

정부재정통계(GFS)기준 지표를 활용한 재정분석·진단

정성호 연구위원
2017. 12.



한국재정정보원
Korea Public Finance
Information Service

지속가능한 재정운영은 경제·사회구조 변화에 따라 최근 더욱 중요한 이슈로 부각되고 있다. 글로벌 재정위기를 경험한 이후 개별 국가는 재정의 적극적 역할에 관심을 가지기 시작하였다. 대부분의 국가들이 글로벌 금융위기를 극복하는 과정에서 확장적 재정정책으로 대응하여 재정상황이 악화되었다고 할 수 있다. 더불어 저 성장 기조의 장기화로 인해 경제안정화는 물론 지속가능한 재정운영이 중요해짐에 따라 거시적 관점에서 재정정책의 방향성에 관해 다양한 논의가 이루어지고 있다.

우리나라는 현금주의 기준의 '통합재정수지'와 '관리재정수지'를 활용하여 재정건전성(재정수지)을 평가하고 있으며, 발생주의 기준의 일반정부 부채 규모 등을 활용하여 재정건전성을 진단하고 있다. 예컨대, 일반정부 부채(D2) 규모의 국제비교를 통해 우리나라의 재정상태가 건전하다고 평가내리고 있는데, 이는 일정부분 제약이 따른다. 있다. 다시 말해 국가의 재정건전성(재정상태)을 단일 또는 몇 개의 재정지표로 진단한다는 것은 무리가 있다. 따라서 다양한 재정지표를 활용하여 포괄적 관점에서 국가의 재정 상태를 분석·진단할 필요성이 제기된다. 재정분석·진단체계는 국내적으로 재정관리 측면에서 활용될 수 있어야 하며, 국제비교가능성을 담보할 수 있어야 한다.

함축하면, 지속가능한 재정운영을 담보하기 위해 재정통계지표를 활용한 재정분석·진단 체계가 필요하다는 것이다. 이를 위해 재정통계연감의 지표를 활용할 수 있다. 일부 재정지표(구조적 재정수지, 준재정활동 등)는 추가적인 편제노력도 필요하다. 본 연구의 관점은 다음과 같다. 재정통계지표를 활용하여 재정분석·진단은 물론 정책결정시 기초자료로 활용될 수 있도록 재정통계시스템(OLAP/EIS)에 탑재하여 활용하고, 열린 재정과 연계를 통해 국가 재정 상태를 포괄적으로 모니터링이 가능해야 한다. 아울러 국가 간 비교

가능성이 제고되어야 한다. 더 나아가 국제기구(IMF)차원에서는 재정통계연감 지표의 정합성(시계열, 일치화 등), 사용자 친화적 관점에서 화폐단위의 일원화 등을 고려해야 하고, 재정통계연감 마지막 장(chapter)에 재정분석·진단 란을 추가하여 비교가능성을 담보해야 할 것이다.

본 연구보고서는 본원의 정성호 박사가 집필하였다. 저자는 본 연구보고서 작성과정에 도움을 준 익명의 논평자 분과 원내 논평자들에게 감사의 뜻을 전하고 있다. 끝으로 본 연구보고서의 내용은 저자의 개인적인 견해이며 본 원의 공식적인 견해와는 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2017년 12월
한국재정정보원
원장 이원식

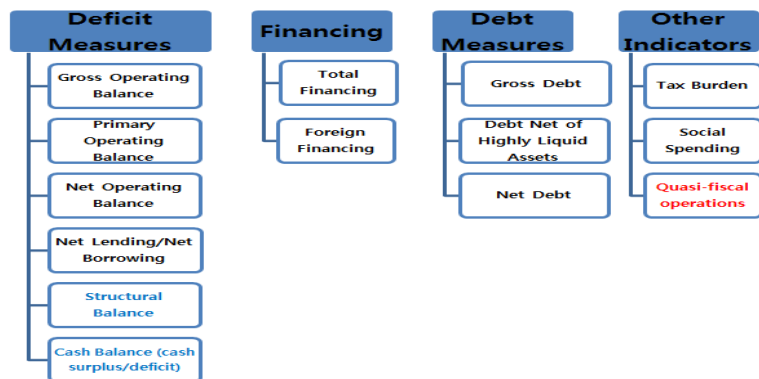
1. 문제제기

- 지속 가능한 재정운영을 위한 재정분석·진단은 매우중요, 단일(또는 일부) 재정수지지표로 재정건전성 진단은 제약
 - 현재, 현금주의 기준의 ‘통합재정수지와 관리재정수지’ 및 발생주의 기준의 ‘일반정부부채(D2)’지표를 활용하여 재정건전성 진단
 - 순융자/순차입 등 다양한 재정통계지표를 활용하여 포괄적 재정분석·진단 필요(마스트리히트 조약과 합치)
 - 재정분석·진단체계는 적자·보전·채무·기타지표로 구성, dBrain시스템 및 열린재정과 연계 필요
 - 재정통계지표는 정책결정의 기초자료로 활용 및 국가 간 비교자료로 활용

2. 재정분석 진단 준거틀

- 적자측정, 보전, 채무, 기타지표

〈그림 1〉 재정분석 진단 준거틀



○ 재정분석·진단 지표 산출

재정지표		정의	OECD국가 /한국적용 여부	비고(GFS 코드)
적자 측정	총운영수지	수익-비용+고정자본소비	O / O	1-2+23
	기초운영수지	순운영수지+순이자비용	O / O	1-2+24
	순운영수지	수익-비용	O / O	1-2
	순운자/순차입	수익-비용-비금융자산순투자 또는 수익-지출	O / O	1-2-31 or 1-2M
	구조적재정수지	수익-비용 (경기변동분 제거)	X / X	비정상적, 일회성 효과 제거
	현금수지 (현금적자/흑자)	현금수익-현금비용-비금융자 산 투자로 인한 순현금유출	O / X	C1-C2-C31
보전	총보전	금융자산-부채	O / O	32-33 or 82-83
	국외보전	금융자산-부채(국외)	O / O	322-332 or 822-832
채무 측정	총채무	금융청구권(이자 및 원금)의 저량	O / O	63-6305-6307
	채무대비 순유동자산	총채무-유동자산(현금 및 예금 등)	O / O	63-6305-6307-6202
	순채무	총채무-금융자산(채무상품)	O / O	(63-6305-6307)- (62-6205-6207)
기타 지표	조세부담	GDP대비 조세수익	O / O	11/GDP
	사회지출 ¹	COFOG(주거+보건+교육+ 사회보호)	O / X	706+707+709+710
	준재정활동	정부 단위 외 기관단위 (공기업 등)	X / X	포괄범위 및 추계방법 고려

3. 재정통계지표를 활용한 국가별 재정분석진단

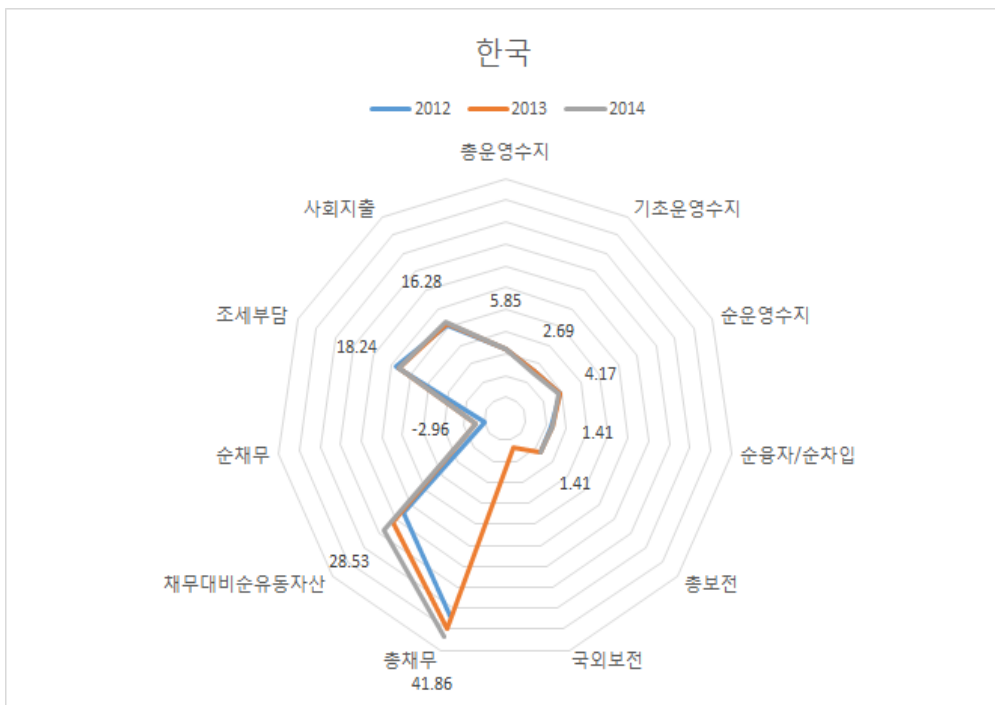
- OECD 국가 중 그룹 7(한국, 일본, 미국, 이스라엘), 그룹 6(룩셈부르크, 노르웨이, 스위스)과 그룹 1~5 중 선별 국가(스웨덴, 독일, 그리스, 영국, 체코)의 재정 상태를 분석·진단

- 비교 대상 국가 선정은 작은 정부 군 그룹7 및 그룹6 국가와 그룹 1~5 국가 중 재정준칙 등을 도입한 국가로 한정

정부규모	큰 정부	← →					작은 정부
그룹	1	2	3	4	5	6	7
그룹국가	스웨덴 덴마크 핀란드 네덜란드 슬로베니아	독일 오스트리아 벨기에 프랑스	그리스 헝가리 이탈리아 포르투갈	영국 아이슬란드 아일랜드 스페인	체코 에스토니아 폴란드 슬로바키아	룩셈부르크 노르웨이 스위스	한국 일본 미국 이스라엘
GDP대비 일반정부 총지출(%)	51.4	49.1	46.4	41.4	39.8	39.6	36.0

〈그림 2〉 한국의 재정수지

(단위: GDP대비 비율(%))



○ 국가별 재정지표 활용 재정상태 비교

〈그림 3〉 순융자/순차입 지표로 본 재정상태

(단위: GDP대비 %)



4. 정책적 함의

□ 국내적으로는

- 순융자/순차입, 구조적 재정수지 지표 등 다양한 재정지표를 활용하여 지속가능한 재정운영 여부 진단, 아울러 유동성 관리차원에서 현금수지(CSD) 지표 활용 필요
- 정부기능별분류(COFOG) 편제시 대분류(701~710)는 물론 중분류(7011~7109) 체계의 도입 검토
- 다양한 재정분석·진단지표는 재정관리시스템(통계분석시스템)과 열린재정에 연계하여 정책결정의 기초자료로 활용, 국제비교가능한 재정지표로 활용

□ 국제적으로는(IMF 차원)

- 현금수지(CSD)의 필수보고, 구조적 재정수지, 준재정활동 등 재정 지표 보고시 구체적인 가이드라인을 제시할 필요
- 보고된 재정지표 단위가 개별 자국통화 단위, 화폐단위의 통일(회계 연도 말 \$기준 제시 권고) 필요
- 재정통계연감자료의 정합성의 문제(예, 재정통계연감 2013, 2014, 2015의 동일지표가 서로 다름), 정합성(일치화) 작업 필요
- 재정지표의 활용관점에서 재정통계연감에 ‘재정분석진단’ chapter를 추가 구성, 국가 간 비교 분석 등에 좋은 자료로 활용 가능해야 함

I. 서론	1
II. 이론적 논의	5
제1절 재정분석·진단 개념정의	5
제2절 GFS 재정지표 체계의 변천 및 재정분석·진단 관련 재정지표 논의	8
1. GFS 재정지표 체계의 변천	8
2. 재정분석·진단 관련 재정지표 논의	13
제3절 GFS 체계에서 추출가능한 재정지표	15
제4절 발생주의 기준 재정통계지표 활용의 필요성	25
제5절 GFSM 2014 재정지표를 활용한 재정분석 준거틀	27
1. 재정분석 지표 산출 논거	33
III. 재정통계지표를 활용한 국가별 재정분석·진단	37
제1절 국가 간 재정통계 지표 비교 대상	37
제2절 개별 국가 재정지표 분석	38
1. 그룹 7 국가(한국, 일본, 미국, 이스라엘)	38
2. 그룹 6 국가(룩셈부르크, 노르웨이, 스위스)	44
3. 그룹 1~5 국가(스웨덴, 독일, 그리스, 영국, 체코)	48

 IV. 결론 및 정책적 함의	55
참고문헌	61
부 록	65
[부록 1] 재정통계연감(GFS yearbook 2015) 한국재정지표	65
[부록 2] GFS 2001과 GFS 2014의 보고양식 차이	68
[부록 3] 현재 통계분석 패키지(OLAP, EIS)	69
국문요약	71
Abstract	73

〈표 2-1〉 우리나라의 재정수지 적용	7
〈표 2-2〉 중앙정부 통합재정수지 / 관리재정수지	7
〈표 2-3〉 GFS 2001 체계에서 재정정책 분석지표	15
〈표 2-4〉 GFS 2014 체계에서 이용가능한 재정지표	17
〈표 2-5〉 추가적인 데이터를 필요로 하는 재정지표	21
〈표 2-6〉 COFOG 분류체계	23
〈표 2-7〉 GFS 2014 재정 지표의 선정	28
〈표 2-8〉 재정지표 추계를 위한 세부항목	30
〈표 2-9〉 공공부문 부채통계 편제 구분	34
〈표 3-1〉 유사 재정특성 그룹 단위 (7개 그룹)	37



그림 차례

정부재정통계(GFS)기준 지표를 활용한 재정분석·진단

〈그림 2-1〉 GFSM 1986/GFSM 2001/ GFSM 2014의 분류 비교	9
〈그림 2-2〉 발생주의 재정지표 vs. 현금주의 재정지표	11
〈그림 2-3〉 정부운영표, 거래외 경제유량표, 재정상태표	13
〈그림 2-4〉 재정분석·진단 준거틀	28
〈그림 3-1〉 한국의 재정수지 분석	38
〈그림 3-2〉 일본의 재정수지 분석	40
〈그림 3-3〉 미국의 재정수지 분석	42
〈그림 3-4〉 이스라엘의 재정수지 분석	43
〈그림 3-5〉 룩셈부르크의 재정수지 분석	44
〈그림 3-6〉 노르웨이의 재정수지 분석	46
〈그림 3-7〉 스위스의 재정수지 분석	47
〈그림 3-8〉 스웨덴의 재정수지 분석	48
〈그림 3-9〉 독일의 재정수지 분석	50
〈그림 3-10〉 그리스의 재정수지 분석	51
〈그림 3-11〉 영국의 재정수지 분석	52
〈그림 3-12〉 체코의 재정수지 분석	53

I. 서론

개별 국가들은 2008년 글로벌 금융위기를 극복과정에서 재정의 적극적 대응역할에 관심을 가지기 시작했다. 그 이후 유럽의 재정위기와 글로벌 저성장 기조의 장기화로 인해 개별 국가들은 경제의 안정화는 물론 지속가능한 재정운동을 위해 재정정책의 방향을 어떻게 설정할 것인가에 대한 다양한 논의가 이루어지고 있다.

글로벌 금융위기를 극복하기 위해 대부분의 국가는 대규모 확장적 재정정책으로 대응하였으며, 이는 결국 재정상황을 악화시키는 결과를 초래하였다. 또한 지속적인 경기 하방위험에 대비하여 악화된 재정상황을 회복시키는 것을 우선하여 향후 경기변동에 대응하기 위한 자구적인 노력을 지속하고 있다.

최근 우리나라에서도 잠재성장률의 하락추세가 지속되고 있기 때문에 안정적 성장을 위해 재정의 역할과 재정정책의 상호관계를 지속적으로 연구할 필요성이 제기되고 있다. 지속가능한 재정운동은 중요한 이슈중 하나이기 때문에 재정의 역할을 면밀히 검토해야 한다. 지속가능한 재정운동을 위해 국가의 재정운동을 면밀히 검토할 수 있는 재정분석체계는 필수불가결한 요소임에 틀림없다.

정부의 재정운동 전반에 관한 재정분석·진단은 재정지표를 활용할 수 있다. 우리나라는 전통적으로 재정건전성 관리를 위해 현금주의 기준의 '통합재정수지'와 '관리재정수지'를 활용하고 있다. 하지만 EU 등의 국가에서는 재정건전성을 진단하기 위해 마스트리히트 등 국제기준에 근거하여 발생주의 기준의 '순융자/순차입'지표를 활용하고 있다.

우리나라를 비롯한 대부분의 국가들은 IMF의 정부재정통계(government finance statistics: 이하 GFS)기준에 근거하여 재정지표를 편제하여 보고하고 있다. 개별국가에서 편제하여 제출한 재정지표는 IMF에

서 취합과정을 거쳐 재정통계연감(GFS yearbook)이 매년 발간된다. 다만 IMF에서도 재정통계연감(GFS yearbook)을 발간하고 있을 뿐 재정지표의 활용에 관해서는 관심이 많지는 않다.

우리나라는 현금주의 기준의 ‘통합재정수지’와 ‘관리재정수지’를 활용하여 재정수지를 점검함과 동시에 발생주의 기준인 일반정부의 부채기준(D2)을 활용하여 재정건전성을 진단하고 있으며, 이를 국제 비교자료로 활용하고 있다. 그러나 단일 재정지표 또는 일부 재정지표를 활용하여 국가의 재정건전성을 진단하는 것은 한계가 존재할 수밖에 없다. 따라서 포괄적 관점에서 다양한 재정지표를 활용하여 재정분석 및 진단이 필요하다.

본 연구는 ‘개별 국가의 다양한 재정통계지표를 재정분석 및 진단 도구로 활용할 것’을 제안한다. 이를 위해 IMF에서 집계하여 공시하는 재정통계연감의 재정지표를 활용함과 동시에 추가적인 편제 노력을 통해 재정지표로 활용할 필요가 있다. 이렇듯 생산(집계)된 재정지표는 재정 관리시스템(dBrain)에 탑재하여 정책결정시 기초자료로 활용할 수 있으며, 열린 재정(open fiscal data)과 연계 활용될 필요가 있다. 더 나아가 국제적(IMF차원)으로는 재정통계연감 뒷부분¹⁾에 재정분석·진단 장(chapter)을 추가로 구성하여 국가 간 비교 가능한 재정지표 체계로의 변경을 제안한다.

좀 더 세부적으로 설명하면 개별 국가들은 GFS 2014 (발생주의 기준)²⁾의 재정지표를 IMF에 제출하고 있으며, IMF는 개별국가가 제출한 재정지표를 취합하여 재정통계연감을 발간하고 있다. 그러나 재정통계연감은 개별 국가의 재정지표를 단순하게 나열하고 있는 수준이며, 활용가능성 차원에서는 지극히 제한적이다(예를 들어, 개별 국가의 통화로 표시). 따라서 국제비교는 물론 재정분석·진단에 활용하려면 상당한 노력이 수반되어야 한다. 하

1) 현재는 국가별 재정지표만 나열하고 있는 수준이다(부록 1, 한국지표 참고)

2) GFS체제는 3번 개정되었다. 1차 개정은 GFS 1986으로 현금주의기준에 근거하고 있다. 2차 개정은 GFS 2001로 발생주의 기준을 적용하기 시작하였으며, 3차 개정판인 GFS 2014는 발생주의 기준을 더욱 구체화하였으며, 기타거시재정통계(SNA 등)와 조화를 이루기 위한 체계적인 노력이 있었다.

지만 IMF차원에서 일정부분 편제노력이 수반된다면 발생주의 기준의 재정통계지표는 국가 간 비교가능성을 제고할 수 있을 뿐 만 아니라 지속가능한 재정운영(재정건전성)을 분석·진단할 수 있는 지표체계로 활용될 수 있다.

개별 국가들이 GFS 재정지표의 작성 및 보고도 중요하지만 향후 정책결정을 위한 재정분석의 기초자료로 활용이 가능해야 한다. 이는 일관성이 제고된 재정통계지표를 국제기구에 보고하는데 그치는 것이 아니라 지속가능한 재정운영과 유동성관리 차원에서 다양하게 활용할 수 있다는 것을 전제하고 있다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 다음 2장에서는 재정분석 진단의 개념, GFS 체계의 변천, GFS체계로부터 추출 가능한 재정지표 등 이론적 배경에 관해 논의할 것이다. 3장에서는 재정통계지표를 활용한 재정분석·진단에 관한 논의한다. 4장에서는 재정통계지표와 재정 관리시스템의 연계대안에 관한 논의하고, 마지막 5장에서는 결론 및 정책적 함의 순으로 이 글을 맺는다.

II. 이론적 논의

제1절 > 재정분석·진단 개념정의³⁾

재정분석·진단은 다의적 개념으로 다양하게 정의될 수 있다. 우리나라는 전통적으로 현금주의 기준의 재정수지 개념을 적용해 왔다. 그 재정수지 지표는 ‘통합재정수지’와 ‘관리재정수지’인데, 우리나라가 두 지표체계(재정수지)를 활용하게 된 근본적인 이유는 다음과 같다. 1970년대 중반, 재정수지 개념이 정립되기 시작하였다. 1974년 재무부는 IMF와 협조하여 재정통계지침(A Manual on Government Finance Statistics: 이하 GFSM)에 기초한 재정통계 개편작업을 착수하게 된다. 그 이후 1979년부터는 GFSM에 근거한 ‘통합재정통계(Consolidated Public Finance)’ 개념을 적용하게 되었는데, 이는 일반회계, 특별회계 외의 공공기금이라 불리는 기금의 일부를 통합한 개념이며 1995년부터는 이를 ‘통합재정수지’로 변경하게 되었다.

