

■ 한국정부회계학회 · 한국조세연구원 공동 정책세미나

정부회계정보를 활용한 재정건전화 과제

일 시 : 2013. 3. 27(수) 13:30~17:30

장 소 : 은행회관 2층 국제회의실

주 최 : 한국정부회계학회 · 한국조세연구원

개 요

□ 주제 : 정부회계정보를 활용한 재정건전화 과제

□ 일시 : 2013년 3월 27일 (수) 13:30~17:30

□ 장소 : 은행회관 2층 국제회의실

□ 진행순서

13:30~13:45 등록 및 접수

13:45~14:00 개회식

- ▶ 개회사 최 광 (한국조세연구원 재정전문가네트워크 위원장)
- ▶ 인사말 최용락 (한국정부회계학회 회장)

14:00~14:30 기조연설: 재정건전화의 과제

- ▶ 연설자 안중범 (새누리당 국회의원)

14:30~16:00 제1세션: 정부회계정보를 활용한 재정건전화 과제

- ▶ 사회자 이원희 (한경대학교 행정학과 교수, 전 한국정부회계학회 회장)

- ▶ 발표자 고영선 한국개발연구원 연구본부장

「국가부채 관리방안」

최준욱 한국조세연구원 선임연구위원

「공기업부채 관리방안」

성시경 서울대학교 행정대학원 행정연구소

「지방자치단체부채 관리방안」

- ▶ 토론자 김 현 생산회계법인 대표
 박정수 이화여자대학교 행정학과 교수
 조임곤 경기대학교 행정학과 교수 (가나다 순)

16:30~17:30 제2세션: 종합토론

- ▶ 사회자 김동건 서울대학교 행정대학원 명예교수

- ▶ 토론자 김성호 전국시도지사협의회 정책실장
 김영우 한국철도시설관리공단 본부장
 박 진 한국조세연구원 공공기관연구센터 소장
 안현실 한국경제신문 논설위원
 편호범 국가회계기준센터장 (가나다 순)

17:30 폐회

목 차

- ▶ 국가부채 관리방안 1
 - 고 영 선(한국개발연구원)

- ▶ 공기업 부채 관리 방안 27
 - 최 준 욱(한국조세연구원)

- ▶ 지방자치단체 부채 관리방안 61
 - 재무보고서의 재무분석지표를 활용한 지방자치단체의 재정건전성 분석
 - 성 시 경(서울대학교 행정연구소)



국가부채 관리방안

■ 고 영 선 (한국개발연구원)

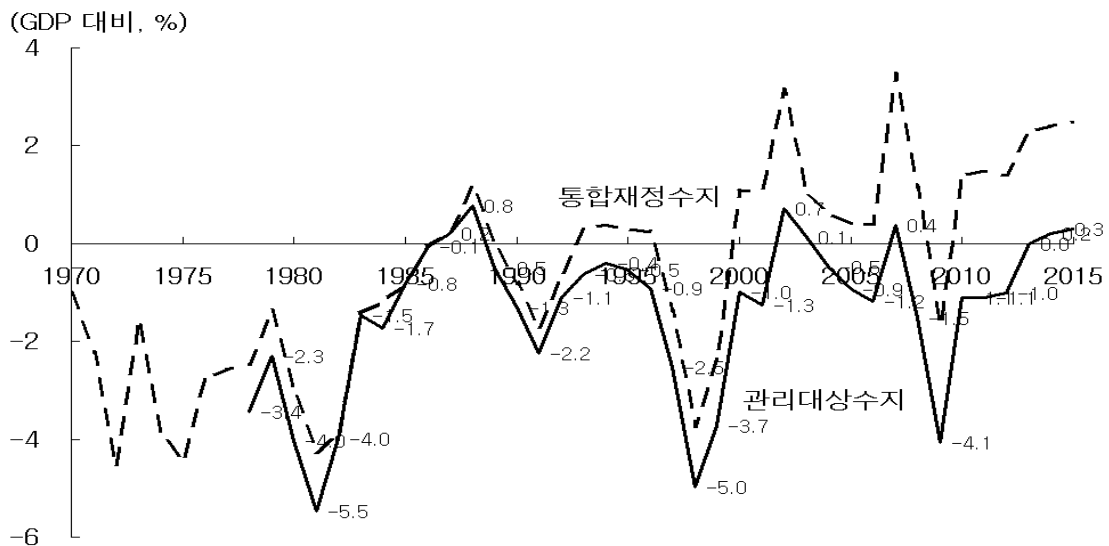
국가부채 관리방안

고영선 (KDI)

제1절 최근의 재정정책 동향

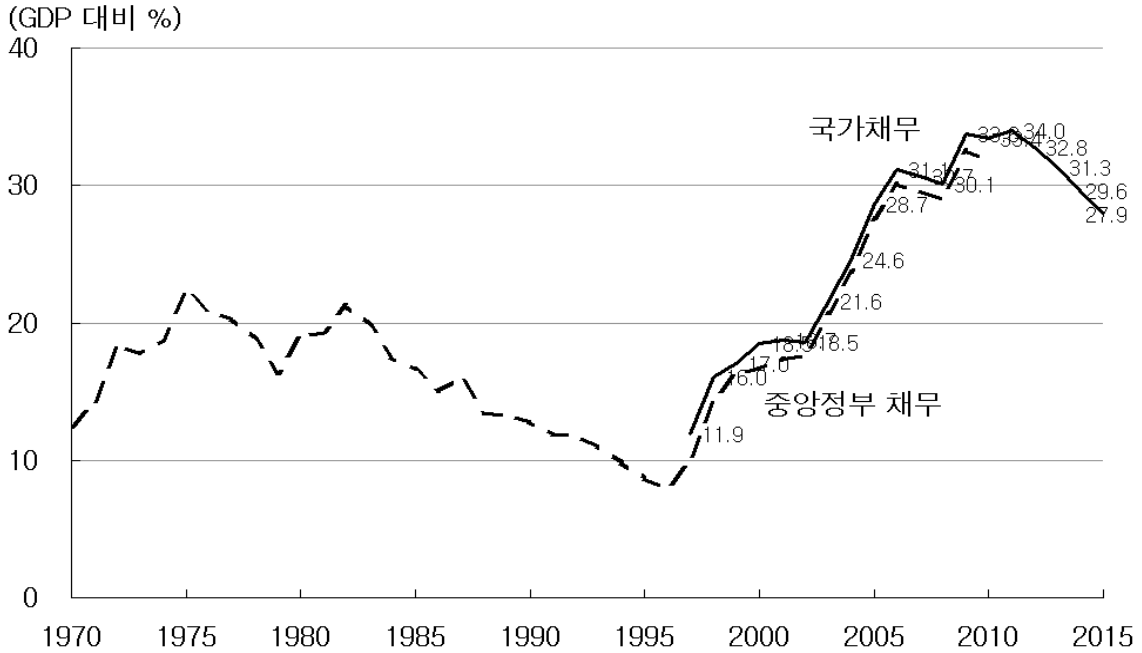
글로벌 금융위기로 인해 재정적자와 정부부채가 늘어났으나, 2010년도 이후 재정건전화 노력이 강화되면서 다시 안정화되는 모습을 보이고 있다. 관리대상수지는 2009년 GDP 대비 -4.1%의 적자를 보였으나 2010년과 2011년에는 -1.1%로 크게 개선되었으며, 「2011~2015 국가재정운용계획」에 의하면 2013년에 균형을 달성한 후 흑자로 전환할 전망이다(그림 1). 또 GDP 대비 국가채무는 2008년 30.1%에서 2009년 33.8%로 상승한 후 2010~12년에 33~34% 수준을 유지하다가 2013년부터 본격적으로 하락하여 2015년 27.9%를 보일 전망이다(그림 2).

[그림 1] 통합재정수지 및 관리대상수지



주: 2012년 이후는 「2011~2015 국가재정운용계획」상의 전망치.
 자료: 기획재정부.

[그림 2] 국가채무 및 중앙정부 채무



주: 2012년 이후는 「2011~2015 국가재정운용계획」상의 전망치.
 자료: 기획재정부.

제2절 중기 재정운용 여건

1. 잠재성장률 하락

전 세계적으로 그 유례가 없을 정도로 급속히 진행되고 있는 저출산·고령화의 영향으로 잠재성장률이 지속적으로 하락하고 있는 중이다. 잠재성장률은 2000~10년 중 4.2%에서 2010~20년 중 3.9%, 2020~30년 중 2.9%, 2030~40년 중 1.9%로 하락할 전망이다.

잠재성장률 하락 및 인구고령화로 재정압박이 크게 증가할 것으로 예상된다. 잠재성장률 하락으로 세입기반이 위축되는 반면, 복지지출을 중심으로 지출소요는 늘어날 것이다.

<표 1> 경제성장률 추이(1970~2011년) 및 전망(2012~60년)

(단위: %)

	GDP	1인당 GDP
1970~1980	9.0	7.2
1980~1990	9.7	8.4
1990~2000	6.5	5.6
2000~2010	4.2	3.6
2010~2020	3.9	3.5
2020~2030	2.9	2.8
2030~2040	1.9	2.1
2040~2050	1.4	2.0
2050~2060	1.1	2.0

자료: 한국은행(<http://ecos.bok.or.kr>); KDI.

2. 의무지출 증가

복지분야를 중심으로 의무지출이 계속 증가하는 추세에 있다. 국회예산정책처(2012)의 계산에 의하면 2012년 총지출 325.4조원 중 의무지출이 147.5조원(45.3%)이고 재량지출이 177.9조원(54.7%)이다. 의무지출 가운데 교부금이 약 50%, 복지지출이 약 40%, 이자지출이 약 10%를 차지하고 있다. 의무지출의 비중은 2007년 41.6%에서 2012년 45.3%로 매년 약 1%p씩 상승해 왔다.

이러한 의무지출의 증가는 재정운용의 신축성을 저해한다. 변화하는 재정수요에 맞추어 우선순위에 따라 신축적으로 재원을 배분할 여지가 줄어들며, 악화되는 세입여건에 맞추어 총지출을 조절할 여지가 줄어든다. 따라서 의무지출의 증가는 가능한 한 억제할 필요가 있다.

<표 2> 분야별 의무지출 추이

(단위: 조원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
총지출	238.4 (100.0)	262.8 (100.0)	298.4 (100.0)	282.8 (100.0)	309.1 (100.0)	325.4 (100.0)	6.4
의무지출	99.1 (41.6)	113.4 (43.1)	119.4 (40.0)	125.8 (44.5)	136.5 (44.9)	147.5 (45.3)	8.3
교부금	50.8 (51.3)	58.8 (51.9)	58.6 (49.0)	59.7 (47.4)	65.4 (47.9)	71.5 (48.5)	7.1
복지	34.8 (35.1)	40.7 (35.9)	45.8 (38.4)	48.7 (38.7)	52.1 (38.2)	57.7 (39.1)	10.6
농림	1.4 (1.4)	1.2 (1.1)	1.1 (0.9)	1.6 (1.2)	1.8 (1.3)	1.0 (0.7)	-5.9
이자상환	10.2 (10.3)	10.6 (9.3)	11.5 (9.6)	13.4 (10.6)	14.6 (10.7)	14.2 (9.6)	6.7
기타	1.9 (1.9)	2.1 (1.8)	2.5 (2.1)	2.5 (2.0)	2.6 (1.9)	3.1 (2.1)	11.0
재량지출	139.3 (58.4)	149.4 (56.9)	179.0 (60.0)	157.0 (55.5)	167.9 (55.1)	177.9 (54.7)	5.0

주: 1) 2007~2011년은 결산기준이며, 2012년은 예산기준임.

2) 의무지출과 재량지출의 괄호안은 총지출 대비 점유비중, 분야별 의무지출의 괄호 안은 전체 의무지출대비 점유 비중임

자료: 국회예산정책처(2012).

3. 지방자치단체의 재정책충 요구

중앙정부는 자치단체에 대해 교부금과 국고보조금을 통해 재정지원을 제공하고 있다. 그 가운데 특히 교부금은 2012년 71.5조원으로 정부재정의 매우 큰 부분을 차지하고 있다.

<표 3> 교부금 규모

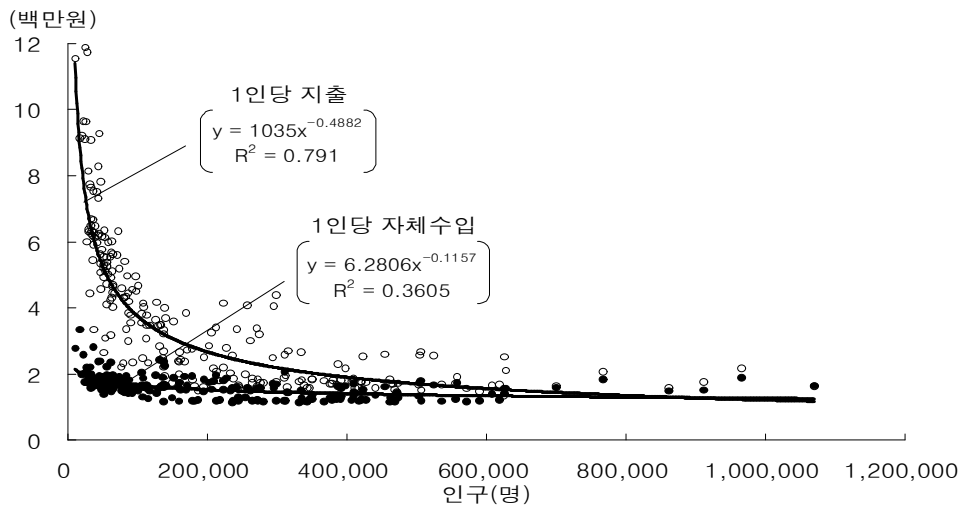
(단위: 조원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
지방교육재정교부금	26.2 (52)	30.6 (52)	30.4 (52)	32.3 (54)	35.3 (54)	38.4 (54)
지방교부세	24.6 (48)	28.1 (48)	28.1 (48)	27.4 (46)	30.2 (46)	33.0 (46)
합 계	50.8 (100)	58.8 (100)	58.6 (100)	59.7 (100)	65.4 (100)	71.5 (100)

자료: 국회예산정책처(2012).

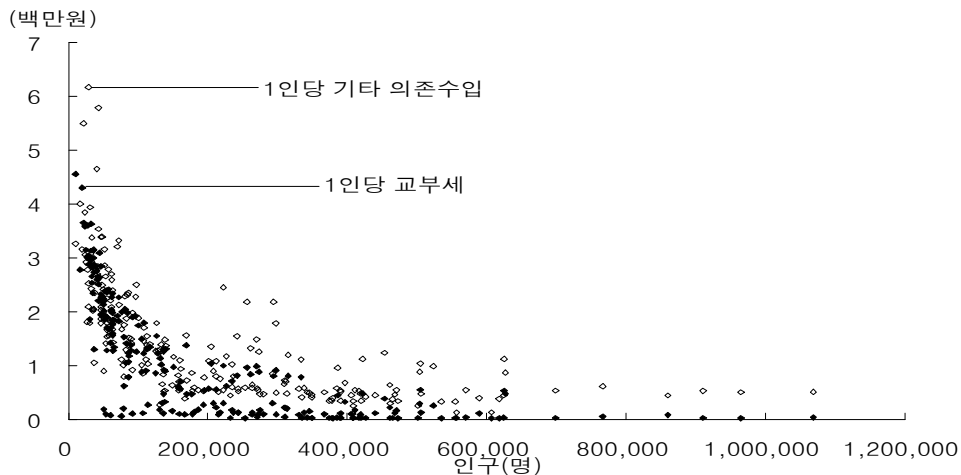
교부금과 국고보조금을 통한 중앙정부 재정지원은 소규모 자치단체에 집중되어 있다. 기초자치단체의 1인당 자체수입은 인구규모와 뚜렷한 관계가 없는 반면, 1인당 지출은 인구규모와 매우 분명한 逆의 관계를 보인다(그림 3). 의존수입을 교부세와 기타 의존수입으로 구분할 때, 양자 모두 소규모 자치단체(불교부 단체 제외)를 우대하고 있다(그림 4).

[그림 3] 기초자치단체별 1인당 지출과 1인당 자체수입(2006년)



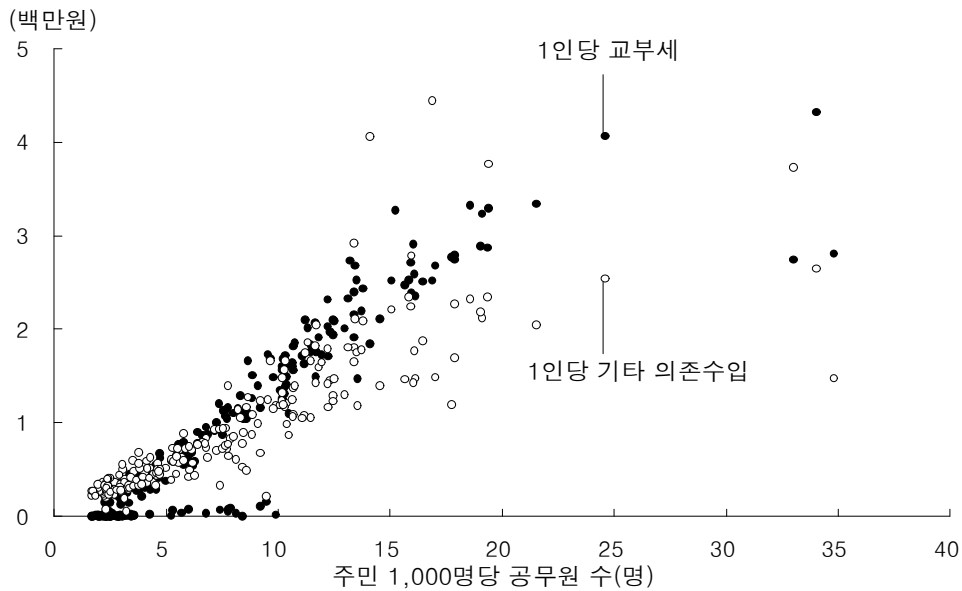
주: 일반회계 기준. 광역자치단체와 기초자치단체의 1인당 금액의 합.
 자료: 한국지방행정연구원, 『2007년 지방재정분석(통계자료)』, <http://www.krila.re.kr>; 고영선(2008)에서 재인용.

[그림 4] 기초자치단체별 1인당 교부세와 1인당 기타 의존수입(2006년)



주: 일반회계 기준. 광역자치단체와 기초자치단체의 1인당 금액의 합.
 자료: 한국지방행정연구원, 『2007년 지방재정분석(통계자료)』, <http://www.krila.re.kr>; 고영선(2008)에서 재인용.

[그림 5] 기초자치단체별 공무원 수와 의존수입(2006년)



자료: 한국지방행정연구원, 『2007년 지방재정분석(통계자료)』, <http://www.krila.re.kr>; 고영선(2008)에서 재인용.

이전수입 규모와 자치단체 공무원수를 비교하면, 공무원이 많을수록 더 많은 이전수입을 배정받고 있음을 알 수 있다(그림 5). 따라서 자치단체는 인력운용을 효율화하거나, 이웃 자치단체와 공공서비스를 함께 공급하여 비용을 절감하거나, 자치단체 자체를 통합할 유인이 크지 않다.

이러한 재정지원은 자치단체의 재정적 책임성을 약화시키는 경향이 있다. 주민들을 위한 사업을 시행할 때 흔히 자치단체장들은 주민들에게 정치적 책임을 지고 지방세를 징수하는 것이 아니라, 중앙정부로부터 재정지원을 받는 것에 노력을 경주한다. 현재 지방세 탄력세율을 적용하는 자치단체는 극소수에 지나지 않으며, 그나마 지역개발세(컨테이너, 지하수, 발전용수, 광물 등에 부과)를 주로 활용하고 있다(이상용[2004]). 지역개발세는 그 부담이 타 지역의 주민들에게 귀착되기 때문에 재정적 책임과 직접적 관련이 없는 세목, 소위 조세수출(tax exporting)에 해당하는 세목이다. 이처럼 중앙정부에 재원을 의존하면서 자치단체들이 방만하게 재정을 운용하는 사례는 이미 언론매체를 통해 적나라하게 공개된 바 있다.

중앙정부 역시 일방적으로 정책을 결정하고 자치단체에 대해 지방비 분담을 요구하는 경우가 비일비재하다. 특히 국민기초생활보장, 기초노령연금, 장애인연금, 보육 등 복지분야에서 이런 행태가 만연해 있다. 이는 정책집행을 자치단체에 의존할 수밖에 없는 상황에서 비용절감의 유인을 내재시키기 위한 것으로 보이나, 다른

한편으로 중앙과 지방 사이의 역할분담에 대한 인식이 확립되어 있지 않음을 반영한다.

<표 4> 의무지출 국고보조사업(2012년)

(단위: 억원)

사업명	국고보조금	지방비	합 계	보조율	
기초생활 보장급여	교육급여	1,356	351	1,707	서울 40~60% 기타 70~90%
	생계급여	23,618	6,116	29,734	서울 40~60% 기타 70~90%
	의료급여	39,812	9,730	49,542	서울 50% 기타 80%
	주거급여	5,194	1,345	6,539	서울 40~60% 기타 70~90%
	해산장제급여	151	39	191	서울 40~60% 기타 70~90%
	소 계	70,132	17,581	87,713	
기초노령연금	29,636	10,000	39,726	지방 40~90%	
영유아보육료	23,913	24,494	48,407	서울 10~30% 기타 40~60%	
장애인연금	2,943	1,435	4,378	서울 50% 기타 70%	
장애수당	1,075	525	1,600	서울 50% 기타 70%	
한부모가족자녀 양육비	692	119	811	서울 50% 기타 80%	
합 계	128,394	54,245	182,639		

주: 1) 사업세목 중 자치단체경상보조를 집계한 결과임

2) 영유아보육료지원 사업은 동 사업의 세부사업 중 의무지출인 만0~4세아 지원, 만5세아 지원, 장애아 지원 및 다문화자녀 지원 예산만 반영.

자료: 국회예산정책처(2012).

지방과 중앙의 이러한 행태는 과거 중앙집권적 행정문화가 존속되고 있음을 의미한다. 중앙정부는 자치단체를 별도의 정책기능을 갖는 별도의 정치적 기구로 인식하기보다, 자신의 정책을 대신 집행해주는 중앙정부의 하부기구로 인식하고 있다. 반면 자치단체는 중앙정부에 재정을 의존할 것이 아니라 지역주민들에게 재정적 책임성을 져야 한다는 사실을 인식하지 못하고 있다.

최근 보육 등 복지분야의 지방비 부담이 커지면서 자치단체들은 중앙정부에 대해 더 많은 재정지원을 요구하고 있다. 예컨대 지방소비세의 세율을 5%에서 10%로 인상해달라고 요구하고 있는데, 이러한 요구는 앞으로 더 커질 가능성이 있다.

제3절 국가부채의 안정적 관리를 위한 정책방향

1. 국가부채 관리의 필요성

안심할 수 있는 정부부채의 수준에 대해서는 다양한 의견이 존재한다. Reinhart and Rogoff(2010)는 중앙정부 채무/GDP 비율이 90%를 초과할 경우 장기 실질 GDP 성장률이 0~2%에 불과한 것으로 분석하였다(표 5). 이들에 의하면 부채비율이 30% 미만인 경우와 90% 이상인 경우의 성장률 격차는 2~5%에 달한다. 또 Cecchetti, Mohanty, and Zampolli(2011)는 성장 둔화를 초래하는 채무비율의 임계치를 국가, 기업, 가계의 경우 각각 85%, 90%, 85%라고 추정하였다. 국가채무가 임계치를 상회한 후 채무비율이 10%p 상승하면 성장률이 평균 0.1~0.2%p 낮아지는 것으로 분석되었다.

<표 5> 부채비율과 경제성장률

(단위: %)

		30% 미만	30~60%	60~90%	90% 이상	기 간
선진국	평균값	4.1	2.8	2.8	-0.1	1946~2009
	중위값	4.2	3.0	2.9	1.6	1946~2009
개도국	평균값	4.3	4.8	4.1	1.3	1946~2009
	중위값	5.0	4.7	4.6	2.9	1946~2009
전 체	평균값	5.2	4.9	2.5	-0.2	1970~2009
	중위값	5.1	5.0	3.2	2.4	1970~2009

자료: Reinhart and Rogoff(2010).

우리나라의 부채비율은 85~90%보다 훨씬 낮은 수준에 있다. 그러나 지속적으로 부채수준을 낮추어갈 필요가 있는 것으로 판단된다.

첫째, 최근의 남유럽 재정위기는 매우 낮은 수준의 부채에서도 재정위기가 발생할 수 있음을 시사한다. GIIPS(Greece, Ireland, Italy, Portugal, Spain) 국가 중 아일랜드와 스페인은 재정이 건전하였으나 위기에 봉착하였기 때문이다. 위기 이전인 2007년의 부채비율은 아일랜드 25%, 스페인 36%로서 우리나라(31%)와 비슷하였다. 특히 스페인은 1인당 소득이나 인구규모가 우리나라와 비슷하여, 우리의 국가

채무가 안심할 수 있는 수준이 아님을 시사한다. 이들은 모두 우리나라와 같이 국제 금융시장의 외곽(periphery)에 있는 나라들이다. 국제 투자자들은 금융시장이 불안해질 경우 외곽에서 먼저 자금을 회수하는 경향이 있다는 점에 유념해야 한다. 이는 1997년의 아시아 금융위기와 2008년의 글로벌 금융위기에서 거듭 확인된 바 있다. 최근에는 외국 신용평가기관이 우리 경제의 불안요인으로 공기업 부채와 가계부채를 지목하기도 하였다.¹⁾

<표 6> 아일랜드, 스페인, 한국의 부채비율과 경제규모

	정부부채/GDP (%)		1인당 GDP (USD, PPP)	인구 (천명)
	2007	2013		
아일랜드	25	118	40,458	4,471
스 페 인	36	84	31,888	46,073
한 국	31	31	29,101	50,516

주: 1인당 GDP와 인구는 2010년 기준.

자료: IMF, OECD.

둘째, 정부부채는 이자부담을 초래하여 복지 등 보다 시급한 분야에 투입될 재원을 구축한다. 2012년 이자부담은 14.2조원으로서, 2007년에 비해 4조원 증가하였다. 이는 복지분야 국고보조사업의 국비지원액 12.7조원을 초과하는 수준이다(앞의 <표 2> 참고).

셋째, 정부부채 규모의 하방경직성도 고려해야 할 요소이다. 재정정책은 하강국면과 회복국면에 대칭적으로 운용해야 한다. 하지만 정부는 흔히 하강국면에는 재정을 마음껏 풀었다가, 회복국면에는 그만큼 조이지 않는 경향이 있다. 외국에서도 이런 비대칭성이 목격되는데(IMF[2008]), 비대칭적 재정운용이 반복되면 정부부채가 계속 늘어나게 된다. 우리나라는 2008년의 글로벌 금융위기 때 대규모 부양정책을 실시하였으며, 그 결과 경기조절에는 기여하였으나 정부부채가 늘어나 작년 말에는 부채비율이 34%에 달했다. 만일 올해 하반기에 경기회복이 시작된다면, 부채비율을 위기 이전의 수준인 30%로 조속히 되돌리기 위해 내년부터 다소 무리해서라도 재정을 줄여나가야 한다.

1) 연합뉴스(2012. 7. 16)에 의하면 국제 신용평가사 스탠다드앤amp;푸어(S&P)가 한국의 가계·공공부채를 국가 신용등급에 악영향을 미치는 요인으로 꼽았다. S&P는 16일 국제금융센터가 주최한 세미나에서 “가계와 비금융 공공기관의 높은 부채비율, 인구 고령화는 한국 신용등급의 잠재 위협요인으로 작용하고 있다”고 밝혔다.

넷째, 경기불황이 장기화될 가능성도 고려해야 한다. 지금 선진국에서 진행되고 있는 부채감축(de-leveraging)이 완료되기까지는 몇 년이 걸릴 전망이다, 그 여파로 우리도 오랫동안 경기가 지지부진할 가능성이 있다. 또 인구증가율 둔화 등 여러 이유로 우리 경제의 잠재성장률이 4% 아래로 떨어졌을 가능성이 있다. 이런 경우에 부양정책은 별 효과를 낳지 못하고 정부부채만 대폭 증가시킨다. 1970년대 석유파동 이후 많은 선진국이 그러했고, 1990년대 이후 일본이 그러했다. 우리도 이런 가능성에 대비하여 정부부채를 다소 보수적으로 관리할 필요가 있다.

3. 재정건전화를 위한 전략

가. 비과세·감면의 축소를 통한 세원확대

세출구조조정이 이루어진다고 하더라도 복지지출의 빠른 증가추세를 고려할 때 지출억제는 쉽지 않을 전망이다. 따라서 세원을 확대하는 데에도 큰 노력을 기울여야 한다. 이때에는 특히 비과세·감면을 줄여나가는 데 초점을 맞추어야 한다. 조세지출 규모는 2012년 32조원에 달한다(표 7). 매년 일몰이 도래하는 비과세·감면 항목들을 원점에서 재검토하여 조세지출 규모를 적정 수준에서 통제할 필요가 있다. 이와 더불어 탈루소득 파악, 체납정리 등 세정 강화 및 세원 양성화를 통해 지속적으로 세원을 확대해야 한다.

비과세·감면 중에서 특히 개인소득세와 관련한 것들을 줄일 필요가 있다. 우리나라의 개인소득세 세수는 OECD 평균의 절반에도 못 미친다(표 8). 2010년도 개인소득세 최고한계세율은 한국이 35.3%, OECD 평균 39.6%로서, 한국이 낮기는 하나 그렇게 많이 낮은 것은 아니다. 따라서 개인소득세 세수가 적은 것은 비과세·감면이 많기 때문이라 할 수 있다.

<표 7> 주요 조세지출 항목(감면규모순)

(단위: 억원, %)

항 목	2010 (실적)	2011 (잠정)	2012 (전망)
근로자에 대한 소득공제 (보험료, 교육비, 의료비, 신용카드, 주택자금)	61,493 (20.5) ¹⁾	61,682 (20.1)	63,170 (19.7)
농임어업용 석유류 부가가치세·개별소비세 면제 및 농축산임업용 기자재 부가가치세 영세율 ²⁾	28,397 (9.5)	24,329 (7.9)	28,778 (9.0)
R&D 비용 세액공제	18,571 (6.2)	23,106 (7.5)	25,994 (8.1)
고용창출투자 세액공제 (임시투자세액공제) ³⁾	17,770 (5.9)	27,331 (8.9)	21,418 (6.7)
자경농지에 대한 양도소득세 감면	16,542	12,375	14,472
중소기업 특별세액감면 및 창업중소기업 세액감면	13,064	12,076	13,684
신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제	12,325	14,011	12,817
개인 기부금에 대한 특별공제	7,958	8,514	8,551
법인 기부금의 손금산입 특례	6,080	6,415	6,380
근로장려금 ⁴⁾	4,344	4,001	6,301
합 계	186,544	193,840	201,565
전체 조세지출	299,997	306,194	319,871

주: 1) ()안은 전체 조세지출 대비 비중임.

