부과요소별 점수표」, 2007.8.

<표 Ⅳ-2-4> 연도별 지역보험료 산정 점수당 적용금액

(단위: 원, %)

	2003년		2004년		2005년		2006년		2007년	
	금 액	인상률	금 액	인상률	금 액	인상률	금 액	인상률	금 액	인상률
점수당 금액	115.8	8.5	123.6	6.75	126.5	2.38	131.4	3.9	139.9	6.5

자료: 건강보험공단, 「지역보험료 부과요소별 점수표」, 2007.8.

의료수요와 연계된 비용 징수를 위하여 개인보험료 부담의 상한선을 두고 있으나 그 수준은 매우 높다. 직장가입자의 경우 보수월액이 6,579만원 이상일 경우에는 6,579만원에 대한 요율을 적용하고 있으며 지역가입자의 경우 부과점수가 11,000점 이상일 경우 11,000점을 일률적으로 적용하고 있다.

건강보험제도의 급여(보장성)확대는 2003년 이후 재정수지가 안정됨에 따라 지속적으로 추진되어 왔다. 2004년에는 고액/중증질

환의 본인부담금 경감, 본인부담금 상한제를 실시하였다. 동시에 각종 비급여항목의 급여 확대도 병행하였다. 2005년에는 1.5조원을 급여 확대를 위해 지출하였으며 MRI에 대한 보험 적용도 단행하였다. 2004년에도 암환자 및 희귀난치성질환자의 외래본인부담률을 기존 30~50%에서 20%로 인하하였고 항암제 급여기준 확대를 시행하였다.

그 외 보험료 부과방식이 2007년부터 기존의 표준등급별 부과체계에서 실소득(지역가입자의 경우 실산정점수)에 요율을 적용하는 제체로 전환되었다. 과거에는 100등급으로 구분된 일정소득(혹은 산정점수)구간에 대해 동일한 보험료가 부과되었으나 2007년부터는 등급구간 구분없이 실소득(혹은 점수)에 요율을 곱하여 산정하고 있다.

건강보험 적용인구는 전 국민을 대상으로 제도를 확대함에 따라 2006년 기준 정부부조 프로그램인 의료급여 대상자 1.8백만명을 제외한 47.4백만명에 이르고 있다.

<표 Ⅳ-2-5> 건강보험 적용인구

(단위: 백만명)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
합 계	47.5	47.9	48.1	48.6	48.9	49.2	49.2
건강보험	45.9	46.4	46.7	47.1	47.4	47.4	47.4
의료급여	1.6	1.5	1.4	1.5	1.5	1.8	1.8

자료: 건강보험공단 통계시스템, 2007. 10. 8.

건강보험 재정은 2000년대 초반 적자를 보이다가 보험료율 인상과 함께 2003년부터 수지 흑자를 시현하였다. 구체적으로 2005년 기준 수입은 21.1조원으로 지출 20.1조원을 소폭 상회하고 있

다. 수입의 구성은 보험료 수입이 80.3%인 16.9조원이며 국고지원금이 17.5%인 3.7조원에 이르고 있다. 총 지출은 20.1조원으로 그 중 90% 이상이 급여비 지출로 18.4조원 수준이다.

<표 Ⅳ-2-6> 건강보험 재정추이

(단위: 십억원, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
수입 계(A)	9,828	11,928	14,305	17,467	19,444	21,091
보험료	7,229	8,856	10,928	13,741	15,614	16,928
국고지원금	1,553	2,625	3,014	3,424	3,483	3,695
- 보험재정국고지원금	1,381	2,467	2,445	2,643	2,716	2,643
- 관리재정국고지원금	172	158	130	136	140	127
- 담배부담금			439	645	626	925
기타	1,046	447	364	302	347	469
지출 계(B)	10,744	14,106	14,798	15,972	17,331	20,146
급여비	9,286	13,196	13,824	14,893	16,265	18,394
관리운영비	696	629	598	634	693	824
기타	763	281	377	445	372	928
총수지율(B/A)	1.09	1.18	1.03	0.91	0.89	0.96

자료: 건강보험공단 통계시스템, 2007. 10. 8

건강보험제도의 재정위험을 장기적인 지출규모로 정의하려면 재정수지전망을 검토하여야 한다. 건강보험에 대한 재정수지전망은 한국조세연구원(2007)을 따른다. 한국조세연구원(2007)에 따르면 건강보험 재정지출은 2008년 GDP 대비 2.46%에서 고령화와 소득 증가로 인한 의료수요 증가로 2050년에는 6.77%까지 증가할 것으로 전망된다. 급여지출전망에서는 고령화의 영향을 고려하기

위해 연령별 지출패턴을 이용하였으며 소득 증가에 따른 의료수요 증가는 연령대를 3개의 구간(0세~29세, 30세~64세, 65세 이상)으로 구분하고 각각의 구간별로 0.7, 1.0, 1.2의 소득탄력성을 적용하였다.

재정수지는 지출의 급속한 증가로 인해 2010년부터 적자로 전환되어 매년 그 폭이 확대될 전망이다. 건강보험에서 중요한 이슈로 등장하고 있는 보장성 강화(2015년까지 보장률을 현재의 72.5%에서 80%로 확대)를 시행할 경우 추가적인 부담은 2050년 기준 GDP 대비 0.585%에 달할 것으로 예상된다.

다. 고용보험제도

고용보험제도는 근로자의 실업위험으로부터의 보호, 고용안정, 그리고 직업개발사업을 위해 1995년에 도입한 제도이다. 구체적인 사업은 실업급여사업, 고용안정사업, 직업능력개발사업 등으로 나누어져 있으며 재정도 2부문으로 분리되어 있다. 실업급여는 근로자가 실직하였을 경우 일정기간 동안 실직자와 그 가족의 생활안정과 원활한 구직활동을 위해 실업급여를 제공하는 사업으로 구직급여, 상병급여, 취업촉진수당의 항목으로 이루어져 있다. 고용안정사업은 근로자를 감원하지 않고 고용을 유지하거나 실직자를 채용하여 고용을 늘리는 사업주에게 비용의 일부를 지원하는 사업이다. 한편 직업능력개발사업은 사업주가 근로자에게 직업훈련을 실시하거나 근로자가 자기개발을 위해 훈련을 받을 경우 사업주·근로자에게 일정비용을 지원하는 사업이다.

고용보험제도의 적용대상은 1인 이상의 근로자를 고용하는 사업 및 사업장이며 건설업의 경우 총 공사금액 2천만원 이상의 경우이다. 여기서 사업이라 함은 하나의 업(業)을 반복하여 계속할 의사를 가지고 지속적으로 행하는 행위를 의미하며 사업장은 사업이 행하여지고 있는 인적, 물적 시설이 존재하는 장소적 범위를 의미한다.

<표 Ⅳ-2-7> 건강보험 재정수지 전망

(단위: 십억원, %)

	수입		지출				당기수지	누적수지
	수입	대GDP 비중	보험급여비 (중위)	관리 운영비	계	대GDP 비중		
2008	25,372	2.53	23,702	1,004	24,706	2.46	666	1,252
2009	27,099	2.51	25,732	1,054	26,786	2.48	313	1,566
2010	28,936	2.50	27,938	1,107	29,045	2.51	-108	1,457
2011	30,744	2.48	30,207	1,162	31,369	2.53	-625	833
2012	32,652	2.46	32,681	1,220	33,901	2.55	-1,249	-416
2013	34,667	2.44	35,372	1,281	36,653	2.58	-1,986	-2,402
2014	36,795	2.42	38,278	1,345	39,623	2.61	-2,828	-5,230
2015	39,042	2.41	41,421	1,412	42,833	2.65	-3,791	-9,021
2016	41,414	2.40	44,824	1,483	46,307	2.69	-4,893	-13,914
2017	43,917	2.40	48,520	1,557	50,077	2.74	-6,160	-20,073
2018	46,560	2.40	52,534	1,635	54,169	2.79	-7,609	-27,683
2019	49,351	2.40	56,902	1,717	58,619	2.85	-9,268	-36,951
2020	52,299	2.41	61,670	1,803	63,473	2.92	-11,174	-48,125
2021	55,147	2.40	66,525	1,893	68,418	2.98	-13,272	-61,397
2022	58,136	2.41	71,777	1,987	73,764	3.05	-15,628	-77,024
2023	61,279	2.41	77,471	2,087	79,558	3.13	-18,279	-95,303
2024	64,582	2.42	83,641	2,191	85,832	3.22	-21,250	-116,553
2025	68,051	2.43	90,307	2,301	92,608	3.31	-24,557	-141,110
2026	71,692	2.45	97,461	2,416	99,877	3.41	-28,185	-169,295
2027	75,512	2.47	105,103	2,537	107,640	3.52	-32,128	-201,423
2028	79,514	2.49	113,276	2,663	115,939	3.63	-36,425	-237,848
2029	83,703	2.52	122,032	2,797	124,829	3.75	-41,126	-278,974
2030	88,082	2.54	131,406	2,936	134,342	3.88	-46,260	-325,234
2031	92,218	2.56	140,659	3,083	143,742	3.99	-51,524	-376,758
2032	96,509	2.58	150,394	3,237	153,631	4.10	-57,122	-433,880
2033	100,959	2.60	160,682	3,399	164,081	4.22	-63,122	-497,003
2034	105,567	2.62	171,587	3,569	175,156	4.35	-69,589	-566,592
2035	110,337	2.65	183,111	3,748	186,859	4.48	-76,521	-643,113
2036	115,270	2.67	195,266	3,935	199,201	4.61	-83,931	-727,044
2037	120,371	2.70	208,008	4,132	212,140	4.75	-91,769	-818,813
2038	125,642	2.73	221,308	4,338	225,646	4.89	-100,004	-918,817
2039	131,090	2.75	235,136	4,555	239,691	5.04	-108,602	-1,027,419
2040	136,717	2.78	249,450	4,783	254,233	5.18	-117,517	-1,144,935
2041	142,525	2.82	264,301	5,022	269,323	5.32	-126,797	-1,271,733
2042	148,517	2.85	279,713	5,273	284,986	5.47	-136,468	-1,408,201
2043	154,696	2.88	295,765	5,537	301,302	5.62	-146,606	-1,554,807
2044	161,065	2.92	312,594	5,814	318,408	5.77	-157,343	-1,712,150
2045	167,629	2.95	330,319	6,105	336,424	5.93	-168,795	-1,880,945
2046	174,390	2.99	348,969	6,410	355,379	6.09	-180,989	-2,061,934
2047	181,351	3.03	368,353	6,730	375,083	6.26	-193,731	-2,255,666
2048	188,517	3.07	388,299	7,067	395,366	6.43	-206,850	-2,462,515
2049	195,889	3.11	408,751	7,420	416,171	6.60	-220,282	-2,682,797
2050	203,474	3.15	429,778	7,791	437,569	6.77	-234,094	-2,916,892

주 : 관리운영비는 매년 5%씩 상승하는 것으로 가정함

자료 : 한국조세연구원(2007).

재정구조적인 측면에서는 2006년 1월부터 3대사업에 따라 3개 계정으로 분리운영되던 중 고용안정사업 및 직업능력개발사업을 통합하여 고용안정/직업능력개발사업으로 통합운영하고 있다.

<표 Ⅳ-2-8> 고용보험 적용대상 변화 추이

	95.7.1	97.7.1	98.1.1	98.3.1	98.7.1	98.10.1	04.1.1
실업급여	30인 이상	30인 이상	10인 이상	5인 이상	5인 이상	1인 이상	1인 이상
고용안정·직업능력개발	70인 이상	70인 이상	50인 이상	50인 이상	5인 이상	1인 이상	1인 이상
건설업의 총공사금액	40억원	44억원	34억원	34억원	3억4천만원	3억4천만원	2천만원

자료: 고용보험인터넷서비스, http://edi.work.go.kr/

고용보험료율은 각 사업에 따라 다르게 적용되고 있다. 실업급여사업의 요율은 근로자급여의 0.9%로 근로자 본인이 50%인 0.45%를 고용주가 나머지 0.45%를 부담하고 있다. 고용안정사업과 직업능력개발사업은 고용주가 적용대상자의 임금총액의 일정비율로 납부한다. 보험료율은 기업규모에 따라 다르게 적용되는데 규모가 커질수록 요율도 높아지는 구조를 지니고 있다. 상시고용인원 150인 미만인 기업의 경우 총 임금의 0.25%가 적용되며 상시고용인원 1,000인 이상 기업은 0.85%의 요율이 적용된다.

과거 실업급여사업과 고용안정사업의 요율은 제도 도입 이후 경제상황에 따라 변하였는데 외환위기로 실업이 크게 증가하였던 1999년 이후 요율이 증가하였다가 비교적 안정적인 추세로 회복한 2003년 이후에는 요율이 소폭 하락하였다. 반면 직업능력개발사업과 관련된 요율은 변동이 없었다.

<표 Ⅳ-2-9> 고용보험료율 추이

(단위: %)

구 분		1995~1998	1999~2002	2003~2005	2006~
실업급여		0.6	1.0	0.9	0.90
고용안정사업		0.2	0.3	0.15	-
직업능력 개발사업	상시 150인 미만 기업	0.1	0.1	0.1	0.25
	상시 150인 이상 우선지원 대상기업	0.3	0.3	0.3	0.45
	상시 150인 이상 1,000인 미만 기업	0.5	0.5	0.5	0.65
	1,000인 이상 기업 및 직업훈련업체	0.05	0.7	0.7	0.85

자료: 고용보험인터넷서비스, http://edi.work.go.kr/

고용보험 적용사업장은 2006년말 기준 118만개소이며 피보험자 수는 850만명에 달하고 있으며 피보험자 중 남자는 558만명, 여자는 296만명 수준이다.

<표 Ⅳ-2-10> 고용보험 적용사업장 및 피보험자 추이

(단위: 개소, 명)

	고용보험 적용사업장			고용보험 피보험자				
	사업장	성립	소멸	피보험자			취득	상실
				계	남자	여자		
1996	43,723	7,916	2,982	4,330,885	3,155,323	1,175,562	1,519,322	1,395,985
1997	47,427	8,927	5,205	4,280,430	3,134,399	1,146,031	1,345,231	1,392,542
1998	400,000	360,783	8,864	5,267,658	3,765,621	1,502,037	2,963,828	1,975,706
1999	601,394	240,596	33,954	6,054,479	4,237,584	1,816,895	3,330,353	2,499,662
2000	693,414	186,031	94,697	6,747,263	4,633,208	2,114,055	3,695,723	2,981,558
2001	806,962	226,642	114,332	6,908,888	4,712,338	2,196,550	3,435,154	3,234,745
2002	825,531	193,216	176,690	7,171,277	4,832,458	2,338,819	3,692,771	3,404,669
2003	845,910	191,248	173,275	7,203,347	4,812,794	2,390,553	3,449,449	3,394,502
2004	1,002,638	472,190	310,418	7,576,856	5,020,208	2,556,648	3,764,995	3,364,005
2005	1,148,474	607,766	417,033	8,063,797	5,306,621	2,757,176	4,264,292	3,720,733
2006	1,176,462	85,480	98,413	8,536,966	5,576,869	2,960,097	301,597	283,294

자료: 한국고용정보원, 『고용보험통계월보』, 2007.5.

고용보험 사업별 지출구조를 살펴보면 실업급여사업이 2006년 2.1조원으로 가장 많고 다음이 고용안정사업 0.9조원, 직업능력개발사업 6,500억원, 실업급여사업에서 분리되어온 모성보호사업이 1,254억원 수준이다. 지출추이는 일용근로자에 대한 제도 확대와 자발적 실업과 비자발적 실업의 구분에 어려움이 있는 실업급여사업이 빠르게 증가하고 있으며, 그 외 다른 사업들도 새로운 프로그램의 개발 등으로 지출이 지속적으로 증가하고 있다.

<표 Ⅳ-2-11> 고용보험사업별 지출추이

(단위: 명, 백만원)

	실업급여		고용안정사업	직업능력개발사업	모성보호사업	
	인원	금액	금액	금액	인원	금액
1997	49,177	78,737	113,809	-	-	-
1998	411,686	799,416	128,751	-	-	-
1999	484,772	936,163	90,052	-	-	-
2000	332,692	470,793	91,573	-	-	-
2001	327,280	719,490	97,006	-	-	-
2002	416,041	839,315	202,081	-	26,474	25,688
2003	502,211	1,030,304	374,985	-	38,949	44,098
2004	707,432	1,448,306	707,432	-	47,844	62,413
2005	812,768	1,751,974	812,768	520,390	51,804	74,283
2006	943,542	2,074,004	943,542	653,486	63,211	125,407

자료: 한국고용정보원, 『고용보험통계월보』, 2007.5.

고용보험의 사업별 재정수지를 살펴보면 2000년대 이후 실업급여, 고용안정화사업, 직업능력개발사업의 수입이 지속적으로 지출을 초과하여 적립기금이 증가하고 있는 상태이다. 2004년 기준 실

업급여사업은 4.9조원, 고용안정사업 2.5조원, 직업능력개발사업 1.0조원의 기금을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 고용안정사업과 직업능력개발사업의 계정이 2006년부터 통합됨에 따라 상대적으로 재정상황이 좋지 않았던 직업능력개발사업의 운용에 유연성을 지닐 수 있을 것으로 예상된다. 한편 실업급여사업의 프로그램이었던 모성보호사업의 규모도 여성의 노동시장참여를 촉진하기 위해 크게 증가하는 추세를 보여주고 있다.

<표 Ⅳ-2-12> 실업급여 재정수지

(단위: 백만원, %)

	고용보험료	이자수입	기타수입	수입합계	지출합계	기금잔액	기금/지출
1995	198,578	8	21	198,607	1,500	197,100	131.4
1996	455,202	26,912	1,349	483,463	14,000	666,600	47.6
1997	528,799	67,389	2,356	598,544	83,400	1,181,800	14.2
1998	574,228	229,677	3,032	806,937	808,900	1,179,800	1.5
1999	936,743	135,761	9,667	1,082,171	963,200	1,298,800	1.3
2000	1,197,032	114,389	19,483	1,330,904	499,800	2,127,000	4.3
2001	1,486,369	152,681	30,525	1,669,575	882,100	2,914,500	3.3
2002	1,607,498	157,617	32,790	1,797,905	913,000	3,799,400	4.2
2003	1,614,195	111,380	25,242	1,750,817	1,137,500	4,412,700	3.9
2004	1,834,694	254,014	25,783	2,114,491	1,584,426	4,942,765	3.1

자료: 금재호 외, 『고용보험사업 및 재정운용방안 연구』, 2005.

한국조세연구원(2007)에 따르면 고용보험의 재정지출은 향후에도 지속적으로 증가할 것으로 전망되며 재정수지는 2017년에 적자로 전환될 것으로 전망된다. 이러한 지출규모의 급증은 향후 사업규모의 확대에 신중함이 필요함을 보여주는 것이라 할 수 있다. GDP 대비 지출규모는 2005년 0.31% 수준에서 꾸준히 증가하여 2050년에는 0.48% 수준에 이를 것으로 전망된다.

<표 Ⅳ-2-13> 고용안정사업 재정수지

(단위: 백만원, %)

	고용보험료	이자수입	기타수입	수입합계	지출합계	기금잔액	기금/지출
1995	65,430	10	24	65,464	1,800	63,700	35.4
1996	151,017	8,696	431	160,144	12,500	211,300	16.9
1997	178,930	21,364	946	201,240	20,000	392,600	19.6
1998	194,783	76,172	1,020	271,975	111,000	553,600	5.0
1999	306,531	63,638	3,040	373,209	202,600	724,200	3.6
2000	378,237	63,669	6,310	448,216	132,100	1,038,600	7.9
2001	464,744	74,389	10,201	549,334	155,100	1,432,900	9.2
2002	507,004	77,473	10,594	595,071	127,900	1,900,000	14.9
2003	317,591	55,690	6,884	380,165	119,400	2,160,800	18.1
2004	316,363	124,441	5,611	446,415	147,283	2,459,932	16.7

자료 : 금재호 외, 『고용보험사업 및 재정운용방안 연구』, 2005.

<표 Ⅳ-2-14> 직업능력개발사업 재정수지

(단위: 백만원, %)

	고용보험료	이자수입	기타수입	수입합계	지출합계	기금잔액	기금/지출
1995	74,876	26	63	74,965	700	74,300	106.1
1996	171,431	10,161	593	182,185	10,000	246,500	24.7
1997	209,701	24,888	1,706	236,295	65,600	417,200	6.4
1998	207,820	80,812	1,921	290,553	270,800	437,000	1.6
1999	401,457	50,162	13,800	465,419	531,000	427,700	0.8
2000	472,554	37,770	27,437	537,761	502,600	461,900	0.9
2001	576,506	33,033	36,411	645,950	512,100	595,700	1.2
2002	602,016	32,057	42,604	676,677	559,300	713,100	1.3
2003	661,815	21,072	52,207	735,094	593,900	854,200	1.4
2004	729,248	49,178	55,597	834,023	642,387	1,045,836	1.6

자료 : 금재호 외, 『고용보험사업 및 재정운용방안 연구』, 2005.

<표 Ⅳ-2-15> 고용보험 재정전망

(단위: 십억원, %)

	지출					기여금수입	재정수지
	실업급여	고용안정	직업능력	합계	GDP비중		
2005	1,752	202	569	2,523	0.31	2,911	388
2006	1,801	223	629	2,653	0.31	3,145	491
2007	1,990	249	701	2,939	0.31	3,427	488
2008	2,163	274	772	3,210	0.32	3,675	465
2009	2,348	302	850	3,500	0.32	3,935	435
2010	2,544	331	932	3,807	0.33	4,205	398
2011	2,751	363	1,021	4,135	0.33	4,487	352
2012	2,969	396	1,116	4,481	0.34	4,780	299
2013	3,200	431	1,215	4,847	0.34	5,084	238
2014	3,446	469	1,320	5,235	0.34	5,404	169
2015	3,709	509	1,433	5,651	0.35	5,743	92
2016	3,992	551	1,553	6,097	0.35	6,104	7
2017	4,289	596	1,678	6,563	0.36	6,477	-86
2018	4,605	642	1,809	7,057	0.36	6,868	-189
2019	4,939	691	1,946	7,576	0.37	7,276	-300
2020	5,288	741	2,087	8,117	0.37	7,698	-419
2021	5,656	793	2,232	8,681	0.38	8,135	-547
2022	6,043	846	2,382	9,271	0.38	8,588	-683
2023	6,444	900	2,534	9,878	0.39	9,052	-826
2024	6,860	954	2,687	10,501	0.39	9,525	-977
2025	7,298	1,010	2,843	11,151	0.40	10,016	-1,135
2026	7,745	1,065	2,998	11,808	0.40	10,509	-1,299
2027	8,165	1,119	3,152	12,436	0.41	10,953	-1,483
2028	8,599	1,174	3,307	13,081	0.41	11,407	-1,674
2029	9,057	1,232	3,468	13,757	0.41	11,882	-1,875
2030	9,540	1,291	3,634	14,465	0.42	12,378	-2,087
2031	10,045	1,350	3,802	15,198	0.42	12,892	-2,306

<표 Ⅳ-2-15>의 계속

	지출					기여금수입	재정수지
	실업급여	고용안정	직업능력	합계	GDP비중		
2032	10,576	1,411	3,974	15,961	0.43	13,426	-2,535
2033	11,125	1,473	4,148	16,746	0.43	13,972	-2,774
2034	11,689	1,534	4,321	17,544	0.44	14,524	-3,020
2035	12,268	1,596	4,494	18,358	0.44	15,084	-3,274
2036	12,725	1,657	4,667	19,049	0.44	15,651	-3,398
2037	13,194	1,719	4,840	19,753	0.44	16,233	-3,520
2038	13,686	1,782	5,019	20,487	0.44	16,843	-3,644
2039	14,200	1,848	5,204	21,251	0.45	17,481	-3,770
2040	14,743	1,916	5,396	22,055	0.45	18,155	-3,900
2041	15,316	1,986	5,593	22,895	0.45	18,864	-4,031
2042	15,912	2,058	5,796	23,765	0.46	19,602	-4,163
2043	16,520	2,131	6,000	24,651	0.46	20,356	-4,295
2044	17,132	2,203	6,203	25,538	0.46	21,114	-4,424
2045	17,744	2,273	6,402	26,419	0.47	21,872	-4,548
2046	18,352	2,342	6,594	27,288	0.47	22,624	-4,664
2047	18,973	2,410	6,786	28,170	0.47	23,393	-4,776
2048	19,622	2,480	6,983	29,084	0.47	24,195	-4,889
2049	20,304	2,552	7,187	30,043	0.48	25,039	-5,004
2050	21,124	2,628	7,400	31,151	0.48	26,051	-5,100

자료 : 한국조세연구원(2007)

고용보험 재정전망에 포함되지 않은 중요한 위험요소는 자발적 실업자에게로의 제도 확대와 구직급여 일일지급 최고상한액의 인상 등 제도 변경 가능성이라 할 수 있다. 주요 선진국들과 같이 향후 자발적 실업자에게 실업급여를 적용하는 경우, 실업급여는 약 35% 증가하는 것으로 예상된다(금재호 외, 2005). 고용보험의 재정지출 구조에서 실업급여의 비중이 70% 수준인 점을 감안하면 전체적인 지출규모는 약 24.5% 정도 증가할 것으로 전망된다. 이러한 결과는 자발적 실업자에 대한 재정소요가 비자발적 실업자의 45% 수준이라는 가정하에서 도출된 결과로 이를 확대할 경우 지출규모는 더욱 늘어나게 된다.

또한 구직급여 일일지급 최고상한액을 생활물가 상승 등을 반영하기 위해 인상할 경우에도 추가적인 재원이 소요될 것이다. 현재의 지급상한인 35,000원/일에서 37,500원/일으로 약 7.1% 인상할 경우 실업급여는 약 1.9% 증가할 것으로 전망된다(금재호 외, 2005). 구직급여 일일지급 최고상한액 증가율과 실업급여 지출 증가율과의 탄성치는 약 0.266 수준으로 나타났다.

라. 산재보험제도

산재보험은 근로기준법상에 규정된 사업주의 재해보상 책임을 담보하기 위해 사업주 책임보험으로 1963년부터 시작된 제도이다. 그러므로 근로기준법상 급여종류와 일치할 뿐만 아니라 급여수준에 있어서도 근로기준법상의 그것과 동일하거나 더 높은 수준으로 규정되어 있다. 즉 근로자의 업무상 재해를 보상하고 재해근로자의 재활 및 사회복귀를 촉진하는 사업시행을 위해 도입된 제도라 평가할 수 있다.

산재보험 가입대상은 고용보험과 동일한 상시근로자 1인 이상 사업 또는 사업장과 총공사 금액 2천만원 이상의 건설공사로 규정되며 상용, 일용, 임시직 등 근로자의 고용형태나 명칭과 상관없이 적용된다.

<표 Ⅳ-2-16> 산재보험 적용대상의 확대추이

연도	1964	1965	1966	1967	1968	1972	1973	1976~1981	1982~1991	1992	1996	1998	2000.7.1
적용규모	500인	200인	150인	100인	50인	30인	16인	5~16인	5~10인	5인	5인	5인	1인

주 : 1. '76~'91년은 업종별로 연차적으로 확대
2. '92년 제외업종 : 금융 및 보험업, 기타의 각종 사업 중 교육서비스업, 보건 및 사회복지사업, 연구 및 개발업
3. '96년 제외업종 : 금융 및 보험업
4. '98. 1. 1.부터 금융·보험업으로 적용 확대

자료 : 노동부·근로복지공단, 『산재·고용보험업무편람』, 2007.1.

<표 Ⅳ-2-17> 2007년도 산재보험료율

사 업 종 류	보 험 료 율				사 업 종 류	보 험 료 율			
	'04	'05	'06	'07		'04	'05	'06	'07
(평균요율)	14.8	16.2	17.8	19.5		14.8	16.2	17.8	19.5
1. 광업					3. 전기·가스 및 상수도사업				
100 석탄광업	377	436	459	522	300 전기·가스 및 상수도업	7	8	10	12
101 금속 및 비금속광업	278	313	316	304	4. 건설업				
102 채석업	143	155	167	184	400 건설업	33	31	34	38
103 석회석광업	60	56	68	76	5. 운수·창고·통신업				
104 제염업	27	32	37	41	500 철도궤도 및 삭도운수업	5	6	7	8
105 기타 광업	64	60	71	81	501 자동차여객운수업	17	20	25	27
106 연탄 및 응집고체 연료생산	51	61	76	91	503 화물자동차운수업	57	61	68	71
2. 제조업					504 수상운수업, 항만하역 및 화물취급사업	32	32	35	38
200 식료품제조업	17	20	24	27					
201 담배제조업	7	8	10	12	506 항공운수업	8	7	8	9
202 섬유 또는 섬유제품제조업 (갑)	8	9	11	13	508 운수관련 서비스업	5	6	7	8

<표 Ⅳ-2-17>의 계속

사 업 종 류	보 험 료 율				사 업 종 류	보 험 료 율			
	'04	'05	'06	'07		'04	'05	'06	'07
232 섬유 또는 섬유제품제조업 (을)	17	20	24	28	509 창고업	17	19	21	23
203 제재 및 베니어판 제조업	57	59	65	77	510 통신업	8	9	11	13
204 목재품 제조업	41	43	47	55	6. 임업				
205 펄프·지류제조업 및 제본 또는 인쇄물 가공업	20	23	26	29	600 벌목업	408	489	611	42
					601 기타의 임업	24	28	35	
206 신문·화폐발행, 출판업 및 경인쇄업	5	6	7	8	7. 어업				
					700 어업	124	148	185	222
					701 양식어업및어업관련서비스업	-	-	-	8
207 인쇄업	15	18	19	21	8. 농업				
209 화학제품 제조업	16	19	21	23	800 농업	16	19	23	27
210 의약품 및 화장품 향료	8	9	11	13	9. 기타의 산업				
211 코크스 및 석탄가스 제조업	22	26	32	38	900 농수산물위탁판매업	19	22	27	31
212 고무제품 제조업	19	22	27	32	901 건물등의 종합관리사업	15	18	22	26
213 도자기제품 제조업	22	26	32	38	902 위생 및 유사서비스업	28	31	35	38
214 유리 제조업	17	20	24	27	903 건설기계관리사업	64	76	92	110

<표 Ⅳ-2-17>의 계속

사 업 종 류	보 험 료 율				사 업 종 류	보 험 료 율			
	'04	'05	'06	'07		'04	'05	'06	'07
215 요업 또는 토석제품	30	31	33	37	904 골프장 및 경마장운영업	11	13	16	19
216 시멘트 제조업	26	26	28	31	905 기타의 각종사업	5	6	7	8
218 비금속광물제품 및 금속제품제조업 금속가공업	46	45	51	56	907 컴퓨터운용 및 법무회계관련 서비스업	4	4	5	6
219 금속제련업	7	8	10	12	908 보건 및 사회복지사업	4	4	5	6
220 금속재료품 제조업	35	36	39	42	909 교육서비스업	-	7	8	9
222 도금업	21	24	26	28					
223 기계기구제조업	24	28	30	33	0. 금융 및 보험업				
224 전기기계기구 제조	11	13	16	18	000 금융 및 보험업	4	4	5	6
225 전자제품 제조업	5	6	7	8	· 해외파견자 보험료율				
226 선박건조 및 수리업	32	38	47	56	해외파견자	14	16	17	19
227 수송용기계기구제조업 (갑)	16	19	23	27	· 임금채권부담금	0.3	0.4	0.4	0.4
234 수송용기계기구제조업 (을)	23	27	29	31					
228 계량기 · 광학기계 · 기타정밀	9	10	12	14	· 건설업 노무비율(%)				
229 수제품 제조업	14	16	20	23	- 일반 건설업	27	28	28	28
230 기타제조업	26	29	31	35	- 하도급 건설업	34	33	33	34

자료 : 노동부 · 근로복지공단, 『산재 · 고용보험업무편람』, 2007.1.

산재보험의 도입취지가 고용주의 책임을 담보하는 것이므로 기여금은 전액 사업주가 부담하고 있다. 보험료율은 재해율에 따라 세분화된 사업집단별로 매년 고시하며 2007년 적용 요율은 0.6%~5.22%(평균 1.95%)이다.

산재보험급여는 보험대상 근로자가 업무상 재해를 입은 경우, 이를 회복시키거나 소득을 보장하고 그 가족의 생활보호를 위하여 지급되는 급여로 다음과 같이 구분된다. 우선 요양급여로 피보험자가 업무상 부상 또는 질병에 걸렸을 때 이의 치료·회복에 소요되는 비용을 치유시까지 지급하는 현물급여를 말한다. 요양급여의 지급요건은 산재법이 적용되는 사업장의 근로자일 것, 업무상 부상 또는 질병일 것, 부상 또는 질병이 4일 이상의 요양을 요할 것 등으로 규정된다.

둘째, 휴업급여로 근로자가 요양으로 인하여 취업할 수 없는 경우에 임금 대신 지급되는 보험급여이다. 급여지급액은 미취업기간 1일에 대하여 평균임금의 100분의 70에 상당하는 금액으로 하되, 취업하지 못한 기간이 3일 이내인 때에는 지급하지 않고 있다.

셋째, 장해급여로서 근로자가 업무상 부상 또는 질병을 완치한 후에도 신체상의 장해가 있는 경우에 지급하는 보험급여이다. 장해등급에 따라 급여지급 형태가 달라지는데 노동력을 완전히 상실한 근로자(장해등급 1~3급)에 대하여는 장해보상연금만을 지급하며 장해등급 4~7급에는 장해보상연금 또는 일시금을 선택할 수 있으며 그 이하 장해등급은 일시금으로 지급하고 있다.

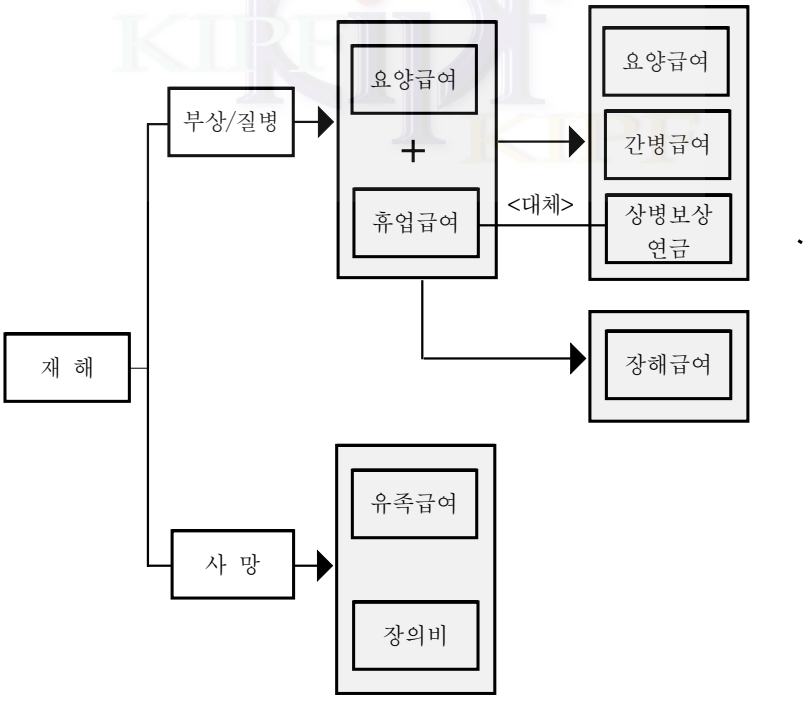
넷째, 간병급여는 요양급여를 받은 자가 치유 후 의학적으로 상시 또는 수시로 간병이 필요하여 실제로 간병을 받는 자에게 지급하는 급여다. 장해등급 1, 2급의 중증장애자에게 지급하고 있다.

다섯째, 유족급여는 재해근로자의 사망시 유족에게 연금 혹은 일시금의 형태로 지급하는 급여다. 유족급여 일시금 지급대상은

유족 중 연금 수급권자가 없는 경우로 사망 당시 수급권자가 외국에 거주하는 등의 경우로 규정되어 있다.

여섯째, 장의비는 근로자가 업무상 사유에 의하여 사망한 경우, 평균임금의 120일분에 해당하는 금액을 장제를 실행하는 자에게 지급한다. 마지막으로 상병보상연금은 요양급여를 받는 근로자가 요양 개시 후 2년이 경과되어도 치유가 되지 아니하고 폐질등급(1~3급)에 해당되는 경우와 장해보상연금을 받고 있던 근로자가 부상 또는 질병이 악화되어 재요양하고 있는 경우에 상병보상연금을 휴업급여를 대신하여 지급하는 급여이다.

[그림 Ⅳ-2-2] 산재보험 보상 과정



자료 : 김호경, 『산재보험 중장기재정추계』, 한국노동연구원, 2000을 저자가 수정

산재보험 피보험자 규모는 2006년 기준 11.7백만명이며 대상사업장은 1.3백만개소에 달하고 있다. 산재보험 재정추이를 살펴보면 1990년대 이후 지속적인 재정흑자를 기록하고 있는데 이는 재해율 등에 따라 매년 요율을 변동시킬 수 있는 구조에 기인한다. 즉 재정수입이 지출을 초과하도록 보험료율을 설정하고 있기 때문이다.

2006년 기준 총수입은 3.8조원, 총지출은 3.2조원으로 0.7조원의 재정수지 흑자를 시현하였으며 수입 대비 지출비율은 82.7%이다. 지출구조를 살펴보면 점차 연금형태의 장기급여 지급이 확대되고 있어 재정집행의 경직성이 증대될 것으로 전망된다.

<표 Ⅳ-2-18> 산재보험 대상자 추이

(단위: 개소, 명)

연도	대상사업장	신규사업장	소멸사업장	피보험자
1990	129,687			7,542,752
1991	146,284			7,922,704
1992	154,820			7,058,704
1993	163,152			6,942,527
1994	172,871			7,273,132
1995	186,021	74,377	61,277	7,893,727
1996	210,226	127,052	117,051	8,156,894
1997	227,564	161,128	143,557	8,236,641
1998	215,539	220,630	233,070	7,582,479
1999	249,405	154,346	120,408	7,441,160
2000	706,231	588,285	130,612	9,485,557
2001	909,461	454,804	251,425	10,581,186
2002	1,002,263	449,919	357,127	10,571,279
2003	1,006,549	461,054	456,768	10,599,345
2004	1,039,208	549,760	517,101	10,473,090
2005	1,175,606	634,659	498,261	12,069,599
2006	1,292,696	779,543	662,453	11,688,797

자료 : 근로복지공단,「산재보험고용보험징수실적분석 2006년도」, 2007.

<표 Ⅳ-2-19> 산재보험의 재정수지 추이

(단위: 원, %)

연도	총 수입(A)	총 지출(B)	(B/A)×100
1990	562,824,019,730	539,351,470,010	95.83
1991	737,002,725,600	701,514,052,030	95.18
1992	1,071,311,096,570	931,564,168,860	86.96
1993	1,405,645,131,122	872,530,590,480	62.07
1994	1,241,039,498,190	998,562,724,840	80.46
1995	1,163,876,722,010	1,133,577,490,290	97.40
1996	1,468,812,424,660	1,355,317,130,080	92.27
1997	1,876,376,260,610	1,556,041,967,620	82.93
1998	1,493,773,811,210	1,451,065,987,070	97.14
1999	1,577,015,179,020	1,274,225,648,770	80.80
2000	1,924,920,687,000	1,456,265,790,350	75.65
2001	2,331,499,613,140	1,744,560,198,260	74.83
2002	2,480,927,961,700	2,020,335,492,620	81.43
2003	2,537,424,007,800	2,481,814,399,410	97.81
2004	2,959,030,322,270	2,859,913,663,370	96.65
2005	3,247,702,818,200	3,025,771,182,820	93.17
2006	3,827,266,358,020	3,163,768,608,840	82.66

자료 : 근로복지공단, 「산재보험고용보험징수실적분석 2006년도」, 2007.

산재보험 지출전망에 따르면 2006년 기준 GDP 대비 0.37%에서 2040년대 0.65%까지 증가하였다가 이후 점차 감소하여 2070년에는 0.59% 수준에 머무를 전망이다.

<표 Ⅳ-2-20> 산재보험 지출전망

(단위: 십억원, %)

연도	총 지출	GDP 비중	연도	총 지출	GDP 비중
2006	3,164	0.37	2039	30,708	0.65
2007	3,448	0.37	2040	31,696	0.65
2008	3,762	0.37	2041	32,691	0.65
2009	4,109	0.38	2042	33,693	0.65
2010	4,495	0.39	2043	34,703	0.65
2011	4,911	0.40	2044	35,720	0.65
2012	5,378	0.40	2045	36,744	0.65
2013	5,903	0.42	2046	37,776	0.65
2014	6,498	0.43	2047	38,816	0.65
2015	7,173	0.44	2048	39,865	0.65
2016	7,944	0.46	2049	40,921	0.65
2017	8,826	0.48	2050	41,987	0.65
2018	9,764	0.50	2051	42,963	0.65
2019	10,708	0.52	2052	43,944	0.65
2020	11,660	0.54	2053	44,932	0.65
2021	12,597	0.55	2054	45,925	0.64
2022	13,543	0.56	2055	46,926	0.64
2023	14,506	0.57	2056	47,933	0.64
2024	15,490	0.58	2057	48,949	0.64
2025	16,499	0.59	2058	49,973	0.63
2026	17,537	0.60	2059	51,006	0.63
2027	18,609	0.61	2060	52,049	0.63
2028	19,721	0.62	2061	53,103	0.62
2029	20,878	0.63	2062	54,167	0.62
2030	22,085	0.64	2063	55,243	0.62
2031	23,024	0.64	2064	56,331	0.61
2032	23,967	0.64	2065	57,431	0.61
2033	24,914	0.64	2066	58,545	0.61
2034	25,865	0.64	2067	59,672	0.60
2035	26,822	0.64	2068	60,814	0.60
2036	27,784	0.64	2069	61,970	0.60
2037	28,752	0.64	2070	63,142	0.59
2038	29,726	0.64			

자료 : 한국조세연구원(2007)

3. 사업성기금의 재정위험

가. 기금의 특징과 사업성 기금의 재정현황[38]

재정운용 측면에서 일반회계와 비교하여 기금이 가지는 가장 큰 특징은 신축성과 자율성이다. 기금은 특정 목적을 수행하기 위해 출연금, 부담금 등의 수입으로 재원을 조성하고, 기금관리주체가 신축성과 자율성을 가지고 운용한다. 이는 단순히 운용주체의 편의를 위한 것이 아니라, 기금은 원래 일반회계예산으로는 지속적이고 안정적으로 수행할 수 없는 공공사업을 위한 재정이기 때문이다.

지급사유가 발생하면 당연히 소요경비를 지급하여야 하는 의무적 경비의 경우, 엄격한 통제를 받는 일반회계 예산으로는 사업수행이 어렵다. 또한 사업의 재정수요가 매우 변동적인 경우, 사업수요가 적은 시기에 재원을 축적하고 많은 시기에 지출을 늘리는 방식으로 운용해야 하므로 기금(fund)을 조성하는 것이 유리하다. 과거에는 기금운용주체에 훨씬 많은 자율권이 주어졌으나, 현재는 기금에 대한 통제도 강화되어서 기금관리주체가 운용계획안을 작성하고 기획예산처와 협의한 후 국회의 심의·의결로 확정하게 된다. 하지만 주요항목 지출금액의 20% 범위 내에서는 국회심의 없이 지출의 변경이 가능하므로 일반회계에 비해 덜 엄격하게 통제된다고 할 수 있다.

신축성과 자율성 이외에 기금이 가지는 또 다른 특징은 자체 수입원을 통한 재원조달을 원칙으로 한다는 것이다. 기금은 수익자원칙 혹은 원인자원칙에 따라 특정 대상으로부터 재원을 조달하는 것이 원칙이며, 자체 수입원이 없어 일반회계 출연금에 의존하는 기금은 정당성이 적어 비판의 대상이 된다. 기금의 자체 재원

38) 기금의 재정현황에 대해서는 기획예산처 홈페이지를 참조하였다.

조달 원칙은 정치적 지지를 받기 쉽다는 장점을 가지는 대신, 재정운영이 복잡해지고 칸막이식 재정운영이 이루어진다는 문제점도 내포한다. 최근에는 국가재정법을 개정하여 회계·기금 여유재원을 상호 전출입하고 타 회계·기금의 사업에 사용할 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 하지만 이러한 법령 개정의 실질적 효과는 향후에 계속적으로 평가되어야 할 것이다.

우리나라의 기금은 1980년에 45개였으나 점차로 증가하여 1993년에 114개에 이르렀다. 그 후 통합 및 폐지 정책에 힘입어 1995년 99개, 1996년 76개, 2001년 61개로 지속적으로 감소하였다. 2007년 현재, 금융성 기금(10개), 계정성 기금(5개), 사회보험(6개), 사업성 기금(37개) 등 58개의 기금이 존재하며 사업성 기금은 분야에 따라 다음과 같이 분류할 수 있다[39].

복지·노동 : 국민건강증진기금, 군인복지기금, 근로자복지진흥기금, 보훈기금, 장애인고용촉진및직업재활기금, 한강(금강, 낙동강, 영산강·섬진강) 수계관리기금

산업·과학 : 과학기술진흥기금, 국민주택기금, 농수산물가격안정기금, 농지관리기금, 수산발전기금, 중소기업진흥및산업기반기금, 원자력연구개발기금, 전력산업기반기금, 정보통신진흥기금, 축산발전기금, 특정물질사용합리화기금, 쌀소득보전기금, 농작물재해재보험기금

교육·문화·외교 : 국민체육진흥기금, 남북협력기금, 대외경제협력기금, 방송발전기금, 사학진흥기금, 여성발전기금, 청소년육성기금, 국제교류기금, 지역신문발전기금, 신문발전기금, 복권기금, 자유무역협정이행지원기금, 관광진흥개발기금

---

39) 『2007년 기금존치보고서』의 분류를 참조하였으며 폐지 및 통합예정 기금은 생략하였다.

기금의 총 운영규모는 360여 조원에 이르고 있으나, 이는 사회보험(100여 조원)과 계정성기금(160여 조원)의 규모가 크기 때문이고 사업성 기금의 운영규모는 54조원 정도이다(<표 Ⅳ-3-1> 참조). 2007년을 기준으로, 기금의 전체수입 중 자체수입은 31.9%, 정부내부수입은 19.8%인데, 정부내부수입 중 일반회계출연금은 전체 수입의 2.6%밖에 되지 않는다. 전체 수입에서 정부내부수입의 비중이 커보이지만 이는 금융성·계정성 기금의 특수성 때문이며, 일반회계로부터의 전입금 비중은 그리 높은 편이 아니다. 또한 기금이 통폐합되는 과정에서 자체수입이 적은 기금이 폐지되는 경향이 있으므로 시계열적으로도 자체수입의 비중은 증가하고 있다.

기금의 총 사업비는 79여 조원인데, 당연히 사업성 기금의 사업비가 가장 큰 비중(31여 조원)을 차지하고 있으며, 금융성·계정성 계정은 정부내부지출이나 여유자금 운영의 비중이 높음을 알 수 있다(<표 Ⅳ-3-2> 참조).

<표 Ⅳ-3-1> 기금의 운용규모

(단위: 조원, %)

구 분	2006년 계획(A)	2007년 계획(B)	증 감	
			(B-A)	비율
합 계(61 → 58개)	366.4	308.3	△58.1	△15.8
- 사업성(40 → 37개)	54.0	49.1	△4.9	△9.1
- 사회보험(6개)	105.4	100.5	△4.9	△4.6
- 계정성(5개)	167.7	127.6	△40.1	△23.9
- 금융성(10개)	39.2	31.0	△8.2	△20.9

<표 Ⅳ-3-2> 기금의 수입/지출 규모

(단위: 억원, %)

구 분		2006년 계획		2007년 계획		증감	
		(A)	구성비	(B)	구성비	(B-A)	증감률
운용규모		3,664,076	100.0	3,083,364	100.0	△580,712	△15.8
수입	○ 자체수입	896,206	24.5	982,062	31.9	85,856	9.6
	○ 정부내부수입	970,794	26.5	609,910	19.8	△360,883	△37.2
	- 예산출연	95,939	2.6	87,917	2.9	△8,022	△8.4
	- 기금 간 거래	874,855	23.9	521,994	16.9	△352,861	△40.3
	○ 차입금	890,220	24.3	695,261	22.7	△194,959	△21.9
	○ 여유자금회수	906,855	24.7	796,130	25.8	△110,725	△12.2
지출	○ 사업비	787,018	21.5	673,318	21.8	△113,701	△14.4
	- 사회보장성기금(6개)	230,814	6.3	270,886	8.8	40,072	17.4
	- 사업성 기금(40→37개)	317,769	8.7	291,527	9.5	△26,242	△8.3
	- 금융성·계정성기금(15개)	238,436	6.5	110,905	3.6	△127,531	△53.5
	○ 기금운영비	23,022	0.6	21,992	0.7	△1,030	△4.5
	○ 정부내부지출 등	1,668,732	45.5	1,279,240	41.5	△389,492	△23.3
	○ 여유자금운용	1,185,303	32.3	1,108,815	36.0	△76,488	△6.5

<표 Ⅳ-3-3>은 사업성 기금들의 수입내용을 보여주고 있다. 수입/지출 측면에서 볼 때, 국민주택기금의 규모가 제일 커서 전체 사업성 기금의 48%를 차지하고 있다. 하지만, 국민주택기금과 같이 채권을 강제매수하고 그 재원으로 융자사업을 벌이는 기금들은 실제적인 의미의 재정투입규모보다 더욱 큰 수입/지출 규모를 가지게 되므로 다른 기금과 비교 시 주의를 기울여야 한다.

사업성 기금들을 전체 기금자료와 비교해 보면, 자체수입 대비 정부내부수입의 비중이 커서 22.5%를 차지하고 있음을 알 수 있

다. 특히 쌀소득보전변동직접지불기금, 남북협력기금, 신문발전기금, 응급의료기금 등이 자체수입 대비 정부내부수입의 비중이 높은 기금인데, 이는 사업성 기금의 일반회계 의존 가능성을 간접적으로 보여준다. 하지만 정부내부수입에는 출연금과 같은 일반회계 전입금뿐만 아니라 공공자금 예탁금 회수 등도 포함하므로 이를 분리해 볼 필요가 있다. 공공자금 예탁금은 과거에 축적된 재원을 회수한 것일 뿐, 일반회계 등의 다른 재원이 투입된 것은 아니기 때문이다.

<표 Ⅳ-3-4>와 [그림 Ⅳ-3-1]은 일반회계, 특별회계, 공공자금으로부터 사업성 기금들에 전입된 전입금의 규모 및 비중의 추이를 보여준다. 현재 존재하는 사업성 기금들이 전체 수입 대비 전입금 비중은 2001년부터 2003년까지 3%~4%, 2003년부터 2006년까지 4%~5%, 2007년에 6.6%를 차지하고 있어, 꾸준히 증가하였지만 그 비중은 아직 작다고 할 수 있다. 또한 전입금이 전혀 없는 기금들이 상당수를 차지하고 있어 현재 사업성 기금 전체의 일반회계 및 특별회계 의존성은 높지 않다고 할 수 있다. 하지만, 신문발전기금, 응급의료기금, 지역신문발전기금, 자유무역협정이행지원기금, 남북협력기금 등 몇몇 기금들은 자체 수입원이 없거나 적어 출연금에 크게 의존하고 있음을 보여준다.

<표 Ⅳ-3-3> 2006년도 사업성 기금의 수입 내용

(단위: 억원, %)

기금명	자체수입	정부내부 수입	차입금	기타여유 자금회수	합계	정부내부수입/ 자체수입
□사업성기금(37개)	239,532	53,818	138,080	59,865	491,294	0.22
1. 대외경제협력기금	754	2,744	-	2,804	6,302	3.64
2. 사학진흥기금	1,452	300	-	132	1,884	0.21
3. 남북협력기금	383	12,444	-	4,077	16,904	32.49
4. 국제교류기금	556	-	-	450	1,006	
5. 군인복지기금	3,904	265	-	1,782	5,951	0.07
6. 과학기술진흥기금	1,121	3,135	-	1,701	5,957	2.80
7. 원자력연구개발기금	1,756	-	-	140	1,896	
8. 관광진흥개발기금	4,115	6	-	1,119	5,240	0.00
9. 국민체육진흥기금	3,719	380	-	1,782	5,881	0.10
10. 문화예술진흥기금	365	486	-	3,896	4,747	1.33
11. 지역신문발전기금	8	200	-	221	430	25.00

<표 Ⅳ-3-3>의 계속

기금명	자체수입	정부내부 수입	차입금	기타여유 자금회수	합계	정부내부수입/ 자체수입
12. 신문발전기금	5	150	-	59	214	30.00
13. 청소년육성기금	251	156	-	1,655	2,062	0.62
14. 농산물가격안정기금	19,001	8	-	1,345	20,355	0.00
15. 농작물재해재보험기금	53	150	-	226	429	2.83
16. 농지관리기금	9,195	1,861	-	44	11,100	0.20
17. 축산발전기금	8,047	-	-	2,546	10,593	
18. 쌀소득보전변동 직접지불기금	180	9,225	-	709	10,114	51.25
19. 자유무역협정이행 지원기금	171	1,600	-	241	2,013	9.36
20. 전력산업기반기금	11,644	28	-	6,650	18,322	0.00
21. 특정물질사용합리화기금	31	-	-	139	170	
22. 정보통신진흥기금	7,636	2,139	-	4,065	13,840	0.28
23. 국민건강증진기금	15,854	-	-	1,696	17,550	
24. 응급의료기금	16	419	-	178	613	26.19
25. 금강수계관리기금	780	-	-	100	880	

<표 Ⅳ-3-3>의 계속

기금명	자체수입	정부내부 수입	차입금	기타여유 자금회수	합계	정부내부수입/ 자체수입
26. 낙동강수계관리기금	1,611	-	-	-	1,611	
27. 영산강·섬진강수계 관리기금	564	-	-	-	564	
28. 한강수계관리기금	3,693	-	-	-	3,693	
29. 근로자복지진흥기금	1,006	283	-	1,106	2,395	0.28
30. 임금채권보장기금	1,973	317	-	2,237	4,527	0.16
31. 장애인고용촉진및 직업재활기금	2,071	382	-	834	3,287	0.18
32. 여성발전기금	83	124	-	178	385	1.49
33. 국민주택기금	94,157	14,049	109,700	15,542	233,448	0.15
34. 수산발전기금	5,079	200	-	715	5,994	0.04
35. 보훈기금	1,999	430	-	655	3,085	0.22
36. 중소기업진흥 및 산업기반기금	34,673	2,318	28,380	315	65,686	0.07
37. 방송발전기금	1,625	20	-	524	2,169	0.01

<표 Ⅳ-3-4> 사업성 기금의 일반회계·특별회계·공공자금 전입금 현황

(단위: 백만원, %)

기금명	2006년도			2007년도		
	전입금	전체수입	전입금/전체수입	전입금	전체수입	전입금/전체수입
과학기술진흥기금	44,184	667,589	6.6	41,768	595,734	7.0
관광진흥개발기금	0	466,007	0.0	0	523,964	0.0
국민건강증진기금	0	1,749,799	0.0	0	1,754,928	0.0
국민주택기금	490,000	26,586,334	1.8	1,350,858	23,344,732	5.8
국민체육진흥기금	36,419	548,725	6.6	34,427	588,118	5.9
국제교류기금	0	98,790	0.0	0	100,637	0.0
군인복지기금	33,032	580,237	5.7	26,497	595,074	4.5
근로자복지진흥기금	20,496	302,823	6.8	17,626	239,493	7.4
금강수계관리기금	0	86,195	0.0	0	88,035	0.0
낙동강수계관리기금	0	162,769	0.0	0	161,077	0.0
남북협력기금	650,000	2,479,140	26.2	500,000	1,690,441	29.6
농산물가격안정기금	0	1,976,083	0.0	0	2,035,459	0.0

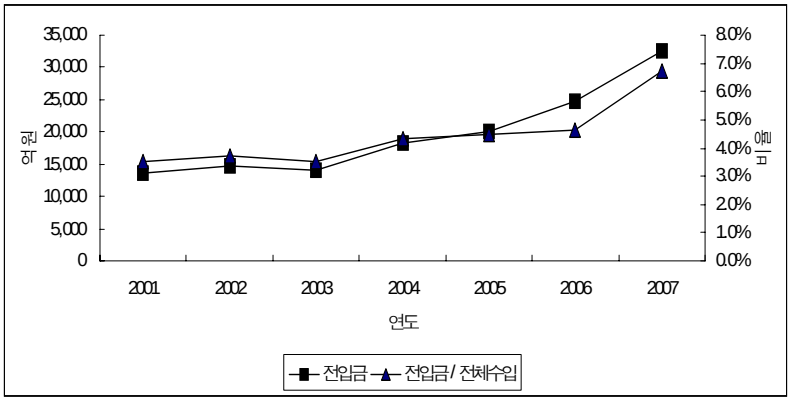
<표 Ⅳ-3-4>의 계속

기금명	2006년도			2007년도		
	전입금	전체수입	전입금/전체수입	전입금	전체수입	전입금/전체수입
농작물재해재보험기금	20,000	31,498	63.5	15,000	42,906	35.0
농지관리기금	80,000	1,617,261	4.9	40,000	1,109,958	3.6
대외경제협력기금	150,000	645,486	23.2	170,000	630,173	27.0
문화예술진흥기금	53,770	528,399	10.2	48,627	474,653	10.2
방송발전기금	0	220,050	0.0	0	216,930	0.0
보훈기금	43,568	325,638	13.4	36,004	308,490	11.7
사학진흥기금	0	176,004	0.0	0	188,422	0.0
수산발전기금	20,000	600,851	3.3	20,000	599,381	3.3
신문발전기금	25,000	25,180	99.3	15,000	21,387	70.1
쌀소득보전변동 직접지불기금	298,176	1,003,226	29.7	422,474	1,011,394	41.8
여성발전기금	0	35,597	0.0	0	38,480	0.0
영산강·섬진강수계 관리기금	0	53,507	0.0	0	56,390	0.0
원자력연구개발기금	0	174,100	0.0	0	189,600	0.0

<표 Ⅳ-3-4>의 계속

기금명	2006년도			2007년도		
	전입금	전체수입	전입금/전체수입	전입금	전체수입	전입금/전체수입
응급의료기금	50,000	63,229	79.1	41,886	61,270	68.4
자유무역협정이행지원기금	144,500	218,268	66.2	160,000	201,254	79.5
장애인고용촉진및직업재활기금	20,000	273,338	7.3	20,000	328,742	6.1
전력산업기반기금	0	1,896,588	0.0	0	1,832,188	0.0
정보통신진흥기금	0	1,359,042	0.0	0	1,384,048	0.0
중소기업진흥 및산업기반기금	215,090	6,711,306	3.2	231,808	6,568,619	3.5
지역신문발전기금	25,000	29,190	85.6	20,000	42,972	46.5
축산발전기금	0	994,086	0.0	0	1,059,297	0.0
특정물질사용합리화기금	0	21,604	0.0	0	16,989	0.0
한강수계관리기금	0	368,921	0.0	0	369,291	0.0
합계	2,419,235	53,076,860	4.6	3,211,975	48,470,526	6.6

[그림 Ⅳ-3-1] 현재 존재하는 사업성 기금의 전입금 규모 및 비중 추이



나. 재정위험 분석 방향

재정위험 측면에서 볼 때, 사업성 기금은 일반재정과 다른 접근 방식이 필요하다. 이는 앞에서 설명한 사업성 기금이 가지는 특수성 때문인데, 이를 좀 더 자세히 설명하면 다음과 같다.

첫째, 저출산·저성장·고령화·복지지출의 증대 등이 최근 재정위험의 가장 큰 요소로 언급되고 있으나 많은 사업성 기금들은 이들과 직접적인 연관이 없다.

둘째, 일반재정과 기금의 재정운영에 있어 부채는 전혀 다른 역할을 하므로, 부채에 대한 분석은 주의를 요한다. 일반재정의 부채는 세입보다 세출이 많을 경우 적자재정을 유지하는 이차적 기능을 하는 바면, 기금의 부채는 일차적 재원조달의 한 방식인 경우가 많다. 낮은 이자의 채권을 강매하여 얻는 이자차익을 재원으로 하는 국민주택기금이 대표적인 예이다. 따라서 일반재정을 위한 부채 분석기법을 기금에 단순하게 적용하는 것은 큰 의미가 없다.

셋째, 사업성 기금 사업은 연금성·보험성 기금과 달리 경직적 지출이 아니라 재량적 지출이 대부분을 차지한다. 따라서 인구, 경

제 상황, 제도 변화 등을 고려하여 재정을 추계하고 이를 바탕으로 위험을 측정하는 것은 큰 의미가 없다. 사업성 기금의 지출 규모는 정책적 선택과 기금관리주체의 역할에 따라 재량적으로 선택할 수 있기 때문이다.

넷째, 각 기금은 설립 목적과 사업 분야에 따라 재정구조가 상이하고 칸막이 형태의 운영이 가능하므로, 기금을 올바로 이해하기 위해서는 전체 기금의 총합자료보다는 개별기금을 분석해야 한다. 기금의 종류가 다양하고, 회계·기금 간 전출입이 많아 전체 규모와 분야별 재원배분 현황을 통해 위험을 분석하기 어렵기 때문이다.

다섯째, 수입의 경직성 측면에서도 기금은 일반회계와 차이가 있다. 일반회계는 주로 조세를 통해 재원이 조달되므로, 세부담의 변화가 미치는 파급력이 매우 넓고 세수 증가에 대한 저항도 심하다. 하지만 기금은 수익자부담이나 원인자부담 등의 원칙에 따라 부담금을 부과하여 재원을 조성하는 경우가 많으므로, 정치적 부담감이 적어 수입 조정이 용이하다. 이 때 주목해야 할 점은, 사업수요와 조성재원 사이의 선후 관계가 기금마다 다르다는 점이다. 사업수요가 늘 때마다 재원조성을 증가시켜 수요를 충족시키는 기금이 있는가 하면, 조성재원에 따라 사업규모를 조정하는 기금도 있다. 또한 많은 재원을 축적하고 이를 수입기반으로 하는 경우, 기금의 자산 상태에 따라 수요나 지출을 조정하는 기금이 있다

여섯째, 한 분야의 재정위험이 다른 분야로 확산되는 재정위험의 파급도는 일반회계에 비해 작다고 할 수 있다. 하지만 이 때문에 한 기금 내에서의 재정위험이 간과될 수 있다는 점도 주의해야 한다.

지금까지 언급한 특징을 종합해 볼 때, 사업성 기금은 그 특성상 일반회계 사업들보다 재정위험에 덜 노출되어 있고, 대처방법 또한 상대적으로 쉽다고 할 수 있다. 재량적 사업의 경우 재정위

험이 닥쳐왔을 때 지출 크기를 줄이면 그만이기 때문이다. 또한 자체 재원조성 기반이 튼튼한 기금의 경우, 재정위험의 가능성이 낮을 뿐만 아니라 수입을 늘려 재정위기를 넘기는 것이 일반회계에 비해 쉽다. 하지만 재정위험을 좀 더 폭넓게 정의하고 개별 기금의 역할을 자세히 살펴본다면, 사업성 기금도 재정위험으로부터 완전히 벗어날 수 없음을 알 수 있다. 재정위험은 단순히 재정의 유지가능성을 넘어서, 정부가 수행해야 하는 기능들을 재정적 문제 때문에 수행하지 못하는 상황을 의미한다. 정부가 수행하는 것이 좋음에도 불구하고 재정적 문제 때문에 재량적 지출을 줄여 사업이 진행되지 않는다면, 넓은 의미의 재정위험은 발생하였다고 할 수 있다. 따라서 기금의 기본 특성을 전제하면서 본 보고서는 다음과 같은 원칙과 방법을 통해 사업성 기금의 위험을 살펴보고자 한다.

첫째, 방법론 측면에서 모든 기금에 적용되는 대표적 위험 지표가 존재하지 않으므로 개별 기금의 수입/지출 분석을 주된 방법론으로 채택하고자 한다. 일반회계에서는 부채에 대한 분석이 중요하지만, 전술한 바와 같이 기금에서 부채는 전혀 다른 역할을 하는 경우가 많으므로 큰 의미가 없다.

둘째, 사업수요에 대한 예측을 중요하게 다루고자 한다. 기금으로 정부사업이 유지되고 있는 분야의 수요가 급증할 때 기금의 재정위험이 발생할 수 있는데, 기금사업 수요의 급격한 증가는 정치적 합의나 사회의 선호에 따라 발생하는 경우가 많으므로 이에 대한 분석이 필요하다.

셋째, 기금의 수입구조 특히 일반회계 출연금의 비중을 주의 깊게 살펴보고자 한다. 만약 정부출연금의 비중이 높은 기금의 수요가 증가한다면 이는 결국 일반회계 재정의 위기로 이어질 것이기 때문이다. 자체수입 비중이 높은 기금과 일반회계 출연이 높은 기

금은 재정위험의 발생원인과 결과가 전혀 다르기 때문에 이에 대한 대책도 달라야 한다. 자체수입의 비중이 높은 경우 재정위험의 결과(위험의 파급)보다는 원인(예견하지 못한 사업수요)에 관심을 기울여야 하는 것이다. 즉, 사업수요의 증가가 정당한지를 평가하고 이에 대한 조절이 필요하다. 자체수입기반이 강한 경우 수요증가에 따른 부족재원은 자체수입을 증가시켜 충당하는 경우가 많은데, 기금이 수익자 원칙에 의거하여 재원이 조성될 경우 부담자는 당연히 더 많은 혜택을 기대하게 되며 이는 정치적 압력으로 이어질 수 있다. 이와 반대로 정부출연금의 비중이 높은 경우, 재정위험의 파급효과(결과)가 중요해진다. 기금재정에 부족이 발생했을 때 일반재원의 출연이 증가해야 하는데, 이는 일반회계에도 재정위험이 파급될 수 있음을 암시한다. 기금 사업의 성격이 일반재원과 유사하고 자체수입기반이 약한 경우 향후 일반회계에 편입될 가능성이 높으나 이러한 경우에도 재정위험은 존속한다고 볼 수 있다.

이상을 요약하면 다음과 같다. 기금은 일반회계에 비해 재정위험의 중요도가 적지만, 여전히 관리의 필요성이 있다. 따라서 본 보고서에서는 사업성 기금의 재정위험을 분석하기 위해, 사업성 기금 전반에 걸친 분석보다는 개별 기금의 분석에 초점을 맞추고 대표 기금을 선정하고자 한다. 또한 기금의 향후 수요전망에 대한 분석을 하여, 기금의 규모가 크고 향후 수요가 불안정하며 정치적·경제적 변화에 수요가 유동적인 기금에 초점을 맞추고자 한다. 마지막으로 자체수입기반에 대해 분석하여 자체 재원조성의 안정성을 평가하고 현재의 자체 재원조성방식이 유지되기 어렵거나 향후 수요변화에 대응하기 어려운지를 파악하고자 한다. 또한 일반재원의 유입 추이를 보고 정부출연금의 비중이 높았거나 향후 증가할 것으로 기대되는 기금에 더욱 관심을 가지고자 한다.

다. 분석기금의 선택

사업성 기금 중에서 연간 운영재원이 1조원 이상인 기금을 살펴보면,

- 국민주택기금 · 중소기업진흥 및 산업기반기금,
- 농산물가격안정기금 · 전력산업기반기금 · 국민건강진흥기금
- 남북협력기금 · 정보통신진흥기금 · 농지관리기금
- 축산발전기금 · 쌀소득보전변동직접지불기금

등이 있다. 또한 향후 사업수요 측면에서의 중요도나 변동성이 높다고 판단되는 기금은,

- 국민주택기금 · 농산물가격안정기금 · 국민건강진흥기금
- 정보통신진흥기금 · 장애인고용촉진 및 직업재활기금
- 남북협력기금 · 쌀소득보전변동직접지불기금

등이다. 국민주택기금은 저소득층의 주거안정을 비롯한 주거복지 향상을 목적으로 하는 기금이다. 비록 국민들이 국민임대주택을 얼마나 수요할 것인가를 정확하게 예측하기는 어렵지만, 주거문제가 국민들의 정서에 미치는 영향과 중요도를 생각해 볼 때, 지속적으로 사업수요가 있을 것으로 여겨진다. 농산물가격안정기금과 쌀소득보전변동직접지불기금의 경우, 농업이 경제에서 차지하는 비중은 중·장기적으로 적어질 전망이지만 농업이 차지하는 정치적 중요성은 크게 변하지 않을 것이다. 특히 FTA 협상에 따른 농업피해가 가시화될 경우 농어촌에 대한 공공지원이 더욱 강조될 것이다. 남북협력기금은 남북관계 개선 노력과 북한의 정치적 입지 변화에 따라 사업수요가 크게 변할 수 있는 기금이다. 특히 장

기적으로 통일에 대한 재정적 대비책도 필요하다는 점을 인식할 때, 남북협력기금의 중요성은 향후에도 계속될 것으로 보인다. 나머지 기금들도 사회가 더욱 발전함에 따라 강조되는 분야에 주된 사업을 진행하고 있다고 할 수 있다.