2004년까지 ‘통합재정수지’는 경상 및 자본항목, 무상원조, 융자·출자의 합계로 구성된 지표체계로 예산편성단계에서 재정수지 준거지표로 활용되던 ‘일반회계 적자국채’가 활용되었다.⁴⁾ 그 당시 ‘통합재정수지’를 활용하여 재정수지를 평가하였지만, 참고지표에 불과하였다. 따라서 ‘일반회계 적자국채’가 ‘0’이면 균형수지라고 판단하였다.

2004년부터 ‘통합재정수지’와 ‘관리대상재정수지’는 핵심 재정준거지표로 활용되는데, 예산편성 과정에서 금융성 기금을 제외하고 기금 전체를 평가대상으로 하였다. 특히, ‘관리대상재정수지’⁵⁾는 ‘통합재정수지’에서 ‘사회

3) 이하 내용은 정성호(2015)의 일부를 요약하였다.

4) ‘일반회계 적자국채’는 공공자금관리기금의 부담으로 발행한 국채 중 일반회계의 적자보전 목적으로 발행한 것만을 의미한다.

5) 2003년 이후 지속적 적자재정 운용을 이유로 ‘관리대상재정수지’의 비율은 ‘EU 마스트리히

보장성기금 흑자'와 '공적자금 국채전환 소요액'을 제외하였는데, 이는 정부가 재정을 얼마나 책임성 있게 운용을 하였는지 판단할 수 있는 지표라 여겼다. 다만 2007년 이후, '공적자금 국채전환 소요액'은 더 이상 필요하지 않게 되었다. 따라서 '통합재정수지'와 '관리대상재정수지'의 규모 차이는 '사회보장성기금 흑자'로만 한정된다. 2008년 이후에는 '통합재정수지'에서 '금융성 기금'과 '외국환 평형기금'이 제외되었고, '관리대상재정수지'에서도 동일하게 제외된다.

최근에는 현금주의 기준의 '통합재정수지'와 '관리재정수지'를 산출함과 동시에 GFS 2001에 규정하고 있는 발생주의 기준의 다양한 재정수지지표의 산출하고 있다. 특히, 순융자(+)/순차입(-) 지표는 마스트리히트 조약의 재정 지표와 동일한데, 마스트리히트 조약에 따르면 정부적자(government deficit)는 일반정부 부문의 순융자/순차입을 기준으로 한다.⁶⁾ 우리나라는 '순운영수지'에 '상환공제융자(lending minus repayments)'를 포함하고 있는 반면 EU 등 대부분의 국가에서는 '상환공제융자'를 포함하지 않고 있다. 다시 말해 정책금융으로 인한 이자수입과 이자지출은 제외하고 있어 재정수지 계산에 반영되지 않는다. 따라서 우리나라의 '통합재정수지'와 '관리대상재정수지'를 EU의 재정적자 비율과 비교하는 것은 제약이 따른다. 다만 우리나라에서 '통합재정수지/관리대상 재정수지(최근 관리재정수지로 명명)'의 활용은 긴축적 재정운용이 요구될 때에 재정지출을 제한하는 효과를 지니고 있다. 특히 관리대상수지는 더욱 그러하다.

트 조약'에 규정하고 있는 GDP 대비 재정적자비율 3%를 참고하여 GDP 대비 '관리대상 재정수지' △1%를 재정수지 목표로 삼았다.

6) EU Council Regulation No. 3605/93 of 22 November 1993의 Section 1의 '정의(Definitions)' 참조.

〈표 2-1〉 우리나라의 재정수지 적용

시기별	재정수지 적용	비고
1974년 이후	‘GFSM개편작업’ 착수	현금주의 기준
1979년~1995년	‘통합재정통계→통합재정수지’ 적용	현금주의 기준
2004년 이전	‘일반회계 적자국채’ 적용	현금주의 기준
2004년 이후	‘통합재정수지/관리대상재정수지’ 적용	현금주의 기준

자료: 정성호 (2015). p.4.

<표 2-2>는 중앙정부 단위의 ‘통합재정수지’와 ‘관리재정수지’에 관한 내용이다. 이미 설명한 바와 같이 ‘통합재정수지’와 ‘관리재정수지’는 현금주의 기준(GFS 1986)에 기초하여 산출한다. 2014년의 경우 356.4조원의 수입, 347.9조원의 지출로 통합재정수지는 8.5조 흑자상태이다. ‘사회보장성기금수지’(38조원의 흑자)를 제외한 ‘관리재정수지’는 29.5조원 적자상태이다. 2015년의 경우 적자규모가 커졌는데, 371.8조원의 수입, 372조원의 지출로 ‘통합재정수지’는 0.2조 적자상태이다. 사회보장성기금수지(37.8조원의 흑자)를 제외한 ‘관리재정수지’는 37.6조원 적자상태이다. 2016년의 경우 401.8조원의 수입, 384.9조원의 지출로 통합재정수지는 16.9조 흑자상태이다. 그러나 ‘사회보장성기금수지’(41.5조원의 흑자)를 제외한 ‘관리재정수지’는 22.9조원 적자상태이다.

〈표 2-2〉 중앙정부 통합재정수지 / 관리재정수지

(단위: 조원)

구분	2013	2014	2015	2016
총수입(A)	351.9	356.4	371.8	401.8
총지출(B)	337.7	347.9	372	384.9
통합재정수지(C=A-B)	14.2	8.5	-0.2	16.9
사회보장성기금수지(D)	35.3	38	37.8	39.6
관리재정수지(E=C-D)	-21.1	-29.5	-37.6	-22.7

자료: 기획재정부 (각 연도). 열린 재정자료 (접근: 2017.10.25.)

제2절 > GFS 재정지표 체계의 변천 및 재정분석·진단 관련 재정지표 논의

1. GFS 재정지표 체계의 변천⁷⁾

우리나라는 현금주의 기준의 예산회계체계와 발생주의 기준의 결산(재무회계)체계를 활용하고 있다. 현금주의 기준의 재정지표는 GFS 1986을 기준으로 편제하고 있으며, 현재도 이 기준을 계속해서 활용하고 있다. 그 포괄범위는 일반회계, 특별회계, 기금(금융성 기금 제외), 지방재정을 포괄한 일반정부 단위이다. 현금주의 기준(GFS 1986 기준)으로 산출되는 재정지표는 ‘통합재정수지’와 ‘관리재정수지’이다. ‘통합재정수지’는 세입에서 세출과 순융자를 차감한 금액으로 당해 연도 정부의 흑자 또는 적자 규모를 파악할 수 있다. 한편 ‘관리재정수지’는 ‘통합재정수지’에서 사회보장성기금흑자와 공적자금상환소요를 제외한 금액으로, 재정건전성을 파악하는데 활용된다.

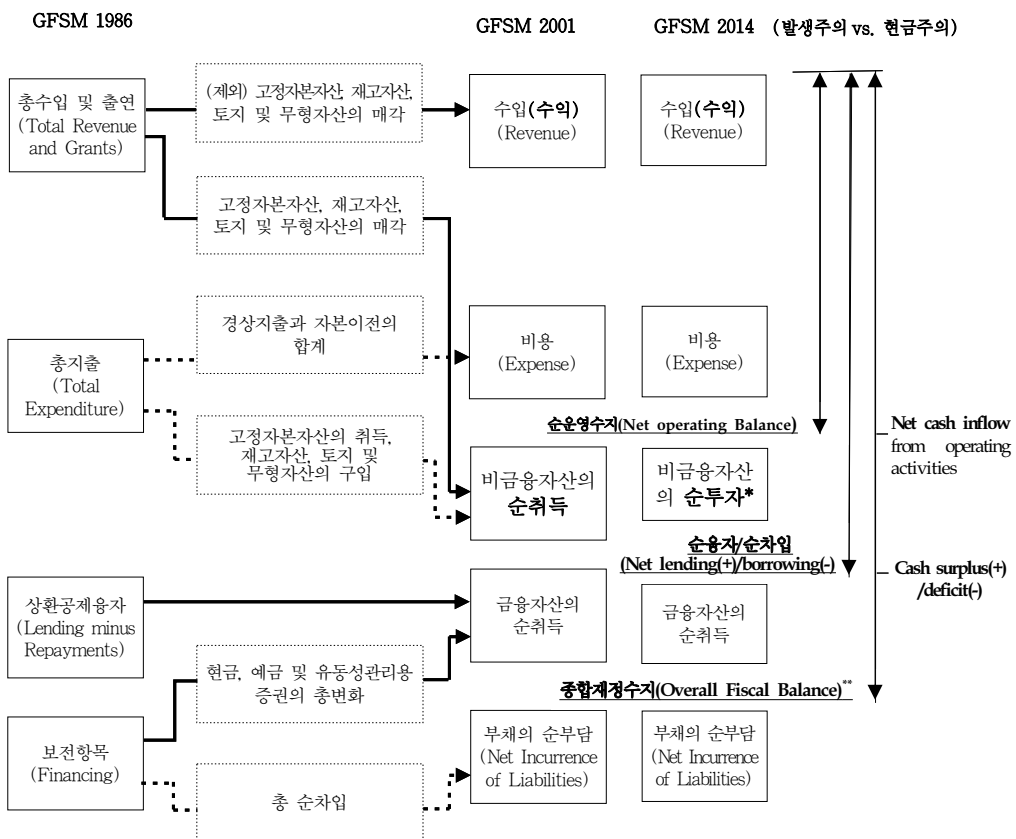
IMF를 경험한 이후 우리나라는 빅뱅방식의 재정개혁(중기재정운용계획, top-down, 성과주의 예산)을 단행하였으며, 정부부문에 발생주의 회계기준을 도입하게 되었으며 그 준거기준은 발생주의 기준의 GFS 2001이다. 최근 GFS 2014로 개정되었지만 현재까지는 GFS 2001을 적용하고 있으며, GFS 2014 도입을 검토 중에 있다. 다만 본 연구에서는 재정제도에 초점을 두기 보다는 미래지향적으로 지속가능한 재정운용을 위해 GFS 2014 재정지표에 초점을 맞춘다.

<그림 2-1>은 GFS 체계의 변천을 요약한 것이다. 현금주의 기준의 GFS 1986 체계에서 ‘총수입과 출연’이 발생주의 기준의 GFS 2001 및 2014체계에서는 ‘수익과 비금융자산의 순취득’으로, ‘총지출’은 ‘비용과 비금융자산의 순취득’으로, ‘상환공제융자’는 ‘금융자산의 순취득’으로, ‘보전항목’은 ‘금융자산의 순취득과 부채의 순부담’으로 각각 분류된다. 다만 GFS

7) 본 절의 대부분은 정성호(2015) 내용을 활용하였음

2001 및 2014체계에서는 수익에서 비용을 차감한 ‘순운영수지’ 개념과 순운영수지에서 비금융자산의 순취득(순투자)을 차감한 ‘순융자(+)/순차입 (-)’ 개념은 물론 종합재정수지 개념을 활용하고 있다. 또한 동일한 맥락에서 유동성관리차원의 보조지표로 활용이 가능한 현금주의 지표로 순현금흐름, 현금흑자/적자 개념을 활용하고 있다.

〈그림 2-1〉 GFSM 1986/GFSM 2001/ GFSM 2014의 분류 비교



GFS 2014 기준은 발생주의 기준의 재정지표(<그림 2-2> 왼쪽, table 4.1)와 현금주의 기준의 재정지표(<그림 2-2> 오른쪽, table 4.2)를 활용할 것을 권고하고 있다. 이른바 발생주의 기준의 재정지표는 지속가능한 재정은 영차원에서 활용할 것과 현금주의 기준의 재정지표는 유동성 관리차원에서 상호보완적으로 활용하는 것이 이상적이라 본다.

먼저, 발생주의 기준의 재정지표에 관해 논의하면 다음과 같다. GFS 2014 발생주의 재정지표는 발생주의 기준으로 작성(<그림 2-2> 참고)해야 하고, 발생주의 기준을 활용하는 국가에 적용할 수 있다. 그 포괄범위는 일반정부 단위(중앙정부, 지방정부, 비영리공공기관)이다. 대표적인 재정지표에 관해 설명하면, 순운영수지(NOBS)는 '수익'에서 '비용'을 차감한 금액으로, 거래에 의한 순자산가치의 총변화와 일치하며 정부가 통제할 수 없는 거래 이외의 가치 변화는 제외한다. 총운영수지(TOPS)는 '순운영수지'에서 '고정 자본소비'를 차감한 금액이다. 마스트리히트조약 등에서 활용되고 있는 '순 융자/ 순차입(NLB)'은 '순운영수지'에서 '비금융자산의 순투자'를 차감한 금액으로 금융자산과 금융부채의 순 거래액과 일치함과 동시에 정부 활동이 금융 측면에서 기타 경제에 미치는 영향과 일치한다. '기초운영수지'는 '순 운영수지'(NOBS)에서 '이자비용'(또는 순이자비용)을 제외한 금액으로 (순)채무의 지속가능성 파악할 수 있는 유용한 지표이다. 또한 '기초재정수지'는 '순 융자/ 순차입'(NLB)에서 '이자비용'(또는 순이자비용)을 제외한 금액으로 (순)채무의 지속가능성 파악할 수 있다.

이제, 현금주의 기준의 재정지표에 관해 논의하면 다음과 같다. GFS 2014 현금주의 재정지표는 현금주의 세입, 세출 결산을 기준으로 작성 (<그림 2-2> 참고)해야 하고, 주로 현금주의 기준을 활용하는 국가에서 작성하지만 발생주의 기준을 적용하는 국가 들 또한 유동성관리차원에서 활용할 것을 권고하고 있다(IMF, 2014a). 그 포괄범위는 발생주의 기준과 동일하게 일반정부 단위에 기초하고 있다. 대표적인 재정지표에 관해 설명하면, 현금

수지(현금의 흑자/적자: CSD)는 정부운영활동에 따른 현금흐름에서 비금융 자산의 투자로 인한 현금흐름을 차감한 금액을 의미하고, 발생주의 기준의 '순융자/순차입'과 동일한 개념이며, 유동성 관리차원에서 매우 중요한 지표이다. '기초현금수지'는 현금수지에서 이자비용(또는 순이자비용)을 제외한 금액으로 (순)채무의 지속가능성 파악하는데 비교적 용이하다.

〈그림 2-2〉 발생주의 재정지표 vs. 현금주의 재정지표

Table 4.1. Statement of Operations		Table 4.2. Statement of Sources and Uses of Cash	
TRANSACTIONS AFFECTING NET WORTH:		CASH FLOWS FROM OPERATING ACTIVITIES:	
1	Revenue	C1	Revenue cash flows
11	Taxes	C11	Taxes
12	Social contributions [GFS]	C12	Social contributions
13	Grants	C13	Grants
14	Other revenue	C14	Other receipts
2	Expense	C2	Expense cash flows
21	Compensation of employees [GFS]	C21	Compensation of employees
22	Use of goods and services	C22	Purchases of goods and services
23	Consumption of fixed capital [GFS]	C24	Interest
24	Interest [GFS]	C25	Subsidies
25	Subsidies	C26	Grants
26	Grants	C27	Social benefits
27	Social benefits [GFS]	C28	Other payments
28	Other expense		
NOB/GOB	Net/gross operating balance (1-2) ¹	C1O	Net cash inflow from operating activities (1-2)
TRANSACTIONS IN NONFINANCIAL ASSETS:		CASH FLOWS FROM TRANSACTIONS IN NONFINANCIAL ASSETS:	
31	Net/gross investment in nonfinancial assets ²	C31	Net cash outflow from investment in nonfinancial assets ¹
311	Fixed assets	C311	Fixed assets
312	Inventories	C312	Inventories ²
313	Valuables	C313	Valuables
314	Nonproduced assets	C314	Nonproduced assets
2M	Expenditure (2+31)	C2M	Expenditure cash flows (2+31)
NLB	Net lending (+) / Net borrowing (-) [GFS] (1-2-31 = 1-2M = 32-33)	CSD	Cash surplus (+) / Cash deficit (-) (1-2-31 = 1-2M = 32-33)
TRANSACTIONS IN FINANCIAL ASSETS AND LIABILITIES (FINANCING):		CASH FLOWS FROM TRANSACTIONS IN FINANCIAL ASSETS AND LIABILITIES (FINANCING):	
32	Net acquisition of financial assets	C32x	Net acquisition of financial assets other than cash
321	Domestic ³	C321x	Domestic ³
322	External ³	C322x	External ³
33	Net incurrence of liabilities	C33	Net incurrence of liabilities
331	Domestic ³	C331	Domestic ³
332	External ³	C332	External ³
		NFB	Net cash inflow from financing activities (33-32x)
		NCB	Net change in the stock of cash (CSD+NFB = 3202 = 3212+3222)

주: 내용 중 [GFS]표시는 2008SNA와 동일하게 명명하고 있지만 두 기준(GFS와 SNA)간 상이한 포괄범위임

자료: 정성호 (2015)에서 재인용; 원자료: IMF (2014a) GFSM, p.71; 74.

GFS 발생주의 기준 재정지표는 현금주의가 현금의 유입, 유출시점에만 기록하는 것과 달리 경제적 자원의 변동 여부를 기준으로 기록하기 때문에,

재정상태와 재정운동을 경제적 실질에 부합하게 산출할 수 있다. 또한 자산과 부채는 대차대조표에 요약하고, 수익과 비용은 정부운영표(statement of operations)에 요약하여, 그 결과를 체계적(종합적)으로 표시할 수 있다. 궁극적으로는 자산, 부채, 수익, 비용을 동시에 기록하여, 저량, 유량, 거래, 거래의 경제유량(other economic flows) 등 복잡한 구조에도 자동으로 검증이 가능하며, 기록시점 등의 차이로 사전에 미래의 잠재적 위기 신호를 알려준다.

개별 정부단위가 작성하는 재무제표와 동일하게 일반정부 단위는 GFS 기준의 정부운영표와 재정상태표(balance sheet)를 작성하고 있다. GFS 정부운영표(statement of operation)는 연간 정부의 수익, 비용 거래를 동시에 파악할 수 있으며, 이를 자산, 부채의 거래와 연계하여 파악할 수 있다. '순운영수지' 및 '순융자(+)/순차입(-)(NLB)'⁸⁾은 연간 경제적 자원의 변동을 요약하여 표시한다. 특히, 순운영수지(NOBS)를 통해 재정 관리의 건전성 제고, 장기적 재정 관리, 성과 중심의 재정 운영 체계 구축이 가능하다. 이제 현금주의 기준의 지표에 관해 설명하면 '현금의 흑자/적자'(CSD)⁹⁾는 연간 현금흐름을 보여준다. 유량은 거래와 거래 외로 구분하여, 정부가 통제 가능한 거래만 구분하여 정부정책의 효과성, 효율성 등을 파악할 수 있다(기업회계의 대차대조표 동일).

GFS 재정상태표(balance sheet)는 자산 및 부채를 기록·관리하므로 미래 지향적인 지표를 산출할 수 있다. 특히, 순자산 규모가 산출되므로 이를 활용하여 재정건전성 및 재정활동의 지속가능성 분석이 가능하다.

8) 순융자(+)/순차입(-)지표는 흑자운영이면 순융자(+)로 인식하면 되고, 반대로 적자운영(차입경영)이면 순차입(-)으로 인식하면 된다. '순융자/순차입'은 발생주의 기준의 지표이다.

9) 현금흑자(+)/적자(-)지표는 흑자운영이면 흑자(+)로 인식하면 되고, 반대로 적자운영이면 적자(-)로 인식하면 된다. 다만 이 지표는 현금주의 기준이다.

〈그림 2-3〉 정부운영표, 거래외 경제유량표, 재정상태표

Table 4.1. Statement of Operations		Table 4.3. Statement of Other Economic Flows		Table 4.4. Balance Sheet	
TRANSACTIONS AFFECTING NET WORTH:		9	Change in net worth due to other economic flows (4+5) ¹		
1	Revenue	4	Change in net worth due to holding gains and losses	6	Net worth (61+62-63)
11	Taxes	41	Nonfinancial assets	61	Nonfinancial assets
12	Social contributions [GFS]	411	Fixed assets	611	Fixed assets
13	Grants	412	Inventories	612	Inventories
14	Other revenue	413	Valuables	613	Valuables
2	Expense	414	Nonproduced assets	614	Nonproduced assets
21	Compensation of employees [GFS]	42	Financial assets ²	62	Financial assets
22	Use of goods and services	43	Liabilities ²	621	Domestic ¹
23	Consumption of fixed capital [GFS]	5	Change in net worth due to other changes in the volume of assets and liabilities	622	External ¹
24	Interest [GFS]	51	Nonfinancial assets	63	Liabilities
25	Subsidies	511	Fixed assets	631	Domestic ¹
26	Grants	512	Inventories	632	External ¹
27	Social benefits [GFS]	513	Valuables	Memorandum items ²	
28	Other expense	514	Nonproduced assets		
NOB/GOB Net/gross operating balance (1-2) ¹		52	Financial assets ²	...	
TRANSACTIONS IN NONFINANCIAL ASSETS:		53	Liabilities ²		
31	Net/gross investment in nonfinancial assets ²				
311	Fixed assets				
312	Inventories				
313	Valuables				
314	Nonproduced assets				
2M Expenditure (2+31)					
NLB Net lending (+) / Net borrowing (-) [GFS] (1-2-31 = 1-2M = 32-33)					
TRANSACTIONS IN FINANCIAL ASSETS AND LIABILITIES (FINANCING):					
32	Net acquisition of financial assets				
321	Domestic ³				
322	External ³				
33	Net incurrence of liabilities				
331	Domestic ³				
332	External ³				

자료: IMF (2014a) GFSM, p.71, 75, 76.

