nabo
National Assembly Budget Office

2010~2014년 경제전망 및 재정분석 V

2010~2014년 국가채무관리계획 분석

2010. 11

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

2010~2014년 경제전망 및 재정 분석 V

2010~2014년 국가채무관리계획 분석

총괄 | 박 종 규 경제분석실장

기획 · 조정 | 이 영 환 조세분석심의관
이 남 수 재정정책분석팀장

집필 | 윤 준 승 박 승 준 이 강 구 재정정책분석팀 경제분석관

지원 · 편집 | 이 연 지 김 민 정 장 현 지 (재정정책분석팀)

「2010~2014년 경제전망 및 재정분석」시리즈는 「2011년도 예산안」 심사 및 국가재정 운용에 대한 국회의 의정활동을 지원하는 것을 목적으로 발간되었습니다.

문 의 : **경제분석실 재정정책분석팀** 788-3777 fpa@nabo.go.kr

이 보고서는 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

2010~2014년 경제전망 및 재정분석 Ⅴ

2010 ~ 2014년 국가채무관리계획 분석

2010. 11.

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

발 간 사

국제사회에서 우리나라는 지난 글로벌 금융위기를 성공적으로 극복한 것으로 평가받고 있으며, 이 과정에서 무엇보다 과감하고 적시성 있는 재정의 역할이 중요했던 것으로 볼 수 있습니다. 한편, 금융위기 이후 남유럽 국가 등의 재정 악화 문제가 또다시 세계 경제를 위협하면서 재정 건전성에 관한 우려도 커지고 있습니다. 몇 가지 재정 지표에 의하면, 우리나라의 재정 건전성은 OECD 등 선진국에 비해 양호한 수준으로 볼 수 있습니다. 그러나 세계 경제 변화에 민감한 우리나라의 경제구조와 고령화로 인한 복지지출의 급속한 증가, 남북통일에 따른 막대한 비용 부담 등 머지 않은 미래에 직면하게 될 재정 위협요인을 고려할 때, 경제위기 극복과정에서 악화된 재정 건전성을 조기에 회복할 필요가 있습니다.

이런 관점에서 2011년도와 2014년까지의 재정운용 방향을 결정하는 금번 예산안 심사는 경제위기 이후 새로운 도약의 시대를 준비하는 매우 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있습니다. 지난 10월초 정부가 제출한 「2011년도 예산안」과 「2010년 세제개편안」, 「2010~2014년 국가재정운용계획」 등에서도 중기 재정건전성 확보, 미래 성장기반 확충, 일자리 창출과 서민생활 지원 등을 기본 방향으로 설정하고 있습니다.

국회예산정책처는 2011년 예산안 및 중기 국가재정운용에 관한 국회의 심사를 지원하기 위해 그동안 개별적으로 발간되던 '경제전망', '세수추계', '국가재정운용계획 분석' 등의 보고서를 「2010~2014년 경제전망 및 재정분석」 시리즈로 발간하게 되었습니다.

2010~2014년 경제전망 및 재정분석 시리즈

□ 제 Ⅰ 권 : 2010~2014년 경제 및 재정 전망
□ 제 Ⅱ 권 : 2011년도 예산안 총량 분석
□ 제 Ⅲ 권 : 2010년 세제개편안 분석
□ 제 Ⅳ 권 : 2010~2014년 국가재정운용계획 분석
□ 제 Ⅴ 권 : 2010~2014년 국가채무관리계획 분석
□ 제 Ⅵ 권 : 2010~2014년 국가보증채무관리계획 분석
□ 제 Ⅶ 권 : 2010~2014년 중장기 기금재정관리계획 분석
□ 제 Ⅷ 권 : 2011년도 조세지출예산서 분석
□ 종 합 편

새로운 구성과 내용으로 발간되는 본 보고서 시리즈는 국회의원 및 보좌진, 각 상임위원회 및 예산결산특별위원회의 심사 활동에 적절히 활용될 수 있도록 총 8권의 주제별 분석과 이를 망라한 「종합편」으로 구성하였습니다. 입법부 차원의 독자적인 내년도 및 향후 5년간의 거시경제 전망과 그에 따른 총수입 전망, 의무지출과 재량지출로 구분된 지출 전망 및 재정수지, 국가채무 전망을 제시하였습니다. 또한, 「2011년도 예산안」과 「세제개편안」, 「국가재정운용계획」과 「국가채무관리계획」 그리고 국회에 처음으로 제출되는 「조세지출예산서」, 올해 개정된 「국가재정법」에 따라 제출되는 「국가보증채무관리계획」, 「중장기 기금재정관리계획」 등의 첨부서류에 대한 분석 보고서도 포함하였습니다.

아무쪼록 본 보고서가 미래 국가 발전을 위한 재정의 역할을 모색하는 예산안 심사 과정에 적극 활용될 수 있기를 기대합니다.

2010년 11월

국회예산정책처장 신 해 룡

차 례

요 약

개 관

Ⅰ. 변동추이 및 증가요인 분석 ····· 19

1. 국가채무의 범위와 종류 ····· 19
2. 국가채무의 현황 및 추이 분석 ····· 25
3. 2010~2014년 중 국가채무 전망 ····· 31

Ⅱ. 재정의 지속가능성 분석 ····· 38

1. 재정의 지속가능성 검정을 위한 시나리오 설계 ····· 39
2. 재정의 지속가능성 검정 ····· 40

Ⅲ. 국가채무관리방안 검토 ····· 61

1. 국가채무 관리목표 검토 ····· 61
2. 국가채무 수준관리계획 평가 ····· 63
3. 장기국채선물시장의 활성화 ····· 63
4. 제도부문 등 관리방안 ····· 67

표 차례

[표 1] 국채 종류별 발행조건 및 발행방법 ····· 21
[표 2] 2007년 이후 국가채무 내역별 추이 ····· 25
[표 3] GDP 대비 국가채무 비율 변동 추이 ····· 26
[표 4] 최근 5년간 국가채무 종류별 추이 ····· 29
[표 5] 국가채무 성질별 규모 및 비중 비교 ····· 30
[표 6] 국가채무 성질별 규모 및 비중 추이 ····· 30
[표 7] 2009~2014년 국가채무 추정액 ····· 32
[표 8] 국가채무 성질별 규모 및 비중 비교 ····· 32
[표 9] 2010~2014년 관리대상수지 적자와 적자성 채무 추이 ····· 34
[표 10] 2010~2014년 국가채무 전망 및 비교 ····· 35
[표 11] 재정 지속가능성 검정 시나리오 ····· 40
[표 12] 조세격차 측정을 통한 1998~2009년의 재정 지속가능성 검정 결과 ····· 42
[표 13] 총지출 전망 시나리오 ····· 46
[표 14] 2010~2014년 총지출 전망 비교 ····· 46
[표 15] 조세격차 측정을 통한 2010~2014년의 재정 지속가능성 검정 결과 ····· 47
[표 16] 조세격차 측정을 통한 2010~2014년의 재정 지속가능성 검정 결과 ····· 50
[표 17] 조세격차 측정을 통한 2010~2014년의 재정 지속가능성 검정 결과 ····· 53
[표 18] 조세격차 측정을 통한 2010~2014년의 재정 지속가능성 검정 결과 ····· 56
[표 19] 2010~2014년 관리대상수지 전망 및 비교 ····· 60
[표 20] 2010~2014년 국가채무 전망 및 비교 ····· 60
[표 21] 연간 국채선물 거래추이 ····· 65
[표 22] 일반정부 총 금융부채와 순 금융부채 (GDP 대비 %) ····· 71

그림 차례

[그림 1] 국가채무의 범위 ····· 20
[그림 2] 국제기준의 정부부문 포괄범위 비교 ····· 24
[그림 3] 국가채무의 GDP대비 비중 추이 ····· 26
[그림 4] 채무종류별 구성비율 변화 추이 ····· 28
[그림 5] 국가채무 성질별 규모 추이 ····· 31
[그림 6] 국가채무 성질별 규모 추이 ····· 33
[그림 7] 2007~2010년 「국가채무관리계획」 비교 ····· 36
[그림 8] 국가채무의 규모 및 GDP대비 비율 전망 ····· 36
[그림 9] 국가채무 규모의 추이 및 전망 ····· 37
[그림 10] 국가채무의 GDP대비 비율 ····· 37
[그림 11] case 1[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이 ····· 43
[그림 12] case 2[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이 ····· 43
[그림 13] case 3[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이 ····· 44
[그림 14] case 4[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이 ····· 44
[그림 15] case 1[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망 ····· 48
[그림 16] case 2[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망 ····· 48
[그림 17] case 3[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망 ····· 49
[그림 18] case 4[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망 ····· 49
[그림 19] case 1[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망 ····· 51
[그림 20] case 2[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망 ····· 51
[그림 21] case 3[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망 ····· 52
[그림 22] case 4[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망 ····· 52
[그림 23] case 1[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망 ····· 54
[그림 24] case 2[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망 ····· 54
[그림 25] case 3[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망 ····· 55
[그림 26] case 4[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망 ····· 55
[그림 27] case 1[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망 ····· 57
[그림 28] case 2[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망 ····· 58
[그림 29] case 3[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망 ····· 58
[그림 30] case 4[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망 ····· 59
[그림 31] 2010~2014년 실질성장률 비교 ····· 59
[그림 32] 국채 3년 현물 금리 및 선물가격 추이 ····· 64

요 약

Ⅰ 변동추이 및 증가요인 분석

1. 국가채무의 범위와 종류

❑ 국가채무는 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무로 국회가 심의하는 일반회계 및 특별회계와 38개 기금[1)]의 국채, 차입금, 국고채무부담행위를 의미

❑ 국가채무의 종류는 국채, 차입금, 국고채무부담행위, 지방정부 순채무로 구분할 수 있으며, 구성비를 보면 2009년 결산 기준으로 국채가 94%로 대부분을 차지

❑ 현재 우리나라는 기본적으로 IMF의 GFSM 1986 기준에 따라 국가채무의 통계를 작성하고 있는데 현재 IMF기준인 GFSM 2001이나 OECD기준과는 정부의 포괄범위와 채무의 분류에 있어 차이가 존재

2. 국가채무의 현황 및 추이 분석

❑ 2011년 예산안 기준 우리나라 국가채무는 436.8조원으로 계획되었는데, 이는 2010년 말 전망치인 400.4조원보다 36.4조원 증가(9.1%)한 것

2007년 이후 국가채무 내역별 추이

(단위: 조원)

	2007	2008	2009	2010		2011
	결산			예산	전망	예산안
▣국가채무 총계	298.9	309.0	359.6	407.2	400.4	436.8
(GDP 대비, %)	(30.7)	(30.2)	(33.8)	(36.1)	(34.7)	(35.2)
◈중앙정부	289.1	297.9	346.1	394.6	381.4	418.7
○ 국채	280.5	289.4	337.5	382.3	374.5	412.6
○ 차입금	5.7	5.3	5.4	8.5	3.6	3.0
○ 국고채무부담행위	2.9	3.2	3.2	3.8	3.3	3.1
◈지방정부 순채무	9.8	11.0	13.5	12.6	19.0	18.2

1) 63개 기금 중 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 25개 기금을 제외한 것. 2011년부터는 범죄피해자보호기금과 석면피해구제기금이 신설될 예정이며 이들 기금은 국가채무의 범위에 포함됨

○ GDP 대비 국가채무 비율은 35.2%에 이르는 수준이며 지난 3년간 급격히 증가하여 왔으나 2011년에는 증가 폭(0.5%p)이 다소 낮아짐

❑ 국가채무 추이를 살펴보면 1980년대 이후 완만하게 하락하다가 외환위기를 전후로 하여 가파르게 상승

○ 1970년 0.3조원에서 2009년 359.6조원으로 증가하여 GDP대비 비율로는 18.4%에서 33.8%로 15%p이상 증가

○ 공적자금상환국채전환이 종료되고 세수호조에 힘입어 2007년, 2008년 국가채무는 하락세로 돌아서는 것처럼 보였으나 2008년 하반기 글로벌 금융위기를 맞아 다시 가파른 상승세를 보임

❑ 국가채무 증가원인을 종류별로 보면 2006년 이후 국채(국고채) 증가가 가장 큰 부분이며, 성질별로 보면 일반회계 적자보전용 채무가 가장 큰 부분임

○ 국가채무 종류별 추이를 보면, 금액을 기준으로는 국채가 110조원 증가하고 차입금이 약 3조원 감소하였으며 지방정부 순채무가 9.4조원 증가한 것으로 나타나 국채의 증가규모가 가장 두드러짐

○ 2006년 이후 일반회계 적자보전용 채무 증가가 연평균 27% 증가하고 있어 외환시장 안정용 채무(12%) 등 다른 채무보다 월등히 높게 나타남

3. 2010~2014년 국가채무 전망

❑ 정부는 2010년 말 국가채무가 400.4조원 수준으로 2009년 결산(359.6조원)에 비하여 40.8조원 증가할 것으로 전망

❑ 「2010~2014년도 국가채무관리계획」에 따르면 2014년 국가채무는 492.2조원(GDP 대비 31.8%)이 될 것으로 전망

○ GDP 대비 국가채무의 비율은 2010년 34.7%로부터 2011년 정점에 도달한 후 2012년부터는 하락, 2014년에는 30% 초반대에 머무를 것으로 계획

❑ 「2010~2014년도 국가채무관리계획」에서의 국가채무의 증가요인을 살펴보면, 증

가를 주도하는 것은 외환시장안정용 국채발행과 일반회계 적자국채발행인 것으로 나타남

- ○ 5년간 순증규모가 가장 크면서 증가속도도 가장 빠른 것은 외환시장 안정용 국채발행이며 이는 소규모 개방경제인 우리나라의 상황에 비추어 볼 때, 외환보유 및 환율안정에 대한 의지를 시사
- ○ 외환시장 안정용 국채 다음으로 규모가 큰 것은 일반회계 적자보전용 국채인데, 이는 향후에도 재정지출의 재원이 상당기간 적자 국채발행을 통하여 조달된다는 것을 의미

❑ 관리대상수지의 적자액을 적자성 국채 규모에 반영하여 국가채무를 전망한 결과, 2010년의 국가채무는 397.3조원이 될 것으로 전망되며 각 시나리오에 따라 2014년에는 535~622조원이 될 것으로 보임

- ○ 재량지출이 금융위기 이전 5년간의 평균 증가율로 증가하는 경우(시나리오 1) 국가채무는 2011년 446조원에서 2014년에는 622조원에 이를 것으로 전망(연평균 11.9%)
- ○ 재량지출이 소비자물가상승률만큼 증가하는 경우(시나리오 2) 국가채무는 2011년 439조원에서 2014년에 535조원에 이를 것으로 전망(연평균 7.7%)
- ○ NABO와 행정부 간에 2010년의 국가채무 전망치가 약 3조원 차이가 발생하는 것은 세입 전망치가 달라 관리대상수지가 약 4조원 다른데 주로 기인

2010~2014년 국가채무 전망

(단위: 조원, %)

구 분		2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	연평균 증가율
NABO 전망	시나리오1	397.3 (34.4)	446.8 (36.5)	503.4 (38.6)	558.6 (39.9)	622.3 (41.8)	11.9
	시나리오2	397.3 (34.4)	439.2 (35.8)	479.9 (36.8)	509.3 (36.4)	535.4 (36.0)	7.7
정부전망		400.4 (34.7)	436.8 (35.2)	468.1 (35.1)	485.7 (33.8)	492.2 (31.8)	5.3

❑ 국가채무에 대한 NABO의 전망을 과거 추이와 함께 살펴보면, 행정부 전망과 달리 2014년까지도 금융위기 이후 훼손된 재정건전성이 회복되지 못하는 것으로 나타남

○ 행정부는 국가채무의 GDP대비 비율이 2011년 정점에 이른 뒤 점차 감소하여 2014년에는 31.8%수준에 머무를 것으로 전망하나, NABO전망에 따르면 재량지출이 실질가치로 동결되는 경우(시나리오 2)에도 36%로 나타남

❑ 정부의 전망대로 재정건전성 목표가 실현될 수 있을지는 검토의 여지 있음

○ 지난 계획들을 살펴보면 국가채무의 GDP 대비 비율이 모두 계획기간 후반 3년 동안 지속적으로 낮아질 것으로 전망

○ 이는 정부가 재정건전성을 고려하여 국가채무의 증가속도를 경제성장률 이하로 억제하려는 의지가 내포되어 있는 것으로 해석할 수 있을 것이나, 반대로 재정건전성 확보 시점을 미래로만 이연시키는 것으로 해석할 수 있음

○ 이에 따라 국가채무를 감축하고, 적정한 수준으로 관리하기 위한 다양한 노력이 현재 요구됨

Ⅱ. 재정의 지속가능성 분석

❑ 재정의 지속가능성은 재정의 건전성을 판단하는데 중요한 개념으로, 채무불이행이 발생하지 않으면서 재정수지를 균형으로 회복할 수 있는 가능성을 의미

○ 조세격차(단기 및 중기 조세격차)를 추정하여 우리나라의 중기재정운용계획 기간인 2010~2014년도 국가채무 전망에 대한 재정 지속가능성을 평가

- 조세격차 측정값이 음(−)이면 재정이 단기나 중기적으로 지속가능함을 의미

- 반면 양(+)이면 조만간 조세를 증가시키거나 지출을 감소시켜야 함을 의미

❑ 재정정책 지속가능성 검정을 위한 시나리오 설계

재정 지속가능성 검정 시나리오

		총지출 및 순융자	총수입	국가부채
case 1	단기	사회보장성기금 지출 포함	사회보장기금 수입 포함	외환시장 안정용 채무 포함
	중기			
case 2	단기			외환시장 안정용 채무 제외
	중기			
case 3	단기	사회보장성기금 지출 제외	사회보장기금 수입 제외	외환시장 안정용 채무 포함
	중기			
case 4	단기			외환시장 안정용 채무 제외
	중기			

❑ 국회예산정책처의 재정(총지출, 총수입, 국가채무 등)·거시경제 전망치를 이용하여 단기 및 중기 지속가능성을 검정

○ 조세격차를 산출하기 위해 사용된 국회예산정책처의 주요 변수 전망치들 중 총지출 전망치를 시나리오 1과 시나리오 2 그리고 NABO 재정준칙으로 구분하여 측정

총지출 전망 시나리오

총지출 전망 시나리오	총지출 전망의 가정
시나리오 1	재량지출이 글로벌 금융위기 이전 5년간의 평균증가율을 유지
시나리오 2	재량지출이 소비자물가상승률로 증가
NABO 재정준칙	「경상잠재성장률－2%p」이라는 재정준칙을 2010년 중에 도입하는 경우 총지출

○ 시나리오 1을 사용한 경우

– ‘통합재정 총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무(외환시장 안정용 채무를 포함)’를 사용한 case 1과 ‘총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무에서 외환시장 안정용 채무를 제외한 채무’를 사용한 case 2의 경우, 2010～2014년 기간 동안 단기 조세격차 측정치가 음(－)의 값을 기록해 재정 지속가능성이 유지

- 중기 조세격차의 경우도 case1과 2에서 모두 음(−)의 값을 나타내 중기적 재정 지속가능성도 유지
- case 3과 case 4의 경우 2009년도의 단기 조세격차가 근소하게 음(−)의 값(−0.005)을 나타낸 것을 제외하고 모든 경우에 조세격차가 양(+)으로 나타나 단기와 중기 모두 재정이 지속가능하지 않은 것으로 나타남

○ 시나리오 2를 사용한 경우

- 조세격차 측정결과 총지출 전망 시나리오 1을 사용했을 경우 경우보다 전체적으로 결과 값이 개선
- case 1과 case 2의 경우 2010∼2014년 기간동안 단·중기 조세격차 측정치가 음(−)의 값을 기록해 재정의 지속가능성 유지
- case 3과 case 4의 경우에는, 2011년도의 단기 조세격차가 근소하게 양(+)의 값(0.001)을 나타낸 것을 제외하고 모든 경우에 조세격차가 음(−)으로 나타나 재정이 지속가능
- 이는 시나리오 1에 비해 시나리오 2의 총지출 전망 수준이 낮기 때문에 관리대상수지가 상대적으로 개선되어 재정 지속가능성도 개선되는 것

○ 「경상잠재성장률−2%p」이라는 재정준칙(NABO 재정준칙)을 2010년 중에 도입하는 경우의 총지출 전망을 이용한 경우

- NABO 재정준칙을 사용한 경우, 시나리오 1 또는 시나리오 2를 사용했을 경우보다 재정지속가능성이 개선
- 이러한 이유는 NABO 재정준칙을 적용할 경우 총지출 전망치가 시나리오 1·2에 비해 낮고, 국가채무 수준도 상대적으로 낮기 때문에 재정의 지속가능성이 더 양호

❑ 행정부의 재정변수(총지출, 총수입, 국가채무 등)·거시경제 전망치를 이용하여 단기 및 중기 지속가능성을 검정한 결과

○ 국회예산정책처의 전망치들을 사용했을 경우보다 전체적으로 재정의 지속가능성 정도가 개선

○ 모든 경우(case 1~case 4)에 조세격차 부호가 음(−)의 값을 보였으며, 국회예산정책처 전망치를 사용했을 때와 비교할 경우 더 큰 음(−)의 값을 나타내어 재정의 지속가능성이 보다 개선되는 것으로 추정

