

- 전화: 02-832-4211 ~2 • 홈페이지: www.ppip.or.kr • 날짜: 2013년 12월 16일(월)
- “공공부채에 대한 올바른 이해와 대안: 이자비용을 중심으로”(송명관)
- 문의: 제갈현숙 연구실장

이 글은 3차 사회공공포럼 “재정위기론 비판과 공공부채의 민주적 통제와 사회화”에서 발표됐던 내용 중 공공부채 문제점을 중심으로 필자에게 요청돼서 작성되었습니다. 사회공공연구소 외부 필진이지만 공공부채 문제에 대한 사회적 환기와 대안 아젠다 형성에 도움이 될 수 있기에 워킹페이퍼로 담았습니다.

## 공공부채에 대한 올바른 이해와 대안 : 이자비용을 중심으로

### [요약]

#### □ 정부부채 및 공기업부채에 관한 심각성 대두

- 내년부터 국제회계기준의 변경에 따라 공기업부채가 국가부채로 편입됨. 현재 과다부채문제로 지적받는 주요 공기업들은 대부분 정부가 채권을 보증하고 있고, 정부지분이 50% 넘음. 사실상 정부부채와 공기업부채의 구분은 무의미.
- 지난 MB정부 5년 동안 국가 순채무가 100조원이 증가했는데, 이자지급액이 98조원에 달함. 박근혜 정부 임기 1년 동안 세수부족으로 인해 재정운용의 문제가 발생. 추경편성.
- 12개 과대부채 공기업의 하루 이자 지급액 214억 원을 한 달로 계산하면 6000억 원인데, 이는 월 500만원 노동자 12만 명에 해당하는 금액. 그런데 이들 공기업 종사자는 비정규직까지 모두 합쳐도 9만 명밖에 되지 않음. 이것은 이미 구조적으로 해결 불가능한 부채상황임.

#### □ 재정안정화를 둘러싸고 공공부문의 갈등 폭발

- 박근혜 정부는 재정안정화 논리를 근거로 각종 복지공약을 후퇴시켰고, 또한 지자체와의 재정문제로 갈등이 증폭되고 있음.

- 특히 공기업부채가 일반정부 부채보다 더 크고, 과다채무 공기업의 경우 평균이자 보상배율이 30%에도 못 미쳐 빚이 계속 늘어나는 구조적 위기에 직면함. 현오석 부총리가 이에 대한 강력한 공공부문 구조조정을 천명. 철도, 가스, 등등 공공부문을 둘러싼 갈등이 폭발할 것이라 예상 됨.

□ 공공부채에 대한 올바른 관점

- 이자는 채무불이행을 구조적으로 만들고, 자본주의적 경쟁을 위한 ‘채찍’ 과 같음.
- 현재 채권시장에 의존하는 재정조달 방식은 공공부문을 금융시장에 종속시킴. 이것의 본질은 세금으로 이자지급 하는 구조이며 금융시장 퍼주기에 다름없다. 이런 과정에서 공공기능의 축소는 지속적으로 발생함.
- 공공부채에 해당하는 공공자산이 존재함. 공공자산은 빚을 갚기 위한 대상이 아니라 국민후생효과를 극대화시킬 수 있냐를 중심으로 이해해야 함. 공공부채의 시작은 그에 해당하는 공공자산을 만드는 과정에서 발생함. 그러므로 공공부채는 애초부터 갚을 필요도, 갚을 수도 없는 부채임. 공적자금 투입으로 건설된 도로, 항만, 철도, 공항 등을 매각하는 것은 무의미 함.

□ 공공부채 해결을 위한 대안: ‘공공부채 2단계 빚 갈아타기’

- 공기업채권을 모두 국채로 전환하여 금리차이 만큼 이자를 줄여야 함. 현재 공기업채권과 국채 간 금리차이만 이용해도 이자비용을 절반으로 줄일 수 있음. 이미 정부부채와 공기업부채간의 구분은 무의미함. 이자비용을 줄일 수 있는 적극적인 개입 필요.
- 정부가 국채를 발행하여 ‘공공부채 정리자금’을 조달. 그 돈으로 공기업채권을 모두 사들이면 채권-채무관계를 금융시장과 공기업의 관계에서 정부와 공기업의 관계로 바꿀 수 있음. 공기업채권에서 나오는 이자는 국고로 들어가고 그 돈의 일부는 ‘공공부채 정리자금’을 위해 발행한 국채이자 이용으로 사용. 나머지는 공기업에 재투자.
- 그리고 단계적으로 그 국채의 일부를 중앙은행이 인수. 가령 KTX 건설부채처럼 필수공공자산에 투입된 공공부채는 국채로 전환하여 중앙은행이 인수하도록 함. 한국은행법상 국채이자의 70%는 다시 국고로 환수되어야 함. 이자비용을 10분의 3로 낮출 수 있는 방법이 됨.
- 중앙은행으로부터의 자금조달 방식에 대해 이념적 경계를 거둬들여야 함. 돈과 부채는 우리가 적극적으로 다스려야 할 대상임. 신자유주가 강요하는 ‘중앙은행 독립성’에 포위되어 재정통화정책의 주권을 스스로 제약시키지 말아야 할 것.

# 공공부채에 대한 올바른 이해와 대안

## : 이자비용을 중심으로

송명관

### 1. 서론

“나랏빚 눈덩이 1인당 1000만원씩”, “공기업 하루 이자 214억” 최근 각종 언론에서 정부부채와 공기업부채에 대한 질타와 우려가 쏟아지고 있다. 이런 보도는 그동안 보수언론을 통해 심심치 않게 등장했던 단골메뉴였지만, 지금은 어느 때와 달리 심각한 문제로 부상하고 있다. 바로 내년부터 공기업부채를 국가부채로 편입시키도록 국제회계 기준이 변경되는데, 이것이 국제신용평가의 근거로 작동하기 때문이다. 이런 상황에서 재정보수주의자들을 중심으로 강력한 공공부문 구조조정을 외치고 있다. 심지어 현오석 부총리는 “파티는 끝났다”라는 자극적인 표현을 서슴지 않게 내뱉고 있다. 어느 때보다 공공부문에 대한 구조조정의 칼날을 깊이 들이댈 것이란 충분히 예상할 수 있는 대목이다.

그런데 우리는 부채는 반드시 갚아야 한다는 통념과 IMF 외환위기에 대한 트라우마 때문에 이들의 공격에 수세적으로 반응할 뿐이다. 그래서 “나랏빚 눈덩이 1인당 1000만원씩”이라는 말에 갑자기 어깨가 무거워짐을 느끼며, 그것이 어떻게 생긴 빚인지 따져보기 보다 이런 결과를 만든 ‘범인’ 색출에 동조하게 된다. 그리고 그 ‘범인’은 복지부동의 철밥통 공무원, 방만한 경영과 고액연봉자들이라 불리는, 이미 정해놓은 ‘범인’을 지목하는 것으로 결론난다.