2. 재정분석·진단 관련 재정지표 논의¹⁰⁾

지속가능한 재정운영을 위해 발생주의 기준과 현금주의 기준을 동시에 활용하는 dual system적 접근이 필요하다(정성호, 2015). 현재 국가결산보고서 구성요소를 살펴보면 세입·세출결산서(현금주의 기준의 결산서)와 재무제표(발생주의 기준의 결산서)를 동시에 작성하고 있다. 다시 말해 발생주의 기준을 도입할 당시 기대했던 효과와는 다소 거리가 있다. 즉, 발생주의 기준 체계에 근거한 보완적 의미의 현금주의 기준의 적용인 dual system 사

10) 본 절의 대부분은 정성호(2015)의 내용을 활용하였음

고는 아니기 때문이다.¹¹⁾ 또한 현실을 고려한 결과로 추론할 수 있는데, 발생주의 기준의 재무제표보다는 현금주의 기준의 세입·세출결산서를 더 선호하기 때문이다. 외국의 사례를 살펴보면 국가결산보고서에 발생주의 기준의 결산개요와 재무제표이외에 현금주의 기준의 세입·세출결산서를 구성하는 나라는 거의 없다(미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등).¹²⁾

지속가능한 재정운영 관점에서 발생주의 기준의 재무제표를 주된 재정수지 지표로 활용할 것을 제안한다. 다만 기존에 활용하던 ‘통합재정수지’와 ‘관리재정수지’는 보완적으로 활용하면 된다. 세부적으로 설명하면 현금주의 기준(GFS 1986)의 통합재정수지와 관리재정수지¹³⁾는 현행대로 유지하면 된다.

GFS 2014 체계에서는 발생주의 및 현금주의 기준의 재정지표를 제시하고 있다. 이는 <그림 2-2>에 제시되어 있으며, 왼쪽 상단(발생주의 기준의 재정지표)과 오른쪽 상단(현금주의 기준(수정발생주의 포함)기준의 재정지표)을 각각 비교하면 다음과 같다. 발생주의 기준의 ‘순운영수지(NOBS)’는 현금주의 기준의 순현금흐름(CIO)과 일치하고, ‘순융자(+)/순차입(-)(NLB)’은 현금흑자(+)/현금적자(-)(CSD: Cash surplus(+)/Cash deficit(-)과 일치한다. 다만 대부분의 국가에서 2012 회계연도부터 발생주의 기준의 ‘순융자/순차입’ 지표는 IMF에 보고하고 있지만 현금주의 기준의 ‘현금흑자/적자’ 지표는 보고하지 않고 있다(GFS yearbook, 각 연도 참고). 우리나라는 여기에 해당된다. 이에 더해 발생주의 기준의 기초운영수지(primary operating balance)는 현금주의 기준의 기초현금수지(primary cash balance)와 연관된다. 추가적으로 기초재정수지(primary balance)는 순채무의 지속가능성 분석이 가능한 지표이고, 종합재정수지 (overall fiscal

11) 발생주의 기준의 결산체계 도입 시 재무제표를 주된 논거로 현금주의 기준은 보완적 의미로 활용할 계획이었으나, 아직까지도 현금주의 기준의 세입·세출결산서가 중요시되고 있다.

12) 국가결산보고서는 결산개요, 세입·세출결산서, 재무제표, 성과보고서로 구성된다. 국가결산서에서 세입·세출결산서는 제외해도 무방할 것으로 판단되며, 필요시 별책으로 구성하여 국회에 제출하면 될 것이다(정성호, 2017).

13) 관리재정수지는 사회보장기금의 기형적 구조로 인해 유용한 지표임에 틀림없다. 다만 추후 적자보전지 지속되는 상황을 고려해볼 때 유의미성 여부를 판단할 필요가 있다.

balance)는 ‘순융자/순차입’에서 공공정책목적의 자산과 부채를 조정한 수치이다. 특히, ‘순융자/순차입’지표는 마스트리히트조약 및 ESA 2010 / OECD의 주된 재정수지지표로 활용된다. 다시 말해 ‘순융자(+)/순차입(-)’(NLB)지표는 일반정부의 대표 재정수지(General government financial balances)지표로 활용되고 있는데, 이는 GFS 2014와 동일한 관점이다. 순융자/순차입 지표를 활용하면 정부재정 상태를 더욱 구체적으로 파악할 수 있을 뿐만 아니라 비금융자산의 순투자를 제외하기 때문에 더욱 유의미한 지표이다(정성호, 2015).

제3절 > GFS 체계에서 추출가능한 재정지표

거시경제분석을 위한 재정정책 지표에는 GFS 체계의 세 가지 핵심 수지항목 외에 여러 기관(IMF 포함)에서 사용하는 수지항목과 여타 유량 및 저장량의 주요 거시경제 지표가 있다. 아래 <표 2-3>은 GFS 2001체계에서 추출 가능한 재정지표이다.¹⁴⁾

<표 2-3> GFS 2001 체계에서 재정정책 분석지표

핵심 수지항목	
순/총운영수지(NOB/GOB)	순운영수지 = 수익-비용 총운영수지 = 수익-(비용-고정자본소비)
순융자/순차입	순융수지-비금융자산 순투자, =(총운영수지-고정자본소비)-비금융자산 순취득 =금융자산 순취득-부채 순부담
현금흑자/현금적자	정부운영활동으로 인한 순현금 유입-비금융자산 순취득에 따른 순현금유출

14) 우리나라는 현재 GFS 2001에 기초하여 재정통계를 편제하고 있으며, GFS 2014로의 이행을 준비중에 있다. 특히, GFS 2001에서 2014체계로 변화되면서 보고양식(statements and tables)이 변화되었다(부록 2 참고)

기타 수지항목	
종합재정수지 (overall fiscal balance)	순융자/순차입 가운데 정책목적의 자산거래와 부채거래를 제외하고 계산한 것. 특히 민영화 수입(고정자산 매각대금 포함)은 수입에 포함되며 융자 형태로 제공된 보조금은 비용에 포함됨.
조정된 종합재정수지 (adjusted overall fiscal balance)	종합재정수지(또는 순융자/순차입) 가운데 재정분석을 왜곡 할 가능성이 는 출연수입, 국지적 재정활동(원유생산 등), 기타 대규모의 간헐적 거래를 제외하고 계산한 것.
종합기초수지 (overall primary balance)	= 종합재정수지+순이자비용
기초운영수지 (primary operating balance)	= 순운영수지+순이자비용
총저축 (gross saving)	= 총운영수지-순자본출연 및 자본세(GFS 코드 1133 및 1135)를 포함하는 수취 순자본이전
기타 거시경제변수	
재정부담 (fiscal burden)	= (조세수입+강제적 사회보장보험료) ÷ GDP
총지출 (total expenditure)	= 비용+비금융자산의 순취득(가능한 한 가치저장자산을 제외)
총지출구성 (total expenditure composition)	기능분류(COFOG)에 근거한 총지출
정부 최종소비지출 (government final consumption expenditure)	≍ 피용자보수+재화 및 용역의 사용+고정자본소비-재화와 용역의 판매 +가계에 대한 직접이전을 위한 구매(주로 현물의 사회급여).
총투자 (gross investment)	= 비금융자산(가능한 한 가치저장자산을 제외)의 취득-처분
자산 및 부채	
순자산 (net wealth position)	= 총자산-부채
순금융자산 (net financial wealth position)	= 총금융자산-부채
총부채 (gross debt position)	= 총부채-주식 및 기타 지분과 파생금융상품
우발부채 (contingent liabilities)	= 정부(공공부문)의 명시적 보증+사회보장제도 채무의 순현재가치

자료: IMF (2001) GFSM p.44. Box 4.1

<표 2-4>는 GFS 2014체계에서 추출 가능한 재정지표로서 GFS 200 115)에 비해 더욱 구체화되었음을 알 수 있으며, 본 연구의 초점은 GFS 2014체계이다.

<표 2-4> GFS 2014 체계에서 이용가능한 재정지표

재정지표	통계방법론상 해당 용어	GFS 코드
재정수지		
현금수지 (적자/흑자로 언급)	현금흑자(+)/현금적자(-)(CSD)=운영활동으로 인한 순현금유입-비금융자산 투자로 인한 순현금유출, 또는 현금흑자/현금적자= 보전거래로 인한 총현금흐름	C1-C2-C31, or C1-C2M, or NFB+NCB
순운영수지(NOБ)	수익-비용 순운영수지 = 거래로 인한 순자산의 증감	1-2
총운영수지(GOB)	수익-비용+고정자본소비	1-2+23
순융자/순차입 (NLB)	수익-비용-비금융자산 순투자, 또는 수익-지출, 또는 순운영수지-비금융자산 순투자, 또는 총운영수지-비금융자산 총투자, 또는 순융자/순차입=총 조달(total financing)	1-2-31, or 1-2M, or NOB-31, or GOB-31.1+31.2 32-33
기초현금수지 (Primary cash balance)	현금흑자/현금적자-이자비용 또는 순이자비용 총채무의 지속가능성 분석 목적으로 이자비용을 제외한 현금흑자/현금적자 사용 필요 순채무의 지속가능성 분석 목적으로 순이자비용을 제외한 현금흑자/현금적자 사용 필요	CSD+C24 CSD+C24-C1411
기초운영수지 (Primary operating balance)	순운영수지-이자비용 또는 순이자비용 총채무의 지속가능성 분석 목적으로 이자비용을 제외한 순운영수지 사용 필요 순채무의 지속가능성 분석 목적으로 순이자비용을 제외한 순운영수지 사용 필요	NOB+24 NLB+24-1411
기초수지 (Primary balance)	순융자/순차입-이자비용 또는 순이자비용 총채무의 지속가능성 분석 목적으로 이자비용을 제외한 순융자/순차입 사용 필요 순채무의 지속가능성 분석 목적으로 순이자비용을 제외한 순융자/순차입 사용 필요	NLB+24 NLB+24-1411

15) 얼핏 보면 <표 2-3>에 제시된 재정지표와 <표 2-4>에 제시된 재정지표가 다른 것처럼 보이지만, 본 연구에서 활용된 재정지표와 비교해 볼 때 더 세분화되었을 뿐 큰 차이가 없다.

재정지표	통계방법론상 해당 용어	GFS 코드
기타 거시경제 재정지표		
선의 위쪽 거래 (Above-the-line transactions)	수익, 비용 및 비금융자산 순투자의 모든 거래, 또는 (현금흑자/현금적자나 순융자/순차입 같은 주요수지항목이 ‘선(line)’에서 제공됨)	1, 2, and 31, or C1, C2, and C31
선의 아래쪽 거래 (Below-the-line transactions)	금융자산 순취득과 부채 순부담의 모든 거래(보전거래라고도 함), 또는 (현금흑자/현금적자나 순융자/순차입 같은 주요수지항목이 ‘선(line)’에서 제공됨)	32 and 33, or NFB and NCB
재정부담	조세와 사회기여금 형태의 수익 (원칙적으로, 사회기여금만 포함되어야 하며, 자발적인 사회기여금이 상당한 경우 재정부담을 산출에서 제외할 필요가 있으며, 이 경우 재정부담 지표는 추가적인 데이터가 필요한 재정지표가 됨)	11+12, or 11+121+122
조세부담 (Tax burden)	조세 형태의 수익	11
직접세	납세자의 개별 상황을 고려한 세금 (예, 개인 및 법인소득세)	111+1131+1132+1136
간접세	납세자의 개별 상황을 고려하지 않은 세금 (예, 재화 및 서비스에 부과되는 세금)	112+114+115+116
자본세	기관단위가 소유한 자산이나 순자산 가치에 대해 비정기적·간헐적으로 부과되거나, 또는 상속, 증여 또는 기타 이전의 결과로 기관단위 간에 이전된 자산 가치에 대해 부과되는 세금	1133+1135
정부 최종소비지출	피용자 보상의 근사치+재화와 서비스의 사용+고정자본소비+가계로의 직접이전을 위한 재화와 서비스 구매액(주로 현물 사회급여)-재화와 서비스 매출액	21+22+23+282-142
총저축	총운영수자-미수 순자본이전(순자본출연금과 자본세를 포함한 자본이전), 또는 순융자/순차입-비금융자산의 총투자-미수 순자본이전(순자본출연금과 자본세를 포함한 자본이전)	GOB- (1133+1135+1312 +1322+1332+1442 +1452-2612-2622 -2632-2822-2832), or NLB+31+23- (1133+1135+1312 +1322+1332+1442 +1452-2612-2622 -2632-2822-2832)

재정지표	통계방법론상 해당 용어	GFS 코드
자본지출	비금융자산 순투자=비금융자산 취득-비금융자산 처분-고정자산 소비	31.1-31.2-31.3
비금융자산 총투자	비금융자산 순취득=비금융자산 취득-비금융자산 처분, 또는 비금융자산 순투자+고정자본소비	31.1-31.2 or 31+23
총자본형성	생산된 비금융자산 취득-처분 고정자산, 재고자산, 기타 유가물로 구성됨	311.1-311.2+312+313
총고정자본형성	고정자산 취득-처분	311.1-311.2
순이자비용	이자비용-이자수익	24-1411
사회 지출 (Social spending)	주거, 보건, 교육 및 사회보호에 대한 지출의 기능별 분류 근사치	706+707+709+710
총지출	비용+비금융자산 순투자, 또는 지출	2+31, or 2M
출연금 제외 이전지출	보조금, 사회급여, 그 밖의 분류되지 않은 이전과 비생명보험 관련 보험료, 수수료, 청구권 및 표준화된 보증제도 등으로 구성되는 기업, 가계 및 가계 지원 비영리기관으로의 이전	25+27+282+283
보전지표		
총보전거래 (Total financing)	금융자산거래-부채거래, 또는 금융자산순취득-부채순부담	32-33, or 82-83
국내보전	금융자산거래-부채거래(거주 기관단위(국내 채무자/채권자) 간의 거래)	321-331, or 821-831
국외 보전거래	금융자산거래-부채거래(비거주 기관단위(국외 채무자/채권자) 간의 거래)	322-332, or 822-832
국내은행 보전거래	중앙은행 및 중앙은행 이외의 거주 예금수취기업과의 금융자산과 부채의 거래.	8212+8213-8312-8313
국내비은행 보전거래	중앙은행 이외의 거주 기관단위 및 중앙은행 이외의 거주 예금수취기업에 의한 금융자산과 부채의 거래 또는 일반정부단위, 여타 거주 금융기업, 비금융기업 및 가계와 가계 지원 비영리기관과의 금융자산과 부채의 거래	(821-8212-8213)- (831-8312-8313), or 8211+8214+8215+ 8216-8311-8314- 8315-8316
순자산 및 채무지표		
미지급계정	기타미지급계정의 저량으로 무역신용과 선금 및 지불기한이 도래한 다양한 여타 항목	6318
연체	지불되지 않고 지불기한 일자를 지난 금액의 저량	6M5

재정지표	통계방법론상 해당 용어	GFS 코드
우발부채	미래에 특정 개별 사건이 일어나지 않았다면 발생하지 않는 의무	6M6
계약 연금 및 보험 부채	보험, 연금, 표준화보증제도 부채 및 사회보장급여를 위한 순의무의 저량	6306+6M7
총채무	미래의 어떤 날짜에 채무자가 채권자에게 이자 및 원금의 지불을 필요로 하는 금융청구권의 저량. 채무상품으로 보유된 모든 부채(즉, 주식, 투자펀드주식, 파생상품, 직원 스톡옵션 등을 제외한 총부채) 포함	63-6305-6307, or 6301+6302+6303+6304+6306+6308
순채무	총채무 - 채무상품에 대응되는 금융자산의 저량. 채무상품으로 보유된 모든 금융자산/부채(즉, 주식, 투자펀드주식, 파생상품, 직원 스톡옵션 등을 제외한 금융자산/부채) 포함	(63-6305-6307)-(62-6205-6207), or 6301+6302+6303+6304+6306+6308-6201-6202-6203-6204-6306-6308
총채무대비 순유동자산 (net of highly liquid assets)	총채무 - 유동성이 가장 높은 금융상품으로 보유된 금융자산. 대부분의 국가에서 유동자산은 주로 현금 및 예금으로 구성될 것임. (여타 금융자산이 부분적으로 높은 유동금융자산으로 간주되는 경우, 이 지표는 추가적인 데이터를 필요로 하는 재정지표가 됨)	63-6305-6307- 6202* , or 6301+6302+6303+6304+6306+6308-6201
순금융자산 (net financial wealth)	순금융자산=금융자산의 저량-부채의 저량	62-63, or 6M1
순자산	해당기간 기말시점의 자산의 저량-부채의 저량	61+62-63, or 6
순자산의 총변동	현재 보고기간 기말시점의 순자산-전기 기말시점의 순자산. (순운영수지 같은 거래로 인한 순자산의 변동과 거래외 경제유량으로 인한 순자산의 변동을 분리하는 것이 분석적으로도 유용함)	$6_{t1}-6_{t0}$, or $(61+62-63)_{t1}-(61+62-63)_{t0}$, or NOB+9

*: GFSM 2014 표4.1에는 6201로 표시되어 있으나 **6202**(통화 및 예금)이 맞는 것으로 판단됨
 자료: IMF (2014a) GFSM p.79-82. Table 4.1

<표 2-4>에 제시된 기존 체계(GFS 2014)외에도 추가적인 정보수집 노력을 통해 일정부분 가공한다면 재정통계지표로 활용할 수 있는데, 그 준거 지표는 다음 <표 2-5>와 같다. 다시 말해 기존 체계에서 필요한 재정지표를 추가하여 새로이 재정지표를 산출해야 한다. 다만 본 연구에서는 ‘구조적재정수지’와 ‘준재정활동’을 재정통계지표로 활용할 것을 제안한다.

〈표 2-5〉 추가적인 데이터를 필요로 하는 재정지표

재정지표	통계방법론상 관련 용어
자원수익	천연자원과 관련하여 받을 수 있는 수익. 이러한 수익은 조세, 보조, 배당, 계약, 리스 및 면허, 임대 또는 기타 이전 등의 다양한 형태와 관련될 수 있음
자원비용	천연자원과 관련하여 지불해야 하는 비용. 이러한 비용은 보조, 재산비용 및 이전 등의 다양한 형태와 관련될 수 있음
비자원 운영수지 (Nonresource operating balance)	(총수익-천연자원 관련 수익)-(총비용-천연자원 관련 비용)
비자원 기초운영수지 (Nonresource primary operating balance)	비자원 운영수지-이자비용(총채무의 지속가능성 분석 목적) 또는 비자원 운영수지-순이자비용(순채무의 지속가능성 분석 목적)
비자원 순융자/순차입	비자원 운영수지-비금융자산 관련 비자원의 순투자
비자원 기초순융자/순차입	비자원 순융자/순차입-이자비용(총채무의 지속가능성 분석 목적) 또는 비자원 순융자/순차입-순이자비용(순채무의 지속가능성 분석 목적)
종합재정수지	공공정책목적(정책융자/차입으로도 불림)으로 간주되는 자산과 부채 거래의 재배열을 통해 조정된 순융자/순차입. 정책융자는 비용에 추가된다. 비금융자산 매출 및 정책융자 상환으로부터의 민영화 매각수입은 종합재정수지 산출하는 데 금융항목의 거래로 포함됨
종합기초수지	종합재정수지-이자비용(총채무의 지속가능성 분석 목적) 종합재정수지-순이자비용(순채무의 지속가능성 분석 목적)
경기조정수지 (Cyclically adjusted balance)	경제적 주기를 통한 추세 수지이며, 수입과 지출(정부의 경우 통상적으로 미지급 실업급여만 제거됨)의 주기적 움직임의 영향을 제거한 재정수지임
경기조정기초수지	경제적 주기를 통한 추세 수지이며, 수입과 지출(정부의 경우 통상적으로 실업급여만 해당됨)의 주기적 움직임의 영향을 제거한 기초재정수지임
구조적재정수지 (Structural balance)	기본적이거나 영구적인 재정수지이며, 수입, 지출의 주기적 움직임의 영향 및 비정상적이거나 일회성 사건의 효과를 제거한 재정수지임
구조적기초수지	기본적이거나 영구적인 기초재정수지이며, 수입, 지출의 주기적 움직임의 영향 및 비정상적이거나 일회성 사건의 효과를 제거한 이후의 기초재정수지임

재정지표	통계방법론상 관련 용어
재정 충격	두 보고 기간 사이에 구조적인 기초수지의 변동(종종 (종합)구조적수지나 또는 주기적으로 조정된 (기초)수지를 사용하여 산출되기도 함)
총금융수요	특정 보고기간 순융자/순차입+그 보고기간 내에 만기인 채무. (이러한 개념은 선행하는 지표이며, 총금융과 혼동되어서는 안됨)
양허성 융자	일부 양허성 혜택을 대출받는 사람에게 제공하는 융자. 융자 시작시점에서 일회성 혜택의 측정은 채무의 명목가치와 적절한 시장할인율을 사용한 현재가치 사이의 차이와 동일하게 산출됨
개발지출	국가발전에 대한 정부지출을 표현하고, 비금융자산 취득 거래를 포함하며, 통상적으로 인프라와 관련됨. 개발지출은 종종 특수하게 지정된 자원으로부터 재원을 조달받음(즉, 해외융자, 해외출연, 민영화 매각수입, 일회성 조세부과 등)
준재정운영 (Quasi-fiscal operations)	준재정운영은 정부단위 이외의 기관단위가 수행한 정부운영(즉, 중앙은행 및 여타 공기업). 준재정운영은 정부운영처럼 경제에 영향을 주는 동일한 재정목적을 가지고 있는 광범위한 활동을 포함함

자료: IMF (2014a) GFSM2014, p.83. Table 4.2

그 외 재정분석 진단을 위해 다양한 재정지표를 활용할 수 있는데 그 체계가 정부기능별분류(classification of function of government: 이하 COFOG)이다.¹⁶⁾ COFOG는 다양한 재정통계와 연계되어 있는데 예컨대 사회보장지출(social expenditure: SOCX) 등이 있다. 사회보장지출(SOCX)은 COFOG체계의 보건(707)과 사회보호(710)를 합친 결과이다. 또한 최근에는 유럽공동체에서 사회보호(710)를 더욱 구체화한 ESSPROS (euro-state social protections)도 편제하고 있다.