- 행정부의 거시전망이 낙관적이고 지출계획이 상대적으로 긴축적이었을 뿐

만 아니라 국가채무 증가율도 낮게 전망되었기 때문에 NABO의 재정·거시경제 전망치를 사용했을 경우에 비해 재정의 지속가능성이 양호한 것

❑ 문제는 이러한 행정부의 중기재정계획이 실제로 '달성 가능한가'의 여부임

○ 그동안의 국가재정운용계획에서는 전망치와 실적치의 괴리가 지속적으로 발생해 왔기 때문에, 금번 국가채무관리계획의 재정운용 목표인 '건전재정'이 제대로 지켜질지 우려 가능성

Ⅲ. 국가채무관리방안 검토

1. 행정부의 국가채무 관리목표 검토

❑ 재정의 지속가능한 수준에 대한 기준이 모호

○ 행정부가 제안하고 있는 재정의 지속가능성에 대해 구체적인 정의와 관리수준을 제시할 필요

❑ 국고채 시장의 안정적 운용과 관리방안으로 국고채의 신축적 발행을 통해 발행실패 등의 위험요소를 완화하는 방안 제시

○ 국고채를 필요이상으로 과대 발행할 여부를 검토할 필요 및 시장의 예측가능성과 상반되지 않도록 주의할 필요

❑ 행정부는 지표채권의 요건을 갖춘 단기국고채(만기 3개월 · 6개월물) 발행을 추진

○ 행정부는 2011년에 국회승인 대상을 국고채 '발행 총액'에서 국고채 '발행 순액'으로 '국가재정법'을 개정한 후 단기국고채를 발행하는 방안을 추진 중에 있어 이에 대한 분석 및 점검이 필요

2. 행정부의 부문별 관리계획 평가

❑ 행정부는 국가채무의 수준 관리를 위한 부문별 관리계획은 적자성 채무와 금융성 채무를 구분

○ 행정부는 적자성 채무의 “적정수준”을 ‘2013년 50% 이내로 축소’하는 것으로 제시했지만 축소 방안이 미흡하여 좀 더 적극적이고 구체적인 관리계획을 마련할 필요와 금융성 채무의 경우도 구체적인 관리방안을 제시할 필요

3. 장기국채선물시장의 활성화

❑ 장기물 발행비중의 확대로 국채 상환부담을 시기적으로 분산시키는 방안이 제시

○ 10년물 장기국채를 발행하여 이에 대한 현물시장이 활성화 되려면 장기채 현물거래에 대한 효과적인 헤지(hedge) 수단을 제공하는 장기 국채선물시장이 함께 활성화 필요

○ 장기 국채선물 시장조성의 강화 필요 및 장기 국채선물 거래의 편의성을 높이기 위한 개선방안 제시

– 첫째, 국채선물시장 제도의 일원화, 둘째, 10년 국채선물 등 파생상품 시장조성기능 강화, 셋째, 국채선물시장 종가 단일가 거래 시, 예상체결가격 공개

4. 제도부문 등 관리방안

❑ 국가채무관리는 국가채무를 억제하기 위한 예산 기획·편성 단계를 통한 사전적 노력이 중요

○ 신중한 경제 · 재정 전망 방안이 중요

– 행정부는 보수적이고 신중한 경제 및 재정전망에 의거하여 수입과 지출을 전망·추계하여 예산안 편성 필요

– 기획재정부와 관련기관 간의 공식적인 합의절차 필요

○ 국회는 사전예산(Pre-Budget) 심의를 통해 행정부의 책임성 있는 예산편성과 중기재정계획이 실질적인 중기예산 운용의 틀로서 기능할 수 있도록 해야 함

– 재정 건전성 확보를 위해 행정부가 예산편성과정에서 결정하기 어려운 주요 재정 목표(재정 수입·지출 및 재정수지 등)에 대해 사전적 합의 확보 필요

❑ 재정의 위험관리(risk management)는 거시경제 환경이나 국내채권시장 규모 및

부채의 구성 등에 따라 우리나라의 실정에 적합한 접근방법을 모색해야 함

- ○ 국가채무의 위험관리는 채무 포트폴리오 상의 비용과 위험 간의 상충관계를 식별하고 관리하는 체제(system)을 도입하는 것
- ○ 실제 위험관리 수단으로는 목표 듀레이션(target duration)을 설정하고 국채의 듀레이션을 관리하는 것을 가장 많이 사용
- ○ 듀레이션을 목표로 하는 것은 하나의 제한요인으로 설정하고 다른 요인을 고려하면서 CaR(Cost-at-Risk)를 최소화하는 방법을 사용할 수 있음

❑ 적정 채무통계의 구축 및 활용 필요

- ○ 순채무관리는 현재 총채무 계산의 기초가 되는 일반정부의 금전채무에서 일반정부의 회계나 기금이 보유하고 있는 현금이나 예금 등 금전 및 '금전과 동등한' 유동자산(liquidity assets)을 차감하여 산정하여 관리
- ○ 국가채무의 관리는 총채무 뿐만 아니라 순채무도 함께 관리하고 이에 관한 회계정보를 알려주는 것이 필요
- ○ OECD 등에서는 순채무 계산을 위해 총채무에서 차감하여야 할 자산을 금융자산(financial assets)으로 규정하고 있으나 그 범위가 넓고 유동성 정도(程度)의 문제가 있는바, 영국 중앙정부와 같이 유동자산(liquidity assets)으로 한정하는 것도 고려 필요

개 관

개 관

우리나라 국가채무는 글로벌 금융위기를 극복하기 위해 확대재정을 운용하면서 2008~2010년의 기간동안 90조원 이상이 증가하는 등 급격한 증가세를 보였다. 국가채무는 본질적으로 그 잔액이 증가할 때 이자비용이 증가하고 이는 다시 재정적자를 확대시켜 채무증가에 악순환을 초래하는 위험을 안고 있다.

국가재정법(개정)은 제7조 3항에서 제91조에 따른 국가채무관리계획을 국가재정운용계획에 첨부하여 제출하도록 규정하고 있다. 국가재정법 제91조는 기획재정부장관은 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 매년 전전연도 및 전연도 국채·차입금의 차입 및 상환실적, 당해연도 국채 발행 또는 차입금 등에 대한 추정액, 5회계연도 이상의 기간에 대한 국채발행계획 또는 차입과 그에 따른 상환계획, 그리고 동 기간에 대한 채무의 증감 전망과 근거 및 관리계획을 제출하도록 하고 있다.

이에 따라 국회예산정책처는 정부가 제출한 국가채무관리계획에 대한 분석·평가 보고서를 통해 '예산을 심도 있게 논의하고 또한 중기재정운용의 바람직한 방향을 설정할 수 있도록' 분석보고서를 작성하였다.

분석보고서의 내용은 아래와 같다. Ⅰ장의 국가채무 범위 및 현황·추이에 이어 제Ⅱ장에서 재정의 지속가능성 분석, 그리고 Ⅲ장에서 국가채무관리방안을 각각 서술하였다.

「국가채무 범위」에서는 국가채무의 범위·종류 및 국가채무 국제기준을 설명하고 이어 현황 및 증가요인을 분석하였다.「재정의 지속가능성 분석」에서는 검정을 위한 시나리오 설계를 통해 조세격차지표 개념을 사용하여 재정건전성을 점검하였다. 마지막으로,「국가채무관리방안 검토」에서는 정부의 채무관리목표인 재정의 지속가능성, 중장기 차입비용 최소화, 그리고 국채시장의 효율적 발전 등 세 가지 목표에 대해 검토하였다.

「부문별 관리계획」의 경우 적자성·금융성 채무로 각각 나누어 검토하지만 각각의 목표 달성에 대한 구체적인 방안이 결여되어 있음을 지적하였다. 이어「국가채무의 효율적 관리방안」에서는 사전적 방안으로서의 재정건전성 확보, 전략적인 국가채무목표 달성 수단으로서의 재정위험관리, 그리고 적정 채무지표로서 '총채무에서 (유동)자산을 차감한' 순채무의 유용성을 제시하였다.

2010~2014년
국가채무관리계획 분석

Ⅰ. 변동추이 및 증가요인 분석

1. 국가채무의 범위와 종류

가. 국가채무의 범위

국가채무는 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무로 국회가 심의하는 일반회계 및 특별회계와 38개 기금[1]의 국채, 차입금, 국고채무부담행위를 말한다.

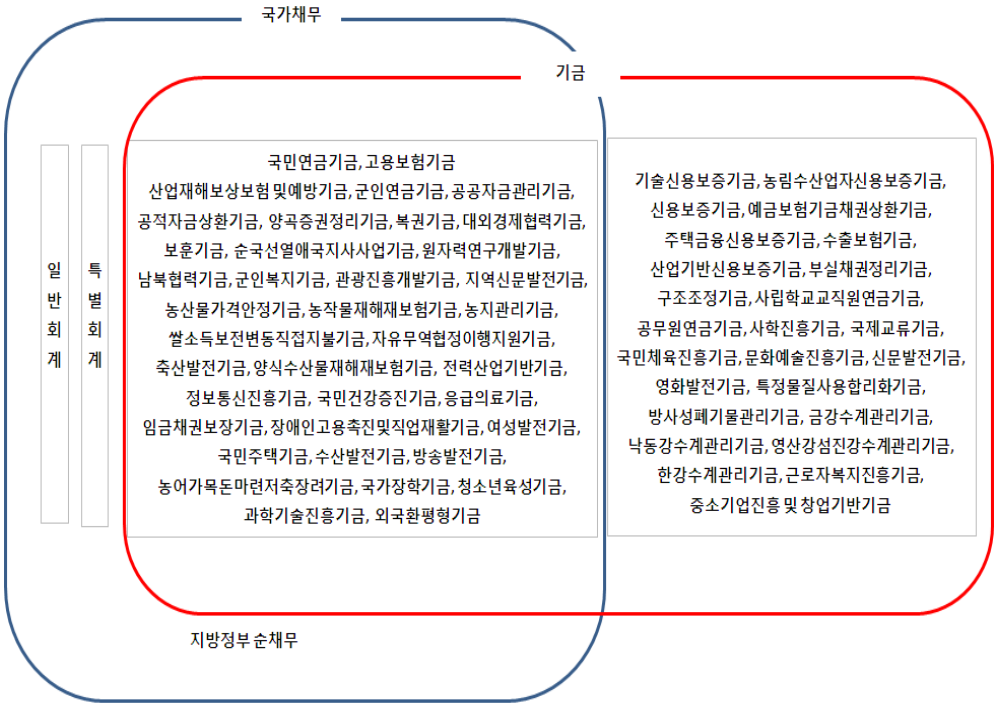
따라서 「국가재정법」 등 법령에 의하면 지방정부의 채무는 국가채무 범위에서 제외되나, 국제기준은 일반정부(중앙정부+지방정부)를 기준으로 하고 있으므로 국제비교 등의 편의를 위해 '법령상 국가채무'에 '지방정부 순채무'를 더한 수치를 국가채무라고 통칭하는 경우가 많다(이하에서 국가채무는 '법령상 국가채무'가 아닌 '일반정부 기준 국가채무'를 의미하기로 함).

국가재정법 **제91조(국가채무의 관리)** ① 기획재정부장관은 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 매년 다음 각 호의 사항이 포함된 국가채무관리계획을 수립하여야 한다. ② 제1항의 규정에 따른 금전채무는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 채무를 말한다. 1. 국가의 회계 또는 기금(재원의 조성 및 운용방식 등에 따라 실질적으로 국가의 회계 또는 기금으로 보기 어려운 회계 또는 기금으로서 대통령령이 정하는 회계 또는 기금을 제외한다. 이하 이 항에서 같다)이 발행한 채권 2. 국가의 회계 또는 기금의 차입금 3. 국가의 회계 또는 기금의 국고채무부담행위 4. 그 밖에 제1호 및 제2호에 준하는 채무로서 대통령령이 정하는 채무

1) 63개 기금 중 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 25개 기금을 제외한 것으로, 2011년부터는 범죄피해자보호기금과 석면피해구제기금이 신설될 예정이며 이들 기금은 국가채무의 범위에 포함됨

[그림 1]은 국가채무의 범위를 도표화한 것이다. 현재 우리나라 중앙정부 재정의 범위는 일반회계, 특별회계, 63개 기금인데 여기에서 민간이 관리하는 25개의 기금을 제외하고 지방정부 순채무를 포함하여 국가채무 통계를 작성하고 있다.

[그림 1] 국가채무의 범위



나. 국가채무의 종류

국가채무의 종류는 국채, 차입금, 국고채무부담행위, 지방정부 순채무로 구분할 수 있으며, 구성비를 보면 2009년 결산 기준으로 국채가 94%, 차입금이 1.5%, 국고채무부담행위가 약 1%, 지방정부 순채무가 약 3.5%로 이루어져 사실상 국가채무의 대부분은 국채가 차지하고 있다고 볼 수 있다.

(1) 국채

국채는 국가의 재정수지 상의 세입부족액을 보전하고 수지균형을 도모하기 위

해 국가가 발행하는 채권이다. 국채는 「국채법」 제3조의 규정에 의해 공공자금관리기금의 부담으로 기획재정부장관이 발행한다. 다만, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법률에 따라 회계·다른 기금 또는 특별계정의 부담으로 기획재정부장관이 이를 발행한다.

2010년 10월 현재 발행되고 있는 국채는 세 종류로서 국고채권, 국민주택채권(제1종, 제2종), 외화표시 외국환평형채권으로 구분된다.[2] 제3종 국민주택채권과 출자재정증권은 제도상 발행은 가능하나 2000년 이후 발행되지 않고 잔액만 남아 있는 상태이다.

[표 1] 국채 종류별 발행조건 및 발행방법

	부담주체	발행목적	발행방법	발행조건		근거법	비고
				만기	이 율		
국고채권	공공자금 관리기금 (기획재정부)	재정자금 조달	경쟁입찰	3~20년	시장 금리	국채법, 공공자금 관리 기금법	국채잔액의 80% 이상
외국환 평형 채권 (외화표시)	외국환평형기금 (기획재정부)	외환시장 안정 등	경쟁입찰	10~ 20년	시장 금리	외국환 거래법	
제1종 국민 주택채권	국민주택기금 (국토해양부)	주택건설 촉진 재원마련	첨가소화	5년	3%	주택법	
제2종 국민 주택채권				10년	0%		
제3종 국민주택 채권			—	10년	0%		2006년 이후 발행 없음
출자재정 증권	일반회계	국제금융 기구에의 출자	—	—	0%	국제금융 기구에의 가입조치 에관한 법률	2000년 이후 발행 없음

자료: 대한민국 정부, 「2010~2014년 국가채무관리계획」, 2010
대한민국 정부, 「국가채무관리보고서」, 2008~2010

2) 원화표시 외국환평형기금채권은 2003년 11월부터 국고채로 통합발행 되고 있다.

(2) 차입금

차입금은 정부가 한국은행, 민간기금 또는 국제기구 등으로부터 법정 유가증권의 발행 없이 직접 차입한 금액을 의미한다. 차입대상에 따라 정부가 한국은행 등 국내 금융기관, 민간기금 등으로부터 차입하는 국내차입금과 IBRD, ADB 등 국제기구와 외국정부 등으로부터 차입하는 해외차입금으로 구분된다.

(3) 국고채무부담행위

국고채무부담행위는 국가재정법 제25조에 의하여 국가가 예산의 확보 없이 미리 채무를 지는 행위로서, 사전에 국회의 의결을 받은 범위 내에서 이루어진다. 국고채무부담행위는 채무를 부담할 권한만을 부여받은 것으로서 실제 지출에 있어서는 차년도 이후 예산안으로 다시 국회 의결을 받아야 한다.

(4) 지방정부 순채무

지방정부 순채무는 지방정부의 지방채 및 지방교육채 잔액에서 중앙정부에 대한채무잔액을 차감한 것으로 정의된다. 국가재정법 상 국가채무의 범위에 속하지는 않지만, 국제비교 등을 위해 매년 국가채무관리계획에서 1997년 이후 지방정부의 순채무 통계를 포함하고 있다.

지방정부 순채무 = 지방자치단체의 지방채 잔액 + 지방교육자치단체의 지방교육채 잔액 − 지방자치단체 및 지방교육자치단체의 對 중앙정부 채무 잔액

다. 국가채무에 대한 국제기준

(1) IMF 기준

IMF는 IMF의 재정통계작성지침에 따라 작성된 184개 회원국의 재정통계자료를 취합하여 정부재정통계편람(Government Finance Statistics Manual, GFSM)발

간하고 있다.

IMF의 정부재정통계편람(GFSM 2001)에 의하면 채무(Debt)는 채무자가 채권자에게 미래의 특정 일자에 이자 또는 원금을 지급해야 하는 확정부채인 것으로 규정하고 있다. 따라서 IMF 기준의 국가채무는 통합재정의 범위에서 발생하는 확정부채로 생각할 수 있을 것이다.

기획재정부는 기본적으로 IMF의 GFSM 1986 기준에 따라 국가채무의 통계를 작성하고 있는데 GFSM 2001과는 정부의 포괄범위와 채무의 분류에 있어 다소의 차이가 존재한다.

(2) OECD 기준

OECD 기준 일반정부 부채는 우리나라 국가채무의 국제비교 시 자주 인용되는 통계이다. OECD 기준 통계는 UN의 국민계정체계(SNA1993: System of National Accounting)에 기초하고 있다. OECD 기준이 말하는 일반정부의 총부채(General government gross financial liabilities)란 UN의 국민계정체계에 따라 추정한[3] 일반정부의 금융부채 순부담의 누적액을 의미한다. 여기서 일반정부란 중앙정부·지방정부와 그 하위단위로 구성된다.[4]

우리나라는 한국은행에서 OECD 기준 통계를 작성하고 있으며 한국은행이 OECD 기준(SNA1993)에 따라 분류한 일반정부의 포괄범위는 준정부기관 등을 포함하는 등 국가채무의 범위와 다소 다르다.

다만, SNA매뉴얼 자체가 매우 추상적으로 되어 있어 구체적인 국가채무의 범위를 어디까지로 확정할 것인지에 대해서는 논란이 있으며, 위와 같은 한국은행의 범위 설정에 대해서도 많은 비판과 논의가 있는 실정이다.

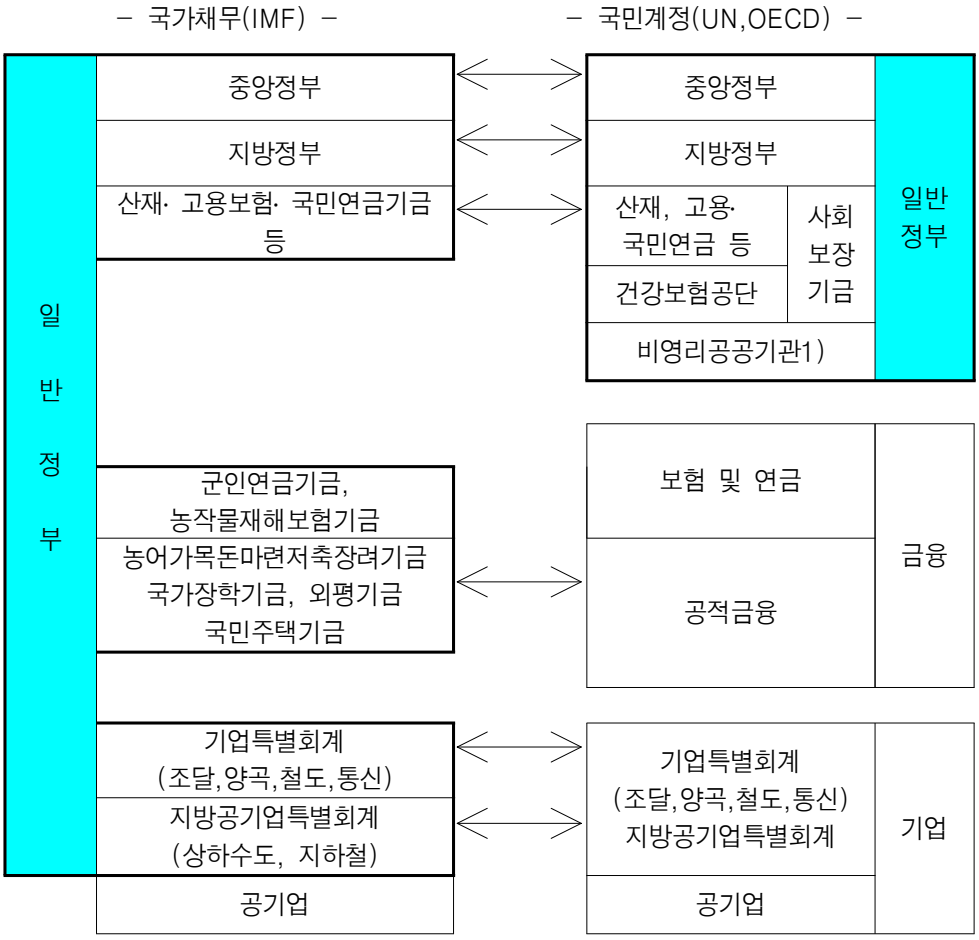
추후에는 선진국과의 비교 및 해당 기관 산출물의 성격, 해당 기관의 자본구조 및 지배구조 등을 모두 고려하여 OECD 기준에 따른 구체적인 국가채무범위를 확정할 필요가 있다.

