연구보고서 22-17

주택 관련 대출의 공공부문 보증현황 및 관리방안 연구

2022. 12.

윤영훈 · 양은주

한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

주택 관련 대출의 공공부문 보증현황 및 관리방안 연구

2022. 12.

윤영훈 · 양은주

한국조세재정연구원

서 언

많은 국가의 정부와 의회에서는 정부의 재정상태표에 직접적으로 포함되지 않는 정책 수단을 활용하고 있으며, 그 대표적인 수단으로 정부보증이 있다. 정부의 보증은 간접적인 지원 수단의 성격을 가지므로 지원 당시에는 직접적인 재정지출을 수반하지 않지만, 경제 상황 등 부정적 외부 요인에 따라 직접 지출에 비해 그 비용이 훨씬 더 클 수 있다. 왜냐하면 정부보증 제도의 운영과정에서 발생하는 비용이 경제적 상황에 따라 정부의 재정지원이 필요한 시기와 금액의 크기를 측정하기 어려운 우발성의 특징을 가지기 때문이다.

따라서 민간부채에 대한 공공부문의 보증은 경제위기 시 정부의 추가적인 재정부담으로 작용할 가능성을 고려해야 한다. 이를 위해 먼저 민간부채에 대한 공공부문의 보증현황을 정확하게 파악하고, 관련 보증충당부채가 적정하게 설정되어 있는지 확인하는 것이 중요하다. 또한 보증충당부채뿐만 아니라 경제위기 등의 상황이 발생할 때 추가로 부담할 수 있는 재정위험의 추정을 통해 예상치 못한 손실의 가능성을 확인하고, 정부가 이러한 우발적 상황에 대해 적정하게 관리하고 있는지에 대한 검토가 필요하다.

공공부문의 민간부채에 대한 보증은 공공부문 부채에 계상되지 않지만, 민간부문의 채무불이행 가능성을 고려하여 체계적인 관리가 필요하다. 공공부문의 보증과 관련한 기존의 연구로는 주로 중소기업 대출에 대한 신용보증의 현황 파악 및 재정위험을 추정하는 연구가 주로 이루어졌으나, 주택 관련 대출에 대한 공공부문의 지급보증에 관한 재정위험을 추정하고 이를 관리하기 위한 정부 공시제도의 문제점을 분석한 연구는 많지 않은 상황에서, 본 연구가 중요한 기초자료를 제공하는 것으로 판단된다.

본 연구는 먼저 주택 관련 대출에 대한 공공부문의 보증현황을 파악하고 스트레스 테스트를 통해 정부가 우발상황에서 부담할 수 있는 추가적인 재

정부담의 가능성을 확인하고 있다. 이어서 우리나라의 주택 관련 대출의 공공부문 보증에 대한 정부의 공시현황을 검토하고, 외국 사례와의 비교를 통해 우리나라의 공공부문 보증 관련 현황이 적정하게 관리되고 있는지 분석하고 있다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 주택 관련 대출에 대한 공공부문 보증을 중심으로 정부의 보증 관련 공시제도의 문제점을 파악하고 개선방안을 제시하고자 한다.

본 보고서는 본원의 윤영훈 초빙연구위원과 양은주 초빙연구위원이 공동으로 집필하였다. 저자들은 본 연구를 진행하는 과정에서 많은 분의 도움을 받았다. 저자들은 본 연구에 도움을 주신 원내 논평자들, 중간 및 최종심의 위원회에서 중요한 조언을 해주신 원내 · 외 심의위원들께 감사를 전하고 있다. 특히 재정위험 추정을 통한 스트레스 테스트 모형과 관련하여 발전적인 개선방향을 제시해주신 원내 강동익 박사, 경희대학교의 민인식 교수께 깊은 감사의 말씀을 드린다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며 한국조세재정연구원의 공식적인 견해와 무관함을 밝혀둔다.

2022년 12월

한국조세재정연구원
원장 김 재 진

요약 및 정책적 시사점

공공부문이 수행하는 보증사업의 경우 시장의 큰 충격이 발생하지 않는 시기에는 문제가 발생하지 않지만, 금융위기 등 시장에 큰 위기가 발생할 경우 민간의 채무를 대신 상환함에 따라 최종적으로 정부의 추가적인 재정부담이 될 수 있으므로 이에 대한 체계적인 관리가 필요하다.

본 연구에서는 먼저 주택 관련 대출에 대한 공공부문의 보증현황을 파악하였다. 우리나라의 보증시장은 개인의 주택 관련 대출에 대한 보증이 늘어나면서 최근 들어 규모가 급격하게 커지고 있다. 이러한 주택 관련 대출에 대한 보증은 전체 보증시장의 절반 이상을 차지하고 있으며, 관련 보증기관은 공공부문의 성격이 있으므로 잠재적으로 정부의 추가적인 재정부담으로 작용할 가능성에 대비해야 한다.

주택 관련 대출의 보증과 관련된 주요 보증기관은 각 기관의 주요하게 노출될 수 있는 위험인 신용위험, 시장위험, 유동성위험 등에 대한 정기적인 모니터링을 함으로써 상시 위험관리체계를 구축하고 있다. 각 보증기관은 미래에 발생한 손실 규모를 사전에 정확하게 파악하는 것은 불가능하지만, 미래에 발생할 것으로 예상되는 손실인 예상손실의 평균 수준을 예측하는 것은 가능하다. 보증기관의 경우 예상되는 손실을 보증업무 수행을 위한 비용으로 간주하여 이를 보증료율 결정 시 반영하거나 충당금을 설정하여 관리하고 있다. 그러므로 보증기관이 보증충당부채를 설정하고 관리하는 것은 예상손실을 관리하는 것으로 볼 수 있다.

예상손실과 달리 예상외손실은 매년 발생하지는 않지만, 만약 발생할 경우 그 규모가 매우 클 가능성이 있는 손실을 말한다. 금융기관은 예상손실을 초과하는 손실이 때때로 발생할 수 있다는 사실을 인지하고 있으나, 예상외손실의 발생 시기나 정확한 손실 규모를 미리 알 수는 없다. 이와 관련하여 시장의 위기 상황 발생 시 주택 관련 대출에 대한 공공부문 보증기관

의 재정위험 추정을 통한 스트레스 테스트를 시행하였다. 주택가격변동률과 주요 보증기관의 대위변제율 변동률을 통한 스트레스 테스트 결과, 주택가격이 하락하는 체계적인 위험 상황 시 주요 보증기관의 대위변제율 변동률이 평시에 대비하여 크게 증가하는 것으로 나타났다. 이를 통해 부동산시장의 급격한 하락이 발생하는 경우 보증기관이 일반적으로 대비하고 있는 보증충당부채를 뛰어넘는 예상외손실의 발생 가능성을 확인하였다. 아울러 주택가격의 급격한 하락 등에 따른 위기 상황이 발생할 가능성을 고려하여 보증사업을 수행하는 공공부문의 우발상황에 대한 적정한 관리가 필요함을 확인하였다.

한편 우리나라의 공공부문 보증 관련 현황은 정부가 작성하는 보고서인 국가결산보고서와 국가보증채무관리계획에서 확인할 수 있다. 국가결산보고서의 경우 주석의 세부항목 중 보증충당부채와 함께 우발사항의 지급보증 항목에서 보증과 관련된 현황을 확인할 수 있다. 보증충당부채 항목 중 주택 관련 대출과 관련된 보증현황으로는 한국주택금융공사가 운용하는 주택금융신용보증기금이 설정한 보증충당부채가 공시되고 있으며, 추가로 보증잔액을 포함한 기금의 운용현황을 확인할 수 있다. 한편 우발사항의 지급보증 항목에는 주택금융신용보증기금을 포함하여 앞에서 보증충당부채를 설정한 기금과 관련된 사항이 나타나지 않고 있다.

국가결산보고서에는 공공기관인 주택도시보증공사나 예금보험공사가 대주주인 서울보증보험의 보증사업과 관련한 내용은 포함되지 않는다. 국가결산보고서가 포괄하는 정부의 범위가 중앙행정부처 및 기금만 포함하기 때문이다. 따라서 국가결산보고서에서는 주택 관련 대출에 대한 공공부문 보증현황의 일부만을 확인할 수 있다.

국가보증채무관리계획의 경우 주택 관련 대출과 관련한 보증현황은 공시되지 않고 있다. 국가보증채무관리계획은 「국가재정법」에 따라 기획재정부가 관리하는 보증채무만을 보고 대상으로 하고 있으므로, 이에 해당하는 장학재단채권 등만을 포함하고 있다. 또한 공공부문의 부채산출 시 민간부문에 대한 지급보증은 우발부채로서 다른 부채와 합산하지 않고 있으며, 민간부문에 대한 지급보증이 표준화보증에 포함되는지는 국가보증채무관리계획

에는 포함되지 않는다.

외국의 주택 관련 대출의 정부보증과 관련한 공시현황의 분석을 통한 정책적 시사점으로 첫 번째는 미국 정부의 재무보고서의 경우 주석에서 주택 관련 보증업무를 수행하고 있는 정부지원기업인 Fannie Mae와 Freddie Mac에 대한 투자와 관련된 현황을 자세하게 공시하고 있는 점이다. 정부 부처뿐만 아니라 잠재적으로 정부의 손실 가능성이 존재하는 기업에 대해 미국 재무부는 매년 우발부채가 필요한지 아닌지를 평가하고 필요에 따라 예상 결손금액을 반영하는 관련 우발부채를 갖게 되거나, 손실 가능성이 합리적으로 가능한 정도라면 우발부채로 기록하지 않지만 관련 정보를 공개하고 있다. 이는 우리나라의 경우 관련 법령에 따라 국가결산보고서와 국가보증채무관리계획의 보고 대상 정부의 범위가 각각 부처 및 기금, 기획재정부가 관리하는 국가보증채무로 한정되어있는 것과 다른 점이다.

두 번째는 미국 정부의 재무보고서의 주석에서는 보증과 관련된 현황을 별도의 항목으로 구분하여 자세하게 공시하고 있다. 주석의 보험 및 보증프로그램 부채 항목에서 보증과 관련된 현황을 별도로 공시하고 있으며, 공시사항에 주석의 다른 항목과 연계되는 내용이 나오면 해당 주석의 위치를 알려주어 참고할 수 있도록 하고 있다. 이는 우리나라의 국가결산보고서에서 보증과 관련된 현황이 각 지급보증의 성격에 따라 충당부채의 세부항목인 보증충당부채와 우발사항 및 약정사항의 지급보증 항목으로 나뉘어 공시되고 있고, 두 항목 간의 연계가 이루어지지 않고 있는 것과는 다른 점이다.

세 번째는 영국 통합결산서의 경우 회계기준에 따라 공시될 필요가 없는 자원의 유출 가능성이 희박한 보증 관련 우발부채를 주석의 별도의 항목으로 공시하고 있는 점이다. 확정될 위험성이 매우 낮은 우발부채라도 해당 사업이 잠재적으로 정부의 재정위험으로 작용할 가능성이 있는 점에 주목하여 영국의 통합결산서는 관련 사항을 결산서의 주석에 공시하고 있다. 우리나라의 경우 국제회계기준과 동일한 국가회계기준에 따라 자원의 유출 가능성이 희박한 경우 우발부채로 공시하지 않고 있다.

마지막은 영국의 경우 공공부문 통합결산서와 별개로 우발부채를 별도로 관리하는 조직을 설립하고 보고서를 발간하여 우발부채를 관리하고 있다.

영국 정부는 2017년에 우발부채 승인체계를 도입하고 2021년에 우발부채 중앙관리단을 설립하면서 체계적으로 우발부채를 관리하고 있다. 우리나라도 국가결산보고서와 별개로 국가보증채무관리계획을 매년 작성하여 국회에 보고하고 있지만, 관련 법령에 따라 관리의 대상 범위가 기획재정부가 관리하는 국가보증채무만을 포함하고 있어 정부가 잠재적으로 손실을 부담할 가능성이 존재하는 공공부문의 보증과 관련된 사항을 종합적으로 관리하는 보고서로 보기 어렵다.

지금까지 분석한 주택 관련 대출에 대한 공공부문의 보증에 대한 우리나라와 외국의 공시제도를 분석한 결과를 바탕으로 현재 정부가 관련 현황을 공시하고 있는 국가결산보고서와 국가보증채무관리계획의 개선방안을 다음과 같이 제시한다.

국가결산보고서의 개선방안으로 첫째, 보증충당부채 현황에서 총 보증잔액뿐만 아니라 개별사업의 보증잔액에 대해 구분하여 기재하는 것과 둘째, 각 회계실체별로 보증충당부채 산정내역에 대해 정보이용자가 관련 현황을 쉽게 이해할 수 있도록 예상손실률을 중심으로 산정내역을 설명하는 방안을 제안한다. 셋째, 주석의 보증과 관련된 현황을 종합적으로 확인할 수 있도록 현재 연관성이 높지만 따로 떨어져서 공시되고 있는 보증충당부채 항목과 우발부채 항목에 대해 각각 서로에 관한 사항의 참고가 필요하다는 설명을 추가하는 것을 제안한다. 이를 통해 국가의 보증과 관련된 현황을 검토할 때 두 항목의 내용을 포괄적으로 고려할 수 있다.

마지막으로 영국의 경우를 참고하여 현재 공시하지 않고 있는 자원의 유출 가능성이 희박한 우발부채를 추가로 공시하는 것을 제안한다. 현재 보증충당부채를 설정하고 있는 기금들의 경우 보증잔액에 대해 우발부채로의 고려가 필요한데도 이 과정을 수행하지 않고 있음을 확인하였다. 그러나 현행 공시현황만으로는 정보이용자로서 보증잔액에 대해 우발부채 인식에 대한 고려 후 자원의 유출 가능성이 희박하다는 판단에 따라 공시하지 않은 것으로 잘못 인식할 수 있다. 또한 주택 관련 대출에 대한 공공부문 보증의 경우 미국의 사례처럼 금융위기 상황 시 실제로 재정의 손실이 발생할 가능성이 있음에도 불구하고 만약 해당 보증잔액에 대해 우발부채의 고려 후 자원

의 유출 가능성이 희박하다고 판단하여 주석에 공시하지 않게 된다면, 이는 우발적인 상황에 대한 적정한 대응으로 보기 어렵다. 이러한 상황을 고려하여 공공부문의 보증잔액을 포함하여 자원의 유출 가능성이 희박한 우발부채를 주석에 추가로 공시함으로써 위기 상황 시 발생할 수 있는 보증잔액의 예상치 못한 손실 가능성에 대한 적정한 관리를 기대할 수 있다.

국가보증채무관리계획의 경우, 첫 번째로 PSDS에 따른 공공부문 부채통계에서 표준화보증에 대한 보증충당부채의 부채 포함 여부와 관계없이 보증잔액 및 보증충당부채 등 공공부문의 표준화보증 현황을 별도의 부기사항으로 공시하고, 이를 국가보증채무관리계획에 포함하는 것을 제안한다.

두 번째로 관련 법령의 개정을 통해 국가보증채무관리계획에 대해 국가가 실질적으로 보증업무를 수행하는 모든 사업에 대한 관리계획으로의 역할 확대를 제안한다. 국가가 보증하는 채무에 대한 관리가 포괄적으로 이루어질 수 있도록 정부가 최종적으로 지급에 대한 보증책임이 발생할 수 있는 일정 규모 이상의 모든 신규 및 기존 보증사업에 대해 국가보증채무관리계획의 승인을 받도록 하고, 각 회계실체가 보고하는 우발부채의 자원 유출 가능성에 대한 최종적인 검토 및 보증충당부채 설정을 위한 예상손실률의 관리 등을 국가보증채무관리계획에서 수행할 것을 제안한다. 이를 통해 공공부문의 보증에 대한 정부의 포괄적이고 체계적인 관리가 가능할 것으로 기대한다.

CONTENTS

목 차

Ⅰ. 서론 ····· 17

Ⅱ. 주택 관련 대출에 대한 공공부문 보증현황 ····· 20

1. 보증현황 ····· 20

가. 부채현황 ····· 20

나. 보증시장 현황 ····· 23

다. 주택 관련 보증정책 현황 ····· 26

2. 주요 보증기관 현황 ····· 27

가. 주택도시보증공사 ····· 27

나. 한국주택금융공사 ····· 32

다. 서울보증보험주식회사 ····· 36

라. 보증기관의 위험관리 현황 ····· 39

3. 주택 관련 대출에 대한 공공부문 보증의 재정위험 추정 ····· 46

가. 스트레스 테스트 모형 ····· 46

나. 스트레스 테스트 결과 ····· 54

4. 소결 ····· 59

Ⅲ. 주택 관련 대출에 대한 공공부문 보증의 공시현황 ····· 62

1. 우리나라의 공공부문 보증 관련 공시현황 ····· 62

가. 국가결산보고서 ····· 62

나. 국가보증채무관리계획 ····· 72

2. 외국의 주택 관련 보증의 공시현황 ····· 77

가. 미국 ····· 77

나. 영국 ····· 83

CONTENTS

다. 캐나다 ····· 85
3. 소결 ····· 86

Ⅳ. 주택 관련 공공부문의 보증 관련 공시제도의 문제점 및 개선방안 ····· 91
1. 국가결산보고서 ····· 91
가. 문제점 ····· 91
나. 개선방안 ····· 97
2. 국가보증채무관리계획 ····· 103
가. 문제점 ····· 103
나. 개선방안 ····· 104

Ⅴ. 결론 및 정책적 시사점 ····· 109

참고문헌 ····· 112

표목차

〈표 Ⅱ-1〉 보증기관별 보증잔액 및 점유율(2021년) ····· 24
〈표 Ⅱ-2〉 주택도시보증공사 보증잔액(2021년) ····· 28
〈표 Ⅱ-3〉 주택도시보증공사의 전세 관련 보증잔액 추이 ····· 29
〈표 Ⅱ-4〉 주택금융신용보증의 연도별 공급현황 ····· 34
〈표 Ⅱ-5〉 주택금융신용보증의 상품별 보증공급 현황(2021년) ····· 35
〈표 Ⅱ-6〉 서울보증보험의 종목별 보증잔액(2021년) ····· 37
〈표 Ⅱ-7〉 주요 보증기관의 대위변제율 변동률의 기초통계량 ····· 53
〈표 Ⅱ-8〉 스트레스 테스트 모형 추정 결과 ····· 55
〈표 Ⅱ-9〉 스트레스 테스트 모형 추정 결과 비교 ····· 56
〈표 Ⅱ-10〉 주택도시보증공사의 분위별 스트레스 테스트 추정 결과 ····· 57
〈표 Ⅱ-11〉 주택금융신용보증의 분위별 스트레스 테스트 추정 결과 ····· 57
〈표 Ⅱ-12〉 서울보증보험의 분위별 스트레스 테스트 추정 결과 ····· 58
〈표 Ⅱ-13〉 스트레스 테스트 모형 추정 결과(2012년 이후) ····· 58

〈표 Ⅲ-1〉 충당부채와 우발부채 공시 구분 ····· 63
〈표 Ⅲ-2〉 국가결산보고서의 보증 회계실체별 지급보증금액(2021년) ····· 69
〈표 Ⅲ-3〉 국가결산보고서의 보증충당부채 현황(2021년) ····· 70
〈표 Ⅲ-4〉 국가결산보고서의 구상채권 및 대손충당금 현황(2021년) ····· 70
〈표 Ⅲ-5〉 기획재정부의 보증채무 규모(2021년) ····· 71
〈표 Ⅲ-6〉 국가보증채무 규모 추이 ····· 76
〈표 Ⅲ-7〉 국가보증채무관리계획과 국가결산보고서의 보증사업 공시현황 ····· 76
〈표 Ⅲ-8〉 미국의 직접대출 및 대출보증채권 현황(2020년) ····· 79
〈표 Ⅲ-9〉 미국의 대출보증부채(2020년) ····· 80
〈표 Ⅲ-10〉 미국의 보험 및 보증 프로그램 부채(2020년) ····· 82
〈표 Ⅲ-11〉 미국의 보유계약액(Insurance in-force)(2020년) ····· 83

CONTENTS

〈표 Ⅳ-1〉 주택금융신용보증의 보증충당부채 산정내역(2021년) ····· 93
〈표 Ⅳ-2〉 공공부문의 주요 보증잔액 관리현황(2021년) ····· 104

그림목차

[그림 Ⅱ-1] OECD 주요국의 총부채 추이 ····· 20
[그림 Ⅱ-2] OECD 주요국의 정부부채 추이 ····· 21
[그림 Ⅱ-3] OECD 주요국의 가계부채 추이 ····· 22
[그림 Ⅱ-4] 주택도시보증공사의 보증잔액과 대위변제율 추이 ····· 31
[그림 Ⅱ-5] 주택금융신용보증의 보증잔액과 대위변제율 추이 ····· 36
[그림 Ⅱ-6] 서울보증보험의 주택 관련 보증잔액과 보험지급률 추이 ····· 38
[그림 Ⅱ-7] 예상손실과 예상외손실 ····· 41
[그림 Ⅱ-8] 손실의 확률밀도함수 ····· 42
[그림 Ⅱ-9] 주택 관련 대출에 대한 주요 보증기관의 대위변제율 ····· 51
[그림 Ⅱ-10] 주택 관련 대출에 대한 주요 보증기관의 대위변제율 변동률 ····· 52
[그림 Ⅱ-11] 연간 주택가격 변동률 ····· 53

[그림 Ⅲ-1] 거시경제 통계상 부채 및 우발부채 ····· 74

Ⅰ. 서론

우리나라의 GDP 대비 총부채는 2021년 기준 265%로 OECD 주요국과 비교 시 낮은 수준이다. 그러나 부문별로 살펴보면, OECD 주요국에 비해 정부부채(46%)는 낮고 가계부채(106%)는 높은 편이다. 우리나라의 가계부채는 2000년 이후 지속적으로 증가하고 있는데, 이러한 증가세는 우리나라만의 특징적인 현상이다.

우리나라의 경우 금융기관을 통한 가계부채에 더해 우리나라만의 특징적인 제도인 전세 및 준전세를 통한 가계부채에 대한 추가적인 고려가 필요하다. 전세 및 준전세는 실질적으로 집주인이 주택을 빌려주고 세입자로부터 전세보증금을 빌리는 가계 간 금융이며, 전세보증금은 가계(집주인)의 부채로 볼 수 있다. 만약 이를 가계부채에 포함하게 되면 GDP 대비 130%를 상회하고, 이는 세계에서 가장 높은 수준으로 볼 수 있다.

한편 많은 국가의 정부와 의회에서는 정부의 재정상태표에 직접적으로 포함되지 않는 정책 수단들을 활용하고 있으며, 그 대표적인 수단이 정부보증이다. 정부의 보증은 민간의 대출에 대해 금융기관을 통한 간접적 지원 수단의 성격을 가지므로 지원 당시에는 직접적인 재정지출을 수반하지 않지만, 경제 상황 등 외부적 요인이 부정적인 방향으로 작용할 때 직접 지출에 비해 그 비용이 훨씬 더 클 수 있다. 왜냐하면 정부보증제도의 운영과정에서 발생하는 비용이 경제적 상황에 따라 정부의 재정지원이 필요한 시기와 금액의 크기를 측정하기 어려운 우발성의 특징을 가지기 때문이다.

따라서 민간부채에 대한 공공부문의 보증은 경제위기 시 정부의 추가적인 재정부담으로 작용할 가능성을 고려해야 한다. 이를 위해 먼저 민간부채에 대한 공공부문의 보증현황을 정확하게 파악하고 관련 보증충당부채가 적정하게 설정되어 있는지 확인하는 것이 중요하다. 또한 보증충당부채뿐만 아

니라 경제위기 등의 상황이 발생할 때 추가로 부담할 수 있는 재정위험의 추정을 통해 예상치 못한 손실의 가능성을 확인하고, 정부가 이러한 우발적 상황에 대해 적정하게 관리하고 있는지에 대한 검토가 필요하다.

공공부문의 민간부채에 대한 보증은 공공부문 부채에 계상되지 않지만, 민간부문의 채무불이행 가능성을 고려하여 체계적인 관리가 필요하다. 공공부문의 보증과 관련한 기존의 연구로는 주로 중소기업 대출에 대한 신용보증의 현황 파악 및 재정위험을 추정하는 연구가 주로 이루어졌으나, 주택 관련 대출에 대한 공공부문의 지급보증에 관한 재정위험을 추정하고 이를 관리하기 위한 정부 공시제도의 문제점을 분석한 연구는 많지 않은 상황이다.

정부 재정통계 작성 국제기준(GSFM) 및 공공부문 부채통계(PSDS)에서는 민간부채의 정부보증에 대한 기대 손실을 추정하여 관리하도록 권고하고 있다. 이때 정부보증금액 전체를 부채로 취급하지는 않지만, 손실을 초래할 가능성이 있는 우발성에 대한 총량자료를 부기사항으로 기록하도록 권고하고 있다. 이와 관련하여 민간부채의 공공부문 보증에 대해 적정한 공시가 이루어지고 있는지에 대한 검토가 필요하다.

특히 2013년 이후 전세자금과 관련된 보증이 급증하면서 공공부문의 보증잔액이 급격히 늘어나고 있는 상황에서, 이에 따른 재정위험 가능성을 면밀히 분석하고 가계의 주거안정을 위해 실시하고 있는 다양한 주택 관련 대출에 대한 공공부문의 보증제도가 적정하게 시행되고 있는지에 대한 검토가 필요하다. 우리나라의 보증시장은 지속적으로 규모가 커지고 있으며 최근 들어 급격하게 보증잔액이 증가하고 있다. 이러한 보증시장에서 주택 관련 대출에 대한 보증이 절반 이상을 차지하고 있으며, 특히 전세 관련 보증이 크게 증가하였다. 주택 관련 대출에 대한 보증은 주택도시보증공사, 한국주택금융공사, 서울보증보험에서 대부분의 관련 사업을 수행하고 있는데, 이들 기관은 모두 넓은 의미로 공공부문으로 볼 수 있다.

본 연구는 먼저 주택 관련 대출에 대한 공공부문의 보증현황을 파악하고 스트레스 테스트를 통해 정부가 우발상황에서 부담할 수 있는 추가적인 재정부담의 가능성을 확인한다. 이어서 우리나라의 주택 관련 대출의 공공부

문 보증에 대한 정부의 공시현황을 검토하고 외국 사례와의 비교를 통해 우리나라의 공공부문 보증 관련 현황이 적정하게 관리되고 있는지 분석한다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 주택 관련 대출에 대한 공공부문 보증을 중심으로 정부의 보증 관련 공시제도의 문제점을 파악하고 개선방안을 제시한다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 제Ⅰ장의 서론에 이어 제Ⅱ장에서는 주택 관련 대출의 공공부문 보증현황을 파악하여 정부가 우발적으로 부담할 수 있는 부채의 규모를 파악하고 주요 보증기관의 보증현황 및 위험관리 현황을 살펴본다. 또한 민간의 주택 관련 대출에 대한 공공부문 보증의 재정위험을 추정하고, 시장의 위기 상황 발생을 가정한 스트레스 테스트를 시행한다. 이를 통해 부동산시장의 위기 상황이 발생하는 우발적인 상황에서 공공부문 보증에 대해 정부가 추가로 부담할 수 있는 재정 손실의 가능성을 확인한다.

제Ⅲ장에서는 주택 관련 대출에 대한 공공부문의 보증과 관련한 정부의 공시현황을 살펴본다. 국가결산보고서상 주택 관련 대출에 대한 지급보증이 존재하는 기금의 지급보증 잔액에 대한 보증충당부채 및 우발부채 현황을 검토하고, 국가보증채무관리계획에서 관리하는 보증채무에서 주택 관련 대출에 대한 지급보증과 관련된 사항이 적정하게 공시되고 있는지 확인해 본다. 또한 외국의 주택 관련 공공부문의 보증에 대한 공시현황을 검토하여 우리나라와의 비교 분석을 통해 정책적 시사점을 도출한다.

제Ⅳ장에서는 앞서 분석한 내용을 바탕으로 민간 주택 관련 대출의 공공부문 보증에 대해 정부가 관리하는 현황에 관한 문제점과 개선사항을 국가결산보고서와 국가보증채무관리계획을 중심으로 분석하고 정책적 시사점을 도출한다. 이를 통해 주택 관련 대출에 대한 공공부문의 보증이 적정하게 관리되는데 필요한 개선방안을 제안한다.

마지막으로 제Ⅴ장에서는 본 보고서의 결론 및 종합적인 정책적 시사점을 제시한다.

Ⅱ. 주택 관련 대출에 대한 공공부문 보증현황

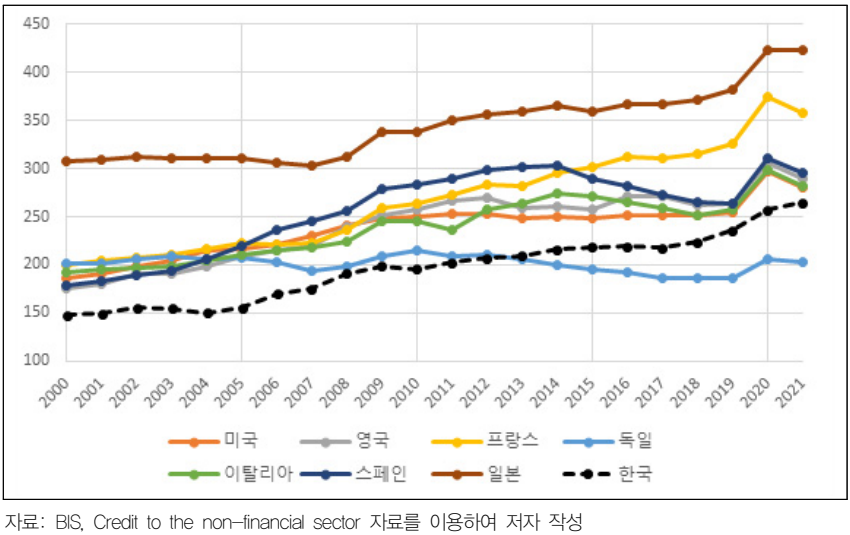
1. 보증현황

가. 부채현황

BIS(국제결제은행) 기준 2021년 우리나라의 총부채는 GDP 대비 265%로 나타났다. [그림 Ⅱ-1]의 OECD 주요국의 총부채 추이를 살펴보면, 우리나라의 GDP 대비 총부채는 OECD 주요국과 비교 시 전반적으로 낮은 편이지만 꾸준히 증가하는 추세를 보인다. 2000년대 이후의 추세를 살펴보면, 2005년까지 150% 내외의 수준이었으나 이후 지속적으로 상승하여 2011년에 200%를 넘어섰고, 2017년부터 2021년까지 48%p 상승하면서 최근 들어 GDP 대

[그림 Ⅱ-1] OECD 주요국의 총부채 추이

(단위: GDP 대비 %)



자료: BIS, Credit to the non-financial sector 자료를 이용하여 저자 작성

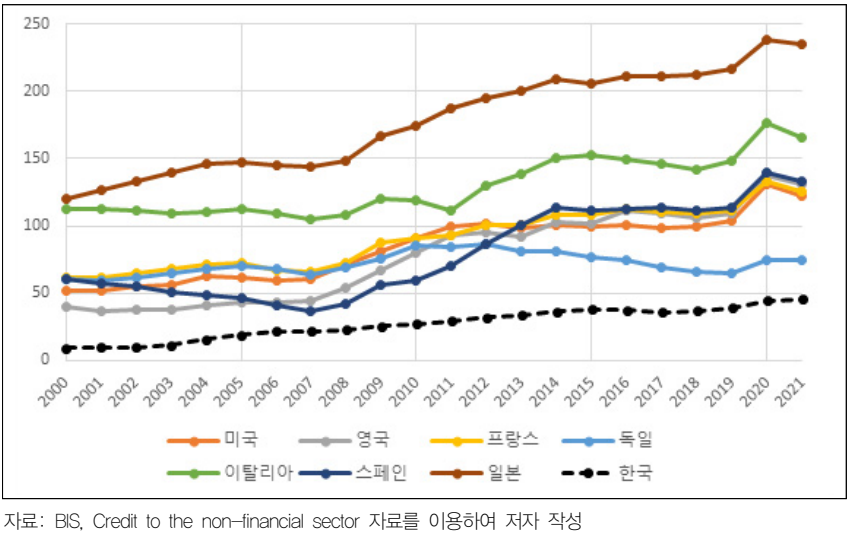
비 총부채가 빠른 속도로 증가하고 있다. 그러나 2021년 기준으로 일본(422%), 프랑스(358%) 등에 비해 낮은 수준으로 나타났다.

