이 보고서는 「국내외 사례분석을 통한 잠재적 재정위험 요인 연구」에 대한 국회예산정책처의 정책연구 용역사업에 의한 것임

국내외 사례분석을 통한 잠재적 재정위험요인 연구

2021. 12.

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

국내외 사례분석을 통한 잠재적 재정위험요인 연구

2021. 12.

연구책임자 한 종 석 (아주대학교 경제학과 교수)

공동연구원 임 태 준 (동국대학교 경제학과 교수)

이 연구는 국회예산정책처의 정책연구 용역사업으로
수행된 것으로서, 본 연구에서 제시된 의견이나 대안 등은
국회예산정책처의 공식의견이 아니라 본 연구진의 개인 의견임.

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

제 출 문

국회예산정책처장 귀하

본 보고서를 귀 국회예산정책처의 정책연구과제
「국내외 사례분석을 통한 재정위험요인 연구」의
최종 보고서로 제출합니다.

2021. 12.

한 국 계 량 경 제 학 회

<제목 차례>

요 약 ····· 52

I. 서론 ····· 53

1. 연구배경 ····· 53
2. 연구목적 및 내용 ····· 56

II. 재정위험 및 잠재적 재정위험 구분 ····· 57

1. 재정위험 ····· 57
가. 재정위험 정의와 발생요인 ····· 57
나. 재정위험 발생에 따른 재정비용 ····· 58
2. 잠재적 재정위험의 비용 ····· 64
가. 잠재적 재정위험 분류 ····· 64
나. 잠재적 재정위험의 재정비용 ····· 65

III. 잠재적 재정위험 관리방안 - 국제기구 사례 ····· 72

1. IMF 사례 ····· 72
가. 고려하는 우발채무 범위 ····· 72
나. 우발채무 관리 방안 ····· 74
다. 우발채무 실현에 따른 재정위험 대응 방안 ····· 76
2. World Bank 사례 ····· 80
가. 우발채무로 인해 발생하는 재정위험 관리방안 ····· 80
나. 우발채무 유형별 관리 방안 ····· 82
다. 재정위험 관리 툴킷 ····· 99
3. OECD 사례 ····· 101
가. 우발채무관리에서 공공채무관리자의 역할: OECD 설문조사결과 ····· 101
나. 글로벌 금융위기와 우발채무 ····· 103
다. 우발채무 유형별 관리 방안 ····· 106

IV. 잠재적 재정위험 관리방안 - 국가별 사례 ····· 126

1. 우발채무 유형별 개별 국가들의 관리 사례 ····· 126
가. 금융부문 ····· 126
나. 공공기관 ····· 127
다. 지방정부 ····· 127
라. 자연재해 ····· 128
마. 법적소송 ····· 128
바. 보증채무 ····· 128
2. 영국의 재정위험 관리 사례 ····· 129
가. 영국의 재정위험 관리 주체 ····· 129
나. 재정위험 보고서 ····· 132
다. 재정위험 보고서의 우발채무 관리 방안 ····· 139

V. 정책적 시사점 ····· 140

1. 보증채무 ····· 142
가. 보증채무현황 ····· 142
나. 공적신용보증 ····· 143
다. 보증채무 잠재적 재정위험 관리 방안 ····· 145
2. 공공기관 ····· 146
가. 대상기관 선정 ····· 146
나. 공공기관 재정위험 평가 방법 ····· 148
다. 공공기관 잠재적 재정위험 관리방안 ····· 151
3. 지방정부 ····· 154
가. 지방재정분석 지표와 체계 ····· 154
나. 지방재정 잠재적 재정위험 관리방안 ····· 165
4. 재정위험 관리 방안 ····· 166

참고문헌 ····· 169

<표 차례>

[표 1] 주요 추경 편성 현황 ··· 53
[표 2] 관리재정수지와 국가채무 추이와 전망 ··· 53
[표 3] 10% 하방 충격에 대한 예측오차 ··· 58
[표 4] 요인별 거시경제충격이 GDP 대비 국가채무에 미치는 영향 ··· 59
[표 5] 재정위험 분류 ··· 64
[표 6] 우발채무 실현에 따른 평균 재정비용 ··· 67
[표 7] 우발채무 실현 확률 ··· 70
[표 8] 우발채무 대비 기금 조성 현황 – 국가별 사례 ··· 77
[표 9] 민관협력(PPP)사업 구조화 방안 ··· 86
[표 10] 민관협력(PPP)사업 계약에서의 위험 배분을 위한 일반 원칙 ··· 88
[표 11] 자연재해 자금조달을 위한 프레임워크 ··· 97
[표 12] IMF 재정위험 관리 툴킷 ··· 100
[표 13] DMO의 우발채무 관리여부 ··· 101
[표 14] 우발채무 영역별 DMO가 수행하는 관리역할 ··· 102
[표 15] 신용보증발행 프레임워크 예시 ··· 108
[표 16] 국가별 보증한도 ··· 112
[표 17] 국가별 준비기금 ··· 113
[표 18] 신용보증 내용 공개 ··· 115
[표 19] 민관협력사업으로 발생하는 우발채무의 유형 ··· 118
[표 20] 민관협력 거버넌스에서의 핵심주체와 역할 ··· 119
[표 21] 예금보험제도의 국가 간 비교: OECD 가입국 ··· 123
[표 22] 최근 5년간 국가보증채무 잔액 현황 ··· 142
[표 23] 향후 5년간 국가보증채무 잔액 전망 ··· 143
[표 24] 공기업 위험성 측정에 활용되는 재무지표 ··· 150
[표 25] 지방재정분석 지표체계 ··· 155
[표 26] 2020년 (2019 회계연도) 지방재정분석 결과 ··· 160
[표 27] 지방재정분석 참고지표 ··· 161
[표 28] 시·군·자치구 유형화 기준 및 가중치 ··· 163
[표 29] 시·군·자치구 유형화 결과 ··· 163
[표 30] 자치단체 유형별 사회경제적 특성 ··· 164

<그림 차례>

[그림 1] 재정위험 실현의 확률과 비용 ····· 60
[그림 2] 연도별, 형태별 우발채무 실현 현황 ····· 61
[그림 3] 실현된 우발채무 분포 1990-2014 (선진국과 신흥국) ····· 66
[그림 4] 연도별 종류별 실현된 우발채무 현황 ····· 68
[그림 5] 선진국과 개도국의 연도별 실현된 우발채무 비용 ····· 69
[그림 6] 선진국과 개도국의 우발채무 형태별 실현수와 재정비용 ····· 69
[그림 7] 실현된 우발채무 분포 ····· 71
[그림 8] 우발채무로 인한 재정위험 관리방안 체계 ····· 80
[그림 9] 재정위험 관리 거버넌스 체계 ····· 81
[그림 10] 1970-2011 금융위기 재정비용 ····· 83
[그림 11] 위험부담(Risk Sharing) 관리방안 ····· 87
[그림 12] 2016년 기준 OECD 국가들의 지방정부 부채 ····· 90
[그림 13] 2015년 유럽 국가별 금융 및 비금융 공기업의 부채규모 ····· 93
[그림 14] 우발채무 관리에서 DMO의 역할 ····· 102
[그림 15] 글로벌 금융위기가 DMO의 역할에 미친 영향 ····· 102
[그림 16] OECD 국가들 중앙정부 총부채 ····· 103
[그림 17] 유럽지역 총은행채권 발행규모 ····· 104
[그림 18] 2007-2014 유럽지역과 EU28의 우발채무 수준 ····· 105
[그림 19] 유럽 민관협력사업의 규모와 수 ····· 117
[그림 20] 영국 재무부 조직도 ····· 130
[그림 21] 예산책임청 (Office of Budget Responsibility) 조직도 ····· 131
[그림 22] 재정위험 분석 메트릭스 ····· 133
[그림 23] FRR 2017, 중기 재정위험 ····· 134
[그림 24] FRR 2017, 지속가능성 관련 재정위험 ····· 135
[그림 25] FRR 2019, 중기 재정위험 ····· 136
[그림 26] FRR 2019, 지속가능성 관련 재정위험 ····· 136
[그림 27] FRR 2021, 중기 재정위험 ····· 137
[그림 28] FRR 2021, 지속가능성 관련 재정위험 ····· 138
[그림 29] 신용보증 규모 추이 ····· 144
[그림 30] 공공기관 부채 위험지표 측정방식 ····· 149
[그림 31] 기획재정부 조직도 ····· 167

요 약

I. 서 론

1. 연구배경

❑ 최근 코로나19에 대응하는 과정에서 확장적 재정정책을 운용함으로써 국가채무와 재정수지 적자가 큰 폭으로 증가함

○ 코로나 19 대응 과정에서 2020년 4차례에 걸쳐 총 66.8조 원, 2021년 2차례 총 48조 원의 추경을 편성함

○ 코로나 19 대응으로 편성한 추경은 1998-1999년 외환위기나 2008-2009년 금융위기 시 편성한 추경에 비해 그 규모가 큼

❑ 코로나 19 대응과정에서 실시한 확장적 재정운용과 이로 인한 국가채무 증가는 재정위험(fiscal risk)로 판단할 수 있음

○ World Bank (2019)에서는 재정위험(fiscal risk)을 재정압력(fiscal pressure)와 구분해서 정의하고 있음

○ 재정압력은 인구구조 변화 등과 같이 이미 잘 알려진 상황이 재정에 미치는 영향으로 전망이나 예측이 가능함

○ 재정위험은 전망된 재정 성과(fiscal outcome)에서 벗어나 발생하는 요인으로 예산편성 시점에서 사전적으로 예측이 불가능한 위험으로 정의함

❑ 우리나라는 매년 국가재정운용계획과 장기재정전망을 통해서 중장기 시계에서 재정을 전망하고 있어 재정압력 요인에 대해서는 파악하고 대응책을 마련하고 있음

○ 매년 국가재정운용계획에서 당해연도와 차년도 예산 규모를 설정하고, 이를 바탕으로 향후 3년 간 재정운용 목표를 설정하고 있음

○ 2015년부터 5년 주기로 장기재정전망을 실시함으로써 저출산-고령화 등으로 인해 증가할 재정소요와 재원 현황 등을 파악하고, 향후 60년 간의 재정적자와 국가채무를 전망하고 있음

○ 국가재정운용계획의 실효성과 장기재정전망 방식에 따른 다양한 문제가 제기되고 있지만 이러한 제도를 통해서 중장기 시계에서의 재정압력 요인을 파악하여 대응체계를 마련하고 있다는 측면에서는 재정압력에 대한 관리가 어느 정도 이루어지고 있다고 판단됨

❑ 재정압력과는 달리 재정목표 또는 전망된 재정결과에서 벗어나는 요인들에 의해서 발생하는 재정위험을 파악하고 대응방안을 모색하는 관리체계는 상대적으로 미비함

○ 명시적인 직접채무에 대해서는 관리방안들이 존재하고 있지만 우발채무와 같은 잠재적 재정위험에 대해서는 별다른 관리방안이 마련되어 있지 않은 상황임

❑ 잠재적 재정위험을 파악해서 공개하고, 이를 관리할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요한 상황임

○ 국가채무나 재정적자와 같이 명시적인 직접채무에 대해서는 국가재정운용계획과 국가채무관리계획 등을 통해서 최소한의 관리방안은 갖추고 있음

○ 우발채무와 이로 인해 발생할 수 있는 재정위험에 대해서는 관리방안을 모색하는 것이 필요함

2. 연구내용

❑ 본 연구는 국제기구에서 제시하고 있는 재정위험 분류 방법과 재정위험 관리방안에 대해서 살펴보고 이를 바탕으로 우리나라의 재정위험을 관리하는 방안에 대한 시사점을 도출하는 것을 목적으로 함

○ World Bank(2019)에서는 재정압력(fiscal pressure)와 재정위험(fiscal risk)를 구분하고, 재정위험에 대한 관리방안을 별도로 제안하고 있음

○ 우리나라는 국가재정운용계획과 장기재정전망 등을 통해서 재정압력에 대해서는 관리방안을 어느 정도 마련하고 있으나 재정위험에 대해서는 구체적인 관리방안이

없기 때문에 이에 대한 방안을 마련하는 것이 필요함

❑ 잠재적 재정위험요인 관리방안에 대해서 국제기구와 국가별 사례 분석을 통해서 관리 체계와 방안을 정리하고 우리나라에 대한 시사점을 도출하고자 함

○ 잠재적 재정위험이 실현되면서 발생하는 재정비용에 대해서 파악함으로써 잠재적 재정위험 관리의 필요성에 대해서 제시함

○ IMF와 World Bank, OECD 등에서 제시하고 있는 잠재적 재정위험 관리방안 조사

○ 잠재적 재정위험을 6개 유형별로 구분해서 국가별 관리방안을 살펴봄

– (1) 금융부문, (2) 자연재해, (3) 공공기관 (SOE, State-Owned Enterprise), (4) 지방정부, (5) 법적비용, (6) 민관협력사업(PPP, Public Private Partnership)

○ 영국의 재정위험 보고서 분석을 통해서 재정위험 요인을 분석하고 관리하는 방안에 대해서 살펴봄

○ 국제기구와 국가별 사례를 통해서 잠재적 재정위험 관리 방안을 도출함

❑ 국제기구와 다른 국가들의 잠재적 재정위험 관리 방안들을 토대로 우리나라의 잠재적 재정위험 요인 관리방안에 대한 정책적 시사점을 제시함

○ 우리나라 잠재적 재정위험이 발생할 수 있는 요인들을 살펴봄

○ 현재 우리나라 재정당국에서 하고 있는 재정 전망과 재정 위험 분석 결과들을 활용해서 국회예산정책처에서 실시할 수 있는 잠재적 재정위험에 대한 모니터링 방안들을 모색하고자 함

Ⅱ. 재정위험 및 잠재적 재정위험 구분

1. 재정위험

가. 재정위험 정의와 발생요인

❑ 최근 재정위험(fiscal risk)은 재정성과가 중장기 예측에서 벗어나는 것으로 정의함 (Cebotari et al. (2009))

○ 재정위험(fiscal risk)은 전망된 재정성과(fiscal outcome)에서 벗어나 발생하는 요인으로 사전적(예산편성 시점)으로 예측 불가능한 위험으로 정의됨

○ 재정압력(fiscal pressure)은 인구구조 변화 등과 같이 이미 잘 알려진 사항이 재정에 미치는 영향으로 전망이나 예측이 가능함

❑ 재정위험은 거시경제충격이나 우발채무가 실현되면서 발생함

○ 거시경제충격은 경제 성장률의 급격한 하락, 교역조건 악화, 이자율 상승, 환율 변동 등과 같은 충격이 해당됨

○ 우발채무는 예상하지 못한 사건(unexpected event)의 발생으로 채무이행 의무가 발생하는 경우로 명시적(explicit) 우발채무와 암묵적(implicit) 우발채무로 구분됨[1)]

– 명시적 채무는 법적 구속력이 있거나 계약에 의해서 발생하는 채무로 보증채무가 해당됨

– 암묵적 채무는 경제주체들이 정부가 책임질 것으로 기대함으로써 발생하는 채무로 은행이나 공공기관에 대한 구제금융이 해당됨

나. 재정위험 발생에 따른 재정비용

❑ 거시경제충격으로 인해 발생하는 재정위험의 재정비용의 크기는 상당한 것으로 나타남

○ 분석결과 예상하지 못한 거시경제충격에 직면한 하위 10% 국가들은 평균 GDP 대비 국가채무가 7.3%p, GDP 대비 재정적자는 1.7%p 상승함

○ 예상하지 못한 거시경제충격으로 인해 발생하는 재정변수들의 변화는 선진국보다는 개도국에서 더 크게 나타남

❑ 재정위험을 초래하는 요인 중에서 거시경제충격이 발생할 확률이 가장 높고 재정비용의 크기도 상당하지만, 우발채무 실현에 따른 재정비용 발생도 상당한 것으로 나타남

○ 금융부문 우발채무로 인한 재정위험은 24년에 한 번씩 발생했으며, 위험 실현 시 평균적으로 GDP의 10%에 달하는 규모의 재정피해가 발생함

1) 우발채무에 대한 보다 구체적인 구분과 우발채무 실현으로 나타나는 재정비용은 다음절에서 논의함

○ 상대적으로 빈도 수가 낮은 민관협력(PPP), 정부의 법률소송(legal proceedings) 등에 의해 발생하는 우발채무 역시 GDP의 1-8% 규모의 큰 재정피해를 발생시킴

○ 최근 점차적으로 증가하는 공공인프라 구축 및 서비스 제공을 위한 민관협력(PPP) 사업은 우발채무 규모를 증가시키는 미래 재정위험의 잠재요인으로 부상함

○ 또한, IMF 데이터 분석 결과에 따르면 금융부문과 공공기관 우발채무로 인한 재정 피해는 각각 GDP의 57%와 15%에 이를 수 있음

❑ 재정위험을 초래하는 우발채무 충격은 각 형태별로 단독으로 발생할 확률은 매우 낮고, 거시경제 충격과 동반해서 여러 우발채무 충격들과 동시에 발생함

○ 우발채무가 실현된 건수는 주로 1997-1998년 아시아 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기 시점에 집중되어 나타남

○ 금융부문의 위기가 가장 크게 실현되지만 다른 요인들도 동시 다발적으로 발생함

❑ 우발채무는 다양한 형태로 발생하고 종류에 따라 발생하는 재정비용도 다른데, 실현된 우발채무의 유형별로 기존 연구들에서 측정한 재정비용의 크기는 다음과 같음

○ 은행위험 (Banking risk) : 조직적인 금융위기(banking crisis)에서 발생한 재정비용의 누적 비용은 GDP 대비 5% 수준임 (Honohan and Klingebiel (2000))

○ 자연재해 (Natural disaster) : 자연재해가 발생하게 되면 경제에 직접적인 타격이 발생하기 때문에 이를 우발채무로 인식하고 이에 대한 대비가 필요함 (Freeman, Keen, and Muthukumaral (2003)).

○ 공공기관 (State-owned enterprises) : 공공기관 운영에 대한 정치적 간섭이나 관리 부실, 무분별한 부채 발행 등으로 인해 발생하는 손실이나 과도한 채무에 대해서 정부가 구제하는 과정에서 상당한 재정비용이 발생함

○ 지방정부 구제금융 (Subnational government bailouts) : 지방정부가 채무불이행이나 파산해서 중앙정부가 이를 구제하는 과정에서 상당한 재정비용이 발생함

○ 법적 청구 (Legal Claims) : 법적 소송 이후 상당한 규모의 보상금을 지불하는 경우가 있는데, 이러한 비용은 발생 여부를 예측하기 어려움

○ 보증채무 (Gurantees) : 보증채무는 명시적 채무로 규모와 위험 정도가 비교적 잘 파악되지만 실현될 경우 규모에 따라 상당한 비용을 초래할 수 있음

○ 민관협력사업 (Public-private partnership) : 대규모 사회간접자본에 대한 투자가 활발한 선진국이나 신흥국에서 발생 가능성이 높음. 소요되는 재정비용이 제대로 파악되지 않으면 거시경제 상황 변화로 인해 큰 재정비용을 초래할 수 있음

2. 잠재적 재정위험의 비용

가. 잠재적 재정위험 분류

❑ Polackova and Shick (2002)에 따르면 재정위험은 명시적 채무와 암묵적 채무, 직접채무와 우발채무로 구분할 수 있고, 이들을 조합해 4가지 형태의 위험으로 분류됨

[표] 재정위험 분류

	직접채무	우발채무
명시적 채무	· 대내외 정부부채 (차입금 및 국채) · 예산상의 지출 · 법적 구속력을 가지는 정부지출 (공무원 인건비 및 연금) · 외화채무	· 지방정부 및 공공·민간기관(개발은행 등)의 차입에 대한 정부보증 · 여러 형태의 융자에 대한 포괄적 정부보증 (주택저당 융자, 학자금융자, 농어민융자, 중소기업 융자) · 정부보증 (수출입보증, 환율보증, 외국의 차입에 대한 보증, 민간투자에 대한 보증) · 국가보험제도 (예금보험, 기업연금보험, 농작물 보험, 수해 보험, 전쟁위험보험)
암묵적 채무	· 미래에 발생할 다년도 공공투자 비용 · 법적 의무가 없는 공적연금급여 · 법적 의무가 없는 사회보장급여 · 법적 의무가 없는 의료지출	· 정부보증을 받지 않은 지방정부 또는 공공·민간기관의 채무불이행, 민영화된 공기업의 부채 청산 · 은행파산 (예금보험 부보대상 초과분에 대한 정부지원) · 연금보험 부보대상이 아닌 연금기금, 고용기금, 또는 사회 보장기금의 파산 (소규모 투자자에 대한 보호) · 중앙은행의 채무불이행 (외환계약, 통화방어, 국제수지안정) · 급격한 해외자본이탈에 따른 구제금융 · 자연환경복구, 재해구호, 국방지출 등

출처 : Polackova and Shick (2002)

❑ “The Public Sector Debt Statistics Guide” (IMF(2011))에서 IMF는 우발채무를 미래에 특정한 사건이 발생하는 경우에만 상환의무가 발생하는 채무(obligations that do not arise unless particular discrete events occur in the future)로 정의함

○ 이런 측면에서 우발채무는 채무를 발행하는 시점에서 결제일(settlement date)이 설정되는 명시적 채무와 다름 (Towe (1991))

○ 발생주의 회계에서는 우발채무를 채무나 정부 지출로 인식하지 않고 있으나 정부의 재무재표 상에서 우발채무 규모를 표시하는 것이 중요함

나. 잠재적 재정위험의 재정비용

❑ 재정위험은 거시경제충격과 우발채무 실현에 따른 충격이 주요 원인으로 작용하는데, 우발채무 실현에 따른 재정비용이 상당하기 때문에 우발채무를 식별(identify)하고, 그 내용을 공개(disclose)해서 관리(manage)하는 것이 중요함

❑ Bova et al. (2016)은 1990년부터 2014년까지 선진국 34개국과 신흥국 46개국을 대상으로 우발채무 실현에 따른 재정비용을 종합적으로 측정, 분석함

○ 우발채무 실현에 따른 재정비용은 저량-유량 조정(stock-flow adjustment)와 예측오차 분해(forecast error decomposition)을 이용해서 분석함

– 저량-유량 조정분은 연간 총공공부채(gross public debt) 변화분과 재정적자 간의 차이로 측정한 뒤, 재정적자로 설명되지 않는 총공공부채 변화분을 실현된 우발채무로 파악함

– 예측오차는 예측하지 못한 GDP 대비 총공공부채의 변화를 예측하지 못한 성장률 변화와 다른 요인들로 분해해서 분석함. 이 때, 예측오차는 IMF World Economic Outlook과 Fiscal Monitor의 예측치에서 벗어난 부분으로 측정함

❑ 우발채무는 총 230회에 걸쳐 실현되었는데, 이 중 174회의 우발채무에서 재정비용이 발생했고, 재정비용의 평균값은 GDP 대비 6.1%, 중간값은 2.3%로 발생함

○ 재정비용이 GDP의 20%를 넘어서는 경우도 빈번하였으므로 우발채무 실현이 초래하는 재정비용이 상당히 높은 것으로 판단됨

❑ 우발채무 실현으로 인해 재정비용이 발생하는 상황은 1997-1998년 아시아 외환위기나 2008년 글로벌 금융위기와 같은 거시경제충격이 크게 발생한 시점에 집중되어 발생함

○ 분석기간 동안 금융부문의 우발채무가 가장 많이 발생했고 1990년대 중반에는 남미 국가들, 1990년대 후반에는 아시아 국가들, 2008-2010년에는 유럽국가들에 집중됨

○ 1997-1998년 아시아 외환위기 시점에서는 한국, 인도네시아, 태국 등 아시아 국가들에서 금융부문의 우발채무가 실현되면서 상당한 재정비용을 초래함

– 한국은 GDP 대비 30%, 태국은 40%, 인도네시아는 55%로 비용이 상당했음

○ 2008년 글로벌 금융위기 상황에서는 아일랜드와 아이슬랜드에서 금융부문 우발채무 실현으로 인한 재정비용이 크게 발생함

Ⅲ. 잠재적 재정위험 관리방안 – 국제기구 사례

1. IMF 사례

가. 고려하는 우발채무 범위

❑ 우발채무로 인한 재정위험은 상황에 따라서 재정상태에 심각한 영향을 줄 수 있기 때문에 신용평가 기관들이 국가 신용도를 평가할 때 중요한 요인으로 고려함

○ 아시아 외환위기 당시의 경험으로 인해 신용평가 기관들은 우발채무 현황을 국가 신용도 평가에 중요한 요소로 반영함

○ Standard & Poor's와 Moody's의 경우 공공기관과 금융부문에 대한 구제금융 가능성 등을 고려한 암묵적 채무에 초점을 두고 국가 신용도 평가에 우발채무 위험을 반영

❑ Cebotari (2008)에서 분석대상으로 삼고 있는 우발채무는 "정부의 통제 범위에 벗어난 미래의 불확실한 사건의 발생으로 인해 정부가 부담해야 되는 채무"로 포괄적인 우발채무에 대해 관리방안을 제시하고 있음

○ 우발채무는 실현 여부가 불확실하지만 실현될 경우 매우 큰 비용이 발생할 수 있기 때문에 정부회계나 재정통계에서 적용하고 있는 개념보다는 좀더 포괄적으로 접근하는 것이 필요함

- (회계기준) 우발채무 실현으로 발생하는 지급액을 합리적으로 측정할 수 있고 발생할 가능성이 높은 경우에 대해서 대차대조표에 반영함 (International Public Sector Accounting Standards (IPSAS))
- (통계기준) 우발채무가 실제로 실현되어 지급액이 발생하는 경우에만 재정통계에 반영함 (Government Finance Statistics Mannual (GFSM, 2001))

❑ 명시적 채무는 (1) 각종 보증채무(guarantees), (2) 정부 제공 보험 (government insurance program), (3) 자연재해 관련 정부지출 (natural disaster spending), (4) 법적 청구 (legal claim), (5) 정부 배상 (Indemnities), (6) 무차입 자본 (Uncalled capital) 등을 포함

○ 보증채무 : 신용 관련 보증 (loan guarantees), 수출 관련 보증 (export guarantees), 기타 금융 관련 보증 (other financial guarantees) 등을 포함함

○ 정부 제공 보험 : 정부가 제공하는 홍수, 전쟁 위험 등에 대한 보험

○ 자연재해 복구 정부지출 : 자연재해 관련 지출은 명시적 우발채무와 암묵적 우발채무에 모두 해당

○ 법적 청구 : 공공기관을 민영화하거나 청산하는 과정에서 발생하는 소송

○ 정부 배상 : 민간 부문에서 발생할 수 있는 손실에 대해서 책임을 명시한 경우

○ 무차입 자본 : 공식적인 국제 금융 기관이 요구하는 추가 자본을 제공

❑ 암묵적 채무는 (1) 각종 구제 금융 비용, (2) 자연재해로 인한 피해 지원, (3) 환경 관련 비용 등을 포함함

나. 우발채무 관리 방안

❑ 우발채무를 관리하기 위해서는 정책당국자들이 우발채무의 속성을 이해하고 발생가능한 위험의 정도를 파악할 수 있는 종합적인 체계를 마련하는 것이 필요함

○ 종합적인 체계를 마련해 정책당국자들이 우발채무의 규모와 위험 정도를 파악하고, 사회적 편익을 인식하도록 함

○ 우발채무 실현으로 인한 위험을 정부와 관련 민간 부분 간에 분산시킴으로써 대응할 수 있는 체제를 마련할 수 있음

○ 궁극적으로는 우발채무 실현으로 발생하는 비용에 대한 책임 소재를 명확히 하고 정책당국자들이 책임있는 의사결정을 할 수 있도록 함

❑ 정부가 우발채무를 발행할 때, 관련 민간 부문과 위험을 분담할 수 있는 장치들을 마련함으로써 민간 부분에서 발생할 수 있는 도덕적 해이를 최소화하는 것이 필요함

○ 도덕적 해이를 최소하는 가장 중요한 방법은 보증규모에 대해 상한을 둠으로써 정부의 보증 지원을 받는 당사자도 일부 위험을 감수하도록 하는 것

○ 그 밖에도 다음의 방안들을 고려해 볼 수 있음

– 우발채무 운용 기간에 제한을 둠

– 상황에 따라서 우발채무 운용을 중단할 수 있는 장치를 마련하고 우발채무의 필요성을 평가해 운용 필요성이 낮아지면 중단할 수 있도록 함

– 우발채무 발행으로 수혜를 받는 대상자에게 담보를 설정

– 주식 등을 통한 소유권 지분을 요구

– 민관협력사업(PPP)에 대해서는 기대 수익과 손실을 공유하는 장치를 마련

❑ 보증채무를 발행하거나 민관협력사업을 진행할 때, 의회 승인 절차를 마련함

○ 의회가 개별 보증채무 발행이나 보증채무 프로그램 등의 운용에 승인하는 절차를 마련해 두는 것이 필요함

○ 매년 발행할 수 있는 보증채무의 상한을 설정하는 것이 필요함

○ 민관협력 관련 채무는 보증채무나 국가채무와 구분해서 별도로 관리하고 한도를 설정하는 것이 필요함

○ 지방정부에 대한 보증채무 발행에 대해서도 제한을 두는 것이 필요함

❑ 암묵적 우발채무에서 발생하는 비용이 더 크기 때문에 이로부터 발생할 수 있는 위험을 관리하는 것이 필요함

○ 암묵적 우발채무로부터 발생하는 위험을 통제하기 위해서 강력한 규제를 마련하는 것이 필요함

○ 규제는 (1) 사전적 규제 (ex-ante regulation)과 (2) 사후적 관리방안 (ex-post insolvency mechanism)의 두 층으로 구성함

– (사전적 규제) 대상 기관의 행동을 사전적으로 통제할 수 있도록 차입규모나 적자, 위험 감수 정도에 대해서 한도를 설정하고, 재정상태에 대해서 지속적으로 감독하는 것을 의미함

– (사후적 관리방안) 우발채무가 실현된 이후에 적용되는 규제를 설정하는 것으로 예산에 대한 강력한 통제나 사후적으로 위험 비용을 같이 부담하는 등의 규제를 설정함으로써 해당 기관의 도덕적 해이를 방지하는 것을 의미함

○ 암묵적 우발채무 실현에 따른 비용을 최소화는 방법으로 암묵적 우발채무를 명시적 우발채무로 전환하는 것을 고려할 필요가 있음

다. 우발채무 실현으로 인한 위험에 대한 대응방안

❑ 우발채무로 인해 발생하는 모든 위험을 사전적으로 통제하는 것이 불가능하기 때문에 우발채무가 실현되어 위험이 발생하는 상황에 대한 대응방안을 마련하는 것이 중요

❑ 우발채무가 실현되더라도 발생하는 비용이 낮은 경우는 (1) 예산에 반영해서 대응하거나 (2) 미리 우발채무 대비 기금을 조성함으로써 대응할 수 있음

○ 우발채무 실현으로 발생한 비용에 대응하기 위해서 예산에 우발채무 관련 예비비 (contingency reserve)를 마련하거나 추경(supplement budget)을 편성해서 대응함

○ 우발채무 실현에 따른 비용을 직접적으로 감당하기 위해 우발채무 유형에 따라 기금을 조성해서 대응할 수 있음

라. 우발채무 공시

❑ 우발채무에 대응하기 위한 가장 효과적인 방법은 우발채무의 규모와 이로 발생할 수 있는 비용을 파악해서 투명하게 공시(disclosure)하는 것임

○ IPSAS와 같이 국제적으로 인정되는 회계기준에 맞춰 우발채무 현황을 정부 회계나 예산에 반영하고, 이를 공개하는 것이 필요함

○ 우발채무와 관련된 내용을 공시하는 절차를 법제화하는 것이 필요함

○ 우발채무 현황을 공시할 때는 필요한 정보를 효과적으로 전달할 수 있도록 해야 함. 너무 많은 정보를 제공하는 것은 오히려 공시의 목적을 효과적으로 달성하는데 방해됨

○ 우발채무에 관한 내용을 공시할 때는 정책과의 연관성을 설명하고, 해당 우발채무 실현에 따른 위험성을 줄이는 방안에 대해서도 설명하는 것이 필요함

○ 우발채무 현황을 공시하지 않는 상황에 대해서 매우 제한적으로 설정해야 됨

❑ 우발채무 현황을 정부 회계나 재무제표, 재정통계 등에 반영할 때는 국제적으로 통용되는 회계기준이나 통계기준을 따르는 것이 필요함

○ IPSAS (International Public Sector Accounting Standards)에 따르면 발생주의 회계에서는 보증채무나 법적청구와 같은 명시적 채무는 재무제표에 반영하도록 하고 있음

– 현금주의 회계에서는 우발채무에 대해서는 공시할 것을 강제하고 있지 않음

○ GFSM 2001에서는 재정통계 작성 시 주요한 우발채무에 대해서는 주석에 반영할 것을 권고하고 있음

○ 정부 재무제표나 재정통계 생산 시 우발채무 현황을 반영하는 것이 중요함

2. World Bank 사례

가. 우발채무로 인해 발생하는 재정위험 관리방안

❑ 재정위험 관리방안 체계는 경제정책 수립, 거버넌스 구축 및 시행 단계로 구분됨

○ 거버넌스 구축 및 시행단계에서 위험관리전략의 최종목적은 재정위험을 완화하고 모니터링하는 툴(tool)을 구현하는 것

❑ 재정위험 관리 거버넌스는 잠재적·실재적 재정위험에 대한 안전장치 기능을 수행하고 재정위험관리의 투명성과 책임성을 보장함

❑ 재정위험 관리 거버넌스는 다음과 같은 과정으로 구성됨

○ 입법기관은 위험관리 정책을 수립, 위험관리 권한을 집행기관에 위임

○ 집행기관은 정책보고서를 작성

○ 재무부 등 집행기구의 장관은 위험관리부서에 운영과제를 위임

○ 위험관리부서는 운영과제실시, 이해관계조정, 위험관리 전략수립 후 장관에게 보고 및 건의

[그림] 재정위험 관리 거버넌스 체계

출처: World Bank Treasury, adapted from World Bank Group, 2015

❑ 건실한 거버넌스 및 프레임워크의 구축을 위해 (i) 위험관리 범위를 명확히 정의하고, (ii) 의사결정 기관 간 역할과 책임을 구분해 할당해야 하며 이를 위해 다음과 같은 절차와 방안을 마련하는 것이 필요함

○ 재정위험요인 발생을 허가하는 기관에 대한 규칙과 승인 절차

○ 이해관계자 간의 조정·협력을 위한 메커니즘 구축

○ 법률적으로 재정위험 관련 예산 책정 및 회계처리 방법, 지급 승인 방법, 리스크 관리부처 감사방안. 위험분석보고 방법 등을 명시

나. 우발채무 유형별 관리 방안

❑ World Bank는 우발채무를 발생시키는 요인을 크게 (1) 금융부문, (2) 민관협력사업, (3) 지방정부, (4) 공공기관, (5) 자연재해 및 환경위험, (6) 법률소송 등 6가지 유형으로 분류해 유형별 관리 방안을 제시

(1) 금융부문

❑ 금융부문 위기는 재정위험 실현의 핵심 원인으로 막대한 재정피해를 초래할 수 있음

○ 금융부문에서 발생한 명시적·암묵적 우발채무는 상당한 재정위험을 초래할 수 있음

– (명시적 우발채무) 정부의 예금보험제도는 명시적 우발채무를 발생시킴

– (암묵적 우발채무) 금융위기 발생 시, 유동성 확보 및 신용 흐름 회복을 위한 정부의 금융기관에 대한 암묵적 구제·지원

○ 금융부문 위기는 장기경기침체를 촉발하여 세입손실, 세출의 잠재적 증가(예: 재정부양책), 대차대조표 효과(예: 정부금융 자산축소)를 초래할 수 있음

○ 금융부문 위기는 국가채무 및 환율 위기로 확산되어 경제위기를 악화시킬 수 있음

❑ (위험 평가) 중앙은행/금융감독기관은 금융부문 안정성을 평가하기 위해 재무 안전성을 분석함

○ 경제성장, 금리, 환율, 부실 대출규모, 레버리지 수준 등 개별 금융기관과 금융부문 전반에 영향을 미치는 다양한 요인을 이해하기 위해 분석을 수행

○ 글로벌 금융위기 이후 스트레스 테스트도 확대 시행 중 (예: 美연준은 Dodd-Frank Act에 근거, 스트레스 테스트를 시행하고 결과 공표)

○ IMF와 World Bank는 금융부문 안정성 평가를 위한 Financial Sector Assessment Program(FSAP)을 개발

– FSAP는 금융부문의 탄력성, 규제 및 감독의 품질, 금융위기관리 및 해결 능력을 분석하고, 이를 바탕으로 국가별 상황에 맞춘 미시적·거시적 성격의 권고안을 제시

– 5년주기 FSAP 실행을 권고

❑ (위험 관리) 규제 당국은 경기순응성을 축소시키고, 금융기관의 레버리지 위험을 제한하기 위해 거시건전성(macro-prudential) 규제를 시행해 금융부문 안정성을 개선해야 함

○ 국제적 노력의 하나로, 바젤 은행 감독 위원회는 글로벌 금융위기에 대응해 바젤 III를 개발하여 은행에 대한 규제·감독 및 위험관리를 강화하였으며, 이를 통해 은행자본의 양적·질적 확충을 통한 금융위험 충격흡수능력을 증대

○ 정부는 금융부문에서 발생하는 우발채무 규모를 제한하기 위해 금융기관(예: 개발금융기관)에 대한 정부보유지분을 축소할 수 있음

○ 정부는 위험 관리의 투명성을 제고하기 위해 금융부문 전반에 관한 위험지표의 공개를 고려할 수 있음

(2) 민관협력사업 (PPP, Public Private Partnership)

❑ 민관협력사업은 민간기업과의 장기계약(파트너쉽 형태)을 통해 효율적인 인프라 구축 및 공공서비스 제공을 가능케 하지만, 높은 재정비용 및 위험의 주요 원인으로 체계적인 관리가 필요함

○ 민관협력사업은 직접채무 및 명시적·암묵적 우발채무 모두 발생시킬 수 있음

– 정부가 직접 조달 시: 정부는 장기부채와 유사한 부담을 갖게 됨

– 민간 자금조달 시: 정부는 수요위험과 청산위험(termination risk)을 공유

– 자금조달방법과 무관, 정부는 암묵적 우발채무 발생 위험에 노출

❑ (위험 평가) 민관협력사업은 사업구조의 복잡성으로 인해 우발채무 및 재정위험의 식별·평가가 어렵기 때문에 IMF와 World Bank는 민관협력사업 재정위험 평가모형 “PFRAM (PPP Fiscal Risk Assessment Model)”을 개발해 재정위험관리 담당자의 PPP 위험에 대한 이해를 높이고자 함

○ PFRAM은 (1) 거시적 관점에서 민관협력이 재정에 미치는 영향을 평가하는 부분과 (2) 재정위험 매트릭스 구축을 통해 주요 위험의 실현 가능성과 재정적 영향을 파악하는 두 부분으로 구성됨

– (1) PPP 프로젝트 및 거시경제 데이터를 이용하여 다음 4가지 유형의 결과를 산출하고 거시적 관점에서 PPP가 정부재정에 미치는 영향을 평가함

(i) PPP 프로젝트의 전 과정에 걸친 현금흐름 파악

(ii) 발생주의와 현금주의에 따른 재정현황 작성
(정부 손익계산서, 대차대조표, 현금흐름표 작성)

(iii) 채무 지속 가능성 분석 (PPP 프로젝트 진행시 vs. 미진행시)

(iv) 거시경제 및 PPP 프로젝트 모수 변화에 따른 주요 재정 총량민감도 분석

– (2) 재정위험 매트릭스를 구축하여 위험관리자가 개별 프로젝트의 주요 위험, 위험의 실현가능성 및 재정에 미치는 영향을 파악할 수 있도록 지원. 재정위험 매트릭스는 프로젝트의 위험 수준을 평가하고 위험 완화를 위한 일련의 조치들을 우선순위에 따라 구분

❑ (위험 관리) 민관협력사업의 위험 및 비용관리 강화를 위해 (1) 재무부 주관의 게이트웨이 프로세스 구축, (2) 민관 간 위험 공유를 위한 프레임워크의 개발 등을 제시

○ PPP의 결제 및 지급에 필요한 법적 책임 및 주체를 명확히 하여 사업에 필요한 금액을 적시에 지급할 수 있도록 조처해야 하며, 필요하면 충당금 및 추경예산 등을 사용할 수 있도록 설정해야 함

– 책임 범위(lines of accountability)를 명확히 하고, 주요 commitments에 관한 중앙 평가(central review)를 분산화(decentralization)된 소규모 의사 결정 및 계약 모니터링과 병행해야 함

○ PPP의 한계(limit)를 명확히 설정하여 감당할 수 있을 규모의 책임만을 부담해야 함

○ Irwin et al. (2018)은 PPP회계처리에 국제공공부문회계기준(IPSAS 32) 적용을 권고함

– 회계기준은 PPP의 총비용/재정위험요인의 식별 및 예산편성에 중요한 역할

– IPSAS 32는 정부가 (i) PPP의 서비스를 통제할 수 있고, (ii) PPP 계약 종료 후에도 관련 자산에 대한 통제력을 지닐 때에는 PPP 관련 모든 항목을 정부 대차대조표에 기재하도록 규정함

○ IMF(2018)는 민관협력사업의 투명성을 높이기 위해 (예상)수입·지출 내역이 포함된 계약서나 협약서를 공표할 것을 권고함

(3) 지방정부

❑ 최근 전 세계적으로 지방정부의 부채위기 사례가 증가함에 따라 지방정부로부터 발생하는 우발채무에 대한 위험 평가 및 관리·감독의 중요성이 높아지고 있음

○ 지방정부의 대차대조표상에 기재된 각종 채무증권은 물론, 지방정부가 참여하는 민관협력사업, 지방정부가 실시한 보증 등의 부외금융(簿外金融; off balance sheet)도 중앙정부의 우발채무 발생의 원인임

○ (명시적 우발채무) 중앙정부가 지방정부 부채를 보증하는 경우, 혹은 중앙정부가 지방정부의 구제지원에 관한 법적 의무를 질 경우 발생

○ (암묵적 우발채무) 중앙정부가 지방정부를 구제·지원할 것이라는 기대가 존재하는 경우 발생

❑ (위험 평가) 지방정부로부터 발생하는 우발채무 위험은 지방정부의 채무이행능력 및 의지, 즉 신용도(creditworthiness)에 의해 판단해야 함

○ 지방정부의 채무이행능력은 재정상태, 재정전망, 재정성과 정보를 기반으로 부여된 신용등급을 이용해 평가할 수 있음

○ 지방정부의 채무이행의지는 과거의 채무이행내역, 도덕적 해이 발생 여부, 지방정부와 중앙정부 사이의 관계 등을 참조하여 판단할 수 있음

❑ (위험 관리) 지방정부로부터 발생하는 우발채무 위험의 완화를 위해 지방정부의 차입을 제한하거나 재정준칙을 도입·설정할 수 있음

○ (지방정부의 차입 계약) 지방정부의 차입 계약에 재무장관/의회 승인을 요하도록 규정할 수 있음

○ (재정준칙의 도입·설정) (1) 지방정부의 세입수준 및 경제규모를 고려하여 부채 및 재정적자 규모 제한 (2) 지방정부의 세입과 부채에 설정된 보증금액을 고려해 원리금상환 규모를 제한 (3) 지방정부의 차입·재정 계획에 관한 절차적 요건을 규정

○ 중앙정부는 지방정부의 재정현황 및 위험노출 수준을 정기적으로 모니터링하고, 지방정부의 재정건전성 평가결과에 상응하는 수준의 재정자율성을 부여해야 함

❑ World Bank는 지방정부의 부채 및 재정위험 관리성과 평가를 위한 Sn DeMPA(Subnational Debt Performance Management Assessment)를 개발하여 5개 영역(거버넌스 및 전략 개발, 재정 및 예산정책과의 조정, 차입 및 관련 자금조달 활동, 현금흐름 예측 및 현금 잔액 관리, 무기록 및 운영상 위험관리)에 걸쳐 성과 평가를 수행

○ Sn DeMPA의 활용은 지방정부 채무 포트폴리오의 취약점을 관리·해결하고 지방정부로부터 발생하는 우발채무를 감소시키는 데 도움을 줄 수 있음

❑ 지방정부의 채무불이행 시 또는 재정준칙 미준수사항 적발 시에 중앙정부는 지방정부의 차입 제한 강화, 보유자산 처분, 구조조정, 지방정부 임시관리 체제 등 보다 강력한 재정위험 완화조치를 시행할 수 있음

(4) 공공기관

❑ 공공기관의 부채규모는 전 세계적으로 상당히 높은 수준으로, 공공기관 부채는 정부의 재정위험요인으로 작용할 수 있음

○ 공공기관으로부터의 우발채무 발생 사례

– 정부가 공공기관에 대출을 제공한 경우

– 정부가 명시적으로 공공기관의 채무에 보증을 제공한 경우

– 공공기관 채무불이행 시 정부가 구제지원에 나설 것이라는 암묵적 기대가 존재하는 경우

○ (특정)정책목표 달성을 위해 정부는 공공기관에 다양한 형태의 준재정활동(quasi-fiscal activities)을 요구하고 있음

– 공공서비스 제공 : 일반 대중 또는 특정 집단에 대한 재화 및 서비스 제공에 있어 시장가격보다 낮은 가격을 책정(예: 에너지 및 물과 같은 공공서비스에 대해 낮은 가격을 책정함으써 소비자에게 암묵적인 보조금을 제공)

– 비핵심기능 제공 : 공기업의 핵심기능과 무관한 재화 및 용역을 제공하거나 자본투자를 수행하도록 정부가 부과하는 의무

– 보조구매(subsidized purchases) : 특정 재화·용역의 공급자에게 시장가격 이상을 지급하는 행위(예: 국내농가로부터 시세이상의 가격으로 농산물을 매입)

- 초배당금(super-dividends) : 자산 매각 또는 적립금 지급의 결과로 얻은 회계연도 기준 분배가능소득 초과분을 배당금으로 전환
- 단기예산수입 목적의 가격결정 : 공기업의 시장점유율과 이익을 중기적으로 감소시키는 위험이 있더라도, 단기적으로 이익과 배당을 늘리기 위해 재화와 용역의 가격을 높게 책정(Allen and Alves(2016))

○ 공공기관의 준재정활동은 공공기관의 재정상태를 악화시킬 뿐만 아니라 정부에 상당한 재정비용을 초래할 수 있음

❑ (위험 평가) 공공기관으로부터의 재정위험을 식별·측정하기 위해 전 공공기관의 재무정보(부채현황 정보를 포함)를 수집

○ 공공기관의 재무정보를 바탕으로 공공기관의 재무건전성, 우발채무의 실현가능성 및 심각성을 평가할 수 있음

- 기관의 운영현황 및 산업형태에 따라 상이한 평가방식이 적용될 수 있음
- 공공기관의 부외금융 활동은 엄밀한 재정위험 측정에 걸림돌임을 유의해야 함

○ 각 공공기관의 중요성과 정부 재정 및 경제에 미치는 영향력을 고려하여 우선순위를 선정하고 위험 평가에 투자하는 자원에 차등을 두는 것이 바람직함

❑ (위험 관리) 공공기관으로부터 발생가능한 우발채무 위험을 완화시키는 근본방안은 공공기관의 실적개선방안을 마련하는 것

○ 준재정활동 축소, 강력한 거버넌스 구축, 차입 및 보증에 대한 규제를 통해서도 재정위험을 완화시킬 수 있음

(5) 자연재해 및 환경위험

❑ 자연재해와 환경위험은 재정에 중대한 영향을 미칠 수 있는 요인으로, 기반시설이 취약하고 피해보상 보험제도를 구축하지 못한 저소득 국가들에 높은 재정비용 초래

○ 자연재해는 예측이 어려운 충격(홍수, 지진, 화산폭발, 열대폭풍, 해일, 산사태 등), 점진적으로 진행되는 재해(가뭄, 환경악화, 삼림파괴, 해충침해, 사막화 등), 전염병으로 분류됨

○ 직접적·간접적 재정비용 구분

– (직접적 재정비용) 즉각적인 재난구호, 공공기반시설의 재건에 필요한 모든 지원

– (간접적 재정비용) 제조업·농업 부문 등의 생산 충격으로 인한 경제활동 감소

○ 명시적·암묵적 재정위험 구분

– (명시적 재정위험) 공공자산의 수리비용, 환경위험 배상금 및 국제 조약의 의무 (예: 온실가스 배출 감소)

– (암묵적 재정위험) 자연재해로 발생한 경제적 손실을 완화하기 위해 정부가 구호 노력과 지원을 제공할 것이라는 대중의 기대에서 비롯된 재정위험

❑ (위험 평가) 자연재해 및 환경위험으로 인한 재정비용 측정을 위해 중앙당국은 관련 부처, 부서 및 기관 등 전 조직으로부터 과거 데이터를 수집해야 함

○ 실현된 자연재해 및 환경위험의 종류별로 대응되는 재정위험과 함께 다음의 정보를 포함시켜야 함

(1) 재해구호·재건을 위한 추가경정예산 배정

(2) 재해구호·재건을 위한 재원 조달비용, 예비 예산, 재해 기금에 대한 부담금

(3) 국제 재난구호·재건을 위한 자금조달

(4) 재해 관련 보상 보험금 수령액 및 기타 재정적 영향

(5) 자연재해로 감소한 경제활동 및 조세수입에 따른 간접수입손실액 추정

❑ (위험 관리) 자연재해로 인한 재정위험은 사전적·사후적 관리를 포함한 종합적인 재해위험관리 전략을 중심으로 수행되어야 함

○ 자연재해 및 환경위험 발생 시 재난구조 및 재건에 필요한 자금조달 프레임워크

○ 빈도 및 정부재정에 미치는 영향력에 따라 상이한 방식으로 위험에 대응

– 위험감수(risk retention) : 정부재정에 미치는 영향은 제한적이나 빈번하게 발생하는 자연재해의 경우

– 위험이전(risk transfer) : 정부재정에 미치는 영향은 막대하지만 드물게 발생하는 자연재해의 경우

○ 자금조달의 긴급성에 따라 상이한 방식으로 위험에 대응

– 재해 발생 직후 긴급히 자금조달이 필요한 단계에서는 우발적 신용계약을 체결하거나(위험감수의 사례에 해당), 재난채권과 재보험을 활용(위험이전의 사례에 해당)할 수 있음

(6) 법적청구

❑ 정부 상대 법률소송은 다양한 형태의 명시적 우발채무를 발생시킴

○ 정부 상대 법률소송은 개인, 공무원, 기업 및 기타 단체, 외국인 투자자 등이 제기

○ 소송제기의 원인은 토지분쟁 (예: 토지수용), 계약분쟁, 세금분쟁 (예: 환급금), 규제분쟁, 지급분쟁 (예: 연금 및 체납금 지급 관련), 공무원의 태만, 인권침해 등 다양

○ 외국인 투자자의 소송제기는 석유·가스·광업·에너지·운송 산업 등 다양한 분야에서 발생할 수 있음

○ 국제투자분쟁에 대한 중재는 양국 무역 협정에 따라 국제기구에 이관될 수 있음

– World Bank 소속 국제투자분쟁해결센터 등

❑ 법률소송으로 인한 재정위험은 법적 절차의 특성에 따라 다른 결과를 초래할 수 있음

○ 독립적인 소규모 청구소송은 상당히 안정적이고 예측가능한 작은 위험에 해당

○ 대규모 청구소송, 혹은 패소 확률이 높은 소규모 청구소송이 연쇄적으로 제기되는 경우는 상당한 재정위험을 야기

❑ (위험 평가) 법률소송으로 인한 재정위험 측정에는 정부 부처 전반에 노출된 위험 식별이 요구되며, 개별 부처·부서·기관에 제기된 법률소송의 원고 청구금액을 이용해 위험의 수량화가 가능함

○ 중앙당국은 통계분석을 위해 해당 법률소송제기 날짜, 번호, 법원명, 법인명, 원고명, 변호인명, 청구 범주, 청구내용 수량화 가능 여부, 소송절차, 최종 판결 및 원고에게 지급된 금액 등의 정보를 수집

– 수집된 데이터를 기반으로 과거 법률소송에 대한 정량적 분석을 실시, 정부가 법

률소송으로 인해 지급해야 할 재정비용을 추정

❑ (위험 관리) 정부 대상 법률소송의 근본적인 원인을 완화하기 위해 법률소송에 대한 정확한 이해가 선행되어야 하며 그에 따라 알맞은 관리방안을 적용해야 함

○ 법률소송의 영향을 정확히 측정하고 관리하기 위해서는 관련 부처 내 전문가, 법무장관, 법무부 등 전문법조인에게 관리 책임을 명확히 부여해야 함

○ 정부는 모니터링을 통해 법률소송 후 지급될 청구액을 예산에 반영하는 한편, 이에 대한 예방·완충장치로서 비상기금을 설립하거나 예산을 조정해야 함

○ 현재진행 중인 법률소송에 대한 정보의 공개 시, 정부는 포괄적 내용만을 공개해야 하며 판결 가능성에 대한 평가내용을 포함하는 등 법적 지위를 약화시킬 수 있는 내용은 공개하지 않도록 주의해야 함

3. OECD 사례

가. 우발채무관리에서 공공채무관리자의 역할: OECD 설문조사결과를 중심으로

❑ OECD Bond Market & Public Debt Management Unit은 2013년 말 36개국(OECD 34개국, 브라질, 남아공) DMO (Debt Management Office, 공공채무관리국)를 대상으로 우발채무관리에서의 역할을 설문조사를 실시

○ 응답 DMO의 67%가 우발채무관리 역할을 수행 중이고 정부신용보증은 DMO가 가장 적극적으로 관리하는 우발채무영역에 해당

○ 민관협력사업 및 정부(지원) 보험제도로부터 발생하는 우발채무는 공공채무관리국의 관여가 크지 않은 영역으로 기대비용 측정, 모니터링, 업무보고와 같은 우발채무관리에 필요한 절차가 거의 진행되지 않음

[표] DMO의 우발채무 관리 여부 - 다음의 영역에서 우발채무 관리를 책임지고 있는가?