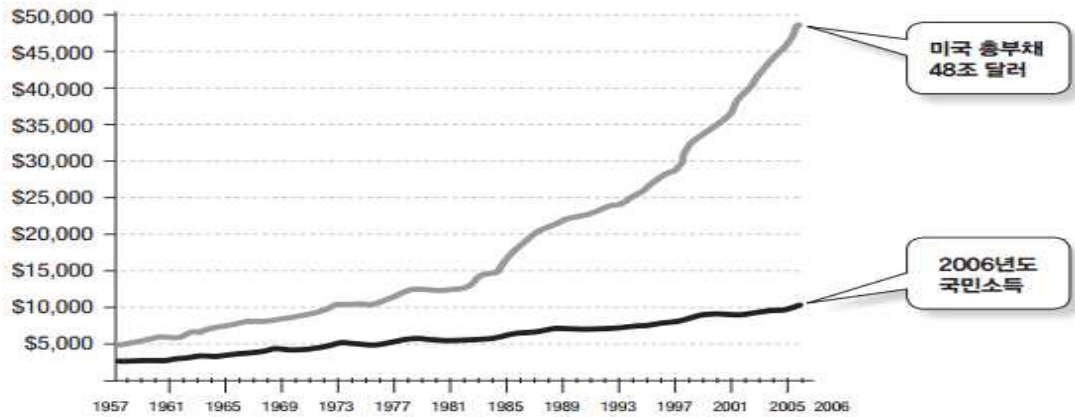
이제 이런 ‘가면놀이’는 끝내야 한다. 설령 백번 양보하여 ‘내 탓이오’라고 하더라도, 현재 상황은 공공부문의 노동자 모두를 해고한다고 하더라도, 이자조차도 감당하기 어렵기 때문이다. 만약 정말 부채문제를 해결하고자 하는 진정성이 있다면, 부채문제를 대하는 자세부터 다시 잡아야 할 것이다. 단지 옆에 있었다고 애꿎은 사람들에게 ‘파티비용’을 뒤집어씌우려는 행동은 이제 중단해야 할 것이다. 그리고 우리도 ‘왜 나한테 이러냐?’라고만 수세적으로 따질게 것만이 아니다. 우리는 파티에 초대된 손님이 아니라 주인이기 때문이다. 우리가 적극 나서 무엇이 문제이고 어떻게 해결해야하는지 되받아 쳐야 한다. 이번 글에서는 부채를 바라보는 우리의 통념을 정정하고, 이에 근거하여 공공부채를 올바르게 인식할 수 있는 계기를 삼고자 한다. 더 나아가 거시적 수준의 해결방안을 제기하고 한다.

## 2. ‘채찍’ 기능으로서 이자와 구조적 채무불이행

먼저 부채와 돈의 관계에 대해서 이해하자. 돈이 만들어지는 과정은 고등학교 교과서에도 실려 있다. 우리가 직접 돈을 만들 수 없는 이상 반드시 돈은 은행을 통해서만 만들어진다. 그리고 은행은 임의로 돈을 만들 수 없고 특정한 규칙을 통해서만 돈을 만들 수 있다. 바로 대출이다. 경제활동에 필요한 자금을 누군가가 대출을 통해 빌리면 그것이 돈이 된다. 그리고 그 돈은 물건을 구매하거나 사람을 고용하는데 쓰이고 그 돈들이 퍼지고 퍼져 우리들 호주머니에 들어오게 되는 것이다. 그래서 돈이 생겼다는 건 반드시 그에 상응하는 부채가 은행으로부터 창조되었음을 의미한다.

우리는 이 과정을 은행의 신용창조라고 배웠는데, 이로부터 우리는 현대자본주의 경제가 바로 이런 부채를 창조하는 방식으로 굴러가는 부채경제임을 이해할 수 있다. 아래 미국의 예를 봐도 부채경제의 일반적 모습은 수치를 통해서도 확인된다. 예전엔 기업들이 돈을 빌리고 가계가 저축을 했다면, 요즘은 반대로 가계가 돈을 빌리는 주체가 되었다. 그리고 돈을 빌리는 방식과 통로도 은행 뿐 만 아니라 더 큰 규모의 국제민간자본시장으로 확대되어 왔다. 그리고 국가재정도 1980년대부터 채권시장에서의 조달하는 방식이 일반화되었다.

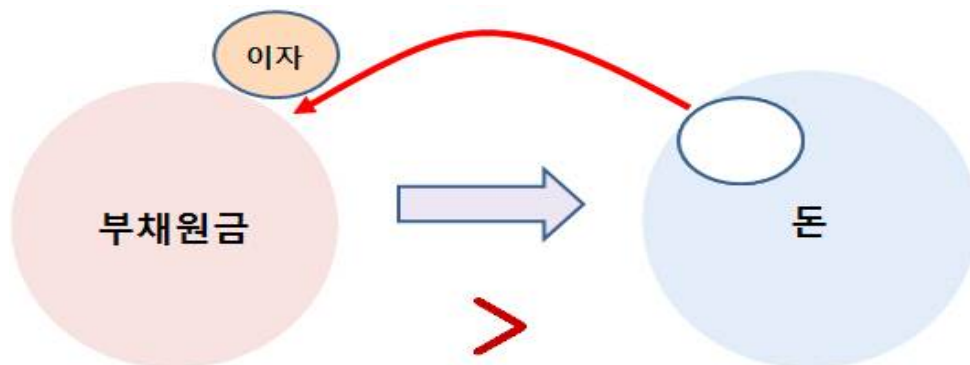
<그림 1> 미국의 총부채와 증가경향



출처: 미 FRB · 재무부 · 상무부

그런데 중요한 문제는 그 다음이다. 부채에는 항상 이자가 따르기 마련인데, 그 형태는 반드시 화폐, 즉 돈으로 지급해야 한다. 돈이 부족하다고 해서 노력봉사로 때울 수 없기 때문이다. 그런데 앞서 지적했듯, 돈과 동일한 크기의 부채가 존재했다. 그런데 이자를 돈으로 지급하기 위해선 기존의 부채를 통해 만들어진 돈에서 빼야하는데, 그러면 부채원금은 그대로이면서 기존의 부채로 생성된 돈의 양은 이자 갚느라 점점 줄어드는 상황이 된다. 그래서 부채원금이 돈보다 더 큰 상태가 발생하고, 다른 곳에서 돈을 가져오거나 채무탕감을 해주지 않으면 결국 누군가는 빚을 갚을 수 없는 상태(디폴트)가 되고 만다. 그래서 채무불이행은 구조적으로 상존하게 된다. 마치 입시에서 불합격생이 발생할 수밖에 없는 것과 같다. 아래 그림을 보면 쉽게 이해된다.

