

채무과다지역 심층분석 및 조치 방안  
표지면지

## 연구진

서 정 섭 (한국지방행정연구원 연구위원)

신 두 섭 (한국지방행정연구원 수석연구원)

<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구목적 .....	3
제2절 연구범위와 방법 .....	4
<b>제2장 지방채무 및 재정범위 검토</b> .....	7
제1절 채무·부채의 정의·범위 .....	9
1. 예산회계(현금주의회계)의 정의 .....	9
2. 재무회계(발생주의회계)의 정의 .....	11
3. 예산회계(현금주의)와 재무회계(발생주의)의 차이 ..	14
제2절 재정범위 .....	18
1. 국가채무 관리대상 범위 .....	18
2. 지방채무 관리대상 범위 .....	23
제3절 채무과다 판단 기준 .....	27
1. 적정채무의 개념 .....	27
2. 적정 국가채무비율 .....	28
3. 적정 지방채 규모 .....	30
<b>제3장 지방채발행과 지방채무 분석</b> .....	37
제1절 지방채발행 제도와 실태 .....	39
1. 지방채발행 제도 .....	39
2. 지방채발행 실태 .....	41
제2절 지방채무 분석 .....	44
1. 지방채무 .....	44
2. 공사·공단 채무 .....	50
3. 자금·사업·회계별 채무 .....	52
4. 단체별 채무 .....	55

# 차 례

한국지방행정연구원

<b>제4장 채무과다지역 분석과 관리방안</b> .....	61
제1절 채무과다 판단 기준 .....	63
1. 채무·재정범위 .....	63
2. 채무수준 판단 기준 .....	64
제2절 채무과다지역 선정 .....	69
1. 검토결과 .....	69
2. 채무과다 지역 분석 .....	78
제3절 채무과다지역 관리방안 .....	84
1. 채무·재정범위 확대 관리 .....	84
2. 지방채 발행제한 .....	86
3. 채무과다지역 사후관리 .....	88
4. 공사·공단 채무 관리 .....	91
5. 지방자치단체 융자은행기구 설치·운영 .....	92
6. 발생주의에 의한 부채관리 검토 .....	93
<b>참고문헌</b> .....	94



<표 2-1> 부채의 종류와 내용(대구광역시의 사례) .....	12
<표 2-2> 부채의 분류체계와 내용 .....	13
<표 2-3> 국가채무와 국가부채의 비교 .....	17
<표 2-4> 지방채무와 지방부채의 비교 .....	17
<표 2-5> 채무종류별 국가채무 관리대상 포함 여부 .....	18
<표 2-6> Polackova(1998)의 재정위험 분류방법 .....	19
<표 2-7> 주요국의 국가채무 비율 .....	28
<표 2-8> 지방채무 적정규모 판단 지표 .....	31
<표 2-9> 주요국의 지방채 발행규제 .....	32
<표 3-1> 자치단체 유형구분과 한도액 범위 설정 기준 .....	40
<표 3-2> 유형구분 기준지표의 산출공식 .....	40
<표 3-3> 지방채무 한도액 초과 발행분 승인기준 .....	41
<표 3-4> 지방채 발행 현황(1991-2010) .....	41
<표 3-5> 지방채 발행 현황(1991-2009) .....	42
<표 3-6> 지방채발행한도제 하의 초과발행 실태 .....	44
<표 3-7> 우리나라 지방채무와 외국의 비교 .....	46
<표 3-8> 미국의 주·지방정부별 예산대비 채무비율(2008) .....	46
<표 3-9> 지방채무(2009년도 말) .....	48
<표 3-10> 공사·공단 채무 변화추이 .....	50
<표 3-11> 상환기간별 규모 .....	52
<표 3-12> 상환이율별 규모 .....	53
<표 3-13> 사업별 채무(2009년도 말) .....	53
<표 3-14> 지역별·회계별 채무 .....	54
<표 3-15> 광역/기초단체 비교 .....	55
<표 4-1> 채무수준 판단 기준 .....	65
<표 4-2> 채무잔고(원금) 관리기준 .....	70
<표 4-3> 충세입(예산)대비 20% 이상 .....	71
<표 4-4> 일반재원대비 30% 이상 .....	71
<표 4-5> 채무상환비비율(원리금 기준) 관리기준 .....	73

## 표 차례

<표 4-6> 채무상환비비율(원리금 기준) 관리기준 .....	73
<표 4-7> 채무상환비비율(원리금 기준) 관리기준 .....	75
<표 4-8> 단체별 채무증가율 .....	76
<표 4-9> 지방채발행한도액 초과단체 .....	77
<표 4-10> 검토결과 종합 .....	79
<표 4-11> 재정력 대비 검토 .....	80
<표 4-12> 단체별 지방공사·공단 채무현황 .....	82
<표 4-13> 광역단체별 GRDP 대비 채무비율 .....	83
<표 4-14> 채무·재정범위 확대에 따른 지방채무 규모 변화 .....	85
<표 4-15> 채무·재정범위 확대와 광역단체 채무변화 .....	85
<표 4-16> 현행 유형구분의 적용(예) .....	86
<표 4-17> 자치단체 채무 사후관리 기준 .....	89



## 그림 차례

<그림 2-1> 부채의 분류체계 .....	13
<그림 2-2> 복식부기회계에서 부채관리 범주 .....	16
<그림 2-3> IMF의 공공부문의 범위 .....	20
<그림 2-4> 국가채무에 대한 IMF 기준과 OECD 기준 비교 ·	22
<그림 2-5> 재정건전화지표와 적용 재정범위 .....	24
<그림 2-6> 국가채무비율과 경제 전체 효용의 관계 .....	27
<그림 2-7> 실질적자비율에 의한 기준 .....	33
<그림 2-8> 연결실질적자비율에 의한 기준 .....	34
<그림 2-9> 재정조기건전화, 재정재생, 경영건전화 기준 정리 ·	35
<그림 3-1> 지방채무 누적액(1995-2009) .....	45
<그림 3-2> 기금회계(중소기업진흥기금) 채무(2009년도 말) ·	49
<그림 3-3> 자금원별 규모 .....	52
<그림 3-4> 광역자치단체 채무(2009년도 말) .....	56
<그림 3-5> 기초단체 채무 누적비율 분포 .....	57
<그림 3-6> 단체별 채무규모 분포 .....	59
<그림 4-1> 광역자치단체 채무/공사·공단 채무(2009년도 말) ·	83





# 제 1 장 서 론

제1절 연구목적  
제2절 연구범위와 방법





## 제1장

## 서론

## 제1절 연구목적

- 2008년 하반기에 발생한 미국 발 금융위기로부터 촉발된 세계경제 침체는 우리나라에도 경기침체 및 폐업·실업발생 등 부정적인 영향을 미쳤음. 정부는 이러한 경기회복 및 실업해소 등을 위해 재정의 역할을 강화하였음.
- 정부는 경제위기 극복을 위해 재정의 조기집행, 수정·추경예산을 통한 재정팽창 등의 정책을 추진하였음. 지방자치단체의 경우도 정부의 정책방향에 따라 조기집행, 지방채를 통한 재원조달, 여유자금의 활용 등으로 재정을 통한 지역경제 활성화, 일자리 창출 등을 추진하였음
- 또한 정부의 감세정책은 지방재정에 많은 영향을 주었음. 감세정책으로 2008~2012년의 5년 동안 지방세입이 30조원정도 감소할 것이란 예측도 하였음(국회예산정책처). 다행히 2010년도에 지방소비세가 도입되었지만 '09년도 4.7조원, '10년도 6.5조원의 감소를 예측하였음. '09년도의 경우 정부재정의 팽창으로 국고보조사업이 증가하여 지방자치단체에게는 지방비 부담이 증가하였음.
  - 경기침체, 감세정책, 정부추경 등으로 지방세수입의 감소, 지방교부세와 부동산교부세의 축소, 국고보조사업의 증가에 따른 지방비부담 증가 등의 요인으로 지방자치단체는 재원의 부족이 발생하였고, 이를 메우기 위해 추가적인 지방채 발행, 일시차입금 활용, 여유재원을 사용하였음
- 2009년도의 경우 경제위기 극복과정에서 지방자치단체는 부족재원을 메우기 위해 지방채 발행을 적극화 한 결과 지방채무가 2008년도 19.1조원에서 2009년 말 25.6조원으로 한 해 동안 6.5조원, 33.3%가 증가하게 되었음. 지방채무가 급증됨으로 인해 지방채무 증가에 대한 우려와 함께 채무급증 단체, 채무과다 단체에 대한 채무관리 강화가 제기되고 있음

- 지방채무는 민선단체장 출범 초기인 1995년도의 11.5조원에서 증가하기 시작하여 IMF 경제위기를 경험하면서 2000년도 18.8조원을 정점으로 2003년 16.5조원으로 감소하였다가 다시 증가하여 2008년도에는 19.1조원으로 서서히 증가하다가, 2009년도에는 25.6조원으로 급증하여 1년 동안 6.5조원(전년 대비 33.3%)이 증가하였음
- 본 연구에서는 채무과다 단체에 대한 채무증가 원인분석과 조치방안을 마련하는데 연구의 목적을 두고자 함
  - 뿐만 아니라 지방의 채무증가로 인한 재정압박 정도 분석, 채무과다 판정기준 및 채무과다 단체에 대한 조치방안 등을 모색하고자 함

## 제2절 연구범위와 방법

### □ 연구범위

- 본 연구의 주요 내용은 다음과 같음
- 첫째, 지방채무 정의
  - 예산회계의 채무와 재무회계의 부채를 정의하고 상호 비교
- 지방채무 관리범위
  - 채무(부채)의 관리범위, 일반정부(일반회계, 특별회계, 기금)의 채무와 공사·공단의 채무의 관리방법 검토
- 국채 및 외국의 채무관리 기준 검토
  - 우리나라 국채의 관리 기준, 외국의 국채 및 지방채 관리기준 검토
- 채무과다 판정의 기준 설정
  - 지방채무의 과다 기준을 설정하기 위하여 예산대비, 일반재원 대비, 자체재원 대비, 지방세 대비, 가용재원(자체사업비) 대비로 시뮬레이션 하여 판단
- 채무과다 원인 분석

- 채무과다지역으로 선정된 자치단체를 대상으로 그 원인을 분석
- 채무과다 지역의 조치방안 마련
  - 지방채 발행 및 채무관리 방안
  - 재정위기 사전방지를 위한 재정제도 및 운영방안 마련

#### □ 연구범위

- 본 연구는 지방채무 과다지역 선정 및 향후 관리방안에 중점을 둠
- 지방채무 분석의 중점 시기는 2008~2009년도이며, 채무과다의 판정은 2009년도 말 자료를 기준으로 함
- 지방채무의 과다 판정은 예산 대비 등 재정관련 변수를 기준으로 함. 국채의 경우 GDP 대비를 기준으로 하는 경우가 많으나, 지방채무의 경우 GDP 사용의 한계 등을 고려하여 지방예산 혹은 재원원천을 기준으로 판단하고자 함
- 채무(부채)는 예산회계와 재무회계의 범위를 검토하지만 현실적으로 현금으로 갚아야 할 예산회계 채무를 기준으로 분석하고자 함
- 일반정부(일반회계, 특별회계, 기금)의 채무, 공사·공단, 우발채무 등의 관리방안을 마련하고자 함



## 제 2 장

# 지방채무 및 재정범위 검토

제1절 채무·부채의 정의·범위

제2절 재정범위

제3절 채무과다 판단 기준







## 제2장

## 지방채무 및 재정범위 검토

## 제1절 채무·부채의 정의·범위

## 1. 예산회계(현금주의회계)의 정의

## □ 지방재정법의 정의와 범위

- 채무(debt)의 정의는 지방재정법 제2조 제5호에 “채무라 함은 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무”라고 규정하고 있음
  - 지방자치법 124조에 의하면 지방자치단체장은 지방채발행, 지방자치단체의 채무부담의 원인이 될 계약의 체결, 지방의회의 의결을 받아 보증채무부담행위를 할 수 있다고 규정하여 지방채무는 이러한 3가지 차원에서 발생함
- 지방채는 지방자치단체가 재정수입의 부족을 보충하기 위하여 “자금을 차입하면서 부담하는 채무로서(지방재정법 제11조), 그 채무의 이행이 1회계년도를 넘어서 이루어지며 지방채증권, 차입금 형식을 취하는 것”을 의미함(지방재정법 시행령 제7조)
  - 지방채증권 : 지방자치단체가 증권발행의 방법에 의하여 차입하는 지방채를 말하며, 외국에서 발행하는 경우를 포함
  - 차입금 : 지방자치단체가 증서에 의하여 차입하는 지방채를 말하며, 외국정부·국제기구 등으로부터 차관(현물차관을 포함)을 도입하는 경우를 포함
- 보증채무부담행위는 제3자의 채무이행에 대한 지방자치단체의 보증으로, 사전에 지방의회의 의결을 얻어 지방자치단체가 주채무를 보증하고 이행한다는 행위임
  - 보증채무부담행위는 그 전체가 채무로 되는 것이 아니라 보증채무부담행위액 중 채무자가 파산하는 등의 이유로 지방자치단체가 부담을 이행하기로 확정된 금액만 채무로 인정됨

- 채무부담행위는 지방자치단체의 채무부담의 원인이 될 계약체결 및 그 밖의 행위로 미리 예산으로 지방의회 의결을 행함, 채무부담행위는 통상 “외상공사”로 발생하며, 채무부담행위는 당해 회계년도와 다음 회계년도에 걸쳐 지출하여야 할 원인행위를 할 수 있음. 채무부담행위는 명시이월, 계속비사업 등으로 발생하며 회계연도말 잔액이 채무로 인정됨
- 종합컨대, 지방채무는 지방재정법상 지방채발행(① 지방채증권, ② 차입금), ③ 보증채무부담행위액 중 이행확정액, 채무부담행위액의 잔액으로 구성됨
  - ※ 일시차입금(제외) : 지방자치단체의 장은 예산에 계상된 범위 안의 지출을 위하여 일시차입금이 필요한 때에는 그 한도액을 회계연도마다 회계별로 미리 지방의회 의결을 얻어야 하며, 일시차입금은 당해 회계연도의 수입으로 상환하여야 함

□ 현행 「지방채발행한도」에 포함되는 지방채의 범위와 정의

- 지방채발행 : 지방채증권, 차입금
  - 단, 지방공기업법 제19조의 규정에 의한 “지역개발을 위한 기금”(지역개발기금)의 조성을 위하여 발행하는 지방채(지역개발공채) 금액, 차환은 제외하고 있음
  - 지역개발공채는 지방자치단체로부터(에) 면허·허가·인가 및 신고·등록 신청하는 자, 지방자치단체 또는 지방자치단체가 자본금 전액을 출자·출연한 법인과 건설공사 도급계약, 용역계약 또는 물품구매·수리·제조계약을 체결하는 자가 매입하는 채권으로 이는 지방채발행한도에서 제외됨
    - 지역개발기금으로부터 시·도, 시·군이 차입한 금액은 채무로서 인정되어 지방채발행한도액에 포함됨
  - 차환 : 차환(借換)은 기존채무를 새로운 채무로 대체하는 것으로, 기채조건 약화(상환연한의 연장, 이율의 상승 등)없이 차환하는 경우 지방채발행한도액에서 제외함
- 채무부담행위 : 경비수요에 대하여 차년도에 걸쳐 채무부담의 원인이 되는 계약을 체결하는 것을 말함. 채무부담행위의 경우에는 당해 회계년도와 다음 회계연도에 걸쳐 지출하여야 할 지출원인행위를 할 수 있음
  - 사회기반시설에 대한 민간투자법 제4조 제2호의 규정에 따른 민간투자사업

(BTL)은 임대료를 지급하는 것으로 채무부담행위가 아니므로 제외함

- 보증채무부담이행액 : 채무자의 파산 등으로 인하여 지방자치단체가 채무이행의 책임을 지게 되는 금액
  - 보증채무부담행위는 일종의 지방자치단체 우발채무(불확정채무)로 채무로 확정하기 곤란하지만 채무자가 파산하여 지방자치단체가 채무부담을 이행하기로 확정되면 확정채무로 전환되어 지방자치단체의 채무가 됨
    - ※ 지방채발행한도액에 포함되는 회계범위는 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계를 포함함
  - 하지만, 공기업특별회계 중 별도의 승인기준을 적용하는 상·하수도사업, 공영개발사업은 제외됨
  - 또한 공기업특별회계로 운영되는 지역개발기금의 경우 그 기금조성을 위해 발행하는 지역개발공채의 발행도 지방채발행한도에서 제외하고 있기 때문에, 사실상 공기업특별회계의 채무는 지방채발행한도에서 대부분 제외되고 있음
    - ※ 지역개발기금(지방공기업특별회계로 운영) 외에 지방기금 중 중소기업진흥기금의 경우 기금조성을 위해 지방채를 발행하는 경우가 있으나, 기금조성과 관련된 지방채 발행은 지방채발행한도에서 제외되고 있음

## 2. 재무회계(발생주의회계)의 정의

### □ 지방자치단체 회계기준의 정의와 범위

- 부채(liabilities)는 과거 사건의 결과로 회계실체가 부담하는 의무로서 그 이행을 위하여 미래에 자원의 유출이 예상되는 현재 시점의 의무를 말한다고 정의하고 있음(지방자치단체 회계기준에 관한 규칙 제11조②)
  - \* 지방자치단체의 회계처리 및 재무보고의 회계실체는 회계구분에 따라 일반회계, 기타특별회계, 기금회계 및 지방공기업특별회계의 유형으로 구분함(제6조①).
- 부채는 회계실체가 부담하는 현재의 의무를 이행하기 위하여 경제적 효익이 유출될 것이 거의 확실하고 그 금액을 신뢰성 있게 측정할 수 있을 때 인식함(제12조③)
- 부채는 유동부채, 장기차입부채 및 기타비유동부채로 분류함(제21조)
  - 유동부채는 회계연도 종료 후 1년 이내에 상환되어야 하는 부채로서 단기차입

- 금, 유동성장기차입부채 등을 말함(제22조)
  - 장기차입부채는 회계연도 종료 후 1년 이후에 만기가 되는 차입부채로서 장기차입금, 지방채증권 등을 말함(제23조)
  - 기타비유동부채는 유동부채와 장기차입부채에 속하지 아니하는 부채로서 퇴직급여충당부채, 장기예수보증금, 장기선수수익 등을 말함(제24조)
- 대구광역시의 경우 「2009 회계연도 재무보고서」를 보면, 일반회계, 기타특별회계, 지방공기업특별회계, 기금회계를 대상으로 재무보고서를 작성하고 있음. 이에 따라 부채도 위의 4개 회계를 대상으로 유동부채, 장기차입부채, 기타비유동부채로 구분하고, 그 내역을 상세하게 다루어 부채종류 및 내역을 정리하고 있음

〈표 2-1〉 부채의 종류와 내용(대구광역시의 사례)

부채분류	부채내역	주석처리 상세내역
유동부채	단기차입금	
	유동성장기차입부채	
	기타유동부채	일반미지급금, 선수수익, 단기예수보관금, 일반미지급비용, 유동성장기미지급금
장기차입부채	장기차입금	중앙정부차입금, 금융기관차입금, 청사정비기금 등 *지역개발기금 차입금은 내부거래로 제외
	지방채증권	지역개발채권, 도시철도채권
기타비유동부채	퇴직급여충당부채	196명 대
	기타비유동부채	장기예수보증금, 장기미지급금, 기타

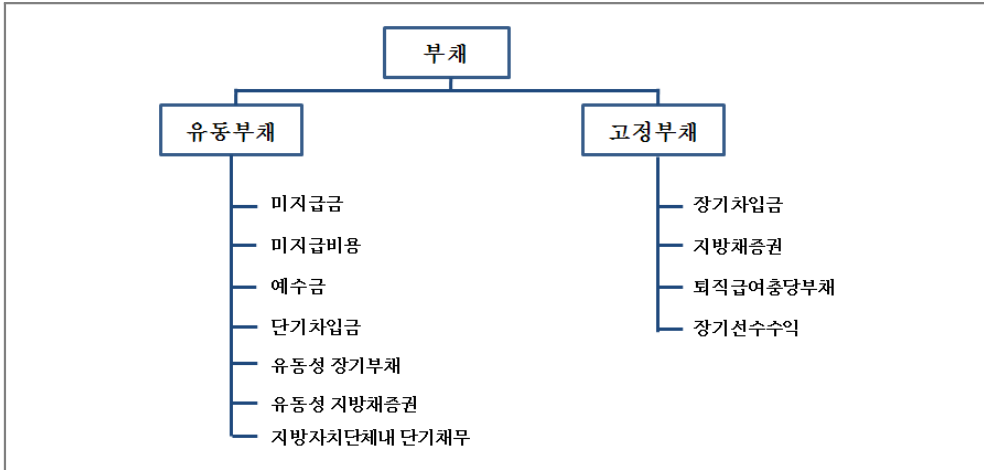
자료 : 대구광역시, 2009회계년도 재무보고서, 2009

#### □ 부채의 분류와 내용

- 발생주의 회계에서 부채는 크게 유동부채와 장기부채로 분류함
  - 유동부채는 미지급금, 미지급비용, 예수금, 선수금, 선수수익, 단기차입금, 유동성장기부채, 유동성지방채증권, 지방자치단체 내 단기채무가 포함됨
  - 장기부채는 장기차입금, 지방채증권, 장기예수보증금, 지방자치단체 내 장기채무, 퇴직급여충당부채, 장기선수수익 등이 포함

\* 우리나라 '지방자치단체 회계기준에 관한 규칙'에서는 장기부채 중 퇴직급여충당부채, 장기예수보증금 등은 기타유동부채로 분류하고 있음

\* 일반적인 상거래에서 발생하는 외상매입금의 매입채무, 미지급법인세, 미지급배당금 등을 지방자치단체 복식부기회계에서는 발생하지 않음



〈그림 2-1〉 부채의 분류체계

〈표 2-2〉 부채의 분류체계와 내용

부채분류		내용
유동부채	미지급금	지방자치단체의 자산취득, 비용지출 과정에서 발생한 미지불금역임. 단, 보조금 등과 같은 이전지출이나 재화·용역의 제공과 관련하여 발생하는 미지불금역은 제외
	미지급비용	기간 경과에 따라 발생한 비용으로 지급되지 않는 것
	예수금	일시적으로 보유하고 있는 자금으로 입찰보증예수금, 소득세예수금, 주민세예수금, 건강보험예수금 등임
	선수금	공영개발사업에 따른 분양선수금, 공유재산매각에 따른 매각선수금 등 급부제공 이전에 수취한 자금
유동부채	선수수익	임대료를 먼저 받은 경우와 같이 받은 수익 가운데 차기 이후에 속하는 금액
	단기차입금	차입시 만기가 1년 이내에 도래하는 차입금
	유동성 장기부채	고정부채 가운데 회계연도 종료 후 1년 이내에 상환일이 도래하는 장기차입금, 장기미지급금 등
	유동성 지방채증권	지방채증권 가운데 1년 이내에 상환일이 도래하는 것
	지방자치단체내 단기채무	지방자치단체 내부거래 중 채권·채무거래로 처리하기 위한 계정과목임. 지방자치단체 내부에는 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계, 기금, 공사 및 공단 등 다른 회계실체가 존재하고 있는데, 이들 상호간에 채권·채무거래가 발생할 수 있음. 일반회계가 지역개발기금특별회계로부터 차입하는 경우가 대표적인 예임

부채분류		내용
장기부채	장기차입금	지방재정법 시행령 제7조에 의한 지방채 중 자치단체가 증서에 의하여 원화 또는 외화로 차입하는 것으로 1년 후에 상환되는 것
	지방채증권	지방재정법 시행령 제7조에 의한 지방채 중 자치단체가 증권발행의 방법으로 차입하는 것으로 1년 후에 상환되는 것. 외국에서 발행한 경우도 포함
	장기예수보증금	계약의 이행이자 용역의 제공을 보증받기 위하여 수취한 자금으로 1년 후에 반환되는 것
	퇴직급여충당부채	회계연도말 현재 공무원연금법을 적용받는 지방공무원을 제외한 상용인부(연간 300일 이상 상시고용자) 등이 일시에 퇴직할 경우 지급하여야 할 퇴직금에 상당하는 금액
	장기충당부채	퇴직급여충당부채 이외에 1년 후에 사용되는 지출에 대비할 목적으로 계상하는 충당금 등으로서 사용목적은 표시하는 과목. 장기충당부채는 수선충당금, 복구비용충당금 등을 포함하는 것
	장기선수수익	지방자치단체가 기부채납의 대가로 부여한 무상사용허가권의 가치를 평가하여 계상한 금액을 말함. 무상사용 허가기간 중 발생하는 임대료 등 수익상당액은 장기선수수익에서 차감하는 방식으로 회계처리