마지막으로 정부출연금이 큰 기금을 선택하면

- 국민주택기금 · 자유무역협정이행 지원기금 · 대외경제협력기금
- 남북협력기금 · 과학기술진흥기금
- 중소기업진흥 및 산업기반기금 · 쌀소득보전변동직접지불기금

등이다. 이들을 종합하여, 본 연구에서는 본 보고서에서는 국민주택기금, 남북협력기금, 중소기업진흥 및 산업기반기금 등 3개 사업성기금을 선택하여 재정위험을 분석하고자 한다.

라. 국민주택기금

1) 국민주택기금 개요

국민주택기금은 주택법 60조에 의거하여 “국민의 주거생활 안정과 주거수준 향상을 도모하기 위하여 주택건설에 필요한 자금을 조달하는 것”을 목적으로 설치되었다. 2003년 11월 국민주택기금의 설치근거법인 주택건설촉진법을 주택법으로 개정하고, 주택건설을 통한 공급물량 확대 위주에서 국민 주거생활의 질적 향상 및 안정을 위한 방향으로 정책목표를 전환하였다. 국민주택기금은 1981년에 설치되었는데, 2003년까지 전체 주택건설량의 약 33%가 국민주택기금의 지원을 받은 것으로 파악되고 있을 만큼 주택공급 측면에서 큰 역할을 해 오고 있다[40].

40) 2007년 건설교통부의『기금존치보고서』참고

국민주택기금은 주로 국민주택채권, 청약저축, 복권기금 및 농특차입금 등을 통해 재원을 마련하고, 이를 임대주택건설자금 지원(국민주택을 건설하는 주택사업자에게 융자), 저소득층전세자금지원, 주거환경개선지원 등에 사용하고 있다.

재정전망 측면에서 볼 때, 기금의 수요는 정부의 주택정책과 밀접하게 관련될 것으로 보인다. 사실 정부의 주택공급은 재량적 사업수요에 해당한다. 따라서 정치적으로 저소득층을 위해 얼마만큼 공공재원을 투여할지에 대한 정책적 판단이 중요하다. 지금의 정책방향으로 볼 때, 저소득층을 위한 주택사업은 계속 강조될 것이므로, 이에 따라 장기적 기금의 수요도 일정규모를 유지할 것으로 여겨진다.

2) 조성재원 및 재무구조[41]

국민주택기금의 조성재원은 채권발행, 복권수익 등인데 이 중에서 가장 중요한 것이 국민주택채권이다(<표 Ⅳ-3-5> 참조). 법률에 의하면 국민주택채권은 국가로부터 면허·허가·인가를 받거나 등기·등록을 신청하는 자, 국가 또는 정부투자기관과 건설공사의 도급계약을 체결하는 자, 주택법에 의하여 건설·공급하는 주택을 공급받는 자가 반드시 매입하도록 되어 있다.

부동산을 등기하는 경우 매입하게 되는 제1종 국민주택채권은 액면금액 무기명증권으로 발행되며, 원리금은 그 발행일로부터 5년이 되는 날 상환되는데, 상환이자는 연 3% 복리로 계산하여 만기 때 지급된다. 사실 국민주택채권 강제 매입은 준조세 납부에 해당한다고 할 수 있다. 이자율이 낮고 만기가 길기 때문에 실제 채권을 매입하는 경우는 매우 드물다. 즉 매입의무자들은 채권할인율에 따른 할인비용을 지불하고 채권매입 영수증만 수령하기 때문에 실제로 채권이 거래되지도 않는다. 2006년(결산)을 기준으로

41) 국민주택기금에 관련된 재정자료들은『복권정책 중장기 발전방안』, 한국조세연구원(2006)에서 재인용

할 때, 제1종 국민주택채권을 통해 조성된 재원은 전체 수입의 40.6%를 차지하고 있으며, 그 뒤를 이어 융자금회수, 청약저축 등이 차지하고 있다(<표 Ⅳ-3-6> 참조).

최근 지속적인 기금수요에 대처하기 위해, 기금운영주체는 MBS(주택저당채권)를 발행하여 기존 자산의 유동화를 통해 재원을 마련할 계획을 가지고 있다. 주택저당채권을 통해 재원 마련이란 주택을 담보로 하여 대출한 뒤 보유하고 있는 주택저당을 중개회사에 양도하는 방식으로 유동화시켜 재원을 마련하는 것이다.

<표 Ⅳ-3-7>과 <표 Ⅳ-3-8>에 나타난 국민주택기금의 재무상태를 보면, 2006년 말 기준으로 총 자산은 55조원이며 국민주택채권항목의 부채가 33조원 정도이다. 국민주택기금은 부채(채권)를 통해 자금을 마련하고 이것을 다시 융자해 주는 기금이므로, 운용상의 수입/지출보다는 수익구조를 보는 것이 재정상태를 파악하는데 더 도움이 된다. <표 Ⅳ-3-9>는 국민주택기금의 수익구조(2006년)를 보여주는데, 복권수익과 이자수입이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 대부분의 재원이 차입금(채권)을 통해 이루어지므로 이를 제외한 자체수입은 매우 작은 편이다. 특히 복권수익금의 상당부분이 국민주택기금으로 전입되고 있지만, 국민주택기금의 전체 수입 대비 복권기금 전입금 규모는 1.8%에 그치고 있다.

<표 Ⅳ-3-10>은 앞으로 국민주택채권 발행을 통한 재원 확보가 어떤 모습을 보여줄지에 대한 좋은 근거를 제공한다. 2003년 이후 시장이자율이 급격히 낮아져서 이자 차이로 인한 수익은 점차로 줄어들고 있으며, 이에 따라 복권수익금의 역할이 점점 중요해지고 있음을 보여준다. 우리나라가 본격적인 저금리 경제로 들어섰다고 할 때, 아무리 낮은 이율의 채권을 발행하여 강매하더라도 이자 차익을 통한 수입은 한계에 봉착할 수밖에 없다. 따라서 장기적으로 복권수익금이 거의 유일한 자체재원 역할을 할 가능성이 있다. 복권수익금은 2003년 로또복권이 크게 성공하여 많은 재원이 전입되었다(<표 Ⅳ-3-11> 참조). 하지만 복권수익금의 배분

은 2009년까지만 보장되어 있어 이후에는 배분비율이 다시 조정될 예정이며, 국민주택기금이 복권수익의 절대 비율을 반드시 가져가야 할 명분이 있는 것도 아니므로 안정적인 재원은 될 수 없다.

<표 Ⅳ-3-12>의 국민주택기금의 지출구조(2006년)를 보면, 주택공급자에 대한 융자(임대주택건설과 분양주택건설 등), 주택수용자에 대한 융자, 차입금 원금 및 이자 상환 등이 큰 비중을 차지함을 알 수 있다. 1998년 외환위기 이후 주택수요자 대출의 비중을 비약적으로 증가시켰으며, 주택공급자 대출 가운데에서도 임대주택건설의 비중이 꾸준히 증가하였음을 알 수 있다.

<표 Ⅳ-3-5> 국민주택기금 조성재원 종류

재원별	내용	금리(연이율)	기간
제1종 국민주택채권	등기·등록, 인·허가시 첨가 발행	연 3.0% ('01.7.31이전 연 5.0%)	5년
제2종 국민주택채권	공공택지내 85㎡ 초과 주택공급시 발행(채권입찰제)	연 0% ('99.7.15이전 연3.0%)	10년 ('99.7.15 이전 20년)
제3종 국민주택채권	공공택지분양시 건설업체에게 발행	연 0% (06. 2월 폐지)	10년
청약저축	국민주택을 공급받기 위해 가입해야 하는 저축(입주자 선정자격 부여)	연 4.5% - 2년미만 : 연 3.5% - 1년미만 : 연 2.5%	당첨시까지
재정 출연금	정부출연금	-	-
재특융자차입금	재특회계에서 차입	변동금리 (연 4.43%)	20년이내
농특융자차입금	농특회계에서 차입	연 3.0%	20년
공공자금관리기금 예수금	공공자금관리기금의 예탁자금	국채금리+0.01%p (5.9%~11.10%)	3~10년
주택복권 자금	주택복권 발행·판매	-	-
예탁금	공무원·사학·국민연금 기금	정기예금이율	3년이내
차관자금	세계은행 차관자금	IBRD변동금리 (연 4.84% 수준)	15년
융자금회수	만기가 도래한 기금 대출금 회수	-	-
이자수입 등	대출금의 이자수입 등	-	-
주택저당증권(MBS)		시장상황에 따라 결정	

자료: 국민주택기금 업무편람 (2006. 05)

<표 Ⅳ-3-6> 국민주택기금 수입구조

(단위: 억원)

구분	2004년	2005년	2006년
제1종 국민주택 채권	65,000	70,000	106,213
청약저축	10,000	9,000	18,805
재정융자특별회계 융자금	360	360	360
농특 융자금	180	180	180
기타예수금	0	0	0
복권기금전입금	3,851	4,846	4,900
주택복권자금	1,197[1)]	0	0
융자금 회수	55,371	57,076	65,459
MBS[2)] 발행	0	0	5,000
이자 수입 등	25,987	25,863	23,389
전년도 이월금	39,322	37,878	44,759
합계	201,268	205,203	264,165

주: 1) 2004년 4월 1일부터 「복권 및 복권기금법」이 시행되기 이전의 주택복권수익금과 (배분된) 로또복권 수익금

2) Mortgage Backed Securities: 주택저당채권유동화증권

자료:「국민주택기금운용계획」각 연도

<표 Ⅳ-3-7> 국민주택기금의 재무구조

(단위: 억원)

구 분	'99년	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년
총자산 (대출금)	371,936 (355,802)	411,984 (394,280)	434,601 (417,500)	461,145 (411,562)	499,272 (429,392)	509,919 (452,970)	555,825 (498,315)
부 채 (자본)	325,301 (46,635)	369,015 (42,969)	400,421 (34,180)	424,895 (36,250)	458,392 (40,880)	466,587 (43,332)	509,331 (46,494)
당 기 순이익	3,384	△4,434	△9,565	1,016	4,619	2,485	3,221

주 : 대한주택보증(주) 출자금액 손실반영('00년 : 5,000억원, '01년 : 9,218억원)

자료:「국민주택기금 업무편람」(2006.05)

<표 Ⅳ-3-8> 국민주택기금 대차대조표

(단위: 억원)

구 분			2005년(결산)	2006년(추정)
자산	○대출금		492,732	567,847
	총대출금		498,315	573,580
	(대손충당금)		(5,583)	(5,733)
	○예치금		45,487	461
	○투자유가증권		14,636	14,440
	○미수이자 등		2,970	404,403
	합 계		555,825	586,792
부채와자본	부채	○제1종 국민주택채권	334,973	357,967
		○제2종 국민주택채권	35,887	49,162
		○청약저축	37,242	46,242
		○재특융자	20,941	19,601
		○농특융자	5,110	5,177
		○공공자금관리기금예수금	25,927	3,984
		○기타예수금	100	100
		○차관자금	51	0
		○채권이자 충당금	41,750	45,594
		○미지급 이자등	7,350	7,524
	소 계		509,331	535,351
	자본	○재정출연	3,430	3,430
		○복권자금	9,536	9,536
		○이익잉여금	33,615	38,562
		○자본조정	△87	△87
	소 계		46,494	51,441
	합 계		555,825	586,792

자료 :「국민주택기금 결산 현황」

<표 Ⅳ-3-9> 국민주택기금 수익구조

(단위: 억원)

구분	2003년	2004년	2005년
대출금이자	20,135	19,052	19,652
예치금이자	1,494	1,529	1,112
주택저당증권이자	45	71	65
주택복권판매수익	1,517	194	0
온라인복권수익	3,660	834	0
단기매매증권매매익	481	127	458
단기매매증권평가익	104	756	728
지분법평가이익	1,991	2,011	2,718
외화환산이익	97	11	7
복권기금수익금	0	3,851	4,846
기타수익	99	269	138
합 계	29,623	28,705	29,724

자료:「국민주택기금 결산 현황」각 연도

<표 Ⅳ-3-10> 국민주택기금의 기금순익 현황

(단위: %, 억원)

연도	이자 차이[1)]	당기순이익	연도	이자 차이[1)]	당기순이익
1982년	-0.2	-13	1994년	2.4	3,638
1983년	-1.9	-257	1995년	2.3	4,093
1984년	-0.6	-100	1996년	2	4,251
1985년	0.7	169	1997년	1.6	3,911
1986년	1.2	315	1998년	1.4	4,120
1987년	1.4	419	1999년	0.9	3,384
1988년	2.3	843	2000년	0.33	-4,434
1989년	2.8	1,317	2001년	0.08	-9,565
1990년	2.4	1,569	2002년	-0.12	1,016
1991년	2.8	2,330	2003년	0.82	4,619
1992년	2.9	3,206	2004년	0.83	2,485
1993년	2.4	3,057	2005년	0.77	3,221

주 : 1) 운용금리-조성금리
자료 : 국민주택기금 업무편람 (2006.05)

<표 Ⅳ-3-11> 국민주택기금의 조성재원으로 사용된 복권수익금 추이

(단위: 억원)

연도	'81	'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93
금액	61	78	100	118	107	115	113	112	306	402	584	540	556
연도	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'021)	'031)	'042)	'052)	'062)3)
금액	597	551	507	588	595	670	768	778	1,054	3,915	908 (4,759)	- (4,846)	- (4,900)

주 : 1) 2002년 12월부터 발행된 온라인 복권수익금이 포함
2) ( ) 안은 복권기금 전입금을 합한 금액
3) 2005년까지는 결산기준이며, 2006년도는 운용계획 기준

자료 : 국민주택기금 업무편람 (2006.05)

<표 Ⅳ-3-12> 국민주택기금 지출 현황

(단위: 억원)

구 분		2004년	2005년	2006년
기금운영	기금관리비	2,027	2,099	1,729
	사업운영비	62	-	10
경상사업	임대주택조성사업	-	1,000	1,418
융자사업	임대주택건설	36,348	36,646	46,082
	분양주택건설	14,497	16,500	17,000
	수요자융자지원	31,817	52,600	71,800
	주택개량사업	1430	1,580	1,580
	기타사업	100	1,000	1,000
의무지출	법정출연	450	480	450
정부내부지출	정부내부지출	31,778	23,256	26,313
여유자금운용	여유자금운용	30,238	15,108	461
차입금원금상환	차입금원금상환	39,278	43,028	58,731
차입금이자상환	차입금이자상환	11,672	11,888	13,490
계		199,697	205,185	240,063

3) 재정위험[42]

우리나라에서 주거를 비롯한 부동산은 특정 계층의 관심사가 아니라 사회 전반의 가장 중요한 문제 중 하나로 인식되어 왔다. 뿐만 아니라 전반적인 주거 수준의 향상에도 불구하고 저소득층의 주거문제에 대해 지속적으로 정부가 개입하여 대책을 마련해야 한다는 여론은 여전하다. 또한 주택보급률 확대 및 주택수요 변화에 따라, 과거의 공급확대 정책으로부터 전반적 주거환경 향상이라는 측면으로 정책이 바뀔 것으로 예상되기도 한다. 즉 정책적 판단에 따라 국민주택 관련 사업은 앞으로도 중요하게 여겨질 것이다.

저소득층의 주거안정을 비롯한 주택정책은 국민주택기금뿐만 아니라 다양한 재정이 투여되는 분야이다. 국민임대주택 사업비의 분담비율을 볼 때, 예산 21%, 국민주택기금 40%, 사업시행자 10%, 입주자보증금 29% 등으로 알려져 있다. 즉 사업성 기금 중에서 국민주택기금이 가장 큰 규모를 차지하고 있음에도 불구하고, 전체 국민임대주택 사업은 훨씬 더 방대한 크기를 가지고 있는 것이다.

현재 계획에 의하면 공공임대주택 공급 및 재원 투입은 앞으로도 지속적으로 이루어질 전망이다. 주택종합계획에 따라 2003~2012년 동안 국민임대주택 100만호 건설이 계획되어 있으며, 임대기간이 10년 이상이고 임대기간 중에는 분양전환이 금지되는 장기공공임대주택이 향후 10년 동안 50만호가 공급될 계획이다(<표 Ⅳ-3-13 참조>). 물론 이러한 공공임대주택이 모두 소비될 것인가는 또 다른 질문이다. 만약 공공임대주택의 저소득층 지원 무용론과 과다공급 문제가 제기될 경우 국민임대주택기금의 역할이 축소될 가능성도 있다. 하지만 국민주거 문제에 대한 정책적 관심이

42) 국민주택기금의 재정운영계획과 중장기 수지전망은 2007년 건설교통부 『기금존치평가보고서』 참조.

줄어들 것으로 예상하기보다는 임대주택 건설이 아닌 다른 방향으로 전환될 것으로 보는 것이 합리적이다. <표 Ⅳ-3-14>의 향후 재정운용 계획을 보아도 연평균 5%의 성장이 계속될 것으로 나타나고 있다.

<표 Ⅳ-3-13> 국민임대주택 건설계획

(단위: 만호)

	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	계
Ⅰ유형(14~15평형)	2.4	3.0	3.0	3.3	3.3	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	30
Ⅱ유형(16~8평형)	2.4	3.0	3.0	3.3	3.3	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	30
Ⅲ유형(18~20평형)	3.2	4.0	4.0	4.4	4.4	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	40
계	8.0	10.0	10.0	11.0	11.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	100

주: 재정투자의 비중은 Ⅰ유형 40%('03년은 30%), Ⅱ유형 25%('03년은 20%), Ⅲ유형 10%임)

<표 Ⅳ-3-14> 국민주택기금 향후 5년간 재정운용계획

(단위: 억원, %)

구분	07예산	2008	2009	2010	2011	연평균 증가율
국민주택기금	233,447	250,190	242,561	258,565	290,574	5.6

국민주택기금의 재원은 정부의 출연금이 크지 않는 반면 차입금의 비중이 절대적이다. 하지만, 채권 강매를 통한 재원조달은 한계에 봉착할 가능성이 있다. 이자차익의 감소, 채권 강매에 대한 사회적 저항이 있기 때문이다. MBS는 기존 자산을 이용한 이차적인 재원조달을 계획하고 있지만 이 또한 근본적 해결책이 될 수는 없으며, 복권수입도 불안정하여 장기적 전망이 좋지 않다. 로또복권수익은 2003년 정점을 이룬 이후로 최근에는 점차 줄고 있으며, 전체 복권수익의 42% 이상이 국민주택기금에 전입되므로 그 비율

을 더 이상 높이기 어렵다. <표 Ⅳ-3-15>의 중장기 수지전망도 이러한 상황을 반영하여, 출연금의 규모가 2007년부터 크게 증가함을 알 수 있다

<표 Ⅳ-3-15> 국민주택기금의 중장기수지 전망

(단위: 억원)

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
수입	· 국민주택청약	59,864	84,736	106,213	90,000	84,000	91,000	85,000
	· 청약저축	11,532	16,248	18,805	19,700	19,700	20,100	20,500
	· 재특융자금	360	360	360	-	-	-	-
	· 농특융자금	180	180	180	180	180	180	180
	· 공자기금	-	-	-	360	360	360	12,360
	· 기타예탁금	-	-	100	-	-	100	-
	· 융자금회수	48,008	54,699	65,459	69,402	69,456	72,335	75,849
	· 복권기금전입금	3,851	4,846	4,900	4,519	4,022	3,070	4,208
	· 이자수입 등	22,194	22,012	23,389	24,655	28,845	26,749	28,346
	· 재건축초과이익	-	-	-	100	500	500	500
	· 일반회계전입금	-	-	-	8,989	11,601	13,839	14,983
	· 전년도이월금	57,481	43,928	44,759	44,506	35,526	14,328	16,639
	합 계	203,469	227,009	264,165	262,411	254,190	242,561	258,565
지출	· 사업비	72,880	101,648	119,350	123,165	137,756	137,886	142,225
	-경상지출	445	478	534	550	600	610	620
	-융자지출	71,869	100,158	117,403	109,007	122,317	120,719	123,905
	-자본지출	566	1,012	1,413	13,608	14,839	16,557	17,700
	· 기금관리비	2,027	2,099	2,229	1,413	1,743	1,787	1,831
	· 사업운영비	174	13	8	25	16	17	18
	· 정부내부지출	31,530	23,317	26,907	5,191	3,171	3,260	3,321
	· 차입금원금상환	40,279	43,006	57,887	83,394	79,934	70,795	92,395
	· 차입금이자상환	11,066	11,324	12,780	13,047	12,593	11,527	16,036
	· 여유자금운용	45,514	45,602	45,004	36,176	14,977	17,289	2,739
	합 계	203,469	227,009	264,165	262,411	250,190	242,561	258,565
	수 지 차	-		-	-	-	-	-

주택정책은 국민주택기금으로만 이루어지는 것이 아니므로 국민주택기금의 재정위험의 파급효과는 다른 기금보다 큰 상황이다. 특히 전체 기금운용 규모가 너무 방대하여 전체 운용규모 대비 출연금의 비중이 높아 보이지는 않으나, 사업성 기금에 전입되는 전체 출연금을 기준으로 하면 작다고도 할 수 없다. 사실 융자성 기금의 경우 운용되는 기금의 크기는 재정투입 크기를 반영하지는 못한다. 실제로 투입되는 재정은 매우 작더라도 전체 기금규모는 매우 커질 수 있기 때문이다. 이러한 점을 감안한다면 출연금의 비중이 낮다고만은 할 수 없다.

결론적으로 현재의 재정위험은 그다지 높다고 할 수 없다. 하지만 이미 계획된 사업들을 위해서는 지속적인 재원투입이 필요하며, 조성재원이 점차로 한계에 다다를 것이므로 장기적으로 사업의 유용성에 대한 집중적인 검토가 필요한 시점이다. 특히 단기 건설경기가 아닌 장기 주택정책 중심의 재정운용이 필요할 것으로 여겨진다. 지출에 대한 엄격한 점검을 통해 현재 진행되고 있는 임대주택 건설을 비롯한 사업들이 과연 실제 국민생활에 어떤 도움을 주고 있는지 파악해야 하고, 이를 기반으로 전체 주택정책 차원에서 국민주택기금을 운용해야 할 것이다.

마. 남북협력기금[43]

1) 남북협력기금 개요 및 재무구조

남북협력기금은 1991년 “남북간 교류협력사업 지원을 통한 민족공동체회복 및 통일기반조성”이라는 목표로 출발하였다.「남북협력기금법」제1조는 “남북교류협력에 관한 법률에 의한 남북간의 상호교류와 협력을 지원하기 위하여 남북협력기금을 설치”한다고

43) 남북협력기금의 재정자료는 2007년 통일부『기금존치평가보고서』에서 참조하였다.

명시하고 있다. 동법 제8조에서 명시하고 있는 기금의 용도는 다음과 같다.

<표 Ⅳ-3-16> 남북협력기금의 사업 내역

사업 분야	사업 내용
인적왕래 지원	남북 주민의 왕래에 필요한 비용 지원
사회문화협력사업 지원	문화·학술·체육분야 협력 사업 지원
교역 및 경제협력사업 지원	교역 및 경제분야 협력사업을 촉진하기 위해 벌이는 사업의 지원 및 융자
금융기관 지원	남북교류·협력을 촉진하기 위하여 환전 등 대부결제의 편의를 제공해 주거나 자금을 융자해 주는 금융기관에 대한 자금지원 및 비지정통화의 인수
기타	이산가족교류 지원, 인도적 지원, 교류협력 기반조성 사업, 민족공동체회복 지원자금 대출, 경수로자업 자금 대출 등

<표 Ⅳ-3-17>은 남북협력기금의 수입·지출 현황을 보여주는데, 2006년을 기준으로 총 2조 여원의 수입 중 일반회계 전입금이 6,000여 억원, 공자기금 예수금이 9,400여 억원으로 이자수입을 제외하고는 자체수입이 전혀 없는 형편이다. 공자기금으로부터의 예수금도 결국은 미래에 상환해야 하는 재원이므로, 자체수입이 없는 상황에서는 일반회계 전입금과 실질적으로 동일하다고 볼 수 있다. 물론 남북협력기금의 직접적 수혜자는 남북경제협력으로 인해 금전적 이득을 보는 사람들이지만, 남북한의 평화 안착으로부터 오는 혜택은 국민 모두에게 해당되는 것이므로 수익자 원칙에 따른 자체 수입원 확보가 매우 어려운 기금이라고 할 수 있다.

지출 측면에서 보면, 유상지원(대출)이 사업비의 상당부분을 차

지하는데, 이는 손실 발생 정도에 따라 향후 재정상황이 달라질 수 있다는 것을 의미한다. 지출은 민족공동체 사업이 가장 큰 비중을 차지하며, 2006년을 기준으로 사업비(4,700여 억원)보다는 공자기금 원금상환이 더 많은 실정이다.

<표 Ⅳ-3-18>과 <표 Ⅳ-3-19>는 1991년부터 현재까지의 (누적) 재원조성 및 운용현황을 보여주는데, 수입·지출의 특징과 유사함을 알 수 있다. 즉 정부출연금과 공자예수금의 비중이 매우 크며 기타 수입과 기금운용수입은 5.4%에 그쳐 미미한 수준이다. 이 때 주목할 점은 경수로 계정은 독립적으로 유지하므로 공자예수금도 분리하여 차입하고 있음을 알 수 있다.

<표 Ⅳ-3-20>은 누적 사업비 지출을 유상지원(대출)과 무상지원(대출)로 구분하여 보여주는데, 양자가 비슷한 비율을 차지하고 있다. 유상지원 중에는 최근의 경수로 사업이 매우 큰 비중을 차지하고 있다. 경수로 사업은 장기적으로 거액의 재원이 소요되므로 기금의 다른 사업과 구별할 수 있도록 별도 계정으로 관리해 오고 있는데, 2006년 5월 사업이 종료되었다. 따라서 더 이상 사업비 집행은 없으나, 공자금 이자 및 원금 상환은 계속될 전망이다. <표 Ⅳ-3-21>은 연도별 사업비 지출을 사업목적에 따라 구분하여 보여주는데, 민족공동체 회복 지원이 절대적 비중을 차지하고 있었으나 최근 경제협력 분야도 크게 증가했음을 보이고 있다.

남북협력기금의 재정적 특징은 공자금 예수금의 비중이 높다는 것인데, <표 Ⅳ-3-22>는 공자금 차입 및 상환 현황을 요약한 것이다. 예수금은 2003년까지 꾸준히 증가하다가 2004년과 2005년도는 감소하였으나, 2006년도에 다시 크게 증가하였다. 이에 따라 누적 예수금액도 계속 증가하여 왔으며, 2006년 말 현재 공공자금관리기금 예수금 잔액은 1조 9,330억원에 이르고 있다.

자산 및 부채 구조는 대출이 많고 그 재원의 상당부분을 대부

받아 조성하는 기금의 일반적 특징을 보여준다. 즉 자산과 부채의 규모가 매우 크다(<표 Ⅳ-3-19> 참조).

<표 Ⅳ-3-17> 남북협력기금 수입·지출 현황

(단위: 억원)

구 분		2004	2005	2006
수입	· 이자수입	288	241	277
	· 융자금원금회수	76	122	90
	· 기타(민간출연금 등)	36	36	54
	· 일반회계 전입	1,714	5,000	6,500
	· 기금전입(공자기금)	3,100	4,600	9,400
	· 공자기금예탁원리금회수	461	36	36
	· 기타여유자금회수	7,747	4,750	4,366
	합 계	13,420	14,784	20,723
지출	· 사업비	4,763	6,744	4,710
	· 기금관리비	12	16	18
	· 공자기금 원금상환	3,100	2,820	7,730
	· 공자기금 이자상환	795	838	983
	· 여유자금 운용	4,750	4,366	7,281
	합 계	13,420	14,784	20,723

<표 Ⅳ-3-18> 남북협력기금 조성 현황 ('91～'06년)

(단위: 백만원, %)

구 분	정부 출연금	정부외 출연금	공자예수금	기타수입	기금운용 수입	합계
금 액	32,464	23	37,527 (남북계정: 5,000) (경수로계정: 370,270)	211	3,771	73,996
비 율	43.9	0.0	50.7	5.1	0.3	100.0

<표 Ⅳ-3-19> 남북협력기금 운용 현황 ('91～'06년)

(단위: 백만원, %)

구 분	기금지원	운용비용	공자예수금 상환	여유자금 운용	합계
금 액	44,634	4,614 (이자: 4,524) (기금관리비: 90)	17,697	7,881	74,827
비 율	59.6	6.2	23.7	10.5	100.0

<표 Ⅳ-3-20> 남북협력기금 지원 현황 (누적)

(단위: 백만원, %)

구 분		기금 수혜자(최종 수혜자)	금액	비율
무상	인적왕래지원	남북한 왕래 주민	35,487	0.8
	사회문화협력지원	남북한 사회문화협력 사업 시행자	20,314	0.5
	교역경협손실보조	대북교역기업	1,268	0.0
	금융기관지원	청산결제 은행 등 금융기관	-	0.0
	이산가족교류지원	고령, 저소득층 이산가족	36,494	0.8
	인도적지원사업	국제기구, 민간단체 (북한주민)	1,250,600	28.0
	교류협력기반조성	철도청, 건교부 등 (남·북한 주민)	656,493	14.7
	소 계	-	2,000,657	44.8
유상	교역경협사업자금대출	대북교역기업	216,037	4.8
	민족공동체회복지원	조선무역은행 (북한주민)	872,338	19.5
	경수로사업지원	KEDO (남·북한 주민)	1,374,393	30.8
	소 계	-	2,462,768	55.2
합 계			4,463,425	100.0

<표 Ⅳ-3-21> 연도별·용도별 남북협력기금 집행실적

(단위: 억원)

용 도 구 분	'91~'98	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	누 계
주민왕래 및 사회문화분야	10	-	9	4	237	18	42	113	127	558
주민왕래지원	-	-	3	3	237	11	11	38	53	355
사회문화협력사업지원	10	-	6	1	-	7	31	75	74	203
교역 및 경제협력 활성화분야	13	-	5	461	362	187	374	293	479	2,173
교역자금대출	-	-	5	11	4	79	137	83	73	392
경협사업자금대출	-	-	-	450	358	108	237	211	406	1,769
손실보조	13	-	-	-	-	-	-	-	-	13
민족공동체회복지원분야	2,999	343	5,292	5,080	5,896	7,502	4,347	6,338	4,104	41,903
민족공동체회복지원(무상)	2,324	343	1,166	1,888	1,614	2,294	2,018	4,044	3,745	19,436
민족공동체회복지원(유상)	675	-	4,127	3,192	4,282	5,208	2,329	2,295	359	22,467
합 계	3,021	343	5,307	5,544	6,495	7,708	4,763	6,744	4,710	44,634

<표 Ⅳ-3-22> 공공자금관리기금 예수금 차입 및 상환

(단위: 백만원)

연 도	차 입	상 환		
		원 금	이 자	합 계
'99	149,831	-	-	-
'00	254,852	-	19,023	19,023
'01	310,000	-	39,079	39,079
'02	505,000	149,831	62,561	212,392
'03	823,000	254,852	70,141	324,993
'04	310,000	310,000	79,542	389,542
'05	410,000	282,000	83,767	365,767
'06	940,000	773,000	96,664	869,664
합 계	3,702,683	1,769,683	450,778	2,220,461

<표 Ⅳ-3-23> 남북협력기금의 대차대조표

(단위: 백만원)

구 분	2004년	2005년	2006년
Ⅰ. 자 산			
가. 유 동 자 산	491,092	449,311	805,151
1. 예 치 금	339,499	355,554	633,615
2. 유 가 증 권	135,704	81,080	154,761
3. 미 수 수 익	4,807	4,845	9,750
4. 단 기 대 출 금	11,082	7,832	7,024
나. 고정자산	2,025,661	2,257,682	2,227,542
1. 대 출 금	1,959,346	2,187,431	2,212,605
2. 공공자금관리기금예탁금	60,000	60,000	-
3. 장 기 미 수 수 익	6,315	10,251	14,937
자 산 총 계	2,516,753	2,706,993	3,032,693
Ⅱ. 부 채 및 자 본			
가. 부 채	1,659,308	1,838,204	2,003,736
1. 유 동 부 채	303,308	795,204	553,736
- 미 지 급 비 용	21,308	22,204	20,736
- 유 동 성 장 기 부 채	282,000	773,000	533,000
2. 고 정 부 채	1,356,000	1,043,000	1,450,000
- 장 기 차 입 금	1,356,000	1,043,000	1,450,000
나. 자 본	857,445	868,790	1,028,957
1. 이 익 잉 여 금	857,270	868,790	1,028,702
-이 익 적 립 금	857,270	868,790	1,028,702
(당 기 순 이 익)	(△146,632)	(11,520)	(159,913)
2. 자 본 조 정	175	-	255
-매도가능증권평가이익	175	-	255
부 채 및 자 본 총 계	2,516,753	2,706,993	3,032,693

2) 재정위험

남북협력기금은 규모가 크면서도 자체재원이 없이 일반회계 전입금과 공공자금 차입금에 의존하는 대표적 기금이다. 수익자나 원인자가 비용을 부담하는 것이 기금 재원조성의 원칙이나, 사업의 특성상 수익자-남북협력을 통해 혜택을 받는 자-를 명확히 구별하기 어렵기 때문이다. 또한 북한정부에 대한 양허성 대출이 많아서 수익원을 개발하기도 힘들 뿐 아니라, 향후에도 북한의 경제난, 식량난, 전력난 등이 향후 지속될 것으로 전망되므로 수익성을 고려한 기금 운영이 어려울 전망이다.

일반회계 전입금에 의존하는 기금의 경우 재정위험이 발생하면 이것이 일반재정으로 확산될 가능성이 많으므로 특별한 주의가 필요하다. 지금까지의 사업규모가 유지된다는 보수적 가정을 하더라도 연간 5천억~6천여 억원의 일반재정 투여가 불가피한 것으로 보인다.

사실 남북협력사업은 재정수요에 대한 불확실성 측면에서도 위험성이 높은 사업이다. 사업의 규모와 필요성이 정치적 판단 특히 남북의 긴장관계 여부 및 경제협력에 대한 정치적 합의에 의해 결정되며, 재정에 대한 고려는 그 이후에 이루어지기 때문이다. 최근 활발하게 경제협력 및 사회 문화적 교류가 추진되고 있는 것에 비추어 볼 때, 대규모의 자금소요가 필요할 가능성이 높다. 단기적 자금수요가 증가할 사업 및 분야를 요약하면 (1) 식량원조를 비롯한 대북 원조의 증가: 농기계, 의료기계, 교육기계 등의 인도적 사업 (2) 경제공동체 형성을 위한 기반건설 및 경협사업에 대한 대출 : 철도・도로 연결사업, 농어・수산・경공업 협력, 개성공단을 비롯한 공업단지의 건설과 지원 (3) 이산가족을 비롯한 남북한 방문지원, 민간단체의 협력사업 지원 등이다.

2007년 10월에 이루어진 정상회담 전후에 약속된 남북경제협력

은「서해평화협력특별지대」설치, 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구 건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주 직항로 통과, 한강 하구 공동이용 등을 포함하고 있으며, 개성공업지구 2단계 개발, 문산-봉동간 철도화물수송 시작, 개성-신의주 철도 및 개성-평양 고속도로 개보수, 난변과 남포의 조선협력단지 건설 등 많은 자본 투자를 전제로 하고 있다. 물론 남북간의 긴장이 고조되거나 돌발 사태가 발생할 경우, 사업이 경직될 가능성도 있다. 이때는 사업의 경직뿐만 아니라 대출금 상환이 어렵게 된다는 문제가 함께 발생한다. 재정위험 측면에서 남북협력사업의 또 다른 문제는 정확한 재정소요 추산이 매우 어렵다는 데 있다. 실제로는 사업의 내용도 구체적이지 못하고 선언적인 경우가 많을 뿐 아니라 추진일정에 대한 합의도 정확히 되어 있지 않기 때문이다.

요약하건대, 남북협력기금은 재정위험 측면에서 사업성 기금 중 가장 많은 관리와 주의가 필요한 기금이다. 사업전망에 대한 예측이 매우 어렵고, 자체 재원조달의 발굴이 불가능하며, 재정이 아닌 정치적·전략적 측면에서 사업범위가 결정되기 때문이다. 특히 남북문제는 통일과 밀접한 관련이 있다는 점에서 더욱 주목할 필요가 있다. 통일은 시기 및 방법, 여건 등에 있어 불확실성이 매우 높으며, 만약 이루어질 경우 천문학적 재원이 필요하므로 단순히 기금만이 아니라 재정 전반에 걸쳐 영향을 미치게 된다. 또한 기본적으로 한 세대 내에서의 문제가 아니라 세대간의 비용분담의 성격을 가진다. 따라서 통일 재원의 경우, 규모나 시기, 방법에 있어서 전 국민적 합의를 도출하는 과정이 반드시 필요한 것이다.

<표 Ⅳ-3-24> 남북협력기금의 중장기 재정 전망

(단위: 억원)

구 분		'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
수입	· 이자수입	288	241	277	159	172	226	253
	· 융자금원금회수	76	122	90	180	81	93	92
	· 기타(민간출연금 등)	36	36	54	43	21	37	62
	· 일반회계 전입	1,714	5,000	6,500	5,000	6,500	6,500	6,500
	· 기금전입(공자기금)	3,100	4,600	9,400	6,819	9,459	6,836	16,686
	· 공자기금예탁원리금회수	461	36	36	625	-	-	-
	· 기타여유자금회수	7,747	4,750	4,366	4,077	837	4,585	3,612
	합 계	13,420	14,784	20,723	16,904	17,071	18,277	27,205
지출	· 사업비	4,763	6,744	4,710	8,704	10,466	12,659	14,549
	· 기금관리비	12	16	18	19	19	19	19
	· 공자기금 원금상환	3,100	2,820	7,730	5,330	500	100	8,200
	· 공자기금 이자상환	795	838	983	1,304	1,501	1,887	2,297
	· 여유자금 운용	4,750	4,366	7,281	1,547	4,585	3,612	2,140
	합 계	13,420	14,784	20,723	16,904	17,071	18,277	27,205

바. 중소기업진흥 및 산업기반기금[44)]

1) 기금 개요 및 재무구조

중소기업진흥및산업기반기금(이하 중산기금)은「중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률」에 의거하여 설립된 기금으로, "중소기업의 창업 촉진, 산업의 균형 있는 발전과 산업기반의 구축, 경영 기반 확충 및 구조 고도화에 필요한 재원을 확보하는 것"을 목적으로 하고 있다.

과거에는 중소기업과 관련된 기금들이 여러 주체에 의해 운용되어 오다가「중소기업진흥및산업기반기금」으로 통합되었다. 최초에

44) 중소기업진흥 및 산업기반기금의 재정자료는 2007년 중소기업청 『기금존치평가보고서』에서 참조하였다.

설립된 기금은 1978년도의 「중소기업창업및진흥기금」이며, 1996년 1월 「중소기업창업지원기금」, 「지방중소기업육성자금」, 「농공단지입주기업지원자금」이 「중소기업창업및진흥기금」에 흡수·통합되었다. 또 2001년 12월 「산업기반기금」이 「중소기업창업및진흥기금」에 통합되어 현재의 「중소기업진흥및산업기반기금」으로 개칭되었다.

「중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률」에 명시된 기금의 재원을 보면, 정부 또는 민간의 출연금과 융자금, 채권의 발행으로 조성되는 자금 및 배분된 복권수익금, 공공자금관리기금으로부터의 예수금, 기금의 운용으로 생기는 수익금 등이다. 또한 동법 67조는, 중소기업 창업지원, 중소기업 구조 고도화, 중소기업 육성자금 지원, 「산업발전법」에 의거하여 산업기반을 위한 재원 등을 기금의 사용처로 명시하고 있다.

<표 Ⅳ-3-25>와 <표 Ⅳ-3-26>은 중산기금의 수입/지출 구조를 보여주는데, 부채를 통해 자금을 마련하고 이를 융자하는 기금의 전형적인 모습을 보여준다. 실제로 정부가 민간에게 공급하는 서비스의 크기는 수입/지출 및 재원운용 규모에서 나타나는 것보다 작다고 볼 수 있다. 예를 들어 융자원금회수의 경우 전체 수입의 40%를 차지하고 있는데, 이는 기존의 지출금액이 회수되어 온 것일 뿐 새로운 자금유입에 의한 재원확보라고 보기 어렵다.

차입금과 일반회계전입금이 아닌 순수 자체수입금은 이자수입, 복권기금, 경륜경정수입금 등이나 그 비중은 작다. 민간차입금은 중소기업진흥채권을 통한 차입을 말하는데, 높은 신용도를 바탕으로 비교적 낮은 이자로 차입이 가능하다. 중소기업진흥공단 명의의 채권은 정부의 직접적인 보증부담은 없지만, 채권 발행을 통한 자금 조달은 결국 되갚아야 하는 재원이므로 미래의 재정부담으로 분류하는 것이 옳을 것이다. 또한 융자금의 손실 여부에 따라 재정여건에 대한 평가가 달라질 수 있다. 최근에는 시중의 금리 변

동에 따라 각종 공사채 목표 발행이 어려워지는 경우도 발생하고 있는데, 중소기업진흥채권을 통한 재원조성도 장기적으로는 한계가 있을 것으로 보인다.

<표 Ⅳ-3-25> 중산기금 수입구조 (결산기준)

(단위: 억원)

수 입 명	'04 수입	'05 수입	'06 수입
자체수입	33,094	33,500	35,406
융자원금회수	26,692	27,306	28,245
이자수입	4,877	4,595	4,610
경륜경정수입	240	144	83
기타	1,285	1,455	2,468
-관유물대여료	21	13	6
-재산수입	948	1,243	2,328
-재화및용역판매	159	155	127
-건물 및 토지매각	157	44	7
정부내부수입	2,608	1,084	2,145
일반회계전입금	2,132	844	1,923
복권기금전입금	476	240	222
민간차입금	23,315	29,800	28,629
여유자금회수	1,579	2,975	1,516
합 계	60,596	67,359	67,696

경륜·경정수입금은「경륜경정법」에 의해 경륜경정수익의 17.5%를 받고 있으며,「복권기금」전입금은 복권수익의 2.2%가 전입되고 있다[45]. 두 재원 모두 수익자부담 원칙에 맞지 않고, 규모가 안정적일 수 없다는 문제가 있다. 특히 복권기금의 경우는 2009년

45) 복권수입금의 30%가 법정배분금으로 사용되는데 중산기금은 법정배분금의 7.415%를 배분받고 있다.

부터 그 사용처를 재검토하도록 되어 있어 중산기금으로의 배분 비율이 불확실한 상황이다.

지출은 융자·자본·경상 지출로 세분되는데, 융자(대출)사업의 규모가 가장 크며 그 중에서도 구조개선사업을 위한 융자가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 각 사업들은 다양한 종류의 세부사업으로 구별되는데, 사업의 종류가 많고 지원 프로그램 역시 매우 다양함을 알 수 있다(<표 Ⅳ-3-27> 참조).

<표 Ⅳ-3-26> 중산기금 누적 조성재원

(단위: 억원)

항 목	2004년까지	2005년 실적	2005년까지
○정부재정지원	43,597	△6,767	36,830
-일반회계출연	17,715	470	18,185
-재특회계차입	25,882	△7,237	18,645
○공공기관출연금 등	1,634	144	1,778
○채권발행차입금	83,950	15,410	99,360
○외화차입등	2,408	△346	2,062
○운용수익	△853	△800	△1,653
기금조성 계	130,736	7,641	138,377

2) 재정위험

기금운용규모 측면에서 볼 때, 중산기금은 국민주택기금 다음으로 규모가 큰 기금이다. 민간차입금을 재원으로 한 융자가 주된 사업이므로, 실제 정부가 제공하는 실질적 서비스의 규모는 운용규모보다 작다고 할 수 있다.

<표 Ⅳ-3-27> 중산기금 지출 구조 (2006년 결산)

(단위: 백만원)

지 출	실적	지 출	실적
융자지출	3,097,399	경상지출	35,101
구조개선사업	1,332,931	컨설팅사업	-
협동화사업	277,809	시책지원사업	-
수출금융지원	83,500	연수사업	12,571
개발및특허기술사업화	84,906	간행물발간사업	938
자산유동화지원	20,101	조사연구업무	3,588
중소벤처창업지원	560,999	정보은행	286
소상공인지원	439,457	국제협력지원	620
부품소재산업육성	73,200	남북협력지원	96
지식기반산업발전	44,919	해외사무소운영	1,917
지역산업균형발전	51,860	중소기업외환거래지원	100
유통합리화	29,983	수출촉진사업	-
산업단지활성화	41,670	각지역수출인큐베이터	5,522
환경친화적산업기반조성	5,000	인터넷중기관	2,887
산업정보화기반구축	1,063	정책맞춤연계지원	940
대중소기업협력지원	50,000	해외기술인력지원	3,136
자본지출	115,859	상담회사용역지원	-
연수시설등장비구축	3,766	창업보육센터운영	-
지방연수원건립	2,093	산업기능인력양성	500
창업투자조합출자	100,000	레저장비산업발전	2,000
구조조정대상기업지원	10,000	기금운영비	61,255
보육센터건립지원	-	기금간거래	718,097
입지지원사업	-	차입원리금상환	2,522,225
계			6,549,936

현재의 자체수입구조 및 사업대상과 규모가 유지된다고 할 때 앞으로도 적은 규모이지만 일반회계 출연이 필요할 것으로 판단된다. 민간차입금 외의 자체수입이 많지 않을 뿐 아니라, 민간차입금은 시장이자율에 의해 조달되는 반면 중소기업이라는 지원대상의 특성상 융자대출의 금리 인상을 통한 수입 확대는 근본적인 한계를 지니고 있기 때문이다.

중산기금이 발행하는 채권은 구매의 강제성이 없어 구매자의 저항을 염려할 필요는 없으나 시장 상황에 따라 예상 판매가 이루어지지 못할 수 있다. 정부가 채권을 구매하는 경우에는 발행규모가 보장되지만, 이는 또 다른 재정부담으로 작용하므로 재정위험 측면에서 큰 이득이 되지 못한다. 2004년 3월 법령개정으로 공공자금관리기금 예수금을 통한 재원조성이 가능해졌다. 하지만, 이자비용에서는 도움이 될지 모르나 국가 전체로 볼 때 재정부담으로 남는 것은 변함이 없다. 2006년중 4억달러의 해외채권을 조달하였는데[46], 해외채권 발행을 통한 자금 조달의 성공 여부도 지속적인 검토가 필요하다.

차입금을 제외한 기타수입인 복권수익금 배분과 경륜경정수입금의 경우, 수익자 및 원인자부담 원칙이라는 기금의 조성재원 원칙에 맞지 않으며, 불확실성도 매우 높은 편이다.

<표 Ⅳ-3-28> 금융기관 가중평균대출금리(신규) 및 중산기금 대출금리

(단위 : %, %p)

구분	'04.1	'04.6	'04.12	'05.6	'05.12	'06.9	'06.12
금융기관대출금리 (A)	6.26	6.08	5.62	5.72	5.92	6.34	6.40
중산기금대출금리 (B)	4.90	4.90	4.90	4.40	4.40	4.40	4.40
금리차 (A-B)	1.36	1.18	0.72	1.32	1.52	1.94	2.00

46) 해외채권의 발행금리는 5.0%이었고, 상환방법은 원금은 10년 만기 일시상환이며 이자는 발행일로부터 6개월 단위이다.

<표 Ⅳ-3-29> 중산기금 중장기 재정전망

(단위: 억원)

구 분		'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
수입	자체수입	33,094	33,500	35,406	34,673	35,086	36,544	37,185
	- 융자원금회수	26,692	27,306	28,245	28,065	28,591	30,398	31,552
	- 이자수입	4,877	4,595	4,610	5,205	5,178	5,055	4,827
	- 경륜경정수입	240	144	83	54	57	54	54
	- 기타	1,285	1,455	2,468	1,349	1,260	1,037	752
	정부내부수입	2,608	1,084	2,145	2,318	2,682	2,597	2,701
	- 일반회계전입금	2,132	844	1,923	2,107	2,481	2,397	2,501
	- 복권기금전입금	476	240	222	211	201	200	200
	민간차입금	23,315	29,800	28,629	28,380	24,968	23,086	21,365
	여유자금회수	1,579	2,975	1,516	315	-	-	-
	합 계	60,596	67,359	67,696	65,686	62,736	62,227	61,251
지출	사업비	36,124	38,945	34,225	32,704	30,238	28,081	26,384
	- 융자지출	33,087	36,555	32,615	31,315	29,024	27,279	25,774
	- 자본지출	2,470	1,961	1,239	980	859	439	240
	- 경상지출	567	429	371	409	355	363	370
	기금운영비	539	574	614	641	671	701	732
	기금간거래	8,627	8,013	7,181	5,552	3,510	1,887	1,126
	차입금원리금상환	13,951	19,498	25,222	26,789	28,317	31,558	33,009
	여유자금 운용	111	-	-	-	-	-	-
	합 계	59,352	67,030	67,242	65,686	62,736	62,227	61,251
수지차		1,244	329	454	-	-	-	-

하지만 이러한 재정구조의 장기적 불확실 상황에서도 재정위험이 크다고 판단하기는 어렵다. 무엇보다도 중소기업에 대한 지원은 재량적 지출에 해당하며, 재정상황에 따라 그 규모가 조정될 수 있기 때문이다. 중소기업에 대한 지원의 규모는 정책적으로 판단되는데 시장 친화적인 정책이 강조될수록 중소기업에 대한 지원은 작아지게 되며, 대출요건 강화와 전문금융기관의 활용도에 따라 손실위험도 감소시킬 수 있다. 따라서 향후 사업수요에 대한 검증과 더불어 무분별한 민간차입금 규모 증가가 발생하지 않도록 관리한다면 재정위험에 대한 대비도 충분히 이루어질 수 있을 것으로 여겨진다.

4. 소결

우선 본장에서는 사회보장기금을 공적연금과 기타기금으로 분류하여 재정위험을 살펴보았다. 재정 측면에서 보면 공적연금은 수입과 지출의 연계가 장기간의 시간에 걸쳐 이루어지므로 이에 기초하여 판단하는 반면 기타기금은 회계연도를 기준으로 수입-지출 구조를 판단하게 된다. 이러한 특성은 두 분야의 재정위험을 측정하는 방식에도 반영된다. 또한 사회보장기금은 국가가 국민들의 건강, 실업, 은퇴 등의 위험에 대비하도록 가입을 강제하고 제도의 운영을 책임지는 제도이다. 그러므로 사회보장기금의 장기 재정안정성과 이를 반영한 재정위험 관리는 중요한 정책과제라 할 수 있다.

공적연금의 경우, 현재시점에서 미래급여에 대한 약속과 기여가 이루어지나 급여지급은 상당한 시간이 경과한 후에 발생하게 된다. 이러한 확정급여형 공적연금의 경우, 연금지급이 기여자가 생존해 있는 기간 동안 계속 일어나므로 재정문제에 대한 접근은 이에 맞추어 이루어져야 한다. 재정추계에 있어서도 당기 재정수지

뿐만 아니라 이러한 재정수지의 지속기간도 고려하여야 한다. 본 장에서는 이러한 개념을 반영하여 공적연금의 재정위험을 도출하였다.

공적연금의 재정위험은 현재 퇴직자 및 가입자에게 약속한 연금급여의 총합을 산정하고 연금권리를 획득하기 위해 납부한 기여금의 합계(퇴직자는 연금적립기금)를 차감함으로써 측정될 수 있다. 이는 미적립부채로 정의될 수 있는데 정부가 현 가입자에 대해 약속한 급여 중 기여금 등으로 확보하지 못한 부분을 의미한다. 회계학적으로도 한 시점에서 부채의 의미는 과거행위의 결과로 부담하는 미래지출로 정의되는데 이는 가상적인 제도 중단을 가정하고 있다. 공적연금의 재정위험도 이러한 기준하에서 정의되었으며 공적연금의 지속성을 반영하기 위하여 현재 가입자의 경우 미래기여를 통해 수급권을 획득할 수 있는 IBO방법론을 이용하였다.

미적립부채로 정의되는 공적연금의 재정위험을 측정한 결과 국민연금, 공무원연금, 사학연금 모두 상당한 위험에 노출되어 있는 것으로 나타났다. GDP 규모를 기준으로 측정된 재정위험은 국민연금의 경우 17.9%(2006년), 공무원연금 15.4%(2006년), 사학연금 0.1%(2006년)에 이르는 것으로 나타났다. 이러한 위험규모는 기여-급여구조의 개혁이 없는 한 2050년 GDP의 73.8%, 22.7%, 2.2%로 증가하게 될 것이다. 국민연금의 위험수준이 높은 것은 가입자 규모가 가장 크기 때문이며 작은 가입자규모에도 불구하고 공무원연금의 위험이 높은 것은 1960년 이래 장기간 부채가 누적된 결과라고 할 수 있다.

따라서 공적연금의 경우, 재정위험 관리를 위해 기여율 인상-급여 인하를 강력히 추진하여야 할 것이다. 기여-급여 구조의 불균형은 각 연금의 균형보험료율이 현재 기여율보다 월등히 높은 데에서 쉽게 알 수 있다. 국민연금의 경우 2007년 급여율 인하 조치

를 포함함에도 높은 재정위험을 보여주는 것은 급여 인하가 20년에 걸쳐 점진적으로 일어나고 과거 제도에 의한 연금지급효과가 분석 시계 내에 지속되기 때문이다. 이미 급여율을 상당 폭 인하하였으므로 국민연금 재정위험 관리는 향후 기여율 인상을 통해 이루어져야 할 것이다. 공무원연금의 경우, 재정안정을 위한 개혁조치가 국민연금에 비해 매우 미진한 실정이다. 반면 기여-급여의 불균형은 국민연금보다도 훨씬 크다. 이는 공무원연금의 균형보험료율이 국민연금의 2배 이상인 점에서 알 수 있다. 개혁조치가 미진한 이유는 공무원연금 수혜자가 스스로 개혁을 추진해야 하는 구조적인 문제 때문이다. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 국민연금제도와 같이 재정재계산제도를 도입할 필요가 있다. 구체적으로 공무원연금제도 운영으로 인한 미래세대의 부담이 어느 정도인지 주기적으로 공표하여야 개혁 필요성에 대한 공감대 형성이 쉬워지기 때문이다. 또한 현재의 막대한 재정부담을 감안할 때, 제도개혁도 국민연금 개혁의 연장선상에서 즉각적으로 추진되어야 한다. 개혁의 방향은 대폭적인 기여율 인상 - 급여율 인하가 동시에 이루어져야 하며 연금수급연령과 연금의 실질가치 보장장치도 국민연금과 동일한 65세, 소비자물가로 변경하여야 한다. 연금수급연령 및 연동장치의 변경은 재정안정뿐만 아니라 직역연금과 국민연금 간의 연계를 통한 연금 사각지대 해소를 위해서도 바람직하다.

기타 기금으로는 건강보험, 고용보험, 산재보험에 대해 재정위험을 측정하였다. 이들 제도는 연간단위(고용보험의 경우 경기변동을 고려한 중기단위)의 재정분석 시계를 가지는 제도로 재정위험 분석도 이를 기준으로 하고 있다. 즉 공적연금과 같이 장기간에 분포하는 약속된 급여가 거의 없고 단기간의 재정수지 적자는 기여금 요율 변경을 통해 조정되므로 미래 지출규모 자체가 재정위험이 되는 것이다. 이는 미래 지출규모를 경제가 감당할 수 있느

냐 혹은 조달할 수 있느냐의 문제가 재정위험이라는 것이다. 이러한 관점하에서 각종 기금을 살펴보면 모두 현재보다 지출규모가 증가할 것으로 전망되어 이의 조달을 위한 재정위험이 증가할 것으로 전망된다. 구체적으로 건강보험, 고용보험, 산재보험의 지출규모는 2008년 GDP 대비 각각 2.5%, 0.3%, 0.4%에서 2050년에는 6.8%, 0.5%, 0.7%로 증가할 것이다. 동 기금들의 재정위험을 완화하기 위해서는 각 기금의 공적 기능에 대한 재검토가 필요할 것이다. 즉 제도를 장기적으로 공공부문을 통해 유지하기 어려운 재정위험이 존재한다면 공공부문의 역할을 축소해 나가는 것이 필요하다. 보장하고자 하는 각 위험에 대한 개인 책임성을 강화함으로써 공공부문의 역할을 최소한의 필수서비스 제공으로 설정하는 것으로 역할을 재조정할 수 있다. 동시에 각 제도의 운영효율화를 통해서도 지출부담을 축소할 수 있을 것이다.

건강보험의 경우 재정부담을 완화하기 위하여 피보험자의 자기부담금을 대폭 높이는 방안을 검토해 볼 수 있다. 동 방안은 보험제공이 초래할 수 있는 수요 증대, 즉 보험 제공으로 의료서비스 가격이 낮아져 수요가 증가하는 현상으로 전체 보험급여가 증가하는 현상을 방지할 수 있는 방안이다. 동 방안으로 소규모 질병에 대해서는 전액 개인부담으로 불필요한 수요 증가를 방지하고 일정 정도 이상의 질병에 대한 보장성은 유지할 수 있다. 우리나라 국민의료비의 소득탄력성이 1.2 수준인 것은 이러한 보험효과가 작용한 결과라 할 수 있다(김종면; 2002). 동시에 건강보험의 경우, 높은 공공성에도 불구하고 정부재정에서 제외되어 재정에 대한 관리 및 통제가 매우 취약한 편이다. 향후 동 제도에 대한 재정통제를 강화할 필요가 있다.

한편 고용보험과 산재보험의 경우, 건강보험과 달리 재정위험의 증가 폭이 그리 크지 않고 기금회계를 통해 정부와 국회의 통제하

에 있으므로 재정통제의 강도도 약하지 않다. 그러므로 정상적인 제도운영을 가정한다면 향후 동 부문에서의 재정위험은 크기 않다고 할 수 있다. 다만, 제도 적용 범위 및 요율 결정에 있어 관할 부처의 영향력이 강한 현 상황에서 적극적인 제도 확장과 그에 따른 요율 인상의 위험은 존재한다. 따라서 향후 발생가능한 두 보험제도의 확대에 대해 재정소요 등의 관점에서 정책적 관심을 유지할 필요가 있다.

다음으로 본장에서는 사업성 기금의 특징과 재정위험을 연결하여 이해하고, 세 가지 기금을 선택하여 위험 분석을 수행하였다. 사업성 기금은 자율성, 신축성, 회계의 독립성 등의 특징을 가지고 있어서 일반회계보다 재정위험에 덜 노출되어 있다. 특히 재량적 사업들로 구성된 기금의 경우 재정위험에 대한 대처 또한 간단하다. 재정상황에 따라 재량적 사업규모를 줄이면 되기 때문이다. 하지만 확실한 기금 사업 수요가 있음에도 불구하고 재정적 어려움으로 인해 이를 충족하지 못하는 것 또한 넓은 의미의 재정위험에 포함되므로 이에 대한 분석은 의미 있는 작업이다.

본 연구에서는 사업성 기금 전반에 걸친 분석보다는 개별 기금의 특성을 파악하고자 대표 기금을 선정하였다. 기금의 향후 수요 전망에 기초하여, 규모가 크면서도 정치적·경제적 변화에 수요가 유동적인 기금에 초점을 맞추었다. 또한 기금의 부채는 일반회계에서의 정부채무와 전혀 다른 역할을 하므로, 부채에 대한 수치분석보다는 수입/지출 현황을 통해 자체 재원조성의 안정성을 평가하였고, 현재의 자체 재원조성방식이 유지되기 어렵거나 향후 수요 변화에 대응하기 어려운지를 파악하였다. 특히 일반재원의 유입 추이를 보고 정부출연금의 비중이 높았거나 향후 증가할 것으로 기대되는 기금을 선택하였다.

먼저 국민주택기금은 사업성 기금 중에서 가장 규모가 큰 기금

이다. 결론적으로 현재 상태에서 국민주택기금의 재정상황은 큰 무리가 없다고 평가할 수 있다. 워낙 많은 재원이 이미 조성되어 융자사업으로 순환되고 있고, 국민주택채권과 복권기금이라는 자체 재원도 가지고 있기 때문이다. 하지만 이들의 장기적 전망은 결코 낙관적이지만은 않다. 저리의 장기채권을 강매하는 국민주택채권 판매는 수익자부담 원칙에 맞다고 보기 어려워 저항이 심해질 수 있고, 본격적인 저금리 시대에서는 순수익이 크지 않다. 워낙 기금의 운용재원이 커서 전체 기금규모에서 차지하는 정부출연금의 비중은 높지 않으나, 다른 기금과 비교해 볼 때 출연금의 크기를 무시할 수만은 없다. 따라서 중장기적 관점에서 지출의 필요성과 우선순위를 명확히하여 신중한 재정관리를 할 필요가 있다. 단순히 정치적 관점에서 주택지원을 약속한다거나 물량 위주의 선심성 정책을 수행하기보다는, 국민 주거생활의 질적 향상을 위해 지금 수행하는 사업의 정당성을 파악하고 과연 이들이 실제 국민생활에 어떤 도움을 주고 있는지에 기초하여 사업을 선택해야만 향후에도 재정부담 없는 기금운영이 가능할 것이다.

남북협력기금은 규모가 크면서도 자체재원이 없이 일반회계 전입금과 공공자금 차입금에 의존하는 대표적 기금이다. 수익자나 원인자를 구별하기 어려워 향후에도 수익원을 개발할 수 없을 것으로 예상된다. 또한 재정수요에 대한 불확실성 측면에서도 사업성 기금 중 위험성이 가장 높은 사업이다. 사업규모가 재정여건이 아니라 남북의 긴장관계 여부 및 경제협력에 대한 정치적 합의에 의해 결정되기 때문이다. 현재 사업규모가 유지된다는 보수적인 가정하에서 연간 5천억~6천여 억원의 일반재정 투여가 계속될 것으로 예상된다. 사실 우리나라 재정규모와 남북관계의 중요성을 고려할 때 이 규모는 큰 위험요소가 되지 않는다. 하지만 정말 심각하게 고민해야 할 점은 남북협력기금의 장기적으로 통일비용과 연관되어 있다는 점이다. 통일은 시기, 방법, 여건 등에 있어 정확

한 전망이 불가능할 뿐 아니라 본격적인 논의가 시작되면 천문학적 재원이 현실 문제로 다가오게 될 것이다. 따라서 남북협력기금이라는 한 기금에만 해당하는 것이 아니라 우리나라 재정 전반에 걸쳐 영향을 미치게 되므로, 통일재원 규모, 조달방법, 비용분담에 대해서 전체 국민의 합의를 도출하는 과정이 반드시 필요할 것이다.

중산기금은 국민주택기금 다음으로 규모가 큰 기금이며, 기본적으로 재량적 사업이 주된 비중을 차지하므로 재정위험이 높지 않다. 하지만 장기적으로 중산기금의 역할과 재정상황에 대해 고민할 필요가 있다. 중산기금이 발행하는 채권은 강제성이 없어 구매저항은 없으나 시장 상황에 따라 재원비용이 커질 수 있다. 차입금을 제외한 복권수익금과 경륜경정 수입금의 경우 수익자부담 원칙에 위배될 뿐 아니라 수입규모도 불확실하다. 따라서 향후 사업수요에 대한 검증과 더불어 무분별한 민간차입금 규모 증가가 발생하지 않도록 관리해야 하며, 중·장기적으로 재정융자사업의 이차보전방식으로의 전환도 고려해 볼 필요가 있다.

전반적으로 현재 상황에서 사업성 기금의 재정위험을 크게 염려할 단계는 아니라고 판단된다. 대부분의 경우 자체수입 비중이 높고 전체 수입 대비 각종 전입금의 비중은 6% 정도에 그치고 있다. 또한 재량적 사업이 대부분이어서 정치·사회적 압력이 심하지 않는 한 사업규모 조정을 통한 재정위험 관리가 가능하다. 사실 사업성 기금에서 가장 심각하게 고려해야 할 측면은 '재정낭비'라는 포괄적 의미의 위험이다. 다시 말해 기금으로 해야 할 사업을 명확히 구분하고 부담이 명확하면서도 연계성 있는 재원을 확보하여 사업성 기금의 본래 의도를 가장 잘 충족시키는 것이 가장 훌륭한 위험관리라고 할 수 있는 것이다.

Ⅴ. 기타 재정활동의 재정위험[47)]

최근 재정적자가 지속되고, 이에 따라 국가채무가 급증함에 따라 재정의 지속가능성에 대한 의문이 제기되고 있다. 핵심적으로 문제가 되고 있는 부문은 고령화에 따른 복지지출로 여기에는 국민연금을 비롯한 연금도 포함된다. 그러나 재정적자 및 복지지출 증대처럼 명시적인 재정부담 및 위험도 있지만 정부가 예산외로 운영하는 준재정활동(Quasi-Fiscal Activity: QFA)에서 발생하는 암묵적인 재정위험도 존재한다. 일반정부에서 제외되는 공기업, 중앙은행을 비롯한 금융기관 등을 통한 재정적 활동이 대표적이다. 흔히 공기업이라고 불리는 정부투자 및 출자기관에도 정부는 2006년 3.3조원 이상을 보조하거나 출자하고 있다.

암묵적 재정위험은 준재정활동 이외에도 있다. 대표적인 예가 정부의 공적신용보증으로, 통합재정에 포함되어 있지만 암묵적 재정위험이 큰 분야이다. 정부의 공적신용보증의 규모는 2006년 현재 약 69.5조원이며, 이를 운영하기 위해 정부가 출연하는 규모도 1조 7,570억원에 달하고 있다. 1997년 말에 발생된 외환위기로 인하여 신용보증기금은 약 2.7조원의 특별출연을 받았다. 따라서 충분한 재원을 제공하지 않고 운영되고 있는 보증기금은 암묵적 재정위험이 있을 수 있다. 금융기관의 예금보험도 현재 예금보험은 정부의 통합재정에서 제외되어 있다. 그러나 예금보험의 경우도

47) 논평자의 견해에 따라 원래의 장 제목이었던 '준재정활동'을 '기타 재정활동'으로 수정한다. IMF는 '준재정활동'을 일반정부 이외에서 수행하는 예산외 활동으로 보고 있으므로 논평자가 지적한 대로 본장의 적합한 제목은 앞 장에서 다루지 못한 재정활동이 적합하다.

암묵적 재정위험에서 벗어나 있지는 않다. 실제로 외환위기 이후에 예금보험기금이 출자, 출연, 자산매입 등의 방법으로 부실금융기관에 지원한 총액은 약 112조원을 상회하며, 이 중 정부가 부담한 금액은 71조원에 달한다. 이밖에 민자투자, 정부보증, 통안증권 등도 암묵적인 재정위험을 야기할 수 있다.

반면 기존의 국내연구에서는 재정의 일부 부문(예, 공적연금, 일반재정)에 대한 위험파악 및 측정만을 시도하고 있다. 본 연구는 일반정부에 대한 직접적인 위험뿐만 아니라 정부의 준재정활동 등에서 발생하는 재정위험요인을 체계적으로 파악하고 통계자료를 이용하여 위험수준을 계량적으로 측정함으로써 일반재정에 미치는 영향까지 총체적으로 분석하는 것을 목표로 하고 있다. 본 연구의 대상은 공적신용보증, 공기업, 민자투자, 예금보험, 보증채권, 통안증권 등이지만 관련 연구가 너무 방대한 관계로 공적신용보증 및 공기업을 중심으로 하고 있으며, 다른 분야는 기존 연구를 정리하는 수준으로 진행하며, 향후 연구과제로 남겨 놓고 있다.

