

지방자치단체 부채의 성격·원인분석과 관리방안

A Study on the Characteristics, Factors Affecting, and Management
Plans on Liabilities in Local Governments

2014. 12

연구진

배정아 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

최근 지방자치단체, 지방공사·공단, 출자·출연기관의 지방부채가 처음으로 100조원을 넘어 지방재정의 건전성에 대한 우려가 높아지고 있다. 이에 따라 지방자치단체의 부채증가로 인한 재정위기를 관리하기 위한 노력들이 각계에서 다각적으로 이루어지고 있다. 행정자치부의 2015년도 예산편성운영기준 및 기금운용계획 수립기준에 의하면 대규모 지방재정 부담을 유발하는 투자 사업에 대한 사전 심사를 강화하고 잠재적 재정위험 요인을 선제적으로 관리하고 우발부채, 지역통합재정통계 등은 지방공기업, 출자·출연기관까지 포함하여 지방의회에 제출할 예산안 첨부서류를 작성하여야 한다(안전행정부, 2014). 지방자치단체가 그간 개별적으로 관리되어 온 부채관리체계를 공사·공단 및 출자·출연기관의 부채까지 통합관리하고, 보증채무, 예산외 의무부담행위액 등 재정위험요인인 우발부채를 통합부채 관리대상에 포함시켜 상시 모니터링하고, 관련 지방재정정보를 투명하게 공개하는 것을 위한 제도정비의 의지를 정부가 제시한 것이라 생각된다.

본 보고서는 다음과 같은 연구 목적을 두고 집필되었다. 통합부채관리의 관점에서 실효성 있는 부채감축을 위해서 우선 지방자치단체의 부채를 지방자치단체의 고유재정사업과 지방공사·공단(출자·출연기관 포함)으로 구분하여 부문별(직영공기업, 도시개발공사, 지하철 공사 등), 부채유형별(유동부채, 비 유동부채, 우발부채 등)로 구분하여 분석함으로써 통합적인 재정건전성 및 안정성을 파악하고자 하였다. 둘째, 정치시장모형(Political market model)을 적용하여 수요자 측면, 공급자 측면, 재정위기관리제도 측면, 정치제도 측면 등의 요인들이 지방자치단체의 부채에 어떠한 영향을 주는지를 분석하였다. 셋째, 기존의 국·내외 부채관리제도들을 검토하여 한계점과 개선점을 논의하고 국외의 제도들에 대한 도입방안을 검토하였다.

제4장의 부채관리제도 개선방안을 위해 외국사례를 검토하고 분석해 주신 서울시립대학교의 이정희 교수님과 데이터 수집부터 연구의 마무리까지 고생한 객원연구원 윤태섭 박사와 인턴 이수천 학생과 천지은 학생에게 진심으로 감사드립니다.

아무쪼록 본 보고서가 정책실무가, 지방자치단체, 학계에 많은 도움이 되기를 바라며 연구진의 노고에 감사드립니다.

2014년 12월

한국지방행정연구원 원장 **이 승 종**

요 약

본 연구는 지방자치단체 부채의 성격·원인분석을 통해 실효성 있는 부채 관리 방안을 제시하는데 주력하였다. 이와 관련하여 지방자치단체 부채의 증가 원인을 성격별·유형별로 관리할 필요가 있다는 것을 이론적·실증적인 관점에서 검토하였다. 지금까지의 연구들은 지방자치단체 부채를 성격별로 구분하여 원인을 규명하기 보다는 지방자치단체와 지방공기업의 부채를 통합한 지표에 의한 관리 방안을 제시하거나 특정 공기업 사례를 분석하여 관리방안을 제시할 뿐 부채 증가요인에 따른 실효성 있는 관리방안을 제시하지 못하는 아쉬움이 있었다.

본 연구는 우선 지방자치단체의 부채수준이 전반적으로 혹은 부분적으로 심각한지를 현황을 통해 검토하였다. 또한, 지방자치단체의 부채를 지방자치단체의 고유재정사업(지방자치단체 일반회계, 직영기업, 기금)과 지방공사·공단(출자·출연기관 포함) 등 성격별로 구분하여 부문별(직영기업, 도시개발공사, 지하철 공사 등), 유형별(유동부채, 비 유동부채, 우발부채 등)로 지방자치단체의 총부채규모, 일인당부채규모, 부채비율 등을 통해 분석함으로써 전반적인 재정건전성 및 안정성을 파악하고자 하였다. 특히 지방공기업의 경우에는 재정안정성과 더불어 경기변동에 따른 부채의 변화와 자산의 운용이 효율적으로 이루어지고 있는지를 좀 더 구체적으로 알아보기 위하여 차입금비율과 자기자본회전율, 자기자본순이익률 등을 분석지표에 포함시켰다. 둘째, 정치시장모형(Political market model)을 적용하여 수요자 측면, 공급자 측면, 재정위기관리 제도적 측면, 정치 제도적 측면 등의 요인들이 지방자치단체 부채의 성격에 어떠한 영향을 주는지를 패널자료를 활용하여 분석하였다. 셋째, 현행 국내·외 부채관리제도들을 검토하여 우리나라의 지방자치단체의 정치·행정적 상황에 맞는 제도도입 및 설계 시 고려해야 할 사항들을 제시하였다.

본 연구의 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 채무보다 오히려 지방공사 및 공단의 부채가 더 많이 발생하고 있는 것으로 나타났다. 둘째,

지방자치단체 직영사업 유형별 부채 중에서는 상수도와 공영개발 부채규모는 큰 변화가 없었던 반면에 하수도 사업의 경우 환경오염관련 기준의 강화로 인해 부채가 대폭 증가하는 것으로 나타났다.

부채의 발생원인에 대한 분석에서는 지방자치단체 부채규모, 예산대비채무비율, 유동부채, 비 유동부채, 우발부채에 대해서는 수요자 측면(지역총생산, 노령인구비율), 공급자 측면(자체수입, 의존수입, 사회복지비 비율, 공기업부채), 재정위기관리 제도적 측면, 정치 제도적 측면(단체장 출신, 정치적 일치도, 투표율) 등의 요인이 영향을 미치고 있었으며, 지방자치단체 공사·공단 부채에 대해서도 수요자 측면(지역총생산, 노령인구비율), 공급자 측면(자체수입, 의존수입, 사회복지비 비율, 자치단체 부채), 재정위기관리 제도적 측면, 정치 제도적 측면(단체장 출신, 정치적 일치도, 투표율) 등의 요인이 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 또한 지방자치단체의 통합부채에 대해서도 지방자치단체의 수요자 측면, 공급자 측면, 재정위기관리 제도적 측면, 정치 제도적 측면의 요인들이 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

이상의 분석결과로부터 다음과 같은 정책적 함의를 도출할 수 있다. 첫째, 세입기반이 취약한 지방자치단체의 특성을 고려하여 지방자치단체의 세입구조를 근본적으로 개선해야 하며 이를 위해 지방교부세 등 일반재원 지원금의 확대, 비과세 감면 축소 등이 필요하다. 둘째, 재정운용의 비효율성을 개선해야 하며 이는 낭비성 세출사업의 억제와 지방비 부담을 가져오는 사업에 대한 지방재정 영향평가 제도의 적용과 지방재정위기사전경보시스템을 적극 활용해야 할 것이다. 셋째, 지방자치단체의 공공서비스에 대한 수요가 사회·경제·환경의 변화에 따라 변화하고 있으므로 이에 대한 적절한 통제와 적응이 요구된다. 선진국과 같이 지방자치단체가 차입할 수 있는 조건을 한정하여 수요 및 공급 요인을 관리하는 방안이 필요할 것이며 조세에 의한 자금조달을 활용하면서 채권을 발행하는 조건을 제도화하여 공공서비스에 대한 일정한 수요에 대하여만 채권을 발행하게 하는 제도가 강구되어야 할 것이다. 또한 재정준칙의 도입을 적극 고려하여 지방자치단체의 재량지출과 의무지출을 구분하여 각각에 대하여 적절한 재정준칙을 수립하여 재정적 책임을 묻는 방식의 도입이 있어야 할 것이다.

목 차



- 제1장 서 론 1
 - 제1절 연구의 필요성과 목적 1
 - 제2절 연구대상과 범위 4
 - 제3절 연구방법 5

- 제2장 지방자치단체 부채의 이론적 논의와 현황 7
 - 제1절 지방자치단체 부채의 개념 및 범위 7
 - 제2절 지방자치단체 부문별 부채현황 20
 - 제3절 선행연구 58

- 제3장 지방자치단체 부채의 성격·원인분석 62
 - 제1절 분석의 개요 62
 - 제2절 지방자치단체 부채의 성격분석 63
 - 제3절 지방자치단체 부채의 원인분석 91
 - 제4절 분석결과 요약 113

- 제4장 지방자치단체 부채의 관리방안 119
 - 제1절 부채의 성격별 분석에 의한 관리방안 119
 - 제2절 부채의 원인별 분석에 의한 관리방안 124
 - 제3절 부채관리제도 개선방안 129

제5장 요약 및 정책제언	149
제1절 요약	149
제2절 정책제언	152
【참고문헌】	159
Abstract	166

표 목 차



〈표 2-1〉 부채의 종류	11
〈표 2-2〉 채무의 종류	13
〈표 2-3〉 부채와 채무의 비교	14
〈표 2-4〉 지방공기업의 경영형태	19
〈표 2-5〉 지방공기업 일반현황	19
〈표 2-6〉 지방자치단체의 주요내역별 부채증감(율)	20
〈표 2-7〉 지방자치단체 부문별 부채 내역	21
〈표 2-8〉 2012년도 광역자치단체별 출자·출연기관 부채 현황	53
〈표 2-9〉 지방자치단체 부채 회계·관리 과목별 내역	57
〈표 3-1〉 지방자치단체 직영기업 재정건전성	64
〈표 3-2〉 2013년도 광역자치단체별 직영기업 재정건전성	65
〈표 3-3〉 지방자치단체 상수도 재정건전성	67
〈표 3-4〉 2013년도 광역자치단체별 상수도 사업 재정건전성	68
〈표 3-5〉 지방자치단체 하수도 재정건전성	70
〈표 3-6〉 2013년도 광역자치단체별 하수도 사업 재정건전성	71
〈표 3-7〉 지방자치단체 공영개발 재정건전성	73
〈표 3-8〉 2013년도 광역자치단체별 공영개발 사업 재정건전성	74
〈표 3-9〉 지방자치단체 개발기금 재정건전성	75
〈표 3-10〉 2013년도 광역자치단체별 개발기금 재정건전성	77
〈표 3-11〉 지방자치단체 공사·공단 재정건전성	80
〈표 3-12〉 2013년도 광역자치단체별 공사·공단 재정건전성	81
〈표 3-13〉 지방자치단체 도시철도 재정건전성	82
〈표 3-14〉 2013년도 광역자치단체별 도시철도 재정건전성	83
〈표 3-15〉 지방자치단체 개발공사 재정건전성	84

〈표 3-16〉 2013년도 광역자치단체별 개발공사 재정건전성	85
〈표 3-17〉 지방자치단체 지방공단 재정건전성	89
〈표 3-18〉 2013년도 광역자치단체별 지방공단 재정건전성	90
〈표 3-19〉 분석에 사용된 변수	102
〈표 3-20〉 변수의 기술통계 분석	103
〈표 3-21〉 자치단체부채 분석결과(1)	106
〈표 3-22〉 자치단체부채 분석결과(2)	108
〈표 3-23〉 공사·공단부채 분석결과	110
〈표 3-24〉 자치단체 통합부채 분석결과	113
〈표 3-25〉 분석결과 요약 (1) - 지방자치단체부채	115
〈표 3-26〉 분석결과 요약 (2) - 공사공단 부채	117
〈표 3-27〉 분석결과 요약 (3) - 지방자치단체 통합부채	118
〈표 4-1〉 지방자치단체 재정위기관리제도	134
〈표 4-2〉 지방자치단체 지방채 발행 한도액 범위 설정 기준(2015년도 기준) ..	135
〈표 4-3〉 지방자치단체 지방채무 한도액 초과발행 승인기준	136
〈표 4-4〉 재정위기 사전경보시스템 세부기준	141

그림 목차



〈그림 1-1〉 연구체계	6
〈그림 2-1〉 공공부문과 경제내의 여타 기관단위와의 관계	16
〈그림 2-2〉 2012년 광역시 총부채규모	22
〈그림 2-3〉 2012년 광역시 1인당 부채규모	23
〈그림 2-4〉 2012년 광역 도 총부채규모	25
〈그림 2-5〉 2012년 광역 도 1인당 부채규모	26
〈그림 2-6〉 지방자치단체 총부채규모	27
〈그림 2-7〉 2012년 광역자치단체별 총부채 / 예산대비채무비율	28
〈그림 2-8〉 2012년 광역자치단체별 1인당 부채규모	29
〈그림 2-9〉 지방자치단체 직영기업 총 부채규모	30
〈그림 2-10〉 2012년 광역자치단체별 직영기업 총부채규모	30
〈그림 2-11〉 2012년 광역자치단체별 직영기업 일인당 부채규모	31
〈그림 2-12〉 2012년 광역시 직영기업 부채비율	31
〈그림 2-13〉 2012년 광역 도 직영기업 부채비율	32
〈그림 2-14〉 2012년 지방자치단체 상수도 항목별 부채규모	33
〈그림 2-15〉 상수도 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금 부채 현황(2009-2012) ...	34
〈그림 2-16〉 2012년 광역자치단체 상수도 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금 ...	34
〈그림 2-17〉 2012년 지방자치단체 하수도 항목별 부채규모	35
〈그림 2-18〉 하수도 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금 부채 현황(2009-2012) ...	36
〈그림 2-19〉 2012년 광역자치단체별 하수도 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금 ...	36
〈그림 2-20〉 2012년 지방자치단체 공영개발 항목별 부채규모	37
〈그림 2-21〉 공영개발 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금 부채 현황(2009-2012) ...	38
〈그림 2-22〉 2012년 광역자치단체별 공영개발 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금 ...	38
〈그림 2-23〉 2012년 지방자치단체 개발기금 항목별 부채규모	39

〈그림 2-24〉 2012년 광역자치단체별 개발기금 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금	40
〈그림 2-25〉 개발기금 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금 부채 현황(2009-2012)	40
〈그림 2-26〉 지방자치단체 공사·공단 총부채규모	41
〈그림 2-27〉 2012년 광역자치단체별 공사·공단 총부채규모	42
〈그림 2-28〉 광역자치단체별 공사·공단 1인당 부채규모	42
〈그림 2-29〉 2012년 광역자치단체별 공사 부채	43
〈그림 2-30〉 2012년 광역자치단체별 공사·공단 부채비율	44
〈그림 2-31〉 2012년 지방자치단체 도시철도 항목별 부채규모	44
〈그림 2-32〉 도시철도공사 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금 부채 현황(2009-2012)	45
〈그림 2-33〉 2012년 광역자치단체별 도시철도 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금	45
〈그림 2-34〉 도시철도공사 자본금 및 자본대비부채비율 현황(2009-2012)	46
〈그림 2-35〉 2012년 광역자치단체별 도시철도공사 자본금 및 자본대비부채비율 현황	47
〈그림 2-36〉 2012년 지방자치단체 도시개발공사 항목별 부채규모	47
〈그림 2-37〉 도시개발공사 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금 부채 현황(2009-2012)	48
〈그림 2-38〉 도시개발공사 자본금 및 자본대비 부채비율(2009-2012)	49
〈그림 2-39〉 2012년 광역자치단체별 개발공사 자본금 및 부채비율 현황	50
〈그림 2-40〉 2012년 지방자치단체 지방공단 항목별 부채규모	50
〈그림 2-41〉 2012년 광역자치단체별 지방공단 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금	51
〈그림 2-42〉 지방공단 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금 부채 현황(2009-2012)	51
〈그림 2-43〉 지방공단 자본금 및 자본대비부채비율(2009-2012)	52
〈그림 2-44〉 2012년 광역자치단체별 지방공단 자본금 및 자본대비부채비율	53
〈그림 2-45〉 2012년 광역자치단체별 출자·출연 부채규모와 부채비율	54
〈그림 2-46〉 2012년 광역도 미간투자유치 지급액 누계	56
〈그림 3-1〉 지방자치단체 직영기업 재정건전성	64
〈그림 3-2〉 광역자치단체별 직영기업 재정건전성	65
〈그림 3-3〉 지방자치단체 상수도 사업 재정건전성	67
〈그림 3-4〉 2013년도 광역자치단체별 상수도 사업 재정건전성	68
〈그림 3-5〉 지방자치단체 하수도 사업 재정건전성	70

〈그림 3-6〉 2013년도 광역자치단체별 하수도 사업 재정건전성	71
〈그림 3-7〉 지방자치단체 공영개발 재정건전성	73
〈그림 3-8〉 2013년도 광역자치단체별 공영개발 재정건전성	74
〈그림 3-9〉 지방자치단체 개발기금 재정건전성	76
〈그림 3-10〉 2013년도 광역자치단체별 개발기금 재정건전성	77
〈그림 3-11〉 지방자치단체 공사·공단 재정건전성	80
〈그림 3-12〉 2013년도 광역자치단체별 공사·공단 재정건전성	81
〈그림 3-13〉 지방자치단체 도시철도 재정건전성	83
〈그림 3-14〉 2013년도 광역자치단체별 도시철도 재정건전성	84
〈그림 3-15〉 지방자치단체 개발공사 재정건전성	85
〈그림 3-16〉 2013년도 광역자치단체별 개발공사 재정건전성	86
〈그림 3-17〉 2012년 광역자치단체별 개발공사 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금	88
〈그림 3-18〉 지방자치단체 지방공단 재정건전성	89
〈그림 3-19〉 2013년도 광역자치단체별 지방공단 재정건전성	90



제1절 연구의 필요성과 목적

2010년 성남시의 지급유예 선언을 시작으로, 인천, 부산, 대구, 태백시 등 일부 지방자치단체의 무리한 재정사업 추진으로 인한 재정위기에 대한 우려가 지속적으로 제기되어 왔다. 이와 함께 지방자치단체 통합부채(자치단체, 공사공단, 출자·출연) 100.2조원 부채감축이 지방재정의 중요한 정책이슈로 대두되었다. 2012년 말 기준 지방자치단체의 채무는 27.1조에 다다르고 있으며 이 중에서 시도의 채무가 19조를 웃돌고 시군구의 채무가 8조 가까이 다다르고 있다. 이와 같은 채무규모는 현금주의 기준으로 27.1조원이며 민간투자사업 등 발생주의 기준에 의한 채무 16.3조원을 포함하면 43.4조원에 이른다. 이 외에 지방공사 및 공단의 부채는 52.4조원, 출자·출연기관의 부채는 4.4조원에 이르고 있어 이를 모두 합하면 우리나라 지방자치단체는 약 100.2조원의 부채를 안고 있는 것이다.

지방자치단체의 부채가 급증한 원인을 선행연구에서는 세출요인, 세입요인, 경기변동, 낮은 공공요금 적정화율 등을 언급하고 있다. 세출요인으로는 사회복지관련 국고보조사업비의 국비 대 지방비 분담의 증가하였고 선출직 자치단체장이 다양한 지역주민의 요구를 수용하는 과정에서의 사회기반시설 및 주민편의시설 관련 지출이 급증하였기 때문이다. 세입요인으로는 취·등록세 등 지방세 수입 감소와 2005년 지방공기업법 개정, 경기변동, 낮은 요금의 적정화율 등이 주요 요인으로 작용했다는 주장이 제기되었다(김현아·김지영, 2013).

지금까지 지방자치단체의 부채 감축방안은 주로 제도적 측면에서 논의되었다. 재정분석 및 진단과 재정위기사전경보시스템 등 다양한 제도들에 의해 지방자치단체의 채무 및 부채가 관리되고 있지만 실효성 있는 부채감축을 위해서는 관리

방안의 보완이 필요하다는 지적이 있다. 첫째, 지방자치단체의 고유재정활동으로 인한 부채와 지방자치단체 재정에 부담을 줄 수 있는 지방공기업 및 출자·출연기관 부채까지의 통합적 관리와 우발부채관리 방안 등의 필요성이 제기되고 있다. 공사·공단과 출자·출연기관을 활용한 재정활동으로 인한 부채는 지방자치단체의 총 부채 규모에 포함되어 있지 않지만 이러한 기관의 부채 역시 지방자치단체가 인수할 가능성이 있으므로 지방자치단체의 부채에 포함시켜야 한다는 주장이다(정성호, 2014; 정창훈, 2014a; 김현아, 2013; 소일섭, 2013).

둘째, 재정위기관리제도를 보완하여 긴급한 상황에 처한 지방자치단체를 제대로 진단하고 처방하려는 방안이 검토되고 있다. 현행 재정진단 및 재정위기사건 경보시스템은 사전적 예방에 치중되어 있는 측면이 있으며 지방자치단체가 실제 위기상황에 직면했을 때 구제할 방법이 없다. 최근 긴급재정위기관리제도의 도입을 위한 노력은 지방자치단체의 재정위기 심각단계가 일정기간 지속하거나 파산지경에 이를 정도로 위기상황에 처한 경우 이를 처방하고 구제할 방안을 제도화시키려는 것이다(서정섭 외, 2014).

이러한 맥락에서 본 연구의 목적은 우선, 우리나라 지방자치단체의 부채가 전반적으로 혹은 부분적으로 심각한 수준인지를 검토해 본 후 부채수준의 결정요인을 실증적으로 규명해 보고자 한다. 이와 관련된 선행연구들은 지방자치단체 부채를 부문별로 구분하여 원인을 규명하기 보다는 지방자치단체와 지방공기업의 부채를 통합지표에 의해 분석하거나 특정 지방자치단체 혹은 공기업 사례를 분석하여 관리방안을 제시하고 있다. 이러한 통합지표에 의한 분석은 지방자치단체의 고유재정활동과 직영공기업, 공사·공단, 혹은 민간투자사업 등의 부채는 증가요인이 다르고 회계원칙상 통합하여 관리하는 것이 쉽지 않기 때문에 실효성 있는 관리방안을 제시하는데 한계가 있다.

본 연구에서는 이러한 한계점을 보완하여 첫째, 지방자치단체 부채성격을 지방자치단체의 고유재정사업(지방자치단체 일반회계, 직영지방공기업, 기금)과 지방공사·공단(출자·출연 포함)으로 구분하여 분석한다. 이러한 구분 하에서 부문별(직영공기업, 도시개발공사, 지하철공사 등), 부채유형별(금융부채, 비금융부채, 우발부채 등)로 지방자치단체 부채총규모, 일인당부채규모, 부채비율 등을 분석

함으로써 전반적인 재정 건전성 및 안정성을 파악한다. 특히 지방공기업의 경우 재정안정성과 더불어 경기변화에 따른 부채의 변동 상황과 자신의 운용이 효율적으로 수행되고 있는지 등을 좀 더 구체적으로 파악하기 위해서 2009년부터 2013년(5년) 동안의 차입금 비율과 자기자본회전율, 자기자본순이익률을 포함하여 분석한다.

둘째, 정치시장모형(Political Market Model)에 의해 수요자측면, 공급자측면, 재정위기관리제도측면, 정치제도측면의 요인들이 지방자치단체의 부채의 성격에 영향을 주는 지의 여부를 패널 자료를 이용하여 분석하여 부채관리방안과 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 정치시장모형에서는 공공선택론(Public Choice Theory)에 근거하여 시장에서 공급과 수요에 의해 가격이 결정되는 것처럼 지방자치단체의 부채규모에 대한 결정도 수요자와 공급자 측면의 경제적 요인에 의해 기본적으로 결정되지만 정치제도와 재정위기관리제도 등 제도적 측면의 요인이 복합적으로 작용하여 영향을 준다는 논리이다.

셋째, 기존의 국·내외 부채관리제도들을 검토하여 한계점이나 개선점을 논의하고 국외의 제도들에 대한 도입방안을 검토한다. 지방정부의 부채관리를 위한 체계적인 제도적 틀을 마련할 필요가 있기 때문에 주요 선진국의 사전적 그리고 사후적인 지방채 관리제도 등을 검토하여 우리나라의 지방정부의 정치·행정적 상황에 맞는 제도설계 시 고려해야 할 사항들을 제시해 보고자 한다. 특히 사후 규제 프레임 워크는 지방정부의 지불불능 상태에 관한 것으로 공공기관의 특성을 고려하여 기업의 파산절차 중 어떤 요소를 인정하고 어떤 요소는 배제할 것인지의 문제, 채권자와 지불불능의 지자체의 채무조정 방식을 어떻게 해야 할지의 문제, 그리고 이러한 기능을 위해 사법적인 절차와 행정적인 절차 중 어떤 절차를 택할지의 문제 등이 있다.

본 연구는 공공선택론적 접근을 통해 정치적 제도 요인을 중심으로 지방자치단체 부채원인을 재조명하였으며 위기관리제도 측면 등을 함께 고려함으로써 기존 연구와의 차별화를 시도했다.

제2절 연구대상과 범위

본 연구의 대상은 지방자치단체의 고유재정사업 부채를 비롯하여, 직영기업, 공사 및 공단, 출자·출연부채 등 잠재부채까지 성격별로 구분하여 포함되어 있다. 이는 지방자치단체의 고유재정활동으로 인한 부채뿐만 아니라 지방자치단체 재정에 부담을 줄 수 있는 지방공기업 및 출자·출연기관 부채까지의 통합적 관리와 우발부채관리가 필요하다는 다수의 주장에 근거한다.

연구범위는 첫째, 지방자치단체의 고유재정사업(지방자치단체 일반회계, 직영 지방공기업, 기금)과 지방공사·공단(출자·출연 포함)으로 구분하여 2009년부터 2012년까지의 16개 광역지방자치단체의 부채 현황 및 성격을 파악하고 있다. 둘째, 수요자, 공급자, 정치 제도, 위기관리제도 측면에서의 요인들이 지방자치단체의 부채규모에 미치는 영향을 분석하기 위해 2009년부터 2012년까지 지난 4년간의 패널 자료를 분석하였다. 종속변수는 지방자치단체 부채규모이고 고유재정사업(on-budget)과 공사·공단으로 구분하여 2009년부터 2012년까지의 16개 광역지방자치단체 재정사업(on-budget)의 부채규모를 일인당부채액, GRDP대비 총부채, 차입금비율, 예산대비 채무비율, 조정예산대비채무비율, 유동부채, 비유동부채, 우발부채로 여덟 가지로 구분하여 조작적 정의하고 측정한다. 2009년부터 2012년까지의 16개 광역지방자치단체 공사·공단의 부채규모는 일인당부채액, GRDP 대비 총부채, 차입금비율, 자본대비 부채비율로 네 가지로 구분하여 조작적 정의하고 측정한다. 셋째, 이효·서정섭·조기현(2013)이 제시한 지방자치단체 통합부채범위의 단계별로 범위를 설정하여 실증분석을 통해 부채의 증가원인을 파악한다. 수요자 측면, 공급자 측면, 정치 제도적 측면, 위기관리 제도적 측면 등이 지방자치단체의 단계별 통합부채에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석한다. 넷째, 주요 선진국의 사전적 그리고 사후적인 지방채 관리제도 등을 검토하여 현재 우리나라의 재정위기관리제도의 개선점이나 보완점을 제시한다.

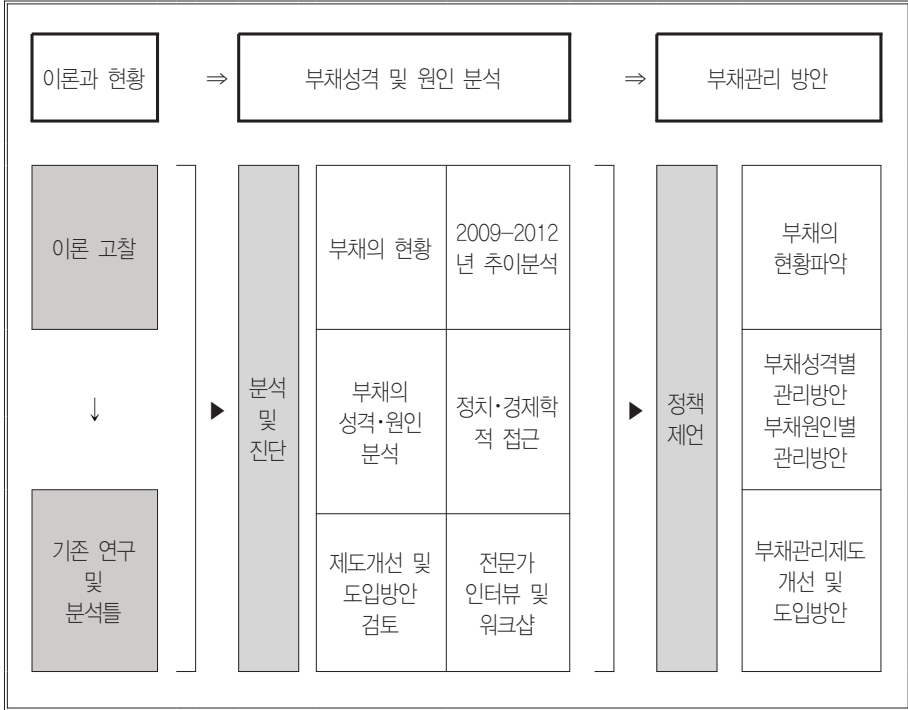
분석에 사용된 변수들의 시간적 범위는 2009년부터 2012년까지이다. 자료의 범위를 2009년부터 2012년까지로 한정된 이유는 2007년부터 시행된 지방자치단

체 복식부기회계 제도로 인해 지방자치단체 재무보고서가 2007년부터 작성되고 있기는 하지만 본 연구에서 사용하는 주요 변수들인 지방공사·공단의 자료출처인 지방공기업경영정보시스템(클린아이)의 자료 범위가 2009년부터로 한정되어 있기 때문이다. 위와 같은 자료의 제약성으로 인해 본 연구의 분석대상이 상대적으로 짧은 시간적 범위의 데이터만을 포함하고 있는 한계가 있다. 하지만 이는 추후 자료의 보강을 통해 시간적 범위를 늘려감으로써 해결이 가능할 것이라고 보인다.

제3절 연구방법

지방자치단체의 일반정부 부채와 공기업(직영기업 및 공사·공단, 출자·출연)의 부채의 현황 및 증가추이를 분석하고, 실증분석을 통해 부채의 증가원인과 성격을 파악한다. 부채성격·원인분석을 토대로 부채관리방안, 부채관리제도 개선방안에 대해서 논의한다. 부채의 성격·원인과 관리에 관련된 국·내외 선행연구와 주요 종합일간지를 검토하여 지방자치단체의 고유재정사업(지방자치단체 일반회계, 직영지방공기업, 기금)과 지방공사·공단(출자·출연 포함)으로 구분하여 2009년부터 2012년까지의 16개 광역지방자치단체 부채 현황과 원인, 자산증감사유 및 부채감축 대책을 분석한다. 둘째, 수요자, 공급자, 정치 제도, 위기관리제도 측면에서의 요인들이 지방자치단체의 부채규모에 미치는 영향을 분석하기 위해 2009년부터 2012년까지 지난 4년간의 자료를 패널분석을 시행한다. 셋째, 국·내외 전문가 인터뷰를 통해 제도 개선방안을 검토한다.

〈그림 1-1〉 연구체계





제2장 지방자치단체 부채의 이론적 논의와 현황

지방자치단체의 부채의 관리방안을 효율적으로 수립하기 위해서는 부채의 개념 및 범위를 명확하게 파악하고 이를 토대로 원인과 성격을 분석하여 실효성 있는 관리방안을 제시하는 것이 필요하다. 무엇보다도 지방자치단체의 부채의 범위를 정하기 위해서는 부채와 관련된 몇 가지 개념 확립이 선행되어야 한다. 첫째, 복식부기예산제도 도입이래로 부채와 채무에 대한 구분이 법령이나 실무에서 조차 혼재되어 사용되기 때문에 이를 명확히 할 필요가 있다. 둘째, 부채의 통합관리가 추진되고 있는 시점에서 공공부문과 지방공공부문의 범위가 어디까지인가에 대한 정의 역시 명확히 해야 할 필요가 있다.

다시 말하면 제2장에서는 지방자치단체 부채의 개념 및 범위 규정을 토대로 부채의 성격과 원인에 관한 선행연구를 검토함으로써 이론적 논의를 시도한다. 또한 지방자치단체 부문별 부채현황을 부채총규모, 일인당부채규모, 부채비율과 함께 금융성·비금융성 부채 등을 검토함으로써 전반적인 재정 건전성이 심각한지의 여부를 진단한다.

제1절 지방자치단체 부채의 개념 및 범위

1. 지방자치단체 부채의 개념

가. 부채 개념의 다양성

부채란 과거의 거래나 사건의 결과로 회계 실체가 부담하는 의무로서 그 이행을 위하여 미래에 자원의 유출이 예상되는 현재 시점의 의무를 의미 한다(지방

자치단체 회계기준에 관한 규칙 제11조 2항). 또한 부채는 회계 실체가 현재의 의무를 이행하기 위하여 미래의 경제적 효용이 내재된 자원의 희생이 거의 확실하고 그 금액을 신뢰성 있게 측정할 수 있을 때에 인식되어진다고 본다. 부채와 관련된 용어로는 국가채무, 지방채무, 지방채, 확정부채, 추정부채, 총당부채, 우발부채 등 다양하다(배인명, 2014).

IMF에 따르면, 국가채무는 국가가 직접적인 원리금 상환의무를 지고 있는 확정채무로 규정하고 있는데, 정부가 직접 빌린 돈으로 정부가 갚아야 할 금액으로 정의된다. 이는 정부차관을 포함한 차입금, 국채, 국고채무부담을 포함한다. 따라서 정부보증채무와 같은 우발채무나 공기업 부채, IMF 차입과 같은 통화당국의 채무 등은 국가채무에 포함되지 않는다. 공기업의 부채는 독립된 법인으로 책임경영제가 보장된다는 점에서, 중앙은행의 부채는 자신의 신용으로 통화를 자유롭게 창출한다는 점에서 국가채무에 포함되지 않는다.

지방채무는 지방재정법 제2조 제5호에 따르면 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무를 말한다. 안전행정부에서는 이를 보다 구체적으로 설명하고 있는데, 지방채무는 자치단체장의 명의로 발행한 지방채(채권 또는 차입금), 채무부담행위, 보증채무부담행위액을 포함하며, 자치단체장이 발행한 지방채에 대하여 산하기관 등과 내부협약 등에 의하여 임의로 지방채무를 산하기관 등으로 이관한 경우에도 상환의무는 자치단체에 있으므로 지방채무에 해당된다고 정의하고 있다. 다만 정부차원의 세제감면 등에 따라 국가가 전액 보전을 조건으로 지방자치단체가 일시적으로 차입하는 형식을 빌리는 것은 지방채무로 보지 아니한다.

지방채는 지방재정법 제11조와 동시행령 제7조에 따르면 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난복구 등을 위하여 자금을 차입하면서 부담하는 채무로서 그 채무의 이행이 회계연도를 넘어서 이루어지며 지방채증권, 차입금 형식을 취하는 것을 말한다. 지방채증권이란 지방자치단체가 증권발행의 방법에 의하여 차입하는 지방채를 말하며 외국에서 발행하는 경우도 포함된다. 차입금이란 지방자치단체가 증서로 차입하는 지방채를 말하며, 외국정부와 국제기구 등으로부터 차관을 도입하는 경우도 이에 포함된다. 일반채무는 앞서 설명한 통

상적인 지방채무를 의미한다. 반면 관리채무는 일반채무에 사회기반시설에 대한 민간투자법 제4조 제2호에 따른 임대형 민자사업(BTL)에 대하여 자치단체가 순 지방비로 민간사업자에게 임대료 명목으로 지급해야 할 총액(BTL임대료)를 합한 채무를 말한다.

확정부채는 부채가 확실히 존재하며 부채의 금액을 확정적으로 결정할 수 있고, 부채의 지급시기를 비교적 정확히 알 수 있는 부채를 의미하며, 위에서 언급한 채무가 여기에 해당된다. 추정부채란 부채의 존재는 확실하지만 지급금액이나 지급시기가 확정되지 않아 추정을 필요로 하는 부채를 말한다. 추정부채는 충당부채와 우발부채로 구분된다(송인만 외, 2007). 추정부채인 충당부채와 우발부채는 우발상황에서 발생하는 부채로서 다음과 같다. 우발상황이란 미래에 어떤 사건이 발생하거나 발생하지 않음으로써 궁극적으로 확정될 손실 또는 이익의 발생여부가 불확실한 현재의 상태 또는 상황을 말한다. 충당부채란 지출의 시기 또는 금액이 불확실하지만 과거의 사건이나 거래의 결과로 인한 현재의 의무이고, 그 의무를 이행하기 위하여 자원이 유출될 가능성이 매우 높고, 또한 당해 금액을 신뢰성 있게 추정할 수 있는 의무를 말한다. 우발부채는 과거사건은 발생하였으나 지방자치단체가 전적으로 통제할 수 없는 하나 또는 그 이상의 불확실한 미래사건의 발생여부에 의하여서만 그 존재 여부가 확인되는 잠재적인 의무, 과거 사건이나 거래의 결과로 발생한 현재 의무이지만 그 의무를 이행하기 위하여 자원이 유출될 가능성이 매우 높지가 않거나 또는 그 가능성은 매우 높으나 당해 의무를 이행하여야 할 금액을 신뢰성 있게 추정할 수 없는 경우의 잠재적 부채를 말한다(윤태화·박종성, 2008).

나. 부채와 채무의 구분

예산회계의 현금주의에서는 채무(debt)로, 재무회계의 발생주의에서는 부채(liability)로 정의 된다. 일반적으로 채무와 부채는 혼용되어 사용되어지지만, 정부 재정통계와 재정관리 측면에서는 양자를 명백히 구분하며, 국제 기준에서도 이를 구분하여 사용한다. 부채는 일반적인 의미로 화폐단위로 표시된 법적의무

를 의미하는 반면 채무는 일반적으로 타인에게 갚아야 할 돈으로 국공채(지방채 증권), 차입금, 채무부담 행위 등을 말한다.

1) 지방자치단체 회계기준에 의한 부채의 종류

지방자치단체 회계기준에 관한 규칙 제21조에 의하면 부채는 유동부채, 장기 차입부채, 기타비유동부채로 분류된다. 유동부채는 회계연도 종료 후 1년 이내에 상환되어야 하는 부채로서 미지급금, 미지급비용, 예수금, 선수금, 선수수익, 단기차입금, 유동성 장기차입금, 유동성 지방채 증권, 지방자치단체 내 단기채무 등을 포함한다. 미지급금은 지방자치단체의 자산취득, 비용지출과정에서 발생한 미지불금액을 말하며, 보조금과 같은 이전지출이나 재화, 용역의 제공과 관련하여 발생하는 미지불 금액은 제외된다. 미지급 비용은 기간 경과에 따라 발생하는 비용으로 지급되지 않은 비용을 말한다. 예수금이란 지방자치단체가 일시적으로 보유하고 있는 자금으로 입찰보증예수금, 소득세예수금, 주민세예수금, 건강보험예수금 등이 있다. 선수금은 공영개발사업에 따른 분양선수금 또는 공유재산 매각에 따른 매각 선수금 등 급부제공 이전에 수취한 자금을 말한다. 선수수익은 임대료를 먼저 받은 경우와 같이 받은 수익 가운데 차이 이후에 속하는 금액이다. 단기차입금은 차입 시 만기가 1년 이내에 도래하는 차입금이며, 유동성장기차입금은 고정부채 가운데 회계연도 종료 후 1년 이내에 상환일이 도래하는 장기차입금을 말한다. 유동성 지방채증권이란 지방채 증권 가운데 1년 이내에 상환일이 도래하는 것이며, 이외에 지방자치단체 내부 거래 중 채권, 채무 거래로 처리하기 위한 계정 과목으로 지방자치단체 내 단기 채무가 유동부채에 속한다.

장기차입부채는 회계연도 종료 후 1년 이후에 만기가 되는 차입부채로서 장기 차입금, 지방채 증권이 이에 속한다. 장기차입금은 지방재정법 시행령 제7조에 의한 지방채 중 증서형식에 의해 차입한 것으로 만기가 1년을 초과하는 차입금과 외국정부, 국제기구로부터 차입한 차관 등을 포함한다. 장기차입금은 장기에 수급과 장기 중앙정부 차입금을 포함하며, 장기에수금이란 지자체내의 서로 다른 회계, 즉, 일반회계, 기타특별회계, 기금 및 지방공기업 특별회계 사이에서 발생

하는 자금이전 중 반환기한이 1년을 초과하는 금액이며, 장기중앙정부차입금은 지방재정법 시행령 제7조 의한 지방채 중 증서형식에 의해 국가로부터 차입한 것으로 만기가 1년을 초과하는 것을 말한다. 지방채증권은 지방재정법 시행령 제7조에 의한 지방채 중 증권발행 방법에 의하여 차입한 것으로 만기가 1년을 초과하는 것이다.

기타비유동부채는 유동부채와 장기차입부채에 속하지 아니하는 퇴직급여충당부채, 장기예수보증금, 장기충당부채, 장기선수수익, 장기미지급금 등이 포함된다. 퇴직급여충당부채는 공무원 연금법의 적용을 받지 않는 지방공무원을 제외한 무기계약근로자, 예술단원, 환경미화원, 운동부원 등이 퇴직할 경우 근로기준법에 따라 지급해야 하는 퇴직금에 상당하는 금액을 말한다. 장기예수보증금은 지방자치단체가 일시적으로 보관하는 원천징수세액, 건강보험료 등 미래에 제3자에게 지급하여야 하는 보관금으로 지급기일이 결산일로부터 1년을 초과하는 것을 말한다. 장기충당부채란 퇴직급여충당부채 이외에 1년 후에 사용되는 지출에 대비할 목적으로 계상하는 충당금이며, 장기선수수익은 선수수익의 성격으로 지급기일이 결산일로부터 1년을 초과하는 것이다. 이외에 미지급금의 성격으로 지급기일이 결산일로부터 1년을 초과하는 장기미지급금과 별도로 열거되지 않는 기타 비유동부채가 기타비유동부채에 포함된다.

〈표 2-1〉 부채의 종류

부채분류		주요내용	비고
유동부채	미지급금	지방자치단체의 자산취득, 비용지출 과정에서 발생한 미지불금액, 단, 보조금 등과 같은 이전지출이나 재화, 용역의 제공과 관련하여 발생하는 미지불금액은 제외	
	미지급비용	기간경과에 따라 발생한 비용으로 지급되지 않은 것	
	예수금	일시적으로 보유하고 있는 자금으로 입찰보증예수금, 소득세예수금, 주민세예수금, 건강보험료예수금 등	
	선수금	공영개발사업에 따른 분양선수금, 공유재산매각에 따른 매각 선수금 등 급부제공 이전에 수취한 자금	
	선수수익	임대료를 먼저 받은 경우와 같이 받은 수익 가운데 차기 이후에 속하는 금액	

부채분류		주요내용	비고
	단기차입금	차입시 만기가 1년 이내에 도래하는 차입금	차입금
	유동성 장기차입금	고정부채 가운데 회계연도 종료 후 1년 이내에 상환일이 도래하는 장기 차입금	차입금
	유동성 지방채증권	지방채 증권 가운데 1년 이내에 상환일이 도래하는 것	채권
	지방자치단체내 단기채무	지방자치단체 내부 거래 중 채권, 채무 거래로 처리하기 위한 계정과목으로 지방자치단체 내부에는 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계, 기금, 공사 및 공단 등 다른 회계실체가 존재하고 있는데, 이들 상호간에 채권, 채무거래가 발생할 수 있다. 일반회계가 지역개발기금 특별회계로부터 차입하는 경우가 대표적인 예임	
장기 차입 부채	장기차입금	지방채 중 증서형식에 의해 차입한 것을 만기가 1년을 초과하는 차입금과 외국정부, 국제기구로부터 차입한 차관 등을 포함한다	차입금
	장기예수금	지자체 내의 서로 다른 회계, 즉, 일반회계, 기타특별회계, 기금 및 지방공기업 특별회계 사이에서 발생하는 자금이전 중 반환기간이 1년을 초과하는 것	
	장기중앙정부 차입금	지방채 중 증서형식에 의해 국가로부터 차입한 것으로 만기가 1년을 초과하는 것	
	지방채 증권	지방채 중 증권 발행 방법에 의하여 차입한 것으로 만기가 1년을 초과하는 것	채권
기타 비유동 부채	퇴직급여충당부채	공무원 연금법의 적용을 받지 않는 지방공무원을 제외한 무기계약근로자, 예술단원, 환경미화원, 운동부원 등이 퇴직할 경우 근로기준법에 따라 지급해야 하는 퇴직금에 상당하는 금액	
	장기예수보증금	지방자치단체가 일시적으로 보관하는 원천징수세액, 건강보험료 등 미래에 제3자에게 지급하여야 하는 보관금으로 지급기일이 결산일로부터 1년을 초과하는 것	
	장기충당부채	퇴직급여충당부채 이외에 1년 후에 사용되는 지출에 대비할 목적으로 계상하는 충당금	
	장기선수수익	선수수익의 성격으로 지급기일이 결산일로부터 1년을 초과하는 것	
	장기미지급금	미지급금의 성격으로 지급기일이 결산일로부터 1년을 초과하는 것	
	기타 비유동 부채	별도로 열거되지 않는 기타 비유동부채	

2) 지방재정법에 의한 지방자치단체 채무의 종류

지방재정법에 의하면 지방자치단체의 채무는 지방채, 보증채무부담행위, 채무부담행위 등을 포함하는 개념으로, 지방채는 지방자치단체에서 발행하는 채권으로 지방재정의 건전한 운영과 공공의 목적을 위해 재정상의 필요에 따라 발행하는 공채로 지방재정법 제11조에 규정되어 있다. 보증채무부담행위는 지방재정법 제13조에 규정되어 있으며, 외국에 대한 민간대차의 보증, 지방자치단체의 채무부담의 원인인든 계약의 체결 등을 말하는데 이와 같은 보증채무부담행위가 자의로 행하여 질 때에는 재정에 불이익을 초래하거나 시민부담에도 중대한 영향을 미칠 것이므로 이를 방지하기 위하여 미리 의회의 동의를 얻도록 하고 있다. 채무부담행위란 지방재정법 제35조에 규정되어 있으며, 지방자치단체가 지출을 전제로 하는 채무를 부담하는 행위를 말한다. 즉, 지방자치단체의 장이 법령 또는 조례에 기인하는 것과 세출예산금액, 명시이월비 또는 계속비의 총액범위 이외의 것으로 지방자치단체의 채무부담의 원인이 될 계약이나 기타의 행위를 하는 것을 말한다. BTL 사업 지급액이란 BTL 사업을 사업자에게 위탁하는 경우에 사업자는 일정 기간 동안 적정 수익률에 의해 산정된 임대료에 유지관리비용을 더한 금액에 부대사업수익을 제외한 만큼을 지방자치단체가 지급한 금액을 말한다.

〈표 2-2〉 채무의 종류

채무분류	주요내용	비고
지방채	지방자치단체에서 발행하는 채권으로 지방재정의 건전한 운영과 공공의 목적을 위해 재정상의 필요에 따라 발행하는 공채를 말함.	지방재정법 제11조
보증채무부담행위	외국에 대한 민간대차의 보증과 지방자치단체의 채무부담의 원인인든 계약의 체결을 말함.	지방재정법 제13조
채무부담행위	지방자치단체가 지출을 전제로 하는 채무를 부담하는 행위로서 법령 또는 조례에 기인하는 것과 세출예산금액, 명시이월비 또는 계속비의 총액범위 이외의 것으로 지방자치단체의 채무부담의 원인이 될 계약이나 기타의 행위를 말함.	지방재정법 제35조
BTL 사업 지급액	BTL 사업을 사업자에게 위탁하는 경우에 사업자는 일정 기간 동안 적정 수익률에 의해 산정된 임대료에 유지관리비용을 더한 금액에 부대사업수익을 제외한 만큼을 지방자치단체가 지급한 금액을 말함.	사회기반시설에 대한 민간투자법

3) 현행법령에 따른 부채와 채무의 비교

채무는 직접 빌린 돈이거나 채권을 발행하여 조달한 돈인 반면, 부채는 채무를 포함해서 SH공사 임대주택의 세입자가 낸 보증금이나 퇴직급여충당부채처럼 나중에 돌려주어야 하는 돈까지 포함한다. 부채 중에서 채무로 인식되는 내용은 국공채 및 장기 차입금 등 금전채무로서 이자를 지급하는 항목이며, 미지급금이나 충당부채, 준비금 및 파생상품은 채무에서 제외된다. 채무부담행위 금액은 현년도에 지급할 금액이 없으며, 다음해 채무부담액도 예산에 반영되므로 금전채무가 아니어서 일반적으로 부채에서 제외된다. 다만, 복식부기회계 상 추후에 지급할 금액과 의무가 확정되면 부채로 인식된다. 또한 장기미지급금은 부채로 인식되며 채무로는 인식되지 아니한다. BTL 사업 지급액의 경우 장기미지급금으로 처리되어 부채로 인식되고 또한 사실상 이자를 지급하는 행위이므로 부채가 아닌 채무로 관리되어야 한다는 주장이 있다.

〈표 2-3〉 부채와 채무의 비교

구분	채무	부채
법령근거	<ul style="list-style-type: none"> - 지방재정법 제2조 - 지방재정법 시행령 제7조(지방채 종류) - 지방재정법 시행령 제10조(지방채 발생 한도액) 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체 회계기준에 관한 규칙
인식기준	<ul style="list-style-type: none"> - 현금주의 (예산회계) 	<ul style="list-style-type: none"> - 발생주의 (재무회계)
포괄범위	<ul style="list-style-type: none"> - 일반회계, 기타특별회계, 지방공기업 특별회계, 기금 	<ul style="list-style-type: none"> - 일반회계, 기타특별회계, 지방공기업 특별회계, 기금회계
종류	<ul style="list-style-type: none"> - 지방채 (지방채 증권, 차입금 포함, 지역개발공동채 제외) - 보증채무부담행위 - 보증채무이행책임액 - 채무부담행위 - 채무부담행위액 - BTL 지급액 	<ul style="list-style-type: none"> - 유동부채, 장기차입부채, 기타유동비부채 - 부채에서 BTL 지급액은 기타유동비부채(장기미지급금)로 인식

자료: 한국지방행정연구원, 이효·서정섭·조기현, 2013

2. 지방자치단체 부채의 범위

지방자치단체의 부채의 정의와 범위에 대한 의견과 논의가 다양하고 복잡하다. 그 이유는 국제기구에서 제시하는 공공부문의 부채 및 채무의 범위와 우리나라에서 현실적으로 관리되어야 하는 범위가 상당히 차이가 있기 때문이다. 따라서 첫째, 국제기구에서 제시하는 공공부문의 정의를 살펴보고 둘째, 우리나라의 관련법에서 규정하고 있는 정의 및 범위를 정리해 볼 필요가 있다.

가. 공공부문에 대한 정의

공공부문은 시장경제에서 개인 및 기업과 더불어 하나의 경제 주체로 경제활동에 참여하여 공공부문의 재화와 서비스를 생산함으로써 국민의 삶의 질을 향상시킬 뿐만 아니라 민주주의의 물질 기초를 이루는 역할을 수행하는 부문을 말한다. 국제금융위기 이후 공공부문의 정의와 공공부문 전반에 걸친 부채규모에 대한 국제적 기준이 수립되어 왔다. UN은 통합적 통계시스템에서의 공공부문의 개념과 분류체계를 제시하고 있고 국제통화기구(IMF)는 공공부문 부채통계지침을 제시하고 있다.