### 3. 예산회계(현금주의)와 재무회계(발생주의)의 차이

#### □ 채무와 부채의 차이

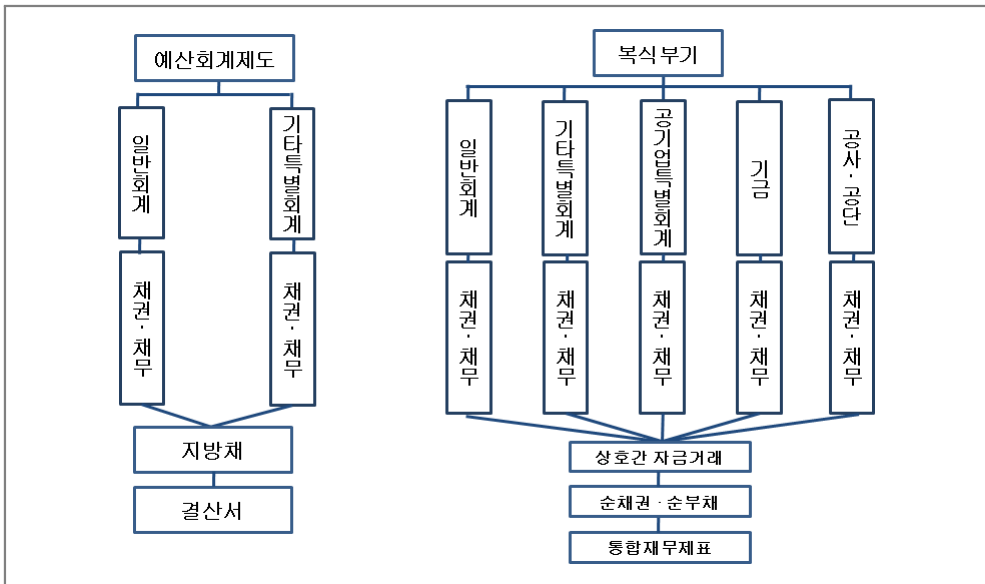
- 예산회계에서는 채무(debt)로, 재무회계(발생주의)에서는 부채(liability)로 정의함
- 채무와 부채는 혼용 사용할 수 있으나, 정부재정통계와 재정관리 측면에서 양자를 명백히 구별하여야 하며, 국제기구의 기준에서도 이를 구분하고 있음
  - 채무는 ‘정부가 직접적인 상환의무를 부담하는 금전채무로서 확정채무’를 의미함(한국조세연구원, 2008:582). 채무의 범위는 국·공채(지방채증권), 차입금, (국고)채무부담행위 등임
  - 국가채무의 경우 국가의 회계나 기금이 인수 또는 매입하여 보유하고 있는 채권 등은 제외하여 중복을 방지하고 있는데, 지역개발채권의 경우 지역개발기금 또는 기초자치단체에 용자되고 있기 때문에 지역개발채권발행액은 중복을 방지하기 위하여 채무에서 이를 제외한 순채무 개념으로 산정하고 있음
  - 일시차입금은 국가나 지방자치단체의 국고 또는 금고자금의 출납 상 일시적인 자금부족 등의 필요가 생겼을 경우 사전에 국회나 지방의회의 의결로 한

국은행 또는 금고 등으로부터 일시차입 할 수 있으며 이는 그 회계연도 내의 세입으로 상환하여야 하기 때문에 채무에서 제외됨

- 채무는 금융성 채무와 적자성 채무로 분류할 수 있음, 금융성 외환시장 안정(외국환평형기금), 서민주택 안정(국민주택기금)이나 농어촌 구조개선(농어촌구조개선특별회계)의 용자재원 마련을 위한 채권발행으로, 지방자치단체의 지역개발채권발행(지역개발기금), 중소기업 지원재원을 위한 차입(중소기업육성기금) 등이 있으며, 이는 용자금을 회수하여 상환하면 됨. 반면, 적자성 채무는 적자보전을 위한 자원조달 채무부담행위 등에 따른 것으로 세금을 통해 부담해야 함. 이들은 모두 채무로 산정하고 있음
  - 정부보증채무는 (국가)채무에 포함되지 않지만 보증채무를 부담하고자 할 때는 미리 국회의 동의를 얻는 등 채무관리에 버금가는 통제장치가 마련되어 있음. 최근 정부보증채무가 국채로 전환되는 등 채무자가 파산 등의 이유로 정부가 부담하는 것이 확정되면 채무로 인정하고 있음. 지방자치단체의 경우도 마찬가지임
  - 부채는 일반적인 의미로 “화폐단위로 표시된 법적의무”를 의미함. 반면 채무는 일반적으로 타인에게 갚아야 할 돈으로 인식함
- 발생주의 재무회계의 부채 항목에서,
- 채무로 되는 내용은 국공채 및 장기차입금 등 금전채무로서 이자를 지급하는 항목이며, 미지급금이나 충당부채, 준비금 및 파생상품은 채무에서 제외 됨
  - 채무로 분류되는 (국고)채무부담행위 금액은 현년도에 지급할 금액도 없으며, 다음해 채무부담 계약분도 예산에 반영되는 것으로 이자를 지급하는 금전채무가 아니어서 채무에서 제외됨. (국고)채무부담행위 금액은 재무회계에서 나타나지 않음. 복식부기회계에서는 채무부담행위도 추후에 지급할 금액과 의무가 확정되면 부채로 인식함(연도말)
  - 부채로 인식하는 리스차입금(장기미지급금)은 채무로 인지되지 않았으나 BTL 사업의 경우 리스차입금(장기 미지급금)으로 처리하여 부채로 인식하고, 또한 사실상 이자를 지급하는 금전채무와 동일한 간주채무이므로, 채무로 관리하고 통계로 인식해야 한다는 주장이 있음

□ 발생주의 재무회계(복식부기회계)의 재정범위

- 그동안 예산회계제도에서는 일반회계, 기타특별회계 중심으로 채무를 관리하였으나(공기업특별회계는 부분적, 기금은 2010년부터 포함). 반면 복식부기회계에서는 기금, 공사·공단 등 자치단체가 직접적 혹은 간접적으로 통제하는 산하기관까지 포함하여 부채 일반을 기록(부채관리 범주). 복식부기회계는 회계실체별로 부채현황을 기록할 뿐만 아니라 회계실체를 통합한 전체의 부채, 즉 통합재무제표나 연결재무제표에 의한 부채를 기록하고자 하고 있음
- 2010년부터 예산회계에서도 공기업특별회계, 기금회계까지 포함하여 지방채발행총액한도제 운영 및 채무통계산출 등 채무관리의 범위를 확대하고 있음
- 현재 지방자치단체 재무보고서에서는 공사·공단 등 산하기관은 제외됨



〈그림 2-2〉 복식부기회계에서 부채관리 범주

□ 국가채무·부채와 지방채무·부채의 비교

- 현재 우리나라의 경우 국가채무와 국가부채, 지방채무와 지방부채의 인정 범위를 비교하고,



- 국가채무(부채), 지방채무(부채)로 통계로 산출하는 재정범위를 비교하고자 함
- 국가의 경우 2009년도부터 국가회계법('07.10)에 따른 발생주의 회계제도 도입으로 국가자산과 국가부채에 대한 정보를 산출할 계획이며, 국가부채 산출시 국가채무 개념과 혼란을 방지하고, 이용자에게 충분한 정보제공을 위해 향후 국가회계법에 의한 국가재무제표에 '차이내역명세서'를 첨부할 계획임
  - 지방자치단체의 경우 2007년도부터 발생주의 회계제도가 도입되어 부채가 산출됨

〈표 2-3〉 국가채무와 국가부채의 비교

	국가채무	국가부채
① 법령근거	국가재정법	국가회계법
② 인식기준	현금주의	발생주의
③ 포괄범위	일반회계, 특별회계, 중앙관서의 장이 관리하는 기금	일반회계, 특별회계, 모든 기금
④ 분류기준	국채, 차입금, 국고채무부담행위	유동부채, 고정부채, 기타부

〈표 2-4〉 지방채무와 지방부채의 비교

	지방채무 (예산회계)		지방부채 (재무회계)
① 법령근거	지방재정법 시행령(7조) (지방채 종류)	지방재정법 시행령(10조) (지방채발행 한도액)	지방자치단체 회계기준에 관한 규칙(부채분류)
② 인식기준	현금주의	현금주의	발생주의
③ 포괄범위	일반회계, 기타특별회계, 지방공기업특별회계	일반회계, 기타특별회계, 지방공기업특별회계	일반회계, 기타특별회계, 기금회계, 지방공기업특별회계
④ 분류기준	지방채(지방채증권, 차입금), 보증채무부담행위, 채무부담행위	지방채(지역개발공채 제외), 보증채무이행책임액, 채무부담행위액	유동부채, 장기차입부채, 기타비유동부채

## 제2절 재정범위

### 1. 국가채무 관리대상 범위

□ IMF-WB 지침<sup>1)</sup>

- 국가채무의 범위에는 중앙정부가 컨트롤 할 수 있는 모든 채무가 포함되어야 한다고 함. 정부의 책임 하에 있는 채무의 종류별로 국가채무 관리대상의 범주에 포함되는지의 대체적인 여부를 정리하면 다음과 같음
  - 하지만, 연방정부 등 정치체제, 재무행정제도 등에 따라 구체적인 국가채무의 관리대상 범위는 달라질 수 있음. G7 국가 중에서 국가채무관리 정책의 관점에서 ‘국가채무’의 대상 범위를 일률적으로 설정하여 공식적으로 발표한 사례 없음

〈표 2-5〉 채무종류별 국가채무 관리대상 포함 여부

채무 종류	관리대상 포함 여부 및 내용
시장성채무	포함(국채 등)
비시장성채무	포함(공적부문에서 인수하는 비시장성 국채 등)
우발채무	보증채무 현실화 리스크(확정 발생) 항상 감시. 보증조건 재검토
공기업 채무	재무행정제도에 따라 관리형태 달라짐 - 공적기업(정부정당금고)의 채무는 예산서류 등에 기재 - 정부지원기업(연방저당금고)은 정부 긴급용자범위 설정, 민간소유 정부지원기업(증권거래소 상장기업)은 예산참고자료로서 재무제표만을 게재
지방정부 채무	재무행정제도에 따라 관리형태 달라짐 - 미국 : 연방정부에 의하 컨트롤의 대상외로 취급 - 이탈리아 : 지방정부가 시장을 통해서 실시하는 자금조달을 모니터링 함 - 남미국가 : 지방정부의 과도한 차입에 의해 중앙정부의 재무상태 악화되지 않도록 지방정부 차입에 상당한 정도 제약 부과
공적연금 채무	- IMF-WB 지침에 언급 없음 - 미국, 영국, 프랑스, 캐나다, 뉴질랜드 등의 국가대차대조표에 부채로 계상되지 않음 - 일본의 경우 중앙정부 대차대조표에 미계상, 일부계상(국고부담분), 전액계상의 3가지 방법으로 공적연금 채무를 계

자료 : 조세연구원(2008:101)

1) 한국조세연구원, 국가채무관리방안, 2008:100-104.

- World Bank(2002)는 중앙정부와 지방정부를 합한 일반정부(general government)에 대한 재정위험 이외에 공기업 등 정부 이외의 주체들이 수행하고 있는 준재정활동(quasi-fiscal activities)에 대한 재정위험도 측정하여 관리할 것을 권고하고 있음. 또한 분야별 재정위험에 대한 체계적인 분석 및 관리를 위해서는 드러난 위험보다 우발채무 및 암묵적 채무에 대한 파악이 중요하다고 함
- Plackova(1998)의 재정위험 분류 방법에 따라 직접(direct) 대 우발(contingent) 채무, 명시적(explicit) 대 암묵적(implicit) 채무의 4가지 형태의 채무 형태로 구분하여 분야별 재정위험을 측정하고 채무형태별로 차별화된 관리방안을 마련할 것을 권고하고 있음

〈표 2-6〉 Polackova(1998)의 재정위험 분류방법

	직접채무	우발채무
명시적 채무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대내외 정부 부채(차입금 및 국채)</li> <li>- 예산상 지출</li> <li>- 법적 구속력을 가지는 정부지출(공무원 인건비 및 연금<sup>1)</sup>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부 및 공공·민간기관(개발은행 등)의 차입에 대한 정부보증</li> <li>- 여러 형태의 유자에 대한 포괄적 정부 보증(주택저당 용자, 학자금 용자, 농어민 용자, 중소기업 용자)</li> <li>- 정부보증(수출입보증, 환율보증, 외국의 차입에 대한 보증, 민간투자자에 대한 보증)</li> <li>- 국가보험제도(예금보험, 기업연금보험, 농작물 보험, 수해보험, 전재위험 보험)</li> </ul>
암묵적 채무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미래에 발생할 다년도 공공투자 사업의 비용</li> <li>- 법적 의무가 없는 공적연금급여</li> <li>- 법적 의무가 없는 사회보장 기여</li> <li>- 법적 의무가 없는 의료 지출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부보증을 받지 않은 지방정부 또는 공공·민간기관의 채무불이행</li> <li>- 민영화된 공기업의 부채 청산</li> <li>- 은행파산(예금보험 부보대상초과분에 대한 정부지원)</li> <li>- 연금보험 부보대상이 아닌 연금기금, 고용기금, 또는 사회보장기금의 파산(소규모 투자자에 대한 보호)</li> <li>- 중앙은행의 채무불이행(외환계약, 통화방어, 국제수지 안정)</li> <li>- 급격한 해외자본 이탈에 대한 구제금융</li> <li>- 자연환경복구, 재해구호, 국방지출</li> </ul>

자료 : 조세연구원(2008:104)

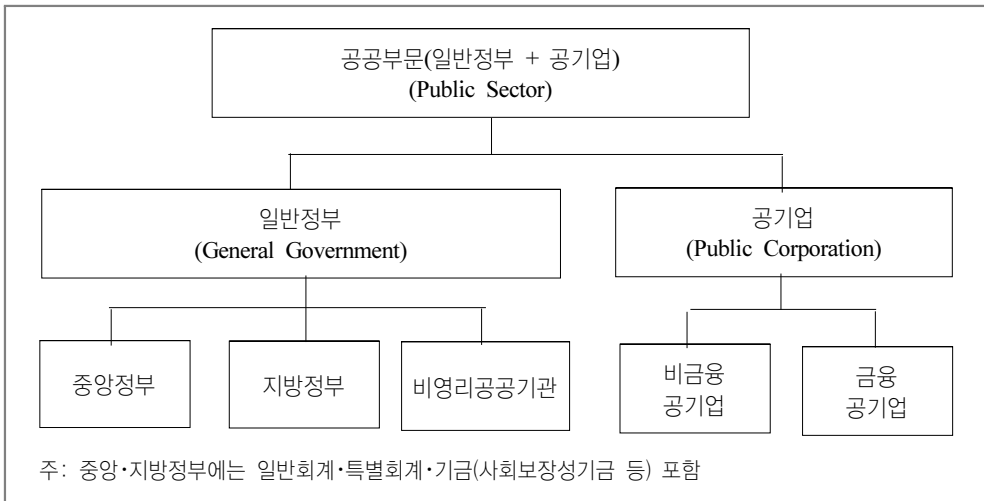
#### □ IMF 기준<sup>2)</sup>

- IMF 재정통계 작성지침(GFSM:A Manual on Government Finance Statistics)에 의하면 공공부문은 일반정부와 공기업으로 구성되면, 공기업은 비금융공기업과 금융공기업으로 구분함. GFSM은 정부의 범위를 정부 및 정부가 통제하고 자금

2) 국회예산정책처, 국가채무관리방안에 관한 연구, 2007:60

을 조달해 주는 모든 비영리기관으로 정의함

- GFSM 2001 기준에 따르면 국가채무를 ‘제도단위’를 기준으로 계산하도록 권고하고 있음. 제도단위란 자신의 명의로 자산을 소유하고 부채를 부담하며 경제활동 및 거래활동을 수행하는 경제적 실체를 의미함
- 국가채무는 통합재정기준으로 일반정부(중앙정부 및 지방정부 포함)가 직접적인 원금 또는 원리금의 상환의무를 지고 있는 확정채무를 의미함
  - 기업적 활동을 수행하는 공기업의 채무는 일반정부에 포함되지 않기 때문에 국가채무가 아님
  - 통화발행 등 원금상환의 의무가 없는 경우에는 국가채무에서 제외
  - 사회보장제도에 의한 책임준비금의 부족, 보증채무 등은 확정채무가 아니므로 국가채무로 보지 않음
- IMF는 공기업채무, 보증채무 등이 비록 공식적인 국가채무는 아니지만 잠재적인 채무가능성이 있으므로 해당분야의 자세한 기록을 공개하는 것이 바람직하다고 함



〈그림 2-3〉 IMF의 공공부문의 범위

□ OECD 기준<sup>3)</sup>

- OECD는 UN의 국민계정체계를 사용하여 국가채무를 분류하고 있음. OECD도 국가채무를 일반정부가 상환의무를 지는 확정채무로 규정하고 있어 OECD도 IMF처럼 일반정부를 기준으로 국가채무를 정의하고 있음(한국조세연구원, 2009 ; 국회예산정책처, 2009)
- 하지만, IMF가 통합재정을 기준으로 국가채무를 정의하는 반면, OECD는 국민계정(SNA, System of National Accounts 1993)<sup>4)</sup>을 기준으로 국가채무를 규정하고 있음. SNA에서는 국민계정은 가계, 기업, 정부로 나누고 있는데 SNA의 정부부문이 대체적으로 IMF의 통합재정 기준의 일반정부보다 범위가 좁음

## □ IMF 기준과 OECD 기준 비교

- IMF 통합재정의 범위와 OECD 국민계정의 기준은 서로 다른 부분이 있는데, 통합재정에는 포함되어 있으나 국민계정에는 제외되는 부분도 있고, 반대로 국민계정에는 포함되어 있으나 통합재정에서는 제외되는 부분이 있음
- 예를 들면, 기업특별회계는 통합재정에는 포함되어 있으나 국민계정에서는 비금융공기업으로 제외되어 있음. 반면, 건강보험 및 국민연금공단 등 사회보장 관련 각종 공단 그리고 각종 비영리공공기관은 국민계정에는 포함되어 있으나 통합재정에서는 제외되고 있음
- 외국환평형기금은 금융활동이기 때문에 IMF 통합재정 범위에서 제외되나, 외국환평형기금이 발행한 외국환평형채권은 국가가 원리금의 상환의무가 있는 것이므로 IMF 기준의 국가채무에 포함됨. 반면 OECD 국민계정 체계에서는 금융활동으로 분류되어 국가채무에서 제외됨

3) 국회예산정책처, 국가채무관리방안에 관한 연구, 2007:60

4) UN이 발간한 1993 SNA(System of National Accounts) 지침에 의하면 국민계정은 ①가계부문, ②비금융기업부문, ③금융기업부문, ④가계지원 비영리기관부문, ⑤일반정부부문의 5개 부문으로 구분하며, 부분 분류의 기본단위는 제도단위(institutional unit)로 제도단위란 법인격을 갖는 개인과 기관임. 통상 개인들은 가계부문, 영리법인인 기업은 비금융기업부문과 금융기업부문, 정부조직은 일반정부부문을 구성함, 비영리법인은 법인의 성격과 사업 내용에 따라 가계부문을 제외한 나머지 4개 부문으로 분류될 수 있음. 비영리기관은 '시장 비영리기관'과 '시장외적 비영리기관'으로 구분되며 전자는 모두 ③ 또는 ④로 분류되며, 후자는 ② 또는 ⑤로 분류되는데, '시장외적 비영리기관'이 정부에 의해 통제되고 또 그 재정이 주로 정부에 의해 조달되면 '일반정부부문'으로 분류됨(옥동석, 2007:111-112).

- 이러한 기술적인 문제로 인하여 IMF 기준과 OECD 기준의 국가채무를 비교할 때 주의가 필요함(국회예산정책처, 2007:61)

IMF(GFS Manual)		OECD(SNA)	
일반정부 (33.5%)	중앙정부	중앙정부	일반정부 (26.5%)
	지방정부	지방정부	
	산재보험기금	사회보장기금	
	비영리공공기관	비영리공공기관 <sup>1)</sup>	
	외평기금	보험 및 연금	금융
	주택기금	공적금융	
	기업특별회계	공기업	기업
	지방공기업특별회계		
비금융공기업			
공기업	금융공기업		

주 : 1) 가계나 기업에 봉사하며 정부에 의해 주로 자금이 조달되 통제받는 기관으로 국립공원관리공단, 대외경제정책연구원, 한국소비자원, 한국국제교류재단, 한국항공우주연구소 등  
 2) ( )의 %값은 각각 기준에 따른 2006년도국내 총생산 대비 국가채무 비율  
 자료 : 국회예산정책처(2007:62), 한국조세연구원(2008:107))

〈그림 2-4〉 국가채무에 대한 IMF 기준과 OECD 기준 비교

□ EU의 기준<sup>5)</sup>

- 유럽연합은 SNA지침을 회원국에 보다 구체적으로 적용하기 위한 기준으로 ESA 1995(European System of National and Regional Accounts)를 제정하여, 일반정부에 의해 통제되는 비영리기관을 공기업과 일반정부로 구분하는 기준으로 ‘50% 규칙’을 제안하고 있음
  - SNA(GFSM 지침)는 비영리기관을 ‘경제적으로 유익한 가격’ 여부로 기업부문, 일반정부부문, 가계지원 비영리기관부문을 분류하는데, ESA 지침은 ‘경제적으로 유익한 가격’의 판단기준으로 ‘50% 규칙’을 구체적으로 제안함
  - 50% 규칙에 의하면 비영리기관은 ‘매출액/생산원가<sup>6)</sup>’를 평가하여 50%를 초과

5) 옥동석, “일반정부의 분류기준과 쟁점”, 「한국지방재정논집」제12권 제2호, 한국지방재정학회, 2007.8, pp129-131

6) ① 매출액(sales)은 산출물의 물량 또는 가치에 연계되어 비영리기관이 수령하는 금액으로서, 산출

하면 ‘시장 비영리기관’, 그렇지 않으면 ‘시장외적 비영리기관’으로 간주하고, 전자는 공기업으로 후자는 일반정부로 간주함

- 우리나라의 경우 2007년 1월 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’이 제정·공포되면서 공공부분에 포함되는 기관(공공기관)을 공기업과 준정부기관(일반정부에 포함되는 기관)으로 구분하는 논의가 본격화 됨. ESA의 ‘매출액/생산원가’에 비견하는 ‘자체수입/총수입’의 자체수입비중 50%를 기준으로 공기업과 준정부기관으로 구분하였으나 논란이 여전히 있음

