

지방정부 재정활동의 건전성 강화 방안: 지방채와 지방공기업을 중심으로

2013. 12

김현아 · 김지영

서 언

최근 나타나고 있는 공공기관 부실경영에 대한 국민의 반응은 매우 냉소적이다. 이는 증세에 대한 거부감의 표현이기도 하며 국가재정이 적재적소에 쓰이기를 바라는 국민의 바람일 것이다. 지방공기업에 대한 국민적 인식은 아직은 그에 미치지 못하지만 증가하는 부채규모와 부채 내용의 불확실성은 국가공기업의 부실과 본질 면에서는 같다고 볼 수 있다. 본 보고서는 지방정부의 재정활동에 따른 채무와 지방공기업 부채규모가 국가의 잠재부채적인 성격을 갖고 있음을 보여주고자 하였다. 여기에 더하여 지방정부는 국내 여건에 따른 지역 간 격차문제, 정치적 자치권 문제까지 안고 있어서 지방 채무 및 지방공기업 부채규모 절감을 위한 해결책 마련이 더 어렵다고도 볼 수 있다. 현재 우리나라 자치단체들이 겪고 있는 상당한 재정상의 어려움은 경제 여건이 나아지게 되면 일부는 해결될 수 있겠지만, 그와 별도로 구조적인 문제점을 안고 있는 것들이 대부분이기 때문이다.

본 보고서는 재정건전성에 대한 지표로 일반회계의 '지방채' 수준과 공기업특별회계의 '공기업 부채' 성격 파악으로부터 출발하고 있다. 오늘날의 지방정부의 채무 여건과 지방공기업 팽창과 직접적인 연관이 있는 지방경제 여건을 파악하고 국가경제 여건과의 관계도 주목하고 있다. 재정건전성을 논할 때 기준이 되는 채무 수준의 경우, 일반회계를 기준으로 할 때에는 국가경제 여건 혹은 지방경제 여건과의 일정한 상관관계는 나타나지 않은 것으로 보고되었다. 반면, 지방공기업 부채규모 증가는 이른바 개발형 사업에 집중되다 보니 국내외 경기 여건에 따른 부침이 심하다고 볼 수 있고, 증가하는 추세가 빠른 점, 일관적인 기준의 적용이 쉽지 않은 점 등 부채관리의 부실 우려가 높은 것이 사실이다. 따라서 지방자치단체의 '일반회계 내 지방채'와 '공기업 특별회계와 지방공사 공단들의 부채'는 속

성상 내용과 해결방안이 다르다고 볼 수 있다. 물론 이 두 채무 및 부채의 내용은 크게는 지방재정과 국가재정과 밀접한 관계가 있으므로 두 내용 모두 지방재정 건전성 구축을 위한 주요 분석대상임에는 이의가 없다는 점도 강조하고 있다.

또한, 본 보고서는 급변하고 있는 지방재정 환경하에서 지방 채무와 지방공기업 부채가 갖는 의미에 대하여 다양한 방식으로 접근하여 분석하고 있다. OECD 국가들의 재정위기 내용을 살펴보고 이에 대한 채무 수준과 정부 간 재정관계 내용을 분석함으로써 단순한 해외사례 소개에 그치지 않고 향후 우리나라 지방재정과 채무와의 관계에 시사하는 바도 전달하고 있다. 주요국의 지방공기업 운영사례에서는 미국과 일본, 유럽국가들의 지방공기업 운영에 있어서의 쟁점사항과 지방재정과의 연계를 살펴봄으로써 향후 우리나라 지방공기업의 진행 방향에 있어서의 시사점도 설명하고 있다.