2000년 이후 우리나라의 총부채 증가폭은 OECD 주요국과 비교 시 중간 정도 수준으로 나타났다. 우리나라의 경우 2000년 이후 총부채가 117%p 증가하였는데, 이는 스페인(117%p), 일본(115%p), 영국(113%p)과 비슷한 수준이다. 프랑스의 경우 159%p 증가하여 주요국 중 가장 큰 폭으로 증가하였고, 미국(94%p), 이탈리아(90%p)의 경우 우리나라보다 상승폭이 약간 작았으며, 독일의 경우 2%p 증가하는 데 그쳤다. 다만, 2019년 이후 코로나19로 인해 2020년에 대부분 국가의 총부채가 크게 증가한 후 2021년에 감소했지만, 우리나라의 경우 2년 연속 증가 추세를 보인다.

한국의 정부부채는 2021년을 기준으로 GDP 대비 46%로 집계되어 OECD 주요국에 비해 낮은 수준을 보인다. [그림 Ⅱ-2]의 OECD 주요국의 정부부채 추이를 살펴보면, 우리나라의 정부부채는 2000년의 10%에서 2021년 46%로 36%p 증가하였는데, 이는 OECD 주요국과 비교 시 낮은 수준이나 지속적으로 상승하는 추세를 확인할 수 있다.

[그림 Ⅱ-2] OECD 주요국의 정부부채 추이

(단위: GDP 대비 %)



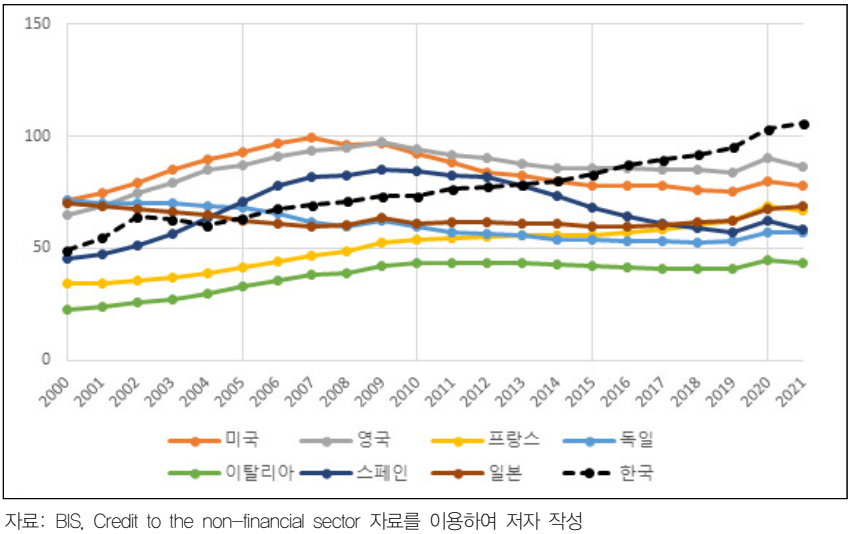
자료: BIS, Credit to the non-financial sector 자료를 이용하여 저자 작성

정부부채는 OECD 주요국 대부분이 2000년대 이후 지속적으로 상승하고 있으나, 우리나라는 정부부채의 증가폭이 상대적으로 작은 편이다. 우리나라 정부부채의 증가폭은 36%p로 OECD 주요국과 비교 시 일본(115%p), 영국(91%p), 스페인(72%p), 미국(71%p), 프랑스(64%p), 이탈리아(53%p)보다 작다. 독일(14%p)의 경우 2010년 이후 정부부채가 감소하는 추세를 보이며 우리나라보다 증가폭이 작은 것으로 나타났다.

한편, 코로나19의 극복 등을 위해 정부 재정지출 확대에 따라 2019년 대비 2020년 정부부채는 모든 국가에서 급격하게 증가하였고, 이후 급격하게 증가했던 정부부채가 소폭 감소하는 추세를 보인다. 반면 우리나라의 경우 2020년과 2021년 모두 정부부채가 증가하였는데, 이는 2020년 정부부채의 증가폭이 상대적으로 작았기 때문에 2021년에도 소폭의 증가세를 유지한 것으로 판단된다.

[그림 II-3] OECD 주요국의 가계부채 추이

(단위: GDP 대비 %)



자료: BIS, Credit to the non-financial sector 자료를 이용하여 저자 작성

한국의 가계부채는 2021년 GDP 대비 106%로 집계되어 OECD 주요국과 비교 시 높은 수준으로 나타났다. 한국의 가계부채는 2000년의 49%에서

2021년 106%로 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 증가세는 우리나라에서 특징적으로 관찰되는 현상이다.

[그림 Ⅱ-3]의 OECD 주요국의 가계부채 추이를 살펴보면, 우리나라의 GDP 대비 가계부채는 OECD 주요국과 비교 시 2000년에는 중간 정도 수준이었으나, 2021년에는 가장 높은 수준으로 나타났다. 이렇게 지속적으로 상승하는 추세를 보이는 우리나라와 달리 미국, 영국, 스페인 등은 2010년 이전까지 증가한 이후 감소 추세를 보이며, 독일과 일본은 약간 하향하는 안정적인 추세를 보인다. 프랑스와 이탈리아의 경우 상승 추세를 확인할 수 있지만, 다른 국가들에 비해 가계부채가 낮은 편이다.

또한 코로나19의 상황에서도 다른 국가들이 2020년에 상승 후 2021년의 하향 안정세를 보이는 것과 달리 우리나라는 2년 연속 상승세를 이어가고 있다. 우리나라의 가계부채 비율은 OECD 주요국들에 비해 높은 수준이며 지속적으로 증가하고 있으므로, 가계신용의 건전성에 문제가 없는지 주의하여 관리할 필요가 있다.

여기에 더해 우리나라만의 특징적인 제도인 전세 및 준전세를 통한 가계부채에 대한 추가적인 고려가 필요하다.[1] 우리나라의 전세 및 준전세 보증금은 2020년 기준 851조원으로 추정된다. 만약 전세 및 준전세 보증금을 가계부채에 포함하게 되면, 합산 가계부채는 GDP 대비 130%를 상회하게 되어 세계에서 가장 높은 수준으로 올라서게 된다.

나. 보증시장 현황

우리나라의 보증시장은 급격히 성장하는 추세이며, 보증잔액이 지속적으로 증가하고 있다. 2021년 기준 국내 보증시장의 보증잔액은 1,619조원 수준으로 나타났다. 이는 2013년의 844조원에 비해 2배 이상 증가한 수준이다. 〈표 Ⅱ-1〉의 보증기관별 보증잔액 및 점유율을 살펴보면, 2021년을 기준으로 국내 보증시장의 주요 3개 기관은 주택도시보증공사, 서울보증보험,

1) 김세직(2022).

한국주택금융공사이며, 점유율을 기준으로 주택도시보증공사가 33.2%, 서울보증보험이 26.0%, 한국주택금융공사가 7.2%로 3개 기관이 전체 보증시장의 약 2/3를 차지하고 있다. 주택도시보증공사, 한국주택금융공사는 보증범위가 건설업, 주택금융이며 정책보증기관이고, 서울보증보험은 「보험업법」에 따른 유일한 보증보험사로 민간 전업 보증보험사이지만 지분의 93.85%를 예금보험공사가 보유하고 있으므로 순수한 민간기업으로 보기 어렵다.

〈표 II-1〉 보증기관별 보증잔액 및 점유율(2021년)

(단위: 십억원, %)

분류		기관	보증잔액	점유율
공적 보증기관	공사	주택도시보증공사	536,616	33.2
		한국주택금융공사	116,999	7.2
		무역보험공사	2,283	0.1
	보증기금	신용보증기금	75,589	4.7
		기술보증기금	26,493	1.6
		농림수산업자신용보증기금	16,359	1.0
	보증재단	지역신용보증재단	81,437	5.0
	은행	수출입은행	40,446	2.5
		산업은행	7,749	0.5
		중소기업은행	7,543	0.5
민간 보증기관	보증보험	서울보증보험	420,300	26.0
	공제조합	건설	140,775	8.7
		기타 공제조합[1)]	85,258	5.3
	은행 및 증권사	민간은행	60,350	3.7
		증권사[1)]	503	0.0
총계			1,618,700	100.0

주: 1) 2021년 보증잔액의 확인이 불가하여 강성호(2021)의 2020년 6월 기준 잔액을 사용함
자료: 각 기관의 자료를 취합하여 저자 작성

보증시장이 급격하게 성장한 배경으로는 첫 번째로 주택 관련 보증의 급격한 성장을 들 수 있다. 주택도시보증공사의 경우 사업의 대부분이 주택 관련 보증사업으로서 주택분양보증, 전세보증금반환보증, 주택구입자금보증,

임대보증금보증 등의 사업을 통한 보증잔액 규모가 최근 급증하고 있다. 주택도시보증공사의 보증잔액은 2010년에 92조원에서 2021년 537조원으로 5배 이상 증가하였다. 서민의 주거안정을 위해 주택금융신용보증을 통해 2004년부터 주택 관련 보증사업을 수행하는 한국주택금융공사 또한 2004년에 12조원에서 2021년에 117조원으로 보증잔액이 꾸준히 증가하였다. 서울보증보험의 경우 다양한 보증상품을 취급하며, 이 중 주택 관련 보증이 포함되는데 마찬가지로 관련 보증잔액이 2011년 22조원에서 2021년 89조원으로 증가하였다.

주택 관련 보증상품 중에서 특히 전세와 관련된 보증잔액이 눈에 띄게 증가하였다. 주택도시보증공사의 경우 2012년부터 개인을 대상으로 보증사업을 시작하였고, 2013년에 전세보증금반환보증상품을 출시하면서 전세 관련 보증잔액이 빠르게 증가하였다. 주택도시보증공사의 전세 관련 보증잔액은 2021년 기준 170조원으로 공사의 전체 보증잔액의 32%를 차지하고 있다. 한국주택금융공사의 경우 보증잔액의 대부분이 전세자금대출보증으로 전세 관련 보증은 2021년 기준으로 87조원 수준이다. 서울보증보험은 전세 관련 보증으로 주택임차자금보증, 주택전세금반환보증 등을 취급하며, 관련 보증잔액은 2021년 기준 64조원 수준이다. 위 3개 기관을 합산하면 2021년 기준으로 전세 관련 보증잔액이 321조원에 이른다.

전세와 관련된 보증잔액의 증가는 최근 들어 급격하게 상승하고 있는 전세자금대출과 깊은 관련이 있다. 강민석 · 정종훈(2022)에 따르면, 전세자금대출 잔액은 2012년에 23조원 수준이었으나, 2016년 이후 급격하게 증가하여 2021년에는 180조원까지 증가하였다. 순증액의 경우 2016년에 10조원 수준에서 2019년 이후에는 매년 20조원 내외로 증가하였다. 이 기간에 전세가격의 상승과 전세자금대출에 대한 지원이 확대되면서 전세자금대출이 큰 폭으로 증가하였다. 이러한 전세자금대출의 대부분이 보증기관의 보증을 통해 진행되고 있다. 주거안정의 차원에서 전세자금대출에 대한 지원책으로 보증기관이 보증상품을 내놓으면서 금융기관은 위험에 대한 부담 없이 세입자에 대한 대출이 가능해졌다. 또한 전세자금대출뿐만 아니라 전세보증금에 대한

보증상품이 도입되면서 대부분 세입자는 전세보증금에 대한 걱정 없이 전세 거주가 가능하게 되었다.

두 번째로 공적 보증기관의 공격적인 사업 확장의 영향을 들 수 있다. 이전까지 공적 보증기관들이 제한된 영역에서만 사업을 영위하였으나, 최근에는 적극적으로 사업 규모를 확대하고 있다. 공적 보증기관은 신용보증기금, 기술보증기금, 농림수산업신용보증기금, 지역신용보증기금, 무역보험공사, 주택도시보증공사, 한국주택금융공사 등이 있다. 이들 공적 보증기관은 보증시장 내에서 보증잔액 기준으로 절반에 가까운 비중을 차지하고 있으며, 시장점유율이 지속적으로 상승하고 있다.

다. 주택 관련 보증정책 현황

정부의 주택 관련 보증정책은 주택금융정책의 일부로, 현재는 주로 서민의 주거복지 및 주택시장의 안정을 위해 필요시 정부가 주도적으로 정책을 발표한다. 정책의 추진 방법은 관련 법령의 제·개정 및 시행과 함께 관련 보증기관을 통해 제도를 도입하고 시행하는 방향으로 추진한다.

주택 관련 보증정책은 크게 주택 사업자에 대한 보증과 개인에 대한 보증으로 나눌 수 있다. 당초 주택 관련 보증사업의 시작은 과거 시중은행의 직접적인 신용조사가 어렵거나 기업이 신용대출에 어려움을 겪던 시기에 주택 관련 사업자에 대한 지원의 차원에서 출발하였다. 그러나 이후 서민의 전세자금대출을 중심으로 보증기관이 대출에 대한 지급보증상품을 출시하면서 개인에 대한 보증이 증가하기 시작하였다. 전세자금을 대출받고자 하는 서민은 관련 보증상품에 가입함으로써 신용이 낮은 경우에도 시중보다 낮은 대출이율로 신용보다 많은 대출한도를 가질 수 있게 되었다.

이후 전세보증금 반환보증제도를 시행하여 서민인 세입자가 전세보증금을 돌려받지 못하게 될 때 보증기관이 대신 돌려줌으로써 전세보증금의 안정성을 높여주었다. 최근에는 임대사업자에게 임대보증금에 대한 보증가입을 의무화함으로써 주택 관련 대출에 대한 보증의 영역이 확장되고 있다.

물론 부동산시장의 상황에 따라 보증대상 및 한도가 변화하였다. 부동산

시장의 침체기에는 보증대상 및 한도를 늘렸다가 반대로 시장이 급등하는 시기에는 이를 감소시켰다. 전반적으로 주택 관련 보증정책은 보증의 한도를 줄이고 대상 범위는 서민을 중심으로 늘려나가는 방향으로 추진되고 있다.

2. 주요 보증기관 현황

가. 주택도시보증공사

주택도시보증공사(HUG, Korea Housing and Urban Guarantee Corporation)의 전신인 주택사업공제조합은 1993년에 주택사업자들의 출자를 통해 설립되었다. 1997년 IMF 외환위기로 인한 경기침체로 주택사업자들의 대규모 부도가 발생하여 1998년 9조원 이상의 보증사고 등 주택사업공제조합의 경영이 부실화되자, 1999년에 정부는 금융기관과의 출자를 통해 조합을 대한주택보증주식회사로 전환 설립하였으며, 구 국민주택기금에서 약 1.8조원을 출자하였다. 이후 2000년대 초반 주택경기가 호조세를 보이며 주택공급이 증가하여 2007년 대한주택보증주식회사의 총보증잔액이 160조원으로 급증하였다. 그러나 2008년에 발생한 금융위기에 따른 경기침체로 인해 2008년부터 2010년까지 3년간 약 2.6조원의 대위변제가 발생하였다. 그러나 이 시기에는 보유자금을 통한 대위변제나 구상채권의 회수 등을 통해 정부의 추가적인 지원 없이 위기 상황을 극복하였는데, IMF 외환위기에는 회수율이 낮은 대출보증에서 대위변제가 주로 발생했지만, 2008년 금융위기 시에는 분양보증에서 대위변제의 대부분이 발생하여 관련 사업장 매각 등을 통해 구상채권을 회수하였다.[2)]

2015년에는 「주택도시기금법」의 제정에 따라 대한주택보증주식회사의 명칭이 주택도시보증공사로 변경되었다. 주택도시보증공사는 주택에 대한 보증과 관련하여 분양보증, 임대보증, 하자보수보증 및 기타 보증 등과 함께 보증이행을 위한 주택건설 및 하자보수 업무 등을 주요한 사업의 범위로 하고 있다.[3)] 2020년 말 기준 주요 주주현황은 국토교통부 68.3%, 국민은행

2) 감사원(2021), pp. 87~88

8.6% 등이다.

주택도시보증공사는 2011년까지 분양보증 등 기업보증 상품만을 취급하였으나, 2012년부터 개인보증 상품을 출시하였다. 이후 개인보증 실적이 지속적으로 증가하여 2021년 말 기준 개인보증 잔액이 241.7조원으로 총보증잔액 536.6조원의 45%를 차지하고 있다.

〈표 II-2〉 주택도시보증공사 보증잔액(2021년)

(단위: 십억원)

보증명	당기말	전기말
주택분양보증	196,191	176,835
전세보증금반환보증	85,048	63,790
주택구입자금보증	69,954	58,772
임대보증금보증	41,809	25,758
전세자금대출특약보증	41,675	32,952
정비사업사업비대출보증	21,818	19,797
조합주택시공보증	18,087	17,852
주상복합주택분양보증	14,462	15,965
정비사업이주비대출보증	13,619	13,476
주택사업금융보증	10,578	12,038
하자보수보증	5,913	5,956
정비사업부담금대출보증	4,751	4,913
임대주택매입임대자금보증	3,118	2,502
오피스텔분양보증	2,933	3,154
하도급대금지급보증	2,804	2,584
주택임차자금보증	894	653
리츠회사채보증	635	688
후분양대출보증	600	549
전세임대임차료지급보증	359	295
모기지보증	314	337
리모델링이주비보증	233	92
도시재생사업금융보증	196	223
전세임대주택전세보증금반환보증	178	179
인 · 허가보증	136	137

3) 주택도시보증공사(2022b), p. 12

〈표 II-2〉의 계속

보증명	당기말	전기말
주택임대보증	108	149
기금건설자금대출보증	107	79
리모델링사업비보증	33	5
임대관리임대보증금보증	29	29
도시재생사업특례보증	14	14
도심주택득양보증	9	–
리모델링부담금보증	5	–
합 계	536,616	459,774

자료: 주택도시보증공사(2022b), p. 59

연도별 보증실적은 2010년 23.0조원에서 2021년 236.1조원으로 10배 이상 증가하였고, 총보증잔액은 92.4조원에서 536.6조원으로 5배 이상 증가하였다. 총보증잔액의 증가는 보증상품의 다양화와 함께 최근 주택가격 상승으로 인해 분양보증 실적의 증가 및 전세가격의 상승에 따른 전세보증금반환보증 실적의 증가추세에 따른 것이다.

〈표 II-3〉 주택도시보증공사의 전세 관련 보증잔액 추이

(단위: 십억원)

연도	개인			기업		합계
	전세보증금 반환보증	전세대출금 특약보증	기타	주택임대 분양보증	임대보증금 보증	
1993				6		6
1994				143		143
1995				318		318
1996				389		389
1997				575		575
1998				471		471
1999				1,113		1,113
2000				2,499		2,499
2001				2,714		2,714
2002				2,171		2,171
2003				1,654		1,654

〈표 Ⅱ-3〉의 계속

연도	개인			기업		합계
	전세보증금 반환보증	전세대출금 특약보증	기타	주택임대 분양보증	임대보증금 보증	
2004				1,141		1,141
2005				938	19	957
2006				1,391	339	1,730
2007				1,537	3,656	5,193
2008				2,013	3,196	5,209
2009				1,752	3,030	4,782
2010				1,396	2,908	4,304
2011				1,063	3,125	4,188
2012			16	1,309	2,558	3,883
2013	76		50	2,020	2,489	4,634
2014	1,124	316	242	2,215	3,974	7,872
2015	1,730	461	314	2,238	6,257	10,999
2016	5,761	3,037	309	2,357	8,541	20,005
2017	14,404	8,180	350	1,639	11,810	36,383
2018	28,729	16,087	709	1,056	14,891	61,472
2019	49,393	26,198	671	358	19,553	96,173
2020	63,790	32,952	833	149	25,758	123,482
2021	85,048	41,676	1,074	108	41,809	169,714

자료: 주택도시보증공사(2022a), pp. 16~18을 이용하여 저자 작성

〈표 Ⅱ-3〉의 주택도시보증공사 전세 관련 보증잔액 추이를 살펴보면, 개인을 대상으로 하는 전세보증금반환보증의 경우 2014년에 1.1조원이었던 보증잔액이 2021년에는 85조원으로 증가하였다. 또한 개인의 전세자금대출에 대한 금융기관의 지급보증과 2020년부터 임대사업자에게 가입을 의무화한 임대보증금보증의 잔액도 2021년 기준 각각 41.7조원과 41.8조원으로 증가하였다. 이들을 포함한 주택도시보증공사의 전세 관련 보증잔액은 2021년 기준 170조원으로 공사 보증잔액의 1/3을 차지하는 수준이다.

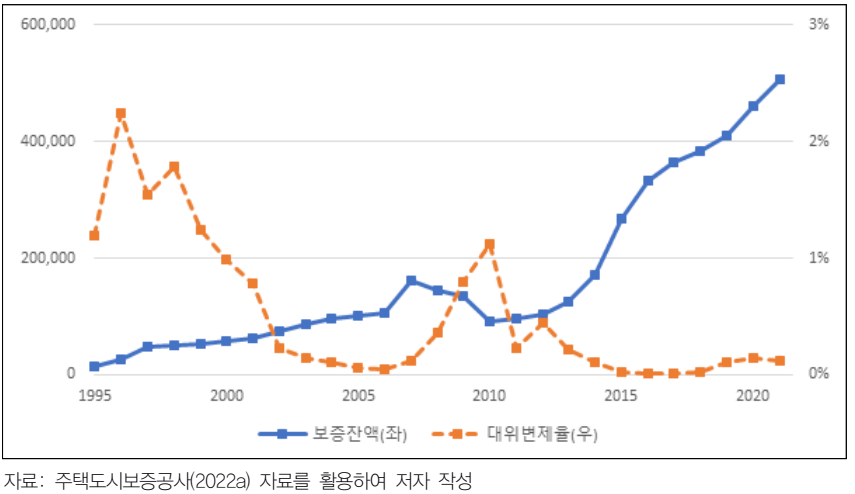
한편 보증기관의 대위변제액은 보증계약을 맺은 채무자가 만기에 상환하지 못하는 상황이 발생할 때 보증한 금액을 채무자 대신 갚는 금액이며 보

증기관은 이에 대한 구상채권을 취득하여 회수를 시도한다. 대위변제율은 보증잔액 대비 대위변제액으로 정의한다. [그림 Ⅱ-4]의 주택도시보증공사의 보증잔액과 대위변제율 추이를 살펴보면, 주택도시보증공사의 보증잔액은 지속적으로 증가추세를 보이고 있지만, 대위변제율은 시장의 상황에 따라 등락을 나타내고 있으며, 대체로 금융위기의 시기에 대위변제율이 상승하였다가 이후 하락하는 모습을 보인다.

주택도시보증공사의 위험관리와 관련하여 「주택도시기금법」에서는 공사가 행할 수 있는 보증의 총액한도를 규정하고 있다. 관련법이 제정된 2015년 이전에는 보증의 총액한도가 자기자본의 70배였으나, 2015년 법 제정 시 50배를 초과하지 않는 범위로 설정되었다. 이후 2021년에 법이 개정되면서 보증의 총액한도가 자기자본의 50배에서 60배 이하로 확대되었다.[4] 또한 매 회계연도 결산 결과 이익이 생길 경우, 이익금의 20% 이상을 각각 이익준비금, 보증이행준비금으로 적립하도록 규정하고 있다.[5]

[그림 Ⅱ-4] 주택도시보증공사의 보증잔액과 대위변제율 추이

(단위: 십억원)



자료: 주택도시보증공사(2022a) 자료를 활용하여 저자 작성

4) 「주택도시기금법」 제27조(보증의 한도)
5) 「주택도시기금법」 제29조(손익금의 처리)

주택도시보증공사의 보증 운용배수는 자기자본 대비 손실 가능성이 있는 보증의 총액을 의미하므로, 이에 대한 적정한 관리가 필요하다. 공사의 보증 운용배수를 살펴보면, 2015년의 34배 수준에서 이후 주택 관련 보증수요가 급증하면서 2016년의 46배 이후 총보증한도인 50배에 근접하고 있으며, 2020년 말 기준 보증 운용배수는 47.4로 나타났다. 감사원(2021)에 따르면 이러한 과정에서 공사는 추가적인 보증여력을 확보하려는 방안으로 담보부보증의 종류와 인정비율을 확대하여 2020년 말 기준으로 담보부보증금액 188조원을 운용배수 산정에서 제외하고 있다. 담보부보증의 확대에 따라 보증여력을 추가로 확보하는 것은 정부의 추가적인 출자 등의 재정투입 없이 보증수요에 대응할 수 있으나, 실제 자본의 확충이 없는 상태에서 총보증잔액이 증가하는 것이므로 보증에 따른 위험이 증가한다고 볼 수 있다.

주택도시보증공사의 보증 총액한도가 매년 법정 최고한도에 근접하는 상황에서 2021년 국회는 앞으로 전세보증금반환보증, 임대보증금보증과 같은 서민의 주거지원에 대한 수요가 지속적으로 확대될 것이라는 예상과 함께 정부의 주택공급 확대 정책에 대한 지원을 위한 보증수요가 지속적으로 증가할 가능성이 있음을 근거로 「주택도시기금법」상의 법정 보증 총액한도를 기존 자기자본의 50배에서 60배로 상향하였다. 해당 법안의 심사 과정에서 보증 운용배수의 상승에 따른 잠재적인 재정위험의 증가 가능성에 따른 우려와 관련된 검토의견은 찾아볼 수 없었다.

나. 한국주택금융공사

한국주택금융공사(Korea Housing Finance Corporation, HF)는 2004년 신용보증업무를 수행하면서 주택금융 등을 안정적으로 공급하기 위해 「한국주택금융공사법」에 따라 설립되었다. 공사는 주택저당채권 등의 양수업무와 함께, 자신을 수탁자로 하는 신탁을 설정하고 그 관리·운용 및 처분에 관련된 업무를 수행하며, 주택저당채권담보부채권 및 주택저당증권의 발행 및 관련 부수 업무 등을 영위하고 있다.[6] 주요 사업으로는 유동화 사업, 주택금융신용보증 사업, 주택담보노후연금보증이 있다. 이 중 가장 큰 비중을 차

지하는 주택금융신용보증 사업은 개인의 전세자금대출 및 중도금대출과 함께 주택공급자의 건설자금대출 등에 대한 신용보증을 제공하고, 서민 세입자의 임차보증금 보호를 위해 전세보증금 반환보증을 공급하고 있다. 2020년 말 기준 주주구성은 정부가 67.9%, 한국은행이 32.1%이다.

공사는 주택금융신용보증과 주택담보노후연금보증을 운용하면서 각각 전세자금보증, 주택연금보증 등의 업무를 수행하고 있다. 주택금융신용보증기금은 1988년 채무자의 주택자금 대출에 대한 채무불이행에 따라 발생하는 위험을, 보증을 통해 금융기관에 보전해 줌으로써 주택금융의 활성화 및 주택건설 촉진을 통해 무주택 서민들의 주거안정을 목적으로 설치되었다. 기금은 1999년부터 기금운용 관련 기관을 신용보증기금으로 지정하여 보증업무를 수행하였으며, 2004년 「한국주택금융공사법」에 따라 관리기관이 한국주택금융공사로 변경되었다. 주택연금보증은 고령자가 소유하고 있는 주택을 담보로 맡기고 생활자금을 매달 연금방식으로 대출받는 것에 대해 공사가 보증하는 제도로 고령자의 생활안정과 주거안정을 목적으로 한다. 주택연금보증은 2007년부터 「한국주택금융공사법」의 개정을 통해 주택금융신용보증기금 내에 주택담보노후연금보증계정을 설치하여 사업을 수행하고 있다.

주택금융신용보증기금 운용의 필요성으로는 첫째, 시장원리에 맡길 경우 민간 금융시장의 접근성이 낮아질 수 있는 담보능력이 부족한 주택수요자에게 주택자금의 마련을 지원하기 위한 공공재적 성격의 사업을 수행하고 있다. 2021년 기준 주택금융신용보증의 이용 현황을 살펴보면, 개인의 경우 주택규모 85㎡ 이하 비중이 95.1%, 연 소득 4천만원 이하 비중이 73.4%이며, 사업자보증의 경우 중소건설업체의 비중이 95.4%를 차지한다. 둘째, 민간 시장에서 활성화되기 어려운 저신용자에 대한 전세자금보증 등 보증공급을 통한 시장조성 역할을 수행하고 있다. 전세자금보증의 시장점유율을 살펴보면, 2020년 공급건수 기준으로 한국주택금융공사가 71.2%로 가장 높으며, 주택도시보증공사가 12.7%, 서울보증보험이 16.1%를 차지하고 있다.

주택금융신용보증기금은 정부 및 금융기관의 출연금, 이용고객의 보증료,

6) 한국주택금융공사(2022), p. 12

구상채권의 회수금 및 기금운용의 수익금 등을 통해 재원을 조성하고 있다. 2021년에는 금융기관 출연금 8,818억원, 보증료 수입금 1,325억원, 구상권 회수금 1,171억원 및 기금운용 수익금 734억원 등 총 3조 6,090억원이 조성되었고, 2008년 이후부터는 정부의 재정 부담이 없이 자립기금으로 운용 중이다.

공사는 주택금융신용보증을 통해 전세자금 및 구입자금 등의 대출에 대한 보증인 개인보증과 건설 및 매입자금 등에 대한 보증인 사업자보증을 지원하고 있으며, 2021년에 총 65조 943억원의 보증을 공급하였다. 2021년 말 기준 주택금융신용보증의 보증잔액은 117조원으로 고객별로 구분하면 개인보증이 109조원이며 사업자보증은 8조원이다. 개인보증은 주택의 건축, 구

〈표 II-4〉 주택금융신용보증의 연도별 공급현황

(단위: 십억원)

연도	개인	사업자	합계
2004	3,130	703	3,834
2005	4,162	640	4,802
2006	3,587	534	4,121
2007	4,479	610	5,089
2008	5,856	904	6,760
2009	8,704	951	9,655
2010	11,140	350	11,490
2011	20,035	635	20,670
2012	26,826	733	27,559
2013	25,516	1,065	26,581
2014	30,878	999	31,877
2015	35,423	2,054	37,477
2016	37,684	2,413	40,097
2017	34,460	2,208	36,668
2018	43,073	2,396	45,469
2019	50,943	3,635	54,578
2020	60,430	4,229	64,659
2021	59,957	5,137	65,094

자료: 주택금융통계시스템(HOUSTAT), 「보증종류별 주택금융신용보증 공급현황」 자료를 이용하여 저자 작성

입, 임차, 개량 또는 여기에 사용된 자금을 보전하기 위해 금융기관으로부터 대출을 받는 개인에 대한 신용보증사업이며, 사업자보증은 주택의 건설이나 임대를 목적으로 사업을 영위하는 법인 또는 개인기업에 대해 지원하는 신용보증이다.