1. 정부출자·투자기관

가. 분석 모형 및 대상

1) 재정위험 개념

현대 국가에 있어서 공기업이 필요한 이유는 ① 재정의 영역을 넓히거나 성장을 촉진하기 위하여 ② 가치재(Merit good)를 공급하기 위하여 ③ 성장의 질을 개선하기 위하여 ④ 안보나 전략적 국가이익을 보호하기 위하여 ⑤ 공공재 또는 시장의 실패(인프라)가 발생하므로 ⑥ 시장의 변동성이 크기 때문이다. 다시 말하면, 정부의 수입을 증대시키기 위한 것이 아니라 공공성을 추구하기 위하여 공기업이 활용된다.

이렇듯 공기업은 수익성이 아닌 공공성을 추구하기도 하므로 재무적 건전성은 정부 당국자나 해당 기업의 운영자의 관심대상이 아닌 경우가 많다. 이에 따라 무리한 경영이나 위험한 투자를 할 개연성이 높다. 반면 파산에 대한 법률적인 책임이 정부에 없는 경우에도 시장 또는 일반국민은 공기업이 파산하거나 파산과 같은 경영위기에 있는 경우 정부가 재정부담 등을 통하여 공기업을 위기에서 구해야 한다고 생각한다. 따라서 시장은 공기업의 위험한 투자로 인한 재무위기에 대해 사실상 정부가 보증을 한 것처럼 보고 투자자금을 제공할 가능성도 높다. 결과적으로 공기업은 수익성이 높은 사업을 하는 것이 아니며, 공기업의 위험한 투자에 대한 민간의 자금공급 가능성이 높으므로 공기업은 민간기업에 비해 잠재적 위험이 더 클 수 있다.

공기업의 위험성이라는 것은 기본적으로 파산의 가능성 또는 정부의 재정적 지원 가능성을 의미한다. 그리고 파산 또는 파산의 위험에 놓이는 근본적인 원인은 부채가 감당할 수 없이 커지는 경우이다. 정부의 재정안정성에 대한 예를 보면, 정부 재정수입의 근원인 GDP 대비 부채규모를 재정안정성 또는 재정위험의 지표로 사용한다. 즉, 재정에서는 부채를 상환할 수 있는 재원으로 GDP를 사용하지만 공기업의 경우 이에 해당하는 적절한 지표가 없어 문제가 된다. 그렇지만 안정성을 살펴보려면 재정의 경우와 마찬가지로 공기업도 부채를 상환할 수 있는 재원 대비 부채 형태가 되어야 한다.

2) 적정 지표

<표 Ⅴ-1-1>은 재무제표에 나타난 자료 이외의 위험을 파악하는 방법을 보여주고 있다. 그러나 <표 Ⅴ-1-1>처럼 공기업의 위험에 대한 모든 것을 파악하는 것은 시간과 비용의 제약이 너무

많다. 그러므로 본 연구에서는 재무제표를 이용하여 분석하는 방식을 사용한다.

<표 Ⅴ-1-1> Value Factors Matrix

구분	장부내(On-Book)	장부외(Off-Book)
명시적	Overvaluation of : Marketable securities Accounts receivable Inventory of goods, supplies Investments in long-term securities Investments in capital assets Undervaluation of : Marketable securities Inventory of goods, supplies, etc. Investments in long-term securities Investments in capital assets Net over/undervaluation	Unrecorded contingent liabilities from debt guarantees to subsidiaries, performance guarantees, price support guarantees and similar commitments Pension commitments
암묵적	Unconsolidated net loss of fully or majority-owned subsidiaries Unrecognized net loss from local currency depreciation Claims from unions for benefits not included in collective bargaining agreements (CBAs)	Potential liabilities from unforeseen events directly affecting SOE/GBE business, e.g., natural disasters, fluctuations in commodity prices, mining disasters, insurgency in areas where major installations are located

자료 : Boncodin, 2005

기업의 경우 재무안정성, 수익성, 성장성 등 경영상태를 나타내는 다수의 지표가 존재한다. 흔히 사용되는 이자보상비율(=영업이익/이자비용, Interest coverage ratio)은 이자부담능력을 표시한

다. 이러한 이자보상비율은 기본적으로는 수익성을 나타내는 지표지만 소득으로 부채비용을 어느 정도 나타낼 수 있는가를 보여주므로 부채를 상환할 수 있는 능력이나 기업의 안정성을 나타내는 지표가 될 수도 있다.

<표 Ⅴ-1-2> 재정 위험이 조정된 대차대조표

장부상 순가치(Net Worth, at book value)	1
- 자산 과대 평가분	2
+ 자산 과소 평가분	3
= 자산가치 조정분	4 = 2-3
장부상 명시적 위험을 조정한 순가치	5 = 1-4
- 장부외 명시적 위험의 가치	6
장부외 명시적 위험을 조정한 순가치	7 = 5-6
- 장부상 암묵적 위험의 가치	8
장부상 모든 위험을 조정한 순가치	9
- 암묵적, 장부외 위험의 가치	10
명시적, 암묵적 위험을 조정한 순가치	11 = 9-10
+ 명시적 장부외 위험의 가치 암묵적 장부외 위험의 가치	6 10
모든 위험을 조정한 순가치	12 = 11+6+10

자료 : Boncodin, 2005

그러나 개별 기업이 아닌 전체 공기업의 재정위험을 파악하려면 이자를 지불해야 하는 부채규모나 영업수지(당기순이익)를 다시 계산하여야 하는 문제가 있다. 다시 말하면, 공기업의 부채규모를 무시하고 이자보상비율을 단순합산할 수가 없으므로 가중치(예를 들어 자산이나 부채규모 등)를 곱하여 주어야 한다. 또한 특별수입이나 지출을 무시하면 대부분의 경우 영업외수익이 미미하고,

영업외비용이 대부분 이자비용이 된다. 이 경우 이자보상비율이 1보다 크다는 것은 영업이익이 이자비용보다 크다는 것이므로 결국 당기순이익이 흑자라는 것과 동일한 의미가 된다. 이 경우 이자보상비율은 수익성을 나타내는 지표가 된다. 또한 공기업의 경우 부채가 있음에도 불구하고 이자비용이 없는 것으로 나타나는 경우가 있다. 예를 들어, 한국농촌공사의 경우 부채는 3조원을 상회하고 있지만 이자비용이 나타나지 않고 있다. 따라서 이자보상비율을 이용하여 분석하는 데는 한계가 있다.

공기업 위험을 파악하는 데 경제적 수익을 표시하는 EVA (Economic Value Added)가 사용되기도 한다.

EVA = 세후 영업이익 - 자본비용 (자기자본 + 타인자본)
= 당기순이익 - 자기자본 기회비용 (기대수익률)

그러나 이름에서 알 수 있듯이 EVA는 수익성에 초점을 맞춘 개념으로 투자자의 기대수익을 초과한 수익성을 의미한다. 이러한 EVA는 사업부서가 다수인 경우 투자 결정이나 성과평가에 적합하지만 기업 간 비교에는 투자자본 대비 당기순이익과 큰 차이가 없다. 더 구체적인 예를 들면 삼성전자에 가전, 휴대폰, 반도체가 있다면 어느 쪽의 투자가 바람직한지 또는 투자자 모집이 가능하고, 어느 쪽의 성과가 좋았는지를 파악하는 데 적합하다. 그러나 투자자가 삼성과 LG를 비교할 때는 기대수익률이 동일하므로 당기순이익 비율이 높은 곳을 선택하면 된다. 공기업의 경우 정부가 공공성을 위해 자본투입을 한 것이므로 기대수익률이라는 개념이 모호하다. 더 구체적으로 한국전력과 한국농촌공사의 기대수익률은 다르며, 이를 알 수 있는 방법은 없다. 본 연구의 목표는 공기업의 재무위험이 어느 수준이며, 어느 정도 증가하고 있는가를 파

악하는 것이다. 따라서 재무 건전성에 대한 지표인 부채비율, 차입금 의존도, 자기자본비율이 적합한 지표가 된다(<표 Ⅴ-1-3>참조). 또한 위험을 표시하는 관점에서는 부채비율이 자기자본비율보다 바람직하다.

<표 Ⅴ-1-3> 대표적인 지표

재무건전성	수익성	성장성
부채비율	경상이익률	매출액 증가율
자기자본비율	금융비용부담률	자산 증가율
차입금 의존도	이자보상비율	고정투자 증가율

자료:「기업경영분석」, 한국은행

3) 측정 방법

본 연구에서는 부채비율을 기준으로 재정위험을 측정한다. 부채비율이 높으면 파산의 위험성이 그만큼 높기 때문이다. 그리고 금융기관 이외의 공공기관은 제조업에 일반적으로 사용되는 200% 기준을 적용하였다. 금융기관의 경우는 BIS 기준이 있으므로 이를 사용하면 된다. 다만 부채비율이 증가한 경우도 함께 살펴보았다. 부채비율이 증가한다는 것은 언젠가는 높은 수준의 부채비율이 되고, 파산의 위험성이 커진다는 것을 의미하기 때문이다.

다음으로 위험의 규모를 생각해보자. Blanchard 등(1990)에 따르면 유지가능한 재정정책이란 GDP 대비 부채비율이 원래 또는 일정 수준으로 복귀하는 것을 의미한다. 따라서 개별 공기업의 유지가능한 재무구조도 기준점 또는 일정 수준의 부채비율(본 연구에서는 200%, 금융기관의 경우는 BIS 기준)을 회복하는 것으로

보는 것이 적절하다. 그리고 일정 수준의 부채비율로 복귀하기 위해서는 기업의 수익성이 개선되거나 정부가 출자, 보조의 형태로 지원하는 것이 필요하다. 이렇게 계산한 필요지원 규모는 역으로 공기업의 재정위험을 측정하는 기준이 될 수 있다. 다시 말하면, 안정적인 부채비율을 초과하는 경우에는 정부의 재정부담으로 공기업의 재무구조를 안정적으로 만들어야 할 가능성이 있다는 것이다.

다른 방법은 현재 시점에서 파산한다고 보고 재정부담을 계산하는 것이다. 즉, 공공기관을 청산할 경우에 자산을 매각하여 부채를 상환하게 된다. 이 경우 상환이 다 되지 않은 채무가 재정부담이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 계산방식을 취하는 경우에는 부채 총액에서 자산의 시장가치를 차감하여야 한다. 그러나 자산의 시장가치를 파악하는 것은 매우 어려운 작업이다. 또한 자산의 시장가치를 파악하는 데 시간과 비용이 소요되므로 실용성이 있는 지표가 되기 힘들다. 가장 간단한 방법은 부채비율의 역수를 이용하여 자산의 가치를 할인하는 것이다. 예를 들면, 부채가 100이고 부채비율이 400%이면 자산의 가치는 100 × 1/4 = 25로 계산하는 것이다. 이렇게 계산하는 경우는 부채비율이 높을수록 자산의 가치가 낮다고 보는 방식이지만 현실과 잘 부합한다고 할 수는 없다. 다른 방법은 시간과 비용이 많이 들지 않는 방식으로 대략적인 자산의 시장가치를 파악하는 것이다.

4) 분석대상

공공기관의 운영에 관한 법률을 보면 공공기관의 범위(제4조)는 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관, 정부지원액[48]이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관, 실질적으로 지배(지분이

48) 법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다.

50% 이상이거나, 지분이 30% 이상이고 사실상 지배)하고 있는 기관, 공공기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관으로 되어 있다.

이러한 공공기관은 다시 공기업·준정부기관과 기타공공기관으로 구분된다. 직원 정원이 50인 이상인 기관 중에서 공기업·준정부기관을 지정한다. 공기업과 준정부기관을 가르는 기준은 전체 수입에서 자체수입이 차지하는 비중으로 현재 50%가 사용되고 있다. 시장형 공기업은 자산규모가 2조원 이상이고, 총 수입액 중 자체수입액이 90% 이상인 공기업으로 한국전력공사 등 6개 기관이 있다. 준시장형 공기업은 시장형 공기업이 아닌 공기업으로서 한국마사회, 한국토지공사 등 18개 기관이 있다.

준정부기관이란 공기업이 아닌 공공기관을 말한다. 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 신용보증기금, 근로복지공단 등 13개 기관은 기금관리형으로 구분된다. 정부 업무를 위탁받아 집행하는 위탁집행형 준정부기관은 한국가스안전공사, 한국노동교육원, 한국소비자원 등 64개 기관이 있다.

직원 정원이 50인 이하이거나 금융기관 등은 기타공공기관으로 분류되며, 산업은행, 한국투자공사, 공공기술연구회, 예술의전당 등 197개 기관이 있다.

서울신문사, 한국방송공사, 한국교육방송공사, 대한송유관공사 등 4개 기관은 해당 기관의 공공성에도 불구하고 언론이라는 특수성 등으로 인하여 공공기관에서 제외되었다.

이전의 공기업 분류에 해당하였던 정부투자 및 출자기관의 유형과 비교해보면 한국자산관리공사가 기금관리형 준공공기관으로 분류되었다. 농수산물유통공사, 한국농촌공사, 대한무역투자진흥공사 등이 위탁집행형 준공공기관으로 지정되었다. 한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행, 한국투자공사 등 금융 성격의 기관은 기타공공기관으로 분류되었다.

본 연구의 목적은 공공기관의 재무적 위험을 파악하는 것이다. 그리고 재무적 위험은 사업의 실패로 인한 부실에서 발생하므로 주로 기업적 성격이 강한 공공기관(공기업)에서 발생한다. 따라서 정부의 공공기관 분류방식이 있지만 이를 그대로 따르지 않고 정부출자기관을 중심으로 살펴본다. 이에 따라 본 연구의 분석 대상은 한국전력공사 등 시장형 기업 6개, 준시장형 기업 중 마사회 등을 제외한 13개 기관, 한국주택금융공사, 한국자산관리공사, 농수산물유통공사, 한국농촌공사, 대한무역투자진흥공사 등 5개 준정부기관, 한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행, 한국투자공사 등 4개 기관과 한국방송공사 등 공공기관 이외로 분류된 기관을 추가한다. 다만 한국전력공사, 한국가스공사, 중소기업은행 등 증시에 상장한 기관은 자유로운 주식거래를 통해 위험 또는 수익이 배분되고 있으므로 정부가 파산에 대한 책임이 없는 것으로 보아 분석에서 제외한다. 또한 한국투자공사, 한국철도공사 등 최근 설립되어 자료가 충분하지 않은 경우에는 자료가 있는 한도 내에서 살펴본다. 따라서 정부의 재정위험은 본 연구의 분석결과보다 더 클 수도 있다.

<표 Ⅴ-1-4> 공기업의 구분

구 분	기 준	해당기업
시장형 (6개)	자산규모 2조원 이상 - 자체수입 90% 이상	한국가스공사, 한국전력공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사
준시장형 (18개)	- 시장형 공기업 이외	한국조폐공사, 한국관광공사, 한국방송광고공사, 한국마사회, 대한광업진흥공사, 대한석탄공사, 한국석유공사, 한국지역난방공사, 산재의료관리원, 대한주택공사, 대한주택보증주식회사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국토지공사, 한국컨테이너부두공단

주 : 자체수입액 및 총수입액의 구체적인 산정 기준과 방법은 대통령령으로 정함
자료 : 기획예산처

<표 Ⅴ-1-5> 준정부기관의 구분

구 분	기 준	해당기관
기금관리형 (13개)	국가재정법에 따라 기금 (위탁) 관리	기술신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국주택금융공사, 사립학교교직원연금관리공단, 공무원연금관리공단, 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 한국문화예술위원회, 한국수출보험공사, 정보통신연구진흥원, 국민연금관리공단, 근로복지공단, 한국자산관리공사
위탁집행형 (64개)	기금관리형 이외	증권예탁결제원, 한국교육학술정보원, 한국학술진흥재단, 한국과학문화재단, 한국과학재단, 한국원자력안전기술원, 대한지적공사, 한국방송영상산업진흥원, 국제방송교류재단, 대한체육회, 영화진흥위원회, 한국문화콘텐츠진흥원, 농수산물유통공사, 축산물등급판정소,한국농촌공사, 한국석유품질관리원, 광해방지사업단,대한무역투자진흥공사 등

따라서 정부가 부담해야 할 규모를 파악하기 위한 본 연구의 흐름은 다음과 같다. ① 먼저 공기업의 상장 여부를 살펴본다. 상장기업은 그 성격상 공공성이 아닌 수익성을 추구한다. 또한 공공성이 아닌 수익성을 추구하므로 경영부실로 인한 책임의 소재도 정부가 아닌 기업이나 주주에게 있다. 따라서 재정에 대한 잠재적 부담 파악은 비상장 기업에 한정한다[49]. ② 다음으로 부채비율을 살펴본다. 부채비율이 기준비율(예: 200%) 이하이면 재정위험이 없다고 보고 분석에서 제외한다. ③ 남는 기업은 안정적 부채비율을 가지기 위한 재정부담 등을 계산한다. ④ 전체 공기업의 경우

49) 상장기업의 경우 재정에 부담을 주기보다는 정부지분의 가치만큼 정부재원의 역할을 할 수 있다. 정부보유 자산의 가치는 시가 또는 순자산(자본)에 정부지분 비율을 곱하여 계산하는 것이 가능하다.

에는 앞에서 계산한 필요자본 규모를 합산하여 정부의 재정부담을 계산한다. 이렇게 계산한 수치는 GDP 또는 공기업자본으로 나누어 표준화하면 공기업에 대한 정부부담의 움직임을 파악할 수 있다. 그리고 표준화된 수치가 증가하면 위험한 것으로, 거의 변화가 없으면 안정적인 것으로, 낮아지면 개선된 것으로 보면 될 것이다.

나. 재정위험

1) 안정적 부채 기준

앞에서 언급한 것처럼 안정적 부채 기준은 부채비율 200%를 사용한다. 다시 말하면, 부채비율을 200%로 만들기 위한 정부의 출자 규모를 계산한다. 다만 본 연구는 재정위험의 최대치를 가상할 필요가 있으므로 200% 미만이라도 전년도에 비해 부채비율이 증가하는 경우는 재정적 위험이 증가하는 것이므로 전년도 수준의 부채비율을 유지하기 위한 재정부담을 계산한다. 이렇게 계산한 금액은 당년도 보조 및 출자금액을 제외한 추가적인 재정부담으로 생각하면 된다.

먼저 200% 부채비율을 유지하기 위한 정부지원 규모를 계산한 결과를 보면 전체 규모는 2004년 약 6.9조원, 2005년 약 5.7조원, 2006년 약 11.7조원으로 나타나고 있다. 좀 더 세부적으로 살펴보면 대한주택공사와 한국토지공사가 2006년 기준으로 각각 4.7조원, 4.3조원으로 전체 재정위험의 대부분을 차지하고 있다. 또한 두 기관의 부채가 급속히 증가한 것이 2005년에 비해 2006년에 재정위험이 증가한 핵심적 요소이다. 신도시 개발, 지역균형 발전을 위한 지역개발 등이 2006년에 급속도로 증가하였으며, 이를 위하여 정부의 직접적인 재정지원보다 공기업의 차입을 통해 사업이 진행되었음을 보여주고 있다. 다음으로는 대한석탄공사로 재무구조의 안정을 위해서는 약 1조원 수준의 재정부담이 필요할 것으로 보인다.

부채비율이 200% 미만이지만 전년도에 비해 부채비율이 증가한 곳으로는 먼저 한국조폐공사가 있다. 그러나 한국조폐공사의 경우 2005년도에 일시적으로 부채가 증가하였을 뿐이며 2006년에는 다시 부채비율이 낮아지고 있어 문제가 없어 보인다. 한국도로공사의 경우는 2006년에만 부채비율이 증가한 것으로 나타나고 있다. 한국토지공사 및 대한주택공사와 결부시켜 보면 2006년의 경우 건설 관련 정부사업이 대폭적으로 증가하고 있음을 잘 보여주고 있다. 한국관광공사도 부채비율이 지속적으로 증가하여 재정부담의 가능성이 높아지고 있지만 증가하는 정도는 2004년의 834억원에서 2006년에는 429억원으로 감소하고 있다. 따라서 현재의 추세대로라면 큰 문제는 없어 보인다. 한국지역난방공사도 2006년에 부채가 급속히 증가하여 전년도 부채비율을 유지하려면 약 3천억원이 소요되는 것으로 나타나고 있다. 한국공항공사도 2006년의 경우 부채비율이 증가하여 전년도 부채비율을 유지하기 위한 소요재원은 약 1,300억원으로 나타나고 있다. 그러나 부채비율이 10% 수준인 것을 감안하면 재정적 부담은 거의 없을 것으로 판단된다.

공공기관에 대한 재정부담은 위험성뿐만 아니라 매년도의 지원을 고려하여야 한다. 자료에 따르면 2003년의 경우 약 3.9조원이 출연, 출자 및 보조금으로 사용되었다. 반면 2006년에는 그 규모가 3.3조원 수준으로 낮아져 정부의 공기업에 대한 재정부담은 줄어든 것으로 파악된다. 다만 일부 누락된 경우가 있을 수 있으므로 본 자료의 해석에는 유의하여야 할 필요가 있다.

더 세부적으로 살펴보면 한국농수산물유통공사는 경영수지 안정을 위해 매년 400억원대의 보조를 받고 있다. 한국농촌공사도 약 1,500억원대의 보조금 지원과 400억원대의 출자가 있었지만 2006년에는 출자가 없는 것으로 나타나고 있다. 대한석탄공사도 약 400억원대의 출자와 800억원대의 보조를 받고 있지만 여전히 재무

구조는 안정화되지 않고 있다. 반면 대한광업진흥공사는 적정한 정부 지원으로 재무구조는 안정적으로 나타나고 있다. 이는 한국석유공사도 마찬가지인데, 한국석유공사의 경우 2006년에 약 4,700억원대의 대규모 출자가 있다. 대한주택공사와 한국도로공사의 경우도 약 1조원에 달하는 정부지원이 이루어지고 있다. 한국철도공사의 경우 경영수지 개선을 위해 2005년의 경우 약 5,700억원 수준의 재정지원을 받고 있지만 2006년 자료는 없어 지원 규모가 불분명하다. 인천국제공항공사도 2005년까지 출자가 진행되었지만 2006년 자료는 없다. 한국투자공사도 2005년에 1천억원의 출자가 있었다. 2006년도 자료는 아직 불분명하다.

<표 Ⅴ-1-6> 공기업 위험에 대한 재정부담

(단위: 십억원)

	전년 부채비율 기준			200% 부채비율 기준		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
한국조폐공사	8.1	197.8	0.0	0.0	0.0	0.0
농수산물유통공사	0.0	0.0	2.8	274.0	256.0	274.5
한국농촌공사	0.0	192.0	34.2	47.5	248.5	290.0
대한석탄공사	13.0	24.2	18.0	862.0	948.5	1,036.0
무역투자진흥공사	1.2	0.0	0.0	9.5	8.5	3.5
대한주택공사	3,596.7	1,104.2	1,796.9	889.5	2,244.0	4,733.5
한국토지공사	0.0	24.0	2,422.4	1,021.0	1,180.5	4,281.0
한국도로공사	0.0	0.0	290.2	0.0	0.0	0.0
한국관광공사	83.4	69.9	42.9	0.0	0.0	0.0
한국자산관리공사	58.5	0.0	0.0	767.0	401.0	229.5
한국지역난방공사	71.3	70.1	300.7	0.0	0.0	0.0
한국감정원	0.0	0.0	13.0	92.0	60.5	115.5
한국공항공사	2,736.1	0.0	130.1	0.0	0.0	0.0

<표 Ⅴ-1-7> 정부 출연, 출자 및 보조금 규모

(단위: 십억원)

	2003	2004	2005	2006
출연금	135	123	109	0
출자금	3,193	2,975	3,189	2,495
보조금	528	545	1,285	756
합계	3,856	3,643	4,583	3,251

2) 부채 – 자산 기준

① 부채비율로 할인하는 방식

공기업의 재정위험은 부채에서 자산의 시장가치를 차감하는 방식을 사용할 수도 있다. 파산하는 경우 자산을 매각하여 부채를 상환하고, 부족한 금액은 정부가 책임을 진다고 보는 것이다. 이러한 방법을 사용하는 경우, 논리적으로는 문제가 없지만 계산상의 복잡성 및 가능성이 문제가 된다. 즉, 자산의 시장가치를 정확히 알기 어렵고, 근사치를 알기 위해서도 복잡한 과정이 수반될 수밖에 없기 때문이다.

간단한 방법은 부채에서 자산을 차감하되, 부채비율의 역수로 자산의 가치를 할인하는 것이다. 다만 부채비율이 1보다 작은 경우는 자산을 지나치게 크게 만드는 문제가 있으므로 부채비율로 1을 사용한다. 예를 들어, 부채가 100이고 자본이 100이면 자산은 200이 된다. 이 경우 자산가치는 200 * 1(부채비율), 즉, 200이므로 부채에서 할인한 자산을 차감한 규모는 -100이 된다. 그리고 음수이므로 정부의 재정부담이 있는 부채가 존재하는 것이 아니라 부채를 차감한 100 정도의 청산가치가 존재한다. 만약 부채가 1,000이고 자본이 100이면 부채비율은 10이다. 따라서 부채 1,000에서 자산 1,100을 부채비율 10으로 나눈 값 110을 차감하면 약

890이 위험부채가 된다. 이러한 방법이 매우 간단하게 재정위험을 측정하는 방식이기는 하지만 채무를 활용하여 구입한 자산의 성격을 반영하지 못하는 약점이 있다. 예를 들어, 부채가 1,000이고 자본이 100이지만 부채를 전부 금융자산 형태로 보유하고 있다면 자산의 가치를 할인할 여지가 많지 않을 것이다. 물론 일반적인 기업의 속성상 대규모 부채를 금융자산 형태로 보유할 가능성은 그리 높지는 않지만 전혀 가능성이 없다고 할 수도 없다.

위험부채 = 부채 - 자산 / 부채비율

자산을 부채비율로 할인하여 계산한 결과를 보면 2004년 그 규모가 2004년 약 15.0조원, 2005년 약 19.3조원, 2006년 약 32.5조원으로 나타나고 있다. 부채비율 200% 수준으로 안정시키는 것이 아니라 모든 부채를 자산으로 상환하는 방식을 적용하고 있으므로 재무안정성 기준을 적용하는 것보다 규모가 커지게 된다. 좀 더 세부적으로 살펴보면 부채비율 200% 기준과 마찬가지로 대한주택공사와 한국토지공사가 2006년 기준으로 각각 15.9조원 및 12.5조원으로 전체 재정부담의 대부분을 차지하고 있다.

이렇게 계산하는 경우 자산을 보유한 경우도 발생한다. 대표적인 경우가 한국도로공사로 약 20조원에 달하는 자산가치를 지닌 것으로 나타나고 있다. 한국수자원공사도 약 10조원에 이르는 자산가치를 지닌 것으로 나타나고 있다. 인천국제공항공사 및 한국공항공사도 약 2조원에서 3조원에 이르는 자산가치를 보유하고 있다.

상장기업의 경우 연말 시가총액에 정부지분율을 곱하여 자산가치를 계산하였다. 자산가치를 보면 한국전력공사가 약 5.7조원, 중소기업은행이 약 3.5조원, 한국가스공사가 약 8,500억원 수준으로 나타났다.

<표 Ⅴ-1-8> 공기업의 재정위험(부채-자산/부채비율 기준)

(단위: 십억원)

	2004	2005	2006
농수산물유통공사	641.5	606.2	647.0
한국농촌공사	806.4	1,324.5	1,426.3
대한석탄공사	954.0	1,023.0	1,098.0
무역투자진흥공사	25.8	26.6	19.0
대한주택공사	6,024.6	9,758.1	15,884.9
한국토지공사	4,680.7	5,345.7	12,497.8
한국자산관리공사	1,720.6	1,048.6	709.7
한국감정원	201.4	143.1	258.6
합계	15,055.0	19,275.8	32,541.2

<표 Ⅴ-1-9> 공기업의 순자산가치(부채-자산/부채비율 기준)

(단위: 십억원)

	2004	2005	2006
한국조폐공사	257.0	264.0	291.0
대한광업진흥공사	277.0	307.0	344.0
한국석유공사	3,783.0	4,265.0	4,889.0
한국도로공사	17,456.0	18,793.0	19,869.0
한국수자원공사	8,813.0	9,307.0	9,653.0
한국관광공사	559.0	617.0	648.0
한국지역난방공사	299.7	290.3	67.0
인천국제공항공사	1,200.7	2,089.6	2,924.4
한국공항공사	1,907.0	2,234.0	2,274.0
한국전력공사	4,129.0	5,820.2	5,739.6
중소기업은행	1,499.9	3,626.1	3,543.5
한국가스공사	667.1	688.9	856.5
합계1	40,848.3	48,302.2	51,099.0
합계2	9,403.6	14,458.8	15,338.0

그러나 한국조폐공사처럼 독점적 사업을 수행하는 기업을 매각하여 정부수입을 증진시키는 경우는 거의 없을 것으로 판단된다. 한국도로공사의 경우는 자산가치가 도로와 같은 SOC의 가치이며, 1조원에 달하는 정부지원이 매년 이루어지고 있는 것을 감안하면 매각이 바람직한 것인지도 불분명하며, 매각이 용이하지도 않을 것으로 판단된다. 이렇게 볼 경우 비상장기관 중에서 매각이 가능한 경우는 정부의 지원이 거의 없으며, 청산가치가 있는 인천국제공항공사와 한국공항공사 정도일 것으로 보인다. 이렇게 한정하는 경우, 공기업을 매각하는 경우 2006년 기준으로 약 5.2조원의 매각수익이 가능할 것으로 판단된다.

② 자산 평가 방식

공기업 파산 등으로 인한 재정위험을 더 정확히 파악하려면 자산의 성격에 따라 가치를 평가해 보아야 한다. 파산하는 경우에도 기계장비나 재고물품은 가치가 크게 떨어진다. 그러나 정부 및 금융기관에 예치한 금액이나 토지 등은 가치의 하락이 거의 없을 것이다. 석유공사의 비축석유 등도 그 가치의 하락은 크지 않을 것이다. 따라서 기업별로 자산의 성질별로 구분한 다음 그 가치를 계산하는 것이 바람직하다. 그러나 기업이 제공하는 재무자료만으로는 자산의 가치를 계산하는 것이 쉽지 않다. 또한 자의적인 판단이 많이 개입하게 되므로 파산할 경우 개별 자산이 어느 정도 가치를 가지게 되는가도 문제가 된다. 따라서 일반적인 관행이나 규정을 먼저 살펴본다[50].

청산가치의 파악은 여러 가지 의사결정 시에 이용할 수 있다. 본 보고서는 공기업이 파산하는 경우에 재정위험을 파악하기 위한 기준을 찾기 위한 것이므로 청산가치를 산정한 보고서들의 기준을

50) 워크아웃보고서상 청산가치 및 법인세법상 청산소득 금액 계산은 본 연구원의 구자은 회계사가 정리한 자료를 이용하였다.

대략적으로 살펴본다. 자료에 따르면 현금 및 현금등가물은 확인된 금액을 그대로 사용한다. 반면 매출채권 등은 회수 가능성을 살펴본 다음 보수적으로 해당 금액의 80%를 적용하고 있다. 재고자산은 업종의 성격을 반영하여 평가하는데 100%~20%까지 다양하다. 유형자산은 감정평가법인의 감정가액을 이용한다.

법인세법 제79조에 따르면 채권과 자산은 추심 또는 환가처분한 날 현재의 금액으로 하도록 되어 있다. 그러나 공기업의 재정위험 측정은 추심이나 환가처분 이전이므로 자산의 가치는 시가에 의한 평가방법이 적용될 수밖에 없다. 법인세법에 따르면 1차적으로 시가를 적용하고, 어려우면 2차적으로 감정평가법인이 평가한 가액으로 하고, 이마저 곤란하면 상속세 및 증여세법의 규정을 준용하여 평가한 가액으로 하도록 하고 있다. 상속세 및 증여세법상 구분 및 가액을 결정하는 방법은 아래 <표 Ⅴ-1-11>과 같다.

공기업의 자산가치를 점검하는 것이 목적이라면 비용이 들지 않고, 계산이 간편하여야 한다. 따라서 본 연구에서는 청산가치 계산방법을 원용하되, 가능하면 평가를 회피하는 방식을 택한다. 아래 <표 Ⅴ-1-12>는 계산하는 방식을 예시한 것이다. 본 연구에서는 자료의 제약으로 대략적인 방법만 제시하고 공기업 전체에 대한 계산은 하지 않는다.

먼저 유동자산 중 당좌자산은 현금화의 가능성이 매우 높다. 현금 및 등가물과 단기 금융상품은 조정 없이 부채를 갚을 수 있는 재원이므로 대차대조표의 자료를 그대로 사용하면 된다. 매출채권처럼 대손이 발생할 가능성이 있는 자산은 대차대조표 금액의 80%를 적용한다. 다만 정부 및 공공기관에 대한 대여금, 매출채권 등은 현실적으로 대손이 발생할 가능성이 없다고 보고 100%를 적용한다. 투자자산의 경우는 당좌자산과 동일한 방식을 사용하면 될 것으로 보인다.

<표 Ⅴ-1-10> 청산가치 계산

계정과목	A사(청산가치)
현금 및 등가물	실사확인금액
매출채권	· 주요거래처에 대한 조회확인금액 · 정상거래처에 대한 평가는 일수별로 평가감 · 비정상거래처는 개별평가 · 실사금액의 80% 수준
단기대여금	· 개별거래처의 재무상태 평가를 통한 회수가능액의 산정 혹은 조회확인금액 · 종업원대여금은 실사확인금액 · 실사금액의 80% 수준
미수금	· 개별거래처의 재무상태 평가를 통한 회수가능액의 산정 · 실사금액의 80% 수준
미수수익	· 제예금관련 미수수익은 해지수수료 고려하여 평가감 · 장단기 대여금의 미수수익은 원본의 회수가능성에 따라 평가 · 실사금액의 80% 수준
선급금	· 개별거래처의 재무상태를 평가하여 회수가능가액산정 또는 매출채권평가방법과 동일하게 평가 · 실사금액의 80% 수준
선급비용	제외
기타유동자산	· 선급세금, 부가세대급금
재고자산	· 재고자산 평가방법에 의한 금액. 단, 순실현가능가치와 비교하여 취득원가보다 하락한 경우 순실현가능가치로 평가 · 부실재고에 대해서는 적정하게 평가감 · 재고자산의 성격에 따라 적절하게 평가감
장기금융상품	· 조회확인금액
투자유가증권 (출자금포함)	· 시장성 있는 투자유가증권은 시가평가금액 · 시장성 없는 투자유가증권은 해당 개별회사 순자산가액에 의해 평가하고 실사금액의 50%수준
보증금	· 조회확인금액 · 실사금액의 90%
유형자산	· 토지 및 임야, 건물 및 기계장치, 구축물, 차량운반구, 건설중인 자산은 지역별 용도별 평균낙찰율 적용 · 기타의 유형자산은 개별자산유형에 따라 적절하게 평가 및 0%
무형자산	· 제외. 단, 매각가능한 무형자산은 개별평가

<표 Ⅴ-1-11> 상속·증여세법 기준

자산의 종류	가액결정방법
① 부동산 등	
㉮ 토 지	「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 의한 개별주택가격 및 공동주택가격
㉯ 건 물	국세청장이 산정·고시하는 가격
㉰ 부동산에 관한 권리	
· 지상권	토지가액 × 연2% × 수입금액/(1+0.1)경과연수
· 부동산을 취득할 수 있는 권리	불입금액+프리미엄상당액
· 특정시설물이용권	불입금액+프리미엄상당액
· 기타 시설물 및 구축물	재취득가액-감가상각비상당액
② 선박 등 기타 유형재산	
㉮ 선박·항공기·차량·건설기계 등	재취득가액→장부가액→지방세법 시가표준
㉯ 상품·제품·서화·골동품 소유권의 대상이 되는 동물·기타 유형재산	재취득가액→장부가액
③ 유가증권 등	
㉮ 주식 및 출자지분	· 상장주식 등은 평가기준일 전·후 2개월간의 최종시세가액의 평균액 · 비상장주식 등은 1주당 순손익가치와 1주당 순자산가치를 각각 3과 2의 비율로 가중평균한 가치
㉯ 국채·공채	㉮의 평가금액과 최종시세가액 중 큰 금액
㉰ 예금·저금·적금	예입총액 + 미수이자상당액 - 원천징수세액
㉱ 대부금·매출채권	2개 이상의 증권사 평가 금액의 평균액
㉲ 증권투자신탁 수익증권	증권거래소의 기준가격
④ 무체재산권(법 제64조)	
㉮ 매입한 무체재산권	매입가액-감가상각누계액
㉯ 매입하지 아니한 무체재산권	
· 영업권	초과이익금에 대한 할인액
· 어업권	상동
· 특허권·실용신안권·상표권 등	3년평균 수입금액에 대한 할인액
· 광업권 및 채석권	3년 평균소득에 대한 할인액
⑤ 기타 조건부 권리 등(법 제65조)	적정가액

<표 Ⅴ-1-12> 자산가치 계산기준

구 분	계 산
Ⅰ. 유 동 자 산	
1. 당 좌 자 산	
가. 현금 및 등가물	대차대조표 자료
나. 단기 금융 상품	대차대조표 자료
다. 매출채권	정부 및 공공기관 대상 : 100%
	기타 매출채권 : 80%
라. 단기 대여금	매출채권과 동일
마. 미수금	매출채권과 동일
바. 미수 수익	예금, 정부 및 공공기관 대상 : 100%
	기타 : 80%
사. 선급금	매출채권과 동일
아. 선급비용	제외
자. 기타 당좌자산	제외 또는
	현금, 매출채권, 선급비용 성격 구분에 따라 계산
2. 재 고 자 산	시가가 있는 경우 : 시가로 계산
	시가가 없는 경우 : 재고자산평가방법 적용 또는 50%
Ⅱ. 고 정 자 산	
1. 투 자 자 산	
가. 장기 금융 상품	대차대조표 자료
나. 매도가능증권	시가가 있는 경우 : 시가로 계산
	시가가 없는 경우 : 자료상 금액의 50%
다. 장 기 대 여 금	매출 채권과 동일
라. 보 증 금	대차대조표 자료
바. 기타 투자자산	제외 또는 기타 당좌자산처럼 유형 구분 후 적용
2. 유 형 자 산	시가(감정가)
	시가 없으면 고시가격/지방세법상 시가표준액 등 적용
3. 무 형 자 산	시가
	시가 없으면 제외

재고자산의 경우는 시장가격이 있는 경우는 시가로, 시장가격이 없는 경우는 재고자산평가방법을 적용하면 될 것으로 보인다. 재고자산평가방법이 복잡하다면 단순히 자료상 금액의 50%를 적용하는 것도 하나의 방법이다. 유형자산의 경우도 시장가치 또는 감정가가 있으면 이를 사용하고, 없는 경우에는 복잡한 계산방식을 피하기 위하여 고시가격이나 시가표준액 등을 적용하면 된다. 무형자산은 가치판단이 어려우므로 일반적으로 시장에서 통용되는 무형자산이 아니면 가치가 없는 것으로 계산하면 될 것으로 보인다.

2. 정부 신용보증

가. 분석 모형

1) 배경

신용보증제도란 신용이 약한 기업들의 자금조달을 위하여 공신력이 있는 제3자가 해당 기업에게 보증료를 받는 한편 채무불이행 위험을 지는 제도라고 할 수 있다. 이러한 신용보증은 민간이 수행하기도 하지만 공적 신용보증도 있다. 정부는 현재 신용보증기금, 기술신용보증기금, 주택금융신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 산업기반신용보증기금, 학자금대출신용보증기금 등 6개의 공적 신용보증제도를 운용하고 있다. 공적 신용보증의 경우 수입은 주로 정부 및 금융기관 출연금, 보증료, 운용수익 등으로 구성되어 있다. 반면 지출은 대부분 대위변제이며, 관리비 등이 일부 있다.

그렇다면 정부는 왜 공적으로 신용보증을 하는 것일까? 이에 대한 답변은 기본적으로 경제적 효율성과 사회적 형평성에 있다. 중소기업을 지원하는 신용보증기금 및 기술신용보증기금의 경우에는 시장의 실패가 발생한다고 본다. 중소기업 금융의 경우 거래비

용이 대기업에 비해 상대적으로 높고, 대기업에 비해 객관적인 정보가 부족하고, 대기업에 비해 중소기업은 물적담보를 요구하는 경향이 있다. 이에 따라 금융시장이 발달한 선진국에서조차 중소기업 금융은 금융시장에서 시장기능이 충분히 발휘되지 않는 분야로 인식되고, 그에 따라 정부의 개입이 정당성을 얻고 있다[51].

또 다른 요인은 사회적 형평성에 있다. 주택금융신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금 등은 경제적 효율성보다는 사회적 형평성을 제고하기 위한 제도라고 볼 수 있다. 그러나 경제적 효율성을 높이기 위한 것이든, 아니면 사회적 형평성을 높이기 위한 것이든 정부의 입장에서는 사회적 수익이 있다고 보기 때문에 시장에 간여를 하여 보증규모를 시장에 의한 보증규모보다 크게 만든다.

본 연구의 목적이 보증으로 인한 정부의 재정적 위험의 측정이므로 사회적 이득의 존재 여부는 다루지 않는다. 다만 정부의 비용 분담이 보증규모에 미치는 영향을 살펴보기 위하여 수요 및 공급곡선을 생각해본다. 공급곡선의 경우 보증의 단위비용은 보증공급이 증가할수록 커지는데 이는 기본적으로 대위변제의 가능성이 높은 기업이 많아지기 때문이다. 반면 수요곡선은 보증료율이 낮아질수록 커질 것이다. 만약 사회적 이득이 있다면 사회적 보증수요는 시장의 보증수요보다 커질 것이다.

사회적 이득이 있는 경우에 정부가 시장에 의한 보증규모보다 보증을 확대시키려면 정부가 보증기관을 지원함으로써 보증 공급확대에 따른 비용 증가를 충당해주면 된다. 만약, 사회적 최적 수준까지만 정부가 지원하면 과다 보증의 문제가 발생하지 않는다. 그러나 정부의 지원이 최적 수준을 넘어서면 보증기관이 요구하는

---

51) M, Kirby and D. Angus(1996), The Official Report on Crown Financial Institutions, the Standing Committee on Banking, Trade and Commerce, Canada. (『세계의 신용보증기금제도』, 신용보증기금, 1998에서 재인용.)

보증료가 시장에 의한 본래의 보증료보다 낮아지며 보증수요가 증가하게 된다.

우리나라의 경우 사회적 최적 수준까지의 지원은 정부와 금융기관이 분담하는 구조를 가지고 있다. 따라서 정부는 필요한 수준보다 적은 수준을 분담하므로 과다 지원의 위험성이 높은 상태라고 할 수 있다. 만약 금융기관의 분담이 없다면, 정부는 재정적 부담을 고려하여 신용보증에 대한 지원에 더욱 신중해질 것이다.

2) 재정 부담

재정위험의 정도를 측정하기 위하여 재정의 불안정성(위험성)에 대한 논의를 살펴보자. B는 부채, r은 부채에 대한 이자율, G는 이자를 제외한 정부지출, T는 세입이라고 하면, 정부부채의 변화는 다음과 같이 표시할 수 있다.

$$\Delta B_t = B_t - B_{t-1} = G_t - T_t + r_t B_{t-1}$$ [52]

$$B_t = G_t - T_t + (1 + r_t) B_{t-1}$$

위의 식은 재정적자만큼 정부부채가 증가한다는 것을 나타내고 있다. 또한 현재의 정부부채 규모는 과거 재정적자가 누적된 것이라는 것을 알 수 있다. 이자율이 고정되어 있다고 가정하고, 특정 시점 T를 기준으로 위의 식을 전개하면 다음과 같다.

$$\sum_{1}^{T} \frac{T_t - G_t}{(1+r)^t} = D_0 + \frac{D_T}{(1+r)^T}$$

52) 정부의 예산제약식 또는 국가채무에 대한 동태식(Debt Dynamics), Blanchard et al.(1990) 참조.

따라서 부채가 안정화된다는 것은 무한대의 미래에 있어서 정부부채의 현재가치가 0으로 수렴하여야 한다.

$$\lim_{T\to\infty}\frac{D_T}{(1+r)^T}=0 \Rightarrow \sum_{1}^{T}\frac{T_t-G_t}{(1+r)^t}=D_0$$

따라서 위의 식이 의미하는 것은 유지가능한 재정정책이 되려면 기초재정수지의 현재가치가 현재의 부채수준과 같아야 한다는 것이다. 즉, 기초재정수지를 흑자로 운용하여야 재정안정성이 달성될 수 있다는 것을 의미한다.

다음으로 정부의 신용보증의 액면 규모가 K인 경우를 상정해보자. 이러한 신용보증의 가치(V)는 대위보증이 발생할 기대값의 현재가치라고 할 수 있다.

$$V_t=E_t(K_t)= \sum_{1}^{\infty}\frac{P(t)K}{(1+r)^t},\ \text{P(t)는 t 시점의 사고발생 확률}$$

이러한 신용보증이 추가될 경우에 정부의 재정안정식은 다음과 같으며, 이것이 의미하는 바는 추가적인 세입($\Delta_t=R_t-T_t$)의 현재가치가 신용보증의 현재가치와 같아야 한다는 것이다.

$$\sum_{1}^{T}\frac{R_t-G_t}{(1+r)^t}=D_0+\sum_{1}^{\infty}\frac{P(t)K}{(1+r)^t},\quad \sum_{1}^{T}\frac{R_t-T_t}{(1+r)^t}=\sum_{1}^{\infty}\frac{P(t)K}{(1+r)^t}$$

따라서 정부가 매 시점 K 규모의 신용보증을 유지하며, 재정적 균형을 유지하려고 하는 경우 추가적인 세입의 규모는 다음과 같다. 다시 말하면, 다음 기에 발생하는 평균적인 대위변제의 규모만큼 재정적 지원을 하여야 한다.

$\Delta_t = R_t - T_t = P(1)K = \frac{\lambda}{(1+\lambda)}K$, λ=Poisson 분포의 모수 값

정부가 사회적 최적을 달성하기 위하여 신용보증에 출연한 금액은 2006년의 경우 1조 7,570억원이다. 그러나 경제 여건이 변하면 대위변제 비용이 급증하여 추가적인 재정부담이 발생할 가능성도 상존한다. 그렇다면 재정적 위험의 의미는 무엇이고, 어떻게 계산할 수 있을까?

앞에서 살펴본 모형을 기준으로 보면 정부가 대위변제의 기대비용을 부담하면 추가적인 재정위험은 없는 것이다. 만약 대위변제 기대비용에 미달하는 수준으로 정부가 지원하면, 그 차액만큼이 재정적 위험이 된다. 이를 위해서는 보증의 채무불이행 확률에 보증규모를 곱하여 계산하여야 하지만 현실적으로는 확률을 알 수 없어 문제가 된다. 따라서 본 연구에서는 평균적인 손실률을 사용한다.

다음으로 경제사정이 악화되는 경우에 손실률이 급증하는 문제도 있다. 어느 정도 재정적 부담이 되는가는 손실률이 얼마나 증가하는가에 달려 있지만 이를 알 수 있는 방법은 없다. 본 연구에서는 평균적인 손실률의 2배를 기준으로 하여, 경제사정이 예상외로 악화되는 경우의 재정부담을 계산하였다.

3) 모형

분석을 위하여 보증에 대한 수식 모형을 생각해보자. 이를 위해 먼저 필요한 변수를 보면 아래와 같다.

< 변수 설명 >

○ A = 전년도 기본 재산

○ G = 보증 공급(또는 잔액)

<비용>

○ C = 대위 변제

○ O = 수수료 및 관리비용

<수입>

○ F = 보증료 수입

○ W = 정부출연금

○ B = 금융기관 출연금

○ P = 운영수입

당년도의 기본 재산의 변화는 수입(정부출연금, 금융기관 출연금, 보증료 수입, 기타 운영수입)에서 비용(대위변제, 각종 관리비용)을 차감한 규모가 된다. 즉, 기본재산 증가 (△A)는 다음과 같이 표시된다.

$$\triangle A = \text{수입} - \text{비용} = (W + B + F + P) - (C + O)$$

기본재산의 변화를 알기 위해서는 수입과 비용의 함수적 형태를 알아야 한다. 먼저, 금융기관 출연금은 출연기준이 되는 대출금 규모에 의해 결정된다. 여기서는 논의의 편의를 위해 보증잔액의 일정비율이 출연기준 대출금에 비례한다고 가정한다. 다음으로 보증료는 보증에 비례하여 결정되므로 보증료율(f)에 보증규모를 곱한 값이 된다. 운용수익은 기본재산으로부터 나오는 수익이므로 기본재산의 함수이다. 운용수익률과 기본재산과의 관계는 주로 시장이자율에 영향을 받을 것으로 보인다. 대위변제는 보증공급의 함수

가 된다. 그리고 보증공급이 많아질수록 더 위험한 기업에 대한 대출이 될 가능성이 높으므로 대위변제의 확률은 커지게 된다. 대위변제는 보증공급액 이외에도 현재 경제성장률 등에 영향을 받는다. 마지막으로 대위변제를 제외한 비용도 보증공급의 함수가 될 가능성이 높다. 따라서 기본재산의 증가는 보증공급과 정부출연금에 따라 결정된다.

$$\triangle A = g(W, G; A)$$

< 함수 관계 >

○ 금융기관 출연금 B = B(G)
○ 보증료 F = f × G, f = 보증료율
○ 운용수익 P = P(A)
○ 대위변제 C = C(G)
○ 기타 비용 O = O(G)

< 영향을 주는 요소 >

○ 대위변제 : 경제성장률
○ 운용수익 : 이자율

운용배수는 보증잔액을 기본재산으로 나눈 값이다. 따라서 사후적으로 나타나는 운용배수(k)는 보증규모를 변화된 기본재산으로 나눈 값이 된다. 이러한 계산 수식에 따르면 보증공급액(G)은 운용배수(k)와 정부출연금(W)의 두 변수가 결정하게 된다. 만약 적정 운용배수가 결정되어 있는 경우에는 보증공급액은 정부출연금에 의해 자동적으로 산정된다. 반대로 보증공급액이 결정되어 있다면 운용배수는 정부출연금에 의해 결정된다.

$k = G / (A + \triangle A)$ 또는 $G = k \times (A + \triangle A)$

$G = g(k, W; A)$, $k = k(G, W; A)$

사전적인 의미에서의 최적 운용배수를 찾기는 곤란하다. 목표 운용배수를 정하는 이론적인 근거는 없으며, 경험적인 근거에 의하여 책정하고 있다.

운용배수는 법적으로 20배까지 운용할 수 있게 되어 있으나, 현재까지 관행적으로 10~12배 정도의 범위에서 운용하고 있다. 20배까지 보증 여력이 없이 최대한으로 운용배수를 운용할 경우, 사고에 의한 대위변제금액이 크게 늘어나 지급능력에 부담이 될 뿐 아니라 보증의 신뢰성에 대해서도 손상이 발생한다. 다른 나라의 예에서도 운용배수에 대한 특별한 규칙은 찾을 수 없다. 금융기관과 중소기업의 이해를 수용하면서 보증료 수입과 운용수익으로 보증제도의 운용에 따른 경상비용을 충당할 수 있는 최소한의 보증운용배수로서 4.0배를 지적한 사례가 있다[53]. 그러나 이러한 지적도 이론이 아닌 경험적인 판단에서 나온 것이다.

운용배수는 금융기관의 자기자본비율의 역수에 해당하는 개념이다. 금융기관의 채무변제에 필요한 자기자본을 규정한 BIS 8% 규제에 맞추어 독일의 경우에는 신용보증기관의 경우에도 12.5배를 운용배수의 한도로 설정하고 있다.

이론적으로만 본다면 운용배수는 문제가 되지 않는다. 일반적인 기업과는 달리 신보는 파산의 문제가 없다고 볼 수 있기 때문이다. 다만 운용배수가 높아지는 경우 정부의 재정부담이 증가하는 것이 문제가 된다. 적정 운용배수는 법정운용배수의 범위 내에서 사고보증에 대한 대위변제 청구 즉시 이행할 수 있는 충분한 유동

53) A. Doran and J. Levitsky(1997), “Credit Guarantee Scheme for Small Business Lending - A Global Perspective,” Vol. Ⅰ, Graham Bannock and Partners, Ltd.

성을 확보하고, 긴급한 보증수요에 대처할 수 있는 적정수준의 보증여력을 확보할 수 있는 수준의 운용배수라고 정의할 수 있다.

따라서 사후적으로도 법정 운용배수(=20)를 준수하기 위하여 필요한 운용배수를 생각해보자. 사전 운용배율을 k, 추가적인 손실률을 e라고 하면, 다음과 같은 수식이 충족되어야 한다.

$$G / (G/k - e\,G) < 20 \text{ (=운용배수)}$$

$$\Rightarrow \quad \boxed{k < 1 / (0.05 + e)}$$

결과적으로 사전적인 운용배수는 0.05에 추가손실률을 합한 값의 역수가 된다. 만약 추가손실을 보증공급의 3%라고 가정하면 $k < 1/0.08=12.5$ 즉, 사전적인 운용배수가 12.5를 상회하면 법정 운용배수 준수가 불가능하다. 다시 말하면, 운용배수를 사전적으로 12 수준으로 운용하는 경우는 추가적인 손실이 보증공급의 3% 미만일 것으로 보는 것이다. 만약 추가 손실을 보증공급의 2%라고 가정하면 $k < 1/0.07 = 14.3$ 즉, 운용배수가 14.3을 초과하면 법정 운용배수 준수가 불가능하다. 운용배수를 15로 운용한다는 의미는 추가적인 손실이 보증공급의 2% 미만일 것으로 보는 것이다.

기술적 파산의 방지를 위한 제약식도 존재한다. 예상치 못한 사고율의 증가 등으로 인하여 대위변제가 갑자기 늘어났을 경우, 적시에 대위변제가 이루어지기 위해서는 유동성 자산의 비율이 중요하다. 여기서 유동성 자산은 기본재산 중 현금, 유가증권, 예치금의 합을 의미한다. 보유 유동성 자산 = $a \times A$, a = 유동성 자산 비율이라고 하면 보유 유동성 자산이 추가 손실보다 커야 한다.

$$a \times A > e \times G$$

$$\Leftrightarrow \quad \boxed{k < a/(d-c)}$$

유동성 자산이 전체 자산의 50%로 가정하고, 추가 손실을 보증공급의 3%라고 가정하면 k < 0.5/0.03 = 16.7이 된다. 즉, 운용배수가 16.7보다 작아야 기술적 파산 방지가 가능하다. 추가 손실을 보증공급의 2%라고 가정하면 k < 25 즉, 운용배수가 25를 초과하면 안된다. 따라서 기술적 파산이라는 관점에서 적정 운용배수는 심각한 손실의 경우 16배 이하, 일정 수준의 손실 증가에 대비하기 위해서는 25배 이하이어야 한다.

4) 예시

운용배수, 보증규모, 대위변제 비율 등의 변화에 따라 정부가 출연할 금액을 예시적으로 살펴보자. 이를 위하여 기준연도의 운용배수는 10, 보증공급은 30조원, 관리비 등은 1,500억원으로 가정하자.

< 기준 연도 >

○ 보증공급 = 30조원
○ 기본재산 = 3조원(운용배수 10을 가정)
○ 관리비 = 1,500억원

< 기타 가정 >

○ 기본재산 운용 수익률 : 5%
○ 보증료 요율 : 1%
○ 금융기관 출연 : 요율 2.4%
  - 대상 대출분 : 보증공급의 1/2
○ 대위변제 비율 : 5%

먼저 운용배수를 조정하는 경우를 살펴보면 운용배수를 5로 낮

추기 위해서는 정부의 출연규모가 약 3.7조원이 되어야 한다. 그러나 이는 운용배수가 일시적으로 증가하기 때문이며, 그 이후 운용배수를 5로 가져가는 경우 필요한 출연금의 규모는 약 6,900억원 수준으로 낮아진다. 이는 운용배수 10인 경우에 필요한 출연금 8,400억원보다 낮은 수준이다. 다시 말하면 운용배수를 낮추면 일시적으로 대규모 출연이 필요하지만 일단 낮추어진 이후에는 출연금 부담을 축소시킨다. 반면 운용배수를 20으로 하면 필요한 출연금이 -5,850억원으로 감소한다. 운용배수 10을 유지하는 경우와 비교하면 약 1.4조원의 예산절약 효과가 나타난다. 그러나 운용배수를 20으로 계속 유지하기 위한 출연금 규모는 9,150억원으로 운용배수 10을 계속 유지하는 경우보다 증가한다. 만약 운용배수를 20으로 증가시킨 다음에 다시 10으로 낮추려면 2.34조원이 필요하게 된다. 결과적으로 운용배수를 조정하는 것은 일시적으로 재정부담을 조정하는 것일 뿐 장기적인 대책이 아니다.

<표 Ⅴ-2-1> 운용배수와 재정부담

(단위: 십억원)

구분	배수 5	배수 8	배수 10	배수 12	배수 15	배수 20
보증 공급	30,000	30,000	30,000	30,000	30,000	30,000
필요기본재산	6,000	3,750	3,000	2,500	2,000	1,500
추가재산	3,000	750	0	-500	-1,000	-1,500
대위변제	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500
관리비 등	150	150	150	150	150	150
보증료	300	300	300	300	300	300
운용수익	300	188	150	125	100	75
금융기관 부담	360	360	360	360	360	360
필요출연금	3,690	1,553	840	365	-110	-585

다음으로 보증공급의 증가율을 조정하는 경우를 생각해보자. 보증공급을 10% 정도 감소시키면 필요한 출연금의 규모가 약 4,710억원이 된다. 보증 증가율이 0%일 때는 8,400억원이 된다. 이를 증가율 10%의 출연금 규모인 약 1.2조원과 비교해보면 필요한 출연의 규모가 3,690억원 감소한 것이 된다. 만약 보증공급을 20% 증가시키면 필요한 출연금은 약 1.6조원이 된다. 손실률이 고정되어 있으므로 보증공급이 증가하면 대위변제 규모가 증가한다. 반면 각종 보증공급과 연계된 각종 수입도 증가하지만 그 규모가 대위변제 규모에 미치지 못하므로 보증공급을 증가시키면 거의 비례적으로 정부의 출연금 규모가 증가할 수밖에 없다. 만약 보증공급이 증가하면서 손실률도 증가하면(실제로 그럴 가능성이 높다) 재정부담은 더욱 증가하게 될 것이다.

<표 Ⅴ-2-2> 보증공급과 재정부담

(단위: 십억원)

구분	증가율 -10	증가율 -5	증가율 0	증가율 5	증가율 10	증가율 20
보증 공급	27,000	28,500	30,000	31,500	33,000	36,000
필요기본재산	2,700	2,850	3,000	3,150	3,300	3,600
추가재산	-300	-150	0	150	300	600
대위변제	1,350	1,425	1,500	1,575	1,650	1,800
관리비 등	150	150	150	150	150	150
보증료	270	285	300	315	330	360
운용수익	135	143	150	158	165	180
금융기관 부담	324	342	360	378	396	432
필요출연금	471	656	840	1,025	1,209	1,578

마지막으로 대위변제율이 변하는 경우를 생각해보자. 대위변제율이 1%로 낮아지면 필요한 출연금이 -3,600억원이 된다. 대위변제율이 5%인 경우에 비해 약 1.2조원에 가까운 재정부담이 감소한다. 또한 대위변제율 1%가 계속 유지되면 필요한 출연금이 -3,600억원으로 이전과 동일하게 된다. 그러나 보증료율이 1%인 것을 감안하면 대위변제율이 1%라는 것은 현실성이 없는 수치이다. 반면 대위변제율이 10%로 높아지면 약 2.34조원의 출연금이 필요하다. 이 경우 대위변제율이 5%인 경우에 비해 약 1.5조원의 추가적인 재정부담이 발생한다.

다음으로 이러한 대위변제율 변화가 일시적인 경우를 생각해보자. 예를 들어, 대위변제율이 1%에서 다음 연도에 다시 5%로 변하면 이전과 마찬가지로 8,400억원의 재정부담이 발생한다. 이는 대위변제율이 10%에서 다시 5%로 낮아지는 경우도 마찬가지이다. 따라서 일시적인 대위변제율 변화는 일시적인 재정부담만 야기한다는 것을 알 수 있다.

KIPF

<표 Ⅴ-2-3> 대위변제 비율과 재정부담

(단위: 십억원)

구분	변제율 1	변제율 3	변제율 5	변제율 7	변제율 10	변제율 15
보증 공급	30,000	30,000	30,000	30,000	30,000	30,000
필요기본재산	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000
추가재산	0	0	0	0	0	0
대위변제	300	900	1,500	2,100	3,000	4,500
관리비 등	150	150	150	150	150	150
보증료	300	300	300	300	300	300
운용수익	150	150	150	150	150	150
금융기관 부담	360	360	360	360	360	360
필요출연금	-360	240	840	1,440	2,340	3,840

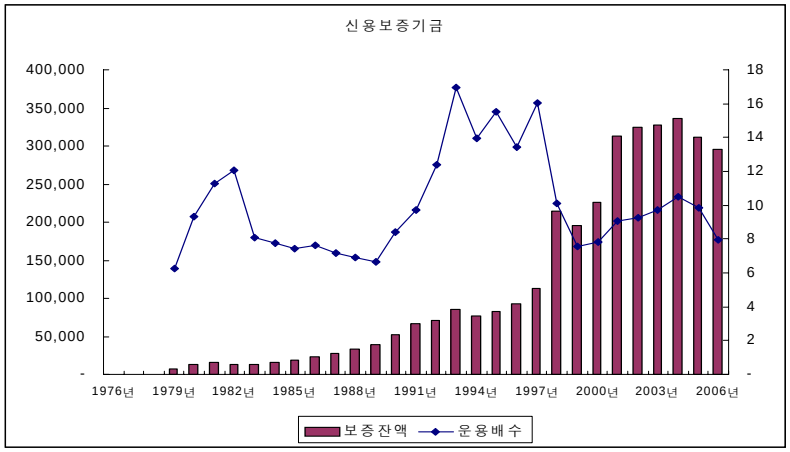
결과적으로 장기적인 재정부담은 운용배수의 영향은 거의 받지 않으며, 평균적인 대위변제 규모(보증공급 * 대위변제비율)가 정부의 재정부담을 결정한다고 할 수 있다. 더 정확히 말하면, 대위변제 비율에서 보증료율 및 금융기관출연 비율을 차감한 비율에 보증공급을 곱한 규모가 정부의 재정부담이 된다.

나. 현황

1) 신용보증기금

신용보증은 담보능력이 미약한 기업의 채무를 보증하게 하여 중소기업의 자금조달을 원활히 하는 공적 금융중개시스템이다. 보증잔액 규모를 보면 1980년대 후반부터 2000년까지 급속히 증가한 다음 2000년대 들어서는 안정세 또는 감소세를 보이고 있다. 최근 추이를 보면 2001년도에 약 31조원 수준에서 2004년도에 33.6조원 수준으로 증가한 다음 점차 감소하여 2006년에는 30조원을 하회하고 있다.

[그림 Ⅴ-2-1] 신용보증기금의 운용배수 및 보증잔액 추이



운용배수를 보면 1990년대 들어서기 이전까지는 운용배수 12 이하를 유지하였으나 1990년대 초반에 급격히 증가하여 운용배수가 18 수준에 달하기도 하였다. 2000년대 들어서는 운용배수가 안정되어 2006년에는 8 수준으로 낮아졌다.

신용보증기금의 경우 외환위기 이후에는 기업부도의 증가로 대위변제할 금액이 증가하여 운용배수가 증가하였다. 이에 따라 이를 완화하기 위하여 정부의 출연금을 1997년 4천억원 수준에서 1998년에는 8천억원 이상, 1999년에는 거의 1조원에 육박하는 수준으로 증액시켰다. 또한 산업은행 등의 특별출연도 있었다. 그 규모는 1998년 약 2조원, 2001년 7천억원에 달한다.

신용보증기금의 재원은 금융기관출연금, 정부출연금, 수수료, 운용수익 등이 있다. 2006년을 기준으로 보면 총 조성규모는 약 3조 6천억원 정도이다. 이 중 정부출연금이 3,000억원, 금융기관출연금 5,370억원, 구상권 회수 등의 금액이 약 7,150억원, 보증료 등의 수입이 약 4,230억원, 기타 운용수익이 약 1,000억원이며, 여유자금 규모는 약 1조 5천억원 정도로 나타나고 있다. 지출은 대위변제 비용과 기타 관리비용 및 여유자금 운용으로 구성된다. 2006년 기준으로 대위변제 관련 비용이 약 1조 7,877억원, 관리업무비 등이 4,031억원으로 나타나고 있다. 여유자금 운용 규모는 약 1조 4천억원 수준이다.

보증기금의 경우 기본적으로는 대위변제 비용과 관리비용을 출연금 및 보증료로 보전하는 구조이다. 다르게 표현하면 비용에서 보증료 등의 수입을 제외한 금액만큼 출연하여야 한다. 해당 규모가 당기 순손실 규모라 할 수 있다. 당기 순손실 자료를 보면 2003년에 약 1.2조원, 2004년에 약 1.1조원 등 1조원 수준에서 2005년에는 약 6,500억원, 2006년에는 3천억원 미만으로 낮아지고 있다. 다시 말하면 정부 및 금융기관이 2003년 및 2004년에는 약 1조원 수준으로, 2005년에는 약 6,500억원을 출연하면 된다.

<표 Ⅴ-2-4> 신용보증기금의 주요 지표 추이

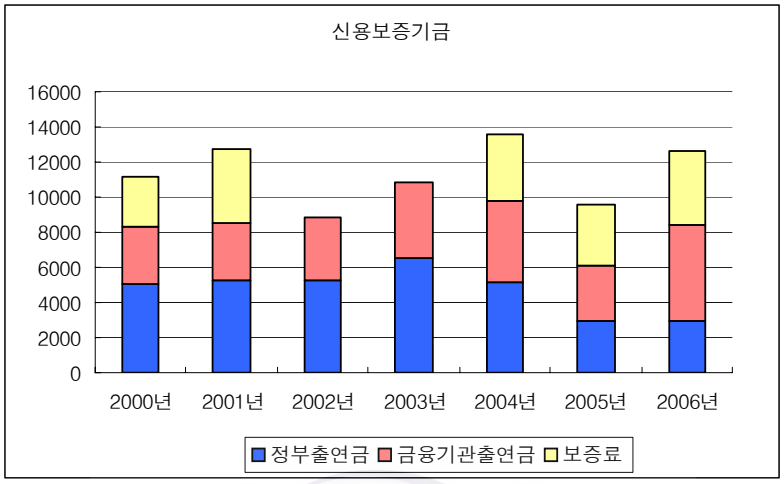
(단위: 억원, 배)

	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
보증잔액	225,912	312,679	325,142	327,337	335,708	310,988	296,340
기본재산	28,922	34,579	35,074	33,698	32,031	31,659	37,196
운용배수	7.8	9.0	9.3	9.7	10.5	9.8	8.0
총조성	37,943	49,647	51,512	56,881	40,418	40,980	36,137
정부출연금	5,100	5,230	5,250	6,560	5,210	3,000	3,000
금융기관출연금	3,238	3,342	3,577	4,243	4,562	3,080	5,370
당기순손실				12,112	11,468	6,490	2,815

자료: 대한민국정부,「기금운영계획 2007」
감사원,「기금, 국유재산, 물품 및 채권검사보고」
기획예산처,「기금현황」
「신용보증기금 통계자료」및「연차보고서」

금융기관은 해당 금융기관 대출금에 대하여 1,000분의 3을 초과하지 않는 범위 내에서 재정경제부령이 정하는 일정률(현재 1,000분의 2.5)에 의한 금액을 기금에 출연하도록 의무규정을 두고 있다. 재원분담 구조를 보면, 최근 정부출연금은 줄어드는 반면 금융기관출연금은 증가하고 있다. 보증료율을 보면 신용등급에 따라 0.5%~2.0%까지 차등보증료율이 적용되고 있다. 또한 보증이용금액이나 기간 등을 기준으로 가산보증료율이 적용되고 있다. 앞에서 논의한 것처럼 금융기관출연 비중의 증가가 보증수요를 증대시키는 요인이 있으므로 보증료를 증가시키는 반면 금융기관출연은 축소시킬 필요가 있다.