16) IMF보고양식 table 7에 해당한다.

〈표 2-6〉 COFOG 분류체계

7	총지출		
701	일반 공공행정	706	주거 및 지역사회 시설
7011	행정 및 입법기관, 금융 및 재정, 국외 업무	7061	주거시설 개발
7012	해외 경제원조	7062	지역사회 시설 개발
7013	일반 서비스	7063	수도 공급
7014	기초연구	7064	가로등
7015	일반 공공행정 R&D	7065	주거 및 지역사회 시설 R&D
7016	기타 미분류 일반 공공행정	7066	기타 미분류 주거 및 지역사회시설
7017	공공 채무 거래	707	보건
7018	정부 간 일반 이전	7071	의료 제품, 기기, 장비
702	국방	7072	외래 환자서비스
7021	군사 방어	7073	병원서비스
7022	민방위	7074	공공 보건서비스
7023	해외 군사원조	7075	보건 R&D
7024	국방 R&D	7076	기타 미분류 보건
7025	기타 미분류 국방	708	휴양, 문화, 종교
703	공공질서 및 안전	7081	휴양 및 스포츠서비스
7031	경찰서비스	7082	문화서비스
7032	소방서비스	7083	방송 및 출판서비스
7033	법원	7084	종교 및 기타 공동체 서비스
7034	교도소	7085	휴양, 문화, 종교 R&D
7035	공공질서 및 안전 R&D	7086	기타 미분류 휴양, 문화, 종교
7036	기타 미분류 공공질서 및 안전	709	교육
704	경제활동	7091	유아 및 초등교육
7041	일반 경제, 상업, 노동	7092	중등교육
7042	농업, 임업, 어업 및 수렵	7093	2차 중등교육
7043	연료 및 에너지	7094	고등교육
7044	광업, 제조, 건설	7095	등급 외 교육
7045	운송	7096	교육 보조 서비스
7046	통신	7097	교육 R&D

7047	기타 산업	7098	기타 미분류 교육
7048	경제 R&D	710	사회보호
7049	기타 미분류 경제	7101	질병 및 장애
705	환경보호	7102	노령
7051	폐기물 관리	7103	유족
7052	폐수 관리	7104	가족 및 자녀
7053	공해 방지	7105	실업
7054	생물 다양성 및 경관 보호	7106	주거
7055	환경보호 R&D	7107	기타 미분류 사회적 배제
7056	기타 미분류 환경보호	7108	사회보호 R&D
		7109	기타 미분류 사회보호

주: 본 연구에 활용될 사회지출은 주거 및 지역사회시설(706)+보건(707)+교육(709)+사회보호(710)의 합

자료: IMF (2014a), GFSM p.142.

GFS 재정지표 체계를 구성하는 요소 중 하나가 정부기능별분류(COFOG)이다. COFOG체계는 재정통계연감(GFS yearbook) table 7에 제시되어 있다.¹⁷⁾ 우리나라는 아쉽게도 IMF COFOG 지표(GFS 기준)는 총지출 규모만 보고하고 있으며 기능별(대분류)로 보고하지 않고 있다. COFOG 지표는 두 기준(GFS, SNA)이 있는데, 포괄범위가 동일하다(Jeong, 2018(forthcoming)).

<표 2-6>에 제시된 COFOG 지표에 기초하여 재정지출의 경제적 효과를 분석할 수 있다. 예컨대, 대분류(701~710)¹⁸⁾는 물론 중분류(7011~7109)¹⁹⁾ 재정지출의 경제적 효과를 추론할 수 있다(가정 및 모형 등 자세한 내

17) COFOG 체계는 IMF 보고양식 표 7(table 7)에 해당하며, 새로운 GFS 2014 보고양식은 대분류는 물론 중분류까지 보고할 것을 권고하고 있다(부록 참고). 예를 들면, 사회보호 기능의 세부부문(중분류 지표)을 활용하면 재정지출효과(분수효과)를 분석할 수도 있다.

18) 대분류(10개)는 3자리 숫자로 구성되며, Division 또는 First level data라 칭한다.

19) 중분류(69개)는 4자리 숫자로 구성되며, Group 또는 Second level data라 칭한다. <표 2-6>에는 제시되어 있지 않지만 소분류(109개)는 5자리로 구성되며, Class 또는 Third level data라 칭한다.

용은 Jeong, 2017a 참고)²⁰. EU 국가 등에서는 대분류는 물론 중분류 재정 지표를 활용하여 재정정책의 효과성 분석, 세부 재정정책의 추세 등을 비교 분석함과 동시에 재정지출의 안정성 등을 모니터링하고 있다(Jeong, 2017; Jeong, 2018(forthcoming)). 따라서 COFOG 편제시 대분류는 물론 중분류 체계까지 편제하여 보고할 필요가 있다. 이는 IMF GFS 2014 보고양식 변경과도 연관된다(부록 2 참고)

제4절 ▶ 발생주의 기준 재정통계지표 활용의 필요성

이미 설명한 바와 같이 발생주의·복식부기 회계기준의 도입은 국가 자산·부채의 종합적 체계적 관리, 재정위험 및 건전성을 판단할 수 있는 재정 정보를 제공할 수 있게 되었다. 발생주의 회계기준의 도입은 사회기반시설 등 다양한 국가자산 및 부채정보를 신뢰성 있게 제공할 수 있게 되었고, 미 지급 비용과 같은 기간 경과성 부채나 지출시기(또는 금액)가 불확실하지만 지출 가능성이 높은 연금충당부채를 산출할 수 있게 되었다. 또한 중·장기 재정전망을 통해 재정을 안정적으로 운영할 수 있는 기반이 마련되어, 향후 재정 부담을 감안한 재정운영이 가능해졌다. 이에 더해 국제기준에 부합하는 재정통계를 산출할 수 있는 기반이 마련되어 국가 간 객관적인 비교가 가능해졌으며, 그동안의 부채규모에 관한 소모적 논쟁을 줄일 수 있게 되었다. 더욱이 사업별(프로그램) 원가정보를 제공함으로써 성과평가지 보다 객관적인 평가가 가능한 체계를 마련하였다. 2011회계연도부터는 재정통계기준(GFS 2001)에 기초한 다양한 재정통계지표를 IMF에 보고함으로써 국가의 재정신인도가 크게 상승하였다. 종합하면 내적으로는 정부자산·부채 등의 체

20) COFOG의 10개 기능(대분류)별 재정지출과 중분류 중 기능별 'R&D'의 경제적 효과를 추론하였다.

계적 관리를 통한 정부회계의 책임성을 강화할 수 있었고, 외적으로는 국가의 대외적 신인도 강화 및 국격 제고에 기여할 수 있었다.

이러한 성과에도 불구하고 다양한 한계를 노정하고 있는데, 이는 우리나라에만 국한되지 않고, 발생주의 기준을 도입하여 운영중인 대부분의 국가에서 비슷한 양상을 보인다. 즉, 발생주의 회계정보의 유용성에 관한 회의적 논의가 지속되고 있는 실정이다.²¹⁾

대부분 국가에서 비슷한 양상을 보이겠지만 우리나라에 국한하여 그 한계를 설명하면 다음과 같다. 정부회계정보의 활용 차원에서 원가정보의 신뢰성 및 성과평가의 예산으로의 환류 미흡, 발생주의 회계정보를 활용한 효율적 재정분석 지표의 개발 및 활용도 미흡으로 대별된다. 전자는 1998년 재정의 효율성, 투명성, 책임성 제고를 위하여 발생주의에 기초한 복식부기의 전면도입(2003년까지)이라는 목표 하에 정부회계제도 개편을 단행하였다. 국가 자산 및 부채과약 등 그동안 많은 성과가 있었지만 성과평가 결과의 예산으로의 환류 등 여전히 한계를 노정하는 등 제도 도입의 기대효과를 달성하지 못하고 있는 분야는 새로운 관점에서 합리적인 대안을 모색할 필요가 있다. 다만 본 연구는 후자에 초점을 맞추었다.

우리나라는 비교적 단 시간에 정부부문에 발생주의 회계기준을 도입하였으며, 재정통계기준(GFS)에 기초한 재정통계를 편제하여 국제기구에 보고하고 있다. 우리나라는 다양한 재정지표(일부 지표 제외)를 편제하여 모범적으로 보고하고 있다고 평가할 수 있다. 다만 재정통계지표의 활용성 관점에서 접근하지 않고 재정통계지표의 보고수준에 머물러 있는 듯하다. 이는 우리나라뿐만 아니라 대부분의 국가에서 공통적으로 나타나는 현상이다. 왜냐하면 IMF 차원에서조차 재정통계연감(GFS yearbook)을 발간할 뿐 그 정보의 활용에는 관심이 없는 듯하다. 개별국가의 재정통계지표 작성은 재정운영의 책

21) 본 연구에서는 유용성에 관한 논의는 논외로 한다. 다만 지금까지 논의된 유용성은 근시안적 처방에 머물러 있다고 평가할 수 있다. 따라서 실제 회계정보의 유용성을 찾아야 할 시기는 분명하다.

임성 확보기제 수단(내적 관리수단)이기도 하지만, 재정정책 수립과 그 효과 분석을 뒷받침하기 위한 툴(재정분석·진단기법)로 작동할 수 있어야 한다.

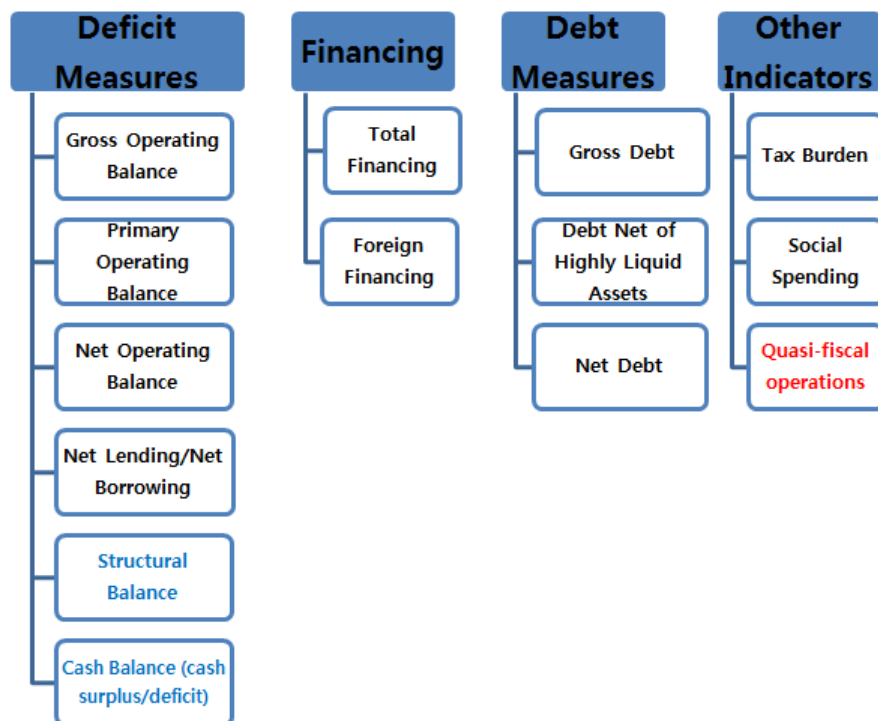
국내적으로 중앙정부와 지방정부 등에서 작성한 발생주의 회계기준의 재무제표는 재무제표에서 제공하는 다양한 재정정보를 체계적이고 종합적으로 분석하여 실질적으로 정책결정에 활용될 수 있도록 분석기법이 개발되어야 한다. 이에 더해 국제적으로는 개별국가가 IMF에 제출한 일반정부 단위의 재정지표는 재정분석·진단 툴로 활용될 수 있어야 한다. 이를 위해 국제기준에 기초하여 동일한 범주(기준 및 포괄범위)의 편제과정을 거친 재정통계연감을 활용할 수 있을 것이다. 다음 절에서 제시되는 적자측정(재정수지 개념), 보전, 채무, 기타 재정지표는 재정통계연감(일부지표, 새롭게 편제)의 지표로 이를 활용하여 개별국가의 재정건전성분석·진단은 물론 국가간 비교가능한 재정분석·진단체계로 활용이 가능할 것이다.

제5절 > GFSM 2014 재정지표를 활용한 재정분석 준거틀

Jeong(2016)는 GFS 재정지표 등을 활용하여 일반정부 단위의 재정분석·진단프레임을 제시하였다. 그 세부적인 지표의 범주는 적자측정, 보전, 채무측정, 기타지표로 구분하였으며, 재정분석 진단을 위해 담론 수준의 재정지표를 소개한 바 있다. 본 연구는 Jeong(2016)의 확장판이라 할 수 있으며, 추가적으로 재정분석·진단은 물론 재정분석툴(OLAP/EIS)로 활용할 수 있도록 다양한 대안을 제시할 것이다.

이미 설명한 바와 같이 GFS 2001에서 GFS 2014체제로 개정되면서 다양한 재정통계지표들을 산출할 수 있는 토대가 마련되었다. 재정분석·진단 지표체계로 활용될 지표 범주는 적자측정, 보전, 채무측정, 기타지표로 구분하였으며, 다음 [그림 4]와 같다.

〈그림 2-4〉 재정분석·진단 준거틀



자료: Jeong (2016). p.11에서 수정후 재인용; 원자료 IMF(2014c)에 일부 지표 추가구성

〈그림 2-4〉에 관한 세부 지표 추계에 관한 로직 설명은 다음 <표 2-7>과 같다.

〈표 2-7〉 GFS 2014 재정 지표의 선정

재정지표	정의	OECD국가/ 한국적용여부	비고(GFS 코드)
적자 측정	총운영수지	수익-비용+고정자본소비	0 / 0 1-2+23
	기초운영수지	순운영수지+순이자비용	0 / 0 1-2+24
	순운영수지	수익-비용	0 / 0 1-2
	순융자/순차입	수익-비용-비금융자산순투자 또는 수익-지출	0 / 0 1-2-31 or 1-2M
	구조적재정수지	수익-비용 (경기변동분 제거)	X / X 비정상적, 일회성 효과 제거

재정지표		정의	OECD국가/ 한국적용여부	비고(GFS 코드)
	현금수지 (현금적자/흑자)	현금수익-현금비용-비금융자 산 투자로 인한 순현금유출	O / X	C1-C2-C31
보전	총보전	금융자산-부채	O / O	32-33, or 82-83
	국외보전	금융자산-부채(국외)	O / O	322-332 or 822-832
채무 측정	총채무	금융청구권(이자 및 원금)의 저량	O / O	63-6305-6307
	채무대비 순유동자산	총채무-유동자산(현금 및 예금 등)	O / O	63-6305-6307- 6202
	순채무	총채무-금융자산(채무상품)	O / O	(63-6305-6307)- (62-6205-6207)
기타 지표	조세부담	GDP대비 조세수익	O / O	11/GDP
	사회지출 ¹	COFOG(주거+보건+교육+사회 보호)	O / X	706+707+709+710
	준재정활동	정부 단위 외 기관단위 (공기업 등)	X / X	포괄범위 및 추계방법 고려

주 1: IMF 데이터베이스 table 7(COFOG)에서 '사회지출' 추계가 가능함.

주 2: 구조적 재정수지는 World Economic Outlook 2016을 활용하여 추계함

주 3: 조세부담률 제외 모든 지표는 GDP대비 규모로 환산함

자료: Jeong (2016). 일부 내용수정

<표 2-7>에 설명한 재정분석진단 지표를 추계할 때 목별 세부 항목에 관한 설명은 <표 2-8>과 같다. 일례로 순융자/순차입 지표의 추계는 <표 2-7>에 설명하고 있듯이 GFS 코드는 1-2-31이다. 이때 1은 수익(revenue), 2는 비용(expense), 31은 비금융자산의 순투자(net acquisition of non-financial asset)이다.

〈표 2-8〉 재정지표 추계를 위한 세부항목

STATEMENT OF GOVERNMENT OPERATIONS		Budgetary Central Government	Central Government (excl. Social Security)	General Government
1	Revenue.			
11	Taxes			
12	Social contributions			
13	Grants			
14	Other revenue			
1411	Interest			
2	Expense			
21	Compensation of employees			
22	Use of goods and services			
23	Consumption of fixed capital			
24	Interest			
25	Subsidies			
26	Grants			
27	Social benefits			
28	Other expense			
GOB	Gross operating balance (1-2+23+NOBz).			
NOB	Net operating balance (1-2+NOBz)^c			
31	Net Acquisition of Non-financial Assets			
311	Fixed assets			
312	Change in inventories			
313	Valuables			
314	Non produced assets			
NLB	Net lending / borrowing (1-2+NOBz-31)			
32	Net acquisition of financial assets			

STATEMENT OF GOVERNMENT OPERATIONS		Budgetary Central Government	Central Government (excl.Social Security)	General Government
321	Domestic			
322	Foreign			
33	Net incurrence of liabilities			
331	Domestic			
332	Foreign			
62	Financial assets.			
6201	Monetary gold and SDRs			
6202	Currency and deposits			
6203	Securities other than shares			
6204	Loans			
6205	Shares and other equity			
6206	Insurance technical reserves			
6207	Financial derivatives			
6208	Other accounts receivable			
621	Domestic			
6212	Currency and deposits			
6213	Securities other than shares			
6214	Loans			
6215	Shares and other equity			
6216	Insurance technical reserves			
6217	Financial derivatives			
6218	Other accounts receivable			
622	Foreign (Monetary gold and SDRs와 Domestic과 하위 항목 동일)			
63	Liabilities.			
6301	Special Drawing Rights (SDRs)			

STATEMENT OF GOVERNMENT OPERATIONS		Budgetary Central Government	Central Government (excl.Social Security)	General Government
6302	Currency and deposits			
6303	Securities other than shares			
6304	Loans			
6305	Shares and other equity			
6306	Insurance technical reserves			
6307	Financial derivatives			
6308	Other accounts payable			
631	Domestic			
6312	Currency and deposits			
6313	Securities other than shares			
6314	Loans			
6315	Shares and other equity			
6316	Insurance technical reserves			
6317	Financial derivatives			
6318	Other accounts payable			
632	Foreign (SDRs외 Domestic과 하위 항목 동일).			

주: 재정분석에 활용되는 지표는 음영으로 처리.

자료: IMF (2014a).에 기초하여 저자 작성

1. 재정분석 지표 산출 논거

재정분석·진단 지표 체계는 Jeong (2016)와 동일한 관점에서 적자측정, 보전, 채무측정, 기타지표로 구성하였으며, 지속가능한 재정운영 관점에서 건전성을 포괄적으로 진단할 수 있는 재정통계지표를 활용한다.

가. 적자측정

적자측정은 총운영수지, 기초운영수지, 순운영수지, 순융자/순차입, 구조적재정수지, 현금수지로 구성된다. 이들 지표는 정부가 과연 균형재정을 달성하고 있는지를 평가하는 지표이다. 다만 대부분의 국가들이 유동성관리차원에서 중요한 ‘현금수지’를 보고하지 않고 있는데, 이를 보고할 필요가 있겠다. 다만 구조적재정수지는 IMF의 WEO(world economic outlook)의 지표를 활용하였다.²²⁾

나. 보전

보전은 총보전, 국외보전으로 구성된다. 보전은 금융자산취득에서 부채거래를 차감한 것으로 총 보전은 국내·외를 포괄한 지표이며, 국외보전은 국외 부문에 한정된 지표이다.

다. 채무측정

채무측정은 총 채무, 채무대비 순 유동자산, 순 채무로 구성되며, 채무의 지속가능성을 의미하는 지표이다. 특히 채무대비 순유동자산은 총 채무에서 현금 및 예금 등 금융자산을 차감한 지표이며, 순 채무는 총 채무에서 채무상품 등 금융자산을 차감한 지표이다.

22) 구조적재정수지는 IMF와 OECD의 지표를 활용할 수 있다. 다만 IMF차원에서 가이드라인을 제시한 후 재정통계연감편제 기초자료인 IMF 설문지(questionnaire) 항목에 추가할 수도 있을 것이다.

라. 기타지표

기타지표는 조세부담, 사회지출, 준 재정활동으로 구성한다. 이들 지표는 지속가능한 재정운영을 간접적으로 점검할 수 있는 지표이다. 다시 말해 지속가능한 재정운영을 위해 국민들이 부담하는 조세의 비율, 보건, 교육, 주거 및 사회보호 등 사회지출의 규모, 공기업 등 준 재정활동으로 인한 자산대비 부채 규모를 의미한다.

다만, 준 재정활동의 포괄범위를 어디까지 설정할 것인지 논의가 필요하다. 우선 IMF의 공공부문부채통계(public sector debt statistics: 이하 PSDS)를 활용하여 포괄범위를 논의해보자. 우리가 흔히 알고 있는 공공부문부채통계는 D1, D2, D3이다. 그러나 PSDS(2011)에 따르면 4개 범주(연결 1~4)로 구분하고 있다.