2) 구제역 파동으로 인한 사료생산 감소 등으로 인해 2011년도 감면규모가 감소함.

3) 2010년 경기회복에 따른 설비투자 확대에 따라 2011년 감면규모 증가, 2012년에는 공제율 축소 조정에 따라 감면규모가 감소함.

4) 감면대상 및 급여액 추가 확대에 따라 2012년 감면규모는 8,000억원을 상회할 것으로 전망됨.

자료: 기획재정부, 『2012년 조세지출예산서』, 2012. 유한욱(2012)에서 재인용.

비과세·감면으로 인해 실질 조세부담이 낮다는 것은 [그림 6]을 통해서도 확인할 수 있다. 이 그림에서 중간에 있는 굵은 실선은 평균임금을 받는 근로자가 직면하는 개인소득세와 사회보장기여금의 평균세율이다. 그리고 그 아래의 실선은 평균임금의 67%를 받는 근로자의 평균세율이고, 그 위의 두 선은 각각 평균임금의 133%와 167%를 받는 근로자의 평균세율이다.

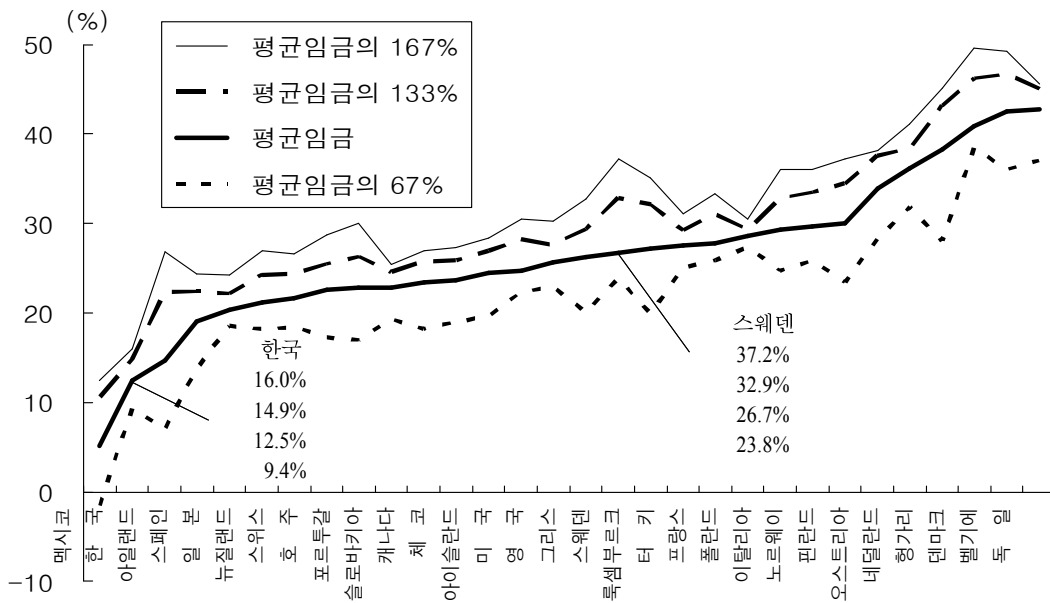
<표 8> 주요 세목별 조세수입

(단위: GDP 대비, %)

	OECD 평균					한국
	1965	1975	1985	1995	2007	2008
개인소득세	6.7	8.8	9.7	9.4	9.1	4.0
법인소득세	2.2	2.2	2.6	2.8	3.9	4.2
사회보장기여금	4.5	6.4	7.2	8.6	9.0	5.8
재산세	2.0	1.9	1.7	1.9	2.0	3.2
일반소비세	3.0	3.9	5.1	6.1	6.7	4.3
특별소비세	6.2	5.2	5.3	4.5	3.8	3.9
기타	0.8	1.0	0.9	1.4	1.4	1.2
계	25.5	29.4	32.6	34.7	35.8	26.6

주: ‘개인소득세,’ ‘법인소득세,’ ‘재산세’는 특정 세목을 지칭하는 것이 아니라 관련 세목을 합한 것.
 자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2010.

[그림 6] 소득 대비 개인소득세 및 사회보장기여금 부담(2008년)



주: 1) 중앙 및 지방정부 개인소득세와 사회보장기여금의 합. 피부양자가 없는 독신 근로자의 경우.
 2) 평균임금 = 전일제(full-time) 산업부문 근로자의 稅前 임금.
 자료: OECD, *OECD Tax Database*, 2009.

이 그림에서 보듯이 우리나라 근로자들의 평균세율은 OECD 국가 가운데 멕시코 다음으로 낮은 수준이다. 이에 반해 대부분의 복지국가에서는 평균세율이 매우 높은 수준을 보이고 있다. 예컨대 평균임금의 67%를 받는 근로자의 평균세율은 우리나라가 9.4%인 데 반해 스웨덴은 23.8%에 달한다. 평균임금의 167%를 받는 근로

자의 경우에도 우리나라는 16.7%에 불과하고 스웨덴은 37.2%에 달한다. 결국 복지 국가란 높은 수준의 조세부담이 없이는 성립하기 어려운 것으로 보인다.

나. 재정지출 증가 억제

향후 재정건전화를 추진함에 있어 재정지출의 증가를 억제하는 데 일차적인 노력을 기울여야 한다. 성과평가를 바탕으로 성과가 미흡한 사업에 대해 강력한 지출 구조조정을 실시하고, 선택과 집중의 원칙에 따라 자원배분의 우선순위를 결정해야 한다.

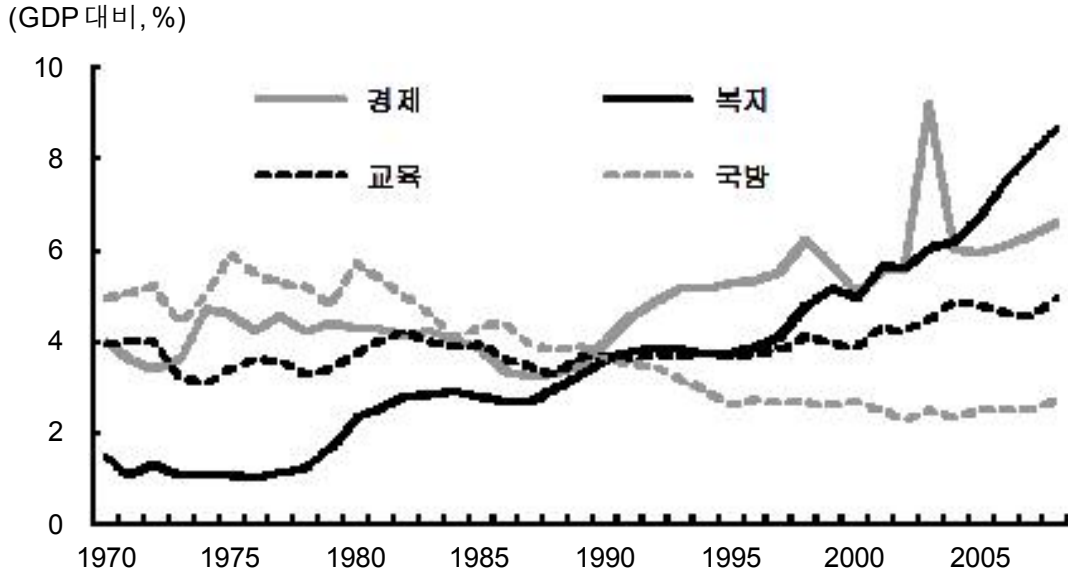
이와 관련하여 특히 국회 차원의 통제를 강화할 필요가 있다. 「국회법」은 재정지출을 수반하는 의원입법을 발의할 때 예산결산특별위원회의 사전협의를 거치도록 하고 있다. 그러나 관련 국회규칙이 부재하여 사전협의절차가 실행되고 있지 않은데, 관련 규칙을 제정할 필요가 있다. 또한 국회규칙에서 규정하고 있는 신규 법안에 대한 비용추계서의 예외조항을 강화하여 신규법안 도입이 중장기 재정건전성에 미치는 영향을 사전에 검증할 필요가 있다.

다. 자원배분 재조정

1) 자원배분의 현황

1990년대 하반기 이후 GDP 대비 복지지출이 빠르게 증가하는 추세를 보이고 있다(그림 7). 경제지출, 교육지출, 국방지출 등 여타 항목은 크게 변하지 않고 있지만, 복지지출로 인해 전체 재정지출 규모가 빠르게 증가하고 있다(그림 8). 그리고 이와 함께 사회보장기여금을 중심으로 국민부담률이 상승하고 있다.

[그림 7] 분야별 일반정부 재정지출 추이

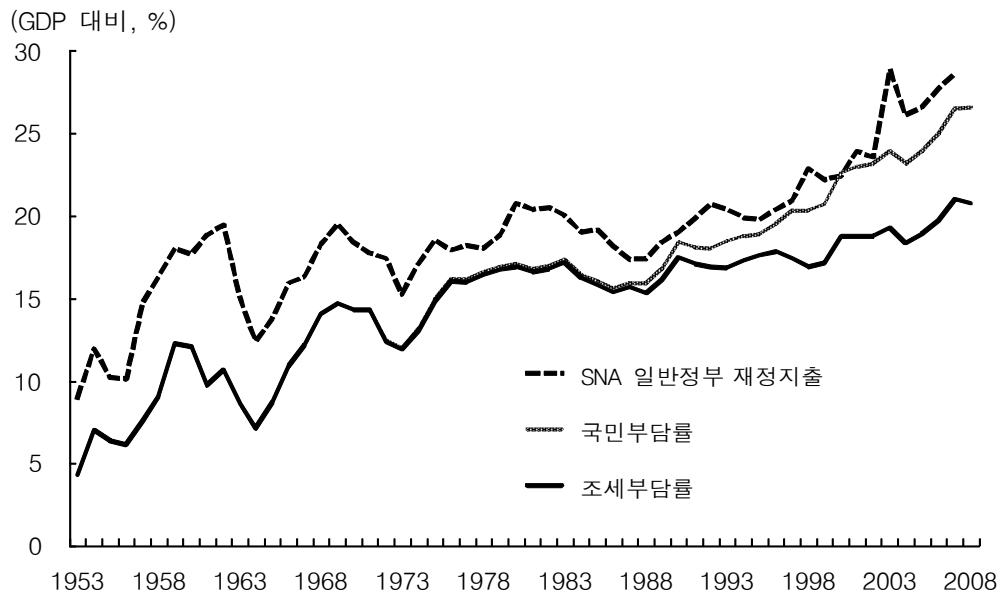


주: 1) 일반정부 = 중앙정부 + 지방정부.

2) 복지 = 보건 + 사회보호.

자료: 한국은행(<http://ecos.bok.or.kr>).

[그림 8] 일반정부 재정지출 및 국민부담의 추이



주: 국민부담과 조세부담 사이의 차이는 사회보장부담(국민연금보험료·건강보험료 등)에 해당.

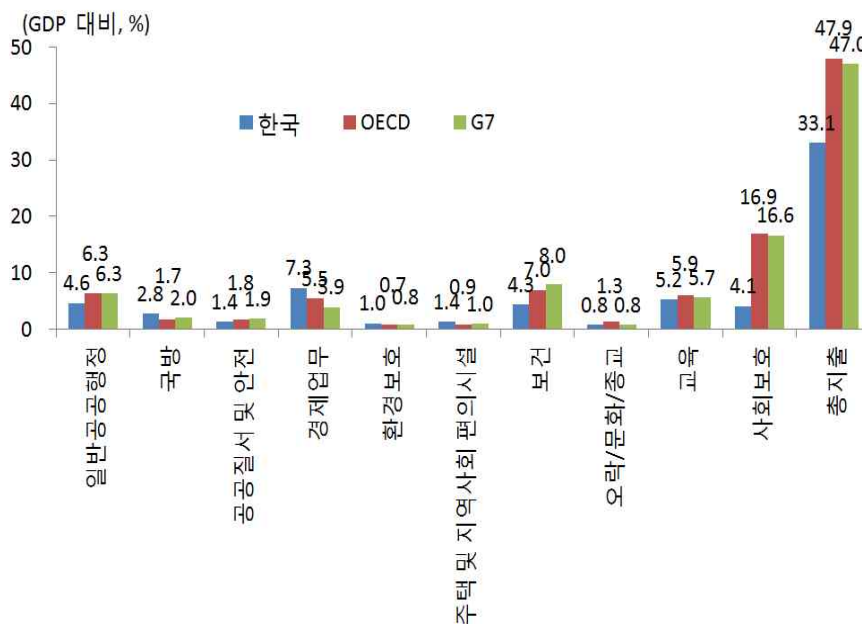
자료: 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr>).

「2011~2015년 국가재정운용계획」에 따르면 향후 경제분야의 지출증가율은 낮고 사회분야의 지출증가율은 높게 설정되어 있다. 총지출의 2011~15년 연평균 증가율은 4.8%인데, 산업·중소기업·에너지(1.0%), SOC(-1.7%), 농림·수산·식품(1.0%)

은 증가율이 낮고, 보건·복지·노동(5.8%), 교육(8.0%)은 증가율이 높은 수준이다.

이러한 지출 구조조정의 방향은 적절한 것으로 판단된다. 우리나라의 경제지출은 선진국에 비해 많은 편이다(그림 9). 추격형(catch-up) 성장단계의 종료에 따라 경제성장의 원동력으로서 혁신(innovation)의 중요성이 높아지고 있는 것에 맞추어, 하드웨어적인 재정투입보다는 소프트웨어적인 제도와 정책의 개편을 통해 혁신을 촉진할 필요가 있다.

[그림 9] 일반정부(중앙+지방)의 지출구조(2009년)



자료: OECD(<http://stats.oecd.org>).

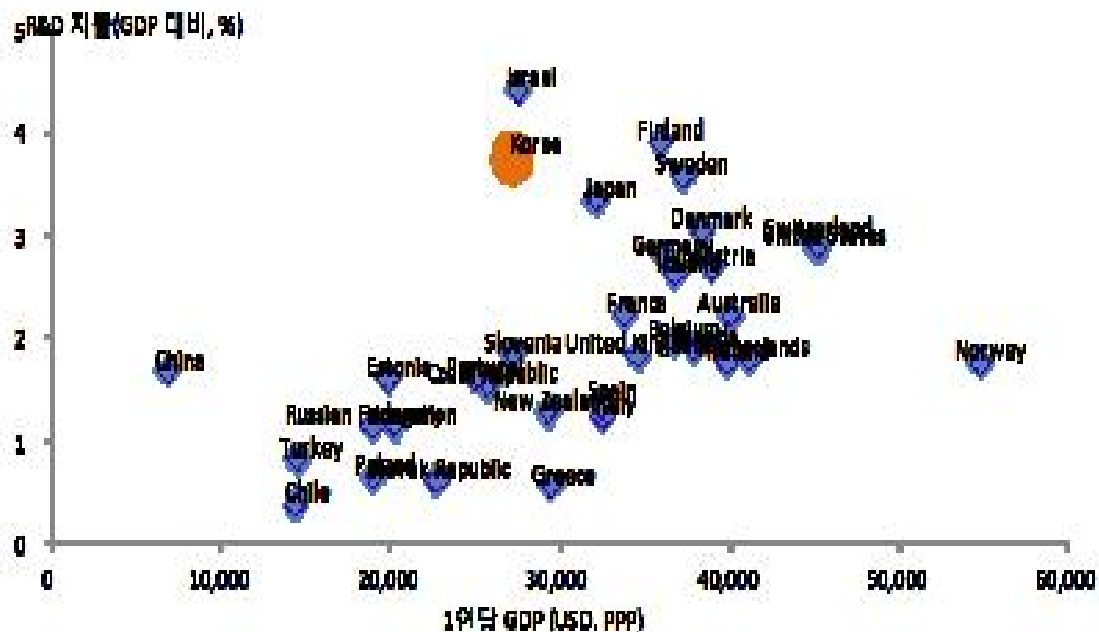
그러나 현재 경제분야 지출은 절대규모에 있어서는 여전히 높은 비중을 차지하고 있어, 향후 보다 적극적인 지출 구조조정이 필요하다. 잠재성장률의 저하에 대처하여 총요소생산성을 높이기 위해서는 시장친화적 경제환경을 구축하는 데 최선의 노력을 경주할 필요가 있다. 재정투자 확대보다는 규제개혁, 민영화, 경쟁정책 강화, 대외개방 확대, 노동시장 유연화 등의 구조개혁에 초점을 맞추어야 한다.

이하에서는 R&D 투자, 사회복지지출, 지방재정지원을 중심으로 재원배분 조정 필요성을 논의하고자 한다.

2) R&D

모든 분야에 걸쳐 있기는 하나 R&D는 통상 중요한 경제사업으로 인식되고 있다. 민간과 공공을 합한 총 R&D 지출은 GDP의 3.7%(2010년)에 도달하여 세계적으로도 매우 높은 수준을 보이고 있다. R&D 지출/GDP 비율은 이스라엘과 핀란드 다음으로 높은 수준이며, 우리나라와 소득이 비슷한 나라들에 비해 평균적으로 두 배 정도 높은 수준이다.

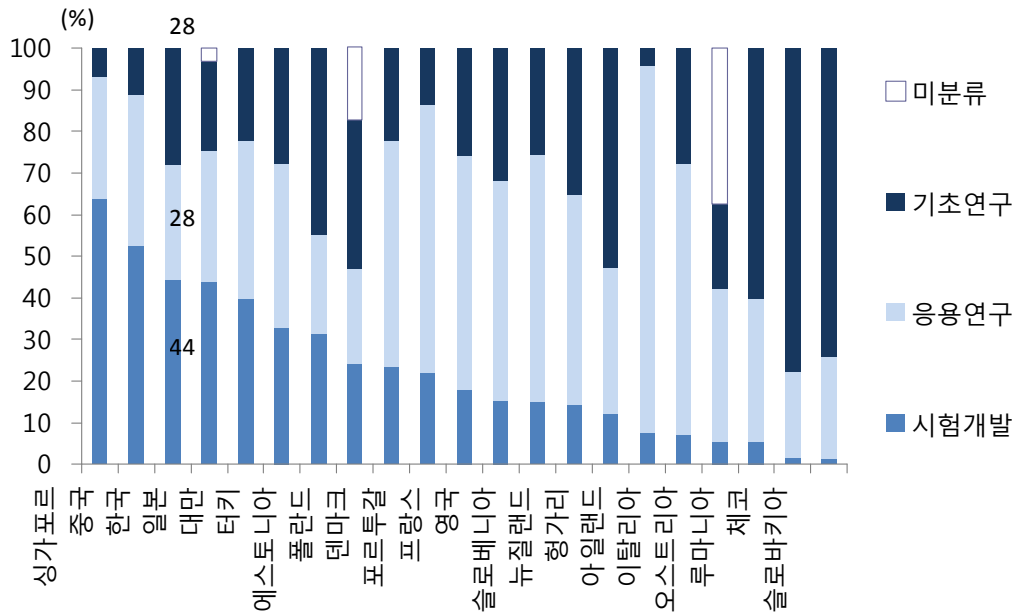
[그림 10] R&D 지출과 소득수준



자료: OECD(<http://stats.oecd.org>).

정부 R&D 투자 중 실험·개발 분야의 지출비중(44%)이 매우 높은 반면, 응용연구(28%) 및 기초연구(28%)의 비중은 낮은 편인 점도 특징적이다. 이는 과거 개발연대의 유산으로 추측되며, 특히 당시 설립된 각종 출연연구소들의 역할이 재정립되지 않은 결과로 보인다.

[그림 11] 정부 R&D 투자에서 차지하는 기초연구, 응용연구, 실험·개발의 비중(2009년)



자료: OECD(<http://stats.oecd.org>).

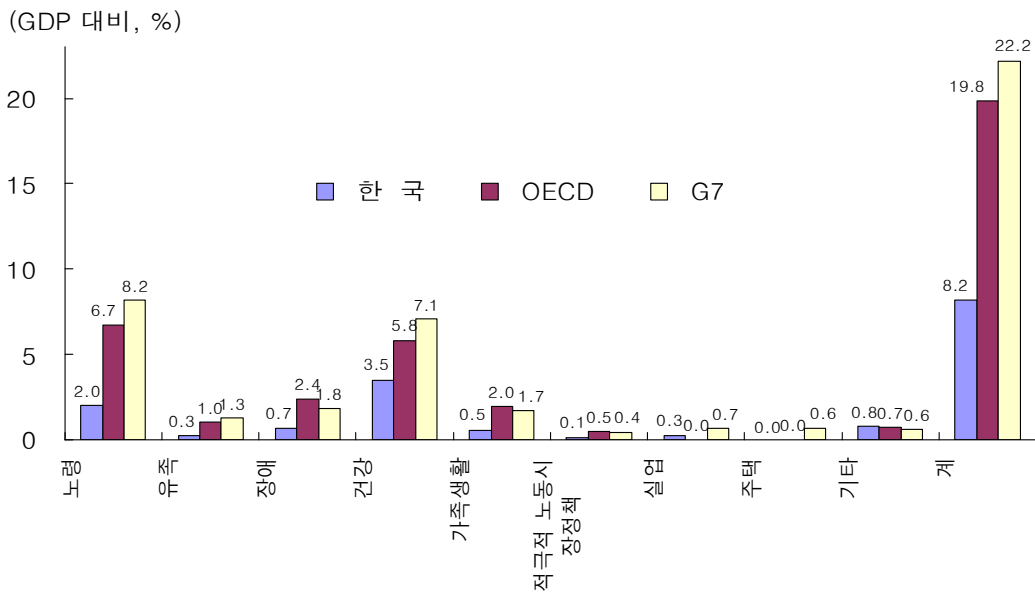
정부의 R&D 지원방식에 대해 비판적 시각이 많다는 점도 주목할 만하다. 예컨대 기술개발에 성공한 경우 지원금액의 일정 비율(20~40%)에 해당하는 기술료만 정부에 납입하면 지적재산권 등 모든 편익을 기업이 가져갈 수 있어, 기업들의 기회주의적 행태를 조장할 가능성이 높다. 극단적인 경우 성공이 거의 확실한 R&D 사업에 대해 정부에 지원을 요청하고, 사업이 완료된 후에 기술료만 납입하면 나머지 지원금액을 아무런 대가 없이 기업이 가져갈 수 있다. 실제로 기술개발 성공률이 90%에 달하는 것으로 알려져 있어, 이러한 행태가 만연해 있을 가능성을 시사한다.

향후에는 R&D 투자의 효율성을 높이는 데 노력을 경주할 필요가 있다. 공공 R&D 투자의 근거는 긍정적 외부효과(positive externalities)에서 찾을 수 있으므로, 민간에서 담당하기 어려운 기초·원천기술에 대한 투자에 집중해야 한다. 기초연구의 경우에도 우리나라의 규모와 비교우위를 고려한 전략적 접근이 필요하다. 예컨대 우주 분야에 있어 발사체 사업보다는 투자 대비 효과가 큰 분야(예: 위성)에 집중해야 할 것이다.

3) 사회복지

OECD 사회지출(social expenditure) 통계에 의하면 우리나라의 사회지출은 GDP 대비 8.2%로서 OECD 평균(19.8%) 및 G7 평균(22.2%)에 크게 못 미친다. 이처럼 우리나라의 복지지출은 선진국에 비해 적은 것이 사실이다.

[그림 12] OECD 사회지출의 국제비교(2007년)



자료: OECD(<http://stats.oecd.org>).

그러나 이러한 차이의 대부분은 연금부문(노령, 유족, 장애)에서 발생하고 있다. 이는 우리나라에서 국민연금이 1988년에 도입되었기 때문이다. 반면 대부분의 국가에서 연금은 19세기 말 또는 20세기 초에 도입되었다. 우리나라도 향후 국민연금 제도가 성숙되어감에 따라 선진국가 같이 지출이 크게 늘어날 전망이다.

<표 9> 주요국의 사회보험제도 도입 연도

구분	독일	영국	스웨덴	프랑스	이탈리아	미국	캐나다	한국
산재보험	1884	1906	1901	1946	1898	1930	1930	1964
노령연금	1889	1908	1913	1910	1919	1935	1927	1988
실업보험	1927	1911	1934	1967	1919	1935	1940	1996
가족수당	1954	1945	1947	1932	1936	-	1944	-
의료보험	1880	1948	1962	1945	1945	-	1972	1977

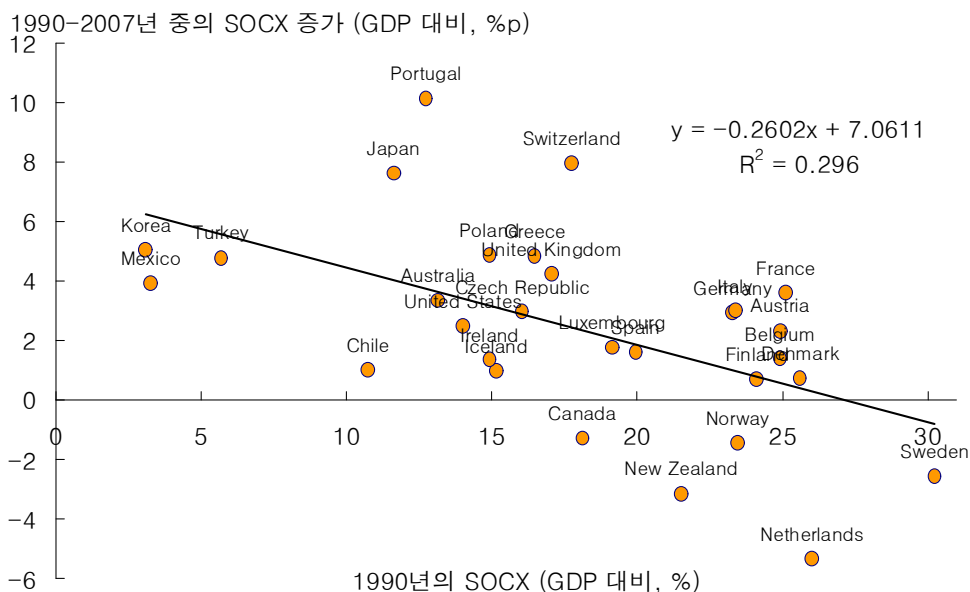
자료: Flora and Heidenheimer(1981), Tables 3.1, 6.1, 8.1~4; Il SaKong and Youngsun Koh(2010), Table 6-8.

의료부문 역시 우리나라와 선진국 간의 격차를 낳는 부문이다. 의료지출은 소득 수준과 노인인구 비중이 크게 영향을 받기 때문에 향후 빠른 지출증가가 예상되고 있다.

소득수준, 인구규모, 인구구조 등의 국가별 특성을 통제할 경우 우리나라의 복지지출이 선진국과 유사하다는 연구결과도 존재한다(최준욱·류덕현·박형수[2005]).

현재 우리나라의 복지지출 증가속도는 추세선을 따라가고 있는 것으로 파악된다. 흔히 지출수준이 낮은 나라는 증가속도가 높고, 지출수준이 높은 나라는 증가속도가 낮은 경향이 있다. 한국은 이러한 추세선 근처에 위치하고 있어, 다른 OECD 국가에 비해 증가속도가 유난히 빠르거나 느리다고 말하기 어렵다.

[그림 10] 초기의 SOCX 수준과 이후의 변동분 사이의 관계



자료: OECD(<http://stats.oecd.org>).

그러나 이러한 외국과의 비교는 큰 의미를 갖지 못하며, 그보다는 현 시점에서 빈곤해소와 사회통합을 위해 가장 필요한 사업은 무엇인가에 논의를 집중할 필요가 있다. 각국이 처한 사정이 다르고, 선진국들도 지금까지 사회정책이 성공적이었다고 평가하기는 어렵기 때문에, 우리 나름대로 문제를 파악하고 이에 대처하려 노력해야 한다.

이런 관점에서 보면, 저소득층 근로연령대의 빈곤이 가장 심각한 문제임을 감안하여 이들의 노동시장 정착도(labor market attachment)를 높이면서 생계지원도 강화

하는 일이 중요하다(고영선[2011], 윤희숙[2012]).

첫째, 직업상담·직업훈련·취업알선 등의 활성화 정책(activation policy)을 강화해야 한다. 고용센터의 상담인력을 확충하는 한편, 민간위탁에 대한 지나친 의존을 지양해야 한다. 고용센터 중심의 전달체계를 구축하고, 자활근로와 취업성공패키지를 통합하며, 장기적으로는 기초보장도 고용센터에서 담당하는 방안도 검토할 필요가 있다. 또 기초보장제도의 조건부과 제외대상자를 축소하고 대부분의 근로능력자에 대해 활성화 정책을 시행하는 한편, 직업훈련 참가자에 대해 수당을 지급하는 방안을 검토해야 한다.²⁾

둘째, 근로유인을 강화하기 위한 제도개선을 추진해야 한다. 근로장려세제(EITC)를 확대하는 동시에 기초보장 수급자 중 일반 노동시장에 참여자에 대한 소득공제 확대 및 EITC 적용을 검토해야 한다. 또 근로능력자에 대한 기초보장 생계급여를 축소하는 방안(금액 인하, 기한 설정 등)도 검토해야 한다.

4) 교부금 및 지방재정지원

앞서 논의한 바와 같이 중앙정부와 자치단체 모두 인식의 전환과 행태의 변화가 필요한 시점이다. 지금까지 중앙정부가 지방정부를 하위 집행기구로 인식하기보다, 지역주민들에게 정치적 책임을 지고 별도의 기능을 수행하는 기구(“자치단체”)로 인식할 필요가 있다. 중앙정부가 집행조직이 부족하여 자치단체에 의존할 수밖에 없는 경우에는 명확한 계약관계하에 집행을 위탁하고 그에 상응하는 대가를 지급하는 한편 사후적으로 집행실적을 감독해야 한다. 또 지방비 분담은 의무사항이 아니라 선택사항으로 함으로써 자치단체가 자체적인 판단에 따라 국비에 추가할 수 있도록 해야 한다.

한편 자치단체는 중앙정부에 대해 무조건 재정지원을 요구하기보다 자체적인 비용 절감노력(인력감축, 타 자치단체와의 서비스공급 통합 등)과 지방세 징수노력을 먼저 경주할 필요가 있다. 특히 사업효과가 지역에 국한되는 사업(“지역사업”)에 대해서는 중앙정부의 지원을 요구하지 말아야 한다.

