



제153호

국고채 발행액 증가 현황과 시사점

김준헌*

배경

- 2020년도 국고채 발행한도액은 130.2조원으로 국회에서 수정의결 되었음
 - 이는 2019년도 발행량 101.7조원보다 28.5조원 늘어난 것으로 이 중 적자국채 발행량은 60.2조원에 달함
 - 재정여건이 악화되는 상황에서 국고채 발행 및 국가채무와 관련한 지표를 검토하여 재정의 지속가능성 확보를 위해 고려해야 할 점을 제시하고자 함

- 재정지출 확대를 위한 적자국채 발행의 증가는 국고채 이자비용의 증대를 불러일으키며 이는 재정운용의 경직성을 높이게 됨
 - 국고채 상환이자가 18.9조원에 이르고, 국고채 발행잔액 증가에 따라 계속 증가할 것으로 전망됨
 - 미·중 무역분쟁 등과 같은 경제충격으로 인해 성장이 둔화되고, 저출산·고령화 등에 의한 재정지출소요가 증가하고 있어 이자비용 증대로 인해 재정경직성이 높아질 우려가 있음

주요내용

- 기획재정부가 「2020년도 국고채 발행계획 및 제도 개선방안」을 통해 발표한 국고채 발행계획에 따르면, 국고채 발행잔액의 증가율이 2020년부터 10%를 넘을 것으로 전망됨
 - 장기국고채 발행량의 증가에 따라 국고채의 평균잔존만기가 증가하고 있는데, 이는 차환발행에 따른 조달비용 변동 위험을 줄이고 국고채 상환여력의 안정성을 높이는 효과를 가져올 수 있으나, 상대적으로 발행비용이 높아 재정부담으로 작용할 수 있음

시사점

- 국고채 발행잔액의 증가로 인한 비용을 절감하고, 보다 효율적인 국고채 시장이 운용될 수 있도록 교환 및 조기상환(바이백)에 관한 내부 기준을 마련할 필요가 있음
- 적자국채 발행을 통한 재원의 조달은 재정건전성을 훼손할 수 있으므로 재정의 지속가능성 확보를 위한 방안으로 재정준칙의 도입을 검토할 필요가 있음

* 경제산업조사실 재정경제팀 입법조사관 | 02-788-4574, junheon@assembly.go.kr



연도별 국고채 발행규모 및 발행 현황

연도별 국고채 발행규모

(단위: 조 원, %)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
총발행	100.8	97.4	101.7	130.2	148.7	127.0	145.8
순증	29.8	20.3	44.5	70.9	79.0	80.5	88
적자국채	20.0	15.0	34.3	60.2	-	-	-
차환	71.0	77.1	57.2	59.3	69.7	46.5	57.8
발행잔액	546.7	567.0	611.5	686.2	765.2	845.8	933.8
증가율	5.7	3.7	7.8	12.2	11.5	10.5	10.4

※ 자료: 기획재정부, 「2020년도 국고채 발행계획 및 제도 개선방안」, 2019. 12.
 기획재정부, 「월간 재정동향 제73호」, 2020. 2.

- 국고채 총 발행량은 2020년도에 전년보다 큰 폭으로 증가하고 있고, 발행잔액 역시 지속적으로 증가하여 2023년도에는 933.8조원에 이를 것으로 전망됨
 - 국고채 발행잔액의 증가율이 2020년도부터 10%를 넘을 것으로 전망되고, 이전보다 높은 수준을 유지할 것으로 보임
 - 정부가 2020년 제1차 추가경정예산안에서 10.3조원의 적자국채를 추가로 발행할 계획임에 따라, 2020년도 적자국채 발행량과 국고채 발행잔액이 당초 전망보다 증가할 예정임

연도별 국고채 발행 현황

(단위: 조 원, 년, %)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
국고채 발행	97.5	109.3	101.1	100.8	97.4	101.7
3년물	24.3	26.7	23.8	20.0	19.5	20.6
5년물	25.5	29.7	24.5	23.9	19.9	18.5
10년물	25.7	27.9	24.7	24.6	22.6	24.9
20년물	10.8	11.0	10.1	10.0	9.8	7.7
30년물	10.3	12.1	14.3	20.1	22.6	25.6
50년물	-	-	1.1	0.2	2.1	3.2
평균잔존만기	7.11	7.62	8.30	9.06	10.03	10.6
채권시장 국고채비중	30.1	31.2	32.3	33.0	33.0	33.5
교환 및 조기상환	8.3	16.7	15.5	19.3	29.3	8

※ 자료: 기획재정부, 「국채백서」, 2019. 2.

