

국가 우발부채(Contingent Liabilities) 산정에 관한 논의

안나영

〈 요약 〉

정부의 국가회계기준은 우발상황에 대한 개념을 정의하고 있다. 하지만 우발상황을 명확히 정의하여 부채로 인식하는 것은 쉽지가 않다. 우발부채와 관련한 회계처리 규정의 내용이 추상적이어서 회계실무상 상당한 혼란을 야기시킬 수 있다. 또한 우발부채에 관한 인식의 차이가 존재함으로써 문제가 발생할 수 있다. 일반기업의 우발부채는 범위나 규모가 작아 중요하게 인식하지 않는데 반해, 정부의 우발부채는 규모가 작지 않다.

따라서 정부는 이러한 우발상황에 대해서도 자원의 유출가능성과 금액의 추정가능성을 고려하여 충당부채로 인식하거나 미래 경제적 자원 유출의 가능성을 반영하여 우발부채의 규모를 확대하여 공시해야 할 필요가 있다.

이에 본 연구는 정부의 우발부채의 범위와 산정방식에 관해 정부재정통계편람(GFSM: Government Finance Statistics Manual 2014)과 공공부문 부채 작성에 관한 국제지침인 PSDS(Public Sector Debt Statistics; Guide for Compilers and users)를 바탕으로 살펴보고자 한다.

I. 서론

재무제표 상 국가채무수준은 매우 양호한데도 불구하고 우리나라 재정상태에 대한 우려심은 좀처럼 사라지지 않는다. 이는 채무보고서에 명시되어 있지 않지만 미래 재정 건전성을 해칠 수 있는 다양한 불안요소가 내재되어 있기 때문이다. 기획재정부의 2013년 결산 기준에 따르면 국가채무는 489.8조원으로 GDP 대비 34.3%에 해당되며, OECD국가 평균이 109.5%인데 비하면 우리나라는 국제수준에 비해 GDP 대비 국가채무비율이 상대적으로 안정적이라고 보고하고 있다. 그러나 국가채무는 국제기준(IMF)에 따라 매 회계연도말 현재의 우리나라 국가채무의 현황을 나타내는 지표로서 보증채무, 공적연금, 잠재채무, 공기업부채, 통화안정증권 등은 그 범위에서 제외되어 있다. 따라서 정부가 발표한 국가부채가 과소 계상되어 있으며 실제 국가부채는 이보다 훨씬 클 것이라는 것이다. 이로 인한 착시 효과가 나라의 채무관리를 등한하게 만드는 등의 부작용을 초래해 왔음을 부인하기 힘들다.

무엇보다 중요한 것은 공식 통계든, 비공식 통계든 명목상의 국가부채가 어느 정도인가가 아니라 그 빚을 우리가 제대로 관리할 수 있는 능력을 갖고 있는지의 문제이다. 지금은 겉으로 드러나지 않고 있지만, 잠재적 국가부채에 어느 때보다 경각심을 갖지 않으면 안 될 이유다. 그래서 국가부채 관리가 어느 때보다 시급하다. 우선 국제기준에 맞는 부채규모의 산정은 말할 것도 없고 공기업 채무, 정부보증 채무, 공적연금 책임준비금 등 부문별 채무가 얼마인지 정확하게 파악하여 재정위기의 가능성을 미리 차단할 수 있도록 해야 할 것이

다. 이를 위해 국가부채에 대한 투명하고, 뚜렷한 산정방식이 요구된다. 이러한 측면에서 연금충당부채 등을 포함한 우발부채의 관리의 중요성을 인식하고 보고체계를 개선할 필요가 있다.

정부는 국가 부채산정 시 확정채무만을 국가부채에 포함시키고 있으나 보증채무 및 연금의 책임준비금 부족액 등 우발부채도 국가부채에 포함시켜야 한다고 본다. 무엇보다 국가부채로 간주해야 할 공기업 채무가 적지 않다는 점, 총수입에서 자체적인 영리사업에 따른 수입의 비중이 큰 시장형공기업이라면 당연히 국가채무 계산에서 제외하는 것이 맞지만, 비영리사업을 하는 공기업의 부채라면 정부가 책임을 져야 하는 것이다. 도로·항만·사회간접자본 등 대규모 국책사업을 공기업이 정부를 대신해 떠맡는 경우 예를 들어, 정부가 4대강 사업을 맡긴 수자원공사를 비롯해 주택토지공사 등이 대규모 국책사업을 진행하면서 급증하고 있는 부채는 이들이 갚지 못하게 되면 결국 정부가 감당해야 할 빚이다.

국가회계기준이 우발부채에 관한 내용을 포함하고 있음에도 불구하고 실무적 지침이 부족하고 우발부채의 개념이나 분류체계조차 체계적으로 정립되어 있지 않은 실정이다. 또한 우발부채에 관한 인식의 차이가 존재함으로써 문제가 발생할 수 있다. 일반기업의 우발부채는 범위나 규모가 작아 중요하게 인식하지 않는데 반해, 정부의 우발부채는 규모가 작지 않다.