특히, 본 보고서에서 주요 분석대상으로 부채의 규모나 성장속도에 비하여 성격 파악이 분명하게 이루어지지 않고 있는 지방자치단체의 도시개발공사의 경제적 의미 해석에 주안점을 두고 있다. 자치단체가 '지방공기업'을 활용하는 목적은 해당 지역의 공공서비스 공급을 원활하게 하기 위한 수단이어야 하는데, 그보다는 정치적인 사업으로 활용하거나 혹은 예산의 재원으로 어느 정도 활용하였는지에 대하여 살펴보고자 하였다. 실증분석을 통한 연구 결과에서는 지방공기업의 부채 증가 유인에 있어서 경기적인 요소가 절대적으로 컸던 것으로 나타나고 있으며, 일부 정치적 요인에 의한 개발사업 관련 부채 증가의 가능성이 있음을 시사하고 있다. 따라서 본 보고서는 일부 언론에서 제기하고 있는 자치단체의 방만운영에 대한 일괄적인 견해에 대해서는 유보적인 결론을 내리고 있다. 또한, 정치적, 경제적 및 지역적, 재정적 요인들을 감안한 지방공기업 부채 성격 규명에 따른 연구는 지방공기업 관련 연구에서는 최초의 시도임을 밝히고자 한다. 그 외에도 지방 채무구조 개편 내용, 상하수도공사와 철도공사를 포함한 지방공기업 전체의 제도 개편 내용에 대한 정책적 의견도 주목할 대목이다.

본 보고서의 정책적 기여도는 지방공기업 부채의 성격을 보다 과학적으로 파악하고자 하는 데 있다. 나아가 지방정부의 채무와 공기업 부채가 국민들이 일정 수준의 공공서비스를 받는 부담구조에 있어서 현재 혹은 미래에 낼 것인가와 국민 전체 부담으로 할 것인가 혹은 해당 지역 내 부담으로 할 것인가에 대한 조세 부담구조에 대한 근본적인 물음에서 출발한 직관적인 시도였음을 밝히고자 한다.

본 보고서는 본원의 김현아 박사와 인천대학교의 김지영 교수가 공동 집필하였다. 저자들은 본 연구에 도움을 준 익명의 논평자 두 분과 자료수집 및 분석에 도움을 준 김정은 전문연구원, 박지혜 연구원, 신동준 연구원, 김현숙 연구원과 원고 마무리를 위해 수많은 표와 그림을 보기 좋게 정리해준 권정에 주임연구행정원에게도 감사의 뜻을 전하고 있다. 또한, 본 보고서의 작성 과정 중 원내 세미나에서 유익한 토론을 해주신 중앙대학교 박완규 교수와 경기대학교의 조임곤 교수, 현진권 한국재정학회 회장, 박기백·김우철 서울시립대학교 교수, 그리고 원내 박사들께도 감사의 뜻을 전하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2013년 12월

한국조세재정연구원

원장 옥 동 석

요약 및 정책시사점

경기침체와 같은 경제적인 이유와 정치적인 이유 등으로 세입 증가가 재정지출의 증가 속도를 따라잡지 못하는 상황에서는 국가 부채는 지속적으로 증가하게 된다. 국가 부채가 우려되는 이유는 현세대의 부담을 다음세대로 이전시키기 때문이다. 지방공기업 부채는 그 기본 성격상 일반정부의 채무와 다르지 않다. 게다가 우리나라와 같이 중앙과 지방정부 간 재정관계가 밀접한 경우에는 더더욱 지방공기업 부채는 중앙정부의 재정위험 요인으로 작용할 우려가 높다. 본 연구는 기본적으로 '국내외적으로 어려운 경기와 증가하는 복지수요 등 재원 압박이 지속적으로 증가하는 상황에서 지방 채무와 지방공기업 부채가 중앙과 지방정부의 재원조달 수단으로 가능한 대안인가'에 대한 것이었다. 현재 논의되고 있는 주요 내용과 주무부처인 안전행정부의 초점은 재무적 관점에서의 부채감축 방안에 맞추어져 있으나 장기적인 관점에서 지방정부 부채를 조망할 필요가 있다. 지금까지 지방공기업 대책은 문제가 생겼을 때마다 임시방편으로 단기 대안을 제시하는 방식으로 운영되어 왔다. 그러나 이와 같은 방식은 점차 제도적인 관리만 강해지는 것으로 근본적인 문제해결과는 거리가 멀다. 기본적으로 일반회계 세입항목처럼 채무와 공기업 부채의 기본적인 성격에 대한 분석이 꾸준히 이루어질 필요가 있다고 보았다.