---

3) UN기준은 국민소득계정 내에서 정부부문의 실물경제 활동을 파악하는 데 주안점을 두고 있으며, 실적치가 아닌 산식에 의한 추정치를 통계로 제공하고 있다.

4) 「우리나라의 국민계정 체계」(한국은행, 2005)에서는 일반정부를 정부행정부서(중앙정부+지방정부), 사회보장기금, 공공비영리단체로 나누고 있다.

[그림 2] 국제기준의 정부부문 포괄범위 비교



주: 가계나 기업에 봉사하며 정부에 의해 주로 자금이 조달되고 통제받는 기관으로 국립공원관리공단, 대외경제정책연구원, 한국소비자보호원, 한국국제교류재단, 한국항공우주연구소 등.
자료: 기획재정부, 한국은행.

2. 국가채무의 현황 및 추이 분석

가. 국가채무 현황 및 추이

「2010~2014년 국가채무관리계획」에 따르면 2011년 예산안 기준 우리나라 국가채무는 436.8조원으로 계획되었는데, 이는 2010년 말 전망치인 400.4조원보다 36.4조원 증가(9.1%)한 것으로 GDP 대비 국가채무 비율은 35.2%에 이르는 수준이다. 또, 2008년의 30.2% 이후 2009년 33.8%, 2010년 34.7%(전망기준)로 지난 3년간 4%p 이상 급격하게 증가하여 왔으나 2011년에는 전년 예산 대비 0.9%p 감소하였다.

[표 2] 2007년 이후 국가채무 내역별 추이

(단위: 조원)

	2007	2008	2009	2010		2011
	결산			예산	전망	예산안
▣국가채무 총계	298.9	309.0	359.6	407.2	400.4	436.8
(GDP 대비, %)	(30.7)	(30.2)	(33.8)	(36.1)	(34.7)	(35.2)
◈중앙정부	289.1	297.9	346.1	394.6	381.4	418.7
○ 국채	280.5	289.4	337.5	382.3	374.5	412.6
국고채	227.4	239.3	280.9	318.0	315.1	352.6
국민주택채권	43.3	44.9	48.3	50.1	48.7	48.2
외평채	9.7	5.2	8.3	14.2	10.6	11.8
○ 차입금	5.7	5.3	5.4	8.5	3.6	3.0
국내차입금	2.2	1.5	2.8	6.5	1.7	1.8
해외차입금	3.6	3.8	2.6	2.0	1.9	1.2
○ 국고채무부담행위	2.9	3.2	3.2	3.8	3.3	3.1
◈지방정부 순채무	9.8	11.0	13.5	12.6	19.0	18.2

자료: 기획재정부, 2010~2014년 국가채무관리계획

[표 3] GDP 대비 국가채무 비율 변동 추이

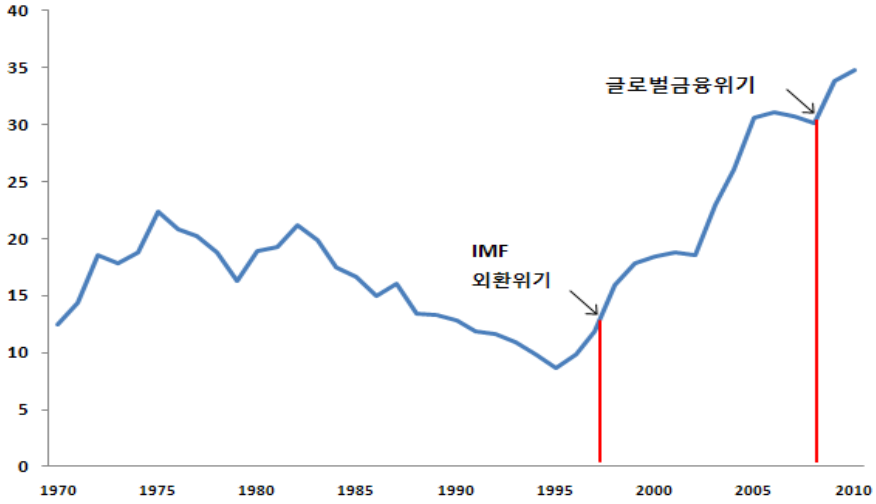
(단위 : 조원, %)

연도	국가채무(A)	GDP(B)	국가채무비율 (A/B, %)
1970	0.3	2.8	12.4
1975	2.3	10.5	22.4
1980	7.5	39.1	19.1
1985	14.3	85.7	16.7
1990	24.5	191.4	12.8
1995	35.6	409.7	8.7
2000	111.2	603.2	18.4
2005	247.9	865.2	28.7
2006	282.7	908.7	31.1
2007	299.2	975.0	30.7
2008	309.0	1,026.5	30.1
2009	359.6	1,063.1	33.8

자료 : 기획재정부

[그림 3] 국가채무의 GDP대비 비중 추이

(단위 : %)



주: 1996년 이후부터 지방정부 순채무 포함.

국가채무 추이를 살펴보면 2000년 111.2조원에서 2009년 359.6조원으로 3.2배 증가하여 GDP대비 비율이 18.4%에서 33.8%로 15%p이상 증가했다.

[그림 3]은 1970년 이후 2010년까지의 국가채무의 GDP 대비 비율변화를 보여주고 있다. 국가채무의 비율변화를 살펴보면 1980년대 이후 완만하게 하락하던 추세가 외환위기를 전후로 하여 가파르게 상승하는 것을 볼 수 있다.

특히 1997년 외환위기 발생 이후부터 공적자금상환국채전환이 끝나는 시점인 2006년까지 국가채무가 지속적으로 급증하고 있어 10년 가까이 외환위기의 여파가 국가채무에 영향을 미치는 모습이다.

2006년 공적자금상환 국채전환이 종료되고 이례적인 세수호조가 발생한데 힘입어 2007년, 2008년 국가채무비율은 하락세로 돌아서는 것처럼 보였으나 2008년 하반기 글로벌 금융위기를 맞아 2009년 이후 다시 가파른 상승세를 보이고 있다.

나. 국가채무 증가요인 분석

(1) 국가채무 종류에 따른 분석 - 국채(국고채) 증가

국가채무는 중앙정부의 국채, 차입금, 국고채무부담행위로 구성되는데, 최근 5년간 국가채무 종류별 추이를 보면, 금액 기준으로 국채가 110조원 증가하고 차입금이 약 3조원 감소하였으며 지방정부 순채무가 9.4조원 증가한 것으로 나타나 국채의 증가규모가 가장 두드러졌다. 이에 따라 [그림 4]에서 보는 바와 같이 국채가 전체 국가채무에서 차지하는 구성비는 2000년 70%에 미치지 못했으나 2009년에는 94% 가량에 이르게 되었다.

이에 따라 정부도 국채시장 활성화나 국채상품의 다양화 및 만기구조 등에 보다 관심을 기울이고 있으며, 국채의 효율적인 발행 및 상환 등 국채관리의 중요성이 더욱 강조된다 하겠다.

한편, 국채는 다시 발행주체에 따라 국고채와 외국환평형기금채권, 국민주택채권으로 나뉜다. 국고채는 공공자금관리기금에서 발행하고 외국환평형기금채권은 외국환평형기금, 국민주택채권은 국민주택기금에서 각각 발행되고 있는데, 국채는 다시 국고채로 통합 발행되어가는 경향을 보이고 있다. 원화표시 외평채가 이미 국고채로 통합발행 되고 있으며 국민주택채권을 국고채로 통합발행하자는 주장이 제기되기도 하고 있다.

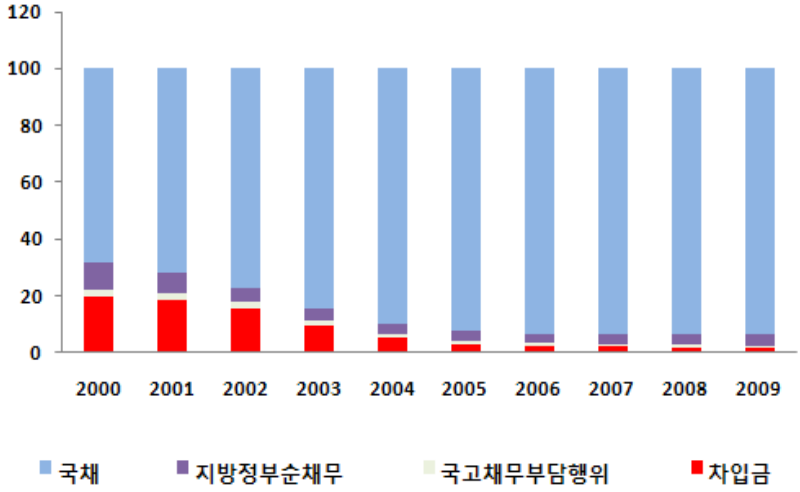
이러한 경향에 따라 국채 증가분 약 110조원 중에서 약 98%에 해당하는 108.3

조원이 국고채를 통해 발행되고 있으며, 국가채무 증가분의 대부분(약 92%)이 국고채 증가에 따른 것이라 볼 수 있다.

한편, 연평균 증가율로 살펴보면 국채(9.1%)외에 지방정부 순채무(18.6%)가 급격히 증가한 것으로 나타났는데, 아직 그 규모가 크지는 않지만 증가속도가 빠르게 나타나고 있다는 점에서 경계하고 주시할 필요가 있다.

[그림 4] 채무종류별 구성비율 변화 추이

(단위 : %)



[표 4] 최근 5년간 국가채무 종류별 추이

(단위: 조원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010 (전망)	5년간증가분	연평균 증가율
▣국가채무 총계	282.8	298.9	309.0	359.6	400.4	117.6	9.1
◈중앙정부	273.2	289.1	297.9	346.1	381.4	108.2	8.7
○ 국채	264.3	280.5	289.4	337.5	374.5	110.2	9.1
국고채	206.8	227.4	239.3	280.9	315.1	108.3	11.1
국민주택채권	42.8	43.3	44.9	48.3	48.7	5.9	3.3
외평채	14.7	9.7	5.2	8.3	10.6	−4.1	−7.9
○ 차입금	6.4	5.7	5.3	5.4	3.6	−2.8	−13.4
국내차입금	2.2	2.2	1.5	2.8	1.7	−0.5	−6.2
해외차입금	4.2	3.6	3.8	2.6	1.9	−2.3	−18.0
○ 국고채무부담행위	2.5	2.9	3.2	3.2	3.3	0.8	7.2
◈지방정부 순채무	9.6	9.8	11.0	13.5	19.0	9.4	18.6

자료: 기획재정부, 2010~2014년 국가채무관리계획

(2) 성질별 국가채무 측면 - 일반회계 적자국채 발행증가

국가채무를 성질별로 보면, 적자성 채무와 금융성 채무로 나뉜다. 적자성 채무는 향후 조세 등 실질적 국민부담으로 재원을 조달하여 상환해야 할 채무이며, 금융성 채무는 외환, 융자채권 등 자체상환 재원을 보유한 채무를 말한다. 적자성 채무의 대표적인 예가 일반회계 적자보전용 국채이고 금융성 채무에는 외환시장 안정용 채권과 국민주택채권이 있다. 금융성채무는 일단 대응자산을 가지고 있기 때문에 채무가 증가하여도 이자비용 등을 제외하면 상대적으로 재정 건전성에 큰 부담을 주는 것이 아닌 것으로 생각할 수 있는 반면, 적자성 채무는 미래의 세금 등 향후 재정에서 반드시 상환금을 마련하여야 하는 채무이기 때문에 재정건전성에 직접적으로 부담을 미치며 더욱 철저히 관리할 필요가 있다.

1990년대까지만 해도 적자성 채무는 미미한 수준이고 외환시장 안정용 국채와 국민주택채권 등 금융성 채무가 국가채무의 대부분을 차지하고 있었다. 그러다가 외환위기 이후 금융성 채무와 적자성 채무가 함께 늘어났으며, 최근에는 경기침체의 여파로 일반회계 적자국채의 순증발행규모가 크게 증가하여 적자성 채무의 증가가

상대적으로 두드러지고 있다.

이로 인해 1997년 20.1%이던 적자성 채무의 비중이 2003년에는 36.2%로, 2011년에는 50.6%로 증가할 것으로 전망되어 처음으로 전체 채무의 절반 이상을 차지할 것으로 나타나고 있다.

구체적으로 살펴보면, 2006년 이후 국가채무의 증가를 주도하는 것은 일반회계 적자국채(연평균 27%증가)와 외환시장 안정용 국채(연평균 12%증가)이다.

일반회계 적자보전을 위한 채무 규모는 2006년 48.9조원에서 2008년까지는 완만하게 증가하였으나 이후 급격히 증가하여 2010년에 126.8조원에 이르렀으며, 외환시장 안정용 채무는 2010년에 급격히 증가하고 있다.

[표 5] 국가채무 성질별 규모 및 비중 비교

(단위: 조원, %)

	1997	2003	2011 (전망)
적자성채무 (비중)	4.2 (20.1)	60 (36.2)	221.0 (50.6)
금융성채무 (비중)	16.6 (79.8)	105.7 (63.8)	215.8 (49.4)

자료: 기획재정부

[표 6] 국가채무 성질별 규모 및 비중 추이

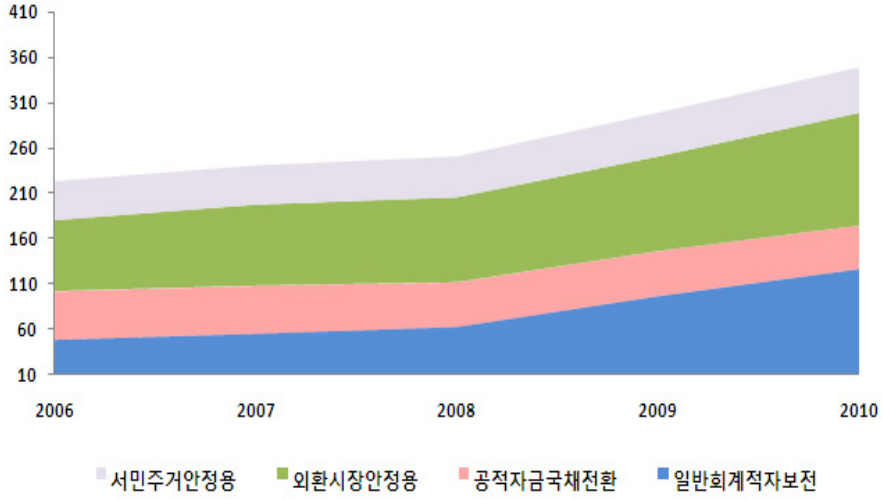
(단위: 조원, %)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	연평균 증가율
일반회계 적자보전	48.9	55.6	63.0	97.0	126.8	26.9
공적자금 국채전환	53.3	52.7	49.2	49.5	48.0	−2.6
외환시장 안정용	78.6	89.7	94.0	104.9	124.8	12.3
서민주거 안정용	43.3	43.6	45.2	48.5	50.3	3.8

자료: 기획재정부

[그림 5] 국가채무 성질별 규모 추이

(단위 : 조원)



3. 2010~2014년 중 국가채무 전망

(1) 「2010~2014년 국가채무관리계획」상 국가채무 전망

정부는 당초 2010년의 국가채무를 407.2조원 수준으로 예상하였으나 「2010~2014년 국가채무관리계획」에 따르면 2010년 말 국가채무가 400.4조원 수준으로 예산상 수치보다 7조원 가량 적게 나타날 것으로 추정하였다. 이는 2009년 결산상 국가채무가 예산상 채무보다 약 6조원 감소한 점과 경기 회복으로 인한 세입 증가 부분이 반영되었기 때문이다.

2010년의 국가채무인 400.4조원은 2009년 결산 359.6조원에 비하여 40.8조원 증가한 금액이다. 또한 2008년 결산 309.0조원과 비교하면 90.6조원, GDP 대비 4.6%p 증가한 금액인데 정부는 경제위기 극복을 위한 확대 재정정책의 재원조달을 위하여 국채발행이 증가한데 주로 기인하는 것으로 설명하고 있다.

정부는 「2010~2014년도 국가채무관리계획」에서 2014년 국가채무가 492.2조원(GDP 대비 31.8%)이 될 것으로 전망하고 있다. GDP 대비 국가채무의 비율은 2010년 34.7%에서 2011년 35.2%, 2012년 35.1%, 2013년 33.8%, 2014년 31.8%로 나타나 2011년 정점에 도달한 후 2012년부터는 하락, 2014년에는 30% 초반대에 머무른다는 계획이다.

[표 7] 2009~2014년 국가채무 추정액

(단위: 조원)

	2010		2011	2012	2013	2014
	예산	전망	예산안	계획	계획	계획
국가채무 총계	407.2	400.4	436.8	468.1	485.7	492.2
(GDP 대비, %)	(36.1)	(34.7)	(35.2)	(35.1)	(33.8)	(31.8)
중앙정부	394.6	381.4	418.7	450.1	468.2	475.7
국채	382.3	374.5	412.6	444.9	463.8	471.7
−국고채	318.0	315.1	352.6	382.9	400.6	409.0
−국민주택채권	50.1	48.7	48.2	49.1	50.3	51.5
−외평채	14.2	10.6	11.8	13.0	13.0	11.2
차입금	8.5	3.6	3.0	2.3	1.6	1.4
−국내차입금	6.5	1.7	1.8	1.7	1.5	1.4
−해외차입금	2.0	1.9	1.2	0.6	0.2	0.1
국고채무부담행위	3.8	3.3	3.1	2.9	2.7	2.6
지방정부 순채무	12.6	19.0	18.2	18.0	17.5	16.5

주: 지방정부 채무는 행정안전부와 교육과학기술부 전망자료 활용
자료: 기획재정부, 2010~2014년 국가채무관리계획

(2) 국가채무의 증가요인

「2010~2014년도 국가채무관리계획」에서 국가채무의 증가요인을 살펴보면, 국가채무의 증가를 주도하는 것은 [표 8]에서 보는 바와 같이 외환시장 안정용 국채발행과 일반회계 적자국채 발행인 것으로 나타나고 있다.

[표 8] 국가채무 성질별 규모 및 비중 비교

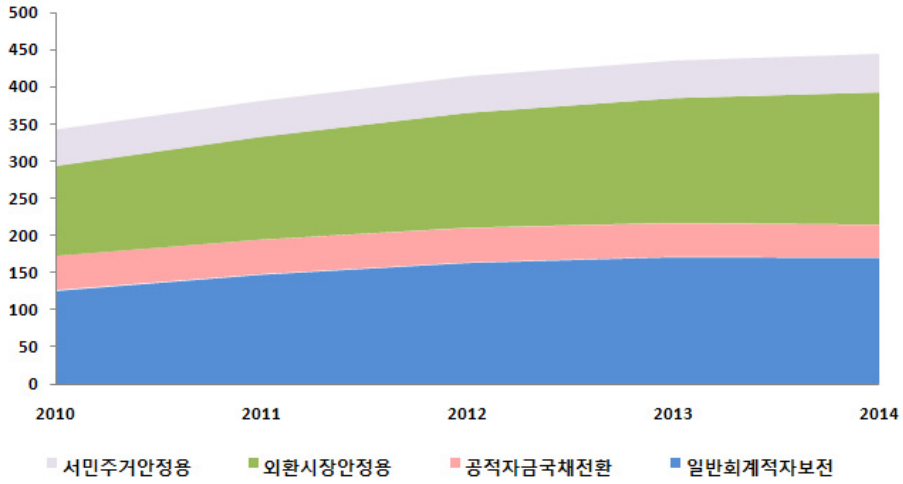
(단위: 조원, %)

	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	5년간 증가분	연평균 증가율
일반회계 적자보전	126.8	147.7	163.6	171.4	170.5	43.7	7.7
공적자금 국채전환	48.0	47.0	47.0	45.8	44.3	−3.7	−2.0
외환시장 안정용	124.8	138.4	154.5	167.5	177.8	53.0	9.3
서민주거 안정용	50.3	48.2	49.1	50.3	51.5	1.2	0.6

자료: 대한민국 정부, 2010~2014년 국가채무관리계획

[그림 6] 국가채무 성질별 규모 추이

(단위 : 조원)



5년간 증가규모가 가장 크면서 증가속도도 가장 빠른 것은 외환시장 안정용 국채발행이다. 이는 소규모 개방경제인 우리나라의 상황에 비추어 볼 때, 외환보유 및 환율안정에 대한 의지를 시사한다 할 것이다.