2) 참고로 미취업 청년과 중장년층을 대상으로 취업상담부터 직업훈련, 취업알선까지 단계적·통합적으로 지원하는 ‘청·장년층 내일 희망찾기 사업’이 2012년 3월부터 시행되고 있다. 만 15~29세(군필자 32세) 중 미취업자는 ‘청년층 YES(The Youth Employment Success) 프로그램’에, 만 40~64세 중 최저생계비 200%(4인가족 기준 가구원 소득합산액이 299만1100원) 이하의 가구원은 ‘중장년층새일찾기 프로젝트’에 참여할 수 있다. 참여자는 상담·의욕제고·경로설정(1단계) → 직업능력 향상(2단계) → 집중취업알선(3단계) 등의 단계별 통합서비스를 최장 9개월간 받을 수 있다. 특히 1, 2단계인 7개월 동안 참여자별로 월 최대 31만6000원의 취업활동수당 및 훈련장려금을 받게 된다. 또 내일배움카드제를 통한 직업훈련의 경우 수강료의 25~45%에 달하는 수강자 본인부담금을 내지 않아도 된다.

장기적으로는 중앙정부와 자치단체 간의 역할분담을 대폭 조정할 필요가 있다. 위에서 설명한 바와 같이 중앙정부와 자치단체 간의 협력방식이 바뀌게 되면, 자치단체가 중앙정부보다 더 잘 할 수 있고 열심히 할 유인이 있는 기능이 판별될 것이다. 그 결과를 미리 예측하기 위해 경제이론을 살펴보면, 분권화가 바람직한 경우로는 내부효과가 큰 사업(예: 지역 인프라 사업), 지역 간 선호의 이질성이 큰 사업(예: 교육), 실험과 모방이 중요한 사업(예: 중소기업 지원) 등이 있다. 반면 집중화가 바람직한 경우로는 외부효과가 큰 사업(예: 거시경제정책, 환경보호), 규모의 경제가 큰 사업(예: 상하수도), 납세자의 이동성이 큰 사업(예: 저소득층·노인·장애인 등 취약집단 지원) 등이 있다.

<표 10> 중앙정부와 지방정부의 역할분담

기 준		바람직한 역할분담	정책적 함의
재정대응성	외부효과	집중화	중앙정부 보조금, 지방정부 연합체 등으로 외부효과 시정
	내부효과	분권화	중앙정부 보조금 지원 없이 지방정부가 자체적으로 재원조달
규모의 경제		집중화	최소비용을 달성하는 수준으로 중앙정부, 광역단체, 기초단체가 역할을 분담
납세자의 이동성		집중화	조세동조화, 기본서비스 공급을 위한 일반보조금 지급
지역 간 선호의 이질성		분권화	이질성이 큰 경우 서비스공급 분할
실험과 모방의 중요성		분권화	정책실험을 촉진하기 위해 분권화, 정보 외부성 시정을 위한 보조금 지급
정부팽창과 시장개입의 야기 가능성		분권화	경제정책 권한을 지방으로 이양, 경성예산제약 확립 (중앙정부 보조금 지양)

자료: 고영선(2008).

특히 복지분야에서는 소득재분배 기능이 큰지 작은지에 따라 역할분담이 달라질 수 있다. 저소득층·장애인·노인 등 취약집단에 대한 지원은 소득재분배 기능이 커서, 자치단체가 중상위층에게 지방세를 부과하여 이들 취약집단을 지원할 유인이 적다. 예컨대 지역주민들의 반발로 인해 장애인 시설의 유치를 꺼려할 수 있다. 반면 보육지원과 같이 중산층 주민들도 혜택을 보는 사업에 대해서는 자치단체가 적극적일 개연성이 높다. 따라서 소득재분배 기능이 큰 사업은 중앙정부가, 작은 사업은 지방정부가 주도하는 것이 바람직하다고 판단된다.

한편 지방교육재정교부금은 학생수가 줄어드는 상황에서도 계속 일정 규모를 유지하고 있어, 전면적 개편이 필요하다. 예컨대 수도권 등 재정력이 충분한 자치단체에 대해서는 교부하지 않는 것이 한 방법이다. 즉, 일반 지방교부세의 경우와 마찬가지로 불교부 단체를 지정하는 것이다.

일반 지방교부세 역시 자치단체의 재정적 책임성을 약화시키는 측면이 있으므로 축소 조정하고 지방세의 역할을 강화하는 것이 바람직하다. 지역 간 형평성과 재정적 책임성은 양립하기 어려운 목표로서 양자 간의 택일이 필요한데, 현 시점에서는 형평성보다 책임성을 중시하여 지방교부세를 축소 조정할 필요가 있다. 최근 도입된 지방소비세 역시 교부세적인 성격이 강한바, 추가적인 세율인상은 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 이와 더불어 자치단체들이 지방세 등을 통해 자체수입을 늘려 나가도록 유도하기 위해 교부세 배분공식을 개편할 필요가 있다. 현재에는 자체수입이 늘어날 때 교부세가 줄어드는 형태로 배분공식이 구성되어 있어 자체수입을 늘릴 유인이 충분치 못하기 때문이다.

제4절 결 론

최근 경기상황이 악화되면서 재정정책의 기초를 설정하는 일이 어려워지고 있다. 2008년의 글로벌 금융위기 이후 적극적으로 경기조절에 나섬에 따라 국가부채는 GDP의 30%에서 34%로 증가하였다. 재정정책을 대칭적으로 운용하기 위해서는 경기가 회복국면에 들어서는 즉시 부채비율을 다시 30%로 낮추어야 한다. 정부는 당초 2013년에 균형재정을 회복하고 이후 부채비율을 급격히 낮출 계획을 밝혔었다. 그러나 현재의 여건에서는 다소 신축적으로 재정정책을 운용해야 할 것으로 보인다. 단, 이를 위해서는 중기적으로 재정건전성을 확고히 지킬 것이라는 신뢰를 대내외에 심어주어야 한다. 유럽발 경제위기도 많은 국가에서 재정능력에 대한 불신이 커지면서 발생했음을 상기할 필요가 있다.

중기적으로 재정건전성을 확보하기 위해서는 먼저 지출구조조정을 추진해야 한다. 그러나 이것만으로는 재정건전성을 담보하기 어려우며, 불가피하게 조세부담을 늘려야 할 것으로 예상된다. 이때에는 비과세·감면의 축소를 통한 세원확대에 주력해야 한다. 특히 우리나라에서는 개인소득세 부분에 비과세·감면이 매우 많아 실효세율이 매우 낮다. 개인소득세와 사회보장기여금의 확충 없이는 복지국가의 건설이 사실상 불가능해 보이며, 이는 국민들에게 복지지출에 대한 비용의식을 각인시키기 위해서도 필요하다. 이와 더불어 최근 우려를 낳고 있는 공공기관의 부채를 줄이기 위해서도 노력해야 한다.

재원배분에 있어서는 현재와 같이 경제지출을 억제하려는 노력이 지속되어야 한다. 특히 R&D 지출의 효율화가 절실히 필요하다. 복지정책에 있어서도 단순히 OECD 국가의 지출수준을 목표로 삼아 재정지출을 늘려나가기보다 우리 나름의 문제를 파악하고 이에 대처하기 위해 노력해야 한다. 이런 관점에서 보면 저소득층 근로연령대의 빈곤이 가장 심각한 문제임을 감안하여 활성화 정책을 강화하는 일이 중요하다.

지방재정지원에 대한 요구도 급증하고 있다. 1990년대 중반에 지방자치가 재개된지 20년에 가까운 시간이 흘렀지만 우리나라에서는 아직도 중앙과 지방의 역할분담이 모호한 상태로 남아 있다. 재정대응성 등 여러 기준에 따라 역할분담을 재정립하는 동시에, 지방의 재정적 책임성을 확보하는 데 노력해야 한다.

위에서 열거한 과제는 어느 것 하나 쉬운 것이 없다. 그러나 이런 문제를 해결하지 않고는 재정건전성의 확보나 지출 효율성의 제고를 기대하기 어려울 것이다. 정책방향을 분명히 설정하고 중장기적으로 꾸준한 노력을 기울여야 한다.

참고문헌

- 고영선, 「국가균형발전특별회계의 포괄보조금화 방안」, 고영선 편, 『지역개발정책의 방향과 전략』, 한국개발연구원, 2008, pp.185~261.
- _____, 「근로연령층의 빈곤증가에 대응한 정책과제」, 『KDI 포커스』, 통권 제7호, 2011. 8.
- 국회예산정책처, 「우리나라의 의무지출 예산구조와 정책과제」, 국회예산정책처 · 한국의회학회 공동정책포럼, 2012. 5. 24.
- 기획재정부, 『2011~2015 국가재정운용계획』, 2011.
- _____, 『2012년 조세지출예산서』, 2012.
- 연합뉴스, 「S&P “韓 가계 · 공공부채 신용등급 위험요인”」, 2012. 7. 16.
- 유한욱, 「조세지출 현황 및 효율적 관리방안」, 『KDI 경제전망』, 2012 상반기, 2012, pp.43~55.
- 윤희숙, 「1990년대 이후 한국경제 구조변화가 빈곤구조에 미친 영향과 정책적 함의」, 『KDI 포커스』, 통권 제14호, 2012. 1.
- 이상용, 「지방재정 인센티브제도의 개편방안」, 『한국지방재정논집』, 제9권 제1호, 2004, pp.105 ~142.
- 최준욱 · 류덕현 · 박형수, 『재정지출의 분야별 자원배분에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2005.
- Cecchetti, Stephen G., M. S. Mohanty, and Fabrizio Zampolli, “The Real Effects of Debt,” 2011. 9.
- Flora, Peter and Arnold. J. Heidenheimer, (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Books, 1981.
- Il SaKong and Youngsun Koh, *The Korean Economy: Six Decades of Growth and Development*, Korea Development Institute, 2010.
- IMF, “Fiscal Policy as a Countercyclical Tool,” *World Economic Outlook*, 2008. 10, pp.160~198.
- Reinhart, Carmen M. and Kenneth S. Rogoff, “Growth in a Time of Debt,” *American Economic Review*, Vol. 100, No. 2, pp.573~578.



공기업 부채 관리 방안¹⁾

■ 최 준 옥 (한국조세연구원)

1) 본 원고의 상당 부분은 한국조세연구원의 『공공기관 부채의 잠재적 위험성 분석과 대응 방안』(2013년)을 정리한 내용이다.

I. 서론

2008년을 전후로 공공기관 부채가 증가하기 시작하면서, 2009년부터 공공기관의 부채 증가에 대한 우려가 본격적으로 제기되기 시작하였다. 공공기관 부채의 규모는 기준에 따라 달라질 수 있으며, 회계기준의 변경 등으로 인해 시계열의 일관성과 관련된 일부 한계도 있기는 하지만, 지난 수년간의 증가 추세는 비교적 명확하다. 가장 일반적인 기준으로 보면, 2007년에 249.3조원이던 것이 2011년에는 463.5조원으로 증가하였다. GDP 대비 비율로 보더라도 2007년에 25.6%이던 것이 2011년에는 37.5%로 크게 상승하였다.

공공기관 부채 증가와 관련하여 다양한 쟁점이 제기된다. 그 중 한 부류는 통계의 정확성 혹은 재정투명성과 관련된 쟁점들이다. 지난 수년간 재정통계 개편 등을 통해 이러한 측면의 쟁점과 관련하여 상당한 개선이 이루어졌다. 그러나 이러한 맥락에서 제기된 가장 원초적인 주장 중 하나가 “공공기관의 부채를 국가부채의 범위에 포함시켜야 한다”는 주장이라 할 수 있는데, 이와 관련하여서는 아직도 논란의 여지가 완전히 해결되지는 않는 측면이 있다. 물론 국제 기준으로 보더라도, 일정 수준 이상의 상업성을 가지는 공공기관의 부채를 국가부채에 포함하지 않는 것이 일반적이라는 점 등을 감안할 때, 적어도 기술적인 측면에서는 이러한 주장은 부적절하다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 그러한 주장과 관련하여 생각해 볼 여지가 있는 것은 그러한 주장이 공공기관 부채의 성격 또는 본질과 관련된 질문과 연관되어 있기 때문이라 할 수 있다. 즉 공공기관 부채 증가가 과연 문제가 되는 것인지, 문제가 된다면 어떤 측면에서 문제가 되는 것인지, 그리고 국가부채와는 어떤 측면에서는 유사한 성격을 가지고 어떤 측면에서는 다른 것인지 등의 질문을 생각할 수 있다.

공공기관 부채는 국가부채와는 달리 크게 문제가 되지 않는다는 시각에서의 가장 전형적인 주장을 살펴보기로 한다. 공공기관의 부채는 주로 실물자산의 증가를 수반하기 때문에, 부채가 증가하는 경우에도 순부채는 증가하지 않아 문제가 되지 않는다는 주장이 있다. 그러나 이러한 주장은 몇 가지 한계를 가진다. 대부분의 부채는 지속적으로 이자부담을 초래하는 반면 실물자산이 반드시 그에

상응하는 수익을 가져다주지는 않는다. 그리고 공공기관의 실물자산이 간단하게 유동화될 수 있는 자산이 아닌 경우가 많다. 뿐만 아니라, 공공기관이 보유하고 있는 실물자산의 가치가 하락할 가능성도 있다.

해당 공공기관의 운영에 문제가 생기는 경우 정부가 택할 수 있는 대안은 파산, 재정지원 확대 혹은 요금인상 등이 있을 것이다²⁾. 공공기관 부채의 증가로 인해 나타날 수 있는 직접적이고 일차적인 문제는 해당 공공기관의 운영에 문제가 생겨, 공공서비스 공급에 문제가 생기는 경우다. 정부가 해당 공공기관을 파산시키는 경우에는 이러한 문제가 발생하게 된다. 그러나 독점적인 공공서비스를 제공하는 공공기관을 파산시키는 것은 현실적이지 않은 경우가 대부분이며, 결국 정부는 다른 대안을 모색하여 이러한 상황은 피할 수 있을 것이다. 즉 재정자원의 투입이 불가피해지는 위험성이 있다고 할 수 있다.

공공기관이 제공하는 서비스의 요금 인상 등을 통해 누적된 부채 문제를 해결하는 경우에는 재정자원의 투입이 필요하지 않을 수 있다. 그러나 요금인상을 통해 누적된 부채를 해결할 수 있는 경우에는 결국 세대간 이전효과가 초래된다는 점에서 본질적인 경제적 영향 측면에서 국가부채와 일정한 정도 유사한 성격을 가지게 된다. 즉 공공기관 부채는 문제의 정도나 귀착효과 등에서 국가부채와는 차이가 있기는 하지만, 그것이 초래하는 본질적인 성격에서는 국가부채와는 전혀 무관한 문제는 아니라 할 수 있다.

2) 다른 대안으로 민영화도 있지만, 이 경우에도 다른 방안에서 나타나는 문제가 발생하기 때문에, 단순화를 위해 여기서는 별도의 대안으로는 논의하지 않는다.

II. 부채 현황과 특징³⁾

1. 기본개념 및 정부통계

가. 공공기관의 범위

공기업 혹은 공공기관의 부채규모는 통계를 작성하는 목적 및 기준에 따라 크게 달라질 수 있으므로, 먼저 일반적으로 활용되는 기준 및 용어에 대해 살펴보기로 한다. 필요에 따라 임의로 설정되는 개념을 제외하면, 공기업 혹은 공공기관 관련 통계를 작성하는 기준으로는 주로 재정통계, 국민계정, 공운법의 3개가 있다.

우리나라는 공공기관을 관리하기 위해「공공기관운영에관한법률(이하 공운법)」에 따라 공공기관을 구분·지정하고 있다. 재정통계 및 국민계정은 통계 목적으로 작성되는 반면, 공운법은 공공기관 관리를 목적으로 하는 것이므로, 출발점에서부터 차이가 있다. 따라서 공운법에 따라 공공기관 통계를 작성하는 경우에는 재정통계나 국민계정과 는 상당한 차이를 보일 수도 있다.

먼저 공운법 기준으로 공공기관의 정의 및 범위 등에 대해 살펴보기로 한다. 공운법 제4조에 따르면 정부는 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관, 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관, 실질적으로 지배(지분이 50% 이상이거나, 지분이 30% 이상이고 사실상 지배)하고 있는 기관, 공공기관이 설립하고, 정부 또는 설립기관이 출연한 기관 중에 공공기관을 지정한다. 그러나 이러한 조건에 해당되는 기관 모두가 공공기관으로 지정되는 것은 아니므로, 실제 공공기관의 범위는 원칙에서 정하는 것보다는 다소 협소해질 수 있다. 공운법은 공공기관을 공기업(시장형, 준시장형), 준정부기관, 기타공공기관으로 분류하고 있으며, 각 유형별 공공기관의 조건은 다음과 같다.

3) 본 자료에서는 공공기관 부채통계와 관련된 다양한 쟁점은 생략한다. 해당 논의는 한국조세연구원의 “공공기관 부채의 잠재적 위험성 분석과 대응방안”(2013) 등을 참조할 수 있다.

<표 II-1> 공기업 및 준정부기관의 구분

유형	분류기준	
공기업	자체수입/총수입 \geq 50%	
	① 시장형 (8개)	자체수입/총수입 \geq 85%, 자산 2조원 이상
	② 준시장형 (14개)	시장형 공기업이 아닌 공기업
준정부기관	공기업이 아닌 공공기관 중 지정	
	① 기금관리형 (16개)	국가재정법상의 기금을 관리(위탁 포함)하는 기관
	② 위탁집행형 (63개)	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관
기타 공공기관	공기업·준정부기관이 아닌 기관(185개)	

주: 자체수입액 및 총수입액의 구체적인 산정 기준과 방법은 대통령령으로 정함.
 자료: 기획재정부

재정통계 및 국민계정에서의 ‘공공부문’은 공운법에서 규정하는 ‘공공기관’에 비해 폭이 넓다. 공운법에서 공공기관으로 지정된 기관은 재정통계 및 국민계정에서도 공공부문(일반정부 혹은 공기업)에 포함되지만, 재정통계 및 국민계정에서 공공부문(일반정부 혹은 공기업)에 포함되는 기관이 모두 공운법에서 공공기관으로 지정되어 있는 것은 아니기 때문이다. 그리고 공기업이라는 동일한 용어를 사용하고 있음에도 불구하고, 공운법에서 공기업으로 분류되는 기준과 국민계정에서 공기업으로 분류되는 기준에 차이가 있어, 국민계정상 공기업의 범위는 공운법상 공기업보다 범위가 넓다. 공운법에서 공기업으로 분류된 기관은 국민계정에서는 모두 공기업으로 분류되고 있다. 그러나 국민계정에서 공기업으로 분류되는 기관이 모두 공운법에서 공기업으로 분류되는 것은 아니며, 공운법에서는 준정부기관 및 기타공공기관으로 분류되어 있는 경우도 있다.

최근의 재정통계 개편 과정에서 재정통계와 국민계정의 차이는 상당히 줄어들었다. 그러나 아직도 남아 있는 가장 큰 차이 중 하나는 재정통계에서는 지방공기업을 포함하지 않고 있는 반면, 국민계정에서는 지방공기업 등이 포함되어 있다는 점이다.

나. 정부의 공공기관 부채 통계

공공기관 부채 통계에 대해 먼저 정부의 발표자료에 포함된 수치를 통해 살펴보기로 한다.⁴⁾

<표 II-1> 공기업·준정부기관 자산규모

(단위: 조원, %)

		2007	2008	2009	2010	2011
자산	합계	472.3	511.9	591.0	644.8	698.9
	공기업	312.8	358.3	403.3	458.9	498.9
	준정부기관	141.0	133.2	164.0	163.4	176.6
	기타공공기관	18.6	20.4	23.6	22.5	23.4
부채	합계	249.3	294.6	341.6	401.6	463.5
	공기업	158.0	200.8	238.7	292	329.5
	준정부기관	83.8	85.4	93.4	100.7	124.9
	기타공공기관	7.5	8.4	9.5	8.9	9.1
자본	합계	223.0	217.3	249.4	243.1	235.4
	공기업	154.8	157.5	164.7	166.9	169.5
	준정부기관	57.2	47.8	70.6	62.8	51.6
	기타공공기관	11.0	12.0	14.1	13.5	14.3
부채비율	합계	111.8	135.5	136.9	165.2	196.9
	공기업	102.1	127.5	144.9	174.9	194.4
	준정부기관	146.6	178.5	132.2	160.5	241.9
	기타공공기관	68.2	69.4	67.4	66.6	63.8

주: 1. 국가가 관리주체인 기금계정 제외
 2. 수은, 정책금융공사 등 2개 금융공공기관 제외
 자료: 기획재정부 보도자료(12.4월)를 기준으로 알리오시스템을 활용하여 재구성

동 자료는 기본적으로 공운법에 따라 공공기관으로 지정된 기관을 기준으로 부채 규모를 제시하고 있다. 다만 자료의 각주에서 언급하고 있는 바와 같이 두 가지 점에 유의할 필요가 있다. 첫째, 공공기관이 운영하는 기금 중 국가가 관리주체인 기금은 공공기관의 재무관련 통계의 범위에서 제외하고 있다. 둘째, 위 자료는 공공기관으로 지정된 기관 중 2개의 금융공공기관(수출입은행, 정책금융공사)은 제외한 수치다. 이는 금융공공기관의 경우에는 그 성격이 일반적인 공공기관과는 차이를 보이기 때문에, 금융공공기관의 수치를 단순하게 합산하는 것이 부적절하다는 인식

4) 공기업 부채와 관련된 또 다른 자료로 World Bank에서 제공되는 자료가 있다. 동 자료는 국민계정 통계와 동일한 기준으로, 지방공기업 등이 포함된 자료인데, 본 연구에서는 지방공기업의 부채 문제는 다루지 않고 있으므로, 동 자료에 대해서도 별도로 언급하지는 않는다.

에 기초한 것으로 보인다. 이와 관련된 좀 더 자세한 내용은 뒤에 다시 논의하기로 한다.

위 자료와 관련하여 한 가지 유의할 점은 2009년까지의 자료는 K-GAAP 기준으로 작성된 자료이며, 2010년 및 2011년의 자료는 IFRS 기준으로 작성된 자료라는 점이다. 따라서 회계기준의 변경으로 인해 시계열의 일관성에 일정한 문제가 발생한다는 점이다.

다. 부채 추이

공공기관 부채규모 등과 관련하여 다양한 논점들이 제기될 수 있으며, 자료에 따라 특징이 다소 다르게 보일 수도 있지만, 일단 기획재정부에서 발표된 자료를 이용하여 공공기관 부채의 추이 및 주요 특징을 간단히 살펴보기로 한다.

기관 유형별 부채 구성을 보면, 전체 공공기관 부채에서 기타공공기관의 부채가 차지하는 비중은 2% 정도로 크지 않으며, 공기업의 부채와 준정부기관의 부채가 전체 공공기관 부채의 약 71%와 27% 정도를 차지한다.

앞에서 언급한 바와 같이 회계 기준의 변경으로 인해 시계열의 일관성에 일정한 문제가 발생하는 것은 불가피하지만, 그러한 한계를 감안하되, 공공기관 부채규모의 추이를 살펴보기로 한다. 공공기관 부채의 GDP 대비 비중은 2007년에 25.6%에서 2011년에는 37.5%로 크게 상승한 것을 알 수 있다.

각 유형별 부채합산치의 GDP 대비 비중 추이를 보면, 기타공공기관 부채의 GDP 대비 비중은 1% 이하로 낮게 유지되고 있으며, 추세적인 변화는 확인되지 않는다. 준정부기관 부채의 GDP 대비 비중은 2010년까지 9% 이하에서 유지되어 오다가, 2011년에 비교적 큰 폭으로 상승하여 10%를 상회하고 있다. 준정부기관의 부채가 2011년 다소 큰 폭으로 상승한 것은 부실저축은행 지원에 따른 예금보험공사 부채 증가에 기인한 것으로 보인다. 공기업 부채의 GDP 대비 비중은 매년 상승하는 추세를 보이고 있으며, 2011년의 수치는 2007년에 비해서는 10%p 이상 크다. 2007년의 부채는 개별재무제표를 기본으로 하여 산출되었고 2011년의 부채는 연결재무제표를 기본으로 하여 산출되었음을 감안하더라도 전체적으로 공공기관 부채 증가의 거의 대부분이 공기업 부채에서 비롯된 것임을 알 수 있다.

<표 II-3> 공공기관 부채의 GDP 대비 비중

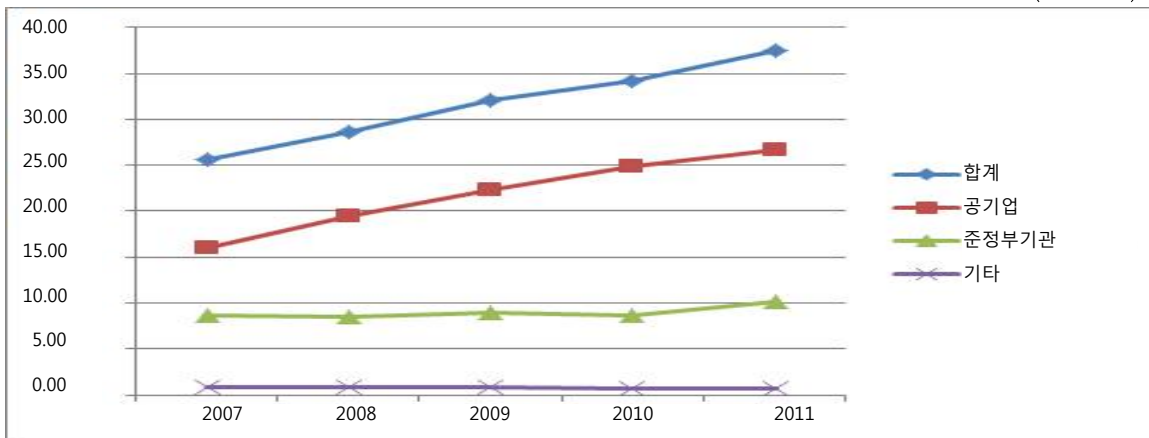
(단위: %)

	2007	2008	2009	2010	2011
합계	25.57	28.69	32.07	34.23	37.47
공기업	16.08	19.45	22.30	24.89	26.63
준정부기관	8.72	8.44	8.88	8.58	10.10
기타공공기관	0.77	0.81	0.89	0.76	0.74

자료: 기획재정부 발표자료를 기준으로 재계산

[그림 II-1] 공공기관 부채의 GDP 대비 비중

(단위: %)



2. 부채의 기관별 분포

공공기관 부채 중 상당 부분이 공기업 부채이므로, 먼저 공기업 부채가 기관별로 어떻게 분포되어 있는지를 살펴보기로 한다. 2개의 기준으로 표시하였다. <표 II-5>는 공기업으로 분류된 28개 기관 중 일반정부에 포함되는 여수광양항만공사와 금융기관인 대한주택보증만을 제외한 26개 공기업의 부채 등의 정보를 부채규모별로 정리한 것이다. <표 II-4>는 추가로 한전의 발전 자회사를 제외한 20개 공기업의 부채를 규모별로 정리한 것이다. 한전 자회사가 관리목적 등으로 공기업으로 분류되어 있기는 하지만, 부채 분포에 대한 전체적인 모습을 보기 위해서는 이들을 제외한 <표 II-4>를 중심으로 살펴보는 것이 더 용이하다. 또한 2007년의 경우 연결재무제표가 존재하지 않으므로 개별재무제표를 이용하였다. 이에 2007년과 2011년의 부채를 단순히 비교하는 것은 바람직하지 않다.

<표 II-4>에 제시된 정보를 보면, 공기업 부채 중 상당부분이 일부 기업에 집중되고 있다. 부채규모 상위 7개 기관의 부채가 공기업 전체의 95% 이상을 차지하며, 특히 한국토지주택(LH)공사의 부채가 전체 공기업 부채의 약 40% 정도를 차지하고 있다. 이는 향후 부채관리 등과 관련된 정책 대응에서 주로 이들 7개 기업에 대해 집중적으로 검토할 필요가 있다는 것을 시사한다.

준정부기관을 대상으로 살펴보면, 공무원연금공단의 부채가 가장 커서, 전체 준정부기관 부채 중 약 74%를 차지한다. 특히 2010년 대비 증가 폭이 매우 큰데, 이는 2011년부터 연금부채충당금이 반영됨으로 인한 것이다. 부채규모가 두 번째로 큰 기관은 예금보험공사로 전체 준정부기관 부채의 약 9.3%를 차지한다. 예금보험공사는 부채 증가폭에서도 두 번째로 큰데, 이는 부실저축은행 지원 등 위기관리 과정에서 발생한 현상이다. 준정부기관 중 일반정부에 포함되는 기관 및 금융기관을 제외한 기관을 대상으로 살펴보면, 철도시설관리공단이 전체 부채의 68.8%를 차지한다. 두 번째로 큰 기관은 에너지관리공단으로 전체 부채의 약 21.2%를 차지한다.