또한 본 연구는 OECD 국가들의 재정위기와 채무 수준, 채무 수준과 정부 간 재정관계를 살펴보았다. 재정위기 이후 외부충격으로 인한 지방정부의 재정운용 변화, 즉 채무 수준, 중앙정부와의 채무부담비율 변화 등 OECD 자료를 바탕으로 분석하였다. 주요 내용을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 대부분의 국가에서 채무부담은 중앙정부가 담당하고, 지방정부는 극히 미미한 수준으로 담당하고 있음을 알 수 있었다. 2011년

기준 단일국가 기준 중앙 대 지방의 채무비율 부담은 65.7% 대 7.1% 정도로 나타났다. 둘째, 이전재원 비중이 9.2%로 OECD 단일국가 평균 5.4%보다 높은 수준임을 확인하였다. 셋째, 지방 채무 수준은 해당 국가의 지방세 비중과 상관관계가 높은 것으로 나타나, 각국의 지방정부 채무는 지방정부의 재정수요와 관련이 있음도 확인하였다.

지방공기업과 관련해서는 우선, 대부분의 국가에서 지방공기업 부채를 채무에 포함시키지 않고 있는 점과 공공요금 인상과 관련한 부분은 중앙정부와 지방정부 모두 신중하게 접근하고 있는 것을 알 수 있었다. 이는 우리나라 상하수도과 도시철도의 공공요금 인상에도 시사하는 바가 있다. 주요 특징으로는 첫째, 경제위기 이후 공공투자 감소가 상하수도 부분에서 나타나고 있고, 둘째, 국가공기업과 지방공기업 간의 사업분담 내용이 나라마다 매우 다르고, 따라서 민영화 수준 정도도 다양하게 나타나고 있는 것으로 나타났다. 우리나라의 경우는 에너지, 전기분야는 거의 국가공기업이 전담하고 있어서 사실상 지방공기업과의 사업분담 내용은 적용이 가능하지 않다. 지방공기업의 사업범위는 유럽국가들에 비해서는 제한적임을 알 수 있다. 따라서 지방공기업과 관련한 지역 경제성장 효과 역시 매우 제한적일 것으로 보았다. 그러나 머지않아 소득수준 향상, 공공서비스 차별화 욕구가 증가하게 되면 지방공기업의 사업 내용도 지금보다는 다양해질 수 있고, 이 경우 민영화를 포함한 경영구조 개편논의도 이루어질 수 있음을 주지할 필요가 있다.

이상의 내용을 전제로 본 연구는 우선 지방 채무와 지방공기업 부채의 경제적·정치적인 성격을 실증적인 방식으로 살펴보았다. 그리고 이를 바탕으로 구체적인 개선대안을 제시하고자 하였다. 구체적인 개선대안에 앞서 실증분석을 통한 도시공사 부채비율의 주요 성격 규명에서는 자가상승률, 즉 경기변수가 도시공사 부채비율 증가에 결정적인 원인이었음을 보여주었다. 이는 경기 여부에 따라 부채비율이 매우 민감하게 반응하는 것을 보여주는 것으로 자치단체 도시공사의 구조적인 문제는 다소 희석하는 면이 없지 않다. 그럼에도 불구하고, 이러

한 결과는 해당 도시공사가 대규모 자본투자를 위한 재정수요 예측을 할 때 거시경기 변화에 주목해야 함을 시사하고, 사업타당성 단계에서 충분한 거시경기 전망이 이루어졌는지를 의무화할 필요가 있음을 시사한다. 또한, 국가공기업과의 연계를 통한 사업의 중복성, 타당성 검토도 필요함도 설명하고 있다. 그 밖에 기존 연구에서 제시된 바 있는 사업초기단계의 높은 차입금 의존도를 낮출 필요가 있다는 점, 차후적으로는 다각적인 수익모델 구축과 강도 높은 자체 구조조정의 필요성도 강조하고 있다.