따라서 정부의 우발부채의 범위와 산정방식에 관해 논의할 필요가 있다고 본다. 이에 본 연구는 정부재정통계편람(GFSM: Government Finance Statistics Manual 2014)과 공공부문 부채 작성에 관한 국제지침인 PSDS(Public Sector Debt Statistics; Guid for Compilers and users)를 바탕으로 우발부채의 재분류와 보고체계 개선 등을 논의하고자 한다.

II. 이론적 논의

2.1 우발부채의 개념

우발부채는 우발상황에서 발생하는 부채로서 우발상황이란 진행 중인 소송사건, 타인의 채무에 대한 지급보증 등 중앙관서의 장 또는 기금관리주체가 통제할 수 없는 불확실한 미래 사건의 발생 여부에 따라 그 의무나 권리의 존재 여부가 확인되는 것으로서 그 발생 여부가 불확실한 현재의 상태 또는 상황을 말한다(국가회계기준에 관한 규칙, 2014). 즉, 우발부채는 미래에 특정한 별도의 우발사건이 발생할 경우에만 부채가 된다. 우발부채와 부채의 가장 큰 차이점은 하나 혹은 그 이상의 조건이 충족되어야 금융거래가 기록된다는 점이다. 통상 우발부채에는 상환의무 여부와 잠재적인 규모에 불확실성이 상존한다.

우발부채는 재정상태표일 현재 우발손실의 발생이 확실하고 그 손실금액을 합리적으로 추정할 수 있는 경우 우발손실을 재정운영순원가에 반영하고 그 내용을 주석으로 표시한다. 우발손실의 발생의 확실하지 아니하거나 우발손실의 발생은 확실하지만 그 손실 금액을 합리적으로 추정할 수 없는 경우는 우발상황의 내용, 우발손실에 따른 재무적 영향을 주석으로 표시한다(국가회계기준에 관한 규칙, 2014).

이와 같이 국가회계기준에 관한 규칙을 통해 우발부채의 개념을 정의하고 있지만 실제 우발상황을 명확히 정의하여 부채나 손실로 표시한다는 것이 그리 쉬운 일은 아니다. 회계기

준이 추상적이고 구체성이 결여되어 있어서 회계실무상 상당한 혼란을 야기 시키고 있다.

우발부채는 재정위험을 발생시키며 공공정책에 따라 의도적으로 혹은 금융위기와 같이 예상치 못한 사건으로 인해 발생할 수 있다. 정부재정통계편람(GFSM: Government Finance Statistics Manual 2014)는 대차대조표(재정상태표)에서 공공부문 단위의 일부 우발부채를 비망항목으로 계상할 것을 권고하고 있다.

2.2 우발부채의 유형

정부의 재무보고서는 보고실체의 재정 상태와 운영성과 및 순자산 변동 상황을 보여주는 재무회계의 결산서로서 「국가회계법」 제14조 제3호에 따라 재정상태표, 재정운영표, 순자산변동표로 구성하되, 재무제표에 대한 주석을 포함한다. 주석은 정보이용자에게 충분한 회계정보를 제공하기 위하여 채택한 중요한 회계정책과 재무제표에 중대한 영향을 미치는 사항을 설명한 것을 말한다. 여기에는 중요한 회계처리 방법, 장기차입부채 상환계획, 장기충당부채, 외화자산 및 외화부채, 우발사항 및 약정사항, 전기오류수정 및 회계처리방법의 변경, 순자산조정명세 등을 포함한다. 이 중 우발사항 및 약정사항에는 지급보증, 파생상품, 담보제공자산 명세를 포함하고 있다.

공공채무 통계 편제자 및 분석가들이 우발부채를 면밀히 살펴 볼 필요가 있음을 감안하여 본 절에서는 우발부채의 유형에 대해 알아본다. 유형의 분류는 거시경제통계인 SNA, BPM6, 대외 채무지침, 정부 재정 적자 및 채무에 관한 ESA95 지침과 각국의 관련 사례를 토대로 하며, 공공부문 분석의 전통적 접근법을 보완할 수 있다. <그림2-1>은 GFSM에서 정의한 부채와 우발부채를 간략하게 도식화한 것이다. 이에 따라 우발부채의 유형, 측정 방법, 일회성 보증의 통계 처리 등에 대해 살펴보고자 한다.