1) UN의 SNA(System of National Accounts)

SNA(System of National Accounts)는 한 국가의 종합적인 경제수준과 각 경제 주체간의 경제활동을 국제적으로 합의된 개념과 분류체계 및 체계방식에 따라 각종 계정과 표로 작성되어 있는 통합적 통계시스템을 말한다. 1953년 UN이 처음 발표하였고, 1970년대 후반의 경제 환경 변화를 반영하기 위하여 1993년 개정되었으며, 2008년 재개정되었다.

SNA는 공공부문을 공공 당국에 의해 통제를 받거나 주로 재정지원을 받는 각 기관들의 시장적·비시장적 활동으로 정의한다. 이를 바탕으로 하여 SNA는 공공 부문을 일반정부 부문(General Government Sector)과 공기업 부문(Public Corporation

Sector)로 분류하고, 일반정부 부문은 중앙정부, 연방주정부, 지방정부로 공기업 부문은 시장기관과 비시장기관으로 분류한다(정재하 2005).

2) IMF의 GFS(a Manual on Government Finance Statistics)

GFS의 주요 목적은 일반정부와 공공부문의 경제정책에 대한 체계적인 성과분석을 하는 데 필요한 적합한 개념과 구조를 제공하는 데 있다. GFS에 의하면 공공부문은 실질적으로 재정정책에 영향을 주는 모든 실체를 포함한다. GFS는 SNA에 비해 금융거래 조세, 지출, 차입과 대출 등과 같은 금융거래에 초점을 둔다. GFS에 의하면 공공부문은 일반정부(General Government)와 공기업(Public Corporation)으로 나뉘며, 일반정부는 중앙정부, 주정부, 지방정부로 공기업은 금융공기업과 비금융공기업으로 나뉜다.

국제통화기구(IMF)는 공공부문 부채통계지침(PSDS: Public Sector Debt Statistics)을 제시하고 있는데 이는 OECD와 세계은행 등에서도 따르고 있다. 이에 따르면 공공부문 부채를 국가 차원의 관리대상으로 간주하고 GDP 대비 비율을 산정하여 통상적으로 활용하고 있으나 지방정부와 지방공기업 부채에 대한 국제적 합의는 존재하지 않고 있다.

〈그림 2-1〉 공공부문과 경제내의 여타 기관단위와의 관계

일반정부부문:	비금융기업부문:	금융기업부문:	가계부문:	가계지원 비영리기관부문:
중앙정부	공기업	공기업	민간	민간
주정부				
지방정부	민간기업	민간기업		

공공부문

자료: GFS, 2014

나. 지방공공부문의 정의

지방자치단체의 부채를 분류할 때에는 지방재정법, 지방자치단체 회계기준에서 규정하는 일반지방자치단체의 부채 이외에도 지방공기업 부채, 민간투자사업(BTL·BTO)이 포함되어져야 한다. 먼저, 지방공기업의 부채는 국제적 기준(GFS, 2001)의 재정통계에서는 제외되어 있어 지방자치단체에서 직접적인 관리 대상 부채로 계상되지 않지만 지방재정에 부정적 영향이 크고 공기업의 재정구조가 자본 중심에서 부채 중심으로 변화하고 있고 금융성 부채 위주로 증가하고 있어 지방공기업의 부채도 지방자치단체 부채에 포함되어져야 한다. 또한, 민간자본을 유치하기 위해 도입된 민간 투자 사업(BTL·BTO)은 실제 채무의 성격을 지니고 있음에도 불구하고 지방자치단체 부채 범위에서 제외되고 있어 지방자치단체장들이 재정사업으로 추진해야 할 사업을 민간 투자 사업으로 추진하고 있어 잠재적 부채가 계속 증가하고 있기 때문에 이 또한 지방자치단체 부채의 범위에 포함되어져야 한다.

1) 지방자치단체

지방자치법 제2조에 의하면 우리나라의 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분할 수 있다. 하나는 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도이고 다른 하나는 시, 군, 구이다. 지방자치단체인 구는 특별시와 광역시의 관할 구역 안의 구만을 말하며, 이러한 자치구의 자치권의 범위는 법령으로 정하는 바에 따라 시·군과 다르게 할 수 있다. 이와 같은 일반지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별 지방자치단체를 설치할 수 있다(지방자치법 제2조).

2) 지방공기업의 정의

지방공기업은 지방자치단체가 주민의 복리 증진을 목적으로 경영하는 사업 중

지방공기업법의 적용을 받는 사업을 말한다(안전행정부, 2011). 지방공기업은 지방자치단체가 직접경영방식으로 운영하는 지방직영기업과 간접경영방식으로 운영하는 지방공사·공단, 민관공동출자·출연법인(제3섹터)으로 구분된다(유금록, 2013).¹⁾

지방직영기업은 우리나라 지방공기업 중 가장 역사가 오래된 지방공기업 형태이며 지방자치단체가 직접 운영하는 사업으로 상수도, 하수도, 공영개발, 지역개발기금이 이 범주에 포함된다(이상철, 2012). 공공성이 크고 행정적 요소가 강한 사업으로 구성되며 일반 행정기관에서 공무원에 의해 운영 된다(이승계, 2007; 정재진·라휘문, 2013). 사업 운영을 위한 예산은 특별 회계로 처리되며 지방의회 의 의결을 받아 사업을 수행한다(박영희, 2009).

지방공사와 공단은 독립된 법인의 형태로 설립·운영되며 지방공사는 민간 부문의 성격이 강한 지역개발사업 영역을 공공성 확보 차원에서 지방자치단체가 간접 경영하는 일종의 회사이다. 출자를 통해 보유한 자본을 가지고 다양한 사업에 투자함으로써 자체적인 수익을 창출해 내야 한다는 특징을 가진다. 업무의 범위가 상대적으로 다양하고, 투자 회임기간이 상대적으로 길기 때문에 안정적 재정 운영이 필요하다(송상훈, 2010). 지방공단은 지방자치단체 고유 업무를 전문성과 기술성 확보의 이유로 설립한 일종의 공공업무 수행 대행 기관이다. 매년 설립 자치단체로부터 해당 사업을 위탁받아 운영하며, 수익 증진을 도모하기 보다는 지역주민을 위한 공공재 공급에 더 많은 관심을 두기 때문에 수익성 보다는 공공성이 상대적으로 더 강조된다(송상훈, 2010; 정재진·라휘문, 2013).

1) 지방공기업법 제1장 제1조에 의하면 지방공기업은 지방자치단체가 직접 설치·경영하거나 법인을 설립하여 경영하는 기업을 의미한다. 지방공기업은 지방공기업법 제1장 제5조에 의한 지방자치단체가 직접 설치, 경영하는 지방 직영 기업과 제3장에 의한 지방공사, 제4장에 의한 지방공단이 경영하는 사업을 포함한다.

〈표 2-4〉 지방공기업의 경영형태

구분	지방직영기업	지방공사	지방공단
개념	지방자치단체가 직접 행정 조직 형태로 운영하는 사업	지방자치단체가 50% 이상을 출자한 법인형태로 운영하는 사업	지방자치단체가 100% 출연한 법인형태로 운영하는 사업
성격	행정기관	일종의 회사 (불가능)	일종의 공공기관 (불가능)
업무관계	지방자치단체 업무의 일부	독립사업 경영 (완전성)	특정 사무의 위·수탁 (한정성)
예·결산 승인	지방의회	이사회	이사회
예산 및 비용	특별회계예산+ 판매수입	자본금+판매수입	출연금+수탁금+ 수수료 수입
자본조달	공기업 지채 발행	민간출자가능 (사채+민간출자)	민간출자 불가 (공단채 발행)
경영자	행정 관리자	사장, 이사	이사장, 이사
해산 시 자본처리	설립 지방자치단체에 귀속	출자자에 귀속	설립지방자치단체에 귀속

자료: 안전행정부, 지방공사·공단현황, 2010년 8월 기준

지방공기업 일반현황을 살펴보면 우리나라 지방공기업은 2014년 12월 현재 397개이고 이 중 지방직영기업이 254개로 상수도, 하수도, 공영개발, 지역개발기금을 포함하고 있고, 지방공사와 공단은 143개로 도시철도, 도시개발 및 기타공사와 공단 등을 포함하고 있다(안전행정부, 2014). 예산은 전체 51조원으로 직영은 20조, 공사와 공단은 31조이고 인력은 전체 7만 4,245명으로 구성되어 있다.

〈표 2-5〉 지방공기업 일반현황

(단위: 개)

계	지방직영기업					지방공사·공단				
	소계	상수도	하수도	공영개발	지역개발기금	소계	공사			공단
							도시철도	도시개발	기타공사	
397	254	117	87	32	18	143	7	16	38	82

직영기업: 지자체 조직 일부로 일반회계와 구분하기 위해 공기업특별회계를 설치한 것

공사·공단: 지자체가 50%이상 출자한 독립법인으로 지자체와는 별도로 운영

자료: 안전행정부, 2014년 12월 기준

제2절 지방자치단체 부문별 부채현황

1. 지방자치단체 부채의 일반현황

2012년 말 기준 지방자치단체 기관별 전체 부채현황은 100.1조원으로 2010년 88.2조, 2011년 94.7조에서 전년도(2011년) 대비 6.8%(6.4조) 증가하였다. 지방자치단체별 2012년 말 기준 부채증가의 주요내역을 보면 장기미지급금이 5.9조로 가장 높고 택지분양계약금 등의 선수금이 3.4조, 퇴직급여충당부채가 1.5조, 보증금 및 보관금 등이 1.4조 순으로 나타났다. 현금주의 기준으로 27.1조원이며 임대형 민간투자사업(BTL·BTO) 등 발생주의 기준에 의한 채무 16.3조원을 포함하면 43.5조원에 이르고 있다. 하지만 이러한 부채 수준은 중앙정부, 외국의 지방정부, 지방자치단체의 재정규모 등을 고려해 보면 아직은 낮은 수준이라고 볼 수 있다(배인명, 2014).

〈표 2-6〉 지방자치단체의 주요내역별 부채증감(율)

(회계연도 결산기준, 단위: 조원)

구분		2011	2012	증감(율)
합계(①+②+③)		94.4	100.2	5.8(6%)
① 지자체(지방공기업 중 직영기업 포함)	부채(발생주의)/순계	40.8	43.4	2.6(6%)
	채무(현금주의)	28.2	27.1	1.1(4%)
	발생주의 부채(채무 외)	12.6	16.3	3.7(29%)
	장기미지급금(BTL 임대료 등)	3.7	5.9	2.2(59%)
	선수금(택지분양계약금 등)	1.9	3.4	1.5(79%)
	퇴직급여충당부채	1.5	1.5	0.0(0%)
	보증금·보관금 등	2.3	1.4	0.9(39%)
	기타(보조금집행 잔액, 학교용지부담금 등)	3.2	4.1	0.9(28%)
② 지방공사·공단	49.4	52.4	3.0(6%)	
③ 출자·출연기관(제3섹터 포함)	4.2	4.4	0.2(5%)	

채무=지방채 + 채무부담행위 + 보증채무 확정액

자료: 안전행정부, 2012년 말 기준

부문별 내역은 자치단체가 43.5조, 공사·공단이 52.4조, 출자·출연기관이 4.2조이다. 서울시 산하 SH공사의 부채가 18조 4000억 원으로 가장 많고, 경기도시공사 8조3000억 원, 인천도시공사 7조8000억 원, 경기지역개발기금 3조7000억 원, 서울 메트로 3조3000억 원 등의 순으로 나타났다. 이는 보금자리주택사업, 혁신도시 등 수지가 맞지 않는 대규모 국책사업과 가든 파이프, 검단신도시 등 무리한 주택사업이 주요 원인이었던 것으로 분석되고 있다. 태백관광개발공사의 부채비율은 1만6625%에 달하고 있고 부산시설공단 983%, 인천환경공단 871%, 용인도시공사 448% 등 부채비율이 300%를 초과하는 공기업이 2014년 기준 32곳이다(지방공기업 경영정보공개시스템 클린아이, 2014).

〈표 2-7〉 지방자치단체 부문별 부채 내역

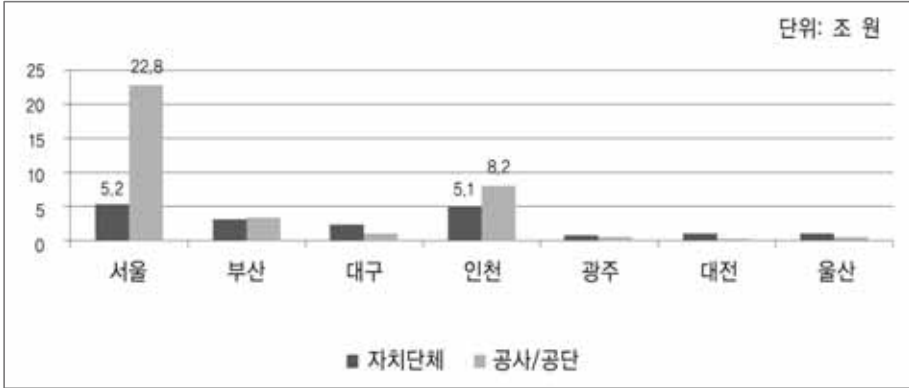
(회계연도 결산기준, 단위: 조원)

2010			2011			2012		
자치단체	공사·공단	출자·출연	자치단체	공사·공단	출자·출연	자치단체	공사·공단	출자·출연
41.7	46.5	-	40.3	49.4	5.0	43.5	52.4	4.2

자료: 안전행정부, 2012년 말 기준

2012년 말 기준 광역시 총부채규모를 살펴보면, 광역자치단체 특·광역시 중에서 자치단체 부채규모는 인천이 4조 8천으로 가장 크고 공사·공단 부채규모는 서울이 22조 8천억 원으로 가장 크다.

〈그림 2-2〉 2012년 광역시 총부채규모



서울시의 공사·공단 부채의 심각성은 서울 메트로, 농수산식품공사, 시설관리공단, 서울도시철도와 SH공사 등에서 나타나고 있고 이러한 서울시의 재정위기 상황을 극복하기 위해 특히 SH공사의 경우 다양한 마케팅기법을 활용하여 미분양주택을 줄이는 등 자구노력을 시행하고 있다.

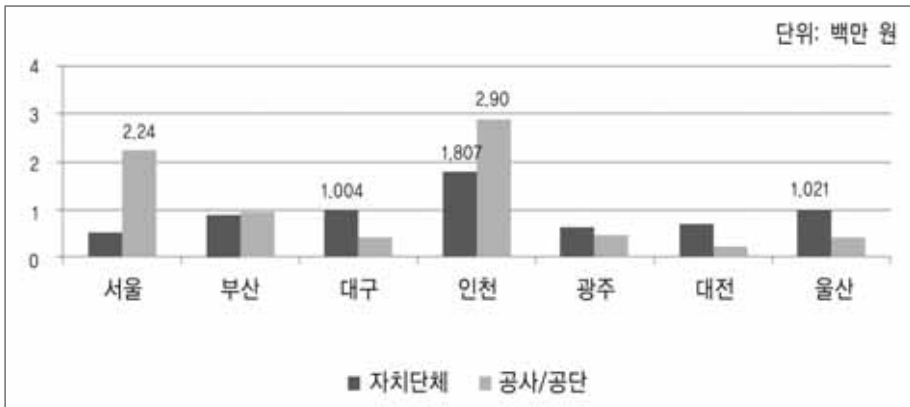
서울시의 경우 2012년 서울시 산하 공기업 부채는 2008년 15조2,022억 원 대비 7조6,319억 원(50.2%)이 증가하였다. 산하 공기업별로 살펴보면 SH공사가 2012년 기준 18조3,351억 원으로 2008년 10조8,090억 원에 비해 69.6% 증가하여 부채금액 기준 증가폭이 가장 컸다. 서울 메트로 18.6%(2조7,858억 원에서 3조3,035억 원), 농수산식품공사 167.9%(368억 원에서 986억 원), 서울시 시설관리공단 4.3%(514억 원에서 536억 원)씩 각각 증가한 것으로 나타났다. 2008년 대비 부채가 줄어든 공기업은 서울도시철도가 유일한 것으로 나타났다(2008년 1조5,192억 원에서 2012년 1조 433억 원)(세계일보 2013-10-10).

SH공사는 2012년 5354억 원의 적자를 기록했으나 2013년 1197억 원의 당기순이익을 남겼고 부채비율은 2011년 324%에서 2013년 말 311%로 낮아지고 부채 구성에 있어서도 이자부담과 상환의무가 있는 채무비율이 2011년 75%에서 2013

년 말 58%로 감소하는 자구노력을 실행하고 있다. SH공사는 은평지구 중심상업지 프로젝트파이낸싱(PF) 사업 해지로 우발채무를 떠안았으나 해당 토지를 재매각 하는 데 성공했고 선납할인과 분양대행 등 다양한 마케팅기법을 이용해 미분양주택을 줄이고 있다. 또한 공사는 팔리지 않던 마곡·문정·은평지구의 토지도 상당 부분 대기업에 매각했으며 은평지구 미분양 아파트에 대해서는 분양조건부 전세 방식을 도입해 미분양 물량을 덜어냈다(아시안투데이 2014-05-15).

2012년 말 기준 일인당 부채규모를 살펴보면, 특·광역시 중에서 인천이 자치단체 일인당 부채규모 170만원과 공사·공단은 290만원으로 일인당 부채규모 모두 가장 높게 나타났다.²⁾

〈그림 2-3〉 2012년 광역시 1인당 부채규모



인천시의 부채가 증가하게 된 원인은 내적 요인뿐만이 아니라 부동산 경기침체 등 외생적 요인도 작용하였다. 인천시는 이러한 재정위기상황을 극복하기 위해 재무 개선단을 설치하여 부진한 사업을 구조 조정하는 등 자구노력을 시행하고 있다.

2) 공사·공단 부채의 경우 단순히 총부채규모로 비교할 때는 서울이 가장 높게 나타나는 반면 1인당 부채규모는 인천이 가장 높게 나타나고 있다. 이는 연구목적에 따라 구분하여 활용될 필요가 있다.

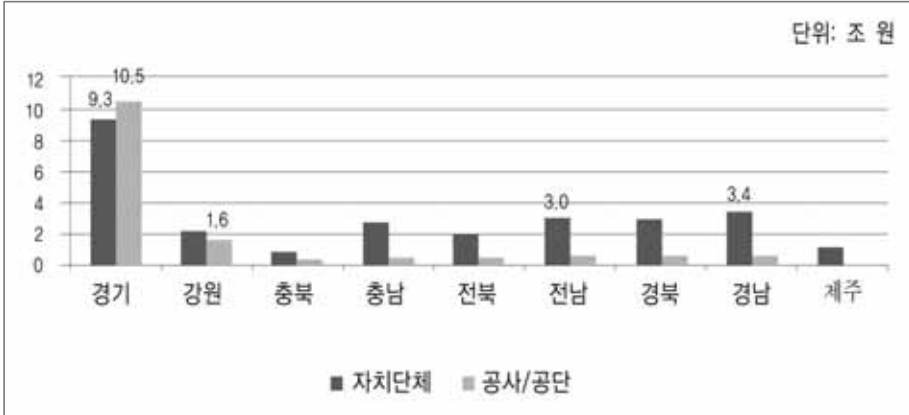
인천시의 경우 인천아시안게임경기장 건설에 1조230억 원과 도시철도 2호선 건설에 1,345억 원의 지방채 발행 등 대규모 사업 추진 등의 영향으로 2013년 말 기준 1조 8,706억 원 규모의 부채를 안고 있고 예산 대비 채무비율이 39.5%로 정부의 재정위기단체 지정기준인 40%를 육박하고 있다(경인일보, 2014.8.29.).

인천시 산하 공사·공단의 총부채는 8조818억 원이며 인천도시공사가 7조 8,188억 원으로 가장 많다. 도시공사의 경우 부동산경기 침체 장기화로 인해 영종, 도화, 검단 등 대형 개발 사업에 투입된 재원의 회수가 지연돼 영종지구 2조 976억 원, 도화지구 1조 465억 원, 검단 산단 1조 833억 원, 검단신도시 2조 1,142억 원의 부채가 증가했다. 인천시 부채는 아시안게임 종료에 따라 지속적으로 감소할 것으로 예상되지만, 2015년부터 5,000억 원 수준의 지방채 상환이 도래하게 돼 있어 지속적인 건축재정관리가 필요하다.³⁾ 이에 인천시는 종합 부채 관리방안을 수립하고 재무 개선단을 설치하는 한편 부진한 사업을 구조 조정하는 등 다각적인 자구노력을 모색하고 있다(아시안투데이.2014.6.17.)

2012년 말 기준 총 부채규모를 살펴보면, 광역자치단체 9개 도 중에서 경기도가 자치단체 부채규모 4조, 공사·공단의 부채규모 10조로 가장 크게 나타났다.

3) 2014 인천아시안게임 경기장 건설을 위해 지방채를 대량 발행하였는데 인천시 총 채무액 3조1588억원 가운데 32.4%인 1조 230억 원이 아시안게임을 위해 발행한 지방채이다. 인천시는 올해 원금 기준 321억 원을 시작으로 2029년까지 매년 아시안게임 관련 지방채를 상환할 계획이다. 아시안게임 관련 부채 상환 규모는 2020년 1245억 원으로 최고점을 찍은 후 4년간 1100억 대를 유지하다가 점차 감소, 2029년 174억 원으로 마무리될 전망이다(세계일보 2014-2-18).

〈그림 2-4〉 2012년 광역 도 총부채규모



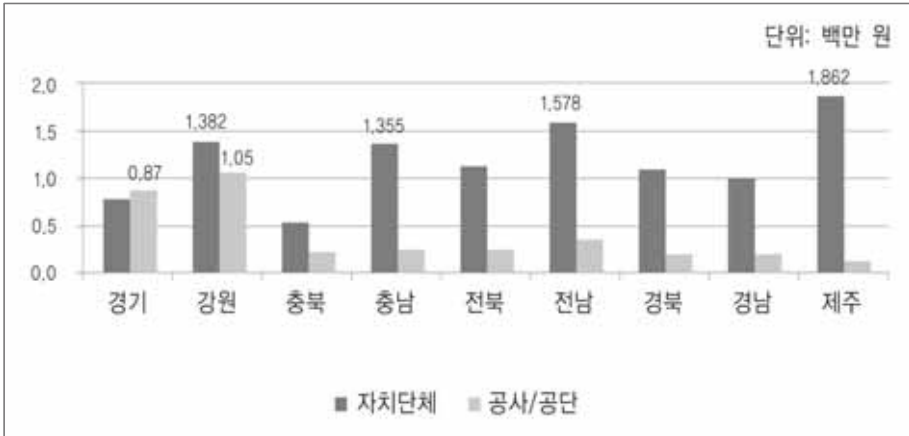
경기도는 공사·공단의 부채감축을 위해 부채감축계획을 수립하여 지방자치단체장의 승인과 함께 지방의회와 자구노력을 시행하고 있다.

이에 따라 경기도는 안전행정부의 지방공기업 부채 감축 계획 작성지침에 따라 도내 공기업의 경영관리 강화를 위해 노력하고 있다. 경기도에 따르면 부채 비율이 200% 이상이거나 부채가 1000억 원 이상인 지방공기업은 2017년 말까지 부채비율을 200% 이하로 낮추는 부채감축계획을 수립하여 지방자치단체장의 승인과 지방의회 보고를 거쳐 안행부에 제출토록 하고 있다. 경기도에서 부채감축 계획 작성지침에 해당하는 곳은 경기도시공사(321%), 용인도시공사(499%), 평택 도시공사(2168억 원), 화성도시공사(334%), 김포도시공사(294%), 하남도시개발공사(371%), 양평지방공사(285%) 등 7개소이다(국민일보, 2014-2-26).

2012년 말 기준 일인당 부채규모를 살펴보면, 광역자치단체 9개 도 중에서 자치단체 일인당 부채규모는 제주도가 186만원, 공사·공단의 일인당 부채규모는 강원도가 105만원으로 가장 높게 나타나고 있다. 강원도의 경우 강원도개발공사가 강원도 평창군 알펜시아 회원권 분양 저조로 경영난을 겪기 시작했다. 제주도의 경우 2008년 이후 재정상태가 지속적으로 악화되어 2010년 일인당 부채

149만원에서 2012년 말 기준 186만원으로 늘었고 전국에서 가장 많은 빚을 지고 있는 것으로 나타났다(세계일보 2011-10-06).

〈그림 2-5〉 2012년 광역 도 1인당 부채규모



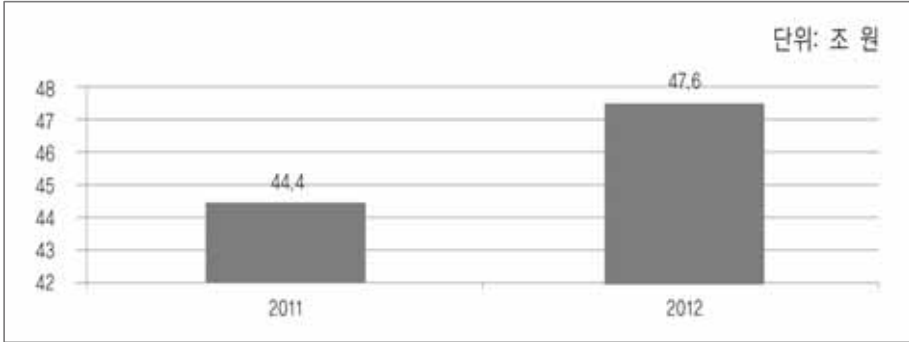
2. 지방자치단체 부문별 부채현황

지방자치단체의 부채현황을 자치단체 부채규모(일반회계, 특별회계, 기금)와 공사·공단, 출자·출연 부채규모로 구분하여 2011년도에 비해 2012년도에 총부채 규모가 어떻게 변화되었는지, 광역자치단체별 총부채규모와 일인당 부채규모 그리고 예산대비 채무비율(자치단체) 혹은 자산대비 부채비율(지방공기업) 등을 중심으로 정리하여 살펴보고자 한다.

가. 지방자치단체 부채규모

우리나라 244개 지방자치단체 총 부채규모는 2011년 44조에서 2012년 47조 6천억 원으로 증가 하였다. 지방자치단체 부채 중 30조 5천억 원은 광역자치단체의 부채이고 17조 1천억 원이 기초자치단체의 부채이다.

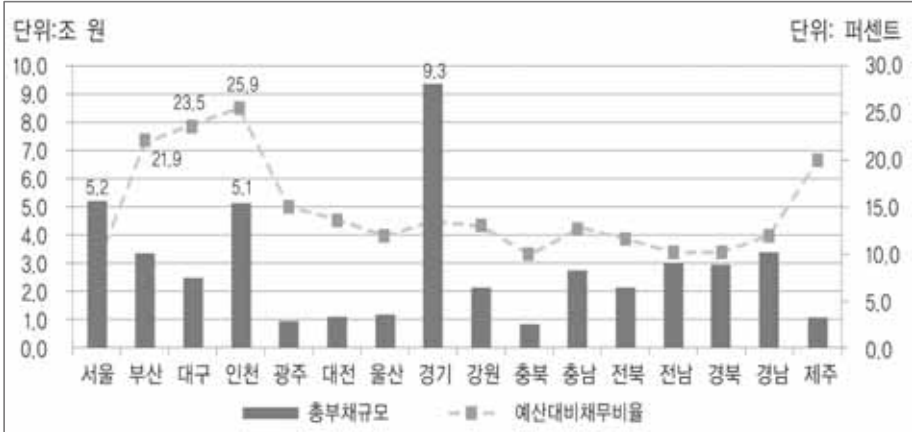
〈그림 2-6〉 지방자치단체 총부채규모



2012년 말 현재 광역자치단체의 총부채규모는 30조 4721억 원 이다. 인천광역시가 4조 8천억 원 규모로 가장 크고, 그 다음 순으로 서울특별시 4조 6천억 원, 경기도가 4조 3천억 원으로 나타났고 이는 수도권 3개 지방자치단체의 부채규모가 전국 광역자치단체의 45%를 차지하고 있음을 보여준다. 지방자치단체의 재정 상태를 자산대비 부채비율로 진단하는 것보다는 예산대비 채무비율로 판단하는 것이 적절해 보인다. 그 이유는 지방자치단체의 자산을 정확하게 판단하기가 쉽지 않고 자산규모를 파악하였다 하더라도 대부분 주민편의시설 및 사회기반시설 등으로 유동성 자산이 아니라서 현금화가 사실상 불가능하기 때문이다.4) 2012년 말 기준 광역 지방자치단체의 예산대비 채무비율을 살펴보면, 인천, 대구, 부산, 제주, 광주, 경기, 대전 등의 순으로 나타나고 있다. 이 중 20%가 넘는 광역자치단체는 인천, 대구, 부산, 제주도로 4곳으로 나타났다.

4) 2009년 말 기준 지방자치단체 공유재산, 사회기반시설, 현금 등을 합친 총자산은 882조 1,328억 원에 이르고 서울특별시가 117조 6,820억 원으로 특·광역시 총자산규모 247조 9,709억 원의 절반에 가까운 것으로 나타났다. 도 단위에서는 경기도의 총자산 규모가 28조9,682억 원으로 가장 컸으나 서울시의 4분의 1에 불과했으며 자산규모가 가장 작은 곳은 충북으로 8조121억 원이었다. 시 단위에서는 경기 성남시가 16조8,534억 원으로 최대이고 충남 계룡시가 7,315억 원의 23배에 달했으며 군 단위에서는 충북 청원군 2조 4,177억 원의 자산규모가 최대로 경북 울릉군 2,104억 원의 9.3배였다. 자산규모는 주민편의시설과 사회기반시설이 많은 지자체가 높게 나오며 특·광역시의 총자산이 도에 비해 큰 것은 지가수준이 높는데다 도는 시·군·구로 위임된 사무가 많아 자산이 위임된 지자체에서 계산되기 때문이다.

〈그림 2-7〉 2012년 광역자치단체별 총부채 / 예산대비채무비율



2012년 말 기준 1인당 부채규모를 살펴보면, 광역자치단체 부채는 제주도, 인천, 울산, 대구, 부산, 전라남도 등의 순으로 높게 나타나고 있다. 광역자치단체 중에서 제주도가 186만원으로 1인당 부채규모 모두 가장 높게 나타났다. 대구시는 2013년 회계연도 세입·세출 및 기금 등의 결산 결과 총세입은 6조9,926억 원, 총세출은 6조3,141억 원, 채무는 1조 9,379억 원으로 채무액인 2012년 말 기준 1조 9,663억 원보다 284억 원이 감소했다. 공사·공단 포함 채무액은 3조2,036억 원으로 2천 18억 원 줄었다. 기관별 감소액은 대구도시공사 1천404억 원, 대구도시철도공사 93억 원, 대구환경공단 17억 원, 대구시설관리공단 18억 원이다. 부채감소는 공사·공단의 경우 시급하지 않은 재정지출을 억제하고 각종 경상적 경비를 최대한 절감하고 대구도시공사의 공동주택과 공단용지 분양이 순조로웠던 결과였다(영남일보 2014-5-14).

부산시는 2013년 말 기준 2조 8,670억 원에 이르는 부채를 줄이기 위해 2015년 회계연도부터 지방채 발행 4천200억 원 이하로 제한하고 민간 보조 사업은 투자 우선순위가 낮거나 사업성고가 미흡한 사업을 폐지 또는 축소해 매년 1천억 원 이상 채무 잔액을 줄이고 2018년까지 예산 대비 채무비율을 22%로 낮춰 재정안정단계(채무비율 25% 이하)가 되는 긴축재정을 운영할 예정이다(부산일보 2014-8-6).

〈그림 2-8〉 2012년 광역자치단체별 1인당 부채규모



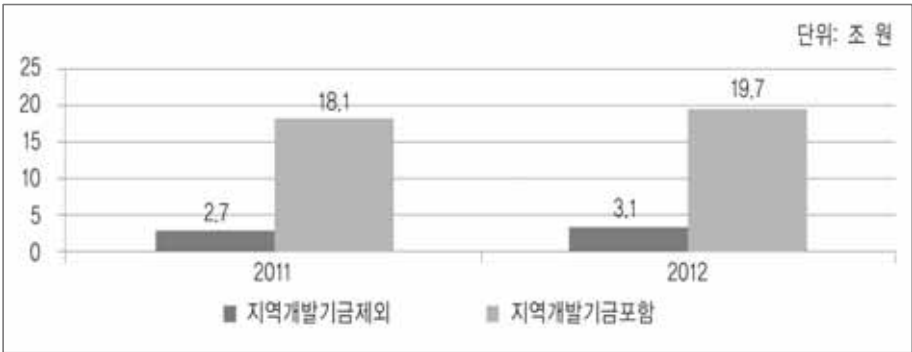
나. 지방 직영공기업 부채규모

우리나라 지방자치단체 직영기업의 부채는 2011년 말 기준 18조 원에서 2012년 말 기준 20조 1,000억 원, 경영손실 6,122억 원으로 나타났고 이 중 지역개발기금 부채가 12.1조원으로 대부분을 차지하고 있다. 다만, 지역개발기금은 부동산 등을 거래할 때 의무적으로 구매하는 지역개발채권을 통해 저리로 조성된 자금을 시장이자율보다 낮은 이율로 공익사업에 투자한다는 점에서 부채규모가 크다고 재정건전성을 위협하지는 않는다.

상수도와 공영개발 부채 규모는 최근 5년간 큰 변화가 없었지만 하수도에서 환경오염관련 기준강화로 대폭 증가했다. 하수관거 정비 등 신규시설투자가 필요해 BTL(임대형 민간투자사업)으로 추진 2008년 1조4,000억 원에서 2013년 3조 8,000억 원으로 5년간 171% 증가하였다. 상·하수도의 적자는 낮은 공공요금 수준 등을 고려할 때 불가피한 측면이 있다. 상수도 84%, 하수도 38%로 원가도 못 미치는 수준이고 문제가 되는 것은 인구가 적은 시군구 상하수도에서 특히 열악하다는 점이다. 2013년 전체 상수도가 156억 원의 경영이익을 기록했지만 시군구 상수도는 경영손실 31억 원이 발생했고 하수도 역시 시도와 시군구의 요금

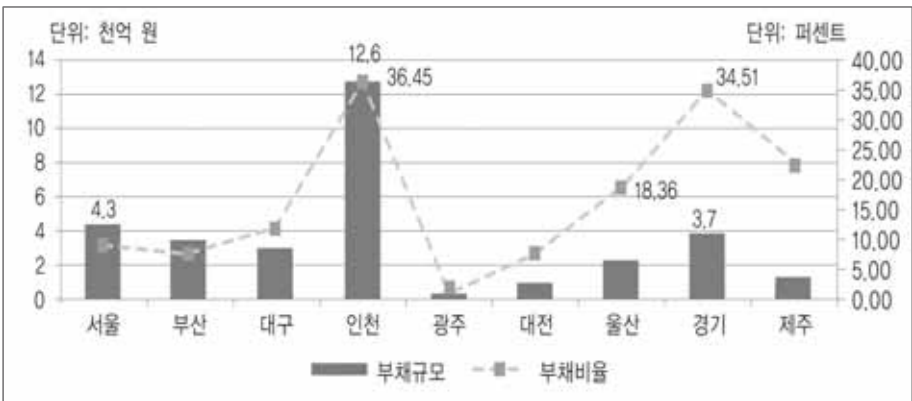
현실화율이 각각 75%, 27%로 큰 차이가 난다. 지방자치단체는 상수도와 하수도에 각각 운영적자 보전액으로 687억 원, 2,411억 원 등 총 3,098억 원을 설비투자 재원으로 3,647억 원, 1조 178억 원 등 총 1조 3,825억 원을 지원했다(뉴스와이어 2013-12-10).

〈그림 2-9〉 지방자치단체 직영기업 총 부채규모



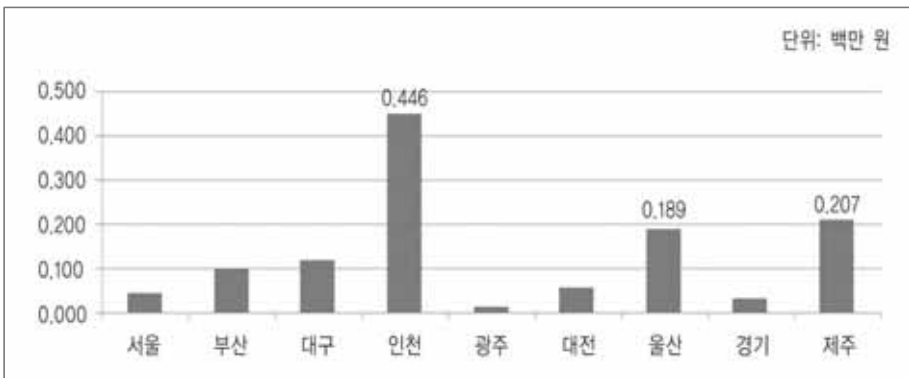
2012년 말 기준 지역개발기금을 제외한 광역자치단체별 직영기업의 부채현황을 살펴보면, 부채규모에서는 인천, 서울, 경기, 부산 등의 순으로 나타났다. 개발기금을 제외한 직영기업 총 부채 3조 1천억 원 중 인천시의 부채규모가 1조 2천억 원으로 거의 50%를 차지하고 있다.

〈그림 2-10〉 2012년 광역자치단체별 직영기업 총부채규모



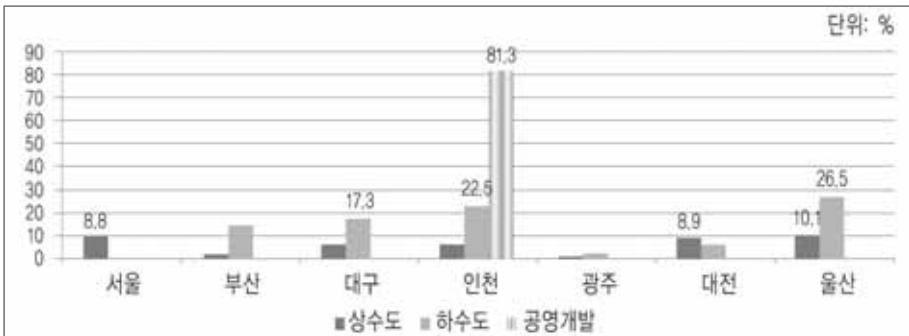
2012년 말 기준 광역자치단체별 직영기업의 1인당 부채규모를 살펴보면 인천, 울산, 제주도 등의 순으로 높게 나타나고 있다. 광역자치단체 중에서 인천이 44만원으로 1인당 부채가 가장 높게 나타났고 제주도가 20만원, 울산이 18만원으로 나타났다.

〈그림 2-11〉 2012년 광역자치단체별 직영기업 일인당 부채규모



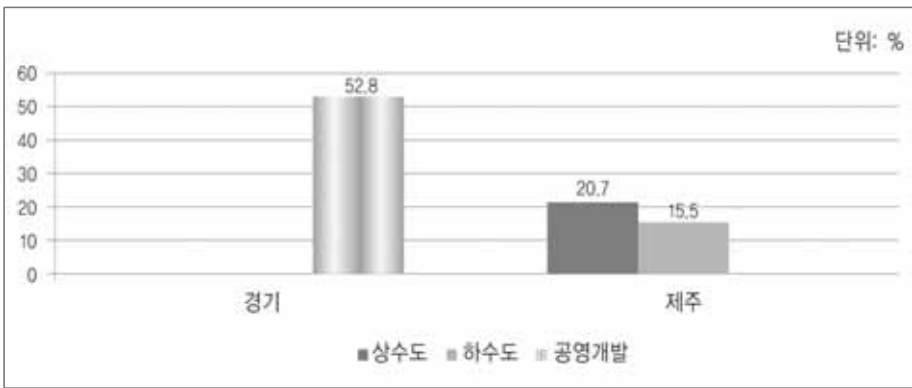
2012년 말 기준 광역시 직영기업의 자본대비 부채비율을 살펴보면, 상수도과 하수도는 울산, 공영개발은 인천, 개발기금은 서울이 가장 높게 나타나고 있다 (다만, 서울시는 하수도 직영기업을 운영하지 않고 있다).

〈그림 2-12〉 2012년 광역시 직영기업 부채비율



2012년 말 기준 광역 도 직영기업의 자산대비 부채비율을 살펴보면, 상수도과 하수도는 제주도, 공영개발과 개발기금은 경기도가 가장 높게 나타나고 있다. 제주도를 제외한 광역도에서는 상하수도 직영기업을 운영하지 않고 소속 자치단체 시군별로 상하수도 직영기업을 운영, 공영개발도 경기도만 운영 중이다.

〈그림 2-13〉 2012년 광역 도 직영기업 부채비율



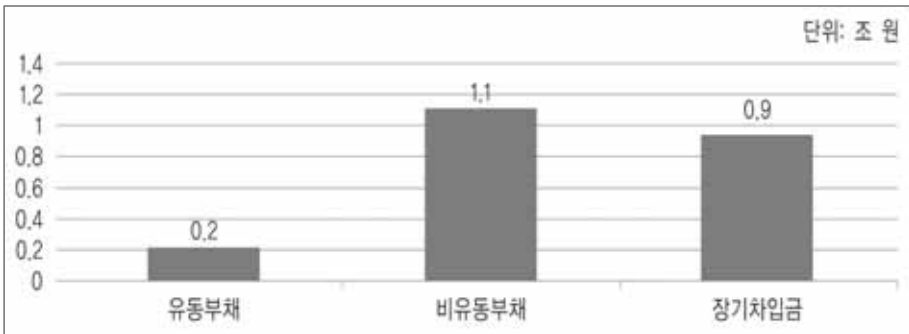
제주도 직영공기업은 상수도, 하수도, 지역개발기금과 제주도개발공사, 제주관광공사, 제주에너지공사 등 지방공기업의 2013년 사업연도 지방공기업 결산결과에 따르면 총부채 규모는 9천384억 원으로 2012년 말 기준 총부채 규모 4천271억 원에 비해 119.7%인 5천 113억 원 증가했다. 부채규모는 하수도가 5천50억 원으로 2012년 493억 원과 비교해 무려 10배 이상 늘었고 지역개발기금 2천823억 원(338억 원 증가), 제주도개발공사 759억 원(253억 원 증가), 상수도 642억 원(72억 원 감소), 제주관광공사 81억 원(19억 원 증가), 제주에너지공사 29억 원(18억 원 증가) 순으로 나타났다. 제주도 하수도 부채는 지방채 잔액 1천49억 원, 민간투자사업 미지급금 3천 982억 원 등으로 서귀포시와 읍면의 기타특별회계가 2012년 1월 1일부터 제주도로 통합됨에 따라 부채규모가 2천522억 원이 늘었고 BTL방식으로 추진된 하수관거 정비사업이 일부 준공된 것도 부채 증가의 원인이다. 도내 공기업별 부채비율은 지역개발기금 384%, 하수도 71%, 제주도개발공

사 45%, 상수도 22%, 제주관광공사 41%, 제주에너지공사 5%였다. 경영성과는 제주도개발공사 412억 원, 지역개발기금 50억 원, 제주에너지공사 25억 원, 제주관광공사 8억 원 등 4개 공기업이 흑자를 기록했고 하수도와 상수도는 각각 483억 원, 14억 원의 적자를 냈다. 적자 공기업의 경영손실은 낮은 요금 현실화율로 제주의 상수도 요금 현실화율은 77.7%로 전국 광역단체 평균 89.3%보다 11.6% 낮은 수준이고 하수도 요금 현실화율은 15.5%에 불과해 전국 광역평균 60.9%보다 무려 45.4% 낮은 수준이다(제주 연합뉴스 2013).

1) 상수도 사업의 항목별 부채규모

2009년부터 2012년까지 지방자치단체의 상수도 사업 전체 부채액은 2009년 1.6조원 규모였으며, 2012년 현재는 1.3조원으로 약 0.3조원 감소한 규모를 보이고 있고, 유동부채보다는 비유동부채 규모가 큰 것으로 나타났다.

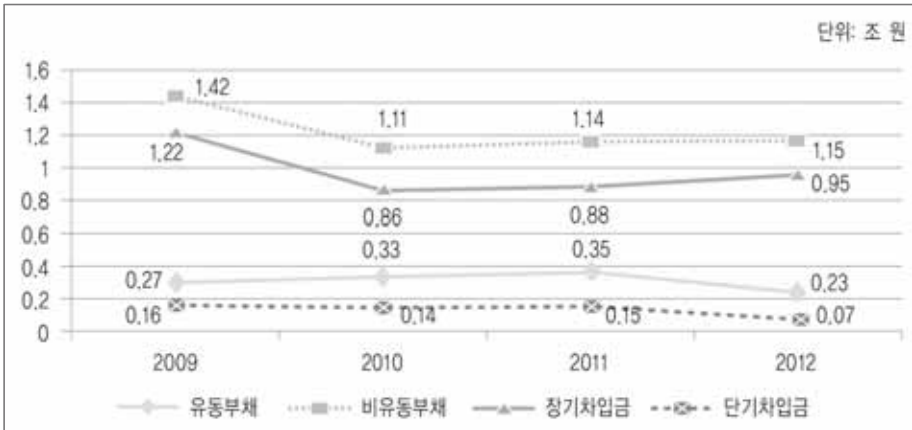
〈그림 2-14〉 2012년 지방자치단체 상수도 항목별 부채규모



부채 유형별로는 유동부채의 경우 2009년 0.27조원 규모에서 2010년 0.33조원, 2011년 0.35조원으로 증가하였다가 2012년 현재 약 0.12조원 감소한 0.23조원 규모를 보이고 있다. 비유동 부채의 경우 역시 2009년 0.14조원 규모에서 2012년 현재 0.03조원 감소한 0.11조원 규모를 보이는 것으로 나타났다. 차입금 역시 감소 추이를 보이고 있는데, 총 차입금의 경우 2012년 현재 1조원 규모로 2009년

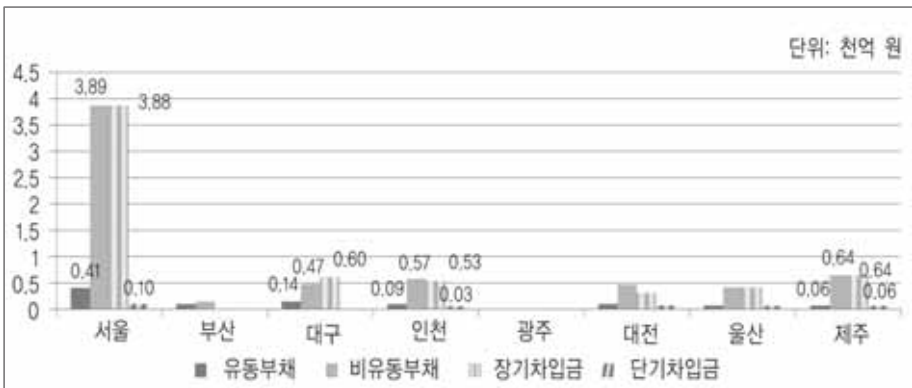
1.3조원 규모에서 0.3조원 감소하였으며, 장기차입금과 단기차입금 모두 2009년 대비 2012년 현재 각각 0.3조원, 0.06조원 감소한 0.9조원, 0.08조원 규모를 보이는 것으로 나타났다.

〈그림 2-15〉 상수도 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금 부채 현황(2009-2012)



이를 2012년 광역자치단체별로 상세히 살펴보면, 서울이 유동부채가 약 410억 원으로 가장 높고 비유동부채도 3890억 원으로 가장 높게 나타났다.

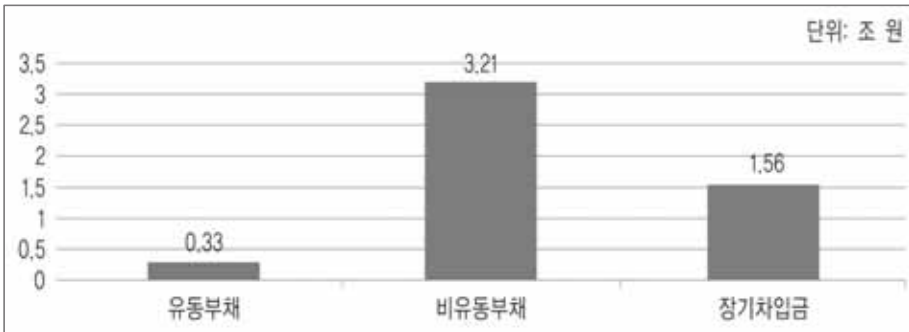
〈그림 2-16〉 2012년 광역자치단체 상수도 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금



2) 상수도 사업의 항목별 부채규모

하수도 공기업은 막대한 자본이 투자되는 대규모 장치산업의 특성으로 인해 감가상각비와 자본비용이 과다한데 비해 공공요금 인상 억제정책으로 요금 현실 화율이 2004년 55.5%에서 2009년 41.1%, 2012년 27.03%로 지속적으로 악화되고 있다. 지방자치단체 전체의 하수도 사업 부채 총액은 2009년 1.5조원에서 2012년 3.5조원으로 약 1.3배(2조원) 증가하였다.

〈그림 2-17〉 2012년 지방자치단체 하수도 항목별 부채규모



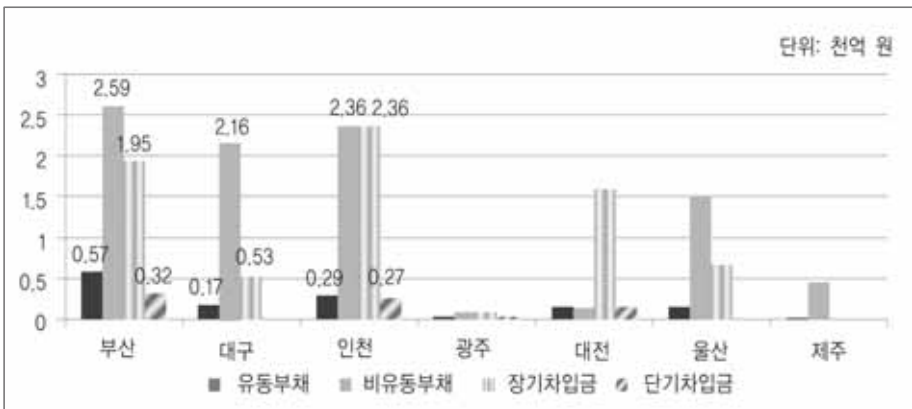
부채 유형별로는 유동부채가 2009년 0.2조원에서 2012년 0.3조원으로 약 0.1조 원 증가하였으며, 비유동부채는 2009년 1.3조원 규모에서 2012년 3.2조원으로 1.9조원 증가하여 유동부채보다 큰 증가폭을 보이고 있다. 차입금 역시 2009년 1.1조원에서 2012년 1.7조원으로 약 0.6조원 증가하였으며, 장기차입금이 2009년 대비 0.5조원, 단기차입금이 0.02조원 증가하여 2012년 현재 1.5조원, 0.14조원 규모를 보이고 있다.

〈그림 2-18〉 하수도 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금 부채 현황(2009~2012)



이를 2012년 광역자치단체별로 상세히 살펴보면, 부산이 유동부채가 약 570억 원으로 가장 높고 비유동부채도 2590억 원으로 가장 높게 나타났다.