외환시장 안정용 국채 다음으로 규모가 큰 것은 일반회계 적자보전용 국채인데, 이는 쉽게 감소하지 않고 국가채무 증가의 상당한 요인으로 작용하고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 정부가 적자국채 발행을 통하여 확대재정정책을 펼쳤고, 향후에도 재정지출 재원이 상당기간 적자 국채발행을 통하여 조달된다는 것을 보여주는 것이다.

서민주거 안정용 국채나 공적자금 국채전환분 등 기타채무는 계획기간 동안 같은 수준으로 유지되거나 다소 감소할 것으로 계획되었다.

(3) NABO 국가채무 전망

재정수지의 적자는 차입 등을 통해 보전되어야 하므로, 통상 국가채무의 순증으로 이어지게 된다. 다만, 관리대상수지의 적자가 국가채무의 증가로 반드시 이어지지 않는 경우도 있는데, 관리대상수지에서 적자가 발생하더라도 기금 적립금의 사용이나 국고시재의 사용 등 국가채무로 연결되지 않는 재원이 활용되는 경우가 그것이다.

분석의 편의를 위해 본고에서는 관리대상수지 적자는 전액 적자성 국가채무의 증가로 이어진다고 가정하였다. 「2010~2014 국가재정운용계획」에서도 관리대상수지의 적자 규모와 적자성 국가채무의 순증 폭은 [표 9]와 같이 유사하게 나타나고 있음을 볼 때, 정부도 관리대상수지의 적자를 대부분 국채발행을 통해 보전할 것으로 보이므로 동 가정은 무리한 것으로 보이지 않는다.

또한, 국민주택채권이나 외평채 등 적자성 채무가 아닌 금융성 채무의 경우는 국가채무관리계획 상의 정부 계획에 따라 변동한다고 가정하였다.

관리대상수지의 적자액을 적자성 국채 규모에 반영하여 국가채무를 전망한 결과, 2010년의 국가채무는 397.3조원이 될 것으로 전망된다.

재량지출이 '금융위기 이전 5년간의 평균 증가율'로 증가하는 시나리오 1에 따라 지출이 이루어지는 경우의 국가채무는 [표 10]에서 보는 바와 같이 2011년에는 446조원, 2012년 503조원 등 2012년에는 500조원을 넘고 2014년에 622조원으로 600조원을 넘을 것으로 전망되며, 재량지출이 소비자물가 상승률만큼 증가하는 시나리오 2에 따르면 2011년에 439조원, 2012년 479조원, 2013년 509조원, 2014년 535조원에 이를 것으로 전망된다. 시나리오 1에 따르면 국가채무는 연평균 11.9% 증가할 것으로 예상되며, 시나리오 2에 따르면 연평균 7.7% 증가할 것으로 예상된다.

2010년의 국가채무 규모에 대한 NABO와 정부의 전망이 다른 것은, 정부가 관리대상수지 적자 폭을 NABO에 비해 약 4조원 크게 예상하고 있는 데서 주로 기인하며, 관리대상수지 적자분 전액을 국가채무를 통해 조달한다는 NABO의 가정과 달리 0.8조원 가량을 우체국예금 등 국가채무가 아닌 자금수단을 통해 조달할 것으로 예상되기 때문이다.

[표 9] 2010~2014년 관리대상수지 적자와 적자성 채무 추이

(단위: 조원)

	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
관리대상수지 적자(A)	30.1	25.3	14.3	6.2	−2.7
적자성 채무 증가(B)	29.3	22.0	15.9	7.8	0.0
차이(A−B)	0.8	3.3	−1.6	−1.6	−2.7

NABO의 GDP전망치를 활용하여 국가채무의 GDP대비 비율을 살펴보면, 시나리오 1에 따를 경우 2010년 34.4%에서 지속적으로 상승하여 2013년에 GDP대비 40%를 넘을 것으로 나타나며, 시나리오 2에 따를 경우 2012년에 36.8%로 정점을 찍고 이후 36%대에서 완만하게 감소하는 것으로 나타난다.

[표 10] 2010~2014년 국가채무 전망 및 비교

(단위: 조원, 괄호 안은 GDP대비 %)

구 분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	연평균 증가율
시나리오1	397.3 (34.4)	446.8 (36.5)	503.4 (38.6)	558.6 (39.9)	622.3 (41.8)	11.9
시나리오2	397.3 (34.4)	439.2 (35.8)	479.9 (36.8)	509.3 (36.4)	535.4 (36.0)	7.7

국가채무에 대한 NABO의 전망을 과거 추이와 함께 살펴보면, 국가채무는 2000년에 최초로 100조원을 돌파한 이후 2004년에 203조원, 2009년에 360조원으로 급격히 증가하여 왔다. 이어 2014년에 492조원 수준에 그칠 것이라는 정부 전망과 달리, NABO전망에 따르면 시나리오 1 및 시나리오 2의 경우 각각 622조원 및 535조원으로 나타나 정부전망과 43~130조원의 차이를 보인다.

또한, GDP대비 국가채무의 비율도 꾸준히 증가하여 왔는데, 2000년에는 18.5%이던 동 비율은 2006년에 31.1%로 처음 30%를 넘어 2008년 30.2%, 2009년에는 33.8%가량에 이르렀는데, 정부에 따르면 2011년 35.2%로 정점에 이른 뒤 점차 감소하여 2014년에는 31.8%수준에 머무를 것으로 전망된다. 그러나 NABO 전망에 따르면 시나리오 1의 경우 GDP대비 비율이 계속적으로 증가하여 2014년에 41.8%에 이르고, 시나리오 2에 따르는 경우 GDP대비 비율이 2012년을 기점으로 점차 감소하기는 하지만· 2014년에도 36%로 나타나 금융위기로 인해 훼손된 재정건전성을 회복하지 못하는 것으로 나타났다.

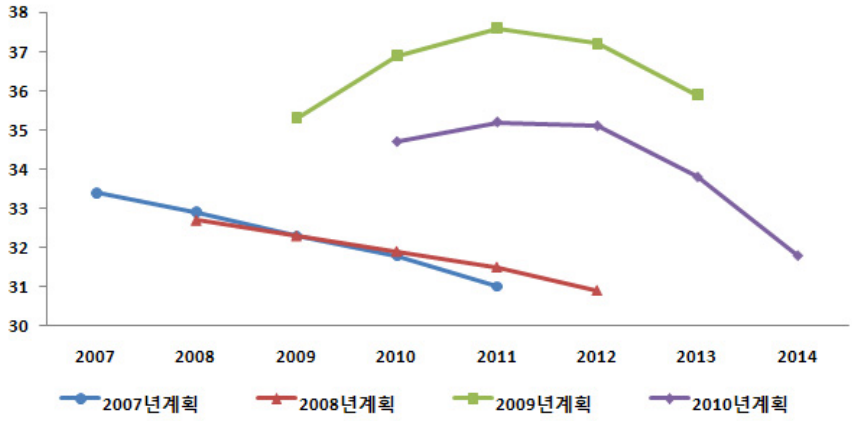
또한, [그림7]을 보면 지금까지 작성된 세 번의 계획에서 모두 국가채무의 GDP대비 비율이 계획기간 후반 3년 동안 지속적으로 낮아질 것으로 전망되어 있는 것을 볼 수 있다. 이는 정부가 재정건전성을 고려하여 국가채무의 증가속도를 경제성장의 속도 이하로 억제하려는 의지가 내포되어 있는 것이며, 또한 2007년부터 2009년까지의 각 년도 계획에서 국가채무의 GDP수준이 오히려 증가하는 면이 보이는 것은

계획과 실제의 괴리가 크게 나타나고 있다는 것으로 해석 가능하다.

이에 따라, 국가채무를 감축하고, 적정한 수준으로 관리하기 위한 적극적인 노력이 요구된다 하겠다[5].

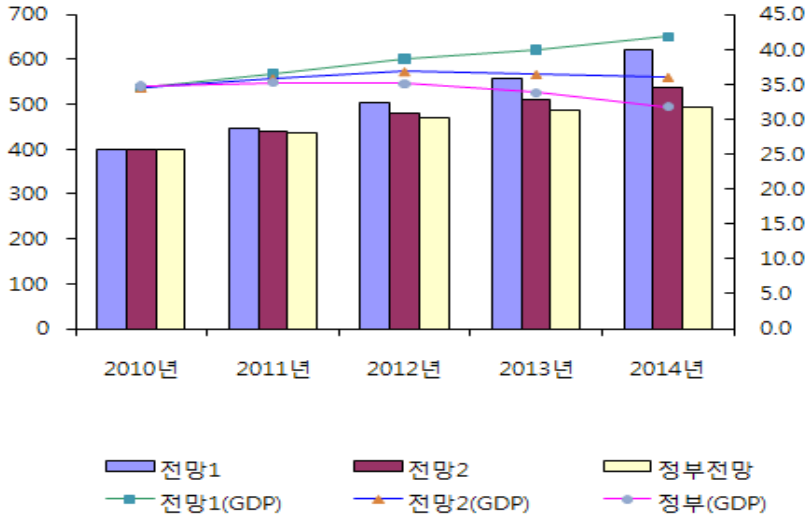
[그림 7] 2007~2010년 「국가채무관리계획」 비교

(단위: GDP대비 %)



[그림 8] 국가채무의 규모 및 GDP대비 비율 전망

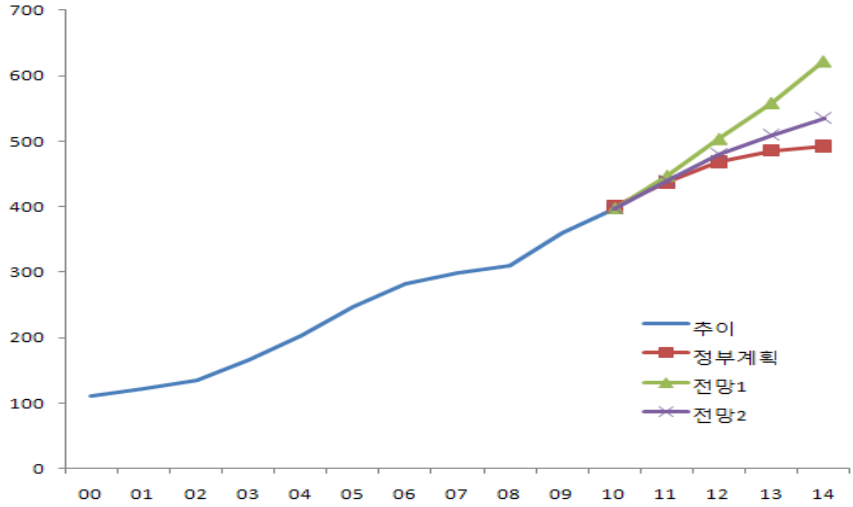
(단위: 조원, %)



5) 본 보고서 Ⅲ.장을 참조

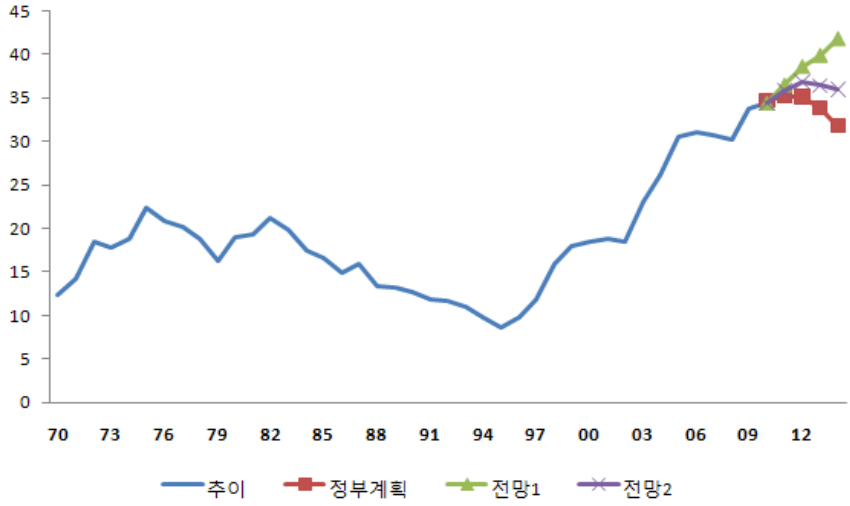
[그림 9] 국가채무 규모의 추이 및 전망

(단위: 조원)



[그림 10] 국가채무의 GDP대비 비율

(단위 : %)



Ⅱ. 재정의 지속가능성 분석

재정의 지속가능성은 재정의 건전성을 판단하는데 중요한 개념으로, 채무불이행이 발생하지 않으면서 재정수지를 균형으로 회복할 수 있는 가능성을 의미한다.

【조세격차 지표의 개념】

Blanchard et al.(1990)[6]은 재정의 지속가능성을 검정하기 위해 대상기간을 단기(1년), 중기(5년), 장기(40년)로 구분하고 각각의 기간에 대해 지속가능한 세율(GDP대비 부채비율이 변동되지 않는 세율)과 현행 세율 간의 차이로 계산되는 조세격차(tax gap)를 측정할 것을 제안하였다.[7]

단기지표는 예측을 필요로 하지 않으며 공개적으로 이용 가능한 데이터를 가지고 용이하게 구축할 수 있다. 중기 조세격차의 검정대상기간을 5년으로 정하는 이유는 첫째, 경기의 순환변동(cyclical movement)을 고려하기 위한 것이고 둘째, 데이터 추정의 한계 때문이다. 이러한 중기격차지표는 다음 5년간의 경기상황 및 정부지출 전망에 영향을 받는다.

재정 지속가능성 추정은 도출과정이 복잡함에도 불구하고 해석이 쉽다는 장점을 가진다. 만약 지속가능 세율 t^*가 현재 세율 t보다 크다면, 조만간 조세를 증가시키거나 지출을 감소시켜야 함을 의미한다. $(t^* - t)$의 크기는 재정지출 또는 조세의 변화를 가져오는 현재시점에서의 재정정책 조정규모를 말한다.

재정정책 조정규모$(t^* - t)$가 양(+)일 경우 그 값의 의미는 t의 초기수준에 따라 국가별로 상이하게 해석된다. t의 값이 작은 국가에서 양(+)의 조정규모는 미래의 어느 단계에서 약간의 재정정책 조정이 필요함을 나타낸다. 그러나 t의 값이 이미 높은 국가에서의 양(+)의 조정규모는 통화증발 요구와 여러 가지 형태의 채무불이행을 초래할 수 있는 위험상태를 암시한다.

---

6) "The Sustainability of Fiscal Policy", OECD Economic Studies No. 15, 1990.

7) 검정기간을 1년, 5년, 40년으로 분류하고 각각에 대해 단기(short-term), 중기 (medium-term),

우리나라는 외환위기 이후 공적자금의 상환, 사회안전망 확충 등으로 재정적자가 증가되었을 뿐만 아니라, 향후에는 고령화 진전에 대한 대책, 성장 동력 확충 및 국가균형발전 등으로 인한 재정지출 요구가 늘어날 것으로 전망된다. 따라서 이에 대비하여 재정적자와 국가채무가 지속가능한 수준을 넘지 않도록 관리할 필요성이 대두되고 있다.

재정의 지속가능성의 의미는 연구자에 따라 달라질 수 있으나 일반적으로 국가채무의 GDP에 대한 비율이 목표수준 이상으로 증가하지 않는 경우를 의미하거나, 정부의 '시제 간 예산제약'(intertemporal budget constraint)이 만족되는 경우를 의미한다.

재정정책의 지속가능성을 측정하는 바람직한 지표는 GDP대비 부채비율이 급속하게 증가되고 있을 경우 이에 대해 명백하고 쉽게 해석할 수 있는 신호를 보낼 수 있어야 한다.

여기에서는 단기 조세격차 지표와 중기 조세격차 지표를 이용하여 우리나라의 과거와 현재의 재정정책 지속가능성을 평가하고, 2010~2014년도 국가채무 전망에 대한 재정 지속가능성을 평가하도록 한다.

1. 재정의 지속가능성 검정을 위한 시나리오 설계

조세격차의 측정에는 총지출 및 순융자, 총수입, 이자율, GDP디플레이터, 국가채무, 국가채무에 대한 이자지급, 경제성장률 등의 변수들이 주요하게 이용된다.[8)]

이용 자료의 성격과 특성을 고려하여 다음과 같이 네 가지의 경우로 구분하여 추정 값을 산출하였다. 각 경우(case)의 구분은 첫째, 조세격차 추정식에 산입되는 '총지출' 및 '총수입'에 사회보장성기금의 지출 및 수입이 포함되는지의 여부, 둘째, '국가채무'에 외환시장 안정용 채무의 포함 여부에 따라 [표 11]과 같이 구분하였다.

이처럼 구분한 이유는 전자의 경우 통합재정수지에는 사회보장성기금이 포함되어 있기 때문에 통합재정수지가 흑자라고 하여 순수한 의미에서 정부 재정활동이 흑자를 나타낸 것은 아니기 때문이다. 뿐만 아니라 사회보장성기금이 정부부채를 감축하기 위한 정부의 재정적 노력과 별로 관계가 없기 때문에 case 3, 4에서는 동 기금

및 장기(long-term)지표로 명명하였다.

8) 조세격차의 도출과정은 맨 뒷장 <부록>에 수록하였다.

분을 제외하여 검정하였다.

후자의 경우 외환시장 안정용 채무는 외환시장 안정화를 위해 조달된 것이기 때문에 이 또한 정부의 재정소요 충당을 위한 재량적 재정정책과는 관계가 없어 case 2와 case 4에서 이 값을 제외하고 추정하였다.

또한 중기격차 추정에 있어서 각 연도의 현재시점(0기)에서 전망된 미래 5년간의 총지출 및 순융자의 예측치를 사용해야 하지만, 이러한 예측치는 때로는 실재하지 않거나 더 이상 이용가능하지 않기 때문에 중기격차에 대한 이 값들의 사용에 있어서 실현된 값을 사용한다.

[표 11] 재정 지속가능성 검정 시나리오

<table>
<tr><th colspan="2"></th><th>총지출 및 순융자</th><th>총수입</th><th>국가부채</th></tr>
<tr><td rowspan="2">case 1</td><td>단기</td><td rowspan="4">사회보장성기금 지출 포함</td><td rowspan="4">사회보장기금 수입 포함</td><td rowspan="2">외환시장 안정용 채무 포함</td></tr>
<tr><td>중기</td></tr>
<tr><td rowspan="2">case 2</td><td>단기</td><td rowspan="2">외환시장 안정용 채무 제외</td></tr>
<tr><td>중기</td></tr>
<tr><td rowspan="2">case 3</td><td>단기</td><td rowspan="4">사회보장성기금 지출 제외</td><td rowspan="4">사회보장기금 수입 제외</td><td rowspan="2">외환시장 안정용 채무 포함</td></tr>
<tr><td>중기</td></tr>
<tr><td rowspan="2">case 4</td><td>단기</td><td rowspan="2">외환시장 안정용 채무 제외</td></tr>
<tr><td>중기</td></tr>
</table>

2. 재정의 지속가능성 검정

재정 지속가능성 검정 결과를 지난 10년 동안(1998 ~ 2009년)의 기간과 「2011년도 국가채무관리계획」의 국가채무 전망 기간(2010 ~ 2014년)으로 구분하여 살펴본다.

가. 1998 ~ 2009년 기간의 단기 및 중기 지속가능성 검정 결과

[표 11]의 시나리오에 따라 과거 기간의 네 가지 경우에 대한 조세격차 지표 측정 결과 [표 12] 및 [그림 11]~[그림 14]와 같이 분석되었다.[9)]

9) [표 11]은 지난 10년 동안(1998 ~ 2009년)의 기간에 대한 단기 조세격차 및 중기 조세격차 측정값을 제시하고 있으며, [그림 11]~[그림 14]는 이러한 조세격차의 측정값과 실질국가채무 증가 추이를 그래프로 보여주고 있다.

검정결과의 해석에 있어서는 조세격차 측정치($t_n^* - t$)가 양(+)의 값을 나타내면 재정이 지속가능하지 않다는 신호이다. 이는 지속가능한 세율 t_n^*가 현재의 세율 t보다 큰 경우로 조만간 조세를 증가시키거나 지출을 감소시켜야 함을 의미한다. 반대로 조세격차 측정치가 음(−)의 값을 나타내면 재정의 지속가능성이 유지되고 있음을 나타낸다.

재정 지속가능성 검정결과, 첫째 외환위기 기간인 1998 ~ 1999년에 모든 case의 단·중기 조세격차 측정값이 양(+)으로 나타나 재정의 지속가능성이 훼손되었다고 할 수 있다. 특히 외환위기의 충격이 가장 컸던 1998년에는 모든 case의 단기 조세격차 측정치가 0.05~0.062 사이의 큰 양(+)의 값을 나타내 당시 재정건전성이 크게 훼손되었음을 확인할 수 있다.

둘째 외환위기 이후의 기간인 2000 ~ 2009년 기간동안에는 case에 따라 재정 지속가능성 측정결과가 다르게 나타났다.