<그림 2> 채무관계에서 이자의 역할



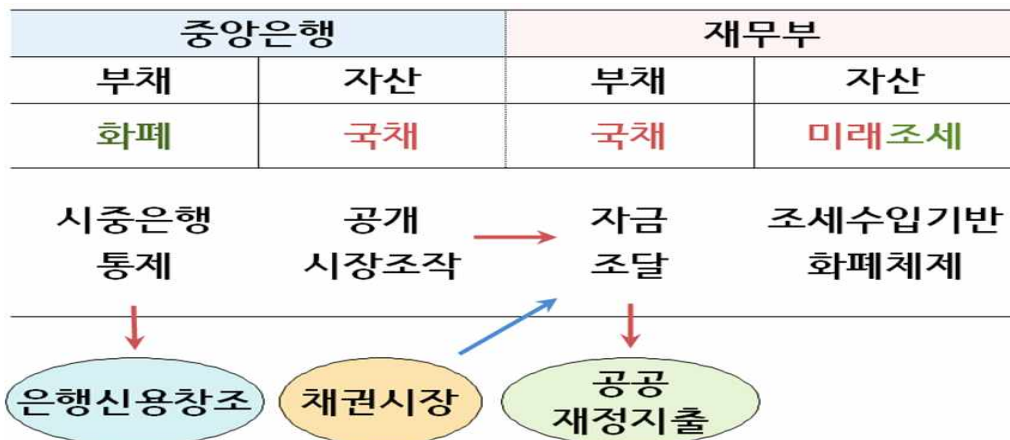
그렇다면 이자가 어떤 역할을 하는지 이해할 수 있을 것이다. 이자는 자본주의적 사회에서 이윤을 얻기 위한 경쟁 활동을 추동한다. 바로 채찍의 역할을 하는 것이다.

채무불이행의 상황이 구조적으로 존재하기 때문에 항상 돈을 벌기 위한 영리활동을 최우선 순위로 봐야 하는 것이다. 주류경제학자들은 이것을 자본주의적 경제발전을 촉진하는 건강한 자극제라고 말한다. 하지만 실제 채무불이행으로 고통을 당할 채무자의 처지를 대수롭지 않게 생각할 수만은 없을 것이다. 더구나 경제활동이 극도로 침체된 현재의 장기불황 국면에서, 과다채무자들의 희생으로 자본주의가 발전한다는 논리는 아무리 생각해도 부당하기 때문이다.

### 3. 공공재정 조달 방식의 변화

이자에 관한 자본주의적 논리를 공공부채에 접목시켜 보자. 먼저 공공부채가 만들어지는 과정을 이해할 필요가 있다. 이해를 돕기 위해 한국전쟁 후 나라를 다시 복구하기 위해 모인 정부 각료들을 상상해 보자. 건물도 다시 짓고, 새로운 길도 닦아야 한다. 발전소도 만들어야 한다. 그런데 민간자본이 전무한 상태인데 어떻게 이런 일을 시작할 수 있을까? 당연히 중앙은행으로부터 돈을 가져와야 한다. 장부상엔 정부부채로 잡히지만, 재무부가 중앙은행에 지급한 이자의 대부분 다시 재무부로 되돌아오기 때문에 사실상 부채로서의 의미는 없다. 아래 그림에서 보듯, 중앙은행은 재무부의 국채를 근거로 화폐를 발행하게 되는 것이고 이렇게 조달된 국가재정이 공공재원으로 활용되는 것이다. 그렇다면 궁금증이 생기는데 재무부는 어떤 근거로 국채를 발행하는가이다. 바로 미래 걷어 들일 조세, 즉 그 나라의 잠재적인 경제력이다. 이러한 화폐제도를 우리는 조세수입기반 화폐체제라고 부른다.

<그림 3> 중앙은행과 재무부의 부채와 자산관계



<그림 3>에서 보듯이 중앙은행을 통한 재정조달을 통해 대규모 공공사업을 벌이게 된다. 이러한 정책자금이 경제를 활성화시키게 되면 이제 민간으로부터 걷어들이는 세금으로 재정조달이 이뤄진다. 그러다가 대규모 공공사업을 위한 불가피한 추가예산이 필요해지면 다시 국채를 발행하여 부족한 재정을 충당하게 된다.

현재 대부분의 국가들은 중앙은행이 아닌 민간채권시장으로부터 자금을 조달하여 공공사업을 진행한다. 그러한 규칙이 생기게 된 것은 소위 말하는 ‘중앙은행의 독립성’ 때문인데 80-90년대 신자유주의 경제질서가 세계화되는 과정에서 확립되었다. 우리나라도 98년 IMF 외환위기 이후 중앙은행법이 개정되면서 이러한 논리가 자리 잡게 되었고, 지금은 마치 화폐정책의 기본원칙인양 이해되고 있다.<sup>1)</sup>

중앙은행으로부터 재정을 조달하는 방식을 금기시하는 이유로 가장 많이 드는 것이 극심한 인플레이션이다. 그러나 대부분 현대 자본주의 국가들은 건국 초기 뿐 만 아니라 대규모 국토사업에 있어서 중앙은행으로부터의 재정조달을 마다하지 않았다. 우리가 잘 아는 1930년대 미국의 뉴딜정책의 재정조달도 중앙은행을 통해서 이뤄졌다. 그래서 이런 자금조달이 극심한 인플레이션을 일으킨다는 건, 그 나라의 경제력을 초과하는 수준으로 벌어졌을 때나 발생하는 것이지, 중앙은행으로부터 재정을 조달했다고 해서 항상 발생하는 것은 아니라고 할 수 있다. 만약 그렇다면 미국의 양적완화로 매달 100조원의 돈이 풀리고 있고, 일본, 영국, 유럽 등등 대부분의 중앙은행들이 양적완화를 수년째 지속하고 있음에도 불구하고 인플레이션 징후는 전혀 드러나지 않고 있는 현상을 설명할 수 없다. 오히려 우리나라를 비롯하여 전 세계는 인플레이션이 아닌 디플레이션 압력에 처해 있다.

이런 재정조달의 변화가 의미하는 바는 공공영역에 있어서도 자본주의적 방식의 체계를 가하기 위함이다. 이렇게 해서 국가도 자본시장에 맞춰 움직여야만 하는 일개 경제주체로 지위가 하락되었고, 각종 신자유주의적 경제 이념에 의해 제약을 받는 주체가 되었다. 그리스 채무위기 사태에서 보듯, 국제채권시장에 종속된 그리스는 요동치는 국채금리를 잠재우기 위해 모든 경제주권을 포기하고 생존권과 노동권을 제약하는 각종 구제금융 조건에 서약해야만 했다. 이처럼 신자유주의적 통화정책의 도입 이후, 대부분의 국가들은 정도는 다르지만 자국의 국채금리를 낮게 유지하기