- 2016년도부터 50년물 국고채를 발행하는 등 최근 들어 20년물 이상 장기물의 발행이 증가하여 2019년도 현재 장기물의 발행비중이 36.5%에 이르며, 평균잔존만기가 증가세임
 - 평균잔존만기의 증가는 차환발행에 따른 조달비용 변동 위험을 줄이고, 국고채 만기의 평탄화를 통해 상환부담을 줄여준다는 측면에서 국고채 상환여력의 안정성을 높이는 효과가 있음
 - 다만, 국고채 발행량 증가에 따른 채권시장의 조달 금리 상승으로 이자비용이 예상보다 큰 폭으로 증가할 가능성이 있으며, 장기 국고채의 경우 발행비용이 상대적으로 높아 재정부담이 늘어날 수 있음
- 시장조성용 발행인 국고채 교환 및 조기상환(바이백)은 연초에 세운 계획에 따라 이루어지고 있는데, 시장 가격 등의 비용을 감안하여 발행량을 조정할 필요가 있음

연도별 국고채 이자비용 및 국가채무 현황

연도별 국고채 이자비용

(단위: 조 원, %)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
평균조달금리	3.02	2.15	1.62	2.10	2.43	1.7	1.66
기준금리	2.00	1.50	1.25	1.50	1.75	1.25	1.25
국고채 이자비용	17.3	17.7	17.6	17.2	17.3	16.9	18.9

※ 주1: 2020년도 국고채 이자비용은 국회 확정액

주2: 2020년도 평균조달금리는 국고채 10년을 평균, 1월 기준.

※ 자료: 기획재정부, 「국가재정운용계획 첨부서류」, 각년도.

국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석(기획재정위원회 소관)」, 2019. 10.

- 시장의 저금리 영향에 따라 국고채의 평균조달금리는 2% 내외를 유지하고 있으며, 기준금리 변동에 따라 조달금리가 동조하는 현상을 보임
- 국고채 발행잔액의 증가에도 불구하고 국고채 상환을 위한 이자비용은 최근의 저금리 영향에 따른 평균 조달금리 하락으로 인해 증가폭이 크지 않음
 - 다만, 재정지출 확대를 위한 적자국채 발행이 2020년도 이후에도 계속하여 증가할 것으로 예상되어, 국고채 관련 이자비용은 점차 늘어날 것으로 전망됨
- 이자비용은 의무지출 비용으로 지출규모를 축소할 수 있는 여력이 없다는 점에서 재정운용의 경직성을 높여 재정정책의 효율성을 떨어뜨릴 우려가 있음

연도별 국가채무 현황

(단위: 조 원, %)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
국가채무 총계	660.2	680.5	731.5	805.5	887.6	970.6	1,061.3
중앙정부	627.4	651.8	701.9	773.6	852.9	933.4	1,021.3
지방정부	32.8	28.7	29.7	32.0	34.7	37.2	40.0
국가채무 증가율	5.3	3.1	7.5	10.1	10.1	9.4	9.3
GDP대비 채무비율	36.0	35.9	37.2	39.8	42.1	44.2	46.4
실질 GDP 성장률	3.2	2.7	2.0	2.5	2.4	2.5	2.6
명목 GDP 성장률	5.5	3.1	1.2	3.8	4.1	4.1	4.1

※ 자료: 한국은행, 「경제통계시스템」, <<https://ecos.bok.or.kr/jsp/vis/GDP#/gdp>>

기획재정부, 「국가재정운용계획 첨부서류」, 2019. 9.