'통합재정 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외화채 포함)'를 사용한 경우 case 1과 '통합재정 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외화채 포함)'를 사용한 case 2의 경우, 단기 조세격차 측정결과 2000~2008년 기간동안 재정의 지속가능성이 유지되는 것으로 분석되었다. 다만 2005년과 2006년의 중기 조세격차 측정값이 양(+)의 값을 나타내어 당시 재정의 지속가능성이 다소 악화 되었던 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 2009년 글로벌 금융위기 극복을 위한 확대재정정책 시행으로 인해 재정수지가 크게 악화되고 국가채무가 급속하게 증가한데 기인한다. 이 영향으로 5년의 시계로 측정되는 중기 조세격차 측정값(2005~2006년 중기 조세격차)이 악화된 것으로 유추된다. 다시 말해 중기 조세격차 측정 시계에 2009년도가 포함되는 해가 2005년(2005 ~ 2009년), 2006년(2006 ~ 2010년), 2007년(2007 ~ 2011년), 2008년(2008 ~ 2012년)인데 이 중 2005·2006년의 측정치가 양(+)의 값을 나타낸 이유는 당해 기초재정수지 적자규모가 컸던 것에 기인한다. 그러나 지속가능성의 악화 정도가 0.005로 매우 미약하였다.

2009년의 경우 case 1과 case 2의 단기 조세격차가 모두 양(+)인 0.013으로 나타나 당기 글로벌 금융위기 극복을 위한 확대재정을 편성하면서 재정건전성이 단기적으로 악화된 것으로 판단된다.

이에 비해 '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외화채 포함)'을 이용한 case 3과 '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외화채 제외)'를 사용한 case 4의 경우 2003년 이후 재정의 지속가능성이 모두 악화되

었던 것으로 나타났다.

단기 조세격차 측정치의 경우 2007년을 제외한 나머지 기간에서 양(+)의 값이 나타났고, 중기 조세격차의 경우 2003 ~ 2008년 기간동안 양(+)의 측정치가 도출되었다. 이렇게 재정 지속가능성이 악화된 이유는 이 기간 동안 국가채무 규모가 급격히 증대되었고, '사회보장기금을 제외한 기초재정수지' 적자가 컸기 때문인 것으로 판단된다.

그러나 2009년에 case1 · case2에서 단기 조세격차와 중기 조세격차 모두 양(+)인 것으로 분석되었고 그 크기도 case 1과 case 2보다 더 악화된 것으로 나타났다.

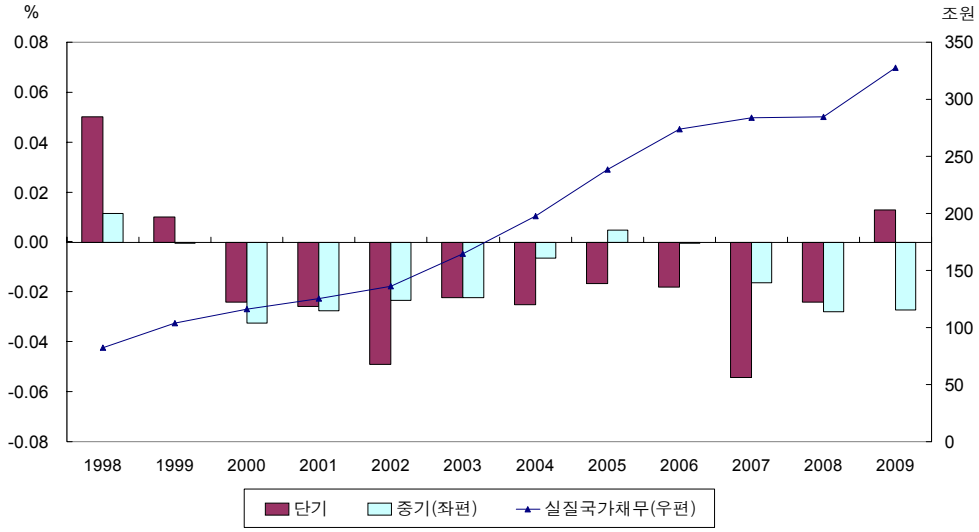
[표 12] 조세격차 측정을 통한 1998 ~ 2009년의 재정 지속가능성 검정 결과

(단위: %)

	case 1[1]		case 2[2]		case 3[3]		case 4[4]	
	단기 격차	중기 격차[5]	단기 격차	중기 격차[5]	단기 격차	중기 격차[5]	단기 격차	중기 격차[5]
1998	0.050	0.012	0.048	0.011	0.062	0.026	0.060	0.026
1999	0.010	−0.000	0.010	0.000	0.023	0.015	0.024	0.016
2000	−0.024	−0.032	—0.024	−0.032	−0.003	−0.013	−0.003	−0.012
2001	−0.026	−0.028	−0.025	−0.027	−0.002	−0.006	−0.002	−0.005
2002	−0.049	−0.023	−0.048	−0.023	−0.025	−0.002	−0.023	−0.001
2003	−0.022	−0.022	−0.022	−0.022	0.003	0.000	0.004	0.001
2004	−0.025	−0.006	−0.024	−0.006	0.000	0.016	0.002	0.016
2005	−0.017	0.005	−0.017	0.005	0.011	0.029	0.011	0.029
2006	−0.018	−0.001	−0.018	0.000	0.013	0.028	0.013	0.028
2007	−0.054	−0.016	−0.054	−0.016	−0.023	0.014	−0.023	0.015
2008	−0.024	−0.028	−0.024	−0.028	0.003	0.000	0.003	0.000
2009	0.013	−0.027	0.013	−0.027	0.043	0.004	0.043	0.004

주 : 1) '통합재정 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외화채 포함)'를 사용한 경우.
2) '통합재정 '총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외화채 제외)를 사용한 경우.
3) '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외화채 포함)'를 사용한 경우.
4) '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외화채 제외)를 사용한 경우.
5) 중기 조세격차는 2010년 시점에서의 측정치임.

[그림 11] case 1[1]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이

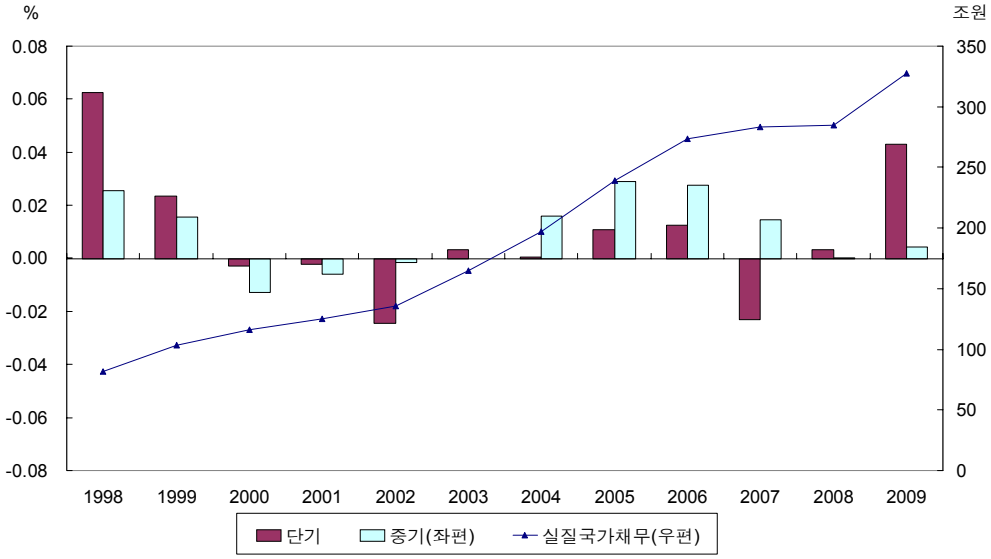


주 : '통합재정 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)'를 사용한 경우.

[그림 12] case 2[1]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이

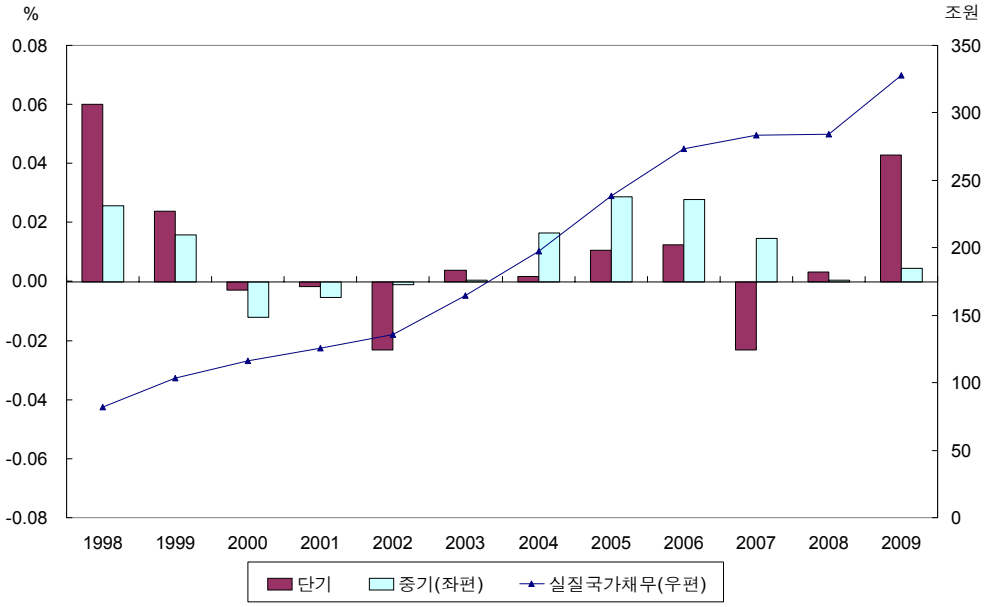
주 : '통합재정 '총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무'를 사용한 경우.

[그림 13] case 3[1]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이



주: '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)'를 사용한 경우.

[그림 14] case 4[1]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 추이



주: '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무'를 사용한 경우.

나. 2010~2014년의 단기 및 중기 지속가능성 검정 결과

여기에서는 조세격차를 이용하여 2011년도 국가재정운용계획에 첨부된 「국가채무관리계획」상의 중기 국가채무 관리계획 기간인 '2010 ~ 2014년' 동안의 재정지속가능성을 검정하였다.

중기 조세격차 추정에 있어서는 관련된 분석변수의 예측의 한계로 인해 중기계획 기간의 각 연도마다 중기 격차를 산출하지 않고 2010년 시점에서 이후 5년간의 지속가능성을 분석한 지표만을 사용하였다.

재정 지속가능성 분석은 첫째, 국회예산정책처의 재정(총지출, 총수입, 국가채무 등)·거시경제 전망치를 이용하였을 경우와 둘째, 행정부의 재정·거시경제 전망치를 이용했을 경우로 구분하여 수행하였다.

(1) 국회예산정책처의 전망치를 사용한 경우

이하에서는 중기 조세격차를 산출하기 위해 사용된 국회예산정책처의 주요 변수 전망치들 중 총지출 전망치를 시나리오 1로 이용했을 경우와 시나리오 2를 사용했을 경우, 그리고 NABO 재정준칙을 이용했을 경우의 조세격차 측정 결과를 나누어 살펴보았다.[10)]

국회예산정책처에서는 총지출을 의무지출과 재량지출로 구분한 후 전망하였는데, 의무지출은 현재의 법령이나 제도가 변하지 않는다는 가정 하에 추계하였고 재량지출은 그 규모가 증가할 것으로 예상되나 어떻게 증가할지에 대해서는 구체적으로 추계하기 어려우므로, 최근 5년간[11)]의 평균증가율만큼 증가하는 경우(시나리오 1)와 재량지출이 소비자물가상승률만큼 증가하는 경우(시나리오 2)를 모두 고려하였다.[12)]

여기에 더하여 「경상잠재성장률－2%p」이라는 재정준칙을 2010년 중에 도입하는 경우 총지출 전망에 따른 재정지속가능성을 검정하였다.

---

10) 「2010~2014년 국가재정운용계획」에 대한 중기조세격차 산출에 사용된 재정·거시경변수인 총지출 및 순융자, 총수입, 사회보장성기금 지출, 사회보장성 기금 수입, 국가채무, 이자지급, 경상 GDP, GDP 디플레이터, 금리 등의 전망치는 국회예산정책처의 전망치를 사용하였고 외평채는 정부의 전망치를 이용하였다.

11) 경기조절을 위하여 재량지출이 급증하였던 2009년을 제외하였다.

12) 시나리오 1, 시나리오 2, NABO 재정준칙을 사용했을 경우 당초에는 재량지출 규모만 달랐으나, 이러한 재량지출의 차이는 다시 총지출 규모에 영향을 주어 각각의 관리대상수지 및 국가채무에 영향을 미쳐 의무지출인 '국가채무 이자 지급액'을 변동시키므로 의무지출 규모도 다르게 된다.

[표 13] 총지출 전망 시나리오

총지출 전망 시나리오	총지출 전망의 가정
시나리오 1	재량지출이 글로벌 금융위기 이전 5년간의 평균증가율을 유지
시나리오 2	재량지출이 소비자물가상승률로 증가
NABO 재정준칙	「경상잠재성장률－2%p」이라는 재정준칙을 2010년 중에 도입하는 경우 총지출

[표 14] 2010~2014년 총지출 전망 비교

(단위: 조원)

구 분			2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
NABO 전망	시나리오1	의무지출	132.7	145.4	156.4	169.5	185.5
		재량지출	160.1	172.1	185.0	198.9	213.8
		총지출	**292.8**	**317.5**	**341.4**	**368.4**	**399.3**
	시나리오2	의무지출	132.7	145.2	155.7	167.7	182.0
		재량지출	160.1	164.7	170.0	174.9	179.7
		총지출	**292.8**	**309.9**	**325.7**	**342.6**	**361.7**
	NABO 재정준칙	**총지출**	**292.8**	**306.2**	**320.3**	**334.8**	**349.8**
행정부 전망		**총지출**	**292.8**	**309.6**	**324.8**	**337.7**	**353.0**

(가) 총지출 전망 시나리오 1을 이용한 경우

총지출 전망 시나리오 1을 사용한 경우의 조세격차 측정결과를 살펴보면 다음과 같다.

[표 15]와 [그림 15]~[그림 18]에서 나타난 검정결과, '통합재정 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)'를 사용한 case 1과 '총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무'를 사용한 case 2의 경우, 2010~2014년 기간 동안 단기 조세격차 측정치가 음(－)의 값을

기록해 재정 지속가능성이 유지되는 것으로 나타났다. 중기 조세격차의 경우도 case1과 2에서 모두 −0.021를 기록해 중기적 재정 지속가능성도 유지되는 것으로 나타났다.

그러나 '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'[13]과 '국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)'를 사용한 case 3과 '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무'를 사용한 case 4의 경우에는, 2009년도의 단기 조세격차가 근소하게 음(−)의 값(−0.005)을 나타낸 것을 제외하고 모든 경우에 조세격차가 양(+)으로 나타나 단기와 중기 모두 재정이 지속가능하지 않은 것으로 나타났다.

이러한 결과를 총지출 전망치가 시나리오 2나 정부의 전망치보다 훨씬 크기 때문에 사회보장성기금의 수지를 제외한 관리대상수지가 악화되는 것에 기인한 것으로 분석된다.

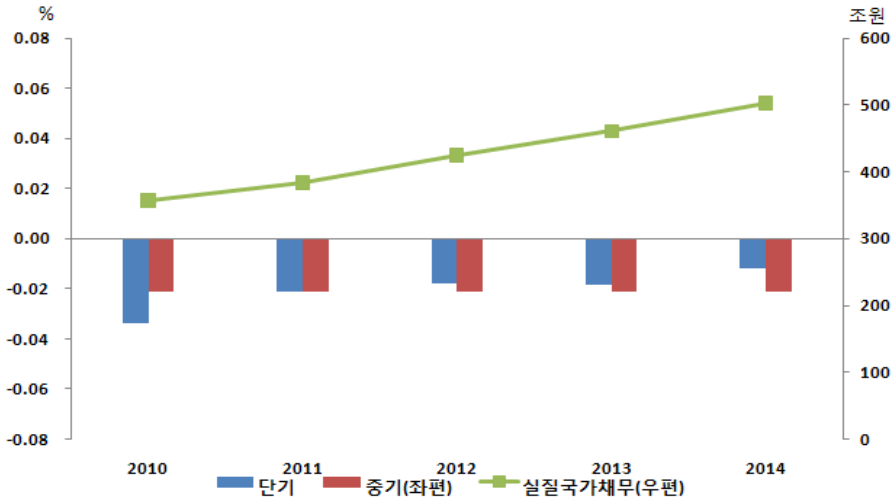
[표 15] 조세격차 측정을 통한 2010~2014년의 재정 지속가능성 검정 결과
(총지출 전망 시나리오 1 사용)

	case 1[1]		case 2[2]		case 3[3]		case 4[4]	
	단기 격차	중기 격차[5]	단기 격차	중기 격차[5]	단기격차	중기 격차[5]	단기 격차	중기 격차[5]
2010	−0.034	−0.021	−0.033	−0.021	−0.005	0.006	−0.005	0.006
2011	−0.021		−0.021		0.007		0.008	
2012	−0.018		−0.018		0.010		0.010	
2013	−0.019		−0.018		0.009		0.009	
2014	−0.012		−0.012		0.014		0.014	

주 : 1) '통합재정 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외화채 포함)'를 사용한 경우.
2) '통합재정 '총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외화채 제외)를 사용한 경우.
3) '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외화채 포함)'를 사용한 경우.
4) '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외화채 제외)를 사용한 경우.
5) 중기 조세격차는 2010년 시점에서의 측정치임.

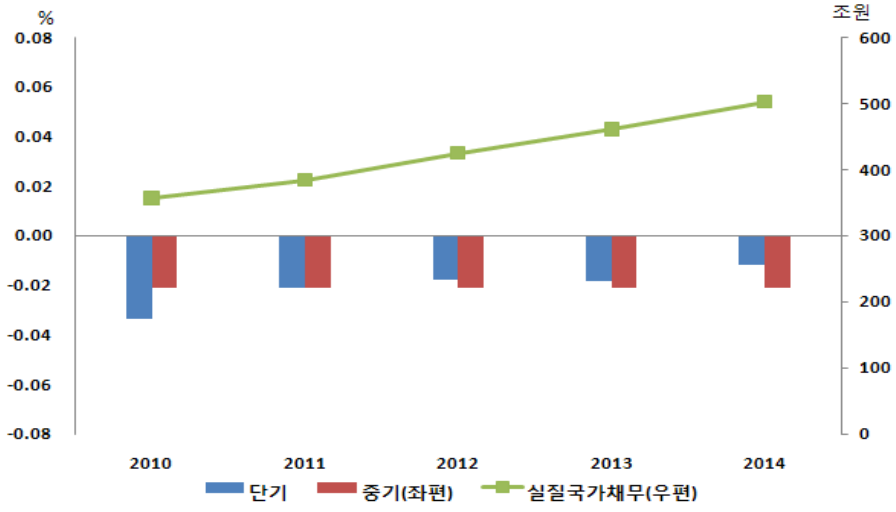
13) 다시 말해 사회보장성기금 지출을 제외한 총지출 및 순융자와 사회보장성기금 수입을 제외한 총수입을 사용하였다는 것임

[그림 15] case 1[1]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망



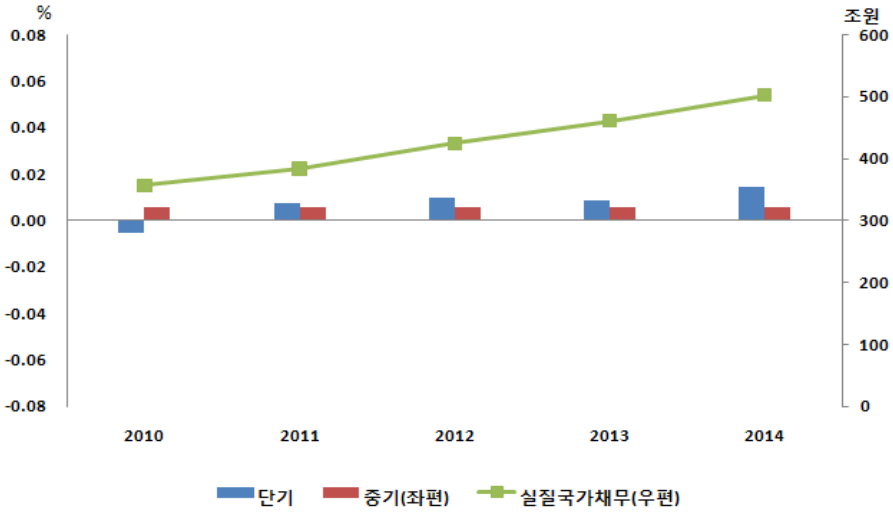
주 : 1 '통합재정 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)'를 사용한 경우.
2 중기 조세격차는 2010년 시점에서의 측정치임.