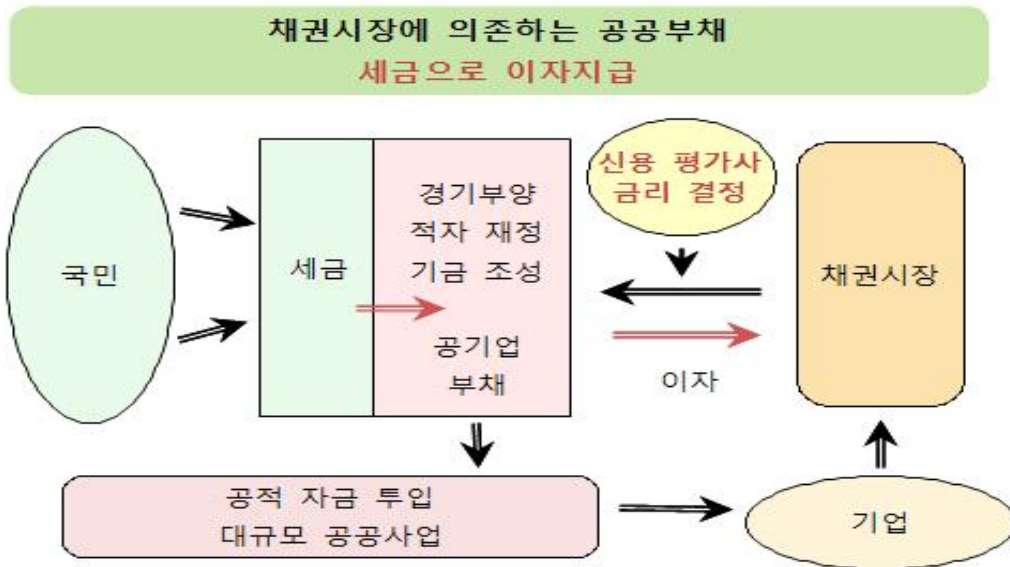
1) 신흥 시장국의 중앙은행 독립은 1990년대 외환 위기와 IMF 구조 조정 프로그램에 의해 확립된 경우가 많다. (칠레(1989년), 뉴질랜드(1989년), 아르헨티나(1992년), 필리핀(1993년)) 또한 유럽연합 국가들은 1991년 체결된 마스트리히트 조약에 따라 중앙은행에 독립성을 부여하기 위해 중앙은행법을 고쳤다. 한국도 IMF 외환위기 직후인 1997년 12월 중앙은행 독립을 보다 완벽하게 보장하도록 한국은행법 개정이 이루어졌다. 이 개정으로 금융통화위원회의 의장직이 재정경제부 장관에서 한국은행 총재로 변경됐고, 재정경제부 장관의 업무 검사권이 폐지됐다. - <부채전쟁> p231

위해 각종 의무사항들을 이행해야 하는 압박에 시달리게 되었다. 이러한 의무사항엔 재정에 대한 규율뿐만 아니라 개방화, 민영화 및 각종 경제주권을 제약하는 요소들이 담겨 있다. 2)

#### 4. 세금으로 이자지급, ‘금융시장 떠주기’ 와 공공기능의 축소

채권시장에 의존하도록 재정조달 방식을 변경한 뒤 생겨난 결과는 무엇일까? 아래 그림에서 보듯, 세금으로 충당하지 못하는 재정은 채권시장으로부터 조달하게 되고, 당연히 이에 대한 이자지급을 해야 된다. 공적자금이나 대규모 공공사업재정은 기업으로 흘러들어가고, 이것은 다시 채권시장의 주요한 자금원이 된다.

<그림 4> 공공부채 채무이행 순환도



결국 이 과정에서 채권시장으로 들어가는 이자는 세금으로 메워질 수밖에 없다.

2) 신자유주의 경제정책의 핵심은 소위 ‘워싱턴 컨센서스 10개항’에 집약되어 있다. 1> 재정 건전화- 외국자본을 끌어들이려면 재정적자를 최소화하라. 2> 정부보조금 축소-보조금의 우선 순위는 교육, 보건, 사회간접자본 순으로 하라. 3> 조세제도 개혁- 조세 기반을 넓히고 부가세율은 낮춰라. 4> 금리- 금리는 시장에 맡겨라 5> 환율- 수출을 증대시킬 수 있는 ‘경쟁력 있는’ 환율을 택하라. 6> 무역 자유화- 관세는 최소화해야 하며 수출품 생산을 위한 중간재에는 부과하지 말라. 7> 외국인 직접 투자- 경제개발에 필요한 자본과 기술을 공급하는 외국인 투자를 적극 유치하라. 8> 민영화- 국영기업을 민영화하라. 9> 탈규제- 지나친 규제는 부패를 조장한다. 경제에 대한 규제를 철폐하라. 10> 재산권- 투자 의욕을 높이기 위해서는 재산권을 철저히 보장하라.



우리는 지금 세금으로 채권시장에 이자 지급하고 있는 상태라고 볼 수 있다. 이러한 구조가 야기한 결과는 여러 수치들로 확인된다. 가령 MB정부 5년 동안 증가한 국가 순채무가 100조 원가량 되는데 이자지급으로 나간 돈이 98조원에 이른다.<sup>3)</sup> 이는 빚을 돌려막다가 점점 이자가 불어나는 과다채무자의 모습을 연상케 한다고 볼 수 있다.

이와 같은 재정조달의 제약은 필연적으로 공공부문의 축소, 복지축소 논란을 불러올 수밖에 없다. 화려한 복지공약으로 집권한 박근혜 정부도 몇 달도 되지 않아 줄줄이 자신의 복지공약을 후퇴시켰다. 의지가 부족한 것인지 아니면 조달할 재정이 없는 것인지 분간할 수 없을 정도로 복지공약과 경제민주화는 무력해졌다. 균형재정 이데올로기에 속박되었든 혹은 그것을 핑계로 복지공약을 회피하려는 의도든, 집권 1년차에 아무것도 못한 채 궁색한 변명만 늘어놓는 건 ‘박근혜노믹스’의 실패를 보여주는 단적인 사건이라 진단된다. 그러면 이러한 현상이 박근혜 정부의 의지박약 때문일까? 세금으로 이자지급 하는 구조를 바꾸지 않고서는 누가 집권한다고 한들 복지공약은 현실의 제약을 핑계로 흐지부지될 수밖에 없다고 보여 진다.

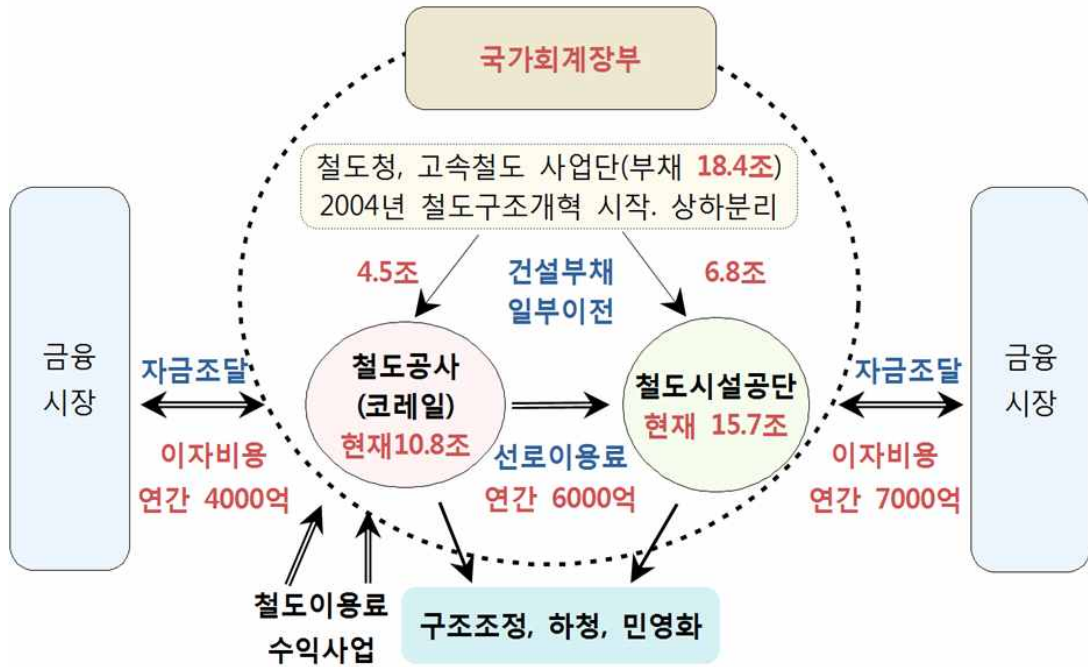
공공부문의 축소는 이미 십 여 년 전부터 공공부문 경영합리화라는 미명아래 각종 구조조정이 진행되면서 상당부분 진행되어 왔다. 사실상 현재는 더 이상의 인력 구조조정이 힘들 정도로 비정규직화와 외주하청이 확대되었다. 그렇기 때문에 공공부문의 부채문제를 과도한 임금과 노동자들의 복지혜택만으로 치부하는 건 올바른 분석이 될 수 없다. 구조적인 문제 때문이다. 아래 그림에서 보듯, 요즘 가장 큰 논란거리가 된 철도공사의 부채문제도 근본적으로는 금융시장으로부터 자금을 조달받아야만 하는 재정조달의 문제가 자리 잡고 있다.