기획재정부, 「국가재정운용계획」, 2019. 9.

- 적극적 재정정책을 위한 재원의 대부분을 적자국채 발행을 통해 마련함에 따라 국가채무가 증가하고 있음
- GDP대비 국가채무비율이 2023년도에 45%를 넘을 것으로 전망되는데, 경기침체의 영향으로 재정수지가 악화될 경우 국가채무비율은 더 큰 폭으로 증가할 수 있음
 - 기획재정부는 「2020년 경제전망」을 통해 2020년도 실질 GDP 성장률을 2.4%로 전망하였음
 - OECD는 2020년 3월, 「중간 경제전망」에서 코로나19 등의 영향으로 대한민국의 실질 GDP 성장률이 2.0%에 그칠 것으로 전망하고 있고, 민간 연구기관들 역시 성장률을 하향조정하고 있음

연도별 적자성 채무 현황

연도별 적자성 채무 현황

(단위: 조 원, %)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
국가채무 총계	660.2	680.5	731.5	805.5	887.6	970.6	1,061.3
적자성 채무	374.8	379.2	415.3	476.5	548.1	625.0	710.9
비중	56.7	55.7	56.8	59.2	61.8	64.4	67.0
금융성 채무	285.4	301.3	316.2	329.0	339.5	345.6	350.5
비중	43.3	44.3	43.2	40.8	38.2	35.6	33.0

※ 주1: 2019년까지의 수치는 확정된 수치이며, 2020년부터의 수치는 전망치임(2020년 총발행량은 국회 확정액)
 주2: 적자성 채무는 대응자산이 없어 채무상환시 조세 등을 재원으로 하여 상환해야 하는 채무이며, 금융성 채무는 용자금·외화자산 등 대응자산이 있어 채무상환을 위한 별도의 재원조성 없이 자체상환이 가능한 채무를 의미함.
 다만, 대응자산의 가치와 채무간에 차이가 존재하여 일부는 상환에 필요한 자산이 부족한 상황임
 ※ 자료: 기획재정부, 「2020년도 국고채 발행계획 및 제도 개선방안」, 2019. 12.
 기획재정부, 「월간 재정동향 제73호」, 2020. 2.
 e-나라지표(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?dx_cd=1106)

□ 재원마련을 위한 적자국채 발행의 증가는 조세 등을 재원으로 상환해야 하는 적자성 채무의 증가로 이어져 미래세대의 부담이 되며, 재정정책의 효율성을 저하시키는 요인으로 작용함

- 경제의 대외 의존도가 높아 대외여건 변화에 대한 민감성과 취약성을 일정부분 지니고 있는 우리 경제의 특성과 저출산·고령화에 따른 인구구조의 변화로 인한 의무지출의 증가 및 경제 성장률의 둔화 등이 예상되는 상황에서 지속가능한 재정을 위해 재정준칙의 도입을 고려할 필요가 있음
 - IMF 자료에 따르면 63개국 이 국가채무 상한 기준을, 73개국 이 재정수지 적자 기준을 재정준칙으로 도입하고 있음(IMF, 「Fiscal Rules at a Glance」, 2015. 4.)
 - 정부가 2016년, 재정건전화를 위해 제출한 「재정건전화법안(의안번호: 2002974)」은 국가채무가 GDP의 45%, 관리재정수지 적자가 GDP의 3% 이하로 유지되는 것을 목표로 함
 - 이외에도 재정의 중장기적인 지속가능성 확보를 목적으로 송영길 의원, 추경호 의원, 송언석 의원이 각각 대표발의한 「국가재정법」 일부개정법률안이 상임위원회에 계류되어 있는 상황으로 재정준칙 도입을 위한 논의를 계속할 필요가 있음

「지표로 보는 이슈」는 입법 및 정책 현안과 관련이 있는 지표를 통해 현상을 진단하고 입법·정책적 개선방안 등 시사점을 모색하는 보고서로 수시 발간되고 있습니다.

관련 통계 사이트 출처 | 공공기관 경영정보 공개시스템 (<http://www.alio.go.kr/>)