1) 명시적 우발부채

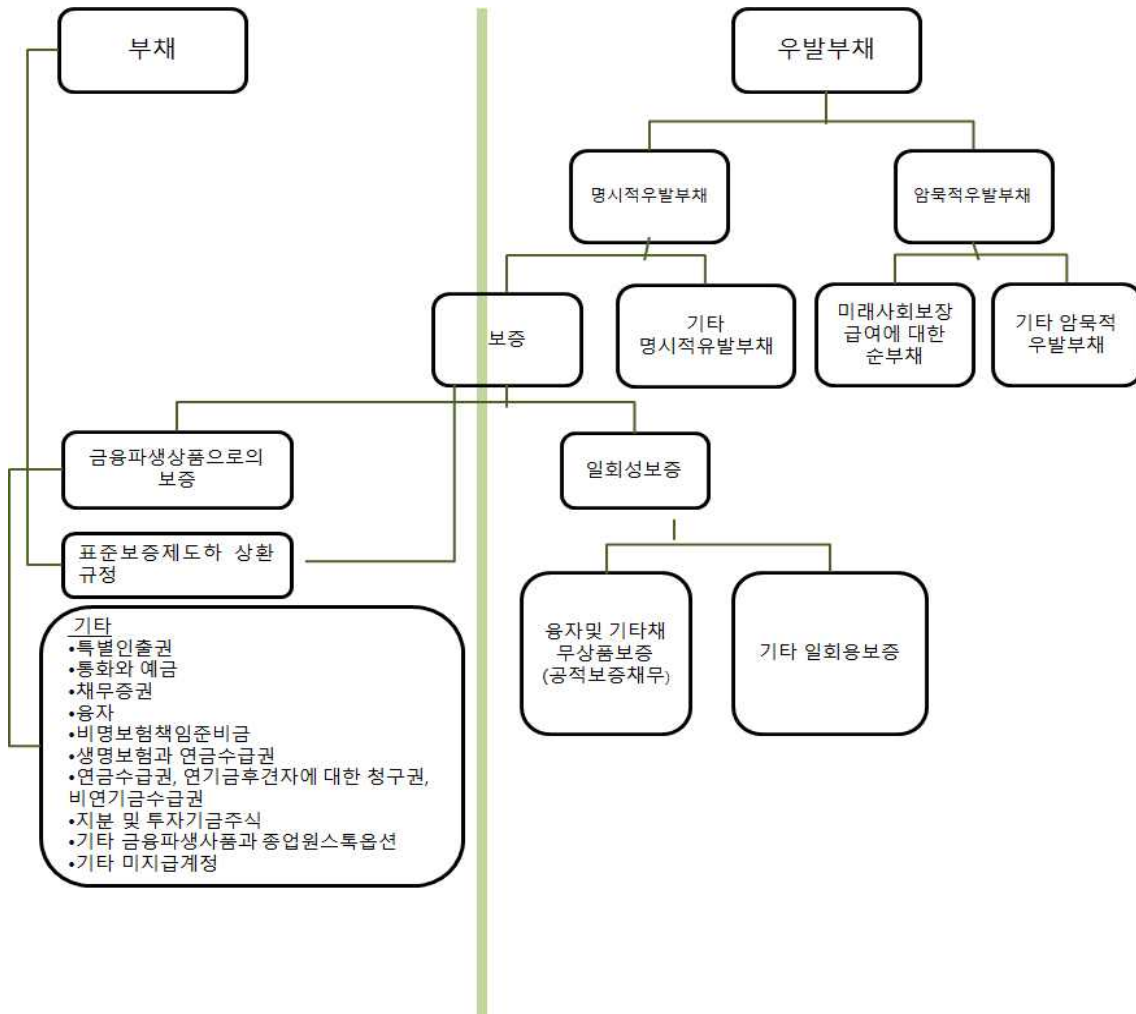
거시경제통계시스템에서의 명시적 우발부채는 경제적 가치가 있고 지불을 하는 조건적 요건을 야기하는 법적 혹은 계약에 의한 금융협정으로 정의된다. 이러한 요건은 하나 혹은 그 이상의 규정된 조건이 발생하면 효력이 발생한다.

명시적 우발부채는 다양한 형태를 띠는데, 보증이 가장 일반적인 경우이다. 하지만 모든 보증이 우발부채에 해당하는 것은 아니다. 파생금융상품과 표준보증제도하의 상환준비금은 부채인 반면 일회성 보증은 우발부채이다. 명시적 우발부채는 대출 유형과 기타 채무상품보증에서는 공공보증채무, 기타 일회성보증유형으로 언급되는 일회성 보증을 구성한다.

일회성 보증은 채무상품의 특수성으로 인해 정확히 그 채무와 관련된 위험성을 계산하는 것이 가능하지 않는 보증의 유형으로 구성되어 있다. 표준보증과 달리 일회성 보증은 개별적인 것으로 보증인은 상환위험성에 대한 신뢰할 수 있는 추정을 할 수 없다. 대부분의 경우 일회성 보증은 보증인에 대한 우발부채로 간주된다. 일회성 보증하의 부채는 보증이 요구되지 않거나 요구될 때까지 보증인이 아닌 채무자에게 계속적으로 귀속된다. 반면에, 자금 압박 하에 있는 회사에 대한 상환가능성이 높은 금융정부가 부여한 일회성 보증은 초기에 요구된 것으로 간주된다. 이러한 일회성 보증의 활성화는 채무 인수로 간주되며 이러한 유동성의 공공부분단위는 대차대조표의 한 부분이 된다. 일회성 보증은 융자, 기타채무상품

보증과 기타 일회성보증으로 그룹화 된다(GFSM 2014).

<그림 2-1> 거시경제 통계상 부채 및 우발부채



또한 보증 외의 우발부채는 다음과 같다.