[그림 Ⅴ-2-2] 신용보증기금의 부담 구조



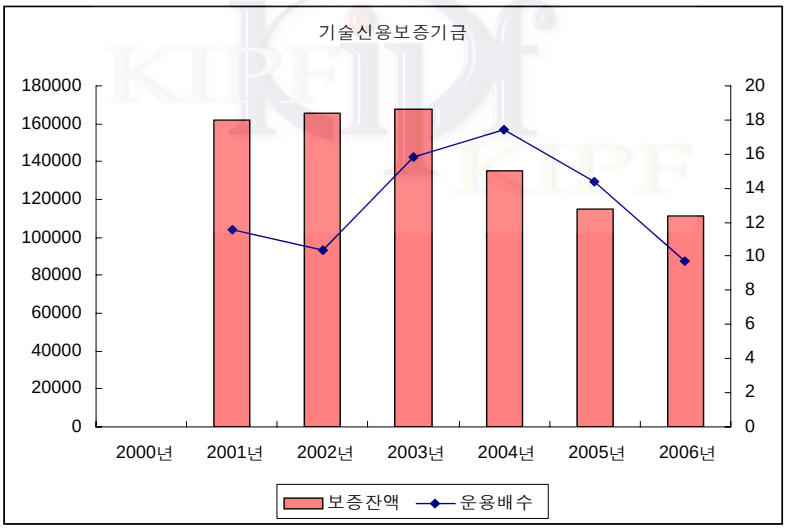
<표 Ⅴ-2-5> 보증료율 체계

구분	내용	보증료율
신용등급별 차등보증료율	- 종합신용등급 : AAA~D등급 ▪ 소기업은 소기업 신용평가등급 (S1~S5등급) 적용에 따라	0.5~2.0%
가산 보증료율	- 감액기준을 충족하지 못한 기업(갱신, 연장)	0.2%~0.4%
	- 보증이용기간 5년 초과 기업	0.1% 가산
	- 보증이용금액 15억 초과 기업	0.1% 가산
	- 부분보증비율 미충족 기업	부분보증비율 5%p 이상 초과마다 0.2% 가산
차감보증료율	- 기금이 정하는 우대 보증에 해당되는 경우	0.2%~0.3% 차감 (중복차감 불가)
대기업에 대한 가산보증료율	- 보증기업이 대기업인 경우	0.5% 가산
상기 기준에도 불구하고 고정보증료율을 적용하는 경우		
고정보증료율	▪ 부동산담보부보증 ▪ 이행입찰보증 ▪ 이행계약, 차액, 하자보증	0.8% 0.1% 0.6%

2) 기술신용보증기금

기술신용보증기금은 신기술사업에 대한 자금의 공급을 원활하게 하기 위한 제도이다. 보증잔액을 보면 2001년에 약 16.2조원 수준에서 2003년 16.7조원을 상회하는 수준으로 증가하였다. 그러나 이후 감소하여 2006년에는 11.5조원 수준이다. 운용배수도 2001년 11.6이었으나 2004년의 경우 대위변제의 규모가 2조원을 상회하는 등 지출이 증가하여 운용배수가 17.4에 이르게 된다. 이에 따라 아래에 설명하는 것처럼 2005년에 금융기관출연을 증대시켰다. 그 결과 2006년의 경우 운용배수는 10 이하로 낮아졌다.

[그림 Ⅴ-2-3] 기술신용보증기금의 운용배수 및 보증잔액 추이



기술신용보증기금의 재원조성을 살펴보면 2006년도의 총 조성규모는 약 1.6조원이다. 정부출연금이 6,000억원, 금융기관출연금이 2008억원, 보증료 등이 1,792억원이다. 지출은 대위변제 비용이 1조 2,798억원이고 관리업무비 등이 1,833억원으로 나타나고 있다.

<표 Ⅴ-2-6> 기술신용보증기금의 주요 지표 추이

(단위: 억원, 배)

	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
보증잔액		161,605	165,225	167,461	135,084	115,013	111,508
기본재산		13,933	15,819	10,619	7,773	7,980	11,526
운용배수		11.6	10.4	15.8	17.4	14.4	9.7
총조성		19,846	20,635	21,614	23,404	16,131	16,041
정부출연금	2,700	2,770	3,150	2,940	6,190	3,500	6,000
금융기관출연금	1,665	1,701	1,834	2,171	2,360	6,097	2,008
당기순손실				10,499	11,437	9,443	4,522

자료: 대한민국정부,「기금운영계획 2007」
감사원,「기금, 국유재산, 물품 및 채권검사보고」
기획예산처, 「기금현황」
「신용보증기금 통계자료」및「연차보고서」

앞에서 살펴본 것처럼 당기 순손실 규모가 정부 및 금융기관이 출연을 해야 할 규모라고 할 수 있다. 따라서 당기 순손실 자료를 보면 2003년에 약 1조원, 2004년에 약 1.1조원에서 2006년에는 약 4,500억원 수준으로 낮아지고 있다. 기본적으로 보증잔액을 축소함에 따라 정부 및 금융기관의 출연부담이 다소 낮아진 것이다.

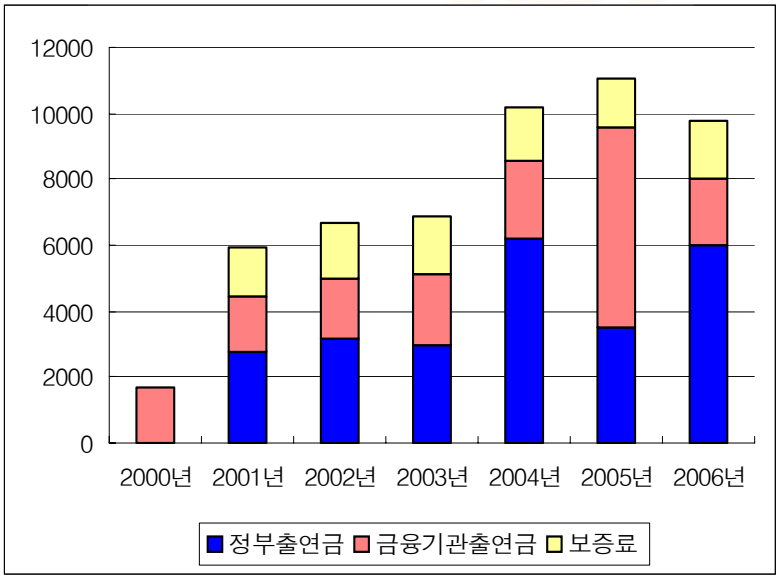
금융기관은 출연대상 융자금의 월중 평균잔액의 1천분의 1을 부과하였으나 2006년부터 0.1%에서 0.15%로 상향조정하였다. 신기술사업금융업자는 1천분의 3을 출연하고 있다. 별도 협약을 체결한 금융기관 등의 특별출연도 있다[54]. 2005년도 경우 금융기관 출연금이 급증한 이유는 기술신용보증기금의 유동성 위기 해소를

54) 농협중앙회, 수협중앙회, 보험회사 등은 보증부대출을 취급하고 있으나, 금융기관에 포함되지 않으므로 출연금을 납부하지 않음. 수출입은행은 금융기관에 포함되고 보증부대출을 취급하고 있지만, 출연금을 납부하지 않음.

위해 요율을 조정하여 1,549억원이 증가하였고, 2006년 출연금선납분 2,245억원이 포함되었기 때문이다. 보증료율은 중소기업의 경우 최저 연 0.7~2.5%이며, 중소기업 이외의 기업은 최저 연 0.7~3.0%이다. 신용보증기금의 보증료율과 비교할 경우 기술신용보증기금의 보증료율이 약간 높은 수준이다. 그러나 기술에 대한 신용보증의 위험성이 더 크다는 점을 감안하면 보증료율의 격차는 현재보다 다소 확대되는 것이 필요하다.

기술신용보증기금의 경우 정부의 출연금 규모가 큰 반면 보증료 및 금융기관출연금이 전체 비용부담에서 차지하는 비중은 낮다. 기술에 대한 신용보증은 외부효과가 일반 신용보증에 비해 크다고 볼 수 있으므로 정부의 출연금 비중이 높아야 한다. 다만 본장의 제1절에서 논의한 것처럼 낮은 보증료는 기술신용보증에 대한 과다 수요를 야기하므로 보증료를 높여야 할 필요성은 존재한다.

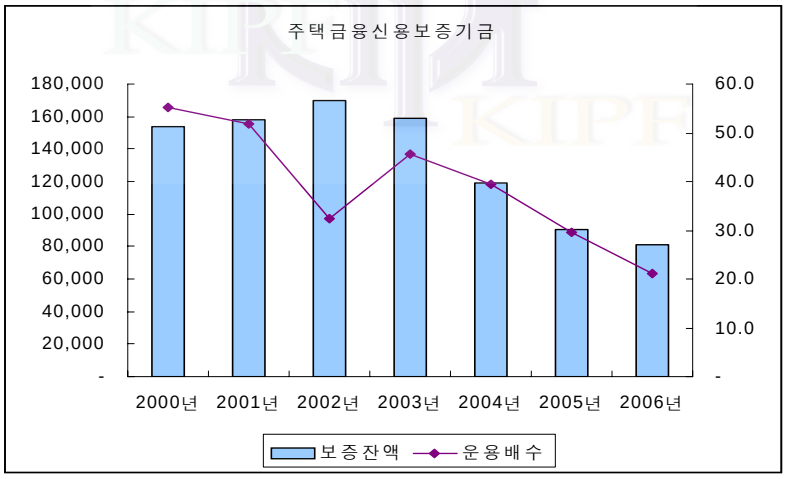
[그림 Ⅴ-2-4] 기술신용보증기금의 부담 구조



3) 주택금융신용보증기금

주택금융신용보증기금은 주택금융 등의 장기적·안정적 공급을 위해 운용되는 기금이다. 이를 위하여 주택금융에 대한 신용보증 지원사업으로 개인보증과 사업자보증 업무를 수행한다. 주택신용보증기금의 보증잔액을 보면 2000년도에 약 15.4조원이었으나 이후 증가하여 2002년에는 17조원을 다소 상회하는 수준에 이른다. 그러나 이후 급속히 감소하여 2004년에는 약 11.8조원으로 낮아졌고, 2006년에는 8.1조원을 다소 상회하는 수준에 이른다. 이는 대위변제 급증에 따른 신용보증 여력 부족, 정부의 주택대출비율 규제 등에 영향을 받은 결과이다.

[그림 Ⅴ-2-5] 주택금융신용보증기금의 운용배수 및 보증잔액 추이



운용배수를 보면 2000년에 약 55, 2003년 약 45 수준이었으나 2006년에는 약 21 수준으로 낮아졌다. 그럼에도 불구하고 운용배수가 다른 보증기금에 비해 높은 편이다. 따라서 안정적인 기금운용을 위하여 운용배수를 낮추려는 노력이 필요한 기금이라고 할

수 있다. 주택금융신용보증기금도 1998년 외환위기 및 2002~2003년 카드 사태 발생에 따라 사고 및 대위변제 금액이 증가하였다. 이에 따라 1997년 외환위기 직후 IBRD 차입금을 보증재원으로 사용하기도 하였다.

주택금융신용보증기금의 재원조성을 살펴보면 2006년의 경우 총 조성규모는 약 8,300억원이다. 수입의 경우 정부출연금 1,000억원, 금융기관출연금 1,380억원, 구상채권 회수금 등 1,601억원, 이자수입 498억원, 신용보증료 686억원 등으로 구성된다. 반면 지출은 대위변제 비용 5,258억원, 기금운영비 643억원 등으로 되어 있다.

당기 순손실을 보면 점차적으로 낮아져 2003년 약 4,414억원, 2005년 3,717억원, 2005년 2,596억원, 2006년 1,668억원으로 나타나고 있다. 따라서 현재의 손실 수준이 유지되고, 정부가 보증잔액을 증대시키려고 하지 않는 경우, 정부출연금 1천억원 및 금융기관출연금 1,000억원이면 당기 순손실을 초과하여 기본재산이 증가하고, 그에 따라 운용배수를 낮추어갈 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 현재 정부의 기조는 주택신용보증을 확대하는 것이므로 보증잔액은 향후 증가할 전망이며, 이에 따라 정부출연금의 규모를 줄이기는 쉽지 않을 전망이다.

주택금융신용보증기금의 비용분담 구조를 보면 정부의 출연금 비중은 감소하고 금융기관출연금의 비중은 증가하는 것으로 나타나고 있다. 보증규모를 감소시키고 있으므로 정부의 출연금 비중이 낮아지는 현상은 당연하다. 다만 주택금융신용보증을 증대시키는 경우 금융기관의 부담을 높이기보다는 보증료율이나 정부부담을 증대시키는 것이 바람직할 것으로 보인다.

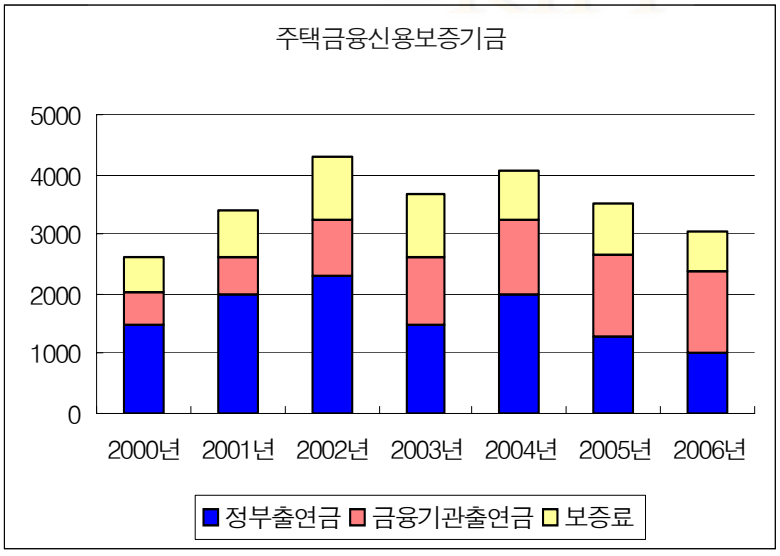
<표 Ⅴ-2-7> 주택금융신용보증기금의 주요 지표 추이

(단위: 억원, 배)

	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
보증잔액	154,174	157,994	170,005	158,923	118,897	90,740	81,107
기본재산	2,796	3,052	5,262	3,481	3,006	3,060	3,814
운용배수	55.1	51.8	32.3	45.7	39.6	29.7	21.3
총조성	10,333	12,082	13,212	14,544	12,665	11,658	8,288
정부출연금	1,500	2,000	2,300	1,500	2,000	1,300	1,000
금융기관출연금	548	601	956	1,110	1,259	1,369	1,380
당기순손실				4,414	3,717	2,596	1,668

자료: 대한민국정부, 「기금운영계획 2007」
감사원, 「기금, 국유재산, 물품 및 채권검사보고」
기획예산처, 「기금현황」
한국주택공사, 「연차보고서」 각호

[그림 Ⅴ-2-6] 주택금융신용보증기금의 부담 구조



금융기관출연금은 주택자금대출금에 대하여 연율 0.3%를 초과하지 않는 범위 내에서 금융기관이 기금에 출연하도록 의무규정을 두어 운용하고 있다. 개인 보증료율은 보증 구분별로 차등화하여 0.5~1.1% 범위 내에서 운용하고 있다. 사업자 보증료율은 기준보증료율에 사업자의 신용도별, 보증금액별, 보증기간별로 차등보증료율을 가감하여 최고 1.4% 이내에서 산출된 보증료율을 적용하여 계산하고 있다.

<표 Ⅴ-2-8> 금융기관 출연요율 (2005.1.13개정)

(단위: %)

구분		요율	
기준요율		0.125	
차등요율 (A+B)	(A) (직전연도 총대위변제금액/직전연도 총출연금액)*100	200% 초과	+0.03
		150% 초과~200% 이하	+0.02
		100% 초과~150% 이하	+0.01
		100%	0
		50% 초과~100% 미만	-0.01
		0% 초과~50% 이하	-0.02
		0%	-0.03
	(B) (직전연도 주택보증부대출금의 매월말잔액의 평균/직전연도 출연기준대출금의 매월중 평균잔액의 평균)*100	30% 초과	+0.01
		20% 초과~30% 이하	+0.005
		10% 초과~20% 이하	0
		0% 초과~10% 이하	-0.005
		0%	-0.01
출연요율		기준요율+차등료율	

<표 Ⅴ-2-9> 보증료율

(단위: %)

보증구분		보증료율
취득 · 개량		연 1.1
중도금		연 0.8
임차	(일반)	연 1.0
	(서민·근로자·부도임대주택 퇴거자)	연 0.7
	(영세민)	연 0.5
중도금연계모기지론		연 0.3(토·건 시공순위 200위 이내) 연 0.4(토·건 시공순위 200위 초과)
후취담보모기지론		연 0.8
협약구입자금보증(직접보증용)		연 0.5
임차중도금보증		연 0.6(일시납), 연 0.8(연납)
협약구입자금보증(위탁보증용)		아파트 : 0.5(기준요율)∓0.05(차등료율) 기타주택 : 1.0(기준요율)∓0.1(차등료율)

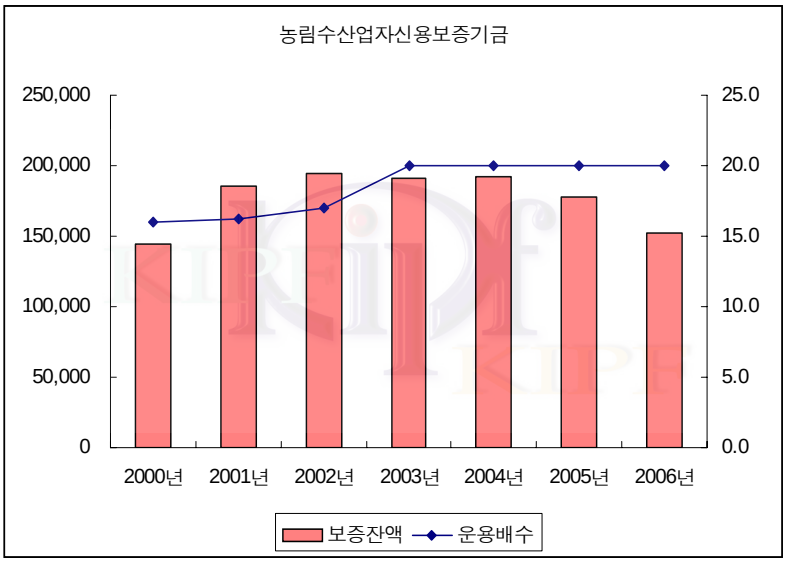
4) 농림수산업자신용보증기금

농림수산업자신용보증기금은 농림수산업자 등의 신용을 보증함으로써 농림수산업에 필요한 소요자금을 원활히 제공하기 위하여 설립되었으며, 1972년부터 농업협동조합중앙회에 의하여 관리되는 기금이다. 농림수산업자의 지원을 위해 일반보증 이외에 각종 특례보증을 하고 있으므로 보증으로 인한 손실이 적지 않은 제도이다. 보증잔액을 보면 2000년 약 14.5조원에서 2002년 19.4조원으로 증가한 다음 점차 낮아져 2006년에는 15.2조원 수준이 되었다.

운용배수는 약 20 수준이다. 그러나 운용배수가 2003년 이후 20

으로 유지되는 이유는 필요한 대손충당금을 적립하지 않았기 때문이다. 따라서 실제 운용배수는 2005년에 74.4에 이를 정도로 높은 수준이다. 따라서 운용배수를 낮추는 것이 시급한 보증기금이라고 할 수 있다. 현재 운용배수를 유지하기 위하여 불가피하게 보증잔액이 감소하는 추이를 보이고 있는 상태이다.

[그림 Ⅴ-2-7] 농림수산업자신용보증기금의 운용배수 및 보증잔액 추이



농림수산업자신용보증기금은 농어업인의 부채부담 완화 및 연대보증 해소를 지원하기 위하여 1998년부터 농어가부채대책 특례보증을 실시하여 2004년까지 총 17조 5,866억원을 지원하였다.

농림수산업자신용보증기금은 2006년 기준 1.2조원이 조성되었다. 이 중 정부출연금이 5,780억원이고 금융기관출연금은 849억원, 보증료 601억원, 구상권 회수금액이 1,829억원이다. 지출의 경우 대위변제의 규모가 약 1조원에 달하고 있다.

당기 순손실 규모를 보아도 2003년 3천억원을 다소 상회하는 수준에서 2006년에는 그 규모가 8천억원 수준에 이르고 있다. 따라서 2006년의 경우 당기 순손실 8천억원에서 금융기관출연금 약 850억원을 차감한 7,150억원 규모의 정부출연이 필요한 상태였으나 이에 미달하는 수준으로 정부가 출연하였다. 실제 당기 순손실은 2004년과 2005년에도 1조원을 상회하고 있었다. 이렇듯 농림수산업자신용보증기금은 조성재원과 비용의 격차가 커지고 있으므로 제도적 변화가 없다면 정부의 부담이 지속적으로 증가할 것으로 판단된다.

<표 Ⅴ-2-10> 1998년 이후 지원된 농어가부채대책 특례보증 현황

(단위: 억원)

구분	총지원실적	2004년말 잔액	대위변제 누계	정부출연금
1998, 1999 부채대책	13,299	228	702	
2000 부채대책	42,937	10,159	3,691	3,000
2001 부채대책	73,678	52,047	3,567	3,267
2004 부채대책	45,059	44,757	-	978
농어업경영회생	893	903	-	7,245
계	175,866	108,094	7,960	

자료: 농협중앙회

비용분담 구조를 보면 다른 보증기금에 비해 정부출연금의 비중이 큰 반면 보증료의 비중이 매우 낮음을 쉽게 알 수 있다. 농림수산업자가 중소기업이나 주택구입자에 비해 경제력이 약하므로 정부의 재정지원 비중이 높다고 할 수 있다. 그러나 과다한 신용보증 수요를 억제하기 위해서는 보증료를 일정 수준으로 높일 필요가 있다. 그리하여 금융기관 출연요율을 2006년부터 0.2%에서 0.3%로 상향 조정하였다.

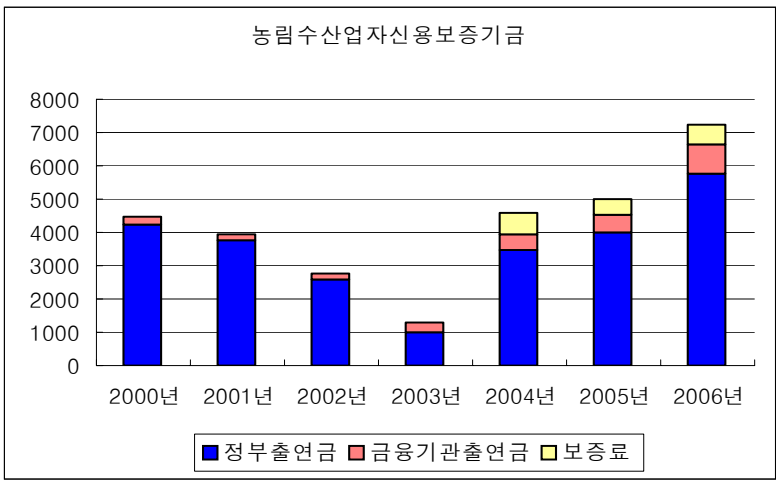
<표 Ⅴ-2-11> 농림수산업자신용보증기금의 주요 지표 추이

(단위: 억원, 배)

	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
보증잔액	144,615	186,066	193,889	191,004	192,241	178,088	151,703
기본재산 (실제 기본재산)	9,048	11,508	11,438	9,550	9,612 (7,789)	8,905 (2,850)	7,586 (2,394)
운용배수 (실제 운용배수)	16.0	16.2	17.0	20.0 (24.5)	20.0 (67.0)	20.0 (74.4)	20.0
총조성	10,527	13,506	16,425	7,382	10,842	14,068	11,984
정부출연금	4,260	3,765	2,562	1,000	3,478	4,000	5,780
금융기관출연금	191	203	228	320	438	517	849
당기순손실 (실제 순손실)				3,208 (4,969)	3,854 (10,616)	5,188 (11,698)	7,980

자료: 대한민국정부,「기금운영계획 2007」
감사원,「기금, 국유재산, 물품 및 채권검사보고」
기획예산처, 「기금현황」
농업중앙회 자료

[그림 Ⅴ-2-8] 농림수산업자신용보증기금의 부담 구조



<표 Ⅴ-2-12> 보증료율

(단위: %)

구분		농림어업 (1차산업)	비농림어업 (2,3차산업)	비고
자연인 및 비법인단체	보증금액 1억원 이하	연율 0.2	연율 0.3	피보증인의 신용도에 따라 0.2%P 가감
	보증금액 1억원 초과	연율 0.4	연율 0.5	
법인	보증금액 1억원 이하	연율 0.4	연율 0.5	
	보증금액 1억원 초과	연율 0.6	연율 0.8	

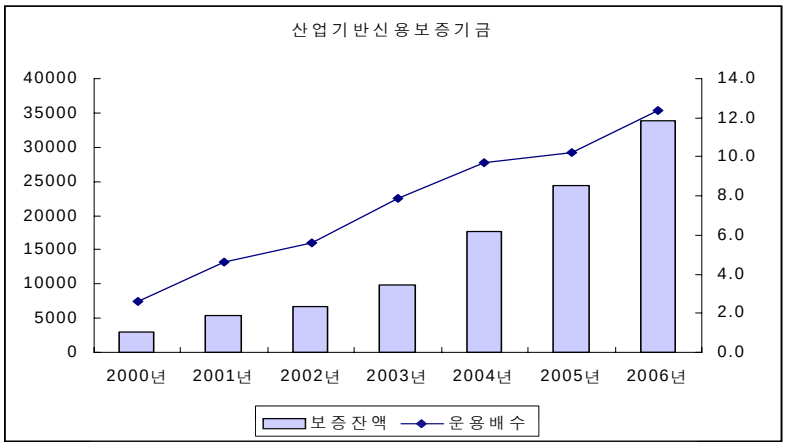
5) 산업기반신용보증기금

산업기반신용보증기금은 민간투자사업 시행자가 사회간접자본시설에 대한 투자자금의 조달을 위하여 금융기관으로부터 대출을 받거나, 사회간접자본채권을 발행하고자 할 경우 사업시행자의 신용을 보증하는 제도이다. 1995년부터 신용보증기금, 한국산업은행, 기술신용보증기금 3개 관리기관에서 업무를 개시하였으나 1999년부터는 관리기관을 신용보증기금으로 단일화하였다.

보증잔액을 보면 2000년 약 3천억원 수준에서 2006년에는 3.3조원으로 급속히 증가하고 있다. 운용배수도 2000년 2.6에서 점차 증가하여 2006년 현재는 12.4이다. 산업기반신용보증기금의 경우 아직까지 당기 순이익이 발생하고 있는 기금이므로 운용배수가 조금 더 증가하여도 큰 문제는 없을 것으로 판단된다.

산업기반신용보증기금의 재원조성을 살펴보면 2006년 기준 총 조성 규모는 약 1천억원이다. 이 중 정부출연금이 약 300억원, 보증료 34억원, 여유자금회수 649억원 등으로 되어 있다. 지출은 기금운영비 45억원, 대위변제 282억원, 여유자금운용 748억원 등으로 되어 있다. 다른 공적 보증기금에 비해 특이한 것은 금융기관 출연금이 없는 점이다.

[그림 Ⅴ-2-9] 산업기반신용보증기금의 운용배수 및 보증잔액 추이



또한 당기 순이익을 보면 2003년 53억원, 2006년 73억원 등 다른 보증기금과는 달리 흑자가 나고 있다. 따라서 정부출연금의 규모를 축소할 수 있는 가능성이 있는 기금이다. 실제로 2005년에 정부가 500억원을 출연하였으나 2006년에는 300억원을 출연하였고, 2007년에는 200억원을 출연할 계획이다.

<표 Ⅴ-2-13> 산업기반신용보증기금의 주요 지표

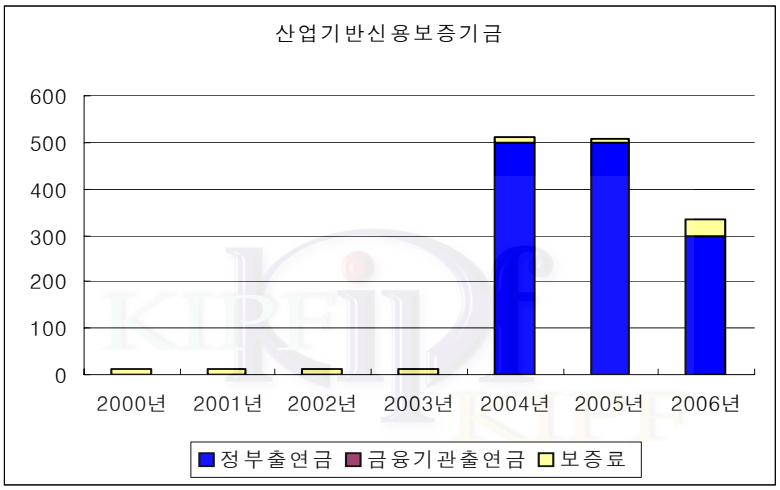
(단위: 억원, 배)

	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
보증잔액	2,916	5,370	6,744	9,882	17,662	24,303	33,941
기본재산	1,120	1,158	1,200	1,251	1,816	2,374	2,746
운용배수	2.6	4.6	5.6	7.9	9.7	10.2	12.4
총조성	102	99	1,221	1,280	1,284	1,583	1,075
정부출연금					500	500	300
금융기관출연금							
당기 순이익				53	65	58	73

자료: 대한민국정부, 「기금운영계획 2007」
감사원, 「기금, 국유재산, 물품 및 채권검사보고」
기획예산처, 「기금현황」
신용보증기금, 「연차보고서」

비용분담 구조를 보면 금융기관의 부담은 없고, 대부분이 정부 출연이고 약간의 보증료가 있는 상태이다. 보증료율은 최저 0.3%~최고 1.3%이며, 시설자금과 BTL 사업의 경우 0.1%를 차감하고 있다.

[그림 Ⅴ-2-10] 산업기반신용보증기금의 부담 구조

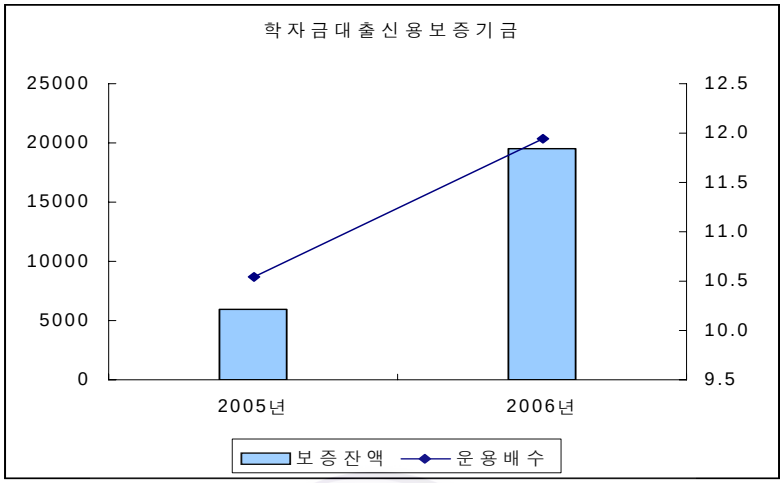


6) 학자금대출신용보증기금

학자금대출신용보증기금은 대학생의 학자금 대출에 대한 신용보증을 하기 위하여 2005년에 설치되었다. 「학술진흥 및 학자금대출신용보증 등에 관한 법률」에 따르면, 동 기금의 부담으로 보증할 수 있는 총액의 한도는 기본재산의 20배이다.

보증규모는 2005년에 6천억원이며, 2006년에는 1.95조원으로 증가하였다. 2005년에 신설되어 보증규모는 작지만 학자금 대출은 외국에서도 많이 사용되는 제도이므로 향후 보증규모의 증가 가능성이 높은 기금으로 판단된다. 운용배수는 2005년에 10.5이며, 2006년에는 11.9였다.

[그림 Ⅴ-2-11] 학자금대출신용보증기금의 운용배수 및 보증잔액 추이



2006년을 기준으로 하면, 총조성금액은 2,988억원이다. 이 중 정부출연금이 1,490억원, 보증료가 375억원, 여유자금회수가 496억원이다. 산업기반신용보증기금처럼 금융기관출연금은 없다. 지출은 이차보전금 지급이 1,407억원이며, 여유자금운용이 1,472억원, 기금관리·운용비가 108억원으로 나타나고 있다.

당기 순손실을 보면 2005년에 35억원, 2006년에는 14억원이다. 2007년 계획에 따르면 158억원으로 나타나고 있다. 따라서 손실보전을 위한 정부출연의 규모는 100억원 수준이면 되지만 보증규모를 급격히 늘려감에 따라 운용배수를 맞추기 위한 정부출연이 필요한 실정이다.

학자금대출신용보증기금의 비용분담 구조를 보면 정부출연금의 비중이 높게 나타나고 있다. 나머지 일부가 보증료이며, 금융기관 부담은 없다. 학자금 대출에 대한 정부지원이 높은 이유는 이차보전 사업을 하기 때문이다. 학자금대출신용보증기금 자료를 보면 일반대출, 무이자대출, 저리대출의 3가지가 있다. 저소득층에 대해

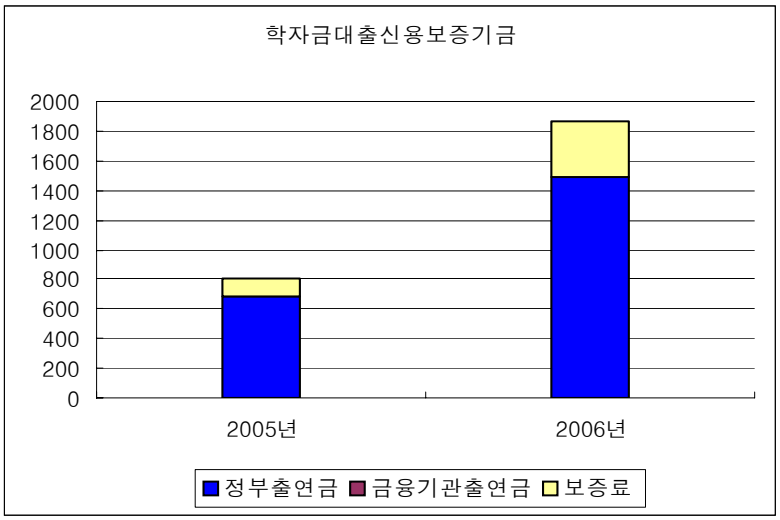
서는 거치기간 동안의 이자 6.6%를 정부가 보전하고 있다. 또한 일부 소득계층에 대해서는 거치기간 동안 2%는 정부가 부담하고, 차액 4.4%는 학생 본인이 부담하는 것으로 되어 있다.

<표 Ⅴ-2-14> 학자금대출신용보증기금의 주요 지표

(단위: 억원, 배)

	2005년	2006년
보증잔액	6,000	19,500
기본재산	569	1,633
운용배수	10.5	11.9
총조성	1,206	2,988
정부출연금	682	1,490
금융기관출연금		
당기순손실	35	14

[그림 Ⅴ-2-12] 학자금대출신용보증기금의 부담 구조



보증료는 학자금대출금액에 대하여 고정료율 1%와 대출기간에 따른 2% 이내의 가산요율을 합한 금액으로 대출기간별 보증료율은 아래 표와 같으며 대출 취급시 1회 징수한다.

<표 Ⅴ-2-15> 보증료율

(단위: %)

보증이용연수	1년	2년	3년	4년	5년	6년	7년	8년	9년	10년
고정료율(A)	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
가산료율(B)	0.2	0.4	0.6	0.8	1.0	1.2	1.4	1.6	1.8	1.82
보증료율 (C=A+B)	1.2	1.4	1.6	1.8	2.0	2.2	2.4	2.6	2.8	2.82

보증이용연수	11년	12년	13년	14년	15년	16년	17년	18년	19년	20년
고정료율(A)	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
가산료율(B)	1.84	1.86	1.88	1.90	1.92	1.94	1.96	1.98	1.99	2.0
보증료율 (C=A+B)	2.84	2.86	2.88	2.90	2.92	2.94	2.96	2.98	2.99	3.0

다. 가정 및 재정부담

재정부담은 기본적으로 두 가지로 해석할 수 있다. 하나는 기존의 제도를 유지하는 경우 현재의 정부출연 규모에 비해 추가적인 정부출연 규모라고 볼 수 있다. 물론 금융기관출연금 요율이나 보증수수료를 조정하여 추가적인 정부출연 규모를 축소시킬 수는 있지만 금융기관출연금 요율이나 보증수수료를 조정하는 것 또한 위험의 요소로 볼 수 있다. 다른 하나는 대손 규모가 증가하는 것이다. 다시 말하면 대위변제율이 현재보다 증가하는 경우이다. 본 연

구에서는 대위변제율이 기존의 평균적인 값보다 약 2배 정도 증가하는 경우를 상정한다.

본 연구에서는「국가재정운용계획 '06 - '10」및 손실 추이, 관리비용 규모 등 기존 자료를 참조하여 추정에 필요한 가정을 한다.

1) 신용보증기금

먼저 보증공급 규모를 살펴보자. 국가재정운용계획에 따르면 보증공급은 2006년 이후에는 매년 1조원씩 감축하는 것으로 되어 있다. 2006년도의 보증잔액이 29.6조원이며 2007년도의 보증잔액이 28.5조원이므로 매년 1조원씩 감축하는 것으로 가정한다. 운용배수는 2000년 이후의 평균값인 9.1이 유지되는 것으로 한다.

재산 운용수익은 등락이 있으므로 특별한 추세는 없을 것으로 판단된다. 따라서 2007년도 기금운용계획에 나타난 금액이 변화가 없는 것으로 가정한다. 보증규모가 감소하고 있으므로 다소 감소할 가능성이 있지만 그 감소규모는 크지 않을 것으로 판단된다. 금융기관의 출연규모는 2006년도 출연대상 보증 비중인 60.4% 및 연간 출연요율 3%를 이용하여 구한다. 보증료 규모는 보증잔액에 보증료율을 곱하여 구한다.

관리비용은 등락이 있으므로 증가율을 사용하지 않고 2007년도 기금운용계획에 나타난 금액이 계속 유지되는 것으로 한다. 대위변제 규모에서 구상권 회수 등의 수입을 차감한 금액은 기존의 평균값인 3.7%를 이용하였다.

이렇게 가정하는 경우 정부가 신용보증기금에 출연할 규모는 약 3천억원을 약간 하회하는 수준이며, 보증규모 감소에 따라 약간씩 감소하게 된다. 이는 2006년도 정부출연 규모와 유사한 값이다. 다시 말하면 현재의 제도하에서 정부가 신용보증기금을 유지하기 위한 재정부담은 약 3천억원 수준이라고 말할 수 있다. 만약 손실

률이 2배로 커지는 상황이 발생하면 약 1조원 규모의 비용이 더 추가되게 된다. 이에 따라 정부출연 규모는 약 1.2조원 수준이 되어야 한다. 이렇게 손실률이 커지는 경우는 일시적으로 발생할 것이므로 장기적인 부담으로 볼 수는 없다.

2) 기술신용보증기금

국가재정운용계획에 따르면 기술신용보증기금의 보증잔액은 점진적으로 감소하는 것으로 되어 있다. 그러나 2007년도의 보증규모를 보면 약 11.3조원으로 2006년도의 11.2조원보다 다소 커지고 있다. 본 연구에서는 2007년도 계획에서 매년 2천억원씩 보증잔액이 감소하는 것으로 가정한다. 운용배수는 2003~2005년까지는 상대적으로 높았으나 2006년 9.7, 2007년 9.1인 것을 감안하여 2006년 수준인 9.7이 유지되는 것으로 가정한다.

재산 운용수익은 최근 급속히 감소하여 2005년도 이후에는 100억원 미만으로 나타나고 있다. 여기서는 2007년도 기금운용계획에 나타난 금액에서 변화가 없는 것으로 가정한다. 금융기관의 출연규모는 2006년도 평균 연간 출연요율 1.8%를 이용하여 구한다. 보증료 규모는 보증잔액에 2006년도의 평균적인 보증료율을 곱하여 구한다.

관리비용은 다소 증가하는 추세에 있지만 보증규모가 낮아진다는 점을 고려하여 2007년도 계획에 나타난 규모가 유지되는 것으로 가정한다. 대위변제 규모에서 구상권 회수 등의 수입을 차감한 금액은 기존의 평균값인 6.0%를 이용하였다.

추정 결과를 보면 정부가 기술신용보증기금에 출연할 규모는 약 4,400억원 수준이며, 보증규모를 감소시킴에 따라 조금씩 감소하게 된다. 따라서 정부가 기술신용보증기금을 유지하기 위한 재정부담은 약 4천억원을 상회하는 수준으로, 신용보증기금보다 높은 수준

이다. 만약 손실률이 2배로 커지는 상황이 발생하면 약 7천억원 정도의 비용이 더 추가되게 된다. 이에 따라 정부출연 규모는 약 1.1조원 수준이 되어야 한다. 마찬가지로 이렇게 손실률이 커지는 경우는 일시적으로 발생할 것이므로 장기적인 부담은 아니다.

3) 주택금융신용보증기금

정부는 서민주택 지원을 위하여 주택금융신용보증을 확대할 예정이다. 그러나 2007년도의 보증잔액이 약 8조원 수준으로 2006년도의 8.1조원에서 다소 감소하였다. 따라서 본 연구에서는 정부의 계획처럼 대규모로 보증잔액이 증가하지 않고 매년 2천억원 정도의 낮은 증가율을 가정한다. 운용배수는 2005년 29.7, 2006년 21.3 등 매우 높다. 따라서 기금의 재정안정성을 위해서는 운용배수를 낮출 필요가 있다. 그리고 당기 순손실이 감소 추세를 보여 2006년 약 1,700억원 수준으로 낮아졌지만 2007년도에는 2천억원 수준으로 증가하는 등 감소 추세가 멈추었으므로 운용배수는 2007년 수준인 18을 유지하는 것으로 가정한다.

재산 운용수익은 2004년 이후 감소 추세를 보이고 있다. 여기서는 2007년도 기금운용계획에 나타난 금액인 454억원에서 변화가 없는 것으로 가정한다. 금융기관의 출연규모는 2006년도 보증잔액 대비 출연요율 비율인 1.7%를 이용한다. 보증료 규모는 보증잔액에 2006년도의 평균적인 보증료율을 곱하여 구한다.

관리비용은 증가하는 추세에 있으므로 증가율을 15%로 보고 계산한다. 대위변제 규모에서 구상권 회수 등의 수입을 차감한 금액은 2004년 이후의 평균값인 4.4%를 이용한다.

추정 결과를 보면 정부가 주택금융신용보증기금에 출연할 규모는 약 2천억원 수준이며, 보증규모를 증가시킴에 따라 조금씩 증가하는 것으로 나타났다. 현재 정부의 출연금 규모가 1천억원인

점을 감안하면 추가적인 재정부담이 약 1천억원 정도 더 있는 것으로 나타난다. 그러나 대위변제 등의 비용에는 IBRD 차입금 상환 규모인 약 600억원이 포함되어 있으므로 이러한 일시적인 지출을 제외한다면 추가적인 재정부담이 큰 것은 아니다. 만약 손실률이 2배로 커지는 상황이 발생하면 약 3,500억원 정도의 비용이 더 추가되어 정부출연 규모는 약 6천억원 수준이 되어야 한다. 앞에서 설명한 것처럼 손실률이 커지는 경우는 일시적으로 발생할 것이므로 장기적인 재정부담은 아니다.

4) 농림수산업자신용보증기금

정부의 계획에 따르면 농림수산업자신용보증은 매년 약 5천억원 정도 감소시키는 것이다. 그러나 2004년 이후 보증배수 한도 20으로 인하여 보증잔액은 1조 5천억원 정도씩 매년 감소하고 있다. 본 연구에서는 미충당적립금 약 5천억원은 일시에 상환할 수 있도록 별도로 지원하는 것으로 본다. 그리고 2007년도 보증잔액 13조 6천억원에서 매년 5천억원 정도만 감소하는 것으로 가정한다. 또한 당기 순손실이 증가하고 있으며, 보증잔액 대비 손실비율도 낮지 않으므로 운용배수는 20 이하로 가져가야 한다. 따라서 매년 운용배수를 1씩 낮추어가는 것으로 가정한다.

재산 운용수익은 급속히 감소하여 2006년 75억원, 2007년 114억원으로 나타나고 있다. 여기서는 2007년도 기금운용계획에 나타난 금액인 114억원에서 변화가 없는 것으로 가정한다. 금융기관의 출연요율은 다른 보증기금에 비해 낮으며, 최근 증가하고 있으므로 보증규모 대비 금융기관 출연비율을 2008년 0.8%, 2009년부터는 0.9%, 2011년부터는 1.0%를 사용한다. 보증잔액 대비 보증료율은 2007년 수준인 0.48%를 사용한다.

관리비용은 최근 감소 추세에 있지만 2007년 계획 수준에서 변

화가 없는 것으로 가정한다. 대위변제 규모에서 구상권 회수 등의 수입을 차감한 금액은 2007년 계획 수준인 보증규모 대비 5.4%로 가정한다.

추정 결과를 보면 정부가 농림수산업자신용보증기금에 출연할 규모는 약 6천억원 수준이며, 보증규모를 감소시킴에 따라 매년 200억원씩 감소하는 것으로 나타났다. 2007년도 정부출연금 규모가 7,357억원인 점을 감안하면 출연 규모가 조금 작아 보인다. 그러나 이러한 차이는 미적립충당금분을 보충하기 위한 출연이 감안되지 않기 때문인 것으로 파악된다. 만약 손실률이 2배로 커지는 상황이 발생하면 약 7천억원 정도의 비용이 더 추가되어 정부출연 규모는 약 1.3조원 수준이 되어야 한다. 그러나 손실률이 커지는 경우는 일시적으로 발생할 것이므로 장기적인 재정부담은 아니다.

5) 산업기반신용보증기금

정부의 계획에 따르면 산업기반신용보증기금은 매년 약 5천억원 정도 증가시키는 것이다. 최근 추세를 보아도 매년 약 1조원씩 증가하고 있다. 따라서 2007년도 보증잔액 약 4조 2천억원에서 매년 1조원씩 증가하는 것으로 가정한다. 또한 당기 순이익이 나고 있으며 운용배수가 최근 매년 2 정도씩 증가하고 있는 현실을 반영하여 매년 1씩 운용배수가 증가한다고 가정한다.

재산 운용수익은 증가하고 있지만 여기서는 2007년도 기금운용계획에 나타난 금액인 135억원에서 변화가 없는 것으로 가정한다. 보증잔액 대비 보증료율은 2007년 수준인 0.05%를 사용한다.

관리비용은 등락이 있지만 2007년 계획 수준에서 변화가 없는 것으로 가정한다. 대위변제 규모에서 구상권 회수 등의 수입을 차감한 금액은 보증규모가 급격히 증가하고 있는 점을 반영하여 2007년 계획 수준인 0.8%에서 매년 0.1%씩 증가하는 것을 가정

한다.

추정 결과를 보면 정부가 산업기반신용보증기금에 출연할 규모는 약 600억원 수준이며, 보증규모가 증가함에 따라 매년 300억원씩 증가할 것으로 보인다. 2007년도 정부출연금 규모가 200억원인 점을 감안하면 향후 출연금 부담이 커질 것으로 보인다. 손실률이 2배로 커지는 상황이 발생할 가능성은 매우 낮지만, 이 경우가 발생하면 약 400억원의 추가 부담이 발생하는 것으로 나타났다.

6) 학자금신용보증기금

정부의 계획에 따르면 학자금신용보증기금은 매년 약 1조원 정도 증가시키는 것이다. 2007년의 경우 전년도에 비해 6,500억원이 증가하였다. 따라서 2007년도 보증잔액 약 2조 6천억원에서 매년 1조원씩 증가하는 것으로 가정한다. 또한 최근 운용배수가 12 수준이므로 변화가 없는 것으로 가정한다.

재산 운용수익이 급격히 증가하고 있으므로 매년 50%씩 증가하는 것으로 가정한다. 보증잔액 대비 보증료율은 2006년의 1.9%를 사용한다.

관리비용은 등락이 있지만 2007년 계획 수준에서 변화가 없는 것으로 가정한다. 대위변제 규모에서 구상권 회수 등의 수입을 차감한 금액은 2007년 계획 수준인 6.2%를 가정한다.

추정 결과를 보면 정부가 학자금대출신용보증기금에 출연할 규모는 약 2,300억원 수준이며, 보증규모가 증가함에 따라 매년 300억원씩 증가할 것으로 보인다. 2007년도 정부출연금 규모도 2,189억원으로 유사한 수준이다. 학자금신용보증의 경우 2007년 기준으로 대위변제의 규모는 282억원에 불과하고 1,310억원이 이차보전이다. 따라서 대위변제가 2배로 급증하는 경우에도 재정부담의 증가는 많지 않을 것으로 전망된다.

7) 종합

정부는 공적 신용보증을 통하여 취약층이라고 할 수 있는 중소기업, 농어민, 무주택 서민, 학생 등에 필요한 자금을 공급하는 긍정적인 역할을 하고 있다. 그러나 이러한 공적 신용보증은 정부와 금융기관 출연금에 대한 재정수입 의존도가 크기 때문에 정부의 재정적 부담이 적지 않다. 또한 경제상황에 따라 대위변제 규모가 커지는 경우 정부가 책임을 질 수밖에 없다는 점에서 잠재적인 재정부담도 적지 않다.

추정한 결과를 보면 가장 재정부담이 큰 것은 농림수산업자신용보증으로 약 6천억원 수준의 재정부담이 있다. 반면 산업기반신용보증기금은 약 600억원 수준의 부담만 있다. 또한 전체적으로 보면 재정부담이 2008년을 기준으로 2007년에 비해 2천억원이 증가한 1조 6천억원, 2009년에는 약 3천억원이 증가한 1조 9천억원으로 증가하지만 이후로는 1조 9천억원대에서 안정될 것으로 보이므로 신용보증으로 인한 정부의 재정부담이 계속 증가할 가능성은 낮아 보인다.

<표 Ⅴ-2-16> 공적 신용보증에 대한 정부재정부담 전망

(단위: 억원)

	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
신보	1,300	1,552	2,977	2,937	2,898	2,858
기술신보	2,000	3,741	4,462	4,409	4,357	4,304
주택신보	1,000	2,067	2,205	2,386	2,589	2,816
농수신보	7,357	5,882	5,624	5,373	5,129	4,894
산업신보	200	607	893	1,015	1,164	1,339
학자금신보	2,189	2,346	2,712	3,046	3,331	3,544
합계	14,046	16,195	18,873	19,167	19,469	19,756

정부의 잠재적 재정부담도 있다. 대표적인 것이 경제상황이 악화되어 일시적으로 손실률이 증가하는 것이다. 본 연구에서 일시적으로 현재의 손실 규모보다 2배로 증가하는 경우를 살펴본 바에 따르면 약 4조 7천억원 수준의 재정부담이 일시적으로 발생할 가능성이 있는 것으로 나타났다.

<표 Ⅴ-2-17> 공적 신용보증으로 인한 일시적 정부재정부담 전망

(단위: 억원)

	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
신보	11,801	12,853	12,440	12,028	11,616
기술신보	10,459	11,059	10,886	10,713	10,539
주택신보	5,711	5,938	6,208	6,500	6,816
농수신보	12,929	12,402	11,882	11,370	10,865
산업신보	968	1,260	1,369	1,484	1,606
학자금신보	3,127	3,709	4,259	4,761	5,190
합계	44,994	47,221	47,044	46,855	46,632

재정위험 완화를 위한 제도적 방안을 생각해보자. 이론적으로 보면 보증규모를 증가시키게 되면 점차 부실한 대상에 대한 보증이 커지게 된다. 따라서 과다한 보증규모가 재정부담을 증대시키는 핵심 요인이다.

다음으로는 보증수요를 증대시키는 요인을 줄여야 한다. 공적 신용보증의 특성상 사회적 최적을 위해 정부가 일부 부담을 하여야 하지만 금융기관 출연의 필요성은 불분명하다. 앞에서 살펴본 것처럼 금융기관의 비용 분담은 정부의 재정부담을 낮추어 보증기관에 대한 과다 지원, 결과적으로 낮은 보증료율로 이어져 보증수요를 증대시키는 요인으로 작용한다. 따라서 금융기관의 출연을

축소하는 한편 보증료율을 높일 필요가 있다.

또한 보증심사를 제대로 함으로써 부실의 가능성을 사전에 방지하는 것이 필요하다. 금융기관출연금이 불가피한 경우에도 금융기관출연금은 부실대출에 비례하도록 함으로써 보증심의 위탁을 받은 신용보증기관뿐만 아니라 금융기관도 심의에 참여하도록 하는 것도 하나의 방안이다.

3. 민자투자 및 예금보험[55]

가. 민자투자

1) 현황

민간투자사업은 정부의 공공기능과 민간의 자본 및 기술을 융합하여 공공시설물을 건설·운영하는 것을 의미한다. 우리나라의 본격적인 민간투자는 1994년 8월「사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법」을 제정하여 민간투자제도를 도입하면서 시작되었다. 1997년 외환위기 이후 사실상 중단된 민간투자사업을 활성화하기 위하여 1999년「사회간접자본시설에대한민간투자법」으로 개정하였다. 동법의 특징을 보면, 우선 민간투자방식이 다양화되었다. 기존의 수익형 민간투자사업(Build- Transfer -Operate)[56] 등 정해진 방식에서 정부가 제시한 방식이 포함될 수 있도록 하였다. 또한 최소운영수입 보장, 매수청구권 인정, 환리스크 부담 등 정부의 지원이 강화되었다. 마지막으로 사업시행조건을 사전에 확정하도록 함으로써 정부의 총 사업비 증가 문제를 해결하였다. 2005년도에는「사회기반시설에대한민간투자법」으로 개정하여 사회간접자본시

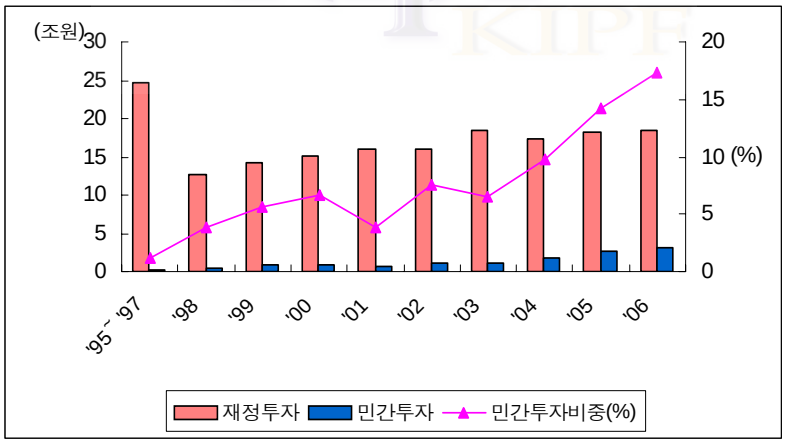
55) 재정위험을 포괄하는 연구의 특성상 포함된 장임. 주로 외부의 연구를 정리하였음.

56) 준공과 동시에 소유권이 정부에 귀속되지만 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정.

설 이외의 생활기반시설에도 민간자본의 참여가 가능하도록 하였다. 이를 위하여 임대형 민간투자방식(Build-Transfer-Lease)[57]이 추가되었다.

이러한 민간투자사업으로 인하여 과거 정부의 독점적 영역이었던 공공인프라 공급에 민간도 참여할 수 있게 되었다. 이에 따라 민간의 투자가 점진적으로 증가하고 있다. 정부 자료에 따르면 SOC 재정투자 대비 민간투자 비중이 1996년 1.2%에서 2006년 17.4%로 증가한 것으로 나타나고 있다[58]. 규모에 있어서도 임대형 민간투자사업(BTL) 방식이 도입된 2005년에는 2004년의 1.7조원에서 2.6조원으로 높아지고, 2006년에는 그 규모가 3.2조원으로 증가하였다. 다시 말하면, 정부의 재원이 아닌 민간의 자본을 이용하여 SOC를 확충하는 비율이 높아지고 있다.

[그림 Ⅴ-3-1] SOC 재정투자와 민간투자



57) 준공과 동시에 소유권이 정부에 귀속되지만 사업시행자가 시설관리운용권을 보유하고, 일정기간 동안 정부가 임대료를 지급하고 임차하는 방식.

58) 기획예산처 보도자료 「민간투자사업 10년간의 성과」

민간투자의 증가는 사용료를 기반으로 하는 BTO 등의 민자사업방식은 손실의 가능성으로 인하여 민간의 참여가 부진하였지만 임대형 민간투자사업(BTL)은 상대적으로 손실의 가능성이 적어 민간이 참여하기 용이한 이점이 작용한 바도 있다. 정부가 재정부담을 줄이기 위하여 민간이 건설한 시설을 정부가 임대해 사용하는 BTL방식으로 민자유치를 활성화하고 있는 점도 민자투자를 증가시키는 요인이다. 결과적으로 정부의 재정부담을 미래로 이월하는 대신, 긴요하고 시급한 공공시설을 앞당겨 공급하는 것이 가능해졌다. 또한 기획예산처의 자료에 따르면 민자유치사업은 총사업비가 증가하지 않고 사업이 완료되고 있으며, 민간이 공사비를 절약하기 위하여 공기를 준수하고 있는 것으로 나타나고 있다.

2) 재정부담

민자투자사업의 최소운영수입보장제도를 보면 민간제안사업은 운영수입보장제도를 폐지하였다. 반면 정부고시사업은 운영수입을 보장한다. 다만 보장기간이 이전의 15년에서 10년으로 축소되었다. 보장수준도 90% 상한으로 5년 경과시 10%씩 축소하던 것이 초기 5년은 75%, 다음 5년은 65%로 감소되었다. 또한 수입이 예상치의 50%를 미달하면 운영수입을 보장하지 않는다. 이러한 제도적 장치에도 불구하고 기업이 사용료, 수수료 등으로 최소운영수입에 도달하지 못하면 이를 보장하여야 하는 재정부담은 있다. 그러나 민자사업의 미래 운용수입 규모를 알기 어려우므로 최소운영수입 보장제도로 인한 재정부담 규모를 정확히 계산하는 것은 어려울 것으로 판단된다. 다만 최소운영수입이 정부고시사업에 한정되고, 최소운영수입을 달성하지 못하는 사업이 대상이며, 보장수준과 운영수입액의 차액을 보전하는 구조이므로 BOT와 같은 사업에 대한 최소운영수입보장제도로 인한 재정부담은 크지 않을 것으로 판단

된다.

또 다른 재정부담은 민자사업에 대한 원활한 자금 유지가 이뤄지도록 지원하는 신용보증이다. 이에 대해서는 이미 공적 신용보증에서 살펴보았으므로 여기서는 논의하지 않는다.

임대형 민간투자사업(BTL)에서는 정부가 총 사업비의 대부분을 장기간 동안 민간기업에 임대료로 지급하므로 재정지출이 일시적으로 발생하지 않는 반면 소규모로 장기간 발생한다. 따라서 초기에는 정부가 해당 공공시설을 위해 매년 지불해야 하는 재정부담이 작은 장점이 있는 반면 해당 사업과 관련된 재정 관리는 장기간 이루어져야 한다는 단점이 있다.

BTL사업은 장기간에 걸쳐 임대료를 지급하는 것이므로 다년도에 걸친 채무부담행위인 국고채무부담행위와 유사한 성격을 띤다. 이에 따라 일부에서는 BTL사업의 현재가치로 환산한 향후 지급금 총액을 정부부채로 보아야 한다고 하고 있다. 반면에 BTL 사업은 내구재적인 성격을 보유한 자산에 대한 지출을 경상적 비용으로 전환하는 것으로 볼 수도 있다. 예를 들어, 기업의 내구재 투자는 투자에 소요된 전체 비용을 일시적으로 계산하는 것이 아니라 감가상각이 되는 정도만큼만 비용으로 계산한다. 본 연구에서는 재정위험을 살펴보고 있다. 그리고 기본 개념은 상황의 변화에 따라 재정부담이 변화하는 것이다. 그러나 BTL사업은 정해진 기간에 정해진 임대료를 지급하는 것이므로 재정적 위험이 발생한다고 볼 수 없다.

나. 예금보험

1) 현황

금융자율화의 영향으로 금융의 효율성은 제고된 반면 금융시스템 전반에 대한 위험이 증가하고, 그에 따라 금융기관의 부실화와

파산 가능성이 높아지는 현상이 나타났다. 이에 따라 우리나라도 예금자를 보호하고 금융시스템의 안정을 도모하기 위하여 예금보험제도를 도입하였다. 1997년 말에 발생된 외환위기 이후 금융시스템 전반에 안정성 제고의 필요성이 제기됨에 따라 1998년에 은행, 증권, 보험, 종금, 금고(상호저축은행), 신협을 포함하는 통합예금보험기금이 설립되었다.

1997년 말에 발생된 외환위기 시점에서는 대규모로 발생한 손실로 인하여 예금보험기금이 제 기능을 수행하기 어려웠다. 다시 말하면, 금융구조조정을 위하여 정부보증으로 채권을 발행하고, 정부의 자금을 지원하는 등 재정부담이 발생하였다. 더 구체적으로, 금융위기의 수습을 위해 금융구조조정 과정에서 예금보험기금이 출자, 출연, 자산매입 등의 방법으로 부실금융기관에 지원한 총액은 약 112조 1,565억원에 달한다. 지원 방식별로 보면 경영정상화를 위한 출자 48조 9,158억원, 계약이전 등에 따른 출연 18조 4,779억원, 금융회사의 파산 등에 따른 보험금 지급 30조 3,207억원, 기타 자산매입 등으로 14조 4,421억원을 지원하였다. 이 중 출자 및 자산매입 등은 회수가 가능한 금액이라고 할 수 있다. 이를 기관별로 살펴보면 은행 46억 1,151억원, 증권사 10조 3,326억원, 보험사 19조 3,864억원, 종합금융회사 23조 118억원, 상호저축은행 8조 5,163억원, 신용협동조합 4조 7,943억원이다.

이러한 자금지원의 대부분은 예금보험기금채권의 발행에 의하여 이루어졌다. 2002년까지 예금보험기금채권에 의하여 조성된 자금은 87조 1,600억원이다. 결과적으로 예금보험기금의 부채가 자산보다 많게 되자 예금자보호법을 개정하여 예금보험기금의 순부채 총액을 공적자금상환기금으로 이관하였다. 또한 부보금융기관들이 예금보험기금 보험료와는 별도로 일정비율의 특별기여금을 2027년까지 25년간 부담하여 청산하기로 하였다.

<표 Ⅴ-3-1> 상환기금 자금지원 총괄표(2006년 12월말 현재)

(단위: 억원)

	출자	출연	보험금지급	자산매입	대출	합계
은행	222,039	139,048	0	100,064	0	461,151
증권사	80,769	3,368	144	19,045	0	103,326
보험사	159,198	31,171	0	3,495	0	193,864
종합금융회사	27,052	7,431	182,718	0	12,917	230,118
상호저축은행	101	3,762	72,768	0	8,532	85,163
신용협동조합	0	0	47,576	0	367	47,943
합계	489,158	184,779	303,207	122,604	21,817	1,121,565

주 : 1. 통합 예보 출범 이전 지원된 1조 6,069억원을 포함한 합계임
자료 : 예금보험공사, 『2006년 연차보고서』

<표 Ⅴ-3-2> 예금보험기금채권 발행실적(2006년 12월말 현재)

(단위: 억원)

	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	합계
은행	120,650	158,591	60,307	77,617	36,600	453,765
증권사	160	3	0	32,185	0	32,348
보험사	11,534	42,100	10,000	92,089	0	155,723
종합금융회사	65,120	0	12,600	73,342	0	151,062
상호저축은행	9,917	15,977	6,500	33,332	0	65,726
신용협동조합	2,769	8,179	0	2,028	0	12,976
합계	210,150	224,850	89,407	310,593	36,600	871,600

자료: 예금보험공사, 『2006년 연차보고서』

2) 재정부담

정부는 금융위기가 발생함에 따라 한국은행 출자를 포함하여 약 20.2조원을 지원하였다. 또한 공적자금상환계획에 따르면 정부는 총 49조원을 부담하며, 2002년 말 현재가치 기준으로 매년 2조원씩 상환한다. 금융권은 20조원을 부담하며, 매년 예금평잔의 0.1%

씩 특별보험료를 부담하여 필요한 재원을 충당한다. 또한 한국조세연구원의 자료에 따르면 금융기관의 수지가 개선되고 있으며, 특별예금보험료의 추정 수입이 2003년 현재가치 기준으로도 21.7조~ 24.5조원으로 전망되고 있으므로 기존의 공적자금 문제로 인한 추가적인 재정부담은 없을 것으로 보인다[59]. 최근 주식시장의 활황 등으로 인하여 회수자금도 여유가 있을 것으로 판단된다.

따라서 남은 문제는 향후 발생할 위기에 대한 재정부담이다. 현재 2003년 이전의 금융위기 지원은 공적자금상환기금이, 2003년 이후의 예금보험기능은 예금보험기금이 담당하도록 구분계리를 하도록 하고 있다. 따라서 2003년 이후의 예금보험기금을 살펴보자.

예금보험기금은 2004년부터 새로이 보험료 수납을 시작하여 2006년도에는 5개 부보금융권에서 총 1조 484억원의 보험료를 수령하였으며 출연금은 2006년도에 5개 부보금융권으로부터 총 2,720억원을 수령하였다. 자금지원은 저축은행과 신협의 보험금 지급 등으로 총 1조 6,974억원을 지원하였고 상환기금의 회수방법[60]과 동일한 방법으로 2006년 말까지 총 2,581억원을 회수하였다.

자산총액은 3조 5,674억원으로 전년도 말의 2조 4,881억원에 비하여 1조 793억원이 증가하였다. 반면 부채총액은 3,182억원으로 전년도 말의 1,508억원에 비하여 1,674억원이 증가하였고, 자본총액은 3조 2,492억원으로 전년도 말의 2조 3,373억원에 비하여 9,119억원이 증가하였다.

예금보험기금도 신용보증기금의 경우처럼 현재 금융기관이 부담하는 보험료로 운영경비와 예상 변제금액을 충당할 수 없다면 정부의 지원이 있어야 한다. 다만 예금보험기금이 신용보증기금과 다른 점은 사고가 일시에, 대규모로 발생하므로 사고가 날 확률과

59) 박기백 외, 『공적자금의 적정상환방식 연구』, 한국조세연구원, 2004
60) 출자 금융회사의 보유지분매각, 부실 금융회사의 파산절차 참여, 대출자금 상환

규모를 알기 어려워 문제가 된다. 현재 기준으로 보험료 수입이 약 1조원이므로 50년에 한번 대규모 사고가 발생하는 경우라면 예금보험으로 부담이 가능한 금액은 약 50조원이 된다. 1997년에 발생한 외환위기의 경우를 보면 정부의 부담은 2002년 상환계획 이전에 총 22조원이 소요되었고, 이후 재정부담을 49조원으로 정하였으므로 총 71조원이었다. 또한 금융분야가 예금보험기금의 자금 및 금융기관 특별기여금으로 분담하는 규모가 22조원이므로 총 93조원의 부담이 발생하였다고 할 수 있다. 2007년 현재 기준으로 보면 100조원을 상회하는 규모이다. 따라서 50년에 한번 외환위기와 유사한 규모의 금융위기가 발생하면 재정부담의 규모는 현재가치 기준으로 약 50조원을 상회할 것으로 보인다. 이것이 의미하는 바는 대규모 금융위기가 발생하여도 정부의 재정부담이 없도록 하려면 보험료 수입이 현재의 2배가 되어야 한다는 것이다. 그러나 이러한 계산은 예시적으로 살펴본 단순 추산치에 불과하므로 향후 연구를 통하여 사고의 확률, 규모 등에 대한 심도 있는 연구를 바탕으로 재정부담 및 재정위험을 살펴보는 것이 바람직하다.