〈그림 2-19〉 2012년 광역자치단체별 하수도 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금



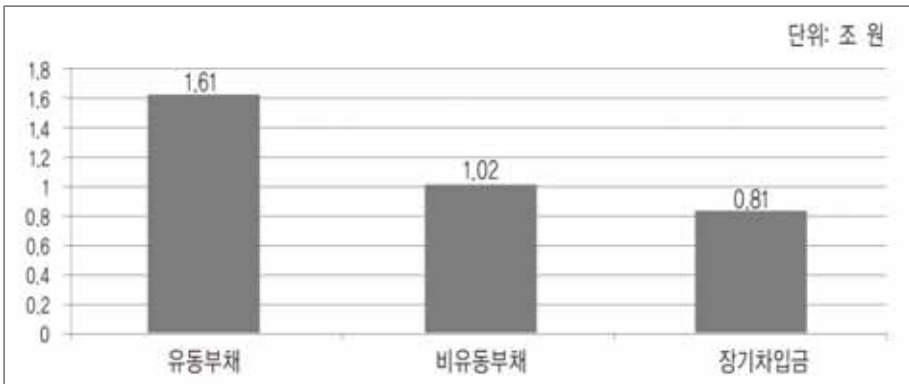
하수도에서 환경오염관련 기준강화로 대폭 증가했다. 하수관거 정비 등 신규 시설투자가 필요해 BTL(임대형 민간투자사업)으로 추진 2008년 1조4000억 원에서 2013년 3조8000억 원으로 5년간 171% 증가하였다. 또한 하수도의 적지는 낮은 공공요금화율 38%로 원가도 못 미치는 수준이고 인구가 적은 시군구 하수도

에서 특히 열악하다. 하수도 시도와 시군구의 요금 현실화율이 각각 75%, 27%로 큰 차이가 난다. 지방자치단체는 하수도에 운영적자 보전액으로 2411억 원을 설비투자 재원으로 1조 178억 원을 지원했다(뉴스와이어 2013-12-10).

3) 공영개발 사업의 항목별 부채규모

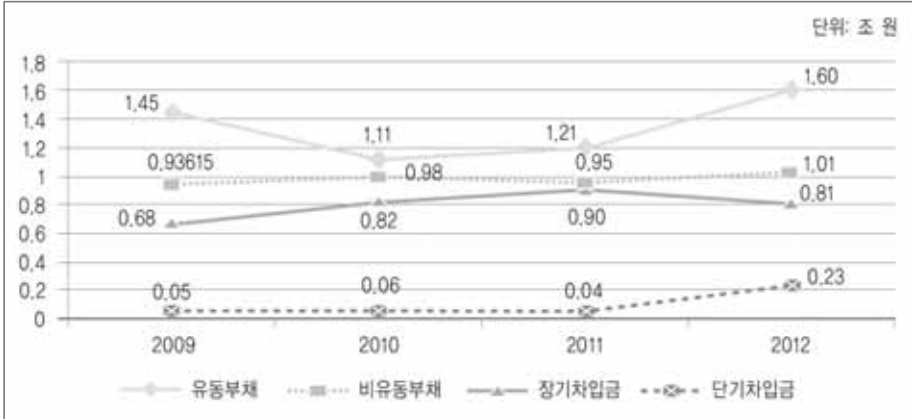
공영개발 부문의 지방자치단체 전체 총 부채액은 2009년 2.3조원 규모에서 2010년 2.1조원과 2011년에는 2.1조원으로 소폭 감소하였으나, 2012년에는 2.6조원으로 다시 증가 추세로 바뀌었다.

〈그림 2-20〉 2012년 지방자치단체 공영개발 항목별 부채규모



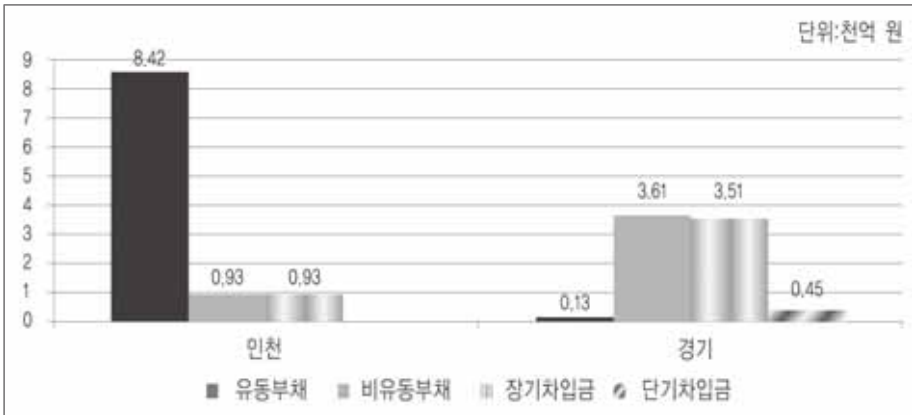
유동부채 역시 2009년 1.4조원에서 2010년 1.1조원, 2011년 1.2조원으로 소폭 감소하였다가 2012년 1.6조원으로 다시 증가하였다. 비유동부채의 경우 2009년 0.9조원에 비해 큰 변화를 보이지 않다가 2012년 1조원 규모로 소폭 증가하였다. 차입금의 경우 2009년 0.7조원, 2010년 0.8조원, 2011년 0.9조원, 2012년 1조원으로 꾸준히 증가 추이를 보이고 있으며, 장기차입금의 경우 2009년 0.6조원에서 2012년 0.8조원까지 계속된 증가 추이를 보인 반면, 단기차입금은 2011년 0.05조원까지 감소하였다가 2012년 0.2조원 규모로 급격히 증가하였다.

〈그림 2-21〉 공영개발 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금 부채 현황(2009-2012)



이를 2012년 광역자치단체별로 상세히 살펴보면, 인천이 유동부채가 약 8,420억 원으로 가장 높고 비유동부채도 경기도가 3610억 원으로 가장 높게 나타났다.

〈그림 2-22〉 2012년 광역자치단체별 공영개발 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금

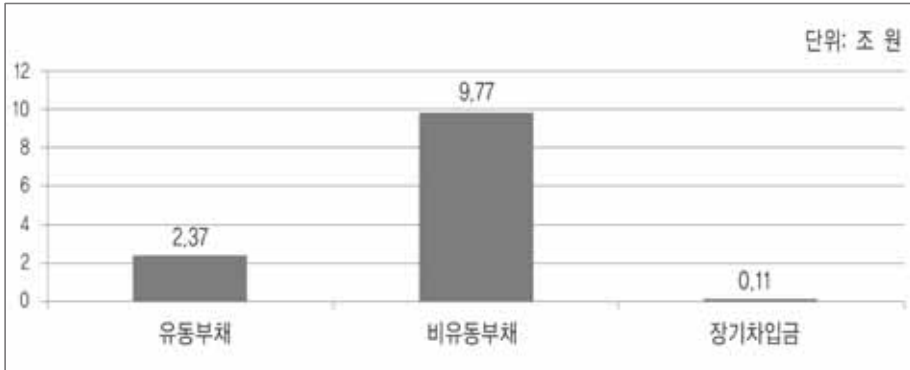


4) 지역개발기금 사업의 항목별 부채규모

공영개발 부문의 지방자치단체 전체 총 부채액은 2009년 10.1조원 규모에서

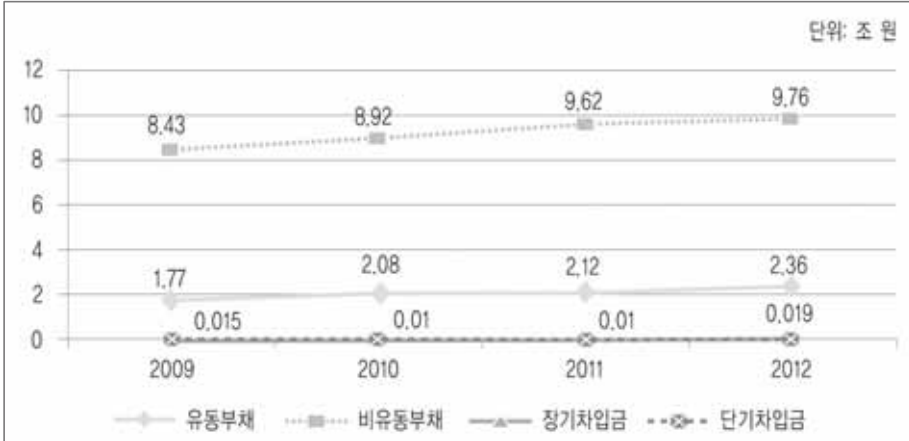
2010년 11조와 2011년에는 11.71조원, 2012년에는 12조원으로 지속적으로 증가 추세에 있다.

〈그림 2-23〉 2012년 지방자치단체 개발자금 항목별 부채규모



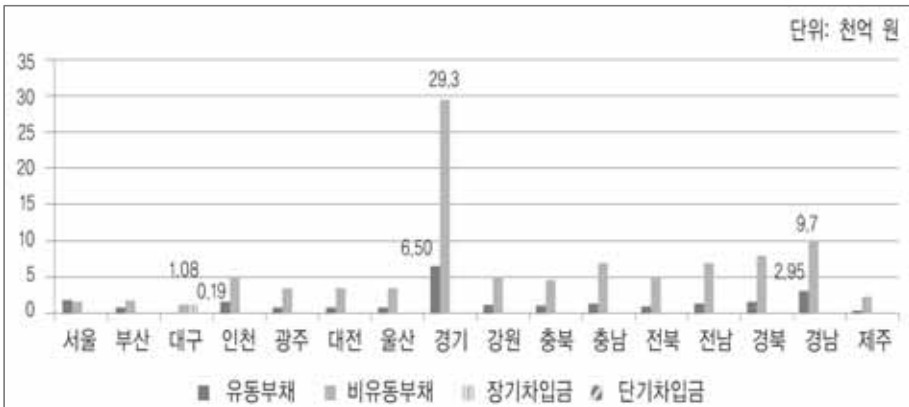
부채 유형별로 살펴보면, 유동부채의 경우 2009년 1.7조원, 2010년 2조원, 2011년 2.1조원, 2012년 2.3조원으로 꾸준한 증가 추이를 보이고 있다. 비유동부채의 경우는 2009년 8.4조원 규모에서 2012년 9.7조원으로 1.3조원 증가하여 유동부채에 비해 양적으로 큰 변화를 보이고 있는 것으로 나타났다. 차입금 역시 2009년 0.08조원 규모였던 것이 2012년 0.12조원으로 증가하였으며, 이는 장기차입금이 2009년 0.07조원에서 2012년 0.1조원으로 증가한 것이 원인이 되었다. 같은 시기 단기차입금은 0.004조원 증가하는데 그쳤다.

〈그림 2-24〉 2012년 광역자치단체별 개발기금 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금



지방자치단체 개발기금의 총 부채는 2009년 10조원 규모에서 2012년 12조 규모로 20% 증가한 규모를 보이고 있으며, 경기도가 유동부채 6500억 원과 비유동부채가 2조 9300억 원으로 가장 높게 나타났다.

〈그림 2-25〉 개발기금 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금 부채 현황(2009-2012)

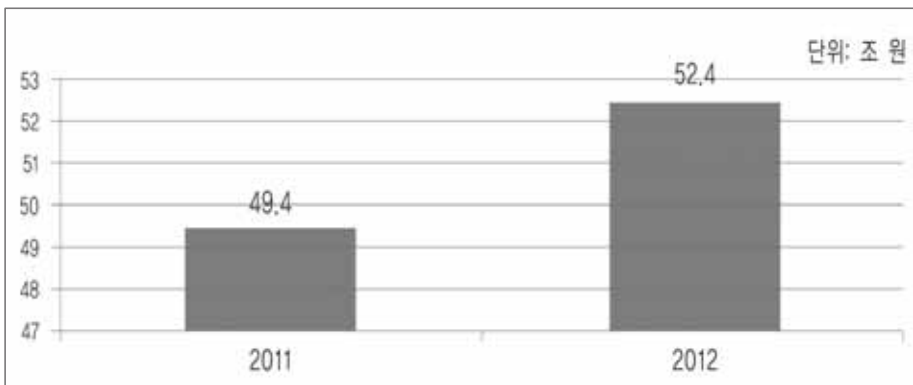


다. 공사·공단 부채규모

정부는 부채 계산 시 국제기준에 따라 지방공기업을 지방자치단체의 부채 범위에서 제외하고 있으나, 지방자치단체가 인수할 가능성이 있으므로 지방자치단체가 관리하는 부채의 범위에 포함시켜야 한다고 보는 입장이 대다수이다(정재진·라휘문, 2013). 실제로 2012년 지방자치단체 총부채는 26조 7천억 원이지만 지방공기업 부채는 72조5천억 원으로 3배 수준이고 특히 도시개발공사의 부채는 43조5천억 원으로 전체 지방공기업 부채의 60%를 차지하고 있다.

지방공기업은 지방공사 59개와 지방공단이 78개 총 137개가 운영 중에 있다. 직영기업이 지방자치단체 조직의 일부인 반면 공사·공단은 지방자치단체가 50% 이상 출자한 별도의 독립법인이다. 지방공기업 경영정보시스템에 의하면 2012년 말 기준 공사·공단의 부채규모는 54조원으로 이는 2011년 51.4조원에서 증가하였다.

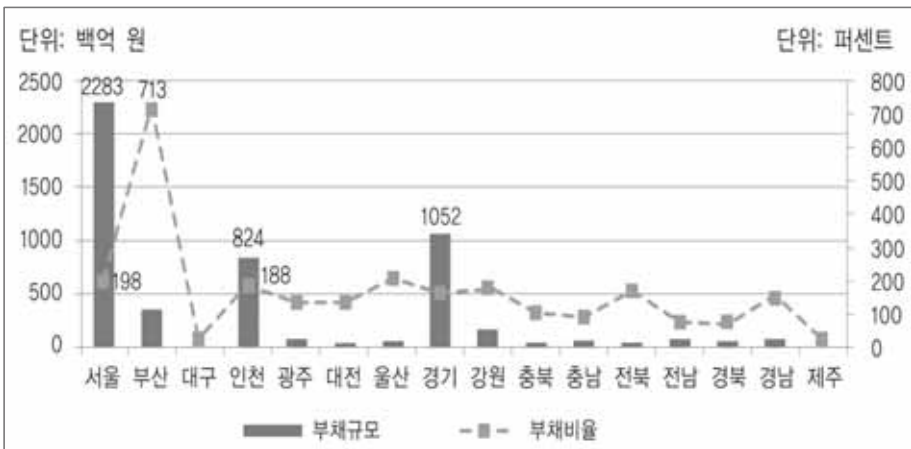
〈그림 2-26〉 지방자치단체 공사·공단 총부채규모



광역자치단체별 공사·공단 부채현황을 살펴보면, 2012년 말 기준 광역자치단체 중에서 서울이 22조 8천억 원으로 가장 높게 나타났다. 2012년 말 지방공기업 전체 부채비율은 74.7%로 한국은행 기업경영 분석 상 전체 산업 부채비율 152.7%보다 양호한 듯 보이지만 전체 지방공기업 부채의 60%를 차지하는 도시개발공사의 부채비율은 286.6%로 상당히 높게 나타났다. 도시개발공사 부채는

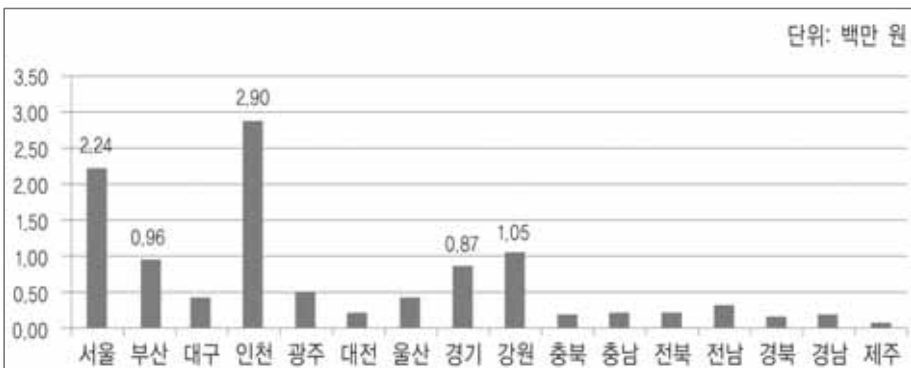
2008년 금융위기에서 재정사업을 확대 추진하는 과정에서 부채가 급속히 증가하고 이후 부동산 경기 침체로 분양이 저조하여 재정상 어려움을 겪었다. 또한 임대주택, 보금자리사업, 혁신도시 등 대규모 국책사업과 낙하산 인사에 의한 비효율적인 경영이 원인인 것으로 지적되었다(정창훈, 2014).

〈그림 2-27〉 2012년 광역자치단체별 공사·공단 총부채규모



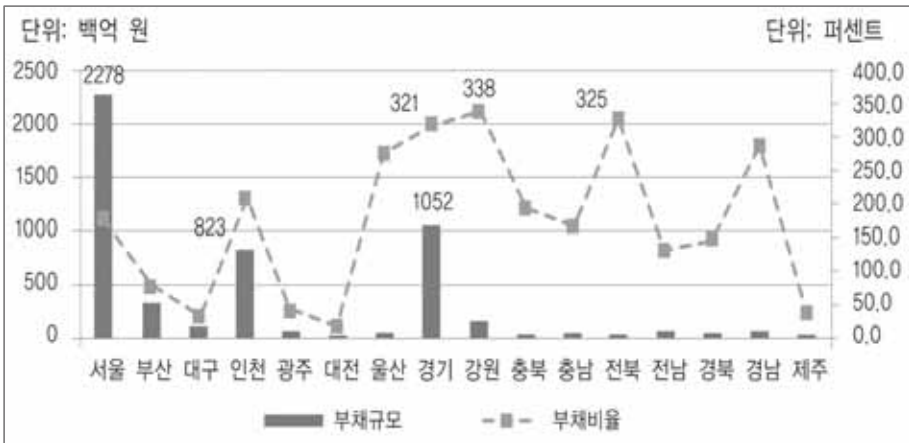
2012년 말 기준 광역자치단체별 공사·공단의 1인당 부채규모를 살펴보면, 광역자치단체 중에서 인천이 290만원으로 1인당 부채가 가장 높게 나타났다.

〈그림 2-28〉 광역자치단체별 공사·공단 1인당 부채규모



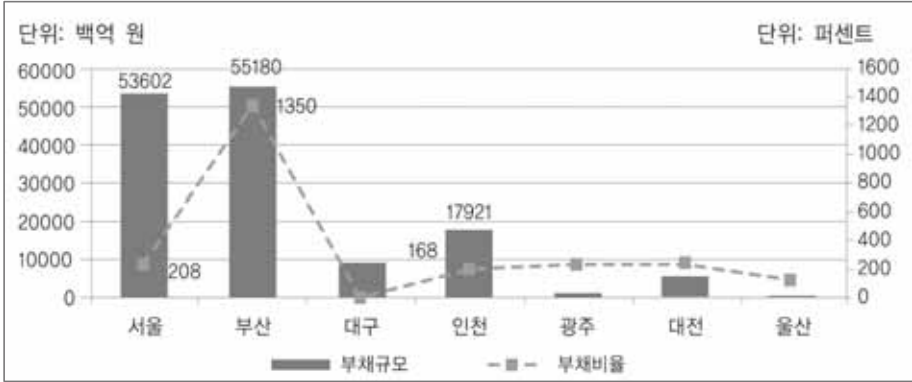
2012년 말 기준 광역시 지방자치단체 공사·공단 부채비율을 살펴보면, 공사는 울산, 공단은 부산이 가장 높게 나타나고 있다. 울산도시공사는 2012년 말 기준 부채가 4,957억 원으로 부채비율이 276.7%이다. 울산시는 대부분의 부채가 역세권 개발과 관련된 것으로 분양이 활성화되면 언젠가 상황이 가능하다는 입장이다. 실제 울산 도시공사 부채 가운데 55.5%인 2,750억 원은 KTX 울산 역세권 개발을 위해 빌린 돈으로 울산역 앞 약 12만 평을 개발해 분양했지만 2011년 기준 22%만 팔렸지만 역세권 부동산 경기가 살아나고 있어 부채비율을 낮출 수 있을 것으로 전망하고 있다(울산신문 2014-2-25).

〈그림 2-29〉 2012년 광역자치단체별 공사 부채



2012년 말 기준 광역도 지방자치단체의 지방공사 부채비율을 살펴보면, 공사는 강원도가 가장 높게 나타나고 있다(광역 도의 경우 지방공단을 운영하지 않으며, 대신 소속 자치 시에 공단이 존재한다).

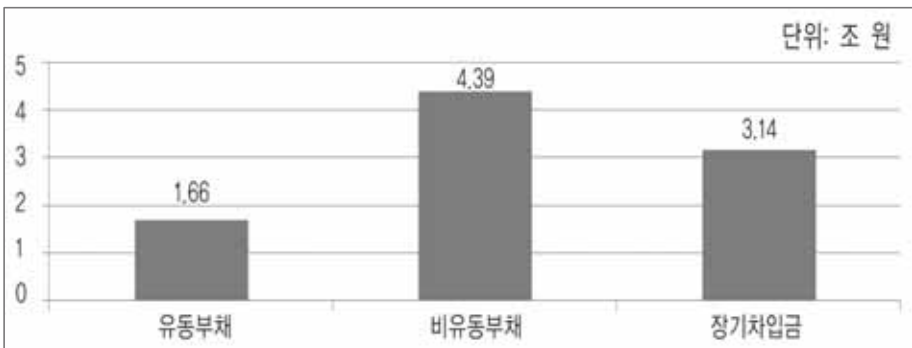
〈그림 2-30〉 2012년 광역자치단체별 공사·공단 부채비율



1) 도시철도 사업의 항목별 부채규모

지방자치단체 도시철도 사업의 부채는 모두 서울, 부산, 인천, 대구, 광주, 대전 등 울산을 제외한 특·광역시에서 발생하였다. 도시철도 사업의 총 부채는 2010년 약5조 3천억 원 규모까지 늘어났다가 2011년에는 5조원, 2012년에는 4.8조원 규모로 감소 추이를 보이고 있다.

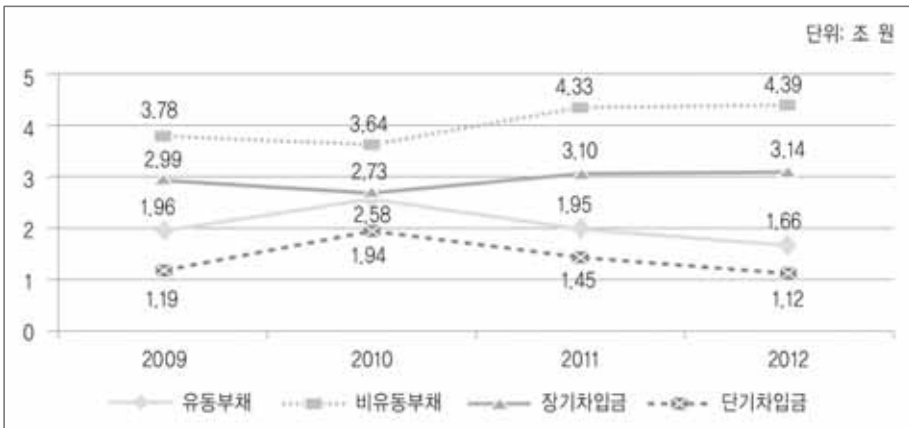
〈그림 2-31〉 2012년 지방자치단체 도시철도 항목별 부채규모



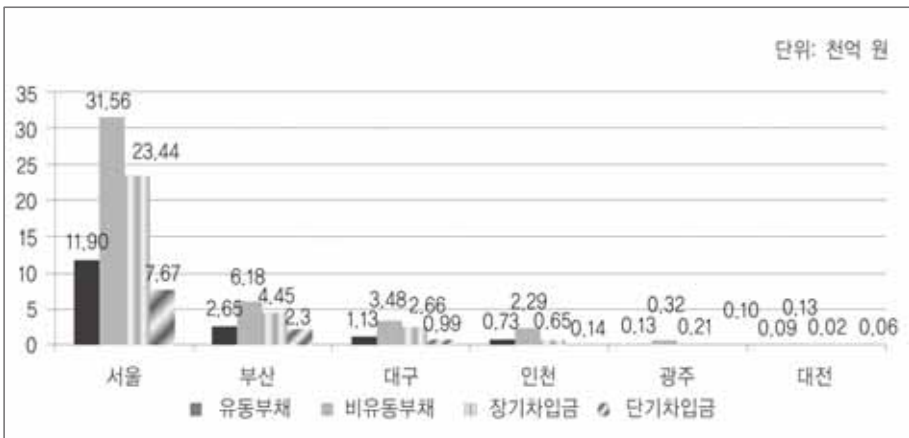
도시철도 사업의 유동부채는 2009년 1.9조원에서 2010년 2.5조원으로 0.6조원 증가하였다가 2011년 1.9조원으로 2012년에는 1.6조원으로 감소하였으나, 비유동

부채는 2009년 3.7조원에서 2012년 4.3조원으로 0.6조원 증가한 규모를 보이고 있다. 2009년 4.1조원 규모였던 차입금은 2012년 4.2조원으로 0.1조 증가하였으며, 단기차입금이 2009년 1.19조원에서 2012년 1.12조원으로 소폭 감소한데 반해, 장기차입금은 2009년 2.9조원에서 2012년 3.1조원으로 0.2조원 증가하였다. 또한, 도시철도 사업 부채의 대부분은 서울시(2009년 3.4조원, 2010년 3.5조원, 2011년 3.6조원, 2012년 3.5조원)에서 발생하는 것으로 나타났다.

〈그림 2-32〉 도시철도공사 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금 부채 현황(2009-2012)

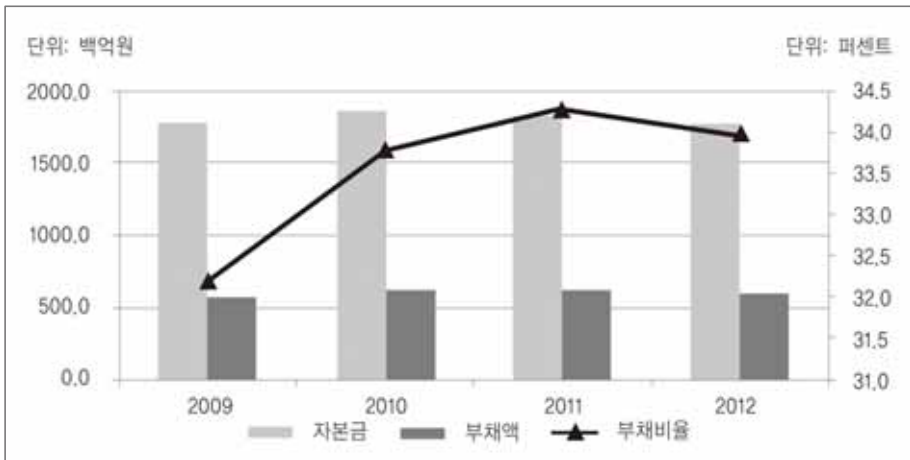


〈그림 2-33〉 2012년 광역자치단체별 도시철도 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금



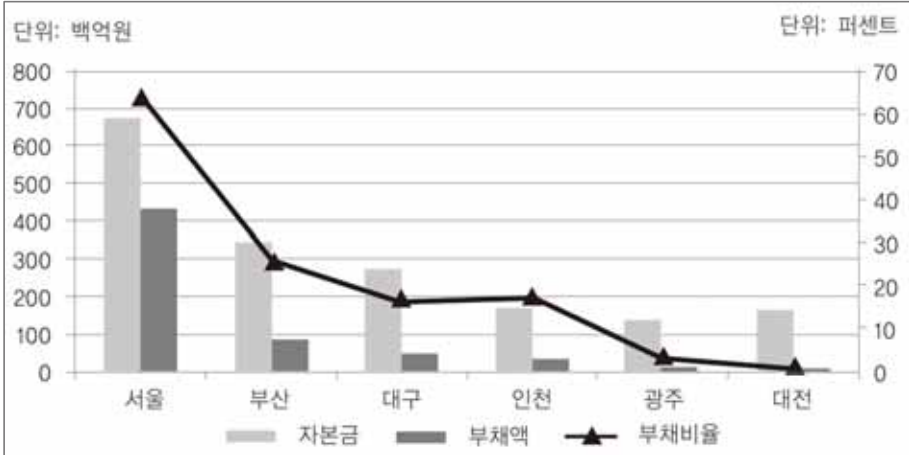
아래 그림은 2009년부터 2012년까지의 지방자치단체 도시철도공사의 자본금 및 부채비율의 추이를 보여준다. 도시철도공사의 부채비율은 2009년 32.2%에서 2012년 34.3%로 증가하였는데, 이는 자본금이 2009년 17조 8천 7백억 원 규모에서 2012년 17조 8천 4백억 원으로 감소한 반면 부채총액의 경우 2009년 5조 7천 5백억 원 규모에서 2012년 6조 6백억 원 규모로 증가하였기 때문인 것으로 보인다.

〈그림 2-34〉 도시철도공사 자본금 및 자본대비부채비율 현황(2009-2012)



2012년 광역자치단체별 도시철도공사의 자본금 및 부채비율 현황을 살펴보면 다음과 같다. 도시철도공사의 부채비율의 경우 서울 64.1%, 부산 25.6%로 높은 것으로 나타났는데 자본금과 부채규모 역시 서울과 부산이 각각 6조 7천 7백억 원, 4조 3천 4백억 원, 3조 4천 3백억 원 8천 8백억 원으로 나타났다.

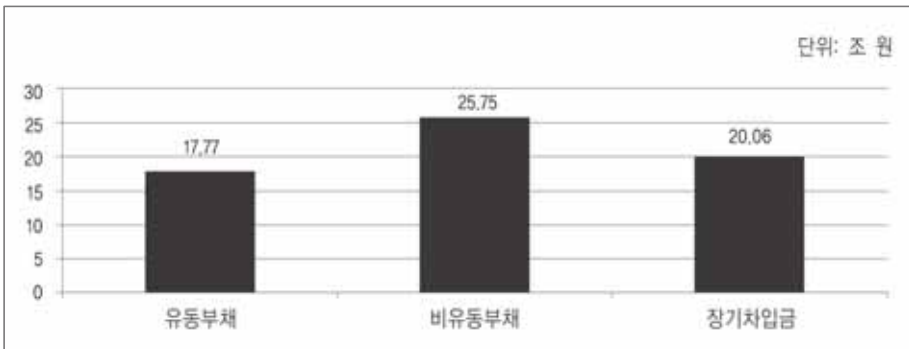
〈그림 2-35〉 2012년 광역자치단체별 도시철도공사 자본금 및 자본대비부채비율 현황



2) 도시개발공사 사업의 항목별 부채규모

지방자치단체의 도시개발 사업 부채는 사업별 부채액 중 가장 큰 부분을 차지하고 있다. 연도별 부채 규모는 2009년 34조, 2010년 37조, 2011년 40조, 2012년 43조 로 꾸준히 증가추세에 있으며, 수도권 지역(서울, 인천, 경기)의 도시개발 사업에서 발생하는 부채가 총 부채의 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

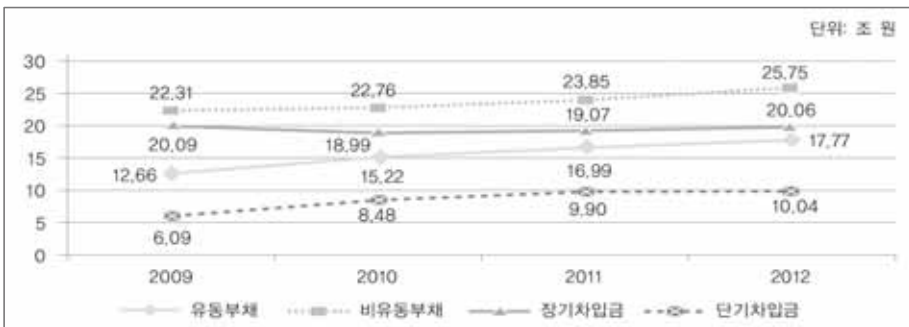
〈그림 2-36〉 2012년 지방자치단체 도시개발공사 항목별 부채규모



도시개발공사는 유동부채와 비유동부채 모두 2009년 12.6조원, 22.3조원 규모에서 2012년에는 각각 5.1조원, 3.4조원 증가하여 17.7조원, 25.7조원 규모를 보이고 있다. 차입금 역시 꾸준히 증가하였는데, 총 차입금액은 2009년 26.1조원에서 4조원 증가하여 2012년에는 30.1조원의 규모를 보이고 있다. 차입금 종류별로 보면 장기차입금이 2009년과 2012년 모두 20조원 규모로 비슷한 수치를 보인 반면, 단기차입금의 경우 2009년 6조원에서 2012년 10조원으로 4조원 증가하여 큰 증가추이를 보이고 있다. 지역별로는 서울이 2009년 약 16.3조에서 2012년 18.3조로 12.5%로 증가하였으며, 인천이 2009년 4.4조에서 2012년 7.9조로 79%, 경기도가 2009년 6.7조에서 2012년 8.4조로 25% 증가한 것으로 나타났다.

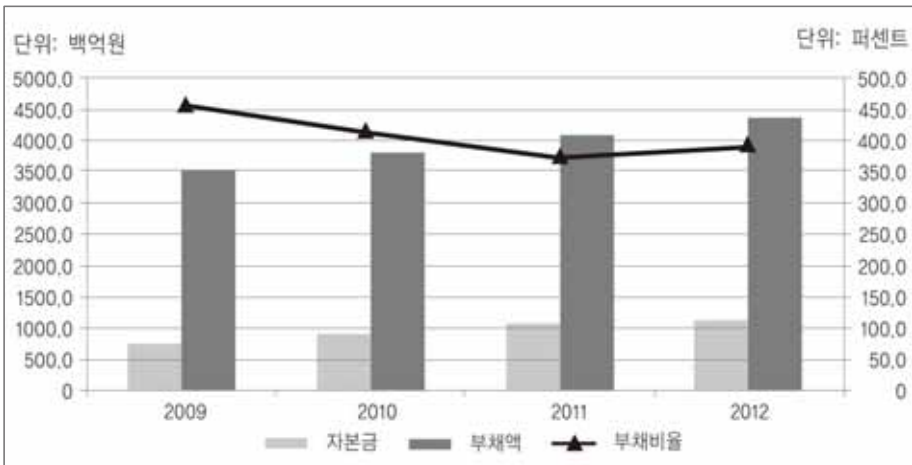
하지만 도시개발공사 부채는 2006년부터 매년 평균 33%의 증가율을 보였으나 2010부터는 평균 8%의 증가율을 보인 후 2012년 말부터는 0.2%의 증가율을 보여 증가율 추세가 대폭 둔화되고 있다. 또한 2013년 결산 분석 결과, 지방도시개발공사 부채가 43조 5000억 원에서 43조 2000억 원으로 3000억 원 감소했고 특히 공사채 발행과 관계있는 금융부채(이자비용 발생)가 1조2000억 원 줄었다. 사업추진에 따라 임대보증금과 선수금이 각각 9000억 원, 2000억 원 증가하여 재무구조가 개선되고 영업이익도 608억 원 적자에서 1242억 원 흑자로 돌아서 부채의 위험도가 낮아지는 긍정적인 방향으로 변화하고 있다. 이는 사업타당성 검토와 지방의회 의결을 의무화하고 공사채 발행한도를 축소하는 등 부채 억제대책을 지속적으로 추진하여 부채감축이 성과를 거둔 것으로 보인다.

〈그림 2-37〉 도시개발공사 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금 부채 현황(2009-2012)



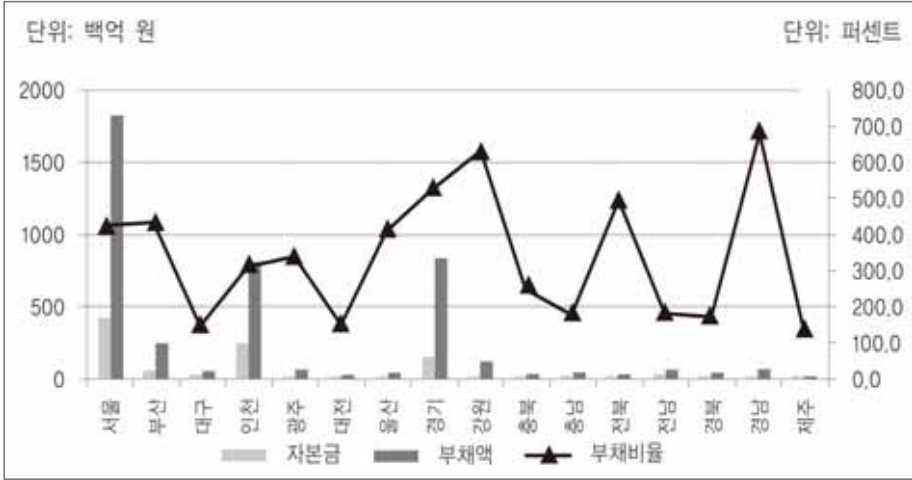
아래 그림은 2009년부터 2012년까지의 지방자치단체 도시개발공사의 자본금 및 부채비율의 추이를 보여준다. 도시개발공사의 부채비율은 2009년 453.1%에서 2012년 386.3%로 감소하였는데, 이는 부채규모가 2009년 34조 9천 8백억 원 규모에서 2012년 45조 5천 2백억 원 규모로 증가한 반면, 자본금 규모 역시 2009년 7조 7천 2백 원 규모에서 2012년 11조 2천 6백억 원 규모로 증가하였기 때문인 것으로 보인다.

〈그림 2-38〉 도시개발공사 자본금 및 자본대비 부채비율(2009-2012)



2012년 광역자치단체별 도시개발공사의 자본금 및 부채비율을 살펴보면 다음과 같다. 부채규모에서는 서울, 인천, 경기도가 18조 3천억 원, 7조 9천억 원, 8조 4천억 원 규모로 높은 것으로 나타난 반면 자본대비 부채비율에서는 경남이 685%, 강원이 626%, 전북이 498%로 나타나 경남, 강원, 전북의 도시개발공사들이 자본 대비 많은 부채규모를 보이고 있는 것을 알 수 있었다.

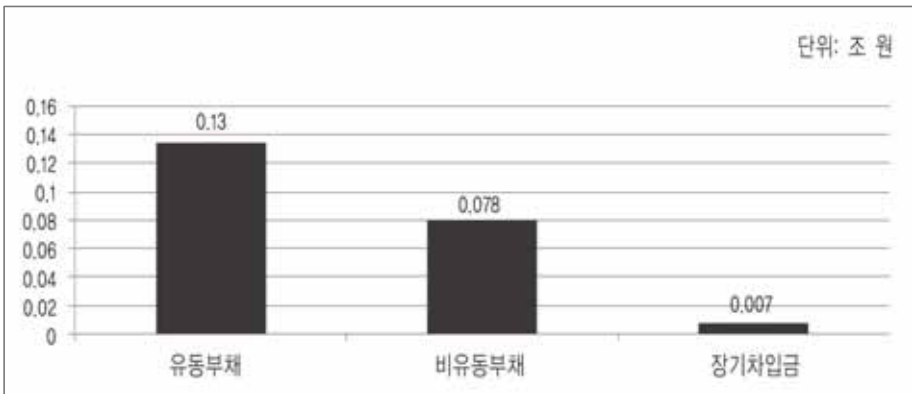
〈그림 2-39〉 2012년 광역자치단체별 개발공사 자본금 및 부채비율 현황



3) 지방공단 사업의 항목별 부채규모

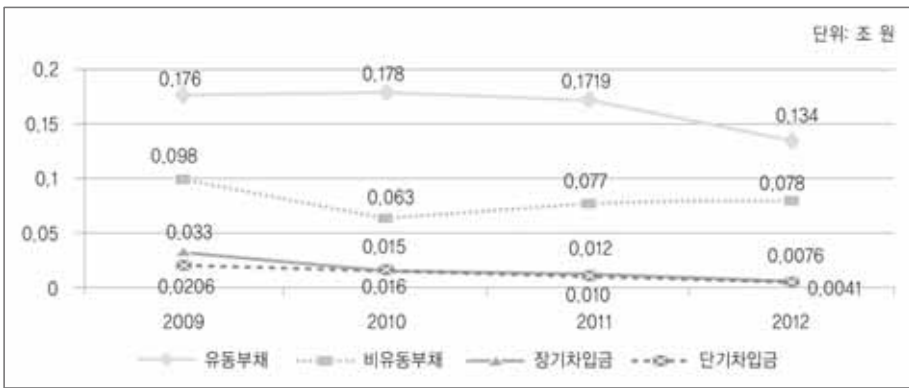
지방자치단체의 지방공단 연도별 부채 규모는 2009년 약 2740억 원, 2010년 2410억 원, 2011년 2480억 원, 2012년 2120억 원으로 꾸준히 감소추세에 있으며, 2012년도 현황을 살펴보면 부산과 서울이 지방공단 사업에서 발생하는 부채가 총 부채의 75%로 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

〈그림 2-40〉 2012년 지방자치단체 지방공단 항목별 부채규모



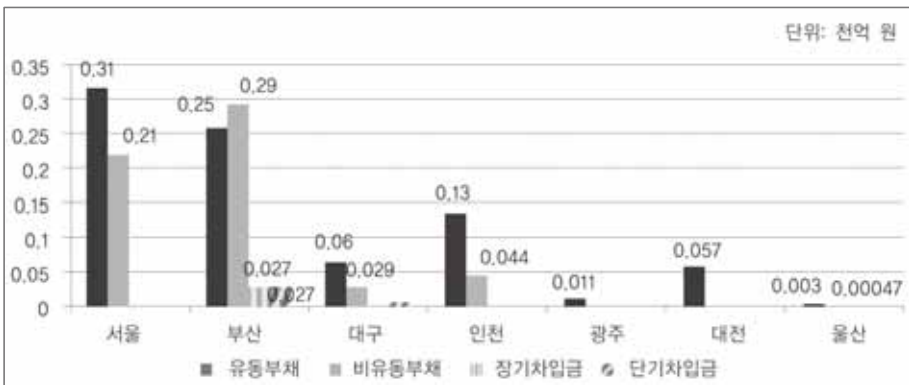
지방공단은 유동부채의 경우 2009년 0.17조원 규모에서 2012년 0.13조원 감소했으며, 비유동부채는 2009년 0.1조원에서 2012년 0.08조원 규모로 감소하였다. 차입금 규모 역시 큰 폭으로 감소하였는데 장기차입금은 2009년보다 2012년은 4배 이상 감소하였고, 단기차입금 역시 5배 이상 감소하였다.

〈그림 2-41〉 2012년 광역자치단체별 지방공단 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금



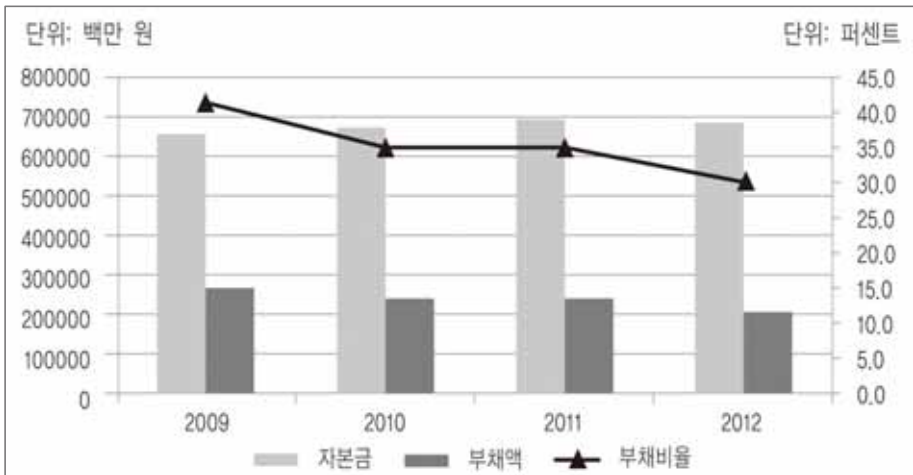
지역별로는 경기와 강원에서 대부분 발생하였다(경기: 2009년 0.4조원, 2010년 0.6조원, 2011년 1.5조원, 2012년 2조원; 강원: 2009년 0.3조원, 0.3조원, 2011년 0.4조원, 2012년 0.4조원).

〈그림 2-42〉 지방공단 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금 부채 현황(2009-2012)



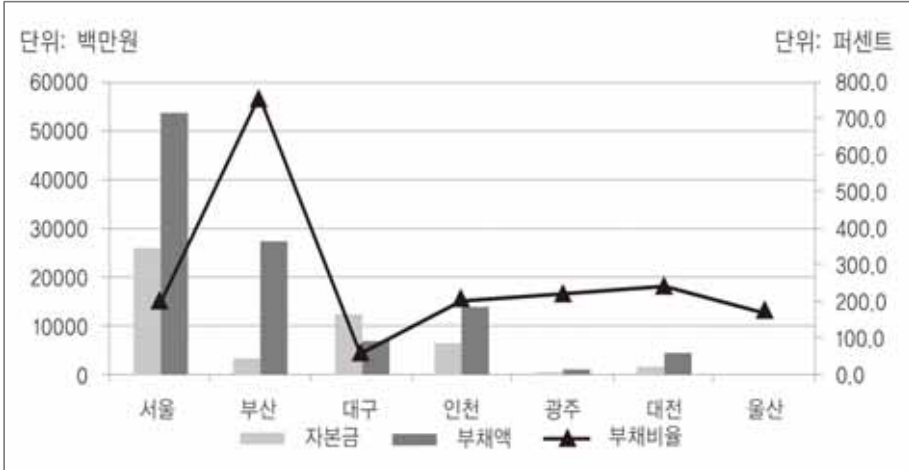
아래 그림은 2009년부터 2012년까지의 지방자치단체 지방공단의 자본금 및 부채비율의 추이를 보여준다. 지방공단의 부채비율은 2009년 41.2%에서 2012년 30.2%로 감소하였는데, 이는 자본금 규모의 경우 2009년 6천 5백억 원에서 2012년 6천 8백억 원으로 약 300억 원으로 소폭 증가한 반면 부채규모의 경우 2009년 2천 6백억 원 규모에서 2012년 2천 6십억 원으로 약 600억이 감소하였기 때문인 것으로 보인다.

〈그림 2-43〉 지방공단 자본금 및 자본대비부채비율(2009-2012)



2012년 광역자치단체별 지방공단의 자본금 및 부채비율을 살펴보면 다음과 같은데, 부채규모에서는 서울이 5백 3십억 원 규모로 가장 많은 것으로 나타난 반면 자본규모 역시 2백 6십억 원으로 가장 많은 것으로 나타나 부채비율 205%로 두 번째로 높은 것으로 나타났다. 부산의 경우에는 부채규모에서는 2백 7십억 원 규모로 서울에서 비해 적은 것으로 나타났으나 자본규모에서는 3십 5억 원 규모로 매우 낮은 규모를 보이고 있어 자본대비 부채비율에서 757%로 가장 높은 것으로 나타났다.

〈그림 2-44〉 2012년 광역자치단체별 지방공단 자본금 및 자본대비부채비율



라. 출자·출연기관 부채규모

2013년 안전행정부 백서에 의하면 2012년 12월 기준으로 약 495개(지방공기업법 상 제3섹터 32개 포함)의 출자·출연기관이 설립·운영되고 있으며 근무하는 직원 수는 총 2만 5,126명(평균 54명)이고, 자산은 총 12조 8,404억 원(평균 275억 원), 부채는 총 3조 3,464억 원(평균 72억 원)이다. 2012년 경영성과는 지방자치단체 전체적으로 1,275억 원(기관당 평균 3억 원)의 당기순손실이 발생하였으며, 직원 채용권은 1명 이상의 직원이 있는 445개 기관 중 86%(383개)는 이사장, 원장 등 해당기관의 장에게 있고 나머지 기관은 지방자치단체의 장(44개, 9.4%) 또는 이사회(18개, 4%)에 있는 것으로 파악되었다.

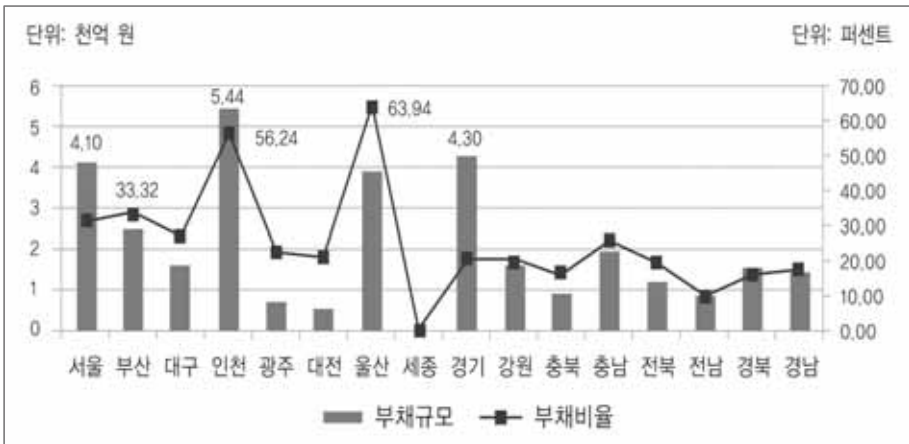
〈표 2-8〉 2012년도 광역자치단체별 출자·출연기관 부채 현황

(단위: 억 원, %)

	기관수	직원수	출자 출연액	예산액	자산	부채	자산대비부채비율
서울	34	3,569	17,191	6,825	13,402	4,109	30.66
부산	19	1,355	1,978	3,373	7,357	2,451	33.32
대구	20	1,190	2,483	3,319	5,893	1,577	26.76

	기관수	직원수	출자 출연액	예산액	자산	부채	자산대비부채비율
인천	19	935	4,027	3,590	9,678	5,443	56.24
광주	14	560	2,587	1,704	3,208	722	22.51
대전	10	382	1,579	1,064	2,515	527	20.95
울산	7	302	1,002	1,131	6,074	3,884	63.94
세종	1	2	63	4	63	0	0.00
경기	76	5,297	30,902	9,319	21,679	4,305	19.86
강원	34	1,344	5,862	2,670	7,762	1,548	19.94
충북	19	1,232	2,158	3,126	5,289	877	16.58
충남	40	1,736	4,405	3,945	7,532	1,946	25.84
전북	34	1,418	6,183	3,337	6,262	1,225	19.56
전남	39	1,505	8,332	4,511	8,697	848	9.75
경북	53	2,107	6,428	5,447	9,907	1,571	15.86
경남	33	1,432	7,090	4,137	8,168	1,442	17.65
제주	11	762	3,865	1,415	2,398	547	22.81

〈그림 2-45〉 2012년 광역자치단체별 출자·출연 부채규모와 부채비율



국가 공공기관은 공공기관의 운영에 관한 법률에 지방공기업은 지방공기업법에 근거를 두고 체계적으로 관리·운영되고 있는 반면, 지방자치단체에서 설립·운영 중인 출자·출연기관은 민법·공익법인설립에 관한 법률에 근거를 두고 조례로 설립한 경우가 398개 기관이고, 법률에 근거 없이 조례로만 설립한 경우가 55

개 기관이며, 나머지는 법률이나 조례의 근거 없이 설립·운영되고 있어 공통적·체계적으로 적용할 규범이 절실히 요구되고 있는 실정이었다. 지방자치단체 출자·출연기관은 개별 법령이나 조례에 근거하여 지역사회의 경제진흥, 문화체육, 복지 등 행정수요를 전문적이고 효율적으로 수행하기 위해 2012년 12월 기준으로 약 495개(지방공기업법 상 제3섹터 32개 포함)의 기관이 설립·운영되고 있으나 이들 기관들에 공통적으로 적용할 설립 절차와 인사·예산·조직 등 세부운영 기준 및 지도·감독권한 등이 없어 매년 해당기관에서 채용비리와 부실경영 등의 문제점이 발생하고 있다(안전행정부, 2014). 이에 안전행정부는 지방자치단체 출자기관 및 출연기관에 적용할 설립과 운영 등에 관한 공통 운영기준을 마련하여 해당기관의 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 지역주민에 대한 서비스 증진에 기여할 수 있도록 지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률 제정하였다. 이는 그간 인사, 예산, 조직운영 등에 대한 전반적인 운영상 문제점을 해소하고 투명하고 건전한 기관 운영으로 지방자치단체 출자·출연기관 본연의 설립목적인 주민의 복리증진과 지역산업의 진흥 등에 실질적으로 이바지하도록 유도하는 것이다.