- 잠재적인 법적청구권. 즉 현재 계류 중인 소송사건에서 발생하는 청구권.
- 배상금. 즉 상대방의 손실이나 손해의 위험을 부담하겠다는 약정.
- 미납 주식자본금. 즉 요구에 따라 주주로 있는 기관 혹은 기업(예: 국제 금융기관)에 자본금을 추가로 제공할 의무.

2) 암묵적 우발부채

암묵적 우발부채는 법적 혹은 계약에 의거해 발생하는 것이 아니라 특정한 조건이나 사건이 발생할 때 인식되는 부채이다. 이러한 암묵적 우발부채의 예로는 미래 사회보장급여에

대한 순 부채, 채무불이행 시 은행 부문의 상환 혹은 지방정부나 중앙은행의 부채 지원, 환경부채(environmental liabilities), 공공부문의 무보증 채무, 기타 공공부문의 보증제공 실패 시 보증의무, 자연재해 구호비용 등이 있다.

2.3 선행연구

윤태화 외(2008)는 국가부채를 산출함에 있어서 정부와 학자 그리고 야당의원 간에 견해 차이를 보이고 있는데 이는 국가부채 산출 시 정부의 범위에 관한 것과 국가부채에 포함될 채무의 종류에 관한 것으로 보고 있다. 정부는 국가 부채 산출 시 적용되는 국제기준을 따르는 것이 바람직하다고 판단하며 공기업이나 한국은행 등은 국가의 범위에 포함시키지 않되, 정부가 이들 기관의 채무를 인수할 가능성이 있는 경우에는 그러한 사실을 주석으로 공시하는 것이 필요하다고 하였다. 기금의 경우 채무에 대한 궁극적인 상환 책임은 정부에 있으므로 국가부채에 포함되어야 한다고 하였다. 그러나 공적연금의 책임준비금 부족액이나 보증채무 등은 부채의 인식요건을 충족시키지 못하므로 국가부채에는 포함시키지 않되 주석 공시는 필요하다고 언급하였다.

배정아 외(2014)는 국가회계기준이 우발부채에 관한 내용을 포함하고 있음에도 불구하고 지방자치단체의 우발상황에 대한 회계처리 예규는 포괄적이고 추상적이어서 회계실무에 적용하기에 문제점을 가진다고 하였다. 이에 지방자치단체 우발부채에 관한 처리문제, 우발부채와 충당부채의 구별, 우발부채의 확정부채로의 처리문제 등과 같은 우발부채 처리 및 관리의 개선이 필요하다고 언급하였다. 개선안으로 먼저 우발상황 발생에 따른 우발부채 처리 현황을 재무보고서에 철저히 기재할 필요가 있으며, 우발부채 중 부채로 확정되는 규모가 어느 정도인지를 정확히 계상할 필요가 있다고 밝히고 있다. 또한 자치단체 재무보고서 주석란에 우발부채 금액 중 부채로 확정되는 경우 재무보고서에서 어느 항목으로 처리되었는지를 보고할 필요가 있다고 하였다. 마지막으로 BTO(민간투자사업) 지급액 및 지급예정액 현황을 정확히 계상하여 보고해야 한다고 하였다.

이정희(2014)는 현재 재정통계의 국제비교가능성을 강조하고 국가부채를 과소추계하는 정부의 소극적인 공시 태도가 전향되어야 한다고 언급하였다.

Currie(2002)는 우발부채관리의 중요성을 언급하고 있다. 우발부채의 관리를 체계적으로 하지 못하면 비효율적 정부로 이어질 개연성이 크다는 점을 강조하고 있다. 따라서 부채관리부처와 예산부처(의 유기적 협조가 중요하다고 하였다.

Das et al.(2000)는 우발부채 관리는 투명성이 보장되어야 하고, 정부가 위험요소를 줄여나가기 위한 정책대안을 모색할 필요가 있다고 본다. 특히 우발부채는 예산사업의 대안차원에서 수행되는 민간투자사업은 정부의 보증과 연관되기 때문에 체계적으로 관리할 필요가 있고, 민간투자사업 투자의 질을 평가하고 도덕적 해이를 줄일 수 있어야 한다고 하였다.

Ⅲ. 우발부채의 현황 및 문제점

1. 우발부채 회계처리 및 현황

우발부채에 대한 측정기준은 지속적으로 발전하고 있는데, 우발부채가 매우 복잡하여 단일한 측정방법을 모든 상황에 적용하기는 어렵다. 이러한 어려움에도 우발부채를 투명하게 점검하고 측정해야 할 필요성은 매우 높다.

국가회계기준 제50조 우발상황은 진행 중인 소송사건, 타인의 채무에 대한 지급보증 등 중앙관서의 장 또는 기금관리 주체가 통제할 수 없는 불확실한 미래사건의 발생여부에 따라 그 의무나 권리의 존재 여부가 확인되는 것으로서 그 발생여부가 불확실한 현재의 상태 또는 상황을 말한다.

따라서 우발상황은 다음 각 호와 같이 처리한다.