<표 Ⅴ-3-3> 예금보험기금 재정현황

(단위: 억원)

	2003년	2004년	2005년	2006년
보험료수입	9,545	9,513	9,895	10,484
출연금	8.8	13.4	16.7	27.2
자금지원	2,306	4,720	14,759	16,974
기금회수	-	509	1,741	2,581
자산	13,712	22,283	24,881	35,674
부채	1,373	3,276	1,508	3,182
자본	12,339	19,007	23,373	32,492
(순이익)	-12,343	-6,653	-4,429	-9,089

자료: 예금보험공사 경영공시 및 각 연도별 연차보고서

4. 보증채무 및 통안증권

가. 보증채무

1) 현황

보증채무는 정부가 정부 이외의 채무 상환을 보증하는 것이다. 따라서 주채무자가 채무를 상환하지 못하는 경우에만 정부가 채무를 인수하므로 우발(contingency) 채무에 해당한다. 지급보증 등 우발채무에 대해서도 국회의 동의를 얻도록 하고 매년 세출결산시 보증채무의 관리 상황을 국회에 보고하도록 하고 있다.

보증채무의 규모를 보면 외환위기 이전인 1997년 기준으로 13조원에 불과하였다. 그러나 외환위기를 극복하는 과정에서 금융기관 구조조정을 위하여 정부가 예금보험기금채권 및 부실채권정리기금채권을 보증하면서 규모가 급증하여 2001년에는 그 규모가 106.8조원 수준으로 증가한다. 이에 따라 정부는 2002년에 공적자금상환계획을 수립하여 2002년 말 이후 만기가 도래하는 95조원의 구조조정채권에 대하여 28조원은 회수자금으로 상환하고 나머지 69조원은 정부와 금융권이 분담하기로 하였다. 정부부담분 49조원은 2003년부터 일반회계에서 매년 2조원(현재가치 기준)씩 출연하여[61] 상환하는 한편 만기가 돌아오는 보증채권의 원금은 매년 12조원씩 국채로 전환하기로 하였다. 이에 따라 정부부채는 증가하는 반면 보증채무의 규모는 급속히 감소하여 2006년 말 현재 36.5조원으로 감소하였다.

---

61) 그러나 2004년의 경우 일반회계의 출연규모는 2천억원이며, 2005년의 경우에도 1.3조원만 출연함으로써 출연의 규모는 지켜지지 않고 있다.

<표 Ⅴ-4-1> 정부보증채무 추이

(단위: 십억원)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
채무보증 총액	13,039	71,953	81,055	74,565	106,770	102,471	80,590	66,050	54,978	36,510

주: 재정경제부,『재정금융통계』, 각 연도

2) 재정부담

정부의 재정부담 규모는 신용보증기금의 논리와 동일하다. 다시 말하면, 보증의 비용은 주채권자의 채무불이행으로 인하여 대위변제가 발생할 기대값의 현재가치라고 할 수 있다. 이러한 비용의 규모는 사실상 풋옵션의 프리미엄과 같은 것이 된다. 현재 정부는 보증채무에 대하여 어떠한 비용도 치르고 있지 않으므로 대위변제가 발생할 기대값 수준의 재정위험이 있다고 할 수 있다.

그러나 러시아 경협차관의 채무불이행에 따른 현물상환 추진 사례에서 알 수 있듯이 보증 유형별 채무불이행 확률을 사전적으로 계산한다는 것은 본 연구의 범위를 넘는 것이다. 다만 유형별 보증채무의 내용을 보다 구체적으로 살펴보기로 하자. 정부의 보증채무는 일반보증, 정부보증, 차관보증으로 구분된다. 현재 일반보증의 대상으로는 농촌공사가 농협에서 차입한 것이 전부이다. 농촌공사의 경우, 안정성이 문제가 될 수는 있어도 채무불이행이 발생할 가능성은 없다. 따라서 일반보증의 재정위험은 없다. 차관보증은 현재 일본 JEXIM 차관에 대한 보증이 전부이다. 그리고 그 규모는 2005년 현재 0.3조원에 불과한 실정이다. 마지막은 앞에서 살펴본 부실채권정리기금과 예금보험기금채권이다. 해당 채권은 공적자금상환계획에 따라 정리하기로 되어 있으므로 재정재계산에 따른 특별한 변화가 없는 한 향후 재정적 위험은 거의 없다. 따라서 정부의 보증채무 전체로 보면 재정적 위험은 거의 없다고 할 수 있다.

<표 Ⅴ-4-2> 정부보증채무 세부내역

(단위: 십억원)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
일반보증채무	1,975	31,298	13,849	2,415	5,828	5,324	1,675	205	194	181
농업기반공사	268	261	254	245	236	227	216	205	194	181
비료자금	370	370	370	370	370[1)]	370	370	-	-	-
대러경협차관	1,337	1,103	1,041	1,145	1,205	1,091	1,089	-	-	-
항공기사고보증	-	-	-	-	4,017	3,636	-	-	-	-
대외외화채무	-	29,563	12,184	655	-	-	-	-	-	-
정부보증채권	10,864	40,541	64,363	68,364	97,510	95,430	77,457	65,145	54,474	36,256
원화산금채	3,681	1,940	802	28	15	4	0.8	0.8	-	-
컨테이너부두개발	200	200	190	170	140	100	60	30	10	-
부실채권정리기금	6,983	17,386	19,871	15,726	15,319	14,351	6,158	4,000	4,000	2,300
예금보험기금	-	21,015	43,500	52,441	82,036	80,974	71,237	61,115	50,464	33,956
차관지불보증	200	114	3,293	3,786	3,431	1,717	1,458	699	310	73
채무보증총액	13,039	71,953	81,055	74,565	106,770	102,471	80,590	66,050	54,978	36,510

주 : 1) 비료자금에서 비료계정으로 전환
자료 : 대한민국정부, 『국가채무에 관한 계산서』, 각 연도

나. 외평채 및 통안증권

1) 현황

외국환평형기금의 목적은 외환의 수급조절이다. 따라서 금융 활동으로 보아 통합재정에서 제외되고 있다. 국민계정에서도 외국환평형기금은 금융공기업으로 보아 정부부문에서 제외되고 있다. 반면 외국환평형기금채권은 정부가 그 원리금에 대한 상환의무를 지

는 확정채무이기 때문에 국가채무의 범위에 포함되고 있다. 그 규모는 2006년 말 기준으로 원화표시로는 8.1조원에 달한다. 그러나 기금운용계획에 나타난 외국환평형기금의 부채는 2006년 말 기준으로 79.8조원으로 나타나고 있다. 외국환평형기금의 자산이 59.3조원이므로 전체적인 손실 규모가 20.4조원에 달한다. 환율이 상승하면 손실 규모가 다소 줄어들 수는 있겠지만 외국환평형기금의 손실(외국환평형기금의 부채 총액보다는 훨씬 작은 규모)은 향후 국민들의 조세부담 증가로 이어질 가능성이 높다.

한편, 통화안정증권은 통화가치의 안정을 목적으로, 다시 말하면 과잉 유동성을 흡수하기 위하여 한국은행이 발행한다. 현재 통안증권은 통합재정에 포함되지 않으며 국가채무에서 제외되고 있다.

통안증권의 추이를 보면 2002년에 약 84.3조원이었으나 2003년과 2004년에 급증하여 142.7조원으로 증가하였다. 그러나 2005년 이후에는 안정세를 보여 2006년도 말 기준으로 잔액은 158.3조원이다. 통안증권이 급격히 증가한 이유는 경상수지 흑자에 따른 달러화 공급초과로 원/달러 환율이 급격히 하락하는 것을 완화하기 위해 외환당국의 달러화 매입으로 초래되는 과잉 유동성 공급을 불태화시키기 위해 공개시장조작을 통해 통화안정증권을 대량으로 발행하였기 때문이다.

형식적으로 볼 때 통안증권은 한국은행이 채무자이며, 한국은행은 금융공기업으로 분류되므로 국가채무로 보기 어렵다. 그러나 기능적으로 보면 통안증권은 국채인 재정증권이나 외평채와 유사하다. 따라서 단기적으로는 국채에서 제외되어야 하지만 점진적으로 재정증권 또는 단기국채가 통안증권의 역할을 수행하여 자연스럽게 통안증권을 축소하는 것이 바람직할 것이다.

<표 Ⅴ-4-3> 외평기금채무 및 통안증권 추이

(단위: 조원)

	2002	2003	2004	2005	2006
외평기금채무	20.7	33.5	51.3	67.1	79.8
통화안정증권	84.3	105.5	142.7	155.2	158.3

주 : 2006년은 기금운용계획에 따른 부채 규모
자료 : 재정경제부, 「국가채무관리계획」, 『재정금융통계』

2) 재정부담

외평기금의 재정부담도 재정위험을 야기하는 다른 재정활동과 마찬가지로 손실의 기대값이 된다. 매 연도를 기준으로 하자면 정부의 목표 환율을 유지하기 위한 비용, 또는 콜옵션 프리미엄 수준이라고 할 수 있다. 그러나 그 비용을 정확히 계산하기는 어렵다. 기금운용계획에 따르면 2004년도에 약 2.5조원 손실, 2005년도에 약 3.1조원, 2006년도 약 2.6조원, 2007년도는 약 1.9조원 손실이다. 그러나 2005년도의 감사원 검사보고에 따르면 2004년도에 약 10.2조원, 2005년도에 약 4.6조원의 손실이 난 것으로 되어 있다. 현재 정부는 공자기금의 국채 발행을 통하여 외평기금을 지원하고 있다. 다시 말하면 외평기금의 손실을 국채로써 보전하였으므로 현재 시점에서 볼 때 추가적인 재정부담은 없다. 그러나 기존의 추세를 보면 기금운용계획을 따르는 경우에도 매년 2조원 이상의 손실을 보았으므로, 향후 외평기금 운영에 대한 재정부담 또는 위험은 약 2조원을 상회하는 것으로 보인다.

한편, 통안증권의 경우 지급이자가 1999년 3.8조원에서 2006년에는 6.8조원으로 증가하였다. 통화 환수를 위해 통안증권 발행이 급격히 증가하고, 그에 따라 이자지급 규모가 증대되었기 때문이다. 통안증권의 경우도 비용에서 수익을 차감한 예상 손익 규모가

순비용이 된다. 그러나 형식적으로 볼 때 통안증권은 한국은행이 채무자이므로 정부의 재정위험이라고 할 수는 없다. 다만 한국은행이 자본잠식 상태에 놓이면 이를 정부가 지원할 의무는 있다. 반면 한국은행의 수익이 정부의 수입으로 전환되기도 한다. 한국은행의 손익 추세를 보면 지속적인 손실을 보고 있다고 보기 어려우므로 통안증권으로 인한 재정부담을 말하기는 어렵다. 다만 정부가 재정증권 방식을 이용하여 통안증권을 대체하면 예치금 이자와 증권 이자율 차이에 따른 재정부담이 발생할 것이다.

<표 Ⅴ-4-4> 한국은행 요약손익계산서

(단위: 조원)

과 목	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
총수익	10.1	8.8	12.6	10.4	9.6	7.9	7.5	10.2
수입이자[1]	6.5	7.4	7.4	7.1	6.5	6.8	6.6	9.6
유가증권매매익	0.2	0.5	2.1	2.2	2.6	1.1	0.7	0.6
기타	3.4	0.9	3.1	1.1	0.5	0.0	0.2	0.0
총비용	6.9	7.3	8.4	7.4	7.4	8.1	9.4	12.0
지급이자[2]	5.3	6.3	6.0	5.6	5.7	7.2	8.6	10.9
(통안증권이자)	(3.8)	(4.7)	(4.9)	(4.8)	(5.0)	(5.6)	(6.1)	(6.8)
유가증권매매손	0.0	0.0	0.1	0.3	0.3	0.3	0.2	0.4
법인세 등	1.3	0.6	1.9	1.2	1.0	0.1	-	-
기타	0.3	0.4	0.4	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7
당기순이익(세후)	3.2	1.5	4.2	2.9	2.2	-0.2	-1.9	-1.8

주 : 1) 채권 coupon, 예치금이자, RP매입이자
2) RP매각이자, 통안증권이자, 외평기금지급이자
자료 : 황성, 『공개시장조작과 통화안정증권』, 2007.

5. 소결

본 연구에서는 재정위험을 야기하는 정부의 활동을 살펴보았다. 본 연구에서는 재정부담과 재정위험을 구분하여 재정부담은 현재

의 제도를 유지하기 위하여 소요되는 비용으로 보았다. 따라서 정부의 현재 부담 규모와 예상 소요 비용과의 차이가 추가적인 재정부담이 된다. 반면 재정위험은 예기치 않은 상황 발생으로 인한 재정부담을 의미한다.

먼저 정부투자 및 출자기관의 경우 재정부담은 전년도 부채비율을 유지하기 위하여 필요한 재정부담을 의미한다. 정부의 출자 및 보조금 규모는 2006년 기준 3.3조원이며, 해당 지출은 이미 공기업의 재무구조에 영향을 주었다. 따라서 전년도 부채비율 유지에 필요한 금액이 추가적인 재정부담이 된다. 계산 자료를 보면 2004년 약 6.6조원, 2005년 약 1.7조원, 2006년 약 5.1조원으로 나타나고 있다. 주로 문제가 되는 것은 한국토지공사 및 대한주택공사로 나타나고 있다. 200% 부채비율을 기준으로 한 재정위험을 살펴본 바에 따르면 2004년 약 6.9조원, 2005년 약 5.7조원, 2006년 약 11.7조원으로 나타나고 있다. 그리고 대한주택공사와 한국토지공사가 2006년 기준으로 각각 4.7조원, 4.3조원으로 전체 재정 위험의 대부분을 차지하고 있다. 두 기관의 부채가 급속히 증가한 이유가 신도시 개발, 지역균형발전을 위한 지역개발 등이 원인이므로 향후 관련 투자가 안정화되면 공기업 관련 재정위험은 크지 않을 것으로 판단된다.

공기업 파산 등으로 인한 재정위험을 더 정확히 파악하려면 자산의 성격에 따라 가치 평가가 필요하다. 본 연구는 자산을 평가하는 기준을 제시하고 있으며, 정부는 이러한 기준에 따라 공기업에 대해 정기적인 자산 평가 및 재무 안정성을 살피는 것이 필요하다.

정부는 공적 신용보증을 통하여 취약층이라고 할 수 있는 중소기업, 농어민, 무주택 서민, 학생 등에 필요한 자금을 공급하는 긍정적인 기능을 한다. 그러나 이러한 공적 신용보증은 정부와 금융

기관 출연금에 대한 재정수입 의존도가 크기 때문에 정부의 재정부담이 적지 않다. 또한 경제상황에 따라 대위변제 규모가 커지는 경우 정부가 책임을 질 수밖에 없다는 점에서 잠재적인 재정부담, 재정위험도 적지 않다.

추정한 결과를 보면 가장 재정부담이 큰 것은 농림수산업자신용보증으로 약 6천억원 수준의 재정부담이 있다. 반면 산업기반신용보증기금은 약 600억원 수준의 재정부담만 있다. 또한 전체적으로 보면 재정부담이 2008년을 기준으로 2007년에 비해 2천억원이 증가한 1조 6천억원, 2009년에는 약 3천억원이 증가한 1조 9천억원으로 증가하지만 이후로는 1조 9천억원대에서 안정될 것으로 보인다. 현재 정부가 약 1조 7천억원 수준으로 재정부담을 하고 있으므로 추가적인 재정부담은 거의 없다.

본 연구에서 공적 신용보증에서 손실이 현재의 손실 규모보다 2배로 증가하는 경우를 살펴본 바에 따르면 약 4조 7천억원 수준의 재정위험이 있는 것으로 나타났다.

보증공급 증가가 재정부담을 증대시키는 핵심 요인이므로 이를 축소하는 것이 필요하다. 우선 방법은 보증심사를 제대로 함으로써 불필요한 보증을 하지 않는 것이다. 이를 위해서는 보증기관이 경제 상황별로 목표 손실률을 정하고, 이를 초과하는 경우 해당 기관이 부담하는 한편 이에 미달하는 경우 인건비 등에 사용할 수 있는 등 인센티브 구조를 제공하여야 한다. 금융기관 출연금이 불가피한 경우에도 금융기관 출연금은 부실대출에 비례하도록 하는 한편, 보증심의 위탁을 받은 신용보증기관뿐만 아니라 금융기관도 심의에 참여하도록 하는 것도 하나의 방안이다. 다음으로는 보증수요를 증대시키는 요인을 줄여야 한다. 공적 신용보증의 특성상 사회적 최적을 위해 정부가 일부 부담을 하여야 하지만 금융기관 출연은 수혜자 부담금 성격이 있음에도 불구하고 개인 및 사업자

에 대한 보증가격을 낮추어주는 역할을 하므로 보증수요를 증대시키는 요인으로 작용한다. 따라서 금융기관의 출연을 축소하는 한편 보증료율을 높일 필요가 있다.

민자투자사업의 경우 최소운영수입보장제도가 있으므로 정부의 재정위험은 존재한다. 그리고 민자사업의 미래 운용수입 규모를 알기 어려우므로 최소운영수입보장제도로 인한 재정위험 규모를 정확히 계산하는 것은 어려울 것으로 판단된다. 다만 최소운용수입이 정부고시사업에 한정되고, 최소운영수입을 달성하지 못하는 사업이 대상이며, 보장수준과 운영수입액의 차액을 보전하는 구조이므로 BOT와 같은 사업에 대한 최소운영수입보장제도로 인한 재정위험은 크지 않을 것으로 판단된다.

임대형 민간투자사업(BTL)은 장기간에 걸쳐 임대료를 지급하는 것이므로 다년도에 걸친 채무부담행위인 국고채무부담행위와 유사한 성격을 띤다. 따라서 약정한 지급액이 미래 재정부담이 되며, 현재 지급되고 있지 않으므로 추가적인 재정부담이라고 할 수 있다. 반면 임대형 민간투자사업은 지급되어야 할 임대료가 정해져 있으므로 예상치 못한 상황 변화로 인한 재정위험은 없다고 할 수 있다.

공적자금상환계획에 따르면 정부는 총 49조원을 부담하며, 2002년 말 현재가치 기준으로 매년 2조원씩 상환한다. 금융권은 20조원을 부담하며, 매년 예금평잔의 0.1%씩 특별보험료를 부담하여 필요한 재원을 충당하도록 되어 있다. 한국조세연구원의 자료에 따르면 특별예금보험료의 추정 수입이 2003년 현재가치 기준으로 21.7조~24.5조원으로 전망되고 있으므로 기존의 공적자금 문제로 인한 추가적인 재정부담은 없을 것으로 보인다. 다만 정부가 실제 상환한 금액과 매년 2조원씩 부담하기로 한 계획과의 차이는 미래의 재정부담이다.

향후 발생할 위기로 인한 재정위험은 알기 어렵다. 다만 현재 기준으로 보험료 수입이 약 1조원이므로 50년에 한번 대규모 사고가 발생하는 경우라면 예금보험으로 부담이 가능한 금액은 약 50조원이 된다. 반면 1997년에 발생한 외환위기의 경우를 보면 총 93조원의 부담이 발생하였다. 이는 2007년 현재 기준으로 보면 100조원을 상회하는 규모이다. 따라서 50년에 한번 외환위기와 유사한 규모의 금융위기가 발생하면 재정부담의 규모는 현재가치 기준으로 약 50조원을 상회할 것으로 보인다. 그러나 이는 대략적인 추산치에 불과하고, 금융위기로 인한 재정부담이 크다는 점을 감안하면 금융위기의 발생 확률, 규모 등을 면밀히 살펴보고, 그에 따른 적정 예금보험료율에 대한 연구는 향후 지속적으로 수행되어야 한다.

보증 유형별 채무불이행 확률을 사전적으로 계산하기는 어렵지만 현황을 살펴보면 정부보증으로 인한 재정위험은 크지 않다. 현재 일반보증의 대상으로는 농촌공사가 농협에서 차입한 것이 전부이다. 차관보증은 현재 일본 JEXIM 차관에 대한 보증이 전부이며, 그 규모는 2005년 현재 0.3조원에 불과한 실정이다. 부실채권정리기금과 예금보험기금채권은 공적자금상환계획에 따라 정리하기로 되어 있으므로 재정재계산에 따른 특별한 변화가 없는 한 향후 재정위험은 거의 없다.

외평기금의 재정부담도 손실의 기대값이다. 기금운용계획에 따르면 2004년도에 약 2.5조원 손실, 2005년도에 약 3.1조원, 2006년도 약 2.6조원, 2007년도는 약 1.9조원 손실이다. 그러나 2005년도의 감사원 검사보고에 따르면 2004년도에 약 10.2조원, 2005년도에 약 4.6조원의 손실이 난 것으로 되어 있다. 현재 정부는 공자기금의 국채 발행을 통하여 외평기금을 지원하고 있다. 다시 말하면, 외평기금의 손실을 국채로써 보전하였으므로 현재 시점에서

볼 때 추가적인 재정부담은 없다. 그러나 기존의 추세를 보면 기금운용계획을 따르는 경우에도 매년 2조원 이상의 손실을 보았으므로, 향후 외평기금 운영에 대한 재정부담은 약 2조원을 상회하는 것으로 보인다.

통안증권의 경우도 비용에서 수익을 차감한 예상 손익 규모가 순비용이 된다. 그러나 형식적으로 볼 때 통안증권은 한국은행이 채무자이므로 정부의 재정위험이라고 할 수는 없다. 다만 한국은행이 자본잠식 상태에 놓이면 이를 정부가 지원할 의무는 있다. 반면 한국은행의 수익이 정부의 수입으로 전환되기도 한다. 한국은행의 손익 추세를 보면 지속적인 손실을 보고 있다고 보기 어려우므로 통안증권으로 인한 재정부담을 말하기는 어렵다. 다만 정부가 재정증권 방식을 이용하여 통안증권을 대체하면 예치금 이자와 증권 이자율 차이에 따른 재정부담이 발생할 것이다.

Ⅵ. 지방정부의 재정위험

1. 지방정부 재정위험 분석의 필요성

전반적으로 우리나라 지방정부의 재정위험 정도는 높지 않은 것으로 평가받고 있다. 우리나라의 지방재정은 구조적으로 높은 이전재원 비중을 통한 세출제한적인 성격을 띠고 있으며, 재정관리제도 또한 세입 내 세출의 예산원칙, 중앙정부의 과세권 및 세출제한(투융자심사 등), 지방채 발행에 대한 규제 등 제도적 측면에서는 엄격하다고 볼 수 있기 때문이다. 최근 나타난 지방정부 재정압박 사례는 재정관리제도의 미비로 인한 것이라기보다는 복지부분의 재정수요 증가로 보는 것이 타당하다. 선진국의 경우에도 나타난 바와 같이 고령화로 인한 지방정부 세원 하락과 복지수요 증가로 인한 지출 증가는 중앙정부와 지방정부 재정압박의 주요 원인으로 작용하고 있음과 같은 맥락이다.

우리나라의 경우 재정수요 증가에 따른 재정압박은 사실상 정부간 재정관계로 인한 것으로서 지방정부에게 전적인 재정건전성을 묻기에는 구조적인 맹점이 있다. 일률적인 국고보조금 정책에 따라 무리한 지방비부담의 증가를 야기시킨 점 등이 대표적인 원인에 해당한다. 미국의 사례에서도 지방정부의 재정위험은 상위정부와의 재정관계에서 비롯된 것을 볼 수 있다. 미국 주요 도시의 지방정부 세외수입 비중의 급증 현상은 연방정부와 주정부의 지방정부에 대한 재정지원 삭감이 주원인에 해당한 것에서 유사점을 찾을 수 있다.

따라서, 본 연구는 최근의 우리나라 지방정부의 재정위험 분석의 초점을 지방정부 지출패턴의 변화에 대처할 수 없도록 되어 있는 정부간 재정구조의 문제에 두고 있다. 또한, 본 연구는 지방정부의 재정위기는 지방정부의 재정수요 증가에 대한 최종적인 책임을 중앙정부가 어느 정도 부담하는 것이 적절한가(Risk share), 어떠한 수단을 이용하여 부담하는 것이 지방정부의 공공서비스 공급에 효율적인가 등에 대한 분석의 필요함을 강조하고자 한다.

이상과 같은 지방재정 환경의 변화에 따라 당분간은 지방정부 세출 비중은 점점 증가할 것으로 예상된다. 세입기반이 약한 지방정부는 지방채를 포함한 보다 능동적인 재원조달을 시도할 것이다. 따라서 재정위험을 사전에 감지하기 위한 재정감시제도와 사후 조치할 수 있도록 하는 재정관리제도 등의 정비 또한 요구되는 시점이다. 지방정부의 재정위험은 다양한 요인에 의하여 발생할 수 있으며 일차적으로는 지방정부의 자체 진단을 통한 재정건전성이 유지되는 것이 원칙이고, 동시에 중앙정부 또한 최종 재정위기의 책임자로서 지방정부 재정상황에 대한 구조적인 파악이 가능하여야 한다. 지방정부의 재정위험시 중앙정부(예산부처)의 최종 관리가 요구되므로 사실상 중앙정부 관점에서의 지방정부 재정상황에 대한 모니터가 이루어져야 하며, 구체적인 원칙을 가지고 있어야 한다는 뜻이다.

일례로 2007년 현재 사회투자 부분 증가에 따른 지방정부의 매칭비 부담의 증가로 특정 자치단체의 재정압박이 발생하였고 이에 대하여 중앙정부에게 구조적인 지원을 요구하고 있는 상황이다. 반면, 예산담당 부처에서 파악한 자료에 따르면, 가용재원의 약 3.7% 정도가 복지비 지출에 사용되고 있는 것으로 보아 재정위기라고 보기는 어렵다고 진단한 바 있다[62]. 이와 같이 지방정부와

62) 기획예산처, 『07-11 국가재정운용계획』 통계지표 인용.

중앙정부간 재정위기에 대한 파악 정도가 다른 점은 아직까지 과학적인 재정위기에 대한 진단체계가 갖추어져 있기 않기 때문이기도 하다.

본 연구는 지방정부 재정위험에 대하여 지방정부의 재정건전성 확보를 위한 재무적 관점의 관리방안보다는 우리나라의 지방정부간 재정환경에 맞는 재정위기 공유 방안을 찾고자 하는 데 초점을 맞추고자 한다. 예를 들어, Jun Ma(2000)에서는 미국을 비롯한 개발도상국의 사례에서 각종 재정위험관리 수단(early warning indicators)이 제대로 잘 작동한 곳은 미국과 같이 지방정부가 공공재 공급의 우선권을 가지고 있을 경우 즉, 해당 지방정부가 자체세입으로 대부분의 공공재 공급이 가능할 경우에 해당한다고 지적한 바 있다[63]. 재정관리 시스템의 효과 정도는 지방정부 스스로의 세출부담 정도에 달려 있다고 보는 것이다. 이는 최종적인 재정관리 주체가 지방정부냐 중앙정부냐에 따라 지방정부의 재정상황이 달라질 수 있음을 지적한 사례이다(soft budget/ hard budget)[64]. 또한, 정부간 재정환경뿐만 아니라 법적인 환경, 국가의 특성에 따라서 재정위험의 내용은 다르게 나타날 수 있음에도 주목하고자 한다. 이를 위해 국제비교 분석에 해당하는 IMF 및 OECD 분석자료를 면밀히 살펴보고자 한다. 그 밖에 국내자료를 이용한 선행연구를 통해서는 국내 지방정부 재정상황과 특히 지방채무 수준의 내용 및 심각성, 대처방안 등을 요약하고자 한다.

---

63) Ma(2001), p. 18

64) 참고로, 미국 지방정부(City and County)는 주정부와 연방정부의 재정적 지원이 영구적이지(permanent) 않은 것을 원칙으로 하고 있다.

2. 선행연구 분석

대부분의 지방정부 재정위기에 관한 분석은 지방정부 파산위기에 대한 관리, 대처방법 등에 대한 것으로 금융관리 내용이 주요 부분을 차지하고 있다. 방법론 또한 채무수준의 계산방법, 조기경보지수의 도입 여부 등이 주를 이루고 있다. 그러나, 우리나라 상황에서의 재정위기는 정부간 위험(혹은 책임)부담을 어떻게 나누느냐 하는 것이며, 향후 증가하는 재정지출에 정부단계별 책임의 내용, 이로 인한 효과 등에 대한 것으로 볼 수 있다. 따라서, 이상의 내용에 따른 국제비교 연구를 우선적으로 검토해 본다.

가. OECD[65]

2005년 Fiscal Network meeting에서는 '지방정부 재정수요 변화에 따른 재정규율 제도 및 효과'를 주요 의제 중 하나로 채택하였다. OECD 차원에서 지방정부의 재정수준을 진단하고 기준을 제시하는 재정규율에 대한 분석보고서에 따르면, 정확한 의미에서의 재정위험 진단이라기보다는 '지방정부 지출의 효율화를 위한 재정관리'에 대한 내용에 해당한다. 주요국의 운영사례 및 관리방법을 요약하면, 해당 상위정부(예: 주정부가 연방정부의 Ministry of Finance)에게 지방정부의 재정상황에 대한 감시 및 보고를 의무사항으로 규정하고, 위반시 조치사항을 반영하도록 하고 있다. 적자 감소 개편방안 등을 포함하여 재정준칙 존재 여부, 제재조치(Sanctions)의 필요성이 제기된 점 등 지방정부의 재정위기 시 대처방안 수준도 나라마다 차이가 있음을 소개하고 있다. 다음은 각국의 현황 및 시사점을 분석한 연구결과를 재구성한 것이다.

---

65) Douglas Sutherland, Robert Price and Isabelle Journmad, "Fiscal rules for sub-central governments : Design and impact," OECD, 2005

1) 재정규율 분석의 배경

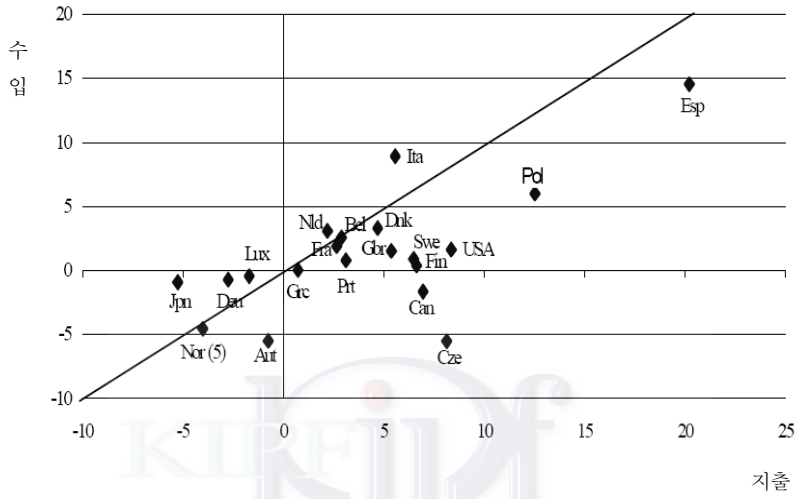
1990년대 초반 캐나다와 호주 지방정부의 재정적자와 부채 증가에 따른 재정위기가 발생함에 따라 정교한 재정규율의 필요성은 꾸준히 제기되어 왔다. 이러한 직접적인 재정위험이 나타나고 난 이후의 재정규율의 필요성은 시기적으로 늦다고 볼 수 있으며, 나라마다 처한 재정상황과 경제상황이 사실상 매우 다르므로 재정위험에 대한 대처방안 또한 다를 수밖에 없다.

OECD 분석은 재정위험이라기보다는 지방정부의 재정지출 증가(a mounting demands for spending on services provided by sub-central governments)에 따른 재정압박 요인을 파악하고 이를 최소화하기 위한 정부간 재정규율의 필요성을 제시하고 있다. 정부간 재정규율의 근거(rationale), 이로 인한 구체적인 효과, 효과적인 실행을 위한 원칙들을 제시하고자 하였다.

본 연구에서 재정규율과 관련하여 OECD 분석의 배경에 주목할 필요가 있다고 보는 이유는 다음과 같다. 최근 지방정부의 재정압박 내지 위험의 근거는 고령화에 따른 인구구성의 변화와 관련이 깊다. 지역 내 인구의 구성이 생산성(과세기반)에서 차지하는 비중과 재정관리대상 인구의 비중이 급격하게 차이가 날 경우에 밀착된 공공서비스를 공급하는 지방정부는 재원부족 현상이 나타나는 것은 당연하다. OECD국가들의 경우, 지방정부의 재정지출 내역에 관심을 기울여야 하고 이들 지방정부의 재정사용에 대한 일정한 규율을 제시해야 한다는 의견을 갖게 된 배경은 다름아닌 '고령화에 따른 복지재원 증가'에 따른 것이다. 뿐만 아니라 소득수준 증가에 따른 재정수요 변화의 내용은 복지의 영역을 증가시키고 있고 이에 따른 재원의 출처는 지방정부 스스로의 자체조달보다는 중앙으로부터의 이전재원을 통한 지출이 훨씬 많았음을 확인할 수 있다.

[그림 Ⅵ-2-1] OECD국가들의 재정분권

Figure 1. **Decentralisation in OECD countries**
Changes expressed in percentage points, 1985 – 2003



자료: OECD(2005)

위의 그림은 1985년부터 2003년까지의 OECD국가들의 지방정부 세입비중 및 세출비중의 증가율을 보여주고 있다. 예측할 수 있듯이, 세입 증가에 비하여 세출 증가가 훨씬 큰 것으로 나타나고 있다. 각국 지방정부의 세출비용을 중앙정부의 이전재원으로부터 의존하고 있음을 보여주고 있으며 그 이유는 이미 OECD의 다른 보고서를 통해서도 원인이 분석된 바 있다. 첫째, 지방정부 대부분의 세원을 차지하고 있는 재산세원의 증가가 재정수요 속도보다 늦기 때문이며, 둘째로는 복지재원의 성격상 재분배적인 요소가 강하므로 상대적으로 중앙정부의 특정보조금을 통한 지원이 일반적이기 때문이다. 셋째로는, 세계화 및 소득수준 증가에 따라 양극화가 발생하고 있으며 이를 교정하기 위한 형평화적인 보조금이 증가한 데 따른 것으로 파악하고 있다. 중요한 것은 세입비중/세

출비중의 격차 자체보다는 이 격차의 추이인데 대부분의 국가 상황으로 볼 때 당분간 격차는 더욱 벌어질 것으로 보는 견해가 일반적이다.

<표 Ⅵ-2-1> 중앙과 지방간 재원배분

(단위: 조원)

구 분	'85	'00	'05
< 총조세 >	13.6	113.5	164.6
○ 국세(A)	11.9	92.9	130.6
○ 지방세(B)	1.7	20.6	34.0
< 가용재원 >	13.6	113.5	164.6
○ 중앙정부(a)	8.3	57.1	71.9
○ 지자체(b)	5.3	56.4	92.7
▪ 세입기준(A:B)배분비율	88:12	82:18	79:21
▪ 세출기준(a:b)배분비율	61:39	50:50	44:56

우리나라의 경우에도 세입비중 증가속도에 비하여 세출비중의 증가속도가 월등히 높은 편에 속하고 있다. 이것은 이전재원 증가가 급속히 증가한 것에 따른 것이라고 볼 수 있으며, 최근 사회투자 증가속도로 볼 때 OECD국가들의 변화와 무관하지 않다고 볼 수 있다.

결론적으로, 이상과 같은 지방정부 재정수요의 내용 변화에 따라 중앙정부와 지방정부간 수직적 재정력 격차가 점점 증가한다는 것이 재정규율 필요성의 핵심이다[66]. 지방정부가 자체적으로 재원을

66) 2002년 노르웨이의 경우, 의료 사무를 지방사무에서 중앙사무로 이관한

조달하기보다는 중앙정부를 통한 지원을 받아 재정운용의 의지하게 될수록 지출에 대한 책임이 감소하게 되므로 재원사용의 효율성이 떨어지는 것은 당연하다. 따라서 이 경우에는 중앙정부가 지방정부로의 재정규율 혹은 지방정부 스스로의 재정규율이 보다 강화되어야 함이 이론연구에서도 강조된 바 있다. Eichengreen and von Hagen(1996), Rodden(2002)는 지방정부의 세입비중 및 세출비중의 격차가 클수록 보다 재정규율이 강화되어야 함을 지적하였다(tighter and prohibitive fiscal rule). 결국, 최종적인 재정책임을 중앙정부가 지게 되고 이에 대한 부담은 사실상 전 국민이 공유하게 되기 때문이다. 최근 멕시코 사례에서 지방정부 재정위기를 중앙정부가 구제(bail-out)한 사례에서나, 일본이 기타 OECD 국가 평균에 2배에 달하는 재정적자 규모의 증가에 대하여 중앙정부가 지속적인 개혁의지를 표명하고 있는 상황 등은 결국 지방정부의 재정압박 부담이 중앙정부의 부담으로 작용하고 있는 사례이다.

이상과 같은 지방정부 재정규율의 강화는 개념상 지방정부 재정운용의 자율성과 상충되는 면이 있다. 개념상 지방자치 혹은 재정자치(fiscal autonomy) 등은 세율결정권, 감면결정권, 공동세 방안 등 제도적인 관점의 개념에 해당한다. OECD 분석에서는 중앙정부가 지방정부의 재정관리를 위하여 재정규율을 적용하는 것과 '지방자치'의 개념과는 유의한 상관관계가 없는 것으로 분석한 바 있다[67]. OECD 분석에서는 재정위기 관리와 지방자치와는 별도의 개념으로 파악하고 있으나, WorldBank 분석에서는 자치와의 상충에 주의를 요하고 있다.

바 있다(2005 fiscal network meeting 발표자료).

67) OECD의 자체 분석지표 개발 내용은 부록 내용을 참고하기 바란다. 각국의 재정당국(Ministry of Finance)이 보고한 지방정부 재정 현황 파악 수단자료에 해당하며, 효과, 재정규율지수 등 비교적 자세한 사례분석에 해당한다.

2) 재정규율의 근거(rationale)

OECD국가들이 재정규율의 필요성을 인식하고 이에 대한 정책적 명분('추가적인 세부담 증가에 따른 지방정부 지출증가의 효율성', '지방정부 재정수요에 맞는 지출 증가')을 다음과 같이 구체화하고 있으며, 구체적인 규율방식의 초점은 '부채증가와 지방정부 세출증가를 어떤 방식으로 규제하는가'로 보았다.

3) 재정규율의 유형

주요국의 재정규율의 내용과 구체적인 재정위험 수준을 측정(composite indicator 이용)하고 있다. 재정규율의 내용으로는 Tax limit, Expenditure limit, Borrowing constraints, Monitoring and reporting 정도, Sanctions, 재정충격 정도에 따른 escape clauses 사례 등이 검토된 바 있다.

<균형재정수지 원칙(Balanced budget requirement)>

OECD국가들의 지방정부 재정관리 운영체계로서의 fiscal rule 중 지방정부 재정건전성 관리방안은 budget balance requirement(BBR)에 해당한다. 균형재정수지 원칙은 누적되고 있는 부채관리, 지출증가 및 세율 증가에 대한 제한 등을 포함한다.

EU국가들의 경우, the European Union's Stability and Growth Pact(SGP)에 따라 재정안정성을 고려한 지방정부의 재정규율을 제시한 바 있다. 나라마다 해당 국가에 맞게 조정하여 사용하고 있는데 대표적으로 오스트리아, 이탈리아, 스페인, 독일이 그 예에 속한다.

오스트리아의 경우, 1999년에 도입하여 2001년 개정을 거쳐 지방정부의 의무사항(obligations)과 제재사항(sanctions)을 정리하였다. 기초자치단체들의 균형재정수지, 지역단위 정부의 재정잉여

등에 대한 사항을 상위정부에 해당하는 주정부(Läender)가 관리할 수 있도록 하였다. 실행단계에서는 상위정부의 승인하에 하위정부는 적자 예산을 사실상 운영할 수 있도록 한 것이고 이에 대한 최종 책임은 승인을 허락한 주정부가 부담하도록 하였다. 사실상 이는 '연성예산'을 의미하는 것이며 경기 변화에 대한 사후 조정(ex post adjustment)을 필요로 하는 조치로 평가받고 있다. 이상의 조치가 실행되지 않을 경우에 상위정부는 규정에 따라 과징금(fines)를 부과하고 있으며, 1년의 조정기간을 두고 있다.

이탈리아의 경우, 1999년부터 시행하였고 적자재정을 근본적으로 줄이고자 하는 데 초점을 두었다. 이는 특정부분의 재정지출 증가를 제한하는 것으로 실현되었으며 특히 보건복지(healthcare) 부분에 집중되었다. 2006년부터는 모니터 시스템과 제재사항을 구체화하는 것으로 제도가 정착되고 있는 중이다.

스페인은 2001년 the Fiscal Stability Law가 결정되어 중앙 및 지방정부는 반드시 균형재정을 이루도록 하였다. 만약 지방정부에 적자재정이 발생할 경우에는 4년 이내에 해결가능한 방안을 제시해야만 한다. 독일의 경우에는 EU 조치에 따른 뚜렷한 재정규율을 실행하지 않고 있다. 그러나, 2002년부터 조기경보(early warning)조치에 대해 이슈가 되고 있으며 이에 대해 연방정부와 각 주정부(Läender)간에 세출제한과 적자재정 승인에 대해 성공적인 조정을 거친 바 있다.

영국의 경우, 다른 OECD국가들에 비하여 재정집권도가 매우 높은 나라이다. 대부분 중앙정부의 통제하에 재정집행이 가능한 구조로 되어 있으므로 이에 대한 자치권한에 대한 반론이 있어 왔다. 최근 들어, 지출의 효율성 및 책임성 등을 고려하여 중앙으로부터의 대규모 차입시 조건을 완화시켜준 사례가 있었다. 동시에, 중앙정부는 성과관리(the Best Value performance indicators)를 강

화하는 등 지방정부에 재원사용의 자율성을 증가시켜준 대신 감독 및 감시기능을 강화시켰다. 사업별 성과관리를 위해서 각 프로그램별 지출재원을 관리감독하는 기능을 증가시켰다. 이는 기존의 지방으로의 재원성격이 Block grant(Revenue Support Grant)에 의존하던 것을 특정보조금(Specific grant)으로 전환한 것을 의미한다. 그러나 성과관리의 속성상 중앙감독(macro supervision)과 지방운영(micro management)의 비대칭성 문제가 발생함에 따라 성과관리만으로 지방정부 지출의 효율성을 제한하는 데에는 많은 논란이 있다. 이에 대한 영국 정부의 지금까지의 기조는 정부가 공급하는 공공서비스의 질을 향상하고 표준화하려는 것으로 해석할 수 있다.

이상과 같이 장기재정 안정화를 염두에 둔 균형재정 원칙(in SGP)은 최근 들어 논란이 되고 있다. 근본적으로 정부의 재원은 경기 순응성(procyclicality)을 띠고 있으므로 경기가 상승세에 있는 경우에는 재정잉여가 발생할 수 있다는 것이다. 따라서, 스페인의 경우, SGP의 개선이 논의중에 있으며 최근 지방정부 차원에서의 균형재정에 대한 근본적인 논의가 진행중이다.

균형재정수지 원칙에 따른 재정관리 대상은 경상지출(current budget)과 자본계정(capital account)에 해당하며 대개는 1년 단위로 이루어지며, 상위정부가 관리주체가 되고 하위정부가 관리대상이 된다. 자체 규율로 재정관리를 하는 경우는 연방국가인 경우 중간단계의 정부인 State정부가 주로 행하고 있다.

<표 Ⅵ-2-2> Budget balance requirements

A. Coverage and duration

	Current budget balance	Current budget balance and capital account	Current budget balance, capital account and off-budget items
Annual	Germany local Japan local Netherlands local *Italy state* France local New Zealand local Sweden local Switzerland local	Canada state Czech Republic local Denmark local France local Germany state Korea local Portugal local Turkey local	Canada state Poland local
Multi-annual	Canada local Finland local Norway local	Canada local Spain local	Austria state Spain state

B. Budget concept used for application of rule

	Submitted budget	Approved budget	Realised budget with carry-over allowed	Realised budget with no carry-over allowed
Imposed	Czech Republic local Turkey local *Greece local* *Poland local*	France local Korea local Portugal local	Canada local Norway local Finland local *New zealand local* Sweden local	Denmark local Germany local Netherlands local Spain local *Slovak Republic local*
Negotiated binding			Austria state	Spain state
Self-imposed	Poland local *Switzerland state*	Canada state Germany state Japan local	Canada state	Canada state

주 : When additional information to that provide by questionnaire reponses is available, this is given in italics. The response for Canada (state) also indicated that some states have no budget balance requirements.

자료 : OECD(2005), p.15, Table 1 재인용

그 밖에 공공부문의 증가로 인한 재정경로의 복잡성은 재정준칙과 같은 최소한의 교통정리가 필요하다고 할 수 있겠다. 또 하나는, 시장기능이 제대로 작동하지 못할 경우에 이미 지출이 예정된 재원흐름을 일단 차단할 수 있는 기능이 필요하며, 증가하고 있는 성과관리 요구의 증가 등은 재정규율 도입의 필요성을 설명하는 최근 경향으로 분석하고 있다. 이상과 같은 재정규율제도 실행을 위한 선행조치들로는 회계적 투명성, 감독 및 보고절차의 적절성, 가능한 제재조치들이 해당한다.

<차입에 대한 규제(Borrowing Constraint)>

OECD국가들 대부분이 지방정부의 차입에 대한 규정을 가지고 있다. 기초자치단체 단계에서 경상지출에 대한 차입을 금하고 있는 나라는 덴마크와 우리나라이다. 대부분 사전승인을 요구하고 있으며, 특정한 목적에 대해서는 제한을 두고 있다. 스페인의 경우, 특별한 규율을 두지 않고 있는 대신 기초자치단체는 단기에 한하여 지방정부 세입 대비 30%까지 경상지출 재원을 위한 차입이 가능하도록 하고 있으며, 자본지출의 경우 장기 차입도 가능하다. 캐나다 주정부의 경우 상위정부인 중앙정부에 의한 자체 재정규율에 따라 차입을 규정할 수 있도록 하고 있다. 그 밖에 기초자치단체의 경우, 프랑스, 네덜란드, 체코, 일본, 폴란드 등은 차입에 대한 특별한 규정을 두고 있지 않다.

OECD국가들의 차입에 대한 규정은 구체적인 비율 등을 제시하는 방식인 수치로 제시되는 규제(Numerical constraints)와 중앙정부가 보장하는 방식으로 구분할 수 있다. 예를 들어, 지방채무수준, 채무증가비율, 채무발생비용 등을 구체적으로 명시하는 경우는 Numerical constraints에 해당하는데 대표적으로는 일본, 포르투갈, 우리나라가 이에 해당한다. 반면, 구체적인 규정을 두지 않고 상황에 따라 중앙정부가 최종 책임을 지는 경우는 터키, 그리스, 체코, 핀란드가 이에 해당한다.

<표 Ⅵ-2-3> Borrowing constraints

	Access conditions			
	Prohibited	Prior approval is required	Restricted to certain purposes	No restriction on access to borrowing
Imposed	Denmark local Korea local(current)	Canada local Japan (capital) Korea (capital) Spain local (capital) Turkey local *Greece local* *Ireland local* *Luxembourg local* *Mexico local* *United Kingdom local*	Germany local Norway local Spain local (capital) Portugal local *Canada local* *France local* *Hungary local* *Italy state and local* *Slovak Republic*	Canada state Czech Republic local France local Netherlands local (current)[1] Poland local
Negotiated binding	Spain region (current)	Spain region (capital)		
Self-imposed			*Switzerland state*	Canada state

주: 1) In the Netherlands, only local governments with balanced budget can borrow and only in euros.

자료 : OECD(2005), p. 17 재인용

<표 Ⅵ-2-4> Budget balance requirements

Budget concept used for application of rule

	Submitted budget	Approved budget	Realised budget with carry-over allowed	Realised budget with no carry-over allowed
Imposed	Czech Republic local Turkey local *Greece local* *Poland local*	France local Korea local Portugal local	Canada local Norway local Finland local *New zealand local* Sweden local	Denmark local Germany local Netherlands local Spain local *Slovak Republic local*
Negotiated binding			Austria state	Spain state
Self-imposed	Poland local *Switzerland state*	Canada state Germany state Japan local	Canada state	Canada state

주: When additional information to that provide by questionnaire reponses is available, this is given in italics. The response for Canada (state) also indicated that some states have no budget balance requirements.

자료: OECD(2005), p.17 재인용

<세입·세출권한 제한(Tax and expenditure limits)>

세입권한에 대한 제한은 지방정부의 세율 및 비과세 감면 수준에 대하여 최종적으로는 중앙정부가 결정권을 갖는 것을 의미한다. 반면, 세출권한의 제한에 대한 분명한 형태의 유형은 많지 않다.

덴마크, 일본, 멕시코의 경우 지방정부 세율자율권에 대한 제한은 암묵적으로 이루어지는 반면, 미국, 영국의 경우는 명시적으로 이루어지고 있다. 미국은 일찍이 1978년 캘리포니아주에서 국민투표(referendum)를 통한 Proposition 13에 대한 조세반란(tax revolt)을 경험한 사례가 있으며, 영국의 경우 지방세율에 대한 자율권이 매우 제한되어 있는 대표적인 나라이다.

세출에 대한 제한은 거시경제적 상황에 따라 해당연도 소득, 인플레이션, 인구분포 등을 고려하여 '지출증가에 대한 ceiling'을 두는 형태를 취할 수 있다. 그러나, 세입에 대한 제한에 비하여 명시적인 제한이 사실상 어렵다고 볼 수 있다. 지방정부 재정수요(지출내역)에 대한 자세한 규정을 두고 있는 우리나라의 경우가 사실상 매우 구체적인 편에 속한다. 터키의 경우, 지방정부 공무원 인건비 지출 부분에 대하여 분명한 제한을 두고 있고, 덴마크는 지방정부 지출비중의 증가, 특히 자본지출(capital spending) 부분을 중요하게 보고 있다. 네덜란드, 폴란드, 스페인은 자체 규율에 의하여 세출 증가에 대한 제한을 두고 있으며, 호주는 중기재정계획과 연동하여 실시하고 있다. 스위스는 예산적자가 발생했을 때 일정부분 지출을 삭감할 수 있도록 하고 있다.

4) 재정규율의 진행과정 및 실행 : 상위정부의 역할

이상과 같은 재정규율 내용의 실행과정에서 중요한 것은 지방정부가 제도를 실행하고자 하는 의지(commitment)에 달려 있으며, 재정규율의 성과를 위한 관건은 이 의지가 발현될 수 있도록 제도를

설계하는 데 있다[68]. 지방정부의 정책결정자가 재정규율을 실행하지 않았을 경우(inappropriate discretion)에 정치적·행정적인 비용을 치르도록 하는 것을 말한다. 이는 지방정부 ① 세입·세출 계정의 투명성, ② 감독 및 보고기능, ③ 지방정부와 담당공무원에 대한 제재조치, ④ 규율변경에 대한 까다로운 절차 등이 이에 해당할 수 있다.

예산사용의 투명성은 중앙정부 차원에서 중요하게 다루어지는 항목이므로 사실상 경상재원 이동에 대한 투명성 확보는 대부분의 국가에서 문제가 되고 있지 않다. 다만, 예산외(off-budget) 부분의 투명성 확보가 지적되고 있는데 우리나라의 경우도 지방기금 및 공기업 특별회계 등이 이에 해당한다고 볼 수 있다.

감시 및 보고의 경우, 대개의 국가가 사후관리(ex-post)를 통하여 행하고 있으며, 외부 독립기관을 통한 감시기능이 주로 이루어지는 것으로 나타났다. 영국의 경우, Audit Commission이 지방정부의 매년 세입 및 세출 예산을 감사하도록 하고 있으며, Value-for-money 평가방식에 따른 지방정부간의 비교를 통하여 감사를 하고 있다. 호주의 경우, Loan Council에서 중앙정부와 지방정부의 차입계획(borrowing plan)을 검토하고 있다. 지방정부의 차입계획이 거시경제 상황과 맞지 않거나 중앙정부의 재정여건에 적합하지 않을 경우 조정계획을 재검토하도록 하고 있으며, 이러한 차입제한 권고 내용을 공개하고 있다.

대부분 지방정부에 대한 감시는 상위정부가 하지만, 별도의 감시기관에서 하는 경우도 있다(이탈리아, 슬로바키아, 영국). 스페인은 헌법적 책임하에 지방정부 세입권한을 상위정부와 협의하여 정하도록 하고 있으며, 호주는 외부 신용평가 기관인 AAA Credit Rating 기관에 일임하고 있다.

이러한 감시기능을 통하여 예산사용의 지출상황을 살펴볼 뿐만

68) Inman(1996)

아니라 국가정책의 목적에 맞게 사용했는가에 대한 통제도 가능하다. 이를 통한 상당한 변화가 있었던 대표적인 나라들로는 노르웨이, 스웨덴, 영국이 있다.

<표 Ⅵ-2-5> 제재조치(sanctions)

	Higher level of government can					
	Impose financial sanctions	Sanction officials	Recommend actions	Mandate actions	Constrain actions	Other
Austria	BBR					
Canada state				BC		
Canada local	BBR, TL, BC		BBR, TL, BC	BBR, TL, BC	BBR, TL, BC	
Czech Republic	BBR, BC			TL, BC		
Denmark		BBR, BC	EL, TL			
Finland						
France			BBR	BBR	BBR	
Germany state			EL			
Germany local	BBR, EL, BC				BBR, EL, BC	
Iceland			TL	TL	TL	
Japan			BC		BBR, EL, BC	
Korea	BBR, BC, TL, EL	BBR, BC, TL, EL		BBR, BC, TL, EL		
The Netherlands			BBR, BC	BBR, BC	BBR, BC	
Norway				BBR, BC	BBR, BC	
Poland	EL, BC		BBR	EL, BC		
Portugal					BBR, BC, EL	
Spain state						TL, BC
Spain local			BBR, BC	BBR, BC		
Turkey		EL, BC	EL, BC		EL, BC	

주: BBR stands for budget balance requirement, TL for tax limitation, EL for expenditure limitation, and BC for borrowing constraint.
자료: OECD(2005) 재인용

제재조치(Sanctions)의 경우, 나라마다 재정 및 금융환경이 다르므로 일반화하기 가장 어려운 부분에 해당한다. 또한, 제재조치가 얼마나 지방정부에게 효력이 있느냐도 관건인데, 이 역시 명시적인 제도장치의 유무보다는 조치로 인한 지방정부 예산환경을 얼마나 변경시킬 수 있느냐가 중요하다고 하겠다. 흥미로운 것은 OECD 분류에 따르면, 우리나라의 경우, 균형재정, 차입제한, 세입 및 세출권한 제한 등 모든 재정규율에 대한 제재조치가 명시적으로 있는 나라에 속한다. 따라서 재정관리제도 자체는 구비하고 있다고 볼 수 있다. 중앙정부의 직접적인 관리는 재정위기 차원에서는 긍정적으로 볼 수 있으나, 궁극적으로 지방정부의 재정책임성을 제한하는 것으로 볼 수도 있음에 유의할 필요가 있다. <표 Ⅳ-2-5>는 재정규율 내용별 OECD국가들의 제재조치 사항이다.

그 밖에 지방정부의 탈출조항(Escape clauses, 미국의 Rainy day fund)도 동시에 가지고 있다. 예기치 못한 상황으로 인하여 지방정부가 재정규율을 어기는 경우를 대비하여 법으로 명시하고 있다. 예를 들어 세입 감소, 지방경기 악화, 재해상황, 헌법적 상황 변화에 따른 재정규율 내용의 변경 등(pre-determined events)에 한해서는 탈출조항이 적용 가능하다. 오스트리아의 경우 광범위하게 이루어지는 편이고, 캐나다의 province, 체코 지방정부, 독일의 Läender, 이탈리아, 폴란드는 일부에만 적용하고 있다.

<스위스의 재정규율 제도 사례>

스위스는 연방국가로서 재정분권 수준이 매우 높은 나라로 분류되고 있다. 2001년 헌법이 개정되어 균형재정 원칙이 적용되었으나 모든 Canton(미국 state에 해당)에게 적용되지는 못하였다. 균형재정 원칙은 지방정부 채무수준을 제한하는 것을 골자로 하고 있다. 흥미로운 것은 이를 강력히 실행한 Canton의 경우와 그렇지

않은 경우 결과적으로 '지방정부 크기'에 영향을 미치고 있음이 나타났다. 직접 민주주의에 기초한 스위스 지방정부의 경우, 세출 조정시 국민직접투표를 거치게 되어 있으며, 민선 지방정부 대표의 경우에는 정치적인 부담으로 인하여 낮은 세율을 유지(tax competition)하고자 하는 속성이 있다. 따라서 스위스 분권의 사정상 세입 및 세출부분 증가에 어려움을 겪게 되므로, 균형재정 원칙의 적용은 현저하게 낮은 채무수준을 유지하는 데 도움이 되었다. Feld and Matsusaka(2003)는 1980년부터 1998년까지의 스위스 Canton 지역을 대상으로 한 실증분석에서 직접주민투표(mandatory referendum)는 그렇지 않은 곳에 비하여 약 19% 정도의 지방정부 지출을 감소시키는 것으로 나타났다[69].

결과적으로, 1990년대 이후 지방정부 지출은 증가하고 경기는 악화되는 상황 속에서도 지방정부 채무수준 규제는 잘 이루어진 편으로 평가받고 있다.

그러나, 이러한 '작은 정부' 문제는 증가하는 재정수요에 대한 재원 압박을 지속하게 되어 정치적으로 부담이 되지 않는 off-budget (세외수입 및 기금 등)항목을 통한 재원 충당이 급속히 증가하게 된다. 이는 정부회계 운영상 투명성을 저하시키게 되는 문제를 야기한다. 보다 근본적인 문제는 투자되어야 할 재정수요 부분에 적절한 재원조달 수단을 근본적으로 막는 것이 되므로 장기적으로는 안정성을 담보하지 못한다는 것이다.

스위스의 사례는 '직접 민주주의에 따른 지방자치'와 '조세경쟁 상황'은 결국 지방정부의 크기를 제한하는 역할을 하고 있음을 시사하고 있다. 동시에 그로 인한 문제점도 보여주고 있다. 고령화와 재정수요 패턴의 변화를 능동적으로 담을 수 없는 한계로 인하여

---

69) Feld, Lard P. and John G. Matsusaka, *Journal of Public Economics* 87(2003) pp. 2703~2724

이에 대한 개정의 여지에도 주목할 필요가 있다. 이상과 같은 상황은 미국의 학교구(School district)와도 같은 상황에 속하고 있다. 자치권한이 강화된 경우에는 세입과 세출의 증가에 많은 비용을 치뤄야 하므로 '작은 정부' 경향이 두드러지게 나타남을 확인할 수 있다.

5) 재정규율에 따르는 비용(trade off and side effect)

균형재정수지 원칙과 차입에 대한 조건은 해당 국가의 금융여건에 따라 제도 실행의 진행이 다를 수밖에 없다. 따라서 적용하는데 있어, 적정 채무수준에 대한 개념 정립이 쉽지 않으므로 실행하는 데 어려움이 있는 것으로 나타났다.

지방정부 경기 변화와 재정회계연도의 차이로 인하여 지방정부의 경기순응적인 재정편성에 어려움을 줄 수 있다. Levinson(1998)의 미국 주정부 자료분석 결과, 균형재정수지 원칙은 경기사이클을 악화시키는 것으로 나타났다. 예를 들어, 재정규율이 강력해질수록 이에 맞추어 지방정부 회계연도 기간이 조정되는 경우가 발생하므로 경기 변화에 왜곡이 발생할 우려가 있다.

또한, 이는 세출을 제한하는 역할을 하게 되므로 자본지출을 통한 지역투자에 제한이 나타날 수도 있다. 대부분 경상지출 제한이 아닌 자본지출에 대한 제한이므로 대규모 투자사업은 상당한 시간이 소요된다. 비효율적인 대규모 투자사업의 제한은 비효율적인 지방정부의 씀씀이를 제한하고자 하는 긍정적인 효과와 함께 필요한 투자 자체를 제한하는 부정적인 면도 동시에 가지고 있음을 지적한 것이다.

세입 및 세출권한의 경우, 지방정부 지출패턴을 변화시킬 수 있다. 소득수준 증가에 따라 공공서비스 기능이 강화되고 있는 상황에서 상위정부가 할 수 없는 주요 공공재 공급에 차질이 발생할

수 있기 때문이다. 예를 들어, 미국의 수준 낮은 공립학교가 대표적이라고 할 수 있다.

또한, 재정규율이 강조되게 되면, 지방정부는 이를 피해가기 위한 대책을 강구하게 된다. 예를 들어, 재정규율 대상이 되지 않는 특별자치구(special districts)를 만들거나, 공무원 임금수준에 대한 강력한 규율이 시행되자 비정규직 근로자의 급증이 나타난 바 있다. 세입규율의 경우, 부담금 혹은 사용료 등의 세외수입 비중이 증가하는 경향도 나타나게 된다. 또한, 채무에 대한 개념의 복잡함을 이용하여 지방정부가 이에 적용되지 않는 중간단계의 정부에 재정이전을 신청하게 되는 등 지방정부의 책임성 부분에서도 문제가 발생한 바 있다.

지방정부는 자체 공기업이나 금융기관을 운영할 수 있다. 재정규율은 지방정부 예산상에는 적용가능하나 법적으로 포괄하지 않는 공기업이나 금융기관까지는 적용되지 않는 경우가 일반적이다. 이 경우에는 예산외(off-budget) 부분의 공공부문의 크기를 키우게 되는 결과도 발생하게 된다(Von Hagen(2002)).

6) 재정규율 적용시 유의사항

결론적으로, OECD 분석에서는 재정규율 내용에 따른 효과를 다음과 같이 요약하고 있다. 예를 들어 균형재정 원칙의 경우, 지방정부 적자와 채무수준을 제한하는 역할을 할 수 있을 것으로 보았다. 과거 10년 동안 재정규율의 존재는 지방정부 채무수준에 대한 이해와 감시 및 감독기능 강화의 필요성을 제기하는 데 중요한 역할을 하였다. 반면, 세입과 세출수준을 일치시켜야 하는 정의상, 세입예산 혹은 세출예산이 과다추정되었을 경우, 톱니바퀴 효과(Ratchet effect)에 의해 전반적인 '공공부문의 크기'를 증가시키게 되고 이는 재정 효율성을 악화시키는 원인이 될 수 있음을 지적하였다.

차입에 대한 제한은 지방정부 지출(특히 자본지출)의 비효율성을 감소시키는 역할을 할 수 있을 것으로 보았다. 반면, 세출제한이 기술적으로 어려운 것을 볼 때 세입권한에 대한 제한이 과도할 경우 지방정부 적자재정이 불가피할 것 등이 주요 내용이다. 혹은 예산외(off-budget) 부분의 공공부문 증가가 이루어지는 것으로 보았다. 따라서 전면적인 세출부분의 강화가 이루어지지 않을 경우, 예산 이외의 공공부문 증가로 인한 정부지출 통제의 효율성이 떨어질 수 있음을 지적하였다.

<재정규율 수준 측정>

※ OECD 분석에 따르면, 선행연구에서는 주로 두 지수를 근거로 지방정부의 재정위험 수준을 측정한 바 있다.

① 예산관리제도 : 미국의 ACIR(the Advisory Commission on Inter-governmental Relations, 1987)은 the strictness of balanced budget rules에 대한 측정수준

② 채무관리제도 : IADB(Inter-American Development Bank, 1997) index의 경우, 차입에 대한 자율권 수준을 측정

OECD 분석에 따르면 복합지수에 따른 우리나라 재정관리제도 수준은 채무운영에 대한 평가는 비교적 높은 점수를 받은 반면, 충격발생시 대처능력은 상대적으로 낮은 점수를 받아 20개 국가 중 가장 높은 점수 대비 약 72.5% 정도에 해당하는 것으로 나타난 바 있다[70].

70) OECD는 재정관리를 위한 측정수단으로 ① 공공부문 증가 규제 정도, ② 공공재 공급의 효율성, ③ 채무관리능력, ④ 충격관리능력으로 구분하였다(2005).

나. IMF[71]

1) 지방정부 재정위험 원인

Wildasin(2004)은 중앙정부로부터의 이전재원은 사용에 따르는 비용이 없고, 모든 단계별 지방정부에게 채무비용의 차이가 없다고 지적한 바 있다. 지방정부로서는 이전재원이 세수나 부담금 확보보다 손쉬운 재원(easy money)임을 역설한 것이다. 그러나, IMF는 이에 대해 지방정부가 이전재원을 사용하는 데 따르는 비용은 지방정부의 재정운영 행태에 반영되어 나타나고 있음을 주목하였다. 내용을 요약하면, 과다지출(overspend), 소극적인 세제(undertax), 이전재원 급증 및 지방채 발행 급증(borrow excessively)이 이에 해당한다. 이상과 같은 지방정부 재정운영 행태가 나타나는 원인을 구분하고 있다.

<Common pool problem>

Common pool problem은 지방자치단체가 제공하는 공공지출의 수혜와 비용이 각각 다른 데서 오는 비효율을 의미한다. 공공재 공급에 따른 혜택은 특정 지역의 지방정부가 공급주체로서 담당하지만, 비용에 대한 주체는 해당 지역이라기보다는 '국가 전체'에 해당하므로 해당 지방정부의 책임성은 다소 모호하게 되기 때문이다. Sorenson(2005)은 반드시 중앙정부가 지방정부의 재정운영에 개입해야 하는 이유는 common pool problem으로 설명한 바 있다. 지방의 정치인들은 최종적인 세부담은 결국 중앙정치인의 몫이라는 점을 알고 있으며, 따라서 무조건 지역주민에게 과다한 공공재를 공급하려 할 것이라는 것이다. 이 경우, 이상적으로는 지방

71) Raja Singh and Alexander Plekhanov, "How should subnational government borrowing be regulated?," IMF Working Paper, 2005(05/54)

정부가 공급하고자 하는 공공재의 성격이나 수준 등을 감안하여 공급비용을 지원하는 것이라고 할 수 있다. 그러나, 서로 다른 지역의 공공재 수준이나 공급비용을 측정하는 것이 매우 복잡하고 어려우므로, 차선책으로 일단 지역의 부채가 많다거나, 지방재정력이 약한 지역에 우선적으로 지원하는 경우가 발생하게 된다. 이 경우에 사전적인 지원의 형태보다는 구제적인 성격의 지원(bailout)이 이루어지게 되는 것이다.

다시 말해, 정확한 재정수요 내용(Expenditure needs)을 파악하고 이에 따른 재정지원이 이루어지는 것이 마땅한데 사실상은 재정의 어려움을 호소하는 지방자치단체가 보다 쉽게 지원을 받을 수 있는 맹점을 설명한 것이다.

<연성예산 제약(Soft-budget constraint)>

정부가 사전적으로 파악된 재정수요(ex ante characteristics)에 의해 지원한다기보다는 사후적인 재정결과(ex post financial needs)에 따라 지원을 하는 것은 지방정부의 재정적인 어려움을 구제해주는 차원에 해당한다. 이 경우, 지방정부의 공공재 공급을 위한 이전재원이라고 볼 수 없다는 논거이다. 즉, 어떤 식으로든 지방정부의 재정적 어려움을 중앙정부가 구제해주도록 제도적으로 장치가 되어 있다면 이 경우 지방정부는 '연성예산제약'하에 있다고 정의하고 있다. 또한, 이 경우 지방정부에 투자하는 민간 투자자들의 경우, 지방정부의 재정적 상태를 감시할 인센티브는 없다. 왜냐하면, 결국 중앙정부가 최종적인 책임을 지도록 되어 있으므로 설령 지방정부가 다소 투자매력이 떨어진다고 하더라도 비효율적인 재정운영에 대한 감시자 노릇을 할 필요가 없게 된다. 이와 같은 현상이 반복되면, 특정 지방정부의 비효율적인 재정운용에 대한 비용을 전 국민(중앙정부 비용)이 치르게 되는 비효율이 지

속될 수 있게 된다는 것이다.