또한 본 연구는 단순히 민간기업과 비교하여 부채비율이 높지 않다는 것과 공기업의 공익성상 불가피한 특성만으로 상하수도와 도시철도공사의 적자수준을 용인하기에는 중앙정부와 지방정부의 장기재정여건이 불투명한 상황임을 강조하고자 한다. 지방공기업 부채 중 요금규제적인 성격의 상하수도나 도시철도공사는 필수 공공서비스 공급을 이유로 결손이 누적되고 있는데 결국 미래에 요금인상과 정부 재정투입이 불가피한 상황이 될 것이므로 재정위험적인 측면에서는 국가 부채와 그 성격이 다르지 않다. 기존 연구와 안전행정부의 재무 감축방안에서는 공공요금 의존도가 높은 상하수도나 도시철도공사의 경우, 요금 합리화 방안과 자치단체 재원보전 방안이 무엇보다 시급하다고 제시하고 있다. 재무적인 적자구조의 핵심은 요금규제에 있으므로 일정부분 요금인상이 필요한 것은 사실이지만 거시경제의 불안정과 고용불안정, 집값 하락 등이 문제인 시기에 실질적인 물가인상을 의미하는 '요금인상'은 쉽지 않은 부분이다. 이를 타개하기 위해서는 공기업 적자요인 해결을 요금인상 여부에만 의존하지 않고 자체 노력에 해당하는 강도 높은 구조조정안이 성과를 거둘 때 요금인상에 대한 국민적 설득이 가능할 것으로 보인다. 그 밖에 기존 분석 결과 모니터링 기준 강화와 공기업 설립요건 강화의 필요성도 제안하고 있다. 본 연구는 공공서비스 공급의 안정성 확보 차원에서 장기적인 공기업 운영관리 체계 구축방안이 필요하다고 언급하였다.

국제비교가 가능한 채무비율의 경우, 우리나라는 주요국에 비하여

상대적으로 낮은 채무비율을 보이고 있는데 여기에 대한 해석은 주의할 필요가 있다. 예를 들어 자치단체의 세입과 세출의 연계가 긴밀하여 자치단체 스스로의 채무비율을 낮춘 경우라면 낮은 채무비율은 재정건전성을 의미하는 지표라고 볼 수 있다. 그러나 복지재정수요 증가 속도는 주요국에 비하여 빠른 편이고, 법정지출의 가장 높은 비중이 이전재원이며 따라서 주요국에 비하여 가장 높은 이전재원 비중을 유지하는 정부 간 재정관계하에서의 해당 자치단체 채무비율은 재정건전성을 설명하지 못한다. 이 경우 지방정부의 채무비율이 낮다는 것은 높은 이전재원으로 설명 가능하고, 해당 지역은 정치적인 비용을 치루지 않고 재정수요 부담을 중앙정부로 전가시키는 것을 의미하므로 낮은 채무비율은 '재정책임 회피율' 지표에 해당한다. 우리나라의 경우, 지방 채무비율이 해당 지역의 재정지표로 활용될 수 있도록 하는 장기적인 재정구조 개편이 필요하다고 볼 수 있다.

따라서 공공서비스의 '사용자부담 원칙'과 '재원사용의 투명성 확보' 차원에서 우리나라 지방채는 활성화될 필요가 있다고 보았다. 총액한도제의 규제적인 성격을 완화하고 동시에 채무 관련 재정관리제도가 강화될 필요성을 제안하였다. 또한 중앙정부 주도의 재정위기 관리가 실현되기 위해서는 개별 자치단체 차원의 채무관리 시스템을 필요함을 설명하였다.

