

2022년도 기본연구과제 착수보고회

「발생주의 재정정보를 활용한 공공부문의 가계부채 보증 현황 및 관리방안 연구」



- 주 제: 발생주의 재정정보를 활용한 공공부문의 가계부채 보증 현황 및 관리방안 연구
- 일 시: 2022년 3월 15일(화) 13:30~18:00, 2022년 3월 16일(수) 9:30~18:00
- 장 소: 한국조세재정연구원 별관 3층 대강당

한국조세재정연구원은 2022년도 기본연구과제에 대한 착수보고회를 3월 15일과 3월 16일 이틀에 걸쳐 개최하였다. 이 중 국가회계재정통계센터에서는 윤영훈 초빙 연구위원과 양은주 초빙연구위원이 '발생주의 재정정보를 활용한 공공부문의 가계부채 보증 현황 및 관리방안 연구'라는 주제의 연구과제에 연구진으로 참여하였다. 해당 과제는 7월 중간보고회, 10월 최종보고회를 거쳐 올해 중으로 마무리될 예정이다.

가. 배경 및 필요성

- 2021년 3분기 기준 우리나라의 총부채는 GDP 대비 266%로 전 세계 평균과 비슷하고, 국제비교 시 가계부채(107%)는 높은 편이며, 정부부채(46%)는 낮은 편임
 - 2008년 이후 우리나라는 가계부채의 증가 폭이 상대적으로 높은 반면, 정부부채는 낮은 증가율을 보임
- 민간부채에 대한 공적부문의 보증은 경제위기 시 정부의 재정부담으로 작용할 가능성을 고려해야 함

- 공공부문의 민간부채에 대한 보증은 공공부문 부채에 계상되지 않지만, 민간부문의 채무불이행 가능성을 고려하여 체계적인 관리가 필요함

☞ 일반정부의 재정통계 작성 국제기준(GSFM)에서는 민간부채의 정부보증에 대한 기대이익 또는 손실을 추정하여 관리하도록 권고함

- 정부보증금액 전체를 부채로 취급하지 않지만, 손실을 초래할 가능성이 있는 우발성에 대한 총량자료를 부기사항으로 기록해야 함
- 현재 가계의 주거안정을 위해 실시하고 있는 다양한 주택 관련 대출에 대한 공공부문 보증 등 공공부문의 민간부채에 대한 보증제도가 적정하게 운용되고 있는지에 대한 확인이 필요함

나. 보증시장 현황

☞ 우리나라의 보증시장은 급격히 성장하는 추세이며, 보증잔액이 지속적으로 증가하고 있음

- 국내 보증시장의 보증잔액은 2013년 844조원에서 2020년 6월 기준 1,384조원 수준으로 증가함

☞ 주택도시보증공사(HUG)의 중도금대출보증, 분양보증 등 주택 관련 보증규모가 최근 급증

- 주택도시보증공사의 보증잔액은 2010년에 92.4조원에서 2020년 459.8조원으로 약 5배가량 증가

☞ 이전까지 제한된 영역에서만 사업을 영위하던 공적 보증기관들이 최근 적극적으로 외형을 확대하고 있음

- 공적 보증기관은 신용보증기금, 기술보증기금, 농림수산업신용보증기금, 지역신용보증기금, 무역보험공사, 주택도시보증공사, 주택금융공사 등임

- 공적 보증기관은 보증산업 내에서 절반에 가까운 비중을 차지하고 있으며, 시장점유율이 지속적으로 상승하고 있음

■ 2020년 6월 보증잔액을 기준으로 국내 보증시장의 주요 3개 기관은 주택도시보증공사(426.6조원), 서울보증보험(357.5조원), 주택금융공사(103.9조원)임

- 점유율을 기준으로 보면 주택도시보증공사가 30.8%, 서울보증보험이 25.8%, 주택금융공사가 7.6%이며, 3개 기관이 64.8%를 차지함

다. 국가결산보고서의 보증 현황

■ 국가결산보고서는 중앙행정기관의 일반회계·특별회계의 총세입·총세출 결산과 68개 기금의 수입·지출을 포함한 결산 등으로 구성되어 있으며, 기금의 보증 관련 주요 현황은 다음과 같음