[그림 16] case 2[1]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망



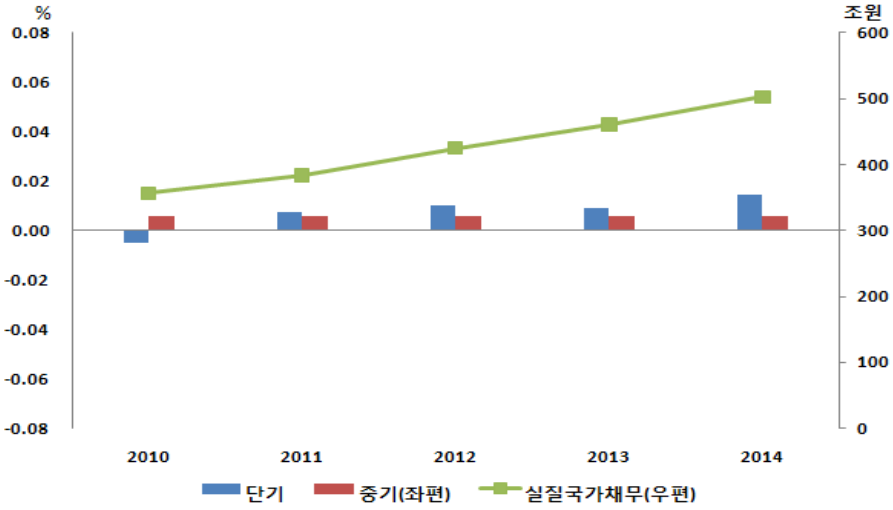
주 : 1. '통합재정 '총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무'를 사용한 경우.
2. 중기 조세격차는 2010년 시점에서의 측정치임.

[그림 17] case 3[1]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망



주 : 1. '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)'를 사용한 경우.
2. 증기 조세격차는 2010년 시점에서의 측정치임.

[그림 18] case 4[1]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망



주 : 1. '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무'를 사용한 경우.
2. 증기 조세격차는 2010년 시점에서의 측정치임.

(나) 총지출 전망 시나리오 2를 이용한 경우

총지출 전망 시나리오 2를 사용한 경우의 조세격차 측정결과 총지출 전망 시나리오 1을 사용했을 경우보다 전체적으로 결과값이 개선되는 것으로 나타났다.

검정결과를 정리한 [표 16]과 [그림 19]~[그림 22]를 살펴보면, case 1과 case 2의 경우 글로벌 금융위기 극복을 위해 확대재정이 편성된 2009년 이후의 계획기간(2010년 예산 포함)인 2010~2014년에는 단기 조세격차 측정치가 음(−)의 값을 기록해 재정 지속가능성이 유지되는 것으로 나타났다. 중기 조세격차의 경우도 case 1과 2에서 모두 −0.034를 기록해 중기적 재정 지속가능성도 유지되는 것으로 나타났다.

case 3과 case 4의 경우에는, 2011년도의 단기 조세격차가 근소하게 양(+)의 값(0.001)을 나타낸 것을 제외하고 모든 경우에 조세격차가 음(−)으로 나타나 재정이 지속가능한 것으로 나타났다.

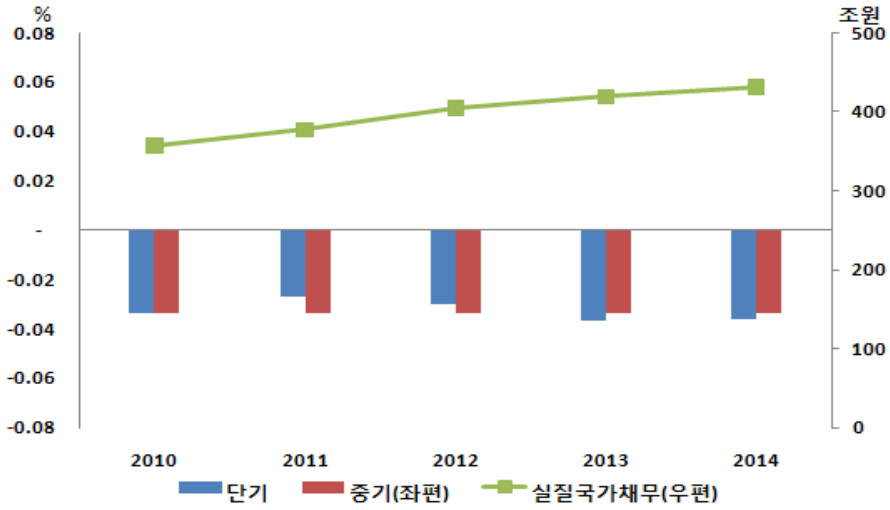
이는 총지출 전망 시나리오 1의 경우에 비해 시나리오 2의 총지출 전망 수준이 낮기 때문에 사회보장 사회보장성기금의 수지를 제외한 관리대상수지가 상대적으로 양호해져 재정 지속가능성도 개선되는 것으로 사료된다.

[표 16] 조세격차 측정을 통한 2010~2014년의 재정 지속가능성 검정 결과
(총지출 전망 시나리오 2 사용)

	case 1[1]		case 2[2]		case 3[3]		case 4[4]	
	단기 격차	중기 격차[5]	단기 격차	중기 격차[5]	단기격차	중기 격차[5]	단기 격차	중기 격차[5]
2010	−0.034	−0.034	−0.033	−0.034	−0.005	−0.007	−0.005	−0.007
2011	−0.027		−0.027		0.001		0.001	
2012	−0.030		−0.030		−0.002		−0.002	
2013	−0.036		−0.036		−0.009		−0.009	
2014	−0.036		−0.036		−0.010		−0.010	

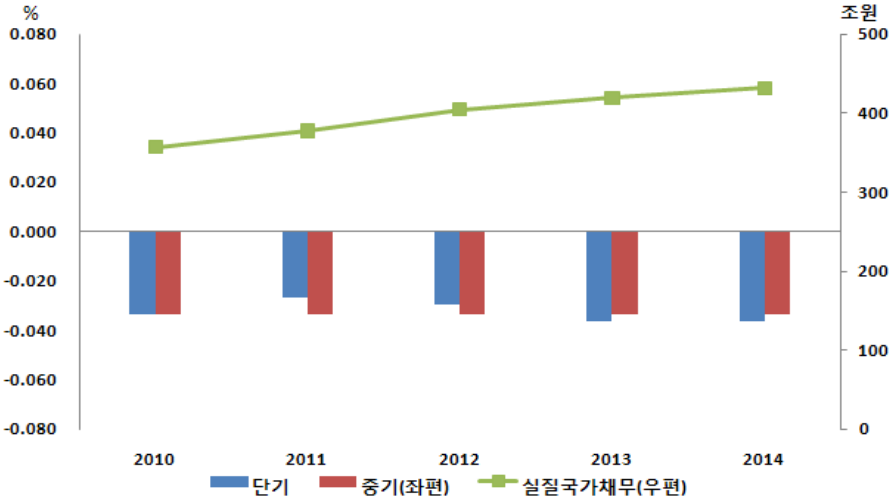
주 : 1) '통합재정 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외화채 포함)'를 사용한 경우.
2) '통합재정 '총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외화채 제외)를 사용한 경우.
3) '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외화채 포함)'를 사용한 경우.
4) '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외화채 제외)를 사용한 경우.
5) 중기 조세격차는 2010년 시점에서의 측정치임.

[그림 19] case 1[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망



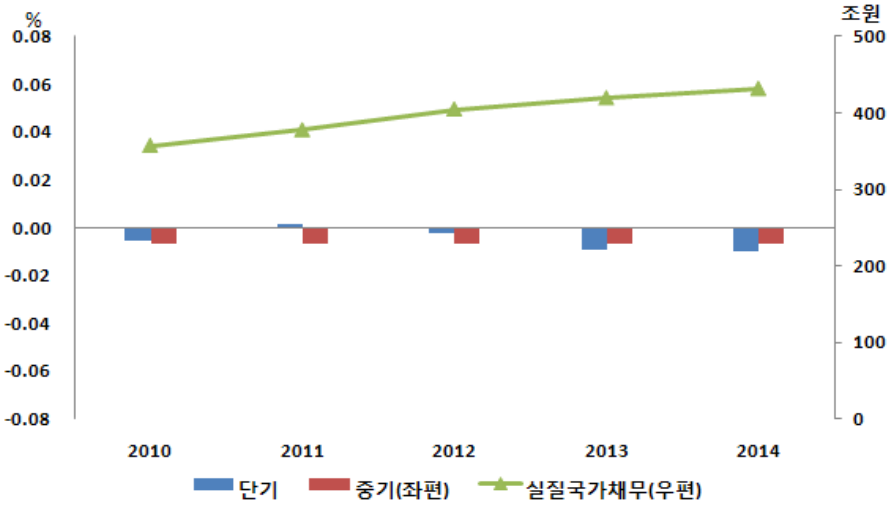
주 : 1 '통합재정 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)'를 사용한 경우.
2 중기 조세격차는 2010년 시점에서의 측정치임.

[그림 20] case 2[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망



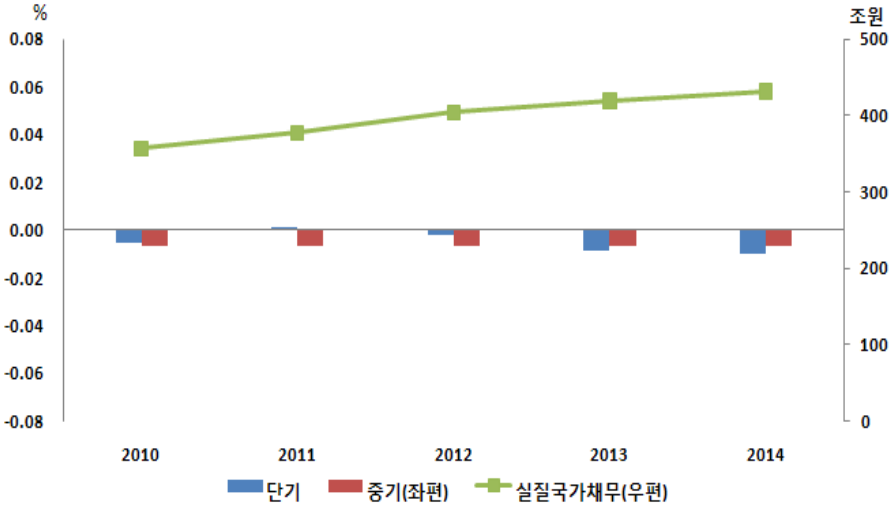
주 : 1. '통합재정 '총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무'를 사용한 경우.
2. 중기 조세격차는 2010년 시점에서의 측정치임.

[그림 21] case 3[1]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망



주 : 1. '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)'를 사용한 경우.
2. 중기 조세격차는 2010년 시점에서의 측정치임.

[그림 22] case 4[1]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망



주 : 1. '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무'를 사용한 경우.
2. 중기 조세격차는 2010년 시점에서의 측정치임.

(다) NABO 재정준칙을 이용한 경우

NABO 재정준칙을 사용한 경우의 조세격차 측정결과를 살펴보면, 총지출 전망 시나리오 1 또는 시나리오 2를 사용했을 경우보다 재정지속가능성이 개선되는 것으로 나타났다.

[표 17]과 [그림 23]~[그림 26]에 나타나듯이, 통합재정 총지출 및 순융자와 총수입을 사용한 case 1과 case 2, 관리대상수지상 총지출 및 순융자와 총수입을 사용한 case 3, case 4 모두 단기 및 중기 조세격차가 음(−)의 값을 나타내어 중기 재정운용계획 기간인 2010~2014년 동안에 재정이 지속가능한 것으로 나타났다.

총지출 전망 시나리오 1과 비교할 때 특히 case 3과 case 4에서 2011년 이후 차이가 나타나는 것으로 분석되었다. 시나리오 1의 case 3·case 4 조세격차 측정치가 2011년 이후 단기와 중기 모두 양(+)의 값을 보여 재정이 지속가능하지 않은 것으로 나타난 반면, NABO 재정준칙을 사용한 경우 두 case에서 모두 음(−)으로 나타났다.

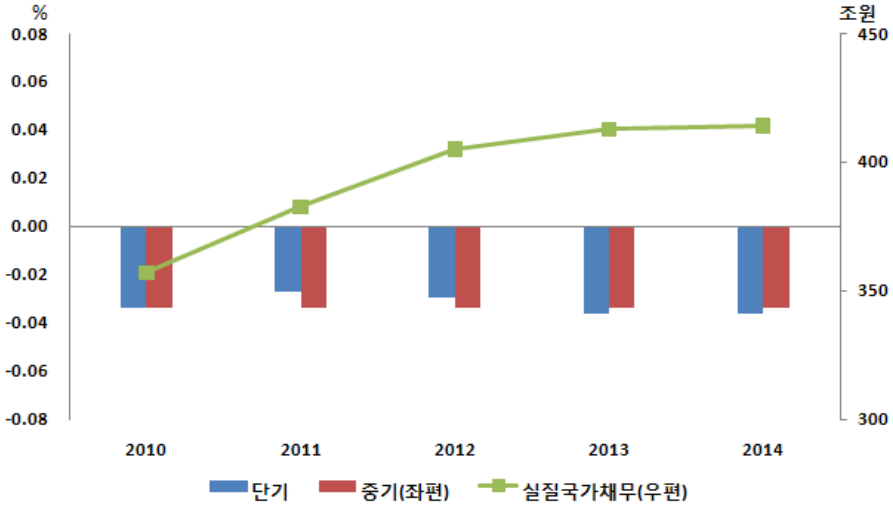
총지출 전망 시나리오 2에 비해서도 case 1~case 4 결과가 조금씩 더 개선된 것으로 분석되었다. 이러한 이유는 NABO 재정준칙을 적용할 경우 총지출 전망치가 시나리오 2에 비해 낮고, 이에 따른 국가채무 수준도 상대적으로 낮기 때문에 재정 지속가능성이 더 양호한 것으로 나타났다고 할 수 있다.

[표 17] 조세격차 측정을 통한 2010~2014년의 재정 지속가능성 검정 결과
(NABO 재정준칙을 사용한 경우)

	case 1[1]		case 2[2]		case 3[3]		case 4[4]	
	단기 격차	중기 격차[5]	단기 격차	중기 격차[5]	단기격차	중기 격차[5]	단기 격차	중기 격차[5]
2010	−0.034	−0.038	−0.033	−0.038	−0.005	−0.011	−0.005	−0.011
2011	−0.030		−0.030		−0.002		−0.002	
2012	−0.034		−0.034		−0.006		−0.006	
2013	−0.042		−0.042		−0.014		−0.014	
2014	−0.044		−0.044		−0.018		−0.018	

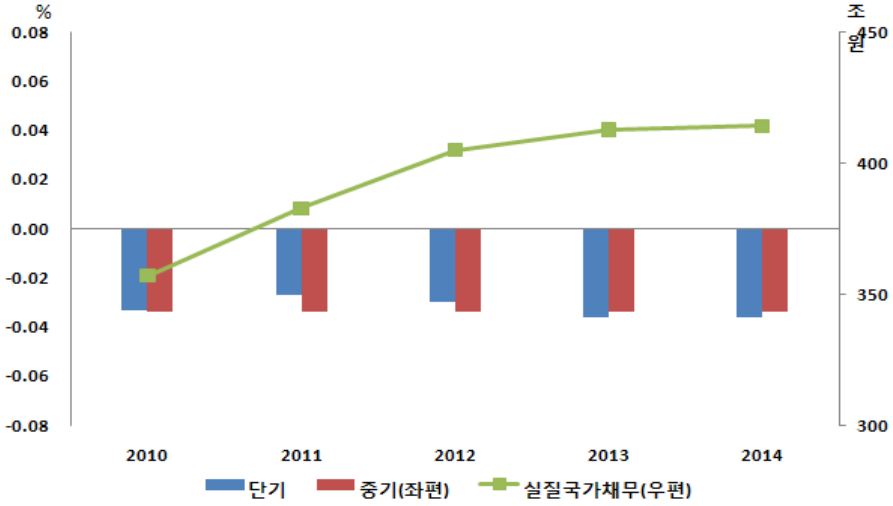
주 : 1) ‘통합재정 총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무(외화채 포함)’를 사용한 경우.
2) ‘통합재정 ‘총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무(외화채 제외)를 사용한 경우.
3) ‘관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무(외화채 포함)’를 사용한 경우.
4) ‘관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무(외화채 제외)를 사용한 경우.
5) 중기 조세격차는 2010년 시점에서의 측정치임.

[그림 23] case 1[1]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망



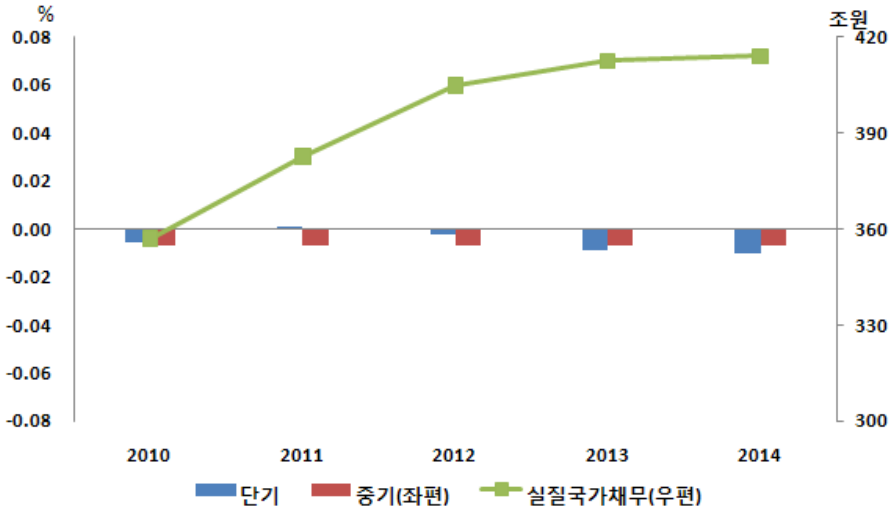
주 : 1. '통합재정 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)'를 사용한 경우.
2. 중기 조세격차는 2010년 시점에서의 측정치임.

[그림 24] case 2[1]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망



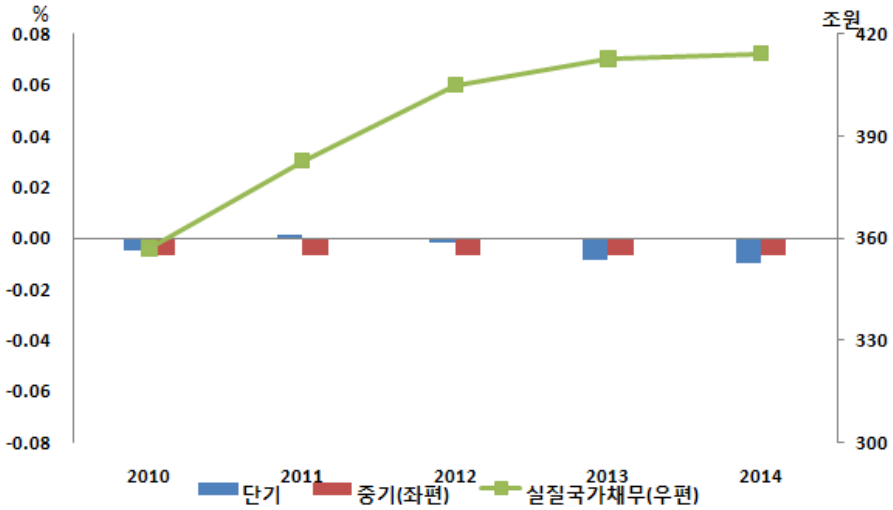
주 : 1. '통합재정 '총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무'를 사용한 경우.
2. 중기 조세격차는 2010년 시점에서의 측정치임.

[그림 25] case 3[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망



주 : 1. '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)'를 사용한 경우.
2. 중기 조세격차는 2010년 시점에서의 측정치임.

[그림 26] case 4[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망



주 : 1. '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무'를 사용한 경우.
2. 중기 조세격차는 2010년 시점에서의 측정치임.

(라) 행정부의 전망치를 사용한 경우

총지출, 총수입, 국가채무, 사회보장성기금 지출, 사회보장성기금 수입, 국내총생산, GDP디플레이터 등의 재정·거시경제 변수로 행정부의 전망치를 사용한 경우의 조세격차 측정결과는 다음과 같다.

검정결과 국회예산정책처의 전망치들을 사용했을 경우보다 전체적으로 결과값이 개선되는 것으로 나타났다.

구체적으로 살펴보면, '통합재정 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)'를 사용한 case 1과 '총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외환시장안정용 채무를 제외한 채무)'를 사용한 case 2의 경우, 2010~2014년에는 모두 음(−)의 측정값을 보여 매년 재정의 지속가능성이 확보되는 것으로 분석되었다. 그리고 중기 조세격차 측정치도 −0.04의 음(−)의 값을 나타냈다. 앞의 국회예산정책처 전망치를 사용했을 때와 비교할 경우 더 큰 음(−)의 값을 나타내어 재정의 지속가능성이 보다 개선되는 것으로 추정되었다.