1. 재정상태표일 현재 우발손실의 발생이 확실하고 그 손실금액을 합리적으로 추정할 수 있는 경우 : **우발손실을 재정운영순원가에 반영하고 그 내용을 주석으로 표시.**
2. 재정상태표일 현재 우발손실의 발생이 확실하지 아니하거나 우발손실의 발생은 확실하지만 그 손실금액을 합리적으로 추정할 수 없는 경우 : **우발상황의 내용, 우발손실에 따른 재무적 영향을 주석으로 표시.**

정부의 국가회계기준은 위와 같이 우발상황에 대한 개념을 정의하고 있다. 하지만 우발상황을 명확히 정의하여 부채로 인식하는 것은 쉽지가 않다. 우발부채와 관련한 회계처리 규정의 내용이 추상적이어서 회계실무상 상당한 혼란을 야기 시킬 수 있다.

<우발사항 내역>

① 계류 중인 소송사건 중 중요한 내역

- 원고인 경우

(단위: 건, 백만원)

소관	건 수		소송금액	
	2012년	2013년	2012년	2013년
중앙선거관리위원회	1		20	
기획재정부	19	6	3,615	6,083
법무부	429	2,559	702,747	1,580,867
안전행정부	9	6	110,000	94,061
문화체육관광부	4	5	5,615	10,588
농림수산식품부	1		662	
지식경제부	11		28,588	
고용노동부	1		5,742	
국토해양부	15		8,309	
	1		USD8,023,180	
국가보훈처	2		365	
원자력안전위원회	2		8	
금융위원회	41		2,325,464	
조달청	2	4	2,714	982
방위사업청	11		329,500	
경찰청	1	3	21	468
산림청	24	2	1,798	4
중소기업청	112	16	12,806	9,580

미래창조과학부		5		11,758
통일부		2		13
산업통상자원부		1		1,880
국토교통부		17		10,689
해양수산부		1		628
식품의약품안전처		2		868
금융위원회		4,109		2,105,512
방위사업청		9		33,500
농촌진흥청		1		39
행정중심복합도시건설청		1		25
해양경찰청		1		21,662
합계	686	6,746	÷ 3,216,476	3,889,207

- 피고인 경우

(단위: 건, 백만원)

소관	건수		소송금액	
	2012	2013	2012	2013
대법원	178	21	32,700	21,645
중앙선거관리위원회	1	3	17	610
국무총리실	3		1,565	
기획재정부	647	520	161,207	166,326
교육부	27	118	11,110	9,867
외교통상부	11		187	
통일부	12	7	4,908	20,169
법무부	3,519	2,091	2,142,769	1,595,614
국방부	40	154	447,598	1,285,721
안전행정부	55	21	3,320	3,648
문화체육관광부	22	20	3,927	9,338
농림수산식품부	11	5	34,207	8,947
지식경제부	113		471,528	
보건복지부	38	176	35,850	5,553
환경부	12	12	594	239,478
고용노동부	316	170	53,296	31,828
국토해양부	586		438,080	
국가보훈처	2	5	99	219
국가인권위원회	4	6	80	120
방송통신위원회	8	11	2,748	-
공정거래위원회	208	241	1,970,523	2,721,189
금융위원회	59	211	601,851	430,855
국세청	355	344	2,086,834	1,401,607
관세청	47	51	616,889	611,275
조달청	31	60	33,407	56,120
병무청	34	30	680	600
방위사업청	11	20	34,281	238,664
경찰청	10	4	1,498	125
소방방재청	2	5	100	216
농촌진흥청	2	4	1,366	2,759
산림청	114	89	17,217	14,794

중소기업청	9	10	646	1,590
특허청	1		2,225	
식품의약품안전청	26	26	2,524	18,026
기상청	5		51	
해양경찰청	9	3	7,486	5,602
행정중심복합도시건설청	14	11	699	853
미래창조과학부		86		14,782
외교부		19		1,351
산업통상자원부		59		455,168
국토교통부		566		151,707
해양수산부		31		129,732
원자력안전위원회		3		482
문화재청		6		140
기상청		6		1,480
합계	6,542	5,035	9,224,067	9,658,200

② 담보제공자산(2013년)

(단위: 백만원)

소관	담보제공자산	장부가액	채권최고액	담보제공이유	담보권자	차입금액
안전행정부	건물 등	49,055	27,729	국민주택기금차입	(주)국민은행	20,135
금융위원회	토지 및 건물	10,615	308	임대보증금	한국투자증권(주)	-
	건물	456	300	임대보증금	(주)대신저축은행	-

③ 파생상품 내역

(단위: 백만원)