〈표 II-5〉 주택금융신용보증의 상품별 보증공급 현황(2021년)

(단위: 십억원, %)

구분		공급액	비중
개인보증	전세	49,335	75.8
	중도금	7,332	11.3
	구입	2,101	3.2
	전세보증금반환	1,070	1.6
	기타	119	0.2
	소계	59,957	92.1
사업자보증	건설자금	2,871	4.4
	PF	2,266	3.5
	소계	5,137	7.9
합계		65,094	100

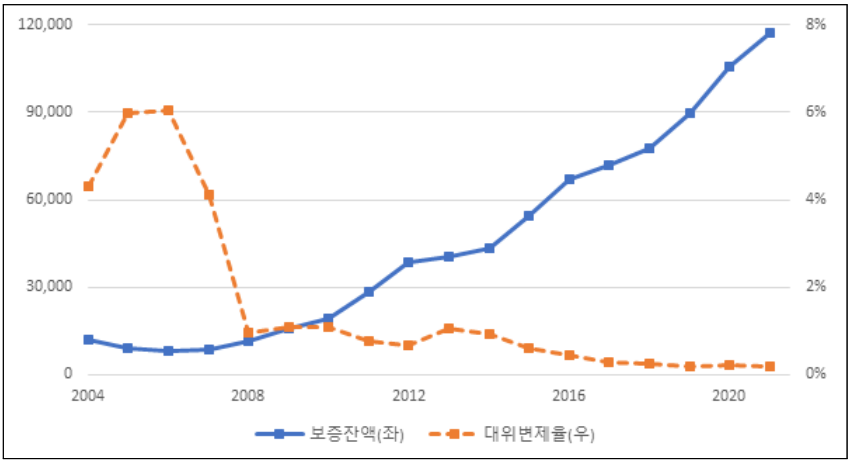
자료: 주택금융통계시스템(HOUSTAT), 「보증종류별 주택금융신용보증 공급현황」 자료를 활용하여 저자 작성

주택금융신용보증기금이 운영하는 보증사업의 건전성을 나타내는 지표로 보증 운용배수를 확인할 수 있다. 보증 운용배수는 「한국주택금융공사법」에서 기금의 신용보증 총액은 기금의 기본재산과 기금의 적립금을 합산한 금액인 총신용보증재원의 40배를 초과하지 않는 범위에서 한도를 정하게 하고 있으며,[7] 이에 따라 「한국주택금융공사법 시행령」에서는 운용배수의 한도를 30배로 정하고 있다.[8] 2021년 기준으로 기금의 순기본재산은 8조 6,728억원이며, 보증잔액은 117조원이다. 이를 통해 계산한 운용배수는 13.5 수준으로 법정 운용배수 30배 대비 안정적인 수준을 유지하고 있다.

7) 「한국주택금융공사법」 제43조(신용보증의 한도)
8) 「한국주택금융공사법 시행령」 제28조(신용보증의 한도) 제1항

[그림 Ⅱ-5] 주택금융신용보증의 보증잔액과 대위변제율 추이

(단위: 십억원)



자료: 주택금융통계시스템(HOUSTAT), 「보증종류별 주택금융신용보증 공급현황」 자료 및 한국주택금융공사 내부자료를 활용하여 저자 작성

주택금융신용보증은 대위변제에 따른 지출이 가장 큰 비중을 차지한다. 따라서 중장기적인 사고율에 대한 예측 모형의 개발이 필요하며, 강한 시장의 충격이 발생 시 한꺼번에 대량의 대위변제 가능성도 상시로 검토할 필요가 있다. 주택금융신용보증의 대위변제율은 설립 초기에는 4% 이상의 매우 높은 수준이었으나, 2008년 이후로는 2% 이내의 수준을 유지하고 있으며, 주택시장의 변동에 따라 등락이 있지만 2013년 이후로는 전반적으로 감소하는 추세를 보인다.

기금은 자산운용 시 유형별 위험에 대한 정의, 측정, 주기적 관리체계를 갖추고 있으며, 시장위험한도와 신용위험한도에 대한 상시 모니터링을 시행하고 있다. 공사는 기금의 부실위험에 대한 사전 관리를 위해 자체적인 신용평가시스템을 운영하여 보증부대출의 건전성을 제고하고 있다.

다. 서울보증보험주식회사

서울보증보험주식회사(SGI, Seoul Guarantee Insurance Company)는 1998

년에 IMF 외환위기 이후 지급불능 상태에 빠진 대한보증보험주식회사와 한국보증보험주식회사가 합병되어 설립된 회사로, 당시 공적자금 관리기관인 예금보험공사가 1,638억원을 출자하여 93.85%의 지분을 보유한 대주주이다. 서울보증보험은 「보험업법」에 따른 유일한 종합 보증보험사로 금융위원회의 허가를 받아 보증보험업을 영위하고 있다. 예금보험공사는 1999년부터 2001년까지 서울보증보험의 경영정상화를 위해 공적자금 10.25조원을 투입하는 등 총 11.9조원의 공적자금이 투입되었고, 서울보증보험은 매년 배당을 통해 공적자금을 상환하고 있으나 여전히 6.7조원 수준의 미상환잔액이 남아 있다.

2021년 기준 서울보증보험의 보증잔액은 420조원이며, 채무이행보증, 신용보험, 신원보증 등 다양한 보증상품을 취급하고 있다. 채무이행보증은 계약이나 법률관계에서 발생하는 채무로 인한 손해를 보증하는 상품으로 보증잔액은 195조원이다. 입찰대금이나 판매대금을 지급하지 않는 것이 계약상 채무불이행의 예시이며, 세금미납 등이 법령상 채무불이행의 예시이다. 건설공사 등 대규모의 계약과 관련한 계약금 지급, 선금지급, 하자보수 등을 보증하는 이행보증이 보증잔액 153조원으로 채무이행보증에서 가장 큰 잔액을 차지하고 있다. 신용보험은 할부거래, 부동산담보대출 등 금융거래 시 발생할 수 있는 손해를 보상하는 보증보험으로 보증잔액은 165조원이며, 대표적인 상품은 모기지 신용보험(MCI), 휴대폰 단말기 할부대금 보증보험 등이

〈표 II-6〉 서울보증보험의 종목별 보증잔액(2021년)

(단위: 조원, %)

구분	소분류	주요상품	보증잔액	비중
채무이행보증	계약상 채무보증	이행보증	152.6	36.3
	법률상 채무보증	인허가	42.4	10.1
신용보험	상업신용	매출채권	16.9	4.0
	재무신용	개인금융	73.0	17.4
	기타	전세금보장	74.9	17.8
신원보증	신원보증	신원	60.5	14.4
합계			420.3	100.0

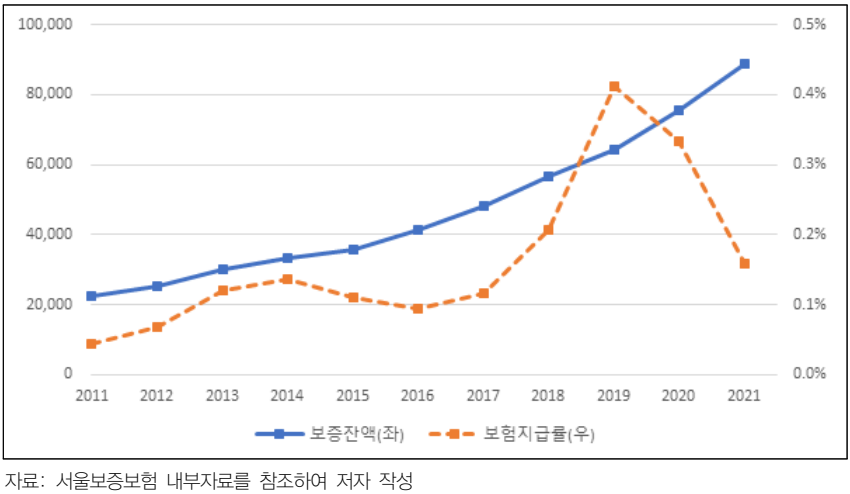
자료: 서울보증보험 내부자료를 참조하여 저자 작성

있다. 신원보증은 고용관계가 형성되어 신원보증이 필요한 직원을 위해 신원보증책임을 대신 부담하는 보증상품으로 보증잔액은 61조원이며, 이 상품을 통해 피고용인의 절도, 강도, 사기 등의 불법행위로 인해 고용주가 입은 손해를 보상하고 있다.

서울보증보험이 취급하는 주택 관련 대출에 대한 보증에는 MCI 등 주택구입자금보증, 주택임차자금보증, 주택전세금반환보증 등이 있으며, 이들의 합산 보증잔액은 2011년에 22조원에서 2021년에는 89조원 수준으로 꾸준히 증가하였다. 주택 관련 대출에 대한 보증사고 발생 시 채권자에게 대신 지급하는 보험지급액은 2011년 99억원 수준에서 점진적으로 증가하다가 2017년 이후 급격히 증가하여 2019년 2,600억원 이후 2021년에는 1,400억원 수준으로 나타났다. 이를 보증잔액으로 나눈 보험지급률을 살펴보면, 2011년 이후 상승세를 기록하며 2019년 0.4%를 기록한 이후 하락하여 2021년에는 0.16% 수준으로 나타났다.

[그림 II-6] 서울보증보험의 주택 관련 보증잔액과 보험지급률 추이

(단위: 십억원)



자료: 서울보증보험 내부자료를 참조하여 저자 작성

라. 보증기관의 위험관리 현황

각 보증기관은 매 회계연도에 공시하는 재무제표의 주석에서 위험관리와 관련하여 기관이 수행하는 업무 및 관련 현황을 보여주고 있으며, 보증기관이 주요하게 노출될 수 있는 위험으로는 신용위험(Credit Risk), 시장위험(Market Risk), 유동성위험(Liquidity Risk) 등이 있다. 각 기관은 위와 같은 위험에 대한 정보와 위험관리의 목표, 정책, 절차 등에 대해 공시하고 있다. 각 기관은 일반적으로 리스크관리위원회의 운영을 통해 위험관리업무를 총괄하고 있다. 리스크관리위원회는 기관의 위험수준이 적정 수준으로 유지될 수 있도록 자본의 배분 및 위험한도를 설정하고, 리스크관리 전담부서는 각 위험에 대한 정기적인 모니터링을 시행함으로써 상시 위험관리체계를 구축하고 있다.

신용위험은 거래상대방의 채무불이행 또는 신용도의 저하로 인한 손실가능성으로, 보증기관은 신용위험이 적정한 수준으로 유지될 수 있도록 위험자본한도를 배분하고 정기적인 위험 측정을 통해 신용위험을 관리하고 있다. 시장위험은 시장가격인 금리, 주가, 환율 등의 변동에 따른 시장가치의 하락으로 인해 발생할 수 있는 손실 가능성으로, 이를 관리하기 위해 시장위험에 대한 위험자본한도를 배분하고, 시장위험 측정시스템을 통해 모니터링을 시행한다. 유동성위험은 자금조달과 운용기간의 불일치 또는 예상하지 못한 자금유출 등으로 인한 유동성 부족이 발생하여 지급불능에 직면할 위험과 부족한 자금조달을 위한 불리한 조건의 차입 또는 보유한 유가증권의 불리한 매각 등으로 인해 손실이 발생하게 될 위험을 의미하며, 이를 관리하기 위해 유동성 관련 지표현황을 모니터링한다. 마지막으로 운영위험은 부적절한 내부절차, 인력, 시스템 또는 외부사건을 통해 발생할 수 있는 위험으로, 보증기관은 이를 관리하기 위해 운영위험에 대한 위험자본한도를 배분하고 있으며 부처별로 정기적인 점검을 하여 위험 발생을 최소화하고 있다.

주요 위험 중에서 신용위험은 채무자의 부도나 거래상대방의 채무 및 계약불이행 또는 신용도의 저하로 인해 예상손실을 초과하여 손실을 볼 위험을

의미한다. 각 기관은 신용위험이 적정한 수준으로 유지될 수 있도록 위험자본한도를 배분하고 정기적인 위험의 측정을 통해 위험을 관리하고 있다.

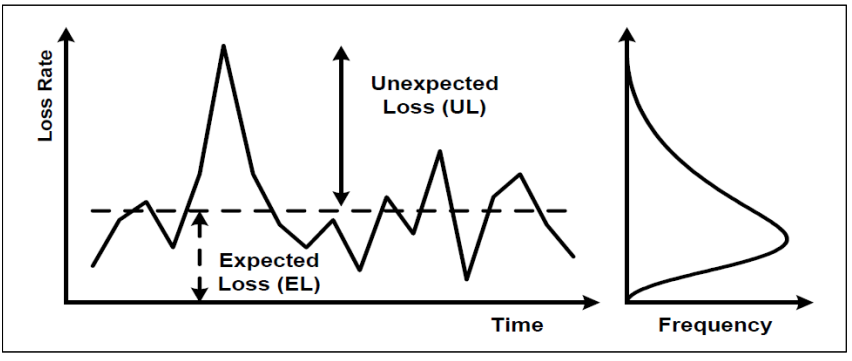
한편 바젤위원회는 2004년에 금융기관의 신용위험과 관련하여 바젤Ⅱ에 관한 최종안을 발표하였는데, 바젤Ⅱ는 금융기관의 신용위험 측정 및 관리를 위해 IRB(Internal ratings-based) 방식이라는 새로운 방법을 도입하였다. IRB 방식이란 금융기관이 신용위험에 대비할 필요자기자본을 산출할 때 금융기관 내부에서 자체적으로 측정한 값을 바젤위원회가 정한 위험가중치 산출식(risk weight formula)에 대입하여 위험가중치를 결정한 후 8%를 곱하여 필요 자기자본 규모를 산정하는 것이다.

IRB 방식의 적용을 위해 바젤위원회가 정한 위험가중치 산출식은 보증업무를 수행하는 보증기관에서도 직접적으로 적용하거나 신용위험의 추정을 위해 중요하게 참고하고 있다. 각 보증기관이 재무제표의 주석에서 공시하고 있는 신용위험의 관리현황을 분석하기에 앞서, Basel Committee on Banking Supervision(2005)에서 소개하고 있는 바젤Ⅱ의 위험가중치 산출식에 대한 기초적인 설명을 통해 보증기관이 직면하고 있는 신용위험의 종류 및 추정방식을 검토한다.

금융기관의 경우 대출업무를 수행하는 과정에서 이자 및 원금을 회수하지 못할 가능성에 항상 노출되어 있다. 보증기관의 경우에는 보증사업을 수행하는 과정에서 원채무자의 채무불이행에 따른 대위변제와 구상채권 대손의 가능성에 직면하고 있다. 이러한 손실 규모는 손실 발생건수와 손실 정도에 따라 매년 변동하게 된다. [그림 Ⅱ-7]은 시간의 흐름에 따라 손실이 어떻게 변동하는지를 보여주고 있다.

금융기관의 경우 미래에 발생한 손실 규모를 사전에 정확하게 파악하는 것은 불가능하지만, 미래에 발생할 것으로 예상되는 손실의 평균 수준을 예측하는 것은 가능하다. 손실의 평균수준을 예상손실(Expected losses)이라고 하며 [그림 Ⅱ-7]에서 점선으로 표시하고 있다. 금융기관은 예상손실을 대출업무를 영위하기 위한 비용으로 인식하고 충당금을 설정하거나 대손상각 등의 방법을 통해 부담하고 있다. 보증기관의 경우에도 마찬가지로 예상되는

[그림 Ⅱ-7] 예상손실과 예상외손실



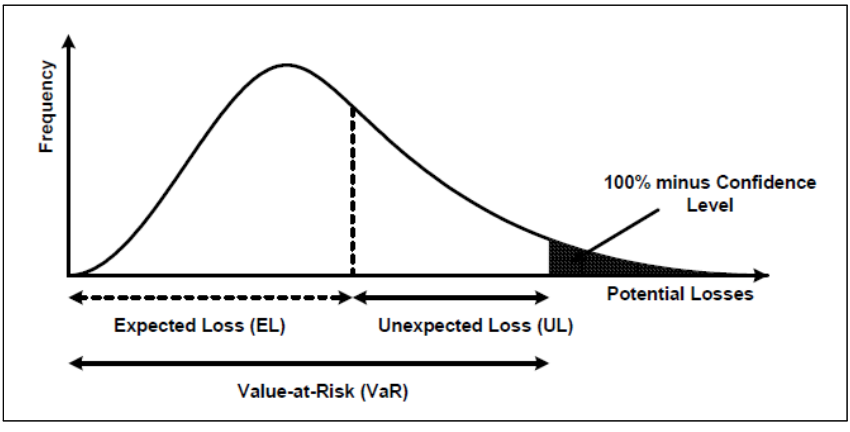
자료: Basel Committee on Banking Supervision(2005), p. 2

손실을 보증업무 수행을 위한 비용으로 간주하여, 이를 보증료율 결정 시 반영하거나 충당금을 설정하여 관리하고 있다. 그러므로 보증기관이 보증충당부채를 설정하여 관리하는 것은 예상손실을 관리하는 것으로 볼 수 있다.

일반적으로 금융기관이 필요자기자본을 결정하는 데 있어 바젤Ⅱ의 IRB 방식은 신용손실에서 발생하는 채부불이행 빈도에 초점을 맞추고 있으며, 보증기관 역시 마찬가지로 이 방식을 주요하게 참고하고 있다. 바젤Ⅱ의 IRB 방식은 필요자기자본이 사전에 정한 채무불이행 확률에 해당하는 손실규모보다 크거나 같게 설정하는 방식이다.

손실의 크기와 빈도는 [그림 Ⅱ-8]의 확률밀도함수를 통해 설명할 수 있다. 예상손실보다 작은 규모의 손실은 예상손실을 초과하는 손실보다 상대적으로 자주 발생한다. 그리고 손실이 예상손실과 예상외손실을 합한 것보다 더 커서 기관의 이익과 자기자본으로도 감당할 수 없을 정도의 손실이 발생할 가능성은 [그림 Ⅱ-8]의 그래프 오른쪽 음영 부분만큼 발생한다. 100%에서 음영 부분을 제외한 부분을 신뢰수준으로 볼 수 있으며, 신뢰수준의 경계점이 신뢰수준 하에서의 위험의 크기인 VaR(Value-at-Risk)에 해당한다. 만약 어떤 보증기관이 자기자본을 VaR 값과 예상손실과의 차이만큼 보유하고 예상손실을 대손충당금으로 부담한다고 가정할 경우 동 보증기관이 1년 이후에도 부도 없이 사업을 수행할 가능성은 신뢰수준과 같게 된다.

[그림 Ⅱ-8] 손실의 확률밀도함수



자료: Basel Committee on Banking Supervision(2005), p. 3

금융기관이 사전에 등급별 부도확률(probability of default), 부도시 노출금액(exposure at default) 및 부도시 손실률(loss given default)을 정확히 파악하는 것은 불가능하지만, 이들 변수의 평균 또는 예상치를 추정하는 것은 가능하다. 바젤Ⅱ의 IRB 방식은 등급별 부도확률의 경우 향후 1년 동안에 발생할 특정등급의 평균 부도확률로, 부도시 노출금액은 부도가 발생할 경우 노출 추정금액으로, 부도시 손실률은 부도가 발생할 경우 회수되지 못하고 부담하는 손실률로 각각 추정한다. 따라서 이들 변수를 활용하여 예상손실을 금액기준으로는 셋을 모두 곱한 값으로, 비율로는 등급별 부도확률과 부도시 손실률을 곱한 값으로 나타낼 수 있다.

발생되는 전체 손실에서 예상손실을 제외한 손실을 예상외손실(Unexpected losses)이라고 한다. [그림 Ⅱ-7]에서 예상손실의 위에 있는 지점들은 예상손실을 초과하는 손실을 나타낸다. 예상외손실은 매년 발생하지는 않지만, 만약 발생할 경우 그 규모가 매우 클 가능성이 있다. 금융기관은 예상손실을 초과하는 손실이 때때로 발생할 수 있다는 사실을 인지하고 있으나, 예상외손실의 발생 시기나 정확한 손실 규모를 미리 알 수는 없다. 이때 금융기관은 자기자본을 통해 예상손실을 초과하는 손실을 부담하는 기능을 수행하고 있으므로, 자기자본 규모를 위험 수준에 맞춰 유지하는 것이

필요하다. 금융기관의 자기자본 축소는 잠재적으로 이익을 증가시킬 수 있는 재원의 확대를 의미하므로, 기관은 자기자본을 적게 보유하고자 하는 경향이 있다. 그러나 자기자본이 적을수록 부도의 가능성이 커지므로, 금융기관은 위험과 자기자본을 균형적으로 유지하는 것이 필요하다.

보험회사의 경우 2009년 「보험업감독업무시행세칙」 개정에 따라 보험사의 위험관리능력 제고를 위한 위험기준 지급여력제도(Risk Based Capital)를 도입하였으며, 보험사에 내재한 다양한 위험을 더욱 정교하게 반영하기 위해 도입된 위험기준 지급여력제도의 세부산출기준을 마련하였다. 서울보증보험의 경우 민간보험회사로서 본 기준의 적용을 받게 되며, 이러한 세부산출기준에 따라 각 위험에 대한 지급여력기준금액 대비 지급여력금액의 비율인 지급여력비율을 측정하여 위험을 관리하고 있다.

참고로 보험회사의 위험관리와 관련하여 금융위원회는 2023년부터 기존의 지급여력제도를 신지급여력제도(Korean-Insurance Capital Standard, K-ICS)로 개편할 예정이다. 이는 2023년부터 IFRS 17이 도입됨에 따라 보험부채가 현재가치로 평가되고, 이에 따라 보험회사의 재무건정성 관련 지표도 마찬가지로 자산 및 부채를 모두 현재가치로 평가한 순자산을 기반으로 하는 것을 목적으로 한다. 또한 K-ICS에서는 기존의 지급여력제도에서 고려하는 위험에 고령화 · 대재해 등의 신규 위험이 추가되고, 위험 신뢰수준이 기존 99%에서 99.5%로 상향 조정된다. 아울러 자본건전성을 정교하게 측정할 수 있도록 위험의 측정 시 기존 지급여력제도의 자산규모에 위험계수를 곱하는 위험계수법에서 미래현금흐름에 일정한 충격을 부여했을 때 감소하는 순자산 규모를 위험으로 측정하는 방법을 병행하여 사용하도록 할 예정이다. 서울보증보험과 주택도시보증공사의 경우 2023년부터 시행될 K-ICS의 적용 예정이나 한국주택금융공사는 해당 제도의 도입에 관한 정보를 확인할 수 없다.

「보험업법 시행령」에 따르면 지급여력금액이란 자본금, 이익잉여금, 후순위차입금, 그 밖에 이에 준하는 것으로서,[9] 「보험업감독규정」에 따라 자본

9) 「보험업법 시행령」 제65조(재무건전성 기준) 제1항 제1호

금, 계약자배당을 위한 준비금, 대손충당금, 후순위차입금 등을 합산한 금액에서 미상각신계약비, 영업권 등을 뺀 금액을 말한다.[10] 지급여력기준금액이란 보험업을 경영함에 따라 발생하게 되는 보험위험액, 금리위험액, 신용위험액, 시장위험액, 운영위험액에 대해 「보험업감독규정」에 따른 방법[11]에 의하여 금액으로 환산한 것을 말한다. 서울보증보험은 이러한 규정에 따라 2020년 기준 재무제표의 주석 중 〈36. 금융상품위험〉 항목에서 신용위험, 유동성위험, 시장위험과 관련된 사항을 공시하고, 〈37. 보험위험〉에서 보험계약과 관련된 위험에 대한 사항을 공시하고 있다.

신용위험의 경우 신용위험에 대한 최대 노출 정도와 그에 따른 재무적 영향, 신용위험의 집중도, 금융자산의 손상정보, 신용위험관리대상 자산의 신용건전성 등을 공시하고 있다. 유동성위험과 관련해서는 금융부채의 계약상 만기구조를 공시하고 있다. 시장위험에서는 주가, 금리, 환율을 주요한 시장위험요인으로 보고 이들의 변화에 따른 손익 및 순자산변동액을 계산하는 민감도분석 결과와 함께 환율변동위험에 대한 노출 정도를 공시하고 있다.

보험위험의 경우에는 보험계약의 인수 및 보험금의 지급과 관련된 위험으로 보험가격위험과 준비금위험으로 구분된다. 보험가격위험은 보험계약자로부터 받은 보험료와 실제 지급된 보험금의 차이 등으로 인한 손실발생 가능성이고, 준비금위험은 적립한 지급준비금과 미래의 실제 지급보험금의 차이로 인해 발생할 수 있는 손실발생 가능성을 뜻한다. 주석에서는 보험위험에 대한 민감도와 보험금 진전추이와 함께 보험위험의 집중에 대한 정보로 유효보증잔액, 보험위험의 집중 및 재보험, 규제자본에 관한 정보 등을 공시하고 있다.

한국주택금융공사와 주택도시보증공사는 보험회사에 속하지 않지만, 앞서 설명한 바젤Ⅱ 금융기관의 신용위험 측정 및 관리를 위한 IRB 방식을 활용하여 위험을 관리하고 있다. 한국주택금융공사의 경우 만기 전 상환위험, 유동성위험, 신용위험, 이자율위험, 자산·부채 만기불일치로 인한 손실위험

10) 「보험업감독규정」 제7-1조(지급여력금액)
11) 「보험업감독규정」 제7-2조(지급여력기준금액)

등 각종 경영위험을 예방하고 효율적으로 관리하기 위하여 적절한 내부통제 체제와 자산·부채관리체제를 포함한 종합적인 위험관리체제를 구축·운용하여야 한다는 「한국주택금융공사감독규정」에 따라 위험을 관리하고 있으며, 관련 사항을 2020년 기준 재무제표의 주석 중 〈4. 금융위험의 관리〉에서 공사가 직면하고 있는 신용위험, 시장위험, 유동성위험 등의 중요한 위험에 관해 설명하고 있다. 공사의 신용위험에 대한 관리는 위험자본한도를 유형별로 배분하고 신용위험 관리대상 자산에 대해 예상손실 및 예상외손실을 측정하고 전체 위험 한도 대비 소진율을 관리하고 있으며, 금융상품과 관련하여 담보물의 가치를 고려하지 않는 공사의 신용위험 최대노출액을 공시하고 있다. 또한 공사는 신용위험을 수반하고 있는 상각후원가측정 대출채권에 대한 신용위험을 관리하기 위한 목적으로 대손충당금을 설정하여 관리하고 있다. 상각후원가측정 대출채권의 기대신용손실은 당해 자산의 계약상 수취 현금흐름과 수취 예상 현금흐름에 대한 현재가치의 차이로 측정한다. 이를 위하여 개별적으로 유의적인 대출채권에 대해 예상회수현금흐름을 산출하고 있으며, 개별적으로 유의적이지 않은 대출채권의 경우에는 유사한 신용위험의 특성을 가진 대출채권의 집합에 포함하여 집합적으로 기대신용손실을 측정한다. 이 중 집합평가 대손충당금은 과거 경험손실률 데이터를 활용해 측정하며 미래전망정보를 추가로 반영한다. 대손충당금의 측정 시 담보, 신용등급 등 다양한 요인을 고려하여 자산집합별로 추정한 부도율과 회수유형별 부도시 손실률을 적용한다. 이밖에 유동성위험에서는 금융부채와 파생상품의 잔존계약만기구조를 공시하였고, 시장위험에 관해서는 환율변동위험과 관련한 화폐성부채의 장부금액과 외환위험 민감도 분석 사항을 공시하고 있다.

주택도시보증공사의 경우 위험관리와 관련된 법령은 따로 없이 공사의 「리스크관리규정」에 따라 신용위험, 시장위험, 유동성위험, 운영위험 등을 관리하고 있다. 또한 이와 관련된 공시사항을 살펴보면, 2020년 기준 재무제표의 주석 중 〈34. 위험관리〉에서 자본위험 관리, 금융위험 관리, 공정가치 측정과 관련된 사항을 공시하고 있다. 이 중 금융위험 관리에서 신용위험, 유

동성위험, 이자율위험 등에 관해 설명하고 있다. 신용위험의 경우 신용위험에 대한 최대 노출규모를 공시하고 있으며, 유동성위험의 경우 차입금의 계약상 만기를 공시하고 있다. 마지막으로 이자율위험과 관련하여 기관이 보유하고 있는 이자부 금융상품의 장부금액을 공시하고 있다.

3. 주택 관련 대출에 대한 공공부문 보증의 재정위험 추정

가. 스트레스 테스트 모형

공공부문의 보증제도로부터 발생하는 재정위험은 보증제도의 운영을 통해 발생할 것으로, 예측되는 손실에 비해 실제로 더 큰 손실이 발생함으로써 정부가 기존에 수립한 재정계획에 추가적인 비용을 반영해야 할 가능성, 즉 예상치 못한 손실발생 가능성으로 정의할 수 있다. 이와 관련한 분석에 많이 활용되는 VaR(Value at Risk)은 어떤 신뢰수준하에서 특정 기간 중 발생할 수 있는 손실의 최대금액으로 정의한다.

일반적으로 VaR은 금융기관이 위험을 관리하는 수단으로 다양하게 활용되고 있으나, 개별 금융기관이 자체적으로 위험을 관리하는 데에 초점을 맞추는 한계가 존재한다. 물론 개별기관이 VaR을 통해 자체적으로 위험의 발생에 따른 손실의 크기를 파악하는 것도 중요하지만, 시장 전체적으로 체계적인 위험 상황이 발생함에 따라 개별기관들이 어떤 영향을 받고 얼마나 손실이 발생하는지를 추정하고, 전체 기관들의 위기 발생 시의 손실 규모를 종합적으로 분석하는 것 또한 필요하다.

이와 관련하여 Adrian and Brunnermeier(2016)에서는 전체 금융시스템과 특정 기관 사이의 꼬리의존성(tail-dependency)을 포착하는 새로운 계량모형인 CoVaR(Conditional Value-at-Risk)의 개념을 제시하였고, 이를 분위회귀를 통해 추정하였다. CoVaR은 위험을 측정할 때 시스템 전체의 체계적인 위험을 고려하는 것을 강조하기 위해 기존의 VaR에 조건부를 뜻하는 Co를 추가한 것이다. Adrian and Brunnermeier(2016)에서 CoVaR은 어떤 개별기관의 극단적인 위기 상황이 금융시스템 전체의 안정성에 어느 정도의 영향을 미치

는지를 측정하는 도구로 사용되었으며, 이를 통해 개별 금융기관의 위험이 금융시장의 체계적인 위험에 미치는 영향을 추정하였다. 이때 주요한 측정값인 ⊿CoVaR은 특정 기관이 위기에 처한 상황에서의 CoVaR과 해당 기관이 중간 상태에 있을 때의 CoVaR 간의 차이를 의미한다. 이를 통해 특정 기관의 위기 상황에 따라 발생하는 금융시스템의 체계적인 위험을 추정하였다.