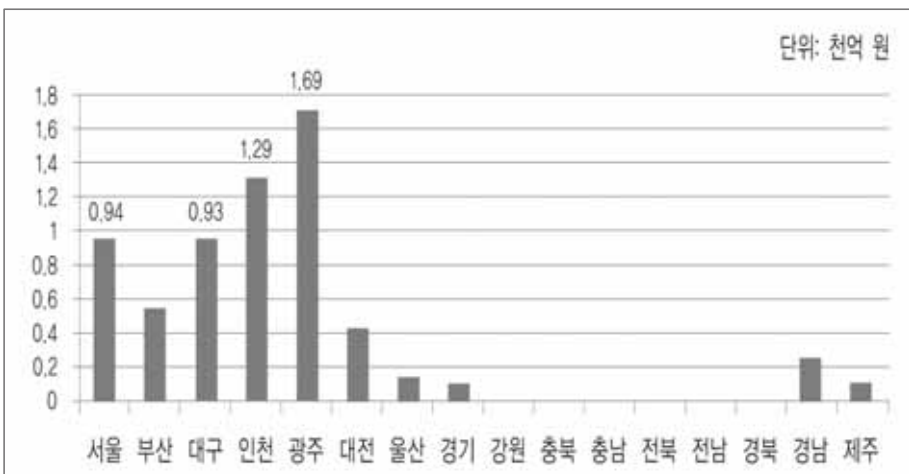
마. 민간투자사업 부채규모

BTL(Build-Transfer-Lease)는 사업시행자가 사회기반시설을 준공한 후 국가 및 지방자치단체에게 시설을 임대하여 투자비를 회수하는 사업방식이고 BTL사업의 회계처리는 금융리스 회계처리와 유사하다. BTO(Build-Transfer-Operation)는 사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체로 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리 운영권을 인정하는 방식이다. 지방자치단체가 민간투자사업(BTL·BTO) 사업시행자에 지급하는 건설보조금 또는 민간투자사업 추진을 위탁한 위탁대행사업자에게 지급하는 위탁대행사업비는 민간투자사업에 따라 취득하는 자산가액에 가산한다. 민간투자사업에 장기간이 소요되어 건설보조금 또는 위탁대행사업비가 연차적으로 발생하는 경우 지출시 건설 중인 자산으로 처리한 후 이를 완공 시 민간투자사업에 따라 취득하는 자

산으로 대체한다.

민간자본을 유치하기 위해 도입된 민간투자사업은 실제 채무의 성격을 지니고 있음에도 불구하고 지방자치단체 부채 범위에서 제외되고 있어 지방자치단체장들이 재정사업으로 추진해야 할 사업을 민간 투자 사업으로 추진하고 있어 잠재적 부채가 계속 증가하고 있기 때문에 이 또한 지방자치단체 부채의 범위에 포함되어야 한다. 2012년 말 기준 광역도 지방자치단체의 민간투자유치 지급액 누계를 살펴보면, 광주, 인천, 서울, 대구 등의 순으로 나타나고 있다.

〈그림 2-46〉 2012년 광역도 민간투자유치 지급액 누계



3. 회계·관리 과목별 부채

<표 2-8>에서 지방자치단체 부채를 회계·관리 과목별 내역을 자세히 살펴보면 유동부채는 2011년도 대비 0.5조 증가하였는데 단기차입금 및 유동성지방채 증권은 감소하였고 기타유동부채 중 일반미지급금과 단기예수보관금이 감소하였다. 지역사업을 위한 장기중앙정부·유동성장기미지급금, 기타유동부채, 선수수익 등이 증가하였다. 장기차입부채는 2011년도 대비 0.6조 감소하였다. 중앙정부

및 장기차입금 상환으로 부채가 감소한 반면 지역개발사업으로 인한 지방채발행도는 일부 증가하였다. 기타비유동부채는 2011년도 대비 3조 2,920억 증가하였다. 퇴직급여충당부채, 기타비유동부채 모두 증가하였고 기타비유동부채 중 BTL 임대료 등 장기미지급금과 기타부채가 증가하였다.

〈표 2-9〉 지방자치단체 부채 회계·관리 과목별 내역

(회계연도 결산기준, 단위 : 백만원, 순계기준)

회계·관리과목	2011	2012	증감
계	40,363,839,864,454	43,499,204,080,369	3,135,364,215,915
I. 유동부채	10,049,494,607,055	10,489,671,169,134	440,176,562,079
단기차입금	44,868,696,912	16,570,495,492	-28,298,201,420
단기차입금	38,674,000,000	15,430,000,000	-23,244,000,000
단기예수금	6,194,696,912	1,140,495,492	-5,054,201,420
유동성장기차입부채	3,781,622,078,481	3,828,360,793,124	46,738,714,643
유동성장기차입금	439,404,566,821	504,431,015,327	65,026,448,506
유동성장기차입금현재가치할인차금	-	-	-
유동성지방채증권	2,510,086,312,110	2,370,065,872,597	-140,020,439,513
유동성지방채할인발행차금	-	-	-
유동성장기예수금	2,162,400,000	2,462,400,000	300,000,000
유동성장기중앙정부차입금	829,968,799,550	951,401,505,200	121,432,705,650
기타유동부채	6,222,991,319,452	6,644,739,880,518	421,748,561,066
일반미지급금	1,495,296,099,753	1,220,657,410,488	-274,638,689,265
선수금	1,986,754,624,020	3,391,557,970,921	1,404,803,346,901
선수수익	77,718,752,604	104,901,525,201	27,182,772,597
단기예수보관금	2,037,537,879,628	1,146,256,402,984	-891,281,476,644
일반미지급비용	437,228,587,088	467,161,670,434	29,933,083,346
가수금	-	-	-
국공유재산매각수입금	594,756,800	-	-594,756,800
유동성장기미지급금	184,828,654,599	275,713,044,599	90,884,390,000
유동성장기미지급금현재가치할인차금	-5,094,055,355	-19,882,091,579	-14,788,036,224
선수취득세	-	-	-
선수주민세	-	-	-
기타유동부채	8,126,020,315	58,373,947,470	50,247,927,155

회계·관리과목	2011	2012	증감
Ⅱ. 장기차입부채	23,829,817,269,677	23,232,955,038,746	-596,862,230,931
장기차입금	11,664,243,935,061	10,908,582,419,130	-755,661,515,931
장기차입금	3,084,431,585,611	2,961,902,617,550	-122,528,968,061
장기차입금현재가치할인차금	-	-	-
장기예수금	31,387,200,000	28,024,800,000	-3,362,400,000
장기중앙정부차입금	8,548,425,149,450	7,918,655,001,580	-629,770,147,870
지방채증권	12,165,573,334,616	12,324,372,619,616	158,799,285,000
지방채증권	12,165,573,334,616	12,324,372,619,616	158,799,285,000
지방채할인(할증)발행차금	-	-	-
Ⅲ. 기타비유동부채	6,484,540,499,932	9,776,577,872,489	3,292,037,372,557
퇴직급여충당부채	1,502,667,064,133	1,523,321,254,389	20,654,190,256
퇴직급여충당부채	1,518,105,868,516	1,538,886,744,603	20,780,876,087
퇴직금전환금및예치금	-15,438,804,383	-15,565,490,214	-126,685,831
기타비유동부채	4,981,873,435,799	8,253,256,618,100	3,271,383,182,301
장기예수보증금	261,752,879,347	302,442,113,117	40,689,233,770
장기선수수익	24,996,227,891	19,187,000,694	-5,809,227,197
장기미지급금	3,529,646,843,033	5,607,464,212,684	2,077,817,369,651
장기미지급금현재가치할인차금	-91,656,635,803	-656,989,304,370	-565,332,668,567
기타비유동부채	1,257,134,121,331	2,981,152,595,975	1,724,018,474,644

출처: 안정행정부, 2012년 말 기준

제3절 선행연구

1. 부채의 성격에 관한 선행연구

지방자치단체 부채성격에 관련된 지금까지의 연구경향을 살펴보면 2007년도에 본격적으로 발생주의 복식부기회계가 도입되기 이전과 이후로 구분해 볼 수 있다. 복식부기회계가 도입되기 이전에는 주로 채무 자료를 이용하여 예산대비 채무비율이나 관리채무비율을 통해 지방자치단체 채무현황 및 재정건전성을 파

악하거나 지방채에 영향을 주는 요인들을 분석하거나 지방정부의 채무를 유형화하여 영향요인을 분석하는 연구들이 중심으로 이루어졌으나, 2007년 이후의 연구들은 발생주의 관점의 부채를 유형화하여 영향요인을 분석하는 연구들이 시도되고 있다.

김렬·구정태(2002)의 연구는 부채가 아닌 채무에 중점을 두고 있기는 하지만 자치단체의 채무를 성격별로 구분하여 분석한 초기 연구라는 점에서 의의가 있다. 미국 지방정부들의 채무 자료를 이용하여 지방 채무를 보증채무, 수익채무, 총 채무로 구분하여 각각에 대한 영향요인을 분석하였는데 보증채무는 노령인구 비율, 주민소득, 정부 간 이전재원 등에 의해 영향을 미치고 있고, 수익채무의 경우 자본지출규모가, 총 채무는 정부 간 이전 재원규모가 영향을 미치고 있다는 분석결과를 도출하였다. 배인명(2009)은 지방자치단체의 채무에 대한 영향요인을 분석함에 있어 지방채발행액을 이용하였다. 이는 지방자치단체 채무의 상당부분을 지방채가 차지하고 있다는 점에서 기인한다고 할 수 있다. 연구결과 지방채 발행액은 지방자치단체의 의존재원규모에 영향을 받는 것으로 나타났다. 이 연구는 지방 채무에 대한 실증분석에 의존재원규모와의 관련성을 보여주고 있다는 점에서 의의를 가진다.

지방자치단체의 복식부기회계제의 도입으로 발생주의 관점의 부채규모가 생산되기 시작한 2007 회계연도 이후로는 지방자치단체의 부채를 회계적 관점에서 유형화하여 영향요인을 분석한 연구들이 등장하였다. 정성호(2011)는 지방자치단체의 부채를 총 부채, 유동부채, 장기차입부채로 유형화하여 각각 유형별 부채에 미치는 영향요인을 분석하였다. 특히, 이 연구는 243개 지방자치단체 전체를 대상으로 하였다는 점에서 의의가 있다. 이 연구에서는 사회기반 시설투자 규모를 영향요인으로 한 패널분석을 실시하여, 지방자치단체의 부채규모와 사회기반 시설투자 간에 관계가 있다는 연구결과를 도출하였다. 정성호는 지방자치단체 부채를 총부채, 유동부채, 장기차입부채로 유형화하여 이에 영향을 미치는 요인들에 대한 연구를 꾸준히 진행하였다(정성호 2012; 정성호, 정창훈, 박정수 2012; 정성호 2013; 정성호 2013).

2. 부채의 원인에 관한 선행연구

지방자치단체 부채의 원인에 관련된 연구들은 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 재정 능력과 관계되는 요인들을 사용한 연구로는 지방교부세(윤석완 2009), 재정수익(정성호 2012), 유형자산투자규모(정성호, 정창훈, 박정수 2012), 이전재원규모(정성호 2013), 지방공기업 부채규모와 민간투자사업규모(정성호, 2013) 등이 있으며, 이 연구들은 지방자치단체의 유형별 부채(총부채, 유동부채, 장기차입부채) 또는 지방지출규모를 종속변수로 하여 재정능력이 미치는 영향을 분석하였다.

둘째, 지방자치단체의 부채에 영향을 미치는 요인으로는 지방자치단체의 재정 능력 이외에 주민 측면의 요인을 들 수 있는데, 주민 측면 요인 중에서 윤석완(2009)은 고령인구비율에 초점을 둔 연구를 진행하였다. 윤석완 연구는 영향요인으로 주민 측면 요인으로 고령인구 비율을 고려하였다는 점에서 의의가 있으나, 유형화된 채무 혹은 부채를 사용하지 않고 단순히 지방자치단체의 지출규모만을 분석대상으로 하고 있다는 한계점이 있다. 지방재정과 고령인구 비율과의 관계를 분석한 연구로는 허명순(2003)의 연구가 있는데, 허명순은 미국 507개 지방정부의 지방채발행액을 이용하여 고령인구비율과 지방자치단체의 재정지출과의 관계를 분석하였다. Bahl and Duncombe(1993)의 연구에서는 개인소득과 지방채무와 관계가 분석되고 있으며, 정성호와 정창훈(2013)은 개인소득수준 측정을 위해 소득할 주민세를 이용하고 있다. 인구규모와 인구밀도를 영향요인을 설정하여 분석을 진행한 연구들도 있다(Bahl and Duncombe, 1993; Fabricant 1952; 정성호·정창훈 2013).

셋째, 지방자치단체 부채의 원인에 관한 해외연구들은 주로 부채(liability)와 채무(debt)를 구분하지 않고 있으며 주로 지방자치단체의 채무가 증가 요인 분석을 중심으로 연구가 진행되고 있다. Balaguer-Coll & Prior(2013)은 스페인 지방자치단체를 대상으로 관리자의 통제 이외에 다른 요인들이 지방자치단체의 채무수준에 대한 영향을 분석하였다. 분석결과 관리자 요인 이외에 재정적 요인, 사회

경제적 요인, 정치적 요인 등이 지방자치단체의 채무수준에 영향을 주는 것으로 나타났다. Canuto & Liu(2013)은 개발도상국의 중앙정부 하부기관의 채무 증가 원인에 대한 연구를 실시하였으며, 도시화로 인한 사회기반 시설의 수요 증가가 개발도상국들의 채무를 증가시키고 있다고 주장하고 있다. Wright(2011)은 미국 지방정부의 지방채발행규모의 변화에 대한 연구를 통해 2007년부터 2009년까지의 경제위기가 지방정부의 채무증가에 커다란 영향을 미쳤다고 주장하면서 지방 정부 채무증가의 역사적, 시간적 접근법을 강조하였다.



제3장 지방자치단체 부채의 성격·원인분석

제1절 분석의 개요

선행연구와 차별화된 본 연구의 분석의 초점은 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체 부채의 성격에 대한 지금까지의 연구들의 경향을 살펴보면 복식부기회계 도입 이전의 연구들은 주로 지방채 발행액을 활용하여 채무현황 및 재정지출규모 및 의존재원과의 영향관계에 초점을 두고 있었다. 복식부기회계제도 도입 이후의 연구들은 회계제도상 분류를 중심으로 유동부채, 장기차입부채, 총부채 등에 초점을 둔 연구와 논의들이 시작되었으나 부채유형별 분석 이외에 지방자치단체에서 발생하는 부채에 대한 연구들은 특별히 진행되고 있지 않았다. 따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 재정건전성을 파악하기 위해 부채 유형별 현황파악 이외에도 경영성과는 효율성을 파악할 수 있는 자기자본순이익률이나 자기자본회전을 지표로 활용하고 자기자본 중 부채가 차지하고 있는 비율과 고정부채의 문제점을 발견할 수 있는 차입금비율 등의 지표를 통해 지방자치단체 부문별 재정건전성을 분석해 보고자 한다.

둘째, 지방자치단체 부채의 원인에 관한 지금까지의 연구들의 경향을 살펴보면 지방자치단체의 재정능력의 지표인 자체재원이나 의존재원 혹은 재정지출규모 등과 부채와의 영향관계를 분석하는 것이 주를 이루고 주민측면의 요인인 고령화정도 및 개인소득과의 관련성 등이 분석되어 왔다. 본 연구에서는 지방자치단체의 부채의 원인 분석을 위해 주민측면의 요인을 수요자측면의 요인으로 자치단체의 재정능력은 공급자 측면의 요인으로 그리고 자치단체의 정치적요인과 자치단체 재정위기관리의 제도적 측면까지 정치시장모형으로 통합하여 분석함으로써 보다 분석모형의 완결성을 시도한다.

제2절 지방자치단체 부채의 성격분석

2장에서 지방자치단체 부채현황 분석을 통해 총 부채규모, 일인당 부채규모, 부채비율 등을 살펴봄으로써 재정건전성 및 안정성을 파악해 보았다. 3장에서는 특히 지방공기업의 재정안정성과 더불어 경기변화에 따른 부채의 변동 상황과 그 운용이 효율적으로 수행되고 있는지 등을 좀 더 구체적으로 알아보기 위해 2009년부터 2013년(5개년) 동안의 지방공기업의 부채비율, 차입금 의존도, 자기자본회전율, 자기자본순이익비율 등을 분석하였다.

지방자치단체의 재정건전성을 파악하기 위한 분석지표로는 차입금 비율과 자기자본회전율, 자기자본순이익률이 포함되었다. 첫째, 자기자본순이익비율은 자치단체의 경영성과를 나타내는 비율로서 투자자본의 효율성, 이익창출능력 등에 대한 평가는 물론 경영성과를 요인별로 분석하기 위한 자료이다. 둘째, 자기자본회전율은 자치단체가 소유하고 있는 특정자산의 운용이 얼마나 효율적으로 수행되고 있는가를 나타내는 재무비율이다. 셋째, 부채비율은 자치단체가 소유하고 있는 자기자본 중 부채가 차지하는 비율로 낮을수록 안정적이며 안정행정부에서 200% 미만을 권고하고 있다. 넷째, 차입금의존도는 부채비율과 달리 경기변화에 따른 고정부채의 문제점을 발견할 수 있는데 이는 단기차입금과 장기차입금을 총자산으로 나눈 비율인데 이는 30%가 넘어설 경우 경영에 심각한 위협을 유발할 수 있다.

1. 지방자치단체의 직영기업의 재정건전성

지방자치단체 직영기업의 2009년부터 2013년(5년) 동안의 차입금 의존도, 부채비율과 자기자본회전율, 자기자본순이익률 등 4가지 지표로 재정건전성을 살펴보면 첫째, 직영기업의 경영성과를 나타내는 자기자본순이익비율은 2009년도 이후 지속적으로 악화되다가 2012년부터는 마이너스 상태를 보이고 있고 둘째, 직영기업이 소유하고 있는 특정자산의 운용이 얼마나 효율적으로 수행되고 있는

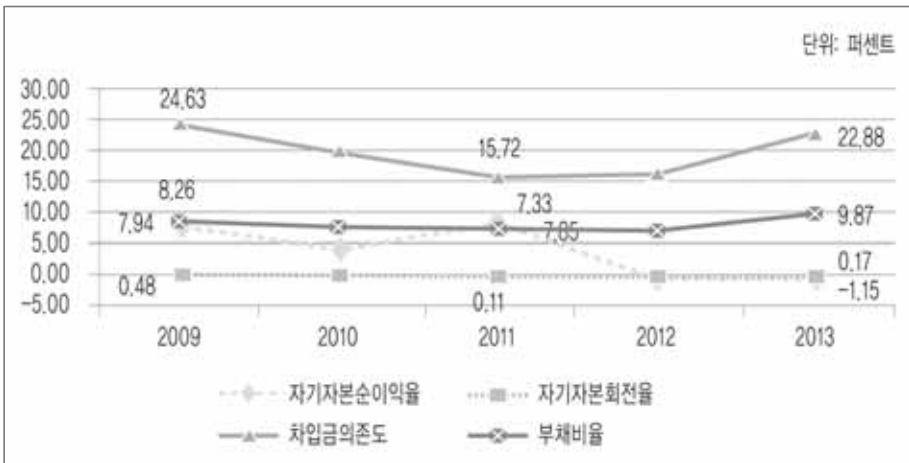
가를 나타내는 자기자본회전율은 향상과 악화가 반복적인 측면이 있다. 셋째, 부채비율은 낮은 수준을 유지하여 안정성을 보이고 있고 넷째, 차입금의존도는 2011년 이후 고정부채가 증가하는 측면을 보여주고 있다.

〈표 3-1〉 지방자치단체 직영기업 재정건전성

(단위: %)

연도	자기자본순이익비율	자기자본회전율	차입금의존도	부채비율
2009	7.94	0.48	24.63	8.26
2010	4.30	0.06	20.17	7.57
2011	7.85	0.11	15.72	7.33
2012	-0.59	0.00	16.51	7.06
2013	-1.15	0.17	22.88	9.87

〈그림 3-1〉 지방자치단체 직영기업 재정건전성



주) 직영기업 중 개발기금은 제외한 상하수도, 공영개발만을 포함

지방자치단체 직영기업의 2013년도 재정건전성을 광역자치단체별로 살펴보면, 직영기업의 경영성과를 보여주는 자기자본대비순이익비율과 자기자본회전율 부분에서 상당히 비효율적임을 알 수 있으며 차입금의존도 부분에서도 대전, 경기,

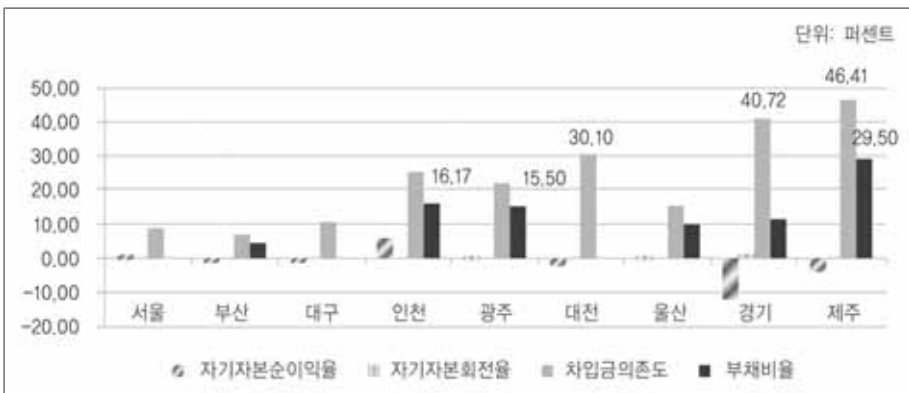
제주도 고정부채비율이 위험수준에 있고 부채비율에서는 제주도가 안전행정부에서 권고하는 수준을 넘고 있다. 다시 말하면, 지방자치단체 전체 직영기업의 재정건전성 분석결과 2010년 이후 자기자본순이익비율이 하락하고 있으며 차입금 비율과 부채비율 역시 높아지고 있는 것으로 나타났다. 자기자본순이익비율로 대표되는 경영성과는 경기도가 가장 낮은 것으로 나타났으며 제주도 직영기업의 경우 부채비율과 차입금 의존도가 가장 높은 것으로 나타났다.

〈표 3-2〉 2013년도 광역자치단체별 직영기업 재정건전성

(단위: %)

단체명	자기자본순이익비율	자기자본회전율	차입금의존도	부채비율
서울	1.00	0.00	8.96	0.00
부산	-0.50	0.00	6.82	5.00
대구	-1.00	0.00	10.51	0.50
인천	6.33	0.17	25.38	16.17
광주	0.50	0.00	21.74	15.50
대전	-2.00	0.00	30.10	0.50
울산	0.50	0.00	15.28	10.00
경기	-11.67	1.33	40.72	11.67
제주	-3.50	0.00	46.41	29.50

〈그림 3-2〉 광역자치단체별 직영기업 재정건전성



주) 개발기금 제외

주) 경기, 제주를 제외한 광역 도의 경우 개발기금을 제외한 직영기업 (상하수도, 공영개발)을 운영하고 있지 않음

지방자치단체 부채의 성격을 자치단체 직영공기업별로 재정안정성과 더불어 경기변화에 따른 부채의 변동 상황과 자신의 운용이 효율적으로 수행되고 있는지 등을 차입금 의존도와 자기자본회전율, 자기자본순이익률, 부채비율 분석지표로 자치단체 직영공기업 사업별로 검토해보았다.

1) 상수도 사업의 재정건전성

우리나라 상수도 사업은 막대한 자본의 투입이 요구되지만 필수적인 공익사업이므로 지방자치단체가 직접 경영하는 방식으로 주로 운영되고 있다(유금록, 2013b). 2012년 말 기준 164개 지방자치단체에서 운영하는 지방 상수도가 수평적으로 분할되어 있으며 수직적으로는 지방 상수도와 광역 상수도로 구분할 수 있다. 지방 상수도와 광역 상수도가 공급주체가 되어 관할지역 주민과 인근 지방자치단체 또는 그 주민에게 원수 또는 정수를 공급한다. 지방 상수도는 시·군에서 직접 운영하는 정부 부서형과 사업소 형태로 운영되는 지방 공기업형이 있고 광역 상수도는 수자원공사가 전담하여 둘 이상의 지방자치단체에 상수도를 공급하고 있다. 따라서 우리나라 상수도 사업은 정부 부서형, 사업소 형태의 지방 공기업형, 공사 위탁형 등 여러 조직유형으로 운영된다.

지방공기업법 제2조 및 시행령에 의하면 일정 규모 이하의 상수도 사업은 지방자치단체의 일반회계로 일정규모 이상의 상수도 사업은 공기업특별회계로 운영한다고 규정하고 있다. 수도사업자 수는 총 164개이며 특·광역시 7개, 경기도 31개, 강원도 14개, 충청도 16개, 전라도 16개, 경상도 27개, 제주도 1개 등 총 112개 사업자가 지방공기업법의 적용을 받고 있다.⁵⁾

5) 2012년 현재 전국 지방자치단체 수도사업자 중 22곳의 지자체 (논산, 정읍, 사천, 예천, 서산, 천안, 고령, 금산, 동두천, 거제, 양주, 나주, 단양, 함평, 파주, 광주 (경기), 통영, 고성 (경남), 장흥, 완도, 진도, 봉화)가 한국수자원공사와 계약을 통해 상수도 사업을 위·수탁 운영 중에 있다. 그러나 상수도 사업을 위·수탁 중인 22곳의 지자체 중 13곳의 지자체 (논산, 정읍, 사천, 서산, 천안, 동두천, 거제, 양주, 나주, 단양, 파주, 광주 (경기), 통영)에서는 회계처리가 상수도 공기업 특별회계를 통해 이루어지고 있다. 본 연구에서는 재무보고서 상의 회계지표를 이용하고 있기 때문에 위의 13곳의 지자체들을 회계 상 지방 직영기업으로 간주하여 분석에 포함하였다. 따라서 본 연구의 분석대상은 전국 115개 지방 상수도 공기업이다.

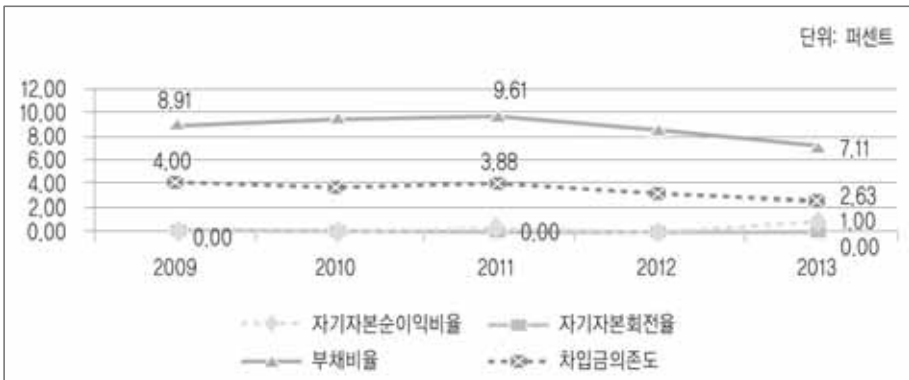
<표 3-3>에서는 지방자치단체 상수도의 재정건전성을 4가지 지표로 보여주고 있다. 상수도 사업의 부채비율이나 차입금의존도도 낮은 수준으로 유지되고 있어 상수도 사업의 재정건전성이 상당히 양호하지만 이와 함께 자기자본순이익비율이나 자기자본회전율을 상당히 미미한 수준이어서 경영성어나 자본이 효율적으로 운영되지는 않고 있음을 보여준다.

〈표 3-3〉 지방자치단체 상수도 재정건전성

(단위: %)

연도	자기자본순이익비율	자기자본회전율	부채비율	차입금의존도
2009	0.25	0.00	8.91	4.00
2010	0.50	0.13	9.34	3.63
2011	0.00	0.00	9.61	3.88
2012	0.38	0.00	8.43	3.00
2013	1.00	0.00	7.11	2.63

〈그림 3-3〉 지방자치단체 상수도 사업 재정건전성

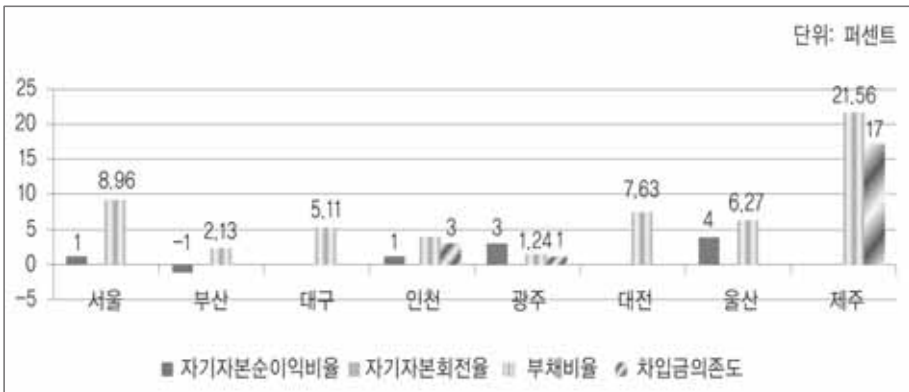


<표 3-4>에서는 2013년도 광역자치단체별 상수도의 재정건전성을 4가지 지표로 보여주고 있다. 자기자본순이익비율은 대구광역시, 대전광역시, 제주도가 상수도의 이익창출이 없었음을 보여주고 부산광역시는 적자였음을 알 수 있다. 부채비율과 차입금의존도는 제주도가 가장 높았다.

〈표 3-4〉 2013년도 광역자치단체별 상수도 사업 재정건전성

단체명	자기자본순이익비율	자기자본회전율	부채비율	차입금의존도
서울	1	0	8.96	0
부산	-1	0	2.13	0
대구	0	0	5.11	0
인천	1	0	4.02	3
광주	3	0	1.24	1
대전	0	0	7.63	0
울산	4	0	6.27	0
제주	0	0	21.56	17

〈그림 3-4〉 2013년도 광역자치단체별 상수도 사업 재정건전성



우리나라 지방 상수도사업의 부채 규모는 최근 5년간 큰 변화가 없었지만 자본비용과 감가상각비가 과다한데 비해 공공요금 인상 억제정책으로 요금 현실화율이 2012년 말 기준 79.7%로 상당히 낮아 원가도 못 미치는 수준이다. 자치단체별 급수인구와 시설규모가 달라 수돗물을 생산하는 데 드는 비용이 최대 8.3배, 요금은 3.1배 차이가 나며 충분한 수량 확보와 고품질의 수질확보 등에서도 지역별로 편차가 심하고 인구가 적은 시군구는 특히 열악하다.⁶⁾ 특·광역시를 제외한 대부분의 지방자치단체는 재정자립도가 낮아 지방 상수도 사업규모가 영세

하고 재정여건이 열악하여 상수관망 노후관로 개량 등 시설개선 투자가 부족해 연간 약 5천 100억 원이 누수에 의해 땅속으로 사라지고 있다. 또한 특·광역시를 제외한 전국 수도요금 현실화율은 66.1%에 불과하고 부족분은 지방자치단체의 다른 예산에서 보조받게 되어 있다(환경부, 2012). 2013년 전체 상수도가 156억 원의 경영이익을 기록했지만 시군구 상수도는 경영손실 31억 원이 발생했고 지방자치단체는 상수도 운영적자 보전액으로 687억 원을 설비투자 재원으로 3647억 원을 지원했다(뉴스와이어 2013-12-10).

지방 상수도는 자치단체 개별적으로 수돗물을 공급하고 있어 규모의 경제를 달성하지 못하고 있고 수도요금은 생산원가보다 낮게 설정되어 재원확보에 어려움을 겪고 있으며 지역 간 불균형이 심하다. 또한 상수도 사업 종사자의 대부분은 단순 업무인력인 기능직, 청경 및 일용직으로 순환보직에 따라 자주 보직이 변경되어 전문성과 기술력 확보에 어려움을 겪고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 안전행정부와 환경부는 지방 상수도를 권역별로 광역화하여 전문적으로 관리하거나 수평적으로 통합하고 통합된 광역 상수도를 위탁하는 기본방침을 제시하고 있다. 이에 몇몇 지방자치단체에서는 지방 상수도 사업을 수평적으로 통합하면서 수직적으로 수자원공사에 자율적으로 위탁하여 운영하는 방식을 도입하고 있다.⁷⁾

2) 하수도 사업의 재정건전성

지방하수도사업은 지방공기업 중 직접 경영방식으로 운영되고 있다. 하수도 사업은 필수 공익사업으로 막대한 자본이 투자되는 고비용 장치 산업이기 때문

6) 2012년 말 현재 전국 상수도 보급률은 98.1%로 호주 99.7%, 독일 99.3%, 일본 97.5%, 덴마크 97.2%와 함께 주요 경제협력개발기구(OECD) 국가수준이지만 지역별로 보면 7개 특광역시 99.9%, 기타 시 지역 99.1%, 농어촌 지역 87.8%, 농어촌 면단위 이하 지역은 62.2%에 불과하다(세계물협회(IWA), 2010).

7) 2004년 논산시에서 K-water에 의한 지방 상수도 수도시설의 위탁운영방식이 최초로 도입되었고 2014년 기준 22개 지방자치단체로 확대되었다(김상문, 2012). 수도요금은 위탁여부와 상관없이 지방자치단체와 지방의회에서 조례로 설정하며 시설관리 및 투자는 지방자치단체에서 결정하며 K-water는 운영관리 전문화와 주민불편 해소 등을 전담 관리한다.

에 원가절감 노력이 중요하다(유금록 2012b). 2012년 말 결산기준 하수도공기업은 전국적으로 86개로 인력규모는 2,972명이고 예산규모는 4조9,064억 원이다. 재무 상태는 자산이 30조 2,535억 원이며, 이 중 부채가 3조 5,454억 원으로 자본 26조 6,629억 원의 13%를 차지하고 있다. 경영실적을 보면 9,189억 원의 적자를 기록했으며 흑자를 낸 자치단체가 4개인데 비해 적자인 자치단체는 82개에 달하고 있다.

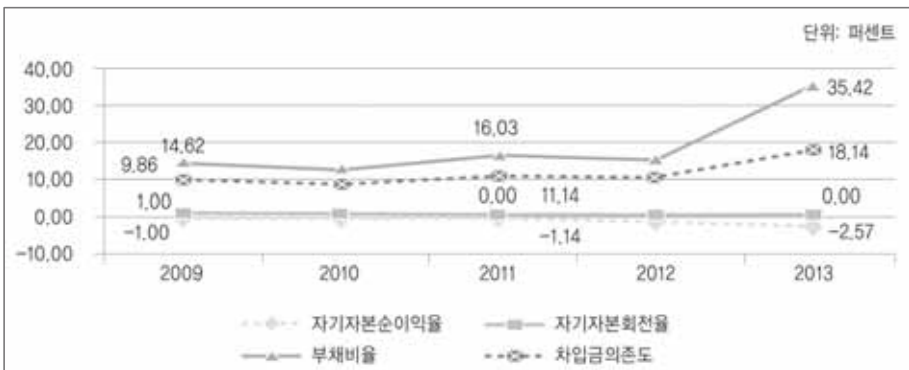
<표 3-5>에서는 지방자치단체 하수도의 재정건전성을 4가지 지표로 보여주고 있다. 하수도의 자기자본순이익비율과 자기자본회전율은 경영성이나 운용의 효율성이 전혀 개선되지 못하고 있음을 보여주고 있으며 부채비율과 차입금의존도는 매년 증가하고 있어 이러한 상태가 지속될 경우 심각한 재정위기상태를 유발할 수 있다고 보여 진다.

〈표 3-5〉 지방자치단체 하수도 재정건전성

(단위: %)

연도	자기자본순이익비율	자기자본회전율	부채비율	차입금의존도
2009	-1.00	1.00	14.62	9.86
2010	-0.86	0.00	12.78	8.57
2011	-1.14	0.00	16.03	11.14
2012	-2.00	0.00	15.27	10.57
2013	-2.57	0.00	35.42	18.14

〈그림 3-5〉 지방자치단체 하수도 사업 재정건전성

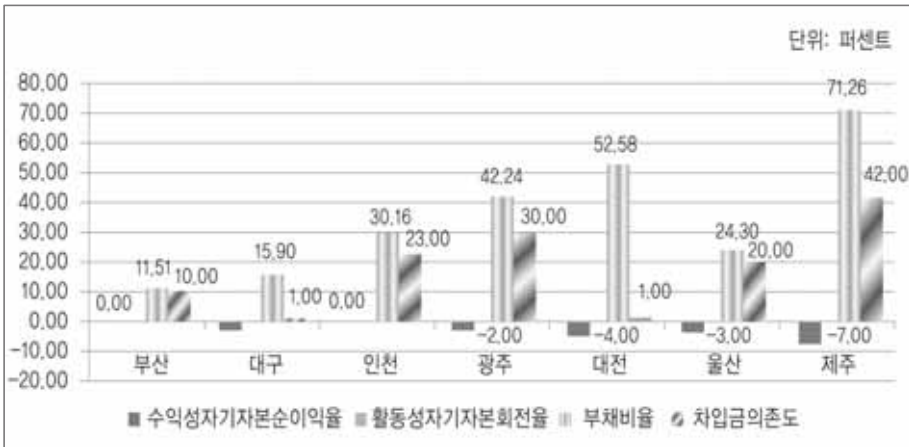


<표 3-6>에서는 2013년도 광역자치단체별 하수도의 재정건전성을 4가지 지표로 보여주고 있다. 전반적으로 하수도사업은 경영적자상태이고 특히 광주광역시나 제주도의 경우 부채비율과 차입금의존도에서도 위험수위를 넘고 있다.

<표 3-6> 2013년도 광역자치단체별 하수도 사업 재정건전성

단체명	자기자본순이익비율	자기자본회전율	부채비율	차입금의존도
부산	0.00	0.00	11.51	10.00
대구	-2.00	0.00	15.90	1.00
인천	0.00	0.00	30.16	23.00
광주	-2.00	0.00	42.24	30.00
대전	-4.00	0.00	52.58	1.00
울산	-3.00	0.00	24.30	20.00
제주	-7.00	0.00	71.26	42.00

<그림 3-6> 2013년도 광역자치단체별 하수도 사업 재정건전성



위의 분석결과에 의하면, 하수도 공기업의 재정건전성 확보 방안을 논함에 있어 수익률 증대 등과 같은 경영성과의 개선과 부채비율 및 차입금 비율의 감소를 통한 건전성 확보가 우선임은 분명하다. 특히나 지방하수도 공기업의 재정건전성 분석결과 높은 수준의 차입금 비율과 부채비율이 나타나고 있음은 건전성

확보를 위해 차입금 및 부채비율을 줄이는 것이 무엇보다 필요함을 잘 보여주는 것이라 할 수 있다. 또한 지방하수도 공기업의 경영효율성을 분석한 연구(유금록, 2012)에 의하면 낮은 투입요소 효율성과 규모효율성이 지방하수도 공기업의 낮은 경영성과에 영향을 주고 있으므로 이에 대한 개선역시 필요할 것이다.

하지만 하수도 사업이 필수공익사업이라는 측면에서 볼 때 단순히 수익률 개선을 통한 경영효율성만을 강조할 수는 없다. 서비스의 형평성 확보를 위한 낮은 요금 체계가 낮은 경영성과의 원인으로 지적되는 이유가 여기에 있다. 특히나 하수처리 시설의 신설 및 확충에 막대한 자본이 투자되는 하수도 사업의 특성과 단순히 경영효율성만을 강조할 수는 없는 것이 현실이다.

이와 더불어 2000년 이후 하수처리원가는 꾸준히 증가하고 있는 반면 요금 현실화율이 이를 따라가지 못하고 있는 현실(배수호 외 2014) 또한 지방하수도 공기업의 재정건전성을 논의할 때 고려되어야 한다. 낮은 요금 현실화율은 하수도 공기업의 경영압박을 가중하고 있는 주요 요인으로 지적되고 있으며 이는 결과적으로 하수도 시설의 유지 및 개선에 악영향을 끼치며 환경의 질 악화를 초래할 수도 있다. 하수도 공기업에 대한 기술혁신과 경영혁신을 통한 원가절감 노력과 함께 적절한 요금현실화률의 실현 역시 중요하다. 하수처리원가가 상승하고 있음에도 공공요금 인상 억제정책으로 하수도 요금 현실화율이 2004년 55.5%에서 2009년 41.1%, 2012년 27.03%로 지속적으로 악화되고 있음은 요금현실화의 중요성을 뒷받침하고 있다. 다만 요금인상에 따른 주민부담을 완화하기 위해 하수도 사용료의 단계적 인상과 지방자치단체의 현실적 상황을 고려한 탄력적 적용이 필요할 것이다. 요금현실화와 더불어 상수도 요금에 부과되는 물이용 부담금의 일정 부분을 하수도사업에 투자될 수 있도록 하는 제도개선을 통해 경영의 효율성 향상을 추구해 볼 수 있다.

3) 공영개발 사업의 재정건전성

<표 3-7>에서는 지방자치단체 공영개발의 재정건전성을 4가지 지표로 보여주고 있다. 공영개발의 자기자본순이익비율은 다른 직영사업에 비해 상당히 효율

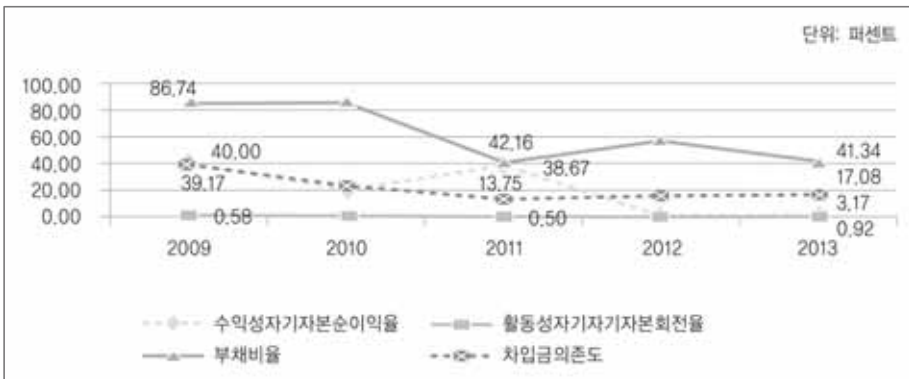
적으로 나타나고 있으나 2012년 이후에는 정체상태를 보이고 있으며 부채비율과 차입금의존도는 감소추세에 있기는 하지만 상당히 위험한 상태가 지속되고 있어 심각한 재정위기상태를 유발할 수 있다고 보인다.

〈표 3-7〉 지방자치단체 공영개발 재정건전성

(단위: %)

연도	자기자본순이익비율	자기자본회전율	부채비율	차입금의존도
2009	39.17	0.58	86.74	40.00
2010	19.67	0.00	86.32	22.75
2011	38.67	0.50	42.16	13.75
2012	1.83	0.00	57.94	16.75
2013	3.17	0.92	41.34	17.08

〈그림 3-7〉 지방자치단체 공영개발 재정건전성



자치단체별로는 경기도와 인천시 두 자치단체만이 공영개발 사업을 운영 중에 있어 2009년, 2010년, 2011년, 2012년 모두 경기도 1.2조, 1조원, 9.6조원, 1조원, 인천시 0.4조원, 0.46조원, 0.56조원, 0.9조원으로 공영개발 총 부채의 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타났다. <표3-8>에서는 2013년도 광역자치단체별 공영개발사업의 재정건전성을 4가지 지표로 보여주고 있다. 자기자본순이익비율은 경기도가 마이너스 상태에 있고 부채비율은 경기도와 인천 모두가 높은 수준을 보여주고 있다.

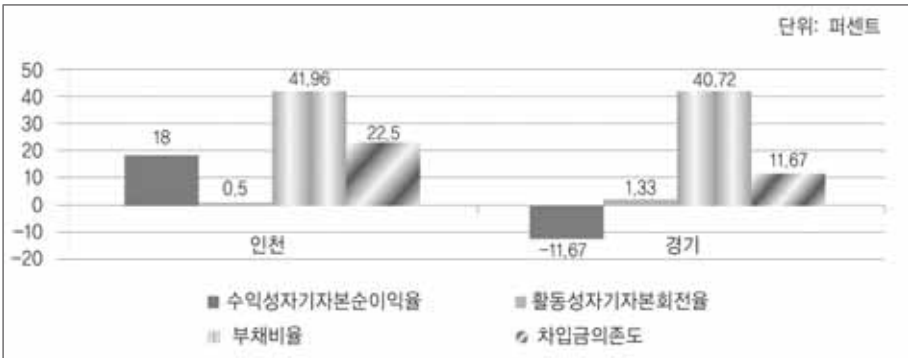
〈표 3-8〉 2013년도 광역자치단체별 공영개발 사업 재정건전성

(단위: %)

단체명	자기자본순이익비율	자기자본회전율	부채비율	차입금의존도
인천	18	0.5	41.96	22.5
경기	-11.67	1.33	40.72	11.67

주) 인천(인천경제자유구역청, 인천도시개발사업), 경기(경기도고덕국제화학계획지구조성사업, 경기도한류월드 조성사업, 경기도판교테크노밸리조성사업)

〈그림 3-8〉 2013년도 광역자치단체별 공영개발 재정건전성



경기도의 경우 고양시 한류월드 테마파크 조성사업 사업자의 자금난 등으로 한류월드 2공구 계약이 파기되는 등 경기도는 고양시 일산구 장항동 일대 30만 평 부지에 2012년까지 단계적으로 한류 테마파크와 상업시설, 교육시설 등을 건설하는 한류월드 테마파크 조성사업을 추진하였다. 1구역 조성사업은 부지공급 계약을 체결한 뒤 사업자인 한류우드(주)가 자금확보에 어려움을 겪고 한류월드 내 복합시설조성사업 건설을 위해 부지공급계약을 체결한 일산프로젝트(주)가 중도금을 납부하지 못하면서 경기도가 사업자와 계약을 해지하고 새로운 사업자를 모색하였지만 경기도도시공사에 넘겼다. 도시공사는 이 자산을 담보도 2조6천851억 원 규모의 공사채를 발행할 수 있게 되었다.

인천 공영개발인 인천경제자유구역청은 글로벌 부동산 경기침체로 주 세입원인 용지매각수입이 떨어지고 있는 형편이다. 인천 경제청은 송도랜드마크시티가

18조8,706억 원, 2018년까지 송도국제도시 6·8공구 개발을 위해 사들인 일부 땅을 환매요청 할 경우 2015년 9,222억 원의 우발적 채무가 발생할 수 있다. 송도 11공구 공유수면매립 등 기반시설 추진 예산을 계속 투입해야 하며 송도 6·8공구 매각에 따른 기반시설 조성비 1,682억 원과 11공구 매립사업 계속비 3,877억 원이 필요하며 기반시설 조성사업이 지연될 경우 9-10%에 이르는 지연손해금을 물어내야 한다. 인천시는 2014년 1,595억 원을 2015년 이후에는 8,729억 원의 용지매각대금을 인천 경제청에 넘겨줘야 해 재정을 더욱 조일 수 있다. 따라서 한해 7,200억 원의 예산을 운용하는 인천경제자유구역청을 중앙정부에 귀속시켜 인천시의 재정 부담을 줄이자는 논란이 지속되고 있다.

4) 지역개발기금 사업의 재정건전성

지역개발기금제도는 재원이 충분하지 못한 지방자치단체로 하여금 지역개발 공채발행을 통하여 조달되는 재원으로 지역개발기금을 조성하고 이를 다시 지방자치단체에 용자하여 지역별 특성에 맞는 지방공공재를 효과적으로 공급할 수 있도록 도입된 제도이다(서정섭·김태영, 2002a; 2002b).

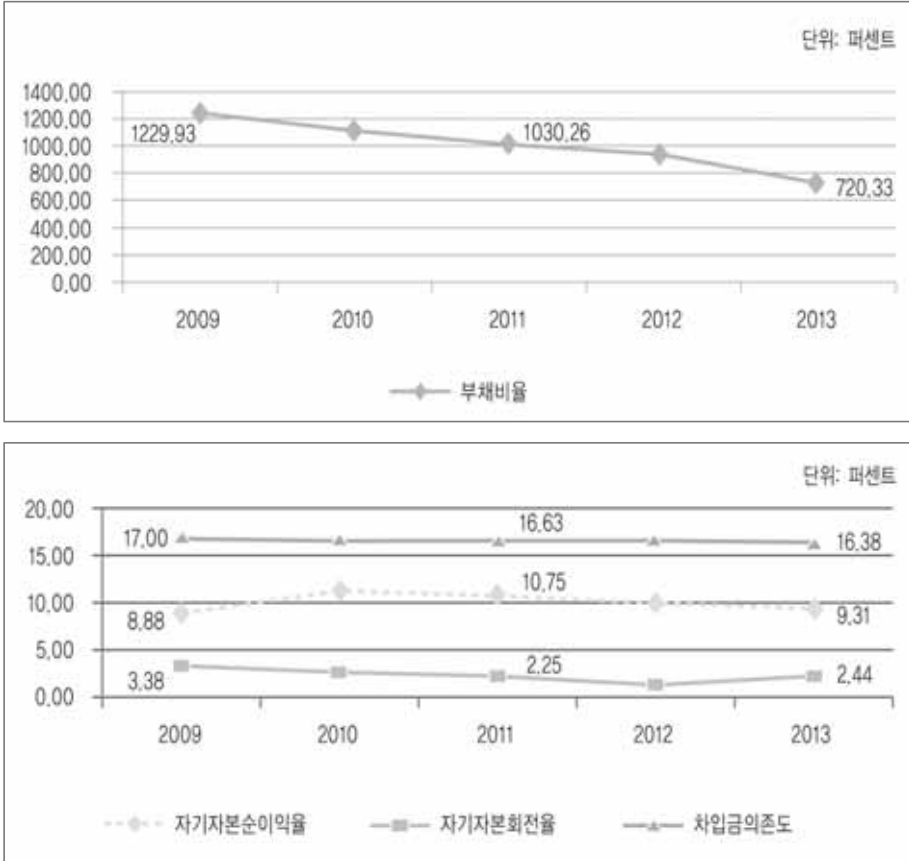
<표 3-9>에서는 지방자치단체 개발기금의 재정건전성을 4가지 지표로 보여주고 있다. 개발기금의 자기자본순이익비율은 다른 직영사업에 비해 상당히 효율적으로 나타나고 있으며 부채비율 상당히 높으나 이는 사업의 성격에 기인한 것으로 재정건전성을 보여주는 지표는 아니다.