구분		평가손익					기말잔액	
		소계		매매목적	위험회피목적			
		당기손익	순자산변동	당기손익	당기손익	순자산변동	자산	부채
합계		(318,126)	(18,546)	378,824	(696,950)	(18,546)	541,270	1,313,913
통화관련	소계	(334,143)	(3839)	384,198	(718,341)	(3,839)	488550	1,261,033
	통화선도	238,580	-	208,944	29,636	-	308659	50,414
	통화스왑	(556,147)	(6308)	192,017	(748,164)	(6,308)	176592	1,190,625
	매입통화옵션	187	2469	-	187	2,469	421	-
	매도통화옵션	-	-	-	-	-	-	234
	환변동보험	(16,763)	-	(16,763)	-	-	2878	19,760
이자율관련	소계	16,017	(14707)	(5,374)	21,391	(14,707)	52720	52,880
	이자율스왑	26,270	(14707)	4,879	21,391	(14,707)	39661	52,880
	이자율변동보험	(10,253)	-	(10,253)	-	-	13059	-

④ 보증채무

-2013년말 현재 보증채무의 규모는 32,978,475백만원이며 구성내역은 다음과 같습니다.

(단위: 백만원)

소관	피보증처	보증구분	지급보증금액	
			당기말	전기말
기획재정부	예금보험공사	예금보험기금채권상환기금 채권 원리금 상환	22,520,000	22,820,000
	한국자산관리공사	부채채권과 부실징후 기업의 자산인수 및 정리	2,114,359	2,972,354
	한국장학재단	학자금대출 재원 및 한국장학 재단채권 원리금 상환	8,270,000	6,900,000
	한국농어촌공사	차입금에 대한 지급보증	74,116	91,201
합계			32,978,475	32,783,555

- 국가가 부담하고 있는 보증채무 외 지급보증 내역은 다음과 같습니다.

(단위: 백만원)

소관	피보증처	보증구분	지급보증금액	
			당기말	전기말
기획재정부	제2서해안고속도로(주) 외 33개 업체	수익형민자사업보증	2,227,803	1,798,200
	포천미래(주) 외 45개 업체	임대형민자사업보증	1,126,016	1,265,490
	삼부토건(주) 외 3개 업체	민간선투자보증	-	24,100
통일부	한국산업단지공단 외 98개 업체	남북거래 관련 비상위험 에 대한 지급보증	316,588	508,634
금융위원회	캠코글로벌 1호~33호 선박투자회사	기업구조조정 관련	USD 394백만	USD 394백만
합계			3,670,407	3,596,424
			USD 394백만	USD 394백만

⑤ 중요한 계약사항

- 건설공사계약
- 업무위탁계약
- 기타계약

국가결산보고서의 우발부채와 관련하여, 계류 중인 소송사건은 주식으로 공시하고 경제적 편익의 유출 가능성이 높은 경우에 기타의기타장기충당부채로 공시하도록 하고 있다. 담보로 제공한 자산은 그 내용, 채권최고액, 담보건자, 차입금액을 주식으로 공시한다. 또한 파생금융상품은 국가재무제표에 장기충당부채로 계상하고, 우발부채로도 인식하여 주식에 공시하고 있다.

2. 우발부채 관리 문제점

주식사항에 우발부채의 대한 내용이 표시되어 있지만 이 중 대부분을 계류 중 소송사건에 대한 소송가액이 차지하고 있다. 하지만 정부는 계류 중 소송사건 뿐만 아니라 관계부서 및 각 지방자치단체에 대한 보증채무 등을 포함하면 부채규모는 크게 달라진다. 「국제지침」

과 발생주의에 근거하여 중앙 및 회계 기금과 비영리 공공기관의 부채를 합한 일반정부부채는 현재 보고된 부채보다 훨씬 더 규모가 커질 것이다.

담보로 제공한 자산은 GFS2014 기준에 따르면 금융계약으로 ‘일회성 보증’으로 분류되어야 하며, 파생금융상품은 파생상품계약으로 ‘파생금융상품형태의 보증’으로 분류되어야 한다. 보증채무의 경우 국가의 지급보증 사항으로 국가재정법상 국가채무에 포함되지 않는다. 다만 원채무자가 상환하지 않을 경우 재정 부담을 초래할 수 있기 때문에 국가채무에 준하여 관리하고 있다. 국가재정법 제92조 제1항에서 “국가가 보증채무를 부담하고자 하는 때는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다”라고 규정하고 있다. 이때 지급보증의 피 보증기관은 예금보험공사, 한국자산관리공사, 한국장학재단, 한국농어촌공사이다. GFS2014 기준에 의하면 이는 보증계약으로 ‘일회성 보증’으로 분류하여야 한다(정성호, 2015)

2014년 2월 14일에 정부는 IMF 등 국제기구의 「공공부문 부채 작성지침(PSDS, Public Sector Debt Statistics Guide for Compilers and Users)」을 반영하여 공기업 부채 등 향후 재정부담 위험을 선제적으로 관리하고 공공부문의 부채를 국민들에게 투명하게 공개함으로써 공공부문의 정상화에 기여하기 위한 목적으로 최신의 국제지침과 해외사례 등으로 종합적으로 검토하여 공공부문의 부채에 처음으로 비금융의 공기업의 부채를 포함하였다. 이로 인해 국제지침과 발생주의에 근거한 공공부문의 부채는 중앙 및 지방정부의 회계·기금, 공공기관 부채, 그리고 비금융공기업의 부채를 합한 821.1조원으로 GDP의 64.5%에 달한다고 하여 그간 정부가 발표해왔던 국가채무에 비해서는 85.3%가 일반정부부채에 비해서는 62.7%가 높아진 수준인 것으로 확인되었다.