[표 18] 조세격차 측정을 통한 2010~2014년의 재정 지속가능성 검정 결과
(행정부의 전망 변수를 사용한 경우)

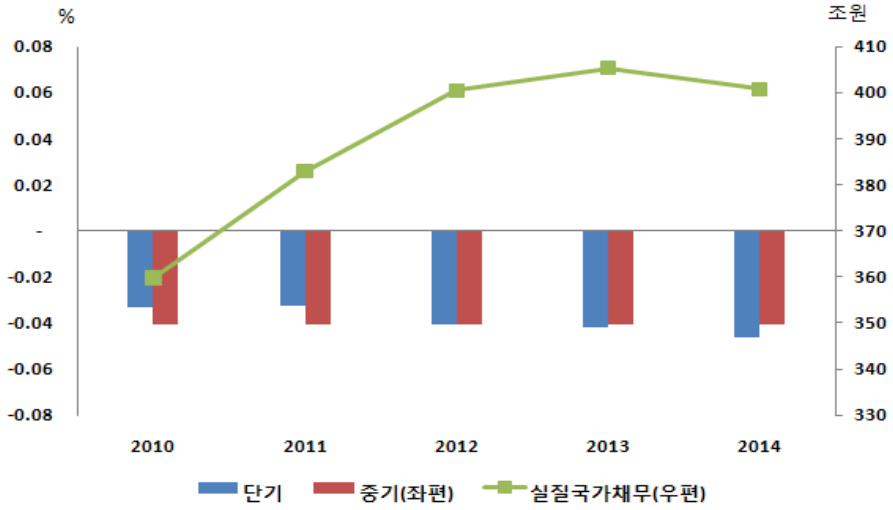
	case 1[1]		case 2[2]		case 3[3]		case 4[4]	
	단기 격차	중기 격차[5]	단기 격차	중기 격차[5]	단기격차	중기 격차[5]	단기 격차	중기 격차[5]
2010	−0.033		−0.033		−0.009		−0.008	
2011	−0.032		−0.032		−0.008		−0.008	
2012	−0.041	−0.040	−0.040	−0.040	−0.016	−0.016	−0.016	−0.016
2013	−0.042		−0.042		−0.019		−0.018	
2014	−0.047		−0.046		−0.024		−0.024	

주 : 1) '통합재정 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외화채 포함)'를 사용한 경우.
2) '통합재정 '총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외화채 제외)를 사용한 경우.
3) '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외화채 포함)'를 사용한 경우.
4) '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외화채 제외)를 사용한 경우.
5) 중기 조세격차는 2010년 시점에서의 측정치임.

‘총지출과 총수입’에서 ‘사회보장성기금 지출과 수입’을 각각 제외한 case 3과 case 4의 경우에서는 마찬가지로 국회예산정책처 전망치를 사용한 경우와 비교할 때에 비해 행정부의 전망치를 사용한 경우에 재정 지속가능성 정도가 개선되었다. 총지출 전망 시나리오 1을 사용한 경우 2010년을 제외한 모든 기간에 양(+)의 값을 보였고, 시나리오 2를 이용한 경우 2011년 단기격차가 양(+)의 값을 나타낸 것에 비해, 행정부의 전망치를 사용했을 경우 2010~2014년의 전 기간에 걸쳐 음(−)의 값을 보여 재정 지속가능성이 상대적으로 양호한 것으로 분석되었다.

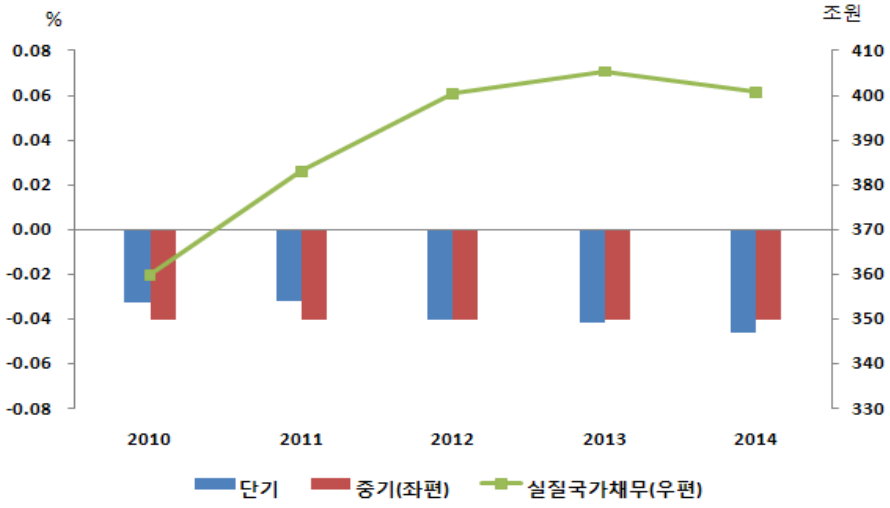
국회예산정책처(NABO)의 전망치들을 사용했을 경우에 비해 행정부의 전망치를 사용한 경우의 결과 값들이 개선되는 것으로 나타나는 이유는 두 기관의 총지출, 총수입, 국가채무, 이자지급, 사회보장성기금 지출, 사회보장성기금 수입, 경제 성장률, GDP 디플레이터의 차이에 기인한다고 할 수 있다.

[그림 27] case 1[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망



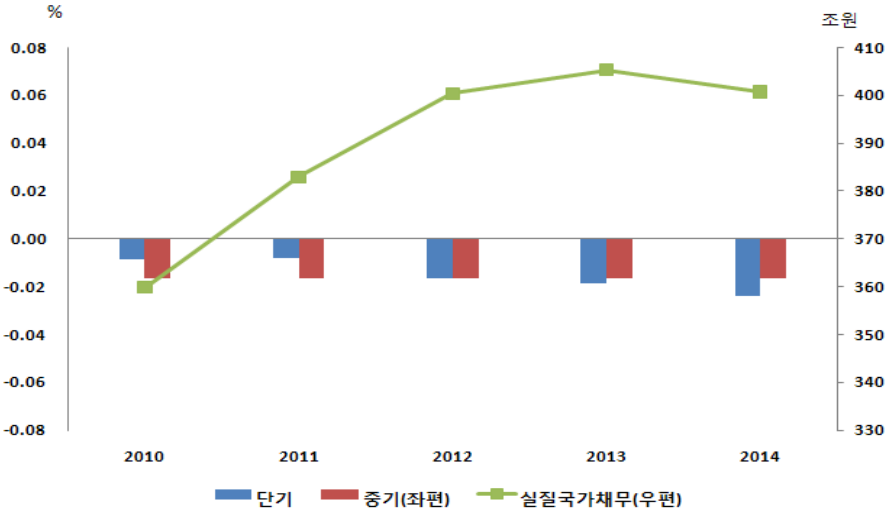
주 : 1. ‘통합재정 총지출·순융자 및 총수입’과 ‘국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)’를 사용한 경우.
2. 중기 조세격차는 2010년 시점에서의 측정치임.

[그림 28] case 2[1]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망



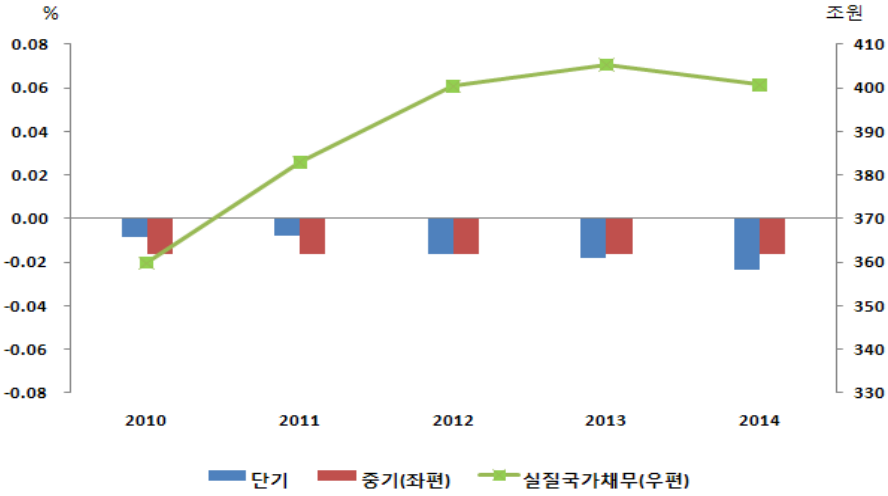
주 : 1. '통합재정 '총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무'를 사용한 경우.
2. 중기 조세격차는 2010년 시점에서의 측정치임.

[그림 29] case 3[1]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망



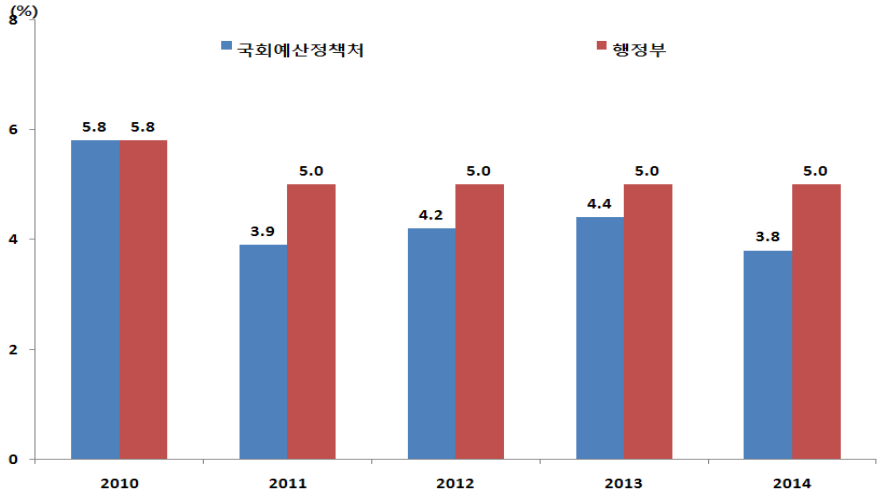
주 : 1. '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무(외환시장안정용 채무를 포함)'를 사용한 경우.
2. 중기 조세격차는 2010년 시점에서의 측정치임.

[그림 30] case 4[1)]의 조세격차 측정치 및 실질국가채무 증가 전망



주 : 1. '관리대상수지상 총지출·순융자 및 총수입'과 '국가채무에서 외환시장안정용 채무를 제외한 채무'를 사용한 경우.
2. 중기 조세격차는 2010년 시점에서의 측정치임.

[그림 31] 2010~2014년 실질성장률 비교



자료: 국회예산정책처, 기획재정부

종합해서 설명하면, 행정부의 거시전망이 낙관적이고 지출계획이 상대적으로 긴축적이었을 뿐만 아니라 국가채무 증가율도 낮게 전망하였기 때문에 NABO의 재정·거시경제 전망치를 사용했을 경우에 비해 재정 지속가능성이 양호한 것으로 나타난 것이다.

[표 19] 2010~2014년 관리대상수지 전망 및 비교

(단위: 조원)

구 분		2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
NABO전망	시나리오 1	−25.7	−35.0	−41.2	−45.4	−56.3
	시나리오 2	−25.7	−27.4	−25.3	−19.5	−18.7
	NABO 재정준칙	−25.7	−23.7	−20.0	−11.7	−6.8
정부전망		−30.1	−25.3	−14.3	−6.2	2.7

[표 20] 2010~2014년 국가채무 전망 및 비교

(단위: 조원)

		2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
NABO 전망	시나리오1	397.3	437.0	494.0	549.9	614.9
	시나리오2	397.3	429.4	470.5	500.6	528.0
	NABO 재정준칙	397.3	435.5	470.9	492.5	506.7
정부전망		400.4	425.7	461.5	483.8	499.3

Ⅲ. 국가채무관리방안 검토

1. 국가채무 관리목표 검토

행정부는 국가채무 관리 목표를 첫째, 재정의 지속가능성(fiscal sustainability) 유지, 둘째, 정부의 재정정책 수행을 위한 자금을 안정적으로 확보하면서 중장기 차입비용의 최소화, 셋째, 국채시장의 효율적 발전 도모를 제시하였다.

가. 재정의 지속가능성

행정부가 제시한 국가채무 관리 목표의 문제점 중 하나는 재정의 지속가능한 수준에 대한 기준이 모호하다는 것이다. 재정의 지속가능성은 재정건전성을 평가하는데 있어 자주 사용되는 개념 중 하나이지만 지속가능성이 정확하게 무엇을 의미하는지에 대해서는 의견이 분분하다.[14)]

이론적으로 다양한 정의와 측정방법들이 제안되어 왔고 실제로 여러 가지 지속가능성 지표들이 사용되어 왔다. 따라서 행정부가 제안하고 있는 재정의 지속가능성에 대해 구체적인 정의와 관리수준을 제시할 필요가 있다.

실제로 '국가채무의 지속가능성'은 정부지출 및 세입이 장기적으로 정부의 예산제약조건을 충족시켰는지 여부에 대한 문제이다. 국가채무가 상환 가능한 범위 안에 있으면 채무가 지속가능하다고 판단할 수 있다.

개인과는 달리 정부는 지속적으로 영위되는 실체(entity)이기 때문에 정부는 미래의 어느 시점에서 국가채무 전부를 상환할 필요가 없다. 따라서 국가채무로부터 발생하는 이자비용을 감당할 수 있거나 GDP 대비 국가채무 비율이 일정 수준으로 복귀가능하다면 국가채무의 증가는 큰 문제가 아니다. 국가채무의 지속가능성을 검증하기 위한 방법으로 정부지출 및 세입 수준에 대한 중장기 전망을 먼저 작성하고 이에 근거해 Bohn's test나 EU의 Sustainability Gap 지수 등을 이용하는 방법들이 많이 사용된다.

---

14) 국회예산정책처는 '조세격차 지표'개념을 사용하여 재정의 지속가능성을 앞의 II장에서 분석하였다.

나. 중장기 차입비용 최소화 및 국채시장의 효율적 발전

“자금의 안정적 확보 및 중장기 차입비용 최소화”와 “국채시장의 효율적 발전”이라는 목표와 관련되어 행정부가 ‘재무위험 관리계획’이라는 내용을 통해 국고채 시장의 안정적 운용·관리와 국고채 만기 장기화 및 만기분산을 통한 차환위험 관리, 국고채 수요기반 확대 및 유통시장 활성화의 추진방안을 제시한 점은 적절하다.

국고채 시장의 안정적 운용과 관리방안으로 국고채의 신축적 발행을 통해 발행실패 등의 위험요소를 완화하는 방안이 제시되었다. 그동안 매월 국고채 물량을 균등 발행해 예측가능성을 제고함으로써 비용을 최소화하였으나, 경제위기 등 시장여건이 악화되어 발행 실패위험이 증가하였다. 이에 월별 균등발행을 원칙으로 하되 시장 수요에 따라 신축적으로 발행물량을 조절하는 방안이 필요하다.

즉, 경기 여건이 양호할 때 신축적으로 발행물량을 확대하여 향후 발행실패 · 금리변동 리스크에 대비하는 것이다. 국가채무에 대해 국고채 발행으로 자금을 조달할 경우에 ‘보다 작은’ 비용으로 차입할 수 있는 방안이 효율적 방안이라 할 수 있다. 하지만 국고채를 필요이상으로 과대 발행할 여부를 항상 점검해야 하며, 국고채 발행이 시장의 예측가능성과 상반되지 않도록 주의해야 한다.

또, 국고채의 특정 종목을 집중 매입하여 시장을 왜곡시키는 행위나 외국인의 국채투자자금의 급격한 유·출입에 대한 모니터링을 지속적으로 강화해야 한다. 외국인이 중장기 국채투자를 활성화하면 재정자금 조달비용을 인하하고 국내적 요인의 충격을 완화하며 금융시스템을 선진화할 수 있는 장점이 있다. 하지만 이는 또 다른 측면에서 국채시장의 불안정성을 증대시키는 요인이 될 수 있으므로 실시간 모니터링을 통해 대비해야 한다. 행정부가 외국인투자관리시스템(FIMS: Foreign Investment Management System)을 통해 외국인의 주식·채권 보유 및 매매 관련 정보를 거래소, 증권사, 예탁원 등을 통해 실시간 모니터링 할 수 있는 시스템(1992년 설치)은 2010년 개선방안 중 좋은 방안이다.

또한 행정부는 무위험증권, 지속적 발행, 유동성, 객관성 등 지표채권의 요건을 갖춘 단기국고채(만기 3개월 · 6개월 물)를 발행해 단기금융시장을 대표할 수 있는 지표금리를 형성시키려 단기국고채 발행을 추진하고 있다. 그러나 현재 국고채 발행 총액에 대해 국회의 승인을 받고 있으므로 단기국채 발행에 따른 국고채 총발행액 증가분이 국가채무 증가액으로 간주되어 재정위험에 대한 우려가 커질 수 있다. 이에 행정부는 2011년에 국회승인 대상을 국고채 ‘발행 총액’에서 국고채 ‘발행 순액’

으로 '국가재정법'을 개정한 후 단기국고채를 발행하는 방안을 추진 중에 있다. 국고채 발행 순액을 국회 승인 대상으로 할 경우 국가채무 증가한도를 명확히 파악할 수 있어 국가채무 규모 및 재정건전성 관리에 효과적이라고 명시하였는데, 이에 대한 전반적인 분석 및 점검이 필요하다.

2. 국가채무 수준관리계획 평가

행정부는 국가채무의 수준 관리를 위해 채무 총량 관리계획과 부문별 관리계획을 분류하였고, 부문별 관리계획은 적자성 채무와 금융성 채무를 구분하였다. 2009년 국회예산정책처에서 발행한「2010년도 예산안 「국가채무관리계획」 분석」에서 행정부는 「국가채무관리계획」를 통해 "적자성 채무는 향후 조세 등 실질적 국민부담으로 상환해야 하므로 발행규모 및 상환일정을 관리하여 적정수준 유지 노력을 강화"해야 한다고 설명하고 있지만 과연 "적정수준"이 어느 정도의 수준인지 모호하다고 지적했다. 국민의 세금으로 부담할 적자성 채무 비중이 급증하고 있고 향후의 전망에서도 계속적인 증가추세를 보이고 있는 상황이기 때문이다.

행정부는「2010~2014년 국가채무관리계획」에서 적자성 채무의 "적정수준"을 '적자성 채무비중을 2013년 50% 이내로 축소'로 제시하였다. 하지만 축소 방안이 미흡하여 좀 더 적극적이고 구체적인 관리계획을 세워야 할 것이다.

또한 금융성 채무의 경우 "재정의 추가부담을 최소화하면서 채무 상환이 가능하도록 대응자산 관리 노력을 강화"할 것이라고 명시하고 있지만, 구체적인 관리방안을 제시하지 않고 있다. 외환시장 안정용 국채 잔액 전망 및 서민주거 안정용 국채 잔액 전망 외에 기타 금융성채무에 대해 대응자산 대비 채무 현황을 공개할 필요가 있다.

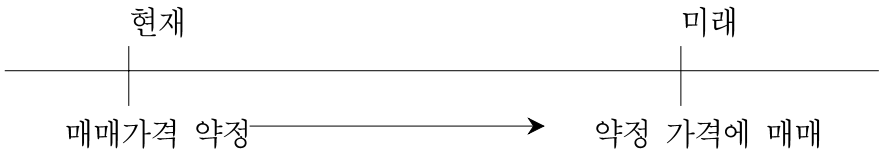
3. 장기국채선물시장의 활성화

행정부는 국고채 수요기반 확대방안으로 국고채 투자 상품을 다양화하여 국가채무 포트폴리오 및 재정자금 조달원을 다변화하고 위험을 분산시키는 방안을 제시하였다. 이와 함께 물가연동국고채, 원금이자분리채권(STRIPS), 변동금리부국고채

(FRN), 국채ETF 등 그 동안 도입된 투자 상품의 활용도를 제고하기로 했다.

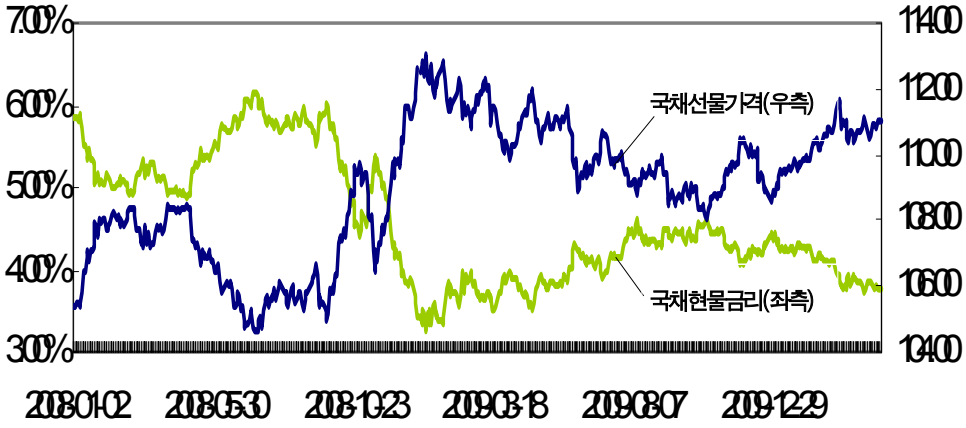
또 장기물 발행비중을 확대해 국채 상환부담이 시기적으로 분산시키는 방안이 제시되었다. 10년 물 장기국채를 발행하여 이에 대한 현물시장이 활성화 되려면 장기 국채선물시장이 함께 활성화되어야 한다. 여기서 이에 대한 방안에 대해 제시하고자 한다.[15)]

국채선물거래란 국채를 미래 일정시점에서 약정된 가격으로 매매하는 거래를 말한다.