## 2. 지방채무 관리대상 범위

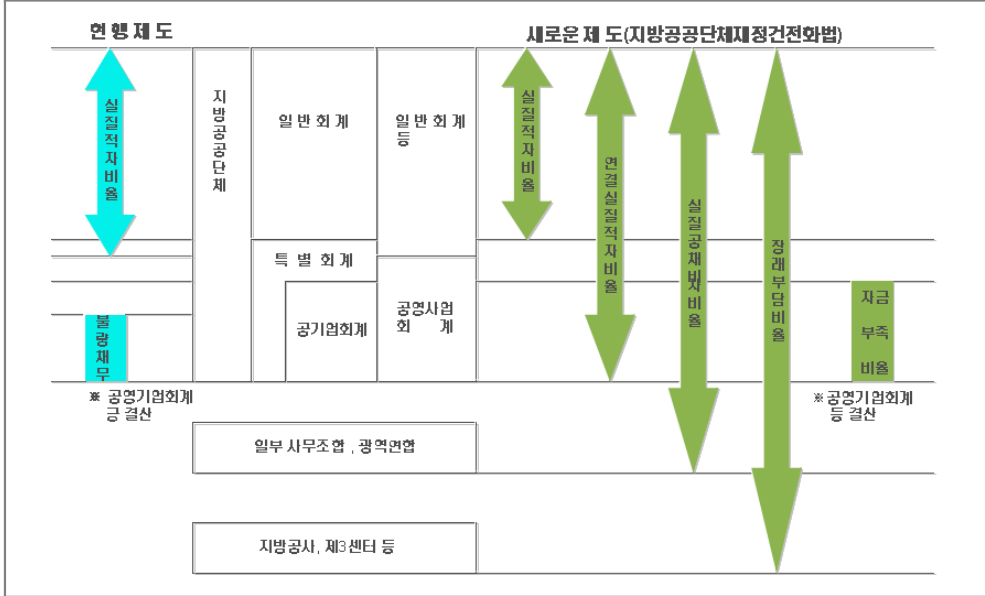
### □ 지방자치단체 건전화판단기준 범위<sup>7)</sup>

- 지방자치단체재정건전화에관한 법률 제정
  - 일본은 2007년 6월 22일 지방자치단체재정건전화에관한법률을 공포하였으며 조기건전화기준과 재정재생기준 등을 제시하였음
- 지방자치단체의 재정상황을 나타내는 관점의 범위 협소
  - 지방자치단체의 일반회계나 특별회계뿐만 아니라 수도, 병원 등의 공기업회계, 소방 등 일부사무조합, 토지와 주택, 도로 등 지방공사, 제3섹터 등 지방자치단체의 재정과 밀접한 관계를 가지고 있는 주변조직을 종합적으로 연결하여 재정상황을 파악할 필요가 있음
  - 이에 따라 요금 등에 의해 회수될 수 없는 채무를 실질적으로 파악함과 아울러 지방공사, 제3섹터에 대해서도 채무보증, 손실보전 등 해당 지방자치단체가 운영하는 모든 재정부문을 보다 정확하게 파악되도록 해야 함
  - 채무보증을 하고 있지 않는 제3섹터 등의 채무가 모두 지방자치단체가 부담하는 채무가 되는 것은 아니지만, 우발채무적인 상황도 포함하여 지방자치단체

물에 대한 세금은 여기서 제외 됨. 이 금액은 정부로부터 수령하던 민간으로부터 수령하던 구분하지 않음. 많은 비영리기관들은 일반 국민들로부터 산출물과 연계된 형태로 기부금 또는 회비로 그 재원을 조정함. 이러한 회비는 이저니출이 아니라 제공된 서비스에 대한 지급금, 즉 매출액으로 처리됨. ② 생산원가(production cost)는 중간재, 피용자보사, 고정자본소비, 생산과정에서 부과되는 세금들의 전체의 합계임. 생산과정에 정부가 보조금을 제공한다면 이들 보조금은 생산원가에서 공제되지 않음. ‘매출액/생산원가’로 평가되는 50% 규칙은 수개년을 관찰하여 적용됨

7) 이창균·서정섭·신두섭, 일본의 지방재정개혁, 연구자료집, 한국지방행정연구원, 2008

의 재정실태를 정확히 파악하는 것이 필요



〈그림 2-5〉 재정건전화지표와 적용 재정범위

- 실질적자비율 : 실질적자비율은 일반회계 등(일반회계와 특별회계를 포함한 개념으로 일부 특별회계를 제외)을 대상으로 한 실질적자의 표준재정규모에 대한 비율임. 이는 당해 년도의 세입부족에 의해 지불되어야 할 채무를 미루거나 집행해야 할 사업을 이월한 것이 있으면 이들을 포함한 적자액(실질적자액)을 표준재정규모와 비교해서 나타냄으로서 그 적자의 심각도를 파악하는 것임

$$\frac{\text{일반회계등의실질적자액}}{\text{표준재정규모}}$$

- 일반회계 등의 실질적자액 : 일반회계와 특별회계 중 보통회계에 상당하는 회계의 실질적자액
- 실질적자액 : 조상충용액 + (지불연장액 + 사업이월액)



- 연결실질적자비율 : 연결실질적자비율은 해당 자치단체 전 회계를 대상으로 한 실질적자(또는 자금부족액)의 표준재정규모에 대한 비율임. 연결실질적자비율 지표가 일정수준 이상인 자치단체는 적자액이 큰 회계가 존재한다는 것을 내포하고 있기 때문에 그 회계에서 발생하는 문제가 해당 자치단체 전체의 입장에서 보아 큰 문제가 된다는 점을 나타냄

$$\frac{\text{연결실질적자액}}{\text{표준재정규모}}$$

- 연결실질적자액 : a와b의 합계액이 c와d의 합계액을 초과하는 경우 해당 초과액
  - a : 일반회계 및 공영기업(지바공영기업법적용기업, 비적용기업) 이외의 특별회계 중에서, 실질적자를 발생하는 회계의 실질적자 합계액
  - b : 공영기업특별회계 중에서 자금부족을 발생한 회계의 자금부족액의 합계액
  - c : 일반회계 및 공영기업회계 이외의 특별회계 중에서 실질누적적자를 발생한 회계의 실질적자 합계액
  - d : 공영기업 특별회계 중에서 자금의 잉여액을 발생한 회계의 자금 잉여액의 합계액
- 실질공채비율 : 자치단체 일반회계 등의 지출중 의무적으로 지출해야 하는 경비인 공채비나 공채비에 준한 경비를 해당 자치단체의 표준적인 규모를 나타내는 표준재정규모를 기준으로 한 금액을 공제한 것의 3개년간의 평균치를 비율로 나타낸 것임

$$\frac{(\text{지방채원리상환금} + \text{준원리상환금}) - (\text{특정재원} + \text{원리상환금, 준원리상환금의기준재정수요액산입액})}{\text{표준재정규모} - (\text{원리상환금, 준원리상환금의기준재정수요액산입액})}$$

- 원리상환금 : a~e의 합계액
- a : 만기일괄상환채의 경우 1년당 원리금상환금상당액(상환기한 30년 원리금균등연부상환과 동일)
- b : 일반회계 등으로부터 일반회계 이외의 특별회계로의 전출금 중 공영기업

채 상환재원에 충당토록 인정되는 것

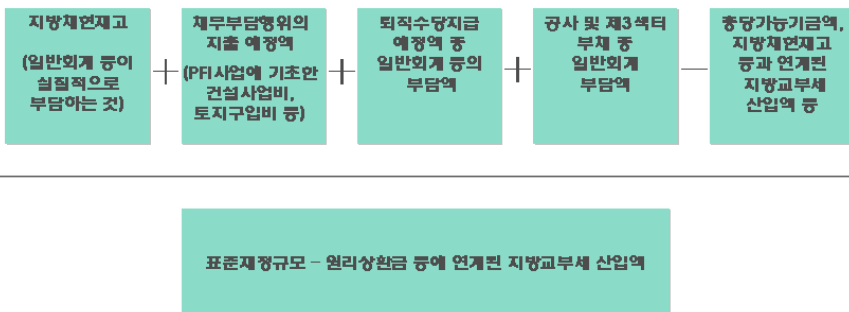
- c : 조합·지방개발사업단(조합 등)으로의 부담금·보조금 중 조합 등이 발행한 지방채 상환의 재원에 충당토록 인정되는 것
- d : 채무부담행위에 기초한 지출 중에서 공채비에 준하는 것
- e : 일시차입금의 이자

- 장래부담비율 : 지방자치단체가 발행한 지방채잔고 중 일반회계 등이 부담해야 하는 것뿐만 아니라, 지방공사나 손실보상이 전제된 제3섹터의 부채도 포함하여 결산년도 말 시점에서 자치단체의 장래부담 정도를 파악하는 것임

$$\frac{\text{장래부담액} - (\text{충당가능기금액} + \text{특정재원산출액} + \text{지방채현재고등의기준재정수요산입액})}{\text{표준재정규모} - (\text{원리상환금, 준원리상환금의기준재정수요산입액})}$$

- 장래부담액 : a~h의 합계액
- a : 일반회계 등 해당연도의 전년도말까지 지방채현재고
- b : 일반회계 등으로부터 일반회계 이외의 특별회계로의 전출금 중 공영기업 채 상환재원에 충당토록 인정되는 것
- c : 조합·지방개발사업단(조합 등)으로의 부담금·보조금 중 조합 등이 발행한 지방채 상환의 재원에 충당토록 인정되는 것
- d : 채무부담행위에 기초한 지출 중에서 공채비에 준하는 것
- e : 일시차입금의 이자

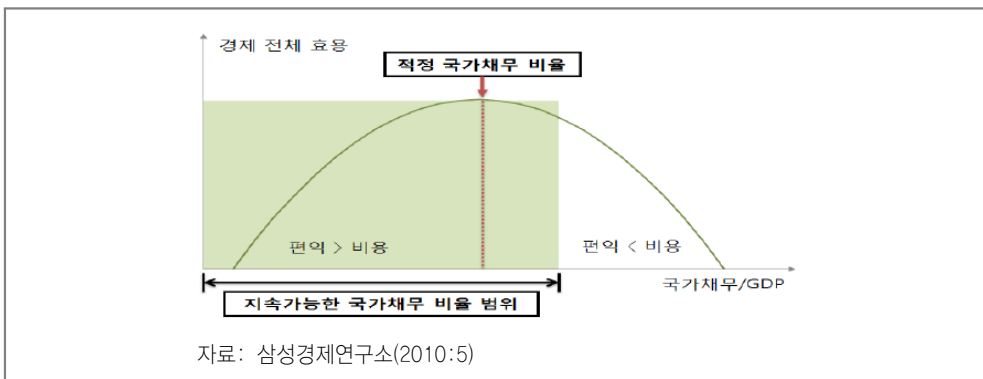
※ 장래부담비율의 개요



### 제3절 채무과다 판단 기준

#### 1. 적정채무의 개념<sup>8)</sup>

- ‘적정 (국가)채무’는 경제전체의 효용을 극대화하는 수준의 (국가)채무로서 국가채무의 지속가능성(sustainability)을 포괄하는 개념임
  - 채무의 지속가능성은 채무가 상환가능한 범위에 있을 때 성립되는 것으로, 세입을 통해 이자상환이 가능해 GDP 대비 국가채무비율이 일정수준으로 유지될 때 성립함
  - ‘적정 (국가)채무수준은 지속가능하다는 전제 하에서 경제전체의 효용을 극대화하기 위해 선택하는 채무수준임
    - 국가채무의 적정규모는 국가채무 증가에 따른 재정에 대한 신뢰 악화, 정부 이자지출 비용 증가, 민간투자 구축 등의 한계비용과 민간경제 왜곡 축소, 채권시장 발전, 연기금 등 안전한 투자처 제공 등의 한계편익이 같아지는 수준이 될 것임
  - 채무는 편익과 비용을 동시에 발생시키므로 이들 사이의 상충관계가 균형을 이룰 때 경제전체의 효용이 극대화됨. 경제 전체의 효용을 극대화하려면 (국가)채무 지속가능성이 반드시 보장되어야 하며, 이 범위내에서 경제환경에 따라 적정 (국가)채무 수준이 결정됨



〈그림 2-6〉 국가채무비율과 경제 전체 효용의 관계

8) 삼성경제연구소, “국가채무의 적정비율” CEO Information 제 765호, 2010.7.21

- GDP 대비 (국가)채무의 적정비율은 국가별 특성과 재정지출의 순기능 및 역기능을 고려하여 산정하는 것이 바람직하다고 함
  - 국가간 GDP 대비 국가채무 비율편차가 상당하여 획일적으로 적정비율 기준을 적용하는 것은 불가능하다고 함
  - OECD 기준으로 미국의 국가채무 비율은 53.1% 수준이지만 일본은 192.9%로 미국의 3배가 넘는 수준임(\*IMF 기준으로 미국의 국가채무 비율은 88.8%, 일본은 217.4%임)
  - 일본의 국가채무 비율은 국가부도 위기를 경험한 스페인, 아일랜드의 46%와 그리스의 125.7%보다 높은 수준임

〈표 2-7〉 주요국의 국가채무 비율

	일본	그리스	포르투갈	영국	미국	스페인	아일랜드	한국
2009	192.9	125.7	81.1	76.1	53.1	46.1	46.0	32.6
2008	178.0	109.6	71.2	61.3	40.0	33.7	27.7	29.0
2007	164.2	105.8	69.2	42.6	36.6	30.0	19.8	29.7

자료 : OECD, statistics, 2009

## 2. 적정 국가채무비율

- 국가채무의 목표설정에 대한 평가에 있어 국제적으로 적용되는 기준은 없으나, 대부분의 국가가 GDP 대비 정부채무가 현 수준에서 크게 변하지 않는다면 재정 의 지속가능성이 확보된 것으로 판단하고 있음
  - 국가채무에 대해 명시적인 관리목표 수준을 설정하고 있는 대표적인 예로는 유럽연합의 마스트리히트조약 및 성장 및 안정 협약, 영국의 재정안정 규약을 들 수 있음
- EU는 1997년 「안정성장협약(Stability and Growth Pact : SGP)을 통해 재정적자 3%(ceilings), 국가채무는 60%이하(a national debt lower than 60% of GDP or approaching that value)를 유지하도록 기준을 제시하였으며, 2005년 독일, 프랑스의 수정압력에도 불구하고 현재까지 유지되고 있음
  - 60%라는 수치는 당시 EU회원국의 GDP 대비 국가채무 비율의 평균으로, 적정

수준이라는 근거가 빈약함(마스트리히트조약이 합이 된 1991년 12월 당시 12개국 회원국들의 국가채무비율은 64.4%(단순평균)임(한국조세연구원, 2008:256)

- 그리스 사태와 관련하여 독일 재무장관(볼프강 쇼이블레)은 재정적자와 정부 부채를 국내총생산(GDP) 대비 각각 3%, 60% 이내로 제한하는 안정 협약의 규정들을 강화해야 한다면서 규정을 어기는 국가의 투표권을 박탈하는 방안도 포함될 수 있을 것이라고 한 바 있음

- 영국의 경우 재정안전규약(The Code for Fiscal Stability)을 제정(1998.11)하여 황금률(golden rule)과 지속가능한 투자의 준칙(sustainable investment rule)이라는 2대 재정준칙을 도입하였음. 황금률이란 정부채무는 투자재원 마련에만 사용해야 하고 지속가능한 투자의 준칙은 경기순환기 전반에 걸쳐 GDP 대비 순국가채무(공공부문 전체 기준)의 비율을 안정적이고 신중한 수준에서 유지하도록 하는 것임
- 현재(2007년도) 영국정부는 지속가능한 공공부문 순부채의 GDP 대비 비율은 40% 이내로 제한하는 목표를 설정하였음

The Government has also specified two key fiscal rules that accord with the principles. These are:

- **the golden rule:** over the economic cycle, the Government will borrow only to invest and not to fund current spending; and
- **the sustainable investment rule:** public sector net debt as a proportion of GDP will be held over the economic cycle at a stable and prudent level.

The fiscal rules provide benchmarks against which the performance of fiscal policy can be judged. The Government will meet the golden rule if, on average over a complete economic cycle, the current budget is in balance or surplus. The Chancellor has stated that, other things equal, net debt will be maintained below 40% of GDP over the current economic cycle, in accordance with the sustainable investment rule.

- 이외 국가채무비율에 대한 목표치를 설정하고 있는 국가로 호주의 경우 GDP 대비 국가채무비율을 10%이하로 하고 있으며, 뉴질랜드의 경우 국가채무 감축의 재정규율을 두고 있음. 미국, 일본 등은 국가채무에 대한 규율은 없으며 재정지출, 재정수지 등의 규율이 있음

- 우리나라의 경우 국가재정법 제86조에 “정부는 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력하여야 한다”라고 명기되어 있음. 이에 따라 정부(기획재정부)는 국가채무를 총괄·관리하며 매년 부처의 협조를 얻어 「국가채무관리계획」<sup>9)</sup>을 수립함
  - 정부에서 관리하고자 하는 국가채무비율(GDP 대비 채무의 비율)은 '09년의 경우 35~36% 수준을 전망하고 '10~'12년 동안 GDP 대비 40%를 초과하지 않도록 관리하면서 '13년에 30% 대 중반을 수준으로 관리하고자 하고 있음<sup>10)</sup>
  - 2008년도 예산안 국가채무관리계획에서는 국가채무를 '07~'11년 까지 30% 수준을 유지하려고 하였음.
  - 2009년도 예산안 국가채무관리계획에서는 지방정부를 포함한 GDP 대비 국가채무비율을 '08~'12년도까지 30%수준에서 탄력적으로 관리해 나갈 계획이었음.
  - 2010년도 예산안 국가채무관리계획에서는 지방정부를 포함 GDP 대비 국가채무비율을 '09~'13년도까지 30% 대 중반 수준으로 관리할 계획임
  - 과거에는 채무증가가 크지 않기 때문에 전년도 수준 혹은 30% 수준으로 관리하다가 2009년도에는 채무증가에 따라 관리수준을 GDP 대비 40%를 초과하지 않도록 관리하면서 채무를 감소시켜 '13년에 30% 대 중반을 수준으로 관리하고자 계획하고 있음. 이와 같이 정부에서는 채무관리 수준을 상황에 따라 수정하고 있으며 현재까지는 GDP 대비 국가채무비율을 30%~40%로 관리한다는 계획을 하고 있음
- 삼성경제연구소에서는 ‘적정 국가채무비율’을 장기적 비용·편익을 고려해 추정 한 결과 2010년도 현재 적정 국가채무비율을 GDP 대비 국가채무비율을 62%로 추정하고 있음.

### 3. 적정 지방채 규모

- 적정 지방채의 규모를 일률적으로 정하기는 어려우나, 개념적으로 적정채무는

9) 우리나라는 2007년 최초로 국가채무관리계획을 수립하여 예산안과 함께 국회에 제출토록 하고 있음

10) 기획재정부, '09~'13 국가재정운용계획(잠정안) 보조참고자료(2009.9.3)

효용을 극대화하는 수준으로 채무의 지속가능성(sustainability)을 포괄하는 개념임. 지방채무의 지속가능성은 채무가 상환가능한 범위에 있을 때 성립되는 것으로, 세입을 통해 이자상환이 가능할 때 성립함. 채무의 적정규모는 채무증가에 따른 재정의 신뢰 악화, 이자지출 비용 증가 등의 비용이 크게 발생하여 지방채를 통한 자원조달로부터 받는 편익을 초과하기 이전까지의 수준이 될 것으로 판단함.

- 자치단체의 적정채무 수준을 일률적으로 정할 수는 없지만 적정수준을 초과하는 채무는 바람직하지 않다고 볼 수 있으며, 이는 재정문제 혹은 재정위기를 가져올 단초를 제공할 수 있음
- 우리나라는 지방채 적정규모는 채무잔고(Stock)와 상환부담(Flow)으로 보는 경향이 있으며, 이들을 기준으로 일정수준을 초과할 경우 채무과다로 판단하여 새로운 지방채 발행을 제한하는 것이 일반적임
  - 채무잔고(Stock)는 예산대비(채무비율), 일반재원대비(지방채잔액지수) 채무누적액으로 하며, 상환부담(Flow)은 일반재원 대비 상환액(지방채상환비율), 발행가능액은 예산, 일반재원, 자체재원 혹은 지방세의 일정율로 정하는 것이 통상임

〈표 2-8〉 지방채무 적정규모 판단 지표

구분		지표	과다판단기준
현행 (씰링 기준)	Stock (누적액)	예산대비 (예산대비 채무비율)	• 40% 초과(채무과다 기준)
	Flow (상환액)	일반재원대비 (지방채상환비율)	• 15% 초과(채무과다 기준)
과거 (승인기준)	Flow (상환액)	일반재원대비 지방채상환비율	• 20% 초과(기체 불승인) • 연체 여부(기체불승인)
	적자 (수지)	실질수지비율	• -10 미만(기체 불승인)
지방재정분석	Stock (누적액)	지방채무잔액지수	• 단체유형별 하위 10% (재정진단단체 선정기준)
	Flow (상환액)	지방채상환비율	• 단체유형별 하위 10% (재정진단단체 선정기준)

○ 외국의 지방채 발행 규제를 보면 표와 같음

〈표 2-9〉 주요국의 지방채 발행규제

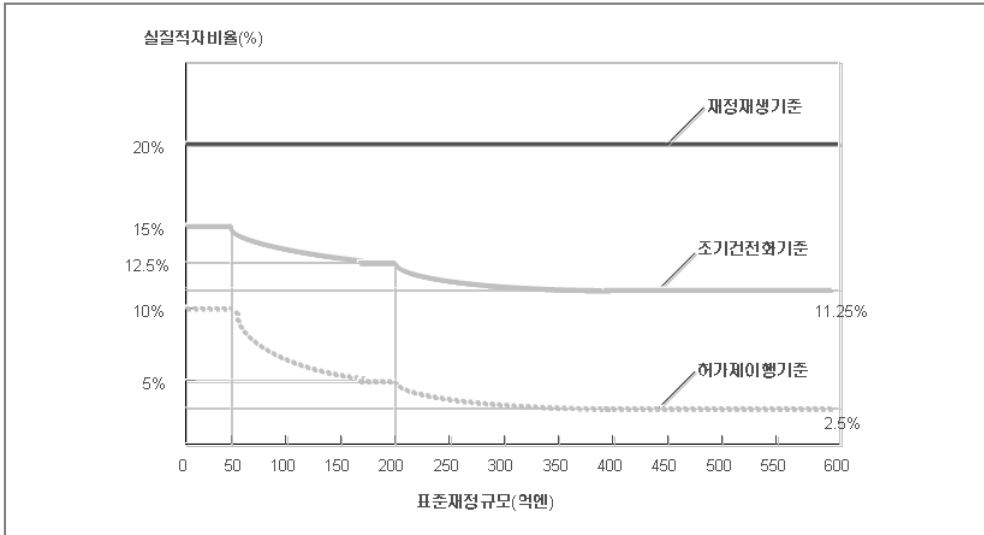
국가	stock(잔고)	flow(상환액)	기타 규제내용
일 본	없음	- 일반재원의 20% 이하	- 외채규제 없음
미 국	- 재산세 과표기준	없음	- 예산균형원칙
이탈리아	- 자체세입 25%이하	없음	- 외채는 중앙정부 승인대상
스페인	없음	- 총세입의 25% 이하	- 외채는 중앙정부 승인대상
덴마크	없음	- 연 투자사업비의 25% 이내	- 원칙적으로 금지 - 쓰레기처리, 공공주택, 에너지, 재개발에 한정
캐나다	없음	- (상환액/자체세입)의 25% 이내	- 자치단체에 대한 주정부의 기채승인제 적용 - 적채사업 여부 판단
오스트리아	없음	- 예산의 1/3 이하	- 브레겐주는 승인제도 유지
영 국	없음	- 기본채무승인액	- 외채는 중앙은행 승인대상
독 일	없음	- 세입의 1/7 이하	- 외채는 연방정부 승인대상
폴란드	없음	- 총세입의 15%	- 단기채는 1년 이내 상환, 상급정부 보증 없음
브라질	- 총세입의 27%	- 총세입의 15%	- 주정부는 자신의 소유은행에서 차입금지 - 외채는 규제대상

○ 일본의 재정지표별 조건의전화, 재정재생, 경영건의전화 기준

① 실질적자비율

- 조건의전화기준 : 현행 지방채협약·허가제도의 허가이행기준(시정촌 및 특별구의 경우 2.5%-10%, 도도부현의 경우 2.5%)과 재정재생기준과의 중간치를 취하고, 재정규모를 고려하여 탄력성을 부여하고 있는데, 시정촌의 경우는 11.25%-15%, 도도부현은 3.75%로 되어 있음
- 재정재생기준 : 재정규율을 확보하기 위하여 사실상 규범으로 정착되어 있는 현행 재정재건법의 기채제한기준을 활용하여 시정촌은 20%, 도도부현은 5%로 함