따라서 이를 방지하기 위하여 중앙정부가 지방정부의 투자실패에 따른 재정적인 책임을 지지 않도록 하고 있다. 그러나, 이는 장기적으로는 가능할지 모르나 단기적으로 발생하는 지방정부의 재정위험에 중앙정부가 책임을 지지 않기는 어려운 게 현실이다. 예를 들어, 해당 지역의 학교를 폐교하거나, 펜션 프로그램 수혜를 일시적으로 중단하거나 하는 등의 문제가 발생하게 되는데 이는 사실상 더 큰 비용을 치르는 것이므로 중앙정부가 개입할 수밖에 없다는 것이다. 이와 같은 상황을 모형화하여 설명하고 있는 Persson and Tabellini(1996), Bordignon, Manasse and Tabellini (2001)에서는 결국 중앙정부의 사회적 후생을 극대화하기 위해서는 지방정부의 재정적 어려움을 구제해주어야 함을 보여주고 있다. 왜냐하면, 한 지역의 재정파산(default)은 인근 지역을 포함한 연방정부의 구제비용을 증가시키게 되기 때문이다.

<지역간 경쟁(Interregional competition)>

IMF는 또한 지역간 세율 인하 경쟁이 있는 경우와 그렇지 않은 경우 모두 중앙정부의 재정부담은 증가하게 됨을 지적하고 있다. 예를 들어, 지역간 자본과 노동의 공급이 자유롭게 이동하고 있는 경우, 동시에 해당 지방정부는 낮은 세율과 수준 높은 기반시설 공급으로 지역투자자를 유인하고자 할 것이다. 낮은 세율과 수준 높은 기반시설 공급이 의미하는 바는 중앙정부로부터의 막대한 이전재원과 자체 정부의 지방채 발행의 급증을 의미하게 된다(Cai and Treisman(2004)).

반대로, 지방정부간 세율 격차가 없고 중앙정부와 세원을 공유하며 과세권도 동시에 갖는 경우에는 균형 공공재의 공급가격은 매우 높게 책정될 것이라는 점이다(Keen(1998), Keen and Kotsogiannis(2002)).

왜냐하면 아무도 세율 증가에 대한 책임을 지지 않는 형국(never fully internalize the nagative effect of raising tax rates on the tax base)이 되기 때문이다. 따라서 재정분권 정도에 따라 즉, 지방정부가 세율결정권이 있건 없건 다양한 형태의 지방정부의 비효율은 발생하게 된다는 것을 지적하고 있다.

<법적 규제(Unfunded mandate)와 짧은 민선 단체장의 임기>

1992년 독일 통일 후, 특정 지역에 대한 지원은 헌법에 명시되어 있는 부분에 해당하므로 연방정부의 재정 여력과 상관없이 지원하는 사례가 있었다(Wurzel(1999)). 이 경우 해당 지방정부의 경우, 헌법이 보장하는 정책적 배려를 받게 되므로 건전 재정운영의 인센티브가 작동하기 힘들다. 정치적 이유에 따라 오랫동안 역사적으로 재정지원 면에서 특별하게 고려되는 등의 법적 규제는 사실상 지방정부의 재정건전성을 약화시키는 면이 없지 않음을 지적한 것이다.

민선 자치단체장의 임기가 짧은 경우, 재임시절에 재정적 운영결과가 나타나지 않을 수도 있으므로 재정운영을 방만하게 운영할 여지가 있게 되는 것을 말한다. 이는 지방정부에만 나타나는 현상은 아닐 수 있으나, 지방정부의 경우 재임시절의 공공재 공급 등의 치적이 재임(reelection)에 영향을 줄 수 있음이 실증적으로 지적된 바 있다(Alesina and Perotti(1995)).

2) 관리방법(Ter-Minassian(1997))

<시장원리에 따른 규제>

지방채 발행을 통한 지방정부의 재원차입에 대한 특별한 규제를 두지 않는 것을 말한다. 자본시장(capital market)에서 지방정부가 하나의 투자주체로서 역할을 하고 있는 경우에 해당한다. 이 경우,

지방정부는 자신의 신용등급에 따라 투자자를 유인하고 사업의 내용이 결정되고 난 후에 어느 정도 규모를 차입할 것인가, 누구로부터 차입할 것인가, 어떻게 비용을 지출할 것인가를 시장 메커니즘에 따라 작동하는 것을 말한다. 캐나다, 스위스, 미국이 이에 해당하는 국가이다. 이 기능이 제대로 작동하기 위해서는 다음과 같은 선결조건이 필요하다[72]. 첫째, 자체 재원조달에 충분한 수준의 세원이 있어야 한다. 둘째, 지방정부가 금융기관으로부터의 차입에 보다 우위에 있는 등의 차별적인 대우를 받지 않는다. 셋째, 시의적이고 유용한 지방정부의 금융상황에 대해 인지하고 있어야 한다. 넷째, 민간시장 정보에 대해 정부의 대처가 있어야 한다. 다섯째, 중앙정부로부터의 금융구제를 받을 것이라는 기대나 과거 기록이 없어야 한다.

<행정규제>

이는 중앙정부가 지방정부의 차입(borrowing)에 대하여 직접적인 규제력을 갖고 있는 경우를 말한다. 예를 들어, 개별 지방정부의 부채규모를 제한하기 위하여 중앙정부로부터 지침(mandate)이 있거나(2001년부터 리투아니아), 중앙정부 이외로부터의 차입을 금하거나(멕시코), 개별적인 지방채 운영에 대한 승인(authorization) 및 정기적인 검토가 이루어지는(인도, 볼리비아) 등이 이에 해당한다.

이와 같은 절차 및 규제에 따른 규제는 이론적으로 지방정부의 자율적인 재정운영을 제한하게 되며, 보다 근본적으로 문제가 되는 것은 법적으로 암묵적으로 모든 지방정부의 재정책임을 중앙정부가 대신한다는 것을 전제하는 것이다. 따라서, 중앙으로부터의 승인에 따른 지방정부 채권발행의 최종적인 책임은 중앙정부에게 있

72) 2005년 Fiscal network meeting 발표자료를 요약한 것임(Ter－Minassian, IMF)

으므로 사실상 지방정부가 재정위험에 대한 위기의식을 갖기 어렵다.

또한, 결정적인 투자주체 역할을 하고 있는 중앙정부가 지역투자사업을 위한 지역정보에 열악하므로, 중앙정부는 지역에 필요한 공공재를 공급하기보다는 '평균적인 수준'을 유지하는 정도의 공공투자사업을 유지하고 하게 된다. 따라서, 이 경우 지방정부는 지역주민이 필요로 하는 사업을 하기보다는 중앙정부가 원하는 사업을 선정할 우려가 높고 투자사업의 질이나 위험 정도에는 상관없이 승인에 유리한 사업에 대한 채권발행이 급증하게 되는 결과가 발생하게 된다.

<재정규율에 따른 규제(Rule-based control)>

중앙정부가 지방정부 재정운용의 전반적인 '규율'을 가지고 있는 경우에 해당한다. 규율 내용은 헌법 혹은 법에 명시하고 있고, 지방정부의 재정차입은 대개 중앙정부의 거시경제적 여건에 부합하도록 규정하고 있다. 이러한 재정규율은 지방정부 재정운용의 예측가능성을 확보해주는 장점이 있다. 재정규율의 내용은 대개 예산대비 부채규모를 제한하는 경우(오스트리아, 스페인), 지방부채를 운영해주는 경우(노르웨이), 지방채 비율을 관리하는 경우(스페인, 일본, 브라질, 한국), 지방정부 지출을 제한하는 경우(벨기에, 독일) 등이다. 독일처럼 일반적인 지방채규모에 대한 제한은 없으나 투자사업 목적의 재원차입은 제한하는 경우 등이 있을 수도 있다.

이와 같은 재정규율에 따른 재정관리는 내용이 분명하고, 운영이 투명하고, 사후 모니터하기도 상대적으로 쉬운 장점이 있다. 그러나, 지방정부가 운영에 있어서 순응하는 정도와 재정적 자율성을 확보하는 데 따른 반대급부(trade-off)가 있을 수 있다. 엄격한 재정규율일 경우, 갑작스런 재정위기나 압박시 지방정부가 재정운영 변화의 여지를 찾기 어렵고, 반대로 재정규율이 느슨한 경우, 지방

정부는 얼마든지 자체 신용도를 낮춰가며 상대적으로 쉬운 재원에 해당하는 중앙정부로부터의 차입을 늘릴 위험이 있게 된다. 또한, 공공재 투자사업의 성격상, 경상지출과 자본투자지출이 발생하게 되는 종종 자본투자지출의 경우 off-budget(지방공기업 예산)에서 발생하게 되는데 예산 이외의 지방공기업에 대한 규율 등을 제한하는 것은 제도의 실행을 매우 복잡하게 하는 어려움이 있다.

이를 반영하여 덴마크의 중앙정부는 지방정부의 재정규율에 지방정부 투자사업규모에 'renting and leasing arrangement'까지 포함시키도록 한 바 있다(Jorgen and Pederson(2002)). 미국 또한 일찍이 lease-arrangement scheme을 포함시키고 있다(Granof(1984)). Ahmad, Singh and Fortuna(2004)는 중국 지방정부의 재정규율을 제안하면서 반드시 균형재정(balanced budget)을 유지하고, 일반적으로 지방정부의 채권발행을 금하고 있다. 단 예외적으로 province 단위에서 부득이하게 차입을 할 경우에는 예산외 부채(off-budget debt) 규모까지 모두 포함하여 재정상황을 파악하도록 하고 있다.

<상호협조(Negotiation)에 의한 규제>

유럽국가들과 호주의 경우, 지방정부 채권발행을 중앙정부와 협의하에 하도록 하고 있다. 이 경우 지방정부는 중앙정부의 재정여건에 대한 이해가 가능하고, 자체 차입에 어느 정도 권한을 갖게 되는 것을 말한다. 이는 자동적인 규율에 따라 지방채규모가 결정되는 것이 아니므로, 지방정부의 재정위기에 대한 최종적인 책임은 지방정부 스스로 가지게 된다. 호주의 경우, 1929년부터 '채무승인위원회'을 운영하고 있으며 지방정부의 재정책임 정도를 자체 승인하고 중앙의 재정여건에 따른 차입규모를 결정한다. 이 제도의 장점은 지방정부가 자체여건 변화와 함께 거시경제 변화에 따른

경제 전반 상황에 따라 지방으로의 차입규모를 선택할 수 있다는 것이다. 단점으로는 중앙정부의 통제력이 부족할 경우, 연성예산 성격의 지방정부 지출행위가 발생할 우려가 높다는 것을 들 수 있다. 이는 또한 정확한 재정규율이 없다는 것을 의미하므로 사실상 결과에 따른 모니터하기가 어려운 점이 또한 단점이다.

3) 국제비교를 통한 실증분석 결과

Ter-Minassian and Craig(1997)은 지방정부의 재정규율을 오로지 시장원리에 맡겨두는 것은 국제비교 분석결과 그리 성공적이지 못하다고 결론을 내리고 있다. 또한, 투명성 혹은 제도의 실현가능성을 고려할 때, Rule에 따른 지방차입 재정규율이 행정규제를 통한 재정규칙보다 바람직하다고 제안하고 있다. 협의에 의한 규제는 개발을 시작하고 있는 지방정부의 경우에 유용하며, 중기재정계획을 제도화하고 실행하는 단계에서의 협의는 의미 있는 관리가 될 수 있음을 설명하고 있다.

Ter-Minassian, Albino-War, and Singh(2004)는 15개 국가들을 대상으로 하여 분석한 결과, 중앙정부의 재정구제 없는 경우에 자체규율에 따른 지방정부의 책임성이 높은 것으로 나타났다. Eichengreen(1996)은 지방정부 차입요건을 도입하고 난 후 재정건전성 정도가 증가하는 결과를 보여주기도 하였다. 반면, Fornasari, Webb and Zou(2000)은 31개 국가들을 대상으로 분석한 결과, 지방정부 차입에 대한 규제와 해당 지방정부의 재정적자는 상관관계가 없는 것으로 나타났다(Zin and Zou(2002)).

Rodden(2002)은 33개 국가의 패널자료 분석에서 지방정부가 중앙정부로부터의 재원의존도가 높고, 중앙으로부터의 차입에 따른 비용이 없을수록 지방정부의 대규모 적자재정이 발생하고 있다고 결론짓고 있다.

<IMF 분석결과>

GFS data를 이용하여 1982년부터 2000년까지 44개 국가들을 대상으로 한 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 어떠한 재정규율제도가 다른 제도에 비하여 월등히 낫다고 결론내리기에는 나라마다 처한 제도적인 성격이 매우 다르고, 특히 수직적 형평성 정도의 차이가 큰 것을 확인할 수 있었다. 특히, 재정위기 시 중앙정부로부터의 구제(bailout)가 있는 나라와 그렇지 않은 나라, 재정보고의 수준 정도(the quality of fiscal reporting)의 제도적인 차이는 사실 지방정부 재정규율제도의 성과를 결정짓는 주요한 원인으로 분석되었다. 둘째, 중앙과 지방간의 수직적 재정력 격차가 그리 심하지 않은 경우에 지방정부 스스로 규정한 재정규율이 보다 효과적인 것으로 나타났다. 반면, 수직적 재정력 격차가 큰 경우, 특히 경제전환기의 경우에는 장단기에 걸쳐 중앙정부의 재정규율을 통한 지방정부 재정관리가 효과적일 수 있는 것으로 나타났다. 셋째, 상호 협의를 통한 규제의 경우, 지방정부의 재정상황에 대한 정기적인 보고가 있을 경우에 성공적인 것으로 나타났으며, 표준적인 기준에 따른 재정상황 보고는 특히 중앙정부의 강력한 재정규율이 있는 경우에 효과가 있는 것으로 나타났다. 넷째, 가능하면 중앙정부는 어떠한 경우에도 지방정부의 재정위험시 구제하지 않는 것이 장기적으로 지방정부의 건전재정을 위해서는 바람직한 것으로 나타났다. 만약, 재정구제가 있는 경우에는 강력한 중앙정부의 재정규율이 지방정부의 재정관리를 위하여 가장 바람직한 것으로 나타났다.

<실증분석 결과의 시사점>

이상에서의 실증분석 결과에서 사용한 모든 나라가 다른 경제상황을 가지고 있으므로 사실상 이들 결과를 통한 시사점을 우리나라에 적용하기는 어렵다. 분석시, 연방과 단일국가 여부, 해당 국

가의 소득수준, 분권의 정도, 재정구제 여부, 수직적 재정력 격차 등이 통제되고 있어서 과거 연구에 비해서는 시사하는 바는 적지 않으나 지방정부 과세여건, 보조금 의존 정도, 자치단체장의 정치성향, 지방정부의 미시적인 조정권한 등은 여전히 분석에서 제외되고 있다. 따라서 위의 결과를 일반화하기에는 무리가 있다고 보여진다.

다만, 직관적으로도 설명이 가능한 결과에 대해서는 주목할 필요가 있다. 수직적 재정력 격차가 거의 없는 경우, 다시 말해 중앙과 지방의 재정력과 세출부담이 비슷한 경우에는 지방정부 스스로의 재정규율이 의미가 있을 것이다. 이 경우, 자체 개별 지방정부는 중앙정부와는 별개로 개별 경제주체로 가능한 행동을 할 것이며, 미국의 주정부들처럼 자체 신용등급을 올리고 사업성과를 공시하는 등의 민간기업처럼 활동 가능할 수 있다. 이 경우에는 중앙정부를 통한 별도의 재정관리가 필요하지 않을 수도 있다. 그러나, 수직적 재정력 격차가 심한 경우, 다시 말해, 지방정부의 재정력은 매우 약한 반면, 세출부담이 그에 비하여 매우 높은 경우에는 중앙정부나 외부기관으로부터의 재원 차입이 불가피하고 이 경우에는 중앙정부를 통한 재정관리가 필요할 것으로 보여진다. 이 경우, 궁극적인 재정책임이 중앙정부에게 있을 가능성이 높다.

따라서, 중앙과 지방의 세입 및 세출비중의 격차가 큰 우리나라의 경우, 최종적인 재원을 담당하는 중앙정부가 지방재정 상황을 관리하는 것이 바람직할 것으로 보여진다. 그러나, 지방으로의 이전규모 결정(분권의 정도), 과세권 제한, 지방채 발행여건 통제 등을 통한 현재의 재정관리 방식이 어느 정도 효과적이며 또 어떤 방향으로 개선의 여지가 있는지는 확인하기가 어렵다. 게다가, 위의 결과를 단순히 적용하기에는 현재의 재정수요의 내용(복지부문 예산 증가)이 그리 단순하지는 않다. 중앙과 지방의 수직적 재정

력 격차는 당분간 지속될 것으로 보이지만 그렇다고 하여 강력한 중앙의 재정규율만을 단속하기에는 지방정부의 정보 의존도가 높아지고 있기 때문이다. 재원을 가지고 있는 중앙정부와 인구구성의 변화, 지역적 상황에 대한 정보를 알고 있는 지방정부간의 정보의 비대칭성으로 인한 문제는 상징적인 재정규율 차원에서는 해결되지 않을 것으로 보여지기 때문이다.

4) 재정규율 적용시 주의사항

2005년 OECD Fiscal network meeting에서 IMF의 Ter-Minassian의 발표내용에 따르면, 재정규율 적용시 다음과 같은 선결조건이 필요함을 제시하였다

① 강력한 법적 구속력
② 분명한 개념 정의와 실행하는 기관별 책임소재의 명확성, 적절한 제재조치
③ 회계계정의 투명성, 시의적절한 감시기능
④ 이상과 같은 지방정부 재정활동에 대해서 지방공공재 수혜자들에게 인지시키도록 하는 것

또한, 재정규율은 지방정부에게 일정한 정치적 권한이 주어지지 않는 경우에는 효과적으로 실행되기 어렵다는 점을 지적하였는데 그 이유는 정치적인 책임성 여부에 따라 규율 실행의 의미가 있기 때문이다. 어떠한 경우에도 재정규율이 지방재정조정제도를 대체할 수 없다는 점도 강조하고 있다. 따라서, 세출사무에 대한 규정이 명확하지 않아 정부간 재정제도가 분명하지 않을 경우와 특히 세출-세입을 채워주는 방식의 gap-filling 방식의 재정조정제도 하에서는 재정규율 자체가 무의미할 수 있음을 강조하고 있다.

다. World bank[73]

1) 콜롬비아의 “traffic light” 시스템과 예산외(off-budget) 재정활동

콜롬비아는 남미국가에서 분권이 가장 잘 이루어진 곳으로 32개의 광역자치단체(province)와 1,064개의 기초자치단체(municipalities)로 구성되어 있는 나라이다. 1993년까지는 중앙정부 차원에서 특별한 재정관리제도가 없었으나, 1997년에 이르러 구체적인 채무비율 등을 제시함으로써 재정관리 시스템을 구축한 바 있다. Ministry of Finance는 복합지수(Composite indicator)를 사용하여 지방정부의 재정위기를 진단하였다. 분석결과 yellow and red right status의 경우, 보다 엄밀한 재정위험에 대한 분석이 요구되는 단계로 분류되고, 일차적으로는 해당 지방정부의 제도와 행정능력, 지방정부의 세출에 대한 책임성 여부를 파악하는 수단으로 사용하였다.

그러나, 이상에서 제시하고 있는 재정위험의 기준은 대부분 on-budget하에서의 재정위험을 판단하고 그에 따르는 조치를 하고 있으나, 개발도상국들의 경우 대부분 off-budget(아르헨티나, 콜롬비아, 헝가리 등)하에서의 재정위험 규모가 훨씬 크게 나타나고 있는 점이 문제였다. 예산외(off-budget) 재정활동의 경우, 재정위험의 대상이 명확하지 않고, 그렇다고 하더라도 범위나 통계가 정확하지 않아 이에 대한 측정이 어렵기 때문에 구체적인 조치들의 효과가 나타나기 어려운 구조를 가지고 있다.

결국, traffic-light 시스템은 지방정부의 재정활동의 왜곡을 가져온 것이라고 볼 수 있다. 지방정부의 재정운용을 제대로 파악하여 관리대상 범위를 지정하고 이에 대한 법적 구속력을 갖추지 않

73) Jun Ma, “Monitoring fiscal risks of sub-national governments,” *Economic policy*, 2002

을 경우에는 제도의 유무는 실효성이 없음을 시사하는 것이다.

2) 재정관리제도 요약

<조기경보장치의 필요성>

재정관리에 있어서 대부분 국가의 지방정부, 특히 개발도상국의 지방정부의 경우에는 조기경보시스템이 정비되어 있다하더라도 효과적으로 운영되지 못하고 있는 실정으로 분석되었다(콜롬비아, 브라질 등). 체계적인 재정위기관리를 위한 조기경보장치의 필요성은 인정되나 이를 실현하기 위한 재정관리 구조를 개선하는 것이 선결과제로 지적되었다. 재정관리의 내용으로는 중앙정부가 지방정부의 재정상황에 대한 보고와 감사를 의무화하고, 금융기관으로부터의 차입 등이 있을 때 승인 및 보고를 하도록 하는 제도 등을 소개하고 있다. 그러나, 광역자치단체(State, Province 단계)가 중앙정부에게 보고하도록 하고 있는 재정구조 등은 기초자치단체의 재정상황에 대한 분석은 이루어지지 못하고 있다.

<과학적 채무관리 제도>

복식부기 도입 등 재정관리를 위한 과학적 DB 구축이 되어 있는 호주와 뉴질랜드 지방정부의 경우, 우발채무(Contingent Liabilities: 현 시점에서는 아직 법률상의 채무로서 확정되어 있지는 않으나 장래 일정조건의 우발적 사실이 발생하면 법률상의 확정채무가 될 가능성이 있는 추정액)에 대하여 재정관리 대상, 채무부담 수준, 정부단계별 채무부담 내용 등 구비하고 있다.

3) 국가간 비교를 통한 시사점

World Bank 보고서의 특성상 위의 국가를 제외한 다른 나라들의 경우는 대개 개발도상국가들을 대상으로 하고 있으므로, 예산운영의 투명성이 우리나라에 비하여 열악하고, 지방공무원들의 부패 정도 등이 상당한 요인으로 작용하는바, 주요 선행연구 대상으로 보기는 어렵다. 또한 구체적으로 지방정부의 재정위험 정도를 측정하고 있지는 않으며 각국의 사례를 소개하고 단순 지표 분석을 통한 위험 정도를 파악하는 수준에 머무르고 있다. 그 중에서 우리나라 상황과 관련 있는 시사점을 요약해보면 다음과 같다.

① 재정위험 원인(내용)파악

나라마다 처한 재정위기의 배경과 내용은 매우 다양하므로 정확한 위험진단이 우선적으로 필요하다는 점을 강조하고 있다.

② 재정관리제도 구축 : 적절한 조기경보지수 도입

중앙정부가 얼마나 빨리 지방정부의 재정환경을 감지할 수 있는냐가 관건인데 '조기경보지수' 등의 도입은 재정위험 수준을 조절할 수 있도록 하는 기능이 있음을 설명한 것이다.

③ 법적인 규제기능 강화 : 회계, 감사, 보고 등 지방재정 환경의 감시기능 강화

수치적용에 따른 재정진단과 함께 법적인 제도적인 감시기능 강화 또한 필요한 조치로 보았다.

④ 재정위험시 중앙정부의 재정개입 : 자치권 약화 불가피

신속하고 정확한 중앙정부의 대처가 필요하며, 미국의 지방정부 사례가 적절한 예에 해당한다.

⑤ 이전재원 제도(교부금, 보조금 등)의 개편

재정위험이 발생하기 전에 정부간 재정제도를 이용한 재정지원이 원활히 이루어지도록 하는 것이 가장 우선적으로 필요하다고 분석하였다. 재정지원제도는 보조금 특성에 따라 목적을 단순화하여

사용되는 것이 필요하다고 지적하였다.

라. 미국 사례

주정부와 지방정부의 재정자치가 이루어지고 있는 미국의 경우, 1970년대 이후 상위정부로부터의 보조금 삭감, 자체 재정수요 폭증으로 인해 대도시를 중심으로 재정위기를 경험한 사례가 발생하였다. 미국 도시의 재정위기는 닉슨과 카터 행정부의 보조금 삭감과 경기침체로 인한 지역경제의 위기, 예산불균형, 방만한 사업투자로 인한 손실, 안일한 재정관리, 사전적 위기 대응 부재 등의 요인에 의하여 발생한 것으로 보고 있다. 특히, 1990년대 미국의 지방정부들은 재산세율 인상에 따른 정치적 부담 등이 재정압박 요인으로 작용하여 재정위기의 노출위험이 높아지고 있는 것이 사실이다. 따라서 기타 유럽국가들이 재정규율 등을 통한 재정관리에 중점을 두고 있는 반면, 미국은 파산을 포함한 채무관리에 대한 금융분석이 자세히 이루어지고 있다.

1) 지방정부 재정위험의 개념

지방정부의 재정위험(Fiscal crisis, Fiscal emergency)에 대한 개념은 단순히 지방정부 파산만을 의미하지는 않으며, 단계별 개념과 이에 대한 대응의 내용도 구분하고 있다. ACIR(1985)에 따르면, 재무적 관점에서의 지방정부의 재정위험은 다음과 같다.

- 채무상환 불이행(Bankruptcy) : declare ‘insolvency’
- 일정기간 내 정부간 지불실패(Default on government bonds/notes/bills) : failure to pay interest or principal when due
- 봉급과 연금의 지불실패(Failure to meet other obligations): payrolls, payment to vendors, pension obligations, etc.

· 경상계정에서 전년도 지출의 10%를 초과하는 일시차입금 등

좁은 의미에서의 지방정부 재정위기는 위와 같이 구분할 수 있으나, 넓은 의미에서는 지방정부가 최소한 공급(minimum standard) 해야 할 공공재 공급의 부족, 지방정부 지불부담 범위의 확대(pension, unemployment benefits 등) 등으로도 볼 수 있음을 지적하고 있다.

2) 미국의 정부간 재정위기 share 사례

본고에서는 미국의 주정부 재정위기 사례를 주목하고자 한다. 연방정부로부터의 재원이전은 줄고, 지방정부로부터의 재분배 관련 사업을 떠맡게 된 주정부의 재정위기는 각 단계별 정부간 재정분담 내용과 재정관계 등을 복합적으로 살펴볼 수 있는 사례에 해당한다.

미국의 주정부는 1980년대까지만 해도 흑자재정을 운영할 수 있었으나, 1980년대 후반부터 시작된 경기위축, 연방정부로부터의 보조금 삭감, 노령인구 증가 및 보건의료 비용 증가로 인한 지방정부의 재분배 사업 이관, 일반보조금의 특정보조금으로의 전환 등은 주정부의 재정을 악화시키는 원인이 되었다. 1991년 22개 주의 세입이 당초 예측에 못 미쳤고, 20개 주가 당초 예산보다 지출이 넘어선 것으로 나타났다[74]. 그러나, 헌법적으로 미국의 주정부는 적자재정(deficit finance)을 허용하지 않고 있다. 따라서, 정치인들은 세율을 증가시키거나 세출을 삭감시키는 선택을 해야 했고, 1992년 세율 인상도 단행한 바 있다. 서베이 분석결과 세출을 삭감시키는 것보다는 세입 증가가 재정의 효과적인 측면에서 바람직했던 것으로 나타났다[75]. 몇몇 주를 제외하고는 대부분의 주

74) Poterba(1994)

에서 세출을 삭감시키는 방식을 택하였다[76]. Poterba(1994)는 주정부의 정치적 성향이 분명할 때 공격적인 지출이 가능하여 적자재정 정도가 강하게 나타나고 있음을 보여주었다[77].

재정 변화뿐만 아니라 정부간 기능배분도 이루어졌다. 하위정부로의 보조금 이전 방식은 일반보조금을 줄이고, 특정보조금화하는 방식으로 재정이전의 방향이 전환되었다. 이 과정에서 주정부와 지방정부간의 세출기능 분담이 이루어졌으며, 지방정부가 부담하지 못하는 경우에 한하여 주정부 직접 관리가 이루어지도록 하는 재정제도의 변화가 나타났다.

미국의 주정부 사례에서는 정치적 환경, 헌법이나 법령 혹은 제도에 따라 주정부 재정 운영행태가 변화하는 것을 알 수 있다. 주어진 정부간 재정관계와 정치적 상황하에서 주정부가 재정운영을 어떤 식으로 해왔는가 하는 방식은 눈여겨 볼만하다. 1990년대 초반의 미국의 재정위기관리제도(BBR, TEL 등)는 분명히 재정운영에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 특히 연방정부와 주정부, 지방정부가 이 시기의 재정책임을 분담한 내용 등은 중요한 시사점을 제공하고 있다.

마. 국내연구

지방재정 위험과 관련한 국내연구는 크게 세 부분으로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 열악한 지방재정력 수준을 강조하기 위한 정부간 재정구조 분석, 둘째는, 각종 지표분석을 통한 시뮬레이션 분석,

---

75) 이 시기 미국의 주정부들은 분식회계(cosmetic accounting) 등의 기법을 이용하여 단기적으로 적자재정을 피하는 방식을 사용하기도 하였다.

76) Fisher(1988)

77) 또한, 주지자가 재임을 앞두고 있을 때에는 다른 해보다 세출 삭감이나 세율 인상은 되도록 하지 않는 경우가 나타나기도 하는 등 정치적인 사이클과 예산 주기와의 관계 등도 나타났다(Alesina and Rosenthal (1994)).

셋째는, 특정자치단체 지방채무 현황 중심의 연구로 구분해 볼 수 있다.

중장기 관점에서 지방재정 위험을 보다 종합적으로 연구한 것으로는 서정섭(2006)이 있다[78]. 지방자치단체의 비효율적인 재정운용 증가로 인한 재정건전성 악화를 지적하고 있으며, 지방자치단체의 채무가 지방정부의 재정건전성 저해 요인으로 작용하고 있다고 보았다. 이 연구는 재정위험의 원인이나 관리보다는 지방정부의 재무상황(기금, 특별회계, 채무성 분석 등) 위주로 분석되었으며, 지표를 만들어 최종 평가결과를 제시하고 있다. 각 지표를 만들어 제시하고 있는 평가결과는 각 자치단체의 재무건전도를 제시하고 있다. 기본적으로 지방정부의 재정위험 요인이 재무적인 요인에 있다고 보고 있으며 기금 및 특별회계 부분도 살펴보고 있다. 그러나, 이에 대한 사전통제 및 사후관리, 평가결과 반영 정도, 중앙과 지방간의 재정위기 정보 공유 등에 대한 대안은 제시되지 못하고 있으며, 재정수요의 내용은 담고 있지 못하고 있다.

그 밖에 김종웅 외는 재정건전성 평가지표를 개발하고 이를 종합하여 재정경보지수를 개발하여 지방정부 스스로 재정진단을 실시하는 방법을 제시하고 있다[79]. 지방정부 자체 재정위험 수준을 검토할 수 있는 방안에 해당한다. 그러나, 재정위기의 내용에 따른 재정위험 수준이 검토되어야 하나 그에 대한 원인 규명의 중요도는 고려되지 않고 있다.

설문조사를 통한 연구로 사득환(2000)[80] 지방재정의 확충 차원에서의 재정건전성을 논의하고 있다. 지방정부 재정위기 실태조사를 위하여 자치단체 예산실 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였고,

---

78) 『재정위험의 관리와 중장기 재정지출구조 개선: 지방정부 재정건전성,』 서정섭, KDI 보고서, 2006

79) 『자치단체 재정건전성 평가방안에 관한 연구: 재정평가지표를 이용한 경상북도의 사례를 중심으로』 김종웅 외, 『경제연구』 제21권 제3호, pp. 171~205)

80) 「지방정부 재정위기의 요인과 대응」, 사득환, 한국지방자치학회보, 2000

설문조사 자료를 근거로 재정위기 수준 및 대응방안 등에 대한 대안을 제시하고 있다. 그러나, 자치단체 공무원만을 대상으로 한 것으로 지방정부 재정위기에 대한 인식이 지방재정 확충방안과 동일시되는 등 답변의 편의(bias)가 있는 것으로 보이고, 따라서 대안 제시 또한 지방재정의 열악함을 알리는 정도에 그치고 있다.

지방정부 스스로 재정상황을 진단하는 재무분석 관점에서의 제도는 자가진단식 재정관리기법, 재정추이경보제도 등이 있다. 이들 제도는 지방정부의 재정운영이 방만하여 효율성이 낮고 자체 관리 능력이 부족하다는 관점에 따른 것이다. 이상의 논점과 같은 선행 연구는 다수 존재하며 대개 지방채 발행에 대한 규제완화를 대안으로 제시하고 있다.

3. 우리나라 지방정부 구조 및 재정위험제도 분석

가. 정부간 재정구조

재정관리 측면에서 각 부분별(중앙정부와 지방정부 각각) 재정구조 자체보다는 중앙정부와의 재정관계가 중요한 핵심이다. 수직적 재정력 격차가 클 경우, 지방정부 입장에서는 최종적인 재정의 책임을 중앙정부가 담당하는 것을 암묵적으로 의미하는 것으로 보아 재정운영의 도덕적 해이가 발생할 가능성이 있다. OECD 사례에서도 지방정부의 세입 대비 세출비중의 격차가 클수록 지방정부의 지출에 대한 규제가 강화되어야 함이 지적된 바 있다. IMF의 분석에서는 정부간 재정관계로 인한 연성예산 시스템은 지방정부 재정운영의 비효율성의 원인이 될 수 있음을 설명하고 있다. 즉, 중앙정부와 지방정부간에 세원배분 및 세출부담의 변화방향, 추이 변화의 원인 등은 국가의 재정정책 방향을 살펴볼 수 있는 기초자료에 해당한다.

<표 Ⅵ-3-1> 정부간 재정 규모

(단위: 십억원, %)

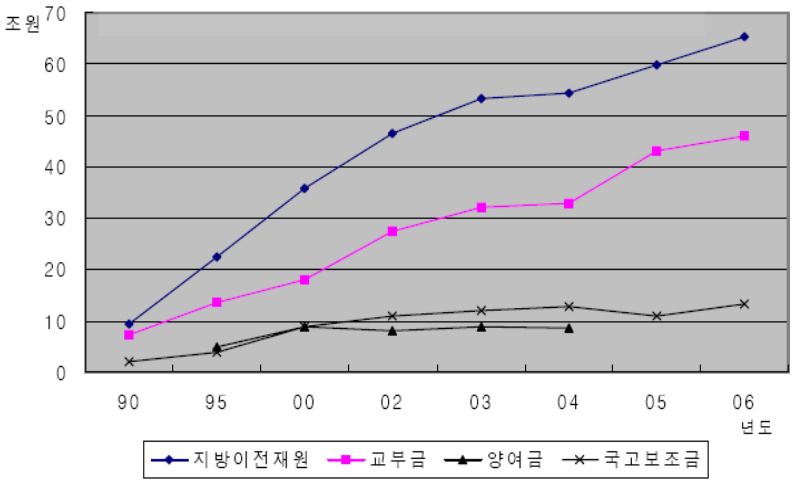
연 도	GDP(A)	중앙재정[1] (B)	지방재정		C/A	C/(B+C)
			지방재정(C)	이전재정		
1991	186,691	41,508	19,390	6,845	10.39	31.84
1992	226,008	45,470	22,026	7,327	9.75	32.63
1993	257,525	50,735	24,641	8,764	9.57	32.69
1994	290,676	60,357	30,336	10,353	10.44	33.45
1995	340,208	71,579	35,649	13,199	10.48	33.25
1996	398,838	84,429	42,931	15,544	10.76	33.71
1997	448,596	100,327	50,462	17,072	11.25	33.47
1998	491,135	115,430	51,490	20,542	10.48	30.85
1999	484,103	120,988	54,497	22,896	11.26	31.06
2000	529,500	129,284	57,814	25,154	10.92	30.90
2001	578,665	136,765	70,100	31,964	12.11	33.89
2002	622,123	136,047	80,315	40,482	12.91	37.12
2003	684,264	164,303	92,981	38,976	13.59	36.14
2004	724,675	173,538	96,764	36,836	13.35	35.80
2005	779,381	187,946	101,925	43,622	13.08	35.16
2006	810,516	205,928	111,986	42,667	13.82	35.23

자료: 1) 통합재정규모=경상지출+자본지출+순융자(융자지출-융자수입)임
1. 1991년~2005년까지의 지방재정자료는『지방재정연감』의 순계결산자료임
2. 2006년 지방재정자료는『2007 자치단체예산개요』의 순계예산에 해당함
3.『지방재정연감』총괄자료에서는 교육비특별회계를 제외하고 있음.
4. 이전재정은 지방교부세, 지방양여금(2005 폐지), 국고보조금에 해당함.

정부간 재정규모 현황을 살펴보면 다음과 같다. 통합재정규모에 따른 우리나라 중앙정부의 재정규모는 2006년 기준 약 206조원에

해당하며, 지방정부의 규모는 약 112조원 규모이다. 지방정부의 재정규모 비중은 최근 들어 35%대를 유지하고 있다. GDP 대비 규모는 1991년 10% 내외에서 꾸준히 증가하여 2006년 현재 약 13%대이다. 1991년 대비 GDP 성장은 약 4.3배, 중앙정부와 지방정부의 재정규모는 각각 4.9배와 5.8배에 해당한다. 국가경제 성장속도에 비하여 공공부문 증가속도가 다소 앞서고 있으며, 특히 지방재정 규모 증가가 더욱 컸음을 확인할 수 있다. 1991년부터 2005년까지의 지방재정 규모의 연평균 증가율은 12.59%이고, 이전재원은 13.48%로 나타났다. 이는 지방정부의 재원조달시 자체재원보다는 이전재원을 통한 재원확보 비중이 증가했음을 의미한다. 이러한 추세는 OECD국가들 중에서도 나타나고 있는바, 경제규모 증가에 따른 지역주민 선호의 구체화는 일반보조금을 통한 증가보다는 특정보조금을 통한 증가로 나타나는 것을 확인해 볼 수 있다.

[그림 Ⅵ-3-1] 지방재정 지원 추이



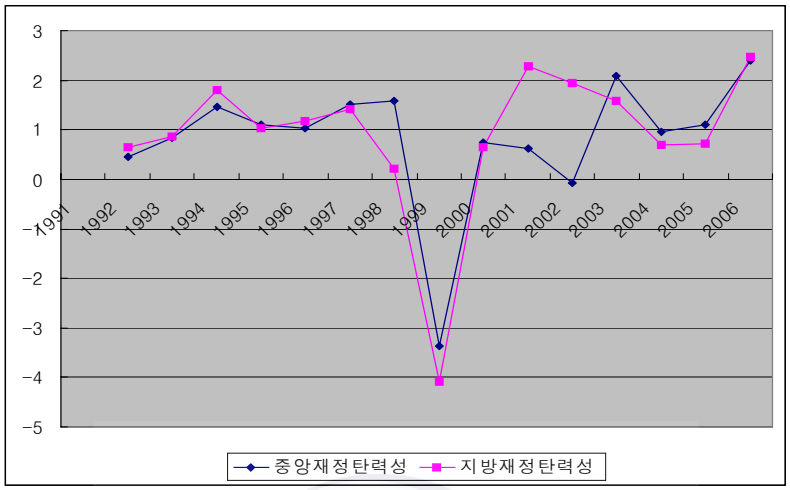
<표 Ⅵ-3-2> 정부간 재정규모 증가율

(단위: %)

연 도	GDP(A)	중앙재정[1](B)	지방재정	중앙재정 탄력성	지방재정 탄력성
	증가율	증가율	증가율		
1992	21.06	9.54	13.59	0.45	0.65
1993	13.95	11.58	11.87	0.83	0.85
1994	12.87	18.96	23.11	1.47	1.80
1995	17.04	18.59	17.52	1.09	1.03
1996	17.23	17.95	20.43	1.04	1.19
1997	12.48	18.83	17.54	1.51	1.41
1998	9.48	15.05	2.04	1.59	0.21
1999	-1.43	4.81	5.84	-3.36	-4.08
2000	9.38	6.86	6.09	0.73	0.65
2001	9.29	5.79	21.25	0.62	2.29
2002	7.51	-0.53	14.57	-0.07	1.94
2003	9.99	20.77	15.77	2.08	1.58
2004	5.91	5.62	4.07	0.95	0.69
2005	7.55	8.30	5.33	1.10	0.71
2006	3.99	9.57	9.89	2.39	2.47

자료: 1) 통합재정규모=경상지출+자본지출+순융자(융자지출-융자수입)
1. 1991년~2005년까지의 지방재정자료는『지방재정연감』의 순계결산 자료임
2. 2006년 지방재정자료는『2007 자치단체예산개요』의 순계예산에 해당함
3.『지방재정연감』 총괄자료에서는 교육비특별회계를 제외하고 있음.

[그림 Ⅵ-3-2] GDP 대비 중앙재정 및 지방재정 규모의 탄력성



경제성장 속도와 연동하여 재정규모의 탄력성을 보면 중앙정부는 동기간 평균 0.83(GDP 1% 증가 대비 정부규모 증가율), 지방재정은 0.89로 나타났다. 동기간 내에 IMF 외환위기 시의 경우를 제외하면, 중앙재정과 지방재정 각각의 탄력성은 1.13, 1.25로 증가율 면에서도 경제성장 속도보다 공공부문 증가가 다소 앞선 것을 확인할 수 있다.

<교육재정>

본 분석의 지방정부 규모에서는 교육재정을 포함시키지 않았다. 재정의 흐름도로 볼 때 별도의 관리대상(각 지방교육청)에 속하며, 지방자치단체의 재정활동과의 연계성은 크지 않다고 보았다. 보다 근본적으로는 우리나라 교육의 경우, 지방정부가 공급주체가 아니기 때문이다.

그러나, 최근 수도권을 중심으로 한 교육재정 부족 현상 등은 광역자치단체에게 또 다른 재정압박 요인으로 작용하고 있음은

주목할 필요가 있다. 특히, 소득수준이 증가함에 따라 교육에 대한 재정수요는 양극화현상도 함께 나타날 수 있는 여지가 가장 큰 부분이다. 현재로서는 중앙정부의 재정관리 대상에 있으나, 궁극적으로는 지방정부의 재정위기에 영향을 미칠 수 있을 것으로 예상해 볼 수 있다.

다음은 통합재정기준에 따른 공공부분별 비중을 나타낸 것이다. 한국조세연구원의 기준선 자료에 따르면, 2005년 기준 중앙정부 세출비중이 절반에 해당하고 지방자치단체가 35% 내외, 교육자치단체가 15% 내외임을 알 수 있다.

<표 Ⅵ-3-3> 순계기준에 의한 공공부문별 비중

(단위: %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
중앙정부									
세입	79.7	76.9	76.3	76.4	76.6	76.7	76.9	76.9	77.0
세출	55.4	51.6	48.3	49.7	49.6	50.0	49.8	49.5	49.1
지방자치단체									
세입	19.3	22.1	22.8	22.6	22.5	22.4	22.2	22.2	22.1
세출	32.7	35.3	37.4	36.2	36.1	35.6	35.5	35.6	35.7
교육자치단체									
세입	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
세출	11.9	13.2	14.3	14.1	14.3	14.4	14.6	14.9	15.2
공공부문 전체									
총세입	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
총세출	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주 : 2000~2003년은 통계치이며, 2004~2008년은 전망치임.
자료 : 성명재 외, 『우리나라 중장기 건전재정 운영을 위한 연구』, p. 118의 <표 Ⅳ-11>을 기준으로 2002년, 2003년 재작성.

<표 Ⅵ-3-4> 교육재정

(단위: 십억원)

연 도		2004	2005
세입합계		33,143	34,479
국가부담수입 (중앙정부)	국가부담수입	21,687(65%)	23,855(69%)
	지방교육재정교부금	18,269(55%)	23,740(68%)
	지방교육양여금	3,240	-
	교육환경개선교부금	-	-
	국고지원금	1,780	115
일반회계부담수입(지방자치단체)		6,351(19%)	5,983(17%)
교육비특별회계부담수입		4,476	2,792

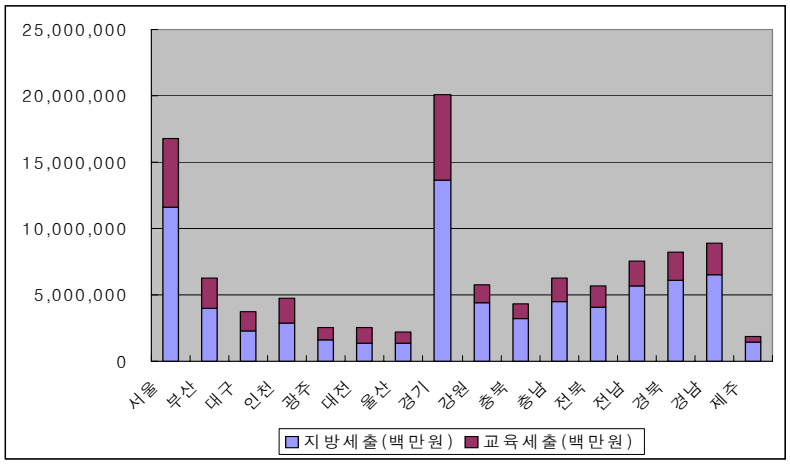
자료 : 『지방재정연감』, 각 연도(지방자치단체 교육비특별회계 결산)

재정위기와 관련하여 정부간 책임 정도를 살펴보면 다음과 같다. 교육재정부분은 사실상 중앙정부(2005년 기준, 국가부담수입 69%)와 지방정부의 지원(17%)으로 구성되어 있다. 중앙정부로부터의 지원은 '지방교육재정교부금(68%)'이, 지방자치단체가 지원하는 일반회계부담수입은 '지방교육세(18%)'가 대부분을 차지하고 있다. 교육서비스에 대한 공급주체는 사실상 중앙정부인 우리나라의 경우, 형평화보조금인 지방교육재정교부금에 의존하고 있다고 볼 수 있다. 일정수준의 교육서비스(national mininum)를 담보하기 위해서는 어느 수준까지는 중앙정부와 지방정부의 지원이 요구되는 것은 사실이다. 이는 어느 지역에 살던 일정수준의 교육서비스를 받을 수 있도록 하는 것이다.

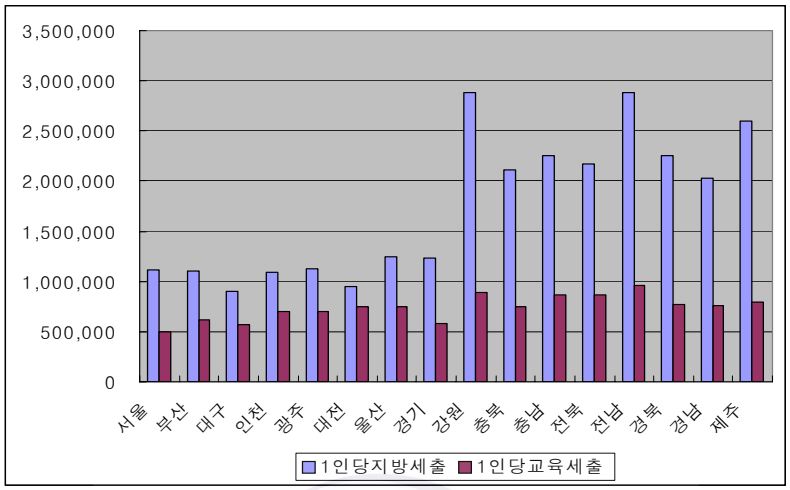
문제는 중앙정부가 지방정부와 별도의 재정으로 관리하고 있으므로 해당 지역에 얼마만큼의 실질적인 재정이전이 이루어지고 있는지에 대한 관리가 어렵다는 데 있다. 실제 수도권 지역으로의

재정이전 규모를 파악하기 위해서는 교육을 비롯한 기타 정부직접 사업 투자부분도 동시에 계상되는 것이 맞다. [그림 Ⅵ-3-3]에서는 우리나라 지방자치단체(일반회계 순계기준 세출) 재정규모와 교육재정(교육비특별회계 세출부분)규모를 보여주고 있다. 인구의 절반이 살고 있는 수도권 지역의 재정규모가 매우 큰 것으로 나타나 있다. 그러나, 1인당 세출의 경우는 세입 및 이전재정으로 인하여 인구가 절대적으로 작은 강원, 경북, 제주 순서로 나타나고 있다. 또한 광역시와 도지역간의 격차 또한 분명하게 나타나고 있다. 반면, 1인당 교육세출의 경우, 역시 형평화 요소로 인하여 서울, 경기가 다소 낮기는 하나 강원, 경북, 제주와의 차이가 1인당 재정지출만큼 크지는 않다. 그 이유는 교육지출은 그 특성상 인구가 증가하는 만큼 지출('학생수에 비례한 지출')이 증가하도록 되어 있기 때문이다. 이상의 결과로 공공서비스의 공급주체인 중앙정부가 양적인 재정지출 규모뿐만 아니라 질적인 공공서비스 수준을 파악하기 위해서는 교육재정을 포함한 기타 부분(경찰 등)도 재정관리의 대상에 포함시켜야 할 것으로 보인다.

[그림 Ⅵ-3-3] 2005년 지방재정과 교육재정 규모



[그림 Ⅵ-3-4] 2005년 1인당 지방세출과 1인당 교육세출



나. 지방재정 구조(일반회계+특별회계)

우리나라 지방재정구조는 일반회계와 특별회계로 구성되어 있다. 일반회계는 지방자치단체의 고유기능(세입 및 세출)을 수행하기 위한 목적으로 운영되고 있다. 특별회계는 상하수도, 지역개발기금, 공영개발 등 사업성을 요구하는 공기업특별회계와 토지구획정리, 의료보호 등 기타특별회계로 구성되어 있다. 그 밖에도 예산외(off-budget)로 운영되는 기금과 지방공사 및 공단 등이 있다. 2005년도 기준 일반회계 규모는 약 100조원, 기타특별회계와 공기업특별회계는 약 28.7조원에 해당하며 비중으로는 78 대 22 정도이다. 1991년 이후, 일반회계 비중이 약 67%였으나 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. IMF 분석 결과에 비추어 볼 때, 예산외로 운영되는 특별회계 비중이 증가하는 것은 재정관리의 어려움을 의미하므로 재정운영 관리상 바람직하지 못한 측면이 있다. 회계별 특징 면에서도 일반회계는 자치단체 수입과 중앙정부의 이전재원

비율이 높고, 특별회계는 사용료와 사업수입, 지방채를 주요 재원으로 하므로 지방채 의존도가 높을 수 있음이 지적된 바 있다[81]. 따라서, 우리나라 일반회계 비중이 꾸준히 증가하는 것은 재정위기 관리 측면에서 볼 때 긍정적으로 평가할 수 있겠다.

<표 Ⅵ-3-5> 지방재정 구조

(단위: 십억원, %)

	규 모					구 성 비			
	총액규모	일반회계	특별회계			일반회계	특별회계		
연도	계		소계	기타	공기업		소계	기타	공기업
1991	29,742	19,903	9,838	4,254	5,584	66.9	33.1	14.3	18.8
1992	34,691	22,078	12,613	6,894	5,719	63.6	36.4	19.9	16.5
1993	37,794	23,700	14,094	7,177	6,917	62.7	37.3	18.9	18.3
1994	44,417	30,279	14,137	7,321	6,815	68.2	31.8	16.5	15.3
1995	52,378	36,667	15,711	7,224	8,487	70.0	30.0	13.8	16.2
1996	63,085	44,995	18,090	9,071	9,018	71.3	28.7	14.4	14.3
1997	69,571	50,764	18,806	9,322	9,484	72.9	27.0	13.4	13.6
1998	69,120	50,989	18,131	9,608	8,522	73.8	26.2	13.9	12.3
1999	73,125	53,772	19,353	10,608	8,745	73.5	26.5	14.5	11.9
2000	77,176	57,653	19,522	10,656	8,866	74.7	25.3	13.8	11.5
2001	93,995	71,460	22,534	12,442	10,092	76.0	23.9	13.2	10.7
2002	110,507	84,508	25,999	14,594	11,405	76.5	23.5	13.2	10.3
2003	122,725	96,503	26,221	14,210	12,011	78.6	21.4	11.6	9.8
2004	125,843	97,230	28,612	15,305	13,306	77.3	22.7	12.2	10.6
2005	128,414	99,714	28,700	14,823	13,876	77.7	22.4	11.5	10.8

자료: 『지방재정연감』 각 연도, 세입순계결산자료임

81) 서정섭, KDI(2006) 재인용.

다. 지방채 구조와 규모

2005년 이후 지방채 발행조건 완화 등의 재원조달의 자율성이 확보됨에 따라 지방정부의 채무관리에 대한 요구 또한 예상할 수 있다. 행정자치부의 자료에 따르면, 지방채 발행 자율권 부여에도 불구하고 최근 6년간의 지방채 누적규모는 17조원대에 머물고 있는 것으로 나타났다[82]. 1995년 민선자치제 실시 이후 지역 현안사업의 의욕적 추진 등으로 지방채무가 지속적으로 증가하여 왔으나, 2001년 이후 채무에 대한 부정적 인식과 건전화 노력으로 점차 감소하여 지방채무규모가 안정적 수준을 유지하고 있다고 분석되고 있다[83].

<표 Ⅵ-3-6> 연도별 지방채 증감 현황(누적합계)

(단위:조원)

´95년	´96년	´97년	´98년	´99년	´00년	⇨	´01년	´02년	´03년	´04년	´05년	´06년
11.5	12.9	15.1	16.2	18.0	18.7		17.7	17.0	16.5	16.9	17.4	17.4

자료: 행정자치부 보도자료(2007.3.22)

2006년 12월말 기준 지방채 잔액은 총 17조 4,351억원 규모이다. 2002년 이후 17조원 규모를 유지하고 있으며, 일반회계채가 56.2%, 기타특별회계채가 24.6%, 공기업특별회계채가 19.2%를 차지하고 있다. 사업별로는 도로건설 채무가 4.5조원(26%)으로 가장 많고, 상하수도 3.1조원(18%), 지하철 1.7조원(10%) 등의 순이며, 단체별로는 광역단체 채무 11.1조원(64%), 기초단체 채무 6.3조원(36%)에 해당한다. 또한, 국내채는 17.2조원(98.9%)로 대부분이며, 외채는 1,896억원(0.11%)에 불과하다.

82) 지방재정 통계의 '지방채'는 일반회계와 특별회계를 포함한 지방자치단체 재정의 지방채를 의미한다.
83) 행정자치부 보도자료 분석내용에 따른 것이다.

<표 Ⅵ-3-7> 자치단체 회계별 현황

(단위: 억원)

구분 / 시도별		일반회계	기타특별회계	공기업특별회계
합 계	(100.0%)	(56.2%)	(24.6%)	(19.2%)
	174,351	97,919	42,853	33,579
서 울	9,189	297	8,629	263
부 산	20,372	7,472	8,643	4,257
대 구	17,345	7,850	6,756	2,739
인 천	13,020	9,821	497	2,702
광 주	9,129	5,968	2,371	790
대 전	5,797	2,469	1,870	1,458
울 산	5,937	3,707	263	1,967
경 기	31,786	18,960	6,328	6,498
강 원	9,747	7,399	607	1,741
충 북	3,546	2,693	453	400
충 남	5,521	1,669	1,263	2,589
전 북	7,474	5,969	532	973
전 남	6,506	3,246	1,952	1,308
경 북	10,639	7,185	371	3,083
경 남	11,878	9,319	610	1,949
제 주	6,465	3,895	1,708	862

주: 시군구 채무를 포함

2006년 말 현재 채무가 가장 많은 광역자치단체는 부산시(1조 9,843억원)이고, 기초단체의 경우는 성남시(4,348억원)이며, 채무가 전혀 없는 단체는 서울 중구, 인천 옹진군 등 45개 단체이다. 부산의 경우, 부산 아시안게임 개최 관련과 지하철에 해당하고, 성남시는 인구집중에 따른 택지개발이 원인이다. 채무가 급증한 광역자치단체는 경인고속도로 직선화사업과 도로 신설 등 기반시설 관련

비용이 증가한 인천시(1,171억원, 10%)이고, 기초단체의 경우는 국제전시장 부지조성, 동사무소 신축 등으로 인한 고양시로 나타났다.

<표 Ⅵ-3-8> 연도별 지방채발행(순계규모)

(단위: 억원, %)

연도별	총 규 모			일반회계			특별회계		
	총규모	지방채	의존율	규 모	지방채	의존율	규 모	지방채	의존율
2001	939,956	32,163	3.4	714,607	8,147	1.1	225,349	24,016	10.7
2002	1,105,078	37,517	3.4	845,082	5,732	0.7	259,996	31,785	12.2
2003	1,227,260	28,358	2.3	965,040	5,556	0.6	262,220	22,802	8.7
2004	1,258,435	34,760	2.8	972,310	5,856	0.6	286,125	28,904	10.1
2005	1,070,625	35,813	3.3	836,437	10,291	1.2	234,188	25,522	10.9
2006	1,013,522	33,232	3.2	786,877	6,540	0.8	226,645	26,692	11.8

주: 2004년도까지는 결산액, 2005년도 최종예산액, 2006년도 당초예산액

매년 발행되는 지방채의 경우, 2006년 한도액 기준 약 48.8%만 발행된 것으로 나타났다. 2005년까지는 자치단체에서 지방채를 발행하기 위해서는 사업별로 행정자치부의 승인을 받아야 가능하였으나, 2006년부터는 자치단체별 재정규모와 채무규모 등을 기준으로 매년 한도액을 부여하고, 한도액 내에서는 행자부 승인 없이 지방의회의 승인을 받아 자율적으로 발행할 수 있는 지방채 발행 한도제를 도입하였다[84]. 지방자치단체별로 지방채 발행 상한선을 설정하고, 발행한도 이내에서는 자치단체가 자율적으로 지방채를

84) 지방채 발행 한도액은 자치단체의 전전연도 예산액의 100분의 10의 범위 안에서 채무규모 등을 고려하여 행정자치부 장관이 정하도록 하고 있다.(지방재정법시행령 제10조, 제11조).

발행할 수 있도록 하였다. 행자부 자체 분석에 따르면, 지방채 발행의 자율권을 부여하게 될 경우, 지방채 발행이 급격할 것이라는 우려가 있었으나, 지방의 자체 관리제도(지방의회, 주민, 시민단체 등)가 운영되어 지방재정 건전성에는 크게 문제가 되지 않는 것으로 나타났다.

<표 Ⅵ-3-9> 지방채 규모 및 비중

(단위: 억원, %)

지역	2005년			2006년		
	세입	지방채	지방채비중	세입	지방채	지방채비중
서울	194,631	7,291	3.75	160,797	5,101	3.17
부산	67,797	2,962	4.37	55,831	2,806	5.03
대구	41,823	1,559	3.73	35,632	1,832	5.14
인천	55,217	3,544	6.42	46,691	2,934	6.28
광주	27,079	1,175	4.34	21,796	1,004	4.61
대전	26,007	643	2.47	21,956	525	2.39
울산	22,746	1,025	4.51	16,460	818	4.97
경기	248,072	8,118	3.27	198,880	7,936	3.99
강원	70,806	1,856	2.62	51,250	1,271	2.48
충북	53,846	755	1.40	38,346	720	1.88
충남	78,764	1,182	1.50	61,708	910	1.47
전북	69,294	863	1.25	53,685	1,779	3.31
전남	96,157	1,284	1.34	73,827	1,412	1.91
경북	99,278	1,565	1.58	75,128	1205	1.60
경남	110,954	1,779	1.60	81,773	2,387	2.92
제주	21,669	430	1.98	19,761	593	3.00
합계	1,284,140	34,760	2.81	1,013,521	33,233	3.28

주: 1. 세입은 일반회계와 특별회계를 합한 총괄규모임.
2. 2005년은 순계결산규모『지방재정연감』이며, 2006년은 순계예산규모『자치단체예산개요』임.

지역 현안사업 증가 등으로 재원의 필요성은 증가하는 반면 지방채를 통한 재원조달은 거의 증가하지 않는 것은 여러 가지로 해석이 가능하다. 첫째는, 제도상의 조건은 완화되었지만 실제 적용에 있어서 굳이 채무발행의 필요성을 인식하지 못한 것을 들 수 있다. 이는 '연성예산제약'을 의미하는데 주민들의 저항을 받아가며 채무를 지는 것보다는 중앙정부로부터의 이전재원, 저금리 공적자금 등에 의존하는 것이 정치적으로 안전하다고 보는 것이다. 둘째, 주로 지방채 발행을 이용한 대규모 사업들(택지개발, 지하철, 도로신설 등)의 증가 추세가 다소 완화되는 등의 공공서비스의 내용이 변화하는 것 등이다. SOC 관련 기반시설 설치보다는 사회투자와 관련한 재정수요가 증가하는 추세로 볼 때 전체 사업의 지방채 비중 의존도는 감소할 가능성이 있다.

매년 발행기준으로 볼 때, 지방채는 특별회계 관련이 대부분이다. 2005년 기준에 따르면, 특별회계 중 공기업특별회계 관련 지방채 발행규모는 1조 7,244억원, 기타특별회계는 1조 1,659억원에 달하고, 일반회계 관련 지방채는 5,866억원 규모이다. 일반회계 관련 지방채는 주로 도로 관련 사업들이 차지하고, 특별회계는 상하수도, 지하철, 택지공단, 재해복구 등에 해당한다. 사업의 내용에서 알 수 있듯이, 상하수도, 택지공단 등의 특별회계 관련 지방채는 사업성 독립관리 기능상 발행하는 것으로 자치단체의 누적채무에는 그리 영향을 미치지 않는다. 반면, 매년 발행하는 규모는 작지만 도로건설 사업 등은 채무 상환비율이 높지 않으므로 지속적으로 지방자치단체의 채무비율에 영향을 미치고 있다.

라. 지방정부 재정위험 관리제도

1) 사전 관리제도

기존의 지방재정 상태 점검제도로 예산편성지침, 지방채발행

제도, 투융자심사제도, 중기지방재정계획 등 지방재정에 대한 사전통제·관리제도가 있다. 지방채 관련 분석은 특정한 재정수요에 대한 재원조달 수단으로 볼 수 있다. 반면, 사전통제 및 관리제도는 지방정부의 재정운영을 통제하는 수단으로 해석할 수 있다. 사전적으로, 중기지방재정계획은 계획에 없는 지출이 발생하지 않도록 하는 역할이며, 투융자심사제도는 정치적 이용목적이나 불필요한 사업으로 인한 예산낭비를 사전에 막고자 하는 것이다.

<예산관리제도>

중기지방재정계획제도는 의회가 집행부의 재정활동에 대한 통제를 단년도 예산의 원칙을 벗어나 예산의 기간을 중·장기적으로 연장하여 세입의 중기전망을 수립하고, 이를 기초로 재원배분 방향을 설정하는 것을 의미한다. 행정자치부에서 지방자치단체로 중기지방재정계획 수립 운영지침을 보내고, 각 지방자치단체는 계획을 수립하여 지방의회에 보고 후 제출한다. 최종적으로, 행정자치부는 지방재정중기계획을 종합하여 국무회의에 보고하는 절차로 이루어진다.

1988년 지방재정법 개정으로 시작되었고, 1995년 지방자치제의 전면 실시에 따라 중앙과 지방의 재정계획과 예산을 연계시켜 국가 전체의 효율을 극대화시킬 수 있도록 한 것이고, 재정환경의 변화와 계획이 연계될 수 있도록 매년 연동화 계획을 수립하여 운영 중에 있다. 국가시책과 지방계획의 연계 강화, 2008년 사업별 예산제도 본격 도입에 앞서 시범도입 계획 상황과 재정공시 및 평가제도와 연계한 예산반영 등을 중점적으로 관리하고 있다.

<지방자치단체 투자사업 관리>

투융자심사제도는 자치단체가 실시하는 각종 투자사업에 대한

무분별한 중복·과잉투자를 사전에 방지하기 위해 예산편성 전에 사업의 타당성을 심사하여 그 결과에 따라 예산에 반영하는 제도이다. 사업액의 규모에 따라 자체심사 및 의뢰심사를 구분하여 실시하고 있으며 심사기준은 사업 타당성, 국가계획과 부합성, 재원확보대책 등이다. 2002년 지방재정법의 전면개정을 통하여 페널티제를 도입하여 심사를 받지 않고 사업을 실시하는 경우, 다음 연도 보통교부세 산정 시 차감하도록 하고 있다. 기존 투자사업의 추진실태를 종합 분석하여 DB화하도록 하여 사업기간, 사업비, 사업규모, 재원조달 상황, 공정률, 변경사항 등을 분석하도록 하고 있다. 재원조달 가능성, 다른 사업과의 연계성, 중복성, 시급성, 필요성 등도 별도로 보고하도록 하고 있으며, 투자심사 사후평가도 실시하고 있다.

2) 사후관리제도 : 지방재정진단제도

1998년부터 지방재정법에 의해 지방재정을 종합적으로 분석 공개하고 자치단체의 재정건정성 및 효율성 상태에 따라 일정한 조치를 취하는 지방재정분석·진단제도가 도입되었다. 이 제도는 자치단체의 재정건정성 강화 및 지방재정의 위기를 사전에 방지하고자 하는 목적이 있으므로 사실상 재정위기 진단을 위한 기초자료에 해당한다고 볼 수 있다.

지방재정법에 의하여 모든 자치단체는 지방재정보고서를 제출하도록 되어 있다. 임성일·서정섭(2004) 연구결과에서는 측정지표, 분석과정의 투명성, 분석결과의 공개 및 상대비교, 진단대상단체의 선정 등의 문제점 개선 정도를 소개하고 있다. 재정진단 실시 대상단체는 ① 세입예산 중 채무비율이 세입예산의 기준비율을 초과하거나 채무잔액이 과다한 지방자치단체 ② 결산상 세입실적인 예산액보다 현저히 감소하였거나 다음 연도 수입을 앞당겨 사용한 자치단체 ③ 인건비 등 경상비 성격의 예산비율이 현저히 높아 재정

운영의 건전성이 현저히 떨어지는 지방자치단체 ④ 행정자치부 장관이 재정보고서의 분석결과 재정진단이 필요하다고 인정하는 지방자치단체에 해당한다.

예를 들어, 지방채무상환비율의 경우, 2001년 약 6.0%, 2004년 4.6%, 2005년 3.5%이고, 지방채무잔액지수의 경우, 동년도 대비 41.5%, 33.2%, 23.3%이고 감소하고 있는 추세 등을 자치단체별, 항목별 추세와 원인 등을 분석한 자료이다[85]. 개선 여부에도 불구하고, 일반회계 중심의 분석과 현금주의체제 등의 제약으로 객관적인 재정분석을 할 수 없는 근본적인 한계도 지적되고 있다(원윤희・임성일(2004)). 이러한 재정결과를 통한 자치단체간 비교의 신중함도 제기되고 있다. 종합보고서에서는 자치단체의 등급별 순위를 제시하고 있는 등 단순 지표분석의 한계를 의식해서 전체 자치단체별 순위는 공개하고 있지 않다. 우리나라 지방정부간에도 시도간, 시군구간 등에도 재정환경이 전혀 다르게 나타나고 있으므로 사실상 200여개 자치단체의 공감을 얻는 지표개발은 불가능하다. 재정공시의 의미는 결국 공개를 통하여 지방자치단체간 경쟁을 유도하여 분석제도의 효과를 높이고자 하는 것이므로 사실상 효과를 높이기 위해서는 공시방법 또한 구체화하여 발전시킬 필요가 있다고 보인다.

이상과 같은 재정분석제도는 종합보고서(p. 23)에서 밝히고 있는 바와 같이 재정위기 상황을 체계적으로 점검 진단하는 시스템이라기보다는 지방재정의 건전상태, 계획적 운영, 세출관리, 재정투명성 등에 대한 종합점검 시스템으로 규정하고 있다. 따라서, 향후 재정위기시스템으로 방향을 바꿀 경우, 미시・거시적 지표개발, 질적 점검 시스템 도입 등을 제안하고 있다.

---

85) 지방채상환비율의 산식은 (최근 4년간 평균 지방채무상환액÷최근 4년간 평균 일반재원결산액)×100, 지방채무잔액지수는 (지방채무 순현재액÷일반재원결산액)×100이다(지방재정법 제118조3, 시행령 72조).