<표 II-4> 공기업 부채 규모 순위

(단위: 백만원, %)

순위	기관명	2007년 (개별)	점유율	누적 점유율	2011년 (연결)	점유율	누적 점유율
1	한국토지주택공사	66,908,862	49.3	49.3	130,571,165	39.9	39.9
2	한국전력공사	21,611,859	15.9	65.3	82,663,900	25.3	65.1
3	한국가스공사	8,743,644	6.4	71.7	27,966,599	8.5	73.7
4	한국도로공사	17,830,249	13.1	84.9	24,590,979	7.5	81.2
5	한국석유공사	3,682,981	2.7	87.6	20,799,958	6.4	87.6
6	한국철도공사	5,948,515	4.4	92.0	13,456,205	4.1	91.7
7	한국수자원공사	1,575,552	1.2	93.1	12,580,936	3.8	95.5
8	한국지역난방공사	1,279,359	0.9	94.1	3,201,466	1.0	96.5
9	인천국제공항공사	3,940,229	2.9	97.0	3,056,628	0.9	97.4
10	한국광물자원공사	434,139	0.3	97.3	2,172,186	0.7	98.1
11	대한석탄공사	1,223,237	0.9	98.2	1,446,205	0.4	98.5
12	부산항만공사	345,522	0.3	98.4	1,430,335	0.4	99.0
13	한국방송광고공사	726,464	0.5	99.0	815,204	0.2	99.2
14	제주국제자유 도시개발센터	64,815	0.0	99.0	538,953	0.2	99.4
15	한국관광공사	310,080	0.2	99.3	538,727	0.2	99.5
16	한국감정원	258,111	0.2	99.5	416,919	0.1	99.7
17	인천항만공사	34,418	0.0	99.5	373,644	0.1	99.8
18	한국공항공사	242,713	0.2	99.7	307,754	0.1	99.9
19	한국마사회	374,946	0.3	99.9	263,589	0.1	100.0
20	한국조폐공사	93,805	0.1	100.0	111,880	0.0	100.0

주: 1. 일반정부에 포함되는 여수광양항만공사와 금융기관인 대한주택보증 제외, 자회사 제외
 2. 2007년 개별재무제표, 2011년 연결재무제표 이용

<표 11-5> 공기업 부채 규모 순위

(단위: 백만원, %)

순위	기관명	2007년	2008년	2009년	2010년 (K-GAAP)	2010년(IFRS)	2011년	2007년대비 증감액	2007년대 비 증감률
1	한국토지주택공사	66,908,862	85,752,512	109,242,832	125,469,223	121,440,248	130,516,338	63,607,476	95.1
2	한국전력공사	21,611,859	25,929,237	28,897,595	33,351,057	44,189,705	50,330,593	28,718,734	132.9
3	한국가스공사	8,743,644	17,864,518	17,772,344	18,995,531	21,915,891	26,860,898	18,117,254	207.2
4	한국도로공사	17,830,249	20,209,476	21,841,755	22,854,732	23,566,520	24,571,087	6,740,838	37.8
5	한국수력원자력(주)	9,825,368	10,643,917	13,507,169	15,398,900	15,609,917	19,203,001	9,377,633	95.4
6	한국수자원공사	1,575,552	1,962,286	2,995,639	7,960,714	8,084,708	12,578,289	11,002,737	698.3
7	한국석유공사	3,682,981	5,505,913	8,544,305	12,343,642	9,561,611	12,228,462	8,545,481	232.0
8	한국철도공사	5,948,515	6,796,309	8,754,665	9,657,975	10,134,638	10,806,810	4,858,295	81.7
9	한국남동발전(주)	2,903,356	3,489,848	2,988,631	3,072,862	3,379,134	3,270,886	367,530	12.7
10	인천국제공항공사	3,940,229	4,109,915	3,691,700	3,187,717	3,225,124	2,974,277	-965,952	-24.5
11	한국지역난방공사	1,279,359	1,666,963	2,032,852	2,250,314	2,423,881	2,797,580	1,518,221	118.7
12	한국남부발전(주)	1,588,906	2,346,720	2,170,102	2,381,801	2,589,727	2,682,811	1,093,905	68.8
13	한국중부발전(주)	1,703,693	3,053,594	2,967,739	2,548,963	2,772,157	2,473,808	770,115	45.2
14	한국서부발전(주)	1,458,916	1,926,261	2,127,309	1,931,840	2,130,771	2,334,038	875,122	60.0
15	한국동서발전(주)	2,149,308	2,325,605	1,922,605	1,769,556	2,040,484	2,294,701	145,393	6.8
16	한국광물자원공사	434,139	523,395	900,583	1,482,971	1,535,735	1,802,456	1,368,317	315.2
17	부산항만공사	345,522	565,328	1,302,068	1,427,284	1,436,719	1,430,335	1,084,813	314.0
18	대한석탄공사	1,223,237	1,376,012	1,309,995	1,305,832	1,314,574	1,429,919	206,682	16.9
19	한국방송광고공사	726,464	531,335	645,579	654,896	661,467	815,204	88,740	12.2
20	한국감정원	258,111	309,398	358,787	342,003	347,977	416,919	158,808	61.5
21	제주국제자유도시 개발센터	64,815	97,323	178,730	274,982	290,375	357,338	292,523	451.3
22	인천항만공사	34,418	34,833	107,337	242,671	223,953	314,852	280,434	814.8
23	한국공항공사	242,713	283,112	231,268	232,503	253,448	307,754	65,041	26.8
24	한국마사회	374,946	371,050	364,330	313,621	322,055	263,589	-111,357	-29.7
25	한국관광공사	310,080	374,948	390,086	301,868	313,297	254,173	-55,907	-18.0
26	한국조폐공사	93,805	101,559	76,451	55,005	82,019	78,081	-15,724	-16.8

주: 각 항목별 상위 10개에 대하여 음영으로 표시

3. 차입금 추이

공공기관 부채와 관련하여 제기되는 쟁점 중 하나는 회계상 부채가 가지는 의미다. 공공기관의 재무제표상의 부채 중에는 상업적 활동에서 자연스럽게 발생하는 부분도 있는데, 전체 부채 규모보다는 실제 이자비용 등이 발생하는 금융성 채무를 중심으로 파악하는 것이 중요하다. 기존 연구 중 하나인 현진권 외(2002) 등은 이러한 문제를 지적하고 있는데, 특히 선수금, 미지급금 등이 그러한 항목에 해당된다는 점을 지적하고 있다. 단순하게 회계적으로 파악되는 부채보다는 실제 이자부담이 발생하는 금융성 부채 혹은 차입 등에 국한하여 고찰하는 것이 더 유용하다.

<표 11-6> 공공기관 차입금 현황(일반정부 해당기금 및 금융기관 제외)

(단위: 조원)

	2007	2008	2009	2010	2011
차입금 총액	72.8	94.9	186.3	220.0	259.3
공기업	59.8	79.9	169.0	200.7	238.6
시장형	35.6	51.2	61.2	70.1	99.5
준시장형	24.2	28.6	107.7	130.7	139.2
준정부기관	12.3	14.1	16.2	18.0	19.4
기금형	0.3	0.3	0.5	0.7	0.6
위탁집행형	12.1	13.9	15.7	17.4	18.8
기타공공기관	0.6	0.8	1.2	1.2	1.3

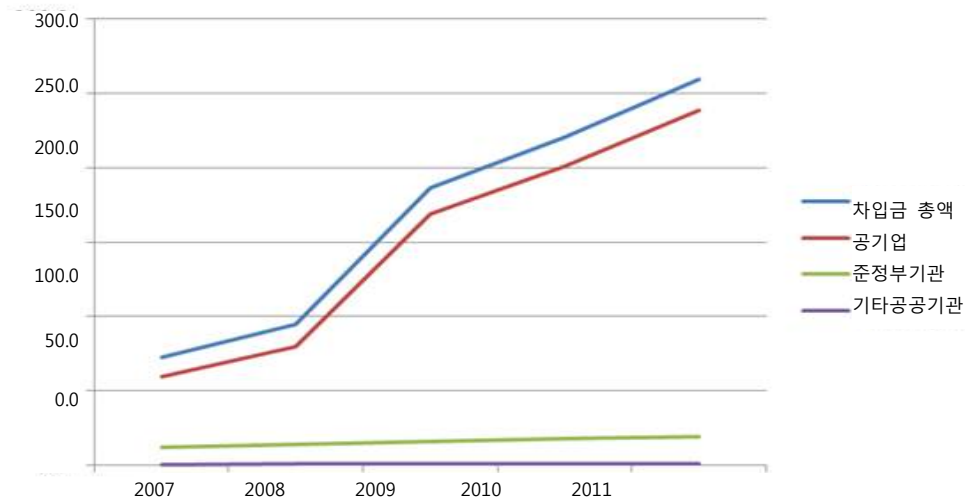
자료: 알리오

본 연구의 개념상 중요한 부분은 협의의 차입금(금융기관으로부터 받은 대출 등)은 물론이고, 기관 자체에서 사채를 발행하는 것 등을 모두 포함하는 이자부담부채가 되어야 한다. 알리오에서 차입금이라 함은 협의의 차입금과 사채를 모두 포함하는 것으로 정의되어 있어, 개념적으로는 본 연구의 목적에 부합한다. 알리오상 차입금의 경우 단기차입금⁵⁾과 장기차입금⁶⁾으로 구성되어 있다.

5) 단기차입금=유동성장기부채+단기차입금+사채(유동성 부채)

6) 장기차입금=장기차입금+사채(비유동성 부채), 사채는 유동성 사채와 비유동성 사채로 나뉘며 이들은 상환기간을 기준으로 상환기간이 1년 남았을 경우 유동성 사채, 1년 이상 남았을 경우 비유동성 사채로 구분된다. 예를 들어 사채를 발행하게 되면 보통 3년 만기이며 최초 발행 시에는 비유동 부채의 사채계정으로 구분되고 만기가 1년 남게 되면 유

[그림 II-4] 공공기관 차입금 추이



공공기관 차입금은 지속적으로 증가하고 있으나 차입금 증가율은 2010년 이후 둔화되는 경향을 보이고 있다.

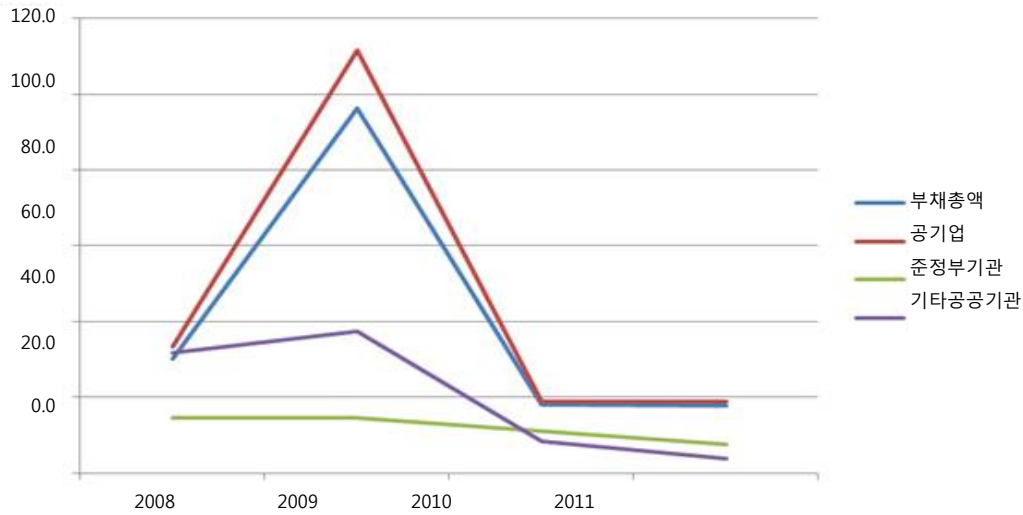
<표 II-7> 공공기관 차입금 증가율

(단위: %)

	2008	2009	2010	2011
차입금 총액	30.3	96.4	18.1	17.9
공기업	33.5	111.5	18.8	18.9
시장형	43.9	19.5	14.4	42.0
준시장형	18.3	276.1	21.3	6.5
준정부기관	14.7	14.6	11.1	7.6
기금형	8.1	81.5	28.2	-11.0
위탁집행형	14.8	13.2	10.6	8.3
기타공공기관	31.7	37.4	8.3	3.9

동성 사채로 유동 부채항목으로 들어가게 된다.

[그림 II-6] 공공기관 차입금 증가율 추이



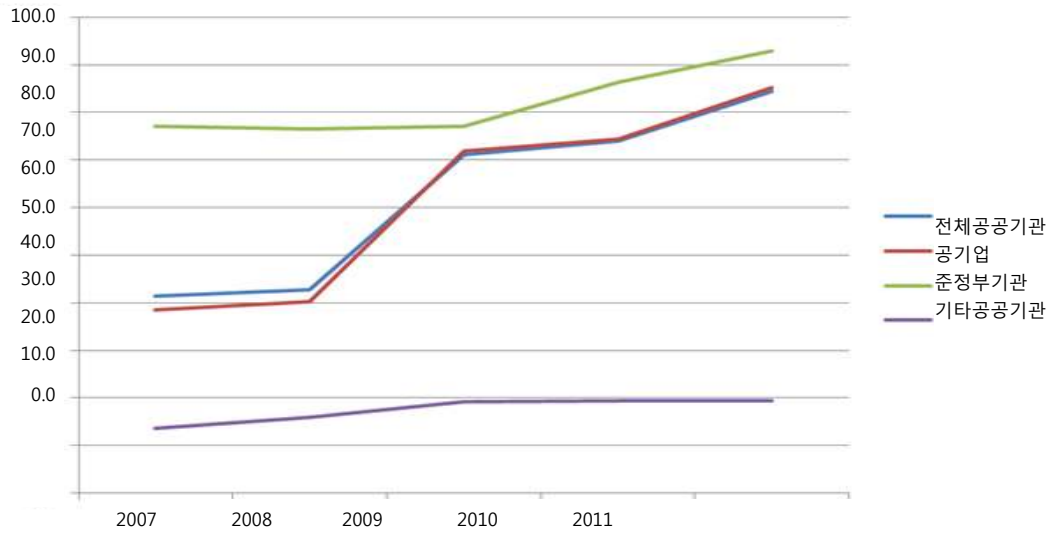
부채 중 차입금 비율은 아래와 같으며 차입금도 공공기관 총부채와 유사하게 비교적 빠른 속도로 증가하고 있다. 특히 2009년에는 큰 폭으로 증가하여, 공공기관 총부채 중 차입금의 비중이 42.8%에서 71%로 상승하였다. 공기업과 준정부기관의 유형에서는 기관규모 및 사업의 특성상 차입을 통하여 자금을 조달하는 경우가 많기 때문에 차입금(이자부담부채)이 이자 부담이 없는 부채보다 전체 부채에서 차지하는 비중이 더 크게 나타났다. 반면 기타공공기관의 경우 기관규모 및 사업의 특성상 차입금의 비중이 타유형의 기관에 비해 매우 낮게 나타나며, 2009년 이후 차입금 비중이 약 19%로 거의 일정하게 유지되고 있다.

<표 II-8> 전체 부채 중 차입금 비율

(단위: %)

	2007	2008	2009	2010	2011
전체공공기관	41.4	42.8	71.0	74.0	84.4
공기업	38.5	40.3	71.8	74.4	85.3
시장형	59.9	64.3	69.4	70.7	89.0
준시장형	25.3	24.2	73.3	76.6	82.8
준정부기관	77.1	76.5	77.2	86.3	92.9
기금형	25.4	24.4	40.2	48.2	42.9
위탁집행형	80.6	80.0	79.5	88.9	96.4
기타공공기관	13.6	16.0	19.2	19.4	19.4

[그림 11-7] 부채 중 차입금 비율



Ⅲ. 부채 발생원인 분석

공공기관의 부채가 발생하고 증가하는 원인은 종합적으로 정책사업, 요금규제, 낮은 생산성으로 요약된다. 그 외에도 외부 경제환경, 이자부담도 한 요인이나 앞의 세 가지에 비하면 중요하다고 볼 수는 없다. 기관별로 영향이 큰 원인과 부가적인 원인이 각각 다르며, 여러 가지의 요인이 동시에 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다.

한국가스공사의 경우 부채의 증가는 두 가지 원인으로 보인다. 첫 번째는 해외투자의 급격한 증가인데, 이는 해외자원 개발을 중요시했던 정부의 정책기조에 부합하기 위한 것으로 판단된다. 두 번째 요인은 에너지 가격의 급등에도 불구하고 가스요금이 동결되었다는 점이다.

한국철도공사는 어느 한 가지 원인이 뚜렷하게 부채 증가에 영향을 준다기보다는 적자노선의 운영, 낮은 철도요금, 낮은 생산성, 선로사용료 등과 같은 다양한 요인들이 복합적으로 수익성을 저하시키고 동시에 부채 누적 원인으로 작용하고 있는 것으로 보인다.

한국전력공사의 부채가 2007년 이후 급증한 가장 큰 원인은 에너지 가격의 급등과 이에 대한 가격의 탄력적 대응 부재라고 볼 수 있다. 한국전력공사의 경우, 원료가 되는 에너지 가격이 급등하여 전력 구입단가가 급상승한 반면 정부의 전기요금 억제정책으로 전기요금 인상이 연료비 상승분보다 부족하였다. 유가 급등이라는 외부의 경제환경 변화도 부채 증가의 원인이지만, 이보다는 이러한 환경 변화에 요금이 적절하게 대응하지 못한 것이 부채 증가의 가장 큰 원인이라고 볼 수 있다. 전기요금의 인상 억제로 한국전력공사는 2008년부터 손실이 일어나고 있지만 발전설비의 증설이나 해외투자나 같은 신규 투자는 계속적으로 발생하고 있다. 전기는 석유나 가스 등 다른 에너지에서 만들어지지만 전기요금의 인상 억제로 인해 석유나 가스 등의 연료보다 오히려 가격이 싼 구조이다 보니 매년 전력소비는 급증하고 있으며 이를 위한 발전설비에 대한 투자는 계속적으로 증가하고 있어 한국전력공사의 재무구조가 더욱 악화되는 원인이 되고 있다.

한국토지주택공사와 한국수자원공사의 경우 부채의 급격한 증가는 국가의 정책사업을 일시에 진행하면서 사업비용을 부채를 통해 조달한 것이 가장 큰 원인으로

나타났다. 한국토지주택공사는 국민의 정부 이후 국민임대주택, 신도시개발, 보금자리 주택 등의 대규모 정부 정책사업을 수행하고 있지만 정부의 재정지원은 전체 사업비의 일부만을 지원하고 있고 대부분은 부채를 통해 사업비를 충당해 왔다. 또한 이러한 사업을 위한 신규 투자가 동시에 대규모로 이루어짐으로써 단기간에 한국토지주택공사의 부채가 큰 폭으로 증가하게 되었다. 더불어 2004년 이후 지속된 부동산 경기의 계속적인 악화는 한국토지주택공사의 주요 수익사업인 토지와 주택 분양사업에 커다란 지장을 초래하였으며, 미분양의 급증 등으로 인해 수익성이 악화되고 금융비용이 크게 확대되는 결과를 가져왔다. 한국토지주택공사의 사업은 초기 투자가 크고 사업기간이 장기간이며 사업이 완료된 후에야 투자의 수익이 회수되기 때문에 투자와 수익발생 시점이 매우 장시간이 필요하다는 특징이 있다. 이러한 사업구조의 특성은 초기 대규모 투자로 인해 발생한 부채를 단기간에 쉽게 상환하기 어려운 문제점을 발생시켜, 한국토지주택공사의 단기간 부채급증에 또 다른 원인을 제공한다고 볼 수 있다.

한국수자원공사의 경우 안정적인 재무구조를 장기간 유지해 왔으나 2009년 이후부터 4대강 살리기 사업과 아라뱃길 사업 같은 대형국책사업을 집중적으로 진행하면서 단기간에 부채가 급증하였다. 4대강 살리기 사업의 경우 사업비 전액을 한국수자원공사가 채권 발행을 통해 부채로 조달하였으며, 경인 아라뱃길 투자와 분양단지 사업에 소요된 자금도 대부분 금융기관에서의 차입을 통해 조달하였다. 정부는 이같은 국책사업에 대해 일부 비용을 국고에서 지원하고 있으나 대부분의 사업비는 부채를 통해 조달하였고, 차후 기관의 수익을 통해 자체적으로 상환해야 하는 구조를 가지고 있다.

한국토지주택공사와 한국수자원공사의 부채 증가에 영향을 미친 또 다른 요인은 공공기관이 생산하는 재화와 서비스에 대한 가격과 요금에 대한 정부의 규제라고 볼 수 있다. 한국토지주택공사와 한국수자원공사의 수익성에 큰 영향을 미치는 토지와 주택의 분양가격, 댐용수 및 상수도 등의 가격과 요금이 정부의 규제를 받고 있기 때문에 경기의 흐름에 유연하게 반응하지 못하고 있으며 원가의 상승에도 불구하고 가격에 충분히 반영되지 못하고 있어 기관의 수익성을 낮추는 원인이 되고 있다.

한국도로공사 역시 이와 유사한 원인을 가진다. 경기부양을 위한 도로건설투자가 정책적으로 결정되면서 그 재원을 차입금으로 조달하면서 부채가 증가하였으며, 요

금 규제와 수익성 낮은 노선의 비중 증가로 인하여 원리금 상환을 충당할 만큼의 경상수입이 조성되지 않고 있는 실정이다.

<표 III-1> 부채 발생원인 정리

	정책사업		요금규제		외부 경제환경		이자부담		신규투자		생산성	
한국도로 공사	○	건설투자	○	고속도로 요금			△					
한국가스 공사			○	연료비 연동제	○	유가, 환율			○	국내 설비투자		
									○	해외 자원개발		
한국철도 공사	○	시설투자	△	철도요금			△				○	인건비 비중
한국전력 공사			○	전기요금 규제	△	유가급등 으로 원료비 상승			△	해외투자 증가		
한국토지 주택공사	○	보금자리, 임대, 혁신도시	△	토지와 주택 분양의 가격규제	△	부동산 불경기	△		△	초기투자 가 크고 회수에 장기간 소요		
한국수자 원공사	○	4대강, 아라뱃길, 분양사업	△	댐용수 및 상수도요 금 동결								

IV. 정책 대응 방안

1. 정책 대응 현황

먼저 공기업 부채 증가를 억제하기 위한 그간의 정부의 정책대응에 대해 살펴보기로 한다.

가. 중장기 재무관리계획

공공기관의 부채관리와 관련하여 최근의 가장 중요한 정책 대응으로 「국가재정법」 및 「공공기관운영에관한법률」이 개정되어(2010.5.17), 공공기관은 중장기 재무관리계획을 수립하여 정부에 제출하고, 정부는 이를 국회에 제출하도록 하는 조항이 신설된 것을 들 수 있다.

처음 수립된 2012~2016년 「공공기관 중장기 재무관리계획」은 2012년 9월 26일 위기관리대책회의(기획재정부장관 주재)에서 확정되었다. 대상이 되는 자산 2조원 이상 공공기관은 2011년 결산 기준으로 공기업 22개, 준정부기관 19개 등 41개에 달한다.

나. 예비타당성 조사

1999년부터 재정사업에 대해서는 예비타당성조사(예타)가 시행되어 왔으나, 공공기관 사업 중에서 이 제도가 적용되는 것은 2010년까지도 도로공사 등 일부에 국한되어 있었다. 대부분 공기업의 대규모 사업이 자체 재원으로 충당되기 때문에 예타 제도의 적용을 받지 않고 있었다. 이에 2005년부터 공기업은 신규투자 및 자본출자 이전에 타당성 조사를 거치도록 의무화하였다. 특히, 2006년부터는 총사업비 500억 원 이상인 대규모 사업에 대해서는 외부전문기관의 예타를 받도록 규정하였다. 그러나 2010년에도 21개 공기업 중 12개 기관이 총사업비 500억원 이상의 대규모 사업(출자)을 수행하고 있었으나, 이 중 대부분의 기관이 예타를 외부전문기관에 의뢰하기보다는 자체적으로 수행하였다. 이와 같이 활용이 저조한 이유는, 공공기관의 자율경영 보장 측면에서 대상과 절차를 대부분 기관에 일임하였기 때문이다. 적용

배제사업을 폭넓게 인정하고, 외부전문기관 선정도 기관에 일임하였다. 이와 같이 공공기관이 임의로 지정한 기관에 의해 예타가 수행되어 객관성 및 신뢰성 문제가 제기되었다.

이에 2010년에 제도 마련 및 보완 준비를 거쳐, 2011년 상반기부터 공공기관이 추진하는 대규모 사업에 대해서도 기획재정부장관이 지정하는 외부전문기관을 통해 예타를 실시하도록 하였다. 대상사업은 공공기관 사업 중 총사업비가 500억원 이상 이면서 국가의 재정지원 및 공공기관 부담분의 합이 300억원 이상인 신규투자사업, 자본출자에 해당하는 사업에 대하여 실시되고 있다.

이전과 달라진 것은 외부 검토기관을 해당 공공기관이 임의로 선정하던 이전의 방식과는 달리, 외부 전문기관을 KDI(한국개발연구원)로 한정하였다는 점이다. 그리고 기존에는 조사 면제대상이 명확하지 않아, 면제될 수 있는 여지가 비교적 컸다. 면제대상인 국가정책사업의 범위가 모호하여 단순히 주무부처와 협의된 사업까지 국가정책사업으로 보아 적용이 배제되고 있었으며, 그 밖의 예산낭비와 사업 지연 등의 면제규정도 추상적이고 애매하여 기관의 예타 회피수단으로 악용되었다. 그러나 면제 대상을 축소하여 해외사업에 대해서도 예타를 받도록 하였으며, 면제되는 대상은 (1) 정부예산이 지원되는 사업 중「국가재정법」제38조 규정에 의거 예비타당성조사를 실시하는 사업, (2) 재해예방·복구지원, 시설 안전성 확보 등 긴급을 요구하는 사업, (3) 기관의 특수한 사정 등을 감안하여 주무부처 장관이 기획재정부장관과 협의하여 인정하는 사업으로 국한된다.

다. 기타 정책 대응

2012년 예산편성지침에서는 기본 방향에서 재무건전성 제고 노력을 강조하고 있다. 경영평가의 배점을 조정하여, 공기업 재무구조 개선을 위한 노력을 촉구하기도 하였다. 2011년 경영평가에 대해서는 재무예산관리 지표의 배점을 종전 5점에서 10점으로 확대하고, 토지주택공사에 '재무건전성 제고'라는 별도 항목(30점)을 부여하는 등 재무건전성 평가를 강화했다.

2. 대안 분류와 쟁점

공공기관의 부채를 줄이거나 부채 증가를 억제하기 위한 다양한 정책은 크게 두 가지 차원을 가진다. 하나는 직접적인 변화를 초래하는 구체적인 대안들이며 다른 하나는 중장기재무관리계획과 같은 제도적 틀이다. 현재까지의 정책 대응은 구체적 대안보다는 주로 정부와 공공기관의 책임성을 확보하기 위한 전반적인 제도적 틀 마련에 중점이 두어졌다. 반면 민영화, 공공요금 인상 등 상대적으로 논란의 여지가 큰 구체적 대안은 상대적으로 소홀하게 다루어져 왔다. 예를 들어, 중장기 재무계획을 수립하는 것은 공공기관과 정부의 책임성을 강조하는 좋은 제도적인 틀임은 분명하나, 좀 더 구체적인 이행수단에 대한 보완이 필요하다.

정책대안은 몇 가지 다른 기준에 의해 구분될 수 있다. 문제해결의 주체를 누구로 볼 것인지가 중요한 쟁점 중 하나가 될 수 있는데, 특히 공기업의 자체적인 노력을 중요시하는 시각과 정부 등 외부적 요인을 중요시하는 시각으로 구분될 수 있다. 문제해결의 방법을 기준으로 구분할 수도 있다. 예를 들어, 요금인상이 필요한지, 정부의 지원 확대가 필요한지 등은 문제 해결 방법의 방향성에 대한 논의가 된다. 물론 이 두 가지는 관련이 되어 있다. 예컨대 공공기관 경영평가에서 부채관리 노력을 강조하는 문제 해결 방식은 공기업 부채와 관련하여 정부보다는 공기업의 자체적인 노력을 강조하는 시각이라 할 수 있다. 본절에서는 부채문제 해결의 방법과 관련된 주요 쟁점들에 대해 먼저 정리하기로 한다.

가. 정책대안 분류

공기업 부채문제를 해결하는 방법 중 하나는 공기업을 민영화하는 것이다. 민영화가 되는 순간, 해당 기관의 부채는 공공부문에서 제외되기 때문이다. 즉, 부채문제를 해결하는 방법은 가장 크게는 공기업을 민영화하여 공기업 부문의 부채를 근본적으로 해결하는 방법과 공공부문에 유지하되 부채 증가를 억제하는 방법으로 구분할 수 있다.

민영화라는 대안을 제외하고 해당 기업을 공공부문에 유지시키는 것을 전제로 재무상황에 미치는 직접적인 영향을 기준으로 부채 감축방안을 구분하면, 즉각적(일시적)으로 부채를 감축하는 방안과 점차적(지속적)으로 부채를 감축하는 방안으로

구분하여 생각할 수 있다. 즉각적인 부채 감축방안은 자본 확충 및 자산 감축으로 구분될 수 있다. 반면 점차적인 개선방안은 저장(stock)변수가 아닌 유량(flow)변수를 통해 점진적인 변화를 가져오는 것을 의미하며, 수익 개선 등을 통해 부채를 점차적으로 줄여나가는 것이다.

자본을 확충하여 부채를 상환하는 데 직접 활용하는 경우에는 가장 즉각적인 부채 감축 방안이 될 것이다. 물론 자본을 확충하더라도 부채를 감축하지 않는 경우도 있을 수 있지만, 이 경우에도 부채비율은 감소하게 된다. 자본을 변화시키지 않으면서 자산을 축소하는 경우에도 부채는 감소한다. 이러한 방안은 축소한 자산의 용도에 따라 유희자산 매각 또는 사업자산 매각 등으로 구분될 수 있다. 사업자산 매각은 사업의 범위 축소 등으로 연결된 것일 수도 있고, 혹은 사업의 범위는 축소하지 않으면서도 사업자산의 소유를 포기하고 리스 등의 방법을 활용하여 재무구조를 개선하는 것일 수도 있다.

수익 개선 또는 적자 축소는 점차적으로 부채를 감축하거나 부채 증가를 억제하는 방안이 되는데, 수입 확대와 지출 축소로 구분할 수 있다.⁷⁾ 지출 축소는 크게 사업비, 인건비, 기타 경상비 등의 범주로 나누어 생각할 수 있다. 인건비 축소방안은 다시 인력 감축과 인건비 단가를 낮추는 방안으로 세분화될 수 있다. 그러나 대체로 더 중요한 지출축소 대상은 사업비이며, 이는 위에서 즉각적인 부채 감축 대안으로 언급한 사업자산 매각과 관련되어 있다. 사업자산 매각이 주로 기존 사업의 축소를 통해 즉각적으로 재무구조를 개선하는 것을 의미하는 것이라면, 사업비 축소는 주로 신규 사업을 억제하는 의미를 가진다. 수익성 없는 사업의 자산을 축소하는 경우에는 단기적으로는 물론이고, 장기적으로도 부채가 감축되는 효과가 발생한다.

수입 증대방안은 민간기업의 경우에는 통상적으로 판매를 늘리는 방안과 가격을 인상하는 방안으로 구분할 수 있다. 공공기관의 경우에도 유사한 틀에서 자체적으로 수입을 확충하는 방안을 생각할 수 있다. 물론 수입증대가 부채 감소로 연결되기 위해서는 이미 수익성이 확보되어 있어야 할 것이다. 수익성이 확보되지 않는 경우에는 오히려 매출을 줄이는 것이 부채 증가를 억제하는 방안이 될 것이다.⁸⁾ 그

7) 흔히 수익성 개선의 한 대안으로 제시되는 생산성 제고이지만, 여기서는 별도의 범주로 구분하지는 않는다. 생산성 제고란 결국 위의 수입 확대나 지출 축소로 나타나기 때문이다.

8) 수익성이 확보되지 않는다는 이유로 매출을 인위적으로 줄이는 것과 관련하여서는 이러한 경우를 별도의 방안으로 구분하여 논의할 실익이 있는가 하는 문제가 제기될 수 있

러나 이러한 점에서 공기업은 민간기업의 경우와 차이를 보이는 경우가 많다. 공기업의 경우에는 수익성이 확보되는 사업이라 하더라도 물량 확대가 어려운 경우도 많으며, 수익성이 없는 사업이라 하더라도 물량 축소가 어려운 경우도 많기 때문이다. 또한 공공기관의 경우에는 재무구조 개선의 대안 중 하나로 정부에 의한 보조금 혹은 출연금의 확대가 검토될 수 있다.