종류	Yes	No	합계
정부신용보증	12	10	22
프로그램 대출 보증	3	16	19
정부보험제도	2	17	19
민관협력사업(PPP) 보증	2	17	19
그 외 기타	2	13	15

[표] 우발채무 종류별 DMO가 수행하는 관리역할

Category	기대비용 측정?			주기적 모니터링?			정기적 공개보고?		
	Yes	No	합계	Yes	No	합계	Yes	No	합계
정부신용보증	11	8	19	17	1	18	17	1	18
프로그램 대출 보증	6	3	9	6	3	9	7	2	9
정부보험제도	3	5	8	5	3	8	4	4	8
민관협력사업 보증	5	2	7	5	2	7	4	3	7
그 외 기타	3	3	6	4	2	6	4	2	6

나. 글로벌 금융위기와 우발채무

❑ 글로벌 금융위기 발생 이후 정부의 적극적인 정책 대응은 정부 부채의 급증과 재정수지 악화를 초래함

○ 국가부채 위기에 대한 우려는 투자자, 금융중개기관, 가계의 신뢰회복을 저해하는 요인으로 글로벌 경제성장에 하방압력으로 작용함

❑ 글로벌 금융위기 위후 OECD 국가들의 재정적자 감소를 위한 각고의 노력에도 불구하고, 공공부문 부채는 충분히 억제되지 못함

○ 2007-2014년, OECD 국가들의 채무는 약 30% 증가하였음

❑ 특히, 금융부문에 대한 다양한 형태(무제한적인 예금자보호, 자본투입, 자산매입, 은행채권에 대한 보증 등)의 정부지원은 국가부채 급증의 핵심요인으로 판단됨

○ 유럽과 미국의 경우, 2009-2010년 은행 구제·지원 목적으로 실시된 정부보증의 규모

가 매우 높은 수준에 도달함에 따라, 금융시장 위험 및 가격 메커니즘에 미칠 부정적인 영향에 관한 우려의 목소리가 등장함

❑ 한편, 글로벌 금융위기 이후 금융시스템 보호를 위해 도입된 각종 규제 및 제재조치는 은행들의 자금조달의지를 약화했으며, 이는 사회기반시설에 대한 투자감소를 야기함

○ 정부는 사회기반시설에 대한 투자를 장려하기 위해 신용보증의 형태로 정부보증을 실시하는 한편, 민관협력 프로젝트에서 정부의 위험분담 비중을 증가시킴

❑ 글로벌 금융위기 이후 중소기업의 금융 및 대출여건이 크게 악화됨

○ 2007-2010 중소기업 신용거래량은 거의 증가하지 않은 실정임

○ 정부는 중소기업 금융 활성화를 위해 기존의 정부보증 프로그램을 확대하는 한편, 새로운 신용보증형태의 중소기업 보증프로그램을 설계·도입함

○ 구체적으로 보증기금의 총액, 대출비율, 적격기업 수와 유형에 대한 확대 및 변화가 있었으며, 이를 통해 중소기업의 은행대출 접근성을 강화함

❑ 글로벌 금융위기로 인해 정부보증을 비롯한 다양한 종류의 우발채무가 급증하였고, 그 결과 금융부문 지원, 민관협력모델, 중소기업 금융지원 등에서 초래될 수 있는 우발채무에 대한 효과적인 관리와 감시의 필요성이 제기됨

다. 우발채무 유형별 관리 방안

(1) 정부신용보증

❑ 정부신용보증은 많은 국가에서 가장 보편적으로 발생하는 명시적 우발채무로 주로 공기업, 지방정부, 공공기관, 공공/민간 개발은행에 개별(非프로그램) 보증형태로 제공됨

○ 실물경제회복 촉진을 위한 중소기업 신용보증 발행, 금융위기 발생 시 은행 부담 경감을 위한 시중은행채권에 대한 보증발행 등

❑ 개별 정부신용보증은 이를 주관하는 DMO, 재무부처, 지방관할부처에서 신청기준을 명확히 설정하여 보증발행 적격성 평가가 원활히 수행될 수 있도록 해야 함

○ 지원단계에서의 신용보증 제안서 평가는 신용보증으로 초래될 잠재적 비용과 위험

에 대한 정량분석을 기반으로 수행되어야 함

○ 정량분석은 입법부 혹은 장관이 취할 최종 정치적 결정을 지원하는 역할을 하며, 최종의사결정자는 제공받은 정량분석결과를 통해 신용보증 발행 시의 비용을 다른 대안(정부 직접대출 및 보조금 지원 등)의 비용과 비교할 수 있음

❑ 프로그램 보증은 주택담보대출, 학자금대출, 수출신용 및 중소기업 신용에 대한 보증과 같이 대규모 수혜자 그룹을 대상으로 제공되는 정부보증을 의미함

○ 보증발행에는 일반적으로 의회승인이 요구되며, DMO가 아닌 각 프로그램 보증에 특화된 신용보증기금, 주택 및 학자금 대출 보증 제공 기관, 수출신용기관 등과 같은 전문기관을 통해 관리되어야 함

❑ 신용보증계약 시 정부는 보증의 범위와 조건을 구분·명시해야 하며, 재정위험 관리를 위해 보증기간, 보증금액 및 한도를 명확히 설정해야 함

❑ DMO는 직접채무는 물론 우발채무의 위험관리까지 책임을 확장하여 통합적인 채무 포트폴리오 위험관리기능 및 역할을 수행해야 하며, 공공채무관리자는 신용보증 제안서 평가와 포트폴리오 관리를 위한 정량분석을 의무적으로 실시해야 함

❑ (위험 관리) 기발행된 보증으로 야기될 수 있는 재정위험을 감시·완화하는 데 필요한 다음의 조처를 의미함

○ 특정 기관에 보증발행이 집중되는 것은 결과적으로 정부의 재정위험요인으로 작용할 수 있으므로 각 기관의 신용위험에 대한 정부의 위험노출을 일정 수준으로 제한하는 것이 필요

– 보증발행에 국회승인절차가 요구되는 국가에서보다는 (국회승인절차 없이) 내각 혹은 독립 부처에서 보증발행이 결정되는 국가에서 채무 포트폴리오 집중으로 인한 위험노출 제한의 필요성이 더 큼

❑ 중앙집중화 방식의 위험관리를 위해서는 보증채무 포트폴리오에 대한 면밀한 모니터링이 필수적이며, 이를 위해서는 기발행 보증에 관한 정보에 접근이 용이해야 함

○ 일반적으로 포트폴리오 모니터링은 신용보증증서에 기재된 지출 및 지급 이행에 대한 모니터링과 보증수혜자의 채무이행 능력을 평가하기 위한 목적의 재무 감시 및 재

무 건전성 모니터링으로 구분됨

○ 중앙집중화 방식의 위험관리를 위해 데이터 수집 및 활용을 원활하게 하는 제도 및 시스템 구축이 요구되며, 이를 위해 DMO 내 정부보증 모니터링 전담 조직을 설치할 수 있음

(2) 민관협력사업

❑ 민관협력사업은 공공조달의 한 유형으로 전통적인 공공조달 방식보다 우월하다는 것이 입증될 때만 진행되어야 하며, 일반적으로 우월성 입증은 민자적격성(Value For Money; VFM) 분석을 통해 달성될 수 있음

○ VFM은 전통적 공공조달 방식의 재정사업과 비교하여 민관협력방식으로 사업을 추진하였을 때 절약 가능한 비용의 크기를 의미하며, VFM이 클수록 PPP로 사업을 추진하는 것이 더 (비용)효율적임을 뜻함

○ VFM 분석에는 민관협력사업이 재정비용에 미치는 영향에 대한 추정이 필수적으로 포함되어야 함

❑ 민관협력사업으로 인해 발생하는 주요 우발채무 유형은 다음과 같음

○ (신용보증 및 재융자 보증) 민관협력회사가 채무를 이행하지 않을 때 정부가 대출자들에게 부채를 상환할 것을 보증

○ (수익보증) 정부가 프로젝트 회사가 공급하는 서비스에 대해 최소사용수준을 보증

○ (환율보증) 정부가 프로젝트 회사의 환위험을 보증하는 것으로 프로젝트의 주요 현금흐름이 외화로 표시되어 있을 때 발생

○ (해약금) 계약의 조기 종료 시, 일정 금액을 프로젝트 회사에 지급하기로 한 정부의 약속

○ (채무인수 약정) PPP 계약 종료 시, 정부가 프로젝트 회사의 부채 의무를 이행

○ (지방정부의 신용도 보증) 지방정부의 신용도 제고를 위해 중앙정부가 지방정부의 다양한 약속들에 대해 보증

❑ OECD Principles for Public Governance of Public Private Partnership (2012)는 PPP 거버넌스의 성공적 구축을 위한 핵심주체와 역할에 관해 설명

○ 중앙정부 차원의 민관협력사업 승인기구의 필요성 강조

– PPP승인은 프로젝트 비용 및 위험에 관한 충분한 정보를 바탕으로 결정되어야 함

– 승인기구는 정부의 재정상태는 물론 신중한 재정정책 기조를 유지하고자 하는 의지를 갖춰야 함

○ 이해충돌방지를 위해 민관협력사업 추진조직과 투자결정 승인조직을 분리 구성

○ 프로젝트 관리 및 감독 기능을 수행하는 전담조직을 설치·운영해야 함

– 민관협력사업으로부터 발생가능한 우발채무의 감시 및 관리는 중앙정부 차원에서 실시하는 것이 바람직

❑ 민관협력사업 포트폴리오로부터 발생하는 재정위험을 효과적으로 관리하기 위해서는 관련 정부 부처가 다음의 역할·기능을 수행하는 것이 권고됨

○ 시나리오 분석 및 스트레스 테스트 수행

○ 중앙정부의 중·장기 재정/부채의 지속가능성 평가를 위해 포트폴리오에서 발생 가능한 최대 손실치 추정

○ 재정규율 확립을 위한 민관협력사업 관련 우발채무의 상한 설정·적용

❑ 민간협력사업으로 인한 재정위험관리에는 우발채무의 투명성 확보가 중요한 역할을 하며, 우발채무의 투명성 확보를 위한 다음과 같은 방안을 마련해야 함

○ 정부는 민관협력사업의 장기 재정효과에 대한 경각심을 가지고 예산, 회계 및 통계 기준의 복잡성과 관계없이 민관협력사업에 대한 정보를 공시해야 함

– 민관협력사업의 지출내역, 중장기 기대수입, 계약 내용, 재정비용 및 위험 등에 관한 정보 제공 시 관련 통계치를 포함하는 것이 권고됨

○ DMO는 PPP 우발채무에 관한 데이터 통합, 예측, 보고를 위해 중앙 예산 당국과 협력할 수 있고 해당 정보를 부채보고(debt reporting)에 포함할 수 있음

(3) 정부지원 보험 프로그램

❑ 정부 보험 프로그램은 빈도는 낮으나 영향력이 막강한 은행실패, 홍수, 지진, 테러 등과 같은 사건 발생 시 정부가 직·간접적으로 보장을 제공하는 특수 목적의 프로그램을 의미

○ 정부 보험 프로그램은 정부 지원 및 개입의 형태와 규모가 관련법에 의해 명확히 규정되어 있으므로 명시적 우발채무의 주요인임

○ 특정 재난 사건에서 예상되는 손실에 대한 정부의 대비와 보호를 강화하기 위한 사전(ex ante)적 조치로 간주됨

❑ 정부 보험 프로그램은 정부 역할에 따라 자가보험과 시장보험으로 구분됨

○ 자가보험(self-insurance) : 정부가 직접적으로 보험 공급자로서 역할

○ 시장보험(market insurance) :민간보험회사로부터 보험상품을 구매하여 보장을 제공

❑ 예금보험제도는 정부보험제도 중 가장 중요하고 전 세계적으로 널리 통용되는 형태로, 예금자 보호를 통해 은행실패 시의 뱅크런 위험을 감소시켜 금융시스템 붕괴를 방지하는 역할을 함

○ OECD 가입국 대부분(이스라엘, 뉴질랜드 제외)에서 예금보험제도가 운영 중이며 일반적으로 관리를 위한 별도의 기구(법인)가 설치되어 있고 재원은 민간(은행)에서 자체적으로 조성하고 있음

○ 예금보험제도 적용 범위는 예금유형, 금액, 적격기관에 따라 상이하며, 일부 국가에서는 글로벌 금융위기와 같은 특수 상황이 발생할 시에 보장범위에 설정된 제한을 일시적으로 해제할 수 있도록 운영 중임

❑ 예금보험제도의 보장을 적용받는 막대한 예금 규모를 고려하면, 정부의 예금보험제도 이행 능력 및 신뢰도는 공공채무관리에 있어 매우 중요한 이슈임

○ 과거 체계적 은행위기(systematic banking crisis) 발생 당시, 보유기금의 부족으로 중앙정부의 재원, 부채조달, 보증 등을 통해 필요자금을 조성했던 사례가 있음

○ 체계적 은행위기의 발생은 막대한 재정비용을 초래하므로 금융부채의 상환 및 롤오버(roll-over)를 위한 DMO와 예금보험기관 간의 장기공조가 요구됨

❑ DMO는 예금보험 관리기관 및 금융감독당국과의 협력을 통해 예금보험제도로부터 발생하는 재정위험을 관리할 수 있음

○ DMO는 전략적 위험 감수와 위험 완화를 위해 예금보험관리기관 및 금융감독당국

에 다음과 같은 사항을 제안할 수 있음

- 시스템 내 정부 역할의 범위와 성격을 명확히 규정하는 프레임워크 구축
- 위험 기반 프리미엄 시스템을 통한 효과적인 기금 관리
- 금융제도에서 발생하는 재정위험에 대해 예금보험관리자와 금융감독당국과의 효과적·정기적 조정 및 협의

❑ 자연재해 및 재난 손실을 보호하기 위해 설계된 재난보험 프로그램은 정부가 개입하는 다른 보험 프로그램의 대표적인 예에 해당

○ 최근 기후 관련 재난의 증가는 정부에 큰 재정비용을 초래하고 있으며, 선진국 중심으로 재난보험 프로그램에 대한 정부 참여가 증가하고 있음

- 민간재난보험의 부존재 혹은 지나치게 높은 보험료를 이유로 정부가 직접 보험 프로그램을 주관·제공하는 국가도 존재함

○ 정부는 보험 프로그램 개입에 앞서 위험수용능력(risk bearing capacity) 분석을 시행해야 하며, 분석에는 정부의 재정상태, 예산의 유연성, 공공채무의 지속가능성 및 재해 발생 후 자원에 대한 접근 능력 등을 평가요소로 포함

Ⅳ. 잠재적 재정위험 관리방안 - 국가별 사례

1. 잠재적 재정위험 유형별 국가별 관리방안 사례

❑ 우발채무로 인한 잠재적 재정위험을 관리하는 방안은 국가마다 발생할 수 있는 잠재적 재정위험의 종류가 다르기 때문에 종합적으로 관리하기 보다는 국가에서 발생할 수 있는 위험을 중심으로 관리하고 있음

가. 금융부문

❑ (아이슬란드) 재정위험과 상관관계가 높은 요소들이 실현되었을 때 발생하는 거시경제

적 충격에 대해서 스트레스 테스트를 실시함

○ 주택가격 1/3 하락, 주식가격 50% 하락, 국제금리 상승, 실질 GDP 표준편차의 3배 충격 등의 시나리오를 고려해서 실시함

나. 공공기관

❑ (우간다) 공공기관의 성과에 대한 감독과 내부보고를 강화함

○ PMU라는 민영화감사단을 구성해 32개 공공기관을 감시 : 공공기관을 (1) 정부 지분 100% 기관, (2) 정부 지분 50% 이상, (3) 정부가 완전 매각하려는 기관 등으로 구분

○ 예산편성 과정에서 공공기관은 운영계획은 PMU에 제출하고, PMU는 계획을 검토해서 재무부에 제공함

○ PMU는 2년마다 공공기관의 성과를 모니터링해서 재무장관에게 보고함

다. 지방정부

❑ (브라질) 지방정부와 공공기관을 대상으로 하는 연방정부의 보증 발행과 감시에 관련한 개혁을 단행함

○ 연방정부 보증발행의 급속한 증가에 대응하여, 보증설정금 총액을 예산법에 명시된 재정목표와 연계

○ 재무부의 관리·감독 부서는 지방정부의 재정성과 및 연방정부와의 관계규정 준수 여부를 감시

○ 재무부는 자체개발한 지방정부 신용도 평가방법을 활용하여 지방정부를 평가하고 결과를 발표함

라. 자연재해

❑ (멕시코) 자연재해 위험 관련 자금조달 프레임워크와 일치하는 재정위험관리 전략을 채택한 대표적인 사례에 해당

○ 멕시코 정부는 자연재해 기금을 조성, 발생확률이 높은 유형의 재해에 대비하여 연

간 연방예산의 0.4%를 할당

○ 자연재해로 인한 공공부문 위험의 일부는 국제 재보험 시장을 통해 위험이전

○ 2006년 세계 최초로 파라미터 트리거 방식의 재난채권을 발행

마. 법적 소송

❑ (콜럼비아) 정부에 대한 법적 소송으로 발생할 수 있는 우발채무의 규모를 파악

○ 콜롬비아에서는 법원 상금과 합의금 관련 비용이 최근에 증가하고 있어 이에 대한 규모를 파악하고자 정부가 현재 계류 중인 사건별로 과거 경험과 변호사의 질적 평가를 결합해 평가를 실시함

○ 국가를 상대로 제기한 소송절차의 역학을 나타내는 확률 트리를 구성하고 잠재적 경로를 파악함

바. 보증채무

❑ (스웨덴) 보증채무를 발행하고 관리하는 책임을 Swedish National Debt Office (SNDO)에 위임해서 진행하고 있음

○ 일회성 보증채무는 의회의 결정을 거쳐 정부가 발행하는데, 이를 관리하는 중요한 책임을 SNDO에 위임하고 있음

– 의회는 보증서를 발행하고 보증 계약 조건에 동의하는 결정을 유지하지만, 집행은 SNDO에 의해 수행됨

○ SNDO는 10명의 직원이 근무하는 보증대출부서가 보증을 관리함

2. 영국의 재정위험 관리 사례

❑ 영국은 2008년 글로벌 금융위기와 2010년 유럽 재정위기를 겪으면서 국가채무가 크게 증가하게 되어 공공부문의 장기적인 재정 지속가능성에 대한 관심이 매우 높아짐

❑ 원래 재정위험은 영국 재무부에서 관리했으나, 영국은 2010년 예산책임청 (Office of Budget Responsibility)을 별도로 설립해서 재정위험 관리를 맡기기 시작

○ OBR을 통해서 재정위험 관리에 대한 투명성을 확보하고 국민들로부터 신뢰를 확보하고자 함

○ OBR은 영국 정부와는 독립적으로 영국 경제와 재정상태를 전망하고 재정위험을 관리하는 역할을 수행함

가. 영국의 재정위험 관리 주체

❑ 예산책임청은 2010년 재정 관리체계에 대해 개혁하는 과정에서 제정된 Budget Responsibility and National Audit Act 2011년에 근거하여 2017년부터 격년으로 재정위험 보고서 (Fiscal Risk Report, FRR)을 발표하고 있음

○ 예산책임청이 FRR을 발표하면 영국 재무부는 해당 보고서에서 제기된 재정위험을 어떻게 관리할 것인지에 대한 보고서를 작성하는 방식으로 재정위험을 관리함

❑ 예산책임청 (OBR, Office of Budget Responsibility)은 영국 정부와는 독립적으로 경제전망과 재정에 대한 분석을 하는 기구로 2010년 5월에 설립됨

○ 예산책임청은 재무부로부터 재정지원은 받지만 행정부에 포함되지 않는 조직으로 35명 정도의 인원으로 구성된 적은 조직임

– 경제학자와 통계학자, 애널리스트 등으로 구성되어 있는 전문가 집단임

❑ 예산책임청은 행정부와는 독립적으로 4가지 주요 역할과 추가적인 기능을 담당함

○ (1) 경제와 재정에 대한 전망 : 일년에 두 번 경제와 재정상태에 대한 5년 전망 실시

○ (2) 재정목표 (fiscal target)에 대비해 정부의 재정성과를 평가 : 행정부가 설정한 재

정목표를 달성할 수 있는지에 현재 제도 하에서 평가하고 이를 달성하는데 발생할 수 있는 불확실성 등을 분석함

○ (3) 정부 정책의 비용에 대한 검증 : 정부의 세입-세출 비용에 대해 정밀조사

○ (4) 장기 재정 지속가능성 평가 : 장기 재정 전망(projection)을 실시하고, 재속가능성을 평가해서 FRR를 작성해서 발표함

나. 재정위험 보고서 (Fiscal Risk Report, FRR)

❑ 재정위험 보고서 (2019년 기준)은 총 7개 부문에 대해 위험요인을 파악하고, 재정 스트레스 테스트 (fiscal stress test)를 통해서 심각한 경제적 혹은 재정적 충격이 발생할 때, 재정상태가 어떻게 변할지에 대해서 분석함

○ 위험요인은 (1) 거시경제 위험, (2) 금융부문으로부터의 위험, (3) 세입 위험, (4) 세출 위험, (5) 수지 위험, (6) 국채 이자율 위험 (7) 정책 위험 등에 대해서 분석

○ 기후변화문제에 대응하기 위해서 별도의 장을 추가함

❑ 2021년 재정위험보고서는 2017년과 2019년 보고서와는 달리 코로나 상황과 같은 재난적 상황의 발생이 경제와 재정에 미치는 영향을 분석하기 위해 구성을 대폭 수정함

○ 기존에 분석대상이었던 위험들로부터의 재정위험 대신 코로나 팬데믹과 기후변화 등과 같은 재난적 상황의 발생에 따른 재정위험을 분석하는 데 초점을 둠

❑ 재정위험보고서에서 재정위험은 (1) 위험의 속성, (2) 시간에 따른 발생가능성, (3) 발생했을 때 초래되는 재정비용의 크기 등의 3가지 측면에서 평가함

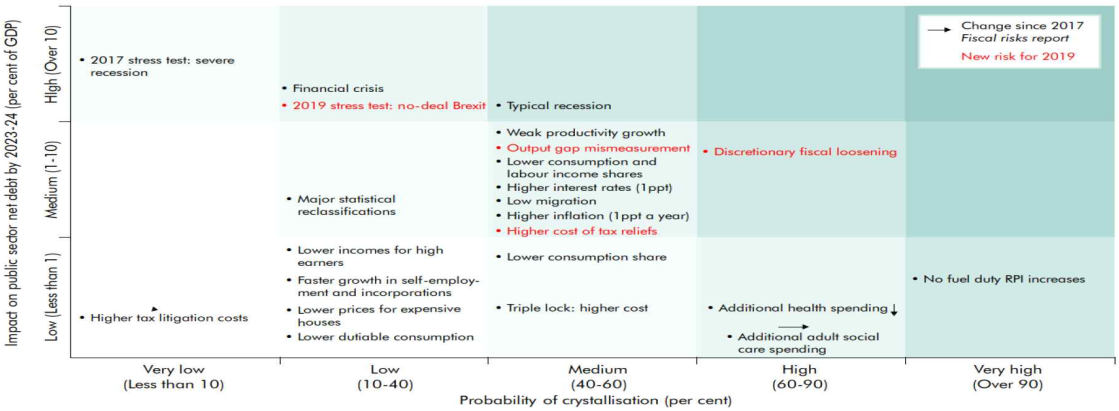
○ 위험의 속성은 (1) 일회성(discrete) 위험인지 지속적인(continuous) 위험인지, (2) 다른 충격들과 얼마나 연관되어 발생하는지, (3) 외부충격인지 정책들로부터 파생된 충격인지 등으로 구분해서 분석

○ 경기변동과 같이 단기적으로 발생하는 충격인지, 50년에 걸쳐 장기적으로 실현될 충격인지에 대한 분석

○ 저량과 유량 측면에서 재정변수에 미칠 영향이 얼마나 되는지 분석

❑ 2019년 재정위험 보고서는 2017년 재정위험 분석 매트릭스에 바탕을 두고 작성되었으며 2019년에 새롭게 파악된 재정위험을 별도로 표시하는 방식을 제시하고 있음

[그림] FRR 2019, 중기 재정위험 (2023-2024)



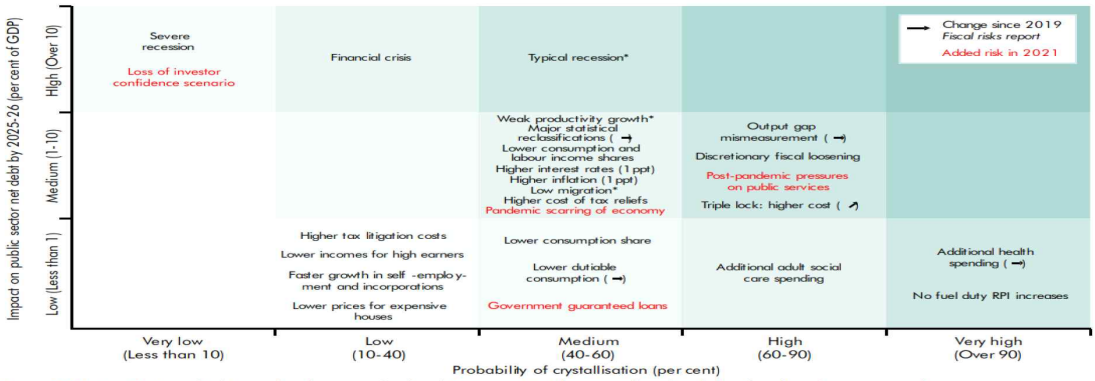
○ 2019년 보고서에서는 Brexit 관련된 위험과 기후변화 위험이 추가적으로 반영됨

○ 중기적으로 대비해야 될 새로운 재정위험 요인으로 (1) 재량지출 증가와 (2) 산출갭의 오차, (3) 조세 감면, (4) no-deal Brexit로 인한 비용 등을 제시하고 있음

○ 재정지출증가로 인한 재정비용은 중간수준일 뿐만 아니라, 발생할 확률도 상당히 높은 것으로 파악하고 있음

❑ 2021년 보고서는 코로나 팬데믹 상황이 반영되고 기후변화가 심각하게 고려되면서 중기적으로 재정위험요인들이 새롭게 추가됨

[그림] FRR 2021, 중기 재정위험 (2025-2026)



Note: '2019 stress test: no-deal Brexit' has been resolved and 'Low migration' has crystallised and therefore have been removed.
* denotes crystallised but remains active

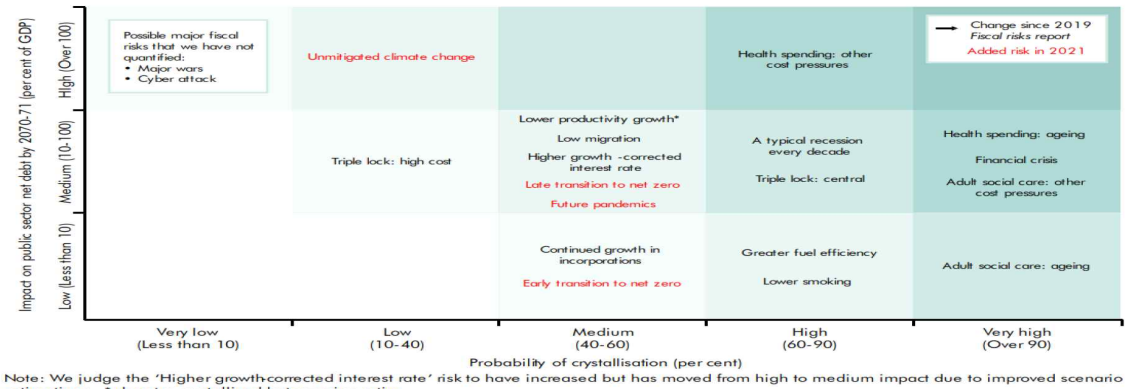
○ 코로나 이후 공공서비스 부문에 대한 재정압박, 팬데믹으로 인한 경기 위축, 보증채무 증가, 투자자들의 경기에 대한 긍정적인 전망이 감소하는 것 등이 중기적으로 고려해야 될 재정위험 요인들로 새롭게 추가됨

○ 투자자들의 경기전망 악화가 초래할 비용은 매우 높지만 발생할 확률은 매우 낮은 것으로 전망함

○ 코로나 이후 공공서비스 관련 재정비용과 코로나 대응 과정에서 증가한 보증채무로 인한 재정위험이 발생할 확률이 상당히 높을 것으로 전망함

❑ 2021년 보고서에서 장기재정 위험요인으로 기후변화 문제와 탄소중립 전환 지체 (Late transition to net zero), 미래에 발생할 수 있는 팬데믹 등이 새롭게 파악됨

[그림] FRR 2021, 지속가능성 관련 재정위험 (2070-2071)



Note: We judge the 'Higher growth-corrected interest rate' risk to have increased but has moved from high to medium impact due to improved scenario estimations. * denotes crystallised but remains active
Source: OBR

○ 장기적인 재정위험은 탄소중립 달성 시점에 따라서 공공부문 부채에 미칠 영향이 다르게 나타날 것으로 전망하고 있음

– 탄소중립을 실현하기 위해서 필요한 재정지출과 탄소세의 영향에 대해서 세부적으로 분석해서 재정위험 분석 매트릭스에 그 결과를 종합적으로 반영하고 있음

○ 기후변화를 개선하지 못하는 경우 발생하는 비용은 지구온난화로 인해 발생할 수 있는 재정비용을 전망해서 적용하고 있음

○ 팬데믹 발생과 연관해 건강 관련 지출 증가로 공공부문 부채에 미칠 영향이 상향 조정됨

다. 재정위험 보고서의 우발채무 관리 방안

❑ 2019년 재정위험 보고서에서는 재정지출 관련 위험 요인에서 우발채무로 인한 재정위험 발생 가능성에 대해서 분석함

○ 재정위험 보고서에서는 명시적 우발채무에 대해서만 분석하고 있음

❑ 재무부는 매년 신규 발행되는 명시적 우발채무의 규모를 통제하고 있으나 신규 명시적 우발채무의 규모는 기존 우발채무에 비해 매우 작기 때문에 큰 위험요인으로 보고 있지 않음

❑ 기존 우발채무 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 세 가지 부문인 (1) 원전해체 비용 (nuclear decommissioning costs), (2)의료과실 (clinical negligence claims), (3) 세금 관련 행정소송 비용 (tax litigation cases) 등에 대해서 위험요인을 평가하고 관리방안을 제시하고 있음

❑ (원전해체비용 관련 우발채무) 원전해체위원회 (Nuclear Decommissioning Authority, NDA)에서 제시하는 원전 해체비용에 대해서 검토하고 발생할 수 있는 추가적인 비용들을 바탕으로 재정비용을 전망하고, 재정위험을 보고함

○ 원자력 채무 기금 (Nuclear Liabilities Fund)을 설치해서 원전해체비용을 마련하고 있는데, 이 기금에서 발생할 수 있는 위험 요인을 파악해서 평가하고 있음

❑ (의료과실 비용 관련 우발채무) 의료서비스 수요가 증가하면서 의료과실 비용 관련 청구가 늘어나 재정위험이 높아지고 있는 부분에 대해서 지적하고 있음

○ 보건당국이 환자들을 의료과실로부터 어떻게 보호할 것인지에 대한 전략을 수립하는 것이 필요하고, 관련 비용을 마련하는 방안에 대해서 제시하고 있음

❑ (세금 관련 행정소송 비용) 최근 세금 관련 행정소송에서 재정당국이 패소하면서 관련 비용이 증가하고 있는데 향후 유사한 소송으로 인해 비용이 증가할 것으로 전망함

○ 관련된 행정소송으로 발생할 수 있는 비용이 얼마나 될 것인지 파악함

Ⅴ. 정책적 시사점

❑ 국제기구에서는 우발채무를 6가지 유형으로 구분해서 각 유형에서 발생하는 재정위험을 식별하고, 이에 대한 대응 방안을 제안하고 있으나 실제 적용사례는 국가마다 다름

○ IMF에서는 (1) 금융부문, (2) 지방정부, (3) 공공기관, (4) 보증채무, (5) 자연재해, (6) 법적소송 등 6가지로 구분해서 유형별로 관리방안을 제시하고 있음

○ World Bank에서는 (1) 금융부문, (2) 지방정부, (3) 공공기관, (4) 민관협력사업, (5) 자연재해 혹은 환경오염, (6) 법적소송 등 6가지로 구분해서 유형별로 관리방안을 제시하고 있음

○ 개별 국가들에서는 국제기구가 제시한 모든 유형에 대해서 관리방안을 마련하는 대신 각 국가의 재정상황에 맞춰서 관리가 필요한 부문에 대해서만 관리방안을 마련하고 있음

❑ 우리나라는 국제기구의 유형분류 중에서 (1) 보증채무, (2) 공공기관, (3) 지방정부 등 3가지 부문에 대해서 잠재적 재정위험 관리방안에 대한 시사점을 제시함

❑ 거시경제 충격으로 인해서 발생하는 재정위험이 금융부문으로 전이되는 경우 재정위험이 크게 발생할 위험이 있어서 금융부문에 대한 모니터링이 중요하지만, 이 부문은 별도의 모니터링 체계를 마련하는 것이 필요함

○ 2015년 기획재정부가 한양대학교에 의뢰해서 금융위기 조기경보시스템을 구축하는 사업을 진행함 (이항용 (2015))

❑ 자연재해나 환경오염으로 인한 재정위험에 대해 대비책을 마련하는 것이 필요하지만 우리나라는 자연재해 발생 가능성이나 이로 인한 피해 규모가 다른 국가들에 비해 크지 않기 때문에 현재로써는 별도로 관리 방안을 마련하는 것이 필요하지 않지만 기후변화 등과 같은 장기적 위험요인은 파악해야 됨

○ 자연재해로 인해 발생하는 재정위험에 대응하기 위한 자금조달 방안을 어떻게 마련할 것인지는 자연재해 발생 빈도와 피해 정도에 따라 국가마다 대응방식이 상이함

○ 자연재해 발생에 따른 피해가 매우 크지 않은 경우 추경과 같이 직접적인 재정지출

을 통해서 대응하는 방안을 고려할 수 있음

○ 최근 코로나와 같은 팬데믹 상황이 발생하거나 지구 온난화 등으로 자연재해 발생 빈도가 높아지고 충격도 커질 것으로 전망되기 때문에 중장기적으로는 이에 대한 재정위험 대응방안을 모색하는 것이 필요함

❑ 법적소송으로 인한 재정위험이 발생할 가능성이 존재하지만 우리나라는 이와 관련된 재정비용에 대한 식별이 제대로 이루어지지 않은 상황이기 때문에 이 분야의 규모를 파악하는 것이 우선임

❑ 앞서 살펴본 국제기구들과 국가별 잠재적 재정위험 사례들을 바탕으로 우리나라 재정위험 관리방안에 대한 시사점은 (1) 보증채무, (2) 공공기관, (3) 지방정부에 대해서 도출하고자 함

1. 보증채무

가. 보증채무 현황

❑ 우리나라는 2020년 기준 국가보증채무 잔액이 12.5조 원으로 장학재단채권이 10.5조 원으로 84%를 차지하고 있음

[표 22] 최근 5년간 국가보증채무 잔액 현황

	2016	2017	2018	2019	2020
보증채무 (조원)	24.2	21.1	17.0	14.8	12.5
예보채상환기금채권	12.6 (52.1%)	9.7 (46.0%)	5.9 (34.7%)	3.9 (26.4%)	1.5 (12.0%)
장학재단채권	11.7 (48.3%)	11.4 (54.0%)	11.2 (65.9%)	10.9 (73.6%)	10.5 (84.0%)
수리자금	0.03 (0.1%)	0.02 (0.1%)	0.01 (0.1%)	-	-
기간산업안정기금채권	-	-	-	-	0.5 (4.0%)

주: () 전체 잔액에서 차지하는 비중
출처: 기획재정부(2021), 「'21~'25 국가보증채무 관리계획」

○ 예보채상환기금채권은 자산매각, 금융권 특별기여금 등을 통해 수입을 확보한 결과 당초 계획인 2027년보다 6년 빠른 2021년 중 상환이 완료됨에 따라 추후 국가보증

소요가 없어짐

○ 예보채상환기금채권의 비중이 감소하면서 장학재단채권이 전체 보증채무의 대부분을 차지하게 됨

○ 기간산업안정기금채권은 국민경제, 고용안정 및 국가안보 등에 중대한 영향을 미치는 업종에 속하는 기업에 대해 자금을 지원하기 위해 2020년 조성한 '기간산업안정기금'에서 기금채를 발행해 지원하고 이에 대해 국가 보증을 하면서 발생한 채권

❑ 향후 5년간 국가보증채무 잔액 전망에 따르면 장학재단채권과 기간산업안정기금채권만 보유하고 있기 때문에 두 종류의 보증채무에 대해서만 관리방안을 마련을 마련하면 될 것으로 보이나, 규모가 크지 않기 때문에 별도의 모니터링 체계나 관리방안을 마련하는 것은 실효성이 높지 않음

[표 23] 향후 5년간 국가보증채무 잔액 전망

	2021	2022	2023	2024	2025
보증채무 (조원)	11.3	19.4	16.7	13.6	9.7
장학재단채권	10.3 (91.2%)	11.4 (51.5%)	11.2 (59.3%)	10.9 (72.1%)	10.5 (1000%)
기간산업안정기금채권	1.0 (8.8%)	9.4 (48.5%)	6.8 (40.7%)	3.8 (27.9%)	- (-)

주: () 전체 잔액에서 차지하는 비중
출처: 기획재정부(2021), 「'21~'25 국가보증채무 관리계획」

❑ 장학재단채권는 한국장학재단에서 운용하고, 기간산업안정기금채권의 주채무자는 산업은행이기 때문에 해당 보증채무는 이들 기관에 대한 관리감독을 통해서 관리하는 것이 더 효율적임

나. 공적신용보증

❑ 신용보증은 신용보증기금, 기술보증기금, 지역신용보증재단 등 3개 기관에서 담보력이 부족한 중소기업에 대해 금융기관 대출에 대한 보증을 제공

○ 신용보증기금 : 신용보증기금법에 의해 설립되었고 금융위원회 소관으로 일반중소기업을 대상으로 보증을 제공

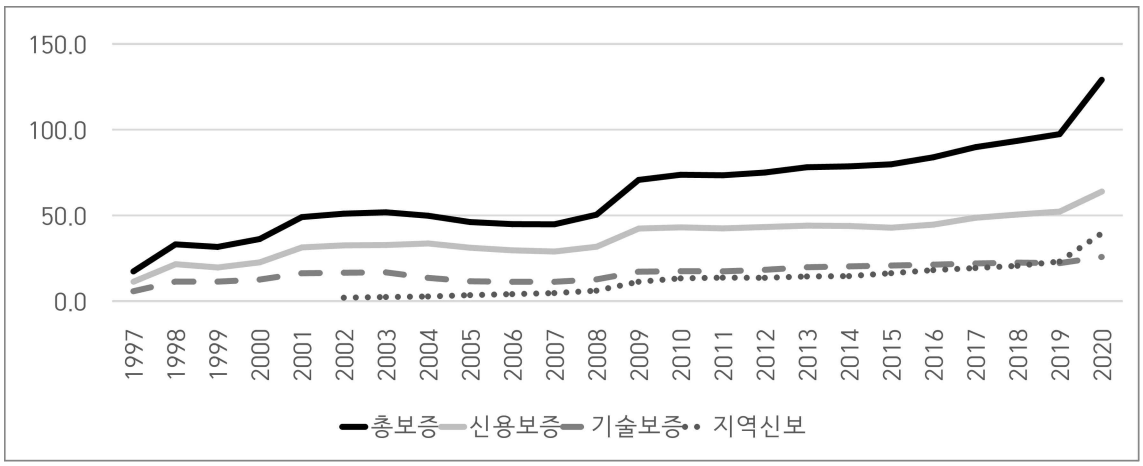
○ 기술보증기금 : 기술보증기금법에 의해 설립되었고 금융위원회 소관으로 벤처기업

이나 이노비즈기업과 같은 기술형 기업을 대상으로 보증을 제공

○ 지역신용보증재단 : 지역신용보증재단법에 의해 설립되었고, 중소기업벤처부가 소관으로 담보력이 부족한 지역 내 소기업과 소상공인에게 보증을 제공

❑ 신용보증의 규모는 지속적으로 증가해왔으나 특히 심각한 경제위기가 발생한 시점에 급격히 증가해서 유지되는 추이를 보임

[그림 29] 신용보증 규모 추이



출처 : e-나라지표

○ 총보증 기준으로 1998년 외환위기에 92%, 2008-2009년 글로벌 금융위기에 40%, 2020년 코로나 위기에 33%로 급격히 증가한 것을 볼 수 있음

○ 신용보증이 총보증에서 평균적으로 50% 이상을 차지하고 있음

○ 기술보증은 총보증에서 20-30% 차지했으나 지속적으로 비중이 하락하고 있음

○ 지역신용보증은 2002년 도입되어 규모가 지속적으로 증가해 기술보증규모와 유사해지고 있으며, 2020년 코로나 대응 과정에서 급격히 증가함

○ 최근 코로나 대응 과정에서 자영업자와 소상공인에 대한 보증이 증가하면서 총보증 규모가 크게 증가했기 때문에 신용보증으로 인한 재정위험을 모니터링하는 것이 중요해짐

다. 보증채무 잠재적 재정위험 관리방안

❑ 장학재단채권는 한국장학재단에서 운영하고, 기간산업안정기금채권의 주채무자는 산업은행이기 때문에 해당 보증채무를 직접 관리하는 것보다 이들 기관에 대한 관리감독을 통해서 관리하는 것이 더 효율적임

○ 장학재단채권은 잠재적 재정위험 요인으로 작용할 수 있으나 이 채권은 한국장학재단에서 운영하고 있어 해당 기관의 재무 건전성을 모니터링하는 것으로 관리 가능

○ 기간산업안정기금채권은 주채무자인 한국산업은행이 채무 불이행을 하는 경우 국가가 부담하는 채권이므로 산업은행에 대한 관리 감독으로 모니터링하는 것으로 관리 가능

❑ 신용보증은 신용보증기금과 기술보증기금, 지역신용보증재단에서 운용하고 있기 때문에 각 보증을 별도로 관리하는 대신 담당 기관들의 재무 상태를 관리하는 방식으로 관련 신용보증의 위험을 모니터링하는 것이 효과적이라고 판단됨

○ 신용보증기금과 기술보증기금은 준정부형 공공기관으로 「공공기관 중장기 재무관리계획」에 포함해서 관리함

○ 지역신용보증은 별도로 신용보증재단중앙회를 관리하도록 함

2. 공공기관

가. 대상기관 선정

❑ 기획재정부는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공공기관운영위원회를 개최해 매년 대상기관을 지정하고 있으며 공공기관은 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류됨

○ (공기업) 자산규모(2조원)와 자체수입(총수입 대비 85%)을 기준으로 시장형과 준시장형으로 구분

– (시장형 공기업) 민간기업 수준의 자율성이 보장되고, 내부견제시스템을 강화하는 방식으로 운영됨 (예시: 한국가스공사, 한국전력공사, 인천국제공항공사)

– (준시장형 공기업) 자율성은 확대하되 공공성을 감안해 외부감독을 강화 (예시: 한

국토지주택공사, 한국마사회, 한국조폐공사)

○ (준정부기관) 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 구분

– (기금관리형) 신용보증기금이나 중소벤처기업창업 및 진흥기금 등을 직접 또는 위탁 관리하는 기관 (예시: 신용보증기금, 중소벤처기업진흥공단)

– (위탁집행형) 공공업무의 효율성을 확보하기 위해 정부업무를 위탁 집행하는 기관으로 정부 재정에 재원을 의존하는 기관 (예시) 한국농어촌공사, 한국장학재단)

○ (기타공공기관) 공기업과 준정부기관을 제외한 공공기관으로 경영평가 등 공공기관의 일부 관리 규정이 적용되지 않음

❑ 총 350개의 공공기관이 존재하는데, 모든 공공기관의 재정위험을 모니터링하는 것이 현실적으로 어렵기 때문에 이들 중에서 잠재적 재정위험을 초래할 가능성이 높은 기관들을 중심으로 모니터링을 실시하는 것이 필요함

○ 공공기관 유형에 따라 명시적 재정위험 범위에서 관리 가능한 기관과 잠재적 재정위험 범위에서 관리해야 되는 기관들을 구분할 수 있음

○ 위탁집행형 준정부기관과 기타공공기관은 정부 예산을 통해서 운영되고 있기 때문에 이들은 명시적 재정위험 범위에서 관리가 가능함

○ 공기업과 기금관리형 준정부 기관 등은 잠재적 재정위험 범주에 포함시켜 별도의 관리대상 기관을 선정하고 모니터링하는 것이 필요함

❑ 잠재적 재정위험을 관리하기 위해 모니터링하는 공공기관은 매년 예산안과 함께 국회에 제출되는 「공공기관 중장기 재무관리계획」에 포함되어 있는 40개 공공기관을 중심으로 모니터링하는 것을 고려할 수 있음

❑ 「2021~2025년 공공기관 중장기 재무관리계획」에서 대상으로 재무관리 대상으로 지정하고 있는 40개 기관은 다음과 같음

○ (공기업) 22개 : 한국토지주택공사(LH), 한국전력공사, 발전5사 (한국중부발전, 한국서부발전, 한국동서발전, 한국남부발전), 한국수력원자력, 한국지역난방공사, 한국가스공사, 한국석유공사, 한국광물자원공사, 한국도로공사, 한국철도공사, 한국수자원공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사, 강원랜드, 한

국마사회, 주택도시보증공사

– 한국석유공사와 한국광물공사는 자본잠식 기관임

○ (준정부기관) 16개 : 국민건강보험공단, 예금보험공사, 신용보증기금, 기술보증기금, 한국무역보험공사, 한국주택금융공사, 서민금융진흥원, 사립학교교직원연금공단, 공무원연금공단, 중소벤처기업진흥공단, 국민체육진흥공단, 한국장학재단, 한국자산관리공사(캠코), 국가철도공단, 한국농어촌공사, 한국산업단지공단

– 서민금융진흥원은 2021년에 추가된 기관임

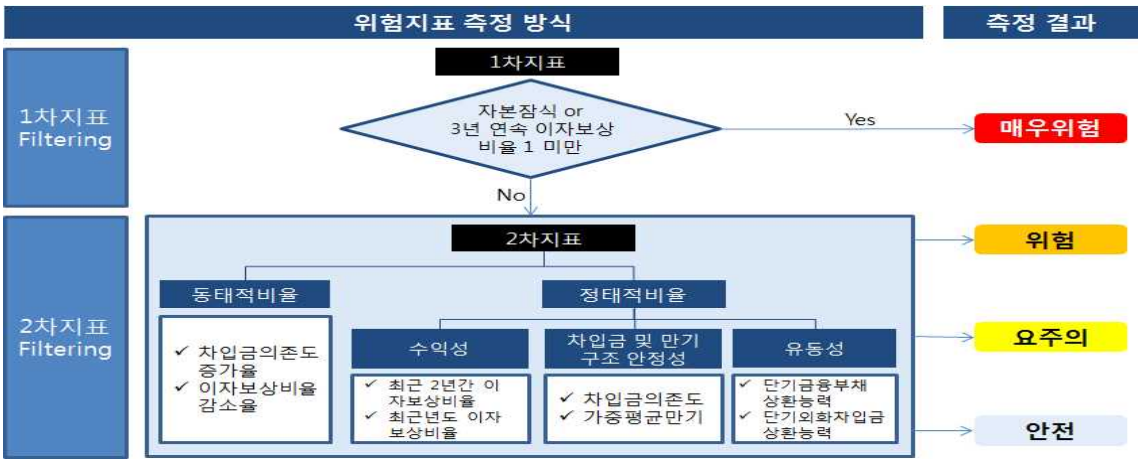
○ (정부 손실보전 규정 有 기관) 2개: 대한석탄공사 (공기업), 한국무역보험공사(코트라) (준정부기관)

나. 공공기관 재정위험 평가 방법

❑ 한국조세재정연구원 (2012)에서는 공공기관의 부채위험 수준의 진단 대상인 부채를 금융비용을 지급하는 금융성 부채로 한정해서 공공기관별 부채위험성 진단방식 제안