<그림 5>에서 보다시피 철도공사와 철도시설공단이 연간 이자비용으로 지불해야만 하는 돈이 자그마치 1조 1000억 원에 이른다. 철도청을 공사화하면서 내세웠던 논리가 민간회사처럼 운영해야 효율성도 높아지고 부채문제도 해결할 수 있다는 것이었지만, 오히려 부채는 두 배 이상 증가했다. 수익을 극대화하기 위해 여러 부문을 외주화시키고 인력 구조조정을 십 년 쯤 했음에도 불구하고 부채문제가 해결되지 못한 것이다. 오히려 공항철도의 부실을 강제로 떠안고, 용산부지 개발사업 실패로 손실만 늘어났다.<sup>4)</sup>

3) 1990년대 미국을 포함한 대다수 OECD 회원국은 정부 예산의 20% 이상을 국가 부채의 원리금으로 지급했다. 이는 국내총생산의 3%-5%에 해당된다. 프랑스에서 국가가 시장에서 자금을 융통하는 것을 의무화한 법이 도입된 1974년 이후, 공공 부채의 이자 총액은 12조 유로였는데, 공공 부채 총액은 16조410억 유로였다(마우리치오 라자라토, <부채인간> p.40.)

4) 철도 민영화론자들이 강조하는 경영합리화 논리에서 따져 봐도 도저히 이해가 안 되는 대목이다. 만약 민간회

<그림 5> 철도공사 부채와 민영화 논리의 관계



이와 같은 민영화와 부실 떠넘기기 과정을 통해 누가 이익을 보았는지 따져보면, 매년 1조원이 넘는 이자를 챙겨가는 금융시장만 이득을 본 셈이다. 철도 공기업 채권은 정부가 100% 보증하기 때문에 부도날 리가 없다. 철도채권을 들고 있는 금융투자자들은 아무런 리스크 없이 그냥 매년 1조원 넘게 벌어들이는 것이다. 그리고 철도공사와 철도시설공단은 이 이자를 메우기 위해 계속을 빚을 내야 하는 처지가 되었다. 한마디로 말해 ‘금융시장 퍼주기’로 정리할 수 있다.

이는 철도공사와 철도시설공단의 문제만은 아니다. 한전, LH, 수공 등 과대부채로 인해 몸살을 앓고 있는 공기업들 모두에게 해당된다. 기획재정부가 국회에 제출한 자료에 따르면 전체 공기업 부채의 83% 정도에 이르는 12개 공기업이 2012년 기준으로 하루에 지불하는 이자가 214억 원데, 한 달이면 6000억 원을 넘는 액수다.<sup>5)</sup> 이것은 월 500만원 받는 종사자 12만 명분에 해당하는 금액이다. 그런데 이들 12개 공기업 노동자의 수는 비정규직까지 모두 합쳐도 9만 명밖에 되지 않는다.<sup>6)</sup> 설사

사라면 정부가 강제로 공항철도 부실을 떠맡길 수가 없다. 그런데 한편에선 정부는 용산개발에 철도공사가 무리하게 뛰어드는 것을 기업의 경영판단이라며 방조했다. 현재 정부가 밀어붙이고 있는 수서발 KTX 설립 역시 기존 이용객들을 나눠먹기 하는 구조이기 때문에 부채문제 해결에 별 효과도 없다. 철도문제를 둘러싼 모든 관련이 사건들에서 정부는 스스로 말했던 경영합리화와는 전혀 거리가 먼 납득하기 힘든 행태들을 반복하고 있다.

5) 2008년 3조7331억 원이던 12개 공기업의 이자비용은 2009년 4조7367억 원, 2010년 6조818억 원, 2011년 6조 5875억 원, 2012년 7조8092억 원에 달해 5년 사이 2배 넘게 증가했다.

6) 기획재정부, <2013 공공기관 현황편람> 참조

100% 인력구조조정을 해도 이자도 감당하지 못하는 구조적 한계에 직면해 있는 셈이다. 그러므로 사태 해결을 위해선 보다 근본적이고 거시적인 접근이 절실하다.

## 5. 공공부채 해결을 위한 1단계 과정: 공기업 채권의 국채화

쉽게 말해 ‘빚 갈아타기’이다. 하우스푸어나 과다채무자들을 대상으로 좀 더 싼 이자로 빚을 갈아타게 해주는 제도와 같은 원리이다. 위에서 지적한 과다부채 공기업들의 대부분은 정부가 지급보증을 하도록 하고 있으며, 정부지분이 50%가 넘는 기업들이다. 빚에 대한 책임이 이미 법적으로 정부에게 있는 만큼 공기업부채를 비싼 이자로 인해 폭증하도록 내버려둘 것이 아니라 일반정부부채로 관리해야 한다. 지방공기업의 경우도 마찬가지이다. 재정자립도가 30%에도 미달하는 지자체에게 모든 책임을 맡긴 채 스스로 해결하도록 내버려둘 수 없다. 이대로 방치하면 지방공기업들의 파산은 필연적으로 발생할 수밖에 없기 때문이다. 지급보증을 하고 있는 지방정부부터 타격을 입고 나중엔 중앙정부가 개입할 수밖에 없는 일이 벌어진다. 가령 인천시가 부도나서 도시기능이 마비되면 인천과 인접한 경기도의 중소도시들과 서울도 영향을 받을 수밖에 없다.<sup>7)</sup> 그렇기 때문에 이제부터라도 공공부채를 개인부채처럼 취급해서 바라보는 인식을 달리해야 하는 것이다.