<표 V-1> 부채감축의 대안

민영화				
부분 민영화	즉각 재무구조 개선	자본 확충 (및 부채상환)	민간자본 확대	
			공공부문 출자 확대	
공공부문 유지	즉각 재무구조 개선	자산 매각	유휴 자산매각	
			사업자산 매각	사업 축소 리스 등 활용
	점진적 재무구조 개선	지출 축소	사업비 감축	
			인건비, 경상비 및 기타 비용 감축	인력감축 급여 및 복리후생 감축 경상비 및 기타비용 감축
		수입 확대	자체 수입 확대 (적자 축소)	가격인상 매출량 조정 ¹⁾
				정부지원 확대

주: 1) 수익성이 확보되는 경우는 매출 확대, 적자인 경우에는 매출 축소

위의 정책대안은 부채문제 해결의 부담주체에 따라 아래와 같이 나누어 볼 수 있다. 첫째, 사업 내지는 공공기관의 역할 축소와 관련된 정책들이다. 가장 근본적인 변화는 민영화라 할 수 있으며, 사업 축소를 전제로 사업자산을 매각하여 재무구조를 개선하는 방법, 그리고 사업 확대를 자제하는 방안 등이 있다. 이 경우에는 그

다. 어떠한 재화나 서비스에 대한 공급으로 인한 사회적 편익이 비용보다 크다면, 공급량을 줄이는 것이 아니라 가격을 인상하거나 정부의 지원을 확대하는 것이 합리적인 대안이기 때문이다. 만약 사회적인 편익이 비용보다 더 작다면, 단순히 공급량을 줄이는 것보다는 사업 자체를 완전히 정리하는 것이 합리적일 것이다. 그러한 개념적인 문제에도 불구하고, 이러한 방안에 대해 언급하는 것은 이러한 현상이 실제로 발생하는 경우가 있기 때문이다. 가장 최근의 단적인 예로, 중국에서는 전력판매 가격이 발전단가 이하로 유지되면서, 공기업인 전력회사들이 발전소 정비 등을 이유로 공급량을 줄여 문제가 된 바 있다.

사업의 수혜를 보던 국민과 조직을 잃게 되는 공공기관이 부담을 지게 된다. 둘째, 정부의 역할 확대 내지는 지원 확대를 통해 문제를 해결하는 방법이며, 이에는 정부출자 확대, 그리고 출연 및 보조금 확대 등이 포함된다. 이 경우에는 일반 납세자가 부담의 주체가 된다.⁹⁾ 셋째, 요금 인상이다. 이 경우는 공기업이 제공하는 서비스의 수요자가 부담의 주체가 된다. 넷째, 기관의 자체적인 노력에 의한 경영합리화이다.¹⁰⁾ 이 경우에는 공공기관이 그 부담의 대부분을 담당하게 된다.

나. 쟁점 논의

앞에서 열거한 다양한 대안들 중 어떤 대안에 우선순위를 두어 추진하여야 하는지에 대해 논의하기 위해서는 몇 가지 판단 기준을 생각할 필요가 있다. 첫째, 효과성이다. 예를 들어, 생산성을 제고하여 수익을 개선하고, 이를 통해 부채를 감축한다는 것은 논란의 여지가 적은 이상적인 방안이지만, 이러한 정책방향이 어느 정도 효과성을 가질 것인지에 대해서는 의문이 제기될 수 있다. 둘째, 효율성이다. 어떠한 정책을 취하는 것이 단기적으로 재무구조를 개선하지만, 장기적으로는 오히려 다른 경제적 비용을 증가시키는 경우를 생각할 수 있다. 셋째, 실현 가능성이다. 부채감축의 효과성과 더불어 가장 중요한 판단 기준은 그러한 정책이 단기적으로, 장기적으로 성공할 수 있는가 하는 것이다. 이를 위한 정치적 지지확보는 매우 중요한 문제이다. 넷째, 부채문제의 심각성이다. 부채문제가 심각한 상황에서는 다소 효율성이 결여되더라도, 정책 추진이 불가피할 수 있다. 이러한 점을 염두에 두고 세 가지 주요 쟁점을 살펴보기로 하자.

1) 경영합리화 정책의 효과성에 대한 논의

공공기관 재무개선을 위한 정책으로 언급되는 것 중 가장 논란의 여지가 적은 정책방향이 생산성 제고 등 경영합리화를 통해 문제를 해결하는 것이다. 다만 이와 관련하여서는 과연 그러한 정책이 부채 감축정책으로서 어느 정도 효과성을 가질

9) 물론 부담의 주체를 서비스 수요자-납세자로 양분화하는 것보다 좀 더 세분화하여, 어느 세대가 부담을 하는가, 혹은 어떤 소득계층 등이 부담하는가 등으로 구분할 수 있다.

10) 인력 감축, 급여(및 복리후생) 인상 억제 혹은 감축, 기타 경상비의 절감, 유희자산 매각이 이에 해당한다. 그러나 사업자산을 매각하면서 사업을 축소하는 경우는 첫 번째 유형인 사업축소에 해당한다.

수 있는가 하는 점이 가장 중요한 문제가 될 것이다.

먼저 유휴자산 매각은 이미 현 정부에서도 공공기관 선진화 계획에서 가능한 부분이 대부분 검토되어 완료 혹은 진행 중이므로, 추가적으로 추진할 수 있는 부분이 크지 않은 것으로 판단된다. 향후 공공기관 지방이전 이후 대규모 청사를 매각하는 것을 제외한다면, 적극적으로 추진하더라도 공기업의 재무구조를 개선하는 데 기여할 여지가 크지 않다. 사업자산을 매각하고 리스하여 활용하는 방법 등도 공공기관의 경우에는 민간기업과는 달리 활용 가능성이 다소 제한적이다.

공공기관의 경우에는 민간기업의 경우와는 달리 매출 확대와 관련하여서도 제약요인이 많다. 공기업이 제공하는 많은 재화 및 서비스가 독점적으로 공급되는 경우가 많고, 수요가 공기업 자체의 노력에 의해 확대될 수 있는 여지가 적다. 뿐만 아니라 한전이나 철도공사와 같이 수익성이 확보되지 않은 사업의 경우에는 매출 확대는 재무구조 개선의 대안이 아니라 오히려 부채를 확대시키는 요인이 된다. 따라서 민간기업의 경우와는 달리 매출 확대도 효과적인 대안이 아닌 경우가 대부분이다.

비용 감축도 한계가 있다. 먼저 인건비 감축도 공기업의 경우에는 고용의 안정성 등 사회적·제도적인 측면은 차치하고라도, 사업 축소를 전제로 하지 않는 인력 감축은 한계가 있기 때문이다. 앞선 제V장에서 본 6개 주요 공기업 중 인건비 등 경영효율성이 부채의 증가 요인 중 하나로 지목된 경우는 한국철도공사 1개 뿐이다. 에너지 공기업의 경우는 실제로 생산원가 중에서도 연료 등이 차지하는 비중이 크기 때문에, 경영효율화를 달성하더라도 수익성을 개선할 수 있는 여지는 매우 제한적이다.

물론 이러한 지적이 공공기관 재무구조 개선 및 부채 증가 억제를 위한 정책대응에서 경영효율화가 중요하지 않다는 것을 의미하는 것은 아니다. 자구 노력이나 경영효율화를 전제로 하지 않는 경우에는 요금 인상이나 정부지원 확대 등 다른 정책대안 자체가 정치적인 지지를 확보하기 어렵다는 측면에서도 경영효율화 노력은 매우 중요하다. 다만 여기서 강조되어야 하는 점은 경영효율화만으로는 공공기관 부채 증가 억제에 한계가 존재하며, 따라서 부채 증가를 위한 정책대안을 언급하면서 경영효율화만을 강조하는 경우에는 효과가 제한적이기 때문에 다른 정책대안에 대한 충분한 검토가 필요하다는 것이다.

2) 민영화

가장 근본적인 질문은 민영화가 공기업 부채문제 해결을 위한 대안으로 제시될 수 있는가 하는 점이다.¹¹⁾ 위에서 언급한 4개의 정책판단 기준으로 살펴보기로 한다. 먼저 효과성 측면에서 부채 문제를 해결할 수 있는 것은 분명하다. 실현 가능성, 특히 정치적 측면에서 지지를 받을 수 있을까 하는 점에서는 문제가 될 수 있다. 필요성 측면에서도 판단이 어렵다. 비록 공공기관 부채문제가 심각하기는 하지만, 그것이 반드시 민영화라는 수단을 통해서라도 해결해야 할 정도로 심각한 것인지는 분명하지 않다. 이처럼 정책의 추진과 관련하여 판단이 어려운 부분을 일단 제외하고, 효율성 측면에 초점을 주어 논의하기로 한다.

공공기관의 부채가 증가할 때, 민영화를 통해 이 문제를 해결할 수 있다는 것은 민영화 이후에는 해당 서비스의 제공에서 수익성이 확보될 수 있다는 것을 전제로 한다. 수익성이 확보될 수 없는 경우라면 민간의 매수 주체가 존재하지 않을 것이기 때문이다. 공공부문에서 수익성이 확보되지 못하여 부채 증가가 문제가 되지만 민간으로 이전하여 수익성이 확보될 수 있다는 것은 경영효율성이 현저히 개선되거나 요금이 인상되는 경우 중 하나를 의미한다. 전자의 경우라면 민영화는 타당성을 가질 수 있다. 이론과 기존의 경험은 민영화가 효율성을 증대시킬 수 있다는 것을 보여주고 있는 경우가 많다. 그럼에도 불구하고 민영화에 있어 가장 큰 제약요인은 민영화로 인해 초래되는 요금 인상에 대한 불안감이다. 이로 인해 민영화는 과거에¹²⁾ 비해 실현 가능성이 낮은 정책대안이 되었다.

- 11) 완전민영화가 아닌 부분민영화는 부채 감축의 효과는 크지 않은 것으로 간주하여 별도로 논의하지는 않는다. 지분의 일부만을 민간에 매각하는 방안은 실질적으로 공공기관 부채 증가로 인한 위험성에 대응하는 방안으로서 직접적이고 일차적인 효과는 없는 것으로 간주한다. 물론 장기적으로는 지분의 일부만을 매각하는 방안도 간접적인 경로를 통해 공공기관 부채 감축에 도움이 될 수 있다. 예를 들어, 상업적인 원칙에 충분히 충실하지 못하게 운영되던 공공기관의 지분 일부를 매각하여, 민간주주가 등장하면, 이후 해당 기업의 운영에 있어 상업적인 원칙에 더욱 충실하게 될 수 있는 가능성이 높아질 수 있다. 그러나 실제로 우리나라의 현재 상황에서는 민간주주가 존재하는 경우에도 충분히 수익성을 확보할 수 있는 방식으로 운영되지 못하는 현실 등을 감안할 때, 부분민영화는 일단 대안에서 제외하고 논의한다.
- 12) 경제위기 직후였던 1998~2002년 국민여론은 민영화를 지지했었다. 1998년 포스코경영연구소(POSRI)의 여론조사에선 5명 중 3명꼴로 포철 민영화에 찬성하였다. 1999년 KDI 조사에서는 일반 국민의 74%가 경제회복과 관계없이, 80%는 단기적인 실업 증가를 감수하고라도 공기업 민영화를 과감히 추진해야 한다고 답했다. 2000년 국정홍보처 조사에서도 공기업 민영화에 대해 찬성이 71%로 반대 21%를 압도했다. 같은 해 국민일보의

더구나 공공기관 민영화는 단순히 부채해결 차원에서 추진될 사안이 아니다. 공공기관 부채 문제는 LH공사, 한전, 가스공사, 도로공사, 수자원공사, 석유공사, 철도공사 등 몇 개의 기업에 집중되어 있으며, 효과성 있는 정책대안이 되기 위해서는 이러한 기업들에 적용 가능한 방안이어야 한다. 이들 공기업에 대한 민영화 논의는 부채를 넘어 산업 전반에 대한 설계가 필요하며 정치사회적인 함의도 크다.

이러한 점을 감안하여 본 연구에서는 민영화를 공공기관 부채문제의 해결방안에서 사전적으로 배제하지는 않지만, 중요한 정책대안으로 제시하지는 않는다. 민영화에 앞서 우선적으로 공공부문에서 서비스를 제공하는 부분에 대해 시장원칙이 정립되어 합리적인 요금체계 등이 정착되는 것을 우선적인 정책방향으로 제시한다. 공공부문으로 유지하면서 시장원칙에 따라 운영하여 수익성을 확보하는 것이 현실적으로 어렵다는 판단이 이루어진다면 민영화 가능성에 좀 더 큰 비중을 두어 향후 정책논의가 이루어질 필요가 있을 것이다.

3) 정부지원 확대의 필요성 논의

정부지원 확대는 공공기관 부채문제 해결을 위한 하나의 대안이 될 수 있다. 다른 방식으로 부채문제 해결이 어렵다면, 정부지원 확대를 통해서라도 공공기관 부채문제를 해결해야 할 것인가? 이는 공공기관 부채문제가 얼마나 심각한가, 특히 국가부채가 증가하는 문제보다 더 심각한가에 대한 판단과 관련되어 있다. 정부에서 일정한 정책사업을 추진하는 과정에서 이로 인해 공공기관 부채가 증가하는 경우와 국가부채가 증가하는 경우의 장단점에 대해 살펴보기로 한다.

공공기관의 부채가 증가하는 경우 신용등급 하락 등으로 인해 해당 공공기관의 자금조달 비용이 증가할 수 있다. 물론 정부예산으로 추진하여 국가부채가 증가하는 경우에도 장기적으로는 국가의 차입금리나 신용도에 영향을 미칠 수 있지만, 이에 비해 공공기관 신용도에 미치는 영향은 상대적으로 직접적이다. 물론 기존에는 우리나라의 공공기관에 대해서는 암묵적으로 정부의 지급보증이 이루어지고 있다는 점을 감안하여, 공공기관의 부채가 해당 기업의 신용도에 큰 영향을 미치지 않

여론조사에서도 한전, 한국통신 등 공기업 민영화를 신속하게 추진해야 한다는 의견이 42%로 가장 높았다. 시기를 늦추어 민영화하자는 의견이 35%, 공사체제 유지하는 18%에 불과했다. 2002년 한길리서치의 발전소 민영화 여론조사에선 국민들의 51%가 찬성, 44%가 반대하였다. 민주노총 의뢰를 받은 조사임에도 민영화 찬성이 과반을 넘었다(박진, 『서울신문』, 2012.7.19일자 ‘열린세상’ 기고).

는 경향이 강하였다. 그러나 최근 들어서는 신용평가회사 등이 공기업의 부채 정도를 해당 공기업의 신용도에 좀 더 직접적으로 반영하는 추세로 변화되고 있다.

일정한 정책사업을 정부 예산으로 추진하는 대신, 공공기관이 추진하게 하는 경우에는 재정 투명성이 저해될 수 있다. 그리고 국회와 국민에 의한 통제가 약화될 수 있다. 물론 이러한 문제 중 상당 부분은 최근 들어 보완이 되고 있기는 하다. 국가부채에 포함되지 않는 공공기관의 부채도 투명하게 공개하는 방향으로 정책이 전환되었고 이는 국민 여론에 의한 간접적인 통제가 이루어질 수 있는 틀을 제공한 것이라 할 수 있다. 그리고 공공기관 부채에 대해서도 중장기 재무계획 등을 통해 국회에 보고하는 틀이 형성되었다. 그러나 국민들의 입장에서는 공공기관의 부채는 국가부채보다는 상대적으로 덜 체감되는 부분이다. 그리고 국회에 의한 직접적인 통제가 가능한 일반 예산 및 국가부채와는 달리, 공공기관의 부채와 관련된 국회의 통제권은 다소 느슨한 형태로 이루어진다.

이러한 점을 감안한다면, 공공기관 부채가 명시적으로 국가의 정책사업에 이루어지고, 이를 공공기관 자체 수익으로 상환하거나 다른 대안을 통해 해결할 수 없는 부분이라면, 정부 예산에 의해 지원되도록 하는 것이 바람직한 정책방향이 될 것이다.

3. 부채문제 해결을 위한 정책방안

이상에서의 논의에서 기업별로 차이가 있기는 하지만, 경영효율화 등으로만은 부채 증가 억제를 해결하기에 한계가 있다는 점에 대해 지적한 바 있다. 따라서 공공기관 부채 증가 억제를 위한 정책대응에서 가장 핵심적인 부분은 한국철도공사 등 일부 기업의 경우는 다소 예외로 하기로 한다면, 결국 (1) 요금 인상 (2) 사업 축소 (3) 정부지원 확대의 3개의 대안 중의 선택이 되어야 할 것이다. 기업별로 부채 증가 원인 등을 검토한 내용이 보여주는 바와 같이, 공공기관 부채문제란 다양한 요인에서 비롯되기 때문에, 어떠한 방법이 최선인지 확실적인 답을 제시하기에는 한계가 있다.

부채 증가의 원인 중 하나는 요금을 낮게 통제된 것에서 비롯된다. 이러한 경우에는 요금의 합리적인 조정이 공기업 부채 증가 억제를 위한 정책대응에서 일차적으로 검토되어야 하는 방안이다. 이러한 요인이 가장 두드러지는 경우는 한전과 가스공사다. 한전의 부채 증가는 주로 수익성 악화로 인한 것이며, 수익성에 가장 큰 영

향을 미친 요인은 2008년 및 2009년의 요금 통제다. 가스공사의 부채 증가 요인은 2008년부터 원가 인상요인에도 불구하고 요금을 통제된 부분이 크다. 도로공사의 경우에는 부채증가요인 중 요금통제가 일정한 부분을 차지하며, 기타 공기업의 경우에는 요금규제가 부채 증가에서 어느 정도 요인으로 작용하고 있다.

어떠한 기업의 부채가 증가하는 원인을 크게 두 가지로 구분하여 생각할 수 있다. 하나는 사업 확장 또는 신규 투자 등에 대한 소요 자원을 자기자본이 아닌 부채로 조달하는 경우이며, 또 다른 경우는 사업의 수익성이 낮아 손실이 발생하는 경우다. 전자의 경우, 즉 사업 확장에 필요한 자금조달을 위한 부채 증가는 그 자체로서 문제가 되는 것은 아니다. 투자 확장을 위해 차입을 하고 단기적으로 부채가 증가한다 하더라도, 향후 수익 창출을 통해 부채를 점차적으로 상환하는 것이 가능하다면 부채 증가가 크게 문제가 될 이유는 없다. 이러한 이유로 부채가 증가하는 것은 성장기에 있는 민간기업의 경우에도 자주 발생하는 현상이다.

장기적으로 수익성을 확보할 수 있는 사업이라면 일시적으로 부채가 증가하는 것은 원칙적으로 문제가 되지 않으며, 부채 증가가 문제가 되는 것은 아니다. 수익성을 전제로 하는 사업 확대가 부채 증가의 주요 요인이 되는 기업은 한국가스공사와 석유공사이다. 기타 기업 중에서도 한국전력도 부분적으로 이러한 부분이 있기는 하지만, 전체 사업으로 볼 때는 그 비중이 상대적으로 작은 편이다. 한국토지공사의 경우에도 초기투자가 크고, 회수에 상당한 시간이 소요된다는 점에서 부분적으로 이러한 성격을 가지고 있다고 볼 수 있지만, 수익성을 전제로 하는 사업인지에 대한 구분 측면에서 다른 기업들의 경우처럼 명확하지는 않다.

그러나 수익성이 확보되지 않는 정책사업을 확장한 경우 정부지원 확대가 일차적인 대안으로 검토되어야 할 것이다. LH공사의 경우에는 회수기간이 상당히 장기인 대규모 사업을 한꺼번에 수행하게 됨으로써 부채가 급격히 증가하였다. 한국수자원공사는 다른 공기업에 비해 부채를 안정적으로 관리하여 왔으나 최근 4대강 살리기 사업 및 경인 아라뱃길사업 등 정책사업 수행에 따라 부채규모가 급격히 증가하였다. 도로공사의 경우에는 수익성이 낮아 투자비 회수가 장기인 고속도로사업에 지속 투자하면서 부채가 누적되고 있다. 철도공사의 경우에는 부채 증가 중 일부는 이러한 요인에서 비롯된다.

자본확충도 정부지원의 한 방안으로 검토할 수 있다. 두 가지 대안으로 정부에 의한 자본 확충과 시장으로부터의 자본 확충(신주 발행)을 생각할 수 있다. 정부에 의

한 자본 확충은 재정 여건, 당위성 측면에서 논란의 여지가 있다. 정부출자는 공기업 부채는 감소시키지만, 재정 부담을 가중시키는 요인으로 작용하기 때문이다. 실제로 정부는 기존에도 가스공사(2000년 증자), 지역난방공사의 경우에는 이미 신주 발행을 통한 증자를 추진¹³⁾한 바 있다. 해외에서도 최근에 Petrobras 등이 이러한 방안을 추진하였다. 시장에서의 신주 발행을 통한 자본 확충은 공공부문 부채 감축으로 귀결되지만, 자본확충이 일정 이상 진행되는 경우에는 민영화 문제로 확대되는 한계가 있다.

부채 증가 문제를 해결하기 위한 정책대안의 많은 부분은 결국 요금 및 재정지원의 확대에서 찾는 것이 불가피하지만, 공기업의 자체적인 효율성 제고를 위한 노력 및 관련 제도의 개선이 수반되지 않는 요금 인상정책은 국민들에게 수용성이 낮을 것이므로, 공기업의 자구노력 및 제도개선도 병행하여 추진할 필요가 있다. 그러나 부채 감축을 위한 경영진의 동기는 그다지 강하지 않다. 공공기관은 파산시키기 어렵고 자본시장에 의한 통제가 적용되기 어렵기 때문이다. 그리고 민간기업의 경우에는 부채문제가 심각해지면, 자금조달 비용이 증가하지만, 공기업의 경우에는 부채가 신용도 및 자금조달 비용에 미치는 영향이 상대적으로 작다. 이러한 점을 감안한다면, 인력 및 급여를 부채문제와 연계시켜 주인-대리인 문제를 보완하는 수단으로 활용하는 가능성 등을 생각할 수 있다.

공공기관 부채 관리를 위한 가장 중요한 출발점은 공공기관의 사업과 재무적 상황에 대해 정확한 정보가 생산, 공개, 전달되도록 하는 것이다. 이러한 점에서 볼 때, 일부 공기업, 특히 수익성 사업과 그렇지 않은 사업이 혼재되어 있는 공기업 등의 경우에는 사업군 혹은 사업 성격별로 분리하여 회계를 작성하는 것이 바람직하다.

가장 대표적인 경우로 LH공사, 수자원공사를 생각할 수 있는데, 이들의 경우에는 주요 사업별로 구분하여 관리하는 것이 부채관리를 위해 도움이 될 것으로 판단된다. LH공사의 경우에는 과도한 정책사업의 수행과 사업 영역의 확대가 급격한 재무 악화를 불러일으킨 주된 원인이다. 따라서 사업 영역별로 사업 수행에 필요한 비용을 별도로 관리하여 각 사업 수행으로 인한 부채를 투명하게 보여주는 것이 필요하며, 사업 영역별로 수익성이 낮거나 부채 상황이 불가능한 재무구조가 자체적으로 개선되기 어렵다면 정책사업 수행으로 인한 부채의 과도한 발생에 대해서는

13) 2010.1.29에 신주를 발행하여 공모매각하여 자본이 1,300억원 증가하였으며, 그에 따라 부채비율이 230% 정도에서 180% 정도로 하락한 바 있다.

정부의 지원방안에 대해 고려해야 한다. 이를 위해서는 사업예산제도(Program Budgeting) 도입과 활용의 검토가 필요하다. 수자원공사의 경우에도 기존 사업보다는 최근 4대강 살리기사업 및 경인 아라뱃길사업 등 정책 신규 사업 수행에 따라 부채 규모가 급격히 증가하는 것이다. 이들 사업이 지속적으로 사업을 수행하여 수익을 발생시키고 이를 사업에 재투자하는 순환적 사업구조를 통해 부채 상환이 어려울 수 있다는 점을 감안하면, 별도로 관리하는 것이 바람직하다.

참고문헌

- 국무총리실 외 3개 부처, 「LH공사 유동성 확보 및 사업구조개선 추진」 보도자료
2011. 3.
- 국회예산정책처, 『2009 회계연도결산분석 종합』, 2010. 7.
_____, 『2009 공기업 편람 I, II』, 2009.a
_____, 『2009 공기업 재무현황 평가』, 2009.b
_____, 『2010 회계연도 공공기관 결산 평가』, 2011. 7.
_____, 『2011 회계연도 공공기관 결산 평가』, 2012. 7.
- 김성식, 「사업성 10대 공기업 부채」, 김성식 의원실 보도자료, 2009. 10.
- 김성태, 「주요 공기업 부채의 장단기 위험요인 평가」, 『경제현안분석』, 한국개발연
구원, 2010.
- 김재형, 『공공투자사업 예산관리의 효율화 방안 I: 사전기획부터 사후평가까지의
통합관리 강화』, KDI 공공투자관리센터, 2000.
- 박 진, 「민영화 차기정부로 미룰 수밖에 없는 이유」, 『서울신문』 기고, 2012. 7. 19.
- 안종범, 「공기업 부채, 감춘다고 될 일인가」, 인사이드칼럼, 『매일경제』, 2010. 2. 23.
- 옥동석, 「재정지표로서의 정부부채와 정부부채」, 『재정논집』, 제22권, 제1호, 2007,
pp. 109~136.
- 한국조세연구원, 『공공기관 부채의 잠재적 위험성 분석과 대응방안』, 2013
- 한국조세연구원, 『공공기관 부채 및 사업관리』, 2010. 9.
_____, 『재정통계개편안』, 2011.



지방자치단체 부채 관리방안

- 재무보고서의 재무분석지표를 활용한 지방자치단체의 재정건전성 분석

■ 성 시 경 (서울대학교 행정연구소)

지방자치단체 부채 관리방안

- 재무보고서의 재무분석지표를 활용한 지방자치단체의 재정건전성 분석

성시경(서울대학교 행정대학원 한국행정연구소)

1. 서론

건전한 재정을 위해 가장 필요한 것 중의 하나가 회계 정보이다. 회계정보는 조직의 경제적 사건을 분석하여 기록한 것이기에 조직의 재정건전성을 판단하고 조직의 부채를 관리하는데 있어서 필수불가결한 요소이다. 본 글에서는 2008년도 이후 지방자치단체가 생산해온 재무보고서의 회계정보를 활용하여 지방자치단체의 재정건전성에 대한 진단과 재무분석지표의 활용가능성 및 부채관리를 위한 재무분석지표의 개선 등에 대하여 논하도록 하겠다.

2008년 세계 경제 위기는 모든 공공 조직들에게 재정자원을 자원을 동원하고 활용함에 있어서 효율적이며 효과적인 방법을 추구해 오고 있다. 이러한 자원의 동원과 활용에 있어서 과학적이며 합리적 사고와 방법을 얼마나 활용할 수 있는냐가 정부 재정 운용에 있어서 주요한 이슈이다. 더구나 과학성과 합리성에 기반한 재정에 관한 의사결정, 재정 자원의 관리 및 예산 집행, 그리고 예산의 보고 및 평가 체계가 중요해지고 있는 시점에서 가장 중요한 분야로 손꼽히는 것 중의 하나가 바로 재정에 관한 회계 정보이다. 이 회계정보에 관한 시스템이 합리적 분석과 결정을 위하여 잘 갖추어져 있느냐에 따라서 정부가 효율적이며 효과적으로 재정 자원을 활용할 수 있느냐를 판가름하는 기초가 되기 때문이다.

우리나라의 지방자치단체가 채택하고 있는 발생주의 복식부기 회계제도에 따라 생산한 지방자치단체의 재무분석지표 중에서 부채관리를 위한 지표들을 분석하고자 한다. 첫째, 2009회계연도부터 2011회계연도에 이르기까지 전국의 지방자치단체 재무보고서에 포함된 재무분석지표들 중에서 재정건전성을 측정할 수 있는 지표들을 중심으로 논의하고자 한다. 이 지표들을 통해서 지방자치단체의 재

정건전성 상황에 대한 진단을 할 수 있을 것이다. 둘째, 이러한 재정지표들의 최근의 지방재정의 의미와 활용가능성 등을 지방자치단체의 사례를 들어 논하고자 한다. 특히 정보를 활용하는 의사결정자의 입장에서 각 지표들의 의미들을 재해석하고자 한다. 특히 지방자치단체의 부채관리와 관련한 재무분석지표들을 중심으로 광역자치단체, 일부 지방자치단체의 부채관련 재무분석지표들을 분석함으로써, 지방자치단체의 재정건전성을 살펴보고자 한다. 아울러 이러한 분석과정에서 각 지표들이 갖고 있는 정보의 유용성의 문제를 지적하고 재정분석 지표를 중심으로 한 지방자치단체 부채의 관리방안에 대하여 논하고자 한다. 이를 통해서 우리나라의 지방자치단체가 재정건전성 확보를 위한 부채의 관리에 도움을 줄 수 있는 재정분석 지표의 개선방안을 도출할 수 있기를 기대한다.

본 글은 개별 지방자치단체의 부채에 관한 재정분석이라기 보다는 비율분석(ratio analysis)으로 구성된 재정분석지표를 추세적(trend analysis)으로 그리고 단위별 혹은 지역별 비교 분석(comparative analysis)을 통해서 지방자치단체의 재정건전성을 논하고자 한다. 그리고 본 글에서 사용된 데이터는 각 지방자치단체의 2009회계연도, 2010회계연도, 2011회계연도의 재무보고서를 확보하여 수집한 것이다. 지방자치단체가 홈페이지를 통해서 공개한 재무보고서를 각각 열람하여 재무분석지표에 관한 데이터를 수집하여 분석하였다.¹⁾

2. 발생주의 복식부기 회계 개혁과 재무분석지표의 개발²⁾

우리나라는 1998년 IMF 금융사태 이후, 국제단체와 국내의 시민단체에서 정부의 투명성 증진을 위해 정부 회계제도를 발생주의, 복식부기로 개혁할 것을 요구하여, 1999년 발생주의, 복식부기 회계제도 도입을 국정과제로 선정하였다. 이후 지방자치단체의 발생주의, 복식부기 방식의 회계제도는 당시 행정자치부의 주관으로 1999년 말 경기도 부천시와 서울시 강남구청을 시범적으로 추진해 성공적

1) 행정안전부에서 지방자치단체의 결산에 따른 재무보고서의 정보를 총괄하여 발표한 것은 2009년 2008회계연도에 대한 것이 처음이다. 그 이후 본 연구자가 파악한 바로는 행정안전부 차원에서 지방자치단체의 자료를 총괄하여 발표하지는 않은 것으로 알고 있다. 한편, 본 연구를 수행하기 위하여 각 지방자치단체의 결산자료를 수집하는 과정에서 일부 지방자치단체가 재무보고서를 공개하고 있지 않으며, 자료협조를 요청하였으나 이에 응하지 않은 지방자치단체가 있었음을 밝혀둔다.