〈표 3-9〉 지방자치단체 개발기금 재정건전성

(단위: %)

연도	자기자본순이익비율	자기자본회전을	차입금의존도	부채비율
2009	8.88	3.38	17.00	1229.93
2010	11.44	2.88	16.81	1131.86
2011	10.75	2.25	16.63	1030.26
2012	9.94	1.56	16.56	942.41
2013	9.31	2.44	16.38	720.33

〈그림 3-9〉 지방자치단체 개발자금 재정건전성

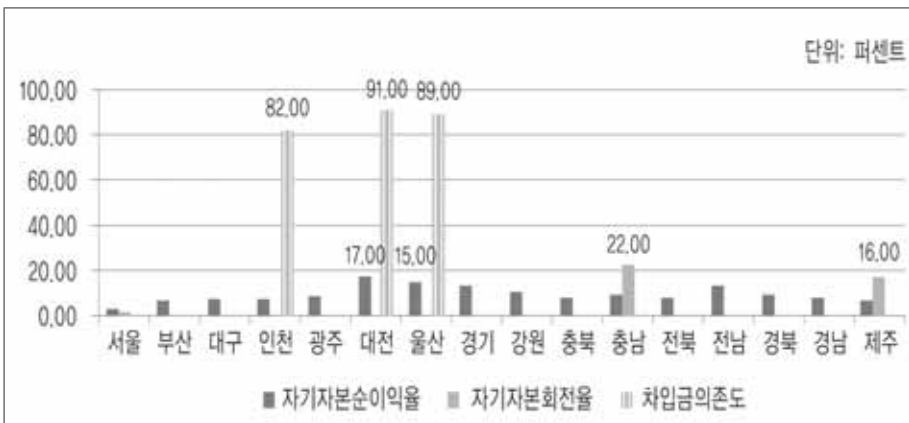


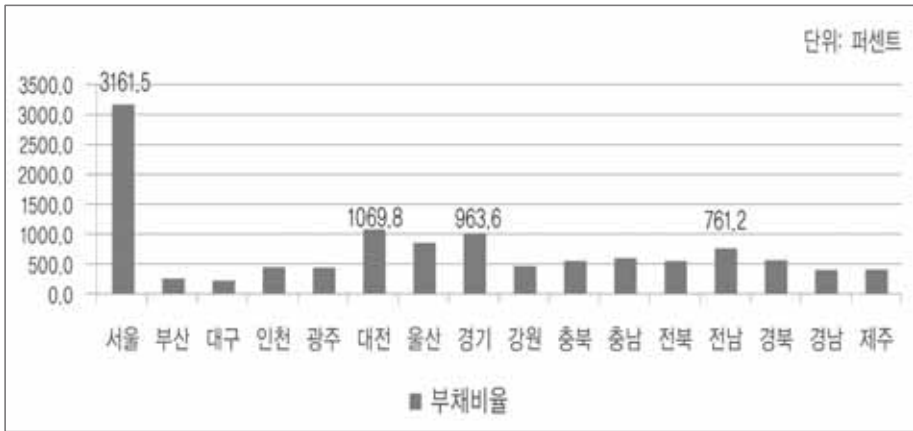
<표 3-10>에서는 2013년도 광역자치단체별 개발자금사업의 재정건전성을 4가지 지표로 보여주고 있다. 자치단체별로는 서울이 부채비율이 가장 높고 자기자본회전율은 충남과 제주가 차입금의존도는 인천, 대전, 울산이 가장 높게 나타나고 있다.

〈표 3-10〉 2013년도 광역자치단체별 개발기금 재정건전성

단체명	자기자본순이익비율	자기자본회전율	차입금의존도	부채비율
서울	3.00	1.00	0.00	3161.5
부산	6.00	0.00	0.00	235.1
대구	7.00	0.00	0.00	212.2
인천	7.00	0.00	82.00	459.3
광주	9.00	0.00	0.00	412.7
대전	17.00	0.00	91.00	1069.8
울산	15.00	0.00	89.00	832.9
경기	13.00	0.00	0.00	963.6
강원	10.00	0.00	0.00	439.1
충북	8.00	0.00	0.00	539.4
충남	9.00	22.00	0.00	577.6
전북	8.00	0.00	0.00	536.1
전남	13.00	0.00	0.00	761.2
경북	9.00	0.00	0.00	552.3
경남	8.00	0.00	0.00	388.4
제주	7.00	16.00	0.00	384.0

〈그림 3-10〉 2013년도 광역자치단체별 개발기금 재정건전성





지역개발기금제도는 1969년 상수도 사업을 위한 수도공채의 발행에서부터 시작되었다. 이 후 1979년에는 읍·면 상수도 확충계획을 수립하고 그 재원조달을 위하여 읍·면 상수도 지원금고를 설치하였다. 읍·면 상수도 지원금고의 규모가 커짐에 따라 1985년에는 시·군의 상수도 사업에의 용자 확대를 위하여 각도별로 상하수도 지원금고로 개편하였다. 1989년에는 기존의 8개 도에 5개 직할시와 제주도를 추가하여 14개 시·도에서 지역개발기금으로 확대·개편하여 상하수도는 물론 지방공기업 대상사업으로 확대하기에 이르렀다.

지역개발기금의 설치는 1989년 5월의 조례제정에 의해 출발하였고 주로 수도사업, 공업용 수도사업, 궤도사업, 자동차 운송사업, 지방도로사업, 하수도사업, 주택사업, 토지개발사업, 의료사업 등을 대상으로 용자해 주었다. 1998년 1월에는 공채관리 비용의 절감 및 주민편익을 도모하기 위해 지역개발공채의 등록발행제도를 도입하였고 최근에는 공채매출대상을 축소하여 지역개발기금제도 운영의 합리성을 제고한 것으로 보인다.

지역개발기금은 시·도가 관리주체로서 공채를 매출하고 있으나 최대 수요자는 관할 시·군이나 공사·공단이다. 시·도 본청의 타 회계나 기금에서도 지역개발기금으로부터 자금을 차입하는 사례도 있으나 주 수요자는 관할 시·군이 절대적이다. 용자대상은 지방공기업법 제2조에서 정한 범위의 사업으로 한정하고 있다. 즉 상·하수도사업과 도시도로사업이 최우선적으로 용자대상이며 도지사 및

광역시장이 필요하다고 인정하는 사업이면 용자를 받을 수 있다. 각 시·군에서는 지역개발기금을 활용하여 상수도, 하수도, 공영개발, 의료원, 도시도로, 경영수익사업 등에 활용하고 있음을 볼 때 각 시·군에서 자체재원으로는 충당하기 힘든 지역SOC의 확충에 지역개발기금이 주로 사용되고 있다. 지역개발기금은 지방공공채의 원활한 공급을 위하여 일정 부분 역할을 수행해 온 것으로 보이지만 지역개발기금 조성을 위한 지역개발공채의 발행은 강제 참가 매출방식을 취하고 있기 때문에 명백한 규제행위에 속하고 저금리 금융환경은 지역개발공채의 경쟁력을 저하시키고 있다. 저금리는 발행금리와 용자이율과의 차이가 좁혀지고 잔고의 예치이율 역시 낮아지게 되어 일정 시점에 오히려 손실을 입을 가능성이 커진다. 저금리로 인해 용자주체인 시·군의 수요가 감소되고 결과적으로 여유자금이 누적되고 있는데 은행에 예치된 여유자금은 낮은 은행이율에 의해 손실의 주된 원인이 된다(서정섭·김태영, 2002a; 2002b).

2. 공사·공단 재정의 건전성

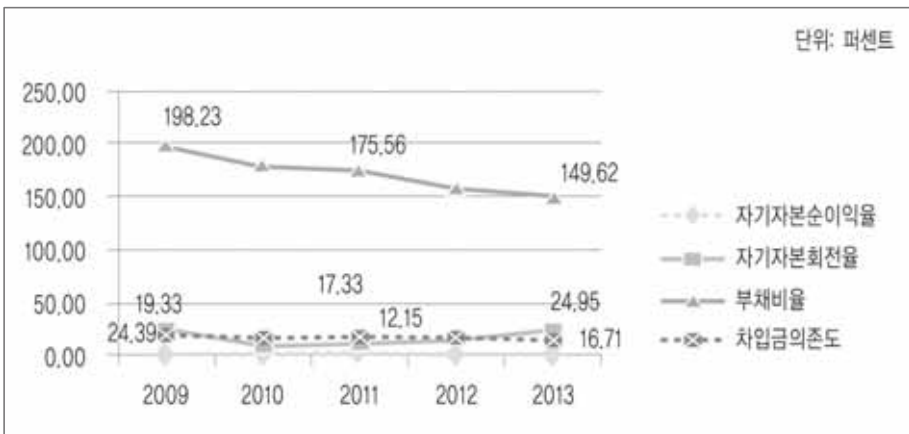
지방자치단체 공사·공단의 2009년부터 2013년(5년) 동안의 차입금 비율과 자기자본회전율, 자기자본순이익률 등 4가지 지표로 재정건전성을 살펴보면 첫째, 공사·공단의 경영성과를 나타내는 자기자본순이익비율은 2009년도 이후 지속적으로 비슷한 수준을 유지하고 있고 둘째, 공사·공단이 보유하고 있는 특정자산의 운용이 얼마나 효율적으로 수행되고 있는가를 나타내는 자기자본회전율은 직영기업에 비하면 상당히 효율적으로 운영되고 있다. 셋째, 부채비율은 상당히 높은 수준이며 넷째, 차입금의존도도 마찬가지로 2009년 이후 비슷한 수준을 유지하고 있지만 상당히 높은 수준으로 유지되고 있어 재정위험관리방안이 필요하다고 보여진다.

〈표 3-11〉 지방자치단체 공사·공단 재정건전성

(단위: %)

연도	자기자본순이익비율	자기자본회전율	부채비율	차입금의존도
2009	1.44	24.39	198.23	19.33
2010	1.26	11.33	179.54	18.18
2011	2.06	12.15	175.56	17.33
2012	1.90	16.30	158.31	16.31
2013	1.31	24.95	149.62	16.71

〈그림 3-11〉 지방자치단체 공사·공단 재정건전성



지방자치단체 공사·공단의 2013년도 재정건전성을 광역자치단체별로 살펴보면, 경영성과와 자기자본의 효율성은 자치단체별로 상당한 차이점을 보여주고 있다는 점이 특징적이며 제주도와 울산의 경우 자기자본회전이 활발하게 이루어지고 있음을 알 수 있다. 부채비율은 부산이 가장 높게 나타났고 차입금의존도는 경북이 위험수위를 넘고 있다.

〈표 3-12〉 2013년도 광역자치단체별 공사·공단 재정건전성

(단위: %)

단체명	자기자본순이익비율	자기자본회전율	부채비율	차입금의존도
서울	-0.42	4.92	150.73	12.50
부산	-3.67	41.67	853.50	11.50
대구	-0.25	1.00	35.03	10.25
인천	-3.00	56.25	193.09	16.75
광주	1.00	49.17	89.80	5.83
대전	1.83	14.67	108.80	6.00
울산	1.75	107.25	108.29	11.00
경기	5.17	31.83	108.48	15.33
강원	-3.50	0.00	177.00	31.50
충북	1.50	0.50	126.00	33.50
충남	1.33	0.00	51.00	9.67
전북	4.00	0.33	138.50	21.50
전남	0.50	0.00	68.00	24.00
경북	0.67	0.00	84.31	30.33
경남	4.00	0.50	82.00	25.50
제주	10.00	91.17	19.42	2.17

〈그림 3-12〉 2013년도 광역자치단체별 공사·공단 재정건전성



1) 도시철도 사업의 재정건전성

자치단체 도시철도 사업 재정건전성 분석의 특징은 낮은 부채비율과 함께 동시에 낮은 경영상 수익률을 보인다는 것이다. 도시철도의 경영상 적자는 낮은 공공요금 수준과 복지무임 수송손실 등을 고려할 때 불가피한 측면이 있다. 2013년 기준 도시철도의 요금 현실화율은 61%이다. 지방자치단체 도시철도공사의 노인들을 위한 복지무임승차 손실은 지방자치단체 보전분을 감안해도 전체 손실의 51%에 해당하는 3924억 원이며 매년 8000억 원 이상의 대규모 적자를 기록하고 있다. 적자 보전 및 건설부채 상환을 위해 지방자치단체가 2008년부터 도시철도에 매년 6000억 원에서 1조 9000억 원을 지원하고 있지만 경영손실이 계속되면서 지방자치단체의 재정부담 요인으로 작용하고 있다.

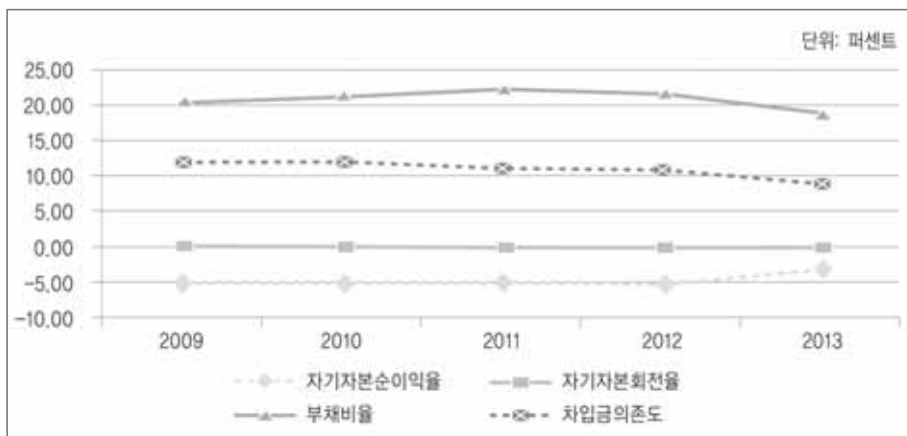
<표 3-13>에서는 지방자치단체 도시철도의 재정건전성을 4가지 지표로 보여주고 있다. 도시철도의 자기자본순이익비율은 마이너스 상태를 지속적으로 유지하고 있으나 부채비율과 차입금의존도는 상당히 안정적인 상태를 보여주고 있다.

〈표 3-13〉 지방자치단체 도시철도 재정건전성

(단위: %)

연도	자기자본순이익비율	자기자본회전율	부채비율	차입금의존도
2009	-4.83	0.08	20.82	12.17
2010	-4.67	0.08	21.47	11.92
2011	-4.50	0.08	22.37	11.08
2012	-4.67	0.08	21.44	10.83
2013	-3.08	0.08	18.62	8.83

〈그림 3-13〉 지방자치단체 도시철도 재정건전성



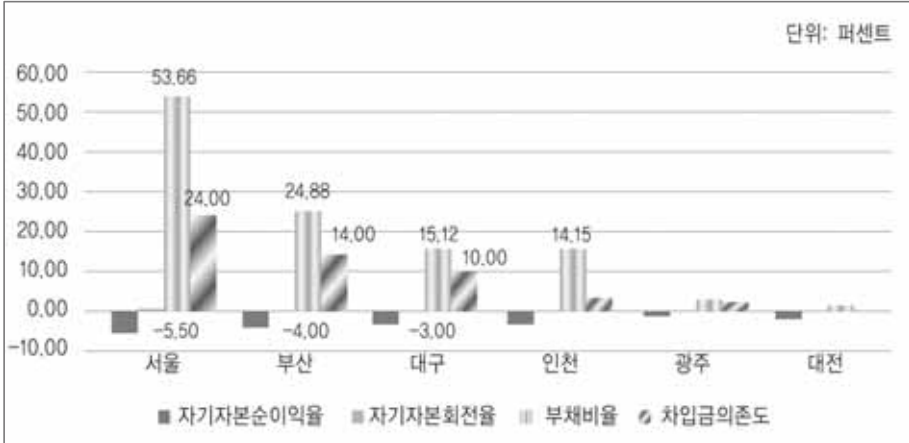
지방자치단체 도시철도사업의 2013년도 재정건전성을 광역자치단체별로 살펴 보면, 경영성과와 자기자본의 효율성은 상당히 비효율성을 보여주고 있고 차입금 의존도는 서울이 위험수준에 있고 부채비율도 서울이 가장 높게 나타나고 있다.

〈표 3-14〉 2013년도 광역자치단체별 도시철도 재정건전성

(단위: %)

단체명	자기자본순이익비율	자기자본회전율	부채비율	차입금의존도
서울	-5.50	0.50	53.66	24.00
부산	-4.00	0.00	24.88	14.00
대구	-3.00	0.00	15.12	10.00
인천	-3.00	0.00	14.15	3.00
광주	-1.00	0.00	2.66	2.00
대전	-2.00	0.00	1.23	0.00

〈그림 3-14〉 2013년도 광역자치단체별 도시철도 재정건전성



2) 도시개발공사 사업의 재정건전성

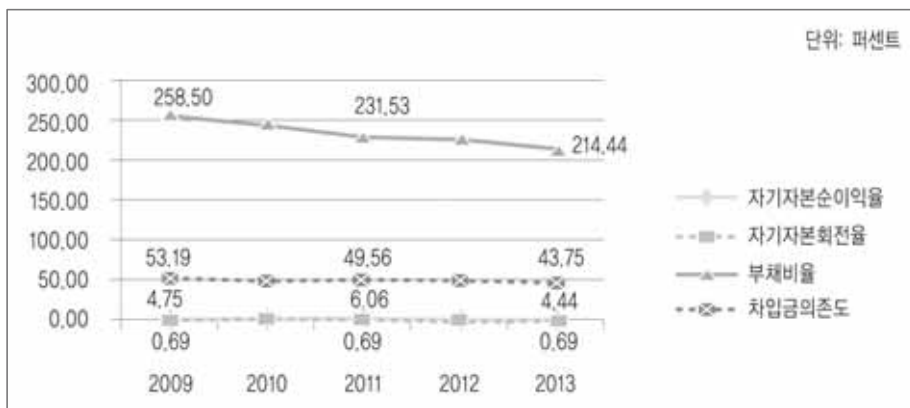
<표 3-15>에서는 지방자치단체 도시개발공사의 재정건전성을 4가지 지표로 보여주고 있다. 도시개발공사의 자기자본순이익비율과 자기자본회전율은 미미한 수준을 지속적으로 유지하고 있으나 부채비율과 차입금의존도는 안전행정부의 위험수위기준을 초과하고 있어 상당히 위험한 상태를 보여주고 있다.

〈표 3-15〉 지방자치단체 개발공사 재정건전성

(단위: %)

연도	자기자본순이익비율	자기자본회전율	부채비율	차입금의존도
2009	4.75	0.69	258.50	53.19
2010	3.50	0.56	248.07	52.19
2011	6.06	0.69	231.53	49.56
2012	5.06	0.63	227.64	46.25
2013	4.44	0.69	214.44	43.75

〈그림 3-15〉 지방자치단체 개발공사 재정건전성



지방자치단체 도시개발공사의 2013년도 재정건전성을 광역자치단체별로 살펴 보면, 자기자본순이익비율과 자기자본회전율 부분에서 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남 등이 상당히 높은 마이너스 상태의 비효율성을 보여주고 있다. 또한 서울, 부산, 인천, 광주, 울산, 경기, 강원, 충북, 전북 등이 높은 부채수준을 나타내고 있으며 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 등 제주를 제외하고는 모두 차입금 의존도 측면에서도 위험수위를 초과하고 있다.

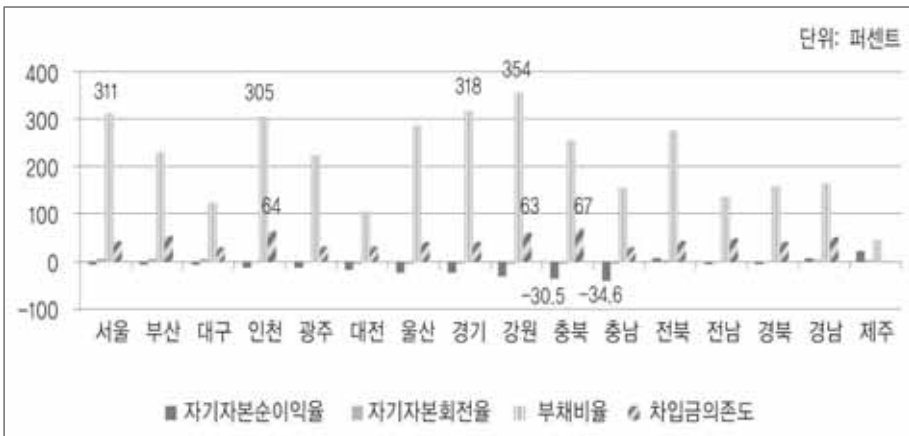
〈표 3-16〉 2013년도 광역자치단체별 개발공사 재정건전성

(단위: %)

단체명	자기자본순이익비율	자기자본회전율	부채비율	차입금의존도
서울	2	1	311	44
부산	7	1	227	55
대구	2	1	123	31
인천	-10	0	305	64
광주	-10	0	220	33
대전	-14.1	-0.3	102	34
울산	-18.2	-0.6	286	44
경기	-22.3	-0.9	318	46
강원	-26.4	-1.2	354	63
충북	-30.5	-1.5	252	67

단체명	자기자본순이익비율	자기자본회전율	부채비율	차입금의존도
충남	-34.6	-1.8	153	29
전북	8	1	277	43
전남	1	0	136	48
경북	1	0	158	45
경남	8	1	164	51
제주	26	1	45	3

〈그림 3-16〉 2013년도 광역자치단체별 개발공사 재정건전성



도시개발공사의 재정건전성이 낮은 수준을 나타내고 있는 것은 도시개발공사의 주력 사업인 택지개발사업 등이 부동산 불경기와 연관된 건설경기 침체가 장기간 지속됨에 따라 재무구조가 나빠졌기 때문이다.

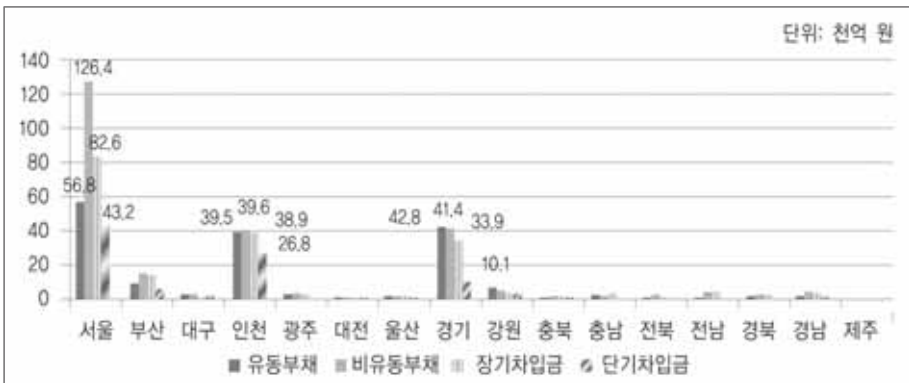
SH 공사 18조 3,000억 원, 인천도시공사 7조9,000억 원, 경기도시공사 8조 4,000억 원 등 수도권 개발공사가 전체 부채의 대부분을 차지한다. 부채비율이 364%인 SH공사는 2011년 4,307억 원의 당기 순이익을 냈지만 2012년에는 5,354억 원의 당기순손실을 기록해 수익 변동성이 매우 큰 모습을 보였다. 강원개발공사는 부채비율 338%로 동계올림픽 개최를 위해 건설한 알펜시아리조트 운영과 관련해 지속적인 적자가 발생하는 실정이다(서울경제 2013-11-6).

인천도시공사는 부채비율 356%로 대규모 개발사업에 투자(운전자본)을 함에 따라 부족자금 대부분을 외부 차입조달에 의존하고 있다. 인천도시공사는 인천시 총 부채 13조원 중 8조2,556억 원을 차지하고 있다. 검단 신도시 택지개발 부채 2조 9,491억 원과 하늘 택지개발 9,579억 원, 검단산업단지 조성사업 7,029억 원, 도화구역 도시개발 8,955억 원 등 대형사업의 투자비 회수가 늦어지고 있기 때문이다. 인천도시공사는 토지를 보상한 검단신도시 시범단지 지구 착공시기를 내년으로 미룬 뒤 사업비 이월로 2016년까지 1,274억 원의 자금수지를 개선하겠다는 계획이다. 인천도시공사의 이런 방침은 공공시행자인 LH가 김포 한강신도시 활성화 이후로 하자는 의견에 따른 것이고 이는 금융비용 부담을 계속 끌고 가는 등 근본적인 해결책이 아닌 땀질식 처방에 불과하다는 지적이다. 인천도시공사와 LH가 7대 3지분으로 공동 시행하는 하늘의 경우 2007년 4월 분양이후 전체 분양률은 지금까지 24%에 머물고 있다. 검단산업단지도 2009년 3월 분양이후 현재까지 분양률이 69%에 불과해 공사채 상환이 늦어지고 있다. 도화구역 도시개발 사업 역시 2007년 9월 보상이 이뤄졌지만 아직까지 착공조차 못하고 있다. 인천도시공사는 투자유치와 분양을 통한 부채해결방안을 제시하고 있으나 실상은 인천시의 자산 추가 출자(2015-2017년 9천억 원)와 도시개발사업 손실액에 대한 시의 재정지원, 시 대행사업비 미정산금 연차적 지원(2014-2017년 2,059억 원)등으로 인천시에 기대고 있는 실정이다(인천신문 2014-06-26).

경기도시공사가 빚더비에 오르게 된 직접적인 원인은 경기도를 대신해 각종 도시개발, 산업단지 조성 등 돈 안되는 공약사업을 떠안았기 때문이다. 공사의 금융부채 3조9,694억 원은 지역개발기금에서 4,920억 원, 국민주택기금에서 1,903억 원, 에너지이용합리화기금에서 25억 원을 빌려냈다. 땅 주인에게 갚아야 할 용지보상채권은 7,655억 원이고 공사채는 1조1,691억 원, 금융기관 차입금은 1조3천억 원, 기업어음은 500억 원에 달한다. 이 중 규모가 가장 큰 금융기관 차입금은 광교신도시 조성사업에 들어갔고 공사채는 화성 동탄 2지구와 광교신도시 조성사업에 사용했다. 용지보상채권은 고덕산단과 택지, 화성 동탄 2, 전곡해양산단, 양주홍죽산단, 안성 제4산단 등에 쓰여졌고 지역개발기금은 광교, 김포

양촌산단, 고덕산단 조성 사업비로 쓰여졌다. 이들 사업은 전·현직 도지사의 공약사업과 국내외 기업 유치를 위해 추진된 이른바 하명사업으로 기업논리에 비춰보면 리스크가 매우 큰 사업으로 분류된다. 결국 공사는 7조5,271억 원이라는 천문학적인 빚더미에 올랐다. 공사는 고정자산을 매각하고 사업규모를 축소하며 인력을 감축하는 등 구조조정을 통해 오는 2015년까지 부채를 4조66억 원으로 줄일 계획이다. 우선 고정자산인 제3경인고속도로로 보유지문 매각을 통해 442억 원을 회수하고 수원 팔달문과 고양 일산의 주차장 터를 팔아 251억 원을 마련하고 화성동탄 임대주택을 조기분양해 300-500억 원의 자금을 마련해 1,193억 원을 조달할 계획이다. 재고자산인 광고 및 동탄신도시 등의 택지를 팔아 1조4,063억 원을 마련하고 고덕 및 안성4산업단지 등을 매각해 2조327억 원, 김포한강신도시 아파트 등을 분양해 6,626억 원의 자금을 조달하는 등 총 4조1,016억 원 규모의 부동산 매각을 추진할 계획이다. 신규사업 착수시기를 조정하는 방식을 통해 2015년까지 6,495억 원을 투자할 예정이었던 양평보통산단과 평택 포승산단의 투자비용을 71억으로 줄이고 남양주 지금보금자리사업 지분 30%를 민간에 배분하는 등을 통해 1조5,488억 원의 사업비를 줄일 예정이다. 인력 감축과 인건비 삭감 등 2015년까지 인력을 10%(40명) 줄이고 기본급을 직급에 따라 5-1% 각고 경상비도 10% 절감할 계획이다. 이러한 공사의 구조조정 계획 중 상당수는 부동산 경기가 활성화되지 않는 한 실현가능성이 높지 않다(중부일보, 2011-4-13).

〈그림 3-17〉 2012년 광역자치단체별 개발공사 유동성, 비유동성, 장기 및 단기차입금



3) 지방공단의 재정건전성

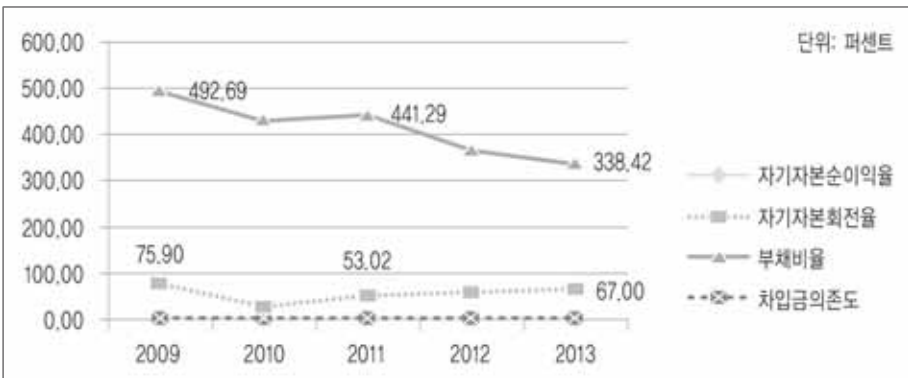
<표 3-17>에서는 지방자치단체 지방공단의 재정건전성을 4가지 지표로 보여주고 있다. 도시공단의 자기자본회전율은 상당히 효율적으로 운영되고 있으나 부채비율이 위험수위를 넘긴 채 지속적으로 유지되고 있는 상태를 보여주고 있다.

<표 3-17> 지방자치단체 지방공단 재정건전성

(단위: %)

연도	자기자본순이익비율	자기자본회전율	부채비율	차입금의존도
2009	0.86	75.90	492.69	2.05
2010	1.36	27.10	431.41	0.21
2011	0.90	53.02	441.29	0.07
2012	0.31	57.71	367.80	0.00
2013	1.12	67.00	338.42	0.00

<그림 3-18> 지방자치단체 지방공단 재정건전성



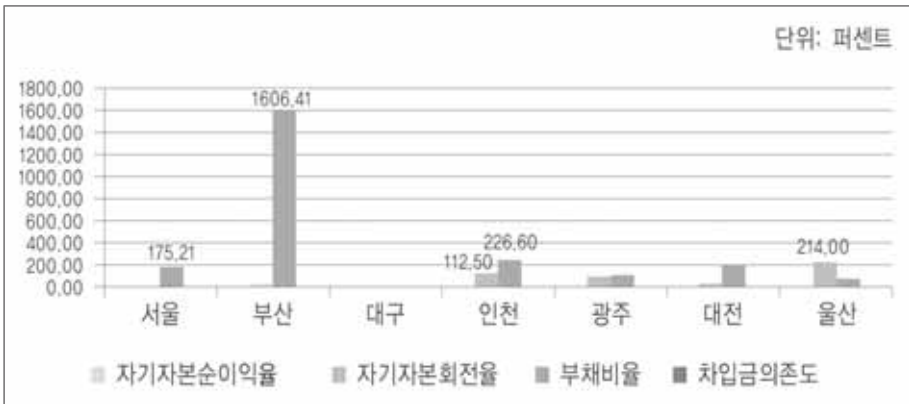
지방자치단체 지방공단 사업의 2013년도 재정건전성을 광역자치단체별로 살펴보면, 자기자본의 효율성은 인천, 광주, 대전, 울산 등이 높은 상당히 효율성을 보여주고 있으나 부채비율이 부산, 인천이 위험수준에 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-18〉 2013년도 광역자치단체별 지방공단 재정건전성

(단위: %)

단체명	자기자본순이익비율	자기자본회전율	부채비율	차입금의존도
서울	0.00	7.00	175.21	0.00
부산	6.33	7.00	1606.41	0.00
대구	0.00	1.50	1.01	0.00
인천	0.50	112.50	226.60	0.00
광주	0.00	98.00	105.00	0.00
대전	1.00	29.00	181.15	0.00
울산	0.00	214.00	73.58	0.00

〈그림 3-19〉 2013년도 광역자치단체별 지방공단 재정건전성



제3절 지방자치단체 부채의 원인분석

본 연구에서는 수요자와 공급자 측면에서의 요인들과 위기관리제도 및 단체장의 특성 등의 제도적 측면의 요인들이 지방자치단체의 부채성격에 미친 영향을 패널 자료를 이용하여 분석한다. 본 연구에서는 지방자치단체 부채의 성격을 정치시장모형(Political Market Model)에 의해 분석하고자 한다. 정치시장모형에서는 공공선택론(Public Choice Theory)에 근거하여 지불의사가 있는 수요자 측면의 요인과 수요자에 요구에 반응하여 공급량을 결정하는 공급자 측면의 요인이 지방자치단체의 재정에 관한 의사결정- 본 연구에서는 부채의 성격-을 결정하며 재정위기관리제도나 단체장의 특성에 내재되어 있는 정치 제도적 측면이 이러한 결정에 또한 영향을 준다고 본다.

또한 지금까지 지방자치단체의 부채감축을 위해 도입된 다양한 재정위기관리 제도들이 도입되어왔으나 그러한 제도들이 실제로 부채의 규모에 영향을 주는지의 여부를 검증해 보는 연구들은 미흡한 측면이 있다. 우리나라와 같은 강시장 약의회 지방자치단체에서는 단체장이 관료 혹은 정치인 출신인지, 재선 혹은 삼선인지, 투표율은 높은지 혹은 낮은지 등의 정치 제도적 요인들이 부채의 규모에 영향을 주는지의 여부를 심도 있게 논의할 필요가 있다.

실증분석에 앞서 지방자치단체 부채의 성격을 정치시장모형(Political Market Model)에 의해 이론적 논의를 하고자 한다. 정치시장모형은 시장에서 공급과 수요에 의해 가격이 결정되는 것처럼 지방자치단체의 부채규모에 대한 결정도 수요자와 공급자 측면의 경제적 요인에 의해 기본적으로 결정되지만 정치제도와 재정위기관리제도 등 제도적 측면의 요인이 복합적으로 작용하여 영향을 준다는 논리이다. 정치시장모형과 비슷하게 접근한 연구로는 김렬·구정태(2002)가 지방자치단체의 인구통계학적·정치적·경제적·재정적 여건이나 특성들이 지방 채무에 어떠한 영향을 주는 지 혹은 지방자치단체의 재정력이나 규제 등이 영향을 미치는 것을 분석하고 있다.

1. 분석의 틀: 정치시장모형

가. 경제적 요인

1) 수요자 측면의 요인

주민소득, 인구규모 및 인구밀도, 고령화정도 등 수요자 측면의 요인이 지방자치단체의 채무 및 부채에 영향을 줄 수 있다. 1인당 주민소득과 총 채무 및 수익 채무와의 관계에서 부(-)의 관계가 입증한 연구(Bahl and Duncombe 1993)와 개인소득이 높은 주들이 지방채 발행여건이 우수 하여 낮은 소득 지역에 비해 채무가 높게 나타남을 보여주고 있는 연구가 있다(Eberts and Fox, 1992; Temple, 1994). 정성호·정창훈(2013)의 연구에서는 소득할 주민세와 총부채의 관계는 부(-)의 값을 가지지만 통계적으로 유의미하지 않음을 보여주고 있다.

인구규모와 인구밀도는 공공서비스에 막대한 고정비용이 투입된 규모의 경제에 의해 영향을 받을 수 있기 때문에 영향력은 다소 불명확할 수 있다(Bahl and Duncombe, 1993; Fabricant 1952). 정성호·정창훈(2013)은 인구밀도가 증가할수록 총부채와 유동부채에 부(-)의 영향을 미치고 있다는 점을 밝혔다. 인구밀도가 클수록 총부채가 감소하는 지방자치단체유형이 군의 경우이고 이는 재정력이 취약한 군의 경우만 통계적으로 유의미하여서 일부화하기는 어렵지만 인구밀도가 증가할수록 총부채가 감소하고 있음을 보여주고 있다. 또한 인구밀도가 클수록 장기차입부채가 증가하고 있는데 서울의 전 자치구와 부산, 인천의 일부 자치구, 울산 중구를 제외한 대부분의 자치구가 장기차입부채를 활용하고 있음을 보여주고 있다.

윤석완(2009)은 인구와 고령화 현상이 증가할수록 재정지출을 지속해서 증가시키게 된다는 분석결과를 제시하고 있고 허명순(2003)은 같은 맥락에서 미국 507개 지방정부를 대상으로 고령화의 증가가 부채증가에 영향을 미치고 있다는 점을 밝혔다. 고령화정도와 부채 간 정(+)의 관계에 관한 연구(Clingermayor 1991, 임성일 2007), 그리고 지방채 발행 등으로 조달된 재원이 노년층에 사용되

지 않기 때문에 부채에 부(-)의 영향을 미친다는 연구(Ellis and Schansberg 1999; 김제안·채중훈 2003) 등이 있다. 이는 노인인구와 직접 관련된 복지에 투자되기 보다는 경제활동인구의 자신들과 직접 관련된 복지나 자녀교육에 대한 지출압력에 더 많은 영향을 받을 개연성을 시사한다. 정성호·정창훈(2013)은 고령화와 부채의 관련성은 일반적인 시각에서 고령화 정도가 클수록 지방세입을 감소시켜 부채를 증가시킬 것이라는 우려가 있지만 우리나라 지방재정의 특성상 지방교부세가 이를 보완해주고 있기 때문에 부채증가로 이어지지 않음을 제시하고 있는데 고령화가 오히려 단기성 부채를 감소시키고 있는데 이는 추후 분석이 필요함을 제시하고 있다.

(가설 1: 수요자 측면의 특성) SOC 재정수요 변수들(GRDP, 노령인구비율)이 높은 지역일수록 부채규모가 클 것이다.

2) 공급자 측면의 요인

공급자 측면의 요인들이 정부예산 및 지출과 채무 및 부채에 관한 예산의사결정에 영향을 끼칠 수 있다. 재정지출과 직결되는 부채결정요인에 관한 연구는 자체재원을 포함한 예산 규모에 연관된 연구(Danziger, 1978)가 있다. 지방재원은 자체재원과 의존재원으로 나뉜다. 자체재원은 세수입과 세외수입이고 의존수입은 국고보조금과 지방교부세 등이다. 우리나라의 지방자치단체는 자체재원을 조달하는 것이 제한되어 있기 때문에 재원확보를 위한 노력보다는 중앙정부의 재정지원이나 지방채발행에 의존하기 때문에 국가 전체적 관점에서 비효율적인 재정운동을 야기한다(배인명, 2009). 배인명(2009)은 의존재원이 지방채발행에 미치는 부(-)의 영향요인으로 작용함과 동시에 지방채발행을 제한하는 이중적인 효과를 지님을 분석하고 있다. 즉, 의존재원이 증가되면 지방채발행을 줄이고, 동시에 지방채 발행을 제한하는 효과를 지닌다고 본다.

정성호(2012b)는 지방자치단체의 재정수익이 총부채, 유동부채, 장기차입부채에 미치는 영향을 분석하고 있다. 재정수익은 총예산의 규모, 자체조달수익, 정

부 간 이전수익으로 구분될 수 있다. 일반적으로 재정수익규모가 크면 재원이 풍부하여 부채가 감소하지만, 우리나라의 경우 자체조달수익이 건설한 광역시와 도의 부채가 오히려 급증하고 있는데 인천, 대구, 부산이 그 예이고 산하 공기업 부채를 포함하면 심각한 수준이다(정성호, 2012c). 우리나라는 광역 시도 단위로 재정배분이 되고 있어 비교적 재정이 건설할 것이라는 예상과는 달리 예산의 규모가 큰 광역시도의 부채가 크게 증가하고 있어 시급히 관리되어야 한다. 따라서 지방자치단체의 재정수익이 부채증가에 미치는 영향을 분석할 필요가 있다. 자체재원이 부족한 지방자치단체들은 단기차입금, 단기예수금, 유동성 장기차입부채 및 기타유동부채를 발행하게 된다. 최근의 경향은 광역자치단체나 기초자치단체 모두 장·단기 차입 등을 통한 부채가 증가하고 있는데 광역자치단체는 총예산규모와 자체재원규모가 단기차입 등을 통한 부채증가에 연계될 가능성이 크고 자체재원이 부족한 기초자치단체들은 의존재원규모가 장기차입부채를 통한 부채증가에 연계될 가능성이 크다. 정성호(2012b)의 연구는 자체조달수익(자체재원)과 정부 간 이전수익(의존재원)이 부채에 미치는 영향을 연구하였다는 점에서 의미를 지닌다.

지방자치단체의 사회기반시설투자와 총부채의 연관성이 높다(Ellis and Schansberg, 1999; Bahl and Duncombe 1993). 정성호·정창훈은 유형자산이 지방자치단체의 총부채에 영향을 연구하였다. 자치구를 제외한 전 지방자치단체의 모형에서 사회기반시설 투자가 증가할수록 총부채에 미치는 영향은 통계적으로 유의한 정(+)의 값을 가지면, 사회기반시설 투자가 증가하면 총부채가 증가하고 있다. 특히 특·광역시·도의 증가율이 5.17%로 가장 높고 설명력(85.26)이 높게 나타났는데, 이는 특·광역시·도 중심으로 재정배분이 이루어지기 때문이다. 지방자치단체는 사회기반시설 등 기본적인 인프라 구축을 위한 장기차입부채를 선호하는데 우선 치적을 쌓아 과시적 효과를 얻고 재정의 책임성 논란에서 비교적 자유롭기 때문에 지방자치단체장들은 공약사업 추진을 이유로 사회기반시설 투자에 재원을 늘릴 개연성이 크며 일반적으로 이러한 투자에 장기차입부채를 선호할 가능성이 크다. 실제로 인천, 대구, 부산 등의 광역시아 비교적 재정이 건설

한 천안, 성남 등의 시 단위 도시의 장기차입부채가 많고 군과 자치구는 장기차입부채를 활용하지 않는다. 자치구의 경우 사회기반시설의 투자보다는 복지시설 등 일반유형자산 투자에 장기차입부채를 활용하는데 자치구의 경우 대부분의 사회기반시설 투자를 광역시에서 담당하기 때문이다.

(가설 2: 공급자 측면의 특성) 재정력이 높은 지방자치단체일수록 부채규모가 클 것이다.

나. 위기관리 제도적 요인

지방자치단체 부채의 제도적 요인에 관한 기존연구는 사업실명제, 지방채발행제도 등의 법·제도적 측면의 개선방안과 민간투자사업을 포함하는 통합관리제도 등의 제안이 주를 이룬다. 최근 지방자치단체는 중앙정부의 글로벌 경제위기 와 관련하여 지방채 발행한도를 늘려 주는 등 제반조치들이 지방자치단체의 재정을 더욱 어렵게 하고 있다. 지방자치단체의 입장에서는 대규모 청사의 건립, 공약사업의 이행, 그리고 사회복지 수요증가에 따른 재원조달을 위해 지방채를 발행할 수밖에 없다. 성남시, 인천시, 시흥시, 그리고 태백시의 경우가 이에 속한다. 강원도 산하기관인 강원개발공사는 알펜시아 리조트 사업에 1조 7,000억 원을 투자했는데 이 중 1조 4,000억을 빌려서 하루 이자만 1억 3,000만원씩 발생하고 있다. 더욱 문제는 동계올림픽을 개최하기 위해 수년간 엄청난 재원이 필요하고 이 사업을 추진하기 위해 지방채를 발행할 수밖에 없다(정성호 외, 2012: 238).

정성호(2012), 정성호·정창훈(2011)은 외부통제의 목적으로 무모한 사업추진을 막기 위해 일정규모 이상 사업승인 시 주민투표제 도입, BTL·BTO 등 총체적 부채관리, 사업별 실명제 등을 제안하고 있다. 임성일(2011)은 거시적인 관점에서 지방 채무관리의 단기적 대안으로 지방채 발행 총액한도제도 개선, 지방채무 범위 재설정, 일반채무와 공기업 채무의 연계관리를 제안하고 있다. 중·장기적 대안으로 기채관련 주민투표실시, 자본예산제도 도입, 지방채 총액한도제도 폐지,

지방자치단체 파산제도 도입을 제안하고 있다.

민기(2009)는 지방자치단체의 임대형 민간투자사업의 재정관리 방안으로 현행 예산외(Off-Budget)채무에서 예산과정(On-Budget)에 채무편입을 제안하고 있다. 세부대안으로 중기지방재정계획에 BTL 사업을 반영하고 민자유치한도액과 추진 계획 등은 기존의 의회의결에 덧붙여 안전행정부에 제출할 것을 제시한다. 또한 재정 투·융자 심사 대상사업과 BTL 사업 심사는 상위정부의 심사를, 실시협약서는 의회동의조건부로 작성하고 하는 등 지방재정법 제44조에 채무부담행위에 해당하면 의회의결과 시설임대료 변경 등은 의회에 보고할 것을 제시하고 있다.

최석준(2007)은 BTL 사업이 정부의 지급의무를 유발하는 채무의 성격을 지니기 때문에 투자관련 사업지출의 상한선에 대해 논의한다. 특히 정부수입의 1% 이내로 강력한 재정준칙을 운영하고 있는 브라질의 경우처럼 정부예산의 1-2%로 상한선을 설정하여 국가재정을 관리할 필요가 있다. 설령 상한제를 도입할 수 없다고 하더라도 임대형 민간투자사업 특별회계의 도입과 지방의회의 철저한 통제의 필요성을 제기하고 있다.

Spackaman(2002)은 영국정부의 민간투자사업(public-private Partnerships, PPPs) 추진의 구조를 설명하고 있는데, 충분한 예산이 뒷받침되지 않고 추진되는 예산 외 민간투자사업은 의회의 재정통제 대상에 제외되고 있다. 따라서 영국정부는 민간투자사업에 두 가지 제약조건을 부여하고 있는데, 하나는 공공부분의 부채가 전체 GDP대비 40%를 초과할 수 없고, 또 다른 하나는 민간투자사업으로 인한 채무를 정식채무에 포함해야 하는 제약조건을 제도화시켜 놓고 있다.

(가설 3: 위기관리 제도적 요인) 위기관리제도의 시행이 부채규모를 줄일 것이다.

다. 정치적 제도요인

지방자치단체의 부채는 1997년 IMF, 2005년도 이후의 사회복지기능의 지방이양으로 인한 복지재정의 부담, 2008년 글로벌 경기침체 등의 경제적 요인뿐만 아니라 민선단체장 출범 이후 전시성·낭비성 공약사업 등으로 인한 방만한 재정

운영이 중요한 요인으로 부각되어 왔다. 지방자치단체의 대규모 청사의 건립, SOC 건설, 행사·축제 개최 등에 따른 채용조달, 사회복지 수요증가 등은 지방자치단체의 총부채를 증가시키는 요인으로 작용하고 있다. 인천광역시, 시흥시, 그리고 태백시를 그 예로 들 수 있다. 성남시의 파산선언은 대규모 시설투자를 요하는 판교특별회계와 연관된다.

자치단체장과 지방의원들은 궁극적으로 재선의 확률을 높이기 위한 유인이 내재되어 있는 주체적 행위자이며 재선을 목적으로 테마성 유형자산에 투자할 개연성이 상당히 크다. 일반적으로 지방자치단체의 대규모 시설투자, 사회기반시설투자, 그리고 주민편의시설에 대한 투자는 지방자치단체의 유형자산을 증가시키는 요인으로 작용하고 이러한 유형자산의 투자는 결국 부채로 이어질 개연성이 크다. 복지사업을 지향하는 자치단체장이라 할지라도 주민편의시설 등에 더 많이 투자할 개연성이 크며 이 또한 부채증가로 이어질 개연성이 크다. 이는 기초자치단체의 경우도 배제할 수 없지만 주로 특·광역시·도의 선심성 공약사업추진과 대규모 국제대회 유치경쟁 등의 요인과 관련 있다. 따라서 주로 재정력이 풍부한 광역시·도급의 도시에서 지방선거 투표율이 높은 지방자치단체일수록, 단체장과 의회의 정치적 일치도가 높을수록, 단체장이 정치인 출신일수록, 당선횟수가 많을수록 지방자치단체의 총부채를 증가시키는 요인으로 작용할 수 있다. Brueckner와 Joo(1991)는 투표율과 채무의 관계를 정방향임을 보여주고 있다(김현아, 2014. 재인용).

이러한 유형자산 투자는 특히 단기차입금, 단기예수금, 유동성 장기차입부채 및 기타 유동부채로 구성된 유동부채에 영향을 미칠 수 있다.⁸⁾ 유형자산 투자는 단기성 채무라 할지라도 부채증가의 개연성을 부인할 수 없지만 지방자치단체장들은 단기차입금을 통한 부채증가보다는 장기차입부채를 선호할 가능성이 있다. 유동성 장기차입부채는 장기차입부채 중 기간이 경과하여 1년 이내 만기되는 부

8) 유동부채는 단기차입금, 단기예수금, 유동성 장기차입부채 및 기타 유동부채로 구성된다. 장기차입부채는 금전소비대차계약 등에 의해 차입한 채무로 차입일로부터 회수기한이 1년을 초과하여 도래하는 장기차입금과 결산일로부터 회수기한이 1년을 초과하여 도래하는 장기예수금으로 구분된다. 지방채는 지역개발기금 채권을 포함하여 만기가 1년을 초과하는 지방채 증권을 말한다(안전행정부).

채이기 때문에 지방자치단체의 도덕적 해이에서 비롯된 일시차입금 등 분식회계가 아닌 한 장기차입부채보다 규모가 작을 것이라는 판단이 가능하다.

(가설 4: 정치 제도적 요인) 정치 제도적 요인들(지방선거 투표율이 높은 지방자치단체일수록, 정치적 일치도가 높을수록, 단체장이 정치인 출신일수록, 단체장이 당선횟수가 많을수록)이 부채규모가 클 것이다.

2. 분석방법 및 분석대상

가. 분석방법

지금까지 경기변동, 중앙과 지방간의 수직적 재정관계, 자치단체장의 무분별한 사업추진, 재정관리제도의 미흡 등 다양한 요인들이 지방자치단체의 부채를 초래하는 것으로 논의되어 왔다. 본 장의 목적은 이러한 논의들을 정치시장모형에 의해 수요자와 공급자 측면에서의 요인들과 제도적 요인들을 포함하여 지방자치단체의 부채규모에 영향을 주었는지 여부를 실증적으로 분석하는 것이다. 수요자, 공급자, 정치 제도, 위기관리제도 측면에서의 요인들이 지방자치단체의 부채규모에 미치는 영향을 분석하기 위해 2009년부터 2012년까지 지난 4년간의 패널 자료를 분석하였다. 분석모형은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \text{부채규모}_{it} = & \alpha + \beta_1 \text{수요자요인}_{it} + \beta_2 \text{공급자요인}_{it} + \beta_3 \text{정치제도요인}_{it} \\ & + \beta_4 \text{위기관리제도요인}_{it} + SD_i + TD_i + \varepsilon_{it} \end{aligned}$$

상기모형에서 α 는 지방자치단체의 고정효과를 지칭하고 수요자 요인, 공급자 요인, 정치제도 요인, 위기관리제도 요인은 독립변수를 의미한다. SD와 TD는 횡단면적 고정효과와 시간 가변수를 나타낸다.

패널분석의 대표적인 방법으로는 고정효과 모형(Fixed-effects)과 임의효과 모형(Random-effects)이 사용되는데, 패널 분석은 Pooled OLS 분석이 유발하는 추

정편의 문제를 해결 할 수 있다. 패널 분석에서 고정효과(FE) 모형은 집단 내 변이 효과(within variance effect)를 통해 추정하고, 임의효과(RE) 모형은 집단 간 변이 효과(between variance effect)를 통해 추정한다. 패널 분석 실행 시 고정효과 모형과 임의 효과 모형 중 어떠한 모형이 타당한가는 개별효과와 독립변수들 간의 상관관계 여부에 따라 결정된다. 다시 말하면, 개별효과와 독립변수들 간의 상관관계 여부가 존재하면 고정효과 모형이 선택되고, 상관관계가 없다면 임의 효과 모형이 선택 된다(Wooldridge 2008). 패널 분석에서 독립변수들과 개별 효과 사이에 상관관계가 존재하는지 여부는 Hausman 검정(Hausman test)을 이용하여 분석하는데, 본 연구에서는 하우스만 검정 결과 고정효과 모형(FE)이 적절한 것으로 분석되었다.