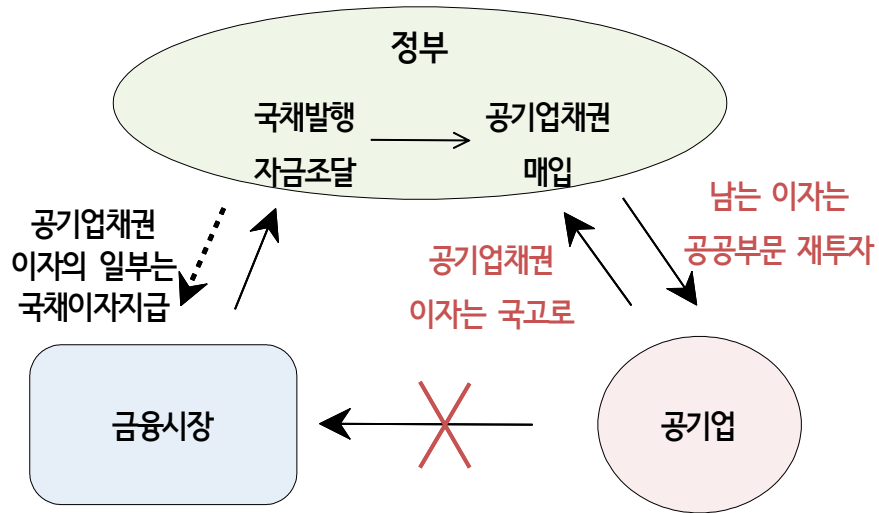
방식은 매우 간단하다. 일단 낮은 금리로 국채를 발행해서 모은 돈으로 현재 공기업 채권을 모두 사는 것이다. 그러면 공기업 채권과 국채간의 금리차이 만큼 이자를 절약할 수 있다. <sup>8)</sup> <그림 6>에서 보듯 현재 국채보다 높은 금리를 감당하는 공기업 채권의 이자는 금융시장으로 가지 않고 모두 국고로 들어가게 된다. 그 중 일부는 앞서 국채발행으로 지불해야할 이자지급에 사용하고, 남는 것은 공공성에 근거한 평가에 의해 다시 공기업에 효율적으로 재투자하면 된다. 결국 금리 차이만큼 돈을 절약하는 것이다. 정부는 중간에서 돈을 흐름을 바꿔주기만 하면 되는 셈이다. 당연히

7) 대표적인 사례로 오투리조트와 알펜시아리조트의 부실을 안고 있는 강원도는 공기업 부채 비율이 395%로 가장 높다. 이처럼 토목, 건설업과 관련된 16개 광역 자치단체 도시 개발 공사 부채가 50조를 넘는다. 2011년 지방공기업 가운데 부채 비율이 200%를 초과한 곳은 70개, 적자 공기업은 175개에 이른다. 또한 지방공사 55개 가운데 영업이익으로 이자도 감당하지 못하는 곳이 24개나 된다. 사실상 파산 상태라고 볼 수 있다. - 출처 < 2012. 9.4 국회 예산결산특별위원회 보고서 >

8) 현재 1년 만기 단기국채금리와 공기업의 중장기채권 금리의 격차는 1%정도 차이가 난다. 공기업채권발행 잔액이 400조 수준임을 감안하면, 최대 4조 정도 이자 절감효과를 볼 수 있으며, 이것은 12개 과다부채 공기업이 매년 부담하는 8조 정도의 이자의 절반에 해당한다.

신용도가 높은, 즉 금리가 낮은 국채를 활용하는 것이 훨씬 이득이다.

<그림 6> 공기업 채권의 국채전환과 이자비용절감



일부에서는 이런 정부의 개입이 공공부문의 방만한 경영을 부추긴다고 지적하는데, 오히려 ‘채권-채무’ 관계를 ‘금융시장-공기업’에서 ‘정부-공기업’으로 바꿈으로서, 채권자인 정부가 공공성 원칙에 따라 채투자 할 공기업을 선정하고 올바른 경영 지도를 할 수 있는 지렛대가 될 수 있다. 그리고 현재 부채 상황의 결정적 요인은 방만 경영의 문제가 아니다. 채권시장에 종속당해 있는 공공부채의 구조적 현실 문제이다. 부채원금이 워낙 크기 때문에 몇 % 금리차이에도 이자비용은 크게 될 수밖에 없는 것이다. 이런 상황에서 아무리 효율적인 구조조정을 한다고 한들, 부채가 폭증하는 구조적 한계를 뒤집을 수 없다.

## 6. 공공부채 해결을 위한 2단계 과정: 중앙은행의 국채매입

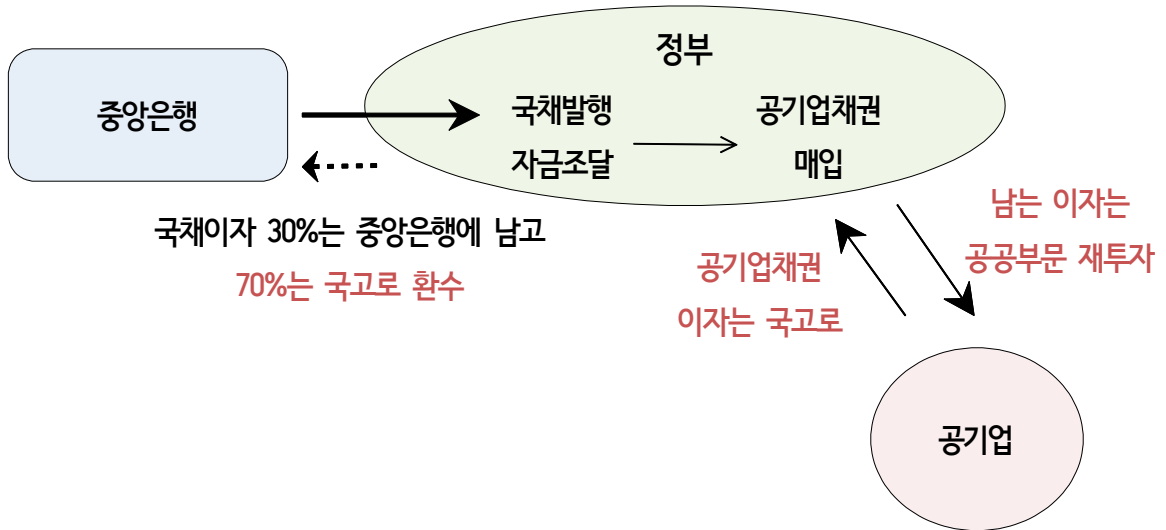
공공부채 해결을 위한 보다 근본적인 방안으로 중앙은행의 국채매입이 필요하다. 현재 과다문제가 되는 공기업들은 이자비용이 너무 커서 신규채권 발행으로 부담해 왔다. 영업이익이 적자여서 이자보상배율이 마이너스인 경우도 존재한다. 9) 그래서

9) 이자보상비율은 영업이익을 이자비용으로 나눈 값이다. 이자보상비율이 1보다 작다는 건, 영업이익으로 이자조차 갚지 못한 상태를 의미한다. 국회예산정책처에 따르면 2012년 기준 이자보상배율 1미만인 주요 공기업 현황은 다음과 같다. 한국토지주택공사 0.3, 한국전력공사 -1.5, 한국철도시설공단 0.4, 한국석유공사 0.8, 한국철도공사 -0.8, 한국수력원자력 0.6, 한국광물자원공사 -0.4, 대한석탄공사 -1, 여수광양항만공사 0.1 이다.