- 신용보증기금
 - 기업이 금융회사 등에 대하여 부담하는 각종 채무에 대한 보증
- 기술보증기금
 - 기술보증기금은 기술력이 있는 중소기업에 자금이 원활하게 공급될 수 있도록 기술평가를 통해 보증지원
- 농림수산업자신용보증기금
 - 농림어업인의 영농어활동에 소요되는 자금의 조달을 지원하기 위하여 일반보증과 특례보증을 제공
- 주택금융신용보증기금
 - 개인보증은 주택을 건축·구입·임차 또는 개량하거나 이에 소요된 자금을 보전하기 위하여 금융기관으로부터 대출을 받고자 하는 개인에 대하여 지원하는 신용보증
 - 사업자보증은 주택의 건설 또는 임대를 목적으로 사업을 영위하는 기업에 대하여 지원하는 신용보증

- 주택담보노후연금보증
 - 주택에 저당권을 설정하고 금융기관으로부터 연금의 방식으로 노후생활 자금을 대출받고자 하는 주택소유자에 대하여 지원하는 신용보증
- 산업기반신용보증기금
 - 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 의거하여 항만, 도로, 철도, 학교 등의 민간투자사업의 자금 조달과 관련하여 보증 지원
- 근로복지진흥기금
 - 보증·담보 여력이 없는 근로자(실업자)가 신용보증지원을 통해 생활안정자금 용통을 원활히 받을 수 있도록 하여 생계보호 지원을 하고 있음
- 무역보험기금
 - 수출신용보증은 수출입자가 수출입계약과 관련하여 금융기관 등으로부터 대출을 받거나 환어음 매각에 따른 수출금융채무를 지는 경우 해당 수출입자가 대출금을 상환하지 못하는 신용위험에 대해 무역보험공사가 연대보증을 제공
- 소상공인시장진흥기금
 - 정책소외 등급인 신용등급 4~5등급 소상공인의 제2금융권 고금리 대출을 저금리 정책자금으로 전환하여 저신용 영세 소상공인 지원을 확대하고 있음

표1 보증 회계실체별 지급보증금액(2020년)

(단위: 십억원)

구분	당기 말
신용보증기금	67,153
기술보증기금	25,704
농림수산업자신용보증기금	16,440
주택금융신용보증기금	111,000
산업기반신용보증기금	8,010
근로복지진흥기금	561
무역보험기금	2,064
소상공인시장진흥기금	7
합계	230,940

자료: 2020회계연도 국가결산보고서

■ 보증충당부채는 「보증 회계처리지침」에 따라 보증잔액에 대하여 예상대위변제율과 예상손실률을 적용하여 산출된 금액을 보증충당부채로 계상

- 정부는 지출의 시기 또는 금액은 불확실하지만 과거사건이나 거래의 결과로 인하여 재정상태표일 현재 국가회계실체가 부담하는 의무를 이행하기 위해 경제적 효익을 갖는 자원이 유출될 가능성이 매우 높으며, 그 금액을 신뢰성 있게 추정할 수 있는 경우 해당 금액을 장기충당부채로 계상

■ 「보증 회계처리지침」에 따라 보증약정 등에 따른 주채무자의 채무불이행 등으로 국가회계실체가 보증채무를 이행하는 때 대위변제한 금액을 구상채권으로 인식

- 구상채권의 평가는 신뢰성 있고 객관적인 기준에 따라 산출한 대손추산액을 구상채권의 대손충당금으로 설정

■ 이와 별개로 국가가 부담하고 있는 지급보증 중 보증채무는 「국가재정법」상 국가채무에는 포함되지 않지만, 원채무자의 상환능력이 없는 경우 국민의 재정부담을 초래할 수 있으므로 국가채무에 준하는 관리가 필요

- 2020년 말 현재 보증채무는 12.5조원
- 정부가 2006년 공적자금의 국채전환을 완료하고 단계적으로 회수함에 따라 보증채무 규모는 2008년까지 감소 추세였으나, 2009년 글로벌 금융위기 이후 금융시장 안정을 위한 구조조정기금채권 및 국내은행 외화표시 채무에 대한 보증으로 보증채무 규모가 증가
- 2010년 학자금 대출재원 마련을 위한 한국장학재단채권의 신규보증이 발생한 이후 2011년까지 증가하던 보증채무 규모는 각 보증채무의 상환규모가 증가함에 따라 12.5조원 수준으로 감소