2) 조세연구원 재정전문가 네트워크 정부회계분과에서 발표한 성시경·이원희 (2012)의 내용 일부를 재구성하였다.

인 평가를 받았고, 2003년에 추가로 시범기관 7 개, 2004년엔 광역시 13 개, 시군구 41 개 등 총 54 개의 시험운영기관을 지정하여 보급에 나섰다. 이후 2005년에는 서울특별시 본청을 포함해 150 개 지방자치단체가 시험운영기관으로 지정되었다. 2006년에는 지방분권특별법과 지방재정법에 도입근거 규정을 신설하고 지방재정법 시행령에 회계기준, 결산절차 등을 포함시켰다. 이후 2006년에 전국의 모든 지방자치단체에서 자산 및 부채의 실사를 실시하고, 시험운영을 한 뒤, 2007년 1월에 법령 규정에 따라 발생주의, 복식부기 회계제도를 본격적으로 실시하였다. 이에 따라 개정된 지방재정법 제 53조는 지방자치단체가 발생주의, 복식부기 회계기준에 따라 재무보고서를 작성할 것을 다음과 같이 규정하고 있다.

제53조(재무회계의 결산) ① 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 재정상태 및 운용결과를 명백히 하기 위하여 발생주의와 복식부기 회계원리를 기초로 하여 행정안전부장관이 정하는 회계기준에 따라 거래 사실과 경제적 실질을 반영하여 회계처리하고 재무보고서를 작성하여야 한다.

재무보고서는 결산의 결과로 작성되는데, 지방자치단체 회계기준에 관한 규칙(행정안전부령 제 219호)에 따르면, 지방자치단체의 가장 기본적인 재무자료인 재무보고서는 결산총평, 재무제표, 필수보충정보 및 부속명세서로 구성된다. 결산총평에는 정보이용자들의 이해를 돕는 요약과 설명이 포함된 서문, 재정분석, 통계자료가 포함된다. 재무제표에는 재무보고서 중에서 재정상태, 운영성과, 순자산변동내역, 현금흐름 및 재무제표의 각 회계 과목에 대한 세부내역과 중요한 회계처리사항에 대한 회계정보를 제공한다. 필수보충정보는 자치단체의 재정 상태나 재정 운영에 관한 관리적 의사결정을 위해 추가적으로 제공되는 필수적 정보이며, 부속명세서는 재무제표에 표시된 회계과목에 대한 세부내역을 명시할 때 필요한 추가적 정보이다 (지방자치단체 회계기준에 관한 규칙, 행정안전부령 제 219호).

결산총평에 포함된 재무분석은 ‘정보이용자들의 의사결정과 재정상황의 판단에 도움이 될 수 있도록 하기 위한 재무분석지표 및 지표에 관한 분석내용’이다(지방자치단체 회계기준에 관한 규칙, 제 40조 ④). 이러한 재무분석을 위한 지표의 도입과정에서 여러 개발 노력들이 있었음을 확인할 수 있다. 2004년도 초기 재무

분석지표 시안에는 한국지방행정연구원에서 작업한 지표가 있었다. 이후 자주성 지표 2개, 안정성 지표 13개, 효율성 지표 5개, 회계책임 지표 3개, 비용 및 성과 지표 5개 등 총 5개 분야 총 29개 재정분석지표를 선택하였다. 그리고 2007년 복식부기회계가 본격적으로 도입되면서 정식 표준재무보고서의 재정분석지표는 자주성 2개, 안정성 2개, 효율성 1개, 회계책임 5개, 비용 및 성과 5개 등 총 5개 분야 15개 지표가 제시되었다.

이후 2008년 5월 행정안전부에서는 지방자치단체 발생주의, 복식부기 회계제도에 적합한 재무분석지표를 개발하였고, 10월에 2007회계연도 발생주의, 복식부기의 재무보고서에 근거한 9개의 재정상태지표와 지방재정의 운영결과를 분석, 진단하기 위한 9개의 재정운영지표 및 지방자치단체 회계책임의 결과를 분석 진단하기 위한 11개의 회계책임 지표를 포함한 총 29개의 재무분석지표를 발표하였다. 재정상태지표는 재정상태보고서를 활용하여 자산, 부채 등에 대한 분석을 할 수 있는 지표들을 포함하고 있으며, 재정운영지표는 재정운영보고서를 활용하여 수익, 비용 등에 대한 분석을 할 수 있는 지표들을 포함하고 있다. 한편 회계책임 지표는 지방자치단체의 주민 인구수, 공무원 수 등을 활용하여 재정 상태 및 운영을 평가하기 위한 지표들로 구성되어 있다. 재무분석지표의 체계를 보면 아래의 그림과 같다.³⁾

3) 우리나라는 현재 현금주의를 기준으로 한 회계와 발생주의를 기준으로 한 회계가 동시에 활용되고 있다. 행정안전부에서는 현금기준 회계지표에 따른 지방자치단체 재정 분석(fiscal analysis) 제도를 시행하고 있다. 다음은 2011년도 현금기준 지방자치단체 재정분석 지표이다.

	재정건전성	재정효율성	재정계획성	참고지표
지표	통합재정수지비율 경상수지비율 지방채무잔액지수 지방채무상환비율 장래세대부담비율 자체세입비율 자체세입증감률	지방세징수율 제고 노력도 지방세채납액 축소 노력도 경상세외수입 확충 노력도 세외수입채납액 축소 노력도 탄력세율 적용 노력도 인건비 절감 노력도 지방의회경비 절감 노력도 업무추진비 절감 노력도 행사축제경비 절감 노력도 민간이전경비 절감 노력도	중기재정계획반영비율 예산집행률 정책사업투자비율 투융자심사사업예산 편성비율	실질수지비율 행정운영경비비율 행정운영경비증감률 시설비지출비율 유동비율 자산가동유지비비율

<그림 1> 현재의 재무분석지표 체제

재무분석지표		
재정상태(9)	재정운영(9)	회계책임성(11)
총자산 대비 총부채 비율 총부채 대비 차입부채 비율 총부채 대비 실질부채 비율 재정자금 대비 금융상품 비율 총부채 대비 현금창출자산 비율 차입부채 대비 재정자금 비율 유동부채 대비 유동자산 비율 미수세금 대비 대손충당금 비율 단기민간융자금 비율	예산 대비 세출 비율 경상비용 대비 이자비용 비율 이자수익 대비 이자비용 비율 총수익 대비 경상수익 비율 총수익 대비 경상자체조달 수익 비율 자체조달수익 대비 채권 비율 세외수익 대비 채권 비율 총비용 대비 경상비용 비율 지출액 대비 자산취득 비율	주민 1인당 총자산 주민 1인당 총부채 주민 1인당 실질부채 주민 1인당 총수익 주민 1인당 자체조달수익 주민 1인당 지방세수익 주민 1인당 총비용 주민 1인당 기타이전비용 공무원 1인당 총수익 공무원 1인당 총비용 공무원 1인당 급여

아울러 재무분석지표들의 산술식은 <부록>의 표와 같다. 이러한 재무분석의 산식을 보면 재정상태 지표와 재정운영 지표가 대부분 비율분석(ratio analysis) 지표임을 알 수 있다. 이러한 비율분석은 가장 일반적인 분석의 방식이다. 하지만 이 비율분석의 가장 큰 문제점으로 산출된 지표만 가지고서는 회계실체의 적정상태를 판단하기가 어려운 점을 지적할 수 있다. 즉 ‘총자산 대비 총부채 비율’은 각 지방자치단체의 특성에 따라서 다를 것이고, 시기별, 경제상황별로 변화하는데, 어떠한 비율이 적정한지에 대한 기준(criteria)을 정하기는 쉽지 않다. 이를 보완하기 위해 비율분석을 역사적으로 비교 고찰하는 추세분석(trend analysis)과 유사한 지방자치단체 간의 비교분석(comparative analysis) 등이 필요하다. 이를 통해서 적정한 상태를 파악할 수 있고, 재무 상황에 대한 변화를 인식할 수 있다.

3. 지방자치단체의 부채에 관한 재무분석지표 분석

가. 부채에 관한 재무분석지표

총 29개의 재무분석지표 중에서 부채에 관한 지표는 다음의 6개로 선정할 수 있다. 회계책임 지표 중에서 ‘주민 1인당 총부채’, 재정상태 지표 중에서 ‘총자산 대비 총부채 비율’, ‘총부채 대비 차입부채 비율’, ‘총부채 대비 현금창출자산 비

율’, ‘차입부채 대비 유동자산 비율’이다⁴⁾. 각 지표들의 계산식은 아래의 표와 같다.

<표 1> 부채에 관한 재무분석지표

지 표 명	산 식
주민 1인당 총부채	총부채 / 인구수(회계연도말 인구수)
총자산 대비 총부채 비율	총부채 / 총자산 × 100
총부채 대비 차입부채 비율	차입부채 / 총부채 × 100
총부채 대비 현금창출자산 비율	현금창출자산 / 총부채 × 100 ※ 현금창출자산 = 유동자산-기타유동자산+일반미수금) + 장기금융상품 + (장기대여금-학자금위탁대여금) + 기타투자자산
차입부채 대비 재정자금 비율	재정자금 / 차입부채 × 100 ※ 재정자금 = 현금 및 현금성자산 + 장·단기 금융상품
유동부채 대비 유동자산 비율	유동자산 / 유동부채 × 100

한편 2009년 11월 행정안전부는 지방자치단체의 재무보고서를 토대로 하여 전국 지방자치단체의 재정분석 지표에 대한 분석 결과를 발표하였다. 이 분석 결과 중에서 위의 부채와 관련 있는 지표들을 해석하여 봄으로써 각 지표들이 갖고 있는 의미를 파악할 수 있다.

<표 2> 2008년 지방자치단체의 부채에 관한 재정분석 지표 평균

구 분	전체 평균	특·광역시	도	시	군	자치구
주민1인당 총부채	64만원	48만원	37만원	35만원	35만원	7만원
총자산 대비 총부채 비율	3.6%	4.4%	6.7%	2.7%	1.4%	1.8%
총부채 대비 차입부채 (이자부담부채) 비율	76.2%	86.3%	84.6%	65.4%	68.8%	16.1%
총부채 대비 현금창출자산 비율	245%	149%	153%	336%	710%	544%
차입부채 대비 재정자금 비율	206%	77%	82%	376%	952%	2289%
유동부채 대비 유동자산 비율	773%	568%	363%	908%	2153%	1417%

자료: 행정안전부, 2009. 11

4) 본 분석에 포함시키지 않았으나, 부채와 관련한 지표로 ‘총부채 대비 실질부채 비율’이 있다. 이 지표에서 측정하는 실질부채는 총부채에서 기초단체 융자액을 제외한 것이다. 이 지표의 경우 기초지방자치단체의 경우 총부채와 실질부채가 동일하기에 실질적인 의미가 낮다고 하겠다. 각 기초지방자치단체의 재무보고서를 보면 100%로 나와 있음을 확인할 수 있다. 이 지표는 광역자치체인 ‘도’ 정부에게는 유용하다고 할 수 있다. 즉 지역개발기금에서 시·군에 대여한 융자금을 부채에서 제외하고 산정하기 때문이다.

주민 1인당 총부채는 각 지방자치단체의 인구 대비 총부채의 규모를 측정할 수 있는 지표이다. 이를 통해서 지방자치단체의 상대적으로 비교 가능한 총부채를 파악할 수 있다. 총자산 대비 총부채 비율을 보면 2008회계연도의 평균은 3.6%(최고는 도 6.7%)이므로 자산 취득의 차입금 의존도는 높지 않은 것으로 해석할 수 있다. 일반적으로 총자산 대비 총부채 비율이 낮을수록 재무건전성이 높다고 판단할 수 있으나, 지방자치단체의 경우 처분이 불가능한 사회기반시설(도로, 하천 등)의 비중이 높다는 점(2008년 재무보고서에 따르면 합계 기준 69.5%)을 상기할 필요가 있다. 부채 중에서 차입부채(이자부담부채)의 비중이 평균 76.2%인 것으로 나타났다. 즉 이자를 부담하는 차입부채의 비중이 2/3를 넘는 것을 의미한다. 총부채 대비 현금창출자산 비율을 보면, 평균 245%이다. 이는 부채를 변제하기 위해 신속하게 처분 가능한 “현금창출자산(77.4조원)”이 총부채(31.6조원)의 약 2.5배임을 의미한다. 현금창출자산에는 재정자금, 장·단기대여금, 재고자산 등이 포함되어 있다. 한편 이 지표의 경우, 광역시·도의 비율(평균 151%)이 시·군·구(평균 423%)에 비해 상대적으로 낮는데, 이는 총부채 규모가 크게 차이 나기 때문인 것으로 파악된다. 한편, 2008회계연도, 일부 지방자치단체의 경우 예를 들어 부산광역시, 대구광역시, 동해시는 총부채 대비 현금창출자산의 비율이 100%에 미달하고 있어, 순현금 유입 등의 대책이 필요하다고 볼 수 있다. 차입부채 대비 재정자금 비율을 보면, 평균적으로 재정자금이 차입부채 규모의 2배(206%)이며 지자체가 보유한 재정자금(49.5조원)으로 차입부채(24.1조원)를 충분히 상환 가능함을 의미한다. 마지막으로 유동부채 대비 유동자산 비율 지표를 보면, 유동자산 비율은 773% 규모로 유동자산으로 유동부채를 충분히 상환 가능함을 의미한다. 즉 지표상으로는 단기적 채무상환의 압박은 크지 않다고 볼 수 있다.

나. 광역자치단체의 부채에 관한 재무분석지표

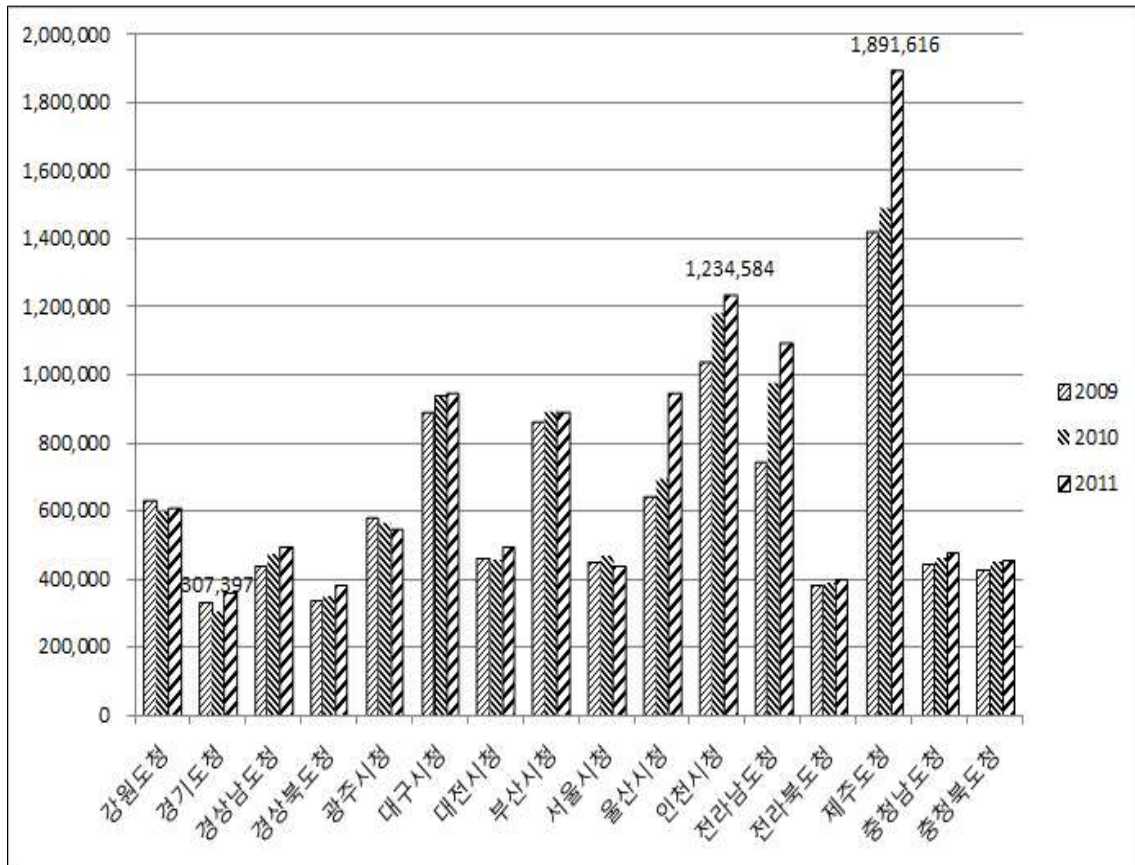
광역자치단체의 2009회계연도, 2010회계연도, 2011회계연도 재무보고서에 나타난 부채에 관한 재무분석지표를 분석하여 보면 다음과 같다.

첫째, 주민 1인당 총부채이다. 아래의 그래프에서 볼 수 있듯이 거의 모든 광역지방자치단체의 총부채의 인구대비 규모가 커지고 있음을 발견할 수 있다. 주

민 1인당 총부채 규모가 가장 큰 광역자치단체는 제주특별자치도이다. 하지만 특별자치도의 특성을 고려하여 제외한다면, 인천광역시의 주민 1인당 총부채가 가장 크며, 지속적으로 증가하고 있어 재정건전성이 다른 광역자치단체에 비해 상대적으로 좋지 않다고 볼 수 있다. 인천광역시의 주민 1인당 총부채는 경기도와 비교했을 때 4배에 이르는 규모이다.

<그림 2> 2009 ~ 2011 주민1인당 총 부채액(광역자치단체)

(단위: 원)

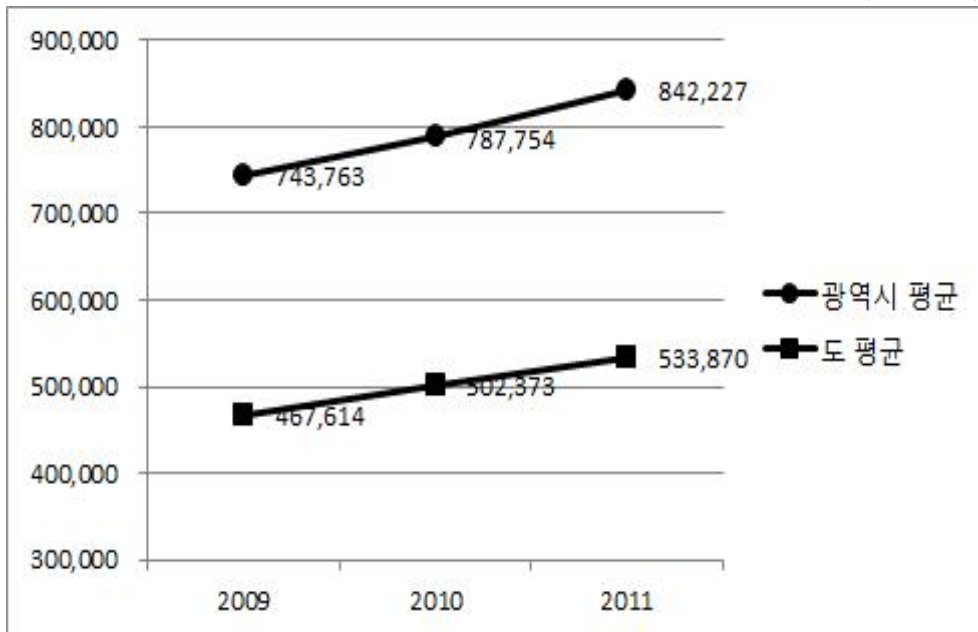


아울러 서울특별시와 제주특별자치도를 제외하고 광역자치단체 중에서 광역시와 도의 평균을 비교하면 다음과 같은 결과를 얻을 수 있다. 광역시 및 도의 주민 1인당 총부채는 지난 3회계연도 동안 증가하였으며, 2011회계연도의 경우 광역시의 경우 도에 비해 부채액이 많을 뿐만 아니라 더 빠른 속도로 늘어나고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 분석 결과는 앞으로 광역시의 부채에 대하여 더 많은 관심을 기울일 필요가 있음을 의미한다.5)

5) 이는 지난 2012년 6월 ‘지방재정위기 관리위원회’를 통해서 밝혀진 바와 같이 광역시인 부산시, 대

<그림 3> 주민 1인당 총부채의 비교

(단위: 원)

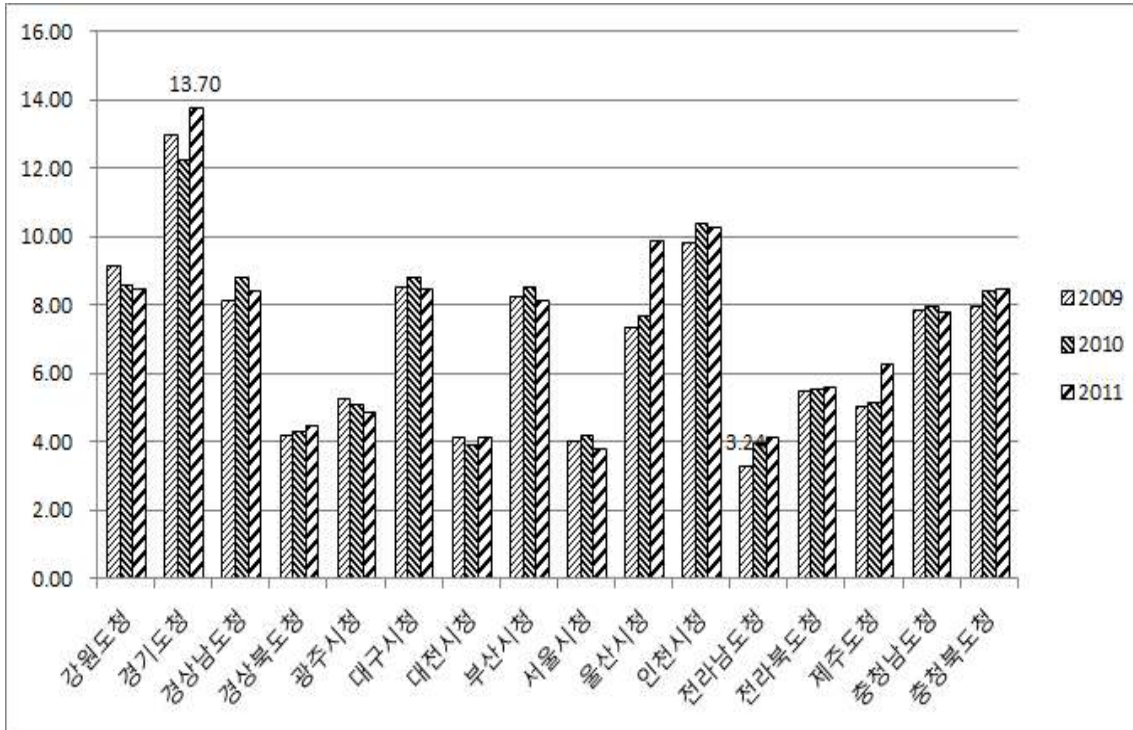


한편 총자산 대비 총부채 비율 지표의 비교 분석을 통해서 자산의 구성 즉 자산 취득이 어떠한 방식으로 이루어졌는가를 분석하면 다른 논의를 할 수 있다. 아래의 그래프는 광역자치단체의 총자산 대비 총부채 비율이다. 그림에서 나와 있듯이 경기도의 비율이 상대적으로 높음을 알 수 있다. 이는 경기도의 자산 중에서 부채를 통하여 취득한 자산이 다른 광역자치단체에 비하여 상대적으로 높다는 것을 의미한다. 특히 인천시는 경기도 다음으로 비율이 높은 것으로 나타났으며, 울산시의 경우 2011회계연도에 부채를 통한 자산취득이 증대했음을 확인할 수 있다. 그리고 이어진 <그림 5>는 광역자치단체 중에서 광역시와 도의 평균을 비교한 것이다. 이를 통해서 최근 3회계연도 동안 광역시의 부채를 통한 자산 취득이 상대적으로 많았음을 확인할 수 있다.

구시, 인천시가 재정모니터링 대상에 있다는 것을 통해서도 확인할 수 있다.

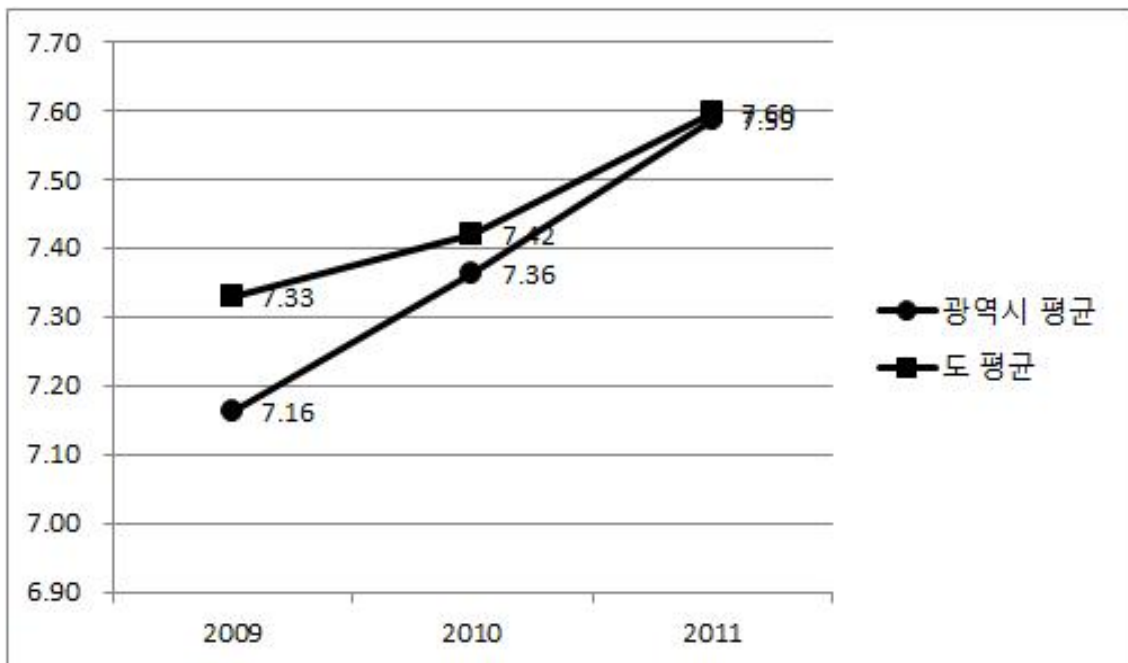
<그림 4> 2009 ~ 2011 총자산 대비 총부채 비율 (광역자치단체)

(단위: %)



<그림 5> 총자산 대비 총부채 비율의 비교

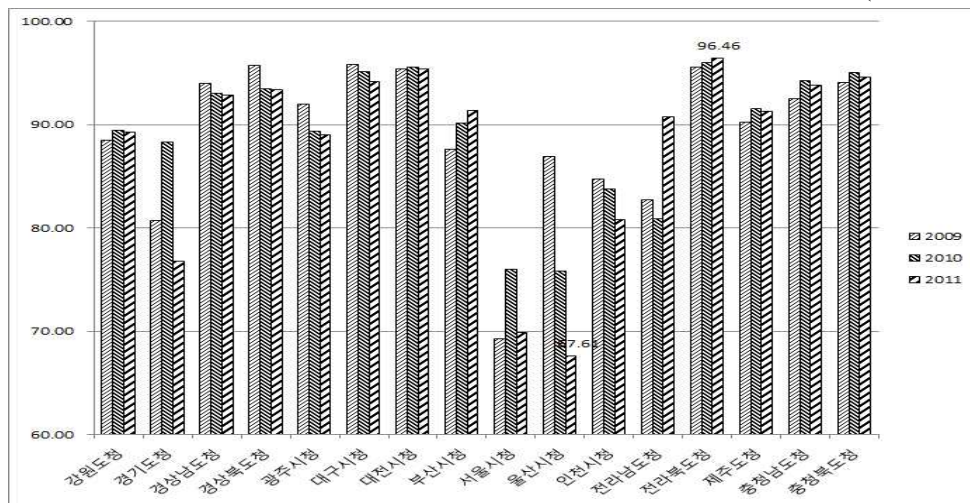
(단위: %)



다음 <그림 6>에 나와 있듯이, 부채 중에서 이자를 부담해야 하는 차입부채의 비중을 보면, 많은 수의 광역시와 도의 차입부채 비중이 90% 이상이다. 이는 부채의 질에 관한 분석으로서, 차입 부채의 비중을 낮추는 것이 필요하다는 점을 지적하는 것이다. 부채의 규모가 크지 않다는 조건에서는 재정건전성에 끼치는 영향이 적을 수 있겠지만, 이자지급이 지출에 대한 압박이 되지 않도록 관리할 필요성이 있다. 한편 광역시와 도의 최근 추세를 비교한 그림을 보면 최근에 광역시에서 차입부채를 줄이는 노력을 하고 있다는 점을 발견할 수 있다.