공기업채권을 정부가 되셨을 때, 정부한테 이자를 납부할 수 있는 능력이 되지 못한다. 그러면 다시 금융시장이나 정부로부터 돈을 빌려야 하는 상황이 발생한다. 그래서 원금 자체를 획기적으로 줄이는 방법이 필요하다.

방법은 전환된 국채를 중앙은행이 다시 매입하는 것이다. 한국은행법에 따르면 한국은행은 순이익금의 30%를 남기고 70%를 국고로 되돌려 주도록 하고 있다. 이 방법을 활용하면 사실상 이자비용을 10분의 3로 줄일 수 있다. 10) 더구나 중앙은행에 남는 이자도 공익을 위해 활용될 기금인 것이라 우리는 그 수혜를 다시 입을 수 있다. 산술적으로 계산해 보더라도 이자보상배율이 30%에도 못 미치는 공기업의 경우 이 방법으로 이자비용에 따른 부채증가의 악순환을 끊을 수 있다.

<그림 7> 중앙은행의 국채매입과 이자비용절감



이와 같은 ‘공공부채 2단계 빚 갈아타기’의 주요한 목적은 첫 번째, 금융시장으로 비용이 유출되는 것을 막고, 이것을 공공재정으로 다시 활용하는 것에 있다. 그리고 두 번째, 공기업에 대한 지배구조를 채무관계의 변경을 통해 국영중심으로 재확립하는데 있다.<sup>11)</sup>

이러한 목적을 이루기 위해선 중앙은행의 역할이 매우 중요하다. 또한 중앙은행의 역할과 위상의 정정이 요구된다. 현재까지 물가안정을 주된 목표로 하고 있는 중앙

10) 한국은행법 제99조(이익금처분) ① 한국은행은 매 회계연도마다 결산상 순이익금을 자산의 감가상각에 충당한 후 나머지가 있는 때에는 결산상 순이익금의 100분의 30을 매년 적립하여야 한다.<개정 2011.9.16>

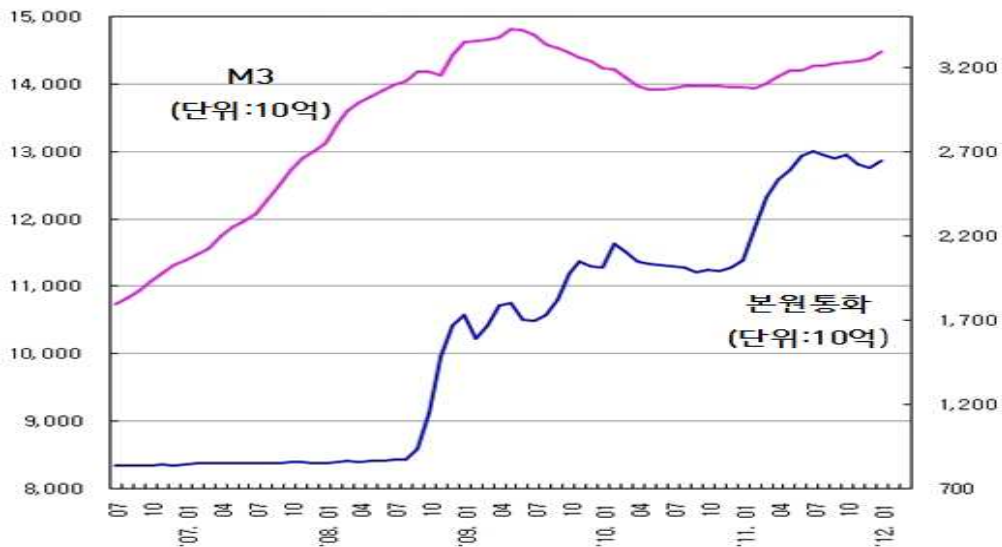
11) 민영화(사영화) 추세를 되돌리는 것에 대해 일부 민영화론자들의 비판적 의견이 있을 것이라 예상된다. 그러나 공공부문 경영합리화라는 명목으로 지난 십 여 년 동안 진행될 결과가 지금의 참담한 모습임이 확인되었다면 경영효율성을 중심으로 ‘국영VS민영’의 부당한 대립구도를 설파하는 그들의 프레임은 이제 정정되어야 할 것이다.

은행의 역할에 공공자산을 위한 안정적인 공공 재정조달의 기능을 추가해야 한다.

## 7. 중앙은행의 역할과 공공부채에 대한 인식의 정정

신자유주의적 통화신용질서가 자리 잡은 현재, 이런 중앙은행의 역할 변화에 대해서 다른 의견들이 상당수 존재한다. 가장 많이 지적하는 것이 중앙은행의 통화남발로 발생할지 모를 인플레이션에 대한 우려이다. 그러나 앞서 언급했던 것처럼 양적완화가 6년째 지속되고 있는 지금, 세계는 인플레이션보다는 디플레이션에 대한 압력이 더 크게 작용하고 있다. 이런 현상의 원인은 본원통화와 신용통화 사이에 존재하는 단절 때문이다.

<그림 8> 금융위기 이후 미국의 본원통화와 M3<sup>12)</sup> 변화



출처: Fed, www.shadowstats.com <착각의 경제학> p.170 재인용

중앙은행이 경기부양을 위해 저금리 정책을 취하고 본원통화를 늘려 시중은행에 자금을 공급해도 민간부문에서 대출수요가 없다면 신용통화는 발생하지 않는다. 그래서 선진국들의 중앙은행들은 국채 뿐 만 아니라 모기지 채권, 심지어 회사채까지 직접 매입하여 시중에 자금을 공급하고 있다. 그럼에도 불구하고 통화량 증가효과는

12) M3=M2+만기 2년 이상 정기예적금 및 금융채 + 생명보험, 증권사의 예수금. 우리나라에서 Lf(금융기관 유동성)로 지칭/ M2 =M1+ 준결제성 예금/ M1 = 민간보유현금+요구불예금+수시입출식 저축성예금

거의 없다. 그 이유는 보통 우리가 사용하는 통화는 대부분 은행에서 빚을 통해 창출되는 신용통화이기 때문이다. 민간부문이 앞으로의 경기전망에 대해 확신을 갖지 못하는 한 인플레이션은 발생하기 힘들다. 아래 그림에서 보듯, 금융위기 이후 미국 중앙은행은 양적완화를 통해 본원통화는 3배 넘게 늘렸지만, 불확실한 경기 전망 때문에 총유동성 지표인 M3는 오히려 감소했다. 또한 다음 그림에서 보듯, 시중은행에 풀린 본원통화가 다시 중앙은행 예치금으로 고스란히 되돌아오고 있음을 알 수 있다.

<그림 9> 미국 연준 본원통화와 유통현금의 변화 (단위:10억 달러)



출처: research.stlouisfed.org

시중은행 역시 중앙은행으로부터 풍부한 자금으로 공급받았음도 불구하고, 적극적으로 대출해주기 보다는 안전하게 중앙은행 금고에 예치해두고 있는 것이다. 이 예치금에 대해서 매우 적은 이자가 붙는데, 시중은행 입장에서 이것이 적은 이자라도 불확실한 경기전망으로 인해 발생할지 모를 부실 대출보다 더 낫다고 판단하는 것이다. 그렇다 보니 유통현금의 증가는 미비하다.