라. 공공부문 보증 관련 공시 기준

■ 국가회계기준

- 국가결산보고서 작성지침 중 보증 관련 사항은 재무제표에 대한 주석에서 별도로 기재하고 있으며 크게 두 부분에서 별도로 작성됨
 - 첫 번째는 '3. 장기충당부채, ④ 기타장기부채, <1. 보증충당부채>'에서 보증 관련 사항을 작성하며, 국가회계실체가 운영하고 있는 보증사업을 주요 보증위험 별로 기술하고 보증충당부채를 산정하기 위하여 적용한 방법과 대위변제율, 대손율 등의 재무적 수치의 산출방법을 기술
 - 두 번째는 '5. 우발사항 및 약정사항, ④ 지급보증에서'에서 국가가 지급을 보증하는 보증채무 관련 사항을 작성하며, 보증채무는 「국가재정법」 상 국가채무에는 포함되지 않지만 원채무자의 상환능력이 없는 경우 국민의 재정부담을 초래할 수 있으므로 국가채무에 준하는 관리가 필요함

■ 재정통계기준

- PSDS(공공부문 부채통계)에서는 부채로 인식하지는 않지만 국가재정에 중요한 영향을 미칠 수 있는 항목에 대해서 부기사항으로 기록하도록 하고 있는데 여기에 보증규모가 포함됨
 - 공공부문의 보증현황은 보증을 제공받는 기관이 어느 제도부문에 포함되는지에 따라 공공, 민간, 국외로 구분하여 표시
- 보증채무에 대한 국제지침에서 보증(guarantee)은 명시적 우발부채(explicit contingent liabilities)의 가장 대표적인 형태로 PSDS에서는 주로 표준화보증(standardized guarantee scheme)이 해당됨
 - '표준화보증'은 유사한 성격의 소액용자에 대해 대량 발생하는 보증을 총칭하는 것으로 명시적 우발부채에 포함되며, 통계적으로 개별계약과 상관없이 부채로 처리함

- 우리나라는 「국가재정법」에 따라 매년 「국가보증채무관리계획」을 작성하여 국회에 제출하고 있음
 - 공공부문 부채 산출 시 정부보증채무, 공기업 지급보증 등 대부분의 보증채무가 자동적으로 부채에 포함되지만, 민간부문에 대한 지급보증은 우발부채로서 다른 부채와 합산하지 않고 별도의 부기를 통해 표시하고 있음

마. 재정위험 추정의 필요성

- 많은 국가의 정부와 의회에서는 정부 재정통계에 포함되지 않은 정책수단들을 활용하고 있으며 그 대표적인 수단이 정부보증임
- 정부보증은 금융기관을 통한 간접적 지원 수단의 성격을 가지므로 지원 당시에는 직접적인 재정지출을 수반하지 않는 반면, 경제 상황 등 외부적 요인이 부정적인 방향으로 작용할 경우 직접 지출에 비해 그 비용이 훨씬 더 클 수 있음
- VaR(Value at Risk)는 어떤 신뢰수준하에서 특정 기간 중에 발생할 수 있는 손실의 최대 금액으로 정의
- 공공부문 보증기관에 대한 재정위험의 측정지표로서 VaR은 만기시점에 보증재원의 크기를 초과하는 순보증채무금액의 확률분포를 통해 추정할 수 있음
- 「보증 회계처리지침」에 따르면 국가회계실체는 보증약정 등의 규정에 따른 보증채무를 이행할 가능성이 매우 높고 그 금액을 신뢰성 있게 측정할 수 있을 때 보증충당부채를 인식함
- 보증사업을 수행하는 기금은 기업회계기준에 의한 준비금과 미래 손실 예상액에 대한 별도의 충당부채를 계상할 수 있음
- 보증충당부채는 채무불이행에 따라 부담하게 될 추정 순현금유출액의 현재가치로 평가하지만, 이에 대한 현재가치를 추정하기 어려운 경우 보증잔액에 대하여 신용위험, 경험손실률 및 예상손실률 등의 기준을 적용한 추정 손실예상액을 쓸 수 있음