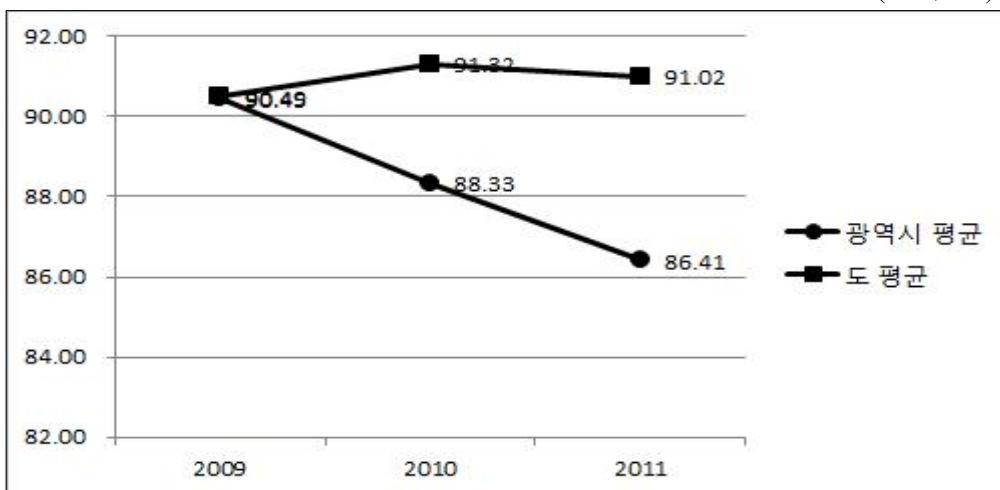
<그림 6> 2009 ~ 2011 총부채 대비 차입부채 비율 (광역자치단체)

(단위: %)



<그림 7> 총부채 대비 차입부채 비율의 비교

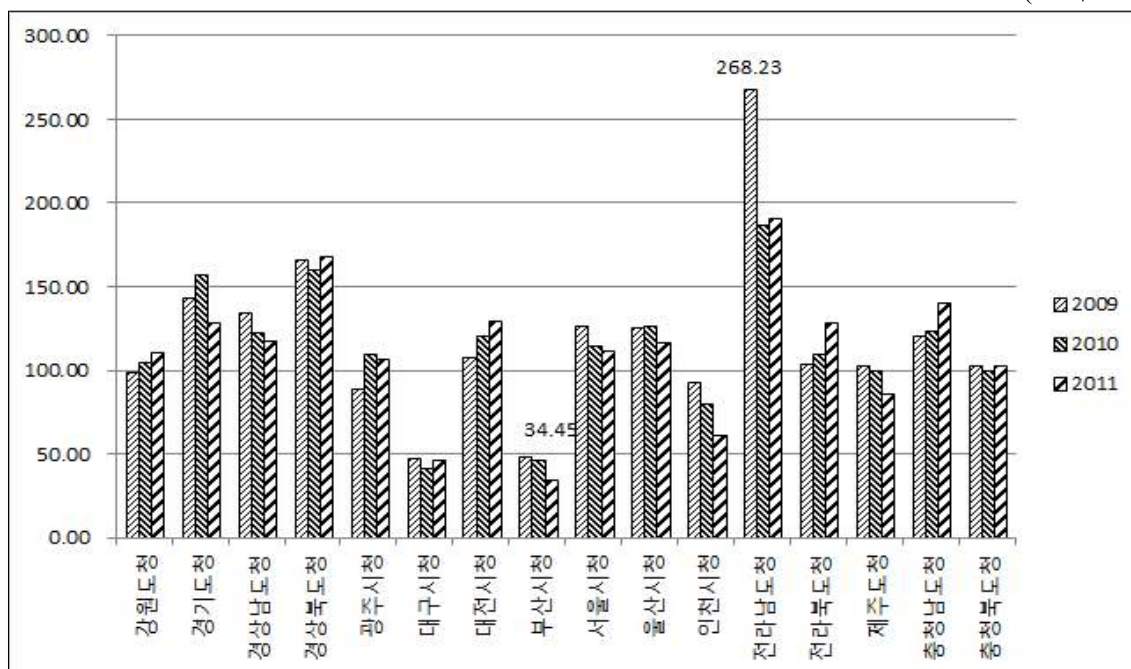
(단위: %)



다음으로 논의할 수 있는 것은 재정건전성 파악에서 중요한 부분이라고 할 수 있는 유동성(liquidity)과 지불능력(solvency)에 관한 것이다. 앞으로 분석할 총부채 대비 현금창출자산 비율, 차입부채 대비 재정자금 비율, 유동부채 대비 유동자산 비율은 재정건전성을 파악하는데 중요한 지표로서 실제 각 자치단체의 부채에 대해서 얼마나 우려스러운지 그리고 지불할 능력이 있는지를 보여준다고 하겠다. 먼저 총부채 대비 현금창출자산의 비율을 보면, 재정건전성에서 우려스러운 광역 자치단체로서 대구시와 부산시 그리고 인천시이다. 대구시와 부산시의 경우 현금창출자산 비율이 50%가 되지 못하며, 부산시의 2011회계연도의 총부채 대비 현금창출자산의 비율은 34%이다. 그리고 인천시의 경우 현금창출자산의 비율이 100%에 미치지 못할 뿐만 아니라 최근 3회계연도 동안 급격히 악화되고 있음을 확인할 수 있다. 한편 다음의 그림에서 나타나듯이, 광역시와 도의 비교에 있어서도 광역시의 현금창출 자산 비율이 현격히 낮음을 볼 수 있다.

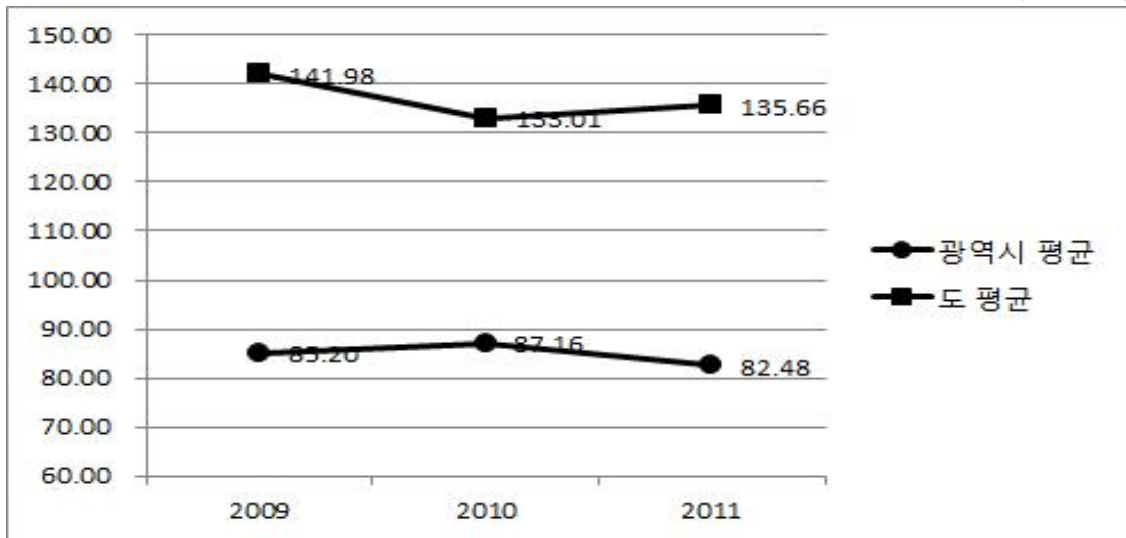
<그림 8> 2009 ~ 2011 총부채 대비 현금창출자산 비율 (광역자치단체)

(단위: %)



<그림 9> 총부채 대비 현금창출자산 비율의 비교

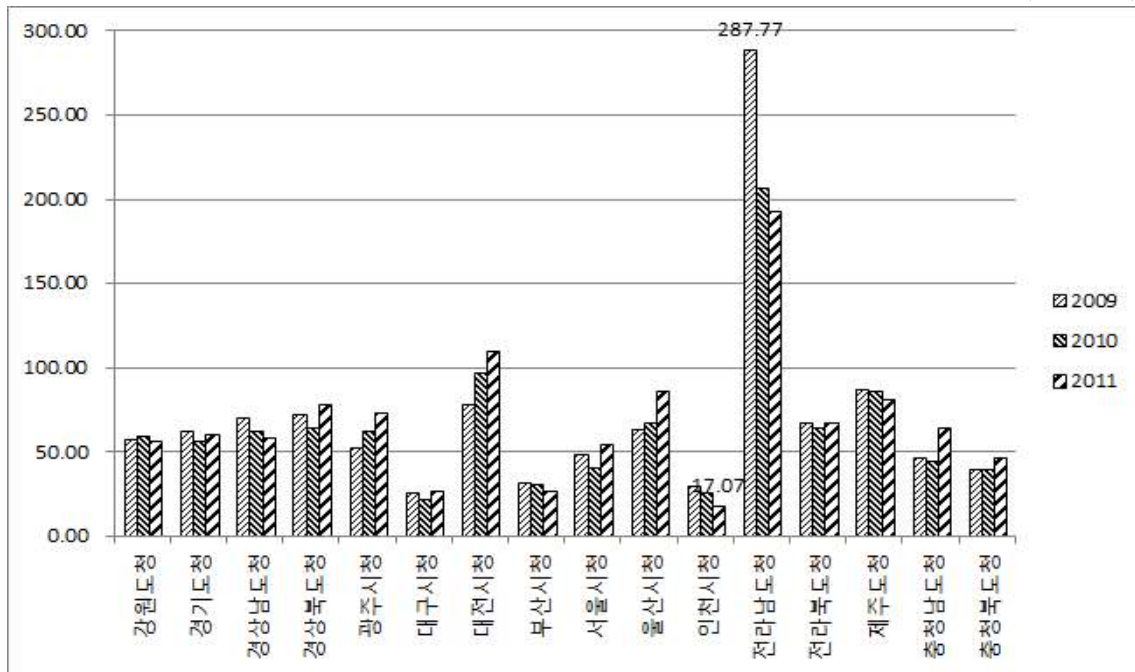
(단위: %)



다음의 지표 분석을 보면, 일부 광역자치단체의 재정건전성이 유동성과 지불능력 측면에서 매우 심각함을 확인하게 된다. 차입부채 대비 재정자금의 비율을 보면 기초자치단체에 비해 광역자치단체의 상태가 심각하다. 재정자금은 현금 및 현금성 자산 그리고 장단기 금융상품으로 구성된다. 앞의 <표 2>가 제시했듯이 2008회계연도의 경우 기초자치단체보다는 광역자치단체의 차입부채 대비 재정자금이 평균 100% 이하인 것으로 나타났다. 개별 광역자치단체의 상태를 보면 거의 대부분 100% 이하이며, 특히 대구시, 부산시, 인천시, 충청북도는 50% 이하이며, 인천시의 경우 2011회계연도에 17%로 하락하여 재정건전성 측면에서 매우 우려된다고 하겠다.

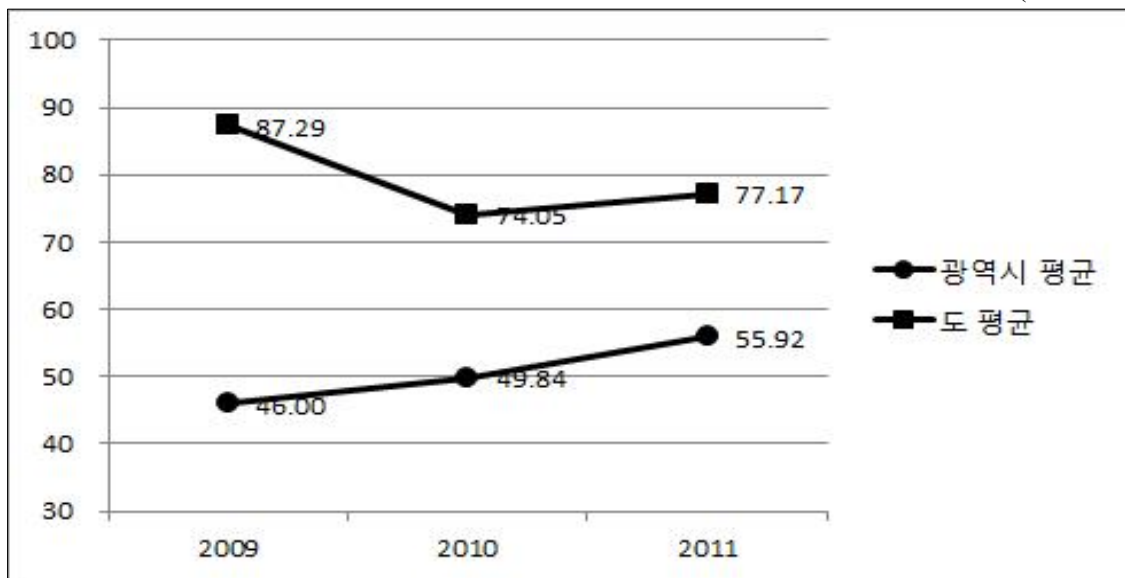
<그림 10> 2009 ~ 2011 차입부채 대비 재정자금 비율 (광역자치단체)

(단위: %)



<그림 11> 차입부채 대비 재정자금 비율의 비교

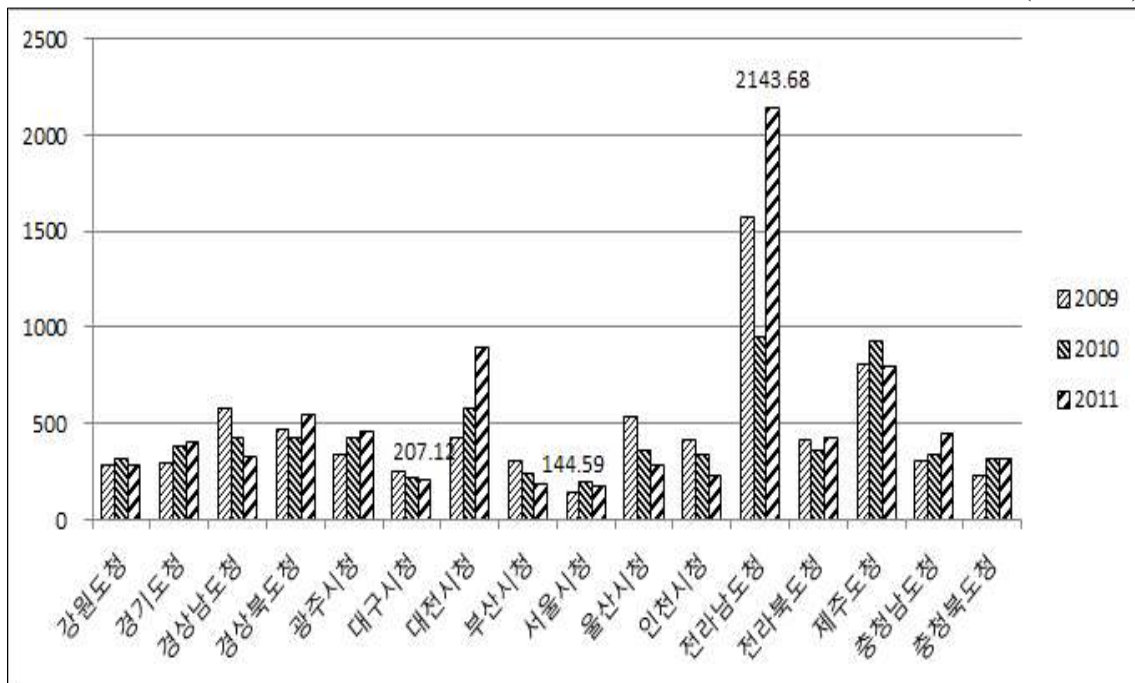
(단위: %)



마지막으로 볼 수 있는 지표가 유동부채 대비 유동자산의 비율로서 이 유동비율은 단기의 채무변제 능력을 측정하는 지표이다. 기업회계에서는 통상 유동비율이 200% 이상인 경우 이상적으로 파악하고 있으며, 이는 은행가비율(banker's ratio)라고 하여 은행이 기업에 대한 신용을 공여할 때 기준으로 삼는 지표이기도 하다. 광역자치단체의 경우 단기적인 유동성의 문제가 전반적으로 건전한 것으로 보이나 서울시의 경우 200% 이하임을 확인할 수 있다. 이는 단기 유동성에서 문제가 있을 수 있다는 점을 의미하는 것으로서 향후 세밀한 분석이 필요하다고 본다. 그리고 대구시, 부산시, 인천시의 경우 유동비율이 낮아지고 있음을 알 수 있으며, 대구시의 2011회계연도 유동비율은 207%이다. 그리고 광역시와 도를 비교하여 보면 광역시의 유동비율이 현저히 낮다.

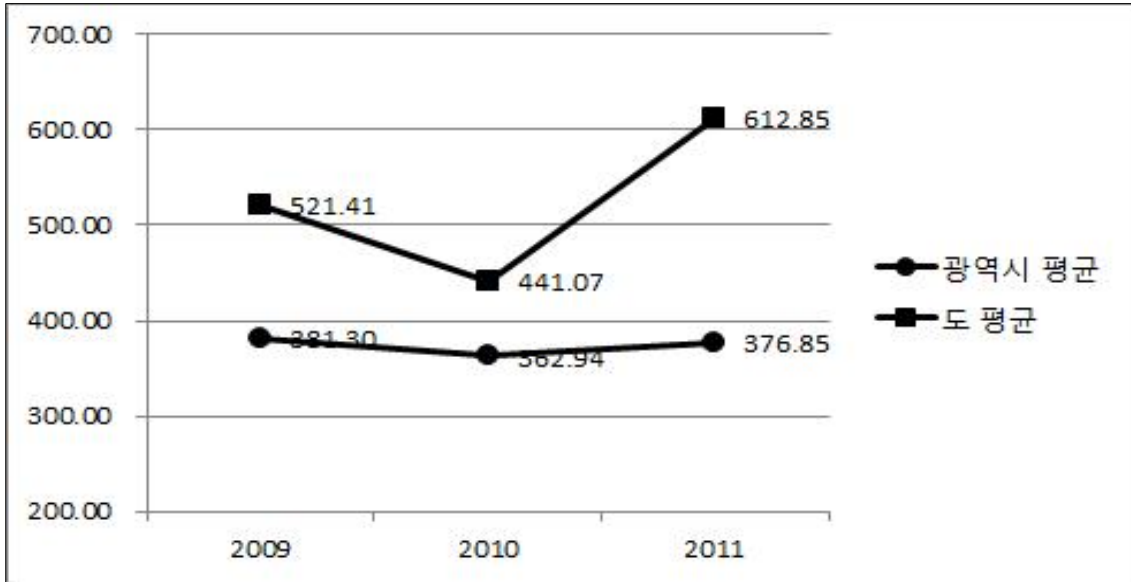
<그림 12> 2009 ~ 2011 유동부채 대비 유동자산 비율 (광역자치단체)

(단위: %)



<그림 13> 유동부채 대비 유동자산 비율의 비교

(단위: %)



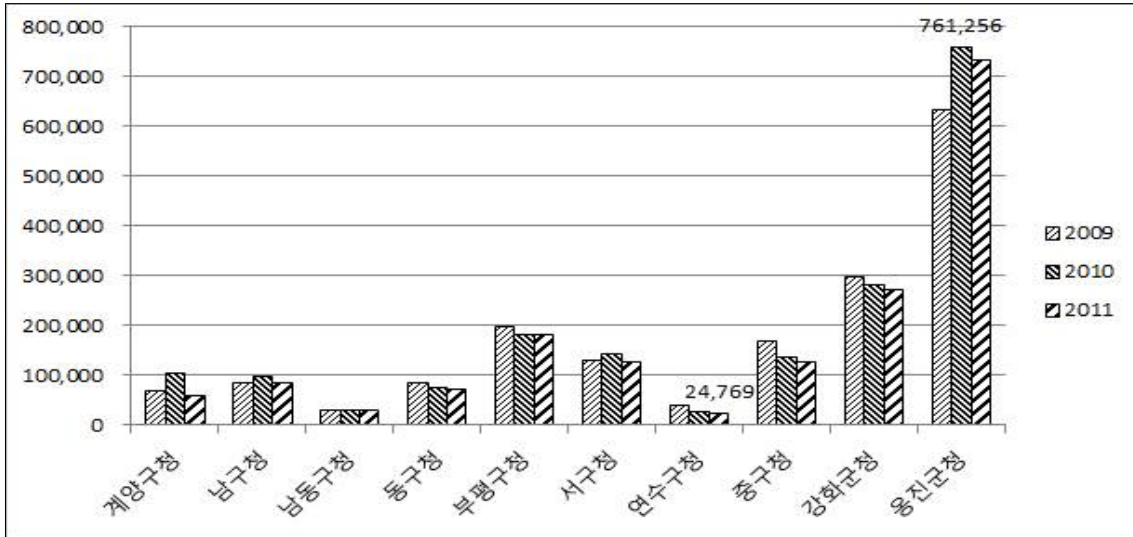
다. 기초자치단체의 부채에 관한 재무분석지표: 인천시를 중심으로

다음은 기초자치단체의 부채에 관한 재무분석지표에 관한 분석이다. 모든 기초자치단체를 분석하기 보다는 인천광역시에 속해있는 인천의 자치구와 군을 대상으로 하여 부채에 관한 재무분석지표를 활용하여 재건전성성에 관한 분석을 하였다.

먼저 <그림 14>는 인천광역시 기초자치단체의 주민 1인당 총 부채액이다. 이를 보면 기초자치단체 간에 현저한 차이가 있음을 발견할 수 있다. 예를 들어 옹진군의 2011회계연도 주민 1인당 부채액은 634,204원인데, 연수구의 2011회계연도 주민 1인당 부채액은 24,769로서 25배 이상의 차이가 난다. 물론 인구수의 차이가 있고, 기본적인 재정 운용 규모에서 차이가 있을 수 있겠지만, 동일한 광역자치단체 안에서 이렇게 차이가 나는 기초자치단체가 존재하는 경우 재정불균형의 문제가 나타날 수 있다.

<그림 14> 2009 ~ 2011 주민1인당 총 부채액(인천 기초자치단체)

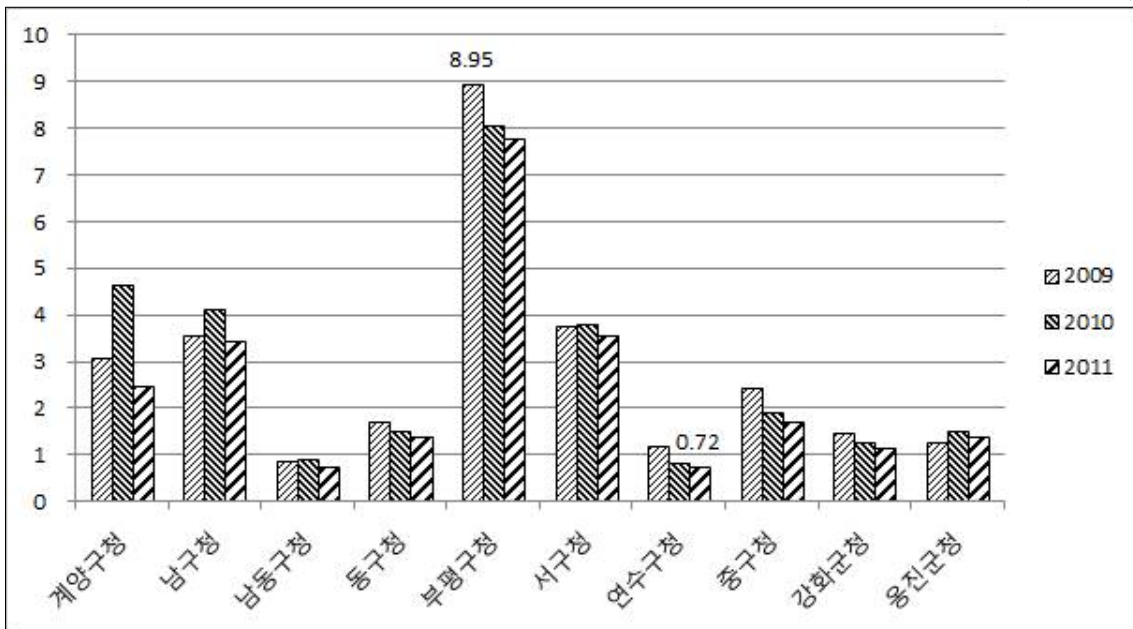
(단위: 원)



다음의 <그림 15>는 총자산 대비 총부채 비율이다. 부평구의 2009회계연도 총자산 대비 총부채 비율은 8.95%로서 다른 기초자치단체보다 높다. 이는 연수구의 2009회계연도 1.17%와 비교하면 매우 높은 비율이다. 즉 부평구의 경우 자산 중에서 부채를 통해서 취득한 자산이 상대적으로 많다는 것을 의미한다.

<그림 15> 2009 ~ 2011 총자산 대비 총부채 비율(인천 기초자치단체)

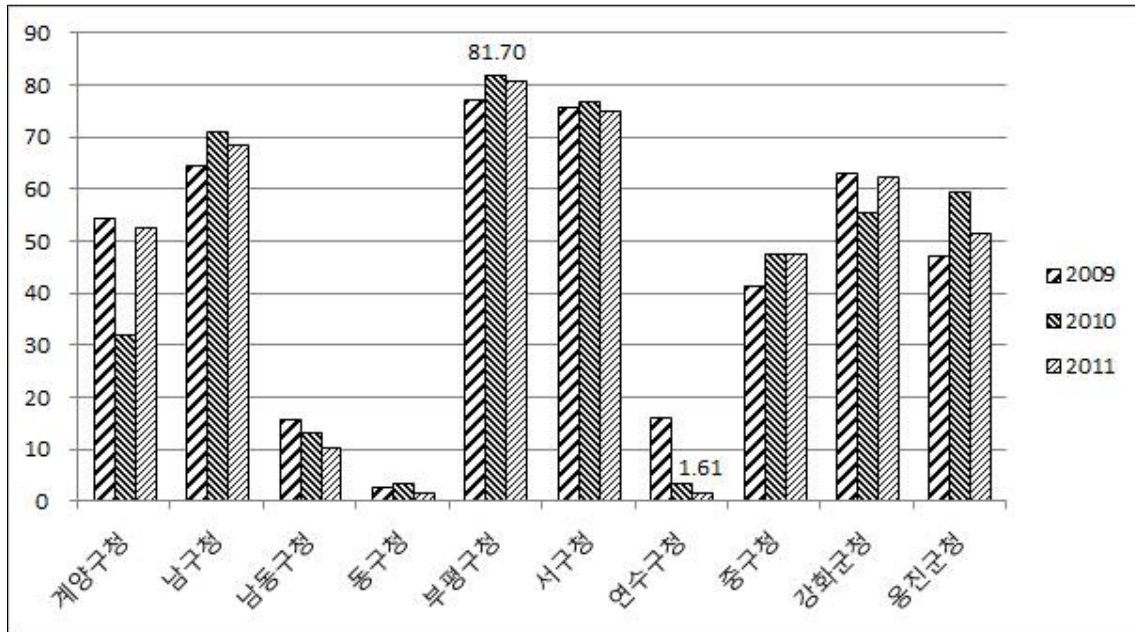
(단위: %)



다음의 그림은 총부채 대비 차입부채의 비율로서 일부 일부 기초자치단체를 제외하고서는 차입부채의 상대적 비중이 높다. 남동구, 동구, 연수구는 차입부채의 비중이 상대적으로 낮다고 볼 수 있으며, 남구, 부평구, 서구의 비중이 높다.

<그림 16> 2009 ~ 2011 총부채 대비 차입부채 비율(인천 기초자치단체)

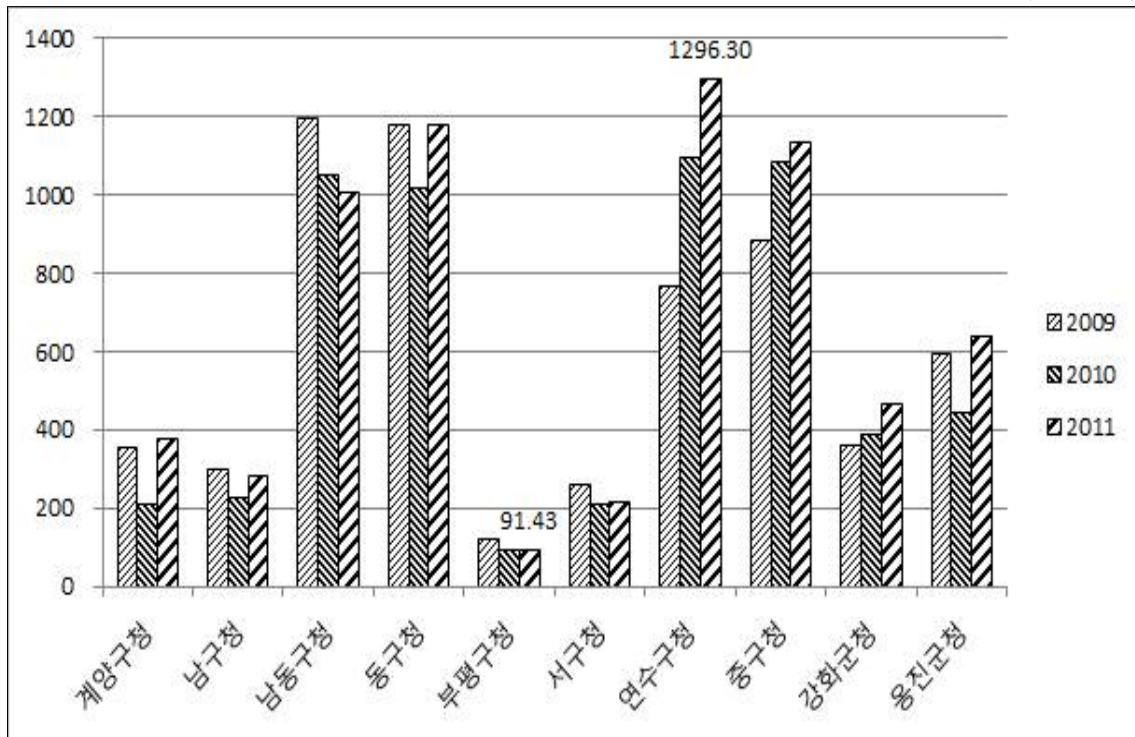
(단위: %)



<그림 17>은 인천시 기초자치단체의 총부채 대비 현금창출자산 비율이다. 이 그래프를 보면 계양구, 남구, 부평구, 서구에 대하여 관심을 기울일 필요가 있으며, 특히 부평구의 2011회계연도 경우 91%로서 총부채가 현금창출자산보다 많으며, 최근 3회계연도 기간 동안 악화되고 있다. 부평구는 재정건전성 측면에서 주의가 필요한 기초자치단체라고 할 수 있다.