<표 Ⅵ-3-10> 현행 재정분석제도와 재정위기관리시스템 간 비교

구 분	현행 재정분석제도	재정위기관리제도
목 적	· 재정 건전성, 효율성, 투명성 등에 대한 포괄적, 종합적 접근(포괄적 점검시스템)	· 재정압박, 재정위기 중심의 구체적 접근(집중점검시스템)
기 능	· 종합적 재정관리기능 · 대 국(주)민, 언론, NGO 등에 다양한 재정정보 제공	· 핵심 특정 목적 구현 기능 · 재정의 조기경보(early warning), 안전신호기능(safe signalling)
분석구조 체 제	· 다목적, 다특성 지표로 구성 · 분석·점수·평가 방법 다양	· 핵심목적, 유사특성 지표로 구성 · 분석 · 평가보다는 진단에 초점
기 타	· 단년도 점검체제 · 인센티브 적용, 개선도 파악 용이	· 분기별 등 연중 다수 점검체제 · 인센티브 적용 어려움

자료: 『FY2005 재정분석 종합보고서』, 한국지방행정연구원

4. 재정위험 측정

지방자치단체의 재정위험 요소는 자치단체가 재정운영을 방만하게 하는 것과 구조적인 재정관리 시스템의 미비요인으로 나누어 볼 수 있다. 자치단체 재정운영의 비효율성은 제도 자체에서 무분별한 지출이 가능하도록 하는 낭비적인 요소를 가지고 있는지와 채무 자체 관리의 미비로 구분해 볼 수 있다. 매년 공시하고 있는 재정분석진단제도에 의한 세부지표 분석에서는 채무수준 관리에 대한 각종 지수를 보고하고 있다. 재정분석 결과에서 알 수 있듯이 아직까지는 우리나라 지방정부의 채무수준은 재정위기와는 거리가 있다. 지방재정의 구조에 따른 재정운영의 비효율적인 요소에 대한 분석은 다음 장을 통해서 살펴보기로 한다.

<표 Ⅵ-4-1> 2006년 지방재정분석 지표체계

분야(분석지표)			분석기간	특징(범위)	점수산정방법	
					광역	기초
Ⅰ. 세입구조	지방세	1. 지방세수안정도	5년경향	일반회계	G	z-score
		2. 지방세징수율	단년도	일반회계	○	○
		3. 지방세징수율증감률	단년도	일반회계	G	z-score
		4. 지방세체납징수율	단년도	일반회계	G	z-score
		5. 지방세과오납비율	단년도	일반회계	○	○
		6. 지방세수예측도	단년도	일반회계	○	○
	세외수입	7. 경상세외수입안정도	5년경향	일반회계	G	z-score
		8. 경상세외수입징수율	단년도	일반회계	○	○
		9. 경상세외수입징수율증감률	단년도	일반회계	G	z-score
		10. 세외수입체납징수율	단년도	일반회계	G	z-score
		11. 세외수입과오납비율	단년도	일반회계	○	○
Ⅱ.세출관리		12. 경상경비비율(증감률 조합)	단년도	일반회계	G	z-score
		13. 인건비비율(증감률 조합)	단년도	일반회계	G	z-score
		14. 행사·축제경비비율	3년경향/단년도	일반회계 (①국무조정실 인정 국제행사, ②전국체전의 국비 제외)	G	z-score
		15. 민간이전경비비율	3년경향/단년도	일반회계 (민간자본보조 제외)	G	z-score
		16. 투자비비율(증감률 조합)	단년도	일반+기타특별회계	G	z-score
		17. 연말지출비율	단년도	일반회계	G	z-score
Ⅲ.재정관리		18. 중기재정계획반영비율	단년도	전회계 (①중기재정계획상의 사업비는 전년도 상반기 수립·확정한 사업예산총액, ②자연재해분 제외)	○	○
		19. 투융자심사사업예산편성비율	단년도	전회계	G	z-score
		20. 추경예산편성비율	단년도	전회계 (①자연재해분 제외)	G	z-score
		21. 세입예산반영비율	단년도	일반+기타특별회계	○	○
		22. 순세계잉여금비율	단년도	일반회계	G	z-score
Ⅳ.채무관리		23. 지방채무상환비비율	4년평균	일반+기타특별회계 (조기,차환,국비, 도비상환 제외)	○	○
		24. 지방채무잔액지수	단년도	전회계	G	z-score
Ⅴ.재정투명성		25. 재정정보공시의 적정성	단년도	전회계, 7개 항목, 비계량	점수 할당	
		26. 예산편성운영의 투명성	단년도	전회계, 7개 항목, 비계량	점수 할당	
Ⅵ.국가정책이행		27. 사업별예산제도 도입·정착노력	단년도	일반+기타특별회계+기금회계. 4개 항목, 비계량	점수할당	
		28. 복식부기제도 도입·정착노력	단년도	일반+기타특별회계+기금회계. 4개 항목, 비계량	점수할당	
		29. 재산세탄력세율 적용정도	단년도	일반회계, 7개 항목, 비계량	점수할당	
		30. 사회복지예산 증감률(비율조합)	2년경향	일반회계	G	z-score

본 분석에서는 지방 채무수준이 지방정부 지출과 어느 정도의 연계성을 가지고 있는지를 거시데이터를 참고하여 살펴보고자 한다. 지표분석을 통한 채무수준 자체에 대한 분석보다는 우리나라 채무수준과 지방정부 지출 및 기타 재정항목과의 연계성 정도에 따라 다른 재정위기적 요소와 비교해보는 것이 우선적으로 필요할 것으로 보았다.

가. 지방채무 현황 파악 및 분석

<표 Ⅵ-4-2> 채무잔액과 재정항목과의 관계

Dependent variable	log(채무잔액)	log(세출)
log(세출)	0.57(8.09)***	-
log(이전재원)	-0.26(-4.95)***	-
log(전년도 세출)	-	0.98(94.12)***
log(채무수준)	-	-0.002(-0.02)
상수	5.70(10.86)***	0.26(2.04)**
R^2	0.31	0.99
N	160	160

주: ***, **, *은 각각 1%, 5%, 10% 유의수준을 의미함

채무의 원인에서 알 수 있듯이, 채무수준에 대한 일반적인 추세가 있어 보이지는 않는다. 다시 말해, 채무운용 면에서의 문제라기보다는 특정사업수요에 의한 다년간에 걸친 사업 때문으로 판단된다. 문제는 채무수준이 지방정부 재정운영에 어느 정도 비효율적인 요소로 작용하는가이다. 기존의 연구분석에 따르면 채무수준에 따른 위험 정도는 그리 높지 않은 것으로 보고되고 있다. 본 분석에서 사용한 채무수준 변수는 『자치단체예산개요』 자료로서 '당해

연도 누적채무액'을 기준으로 하였다. <표 Ⅵ-4-3>은 1997년부터 2006년까지(광역자치단체별 패널자료)의 채무수준과 기타 재정항목간의 단순 상관관계이다. 당해연도까지의 채무수준과 각 자치단체(광역시+시군구 포함)별 세출 수준의 상관관계는 약 0.55이며, 이전재원과는 거의 무관한 것으로 나타났다. 거시적으로 볼 때, 해당연도 자치단체 세출은 전년도 지출규모가 대부분을 설명할 것으로 보았고 그 나머지 부분의 경우 채무수준과 연동하여 증가할 것으로 보았다. 그러나, 실증분석 결과에서는 전년도 세출의 설명력이 98% 이상을 설명하고 있을 뿐, 채무수준을 통한 세출 증가는 거의 없는 것으로 나타났다[86]. 다시 말해, 세출 증가에 영향을 미치는 재정변수로는 자체세입이나 이전재원이며, 지방채는 아직까지 뚜렷한 세출 증가의 원인이 되지 못하고 있는 것을 알 수 있다.

<표 Ⅵ-4-3> 1997년~2006년의 채무수준과 지방재정자료의 상관관계

	채무수준	세출	지방세	이전재원
채무수준	1			
세출	0.55	1		
지방세	0.55	0.90	1	
이전재원	0.01	0.46	0.07	1
전년도세출	0.52	0.99	0.89	0.49

또한, 종속변수를 채무수준으로 한 것은 재정수요 증가에 따른 채무수준의 증가를 보기 위한 것이다. 재정수요 증가에 따라서 채

86) 2005년과 2006년 2개연도의 자료만으로는 1% 수준에서 양(+)의 관계를 보여준 바 있다. 결과해석상 채무를 발행하여 세출을 증가시킨다고 할 수도 있으나, Number of Observation이 32개에 그치고 있으므로 해석에 주의할 필요가 있다.

무수준 자체는 증가하는 것으로 나타났다. 또한, 이전재원이 증가함에 따라 채무수준은 감소하는 것으로 나타났다. 1% 유의수준을 신뢰한다고 할 때, 이전재원 증가에 대한 채무수준의 부호가 음(-)으로 나타난 것은 주의해서 볼 필요가 있다. 앞의 회귀분석에서도 발견되었듯이 우리나라 지방자치단체들의 경우, 전년도보다 증가하는 세출 증가를 위해서 추가적인 지방채 발행은 하지 않을 것으로 예상된다. 그렇다면 '추가적으로 증가되는 재정수요를 무엇으로 부담하고 있는가'에 대해서 본 회귀분석 결과는 '이전재원'임을 설명하고 있다. 바꿔 말하면, 지방채가 증가하지 않고 있는 주요 이유는 충분한 이전재원이 있었기 때문으로도 해석이 가능하다. 가용재원을 확보하기 위하여 자치단체에서 발행하는 '지방채가 이전재원과의 대체성'에 있음을 보여주고 있는 결과이기도 하다. 본 분석결과처럼, 1% 유의수준에서 이전재원 증가에 따른 채무수준 변화가 음(-)의 부호로 나타난다면, 만약 이전재원이 감소할 경우에는 지방채를 재원조달수단으로 사용할 수도 있을 것으로 예상해 볼 수 있다[87].

비록 매년 발행액 기준으로 볼 때 일반회계 관련 지방채 규모가 작다고 하더라도 지방정부의 재정운영에 채무로서 영향력을 행사하고 있는 일반회계 관련 지방채 발행에 대한 분석은 유의할 것으로 보인다. 본 분석에서 사용한 자료는 1991년부터 2005년까지의 『지방재정연감』 자료를 사용하였다. 도본청사업의 내용과 시군구를 합한 총계로 구분(광역자치단체별 패널자료)하여 정리해 보았다.

87) 다음 분석에서 보여주듯이, 매년 발행되는 지방채액을 기준으로 할 때에는 이전재원이 지방채 발행액에 미치는 영향 정도는 음(-)으로 나타났으나 유의한 상관관계를 보여주지는 못하고 있다(N=173,229일 경우).

<표 Ⅵ-4-4> 연도별 지방채 발행액과 지방자치단체 지출과의 관계

Dependent variable: log (자치단체 세출)			
	도본청	도본청	도본청+시군구
log(지방세)	0.48(25.68)***	0.38(15.78)***	0.54(27.51)***
log(이전재원)	0.45(32.52)***	0.43(19.59)***	0.30(20.59)***
log(이월금)	0.09(4.08)***	0.16(8.72)***	0.16(7.36)***
log(지방채)	0.0001(0.01)	0.005(0.68)	-0.02(-1.93)*
지방자치(1995년 이후)	0.07(2.09)**	0.10(4.17)***	0.03(0.90)
상수	0.85(2.35)**	1.37(6.20)***	1.35(5.94)***
R^2	0.96	0.97	0.98
모형	OLS	고정효과모형	OLS
N	173	173	229

주 : ( ) 안은 t-statistics이며, ***, **, * 은 각각 1%, 5%, 10% 수준의 유의수준을 의미함.

일반적으로 우리나라의 경우 지방채규모가 지방자치단체 재정운영에 영향을 미치지는 않는 것으로 보고 있다. 주요 외국의 경우, 지방채 발행규모는 적자규모나 전년도 지방지출 등과의 연계성이 있는 것으로 나타난 경우도 있으나, 우리나라의 경우에는 2005년까지는 지방채 발행에 대하여 승인제도에 따른 원천적인 중앙의 규제가 있었으므로 사실상 적자나 지방지출과의 연계 정도는 없을 것으로 보았다. 위의 분석에서도 지방채는 지방정부 지출과의 연계성에는 의문을 제기하고 있다. 광역자치단체의 채무는 대부분 도본청사업으로 나타나 도본청사업과 시군구를 합한 총계세출을 별도로 분리하여 보았으나, 영향 정도 면에서는 질적인 차이는 없는 것으로 나타났다. 1991년부터 2005년까지의 분석결과에 따르면, 도본청의 경우, 매년 지방채 발행액이 해당연도 지출에는 영향을 준다고 볼 수 없는 것으로 나타났다. 시군구를 포함한 총계에서는 음(-)의 부호를 보여주고 있으나, 유의수준 10% 정도로 결과에

대한 해석에 주의를 요하고 있다.

단순상관관계 분석은 매년 발행 채무액과 자치단체 지출과의 관계가 약 0.35인 것으로 나타났다. 다만, 수도권 지역의 경우 인구 증가에 따른 SOC사업 수요가 증가할 것으로 보아 '순인구 증가' 변수를 채택하여 단순 상관계수분석을 살펴보았으나 이 또한 지방정부 지출에는 그다지 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

<표 Ⅵ-4-5> 지출내용과 지방채 발행액의 관계

Dependent variable: log (지방채발행액)		
	도본청	도본청+시군구
log(지방세)	0.81(2.52)**	0.97(3.00)***
log(순세계잉여금)	-0.21(-2.79)***	-0.74(-3.83)***
log(사회개발비)	-0.62(-2.10)**	-0.69(-2.42)**
log(경제개발비)	0.45(1.83)*	1.12(4.18)***
지방자치(1995년 이후)	0.61(2.30)**	0.57(2.75)***
상수	3.57(1.60)	0.005(0.53)
R^2	0.27	0.32
모형	고정효과모형	고정효과모형
N	195	244

주 : ( ) 안은 t-statistics 이며, ***, **, * 은 각각 1%, 5%, 10% 수준의 유의수준을 의미함.

또한, 지방정부 지출 내용을 기준으로 볼 때, 사회개발비의 경우, 지방채 발행액과는 관계가 없을 것으로 보았고, 경제개발비 지출의 증가는 지방채 발행액에 영향을 미칠 것으로 예상해 보았다. 실증분석 결과에 따르면, 도본청 사업의 경우에는 사회개발비나 경제개발비 지출 모두 유의하지 않은 것으로 나타났다. 시군구

사업을 포함한 경우에는 사회개발비는 상관관계를 발견하지 못했고, 경제개발비의 경우 지방채 발행액을 증가시키는 것으로 볼 수 있었다. 따라서, 매년 발행하는 지방채 발행액을 기준으로 볼 때, 시군구 단위까지 포함한 경우 도로 관련 인프라 건설에 해당하는 경제개발비 지출의 증가 정도가 지방채 발행에 영향을 미치는 것으로 볼 수 있었다.

결론적으로, 현재 발행되는 지방채 자체로는 사실상의 지방정부 위기와 연관시키는 것은 무리가 있다고 보여진다. 지방채는 그 자체가 채무라는 인식으로 인하여 지방채규모 증가가 지방정부의 재정건전성을 위협한다고 볼 수도 있으나, 우리나라의 경우, 규모나 영향력, 발행 여건, 지방재정 환경을 종합적으로 볼 때 아직까지는 지방채로 인한 재정압박은 심각하지 않을 것으로 판단된다. 달리 보면, 이전재원 비중이 높아 지방채 발행이 원활히 이루어지지 않는 면이 오히려 우리나라 지방재정의 문제라고 볼 수 있다. 세입증가 여력은 감소하고 세출부담이 증가하는 것이 향후 지속된다고 볼 때, 세출부담 증가에 대한 부담의 정도를 중앙정부와 어떻게 배분하느냐가 관건으로 보인다. 아직까지는 중앙정부가 지방정부 지출 및 세입권한을 제한하면서 세출부담의 대부분을 가지고 있다. 그러나, 향후 지방정부로의 세출사무 기능 이양 및 세원이양이 이루어지고 난 후에는 지방정부 스스로가 증가하는 재정수요의 최종책임자가 될 수 있으며 그 경우에는 재정위험 정도는 증가할 가능성이 높다.

나. 지방자치단체의 채무상환 능력

Brueckner and Joo(1991)에 따르면, '자본화'가 존재하는 상황에서 주민에 의한 투표는 사회적으로 바람직한 공공재의 공급을 보장한다는 결론을 제시하고 있다. 공공재 공급을 위한 채무발행이

발생할 경우, 해당 지역 자산가치 상승에 따른 자본화와 주민이 부담해야 하는 지방채 상환에 따른 자본화 감소가 동시에 이루어질 경우 위의 논리가 성립 가능하다. 미국의 경우, 현재세대가 발행한 지방채에 대해서는 미래세대가 부담하도록 되어 있다. 현재세대가 과도한 공공재 공급을 향유하기 위하여 지방채를 발행하게 될 경우, 미래세대는 지방채 상환을 위하여 공공서비스 공급의 대폭 감소가 발생할 것이다. 합리적인 주민들이라면 동일한 공공재 수준을 유지한다는 전제하에, 이를 고려하여 지방채 발행 및 세율 증가에 대한 투표권을 행사하여 공공재 공급 부담에 대한 현재세대와 미래세대 간의 균형을 유지하고자 할 것이다. 다수의 연구에서 미국의 경우에는 적정수준 이상으로 증가하는 채무에 대하여 반대하는 것으로 나타났고, 주민투표제도가 채무억제에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다[88].

우리나라의 경우는 어떠한가. 일단, 해당 지역주민에게 과세권이 있지 않고 더더욱 중요한 것은 최종적인 채무부담을 중앙정부가 지게 될 경우, 채무상환에 대한 부담이 적정규모보다 작게 되므로 채무발행 및 상환을 위한 추가적인 세입 증가 노력이 필요하지 않게 된다는 것이다. 이 경우에는 연성예산제약에 따른 과다 공공재 공급이 발생하게 되고, 기본적으로 채무상환능력과 상관없이 채무가 증가할 우려가 있다.

본 분석에서는 과거 10년 동안(1997년부터 2006년까지 광역자치단체별 패널자료)의 채무상환 관리를 살펴보고자 한다. 분석에서 사용한 인구는 재정수요, 공시지가는 채무발행을 통한 공공서비스 증가에 따른 긍정적인 자본화에 따른 것으로 보았고, 사업예산 규모는 자치단체가 부담하는 사업부담으로 보았다.『지방재정

88) Moak(1982), Kiewiet and Szakaly(1996) 등에서 주민투표제도를 의무적으로 실시한 경우에 채무수준이 감소하는 것으로 나타났는데, 이는 전술한 스위스의 사례와도 유사함을 확인할 수 있다.

연감』상의 결산분석 자료에 따른 자치단체별 '사업예산' 자료를 이용하여 채무관리의 추이를 살펴보기로 한다.

<표 Ⅵ-4-6> 채무상환능력 추정

	Dependent variable : log(채무잔액)		
log(인구)	0.35(6.41)***	0.35(6.58)***	
log(공시지가)	-0.01(-0.05)	-	0.02(1.13)
log(사업예산)	0.26(4.63)***	0.26(4.99)***	0.43(7.86)***
상수	1.02(1.54)	0.91(1.41)	3.86(6.76)***
R^2	0.52	0.52	0.39
N	159	160	159

주 : ( ) 안은 t-statistics 이며, ***, **, * 은 각각 1%, 5%, 10% 수준의 유의수준을 의미함.

자치단체의 채무상환 능력은 해당 지역의 재정력과 산업기반을 포함한 경제력에 달려 있다고 볼 수 있다. 자치단체가 해마다 채무상환 예산을 책정할 때, 자체 재정력과 지역의 경제력 상승 정도를 파악하여 구분할 것이기 때문이다. 주만수・임성일(2004)의 연구에서는 시와 군 지역의 지방채 상환능력 추정을 위하여, 설명변수로 인구 수, 예산규모, 평균지가를 사용한 바 있다. 본 분석은 도본청과 시군구를 포함한 광역자치단체별 자료를 사용하였다. 통제변수로 사용한 재정수요에 해당하는 인구는 유의한 양(+)의 부호를 보여주고 있다. 사업예산의 경우, 대부분 보조금사업으로 이루어지게 되므로 지방정부의 채무상환에 부담을 주는 부분으로 보았고, 역시 실증분석 결과에서는 사업예산이 증가할 경우 채무 역시 증가하는 것으로 나타났다. 그러나 공시지가의 경우, 즉 공공서비스 증가로 인한 긍정적인 자본화는 보여주지 못하고 있다. 공시

지가 상승으로 인한 지역 경제력 상승은 채무상환 능력을 증가시켜 채무잔액을 감소시킬 것을 예상하였으나, 아직은 공공재 공급으로 인한 인구집중 효과가 긍정적인 자본화로 인한 채무수준 감소보다는 큰 것으로 보여진다[89].

요약하면, 사업예산 증가에 따른 채무수준 증가는, 향후 증가하는 보조금 매칭이 증가할 경우, 추가적인 채무수준 증가가 발생할 수도 있음을 확인하였다. 우리나라의 경우, 인구 증가는 재정수요 증가로 인한 채무위기로도 볼 수 있으나, 동시에 세입 증가에 따른 상환 능력의 대리변수로 나타나고 있음을 보여주었다.

5. 재정수요의 내용변화에 따른 재정위험 측정

<표 Ⅵ-5-1> 지자체 사회투자지출 추이

(단위: 조원, %)

	00	01	02	03	04	05	증감률
총지출-(순계)	65.0	79.1	91.1	97.5	98.8	107.0	10.5
사회개발비	30.3	38.7	42.7	46.8	48.0	53.3	12.0
(비중)	(47)	(49)	(47)	(48)	(49)	(50)	
사회보장	6.38	8.04	8.64	9.42	10.6	12.8	
	(10)	(10)	(9)	(10)	(11)	(12)	-
경제개발	21.0	23.6	30.5	30.8	28.9	30.5	7.7
(비중)	(32)	(30)	(33)	(32)	(29)	(28)	
기타	13.7	16.8	17.9	19.9	21.9	23.2	11.2
(비중)	(21)	(21)	(20)	(20)	(22)	(22)	

주 : 1.『지방자치단체 예산개요』(2001~2006 최종예산)
2. 사회개발비 사회투자(교육 및 문화, 보건, 사회보장)+생활환경개선+주택· 지역사회개발 등

89) 당시 연구에서는 평균지가의 경우 음(-)의 부호가 나타난 바 있다.

<표 Ⅵ-5-2> 중앙정부 복지재정 지원규모 전망

(단위: 조원, %)

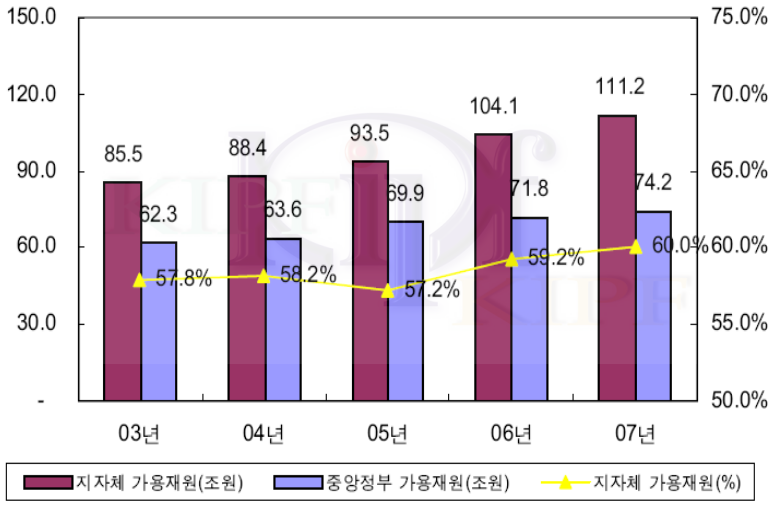
구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	연평균 증가율
계 (증가율)	48.7	53.6 (10.1)	58.3 (8.7)	63.5 (8.9)	69.5 (9.4)	9.3
기초생활보장 (증가율)	4.4	4.8 (11.1)	5.3 (10.1)	5.8 (8.6)	6.3 (8.7)	9.6
취약계층지원 (증가율)	0.9	1.0 (8.9)	1.2 (19.7)	1.5 (24.5)	1.9 (24.6)	19.2
여성・보육 (증가율)	0.7	0.8 (11.3)	0.9 (22.4)	1.1 (22.6)	1.4 (27.4)	20.8
보건의료・식의약품안전 (증가율)	1.7	2.3 (29.6)	2.4 (8.6)	2.7 (9.0)	3.0 (12.2)	14.5
기타 공적연금, 노동, 주택 등	41.0	44.7	48.5	52.4	56.9	-

자료 : 행정자치부 정책자문위원회 자료(2007.9.20)

중앙정부 복지 관련 재정지원 규모나 자치단체 총예산 대비 사회복지예산 비중의 증가에서 알 수 있듯이 향후 증가하는 재정수요는 '사회투자' 부분일 것이다. 최근 사회투자 증가로 나타나기 시작한 재정위기의 내용은 근본적으로는 복지수요 증가에 따른 것이나, 광역자치단체의 일부 자치구에 해당하는 국지적인 현상이라는 견해도 있다. 광역시 자치구의 경우, 자체 세원이 부족하고 기초수급자(예: 노원구, 강서구)가 많거나, 교부금 지원이 충분하지 않은 경우(광주 북구, 대구 달서구)가 발생하고 있다. 매칭비율(=사회투자분야 국고보조성 지자체 매칭액/가용재원)에서 볼 때, 일부 자치구(상위 5개 지역 등)에 한하여 재정압박의 원인으로 지적되었다. 그러나, 시・군의 경우 지자체의 매칭부담은 그리 크지 않은 것으로 분석된 바 있다[90].

이와 같은 분석은 지자체의 가용재원 증가가 국고보조사업 증가보다 크다는 것을 의미하는데 이에 대한 자료는 「2007~2011 국가재정운용계획」에서 볼 수 있다[91]. 총조세 사용액 기준으로 지자체의 가용재원 규모는 2003년 85.5조원에서 2007년 111.2조원으로 증가하였다. 따라서 2007년 중앙과 지자체의 가용재원 비율은 40:60으로, 지자체의 가용재원 규모가 더 크게 나타나고 있다.

[그림 Ⅵ-5-1] 지자체의 가용재원 규모



지자체 전체의 가용재원 규모가 작지 않음에도 불구하고 일부 자치단체에서 나타나는 재정압박의 문제는 '광역-기초자치단체간의 재정관계'에서 발생할 가능성이 높다. 일반적으로 기초자치단체의 재정조정을 위한 교부세의 인상률(2002년 15%, 2005년

90) 「2007~11 국가재정운용계획」 사회투자 부분 공청회 자료 인용.
91) 가용재원=자체재원(지방세+세외수입)+자주재원(교부세, 조정교부금, 재정보전금 등)-(일반행정+민방위+기타경비)에 해당함.

19.13%, 2006년 19.24%)은 지속적으로 높아졌으며, 이들 지원은 주로 시군의 교부세액 증가에 해당된다고 볼 수 있다. 반면, 2004년 이후 광역시가 자치구에 교부하는 조정교부금의 증가율은 사실상 둔화된 것으로 나타났다. 이는 자치구와 시·군간 재정력 격차 확대로 나타날 가능성이 높다(재정력 : 1인당 자체재원+자주재원 기준, 2000년 4.2배→2006년 6.3배)[92]. 이에 대한 중앙정부의 분석은 2004년 이후 '지방경기 침체로 인한 광역시 재정력의 감소'로 보고 있다. 광역시 조정교부금은 대전을 제외한 전 지역에서 2004년 이후 증가율이 둔화된 것으로 나타났기 때문이다.

이를 반영하여 지방교부세 내 기준재정수요 측정 시 사회투자 변수 관련 비중(2006년 36%→2007년 40%)을 증가시키고, 지방정부 재정력에 비례한 차등보조율 도입 등 자치단체의 재정부담을 완화시켜주고 있다. 또한, 종합부동산세 배분 시 사회복지 부분을 추가 반영하도록 하고 있다. 이에 대응하여, 2007년 현재 자치구 재정여건 개선을 위하여 조정교부금 교부율을 상향 조정(예: 울산시: 32.3%→40%)하고, 배분기준의 사회복지 관련 항목 비중을 확대하는 등의 조치가 진행중이다. 또한, 근본적으로 지방자치단체의 세원 부족 현상이라고 볼 수 있으므로 광역-기초간 세목 조정 등의 논의도 진행중이다. 결론적으로, 재정수요 내용의 변화에 따른 재정위험은 일부 자치단체의 재정압박 내용으로 볼 수 있으며, 이상의 조치내용(행정자치부)과 국고보조금 매칭시 차등지원율 확대(보건복지부)로 반영 결과를 지켜봐야 할 상황이다.

이상의 조치는 사실상 문제가 발생하고 난 후의 미시적인 조정에 해당한다. 배분공식 내의 일정 변수의 비중을 증가시키고, 조정교부율을 인상시키는 등의 조치는 중앙-지방간의 재정관계 이후

92) 광역시 조정교부금은 대전을 제외한 전 지역에서 2004년 이후 증가율이 둔화되고 있음(기획예산처 복지전략팀 자체분석 결과).

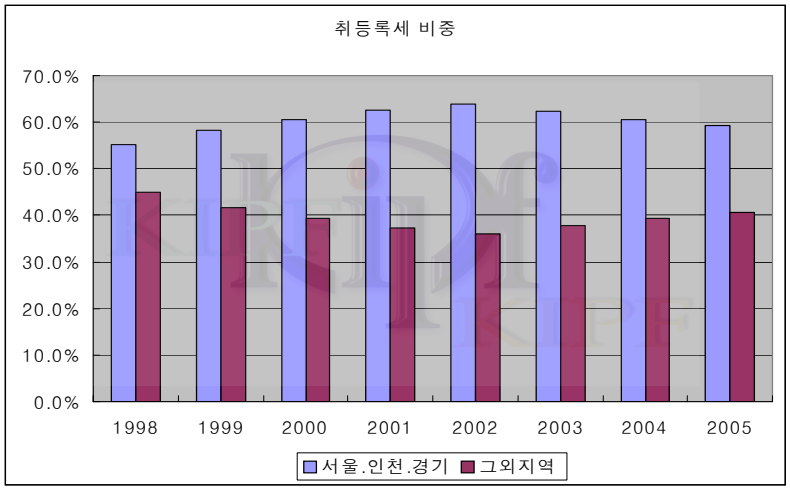
광역-기초간의 재정조정으로 해결하는 양상이다. 당초 중앙정부가 사회투자를 증가시키려는 정책목표를 수립할 당시, 이에 대한 정부간 재정부담 문제는 소홀히했던 것으로 보여진다. 사회투자 관련 프로그램은 주민밀착형 사업이 대부분이므로 해당 지역의 인구구성 분포, 구성원의 직업 등 지역의 특성과 관련이 깊다. 정부단계별(중앙-광역-기초) 혹은 정부부처별 역할이 분명히 다른 상황에서 '사회투자 증가'라는 목적으로 재정지출을 동시에 증가시킬 경우, 수급대상은 많고 재정기반이 약한 특정 자치단체의 경우 재정위기로 이어질 수 있음은 예측했어야 할 사항이다.

중앙정부 자체분석으로는 광역-기초간 재정력 격차는 단순히 지방 경기침체 현상으로 보고 있으나, 보다 근본적으로는 우리나라 광역시 및 도세의 대부분이 '부동산 거래과세 위주인 것이 문제이며, 수도권 지역으로의 인구집중'이 문제라고 보는 것이 맞다. 광역시의 조정교부금은 취·등록세 세수를 재원으로 하고 있으므로 이 분석은 다시 말해 광역시 지역의 부동산 거래의 증가율이 둔화된 것에 해당한다. 당시 행정수도와 관련하여 충남을 제외한 다른 광역시 지역은 '순인구이동' 변화에서 알 수 있듯이 인구가 감소하고 있다. 부동산 거래 상황은 인구이동과 관련이 깊고 특히 최근의 경우, 대부분은 수도권, 그 중에서도 '경기도' 지역의 부동산 거래만이 대폭 증가하였고 기타 지역은 부동산 거래 정체지역으로 보는 것이 맞다. 경기도와 충청남도의 '재정보전금'을 제외한 기타 광역시·도 단위에서의 조정교부금 및 재정보전금은 증가율이 둔화될 수밖에 없다. 이상과 같은 우리나라 정부간 재정구조상 자치구와 시군간의 재정력 격차 심화는 예측 가능했다고 보여진다.

우리나라 기초자치단체 재정지원의 근간은 재정력이 가장 약한 시·군 위주로 되어 있다고 볼 수 있는데, 시·군 지역은 인구가 감소하는 지역, 노령인구 비중이 높은 지역에 해당한다. 광역시 자

치구의 경우, 절대적인 인구 수가 도의 시·군보다는 많지만, 동시에 기초생활수급자 비중도 동시에 높게 나타나고 있다. 또한, 광역시의 자치구는 세원기반은 약한 편임에도 대도시 지역이라는 이유로 재정지원 우선순위에서 밀려나 있는 상황이다. 복지수혜자 비중이 높은 데도 불구하고, 자체세원 부족 등으로 매칭비 부담이 상대적으로 클 수밖에 없는 지역이다.

[그림 Ⅵ-5-2] 지역별 거래과세 비중



자료 : 『지방세정연감』 각 연도

문제는 사전적으로 정부간 재정상황에 대한 파악이 어렵고, 향후에도 이와 같은 상황이 얼마든지 다시 나타날 수 있다는 것이다. IMF 위기 당시에는 중앙정부가 대부분의 지방자치단체 재정위험 요소를 구조조정과 채무를 통해서 떠안았다고 볼 수 있다. 꾸준한 재원 증가가 예상되는 복지지출의 경우, 정부간 재무구조 개편과 세출부담 조정으로 개편 가능하다고 볼 수 있다. 그러나, 글로벌화 시대에 어느 정도 규모로 얼마나 빨리 금융 및 국가위기가

발생할지는 아무도 예측할 수 없다. 자체 재무상황에 대한 최종적인 책임을 자치단체 스스로 어느 정도까지는 해결할 수 있도록 하는 조정이 사실상 우리에게 필요한 정부간 재정구조 개편에 해당한다. 특정 세원 위주의 지방세 구조, 대도시로의 인구집중이 계속되는 한 기초자치단체의 재정압박과 이로 인한 위기는 앞으로도 계속될 것으로 볼 수 있다. 특히, 보유세제 증가속도에 맞추어 등록세율은 감소할 가능성이 높고, 취득세와의 이중과세 논란 등으로 거래과세에 의존하는 기초자치단체 조정교부금 및 재정보전금 제도는 기초자치단체 재정위기와 관련하여 논의되어야 할 것으로 보인다.

6. 우리나라 정부간 재정관리 방향

우리나라의 사전 및 사후 재정관리는 OECD 기준에서도 상당히 앞선 수준으로 평가받고 있다. 과세권 제한이나 세출 제한 등 중앙집권적인 재정관리제도를 운영하고 있으며 각 제도별 규제 수준도 높은 편에 속한다. 보다 근본적으로는 높은 이전재원, 낮은 채무수준 등은 직접적인 재정파산과의 연계성은 높지 않다고 볼 수 있다. 오히려, 연성예산에 따른 지방정부의 자체 인센티브 노력이 약한 점이 우리나라 지방정부의 근본적인 한계로 지적되어 오고 있다. 탄력세율 인하경쟁, 지방채 발행액 감소 등은 자체 세원증가 노력이 부족함을 보여주고 있는 사례이다. 따라서, 현행 지방자치단체가 행하고 있는 재정관리제도는 재정분석진단제도 등으로 볼 때 꾸준히 진전되고 있다고 보는 것이 타당하다(행자부→지방자치단체).

다만, 기본적으로 우리나라 지방자치단체가 안고 있는 것은 재정구조상의 취약이라고 보여진다. 최근의 재정압박 사례는 변화하는 재정수요의 내용을 정부단계별로 수용하지 못하는 것이 우선적인

원인에 해당한다. 그러나, 현재는 부처 혹은 자치단체별 가용재원 규모조차 다르게 파악하고 있는 실정이다. 재정수요의 내용, 수준을 정확히 파악하기 위해서는 선결조건이 필요하다.

가. 통합재정 DB 구축

중앙정부 차원에서 디지털 예산회계 운영, 지방자치단체의 경우, 2007년부터 사업별 예산체계 구축(복식부기 도입) 등 재정운영 현황 파악을 위한 재정시스템이 구축되었다. 그러나, 중앙정부로부터 지방자치단체로의 재정흐름, 부처간 중복사업 체크 기능 등은 여전히 미진하다. 지방자치단체의 재정상황을 포함한 통합재정 차원에서의 재정DB가 우선 구축되어야만, 정확한 재정상황을 예산부처에서 감지할 수 있기 때문이다. 자치단체간, 부처간 서로 다른 통계지표를 제시할 경우에는 정치적 파워에 의해 불합리한 재정상황이 야기될 수 있기 때문이다. 조기경보지수와 같은 위기관리시스템을 위한 전제로는 현 상황에 대한 과학적인 분석이 우선되어야 함은 당연하다.

나. 정부간 재정부담 구체화

1998년 IMF 위기 당시 급격한 세원 감소 시에도 우리나라 중앙정부는 지방자치단체로의 교부세 지원수준을 감소시키지 않았다. 국고보조금의 경우, 부처예산으로 편성되는 재원이니 감소하였으나 지방자치단체로의 직접지원은 기타 예산에 비하여 거의 감소하지 않았다. 이는 중앙정부가 재정충격에 대한 완충 역할을 한 것이다. 국가적 재정위기 시에는 중앙 대 지방의 재정위험 부담이 중앙정부에게 있는 것은 일견 타당하다.

그러나, 지방자치단체 채무의 최종 책임을 중앙정부가 부담하는

것이 제도적으로 보장이 되어 있다면, 공공재 공급 증가에 따른 재산가치 상승의 자본화(capitalization)는 존재하나, 채무로 인한 재산가치 감소의 자본화는 존재하지 않게 된다. 이 경우, 합리적인 자치단체라면 당연히 채무를 증가시키는 방식으로 후생극대화를 얻고자 할 것이며 이는 적정수준의 채무규모를 능가하는 규모가 될 것이 자명하다. 예를 들어 지방자치단체 내의 기초수급자 증가로 인한 재분배 역할 강화는 중앙정부가 상당부분 부담하는 것이 타당하다. 그러나, 자치단체가 국제행사 개최 등으로 인한 재정부담은 지방자치단체의 부담으로 하는 것이 맞다. 정부간 재정부담을 구체화하기 위해서는 '세출사무 조정'이 불가피하다고 볼 수 있다. 정부간 세원 배분 및 보조금 배분에 앞서서 중앙과 지방과의 사무조정이 핵심사안으로 판단된다. 한편, 2002년 노르웨이의 경우처럼 의료 관련 사무를 지방에서 중앙으로 이관하는 등의 작업은 재분배 관련 정책이 급증하는 우리의 현실에 시사하는 바가 있다[93].

다. 정부간 재정제도 및 관리주체 재정립

주요 선진국들의 분석에서 나타난 최종 재정관리주체는 예산부처(Ministry of Finance)이다. 재정관리의 피관리대상자는 관리기관이 예산을 조정할 수 있을 때 능동적이고 정확한 자료 요구에 대응할 수 있다. 우리나라의 경우, 교부세는 법으로 보호받고 있는 지방자치단체 재원이며 이에 대한 배분은 행정자치부가 관리주체이다. 기타 국고보조금은 각 부처예산을 통해 지원이 되고 있으므로 지방자치단체 입장에서는 각 부처와 사업내용을 조정하고, 최종적인 재원배분은 예산처에서 담당하고 있다. 균특회계의 경우,

93) Sorenson(2005)과 OECD(2007) Table 132 참고(부록).

사업내용은 균형발전위원회가, 재원은 예산처가 주무부처이다. 물론 최종적인 규모는 국회를 거쳐 승인받도록 하고 있으므로 최종 결정권한은 국회가 가지고 있다고 볼 수 있다.

그러한 의미에서 볼 때, 사후 관리제도에 해당하는 재정분석진단제도의 효과는 불분명한 것이 당연하다. 분석결과로 인한 재정인센티브와 관리주체간에 연계성이 매우 약한 상황에서는 지표분석 등을 통한 재정관리의 효과는 불투명할 수밖에 없다. 자체세원도 강력히 통제를 받고 있는 상황에서 사후 재정분석진단제도를 통한 지방정부의 재정건전성 확보 논의는 설득력을 갖기 어렵다. 관리주체로서의 중앙부처는 해당 재원과의 연계성이 있을 때 의미가 있기 때문이다. 2007년 현재 약 50조원 규모에 달하는 지방교부세, 교육재정교부금에 대한 재정 성과관리의 필요성이 절실하다고 보여진다.

라. 지방재정조정제도 개편

지방에 대한 재정지원 방향으로 일반보조금 형태인 교부금이 바람직한가, 특정사업 위주의 보조금 등이 바람직한가에 대한 논의이다. 일반보조금은 지방정부의 자율적 재원으로서 가용재원 확보에 필요하며, 국가정책의 사후관리 면에서는 특정보조금 형태가 바람직할 수 있다. 재정위기 관리 시스템이 정착하기 위해서는 기본적으로 재정이전제도가 안정적으로 운영되어야 하고, 수직적 및 수평적 재정력 격차가 어느 정도 이루어졌을 때 실현가능하다. 남미의 사례가 그러했고, 개발도상국들의 운영사례에서 확인할 수 있었다. 따라서, 재정수요의 내용에 따라 이전재원제도의 개편도 동시에 이루어져야 할 것이다. 복지수요의 증가에 따른 OECD국가들의 특정보조금 비중 증가는 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다.

마. IMF 외환위기 등과 같은 거시경제 충격 조절장치 : 재정위기 중심의 구체적인 점검시스템 도입

세계화 등으로 인하여 우리나라 거시경제 상황은 단순히 국내 경기상황에만 의존하지 않고 있다. 갑작스런 금융위기 시에 부담해야 할 재정부분 중 상당부분은 중앙정부의 채무로 남을 가능성이 높다. 지방자치단체 입장으로는 재정부담을 던다고 볼 수 있으나, 증가하는 국가채무를 감당해야 하는 몫 또한 국민 모두의 부담이다. 현재의 우리나라 재정구조는 외부 경제충격에 대한 흡수는 대부분 중앙정부가 부담하도록 되어 있다.

지방정부 위기시 구제에 대한 제도적 보장은 나라마다 상황이 다르게 나타나고 있다. 국제비교에서 살펴본 바와 같이, 원론적으로는 지방자치단체의 책임성 확보를 위해 중앙정부가 지방자치단체의 재정구제를 제도화하지 않을 것을 권고하고 있다. 우리나라의 경우, 강력한 지방재정조정을 통해 아직까지는 그와 같은 상황이 예견되고 있지 않으나, 거시경제 위기시 대처에 대한 부담은 명확하지 않다. 상황에 따라 국민의 동의에 따라 임시방편적인 대처방법이 사실상의 대처방법이라고 할 수 있다. 사후관리 위주의 재정진단에서 재정위기 중심의 구체적인 점검시스템 도입이 필요한 시점이다.

7. 소결

본 분석은 우리나라의 재정위기를 정부간 재정관계 관점에서 살펴보고자 하였다. 정부단계별로 상충되는 견해를 보이는 근본적인 원인은 정보의 비대칭성에서 출발하고 있다. 지역적 정보에 보다 강한 지방정부(이와 함께하는 기타 이해관계자들 포함)와 예산은 있으나 어느 정도를 어떻게 지원해야 좋을지를 고민해야 하는 중앙

정부와의 정보의 비대칭성을 의미한다. 추가적인 재정부담을 중앙과 지방이 어떻게 나누느냐가 관건이며 이로 인한 재정지출의 효율성을 극대화하고자 하는 것이 궁극적인 목표에 해당한다.

현행 지표분석을 통한 재정건전성 관리 부분은 매년 조정을 통하여 개선되고 있는 것으로 나타났다. 확보된 재원의 관리는 선진국 기준으로 볼 때에 비교적 높은 수준인 것으로 파악되었다. 재정관리제도(중기지방재정계획제도, 투융자심사제도 등) 또한 중앙집권적인 요소로 인하여 지방정부의 채무발행 요인은 낮은 것으로 나타났다. 단, 자치단체별 재무상황에 대한 평가는 자료의 한계상 본 분석에서 다루지 못하였다. 일부 광역자치단체에서 나타나고 있는 높은 채무비율은 특별회계에서 반영하고 있는 특정사업 수요로 인한 것으로 분석되었고, 일반회계 관련 채무는 인구가 증가하는 도시의 도로 관련 사업과 관련이 있는 것으로 나타났다. 회귀분석을 통한 실증분석 결과, 지방채무가 지방정부 지출에 미치는 위험적 요소는 높지 않은 것으로 보인다.

지방재정 관리방안을 위한 선결조건으로는 정확한 재정수요 파악을 위한 DB 구축, 세출사무부담 완화를 통한 재정위험 부담의 구체화, 정부간 재정관리효과 개선을 위한 거버넌스 확립, 거시경제적 충격완화·부담완화를 위한 재정위기 중심의 구체적인 점검시스템 도입 등을 제안하고 있다.

Ⅶ. 국가부채[94]의 재정위험

1. 국가부채관리의 필요성

국가부채관리는 국가부채에 수반되는 위험과 비용을 관리하기 위한 전략을 수립하고 실행함으로써 정부의 필요자금 조달과 부채상환에 원활하게 대처하는 것을 목적으로 한다[95]. 뿐만 아니라 국가부채관리는 효율적인 국채시장의 발전과 같은 정부의 자금조달과 관련된 부가적 목표들을 달성하는 데에도 도움이 된다. 일반적으로 국가부채관리의 대상은 국내부채 및 외화표시부채 등 중앙정부가 어느 정도 통제 가능한 모든 형태의 금융적 채무를 포괄한다. 그 외에도 경우에 따라서는 정부투자기관의 부채, 정부의 각종 지급보증 및 미래에 정부가 부담하게 될 가능성이 있는 우발채무(contingent liabilities) 등도 국가부채관리의 대상에 포함되기도 한다.

정부는 효율적인 국가부채관리를 통해 부채상환비용을 줄일 수 있을 뿐 아니라 금융부문의 불안정성과 금융위기의 방지에 기여할 수 있다. 정부의 부채가 효율적으로 운용되면 국채의 신용 스프레드와 유동성 스프레드가 감소할 수 있다. 반면, 정부의 부채 포트폴리오는 한 국가 내에서 가장 규모가 큰 포트폴리오이므로 국가

94) 제Ⅲ장 등에서 분석한 바 있는 국가채무와는 달리 본장의 분석대상인 국가부채는 국채 등 정부의 부채 포트폴리오 자체를 의미하며, 국가채무 규모 자체에 대한 재정위험보다는 정부의 부채 포트폴리오를 관리하는 과정에서 발생할 수 있는 여러 가지 금융위험을 분석하고 그 관리방안을 제시하고 있다.

95) 국가부채관리의 일반론에 관하여는 World Bank(2001)를 참조하라.

부채에 구조적인 문제가 존재할 경우 국가 전체의 금융 불안정을 크게 심화시킬 수 있고 나아가서는 금융위기를 초래할 수도 있다. 이 경우에는 국가 신용등급의 하락 압력이 증가할 뿐 아니라 국내 기업 및 금융기관들의 신용등급까지 동반 하락할 수도 있다. 또한 국가부채관리는 국내자본시장의 발전에 촉매 역할을 하게 되며 채권시장의 건전한 발전을 도모함으로써 금융위기가 발생하더라도 충격을 완화하는 데 기여할 수 있다.

그런데 정부가 필요로 하는 자금을 효율적으로 조달하고 안정적으로 부채를 상환하기 위해서는 사전에 설정된 부채상환비용 및 위험의 목표수준에 따라 정부의 부채 포트폴리오가 운영되어야 한다. 부채상환 비용을 줄이기 위해 단기부채 위주로 국가부채를 관리하면 위험이 증가할 것이므로 단순히 부채상환비용을 최소화하는 것이 효율적인 부채관리라고 할 수 없다. 특히, 외국자본과 단기부채에 대한 의존도가 높은 개발도상국의 경우에는 비용을 최소화하려는 노력뿐만 아니라 환위험과 같은 시장위험을 관리하려는 노력이 더욱 필요하다.

한편 국가부채관리는 거시경제정책과 밀접한 연관성이 있다. 우선 재정정책은 거시적 측면에서는 정부지출과 세입의 총량을 조절하고, 미시적으로는 개별 지출정책과 조세정책이 자원배분에 미치는 영향을 조정하는 데 주안점을 두고 있는데 이에 필요한 자금조달을 원활하게 하기 위해서는 체계적인 국가부채의 관리가 요구된다. 정부가 시장으로부터 자금을 조달하는 과정에서 발생하는 정부와 금융기관 간의 각종 자금거래를 관리하는 일은 국가부채관리의 중요한 관심분야이며 이러한 측면에서 정부와 중앙은행 간의 상호 협조 및 정보 교환은 효과적인 국가부채관리에 있어 필수적인 요소이다. 또한 정부가 외화표시 부채 포트폴리오를 관리할 경우 환위험을 최소화하기 위해 다양한 국가들의 통화에 분산하여

운영해야 한다는 점에서 국가부채관리와 환율정책도 밀접한 관련이 있다.

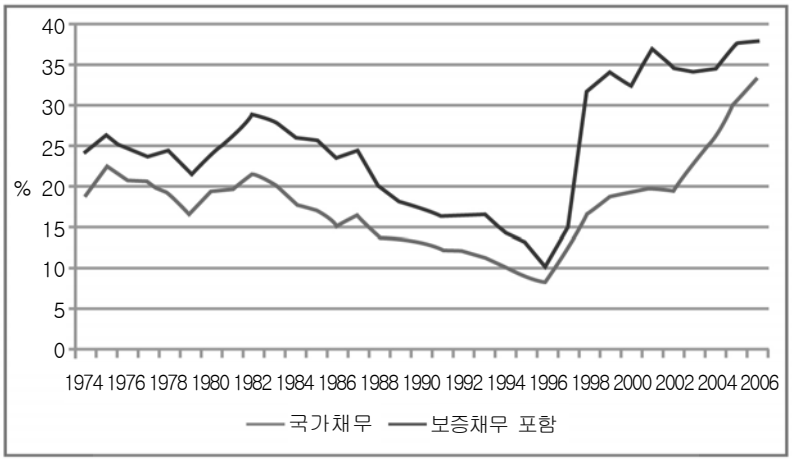
따라서 건전한 국가부채관리와 거시경제정책은 상호간에 시너지 효과를 가지게 되나, 경우에 따라서는 정책 간의 충돌이 발생할 가능성도 존재한다. 재정정책, 통화정책, 환율정책의 실패는 국가부채의 위험도를 상승시키며, 반대로 국가부채관리가 소홀하면 경제정책 수행에 제약요소로 작용할 수 있다. 이에 따라 명확한 거시경제적 목표하에 각각의 정책목표에 대한 상호 이해 및 협력을 통해 조정해 나가는 것이 중요하다. 각각의 정책기관 간에 정부의 현재 및 미래의 자금수요에 대한 정보를 공유하고 자금의 조달 및 부채규모에 따른 비용과 위험에 대한 견해가 전달될 필요가 있다.

우리나라는 외환위기의 극복과정에서 적극적인 재정정책을 수행하였으며 그 결과 재정의 악화가 초래되면서 국가부채규모가 크게 증가하였다[96]. 외환위기 이전 6%를 넘지 않았던 GDP 대비 국가부채 비중은 2006년에는 33%로 증가하였으며, 국가보증채무 즉 예금보험공사채권과 부실채권정리기금채권까지 합산하면 GDP 대비 비중이 37%로 상승하였다. 또한 정부가 관리주체인 57개 기금에서 국가부채에 이미 산입된 3개 기금(공공자금관리기금, 외국환평형기금, 국민주택기금)을 제외한 54개 기금의 부채까지 합산할 경우에는, 국가부채가 2002년 224조원(GDP 대비 32.8%)에서 2005년 464조원(GDP 대비 57.5%)으로 급증하였다.

---

96) 정부출자기관, 정부투자기관, 각종 기금 및 금융성기금의 재무제표를 이용하여 이들 기관의 준재정활동을 포함시켜 통합재정수지를 재구성하면 공식적인 통합재정수지에 비해 적자폭이 확대됨을 알 수 있다. 특히 외환위기 이후 금융구조조정을 지원하는 과정에서 금융성 기금을 통해 대규모 공적자금이 조성되고 경기활성화를 위해 보증, 융자기금의 적자가 커짐에 따라 통합재정수지 적자에 미치는 기금이 영향이 크게 증가하였다. 자세한 내용은 이창용(2007)을 참조하라.

[그림 Ⅶ-1-1] GDP 대비 국가부채 비중



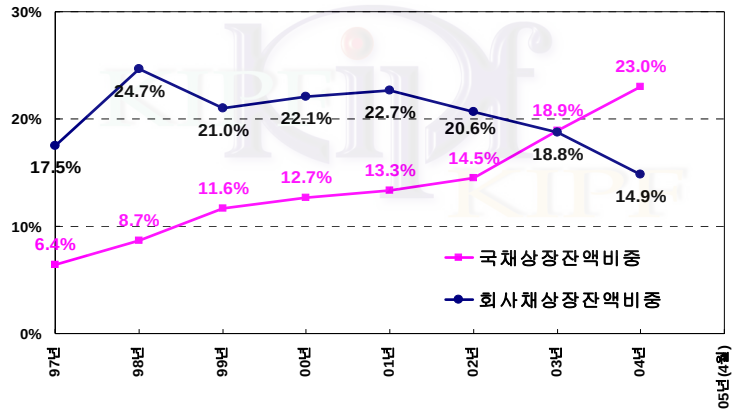
한편 외환위기로 인해 발생한 재정적자는 국채시장 발전이라는 부산물을 가져다 주었다. 외환위기 이전의 국채시장은 양적·질적인 면에서 보잘것없는 시장이었다. 재정의 건전성을 강조해 온 전통에 따라 국채 발행량이 적어 국채의 유통시장이 발전할 수 없었을 뿐 아니라, 실세금리 이하로 국채를 강제 인수시켰던 관행으로 인해 시장의 하부구조 또한 발전하지 못하였다. 그 결과 국채가 자본시장 발전의 중추적 역할을 해 온 선진국과 달리 우리나라에서는 국채가 아닌 3년 만기 회사채가 지표채권으로 인식되어 왔다.

그러나 외환위기 이후, 금융구조조정 자금을 조달하는 과정에서 국채발행량이 크게 늘어났으며, 그 과정에서 국채발행 비용을 줄이기 위해 국채시장의 인프라 개선을 위한 다양한 제도가 도입되었다. 1996년 말 25조원이었던 국채 잔액은 2006년 말 현재 257.7조원으로 증가하였으며, 국채 발행량 또한 1996년에 약 8.8조원이었던 것이 2006년에는 71조원으로 8배 정도 증가하였다. 국채의 회전율이 회사채 회전율의 약 10.3배가 되었으며, 국채시장의 성장에

힘입어 국채선물의 거래량도 급증하였다. 이에 따라 국고채 수익률이 3년 만기 회사채 수익률을 대신해 지표금리로서 자리매김하게 되었다.

실제로 GDP 규모와 비교하여 회사채 비중은 지속적으로 감소하는 반면 국채시장 규모는 지속적으로 증가하여 2003년을 시작으로 하여 두 시장의 비중이 역전되었다. 이는 외환위기 이후 금융구조조정 과정에서 증가한 국채규모와 함께 정부가 적극적으로 국채시장 활성화 정책을 추진한 결과로 볼 수 있다.

[그림 Ⅶ-1-2] GDP 대비 채권발행시장 규모



이와 같이 외환위기를 거치면서 국가부채의 규모가 빠른 속도로 증가하게 되었을 뿐 아니라 향후 고령화 추세 등으로 복지지출이 증가하지 않을 수 없는 상황임을 감안하면, 앞으로는 국가부채 전반에 대해 체계적으로 관리해 나갈 필요성이 높아졌다고 볼 수 있다. 앞으로 국채발행이 전혀 이루어지지 않는다고 가정하여도 이미 발행된 국채의 만기도래액과 이자금액도 상당한 수준에 이르고 있다.

<표 Ⅶ-1-1> 연도별 만기별 국채발행잔액

(단위 : 억원)

	1년물	3년물	5년물	7년물	10년물	20년물
1997		1,899	8,400	19,546	33,490	56,972
1998	27,000	84,085	8,400	19,546	33,490	92,542
1999	46,998	193,238	33,699	19,546	33,490	
2000	33,499	283,133	48,670	19,546	41,490	
2001		266,417	136,370	19,546	86,990	
2002		203,419	190,220	14,154	148,490	
2003		266,850	312,120	6,504	229,490	
2004		343,350	498,173		399,090	
2005		411,700	717,702		575,350	
2006		415,100	880,711		715,201	
2007		349,040	985,130		813,345	

<표 Ⅶ-1-2> 향후 5년간 국고채 만기 도래액 및 이자금액

(단위 : 억원)

	2008	2009	2010	2011	2012
만기 도래액	339,070	394,850	244,920	281,990	175,340
이자금액	99,615	84,833	70,001	54,743	41,545

2. 국가부채의 위험관리

가. 위험관리의 개념과 수단

위험관리(risk management)는 전략적인 국가부채목표(strategic debt target)를 달성하기 위한 중요한 수단으로서 대부분의 선진국에서 국가부채관리의 핵심적인 요소가 되고 있다. 다만 위험

관리와 관련된 일반적 원칙에도 불구하고 위험의 평가(assessment)와 관리(management)에는 다양한 방법이 존재하며, 따라서 거시경제 환경이나 국내채권시장의 규모 및 부채의 구성 등에 따라 각국의 실정에 적합한 접근방법을 모색할 필요가 있다.

국가부채의 구조에 내재되어 있는 위험을 평가하고, 부채구조의 수정을 통해 위험을 조절하는 과정에서 고려되어야 할 위험의 종류는 다음과 같다. 시장위험(market risk)은 시장가격의 변동에 따른 위험을 의미하며, 이자율, 환율, 상품가격 등의 변동에 따른 위험이 여기에 포함된다. 차환발행 위험은 부채 만기 시에 차환이 불가능하거나 매우 높은 이자율로만 차환될 수 있는 위험이다[97]. 유동성 위험(liquidity risk)은 투자자가 보유자산을 매각하려 할 때 매입 희망자가 부족하여 처분이 불가능하거나 높은 비용을 부담해야 하는 위험 또는 갑작스러운 부채상환 압력에 의해 차입자가 보유하고 있던 유동자산이 급감하여 지불능력을 상실하게 되는 위험이다. 신용위험(credit risk)은 상대방이 채무 원리금을 상환하지 않아 손실이 발생하는 위험이며, 결제위험(settlement risk)은 채무불이행(default)이외의 다른 이유로 인해 채무자가 결제를 하지 못함에 따라 채권자가 피해를 입게 되는 위험이다. 운영위험(operational risk)은 사고, 천재지변, 부정행위, 실수, 법률문제 등으로 인해 피해가 발생할 수 있는 위험이다.

국가부채의 위험관리가 필요한 가장 중요한 이유는 국채의 단기발행과 장기발행 사이에 비용과 위험의 상충관계(cost-risk trade-off)가 존재하기 때문이다. 국채를 단기로 발행하게 되면 일반적으로 단기금리가 장기금리보다 낮기 때문에 비용을 절감할 수

97) 부채수준이 매우 높거나 거시경제 또는 금융시장이 불안정한 상황에서는 부채를 차환발행하기 위해 매우 높은 이자율을 제공하여야 하거나 극단적인 경우 차환발행이 불가능한 경우가 있을 수 있다. 그러나 통상적인 상황에서는 차환위험은 시장위험과 특별히 구분될 필요는 없다.

있는 장점이 있는 반면 수시로 차환발행을 하여야 하므로 미래의 이자율 변화에 따른 위험이 증가하게 된다. 반면 장기발행의 경우에는 일반적으로 비용이 증가하는 반면 위험은 감소하게 된다.

최근 우리나라 국채의 평균만기와 듀레이션을 살펴보면 듀레이션이 완만하게 상승하는 추세를 보이고 있음을 알 수 있다. 듀레이션이 높아지면서 차환발행의 빈도가 줄어들고 이에 따라 이자율 변화가 부채상환비용에 반영되는 빈도도 감소할 것이므로 부채상환비용과 관련된 위험(debt-service-cost risk)은 상대적으로 낮아지고 있음을 의미한다. 반면 듀레이션이 높은 채권일수록 금리가 높기 때문에 비용은 오히려 커질 수 있다.

<표 Ⅶ-2-1> 평균 만기 및 평균 듀레이션(연말기준)

(단위 : %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
평균만기	5.962	5.252	4.936	3.234	5.178	4.988	5.425
듀레이션	2.416	3.094	3.309	3.678	3.598	3.737	3.826

주: 2007년은 9월 20일 기준

일반적으로 비용은 명목비용과 실질비용으로 나누어볼 수 있는데 실질비용은 부채상환비용(debt service cost)과 같은 명목금융비용을 명목GDP로 나누어서 정의할 수 있다. 한편 비용을 측정함에 있어 실현되지 않은 부채의 시장가치 변화를 포함시킬 수도 있으나 이자율 변화에 따른 시장가치 변화는 공식적인 국가부채의 정의와 부합하지 않는 측면이 강하므로 일반적으로는 비용에 포함시키지 않는다.

국가부채관리에 있어 위험은 확률적 시뮬레이션 모형을 사용하여 비용의 분포(distribution)를 계산하고 이를 바탕으로 CaR(cost-at-risk)와

같은 통계치를 이용하여 측정할 수 있다. CaR는 이자율의 미래 확률분포에 대한 추정을 바탕으로 부채비용에 수반되는 현금흐름의 분포를 예측하고, 향후 불리한 시장가격 변동이 특정 신뢰구간 내에서 발생하는 경우 나타날 수 있는 부채비용의 최대규모를 추정하는 기법이다[98].

이와 같이 국가부채의 위험관리는 부채 포트폴리오상의 비용과 위험 간의 상충관계를 식별하고 관리하는 체제를 도입하는 것을 의미한다. 일반적으로 장단기부채비율, 목표 통화구성, 국채의 듀레이션 등의 주요 위험지수에 대한 목표치로 구성된 전략적 벤치마크를 설정하고 모형을 통하여 부채상환비용에 대한 전망, 현재 및 미래의 부채 포트폴리오에 대한 주요 위험지수 작성, 스트레스 테스트에 의한 부채상환비용에 대한 위험도 계산, 국채의 만기집중도(maturity concentration) 계산 등을 수행하게 된다.

실제 위험관리 수단으로는 목표 듀레이션(target duration)을 설정하고 국채의 듀레이션을 관리하는 것이 가장 많이 사용하는 방법이다[99]. 그러나 듀레이션에만 초점을 맞출 경우 이자율이 상승하게 되면 실제 듀레이션은 감소하게 되고, 따라서 목표 듀레이션을 맞추기 위해서는 장기발행량을 늘려야 하는데 이 경우 금리부담이 증가하는 문제가 발생한다[100]. 이러한 문제로 인하여 듀레이

98) 예를 들면 부채비용이 정규분포를 따른다는 가정하에 부채총액이 100억원이고 예상되는 부담금리 평균이 5%이며 표준편차가 1%라고 하면 95% 신뢰수준의 CaR은 다음과 같다.

CaR = 100억원 × (5% + 1.645 × 1%)

99) 국가부채에 수반된 비용을 축소하고 효율적인 위험관리를 수행하기 위해서는 제도적인 뒷받침이 필요하다. 국채전문딜러(primary dealer) 제도, 경매방식 개선 등과 같은 발행시장의 효율성 제고를 통하여 발행금리의 인하를 추진할 수 있다. 또한 유통시장에서도 repo 시장 등에 PDMO가 직접 참여하고 국채전문딜러의 시장조성의무를 강화함으로써 금리 인하를 유도할 수 있다.

100) 듀레이션(duration)은 이표채(coupon bond)의 실제적인 만기(effective maturity)라고 할 수 있다. 즉, 매기 지급받게 되는 이표(coupon)를 독

션을 목표로 하는 것을 유일한 목적으로 하기보다는 이를 하나의 제한요인으로 설정하고 다른 요인들도 고려하면서 CaR를 최소화하는 방법을 사용한다. 이 경우에도 목표기간을 어느 정도로 설정하는가에 따라 신축성을 부여할 필요가 있으며, 최근에는 차환발행되는 국채에 대해서만 차환위험(refinancing at risk)이라는 개념을 적용하여 위험관리를 수행하는 경우가 증가하고 있다.

한편 위험관리에 있어 자산부채통합관리(ALM, asset liability management)를 수행할 것인가도 중요한 고려사항이다. 통상적으로 국채발행량은 재정정책에 따라 결정될 뿐 아니라 국가의 자산을 어느 범위까지 정의해야 하는가도 모호할 수밖에 없으므로 일반적으로는 국가부채관리에 있어 자산부채통합관리를 수행하지 않는 것이 일반적이다. 다만 외화표시채권의 경우에는 외환보유고라는 자산의 현황을 고려하여 자산부채통합관리를 할 수 있다.

나. 국가부채 위험관리의 이론적 접근[101]

Claessens, Kreuser, Seigel, and Wets(1998) 등이 주장한 바와 같이 재무이론적 관점에서 국가부채의 위험관리는 다음과 같은 불확실성하에서의 확률적 프로그래밍(stochastic programming) 문제로 표현될 수 있으며 적정 부채관리정책은 이에 대한 최적해를 구하는 과정으로 해석할 수 있다.

립된 현금흐름으로 인식할 수 있는데, 이러한 관점에서 듀레이션은 각각의 이표와 원금이 지불되는 데까지 걸리는 시간을 각각의 지불금액이 전체 현재가치에서 차지하는 비중으로 가중평균한 것이며 다음과 같이 표현될 수 있다. 단 CP는 이표 및 원금의 cash payment, i는 yield to maturity를 나타낸다.

$$Duration = \sum_{t=1}^{n} t\frac{CP_t}{(1+i)^t} \Big/ \sum_{t=1}^{n} \frac{CP_t}{(1+i)^t}$$

101) 김진호・함준호(2000)에 정리되어 있는 방법론에 기초한 것이다.

$$Min\ E[\ f(s^1, s^2, \cdots; d^0, d^1, d^2, \cdots)\ ]$$

$$s.t.\ \ d^0 \in D^0$$
$$d^1(s^1) \in D^1(s^1; d^0)$$
$$d^2(s^1, s^2) \in D^2(s^1, s^2; d^0, d^1(s^1)),$$
$$\cdots\cdots$$
$$where\ \ d = (d^0, d^1(s^1), d^2(s^1, s^2), \cdots)$$

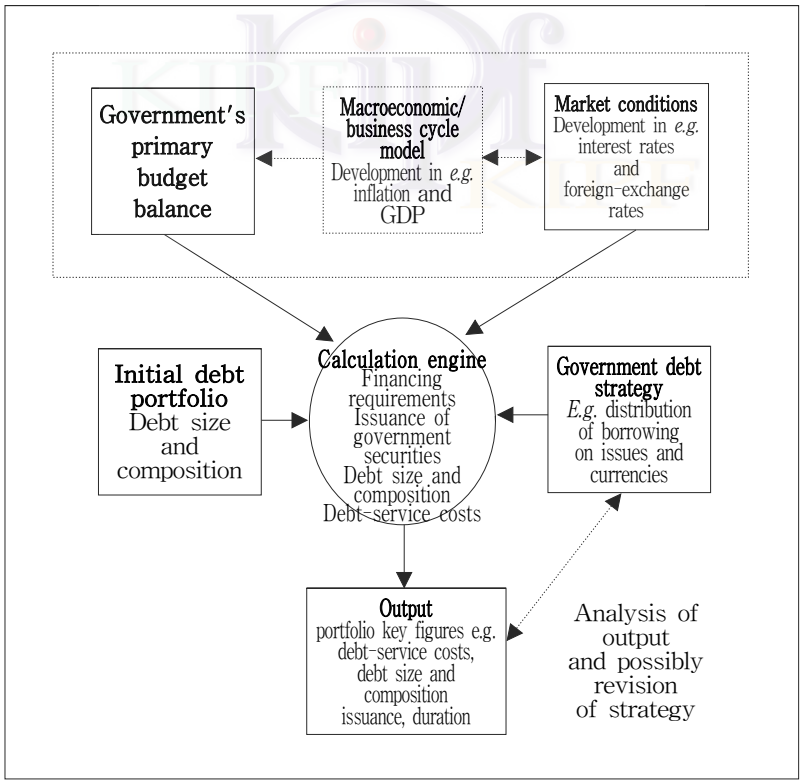
위 식에서 d는 동태적 정책변수 벡터를 나타내며 부채 포트폴리오의 만기구조, 통화표시 및 이를 포함한 부채발행전략을 의미한다. 정책결정변수 d는 이자율, 환율, 경제성장률 등의 확률상태변수 s의 함수로 표현된다. D는 선택가능한 정책결정변수 d의 총집합을 나타내며 이는 과거 및 현재의 s뿐 아니라 과거의 정책결정변수에 의해서도 제약된다. 목적함수 f에는 부채상환비용, GDP 대비 국가부채규모 등과 같은 구체적 목표와의 격차 등이 고려된다.