〈표 2-9〉 공공부문 부채통계 편제 구분

공공부문														
비금융 공공부문														
일반정부부문														
중앙정부 하위부문														
예산상 중앙정부	예산외 중앙정부	사회 보장 기금	연결1	연결 중앙정부 하위부문	주정부	지방 정부	연결2	연결 일반 정부 부문	비금융 공기업	연결3	연결 비금융 공공부문	금융 공기업	연결4	연결 공공 부문
							D2			D3			D4	

주: 우리나라 적용 D2, D3는 연결 2와 연결 3을 의미하며, 이와 별개로 D1은 현금주의 기준의 중앙정부와 지방정부의 채무개념임

자료: IMF (2011). PSDS. p.144에 기초하여 수정작성

〈표 2-9〉에 설명하고 있듯이, 개별국가에서 필수적으로 보고해야 하는 부채지표는 일반정부 부채(D2)이고, 권고하고 있는 지표는 공공부문 부채(D3)이다. 준 재정활동규모를 측정할 때 몇 가지 대안을 고려할 수 있다. 첫째, 일반정부 단위에서 중앙정부와 지방정부 부문을 제외한 공기업 등 비영

리기관의 자산(금융자산+비금융자산) 대비 부채규모 또는 순 채무(net debt)(총 채무-금융자산)를 추계할 수 있다. 둘째, 기존에 편제하고 있는 D3(비금융공기업+일반정부)의 자산대비 부채규모 또는 순 채무에서 D2(일반정부)의 자산대비 부채규모 또는 순 채무를 차감하고 추계할 수 있다. 셋째, 가칭 D4(금융공기업+비금융공기업+일반정부)의 자산대비 부채규모 또는 순 채무에서 D2(일반정부)의 자산대비 부채규모를 제하고 추계할 수 있을 것이다. 다만 현실적으로는 D3-D2 대안을 활용하고 추후 D4-D2를 고려할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 재정통계지표를 활용한 국가별 재정분석·진단

제1절 > 국가 간 재정통계 지표 비교 대상

<표 3-1> 유사 재정특성 그룹 단위 (7개 그룹)

정부규모	← 큰 정부 → 작은 정부						
그룹	1	2	3	4	5	6	7
그룹국가	덴마크 핀란드 네덜란드 슬로베니아 스웨덴	오스트리아 벨기에 프랑스 독일	그리스 헝가리 이탈리아 포르투갈	아이슬란드 아일랜드 스페인 영국	체코 에스토니아 폴란드 슬로바키아	룩셈부르크 노르웨이 스위스	한국 일본 미국 이스라엘
그룹특징	정부기초 지출과 세입이 많고, 평균이상의 사회보호, 행정비용 많음	정부기초 지출과 세입이 많고, 세입에서 소득세와 사회 보험료가 많음	정부기초 지출이 평균이상, 10년간 세입 가장 많이 증가, 고부채로 정부효과성 낮음	정부기초 지출과 세입이 평균이하, 10년간 세입변화가 가장 적음, 사회보호 지출 평균이하	정부기초 지출과 세입이 평균이하, 10년간 지출변화가 가장 적음, 직접세 비중이 낮고, 정부투자 비용이 높음	정부지출 평균이하, 세입 평균이상, 법인세 비중이 높고, 정부이자 비용이 적어 정부효과성 높음	평균이상의 소득불균형 (HDI지니 측정)
GDP대비 일반정부 총지출 (%)	51.4	49.1	46.4	41.4	39.8	39.6	36.0

주 1: 그룹들 간의 차이를 측정하기 위한 표준 값 및 비제곱 유클리디안 기법(unsquared Euclidean distance) 이용, 18개 재정 지표(지출 항목, 세입 항목, 구조 지표)를 군집 분석결과에 기초하여 그룹 평함

주 2: 그룹1과 2, 그룹3과 4는 명백히 유사한 재정특성을 지님. 그룹7은 인위적으로 이스라엘을 포함하였는데, 군집 분석결과에 기초하였으며, 다른 그룹과는 통계적으로 그룹 평되지 않음. 다만 이스라엘은 높은 소득불평등과 관련된 낮은 정부 지출과 세입 측면에서 그룹7에 유사함

자료: OECD (2016). p.24; 26.

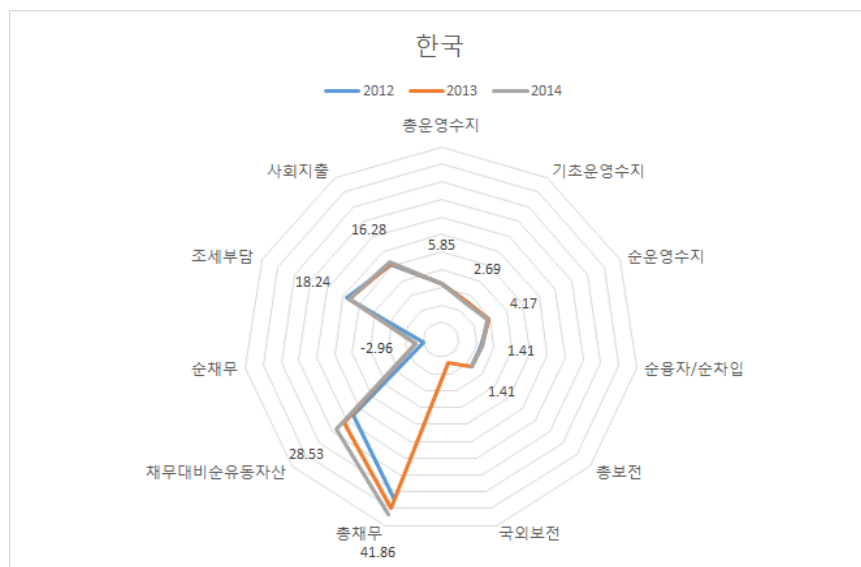
개별 국가 재정분석은 비교적 작은 정부군 그룹 6과 그룹 7국가에 초점을 맞추되, 그룹별 국가 비교차원에서 그룹 1에서 그룹 5 국가 중에서 한국(스웨덴, 독일, 그리스, 영국, 체코)를 선별하여 <표 2-7>에서 제시한 재정지표에 기초하여 재정건전성을 분석할 것이다. 유사재정분석 대상 국가 중에서 그룹 6과 그룹 7은 우리나라와 유사하게 작은 정부군에 속하기 때문이다. 그 외 스웨덴, 독일, 그리스, 영국, 체코는 재정준칙²³⁾에 기초하여 재정수지를 관리하고 있다.

제2절 > 개별 국가 재정지표 분석

1. 그룹 7 국가(한국, 일본, 미국, 이스라엘)

<그림 3-1> 한국의 재정수지 분석

(단위: GDP대비 비율(%))



23) 재정준칙 준거에 관해 설명하면 다음과 같다. 스웨덴은 구조적수지 흑자 1%, 독일은 적자 0.35% 그리스는 구조적적자 0.5%로 규정하고 있다(IMF, 2017).

연도	총운영 수지	기초운 영수지	순운영 수지	순융자 /순차 입	총보전	국외 보전	총채무	채무대 비순유 동자산	순채무	조세 부담	사회 지출
2012	5.95	2.83	4.43	1.16	1.31		36.66	22.36	-5.01	18.80	15.54
2013	6.09	2.87	4.41	1.47	1.47	-3.15	39.67	25.88	-2.94	18.19	15.81
2014	5.85	2.69	4.17	1.41	1.41		41.86	28.53	-2.96	18.24	16.28

주: 비교분석차원에서 개별국가의 GDP와 exchangerate (\$)로 환산 (이하 그림 동일)

자료: IMF (2016). 재정통계연감(GFS yearbook)정보를 활용하여 저자 계산

연도	총운영 수지	기초운 영수지	순운영 수지	순융자 /순차 입	총보전	국외 보전	총채무	채무대 비순유 동자산	순채무	조세 부담	사회 지출
2012	6.71	3.19	4.99	1.31	1.47		41.30	25.19	-5.64	21.18	17.50
2013	6.66	3.14	4.83	1.61	1.61	-3.45	43.43	28.34	-3.22	19.91	17.31
2014	6.16	2.83	4.39	1.49	1.49		44.07	30.04	-3.12	19.20	17.15

주: 단순 GDP대비 비율로 계산

자료: IMF (2016). 재정통계연감(GFS yearbook)정보를 활용하여 저자 계산

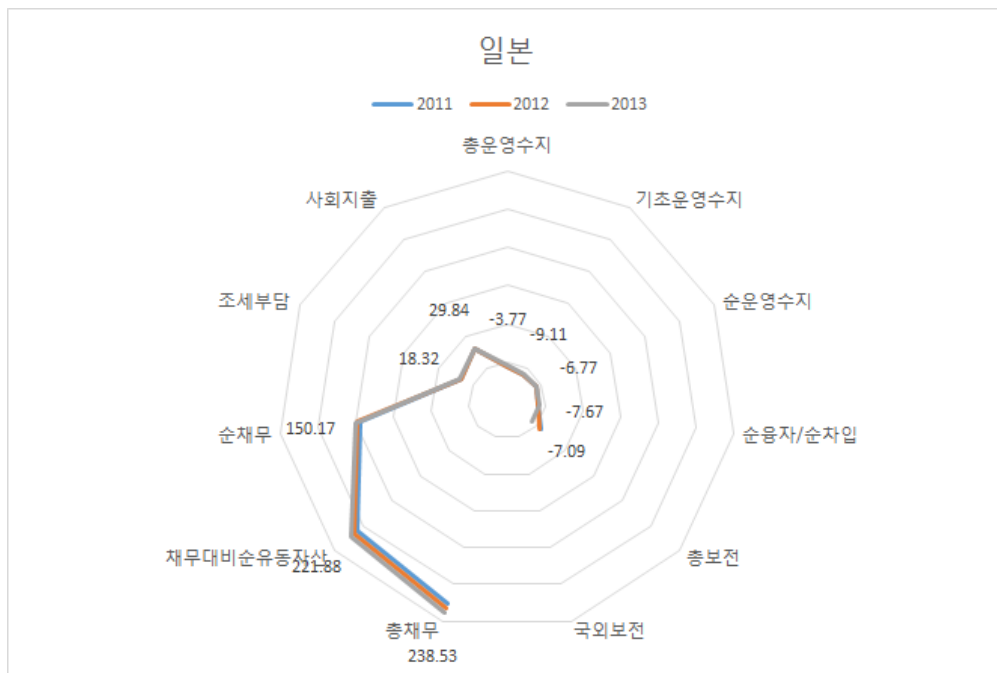
재정통계지표에 관해 설명하기 전 재정수지지표에 관해 개괄적인 설명을 하면, <그림 2-3>에 제시하고 있듯이 정부운영표(statement of government)에서 두 가지 중요한 분석목적의 재정수지가 산출된다. 하나는 수익에서 비용을 차감한 ‘순영수지’인데, 이는 거래로 인한 순자산의 총변동을 의미한다. 또 다른 하나는 순영수지에서 자산의 순투자를 차감한 ‘순융자(+)/순차입(-)’이다. 또한 ‘총운영수지’와 ‘기초운영수지’를 산출할 수 있는데, 고정자본소비를 비용으로 포함하지 않으면 ‘총운영수지’이며, 순이자비용을 포함하지 않으면 ‘기초운영수지’가 산출된다.

우리나라의 재정수지는 전반적으로 재정건전성을 확보하고 있다. 특히, ‘순융자/순차입’ 지표는 GDP대비 1.16~1.47%로 흑자(+)운영하고 있으며, 금융자산 순취득에서 부채거래를 제한 ‘총 보전’은 양(+)의 값으로 부채거래보다 금융자산 순취득이 많아 건전하다고 평가할 수 있다. 다만 이를 국외부

문에 국한하고 국외금융자산에서 부채거래가 차감한 ‘국외보전’은 음(-)의 값으로 금융자산 거래에 비해 부채거래 많아 다소 제약이 있다고 평가할 수 있다. 또한 총 채무, 순 채무와 채무대비 순유동자산 지표는 건전하다고 평가할 수 있다. 특히, 총채무에서 금융자산을 제외한 ‘순채무’는 음(-)의 값으로 금융자산이 더 많고, 총채무 대비 현금 및 예금 등 금융자산의 규모를 의미하는 ‘채무대비 순유동자산’은 양(+)의 값으로 비교적 건실하다고 평가할 수 있다. 타 국가와 직접비교하기는 다소 제한적이지만 GDP대비 ‘총채무’규모는 39.66~41.86%로 상대적으로 건전한 수준이라 평가할 수 있다. 더불어 조세부담률과 사회지출 측면은 타 국가와 비교해 볼 때 그 규모가 크지 않다. 지속가능한 재정운동을 위해 조세부담을 고려할 필요가 있을 것이다. 현재 정부차원에서 다양한 세수확충을 위한 노력도 이와 같은 맥락에서 이해하면 될 것으로 판단된다.

〈그림 3-2〉 일본의 재정수지 분석

(단위: GDP대비 비율(%))



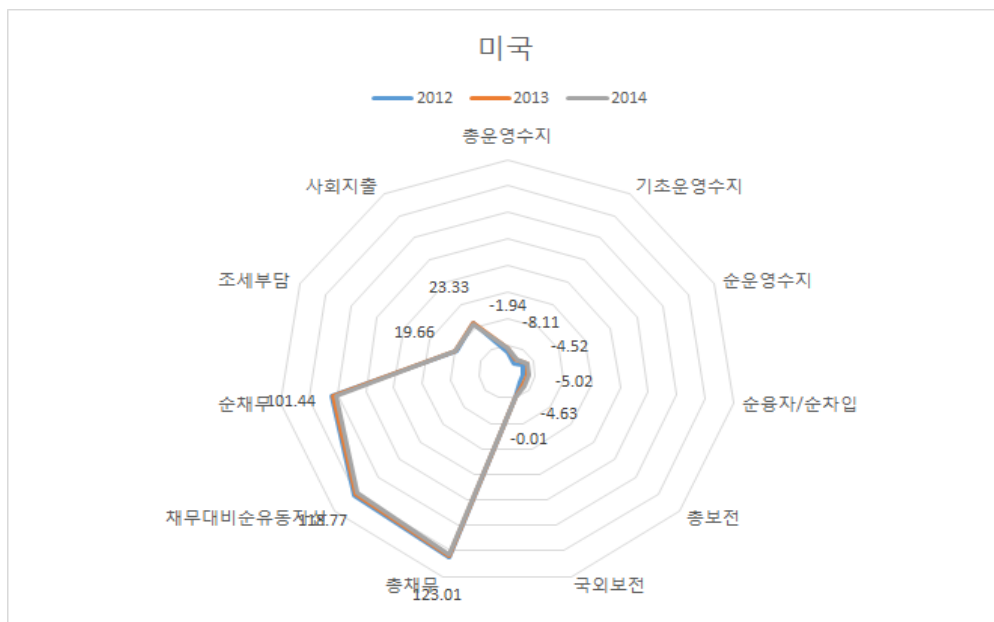
연도	총운영 수지	기초운 영수지	순운영 수지	순융자/ 순차입	총보전	총채무	채무대 비순유 동자산	순채무	조세 부담	사회 지출
2011	-5.39	-10.85	-8.42	-8.89	7.81	226.54	210.04	145.54	17.06	29.58
2012	-5.22	-10.61	-8.23	-8.62	6.34	232.44	216.43	149.45	17.38	29.57
2013	-3.77	-9.11	-6.77	-7.67	-7.09	238.53	221.88	150.17	18.32	29.84

자료: IMF (2016). 재정통계연감(GFS yearbook)정보를 활용하여 저자 계산

일본은 재정수지 측면에서 재정건전성을 확보하지 못하고 있다고 평가할 수 있다. 전반적인 운영수지는 음(-)의 값으로 적자운영을 하고 있으며, 특히, '순융자/순차입' 지표는 GDP대비 -7.67~8.89%로 적자(차입 재정은 영) 상태라고 평가할 수 있다. 또한 금융자산 순취득에서 부채거래를 제외한 '총보전'은 양(+)의 값에서 음(-)의 값으로 변화되어 2013년 기준 부채거래가 금융자산 순취득보다 많아 재정건전성이 취약해졌다고 평가할 수 있다. 다만 재정통계연감에 제시된 '국외보전'은 공란으로 실제 대외채무가 없는지? 아니면 IMF에 이 지표를 보고하지 않았는지 명확하지는 않다. 다만 일반적으로 일본의 채무 구성은 대부분 국내채무라고 알려져 있다. 총 채무, 순 채무와 채무대비 순유동자산 지표는 건전하지 않다고 평가할 수 있는데, '순 채무'는 양(+)의 값으로 금융자산 대비 총채무가 많아 건전성에 제약이 있고, '채무대비 순유동자산'은 양(+)의 값으로 비교적 건전하며, GDP대비 '총 채무' 규모는 226.54~238.53%로 OECD 국가 중에서 상당히 큰 규모라고 평가할 수 있다.

〈그림 3-3〉 미국의 재정수지 분석

(단위: GDP대비 비율(%))



연도	총운영수지	기초운영수지	순운영수지	순융자/순차입	총보전	국외보전	총채무	재무대비순유동자산	순채무	조세부담	사회지출
2012	-5.50	-12.06	-8.18	-8.96	-8.56	0.04	124.76	121.24	104.32	18.62	23.93
2013	-2.23	-8.59	-4.88	-5.44	-5.33	-0.01	123.72	119.77	102.61	19.48	23.50
2014	-1.94	-8.11	-4.52	-5.02	-4.63	-0.01	123.01	118.77	101.44	19.66	23.33

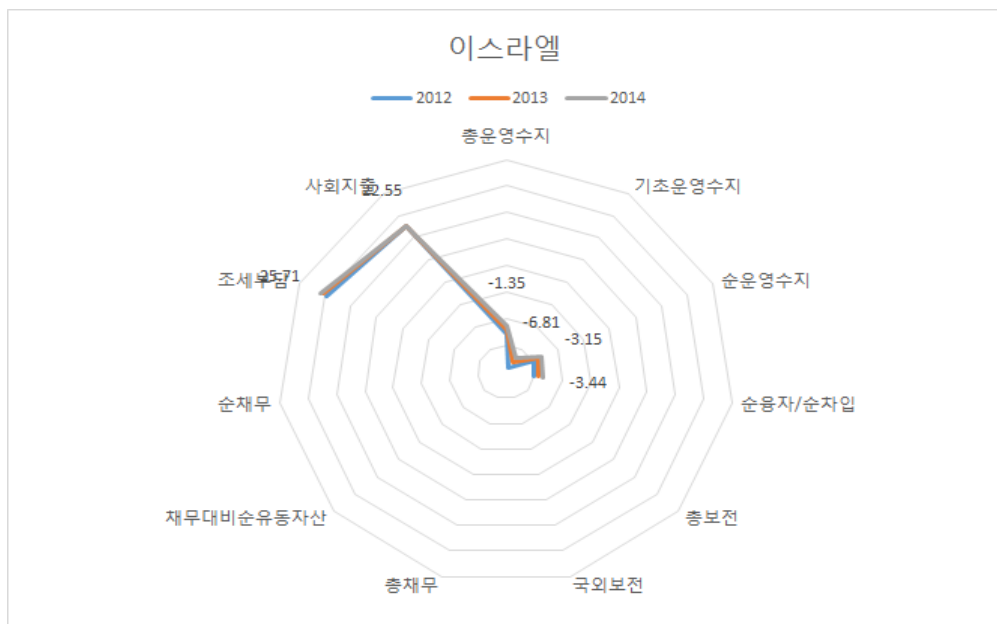
자료: IMF (2016). 재정통계연감(GFS yearbook)정보를 활용하여 저자 계산

미국의 재정수지는 전반적으로 건전하지 않다고 평가할 수 있다. 다만 재정수지가 소폭 개선되고 있음을 알 수 있다. 전반적인 운영수지는 음(-)의 값으로 적자운영을 하고 있으며, 특히, '순융자/순차입' 지표는 GDP대비 -5.02~8.96%로 차입을 통한 재정 운영중에 있다. 또한 금융자산 순취득에서 부채거래를 제외한 '총 보전'은 음(-)의 값으로 부채거래가 금융자산 순취득보다 많아 재정건전성이 취약하다고 평가할 수 있다. '국외보전'은 그리 크지 않아 대외 채무측면에서 건전하다고 할 수 있다. 이는 아마도 미국이

기축통화 국가이며 양적완화와 관련성이 클 것으로 판단된다. 총 채무, 순 채무와 채무대비 순유동자산 지표는 그리 건전하지 않다고 평가할 수 있다. 특히, '순 채무'는 양(+)'의 값으로 금융자산 대비 총채무가 많고, '채무대비 순유동자산'은 양(+)'의 값으로 비교적 건전하지 않으며, GDP대비 '총 채무' 규모만으로는 123.01~124.76%로 OECD 국가 중에서 건전하지 않다고 평가할 수 있다.

