

국가채무와 공공기관 부채 급증 : 재정건전성에 경고

김우철 (서울시립대 교수)



국민의 목소리가 정책이 됩니다

국가부채(국가채무 및 공공기관 부채)가 1,000조를 돌파하여 국가재정 관리에 적신호가 켜졌음에도, 정부는 그 책임을 공기업 부문에 떠넘기며 공공기관의 경영합리화와 자산매각 등의 소극적인 대책으로만 일관하고 있음

- 우리 경제의 구조적 특성(고령화와 복지수요 증가)상, 향후 부채증가 현상은 더욱 가속화·고착화될 가능성이 높음
- 부채급증의 문제를 조기에 효과적으로 해결하기 위해서는 과감한 재정개혁을 통해 재정을 안정화·투명화·효율화해야 함

I 국가채무 과연 안심할 수 있는 상황인가?

- 2014년 국가채무는 최초로 500조원을 넘어선 514.8조원(GDP 대비 36.4%)으로 전망되며, 이는 2013년 본예산에 비해 50.1조원 증가한 규모(추경대비 34.3조원)
- 박근혜정부가 공약가계부에 명시된 세출절감 및 세입확대 정책을 펴고 있음에도 큰 폭의 국가채무 증가세 지속은 우려할만한 현상임

- 외형적인 경제규모 대비 우리나라의 국가채무 비중(35.1%, 2012년)은 다른 나라(OECD 평균 108.8%)에 비해 아직은 높지 않다는 견해가 있음
- 그러나 2000~2012년 동안 우리나라의 국가채무 증가속도는 12.3%로 OECD 평균(8.1%)보다 훨씬 높다는 점(34개국 중 7위)에서 재정건전성을 위협하는 위험한 수준

—● 또한 우리나라 국가채무에서 적자성 채무가 차지하는 비중이 지속적으로 높아지고 있어, 채무 구조의 질적 측면에서도 심각한 문제가 발생

- 2013년 적자성 채무(51.1%)는 처음으로 전체 국가채무의 절반을 상회하였고, 향후 5년 동안 108조원 이상 증가할 것으로 전망되고 있어, 우리나라가 적자성 채무국으로 고착화되고 있음을 시사 (2017년 적자성 채무 비율 53.8%)

—● 국가채무 증가의 위협요인

- 과거 국가채무는 외환위기 이후 구조조정을 위한 공적자금의 투입(노무현 정부)이나, 글로벌 금융위기 극복을 위한 경기부양(이명박 정부) 등으로 인해 크게 증가하는 모습을 보였음
- 박근혜 정부의 첫 번째 국가재정운용계획에 따르면 경제 활성화 정책 등으로 인해 집권 5년간 채무가 적어도 130조원 이상 더 증가할 것으로 예상
- 이에 더해 박근혜 정부의 세입증대 계획(지하경제 양성화와 조기 경기회복에 따른 세수증가)이 예정대로 실현되지 못할 경우 복지확대 정책은 이전보다 훨씬 더 큰 폭으로 국가채무를 증가시킬 위험이 높음

II 국가채무보다 더 심각한 공공기관의 부채 급증 현상

—● 조세재정연구원에 따르면, 2012년 말 기준 295개 공공기관의 부채는 493.4조원으로 2007년 249.2조원에서 5년 동안 244.2조원이 증가하였으며, 2013년 말에는 520조원, 2017년 말에는 570조원에 달할 것으로 예상

- 공공기관의 부채 규모는 이미 2010년부터 국가채무를 추월하기 시작하여 2012년에는 국가채무(443.1조원)보다 10%나 더 높은 수준
- 공공기관의 재무건전성 악화는 향후 국가신용도에 부정적으로 작용할 가능성

—● 공공기관의 부채 증가는 일부 기관에 집중되는데, 특히 다음의 12개 공공기관의 부채(412.3조원)가 295개 전체 공공기관의 부채(493.4조원)의 83.6%를 차지

- 12개 공공기관의 유형별 구분

SOC 부문	토지주택공사, 도로공사, 수자원공사, 철도공사, 철도시설공단
에너지 부문	한국전력, 석유공사, 가스공사, 광물자원공사, 석탄공사
정책금융 부문	예금보험공사, 한국장학재단

- 12개 기관의 부채는 2008~2012년 동안 225.5조원이나 증가하여 2012년 말 부채규모(412.3조)의 54.7% 또는 15년간 부채 증가액 352.9조원의 63.9%가 최근 5년에 집중되었음에 유의할 필요

— ● 12개 기관의 42개 사업 가운데 10개 사업이 12개 기관의 최근 5년간 금융부채의 78.5%(131.4조원)를 차지하고 있는데, 이들은 대부분 이전 정부의 국가정책 사업이나 공공요금 사업에 속함

- 부채규모 상위 10대 사업(한국조세재정연구원)

기관	사업명	비고
예금보험공사	예금보험 기금사업 (22.1조원)	정책사업
한국전력공사	전력사업 (19.4조원)	공공요금사업
내공사	보금자리사업 (15.0조원)	정책사업
	신도시·택지사업 (14.3조원)	정책사업
	주택임대사업 (13.9조원)	정책사업
한국가스공사	국내천연가스 공급사업 (11.3조원)	공공요금사업
	발전자회사의 발전사업 (11.2조원)	공공요금사업
한국석유공사	해외석유개발사업 (9.5조원)	정책사업
한국도로공사	도로사업 (7.6조원)	공공요금사업
한국수자원공사	4대강 살리기 사업(7.1조원)	정책사업