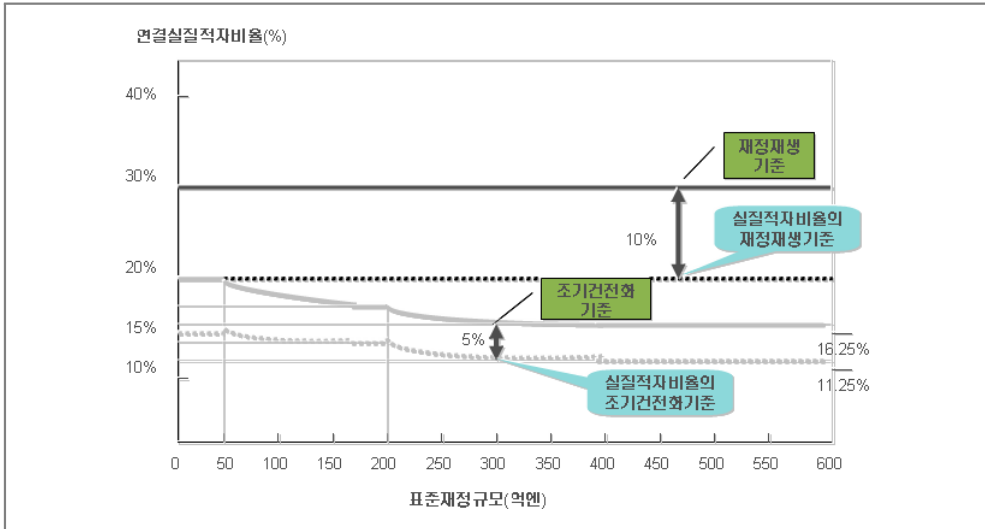




〈그림 2-7〉 실질적자비율에 의한 기준

## ② 연결실질적자비율

- 조기건전화기준 : 연결실질적자비율에 대한 조기건전화기준은 실질적자비율의 조기건전화기준에 공기업회계의 경영건전화를 감안하여 5%를 가산하고 있음. 재정규모를 고려하여 시정촌의 경우는 재정규모에 따라 16.25%-20%, 도도부현의 경우는 8.75%로 탄력성을 부여하고 있음
- 재정재생기준 : 재정재생기준은 실질적자비율의 재정재생기준에 위와 같은 동일한 관점에서 10%를 가산하여 시정촌은 30%, 도도부현은 15%로 되어 있음. 연결실질적자비율은 자치단체재정건전화법에 의해 새롭게 도입된 지표라는 점을 감안하여 재정운영에 큰 영향을 미치는 재정재생기준에 대해서는 3년간의 경과적인 기준을 설정하고 있음. 시정촌의 경우 2008년 및 2009년도 결산에 기초한 비율은 40%, 2010년도 결산에 기초한 비율은 35%로 설정되어 있음



〈그림 2-8〉 연결실질적자비율에 의한 기준

③ 실질공채비율

- 조기건전화기준 : 실질공채비율에 대한 조기건전화기준은 시정촌·도도부현 공히 현행의 지방채협의·허가제도에 있어서 일반단독사업의 허가가 제한되는 기준인 25%로 됨
- 재정재생기준 : 재정재생기준은 시정촌·도도부현 공히 현행의 지방채협의·허가제도에 있어서 공공사업의 허가가 제한되는 기준인 35%로 되어 있음

④ 장래부담비율 : 장래부담비율에 대한 조기건전화기준 및 재정재생기준은 실질공채비율의 조기건전화기준에 상당하는 장래부담액의 수준과 평균적인 지방채의 상환연수를 감안하여 시정촌은 350%, 도도부현 및 정령시는 400%로 되어 있음

⑤ 공영기업 등의 자금부족비율 : 경영건전화기준(조기건전화기준에 상당하는 기준)은 현행 지방채협의·허가제도에 있어서의 허가제이행기준을 감안하여 20%로 되어 있음

〈재정의 조기건전화기준〉		〈재정의 조기건전화기준〉	
재정건전화계획의 수립, 외부감사 요구 등		재정재생계획의 수립, 계획수립시 국가 동의 절차, 지방채 제한, 재생특별지방채 등	
구분	지방채협의·허가 이행기준	조기건전화기준	재정재생기준
○ 실질적자비율 • 일반회계 등의 실질적자비율	도도부현:2.5% 시정촌:재정규모에 따라 2.5~10%	도도부현:3.75% 시정촌:재정규모에 따라 11.25~15%	도도부현:5% 시정촌:20%
○ 연결실질적자비율 • 모든회계의 실질적자비율	-	도도부현:8.75% 시정촌:재정규모에 따라 16.25~20%	도도부현:15% 시정촌:30%
○ 실질공채비율 • 공채비 및 공채비에 준하는 경비의 비중을 표시하는 비율	18%	도도부현·시정촌:25%	도도부현·시정촌:35%
○ 장래부담비율 • 지방채잔고 외에 일반회계 등이 장래부담해야 할 실질적인 부채를 포함한 비율	-	도도부현·정령시:400% 시정촌:350%	-
○ 공영기업자금부족비율 • 공영기업 등의 자금부족 비율	10%	(경영건전화 기준) 20%	-

주 : 연결실질적자비율의 재정재생기준은 3년간의 경과적인 기준(시정촌은 40%→40%→30%)을 설정하고 있음

〈그림 2-9〉 재정조기건전화, 재정재생, 경영건전화 기준 정리



# 제 3 장

## 지방채발행과 지방채무 분석

제1절 지방채발행 제도와 실태

제2절 지방채무 분석





## 제3장

## 지방채발행과 지방채무 분석

## 제1절 지방채발행 제도와 실태

## 1. 지방채발행 제도

## □ 지방채발행총액한도제 운영

- 지방채발행한도제란 각 지방자치단체가 지방채를 발행할 경우 지방채발행한도액의 범위 내에서 중앙정부의 승인없이 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있는 한도액으로 2006년도부터 도입됨
- 지방자치단체별 지방채발행한도액의 산정은 지방재정법 제10조 1항에 따르면 지방자치단체의 전전연도 예산액의 100분의 10범위 안에서 해당 지방자치단체의 지방채발행액, 채무부담행위액, 보증채무이행책임액, 채무규모 및 채무상환일정 등 재정상황을 고려하여 행정안전부장관이 정함
  - 한도액 대상에는 채무범위는 차입금, 채무부담행위, 보증채무이행책임액을 포함하되, 지역개발을 목적으로 기금을 조성하는 지역개발공채는 제외되며, 재정범위는 일반회계와 특별회계를 대상으로 하며 기금회계는 제외됨
- 자치단체의 채무규모, 상환일정, 재정상황을 고려하여 3가지 유형으로 구분하고 유형별로 차등화 된 한도액을 설정함
  - 지방자치단체 유형 구분은 채무상환비율과 예산대비 채무비율을 기준으로 현재 3유형으로 구분하여, 유형별로 일반재원 대비 0~10%로 한도액을 정함

〈표 3-1〉 자치단체 유형구분과 한도액 범위 설정 기준

구 분		1유형	2유형	3유형	4유형
			2유형		3유형
유형 구분 기준	채무상환비율	10% 이하	10% 이하	10% 초과 ~ 20% 이하	20% 초과
			10% 초과 ~ 20% 이하		
	예산대비채무비율	30% 이하	30% 초과 ~ 40% 이하	40% 초과 ~ 80% 이하	80% 초과
			30% 초과 ~ 60% 이하		60% 초과
한도액 범위	일반재원 대비	10% 이하	5% 이하	3%	0
			5% 이하		0

주 : 음영부분은 2006-2009년도 동안의 기준이며 흰색부분은 2010년도 기준임

- 유형구분에 활용되는 채무상환비율과 예산대비 채무비율 지표를 기준의 산정 방식은 다음과 같음

〈표 3-2〉 유형구분 기준지표의 산출공식

<p>○ 채무상환비율 = <math>\frac{\text{최근 4년간 (평균)순지방비로 상환한 채무액}}{\text{최근 4년간 (평균)일반재원수입액}} \times 100</math></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 채무액 = 지방채상환 원리금 + 채무부담 상환액 + 보증채무 이행책임액</li> <li>- 일반재원 = 지방세 + 보통교부세(도로분 지방교부세 포함) + 경상적 세외수입 + 조정교부금 + 재정보전금 + 부동산교부세</li> <li>※ 채무상환비율 산정시는 일반회계에서 원리금을 지원 또는 전액상환(전출금 포함)하는 특별회계도 포함하여 통합재정수지로 계산</li> <li>• 기타특별회계는 모두 포함하고 공기업특별회계는 일반회계에서 지원되는 채무상환 전출금을 포함</li> <li>• 채무상환액 중 조기상환액 및 차환상환액은 포함되지 않도록 함</li> </ul> <p>○ 예산대비채무비율 = <math>\frac{\text{채무총규모}}{\text{예산총규모}} \times 100</math></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 채무총규모 = 지방채잔액 + 채무부담행위 잔액 + 보증채무 이행책임잔액</li> <li>- 예산총규모 = 일반회계 + 기타특별회계 + 공기업특별회계</li> <li>※ 채무 및 예산규모는 결산자료로 산정</li> </ul>
---

□ 한도초과 지방채발행 승인제 운영

- 한도액을 초과하는 지방채발행은 단체 유형별로 재정지표의 승인기준에 의해 승



인함으로써 초과발행도 특별한 하자가 없는 한 승인을 원칙으로 함

〈표 3-3〉 지방채무 한도액 초과 발행분 승인기준

단체 유형별 승인기준	재정지표 승인기준
<p>〈1유형 자치단체〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정투융자 승인사업</li> <li>- 관계중앙부처의 적정의견 사업 승인원칙</li> </ul> <p>〈2·3유형 자치단체〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 채무규모가 증가하지 않도록 발행년도 상환금액을 감안하여 승인 원칙</li> <li>- 채무관리계획 수립 및 순세계잉여금의 감채기금 적립 또는 채무상환에 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방채원리금 상환의 연체가 없는 단체</li> <li>- 실질수지비율이 -10%이상인 경우</li> <li>- 최근 5년간 사실과 다른 신청으로 지방채발행의 승인을 얻거나, 승인을 얻지 아니하고 지방채를 발행한 사실이 없는 단체</li> </ul>

□ 별도기준에 의한 기채승인제 운영

- 지방공기업의 사업에 대하여는 대상사업의 특성 등을 고려하여 별도의 지방채발행 승인기준을 적용함(상·하수도 사업은 기채충당을 적용 등)

## 2. 지방채발행 실태

□ 연도별·회계별 지방채 발행 실태

- 지방채발행이 2000년 이후 크게 감소하였다가 2009년부터 크게 증가함
  - 2009년도(최종예산)의 경우 9.8조원이 계획(실제 8.5조원 발행)되었으며, 2010년도(당초예산)의 경우도 5.2조원을 계획하고 있음

〈표 3-4〉 지방채 발행 현황(1991-2010)

연도	자원규모(억원)				구성비(%)		
	총재원	자체재원	의존재원	지방채	자체재원	의존재원	지방채
1991	297,422	201,337	64,155	31,930	67.7	21.6	10.7
1992	346,920	249,907	69,061	27,952	72.0	19.9	8.1
1993	377,945	265,903	80,026	32,016	70.4	21.2	8.5
1994	444,173	311,591	96,493	36,089	70.2	21.7	8.1
1995	523,789	360,634	116,539	46,616	68.9	22.2	8.9

연도	재원규모(억원)				구성비(%)		
	총재원	자체재원	의존재원	지방채	자체재원	의존재원	지방채
1996	630,855	450,075	140,283	40,497	71.3	22.2	6.4
1997	695,716	496,609	154,527	44,580	71.4	22.2	6.4
1998	691,207	465,157	179,865	46,185	67.3	26.0	6.7
1999	731,257	483,197	195,123	52,937	66.1	26.7	7.2
2000	771,761	518,931	220,555	32,275	67.2	28.6	4.2
2001	939,956	626,232	281,562	32,162	66.6	30.0	3.4
2002	1,105,078	738,682	328,880	37,516	66.8	29.8	3.4
2003	1,227,260	861,859	337,043	28,358	70.2	27.5	2.3
2004	1,258,435	905,470	318,506	34,760	72.0	25.3	2.8
2005	1,285,246	878,391	370,817	36,037	68.3	28.9	2.8
2006	1,398,242	935,529	428,640	39,072	66.9	30.7	2.8
2007	1,517,560	1,003,540	475,910	34,910	66.1	31.4	2.3
2008	1,668,050	1,051,738	569,028	47,238	63.1	34.1	2.8
2009	1,567,029	863,951	605,567	97,511	55.1	38.6	6.2
2010	1,398,565	794,341	552,510	51,714	56.8	35.3	3.3

주 : 2009년도는 최종예산, 2010년도는 당초예산

- 지방채발행이 어느 분야에서 많이 나타나는지 살펴보기 위해 회계별로 살펴봄
  - 지방채는 일반회계보다는 공기업특별회계에서 많이 발행되며 2008년도 이후 경제위기 극복과정에서 일반회계의 발행규모가 커짐
  - 투자사업에의 지방채발행보다는 실업대책, 일자리창출, 민생안정 등에 정부자금을 활용하여 지방채를 발행하였기 때문으로 분석됨
  - 이러한 현상은 '90년대 후반 IMF구제금융 시기에도 나타나고 있음

〈표 3-5〉 지방채 발행 현황(1991-2009)

구분	지방채 순계규모 (단위:억원)			
	계	일반회계	공기업 특별회계	기타 특별회계
1991	31,930	5,001	20,358	6,571
1992	27,952	6,439	17,093	4,418
1993	32,016	4,648	23,420	3,947
1994	36,089	4,596	16,338	15,155

구분	지방채 순계규모 (단위:억원)			
	계	일반회계	공기업 특별회계	기타 특별회계
1995	46,616	15,576	19,384	11,656
1996	40,498	7,453	18,836	14,209
1997	44,580	13,361	17,148	14,072
1998	46,185	20,116	12,960	13,108
1999	52,937	17,286	15,528	20,132
2000	32,276	8,223	9,954	14,098
2001	32,163	8,147	11,126	12,891
2002	37,517	5,732	13,461	18,324
2003	28,358	5,556	13,988	8,814
2004	34,760	5,856	17,244	11,659
2005	36,037	8,166	17,060	10,811
2006	39,072	7,465	19,874	11,733
2007	38,078	7,820	20,850	9,409
2008	47,283	13,098	21,061	13,125
2009	85,338	70,617	2,878	11,843
2010	51,714	19,716	31,998	

주 : 2009년도까지는 결산, 2010년도는 당초예산

#### □ 한도제 시행 이후 초과발행 실태

○ 지방채발행한도제 운영의 첫 해인 2006년도부터 2008년도까지는 전체 지방채발행한도액에 훨씬 못 미치게 발행되었으나, 2009년도의 경우 전체 지방채발행한도액을 15%이상 초과되어 발행되었음.

- 발행율을 년도별로 보면 '06년도 61.6%, '07년도 48.5%, '08년도 42.1%, '09년도 116.7%임

- 기초단체는 '06~'08년도 동안 한도액 대비 20~40% 정도 발행하였으나 '09년도의 경우 한도액 대비 70% 발행하였으며, 광역단체는 '06~'08년도 동안 한도액 대비 60~95% 정도 발행하였고 '09년도는 한도액 대비 170% 발행하였음

○ 지방채발행액 중 한도내 대비 한도초과액의 비율을 보면 '06년도 96.2%, '07년도 33.1%, '08년도 28.8%, '09년도 68.9%로 한도초과율이 상당히 높은 편임

- 한도초과율은 특정단체가 한도액을 초과해서 발행한 초과액을 합산한 것으로

이들 단체의 한도초과 발행이 상당히 많은 것으로 나타나, 한도제의 운영이 상당히 느슨한 것이거나 아니면 한도액의 설정이 너무 낮은 의미도 내포하고 있음. 하지만, 한도제 운영의 원칙에 견주어 보면 특정단체들의 초과발행이 '06년도와 '09년도의 경우 광역단체의 초과발행이 너무 큰 것으로 보아 한도제의 운영이 느슨하였다고 해석할 수 있음

〈표 3-6〉 지방채발행한도제 하의 초과발행 실태

		한도액	발행액			발행율	초과율
			계	한도내	한도초과		
2009	합계	80,087	93,423	55,326	38,097	116.7	68.9
	본청	37,320	63,478	34,369	29,109	170.1	84.7
	기초	42,767	29,945	20,957	8,988	70.0	42.9
2008	합계	71,590	30,148	23,399	6,749	42.1	28.8
	본청	34,130	20,310	15,127	5,183	59.5	34.3
	기초	37,460	9,838	8,272	1,566	26.3	18.9
2007	합계	64,003	31,047	23,318	7,729	48.5	33.1
	본청	29,576	23,302	16,654	6,648	78.8	39.9
	기초	34,427	7,745	6,664	1,081	22.5	16.2
2006	합계	58,649	36,141	18,423	17,718	61.6	96.2
	본청	27,721	26,309	11,319	14,990	94.9	132.4
	기초	30,928	9,832	7,104	2,728	31.8	38.4

## 제2절 지방채무 분석

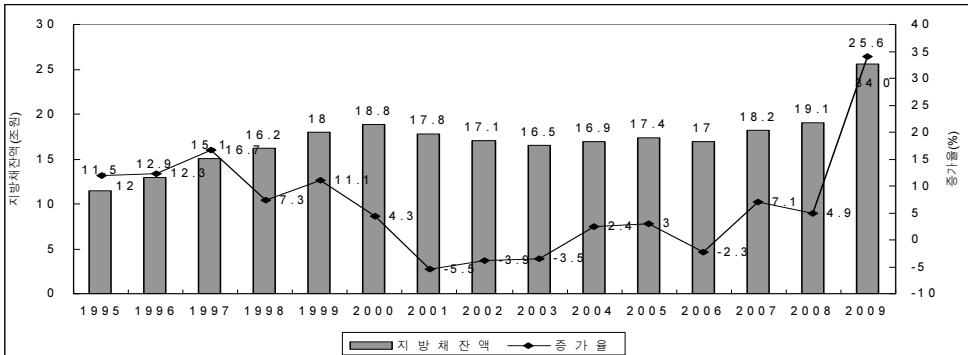
### 1. 지방채무

#### □ 누적액 변화 추이

- 지방채무 누적액(지방채잔고, 원금기준)은 2009년도에 전년 대비 34%가 증가한 25.6조원(전년 19.1조원)으로 크게 증가함
  - 1995년도에는 지방채무가 11.5조원의 적은 규모에서 재원조달 수단으로 매년

10% 이상의 채무가 증가하여 IMF 경제위기를 맞이하여 채무상환의 부담이 가중됨

- 2000년도에 18.8조원까지 증가하여 1995년 대비 60% 정도 증가를 정점으로 2006년도까지 감소함
- 2007년도부터 다시 채무가 증가하기 시작하여 2009년도에는 글로벌 경제위기 에 대응하고자 지방채를 통한 자원조달을 함으로써 채무가 급증함
- 2009년도에는 지방채무가 25.6조원으로 전년대비 34% 정도 증가함
- 최근 지방채무의 급증에 따라 지방재정위기, 재정건전성에 대한 우려가 제기 되고 있음



〈그림 3-1〉 지방채무 누적액(1995-2009)

- 우리나라 지방채무의 수준을 검토하기 위해 외국의 지방채무와 비교하여 볼 때, 우리나라는 지방예산의 12.4%, GRDP의 2.5% 수준으로 지방채무 규모는 외국에 비해 상대적으로 아직은 많이 낮은 편임
  - 일본은 151.5%('07년도), 미국은 지방정부의 경우 101.0%('08년도), 영국은 34.5%('08년도), 캐나다는 55.8%('07년도)에 이르고 있음
  - 외국과 비교할 경우 지방재정제도, 지방채시장, 지방채 이율 및 상환기간 등 여건이 국가별로 다르기 때문에 단순한 비교로만 판단하기에는 어려움이 있음

〈표 3-7〉 우리나라 지방채무와 외국의 비교

국가		지방채무액	예산	예산대비 채무비율	비고
한국 (’09년)		25.6조원	206.5조 (최종예산)	12.4%	일반회계+특별회계
일본 (’07년)		138.2조엔	91.2조엔 (세입결산)	151.5%	보통회계(우리나라 일반+특별회계) * 2003년부터 지방채 150조엔 내외 (채무부담행위 11.8조엔 포함)
		150조엔	91.2조엔 (세입결산)	164.5%	
미국 (’08 년)	계	2조 5,509억달러	2조 6,605억달러*) (세입결산)	95.9%	*) 중복 정부간 거래는 제외
	주(State)	1조 42억달러	1조 6,191억달러	62.0%	
	지방(Local)	1조 5,467억달러	1조 5,308억달러*)	101.0%	
영국 (07-08회계년도)		52,423백만파운드 (’08.3.31기준)	151,834백만파운드	34.5%	* 회계년도 4.1부터로 08년.3.31 기준임
캐나다 (’07년)		83,739백만달러	115,767백만달러 (세입결산)	72.3%	1. payables(미지급금): 16,323 2. advances(선수금 및 선수수익) 2,777 3. bank loans(지방채증권) 3,033 4. bonds and debentures(차입금) 48,398 5. other liabilities(기타 채무) 13,208
		64,639백만달러	115,767백만달러 (세입결산)	55.84%	복식부기 부채인 1(미지급금), 2(선수금) 제외

자료 : 平成21年版 地方財政白書, 2009(일본), U.S. Census Bureau(미국), Local Government Financial Statistics England No.19 2009(영국), Statistics Canada(캐나다)

〈표 3-8〉 미국의 주·지방정부별 예산대비 채무비율(2008)

(단위: 10억 달러)

단체별	채무(A)			세입예산(B)			비율(A/B)		
	주& 지방 정부	주정부	지방 정부	주& 지방 정부	주정부	지방 정부	주& 지방 정부	주정부	지방 정부
Alabama	28.0	8.5	19.5	31.8	18.3	20.3	88.1	46.4	96.1
Alaska	10.0	6.5	3.5	18.8	16.0	4.1	53.2	40.6	85.4
Arizona	43.6	10.5	33.1	47.7	27.7	29.8	91.4	37.9	111.1
Arkansas	12.9	4.3	8.7	19.6	15.1	8.8	65.8	28.5	98.9
California	341.1	121.9	219.2	354.0	201.1	246.1	96.4	60.6	89.1
Colorado	50.0	15.9	34.1	47.1	26.5	26.0	106.2	60.0	131.2
Connecticut	36.8	27.6	9.2	33.3	22.2	15.4	110.5	124.3	59.7

단체별	채무(A)			세입예산(B)			비율(A/B)		
	주&지방정부	주정부	지방정부	주&지방정부	주정부	지방정부	주&지방정부	주정부	지방정부
Delaware	7.9	5.7	2.2	8.4	6.6	3.0	94.0	86.4	73.3
District of Columbia	9.6	-	9.6	11.8	-	11.8	81.4	-	81.4
Florida	142.1	42.3	99.8	147.9	68.6	101.4	96.1	61.7	98.4
Georgia	50.6	13.1	37.5	73.1	41.2	43.0	69.2	31.8	87.2
Hawaii	10.4	6.0	4.4	11.9	9.3	2.9	87.4	64.5	151.7
Idaho	5.7	3.4	2.4	10.5	7.1	5.5	54.3	47.9	43.6
Illinois	124.2	58.4	65.7	104.2	58.5	62.5	119.2	99.8	105.1
Indiana	46.5	19.9	26.6	46.4	29.3	25.3	100.2	67.9	105.1
Iowa	15.5	7.2	8.2	25.0	15.9	13.4	62.0	45.3	61.2
Kansas	21.0	5.8	15.1	22.7	13.5	13.0	92.5	43.0	116.2
Kentucky	38.4	12.2	26.2	29.5	20.6	13.4	130.2	59.2	195.5
Louisiana	31.9	16.4	15.5	44.2	30.3	19.8	72.2	54.1	78.3
Maine	7.8	5.3	2.5	10.8	7.7	4.5	72.2	68.8	55.6
Maryland	38.0	23.1	14.9	45.4	28.4	24.5	83.7	81.3	60.8
Massachusetts	92.8	71.9	20.9	73.5	51.8	31.5	126.3	138.8	66.3
Michigan	75.2	29.1	46.2	68.6	42.3	44.6	109.6	68.8	103.6
Minnesota	41.7	9.5	32.1	45.7	29.7	26.4	91.2	32.0	121.6
Mississippi	13.3	6.3	7.0	23.6	16.3	11.9	56.4	38.7	58.8
Missouri	41.1	19.7	21.4	42.2	25.2	22.7	97.4	78.2	94.3
Montana	6.5	4.9	1.5	8.5	6.4	3.3	76.5	76.6	45.5
Nebraska	14.0	2.7	11.3	17.8	8.4	11.3	78.7	32.1	100.0
Nevada	24.9	4.2	20.6	20.0	10.4	14.4	124.5	40.4	143.1
New Hampshire	10.5	7.9	2.6	9.6	6.3	5.0	109.4	125.4	52.0
New Jersey	88.0	52.8	35.2	85.9	55.0	43.2	102.4	96.0	81.5
New Mexico	13.3	7.8	5.5	16.9	12.9	8.0	78.7	60.5	68.8
New York	269.7	114.2	155.5	243.9	147.3	151.2	110.6	77.5	102.8
North Carolina	51.2	19.6	31.6	77.2	51.4	38.5	66.3	38.1	82.1
North Dakota	3.7	2.0	1.7	6.7	5.0	2.4	55.2	40.0	70.8
Ohio	68.7	26.9	41.8	100.9	65.6	54.5	68.1	41.0	76.7
Oklahoma	16.9	9.1	7.8	26.8	18.7	12.4	63.1	48.7	62.9
Oregon	29.4	11.6	17.8	29.0	17.1	17.2	101.4	67.8	103.5
Pennsylvania	118.6	40.1	78.5	109.7	71.1	58.5	108.1	56.4	134.2
Rhode Island	11.4	8.9	2.5	9.4	6.7	4.1	121.3	132.8	61.0
South Carolina	36.6	15.2	21.3	35.4	23.1	17.8	103.4	65.8	119.7
South Dakota	5.2	3.4	1.8	5.2	2.9	2.9	100.0	117.2	62.1
Tennessee	35.8	4.4	31.4	48.0	25.7	28.4	74.6	17.1	110.6
Texas	215.9	33.3	182.6	196.5	119.1	108.2	109.9	28.0	168.8
Utah	16.7	5.9	10.8	23.0	15.4	10.7	72.6	38.3	100.9