Adrian and Brunnermeier(2016)에서는 CoVaR을 활용하여 개별기관의 위기 상황이 금융시스템 전체에 미치는 영향을 추정하였으나, 조건을 바꿔 전체 금융시스템의 위기 상황에서 특정 기관의 위험이 얼마나 증가하는지에 대한 분석에도 활용이 가능할 수 있음을 언급하였으며, 이를 Exposure-⊿CoVaR로 정의하였다. Exposure-⊿CoVaR은 개별기관이 금융시스템의 위기 상황에 노출되는 정도를 측정하는 것으로, 개별기관 및 규제 기관에서 수행하는 스트레스 테스트의 성격에 부합한다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 이러한 Exposure-⊿CoVaR 개념을 적용하여 보증기관과 관련된 시장의 위기 상황이 발생할 때 각 보증기관의 위험에 미치는 영향을 추정해 본다.

먼저 Adrian and Brunnermeier(2016)에서 제시하는 ⊿CoVaR 모형을 간략히 살펴보자. 시장 시스템 위험지표를 x라고 할 때, VaR_q^{system}을 $q\%$ 분위수의 음함수로 정의한다.

$$\Pr[x \leq VaR_q^{system}] = q\% \qquad \text{식 (1)}$$

VaR을 위와 같이 정의하는 경우 위험지표 x가 시장손실률 등과 같이 그 값이 클수록 위험이 커지는 경우에 $q\%$는 일반적으로 95 또는 99와 같은 값을 가지게 된다. 이제 개별기관 i의 위험지표인 y에 대한 조건부 VaR인 $Co\,VaR_q^{i|C(x)}$을 정의하는데, 이는 시장 시스템에 어떤 사건이 발생하는 상황인 $C(x)$하에서 추정되는 개별기관의 VaR로 정의한다. 이때 $Co\,VaR_q^{i|C(x)}$은 조건부 확률분포의 $q\%$ 분위수의 음함수로 정의된다.

$$\Pr[y|C(x) \leq CoVaR_q^{i|C(x)}] = q\% \quad \text{식 (2)}$$

마지막으로 x가 위기 상황일 때의 $CoVaR_q^{i|C(x)}$과 일반적인 상황에서의 $CoVaR_q^{i|C(x)}$의 차이인 $\Delta CoVaR_q^{i|system}$을 다음과 같이 정의한다. 이러한 $\Delta CoVaR_q^{i|system}$을 통해 시장 시스템이 일반적인 상황에서 위기 상황으로 변함에 따른 기관의 위험지표의 변화를 추정한다.

$$\Delta CoVaR_q^{i|system} = CoVaR_q^{i|x = VaR_q^{system}} - CoVaR_q^{i|x = VaR_{50}^{system}} \quad \text{식 (3)}$$

한편 Adrian and Brunnermeier(2016)에서는 $CoVaR_q^{i|C(x)}$을 추정할 때 분위회귀를 사용한다. 분위회귀를 이용하면 x의 어떤 값이 부여되었을 때 분위별 y의 예측치를 추정할 수 있기 때문에 분위회귀는 $CoVaR_q^{i|C(x)}$을 측정할 수 있는 간단한 방법이 된다. 분위회귀를 활용하여 $CoVaR_q^{i|C(x)}$을 추정하는 기본적인 계량모형을 살펴보기 위해 먼저 q% 분위수에 해당하는 시장 시스템의 위기 상황이 발생할 때 기관 i의 분위별 손실인 y_q의 분위회귀 추정치를 고려해 본다.

$$\hat{y}_q = \hat{\alpha}_q + \hat{\beta}_q x \quad \text{식 (4)}$$

여기에서 $\hat{y}_q$는 시장의 위기가 발생하여 위험지표가 x인 상황에서 기관 i의 위험지표에 대한 q% 분위회귀 추정치를 뜻한다. VaR의 정의에 따라 $CoVaR_q^{y|system}$과 $\hat{y}_q$는 같게 된다. 즉, 시장의 위기 상황에서 기관 i가 받게 되는 위험의 분위회귀 추정치는 시장의 위기 상황에 대한 기관 i의 조건부 VaR이 된다.

다음으로 $x = VaR_q^{system}$의 추정치를 사용하여 $CoVaR_q^{y|x = VaR_q^{system}}$을 얻을 수 있다. 구체적으로는 분위회귀 방식을 활용하여 $CoVaR_q$을 다음의 식으로 추정한다. 이때 분위수는 정규분포를 따른다고 가정한다.

$$CoVaR_q = VaR_q^{y|x = VaR_q^{system}} = \hat{\alpha}_q + \hat{\beta}_q VaR_q^{system} \quad \text{식 (5)}$$

VaR^{system}은 시장의 위기 상황에 대한 q% 분위수를 통해 쉽게 얻을 수 있다. 따라서 $\Delta CoVaR_q$은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \Delta CoVaR_q &= CoVaR_q - CoVaR_q^{y|x = VaR_{50}^{system}} \\ &= \hat{\beta}_q(VaR_q^{system} - VaR_{50}^{system}) \end{aligned} \quad \text{식 (6)}$$

Adrian and Brunnermeier(2016)에서는 위와 같은 모형에 대해 ΔCoVaR이 시간에 따라 변하지 않는다는 가정을 통한 기본적인 추정 방법을 주식시장의 손실률 및 개별기관의 주가하락률로 예를 들어 설명하였다. 아울러 해당 연구에서는 ΔCoVaR이 시간에 따라 변한다는 가정을 포함한 시계열 추정 방법을 통해 시장의 위험지표로 각종 금리 관련 지표 및 변동성 지표 등을 포함하여 ΔCoVaR을 추정하였고, 역사적 ΔCoVaR 및 ΔCoVaR의 예측 가능성을 분석하였다. 본 연구에서는 앞에서 설명한 기본적인 추정 방법을 활용하고 보증과 관련한 시장의 위험상황이 주택 관련 대출 관련 주요 보증기관인 주택도시보증공사, 한국주택금융공사, 서울보증보험에 어떤 영향을 미치는지 분석한다.

본 연구에서는 부동산시장이 침체되는 위기 상황이 발생할 때 민간의 주택 관련 대출을 보증하는 공공부문 보증기관의 재정위험에 미치는 영향을 추정한다. 이를 통해 주택가격이 하락하는 시장 충격이 발생할 때 주택 관련 대출에 대한 보증을 시행하는 보증기관의 재정위험에 어떤 파급효과가 나타나는지 분석한다. 이때 각 보증기관의 위험 정도를 측정할 수 있는 지

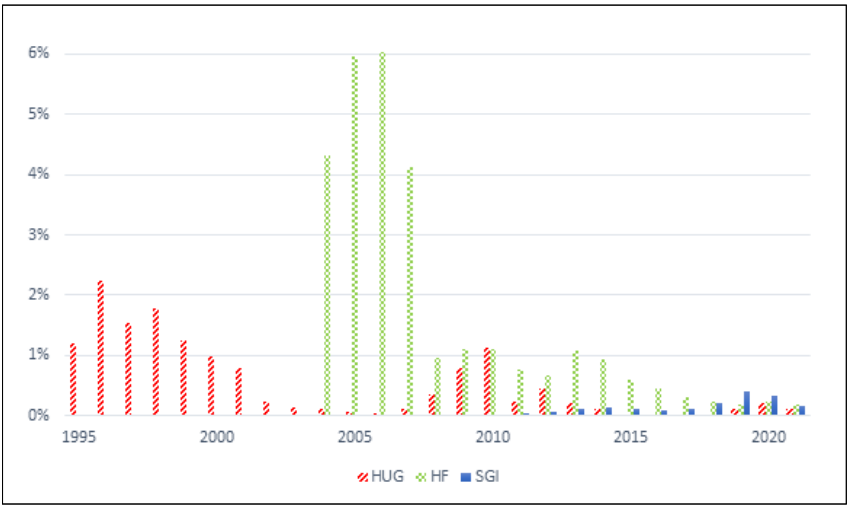
표로 각 보증기관의 주택 관련 대출 보증에 대한 대위변제율 변동률을 사용한다.

본 연구에서 대위변제율은 각 보증기관의 주택 관련 대출에 대한 보증잔액 대비 대위변제액 또는 보험금 지급액으로 정의한다. 주택도시보증공사의 경우 기관의 보증잔액 전체가 주택 관련 대출에 대한 보증이므로, 기관 전체의 보증잔액 대비 대위변제액을 대위변제율로 정의한다. 주택금융신용보증 역시 마찬가지로 보증잔액 전체가 주택 관련 대출에 대한 보증이므로, 전체 보증잔액 대비 대위변제액을 대위변제율로 정의한다. 서울보증보험의 경우 다양한 보증상품을 취급하고 있으므로, 이 중 주택 관련 대출에 대한 보증잔액 대비 해당 상품에 대한 보험금 지급액을 대위변제율로 정의한다.

개별기관의 위험지표로는 위와 같이 정의한 대위변제율의 연간 변동폭인 대위변제율 변동률을 활용한다. 개별기관의 위험지표로 대위변제율이 아닌 대위변제율 변동률을 사용하는 이유는, 앞에서 설명한 기관의 우발적인 예상외손실의 발생 가능성을 고려하는 데 대위변제율 변동률이 더 적합하기 때문이다. 대위변제의 경우 일반적으로 보증기관이 보증사업을 영위하는 과정에서 불가피하게 발생하는 부분으로, 각 보증기관은 과거의 대위변제율을 반영한 보증충당부채를 설정하여 대비하고 있다. 이는 보증기관의 위험관리에서 설명한 예상손실의 범위에 해당한다. 따라서 예상손실을 벗어난 범위의 예상외손실의 발생 가능성을 확인하기 위해, 대위변제율 수준의 높고 낮음보다 대위변제율의 급격한 변화에 따라 발생하는 보증충당부채를 넘어서는 손실의 가능성을 고려하는 대위변제율 변동률을 기관의 위험지표로 사용한다.

[그림 Ⅱ-9] 주택 관련 대출에 대한 주요 보증기관의 대위변제율

(단위: %)

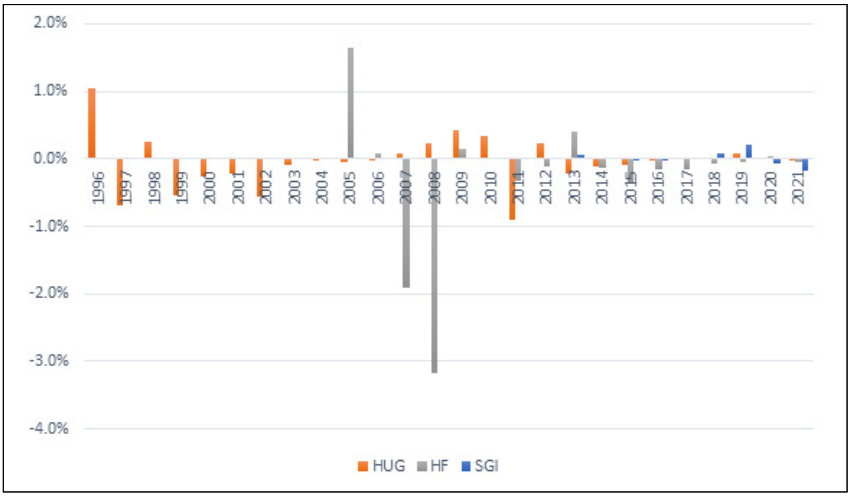


자료: 주요 보증기관 자료를 활용하여 저자 추정

[그림 Ⅱ-9]의 주택 관련 대출에 대한 주요 보증기관의 대위변제율을 살펴보면, 기관의 특성에 따라 대위변제율의 수준에 차이가 발생하지만, 최근에는 유사한 추이와 수준을 나타내고 있다. 주택금융신용보증의 경우 사업운영의 목적이 저소득·저신용자를 위한 정책 지원의 성격이 크기 때문에 다른 기관에 비해 대위변제율이 높은 편으로, 특히 기금운용 초기인 2004년부터 2007년까지는 4% 이상의 높은 수준이었다. 그러나 이후 기금의 사고발생률 관리 등을 통해 대위변제율을 1% 아래로 유지하였고, 최근으로 올수록 감소하여 2021년에는 0.20% 수준이다. 주택도시보증공사의 경우 2001년 이전까지는 1.5% 내외의 높은 수준이었으나, 이후 0.2% 이내의 낮은 수준을 유지하였다. 이후 2008년의 0.36%에서 2010년의 1.12%로 다시 증가하였다가, 2013년 이후에 다시 0.2% 이내의 수준을 유지하고 있으며, 2021년에는 0.12% 수준이다. 서울보증보험의 경우 주택 관련 대출에 대한 대위변제율은 2011년의 0.04% 등 상대적으로 낮은 수준을 보였으나, 2018년 이후 증가세를 보이며 2019년 0.41% 수준까지 상승하였고, 2021년에는 0.16% 수준이다.

[그림 Ⅱ-10] 주택 관련 대출에 대한 주요 보증기관의 대위변제율 변동률

(단위: %)



자료: 주요 보증기관 자료를 활용하여 저자 추정

다음으로 [그림 Ⅱ-10]의 주택 관련 대출에 대한 주요 보증기관의 대위변제율 변동률을 살펴보면, 대위변제율과는 다른 추세를 보인다. 주택금융신용보증의 경우 대위변제율 변동률이 가장 큰 변화를 보인다. 특히 기금운용의 초기인 2005년부터 2008년까지는 변동률이 +1.6%에서 -3.18% 수준까지 급변하였으나, 그 이후부터는 상대적으로 안정적으로 증감을 반복하고 있으며, 2014년 이후로는 대위변제율 변동률이 주로 낮은 수준의 마이너스를 보인다. 주택도시보증공사의 경우에는 1996년의 +1.04%를 기록한 이후 1% 내의 수준에서 증감을 반복하고 있다. 서울보증보험의 경우 주택 관련 대출에 대한 대위변제율 변동률은 2019년의 +0.21%를 제외하면 매우 낮은 수준의 증감을 반복하고 있다.

〈표 Ⅱ-7〉 주요 보증기관의 대위변제율 변동률의 기초통계량

(단위: %)

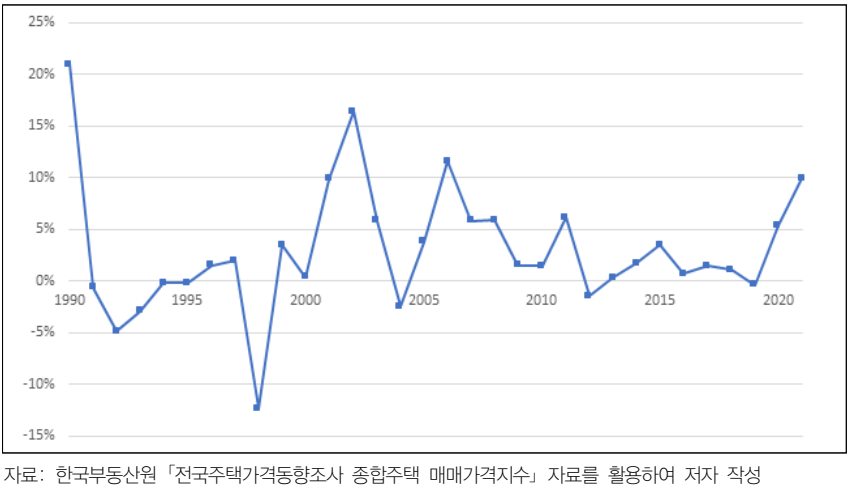
기관명	평균	표준편차	최솟값	최댓값
주택도시보증공사	-0.04	0.004	-0.90	+1.04
주택금융신용보증	-0.24	0.010	-3.18	+1.65
서울보증보험	+0.01	0.001	-0.17	+0.21

자료: 저자 추정

〈표 Ⅱ-7〉의 주요 보증기관의 주택 관련 대출 보증에 대한 대위변제율 변동률의 기초통계량을 살펴보면, 기관별로 평균은 -0.24~+0.01% 수준이면 표준편차는 0.001~0.01 수준이다. 앞서 살펴본 바와 같이 최솟값과 최댓값은 주택금융신용보증이 -3.18~+1.65%로 가장 큰 범위를 가지고 있다.

[그림 Ⅱ-11] 연간 주택가격 변동률

(단위: %)



자료: 한국부동산원「전국주택가격동향조사 종합주택 매매가격지수」자료를 활용하여 저자 작성

주택가격 변동률은 한국부동산원의 월간 매매가격지수를 사용하였고, 매년 12월 지수의 차이를 연간 주택가격 변동률로 산출하였다. [그림 Ⅱ-11]의 연간 주택가격 변동률의 추이를 살펴보면, 1990년에 21%로 높은 상승률을

보인 이후 1997년까지는 5% 내외의 등락을 반복하다가, 1998년 IMF의 영향으로 -12.4%의 변동률이 나타났다. 이후 전반적으로 상승세를 유지하였으나, 2004년, 2012년, 2019년에는 하락세를 나타냈다. 특히 2005년부터 2008년, 2011년, 2020년부터 2021년까지 상승률이 매우 높았다.

나. 스트레스 테스트 결과

앞에서 설정한 모형에 따라 부동산시장의 위기 상황을 반영하는 주택가격 변동률과 주택 관련 대출 보증에 대한 대위변제율 변동률을 각 보증기관의 위험지표로 활용하여 시장의 위기 상황에 따라 각 보증기관이 받게 되는 영향인 $CoVaR_q$와 함께 $CoVaR_q$와 시장이 일반적인 상황에서의 각 보증기관이 받는 영향인 $CoVaR_{50}$과의 차이인 $\Delta CoVaR_q$를 추정하는 스트레스 테스트를 수행하였다. $CoVaR_q$와 $\Delta CoVaR_q$의 추정에 사용된 데이터는 전기의 주택가격 변동률과 각 보증기관의 대위변제율 변동률의 연간 데이터[12]를 활용하여 추정하였다.

먼저 위기 상황의 기준을 99% 분위수로 설정하여 3개 기관에 대한 $\Delta CoVaR_{99}$의 추정 결과를 살펴보자. 부동산시장의 위기 상황과 일반적인 상황에서의 대위변제율 변동률의 VaR의 차이인 $\Delta CoVaR_{99}$은 3개 기관 모두 정도의 차이는 있지만, 각 기관의 대위변제율 변동률의 평균에 비해 매우 높은 수치로 나타나고 있다. 이는 만약 우발상황인 주택가격의 급격한 하락에 따른 부동산시장의 위기가 발생할 경우, 각 보증기관에서 추가로 부담해야 하는 높은 손실의 가능성이 있음을 의미한다. 부동산시장에서 위기 상황이 발생 시 대위변제율 변동률의 VaR인 $CoVaR_{99}$ 역시 마찬가지로 3개 기관 모두 $\Delta CoVaR_{99}$보다 높은 수치를 나타내며, 각 기관의 대위변제율 변동률의 평균에 비해 월등히 높은 수치를 보인다.

12) 주택도시보증공사와 주택금융신용보증의 경우, 각각의 사업개시일 이후인 1996년 및 2005년부터 2021년까지의 데이터를 활용하였고, 서울보증보험의 경우 데이터의 확보 가능 기간인 2012년부터 2021년까지의 데이터를 활용하였다.

〈표 Ⅱ-8〉 스트레스 테스트 모형 추정 결과

(단위: %)

구분	주택도시보증공사	주택금융신용보증	서울보증보험
VaR_{99}^{system}	-9.34	-5.31	-3.82
VaR_{50}^{system}	2.80	2.71	1.85
$CoVaR_{99}$	1.67	2.16	0.38
$CoVaR_{50}$	0.84	0.71	0.18
$\Delta CoVaR_{99}$	0.83	1.44	0.20

주: 분위수회귀는 정규분포를 가정함

자료: 저자 작성

추정 결과를 기관별로 구체적으로 살펴보면, 주택도시보증공사의 경우 시장이 위기 상황일 때 기관의 대위변제율 변동률의 VaR인 $CoVaR_{99}$은 1.67%이며, 시장이 일반적인 상황에서의 대위변제율 변동률의 VaR인 $CoVaR_{50}$은 0.84%로 추정되었고, 두 값의 차이인 $\Delta CoVaR_{99}$은 0.83%로 나타났다. 주택금융신용보증의 경우 $CoVaR_{99}$은 2.16%이고 $CoVaR_{50}$은 0.71%이며 둘의 차이인 $\Delta CoVaR_{99}$는 1.44%로 나타났으며, 서울보증보험의 경우 $CoVaR_{99}$와 $CoVaR_{50}$는 각각 0.38%와 0.18%이며 $\Delta CoVaR_{99}$는 0.2%로 나타났다.

이 추정치들을 각 보증기관의 기존 대위변제율 변동률과 비교해 보면 큰 폭의 차이를 보인다. 3개 보증기관의 전체 기간에 대한 평균 대위변제율 변동률은 -0.24~+0.01%이고, 최근 5년간은 -0.05~+0.02% 이내의 낮은 변동률을 보인다. 반면 $\Delta CoVaR_{99}$의 추정치는 0.2~0.83%로 평균 대위변제율 변동률의 6~21배 수준이며, $CoVaR_{99}$의 추정치인 0.38~1.67%를 평균 대위변제율 변동률과 비교하면 9~42배 수준까지 기관의 위험 수준이 증가하는 것으로 나타났다. 또한 각 기관의 $\Delta CoVaR_{99}$와 $CoVaR_{99}$를 최근 5년간의 대위변제율 변동률 평균과 비교하면 더 큰 차이를 보인다. $\Delta CoVaR_{99}$이 20~42배, $CoVaR_{99}$이 20~84배 수준으로 특히 주택도시보증공사의 경우 최근 5년간의 대위변제율 변동률과 비교 시 $\Delta CoVaR_{99}$는 42배, $CoVaR_{99}$는 84배 수준으로 매우 높게 나타났다. 이러한 추정 결과는 부동산시장이 일반

적인 상황에서 발생하는 대위변제율의 변동률을 기준으로 대비하는 대위변제 예상손실액에 비해 시장의 위기 상황이 발생할 때, 추가로 부담하게 되는 손실의 폭이 매우 커질 수 있음을 보여주고 있다.

〈표 II-9〉 스트레스 테스트 모형 추정 결과 비교

(단위: %)

구분	주택도시보증공사	주택금융신용보증	서울보증보험
대위변제율 변동률 (전체 기간)	-0.04	-0.24	0.01
대위변제율 변동률 (최근 5년)	0.02	-0.05	0.01
$CoVaR_{99}$	1.67	2.16	0.38
$\Delta CoVaR_{99}$	0.83	1.44	0.20

주: 분위수회귀는 정규분포를 가정함

자료: 저자 작성

다음으로 기관별로 최대 위험 상황의 분위수 기준을 다르게 하여 $CoVaR_q$와 $\Delta CoVaR_q$를 추정한 결과를 살펴본다. 일반적으로 최대 위험 상황의 기준을 하향할수록 최대 가능 손실 수준 또한 낮아지게 된다. 먼저 주택도시보증공사의 경우 위험 상황의 기준을 90%로 내릴 경우 $CoVaR_{90}$은 0.44, $\Delta CoVaR_{90}$은 0.14로, 앞서 확인한 99% 분위수를 기준으로 한 결과에 비해 최대 가능 손실 수준이 1/4~1/6 수준으로 낮아진다. 주택금융신용보증의 경우에는 90% 분위수를 기준으로 한 $CoVaR_{90}$와 $\Delta CoVaR_{90}$의 추정치는 각각 1.49, 0.9로 99% 분위수 기준 결과의 60% 수준으로 나타났다. 마지막으로 서울보증보험의 경우 90% 분위수의 추정치는 각각 $CoVaR_{90}$은 0.29, $\Delta CoVaR_{90}$은 0.11로 99% 분위수 기준 결과 대비 60%~80% 수준으로 나타났다. 3개 기관 중 주택금융신용보증이 최대 위험 상황의 기준을 99%에서 90% 분위수로 하향할 때 최대 가능 손실 수준의 하락폭이 가장 적은 편으로 나타났다. 반대로 주택도시보증공사의 경우 최대 위험 상황의 기준을 낮출 때 최대 가능 손실 수준이 상대적으로 크게 하락하였다.

VaR을 측정할 때 최대 위험 상황에 대한 분위수 기준이 낮아질수록 최대 가능 손실 수준 또한 낮아지게 된다. 반대로 위험 상황의 분위수 기준이 낮아질수록 예상외손실의 발생 가능성은 커지게 된다. 따라서 분위수 기준을 얼마로 설정하느냐에 따라 VaR의 추정치가 달라진다. 본 연구에서는 위험 상황에 대한 발생 가능성보다 최대 가능 손실 수준의 최댓값을 보기 위하여 99% 분위수를 중심으로 $CoVaR_q$와 $\Delta CoVaR_q$를 추정하였다.

〈표 Ⅱ-10〉 주택도시보증공사의 분위별 스트레스 테스트 추정 결과

(단위: %)

구분	$q = 99\%$	$q = 95\%$	$q = 90\%$
VaR_q^{system}	-9.34	-5.78	-3.89
VaR_{50}^{system}	2.80	2.80	2.80
$CoVaR_q$	1.67	1.00	0.44
$CoVaR_{50}$	0.84	0.58	0.30
$\Delta CoVaR_q$	0.83	0.42	0.14

주: 분위수회귀는 정규분포를 가정함

자료: 저자 작성

〈표 Ⅱ-11〉 주택금융신용보증의 분위별 스트레스 테스트 추정 결과

(단위: %)

구분	$q = 99\%$	$q = 95\%$	$q = 90\%$
VaR_q^{system}	-5.31	-2.96	-1.71
VaR_{50}^{system}	2.71	2.71	2.71
$CoVaR_q$	2.16	1.73	1.49
$CoVaR_{50}$	0.71	0.71	0.59
$\Delta CoVaR_q$	1.44	1.02	0.90

주: 분위수회귀는 정규분포를 가정함

자료: 저자 작성

〈표 Ⅱ-12〉 서울보증보험의 분위별 스트레스 테스트 추정 결과

(단위: %)

구분	$q=99\%$	$q=95\%$	$q=90\%$
VaR_q^{system}	-3.82	-2.16	-1.27
VaR_{50}^{system}	1.85	1.85	1.85
$CoVaR_q$	0.38	0.32	0.29
$CoVaR_{50}$	0.18	0.18	0.18
$\Delta CoVaR_q$	0.20	0.14	0.11

주: 분위수회귀는 정규분포를 가정함

자료: 저자 작성

본 연구의 추정 결과의 해석에서 주의할 점은 기관별로 보증사업의 수행 기간 또는 가능 데이터 확보 기간의 차이로 인해 $CoVaR_q$와 $\Delta CoVaR_q$의 추정을 위해 활용한 기간이 서로 다르다는 것이다. $CoVaR_q$와 $\Delta CoVaR_q$의 추정모형을 설정할 때 이들 값이 시간에 따라 변하지 않는다는 가정을 통한 기본적인 추정 방법을 활용하였는데, 기관별로 추정기간이 상이함에 따라 부동산시장의 VaR의 차이가 나타나는 문제가 발생한다. 이에 따라 앞의 분석에서 발생할 수 있는 문제점이 어떤 영향을 주는지 확인하기 위해, 3개 기관 중 가용 데이터의 범위가 가장 짧은 서울보증보험을 기준으로 데이터가 모두 사용 가능한 2012~2021년의 데이터를 통해 $CoVaR_{99}$와 $\Delta CoVaR_{99}$를 추정하였다.

〈표 Ⅱ-13〉 스트레스 테스트 모형 추정 결과(2012년 이후)

(단위: %)

구분	주택도시보증공사	주택금융신용보증	서울보증보험
VaR_{99}^{system}	-3.82	-3.82	-3.82
VaR_{50}^{system}	1.85	1.85	1.85
$CoVaR_{99}$	-0.04	0.56	0.38
$CoVaR_{50}$	0.11	0.19	0.18
$\Delta CoVaR_{99}$	-0.15	0.37	0.20

주: 분위수회귀는 정규분포를 가정함

자료: 저자 작성

분석 결과 부동산시장의 최대 가능 손실 수준인 VaR_{99}^{system}의 추정치가 3개 기관 모두 기존의 서울보증보험의 추정치와 같은 -3.82%로 나타났다. 주택금융신용보증의 경우 데이터 사용 기간의 변경에 따라 $CoVaR_q$와 $\Delta CoVaR_{99}$의 추정치가 크게 하락하였다. $\Delta CoVaR_{99}$의 경우 0.37%로 앞서 전체 기간을 대상으로 한 추정치인 1.44%에 비해 약 1/4 수준으로 나타났다. 추정치의 하락은 있었으나 부동산시장의 위기에 따른 기관의 최대 가능 손실 수준은 여전히 큰 폭을 보이고 있음을 확인하였다. 주택도시보증공사의 경우에는 추정기간을 2012년 이후로 조정할 때 $CoVaR_{99}$가 기관의 최대 가능 손실 수준으로 볼 수 없는 수치가 나타났다. 위와 같은 결과가 나온 요인으로는 2012년 이후 공사의 대위변제율 변동률과 부동산시장 변동률의 추이가 전체 기간과 반대의 흐름을 보이기 때문으로 판단된다. 이와 같은 문제가 발생하는 상황에서 주택도시보증공사의 전체 기간을 대상으로 추정한 $CoVaR_q$ 및 $\Delta CoVaR_q$의 결과에 대한 해석에 주의가 필요하다.

본 연구에서 추정한 $\Delta CoVaR_q$ 및 $CoVaR_q$는 몇 가지 주요한 가정을 통해 도출한 결과이다. 개별기관의 대위변제율 변동률이 주택가격의 변동률에만 영향을 받는다고 가정하였고, 분위회귀의 활용 시 분위수는 정규분포를 따른다고 가정하였으며, $\Delta CoVaR_q$이 시간에 따라 변하지 않는다고 가정하였다. 분석의 편의를 위해 설정한 위와 같은 가정은 실제 현실과는 차이가 있으므로, 위에서 사용한 $\Delta CoVaR_q$ 및 $CoVaR_q$의 추정 결과를 그대로 현실에 적용하는 것은 무리한 해석이 될 수 있다. 다만 본 연구에서의 추정 결과를 통해 시장의 위기 상황이 발생하는 경우, 일반적인 시장 상황을 기준으로 대비하는 예상손실액에 비해 추가로 부담하게 되는 예상외손실이 매우 클 수 있음을 확인할 수 있다.

4. 소결

주택 관련 대출의 보증과 관련된 주요 보증기관은 각 기관의 주요하게 노출될 수 있는 위험인 신용위험, 시장위험, 유동성위험 등에 대한 정기적인 모니터링을 함으로써 상시 위험관리체계를 구축하고 있다. 각 보증기관은

미래에 발생한 손실 규모를 사전에 정확하게 파악하는 것은 불가능하지만, 미래에 발생할 것으로 예상되는 손실인 예상손실의 평균 수준을 예측하는 것은 가능하다. 보증기관의 경우 예상되는 손실을 보증업무 수행을 위한 비용으로 간주하여, 이를 보증료율 결정 시 반영하거나 충당금을 설정하여 관리하고 있다. 그러므로 보증기관이 보증충당부채를 설정하고 관리하는 것은 예상손실을 관리하는 것으로 볼 수 있다.

예상손실과 달리 예상외손실은 매년 발생하지는 않지만, 만약 발생할 경우 그 규모가 매우 클 가능성이 있는 손실을 말한다. 금융기관은 예상손실을 초과하는 손실이 때때로 발생할 수 있다는 사실을 인지하고 있으나, 예상외손실의 발생 시기나 정확한 손실 규모를 미리 알 수는 없다.