- 이상의 사실은 공공기관의 부채 급증의 기본적인 요인이 공공기관의 내부경영보다는 재정건전성 악화를 우려한 정부가 대규모 재정사업을 공기업을 통해 우회 추진한 것이나 해외에너지 가격상승에도 국내 공급가격을 일정하게 유지하려는 정부의 공공요금 안정화 정책에 있음을 의미

Ⅲ 대안: 재정개혁을 통해 재정의 안정화·투명화·효율화 추진

— ● **(독립적인 재정위원회 설립)** 행정부 외부에 설치된 독립적이고 전문적인 재정위원회(fiscal council, 영국과 스웨덴 사례 참조)가 세입에 대한 객관적인 전망을 수행하고, 정부는 주어진 세입전망 내에서 세출을 편성하는 방안 검토 필요

- 최근의 적자성 채무 증가는 상당 부분 정부가 낙관적인 경제전망과 과도한 세입전망에 기초하여 세출을 과다편성한 점에 기인
 - 현실적인 세입여건 내에서 세출이 편성되도록 전문적인 재정위원회를 통해 기본적인 경제전망과 재정전망의 객관성을 제고할 필요
- ● **(국가채무 상한선 설정 검토)** 정부는 국가재정운용계획 수립을 통해 연례적으로 GDP 대비 국가채무 비율의 기준선이나 균형재정 시점을 명시하고 있으나, 현실에서 이러한 계획은 전혀 지켜지고 있지 않아, 채무상한선에 대한 국회의 의결을 법적으로 강제하여 구속력을 높일 필요가 있음
- ● **(재정정보 완전공개를 통한 재정투명화 실현)** 국민이 부담한 세금으로 운영되는 모든 재정활동 (국방·안보 분야 제외)의 상세 정보를 가감 없이 국민에게 공개함으로써, 예산의 편성과 집행 및 결산의 전 과정에서 모든 국민이 참여하고 감시할 수 있도록 재정을 투명화해야 함
- 예산의 복잡한 구조와 방대한 내용으로 인해 행정부를 제외한 외부 단체가 단기간에 국가예산에 관한 총체적이고 전문적인 분석능력을 확보하기 어려움
 - 재정통제 기능 강화를 위한 효과적인 방법은 국가예산의 모든 정보를 공개함으로써 불특정 다수의 국민이 자신이 관련되거나 관심을 두고 있는 분야를 자유롭게 직접적으로 감시·감독하게 만든 것임
 - 현재 우리나라의 모든 재정업무는 디지털예산회계시스템(dBrain)에 의해 처리되고 있기에, 이를 국민에 공개하는 것에는 추가 비용이 소요되지 않음
- ● **(공기업 자산매각 방식의 개선)** 공기업 재무건전성을 제고하기 위한 자산매각은 전문기관에 의해 중장기적으로 진행할 필요
- 현재 정부가 추진하고 있는 공기업 자산 조기매각 방안은 매각자산의 초과공급이나 매각과정 상에서 발생할 수 있는 도덕적 해이 등으로 인해 후유증이 클 수 있음
 - 정부가 전문적인 감정평가그룹의 도움을 받아 매각자산의 가격을 결정한 후, 실제 매각과정은 전문적인 민간기관에 위탁하는 중장기적인 방안 필요
- ● **(공기업을 통한 대형 국책사업의 우회추진 엄격 감독)** 대규모 부채발생이 확실시되는 국책사업을 공기업이 정부 대신하여 추진하는 경우는 가능한 한 엄격히 제한하고, 불가피하게 이를 추진하는 경우 관련 재정사업의 부채를 구분회계를 통해 정교히 추계하여 정부가 국고에서 보전해야 함

- **(공기업 지배구조 개혁)** 정부에 의한 공기업 최고경영자 선임 관행을 폐지하여 전문인에 의한 책임경영을 조기에 정착시킴은 물론, 실질적인 감사기능이 작동되도록 공기업 인사구조를 과감히 개혁해야 함
 - 또한 공기업 경영정보의 세부 내역을 공시하도록 규정함으로써, 상시적으로 내·외부적 회계감사가 이루어지게 하고 방만한 경영이나 도덕적 해이를 사전에 방지할 수 있음
- **(시장형 공기업의 균형적인 수익구조 마련)** 시장형 공기업의 부채문제를 근본적으로 해소하기 위해서는 공공의 편익(공공성)과 공기업 수익성(효율성) 간의 균형을 회복하는 것이 요구됨
 - 무조건적인 공공요금의 하향 안정화 정책은 단기적으로만 국민의 편익을 제고할 뿐, 궁극적으로 그 비용은 국가와 국민의 부담으로 돌아오며 공공서비스 공급체계의 효율성과 안정성을 해치게 될 우려가 있음
 - 따라서 시장형 공기업의 공급가격은 실제 생산비용과 투자비용을 회수 가능한 수준에서 설정될 필요가 있으며, 공기업의 효율성을 제고하기 위한 정책방안 마련이 요구됨. (2014/01/20)