단체별	채무(A)			세입예산(B)			비율(A/B)		
	주& 지방 정부	주정부	지방 정부	주& 지방 정부	주정부	지방 정부	주& 지방 정부	주정부	지방 정부
Vermont	4.3	3.4	1.0	6.1	5.1	2.4	70.5	66.7	41.7
Virginia	54.7	21.9	32.8	58.2	36.2	32.8	94.0	60.5	100.0
Washington	64.5	23.5	41.0	63.2	36.7	36.5	102.1	64.0	112.3
West Virginia	9.8	6.4	3.5	13.7	10.7	5.0	71.5	59.8	70.0
Wisconsin	42.1	22.1	20.0	41.7	25.6	26.1	101.0	86.3	76.6
Wyoming	2.3	1.3	1.0	9.4	6.7	4.5	24.5	19.4	22.2z

주 : 지출 대비 이자비용은 미국 전체로 볼 때, 주&지방정부 4.0%, 주정부 2.7%, 지방정부 4.2%임(2008년 기준)

자료 : U.S. Census Bureau

### □ 지방채무 유형

○ 2009년 공식적인 지방채무는 25조 5,531억원으로 발표되어 실제 지방채무 26조 9,783억원의 95%임. 2009년도 말 기준으로 채무부담행위 9,107억원, 기금채무 (중소기업진흥기금) 5,145억원이 추가되어야 함

- 또한 광역자치단체의 지역개발공채도 포함되어야 하나 이는 지역개발기금으로 구성되어 해당단체, 해당지역 기초자치단체에 용자되고 나머지는 지역개발기금에 적립되어 순채무 개념으로 제외되나 실제로는 광역단체 채무에 속함
- 지역개발공채는 발행 후 5년 정도 후에 상환되어야 할 채무로 년도말 기준으로 '06년 6조 8,681억원, '07년 7조 5,768억원, '08년 8조 4,892억원, '09년 9조 6,529억원의 잔액이 있음. 그러나 이는 지방채무에 그대로 합산하게 되면 해당단체 및 기초자치단체에서 차입한 채무와 중복되는 문제가 있음
- 지방채무 중 지방채는 증가하는 반면, 채무부담행위, 기금채무는 감소하고 있음

〈표 3-9〉 지방채무(2009년도 말)

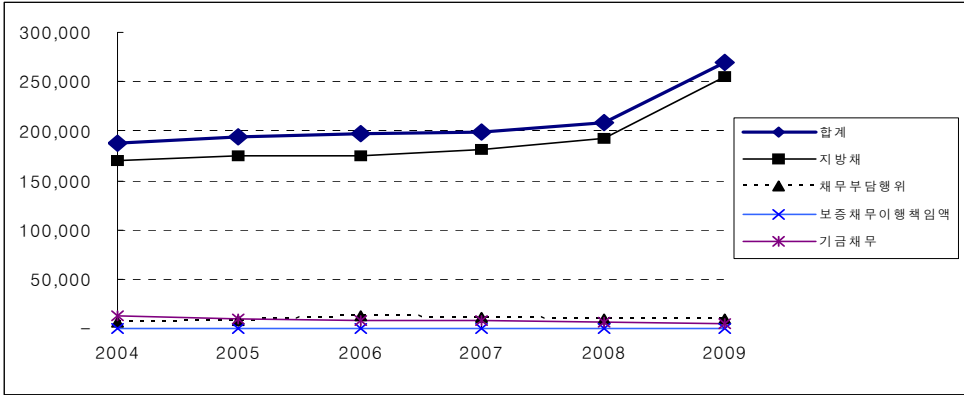
(단위: 억원, %)

	합계	지방채 <sup>1)</sup> (증권, 차입금)	채무부담행위	보증채무 이행책임액	기금채무
2004	188,146	169,323(90)	6,290	202	12,331
2005	193,541	174,433(90)	8,476	315	10,317
2006	197,110	175,461(89)	13,025	-	8,624
2007	199,411	181,121(91)	11,069	-	7,221



	합계	지방채 <sup>1)</sup> (증권, 차입금)	채무부담행위	보증채무 이행책임액	기금채무
2008	208,075	192,255(92)	10,117	-	5,703
2009	269,783	255,531(95)	9,107	-	5,145

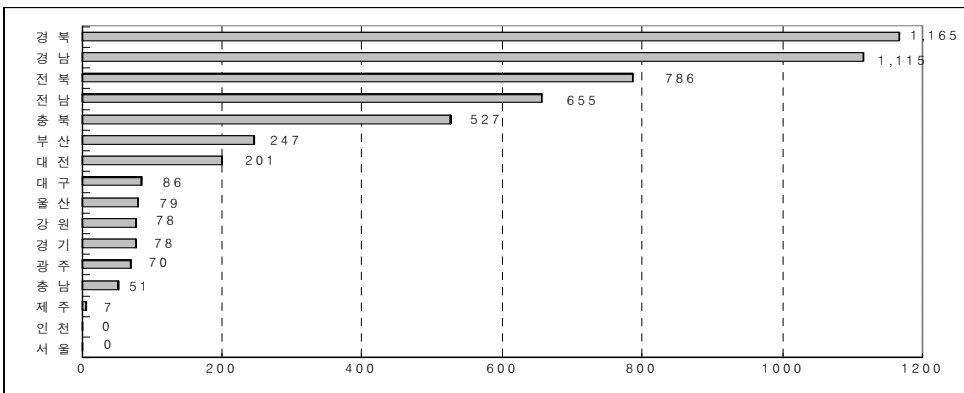
주 : 지역개발채권 제외



#### □ 기금채무

- 기금채무는 광역자치단체의 중소기업진흥기금의 재원조성을 위해 차입된 채무로 2009년도 말 기준으로 5,145억원임. 경북, 경남은 1,000억원 이상, 전북, 전남, 충북이 500~700억원 규모임. 기금채무는 금융성 채무임

(단위: 억원, %)



〈그림 3-2〉 기금회계(중소기업진흥기금) 채무(2009년도 말)

## 2. 공사·공단 채무

- 공사·공단은 각 지방자치단체가 자본금의 100% 출자 혹은 50% 이상 출자한 기관으로 각각 공익성과 수익성의 조화로 각각 독립채산제로 운영됨
  - 2009년도 현재 공사·공단의 수는 131개(공사 51, 공단 80)이며, 50% 미만 출자한 제3섹터는 37개 운영됨
- 채무는 2009년도 말 기준으로 31조 3,041억원 공사·공단의 예산은 34조 939억원임
  - 도시개발공사의 채무가 공사·공단 채무의 85%, 지하철공사의 채무가 13%임
- 공사·공단의 채무는 2006년도 이후 지하철 채무의 비중이 감소하고 도시개발공사의 채무가 급증하여 현재는 도시개발공사의 채무가 대부분임
  - 시설관리공단, 환경관리공단, 기타 공사·공단의 채무가 감소하는 반면 도시개발공사의 채무가 급증하고 있음
- 지하철공사와 도시개발공사는 광역자치단체의 공사로 공사·공단의 채무는 실제로 광역자치단체 산하 기관의 채무가 대부분임
  - 기초단체의 경우 경기도 화성시와 김포시 도시개발공사의 각각 1,154억원, 5,500억원의 채무 외에는 없음

〈표 3-10〉 공사·공단 채무 변화추이

	합 계	지하철공사	도시개발공사	의료공단	시설관리공단	환경관리공단	기타
2001	64,479 (100)	34,632 (53.7)	0 (0.0)	363 (0.6)	3,856 (6.0)	1,889 (2.9)	23,739 (36.8)
2003	59,679 (100)	47,830 (80.1)	0 (0.0)	1,052 (1.8)	0 (0.0)	1510 (2.5)	9,287 (15.6)
2006	184,702 (100)	60,875 (33.0)	122,360 (66.2)	558 (0.3)	0 (0.0)	909 (0.5)	0 (0.0)
2007	214,544 (100)	53,289 (24.8)	158,507 (73.9)	571 (0.3)	136 (0.1)	729 (0.3)	1,312 (0.6)
2008	234,780 (100)	46,814 (19.9)	184,902 (78.8)	358 (0.2)	136 (0.1)	549 (0.2)	2,021 (0.9)
2009	313,041 (100)	41,300 (13.2)	267,575 (85.5)	174 (0.1)	147 (0.0)	369 (0.1)	3,476 (1.1)

■ 지방공기업의 형태

경영형태	지방공기업의 유형	지방자치단체 출자비율	비고
직접경영	지방직영기업	100% (공기업특별회계)	정부조직 형태
간접경영	지방공단	100%	민간출자 불허
	지방공사	전액출자형	100%
		제3섹터형	50%이상
	지방공사·공단 외의 출자·출연법인(제3섹터)	50%미만	협의의 제3섹터 (주식회사 형태)

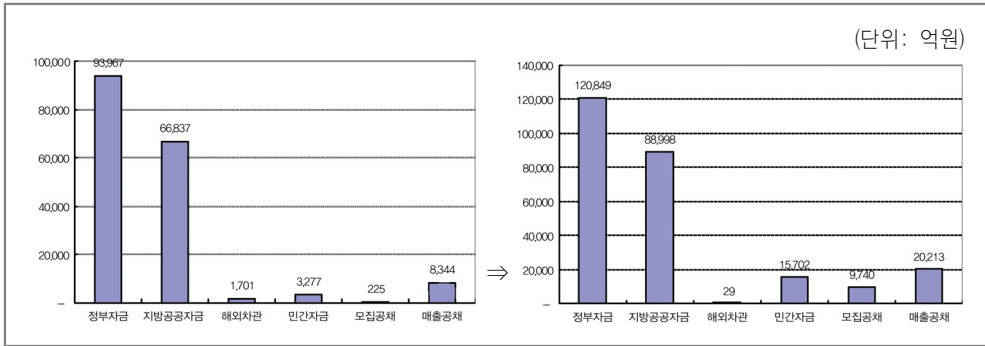
■ 지방공사·공단 현황

형태	사업별	개수	공기업별
계		131	
지방공사	소계	51	
	지하철	7	서울(2), 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 * 서울(2) : 서울메트로, 서울도시철도공사
	도시개발	16	SH, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주
	기타공사 (지자체 100%출자)	25	서울특별시농수산물공사, 인천교통공사, 인천광역시관광공사, 김대중컨벤션센터, 지방공사대전엑스포과학공원, 구리농수산물도매시장관리공사, 경기관광공사, 광주지방공사, 용인지방공사, 하남시도시개발공사, 김포시도시개발공사, 남양주시도시공사, 평택지방공사, 화성도시공사, 양평지방공사, 안산시도시공사, 춘천도시개발공사, 충청남도농축산물류센터관리공사, 여수시도시공사, 구미원예수출공사, 영양고추유통공사, 청도공영사업공사, 통영관광개발공사, 창녕군개발공사, 함안지방공사
	기타공사 (지자체 50% 이상출자)	3	경기평택항만공사, 태백관광개발공사, 제주관광공사
소계	80		
지방공단	시설·환경 · 경륜공단	80	서울, 강남구, 강동구, 강북구, 강서구, 광진구, 구로구, 금천구, 도봉구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 성동구, 성북구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구, 종로구, 중랑구, 은평구, 관악구, 중구, 노원구, 부산, 기장군, 대구, 인천, 인천남구, 인천남동구, 인천부평구, 인천계양구, 인천서구, 강화군, 대전, 울산, 울산남구, 울주군, 수원시, 성남시, 부천시, 안양시, 용인시, 시흥시, 화성시, 김포시, 안성시, 의왕시, 오산시, 과천시, 고양시, 의정부시, 파주시, 양주시, 안산시, 군포시, 가평군, 연천군, 포천시, 춘천시, 속초시, 동해시, 정선군, 청주시, 단양관광관리공단, 전주시, 구미시, 안동시, 문경관광진흥공단, 창원시, 김해시, 거제시, 양산시, 부산환경, 대구환경, 인천환경, 광주환경, 부산경륜공단, 창원경륜공단

### 3. 자금·사업·회계별 채무

#### □ 자금별

- 2009년 지방채무 인수자금 중 정부 및 지방 공공자금이 82.0%, 평균 상환기간 10.11년으로 자금 및 기간에서는 안정성을 보이나 상환이율이 평균 4%정도이나 4% 이상의 채무가 50%를 넘어 이자발생으로 인한 부담이 다소 존재함
- 일본의 경우 지방공공단체금융기구의 융자조건은 3년 거치 20-30년 상환과 기준이율이 0.5%이내이며, 공채발행의 경우도 이율 1% 이하에서 발행됨



〈그림 3-3〉 자금원별 규모

〈표 3-11〉 상환기간별 규모

(단위: 억원)

		1~4년	5~9년	10~15년	16년이상	평균 상환기간
합계	255,531	33,279 (13.0)	54,396 (21.3)	161,977 (63.4)	5,879 (2.3)	10.11
본청	177,100	28,082 (15.9)	37,471 (21.2)	106,000 (59.8)	5,547 (3.1)	9.64
기초	8,431	5,197 (6.6)	16,925 (21.6)	55,977 (71.4)	332 (0.4)	11.17

〈표 3-12〉 상환이율별 규모

(단위: 억원)

	합계	4%미만	4%이상 5%미만	5%이상 6%미만	6%이상 8%미만	8%이상	평균 이자율
합계	255,531	135,734 (53.1)	86,007 (33.7)	31,529 (12.3)	2,011 (0.8)	250 (0.1)	3.94
본청	177,100	97,013 (54.8)	58,883 (33.2)	20,324 (11.5)	880 (0.5)	-	3.89
기초	78,431	38,721 (49.4)	27,124 (34.6)	11,205 (14.3)	1,131 (1.4)	250 (0.3)	4.06

## □ 사업별

- 지방채무의 26.5% 이상이 도로건설로 가장 많으며 지하철 건설 10.9%, 문화체육시설 5.5%, 상수도 4.6%, 재해재난 4.5%임
- 광역단체는 도로건설, 지하철 건설, 문화체육시설, 재해재난, 국민주택건설 등의 채무가 많으며, 기초단체는 도로건설, 상수도, 공단조성, 하수처리시설, 문화체육시설의 채무가 많음
- 또한 기초단체의 청사정비, 농공단지, 쓰레기처리시설 등에도 채무의 비중이 높은 편임

〈표 3-13〉 사업별 채무(2009년도 말)

	합계		광역		기초	
계	255,531(100)		177,100(69.3)		78,431(30.7)	
도로건설	67,788	26.5	50,435	28.5	17,353	22.1
지하철건설	27,869	10.9	27,390	15.5	479	0.6
문화체육시설	14,120	5.5	10,468	5.9	3,652	4.7
상수도	11,865	4.6	4,575	2.6	7,290	9.3
재해재난	11,560	4.5	9,173	5.2	2,387	3.0
하수(오수)처리시설	9,682	3.8	4,266	2.4	5,416	6.9
하수도	8,895	3.5	6,790	3.8	2,105	2.7
국민주택	7,429	2.9	7,374	4.2	55	0.1
공단조성	7,300	2.9	1,583	0.9	5,717	7.3
공원복지조성	5,862	2.3	4,237	2.4	1,625	2.1
청사정비	5,588	2.2	2,139	1.2	3,449	4.4

계	합계		광역		기초	
	255,531(100)		177,100(69.3)		78,431(30.7)	
쓰레기처리시설	5,043	2.0	2,537	1.4	2,506	3.2
관광단지	3,463	1.4	1,836	1.0	1,627	2.1
농공단지	2,551	1.0	0	0.0	2,551	3.3
택지개발	2,436	1.0	331	0.2	2,105	2.7
주거환경개선	1,692	0.7	862	0.5	830	1.1
중소기업육성	946	0.4	873	0.5	73	0.1
기타	61,442	24.0	42,231	23.8	19,211	24.5

□ 회계별·지역별

- 지방채무를 회계별로 보면 일반회계 68.5%, 기타특별회계 20.7%, 공기업특별회계 10.8%임
  - 일반회계의 채무는 적자성 채무로 조세로서 상환해야 함
  - 기타특별회계채무는 농공단지조성, 택지개발 등의 사업으로 수익자부담 등으로 상환하는 경우도 많음. 경기침체 및 부동산시장의 침체 등으로 분양 등이 저조할 경우 채무부담 등의 압력이 큼
  - 공기업특별회계는 지방공기업으로 독립채산제의 원칙에 따라 요금 등 수익자 부담으로 채무를 상환해야 해야 하며, 손실 및 적자가 발생할 경우 일반회계의 지원이 필요한 부분임

〈표 3-14〉 지역별·회계별 채무

(단위: 억원, %)

구 분	계	일반회계	기타특별회계	공기업특별회계
총계	255,531 (100)	175,124 (68.5)	52,782 (20.7)	27,625 (10.8)
서울특별시	30,963	10,768	20,018	177
부산광역시	27,217	13,431	10,553	3,233
대구광역시	20,531	10,890	7,642	1,999
인천광역시	24,774	17,673	3,393	3,708
광주광역시	8,098	7,192	503	403
대전광역시	6,057	5,099	-	958
울산광역시	6,201	4,377	462	1,362
경기도	38,917	32,295	2,801	3,821

구 분	계	일반회계	기타특별회계	공기업특별회계
강원도	13,127	11,329	466	1,332
충청북도	6,719	5,739	571	409
충청남도	12,644	7,067	2,292	3,285
전라북도	10,175	8,345	561	1,269
전라남도	12,262	9,408	1,741	1,113
경상북도	14,054	10,908	624	2,522
경상남도	16,360	14,339	805	1,216
제주특별자치도	7,432	6,264	350	818

#### 4. 단체별 채무

##### □ 광역/기초

- 지방채무 중 69%정도는 광역단체, 31% 정도는 기초단체의 채무임
  - 채무부담행위는 기초단체 51.2%, 광역단체 48.8%로 기초단체의 채무부담행위가 많으며, 보증채무이행책임액은 없고, 기금채무는 모두 광역단체의 채무임

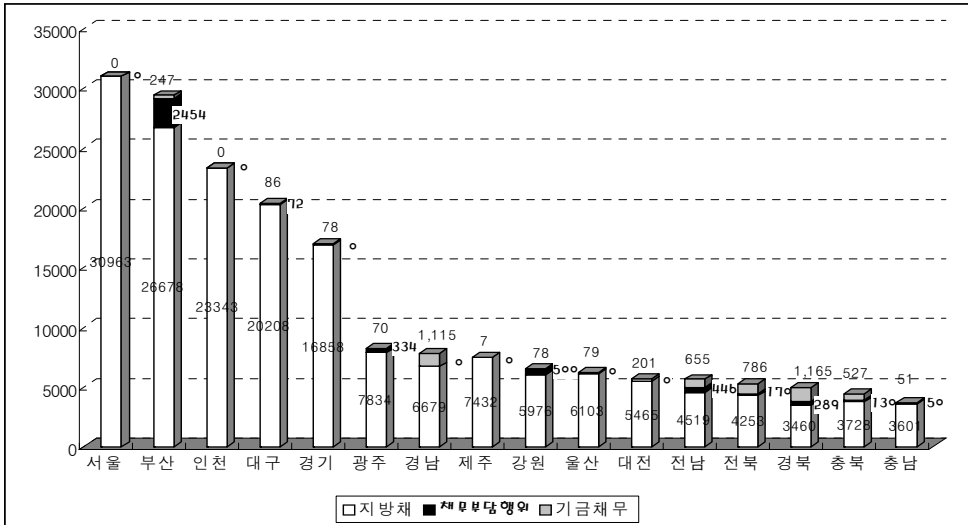
〈표 3-15〉 광역/기초단체 비교

(단위: 억원, %)

	합계	지방채	채무부담행위	보증채무이행 책임액	기금채무
합계	269,783 (100)	255,531 (100)	9,107 (100)	-	5,145 (100)
광역	186,690 (69.2)	177,100 (69.3)	4,445 (48.8)	-	5,145 (100)
기초	83,093 (30.8)	78,431 (30.7)	4,662 (51.2)	-	-

##### □ 광역단체

- 지방채, 채무부담행위, 기금채무를 합할 경우 서울 3조 693억원, 부산 2조 9,379억원, 인천 2조 3,348억원, 대구 2조 316억원, 경기 1조 6,936억원 등임
  - 부산의 경우 채무부담행위 2,454억원이, 경남, 경북은 기금채무가 1,000억원 이상임



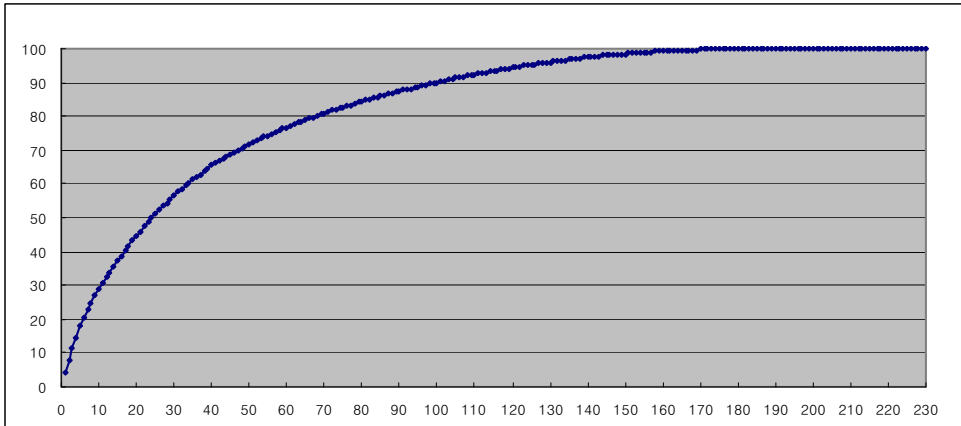
〈그림 3-4〉 광역자치단체 채무(2009년도 말)

- 광역자치단체에는 지역개발채권이 있는데 이는 순채무 개념으로 채무를 집계하기 때문에 채무통계에서 제외되고 있음
  - 2009년도 말 지역개발공채의 잔액은 9조 6,259억원임

□ 기초단체

- 기초단체의 채무는 시의 24개 단체를 중심으로 집중되어 있으며, 상위 25개 단체의 채무가 기초단체 채무의 51%를 점하고 있음
  - 기초단체 230개 중 70여개 자치단체의 채무가 80%이상을 점함
- 기초단체 중 채무가 많은 단체는 시흥, 천안, 김해, 수원, 고양, 전주 등으로 시흥과 천안은 3,000억원이 넘으며 나머지는 2,000억원이 넘음
  - 시 중 1,000억원이 넘는 단체는 24개 단체이며, 군 중에는 신안군이 994억원으로 기초단체 중 25번째이며 군중에서는 가장 많음. 자치구는 부평구가 가장 많은 424억원임