국제지침 상 국민연금 등 사회보장연금충당부채는 합산하지 않으며, 공무원연금·군인연금 등 직역연금충당부채의 경우에는 발생주의 회계원칙에 의해 합산할 것을 권고하고는 있지만 직역연금 충당부채를 합산하고 있는 해외사례는 없기 때문이라는 이유로 공무원연금과 군인연金的 충당부채를 제외하고 있으며 발생주의 원칙인 국제지침에 따라 국민연금 등을 통한 국·공채 매입이 부채로 인식되지 않는 문제 등은 여전히 논란의 여지로 남겨졌다.

국가가 고용주체인 공무원과 군인의 경우와 달리 사학연금의 가입자는 국가회계실체와 고용계약 관계가 없으며 사립학교 교직원의 직접적인 고용주체는 국가회계실체가 아닌 학교법인이다. 따라서 사학연금의 가입자에 대한 미래 연금지급과 관련된 국가의 법적 또는 계약상의 명백한 의무는 없다. 그러나 사학의 경우도 교육이라는 중요한 공공성을 중시하여 국가가 중고등학교 교직원의 급여를 보전해주며 사학연금기금도 교육부가 관리주체가 된다. 사학연금법 제53조(국가의 지원)에서는 “법률 또는 제도적인 사유로 이 법에 의한 급여를 기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 지원할 수 있다.”고 규정하여 국가가 사학연금재정에 문제가 있을 때 재정지원을 할 수 있는 여지를 두고 있다. 만일 향후 사학연금의 기금재원 부족으로 수급권자에게 당초 약속한 연금급여를 제공하지 못한다면 이 때 국가의 재정상태가 양호한 경우에 부족 재원을 보전해 줄 가능성은 높다. 이러한 관점에서 정부는 사학연금에 대해 주석이나 필수 보충정보의 추가적 공시사항으로 가입자에 대한 정보와 미래 연금 지급 소요액 등 재무적 정보를 우발부채로 공시하도록 처리하는 것이 필요할 것이다.

일회성 보증과 관련하여 태백시의 오투리조트를 한 예로 살펴보면, 태백시는 긴급재정관리제도 대상으로 태백시가 오투리조트 건설로 인해 떠안은 농협 부채는 지난 10월 기준(안행정부) 1,823억원으로 예산대비 채무비율 51.9%로 재정위기단체 기준인 40%를 넘는다. 재정위기단체로 지정 될 경우 정부는 지자체의 지급보증채무를 저야 한다. 이러한 지자체의

일회성 보증 경우에도 우발부채의 규모를 확대하여 공시해야 할 필요가 있다.

따라서 정부는 이러한 우발상황에 대해서도 자원의 유출가능성과 금액의 추정가능성을 고려하여 충당부채로 인식하거나 우발부채로 공시하여 미래 경제적 자원 유출의 가능성을 반영한 국가부채를 계상할 필요가 있다.

PSDS(Public Sector Debt Statistics Guide for Compilers and Users)는 보증된 공공 부문 채무(융자 및 기타채무상품의 일회성 보증)를 명목가치로 표시할 것을 권고하고 있다. 즉, 신용보증(융자한도, 융자약정), 우발 “신용한도” 보증, 우발 신용지원은 명목가치로 기록한다. 단, 이러한 방법은 우발상황의 발생가능성에 대한 정보는 제공하지 못하므로 발생가능성이 과다하게 반영될 수 있다는 한계를 지닌다.

Ⅲ. 해외 우발부채 사례

1. 호주

Note 35: 우발부채

2013년 6월 30일

A. 우발자산의 조정사항

	2013	2012
	\$m	\$m
측정 가능한 우발부채		
7월 1일 기초수지	247	326
증가	84	17
재측정	61	31
자산	(58)	(119)
기말수지	(2)	(8)
6월30일	332	247

B. 우발부채의 조정사항

	보증	면책	미불입주식 /자본청약	손해배상 청구/비용	다른 우발 부채	합계
	\$m	\$m	\$m	\$m	\$m	\$m
2012.07.01 기초자산	368	365	10,198	185	4,747	15,863
증가	90	-	-	74	3,822	3,986
재측정	6	101	1,182	12	1,467	2,768
부채	-	-	-	(15)	-	(15)
채권만료	(21)	(19)	-	(24)	(2,773)	(2,837)
2013.06.30	443	447	11,380	232	7,263	19,765

C. 제외된 우발부채

	2013	2012
	\$m	\$m
Remote 우발부채		
자금청구계획	688,200	646,500
예금보증 및 자금조달 보증	48,300	91,000
State and Territory Borrowing보증	25,400	32,000
NBN Co 보증	5,800	
오스트레일리아 연방 은행 보증	4,931	4,502
Space Activities Act 1998 보증	3,100	3,000
기타	5,208	2,034
Remote 우발부채 합계	780,939	779,036