○ 공공기관 부채위험을 평가하기 위해서 1차 지표와 2차 동태적 지표, 정태적 지표를 측정하고 각 지표별로 정의된 신호값(threshold)을 기준으로 위험 등급을 결정해서 모니터링하는 방안을 제시함

[그림] 공공기관 부채 위험지표 측정방식



출처 : 박진 외 (2012), 「공공기관 부채의 잠재적 위험성 분석과 대응방안」

○ (1차 지표) 상환능력을 판단하기 위해 우선적으로 적용되는 지표로, 자본잠식 여부

와 최근 3개년 간 이자보상비율이 100% 미만인지 여부를 가지고 판단함

○ (2차 동태적 지표) 차입금의존도 증가율과 이자보상비율 감소율에 대해서 다년간의 지표의 변동을 살펴봄

○ (2차 정태적 지표) 차입금의존도를 비롯해 만기구조의 안전성, 단기구조의 안전성, 단기 차입금 상환능력 등에 대해서 최근 회계연도말 시점의 재무수치만 분석

다. 공공기관 잠재적 재정위험 관리방안

❑ 「공공기관 중장기 재무관리계획」에서는 적정 투자계획을 수립해 정부정책을 뒷받침하고, 기관별 재무상황을 고려한 맞춤형 관리체계를 추진해 재무건전성 관리와 향후 계획을 제시하고 있음

○ 재무건전성 관리를 위해 부채감축 노력을 추진하고, 자본잠식 등 재무위험도가 높은 기관은 경영효율화, 사업 조정 등의 자구노력에 대한 계획을 제시함으로써 선제적으로 재무위험을 지속적으로 관리함

○ 전망의 기본 전제를 바탕으로 각 기관은 자산과 부채, 기타 재무지표들에 대해서 당해연도 포함 향후 5년 간 전망을 제공함

○ 자산과 부채는 기관별 전망을 SOC(13개), 에너지(12개), 금융(13개), 기타(5개)로 분류해 부문별로 전망을 정리해서 제시함

○ 부채전망에서는 총자산 대비 금융부채 비율을 별도로 전망

○ 기타 재무지표로 당기순이익과 이자보상배율(=영업이익/이자비용) 등을 전망

❑ 국회예산정책처에서는 『공공기관 예산안 중점 분석』과 『공공기관 결산 중점 분석』에서 공공기관의 중장기 재무관리계획과 재무건전성을 분석하고 평가하고 있음

○ 『2022년 공공기관 예산안 중점 분석』에서는 정부지원 예산안에 대한 분석뿐만 아니라 정부가 제출한 「공공기관 중장기 재무관리계획」에 대해 분석 및 평가함

○ 『2020회계연도 공공기관 결산 중점 분석』에서는 350개의 모든 공공기관의 결산을 바탕으로 경영현황을 살펴보고, 수익성과 재무건전성을 분석함

❑ 현재 발간하고 있는 『공공기관 예산안 중점 분석』과 『공공기관 결산 중점 분석』를 바탕으로 공공기관의 잠재적 재정위험 요인 모니터링 체계를 구축하는 것이 필요함

○ 두 보고서가 공공기관의 수익성과 재무건전성에 대해 방대한 분석 결과들을 포함하고 있는데, 이를 바탕으로 공공기관 잠재적 위험을 간단하게 모니터링할 수 있는 요약지표들을 구성하는 것이 필요함

○ 예를 들어 재무건전성 지표로 부채비율과 차입금의존도를 활용하고, 수익성 지표로 자기자본순이익률과 이자보상배율을 활용함

○ 중장기 재무관리 계획을 제출하는 공공기관들을 중심으로 최근 3년간 해당 지표들의 변화 추이를 통해 위험도 평가 지표들의 변화를 제시함

○ 「공공기관 중장기 재무관리계획」에서 제시된 계획과 실적치들의 비교를 통해 해당 기관들의 재정위험이 얼마나 변화했는지를 판단함

○ 위험도가 높은 기관들에 대해서는 앞서 살펴본 공공기관 부채 위험지표 측정방식에서 제시한 추가지표들에 대한 분석을 통해 심도있는 모니터링을 실시함

❑ 알리오(Alio) 공시자료와 각 공공기관들의 감사보고서 등의 자료들에서 제공하고 있는 안정성 지표와 수익성 지표를 활용해 추가적으로 공공기관들의 잠재적 재정위험을 모니터링할 수 있음

○ (안정성 지표) 금융부채비율, 부채비율, 유동부채비율, 유동부채/총부채 비율, 차입금의존도, 유동비율

○ (수익성 지표) 총자산순이익률(ROA), 자기자본순이익률(ROE), 이자보상배율, 매출액 순이익률, 영업이익률

3. 지방정부

가. 지방재정분석 지표와 체계

❑ 행정안전부는 한국지방행정연구원과 함께 매 회기연도별로 지방자치단체 재정분석 종합보고서를 작성해서 공개하고 있음

○ 지방재정분석은 지방자치단체의 재정상태와 운영실태, 성과를 객관적인 자료를 토대로 분석하고 종합적으로 점검·평가함으로써 지방재정의 건전성과 안정성, 효율성을 제고하는데 목적을 둠

○ 지방재정법 제55조 및 제57조에 근거해 실시하며 전국 지방자치단체의 재정현황 및 성과를 전년도 결산자료에 근거해 종합적으로 분석평가하여 지방재정 상황을 모니터링함

○ 재정분석 결과를 토대로 우수단체와 부진단체를 구분해 우수단체에는 특별교부세 등 인센티브를 제공하고 부진단체에 대해서는 재정컨설팅 실시를 통해 재정건전성과 효율성을 제고시킴

❑ (지표체계) 재정분석은 각 지표별로 배점을 부여해 각 분야별로 지표를 설정

[표] 지방재정분석 지표체계

분야	분류			분석 지표	분석 기간	대상 회계	지표 성격	가중치
재정 건전성 (300점)	수지관리		1	통합재정수지비율	단년도	통합회계	상향	4%
	채무관리		2	관리채무비율	단년도	통합회계	하향	9%
			3	통합유동부채비율	단년도	통합/공사공단/출자출연	하향	9%
	공기업관리		4	공기업부채비율	단년도	직영,공사,공단	하향	8%
재정 효율성 (500점)	세입 효율	수입 관리	5	자체수입비율 (증감률)	2년	일반회계	상향	10%
		징수 관리	6	지방세징수율 (제고율)	2년	일반회계	상향	4%
			7	체납액관리비율 (증감률)	2년	일반회계	하향	20%
	세출 효율	외부 지원 관리	8	지방보조금비율 (증감률)	2년	일반/기타특별회계	하향	4%
			9	출자출연전출금비율 (증감률)	2년	통합회계	하향	4%
		내부 경비 관리	10	자체경비비율 (증감률)	2년	일반회계	하향	8%
재정 계획성 (200점)	재정계획		11	중기재정계획 반영비율	단년도	일반회계/기타공기업 특별회계	100% 지향	4%
			12	세수오차비율	단년도	일반회계	100% 지향	5%
	재정집행		13	이불용액비율	단년도	일반회계/기타 공기업 특별회계	하향	11%

출처 : 행정안전부(2020) 「FY2019 지방자치단체 재정분석 종합보고서」

❑ 2019년 회계연도(2020년 작성)에 대해서 작성한 지방재정분석 결과

[표] 2020년 (2019 회계연도) 지방재정분석 결과

△(상향지표), ▼(하향지표)

분야/부문/재정분석지표			2015	2016	2017	2018	2019	전년대비	지표2) 성격
재정 건전성		- 통합재정수지비율	5.73%	5.52%	5.03%	3.55%	1.90%	부진	△
		- 관리채무비율	10.98%	9.33%	8.06%	7.35%	6.54%	개선	▼
		- 통합유동부채비율	27.97%	26.10%	23.01%	23.26%	22.66%	개선	▼
		- 공기업부채비율	65.07%	57.93%	41.58%	37.26%	34.44%	개선	▼
재정 효율성	세입 관리	- 자체수입비율[지방세]	28.65%	26.32%	26.23%	25.90%	24.52%	부진	△
		- 자체수입증감률[지방세]		5.59%	7.16%	5.43%	7.63%	개선	△
		- 자체수입비율[세외수입]			4.62%	4.28%	4.09%	부진	△
		- 자체수입증감률[세외수입]				-1.20%	8.67%	개선	△
	징수 관리	- 지방세징수율	97.22%	97.30%	97.69%	97.80%	97.82%	개선	△
		- 지방세징수율제고율	0.9992	0.9997	1.0027	1.0007	1.0002	부진	△
		- 체납액관리비율[지방세]	1.99%	1.87%	1.70%	1.51%	1.27%	개선	▼
		- 체납액증감률[지방세]	4.61%	2.45%	-2.41%	-5.44%	-4.24%	부진	▼
		- 체납액관리비율[세외수입]	1.40%	1.23%	1.11%	0.99%	0.88%	개선	▼
		- 체납액증감률[세외수입]	0.98%	-4.34%	-2.76%	-5.41%	1.27%	부진	▼
	외부 지원 관리	- 지방보조금비율	7.86%	7.55%	6.31%	6.14%	5.88%	개선	▼
		- 지방보조금증감률	0.29%	3.71%	-10.62%	3.07%	12.08%	부진	▼
		- 출자·출연·전출금비율	2.65%	2.48%	2.52%	2.48%	2.40%	개선	▼
		- 출자·출연·전출금증감률	19.34%	0.64%	10.10%	4.28%	14.30%	부진	▼
	내부 경비 관리	- 자체경비비율					10.21%	신규	▼
		- 자체경비증감률					9.07%	신규	▼
재정 계획성	재정 계획	- 중기재정계획반영비율					101.96%	신규	100% 지향
		- 세수오차비율					92.51%	신규	100% 지향
	재정 집행	- 이불용액비율					7.79%	신규	▼

주 1. 상향지표는 지표의 값이 높을수록 양호하며, 하향지표는 지표의 값이 낮을수록 양호함
2. 지표 추이는 최근 5년('15~'19)을 기본으로 하되, 지표도입 시기 관련 데이터 생성 유무에 따라 사용이 제한됨

출처 : 행정안전부(2020) 「FY2019 지방자치단체 재정분석 종합보고서」

❑ (분석단계) 지방재정분석은 (1) 서면분석, (2) 현지점검, (3) 재정분석 결과보고서 작성, (4) 재정분석 결과 활용 등 총 4단계로 이루어짐

○ (1) 서면분석 : 주요지표 13개와 참고지표 23개에 대한 재정통계 수집 및 분석

○ (2) 현지점검 : 1차 서면분석 결과를 바탕으로 지방자치단체에 대한 현지점검 실시

○ (3) 재정분석 결과보고서 작성 : 현지점검에서 나타난 지표데이터 미작성 및 오류를 수정한 데이터를 바탕으로 분석을 점검하고 재정분석 결과보고서 작성

○ (4) 재정분석 결과 활용 : 재정분석 결과를 중앙정부와 지방자치단체가 활용해 합리적 재정운영이 가능하도록 유인함

❑ (자치단체 유형화) 지방자치단체별로 사회·경제적 특성과 재정규모, 재정자립도 등이 다르고 편차가 크게 나타나기 때문에 일정한 기준에 따라 유형화해서 비슷한 유형의 지자체들간에 비교를 하는 것이 타당하다고 판단해서 유형화를 실시함

○ 유형화 기준은 시점에 따라 바뀌지만 기본적으로 정태적인 변수인 인구, 재정력지수(재정자립도), 재정규모와 동태적 변수인 인구증감률 등을 활용해 유형화 실시

○ 2020년에는 인구현황과 재정현황을 동일한 비중으로 적용해서 유형화함

[표] 시·군·자치구 유형화 기준 및 가중치

구분	유형화 기준	가중치
인구현황 (50%)	인구규모 (2019년 말 기준)	35%
	인구증감률(전년대비 증감률)	10%
	노령인구비율 (2019년 말 기준)	5%
재정현황 (50%)	재정력지수(자치구: 재정자립도) 결산기준 3년 평균	35%
	세출결산규모 (일반회계 기준)	10%
	사회복지비비율 (2019년 말 기준)	5%

출처 : 행정안전부(2020) 「FY2019 지방자치단체 재정분석 종합보고서」

○ 유형화 기준에 해당하는 변수들의 Z-score를 구한 후, 표준화점수의 가중 평균값에 따라 유형화하는 방법을 적용

❑ 2020년도 보고서에서 분석결과를 바탕으로 각 부문별로 다음과 같은 개선방안들을 제시하고 있음

○ (재정건전성) 지역경제 침체 등 자치단체 재정운용 환경변화에 따라 자치단체의 재정운용 지속가능성 위험 발생 관련해 지속적인 건전성 관리가 요구되고 있으며 이와 연계해 세출관리를 위한 모니터링 실시 필요

○ (재정효율성) 세입효율성과 세출효율성으로 구분해서 개선방안을 제시

– (세입관리) 지역경제 침체 등 자치단체 재정운용 환경변화에 따라 자치단체의 지속적인 세입관리가 요구되며 신세원 발굴과 지방세 면세 및 감면에 대한 정비를 강화하는 등 체계적인 자체 개선노력이 필요함

– (징수관리) 지역경제 침체 등 자치단체 재정운용 환경변화에 따라 자치단체의 효율적인 세입관리가 요구되며 체납액관리 강화를 위해 다양한 체납액관리 우수사례를 조사하고 벤치마킹하는 등 지속적인 개선노력이 필요함

– (세출효율성) 효율적인 내부경비관리를 위해 사업예산 및 투자예산을 적극적으로 편성하고 불필요한 여비, 의회비, 업무추진비, 재료비 등 경비편성을 자제하는 노력이 필요함

○ (재정계획성) 지역경제 침체 상황에서 자치단체의 재정계획성 제고를 통해 지역 발전계획과 재정수요를 중·장기적으로 전망해 주요사업이 중기지방재정계획에 반영되도록 유도하고 정확한 세수추계 및 세입예산 편성을 위한 자체적인 개선노력 필요

다. 지방재정 잠재적 재정위험 관리방안

❑ 지방정부의 재정상태를 파악하기 위한 각종 통계자료와 관리방안에 대해서는 행정안전부가 매년 발간하는 「재정분석 종합보고서」에 자세히 제공되어 있으므로 해당 보고서를 활용하는 방안을 고려하는 것이 필요함

○ 지방정부의 재정상황을 판단할 수 있는 재정지표들을 구축해서 제공

○ 자치단체별로 각종 통계자료와 재정상황에 대한 분석을 광범위하게 제공

❑ 지방재정의 잠재적 재정위험을 모니터링은 「재정분석 종합보고서」의 내용을 분석하고 결과들을 점검하는 방향으로 이루어지는 것이 효율적일 것으로 판단됨

○ 개별 지방자치단체에 대해서 재정상황과 위험요인을 독자적으로 평가하는 것은 용이하지 않을 것으로 보임

○ 진행된 지자체 재정상태 분석을 토대로 잠재적 위험을 평가하는 방향으로 실시

❑ 국회예산정책처에서 2018년부터 「대한민국 지방재정」을 발간하고 있는데, 이 보고서에서 지방재정 위험을 평가하는 내용을 포함하는 방식으로 지방재정 위험을 모니터링하는 방안을 고려할 수 있음

○ 해당 보고서는 지방재정 체계와 상황을 파악하고, 주요 재정지표들에 대한 현황을 제공하는 것에 초점을 두고 있음

○ 해당 보고서에 지방재정 위험을 분석하는 내용을 추가하는 방향으로 지방재정 위험을 모니터링하고 관리방안을 제안하는 방식으로 진행함

4. 재정위험 관리 방안

❑ 우리나라는 기획재정부의 국고국과 재정혁신국에서 재정위험을 모니터링하고 대응 방안을 모색하는 역할을 담당하고 있음

○ 국고국은 명시적 채무에 해당하는 국채 발행 및 상환과 이에 대한 위험 분석을 실시하고 있을 뿐만 아니라 우발채무인 보증채무에 대한 관리를 하고 있음

○ 재정혁신국은 중장기 재정위험을 파악하고 정책 방향을 수립하고 있음

○ 관련부서가 실질적으로 역할을 수행하고 있는지에 대한 검토가 필요함

❑ 우리나라의 잠재적 재정위험 요인들은 공공기관들과 직간접적으로 연관되어 있기 때문에 공공기관의 경영과 재무 상태에 대한 관리가 필요한데, 이는 기획재정부의 공공정책국이 담당하고 있음

○ 우리나라 보증채무에서 가장 높은 비중을 차지하고 있는 장학재단채권은 한국장학재단에서 관리하고 있음

○ 공적신용보증은 신용보증기금과 기술보증기금, 지역신용보증재단 등과 같은 별도의 기관들에서 담당하고 있음

○ 지역신용보증재단을 제외한 모든 기관들이 공공기관이므로 이들 기관의 경영상태와 재무상태를 관리하는 방식으로 보증채무 관련 재정위험을 관리할 수 있음

❑ 재정당국이 명시적 또는 암묵적 재정위험 요인들을 종합적으로 모니터링하기 위해서는 국고국과 공공정책국이 세부적으로 위험요인들을 파악하고 재정혁신국에서 이를 총괄·종합하는 방향으로 할 수 있음

❑ 기획재정부는 재정정책을 수립하는 주체이기 때문에 재정전망과 재정위험을 객관적으로 파악하는데 한계가 있을 수 있음

○ 기획재정부는 정책을 수립하는 주체이기 때문에 계획과 전망이 혼재될 가능성이 있고, 전망치에 대한 객관성을 확보하는데 어려움이 있을 수 있음

○ 실례로 2020년 기획재정부가 실시한 장기재정전망 결과를 보면 2020년 국회예산정책처의 장기재정전망과 상당한 차이를 보이고 있음

○ 두 기관의 전망에 대한 차이가 매우 큰 상황에 비춰볼 때, 재정당국이 실시한 재정전망과 재정위험 모니터링 결과를 외부의 독립기관에서 검증하는 것이 필요함

❑ 국회예산정책처에서 재정당국과는 독립적으로 재정전망과 재정위험 모니터링을 하는 것이 필요함

○ 영국은 재무부와 별도로 예산책임청을 설립해 독립된 경제 전망과 재정 전망을 분석하고 이를 바탕으로 재정위험분석보고서를 작성하고 있음

○ 국회예산정책처는 영국의 예산책임청보다 독립적인 상황에서 재정전망과 재정위험을 모니터링 할 수 있는 구조를 갖고 있음

○ 국회예산정책처는 기획재정부가 발표하는 예산안과 국가재정운용계획을 매년 평가하고 장기재정전망을 실시하고 있기 때문에 이미 일정정도 독립적인 재정전망과 재정위험을 모니터링을 하고 있는 것으로 판단됨

❑ 국회예산정책처에서 현재 제공하고 있는 각종 재정평가 보고서들을 종합해 재정위험보고서 작성해서 명시적, 잠재적 재정위험을 파악해 정책 대안을 제공하는 것이 필요함

○ 국가채무와 같은 명시적 채무에 대해서는 매년 실시하고 있는 예산안과 국가재정운

용계획에 대한 평가를 바탕으로 할 수 있음

○ 잠재적 우발채무에 대해서는 공공기관과 지방재정을 중심으로 파악하고 관리함

- 공공기관 재정위험은 현재 실시하고 있는 공공기관 예산안 분석과 결산 분석을 바탕으로 기재부의 「공공기관 중장기 재무관리계획」에 대한 평가를 바탕으로 재정위험을 모니터링함
- 지방재정관련 보고서는 현재 지방재정 현황을 파악하는 정도에만 그치고 있기 때문에 재정위험 모니터링에 대한 부분을 강화하는 것이 필요함

○ 중기재정위험은 재정당국이 발표하는 「국가재정운용계획」, 「중기지방재정계획」, 「공공기관 중장기 재무관리계획」에서 전망 결과들을 평가해서 재정위험보고서를 작성

○ 장기 재정위험은 현재 진행하고 있는 장기재정전망을 지속적으로 실시하는 방향으로 진행하고, 기후변화대응이나 탄소중립 등의 문제와 같은 장기 위험요인들에 대한 별도의 분석을 추가하는 방향으로 진행함

- 국회예산정책처는 장기재정전망을 2012년, 2014년, 2018, 2020년에 실시해서 2016년을 제외하고는 격년으로 실시하고 있는 것으로 보이는데, 우선 이것을 정례화하는 것이 필요함
- 격년마다 전망할 때, 전망모형에 대한 수정이 이루어질 것으로 보이는데 이전 년도 모형과의 비교를 통해서 모형변화로 인한 전망차이를 설명하는 것이 필요
- 기재부 결과와의 전망 차이가 발생하는 원인에 대한 설명을 제공
- 인구구조 변화와 같은 위험 요인 뿐만 아니라, 기후변화나 팬데믹 출현 등과 같은 새로운 위험요인들이 장기적으로 재정압력에 미치는 영향 등에 대한 분석 제시

I. 서 론

1. 연구배경

❑ 최근 코로나19에 대응하는 과정에서 확장적 재정정책을 운용함으로써 국가채무와 재정수지 적자가 큰 폭으로 증가함

[표 1] 주요 추경 편성 현황

	외환위기		금융위기		코로나 위기	
	1998	1999	2008	2009	2020	2021
총규모	16조 원		33조 원		66.8조 원	48조 원
GDP 대비	2.9%		2.8%		3.5%	-
1차	-1.4조 원	0.8조 원	4.6조 원	28.4조 원	11.7조 원	15조 원
2차	13.9조 원	2.7조 원	-	-	12.2조 원	48조 원
3차	-	-	-	-	35.1조 원	-
4차	-	-	-	-	7.8조 원	-

출처: e-나라지표, 연도별 추경편성 현황

○ 코로나 19 대응 과정에서 2020년 4차례에 걸쳐 총 66.8조 원, 2021년 2차례 총 48조 원의 추경을 편성함

○ GDP 대비 규모로 보면 코로나 19 대응으로 편성한 추경은 1998-1999년 외환위기나 2008-2009년 금융위기 시 편성한 추경에 비해 그 규모가 큼

❑ 코로나 대응 과정에서 실시한 확장적 재정운용으로 관리재정수지와 국가채무가 큰 폭으로 증가함

[표 2] 관리재정수지와 국가채무 추이와 전망

구 분	2019 결산	2020						2021년			2022
		본예산	1회 추경	2회 추경	3회 추경	4회 추경	결산	본예산	1회 추경	2회 추경	
관리 재정수지	△54.4	△71.5	△82.0	△89.4	△111.5	△118.6	△112.0	△112.5	△126.4	△126.6	△94.7
	(△2.8)	(△3.5)	(△4.1)	(△4.5)	(△5.8)	(△6.1)	(△5.8)	(△5.6)	(△6.3)	(△6.2)	(△4.4)
국가채무	723.2	805.2	815.5	819.0	839.4	846.9	846.9	956.0	965.9	963.9	1,068.3
	(37.7)	(39.8)	(41.2)	(41.4)	(43.5)	(43.9)	(43.8)	(47.3)	(48.2)	(47.2)	(50.2)

출처: 기획재정부

❑ 코로나 19 대응과정에서 실시한 확장적 재정운용과 이로 인한 국가채무 증가는 재정위험(fiscal risk)로 판단할 수 있음

○ World Bank (2019)에서는 재정위험(fiscal risk)를 재정압력(fiscal pressure)와 구분해서 정의하고 있음

○ 재정압력은 인구구조 변화 등과 같이 이미 잘 알려진 상황이 재정에 미치는 영향으로 전망이나 예측이 가능함

○ 재정위험은 전망된 재정결과(fiscal outcome)에서 벗어나 발생하는 요인으로 예산편성 시점에서 사전적으로 예측이 불가능한 위험으로 정의함

○ 코로나 대응을 위해 편성된 추경과 이로 인한 재정적자와 국가채무 증가는 재정위험으로 판단할 수 있음

❑ 우리나라는 매년 국가재정운용계획과 장기재정전망을 통해서 중장기 시계에서 재정을 전망하고 있어 재정압력 요인에 대해서는 파악하고 대응책을 마련하고 있음

○ 매년 국가재정운용계획에서 당해연도와 차년도 예산 규모를 설정하고, 이를 바탕으로 향후 3년 간 재정운용 목표를 설정하고 있음

– 국가재정운용계획에서는 중기 시계의 세입 현황을 전망하고, 재정소요를 의무지출과 재량지출로 구분해서 파악함으로써 재정상황을 파악하고, 이를 고려해서 중기 시계의 재정운용방안을 제시하고 있음

○ 2015년부터 5년 주기로 장기재정전망을 실시함으로써 저출산-고령화 등으로 인해 증가할 재정소요와 재원 현황 등을 파악하고, 향후 60년 간의 재정적자와 국가채무를 전망하고 있음

– 장기재정전망을 통해서 저출산-고령화로 인한 인구구조 변화가 장기적으로 가장 큰 재정압력 요인으로 작용하는 것으로 제시하고 있음

– 저출산-고령화로 인한 경제와 재정 상황 변화에 대응하기 위해 대통령 직속 기구인 저출산고령사회위원회를 구성해 대응방안을 모색하고 있음

– 2019년부터는 관계부처 합동으로 범정부 인구정책 TF를 구성해 인구구조 변화 영향을 파악하고 대응방향을 모색하고 있음

○ 국가재정운용계획의 실효성과 장기재정전망 방식에 따른 다양한 문제가 제기되고 있지만 이러한 제도를 통해서 중장기 시계에서의 재정압력 요인을 파악하여 대응체계를 마련하고 있다는 측면에서는 재정압력에 대한 관리가 어느 정도 이루어지고 있다고 판단됨

❑ 재정압력과는 달리 재정목표 또는 전망된 재정결과에서 벗어나는 요인들에 의해서 발생하는 재정위험을 파악하고 대응방안을 모색하는 관리체계는 상대적으로 미비함

○ 명시적인 직접채무에 대해서는 관리방안들이 존재하고 있지만 우발채무와 같은 잠재적 재정위험에 대해서는 별다른 관리 방안이 마련되어 있지 않은 상황임

❑ 잠재적 재정위험을 파악해서 공개하고, 이를 관리할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요한 상황임

○ 국가채무나 재정적자와 같이 명시적인 직접채무에 대해서는 국가재정운용계획과 국가채무관리계획 등을 통해서 최소한의 관리방안은 갖추고 있음

○ 우발채무와 이로 인해 발생할 수 있는 재정위험에 대해서는 관리방안을 모색하는 것이 필요함

❑ 우리나라의 잠재적 재정위험에 대한 관리는 우발채무 중 명시적 채무에 해당하는 보증채무에 대한 관리방안만 존재하는 상황임

○ 보증채무는 국가재정운용계획 부속서류 중 국가보증채무관리계획을 통해서 이루어지고 있음

○ 국가보증채무관리계획은 보증채무 현황을 파악해서 제시하는 수준에 그치고 있음

○ 보증채무는 정부가 주채무자의 채무이행을 보증한 채무로 정부의 채무이행 의무가 확정되기 전까지는 국가채무에 포함되지 않기 때문에 명시적 직접 채무인 국가채무와 구분됨

– 예보채상환기금 채권이 자산매각, 금융권 특별기여금 등 수입 확보 노력으로 당초 계획이었던 2027년보다 6년 빠른 2021년 중에 상환이 완료됨에 따라 보증채무 규모가 감소했음

– 한국장학재단 채권은 여전히 10조 원 수준을 유지하고 있기 때문에 이에 대한 관

리방안이 필요함

- 정부는 2020년에 '위기극복과 고용을 위한 기간산업안정기금'을 한국산업은행에 설치하고, 40조 원 이내의 기금채에 대해 국가보증을 함으로써 보증채무 규모는 오히려 증가함

❑ 잠재적 재정위험은 특성상 독자적으로 발생하기보다는 경제위기나 재정위기 상황에서 발생하기 때문에 평상시에도 잠재적 재정위험 요인을 파악하고 관리하는 것이 필요함

2. 연구목적 및 내용

❑ 본 연구는 국제기구에서 제시하고 있는 재정위험 분류 방법과 재정위험 관리방안에 대해서 살펴보고 이를 바탕으로 우리나라의 재정위험을 관리하는 방안에 대한 시사점을 도출하는 것을 목적으로 함

○ World Bank(2019)에서는 재정압력(fiscal pressure)와 재정위험(fiscal risk)를 구분하고, 재정위험에 대한 관리방안을 별도로 제안하고 있음

- 재정압력(fiscal pressure)은 인구구조 변화 등과 같이 이미 잘 알려진 사항이 재정에 미치는 영향을 의미하는 것으로 전망이 가능함

- 재정위험(fiscal risk)는 전망된 재정성과(fiscal outcome)에서 벗어나서 발생하는 요인으로 사전적으로 파악해서 대응하기 어려움

○ 우리나라는 국가재정운용계획과 장기재정전망 등을 통해서 재정압력에 대해서는 관리방안을 어느 정도 마련하고 있으나 재정위험에 대해서는 구체적인 관리방안이 없기 때문에 이에 대한 방안을 마련하는 것이 필요함

❑ 잠재적 재정위험요인 관리방안에 대해서 국제기구와 국가별 사례 분석을 통해서 관리체계과 방안을 정리하고 우리나라에 대한 시사점을 도출하고자 함

○ 잠재적 재정위험이 실현되면서 발생하는 재정비용에 대해서 파악함으로써 잠재적 재정위험 관리의 필요성에 대해서 제시함

○ IMF와 World Bank, OECD 등에서 제시하고 있는 잠재적 재정위험 관리방안 조사

○ 잠재적 재정위험을 6개 유형별로 구분해서 국가별 관리방안을 살펴봄

- (1) 금융부문, (2) 자연재해 , (3) 공공기관 (SOE, State-Owned Enterprise), (4) 지방정부, (5) 법적비용, (6) 민관협력사업 (PPP, Public Private Partnership)

○ 영국의 재정위험 보고서 분석을 통해서 재정위험 요인을 분석하고 관리하는 방안에 대해서 살펴봄

○ 국제기구와 국가별 사례를 통해서 잠재적 재정위험 관리 방안을 도출함

❑ 국제기구와 다른 국가들의 잠재적 재정위험 관리 방안들을 토대로 우리나라의 잠재적 재정위험 요인 관리방안에 대한 정책적 시사점을 제시함

○ 우리나라 잠재적 재정위험이 발생할 수 있는 요인들을 살펴봄

○ 현재 우리나라 재정당국에서 하고 있는 재정 전망과 재정 위험 분석 결과들을 활용해서 국회예산정책처에서 실시할 수 있는 잠재적 재정위험에 대한 모니터링 방안들을 모색하고자 함

II. 재정위험 및 잠재적 재정위험 구분

1. 재정위험

❑ 재정위험의 정의와 비용에 관한 내용은 Cebotari et al. (2009), “Fiscal Risks - Sources, Disclosure, and Management”을 바탕으로 함

가. 재정위험 정의와 발생요인

❑ 최근 재정위험(fiscal risk)은 재정성과가 중장기 예측에서 벗어나는 것으로 정의함 (Cebotari et al. (2009))

○ 재정위험(fiscal risk)은 전망된 재정성과(fiscal outcome)에서 벗어나 발생하는 요인으로 사전적(예산편성 시점)으로 예측 불가능한 위험으로 정의됨

○ 재정압력(fiscal pressure)은 인구구조 변화 등과 같이 이미 잘 알려진 사항이 재정에 미치는 영향으로 전망이나 예측이 가능함

❑ 재정위험은 거시경제충격이나 우발채무가 실현되면서 발생함

○ 거시경제 충격은 경제 성장률의 급격한 하락, 교역조건 악화, 이자율 상승, 환율 변동 등과 같은 충격이 해당됨

○ 우발채무는 예상하지 못한 사건(unexpected event)의 발생으로 채무이행 의무가 발생하는 경우로 명시적(explicit) 우발채무와 암묵적(implicit) 우발채무로 구분됨[2)]

– 명시적 채무는 법적 구속력이 있거나 계약에 의해서 발생하는 채무로 보증채무가 해당됨

– 암묵적 채무는 경제주체들이 정부가 책임질 것으로 기대함으로써 발생하는 채무로 은행이나 공공기관에 대한 구제금융이 해당됨

나. 재정위험 발생에 따른 재정비용

❑ 거시경제충격으로 인해 발생하는 재정위험의 재정비용의 크기는 상당한 것으로 나타남

[표 3] 10% 하방 충격에 대한 예측 오차

			Emerging Market and Developing Economies		
	All countries	Advanced	All	Oil-exporting	Non oil-exporting
Debt-to-GDP	7.3	6.9	7.4	5.9	7.7
Balance-to-GDP	1.7	–1.7	–1.9	–1.9	–1.9
Growth contribution	–1.1	–1.3	–0.7	0.3	–0.9
Residual term	7.7	5.9	10.5	16.2	10.4
Number of observations	415	261	154	27	127

출처 : Cebotari et al. (2009), 9쪽

○ Cebotari et al. (2009)에서는 IMF의 World Economic Outlook (WEO)에서 국가별로 전망한 GDP 대비 국가채무, 재정적자, 실적치를 비교하는 방식으로 거시경제충격이 초래하는 재정위험의 크기를 측정함

2) 우발채무에 대한 보다 구체적인 구분과 우발채무 실현으로 나타나는 재정비용은 다음절에서 논의함

– 선진국 27개국은 1995-2007년, 개도국 131개국은 2002-2007년에 대해서 분석

○ 분석결과 예상하지 못한 거시경제충격에 직면한 하위 10% 국가들은 평균 GDP 대비 국가채무가 7.3%p, GDP 대비 재정적자는 1.7%p 상승함

○ 예상하지 못한 거시경제충격으로 인해 발생하는 재정변수들의 변화는 선진국보다는 개도국에서 더 크게 나타남

❑ 거시경제충격의 요인별로도 재정위험이 초래하는 재정비용의 정도가 상당한데, 특히 환율 하락으로 인한 충격이 재정위험에 미치는 영향이 상당히 큼

[표 4] 요인별 거시경제충격이 GDP 대비 국가채무에 미치는 영향

	Interest Rate	Real GDP Growth	Primary Balance	Combined Shock	Exchange Rate
			Advanced and Emerging Market Economies		
Mean	4.3	6.8	5.2	6.1	6.5
Median	3.4	6.5	4.5	5.0	6.1
Minimum	0.0	1.3	1.4	3.3	-0.9
Maximum	22.5	14.5	15.1	22.9	21.7
Standard deviation	4.8	2.9	3.2	4.5	6.3
			Developing Countries		
Mean	…	8.5	4.4	4.1	5.5
Median	…	7.4	1.7	0.2	4.0
Minimum	…	1.0	-2.0	-1.0	0.2
Maximum	…	18.0	22.0	24.0	16.0
Standard deviation	…	5.3	8.3	9.1	5.1

Notes: Deviations of the debt-to-GDP ratio with respect to the baseline, from IMF country desks' debt sustainability analyses. The sample consists of 19 advanced and emerging market economies and seven developing countries. Shocks to interest rates and growth are 1/2 standard deviation permanent shocks for advanced and emerging market economies; and one standard deviation shocks for developing countries in the first two years. Combined shocks are permanent 1/4 standard deviation shocks applied to real interest rate, growth rate, and primary balance for advanced and emerging market economies and 1/2 standard deviation shocks to real interest rate and growth rate for developing countries. Exchange rate shock is a one-time 30 percent real depreciation.

출처 : Cebotari et al. (2009), 10쪽 Table 1.

○ 0.5 표준편차의 영구적인 실질성장률 충격은 선진국에서 평균적으로 GDP 대비 국가채무를 6.8%p 증가시킴

○ 0.5 표준편차의 기초재정수지 적자 충격은 선진국에서 평균적으로 GDP 대비 국가채무를 5.2%p 증가시킴

○ 0.5 표준편차의 이자율 충격은 선진국에서 평균적으로 GDP 대비 국가채무를 4.3%p 증가시킴

– 실질성장률 충격이나 기초재정수지 적자 충격에 비해 상대적으로 GDP 대비 국가채무를 덜 증가시키지만 여전히 상당한 영향을 미침

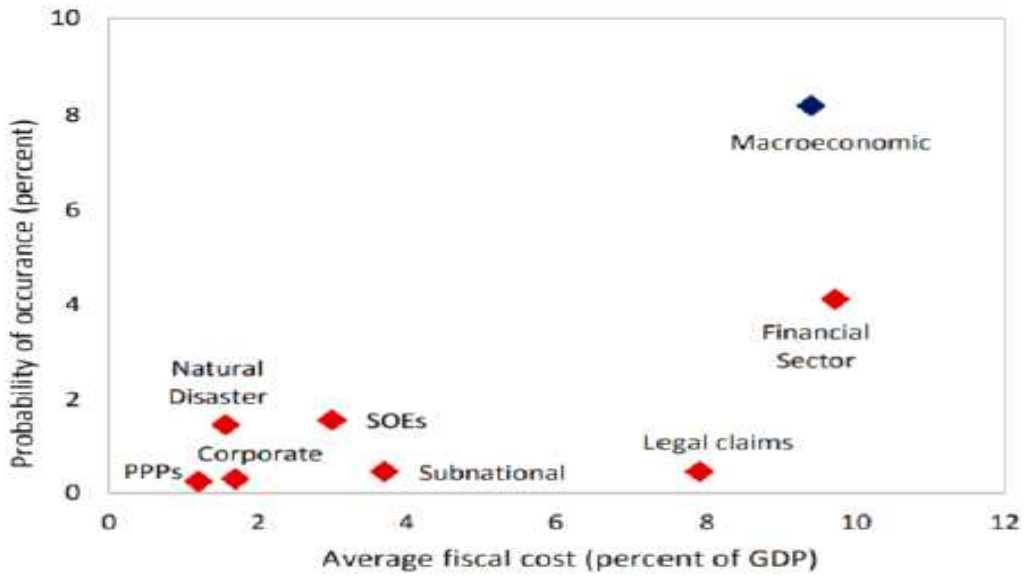
○ 실질환율이 30% 하락하는 충격은 충격시점에서는 GDP 대비 국가채무를 8%p 증가시키고 이후에는 6.5%p로 낮아짐

– 실질환율 충격의 영향은 1990년대 아시아 외환위기 당시에 아시아 국가들의 재정비용을 상당히 증가시킴

○ 원자재 가격의 변화는 원자재 수출국의 재정위험과 재정비용에 중요한 영향을 미침

❑ 재정위험을 초래하는 요인 중에서 거시경제충격이 발생할 확률이 가장 높고, 재정비용의 크기도 상당하지만 우발채무 실현에 따른 재정비용 발생도 상당한 것으로 나타남

[그림 1] 재정위험 실현의 확률과 비용



출처 : IMF(2016)

○ 금융부문 우발채무로 인한 재정위험은 24년에 한 번씩 발생했으며, 위험 실현 시 평균적으로 GDP의 10%에 달하는 규모의 재정피해가 발생함

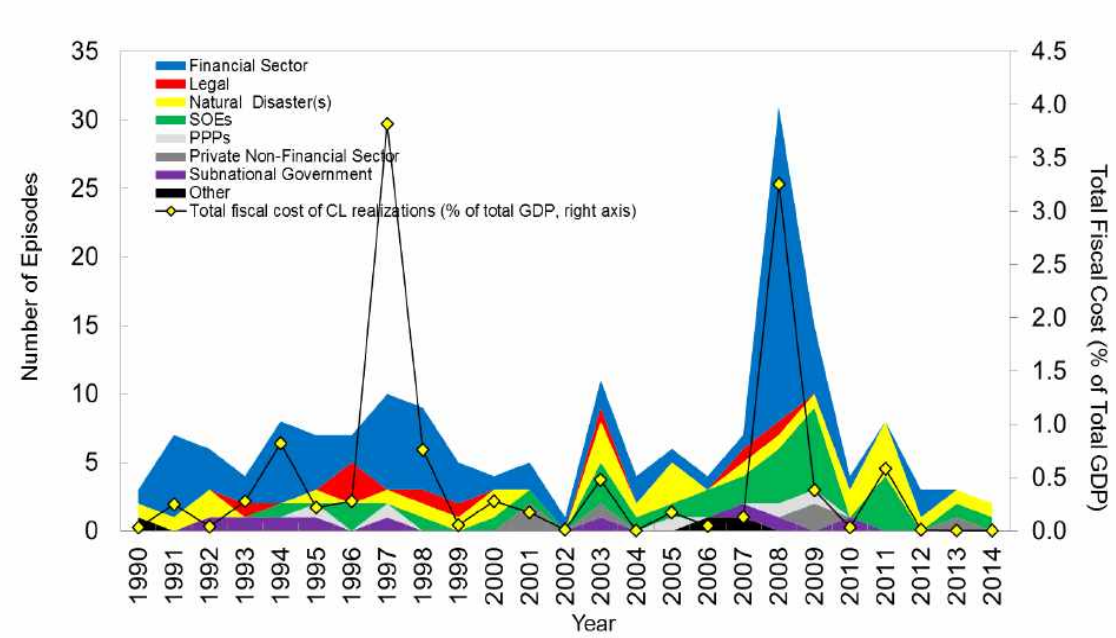
○ 상대적으로 빈도 수가 낮은 민관협력사업(PPP), 정부의 법률소송(legal proceedings) 등에 의해 발생하는 우발채무 역시 GDP의 1-8% 규모의 큰 재정피해를 발생시킴

○ 최근 점차적으로 증가하는 공공인프라 구축 및 서비스 제공을 위한 민관협력사업은 우발채무 규모를 증가시키는 미래 재정위험의 잠재요인으로 부상함

○ 또한, IMF 데이터 분석 결과에 따르면 금융부문과 공공기관 우발채무로 인한 재정피해는 각각 GDP의 57%와 15%에 이를 수 있음

❑ 재정위험을 초래하는 우발채무 충격은 각 형태별로 단독으로 발생할 확률은 매우 낮고, 거시경제 충격과 동반해서 여러 우발채무 충격들과 동시에 발생함

[그림 2] 연도별, 형태별 우발채무 실현 현황



출처 : Bova, Ruiz-Arranx, Toscani & Ture (2016)

○ 우발채무가 실현된 건수는 주로 1997-1998년 아시아 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기 시점에 집중되어 나타남

○ 금융부문의 위기가 가장 크게 실현되지만 다른 요인들도 동시 다발적으로 발생함

- 기업과 은행 간의 높은 상호연관성으로 인해 충격이 서로 이전됨
- 공공기관의 우발채무 실현으로 인해 채권단의 대차대조표가 악화되면서 금융부문의 우발채무 현실화에 영향을 줌

❑ 우발채무는 다양한 형태로 발생하고 종류에 따라 발생하는 재정비용도 다른데, 실현된 우발채무의 유형별로 기존 연구들에서 측정한 재정비용의 크기는 다음과 같음

○ 은행위험 (Banking risk) : 조직적인 금융 위기(banking crisis)에서 발생한 재정비용의 누적 비용은 GDP 대비 5% 수준임 (Honohan and Klingebiel (2000))

- 1977년부터 1998년까지 93개국을 대상으로 117번의 금융위기를 대상으로 분석
- 금융위기 상황에서 발생하는 재정비용은 (1) 예금자(depositor)와 채무자(debtor)에 대한 구제금융 비용, (2) 무제한 유동성 지원 (open-ended liquidity support), (3) 지속적인 자본 확충 (recapitalization) 계획, (3) 금융공공기관에 대한 암묵적인 지원 등으로 인해 발생함
- 1980년대 아르헨티나, 칠레, 우루과이의 금융위기의 재정비용 : GDP 대비 30-55%
- 1997-1998년 인도네시아, 한국, 태국의 금융위기의 재정비용 : GDP 대비 25-50%
- 1990년대 일본의 금융위기의 재정비용 : GDP 대비 20%

○ 자연재해 (Natural disaster) : 자연재해가 발생하게 되면 경제에 직접적인 타격이 발생하기 때문에 이를 우발채무로 인식하고 이에 대한 대비가 필요함 (Freeman, Keen, and Muthukumaral (2003)).

- 자연재해로 인해 발생하는 직접적인 비용은 개발도상국은 GDP 대비 10%를 넘어서고, 일부 선진국들에서도 상당한 정도의 비용이 발생함
- 남미와 캐리비언 국가들에서는 대규모 자연재해 발생 이후 재정적자가 급격히 증가하는 모습을 보임 (Caballeros Otero and Marti (1995))
- 최근 기후변화로 전세계적으로 자연재해가 빈번하게 발생하고 있고, 코로나와 같은 팬데믹의 출현 가능성이 있어 이로 인해 발생하는 경제적, 재정적 비용을 우발채무로 인식하는 것이 필요함

○ 공공기관 (State-owned enterprises) : 공공기관 운영에 대한 정치적 간섭이나 관리 부실, 무분별한 부채 발행 등으로 인해 발생하는 손실이나 과도한 채무에 대해서 정부가 구제하는 과정에서 상당한 재정비용이 발생함

- 인도네시아는 1998년 외환위기 상황에서 정부가 GDP 대비 4%에 이르는 비용을 전력회사의 연료 비용으로 지불함
- 컬럼비아, 헝가리, 일본, 말레이시아, 태국 등은 철도와 지하철 공사에 GDP 대비 1-5% 규모의 지원을 함
- 요르단은 GDP 대비 3% 규모를 수자원 공사에 지원

○ 지방정부 구제금융 (Subnational government bailouts) : 지방정부의 채무불이행이나 파산 시 중앙정부가 이를 구제하는 과정에서 상당한 재정비용이 발생함

- 브라질은 지방정부 구제 비용으로 1993년 GDP 대비 7%, 1997년 12%의 비용이 발생함 (Bevilaqua (2002))
- 아르헨티나는 1990년대 중반 GDP 대비 1%의 재정비용이 발생함 (Nicolini et al (2002))
- 멕시코는 테킬라 위기 이후 지방정부 지원 비용이 GDP 대비 1% 발생함 (Hernandez-Trillo et al. (2002))

○ 법적 청구 (Legal Claims) : 법적 소송 이후 상당한 규모의 보상금을 지불하는 경우가 있는데, 이러한 비용은 발생 여부를 예측하기 어려움

- 보스나아와 헤르체코비나 간에 발생한 전쟁 비용
- 미국이나 캐나다에서는 원전 해체 과정에서 환경비용 등이 발생함

○ 보증채무 (Gurantees) : 보증채무는 명시적 채무로 규모와 위험 정도가 비교적 잘 파악되지만 실현될 경우 규모에 따라 상당한 비용을 초래할 수 있음

○ 민관협력사업 (Public-private partnership) : 대규모 사회간접자본에 대한 투자가 활발한 선진국이나 신흥국에서 발생 가능성이 높음

- 소요되는 재정비용이 제대로 파악되지 않으면 거시경제 상황 변화로 인해 큰 재정비용을 초래할 수 있음

2. 잠재적 재정위험의 비용

가. 잠재적 재정위험 분류

❑ Polackova and Shick (2002)에 따르면 재정위험은 명시적 채무와 암묵적 채무, 직접채무와 우발채무로 구분할 수 있고, 이들을 조합해 4가지 형태의 위험으로 분류됨

[표 5] 재정위험 분류

	직접채무	우발채무
명시적 채무	· 대내외 정부부채 (차입금 및 국채) · 예산상의 지출 · 법적 구속력을 가지는 정부지출 (공무원 인건비 및 연금) · 외화채무	· 지방정부 및 공공·민간기관(개발은행 등)의 차입에 대한 정부보증 · 여러 형태의 융자에 대한 포괄적 정부보증 (주택저당 융자, 학자금융자, 농어민융자, 중소기업 융자) · 정부보증 (수출입보증, 환율보증, 외국의 차입에 대한 보증, 민간투자에 대한 보증) · 국가보험제도 (예금보험, 기업연금보험, 농작물 보험, 수해 보험, 전쟁위험보험)
암묵적 채무	· 미래에 발생할 다년도 공공투자 비용 · 법적 의무가 없는 공적연금급여 · 법적 의무가 없는 사회보장급여 · 법적 의무가 없는 의료지출	· 정부보증을 받지 않은 지방정부 또는 공공·민간기관의 채무불이행, 민영화된 공기업의 부채 청산 · 은행파산 (예금보험 부보대상 초과분에 대한 정부지원) · 연금보험 부보대상이 아닌 연금기금, 고용기금, 또는 사회 보장기금의 파산 (소규모 투자자에 대한 보호) · 중앙은행의 채무불이행 (외환계약, 통화방어, 국제수지안정) · 급격한 해외자본이탈에 따른 구제금융 · 자연환경복구, 재해구호, 국방지출 등

출처 : Polackova and Shick (2002)

○ 명시적 채무와 암묵적 채무는 법적으로 의무가 명시되어 있는지 여부에 따라 구분

– 명시적 채무는 법적 구속력이 있거나 계약에 의해서 발생하는 채무

– 암묵적 채무는 법적 구속력은 없지만 경제주체들이 정부가 해당 채무에 대해 책임을 질 것으로 기대함으로써 도덕적, 정치적으로 발생하는 채무

○ 직접채무와 우발채무는 채무발생에 대한 예측 여부에 따라 구분

– 직접채무는 예측가능한 채무로 예산 수립 시 고려됨

– 우발채무는 불연속적이고 불확실한 사건에 의해 유발되는 채무

❑ 연금과 의료지출 관련 채무에 대해서는 직접채무로 분류할 것인지 우발채무로 분류할 것인지에 대해서 아직 뚜렷한 합의가 이루어지지 않음

○ Polackova (1998)과 Polackova and Shick (2002)는 연금제도 개혁이 이루어지지 않는 한 정부가 책임을 질 것으로 보기 때문에 직접채무로 분류함

○ "The Public Sector Debt Statistics Guide" (IMF (2011))에서는 미래 사회보장 급여에 대한 정부 지원을 우발채무로 분류함

– classifies net obligations of government for payments of fugure social security benefit (such as retirement benefit and healthcare) as implicit contingent liability.