패널모형 선택 시 또 다른 요소는 패널모형이 등분산성(Homoscedasticity)과 자기상관관계의 부재(no-autocorrelation)를 충족해야 한다는 것이다. 패널모형이 등분산성과 자기상관의 부재를 충족하지 못하면 로버스트(robust) 패널모형을 이용하는 것이 일반적인데, 본 연구에서 사용되는 자료들은 등분산성을 충족하고 있지만 자기상관이 존재하는 것으로 분석되어 통계적으로 자기상관을 보정하는 분석을 실시하였다.⁹⁾

나. 분석대상

본 연구의 종속변수는 지방자치단체 부채규모이고 2009년부터 2012년까지의 16개 광역지방자치단체의 부채규모를 일인당부채액, 차입금비율, 예산대비 채무비율, 유동부채, 비유동부채, 우발부채로 여섯 가지로 구분하여 조작적 정의하고 측정한다. 2009년부터 2012년까지의 16개 광역지방자치단체 공사·공단 부채규모를 일인당부채액, 차입금비율, 자본대비 부채비율 세 가지로 구분하여 조작적 정의하고 측정한다.

독립변수로는 일인당조세수입, 일인당세외수입, 일인당교부세규모, 일인당보

9) 자기상관의 보정을 위해 STATA 패널분석 명령어 중 corr(ar1)을 사용하여 자기상관을 보정하였다.

조금규모, 사회복지 지출 비율, 재정자립도, 자기자본의존율, 자기자본회전율, 노령인구비율, GRDP, 단체장과 지방의회의 정치적 일치성, 단체장 출신성분, 단체장 당선횟수, 재정위기관리제도 등이 사용되었다. 사회복지비 비율, 재정자립도는 안전행정부 재정고 자료를 이용하여 측정하였으며, 조세수입, 세외수입, 교부세, 보조금은 자치단체 재무보고서를 이용하여 측정하였다. 자기자본의존율과 자기자본회전율은 클린아이(지방공기업경영정보시스템) 자료를 이용하였다. 각 광역자치단체의 상대적 차이를 표준화하기 위해 일인당 조세수입, 일인당 세외수입, 일인당 교부세, 일인당 보조금은 인구로 나눈 일인당 자료를 이용하여 측정하였다. 노령인구비율과 지역총생산은 통계청 자료를 활용하였다.

정치적 일치성은 중앙선거관리위원회의 5차례의 지방선거(1995년, 1998년, 2002년, 2006년, 2010년) 자료를 이용하여 단체장, 광역의회 다수당, 국회 다수당, 대통령 등의 정당 일치여부를 지수화(index) 하여 측정하였다. 단체장 출신 정당과 광역의회 다수당이 일치할 경우 1을 부여하고 일치하지 않을 경우 0을 부여하여 측정하였다. 같은 방식으로 단체장 출신 정당과 국회 다수당이 일치하면 1, 일치하지 않으면 0을, 단체장 출신 정당과 대통령 출신 정당이 일치하면 1, 일치하지 않으면 0을, 광역의회 다수당과 국회 다수당이 일치하면 1, 일치하지 않으면 0을, 광역의회 다수당과 대통령 출신 정당이 일치하면 1, 일치하지 않으면 0을 부여하여 측정한 후, 다섯 가지 항목을 합하여 정치적 일치여부에 대한 지수를 측정하였다. 단체장 출신성분은 비정치인은 0, 정치인은 1을 부여하여 측정하였고 당선횟수는 초선은 0, 재선은 1, 삼선은 2를 부여하여 측정하였다.

재정위기관리제도는 안전행정부에서 지방재정의 건전운용과 재정운용 균형 확보를 위해 실행하는 제도를 말하며, 본 연구에서는 지방재정위기 사전경보시스템(2011년 시행) 도입이 지방자치단체 부채규모에 어떤 영향을 주고 있는지 측정하였다.

다. 자료출처

본 연구의 분석에 사용되는 변수들은 여러 가지 자료출처로부터 수집되었다.

첫 번째로 지방자치단체의 부채액, 예산대비채무비율, 일인당유동부채, 일인당 비유동부채, 일인당 우발부채, 차입금 비율, 직영기업 부채, 조세수입, 세외수입, 교부세 수입, 보조금 수입 등은 2009년부터 2012년까지의 지방자치단체 재무보고서를 이용하여 수집하였다. 두 번째로 지방공사·공단 자료인 공사·공단 일인당 부채, 차입금 비율, 자본대비부채비율 등은 지방공기업 경영정보시스템의 2009년부터 2012년까지의 지방공기업 경영정보 자료를 통해 수집하였다. 세 번째로 지방자치단체의 재정자립도(2009년~2012년)는 안전행정부 재정고 자료를 이용하였다. 네 번째로 노령인구비율과 지역내 총생산(GRDP)은 2009년부터 2012년까지의 통계청 자료를 이용하여 수집하였다. 다섯 번째로 정치적 요인에 해당하는 정치적 일치도, 단체장 출신성분, 단체장 당선횟수 등의 자료는 중앙선거관리위원회의 지방선거 자료를 이용하여 수집하였다. 마지막으로 재정위기관리제도 변수 중 재정위기사전경보시스템은 지방재정법 자료를 이용하였다. 재정위기사전경보시스템을 재정위기관리제도의 더미변수로 사용한 이유는 지방재정법에 명시된 각종 제도 중에서 재정위기사전경보시스템이 지방자치단체 재정위기에 대응하는 직접적인 사후통제 제도이기 때문이다.

앞서 언급한바와 같이 분석에 사용된 변수들의 시간적 범위는 2009년부터 2012년까지이다. 자료의 범위를 2009년부터 2012년까지로 한정 한 이유는 2007년부터 시행된 지방자치단체 복식부기회계 제도로 인해 지방자치단체 재무보고서가 2007년부터 작성되고 있기는 하지만 본 연구에서 사용하는 주요 변수들인 지방공사·공단의 자료출처인 지방공기업경영정보시스템(클린아이)의 자료 범위가 2009년부터로 한정되어 있기 때문이다. 위와 같은 자료의 제약성으로 인해 본 연구의 분석대상이 상대적으로 짧은 시간적 범위의 데이터만을 포함하고 있는 한계가 있다. 하지만 이는 추후 자료의 보강을 통해 시간적 범위를 늘려감으로써 해결이 가능할 것이라고 보인다.

〈표 3-19〉 분석에 사용된 변수

변수명	변수의 정의	자료출처
지방자치단체 부채규모		
일인당 부채액 (직영기업포함)	지방자치단체 총부채/ 총인구	자치단체 재무보고서
예산대비 채무비율	지방채무 잔액/ 총예산	자치단체 재무보고서
일인당 유동부채	지방자치단체 유동성 부채 / 총인구	자치단체 재무보고서
일인당 비유동부채	지방자치단체 비유동성 부채 / 총인구	자치단체 재무보고서
일인당 우발부채	지방자치단체 우발부채 / 총인구	자치단체 재무보고서
차입금 비율	(단기차입금+장기차입금)/ 총 예산	자치단체 재무보고서
일인당 직영기업 부채	지방자치단체 직영기업 부채 / 총인구	지방자치단체 재무보고서
일인당 2단계 통합부채	지방자치단체 2단계통합부채 / 총인구	지방자치단체 재무보고서
일인당 3단계 통합부채	지방자치단체 3단계통합부채 / 총인구	지방자치단체 재무보고서
공사·공단 부채규모		
일인당 부채액	재정 외 사업 총부채/ 총인구	지방공기업경영 정보시스템
자본대비 부채비율	부채 잔액/ 총 자본	지방공기업경영 정보시스템
차입금 비율	(단기차입금+장기차입금)/ 총 자본	지방공기업경영 정보시스템
독립변수		
일인당 조세수입액	지방자치단체 총 조세수입/ 총인구	자치단체 재무보고서
일인당 세외수입액	지방자치단체 총 세외수입/ 총인구	자치단체 재무보고서
일인당 교부세	지방자치단체 총 교부세/ 총인구	자치단체 재무보고서
일인당 보조금	지방자치단체 총 보조금/ 총인구	자치단체 재무보고서
사회복지비 지출비율	사회복지지출 총액 / 세출총액	자치단체 재무보고서
재정자립도	(조세 수입+세외 수입) / 총 세입액	안전행정부 재정고
노령인구비율	65세 이상 인구 비율	통계청
GRDP	지방자치단체 지역총생산	통계청
정치적 일치성	단체장 출신 정당, 광역의회 다수당, 국회 다수당, 대통령 출신 정당 일치정도 지수화 (index)	중앙선거관리위원회
단체장 출신성분	비정치인=0, 정치인=1	중앙선거관리위원회
단체장 당선 횟수	초선=0, 재선=1, 삼선=2	
투표율	지방선거 투표율	중앙선거관리위원회
재정위기관리제도	재정위기사전경보시스템	안전행정부, 지방재정법

<표 3-20>은 분석에 사용된 변수, 측정방법, 자료의 출처와 종속변수와 독립변수들의 기술통계 분석 결과를 보여준다.

<표 3-20> 변수의 기술통계 분석

(단위: 백만 원, %)

변수명	평균	표준편차	최소값	최대값
종속변수				
자치단체부채				
일인당 예산 내 부채규모	1.05	0.47	0.29	2.49
예산대비채무비율 (%)	15	6	3	0.28
예산대비차입금비율 (%)	11	10	0.1	36
일인당 유동부채	0.13	0.11	0.01	0.68
일인당 비유동부채	0.05	0.09	0.00	0.51
일인당 우발부채	0.01	0.03	0.00	0.12
일인당 직영기업 부채	0.34	0.13	0.05	0.68
일인당 2단계 통합부채	1.68	0.88	0.77	5.29
일인당 3단계 통합부채	1.71	0.88	0.78	5.31
공사·공단 부채				
일인당 예산 외 부채규모	0.61	0.68	0.05	2.90
자본대비 부채비율 (%)	177.91	182.31	14.88	812.93
자본대비 차입금 비율 (%)	17.79	8.56	2.33	38.50
독립변수				
일인당 조세수입	0.80	0.27	0.12	1.42
일인당 세외수입	0.37	0.21	0.14	1.17
일인당 교부세	0.79	0.62	0.02	2.28
일인당 보조금	1.21	0.77	0.00	3.22
사회복지비 비율 (%)	20.53	4.55	11.50	28.70
재정자립도 (%)	41.68	21.22	10.40	90.40
자기자본 수익률 (%)	1.66	4.64	-6.50	17.33
자기자본 회전율 (%)	16.04	32.18	0.00	177.75
정치적 일치도	1.72	1.58	0	5
투표율 (%)	55.33	6.40	44.3	67.3
단체장 당선횟수	1.48	0.62	1	3
단체장 출신	0.5	0.50	0	1
재정위기사전경보시스템	0.5	0.50	0	1
고령인구 비율 (%)	11.26	3.44	5.01	18.48
지역총생산	24.56	10.25	13.17	61.39

다. 분석결과

지방자치단체의 부채는 수요자 측면, 공급자 측면, 정치 제도적 측면, 위기관리제도 측면 의해 영향을 받는다. 본 연구의 분석부분에서는 각 측면의 변수들이 지방자치단체의 성격별 부채에 어떠한 영향을 주고 있는지를 실증적으로 분석하였다. 분석결과는 다음과 같다.

1) 지방자치단체 부채

<표 3-21>은 수요자 측면, 공급자 측면, 정치 제도적 측면, 위기관리 제도적 측면 변수들이 지방자치단체의 성격별 부채 중 자치단체 부채에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 보여준다. 첫째 지방자치단체의 성격별 부채 중 지방자치단체 일인당 부채에 대해서는 수요자 측면, 공급자 측면, 정치 제도적 측면, 위기관리 제도적 측면의 변수가 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 수요자 측면에서는 노령인구비율이 지방자치단체의 일인당 부채에 대해 부(-)의 영향을 미치고 있으며, 지역총생산은 지방자치단체의 일인당 부채에 대해 정(+)의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 공급자 측면에서는 지방자치단체의 일인당 공사·공단 부채, 일인당 세외수입, 일인당 교부세, 일인당 보조금, 재정자립도 등이 지방자치단체의 일인당 부채에 대해 정(+)의 영향을 미치고 있으며 일인당 조세수입은 지방자치단체의 일인당 부채에 대해 부(-)의 영향을 미치는 것을 알 수 있었다. 정치 제도적 측면에서는 자치단체의 정치적 일치도가 자치단체 일인당 부채에 부(-)의 영향을 주고 있음을 알 수 있었다. 위기관리 제도적 측면에서는 재정위기사전경보시스템의 실시가 자치단체의 일인당부채에 대해 정(+)의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

둘째 지방자치단체의 성격별 부채 중 지방자치단체 예산대비 채무비율에 대해서는 수요자 측면, 공급자 측면, 정치 제도적 측면, 위기관리 제도적 측면의 변수가 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 수요자 측면에서는 노령인구비율은 지방자치단체의 예산대비채무비율에 대해 정(+)의 영향을 미치고 있으며, 지역총

생산은 지방자치단체의 예산대비채무비율에 대해서는 부(-)의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 공급자 측면에서는 지방자치단체의 일인당 공사·공단 부채 규모, 일인당 보조금 규모와 재정자립도는 지방자치단체의 예산대비채무비율에 대해 정(+)의 영향을 미치고 있으며, 일인당 조세수입, 일인당 세외수입, 사회복지비비율은 지방자치단체의 예산대비채무비율에 대해서 부(-)의 영향을 주고 있음을 알 수 있었다. 정치 제도적 측면에서는 정치적 일치도는 자치단체 예산대비채무비율에 대해 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 투표율, 단체장 당선횟수, 정치인출신 단체장은 자치단체 예산대비채무비율에 대해 부(-)의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 위기관리 제도적 측면에서 재정위기사전경보시스템은 자치단체 예산대비채무비율에 대해 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

셋째, 지방자치단체의 성격별 부채 중 지방자치단체 차입금 비율에 대해서는 수요자 측면, 공급자 측면, 정치 제도적 측면, 위기관리 제도적 측면의 변수가 영향을 미치는 것으로 나타났다. 수요자 측면에서 노령인구비율이 지방자치단체의 차입금 비율에 대해 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 공급자 측면에서는 지방자치단체의 일인당 세외수입, 일인당 보조금과 사회복지비비율은 지방자치단체의 차입금비율에 대해 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정치 제도적 측면에서는 정치적 일치도 변수가 자치단체 차입금 비율에 대해 부(-)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 위기관리 제도적 측면에서는 재정위기사전경보시스템이 자치단체의 차입금 비율에 대해 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 3-21〉 자치단체부채 분석결과(1)

자치단체 부채규모	일인당 부채	예산대비 채무비율	차입금비율
수요자 측면			
노령인구비율_%	-.0890 (.02045)***	15,2513 (2,9791)***	-.0215 (.00527)***
GRDP	.3618 (.04229)***	-52,1891 (13,4541)***	-.00109 (.01215)
공급자 측면			
일인당공기업부채_t-1	.1741 (.0421)***	34,9613 (8,7410)***	.01993 (.01731)
일인당 조세수입_t-1	-.9803 (.1789)***	-299,1924 (56,2876)***	-.06429 (.05593)
일인당 세외수입_t-1	.2591 (.0824)***	-50,4652 (15,4141)***	.09051 (.03457)***
일인당 교부세_t-1	.1643 (.0637)**	4,7088 (17,0073)	.00134 (.01823)
일인당 보조금_t-1	.5693 (.0820)***	59,4403 (19,0310)***	.0848 (.0303)***
사회복지비율_%,_t-1	-.01027 (.00485)**	-8,2959 (2,2254)***	.0053 (.0020)**
재정자립도_%,_t-1	.0086 (.0048)*	12,9959 (1,8130)***	-.00406 (.0021)*
정치제도적 측면			
정치적 일치도_index	-.0342 (.00977)***	8,4275 (3,9690)**	-.0089 (.00348)**
투표율_%	-.0073 (.00799)	-5,9770 (2,8512)**	-.0004 (.00329)
당선횟수	-.0259 (.0291)	-18,1253 (10,3105)*	.00024 (.01318)
출신성분	-.1157 (.08448)	-66,5761 (27,8432)**	.0036 (.03076)
위기관리 제도적 측면			
재정위기관리제도	.2763 (.0333)***	57,9099 (13,8908)***	-.0328 (.00791)***
	R-square=0,86	R-square=0,78	R-square=0,65
	number of observations=48		
	number of groups=16		

***p<0,01, **p<0,05, *p<0,10

〈표 3-22〉은 수요자 측면, 공급자 측면, 정치 제도적 측면, 위기관리 제도적 측면 변수들이 지방자치단체의 재정사업 부채 중 유동부채, 비유동부채, 우발부채에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 보여준다.

첫째, 지방자치단체의 성격별 부채 중 지방자치단체 유동부채 규모에 대해서는 수요자 측면, 공급자 측면, 정치 제도적 측면, 위기관리 제도적 측면의 변수가 영향을 미치는 것으로 나타났다. 수요자 측면에서는 노령인구비율이 지방자치단체 유동부채에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 지역총생산은 지방자

치단체 유동부채에 정(+)¹⁾의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 공급자 측면에서는 일인당 공사·공단 부채, 일인당 세외수입, 일인당 교부세, 일인당 보조금 등의 변수가 자치단체 유동부채에 정(+)¹⁾의 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 일인당 조세수입과 사회복지비비율은 자치단체 유동부채에 부(-)²⁾의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정치 제도적 측면에서는 단체장 당선횟수가 자치단체 유동부채에 대해 정(+)¹⁾의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 비정치인 출신 단체장은 자치단체 유동부채에 대해 부(-)²⁾의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 위기관리 제도적 측면의 변수인 재정위기관리제도는 자치단체 유동부채에 대해 정(+)¹⁾의 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

둘째, 지방자치단체의 성격별 부채 중 지방자치단체 비유동부채 규모에 대해서는 수요자 측면, 공급자 측면, 정치 제도적 측면, 위기관리 제도적 측면의 변수들이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 수요자 측면에서는 노령 인구 비율이 지방자치단체 비유동부채에 대해 정(+)¹⁾의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 지역 총생산은 비유동부채에 대해 부(-)²⁾의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 공급자 측면에서는 일인당 보조금, 재정자립도 등의 변수가 지방자치단체의 비유동부채에 대해 정(+)¹⁾의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 일인당 조세수입과 사회복지비 비율 등의 변수는 지방자치단체의 비유동부채에 대해 부(-)²⁾의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 정치 제도적 측면 변수 중에서는 비정치인 출신의 단체장은 부(-)²⁾의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 위기관리 제도적 측면에서 재정위기관리제도는 자치단체 비유동부채에 대해 정(+)¹⁾의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

셋째, 지방자치단체의 성격별 부채 중 지방자치단체 우발부채 규모에 대해서는 공급자 측면과 위기관리 제도적 측면의 변수들이 영향을 미치는 것으로 나타났으나 수요자 측면과 정치 제도적 측면의 변수는 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다. 공급자 측면에서는 자치단체 일인당 공사·공단 부채, 일인당 교부세, 사회복지비비율, 재정자립도 등의 변수 등이 우발부채에 대해 정(+)¹⁾의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 위기관리 제도적 측면의 재정위기관리제도 변수는 자치단체의 우발부채에 대해 정(+)¹⁾의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 3-22〉 자치단체부채 분석결과(2)

자치단체 부채규모	유동부채	비유동부채	우발부채
수요자 측면			
노령인구비율_%	-.1251 (.0266)***	.09157 (.03690)**	.01130 (.0087)
GRDP	.74038 (.2134)***	-.46741 (.1749)***	-.0086 (.0067)
공급자 측면			
일인당공업부채_t-1	.5812 (.10986)***	.0298 (.0694)	.0192 (.0095)**
일인당 조세수입_t-1	-1.2504 (.5743)**	-1.0011 (.5216)*	-.1139 (.1241)
일인당 세외수입_t-1	.2856 (.0542)***	-.2117 (.13184)	.0407 (.0261)
일인당 교부세_t-1	.2357 (.1201)*	.21905 (.24058)	.0454 (.0212)**
일인당 보조금_t-1	.5309 (.2055)**	.5641 (.2180)**	.0517 (.0404)
사회복지비율_%_t-1	-.01815 (.0091)**	-.0336 (.0096)***	.0031 (.0016)*
재정자립도_%_t-1	.00712 (.01329)	.0675 (.01158)***	.0071 (.0030)**
정치제도적 측면			
정치적 일치도_index	-.0322 (.02161)	.04000 (.0316)	-.0030 (.0043)
투표율_%	-.0005 (.009903)	-.0017 (.02002)	-.0003 (.0032)
당선횟수	.2621 (.0570)***	-.1754 (.1280)	-.0096 (.0123)
출신성분	-.2508 (.1510)*	-.4258 (.1092)***	-.0423 (.0293)
위기관리 제도적 측면			
재정위기관리제도	.29027 (.0975)***	.9340 (.08310)***	.0562 (.0229)**
	R-square=0.73	R-square=0.91	R-square=0.43
	number of observations=48		
	number of groups=16		

***p<0.01, **p<0.05, *p<0.10

2) 지방자치단체 공사·공단 부채

<표 3-23>은 수요자 측면, 공급자 측면, 정치 제도적 측면, 위기관리 제도적 측면 등이 지방자치단체의 성격별 부채 중 공사·공단 부채에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 보여준다. 첫째, 지방자치단체의 성격별 부채 중 지방자치단체 공

사·공단 일인당 부채에 대해서는 수요자 측면, 공급자 측면, 정치 제도적 측면, 위기관리 제도적 측면의 변수가 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 수요자 측면 변수 중에서는 노령인구비율은 자치단체 공사·공단의 일인당 부채에 정(+)의 영향을 미치고 있으며, 지역총생산은 자치단체 공사·공단의 일인당 부채에 부(-)의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 공급자 측면에서는 재정 사업 일인당 부채규모와 일인당 조세수입 등은 자치단체 공사·공단의 일인당 부채에 정(+)의 영향을, 일인당 고부세, 일인당 보조금, 재정자립도, 자기자본수익률 등의 변수는 자치단체 공사·공단의 일인당 부채규모에 부(-)의 영향을 미치고 있는 것을 알 수 있었다. 정치 제도적 측면에서는 단체장 당선횟수, 정치인 출신의 단체장 등의 변수가 자치단체 공사·공단의 일인당 부채에 정(+)의 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다.

둘째, 지방자치단체의 성격별 부채 중 지방자치단체 공사·공단의 자본대비 부채비율에 대해서는 수요자 측면, 공급자 측면, 정치 제도적 측면, 위기관리 제도적 측면의 변수가 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 먼저 수요자 측면의 변수 중에서는 노령인구비율은 공사·공단의 자본대비 부채비율에 정(+)의 영향을, 지역총생산은 부(-)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 공급자 측면에서는 일인당 조세수입은 자치단체 공사·공단의 자본대비 부채비율에 정(+)의 영향을 미치고 있으며, 일인당 세외수입, 일인당 보조금, 재정자립도 등은 자치단체 공사·공단의 자본대비 부채비율에 부(-)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 정치 제도적 측면의 변수 중에서는 단체장 당선횟수와 정치인출신 단체장은 자치단체 공사·공단의 자본대비 부채비율에 정(+)의 영향을, 투표율은 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

셋째, 지방자치단체의 성격별 부채 중 지방자치단체 공사·공단의 차입금 비율에 대해서는 수요자 측면, 공급자 측면, 정치 제도적 측면, 위기관리 제도적 측면의 변수가 영향을 미치는 것으로 나타났다. 수요자 측면 변수 중에서는 지역총생산이 자치단체 공사·공단의 차입금 비율에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 공급자 측면에서는 재정자립도와 자기자본수익률이 자치단체 공사·공단

차입금 비율에 부(-)의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다, 정치 제도적 측면에서는 정치인 출신 단체장인 경우 자치단체 공사·공단 차입금 비율에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 위기관리 제도적 측면의 재정위기사전경보시스템은 자치단체 공사·공단 차입금 비율에 부(-)의 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다.

〈표 3-23〉 공사·공단부채 분석결과

공사·공단 부채규모	일인당 부채	자본대비 부채비율	차입금 비율
수요자 측면			
노령인구비율_%	.0912 (.0387)**	25,8182 (10,7143)**	-1,1453 (.7867)
GRDP	-1.0300 (.2110)***	-136,2801(62,0249)**	3,0567 (1,6846)*
공급자 측면			
일인당 자치단체 부채_t-1	1,6451 (.2105)***	105,3457 (77,5851)	-2,9710 (3,4512)
일인당 조세수입_t-1	2,8951 (.4159)***	1119,166 (284,5816)***	8,8372 (8,4886)
일인당 세외수입_t-1	.0332 (.1504)	-138,2987 (81,8597)*	-2,3415 (2,6530)
일인당 교부세_t-1	-6,408 (.1418)***	41,8791 (47,6208)	2,4882 (3,9763)
일인당 보조금_t-1	-1,1849 (.1099)***	-401,3323(106,6881)***	.3855 (2,2509)
재정자립도_ %_t-1	-0,642 (.0131)***	-27,6518 (6,3406)***	-5,053 (1,536)***
자기자본수익률_ %_t-1	-0,963 (.0140)***	-2,1102 (2,1185)	-9,411 (2,239)***
자기자본회전율_ %_t-1	-0,008 (.0027)	.2255 (.5921)	-0,272 (.0317)
정치제도적 측면			
정치적 일치도_index	-0,663 (.0510)	5,7813 (9,4563)	.6864 (.4692)
투표율_ %	.0039 (.0139)	-15,0245 (6,5411)**	.2654 (.3336)
당선횟수	.3478 (.1255)***	93,2840 (25,8344)***	.3111 (1,5451)
출신성분	.3777 (.1063)***	86,4455 (48,6883)*	7,5928 (2,2747)***
위기관리 제도적 측면			
재정위기관리제도	-4,754 (.0832)***	-219,4395 (67,3250)***	-4,5357 (1,9775)**
R-square=0.93		R-square=0.53	R-square=0.61
number of observations=48			
number of groups=16			

***p<0.01, **p<0.05, *p<0.10

3. 지방자치단체 단계별 통합 부채

<표 3-24>는 수요자 측면, 공급자 측면, 정치 제도적 측면, 위기관리 제도적 측면 등이 지방자치단체의 성격별 부채 중 단계별 통합부채에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 보여준다. 첫째, 지방자치단체의 성격별 부채 중 1단계 통합부채에 대해서는 수요자 측면, 공급자 측면, 정치 제도적 측면, 위기관리 제도 측면의 변수가 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 수요자 측면에서는 자치단체 지역 총생산이 1단계 통합부채에 정(+)¹⁾의 영향을 미치고 있으며 노령 인구 비율은 1단계 통합부채에 대해 부(-)²⁾의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 공급자 측면에서는 일인당 세외수입, 일인당 교부세, 일인당 보조금 등의 변수가 자치단체 1단계 통합부채에 대해 정(+)³⁾의 영향을 미치는 것으로 분석되었으며 일인당 조세수입은 자치단체 1단계 통합부채에 대해 부(-)⁴⁾의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정치 제도적 측면에서는 1단계 통합부채에 대해 단체장, 지방의회, 국회, 대통령의 정치적 일치도와 투표율은 부(-)⁵⁾의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

둘째, 지방자치단체의 성격별 부채 중 직영기업 부채에 대해서는 수요자 측면, 공급자 측면, 정치 제도적 측면, 위기관리 제도적 측면 등의 변수가 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 수요자 측면에서 보면 지역총생산은 지방자치단체 직영기업 부채에 정(+)⁶⁾의 영향을 미치고 있으며 노령 인구 비율은 부(-)⁷⁾의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 공급자 측면에서는 자치단체의 일인당 세외수입, 일인당 교부세, 일인당 보조금 등의 변수가 자치단체 직영기업 부채에 대해 정(+)⁸⁾의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났으며 일인당 조세수입은 자치단체 직영기업 부채에 대해 부(-)⁹⁾의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정치 제도적 측면에서는 단체장, 지방의회, 국회, 대통령의 정치적 일치도, 투표율, 단체장 당선횟수 변수가 자치단체 직영기업 부채에 대해 부(-)¹⁰⁾의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 지방자치단체의 성격별 부채 중 2단계 통합 부채에 대해서는 공급자 측면과 위기관리 제도적 측면의 변수가 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 반

면에 수요자 측면과 정치 제도적 측면의 변수는 자치단체 성격별 부채 중 2단계 통합 부채에 대해 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 공급자 측면에서는 자치단체의 일인당 세외수입과 일인당 보조금 등의 변수가 자치단체 2단계 통합 부채에 대해 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면에 일인당 교부세는 자치단체 2단계 통합 부채에 대해 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 위기 관리 제도적 측면 변수에서는 재정위기관리제도가 자치단체 2단계 통합 부채에 대해 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

넷째, 지방자치단체의 성격별 부채 중 3단계 통합 부채에 대해서는 공급자 측면과 위기관리 제도적 측면의 변수가 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 반면에 수요자 측면과 정치 제도적 측면의 변수는 자치단체 성격별 부채 중 2단계 통합 부채에 대해 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 공급자 측면에서는 자치단체의 일인당 세외수입과 일인당 보조금 등의 변수가 자치단체의 3단계 통합 부채에 대해서 정(+)의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났으며 일인당 교부세는 자치단체 3단계 통합 부채에 대해 부(-)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 위기관리 제도적 측면 변수에서는 재정위기관리제도 변수가 자치단체 3단계 통합 부채에 대해 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 3-24〉 자치단체 통합부채 분석결과

자치단체 부채규모	1단계통합부채	직영기업부채	2단계통합부채	3단계통합부채
수요자 측면				
노령인구비율_%	-.0674 (.0233)***	-.1729 (.0282)***	.0067 (.0300)	.0054 (.0299)
GRDP	.3306 (.0699)***	.6950 (.0914)***	.0442 (.1350)	.0435 (.1422)
공급자 측면				
일인당 조세수입_t-1	-.8543 (.2243)***	-1.4711 (.4295)***	-.2483 (.3730)	-.1902 (.3798)
일인당 세외수입_t-1	.4262 (.1129)***	.4366 (.1299)***	.6827 (.2122)***	.6603 (.2066)***
일인당 교부세_t-1	.1141 (.0629)*	.1873 (.0863)**	-.2081 (.0643)***	-.2089 (.0639)***
일인당 보조금_t-1	.5889 (.1003)***	.6621 (.1686)***	.3611 (.1725)**	.3264 (.1742)*
사회복지비율_%,_t-1	-.0010 (.0050)	-.0283 (.0106)***	.0042 (.0080)	.0027 (.0081)
재정자립도_%,_t-1	.0110 (.0091)	.0037 (.0125)	.0049 (.0152)	.0015 (.0155)
정치제도적 측면				
정치적 일치도_index	-.0334 (.0087)***	-.0742 (.02569)***	-.0278 (.0237)	-.0329 (.0226)
투표율_%	-.0086 (.0082)	-.0350 (.0195)*	.0053 (.0112)	.0045 (.0112)
당선횟수	-.0556 (.0453)	-.0774 (.0468)*	-.0528 (.0770)	-.0369 (.0772)
출신성분	-.0388 (.0540)	-.0463 (.0733)	.0141 (.0824)	.0177 (.0778)
위기관리 제도적 측면				
재정위기관리제도	.2542 (.0368)***	.4911 (.0834)***	.1320 (.0527)**	.1921 (.0508)***
	R-square=0.83	R-square=0.87	R-square=0.64	R-square=0.64
number of observations=48 number of groups=16				

***p<0.01, **p<0.05, *p<0.10

제4절 분석결과 요약

이상에서 지방자치단체의 부채를 자치단체 부채와 공사·공단 부채로 나누어 수요자 측면, 공급자 측면, 정치 제도적 측면, 위기관리 제도적 측면 등이 지방자치단체의 성격별 부채에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석하였다. 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

1. 지방자치단체 부채

지방자치단체의 부채 부분 중 첫 번째로 일인당 부채규모에 대해서는 지방자치단체의 지역총생산, 일인당 공사·공단 부채, 일인당 세외수입, 일인당 교부세, 일인당 보조금 규모가 증가할수록 지방자치단체 일인당 부채액이 증가한다는 것을 보여준다. 반면에 노령 인구 비율의 증가와 일인당 조세수입의 증가는 지방자치단체 일인당 부채액의 감소를 이끌고 있음을 보여주고 있다. 정치적 일치도와 부채와의 관계에서는 단체장, 광역의회, 국회, 대통령의 낮은 정치적 일치도가 지방자치단체 일인당 부채규모의 증가를 이끌고 있음을 확인할 수 있다. 또한 재정위기사전경보시스템과 같은 재정위기관리제도가 지방자치단체 일인당 부채규모의 증가를 가져오고 있음을 알 수 있었다.

두 번째로 예산대비채무비율에 대해서는 지방자치단체의 노령인구비율, 일인당 공사·공단 부채, 일인당 보조금, 재정자립도, 자치단체의 정치적 일치도가 증가할수록 지방자치단체의 예산대비채무비율이 증가한다는 것을 보여준다. 반면에, 지역총생산, 일인당 조세수입, 사회복지비비율, 단체장 당선횟수의 증가와 비정치인 출신의 단체장은 지방자치단체의 예산대비채무비율의 감소를 이끌고 있음을 확인할 수 있다. 또한 재정위기사전경보시스템과 같은 재정위기관리제도가 지방자치단체 예산대비채무비율의 증가를 이끄는 것으로 나타났다.

세 번째로 자치단체 차입금 비율에 대해서는 지방자치단체의 일인당 세외수입, 일인당 보조금, 사회복지비비율이 증가할수록 지방자치단체의 차입금 비율이 증가한다는 것을 보여준다. 반면에 지방자치단체의 노령인구비율, 재정자립도, 정치적 일치도의 증가와 재정위기관리제도로서의 재정위기사전경보제도는 지방자치단체의 차입금 비율의 감소를 이끌고 있는 것으로 나타났다.

네 번째로 자치단체 유동부채규모에 대해서는 일인당 공사·공단 부채, 일인당 세외수입, 일인당 교부세, 일인당 보조금, 단체장의 당선횟수가 증가할수록 자치단체의 유동부채규모가 늘어난다는 것을 확인할 수 있었으며 노령인구비율, 일인당 조세수입, 사회복지비비율의 증가는 자치단체의 유동부채규모의 감소를 이

끄는 것으로 분석되었다. 또한 재정위기관리제도로서의 재정위기사전경보제도가 자치단체의 유동부채 규모의 증가를 이끌고 있음을 알 수 있었다. 다섯 번째로 자치단체 비유동부채규모에 대해서는 자치단체의 노령인구비율, 일인당 보조금, 재정자립도 등의 증가와 재정위기사전경보제도가 비유동부채규모의 증가를 이끌고 있음을 확인할 수 있었다. 반면에 자치단체의 지역총생산, 일인당 조세수입, 사회복지비비율의 증가와 비정치인 출신 단체장은 자치단체 비유동부채규모의 감소에 영향을 주는 것을 알 수 있다. 재정위기사전경보제도는 비유동부채 규모의 증가를 이끄는 것 또한 알 수 있었다.

마지막으로 지방자치단체의 우발부채에 대해서는 일인당 공사·공단 부채, 일인당 교부세, 사회복지비비율, 재정자립도 등의 증가와 재정위기사전경보제도가 우발부채규모의 증가를 이끌고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-25〉 분석결과 요약 (1) - 지방자치단체부채

자치단체 부채	자치단체 일인당부채	예산대비 채무비율	차입금 비율	유동 부채	비유동 부채	우발 부채
공사·공단 부채	0	0	-	0	-	0
조세수입	0	X	-	0	0	-
세외수입	X	0	X	X	-	-
교부세	X	-	-	X	-	X
보조금	X	X	X	X	X	-
사회복지비비율	X	X	0	X	X	0
재정자립도	X	X	0	-	X	X
노령인구비율	X	0	X	X	0	-
GRDP	X	0	-	X	0	-
정치적 일치도	X	0	X	-	-	-
투표율	-	-	-	-	-	-
당선횟수	-	X	-	0	-	-
출신성분	-	0	-	0	0	-
재정위기관리제도	X	X	0	X	X	X

2. 지방자치단체 공사·공단 부채

지방자치단체 공사·공단 부채 부분에서는 첫 번째로 노령 인구 비율, 일인당 부채규모, 일인당 조세수입, 단체장 당선횟수의 증가와 정치인 출신 단체장이 공사·공단의 일인당 부채규모의 증가를 이끌고 있는 것으로 나타났다. 반면에 지역총생산, 일인당 교부세, 일인당 보조금, 재정자립도, 자기자본수익률 등의 증가와 재정위기사전경보제도는 공사·공단의 일인당 부채규모의 감소에 영향을 주는 것을 알 수 있었다.

두 번째로 공사·공단 자본대비 부채비율에서는 노령인구비율, 일인당 조세수입, 단체장 당선횟수가 증가할수록 자본대비 부채비율이 증가하는 것을 확인할 수 있었으며 지역총생산, 일인당 세외수입, 일인당 보조금, 재정자립도, 투표율의 증가는 자치단체 공사·공단의 자본 대비 부채비율의 감소를 이끌고 있음을 알 수 있었다. 정치인 출신의 단체장은 자치단체 공사·공단의 부채비율의 증가를 재정위기사전경보제도는 부채비율의 감소를 이끌고 있는 것 또한 알 수 있었다.

마지막으로 자치단체 공사·공단의 차입금 비율 부분에서는 지역총생산이 증가할수록 정치인 출신의 단체장일 경우 자치단체 공사·공단의 차입금 비율이 증가한다는 것을 알 수 있었다. 반면에 재정자립도와 자기자본수익률의 증가와 재정위기사전경보시스템은 자치단체 공사·공단의 차입금 비율의 감소를 이끌고 있음을 확인할 수 있었다.

〈표 3-26〉 분석결과 요약 (2) - 공사공단 부채

공사·공단 부채	일인당부채	자본대비부채비율	차입금 비율
일인당자치단체부채	0	-	-
일인당조세수입	0	0	-
일인당세외수입	-	X	-
일인당 교부세	X	-	-
일인당 보조금	X	X	-
재정자립도	0	0	0
자기자본수익률	0	-	0
자기자본회전율	-	-	-
노령인구비율	0	0	-
GRDP	0	0	0
정치적일치도	-	-	-
투표율	-	0	-
당선횟수	0	0	-
출신성분	0	0	0
재정위기관리제도	0	0	0

3. 지방자치단체 단계별 통합 부채

지방자치단체 단계별 통합 부채 부분에서는 첫 번째로 자치단체의 지역총생산, 일인당 세외수입, 일인당 교부세, 일인당 보조금 증가와 재정위기사전경보제도는 자치단체의 1단계 통합 부채규모의 증가를 이끌고 있음을 알 수 있었다. 반면에 자치단체의 노령인구비율, 일인당 조세수입, 정치적일치도의 증가는 1단계 통합 부채의 감소를 가져온 것을 확인할 수 있었다.

두 번째로 2단계 통합 부채에 대해서는 자치단체의 일인당 세외수입, 일인당 보조금이 증가할수록 재정위기사전경보제도가 있는 경우 자치단체의 2단계 통합 부채규모가 증가한다는 것을 확인할 수 있었으며 자치단체의 일인당 교부세

의 증가는 2단계 통합 부채규모의 감소를 이끌고 있음을 알 수 있었다.

세 번째로 3단계 통합 부채의 경우에는 자치단체의 일인당 세외수입, 일인당 보조금이 증가할수록 자치단체의 3단계 통합 부채규모가 늘어난다는 것을 확인할 수 있다. 반면에 일인당 교부세의 증가는 자치단체의 3단계 통합 부채규모의 감소를 이끌고 있음을 확인할 수 있다. 재정위기사전경보제도가 자치단체 3단계 통합 부채규모의 증가에 영향을 미치고 있다는 것 또한 확인할 수 있었다.

마지막으로 자치단체의 직영기업 부채의 경우에는 자치단체의 지역총생산, 일인당 세외수입, 일인당 교부세, 일인당 보조금 등의 증가와 재정위기사전경보제도가 자치단체 직영기업의 부채규모의 증가를 이끌고 있으며 노령인구비율, 일인당 조세수입, 사회복지비비율, 정치적인치도, 투표율, 단체장 당선횟수의 증가는 자치단체 직영기업 부채의 감소를 이끌고 있음을 확인할 수 있었다.

〈표 3-27〉 분석결과 요약 (3) - 지방자치단체 통합부채

자치단체 통합부채	1단계 통합부채	직영기업 부채	2단계 통합부채	3단계 통합부채
일인당조세수입	0	0	-	-
일인당세외수입	0	0	0	0
일인당 교부세	0	0	X	X
일인당 보조금	0	0	0	0
사회복지비비율	-	X	-	-
재정자립도	-	-	-	-
노령인구비율	X	X	-	-
GRDP	X	0	-	-
정치적 일치도	0	0	-	-
투표율	-	0	-	-
당선횟수	-	X	-	-
출신성분	-	-	-	-
재정위기관리제도	X	X	X	X



제4장 지방자치단체 부채의 관리방안

제1절 부채의 성격별 분석에 의한 관리방안

1. 직영기업의 부채관리방안

가. 상·하수도 요금현실화율을 통한 수익률 개선

지방자치단체 직영기업의 재정건전성을 분석한 결과, 직영기업의 낮은 재정건전성은 주로 하수도 사업 부문의 높은 부채비율과 낮은 경영효율성이 주요 원인인 것으로 나타났다. 먼저, 하수도 공기업의 재정건전성 확보 방안을 논함에 있어 수익률 증대 등과 같은 경영성과의 개선과 부채비율 및 차입금 비율의 감소를 통한 건전성 확보가 우선임은 분명하다. 특히 지방하수도 공기업의 재정건전성 분석결과 높은 수준의 차입금 비율과 부채비율이 나타나고 있음은 건전성 확보를 위해 차입금 및 부채비율을 줄이는 것이 무엇보다 필요함을 잘 보여주는 것이라 할 수 있다. 또한 지방하수도 공기업의 경영효율성을 분석한 연구(유금록, 2012)에 의하면 낮은 투입요소 효율성과 규모효율성이 지방하수도 공기업의 낮은 경영성과에 영향을 주고 있으므로 이에 대한 개선역시 필요할 것이다.

하지만 하수도 사업이 필수공익사업이라는 측면에서 볼 때 단순히 수익률 개선을 통한 경영효율성만을 강조할 수는 없다. 서비스의 형평성 확보를 위한 낮은 요금 체계가 낮은 경영성과의 원인으로 지적되는 이유가 여기에 있다. 특히나 하수처리 시설의 신설 및 확충에 막대한 자본이 투자되는 하수도 사업의 특성과 단순히 경영효율성만을 강조할 수는 없는 것이 현실이다. 이와 더불어 2000년 이후 하수처리원가는 꾸준히 증가하고 있는 반면 요금현실화율이 이를

따라가지 못하고 있는 현실(배수호 외 2014) 또한 지방하수도 공기업의 재정건전성을 논의할 때 고려되어야 한다. 이 중 낮은 요금 현실화율은 하수도 공기업의 경영압박을 가중하고 있는 주요 요인으로 지적되고 있으며 이는 결과적으로 하수도 시설의 유지 및 개선에 악영향을 끼치며 환경의 질 악화를 초래할 수도 있다. 이에 대해 하수도 공기업에 대한 기술혁신과 경영혁신을 통한 원가절감 노력과 함께 적절한 요금현실화율의 실현 역시 중요하다. 하수처리원가가 상승하고 있음에도 공공요금 인상 억제정책으로 하수도 요금 현실화율이 2004년 55.5%에서 2009년 41.1%, 2012년 27.03%로 지속적으로 악화되고 있음은 요금현실화의 중요성을 뒷받침하고 있다. 다만 요금인상에 따른 주민부담을 완화하기 위해 하수도사용료의 단계적 인상과 지방자치단체의 현실적 상황을 고려한 탄력적 적용이 필요할 것이다. 요금현실화와 더불어 상수도 요금에 부과되는 물이용 부담금의 일정 부분을 하수도사업에 투자될 수 있도록 하는 제도개선을 통해 경영의 효율성 향상을 추구해 볼 수 있을 것이다.

나. 공영개발사업에 대한 치밀한 사업성 평가

인천시와 경기도의 경우 인천경제자유구역청, 인천도시개발사업, 경기도 고덕국제화계획지구조성사업, 경기도 한류월드조성사업, 경기도 판교테크노밸리조성사업 등을 공영개발 사업으로 운영 중에 있다. 재정건전성 분석 결과 낮은 경영성과와 재정건전성을 보이는 것으로 나타났다. 경기도의 경우 고양시 한류월드 테마파크 조성사업 중에 부지공급 계약을 체결한 뒤 사업자의 경영난으로 인해 사업이 경기도 도시공사로 넘어간 사례로 보다 공영개발에 대한 보다 치밀한 사업성 평가가 요구되어야 하는 교훈을 남긴 경우가 할 수 있다.

인천 경제청의 낮은 경영성과의 경우 사업에 대한 과도한 긍정적 평가가 자치단체의 재정 부담을 초래한 사례로 송도랜드마크시티가 18조8,706억 원, 2018년까지 송도국제도시 6·8공구 개발을 위해 사들인 일부 땅을 환매요청 할 경우 2015년 9,222억 원의 우발적 채무가 발생할 수 있으며 송도 11공구 공유수면매립 등 기반시설 추진 예산을 계속 투입해야 하며 송도 6·8공구 매각에 따른 기

반시설 조성비 1,682억 원과 11공구 매립사업 계속비 3,877억 원이 필요하게 된다. 기반시설 조성사업이 지연될 경우 9-10%에 이르는 지연손해금을 물어내야 하는데, 이럴 경우 인천시는 2014년 1,595억 원을 2015년 이후에는 8,729억 원의 용지매각대금을 인천 경제청에 넘겨줘야 해 재정을 더욱 조일 수 있다. 이에 대해 인천 경제 자유 구역청을 중앙정부에 귀속시켜 인천시의 재정 부담을 줄이자는 논란이 지속되고 있는 실정이며 경기도 한류월드 테마파크 조성사업과 함께 공영개발 사업에 대한 면밀한 투자 평가가 실시되어야 함을 보여주고 있다.

다. 직영기업의 지배구조 개선

자치단체 중 수입원을 가져 재정이 건실할 것으로 예측되는 광역시도 단위의 부채비율이 세원조달 기능이 미약한 기초단체보다 높으며, 산하 공기업 보증 등에 따른 우발채무의 공시 등이 충분히 이루어지지 않고 있다. 일부 지방자치단체에서 사업타당성 검증을 수행하지 않은 채 사업을 추진하고 이에 따른 결손과 함께 분식회계가 발생한 경우가 있었다. 직영기업과 지방공사로 구분되는 지방 공기업은 지배구조 및 임원의 임명 등이 일반 주식회사와 많은 차이를 보이고 직영기업의 경우 감사의 주체가 명시되지 않는 경우가 많으며 시민단체들이 이를 감시하는 모습을 보인다. 공공기관 자체감사를 강화하기 위하여 감사관을 임기가 보장되는 개방직으로 임명하도록 하는 방안이 제도화되었으나 지배구조에 대한 근본적인 변화가 필요하다.

2. 공사·공단 부채관리방안

지방자치단체가 운영하는 공사·공단 중 도시철도와 개발공사의 재정건전성이 매우 취약함을 성격별 부채 분석을 통해 알 수 있었다. 특히나 서울시, 인천시, 경기도 공사·공단의 부채 규모가 전국 자치단체 공사·공단 부채의 대부분을 차지하고 있음을 고려할 때 수도권 자치단체들의 공사·공단 부채 규모 삭감을 위한 부단한 노력이 필요하다고 본다.

가. 도시철도 요금현실화율을 통한 수익률 개선

도시철도 사업의 경우 낮은 경영성과를 보이고 있는데 이는 낮은 요금 수준으로 인한 수송 손실이 주요 원인으로 지적되고 있다. 2013년 기준 도시철도의 요금 현실화율이 61%에 불과하여 이로 인한 경영손실이 3천억 원 규모임을 감안할 때 건전한 경영 상태를 회복하기 위해 적정한 수준의 요금 현실화를 통한 수송 손실을 줄이는 것이 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

나. 도시개발공사의 재무구조 개선

도시개발공사의 경우 성격별 부채 분석의 결과 높은 부채비율이 가장 큰 문제점인 것으로 나타났다. 도시개발공사의 주력사업인 택지개발 사업이 부동산 경기침체로 인한 재무구조의 악화가 주된 원인이었음을 볼 때 도시개발공사가 추진하고 있는 재무구조 개선 노력들이 부동산 경기가 활성화 되지 않는 한 실현되기 어려운 측면이 있다. 그러나 경기도시공사가 추진하고 있는 부동산 매각, 신규 사업 착수시기를 조정하는 방식을 통한 사업비 절감과 인력감축 및 인건비 삭감 등과 같은 경상비 절감 계획 등을 통한 재무구조 개선 노력 등도 병행되어야 하는 것 역시 중요할 것이다. 다만 2010년 SH 공사와 경북개발공사 2011년의 SH 공사의 경우처럼 실제 부채규모는 증가하였음에도 불구하고 출현 자본금의 증액을 통해 부채비율을 낮추는 사례가 나타나고 있어 부채 규모 삭감을 위한 노력을 통한 부채비율의 감소인지 자본금 증액을 통한 부채비율 감소가 나타났는지에 대한 면밀한 분석 또한 병행되어야 할 것이다. 현재 공기업부채가 오히려 일반회계 부채의 2배에 가까운 상황이며 대표적으로 SH공사, 경기개발공사, 인천개발공사 등 도시개발공사의 부채 증가가 지속되고 있다. 지방공기업 개발사업 추진실태에 따르면 인천도시개발공사 등 상당수의 도시개발공사가 영업이익으로 이자비용을 지불하지 못하는 상황이다. 향후도 경제 성장률의 저하 및 노령화로 인해 향후 재정 압박이 심해질 것으로 전망되고 공기업 부채의 증가 속도는 여전히 우려할 수준이다. 이상과 같은 예가 보여주듯이 고려할 때, 공기업부채가 지방재정위기를 가져올 가능성이 많다.

다. 공사·공단의 사전모니터링 시스템 강화

공기업부채는 일반회계에 비해서 언론이나 주민들의 감시에서 더 멀리 있기 때문에 지방자치단체가 예산 대신 공기업을 이용해서 사업을 하는 경우가 많았다. 과거 지방자치단체가 지방채를 발행하기 위해서는 안전행정부의 사전승인을 얻어야 하기 때문에 지방공기업 등 산하기관에게 부채를 기채하도록 하여 정치적, 행정적 책임을 회피하는 문제가 있다. 지방 공기업 중 독점 공기업의 경우 경비 및 당기순이익 처분에 대한 모니터링이 중요하며 보수 등을 공사의 서비스 질, 수익성, 안정성 지표에 연계하여 공시하는 방안을 찾을 필요가 있다. 현재 지방공기업의 경우 자치단체장에 의한 정치적 통제에 머물고 있는데 시민들이 적극적으로 참여하는 시민단체에 의한 감시 기능을 활성화해야 한다. 지방 공기업의 경우 지배 및 감시 체제가 작동하는 거버넌스 구조가 불명확한 것이 문제라고 판단되며 지방 공기업 및 민자사업 등에 대한 통제 강화를 위해 공기업 부채 모니터링 강화하고, 사업별 실명제를 통한 책임귀속을 분명히 하는 것이 필요한 것으로 보인다. 일반적으로 지방자치단체의 장 및 공공기관의 임직원은 공공부분 규모의 확대를 통해 달성되는 사적이득을 추구하려는 경향을 보일 것이므로 지방공기업의 지배구조 및 모니터링 시스템의 개선방안이 필요하다. 중앙정부로부터 예산을 타오는 비중이 높고 세입이 제한되는 상황에서 지방자치단체들은 보조금 및 교부금 확보에 노력하며 중앙 정부의 보조금이 확보를 통해 사업을 방만하게 늘리려는 유인을 갖게 된다. 이를 고려하여 지방 및 공공기업에 대한 유인 부합적인 사전적 모니터링 시스템이 설계되어야 한다.