각 기관은 기관별 관련 규정에 따라 위와 같은 위험을 관리하고 관련 사항을 재무제표의 주석에 공시하고 있다. 서울보증보험의 경우 「보험업감독규정」에 따라 신용위험, 유동성위험, 시장위험과 관련된 사항을 자세하게 공시하고 있다. 한국주택금융공사도 「한국주택금융공사감독규정」에 따라 신용위험, 시장위험, 유동성위험 등의 중요한 위험에 대해 자세하게 공시하고 있다. 반면 주택도시보증공사의 경우 관련 법인 「주택도시기금법」 및 하위 법령에 위험관리와 관련된 내용이 존재하지 않고, 공사가 자체적으로 제정한 「리스크관리규정」에 따라 위험을 관리하고 관련 내용을 공시하고 있다. 관련 공시의 주요 내용으로는 신용위험의 경우 신용위험에 대한 최대 노출규모, 유동성위험의 경우 차입금의 계약상 만기, 이자율위험의 경우 이자부금융상품의 장부금액만을 공시하고 있다. 이는 상대적으로 앞의 두 기관에 비해 위험관리와 관련된 정보의 제공범위가 적은 편으로 볼 수 있다.

추가로 주택도시보증공사의 경우 위험관리 지표인 보증 운용배수를 관리하는 데 있어 자기자본의 확충이 아닌 담보부보증의 종류와 인정비율을 확대하여 이를 보증잔액에 포함시키지 않는 방식으로 운용배수를 유지하고 있으므로, 실제로는 공사의 보증위험이 지속적으로 증가하고 있다고 볼 수 있다. 또한 앞으로 정부의 보증수요 확대가 예상된다는 이유로 2021년에 「주택도시기금법」상의 법정 보증총액한도를 기존 자기자본의 50배에서 60배로

상향하였다. 이와 같은 상황은 한국주택금융공사의 보증총액한도 관리와 대비된다. 한국주택금융공사의 경우 「한국주택금융공사법」상의 운용배수는 40배이지만, 「한국주택금융공사법 시행령」에서 운용배수를 30배로 정하였고, 2021년의 운용배수는 13.5인 상황이다.

다음으로 각 보증기관의 예상외손실을 파악하기 위해 Adrian and Brunnermeier(2016)의 Exposure-ΔCoVaR 개념을 적용하여 보증기관과 관련된 시장의 위기 상황이 발생할 때, 각 보증기관의 위험에 미치는 영향을 부동산시장의 위기 상황을 반영하는 주택가격 변동률과 주택 관련 대출의 보증에 대한 대위변제율 변동률을 각 보증기관의 위험지표로 활용하여 추정하는 스트레스 테스트를 수행하였다. 추정 결과 부동산시장의 위기 상황과 일반적인 상황에서의 대위변제율 변동률의 VaR의 차이인 $\Delta CoVaR_{99}$은 3개 기관 모두 정도의 차이는 있지만, 각 기관의 대위변제율 변동률의 평균에 비해 매우 높은 수치로 나타나고 있다. 이를 통해 시장의 위기 상황이 발생하는 경우 일반적인 시장 상황을 기준으로 대비하는 예상손실액에 비해 추가로 부담할 수 있는 예상외손실이 매우 클 수 있음을 예상할 수 있으며, 이는 잠재적으로 정부의 추가적인 재정부담의 요인으로 작용할 수 있다.

Ⅲ. 주택 관련 대출에 대한 공공부문 보증의 공시현황

1. 우리나라의 공공부문 보증 관련 공시현황

가. 국가결산보고서

1) 국가회계기준

국가회계기준에서 정의하는 부채는 과거의 거래나 사건의 결과로 국가회계실체가 부담하는 의무로서, 그 이행을 위하여 미래에 자원의 유출 또는 사용이 예상되는 현재의 의무를 의미한다.[13] 부채의 인식기준은 국가회계실체가 부담하는 현재의 의무 중 향후 그 이행을 위하여 지출이 발생할 가능성이 매우 높고, 그 금액을 신뢰성 있게 측정할 수 있을 때 인식한다.[14] 이 기준에 따라 우발부채는 부채로 인식하지 않고 충당부채는 부채로 인식하게 된다.

국가회계기준의 충당부채 및 우발부채에 대한 회계처리지침은 한국채택국제회계기준(Korean International Financial Reporting Standards, K-IFRS)에 따른 기업회계기준서 제1037호 '충당부채, 우발부채, 우발자산'과 동일하며, 우리나라의 기업회계기준서 1037호는 국제회계기준(International Financial Reporting Standards, IFRS)에 따른 국제회계기준(International Accounting Standards, IAS) 37 Provision, Contingent Liabilities and Contingent Assets (충당부채, 우발부채 및 우발자산)에 대응하는 기준이다.

우발부채는 ① 과거의 거래나 사건으로 발생하였으나, 국가회계실체가 전적으로 통제할 수 없는 하나 이상의 불확실한 미래 사건의 발생 여부로만

13) 「국가회계기준에 관한 규칙」 제17조(부채의 정의와 구분)
14) 「국가회계기준에 관한 규칙」 제18조(부채의 인식기준)

그 존재 유무를 확인할 수 있는 잠재적 의무, ② 과거의 거래나 사건으로 발생하였으나, 해당 의무를 이행하기 위하여 경제적 효익이 있는 자원을 유출할 가능성이 매우 높지 않거나, 그 금액을 신뢰성 있게 측정할 수 없는 경우에 해당하여 인식하지 않는 현재의 의무를 말하며, 의무를 이행하기 위하여 경제적 효익이 있는 자원이 유출될 가능성이 희박하지 않은 한 주석에 공시하고 있다. 충당부채는 지출시기 또는 지출금액이 불확실한 부채를 말하며, 현재의무의 이행에 소요되는 지출에 대한 최선의 추정치를 재정상태표 가액으로 산정하며, 이 경우 추정치 산정 시에는 관련된 사건과 상황에 대한 위험과 불확실성을 고려한다.[15]

국가결산보고서의 충당부채에는 퇴직급여충당부채, 연금충당부채, 보험충당부채 및 기타 장기충당부채 등으로 구분하는데, 이 중 기타 장기충당부채에 보증충당부채가 포함된다.

〈표 Ⅲ-1〉 충당부채와 우발부채 공시 구분

금액 추정 가능성 / 자원 유출 가능성	신뢰성 있는 추정 가능	신뢰성 있는 추정 불가능
매우 높음	충당부채로 인식	우발부채로 주석공시
희박하지 않음	우발부채로 주석공시	
희박함	공시하지 않음	

자료: 기획재정부 · 한국조세재정연구원(2022), p. 288

우발부채는 예상하지 못하는 상황에 따라 변할 수 있으므로, 경제적 효익이 있는 자원의 유출 가능성이 매우 커졌는지를 판단하기 위한 검토가 지속적으로 필요하다. 과거에 우발부채로 처리하였더라도 경제적 효익이 있는 자원의 유출 가능성이 매우 높아진 경우에는, 그러한 가능성의 변화가 생긴 기간의 재정상태표에 충당부채로 인식한다. 다만 신뢰성 있게 추정할 수 없는 극히 드문 경우는 제외한다.[16]

15) 「국가회계기준에 관한 규칙」 제50조(충당부채, 우발부채 및 우발자산)
16) 「충당부채, 우발부채, 우발자산 회계처리지침」 5.(우발부채)

충당부채는 과거의 거래나 사건의 결과로 현재의무(법적 의무 또는 의제의무)가 존재하고, 해당 의무를 이행하기 위하여 경제적 효익이 있는 자원을 유출할 가능성이 매우 높으며, 해당 의무를 이행하기 위하여 필요한 금액을 신뢰성 있게 추정할 수 있다는 요건을 모두 충족하는 경우에 재정상태표의 부채로 인식한다. 추정치를 사용하는 것은 재무제표 작성의 필수적인 과정이며 재무제표의 신뢰성을 손상하지 않는다. 충당부채의 특성상 다른 재정상태표 항목에 비해 불확실성이 더 크므로 이에 대한 추정치의 사용은 특히 필수적이며, 극히 드문 경우를 제외하고는 가능한 결과의 범위를 판단할 수 있으므로 충당부채를 인식할 때 충분히 신뢰성 있는 금액을 추정할 수 있다.[17)]

신용보증사업을 수행하는 국가회계실체는 보증약정 등의 규정에 따른 보증채무를 이행할 가능성이 매우 크고, 그 금액을 신뢰성 있게 측정할 수 있을 때 보증충당부채를 인식한다. 보증사업을 수행하는 기금으로는 기술보증기금, 신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 산업기반신용보증기금, 주택금융신용보증기금 등이 있으며, 보증사업을 수행하는 기금은 기업회계기준에 의한 준비금과 미래 손실 예상액에 대한 별도의 충당부채를 계상할 수 있다. 충당부채의 주요사항은 대위변제준비금, 재보증보전준비금 및 보전금지급준비금으로 보증업무에 따라 발생할 수 있는 보증사고에 의해 발생할 수 있는 손실을 보전하기 위해 설정하는 준비금이며 보증사업의 세부성격에 따라 계정과목을 달리하여 설정할 수 있다. 일반적으로 사고사유가 발생하였으나 지급시기 미도래 등으로 지급되지 않은 금액에 대하여 과거 5개년간의 경험률에 의한 보증사고 대위변제율 및 구상채권대손율을 적용하여 대위변제준비금 및 재보증준비금을 산출한다.[18)]

충당부채로 인식하는 금액은 현재의무의 이행에 소요되는 지출에 대해 재정상태표일 현재 최선의 추정치이어야 한다. 최선의 추정치는 재정상태표일 현재 시점에 의무를 직접 이행하거나 제3자에게 이전시키는 경우에 지급하

17) 「충당부채, 우발부채, 우발자산 회계처리지침」 4.(충당부채)
18) 「보증 회계처리지침」 4.(보증충당부채의 인식)

여야 하는 금액으로, 금액을 추정할 때에는 유사한 거래에 대한 과거의 경험, 독립적인 전문가의 보고서 및 재정상태표일 후 발생한 사건에 의해 확인할 수 있는 추가적 증거 등을 종합적으로 고려해야 한다.[19]

충당부채의 금액에 대한 최선의 추정치 산정 시에는 관련된 사건과 상황에 대한 위험과 불확실성을 고려해야 한다. 불확실한 상황에서는 수익 또는 자산을 과대 계상하거나 비용 또는 부채를 과소 계상하지 않도록 주의해야 하며, 불확실성을 이유로 충당부채 금액을 과대 계상하는 것도 인정되지 않는다.[20]

충당부채의 명목금액과 현재가치의 차이가 중요한 경우 의무를 이행하기 위해 예상되는 지출액의 현재가치로 평가한다. 현재가치 평가에 사용하는 할인율은 부채의 특유한 위험과 화폐의 시간가치에 대한 현행 시장의 평가를 반영한 이율로, 이 할인율에는 미래현금흐름을 추정할 때 고려한 위험을 반영하지 않는다. 이때, 할인율을 확인하기 어려운 경우에는 유사한 조건의 국채 유통수익률을 적용할 수 있다.[21]

현재의무를 이행하기 위하여 필요한 지출 금액에 영향을 미치는 미래사건이 발생할 것이라는 충분하고 객관적인 증거가 있는 경우에는 그러한 미래사건을 감안하여 충당부채 금액을 추정하게 된다.[22]

보증충당부채는 보증약정 등에 따른 피보증인인 주채무자의 채무불이행에 따라 국가회계실체가 부담하게 될 추정 순현금유출액의 현재가치로 평가한다.[23] 만약 추정 순현금유출액의 현재가치를 추정하기 어려운 경우에는 재정상태표일 현재의 보증잔액에 대하여 피보증자의 신용위험, 경험손실률 및 예상손실률 등 신뢰성 있고 객관적인 기준을 적용하여 산출한 추정 손실예상액을 추정 순현금유출액의 현재가치로 할 수 있다. 보증사업을 수행하는 기금의 경우 사고의 발생에 따라 보증계약에 대한 보증 변제금 등을 지

19) 「충당부채, 우발부채, 우발자산 회계처리지침」 7.(최선의 추정치)
20) 「충당부채, 우발부채, 우발자산 회계처리지침」 8.(위험과 불확실성)
21) 「충당부채, 우발부채, 우발자산 회계처리지침」 9.(현재가치)
22) 「충당부채, 우발부채, 우발자산 회계처리지침」 10.(미래사건)
23) 「국가회계기준에 관한 규칙」 제45조(융자보조원가충당금과 보증충당부채의 평가)

급해야 하는 등 예기치 않은 손실이 발생할 가능성이 있는데, 이 경우 해당 기금이 미래에 발생할 수 있는 지급의무를 이행할 수 있도록 적절한 준비금을 산출하고 부채로 적립하여 보증수수료 등의 수익에 대응하는 비용을 인식함으로써 수지의 불균형을 예방하고 기금의 담보능력을 확보할 필요가 있다. 미래에 발생한 보증 변제금 등의 지급을 이행하기 위한 부채 적립액이라는 의미에서 준비금은 장기충당부채와 유사하다고 볼 수 있다.[24)]

이러한 지침에 따라 보증사업을 수행하는 기금은 보증충당부채를 설정하는데, 보증충당부채는 과거 경험에 따른 예상손실률을 적용하여 신뢰성 있게 추정할 수 있고 자원의 유출 가능성이 큰 금액을 산정하기 때문에, 위기상황이 아닌 일반적인 시장 상황에서 발생하는 손실에 대한 대응으로 볼 수 있다.

한편, 보증약정 등에 따른 주채무자의 채무불이행 등에 따라 국가회계실체가 보증채무를 이행할 때 대위변제한 금액을 재정상태표에 구상채권으로 인식한다.[25)] 또한 신뢰성 있고 객관적인 기준에 따라 산출한 대손추산액을 구상채권의 대손충당금으로 설정한다.[26)]

우발부채의 공시와 관련한 회계처리지침을 살펴보면, 의무를 이행하기 위하여 자원이 유출될 가능성이 희박하지 않다면, 우발부채는 유형별로 그 내용을 주석에 설명하고 가능하면 우발부채의 추정금액, 자원의 유출 금액 및 시기와 관련된 불확실성 정도, 제3자에 의한 변제의 가능성 등을 주석으로 공시한다.[27)]

충당부채는 유형별로 기초와 기말 장부금액, 당기 증감 내용, 충당부채의 내용과 자원의 유출이 예상되는 시기, 유출될 자원의 금액과 시기에 대한 불확실성 정도(필요한 경우, 관련된 미래사건에 대한 중요한 가정 포함), 제3자에 의한 변제 예상금액 및 그와 관련하여 인식한 자산 금액, 현재가치로 평가한 충당부채의 기간 경과에 따른 당기 증가금액 및 할인율 변동에 따른

24) 「보증 회계처리지침」 5.(보증충당부채의 평가)
25) 「보증 회계처리지침」 6.(구상채권의 인식)
26) 「보증 회계처리지침」 7.(구상채권의 평가)
27) 「충당부채, 우발부채, 우발자산 회계처리지침」 16.(우발부채의 공시)

효과 등의 사항을 주석으로 공시한다.[28] 구체적으로 신용보증사업을 수행하는 국가회계실체는 보증의 현황 및 주요내용, 보증충당부채 산정내역, 구상채권 및 대손충당금의 변동내역, 보증충당부채 변동내역, 보증 종류별 지급보증 금액 등의 사항을 주석으로 공시하고 있다.[29]

2) 공시현황

국가결산보고서는 중앙행정기관의 일반회계·특별회계의 총세입·총세출 결산과 68개 기금의 수입·지출을 포함한 결산 등으로 구성되어 있다. 국가결산보고서에서 확인할 수 있는 보증 관련 현황으로는, 첫 번째로 국가재무제표상 보증충당부채로 설정한 금액이 국가부채의 항목으로 포함되어 있다. 두 번째로는 보증충당부채가 설정된 사업주체의 경우 관련 현황 및 주요 내용이 국가재무제표에 대한 주석의 3. 장기충당부채, ④ 기타장기충당부채, 〈1. 보증충당부채〉에 공시되고 있으며, 여기에서 보증충당부채를 설정한 회계실체가 운용하고 있는 보증사업을 주요 보증위험별로 기술하고 보증충당부채를 산정하기 위하여 적용한 방법과 대위변제율, 대손율 등의 재무적 수치의 산출 방법을 기술하고 있다. 주요 현황은 지급보증금액, 구상채권 및 대손충당금, 보증충당부채의 변동내역 등이 있다. 마지막으로 주석의 5. 우발사항 및 약정사항, ④ 지급보증에서 각 보증충당부채를 설정하지 않고 있는 사업주체의 지급보증 관련 현황이 공시되고 있다.

국가결산보고서에서 확인할 수 있는 보증과 관련된 사업은 주로 기금을 통해 수행하고 있으며, 대표적으로 신용보증기금, 기술보증기금, 주택금융신용보증기금 등이 있다.

신용보증기금은 일반보증, 유동화회사보증, 시장안정특별보증 등이 있다. 일반보증은 기업이 금융회사 등에 대해 부담하는 각종 채무에 대한 보증을 수행하며, 유동화회사보증은 기업의 자금난을 완화하고 자본시장을 안정화하기 위한 목적으로 유동화회사가 개별회사의 회사채 등을 매입하면서 발행

28) 「충당부채, 우발부채, 우발자산 회계처리지침」 15.(충당부채의 공시)
29) 「보증 회계처리지침」 10.(주석사항)

하는 유동화증권에 대한 보증을 수행한다. 시장안정특별보증은 건설 부문 등의 경기침체와 회사채 시장 불확실성의 증대에 따라 발생하는 일시적인 신용경색의 해소를 위해 특별계정을 설치하여 실물 부문에 원활한 유동성을 지원하는 한시적 보증사업이다. 기술보증기금은 기술력이 있는 중소기업에 자금이 원활하게 공급될 수 있도록 기술평가를 통해 보증지원사업을 수행한다.

주택금융신용보증기금은 주택금융신용보증과 주택담보노후연금보증업무를 수행한다. 주택금융신용보증은 개인보증과 사업자보증으로 구분된다. 개인보증은 주택의 건축, 구입, 임차, 개량 또는 여기에 사용된 자금을 보전하기 위해 금융기관으로부터 대출을 받는 개인에 대한 신용보증사업이다. 사업자보증은 주택의 건설이나 임대를 목적으로 사업을 영위하는 법인 또는 개인기업에 대해 지원하는 신용보증사업을 수행한다. 주택담보노후연금보증은 고령 주택 소유자에게 신용보증을 지원하는 사업으로, 주택에 저당권을 설정한 후 금융기관으로부터 연금 방식으로 생활자금의 대출을 희망하는 주택소유자의 신용을 보증한다.

농림수산업자신용보증기금은 농림어업인의 활동에 소요되는 자금의 조달을 지원하기 위해 일반보증과 특례보증을 제공한다. 산업기반신용보증기금은 항만, 도로, 철도, 학교 등의 민간투자사업의 자금 조달과 관련하여 보증을 지원하고 있다. 근로복지진흥기금은 보증 및 담보 여력이 없는 근로자(실업자)가 신용보증지원을 통해 생활안정자금 융통을 원활히 받을 수 있도록 하여 생계보호를 지원한다.

무역보험기금이 수행하는 수출신용보증은 수출입자가 수출입계약과 관련하여 금융기관 등으로부터 대출을 받거나 환어음 매각에 따른 수출금융채무를 지는 경우, 해당 수출입자가 대출금을 상환하지 못하는 신용위험에 대해 무역보험공사가 연대보증을 제공하는 상품이며, 소상공인시장진흥기금은 정책 소외 등급인 신용등급 4~5등급 소상공인의 제2금융권 고금리 대출을 저금리 정책자금으로 전환하여 저신용 영세 소상공인을 지원한다.

앞서 살펴본 공공 성격의 주택 관련 대출을 보증하는 주요 보증기관 중

국가결산보고서에는 기금을 통해 보증사업을 수행하는 한국주택금융공사의 주택금융신용보증이 포함되어 있다. 국가결산보고서가 포괄하는 정부의 범위는 중앙행정부처 및 기금만 해당하므로, 대규모의 보증사업을 수행하는 주택도시보증공사나 예금보험공사가 대부분의 지분을 소유하고 있는 서울보증보험의 보증사업과 관련한 내용은 포함되지 않는다. 따라서 국가결산보고서에는 주택 관련 대출에 대한 공공부문의 보증현황의 일부만을 포함하고 있다.

〈표 Ⅲ-2〉 국가결산보고서의 보증 회계실체별 지급보증금액(2021년)

(단위: 십억원)

구분	당기말	전기말
주택금융신용보증기금	123,280	111,000
신용보증기금	78,589	67,153
기술보증기금	26,493	25,704
농림수산업자신용보증기금	16,359	16,440
산업기반신용보증기금	8,758	8,010
무역보험기금	2,283	2,064
근로복지진흥기금	743	561
소상공인시장진흥기금	7	7
합계	256,511	230,940

자료: 대한민국 정부(2022), p. 1121

보증충당부채를 설정한 회계실체의 경우 국가결산보고서 주석의 보증충당부채 항목에서 각각의 지급보증금액을 확인할 수 있다. 〈표 Ⅲ-2〉의 국가결산보고서의 보증 회계실체별 지급보증금액을 살펴보면, 2021년을 기준으로 주택금융신용보증기금이 123조원으로 가장 많은 금액을 지급보증하고 있다. 이어 신용보증기금과 기술보증기금이 각각 79조원, 26조원을 지급보증하고 있다. 이들을 모두 합친 금액은 256.5조원 수준이다. 보증금액은 국가재무제표의 부채에 포함되지 않으며, 사업주체별로 경험률에 따른 예상손실률을 고려하여 계상한 보증충당부채가 부채에 포함된다.

〈표 Ⅲ-3〉 국가결산보고서의 보증충당부채 현황(2021년)

(단위: 십억원)

구분	당기말 잔액
신용보증기금	3,103
기술보증기금	1,105
농림수산업자신용보증기금	893
주택금융신용보증기금	316
산업기반신용보증기금	64
근로복지진흥기금	16
무역보험기금	52
소상공인시장진흥기금	0
합계	5,550

자료: 대한민국 정부(2022), p. 1119

〈표 Ⅲ-3〉의 국가결산보고서의 보증충당부채 현황을 살펴보면, 신용보증기금이 3.1조원으로 가장 많은 보증충당부채를 설정하고 있으며, 그 다음으로 기술보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 주택금융신용보증기금 순으로 보증충당부채를 설정하고 있다. 주택금융신용보증기금의 경우 3,160억원의 보증충당부채를 설정하고 있으며, 이는 전체 보증금액 대비 0.26% 수준이다.

〈표 Ⅲ-4〉 국가결산보고서의 구상채권 및 대손충당금 현황(2021년)

(단위: 십억원)

구분	당기말		
	구상채권액(A)	대손충당금(B)	장부금액(A-B)
신용보증기금	2,886	2,349	537
기술보증기금	1,758	1,523	234
농림수산업자신용보증기금	1,355	1,115	240
주택금융신용보증기금	1,238	965	273
무역보험기금	735	718	17
근로복지진흥기금	78	48	30
소상공인시장진흥기금	3	3	–
합계	8,053	6,721	1,331

자료: 대한민국 정부(2022), p. 1120

마지막으로 채무자의 채무불이행 등에 따라 국가회계실체가 해당 보증채무를 이행하게 되면, 이때 대위변제한 금액을 재정상태표에 구상채권으로 인식한다. 또한 신뢰성 있고 객관적인 기준에 따라 산출한 대손추산액을 구상채권의 대손충당금으로 설정한다. 주택금융신용보증기금의 경우 2021년 기준 구상채권액은 약 1.2조원이며 대손충당금은 9,652억원으로 연말 구상채권의 장부금액은 2,729억원이다.

〈표 Ⅲ-5〉 기획재정부의 보증채무 규모(2021년)

(단위: 십억원)

피보증처	보증구분	당기말 지급보증금액	전기말 지급보증금액
예금보험공사	예금보험기금채권상환기금채권	-	1,480
한국장학재단	한국장학재단채권	10,180	10,490
한국산업은행	기간산업안정기금채권	750	520
합계		10,930	12,490

자료: 대한민국 정부(2022), p. 1136

한편, 국가결산보고서 주석의 우발사항 및 약정사항에서도 세부항목인 보증채무 항목에서 보증과 관련된 현황을 공시하고 있다. 여기에는 주택 관련 대출에 대한 보증현황은 따로 없으며, 기획재정부의 보증채무와 국가보훈처 보훈기금의 보증채무가 공시되어 있다.

먼저 〈표 Ⅲ-5〉의 기획재정부 보증채무 규모를 살펴보면, 2021년 말 기준으로 10.9조원이며, 한국장학재단의 한국장학재단채권에 대한 보증이 10.2조원으로 대부분을 차지한다. 이와 별도로 국가보훈처 보훈기금이 보증채무를 보고하고 있다. 보훈기금의 보증채무 규모는 0.6조원이며, 국가유공자 등에 대한 장기저리 대부금액에 대해 채권의 양수 사유 발생 시 대출자를 대신하여 은행에 양수금액을 지급하는 지급보증금액이다.

나. 국가보증채무관리계획

1) 재정통계기준[30]

정부의 재정통계는 정부의 재정운영 및 재정상태에 관한 다양한 재정정보를 모두 포괄하는 개념으로, 우리나라는 정부의 다양한 재정통계를 공시하고 있다. 정부부문을 다루는 국제통계기준은 SNA(System of National Accounts), GFSM(Government Finance Statistics Manual)과 PSDS(Public Sector Debt Statistics) 등이 있으며, 우리나라는 해당 작성기준에 따라 재정통계를 작성하여 매년 국제기구에 제출하고 있다.[31]

국제통계기준 중 공공부문 부채통계(PSDS)는 공공부문의 부채통계 작성을 위한 지침서로, 부채상환능력 및 유동성 관리를 목적으로 종합적이고 신뢰할 수 있는 부채정보의 산출 및 국제비교를 위해 2012년에 9개 국제기구(IMF, OECD, WB, UNCTAD, BIS, ECB, Eurostat, 영국연방 사무국, 파리클럽 사무국)에서 제정하였다.[32]

우리나라 정부에서는 GFSM 2001과 PSDS에 따른 재정통계를 산출해서 발표하고 있다. 이 중 공공부문 부채통계는 작성범위를 공공부문까지 확대하여 공공부문 전체에 대한 재정위험을 통합적으로 고려하여 산출하고 그 결과를 투명하게 공개함으로써, 공공부문 재정건전성에 관한 객관적인 평가 및 관리를 가능하게 하였다.[33] PSDS에 따른 공공부문 부채통계는 기획재정부와 한국조세재정연구원 국가회계재정통계센터에서 공동으로 산출하고 있으며 OECD에 제출하고 있다.[34]

PSDS에 따른 대표적인 보고서는 총부채와 순부채의 명목가치와 시장가치를 보여주는 총부채와 순부채 요약표가 있으며, 상품유형뿐만 아니라 만기, 표시통화, 이자율 유형, 채권자 거주지 등의 유형으로 구분하여 제시하고 있

30) 한국조세재정연구원(2017)을 요약・정리하였다.
31) 한국조세재정연구원(2017), p. 3
32) 한국조세재정연구원(2017), p. 5
33) 한국조세재정연구원(2017), p. 10
34) 한국조세재정연구원(2017), p. 37

다.[35] 여기에 더해 실제 부채에는 해당하지 않지만 국가재정에 위험요인이 될 수 있는 부채정보인 명시적 우발부채, 국민연금충당부채, 정부보증채무 등에 관한 사항을 비망항목으로 구분하여 표시하고 있다.[36]

우발성이란 미래에 특정 사건이 발생하거나 발생하지 않음에 따라 일반정부의 운영성과나 재정 상태에 영향을 미치는 상황이나 조건을 뜻하며, 이 중 정부보증은 보증채무에 대한 채무불이행이 발생하는 경우 손실이 발생하지만, 실제로 이러한 채무불이행이 발생하기 전이나 채무가 상환되기 전에는 손실의 발생 여부나 규모를 정확하게 알 수 없다.[37]

보증은 크게 파생금융상품 형태의 보증, 표준화보증, 일회성보증의 세 가지 유형으로 나눌 수 있는데, 파생상품형태의 보증은 PSDS 기준으로 부채에 포함되지 않으며, 일회성보증은 채무상품의 성격이 특정적이어서 이와 관련된 위험의 수준을 정확하게 산정하기 어려운 채무에 대한 보증으로, 개별적인 특성과 함께 보증채무 이행으로 인한 위험을 정확히 추정할 수 없으므로, 대부분의 경우 우발부채로 간주하여 부채로 인식하지 않는다.[38]

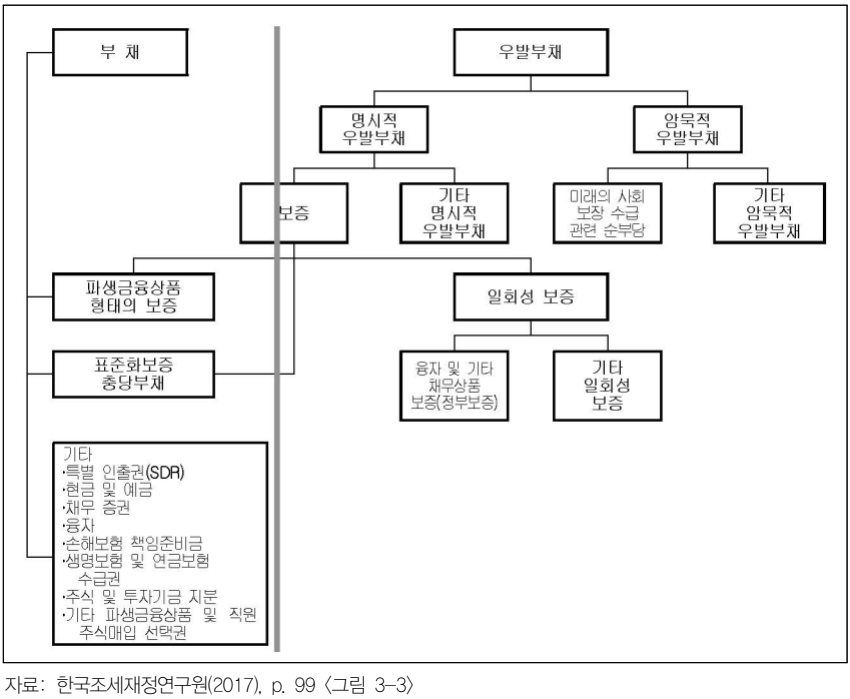
이와 달리 표준화보증은 유사한 성격의 소액융자에 대한 보증이 대량으로 발생하는 것으로 명시적 우발부채로 분류되며, 통계적으로 개별계약이 우발부채와 관련되어 있더라도 부채로 처리한다.[39] 표준화보증은 유사한 성격의 소액융자가 대량으로 발생하는 특징에 따라 위험분산을 목적으로 하며, 이에 대한 채무불이행률을 확률 · 통계에 기반하여 추정할 수 있다.[40] PSDS에서는 표준화보증에 대해 보증에 따라 예상되는 청구액과 예상되는 회수액의 차액을 재정상태표상 보험, 연금, 표준화보증에 기록하도록 규정하고 있다.[41] 표준화보증에는 수출 및 무역신용보증, 외환보증, 예금 · 농작물 · 자연재해 등 다양한 종류의 보험에 대한 보증, 농어촌융자보증, 주택담보융자보

35) 한국조세재정연구원(2017), p. 12
36) 한국조세재정연구원(2017), p. 13
37) 한국조세재정연구원(2017), p. 62
38) 한국조세재정연구원(2017), p. 98
39) 한국조세재정연구원(2017), p. 98
40) 한국조세재정연구원(2017), p. 103
41) 한국조세재정연구원(2017), p. 104

증, 학자금융자보증, 중소기업 융자보증 등이 포함되고, 표준화보증에 대한 충당부채는 미지급보증에 대해 예상되는 대위변제액의 현재가치로서, 채무불이행이 발생하는 경우 예상되는 환수금액을 차감하여 충당부채를 평가한다.[42]

GFSM 및 PSDS에 따르면 우발부채의 경우 미래에 우발적인 사건이 발생할 때까지는 부채로 인식하지 않고 있지만, 표준화보증의 경우 개별 계약이 우발부채와 관련이 있더라도 부채로 처리하도록 규정하고 있으나, 우리나라의 경우 표준화보증과 관련된 부채계상을 유보하고 있다.[43]

[그림 Ⅲ-1] 거시경제 통계상 부채 및 우발부채



자료: 한국조세재정연구원(2017), p. 99 〈그림 3-3〉

42) 한국조세재정연구원(2017), p. 96
43) 한국조세재정연구원(2017), p. 98

우리나라는「국가재정법」제92조 제2항에 따라 매년 국가보증채무관리계획을 작성하여 국회에 제출하고 있다. 국가보증채무는 불확정채무로서 확정채무인 국가채무에는 포함되지 않는다. 공공부문의 부채 산출 시 정부보증채무나 공기업 지급보증 등 대부분의 보증채무는 자동적으로 부채에 포함되지만, 민간부문에 대한 공공부문의 지급보증은 우발부채로서 다른 부채와 합산하지 않고 있다.[44]

2) 공시현황

국가보증채무관리계획은 재정건정성 관리를 위해 2010년부터「국가재정법」에 따라 매년 향후 5 회계연도의 국가보증채무를 잔액 기준으로 전망하고, 그 산출 근거와 관리계획을 포함하여 국회에 제출하고 있다. 국가보증채무란 국가가 지급을 보증한 채무로써 주 채무자가 채무불이행 시 국가가 대신하여 이행해야 하는 채무를 의미한다. 국가보증채무는 불확정채무로서 확정채무인 국가채무에는 포함되지 않으나, 주 채무자가 상환의무를 이행하지 못할 때 국가채무로 전환될 수 있다.