❑ "The Public Sector Debt Statistics Guide" (IMF(2011))에서 IMF는 우발채무를 미래에 특정한 사건이 발생하는 경우에만 상환의무가 발생하는 채무(obligations that do not arise unless particular discrete events occur in the future)로 정의함

○ 이런 측면에서 우발채무는 채무를 발행하는 시점에서 결제일(settlement date)이 설정되는 명시적 채무와 다름 (Towe (1991))

○ 발생주의 회계에서는 우발채무를 채무나 정부 지출로 인식하지 않고 있으나 정부의 재무재표 상에서 우발채무 규모를 표시하는 것이 중요함

❑ 본 연구에서 분석대상으로 삼고 있는 잠재적 재정위험은 명시적 직접채무를 제외한 나머지 3가지 재정위험이 해당됨

○ 미래에 발생할 다년도 공공투자 사업을 비롯해 법적 의무가 없는 각종 연금과 사회보장급여 지출은 직접채무에 해당하지만 본 연구에서는 암묵적 직접채무도 넓은 의미에서 우발채무로 포함해서 표현함

나. 잠재적 재정위험의 재정비용

❑ 재정위험은 거시경제충격과 우발채무 실현에 따른 충격이 주요 원인으로 작용하는데, 우발채무 실현에 따른 재정비용이 상당하기 때문에 우발채무를 식별(identify)하고, 그 내용을 공개(disclose)해서 관리(manage)하는 것이 중요함

❑ Bova et al. (2016)은 우발채무 실현에 따른 재정비용을 종합적으로 측정, 분석함

○ 해당 자료는 1990년부터 2014년까지 선진국 34개국과 신흥국 46개국을 대상으로 실현된 우발채무를 파악하고 재정비용의 크기를 측정함

○ 우발채무에 대한 정의는 Cebotari et al. (2009)을 따라 7개 항목으로 분류해서 분석

– 금융부문, 공공기관, 지방정부, 자연재해, 법적청구(legal claims), 민관협력사업(PPP, Public-private partnership), 민간 비금융부문

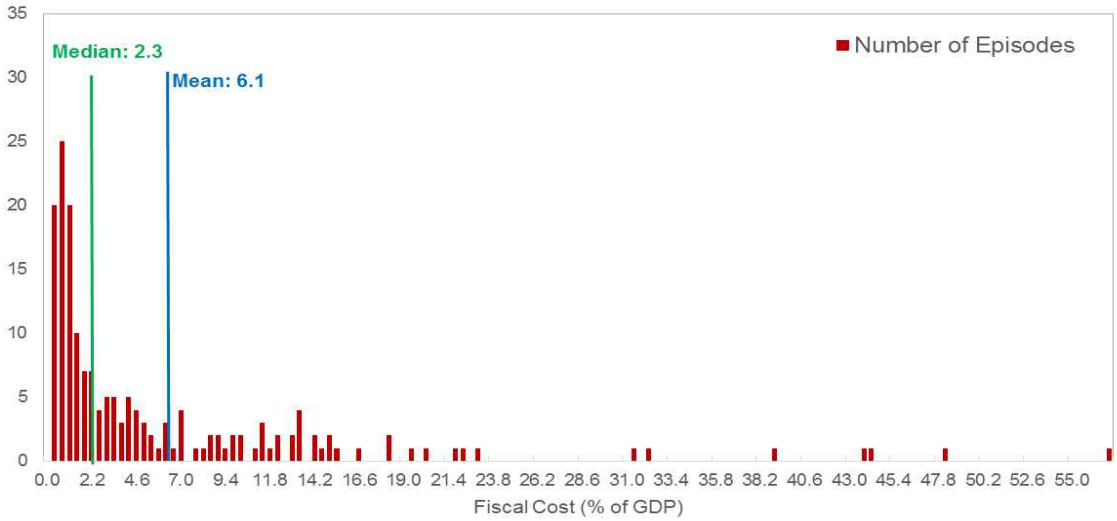
○ 우발채무 실현에 따른 재정비용은 저량-유량 조정(stock-flow adjustment)와 예측오차 분해 (forecast error decomposition)을 이용해서 분석함

– 저량-유량 조정분은 연간 총공공부채(gross public debt) 변화분과 재정적자 간의 차이를 측정한 뒤, 재정적자로 설명되지 않는 총공공부채 변화분을 실현된 우발채무로 파악함

– 예측오차는 예측하지 못한 GDP 대비 총공공부채의 변화를 예측하지 못한 성장률 변화와 다른 요인들로 분해해서 분석함. 이 때, 예측오차는 IMF World Economic Outlook과 Fiscal Monitor의 예측치에서 벗어난 부분으로 측정함

❑ 우발채무는 총 230회에 걸쳐 실현되었는데, 이 중 174회의 우발채무에서 재정비용이 발생했고, 재정비용의 평균값은 GDP 대비 6.1%, 중간값은 2.3%로 적지 않은 규모로 발생함

[그림 3] 실현된 우발채무 분포 1990-2014 (선진국과 신흥국)



출처 : Bova, Ruiz-Arranx, Toscani & Ture (2016)

○ 우발채무 실현과 재정비용 간의 분포를 살펴보면 왼쪽으로 치우쳐 있지만 오른쪽으로 상당히 긴 꼬리를 가지고 있음

○ 재정비용이 GDP의 20%를 넘어서는 경우도 상당히 많기 때문에 우발채무 실현이 초래하는 재정비용이 상당한 것으로 판단됨

❑ 우발채무 실현에 따른 재정비용을 종류에 따라 살펴보면 금융부문에서 발생하는 우발채무의 비용이 GDP 대비 9.7%로 가장 크지만, 다른 부분들도 상당한 비용을 초래하고 있음을 확인할 수 있음

[표 6] 우발채무 실현에 따른 평균 재정비용

우발채무 종류	실현 사건 수	재정비용추산 사건 수	평균 재정비용 (% GDP)	최대 재정비용 (% of GDP)
금융부문	91	82	9.7	56.8
법적소송	9	9	7.9	15.3
지방정부	13	9	3.7	12.0
공공기관(SOEs)	32	31	3.0	15.1
자연재해	65	29	1.6	6.0
비금융부문	7	6	1.7	4.5
PPPs	8	5	1.2	2.0
기타	5	3	1.4	2.5
전체	230	174	6.1	56.8

출처 : Bova, Ruiz-Arranx, Toscani & Ture (2016)

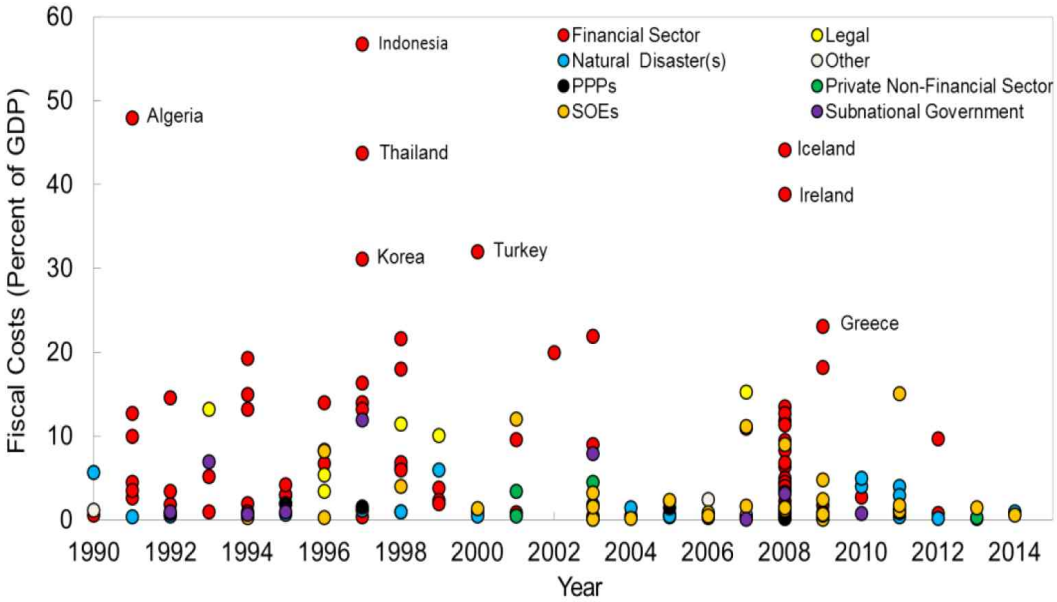
○ 법적 분쟁으로 발생하는 재정비용도 GDP 대비 7.9%로 상당함

○ 지방정부나 공공기관 구제에 소요되는 평균 비용은 3.0-3.7%로 높지 않지만 최대 재정비용은 10%를 초과하는 등 상황에 따라서는 큰 비용을 초래할 수 있음

○ 공공기관 구제와 자연재해로 발생하는 평균 비용은 높지 않지만 재정비용이 발생하는 경우의 수는 여타의 우발채무보다 높음

❑ 우발채무 실현으로 인해 재정비용이 발생하는 상황은 1997-1998년 아시아 외환위기나 2008년 글로벌 금융위기와 같은 거시경제충격이 크게 발생한 시점에 집중되어 발생함

[그림 4] 연도별 종류별 실현된 우발채무 현황



출처 : Bova, Ruiz-Arranx, Toscani & Ture (2016)

○ 분석기간 동안 금융부문의 우발채무가 가장 많이 발생했고 1990년대 중반에는 남미 국가들, 1990년대 후반에는 아시아 국가들, 2008-2010년에는 유럽국가들에 집중됨

○ 1997-1998년 아시아 외환위기 시점에서는 한국, 인도네시아, 태국 등 아시아 국가들에서 금융부문의 우발채무가 실현되면서 상당한 재정비용을 초래함

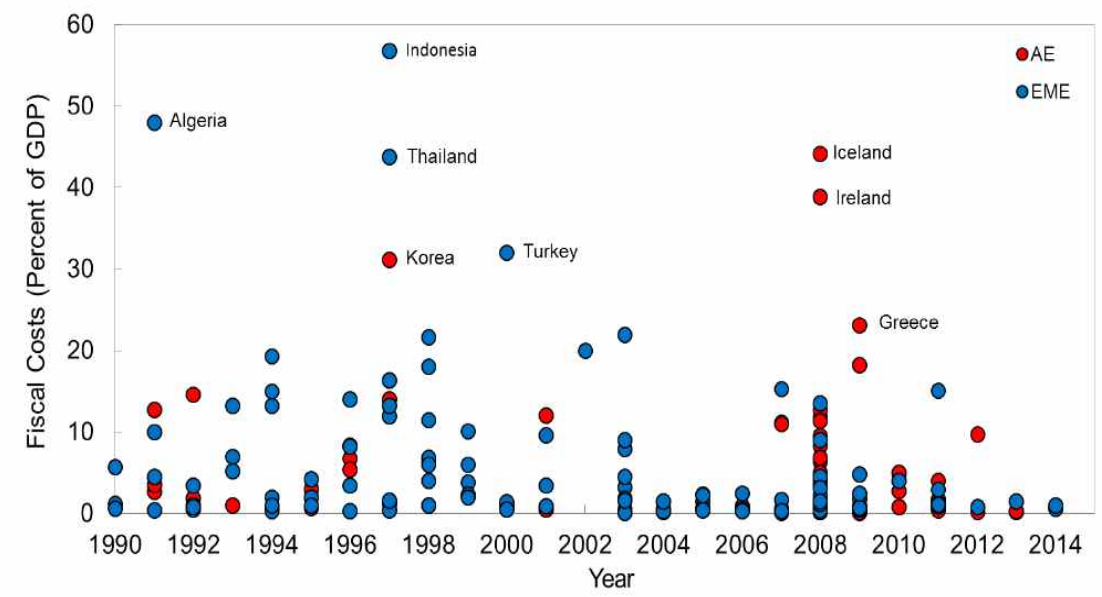
– 한국은 GDP 대비 30%, 태국은 40%, 인도네시아는 55%로 비용이 상당했음

○ 2008년 글로벌 금융위기 상황에서는 아일랜드와 아이슬랜드에서 금융부문 우발채무 실현으로 인한 재정비용이 크게 발생함

– 아시아 외환위기 당시 재정비용을 크게 치룬 아시아 국가들은 오히려 글로벌 금융위기에서는 금융부문의 우발채무 실현에 따른 재정비용이 크게 발생하지 않음

❑ 우발채무가 실현된 분포를 신흥국과 선진국으로 구분해서 살펴보면 1997-1998년 아시아 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기, 2010년 유럽 재정위기가 미친 영향이 다른 것을 확인할 수 있음

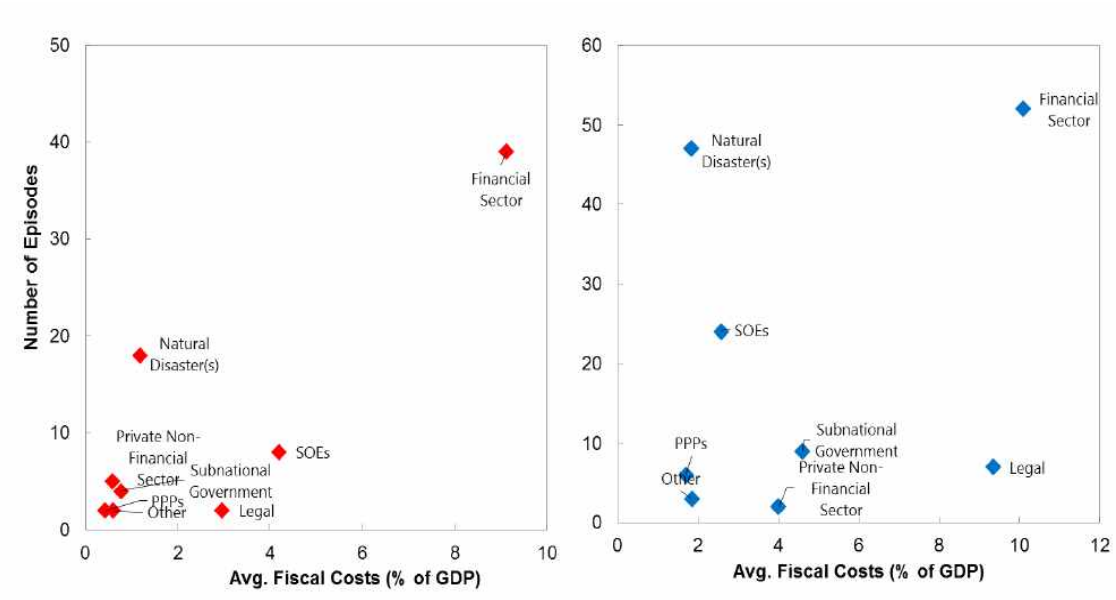
[그림 5] 선진국과 개도국의 연도별 실현된 우발채무 비용



출처 : Bova, Ruiz-Arranx, Toscani & Ture (2016)

❑ 우발채무 실현 건수와 재정비용 간의 관계를 살펴보면 선진국과 신흥국에서 발생하는 우발채무의 형태가 다른 것을 확인할 수 있음

[그림 6] 선진국과 개도국의 우발채무 형태별 실현수와 재정비용



출처 : Bova, Ruiz-Arranx, Toscani & Ture (2016)

○ 위 그림에서 좌측 패널이 신흥국, 우측 패널이 선진국을 의미함

○ 신흥국과 선진국에서 모두 금융부문의 우발채무의 현실화 건수와 재정비용이 가장 높게 나타남

○ 신흥국에서는 다른 형태의 우발채무들은 발생 건수와 재정비용이 모여 있음

○ 선진국에서는 자연재해로 인한 우발채무 실현이 초래하는 재정비용은 크지 않으나 많은 건수가 실현됨. 반면, 법률소송과 관련된 우발채무는 현실화된 건수는 낮지만 재정비용이 금융부문의 비용 다음으로 높게 나타남

○ 경제수준에 따라 실현되는 우발채무의 형태가 다를 뿐만 아니라 초래되는 재정비용의 크기도 상당히 다름

❑ 실현된 우발채무 사건을 바탕으로 우발채무가 현실화될 확률과 실현된 상황에서 발생한 재정비용을 측정한 결과에 따르면 매년 우발채무가 실현될 확률은 평균 8.7%이고, 비용은 GDP 대비 6.1% 수준에 이르는 것으로 추정됨

[표 7] 우발채무 실현 확률

재정비용 크기 (% GDP 대비)	우발채무 실현 확률	실현된 우발채무 평균 재정비용 (% GDP 대비)	우발채무 실현까지 걸린 연수 (1/실현 확률)
> 5	2.8%	15.5	36
> 1	5.6%	9.2	18
전체	8.7%	6.1	12

출처 : Bova, Ruiz-Arranx, Toscani & Ture (2016)

○ 우발채무가 실현될 확률은 8.7%로 평균 12년에 한 번씩 우발채무가 현실화되는 것으로 추정됨

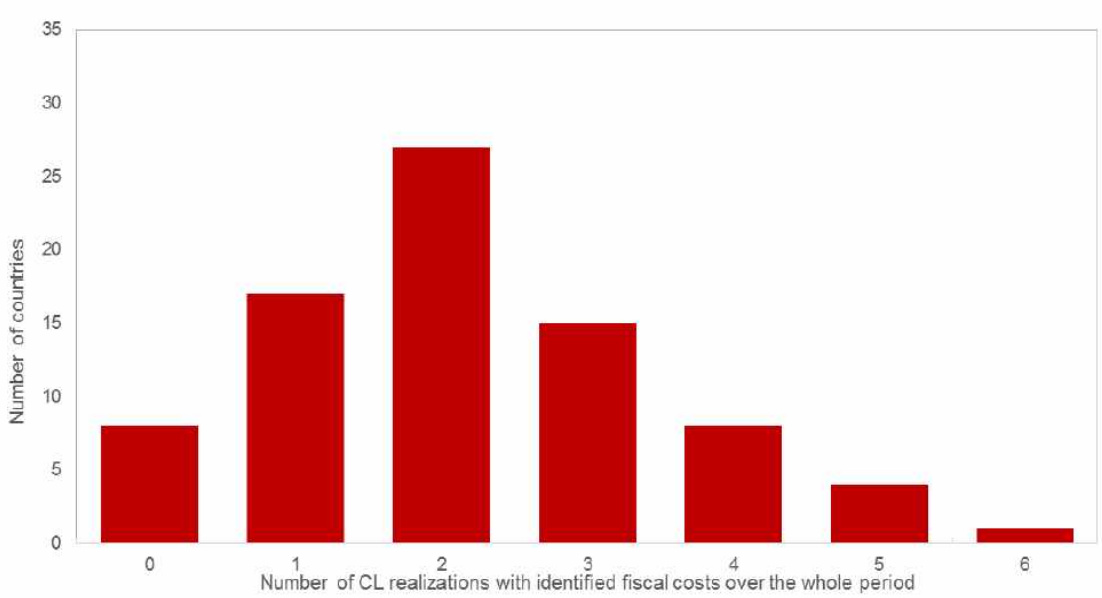
– 재정비용이 GDP 대비 1%를 넘는 경우는 5.6%로 18년에 한 번씩 발생

– 재정비용이 GDP 대비 5%를 넘는 경우는 2.8%로 36년에 한 번씩 발생

○ 우발채무가 평균 12년 간격으로 실현될 가능성이 있는 것은 거시경제충격이 발생하는 주기에 따라 우발채무가 실현될 수 있다는 것을 의미하기 때문에 이에 대한 관리가 중요해짐

❑ 분석대상 국가들 중에서 재정비용을 수반하는 우발채무를 2회 정도 경험하는 것으로 나타나고 상당수 국가들은 4-5회 정도로 우발채무가 실현되는 경험을 함

[그림 7] 실현된 우발채무 분포



출처 : Bova, Ruiz-Arranx, Toscani & Ture (2016)

○ 아르헨티나와 브라질은 각각 총 5회와 6회에 걸쳐 우발채무가 실현되었고, 이중에서 재정비용이 GDP 대비 1%를 넘는 경우도 모두 4회씩 경험함

– 아르헨티나는 평균 재정비용이 GDP 대비 7.9%, 브라질은 8.3% 수준으로 상당히 높음

○ 아시아 국가들 중에서는 인도네시아가 총 6회, 중국이 10회에 걸쳐 우발채무가 현실화되는 경험을 함

– 인도네시아는 이 중 3회가 재정비용이 GDP 1%를 상회했고, 평균 재정비용도 15.8%로 매우 높은 수준으로 발생함

– 중국은 우발채무 발생 회수는 많지만 재정비용이 1%를 넘어서는 경우는 2회이고 평균 재정비용도 4.7%로 전체 평균 6.1%보다 낮음

Ⅲ. 잠재적 재정위험 관리방안 - 국제기구 사례

1. IMF 사례

❑ IMF의 우발채무 관리방안은 Cebotari (2008) “Contingent Liabilities: Issues and Practice”를 바탕으로 함

가. 고려하는 우발채무 범위

❑ 우발채무로 인한 재정위험은 상황에 따라서 재정상태에 심각한 영향을 줄 수 있기 때문에 신용 평가 기관들에서 국가 신용도를 평가할 때 중요한 요인으로 고려함

○ 아시아 외환위기 당시의 경험으로 인해 신용평가 기관들은 국가들의 우발채무 현황을 파악하고 국가 신용도 평가에 중요한 요소로 반영함

○ Standard & Poor’s와 Moody’s의 경우 공공기관과 금융부문에 대한 구제금융 가능성 등을 고려한 암묵적 채무에 초점을 두고 국가 신용도 평가에 우발채무 위험을 반영

❑ Cebotari (2008)에서 분석대상으로 삼고 있는 우발채무는 “정부의 통제 범위에 벗어난 미래의 불확실한 사건의 발생으로 인해 정부가 부담해야 되는 채무”로 포괄적인 우발채무에 대해 관리방안을 제시하고 있음

○ 우발채무에 대한 개념을 “in a general sense to refer to obiligations whose timing and magnitude depned on the occurrence of some uncertain future event outside the control of the government”으로 설정해서 접근

○ 우발채무는 실현되는 여부가 불확실하지만 실현될 경우 매우 큰 비용이 발생할 수 있기 때문에 정부회계나 재정통계에서 적용하고 있는 개념보다는 좀 더 포괄적으로 접근하는 것이 필요함

– (회계기준) 우발채무 실현으로 발생하는 지급액을 합리적으로 측정할 수 있고 발생할 가능성이 높은 경우에 대해서 대차대조표에 반영함 (International Public Sector Accounting Standards (IPSAS))

– (통계기준) 우발채무가 실제로 실현되어 지급액이 발생하는 경우에만 재정통계에

반영함 (Government Finance Statistics Mannual (GFSM, 2001))

❑ 우발채무를 명시적 우발채무와 암묵적 우발채무으로 구분해서 관리방안을 제안함

○ (명시적 우발채무) 지급의무가 법률이나 계약에 의해서 발생하거나 정책적으로 명확히 지급의무를 밝힌 우발채무

○ (암묵적 우발채무) 명확히 규정된 지급의무는 없지만 도의적 또는 정치적 의무가 있는 우발채무를 모두 포괄함

❑ 명시적 채무는 (1) 각종 보증채무(guarantees), (2) 정부 제공 보험 (government insurance program), (3) 자연재해 관련 정부지출 (natural disaster spending), (4) 법적 청구 (legal claim), (5) 정부 배상 (Indemnities), (6) 무차입 자본 (Uncalled capital) 등을 포함

○ 보증채무 : 신용 관련 보증 (loan guarantees), 수출 관련 보증 (export guarantees), 기타 금융 관련 보증 (other financial guarantees) 등을 포함함

○ 정부 제공 보험 : 정부가 제공하는 홍수, 전쟁 위험 등에 대한 보험

– 정부 제공 보험은 피보험자가 손실 원인을 입증해야 되는 반면, 보증채무는 손실 원인을 입증할 필요가 없다는 측면에서 차이가 있음 (National Economic Research Associates (NERA), 2000)

○ 자연재해 복구 정부지출 : 자연재해 관련 지출은 명시적 우발채무와 암무적 우발채무에 모두 해당되는데, 명시적 우발채무에서는 도로나 철도와 같은 사회간접자본이 직접적으로 피해를 입은 경우에 대한 것임

○ 법적 청구 : 공공기관을 민영화하거나 청산하는 과정에서 발생하는 소송

○ 정부 배상 : 민간 부문에서 발생할 수 있는 손실에 대해서 책임을 명시한 경우

○ 무차입 자본 : 공식적인 국제 금융 기관이 요구하는 추가 자본을 제공

❑ 암묵적 채무는 (1) 각종 구제 금융 비용, (2) 자연재해로 인한 피해 지원, (3) 환경 관련 비용 등을 포함함

○ 구제금융 (bailout)으로 발생하는 비용은 공공기관을 비롯해 은행을 비롯한 각종 금융기관, 지방정부, 주요 민간기업 등이 파산에 직면하는 경우 전략적으로 지원하는

비용을 의미함

❑ 다양한 우발채무로 인해 발생하는 비용은 국가마다 다르지만 일반적으로 구제금융으로 발생하는 비용이 매우 큰 것으로 인식되고 있음

○ 과거 각종 위기로 인해 발생한 구제금융관련 재정비용은 평균 GDP 대비 13% 수준에 이름 (Laeven and Valencia (2008))

○ Standard & Poor's가 75개국에서 발생한 금융위기에 대해 분석한 결과에 따르면 금융부문에서 발생하는 평균 재정비용은 GDP 대비 27% 수준에 이름 (S&P's "Sovereign Risk Indicators," (2008))

– 은행 위기(banking crisis)로 인해 발생한 재정비용을 GDP 대비로 살펴보면 도미니카 공화국 (2003)은 31%, 터키 (2001) 31%, 아시아 외환위기 동안 한국, 태국, 인도네시아는 23-52%, 아르헨티나(1980)은 55% 수준에 이름

나. 우발채무 관리 방안

❑ 우발채무를 관리하기 위해서는 정책당국자들이 우발채무의 속성을 이해하고 여기서 발생할 수 있는 위험의 정도를 파악할 수 있는 종합적인 체계를 마련하는 것이 필요함

○ 종합적인 체계를 마련해 정책당국자들이 우발채무의 규모와 위험 정도를 파악하고, 사회적 편익을 인식하도록 함

○ 우발채무 실현으로 인한 위험을 정부와 관련 민간 부분 간에 분산시킴으로써 대응할 수 있는 체제를 마련할 수 있음

○ 궁극적으로는 우발채무 실현으로 발생하는 비용에 대한 책임 소재를 명확히 하고 정책당국자들이 책임있는 의사결정을 할 수 있도록 함

❑ 정부가 우발채무를 발행할 때, 관련 민간 부문과 위험을 분담할 수 있는 장치들을 마련함으로써 민간 부문에서 발생할 수 있는 도덕적 해이를 최소화하는 것이 필요함

○ 도덕적 해이를 최소화하는 가장 중요한 방법은 보증규모에 대해 상한을 둠으로써 정부의 보증 지원을 받는 당사자도 일부 위험을 감수하도록 하는 것

– EU는 지방정부에 대한 보증을 지방정부 채무의 80%까지로 상한을 설정하고 있음

- 캐나다는 지방정부에 대한 보증을 최대 85%까지만 지원
- 미국은 중소기업을 대상으로 한 보증한도를 85% 수준까지로 제한

○ 그 밖에 다음과 같은 다른 방안들을 고려해 볼 수 있음

- 우발채무 운용 기간에 제한을 둠
- 상황에 따라서 우발채무 운용을 중단할 수 있는 장치를 마련하고 우발채무의 필요성을 평가해 운용 필요성이 낮아지면 중단할 수 있도록 함
- 우발채무 발행으로 수혜를 받는 대상자에게 담보를 설정
- 주식 등을 통한 소유권 지분을 요구
- 민관협력사업(PPP)에 대해서는 기대 수익과 손해를 공유하는 장치를 마련

❑ 보증채무를 발행하거나 민관협력사업을 진행할 때, 의회 승인 절차를 마련함

○ 의회가 개별 보증채무 발행이나 보증채무 프로그램 등의 운용에 승인하는 절차를 마련해 두는 것이 필요함

○ 매년 발행할 수 있는 보증채무의 상한을 설정하는 것이 필요함

- 남아프리카공화국에서는 보증채무 상한을 GDP 대비 50%로 설정하고 있음
- 칠레, 인도, 네덜란드, 노르웨이, 포르투칼 등은 보증채무의 저량(stock)에 한도를 설정하는 대신 매년 신규 발행하는 보증채무의 양인 유량(flow)에 한도를 설정

○ 민관협력사업 관련 채무는 보증채무나 국가채무와 구분해서 별도로 관리하고 한도를 설정하는 것이 필요함

○ 남아프리카 공화국과 같이 지방정부에 대한 보증채무 발행에 대해서도 제한을 두는 것이 필요함

❑ 명시적 우발채무보다 암묵적 우발채무에서 발생하는 비용이 더 크기 때문에 이로부터 발생할 수 있는 위험을 관리하는 것이 필요함

○ 암묵적 우발채무로부터 발생하는 위험을 통제하기 위해서 강력한 규제를 마련하는 것이 필요함

○ 규제는 (1) 사전적 규제 (ex-ante regulation)과 (2) 사후적 관리방안 (ex-post insolvency

mechanism)의 두 층으로 구성함

- (사전적 규제) 대상 기관의 행동을 사전적으로 통제할 수 있도록 차입규모나 적자, 위험 감수 정도에 대해서 한도를 설정하고, 재정상태에 대해서 지속적으로 감독하는 것을 의미함
- (사후적 관리방안) 우발채무가 실현된 이후에 적용되는 규제를 설정하는 것으로 예산에 대한 강력한 통제나 사후적으로 위험 비용을 같이 부담하는 등의 규제를 설정함으로써 해당 기관의 도덕적 해이를 방지하는 것을 의미함

○ 암묵적 우발채무 실현에 따른 비용을 최소화는 방법으로 암묵적 우발채무를 명시적 우발채무로 전환하는 것을 고려할 필요가 있음

- 예금 보험 (deposit insurance) 도입을 통해서 암묵적 우발채무를 명시적 우발채무로 전환하는 방법을 고려할 수 있음 (예) 홍수 관련 보험 등을 도입)

다. 우발채무 실현으로 인한 위험에 대한 대응방안

❑ 우발채무로 인해 발생하는 모든 위험을 사전적으로 통제하는 것이 불가능하기 때문에 우발채무가 실현되어 위험이 발생하는 상황에 대한 대응방안을 마련하는 것이 중요

❑ 우발채무가 실현되더라도 발생하는 비용이 낮은 경우는 (1) 예산에 반영해서 대응하거나 (2) 미리 우발채무 대비 기금을 조성함으로써 대응할 수 있음

○ 우발채무 실현으로 발생한 비용에 대응하기 위해서 예산에 우발채무 관련 예비비 (contingency reserve)를 마련하거나 추경(supplement budget)을 편성해서 대응함

○ 우발채무 실현에 따른 비용을 직접적으로 감당하기 위해 우발채무 유형에 따라 기금을 조성해서 대응할 수 있음

[표 8] 우발채무 대비 기금 조성 현황 - 국가별 사례

국가	기 금 종 류	내용
칠레	Pension Reserve Fund	연금 보증, 정부 예산에서 기금으로 이전
	Guarantee fund for small industrialists (FOGAPE)	소기업에 대한 신용보증기금
콜롬비아	Contingency Fund for State Entities (FCCEE)	공공기관에 대한 지원, 공공기관들이 기금 조성
인도	Calamity Relief Funds and National Calamity Contingency Fund (NCCF)	지방정부 지원 기금, 25개 지방정부에서 25%, 중앙정부에서 75%로 기금 조성
멕시코	Natual Disaster Fund (Fonden)	자연재해로 연방정부와 지방정부의 사회간접자본의 피해를 복구하기 위한 기금
필리핀	Local and national calamity funds	각종 재난에 대비하기 위한 기금, 지방정부들이 세입의 5%로 조성
스웨덴	Guarantee fund	금융부분 보증채무에 대한 기금
미국	Federal Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC)	개인연금이 파산하는 경우를 대비한 기금
	Environmental Contingency Fund	유해폐기물이 방출되는 경우 이를 처리하기 위한 기금

출처 : Cebotari (2008) Table 1의 내용을 정리

❑ 우발채무가 실현되어 발생하는 비용이 높은 경우는 현실적으로 해당 국가에서 이를 모두 해결하기 어렵기 때문에 이러한 위험에 대한 보험을 가입하거나 다른 국가들과의 협력을 통해서 위험을 분산하는 것이 필요함

○ 대규모 자연재해로 인해 발생하는 재난적 상황에 대비하기 위해 재난 보험 등에 가입하는 것이 필요함

라. 우발채무 공시

❑ 우발채무에 대응하기 위한 가장 효과적인 방법은 우발채무의 규모와 발생가능한 비용을 파악해서 투명하게 공시(disclosure)하는 것임

○ IPSAS와 같이 국제적으로 인정되는 회계기준에 맞춰서 우발채무 현황을 정부 회계나 예산에 반영하고, 이를 공개하는 것이 필요함

○ 우발채무와 관련된 내용을 공시하는 절차를 법제화하는 것이 필요함

- 공시를 법제화함으로써 정권이 바뀌더라도 지속적으로 공시가 이루어질 수 있도록 해 우발채무의 위험성을 단절없이 파악할 수 있어야 함

○ 우발채무 현황을 공시할 때는 필요한 정보를 효과적으로 전달해야 되는데, 과도한 정보 제공은 오히려 공시의 목적을 효과적으로 달성하는데 걸림돌이 됨

○ 우발채무에 관한 내용을 공시할 때는 정책과의 연관성을 설명하고, 해당 우발채무 실현에 따른 위험성을 줄이는 방안에 대해서도 설명하는 것이 필요함

○ 우발채무 현황을 공시하지 않는 상황에 대해서 매우 제한적으로 설정해야 됨

❑ 우발채무 현황을 정부 회계나 재무제표, 재정통계 등에 반영할 때는 국제적으로 통용되는 회계기준이나 통계기준을 따르는 것이 필요함

○ IPSAS (International Public Sector Accounting Standards)에 따르면 발생주의 회계에서는 보증채무나 법적청구와 같은 명시적 채무는 재무제표에 반영하도록 하고 있음

- 현금주의 회계에서는 우발채무에 대해서는 공시할 것을 강제하고 있지 않음

○ GFSM 2001에서는 재정통계 작성 시 주요한 우발채무에 대해서는 주석에 반영할 것을 권고하고 있음

○ 정부 재무제표나 재정통계 생산 시 우발채무 현황을 반영하는 것이 중요함

❑ 우발채무의 공시 과정은 다음과 같은 요건들을 갖춰야 됨

○ 우발부채를 주요 유형별로 구분해서 제시함

○ 각 유형별로 해당 우발채무를 발행한 이유에 대해서 명확히 설명해야 함. 특히, 보증채무나 정부 보험과 같은 명시적 우발채무에 대해서는 더욱 명확히 설명해야 함

○ 각 유형별로 우발채무가 초래할 수 있는 재정적 중요성 (fiscal significance)에 대해 다음과 같은 내용을 포함해서 제시해야 함

- 보증채무의 액면 가치 (face value)와 같은 총비용
- 초래될 것으로 예상되는 재정비용
- 해당 우발채무가 실현될 수 있는 확률

○ 우발채무의 기대 비용이나 확률 등을 측정하기 어렵거나 해당 정보를 공개하는 것

이 바람직하지 않다고 판단되는 경우에도 최소한 정성적으로 설명(narrative explanation)하는 것이 필요함

○ 국가별로 고려된 일정한 기준치 이상의 우발채무에 대해서는 개별적으로 규모와 범위, 실현되는 요건 등에 대한 자세한 정보를 제공하는 것이 필요하고, 그 밖의 우발채무에 대해서도 구체적인 수치들을 공개하지 않더라고 존재 여부 등에 대해서 논의하는 것이 필요함

○ 우발채무의 위험을 파악하는데 필요한 수준에서 약정 내용이나 우발채무가 발생할 조건들에 대해서 상세히 설명함

○ 과거에 상환 요청이 발생한 우발채무에 대한 정보

○ 새로 발생하는 우발채무에 대해서는 정책 목적과 발행기간, 정책 대상자들에 대해서 설명하는 것이 필요함

○ 특정한 우발채무 실현에 대비해 조성된 적립식 자산에 대한 정보

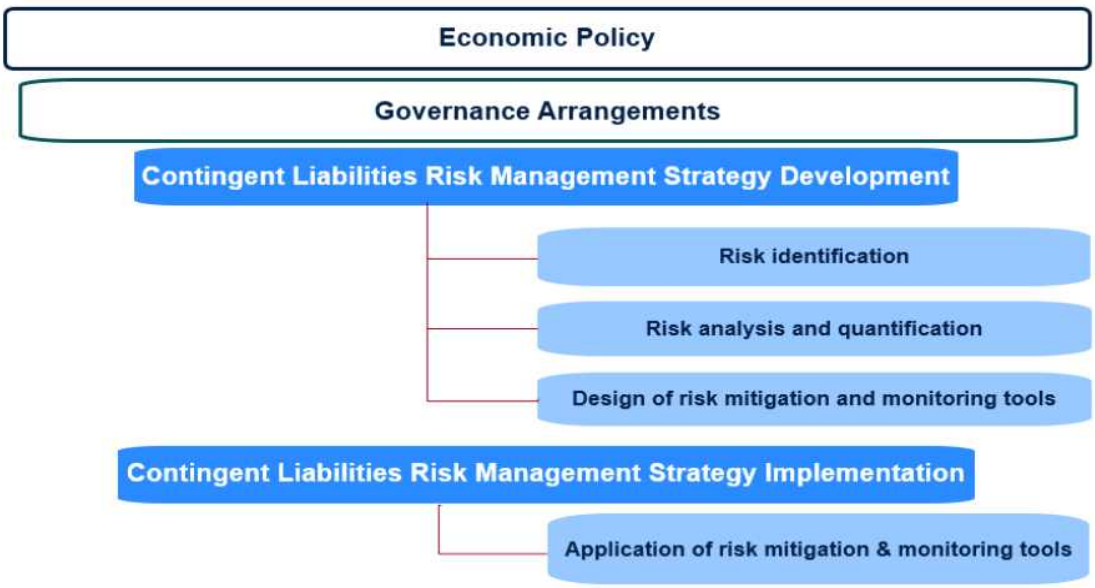
2. World Bank 사례

❑ World Bank의 우발채무 관리방안은 The World Bank Treasury – Public Debt Management Advisory에서 2019년에 작성한 “Assessing and Managing Credit Risk from Contingent Liabilities: A Focus on Government Guarantees”를 바탕으로 함

가. 우발채무로 인해 발생하는 재정위험 관리방안

❑ 우발채무로 인해 발생하는 재정위험을 관리하는 방안은 크게 경제정책수립, 거버넌스 구축(governance arrangements) 및 시행 단계로 분류할 수 있음

[그림 8] 우발채무로 인한 재정위험 관리방안 체계



출처 : World Bank (2019)

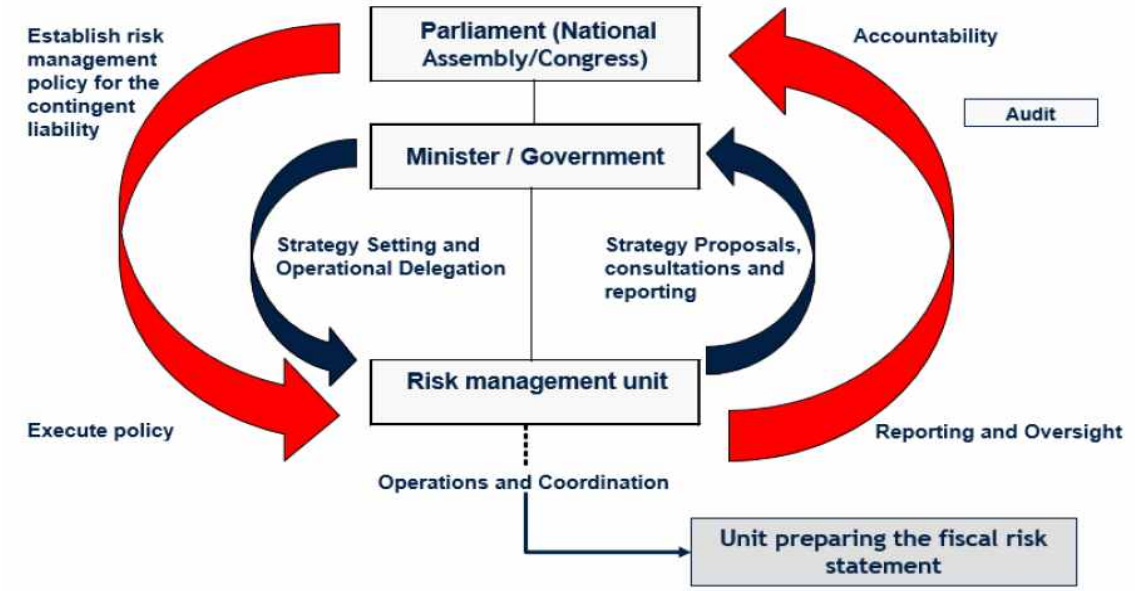
○ 예를 들어, 정부는 농촌 지역에 전기를 공급하는 경제정책을 수립하고, 이를 달성하기 위해 정부는 전력회사에 대해 보증을 함으로써 우발채무를 떠안을 수 있음

○ 거버넌스 구축(governance arrangements) 및 시행단계에서 위험관리전략의 최종목적은 재정위험을 완화하고 모니터링하는 도구(tool)를 구현하는 것으로서, 이러한 도구는 위험에 대한 인식을 제고시키고 위험이 실현될 경우 효과적인 대응을 가능하게 한다는 점에서 도움이 될 것으로 예측됨

– 구체적으로 위험유형을 식별하고, 분석 및 정량화하는 과정이 필요하며, 이를 위해서는 정부 내의 원활한 정보공유를 위해 재정부처와 라인부처 간 정보 공유 채널이 형성되어야만 함

❑ 건실한 재정위험 관리 거버넌스는 잠재적 재정위험과 기존 재정위험에 대한 안전장치 역할을 할 수 있으며, 이는 다음의 설명과 같은 과정으로 이루어짐

[그림 9] 재정위험 관리 거버넌스 체계



출처: World Bank Treasury, adapted from World Bank Group, 2015

○ 입법기관은 위험관리 정책을 수립하여 위험관리 권한을 집행기관에 위임

– 해당 위험관리 정책은 공공재정관리 법안 또는 이와 유사한 형태로 규정

○ 집행기관은 정책보고서 작성을 실행할 책임을 부여받고 이를 작성

– 정책보고서 내용은 내부 및 외부 감사인에 의해 감사실시

○ 재무부 등 집행기구 내에서 장관은 위험관리부서에 운영과제를 위임

○ 위험관리부서는 운영과제실시, 이해관계조정, 위험관리 전략수립 후 장관에게 보고 및 건의

❑ 건실한 거버넌스와 프레임워크는 재정위험관리의 투명성과 책임을 보장할 수 있음

○ 위험 관리 범위를 명확히 정의하고 의사결정 기관 간에 역할과 책임을 구분해 할당함으로써 이뤄질 수 있으며, 구체적으로 다음과 같은 절차 및 방안이 필요함

– 새로운 재정위험요인(예: 정부의 보증서 발행)을 허가하는 기관에 대한 규칙과 승인 절차

– 이해관계자(예: 라인부처, 기관 및 재무부) 간의 조정과 협력을 보장하기 위한 메커니즘 구축

– 법률적으로 재정위험 관련 예산 책정 및 회계처리 방법, 지급 승인 방법, 리스크 관리부처 감사방안, 위험분석보고 방법 등을 명시

❑ IMF는 각국 정부가 중앙위험감독기구를 설립하여 재정위험요인 간 상호관계를 효과적으로 파악하는 것을 권고하고 있으며, 실제로 다수 정부에서 이를 설립하여 운영하는 것으로 나타남

○ 일반적으로 정부를 재정위험에 노출시키는 채무, 보증 등의 계약을 승인하는 권한은 재무부 산하 중앙당국에 존재함

○ 특정 재정위험을 식별, 평가, 감시하는 권한은 전문성이 높은 개별 부서 및 각 부처에 존재함

나. 우발채무 유형별 관리 방안

❑ World Bank는 우발채무를 발생시키는 요인을 크게 (1) 금융부문, (2) 민관협력사업, (3) 지방정부, (4) 공공기관, (5) 자연재해 및 환경위험, (6) 법률소송 등 6가지 유형으로 분류해 유형별 관리 방안을 제시

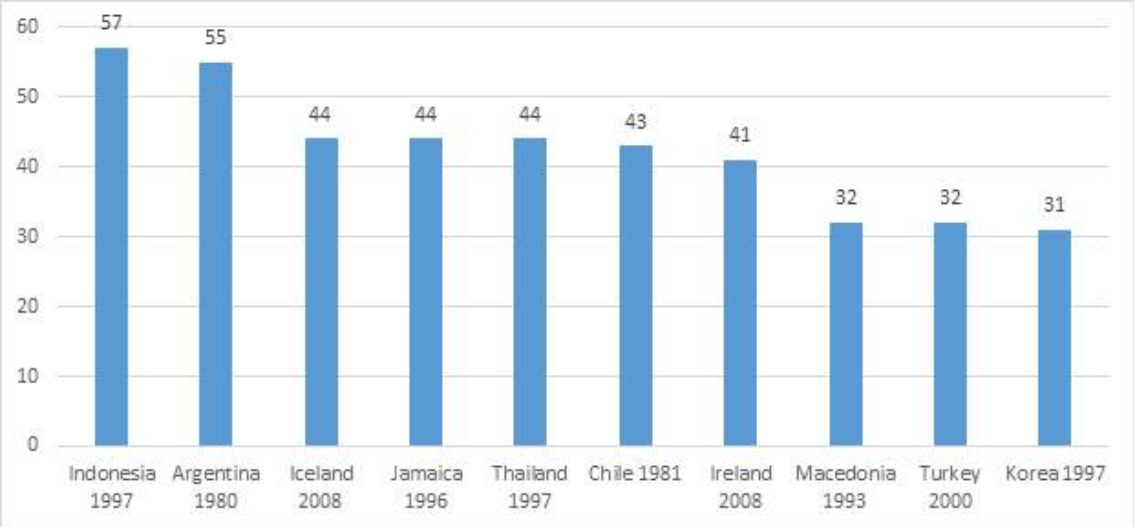
(1) 금융부문

(가) 위험 비용

❑ 역사적으로 재정위험 실현의 핵심원인 중 하나인 금융부문 위기는 정부재정에 막대한 피해를 낳은 것으로 확인됨 ([그림 10])

○ 1990년대 후반 아시아 금융위기, 2007년 글로벌 금융위기는 큰 경제적·재정적 비용을 초래한 대표적 사례에 해당함

[그림 10] 1970-2011 금융위기 재정비용 (GDP 대비 %)



출처: Laeven & Valencia, 2012

❑ 금융부문에서 발생한 명시적·암묵적 우발채무는 정부의 재정위험을 초래할 수 있음

○ (명시적 우발채무) 정부의 예금보험제도는 명시적 우발채무를 발생시킴

○ (암묵적 우발채무) 금융위기 발생 시 정부는 금융기관을 구제·지원함으로써 유동성 확보 및 신용 흐름의 원활화를 꾀했는데, 이는 정부의 암묵적 지원에 따른 결과임

– 정부는 금융기관 부채 인수, 대출 제공, 자금 투입 등의 방식으로 금융기관을 구제

❑ 공공금융기관은 정부에 명시적·암묵적 위험요인으로 작용

○ 정부는 공공금융기관의 부채를 보증하거나 다른 유형의 보증(예: 무역거래에 대한 외환보증 등)을 제공함에 따라 명시적 위험에 노출됨

○ 공공금융기관의 지배 구조 문제, 특정 인구에 대한 금융서비스 제공 등은 정부의 암묵적인 위험요인에 해당

❑ 금융부문 위기는 간접적 거시·재정 효과도 초래할 수 있음

○ 금융부문 위기는 장기경기침체를 촉발하여 세입손실, 세출의 잠재적 증가(예: 재정부양책), 대차대조표 효과(예: 정부금융 자산축소)를 초래할 수 있음

○ 금융부문 위기는 국가채무 및 환율 위기로 확산되어 경제위기를 악화시킬 수 있음

- 2007년 글로벌 금융위기와 2010년대 유럽재정위기는 은행 위기가 국가채무 위기로 확산된 대표적인 사례
- 유럽재정위기로 인해 유럽에서는 키프로스, 그리스, 아일랜드, 포르투갈, 스페인에서 구제금융 프로그램이 시행됨

(나) 위험 평가

❑ 중앙은행을 포함한 금융감독기관은 금융부문 안정성 평가를 위해 재무안전성 평가를 실시

○ 경제성장, 금리, 환율, 부실 대출규모, 레버리지 수준 등 개별 금융기관과 금융부문 전반에 영향을 미치는 다양한 요인을 이해하기 위해 분석을 수행

❑ IMF와 World Bank는 금융부문 안정성 평가를 위한 금융부문 평가 프로그램(Financial Sector Assessment Program; FSAP)을 개발함

○ FSAP는 금융부문의 탄력성, 규제 및 감독의 품질, 금융위기관리 및 해결 능력을 분석하고, 이를 바탕으로 국가별 상황에 맞춘 미시적·거시적 성격의 권고안을 제시

○ 시스템적으로 중요성을 띠는 기관들을 대상으로 5년주기 FSAP 실행을 권고

❑ 스트레스 테스트와 금융부문 안정성 분석은 금융부문의 우발채무에 대한 직접적인 추정치를 제공하지는 않음

❑ 우발채무가 재정에 미치는 영향은 금융부문의 규모, 금융위기의 발생 가능성과 규모, 정부의 개입 정도 등에 따라 상이함

(다) 위험 관리 방안

❑ 금융부문 위험 관리를 위해 규제 당국은 은행시스템의 경기순응성을 점차적으로 축소시키고, 금융기관의 레버리지 위험을 제한하기 위해 거시건전성(macro-prudential) 규제를 시행함으로써 금융부문 안정성을 개선해야 함

○ 국제적 노력의 일환으로 바젤 은행 감독 위원회는 글로벌 금융위기에 대응해 은행

을 위한 국제규제 프레임워크인 바젤 III를 개발

– 바젤 III는 은행에 대해 규제·감독 및 위험 관리를 강화

– 바젤 III의 궁극적 목표는 자본의 양적·질적 확대를 통한 금융위험 충격 흡수

○ 정부는 금융부문으로 발생하는 우발채무 규모를 제한하기 위해 금융기관(예: 개발금융기관)에 대한 정부보유지분을 축소할 수 있음

❑ 글로벌 금융위기 이전 정부는 금융부문의 암묵적 위험에 대한 공개를 기피하는 성향을 보였으나, 금융위기 이후 일부 정부들은 금융부문의 재정위험을 투명하게 공개하기로 결정

○ 금융부문 전반에 대한 위험지표를 공개하는 것은 금융부문 위험 관리의 투명성을 향상시킬 수 있음

– 예를 들어, 핀란드 정부는 재정위험 보고서에 금융부문 전반에 대한 위험을 공개하며 특히, 은행부문에 관하여 기관의 규모, 운영환경과제, 시간 경과에 따른 자본화(capitalization), 구조적 변화, 유럽 예금보험제도 현황 등 구체적인 정보를 공개

○ 단, 개별 금융기관의 위험수준 및 위험평가결과를 공개하는 데에는 세심한 주의를 기울여야 함

(2) 민관협력사업 (PPP, Public Private Partnership)

(가) 위험 비용

❑ 민관협력사업은 전통적으로 정부가 담당하였던 인프라 구축 및 공공서비스 제공(도로, 철도, 학교, 병원, 공항)을 민간기업과의 장기계약을 통해 역할분담을 하여 파트너쉽 형태로 공적서비스 업무를 수행하는 사업을 의미

○ 민간기업의 수입은 사용자 지불요금, 정부 예산할당, 혹은 둘의 결합으로 창출됨

– 민간기업의 수익성은 서비스의 품질 및 가용성에 의해 결정됨

○ 민관협력사업의 계약 종료 시 관련 자산은 정부소유로 귀속되는 것이 일반적임

❑ 민관협력사업의 구조는 사업 특성과 계약에 규정된 민관 당사자의 역할 구분 등에 따라 다양한 형태를 나타냄

[표 9] 민관협력(PPP)사업 구조화 방안

PPP Structure	Average Contract Term	Provides the Service or the Management	Provides the Working Capital	Receives the Net Income or Covers Net Loss	Provides Long-Term Finance	Legally owns the Assets	Provides Sectoral Planning & Regulates Services
Service Contract	2-3 years	Private	Public	Public	Public	Public	Public
Management Contract	2-5 years	Private	Public	Public	Public	Public	Public
Lease	7-15 years	Private	Private	Private	Public	Public	Public
BOT	20 - 30+ years	Private	Private	Private	Private	Public	Public
BOO	20 - 30+ years	Private	Private	Private	Private	Private	Public
Concession	20 - 30+ years	Private	Private	Private	Private	Public	Public
Divestiture	in perpetuity	Private	Private	Private	Private	Private	Public

Private Sector Risks

BOT(Build-Operate-Transfer), BOO(Build-Operate-Own)
출처: Cook

❑ 민관협력사업은 효율적인 인프라 구축 및 공공서비스 제공을 가능케 하지만, 높은 재정 비용 및 위험의 주요 원인으로 체계적인 관리를 요함

○ 민관협력사업은 직접채무 및 명시적·암묵적 우발채무 모두 발생시킬 수 있음

– 정부 자금조달 시: 정부는 장기부채와 유사한 부담을 갖게 됨

– 민간 자금조달 시: 정부는 수요위험과 청산위험(termination risk)을 공유

– 자금조달방법과 무관, 정부는 암묵적 우발채무 발생 위험에 노출될 수 있음

(나) 위험 평가

❑ PPP의 복잡한 사업구조는 특정 PPP 프로젝트로부터 발생하는 재정위험 및 우발채무의 식별을 어렵게 만드는 요인임

○ IMF와 World Bank는 민관협력사업 재정위험 평가모형 “PFRAM(PPP Fiscal Risk Assessment Model)”을 개발하여, 정부 재정위험관리자의 PPP 위험에 대한 이해 제고를 도모함

○ PFRAM은 (1) 거시적 관점에서 민관협력이 재정에 미치는 영향을 평가하는 부분과

(2) 재정위험 매트릭스 구축을 통해 주요 위험의 실현 가능성과 재정적 영향을 파악하는 두 부분으로 구성됨

– (1) PPP 프로젝트 및 거시경제 데이터를 이용하여 다음 4가지 유형의 결과를 산출하고 거시적 관점에서 PPP가 정부재정에 미치는 영향을 평가함

(i) PPP 프로젝트의 전 과정에 걸친 현금흐름 파악

(ii) 발생주의와 현금주의에 따른 재정현황 작성
(정부 손익계산서, 대차대조표, 현금흐름표 작성)

(iii) 채무 지속 가능성 분석 (PPP 프로젝트 진행시 vs. 미진행시)

(iv) 거시경제 및 PPP 프로젝트 모수 변화에 따른 주요 재정 총량민감도 분석

– (2) 재정위험 매트릭스를 구축하여 위험관리자가 개별 프로젝트의 주요 위험, 위험의 실현가능성 및 재정에 미치는 영향을 파악할 수 있도록 지원. 재정위험 매트릭스는 프로젝트의 위험수준을 평가하고 위험완화를 위한 일련의 조치들을 우선순위에 따라 구분

❑ 정부의 PPP 위험관리자는 특정 PPP 프로젝트를 위한 맞춤형 위험관리모형을 개발·적용할 수 있음

[그림 11] 위험분담(Risk sharing) 관리방안

PROJECT RISK SHARING ARRANGEMENTS

IDENTIFICATION OF RISKS		ALLOCATION	LIKELIHOOD	FISCAL IMPACT	RISK RATING (Likelihood*Impact)	MITIGATION STRATEGY	PRIORITY (Rating*Mitigation)
1 Governance risks	Details	Public	High	Medium	High	NO	High priority
2 Construction risks	Details	Shared	Medium	Medium	Medium	NO	High priority
3 Demand risks	Details	Private	High	High	Critical	NO	Critical
4 Operational and performance risks	Details	Shared	Low	Low	Irrelevant	NO	NO action required
5 Financial risks	Details	Private	Medium	Low	Low	YES	Low priority
6 Force majeure	Details	Shared	Low	High	Medium	NO	High priority
7 Material adverse government actions	Details	Public	Low	Low	Irrelevant	NO	NO action required
8 Change in law	Details	Public	Low	Medium	Low	YES	Low priority
9 Rebalancing of financial equilibrium	Details	Private	Low	High	Medium	NO	High priority
10 Renegotiation	Details	Shared	Medium	High	High	YES	Medium priority
11 Contract termination	Details	Shared	Low	Medium	Low	NO	Medium priority

출처: International Monetary Fund and World Bank Group, 2016

(다) 위험 관리 방안

❑ 민관협력사업의 위험 및 비용관리 강화를 위해 다음과 같은 제도적 장치가 권고 (Irwin, Mazraani, & Saxena(2018) 참조)

○ 재무부 주관의 게이트웨이 프로세스 구축 : 보증발행 및 대규모 장기지출 계약에는 재무부 사전 검토와 승인을 요하도록 규정

○ 위험 공유를 위한 프레임워크를 개발하여, PPP 계약 시 정부 차원에서 고려 가능한 재정지원의 종류와 불가능한 재정지원의 종류를 명시하는 정책을 수립

– 정부는 통제가능한 범위 내의 위험을 수반하는 계약만을 수용해야 함

○ PPP의 결제 및 지급에 필요한 법적 책임 및 주체를 명확히 하여 사업에 필요한 금액을 적시에 지급할 수 있도록 조처해야 하며, 필요하면 충당금 및 추경예산 등을 사용할 수 있도록 설정해야 함

○ 책임 범위(lines of accountability)를 명확히 하고, 주요 commitments에 관한 중앙 평가(central review)를 분산화(decentralization)된 소규모 의사 결정 및 계약 모니터링과 병행해야 함.