라. 공사·공단의 설립타당성 심의위원회 실효성 제고

또한 설립 단계에서부터 불필요한 공기업의 설립을 효과적으로 통제할 수 있어야 한다. 1999년 지방공기업법의 개정으로 지방공기업 설립에 있어서 중앙정부의 심사절차가 폐지됨으로써 지방자치단체의 자체적인 판단으로 가능해졌다. 이에 따라, 자치단체의 인사적체 해소를 위한 불요불급한 공기업의 설치로 인하

여 지방재정의 비효율을 가져오는 사례도 많이 나타나고 있다. 물론, 지방공기업법 시행령 제 47조는 전문기관의 타당성 검토와 심의위원회 심의를 의무화하고 있으나, 전문기관의 선정과 심의위원 선임에 관한 권한이 모두 지방자치단체장에게 있다는 점에서 사실상 유명무실하게 이루어지는 경우가 많다. 이런 점을 고려하여 독립적인 심의위원회를 구성하여 공사의 설립 여부를 심의하며, 타당성 검토보고서와 심의위원회의 녹취록을 공개하는 방안을 고려할 수 있다. 이에 따라 유권자 및 납세자들에 의한 정치적 통제가 가능할 것이다.

제2절 부채의 원인별 분석에 의한 관리방안

앞선 3장의 지방자치단체 부채의 원인별 분석 결과 자치단체와 공사·공단 부채규모에 자치단체의 수요자 측면, 공급자 측면, 정치 제도적 측면, 재정위기 관리 제도적 측면이 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 자치단체 부채에 대한 관리방안을 제시해 본다.

1. 경제적·정치적 요인 관리방안

자치단체 부채에 대한 영향 요인은 수요자 측면, 공급자 측면, 정치 제도적 측면, 위기관리 제도적 측면 등으로 나누어 분석해본 결과, 지방세 수입, 세외수입과 같은 자체재원, 지방교부세, 교부금 같은 의존재원 등의 자치단체 재정규모가 자치단체의 부채규모에 영향을 주는 것으로 나타났다.

가. 자치단체 자체재원의 확보

우리나라 지방자치단체의 경우 자체재원을 조달하는 것이 제한되어 있는 이유로 인해 자체재원을 확보하기 위한 노력을 하기 보다는 지방교부세나 국고보조금 등과 같은 중앙정부의 재정지원에 의존하고 있어 지방자치단체의 비효율적인

재정운영을 야기하고 있음을 보여주고 있다. 따라서 지방자치단체의 효율적인 재정운용을 유도하고 부채규모를 줄이기 위해서는 지방자치단체의 중앙정부에 대한 높은 재정의존도를 줄이는 것이 필요할 것이다. 이에 대한 부채관리 방안 역시 지방자치단체의 자체재원 확보 및 중앙 의존도 차원에서 제시되어야 한다. 지방자치단체의 자체재원 비율의 향상을 위해서는 현행 국세와 지방세 간의 불균형을 해소하는 노력이 필요할 것이다. 그러나 부가가치세의 일부분을 지방소비세로 전환하는 것과 같은 방식은 자칫 중앙정부의 재원부족을 야기할 수 있으며 배분의 형평성 문제 또한 발생할 수 있다. 지방자치단체 스스로 조세원천을 개발할 수 있도록 하는 권한을 부여하여 재산가치가 높은 자치단체는 재산세 위주의 조세체계를 소비가치가 높은 자치단체는 소비세 위주의 조세체계를 수립할 수 있게 하는 등 각 지방자치단체의 지리적, 사회경제적 특성에 맞는 조세체계를 수립할 수 있도록 하는 등 자주적인 재정권을 확보할 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해 현행 제도인 탄력세 제도의 확대를 통해 자치단체가 특성에 맞는 조세체계를 갖추도록 유도해 나가야 할 것이다. 또한 자체재원의 확보노력이 지방교부세의 배분액의 감소로 이어지고 있어 자치단체가 스스로의 세원확보를 위한 노력보다 지방교부세에 의존하는 경향을 보이는 점을 감안할 때 지방자치단체의 자체재원 확보 노력을 위축시키지 않는 지방교부세 배분 제도 또한 검토되어야 할 것이다.

나. 공약사업의 철저한 평가

지방자치단체 정치 제도적 특성이 자치단체 부채규모에 영향을 주고 있는 것으로 나타났다. 정치 제도적 측면 중 정치인 출신의 단체장과 당선 횟수가 많은 단체장이 있는 자치단체에서 부채규모가 높은 것으로 나타났는데 이는 선거에서의 재선이 최고의 동기요인이 되는 단체장이 당선을 위해 제시한 공약사업을 철저한 사업성 평가가 이루어지지 않은 채 이루어지고 있기 때문인 것으로 보인다. 이에 대한 관리방안으로는 단체장들이 사업성이 떨어지는 공약사업의 무분별한 시행을 막기 위한 지방투융자 심사제도 등과 같은 공약사업 사업성 평가가 철저

히 이루어져야 할 것이다. 또한 많은 공약사업들이 중앙정부의 국고보조사업을 통해 이루어지는 현실로 볼 때 중앙정부가 국고보조사업에 대한 제약을 강화할 경우 단체장들이 지방채의 발행을 통한 사업을 실시할 수도 있다. 지방채 발행의 한도를 제한하는 지방채 발행 제한 제도의 철저한 시행 역시 자치단체 부채를 관리할 수 있는 제도로서의 가치를 갖게 될 것이다.

다. 재정위기관리제도 보완

지방자치단체 부채규모에 대해 위기관리제도 측면 중 하나인 재정위기사전경보제도가 부채규모의 감소에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이에 대한 관리방안으로는 보다 강력한 재정위기관리제도가 필요할 것이다. 최근 논의되고 있는 긴급재정관리제도와 같은 강력한 사후적 재정위기관리 제도가 해결 방안이 될 수 있을 것이며 현행 재정위기사전경보제도가 재정위험을 판단하는 기준 지표에 다소 한계점을 가지고 있다는 지적을 받아들여 이에 대한 개선 또한 이루어져야 할 것이다. 현행 재정위기사전경보제도에서 재정위험을 판단하는 지표에 대한 개선에 대해서는 다음과 같은 방안이 제시되고 있다. 예산대비 채무비율의 한계는 지방채를 발행하여 채무비율은 급격히 늘었으나 SOC 건설과 관련하여 국고보조금이 급증하여 예산규모가 늘어날 경우, 실제 채무가 개선된 것으로 인식할 수 있으므로 세부적인 분석이 병행되어야 한다. 채무상환비 비율은 지표의 구성자료가 과거 4년과 미래 4년간을 계상하기 때문에 실제 17%를 초과하는 경우는 찾기 힘들다. 지방세 징수액 현황은 지방세 징수율의 연도 간 변화 정도를 파악할 수 있는 지표로 비율이 높을수록 징수노력이 높은 것을 의미한다. 이 지표는 보통교부세와 연계된 지표이며, 과년도분 및 주행세, 지방소비세 부과 징수실적은 제외된다. 이 지표도 실제 재정위기 지표로서는 타당성이 낮다. 금고잔액현황은 지방자치단체들이 단기적으로 일시차입금을 차입하여 금고 잔액을 부풀리고 있기 때문에 이에 대한 조치가 필요하다. 공기업부채비율도 현황을 제대로 보여주지 못한다. 총자산대비 총부채비율과 1인당 총부채 등은 재정건전성을 파악하는 지표로 적절하지만 이때 부채는 유동부채와 장기차입부채만을 포함하

고 있고 고정자산으로 일반유형자산, 주민편의시설, 사회기반시설 등의 현금화가 제한된 자산들을 포함하고 있어 부채와 자산의 범위를 재설정할 필요가 있고, 공기업과 민간투자사업 등을 부채에 포함하여 추계할 필요가 있다.

2. 공사·공단 부채의 원인별 관리방안

자치단체의 공사·공단 부채에 대한 영향 요인을 수요자 측면, 공급자 측면, 정치 제도적 측면, 위기관리 제도적 측면 등으로 나누어 분석한 결과의 특징은 자치단체의 특성을 나타내는 재정규모, 경제적 특징, 정치적 특징 등이 공사·공단의 부채규모에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 자치단체가 설립 주체가 되며 출자·출연을 통해 공사·공단을 설립 운영한다는 점을 감안할 때 공사·공단의 부채규모와 자치단체 재정 상태는 밀접한 관계를 지니며 이는 자치단체의 공사·공단에 대한 출연·출자와 사업의 결정이 매우 중요하다는 것을 보여주는 것이다. 이에 대한 관리 방안으로는 지방자치단체의 합리적인 재정의사결정을 유도하는 방안이 제시되어야 하며 재정 준칙에 따른 자치단체의 공공투자계획의 수립을 통해 재정에 대한 위험의 적절한 통제와 사회간접자본투자를 통한 지역 경제 생산성 제고라는 두 가지 목적을 달성할 수 있도록 관리되어야 할 것이다. 자치단체가 합리적 수준의 공사·공단에 대한 투자를 계획 할 경우 재정준칙을 고수하기 보다는 자치단체가 적극적으로 투자할 수 있는 여지를 주는 것 또한 필요할 것이다.

지방자치단체의 특성인 공급자, 수요자, 정치 제도적, 위기관리 제도적 측면이 공사·공단 부채규모에도 영향을 미치고 있다는 점을 볼 때 공사·공단 부채에 대한 체계적인 통제 및 부채의 관리 통제와 같은 제도적 장치가 필요할 것이다. 이를 위해 자치단체의 일반예산과 공사·공단의 지출을 통합하여 관리하는 통합예산과 부채보고 시스템이 마련될 필요가 있을 것이다. 지방자치단체 부채 현황 분석결과 자치단체의 부채가 일반자치단체보다 공사·공단 등에 집중되어 존재하며 이에 대한 자치단체의 보증이 중요한 문제로 부각되고 있음을 감안할 때 제도적 기초로서 자치단체 간 비교가 가능하고 일관성 있는 부채보고시스템이

구비되어야 하며 이에 기반한 정책적 의사결정이 이루어지도록 해야 할 것이다. 또한 자치단체에 의해 보증되거나 상환의무가 있는 공사·공단 부채에 대하여는 자치단체가 발행한 채권, 채무와 상계한 후 최종적으로 존재하는 자치단체 내에 존재하는 부채의 총량에 대한 합리적인 추계가 가능하도록 할 필요가 있다.

3. 통합부채에 대한 원인별 관리방안

지방자치단체 부채와 지방 공사·공단 부채에 대한 원인별 분석과 함께 실시한 자치단체 통합부채에 영향을 미치는 요인에 분석 결과 자치단체 부채와 공사·공단 부채처럼 자치단체의 통합부채 역시 자치단체의 재정규모, 사회경제적, 정치적, 제도적 요인과 같은 수요자, 공급자, 정치 제도적, 위기관리 제도적 측면이 영향을 주는 것으로 나타났다. 자치단체, 공사·공단을 포함하는 자치단체 통합부채를 효과적으로 관리하는 방안으로는 자치단체의 재정상황을 전반적으로 관리·통제할 수 있는 재정준칙을 고려해 볼 필요가 있을 것이다. 현재 시행되고 있는 재정 관리 제도들은 대부분 중앙정부가 통제하는 형태를 취하고 있으나 법적 규범력이 약해 중앙정부가 지방자치단체의 총 부채의 급증을 적절히 통제하기 어려운 것이 사실이다. 의회나 시민들에 의해 사전에 결정된 법적 구속력이 있는 지방채 한도제, 균형예산준칙, 황금율 원칙 등과 같은 재정준칙이 선진국에서 제도화되어 있음을 볼 때 그 도입 가능성을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

지방자치단체의 부채관리와 관련해서는 지속적인 이자비용 축소를 위한 재무관리부서의 노력이 요구되며 이에 대한 성과관리체계가 필요할 것이다. 부채관리에 대한 연간 성과관리목표와 성과지표를 개발하고 이를 경영체계에 포섭하는 방안과 부채와 관련된 경제적 위험에 대한 상시적인 모니터링과 감독 기능에 대한 성과관리가 필요하다. 경제위기에 대한 사전경보시스템의 구축 등의 제도적 노력을 재무부서에서 체계적으로 기획하고 제도화하는 작업이 필요할 것이다.

경제적 환경변화와 부채관리의 미비로 인하여 지방정부의 경제위기가 발생할 경우 지방정부의 도덕적 해이에 의한 의도적인 채무불이행을 막고 재정 부담을

책임 있게 지도록 하는 인센티브 구조를 구성하는 것이 중요하다. 미국의 경우 지방정부 파산을 통하여 강력한 구조조정을 시장의 규율에 의하여 받도록 하는 반면 대부분의 국가에서는 지방정부의 재정위기 시 지방자치권 행사의 일시적인 중단과 중앙정부에 의한 재정운용이라는 제도를 가지고 있다. 우리나라의 경우 양 제도의 장단점을 고려하여 행정부에 의한 규율과 시장에 의한 규율의 제도적 조화를 이루도록 하는 것이 필요할 것이다.

제3절 부채관리제도 개선방안



제1절과 제2절에서 지방자치단체의 성격별, 원인별 부채에 따른 부채 관리방안에 대해 논하였다. 제3절에서는 현대 민주국가 체제 하에서 전반적으로 적용될 수 있는 부채관리제도와 그에 대한 개선방안에 대해 논하고자 한다.

현대 민주주의 정치경제 체제에서는 선거를 앞둔 정치인들의 포퓰리즘적 공약으로 인한 재정지출이 확대되는데 불구하고 국민들은 세금을 더 내야한다는 인식이 부족하고 재정안정화에 대한 사회적 합의가 어려워 재정난이 지속되며, 행정부가 바뀌는 경우 전 정권의 재정건전성을 확보할 유인이 없는 등 정부의 재정건전성 확보를 위한 제도적 안전장치가 상대적으로 취약하다. 이러한 문제는 지방자치제하에서 더욱 심각한 문제를 야기할 수 있는데 자치제 하에서 지방자치단체는 자신들의 독자적인 세입확보 노력 없이 재정지출이 가능한 인센티브 구조 하에 있으며 이에 따라 사회적으로 불필요하거나 낭비적 요소가 있는 지출도 유지하는 경향이 있기 때문이다. 이로 인해 지방자치단체의 부채 증가 현상이 발생하고 장기적으로는 경제성장을 위축시켜 신인도 하락, 경제 환경에 대한 적응 능력의 상실 등과 같은 문제를 일으키게 된다.

이상의 점을 고려하여 지방자치단체의 부채관리를 위한 체계적인 제도적 틀에 대한 논의와 함께 우리나라 지방자치단체의 정치 행정적 상황에 맞는 제도 설계를 위해 주요선진국의 지방재정관리제도를 검토해 볼 필요가 있다.

1. 부채관리의 제도적 틀

가. 사전적 규제

부채가 발생하지 않도록 하는 사전적 의미의 규제제도로서는 다양한 유형의 재정준칙이 제시되고 있다. 재정준칙이란 재정정책의 모수에 대한 공식화된 제한으로서 종량적 재정지표에 대하여 구체적인 목표수치를 동반한 재정운용 목표를 법제화한 재정운용제도라고 정의할 수 있다. 재정준칙의 개념요소로는 첫째, 헌법, 법률, 규제정책, 가이드라인, 국제협약 등 법적 토대, 둘째, 재정수지, 국가채무, 지출총액 등의 종량적 재정목표, 셋째, 재정준칙을 준수하지 못했을 경우 가해지는 사법적, 금전적, 신용적 제재 등의 제재조치를 제시하고 있다. 2000년대 이후 재정준칙은 지방자치단체의 지출활동을 제약하고 재정적자의 발생을 방지하는 역할을 수행하여 지방자치단체의 재정건전성을 강화하며, 지방채에 대한 준칙도 그 동안 재정적자 운영의 주요한 방법으로 사용되었던 부채의 운용에 대한 명시적인 규제로 작용하여 지방자치단체의 부채상황을 개선시키는 계기를 마련하였다.

재정준칙은 재정준칙이 목표로 삼고 있는 재정변수에 따라 분류하여 각각 국가채무의 총량제한, 정부차입 또는 재정적자의 한도제한, 재정지출의 한도제한, 균형재정의 요구로 구분할 수 있다. 이중 채무발생 및 관리와 연관있는 재정준칙은 황금율준칙, 채무의 총량제한, 정부차입 또는 재정적자의 한도제한, 균형재정준칙이다.

황금율 준칙(Golden rule)은 지방정부의 채무는 장기적인 공공자본투자에 한하여 허용된다는 원칙을 말하며 이를 적용하여 독일이나 영국의 경우 공공자본투자 외의 재정의 경우 균형을 이루어야 하며 투자의 경우만 지방채발행을 허용하는 제도를 갖고 있다.¹⁰⁾

균형예산준칙(balanced budget rule)은 취지로 세출과 세입의 균형을 달성할 것

10) 최근에 브라질, 남아프리카공화국 등에서 황금율준칙을 도입하고 있다(Liu 2006; p.224).

을 요구하는 제도로 독일, 캘리포니아주 등에서 활용되고 있다. 다른 준칙과 달리 1년 단위의 예산과 연계되고 재정적자를 근원적으로 방지한다는 장점이 있으나 매우 경직적인 제한으로서 경기안정화 정책을 적극적으로 펴야 하는 중앙정부의 상황에는 맞지 않다. 다만 재정건전성이 심각하게 훼손된 상황에서는 재정의 증가를 근본적으로 막는다는 장점이 있다.

재정수지준칙(deficit rule)은 재정적자의 폭의 최대치에 상한선을 두는 제도이다. 재정건전성의 문제의 정부의 채무상환능력과 관련된 문제이므로 정부의 재정활동에 재량을 부여하여 신속적이고 효율적인 재정활동이 가능하며 동시에 채무의 증가를 막는 장점이 있다. 반면 수지준칙은 낙관적인 경제전망과 불확실한 지출과 수입전망에 가려져 준칙의 준수가 힘들 수도 있다. 세수입을 증가시켜 재정수지준칙을 지키도록 하는 것은 경제에 좋지 않은 영향을 미칠 가능성이 크다. 이 경우 정부지출이 경기역행적이기 때문이다.

채무제한(debt limit)은 총부채, 순부채 등 채무 수준에 상한선 설정하는 제도로써 국가채무수준이 재정건전성과 개념적으로 가장 부합하므로 재정건전성을 유지하면서 재정정책의 재량을 확보한다는 장점이 있으나 재정건전성 문제에 대한 조기경보, 사전경보에 적합하지 않다는 문제가 있다.¹¹⁾

채무에 대한 사전적 규제제도를 검토할 시 정부단위별로 재정의 환경, 재정적 인센티브 구조, 정치적 환경, 재정의 기능의 차이를 충분히 고려할 필요가 있다. 지방정부는 공공서비스의 원활한 공급, 지방공공재의 공급이 주된 역할이며 이에 따라 균형예산에 관한 요구가 더 크다고 할 수 있다. 인센티브 구조에서도 중앙정부의 세입구조와 지방정부의 세입구조는 매우 다르다. 지방정부는 중앙정부

11) 채무제한제도를 채택하고 있는 대표적인 국가인 미국 연방정부의 경우 부채한도가 지속적으로 상승되어 왔고 부채증가를 제어하는데 효과적이지 못했다는 현상을 관찰할 수 있다. 지출제한이나 차입제한과 달리 채무한계에 도달했을 시 이미 재정건전성 제고를 위한 정책을 펼치기에 시간적으로 늦으며 많은 경우 채무가 더 이상 통제가 불가능한 상태에 직면한다는 문제가 있다. 이에 따라 채무제한상한에 가까워 온 경우 행정부의 재정지출의 급작스러운 중단이라는 재정절벽(fiscal cliff)과 같은 현상이 예상되며 이는 정치적으로 매우 불만족스러운 상황으로 유권자들의 불만을 자아내게 되며 이를 고려한 정치인들은 행정부의 채무제한상한 증가요구에 굴복할 수밖에 없다는 문제가 있다. 이는 상한선에 도달한 경우 재정절벽현상을 방지하기 위해 행정부의 재정지출의 지속적인 증가라는 극한적인 전략에 대하여 허용한다는 문제로 해석할 수 있다. 또한 채무제한상한을 변경할 때 경제적, 정치적인 충격이 크다는 문제점이 있다.

로부터의 재정이전(fiscal transfer)에 상당히 의존하며 이 재원에 대하여는 수익자 부담원칙이 적용되지 않는 인센티브구조를 갖고 있다. 이에 따라 지방자치단체의 정치인이나 주민들은 과도한 재정지출을 요구할 유인을 갖게 된다. 따라서 기존의 재정준칙과 관련된 문헌에서 중앙정부를 상징하고 제시된 재정준칙의 효용과 선택기준을 지방정부에 적용할 때는 중앙정부와 지방정부의 이러한 환경과 인센티브구조의 차이를 충분히 고려해야 한다.

나. 사후적 규제

지방자치단체 재정 위기에 대한 사후적 규제는 지방자치단체의 지불불능상태에 대한 것으로 사전규제가 지방자치단체의 디폴트 위험을 일정정도 줄이는 기능을 하고 있으나 지방자치단체의 관리부실, 거시경제 또는 외부적인 충격에 의해 디폴트가 발생할 수 있으므로 이에 대한 체계적이고 합리적인 처리절차를 마련하기 위한 제도이다.

먼저 지방자치단체의 경우 공공서비스의 유지의 필요성 때문에 기업의 지급불능과 파산절차를 동일하게 적용할 수 없다. 파산절차에 들어가는 경우도 지자체가 보유한 모든 자산을 처분할 수 없으며 채권자의 권한행사도 상당히 제약해야 할 것이다. 선진국의 예를 보면 보통 채무의 조정이 이루어지며 자산의 매각 및 경매는 이루어지지 않는다. 이는 기존의 지자체에 의한 공공서비스가 지속적으로 유지되도록 하는 취지의 제도적인 장치인데 동시에 지자체에 의한 전략적인 지급불능선언(strategic default)이라는 도덕적 해이현상이 야기하는 제도적 조건이 될 수 있으며 따라서 이러한 지자체의 전략적 행위를 막는 적절한 조치가 필요하다.

파산절차설계에서 주요 요소는 파산개시시점의 결정, 긴축적 재정정책수립, 채권자와의 협의에 의한 채무조정절차이다. 어떤 재정적 및 법적인 조건 하에서 지급불능 및 파산절차가 시작되는지 사전에 명확하게 제시되어야 할 필요가 있다. 또한 어떤 행정주체가 지자체의 파산을 요구할 수 있는지에 대하여 명료한 정의가 필요하다. 재정정책의 수정과 사업의 통폐합 작업을 어떤 절차로 추진해

할 것인가에 대한 사전적인 제도화가 필요하다. 많은 경우 지자체의 비합리적인 재정운용이 지급불능상태의 원인이기 때문에 이러한 현상이 재발하지 않도록 하는 긴축적 재정운용이 제도화될 필요가 있다. 어떤 사업을 축소하고 통폐합하며 이해관계자의 요구를 반영하면서 민주적이면서도 합리적인 재정지출의 축소 작업이 필요하며 이를 위한 제도가 필요하다. 채무 재조정(debt restructuring) 및 채무탕감(debt discharge)을 위해 채권자와 채무자가 적절한 법적인 절차가 필요하며 합의에 이르도록 유도하고 이에 대한 분쟁의 소지를 최소화하는 법적 제도적 장치가 필요하다.

파산절차로 행정절차와 사법절차는 상대적인 장단점이 존재한다. 사법절차의 경우 법원이 핵심적인 역할을 하여 지급불능이 언제 발생하는 지, 자산의 처분과 배분에 관한 결정을 내린다. 이 접근은 정치적인 영향력이 비교적 적으나 재정과 관련된 대부분의 의사결정이 행정부 내에서 이루어진다는 점을 고려할 때 타당성 있는 의사결정을 내리기 어렵다는 한계가 있다. 행정절차의 경우 반대로 정치적인 책임을 지고 개입하나 정치적인 영향에서 벗어나기 어렵다는 문제가 있다.

2. 우리나라의 지방자치단체 재정위기관리제도

우리나라의 경우 지방자치단체의 파산제도, 긴급재정위기관리제도, 재정건전화 제도와 같은 제도는 없으나 지방재정의 효율성을 점검·평가하고 지방자치단체의 심각한 재정압박 또는 재정위기를 관리하기 위한 규제 장치로서 다양한 제도를 시행하고 있다. 중기지방재정계획제도는 1989년도(1993년도 5개년 연동화 운영), 지방투융자심사제도는 1995년도(2001년도부터 지방공공청사 타당성 조사 의무화), 지방예산편성 시 최소한의 기준제시(이전에는 예산편성지침 운영)는 2005년부터 지방채발행총액한도제는 2006년(이전에는 사업별 지방채 발행 승인), 주민참여형 예산편성제도는 2006년부터, 지방재정공시제도는 2006년도(1994년도부터 2005년까지 재정운영상황공개제도)부터 운영하고 있다.

〈표 4-1〉 지방자치단체 재정위기관리제도

구분	재정위기관리제도	법적근거	시행연도
사전적 관리	중기지방재정계획	지방재정법 제33조	1989년
	지방투융자심사제도	지방재정법 제37조	1995년
	지방채 발행 총액한도제	지방재정법 제11조	2006년
	지방자치단체 예산편성제도	지방재정법 제38조	2005년
사후적 관리	주민참여형 예산편성제도	지방재정법 제39조	2006년
	재정위기사전경보시스템	재정위기사전경보시스템 운영 규정	2011년
	재정공시제도	지방재정법 제59조, 제60조	2011년

가. 사전적 규제 제도

지방재정에 대한 사전적 규제제도는 지방자치단체의 계획적이고 체계적인 재정운동을 촉진하고 지방재정의 효율성을 점검 및 평가하기 위한 규율 장치를 말한다(박정민 외 2013). 이러한 제도는 지방자치단체의 심각한 재정압박 또는 재정위기를 미연에 방지하기 위한 것이라는 점에서 일정 부분 재정위기관리제도로서의 기능을 한다. 사전관리제도로는 중기지방재정계획(지방재원 확보 및 배분 방향의 계획), 무분별한 기채방지(지방채 발행 총액한도제), 주요 투자사업의 타당성 검토(투·융자 심사제도), 지방자치단체 예산편성 기준 등이 있다.

1) 중기지방재정계획제도

중기지방재정계획제도는 1989년도(1993년도 5개년 연동화 운영)부터 운영하고 있다. 지방자치단체의 장은 재정을 계획성 있게 운용하기 위하여 매년 중기지방재정계획을 수립하여 지방의회에 보고하고, 안전행정부장관에게 제출하여야 하는데 계획을 수립할 때에는 안전행정부장관이 정하는 계획수립 절차 등에 따라 그 중기지방재정계획이 관계 법령에 따른 국가계획 및 지역계획과 연계되도록 하여야 하고 계획에 관한 자문을 위해 각 지방자치단체에 지방재정계획심의 위원회를 두는데 위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다(지방재정법 제33조).

2) 지방투융자심사제도

지방투융자심사제도는 1995년도(2001년도부터 지방공공청사 타당성 조사 의 무화)부터 운영하고 있다. 지방자치단체의 장은 투융자사업에 관한 예산을 편성 하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사업에 필요성과 사업계획의 타당성 등에 대한 심사를 하여야 한다(지방재정법 제37조).

3) 지방채 발행한도제도

지방채발행한도제도는 각 지방자치단체가 지방채를 발행할 경우 지방채발행 한도액의 범위 내에서 중앙정부의 승인 없이 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있는 한도액으로 2006년도부터 도입되어 시행되었다(지방재정법 제11 조). 지방자치단체별 지방채발행한도액의 산정은 지방재정법 시행령 제10조 1항 에 따르면 지방자치단체의 전전연도 예산액의 100분의 10범위 안에서 해당 지방 자치단체의 지방채발행액, 채무부담행위액, 보증채무이행책임액, 채무규모 및 채 무상환일정 등 재정상황을 고려하여 안전행정부가 정한다. 한도액 대상의 채무 범위는 차입금, 채무부담행위, 보증채무이행책임액을 포함하되, 지역개발을 위한 기금의 조성을 위하여 발행한 지방채의 발행액 제외된다(지방공기업법 제19조). 따라서 재정범위는 일반회계와 특별회계를 대상으로 하며 기금회계는 제외된다. 지방채발행 한도액 산정은 자치단체의 채무규모와 채무상환일정 등의 재정상황 을 고려하여 예산대비채무비율, 채무상환비율(과거4년 기준)의 2개 지표를 기 준으로 아래의 표와 같이 3개의 유형으로 구분하고 있다.

〈표 4-2〉 지방자치단체 지방채 발행 한도액 범위 설정 기준(2015년도 기준)

구 분		특·광역시 및 특별자치시·도	도	시군	구
총 한 도 액 (A+B)	기본 한도액(A)	지방채 자율발행 가능지수 × 계층별 발행가능 비율 × 경상일반재원			
	지방채 자율 발행 가능지수	$1 - ((\text{일반채무(결산)} + \text{BTL임차료(결산)} + \text{우발채무(50\%)}) / \text{경상일반재원(결산)})$			
	계층별 산정 비율	10%	8%	5%	2%
	별도 한도액 (B)	지역개발채권 발행액 + 도시철도채권 발행액 + 일정요건 총족 차환액			

한도액을 초과하는 지방채발행은 단체 유형별로 재정지표의 승인기준에 의해 승인함으로써 초과발행도 특별할 하자가 없는 한 승인을 원칙으로 하고 있다. 지방공기업의 사업에 대하여는 대상사업의 특성 등을 고려하여 상·하수도 사업은 기채충당을 적용 등과 같은 별도의 지방채발행 승인기준을 적용하고 있다.

〈표 4-3〉 지방자치단체 지방채무 한도액 초과발행 승인기준

단체 유형별 승인기준	재정지표 승인기준
1. 관리채무부담도가 60%미만인 단체 - 지방재정 투·융자 승인을 받은 사업, 관계 중앙부처의 의견이 적정한 사업에 대하여 승인 원칙 2. 관리채무부담도가 60%이상인 단체 - 채무규모가 많이 증가되지 않도록 발행연도 지방채 상환금액을 감안하여 승인 원칙 - 채무관리계획을 의회에 보고하고, 순세계잉여금을 원리금 상환에 활용하거나 별도 회계 또는 기금 등에 적립하여야 함	- 지방채 원리금 상환의 연체가 없어야 함 - 최근 5년간 사실과 다른 신청으로 지방채 발행의 승인을 얻었거나, 승인을 얻지 아니하고 지방채를 발행한 사실이 없어야 함

지방채발행한도제 운영의 첫 해인 2006년도부터 2008년도까지는 전체 지방채발행한도액에 훨씬 못 미치게 발행되었으나, 2009년도의 경우 전체 지방채발행한도액을 15%이상 초과되어 발행되었다. 발행율을 년도별로 보면 '06년도 61.6%, '07년도 48.5%, '08년도 42.1%, '09년도 116.7%이다. 기초단체는 '06~'08년도 동안 한도액 대비 60~95%정도 발행하였고 '09년도는 한도액 대비 170% 발행하였다. 광역단체의 한도초과발행의 현황을 볼 때 한도제의 운영이 느슨하였음을 보여준다. 광역단위 지방자치단체는 타 단위의 지방자치단체보다도 지방채를 더 많이 발행하여 어찌 보면 보조금을 지급받고 있는 것과 동일한데 그럼에도 불구하고 지방채를 연속해서 초과발행하고 있는 것은 지방채발행 예외조항을 허용하고 있기 때문이다(정성호·정창훈, 2013: 68).

황금률(golden rule)이란 지방채발행은 투자사업에만 적용하고 경상적인 소비지출에는 적용하지 않는 원칙이다. 경상적인 소비지출에 지방채를 활용할 경우 교부세 등 제재조치를 적용해야 할 필요가 있다. 지표별 유형구분의 기준을 관련지표를 검토하여 예산대비채무비율 기준을 조정하거나 일반재원대비 채무비

율을 함께 고려할 필요가 있으며 채무상환비율 지표는 기준치를 낮추어 조정하여 유형구분을 3단계에서 4단계로 세분화할 필요가 있다. 또한 광역자치단체와 기초자치단체를 구분하여 적용하는 방향도 검토할 필요가 있다.

초과발행 승인 시에는 채무관리계획을 수립하여 제출토록 하고 이를 분석하여 승인하고, 초과발행 연속 3회 이상 이거나 한도액 설정을 위한 유형구분에서 각 지표를 검토하여 4유형에 해당하는 경우에는 초과발행을 승인하지 않도록 할 필요가 있다. 채무과다 단체 또는 신중한 관리가 필요한 단체에 대하여는 지방채를 통한 재원조달이 포함된 투자사업에 대한 상급단체 또는 중앙정부의 투융자 심사를 강화할 필요가 있다. 투융자심사시 전년도 말 각종 채무관련 지표의 지표값과 현 년도 지방채 사업으로 인한 변화, 해당사업으로 인한 변화 등을 제출하도록 하여 심사에 활용하여야 한다.

4) 지방자치단체예산편성기준

지방예산편성 시 최소한의 기준제시(이전에는 예산편성지침 운영)는 2005년부터 운영하고 있다. 안전행정부장관은 국가 및 지방 재정의 운용 여건, 지방재정제도의 개요 등 지방자치단체의 재정운용에 필요한 정보로 구성된 회계연도별 지방자치단체 재정운용 업무편람을 작성하여 지방자치단체에 보급할 수 있다. 지방재정의 건전한 운용과 지방자치단체 간 재정운용의 균형을 확보하기 위하여 회계연도별 지방자치단체 예산편성기준은 안전행정부령으로 정한다(지방재정법 제38조).

5) 주민참여형 예산편성제도

주민참여형 예산편성제도는 2006년부터 운영하고 있다. 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 하고 예산편성과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부할 수 있다(지방재정법 제39조).

6) 사전적 규제에 대한 개선방안과 해외사례

(1) 개선방안

첫째, 우리나라의 지방자치단체 부채에 대한 사전적 규제 제도의 문제점은 자치단체의 재정건전성 유지를 위한 구속력 있는 조치로서 지방자치단체의 재정정책에 대해 시간적 비일관성과 적자편향성을 교정해 줄 수 있는 규범적 제도가 미흡하다는 것이다. 이에 대해 재정준칙이 지방자치단체의 적자편향성의 문제에 대한 해법이 될 수 있으며 지방자치단체의 지출활동을 억제하고 재정적자의 발생을 방지하는 역할을 수행한다는 점을 감안할 때 균형예산준칙과 같은 재정준칙의 제정을 고려해 볼 필요가 있다. 지방자치단체의 부채 관리를 위하여 사전적인 통제방식으로서 재정준칙은 균형예산준칙, 세입제한준칙, 채무제한준칙 등 다양한 준칙을 동시에 적용할 필요가 있다. 하나의 재정준칙만이 적용될 경우 지방자치단체가 경제적 인센티브를 고려하여 재정 부담에 대한 회피가능성이 커질 가능성이 있기 때문에 지방자치단체의 재정 활동의 다양한 측면을 동시에 통제하여 지방자치단체의 인센티브 구조를 종합적으로 통제할 필요가 있다.

둘째, 지방자치단체의 재정활동에 대한 효율적 관리를 위해 중앙정부의 재정 이전을 통한 지방정부의 재정적 독립 지원과 방만한 재정적 활동을 제어하기 위한 재정준칙을 중장기 재정관리 프레임 하에서 실시할 필요가 있다. 지방자치단체의 방만한 재정운용을 통제하는 재정규율은 적절한 지방정부의 인센티브 구조의 결과물로 파악할 수 있으며 이는 중앙정부와의 정부 간 관계, 중앙정부의 재정준칙, 중장기 재정관리 프레임 등 인센티브 구조와 밀접하게 연결되어야 할 것이다. 지방자치단체의 도덕적 해이를 방지하기 위한 제도와 함께 재정적 독립을 보장해주는 재정이전과 재정균형이 필요할 것이다.

셋째, 지방자치단체의 합리적 재정 의사결정을 위해 장기적인 관점에서 미래를 위한 공공투자계획(public investment plan)에 대한 국가 차원의 보장이므로써 황금율 준칙에 따른 지방채발행 이루어져야 할 것이다. 지방자치단체 채무는 재정에 대한 위협의 적절한 통제와 사회간접자본투자를 통한 지역경제 생산성 제고라는

두 가지 목적을 고려하여 관리되어야 하며 합리적인 공공투자계획이 존재할 경우 채무제한 등의 재정준칙을 고수하기 보다는 지방자치단체가 적극적으로 투자할 수 있는 여지를 주는 것이 사회적으로 바람직할 것이다. 이때 지방자치단체의 투자 의사결정과 관련하여 부채와 관련하여 많은 국가에서 세원이 자주세원이며 주민투표에 의해 승인받는 통제가 존재한다. 이는 지방채발행에 대한 통제와 더불어 재정민주주의라는 관점에서 적극적으로 고려해볼 만한 제도라고 본다.

(2) 해외사례

스웨덴의 경우 균형예산준칙을 통해 지방자치단체의 균형예산 또는 재정흑자를 유도하고 있으며 이를 통해 세대 간 공평성이라는 가치를 추구하고 있다. 스웨덴 지방자치단체의 적용되는 균형예산준칙의 경우 재정적자가 발생한 경우 이후 3년의 기간 내에 흑자를 통하여 기존의 자본규모를 회복시킨다는 공식적인 재정관리 메커니즘이 존재한다. 스웨덴의 경우 별도의 채무제한준칙은 존재하지 않아 지방자치단체는 자유롭게 지방채를 발행할 수 있다. 그러나 실제로 지방채가 남용되고 있지는 않지만 이는 재정위기 시 중앙정부의 공적자금 투입을 통한 간접의 우려가 지방자치단체의 부채발생을 억제하기 때문인 것으로 보인다.

스위스의 균형예산준칙은 자본예산과 경상예산이 구분되어 적용된다는 특징이 있는데, 지방정부 균형예산준칙(Golden rule)의 기본내용은 첫째, 공공재와 공공서비스를 제공하는데 있어 세입과 세출이 균형을 유지하는 예산을 편성해야 하며, 공공서비스 관련 경상예산에 예상하지 못한 재정적자가 발생할 경우 단기의 차입을 통해 해소한 후 다음연도에 재원확보를 통해 적자를 해소해야 한다는 것이다. 이러한 요구에 불응할 경우 일부 칸톤은 주정부가 임의로 세율을 인상할 수 있는 권한이 있다. 둘째, 대규모 SOC투자를 위해 자본지출을 시행할 때는 단기차입은 허용되지 않고 장기차입만이 허용된다. 이때 투자를 위해 차입에 따른 이자비용, 투자에 따른 운영비용 등을 고려할 때에도 균형을 유지할 수 있는 범위에서만 장기부채를 부담할 수 있다.

독일의 지방예산법에 의하면 경상 계정(current account)과 자본 계정(capital

account)이 동시에 형식적인 균형을 이루어야 한다는 원칙이다. 지방 부채와 관련된 재무 거래가 있을 때에는 이와 같은 형식을 지킴으로써 지방정부의 차입 행위를 통제하고자 하는 의도가 있다. 지방정부는 중앙정부나 주정부와 달리 수입과 지출에 대해서 경상 계정과 자본 계정을 동시에 설정하여야 한다. 경상 계정은 주로 통상적인 경제 활동에서의 소비지출과 수입에 관한 항목을 포함하며 자본 계정에서는 토지, 장기설비투자 등 시설 투자나 재무투자 등의 항목을 포함한다. 두 계정은 소위 서로 간에 기여(contribution)를 함으로서 연결되어 있다. 예를 들어 현금 계정에서 수입이 경상 지출을 초과한 경우, 즉 잉여금(excess)이 있는 경우에 이는 자본 계정에서 수입에 해당하는 부채 상환이나 차입금 비용(할인, 커미션, 공채발행 수수료)에 충당됨으로써 현금 계정에서는 지출에 포함된다. 이 때, 현금 계정에서는 자본 계정에의 기여(contribution to capital account)라는 항목으로 지출에 기재되며 자본 계정에서는 현금 계정에서의 기여(contribution from current account)라는 항목으로 수입에 기재된다.

나. 사후적 규제 제도

지방재정법 제5장(재정분석 및 공개)에 의하면 안전행정부장관은 자치단체의 재정운영 결과를 대상으로 분석지표를 활용하여 매년 재정분석을 실시하며, 재정분석 결과 효율성이 현저히 떨어지는 자치단체에 대해서는 사전경보 및 재정진단을 실시하여 재정악화의 원인을 규명하고 필요할 경우 재정건전화계획의 수립 및 이행을 권고할 수 있다고 규정하고 있다. 이러한 지방재정분석 및 공개제도는 지방자치단체의 재정 건전성과 효율성 상태에 따라 일정한 조치를 취하기 위한 제도로서 매년 계량화된 지표를 이용하여 지방재정을 종합 분석함으로써 재정위기를 조기에 인식할 수 있다는 점에서 사전적 위기관리제도의 성격과, 재정분석 결과를 재정건전화 계획에 활용한다는 점에서 사후적 위기관리제도의 성격을 갖는다고 할 수 있다(박정민 외 2013).

1) 재정위기 사전 경보시스템(Early Warning System)

재정위기 사전경보 시스템이란 재정분석·진단 제도가 지니는 상시 모니터링의 한계에 근거하여 지방재정 운용 상황을 매월, 분기별, 반기별 측정하기 위한 제도이다. 지방자치단체별로 재정위기가 우려되는 경우 재정위기단체로 지정할 수 있고, 위기단체로 지정되면 의무적으로 재정건전화 계획을 수립한 후 지방채 발행과 일정 규모 이상의 신규 사업을 제한하는 한편, 재정건전화 계획을 이행해야 한다.

재정위기 사전경보 시스템은 위험 등급에 따라 심층 진단을 거쳐 자구노력 권고 또는 강력한 건전화 조치가 수반된다. ‘주의’ 단체는 심층 진단을 통해 세출·채무조정 및 자구노력 권고하도록 되어 있고, ‘심각’ 단체는 재정위기단체를 지정하여 재정건전화 조치를 취하게 된다. 재정건전화 조치의 내용은 신규 사업추진 제한 및 지방채 발행 통제, 공무원 인건비 절감 등 세출절감과 세입 증대 노력 등 자구계획을 수립해야 한다(안전행정부, 2014).

〈표 4-4〉 재정위기 사전경보시스템 세부기준

관점	재정지표	재정위기 단체지정기준
재정수지	통합재정수지 적자비율	통합재정수지 적자비율이 100분의 30을 초과하는 경우
채무관리	예산대비 채무비율	법 제11조에 따른 지방채 발행액과 법 제13조에 따른 보증채무부담 행위액 중 지방자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액 및 법 제44조에 따른 채무부담행위액의 총 합계액인 해당 연도 최종예산의 100분의 40을 초과하는 경우
	채무상환비율	해당연도 기준으로 과거4년과 미래4년 간 순지방비 채무상환액의 평균이 같은 기간 일반재원(지방교육세를 제외한 지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금의 총합계액) 평균 수입액의 100분의 17을 초과하는 경우
세입관리	지방세징수액현황	분기별 지방세 누적 징수액(과오납환급금을 제외한 실제 누적 징수액)이 음(-)의 값인 경우
자금관리	금고잔액현황	해당연도 분기별 금고의 총 잔액이 최근 3년 해당 분기별 평균 금고 총 잔액의 100분의 10미만인 경우
공기업 부채관리	공기업부채비율	지방공기업법 제49조에 따라 설립된 지방공사의 부채가 순자산의 6 배를 초과하는 경우
	개별공기업부채비율	

자료: 법제처, 지방재정법 시행령 제65조의2(재정위기단체의 지정기준 및 절차 등)

2) 재정공시제도

재정공시제도로는 통합재정정보 제공 및 주민공시제도가 운영되고 있다. 지방자치단체의 장은 회계연도마다 일반회계·특별회계 및 기금 등을 포함한 그 지방자치단체의 재정 운용상황을 통합적으로 분석한 정보를 안전행정부장관에게 제출하여야 하고 안전행정부장관은 통합재정정보의 작성에 필요한 기준 등을 정한 지방자치단체 통합재정분석 업무편람을 작성하여 지방자치단체에 통보할 수 있다(지방재정법 제59조). 지방자치단체의 장은 회계연도마다 한 번 이상 세입·세출예산의 집행상황, 발생주와 복지부기에 의한 재무보고서, 지방채·일시차입금 등 채무의 현재액, 채권관리현황, 기금운용현황, 공유재산의 증감 및 현재액, 재정건전화계획 및 이행현황, 통합재정정보 등을 주민에게 공시하여야 한다(지방재정법 제60조).

3) 사후적 규제에 대한 개선방안과 해외사례

우리나라의 경우 지방재정법에 의해 지방자치단체의 건전한 재정운용을 위한 사후규제 제도를 운영하고 있으나 다음과 같은 문제점 또한 존재한다.

(1) 개선방안

재정위기사전경보시스템의 경우 지방자치단체의 재정위험을 판단하는 기준이 되는 지표들이 다소 한계점을 가지고 있음이 지적되고 있다. 예산대비 채무비율의 한계는 지방채를 발행하여 채무비율은 급격히 늘었으나 SOC 건설과 관련하여 국고보조금이 급증하여 예산규모가 늘어날 경우, 실제 채무가 개선된 것으로 인식할 수 있다. 이러한 경우 세부적인 분석이 병행되어야 한다. 채무상환비율은 지표의 구성자료가 과거 4년과 미래 4년간을 계상하기 때문에 실제 17%를 초과하는 경우는 찾기 힘들다. 지방세 징수액 현황은 지방세 징수율의 연도간 변화 정도를 파악할 수 있는 지표로 비율이 높을수록 징수노력이 높은 것을 의미한다. 이 지표는 보통교부세와 연계된 지표이며, 과년도분 및 주행세, 지방

소비세 부과 징수실적은 제외된다. 이 지표도 실제 재정위기지표로서는 타당성이 낮다. 금고잔액현황은 지방자치단체들이 단기적으로 일시차입금을 차입하여 금고 잔액을 부풀리고 있기 때문에 이에 대한 조치가 필요하다. 공기업부채비율도 현환을 제대로 보여주지 못한다. 총자산대비 총부채비율과 1인당 총부채 등은 재정건전성을 파악하는 지표로 적절하지만 이때 부채는 유동부채와 장기차입부채만을 포함하고 있고 고정자산으로 일반유형자산, 주민편의시설, 사회기반시설 등의 현금화가 제한된 자산들을 포함하고 있어 부채와 자산의 범위를 재설정할 필요가 있고, 공기업과 민간투자사업 등을 부채에 포함하여 추계할 필요가 있다.

재정위기조기경보시스템의 효율적인 운영을 위해서는 회계연도 중에 있는 의미 있는 지표들로 구성되어야 하며 자료의 신뢰성과 타당성이 갖추어져야 한다. 예를 들어, 예산대비채무비율이나 지방채무상환비율의 경우, 타당성 있고 신뢰성 있는 재정정보가 분기 별로 자치단체로부터 자료를 받아 모니터링함으로써 지방자치단체의 재정문제를 적시에 파악할 수 있어야 한다. 세입측면의 위기를 파악하기 위해서는 지방세 징수액 자체뿐만 아니라, 분기별로 전년 대비 증가율을 파악할 필요가 있다.

재정데이터에 대한 종합적인 관리체계인 데이터 거버넌스(data governance)의 개념을 활용할 필요가 있다. 데이터 거버넌스란 조직 전체의 데이터 정책 및 전략에 근거하여 조직의 목표달성을 위해 조직 데이터에 대한 변화와 적응에 대한 의사결정을 지원하는 역할 및 메커니즘을 말한다. 재정데이터 거버넌스는 데이터를 경영하고, 사용하고, 배분하고, 보호하기 위해서 표준화, 정책, 프로세스, 가이드라인, 프레임워크, 기술을 확립한다. 또한 이것은 데이터통합, 배포를 지원하는 기술 프레임워크와 전략을 말한다. 데이터 거버넌스의 목적은 데이터를 효과적으로 정의하고, 경영하고, 공유하는 것으로 데이터 책임성과 보안, 데이터를 조직의 자산으로 개발하고 관리, 데이터 변환을 위한 프레임워크를 정의, 데이터와 조직의사결정 간의 일관성과 품질을 유지하는 것이다. 재정데이터에 대한 데이터 거버넌스를 구축하기 위해서는 첫째, 재정위기데이터 구조설계(data

architecture)가 이루어져야 한다. 데이터의 비표준화로 인하여 데이터 간 정합성 및 일치성의 문제로 불필요한 인터페이스 및 데이터 변환 작업이 발생하며, 정보에 대한 이해도 및 활용도의 부족으로 인해 데이터의 의미와 운영기준을 파악하는데 많은 시간이 소비된다. 데이터 표준의 부재로 정보의 오류 가능성이 상존하고, 데이터를 관리하기 위해 많은 자원을 낭비하고 있다. 업무시스템 간 데이터 다름으로 정보 불일치가 발생한다. 또, 데이터 속성의 불일치로 불필요한 변환 작업이 발생한다. 정보에 대한 이해도 및 활용도 부족으로 원하는 정보가 어디 있는지 찾을 수 없고, 찾는데 시간이 너무 많이 걸린다. 데이터의 담당자가 누구인지 모르고, 데이터를 신뢰할 수 없고, 데이터에 숨어있는 비즈니스 물을 알 수 없으며, 잘못된 데이터를 활용하여 의사결정에 사용한다. 정책수요의 새로운 기회를 발견하지 못하고 활용하지 못한다. 이런 문제를 해결하기 위해서 메타데이터를 수집, 분석하고, 이를 기준으로 표준과 기존 데이터항목 간의 대칭을 통하여 시스템 표준을 적용할 필요가 있다. 둘째, 데이터처리조직(data processing organization)을 확립해야 한다. 조직, 데이터를 관리할 조직체계 및 역할, 책임을 정의하여 데이터 오너십을 정의하며 데이터설계자(data architect), 데이터베이스 관리자 및 조직의 역할 및 책임을 정의하는 것이 필요하다. 이때 데이터관리영역, 대상의 선정과 정책을 정의하고 선정된 각 영역에 대하여 계획, 실행, 평가의 관점의 프로세스와 이를 수행하는 조직의 역할과 책임 정의하는 것이 필요하다. 조직의 주요책임자는 조직의 비전과 데이터 거버넌스가 대응되도록 전략을 정의하고 의사결정자의 수요를 파악한다. 의사결정자의 요구사항을 이해할 수 있고 데이터 설계 요구를 수용할 수 있어야 한다. 조직은 데이터 요소와 그것에 관련된 비즈니스와 기술적인 메타데이터를 정의할 필요가 있다. 이것은 비즈니스 응용에서 전반적인 데이터 추적성과 가시성을 증진시킨다. 정책과 프로세스는 비즈니스 시스템과 그것의 통합으로부터 응용까지 데이터 액세스와 축출을 정의할 필요가 있다. 조직은 데이터에 관련된 비즈니스 변환 규칙과 액세스 통제와 지속적인 모니터링, 측정 메카니즘과 경영을 지원하기 위해서 데이터를 정의할 필요가 있다. 조직은 데이터 요소와 그것에 관련된 비즈니스와 기술적인 메타데이

터를 정의할 필요가 있다. 이것은 비즈니스 응용에서 전반적인 데이터 추적성과 가시성을 증진시킨다. 데이터 거버넌스 조직의 구조와 계층은 조직의 필요와 내부 구조에 따라서 다양하다. 데이터 거버넌스 조직은 조직의 수준과 다양한 그룹의 책임 분배, 논리적인 분리를 고려하여 조직은 문화와 필요에 적합한 자신만의 데이터 거버넌스 구조를 정의할 필요가 있다. 셋째, 데이터처리과정관리(data processing management) 및 데이터품질관리(data quality management)를 확립해야 한다. 데이터 표준관리, 데이터오너십관리, 데이터 구조관리, 데이터베이스 관리, 데이터흐름관리, 데이터 활용관리 및 사용자 뷰 관리의 흐름의 프로세스를 전반적으로 관리하는 것을 말한다. 프로세스는 데이터 관리를 위해 수행하는 활동과 체계, 작업절차, 측정활동, 모니터링활동과 정보생성, 분류, 개방, 사후관리의 공공정보개방 프로세스를 모두 포괄한다. 데이터의 처리과정 프로세스는 비즈니스 프로세스와 전반적으로 유사하다. 데이터는 사용자나 다른 시스템에 의하여 수집되고 가공되기 때문에 구축단계에서 고려되지 못하거나 발견되지 못한 오류들이 발생하고 운용단계에서는 데이터가 서로 조정되어 최적화한 상태이므로 데이터 구조에 대한 변경이 쉽지 않고 조직의 핵심자산인 데이터의 손실, 유출, 위변조 등의 위협이 상존하기 때문에 데이터품질관리에 대한 보다 체계적인 접근이 필요하다. 데이터 구조의 표준화 점검을 통해 미사용 테이블이나 미사용 칼럼을 점검하고 데이터 속성치를 임의로 통계적 분석을 하여 특이 사항이 없는지를 파악하고 데이터업무규정 및 법령을 준수하는지를 검토하며, 데이터 품질 프로세스, 품질조직의 역할 등을 체크리스트를 통하여 점검하는 활동이 필요하다. 데이터 거버넌스는 데이터 품질을 관리하고 향상시킬 수 있는 관련 프로세스를 식별하고 이를 체계화하여 품질이 저해될 수 있는 근본적인 원인을 제거하는 역할을 한다. 또한 문제 발생 시 위협이 큰 데이터에 대해서는 사전 예방 및 사후 신속 조치를 위한 데이터품질 모니터링 체계를 구축한다. 데이터 품질에 대한 정의는 사용자의 관점에 따라 여러 가지로 표현될 수 있다. 데이터 품질 관리의 첫걸음은 데이터품질에 대한 기준을 명확하게 정의하는 것이다. 데이터 품질관리 평가 모형에서는 일반적인 조직에서 통상적으로 관심을 가지고 있는 품

질에 대한 기준은 완전성, 정확성, 일관성, 유용성, 접근성, 적시성, 보안성 등이 다. 데이터 품질 관리체계를 구축하여 데이터정의, 측정, 분석, 개선의 단계별 기능을 수행할 필요가 있다. 데이터 품질 관리체계를 먼저 정립하고 정립된 체계에 맞춰 시스템을 개선하여 구현한다. 데이터 품질 관리활동을 각 단계별로 구현하여 오류데이터 개선활동으로 데이터품질지수의 개선현황을 추이분석 한다. 데이터품질 기본정보를 우선적으로 정의하고 관리한다. 데이터베이스에 문제가 발생했을 시 개선안으로 제시된 데이터설계에 따라 임시데이터베이스 생성, 개선데이터베이스 모델에 따른 프로그램 수정, 임시데이터베이스로 실데이터 이관, 개선프로그램 검증 및 운용을 과정으로 품질을 제고한다. 넷째, 재정위기데이터 전달(data presentation)이 원활하게 이루어져야 한다. 이를 위해 기본정보와 연계 정보의 변경 영향도를 확장하여 보여주는 기능을 통하여 사용자 활용성을 높이는 것이 필요하다. 기본 데이터, 영향분석정보 외에 DB객체와의 영향 분석도를 한 화면에 도식화해서 조회하도록 하고, 영향도 분석결과 화면에서 사용객체별 추적기능을 지원하여 세부적으로 자세한 정보를 참조할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

(2) 해외사례

지방자치단체의 재정위기관리의 사후적 규제를 위한 해외사례를 살펴보면 우리나라와 같이 재정위기경보시스템을 이용하는 경우와 이보다 더욱 강력한 제도인 자치단체의 파산을 허용하는 경우로 나누어 볼 수 있다.