국가보증채무관리계획에 따르면 정부가 2006년 공적자금의 국채전환을 완료하고 단계적으로 회수함에 따라 보증채무 규모는 2008년까지 감소 추세를 보였으나, 2009년 글로벌 금융위기 이후 금융시장 안정을 위한 구조조정기금채권 및 국내은행 외화표시 채무에 대한 보증으로 보증채무 규모가 증가하였다. 2010년 학자금대출 재원 마련을 위한 한국장학재단채권의 신규보증이 발생한 이후, 2011년까지 증가하던 보증채무 규모는 각 보증채무의 상환 규모가 증가함에 따라, 2021년 7월 말 기준으로 11.6조원 수준으로 감소하였다.

44) 한국조세재정연구원(2017), p. 99

〈표 Ⅲ-6〉 국가보증채무 규모 추이

(단위: 조원)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년 7월
예보채상환기금채권	12.6	9.7	5.9	3.9	1.5	0.8
장학재단채권	11.7	11.4	11.2	10.9	10.5	10.2
수리자금	0.03	0.02	0.01	–	–	–
기간산업안정기금채권	–	–	–	–	0.5	0.6
합계	24.2	21.1	17.0	14.8	12.5	11.6

자료: 기획재정부(2021)

한편, 국가보증채무관리계획에서 관리하는 국가보증채무는 국가결산보고서의 결산 개요 중 국가채무에서 설명하는 보증채무 항목에서 동일한 내용을 확인할 수 있다. 그러나 국가보증채무관리계획에서 관리하는 국가보증채무에는 국가결산보고서의 국가재무제표의 주석에서 제시하는 보증충당부채를 설정하고 있는 주택금융신용보증기금 등의 회계실체는 포함되지 않으며, 우발사항 및 약정사항에서 제시하고 있는 지급보증 항목에서도 국가보훈처 보훈기금의 보증채무를 제외한 기획재정부가 관리하는 보증채무만을 포함하고 있다.

〈표 Ⅲ-7〉 국가보증채무관리계획과 국가결산보고서의 보증사업 공시현황

보고서 / 관리부처	국가보증채무관리계획	국가결산보고서	
		보증사업	주석 공시 위치
기획재정부	한국장학재단채권 외	좌동	5. 우발사항 및 약정사항 ④ 보증채무
국가보훈처	–	보훈기금	5. 우발사항 및 약정사항 ④ 보증채무
금융위원회 등	–	주택금융신용보증기금 등	3. 장기충당부채 ④ 기타장기충당부채 〈1. 보증충당부채〉

자료: 저자 작성

국가보증채무관리계획에 기획재정부가 관리하는 보증채무만 포함된 이유는, 국가보증채무관리계획의 관리 대상이 「국가재정법」 제92조(국가보증채무의 부담 및 관리), 「국가재정법 시행령」 제44조(국가보증채무의 부담 및 관리) 및 「국가보증채무 관리 규칙」의 절차에 따라 발생하는 국가보증채무에 한정되어 있기 때문이다.

국가보증채무의 부담 및 관리 과정은 다음과 같다. 먼저 채무의 이행에 대한 국가의 보증을 받기 위해 채무보증을 신청하는 자는 국가채무보증 신청서를 작성하여 기획재정부장관에게 제출한다.[45] 국가가 보증채무를 부담하고자 하는 때에는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다.[46] 기획재정부장관은 신청서를 받은 경우 그 주채무를 국가가 보증할 필요가 있다고 인정할 때에 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 후 국회의 동의를 얻기 위해 필요한 절차를 이행하여야 한다.[47] 국회의 동의를 통해 승인된 국가채무보증에 대해 기획재정부장관은 매년 국가보증채무의 부담 및 관리에 관한 국가보증채무관리계획을 작성하여야 한다.[48] 국가보증채무관리계획은 해당 회계연도부터 5 회계연도 이상의 기간에 대한 보증채무의 전망과 산출 근거 및 관리계획 등을 포함하여 작성해야 한다.[49] 위와 같은 절차에 따라 승인된 국가채무보증에 대해 국가보증채무관리계획이 작성되어 국회에 보고되고 있다.

2. 외국의 주택 관련 보증의 공시현황

가. 미국

미국은 회계연도마다 재무부(Department of the Treasury)에서 미국 정부의 재무보고서(Financial Report of the United States government)를 작성하여 발표한다.[50] 미국 정부의 재무상태표를 살펴보면, 자산 항목에 '직접대출

45) 「국가재정법 시행령」 제44조(국가보증채무의 부담 및 관리) 제1항
46) 「국가재정법」 제92조(국가보증채무의 부담 및 관리) 제1항
47) 「국가재정법 시행령」 제44조(국가보증채무의 부담 및 관리) 제2항
48) 「국가재정법」 제92조(국가보증채무의 부담 및 관리) 제2항
49) 「국가재정법 시행령」 제44조(국가보증채무의 부담 및 관리) 제7항
50) U.S. Department of Treasury(2021)

및 대출보증채권(Direct Loans and Loan Guarantees Receivable, Net)' 항목이 있으며, 2020회계연도를 기준으로 1조 5,774억달러 규모이다. 이는 총자산의 26.5% 수준이다. 이와 관련하여 〈주석 4〉의 직접대출 및 대출보증채권, 대출보증부채(Direct Loans and Loan Guarantees Receivable, Net and Loan Guarantees Liability)에서 구체적으로 공시하고 있다.

미국 연방정부의 직접대출 및 대출보증채권 프로그램은 연방이 아니면 취급하지 않거나 다른 프로그램의 지원을 받지 못하는 그룹에 자금을 지원하는 데 사용된다. 정부는 직접대출과 대출보증의 두 유형으로 신용사업을 운영하고 있다. 주요 대출 유형 중 한 가지는 교육부의 연방 직접 학생대출 프로그램(Federal Direct Student Loan Program)과 같은 직접대출 프로그램이다. 또 다른 유형은 대출보증 프로그램으로 연방 신용사업은 연방이 아닌 금융기관이 관련 위험이 너무 커 대출 제공을 꺼리는 사람들의 대출을 보증하고 채무불이행 비용을 부담한다. 대표적인 사업으로 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development, HUD) 산하 연방주택청(Federal Housing Administration, FHA)의 대출보증사업이 있다. 주택도시개발부의 주택실(Office of Housing)은 국가적인 관리 프로그램을 통해 주택 구매자, 주택 소유자, 임차인 및 지역사회에서 중요한 구실을 하며, 주택실 산하의 기관인 연방주택청은 단독주택, 공공주택, 의료시설의 모기지에 대해 1조 4천억달러가 넘는 모기지보험을 제공하고 있다.

대출보증은 부채로 간주되지만, 대출보증 프로그램은 대출보증채권을 가질 수도 있다. 보증대출의 압류 시 연방정부는 관련 부채를 취득하여 이를 대출보증채권으로 기록할 수도 있다. 이렇게 취득한 대출은 대출을 판매하거나 채무자로부터 징수함으로써 발생하는 순현금유입액을 원래의 이자율로 할인한 현재가치로 기록한다. 대출채권과 순현금흐름의 현재가치 간의 차이는 보조금 비용 충당금으로 인식된다. 총 보조금 비용(수익)은 회계연도 중에 인식된 직접대출 및 대출보증의 비용(수익)이다. 이 비용(수익)은 순원가표에 포함되어 있다.

〈표 Ⅲ-8〉 미국의 직접대출 및 대출보증채권 현황(2020년)

(단위: 십억달러)

항목	직접대출 및 대출보증채권 (총액)	미수 이자	압류 재산	보조금 비용 충당금	직접대출 및 대출보증채권 (순액)	당기 보조금 비용 (수익)
연방 학자금 대출 (교육부)	1,224.8	92.1	–	(216.4)	1,100.5	100.9
재해지원대출 (중소기업청)	185.3	1.8	–	(5.6)	181.5	5.4
연방 가족교육대출 (교육부)	84.8	24.1	–	(41.5)	67.4	2.2
전자대출 (농업부)	48.9	–	–	(2.9)	46.0	0.9
농촌주택사업 (농업부)	23.6	1.2	–	(3.0)	21.8	–
연방주택청 대출 및 기타(주택도시개발부)	42.3	17.8	0.9	(17.3)	43.7	–
기타	130.5	2.3	0.6	(16.9)	116.5	0.1
총 직접대출 및 대출보증채권	1,740.2	139.3	1.5	(303.6)	1,577.4	109.5

자료: U.S. Department of Treasury(2021), p. 86을 참조하여 저자 작성

〈주석 4〉에는 재무상태표의 자산 세부항목인 직접대출 및 대출보증채권 뿐만 아니라 연방정부가 수행하고 있는 보증사업에 대해서도 구체적으로 공시하고 있다. 보증사업별로 보증대출 원금과 대출보증부채, 당기의 보조금 비용 또는 수익을 액수로 나타내고 있다. 연방정부가 수행하는 대출에 대한 보증사업 중 보증잔액이 가장 큰 규모를 차지하는 것은 주택도시개발부가 관리 책임을 맡는 연방주택청의 대출보증사업이다. 2020년을 기준으로 대출보증 원금은 1조 5,444억달러이며, 이 중 미국 정부가 보증하는 원금은 1조 3,797억달러이다.

또한 보훈부(Department of Veterans Affairs, VA)는 재향군인에 대한 주택복지사업을 수행하며 주택보증대출 프로그램 등을 운영하고 있다. 이 프로그램은 재향군인, 군인, 적격 부양가족 등에게 시장보다 낮은 이자율로 주

택을 매입 혹은 소유할 수 있도록 대출보증을 제공한다. 2020년 기준 대출보증 원금은 8,160억달러 수준이다.

〈표 Ⅲ-9〉 미국의 대출보증부채(2020년)

(단위: 십억달러)

항목	보증대출 원금	미국 보증 원금	대출보증부채	당기 보조금 비용(수익)
연방주택청 대출 (주택도시개발부)	1,544.4	1,379.7	(6.2)	(20.6)
재향군인 주택복지사업 (보훈부)	816.0	206.3	7.3	(2.3)
중소기업대출 (중소기업청)	646.0	621.7	512.7	526.8
연방 가족교육 대출 (교육부)	128.9	128.9	0.9	(3.5)
농촌주택사업 (농업부)	127.9	115.0	0.7	0.7
기타 대출보증사업	93.9	88.8	4.7	(0.2)
총 대출보증부채	3,357.1	2,540.4	520.1	500.9

자료: U.S. Department of Treasury(2021), p. 87을 참조하여 저자 작성

다음으로 〈주석 9〉에서는 정부지원기업(Government-Sponsored Enterprises, GSE)에 대한 투자와 관련한 사항을 공시하고 있다. 정부지원기업은 Federal National Mortgage Association(Fannie Mae)와 Federal Home Loan Mortgage Corporation(Freddie Mac)이 있으며, 두 기관 모두 주택 관련 보증업무를 수행하는 기관이다. 이들 기업은 미국 정부의 연결재무제표에는 연결되지 않으나, 기업에 대한 투자가치, 가치변경 및 관련 활동은 미국 정부의 연결재무제표에 포함된다.

의회는 모기지 유통시장에 안전성과 유동성을 공급하고 국가 전체의 모기지 접근성을 향상하기 위해 Fannie Mae와 Freddie Mac을 정부지원기업으로 설립하였다. 정부지원기업의 주요 기능은 모기지를 매입하고, 이들 모기지를 투자자에게 판매될 수 있도록 증권화하며, 해당 증권의 원금과 이자의 적시 상환을 보증하는 것이다.

금융위기 시기에 주택시장이 곤경에 처하면서 정부지원기업의 건전성과 수익성이 악화되었고, 이에 따라 전체 주택시장이 위기에 처하였다. 이에 대응하여 정부지원기업에 대한 감독 권한이 강화된 연방주택기업감독청(Federal Housing Finance Agency, FHFA)이 설립되었고, 필요한 경우 재무부장관에게 정부지원기업의 재무 안전성을 확보할 수 있는 권한이 부여되었다. 또한 재무부는 각 정부지원기업과 시니어 우선주 매입계약(Senior Preferred Stock Purchase Agreement, SPSPA)을 체결함으로써 정부지원기업에 투자하였다. 이러한 조치를 통해 정부지원기업의 자산을 보존하고, 건전하고 지불 능력이 있는 재무상황을 확보하며, 시장 불안전성에 기여하는 체계적 위험을 경감하는 효과를 기대하고 있다. 이러한 조치의 목적은 정부지원기업의 지불 능력을 유지해 해당 기업들이 모기지 시장에서 중요한 역할을 지속적으로 수행하고, 정부와 의회는 주택금융시스템에 어떤 구조적 변화가 필요한지를 결정하게 하는 것이다.

그러나 정부지원기업에 대한 재무부의 예측은 실제와 다를 수 있다. 추정 시니어 우선주 및 미래 인출금액은 정부지원기업 관련 정부정책의 변경, 경기변동, 인플레이션, 주택가격, 실업률, 이자율, 선호주택 변경, 주택자금 조달 대안, 부채 조달 가능성, 보증수수료 시장시세, 리파이낸싱 및 조정 결과, 신규 주택사업 및 기타 관련 요인과 같은 예측하기 어려운 수많은 요인의 영향을 받는다. 이와 관련하여 재무부는 매년 정부지원기업 관련 우발부채가 필요한지를 평가하는데, 예측기간 내에 미래 인출금의 지급이 필요하다고 생각되고 그 금액에 대한 합리적인 추정이 가능하다면, 정부지원기업에 대한 예상 결손금액을 반영하는 정부지원기업 관련 우발부채를 갖게 된다. 미래에 지급이 일어날 가능성이 합리적으로 가능한 정도라면, 우발부채로 기록하지 않고 관련 정보를 공개하기만 하면 된다. 2020년 기준 연례 예측을 기준으로 재무부는 미래 인출 가능성이 없다고 판단하였으며, 경제 및 주택시장 변동성으로 인해 정부지원기업에 분기 손실이 발생하여 향후 펀딩 관련 인출이 발생할 가능성은 합리적으로 가능한 정도의 수준이다.

보증과 관련된 사항은 〈주석 16〉의 보험 및 보증 프로그램 부채(Insurance

and Guarantee Program Liabilities)에서도 나타난다. 〈표 Ⅲ-10〉의 2020년 기준 보험 및 보증 프로그램 부채를 살펴보면, 연방정부는 다양한 보험 및 보증사업과 관련된 부채를 발생시킨다. 보험 및 보증 프로그램 부채는 알려진 손실 및 우발손실에 대해 관련 우발사건이 발생할 개연성이 있고, 손실금액이 합리적으로 측정 가능할 때 해당 금액만큼 인식한다. 이 중 주택과 관련된 보증으로는 주택도시개발부 산하기관인 Government National Mortgage Association(Ginnie Mae)의 모기지담보부증권(MBS)과 관련되어 있다. Ginnie Mae의 모기지담보부증권 프로그램은 연방주택청, 공공 및 원주민주택청, 농촌주택청과 보훈부가 보증하는 모기지 대출 담보부증권의 원금과 이자의 상환을 보증한다. 2020년 기준으로 부채의 잔액은 13억달러 수준이다.

〈표 Ⅲ-10〉 미국의 보험 및 보증 프로그램 부채(2020년)

(단위: 십억달러)

항목	당기잔액
확정급여형 연금(연금보증공사)	187.3
연방 농작물보험(농업부)	7.7
국가홍수보험사업(국토안보부)	2.8
Ginnie Mae의 모기지담보부증권(주택도시개발부)	1.3
기타 보험 및 보증 프로그램	0.2
총 보험 및 보증 프로그램 부채	199.3

자료: U.S. Department of Treasury(2021), p. 120을 참조하여 저자 작성

마지막으로 〈주석 20〉의 우발사항(Contingencies)에서 보증 관련 현황을 공시하고 있다. 손실 우발사항은 각 회계주체에 미칠 손실 가능성에 불확실성이 있는 사항을 나타낸다. 불확실성은 하나 이상의 미래 사건이 발생하거나 발생하지 않을 때 해결된다. 정부는 법적 및 환경적 처리, 보험 및 보증 등과 관련하여 손실 우발사항을 적용하게 되며, 손실 우발사항에 대한 보고는 미래 사건이 손실이나 자산손상 혹은 부채발생을 초래할 가능성이 있는지에 따라 달라진다. 과거 사건이나 교환 거래가 발생하여 미래 자원이 유

출 혹은 희생될 가능성에 개연성이 있고, 그 금액이 측정 가능하다면 이 손실 우발사항은 재무상태표에 인식한다. 그러한 가능성이 최소한 합리적으로 가능한 수준이라면 주석에 관련 정보를 공시하고, 만약 가능성이 희박하다면 재무상태표에도 주석에도 관련 정보를 공개하지 않는다.

손실 우발사항의 보험 및 보증과 관련하여 보험회사가 제공하는 총 보험담보금액은 보유계약액(insurance in-force)으로 불린다. 보유계약액은 특정 일자 기준으로 해당 프로그램 관련 아직 만기가 도래하지 않은 총 보험금액을 나타낸다. 보유계약액은 부채로 간주하지 않고 만기가 되지 않은 보험금액을 좀 더 잘 이해할 수 있도록 관련 정보를 제공하는 것을 목적으로 하며, 최대 노출위험과 동일한 손실이 발생할 가능성은 매우 작다.

정부는 다양한 프로그램을 통해 보험과 보증을 제공한다. 보험증서나 보증이 발행될 때 손실 우발상황에 놓이게 되는데, 손실 우발상황은 보험사가 부담하는 손실위험, 즉 보험 가입 기간에 발생할 수 있는 사건으로 인한 손실위험이다. 이 중 주택 관련 보증기관인 Ginnie Mae는 모기지담보부증권 및 기타 약정사항을 보증함에 따라 여러 위험에 노출되어 있으며, 2020년 기준 보유계약액은 2조 1,177억달러에 이른다.

〈표 Ⅲ-11〉 미국의 보유계약액(Insurance in-force)(2020년)

(단위: 십억달러)

항목	당기잔액
Ginnie Mae(주택도시개발부)	2,117.7
국가신용협동조합 보험기금(국가신용협동조합)	1,400.0
국가홍수보험사업(국토안보부)	1,338.9
연방 농작물보험(농업부)	127.0

자료: U.S. Department of Treasury(2021), p. 134를 참조하여 저자 작성

나. 영국

영국 재무부(HM Treasury)는 회계연도마다 통합정부계정(Whole of Government Accounts)의 제목으로 공공부문 통합결산서를 발표하고 있다.[51] 2020년 3월 31일 기준으로 발표한 통합결산서를 기준으로 주택 관련

보증 공시현황을 살펴보면, 〈주석 30〉의 의회에 보고된 자원의 유출 가능성이 희박한 우발부채(Remote contingent liabilities reported to Parliament)에서 관련 사항을 찾아볼 수 있다. 영국의 경우 우발부채의 공시와 함께 확정될 위험성이 매우 낮은 우발부채를 추가로 공시하고 있다. 자원의 유출 가능성이 희박한 우발부채는 회계기준에 따라 공시될 필요가 없지만, 보증, 배상 및 지급확약서가 재정위험의 근거가 될 수 있다는 점에 기초하여 추가로 보고한다. 이러한 우발부채를 계량화가 가능한 우발부채와 계량화가 불가능한 우발부채로 구분하고, 세부 항목별로 구체적으로 설명하고 있다.

계량화가 가능한 우발부채에서 주택 관련 보증현황은 첫 번째로 주택, 지역사회 및 지방자치부(Ministry of Housing, Communities and Local Government)가 운영하는 주택보증제도(Affordable Homes Guarantee Scheme)가 있다. 주택보증제도는 저렴한 주택 부문을 보증하는 제도로 결산일 기준 잔액은 32억파운드 수준이다. 다만 주택보증제도는 2016년 3월에 신청 접수를 마감했으며, 이 제도는 현재 포트폴리오 관리 및 모니터링 단계에 있다. 따라서 신규 신청자를 받지 않으며 추가 승인은 없을 예정이기 때문에, 이 제도로 인한 추가 부채는 발생하지 않을 예정이다.

두 번째 주택 관련 보증현황으로 재무부의 주택구매 지원제도(The Help to Buy Scheme)가 있다. 주택구매 지원제도는 높은 담보인정비율(LTV) 모기지의 부족 문제를 해결하기 위해 시작되었다. 이 제도는 2016년 12월 31일로 종료되어 현재 신규 대출 신청을 받지 않는다.

한편 영국 정부의 재정상태표에 부채의 세부항목으로 충당부채가 공시되고 있으며, 이와 관련하여 〈주석 22〉의 부채와 비용에 대한 충당금(Provisions for liabilities and charges)에서 충당부채의 현황을 구체적으로 설명하고 있다. 그러나 주요한 충당부채에 대한 설명에서 주택과 관련된 현황은 나타나지 않고 있다.

영국의 경우 통합결산서와 별개로 우발부채 관리의 필요성을 인지하였고, 우발부채 승인체계(Contingent Liability Approval Framework)를 도입하여

51) UK HM Teasury(2022)

2017년 최초의 보고서가 발간되었다. 우발부채 승인체계의 도입에 따라 우발부채 관련 위험이 효과적으로 고려되었는지 확인하기 위해 표준화된 체크리스트가 도입되었고, 이를 통해 명시적인 이의제기 및 승인 기능이 도입되었다. 우발부채의 승인체계는 크게 정책 수립 단계의 정책개발, 재무부의 정책 승인, 의회의 통지 및 승인, 공공부문 통합결산서의 보고로 이루어진다.

또한 2021년 4월에 우발부채 중앙관리단(Contingent Liability Central Capacity)을 설립하면서 우발부채에 대한 분석과 재정위험의 관리에 대한 자문 업무를 수행하고 있다. 우발부채 중앙관리단은 영국 재무부가 소유한 영국정부투자공사(UK Government Investments) 소속으로 운영되며, 기존 우발부채의 검토와 함께 새로운 우발부채 정책에 대한 조언 및 분석 업무를 수행한다.

다. 캐나다

캐나다 연방정부는 회계연도마다 캐나다의 국가결산서인 공공회계(Public Accounts of Canada)를 발표하고 있다.[52] 2020 회계연도를 기준으로 캐나다 연방정부 연결재정상태표의 부채 세부항목으로 우발부채에 대한 충당부채(Provision for contingent liabilities)가 공시되어 있다. 이와 관련하여 제1권의 제2장 연결재무제표(Consolidated financial statements of the Government of Canada and report of the Auditor General of Canada)의 〈주석 7〉 우발부채에 대한 충당부채 항목과 제11장 계약상 의무 및 권리, 우발부채(Contractual obligations, contractual rights and contingent liabilities) 항목에서 구체적으로 공시하고 있다.

주석에서 공시하고 있는 충당부채 및 우발부채 중 주택과 관련된 현황을 살펴보면, 〈주석 7〉과 제11장에서 우발부채 중 보증에 관해 설명하고 세부적인 소관 부처별 사업별로 보증잔액과 인정한도가 있는 경우 각각의 한도액을 함께 공시하고 있다. 보증의 인정한도는 입법이나 법률계약 또는 기타

52) Government of Canada(2021)

일정 시점에 효력을 발휘할 수 있는 문서에 명시된 정부기관의 다양한 종류의 권한을 의미한다.

캐나다 정부가 보증하고 있는 세부사업 중 주택과 관련된 보증현황으로는, 첫 번째로 대출보증에서 원주민을 위한 예약 주택보증사업(On-Reserve Housing Guarantee Program)으로 인정한도는 22억캐나다달러이며, 보증잔액은 캐나다 모기지주택공사(Canada Mortgage and Housing Corporation)가 15.4억캐나다달러, 기타 기관이 2.9억캐나다달러 수준이다. 두 번째는 정부가 운영하는 보험 프로그램 중 캐나다 모기지주택공사(Canada Mortgage and Housing Corporation)의 사업으로, 캐나다 민간 건설 주택에 대한 주택담보대출 보험을 제공하는 모기지보험기금(Mortgage Insurance Fund)을 비롯하여 「국가주택법(National Housing Act)」에 근거하여 모기지담보부증권프로그램을 통한 증권투자자 및 캐나다모기지채권프로그램(Canada Mortgage Bond Program)을 통해 캐나다주택신탁(Canada Housing Trust)이 발행한 채권 투자자의 원리금 적시 납부를 보증하는 모기지담보부증권보증기금(Mortgage Backed Securities Guarantee Fund)을 운영한다. 2020회계연도를 기준으로 전체 한도액은 3,500억캐나다달러이며 보증잔액은 2,386억캐나다달러 수준이다.

3. 소결

우리나라의 공공부문 보증 관련 현황은 정부가 작성하는 보고서인 국가결산보고서와 국가보증채무관리계획에서 확인할 수 있다. 국가결산보고서의 경우 주석의 세부항목 중 보증충당부채와 함께 우발사항의 지급보증 항목에서 보증과 관련된 현황을 확인할 수 있다. 보증충당부채 항목 중 주택 관련 대출과 관련된 보증현황으로는 한국주택금융공사가 운용하는 주택금융신용보증기금이 설정한 보증충당부채가 공시되고 있으며, 추가로 보증잔액을 포함한 기금의 운용현황을 확인할 수 있다. 한편 우발사항의 지급보증 항목에는 주택금융신용보증기금을 포함하여 앞에서 보증충당부채를 설정한 기금과 관련된 사항이 공시되지 않고 있다.

국가결산보고서에는 공공기관인 주택도시보증공사나 예금보험공사가 대주주인 서울보증보험의 보증사업과 관련한 내용은 포함되지 않는다. 국가결산보고서가 포괄하는 정부의 범위가 중앙행정부처 및 기금만 포함하기 때문이다. 따라서 국가결산보고서에서는 주택 관련 대출에 대한 공공부문 보증 현황의 일부만을 확인할 수 있다.

국가보증채무관리계획의 경우 주택 관련 대출과 관련한 보증현황은 공시되지 않고 있다. 국가보증채무관리계획은 「국가재정법」에 따라 기획재정부가 관리하는 보증채무만을 보고 대상으로 하고 있으므로, 이에 해당하는 장학재단채권 등만을 포함하고 있다. 또한 공공부문의 부채산출 시 민간부문에 대한 지급보증은 우발부채로서 다른 부채와 합산하지 않고 있으며, 민간부문에 대한 지급보증이 표준화보증에 포함되는지는 국가보증채무관리계획에는 포함되지 않는다.

외국의 주택 관련 보증의 공시현황을 분석한 결과, 먼저 미국의 경우 정부 재무보고서에서 보증과 관련된 현황을 주석의 여러 항목에 걸쳐 자세하게 설명하고 있다. 보증과 관련된 현황은 〈주석 4〉 직접대출 및 대출보증채권, 대출보증부채, 〈주석 9〉 정부지원기업, 〈주석 16〉 보험 및 보증 프로그램 부채, 〈주석 20〉 우발사항에 걸쳐 구체적으로 공시하고 있다.

먼저 정부 재무제표의 자산 항목에 있는 '직접대출 및 대출보증채권'에 관해 〈주석 4〉에서 설명하고 있다. 주석에서는 직접대출과 대출보증채권의 구체적인 현황과 함께 연방정부가 수행하고 있는 보증사업에 대해 구체적으로 공시하고 있다. 주택 관련 대출에 대한 보증의 경우 주택도시개발부 산하기관인 연방주택청의 대출보증사업과 보훈부 산하의 재향군인 주택복지사업에 대해 보증대출원금과 대출보증부채 및 보조금 비용 등을 공시하고 있다.

다음으로 〈주석 9〉에서는 정부가 지원하는 기업인 Fannie Mae와 Freddie Mac에 대한 투자 현황을 공시하고 있는데, 두 기관은 모두 주택 관련 보증업무를 수행하는 기관이다. 이들 실체는 미국 정부의 연결재무제표에 연결되지 않으나, 이들 기업에 대한 투자가치 및 관련 활동 등은 미국 정부의 연결재무제표에 포함된다. 이어서 〈주석 16〉에서는 보험 및 보증 프로그램

부채에 관한 사항을 공시하고 있으며, 여기에는 주택 관련 사항으로 주택도시개발부 산하기관인 Ginnie Mae의 모기지담보부증권(MBS)과 관련한 보증부채 현황을 공시하고 있다. 마지막으로 〈주석 20〉의 우발사항에서 보증과 관련한 현황을 공시하고 있으며, 앞서 〈주석 16〉에서 공시한 주택 관련 보증기관인 Ginnie Mae가 보증하고 있는 모기지담보부증권 등에 대한 보유계약액을 우발사항으로 공시하고 있다. 미국 또한 우리나라와 마찬가지로 우발사항에 관해 보고할 때 손실 가능성이 희박한 경우에는 주석에도 공시하지 않고 있으나, Ginnie Mae의 경우 금융위기 당시 서브프라임 모기지 사태를 겪으면서 정부 재정에 손실이 발생함에 따라 미래에도 자원이 유출될 가능성이 있다는 판단하에 주석의 우발사항에 공시하고 있는 것으로 판단된다.