〈그림 3-4〉 이스라엘의 재정수지 분석

(단위: GDP대비 비율(%))



연도	총운영수지	기초운영수지	순운영수지	순유자/순차입	총보전	국외보전	총채무	채무대비순유동자산	순채무	조세부담	사회지출
2012	-2.85	-9.04	-4.72	-5.00						24.63	22.66
2013	-2.01	-7.69	-3.82	-4.19						25.37	22.68
2014	-1.35	-6.81	-3.15	-3.44						25.71	22.55

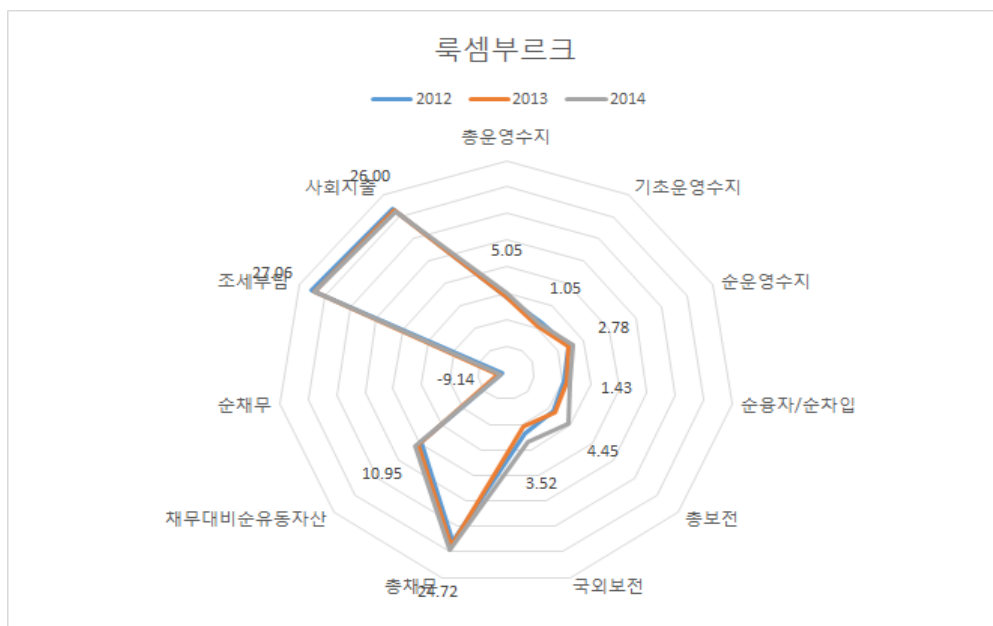
주: Balanc sheet 등의 재정통계지표 보고를 하지 않아 지표 산출할 수 없음(공란)
 자료: IMF (2016). 재정통계연감(GFS yearbook)정보를 활용하여 저자 계산

이스라엘의 재정수지는 전반적으로 건전하지 않다. 전반적인 운영수지는 음(-)의 값으로 적자운영을 하고 있으며, 특히, '순융자/순차입' 지표는 GDP대비 -3.44~-5%로 차입을 통해 정부재정을 운영하고 있다고 평가할 수 있다. 다만 '총 보전', '국외보전', '총 채무', '순 채무', '채무대비 순유동 자산' 지표는 보고하지 않고 있다. 조세부담률과 사회지출규모는 한국, 일본, 미국에 비해 상대적으로 높은 편에 속하며, 조세부담률에 비해 사회지출 규모가 작다.

2. 그룹 6 국가(룩셈부르크, 노르웨이, 스위스)

〈그림 3-5〉 룩셈부르크의 재정수지 분석

(단위: GDP대비 비율(%))



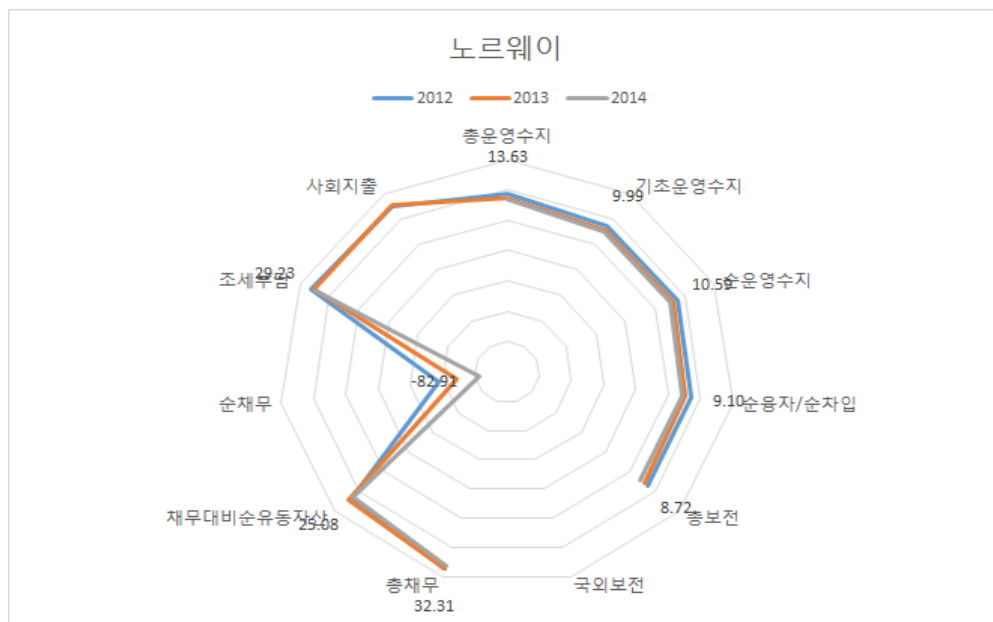
연도	총운영 수지	기초운 영수지	순운영 수지	순융자 /순차 입	총보전	국외 보전	총채무	채무대 비순유 동자산	순채무	조세 부담	사회 지출
2012	4.22	1.47	1.95	0.16	0.97	1.74	23.02	9.68	-9.44	27.44	26.62
2013	4.35	0.25	2.02	0.69	1.21	0.36	23.75	10.47	-8.50	27.11	26.32
2014	5.05	1.05	2.78	1.43	4.45	3.52	24.72	10.95	-9.14	27.06	26.00

자료: IMF (2016). 재정통계연감(GFS yearbook)정보를 활용하여 저자 계산

룩셈부르크는 대부분의 재정수지지표가 아주 건전한 재정운동을 하고 있으며 지속적으로 개선되고 있다. 전반적인 재정운영수지는 양(+)의 값으로 흑자운동을 하고 있으며, 특히, '순융자(+)/순차입(-)'지표는 GDP대비 0.16~1.43%로 흑자(+)운동 중에 있다. 금융자산 순취득에서 부채거래를 제외한 '총 보전'은 양(+)의 값으로 부채거래에 비해 금융자산 순취득 거래가 많아 재정이 건전하다고 평가할 수 있으며, 국외부문에 국한된 '국외보전' 또한 금융자산 순취득 규모가 크다는 것을 알 수 있다. 채무관점에서 총 채무와 채무대비 순유동자산 지표는 양(+)의 값이고, 순 채무는 음(-)의 값으로 아주 건전한 재정 상태를 유지하고 있다고 평가할 수 있다. 다시 말해 총 채무는 GDP 대비 23.02~24.72%로 아주 건실하고, 총 채무에서 금융자산을 제외한 '채무대비순유동자산' 규모는 9.68~10.95%이며, 순 채무 규모는 -8.5~-9.44%로 채무보다 금융자산을 더 많이 보유하고 있다. 이에 더해 룩셈부르크의 조세부담률은 27%대에서 유지하고 있으며, 사회지출은 26%를 유지하고 있다.

〈그림 3-6〉 노르웨이의 재정수지 분석

(단위: GDP대비 비율(%))



연도	총운영수지	기초운영수지	순운영수지	순융자/순차입	총보전	총채무	채무대비순유동자산	순채무	조세부담	사회지출
2012	17.64	13.96	14.70	13.86	14.03	34.47	26.51	-57.60	32.17	29.85
2013	14.98	11.36	12.05	10.81	11.43	34.78	28.56	-68.35	30.41	30.48
2014	13.63	9.99	10.59	9.10	8.72	32.31	25.08	-82.91	29.23	

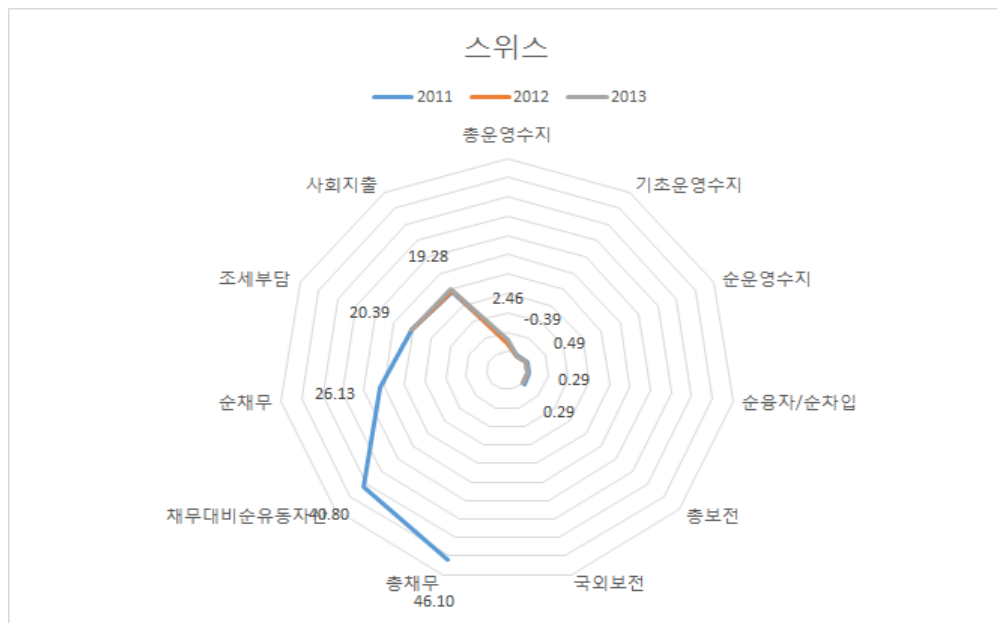
자료: IMF (2016). 재정통계연감(GFS yearbook)정보를 활용하여 저자 계산

노르웨이는 비교대상 국가 중에서 가장 건실한 재정운영을 하고 있다고 평가할 수 있다. 대부분 운영수지 지표가 10%대 흑자 상태를 유지하고 있다. 더욱이 '순융자/순차입' 지표는 GDP대비 9.1~13.86%로 흑자(+)상태로 건전 재정상태라 할 수 있다. 금융자산 순취득에서 부채거래를 제외한 '총보전'은 양(+)의 값으로 부채거래에 비해 금융자산 순취득 거래가 많아 재정이 건전하다고 평가할 수 있다. 채무관점에서 총채무와 채무대비 순유동자산 지표는 양(+)의 값이고, 순채무는 음(-)의 값으로 아주 건전한 재정상태를

유지하고 있다. 다시 말해 총 채무는 GDP 대비 32.31~34.78%로 아주 건실하고, 총 채무에서 금융자산을 제외한 ‘채무대비순유동자산’ 규모는 GDP 대비 25.08~28.56%이며, 순 채무 규모는 GDP 대비 -57.6~-82.91%로 총 채무의 2배 이상의 금융자산을 보유하고 있다. 이에 더해 조세부담률과 사회 지출 규모는 약 30%를 유지하고 있다.

〈그림 3-7〉 스위스의 재정수지 분석

(단위: GDP대비 비율(%))



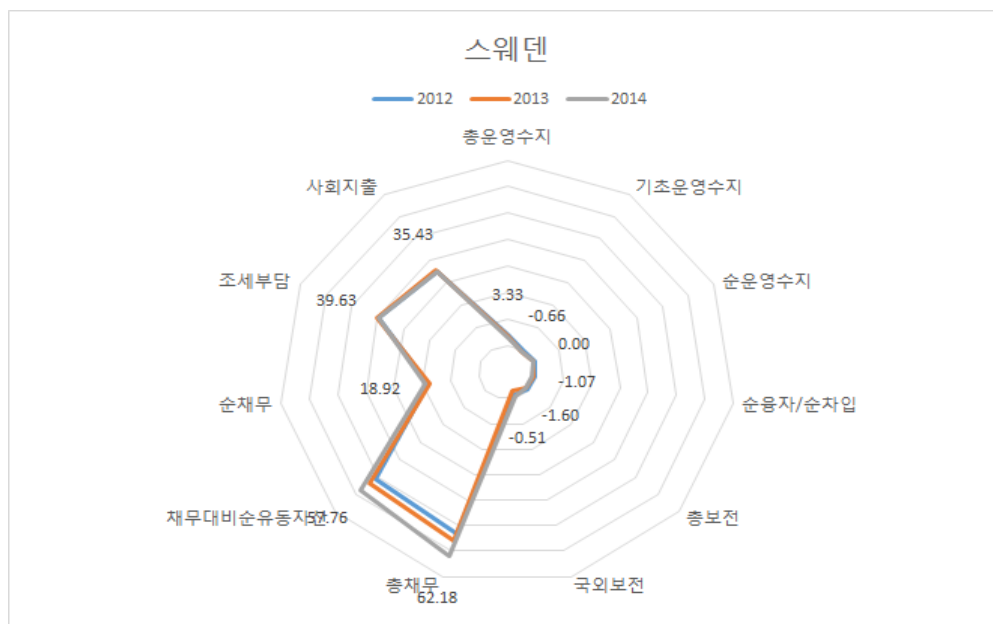
자료: IMF (2016). 재정통계연감(GFS yearbook)정보를 활용하여 저자 계산

스위스는 '총운영수지'를 제외하고 대부분의 재정수지표가 음(-)의 값으로 적자운영중에 있다. 또한 '순융자(+)/순차입(-)' 지표는 GDP대비 0.29%에서 -0.18%로 변화되어 차입을 통한 재정운영 상태이다. 금융자산 순취득에서 부채거래를 제한 '총보전'은 양(+)의 값으로 부채거래에 비해 금융자산 순취득 거래가 많음을 알 수 있다. 채무관점에서 총 채무는 GDP 대비 46.1%이고, 총 채무에서 금융자산을 제외한 '채무대비 순유동자산규모'는 GDP대비 40.8%이며, 총 채무에서 금융자산을 제외한 순 채무는 26.13%임을 알 수 있다. 스위스의 조세부담률과 사회지출은 약 20%로 조세부담률 규모만큼 사회지출을 하고 있다.

3. 그룹 1~5 국가(스웨덴, 독일, 그리스, 영국, 체코)

〈그림 3-8〉 스웨덴의 재정수지 분석

(단위: GDP대비 비율(%))



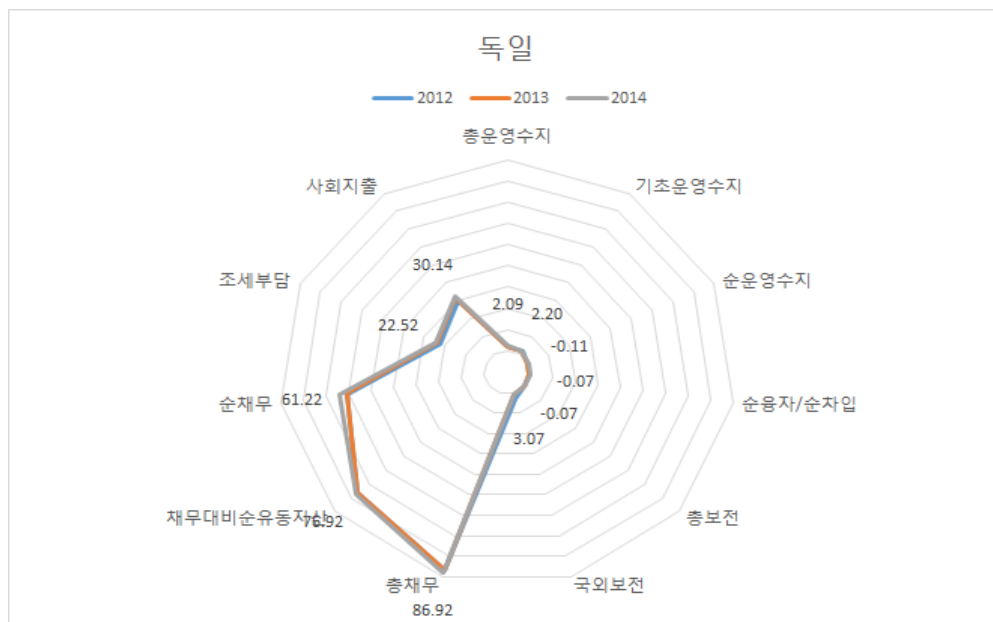
연도	총운영 수지	기초운영 수지	순운영 수지	순융자 /순차입	총보전	국외 보전	총채무	채무대 비순유 동자산	순채무	조세 부담	사회 지출
2012	4.13	-0.16	0.73	-0.35	-0.81	-1.52	53.38	50.75	17.88	39.60	35.28
2013	3.63	-0.50	0.27	-0.77	-1.22	-2.71	55.94	53.53	17.67	39.95	35.94
2014	3.33	-0.66	0.00	-1.07	-1.60	-0.51	62.18	57.76	18.92	39.63	35.43

자료: IMF (2016). 재정통계연감(GFS yearbook)정보를 활용하여 저자 계산

스웨덴은 '기초운영수지'를 제외하고 운영수지지표는 양(+)의 값으로 흑자 운영중에 있다. '순융자(+)/순차입(-)'지표는 GDP대비 -0.35~ -1.07%로 차입으로 재정을 운영하고 있으며, 금융자산 순취득에서 부채거래를 제한 '총보전'은 음(-)의 값으로 금융자산 취득에 비해 부채거래가 많다. 채무관점에서 총 채무는 GDP 대비 62.18%로 지속적으로 증가추세를 보이고 있다. 총 채무에서 금융자산을 제외한 '채무대비 순유동자산규모'는 GDP대비 57.76%이고 증가추세이다. 총 채무에서 금융자산을 제외한 순 채무 또한 증가추세이며 18.92%이다. 스웨덴은 사회복지국가로 조세부담률이 사회지출규모보다 훨씬 크다고 할 수 있으며, 조세부담률은 약 40%이고, 사회지출은 약 36% 규모이다.

〈그림 3-9〉 독일의 재정수지 분석

(단위: GDP대비 비율(%))



연도	총운영수지	기초운영수지	순운영수지	순융자/순차입	총보전	국외보전	총채무	채무대비순유동자산	순채무	조세부담	사회지출
2012	2.09	2.20	-0.11	-0.07	-0.07	3.07	86.92	76.92	61.22	22.52	30.14
2013	2.19	1.93	-0.15	-0.11	-0.11	0.56	86.49	76.84	61.02	23.83	32.03
2014	2.59	1.72	0.18	0.33	0.33	0.91	88.50	77.47	64.44	24.28	32.67

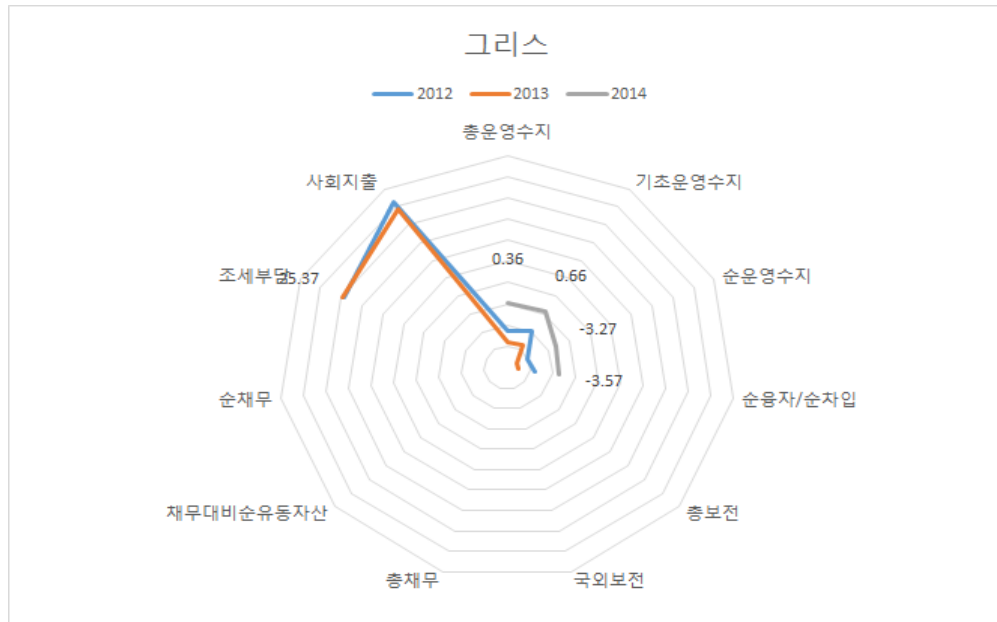
자료: IMF (2016). 재정통계연감(GFS yearbook)정보를 활용하여 저자 계산

독일은 '순운영수지'를 제외하고 운영수지지표는 양(+)의 값으로 흑자 운영 중에 있다. '순융자(+)/순차입(-)'지표는 순차입(-)에서 순융자(+)로 전환되었으며, 금융자산 순취득에서 부채거래를 제한 '총보전'은 음(-)의 값으로 금융자산 취득에 비해 부채거래가 많지만 국외부채에 비해 금융자산이 많다는 것을 알 수 있다. 총 채무는 GDP 대비 88.5%로 증가추세이지만, '채무대비 순유동자산규모'는 증가추세에 있다는 점에서 긍정적이다. 다만 순채무가 증가하고 있다는 점에서 다소 제한적이다. 독일은 조세부담률에 비

해 사회지출규모보다 훨씬 크지만 안정적인 재정운영을 하고 있다고 평가할 수 있다.