○ PPP의 한계(limit)를 명확히 설정하여, 감당할 수 있을 규모의 책임만을 부담해야 함

[표 10] 민관협력사업(PPP) 계약에서의 위험 배분을 위한 일반 원칙

위 험 종 류	내 용	책 임
설계 위험	건축허가권 취득 지체	민간
토지매입 및 현장 위험	토지 소유권 취득, 부지 선정 및 지리적 조건	공공
건축 위험	비용초과, 노사분규, 불량자재 등 국가의 책임이 아닌 위험	민간
시장 위험	인플레이션, 금리 및 환율 변동으로 인한 위험	(일반적으로) 민간
정책 위험	세금, 산업 보건 및 안전 정책의 변화로 인한 위험	(일반적으로) 개인 (특별한 경우) 공공
수요 위험	프로젝트의 서비스 제품에 대한 수요가 특정 수준 미만일 수 있는 경우	사전적 동의에 의한 민간과 공공의 분담
유지 위험	프로젝트 기간 동안 적절한 기준에 따라 자산을 유지할 위험	민간
불가항력	당사자의 통제를 벗어나 예기치 않은 사건이 발생하고 프로젝트를 지연 또는 중단할 위험(예: 자연재해, 테러)	민간과 공공의 분담

출처: World Bank Risk Allocation Guidelines

❑ PPP에 적용할 적합한 회계기준의 채택

○ 회계기준은 PPP의 총비용과 재정위험요인에 대한 노출의 식별 및 예산편성에 중요한 역할

– 특정 회계기준의 적용으로 인해 PPP 투자가 일반적인 공공투자와 상이한 방식으로 정부 재정상태(부채수준 및 적자상태)에 반영되는 경우: 정부는 PPP의 사업가치 및 위험수준과 관계없이 사업추진에 부정적인 판단을 내릴 가능성이 높음

– PPP를 통해 획득한 자산을 정부 대차대조표에 기입함으로써 편향된 의사결정을 방지할 수 있음

○ Irwin, Mazraani, & Saxena (2018)는 "서비스 양허 협정"에 관한 국제공공부문회계기준(IPSAS 32)을 적용할 것을 권고함

– IPSAS 32는 정부가 (i) PPP의 서비스를 통제할 수 있고, (ii) PPP 계약 종료 후에도 관련 자산에 대한 통제력을 지닐 때에는 PPP 관련 모든 항목을 정부 대차대조표에 기재하도록 규정함

❑ PPP 계약서 및 협약서 공표

○ IMF(2018)는 민관협력사업의 투명성을 높이기 위해 (예상)수입·지출 내역이 포함된 계약서나 협약서를 공표할 것을 권고함

(3) 지방정부

(가) 위험 비용

❑ 최근 전 세계적으로 지방정부의 부채위기 사례가 증가함에 따라 지방정부로부터 발생하는 우발채무에 대한 위험 평가 및 관리·감독의 중요성이 높아지고 있음

○ 지방정부의 부채위기 사례의 증가는 지방정부의 비규제 차입 급증, 재정적자로 인한 차입 증가, 보조금 지급 증가, 암묵적인 중앙정부의 구제지원을 상정한 무분별한 차입, 비규제 외환차입, 거시경제위기 등에 기인함

❑ 부외금융(簿外金融; off balance sheet)을 포함한 지방정부의 부채는 중앙정부의 우발채무

를 발생시킴

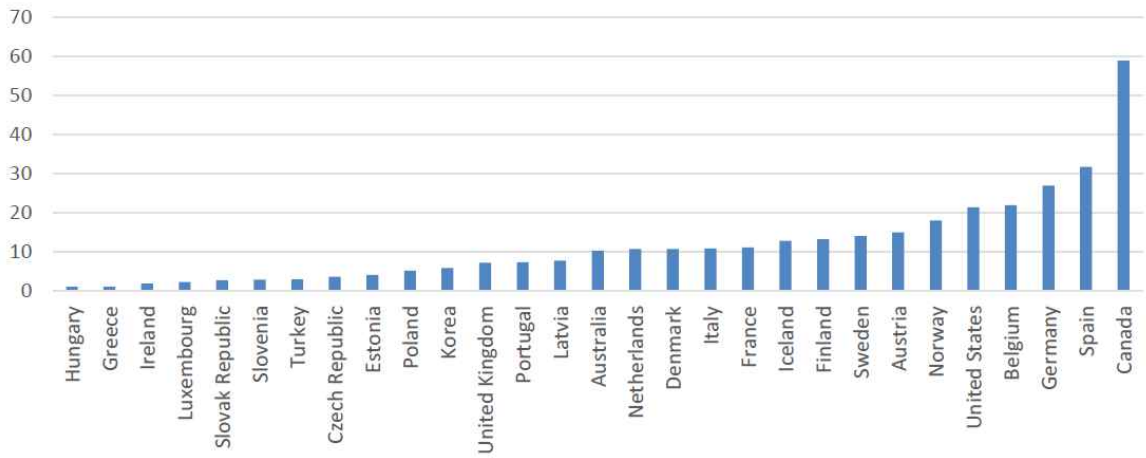
○ 지방정부의 대차대조표상에 기재된 각종 채무증권은 물론, 지방정부가 참여하는 민관협력사업, 지방정부가 실시한 보증 등의 부외금융도 중앙정부의 우발채무 발생의 원인임

❑ 명시적 우발채무가 발생하는 경우

○ 중앙정부가 지방정부 부채를 보증하는 경우

○ 중앙정부가 지방정부의 구제지원에 관한 법적 의무를 질 경우

[그림 12] 2016년 기준 OECD 국가들의 지방정부 부채 (단위: GDP대비 %)



출처: OECD Fiscal Decentralization Database

❑ 암묵적 우발채무가 발생하는 경우

○ 중앙정부가 지방정부를 구제·지원할 것이라는 기대가 존재하는 경우 — 구제지원에 대한 법적구속력이 없을지라도 — 대출자는 지방정부의 상환능력에 상관없이 대출을 제공하기도 함

○ 지방정부가 갖는 중방정부의 구제·지원에 대한 암묵적 기대는 과거 경험이나 정치적 요인에 의해 형성됨

– 중앙정부의 지방정부 구제·지원이 반복되면 시장규율에 악영향을 미칠 수 있으며, 지방정부가 자신의 재정능력(fiscal capacity)을 초과하는 위험을 부담하게 만들 수 있음

(나) 위험 평가

❑ 지방정부로부터 발생하는 우발채무 위험은 지방정부의 채무이행능력 및 의지, 즉 신용도(creditworthiness)에 의해 판단해야 함

○ 지방정부의 채무이행능력은 재정상태, 재정전망, 재정성과 정보를 기반으로 부여된 신용등급을 이용해 평가할 수 있음

○ 지방정부의 채무이행의지는 과거의 채무이행내역, 도덕적 해이 발생 여부, 지방정부와 중앙정부 사이의 관계 등을 참조하여 판단할 수 있음

❑ 지방정부의 재무건전성 평가를 위해 신용평가기관들은 지방정부의 신용도에 대한 독립적 평가는 물로, 중앙정부의 지원수준을 고려한 평가방법을 활용하고 있음

○ Fitch는 지방정부의 재무건전성 평가를 위해 다음의 범주를 활용 (Ratings(2015) 참조)

– 제도 구성: 수입 및 지출 구조, 회계 정책, 보고 및 투명성, 통제 및 감독

– 채무 및 기타 장기부채: 우발채무, 미지급 연금부채, 유동성

– 경제: 고용, 소득과 재산, 인구통계학적 요인, 세금부담

– 금융 및 재정실적: 세입·지출 분석, 운용수입 및 지출동향, 기금 및 보유금 잔액

– 관리·행정: 제도화된 정책, 예산 관행, 정치 환경, 세입 및 지출 제한

❑ 지방정부 대차대조표에 반영되지 않는 지방공기업 및 특수목적기구(Specific Purpose Vehicle; SPV)의 존재는 지방정부의 재정위험 수준을 왜곡시킬 수 있음

○ 중앙정부는 지방정부의 부외금융 및 잠재적 우발채무를 고려하여 지방정부 재정위험 측정해야 함

(다) 위험 관리 방안

❑ 지방정부로부터 발생하는 우발채무 위험을 완화시키기 위해 지방정부의 차입을 제한하거나 재정준칙을 도입·설정할 수 있음

○ 지방정부의 차입 제한

– 지방정부의 차입 계약에 재무장관과 의회의 승인을 요하도록 규정할 수 있음

(지방정부의 외화차입과 자본지출 목적의 차입 자체를 불허하는 국가도 존재)

○ 재정준칙의 도입·설정

– 지방정부의 세입수준 및 경제규모를 고려하여 부채 및 재정적자 규모를 제한

– 지방정부의 세입과 부채에 설정된 보증금액를 고려하여 원리금상환 규모를 제한

– 지방정부의 차입·재정 계획에 관한 절차적 요건을 규정

❑ World Bank는 지방정부의 부채 및 재정위험 관리성과를 평가하기 위해 Sn DeMPA(Subnational Debt Performance Management Assessment)를 개발, 5개 영역에 걸쳐 성과 평가를 수행

○ Sn DeMPA의 5개 영역 : (1) 거버넌스 및 전략 개발, (2) 재정 및 예산정책과의 조정, (3) 차입 및 관련 자금조달 활동, (4) 현금흐름 예측 및 현금 잔액 관리, (5) 채무기록 및 운영상 위험관리

○ Sn DeMPA는 (1) 지방정부의 채무 포트폴리오가 가진 취약점을 관리·해결할 수 있다는 점과 (2) 지방정부로 인해 발생하는 우발채무를 감소시킬 수 있는 장점이 있음

❑ 지방정부의 채무불이행 시 또는 재정준칙 미준수사항 적발 시, 중앙정부는 지방정부의 차입 제한 강화, 보유자산 처분, 구조조정, 지방정부 임시관리 체제 등 보다 강력한 재정위험완화 조치를 시행할 수 있음

(4) 공공기관 (SOE; State-Owned Enterprises)

(가) 위험 비용

❑ 공공기관의 자금요구사항이 예측보다 큰 경우나 수입이 부족할 경우 재정위험이 초래

○ 공공기관의 수익성 하락은 정부의 배당금 수령액과 세수를 감소시키며 공공기관에 대한 보조금 지급 및 자본구조 재조정(recapitalization) 필요성을 증가시킴

– 공공기관의 수익성 하락으로 인한 경제활동 축소는 정부 재정에 간접적인 악영향을 미칠 수 있음

○ 공공기관 대차대조표상의 변화는 정부의 순자산 변화를 통해 재정위험을 야기함

❑ 공공기관으로부터의 우발채무는 다음의 경우에 발생

○ 정부가 공공기관에 대출을 제공한 경우

○ 정부가 명시적으로 공공기관의 채무에 보증을 제공한 경우

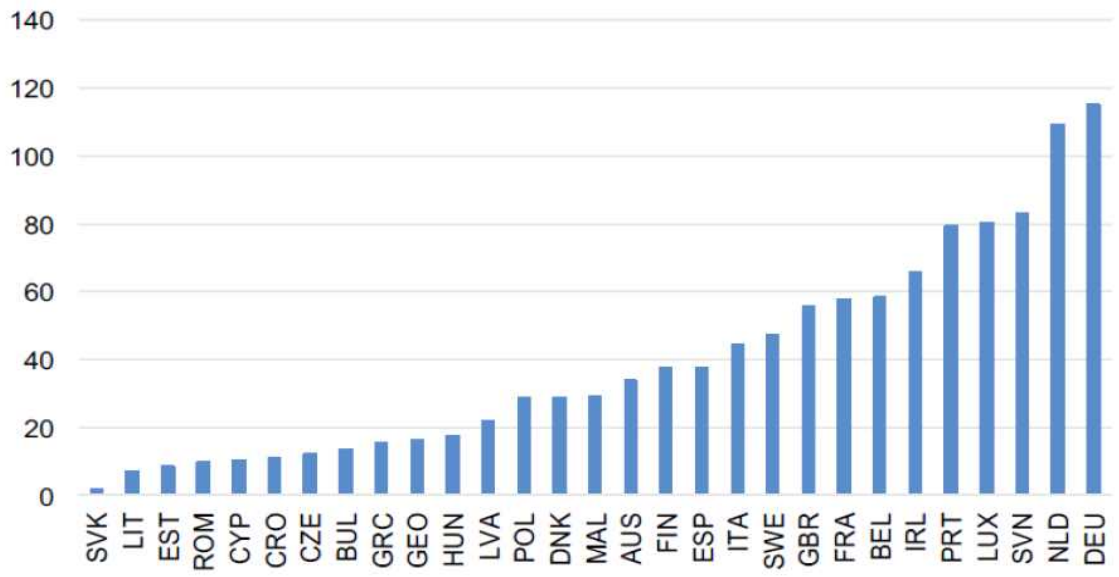
○ 정부가 공공기관 채무불이행 시 구제지원에 나설 것이라는 암묵적 기대가 존재하는 경우

❑ 공공기관의 부채규모는 전 세계적으로 상당히 높은 수준으로, 공공기관 부채는 정부의 재정위험요인으로 작용할 수 있음

○ 아래 그림은 유럽 주요국의 GDP대비 공공기관 부채규모를 나타냄

– 독일과 네덜란드의 공공기관 부채규모는 GDP를 넘어설 정도로 높은 수준

[그림 13] 2015년 유럽 국가별 금융 및 비금융 공기업의 부채규모 (GDP 대비 %)



출처: IMF(2018)

❑ 정부는 (특정)정책목표 달성을 위해 공공기관에 준재정활동(quasi-fiscal activities)을 요구할 수 있음

○ 공공기관의 준재정활동(quasi-fiscal activities)은 다음과 같은 다양한 형태를 취함

– 공공서비스 제공 : 일반 대중 또는 특정 집단에 대한 재화 및 서비스 제공에 있어 시장가격보다 낮은 가격을 책정(예: 에너지 및 물과 같은 공공서비스에 대해 낮은 가격을 책정함으써 소비자에게 암묵적인 보조금을 제공)

– 비핵심기능 제공 : 공기업의 핵심기능과 무관한 재화 및 용역을 제공하거나 자본투자를 수행하도록 정부가 부과하는 의무

– 보조구매 (subsidized purchases) : 특정 재화·용역의 공급자에게 시장가격 이상을 지급하는 행위(예: 국내농가로부터 시세이상의 가격으로 농산물을 매입)

– 초배당금 (super-dividends) : 자산 매각 또는 적립금 지급의 결과로 얻은 회계연도 기준 분배가능소득 초과분을 배당금으로 전환

– 단기예산수입 목적의 가격결정 : 공기업의 시장점유율과 이익을 중기적으로 감소시키는 위험이 있더라도, 단기적으로 이익과 배당을 늘리기 위해 재화와 용역의 가격을 높게 책정(Allen and Alves(2016))

❑ 준재정활동은 공공기관의 재정상태를 악화시킬 뿐만 아니라 정부에 상당한 재정비용을 초래할 수 있음

○ 공공기관이 준재정활동으로 정부로부터 받는 보상의 유형에 따라 재정위험 및 우발채무 발생에 차이가 있을 수 있음

– 예산 보조금 및 자본투입 형태의 보상: 정부의 재정위험은 제한적

– 보증이나 정부대출 형태로 보상받는 경우: 정부의 우발채무 발생

(나) 위험 평가

❑ 정부는 공공기관으로부터의 재정위험을 식별·측정하기 위해 전 공공기관의 재무정보(부채현황 정보를 포함)를 수집해야 함

○ 수집된 공공기관의 재무정보를 바탕으로 공공기관의 재무건전성, 우발채무의 실현가능성 및 심각성을 평가할 수 있음

○ 공공기관의 위험평가는 각 기관의 운영현황 및 산업형태에 따라 상이한 방법으로 수행됨

– (운영현황) 금융기관의 사업모형 및 재무제표는 비금융기관과 상당한 차이가 있을 수 있음

– (산업형태) 운송부문(도로, 항공 등) 공기업은 에너지·전력부문 공기업보다 경기 순응성이 높음

○ 단, 공공기관의 부외금융 활동은 엄밀한 재정위험 측정에 걸림돌임을 유의해야 함

❑ 각 공공기관의 중요성과 정부재정 및 경제에 미치는 영향력을 고려하여 우선순위를 선정하고 위험 평가에 투자하는 자원에 차등을 두는 것이 바람직함

(다) 위험 관리 방안

❑ 공공기관으로부터 발생가능한 우발채무 위험을 완화시키는 근본방안은 공공기관의 실적 개선방안을 마련하는 것임

○ (실적개선방안) 공공기관의 운영환경을 개선하는 부문별 정책 개발

❑ 준재정활동 축소, 강력한 거버넌스 구축, 차입 및 보증에 대한 규제를 통해서도 재정위험을 완화시킬 수 있음

○ (준재정활동 축소) 에너지 부문에서 비용회수와 수익성 제고를 위해 관세수준 조정

○ (강력한 거버넌스 구축) 전문가와 이사회를 임명하여 공공기관의 재무성과를 평가하고, 공공기관의 재무 보고 및 외부 감사를 법제화

○ (차입 및 보증에 대한 규제) 공공기관에 대한 보증 또는 대규모 거래(프로젝트를 위한 SPV설립) 활동을 면밀히 규제

(5) 자연재해 및 환경위험

(가) 위험 비용

❑ 자연재해와 환경위험은 정부재정에 중대한 영향을 미칠 수 있는 요인으로, 기반시설이 취약하고 피해보상 보험제도를 구축하지 못한 저소득 국가들에 높은 재정비용 초래

○ 자연재해는 예측이 어려운 충격(홍수, 지진, 화산폭발, 열대폭풍, 해일, 산사태 등), 점진적으로 진행되는 재해(가뭄, 환경악화, 삼림파괴, 해충침해, 사막화 등), 전염병으로 분류됨

○ 직접적·간접적 재정비용 구분

– (직접적 재정비용) 즉각적인 재난구호, 공공기반시설의 재건에 필요한 모든 지원

– (간접적 재정비용) 제조업·농업 부문 등의 생산충격으로 인한 경제활동 감소

○ 명시적·암묵적 재정위험 구분

– (명시적 재정위험) 공공자산의 수리비용, 환경위험 배상금 및 국제 조약의 의무(예: 온실가스 배출 감소)

– (암묵적 재정위험) 자연재해로 발생한 경제적 손실을 완화하기 위해 정부가 구호 노력과 지원을 제공할 것이라는 대중의 기대에서 비롯된 재정위험

(나) 위험 평가

❑ 자연재해 및 환경위험으로 인한 재정비용 측정을 위해 과거 데이터의 수집이 필수적이며, 중앙당국은 이를 위해 부처, 부서 및 기관 등 전 조직으로부터 자료를 수집해야 함

○ 과거 데이터는 실제로 실현된 자연재해 및 환경위험의 종류별로, 대응되는 재정위험과 함께 다음의 정보를 포함시켜야 함

– 재해구호·재건을 위한 추가경정예산 배정

– 재해구호·재건을 위한 재원 조달비용, 예비 예산, 재해 기금에 대한 부담금

– 국제 재난구호·재건을 위한 자금조달

– 재해 관련 보상 보험금 수령액 및 기타 재정적 영향

– 자연재해로 감소한 경제활동 및 조세수입에 따른 간접수입손실액 추정

○ 기술의 진보로 데이터 수집의 효율성이 제고되었고 상세한 정보 수집이 가능케 됨

– 위성영상기술을 이용한 가뭄 발생 시 농작물 수확량 피해정보 수집

○ 인구통계학적·기술적·경제적 조건의 국가 간 차이는 자연재해 및 환경위험으로 발생하는 재정위험의 크기 및 효과의 국가 간 차이를 발생시킴

– 예를 들어, 개발도상국의 인구압력은 환경위험 발생에 따른 경제적 악화를 증가시키는 요인으로 작용함

(다) 위험 관리 방안

❑ 자연재해로 인한 재정위험은 사전적·사후적 관리를 포함한 종합적인 재해위험관리 전략을 중심으로 수행되어야 함

○ (사전적 관리) 자연재해 대비, 자연재해 발생 시 노출되는 위험 축소, 탄력적인 인프라 구축, 도시계획, 건축 법규, 위험 모니터링 네트워크 및 조기 경보시스템에 대한 투자

○ (사후적 관리) 자연재해 발생 시 재난구조 및 재건을 위한 자금 조달

❑ 자연재해 발생 시 재난구조 및 재건에 필요한 자금조달 프레임워크을 제시함

[표 11] 자연재해 자금조달을 위한 프레임워크

	비상자금조달	재건
위 험 이 전	정부 재정위험 이전 예) 재난채권, 재보험	공공자산에 대한 보험
위 험 감 수	우발적 신용조달	사후(자연재해발생) 신용조달
	정부 준비금, 우발적 예산/기금 사용	

출처: World Bank Treasury

○ 빈도 및 정부재정에 미치는 영향력에 따라 상이한 방식으로 위험에 대응

– 위험감수 (risk retention) : 정부재정에 미치는 영향은 제한적이나 빈번하게 발생하는 자연재해의 경우

– 위험이전 (risk transfer): 정부재정에 미치는 영향은 막대하지만 드물게 발생하는 자연재해의 경우

○ 자금조달의 긴급성에 따라 상이한 방식으로 위험에 대응

– 재해 발생 직후 긴급히 자금조달이 필요한 단계에서는 우발적 신용계약을 체결하거나(위험감수의 사례에 해당), 재난채권, 재보험을 활용(위험이전의 사례에 해당)할 수 있음

(6) 법률소송

(가) 위험 비용

❑ 정부 상대 법률소송은 명시적 우발채무를 발생시킴

○ 정부 상대 법률소송은 개인, 공무원, 기업 및 기타 단체, 외국인 투자자 등에 의해 제기

○ 소송제기의 원인은 토지분쟁 (예: 토지수용), 계약분쟁, 세금분쟁 (예: 환급금), 규제분쟁, 지급분쟁 (예: 연금 및 체납금 지급 관련), 공무원의 태만, 인권침해 등 다양

○ 외국인 투자자의 소송제기는 석유·가스·광업·에너지·운송 산업 등 다양한 분야에서 발생할 수 있음

○ 국제투자분쟁에 대한 중재는 양국 무역 협정에 따라 국제기구에 이관될 수 있음

– World Bank 소속 국제투자분쟁해결센터 등

❑ 법률소송으로 인한 재정위험은 법적 절차의 특성에 따라 다른 결과를 초래할 수 있음

○ 독립적인 소규모 청구소송은 상당히 안정적이고 예측가능한 작은 위험에 해당

○ 대규모 청구소송, 혹은 패소 확률이 높은 소규모 청구소송이 연쇄적으로 제기되는 경우는 상당한 재정위험을 야기

(나) 위험 평가

❑ 법률소송으로 인한 재정위험 측정에는 정부 부처 전반에 노출된 위험 식별이 요구됨

○ 개별 부처·부서·기관에 제기된 법률소송의 원고 청구금액을 이용한 위험의 수량화 가능

– 단, 법률소송 관련 정보가 중앙당국으로 집중되지 못하여 집계되지 않을 시에는 법률소송 위험 파악이 불가능

❑ 중앙당국은 통계분석을 위해 해당 법률소송제기 날짜, 번호, 법원명, 법인명, 원고명, 변호인명, 청구 범주, 청구내용 수량화 가능 여부, 소송절차, 최종 판결 및 원고에게 지급된 금액 등의 정보를 수집

○ 수집된 데이터를 기반으로 과거 법률소송에 대한 정량적 분석을 실시, 정부가 법률소송으로 인해 지급해야할 재정비용을 추정

(다) 위험 관리 방안

❑ 정부 대상 법률소송의 근본적인 원인을 완화하기 위해 법률소송에 대한 정확한 이해가 선행되어야 하며 그에 따라 알맞은 관리방안을 적용해야 함

○ 공무원 태만으로 인한 법률소송: 강력한 통제, 인식 제고, 훈련 및 처벌 메커니즘을 시행해 위험을 완화

○ 정부 체납으로 인한 법률소송: 공공재정관리 및 지급체계의 수정·강화를 통해 법률소송 제기를 방지

❑ 법률소송의 영향을 정확히 측정하고 관리하기 위해서는 관련 부처 내 전문가, 법무장관, 법무부 등 전문법조인에게 관리 책임을 명확히 부여해야 함

❑ 정부는 모니터링을 통해 법률소송 후 지급될 청구액을 예산에 반영하는 한편, 이에 대한 예방·완충장치로서 비상기금을 설립하거나 예산을 조정해야 함

❑ 현재진행 중인 법률소송에 대한 정보의 공개 시, 정부는 포괄적 내용만을 공개해야 하며 판결가능성에 대한 평가내용을 포함하는 등 법적 지위를 약화시킬 수 있는 내용은 공개하지 않도록 주의해야 함

○ 뉴질랜드 정부는 공개된 특정 법률소송의 총 청구금액이 정부가 지불해야 하는 채무비용을 의미하는 것은 아님을 보고서에 명시하고 있음

다. 재정위험 관리 툴킷 (Fiscal Risk Management Toolkit)

❑ IMF의 재정위험 관리 툴킷은 우발채무를 포함한 다양한 출처의 재정위험을 식별, 완화, 수용하는 방법에 대한 사례와 권고사항을 제공함([표 10] 참조)

[표 12] IMF 재정위험 관리 툴킷

위험	1.위험식별 및 정량화	2. 위험완화			3.위험대비			수용
		직접통제	간접도구 (규제 및 벌금)	위험이전도구	지출	우발	완충기금	
금융부문	우발채무 정량화 / 재무건전성 및 위험지표 모니터링 / 부채 지속가능성 분석에 금융 부문 스트레스 테스트 통합	은행에 대한 국가 참여 축소	은행 손실 흡수 능력 증대 / 경기순응성 하락을 위한 거시건전성 도구 / 조세 시스템 내 부채편향 감소	은행에 예금 보험제도 자금 지원 요구	적절한 예상 지출	현금버퍼 유지	예치금 보증 제도	잔여 위험에 대한 재정 여유
자연재해 환경위험	조기경고 시스템	위험지역 출입 축소계획	고위험 지역의 세금 프리미엄 / 환경 기준 / 규정 제정 / 재해준비전략	재보험 / 재난채권 /지불 상한선 및 정부 계획에 대한 공제액 요구 / 고위험 지역에 보험 의무화	적절한 예상 지출	재해 비상대책	자연재해 기금	
거시경제충격 (예:상품가격)	민감도 분석 / 대안 시나리오 / 확률 팬(fan) 차트	상품 생산자의 민영화	상품 시장 규제 / 과세표준 다양화	위험회피수단 (옵션, 상품선물)	자원 기반 재정 규칙	신중한 가격 가정	완화기금	
보증	보증의 중앙 레지스트리를 유지·관리하고 발행 시점 및 전 기간 동안 위험 평가	중앙 권한 부여 기관 / 부채한도 / 발급기준 / 액세스 조건	위험 관련 수수료 변경	부분보증 / 담보요구 / 재보험	적절한 예상 지출	보증요구 관련 규정	보증기금	
민관협력사업	민관협력 약정의 중앙등록 유지 / 민감도분석 프로젝트	중앙 권한 부여 기관 / 재무부 게이트키퍼 역할 / 민관협력사업 약정 한도	CBA 및 가치 확인 / 보증료	위험 공유 할당 프레임워크 / 수요관련 지불 상한 / 보유계약위험 보험	적절한 예상 지출	보증요구 관련 규정	보증기금	
공공기관	명시적 위험의 정량화 / 재무성과 모니터링 / 시나리오 분석 및 스트레스 테스트	공공기관 규모 축소	공공기관 성과에 대한 이사회의 책임 / 요구사항 보고	구제금융 금지 조항 명시	적절한 예상보조금 및 QFA	구조조정 시 비용 충당		
지방정부	재무성과 모니터링	재정규칙 및 대출한도	재정자율성과 재무성과 연결 / 요구사항 보고	구제금융 금지 조항 명시 / 자산청산권한 보유 및 관리자 선임	적절한 예상 지출		경기불황대비 펀드 (Rainy Day Fund)	

3. OECD 사례

가. 우발채무관리에서 공공채무관리자의 역할: OECD 설문조사결과

❑ 2013년 말 OECD Bond Market & Public Debt Management Unit은 34개 OECD 가입국과 미가입 2개국(브라질·남아공)을 대상으로 우발채무관리에 있어 DMO (Debt Management Office)의 역할을 조사

○ 조사에 응답한 33개국의 DMO(Debt Management Office) 중 22개국 DMO가 우발채무 관리에 실질적 역할을 하고 있는 것으로 나타남 ([그림 14])

○ 우발채무에 대한 DMO의 개입을 우발채무 종류별로 조사한 결과, DMO는 정부신용 보증으로부터 발생하는 우발채무 관리에 주로 관여하는 것으로 나타남(<표 13>)

○ DMO는 모니터링과 정기적 업무보고를 수행하는 비중이 높은 것으로 나타남(<표 14>)

○ (2007년 글로벌 금융위기) 13개국에서 글로벌 금융위기 이후 DMO의 우발채무 책임 및 관리 역할에 변화가 있었다고 응답함

– 9개국 DMO는 금융부문지원이 DMO 역할변화의 핵심이었다고 응답([그림 15] 참조)

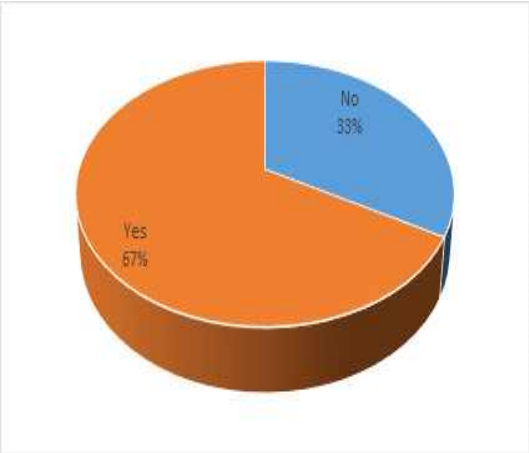
[표 13] DMO의 우발채무 관리 여부 – (질문) DMO는 다음의 영역에서 우발채무 관리를 책임지고 있는가?

종류	Yes	No	합계
정부신용보증	12	10	22
프로그램 대출 보증	3	16	19
정부보험제도	2	17	19
민관협력사업(PPP) 보증	2	17	19
그 외 기타	2	13	15

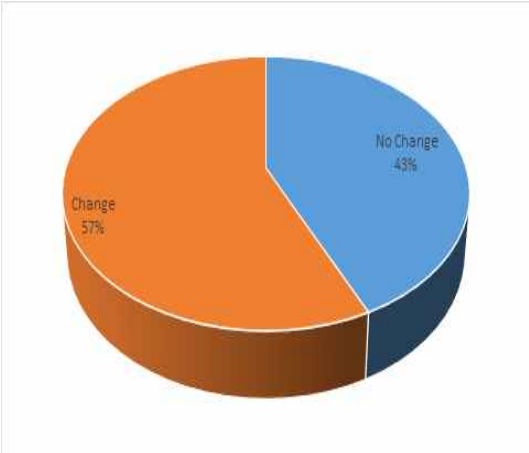
[표 14] 우발채무 영역별 DMO가 수행하는 관리역할

구 분	기대비용을 측정하고 있는가?			주기적으로 모니터링하는가?			정기적으로 공개보고가 이루어지는가?		
	Yes	No	합계	Yes	No	합계	Yes	No	합계
정부신용보증	11	8	19	17	1	18	17	1	18
프로그램 대출 보증	6	3	9	6	3	9	7	2	9
정부보험제도	3	5	8	5	3	8	4	4	8
민관협력사업 보증	5	2	7	5	2	7	4	3	7
그 외 기타	3	3	6	4	2	6	4	2	6

[그림 14] 우발채무 관리에서 DMO의 역할 - (질문) 우발채무관리를 위해 특별한 역할을 하고 있는가?



[그림 15] 글로벌 금융위기가 DMO의 역할에 미친 영향 - (질문) 글로벌 금융위기 이후 역할에 변화가 있었습니까?



❑ OECD 조사결과의 주요 내용을 요약하면 다음과 같음

○ 조사에 응답한 DMO 중 60% 이상이 우발채무관리 역할을 수행 중

○ 정부신용보증은 DMO가 가장 적극적으로 관리하는 우발채무영역에 해당

○ 민관협력사업(PPP) 및 정부(지원) 보험제도로부터 발생하는 우발채무는 공공채무관리국의 관여가 크지 않은 영역으로 기대비용측정, 모니터링, 업무보고와 같은 우발채무 관리에 필요한 절차가 거의 진행되지 않음

○ 글로벌 금융위기 발생 이후 금융부문에 대한 지원강화는 DMO의 우발채무 관리 역할의 변화에 중대한 영향을 미침

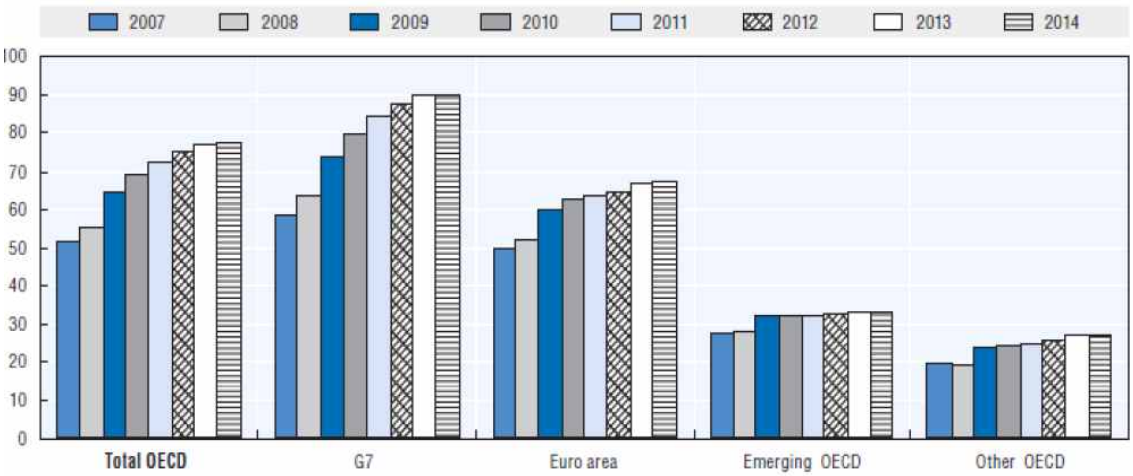
나. 글로벌 금융위기와 우발채무

❑ 글로벌 금융위기 발생 이후, 정부가 실시한 정책적 대응은 정부 부채의 상당한 증가와 재정수지 악화를 초래함

○ 국가부채 위기에 대한 우려는 투자자, 금융중개기관, 가계의 신뢰회복을 저해하는 요인으로 글로벌 경제성장에 하방압력으로 작용함

❑ 재정불균형 감소를 위한 OECD 국가들의 각고의 노력에도 불구하고 공공채무부담은 충분히 억제하지 못함

[그림 16] OECD 국가들 중앙정부 총부채 (단위: GDP대비 %)



출처: OECD(2014), OECD Sovereign Borrowing Outlook 2014

❑ 특히, 금융부문에 대한 대규모 정부지원이 국가채무 증가의 핵심요인으로 판단됨

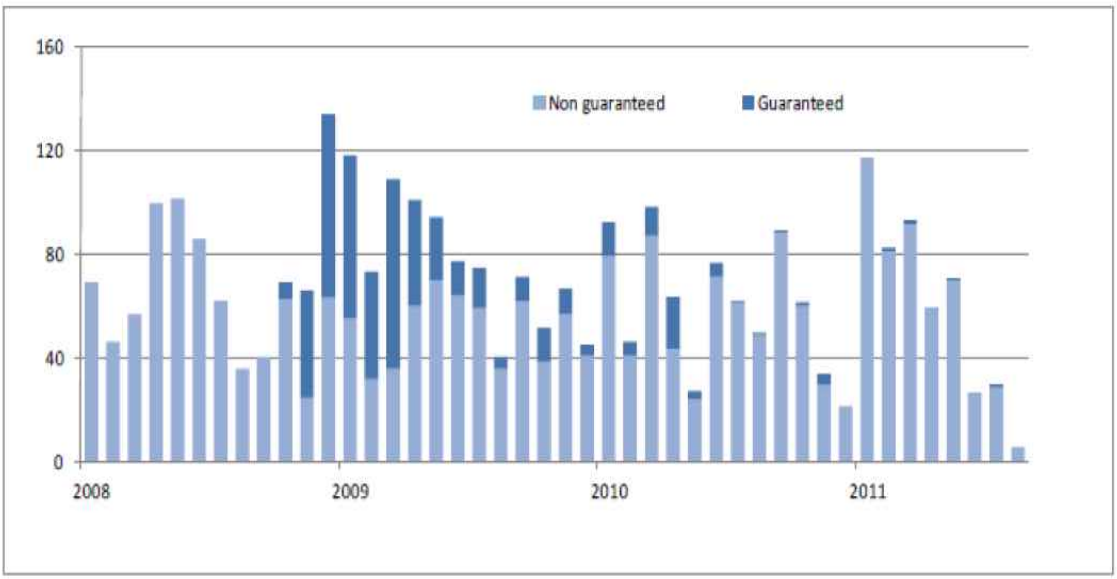
○ 금융부문에 대한 정부지원은 무제한적인 예금자보호, 자본투입, 자산매입, 은행채권에 대한 보증 등 다양한 형태로 실행됨

○ 금융부문에 대한 대규모 정부은 금융안정의 회복과 뱅크런 예방에서 효과를 거둠

– 대규모 공적자금의 투입은 시장은 물론, 정부 대차대조표에도 상당한 영향을 미침

○ 유럽과 미국에서 은행 지원 목적으로 발행된 정부보증이 2009-2010년 매우 높은 수준에 도달함에 따라 ([그림 17]), 금융시장 위험 및 가격 메커니즘에 미칠 부정적인 영향에 관한 우려의 목소리가 등장함

[그림 17] 유럽지역 총은행채권 발행규모 (단위: 10억 유로)



출처: Grande G, et al.(2011)

❑ 한편, 글로벌 금융위기 이후 금융시스템 보호를 위해 도입된 규제 및 제재조치들은 은행들의 자금조달 의지를 약화시켰으며, 이는 사회기반시설에 대한 투자감소를 초래함

○ 정부는 사회기반시설에 대한 투자를 장려하기 위해 신용보증의 형태로 정부보증을 실시하는 한편, 민관협력 프로젝트에서 정부의 위험분담 비중을 증가시킴

❑ 글로벌 금융위기 이후 중소기업의 금융 및 대출여건이 크게 악화됨

○ 2007-2010 중소기업 신용거래량은 거의 증가하지 않은 실정임

○ 정부는 중소기업 금융 활성화를 위해 기존의 정부보증 프로그램을 확대하는 한편, 새로운 신용보증형태의 중소기업 보증프로그램을 설계·도입함

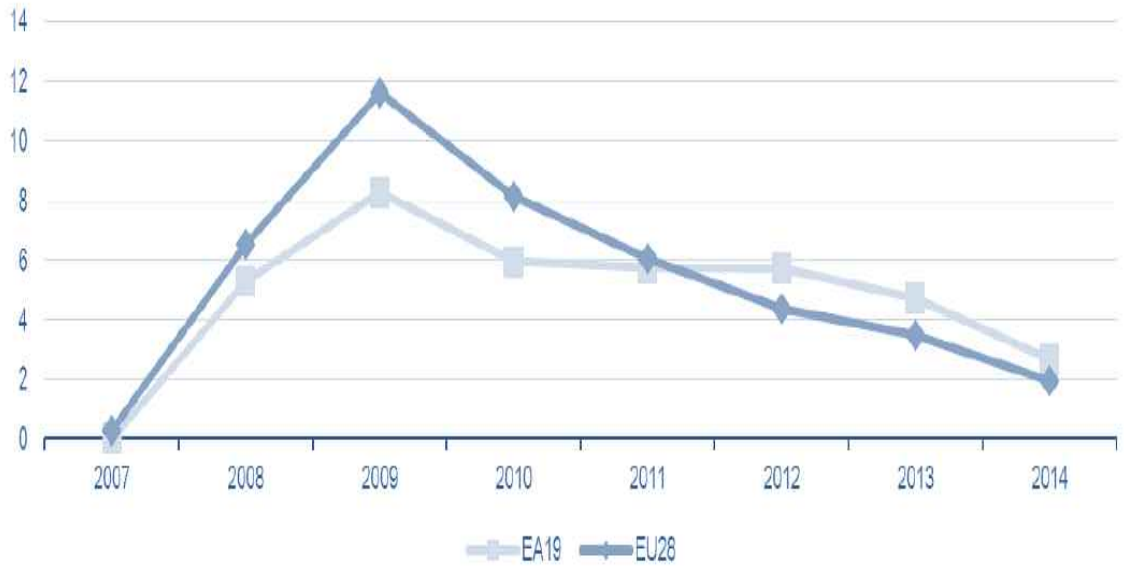
○ 구체적으로 보증기금의 총액, 대출비율, 적격기업 수와 유형에 대한 확대 및 변화가 있었으며, 이를 통해 중소기업의 은행대출 접근성을 강화함

❑ 유로지역(EA19)과 EU전체(EU28)의 우발채무는 2008-2009년 급증 후 2010년부터 점진적으로 감소함 ([그림 18] 참조)

○ 2009년 우발채무 규모가 가장 높게 나타난 것은 유럽 정부의 대규모 금융부문지원(보증제도형태)에 기인함

○ 2010년 이후 점진적 감소는 독일, 아일랜드, 네덜란드, 영국의 위험이 축소된 결과

[그림 18] 2007-2014 유럽지역과 EU28의 우발채무 수준 (단위: GDP대비 %)



출처: Eurostat Supplementary Table for the Financial Crisis – Background note

❑ 글로벌 금융위기로 인해 정부보증을 비롯한 다양한 종류의 우발채무가 급증하였고, 그 결과 금융부문 지원, 민관협력모델, 중소기업 금융지원 등에서 초래될 수 있는 우발채무에 대한 효과적인 관리와 감시의 필요성이 제기됨

다. 우발채무 유형별 관리 방안

(1) 정부신용보증

❑ 정부신용보증의 수혜 기업·기관이 발행한 채권의 신용위험 전부 또는 일부를 정부가 부담하는 계약으로부터 우발채무가 발생

○ 정부신용보증은 많은 국가에서 가장 보편적으로 발생하는 명시적 우발채무로 주로 공기업, 지방정부, 공공기관, 공공/민간 개발은행에 제공되는 투자자금운용목적의 개별 보증형태로 제공됨

○ 개발도상국의 경우 공공기관의 외채발행에 대한 정부신용보증 형태가 다수 나타남

○ 정부신용보증의 기타 형태로 정부가 직접 대출을 받고 별도의 약정을 통해 수혜기관에게 자금을 빌려주는 경우도 존재함

❑ 포괄배상책임 보증(umbrella guarantees) 또는 프로그램 보증은 주택담보대출, 학자금대출, 수출신용 및 중소기업 신용에 대한 보증과 같이 대규모 수혜자 그룹을 대상으로 제공됨

○ 프로그램 보증의 대부분은 중소기업 신용보증기금, 수출신용기관(export credit agency) 등의 전문기관이 운영

❑ 정부가 금융위기 상황에 대비하여 시중은행 채권에 대한 보증을 발행하는 행위 역시 정부 신용보증으로 분류될 수 있고, 이는 계약상 보증에 해당되며 명시적 채무에 속함

❑ 정부가 신용보증을 제공하는 주된 목적은 차입자의 신용위험을 인수함으로써 자금조달 조건을 개선하여 특정 기관 또는 사업 등에 자금이 원활히 융통될 수 있도록 하기 위함

○ 실물경제의 발전을 촉진하기 위한 중소기업 신용보증 발행

○ 금융위기가 발생 시 은행 부담의 완화를 위한 채권보증을 발행

(공공채무관리자의 역할)

❑ 공공채무관리자는 신용보증제안서 평가부터 신용보증포트폴리오와 프로그램의 감시 및 관리에 이르기까지 다양한 단계에서 보증발행에 관여함

○ 공공채무관리자는 다양한 형태의 우발채무 중 정부신용보증에 기인하는 우발채무 관리에 가장 적극적으로 관여하고 있음

○ 공공채무관리자는 글로벌 금융위기 이후 유럽 국가들에서 시작된 금융부문 보증 프로그램의 관리를 적극적으로 책임지고 있음

(신용보증 제안서 평가)

❑ 개별(非프로그램) 신용보증은 이를 주관하는 DMO, 재무부처, 지방관할부처에서 신청기준을 명확히 설정하여 보증발행 적격성 평가가 원활히 수행될 수 있도록 해야 함

❑ 지원단계의 신용보증 제안서 평가는 신용보증으로 초래될 잠재적 비용과 위험에 대한 정량분석을 기반으로 수행되어야 함

○ 원칙적으로 보증제안서의 비용/편익 분석을 통해 순비용/순편익을 정량화해야 함

– 정확한 편익 계산이 어려울 경우 보증의 가치 및 가격은 사전적(ex-ante) 기대비용과 위험을 바탕으로 산출해야 함

○ 산출된 정부신용보증 가치 및 가격은 다음의 목적을 위해 활용될 수 있음

– 보증발행 결정에 앞서 보증으로 발생가능한 비용 및 위험을 정치적 의사결정기구에 보고

– 보증 수혜자가 지급해야 할 수수료(비용) 결정

❑ 정량분석은 입법부 혹은 장관이 취할 최종 정치적 결정을 지원하는 역할을 하며, 최종 의사결정자는 제공받은 정량분석결과를 통해 신용보증 발행 시의 비용을 다른 대안(정부 직접대출 및 보조금 지원 등)의 비용과 비교할 수 있음

○ 아이슬란드 중앙은행 소속 정부채무관리 부서인 국가보증기금(SGF)은 정량분석을 실시해 보조금 제공 또는 보증발행 여부를 결정

– 정치적 이유나 특정 정책적 목적으로 보증비용이 상대적으로 높은 경우에도 정부신용보증이 발행될 수도 있음

❑ OECD 조사결과에 따르면 신용보증 발급을 위한 의사결정 체계의 국가 간 차이에도 불구, 다수 국가에서 보증조건의 정량평가와 이를 바탕으로 한 정치적 의사결정 사례를 확인할 수 있음