영국의 경우 재무부가 발행하는 공공부문 통합결산서의 주석에서 우발부채의 공시와 함께 〈주석 30〉에서 확정될 위험이 매우 낮은 우발부채를 추가로 공시하고 있다. 자원의 유출 가능성이 희박한 우발부채는 회계기준에 따라 공시의 의무가 없지만, 영국의 경우 재정위험의 근거가 될 수 있다고 판단하여 이러한 우발부채를 계량화가 가능한 우발부채와 불가능한 우발부채로 구분하여 구체적으로 설명하고 있다. 주택 관련 보증현황은 〈주석 30〉의 유출 가능성이 희박하지만 계량화가 가능한 우발부채의 항목에서 확인할 수 있다. 주요 사업으로 지역사회 및 지방자치부가 운영하는 주택보증제도와 재무부의 주택구매 지원제도가 공시되고 있다.

한편 영국은 통합결산서와 별개로 우발부채 관리의 필요성을 인지하여 우발부채 승인체계를 도입하여 관련 보고서를 발간하고 있다. 또한 우발부채 중앙관리단을 설립하여 우발부채에 대한 정부의 전반적인 전문성을 강화하였다. 이를 통해 지급보증 등의 사항이 포함된 신규 및 기존 우발부채를 체계적으로 분석 및 관리하고 있다.

미국과 영국의 주택 관련 보증의 공시현황에 대한 분석을 통해 우리나라가 참고할 수 있는 정책적 시사점을 도출해보면, 첫 번째로 미국 정부의 재무보고서의 주석에서 주택 관련 보증업무를 수행하고 있는 정부지원기업인 Fannie Mae와 Freddie Mac에 대한 투자와 관련된 현황을 자세하게 공시하

고 있는 점이다. 정부 부처뿐만 아니라 잠재적으로 정부의 손실 가능성이 존재하는 기업에 대해 미국 재무부는 매년 우발부채가 필요한지를 평가하고, 필요에 따라 예상 결손금액을 반영하는 관련 우발부채를 갖게 되거나 손실 가능성이 합리적으로 가능한 정도라면 우발부채로 기록하지 않지만 관련 정보를 공개하고 있다. 이는 우리나라의 경우 관련 법령에 따라 국가결산보고서와 국가보증채무관리계획의 보고 대상 정부의 범위가 각각 부처 및 기금, 기획재정부가 관리하는 국가보증채무로 한정된 것과 다른 점이다.

두 번째로 미국 정부의 재무보고서의 주석에서는 보증과 관련된 현황을 별도의 항목으로 구분하여 자세하게 공시하고 있다. 〈주석 16〉의 보험 및 보증 프로그램 부채 항목에서 보증과 관련된 현황을 별도로 공시하고 있으며, 공시사항에 주석의 다른 항목과 연계되는 내용이 나오면 해당 주석의 위치를 알려주어 참고할 수 있도록 하고 있다. 이는 우리나라의 국가결산보고서에서 보증과 관련된 현황이 각 지급보증의 성격에 따라 충당부채의 세부항목인 보증충당부채와 우발사항 및 약정사항의 지급보증 항목으로 나뉘어 공시되고 있고, 두 항목 간의 연계가 이루어지지 않고 있는 것과는 다른 점이다.

세 번째로는 영국 통합결산서의 경우 회계기준에 따라 공시될 필요가 없는 자원의 유출 가능성이 희박한 보증 관련 우발부채를 주석의 별도의 항목으로 공시하고 있는 점이다. 확정될 위험성이 매우 낮은 우발부채라도 해당 사업이 잠재적으로 정부의 재정위험으로 작용할 가능성이 있는 점에 주목하여 영국의 통합결산서는 관련 사항을 결산서의 주석에 공시하고 있다. 우리나라의 경우 국제회계기준과 동일한 국가회계기준에 따라 자원의 유출 가능성이 희박한 경우 우발부채로 공시하지 않고 있다.

마지막으로 영국의 경우 공공부문 통합결산서와 별개로 우발부채를 별도로 관리하는 조직을 설립하고 보고서를 발간하여 우발부채를 관리하고 있다. 영국 정부는 2017년에 우발부채 승인체계를 도입하고, 2021년에 우발부채 중앙관리단을 설립하면서 체계적으로 우발부채를 관리하고 있다. 우리나라도 국가결산보고서와 별개로 국가보증채무관리계획을 매년 작성하여 국회

에 보고하고 있지만, 관련 법령에 따라 관리의 대상 범위가 기획재정부가 관리하는 국가보증채무만을 포함하고 있어, 정부가 잠재적으로 손실을 부담할 가능성이 존재하는 공공부문의 보증과 관련된 사항을 종합적으로 관리하는 보고서로 보기 어렵다.

Ⅳ. 주택 관련 공공부문의 보증 관련 공시제도의 문제점 및 개선방안

공공부문이 수행하는 보증사업의 경우 시장의 큰 충격이 발생하지 않는 시기에는 문제가 발생하지 않지만, 금융위기 등 시장에 큰 위기가 발생할 경우 민간의 채무를 대신 상환함에 따라 최종적으로 정부의 추가적인 재정부담이 될 수 있으므로, 이에 대한 체계적인 관리가 필요하다. 본 장에서는 앞서 주택 관련 대출에 대한 공공부문의 보증에 대한 우리나라와 외국의 공시현황을 분석한 결과를 통해, 정부가 발표하고 있는 국가결산보고서와 국가보증채무관리계획의 문제점을 살펴보고 개선방안을 제시한다.

1. 국가결산보고서

가. 문제점

「국가회계법」에 따르면 중앙관서의 장은 회계연도마다 그 소관에 속하는 일반회계·특별회계 및 기금을 통합한 결산보고서를 작성하게 되어 있으며,[53] 기획재정부장관은 회계연도마다 중앙관서결산보고서를 통합하여 국가의 결산보고서를 작성하게 되어 있다.[54] 또한 재무제표는 결산보고서의 일부로 국가회계기준에 따라 작성하게 되어 있고,[55] 재무제표의 주석은 정보이용자에게 충분한 회계정보를 제공하기 위하여 채택한 중요한 회계정책과 재무제표에 중대한 영향을 미치는 사항을 설명한 것을 말하며,[56] 지급보증 등 우발사항 및 약정사항 등이 여기에 해당된다.

53) 「국가회계법」 제13조(결산의 수행) 제1항
54) 「국가회계법」 제13조(결산의 수행) 제3항
55) 「국가회계법」 제15조(결산보고서의 작성) 제3항
56) 「국가회계기준에 관한 규칙」 제55조(주석)

민간에 대한 국가의 지급보증과 같이 시장의 상황에 따라 자원의 유출 가능성이 있는 사업의 경우 정부가 잠재적인 위험에 대비할 수 있도록 관련 사항이 재무제표 주석에 충실히 기재되어야 할 필요가 있다. 이에 따라 본 연구에서는 각 중앙관서의 결산보고서를 통합한 국가결산보고서에서 국가의 지급보증과 관련된 사항이 어떠한 방식으로 기재되어 있는지에 대해 주택 관련 대출에 대한 정부의 보증을 중심으로 종합적으로 검토해 본다. 앞서 살펴본 국가회계기준에 따라 작성된 국가결산보고서상의 보증과 관련된 공시현황 및 공시기준을 통해 확인한 바와 같이, 국가가 지급을 보증하는 사업과 관련하여 재무제표에 대한 주석에서 설명하는 항목은 충당부채와 우발사항 및 약정사항의 세부 항목이다. 먼저 항목별로 보증 관련 현황에 대한 공시와 관련하여 어떤 문제점이 있는지 확인해 본다.

주택 관련 대출에 대한 보증과 관련하여 국가결산보고서에서 공시하고 있는 회계실체로는 한국주택금융공사가 운용하고 있는 주택금융신용보증기금이 있다. 앞서 주택 관련 대출에 대한 공공부문 보증업무를 수행하는 다른 주요한 기관인 주택도시보증공사와 서울보증보험의 경우, 「국가회계법」에 따른 결산보고서 작성범위인 일반회계·특별회계 및 기금에 포함되지 않기 때문에 국가결산보고서에는 해당 기관에 대한 현황을 확인할 수 없다.

주택금융신용보증기금에서 설정한 충당부채와 관련한 현황은 주석의 3. 장기충당부채, ④ 기타장기충당부채, 〈1. 보증충당부채〉에서 공시되고 있다. 세부 내용으로는 보증의 현황 및 주요 내용, 보증충당부채의 산정내역, 보증충당부채 변동내역, 구상채권 및 대손충당금 변동내역, 보증 회계실체별 지급보증금액 등으로 구성되어 있으며, 보증충당부채를 설정한 각각의 회계실체가 보고한 내역을 항목별로 취합하여 기재하고 있다.

주택 관련 대출에 대한 보증의 현황 및 주요 내용을 살펴보면, 주택금융신용보증기금의 경우 주택금융신용보증과 주택담보노후연금보증의 사업내용에 대해 간략히 설명하고 당기와 전기의 세부 사업별 보증잔액이 기재되어 있다. 추가로 보증충당부채를 설정하고 있는 회계실체는 신용보증기금, 기술보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 산업기반신용보증기금, 근로복지진

흥기금, 무역보험기금, 소상공인시장진흥기금이 있는데, 일부는 사업의 내용을 간단히 설명한 내용만 기재하였고, 일부는 총 보증잔액만 기재하기도 하였다. 주택금융신용보증기금과 같이 세부 항목별로 보증잔액을 기재한 곳은 기술보증기금 정도이다.

이어서 보증충당부채 산정내역에서는 사업실체별로 보증충당부채를 산정하는 방법을 설명하고 있는데, 주택금융신용보증기금의 경우 특별한 설명이 없이 예상사고율, 예상대위변제율, 예상대손율을 곱한 예상손실률을 보증잔액과 함께 기재하고 있다. 주택금융신용보증기금의 경우 예상대위변제율의 정의를 사고금액 대비 대위변제금액으로 사용하고 있는데, 이는 보증충당부채를 정의하고 있는 농림수산업자신용보증기금의 정의와 상이하다. 농림수산업자신용보증기금의 경우 같은 항목에서 예상 대위변제율을 5개년 연도말 보증승낙잔액 대비 5개년 연도말 보증승낙잔액 중 대위변제발생액으로 정의하고 있으며, 이는 본 연구에서 정의하고 있는 대위변제율의 정의와 유사하다.

〈표 Ⅳ-1〉 주택금융신용보증의 보증충당부채 산정내역(2021년)

(단위: 십억원, %)

구분	보증잔액	예상사고율 (a)	예상대위변제율 (b)	예상대손율 (c)	예상손실률 (a×b×c)
개인 보증	109,139	0.99	42.79	64.70	0.19
사업자 보증	7,860	4.75	12.59	87.03	0.44

자료: 대한민국 정부(2022), p. 1117

일반적으로 보증충당부채를 산정하는 과정은 앞 장에서 살펴본 「보증 회계처리지침」에 따라 부실사유가 발생하지 않은 정상보증잔액 및 부실사유가 발생하였으나 지급시기 미도래 등으로 지급되지 않은 금액에 대해 경험손실률(보증부실률, 대위변제율, 구상채권대손율)을 적용하여 예상손실액을 추정하거나, 과거 5개년간 경험률에 의한 보증사고 대위변제율 및 구상채권 대손율을 적용하여 대위변제준비금 및 재보증준비금의 과목으로 보증충당부채를 적립하고 있다.

정의의 차이가 존재하지만 이를 고려하고 보증충당부채의 산정내역에 따라 보증충당부채를 적절하게 설정하였는지 살펴보면, 주택금융신용보증기금의 경우 2021년 기준으로 주택금융신용보증의 개인보증과 사업자보증, 주택담보노후연금보증의 보증잔액에서 각각의 예상손실률을 곱한 금액의 합이 해당 기금의 보증충당부채 잔액과 동일하다. 이는 보증충당부채를 설정한 다른 회계실체의 경우도 마찬가지로 각 회계실체는 「보증 회계처리지침」에 따라 과거의 경험률에 따른 예상손실률을 단순 적용하여 보증충당부채를 설정하고 있는 것으로 판단된다.

국가결산보고서 재무제표에 대한 주석의 보증충당부채 항목을 검토한 결과, 먼저 보증충당부채 주석의 작성방식이 이를 보고하는 각 회계실체가 작성한 현황을 단순히 취합하는 형식으로 되어 있어, 주석의 설명이 매끄럽지 못한 부분이 나타난다. 예를 들어 보증의 현황 및 주요 내용에서 주택금융신용보증기금의 경우 주택금융신용보증과 주택담보노후연금보증이 수행하는 사업에 대한 설명과 함께 세부 사업별 당기와 전기의 보증잔액을 표로 제시하고 있지만, 일부 기금은 상품에 대한 간략한 설명만을 제시하고 있다. 보증충당부채 산정내역의 경우에는 대부분의 회계실체가 「보증 회계처리지침」에 따른 방법으로 보증충당부채를 산출한다는 내용으로 작성되어 있음에도 불구하고, 기금별로 조금씩 다른 문구와 정의를 사용하여 정보이용자의 입장에서 혼선을 줄 여지가 있다. 특히 대위변제율의 정의와 관련해서 주택금융신용보증기금을 포함한 일부 기금은 사고금액 대비 대위변제금액으로 정의하였으나, 농림수산업자신용보증기금 등 다른 기금은 보증잔액 대비 대위변제금액으로 대위변제율을 정의하여 설명하고 있다. 또한 일부 회계실체의 경우 보증충당부채의 산정과정을 표로 보여주고 있는데, 표의 양식이 서로 달라 종합적인 해석에 어려움을 줄 수 있다.

우발사항 및 약정사항에서 제시하고 있는 지급보증 항목의 경우 2021년을 기준으로 해당 내역에 주택 관련 대출과 관련한 보증내역이 포함되어 있지 않지만, 보증채무와 관련된 사항이 공시되는 부분이므로 이에 대한 검토가 필요하다.

지급보증 항목에는 먼저 기획재정부의 보증채무로 2021년 기준 10.9조원이며, 해당 내역은 국가보증채무관리계획에서도 확인할 수 있다. 이와 별도로 국가보훈처 보훈기금의 보증채무 0.6조원이 제시되어 있다. 보훈기금의 보증채무의 경우 국가유공자 등의 대출에 대해 은행에 지급보증을 하고 있으며, 이들의 미납이 발생 시 대출자를 대신하여 은행에 대부금액을 지급하고 있다. 국가보훈처 보훈기금의 경우 2021년 이전까지 보증사업에 대해 우발부채 관련 처리를 하지 않고 있었던 사안으로 감사원(2021)의 지적사항에 따라 지급보증의 항목에 공시된 것이다.

국가보훈처 보훈기금과 기획재정부의 보증채무와 관련하여 앞에서 살펴본 보증충당부채 항목에서는 관련 내용이 나타나지 않고 있다. 이는 해당 지급보증 규모에서 충당부채로 인식할만한 내역이 포함되지 않는다는 각 회계실체의 판단에 따라 보증충당부채가 설정되어 있지 않기 때문이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 충당부채로 인식하기 위한 기준은, 자원의 유출 가능성이 매우 높으며 신뢰성 있는 추정이 가능한 경우에 충당부채로 인식하는데, 기획재정부의 보증채무와 국가보훈처의 보훈기금은 여기에 해당하는 내용이 없다고 각 회계실체가 판단하였다고 볼 수 있다. 또한 우발사항에 공시하고 있다는 것은 충당부채 및 우발부채의 인식기준 중 자원의 유출 가능성이 희박하지 않는 경우에 해당하기 때문이다.

반대로 우발사항의 지급보증 항목에서, 앞에서 살펴본 보증충당부채를 설정한 회계실체들의 지급보증 총액에 관련된 사항이 포함되지 않고 있다. 이는 기본적으로 신용보증업무를 수행하는 기금들의 회계처리 과정에서 각 기금이 보유하고 있는 지급보증금액에 대해, 「충당부채, 우발부채, 우발자산 회계처리지침」의 충당부채 및 우발부채의 인식기준에 따라 자원의 유출 가능성이 희박한 경우로 판단했기 때문으로 볼 수 있다. 자원의 유출 가능성이 희박한 경우에는 금액에 대한 신뢰성 있는 추정의 가능 여부와 상관없이 우발부채로 공시하지 않고 있기 때문이다.

그러나 다른 한편으로 신용보증업무를 수행하는 기금이 회계처리 과정에서 보증잔액에 대한 예상손실률을 고려하여 보증충당부채만을 설정한 후에

추가로 보증잔액에 대해 우발부채 인식 여부를 판단하는 과정을 거치지 않았을 가능성이 있다. 「보증 회계처리지침」의 적용 범위에는 국가회계실체가 운영하는 신용보증사업에 적용한다는 사항이 명시되어 있으며, 여기에 포함되는 기금들은 이 지침에 따라 충실하게 보증충당부채와 관련된 현황을 공시하고 있다. 하지만 「보증 회계처리지침」에는 해당 보증잔액에 대한 우발부채 인식의 고려와 관련된 내용은 따로 기술되어 있지 않다. 따라서 신용보증사업을 수행하는 기금들이 보증잔액에 대해 보증충당부채만을 고려하고 우발부채 인식을 고려하지 않을 가능성이 존재한다. 실제로 주택 관련 대출의 공공부문 보증업무를 수행하고 있는 주택금융신용보증기금의 경우 「보증 회계처리지침」에 따라 보증잔액에 대해 보증충당부채를 설정우발부채의 인식 여부에 관한 판단 과정을 따로 거치지 않고 있었고, 그에 따라 우발부채에 관련 사항이 공시되지 않고 있음을 확인하였다.

앞서 본 연구에서 주요 보증기관의 재정위험 추정을 통한 스트레스 테스트를 통해 확인한 바와 같이 시장의 위기 상황이 발생하게 되면, 추가로 큰 폭의 정부 재정손실이 발생할 수 있는 예상외손실의 가능성이 존재하기 때문에 만약 이러한 상황이 실제로 발생하게 된다면, 국가결산보고서상에서는 이전까지 이에 대한 관리가 이루어지지 않는 상황에서 갑작스러운 큰 폭의 추가 손실이 발생하게 된다. 만약 보증충당부채를 설정한 기금들이 회계처리 과정에서 보증잔액에 대해 보증충당부채만을 설정하고 우발부채 인식에 대한 고려를 하지 않았다면, 이는 회계처리 과정에서 일반적인 상황에서의 예상손실만을 고려하고 위기 상황에서 발생하는 예상외손실에 대해서는 적정하게 대응하지 못한 것으로 볼 수 있다.

마지막으로 국가재무제표에 관한 주석에서 보증과 관련한 현황을 종합적으로 확인하기 어렵다. 현재 보증과 관련된 현황은 장기충당부채의 하위항목으로의 보증충당부채와 우발상황 및 약정사항의 하위항목인 지급보증에 나뉘어 공시되고 있다. 따라서 정보이용자로서 보증과 관련된 사항을 종합적으로 확인하기 어려운 상황이다. 특히 각 회계실체는 지급보증과 관련하여 예상손실률에 따라 보증충당부채를 설정하고 있는데, 이러한 보증충당부

채의 설정 유무에 따라 보증 관련 현황이 주석의 서로 다른 항목에 공시되고 있다. 또한 충당부채 및 우발부채의 인식기준에 따라 자원의 유출 가능성이 매우 높음, 희박하지 않음, 희박함으로 각 회계실체가 판단함에 따라 정부의 지급보증이라는 유사한 성격의 내역이 주석의 서로 다른 항목에 나뉘어 공시되고 있고, 자원의 유출 가능성이 희박한 경우에는 우발부채로 인식하더라도 공시하지 않고 있다. 또한 두 항목 간의 연계성이 높음에도 불구하고 각각의 항목에 서로 참고가 필요하다는 등의 설명이 따로 없다. 따라서 주택 관련 대출에 대한 보증을 포함한 정부의 보증사업과 관련된 현황을 종합적으로 확인하기 어려운 실정이다.

나. 개선방안

지금까지 분석한 문제점을 바탕으로 국가결산보고서의 주택 관련 대출을 포함한 공공부문의 보증현황과 관련한 개선사항을 다음과 같이 제안한다.

1) 세부 사업별 보증잔액 공시

먼저 보증사업을 수행하는 회계실체별로 총 보증잔액뿐만 아니라 세부 사업별 보증잔액의 공시가 필요하다고 판단된다. 보증충당부채의 경우 회계실체마다 세부 사업별로 고유한 특성이 다른 경우가 많으므로, 총 보증잔액뿐만 아니라 세부 사업의 보증잔액에 대해 구분하여 기재하는 것이 필요하다. 2021 회계연도 국가결산보고서를 기준으로 살펴보면, 보증충당부채의 '보증의 현황 및 주요 내용' 항목에서 기술보증기금과 주택금융신용보증기금만이 세부 사업별 보증잔액을 공시하고 있다. 해당 항목은 각 회계실체가 수행하는 보증의 일반적인 현황만을 공시하는 항목으로 인식될 수 있으므로, 세부 사업별 보증잔액의 의무적인 공시를 기대하기 어렵다. 따라서 보증충당부채의 세부 항목에 '세부 사업별 보증현황'을 추가하여 보증충당부채를 설정하는 모든 회계실체에서 세부 사업별 보증잔액을 공시하는 방안을 제안한다.

2) 보증충당부채 산정내역 공시 개선

보증충당부채의 세부 항목으로 '보증충당부채 산정내역'을 공시하고 있는데, 공시방법은 구체적인 양식 없이 회계실체별로 보증충당부채를 산정하는 방식에 관해 설명한 내용을 나열하고 있다. 그러나 회계실체별 보증충당부채의 산정내역을 살펴보면, 「보증 회계처리지침」에 따라 일반적으로 보증잔액에서 회계실체별로 계산한 과거 5개년간의 경험률에 의한 예상손실률을 곱한 금액을 보증충당부채로 설정하고 있다. 이때 예상손실률은 경험률에 따라 예상되는 보증잔액 대비 대위변제액에 구상채권의 미회수 비율을 곱한 값이며, 보증충당부채를 설정하는 모든 회계실체는 이러한 방식에 따라 보증충당부채를 설정하고 있다. 따라서 보증충당부채의 산정내역에는 이러한 내역이 충실하게 공시되어야 할 필요가 있다. 그러나 2021 회계연도 국가결산보고서를 기준으로 살펴보면, 보증충당부채를 설정한 8개 기금 중 기술보증기금과 농림수산업자신용보증기금, 주택금융신용보증기금만이 구체적인 관련 수치를 통해 보증충당부채의 산정내역을 공시하고 있으며, 주택금융신용보증기금만이 보증충당부채 설정을 위해 필요한 예상손실률을 명시적으로 공시하고 있다.

한편 보증충당부채의 구체적인 산정내역을 공시하고 있는 회계실체의 공시를 비교해 보면, 유사한 산정방식을 사용하고 있음에도 불구하고 공시의 내용 및 정의가 상이함에 따라 정보이용자에게 혼란을 줄 여지가 있다. 앞서 살펴본 것처럼 주택금융신용보증기금과 농림수산업자신용보증의 산정방식을 비교해 보면, (예상)대위변제율의 정의가 서로 다른데, 농림수산업자신용보증의 경우 본 연구에서 정의한 바와 동일하게 보증잔액 대비 대위변제발생액으로 대위변제율을 정의했지만, 주택금융신용보증기금의 경우 보증잔액 대비 사고발생액의 비율인 예상사고율을 사용하면서 예상대위변제율의 정의를 사고발생액 대비 대위변제액의 비율로 정의하고 있다. 기술보증기금의 경우에는 앞의 두 기금과는 또 다르게 사고보증액 대비 대위변제준비금을 산정내역으로 공시하고 있다.

이렇듯 각 회계실체는 「보증 회계처리지침」에 따라 보증충당부채의 산정

방식 및 세부내역을 적정하게 공시하고 있으나, 보증현황을 종합적으로 확인하는 과정에서는 각 회계실체의 산정방식이 서로 다른 것처럼 보일 수 있다. 보증충당부채를 설정하는 데 필요한 최종적인 값은 예상손실률이다. 각 회계실체는 보증잔액 대비 경험률에 따라 산정한 예상손실률을 곱한 금액을 보증충당부채로 설정하여 관리하고 있다. 그러므로 각 회계실체는 보증충당부채의 산정내역 항목에서 예상손실률을 공시하는 것이 필요하다. 또한 회계실체별로 서로 다른 값을 사용하여 비율을 정의하여 공시함에 따라 발생하는 혼란을 방지하기 위해, 각 회계실체는 예상손실률을 계산하기 위한 관련 금액인 예상 사고액, 예상 대위변제발생액, 예상 구상채권 회수액을 공시하여 정보이용자가 각 회계실체의 보증충당부채의 산정방식을 쉽게 알 수 있도록 공시방법을 개선하는 것을 제안한다.

3) 보증 관련 현황의 종합적인 확인

현재 국가결산보고서의 재무제표에 대한 주석에서 보증과 관련된 현황은 장기충당부채의 세부 항목인 보증충당부채와 우발사항 및 약정사항의 세부 항목인 지급보증에 나뉘어 공시되고 있다. 이와 관련하여 보증업무를 수행하는 각 회계실체는 충당부채 및 우발부채의 인식기준에 따라 자원의 유출 가능성이 매우 큰 경우에는 보증충당부채를 설정하고, 해당 주석에 보증충당부채 현황뿐만 아니라 보증잔액 등 구체적인 현황을 공시하고 있다. 그리고 자원의 유출 가능성이 희박하지 않으면 우발부채로 인식하여 우발사항의 지급보증 항목에 공시하고 있다. 마지막으로 자원의 유출 가능성이 희박한 때는 따로 공시하지 않고 있다.

이렇듯 보증과 관련하여 충당부채와 우발부채는 각 회계실체가 자원의 유출 가능성을 어느 정도로 예측하는지에 따라 결정되는 서로 관련성이 매우 높은 항목으로 볼 수 있다. 하지만 현재 두 항목은 주석의 서로 다른 항목에 나뉘어 공시되고 있으며, 각 항목에는 서로에 관한 참고가 필요하다는 등의 부가적인 설명이 따로 없다. 따라서 먼저 각각의 주석 항목에 서로에 관한 사항을 참고할 수 있도록 설명하는 것이 필요하다. 미국의 정부 재무

보고서의 경우 주택 관련 대출에 대한 정부의 보증과 관련된 사항이 주석의 여러 부분에 걸쳐 공시되고 있는데, 각 항목에 대한 설명에서 주석의 다른 항목에서도 관련된 설명을 하고 있으며, 해당 부분을 참고하라는 설명이 포함되어 있어 관련된 현황을 종합적으로 확인할 수 있다.

4) 자원의 유출 가능성이 희박한 지급보증의 우발부채 공시

현재 우발부채의 자원 유출 가능성이 희박한 경우에는 「충당부채, 우발부채, 우발자산 회계처리지침」에 따라 그 금액에 대한 신뢰성 있는 추정의 가능 여부와 관계없이 재무제표의 주석에 공시하지 않고 있다. 현재 국가결산보고서상의 각 회계실체는 충당부채와 우발부채의 자원 유출 가능성 및 금액의 추정 가능성을 판단하여 우발부채의 인식 및 공시 여부를 결정하고 있다.

이와 같은 기준에 따라 작성된 2021 회계연도 기준 국가결산보고서의 재무제표에 대한 주석 중 우발사항 및 약정사항의 세부 항목인 지급보증 항목을 살펴보면, 보증충당부채를 설정한 회계실체의 보증잔액 전부가 우발부채로 공시되지 않고 있다. 위와 같은 상황은 보증충당부채를 설정한 기금들의 회계처리 과정에서 기금이 보유하고 있는 지급보증금액에 대해 자원의 유출 가능성이 희박한 경우로 판단했거나, 회계처리 과정에서 보증잔액에 대한 예상손실률을 고려하여 보증충당부채만을 설정한 후 추가로 보증잔액에 대해 우발부채 인식 여부를 판단하는 과정을 따로 거치지 않았기 때문이다.

이와 관련하여 주택 관련 대출의 공공부문 보증업무를 수행하고 있는 주택금융신용보증기금의 경우, 보증잔액에 대해 보증충당부채만을 고려하고 우발부채의 인식 여부에 대한 판단과정을 따로 진행하지 않고 있었고, 그에 따라 우발부채에 관련 사항이 공시되지 않고 있음을 확인하였다. 이를 근거로 현재 보증충당부채를 설정하고 있는 신용보증사업을 수행하고 있는 모든 회계실체의 주석 작성 과정에서 「보증 회계처리지침」뿐만 아니라 「충당부채, 우발부채, 우발자산 회계처리지침」을 함께 고려하고 있는지에 대한 확인이 필요하다.

「보증 회계처리지침」의 경우 국가회계실체가 운영하는 신용보증사업을

적용 범위로 하고 있으며, 주석의 보증충당부채 항목은 「보증 회계처리지침」을 충실히 따라 공시하고 있다. 그러나 동시에 신용보증사업을 수행하는 국가회계실체가 보유하고 있는 보증잔액에 대해 「충당부채, 우발부채, 우발자산 회계처리지침」에 따라 회계처리가 적정하게 이루어질 필요가 있다. 왜냐하면 보증잔액은 불확실한 미래 사건의 발생 여부에 따라 예상치 못한 손실이 발생할 수 있는 잠재적 의무에 해당하는 우발부채의 정의에 부합하기 때문이다.

한편 보증사업을 운영하는 국가결산보고서상의 각 회계실체는, 회계처리 과정에서 적정한 판단기준에 따라 지급보증금액에 대해 자원의 유출 가능성이 희박하다고 판단하면, 우발부채 항목에 관련 사항을 공시하지 않게 된다. 그러나 앞 장에서 주택 관련 대출에 대한 보증업무를 수행하는 기관에 대해 재정위험 추정을 통한 스트레스 테스트를 수행한 결과를 고려하면, 부동산 시장의 위기 상황이 발생하는 경우 기관이 추가로 부담해야 하는 높은 손실의 가능성이 있음을 확인하였다. 따라서 만약 이러한 상황이 실제로 발생하게 된다면, 비록 보증잔액에 대해 우발부채에 대한 고려가 있었더라도 국가결산보고서상에서는 이전까지 이에 대한 공시가 이루어지지 않는 상황에서 갑작스러운 큰 폭의 추가 손실이 발생할 수 있다.

또한 주택금융신용보증기금과 같이, 만약 보증충당부채를 설정한 기금들이 회계처리 과정에서 보증잔액에 대해 보증충당부채만을 설정하고 우발부채 인식에 대한 고려를 하지 않았다면, 이는 회계처리 과정에서 예상손실에 대해서만 대응하고 예상외손실에 대해서는 적정하게 대응하지 못한 것으로 볼 수 있다. 현재 기금이 설정하고 있는 보증충당부채는 일상적으로 발생하는 예상손실에 대비하는 수준으로 시장의 위기 상황 시 발생할 수 있는 추가적인 대규모의 손실인 예상외손실에는 대응한다고 볼 수 없다.

결과적으로 신용보증사업을 운영하는 기금들이 보증잔액에 대해 자원의 유출 가능성이 희박함을 판단하여 우발부채로 공시하지 않은 것인지, 우발부채 인식에 대한 고려 자체를 하지 않은 것인지에 대해 국가결산보고서의 주석에 공시된 내용만으로는 이를 확인할 수 없다. 따라서 우발부채 중 보

증과 관련된 사항은 보증잔액에 대한 우발부채의 인식을 고려하더라도 자원의 유출 가능성이 희박하다고 판단하는 경우, 관련 내용이 주석에 공시되지 않고 있는 현재 상황에 보완의 여지가 있다고 판단된다.