위 문제에 대한 최적해를 구하기 위해서는 s의 확률과정(stochastic process)에 대한 정보가 필요하며 이는 과거자료나 시뮬레이션을 통해 구할 수 있다. 이러한 문제를 전통적 재무이론의 최적 포트폴리오 문제로 해석하면 s의 확률과정과 정책변수로부터 위험과 수익 간의 상충관계를 효율적 포트폴리오로써 표현할 수 있으며 이때 효용함수가 주어져 있으면 이를 극대화하기 위한 f가 도출될 수 있다. 한편 VaR(value-at-risk) 접근법을 예로 들면 s의 확률과정과 기존의 투자구성비 d로부터 미래 특정시점의 포트폴리오 시장가치에 대한 확률분포를 도출할 수 있으며 이때 VaR의 목표치와 예상 실현치의 차이는 위험을 통제하는 수단인 목적함수 f로 구체화할 수 있다.

이러한 과정은 우선 목표기간을 설정하고, 과거의 이자율 자료 등을 통해 수익률 곡선(yield curve) 등을 추정한 후 이를 이용하여

미래 이자율의 확률과정을 예측하고 이에 근거하여 미래의 발행비용을 시뮬레이션하는 것으로 이해할 수 있다. 과거의 발행자료로부터 확정된 만기도래액을 추산하고 이에 더하여 향후 발행분에 대하여는 만기구조를 변화시켜 가면서 최종 만기도래액 및 발행액을 추정하여 주어진 이자율 구조하에서 정부의 부담을 예측한다. 이때 듀레이션 목표에 대한 제약이나 장기채의 비중한도와 같은 다양한 제약조건을 부과할 수 있으며 이러한 제약하에서 constrained CaR를 최소화하는 부채구조를 도출한다. 이러한 부채시뮬레이션 모형의 기본구조는 다음 그림과 같이 표현될 수 있다.

[그림 Ⅶ-2-1] 국가부채 시뮬레이션 모형의 구조



모형에 필요한 입력자료는 현재의 국가부채 포트폴리오에 대한 정보, 중앙정부의 재정수지 전망, 부채전략(debt strategy), 시장상황(market condition) 등이다. 재정수지와 시장상황은 명시적으로 모형화하지 않고 외생적으로 시나리오를 설정하여 분석하는 경우가 많으며 서로 다른 시나리오에 따라 모형의 민감도를 검토할 수 있다. 재정수지와 시장상황을 내생화하면 소규모 거시경제모형을 통해 경기변동, 재정수지, 이자율의 기간구조 등을 동시에 일관성 있게 고려할 수도 있다. 확률적 시뮬레이션 모형에서는 재무이론에서 개발된 이자율 모형을 사용하는 것이 일반적이나 추정기간 등에 따라 결과가 어느 정도 민감하게 변하는지를 검토하여야 한다.

이를 바탕으로 모형으로부터 필요자금 조달 및 국채발행 규모 및 비용 등이 계산될 수 있다. 매년 정부의 부채포트폴리오가 계산되고 이와 관련된 듀레이션, 상환금액 등이 계산된다. 이를 목표치와 비교하여 차이가 발생하면 부채전략을 수정하여 모형을 통해 재계산함으로써 국가부채관리의 목표에 부합하는 전략수립의 기초를 제공한다.

다. 영국의 SDA모형을 이용한 비용과 위험 분석

영국의 국가부채관리에 사용되고 있는 SDA모형(Strategic Debt Analysis Model)을 이용한 시뮬레이션 분석 결과를 제시함으로써 실제 모형을 이용한 국가부채의 위험관리가 어떻게 이루어지고 있는지를 파악해 보기로 한다[102]. 우선 다음과 같은 4가지 전략을 설정하고 이에 따른 비용과 위험을 분석한다고 가정하자. 예를 들어 strategy 1은 필요자금을 1년 및 5년 만기 국채로 각각 17.5%를 조달하고 10년 만기 국채로 30%, 30년 만기 국채로 35%를 조

102) 자세한 내용은 Pick and Anthony (2006)를 참조하라.

달하는 전략이며, strategy 4는 30년 만기 국채로만 조달하는 전략이다. 이때 만일 이자율모형에 의해 <표 Ⅶ-2-3>과 같은 우상향하는 통상적인 수익률곡선이 전망되었다면 각각의 전략에 대하여 분석을 진행할 수 있다.

<표 Ⅶ-2-2> 국채발행전략

(단위: %)

	1년 만기 채권	5년 만기 채권	10년 만기 채권	30년 만기 채권
strategy 1	17.5	17.5	30.0	35.0
strategy 2		35.0	30.0	50.0
strategy 3			50.0	50.0
strategy 4				100.0

자료 : Pick and Anthony (2006), DMO

<표 Ⅶ-2-3> 이자율 기간구조에 대한 시뮬레이션 결과

	simulated mean	standard deviation
단기이자율	4.2532	1.1589
1년 만기	4.3093	1.1122
5년 만기	4.5017	0.7846
10년 만기	4.6373	0.6759
30년 만기	4.6954	0.6856

자료: Pick and Anthony (2006), DMO

<표 Ⅶ-2-4>는 4가지 전략에 따른 부채비용 비율에 대한 결과를 보여주고 있다. 우선 30년 만기 채권의 발행비중이 증가함에 따라 평균비용이 상승하고 있음을 알 수 있으며 30년 만기 채권만 발행하는 strategy 4의 경우가 가장 비용이 높게 나타나고 있

다. 표준편차와 debt cost-at-risk로 측정한 위험도 30년 만기 채권의 발행비중이 높아짐에 따라 상승하고 있는데 이는 30년 만기 채권의 이자율 변동성과 부채비용의 변동성이 상대적으로 높기 때문이며 따라서 분석결과는 이자율의 가간구조에 대한 시뮬레이션 결과에 크게 의존하게 된다. 여기서 한 가지 중요한 점은 모형을 통한 분석은 각각의 부채발행전략이 정부의 부채포트폴리오상의 비용과 위험에 미치는 영향을 예시하는 데 목적이 있으며, 이를 통해 어떤 특정 국채의 발행을 전적으로 결정하고자 하는 것은 아니라는 것이다.

<표 Ⅶ-2-4> 부채비용 비율에 대한 분석결과

	strategy 1	strategy 2	strategy 3	strategy 4
평균	1.5040	1.5220	1.5212	1.5668
표준편차	0.1832	0.1798	0.1969	0.2136
95th percentile	1.8232	1.8124	1.8588	1.9264

자료: Pick and Anthony (2006), DMO

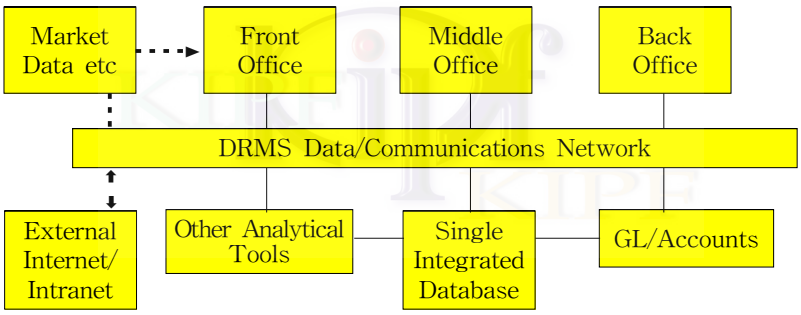
3. 국가부채관리 시스템의 요건과 기능

가. 국가부채관리 시스템의 구성

일차적인 국가부채관리는 국가부채의 기록 및 데이터 분석을 수행하는 기능이라고 할 수 있다. 그러나 최근 위험관리의 중요성이 제고되면서 위험관리기능이 국가부채관리 시스템의 중요한 요소가 되고 있으며 동시에 직접적인 거래부터 결제와 회계가 이루어지는 과정까지를 포괄하는 DRMS (Distributed Resource Management Systems)라고 하는 통합 부채관리 시스템의 이용이 점차 보편화되고 있다.

DRMS는 일반적인 회계시스템 및 부채상환과 관련된 지급결제 시스템을 갖추고 있어야 하며 은행 시스템과의 연계가능성을 고려하여야 한다. 또한 부채전략 및 포트폴리오 분석을 수행하고 현금흐름을 예측하는 기능도 가지고 있어야 한다. 이밖에도 국내기관뿐 아니라 로이터, 블룸버그 등의 국제적인 기관이 제공하는 정보에 직접 접근할 수 있는 시스템과 그래픽 분석 기능, 통합 보고서 생성 기능 등을 갖추고 있어야 한다. 이러한 통합 부채관리 시스템은 [그림 Ⅶ-3-1]과 같이 표현될 수 있다.

[그림 Ⅶ-3-1] 부채관리 시스템



국가부채관리 시스템상의 조직은 부채관리기능의 목적과 책임에 따라 분리된 조직으로 존재하는 것이 바람직하며 이에 따라 일선부서(front office), 중간부서(middle office), 후방부서(back office)의 형태로 나누어 볼 수 있다.

먼저 일선부서는 국가부채관리정책의 목적에 부합하도록 실제 거래를 수행하는 역할을 담당한다. 일선부서에 소속된 각각의 부채포트폴리오 매니저는 자국통화표시 채권의 발행, 외화표시부채의 차입, 유동성 관리 등 서로 다른 직무를 맡게 된다. 이러한 포트폴리오 매니저는 시장과 가장 밀접하게 연관되어 자금조달, 헷징,

투자, buy-back 전략, 적절한 가치평가와 관련된 업무를 수행한다.

중간부서는 위험관리부서로서 비용과 위험관리체제를 수립하고 위험관리전략에 대해 모니터하는 역할을 수행한다. 위험관리정책은 다음과 같은 다양한 종류의 위험에 대하여 이를 적절히 관리하는 것을 의미한다. 첫째, 시장위험관리정책(market risk management)은 앞에서 살펴본 바와 같이 부채의 통화표시구성과 만기구조, 듀레이션 등에 따른 위험을 분석하고 실제 포트폴리오를 목표 벤치마크에 근접시키기 위한 거래전략을 수립하는 것을 의미한다. 둘째, 신용위험관리정책(credit risk management policies)은 정부의 스왑거래나 유동자산에 대한 투자와 관련하여 개별 거래 상대로부터 발생할 수 있는 신용위험의 한도를 설정하고 관리하는 것을 말한다. 셋째, 유동성위험관리정책(liquidity risk management policies)은 외환유동성 등으로부터 발생하는 위험의 한도를 설정하여 유동자산에 투자할 때 참조할 수 있는 전술적인 벤치마크를 설정하는 것을 의미한다. 넷째, 결제위험관리정책(settlement risk management policies)은 거래은행, 관리인(custodian), 청산업무 중개인 등을 명시하고 어느 한 결제기관이 가질 수 있는 최대한의 위험 한도를 설정함으로써 결제와 관련된 위험을 관리하는 것을 뜻한다. 다섯째, 운영위험관리정책(operational risk management policies)은 정보시스템, 법적 기반, 조직업무의 영속성 및 평판 등의 요소와 관련된 위험을 관리하는 것을 목표로 한다.

후방부서는 각종 거래를 확인하고, 거래에 수반되는 지급(payment) 등의 업무를 수행한다. 후방부서의 중요성이 과소평가되는 경우가 있으나, 후방부서의 업무가 건실히 수행되지 않으면 엄청난 경제적인 손실이 발생할 수 있으므로 이에 대한 꾸준한 관심이 요구되고 있다.

나. 국가부채관리 시스템의 세부 기능

국가부채관리 시스템의 주요 기능은 부채정보관리, 부채보고기능, 부채분석기능으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 부채정보관리의 주요 대상은 다음과 같은 내용을 포함한다. 우선 채무계약에 대한 상세 정보로서 부채의 제목, 채권자 및 채무자에 대한 정보, 발행량, 통화구성, 채무의 목적, 자금 필요기관, 계약조건, 참가기관 등에 관한 정보를 관리할 필요가 있다. 또한 계약체결일, 만기일, 지불패턴, 약정수수료, 이자율, 기타비용, 상환 프로파일, 선불조건(Prepayment Conditions) 등도 관리되어야 한다. 이밖에도 실제 부채 상환 자체에 대한 기록과 이와 관련된 비용에 관한 정보로서 위탁수수료, 이자지급액, 대리/관리 비용, 기타 부채비용 등의 정보와 환율, 이자율, 기타 거시경제 정보, 기타 체납관리 등에 관한 정보도 관리될 필요가 있다.

둘째, 부채보고기능은 개별 부채 및 그룹 부채에 대한 기본적인 세부사항들을 요약하여 제시하는 기능, 통화 구성, 차입자 구성, 만기 구조 등에 의해 세분된 부채 잔액을 보고하는 기능, 과거 및 미래의 부채 상환에 대한 예측치를 보고할 수 있는 기능, 국제수지표, 정부의 재정통계 등을 즉시 이용할 수 있는 기능 등을 포괄한다.

셋째, 부채분석기능은 앞에서 살펴본 바와 같이 이자율과 환율의 변동에 따른 부채포트폴리오의 민감도 분석(sensitivity test), 신규부채의 발행 및 차환발행이 미치는 영향 분석, 부채의 현재가치 계산 및 위험관리 기능, 그리고 거시경제지표를 이용한 기본적인 거시경제 시뮬레이션 기능 등을 포함한다.

한편 국가부채관리 시스템의 도입에 있어 다른 시스템 또는 패키지들과의 연동 가능성을 염두에 둘 필요가 있다. 우선 외부 시스템으로부터 환율과 이자율 등에 대한 정보를 직접 추출할 수 있는

기능이 필요하며 이를 스프레드 시트와 같은 소프트웨어를 통해 쉽게 이용할 수 있어야 한다.

다. 해외의 국가부채관리 시스템

국가부채관리 시스템을 도입함에 있어 일반기업에서 사용하고 있는 재무관리 시스템을 이용하고 있거나 자체적으로 개발한 국가부채관리 시스템을 이용할 수 있다. 재무관리 시스템은 유동성관리나 위험관리를 수행할 수 있는 모듈을 가지고 있으나, 이러한 시스템들은 기본적으로 민간기업의 재무관리를 위해 고안되었기 때문에 정부의 부채관리에는 적합하지 않을 수 있으며 따라서 실제로는 거의 사용되지 않고 있다. 자체적으로 국가부채관리 시스템을 개발하는 경우에는 개발비용이 클 뿐 아니라 개발단계에서 일부 IT인력에 의존하게 되므로 시간이 지남에 따라 유지관리가 어려울 뿐 아니라 금융시장의 급격한 변화에 신속하게 대처하기 힘들 수도 있다.

따라서 최근 선진국에서는 자체 개발된 시스템을 사용하기보다는 국가부채관리에 맞게 고안된 시스템을 구입하여 사용하고 있다. 이 경우, 다양한 종류의 시스템들이 존재하므로 각국이 필요한 수준에 맞는 시스템을 선택할 수 있다. 또한 공급자의 신뢰성이 높으므로 시스템이 안정적일 뿐 아니라 정보의 관리 측면에 있어서도 자체 개발한 시스템보다 더 강력한 보안 수준 및 관리능력을 제공한다. 다만 다수의 국가부채관리 시스템들이 위험관리를 비롯한 중간부서 기능을 탑재하고 있으나 각국의 사정에 적합한 별도의 위험관리 모형을 개발하고 있다.

<표 Ⅶ-3-1> 부채/위험관리 시스템

System	Debt Management Units
ADP/OMR - TradeThru [SS&C Technologies]	UK Debt Management Office (UK DMO) De Nederlandsch Bank (Dutch National Bank)
Econintel Treasury Systems - ETS for Windows	Reserve Bank of New Zealand (RBNZ)
Integrity Treasury Solutions - Integra T	UK Debt Management Office (UK DMO) - used only for aggregating cash forecasts
Misys International Banking Systems - Midas	NSW Treasury Corporation (TCorp) Treasury Corporation of Victoria (TCV)
Misys International Banking Systems - Risk Vision	Treasury Corporation of Victoria (TCV)
Openlink - Findur	Bank of England (BOE) Reserve Bank of Australia (RBA)
Reuters Risk Management - Reuters Kondor+	Treasury Corporation of Victoria (TCV)
SimCorp Dimension	Danish Nationalbank Swedish National Debt Office (SNDO)
Solid Gold	NSW Treasury Corporation (TCorp)
Summit Innovative Financial Solutions - Summit Trading	Western Australia Treasury Corporation (WATC)
SunGard Treasury Systems - Quantum / Qrisk	Australian Office of Financial Management (AOFM) Northern Territory Treasury Corporation (NTT) Queensland Treasury Corporation (QTC) South Australian Government Finance Authority (SAFA) Tasmanian Public Finance Corporation (Tascorp)
SunGard Trading & Risk Systems - Infinity	New Zealand Debt Management Office (NZDMO)

<표 Ⅶ-3-1> 의 계속

System	Debt Management Units
Trema Group - Finance Kit [now part of WallStreet Systems]	Dutch State Treasury Agency (DSTA) Finland State Treasury Portugal Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) Slovenia Public Debt Management Department Slovakian Debt and Liquidity Management Agency, ARDAL [Croatia Ministry of Finance] Bank of Thailand (BoT) Many European Central Banks
Ubitrade - Ubitrade Capital Markets / Futures & Options	Belgium Federal Public Debt Agency
In house Developed	Brazil National Treasury Secretariat Ireland National Treasury Management Agency (NTMA) Italy Ministry of Treasury Mexico Ministry of Finance and Public Credit Morocco Treasury and External Finance Department

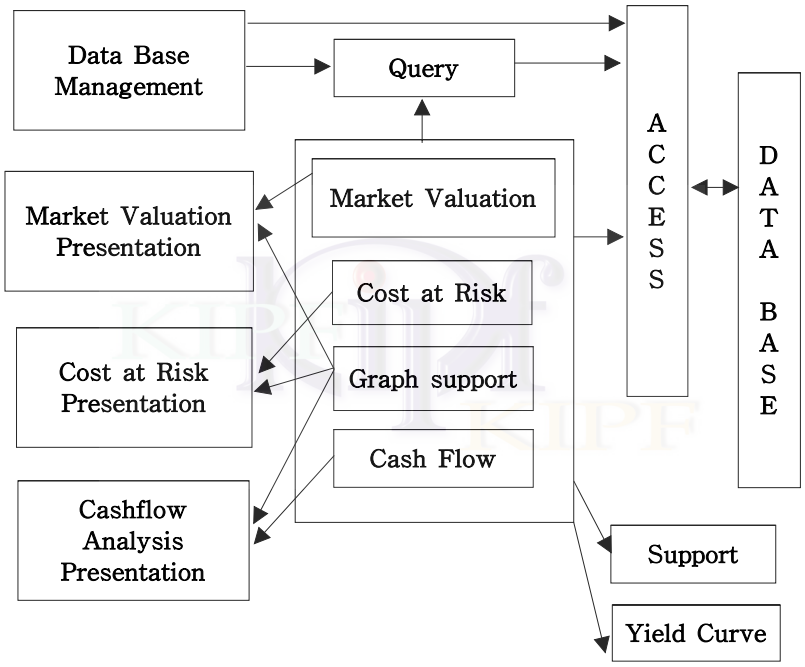
라. 우리나라의 국가부채관리 시스템(SALMS)

현재 우리나라도 SALMS라고 하는 기초적인 형태의 국가부채 관리 시스템을 가지고 있다. 외환위기 이후 국가부채를 효율적으로 관리할 필요성이 대두되면서 국가부채관리 시스템이 도입되었다. 그러나 SALMS는 선진국에서 사용되고 있는 통합 국가부채 관리 시스템이라고 볼 수는 없으며 기초적인 정보관리기능과 위험관리기능만을 제공하고 있다[103]. SALMS의 위험관리기능은

103) SALMS의 정보관리기능은 영연방 국가 중 주로 저개발국에서 사용하고 있는 CS-DRMS과 비교하여도 다양한 기능을 제공하고 있지 못하다. CS-DRMS도 개별차입자의 국적, 기관, 성격 등에 따라 부채를 구분

Cost-at-Risk(CaR) 개념에 입각하여 설계되어 있으나 실제로 SALMS에 근거한 위험관리가 이루어지고 있지는 않은 것으로 판단된다. 한편 SALMS은 표준적인 보고서 작성 기능은 있으나, 보다 신축적인 사용자 지정의 보고서 작성 기능은 가지고 있지 않다.

[그림 Ⅶ-3-2] SALMS의 시스템 구성



이와 같이 우리나라는 SALMS를 통해 기초적인 부채관리기능을 수행할 수 있는 여건을 갖추고는 있으나 장기적으로는 보다 체계적인 소프트웨어를 구축하여 시스템을 보다 업그레이드할 필요가 있을 것으로 보인다. 즉, 일선부서, 중간부서, 후방부서의 기능을

하고 이에 대한 이자지급액, 상환액 등 비용분석과 발행정보, 거래 조회 기능 등을 갖추고 있다.

포괄하는 통합적인 운용시스템인 DRMS(Distributed Resource Management Systems)를 구축하는 것이 바람직하며, 이를 통해 부채정보에 대한 정보관리기능 및 사용자 지정이 가능한 부채보고 기능을 대폭 확장할 필요가 있다. 또한 현재 수준보다 발전된 위험관리기능을 수행할 수 있도록 시스템을 보완하는 것이 바람직하다. 한편 시스템의 구축에 그쳐서는 안 되며 이를 전문적으로 운영할 수 있는 조직을 신설하고 시스템의 지속적인 운영을 통하여 시스템의 발전을 꾸준히 도모하여야 한다. 현재 SALMS도 시스템 구축 후 실질적으로 사용되지 않고 있는데, 이는 시스템 운영을 지속적으로 담당할 수 있는 전문조직이 정부 내에 존재하고 있지 않기 때문으로 판단된다.

4. Public Debt Management Office(PDMO)의 설립

가. 선진국 PDMO의 기능과 역할

1) 영국

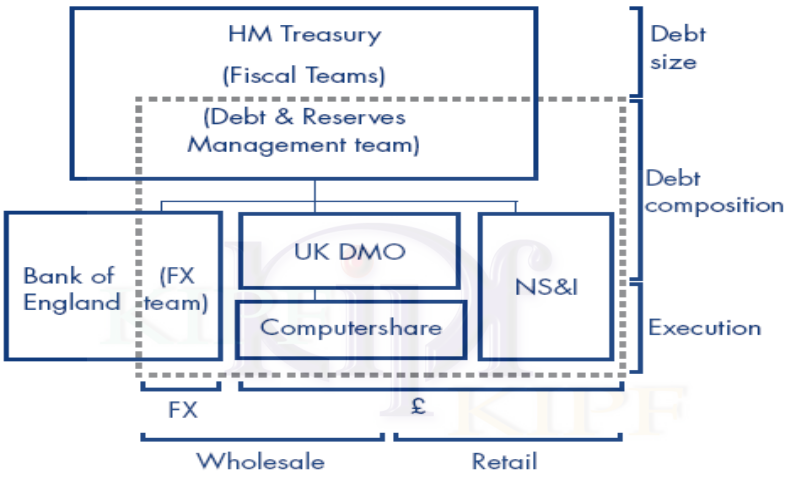
영국의 국가부채관리는 재무성(HM Treasury)을 총 책임기관으로 하여, DMO(Debt Management Office), NS&I (national Savings and Investment), 및 영란은행(Bank of England)이 역할을 분담하고 있다[104]. DMO는 재무성의 실질적인 집행기구로서 장단기채권을 발행하고 이의 운영을 담당한다. 투명하고 예측가능한 국채발행을 위하여 구체적인 발행시점과 규모를 사전에 발표하고, 시장이 이러한 계획을 충분히 이해할 수 있도록 발행근거를 설명한다. 또한 DMO는 국채의 발행과 상환에 따른 비용과 위험을 다양한 방법을 이용하여 분석하고 있으며 특히 모형을 이용한 시뮬레이션 분석을 통해 비용과 위험을 수량화하고 객관화하는

104) 자세한 내용은 HM Treasury (2007)를 참조하라.

작업을 수행한다. 한편 NS&I는 소매금융을 담당하고, 영란은행은 외화표시 채권을 발행하여 자금을 조달하는 역할을 담당하고 있다. 이러한 역할 분담은 다음 그림과 같은 구조로 표현할 수 있다.

.

[그림 Ⅶ-4-1] 영국의 부채관리 조직



DMO는 자체적으로 SDA모형(Strategic Debt Analysis Model)이라는 확률적 시뮬레이션모형(stochastic simulation model)을 구축하여 각종 부채발행전략에 따른 부채상환비용과 위험을 분석하고 있다. SDA모형을 통해 투자자의 장기채에 대한 수요, 정부의 위험에 대한 태도(risk appetite), 명목 및 실질 수익률곡선(yield curve), 단기채 규모의 변화, 정부의 필요자금 규모 등을 종합적으로 고려한 시뮬레이션 작업을 수행한다.

SDA모형은 거시경제모형, 수익률곡선모형, 부채전략 부분의 세 가지 블록으로 구성되어 있다. 거시경제모형(macroeconomic model)은 New-Keynesian 모형에 입각한 소규모 모형으로서 산출

갭(output gap), 정부의 필요자금조달, CPI 및 RPI 인플레이션, 단기이자율의 다섯 가지 변수로 구성되어 있다[105]. 모형에 사용되는 모수값들은 회귀분석의 추정치만을 사용하는 것은 아니며 일부는 이론적인 제약조건을 부과하기도 한다. 수익률곡선모형(yield curve model)은 통상적인 국채에 대한 수익률곡선과 인플레이션 연동채권에 대한 실질 수익률곡선의 두 가지로 구성되어 있다[106].

부채전략블록은 정부의 필요자금 규모에 따라 차입규모가 어떻게 결정되는가를 나타낸다. 정부의 필요자금 규모는 필요 정부지출규모와 기존 국가부채에 대한 이자지급 및 상환액 등에 의해 결정된다. 부채비용은 명목 GDP 대비 비용의 비율로 정의되는데, 비용은 이표(coupon) 지급액과 인플레이션 연동채권에 대한 인플레이션 보정이자(inflation compensated interest payments) 및 만기가 도래한 인플레이션 연동채권의 원금에 대한 인플레이션 보정액으로 구성된다. 위험은 부채비용비율(debt cost ratio)의 표준편차 및 CaR를 이용하여 측정한다.

DMO는 정기적으로 국가부채관리 보고서(annual report)를 발간함으로써 국가부채관리의 투명성을 제고하고 있다. DMO의 국가부채관리 보고서는 국가부채의 규모와 구성과 국가부채관리 정책의 목적, 기관별 업무내역 등에 관한 일반론부터 정부의 자금조달계획, 국채발행계획, 현금관리정책, NS&I의 활동 및 자금조달, 외환보유고 관리 등 국가부채관리에 관한 포괄적인 정보를 제공하고 있다. 구체적으로는 장단기국채, 인플레이션 연동채권, NS&I 부채 등의 규모와 구조, 중앙정부의 필요자금규모와 장단기 국채조달 금액, 금년 및 익년도 국채발행시점, 외환보유고의 세부내용,

105) 산출갭은 간단한 Markov regime switching 모형을 이용하여 잠재 GDP와 실제 GDP의 차이를 계산하여 사용한다.

106) 수익률곡선 모형은 단기이자율, CPI 인플레이션, 산출갭의 세 가지 latent factor가 이자율의 기간구조를 결정하도록 모형화되어 있다.

국가부채 및 자산의 시장가치, 단기부채비율, 듀레이션, 평균만기, 변동금리부채비율 등에 관한 세부내용 등에 관한 정보가 제공되고 있다. 또한 국가부채관리 보고서는 최근의 거시경제 및 금융시장의 동향을 바탕으로 모형의 시뮬레이션 분석결과가 함께 제시되고 있다.

2) 스웨덴

스웨덴의 국가부채관리는 재무성 산하기관인 Swedish National Debt Office가 담당하고 있다[107]. 스웨덴 Debt Office의 국가부채관리는 정부가 결정한 가이드라인을 토대로 운영되며, 정부의 가이드라인은 Debt Office가 제출하는 가이드라인 제안서와 중앙은행의 제언을 참고로 하여 결정된다. 예를 들면 국가부채의 구성비율 관리에 있어, 정부는 포괄적·장기적인 관점에서 벤치마크 수준을 결정하고, Debt office는 실제 운영을 하는 데 있어서 관리 기준, 즉 운용상의 편차구간을 결정한다. 한편 정부는 가이드라인 및 부채관리 운영 내용에 대한 평가를 의회에 보고하고, Debt Office는 운영 내용 및 결과에 대한 연차 보고서를 제출한다.

스웨덴 Debt Office는 이사회와 4개의 일선부서 (Cash Management, Guarantees, Debt Management, Retail Market) 및 6개의 지원부서로 구성되어 있다. 이사회는 전반적인 부채관리 전략을 결정하며, 일선부서는 직접적인 자금 조달 및 운영업무를 담당한다. 스웨덴 Debt Office는 국가부채관리 역할 이외에 중앙정부의 계좌관리 및 지불시스템 역할, 국가 보증채 및 대출제공 업무를 담당하고 있다.

스웨덴 Debt Office는 확률적 시뮬레이션모형(stochastic simulation

107) 스웨덴의 국가부채관리에 대한 자세한 내용은 Swedish National Debt Office(2006)를 참조하라.

model)을 개발하여 국가부채 포트폴리오에 따른 장기 기대비용 및 위험을 측정하고 있다. 스웨덴의 시뮬레이션모형은 거시경제모형과 전략시뮬레이션 부분으로 구성되어 있는데, 거시경제모형은 다시 세 개의 통화권역 (스웨덴, 미국, EMU)으로 구분된다[108]. 전략시뮬레이션 부분은 차입요구량 및 만기상환부채에 대한 자금조달 그리고 부채 포트폴리오의 비용 및 위험 측정을 다루고 있다.

스웨덴 Debt office의 국가부채관리 보고서는 각 섹션별로 관리목표 및 운영내용, 목표 달성 여부의 순서로 구성되어 있다. 국가부채관리 섹션은 국가부채의 규모와 구조, 외화부채 구성비율, 만기 프로파일, 유동성관리 내역, 차입요구량, 실제 차입 현황, 소매시장 차입규모, 외환관리 결과 등에 관한 내용을 포함하고 있다. 현금관리 섹션은 국가기관 및 국가소유 기업의 예금과 대출 및 이에 따른 지급서비스의 규모와 비용 등에 관한 내용을 다루고 있다. 위험관리 섹션은 위험관리체계와 시장위험, 신용위험, 운영위험 등 유형별 위험에 대한 현황 및 관리체계를 포함하고 있으며, 모형을 통한 분석결과를 제시하고 있다. 그 밖에도 국가부채관리 보고서는 Debt Office 자체의 현황과 조직, 운영 분과별 손익계산, 국가 보증채 현황 등에 관한 내용도 포함하고 있다.

3) 프랑스

프랑스의 국가부채관리는 Agence France Trésor(AFT)가 담당하고 있으며 AFT는 2001년 2월 프랑스 재무성(Ministry of the Economy, Finance and Industry: MINEFI)의 산하기관으로

108) 각 통화권역은 경기순환체제, 인플레이션, 실질GDP 성장률, 명목 단기이자율, 명목 장기이자율, 실질환율의 6개의 블록으로 구성되고 여기에 스웨덴의 경우엔 실질 장기이자율, 순차입요구량의 2개 블록이 추가되어 있다.

출범하였다[109]. AFT는 재무성 국고과에서 국가부채 관리기구로 확대 개편되었으며, 재무성 경제정책국장(Head of Treasury and Economic Policy Directorate)이 AFT 대표를 겸임하고 있다. AFT가 재무성으로부터 완전히 독립하지 않은 이유는 재무성 장관의 승인하에 업무를 수행하기 때문에 재무성 내 다른 부서와의 협력이 용이하고 빠른 의사결정이 가능하기 때문이다. 이와 같이 AFT는 비록 재무성으로부터 완전히 독립된 기관은 아니지만, 법령에 의해 예산권 및 인사권에 있어서 일부 독립성을 확보하고 있다[110].

AFT는 금융전문가, 경제학자, 관료 등으로 구성된 자문기구로서 전략위원회(Strategic Committee)를 두고 있으며 이는 AFT의 운영내용을 평가하고 장기 전략을 수립한다. 세부조직으로는 자금관리(cash management), 부채관리(debt management), 중간 및 후방부서, operational research, macroeconomics, information 등을 다루는 6개의 부서가 있다.

자금관리(Cash Management) 부서는 중앙은행에 개설된 정부계좌가 항상 지급가능 상태에 있도록 유동성을 유지하고 여유현금을 적절한 곳에 투자하여 수익을 창출하는 것이 주요 기능이다. 자금관리부서는 예산청, 감사원, 중앙은행, 지방정부, 정부투자기관 등으로부터 매일 현금흐름에 대한 정보를 받아 정책 수립의 기본자료로 사용하고 있다. 부채관리(Debt Management)부서는 국채발행과 부채의 만기조절 등을 담당하며 발행시장과 관련해서는 PD제도를 근간으로 운용하고 있다. AFT의 중간 및 후방부서는 금융거래와 관련한 모든 종류의 위험을 관리하고 회계 처리 및 규정

109) 프랑스의 PDMO에 대한 보다 자세한 내용은 한국채권연구원(2004)을 참조하라.

110) AFT에는 현재 총 32명이 근무하고 있고, 이 중 약 절반 정도가 민간출신이다. 이들에 대해서는 기존 공무원과 다른 급여체계를 설정할 수 있어서 민간부문으로부터 인력 충원이 활발하며 다만 일반공무원과 급여 면에서 너무 큰 차이가 나지 않는 정도에서 조절하고 있다.

검토의 업무를 수행하며, AFT의 거래정보를 중앙회계청(Treasury Central Accounting Agency: ACCT)에 보고하고 있다. 다만 국채의 경매는 프랑스 중앙은행(the Banque de France)이 담당하며 결제, 청산, 예탁 등은 Euroclear에 위임하고 있다. Operational Research는 자산운용 전략 수립, 벤치마크 개발, 지표채권의 최적 구성, 상품 및 모형 개발 등을 연구하며 거시경제부서는 은행 등의 시장참가자와 국채전문딜러들로부터 수집된 금융시장정보를 종합 분석하여 자산운용 부서를 지원하는 역할을 담당한다. Information 부서는 커뮤니케이션 및 대언론 홍보업무를 담당한다.

나. 우리나라의 PDMO 도입방안

우리나라에서도 국가부채관리의 필요성과 중요성이 확대되고 있음을 감안할 때, 현재 재경부 국고국이 담당하고 있는 국채관리 기능을 선진국 수준의 Public Debt Management Office (PDMO) 기능으로 발전시킬 필요가 있다. 특히 선진국과 같이 국채관리를 일선부서, 중간부서, 후방부서 기능으로 분리하여 정책 수립 등은 전문관료가 담당하되 시장과 접촉하는 일선부서 기능은 민간전문가의 고용 등을 통하여 전문성을 제고시킬 필요가 있다. 사실 PDMO의 구축은 외환위기 후 IMF와 World Bank 등에 의해서도 제안된 바 있으나, 그 당시에는 국채 규모가 크지 않다는 이유로 재경부 국고국에서 부분적인 국가부채관리 기능을 수행한 후, 향후 국채시장 규모가 커지면 이를 발전시키는 것으로 잠정안을 마련한 바 있다. 따라서 국채시장의 규모가 커진 지금 PDMO의 설립을 적극적으로 검토할 시점이 되었다고 판단된다.

PDMO를 설립할 경우 이를 정부부처 내의 조직으로 도입하는 방안과 독립적인 별개의 조직으로 하는 방안이 있다. 독일과 같이 독립된 조직으로 도입할 경우 독립성이 유지될 수 있다는 장점이

있는 반면에 추가적인 비용지출이 든다는 단점이 있다. 국가부채 관리를 효율적으로 수행하기 위해서는 재정정책 및 통화정책, 세입 및 세출, 재정적자 규모, 정부의 현금 유·출입 등에 관한 정보가 적시에 필요하며, 이를 위해서는 부처 내의 여러 부서와 긴밀한 업무협력이 필요하다. 이에 따라 독일을 제외한 대부분의 국가에서는 PDMO를 재무성의 산하기관으로 두고 있다. 한편 PDMO는 정부의 금융시장 관련 부서 중에서 금융시장과 가장 긴밀한 접촉이 이루어지며, 그 결과 금융시장에 대한 교감과 전문지식을 얻을 수 있는 부서이다. 따라서 PDMO에서 근무한 직원이 순환보직에 따라 다른 부서로 이동할 경우 국채관리에 대한 이해를 바탕으로 필요한 정보를 효과적으로 제공할 수 있다. 이와 같이 PDMO를 정부부처 내의 조직으로 도입할 경우에는 다양한 장점이 있다.

우리나라에서 PDMO를 정부 내의 산하조직으로 도입할 경우 발생할 수 있는 한 가지 문제는 관리대상으로서 통안채의 포함 여부와 이 경우 한국은행과의 관계인데, 통안채와 국고채와의 통합발행, 국고채로의 전환, 국가부채의 관리대상 범위 등은 계속 연구와 논의가 이루어져야 할 부분이라고 생각된다. 따라서 어느 정도의 독립성만 유지될 수 있다면 초기에는 정부 내의 산하조직으로 도입하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

PDMO 조직은 직접 운영을 담당하는 일선부서(front office), 위험관리 등을 담당하는 중간부서(middle office), 그리고 후방부서(back office)를 구분하여 구성하여야 한다. 정책 관련 업무는 주로 공무원이 담당하되, 일선부서에서의 매매나 중간부서에서의 위험관리는 주로 민간전문가를 고용하여 수행하는 것이 바람직하다. 민간전문가는 경험자를 활용할 뿐만 아니라 신규인력을 고용하여 교육 및 훈련을 통해 전문가로 육성하는 것이 바람직하다. 신규인력의 양성은 인건비 절감의 효과와 함께 전문인력을 양성하여 민간부문에 공급함으로써 금융시장 발전에 기여하는 효과를 거둘

수 있다. 민간전문가는 PDMO를 통해서 경험을 축적하며 국채전문딜러 등과의 관계를 쌓는 등의 인센티브가 있을 수 있다. 대개 5~6년 정도 민간전문가들이 근무하면 새로운 전문가들로 교체하되, 전체적인 운용을 책임지는 민간전문가는 장기근무가 필요하다.

PDMO는 국채전문딜러제도의 운영도 담당할 필요가 있다. PDMO의 성공 여부는 국채전문딜러제도의 활성화와 효율적 운영에 달려 있다고 해도 과언이 아닐 정도로 효과적인 국가부채관리를 위해서는 국채전문딜러를 통해 시장에 영향을 주고 정보를 수집해야 한다. 국가부채의 효율적인 관리를 위해서는 국채시장의 투명성과 효율성이 증대되어야 하는데, 이를 위해서는 국채전문유통시장 및 국채전문딜러제도의 활성화를 통해 브로커 중심의 시장을 딜러 중심의 시장으로 전환하는 것이 필요하다. 따라서 국채전문딜러에게 시장조성을 위해 적극적으로 참여하도록 인센티브를 주어야 하며, 이를 위해서는 비경쟁입찰, 성적비교 일람표(league table) 발표, 우수 국채전문딜러 시상 등의 제도를 시행하고 국채전문딜러의 수를 관리하여 경쟁을 유도함과 동시에 국채전문딜러로의 선정 자체가 평판도 면에서나 실질적인 면에서 가치가 있도록 만들어야 한다.

PDMO의 도입은 국채시장의 국제화와 아시아 채권시장 육성 논의의 활용을 위해서도 필요하다[111]. 유럽의 경우 PDMO들 간의 협의체가 구성되어 정보교환, 전문가 양성, 국채 관련 규제의 통일 등의 협조를 하고 있다. 아시아 채권시장의 육성 논의에 있어서

111) 유로화 도입에 따라 유로지역의 PDMO는 새로운 도전에 직면하고 있다. 유로화가 출범함에 따라 국가부채관리에 있어 환위험이 상당부분 사라진 반면, 각국의 국채는 일종의 지방채적인 성격을 가지게 되었다. 따라서 국채발행에 있어 역내 국가 간에 직접적인 경쟁이 심화되면서 국채발행의 독점권이 상실되는 결과가 초래되었다. 특히 벨기에와 같은 소규모 국가는 프랑스나 독일과 같은 국가에 비해 국채발행량이 적을 수밖에 없으므로 유동성이 낮을 가능성이 높고 따라서 국채발행과 관련된 적극적인 마케팅 능력이 요구되고 있다.

국채시장을 중심으로 한 통합시장에 대한 논의가 진행되고 있는데, 이 경우 아시아 각국의 PDMO 간의 협력이 필요하며 이를 위해서라도 PDMO를 도입할 필요가 있다.

5. 요약 및 결론

외환위기 이후 국가부채의 규모가 지속적으로 증가하여 왔으며 앞으로도 이러한 추세는 계속될 것으로 보인다. 따라서 국가부채를 체계적으로 관리함으로써 정부의 자금조달 비용을 절감하고 위험을 관리하는 것은 매우 중요한 정책적 과제가 될 전망이다. 또한 국가부채관리에 의해 효율적인 국채시장의 발전과 같은 부가적 목표들을 달성할 수 있다.

현재 우리나라는 외환위기 이후 구축한 SALMS라는 기초적인 부채관리 시스템을 가지고 있으나 실제로는 거의 사용되고 있지 못한 것으로 보인다. 이는 시스템 운영을 지속적으로 담당할 수 있는 전문조직이 정부 내에 존재하고 있지 않으며 따라서 담당자의 입장에서도 시스템을 이용하여 체계적인 국가부채관리를 수행할 인센티브가 없기 때문이다. 따라서 국가부채관리의 중요성을 인식하고 현재 재경부 국고국이 담당하고 있는 국채관리 기능을 선진국 수준의 PDMO 기능으로 발전시킬 필요가 있다. 특히 선진국과 같이 국채관리를 일선부서, 중간부서, 후방부서 기능으로 분리하여 정책 수립 등은 전문관료가 담당하되 시장과 접촉하는 일선부서 기능은 민간전문가의 고용 등을 통하여 전문성을 제고시킬 필요가 있다. PDMO는 국가부채관리 시스템의 지속적인 운영을 통하여 시스템의 유지, 발전을 꾸준히 도모할 수 있다.

한편 효율적인 국가부채관리를 위해 보다 체계적인 소프트웨어를 구축하여 시스템을 보다 업그레이드할 필요가 있다. 일선부서, 중간부서, 후방부서의 기능을 모두 포괄하는 통합적인 운용시스템

인 DRMS (Distributed Resource Management Systems)를 구축하는 것이 바람직하며 부채정보에 대한 자료관리기능 및 사용자 지정이 가능한 부채보고기능을 대폭 확장할 필요도 있다. 또한 현재 수준보다 발전된 위험관리기능을 수행할 수 있도록 모형을 개발하고 시스템을 보완하는 것이 요구된다. 이러한 시스템은 모형 시뮬레이션을 통해 각종 부채발행 전략에 따른 부채상환비용과 위험을 분석할 수 있어야 한다. 즉 모형을 통해 투자자의 장기채에 대한 수요, 정부의 위험에 대한 태도(risk appetite), 명목 및 실질 수익률곡선(yield curve), 단기채 규모의 변화, 정부의 필요자금 규모 등을 종합적으로 고려한 시뮬레이션 작업을 수행할 수 있어야 한다.

동시에 국가부채관리의 내용은 정기적으로 국가부채관리 보고서(annual report)의 형태로 발간하는 것이 필요하다. 2007년 10월의 「국가채무관리계획(예산안 첨부서류)」에는 국가채무 현황, 전망 및 상환계획 등 기본적인 내용만 포함되어 있는데 이를 바탕으로 보다 종합적이고 체계적인 보고서를 작성하여 국가채무관리의 투명성과 책임성을 제고할 필요가 있다[112]. 보다 구체적으로는 국가부채관리 보고서는 국가부채관리 정책의 목적 및 업무내역뿐 아니라 국가부채의 규모와 구성, 정부의 자금조달계획, 만기별 국채발행계획, 현금관리정책, 외환보유고 관리, 국가 보증채 및 대출 포트폴리오 및 현황, 중앙정부의 대차대조표 분석 등을 포괄하여 발간되는 것이 바람직하며 국가부채 및 자산의 시장가치, 단기부채비율, 듀레이션, 평균만기, 회전율, 변동금리부채비율, 항목별 이자비용 등에 관한 세부내용도 포함되어야 한다. 또한 전반적 위험관리 체계와 각 위험 유형(시장위험, 신용위험, 운영위험)에 대한 현황 및 관리체계, 시뮬레이션 모형의 소개 및 모형에 의한 차입비용 및 위험에 대한 기술적 분석결과 등도 제시되는 것이 필요하다.

---

112) 2007년부터 시행된 국가재정법에 따라 '국가채무계획'을 수립하고 이를 예산안의 첨부서류로 국회에 제출할 것이 규정되어 있다.

<참고문헌>

건설교통부, 『2007년 기금존치보고서』, 2007. 4.

고영선 · 이성욱, 『공기업 출자와 재정위험에 관한 연구』, 한국개발연구원, 2004. 12.

국가경쟁력연구원, 『국가간 재정규모 비교분석』, 2006. 12.

국회예산정책처, 「분야별 재원배분에 대한 국제비교 연구」, 『경제현안분석』, 제7호, 2006.

기획예산처, 『민간투자사업 10년간의 성과』, 보도자료, 2007.

김순옥 · 신승희, 『국민연금 잠재부채 추정모형』, 중간보고서, 국민연금연구원, 2007

김용하, 「공적연금 채무와 재정건전성 확보방안에 관한 연구」, 『사회보장연구』, 제15권, 제1호, 한국사회보장학회, 1996.

김정훈 · 김현아 · 박상원, 『복권정책 중장기 발전방안』, 한국조세연구원, 2006.

김종웅 · 손광락 · 이병근, 「자치단체 재정건전성 평가방안에 관한 연구」, 『경제연구』, 제21권, 제3호, 한국국민경제학회, pp. 171~205.

김진호 · 함준호, 「CaR 개념을 적용한 국가대외부채의 비용위험 분석」, 『재무연구』, 제13권, 제2호, 한국재무학회, 2000, pp. 277~309.

나성린 · 박기백 · 박형수, 『우리나라 국가부채의 지속가능성』, 한국조세연구원, 2006. 12.

나성린 · 이영, 「한국의 적정 조세부담률」, 『공공경제』, 제8권, 한국

재정・공공경제학회, 2003.
대한민국정부, 『2004~2008 국가재정운용계획』, 『2005~2009 국가재정운용계획』, 『2006~2010 국가재정운용계획』, 『2007~2011 국가재정운용계획』, 2004, 2005, 2006, 2007.
류덕현・박기백, 『재정위험 요인분석 - 정부신용보증기금과 공기업을 중심으로』, 한국조세연구원 재정분석센터, 2006. 7.
문형표, 『공적연금의 위험관리, 재정위험의 관리와 중장기 재정지출구조개선』, 한국개발연구원, 2004.
미국 랜드연구소, "North Korean Paradoxes: Circumstances, Costs, and Consequences of Korean Unification," 2005. 6.
박기백 외, 『공적자금의 적정상환방식 연구』, 한국조세연구원, 2004
박형수, 「조세부담률의 국제비교 및 적정수준 비교」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2004. 6.
박형수・류덕현, 『재정준칙의 필요성 및 도입방안에 관한 연구』, 연구보고서, 한국조세연구원, 06-13, 2006. 12.
박형수・류덕현, 『한국의 장기재정모형』, 연구보고서 06-12, 한국조세연구원, 2006. 12.
사득환, 「지방정부 재정위기의 요인과 대응」, 『한국지방자치학회보』, 제12권, 제2호(통권 30호), 한국지방자치학회, 2000. 6.
서정섭, 「미국 지방재정위기의 발생과 관리제도에 대한 고찰」, 『한국지방재정논집』, 제6권, 제1호, 한국지방재정학회, 2001. 6. pp. 223~244
서정섭, 『재정위험의 관리와 중장기재정지출구조개선: 지방정부 재정건전성』, KDI 보고서, Chapter 7, 2006.
예금보험공사, 『2006년 연차보고서』, 2006.
이 영, 「외환위기와 한국 조세의 변화」, 한국경제학회 2007년도 학술세미나 발표자료, 2007. 6.

이창용,「외환위기 10년: 재정정책의 역할과 과제」, 한국경제학회 2007년도 학술세미나 발표자료, 2007. 6.

정재철,「미국 대도시의 재정위기와 지방정부의 대책: 뉴욕시를 중심으로」,『재정논집』, 제13집 제2호, 한국재정학회, 1999. 12.

주만수・임성일,「지방채 발행의 적정규모와 상환능력」,『한국지방재정논집』, 제9권 제2호, 한국지방재정학회, 2004. 12.

중소기업청,『2007년 기금존치보고서』, 2007. 4.

최석준,『BTL(Build Transfer Lease) 사업의 재정관리 방향』, 한국개발연구원, 2007. 6.

최준욱 (편),『인구고령화와 재정・금융대책』, 경제사회연구회 협동연구 총서 05-10-05, 2005.

최준욱,『남북경협 관련 재정정책 이슈』, 한국조세연구원 내부보고서, 2007.

통일부,『2007년 기금존치보고서』, 2007. 4.

한국개발연구원,『재정위험의 관리와 중장기 재정지출구조 개선』, 기획예산처 연구용역 보고서, 2004.

한국조세연구원,『거시경제변수를 활용한 중장기 세수추계 모형 개발』, 재정경제부 연구용역보고서, 2007. 8.

한국채권연구원,『국채시장 구조개선을 통한 국채전문유통시장 활성화 방안』, 재정경제부 용역보고서, 한국채권연구원, 2005.

함상문,『예금보험기금의 현황과 위험관리』, 한국개발연구원 2004. 8.

현진권・이은상,「공기업 부채를 어떻게 볼 것인가? - 정부투자기관을 중심으로」,『한국경제의 분석』, 제8권, 한국경제의 분석패널, 2002, pp. 1~38.

홍범교・박기백・전택승,『신용보증 운용성과와 적정 출연금 산정방식』, 한국조세연구원, 2003. 10.

홍순직, 대한상공회의소-현대경제연구원 주최 2007년 남북 경협 정책 세미나 자료, 2007. 6. 19.

황 성, 『공개시장조작과 통화안정증권』, 한국조세연구원 세미나 자료, 2007.

IMF, 『IMF 조세자문단 보고서』, 조세개혁특별위원회 내부보고서, 2005.

Abel, Mankiw, Summers and Zeckhauser, "Assessing Dynamic Efficiency: Theory and Evidence," *Review of Economic Studies* 56, 1989, pp. 1~20.

Ahmed, S, and J. H. Rogers, "Government Budget Deficits and Trade Deficits are Present Value Constraints Satisfied in Long-run Data?," *Journal of Monetary Economics* 36, 1995, pp. 351~374.

Barro, Robert J., "On the Determination of the Public Debt," *Jorunal of Political Economy,* Vol. 87, No. 5, pt. 1, 1979, pp. 940~971.

_____, "U.S. Deficits Since World War 1," *Scand. J. of Economics 88(1)*, 1986, pp. 195~222.

_____, "Are government bonds net wealth?," *Jorunal of Political Economy,* 81, 1987, pp. 1095-1117.

Blanchard, Oliver, Jean-Claude Chouraqui, Robert P. Hagemann and Nicola Sartor, "The Sustainability of Fiscal Policy : New Answers to An Old Question," *OECD Economic Studies*, No.15, Autumn 1990.

_____, "Debt, Deficits, and Finite Horizons," *Journal of Political Economy*, Vol. 93, No. 2, 1985, pp. 223~247.

Bodie, Zvi, "Pension funcs and Financial Innovation," NBER Working paper No. 3101, NBER, 1989.

Bohn, Henning, "The Behavior of U. S. Public Debt and

Deficits," *The Quarterly Journal of Economics*, Autumn 1998, pp. 949~963.

Boncodin, Emilia, "Measuring SOE and GBE Worth: The Balance Sheet Approach," presented at APEC Fiscal Management Workshop of World Bank, 2006.

Brixi and Schick, "Government at Risk," The World Bank, 2002.

Buiter, Willem H., "Notes on A Code For Fiscal Stability," NBER WP 6522, April 1998.

Capeci, John, "Local fiscal policies, default risk, and municipal borrowing costs," *Journal of Public Economics*, Vol. 53, North-Holland, 1994, pp. 73~89.

Elmendorf, Douglas W. and N. Gregory Mankiw, "Government Debt," NBER WP 6470, March 1998.

EU, "Long-term sustainability of public finances in the European Union," *European Economy*, No. 4, 2006.

EU, "Public Finances in EMU 2007," 2007.

Fender, John and Peter A. Watt, "Should central government seek to control the level of local authority expenditures?," *Fiscal Studies*, Vol. 23, No. 2, 2002, pp. 265~285.

Hamilton. J.D. and M. Flavin, "On the Limitations of Government Borrowing: A Framework for Empirical Testing," *American Economic Review*, Vol. 76, 1984, pp. 808~819.

Hemming, Richard and Murray Petrie, "A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability," IMF Working Paper, WP/00/52, International Monetary Fund, March 2000.

HM Treasury, *Debt and Reserves Management Report*, 2007.

IMF, *IMF Country Report*, No. 07/344, October 2007.

Ma, Jun, and Hana Polackova Brixi, "Monitoring the fiscal risks of subnational governments," PREM Notes, No. 6, Washington, DC: World Bank, 2002.

Ma, Jun, "Monitoring local fiscal risks: Selected international experiences," Working paper, World Bank, 2000.

New Zealand Government, Fiscal Responsibility Act 1994, www.legislation.govt.nz

New Zealand Treasury, *Budget Speech*, *Fiscal Strategy Report*, *Budget Economic and Fiscal Update*, *Estimates of Appropriations for the Government of New Zealand*, 2007.

OECD, *Economic Outlook*, No. 81, 2006. 12.

OECD, *National Accounts of OECD Countries : Volume Ⅳ General Government Accounts 1993~2004*, 2006.

OECD, *Revenue Statistics 1965-2005*, 2006. 10.

Pick, A and M. Anthony, "A Simulation Model for the Analysis of the UK's Sovereign Debt Management," UK Debt Management Office, 2006.

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

Singh, Raja and Alexander Plekhanov, "How should subnational government borrowing be regulated?," IMF Working Paper 05/54, 2005.

Sorenson, Rune J., “Fiscal rules for sub-central governments-Norwagian perspectives,” For presentation at the second meeting of the network on fiscal relations across levels of government, OECD, 8-9 September 2005.

Sutherland, Bouglas, Robert Price and Isabelle Jourmad, “Fiscal rules for sub-central governments : Design and impact,” OECD Economics Department Working Paper, No. 465, Dec. 2005(ECO/WKP(2005)).

Swedish National Debt Office, *Annual Report*, 2006.

Ter-Minassian, Teresa, and John Craig., “Control of subnational borrowing,” *In Fiscal Federalism in Theory and Practice*, (ed.) Teresa Ter-Minassian, Washington, DC: Internaional Monetary Fund, 1997.

World Bank, *Government at Risk*, Brixi and Schick (edited), Oxford University Press, 2002.

World Bank, “Sound Practice of Sovereign Debt Management”, 2001.

<부 록>

<부표 1> OECD국가들의 제재조치 사항

	Higher level of government can					
	Impose financial sanctions	Sanction officials	Recommend actions	Mandate actions	Constrain actions	Other
Austria	BBR					
Canada state				BC		
Canada local	BBR, TL, BC		BBR, TL, BC	BBR, TL, BC	BBR, TL, BC	
Czech Republic	BBR, BC			TL, BC		
Denmark		BBR, BC	EL, TL			
Finland						
France			BBR	BBR	BBR	
Germany state			EL			
Germany local	BBR, EL, BC				BBR, EL, BC	
Iceland			TL	TL	TL	
Japan			BC		BBR, EL, BC	
Korea	BBR, BC, TL, EL	BBR, BC, TL, EL		BBR, BC, TL, EL		
The Netherlands			BBR, BC	BBR, BC	BBR, BC	
Norway				BBR, BC	BBR, BC	
Poland	EL, BC		BBR	EL, BC		
Portugal					BBR, BC, EL	
Spain state						TL, BC
Spain local			BBR, BC	BBR, BC		
Turkey		EL, BC	EL, BC		EL, BC	

주: BBR stands for budget balance requirement, TL for tax limitation, EL for expenditure limitation, and BC for borrowing constraint.

자료: OECD(2005) 재인용

<부표 2> OECD국가들의 감시 및 보고관리

	Monitoring by			Reporting to			
	Sub-central government	Higher level of government	Other	Population	Sub-central legislature	Higher level of government	Other
Austria			BBR				BBR
Canada state	BBR, TL, BC			TL	BBR, TL	BC	
Canada local		BBR, TL, BC				BBR, TL, BC	BBR, TL, BC
Czech Republic	BBR, BC	TL, BC			BBR, TL, BC	TL, BC	
Denmark	BC	EL, TL	BBR, BC			EL, TL	BBR, BC*
Finland	BBR, EL, BC		TL	BBR, TL			
France		BBR, TL, BC	BBR, TL, BC	BBR, TL, BC		BBR	
Germany state	EL, BC		EL	EL, BC	EL, BC		EL
Germany local	BBR, EL, BC					BBR, EL, BC	
Iceland		TL			TL		
Japan	BBR, EL	BC		BBR, EL		BC	
Korea	BC	BC		BC**	BC	BC	
The Netherlands	EL, TL	BBR, BC			BBR, EL, TL, BC	BBR, BC	
Norway		BBR, BC				BBR, BC	
Poland	BBR, EL, BC	BBR, EL, BC	BBR, EL, BC	BBR, EL, BC	BBR, EL, BC	BBR, EL, BC	BBR, EL, BC
Portugal		BBR, BC, TL, EL				BBR, BC, TL, EL	
Spain state		BBR, BC	TL			BBR, BC	BBR, BC
Spain local	EL, TL	BBR, BC				BBR, BC	
Turkey	EL, BC	EL, TL, BC			EL, BC	EL, BC	

주: 1. * In case of trouble. ** Planned from 2006.
2. BBR stands for budget balance requirement, TL for tax limitation, EL for expenditure limitation, and BC for borrowing constraint.

자료: OECD(2005) 재인용

<부표 3> Subnational Borrowing Controls Across the World

Country	Regime	Bailout History	Years
Argentina	Self-imposed rules	Yes	1993-2000
Australia 1	Cooperative	Yes	1982-1990
Australia 2	Cooperative	No	1991-2000
Austria 1	Central rule	No	1982-1998
Austria 2	Cooperative	No	1999-2000
Belgium	Cooperative	No	1982-1998
Bolivia	Administrative	No	1986-2000
Brazil 1	Administrative	Yes	1989-1994
Brazil 2	Central rule	No	1997-1998
Canada(local)	Central rule	No	1985-2000
Canada(provinces)	Unrestricted	Yes	1982-2000
Chile	Administrative	Yes	1983-2000
Colombia	Central rule	Yes	1982-1986
Croatia	Unrestricted	No	1994-2000
Czech Republic	Unrestricted	No	1993-2000
Denmark	Cooperative	No	1982-2000
Estonia	Central rule	No	1991-2000
Finland	Unrestricted	No	1982-1998
France	Unrestricted	Yes	1982-2000
Germany 1	Central rule	Yes	1982-1991
Germany 2	Cooperative	Yes	1992-1998
Guatemala	Administrative	No	1990-1993
Hungary 1	Unrestricted	Yes	1982-1994
Hungary 2	Central rule	No	1995-2000
Iceland	Unrestricted	No	1983-1998
India 1	Administrative	Yes	1982-1998
India 2	Cooperative	Yes	1999-2000
Indonesia	Administrative	Yes	1982-1993
Ireland	Administrative	Yes	1989-1997
Israel	Administrative	No	1988-2000
Italy	Central rule	Yes	1985-1999
Latvia	Administrative	Yes	1994-2000
Lithuania	Central rule	No	1993-2000
Mexico	Administrative	Yes	1982-2000
Mongolia	Administrative	No	1992-2000
Netherlands	Unrestricted	Yes	1982-1997
New Zealand	Unrestricted	No	1992-2000
Nigeria	Unrestricted	No	1995-2000
Norway	Central rule	No	1982-1999
Peru	Administrative	No	1991-2000
Philippines	Administrative	No	1982-1991
Portugal	Unrestricted	No	1987-1998
Russia	Unrestricted	Yes	1995-2000
Slovakia	Central rule	No	1996-2000
South Africa	Cooperative	No	1982-2000
Spain 1	Central rule	Yes	1982-1991
Spain 2	Cooperative	Yes	1992-2000
Sweden	Unrestricted	Yes	1982-1999
Switzerland	Self-imposed rules	No	1982-2000
United Kingdom	Administrative	No	1982-1998
United States	Self-imposed rules	No	1982-2000
Zimbabwe	Administrative	No	1982-1991

주: Data Missing for Brazil 1995-96. The bailout history for Australia was reset to zero following a change in the mechanism of the enforcement of the decisions of the Loan Council.
자료: IMF(2005) 재인용

<국문요약>

재정위험 측정 및 관리에 관한 연구

박형수 · 전병목 · 박상원 · 박기백 · 김현아 · 이창용 · 이항용

본 연구에서는 재정정책당국이 실무적으로 활용할 수 있는 재정위험 측정 및 관리방안을 거시재정 측면에서의 재정총량에 대한 재정위험과 국가재정을 구성하는 각 분야별로 다양한 형태로 존재하는 분야별 재정위험의 2가지로 구분하여 제시하였다.

우선 거시재정 측면에서의 재정총량에 대한 재정위험을 파악하는 방법으로 Hemming & Petrie(2000)이 제시한 ① 현 재정상황에 대한 부정확한 판단 ② 단기적인 경제여건 변화 등에 따른 재정의 민감도 ③ 장기적인 재정의 지속가능성 ④ 재정을 약화시키는 구조적 · 제도적 요인을 채택하였다.

다음으로는 이러한 재정의 총량적 측면에서의 위험과는 별개로 국가재정을 구성하는 개별 분야별로 재정위험이 존재할 수 있는데, 위험의 개념 및 측정, 관리방법이 개별 분야별로 매우 상이하다. 분야별 재정위험의 대표적인 예로는 국채관리, 지방정부 및 공기업에 대한 지급보증 등 우발채무, 공적연금 등 암묵적 채무, 정부의 신용보증 · 예금보험 · 수출보험, 민자투자에 대한 수익보장 등 인센티브 등을 들 수 있다. 본 연구에서는 제Ⅳ장부터 제Ⅶ장에 걸쳐 Polackova(1998)의 재정위험 분류 방법에 따라 다음 표와 같이 체계적으로 재정위험을 파악하여 그 위험정도를 측정하였다.

Polackova(1998)의 재정위험 분류 방법에 따른 연구범위

	직접채무	우발채무
명시적 채무	< 확정채무 > - 국가채무 : Ⅲ장(재정총량), Ⅵ장(지방정부), Ⅶ장(정부부채)	- 보증채무 : Ⅴ장 4절(보증채무) - 신용보증 : Ⅴ장 2절(정부신용보증) - 기타 : Ⅴ장 3절(민자투자 : BTO)
	< 미확정채무 > - 공무원연금 및 군인연금 관련 부채 : Ⅳ장 1절(사회보장성기금) - 기타 : Ⅴ장 3절(민자투자 : BTL)	
암묵적 채무	- 국민연금 및 사학연금 관련 부채 : Ⅳ장 1절(사회보장성기금)	- 공기업 채무 : Ⅴ장 1절(정부출자·투자기관) - 중앙은행 채무 : Ⅴ장 4절(통안증권) - 공적자금 : Ⅴ장 3절(예금보험) - 남북경협 및 통일비용 : Ⅲ장 4절(남북경협 및 통일비용)

<Abstract>

A Study on Fiscal Risks in Korea

Hyung-soo Park et al.

The analysis and management of government exposure to fiscal risks have two dimensions : the macro-fiscal context and specific fiscal risks. We apply internationally standard analysis of fiscal risks to Korea.

The macro-fiscal context of government exposure to fiscal risks related to its capacity to absorb financial pressures that it may realize in the future. This study adopts Hemming & Petrie(2000)'s four macro-fiscal aspects of vulnerability - ① incorrect specification of the initial fiscal position, ② sensitivity of short-term fiscal outcomes to risk, ③ threats to longer-term fiscal sustainability, ④ structural or institutional weaknesses affecting the design and implementation of fiscal policy. Chapter 3 analyzes each aspect of these vulnerabilities in Korea.

In addition to the macro-fiscal context, there are various specific fiscal risks such as state guarantees, state insurance schemes, default of a subnational government or public entity on nonguaranteed debt/obligation, implicit liability of social security schemes, future recurrent costs of public investment projects. Chapter 4 to 7 analyze and measure the size of these specific fiscal risks according to the following Polackova(1998)'s fiscal risk matrix.

Coverage according to Polackova(1998)'s Government Fiscal Risk Matrix

Sources of obligation	Direct liabiliies (obligation in any event)	Contingent liabiliies (obligation if a particular event occurs)
Explicit (Government liability as recognized by a law or contract)	< predetermined > - Sovereign debt : Ch. Ⅲ (overall fiscal position), Ch.Ⅵ(local government), Ch.Ⅶ(government debt) < undetermined > - Social security schemes mandated by law : Ch.Ⅳ.1 - Others : Ch.Ⅴ.3(public investment project-BTL)	- State guarantees : Ch.Ⅴ.4 - State insurance schemes : Ch.Ⅴ.2 - Others : Ch.Ⅴ.3(public investment project-BTO)
Implicit (A moral obligation of government that reflects public and interest group pressures)	- Social security schemes not mandated by law : Ch.Ⅳ.1	- Default of public entities on nonguaranteed debt/obligation: Ch.Ⅴ.1 - Possibly negative net worth and/or default of cetral bank : Ch.Ⅴ.4 (monetary stabilization bond) - Bank failure : Ch.Ⅴ.3 (deposit insurance & public fund) - Others : Ch.Ⅲ.4(North Korea & Reunification)

<著者略歷>

박형수

서울대학교 경제학과 졸업
미국 University of California-Los Angeles 경제학 박사
현, 한국조세연구원 기획조정실장

전병목

서울대학교 자원공학과 졸업
미국 Rice University 경제학 박사
현, 한국조세연구원 연구위원

박상원

서울대학교 경제학과 졸업
미국 Columbia University 경제학 박사
현, 한국조세연구원 전문연구위원

박기백

서울대학교 경제학과 졸업
미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 박사
현, 한국조세연구원 선임연구위원

김현아

경희대학교 경제학과 졸업
미국 University of Illinois at Urbana Champaign 경제학 박사
현, 한국조세연구원 연구위원

이창용

서울대학교 경제학과 졸업
미국 Harvard University 경제학 박사
미국 University of Rochester 경제학과 조교수
현, 서울대학교 경제학과 교수

이항용

서울대학교 국제경제학과 졸업
미국 Columbia University 경제학 박사
한국개발연구원 연구위원
현, 한양대학교 경제금융대학 교수

研究報告書 07-04

재정위험 측정 및 관리에 관한 연구

2007년 12월 22일 인쇄
2007년 12월 29일 발행

저 자 박형수 · 전병목 · 박상원 · 박기백 · 김현아 · 이창용 · 이항용
발행인 황성현
발행처 한국조세연구원
[1][3][8]-[7][7][4] 서울특별시 송파구 가락동 79-6번지
전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr
등 록 1993년 7월 15일 제21-466호
조판및 인 쇄 일 지 사
ⓒ 한국조세연구원 2007
ISBN 978-89-8191-372-4

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다. 값 22,000원