선물가격은 미래의 현물가격을 반영해 변동하는데 국채 현물가격과 선물가격의 움직이는 방향이 유사하다. (금리와 선물가격은 반대방향)

[그림 32] 국채 3년 현물 금리 및 선물가격 추이



자료 : 기획재정부 · 금융위원회 · 한국거래소

15) 기획재정부 · 금융위원회 · 한국거래소, '장기 국채선물시장 활성화 방안', 2010.7. 참고

선물가격상승(금리하락)이 예상되면 선물을 매수하고, 선물가격하락(금리상승)이 예상되면 선물을 매도한다. 현물채권과 반대방향으로 선물을 매매하여 미래 현물채권의 가격 변동위험을 헤지하여 현물시장을 활성화하고, 경제여건 및 시장상황 등에 대한 정보가 신속하게 반영하여 금융시장 효율성 및 가격발견 기능을 높이는데 역할을 한다.

3년 국채 선물은 1999년 9월에 이미 도입되었으나 10년 국채 선물은 2008년 2월에서야 도입되었다. 10년 국채 선물은 장기물 국고채 발행이 늘어나면서 장기금리 변동 위험에 대한 헤지 수단의 제공 필요성이 늘어났고 현물과 선물 연계 차익거래, 국채선물 간 스프레드 거래 등 다양한 거래기회를 창출하여 장기 국채 시장을 활성화하기 위한 방안으로 도입되었다.

그러나 3년 국채선물은 거래가 매우 활발한 반면, 10년 국채 선물은 도입 이후 거래가 거의 없다. 10년 국채선물 거래가 부진하여 장기채에 대한 헤지 수단이 미비하고 현물거래 활성화의 제약이 있으며 선물거래 부진의 악순환이 지속되고 있다.

장기 국채선물의 거래가 부진한 원인은 첫째, 단기물 중심의 국고채 유통이다. 장·단기물이 비교적 균형 있게 발행되고 있으나 유통시장은 단기물 위주로 되어있다. 10년 이상 장기물이 발행잔액의 46%(2010.6월말)를 차지하나, 거래량은 13%(2010.1~6월)에 불과하다. 유통시장 회전율(거래량/발행잔액)을 살펴보면 3년물이 10년물의 15배 이상이다. (2009년 기준 3년물 1,555%, 10년물 95%)

선물시장에서 3년 선물에 거래가 100% 집중되면서 중·장기 선물시장이 형성되지 못하고 있는 것이다. 10년 선물 거래실적이 2008년 8월 이후 거래 급감해 2009년 12월 이후 거래가 전무하다.

[표 21] 연간 국채선물 거래추이

(단위: 만 계약)

	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
3년	1,122	1,034	1,356	1,591	2,005
10년	—	—	—	0.1	0.0

자료 : 기획재정부 · 금융위원회 · 한국거래소

주요 선진국들의 장·단기 선물시장 현황

○ 미국·일본·독일은 장기물 중심 선물시장→장기국채 시장 활성화 기여

○ 우리나라와 장-단기물 발행비중이 유사한 호주의 경우도 10년 선물시장 거래비중이 30% 수준

* 10년 이상 현물국채 발행비중('08년) : 우리나라 34%, 호주 37%

주요국의 선물 상품별 거래 비중(%)

	3년 이하	5년	10년	20년 이상
우리나라	100.0	—	—	—
미 국	12.1	24.7	47.6	15.6
일 본	—	—	100.0	—
독 일	30.4	25.6	43.8	0.2
호 주	70.6	—	29.4	—

자료: 기획재정부·금융위원회·한국거래소

둘째, 10년 선물은 시장거래가 거의 없는 가운데 시장조성자 역할을 하는 금융기관이 없다. 반면, 3년 선물은 별도의 시장조성자가 필요 없을 만큼 시장참여자들이 자발적으로 매도·매수호가를 활발하게 제시하여 시장이 활성화되어 있다. 국고채 10년물 현물 거래량의 53.3%를 국고채전문딜러(PD: Primary Dealers)사가 거래(2009년 4분기 기준)하고 있는데 PD의 적극적 시장조성이나 참여가 없었다.

마지막으로 10년 국채선물은 현물인수도(physical delivery) 결제방식[16]을 채택하고 있어 결제시 현물채권을 직접 교환해야 한다. 그러나 장기물 국고채의 거래가 부진하여 현물 확보에 대한 부담이 선물거래의 제약요인으로 작용하고 있다.

행정부의 「국가채무 관리계획」에서는 국고채 만기 장기화 추진방안에서 물가연동국고채(10년물)을 발행하여 장기채 시장을 활성화하는 방안이 제시되었다. 물가연동국고채란 국채의 원금 및 이자지급액을 물가에 연동시켜 물가변동 위험을 제거하고, 채권의 실질구매력을 보장하는 국채로서 2007년 3월 물가연동국고채(10년물)을

16) 선물 결제일에 실물(현물국고채)을 직접 인수·인도하여 결제하는 방식이다. 3년 선물은 결제시 차액만 현금으로 정산(cash settlement)한다.

발행하였으나 수요부진 등으로 2008년 8월 발행을 중단했고, 2010년 6월부터 재발행했다. 연금·보험 등 부채(연금·보험 급여)가 물가에 연동되어 실질수익률을 추구하는 금융기관의 수요와 인플레이션 헤지 등의 다양한 수요에 대응하여 공급할 필요가 있다. 또 재정자금 조달기반을 확대하고 안정적인 자금조달을 위해서는 국고채 만기가 장기화되어야 하며 이를 위해서는 장기 국채선물 시장을 활성화시켜 장기채 현물거래에 대한 효과적인 헤지 수단을 제공해야 한다.

장기 국채선물 시장조성을 강화할 필요성과 함께 장기 국채선물 거래의 편의성을 높이기 위해 몇 가지 개선방안이 필요하다.

첫째, 국채선물시장 제도의 일원화 : 10년 국채선물 최종결제방식을 장기 국채선물에 대한 결제 용이성을 확보하기 위해 '실물인수도'에서 '현금결제'로 변경해야 한다. 이 때 최종결제가격은 결제기준채권 수익률과 채권현가모형을 통해 산출한다. 또, 기초자산 표면금리, 결제월수, 거래단위 등 기본 거래 및 결제제도를 단일화하여 상품간 연계거래를 강화해야 한다.

둘째, 10년 국채선물 등 파생상품 시장조성기능 강화 : 10년 국채선물 등 장내 파생상품에 대한 시장조성기능을 제고하기 위해 시장조성자에게 지급 가능한 조성재원을 확대해야 한다. 조성재원을 해당 '시장조성상품 수수료'가 아닌, '파생상품거래와 관련한 수수료 수입의 일부'로 확대하여 시장조성 참여를 유도해야 한다.

셋째, 국채선물시장 종가 단일가 거래 시, 예상체결가격 공개 : 장종료 단일가 거래 시 종가와 직전 체결가격 간 괴리로 인한 시세 급등락 등의 문제점을 보완하기 위해 예상체결가격 공개해야 한다. 예상체결가격은 장 종료 전 10분 동안(15:05~15:15) 실시간 공개하면서 장종료 전 1분 동안에는 취소·정정을 제한하여 종가형성의 안정성을 도모해야 한다.

4. 제도부문 등 관리방안

가. 사전적 관리방안

국가채무의 '한번 악화되면 다시 회복하기 매우 어려운' 성격을 고려하면 채무의 사후적 관리에만 정책의 중점을 둘 수 없고 국가채무를 억제하기 위한 예산 기획·편성 단계를 통한 사전적 노력이 중요하다. 국가채무의 증가 원인을 통제하여 국가채무의 증가속도를 억제하는 것이 필요하다. 이러한 노력은 행정부 뿐 아니라 국회

에서도 중요시 되어야 한다.

(1) 신중한 경제전망

특히 신중한 경제·재정 전망 방안이 중요하다 할 수 있다. 행정부는 재정적자 규모 및 국가채무 증가속도에 대해 낙관적인 전망을 해오고 있다. 따라서 국가채무의 경우 실적치가 정부의 전망치를 상회하는 경우가 2005년부터 초래되었다. 이러한 현상의 원인은 낙관적인 경제성장률 전망과 경기변동성 등 기타요인에 의한 국가채무의 잘못된 계획(전망)에 기인하기도 한다.

거시경제를 전망할 때 전망 수치와 실제 수치 간의 차이는 재정수지를 악화시키는 근본 원인이다. 전망치와 실적치간의 불일치는 주로 낙관적인 경제전망에 기인한다. 낙관적인 경제전망은 낙관적인 세입전망을 통해 지출기조를 상향조정함으로써 재정수지와 국가채무를 목표(target)로부터 이탈시키는 요인으로 작용한다. 이러한 재정수지 및 국가채무의 부실한 전망을 방지하려면 행정부는 보수적이고 신중한 경제 및 재정전망에 의거하여 수입과 지출을 전망·추계하여 예산안을 편성해야 한다. 중립적이고 보수적인 경제 및 재정전망을 위해 각국의 사례를 참고할 필요가 있다[17]. 미국의 경우 경제전망과 재정전망에 대해서 행정부 내에서 관리예산처(OMB)와 재무부 및 대통령경제자문회의의 합의에 의해 전망치가 결정된다. 우리나라의 경우도 경제전망과 재정전망은 예산편성과 중기재정계획에 중요한 역할을 하기 때문에 기획재정부와 대통령 산하 국민경제자문회의와 같은 관련기관간의 공식적인 합의절차가 필요할 것이다.

(2) 사전예산제도 도입

사전예산(pre-budget)제도는 3~5년까지의 경제전망, 재정목표, 총지출한도 및 분야별 재원배분 등 중기재정운용계획을 담은 사전예산서(pre-budget statement)를 당해연도 본예산 심의에 앞서 국회에서 심의하는 제도이다. 행정부는 단연도 위주의 예산편성 한계를 극복하고, 국정운영의 예측력을 강화할 목적으로 2005년도 예산안을 국회에 제출할 때부터 5년 단위 중기계획인 국가재정운용계획(medium-term expenditure framework: MTEF)을 도입하였다. 그러나 위의 계획이 전혀 기속력을

17) 영국, 캐나다, 네덜란드 등은 제도적 장치를 통해 낙관적인 경제 및 재정전망의 가능성을 방지하고 있다. 이에 대해서는「2008년도 예산안 「국가채무관리계획」 분석」, 국회예산정책처, 2007. 을 참고.

갖지 않고, 계획이 매년 변경되는 것은 국가재정운용계획의 실효성에 상당한 문제를 제기하였다.

따라서 국회는 사전예산(pre-budget) 심의를 통해 정부의 책임성 있는 예산편성과 중기재정계획이 실질적인 중기예산 운용의 틀로서 기능할 수 있도록 해야 할 것이다. 현행 단연도·부처별·사업별로 이루어지는 국회의 예산 심의에서 소홀해질 수 있는 중·장기적인 경제 및 재정 정책에 대한 심의를 보완하여 국회가 중기적 관점에서 단연도 예산 편성의 방향을 제시해야 한다. 정부가 독점하는 재정정보의 공개를 촉진하여 재정운용의 투명성을 제고하고, 국회를 통한 공개적인 논의를 활성화하여 재정운용에 대한 사회적 합의를 도출해야 한다. 특히, 재정 건전성 확보를 위해 행정부가 예산편성과정에서 결정하기 어려운 주요 재정 목표(재정 수입·지출 및 재정수지 등)에 대해 사전적 합의가 이루어져야 한다.

나. 재정위험관리

재정의 위험관리(risk management)는 전략적인 국가채무목표를 달성하기 위한 중요한 수단으로 대부분의 선진국에서 국가채무관리의 핵심적인 요소가 되고 있다.[18] 단 위험관리와 관련된 일반적 원칙에도 불구하고 위험의 평가 및 관리에는 다양한 방법이 존재하며, 이에 따라 거시경제 환경이나 국내채권시장 규모 및 부채의 구성 등에 따라 각국의 실정에 적합한 접근방법을 모색해야 한다.

국가채무의 위험관리 필요성의 가장 중요한 이유는 국채의 단기 발행과 장기발행 간의 비용·위험의 상충관계(cost-risk trade-off)가 존재하기 때문이다. 국채를 단기로 발행하면 일반적으로 단기금리가 장기금리보다 낮기 때문에 비용을 절감할 수 있는 장점이 있지만 수시로 차환발행을 해야 하므로 미래의 이자율 변화에 따른 위험이 증가하게 된다. 반면 장기발행의 경우 일반적으로 비용이 증가하는 반면 위험은 감소하게 된다.

국가채무관리에 있어 위험은 확률적 시뮬레이션 모형을 사용하여 비용의 분포를 계산하고 이를 바탕으로 CaR(cost-at-risk)와 같은 통계치를 이용하여 측정할 수 있다. CaR은 이자율의 미래 확률 분포에 대한 추정을 바탕으로 채무비용에 수반되는 현금흐름의 분포를 예측하고, 향후 불리한 시장가격 변동이 특정 신뢰구간 내에서 발생하는 경우 나타날 수 있는 채무비용의 최대규모를 추정하는 기법이다.

---

18) 박형수 외, 「재정위험 측정 및 관리에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2007. 참고

국가채무의 위험관리는 채무 포트폴리오 상의 비용과 위험 간의 상충관계를 식별하고 관리하는 체제(system)를 도입하는 것이다.

실제 위험관리 수단으로는 목표 듀레이션(target duration)을 설정하고 국채의 듀레이션[19]을 관리하는 것이 가장 많이 사용된다. 그러나 듀레이션만 초점을 맞출 경우 이자율이 상승하게 되면 실제 듀레이션은 감소하게 되고, 따라서 목표 듀레이션을 맞추기 위해서는 장기발행량을 늘려야 하는데 금리부담이 증가하는 문제가 발생한다.

이러한 문제 때문에 듀레이션을 목표로 하는 것을 유일한 목적으로 하기보다는 하나의 제한요인으로 설정하고 다른 요인을 고려하면서 CaR를 최소화하는 방법을 사용한다. 목표기간을 어느 정도로 설정하는가에 따라 신축성을 부여할 필요가 있으며, 최근 차환 발행되는 국채에 대해서만 차환위험(refinancing at risk) 개념을 이용해 위험관리를 수행하는 경우가 늘고 있다.

우리나라도 SALMS라는 기초적인 형태의 국가부채관리 시스템을 가지고 있지만 시스템 운영을 지속적으로 담당할 수 있는 전문조직이 정부 내에 존재하고 있지 않는 실정이다[20]. 즉, SALMS의 위험관리기능은 Cost-at-Risk 개념에 입각해 설계되어 있지만 실제로는 이루어지고 있지 않은 것으로 판단하고 있다. 이에 대해 행정부는 SALMS를 개선하거나 보다 선진적인 시스템을 구축할 필요가 있다고 할 수 있다.

다. 적정 채무통계의 구축 및 활용

현행 IMF 「GFS(Government Finance Statistics) 1986」에 의한 확정채무 계산방법은 총채무(gross debt) 단위로 계산하고 있다. 유럽연합의 계산방법도 일반정부 단위의 총채무(GGGD : General Governmnet Gross Debt)를 계산하고 있다. 현재 행정부는 '현금주의에 기초한 IMF' 「GFS 1986」을 '발생주의에 기초한' 「GFS 2001」기준으로 개편하는 작업을 진행 중에 있다.

순채무관리는 현재 총채무 계산의 기초가 되는 일반정부의 금전채무에서 일반정부의 회계나 기금이 보유하고 있는 현금이나 예금 등 금전 및 '금전과 동등한' 유동자산(liquidity assets)을 차감하여 산정하여 관리하는 것이다.

---

19) 듀레이션(duration) : 채권에서 발생하는 현금흐름의 가중평균 만기로서 채권가격의 이자율변화에 대한 민감도를 측정하기 위한 척도이다. 즉, 채권투자액의 현재가치 1원이 상환되는데 소요되는 평균기간을 의미한다.

20) 현재 기획재정부 국고국이 사용하고 있는 국채관리시스템이다.

실제 외국환평형기금 채권을 발행하여 그 현금으로 외환을 매입한 경우에는 은행에서 차입하여 그 금액 그대로 예금한 경우와 같이 발행한 시점에서 국민이 부담할 순채무는 사실상 없는데 현재의 총채무 관리방식에서는 발행액 모두를 국민이 부담할 채무에 포함하고 있다. 이 경우 채무통계가 국가채무에 대한 국민들의 우려를 다소 크게 할 수 있다.

이러한 여건에서 외국환평형기금 채무의 경우 외평채 발행액과 외환 보유(대응자산)에 관한 정보를 함께 제공하는 것이 국가채무관리방안으로 보다 유용하다. 즉, 외환시장에 개입하여 환율변동으로 발생한 적자는 적자성 채무로 세입으로 보전하여야 하는 현금소요액(cash requirement)이 되기 때문에 이에 대한 정보를 알려주는 것이 더 유용한 정보가 될 것이다.

[표 22] 일반정부 총 금융부채와 순 금융부채 (GDP 대비 %)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
일본	총부채	175.3	172.1	167.0	173.8	192.9	199.2	204.6
	순부채	84.6	84.3	81.5	94.9	108.3	114.9	121.5
	차(%p)	90.7	87.8	85.6	78.9	84.6	84.3	83.1
한국	총부채	26.8	30.1	30.4	32.2	34.9	36.2	37.4
	순부채	−29.1	−29.8	−33.0	−30.4	−31.0	−29.7	−28.6
	차(%p)	55.8	59.9	63.4	62.6	65.9	65.9	66.0
노르웨이	총부채	49.1	60.5	58.6	56.1	49.2	54.6	53.3
	순부채	−122.4	−136.3	−142.5	−124.8	−153.4	−153.4	−157.0
	차(%p)	171.4	196.8	201.1	180.9	202.5	208.0	210.3
영국	총부채	46.4	46.1	47.4	56.9	72.3	82.3	90.8
	순부채	27.1	27.7	28.8	32.8	43.5	53.5	61.9
	차(%p)	19.3	18.4	18.6	24.1	28.8	28.9	28.9
미국	총부채	61.4	60.9	61.9	70.4	83.0	89.6	94.8
	순부채	42.4	41.7	42.2	47.0	58.2	66.6	72.6
	차(%p)	18.9	19.2	19.7	23.3	24.8	23.1	22.1
OECD 전체	총부채	76.4	74.6	73.0	79.0	90.3	95.8	99.8
	순부채	42.6	40.4	38.4	43.3	51.5	57.7	62.4
	차(%p)	33.5	33.9	34.3	36.4	39.9	39.8	39.9

자료: OECD Economic Outlook 87 database.

이러한 여건에서 국가채무의 관리는 총채무 뿐만 아니라 순채무도 함께 관리하고 이에 관한 회계정보를 제공하는 것이 필요하다. 국가의 채무에 대응되는 현금 · 외화 · 현금등기물과 같은 예탁금이나 즉시 현금화되는 증권 등에 관한 회계정보가 대상이 될 수 있다.

OECD 등에서는 순채무 계산을 위해 총채무에서 차감하여야 할 자산을 금융자산(financial assets)으로 규정하고 있으나 그 범위가 넓고 '유동성 정도(程度)'의 문제가 있으므로 영국 중앙정부와 같이 유동자산(liquidity assets)으로 한정하는 것도 고려해 볼만 하다.

OECD의 일반정부 총 금융부채와 순 금융부채를 살펴보면 [표 22]와 같다. 일반정부 총 금융부채와 순 금융부채의 차이를 정부 자산(채권)으로 볼 수 있으며, 우리나라의 경우 순 금융부채가 2009년 기준 −31.0%[21]로 순채권국가로 되어 있다. 이는 아직까지 성숙되지 못한 사회보장제도로 인해 사회보장성 기금의 적립금이 과다하기 때문이다. 미래의 고령화 사회에서의 급증할 것으로 예상되는 공적연금 및 사회복지지출을 고려할 때 이 같은 수치로써 현재 및 미래의 재정이 건전하다고 판단하기 어렵다.

21) 2009년 기준으로 일본은 108.3%, 미국은 58.2%이며, 우리나라는 OECD 평균인 51.5%에 비해 순채무비율이 82.5%p나 낮다.

2010~2014년 경제전망 및 재정분석 V

2010~2014년 국가채무관리계획 분석

발 간 일	2010년 11월 1 일
편 집	경제분석실 경제정책분석팀
발 행 인	신 해 룡
발 행 처	**국회예산정책처** 서울특별시 영등포구 여의도동 1번지 Tel 02·2070·3101
인 쇄 처	커뮤니케이션 인맥(Tel 02·2269·0932)

1. 이 보고서의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.

2. 보고서의 내용에 관한 문의는 국회예산정책처 재정정책분석팀 (Tel 02·788·3777)으로 문의해 주시기 바랍니다.

ISBN 978-89-6073-385-5 93350

Ⓒ 국회예산정책처, 2010