[표 15] 신용보증발행 프레임워크의 예시

국가	정치적 의사결정	정량분석
오스트리아	재정부는 신용보증 신청을 접수해 평가한 뒤 법적 틀 안에서 명세서에 따라 결정	DMO(오스트리아 연방재정청)는 국가보증 거래 약관이 최대이자비용에 관한 법적 한계와 시장 부합하는지 여부를 평가(예상비용 산정 불가)
캐나다	신용보증을 위한 법률제정이 필요하며, 의회는 의사 결정을 주관하는 기관에 해당	재정부는 리스크와 잠재적 비용 관련 지침을 만들어 신용보증의 필요성과 정당성에 대한 가이드라인을 유지하고 평가하며 정책 제언
아이슬란드	의회는 각각의 보증승인 건에 대해 별도의 법안을 발표하고, 재정부는 그 법안을 의회에 제출	중앙은행 부채관리 분과 내 별도 기관인 SGF는 위험 평가 활동을 수행. SGF의 의견은 법안을 의회에 보내기 위한 조건에 해당함
멕시코	재무부 장관은 보증발행 허가를 결정	DMO나 재정부는 의사 결정 중에 정량 분석을 실시하지 않음
네덜란드	재무부는 모든 보증 제안을 승인해야 함	중앙은행과 협의한 DSTA는 은행의 보증 신청을 평가하는 기관으로 이들 은행에 부과할 수수료 역시 산정
남아프리카 공화국	재무부 장관 또는 재무부 장관의 동의 하에 다른 각료가 보증 발행을 결정	재무부의 자산 및 부채 관리(ALM) 부서가 주재하는 재정 부채 위원회(FLC)는 각 보증신청에 대해 ALM 부서가 수행하는 위험 평가를 포함한 정량적 분석을 평가
스웨덴	의회는 신용보증의 목적과 금액을 결정. 보증 프로그램의 경우, 의회에 의해 단일 승인이 발급됨	책임 당국은 사업의 신용위험을 분석하고, 보증 조건을 결정하며, 예상 비용(또는 국제 협약을 준수하기 위해 더 높은 수수료)을 부담하는 수수료를 계산
터키	재무부 장관은 연간 예산법을 통해 의회가 정한 명목상의 한도 내에서 정부 신용보증을 발행할 권한이 있음	재무부의 신용 위험 관리부서는 각 신용보증 신청서의 내부 모델에 기초한 신청자의 신용 등급 범주에 대해 프론트 오피스에 보고. 결정이 내려진 후, 요금은 동일한 모델을 사용하여 계산

❑ 공공채무관리자는 신용보증 제안서 평가와 포트폴리오 관리를 위해 정량분석을 의무적으로 실시해야 함

○ 일반적으로 공공채무관리자는 정부재정에 관한 폭넓은 시각을 가지고 있으며, 이는 신용보증에 수반되는 비용 및 위험에 대한 공정한 평가를 가능케 함

– 특히, 공공채무관리자가 지닌 재무·경제 지식은 적정 보증수수료 결정을 위한 정량분석에 유용하게 활용될 수 있음

○ 보증수수료 결정에는 수혜기관의 채무불이행 확률을 추정이 선행되어야 하는데, 이를 위해서는 재무제표 분석을 통한 수혜기관의 신용, 사업, 역량 등을 평가가 필수적임

○ 해당 분석은 전통적인 채무관리의 범위를 벗어나는 것으로 채무관리국 내 신용위험관리 기능을 구축할 필요가 있음

– 스웨덴의 SNDO와 아이슬란드의 SGF는 신용위험관리 전문가를 고용하였으며, 터키 재무국은 신용위험관리 전문가에 의해 고안된 맞춤형 신용평가를 구축함

❑ 프로그램 보증은 다수의 보증수혜자를 대상으로 발행되는 정부보증을 의미하며, 보증발행은 의회승인을 요하는 것이 보통

○ 효율적 재정 관리를 위해 프로그램 보증의 목표와 일련의 규정을 명시해야 함

○ DMO가 아닌 각 프로그램 보증에 특화된 신용보증기금, 주택 및 학자금 대출 보증 제공 기관, 수출신용기관 등과 같은 전문기관을 통해 관리되어야 함

(계약 설계)

❑ 신용보증계약 시 정부는 보증의 범위와 조건을 명확히 구분·명시해야 하며, 재정위험관리를 위해 보증기간, 보증금액 및 한도를 설정해야 함

○ 스웨덴의 경우 관련법을 통해 모든 보증사업의 위험을 일정 수준으로 제한하고 정부가 보증 위험을 감시하고 통제할 수 있는 적절한 권한을 갖도록 하는 보증계약 조건을 포함시키고 있음

❑ 신용보증계약에는 대출기관과 정부 간 협정, 대출기관과 채무기관 간 협정이 수반되며,

대부분 정부와 채무기관 간 협정을 두어 보증수수료 및 회수에 관한 사항을 규정함

❑ 정부는 일련의 협정 과정에 적극 개입하여 다음 사항에 관한 적절한 조항을 마련해야 함

○ 담보물 및 대위물

○ 차입자에게 부과되는 보증수수료 및 행정수수료

○ 보증채무 이행 요청을 위한 규칙과 절차

○ 대출·채무기관의 재정 및 정보 공유 의무

○ 계약사항 불응 시의 제재 조치

○ 채무불이행 및 (보증인으로서의) 정부의 개입 조건

○ 환수(국고보조금 징수 절차) 조치 등

❑ 보증계약의 설계 및 협상 단계에서 나타나는 DMO 개입 정도의 국가 간 차이는 신용보증 발행을 위한 제도의 국가 간 차이에 기인함

○ DMO가 보증발행 권한을 부여받은 국가: DMO가 계약 당사자로서 계약 초안, 협상, 진행 과정에 모두 관여함

○ DMO 이외의 기관(재무부 등)이 직접 보증계약을 주관하는 분산형 구조의 경우에는 DMO의 개입 정도가 낮음

(신용보증 포트폴리오의 위험관리)

❑ 신용보증 포트폴리오 위험관리는 기발행된 보증으로 야기될 수 있는 재정위험을 감시하고, 이를 완화하는 데 필요한 다음과 같은 조처를 하는 것을 의미

1) 보증발행 한도 및 상한 설정

2) 우발위험준비금(contingency reserve fund) 설정

3) 부분보증 발행

4) 포트폴리오 모니터링

5) 포트폴리오 공개 및 보고

- DMO는 직접채무는 물론 우발채무의 위험관리까지 책임을 확장하여 통합적인 채무 포트폴리오 위험관리기능 및 역할을 수행해야 함
  - 일반적으로 직접채무 포트폴리오의 위험관리 능력이 뛰어난 국가들이 신용보증 포트폴리오 위험관리에도 강점을 지님
  - 아일랜드 채무관리국은 단일기능 기관에서 공공자산 및 부채 포트폴리오 관리당국으로 발전
  - 뉴질랜드 DMO는 2013년 4월 뉴질랜드 재무부 내 대차대조표(Crown Balance Sheet) 모니터링 부서의 일을 인계받아 우발채무 관리에 더 큰 영향력을 행사하게 됨

- 우발채무의 한도 설정방식은 우발채무의 유형 및 범주에 따라 상이하며, 그 적용방식 역시 국가별로 상이하게 나타남
  - 일부 국가들은 모든 우발채무, 혹은 직접채무를 포함한 전체 채무에 일괄적인 한도를 설정
  - 일부 국가들은 보증유형별(민관협력, 은행채권보증) 한도를 별도 설정
  - 한도의 범위는 중앙정부의 보증에 한정하거나, 혹은 지방정부를 포함한 전체정부의 보증을 대상으로 설정될 수 있음

- 채무 포트폴리오의 특정 기관 집중으로 인해 발생되는 위험을 제한하기 위해, 각 기관의 신용위험에 대한 정부의 위험노출을 일정 수준으로 제한하는 것이 필요함
  - 정부의 신용보증발행 의지가 강한 경우, 특정 기관에 보증발행이 집중될 수 있으며, 이는 결과적으로 정부의 재정 위험을 증가시키는 요인으로 작용
  - 일반적으로 보증발행에 국회승인절차가 요구되는 국가에서보다는 (국회승인절차 없이) 내각 혹은 독립 부처에서 보증발행이 결정되는 국가에서 채무 포트폴리오 집중으로 인한 위험노출 제한의 팔요성이 더 큼
  - 다만, 정부신용보증 신청자의 신용을 측정하고 보증수수료에 반영하는 프로세스가 효과적으로 작동하여 보증신청자를 필터링할 수 있는 프레임워크가 존재할 경우, 채무 포트폴리오의 집중으로 위험은 일반적으로 크지 않음

❑ 예외적 상황의 발생으로 도입된 특별 보증 프로그램의 경우 정부는 보증기간을 제한함으로써 신용위험 노출을 경감시킬 수 있음

○ 보증기간의 제한은 수혜기관의 도덕적 해이를 방지할 수 있으며, 수혜기관에게 특별 보증 프로그램을 통한 정부지원이 한시적임을 인식시켜줄 수 있음

○ OECD 조사결과에 따르면, 이번 글로벌 위기 발생 이후 발행된 은행채권에 대한 정부보증은 시간과 금액에 모두 제한을 두도록 고안되었음

❑ 보증한도의 설정 및 개정 시, 차기 연도에 적용할 한도 산출은 기존 보증 포트폴리오의 가치평가와 신규사업 파이프라인 검토를 기반으로 이루어져야 함

[표 16] 국가별 보증한도

국 가	보증 한도
브라질	연방정부의 연간 보증 한도는 경상순이익의 60%
핀란드	연간예산한도
아이슬란드	공공기관별 연간예산한도
멕시코	연방정부는 국가개발은행(NDB)의 부채를 보증하며, 그 한도는 국내 시장 운영에 대해 부여되는 연간 승인을 통해 설정됨. 의회가 설정한 NDB의 해외 차입 한도 존재
남아프리카 공화국	순부채, 충당금 및 우발 부채의 규모를 고려하여 지속가능한 부채 수준 기준이 선정됨. (현재의 한도는 GDP의 60%)
스페인	총신용보증액은 의회승인을 요하는 연간예산법에 규정. 예산법에는 잠재적 수혜자, 최대 금액, 보장 기한 등이 명시됨
스웨덴	정부는 보증발행에 필요한 국회의 승인을 별도의 상한을 두는 관계당국에 위임하고 있음
터키	신용보증과 온렌딩(on-lending)대출의 총발행 한도는 예산법에 의해 규정 (2015년 한도는 30억 달러)

출처: OECD 2013 Survey on the Role of Debt Managers in Contingent Liability Management

❑ 준비기금(Reserve Fund)을 운용하는 국가들은 기금 수입과 비용 감시, 기금자산 관리, 기금 자원 부족 시 필요한 예산 할당 규모 측정 등을 실시

[표 17] 국가별 준비기금

국가	준 비 기 금
남아프리카 공화국	남아프리카 공화국은 현재 적립식 펀드를 가지고 있지 않지만, FLC의 명령 중 하나는 자금을 지원하는 비상 준비금 계정의 도입을 고려하는 것
스웨덴	각 담당 기관은 SNDO에 "통보 예비 계정"을 보관. 적립금마다 무제한으로 적립이 가능. 주정부 보증 콜은 해당 명목 적립금에 대해 예약되고 그에 따른 지불은 재무부 단일 계정에 대해 청구됨. 또한 수수료와 회수는 이러한 명목상의 계정에 기록된 다음 SNDO의 차입 요건을 줄이기 위해 중앙 정부 수입으로 이전
터키	터키 비상준비금 계좌(이하 "위험 계정")는 2003년 중앙은행에서 신용보증에서 발생하는 자금조달의 목적으로 설립됨. 기금의 수입은 과거 지급액, 보증/임대 수수료 및 이자 수입으로 구성. 이러한 수익이 사업의 필요성을 충족시키지 못할 경우, 위험계정에 대한 예산 배분이 활용됨.
미국	미국의 대출보증기금은 공증준비금의 한 예로써 수혜자나 후원 부서가 보증 수수료를 지불하는 예산 초과 기금에 해당함. 이러한 계정의 거래는 예산 문서에 제시됨

출처: OECD 2013 Survey on the Role of Debt Managers in Contingent Liability Management, Cebotari(2009)

❑ 정부는 보증수혜자 및 대출기관과의 위험분담을 통해 위험노출을 감소시킬 수 있음

○ 부분신용보증은 정부가 보증수혜자의 채무상환의무 중 일정부분만을 보증하는 것으로, 정부와 대출기관 간 위험분담을 가능케 하고, 정부는 보증수혜자로 하여금 해당 프로젝트에 소요되는 총자금의 일부를 직접 조달하도록 의무화시킴으로써 위험을 분담시킬 수 있음

○ 터키는 총대출액의 95%까지만 재무부 상환 보증을 제공하는 부분신용보증을 발행

– 단, 국제기관 및 지역기관으로부터의 대출, 외국 정부 기금, 외국 수출 보험 기관으로부터의 채무에 대해서는 상한금액 미적용

○ 아이슬란드는 신용금액의 75%를 보증하는 부분신용보증을 발행

– 보증수혜자는 해당 프로젝트의 총소요자금 중 최소 20%를 직접 조달해야함

○ 캐나다는 채무불이행 위험의 15%를 대출자에게 분담

❑ 중앙집중화 방식의 위험관리에는 포트폴리오에 대한 면밀한 모니터링이 필수적이며, 이를 위해서는 기발행 보증에 관한 정보에 접근이 용이해야 함

○ 일반적으로 포트폴리오 모니터링은 다음과 같이 두 가지로 분류

– 신용보증증서에 기재된 지출 및 지급 이행에 대한 모니터링

– 보증수혜자의 채무이행능력을 평가하기 위한 목적의 재무감시 및 재무건전성 파악

○ DMO는 기발행 보증을 포함한 보증 포트폴리오 데이터를 다음과 같은 목적으로 활용 가능

– 중앙정부의 재정위험 평가를 위한 기존 포트폴리오의 평가

– 관련 기관 또는 당사자(국회, 내각, 재무장관 등)에게 위험 보고

– 채무의 지속가능성 분석에 보증 정보를 활용

– 웹사이트에 정보 게시

– 부채 관리 보고의 일부로 정보 게시

❑ 데이터 수집 및 활용을 원활하게 하는 제도 및 시스템 구축이 필요함

○ 남아프리카공화국은 재무부 산하 ALM Division(Credit Risk Directorate)이 기발행 보증 관련 데이터를 수집하고, 포트폴리오에 대한 전반적인 위험평가를 수행하여 분기별로 FLC(Fiscal Liabilities Committee)에 권고안 제출

○ DMO 내 정부보증 모니터링 전담 조직을 구성

– 터키는 재무부 내에 보증 포트폴리오를 감시하는 별도의 부서를 마련하고, 해당 부서는 구체적으로 개별 기관이 재무부에 제공하는 재정보고 내용을 검토

❑ 각국은 신용보증 관련 데이터와 내용의 공개 행태(웹 보고, 예산문서, 정기보고서 등)에 관하여 상이한 관행을 가지고 있음

[표 18] 신용보증 내용 공개

국가	신용보증 내용
오스트리아	재무성 리스크 관리 부서는 연간 2~3회 신용 보증을 총무원장(내부 보고)에게 보고. 의회는 모든 신용 보장에 대해 정기적으로 통보받음. 보증에 관한 정보는 적어도 일년에 한 번은 연방 연례 보고서를 통해 대중에게 발표.
벨기에	월별로 재무부는 세밀한 연차보고 실시. 보고서는 벨기에 국립 은행, 유럽 위원회 및 기타 관련 당사자에게 전달.
캐나다	미결 신용 보증은 매년 캐나다 수취인 총회가 작성한 캐나다 공공 회계에 발표되며, 이 문서는 일반에게 공개됨.
핀란드	보증에 관한 데이터는 DMO에 의해 수집되고 보고서를 작성하여 핀란드 통계청(SF)에 제출. SF는 데이터를 공개
그리스	보증에 관한 자료는 연간 예산 문서와 연간 대차대조표에 공개
아이슬란드	매년, SGF는 재정경제부에 정부 보증에 대한 종합 보고서를 제출하며, 이는 정부 보증 수혜자의 각 전망에 대한 개요, 위험 평가, 신용 보증의 채무 불이행 가능성에 대한 추정치를 포함. 또한 이 보고서는 정부 보증에 대한 관리, 감시 및 보고에 대한 추가 개발에 관한 SGF의 다양한 제안을 열거하고 있음. 시장정보 게시판에는 보증에 관한 정보(주식, 통화 분배 및 직접 부채 및 GDP와의 비교)가 포함됨
일본	정부 보증 부채의 잔액은 분기별로 공개
멕시코	DMO는 의회에 (공채의 일반적인 상태를 설명하는) 분기별 보고서를 발행할 권한을 가지고 있으며, 이러한 권한의 일부로 연방정부가 지원하는 모든 명시적 우발부채를 특정 절에 적절히 기술. 모든 우발부채는 기댓값이 아닌 명목가치로 보고됨
네덜란드	신용 보증 제도에 따라 미결 보증에 대한 월별 업데이트가 제공됨 (국채 발행목록에는 미지급액까지 기재되어 있음.)
남아프리카 공화국	우발 부채에 관한 정보는 매년 예산 검토에 발표됨
스페인	신용보증은 중앙정부 회계시스템에 특정 계좌로 기록. 특정 보증과 관련된 모든 우발부채를 기록. 스페인 은행과 재무부는 각 보증의 금액과 상태를 매월 통보받음. 의회는 분기별로 통보를 받음. GGB에 대한 공개 데이터는 재무부 웹 사이트(주간 업데이트)에서 사용할 수 있음. 스페인 은행은 월별 주정부 보증 데이터를 집계 수준으로 발행.
스웨덴	각 기관은 정부에 대한 연례 및 반기 연례 보고서에서 미결 보증을 보고할 책임이 있음. 대표적으로 경상 익스포저, 예상 손실, 명목 적립금 규모 및 기록된 현금 흐름(예: 지급, 징수된 수수료 및 복구) 등이 있음. 정부가 의회에 제출한 연례 성명서에는 누적 보증 및 대출 포트폴리오에 관한 특정 조항 포함. 해당 설명서와 밀접하게 관련된 보고서에는 통합된 포트폴리오의 위험에 대한 추가 정보, 즉 심층 정보에 관한 정규 회계 범위를 초과하는 보고서가 포함됨. 예를 들어 부실 대출의 보증으로 인한 예상 손실, 포트폴리오 집중도에 대한 예상 손실 분석(예: 산업 집중, 지리적 집중 또는 단일 이름 집중) 및 체계적 위험과 더불어 응답에 따른 차입 비용 위험의 평가가 포함됨
터키	월간 "공공부채 관리 보고서"는 재무 총국이 작성 및 발행. 위험 계정 거래, 보조금, 외부 부채 대출 등과 같은 재무부의 직접 또는 우발 부채에 대한 기타 통계 자료와 더불어 제공된 재무부 보증, 재무부 보증 채무 주식, 이러한 보증으로부터 인수된 금액을 포함한 공공 부채 관리와 관련된 데이터를 포함. 보고서는 매월 갱신되며 재무부 웹사이트 (www.treasury.gov.tr)에 게시됨

(2) 민관협력사업

❑ 민관협력사업은 공공투자를 위한 전통적 공공조달(public procurement)의 대안으로서, OECD(2012)는 “정부 및 민간 파트너 간의 장기계약 협정”으로 정의하고 있음

○ 공공서비스 제공에 민간부문의 효율성과 자원을 활용한다는 장점이 있음

○ 다만, 사업모형의 복잡성으로 인해 공공부문의 숙련된 관리가 필요함

❑ IMF(2014)는 민관협력사업으로 인한 재정위험을 경고하고, 위험 완화조치를 권고

○ 민관협력사업 관련법·조항 강화

○ 관리·감독 체계 강화

○ 모든 재정위험의 완전하고 투명한 공개

○ 민관협력사업 관련 회계 보고

❑ 민관협력사업으로 인한 현금흐름은 전통적 공공조달방식에 따른 현금흐름과 상당한 차이가 있음

○ 계약 초기에는 투자를 위한 자금조달이 대부분 민간에 의해 수행되므로 공적자금의 투입이 낮은 특성이 있음

– 재정규모가 작아 공공서비스 제공이 어려운 정부에게 좋은 선택지가 될 수 있음

○ 단, 시간의 경과에 따라 증가하는 재정비용을 고려해 사업 시행 여부를 결정해야 함

❑ 유럽의 경우 글로벌 금융위기 여파로 장기(long-term) 민간금융공급이 축소됨에 따라 민관협력거래가 급격히 감소함 ([그림 19] 참조)

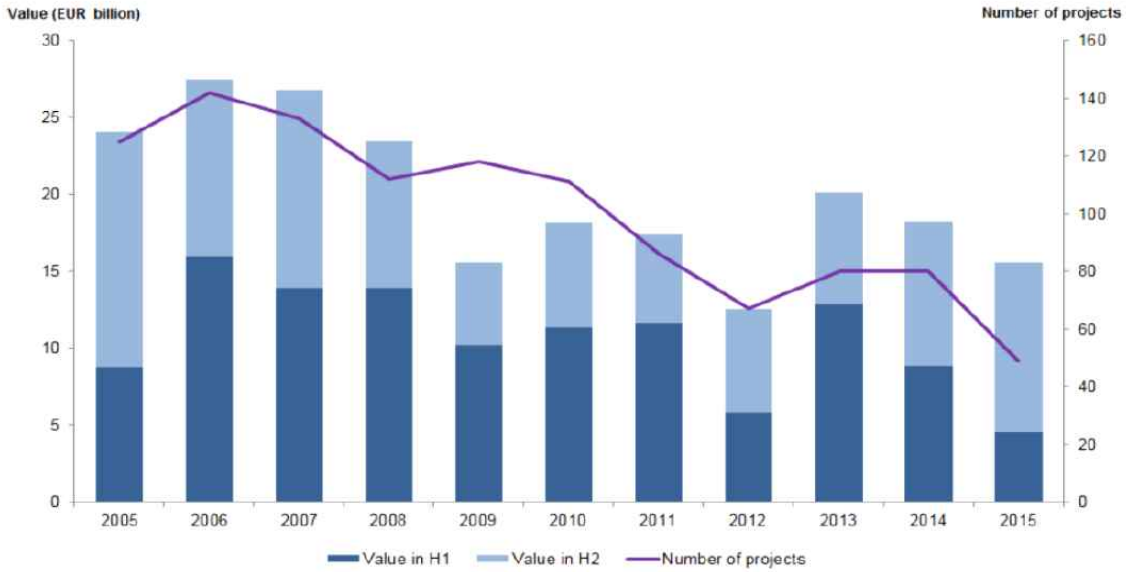
○ 글로벌 금융위기 이후 모노라인(채권보증) 산업의 붕괴와 바젤 III 도입으로 인한 은행자본 규제기준의 강화는 민간투자금융을 더욱 악화시키는 요인으로 작용

○ EPEC(European Public Private Partnership Expertise Centre)는 민관협력사업의 침체는 PPP 금융시장의 제한된 유동성, 대출기관의 위험회피 성향, 높은 자본 비용 등에 기인한다고 분석

– 정부는 이와 같은 상황을 타개하기 위해 PPP 프로그램에 대한 직·간접적 금융지원을 확대하고 있음

○ 한편, 국제금융 시장의 저금리 기조는 투자자들의 PPP 자금조달 의지를 증가시키는 요소로 작용해, 향후 정부보증의 필요성은 감소할 수 있음

[그림 19] 유럽 민관협력사업의 규모와 수



출처: EPEC(2016)

(민관협력사업으로 발생가능한 우발부채의 유형)

❑ 민관협력사업으로 인해 발생하는 주요 우발채무 유형은 다음과 같음 (<표 19> 참조)

○ (신용보증 및 재융자 보증) 민관협력회사가 채무를 이행하지 않을 때 정부가 대출자들에게 부채를 상환할 것을 보증

○ (수익보증) 정부가 프로젝트 회사가 공급하는 서비스에 대해 최소사용수준을 보증

○ (환율보증) 정부가 프로젝트 회사의 환위험을 보증하는 것으로 프로젝트의 주요 현금흐름이 외화로 표시되어 있을 때 발생

○ (해약금) 계약의 조기 종료 시, 일정 금액을 프로젝트 회사에 지급하기로 한 정부의 약속

○ (채무인수 약정) PPP 계약 종료 시, 정부가 프로젝트 회사의 부채 의무를 이행

○ (지방정부의 신용도 보증) 지방정부의 신용도 제고를 위해 중앙정부가 지방정부의 다양한 약속들에 대해 보증

[표 19] 민관협력사업으로 발생하는 우발채무의 유형

국가	보증/우발채무 유형
벨기에	재융자 보증, 대출보증, 국가 신용도 보증
프랑스	대출보증, 재융자 보증, 최소 서비스 요금 보장, 해약금, 보증채무상품
독일	최소 서비스 요금 보장
그리스	국가 신용도 보증
이탈리아	수입보장, 국가 신용도 보증, 신용보증
포르투갈	대출보증
스페인	해약금
터키	수입보증, 채무추정사업
영국	해약금, 거래 기반 맞춤형 보증

(PPP 거버넌스)

❑ OECD Principles for Public Governance of Public Private Partnership (2012)는 PPP 거버넌스의 성공적 구축을 위한 핵심주체와 역할에 관해 설명

○ 중앙정부 차원의 민관협력사업 승인기구의 필요성 강조

– PPP승인은 프로젝트 비용 및 위험에 관한 충분한 정보를 바탕으로 결정되어야 함

– 승인기구는 정부의 재정상태는 물론 신중한 재정정책 기조를 유지하고자 하는 의지를 갖춰야 함

○ 이해충돌방지를 위해 민관협력사업 추진조직과 투자결정 승인조직을 분리해 구성

○ 정부는 물론 민간협력기관에도 프로젝트 관리 및 감독 기능을 수행하는 전담조직을 설치·운영해야 함

– 민관협력사업으로 발생가능한 우발채무의 감시 및 관리는 중앙정부 차원에서 실시하는 것이 바람직하나, PPP 거버넌스를 위한 제도적 구성에 국가 간 차이가 존재하며, 일부 국가의 경우 민관협력사업 감시·관리 전담조직이 부재한 예도 있음

[표 20] 민관협력 거버넌스에서의 핵심주체와 역할

핵심주체	역할
조달기관	계약서의 작성, 협상, 관리, 공사 및 운영단계에서의 계약실적 모니터링 및 평가 등 사업의 책임
PPP unit	비용 가치 보장, 당국, 특히 프로젝트를 효율적으로 설계, 관리 및 평가할 수 있는 조달 권한을 지원하는 특정 기술 보유
민관협력 회사 (SPV)	PPP사업을 담당한 민간기업은 경쟁입찰을 통해 조달당국에 의해 임무를 부여받음
감사기관	PPP에 대한 사후 감사 및 평가 수행 및 의회에 보고
중앙예산당국	주요단계에 걸쳐 사업을 감시하고 점검하는 중앙예산기관; 기획, 타당성, 설계, 입찰, 계약집행, 시공, 운영

출처: OECD (2012), Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships

(공공부채관리에 관한 시사점)

❑ 민관협력사업으로부터 발생하는 우발채무가 공공부채 및 중앙정부 예산에 미치는 영향은 정부신용보증으로부터 발생하는 우발채무와 다를 바 없음

○ 민관협력사업으로부터 발생하는 우발채무 관리의 중요성에도 불구하고, OECD 조사결과에 따르면 18개국 DMO 중 오직 터키의 DMO만이 민관협력사업에 대한 정부보증을 실질적으로 관리하고 있는 것으로 나타남

❑ 민관협력사업은 공공조달의 한 유형으로 전통적인 공공조달 방식보다 우월하다는 것이 입증될 때만 진행되어야 하며, 일반적으로 우월성 입증은 민자적격성(Value For Money; VFM) 분석을 통해 달성될 수 있음

○ VFM은 전통적 공공조달 방식의 재정사업과 비교하여 민관협력방식으로 사업을 추

진하였을 때 절약 가능한 비용의 크기를 의미하며, VFM이 클수록 PPP로 사업을 추진하는 것이 더 (비용)효율적임을 뜻함

○ VFM 분석에는 민관협력사업이 재정비용에 미치는 영향에 대한 추정이 필수적으로 포함되어야 함

– 특히, 시간의 경과와 함께 민관 간 위험분담 정도가 변화하며 이에 따라 PPP 관련 정부보증의 가치도 변동하므로 사업 초기부터 정부보증의 영향을 고려해야 함

– 정부보증에 대한 정확한 가치평가는 민간협력사업 추진 결정에 결정적 역할을 할 수 있음

❑ 민관협력사업 포트폴리오로부터 발생하는 재정위험을 효과적으로 관리하기 위해서는 관련 정부부처가 다음의 역할·기능을 수행하는 것이 권고됨

○ 시나리오 분석 및 스트레스 테스트 수행

○ 중앙정부의 중·장기 재정/부채의 지속가능성 평가를 위해 포트폴리오에서 발생 가능한 최대 손실치 추정

○ 재정규율 확립을 위한 민관협력사업 관련 우발채무의 상한 설정·적용

(투명성)

❑ 민간협력사업으로 인한 위험관리에는 우발채무의 투명성 확보가 중요한 역할을 함

○ 우발채무의 투명성은 건전한 위험관리를 가능케 하며 우발채무에 대한 편향된 시각을 완화시킬 수 있음

– 우발채무로 인한 비용과 위험이 불투명하게 관리될 때는 정부조달의 민관협력사업 의존도가 지나치게 늘어날 수 있음

❑ 우발채무의 투명성 확보를 위한 방안

○ 정부는 민관협력사업의 장기 재정효과에 대한 경각심을 가지고, 예산, 회계 및 통계 기준의 복잡성과 관계없이, 민관협력사업에 대한 정보를 공시해야 함

– 민괍협력사업의 지출내역, 중장기 기대수입, 계약 내용, 재정비용 및 위험 등에 관

한 정보 제공 시 관련 통계치를 포함하는 것이 권고됨

○ DMO는 PPP 우발채무에 관한 데이터 통합, 예측, 보고를 위해 중앙 예산 당국과 협력할 수 있고 해당 정보를 부채보고(debt reporting)에 포함할 수 있음

(3) 정부지원 보험 프로그램

❑ 정부 보험 프로그램은 빈도는 낮으나 영향력이 막강한 은행실패, 홍수, 지진, 테러 등과 같은 사건 발생 시 정부가 직·간접적으로 보장을 제공하는 특수 목적의 프로그램

○ 정부 지원 및 개입의 형태와 규모가 관련법에 의해 명확히 규정되어 있으므로 명시적 우발채무의 주요인이 됨

❑ 정부 보험 프로그램은 명시적 우발채무의 주요인 중 하나임

○ 정부 보험 프로그램 영역에 포함되는 금융시스템, 테러, 재난, 환경재해 등은 정부의 암묵적 우발채무 요인과도 일치함

○ 정부 보험 프로그램은 특정 재난 사건에서 예상되는 손실에 대한 정부의 대비와 보호를 강화하기 위한 사전(ex ante)적 조치로 간주됨

❑ 정부 역할에 따른 정부 보험 프로그램의 구분

○ 정부 보험프로그램은 정부가 직접적으로 보험 공급자로서 역할을 하는 경우(self-insurance)와 민간보험회사로부터 보험상품을 구매하여 보장을 제공하는 경우(market insurance)로 구분됨

– 후자의 경우 위험은 민간부문으로 이전되고 보험료만 정부예산에서 지출되므로 명시적 우발채무를 발생시키지 않음

(예금보험제도)

❑ 예금자 보호를 통해 은행실패 시의 뱅크런 위험을 감소시켜 금융시스템 붕괴를 방지하는 역할을 함

○ 예금보험제도는 정부보험제도 중 가장 중요하고 전 세계적으로 널리 통용되는 형태임

❑ OECD 가입국 예금보험제도 주요 특성의 국가 간 비교 (<표 21> 참조)[3]

○ 이스라엘과 뉴질랜드를 제외한 모든 OECD 가입국에서 예금보험제도가 실시되고 있음

○ 예금보험제도 관리를 위해 별도의 기구(법인)를 설립하는 것이 일반적

– 해당 기구는 국가에 따라 공공, 민간, 혹은 민관합동으로 상이하게 관리되고 있음

○ 대부분의 OECD 가입국의 예금보험제도 재원은 민간, 즉 은행이 자체적으로 조성

– 예외적으로 호주와 칠레는 공공재원에 의존하고 있으며 포르투갈은 공공·민간 재원이 결합된 형태임

○ 예금보험제도의 적용 범위는 예금유형, 금액, 적격기관에 따라 상이

– 일부 국가는 글로벌 금융위기와 같은 특수 상황에 대비하여 예금보험제도 보장범위에 설정된 제한을 일시적으로 해제할 수 있도록 운영 중임

○ 정부는 예금보험제도의 기금 고갈 가능성에 대비 (은행파산 등의 경우), 비상대책(contingency plan)을 마련할 수 있음

– 비상대책에는 재무부가 사전 승인한 신용한도 내에서 예금보험제도 기금을 충당하는 방안, 기금관리 기관의 채권발행, 정부보증 대출 등이 포함됨

3) Demirgüç-Kunt et al.(2014)이 데이터를 토대로 정리

[표 21] 예금보험제도의 국가 간 비교: OECD 가입국

국가	시스템 특성	기금구조	비상대책	기금출처	기금행정	기금조직
호주	명시적	사후적	있음	정부	공공	중앙은행/정부부처
오스트리아	명시적	사후적	있음	민간	민간	법적분리
벨기에	명시적	사전적	있음	민간	결합	법적분리
캐나다	명시적	사전적		민간	공공	법적분리
칠레	명시적	사후적		정부	공공	
체코	명시적	사전적		민간	결합	법적분리
덴마크	명시적	사전적	있음	민간	결합	법적분리
에스토니아	명시적	사전적	있음	민간	결합	법적분리
핀란드	명시적	사전적		민간	민간	법적분리
프랑스	명시적	사전적		민간	결합	법적분리
독일	명시적	사전적		민간	결합	법적분리
그리스	명시적	사전적		민간	결합	법적분리
헝가리	명시적	사전적	있음	민간	결합	법적분리
아이슬란드	명시적	사전적		민간	결합	중앙은행/정부부처
아일랜드	명시적	사후적	있음	민간	공공	법적분리
이스라엘	암묵적					
이탈리아	명시적	사후적		민간	민간	법적분리
일본	명시적	사전적		민간	결합	법적분리
한국	명시적	사전적		민간	공공	법적분리
룩셈부르크	명시적	사후적		민간	민간	법적분리
멕시코	명시적	사전적	있음	민간	공공	법적분리
네덜란드	명시적	사후적		민간	공공	중앙은행/정부부처
뉴질랜드	암묵적					
노르웨이	명시적	사전적		민간	민간	법적분리
폴란드	명시적	사전적		민간	공공	법적분리
포르투갈	명시적	사전적	있음	결합	공공	법적분리
슬로바키아	명시적	사전적	있음	민간	결합	법적분리
슬로베니아	명시적	사후적	있음	민간	민간	중앙은행/정부부처
스페인	명시적	사전적		민간	민간	법적분리
스웨덴	명시적	사전적		민간	공공	중앙은행/정부부처
스위스	명시적	사후적		민간	민간	법적분리
터키	명시적	사전적	있음	민간	공공	법적분리
영국	명시적	사후적	있음	민간	공공	법적분리
미국	명시적	사전적	있음	민간	공공	법적분리

출처: Adapted from Demirgüç-Kunt, A. et al. (2014),

(공공채무관리에 대한 시사점)

❑ 금융권 내 예금보험제도의 보장을 받는 막대한 예금 규모를 고려하면, 정부의 예금보험제도 이행 능력 및 신뢰도는 공공채무관리에 있어 중요한 이슈임

○ 과거 체계적 은행위기(systematic banking crisis) 발생 당시, 보유기금의 부족으로 중앙정부의 재원 및 부채조달을 통해 필요자금을 조성했던 사례가 존재함

– 부채조달의 경우, DMO 또는 예금보험기관이 채권을 발행하고 중앙정부가 보증을 실시하는 방식으로 진행되었음

○ 체계적 은행위기의 발생은 막대한 재정비용을 초래하므로 금융부채의 상환 및 롤오버(roll-over)를 위한 DMO와 예금보험기관 간의 장기공조가 요구됨

– 1995년 멕시코는 의회보증 채권발행을 통해 위기에 대응하였는데, 20여 년이 지난 현재에도 재정 부담 요인임

– 터키는 예금보험제도 지원을 위한 증권을 발행하였는데, 상환에 10여 년이 소요됨

❑ 예금보험제도 관리에 필요한 높은 수준의 전문지식과 권한의 필요성으로 인해, 예금보험제도 관리에 있어 DMO의 개입은 제한적임

○ 18개국 DMO를 대상으로 한 설문조사 결과에 따르면, 스웨덴의 DMO만이 예금보험제도 관리 권한을 가지고 있는 것으로 나타남

❑ DMO는 예금보험관리기관 및 금융감독당국과의 협력을 통해 예금보험제도로부터 발생하는 재정위험을 관리할 수 있음

○ DMO는 전략적 위험 감수와 위험 완화를 위해 예금보험관리기관 및 금융감독당국에 다음과 같은 사항을 제안할 수 있음

– 시스템 내 정부 역할의 범위와 성격을 명확히 규정하는 프레임워크 구축

– 리스크 기반 프리미엄 시스템을 통한 효과적인 기금 관리

– 금융제도에서 발생하는 재정위험에 대해 예금보험관리자와 금융감독당국과의 효과적·정기적 조정 및 협의

(기타 보험 프로그램)

❑ 자연재해 및 재난 손실을 보호하기 위해 설계된 재난보험 프로그램은 정부가 개입하는 다른 보험 프로그램의 대표적임 예

○ 최근 기후 관련 재난의 증가는 정부에 큰 재정비용을 초래하고 있으며, 선진국 중심으로 재난보험 프로그램에 대한 정부 참여가 증가하고 있음

– 민간재난보험의 부존재 혹은 지나치게 높은 보험료를 이유로 정부가 직접 보험 프로그램을 주관·제공하는 국가도 존재함

○ 보험 프로그램은 재해위험 관리를 위한 정부의 사전적(ex-ante) 자금조달 책 중 하나임

– 정부의 다른 사전적(ex-ante) 자금조달책으로 예비비(budget contingency), 예비기금(reserve fund), 재난채권 등이 있으며, 사후적 자금조달책에는 기부금, 예산 재분배, 세수 등이 있음

○ 재해 위험이 낮고 위험 수용 능력이 높은 경우, 사후적 해결책이 사전적 해결책보다 나은 선택일 수 있음 (G20/OECD(2012))

❑ 정부는 보험 프로그램에 개입하기에 앞서 위험수용능력(risk bearing capacity) 분석을 시행해야 하며, 위험수용능력 분석에는 정부의 재정 상태, 예산의 유연성, 공공채무의 지속 가능성 및 재해 발생 후 자원에 대한 접근 능력 등이 평가 요소로 포함되어야 함

○ 보험 프로그램에서 정부의 역할은 프로그램의 특성, 정책 목표, 그리고 정부가 부담하고자 하는 재해위험보상비용의 액수 등에 따라 달라짐

Ⅳ. 잠재적 재정위험 관리방안 - 국가별 사례

1. 잠재적 재정위험 유형별 국가별 관리 사례

❑ 우발채무로 인한 잠재적 재정위험을 관리하는 방안은 국가마다 발생할 수 있는 잠재적 재정위험의 종류가 다르기 때문에 종합적으로 관리하기보다는 국가에서 발생할 수 있는 위험을 중심으로 관리하고 있음

❑ 앞장에서 논의한 잠재적 재정위험의 유형별로 구분해서 국가들의 관리방안을 사례를 살펴보고자 함

가. 금융부문

❑ 글로벌 금융위기 이후 금융당국은 금융부문 안정성 평가를 위해 스트레스 테스트를 확대 시행 중임

○ 스트레스 테스트에는 주로 과거에 발생한 사건에 기반한 시나리오가 적용됨

– 1998년 러시아 모라토리엄, 9/11 테러, 리먼브라더스 붕괴 등의 과거 발생 사건과 유사한 시나리오를 상정하여 스트레스 테스트 실시

○ 시나리오 상황 발생 시 금융기관의 손실흡수능력을 측정하기 위해 해당 금융기관의 대차대조표 항목들에 미치는 영향을 모형화함

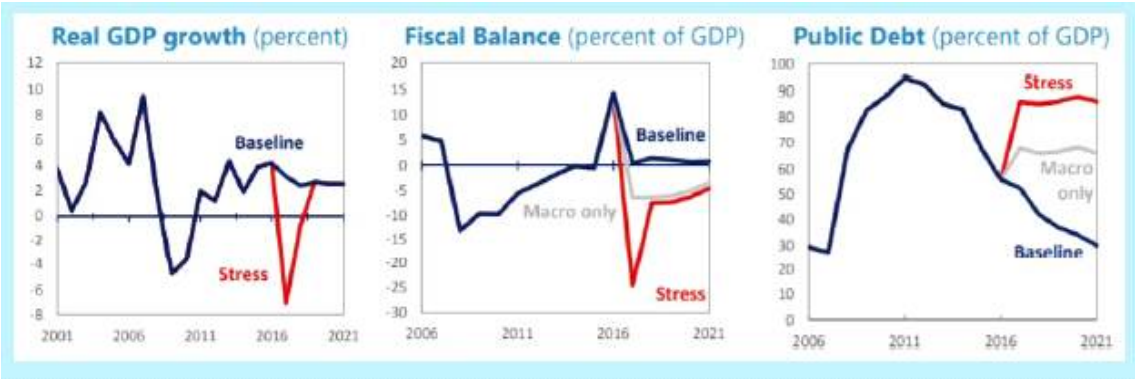
○ 규제당국은 모형결과를 토대로 전 금융부문 안정성 평가결과를 집계·발표

– 미국의 경우 연준(Federal Reserve)이 도드-프랭크 법(Dodd-Frank Act)에 따라 스트레스 테스트를 시행하고 결과를 공표함

❑ (아이슬란드) 재정 스트레스 테스트

○ 재정위험과 상관관계가 높은 요소들이 실현되었을 때 발생하는 거시경제적 충격에 대해서 스트레스 테스트를 실시함

○ 주택가격 1/3 하락, 주식가격 50% 하락, 국제금리 상승, 실질GDP 표준편차의 3배 충격 등의 시나리오를 고려해서 실시함



나. 공공기관

❑ (우간다) 공공기관 성과에 대한 감독과 내부보고를 강화함

○ PMU라는 민영화감사단을 구성해 32개 공공기관을 감시

– 공공기관을 (1) 정부 지분 100% 기관, (2) 정부 지분 50% 이상, (3) 정부가 완전 매각하려는 기관 등으로 구분

○ 예산편성 과정에서 공공기관은 운영계획을 PMU에 제출하고, PMU는 계획을 검토해서 재무부에 제공함

○ PMU는 2년마다 공공기관의 성과를 모니터링해서 재무장관에게 보고함

다. 지방정부

❑ (브라질) 지방정부와 공공기관을 대상으로 하는 연방정부의 보증 발행과 감시에 관련한 개혁을 단행함

○ 연방정부 보증발행의 급속한 증가에 대응하여, 보증설정금 총액을 예산법에 명시된 재정목표와 연계

○ 재무부의 관리·감독 부서는 지방정부의 재정성과 및 연방정부와의 관계규정 준수 여부를 감시

○ 재무부는 자체개발한 지방정부 신용도 평가방법을 활용하여 지방정부를 평가하고 결과를 발표함

라. 자연재해

❑ (멕시코) 자연재해 위험 관련 자금조달 프레임워크와 일치하는 재정위험관리 전략을 채택한 대표적인 사례에 해당

○ 멕시코 정부는 자연재해 기금을 조성함

– 발생확률이 높은 유형의 재해에 대비하여 연간 연방예산의 0.4%를 할당함

○ 자연재해로 인한 공공부문 위험의 일부는 국제 재보험 시장을 통해 위험이전

○ 2006년에는 세계 최초로 파라미터 트리거 방식의 재난채권을 발행

– 지진강도가 특정 기준치를 상회하고 정부가 비상상태를 선포할 시 채권원금이 정부로 이전되는 형태로 위험을 완화

마. 법적 소송

❑ (콜럼비아) 정부에 대한 법적 소송으로 발생할 수 있는 우발채무의 규모를 파악

○ 콜롬비아에서는 법원 상금과 합의금 관련 비용이 최근에 증가하고 있어 이에 대한 규모를 파악하고자 정부가 현재 계류 중인 사건별로 과거 경험과 변호사의 질적 평가를 결합해 평가를 실시함

○ 국가를 상대로 제기한 소송절차의 역학을 나타내는 확률 트리를 구성하고 잠재적 경로를 파악함

바. 보증채무

❑ (스웨덴) 보증채무를 발행하고 관리하는 책임을 Swedish National Debt Office (SNDO)에 위임해서 진행하고 있음

○ 일회성 보증채무는 의회의 결정을 거쳐 정부가 발행하는데, 이를 관리하는 중요한 책임을 SNDO에 위임하고 있음

– 의회는 보증서를 발행하고 보증 계약 조건에 동의하는 결정을 유지하지만, 집행은 SNDO에 의해 수행됨

○ SNDO는 10명의 직원이 근문하는 보증대출부서가 보증을 관리함

2. 영국의 재정위험 관리 사례

❑ 영국은 2008년 글로벌 금융위기와 2010년 유럽 재정위기를 겪으면서 국가채무가 크게 증가하게 되어 공공부문의 장기적인 재정 지속가능성에 대한 관심이 매우 높아짐

❑ 원래 재정위험은 영국 재무부에서 관리했으나, 영국은 2010년 예산책임청 (Office of Budget Responsibility)을 별도로 설립해서 재정위험 관리를 맡기기 시작

- ○ OBR을 통해서 재정위험 관리에 대한 투명성을 확보하고 국민들로부터 신뢰를 확보하고자 함
- ○ OBR은 영국 정부와는 독립적으로 영국 경제와 재정상태를 전망하고 재정위험을 관리하는 역할을 수행함

❑ 예산책임청은 2010년 재정 관리체계에 대해 개혁하는 과정에서 제정된 Budget Responsibility and National Audit Act 2011년에 근거하여 2017년부터 격년으로 재정위험 보고서 (Fiscal Risk Report, FRR)을 발표하고 있음

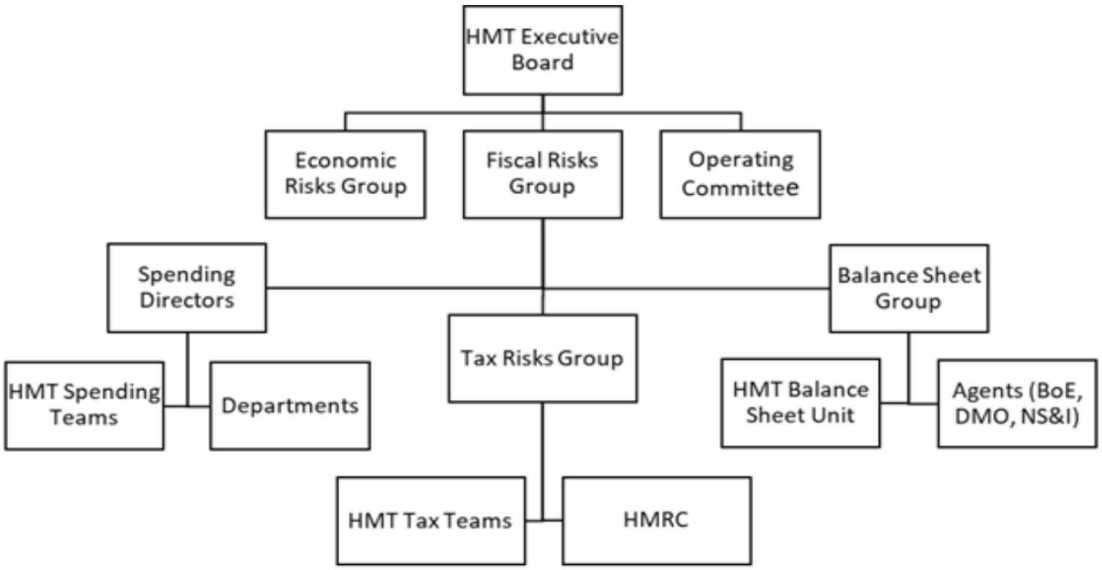
- ○ 예산책임청이 FRR을 발표하면 영국 재무부는 해당 보고서에서 제기된 재정위험을 어떻게 관리할 것인지에 대한 보고서를 작성하는 방식으로 재정위험을 관리함

❑ 영국의 재정위험 관리에 대해서는 FRR를 중심으로 살펴보고자 함

가. 영국의 재정위험 관리 주체

❑ 영국의 재정위험은 전통적으로 재무부 산하에 있는 재정위험그룹 (Fiscal Risks Group)에서 파악하고 관리해왔음

[그림 20] 영국 재무부 조직도



○ 재무부는 산하에 경제위험그룹(Economic Risk Group)과 재정위험그룹(Fiscal Risk Group), 운영위원회를 산하에 두고 있음

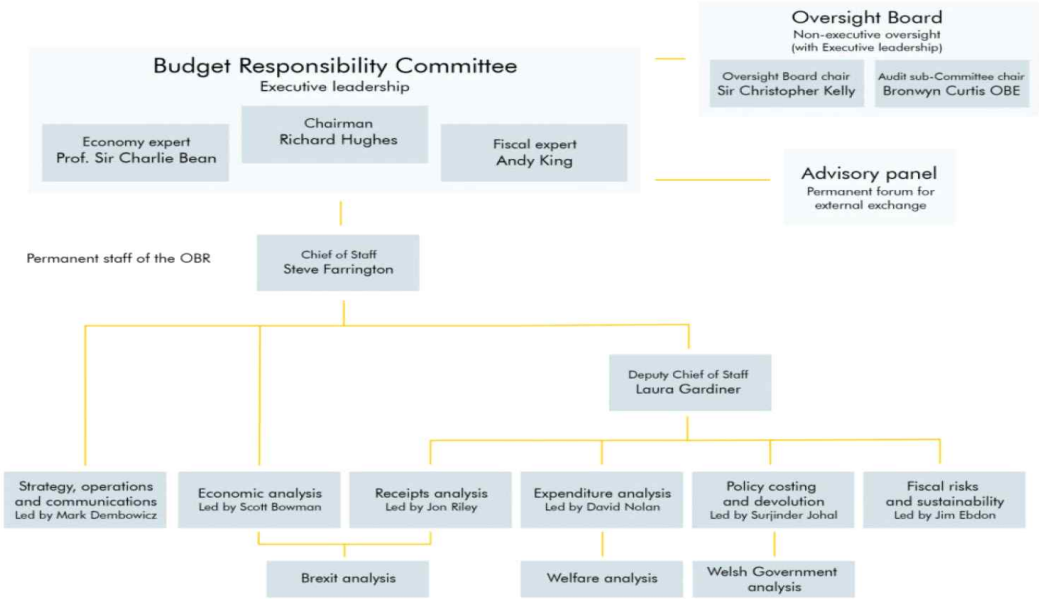
○ 재정위험그룹은 가능한 재정위험 요인들을 파악하고, 재정위험을 식별한 뒤, 재정위험의 발생 가능성과 잠재적 비용을 산출해서 이를 완화할 수 있는 재정전략을 제시하는 업무를 담당함