〈그림 3-10〉 그리스의 재정수지 분석

(단위: GDP대비 비율(%))



연도	총운영수지	기초운영수지	순운영수지	순융자/순차입	총보전	국외보전	총채무	재무대비순유동자산	순채무	조세부담	사회지출
2012	-6.26	-4.89	-9.98	-8.82						24.43	31.33
2013	-8.98	-8.71	-12.74	-12.43						24.65	29.31
2014	0.36	0.66	-3.27	-3.57						25.37	

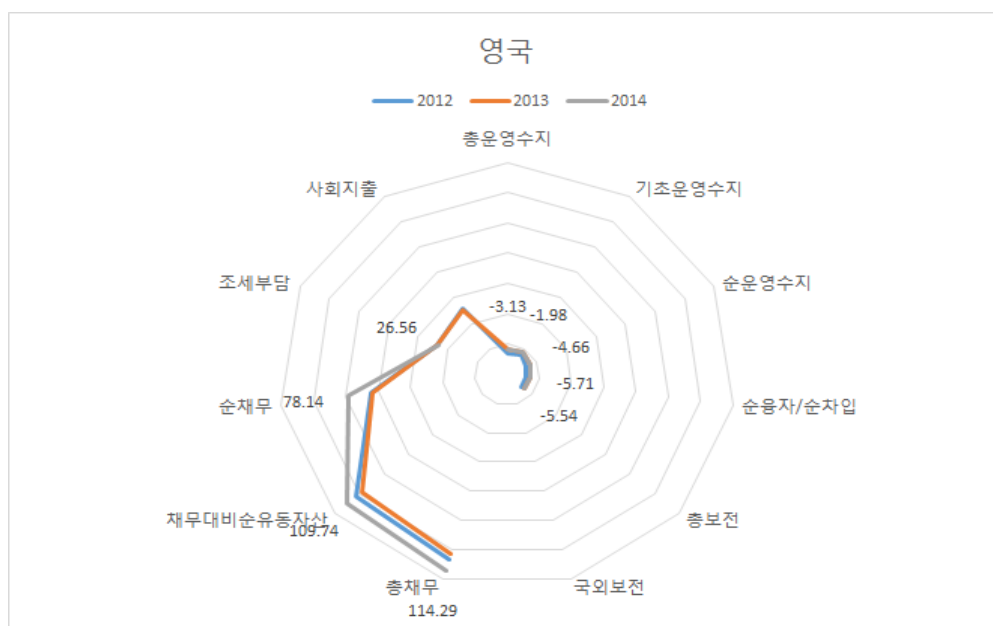
자료: IMF (2016). 재정통계연감(GFS yearbook)정보를 활용하여 저자 계산

2010년 국가부채 위기를 경험한 그리스는 모든 재정수지가 음(-)의 값으로 적자 운영 중에 있다. 2014년 들어 재정여건이 다소 개선되고 있지만 다소 제약이 있는 것으로 판단된다. 왜냐하면 ‘순융자(+)/순차입(-)’관점에서 볼 때 차입경영 상태이며, 채무관련 지표를 보고하지 않고 있다. 따라서 채

무관점에서 진단은 불가능하지만 건전하지는 않을 것으로 판단된다. 또한 조세부담률에 비해 사회지출규모보다 훨씬 크다는 점에서 다소 제약이 있다고 평가할 수 있다.

〈그림 3-11〉 영국의 재정수지 분석

(단위: GDP대비 비율(%))



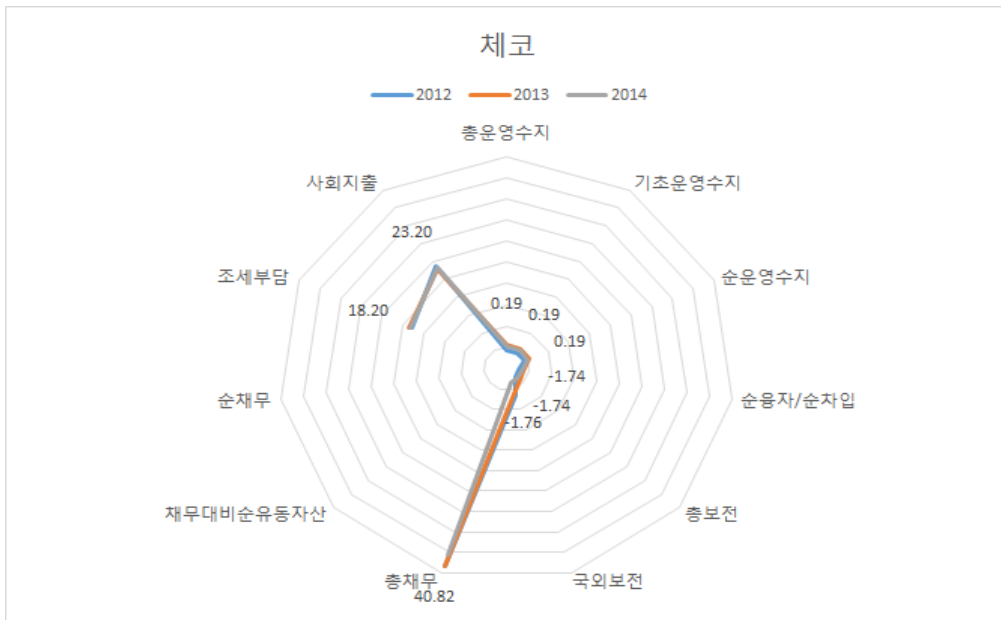
자료: IMF (2016). 재정통계연감(GFS yearbook)정보를 활용하여 저자 계산

영국은 대부분 재정수지 지표가 음(-)의 값으로 적자 운영 중에 있다. 다만 적자 폭을 줄여가고는 있지만 비교적 건실하지 않다고 평가할 수 있다. 금융자산 순취득에서 부채거래를 제한 ‘총보전’은 음(-)의 값으로 금융자산

취득에 비해 부채거래가 많고, 총 채무가 GDP 대비 114.29%로 지속하여 증가추세이며, 순채무가 증가하고 있다. 다만 ‘채무대비 순유동자산규모’는 증가추세에 있다는 점에서 긍정적이다.

〈그림 3-12〉 체코의 재정수지 분석

(단위: GDP대비 비율(%))



연도	총운영수지	기초운영수지	순운영수지	순유자/순차입	총보전	국외보전	총채무	채무대비순유동자산	순채무	조세부담	사회지출
2012	-0.52	-0.49	-0.49	-2.29	-2.29	1.65	43.38			17.93	23.70
2013	0.51	0.51	0.51	-1.22	-1.22	1.24	43.41			18.40	23.06
2014	0.19	0.19	0.19	-1.74	-1.74	-1.76	40.82			18.20	23.20

자료: IMF (2016). 재정통계연감(GFS yearbook)정보를 활용하여 저자 계산

체코는 2013년 들어 운영수지 지표가 양(+)의 값으로 전환되어 긍정적으로 평가할 수 있다. 또한 ‘순유자(+)/순차입(-)’ 지표는 순차입(-) 경영 상태이지만 차입(적자) 폭을 줄여가고 있다. 또한 금융자산 순취득에서 부채거래를

제한 '총보전'은 음(-)의 값으로 금융자산 취득에 비해 부채거래가 많아 부정적이지만, 국외부채에 비해 금융자산이 많다. 총 채무는 GDP 대비 40.82%로 줄였다는 점에서 긍정적이라 평가할 수 있다. 체코는 조세부담률에 비해 사회지출규모보다 크다는 점에서 다소 제약이 있다.

IV. 결론 및 정책적 함의

대부분의 국가들은 2008년 글로벌 금융위기를 극복하는 과정에서 재정의 적극적 역할이 강조되었다. 또한 유럽의 재정위기와 글로벌 저성장 기조의 장기화는 경제의 안정화를 저해함은 물론 지속가능한 재정운영을 저해하고 있다. 이와 유사하게 최근 우리나라 또한 잠재성장률의 하락추세가 지속되고 있는 가운데, 지속가능한 재정운영에 많은 노력을 기울이고 있다. 지속가능한 재정운영은 전반적인 재정지출의 검토, 재정여력(fiscal space) 확보 등 다양한 측면에서 고려될 요소가 많다.

지속가능한 재정운영을 위해 재정분석·진단체계는 필수불가결한 요소이기 때문에, 재정운영의 전반을 평가할 수 있어야 한다. 재정수지 측면에서 우리나라는 ‘통합재정수지와 관리재정수지’(현금주의 기준)를 활용하고 있으며, EU 등 국가에서는 ‘순융자/순차입’ 지표(발생주의 기준)를 활용하고 있다. 이렇듯 단일(또는 일부) 재정지표를 활용하여 개별 국가의 재정상태를 포괄적으로 진단하는 것은 한계가 있다. 따라서 다양한 재정통제지표를 활용하여야 재정 상태를 포괄적으로 분석·진단할 필요가 있다.

우리나라의 경우, 전통적으로 통합재정수지와 관리재정수지를 활용해 왔다고 하더라도 발생주의 기준의 순융자/순차입 등의 지표를 활용할 수 있다. 다만 ‘순융자/순차입’지표를 주된 지표로 활용하고 보조적으로 ‘통합재정수지와 관리재정수지’의 활용하면 된다(정성호, 2015). 왜냐하면 재정분석·진단은 개별국가는 물론 국가 간 비교분석이 가능해야 하며 재정정책 결정의 기초자료로 활용이 가능해야 한다. 더불어 재정통계지표와 재정관리시스템(OLAP/EIS) 및 열린재정과 연계는 필수적이다.

IMF의 GFS 2014로의 개정은 재정분석·진단체계로 활용하기에 충분하다. 구성된 다양한 재정지표가 개별 국가의 재정상태를 포괄적으로 분석·진단할 수 있기 때문이다. 그 세부정보는 개별국가가 편제하여 보고한 재정지

표에 기초하여 발간된 재정통계연감(GFS yearbook)이다. 이 체계는 마스트리히트조약의 '순용자/순차입' 등의 재정지표를 포괄(조화)할 뿐만 아니라 다양한 재정수지 지표 등을 산출할 수 있어 재정분석·진단의 기초자료로 활용이 가능하다. 아울러 재정지표의 국제 비교가능성이 증대된다. 다만 개별 국가들은 재정통계지표의 편제·보고가 권고사항이기 때문에 제한적인 정보만을 보고하는데 머물러 있다는 점은 한계이다. 또한 IMF는 재정통계연감(GFS yearbook)을 발간할 뿐 그 지표의 활용에 관해서는 관심이 그리 높지 않다. 따라서 IMF는 국제비교가능성 증대차원에서 필수적으로 보고해야 할 재정지표를 제시하고(최소한의 보고자료), 개별 국가는 이 권고사항을 잘 이행할 때 비로소 완전한 재정분석·진단 지표로 활용될 수 있다. 아울러 국가 간 비교가능성을 높이기 위해 재정통계연감에 하나의 장(chapter)으로 재정분석·진단체계를 구성할 필요가 있다.

본 연구는 다양한 재정통계지표를 활용하여 포괄적 재정분석 및 진단을 제안한다. 이를 위해 IMF의 재정통계연감의 재정통계지표를 활용(일부 재정지표는 직접 사용, 일부 재정지표는 추산 후 사용)함과 동시에 추가적인 편제 노력을 통해 재정지표(구조적재정수지)를 집계할 필요도 있다. 더불어 재정통계연감에 '재정분석·진단' 장(chapter)을 추가하여 국가 간 비교가능성을 높일 것을 제안한다. 국내적으로는 재정지표를 재정관리시스템(dBrain)에 탑재하여 정책결정시 참고자료로 활용할 수 있어야 하고, 열린 재정(open fiscal data)과 연계하여 재정정보를 제공할 수 있어야 한다.

좀 더 세부적으로 설명하면 IMF에서는 개별 국가가 제출한 재정지표를 취합하여 단순 나열 수준의 재정통계연감을 발간하고 있어 그 정보의 활용가능성은 지극히 제한적이다(예, 개별 국가의 통화표시). 따라서 개별국가에서 제출되는 다양한 재정지표가 그 국가의 통화단위라 할지라도 IMF차원에서 기축통화단위(예, \$)로 환산하는 등 일정부분 노력이 수반되어야 한다. 그래야만 그 재정통계지표가 국가 간 비교가능성을 제고할 수 있고, 재정분

석·진단 지표로 활용할 수 있다. 더불어 개별 국가들이 보고하는 재정지표의 차이가 많은데, 필수보고(최소한) 지표를 제시하여 보고될 수 있어야 한다. 예를 들면 유동성관리에 활용될 수 있는 중요한 재정지표임에도 불구하고 ‘현금 흑자 및 적자’ 지표가 보고되지 않고 있다.

개별 국가들이 GFS 재정지표의 작성 및 보고도 중요하지만 향후 정책 결정을 위한 재정분석의 기초자료로 활용이 가능해야 한다. 이는 일관성이 제고된 재정지표를 국제기구에 보고하는데 그치는 것이 아니라 지속가능한 재정운영과 유동성관리 차원에서 다양하게 활용할 수 있다는 것을 전제하고 있다. 이는 개별국가는 물론 IMF 등의 협력이 필요하다.

국내적으로 추진해야 할 사안과 국제적으로(국제기구 차원) 추진되어야 할 사안에 관해 정책적 함의는 다음과 같다.

국내적으로는 첫째, 순융자/순차입, 구조적 재정수지 등 다양한 재정지표를 활용하여 지속가능한 재정운영 여부를 진단할 필요가 있다.

둘째, 현금수지(CSD)를 보고함과 동시에 내부 재정관리 목적으로 활용되어야 한다. 왜냐하면 현금수지는 재정운영시 유동성관리차원에서 아주 중요한 지표이다. 현금수지 지표를 보고하지 않는 것은 OECD국가의 공통된 현상이다. 또한 구조적 재정수지 등은 추가적 데이터를 활용하여 산출하던지, 기존의 WEO 지표를 활용(권고)할 수 있을 것이다. 개별 국가들의 공통된 사항인 ‘준재정활동’은 지속가능한 재정운영을 저해하고 있다. 준재정활동(예산외 사업부채)에 관한 대안 마련이 필요한 시기라 할 수 있다.

셋째, 우리나라의 경우 Table 7 정부재정지출(COFOG)은 총지출 규모만 보고하고 있는데, 기능별 재정지출(701~710)을 보고할 필요가 있다. 더욱이 지금까지 GFS 2001에 기초하여 IMF에 보고시 대분류만 보고하도록 하였으나 개정판 템플릿(GFS 2014)에는 중분류 체계까지 보고하도록 하고 있다([부록 2]참고)

넷째, 재정지표의 시계열 분석(예, trend analysis)을 위해 거시적 관점에서 재정통계지표에 기초한 재정분석·진단 DB구축이 필요한데, 이 재정지표는 재정관리시스템과 열린재정에 연계할 필요가 있다.

국제적으로는 첫째, 현금수지(CSD), 구조적 재정수지, 준재정활동 등에 관한 보고 및 편제 가이드라인을 제시할 필요가 있다. 특히, 재정분석·진단을 위해 추가적인 지표가 필요한 구조적 재정수지, 준재정활동 등의 지표는 IMF에서 재정지표 기준(지표 산출 가이드라인)을 제시하고 이에 기초하여 제출을 권고해야 한다. 이외에도 다수의 국가들이 COFOG를 제출하지 않고 있으며, 멕시코의 경우에는 재정지표 전체를 제출하지 않고 있으며, 이스라엘은 재정상태표(balance sheet)를 제출하지 않고 있다.

둘째, 개별국가의 재정지표가 자국통화 단위이기 때문에 사용자 친화적이지 않다. 따라서 화폐단위의 통일(회계연도 말 \$기준 제시 권고)이 필요할 것이다.

셋째, 재정통계연감자료의 정합성의 문제가 있다. 예를 들면 재정통계연감 2013, 2014, 2015의 지표가 서로 다를 수 있다. 따라서 정합성(일치화) 작업이 우선되어야 한다.

넷째, 지금까지 재정통계연감이 개별국가의 재정지표를 공시하는데 주안을 두었다면 지금부터는 그 지표의 활용에 초점을 맞추어야 할 것이다. 대안으로 재정통계연감 말미에 ‘재정분석진단’ chapter를 추가로 구성하여 정보이용자로 하여금 국가 간 비교 분석 등에 좋은 정보로 활용할 수 있어야 할 것이다. 그 세부 대안으로 최소 5개년도 자료²⁴⁾ 공시는 물론 화폐단위(회계기준년도 달러, exchange rate 및 개별국가 화폐의 \$전환)의 정합성이 고려되어야 할 것이다.

24) 현재 재정통계연감에 개별국가의 재정지표는 3년치를 제공하고 있다. 비교가능성 차원에서 최소 과거 5개년 자료는 공시되어야 하며, 순기를 조정하여 t+1, t+2 등 잠정치 제출을 고려할 필요가 있다. 한국의 경우 매년 연말에 전년도 GFS 통계지표를 편제하고 있기 때문에 가능하리라 판단된다.

본 연구는 지속가능한 재정운영을 위한 담론차원에서 framework을 제시하였으며, 국내 또는 국제적으로 활용가능성을 높일 수 있을 것이다. 제시된 framework가 IMF 재정분석·진단 툴로 활용될 수 있기를 기대해본다. 다만 국제기구 차원에서 추가적인 노력이 수반된다면 국제비교가능성을 더욱 높일 수 있는 재정분석·진단체계로 자리매김할 것이다.

참고문헌

- 기획재정부. (각 연도). 열린재정. at <http://www.openfiscaldata.go.kr> (검색
일: 2017.10.25.)
- 정성호. (2015). “지속가능한 재정운영을 위한 재정수지지표에 관한 논의: GFS
2014에 근거한 Dual system적 접근”. 『한국행정연구』, 제24권 제3
호, pp.1-31.
- _____. (2017). “정부회계정보의 회계책임성강화 대안: 국가결산보고서 등을 중
심으로”. 『한국비교정부학보』, 제21권 제2호, pp.81-110.
- 한국재정정보원 (2017). 4th dBrain 방향성 탐색. 연구보고서
- 홍승현, 윤성주, 정성호, 최승문, 한종석. (2014). “미래세대를 위한 예측 가능한
재정운용”. 한국조세재정연구원 연구보고서.
- 행정안전부. (2016). FY2015 지방자치단체 재정분석 종합보고서.
- _____. (2017). FY2016 지방자치단체 재정분석편람.
- Balassone, F., Franco, D., and Zotteri, S. (2006). “EMU fiscal
indicators: a misleading compass?.” *Empirica*, Vol. 33, No. 2,
pp.63-87.
- Blejer, Mario I. and Adrienne Cheasty (1991). The Measurement of
Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues. *Journal
of Economic Literature*, Vol. XXIX, pp.1644-1678.
- Petersen, J. E. (1977). “Simplification and standardization of state and
local government fiscal indicators.” *National Tax Journal*, Vol.
30, No. 3, pp.299-311.
- Cruz-Rodriguez, A. (2011). “Prediction of currency crises using a fiscal
sustainability indicator/PREDICCIÓN DE CRISIS CAMBIARIA
USANDO UN INDICADOR DE SOSTENIBILIDAD FISCAL.”
reVista de analisis económico, Vol. 26, No. 2, pp.39-60.

- _____. (2014). Assessing fiscal sustainability in some selected countries. *Theoretical and Applied Economics*. Vol. XXI, No. 6, pp.7-22.
- EU. (1993). Council regulation (EC) No 3605/93
- International monetary fund. (1986). A Manual on Government Finance Statistics. 1986.
- _____. (2001). *A Manual on Government Finance Statistics*. 2001.
- _____. (2011). Public Sector Debt Statistics Guide for Compilers and Users
- _____. (2014a). *A Manual on Government Finance Statistics*. 2014.
- _____. (2014b). *Government Finance Statistics Yearbook*. 2013.
- _____. (2014c). Using the *Government Finance Statistics Manual 2014 in Fiscal Analysis*.
- _____. (2015). *Government Finance Statistics Yearbook 2014*.
- _____. (2016). *Government Finance Statistics Yearbook 2015*.
- _____. (2016a). *World Economic Outlook*. 2016.
- _____. (2017). Fiscal Rule Dataset 1985~2015.
- OECD (2016). Trends in public finance: Insights from a new detailed dataset. OECD Economics Department Working Paper. 1345.
- Sedmihradská, L., & Haas, J. (2012). Budget transparency and fiscal performance: Do open budgets matter?
- Jeong, Seong-ho. (2016). Fiscal analysis of using fiscal indicators in the government finance statistics manual 2014: focusing on

OECD countries. 2016 American Society for Public Administration, Conference proceedings.

_____. (2017). The use of the classification of the functions of government for sustainable fiscal operations: A focus on the use of second-level data and cross-classification of expenditures based on functional and economic classifications. *KCGR*, Vol. 21, No. 2, pp.1-20.