<그림 17> 2009 ~ 2011 총부채 대비 현금창출자산 비율(인천 기초자치단체)

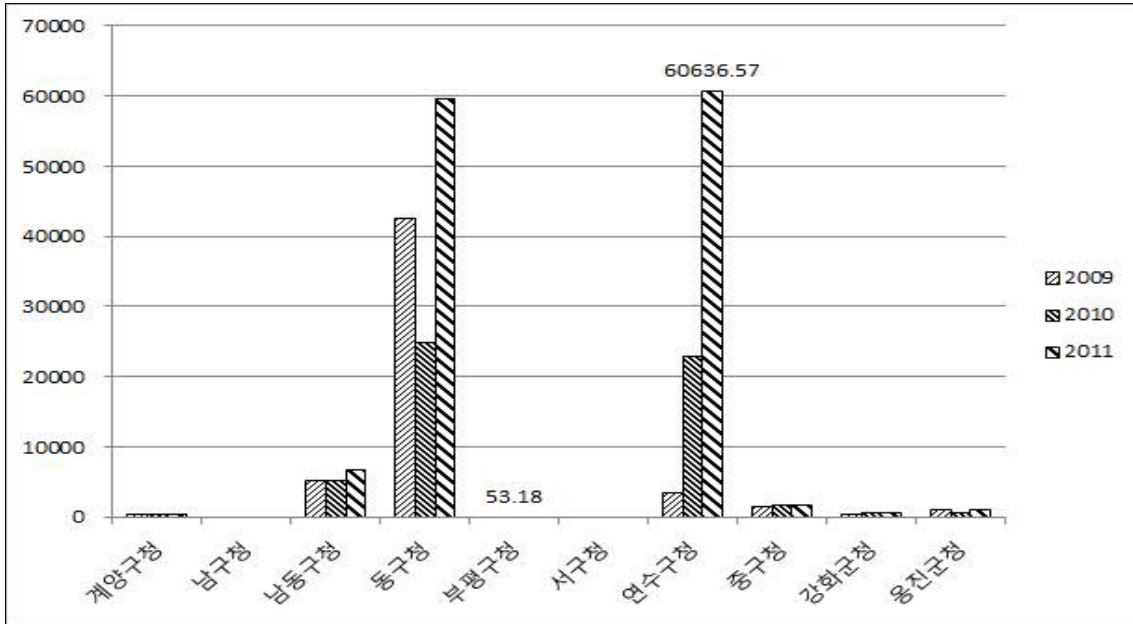
(단위: %)



<그림 18>과 <그림 18-1>은 인천 기초자치단체의 차입부채 대비 재정자금 비율을 보여주고 있다. 특히 <그림 18-1> 그래프는 자치단체 간의 극심한 차이를 보여주는 <그림 18>의 표식을 로그 방식으로 보여준 것으로서 2011회계연도의 경우 연수구는 60636%인데 반하여, 부평구는 55.13%이다. 재정상황 특히 차입부채 대비 재정자금 비율에서 연수구와 부평구 간의 격차를 보여준 것이다. 연수구는 차입부채에 대한 지급여력이 매우 충분하여 향후 재정 사업에 있어서 차입의 여력이 있는 것으로 파악되지만, 부평구는 차입부채 대비 재정자금의 비중이 50% 내외에 그쳐 재정건전성 측면에서 매우 우려된다고 보겠다.

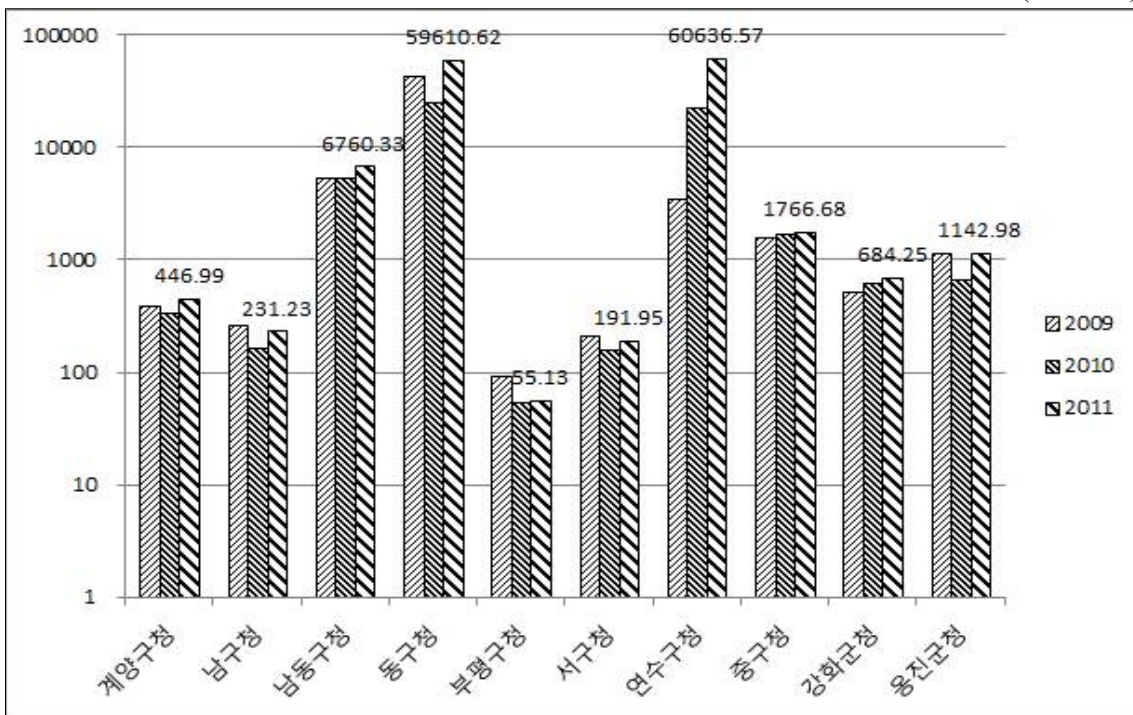
<그림 18> 2009 - 2011 차입부채 대비 재정자금 비율(인천 기초자치단체)

(단위: %)



<그림 18-1> 2009 ~ 2011 차입부채 대비 재정자금 비율(인천 기초자치단체)

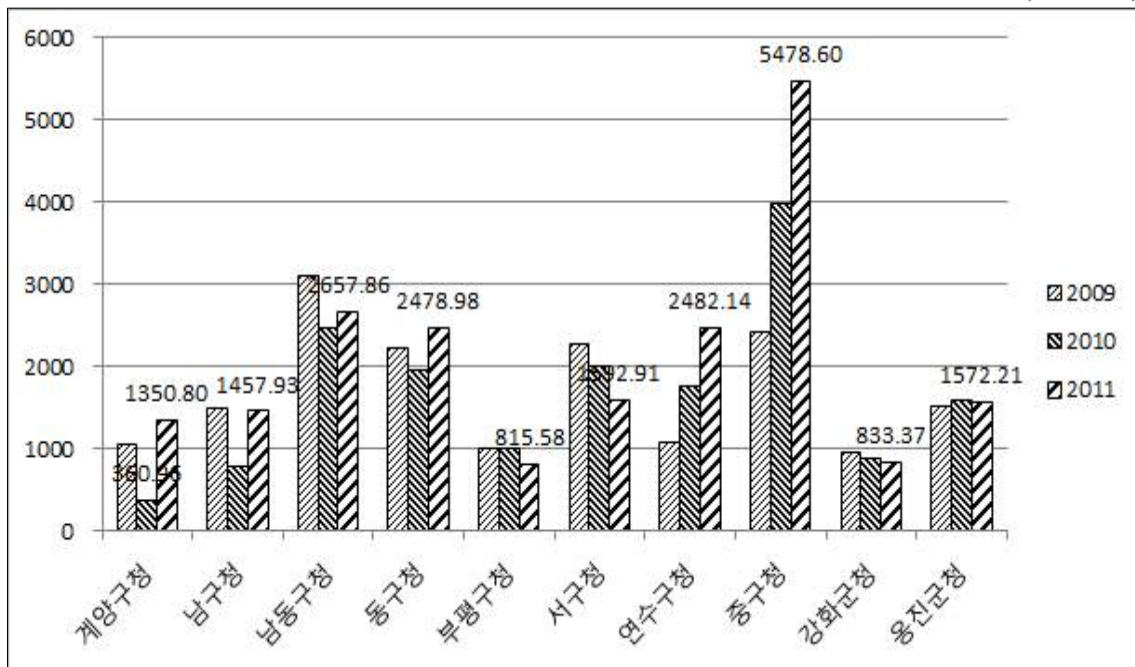
(단위: %)



유동부채 대비 유동자산의 비율을 보면, 인천의 기초자치단체들의 전반적인 단기적 상황에 있어서는 많은 우려를 하지 않아도 될 상황으로 여겨진다. 하지만 <그림 19>에서 볼 수 있듯이, 부평구, 강화군의 경우 최근 3회계연도 기간동안 유동비율이 낮아지고 있음을 발견할 수 있다. 유동비율이 낮아지는 것은 재정건전성 측면에서 지속적으로 관심을 갖고 모니터링할 필요가 있다.

<그림 19> 2009 ~ 2011 유동부채 대비 유동자산 비율(인천 기초자치단체)

(단위: %)



4. 지방자치단체의 재부분석지표의 유용성에 관한 논의: 재정건전성을 위한 지표의 개선을 중심으로

지방자치단체 재부분석지표 특히 부채에 관한 재부분석지표의 의의와 문제점을 지적하고자 한다. 먼저 ‘총자산 대비 총부채 비율’ 지표이다. 이 지표는 지방자치단체의 자산이 어떻게 구성되어 있는지 판단하기 위한 것이다. 기업회계에서는 이 지표가 중요한데 비해서 지방자치단체에서 이 지표를 사용하는 실익이 있는지 따져볼 필요가 있다. 기업의 경우 통상적으로 총자산대비 총부채가 60%를 넘으면 위험성이 있기에 상세한 분석을 요한다. 하지만 지금 현재 나타난 지표

값들을 보면 지표의 유용성을 높이기 위해서 더 많은 작업이 필요할 것 같다. 지방자치단체 전체적인 추세가 2008년도 이후 2010년에 이르기까지 총자산대비 총부채 비율이 증가하고 있음을 알 수 있다. 즉 부채의 비율이 증가하고 있음을 보여주고 있으며, 다음 지표인 ‘총부채 대비 차입부채 비율’을 보더라도 총부채 중에서 차입부채의 비율이 증가하고 있다. 이는 2008년 이후 지방자치단체의 재정상황이 악화되고 있으며, 이를 차입부채를 통해서 해결하고 있음을 알 수 있다.

하지만, 지표 값을 보면, 기초자치단체 경우 예를 들어 서울시 강남구와 경기도 안양시 2008회계연도 이후 모두 1.5% 내외의 값을 보여주고 있으며, 재정자립도가 낮은 전라남도 영광군의 경우에도 3% 이다. 최근 재정상황이 안 좋은 인천시의 경우 10% 안팎이다. 물론 이 지표 값을 역사적으로 추세적으로 본다면 총부채와 관련한 재정 상태의 변화를 유추해 볼 수 있겠지만, 그 변화의 정도가 미미하다. 이렇게 매우 낮은 구성비와 미미한 변화율은 정보이용자의 입장에서 보면 정보의 유용성이 낮다고 평가할 수 있다. 이렇게 지방자치단체 즉 정부의 자산에 대한 이해한 지표 값을 가지게 된 것은 총자산 대비로 했기 때문이다. 정부의 경우 자산의 구성에 있어서 주민편의시설, 사회기반시설이 포함됨으로써 총자산에서 차지하는 비중이 매우 높다. 보통 70~90%이다. 비유동성자산이 높은 비중을 차지하고 있는 정부 재정의 특성을 반영한 지표의 개선이 필요하다고 본다.

두 번째로 지적할 수 있는 문제는 지방재정건전성 측면에서 더 심각하다고 볼 수 있다. 부채의 인식과 범위에 관한 것이다. 재무보고서에 기록하는 부채는 회계실체가 부담하는 현재의 의무를 이행하기 위하여 경제적 효익이 유출될 가능성이 많고 그 금액을 신뢰성있게 측정할 수 있을 때 인식하며, 지방회계기준 제 13조에 따르면 지방자치단체의 부채는 유동부채, 장기차입부채, 기타 비유동부채로 분류되며, 회계과목으로는 단기차입금, 유동성 장기차입부채, 기타유동부채, 장기차입금, 지방채증권, 퇴직급여충당부채, 기타비유동부채 등이 있다. 하지만, 지방자치단체의 활동은 이러한 인식과 분류기준으로 포함되지 않는 지방공기업과 민간투자사업(BTL, BTO)의 형식으로 이루어지는 경우가 많다고 볼 수 있다. 특히 광역자치단체와 수도권 기초자치단체들을 비롯하여 지방공기업의 설립과 민간투자사업의 확장은 지방재정건전성을 위협하는 요인이라고 볼 수 있다. 그렇지만, 현재의 재무제표에는 이러한 사항들이 반영되고 있지 않은 상황이며, 결국

지방자치단체의 재정건전성을 정확히 파악하고 있는가라는 의문을 가질 수 밖에 없다. 예를 들어 부산시의 경우 2010회계연도의 일반채무는 2조 9,158억원임에 비해 공기업 부채는 2조 4,777억원 민간투자사업은 7,581억원이었다. 그리고 인천시의 2010회계연도 일반채무는 2조 8,261억원임에 비해 공기업 부채는 5조 6,352억원, 민간투자사업은 338억원이었다(정성호, 2012).

다음의 <표 3>은 광역시·도 도시개발공사 재무현황을 정리한 것으로서 부채비율을 보면 그 재무취약성이 심각함을 볼 수 있다. 모든 도시개발공사가 자본금 이상의 부채를 갖고 있으며, 이러한 도시개발공사의 재무취약성은 출자기관인 광역시와 도에 재무적 부담을 지울 수밖에 없는 구조라고 본다. 현재 지방자치단체 재무보고서에는 이러한 현황이 반영되기 어려운 구조이며, 재무분석지표에서 파악할 수 없는 부분이다. 더구나 2008년 세계경제위기이후 극심한 재정위기 과정 속에서 스페인, 이탈리아, 중국 등의 지방재정 부실화의 원인 중에 ‘지방공기업 부채의 대폭 확대와 부동산 경기침체에 따른 지방정부의 재정수입급감’이 있다는 점을 명심할 필요가 있다(허원제, 2012).

<표 3> 광역시·도 도시개발공사 재무현황 (FY2011)

(단위: 백만원 %)

기관명	유동자산	고정자산	유동부채	고정부채	자본금 (A)	부채총액 (B)	부채비율 (B/A*100)
SH공사	11,681,954	11,450,657	7,641,623	9,883,767	4,015,836	17,525,390	436.4
부산도시공사	3,098,545	441,834	888,961	1,740,817	560,938	2,629,778	468.8
대구도시공사	832,080	243,964	164,396	465,090	400,567	629,486	157.1
인천도시공사 (흡수합병)	7,493,118	2,130,196	1,892,982	5,471,528	2,483,343	7,364,510	296.6
광주도시공사	529,379	420,765	397,461	280,139	195,256	677,600	347.0
대전도시공사	575,366	166,871	245,314	204,058	190,143	449,372	236.3
울산도시공사	503,745	54,522	161,570	265,224	120,000	426,794	355.7
경기도시공사	8,667,973	711,530	3,986,958	3,104,139	1,599,207	7,091,097	443.4

기관명	유동자산	고정자산	유동부채	고정부채	자본금 (A)	부채총액 (B)	부채비율 (B/A*100)
강원도개발공사	257,886	1,418,321	615,417	683,125	187,204	1,298,542	693.7
충북개발공사	469,789	1,077	90,056	226,637	130,176	316,693	243.3
충남도개발공사	483,820	240,069	342,878	111,599	255,703	454,477	177.7
전북개발공사	278,579	167,689	52,571	277,979	84,576	330,550	390.8
전남개발공사	767,801	315,137	284,204	317,364	375,911	601,568	160.0
경북도개발공사	604,054	45,587	72,334	252,865	283,438	325,199	114.7
경남도개발공사	762,420	106,722	99,309	559,903	95,622	659,212	689.4
제주특별자치도 개발공사	105,223	70,447	54,156	9,482	36,603	63,638	173.9

자료: 지방공기업경영정보공개시스템 www.cleaneye.go.kr

마지막으로 지방자치단체의 재정건전성 향상을 위하여 회계정보의 활용을 위한 재무분석지표의 개선이 필요하다는 점을 지적하고자 한다.⁶⁾ 재무분석지표의 개선방안을 논하기에 앞서 재무분석에 활용되는 지표분석, 비율분석 등이 갖고 있는 한계점을 먼저 정리할 필요가 있다. 첫째, 재무분석을 하는 이유에 대해서 과거의 수치를 평가하는 것인지 아니면 미래의 경제적 자원을 활용하기 위하여 미래의 특정시점을 바라보면 분석을 할 것인지에 대한 의사결정의 어려움이 있다. 재무상태, 재무운영, 회계책임 등으로 구별하여 지방자치단체의 재무분석을 하고 있는데, 이를 통해서 얻게 되는 정보는 과거와 그 결과로서의 현재 시점의 자료들이다. 하지만 발생주의 복식부기 회계제도의 개혁과 함께 필요한 것 중의 하나가 미래의 상황에 대비하기 위한 것인데, 미래의 재정 상황과 관련한 의사결정을 하기에는 근본적으로 많은 한계가 있다고 본다. 둘째, 지표 값을 놓고 볼 때 우리가 표준 혹은 권장할 만한 수준을 정할 수 있는가이다. 각 지방자치단체의 여건과 상황이 다른 조건에서 각 지표들의 표준 비율 혹은 표준 액수를 구할

6) 조세연구원 재정전문가 네트워크 정부회계분과에서 발표한 성시경·이원희 (2012)의 내용 일부를 재구성하였다.

수 있는 것인지에 대해서 더욱 더 논의해 볼 필요가 있다. 예를 들어 ‘총자산 대비 총부채 비율’의 경우 기업회계에서는 통상적으로 60%를 넘으면 위험성이 있기에 상세한 분석을 권장한다. 그리고 유동비율에 있어서 은행가비율(banker ratio) 200%와 같은 기준이 사용되고 있다. 이와 같은 기업회계의 기준을 차용하지 않고서도 지방자치단체의 특성을 반영하여 지표의 표준 비율, 표준 값을 찾아내는 것이 필요하다고 본다. 이를 위해서는 계속적인 추세분석과 비교분석 그리고 다양한 연구가 필요하다고 본다. 셋째, 비회계정보의 활용과 관련한 것이다. 유용성 있는 재무분석 지표를 만들어내기 위해서 필요한 것 중의 하나가 비회계정보를 얼마나 활용할 수 있느냐 인데, 현재 회계책임 지표에 인구 수, 공무원 수가 활용되고 있다. 이에 대해서 앞으로 어떠한 비회계정보가 활용되어 좀 더 유용한 재무분석 지표를 만들어 낼 수 있는지 논의해 볼 필요가 있다. 마지막으로, 비계량정보의 활용문제이다. 지방자치단체의 재정과 관련한 정보와 회계정보들은 계량 자료로서 그 활용도가 높는데, 중요하면서도 비계량정보가 있을 경우 예를 들어 지방자치단체 회계실체에 중대한 영향을 미치는 정보들은 재무분석지표에서 직접적으로 반영하기는 힘들겠지만, 재무보고서에서 항상 그 중요도에 비추어 포함시키는 것을 잊어서는 안 되겠다.

재무분석지표의 개선을 위해서는 우선 정부 조직의 운영원리에 맞는 개선이 필요하다. 정부의 재정 운용에 있어서 중요한 원칙들은 효율성, 효과성, 안정성 및 재정건전성 등이라고 하겠다. 이러한 원칙에 맞는 지표들을 개발하기 위한 연구가 필요하다. 그리고 재무분석의 목표를 명확히 하고 이에 타당한 지표 체계를 만들 필요가 있다. 현재는 재정상태, 재정운영, 회계책임성이라는 범주로 다양한 지표들로 구성되어 있는데 이보다는 재정 상황(position), 재정 성과(performance), 유동성(liquidity), 지불능력(solvency) 등의 범주에서 대표적인 지표들로 단순화할 필요가 있다. 아직까지는 지표개발과 관련하여 1980년대 미국의 도시와 카운티(county) 정부의 재정진단을 위해서 사용된 ICMA의 FTMS(Fiscal Trend Monitoring System)지표를 기반으로 논의해 왔다. 이 지표는 크게 재무요소(financial factor)와 환경요소(environmental factor)로 구별하였고 이 중에서 재무요소의 지출들을 수입, 지출, 운영, 채무, 부채, 자본시설 등으로 분류하여 총 27개의 지표들을 사용하였다. 이러한 일반적이며 개괄적인 지표의 개발보다는 지표의 유용성이라는 측

면에서 지표의 측정 목표를 명확히 한정하고 지표체계를 단순화할 필요가 있다. 예를 들어 Chaney et al.(2002)이 제안한 지표는 크게 재정상황, 재정성과, 유동성, 지불능력으로 구분하여 지표를 선정하여 배치하였는데, 총 7개의 지표밖에 되지 않지만, 여러 지표들 중에서 가장 대표성이 높은 지표를 배치하였다. Wang et al.(2007)은 미국의 발생주의 회계시스템을 반영한 GASB No. 34에 맞추어 지방정부 재무분석 지표를 제안하였는데, 지표들은 지불능력(solvency)을 재무분석에 있어서 핵심으로 보고 이를 현금 지불능력, 예산지불능력, 장기 지불능력, 서비스 지불능력 등으로 구분하여 11개의 지표를 선정하였다. 그리고 Rivenbark et al.(2010)은 기간간 형평, 재무성과, 자족도, 재정채무, 유동성, 지불능력, 레버리지, 자본, 서비스 의무, 의존도, 재정채무, 유동성, 지불능력 등의 구별하였는데, 지표의 목적을 명확히 한 특성이 있다. 현재 우리나라의 지방자치단체 재무분석 지표는 동일 목적으로 여러 개의 유사 지표가 중첩되어 있다는 평가를 할 수 있는데 이를 개선할 필요가 있다. 마지막으로 해외 지방정부의 사례에 기인한 것으로서 현금창출자산 대비 유동 부채에 대한 지표가 필요하다고 본다. 우리나라의 경우 지방정부 파산은 법적으로 제도화되어 있지 않지만, 외국의 경우 지방정부 파산(default)은 대부분의 경우 현금지불능력의 결합에 기인한 것이 크다. 현금을 창출할 수 있는 자산 대비 총부채 지표가 있기는 하지만 급변하는 경제 상황은 유동성(liquidity)와 지불능력(solvency)이 결합된 재정 상태에 대한 분석이 필요하다고 본다. 결국 현금창출자산 대비 유동부채의 비율 지표를 통해서 지방자치단체의 재정건전성과 부채 해결 능력을 파악할 수 있다고 본다.

5. 결론

새 정부 출범 이후 재정건전성 논의가 치열하다. 복지국가를 만들어 나가기 위한 재원 확보와 경제위기 극복과 지속적인 성장을 위한 동력을 위해서 재원 요구가 늘어나는 것과 함께 유한한 재원이 갖는 한계적 특성에 기인한다고 본다. 이에 정치적인 요구가 더해져서 재정 소요는 늘어나는데, 재정 자원이 부족한 상황을 더욱더 악화시키고 있다. 사회 각 분야에서 다양화되고 강화되는 재정 소요의 요구와 주창(advocate)은 재정건전성이라는 기본 전제를 다시금 확인시켜주고 있다고 본다. 더구나 지방자치단체 차원에서는 줄어드는 재정 자원과 더불어 늘

어나는 지역의 복지 수요 및 중앙정부 이전재원에 대한 의존의 확대라는 구조적 문제점을 갖고 있다. 이러한 상황 속에서 지방자치단체의 재정상황에 대한 정확한 진단을 내릴 수 있는 재정정보의 확보가 정책 결정에서 필수 불가결한 요소임이 분명하다. 즉 지방자치단체의 회계정보를 활용한 재정 상황에 대한 판단이 더욱 더 중요해지고 있다. 과거의 역사적 정보를 활용하여 현재를 정확히 진단하고 미래를 예측한다는 측면에서 정부 회계 정보와 이를 위한 회계 정보의 유용성 극대화가 어느 때보다 절실하다.

본 글에서 지방자치단체 회계정보 특히 재무분석지표를 활용하여 지방자치단체의 재정건전성 특히 부채와 관련한 상황에 대한 진단을 시도하였다. 이를 통해서 일부 광역자치단체 특히 부산시, 대구시, 인천시 등은 지속적인 분석을 통하여 재정건전화를 위한 대안의 모색이 필요하다는 점을 확인하였다. 이러한 지방자치단체들의 재정건전성 문제의 심각성은 이미 여러 차원에서 진단되어지고 대책이 강구되고 있다. 본 글은 2009회계연도부터 2011회계연도에 이르기까지 지방자치단체에서 결산보고서를 통해서 생산한 지방자치단체의 재무분석지표를 추세분석과 비교분석 하여 지방자치단체의 부채에 대한 분석을 하였다는 점에서 의의를 갖고 있다고 보겠다. 정부의 회계정보를 활용한 정책연구 특히 재정건전성에 관한 현실 인식과 대책 마련에 도움이 될 것이라 기대한다. 정부 회계 정보를 활용한 재정건전성에 대한 진단은 향후 지속적인 연구 결과의 축적과 발전을 통해서 더욱 더 개선될 것이라고 본다. 그리고 정부 회계 지표 분석을 통한 정부재정에 관한 의사결정에 더 많은 도움을 줄 수 있는 방향으로 연구가 나아갈 것으로 본다. 물론 이를 위해서는 현재의 재무분석지표를 적극적으로 개선할 필요가 있다.

<부록> 재무분석지표의 산식

분야	지 표 명	산 식
재정 상태	총자산 대비 총부채 비율	총부채 / 총자산 × 100
	총부채 대비 차입부채 비율	차입부채 / 총부채 × 100
	총부채 대비 실질부채 비율	(총부채 - 기초단체 융자액) / 총부채 × 100
	재정자금 대비 금융상품 비율	장·단기 금융상품 / 재정자금 × 100
	총부채 대비 현금창출자산 비율	현금창출자산 / 총부채 × 100 ※ 현금창출자산 : (유동자산-기타유동자산+일반미수금) + 장기금융상품 + (장기대여금-확자금위탁대여금) + 기타투자자산
	차입부채 대비 재정자금 비율	재정자금 / 차입부채 × 100 ※ 재정자금 : 현금 및 현금성자산 + 장·단기 금융상품
	유동부채 대비 유동자산 비율	유동자산 / 유동부채 × 100
	미수세금 대비 대손충당금 비율	미수세금 대손충당금 / 미수세금(대손충당금 차감전) × 100
	단기민간융자금 비율	단기민간융자금 / 장·단기 민간융자금 × 100
재정 운영	예산 대비 세출 비율	세출액(일반회계+특별회계) / 예산현액(일반회계+특별회계) × 100
	경상비용 대비 이자비용 비율	이자비용 / 경상비용 × 100 ※ 이자비용 : 차입부채 이자비용 ※ 경상비용 : 인건비+운영비+재정보전금+조정교부금+교육비특별회계전출금
	이자수익 대비 이자비용 비율	이자비용 / 이자수익 × 100
	총수익 대비 경상수익 비율	경상수익 / 총수익 × 100 ※ 경상수익 : 지방세수익+경상세외수익+지방교부세+재정보전금+조정교부금
	경상수익 대비 경상자체조달수익 비율	경상자체조달수익 / 경상수익 × 100 ※ 경상자체조달수익 : 지방세수익 + 경상세외수익
	자체조달수익 대비 채권 비율	미수자체조달수익(대손충당금 차감후) / 자체조달수익 × 100 ※ 미수자체조달수익 : 미수세금+미수세외수입금+일반미수금
	세외수익 대비 채권 비율	미수세외수익(대손충당금 차감후) / 세외수익 × 100 ※ 미수세외수익 : 미수세외수입금+일반미수금
	총비용 대비 경상비용 비율	경상비용 / 총비용 × 100
	지출액 대비 자산취득 비율	자산 취득액 / 지출액 × 100
회계 책임	주민 1인당 총자산	총자산 / 인구수(회계연도말 인구수)
	주민 1인당 총부채	총부채 / 인구수(회계연도말 인구수)
	주민 1인당 실질부채	실질부채 / 인구수(회계연도말 인구수)
	주민 1인당 총수익	총수익 / 인구수(회계연도말 인구수)
	주민 1인당 자체조달수익	자체조달수익 / 인구수(회계연도말 인구수)
	주민 1인당 지방세수익	지방세수익 / 인구수(회계연도말 인구수)
	주민 1인당 총비용	총비용 / 인구수(회계연도말 인구수)
	주민 1인당 민간등이전비용	민간등이전비용 / 인구수(회계연도말 인구수)
	공무원 1인당 총수익	총수익 / 공무원(현원)
	공무원 1인당 총비용	총비용 / 공무원(현원)
	공무원 1인당 급여	총급여 / 공무원(현원)

참고문헌

- 김경호, 이효(2011) 지방자치단체 재무분석지표 개선방안, 정부회계연구 9(2) 1-37
- 김경호, 윤재원(2012) 발생주의 회계정보 활용방안에 관한 연구, 발생주의 정부회계의 효과적 추진을 위한 제도화 방안에 관한 연구, 한국조세연구원
- 김동욱(2010) 지방자치단체 발생기준 발생회계 재무보고서의 재무분석지표 특성 분석, 회계정보연구 28(2) 257-282
- 김혁, 김경호, 전중열(2012). 국가 지방자치단체 복식부기 정부회계, 신영사
- 배득중(2010). 발생기준 복식부기 정부회계 정보의 유용성에 관한 실증 분석, 한국행정논집, 22(1) 105-123
- 성시경·이원희(2012). 재무보고서의 정보 유용성 제고를 위한 지표 관리 방안 - 지방자치단체의 재무분석지표를 중심으로, 한국조세연구원 재정전문가 네트워크 정부회계분과 발표문
- 이주성(2009). 지방자치단체에서 총자산규모에 따른 복식부기회계 재무분석지표의 차이 분석, 회계연구 14(1) 277-297
- 이효(2010). 지방자치단체 재무정보의 활용도 제고방안, 정부회계연구 8(1) 53-82
- 정성호(2012). 광역시·도 지방정부의 재정위기 가능성에 관한 고찰: 포괄적 부채관리 대안, 한국행정학회 하계 학술대회 발표 자료집
- 주만수(2012). 지방재정위기의 현황과 원인분석, 지방행정연구 26(2) 3-30
- 허원제(2012). 해외 지방재정 위기의 주요 원인과 우리나라 지방재정에 관한 고찰, 연구보고서, 한국경제연구원
- 한국정부회계학회(2010). 지방자치단체 재무회계 활용성 제고방안, 연구보고서
- Chaney, B. A., Mead D. M., & Schermann, K. R. (2002). "The New Government Financial Reporting Model: What It Means for Analyzing Government Financial Condition." *Journal of Government Financial Management*, 51(1) 26-31.
- Governmental Accounting Standards Board (1999) *Statement No. 34. Basic Financial Statements-and Management's Discussion and Analysis-for State and Local Governments*. Norwalk, CT: Author.

- Granof, Michael H. & Khumawala, Saleha B. Khumawala (2010) *Government and Not-for-Profit Accounting: Concepts and Practices*, 5th Edition, Wiley
- Rivenbark, William C, Roenigk, Dale J., Allison, Gregory S. (2010) Conceptualizing Financial Condition in Local Government, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 22(2) 149-177.
- Wang, X., Dennis, L., & Tu, Y. S. (2007) "Measuring Financial Condition: A Study of U.S. States." *Public Budgeting & Finance*, 27(2) 1-21.