– 세입 위험과 세출 위험을 비롯해 재무제표(balance sheet), 장기 재정 지속가능성 등에 대해서 분석함

○ 재정위험그룹은 경제위험그룹에서 분석한 경제적 충격이 재정에 미칠 영향에 대해서 분석함

❑ 예산책임청 (OBR, Office of Budget Responsibility)은 영국 정부와는 독립적으로 경제전망과 재정에 대한 분석을 하는 기구로 2010년 5월에 설립됨

[그림 21] 예산책임청 (Office of Budget Responsibility, OBR) 조직도



○ 예산책임청은 재무부로부터 재정지원은 받지만 행정부에 포함되지 않는 조직으로 35명 정도의 인원으로 구성 (경제학자, 통계학자, 애널리스트 등으로 구성되어 있는 전문가 집단)

❑ 예산책임청은 행정부와는 독립적으로 4가지 주요 역할과 추가적인 기능을 담당함

○ 경제와 재정에 대한 전망 : 일년에 두 번 경제와 재정 상태에 대한 5년 전망 실시

○ 재정목표 (fiscal target)에 대비해 정부의 재정성과를 평가 : 행정부가 설정한 재정목표를 달성할 수 있는지를 현 제도하에서 평가하고 이를 달성하는데 발생할 수 있는 불확실성 등을 분석함

○ 정부 정책의 비용에 대한 검증 : 정부의 세입-세출 비용에 대해 정밀조사

○ 장기 재정 지속가능성 평가 : 장기 재정 전망(projection)을 실시하고, 지속가능성을 평가해서 FRR를 작성해서 발표함

○ 주요 기능과 더불어 2가지 부가 기능을 담당함

– 스코틀랜드 정부의 세입-세출 예측 (forecast) : 스코틀랜드 정부의 위임을 받아 관련된 세입과 세출을 예측

– 복지지출에 대한 분석

나. 재정위험 보고서 (Fiscal Risk Report, FRR)

❑ 재정위험보고서는 2년마다 예산책임청이 작성해서 발표함

○ 예산책임청은 FRR을 작성한 뒤, 지난 번 보고서의 전망과 달라진 점과 지난 번 보고서에서 제안한 재정위험 관리 방안에 대한 평가를 작성해서 재무부로 보냄

❑ 재정위험 보고서 (2019년 기준)은 총 7개 부문에 대해 위험요인을 파악하고, 재정 스트레스 테스트 (fiscal stress test)를 통해서 심각한 경제적 혹은 재정적 충격이 발생할 때, 재정상태가 어떻게 변할지에 대해서 분석함

○ 위험요인은 (1) 거시경제 위험, (2) 금융부문으로부터의 위험, (3) 세입 위험, (4) 세출 위험, (5) 수지 위험, (6) 국채 이자율 위험 (7) 정책 위험 등

○ 기후변화문제에 대응하기 위해서 별도의 장을 추가함

❑ 2021년 재정위험보고서는 2017년과 2019년 보고서와는 달리 코로나 상황과 같은 재난적 상황의 발생이 경제와 재정에 미치는 영향을 분석하기 위해 구성을 대폭 수정함

○ 기존에 분석대상이었던 위험들로부터의 재정위험 대신 코로나 팬데믹과 기후변화 등과 같은 재난적 상황의 발생에 따른 재정위험을 분석하는 데 초점을 둠

❑ 재정위험보고서에서 재정위험은 (1) 위험의 속성, (2) 시간에 따른 발생가능성, (3) 발생했을 때 초래되는 재정비용의 크기 등의 3가지 측면에서 평가함

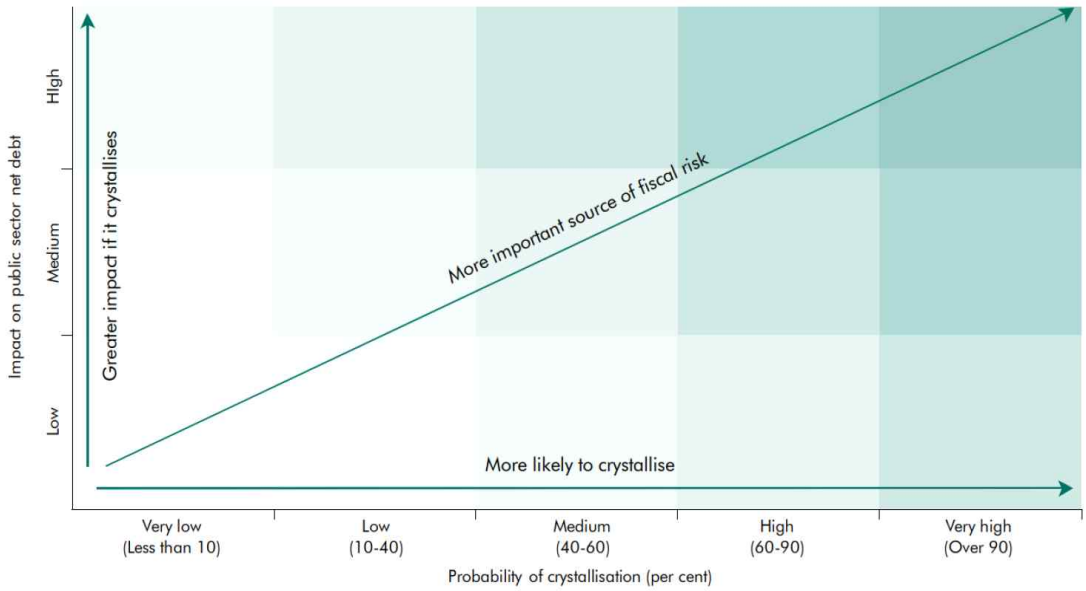
○ 위험의 속성은 (1) 일회성(discrete) 위험인지 지속적인(continuous) 위험인지, (2) 다른 충격들과 얼마나 연관되어 발생하는지, (3) 외부충격인지 정책들로부터 파생된 충격인지 등으로 구분해서 분석

○ 경기변동과 같이 단기적으로 발생하는 충격인지, 50년에 걸쳐 장기적으로 실현될 충격인지에 대한 분석

○ 저량과 유량 측면에서 재정변수에 미칠 영향이 얼마나 되는지 분석

❑ 분석된 재정위험은 다음과 같은 재정위험 분석 매트릭스를 통해서 제시

[그림 22] 재정위험 분석 매트릭스



○ 가로축은 재정위험이 실현될 확률을 표시하고, 세로축은 실현된 재정위험이 초래할 잠재적 비용을 산출해서 제시함

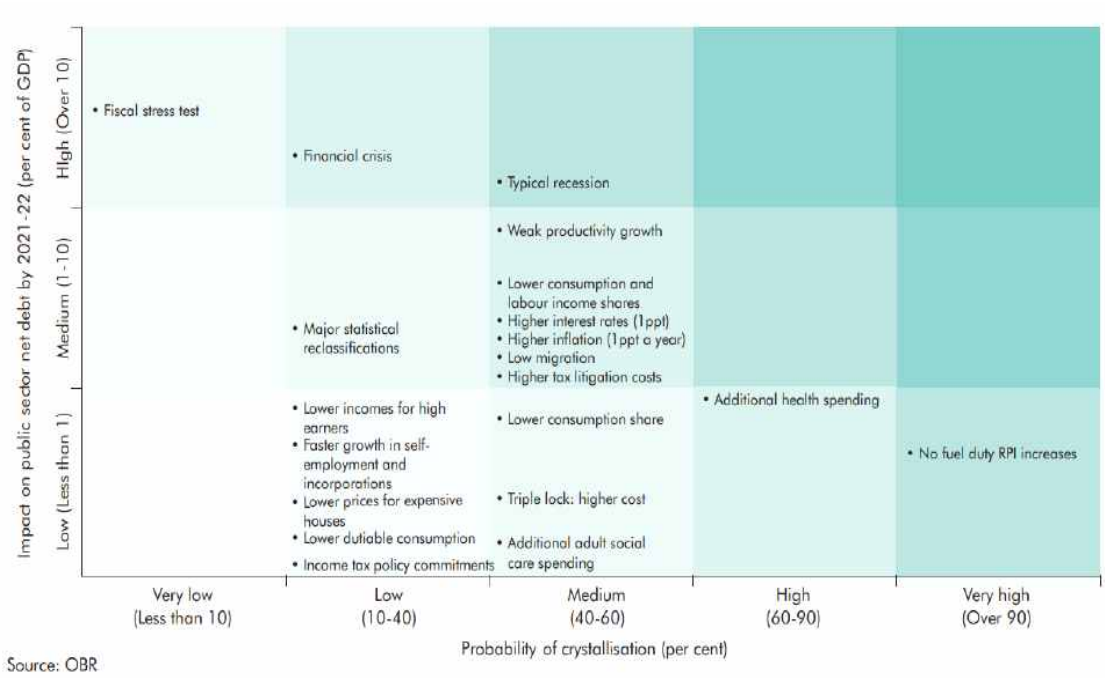
○ 우측 상단에 위치할수록 더 중요한 재정위험으로 이에 대한 대응책 마련의 필요성이 증가함

○ 재정위험 분석 매트릭스는 전년도와 비교해서 새롭게 추가된 내용들에 대해서 별도로 표시해서 제시함

○ 중기재정위험은 향후 5년을 대상으로 분석하고, 장기재정위험은 50년 뒤의 재정지속가능성에 미치는 영향을 대상으로 분석함

❑ 2017년 재정위험 보고서는 최초로 작성된 재정위험보고서이기 때문에 기존에 파악하고 있는 재정위험 요인들에 대해서 제시하고 있음

[그림 23] FRR 2017, 중기 재정위험 (2021-2022)

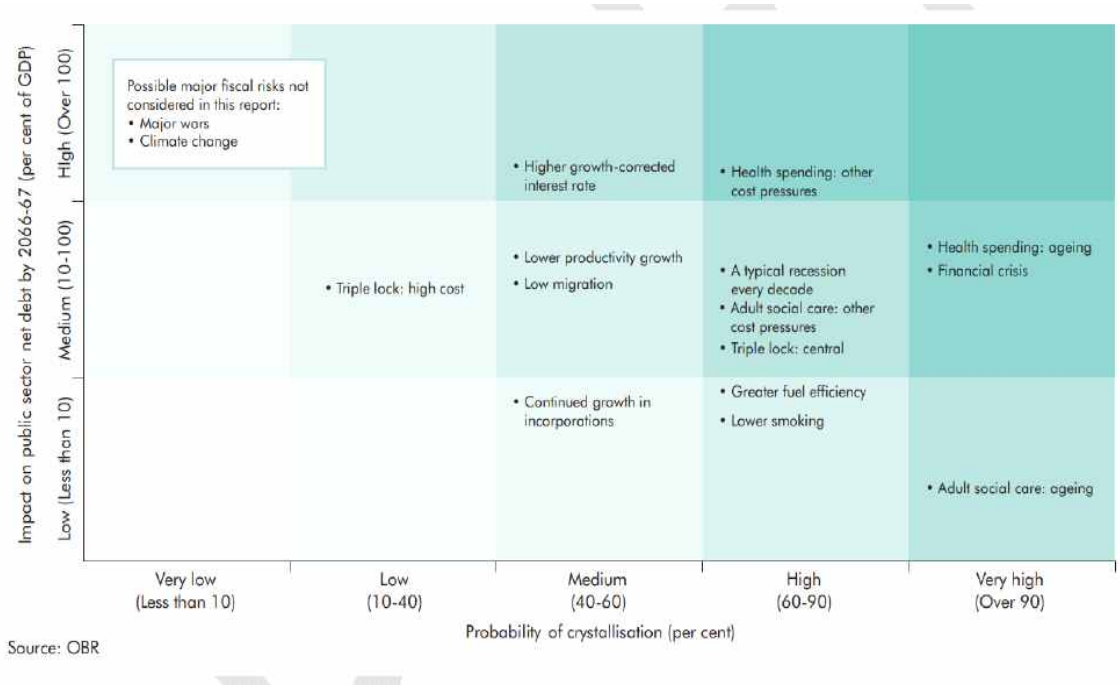


○ 중기적으로는 재정비용이 높은 위험은 금융위기, 일반적인 경제 불황 등, 중간 위험은 낮은 생산성, 노도소득분배율 감소, 물가상승률, 이자율 상승 등, 낮은 위험은 추가적인 건강보험 지출 등으로 파악함

○ 각 사건들이 발생할 확률은 높지 않은 것으로 전망함. 특히, 비용이 크게 발생하는 금융위기나 통상적인 경기 불황 등이 발생할 확률이 중간 수준으로 파악함

❑ 2017년 재정위험보고서에서 제시된 장기재정위험은 건강보험 지출의 증가가 가장 큰 비용을 초래할 것으로 전망함

[그림 24] FRR 2017, 지속가능성 관련 재정위험 (2066-2067)

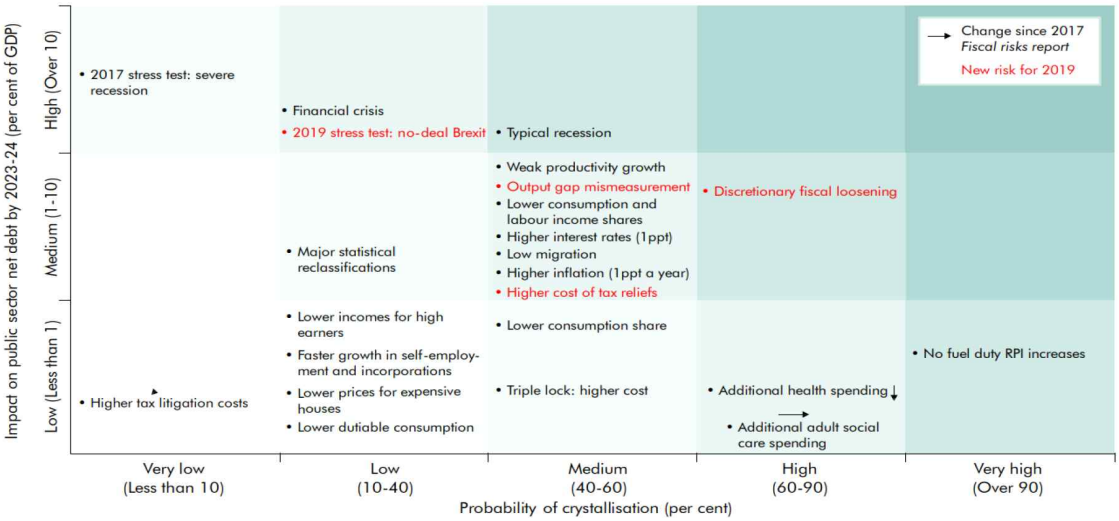


○ 재정지속가능성을 유지하는데 가장 위험한 요인으로 건강 관련 재정지출을 꼽음

○ 건강관련 재정지출의 증가는 고령화와 의료비를 상승시키는 다른 요인들로 인해서 발생할 것으로 보고 있음

❑ 2019년 재정위험 보고서는 2017년 재정위험 분석 매트릭스에 바탕을 두고 작성되었으며, 2019년에 새롭게 파악된 재정위험을 별도로 표시하는 방식을 채택하고 있음

[그림 25] FRR 2019, 중기 재정위험 (2023-2024)

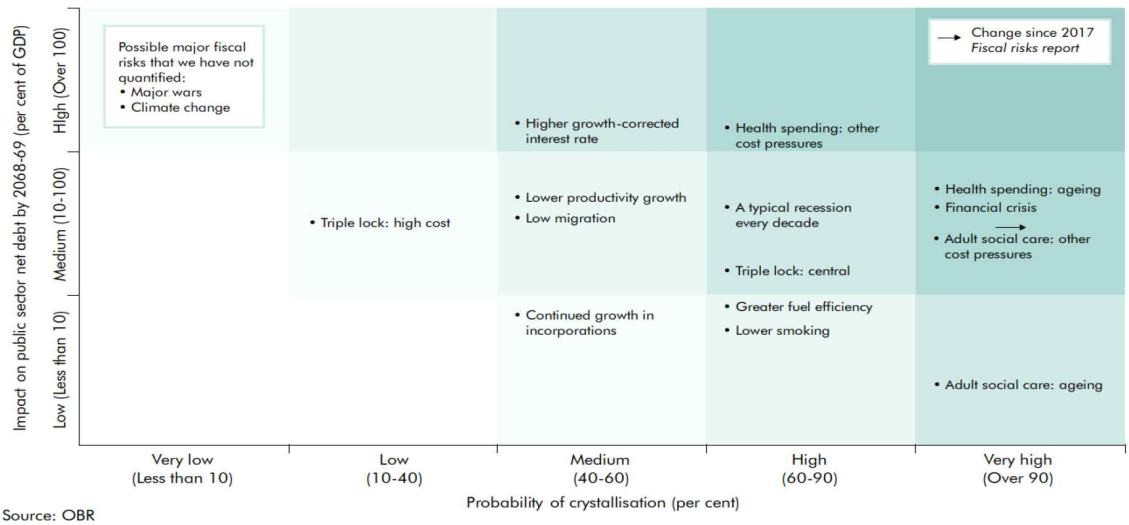


○ 2019년 보고서에서는 Brexit 관련된 위험과 기후변화 위험이 추가적으로 반영됨

○ 중기적으로 대비해야 할 새로운 재정위험 요인으로 (1) 재량지출 증가와 (2) 산출갭의 오차, (3) 조세 감면, (4) no-deal Brexit로 인한 비용 등을 제시하고 있음

❑ 2019년 보고서에서 장기 재정위험요인은 2017년과 동일한 것으로 파악하고 있음

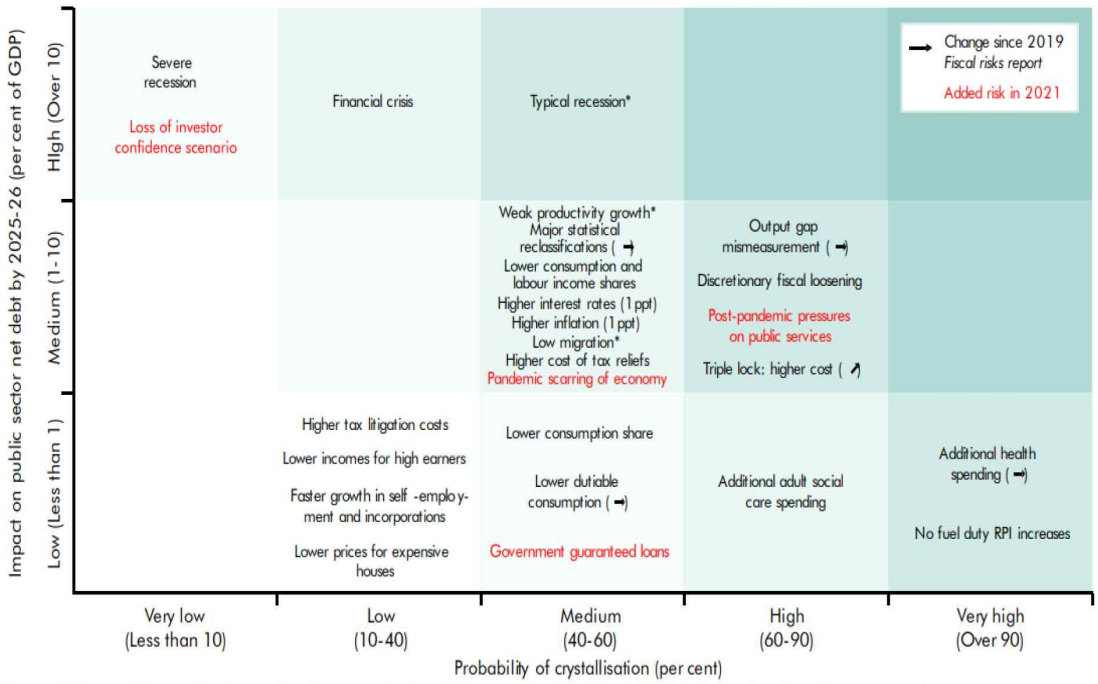
[그림 28] FRR 2019, 지속가능성 관련 재정위험 (2068-2069)



Source: OBR

❑ 2021년 보고서는 코로나 팬데믹 상황이 반영되고 기후변화가 심각하게 고려되면서 중기적으로 재정위험요인들이 새롭게 추가됨

[그림 27] FRR 2021, 중기 재정위험 (2025-2026)



Note: '2019 stress test: no-deal Brexit' has been resolved and 'Low migration' has crystallised and therefore have been removed.
* denotes crystallised but remains active

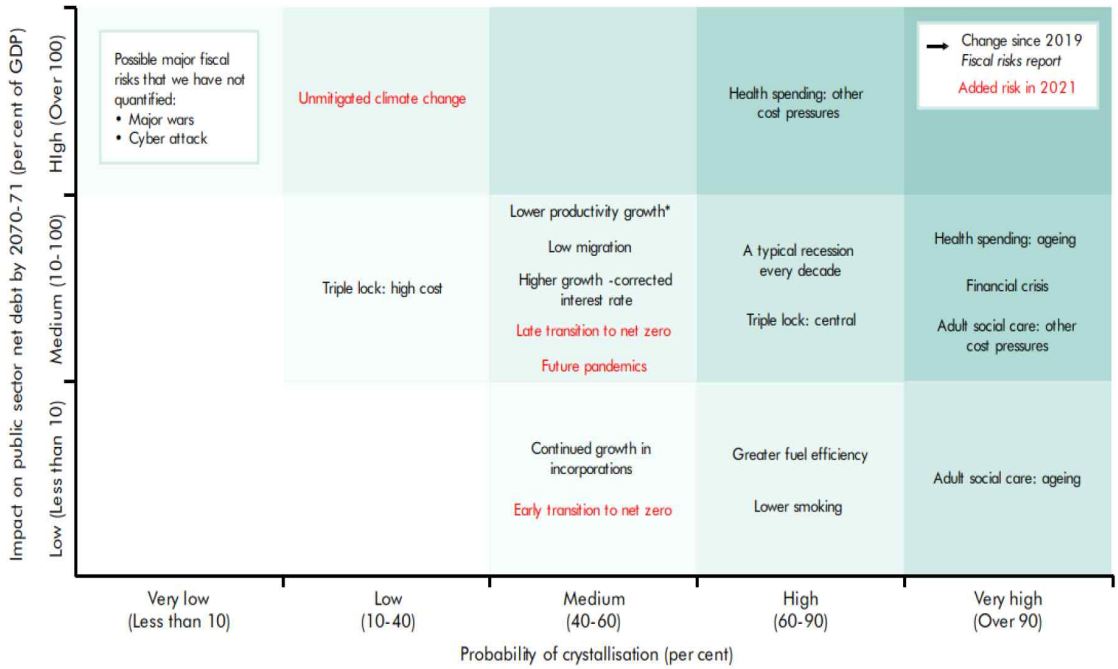
○ 코로나 이후 공공서비스 부문에 대한 재정압박, 팬데믹으로 인한 경기 위축, 보증채무 증가, 투자자들의 경기에 대한 긍정적인 전망이 감소하는 것 등이 중기적으로 고려해야 할 새롭게 추가된 재정위험요인

○ 투자자들의 경기 전망 악화가 초래할 비용은 매우 높지만 발생할 확률은 매우 낮은 것으로 전망함

○ 코로나 이후 공공서비스 관련 재정비용과 코로나 대응 과정에서 증가한 보증채무로 인한 재정위험이 발생할 확률이 상당히 높을 것으로 전망함

❑ 2021년 보고서에서 장기재정 위험요인으로 기후변화 문제와 탄소중립 전환 지체 (Late transition to net zero), 미래에 발생할 수 있는 팬데믹 등이 새롭게 파악됨

[그림 28] FRR 2021, 지속가능성 관련 재정위험 (2070-2071)



Note: We judge the 'Higher growth-corrected interest rate' risk to have increased but has moved from high to medium impact due to improved scenario estimations. * denotes crystallised but remains active
Source: OBR

○ 장기적인 재정위험은 탄소중립 달성 시점에 따라서 공공부문 부채에 미칠 영향이 다르게 나타날 것으로 전망하고 있음

○ 탄소중립을 실현하기 위해서 필요한 재정지출과 탄소세의 영향에 대해서 세부적으로 분석해서 재정위험 분석 매트릭스에 그 결과를 종합적으로 반영하고 있음

○ 기후변화를 개선하지 못하는 경우 발생하는 비용은 지구온난화로 인해 발생할 수 있는 재정비용을 전망해서 적용하고 있음

○ 팬데믹 발생으로 건강관련 지출 증가가 공공부문 부채에 미칠 영향이 상향 조정됨

다. 재정위험 보고서의 우발채무 관리 방안

❑ 2019년 재정위험 보고서의 재정지출 관련 위험 요인에서 우발채무로 인한 재정위험 발생 가능성에 대해서 분석함

○ 재정위험 보고서에서는 명시적 우발채무에 대해서만 분석하고 있음

❑ 재무부는 매년 신규 발행되는 명시적 우발채무의 규모를 통제하고 있으나 신규 명시적 우발채무의 규모는 기존 우발채무에 비해 매우 작기 때문에 큰 위험요인으로 보고 있지 않음

❑ 기존 우발채무 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 세 가지 부문인 (1) 원전해체 비용 (nuclear decommissioning costs), (2) 의료과실 (clinical negligence claims), (3) 세금 관련 행정소송 비용 (tax litigation cases) 등에 대해서 위험요인을 평가하고 관리방안을 제시하고 있음

❑ (원전해체비용 관련 우발채무) 원전해체위원회 (Nuclear Decommissioning Authority, NDA)가 제시하는 원전 해체비용에 대해서 검토하고 발생할 수 있는 추가적인 비용들을 바탕으로 재정비용을 전망하고, 재정위험을 보고함

○ 원자력 채무 기금 (Nuclear Liabilities Fund)을 설치해서 원전해체비용을 마련하고 있는데, 이 기금에서 발생할 수 있는 위험 요인을 파악해서 평가하고 있음

❑ (의료과실 비용 관련 우발채무) 의료서비스 수요가 증가하면서 의료과실 비용 관련 청구가 늘어나 재정위험이 높아지고 있는 부분에 대해서 지적하고 있음

○ 보건당국이 환자들을 의료과실로부터 어떻게 보호할 것인지에 대한 전략을 수립하는 것이 필요하고, 관련 비용을 마련하는 방안에 대해서 제시하고 있음

❑ (세금 관련 행정소송 비용) 세금 관련 행정소송에서 최근 재정당국이 패소하면서 관련 비용이 증가하고 있는데 향후 유사한 소송으로 인해 비용이 증가할 것으로 전망함

○ 관련된 행정소송으로 발생할 수 있는 비용이 얼마나 될 것인지 파악함

Ⅴ. 정책적 시사점

❑ 국제기구에서는 우발채무를 6가지 유형으로 구분해서 각 유형에서 발생하는 재정위험을 식별하고, 이에 대한 대응 방안을 제안하고 있으나 실제 적용사례는 국가마다 다름

○ IMF에서는 (1) 금융부문, (2) 지방정부, (3) 공공기관, (4) 보증채무, (5) 자연재해, (6) 법적소송 등 6가지로 구분해서 유형별로 관리방안을 제시하고 있음

○ World Bank에서는 (1) 금융부문, (2) 지방정부, (3) 공공기관, (4) 민관협력사업, (5) 자연재해 혹은 환경오염, (6) 법적소송 등 6가지로 구분해서 유형별로 관리방안을 제시하고 있음

○ 개별 국가들에서는 국제기구가 제시한 모든 유형에 대해서 관리방안을 마련하는 대신 각 국가의 재정상황에 맞춰서 관리가 필요한 부문에 대해서만 관리방안을 마련하고 있음

❑ 우리나라는 국제기구의 유형분류 중에서 (1) 보증채무, (2) 공공기관, (3) 지방정부 등 3가지 부문에 대해서 잠재적 재정위험 관리방안에 대한 시사점을 제시함

❑ 거시경제 충격으로 인해서 발생하는 재정위험이 금융부문으로 전이되는 경우 재정위험이 크게 발생할 위험이 있어서 금융부문에 대한 모니터링이 중요하지만, 이 부문은 별도의 모니터링 체계를 마련하는 것이 필요함

○ 2015년 기획재정부가 한양대학교에 의뢰해서 금융위기 조기경보시스템을 구축하는 사업을 진행함 (이항용 (2015))

○ 이처럼 금융부문은 별도의 조기경보시스템 체계를 마련하고 위험을 모니터링하는 것이 필요함

❑ 자연재해나 환경오염으로 인한 재정위험에 대해 대비책을 마련하는 것이 필요하지만 우리나라는 자연재해 발생 가능성이나 이로 인한 피해 규모가 다른 국가들에 비해 크지 않기 때문에 별도로 관리방안을 마련하는 것이 필요하지 않다고 판단됨

○ 자연재해로 인해 발생하는 재정위험에 대응하기 위한 자금조달 방안을 어떻게 마련할 것인지는 자연재해 발생 빈도와 피해 정도에 따라 국가마다 대응방식이 상이함

– 멕시코는 발생확률이 높은 유형의 자연재해에 대해 기금을 조성

○ 자연재해 발생에 따른 피해가 매우 크지 않은 경우 추경과 같이 직접적인 재정지출을 통해서 대응하는 방안을 고려할 수 있음

– 우리나라는 국가재정법 제89조 1항에서 대규모 자연재해가 발생할 때 추경을 편성할 수 있도록 규정하고 있음

– 2000년 이후 편성된 추경 중 총 3번에 대해서는 재해대책 관련으로 편성됨 (2002, 2003, 2006)

○ 최근 코로나와 같은 팬데믹 상황이 발생하거나 지구 온난화 등으로 자연재해 발생 빈도가 높아지고 충격도 커질 것으로 전망되기 때문에 중장기적으로는 이에 대한 재정위험 대응방안을 모색하는 것이 필요함

❑ 법적소송으로 인한 재정위험이 발생할 가능성이 존재하지만 우리나라는 이와 관련된 재정비용에 대한 식별이 제대로 이루어지지 않은 상황이기 때문에 이 분야의 규모를 파악하는 것이 우선임

❑ 앞서 살펴본 국제기구들과 국가별 잠재적 재정위험 사례들을 바탕으로 우리나라 재정위험 관리방안에 대한 시사점은 (1) 보증채무, (2) 공공기관, (3) 지방정부에 대해서 도출하고자 함

○ 보증채무 부문에서는 정부가 운용하고 있는 공적 신용보증을 포함해서 살펴봄

1. 보증채무

가. 보증채무 현황

❑ 국가보증채무는 국가가 지급을 보증한 채무로서 주 채무자가 채무 불이행시 국가가 대신해 이행해야 되는 채무이기 때문에 우발채무로 분류되고 잠재적 재정위험에 포함됨

❑ 우리나라는 2020년 기준 국가보증채무 잔액이 12.5조 원으로 장학재단채권이 10.5조 원으로 84%를 차지하고 있음

[표 22] 최근 5년간 국가보증채무 잔액 현황

	2016	2017	2018	2019	2020
보증채무 (조원)	24.2	21.1	17.0	14.8	12.5
예보채상환기금채권	12.6 (52.1%)	9.7 (46.0%)	5.9 (34.7%)	3.9 (26.4%)	1.5 (12.0%)
장학재단채권	11.7 (48.3%)	11.4 (54.0%)	11.2 (65.9%)	10.9 (73.6%)	10.5 (84.0%)
수리자금	0.03 (0.1%)	0.02 (0.1%)	0.01 (0.1%)	-	-
기간산업안정기금채권	-	-	-	-	0.5 (4.0%)

주: () 전체 잔액에서 차지하는 비중
출처: 기획재정부(2021), 「'21~'25 국가보증채무 관리계획」

○ 예보채상환기금채권은 자산매각, 금융권 특별기여금 등을 통해 수입을 확보한 결과 당초 계획인 2027년보다 6년 빠른 2021년 중 상환이 완료됨에 따라 추후 국가보증 소요가 없어짐

– 예보채상환기금채권은 97년 외환위기 구조조정과 관련해 사용된 공적자금 상환을 위해 설치한 기금으로 2004년부터 2018년까지 총 60조 원의 채권을 발행함

○ 예보채상환기금채권의 비중이 감소하면서 장학재단채권이 전체 보증채무의 대부분을 차지하게 됨

○ 기간산업안정기금채권은 국민경제, 고용안정 및 국가안보 등에 중대한 영향을 미치는 업종에 속하는 기업에 대해 자금을 지원하기 위해 2020년 조성한 '기간산업안정기금'에서 기금채를 발행해 지원하고 이에 대해 국가 보증을 하면서 발생한 채권

- 한국산업은행이 기간산업안정기금의 부담으로 발행하는 기간산업안정기금채권 원리금 상환을 국가가 지급 보증함
- 지원 대상 기업은 항공, 해운, 조선, 자동차, 일반기계, 전략 통신 등 7대 기간산업에 포함되는 기업

❑ 향후 5년간 국가보증채무 잔액 전망에 따르면 장학재단채권과 기간산업안정기금채권만 보유하고 있기 때문에 두 종류의 보증채무에 대해서만 관리방안을 마련을 마련하면 될 것으로 보이나, 규모가 크지 않기 때문에 별도의 모니터링 체계나 관리방안을 마련하는 것은 실효성이 높지 않음

[표 23] 향후 5년간 국가보증채무 잔액 전망

	2021	2022	2023	2024	2025
보증채무 (조원)	11.3	19.4	16.7	13.6	9.7
장학재단채권	10.3 (91.2%)	11.4 (51.5%)	11.2 (59.3%)	10.9 (72.1%)	10.5 (1000%)
기간산업안정기금채권	1.0 (8.8%)	9.4 (48.5%)	6.8 (40.7%)	3.8 (27.9%)	- (-)

주: () 전체 잔액에서 차지하는 비중
출처: 기획재정부(2021), 「'21~'25 국가보증채무 관리계획」

❑ 장학재단채권는 한국장학재단에서 운용하고, 기간산업안정기금채권의 주채무자는 산업은행이기 때문에 해당 보증채무는 이들 기관에 대한 관리감독을 통해서 관리하는 것이 더 효율적임

나. 공적신용보증

❑ 신용보증은 신용보증기금, 기술보증기금, 지역신용보증재단 등 3개 기관에서 담보력이 부족한 중소기업에 대해 금융기관 대출에 대한 보증을 제공

○ 신용보증기금 : 신용보증기금법에 의해 설립되었고 금융위원회 소관으로 일반중소기업을 대상으로 보증을 제공

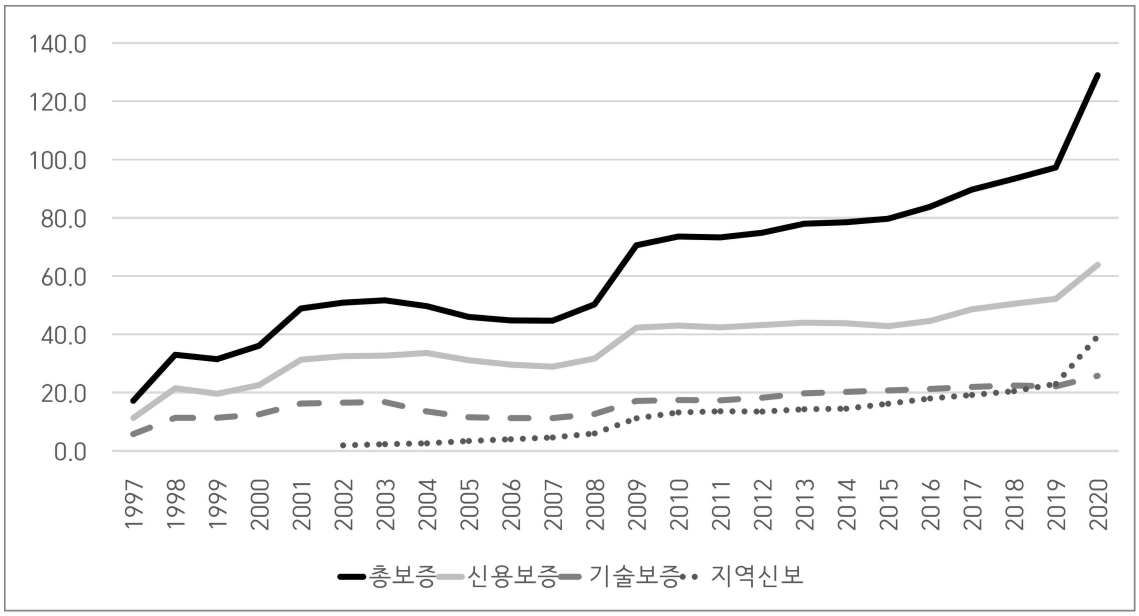
○ 기술보증기금 : 기술보증기금법에 의해 설립되었고 금융위원회 소관으로 벤처기업이나 이노비즈기업과 같은 기술형 기업을 대상으로 보증을 제공

○ 지역신용보증재단 : 지역신용보증재단법에 의해 설립되었고 중소기업벤처부 소관으

로 담보력이 부족한 지역 내 소기업과 소상공인에게 보증을 제공

❑ 신용보증의 규모는 지속적으로 증가해왔으며, 특히 심각한 경제위기가 발생한 시점에 급격히 증가해서 유지되는 경향을 보임

[그림 29] 신용보증 규모 추이



출처 : e-나라지표

○ 총보증 기준으로 1998년 외환위기에 92%, 2008-2009년 글로벌 금융위기에 40%, 2020년 코로나 위기에 33%로 급격히 증가한 것을 볼 수 있음

○ 신용보증이 총보증에서 평균적으로 50% 이상을 차지하고 있음

○ 기술보증은 총보증에서 20-30% 차지했으나 지속적으로 비중이 하락하고 있음

○ 지역신용보증은 2002년 도입되어 지속적으로 증가해 기술보증과 그 규모와 유사해지고 있으며, 2020년 코로나 대응 과정에서 급격히 증가함

○ 최근 코로나 대응 과정에서 자영업자와 소상공인에 대한 보증이 증가하면서 총보증 규모가 크게 증가했기 때문에 신용보증에 대한 재정위험을 모니터링하는 것이 중요해짐

❑ 신용보증의 재정위험을 평가하기 위해서 보증잔액과 운용배수, 대위변제율 등의 지표를 활용할 수 있음

○ (보증잔액) 보증 취급 이후 일정 시점에 남아 있는 보증금액을 의미

- 대다수의 기금들은 보증 잔액이 지속적으로 증가하는 추세에 있음
- 코로나 이후 보증 잔액 추세 확인요

○ (운용배수) 보증기관의 보증재원(기본재산)에 대한 보증잔액의 배수로 측정됨

- (산식) 운용배수 = 보증잔액 / 기본재산
- 보증제도의 성과를 나타내는 사후적 지표, 운용배수가 너무 낮으면 신용보증제도가 보증대상자 또는 보증신청인으로 하여금 제도 금융에 대한 이용률을 향상시킨다는 본래의 목적에 부합하지 않고, 너무 높은 운용배수는 기본재산의 잠식까지 이르게 할 위험이 있음
- 운용배수: 각 근거 법령에서 최고 한도를 정함

○ (대위변제율) 기업이 대출금을 상환하지 못해 부실이 발생했을 때 보증기관이 대신 원리금을 갚아주는 비율로 보증잔액 대비 대위변수증금액

- 기금의 재정위험 정도를 반영하는 지표로 신용보증기금과 기술보증기금의 경우 최근 3-4% 수준을 기준으로 평가함
- 대위변제는 보증규모의 함수, 보증규모가 커질수록 더 위험한 기업에 대한 대출이 될 가능성이 높으므로 대위변제 확률이 커짐
- 대위변제는 보증공급액 이외에도 현재 경제성장률 등에 영향을 받음
- 대위변제율 = 대위변제순증금액 / 보증잔액 , (대위변제순증금액 = 대위변제발생금액 - 구상채권 원금회수금액)

다. 보증채무 잠재적 재정위험 관리방안

❑ 장학재단채권는 한국장학재단에서 운영하고, 기간산업안정기금채권의 주채무자는 산업은행이기 때문에 해당 보증채무를 직접 관리하는 것보다 이들 기관에 대한 관리감독을 통해서 관리하는 것이 더 효율적임

○ 장학재단채권은 잠재적 재정위험 요인이 발생할 수 있으나 이 채권은 한국장학재단에서 운영하고 있어 해당 기관의 재무 건전성을 모니터링하는 것으로 관리 가능

- 한국장학재단은 위탁집행형 준정부기관으로 현재 「공공기관 중장기 재무관리계획」수립 대상 기관에 포함되어 있어 공공기관 재정위험에서 포괄적으로 모니터

링하고 관리하는 것이 더 효율적이라고 판단됨

○ 기간산업안정기금채권은 주채무자인 한국산업은행이 채무 불이행을 하는 경우 국가가 부담하는 채권이므로 산업은행에 대한 관리 감독으로 모니터링하는 것으로 관리 가능

❑ 신용보증은 신용보증기금과 기술보증기금, 지역신용보증재단에서 운용하고 있기 때문에 각 보증을 별도로 관리하는 대신 담당 기관들의 재무 상태를 관리하는 방식으로 관련 신용보증의 위험을 모니터링하는 것이 효과적이라고 판단됨

○ 신용보증기금과 기술보증기금은 준정부형 공공기관으로 「공공기관 중장기 재무관리계획」에 포함되어 재무 상태를 전망하고 있으므로 공공기관 관리를 통해서 신용보증을 관리하는 방향이 적합함

○ 지역신용보증은 별도로 신용보증재단중앙회를 관리하도록 함

2. 공공기관

가. 대상기관 선정

❑ 기획재정부는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공공기관운영위원회를 개최해 매년 지정하고 있으며 공공기관은 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류됨

○ (공기업) 자산규모(2조원)와 자체수입(총수입 대비 85%)을 기준으로 시장형과 준시장형으로 구분

- (시장형 공기업) 민간기업 수준의 자율성이 보장되고, 내부견제시스템을 강화는 방식으로 운영됨 (예시) 한국가스공사, 한국전력공사, 인천국제공항공사)
- (준시장형 공기업) 자율성은 확대하되 공공성을 감안해 외부감독을 강화 (예시) 한국토지주택공사, 한국마사회, 한국조폐공사)

○ (준정부기관) 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 구분

- (기금관리형) 신용보증기금이나 중소벤처기업창업 및 진흥기금 등을 직접 또는 위탁 관리하는 기관 (예시) 신용보증기금, 중소벤처기업진흥공단)
- (위탁집행형) 공공업무의 효율성을 확보하기 위해 정부업무를 위탁 집행하는 기관

으로 정부 재정에 재원을 의존하는 기관 (예시) 한국농어촌공사, 한국장학재단)

○ (기타공공기관) 공기업과 준정부기관을 제외한 공공기관으로 경영평가 등 공공기관의 일부 관리 규정이 적용되지 않음

– 기초과학연구원이나 국방과학연구소와 같이 연구개발을 목적으로 하는 기관들도 포함됨

❑ 2021년 3월 기준 공공기관은 총 350개로 전년도에 비해 10개 증가함

○ (공기업) 총 36개, 시장형 16개, 준시장형 20개

○ (준정부기관) 총 96개, 기금관리형 13개, 위탁집행형 83개

○ (기타공공기관) 218개

❑ 총 350개의 공공기관이 존재하는데, 모든 공공기관의 재정위험을 모니터링하는 것이 현실적으로 어렵기 때문에 이들 중에서 잠재적 재정위험을 초래할 가능성이 높은 기관들을 중심으로 모니터링을 실시하는 것이 필요함

○ 공공기관 유형에 따라 명시적 재정위험 범위에서 관리 가능한 기관과 잠재적 재정위험 범위에서 관리해야 되는 기관들을 구분할 수 있음

○ 위탁집행형 준정부기관과 기타공공기관은 정부 예산을 통해서 운영되고 있기 때문에 이들은 명시적 재정위험 범위에서 관리가 가능함

○ 공기업과 기금관리형 준정부 기관 등은 잠재적 재정위험 범주에 포함시켜 별도의 관리대상 기관을 선정하고 모니터링하는 것이 필요함

❑ 잠재적 재정위험을 관리하기 위해 모니터링하는 공공기관은 매년 예산안과 함께 국회에 제출되는 「공공기관 중장기 재무관리계획」에 포함되어 있는 40개 공공기관을 중심으로 모니터링하는 것을 고려할 수 있음

○ 대상 공공기관들은 모두 자산이 2조 원 이상인 기관들로 「공공기관 중장기 재무관리계획」은 공공기관의 운영에 관한 법률 (이하 공운법) 제39조 2 및 동법 시행령 제25조의 2에 의해 주요 공공기관의 중장기 재무관리계획을 수립해서 국회에 제출하고 있음

○ 해당 계획에서는 공기업과 준정부 기관 38개와 정부손실보전 규정이 존재하는 기관 2개를 포함해 총 40개 기관에 대한 중장기 재무관리계획을 담고 있음

❑ 「2021~2025년 공공기관 중장기 재무관리계획」에서 재무관리 대상으로 지정하고 있는 40개 기관은 다음과 같음

○ (공기업) 22개 : 한국토지주택공사(LH), 한국전력공사, 발전5사 (한국중부발전, 한국서부발전, 한국동서발전, 한국남부발전), 한국수력원자력, 한국지역난방공사, 한국가스공사, 한국석유공사, 한국광물자원공사, 한국도로공사, 한국철도공사, 한국수자원공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사, 강원랜드, 한국마사회, 주택도시보증공사

– 한국석유공사와 한국광물공사는 자본잠식 기관임

○ (준정부기관) 16개 : 국민건강보험공단, 예금보험공사, 신용보증기금, 기술보증기금, 한국무역보험공사, 한국주택금융공사, 서민금융진흥원, 사립학교교직원연금공단, 공무원연금공단, 중소벤처기업진흥공단, 국민체육진흥공단, 한국장학재단, 한국자산관리공사(캠코), 국가철도공단, 한국농어촌공사, 한국산업단지공단

– 서민금융진흥원은 2021년에 추가된 기관임

○ (정부 손실보전 규정 有 기관) 2개: 대한석탄공사 (공기업), 한국무역보험공사(코트라) (준정부기관)

❑ 이상의 공공기관들에 대해서는 「공공기관 중장기 재무관리계획」과 연계하여 잠재적 위험을 지속적으로 모니터링하고 평가할 필요가 있음

나. 공공기관 재정위험 평가 방법

❑ 박형수 외 (2007)은 일반적으로 기업에서 부채비율이 높으면 파산 위험성이 높기 때문에 부채비율을 활용해 공공기관의 재정위험을 판단하는 방안을 제시함

○ 금융성 공공기관 이외 공공기관에 대해서는 제조업에서 일반적으로 적용되는 200% 기준을 적용해서 판단함

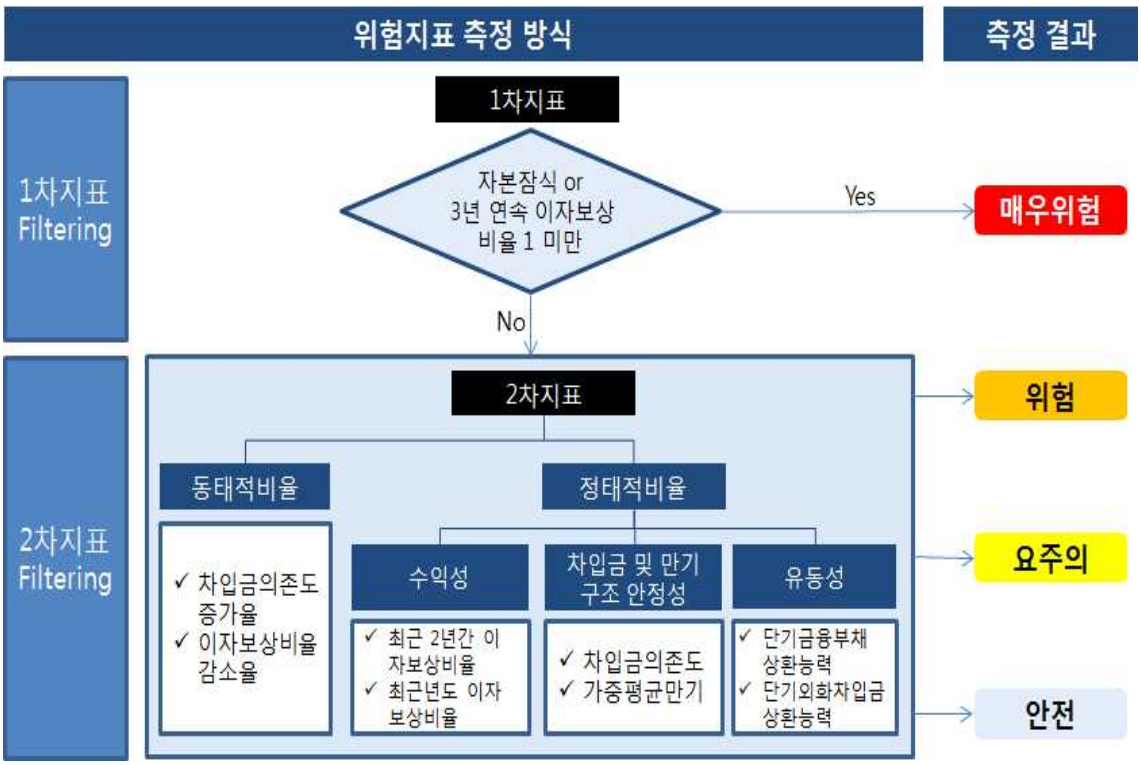
○ (부채비율 200% 이상인 경우) 부채비율을 200%로 만들기 위한 정부의 출자규모를 계산해 평가함

○ (부채비율이 200% 미만인 경우) 전년도보다 부채비율이 증가한 기관에 대해서는 전년도 수준의 부채비율을 유지하기 위한 재정부담을 계산해 당해연도 보조 및 출자금액을 제외한 추가적인 재정부담으로 판단함

❑ 박진 외 (2012)에서는 공공기관의 부채위험 수준의 진단 대상인 부채 중 금융비용을 지급하는 금융성 부채로 한정해서 공공기관별 부채위험성을 진단하는 방식을 제안함

○ 공공기관 부채위험을 평가하기 위해서 1차 지표와 2차 동태적 지표, 정태적 지표를 측정하고 각 지표별로 정의된 신호값(threshold)을 기준으로 위험 등급을 결정해서 모니터링하는 방안을 제시함

[그림 30] 공공기관 부채 위험지표 측정방식



출처 : 박진 외 (2012), 「공공기관 부채의 잠재적 위험성 분석과 대응방안」

❑ 공공기관의 부채위험을 평가하기 위한 재무지표는 1차 지표와 2차 지표를 활용함

[표 24] 공기업 위험성 측정에 활용되는 재무지표

구분		재무지표	내역
1차 지표	상환 능력	자본잠식	재무재표상 자기자본이 음수
		이자보상비율	영업이익/이자비용
2차 지표	동태적 지표	차입금의존도 증가율	최근 3개년 연평균 차입금의존도 증가율
		이자보상비율 감소율	최근 3개년 연평균 이자보상비율 감소율
	정태적 지표	차입금의존도	차입금/총자산
		만기구조의 안전성	가중평균만기
		단기차입금 상환능력	(EBITDA+현금성 자산)/단기금융부채
		외화유동성	(EBITDA+현금성 자산)/단기외화금융부채