두 자료를 통해 알 수 있는 사실은 현 국면은 인플레이션 보다는 디플레이션 압박이 심한 상태라고 진단내릴 수 있다. 그러므로 중앙은행을 통한 재정조달이 인플레이션을 압박할 것이라는 판단은 선부른 생각이라 할 수 있다. 그렇다고 이것이 무제한적인 화폐공급을 용인하자는 말은 아님에 유의하자. 하이퍼인플레이션은 정상적인 신용대출로 인플레이션이 일어난 것이 아니라, 불법적인 자금대여로 무질서하게 대규모로 발생할 때 일어난다. 즉 통화질서가 무너지게 되어 화폐에 대한 신뢰를 잃어버릴 때 발생한다. 중앙은행을 통한 재정조달이 정해 놓은 규칙과 약속된 방식으로

투명하게 이뤄지면 통화질서가 흔들리지 않는다. 그래서 공기업부채 해결을 위한 재정조달의 원칙을 제대로 세우고 그런 목적 하에서 통제되도록 해야 한다. 그러면 먼저 공기업부채가 어떻게 발생하는지 그리고 왜 부채원금이 그렇게 큰지 살펴볼 필요가 있다. 예를 들어 철도공사의 부채를 보자. 절반 이상이 이전 철도청 시절 KTX 건설 사업에서 승계된 부채이다. 이미 태생적으로 부채를 안고 출발한 것이다.

그런데 여기서 우리가 주목해야 할 점은, 그 철도청은 빚만 준 것이 아니라 KTX 사업으로 구비된 각종 자산도 함께 주었다는 것이다. 즉 부채에 해당하는 만큼 자산이 존재하는 것이다. 중요한 건 그 자산은 장래에 빚을 갚기 위해 처분해야 할 자산이 아니라 국민후생을 위해 적극적으로 활용해야 할 자산이라는 점이다. 그래서 공공부채는 민간부채와 달리 이해해야 한다. 민간부채는 자기의 책임 하에선 갚아야 하는 것이 일반적인 논리지만, 공공부채는 그 부채의 성격상 애초부터 갚을 수 없기 때문이다. 13)

<그림 10> 부처별 자산 순위 및 국토부소관 사회기반시설 및 국유재산평가액



출처: 한국경제 2012.8.29

위 그림을 보면 정부부처 중 가장 많은 자산을 가지고 있는 국토부의 자산평가액은 542조원에 이른다. 대부분 기간시설이며 처분대상이 될 수 없는 자산들이다. 만약 500조원이 넘는 공기업 부채를 해결한다고 국토부가 자신의 자산을 모두 팔면 기간

13) 만약 철도공사가 부채를 갚기 위해 KTX 차량을 팔아버린다면 고속철도사업 자체가 폐기되는 것이니 스스로 존재자체를 부정하게 되는 꼴이다. 아니면 민간기업이 부채까지 모두 인수하여 철도사업 자체를 모두 사유화하는 방식이 이뤄진다. 어떤 결과든 애초 고속철도사업을 벌였을 때 상정했던 철도공공성은 모두 없어지게 된다.



시설을 이용해야할 모든 산업이 순간 마비될 것이다. 그리고 이를 다시 이용하기 위해선 소유주한테 엄청난 비용을 물어야 할지도 모른다.

정리하자면, 공공부채가 생긴 이유는 그만큼 국가자산을 만들기 위해서였고 그로부터 파생되는 여러 가지 후생효과를 목표로했기 때문이다. 그러므로 공공부채는 갚아야 할 부채도 아니며 갚을 수도 없는 부채이다. 그렇기 때문에 공공자산으로서의 훌륭한 기능을 수행할 수 있는가가 중요한 판단기준이지 부채액수가 판단기준일 수 없는 것이다. 그래서 4대강 사업처럼 후생효과가 미비하고 혈세만 낭비한 사업에 대해서 사업 중단과 철저한 감사가 필요하다.

그렇다면 이제 공공부채를 갚아야 할 대상이 아니라, 공공자산을 위해 반드시 필요한 자금이라고 우리의 인식을 전환시켜 볼 수 있다. 그러면 앞서 제시했던 중앙은행을 통한 재정조달 방식의 정책적 근거를 만들 수 있을 것이다. 사실 이러한 정책적 근거는 앞서 언급한 ‘중앙은행 독립성’이 확립되기 전에 일반적으로 통용되었던 것이었고, 지금도 제한적으로 작동하고 있다. 심지어 지난 2008년 금융위기사 한국은행은 긴급하게 특별지원금 4조를 민간에 제공하기도 하였다. 또한 정부가 일시적인 자금 공백에 빠질 땐, 중앙은행으로부터 자금을 일시 대여 받았다가 다시 상환하기도 한다. 박근혜 정부도 2013년 6월말까지 한국은행으로부터 67조 가량을 일시 대여 받았다.<sup>14)</sup> 혹자는 이러한 정부의 중앙은행 대여금에 대해서 비판적으로 인식하는데, 민간 채권시장에서 재정을 조달하여 더 비싼 이자를 치르는 방식보다는 훨씬 합리적인 방식이다. 이제 이런 제한적인 재정조달 방식을 공공부채를 인수하는데 활용할 수 있도록 확장하자. <sup>15)</sup>

끝

14) 한국은행이 박원석 정의당 의원에게 제출한 자료에 따르면, 정부가 올 상반기 한은으로부터 대출 받은 금액은 ‘통합계정 60조 원, 공공자금관리기금 7조 8000억 원’을 합한 67조 8000억 원에 이른다. 이는 노무현 정부가 5년간 한은에 대출받은 금액 39조 5244억 원을 크게 웃도는 돈이다. 또 이명박 정부의 5년간 한은 대출금 131조 5560억 원의 절반에 가깝다. <오마이뉴스 2012.9.24.>

15) 그런데 이런 인식의 전환과 정정보다 더 큰 걸림돌은 국제신용평가사들의 개입이다. 각종금융시장들이 이들의 영향력에 직접적으로 노출되어 있다. 신흥국들의 경우 이들의 등급평가에 의해 외환시장이 출렁거리는 현상이 종종 목격되곤 한다. 2010-12년 유럽채무위기도 이들의 신용평가에 의해 국제시장이 휘청거리면서 사태가 더욱 악화되었다. 우리도 금융시장 개방도가 매우 높은 편이라 대외적 충격에 취약할 수밖에 없다. 이들이 ‘중앙은행 독립성’이라는 명분 아래, 중앙은행을 통한 재정조달 방식을 매우 강하게 비판할 가능성이 높다. 그러면 순간 국가신용도가 강등되면서 외환시장에 혼란이 발생할 수도 있다. IMF에 대한 트라우마가 있는 우리에게 매우 취약한 지점이다. 더구나 무역의존도가 높은 상태에서 발생하는 외환시장의 혼란은 경제전반의 문제로 파급될 수 있다. 그래서 공공부채와의 진정한 싸움은 재정통화주권을 올바르게 지켜내는 것에서부터 시작할 수밖에 없다. 이는 숫자만으로 계산되지 않는 만만치 않은 싸움이다.