_____. (2017a). Government spending (expenditure) and economic growth, KAPF, Conference proceedings.

_____. (2018). A new COFOG for South Korea. *Public Money & Management*, 38(2) (forthcoming)

부록

[부록 1] 재정통계연감(GFS yearbook 2015) 한국재정지표

Korea, Republic of (542)

In Trillions of Korean Won (KRW) / Fiscal Year Ends December 31st

	Budgetary Central Government			Central Government (excl. Social Security)			Central Government (incl. Social Security)			General Government		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Statement of operations												
1 Revenue	329	333	339	...	...	...	385	392	398	480	484	505
2 Expense	301	310	318	...	...	...	355	361	369	419	421	443
G08 Gross operating balance	38	35	33	...	...	...	42	45	42	82	87	87
N08 Net operating balance	27	23	21	...	...	...	30	32	29	61	63	62
31 Net/Gross investment in nonfinancial assets	10	11	11	...	...	...	13	12	13	44	42	41
2M Expenditure	312	320	329	...	...	...	368	373	382	463	463	484
NLB Net lending (+) / Net borrowing (-)	17	13	10	...	...	...	17	19	16	16	21	21
32 Net acquisition of financial assets	48	64	53	...	...	...	52	74	60	55	75	72
33 Net incurrence of liabilities	32	52	43	...	...	...	36	55	44	37	54	51
NLBz Statistical discrepancy	-1	-0	...	...	...	...	-1	0	...	2	-0	...
Memorandum items												
PB Primary net lending / net borrowing	36	32	29	...	...	...	37	40	37	38	43	43
GB Government balance per national definition	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Statement of other economic flows												
Balance sheet												
6 Net worth	1,163	1,194	1,234	...	...	...	1,204	1,234	1,286	2,257	2,310	2,390
61 Nonfinancial assets	796	810	822	...	...	...	829	840	854	1,829	1,870	1,913
62 Financial assets	793	865	939	...	...	...	841	918	1,002	933	1,007	1,102
63 Liabilities	436	481	527	...	...	...	467	524	570	504	567	617
Table 1 Revenue												
1 Revenue	329	333	339	...	...	...	385	392	398	480	484	505
11 Taxes	203	205	207	...	...	...	203	205	207	259	260	271
111 Taxes on income, profits, and capital gains	94	94	99	...	...	...	94	94	99	105	105	110
1111 Payable by individuals	48	50	56	...	...	...	48	50	56	59	61	66
1112 Payable by corporations and other enterprises	46	44	43	...	...	...	46	44	43	46	44	43
1113 Other taxes on income, profits, and capital gains	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
112 Taxes on payroll and workforce	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
113 Taxes on property	6	6	7	...	...	...	6	6	7	23	23	25
114 Taxes on goods and services	87	85	87	...	...	...	87	85	87	110	108	116
1141 General taxes on goods and services	64	63	65	...	...	...	64	63	65	81	79	87
1142 Excises	22	22	22	...	...	...	22	22	22	25	25	25
115 Taxes on international trade and transactions	10	11	9	...	...	...	10	11	9	10	11	9
116 Other taxes	6	8	6	...	...	...	6	8	6	11	14	11
12 Social contributions	52	54	58	...	...	...	90	96	103	90	96	103
121 Social security contributions	42	45	48	...	...	...	81	86	92	81	86	92
122 Other social contributions	9	9	10	...	...	...	9	9	10	9	9	10
13 Grants	...	...	...	...	...	...	1	0	7	0	...	0
131 From foreign governments	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0	...	...
132 From international organizations	...	...	...	...	...	...	0	...	0	0	...	0
133 From other general government units	...	...	...	...	...	...	1	0	7	...	...	...
1331 Current	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
1332 Capital	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
14 Other revenue	74	74	74	...	...	...	91	92	81	131	129	132
Table 2 Expense by economic type												
2 Expense	301	310	318	...	...	...	355	361	369	419	421	443
21 Compensation of employees	30	31	33	...	...	...	35	37	38	82	86	90
211 Wages and salaries	29	30	31	...	...	...	33	35	37	75	79	82
212 Employers' social contributions	1	1	1	...	...	...	1	2	1	7	8	9
22 Use of goods and services	27	26	25	...	...	...	43	47	49	82	86	92
23 Consumption of fixed capital	10	12	12	...	...	...	11	13	13	21	24	25
24 Interest	19	19	20	...	...	...	20	20	21	22	22	23
25 Subsidies	14	21	16	...	...	...	17	25	20	58	71	70
26 Grants	137	140	150	...	...	...	101	115	117	0	1	1
261 To foreign governments	...	...	...	...	...	...	0	0	1	0	0	1
262 To international organizations	0	0	0	...	...	...	0	0	0	0	0	0
263 To other general government units	137	140	150	...	...	...	100	114	117	...	...	...
2631 Current	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
2632 Capital	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
27 Social benefits	39	43	46	...	...	...	91	86	93	91	86	93
271 Social security benefits	39	43	46	...	...	...	91	86	93	91	86	93
272 Social assistance benefits	0	0	0	...	...	...	0	0	0	0	0	0
273 Employment-related social benefits	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
28 Other expense	24	17	15	...	...	...	36	18	18	61	46	50
281 Property expense other than interest	0	0	0	...	...	...	0	0	0	0	0	0
282 Transfers not elsewhere classified	24	17	15	...	...	...	36	18	17	61	46	50
2821 Current	...	16	15	...	...	...	...	17	17	...	45	49
2822 Capital	...	1	0	...	...	...	...	0	...	1	0	0

Table 3 Transactions in assets and liabilities													
3	Change in net worth from transactions	27	23	21	...	...	...	30	32	29	63	63	63
31	Net/Gross investment in nonfinancial assets	10	11	11	...	...	...	13	12	13	44	42	44
311	Fixed assets	11	10	10	...	...	...	13	11	11	35	30	29
3111	Buildings and structures	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
3112	Machinery and equipment	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
3113	Other fixed assets	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
3114	Weapons systems	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
312	Inventories	-2	-1	0	...	...	...	-2	-1	1	-2	1	...
313	Valuables	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0	...	...
314	Nonproduced assets	2	2	1	...	...	...	2	2	1	11	12	11
3141	Land	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
3142	Mineral and energy resources	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
3143	Other naturally occurring assets	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
3144	Intangible nonproduced assets	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
32	Net acquisition of financial assets	48	64	53	...	...	...	52	74	60	55	75	75
	By instrument	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
3201	Monetary gold and SDRs	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
3202	Currency and deposits	3	-3	-18	...	...	...	8	2	-11	11	4	-5
3203	Debt securities	7	9	11	...	...	...	5	8	12	4	12	17
3204	Loans	3	-2	6	...	...	...	10	0	4	9	-7	1
3205	Equity and investment fund shares	26	39	32	...	...	...	26	39	32	27	42	38
3206	Insurance, pension, and standardized guarantee schemes	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
3207	Financial derivatives and employee stock options	-3	-3	-2	...	...	...	-3	-3	-2	-3	-3	-2
3208	Other accounts receivable	12	24	23	...	...	...	6	28	25	7	27	28
	By debtor	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
321	Domestic debtors	...	50	...	...	...	...	...	61	...	...	61	...
322	External debtors	...	14	...	...	...	...	...	14	...	...	14	...
33	Net incurrence of liabilities	32	52	43	...	...	...	36	55	44	37	54	51
	By instrument	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
3301	Special Drawing Rights (SDRs)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
3302	Currency and deposits	...	...	...	...	...	...	...	...	...	-0	...	...
3303	Debt securities	23	42	33	...	...	...	43	46	34	41	48	35
3304	Loans	5	13	9	...	...	...	-3	12	9	-3	8	12
3305	Equity and investment fund shares	...	...	...	...	...	...	...	-0	...	...	-0	...
3306	Insurance, pension, and standardized guarantee schemes	-0	...	...	...	...	...	-0	...	...	-0	...	...
3307	Financial derivatives and employee stock options	...	-2	-2	...	...	...	...	-2	-2	...	-2	-2
3308	Other accounts payable	3	-2	3	...	...	...	-4	-1	4	-1	0	7
	By creditor	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
331	Domestic creditors	...	-7	...	...	...	...	...	-4	...	...	-5	...
332	External creditors	...	59	...	...	...	...	...	59	...	...	59	...

	Budgetary Central Government			Central Government (excl. Social Security)			Central Government (incl. Social Security)			General Government		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Table 4 Holding gains and losses in assets and liabilities												
Table 5 Holding gains and losses in assets and liabilities												
Table 6 Balance sheet												
6	Net worth	1,163	1,194	1,234	...	...	1,204	1,234	1,286	2,257	2,310	2,393
61	Nonfinancial assets	796	810	822	...	...	829	840	854	1,829	1,870	1,913
611	Fixed assets	353	369	378	...	...	379	389	400	1,016	1,044	1,070
6111	Buildings and structures	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6112	Machinery and equipment	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6113	Other fixed assets	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6114	Weapons systems	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
612	Inventories	7	6	6	...	...	9	8	9	14	14	15
613	Valuables	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
614	Nonproduced assets	436	436	438	...	...	442	443	445	799	811	828
6141	Land	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6142	Mineral and energy resources	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6143	Other naturally occurring assets	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6144	Intangible nonproduced assets	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
62	Financial assets	793	865	939	...	...	841	918	1,002	933	1,007	1,102
6201	By instrument	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6202	Monetary gold and SDRs	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6203	Currency and deposits	130	126	111	...	...	150	148	144	197	197	198
6204	Debt securities	123	129	144	...	...	125	130	144	113	123	143
6205	Loans	141	139	145	...	...	155	154	159	161	159	162
6206	Equity and investment fund shares	321	371	408	...	...	322	369	406	359	398	436
6207	Insurance, pension, and standardized guarantee schemes	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6208	Financial derivatives and employee stock options	1	1	3	...	...	1	1	3	1	1	3
6209	Other accounts receivable	78	101	128	...	...	89	117	146	101	129	160
621	By debtor	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6211	Domestic debtors	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
622	External debtors	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
63	Liabilities	426	481	527	...	...	467	524	570	505	567	622
6301	By instrument	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6302	Special Drawing Rights (SDRs)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6303	Currency and deposits	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6304	Debt securities	359	402	435	...	...	389	434	469	399	449	485
6305	Loans	31	45	54	...	...	34	46	55	44	57	70
6306	Equity and investment fund shares	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6307	Insurance, pension, and standardized guarantee schemes	-0	...	...	...	...	-0	...	...	-0	...	...
6308	Financial derivatives and employee stock options	-0	1	1	...	...	...	1	1	...	1	1
6309	Other accounts payable	35	33	37	...	...	44	42	46	61	60	66
631	By creditor	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6311	Domestic creditors	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
632	External creditors	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Memorandum items												
6M2	Net financial worth	367	385	413	...	...	375	394	432	428	440	481
6M3	Gross debt (D4) at market value	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6M3D3	D3 debt liabilities at market value	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6M3D2	D2 debt liabilities at market value	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6M3D1	D1 debt liabilities at market value	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6M4	Gross debt (D4) at nominal value	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6M4D3	D3 debt liabilities at nominal value	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6M4D2	D2 debt liabilities at nominal value	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6M4D1	D1 debt liabilities at nominal value	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6M35	Gross debt (D4) at face value	426	480	526	...	...	467	522	569	505	566	621
6M35D3	D3 debt liabilities at face value	426	480	526	...	...	467	522	569	505	566	621
6M35D2	D2 debt liabilities at face value	391	446	489	...	...	422	480	524	444	506	555
6M35D1	D1 debt liabilities at face value	391	446	489	...	...	422	480	524	444	506	555

		Budgetary Central Government			Central Government (excl. Social Security)			Central Government (incl. Social Security)			General Government		
		2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
6M93	Government gross debt per national definition	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6M5	Arrears	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6M6	Explicit contingent liabilities	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6M61	of which: Publicly guaranteed debt	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
6M7	Net implicit obligations for social security benefits	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Table 7 Expenditure by functions of government													
7	Expenditure	312	320	329	...	...	...	368	373	382	463	463	484
701	General public services	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
7017	Public debt transactions	19	19	20	...	...	...	20	20	21	22	22	23
7018	Transfers of general character between levels of government	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
702	Defense	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
703	Public order and safety	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
704	Economic affairs	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
7042	Agriculture, forestry, fishing, and hunting	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
7043	Fuel and energy	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
7044	Mining, manufacturing, and construction	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
7045	Transport	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
7046	Communication	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
705	Environmental protection	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
706	Housing and community amenities	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
707	Health	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
7072	Outpatient services	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
7073	Hospital services	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
7074	Public health services	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
708	Recreation, culture and religion	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
709	Education	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
7091	Pre-primary and primary education	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
7092	Secondary education	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
7094	Tertiary education	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
710	Social protection	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
7z	Statistical discrepancy: Expenditure	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Table 8 Financial transactions by counterpart sector													
32	Net acquisition of financial assets	48	64	53	...	...	...	52	74	60	55	75	72
321	Domestic debtors	...	50	...	...	...	...	...	61	...	...	61	...
8211	General government	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
8212	Central bank	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
8213	Deposit-taking corporations except the central bank	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
8214	Other financial corporations	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
8215	Nonfinancial corporations	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
8216	Households & nonprofit institutions serving households	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
322	External debtors	...	14	...	...	...	...	...	14	...	...	14	...
8221	General government	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
8227	International organizations	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
8228	Financial corporations other than international organizations	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
8229	Other nonresidents	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
33	Net incurrence of liabilities	32	52	43	...	...	...	36	55	44	37	54	51
331	Domestic creditors	...	-7	...	...	...	...	...	-4	...	...	-5	...
8311	General government	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
8312	Central bank	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
8313	Deposit-taking corporations except the central bank	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
8314	Other financial corporations	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
8315	Nonfinancial corporations	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
8316	Households & nonprofit institutions serving households	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
332	External creditors	...	59	...	...	...	...	...	59	...	...	59	...
8321	General government	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
8327	International organizations	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
8328	Financial corporations other than international organizations	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
8329	Other nonresidents	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Table 9 Total other economic flows in assets and liabilities													

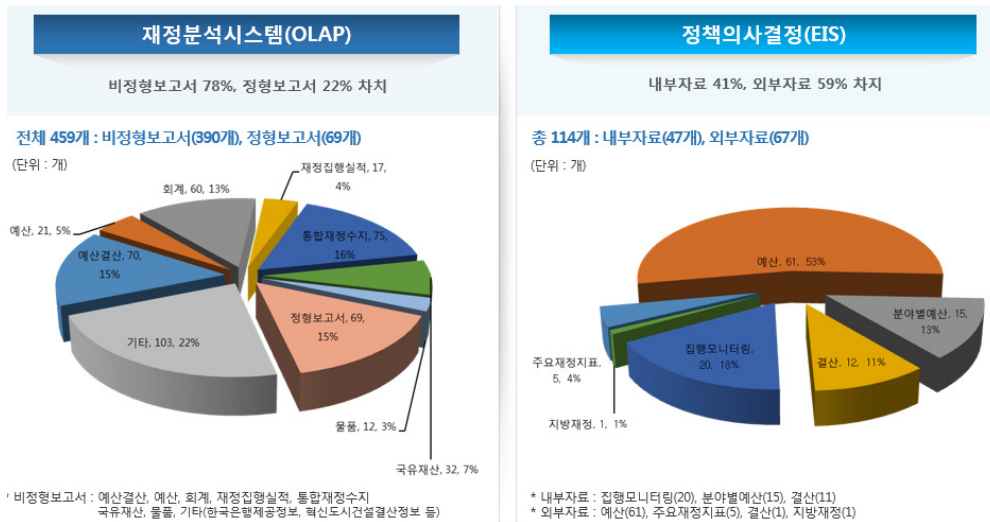
[부록 2] GFS 2001과 GFS 2014의 보고양식 차이

항목	GFSM 2001	GFSM 2014	비고
Coverpage	Coverpage	Coverpage	
Statements	Statements I	Statements I	
	Statements II	Statements II	
		Statements III <i>INTEGRATED STATEMENT OF FLOWS AND STOCK POSITIONS</i>	신규
		Statements IV <i>STATEMENT OF TOTAL CHANGES IN NET WORTH</i>	신규
Tables	Tables 1	Tables 1	
	Tables 2	Tables 2	
	Tables 3	Tables 3	
	Tables 4	Tables 4	
	Tables 5	Tables 5	
	Tables 6	Tables 6	
		Tables 6a <i>DEBT LIABILITIES AT NOMINAL/ MARKET VALUE</i>	신규
		Tables 6b <i>DEBT LIABILITIES AT FACE VALUE</i>	신규
	Tables 7 (DIVISIONS)	Tables 7 <i>COFOG (DIVISIONS AND GROUPS)</i>	세분화 (중분류)
	Tables 8	Tables 8a <i>TRANSACTIONS IN FINANCIAL ASSETS AND LIABILITIES BY COUNTERPART SECTOR</i>	8→8a
		Tables 8b <i>STOCK POSITIONS IN FINANCIAL ASSETS AND LIABILITIES BY COUNTERPART SECTOR</i>	신규
Annex	Tables 9	Tables 9	
	Annex 1	Annex 1 <i>CONSOLIDATION (FROM-WHOM-TO-WHOM) TABLES</i>	
	Annex 2	Annex 2 <i>CONSISTENCY WITH OTHER MACRO ECONOMIC STATISTICS</i>	신규

자료: IMF, GFS Annual Questionnaire (2001; 2014)

[부록 3] 현재 통계분석 패키지(OLAP, EIS)

- 통계분석 패키지 구성



자료: 한국재정정보원 (2017).

OLAP: 총 459개 보고서(비정형보고서 390개, 정형보고서는 69개)

EIS: 총 114건 (47개, 내부자료 연계·자동 갱신; 67개, 외부자료(예, E-나라지표, ECOS, 기획재정부 홈페이지 등)에서 추출·갱신)

EIS에 국한 설명, 주요재정지표, 집행모니터링, 예산(분야별), 결산, 지방재정, 해외통계 등으로 구성

* 정책결정자료라기 보다는 단순 지표 집계 수준, 정책결정자료로 활용되기에 상당한 제약

- 통계분석 패키지_주요재정지표, 집행모니터링



국문요약

정부재정통계(GFS)지표를 활용한 재정분석·진단

정성호

2008년 글로벌 재정위기를 경험한 이후 국가의 지속가능한 재정운영은 더욱 중요한 이슈로 부각되고 있다. 지속가능한 재정운영을 모니터링하는 것은 중요한 과제중 하나이며, 이를 모니터링할 수 있는 체계가 정부재정통계(GFS)이다. 정부재정통계(GFS)는 개별국가의 유동성 관리는 물론 재정건전성 여부를 진단할 수 있는 유용한 지표라 할 수 있다. 우리나라에서는 ‘통합 재정수지와 관리재정수지’(현금주의 기준)를 활용하고 있는데, EU 국가에서는 ‘순융자/순차입’ 지표(발생주의 기준)를 활용하여 재정수지를 진단하고 있다.

본 연구는 다양한 재정통계지표를 활용하여 포괄적 재정분석 및 진단을 제안한다. 이를 위해 IMF의 재정통계연감의 재정통계지표를 활용함과 동시에 추가적인 편제 노력을 통해 재정지표(예, 구조적 재정수지)를 집계해야 한다. 더불어 재정통계연감에 ‘재정분석·진단’ 장(chapter)을 추가하여 국가 간 비교 가능성을 높일 것을 제안한다. 재정분석·진단은 개별국가는 물론 국가 간 비교가능성이 담보되어야 하고, 정책결정의 기초자료로 활용이 가능해야 하기 때문이다.

국내적으로는 다음 사안을 고려해야 한다. 재정통계지표는 재정관리시스템(dBrain)에 탑재하여 정책결정시 참고자료로 활용하고, 열린 재정(open fiscal data)과 연계하여 재정정보를 제공해야 한다. 세부적으로, 첫째, 순융자/순차입, 구조적 재정수지 등 다양한 재정지표를 활용하여 지속가능한 재

정운영 여부를 진단할 필요가 있다. 둘째, 현금수지(CSD)를 활용하여 재정 관리 목적으로 활용되어야 한다. 또한 구조적 재정수지, '준재정활동'을 지표를 활용하여 재정진단이 필요하다. 셋째, 정부기능별분류(COFOG)은 대분류(701~710)체계로 보고해야 한다. 넷째, 재정통계지표에 기초한 재정분석·진단DB를 구축하고, 이를 dBrain과 열린재정에 연계할 필요가 있다.

국제적으로는 다음 사안을 고려해야 한다. 첫째, 현금수지(CSD), 구조적 재정수지, 준재정활동 등 재정통계지표 편제에 관한 가이드라인을 제시할 필요가 있다. 둘째, 매년 발간되는 재정통계연감자료의 정합성이 고려되어야 한다. 셋째, 재정통계연감에 '재정분석진단' chapter를 추가로 구성하여 국가 간 비교 분석 등에 좋은 정보로 활용할 수 있어야 한다.

Abstract

Fiscal analysis using Government Finance Statistics indicators

Seong-ho, Jeong

After the experience of the global financial crisis, a state's sustainable fiscal management has emerged as a critically important issue. Monitoring the fiscal condition of individual states is one of the more important tasks, and it can be done using Government Finance Statistics (GFS). GFS is a useful indicator of fiscal soundness as well as liquidity management. Korea utilizes 'consolidated fiscal balance' and 'consolidated fiscal balance excluding Social Security funds' based on cash-basis accounting. EU member countries utilize an index of 'net lending/net borrowing' based on accrual-basis accounting.

In this study, we utilize GFS indicators to provide a comprehensive fiscal analysis. In order to employ indicators of the International Monetary Fund's (IMF) GFS yearbook, it is necessary to collect fiscal indicators (e.g., structural balance) through additional efforts. The existing GFS yearbook adds a chapter on 'fiscal analysis.' Fiscal analysis should be able to be used for decision making and international comparison.

Domestically, the following should be considerations. Fiscal indicators should be loaded in the dBrain system and used as

reference data for policy making. This also provides financial information in conjunction with open fiscal data. Specifically, first it is necessary to analyze whether sustainable fiscal management has been implemented by utilizing various fiscal indicators such as 'net lending/net borrowing' and 'structural balance.' Second, liquidity management should be employed by utilizing cash balance (CSD). Additionally, it is necessary to conduct a fiscal analysis using 'structural balance' and 'quasi-fiscal operations' as indicators. Third, the classification of function of government (COFOG) should be reported as a divisions unit (701 ~ 710). Fourth, it is necessary to build a fiscal analysis database (DB) based on fiscal indicators and to link it with dBrain system and open fiscal data.

Internationally, the following should be considerations. First, it is necessary to provide guidelines on the compilation of fiscal indicators such as cash balance (CSD), structural balance, and quasi-fiscal operations. Second, the consistency of the annual GFS yearbook data should be considered. Third, the 'fiscal analysis' chapter should be added to the GFS yearbook so that it can be relied upon as sound information for comparative analysis between countries.

정부재정통계(GFS)기준 지표를 활용한 재정분석·진단

발간일	2017년 12월 31일
발행인	이원식 한국재정정보원장
편 집	재정정보연구본부
발행처	한국재정정보원 (04637) 서울특별시 중구 퇴계로 10, 메트로타워 (대표전화 02) 6908-8200)
인쇄처	경성문화사 (전화 02) 786-2999)

내용에 관한 문의는 한국재정정보원 재정정보연구본부로 연락
해주시기 바랍니다. (tel 02-6908-0000)

© 한국재정정보원, 2017