물론 현재의 국가회계기준에는 자원의 유출 가능성이 희박한 우발부채는 공시하지 않도록 하고 있다. 그러나 앞서 검토한 영국의 통합결산서에서는 재정위험의 근거가 될 수 있다는 판단하에, 자원의 유출 가능성이 희박한 우발부채에 대해서도 계량화가 가능한 우발부채와 계량화가 불가능한 우발부채로 구분하여 구체적으로 공시하고 있다. 이러한 기준에 따라 자원의 유출 가능성이 희박하며 계량화가 가능한 우발부채 항목으로 영국 정부의 주택 관련 보증제도가 공시되고 있다. 미국의 정부 재무보고서는 우리나라와 마찬가지로 우발사항에 관해 보고할 때, 자원의 유출 가능성이 희박한 경우에는 주석에 공시하지 않고 있다. 그러나 주택 관련 보증업무를 수행하는 Ginnie Mae의 보증현황을 주석의 우발사항에 공시하고 있는데, 이는 금융위기 당시 서브프라임 모기지 사태를 겪으면서 재정의 손실이 발생함에 따라 미래에도 자원이 유출될 가능성이 있다고 판단하기 때문이다.

이처럼 주택 관련 대출의 공공부문 보증을 포함하여 보증사업을 운영하는 회계실체의 보증잔액과 관련하여, 미국의 사례처럼 실제 대규모의 손실이 발생할 가능성에 적정하게 대응하고, 영국의 사례처럼 회계처리기준에 따라 공시하지 않는 우발상황이라 할지라도, 만약의 재정위험 발생 가능성에 대한 대응 차원에서 자원의 유출 가능성이 희박한 우발부채를 세부 항목으로 주석에 공시하고 있는 점을 참고하여, 우리나라의 국가결산보고서에도 각 회계실체의 신용보증사업을 포함한 지급보증 내역에 대해, 자원의 유출 가능성이 희박한 우발사항으로 추가로 주석에 공시하는 것을 제안할 수 있다. 이를 통해 앞에서 확인한 문제점인 보증잔액에 대한 우발부채의 인식 여부에 관한 확인이 가능할 뿐만 아니라, 희박한 확률로 발생할 수 있는 우발적인 상황에 대해 적정하게 관리하는 효과를 기대할 수 있다.

2. 국가보증채무관리계획

가. 문제점

현재 정부에서는 매년 국가보증채무관리계획을 작성하여 국회에 제출하고 있다. 국가보증채무는 불확정채무로서 확정채무인 국가채무에는 포함되지 않는다. 공공부문 부채를 산출할 때 정부보증채무나 공기업에 대한 지급보증 등 대부분 보증채무는 자동으로 부채에 포함된다. 하지만 민간부문에 대한 지급보증은 우발부채로 분류하여 다른 부채와 합산하지 않고 있다.

앞에서 살펴본 것처럼 국가가 보증하는 채무에는 좁게는 기획재정부가 관리하는 보증채무뿐만 아니라, 국가결산보고서에서 확인할 수 있는 국가보훈처의 보훈기금과 주택 관련 대출에 대한 보증사업을 수행하고 있는 주택금융신용보증기금을 포함한 다수의 보증기금이 보유하고 있는 보증잔액이 존재한다. 또한 넓게는 국가결산보고서에 포함되지 않지만, 주택도시보증공사와 같이 국가가 잠재적으로 보증의 의무를 부담할 가능성이 존재하는 공공기관의 보증잔액이 있으며, 예금보험공사가 대주주인 서울보증보험과 같이 공공기관이 대주주인 민간기업이 수행하고 있는 보증사업과 관련된 보증잔액이 존재한다.

그러나 현재 국가보증채무관리계획은「국가재정법」및 하위 법령에 따라 공공부문이 민간대출의 지급을 보증하는 금액에 대해 우발적인 상황에서 정부가 부담해야 할 총 위험 규모에 대한 관리계획이 아닌 기획재정부가 관리하는 국가보증채무에만 관리계획이 수립되고 있다.

〈표 Ⅳ-2〉 공공부문의 주요 보증잔액 관리현황(2021년)

구분 / 관리주체	정부보고서		공공기관	공공부문 (확장)
	국가보증채무관리계획	국가결산보고서		
기획재정부	한국장학재단채권 등 (10.9조원)	좌동		
해당 관할부처		국가보훈처 보훈기금 (0.6조원) 주택금융신용보증기금 (123조원) 등 보증사업 회계실체		
			주택도시보증공사 (537조원) 등	
				서울보증보험 (420조원) 등

자료: 저자 작성

나. 개선방안

국가보증채무관리계획의 개선방안으로 현재 PSDS에서 제안하고 있는 표준화보증 충당부채와 관련된 사항을 주택 관련 공공 보증기관에 적용하여 분석함으로써, 향후 국가보증채무관리계획에서 주택 관련 대출의 공공부문의 보증에 대한 관리가 가능한 부분이 있는지에 대해 검토해 본다.

PSDS에서는 표준화보증 충당부채의 경우 부채로 처리하도록 규정하고 있으므로, 공공기관을 포함한 정부의 보증에 대해 표준화보증 여부를 검토할 수 있다. 본 연구에서는 공공부문에서 주택 관련 대출에 대한 보증사업을 수행하는 주요 기관인 주택도시보증공사와 주택금융신용보증기금에 대해 PSDS의 기준에 따라 표준화보증 여부의 검토를 통해 주택 관련 대출에 대한 공공부문의 보증현황에 대한 정부의 관리 가능성을 확인해 본다. 서울보증보험의 경우 예금보험공사가 대주주이지만, PSDS 기준에 따르면 공공부문의 범위에는 공공기관의 개별재무제표만을 대상으로 하므로 서울보증보험은 여기에 포함되지 않는다.

공공부문 부채통계의 산출 대상은 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 적

용을 받는 공공기관, 중앙관서의 기금 및 특별회계, 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 적용 이외의 기관 중 정부의 통제를 받는 기타기관이 있다. 해당 기관 중 주택 관련 대출에 대한 보증업무를 수행하는 기관은 공공기관인 주택도시보증공사와 기금인 주택금융신용보증기금이 있다. 분석 방법은 상세 검토 대상 기관의 재무제표, 주석 등에 지급보증내역, 충당부채내역이 표시되어 있으면 해당 기관에 대해 표준화보증 여부를 검토한다. 중앙관서의 경우에는 국가재무제표의 주석을 추가로 확인한다.

구체적인 검토 방법은 각 기관이 제공하고 있는 지급보증내용이 표준화보증에 대한 조건을 만족하는지 각각 확인하는데, 첫 번째 조건은 유사한 성격의 상품이 대량으로 발행되는지와 두 번째 조건은 각 상품이 소액융자에 대해 발행되는지이다. 각 기관이 일정한 예산제약하에서 위의 대량 발행 조건과 소액융자 조건은 유사한 의미가 있는데, 큰 규모의 융자에 대해 발행되는 보증상품은 예산의 한계 때문에 대량으로 발행될 수 없으며, 일회성보증의 성격에 더 가까울 것으로 판단할 수 있다.

먼저 공공기관인 주택도시보증공사에 대한 충당부채를 검토한다. 주택도시보증공사는 재무상태표에 충당부채를 설정하고 있으며, 표준화보증에 해당하는 것으로 볼 수 있으므로 추가적인 검토가 필요하다. 또한 주택도시보증공사는 표준화보증에 해당하는 지급보증내역이 존재하는 것으로 판단되어 이에 대한 추가적인 검토가 필요하다.

충당부채 및 지급보증현황에서 파악한 주택도시보증공사의 경우, 불특정다수에 대한 각종 보증을 수행하고 있으며, 2020년 말 기준으로 보증잔액은 460조원이며, 보증충당부채는 1.4조원 수준이다. 구체적으로 주택도시보증공사는 건설업체에 대해 주택분양보증, 주택임대보증, 하자보수보증 등을 제공하고 있다. 이는 건설업체에 대해 제공하는 보증으로 각 건설계약내용에 따라 서로 다른 조건의 보증이 제공될 여지가 있을 것으로 판단되며, 추가정보를 통한 확인이 필요하다. 또한, 건설이라는 특성상 융자의 규모가 클 것으로 보여, 상품별로 보증 규모에 대한 추가적인 확인도 필요하다. 공사는 한국채택국제회계기준(K-IFRS)에 따라, 2020년 말 기준으로 지급준비금

(1,620억원), 미경과보증료적립금(1.3조원)을 책임준비금으로 설정하고 있다.

종합적인 검토 결과, 주택도시보증공사의 보증상품에 대해 표준화보증 여부를 판단하기 위해서는 계약내용, 보증건수, 보증금액 등에 대한 추가 정보가 필요하지만 현 단계에서는 대부분의 상품이 대량 발행되고 있으므로 이들 상품은 표준화보증에 해당하는 것으로 판단된다.

다음으로 기금은 주택금융신용보증기금의 보증충당부채 설정 현황을 검토한다. 주택금융신용보증기금은 2020년 말 기준으로 3,460억원의 충당부채를 설정하고 있다. 구체적으로 보증내용을 살펴보면, 개인에 대한 전세자금보증, 중도금보증 및 사업자에 대한 건설자금보증, PF 보증 등을 제공하고 있다. 주택금융신용보증기금은 개인 및 사업자별로 보증을 제공하고 있으며, 개인에 대한 보증이 94% 이상으로 대부분을 차지하므로, 추가 정보 확인이 필요하다. 기금은 채무불이행이 발생할 경우 부담하게 될 순현금유출액의 현재가치를 추정하여 보증충당부채로 인식하고 있다.

종합적인 검토 결과, 주택금융신용보증기금이 수행하는 보증의 경우 상품별로 표준화보증 여부를 확인하기 위해서는 추가적인 정보가 필요한 상황으로 판단된다. 다만 대부분의 상품이 대량 발행되고 있으므로 이들 상품의 경우 표준화보증에 해당하는 것으로 판단된다.

두 기관의 표준화보증 여부를 검토한 결과, 이들 기관이 발행하는 대부분 상품이 표준화보증에 해당하는 것으로 판단된다. 추가로 상품별로 표준화보증 여부를 판단하는 경우 표준화보증에 해당하는 보증에 대해 설정한 충당부채 금액만을 구분하는 것이 가능한지에 대한 확인이 필요하다.

PSDS에서는 유사한 성격의 소액융자에 대해 대량으로 발생하는 보증인 표준화보증의 경우, 보증에 따른 예상 청구액에서 예상 회수액을 차감하여 이를 재정상태표상의 '보험 · 연금 · 표준화보증'에 공시하도록 규정하고 있다. 다만 우리나라의 경우 공공부문 부채통계에 표준화보증과 관련된 충당부채의 부채인식 여부를 유보하고 있다. 이는 PSDS의 지침을 각 국가의 상황에 맞게 반영하는 과정에서 우리나라는 아직 도입하지 않은 상황으로, 이에 따라 매년 국회에 제출하는 국가보증채무관리계획에도 공공부문의 표준

화보증 내역이 포함되지 않고 있다. 현재 국가결산보고서의 작성기준인 국가회계기준에는 보증충당부채를 부채로 인식하고 있으며, 주석에 보증충당부채 및 보증 관련 우발사항을 공시하고 있으므로 국가회계실체의 보증현황을 확인할 수 있다. 그러나 보고서 작성 대상 범위에 공공기관은 포함되지 않으므로 국가결산보고서를 통해서는 공공부문의 보증현황을 확인할 수 없다.

PSDS에 따른 공공부문 부채통계에서 표준화보증에 대한 보증충당부채의 부채 포함 여부와 관계없이 공공부문의 보증잔액 등 표준화보증 현황을 별도의 부기사항으로 공시하고 이를 국가보증채무관리계획에도 포함한다면, 국가결산보고서에서 포괄하지 못하는 공공부문 보증현황의 관리를 보완할 수 있을 것으로 판단된다.

마지막으로 관련 법령의 개정을 통해 국가보증채무관리계획에 대해 국가가 실질적으로 보증업무를 수행하는 모든 사업에 대한 관리계획으로의 역할 확대를 제안한다. 현재 국가보증채무관리계획은「국가재정법」및 하위 법령에 따라 기획재정부가 관리하는 국가보증채무에만 관리계획이 수립되고 있는 상황으로, 앞서 살펴본 바와 같이 잠재적으로 국가가 보증의 의무를 부담해야 할 부처, 기금 및 관련 기관의 보증잔액 중 일부만을 대상으로 하고 있다.

영국의 경우 통합결산서와 별도로 우발부채 승인체계를 도입하여 신규로 우발부채가 발생하는 사업에 대한 승인 및 관리체계를 운영하고 있다. 또한 우발부채 중앙관리단을 설립하여 기존 우발부채의 분석 및 새로운 우발부채 정책에 대한 조언 및 분석 업무를 수행하고 있다.

이를 참고하여 국가보증채무관리계획이 우리나라 정부의 보증책임에 따른 잠재적인 재정위험에 대한 포괄적이고 체계적인 관리계획이 될 방안을 제시해보면, 먼저 국가가 보증하는 채무에 대한 관리가 포괄적으로 이루어질 수 있도록 정부가 최종적으로 지급에 대한 보증책임이 발생할 수 있는 일정 규모 이상의 모든 신규 및 기존 보증사업에 대해 국가보증채무관리계획의 승인을 받도록 할 수 있다. 이렇게 되면 승인이 필요한 보증사업에 본

연구에서 분석한 주택금융신용보증기금뿐만 아니라 정부부처인 국토교통부가 최대주주인 주택도시보증공사와 공공기관인 예금보험공사가 최대주주인 서울보증보험의 보증잔액이 국가보증채무관리계획의 관리대상에 포함될 수 있다. 또한 정부의 보증에 대한 관리방안으로는 각 회계실체가 보고하는 우발부채의 자원 유출 가능성에 대한 최종적인 검토 및 보증충당부채 설정을 위한 예상손실률의 관리 등을 국가보증채무관리계획에서 수행할 것을 제안한다.

국가보증채무관리계획을 통해 기존 보증사업의 규모 확장 및 신규 보증사업에 대한 승인체계를 마련하고, 보증잔액이 예상손실률 및 대위변제율 등을 통해 체계적으로 관리될 수 있도록 관련 법령을 개정한다면, 이를 통해 주택 관련 대출에 대한 공공부문의 보증을 포함한 국가의 보증에 대한 정부의 포괄적이고 체계적인 관리가 가능할 것으로 기대된다.

Ⅴ. 결론 및 정책적 시사점

우리나라의 가계부채는 전 세계 평균에 비해 높은 편이고, 전세 및 준전세 보증금을 가계부채에 포함하는 것을 고려하면, 우리나라의 GDP 대비 가계부채는 세계에서 가장 높은 수준으로 나타나고 있다.

한편 정부보증은 일반적으로 정부 재정통계에 포함되지 않아 많은 국가의 정부에서 선호하는 정책 수단이다. 정부보증은 지원 당시에는 직접적인 재정지출을 수반하지 않지만, 우발성의 특성을 가지기 때문에 경제위기 발생 시 직접 지출에 비해 그 비용이 훨씬 더 클 수 있으므로 이에 대한 체계적인 관리가 필요하다.

본 연구에서는 먼저 주택 관련 대출에 대한 공공부문의 보증현황을 파악하였다. 우리나라의 보증시장은 개인의 주택 관련 대출에 대한 보증이 늘어나면서 최근 들어 규모가 급격하게 커지고 있다. 이러한 주택 관련 대출에 대한 보증은 전체 보증시장의 절반 이상을 차지하고 있으며, 관련 보증기관은 공공부문의 성격이 있으므로 잠재적으로 정부의 추가적인 재정부담으로 작용할 가능성에 대비해야 한다. 주요 보증기관은 관련 법령 또는 자체적인 규정에 따라 위험관리를 수행하고 있으나, 주택도시보증공사는 운용배수가 지속적으로 상승하는 등 보증위험이 증가하는 모습을 보인다.

이와 관련하여 시장의 위기 상황 발생 시 주택 관련 대출에 대한 공공부문 보증기관의 재정위험 추정을 통한 스트레스 테스트를 시행하였다. 주택가격변동률과 주요 보증기관의 대위변제율 변동률을 통한 스트레스 테스트 결과, 주택가격이 하락하는 체계적인 위험 상황 시 주요 보증기관의 대위변제율 변동률이 평시에 대비하여 많이 증가하는 것으로 나타났다. 이를 통해 부동산시장의 급격한 하락이 발생하는 경우 보증기관이 일반적으로 대비하고 있는 보증충당부채를 뛰어넘는 예상외손실의 발생 가능성을 확인하였다.

아울러 주택가격의 급격한 하락 등에 따른 위기 상황이 발생할 가능성을 고려하여 보증사업을 수행하는 공공부문의 우발상황에 대한 적정한 관리가 필요함을 확인하였다.

이러한 주택 관련 대출에 대한 공공부문 보증에 대한 정부의 공시현황을 검토한 결과 주택 관련 대출에 대한 보증의 경우 국가결산보고서에는 주택금융신용보증만이 대상에 포함되어 있는데, 예상손실에 대비한 보증충당부채는 적정하게 설정하였으나 시장의 위기 상황 등 예상외손실에 대한 대응인 우발부채로의 고려가 이루어지지 않고 있었다. 국가보증채무관리계획은 관련 법령에 따라 기획재정부가 관리하는 국가보증채무에 대해서만 관리계획이 수립되고 있었고, 여기에 주택 관련 대출에 대한 보증현황은 포함되지 않았다.

민간부문 대출에 대한 공공부문의 보증사업은 금융위기 등 시장에 큰 위기가 발생할 때 민간의 채무를 대신 상환함에 따라 최종적으로 정부의 추가적인 재정부담이 될 수 있으므로, 이에 대한 체계적인 관리가 필요하다. 본 연구에서는 이러한 상황을 고려하여 정부가 발표하고 있는 보고서인 국가결산보고서와 국가보증채무관리계획에서 주택 관련 대출에 대한 공공부문의 보증 공시제도의 문제점을 검토하고 개선방안을 제안한다.

먼저 국가결산보고서의 개선방안으로 첫째, 보증충당부채 현황에서 총 보증잔액뿐만 아니라 개별사업의 보증잔액에 대해 구분하여 기재하는 것과 둘째, 회계실체별로 보증충당부채 산정내역에 대해 정보이용자가 관련 현황을 쉽게 이해할 수 있도록 예상손실률을 중심으로 산정내역을 설명하는 방안을 제안한다. 셋째, 주석의 보증과 관련된 현황을 종합적으로 확인할 수 있도록 현재 연관성이 높지만 따로 떨어져서 공시되고 있는 보증충당부채 항목과 우발부채 항목에 대해 각각 서로에 관한 참고가 필요하다는 설명을 추가할 것을 제안한다. 이를 통해 국가의 보증과 관련된 현황을 검토할 때, 두 항목의 내용을 포괄적으로 고려할 수 있다.

마지막으로 영국의 경우를 참고하여 현재 공시하지 않고 있는 자원의 유출 가능성이 희박한 우발부채를 추가로 공시할 것을 제안한다. 현재 보증충

당부채를 설정하고 있는 기금들의 경우, 보증잔액에 대해 우발부채로의 고려가 필요함에도 불구하고 이 과정을 수행하지 않고 있음을 확인하였다. 그러나 현행 공시현황만으로는 정보이용자로서 보증잔액에 대해 우발부채 인식에 대한 고려 후, 자원의 유출 가능성이 희박하다는 판단에 따라 공시하지 않은 것으로 잘못 인식할 수 있다. 또한 주택 관련 대출에 대한 공공부문 보증의 경우, 미국의 사례처럼 금융위기 상황 시 실제로 재정의 손실이 발생할 가능성이 있음에도 불구하고, 만약 해당 보증잔액에 대해 우발부채의 고려 후 자원의 유출 가능성이 희박하다고 판단하여 주석에 공시하지 않게 된다면, 이는 우발적인 상황에 대한 적정한 대응으로 보기 어렵다. 이러한 상황을 고려하여 공공부문의 보증잔액을 포함하여 자원의 유출 가능성이 희박한 우발부채를 주석에 추가로 공시함으로써, 위기 상황 시 발생할 수 있는 보증잔액의 예상치 못한 손실 가능성에 대한 적정한 관리를 기대할 수 있다.

국가보증채무관리계획의 경우 첫 번째로 PSDS에 따른 공공부문 부채통계에서 표준화보증에 대한 보증충당부채의 부채 포함 여부와 관계없이 보증잔액 및 보증충당부채 등 공공부문의 표준화보증 현황을 별도의 부기사항으로 공시하고, 이를 국가보증채무관리계획에 포함할 것을 제안한다.

두 번째로 관련 법령의 개정을 통해 국가보증채무관리계획에 대해 국가가 실질적으로 보증업무를 수행하는 모든 사업에 대한 관리계획으로의 역할 확대를 제안한다. 국가가 보증하는 채무에 대한 관리가 포괄적으로 이루어질 수 있도록 정부가 최종적으로 지급에 대한 보증책임이 발생할 수 있는 일정 규모 이상의 모든 신규 및 기존 보증사업에 대해 국가보증채무관리계획의 승인을 받도록 하고, 각 회계실체가 보고하는 우발부채의 자원 유출 가능성에 대한 최종적인 검토 및 보증충당부채 설정을 위한 예상손실률의 관리 등을 국가보증채무관리계획에서 수행할 것을 제안한다. 이를 통해 공공부문의 보증에 대한 정부의 포괄적이고 체계적인 관리가 가능할 것으로 기대한다.

참고문헌

〈국내문헌〉

감사원, 『감사보고서 - 중장기 재정관리제도 운영실태』, 2021. 5.

강민석 · 정종훈, 「전세자금대출 증가에 따른 시장 변화 점검」, 『KB경영포커스』, 2022. 4.

강성호, 「보증보험시장 경쟁현황 및 개편방안」, 『금융정보연구』, 제10권 제3호, 2021. 10., pp. 41~78.

기획재정부, 『2021~2025 국가보증채무관리계획』, 2021. 9.

기획재정부 · 한국조세재정연구원, 『국가회계편람』, 2022. 8.

김세직, 「한국 실질 가계부채 2713조원, GDP 대비 130%」, 『중앙일보』, 2022. 5. 3., 26면.

대한민국 정부, 『2021회계연도 국가결산보고서』, 2022.

주택도시보증공사, 『2021 업무통계연보』, 2022a.

_____, 『주택도시보증공사의 2021년도 감사보고서』, 2022b.

한국조세재정연구원, 『2017 우리나라 재정통계의 이해』, 2017.

한국주택금융공사, 『한국주택금융공사의 2021년도 감사보고서』, 2022.

〈외국문헌〉

Adrian, T., and Brunnermeier, M. K., "CoVaR," *The American Economic Review*, 106(7), 2016, pp. 1705~1741.

Basel Committee on Banking Supervision, *An Explanatory Note on the Basel II IRB Risk Weight Functions*, 2005.

Government of Canada, *Public Accounts of Canada 2020*, 2021.

UK HM Teasury, *Whole of Government Accounts: year ended 31 March 2020*, 2022.

U.S. Department of Treasury, *Financial Report of the United States Government FY20*, 2021.

〈웹사이트〉

국가법령정보센터, 「공공기관의 운영에 관한 법률」, https://www.law.go.kr/법령/공공기관의운영에관한법률, 검색일자: 2022. 9. 26.

_____, 「국가재정법」, https://www.law.go.kr/법령/국가재정법/(18585,20211221), 검색일자: 2022. 7. 15.

_____, 「국가재정법 시행령」, https://www.law.go.kr/법령/국가재정법시행령/(32545,20220322), 검색일자: 2022. 7. 15.

_____, 「국가회계기준에 관한 규칙」, https://www.law.go.kr/법령/국가회계기준에관한규칙, 검색일자: 2022. 5. 30.

_____, 「국가회계법」, https://www.law.go.kr/법령/국가회계법, 검색일자: 2022. 5. 30.

_____, 「보증 회계처리지침」, https://www.law.go.kr/행정규칙/보증회계처리지침/(274,20160101), 검색일자: 2022. 5. 30.

_____, 「보험업감독규정」, https://www.law.go.kr/행정규칙/보험업감독규정/(2022-21,20220630), 검색일자: 2022. 7. 25.

_____, 「보험업감독업무시행세칙」, https://www.law.go.kr/행정규칙/보험업감독업무시행세칙/(9999,20220627), 검색일자: 2022. 7. 25.

_____, 「보험업법」, https://www.law.go.kr/법령/보험업법/(18435, 20210817), 검색일자: 2022. 7. 25.

_____, 「보험업법 시행령」, https://www.law.go.kr/법령/보험업법시행령, 검색일자: 2022. 7. 25.

_____, 「주택도시기금법」, https://www.law.go.kr/법령/주택도시기금법, 검색일자: 2022. 5. 30.

_____, 「충당부채, 우발부채, 우발자산 회계처리지침」, https://www.law.go.kr/행정규칙/충당부채,우발부채,우발자산회계처리지침/(363,20180305), 검색일자: 2022. 5. 30.
_____, 「한국주택금융공사감독규정」, https://www.law.go.kr/행정규칙/한국주택금융공사감독규정/(2017-35,20170925), 검색일자: 2022. 7. 25.
_____, 「한국주택금융공사법」, https://www.law.go.kr/법령/한국주택금융공사법, 검색일자: 2022. 5. 30.
_____, 「한국주택금융공사법 시행령」, https://www.law.go.kr/법령/한국주택금융공사법시행령, 검색일자: 2022. 5. 30.
BIS, Credit to the non-financial sector, https://www.bis.org/statistics/totcredit.htm, 검색일자: 2022. 7. 1.
주택금융통계시스템(HOUSTAT), 「보증종류별 주택금융신용보증 공급현황」, https://houstat.hf.go.kr/research/portal/stat/easyStatPage.do, 검색일자: 2022. 7. 15.
주택도시보증공사, 「리스크관리규정」, https://www.khug.or.kr/khugcms/board/skin/download.jsp?id=37&fileId=14991, 검색일자: 2022. 7. 25.
한국부동산원 부동산통계정보시스템(R-ONE), 「전국주택가격동향조사 종합주택 매매가격지수」, https://www.reb.or.kr/r-one/statistics/statisticsViewer.do?menuId=HOUSE_21111, 검색일자: 2022. 7. 1.

주택 관련 대출의 공공부문 보증현황 및 관리방안 연구

윤영훈 · 양은주

공공부문이 수행하는 보증사업의 경우 시장의 큰 충격이 발생하지 않는 시기에는 문제가 발생하지 않지만, 금융위기 등 시장에 큰 위기가 발생할 경우 민간의 채무를 대신 상환함에 따라 최종적으로 정부의 추가적인 재정부담이 될 수 있으므로, 이에 대한 체계적인 관리가 필요하다. 본 연구는 먼저 주택 관련 대출에 대한 공공부문의 보증현황을 파악하고, 스트레스 테스트를 통해 정부가 우발상황에서 부담할 수 있는 추가적인 재정부담의 가능성을 확인한다. 이어서 우리나라의 주택 관련 대출의 공공부문 보증에 대한 정부의 공시현황을 검토하고, 외국 사례와의 비교를 통해 우리나라의 공공부문 보증 관련 현황이 적정하게 관리되고 있는지 분석한다. 이러한 분석결과를 바탕으로 주택 관련 대출에 대한 공공부문 보증을 중심으로 정부의 보증 관련 공시제도의 개선방안을 제시한다. 국가결산보고서의 개선방안으로는 첫째, 보증충당부채 현황에서 총 보증잔액뿐만 아니라 개별사업의 보증잔액에 대해 구분하여 기재하는 것과 둘째, 회계실체별로 보증충당부채 산정내역에 대해 정보이용자가 관련 현황을 쉽게 이해할 수 있도록 예상손실률을 중심으로 산정내역을 설명하는 방안을 제안한다. 셋째, 주석의 보증과 관련된 현황을 종합적으로 확인할 수 있도록 현재 연관성이 높지만 따로 떨어져서 공시되고 있는 보증충당부채 항목과 우발부채 항목에 대해 각각

서로에 관한 참고가 필요하다는 설명을 추가할 것을 제안한다. 마지막으로 현재 공시하지 않고 있는 자원의 유출 가능성이 희박한 우발부채를 추가로 공시하는 것을 제안한다. 국가보증채무관리계획의 개선사항으로는 첫째, 보증잔액 및 보증충당부채 등 공공부문의 표준화보증 현황을 별도의 부기사항으로 공시하고, 이를 국가보증채무관리계획에 포함할 것을 제안한다. 둘째, 관련 법령의 개정을 통해 국가보증채무관리계획에 대해 국가가 실질적으로 보증업무를 수행하는 모든 사업에 대한 관리계획으로의 역할 확대를 제안한다.

A study on the current state and management plan of public sector guarantees for housing-related loans

Younghoon Yoon and Eunju Yang

In the case of guarantee projects performed by the public sector, there is no problem when there are no major shocks in the market. However, in the event of a major market crisis, such as a financial crisis, the repayment of private debt can eventually become an additional financial burden for the government, so systematic management is necessary. This study first identifies the current state of guarantees in the public sector for housing-related loans and, through a stress test, confirms the possibility of additional financial burdens that the government can bear in the event of a contingency. Next, we review the government's accounting disclosures on public sector guarantees for housing-related loans in Korea, and analyze whether Korea's public sector guarantees are properly managed through comparison with foreign cases. Based on the results of this analysis, we present a plan to improve the disclosure system related to government guarantees, focusing on public sector guarantees for housing-related loans. As an improvement plan for the National Statement of Accounts, first, we propose to separately describe not only the total guarantee balance but also the guarantee balance by detailed business in

the current status of guarantee provision liabilities. Second, we propose a method of explaining the calculation details of guarantee provisioning liabilities for each accounting entity, focusing on the expected loss rate, so that information users can easily understand the related status. Third, we suggest adding an explanation that it is necessary to refer to each other for the guarantee provisioning liability item and the contingent liability item, which are currently highly related but separately disclosed, so that the current status related to guarantees can be seen comprehensively in the footnote. Finally, we suggest additional disclosure of contingent liabilities that are unlikely to outflow resources that are currently not disclosed. As for improvements in the State Guarantee Obligations Management Plan, first, we propose to disclose the standardized guarantee status of the public sector, such as the balance of guarantees and guarantee provision liabilities, as separate supplementary items and include them in the State Guarantee Obligations Management Plan. Second, we propose to expand the role of the State Guarantee Obligations Management Plan as a management plan for all projects for which the state is actually responsible for guarantees through the revision of related laws.

▌저자약력

윤영훈

한양대학교 경제금융학부 졸업
고려대학교 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 초빙연구위원

양은주

한국과학기술원 수리과학 학사
한국과학기술원 경영공학 박사
현, 한국조세재정연구원 초빙연구위원

연구보고서 22-17

주택 관련 대출의 공공부문 보증현황 및 관리방안 연구

발 행	2022년 12월 30일
저 자	윤영훈 · 양은주
발 행 인	김재진
발 행 처	한국조세재정연구원
주 소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전 화	(044)414-2114(代)
홈 페 이 지	www.kipf.re.kr
등 록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정 가	13,000원
조판 및 인쇄	고려씨엔피
I S B N	979-11-6655-197-0

Ⓒ 한국조세재정연구원 2022 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

본 보고서는 친환경 용지를 사용하여 인쇄되었습니다.

KOREA INSTITUTE
OF PUBLIC FINANCE

한국조세재정연구원
30147 세종특별자치시 시청대로 336
TEL: (044)414-2114(代) www.kipf.re.kr

OPEN 공공누리
출처표시 상업용금지 변경금지
공공저작물 자유이용허락

93320
9 791166 551970
ISBN 979-11-6655-197-0