단체명	채무액	누적액	누적비율	익산시	1365	28249	34.003
시흥시	3568	3568	4.295	파주시	1344	29593	35.621
천안시	3179	6747	8.121	여주시	1333	30926	37.226
김해시	2715	9462	11.389	부천시	1314	32240	38.807
수원시	2705	12167	14.645	강릉시	1296	33536	40.367
고양시	2670	14837	17.859	목포시	1240	34776	41.860
전주시	2246	17083	20.563	원주시	1192	35968	43.295
포항시	1851	18934	22.791	양산시	1150	37118	44.679
구미시	1722	20656	24.864	마산시	1126	38244	46.034
평택시	1685	22341	26.892	경산시	1083	39327	47.338
화성시	1639	23980	28.865	용인시	1078	40405	48.636
보령시	1527	25507	30.703	김포시	1055	41460	49.906
청주시	1377	26884	32.360	신안군	994	42454	51.102

〈그림 3-5〉 기초단체 채무 누적비율 분포

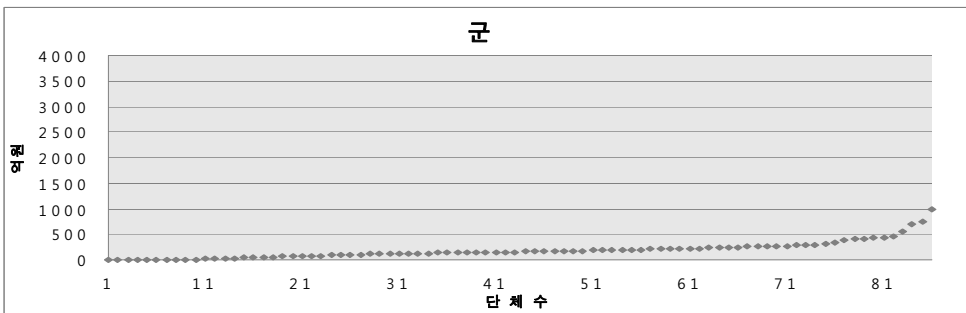
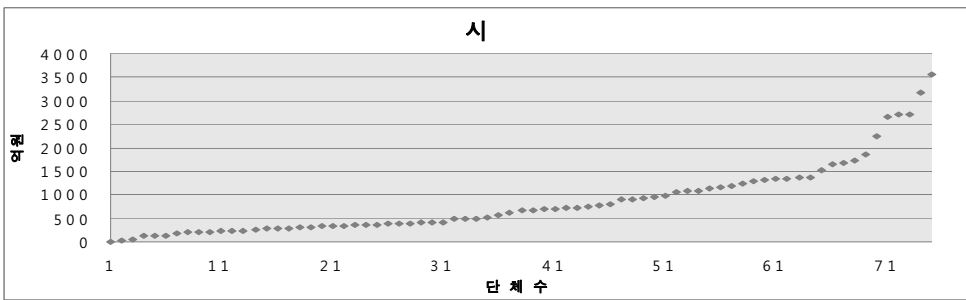
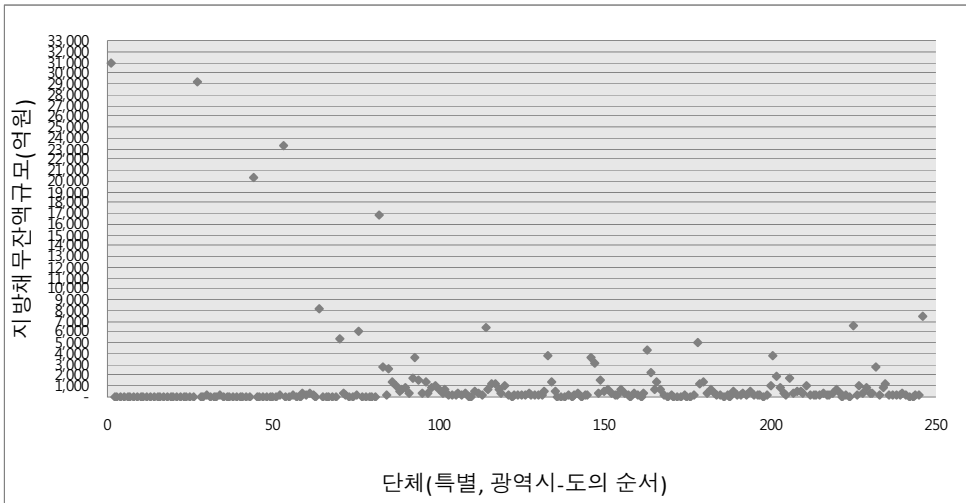
- 기초단체의 공사·공단 채무는 용인 900억원, 시흥 1,154억원, 군포 5,500억원, 태백 1,460억원, 전주 11억원임. 그 외 단체에서는 공사·공단의 채무가 없는 실정임

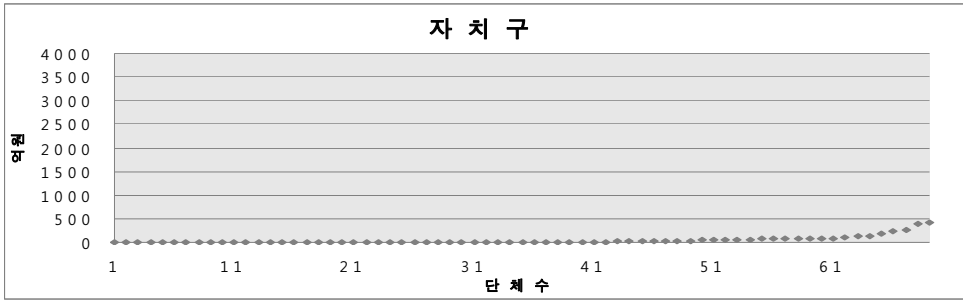
#### □ 단체별 채무규모 분포

- 우리나라 지방채무는 246개 자치단체에 모두 고르게 분포되어 있는 것이 아니라, 광역자치단체와 대도시에 집중에 있음
  - 기초자치단체의 경우 시 중에서도 인구규모가 큰 지역, 군지역의 경우 지역개

발관련 사업이 많은 지역, 자치구의 경우 청사 및 공공시설 건축이 필요한 지역에 집중되어 있음

○ 이러한 상황은 단체별 채무규모의 분포를 살펴봄으로써 쉽게 구별할 수 있음





〈그림 3-6〉 단체별 채무규모 분포



# 제 4 장

## 채무과다지역 분석과 관리방안

제1절 채무과다 판단 기준  
제2절 채무과다지역 선정  
제3절 채무과다지역 관리방안





## 제4장

## 채무과다지역 분석과 관리방안

## 제1절 채무과다 판단 기준

## 1. 채무·재정범위

## ○ 채무정의

- 재무회계(발생주의) 기준의 「부채」 개념이 아니라 예산회계(현금주의)의 채무 개념에 기초함
- 국제기준에서 채무와 부채를 구별하고 현재 대부분의 국가에서 국가부채보다는 국가채무로 관리함
- 채무는 직접적·명시적 채무, 즉 지방자치단체가 직접적인 상환의무를 부담하는 금전채무로서 확정채무만을 대상으로 하며, 암묵적·우발적 채무는 대상으로 하지 않음

	직접채무	우발채무
명시적 채무	대내외 채무(공채, 차입금)	지방자치단체 보증
암묵적 채무	미래 발생할 공공투자 비용	산하기관 채무불이행, 파산

## ○ 채무범위 :

- 지방채발행한도액 산정에 포함되는 채무는 지방채(지방채증권, 차입금), 채무부담행위(잔액), 보증채무부담액(확정액)으로 한정됨

지방채	채무부담행위	보증채무
지방채 증권, 차입금	채무부담행위 잔액	파산으로 채무이행 확정액
지역개발공채	BTL사업	

## ○ 재정범위 :

- 재무회계 결산(지방재정법 제53조) 및 지방자치단체 회계기준에 관한 규칙(제6조①)에 따라 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계, 기금회계를 포함(일

반정부)

- 공사·공단 등은 지방공기업으로 일반정부가 아니기 때문에 지방채무로 보지 않음
- 공사·공단은 기업방식에 의해 개별적 독립채산제로 운영되어 지방채무와는 별도 관리를 원칙으로 함

지방자치단체의 재정범위				
일반회계	기타특별회계	기금회계	공기업	
			직접경영 (공기업특별회계)	간접경영
			공사·공단	제3섹터
일반정부			50%이상 출자	50%미만 출자

## 2. 채무수준 판단 기준

### □ 외국사례

- 채무수준은 채무잔고(Stock)와 상환액(Flow) 기준으로 측정하는 것이 일반적임
  - 채무의 적정 혹은 과다 측정은 절대규모보다 상환능력으로 보기 때문에 지역의 재정력 혹은 세입능력 등과 대비하여 측정함
  - 국가는 GDP대비 채무비율, 공기업·기업은 자산대비 부채비율의 Stock으로 평가하며, 가계는 신용평가 시 가처분소득 대비 상환액 비율의 Flow로 측정함
- 외국의 경우 지방정부의 채무수준 측정은,
  - 채무잔고(Stock)는 총세입, 자체세입 등 세입규모 대비로 측정하고 일정기준을 초과하면 기채발행을 제한하며, 브라질 27%, 이탈리아 25%의 예가 있음
    - 한국의 경우 지방재정분석에서 일반재원(세입) 대비로 분석함
      - ※ EU는 회원국에 대하여 GDP 대비 국가채무비율을 60% 이하의 유지를 권고함
  - 상환액(Flow)은 총세입(혹은 예산), 일반재원, 자체세입, 투자사업비 대비 등 재원 및 지출 대비로 측정하며, 일본, 브라질 등에서 15%~25%를 기채발행 기준으로 함
    - 미국의 경우 주별로 상환능력의 충분, 신중, 최대, 위험 등의 수준을 제시하고 있으며, 대략 5% 정도를 유지토록 하며 10%를 높은 수준으로 제시함



- ICMA에서는 15%를 상환능력 초과, 20%를 재정적 위험수준으로 제시함

〈표 4-1〉 채무수준 판단 기준

	지표	규제 및 적정·과다 판단기준
채무잔고 (Stock)	총세입 대비	브라질(27%) : 기체제한
	일반재원 대비	한국 : 재정분석에서 사용하고 재정진단단체 선정기준으로 활용
	자체세입 대비	이탈리아(25%) : 기체제한
	* 국가채무 : GDP 대비	EU(60%) : 이론적 근거 적음
상환액 (Flow)	총세입(예산) 대비	- 브라질(15%), 폴란드(15%), 스페인(25%), 독일(1/7), 한국(20%, 2006년도 이전) : 기체제한 - ICMA : 15% 초과시 상환능력 초과, 20% 초과하면 재정적 위험 - Fitch's : 10% 이상이면 높은 수준(미국 주정부 3~5%, 지방정부 3~7% 보통 수준) - 미국 오레곤주 : 0~5%(green:충분한 상환능력), 6~7%(yellow:신중한 상환능력 초과), 8~10%(red:최종상환능력 도달), 5% 이내 유지 권고 - 미국 캔터키주 : 5~6%(상환능력 범위) - 우리나라 연구(2004) : Flow 개념 중시, 5% 수준 유지, 최대 10% 초과 않음에 적절
	일반재원 대비	일본(20%) : 기체제한
	자체세입 대비	캐나다(25%) : 기체제한
	투자사업비 대비	덴마크(25%) : 기체제한
	* 가계부분 : 가처분소득 대비	신용평가(20% 이내) : 권고

## □ 측정기준

### ① 채무잔고(원금 기준)

#### ○ 예산대비채무비율

- 채무잔고(Stock) 수준의 측정은 외국의 경우 총세입(혹은 예산), 일반재원, 자체세입 대비로 측정함
- 우리나라는 지방채발행 및 사후관리에서 예산대비채무비율을 측정하여 분석함
  - 지방채발행 총액한도액을 정할 때 지방자치단체단체 채무수준은 Stock 측면에서 예산대비채무비율을 산출하여 30% 이하, 30%~60%, 60%초과의 3가지 수준을 측정함

<기준>

$$\text{예산대비채무비율} = \frac{\text{채무 총규모}}{\text{예산 총규모}} \times 100$$

- 채무총규모 = 지방채잔액 + 채무부담행위 잔액 + 보증채무 이행책임잔액  
\* 지역개발공채 제외
- 예산총규모 = 일반회계 + 기타특별회계 + 공기업특별회계

- 본 연구에서는 재정범위를 기금회계를 포함하여 분석함. 다만, 기금회계의 경우 채무는 포함하지만 중소기업진흥기금에만 채무가 있고 예산자료의 구득 곤란으로 예산규모에는 제외하고 분석함

<개선>

$$\text{예산대비채무비율} = \frac{\text{채무 총규모}}{\text{예산 총규모}} \times 100$$

- 채무총규모 = 지방채잔액 + 채무부담행위잔액 + 보증채무이행책임잔액 + **기금채무(포함)**  
\* 지역개발공채 제외
- 예산총규모 = 일반회계 + 기타특별회계 + 공기업특별회계 + **기금회계(미포함)**

○ 일반재원대비채무비율(≒ 지방채무잔액지수)

- 채무잔고를 일반재원 대비로 측정하는 것은 우리나라 2005년도 지방재정분석에서 활용되며, 재정진단단체 선정기준에 활용되고 있음
- 2008년도 지방재정분석에서 지방채무잔액지수는 광역자치단체 60%, 기초자치단체 40%를 적정한다기준으로 설정한 바 있으며, 나머지 년도에는 하위 5개 단체를 재정진단 대상단체 후보군으로 설정한 바 있음. 참고로 2005년도에는 부산 동구(35.65%)가 대상단체로 선정된 바 있음

## 〈기준〉

$$\text{지방채무잔액지수} = \frac{\text{지방채무 순현재액}}{\text{일반재원 결산액}} \times 100$$

- 지방채무순현재액 = 지방채잔액 + 채무부담행위잔액 + 보증채무이행책임잔액  
\* 국비, 도비상환 제외, 감채기금 제외, 지역개발공채 제외
- 일반재원 = 지방세 + 경상세외수입(일반,기타,공기업특별회계) + 보통교부세(도로보전분 포함)  
+ 부동산교부세 + 재정보전금 + 조정교부금

- 본 연구에서는 재정범위를 기금회계를 포함하여 분석함. 다만, 채무만 포함하고 재원은 포함하지 못하고 분석함. 또한 기존에는 일반재원을 (경상)일반재원의 개념으로 분석하였지만 본 연구에서는 총세입 중 보조금과 지방채를 제외하고 통상 사용하는 일반재원으로 함. 그리고 기존에는 국비, 도비 상환재원 및 감채기금 적립된 분을 차감하였으나 본 연구에서는 이를 고려하지 않음. 다만, 지역개발공채는 예산대비채무비율과 마찬가지로 제외함

## 〈개선〉

$$\text{일반원대비채무비율} = \frac{\text{채무총규모}}{\text{일반재원 결산액}} \times 100$$

(지방채무잔액지수)

- 채무총규모 = 지방채잔액 + 채무부담행위잔액 + 보증채무이행책임잔액 + **기금채무(포함)**  
\* 지역개발공채 제외
- 일반재원 = 지방세+세외수입(일반,기타,공기업특별회계,**기금회계 미포함**) + 지방교부세  
+ 재정보전금 + 조정교부금

## ② 채무상환(원리금 기준)

## ○ 채무상환비율(과거기준)

- 채무상환(Flow) 부담정도의 측정은 외국의 경우 총세입(예산), 일반재원, 자체세입, 투자사업비 대비로 측정함. 이는 기채제한 기준의 수준을 정하여 이에 도달하면 기채를 제한하는 지표로 활용하고 있으며, 미국의 경우 기채발행의 적정 수준을 제시하는 기준으로 사용되고 있음
- 우리나라는 2005년도까지 20%로 기준으로 이를 초과하면 기채를 제한하는 기준으로 사용하였으며, 현재는 지방채발행총액한도제의 운영에 사용되는 기준임

- 지방채발행 총액한도액을 정할 때 지방자치단체단체 채무상환 부담수준은 Flow 측면에서 채무상환비비율을 산출하여 10% 이하, 10%~20%, 20%초과의 3가지 수준을 측정함
- 지방재정분석에서 1999년도부터 현재까지 사용하며, 재정진단단체 선정 기준에 사용하고 있음
- 2008년도 지방재정분석에서 채무상환비비율은 광역자치단체 15%, 기초자치단체 10%를 적정한도기준으로 설정한 바 있음. 과거 재정진단 단체 중 부산, 대구, 광주 등은 '98-'00년도에 연속해서 20%정도의 높은 수치로 채무상환 부담이 있었으며, 제주특별자치도의 경우 '98년도 6.30%, '9.48%이었음

<기준>

$$\text{채무상환비율} = \frac{\text{최근4년간 (평균)순지방비로 상환한 채무액}}{\text{최근4년간 (평균) 일반재원수입액}} \times 100$$

- 채무상환액 = 지방채상환 원리금 + 채무부담 상환액 + 보증채무 이행책임액
- (경상)일반재원 = 지방세 + 경상적 세외수입 + 보통교부세(도로보전분 포함) + 조정교부금 + 재정보전금 + 부동산교부세
- \* 일반회계에서 다른 회계의 채무상환 지원금은 채무에 포함
- \* 채무상환액 중 조기상환액 및 차환상환액은 제외

- 본 연구에서는 채무상환의 부담은 장래에 발생하는 것으로 보아 그 부담을 측정하는 것으로 미래기준을 포함하여 분석함. 재정범위를 기금회계를 포함하여 분석하여야 함. 다만, 채무만 포함하고 재원은 포함하지 못하고 분석함. 또한 일반재원은 (경상)일반재원에서 앞의 “일반재원대비채무비율”에서 사용한 일반재원으로 함. 순채무 개념으로 국비, 도비 상환재원은 제외하였으나 감채기금 적립된 분을 차감하지 않았음, 지역개발공채의 상환은 제외함
- 단기적, 장기적 측면을 보기 위해 과거, 미래의 조합을 4년과 2년의 2가지로 분석함. 장기적 측면에서만 보면 단기적인 부담을 측정하기 어렵기 때문에 2가지로 보며, 향후 2년 동안의 문제가 다시 2년이 지나면 해소될 수 있기 때문에 단기적인 문제도 살펴보아야 향후 적절한 채무관리에 도움이 되기 때문임

〈개선〉

$$\text{채무상환비율} = \frac{\text{과거4년} + \text{미래4년 (평균)순지방비로 상환한 채무액}}{\text{과거4년} + \text{미래4년 (평균) 일반재원수입액}} \times 100$$

$$\frac{\text{과거2년} + \text{미래2년 (평균)순지방비로 상환한 채무액}}{\text{과거2년} + \text{미래2년 (평균) 일반재원수입액}} \times 100$$

- 채무상환액 = 지방채상환 원리금 + 채무부담상환액 + 보증채무이행책임액 + **기금채무상환액 (미포함)**

- (경상)일반재원 = 지방세 + 경상적 세외수입(일반, 기타, 공기업, **기금회계(미포함)**) + 보통교부세 (도로보전분 포함) + 조정교부금 + 재정보전금 + 부동산교부세

\* 일반회계에서 다른 회계의 채무상환 지원금은 채무상환액에 포함

\* 상환액 중 조기상환 및 차환액, 국비 및 도비 상환, 지역개발공채 상환액 제외

\* 결산자료가 산출되는 년도는 과거년도로 봄

### ③ 채무증가율 및 한도초과 발행

- 향후 지방자치단체의 채무부담능력은 채무잔고(Stock), 상환부담(Flow)외에도 채무증가율, 한도초과발행 정도 등도 영향을 미침
- 채무증가율의 경우 최근 채무증가 속도, 한도초과발행 정도는 2006년 지방채발행한도액 운영 이후 초과발행 회수 등을 살펴보고자 함

## 제2절 채무과다지역 선정

### 1. 검토결과

#### □ 채무잔고(원금 기준)

- 채무수준의 적정 또는 과다의 기준을 설정하기는 매우 곤란하나, 국가채무의 경우 2008년까지는 GDP 대비 30%수준에서 관리목표를 제시하였으나 2009년도 이후 40%를 초과하지 않도록 한다는 관리목표를 가지고 있으며 장기적으로 30% 수준으로 제시하고 있음. 40%에 가까워지면서 재정건전성의 문제가 부각되고 있음

- 2009년도 우리나라 GDP대비 국가채무비율은 33.8%(359.6조원, OECD 기준)

- 지방자치단체의 채무도 총세입(예산) 대비 유사한 수준으로 관리할 필요가 있음
  - 우리나라의 경우 2009년도 총 지방채무(채무부담행위, 기금채무 포함)는 27조 원으로 총 지방예산(206.5조원) 대비 13.1%<sup>11)</sup>, GRDP 대비 2.6%로 매우 낮음
  - 하지만 개별 자치단체별로 살펴보면 채무가 적정수준을 초과하거나 과다한 단체로 판단할 수 있는 경우가 있음
  - 이들 단체에 대한 지방채무관리 대책이 필요하며, 산하 공사·공단을 포함할 경우 향후 채무가 적정 수준을 초과하는 단체에 대한 관리가 필요함
- 지방자치단체별로 총세입(예산), 일반재원 대비 채무비율을 산출해 보면, 그 기준을 총세입으로 할 때와 일반재원으로 할 경우 상이한 결과가 나타나며, 적정 수준을 초과한 관리가 필요한 단체 및 과다단체도 나타나고 있음
- 채무잔고를 기준으로 채무수준을 적정, 관리 필요, 과다단체로 구분하는 수준을 다음과 같이 설정함
  - 광역단체와 기초단체의 재정능력을 고려하여 구분 설정
  - 총 지방예산 대비 총 일반재원의 비중이 60%~65%임을 고려하여 양자간의 기준 차이를 10%p 정도 둠
  - 과다관정 기준은 과거 분석결과, 외국, 국가 등의 기준을 참고하여 설정하고 이를 기준으로 하향하여 10%p를 관리기준, 다시 10%p 하향하여 그 이하를 적정기준으로 함

〈표 4-2〉 채무잔고(원금) 관리기준

		적정	관리필요		과다
			자체	중앙	
예산대비	광역	30%이하	30~35%	35~40%	40%초과
	기초	20%이하	20~25%	25~30%	30%초과
일반재원대비	광역	40%이하	40~45%	45~50%	50%초과
	기초	30%이하	30~35%	35~40%	40%초과

- 상기 기준에 의해 채무수준을 측정하면 다음과 같음

11) 채무부담행위와 기금채무를 제외하면 지방채무는 25.6조원으로 지방예산 대비 12.4%임

- 총세입(예산)대비 채무비율은 광역단체 40% 초과, 기초단체 30% 초과 단체가 없으나 광역단체 30~40%, 기초단체 20~30%의 관리가 필요한 단체는 대구, 부산, 인천, 보령, 천안, 김해 등 12개 단체가 있음
- 일반재원대비 채무비율은 광역단체 50%초과 단체가 대구, 부산, 기초단체 40% 초과가 김해, 보령, 천안, 신안 등이 나타나며 관리기준에 적용되는 단체도 다수 나타남
  - 특히, 총세입(예산)대비 채무비율이 낮은 단체가 일반재원 대비로 분석해 보면 강원, 신안, 경산 등이 관리수준 이상의 단체로 나타나고 있어 세입에서 보조금을 포함하느냐의 여부에 따라 그 수준이 크게 달라짐. 따라서 양자를 함께 고려하여 채무수준을 측정하고 관리할 필요가 있음

〈표 4-3〉 총세입(예산)대비 20% 이상

단체명	채무액(A)	예산(B)	A/B*100	비고
대구	20,208	52,492	38.50	△
부산	26,678	83,322	32.02	△
보령	1,527	5,113	29.86	△
인천	23,343	78,283	29.82	△
천안	3,179	10,783	29.48	△
김해	2,715	10,058	26.99	△
울산	6,103	23,214	26.29	
제주	7,432	29,160	25.49	
진해	944	3,726	25.34	△
동해	713	2,971	24.00	△
광주	7,834	33,610	23.31	
전주	2,246	10,489	21.41	△
칠곡	735	3,441	21.36	△
양양	442	2,110	20.95	△
강릉	1,296	6,275	20.65	△

주 : ○는 초과 기준 해당, △는 관리기준 해당임  
(이하 동일)