프랑스의 경우 재정위기조기경보시스템을 사용하고 있는 사례로 지방채를 많이 발행한 지방자치단체에 대해 조기경보시스템을 작동하여 파산에 이르기 전에 경고를 하고 있다. 중앙정부의 관여로도 지방자치단체가 예산상 수지불균형 등의 위반이 있으면 지도하고 결산 상 일정 비율 이상의 적자단체에 대하여 다음 연도의 적자해소를 지도할 수 있다.

미국의 경우 지방자치단체의 파산을 허용하는 경우로서 시장규율의 원칙을 우선시 하고 있다. 이를 위해 미국은 지방자치단체의 재정 위기 시 공적자금 지원

금지를 원칙으로 한다. 지방자치단체의 재정위기 발생 시 연방정부의 파산법과, 특별입법, 주의 일반법과 특별입법에 따라 파산법원의 조정, 연방정부나 주정부의 조정, 특별위원회의 감독을 통해 지방자치단체의 재정위기를 관리한다. 연방법원에 의한 파산선고제도는 연방파산법 제9장에 규정되어 있으며, 재정위기에 빠진 자치단체가 연방법원에 파산을 신청하여 연방법원의 감독 하에 채무조정 및 재정건전화를 추진하는 방식을 취한다. 세부적 절차를 보면 지방자치단체가 연방법원에 파산신청을 하면, 연방법원이 지방자치단체의 파산신청 사실 및 이의 신청기간을 공고한 후에 법원이 감독 하에 채권자와 협의하여 채무조정계획을 수립하게 되는데, 이 때 채무자는 법원이 지정한 기간 내에 채무조정계획을 제출하여야 하며, 채권자 총수의 1/2 이상의 동의를 얻어야 채무조정계획을 확정할 수 있다.

독일의 경우 미국과 같이 명시적으로 지방자치단체의 파산제도를 인정하는 명문의 규정은 없으나, 역사적인 발전과정 속에서 지방자치단체뿐만 아니라 사실상 국가의 파산까지도 경험한 국가이기 때문에 파산제도에 관한 이론적 논의가 풍성하다(장선희, 2011). 그러나 이론적 논의와는 달리 실제로 지방자치단체파산제도를 도입해야 한다는 논의가 정치권에서 등장하고 있지는 않으며, 독일연방헌법재판소를 포함한 독일의 사법부는 공법인의 파산가능성을 부정해 왔기 때문에 지방자치단체의 파산 역시 인정하지 않고 있다(장선희, 2011).

그러나 지방자치단체가 지방채 상환불능의 상태에 빠질 경우에는 상급정부가 개입하며 재정지원과 함께 행정권한의 일부를 박탈당하게 된다. 시장규율이 아닌 중앙정부 및 주정부의 개입에 의하여 채무불이행이 해소가 되는 것이다. 주정부가 지방정부의 채무불이행에 대한 재정지원을 하게 되면 해당 지방자치단체는 균형예산을 달성하기 위한 계획을 세워야 하며 이를 위한 구체적인 조치들을 제시해야 한다.¹²⁾ 이 때, 책임자보증이라는 원리에 근거하여 채권자는 주를 상대로 그 피해의 보전을 요구할 수 있다(장선희, 2011). 또한 주정부의 관여로는 자치단체의 예산을 공포하기 전에 확인하고, 수지불균형의 자치단체에 대하여 채

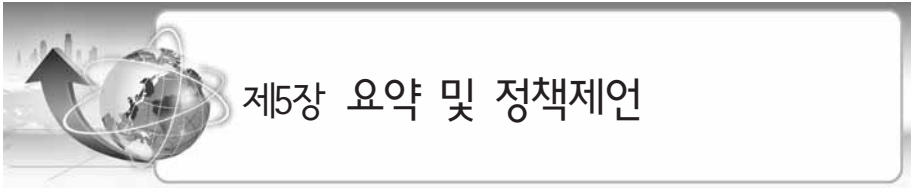
12) 주에 따라 감사부서가 개입하여 자문하거나 감독을 하기도 한다.

정규형계획의 수립을 의무화하고 동 계획을 인가한다. 주정부는 자치단체에 대하여 명령, 대집행 등을 행하는 것이 가능하다고 해석된다(서정섭, 2010b).

영국은 재정파산을 미연에 방지하기 위한 ‘규제와 감시제도’ 등이 정비되어 있기 때문에 파산제도를 따로 두고 있지 않다(서정섭, 2010b). 이상에서 살펴본 바와 같이 지방정부재정법을 근거로, 예산상 수지균형의 의무, 채무변제준비금의 확보의무, 지방채의 차입상한규제 등의 제도들을 적용하여 자치단체에 대한 재정 통제를 실시하고 있다.

스웨덴의 경우에는 지방자치단체의 파산을 인정하지 아니하며 균형예산준칙을 준수하지 않은 데에 대하여 벌금이라든지, 채무 제한을 어김으로 인한 중앙정부로부터 재정 지원 박탈 등과 같은 제재 조치 역시 갖고 있지 않다. 다만 지방정부가 중앙정부와 합의한 수준 이상의 세율을 올림으로 추가 수입을 올리고자 할 때 지방교부금 공식을 바꾸어 불이익을 주는 것과 같은 제도를 90년대 말 운영한 바 있다(Sutherland et al. 2005).

스위스는 분권화 정도가 매우 높은 나라이므로 지방정부의 재정적 자율성도 매우 높다. 이러한 특성으로 인해 중앙정부가 지방정부를 제약하는 재정 규칙들을 적용하기가 쉽지 않다. 스위스는 지방정부 각각의 고유한 재정적 규칙들을 가지며 13개의 칸톤은 각기 저마다의 예산균형 목표를 정하고 코뮌을 위한 채무 한도를 정한다(Sutherland et al. 2005). 마찬가지로 균형예산준칙이 지켜지지 않을 경우에 어떤 제재를 가할 것인가에 관해서도 칸톤마다 다르며 어떤 칸톤에서는 아무런 제재를 가하지 않기도 한다.



제1절 요약

부채의 성격별 현황분석에서 파악한 지방자치단체 부채의 특성은 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체 공사·공단 부채의 증가이다. 공공사업을 수행하는 공사·공단이 더 많은 부채가 발생하고 있는 것으로 나타났으며 이는 정부의 예산통제 기능을 약화시킬 우려가 있다. 공사·공단의 부채는 정부의 부채를 급격히 증가시키는 위험요인이 될 수 있는데 이는 세계 각국에서 공공부문 팽창의 주된 원인으로 작용하고 있다. 지방자치단체는 공기업을 활용하거나 민간투자사업을 활용하여 부채를 증가시킬 수 있으며 공기업 혹은 민간투자사업으로 부채를 전가할 가능성 또한 존재한다.

둘째, 지방자치단체 직영기업 사업별 부채 중 하수도 사업 부채의 증가이다. 지방 직영기업 중 상·하수도의 부채는 낮은 공공요금 수준 등을 고려할 때 불가피한 측면이 존재한다. 상수도와 공영개발 부채규모는 최근 5년간 큰 변화가 없었지만 하수도 사업의 경우 환경오염관련 기준의 강화로 인해 하수관거정비 사업이 대거 진행됨으로 인해 부채가 대폭 증가하고 있다. 또한 상·하수도 사업의 경우 시도와 시군구의 요금현실화율에서 큰 차이가 나고 있으며 충분한 수량 확보와 고품질의 수질확보 등에서도 지역별 편차가 심하여 인구가 적은 시군구의 상황이 특히 열악한 실정이다.

셋째, 예산 외 사업 부채의 증가가 국세 위주의 조세체계로 인한 자체수입 재원의 부족, 각종 전시성 공약사업의 남발, 의회의 무능한 예산심의 능력, 경상비 증가, 비효율적인 예산집행, 부동산경기 침체 장기화 등으로 인해 발생한다는 것이다. 특히 예산 외 사업기관 중 도시개발공사의 경우 부동산 경기가 좋을 때 대

규모 공사채 발행을 통해 개발 사업에 뛰어들었다가 경기침체로 유동성 부족에 빠지고 부족한 자금과 만기가 된 빚을 상환하기 위해 공사채를 발행하고 금융위기가 장기화되는 상황에서 재정상 어려움을 겪은 경우이다. 이 외에 임대주택, 보급자리사업, 혁신도시 등의 대규모 국책사업과 낙하산식 인사에 의한 비효율적인 경영이 복합적으로 작용하여 도시개발공사 부채를 급격히 증가시킨 것으로 보인다. “또한 도시철도 사업의 경우 낮은 공공요금 수준과 복지무임으로 인한 수송손실 등이 부채증가의 한 원인이 되고 있는데 이러한 손실을 지방자치단체가 매년 보전함으로 인해 상당한 재정 부담이 되고 있다.” 이상을 통해 볼 때, 지방자치단체의 부채를 줄이기 위해서는 시급하지 않은 재정지출을 억제하고 각종 경상적 경비를 최대한 절감하고 민간보조사업 시행 시 투자 우선순위가 낮거나 사업성고가 미흡한 사업을 폐지하는 등의 노력을 해야 할 것이다.

부채의 발생 원인에 대한 분석을 위해 지방자치단체의 성격별 부채를 자치단체 부채와 공사·공단 부채로 나누어 수요자 측면, 공급자 측면, 정치 제도적 측면, 위기관리 제도적 측면 등으로 나누어 지방자치단체의 성격별 부채에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석하였다.

지방자치단체의 일인당 부채규모에서는 수요자 측면(지역총생산), 공급자 측면(일인당 세외수입, 일인당 교부세, 일인당 보조금), 위기관리 제도적 측면(재정위기사전경보제도) 등은 일인당 부채규모의 증가에 영향을 주고 있으며 수요자 측면(노령 인구 비율), 공급자 측면(일인당 조세수입), 정치 제도적 측면(정치적 일치도)은 일인당 부채규모의 감소에 영향을 주는 것으로 나타났다. 예산대비채무비율에서는 자치단체의 수요자 측면(노령인구비율), 공급자 측면(일인당 보조금, 재정자립도), 정치 제도적 측면(정치적 일치도), 위기관리 제도적 측면(재정위기사전경보제도)은 예산대비채무비율의 증가에 영향을 미치고 있으며 수요자 측면(지역총생산), 공급자 측면(일인당 조세수입, 사회복지비지율), 정치 제도적 측면(단체장 당선횟수, 정치인 출신 단체장)은 예산대비채무비율의 감소에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지방자치단체의 차입금 비율에 있어서는 공급자 측면(일인당 세외수입, 일인당 보조금, 사회복지비지율)은 차입금 비율의 증가에

영향을 미치고 있으며 정치 제도적 측면(정치적일치도)과 위기관리 제도적 측면(재정위기사전경보제도)은 자치단체 차입금 비율의 감소에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

지방자치단체의 유동부채규모에 있어서는 수요자 측면(지역총생산), 공급자 측면(일인당 세외수입, 일인당 보조금), 정치 제도적 측면(단체장의 당선횟수), 위기관리 제도적 측면(재정위기사전경보제도)은 자치단체 유동부채 규모에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 비유동부채규모 부문에서는 자치단체의 수요자 측면(노령인구비율), 공급자 측면(일인당 보조금, 재정자립도), 위기관리 제도적 측면(재정위기사전경보제도)은 비유동부채의 증가에 영향을 주고 있으며 수요자 측면(지역총생산), 공급자 측면(일인당 조세수입, 일인당 세외수입, 사회복지비비율), 정치 제도적 측면(정치인 출신의 단체장)은 비유동부채의 감소에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 우발부채에 있어서는 수요자 측면(노령인구비율), 공급자 측면(일인당 세외수입, 일인당 교부세, 사회복지비비율, 재정자립도), 위기관리 제도적 측면(재정위기사전경보제도) 요인은 우발부채규모를 증가시키고 있는 것으로 나타났다.

지방자치단체의 수요자 측면(노령 인구 비율), 공급자 측면(일인당 자치단체부채, 일인당 조세수입), 정치 제도적 측면(단체장 당선횟수, 정치인 출신 단체장)은 공사·공단인 일인당 사업부채규모의 증가에 영향을 주고 있으며, 수요자 측면(지역총생산), 공급자 측면(일인당 교부세, 일인당 보조금, 재정자립도, 자기자본수익률), 위기관리 제도적 측면(재정위기사전경보제도)은 공사·공단의 일인당 부채규모의 감소를 이끌고 있는 것으로 나타났다. 공사·공단부문의 자본대비부채비율에 있어서는 수요자 측면(노령인구비율), 공급자 측면(일인당 조세수입), 정치 제도적 측면(단체장 당선횟수, 정치인 출신 단체장)은 자본대비부채비율의 증가에 영향을 주고 있으며 수요자 측면(지역총생산), 공급자 측면(일인당 세외수입, 일인당 보조금, 재정자립도), 정치 제도적 측면(투표율), 위기관리 제도적 측면(재정위기사전경보제도)은 자치단체 공사·공단의 자본대비부채비율의 감소와 영향이 있는 것으로 나타났다. 공사·공단의 차입금 비율 부문에서는 수요자

측면(지역총생산), 정치 제도적 측면(정치인 출신 단체장)이 차입금 비율의 증가에 영향을 주고 있으며 공급자 측면(재정자립도, 자기자본수익률), 위기관리 제도적 측면(재정위기사전경보제도)은 차입금 비율의 감소에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

지방자치단체의 단계별 통합 부채 부문에 있어서는 자치단체의 수요자 측면(지역총생산), 공급자 측면(일인당 세외수입, 일인당 교부세, 일인당 보조금), 위기관리 제도적 측면(재정위기사전경보제도)은 1단계 통합부채의 증가에 영향을 미치고 있었으며, 공급자 측면(일인당 세외수입, 일인당 보조금), 위기관리 제도적 측면(재정위기사전경보제도)은 2단계 통합부채의 증가에, 공급자 측면(일인당 세외수입, 일인당 보조금), 위기관리 제도적 측면(재정위기사전경보제도)은 3단계 통합부채규모의 증가에 영향을 미치는 것을 알 수 있었다. 자치단체의 수요자 측면(지역총생산), 공급자 측면(일인당 세외수입, 일인당 교부세, 일인당 보조금), 위기관리 제도적 측면(재정위기사전경보제도)은 지방직영기업의 부채규모 증가에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면에 수요자 측면(노령인구비율), 공급자 측면(일인당 조세수입), 정치 제도적 측면(정치적일치도)은 자치단체 1단계 통합부채의 감소에 영향을 미치고 있었으며, 공급자 측면(일인당 교부세)은 2단계 통합부채규모, 공급자 측면(일인당 교부세)은 3단계 통합부채규모의 감소에 영향을 미치는 것을 알 수 있었다. 수요자 측면(노령 인구 비율)과 공급자 측면(일인당 조세수입, 사회복지비비율), 정치 제도적 측면(정치적일치도, 투표율, 단체장 당선횟수)은 자치단체 직영기업 부채의 감소에 영향을 미치는 것 또한 확인 할 수 있었다.

제2절 정책제언



지방자치단체의 부채는 2004년 이후 증가세로 들어서 높은 증가율이 지속되고 있다. 이는 경기침체에 따른 지방세수의 감소와 복지지출의 증가에 따른 지

방정부의 부담 증가에 따른 것으로 향후 이러한 세입세출구조는 상당 기간 유지 될 것으로 전망된다. 부채관리를 위해 근본적으로 지방자치단체의 경우 세입 기반이 중앙정부에 비하여 취약하므로 이를 고려하여 지방정부의 세수입 구조를 장기적으로 개선할 필요가 있다. 지방정부의 세입항목이 규모가 작고 부동산 관련 세제로 구성되어 있어 구조적으로 기반이 취약하며 과도한 비과세 감면이 이루어지고 있다. 현재 지방세입은 부동산관련 세금을 위주로 한 세제이기 때문에 부동산 경기에 좌우되는 문제가 있다. 특별한 세입확대대책이 필요하며 이의 부재 시 지방채의 급격한 증가가 불가피할 것으로 보인다.

지방세 확충을 위해 지방교부세 등 일반재원 지원금 확대, 지방세 비과세 감면 축소가 필요하다. 부가가치세의 5%를 지방소비세로 전환한 바 있으나 비율을 10%이상 상향조정하는 것을 고려할 필요가 있으며 세율인상, 세금, 세외수입 체납징수 강화, 이자수입 등 세외수입 확대하는 노력이 필요하다. 또한 지방세 비과세 감면 비율을 현행 23%에서 국세와 같이 15% 이하로 단계적으로 축소할 필요가 있다. 장기적으로 볼 때 근본적으로 교부율을 높여 지방교부세 등의 일반재원 지원금을 늘려야 한다. 이와 관련하여 의무지출의 증가 또는 재정수입의 감소를 수반하는 법률에 재원확보 방안이 같이 제시되게 하는 Paygo 제도 강화, 재정위기 조기경보기능 강화, 지방재정분석 및 진단제도의 개편, 긴급재정관리제도(일명 파산제도)를 통하여 부채의 증가를 제한하고 부채급증시 정책적 개입을 할 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요가 있다.

일반적인 원칙으로 재정운용의 방만과 비효율성을 개선해야 하며 방만한 예산 집행 및 무리한 대형사업 감축을 해야 하며 예산낭비, 지역축제 등 선심성, 전시성 사업의 문제점에 대하여 다수의 연구자들이 지적하고 있다. 대규모 세출에 대한 구조조정은 어려울 것이나 낭비성 세출사업은 최대한 억제할 필요가 있다. 지방비 부담을 가져오는 사업에 대하여 지방재정영향평가제도를 적용하여 사업내용을 심사하고 지방재정위기관리제로로서 지방재정위기 사전경보 시스템을 적극 활용할 필요가 있다.

또한 민간이전경비, 포괄사업비 등 감축 문제도 지적되고 있다. 민간이전경비

는 지방정부가 민간인에게 지급하는 예산으로 민간단체의 공공적 활동을 지원하거나 공공사업을 위탁하고 사업비를 지급하는 예산으로 선심성 지출이 포함될 가능성이 커 예산 중 차지하는 비율이 과다하면 바람직하지 않으며 비효율적임에도 계속해서 증가하는 경향이 있다. 포괄사업비는 구체적인 계획이 없이 총액만으로 편성한 예산으로 주민편의사업비 등으로 실제 예산배분이 의원의 재량에 맡겨져 사실상 선심성 사업에 사용되는 예산을 말하며 이에 대한 통제가 필요하다.

국고보조사업의 경우 사업을 정비할 경우 대응 지방비가 감소하여 지방정부의 세출을 일부 조정할 수 있을 것이다. 그간 국고보조사업 중 복지지출과 관련하여 사업을 대거 확대하면서 지방정부가 저야 할 재정 부담이 단기간에 급증하였다. 사회복지예산 대부분은 국고보조사업이며 국고보조에 대응하는 지방비의 부담이 급증하고 있다. 국가재정이 어려워지다 보니 국고지원 비율을 낮추고 지방비 부담을 올리고 있다.

지방예산에서 사회복지예산의 비중이 크게 높아지고 있으며 전체 예산증가율보다 매우 높으며 현재 전체예산 중 25%이상을 차지하고 있다. 사회복지예산 증가 자체보다 이것이 지방재정에 미치는 영향에 대한 충분한 검토 없이 정치적 의사결정이 이루어지고 있는 것이 문제이다. 현실적으로 지방재정이 넉넉하지 않아 급증하는 사회복지 비용을 감당하는데 어려움이 있다.

복지지출이 계속 증가하는 추세이므로 지방정부의 재정적 부담은 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 복지가 지방재정의 중요한 분야인 것은 맞지만 지역의 개발과 발전을 위한 지방정부의 정책적 자율성을 어느 정도 보장할 필요가 있다. 이는 국가와 지방정부간의 복지지출과 관련된 역할 배분에 관한 문제로 국가의 책임을 확대하고 지방정부는 지역 특성에 맞는 다양한 자체 개발사업을 할 수 있도록 하는 장기적인 국가구조 개혁이 필요하다. 복지 부담 완화를 위해 국가 예산 지원을 확대하고 지역밀착형 복지·문화 보조사업 중 일부를 포괄보조금 방식으로 전환하는 방안이 필요하다.

지방정부의 공공서비스에 대한 수요가 사회경제환경의 변화에 따라 변화하고 있으며 이에 대한 적절한 통제와 적응이 필요하다. 현재 우리나라는 기체에 대

하여 총액한도제를 채택하여 상한액 범위 내에서 비교적 자유롭게 기채할 수 있다. 여기서 선진국과 같이 지방자치단체가 차입할 수 있는 조건을 한정하여 수요 및 공급 요인을 관리하는 방안을 고려할 필요가 있다. 지방자치단체는 재정을 운영하는 과정에서 조세에 의한 자금조달을 활용하면서 부차적으로 제3자에게 채권을 발행하거나 기채하는 조건에 대하여 제도화하여 공공서비스에 대한 일정한 수요에 대하여만 한정짓는 제도화가 필요하다.

현재 우리나라는 구체적으로 지방채 관련 법규에 적채단체와 적채사업을 명시하는 등 자치단체의 지방채 발행기준을 설정하고 있다. 지방채의 발행기준에 대하여 각국은 시대적 상황 변화에 따라 승인방식을 취하던 입장에서 지방의 자율을 허용하는 방식으로 전환하는 등 제도적 적응을 하는데 우리나라의 경우 자율에 대하여 보장하면서도 일정 유형의 공공서비스의 수요에 한정지음으로써 재정건전성도 담보할 필요가 있다.

이런 관점에서 선진국의 황금율 준칙을 재정준칙의 한 유형으로 적극적으로 고려할 수 있다. 황금율준칙의 내용으로서 지방재정준칙의 내용은 기본적으로 지방채 기채는 자본예산의 적자분을 보전하기 위한 경우에 한한다는 원칙 하에 자본예산의 내용을 지역의 특성을 고려하여 구체화하는 것이 적절할 것이다. 동시에 지방자치단체 입장에서 재량권이 없는 의무지출과 재량지출을 구분하여 이에 대하여 각기 적절한 재정준칙을 수립하여 재정적 책임을 묻는 방식도 가능하다. 이는 재량적 지출에 대한 수요와 의무지출에 대한 공공서비스의 수요가 성격을 달리하며 지방정부의 재정적 책임 소재도 중앙정부와의 관계 등을 고려할 때 근본적으로 다른 경우가 많기 때문이다.

또한 대부분의 선진국의 예와 같이 예산 대비 채무비율을 재정준칙으로 수립할 필요가 있다. 비근한 예로 과도한 채무는 재정의 지속가능성을 위협하기 때문에 선진국들은 황금율준칙과 함께 채무준칙을 재정 준칙으로 많이 사용하고 있다. 공공투자에 대한 수요가 크기 때문에 자본예산에 대한 수요에 대하여 적극적으로 고려하되 전체적인 채무수준에 대하여는 자치지방자치단체가 스스로 조례로 정하여 통제하는 것이 지방자치정신의 의미에도 부합하고, 재정안전성

달성의 목표에도 합치할 것으로 보인다. 부수적으로 중앙정부가 각 지방자치단체가 지방채를 발행할 때 적정한 수준이라고 판단하여 결정한 한도액을 초과하는 지방채를 예외적으로 허용할 때에는 기본적으로 불가능하도록 하는 재정준칙을 정하되 엄격한 기준 하에 예외를 허용하는 접근이 필요하다. 현재 지방재정법은 한도액 초과에 대하여 지나치게 느슨한 조건을 제시하고 있어 실질적인 통제가 이루어지지 않고 있는 문제가 있다. 아울러 여기서 우리나라의 경우 일반 예산에 황금을 준칙을 통하여 재정준칙을 정하는 것은 지자체의 행태를 볼 때 적절하지 않으며 지방공기업까지 포함하여 준칙을 적용하는 것이 필요하며 지방공기업의 경우도 일시적인 단기부채를 제외하고 사업을 하는 경우에 한정하여 기채를 허용하며 부채비율을 설정하여 조직별 한도를 설정한 후 준수하도록 하는 작업이 필요하다. 이러한 작업을 위해 지방자치단체의 장을 위원장으로 하는 위원회의 역할이 필요하다.

공공서비스의 수요 중 우선순위를 선정하는 작업도 효율적인 재정활동을 위하여 필수적일 것이다. 이를 위하여 재정투융자제도 심사의 개선을 통하여 황금을 준칙에 의하여 허용된 사업의 경우 투자의 우선순위 결정과 타당성 심사를 위하여 효율적인 재정투융자심사제도가 필요하다. 현재 500억 원 이상의 신규 투융자사업이나 100억 원 이상의 공용·공공용 건물 건축사업의 경우에는 전문기관의 타당성 조사를 의무화하고 있다. 투융자심의의 경우, 심의에 참여하는 민간위원이나 지방의원들은 지방자치단체장에 의해서 선임되고 지방자치단체의 실국장들은 지방자치단체장의 지휘를 받아 지방자치단체장의 뜻에 반하여 “타당성 없음”을 제시하는 경우는 거의 없다. 독립적이고 중립적인 판단이 가능하도록 타당성조사제도의 설계가 필요하며 이를 통하여 대규모사업의 형식적인 타당성조사로 인하여 지방재정위기를 초래하는 것을 방지할 필요가 있다.

정치제도의 경우 행정적 제도적 개선의 여지가 적으나 일부 예산과정을 규율하는 정치제도의 경우 개선방안을 찾을 수 있다. 우리나라 지방자치단체에서 단체장과 지방의회가 동일한 정당에 속할 경우와 단체장과 지방의회의 다수당이 다를 경우 다른 예산과정이 전개되며 상이한 예산, 채무의 결과가 생산된다.

먼저 지방자치단체장과 지방의회가 동일한 정당에 속할 경우 예산이 확장적이고 재정수지가 늘어나며 부채가 확대될 가능성이 커진다고 할 수 있다. 이 경우 지방정부의 권력이 응집력이 커지고 지방정부의 이익을 추구하고자 하는 인센티브가 강화되는 경향이 있을 것이므로 좀 더 엄격한 지방정부 예산의사결정에 대한 통제가 필요하겠다. 이와 같은 단일정부 상황에서는 재정건전화계획, 재정준칙을 수립하도록 하는 등의 법제도적 장치가 고안될 수 있겠다.

지방자치단체장과 지방의회가 각기 다른 정당에 의해 지배받는 경우 분점적인 권력구조에서 갈등이 일어나는 경향이 있다고 할 수 있다. 이에 대하여 예산과정의 주요 행위자인 의회 내의 정당의 의원에 대한 통제력의 완화 및 의원들의 역량 및 재량권의 확대, 예산안진행방해 허용 조건 및 특별정족수 등 이를 막을 수 있는 합리적인 법제도 구비, 예산안 심의기간 연장, 준예산편성 및 집행에 관한 법률 및 시행령의 구비를 통한 준예산제도의 법적 불안정성을 최소화하는 방안 등이 단체장과 지방의회가 다른 정당에 속하여 예산에 관련된 변동이 일어나지 못하는 고착상황이 벌어지는 현상을 막을 수 있을 것이다.

근래 주목되는 예산과정에 관한 제도는 중앙정부의 국회선진화법이다. 주요 내용은 국회의장이 법안을 직권 상정할 수 있는 요건을 까다롭게 하고 의원들의 의장석 접거를 법으로 금지하며, 의장석과 위원장석을 불법 접거하는 의원은 징계하고 국회의원의 회의장 출입 방해 행위를 금지하며, 동시에 소수당의 합법적 의사진행방해 제도를 도입하며 상임위에서의 법안과 안건 심사 완료 시한을 정하는 신속처리제를 신설하기로 하였고, 이를 위해 매년 9월 1일부터 시작되는 정기국회 이전에 전년도 결산안과 국정감사를 끝내기로 한 것이다. 이에 따라 국회 내 폭력충돌을 완화시킬 수 있을 것으로 보이나 대체로 다수당의 협상력을 높이고 소수당의 협상력을 약화시킬 것으로 보인다.

지방의회에도 이와 유사한 예산과정에 관한 규율을 신설함으로써 예산과정의 원활한 진행을 도모하고 타협적인 예산과정이 되도록 하는 정치적 제도를 신설할 수 있겠다. 이런 관점에서 지나치게 집권화 되어 있는 정당의 민주화 및 분권화, 준예산제도의 제도화, 정당의 예산정책에 대한 유권자의 투입 및 환류의 강

화 등 보다 근본적인 개선이 가능할 것이다. 정당 구조의 개혁을 통하여 의원의 자율성을 강화하고 정당의 응집성을 약화시키며 이에 따라 의회 내에 다수의 행위자들이 예산과정에 참여시켜 타협의 가능성을 높일 수 있을 것이다. 준예산에 관련된 기본법을 제정하여 지방재정법의 내용을 구체화하고 이때 다수당과 소수당의 협조 하에 예산편성이 이루어지도록 할 필요가 있다.

【참고문헌】

- 강인재.(1989). “지방정부 공공지출의 결정요인과 결정과정에 대한 연구”, 「서울대학교 박사 학위논문」.
- 기획예산처.(2007). “공공기관 지정 및 유형분류 추진방안”
- 김렬·구정태.(2002). “자치단체 채무수준의 변화에 대한 결정요인 분석”, 「지방자치학회보」, 제14권 제3호.
- 김렬·구정태·서한교.(2004). “지방자치단체 중기재정계획과 예산의 연계성 분석”, 「지방정부연구」, 제8권 제4호.
- 김범식·박원석·송영필.(1999). “지방자치단체의 재정위기에 대한 실증분석”, 「지역연구」, 제15권 제1호.
- 김상한·김유찬·김진욱. 주요국의 재정제도. 기획예산처. 2002.
- 김제안·채종훈.(2003). “인구고령화가 지방재정에 미치는 영향분석”, 「지역개발연구」, 제8권 제2호.
- 김중웅·손광락·이병근.(2003). “자치단체 재정건전성 평가방안에 관한 연구 - 재정평가지표를 이용한 경상북도의 사례를 중심으로”, 「경제연구」, 제21권 제3호.
- 국회예산정책처.(2010). “지방자치단체 재정난의 원인과 대책”, 「예산정책보고서」 제11호.
- 국회예산정책처.(2007). “국가채무관리방안에 관한 연구”
- 남궁근.(1994). “우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시군자치구의 기초 자치단체를 중심으로”, 「한국행정학보」, 제28권 제3호.
- 민기.(2009). “임대형 민간투자사업 (BTL)에 대한 지방자치단체의 재정관리방안”, 「지방정부연구」, 제13권 제3호.
- 배인명.(2011). “지방자치단체의 재정책임성에 대한 연구”, 「국정관리연구」, 제6권 제1호.
- 배인명.(2009). “우리나라 지방재정정보공개에의 적정성에 관한 연구: 지방재정공시제도를 중심으로”, 「한국지역정보학회지」, 제12권 제3호.
- 배인명.(2003). “의존재원의 지방채 발행에 대한 효과분석”, 「한국지방재정논집」, 제14권 제3호.
- 배준구.(2005). “특집 : 주요국의 지방재정제도 운영비교 ; 프랑스 지방재정 운영의 최근 동향과 시사: 책임성 확보를 중심으로”, 「지방재정」, 제3권.

- 박민정.(2009). “주민참여 예산제도의 절차적 합리성 분석”, 「한국정책과학학회보」, 제13권 제1호.
- 박정민·정민석·류상일.(2013). “지방정부 재정위기의 진단과 재정위기관리 개선방안에 관한 연구”, 「한국위기관리논집」, 제9권 제8호.
- 서정섭.(2004). “우리나라 지방재정의 건전성 분석”, 「지방행정연구」, 제18권 제4호.
- 서정섭.(2010). “우리나라 지방채 발행제도의 현황과 문제점”, 「지방재정」, 제27권 제5호.
- 서정섭·김태영.(2002a). “지역개발기금제도의 합리적 운영방안”, 「한국지방재정논집」, 제7권 제1호.
- 서정섭·김태영.(2002b). “저금리시대에 부응한 지역개발기금의 효율적 운영방안”, 「지방재정」, 제3호.
- 서정섭. 지방재정 위기관리 제도의 현황과 과제. 지방재정과 지방세. 34: 22-42. 2010b.
- 손희준.(2004). “지방자치제 도입이후 지방재정개혁에 대한 평가”, 「지방행정연구」, 제18권 제2호.
- 손희준.(1999). “지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인 분석”, 「한국행정학보」, 제33권 제1호.
- 안종석·이상섭. 지방자치단체 차입제도 개선방안. 한국조세연구원. 1999.
- 옥동석.(2007). “일반정부의 분류기준과 쟁점”, 「한국지방재정논집」, 제12권 제2호.
- 옥동석. 외국의 재정책임 강화 사례 연구. 기획재정부. 2012
- 윤석완.(2009). “인구감소와 고령화에 의한 지방재정지출의 영향”, 「한국지방재정논집」, 제14권 제3호.
- 유금록.(2013a). “비소망산출물이 존재하는 경우 지방공기업의 생산성 및 기술혁신 평가 -도시 개발공사에 대한 맘퀴스트 생산성지수의 적용-”, 「한국정책학회보」, 제22권 제2호.
- 유금록.(2013b). “방향거리합수모형을 이용한 지방상수도공기업의 운영효율성과 규모효율성, 규모경제 평가”, 「한국행정학보」, 제47권 제2호.
- 이용철.(2013). “2013년 지방예산 및 기금운용방향”, 「지방재정」, 제8권.
- 이원희.(2011). “중기지방재정계획 실효성 제고방안”, 「한국지방재정학회 세미나자료집」.
- 이정희.(2013). “우리나라 지방자치단체의 재정적자 및 부채관리 성과평가를 위한 재정준칙 도입방안”, 「한국행정학회 추계학술대회」.
- 이용철.(2013). “2013년 지방예산 및 기금운용방향”, 「지방재정」, 제8호.
- 이창균·서정섭·신두섭.(2008). “일본의 지방재정개혁”, 「한국지방행정연구원 연구자료집」.

- 임동완.(2011). “정부의 발생주의 회계 정착과 발생주의 예산도입에 관한 연구”, 「국제회계연구」 제35권.
- 임성일.(2007). “사회복지 수요증대에 따른 지방재정의 대응전략: 사회복지재정의 환경변화에 따른 중앙, 지방정부간 재정관계 재정립”, 「지방재정」 제2호.
- 임성일.(2011a). “주민참여예산제도의 발전방향”, 「지방재정과 지방세」.
- 임성일. 영국 지방재정 운영의 최근 동향과 시사: 책임성 확보를 중심으로. 지방재정. 2005.3: 36-49
- 임성일. 지방자치단체의 채무관리 개선방안. 한국지방행정연구원. 2011.
- 장선희. 지방자치단체 파산의 특수성에 관한 연구: 지방자치단체 파산관련 독일의 논의를 중심으로. 세계헌법연구. 제17권 제1호. 2011.
- 정성호·정창훈.(2013a). “지방자치단체의 정부 간 이전수익이 부채에 미치는 영향”, 「한국행정학보」, 제47권 제2호.
- 정성호·정창훈.(2013b). “지방자치단체의 재정위기, 과제와 해법”, 「한국행정학회 하계학술대회」.
- 정성호·정창훈.(2011). “지방재정 위기와 로컬 거버넌스의 역할”, 「지방행정연구」, 제25권 제2호.
- 정성호·정창훈·박정수.(2012). “지방자치단체의 유형자산 투자가 부채에 미치는 영향에 관한 연구: 복식부기회계정보를 중심으로”, 「행정논총」, 제50권 제2호.
- 정성호.(2013). “재정건전성 제고를 위한 포괄적 부채관리: 광역시, 도 지방자치단체의 재정, 공기업, 민간투자사업 (BTO, BTL)간 관계”, 「한국지방재정논집」, 제18권 제1호.
- 정성호.(2012a). “지방자치단체의 재정수익이 부채에 미치는 영향에 관한 연구”, 「한국지방재정논집」, 제17권 제2호.
- 정성호.(2012b). “지방자치단체의 회계부정실태와 통제방안”, 「지방행정연구」, 제26권 제2호.
- 정성호.(2012c). “회계부정에 대한 통제시스템의 구축방안”, 「한국행정연구」, 제21권 제2호.
- 정재진·라휘문.(2013). “지방공기업 부채 특성과 관리방안에 대한 소고”. 「지방행정연구」, 제27권 제2호.
- 정창훈.(2014). “미국 자치단체 재정재건 및 파산제도 현황 및 문제점”, 「지방행정」.
- 조임근·이상훈.(2013). “자주재원 확충을 위한 지방세 확대: 지방세외수입 확대방안”, 「한국지방세연구원 연차보고서」.
- 조봉업. 지방재정 위기관리시스템 구축 방안. 지방재정과 지방세. 34: 43-57 2010.

- 하능식·임성일.(2007). “지역의 인구구조가 지방재정에 미치는 영향”, 『한국지방재정논집』, 제12권 제1호.
- 최석준.(2007). “BTL 사업의 재정관리방향”, 『한국개발연구』, 제29권 제1호.
- 한국조세연구원.(2008). “국가채무관리방안”.
- 한국조세연구원.(2013). “공공부문 재정통계 산출방안”.
- 한국지방행정연구원.(2010). “채무과다지역 심층분석 및 조치방안”, 『정책연구』.
- 행정자치부·한국지방행정연구원.(2004). “지방자치단체 복식부기회계 이론과 실무”.
- 허명순.(2011). “지방재정 건전성 측정방법: 재정압박 지수개발을 중심으로”, 『한국지방재정 논집』, 제16권 제1호.
- 허명순.(2003). “지방정부의 부채수준 결정요인에 관한 연구”, 『서울도시연구』, 제4권 제2호.
- 경인일보 “킨텍스 누적적자 3천330억 원 누가 책임지나” 2014.08.29.
- 국민일보 “경기도 지방공기업 경영관리 강화 나섰다” 2014.02.26.
- 뉴스와이어 “공공기관 부채문제 해결을 위한 정책토론회 결과 발표” 2013.12.10.
- 부산일보 “부산시 매년 1천억 이상 채무감축 고삐” 2014.08.06.
- 서울경제 “경기교육청 내년 예산 11조 4,053억 확정” 2013.11.06.
- 세계일보 “에너지 공기업 부채 확 줄인다” 2013.10.10.
- 세계일보 “무상급식 단계적으로” 2011.10.06.
- 아시아투데이 “부채방만 공공기관장 작년 평균 연봉 2억 넘어” 2014.05.15.
- 아시아투데이 “희망 인천 준비단, 인천시 부채 12조 8,700억... 시 재정운용 부실” 2014.06.17.
- 영남일보 “대구시 채무액 284억 감소” 2014.05.14.
- 중부일보 “예산 부족 공사 중단 11개월만인 5월 재개 80억 지방채 논란” 2011.04.13.
- 안전행정부 *재정고*. <http://lofin.mospa.go.kr/>
- 지방공기업 경영정보시스템 클린아이. <http://www.cleaneye.go.kr/>

Ashworth, J. & Geys, B. & Heyndels, B. (2005). “Government Weakness and Local Public Debt development in Flemish Municipalities”, *International Tax and Public Finance*. 12: 395-422.

Bahl, Roy & William Duncombe. (1992). “Change and fiscal planning: The origins of the

- fiscal crisis in New York State”, *Public Administration Review*. 52(6): 547-558.
- Balaguer-Coll, M. & Prior, D. & Tortosa-Ausina, E. (2013). “On the determinants of local government debt: Does one size fit all?” Working paper.
- Boije, Robert and Jonas Fischer. 2009. “The Swedish Budget ‘Model’: A Genuine Beauty or in Need of a Face Lift?” Ayuso-i-Casals, Joaquim et al. ed. *Policy Instruments for Sound Fiscal Policies : Fiscal Rules and Institutions*. Palgrave Macmillan
- Brewer, Gene. A. & Sally Coleman Seldon. (2000). “Why Elephants Gallop; Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies”, *Journal of Public Administration Research and Theory*: 10(4): 685-711.
- Bonner, S, E., Sprinkle, G. B. (2002). “The Effects of Monetary Incentives on Effort and Task Performance: Theories, Evidence, and A Framework for Research”, *Accounting, Organizations and Society*, 27: 303-345.
- Caunto, O. & Liu, L. (2013). “Sub-national debt, insolvency, and market development”, *Economic Premise*. World Bank.
- Danziger, Lief. (1978). “The transactions Demand for cash: A note on the Baumol-Tobin Theory”, *The Scandinavian Journal of Economics*, 80(8): 440-448.
- Dafflon, Bernard. 2002. “Capital Expenditures and Financing in the Communes in Switzerland” *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*. Edward Elgar Publishing. pp.209-230
- Fabricant, Solomon. (1952). “Factors in the American of Social statistics”, *Journal of the American Statistical Association*, 47(258): 255-262.
- Harry P, .Hatry. (1999). *Performance Measurement: Getting Results*. Washington. DC: Urban Institute.
- Heinrich, C. (2002). "Outcomes-based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness", *Public Administration Review*, 62(6): 712-725.
- Inman, Robert. 2003. “Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism” in Rodden, Jonathan, Gunnar Eskeland, and Jennie Litvack. ed. *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts. pp.35-83

- International Monetary Fund. 1998. "Fiscal Policy Rules" *IMF Occasional Paper* No.162
- Itner, C. D., Larker, D. F. (2001). "Assessing Empirical Research in Managerial Accounting: A Value-based Management Perspective", *Journal of Accounting and Economics*, 32: 349-410.
- Kopczynski, Mary, and Lombardo, Michael. (1999). "Comparative Performance Measurement: Insights and Lessons Learned from a Consortium Effort", *Public Administration Review*, 59(2): 124-134.
- Liu, Lili and Michael Waibel. 2008. "Subnational Borrowing, Insolvency, and Regulation" Anwar Shah ed. *Macro Federalism and Local Finance*. World Bank. pp.215-41
- Ljungman, Gosta. 2008. "Expenditure Ceilings - A Survey" *IMF Occasional Paper*
- Lotz, Jorgen. "Local Government Organization and Finance: Nordic Countries" Anwar Shah ed. *Local Governance in Industrial Countries*. World Bank. pp.223-263
- Lyun, L. E., Jr., Heinrich, C. J., Hill, C. J. (2000). "Studying Governance and Public Management Challenges and Prospects", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 233-261.
- Melly, C. (2012). "Local government indebtedness and debt management in Switzerland", *Focus on Local Government*.
- Miller, Gerald and W. Bartley Hildreth. 2007. "Local Debt Management" Anwar Shah ed. *Local Public Financial Management*. World Bank. pp.133-80
- Mullins, Daniel 2010. "Fiscal Limitations on Local Choice: the Imposition and Effects of Local Government Tax and Expenditure Limitations" Sally Wallace ed. *State and Local Fiscal Policy*. Edward Elgar Publishing. pp.201-265
- Mullins, Daniel and Bruce Wallin. 2004. "Tax and Expenditure Limitations: Introduction and Review" *Public Budgeting and Finance*. Winter. p.2-15
- Poister, Theodore H. (2003). *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass: San Francisco, CA.
- Primorac, M. (2011). "Local government and utility firms' debts", *Financial theory and practice*.
- Ribeiro, N. & Jorge, S. (2013). "Debt limits in local government: Theoretical analysis and empirical evidenc in Portuguese municipalities", Working paper.

- Ricketts, L. & Waller, C.J. (2012). "State and local debt: Growing liabilities Jeopardize Fiscal health", *The Debt Crisis*.
- Sutherland, Douglas, Price, Robert and Joumard, Isabelle. 2005. Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impact. Economic Department Working Paper No, 465. OECD.
- Stalder, Kurt and Sigrid Rohrs. 2005. "Answers to OECD Questionnaire: Fiscal Rules for Cantons and Communes". Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht
- Rainey, H. G., Steinbauer. P. (1999). "Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1): 1-32.
- Rogers. S. (1999). *Performance Management in Local Government: The Route to Best Value*. London: Financial Times Pitman Publishing.
- Wang, X. & Fan, Q. (2012). Research on the Early-Warning System of Risks in Local Government Debt. *Journal of Computers*, 7(4).
- Wooldridge, Jeffrey M. (2008). Introductory econometrics: a modern approach. Fourth Edition. Cengage Learning.
- Wouter Van Dooren, Geert Bouckaert, John Halligan. (2010). *Performance Management in the Public Sector*. London: Routledge.
- Wholey, Joseph S. 2002. *Evaluability Assessment: Improving Evaluation, Management, and Performance*. Washington, D.C.: U.S. General Accounting Office and University of Southern California.
- Wright, J. (2011). "Changes in the Municipal bond market during and after the 2007-2009 recession: The state and local government debt crisis in an historical perspective", *Working paper*.
- Zheng, F. & Ye, F. (2013). "Early warning model of local governments' debt risk in China based on the financial perspective", *Business and Management Research*, 2(4): 129-135.

■ Abstract

A Study on the Characteristics, Factors Affecting, and Management Plans on Liabilities in Local Governments

This study focuses on factors affecting increases in liabilities of local governments with classification to local liabilities. With regard to this, this study examines the necessity to manage liabilities by types and characters.

This study reviews the level of liabilities for understanding seriousness of liabilities in local governments. Prior research has studied management plans by not suggesting effective management plans to factors affecting increasing local liabilities but showing integrated liability index of local governments and local public enterprises with analyzing specific cases.

With respect to effective management plans to local liabilities, first, this study classifies local liabilities into on-budget liabilities (general accounts, enterprises managed by local governments, funds) and off-budget liabilities (local public enterprises). Based on classification to liabilities, this study tries to understand fiscal soundness and stabilities by analyzing total liabilities, per capita liabilities, and ratio of liabilities by types and characters. Particularly, return of equity and the turnover of net worth are included in analysis of local public enterprises for reviewing management of assets and liabilities. Second, this study is to suggest management plans and policy implications to liabilities by analyzing whether demand factors, supply factors, fiscal institution factors, and political factors influence levels of liabilities in local governments using political market model. Third, this study tries to discuss limitations and improvements and reviews foreign cases regarding liability management. Furthermore, this study tries to suggest institutional framework about systematic liability management plans by reviewing foreign local bonds management plans.

The analytical results are as followings. First, the result shows that liabilities of local public enterprises are more than those of local governments. Second, the result demonstrates that liabilities of public sewerage increase largely among public business managed by local governments. Liabilities of public sewerage increase drastically due to strengthening environmental standards; on the other hand, liabilities of public water supply facilities and public development does not increase largely,

In terms of factors affecting increases in liabilities, the result shows that demand factors (GRDP and ratio of senior citizens), supply factors (self revenues, intergovernmental revenues, ratio of social services, and liabilities of public enterprises), fiscal institutions, and political institutions (career of elected officials, and voting rate) influence total liabilities, debt ratio, current liabilities, non-current liabilities, and contingent liabilities. With respect to local public enterprises, demand factors, supply factors, fiscal institutions, and political institutions have influence on liabilities of local public enterprises. Also, local integrated liabilities are affected by demand, supply, fiscal, and political factors.

The results of this study have policy implications as well. First, revenue structures of local governments should be improved with considering about poor revenue sources in local governments. Thus, expansion of lump-sum grants and reduction of tax exemption are needed. Second, reckless and inefficient financial management should be reformed by reducing reckless budgetary management and unreasonable large enterprises. Also, profligate expenditures should be suppressed and financial department should make full use of fiscal early warning system. Third, demands on public services should be controlled accordance with changing socioeconomic conditions. Furthermore, management plans to demand and supply are needed with restricting borrowing conditions of local governments. Issue terms of local bonds and tax financing should be institutionalized as well. Finally, fiscal rules should be considered actively. Financial responsibility system should be introduced through enacting fiscal rules of discretionary expenditures and compulsory expenditures respectively.

지방자치단체 부채의 성격·원인분석과 관리방안

발행일 : 2014년 12월 31일

발행인 : 이 승 종

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 크리커뮤니케이션

Tel. 02)2273-1775

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-403-6