부문별 우발부채(항목들)

- 비정량화 우발부채
 - 해외테러의 호주인 피해자 지불 비용
 - Native title agreements(원주민 토지소유권리 협정)-지리공간 데이터에 대한 액세스
 - 남쪽 해양 순찰대 및 응답
- 광대역, 통신과 디지털 경제
 - 고객이주비용
- 국방부와 군수물자기구
- 재정 및 규제완화
 - 연금
- 건강과 고령화
 - 의료실손
 - 이례적인 의료보상청구
 - 백신
 - 호주의학협회(AMA)

2. 뉴질랜드

		Actual	
	Note	6/30 2014 \$m	6/30 2013 \$m
우발부채			
보증 및 배상금	a	222	225
미불입자본금(Uncalled Capital)	b	5,662	6,286
소송절차&분쟁	c	604	707
기타	d	357	432
합계		6,845	7,650
By source			
Core Crown		6,568	7,350
Crown entities		44	35
State-owned enterprises		233	265
합계		6,845	7,650

- a) 배상금
 - New Zealand Export Credit Office guarantees
 - Air New Zealand letters of credit and performance bonds
 - Housing New Zealand Crown mortgage portfolio
- b) 미불입자본금
 - Asian Development Bank(ADB)
 - IMF Promissory Notes
 - IMF arrangements to borrow
 - International Bank for Reconstruction and Development(IBRD)
- c) 법적소송 및 분쟁
 - 세금 관련 분쟁
- d) 기타우발부채
 - Transpower capital expenditure recovery
 - Unclaimed monies
 - Air New Zealand partnership

최근 우발부채 발전 국가로 호주와 뉴질랜드 등의 국가를 꼽고 있다. 이러한 국가들은 명시적 우발부채와 암시적 우발부채에 대한 분류와 신용 보증에 대한 예산 및 보고 등 우발부채에 대한 비용의 현재 가치를 잘 반영하고 있다.

IV. 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 정부의 우발부채는 크게 계류 중인 소송사건, 담보제공자산, 파생상품, 보증채무 등의 항목으로 우발부채의 주식 형식으로 재무보고서에 처리하도록 하고 있다. 또한 BTO 지급액(민간투자사업 지급액 및 지급 예정액) 역시 재무보고서 주식에 보고하도록 하고 있다. 그러나 우발상황에 따른 우발부채로의 처리문제, 우발부채와 충당부채의 구별, 우발부채의 확정부채로의 처리문제 등과 같은 우발부채 처리 및 관리의 개선이 필요하다.

재정건전성의 중요성이 높아지고 있는 이때에 정부가 발표하는 국가부채가 유형별로 큰 차이를 보이고 있어 혼란을 가중시키고 있다. 따라서 채무의 범위 및 규모에 대한 개념설정을 정확하고 구체화시킬 필요가 있으며, 향후 정부가 발표하는 재정통계에 대한 객관성을 유지하고 재정건전성의 제고에 효과적으로 작용할 수 있는 신뢰성 있는 법적 근거와 구체화된 매뉴얼을 확립하여야 할 것이다.

따라서 우발상황 발생에 따른 우발부채 처리 현황을 재무보고서에 철저히 기재할 필요가 있으며 우발부채 중 부채로 확정되는 규모가 어느 정도인지를 정확히 계상할 필요가 있다. 보증채무부담행위, 계류 중 소송사건의 경우 재무보고서에서 부담행위 규모와 소송가액의 규모만을 보고 할 뿐 이에 따른 부채발생액을 제대로 공시하지 않고 있다. 또한 우발부채 금액 중 부채로 확정되는 경우 재무보고서의 어느 항목으로 처리되었는지를 병기하여 보고 할 필요도 있을 것으로 보인다. 즉 재무보고서에 우발상황에 의해 발생한 금액과 이에 따른

우발부채, 이 중 부채로 확정된 부채규모, 재정상태표에서 처리되고 있는 항목 등을 보고하여 우발상황에서부터 부채처리까지의 현황을 명확히 할 필요가 있을 것이다.

본 연구는 국가회계기준이 충당부채 및 우발부채에 관한 내용을 포함하고 있지만 정부의 재무제표가 오도되거나 불완전하게 될 수 있다는 문제를 심도 있게 논의해야 한다는 취지에서 우발부채에 대한 범위와 산정에 대한 논의는 국가부채에 대한 신뢰성 제고에 한층 더 다가갈 수 있는 밑거름이 될 것으로 기대한다.

참 고 문 헌

- 윤태화, 박종성. 2008. 국가부채에서 정부의 범위 및 부채의 종류에 관한 연구. 회계저널(제 17권 제4호): 159-190.
- 배정아, 윤태섭. 2014. 지방자치단체 우발부채 관리의 문제점과 개선방안. 정부회계연구(제 12권 2호): 59-88.
- 이정희. 2014. 국가부채와 공공부채 측정 및 관리방안. 한국행정학회. 동계학술대회.