출처 : 박진 외 (2012), 「공공기관 부채의 잠재적 위험성 분석과 대응방안」

○ (1차 지표) 상환능력을 판단히기 위해 우선적으로 적용되는 지표로, 자본잠식 여부와 최근 3개년 간 이자보상비율이 100% 미만 여부를 가지고 판단함

– 자본잠식이거나 이자보상비율이 최근 3년간 지속적으로 100% 미만일 경우 '매우 위험'으로 평가함

○ (2차 동태적 지표) 차입금의존도 증가율과 이자보상비율 감소율에 대해서 다년간의 지표의 변동을 살펴봄

– 차입금의존도는 20%, 이자보상비율은 -10%를 위험한계치(threshold)로 설정하고 최근 3년 간 해당 지표들의 변화를 바탕으로 판단함

– (요주의 신호) (1) 최근 3년 간 차입금 의존도가 연평균 20% 증가하지만 이자보상비율이 연평균 10% 감소할 경우, (2) 차입금 의존도 증가율과 상관없이 최근 3개년 이자보상비율이 연평균 20% 이상 감소할 경우

○ (2차 정태적 지표) 차입금의존도를 비롯해 만기구조의 안전성, 단기구조의 안전성, 단기 차입금 상환능력 등에 대해서 최근 회계연도말 시점의 재무수치만 분석. 다음과 같은 경우 (위험)으로 정의

– 차입금 의존도가 30%를 초과하면서 가중평균만기가 3년 이내인 경우

– 단기차입금상환능력(현금흐름 + 현금성 자산 대비 단기금융부채비율)이 50% 미만

인 경우

- 단기외화차입금에 대한 자금력이 85% 미만일 경우는 요주의로 정의

다. 공공기관 잠재적 재정위험 관리방안

❑ 「공공기관 중장기 재무관리계획」에서는 적정 투자계획을 수립해 정부정책을 뒷받침하고, 기관별 재무 상황을 고려한 맞춤형 관리 체계를 추진해 재무건전성 관리와 향후 계획을 제시하고 있음

○ 재무건전성 관리를 위해 부채감축 노력을 지속적으로 추진하고, 자본잠식 등 재무위험도가 높은 기관은 경영효율화, 사업 조정 등의 자구노력에 대한 계획을 제시함으로써 선제적으로 재무위험을 지속적으로 관리함

○ 전망의 기본 전제를 바탕으로 각 기관은 자산과 부채, 기타 재무지표들에 대해서 당해연도 포함 향후 5년 간 전망을 제공함

- 경제성장률, 유가 등 거시지표는 하반기 경제정책방향과 국가재정운용계획 등에 사용된 전망 기본 전제를 동일하게 사용

- 에너지(가스, 전기 등) 매출액 전망은 장기수급계획 등을 활용해 전망

○ 자산과 부채는 기관별 전망을 SOC(13개), 에너지(12개), 금융(13개), 기타(5개)로 분류해 부문별로 전망을 정리해서 제시함

○ 부채전망에서는 총자산 대비 금융부채 비율을 별도로 전망

○ 기타 재무지표로 당기순이익과 이자보상배율(=영업이익/이자비용) 등을 전망

❑ 국회예산정책처에서는 『공공기관 예산안 중점 분석』과 『공공기관 결산 중점 분석』 보고서를 통해서 공공기관의 중장기 재무관리계획과 재무건전성에 대해서 분석하고 평가하고 있음

○ 『2022년 공공기관 예산안 중점 분석』에서는 정부지원 예산안에 대한 분석뿐만 아니라, 정부가 제출한 「공공기관 중장기 재무관리계획」에 대해 분석 및 평가를 함

- 중장기 재무관리계획 작성 대상 기관들에 대해서 분야별로 부채비율과 이자보상배율을 바탕으로 중장기 재무건전성에 대해서 평가함

- 금리 변동에 따른 위험도를 모니터링하기 위해 이자율 변동에 따른 이자비용과 이자보상배율의 변동에 대해서 민감도 분석을 실시

○ 『2020회계연도 공공기관 결산 중점 분석』에서는 350개의 모든 공공기관의 결산을 바탕으로 경영현황을 살펴보고, 수익성과 재무건전성을 분석함

- (수익성 지표) 매출액순이익률, EBITDA/매출액, 총자산순이익률(ROI), 자기자본순이익률(ROE)
- (재무건전성 지표) 부채비율, 차입금의존도
- 공기업에 대해서는 재무건전성 지표들을 바탕으로 재무상태를 분석

❑ 현재 발간하고 있는 『공공기관 예산안 중점 분석』과 『공공기관 결산 중점 분석』를 바탕으로 공공기관의 잠재적 재정위험 요인 모니터링 체계를 구축하는 것이 필요함

○ 두 보고서가 공공기관의 수익성과 재무건전성에 대해 방대한 분석 결과들을 포함하고 있는데, 이를 바탕으로 공공기관 잠재적 위험을 간단하게 모니터링할 수 있는 요약지표들을 구성하는 것이 필요함

○ 예를 들어 재무건전성 지표로 부채비율과 차입금의존도를 활용하고, 수익성 지표로 자기자본순이익률과 이자보상배율을 활용함

○ 중장기 재무관리 계획을 제출하는 공공기관들을 중심으로 최근 3년간 해당 지표들의 변화 추이를 통해 위험도 평가 지표들의 변화를 제시함

○ 「공공기관 중장기 재무관리계획」에서 제시된 계획과 실적치들의 비교를 통해 해당 기관들의 재정위험이 얼마나 변했는지에 대해서 판단함

○ 위험도가 높은 기관들에 대해서는 앞서 살펴본 공공기관 부채 위험지표 측정방식에서 제시한 추가지표들에 대한 분석을 통해 심도있는 모니터링을 실시함

❑ 알리오(Alio) 공시자료와 각 공공기관들의 감사보고서 등의 자료들에서 제공하고 있는 안정성 지표와 수익성 지표를 활용해 추가적으로 공공기관들의 잠재적 재정위험을 모니터링할 수 있음

○ (안정성 지표) 금융부채비율, 부채비율, 유동부채비율, 유동부채/총부채 비율, 차입금의존도, 유동비율

- 금융부채비율(=금융부채/자기자본) : 지나친 금융성 부채 보유는 기업의 자금압박을 가중시키고 수익성을 저해할 수 있기 때문에 중요한 재무건전성 평가 지표로 활용됨
- 부채비율(=부채/자기자본) : 자본구성의 균형을 측정하는 지표, 일반적으로 일정 수준(100%)을 초과하면 재정운영이 경직되고 불건전한 것으로 판단하나, 공공기관의 경우에는 부채비율 자체가 큰 의미를 가질 수 없는 경우가 있기 때문에 해당 기관의 다양한 특성을 감안해 판단하는 것이 필요함
- 유동부채비율(=유동부채/자기자본) : 자본구성의 안정성을 판단하는 척도, 자기자본과 유동부채(단기부채)와의 관계를 표시해 주는 비율
- 차입금의존도(=장·단기차입금/총자산) : 기업 외부에서 차입 형식으로 조달되는 차입금의 총자본(총자산)에 대한 비율, 차입금 의존도가 높다 하더라도 상환능력이 충분할 경우 위험하다고 단정하기 어려우나, 일반적으로 의존도가 높으면 재무안정성 측면에서 위험하다고 판단
- 유동비율(=유동자산/유동부채) : 단기부채 상환능력을 측정하는 지표, 일반적으로 유동비율이 200%를 상회하면 유동성이 양호하다고 평가

○ (수익성 지표) 총자산순이익률(ROA), 자기자본순이익률(ROE), 이자보상배율, 매출액 순이익률, 영업이익률

- 총자산순이익률(=당기순이익/총자산) : 효율적 자산운용의 지표, 기업의 당기순이익을 자산총액으로 나누어 계산하는 수치
- 자기자본순이익률(=당기순이익/자기자본) : 주주의 투자수익률, 자기자본 대비 공기업이 영업활동으로 벌어들인 최종수익인 당기순이익 비율
- 이자보상배율(=영업이익/이자비용) : 기업의 채무상환능력을 평가하는 지표, 영업이익으로 금융비용(이자비용)을 얼마나 감당할 수 있는지 보여주는 지표
- 영업이익률(=영업이익/매출액) : 기업 영업활동 자체의 업적평가를 하는 수익성 지표, 영업이익은 매출총이익에서 영업비를 공제한 것
- 당좌비율(=당좌자산/유동부채): 유동성 분석에 보조적으로 사용, 유동자산 중 현금화할 수 있는 당좌자산으로 단기채무에 충당할 수 있는 정도를 측정하는 지표

○ 이상의 지표들 중 공공기관의 재무현황을 적절히 판단할 수 있는 추가 지표들을 별도로 선정해서 관리하는 것이 필요함

3. 지방정부

가. 지방재정분석 지표와 체계

❑ 행정안전부는 한국지방행정연구원과 함께 매 회계연도별로 지방자치단체 재정분석 종합보고서를 작성해서 공개하고 있음

○ 지방재정분석은 지방자치단체의 재정상태와 운영실태, 성과를 객관적인 자료를 토대로 분석하고 종합적으로 점검·평가함으로써 지방재정의 건전성과 안정성, 효율성을 제고하는데 목적을 둠

○ 지방재정법 제55조 및 제57조에 근거해 실시하며 전국 지방자치단체의 재정현황 및 성과를 전년도 결산자료에 근거해 종합적으로 분석평가하여 지방재정 상황을 모니터링함

○ 재정분석 결과를 토대로 우수단체와 부진단체를 구분해 우수단체에는 특별교부세 등 인센티브를 제공하고 부진단체에 대해서는 재정컨설팅 실시를 통해 재정건전성과 효율성을 제고시킴

– 부진단체에 대해서는 지방재정위기관리 위원회의 심의를 통해서 위기·주의·정상단체로 세분화하고 주의 단체에 대해서는 재정건전화계획 수립과 이행을 권고하고, 위기 단체에는 재정건전화계획 수립과 이행을 의무화함

❑ (분석지표 분류기준) 지방재정분석을 위해서 (1) 재정건전성, (2)재정효율성, (3)재정계획성 등 3개 분야로 구성하여 각 분야별 지표를 활용해 분석 및 평가를 실시

○ (재정건전성) 현재 및 중장기적 관점에서 건전재정 원칙에 입각해 재정상태의 건전성 여부를 판단함

– 재정수지 지표 : 통합재정수지비율

– 채무(부채)관리 : 관리채무비율, 통합유동부채비율

– 공기업 지표 : 공기업부채비율

○ (재정효율성) 재원조달과 재정지출 효과 측면에서 세입과 세출 관리 효율성을 측정

– 세입관리 : 자체수입비율, 지방세징수율, 체납액관리비율

– 세출관리: 지방보조금비율, 출자출연전출금비율, 자체경비비율

○ (재정계획성) 자치단체 재정운영에 대한 계획 능력 향상을 유도하고 모터링할 수 있는 지표로 구성

– 재정계획관리: 중기재정계획반영비율, 세수오차비율

– 재정집행관리: 이불용액비율

❑ (지표체계) 재정분석은 각 지표별로 배점을 부여해 각 분야별로 지표를 설정

[표 25] 지방재정분석 지표체계

분야	분류			분석 지표	분석 기간	대상 회계	지표 성격	가중치
재정 건전성 (300점)	수지관리		1	통합재정수지비율	단년도	통합회계	상향	4%
	채무관리		2	관리채무비율	단년도	통합회계	하향	9%
			3	통합유동부채비율	단년도	통합/ 공사공단/ 출자출연	하향	9%
	공기업관리		4	공기업부채비율	단년도	직영, 공사,공단	하향	8%
재정 효율성 (500점)	세입 효율	수입 관리	5	자체수입비율 (증감률)	2년	일반회계	상향	10%
		징수 관리	6	지방세징수율 (제고율)	2년	일반회계	상향	4%
			7	체납액관리비율 (증감률)	2년	일반회계	하향	20%
	세출 효율	외부 지원 관리	8	지방보조금비율 (증감률)	2년	일반/기타 특별회계	하향	4%
			9	출자출연 전출금비율 (증감률)	2년	통합회계	하향	4%
		내부 경비 관리	10	자체경비비율 (증감률)	2년	일반회계	하향	8%
재정 계획성 (200점)	재정계획		11	중기재정계획 반영비율	단년도	일반회계/ 기타공기업 특별회계	100% 지향	4%
			12	세수오차비율	단년도	일반회계	100% 지향	5%
	재정집행		13	이불용액비율	단년도	일반회계/ 기타공기업 특별회계	하향	11%

출처 : 행정안전부(2020) 「FY2019 지방자치단체 재정분석 종합보고서」

❑ (재정건전성) 재정건전성을 분석하기 위한 지표들은 다음과 같이 정의됨

○ (통합재정수지비율) 당해 연도의 세입과 세출을 비교해 재정활동의 적자 또는 흑자 등의 재정운영 수지를 측정하는 지표,

– 높을수록 재정운영의 건전성이 우수하다고 판단

– 통합재정수지비율 (%) = {수입 - (지출+순융자)} / (지출+순융자) × 100

– 순융자 = 융자지출 – 융자회수

– 기초자치단체의 지역개발기금 융자관련 수입 및 상환액은 채무활동(보전수입 및 보전지출)에 해당하므로 통합재정수지 산정에서 제외

○ (관리채무비율) 세입결산 대비 지방채무 현재액의 상대적 수준을 측정

– 비율이 낮을수록 재무구조가 건전한 것으로 판단함

– 관리채무비율 (%) = (지방채무잔액(BTL지급잔액포함) / 세입결산액) × 100

– 지방채무잔액 = 지방채증권+차입금+채무부담행위+보증채무이행책임액+BTL 지급잔액

– 지방채무잔액 측정 : 자치단체의 일반·특별회계·기금이 그 자치단체의 지역개발기금에서 차입·상환하는 금액은 제외하고 원금 기준으로 작성

– BTL지급 잔액 : 준공 후 자치단체로 소유권이 이전된 시설물에 대해 결산일 기준 향후 민간사업자에게 지급의무가 생긴 총액 중 순지방비로 지급할 금액

○ (통합유동부채비율) 자치단체, 공사·공단, 출자·출연기관을 포함하는 통합부채 작성에 따른 유동자산 대비 유동부채의 비율을 측정

– 높을수록 자치단체의 유동성이 위험하다고 판단

– 통합유동부채비율 (%) = (유동부채 / 유동자산) × 100

– 유동부채 및 유동자산은 통합유동부채현황 보고서 상의 유동부채와 유동자산으로 파악함

– 2016년 재정분석에서 신규로 도입된 지표

○ (공기업부채비율) 지방공기업의 자기자본에 대한 부채액의 비율로 공기업 부채 수준을 측정

– 비율이 낮을수록 지방공기업의 재무구조가 건전한 것으로 판단

– 공기업부채비율 (%) = (부채총액 / 자기자본) × 100

– 지방공기업 재정상태표 상의 자본과 부채로 측정 (직영기업·지방공사·지방공단을 포함)

❑ (재정효율성) 재정효율성을 분석하기 위한 지표들은 다음과 같이 정의됨

○ (자체수입비율(증감률) [지방세]) 지방자치단체의 지방세수입 증대노력을 측정, 세입결산액 대비 지방세수입의 비율 및 증감률 측정

– 높을수록 지방세수입 확충을 위한 자구노력 수준이 높다고 판단

– 자체수입비율 (%) = (회계연도 지방세실제수납액 / 회계연도 세입결산액) × 100

– 자체수입증감률 (%) = { (회계연도 지방세실제수납액 – 전회계연도 지방세실제수납액) / 전회계연도 지방세실제수납액 } × 100

– 지방세실제수납액 = 보통세(111) + 목적세(112), 지방교육세와 과년도수입은 제외

○ (자체수입비율(증감률) [세외수입]) 지방자치단체의 세외수입 증대 노력을 유도하기 위해 세입결산액 대비 세외수입의 비율 및 증감률을 측정

– 높을수록 자구노력 수준이 높다고 판단

– 자체수입비율 (%) = (회계연도 지방세실제수납액 / 회계연도 세입결산액) × 100

– 자체수입증감률 (%) = { (회계연도 세외수입실제수납액 – 전회계연도 세외수입실제수납액) / 전회계연도 세외수입실제수납액 } × 100

– 세외수입실제수납액 = 경상세외수입 + 임시세외수입

○ (지방세징수율(제고율)) 지방세의 징수실적과 징수노력을 증진하기 위해 지방세 징수결정액과 실제수납액의 비율과 제고율을 측정

– 높을수록 징수 노력이 높다고 판단

– 지방세징수율 (%) = (지방세실제수납액 / 지방세징수결정액) × 100

– 지방세징수율 제고율 = (회계연도 지방세징수율 / 전회계연도 지방세징수율)

– 과년도분 및 자동차세 (주행분), 지방소비세 징수실적은 제외

○ (체납액관리비율(증감률)[지방세]) 체납된 지방세의 징수실적과 관리노력 증진을 위

해 세입결산액과 지방세체납 누계액의 비율 및 증감률을 측정

- 낮을수록 지방세체납액 관리 및 축소노력이 높은 것으로 판단
- 체납액관리비율 (%) = (회계연도 지방세체납액 / 회계연도 세입결산액) × 100
- 체납액증감률 (%) = {(회계연도 지방세체납액 - 전회계연도 지방세체납액)} / 전회계연도 지방세체납액 × 100

○ (체납액관리비율(증감률)[세외수입]) 세외수입 체납액 축소를 유도하기 위해 세입결산액과 세외수입 체납액의 비율 및 증감률을 측정

- 낮을수록 지방자치단체의 세외수입 체납관리 및 축소노력이 높은 것으로 판단
- 체납액관리비율 (%) = (회계연도 세외수입체납액 / 회계연도 세입결산액) × 100
- 체납액증감률 (%) = {(회계연도 세외수입체납액 - 전회계연도 세외수입체납액)} / 전회계연도 세외수입체납액 × 100
- 체납액은 미수납액 (징수결정액 - 실제수납액) 기준으로 산정
- 2019년 재정분석부터 납기미도래미징수액은 반영하지 않음

○ (지방보조금비율(증감률)) 세출결산대비 지방보조금의 비율로 지방보조금으로 인한 재정부담 정도를 측정

- 높을수록 재정운영의 탄력성과 유연성이 떨어지는 것으로 판단
- 지방보조금비율 (%) = (지방보조금결산액 / 세출결산액) × 100
- 지방보조금증감률 (%) = {(회계연도 지방보조금결산액 - 전회계연도 지방보조금결산액) / 전회계연도 지방보조금결산액 } × 100

○ (출자·출연·전출금비율 (증감률)) 세출결산액에 대한 출자출연전출금의 비율, 출자출연전출금으로 인한 지방자치단체의 재정부담 정도를 측정

- 높을수록 출자출연전출금으로 인한 재정부담이 높은 것으로 판단
- 출자출연전출금비율 (%) = (출자출연전출금결산액 / 세출결산액) × 100
- 출자출연전출금증감률 (%) = (회계연도 출자출연전출금결산액 - 전회계연도 출자출연전출금결산액) / 전회계연도 출자출연전출금결산액 × 100

○ (자체경비비율(증감률)) 지방자치단체의 내부경비관리를 위해 자체세입결산액 대비

자체경비 결산액의 비율을 측정

- 낮을수록 자체세입결산액 규모 대비 해당 지출규모가 바람직한 것으로 판단
- 자체경비비율 (%) = (자체경비 결산액 / 자체세입 결산액) × 100
- 자체경비증감률 (%) = (회계연도 자체경비 - 전회계연도 자체경비) / 전회계연도 자체경비 × 100

❑ (재정계획성) 재정계획성을 분석하기 위한 지표들은 다음과 같이 정의됨

○ (중기재정계획반영비율) 중기지방재정계획 중 정책사업비의 사압예산반영비율을 통해 중기자방투자사업의 계획성 제고, 재정운영의 거시적 계획성 측정을 위한 성과지표로 100%에 근접할수록 재정운영 계획성이 높음

- 중기재정계획반영비율 (%) = (당초예산기준 정책사업비 / 중기지방재정계획상의 정책 사업비) × 100

○ (세수오차비율) 지방자치단체의 지방세 세입예산에 대한 계획성을 측정

- 세수오차비율 (%) = {(지방세 당초예산액/지방세 세입결산액) × 50 + (지방세 최종예산액/지방세 세입결산액) × 50}
- 지방세 관련해 세입결산액 대비 당초예산규모와 세입결산액 대비 최종예산비율로 측정해 지자체가 지방세 세입예산을 과대 혹은 과소 편성했다고 판단함
- 세수오차비율이 균형인 100에서 멀어질수록 해당 지자체가 지방세 세입예산을 과소 또는 과대 편성했다는 것을 의미

○ (이불용액비율) 자치단체의 당해연도 예산편성 기준대비 집행 결과 이월금과 불용액의 비율을 측정하는 지표, 낮을수록 집행 효율성이 높은 것으로 판단

- 이불용액비율 (%) = (이불용액 / 예산현액) × 100
- 이불용액 = 이월액(사고이월비 중심) + 불용액

❑ 2019년 회계연도(2020년 작성)에 대해서 작성한 지방재정분석 결과

[표 26] 2020년 (2019 회계연도) 지방재정분석 결과

△(상향지표), ▼(하향지표)

분야/부문/재정분석지표			2015	2016	2017	2018	2019	전년대비	지표2) 성격
재정 건전성		- 통합재정수지비율	5.73%	5.52%	5.03%	3.55%	1.90%	부진	△
		- 관리채무비율	10.98%	9.33%	8.06%	7.35%	6.54%	개선	▼
		- 통합유동부채비율	27.97%	26.10%	23.01%	23.26%	22.66%	개선	▼
		- 공기업부채비율	65.07%	57.93%	41.58%	37.26%	34.44%	개선	▼
재정 효율성	세입 관리	- 자체수입비율[지방세]	28.65%	26.32%	26.23%	25.90%	24.52%	부진	△
		- 자체수입증감률[지방세]		5.59%	7.16%	5.43%	7.63%	개선	△
		- 자체수입비율[세외수입]			4.62%	4.28%	4.09%	부진	△
		- 자체수입증감률[세외수입]				-1.20%	8.67%	개선	△
	징수 관리	- 지방세징수율	97.22%	97.30%	97.69%	97.80%	97.82%	개선	△
		- 지방세징수율제고율	0.9992	0.9997	1.0027	1.0007	1.0002	부진	△
		- 체납액관리비율[지방세]	1.99%	1.87%	1.70%	1.51%	1.27%	개선	▼
		- 체납액증감률[지방세]	4.61%	2.45%	-2.41%	-5.44%	-4.24%	부진	▼
		- 체납액관리비율[세외수입]	1.40%	1.23%	1.11%	0.99%	0.88%	개선	▼
		- 체납액증감률[세외수입]	0.98%	-4.34%	-2.76%	-5.41%	1.27%	부진	▼
	외부 지원 관리	- 지방보조금비율	7.86%	7.55%	6.31%	6.14%	5.88%	개선	▼
		- 지방보조금증감률	0.29%	3.71%	-10.62%	3.07%	12.08%	부진	▼
		- 출자·출연·전출금비율	2.65%	2.48%	2.52%	2.48%	2.40%	개선	▼
		- 출자·출연·전출금증감률	19.34%	0.64%	10.10%	4.28%	14.30%	부진	▼
	내부 경비 관리	- 자체경비비율					10.21%	신규	▼
		- 자체경비증감률					9.07%	신규	▼
재정 계획성	재정 계획	- 중기재정계획반영비율					101.96%	신규	100% 지향
		- 세수오차비율					92.51%	신규	100% 지향
	재정 집행	- 이불용액비율					7.79%	신규	▼

주 1. 상향지표는 지표의 값이 높을수록 양호하며, 하향지표는 지표의 값이 낮을수록 양호함
2. 지표 추이는 최근 5년('15~'19)을 기본으로 하되, 지표도입 시기 관련 데이터 생성 유무에 따라 사용이 제한됨

출처 : 행정안전부(2020) 「FY2019 지방자치단체 재정분석 종합보고서」

❑ 13개 지표 이외에 아래 23개 참고지표를 추가적으로 활용해서 평가

[표 27] 지방재정분석 참고지표

번호	분석지표	분석기간	대상회계	지표성격
1	관리채무부담비율	단년도	통합회계	하향
2	관리채무상환비율	미래 4년	통합회계	하향
3	장래세대부담비율	단년도	통합회계	하향
4	의무지출비율 (증감률)	2년	일반/기타특별회계	하향
5	정책사업투자비비율	단년도	일반회계/기타공기업특별회계	상향
6	행정운영경비비율 (증감률)	2년	일반/기타특별회계	하향
7	자본시설지출비율 (증감률)	2년	일반/기타특별회계	상향
8	자본시설유지관리비비율(증감률)	2년	통합회계	하향
9	인건비집행률	단년도	일반/기타특별회계	하향
10	실질수지비율	단년도	일반/기타특별회계	상향
11	주민참여예산지출비율	단년도	일반/기타특별회계	상향
12	탄력세율	단년도	일반회계	상향
13	행사축제경비비율 (비율증감률)	2년	일반/기타특별회계	하향
14	환금자산대비부채비율	단년도	통합회계	하향
15	민간위탁금비율증감률	2년	일반/기타특별회계	하향
16	예산집행률	단년도	일반회계/기타공기업특별회계	100% 달성
17	일자리사업지출비율	단년도	일반/기타특별회계	상향
18	순세계잉여금비율	단년도	일반회계	하향
19	연말지출비율	단년도	일반회계	유형별 중위수
20	지방의회경비절감률	단년도	일반회계	상향
21	업무추진비절감률	단년도	일반회계	상향
22	경상수지비율	단년도	통합회계	하향
23	총자본대비영업이익률	단년도	직영, 공사, 공단	상향

출처 : 행정안전부(2020) 「FY2019 지방자치단체 재정분석 종합보고서」

❑ (분석단계) 지방재정분석은 (1) 서면분석, (2) 현지점검, (3) 재정분석 결과보고서 작성, (4) 재정분석 결과 활용 등 총 4단계로 이루어짐

○ (1) 서면분석 : 주요지표 13개와 참고지표 23개에 대한 재정통계 수집 및 분석

– 건전성·효율성·책임성 분야 지표에 대해 243개 지방자치단체의 지표값을 확정하고 지표별로 기초통계량 분석

○ (2) 현지점검 : 1차 서면분석 결과를 바탕으로 지방자치단체에 대한 현지점검 실시

– 현지점검을 통해 지표데이터 오류 검증과 확인, 재정운영 실적 확인, 지표·분야별 문제요인과 우수사례 등 조사

○ (3) 재정분석 결과보고서 작성 : 현지점검에서 나타난 지표데이터 미작성 및 오류를 수정한 데이터를 바탕으로 분석을 점검하고 종합보고서와 단계별 보고서로 이루어진 재정분석 결과보고서 작성

– (1) 종합보고서 : 지표별 경향분석, 분석총괄, 발전방향 등을 포괄적으로 기술

– (2) 단계별보고서 : 지방자치단체별로 재정분석 분야별 실적, 우수 및 부진 재정지표 개선방안 제시

○ (4) 재정분석 결과 활용 : 재정분석 결과를 중앙정부와 지방자치단체가 활용해 합리적 재정운영이 가능하도록 유인함

– (중앙정부) 지방자치단체 관련 국가정책과 지방재정정책의 판단지원 및 전반적인 제도 개선에 활용

– (지방자치단체) 분야별 실적 등을 통해 각 지자체의 재정진단과 향후 재정운용 방향 수립에 활용

❑ (자치단체 유형화) 지방자치단체별로 사회·경제적 특성과 재정규모, 재정자립도 등이 다르고 편차가 크기 때문에 일정한 기준에 따라 유형화해서 비슷한 유형의 지자체들간에 비교를 하는 것이 타당하다고 판단해서 유형화를 실시함

○ 자치단체 유형화는 구분의 기준이 되는 지표에 영향을 받으므로 기준지표 선정이 매우 중요함

○ 유형화 기준은 시점에 따라 바뀌지만 기본적으로 정태적인 변수인 인구, 재정력지

수(재정자립도), 재정규모와 동태적 변수인 인구증감률 등을 활용해 유형화 실시

○ 유형화 기준에 해당하는 변수들의 Z-score를 구한 후, 표준화점수의 가중 평균값에 따라 유형화하는 방법을 적용

[표 28] 시·군·자치구 유형화 기준 및 가중치

구분	유형화 기준	가중치
인구현황 (50%)	인구규모 (2019년 말 기준)	35%
	인구증감률(전년대비 증감률)	10%
	노령인구비율 (2019년 말 기준)	5%
재정현황 (50%)	재정력지수(자치구: 재정자립도) 결산기준 3년 평균	35%
	세출결산규모 (일반회계 기준)	10%
	사회복지비비율 (2019년 말 기준)	5%

출처 : 행정안전부(2020) 「FY2019 지방자치단체 재정분석 종합보고서」

❑ 2020년 유형화 기준을 바탕으로 시·군·자치구 유형화한 결과와 각 유형별 사회·경제적 특성은 다음과 같음

[표 29] 시·군·자치구 유형화 결과

유형(그룹)			자치단체명				
시 (75개)		Ⅰ유형 (16개)	경기 수원시 경기 안산시 충북 청주시 경남 김해시	경기 성남시 경기 안양시 충남 천안시	경기 고양시 경기 남양주시 전북 전주시	경기 용인시 경기 화성시 경북 포항시	경기 부천시 경기 평택시 경남 창원시
		Ⅱ유형 (20개)	경기 의정부시 경기 군포시 경기 의왕시 경북 구미시	경기 시흥시 경기 광주시 경기 하남시 경북 경산시	경기 파주시 경기 이천시 강원 원주시 경남 진주시	경기 광명시 경기 양주시 충남 아산시 경남 거제시	경기 김포시 경기 오산시 전남 여수시 경남 양산시
		Ⅲ유형 (19개)	경기 구리시 경기 과천시 충남 당진시 전남 광양시	경기 안성시 강원 춘천시 전북 군산시 경북 경주시	경기 포천시 강원 강릉시 전북 익산시 경북 김천시	경기 여주시 충북 충주시 전남 목포시 경북 안동시	경기 동두천시 충남 서산시 전남 순천시
		Ⅳ유형 (20개)	강원 동해시 충남 공주시 충북 남원시 경북 상주시	강원 태백시 충남 보령시 전북 김제시 경북 문경시	강원 속초시 충남 논산시 전남 나주시 경남 통영시	강원 삼척시 충남 계룡시 경북 영주시 경남 사천시	충북 제천시 전북 정읍시 경북 영천시 경남 밀양시
군 (82개)		Ⅰ유형 (21개)	부산 기장군 경기 가평군 충남 부여군 전남 무안군 경남 거창군	대구 달성군 경기 연천군 충남 홍성군 경북 칠곡군	인천 강화군 충북 증평군 충남 예산군 경북 예천군	울산 울주군 충북 진천군 충남 태안군 경남 함안군	경기 양평군 충북 음성군 전북 완주군 경남 창녕군
		Ⅱ유형 (20개)	강원 홍천군 충북 옥천군 전남 고흥군 전남 장성군	강원 횡성군 충북 괴산군 전남 화순군 경북 성주군	강원 평창군 충남 금산군 전남 해남군 경북 울진군	강원 정선군 전북 부안군 전남 영암군 경남 고성군	강원 양양군 전남 담양군 전남 영광군 경남 남해군
		Ⅲ유형 (20개)	강원 영월군 충북 영동군 전남 완도군 경북 고령군	강원 철원군 충북 단양군 전남 신안군 경남 하동군	강원 화천군 충남 서천군 경북 의성군 경남 산청군	강원 인제군 충남 청양군 경북 영덕군 경남 함양군	충북 보은군 전북 고창군 경북 청도군 경남 합천군
		Ⅳ유형 (21개)	인천 옹진군 전북 장수군 전남 보성군 경북 군위군 경남 의령군	강원 양구군 전북 임실군 전남 장흥군 경북 청송군	강원 고성군 전북 순창군 전남 강진군 경북 영양군	전북 진안군 전남 곡성군 전남 함평군 경북 봉화군	전북 무주군 전남 구례군 전남 진도군 경북 울릉군
자치구 (69개)	서울 (25개)	Ⅰ유형 (12개 단체)	서울 중구 서울 강서구 서울 송파구	서울 성북구 서울 영등포구 서울 강동구	서울 노원구 서울 관악구	서울 마포구 서울 서초구	서울 양천구 서울 강남구
		Ⅱ유형 (13개)	서울 종로구 서울 중랑구 서울 구로구	서울 용산구 서울 강북구 서울 금천구	서울 성동구 서울 도봉구 서울 동작구	서울 광진구 서울 은평구	서울 동대문구 서울 서대문구
	광역 (44개)	Ⅰ유형 (22개)	부산 부산진구 대구 북구 인천 연수구 광주 서구 울산 남구	부산 동래구 대구 수성구 인천 남동구 광주 북구 울산 북구	부산 해운대구 대구 달서구 인천 부평구 광주 광산구	부산 강서구 인천 중구 인천 계양구 대전 서구	대구 동구 인천 미추홀구 인천 서구 대전 유성구
		Ⅱ유형 (22개)	부산 중구 부산 북구 부산 사상구 광주 동구 울산 중구	부산 서구 부산 사하구 대구 중구 광주 남구 울산 동구	부산 동구 부산 금정구 대구 서구 대전 동구	부산 영도구 부산 연제구 대구 남구 대전 중구	부산 남구 부산 수영구 인천 동구 대전 대덕구

출처 : 행정안전부(2020) 「FY2019 지방자치단체 재정분석 종합보고서」

❑ 유형별 자치단체의 사회·경제적 특성은 다음과 같음

[표 30] 자치단체 유형별 사회경제적 특성

유형		인구규모(명) 2018년 말	인구증감률 전년대비	노령인구비율 2018년 말	재정력지수(시군) 재정자립도(자치구)	세출결산규모 (억원) 2018년 일반회계	사회복지비율 2018년 말
시	시-Ⅰ	786,362	0.86%	12.23%	0.805	19,175	62.15%
	시-Ⅱ	322,785	1.48%	12.91%	0.641	9,665	64.75%
	시-Ⅲ	190,694	-0.56%	17.92%	0.377	8,855	70.89%
	시-Ⅳ	95,365	-0.90%	23.76%	0.211	6,857	76.16%
군	군-Ⅰ	95,000	-0.27%	22.95%	0.343	5,651	75.57%
	군-Ⅱ	50,326	-0.98%	29.51%	0.179	5,163	80.96%
	군-Ⅲ	40,790	-1.63%	31.56%	0.152	4,789	82.42%
	군-Ⅳ	27,133	-2.15%	32.52%	0.140	3,823	83.89%
자치구	서울-Ⅰ	456,793	0.02%	14.58%	34.72%	7,141	49.08%
	서울-Ⅱ	326,738	-0.87%	16.49%	26.62%	5,842	49.31%
	광역-Ⅰ	375,471	0.49%	13.07%	27.38%	5,990	42.97%
	광역-Ⅱ	176,988	-1.52%	19.37%	18.44%	3,679	45.50%

출처 : 행정안전부(2020) 「FY2019 지방자치단체 재정분석 종합보고서」

❑ 2020년도 보고서에서 분석결과를 바탕으로 각 부문별로 다음과 같은 개선방안들을 제시하고 있음

○ (재정건전성) 지역경제 침체 등 자치단체 재정운용 환경변화에 따라 자치단체의 재정운용 지속가능성 위험 발생 관련해 지속적인 건전성 관리가 요구되고 있으며 이와 연계해 세출관리를 위한 모니터링 실시 필요

– 재정운영 지속가능성 관련 위험관리 측면에서 지속적인 재정건전성 관리를 위해 채무·부채의 지속적인 모니터링이 필요하며 이와 연계해 세출관리에 대한 모니터링 및 자체적인 개선노력을 통해 재정효율성 및 재정계획성 제고가 필요함

– 자치단체들이 재정운영 지속가능성 확보를 위한 건전한 재정운영 기조를 유지하고 지속적인 모니티링을 통해 부채관리가 필요할 것으로 판단되며 자치단체 출자·출연기관의 부채관리 등에 대한 계획적인 관리가 필요함

○ (재정효율성) 세입효율성과 세출효율성으로 구분해서 개선방안을 제시

– (세입관리) 지역경제 침체 등 자치단체 재정운용 환경변화에 따라 자치단체의 지

속적인 세입관리가 요구되며 신세원 발굴과 지방세 면세 및 감면에 대한 정비를 강화하는 등 체계적인 자체 개선노력이 필요함

- (징수관리) 지역경제 침체 등 자치단체 재정운용 환경변화에 따라 자치단체의 효율적인 세입관리가 요구되며 체납액관리 강화를 위해 다양한 체납액관리 우수사례를 조사하고 벤치마킹하는 등 지속적인 개선노력이 필요함
- (세출효율성) 효율적인 내부경비관리를 위해 사업예산 및 투자예산을 적극적으로 편성하고 불필요한 여비, 의회비, 업무추진비, 재료비 등 경비편성을 자제하는 노력이 필요함

○ (재정계획성) 지역경제 침체 상황에서 자치단체의 재정계획성 제고를 통해 지역 발전계획과 재정수요를 중·장기적으로 전망해 주요사업이 중기지방재정계획에 반영되도록 유도하고 정확한 세수추계 및 세입예산 편성을 위한 자체적인 개선노력 필요

나. 지방재정 잠재적 재정위험 관리방안

❑ 지방정부의 재정상태를 파악하기 위한 각종 통계자료와 관리방안에 대해서는 행정안전부가 매년 발간하는 「재정분석 종합보고서」에 자세히 제공되어 있으므로 해당 보고서를 활용하는 방안을 고려하는 것이 필요함

○ 지방정부의 재정상황을 판단할 수 있는 재정지표들을 구축해서 제공

○ 자치단체별로 각종 통계자료와 재정상황에 대한 분석을 광범위하게 제공

❑ 지방재정의 잠재적 재정위험 모니터링은 「재정분석 종합보고서」의 내용을 분석하고 결과들을 점검하는 방향으로 이루어지는 것이 효율적일 것으로 판단됨

○ 개별 지방자치단체에 대해서 재정상황과 위험요인을 독자적으로 평가하는 것은 용이하지 않을 것으로 보임

○ 진행된 지자체 재정상태 분석을 토대로 잠재적 위험을 평가하는 방향으로 실시

❑ 국회예산정책처에서 2018년부터 「대한민국 지방재정」을 발간하고 있는데, 이 보고서에서 지방재정 위험을 평가하는 내용을 포함하는 방식으로 지방재정 위험을 모니터링하는 방안을 고려할 수 있음

○ 해당 보고서는 지방재정 체계와 상황을 파악하고, 주요 재정지표들에 대한 현황을 제공하는 것에 초점을 두고 있음

○ 해당 보고서에 지방재정 위험을 분석하는 내용을 추가하는 방향으로 지방재정 위험을 모니터링하고 관리방안을 제안하는 방식으로 진행함

4. 재정위험 관리 방안

❑ 우리나라는 기획재정부의 국고국과 재정혁신국에서 재정위험을 모니터링하고 대응방안을 모색하는 역할을 담당하고 있음

○ 국고국은 명시적 채무에 해당하는 국채 발행 및 상환과 이에 대한 위험 분석을 실시하고 있을 뿐만 아니라 우발채무인 보증채무에 대한 관리를 하고 있음

– (국고과) 국가채권관리를 총괄하고 국가채무보증과 보증채무에 대한 분석 및 관리

– (국채과) 국채정책을 수립하고, 국채 발행 및 상환, 국채관련 위험 분석 등 실시

○ 재정혁신국은 중장기 재정위험을 파악하고 정책 방향을 수립하고 있음

– 중기 재정운용계획인 국가재정운용계획 수립을 총괄하면서 중기 재정위험 요인을 파악하고 정책방안을 모색함

– (재정건전성과) 재정건전성 확보를 위한 정책 기획을 총괄하고 중장기 재정전망과 추계, 재정위험 분석, 국각채무와 국가보증채 등 주요 재정지표에 대한 분석을 실시하고 재정건전성 관련 통계를 산출 및 관리

– 재정건전성과에서 중장기 재정위험을 모니터링하는 역할을 수행

○ 관련부서가 실질적으로 역할을 수행하고 있는지에 대한 검토가 필요함

❑ 우리나라의 잠재적 재정위험 요인들은 공공기관들과 직간접적으로 연관되어 있기 때문에 공공기관의 경영과 재무 상태에 대한 관리가 필요한데, 이는 기획재정부의 공공정책국이 담당하고 있음

○ 우리나라 보증채무에서 가장 높은 비중을 차지하고 있는 장학재단채권은 한국장학재단에서 관리하고 있음

○ 공적신용보증은 신용보증기금과 기술보증기금, 지역신용보증재단 등과 같은 별도의

기관들에서 담당하고 있음

○ 지역신용보증재단을 제외한 모든 기관들이 공공기관이므로 이들 기관의 경영상태와 재무상태를 관리하는 방식으로 보증채무 관련 재정위험을 관리할 수 있음

[그림 30] 기획재정부 조직도

- 기획조정실
  - 정책기획관
    - 기획재정담당관
    - 혁신정책담당관
    - 규제개혁법무담당관
    - 정보화담당관
  - 비상안전기획관
    - 비상안전기획팀
- 예산실
  - 예산총괄심의관
    - 예산총괄과
    - 예산정책과
    - 예산기준과
    - 기금운용계획과
    - 예산관리과
  - 사회예산심의관
    - 고용환경예산과
    - 교육예산과
    - 문화예산과
    - 총사업비관리과
  - 경제예산심의관
    - 국토교통예산과
    - 산업중소벤처예산과
    - 농림해양예산과
    - 연구개발예산과
    - 정보통신예산과
  - 복지안전예산심의관
    - 복지예산과
    - 연금보건예산과
    - 안전예산과
  - 행정국방예산심의관
    - 법사예산과
    - 행정예산과
    - 지역예산과
    - 국방예산과
    - 방위사업예산과
- 국고국
  - 국유재산심의관
    - 국고과
    - 국유재산정책과
    - 계약정책과
    - 국채과
    - 국유재산조정과
    - 출자관리과
    - 혁신조달기획과
- 재정혁신국
  - 재정기획심의관
    - 재정전략과
    - 지출혁신과
    - 재정제도과
    - 재정건전성과
    - 재정정보과
    - 참여예산과
- 재정관리국
  - 재정성과심의관
    - 재정관리총괄과
- 공공정책국
  - 공공혁신심의관
    - 공공정책총괄과
- 복권위원회사무처
  - 복권총괄과
  - 발행관리과
  - 기금사업과
- 국고보조금통합관리시스템 관리단
  - 기획정보팀
  - 시스템관리팀

❑ 재정당국이 명시적 또는 암묵적 재정위험 요인들을 종합적으로 모니터링하기 위해서는 국고국과 공공정책국이 세부적으로 위험요인들을 파악하고 재정혁신국에서 이를 총괄·종합하는 방향으로 할 수 있음

❑ 기획재정부는 재정정책을 수립하는 주체이기 때문에 재정전망과 재정위험을 개관적으로 파악하는데 한계가 있을 수 있음

○ 정책을 수립하는 주체이기 때문에 계획과 전망이 혼재될 가능성이 있고, 전망치에 대한 객관성을 확보하는데 어려움이 있을 수 있음

○ 실례로 2020년 기획재정부가 실시한 장기재정전망 결과를 보면 2020년 국회예산정책처의 장기재정전망과 상당한 차이를 보이고 있음

– (기재부) 현상유지 시나리오 (기준전망)에서 2060년 GDP 대비 국가채무가 81%

– (NABO) 현행제도가 전망기간 동안 유지되는 가정 (기준전망)에서 2060년 GDP 대비 국가채무 158.7%로 전망

○ 두 기관의 전망에 대한 차이가 매우 큰 상황에 비춰볼 때, 재정당국이 실시한 재정전망과 재정위험 모니터링 결과를 외부의 독립기관에서 검증하는 것이 필요함

❑ 국회예산정책처에서 재정당국과는 독립적으로 재정전망과 재정위험 모니터링을 하는 것이 필요함

○ 영국은 재무부와 별도로 예산책임청을 설립해 독립된 경제 전망과 재정 전망을 분석하고 이를 바탕으로 재정위험분석보고서를 작성하고 있음

– 예산책임청은 독립적인 전망을 하고 정책제언을 하고 있지만 예산은 재무부에서 받고 있음

○ 국회예산정책처는 영국의 예산책임청보다 독립적인 상황에서 재정전망과 재정위험을 모니터링 할 수 있는 구조를 갖음

○ 국회예산정책처는 기획재정부가 발표하는 예산안과 국가재정운용계획을 매년 평가하고 장기재정전망을 실시하고 있기 때문에 이미 일정 정도 독립적인 재정전망과 재정위험을 모니터링을 하고 있는 것으로 판단됨

❑ 국회예산정책처에서 현재 제공하고 있는 각종 재정평가 보고서들을 종합해 재정위험 보고서 작성해서 명시적, 잠재적 재정위험을 파악해 정책 대안을 제공하는 것이 필요함

○ 국가채무와 같은 명시적 채무에 대해서는 매년 실시하고 있는 예산안과 국가재정운용계획에 대한 평가를 바탕으로 할 수 있음

○ 잠재적 우발채무에 대해서는 공공기관과 지방재정을 중심으로 파악하고 관리함

– 공공기관 재정위험은 현재 실시하고 있는 공공기관 예산안 분석과 결산 분석을 바탕으로 기재부의 「공공기관 중장기 재무관리계획」에 대한 평가를 바탕으로 재정위험을 모니터링함

– 지방재정관련 보고서는 현재 지방재정 현황을 파악하는 정도에만 그치고 있기 때문에 재정위험 모니터링에 대한 부분을 강화하는 것이 필요함

○ 중기재정위험은 재정당국이 발표하는 「국가재정운용계획」, 「중기지방재정계획」, 「공공기관 중장기 재무관리계획」에서 전망 결과들을 평가해서 재정위험보고서를 작성

○ 장기 재정위험은 현재 진행하고 있는 장기재정전망을 지속적으로 실시하는 방향으로 진행하고, 기후변화대응이나 탄소중립 등의 문제와 같은 장기 위험요인들에 대한 별도의 분석을 추가하는 방향으로 진행함

– 국회예산정책처는 장기재정전망은 2012년, 2014년, 2018년, 2020년에 실시해서 2016년을 제외하고는 격년으로 전망을 하고 있는 것으로 보이는데, 우선 이것을 정례화하는 것이 필요함

– 격년마다 전망할 때, 전망모형에 대한 수정이 이루어질 것으로 보이는데, 이전 년도 모형과의 비교를 통해서 모형변화로 인한 전망차이를 설명하는 것이 필요

– 기재부 결과와의 전망 차이가 발생하는 원인에 대한 설명을 제공

– 인구구조 변화와 같은 위험 요인 뿐만 아니라, 기후변화나 팬데믹 출현 등과 같은 새로운 위험요인들이 장기적으로 재정압력에 미치는 영향 등에 대한 분석 제시

참 고 문 헌

김진, 전승훈 (2012), 「정부 재정위기관리 현황 및 개선방안 연구」, 국회예산정책처

이항용 (2015), 「2015 경제발전경험모듈화사업: 금융위기 조기경보시스템」, 기획재정부

박진, 최준욱, 김지영, 허경선 (2012), 「공공기관 부채의 잠재적 위험성 분석과 대응방안」, 한국조세재정연구원

Arslanalp, S., & Liao, Y. (2015). Contingent Liabilities from Banks: How to Track Them? IMF Working Paper.

Bachmair, F., Aslan, C., & Maseko, M. (2019). Managing South Africa's Exposure to Eskom: How to evaluate the credit risk from the sovereign guarantees issued? World Bank.

Bova, E., Ruiz-Arranz, M., Toscani, F., & Ture, H. (2016). The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset IMF Working Paper 16/14

Cangoz, C., Boitreaud, S., & Dychalla, C. (2018). How Do Countries Use an Asset and Liability Management Approach? World Bank.

Cangoz, M., Boitreaud, S., & Dychala, C. (2018). How Do Countries Use an Asset and Liability Management Approach? A Survey on Sovereign Balance Sheet Management. World Bank Policy Research Working Paper.

Cebotari, Aliona, (2008) “Contingent Liabilities: Issues and Practice, ” IMF Working Paper, 08/245

Cebotari, A, J. Davis, L. Lusinyan, A. Mati, P. Mauro, M. Petrie and R. Velloso (2009), “Fiscal Risks: Sources, Disclosure, and Management”, IMF, 2009.

Cook, J. (n.d.). PPP Market Overview-Key concepts, legal and institutional framework and Fiscal Risks in PPP Project Cycle. Institute for Public-Private Partnerships.

Demirgüç-Kunt, A., E. Kane, and L. Laeven (2014), “Deposit Insurance Database”, June 2014, IMF Working Paper, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14118.pdf

Elva Bova, Marta Ruiz-Arranz, Frederik Toscani, and H. Elif Ture, (2016) “The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset” IMF Working Paper 16/14

Freeman, Paul K., Michael Keen, and Mani Muthukumara, 2003, "Dealing with Increased Risk of Natural Disaters: Challenges and Options," IMF Working Paper No. 03/197 (Washington: International Monetary Fund).

Hernández-Trillo, Fausto, Alberto Díaz Cayeros, and Rafael Gamboa González, 2002, "Fiscal Decentralization in Mexico: The Bailout Problem," Research Network Working Paper No. R-447 (Washington: Inter-American Development Bank).

Honohan, Patrick, and Daniela Klingebiel, 2000, "Controlling the Fiscal Costs of Banking Crises," Policy Research Working Paper No. 2441 (Washington: World Bank)

International Monetary Fund. (2014), "Fiscal Monitor", April 2014, International Monetary Fund, www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2014/01/fmindex.htm

International Monetary Fund. (2016). Analyzing and managing fiscal risks - best practices. International Monetary Fund.

International Monetary Fund. (2017). GUIDANCE NOTE ON THE BANK-FUND DEBT SUSTAINABILITY FRAMEWORK FOR LOW INCOME COUNTRIES.

International Monetary Fund. (2018). Fiscal Transparency Handbook.

Laeven, L., & Valencia, F. (2012). Systemic Banking Crises Database: An Update. IMF Working Paper.

Lee, A., & Bachmair, F. (2019). A Look Inside the Mind of Debt Managers. A Survey on Contingent Liabilities Risk Management. World Bank Treasury.

OECD (2005) "Advances in Risk Management of Government Debt", OECD Publishing, Paris. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264104433-en

OECD (2012), "Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships", www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf

OECD (2013), Financing SMEs and Entrepreneurs, An OECD Scoreboard, OECD, Paris, DOI http://dx.doi.org/10.1787/fin_sme_ent-2013-en

Office for Budget Responsibility. (2017). Fiscal risks report.

Polackova Brixi, Hana, and Shcick, Allen (2002) “Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk,” World Bank

Ulgenturk, L. (2017). The role of public debt managers in contingent liability management. Organization for Economic Cooperation and Development.

World Bank (2015). Debt Management Performance Assessment (DeMPA) Methodology. World Bank Group.

World Bank (2019), 「Assessing and Managing Credit Risk from Contingent Liabilities: A Focus on Government Guarantees」, World Bank Tresury – Public Debt Management Advisory

국회예산정책처
National Assembly Budget Office