〈표 4-4〉 일반재원대비 30% 이상

단체명	채무액(A)	일반재원(B)	A/B*100	단체명
대구	20,208	33,030	61.18	○
부산	26,678	50,663	52.66	○
김해	2,715	5,731	47.37	○
인천	23,343	51,577	45.26	△
강원	5,976	13,314	44.88	△
보령	1,527	3,463	44.09	○
제주	7,432	16,872	44.05	△
천안	3,179	7,346	43.27	○
신안	793	1,885	42.07	○
진해	944	2,391	39.48	△
동해	713	1,927	37.00	△
울산	6,103	16,651	36.65	
광주	7,834	21,862	35.83	
양양	442	1,289	34.29	△
칠곡	735	2,237	32.86	△
전주	2,246	6,940	32.36	△
강릉	1,296	4,124	31.42	△
경산	1,083	3,528	30.70	△
충북	3,728	12,322	30.26	

#### □ 채무상환(원리금 기준)

- 세입재원 대비 채무상환액의 비중으로 대부분의 국가에서는 기채를 제한하고,

신용을 평가하고, 적정수준을 제시하는 것이 일반적임. 다만, 세입재원을 총세입, (경상)일반재원, 자체재원 등 어느 것을 기준으로 할 것인가는 해당 국가의 지방재정제도를 반영하였는데 대체로 특정목적의 재원을 제외한 자치단체의 사용이 자유로운 일반재원을 기준으로 하는 경향이 있음

- 우리나라는 2005년도까지 기채승인제를 운영함에 있어서 채무상환비비율 20%를 초과하면 기채를 제한하였으며, 지방재정분석에서도 재정진단단체를 선정하는 기준으로 사용하였음

○ 우리나라의 경우 지방자치단체의 채무상환은 일반재원 대비 비중으로 산출하여 관리할 필요가 있음

- 일반재원은 재정자주도 산출에서 사용하는 일반재원과 그동안 채무상환비비율 산출에서 사용하는 (경상)일반재원은 그 세입 구성이 다소 차이가 있음. 우리나라 지방재정제도 특성상 지방자치단체 사용의 자율성이 보장되는 (경상)일반재원을 기준으로 하는 것이 합리적임

• 일반재원 : 지방세 + 세외수입 + 지방교부세 + 재정보전금 + 조정교부금

• (경상)일반재원 : 지방세 + 경상세외수입 + 보통교부세(도로보전분 포함) + 부동산교부세 + 재정보전금 + 조정교부금

○ 그동안 채무상환부담은 과거 4년 기준으로 측정하여 관리하였으나 미래의 채무상환부담을 측정하여 관리하는 것이 중요함. 미래의 채무상환부담을 측정하기 위해서는 상환원리금의 산출, 일반재원의 산출을 해야 하나 이를 예측하기 곤란한 점은 있음

- 채무상환의 부담은 4년 정도의 장기적 관점에서 보는 것도 중요하지만, 2년 혹은 연도별로 분석하여 그 추이를 분석하여 관리하는 것도 중요함

○ 채무상환을 기준으로 채무상환부담 수준을 적정, 관리 필요, 과다단체로 구분하는 기준을 다음과 같이 설정함

- 광역단체와 기초단체의 재정능력을 고려하여 구분 설정

- 일반재원은 지방자치단체의 재원사용이 자율성이 보장된 (경상)일반재원으로 함

- 미래상환부담을 중시하여 과거+미래(4년, 2년), 미래(4년, 2년), 각 년도를 살펴봄



- 상환부담의 수준을 과거 분석결과, 외국, 국가 등의 기준을 참고하여 설정하고 이를 기준으로 적정, 관리필요, 과중 등으로 설정함

〈표 4-5〉 채무상환비비율(원리금 기준) 관리기준

		적정	관리필요		과다
			자체	중앙	
채무상환비비율	광역	7%이하	7~10%	10~15%	15%초과
	기초	5%이하	5~7%	8~10%	10%초과

○ 상기 기준에 의해 채무수준을 측정하면 다음과 같음

- (경상)일반재원 대비 채무상환액의 비율은 4년 장기적, 2년 중기적인 관점에서 과거, 미래, 과거+미래 기준으로 살펴보면 광역단체, 기초단체 모두 상환능력 도달 혹은 초과단체는 나타나지 않으나 이에 근접하는 단체가 나타나고 있음
- 과거과 미래(4년, 2년)를 혼합하여 분석할 경우 부산, 대구, 천안, 진해가 상기 기준에 근접하고 있음. 이는 물론 2009년도 기준으로 상환액이 추가로 발생할 경우 채무상환비비율이 더욱 높아짐
- 반면 채무상환에 대한 신중한 관리가 요구되는 단체는 다수 나타나며, 광역단체의 경우 부산, 대구, 울산, 강원 등이며 기초단체의 경우 천안, 진해 등이 나타남
- 과거기준으로 볼 때, 부산, 대구, 경상, 계룡, 김제 등은 높은 값을 보이거나 미래 기준으로 볼 경우 부담이 완화되거나 적정수준 이내로 감소하는 경향을 보임. 또한 인천, 천안, 진해 등은 과거기준으로는 낮은 값을 보이거나 미래기준으로 보면 채무상환부담이 커지는 단체로 나타남

〈표 4-6〉 채무상환비비율(원리금 기준) 관리기준

(단위: %)

4년혼합(과거4+미래4)		2년혼합(과거2+미래2)		미래4년(2010-2013)		과거4년(2006-2009)	
부산	11.51(Δ)	부산	11.94(Δ)	부산	10.95(Δ)	대구	13.54(Δ)
대구	11.15(Δ)	대구	11.12(Δ)	대구	9.14(Δ)	부산	12.10(Δ)
울산	7.41(Δ)	천안	8.76(Δ)	울산	8.54(Δ)	강원	9.19(Δ)
강원	7.02(Δ)	진해시	8.19(Δ)	진해시	8.36(Δ)	경산	8.17(Δ)

4년혼합(과거4+미래4)		2년혼합(과거2+미래2)		미래4년(2010-2013)		과거4년(2006-2009)	
광주	6.52	강원	7.79(△)	천안	7.33(△)	계룡	7.50(△)
경산	6.49(△)	양주시	7.68(△)	인천	6.56	광주	7.27(△)
인천	5.73	울산	7.01(△)	광주	5.64	김제	6.62(△)
김해시	5.40(△)	광주	6.48	파주시	5.51(△)	대전	6.44
진해시	5.12(△)	수원시	6.36(△)	김해시	5.35(△)	울산	6.27
대전	5.09	경산	6.32(△)	경북	5.10	연기	6.04(△)
수원시	4.94	시흥시	5.81(△)	목포	5.00(△)	하남시	5.69(△)
양주시	4.84	김해시	5.45(△)	수원시	4.96	김해시	5.45(△)
천안	4.77	파주시	4.65	경산	4.95	아산	5.33(△)
평택시	4.66	전주	4.57	양주시	4.90	인천	5.13
파주시	4.63	대전	4.52	강원	4.82	군산	5.12(△)
시흥시	4.62	하남시	4.39	평택시	4.47	전주	5.11(△)
계룡	4.35	의정부시	4.38	시흥시	4.23	시흥시	5.11(△)
목포	4.26	강릉시	4.35	경기	4.01	강릉시	4.99
경북	4.25	평택시	4.35	영주	3.90	수원시	4.92
전주	4.13	인천	4.26	대전	3.87	평택시	4.89

- 단기적인 채무상환부담을 살펴보기 위해 향후 4년 동안 연도별로 살펴보면 중장기적으로 볼 때와 다른 경향을 보이기도 함
  - 2010년의 경우 채무상환비율을 보면 진해 28.79%, 양주 16.01%, 천안 15.50%로 기초단체 채무상환부담능력을 초과하는 단체도 나타남. 자치단체에 따라서는 일시적으로 채무상환부담이 큰 단체도 있으며 이러한 경우 해당연도의 재정운영을 어렵게 하거나 다시 지방채무를 발행하여 문제를 해소할 경우 향후에 다시 채무상환부담으로 가중됨
  - 이들 단체에 대한 자체노력 및 중앙정부의 다각적인 대응방안의 강구도 필요함
- 이상을 종합하여 볼 때 자치단체의 채무상환부담은 4년의 장기적인 측면에서 보는 것도 중요하지만 자치단체의 일시적인 채무상환부담이 나타날 수 있어 년도별로 채무상환비율을 산출하여 관리할 필요도 있음

〈표 4-7〉 채무상환비비율(원리금 기준) 관리기준

(단위: %)

2010		2011		2012		2013	
진해시	28.79(○)	부산	11.63(△)	부산	11.41(△)	인천	10.79(△)
양주시	16.01(○)	천안	10.92(○)	영주	11.40(○)	울산	9.04(△)
천안	15.50(○)	대구	8.99(△)	울산	9.32(△)	부산	8.79(△)
부산	12.05	울산	8.32(△)	대구	9.27(△)	대구	8.63(△)
평택시	10.12(○)	수원시	6.16(△)	광주	7.05(△)	울진	6.57(△)
대구	9.73(△)	강원	6.06	파주시	6.68(△)	경북	6.36
울산	7.47(△)	시흥시	5.96(△)	인천	6.29	파주시	5.88(△)
강원	7.46(△)	인천	5.45	김해시	5.51(△)	대전동	5.73(△)
경북	7.07(△)	김해시	5.25(△)	수원시	5.12(△)	광주	5.42
전주	6.44(△)	파주시	5.22(△)	목포	4.83	여수	5.19(△)
목포	6.37(△)	경산	5.00(△)	경기	4.68	목포	5.13(△)
수원시	6.30(△)	광주	4.63	경산	4.67	김해시	5.02(△)
부안	5.86(△)	경기	3.92	평택시	4.52	경산	4.52
김해시	5.67(△)	의정부시	3.83	대전	4.24	경기	4.52
경산	5.64(△)	광주시	3.73	시흥시	4.05	포항	4.19
시흥시	5.53(△)	양평군	3.72	포항	3.88	경남	4.15
광주	5.51	대전	3.63	칠곡	3.64	대전	4.15
양양군	5.24	경북	3.56	신안	3.49	칠곡	4.12
서산	4.53	목포	3.54	인천서	3.38	신안	3.87
하남시	4.35	강릉시	3.35	광주시	3.14	보령	3.80

## □ 채무증가율(지방채)

- 채무증가율은 채무잔고 및 미래 채무상환부담에 영향을 주기 때문에 단체별 채무증가를 2006년 기준, 2008년 기준으로 살펴보았음
  - 2009년 말 채무잔고가 광역단체는 3,000억원 이상, 기초단체는 500억원 이상의 단체를 대상으로 증가율을 살펴봄
  - 전년(2008년말) 대비로 보면 광역단체는 전남 200%, 충남 160% 증가하였으며, 기초단체는 익산 209%, 용인 143% 증가하여 1000억원 이상의 채무잔고가 되었음
  - 2006년 대비로 보면 전남 587%, 충남 308%, 서울 238% 증가하였으며, 인천은 298% 증가하여 채무잔고가 777억원이 되었음

〈표 4-8〉 단체별 채무증가율

(단위: %)

단체	2008	2009	증가율	단체	2006	2009	증가율
하동	3	174	5700.0	장흥	9	107	1075.8
장흥	4	107	2575.0	곡성	8	97	1072.9
곡성	5	97	1840.0	익산	124	1,365	999.8
대전중	6	98	1533.3	군위	18	175	887.6
군위	20	175	775.0	공주	51	406	692.0
창원	28	212	657.1	부평구	54	424	684.5
성주	39	272	597.4	전남	657	4,519	587.4
예산	23	160	595.7	진해	169	944	458.6
양평	71	442	522.5	부안	43	235	443.4
삼척	42	211	402.4	창원	39	212	443.3
대덕	21	90	328.6	서천	22	109	395.5
대전서	19	79	315.8	성주	58	272	366.4
대전동	77	266	245.5	충남	882	3,601	308.1
익산	442	1,365	208.8	이천	195	777	298.3
영월	39	120	207.7	대덕구	24	90	280.7
의성	64	195	204.7	인천남	63	229	261.9
청송	40	120	200.0	홍성	98	344	252.3
전남	1,508	4,519	199.7	양평	129	442	241.7
서천	37	109	194.6	서울	9,159	30,963	238.1
옥천	70	200	185.7	영덕	89	294	231.8
영덕	103	294	185.4	하동	54	174	220.9
합천	56	153	173.2	영도	25	75	206.1
충남	1,377	3,601	161.5	의왕	75	229	205.3
화순	137	358	161.3				
양구	44	113	156.8				
공주	166	406	144.6				
용인	443	1,078	143.3				
홍성	147	344	134.0				
평창	87	203	133.3				
광산구	24	56	133.3				
양주	295	682	131.2				
화천	69	144	108.7				
안성	94	195	107.4				
달서구	40	82	105.0				
임실	74	148	100.0				

- 채무규모는 많지 않지만 단기간에 많은 단체에서 채무가 증가하고 있음. 최근에 크게 채무가 증가한 단체들은 채무잔고(Stock), 상환부담(Flow)에는 아직까지는 걱정 수준에 있음
  - 이들 단체는 최근에 재원조달 수단으로 지방채를 활용하여 채무가 증가하였기 때문에 향후에 채무상환부담을 줄이기 위해서는 증가 속도를 조절할 필요가 있음

#### □ 한도초과발행

- 초과발행 단체를 보면 '06년도 26 단체, '07년도 10 단체, '08년도 11 단체, '09년도 49 단체로 '09년도에는 상당히 많은 단체에 한도액을 초과 발행하였음
  - 서울 및 6개 관역시의 경우 부산, 대구, 광주, 대전은 매년 초과 발행하였으며, 울산 3회, 인천 2회, 서울 1회의 초과 발행을 하였음
  - 도의 경우 경기도는 초과발행이 없으나 나머지 도는 한도제 운영의 첫해인 '06년도에 모두 초과 발행하였고, '09년도에 강원, 충남, 제주가 초과발행 하였음
  - 기초단체는 '09년도에 초과발행이 많았고, 보령, 진해, 김해, 무안은 3회 발생함
- 앞서 분석한 채무잔고(Stock), 채무상환(Flow)의 일정수준(관리필요, 과다)을 초과하는 단체에서 초과발행이 많이 나타나고 있음

〈표 4-9〉 지방채발행한도액 초과단체

단체	2009	2008	2007	2006	회수	단체	2009	2008	2007	2006	회수
서울	○				1	나주	○			○	2
부산	○	○	○	○	4	포항	○				1
대구	○	○	○	○	4	구미	○				1
인천	○			○	2	영천	○				1
광주	○	○	○	○	4	진해	○	○		○	2
대전	○	○	○	○	4	통영	○				1
울산		○	○	○	3	사천				○	1
강원	○			○	2	김해	○		○	○	3
충북	○				1	밀양				○	1
충남	○			○	2	거제				○	1
전북	○				1	양산	○				1
전남	○				1	양평	○			○	2

단체	2009	2008	2007	2006	회수	단체	2009	2008	2007	2006	회수
경북	○				1	인제				○	1
경남	○				1	단양				○	1
제주	○			○	2	부여	○				1
고양			○		1	홍성	○				1
평택	○				1	연기		○		○	2
시흥	○				1	태안				○	1
화성	○			○	2	화순	○				1
파주	○				1	신안	○				1
김포	○				1	무안		○	○	○	3
하남	○				1	군위	○				1
양주	○				1	영덕	○				1
동해	○			○	2	성주	○				1
속초	○			○	2	칠곡	○				1
천안	○	○			2	울릉	○				1
공주	○				1	하동	○				1
보령		○	○	○	3	인천서구			○		1
정읍	○				1	부평구		○			1
목포	○				1	대전동구	○				1
여수	○			○	2	대전중구	○				1

## 2. 채무과다 지역 분석

### □ 지방채무 검토결과 종합

#### ○ 기준

- 채무잔고, 채무상환의 “관리필요” 이상 수준 단체
- 채무증가율 100%(전년대비), 200%(2006년대비) 이상 단체(채무잔고 일정수준 이상)
- 한도초과발행 2회 이상

#### ○ 종합 : 채무잔고 및 채무상환부담, 2010년 부담과중 단체 발생(아래 표 참조)

〈표 4-10〉 검토결과 종합

	채무잔고		상환부담				채무 증가율	한도 초과발행	종합
	예산 대비	일반재원 대비	4년혼합	2년혼합	4년미래	2010			
서울							△		
부산	△	○	△	△	△	△		4	잔고, 상환부담
대구	△	○	△	△	△	△		4	잔고, 상환부담
인천	△	△						2	
광주, 대전								각각 4	
울산		△	△	△	△			3	잔고, 상환부담
강원		△	△	△		△		2	잔고, 상환부담
충남							△	2	
전남							△		
경북						△			
제주		△		△				2	
수원						△			
평택						○			2010년 상환부담
시흥				△		△			
양주				△		○			2010년 상환부담
용인							△		
화성							△	2	
파주					△				
강릉	△	△				△			
동해	△	△						2	
천안	△	○		△	△			2	잔고, 상환부담
보령	△	○						3	
전주	△	△				△			
익산							△		
목포					△				
속초, 여수, 나주								각각 2	
김해	△	○	△	△	△	△		3	잔고, 상환부담
진해	△	△	△	△	△	○		2	잔고, 상환부담
경산			△	△		△			
양양	△	△							
양평, 연기								각각 2	
부안						△			
무안								3	
신안		○							
칠곡	△	△							

- 채무잔고 및 채무상환부담, 2010년 부담과중이 예상되는 부산, 대구, 울산, 강원, 천안, 김해, 진해 외에도 채무수준이 일정수준(관리필요 수준) 이상인 단체에서는 어느 정도의 재정부담이 예상됨
  - 이를 분석하기 위해 자체재원, 경상자체재원, 지방세, 가용재원 대비로 살펴보면,
    - 광역단체 중에는 제주, 나주
    - 시는 속초, 보령, 시흥, 동해, 나주 등이 재정력에 비해 상대적으로 높으며
    - 군의 경우 신안, 양양, 무안 등이 재정력에 비해 상대적으로 채무수준이 높은 편임

〈표 4-11〉 재정력 대비 검토

(단위: %)

	예산대비	일반재원 대비	자체재원 대비	경상자체 재원대비	지방세 대비	가용재원 대비
대구	38.63	61.40	75.25	115.67	142.51	96.37
부산	34.96	57.50	68.60	98.67	122.68	100.75
속초	34.91	54.27	104.73	182.96	360.82	139.04
보령	29.86	44.09	79.87	179.56	425.94	81.63
인천	29.82	45.26	46.60	63.40	108.75	68.39
천안	29.48	43.27	53.91	74.95	118.09	75.33
김해	26.99	47.37	69.32	100.21	139.80	102.37
울산	26.29	36.65	41.36	60.87	74.70	52.07
제주	25.49	44.05	83.56	125.15	180.33	74.36
진해	25.34	39.48	71.55	122.09	178.11	79.98
시흥	25.14	37.62	40.84	137.57	197.92	35.99
동해	24.00	37.00	96.16	148.32	232.34	84.55
신안	22.52	52.73	200.60	684.49	1,346.88	145.46
양양	22.08	36.15	103.54	264.13	493.82	82.82
전주	21.41	32.36	52.65	70.14	110.73	57.00
철곡	21.36	32.86	60.19	89.32	138.50	59.41
강릉	20.65	31.42	65.93	111.22	165.09	67.61
목포	20.07	30.54	45.32	78.15	164.31	62.44
경산	19.82	30.70	54.63	85.06	125.33	57.32
연기	19.72	27.48	41.39	126.63	177.19	52.23
대전	18.12	27.57	34.82	49.91	61.92	36.78
파주	17.90	26.06	30.84	52.31	73.60	39.53
강원	17.61	48.64	83.35	120.20	131.36	73.39
무안	16.13	28.22	71.11	209.14	310.50	71.44



	예산대비	일반자원 대비	자체자원 대비	경상자체 자원대비	지방세 대비	가용자원 대비
익산	15.64	26.62	47.84	91.26	147.20	48.65
여수	15.01	23.30	34.95	56.36	90.74	56.00
평택	14.29	23.70	29.22	54.59	75.30	31.63
수원	13.85	17.22	19.03	42.17	59.21	37.93
화성	13.24	17.29	19.28	37.57	46.50	25.47
나주	12.87	20.71	47.53	126.06	189.71	35.02
서울	12.82	15.55	16.44	22.30	27.60	22.10
양주	11.50	16.61	21.13	46.64	72.67	29.41
전남	8.99	28.39	53.18	107.44	120.80	36.21
양평	8.92	18.50	35.18	71.51	114.75	30.33
충남	8.65	20.22	29.01	45.61	48.66	37.04
경북	6.91	17.20	28.23	45.41	49.33	37.62
용인	6.56	8.99	10.71	16.26	19.62	13.55
부안	6.31	11.70	33.70	86.83	161.79	41.25

#### □ 지방공사·공단 포함 검토결과

- 지방공사·공단의 채무는 서울의 SH공사와 지하철공사, 광역시의 도시개발공사·지하철공사, 도의 도시개발공사, 그리고 기초단체의 경우 화성의 화성도시공사 김포의 김포도시개발공사, 태백의 태백관광개발공사와 용인의 용인지방공사에서 발생하고 있음
- 지방공사·공단의 채무는 31.3조원으로 지방채무 27조원보다 4조원 가량 많은 상태이나, 주로 광역자치단체의 도시개발공사와, 지하철공사의 채무가 대부분을 점하며, 기초단체 중 김포, 화성, 용인의 도시개발공사와 태백의 관광개발공사의 채무가 더해진 것임
  - 공사·공단의 채무는 주로 도시개발공사에서 발생하고 있으며 토지 및 주택, 관광 등의 개발사업과정에서 발생하며, 광역시의 지하철공사는 운영과정에서 채무가 발생하고 있는데, 채무상환이 제대로 이루어지지 않거나 손실발생 혹은 파산시 일반정부의 재정부담으로 전가되어 관리가 필요함

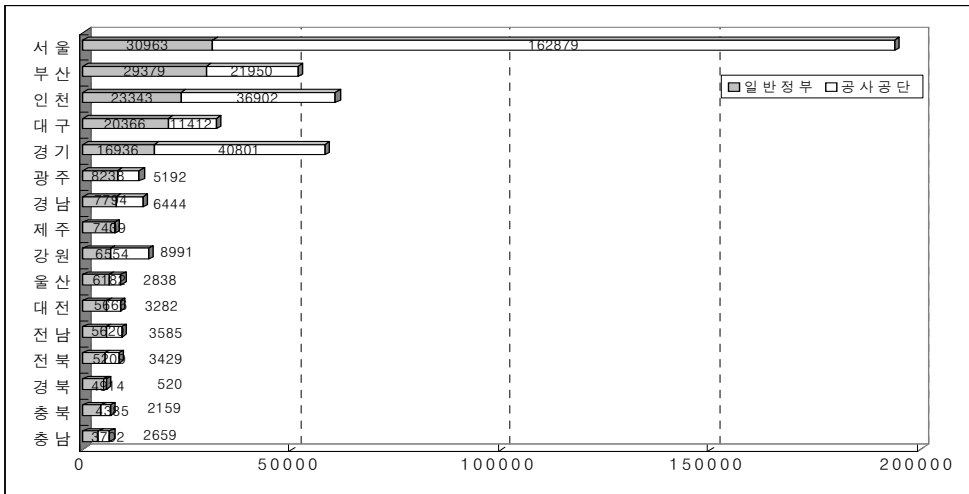
〈표 4-12〉 단체별 지방공사·공단 채무현황

(단위: 억원)

	합 계	지하철공사	도시개발공사	의료 공단	시설관리공단	환경관리공단	기타
합계	313,041	41,300	267,575	174	147	369	3,476
서울	162,879	27,193	135,670	0	0	0	16
부산	21,950	6,517	15,297	0	136	0	0
대구	11,412	6,369	4,500	174	0	369	0
인천	36,902	669	35,133	0	0	0	1,100
광주	5,192	0	5,192	0	0	0	0
대전	3,282	552	2,730	0	0	0	0
울산	2,838	0	2,838	0	0	0	0
경기	33,247	0	33,247	0	0	0	0
강원	7,531	0	7,531	0	0	0	0
충북	2,159	0	2,159	0	0	0	0
충남	2,657	0	2,657	0	0	0	0
전북	3,418	0	3,418	0	0	0	0
전남	3,585	0	3,585	0	0	0	0
경북	520	0	520	0	0	0	0
경남	6,444	0	6,444	0	0	0	0
용인시	900	0	0	0	0	0	900
화성시	1,154	0	1,154	0	0	0	0
김포시	5,500	0	5,500	0	0	0	0
태백시	1,460	0	0	0	0	0	1,460
전주시	11	0	0	0	11	0	0

- 공사·공단채무는 서울 16.3조원, 인천 3.7조원, 경기 4.1조원, 부산 2.2조원, 대구 1.1조원 등임
- 강원도의 경우 일반정부의 채무보다 공사·공단의 채무(8,991억원)가 더 많은 실정이며 경남, 광주도 공사·공단의 채무가 많은 편임

(단위: 억원)



〈그림 4-1〉 광역자치단체 채무/공사·공단 채무(2009년도 말)

- 광역단체의 채무에 공사·공단채무를 포함하여 지역의 GRDP의 비중으로 살펴보면, 인천 12.6%, 대구 9.7%, 부산 9.1%, 제주 8.4%, 서울 7.8%, 광주 6.2%로 인천, 대구, 부산, 제주의 비중이 높은 편임

〈표 4-13〉 광역단체별 GRDP 대비 채무비율

(단위: 억원, %)

	지방채무			공사공단 포함			
	GRDP	채무	비율	GRDP	채무	비율	
전국(합계)	10,285,004	264,622	2.6	10,285,004	582,824	5.7	
광역단체	서울특별시	2,483,832	30,963	1.2	2,483,832	193,842	7.8
	부산광역시	561,823	29,132	5.2	561,823	51,329	9.1
	대구광역시	327,143	20,280	6.2	327,143	31,778	9.7
	인천광역시	478,272	23,343	4.9	478,272	60,245	12.6
	광주광역시	217,453	8,168	3.8	217,453	13,430	6.2
	대전광역시	232,181	5,465	2.4	232,181	8,948	3.9
	울산광역시	524,081	6,103	1.2	524,081	9,020	1.7
	경기도	1,989,484	16,858	0.8	1,989,484	50,183	2.5
	강원도	263,105	6,472	2.5	263,105	14,085	5.4
	충청북도	301,047	3,858	1.3	301,047	6,544	2.2
	충청남도	579,739	3,651	0.6	579,739	6,359	1.1

	지방채무			공사공단 포함		
	GRDP	채무	비율	GRDP	채무	비율
전라북도	294,713	4,423	1.5	294,713	8,627	2.9
전라남도	523,872	4,965	0.9	523,872	9,205	1.8
경상북도	677,119	3,749	0.6	677,119	5,434	0.8
경상남도	742,802	6,679	0.9	742,802	14,238	1.9
제주도	88,330	7,432	8.4	88,330	7,439	8.4

주: 채무는 2009년 말 기준이며 GRDP는 2008년 말 기준임

### 제3절 채무과다지역 관리방안

#### 1. 채무·재정범위 확대 관리

##### ○ 현재 지방채무와 재정범위

- 지방채무 범위는 지방채발행한도제에서는 지방채(증권, 차입금), 채무부담행위 잔액, 보증채무이행확정액으로 하고 있으며, 공식적인 통계관리는 지방채에 한정하여 발표하고 있음
  - 2009년도 말 기준으로 채무부담행위잔액과 보증채무이행확정은 9,107억원임
- 지방채무를 집계하는 재정범위는 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계로 하고 있어 기금회계의 채무가 제외되고 있음
  - 2009년도 기금회계의 채무는 중소기업진흥기금 채무 5,145억원임
- 지역개발공채 잔액은 광역단체의 채무이지만 금융성 채무로 기초단체 등으로 부터 회수하여 상환한다는 이유로 광역단체의 채무에서 제외하고 있음
  - 2009년도 지역개발공채의 잔액은 9조 6,529억원임
- BTL사업은 발생주의 복식부기회계로는 부채로 인식되나 채무로 집계하기에는 논란은 있지만 관리차원에서는 채무와 같은 수준으로 관리할 필요가 있음

〈표 4-14〉 채무·재정범위 확대에 따른 지방채무 규모 변화

구분	지방채무(기존)	채무부담행위 및 보증채무이행확정액	기금채무	지역개발공채
채무	255,531	9,107	5,145	96,529
합계(변화)		→ 264,638	→ 269,783	→ 366,312

- 채무범위와 재정범위를 이자를 발생시키는 금전지급 확정채무로 범위를 확대하고 지방자치단체 재무결산의 범위인 기금회계까지 확대하여 채무를 집계하여 채무관리를 할 필요가 있음
  - 채무범위를 축소시킬 경우 향후 채무상환부담의 정도를 정확히 파악할 수 없는 문제를 발생시켜 채무관리를 효율적으로 할 수 없음
  - 개별 자치단체의 채무를 집계할 경우에는 지역개발공채를 포함하여 관리
- 지방채무의 통계집계에 있어서 지역개발공채와 이를 재원으로 조성된 지역개발기금에서 기초단체에서 차입한 채무가 중복될 가능성이 있으므로 이는 구별할 필요가 있음. 하지만 지역개발공채는 광역단체의 채무인 반면 기초단체가 지역개발기금에서 차입한 것은 기초단체의 채무임
  - 지방채무 전체의 채무통계 집계시 총채무와 순채무의 개념을 도입하여 구분할 필요는 있음

〈표 4-15〉 채무·재정범위 확대와 광역단체 채무변화

(단위: 억원, %)

	지방채 (A)	채무·재정범위 확대				지역개발공채 포함		
		채무부담 행위(B)	기금채무 (C)	계 (D=A+B+C)	증가율	공채잔액 (E)	계 (D+E)	증가율
서울	30,963	0	0	30,963	0	2,191	33,154	7.1
부산	26,678	2,454	247	29,379	10.1	2,205	31,584	7.5
인천	23,343	0	0	23,343	0.0	877	24,220	3.8
대구	20,208	72	86	20,366	0.8	5,951	26,317	29.2
경기	16,858	0	78	16,936	0.5	2,908	19,844	17.2
광주	7,834	334	70	8,238	5.2	2,807	11,045	34.1
경남	6,679	0	1,115	7,794	16.7	3,215	11,009	41.2
제주	7,432	0	7	7,439	0.1	29,479	36,918	396.3
강원	5,976	500	78	6,554	9.7	5,316	11,870	81.1

	지방채 (A)	채무·재정범위 확대				지역개발공채 포함		
		채무부담 행위(B)	기금채무 (C)	계 (D=A+B+C)	증가율	공채잔액 (E)	계 (D+E)	증가율
울산	6,103	0	79	6,182	1.3	4,308	10,490	69.7
대전	5,465	0	201	5,666	3.7	6,129	11,795	108.2
전남	4,519	446	655	5,620	24.4	4,573	10,193	81.4
전북	4,253	170	786	5,209	22.5	6,229	11,438	119.6
경북	3,460	289	1,165	4,914	42.0	7,334	12,248	149.2
충북	3,728	130	527	4,385	17.6	10,606	14,991	241.9
충남	3,601	50	51	3,702	2.8	1,604	5,306	43.3

## 2. 지방채 발행제한

### □ 자치단체 유형구분 및 한도액 범위 조정

○ 현재 지방채발행 한도액설정을 위한 유형구분은 예산대비채무비율, 채무상환비율(과거4년 기준) 2개 지표를 조합하여 3개의 유형으로 구분함

- 채무범위를 지방채(증권, 차입금), 채무부담행위잔액, 보증채무확정액잔액, 그리고 재정범위를 기금회계까지 포함하여 2개 지표값을 산출 하여 적용하면 3 유형은 없으며 2유형도 부산, 대구만 해당됨
  - 부산, 대구는 일반재원의 5%범위 이내에서 지방채발행 한도액이 정해짐
- 나머지 자치단체는 모두 1유형에 속함
  - 일반재원의 10% 범위내에서 지방채발행 한도액이 정해짐
- 또한 채무상환비율을 미래 4년, 과거4년+미래4년, 과거2년+미래2년을 산출 하여 적용하더라도 3유형은 없으며 부산, 대구만 2유형에 해당됨

〈표 4-16〉 현행 유형구분의 적용(예)

구 분		1유형	2유형	3유형
유형 구분 기준	채무상환비율	10%이하	10%초과~20%이하 (대구, 부산)	20%초과 (없음)
	예산대비채무비율	30%이하	30%초과~60%이하 (부산, 대구)	60% 초과 (없음)
한도액 범위	일반재원 대비	10%이하	5%이하	0

- 지표별 유형구분의 기준을 관련지표를 검토하여 조정하고, 유형구분을 3단계에서 4단계로 세분화할 필요가 있음
  - 예산대비채무비율 기준을 조정하거나 일반재원대비 채무비율을 함께 고려할 필요가 있으며,
  - 채무상환비율 지표는 기준치를 낮추어 조정할 필요가 있음
- 광역자치단체와 기초자치단체를 구분하여 적용하는 방향도 검토할 필요가 있음

## 〈개선안〉

구 분		1유형	2유형	3유형	4유형	
유형 구분 기준	채무상환 비율	광역	7%이하	7%초과~10%	10초과~15%	15%초과
		기초	5%이하	5%초과~7%	7초과~10%	10%초과
	예산대비 채무비율	광역	30%이하	30초과~35%	35초과~40%	40%초과
		기초	20%이하	20초과~25%	25초과~30%	30%초과
	(일반재원 대비)	광역	40%이하	40초과~45%	45초과~50%	50%초과
		기초	30%이하	30초과~35%	35초과~40%	40%초과
한도액 범위	일반재원 대비	10%이하	5%이하	3%이하	기채제한(0)	

## □ 한도초과발행 억제

- 2006년도 지방채발행 한도제가 시행된 이후 62개 단체에서 한도초과발행을 하였으며, 4년 연속적으로 초과발행한 단체가 부산, 대구, 광주, 대전의 4단체이며, 3회는 울산, 보령, 김해, 무안 4개 단체이고 2회는 인천, 강원, 제주 화성, 동해, 속초, 천안, 진해 등임
  - 이들 단체는 예산대비 혹은 일반재원 대비 채무비율이 높으며 채무상환비율의 시뮬레이션 결과에서도 높은 값을 보여 주고 있음
  - 연속적인 초과발행의 경우 향후 채무증가, 상환부담 등을 고려하여 초과발행을 승인을 엄격히 할 필요가 있음. 그동안은 초과발행의 신청시 승인을 원칙으로 하였던 것을 기채승인제한을 원칙으로 부득이한 경우에만 승인으로 전환
- 초과발행 승인시에는 “채무관리계획”을 수립하여 제출토록하고 이를 분석하여 승인 하고, 다음의 경우에는 초과발행을 승인하지 않도록 할 필요가 있음

- 초과발행 연속 3회이상
- 한도액 설정을 위한 유형구분에서 각 지표를 검토하여 4유형에 해당하는 경우

□ 투융자심사 강화

- 채무과다 단체, 또는 신중한 관리가 필요한 단체에 대하여는 지방채를 통한 재원조달이 포함된 투자사업에 대한 상급단체 또는 중앙정부의 투융자심사를 강화할 필요가 있음
- 투융자심사시 전년도 말 각종 채무관련 지표의 지표값과 현년도 지방채사업으로 인한 변화, 해당사업으로 인한 변화 등을 제출토록 하여 심사에 활용

□ 황금률(golden rule) 엄격한 적용

- 황금률이란 지방채발행은 투자사업에만 적용하고 경상적인 소비지출에는 적용하지 않는 원칙으로 이를 엄격히 적용토록 함
- 경상적인 소비지출에 지방채를 활용하는 경우 교부세 등 페널티 적용

### 3. 채무과다지역 사후관리

□ 사후관리 기준 설정·적용

- 지방자치단체의 채무에 대한 사후관리를 위해서는 사후관리에 적용해야 할 다양한 조치를 강구하기 위해 수단 적용을 위한 기준이 설정되어야 함
  - 적용기준은 채무잔고 기준으로 예산대비, 일반재원 대비로 비중을 산출하여 관리해야 하며, 광역과 기초를 구분해야 함.
  - 채무상환부담은 일반재원 대비로 산출되는 채무상환비비율을 산출하여 적용해야 하며, 이 경우 미래상환부담에 중점을 두어야 함
    - 과거4년+미래4년, 과거2년+미래2년, 미래 4년, 다음연도 등의 값을 산출하여 적용할 필요가 있으며 기준은 동일한 값으로 적용함
- 사후관리 기준을 다음과 같이 충분한 부담능력(적정)→신중한 부담능력(적정한도)→최종부담능력도달(적정한도초과)→채무부담능력초과(과다단체)로 기준을



설정하고, 이중 “최종부담능력도달”과 “채무부담능력초과” 기준에 해당하는 단체를 과다한 채무단체로 하여 사후관리를 적절히 해야 함

〈표 4-17〉 자치단체 채무 사후관리 기준

		충분한 부담능력 (적정)	관리필요		채무부담능력 초과 (과다단체)
			신중한 부담능력 (적정한도)	최종부담능력도달 (적정한도초과)	
채무상환 비비율	광역	7%이하	7%초과~10%	10초과~15%	15%초과
	기초	5%이하	5%초과~7%	7초과~10%	10%초과
예산대비 채무비율	광역	30%이하	30초과~35%	35초과~40%	40%초과
	기초	20%이하	20초과~25%	25초과~30%	30%초과
(일반재 원대비)	광역	40%이하	40초과~45%	45초과~50%	50%초과
	기초	30%이하	30초과~35%	35초과~40%	40%초과

#### □ 감채기금 적립 의무화

- 2009년도 말 기준으로 46개 지방자치단체에서 감채기금조성 조례를 제정하였음.  
감채기금 적립액은 총 1,478억원으로 광역 1,224억원, 기초 254억원임
  - 광역 : 서울 387억원, 인천 334억원, 대전 250억원, 경기 193억원, 대구 27억원, 울산 16억원, 부산 12억원, 충북 11억원 등
  - 기초 : 연기 112억원, 김해 30억원, 진해 24억원, 구리 26억원, 양평 19억원 등임
- 채무가 많고 상환부담이 있는 부산, 대구, 천안, 진해, 김해, 강원 등의 감채기금 적립이 양호하지 못한 실정에 있음
- 채무가 많고 향후 상환부담이 있는 단체는 향후 경기침체 등 환경변화에 능동적으로 대응하고 채무상환에 따른 부담을 감소시키기 위해 감채기금 적립을 의무화 할 필요가 있음
  - 최종부담능력도달 단체의 경우 순세계잉여금의 30~50% 이내
  - 채무부담능력 초과 단체의 경우 순세계잉여금의 20~30% 이내를 감채기금으로 적립하도록 의무화

- 미국 주정부는 경기침체기에도 재정을 안정적으로 운용하기 위해 재정흑자 시기의 잉여자금을 재정위기기금(RDF: rainy day fund)으로 비축하는 제도를 도입하여 이용함
- RDF: rainy day fund

재정위기기금		재정위기기금	
Alabama	-	Montana	-
Alaska	1986	Nebraska	1983
Arizona	-	Nevada	1994
Arkansas	1990	New Hampshire	1987
California	1985	New Jersey	1990
Colorado	1983	New Mexico	1978
Connecticut	1979	New York	1945
Delaware	1977	North Carolina	1991
Florida	1959	North Dakota	1987
Georgia	1976	Ohio	1981
Hawaii	2000	Oklahoma	1985
Idaho	1984	Oregon	-
Illinois	2000	Pennsylvania	1985
Indiana	1982	Rhode Island	1985
Iowa	1992	South Carolina	1978
Kansas	1993	South Dakota	1991
Kentucky	1983	Tennessee	1972
Louisiana	1990	Texas	1987
Maine	1986	Utah	1986
Maryland	1985	Vermont	1988
Massachusetts	1986	Virginia	1992
Michigan	1977	Washington	1981
Minnesota	1981	West Virginia	1994
Mississippi	1982	Wisconsin	1981
Missouri	1992	Wyoming	1982

□ 채무관리계획 수립·재출·의회보고·공시·시행 의무화

- 최종부담능력도달 단체, 채무부담능력초과 단체의 경우 채무관리계획을 수립하여 중앙정부(행정안전부)에 제출하고, 의회에 보고하고, 공시함과 동시에 시행토록 의무화 할 필요가 있음
- 채무관리계획은 채무잔고, 예산대비, 일반재원대비, 지방채상환비율(미래 및 년

도별)지방채발행계획, 상환계획, 관리목표액, 조치방안 등의 내용이 수립되고 향후 5년정도의 내용을 포함하도록 함

- 의회보고는 결산심의 혹은 예산심의시 하고, 공시는 홈페이지를 통하여 공개함

#### □ 채무위험 경보제 운영

- 지방자치단체의 재정위기는 채무위험으로부터 발생함. 재정위기경보시스템을 구축하여 운영할 계획에 맞추어 채무위험 경보제를 세밀하게 설계하여 운영해야 함
- 현재 광역자치단체 뿐만 아니라 기초자치단체의 경우도 채무위험에 근접하는 단체가 나타나도 있음
  - 공사·공단채의 채무위험도 함께 고려해야 함
  - 또한 재정범위를 기금회계까지 포괄하다보니 회계간에 이루어지는 채무성격의 예산운영이 전출금 혹은 내부거래로 되어 채무범위에서 제외될 수 있음. 성남시의 판교특별회계 모라토리엄 선언은 일반회계와 특별회계의 내부거래로 채무로 인식되지 않으나 엄밀한 의미에서 회계간에 이루어지는 채무임. 지방자치단체는 이러한 경우가 많아 문제발생의 소지가 있으므로 내부거래도 주의 깊게 파악할 필요가 있음

### 4. 공사·공단 채무 관리

- 지방자치단체가 출자한 공사·공단은 일반정부의 재정범위에 포함하기는 어려움. 왜냐하면 법인체별로 각각 독립채산제로 운영되며, 채무는 모두 조세가 아닌 수익자부담으로 상환됨
  - 일반정부의 채무는 조세로서 상환되는 채무인 반면 공사·공단의 채무는 기업 활동에 의한 수익으로 부담함
- 공사·공단은 지방자치단체가 자본금의 100% 출자 혹은 50% 이상 출자된 기업으로 기업 운영과정에서 손실 혹은 채무과다로 파산위험에 있게 되면 일반정부의 지원이 필요함

- 비록 지방자치단체의 채무에는 포함되지 않지만 공사·공단의 손실과 채무과다는 결국 지방자치단체의 부담으로 전가됨
- 공사·공단의 지방채발행 억제 및 사후관리가 중요함
  - 지방채발행 억제
    - 도시개발공사, 관광개발공사의 경우 정부역할의 범위를 넘거나 과도한 개발사업 등에 참여하고 있어 경기침체시 손실이 발생하여 운영이 곤란할 수 있음. 만약 이러한 상황이 도래한다면 지방채를 발행하여 투자한 사업에서 손실이 발생할 경우 채무부담의 압력이 가중되거나 파산될 수 있음
    - 이들 공사·공단의 무리한 사업 추진, 손실보전용 지방채 발행에 대하여 신중한 승인을 하고 경영합리화를 통한 재무건전도를 높이도록 해야함
  - 사후관리
    - 개별 법인체별로 채무상태, 수익상태 등을 검토하여 재무건전도가 떨어지는 공사·공단에 대하여는 경영합리화를 하도록 권고 및 지도를 해야 함
    - 공사·공단의 경영진단과 결과에 따른 대응조치

## 5. 지방자치단체 융자은행기구 설치·운영

- 지방자치단체 공적자금으로부터 융자를 받을 수 있는 수단은 정부자금으로 특별회계, 정부기금이 있으며 지방공공자금으로 지역개발기금, 청사정비기금 등이 있음
  - 이들 자금은 한정되어 있는 반면 이율이 3~5%수준에 있음
  - 과거 시장금리가 높을 때는 장기저리자금의 역할을 하였지만 현재는 오히려 시장금리보다 높은 자금도 있음
    - \* 일본의 지방자치단체가 많은 채무에도 불구하고 문제가 크게 나타나지 않는 것은 1% 이내의 이율과 10년 혹은 20~30년의 장기채무가 많기 때문임
    - \* 일본의 공모지방채는 10년 정도이며 이율이 1% 내외임. 또한 일본의 「지방공공단체금융기구(前, 지방자치단체금융공고)」상환기간이 30년, 기준이율 0.3~0.35%인 경우도 있음
- 지방자치단체의 지방채 활용은 공공서비스 제공 혹은 투자사업을 위한 재원조달 수단으로 기능을 하지만 일시적인 채무불이행, 이자부담으로 인한 채무부담 압력 가중, 적시에 적절한 재원조달의 어려움 있음

- 2009년도 지방채무의 급증으로 채무로 인한 재정위기 우려도 확산되고 있음
  - 이러한 문제를 해결하고 지방자치단체에서 지방채를 적절히 활용할 수 있는 조치도 필요함
- 지방자치단체가 지방채를 적절히 활용하면서도 채무증가에 따른 부담을 가중시키지 않도록 장기·저리의 자금을 융자하는 기구의 설치를 고려해야 함
- 예를 들면, 상생발전기금을 모태로 하여 설치할 수 있음
  - 상환기간은 10년~20년, 이율은 1~2%의 특례금리로 융자해 주는 방법을 강구할 필요가 있음. 이러한 자금은 지방자치단체의 채무상환부담을 완화하는데 기여할 수 있음
  - 시장금리와 비교하여 이자손실은 국고에서 보전해 주거나, 아니면 시중은행의 성격과 동시에 운영하도록 하고 특별한 경우 지방자치단체에 낮은 금리로 융자해 주는 2원 체제로 기금을 운영하도록 할 수 있음

## 6. 발생주의에 의한 부채관리 검토

- 2007년도부터 지방자치단체에 발생주의에 의한 복식부기회계제도가 도입됨으로 지방자치단체에는 모두 발생주의 회계가 도입되었음
- 지방공기업은 기업회계방식으로 재무결산하였으며, 일반회계 등은 2007년도부터 발생주의 회계가 도입됨
  - 현재 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계, 기금회계는 통합재정수지방식으로 회계처리됨
- \* 단, 2007년 도입으로 아직은 정착단계로 부채를 통합하여 산출하지 못하고 있음
- 향후 일반정부, 더 나아가 공사·공단까지 포함하는 연결된 부채관리를 검토할 필요가 있음
- 부채는 확정된 금전채무 뿐만 아니라 장래 부담의무를 갖게 될 내용까지 포함하고 있어 현재 채무로 인식되지 않는 부분까지 부채로 인식하게 되어 향후 재정부담과 재정위험을 사전에 파악할 수 있어 적절한 대응을 할 수 있음
  - 이 경우 확정된 금전 채무와 장래부담 할 의무의 내용을 구별하고 그 유형을 구분하여 명세화하여 관리하는 것이 중요함

## 참 고 문 헌

- 삼성경제연구소, 국가채무의 적정비율, CEO Information, 제765호, 2010
- 옥동석, “일반정부의 분류기관 쟁점”, 한국지방재정논집, 제12권 제2호, 한국지방재정학회, 2007
- \_\_\_\_\_, “재정지표로서의 국가채무와 정부부채”, 재정논집, 제22집 제1호, 2007
- 지방채제도연구회(편), 일본 지방채의 개요, 2009
- 한국조세연구원, 국가채무 관리방안, 2008
- \_\_\_\_\_, 주요국의 국가채무관리 비교 및 분석, 2009
- 한국지방행정연구원, 지방재정지표의 합리적 개선방안, 1996
- \_\_\_\_\_, 지방채발행 총액한도제 도입방안 연구, 2004
- 한국지방행정연구원, 일본 지방재정개혁의 동향, 2008
- 한국지방행정연구원, 지방채발행 총액한도제 연구, 2008
- 국회예산정책처, 2010년도 국가채무관리계획 분석, 2009
- \_\_\_\_\_, 국가채무관리방안에 관한 연구, 2007
- \_\_\_\_\_, 지방자치단체 재정난의 원인과 대책, 2010
- 내각부경제사회종합연구소(일본), 지방채와 지방재정규율, 2005
- 총무성(일본), 平成21年版 地方財政白書, 2009
- U.S. Census Bureau(미국)
- Statistics Canada(캐나다)
- OECD.Stat(OECD)
- 행정안전부, 지방공사·공단 현황, 2009
- \_\_\_\_\_, 2010년도 지방채발행계획수립 기준, 2009
- Department for Communities and Local Government(영), Local Government Financial Statistics England, 2009