나아가 제도적 관점으로는 자본계정(capital expenditure)의 별도 관리방안이 있을 경우, 최소한 자본지출 계정에 대한 기본적인 통제가 가능할 것으로 보았다. 현재 자치단체 예산상 자본지출 항목이 있긴 하나 예산운용 관점에서 별도로 관리하지 않고 있다. 자본지출 사업에 대한 실증적인 분석은 차후 지방 채무 수준을 설명할 수 있는 주요 항목에 해당하므로 장기적인 관점에서는 별도 계정관리가 필요하다고 강조하고자 한다. 또한 채무범위에 대한 내용은 현재 국제기준을 근거로 지방공기업의 일반정부 포함 대상이 매우 한정되어 있으므로 대폭적으로 개선할 것으로 제안하였다. 지방공기업의 부채는 '관리대상 잠재채무'의 성격이 강하다고 볼 수 있다. 부채의 성격이나 지방자치단체

와의 재정의존도 등을 볼 때 일반정부의 채무 범위에 포함시키는 것이 타당하다고 보았다.

국가재정 전체로 볼 때 공기업 부채를 심각하게 보는 이유는 재원사용의 '도덕적 해이'를 우려하기 때문이다. 국가가 세수입 조달을 통해 지원해야 할 재정수요 사업을 장부상 드러나지 않는 이른바 특수목적(special purpose vehicle) 재원수단을 만들어 사용하는 것에 대한 경계에 해당한다. 지방공기업의 경우에도 마찬가지로 경제적인 변수 외에 정치적인 변수를 살펴보는 등의 공기업 설립요건 강화와 재무관리의 필요성을 강조하는 이유는 손쉬운 재정수단을 만들어 놓고 이를 재정목적 외에 사용할 것을 우려하기 때문이다. 즉, 지방자치단체가 자의적인 재원활용수단으로 지방공기업을 활용했는가에 대한 기본적인 시각에 대한 것이다. 제도적으로는 설립 단계별로 중앙정부와의 협의나 감독조치가 있기는 하지만 사실상 운용하는 자치단체와 의회, 해당 지역 주민들 간의 역학구조상 지방공기업은 특수목적수단으로 얼마든지 사용가능하다.

공기업 설립을 통한 재원의 '도덕적 해이'를 살펴보기 위하여 본 연구는 1992년 이후의 도시개발공사의 부채비율을 대상으로 실증분석을 수행하였다. 연구 결과로는 '거시경기 위축'이 도시공사 부채비율의 주요 원인으로 추정되었고, 투표율로 나타난 해당 지역의 정치적 관심정도가 부채비율과 관련이 있을 것으로 보았다. 또한, 단체장과 광역의 회다수당의 일치 여부도 부채비율과 관련하여 추가 분석의 대상임을 확인하였다. 이는 도시공사 부채가 상당부분 외부적인 경기 충격으로 설명 가능하고, 부채비율 감소를 위한 지역의 민심이 가동되고 있음을 보여주는 것으로 자치단체가 재원사용을 위한 특수목적수단으로 공기업을 활용했다고 보기는 어렵다. 마지막으로 이상의 분석 결과는 공기업 부채만을 분석대상으로 한 것으로서, 주요 재무분석 지표와 제도에 대한 다양한 변수를 감안한 분석이 꾸준히 진행될 필요가 있음을 분석의 한계로 밝히고자 한다.

목 차

I. 서론	23
II. 경제환경 변화와 지방재정 위기	26
1. 지방재정 환경 변화	26
가. 외부경기 요인에 따른 세입 여건 불안정성 심화	26
나. 경제위기와 불안한 지방경제	28
다. 복지재정(의무지출) 증가 추세	32
2. OECD 국가의 지방 채무 현황	35
가. OECD 국가들의 재정위기와 채무 수준	35
나. OECD 국가들의 채무 수준과 정부 간 재정관계	44
III. 지방채 및 지방공기업 현황과 핵심 쟁점	51
1. 정부 간 재정 및 정부 간 부채 현황	51
가. 정부 간 재정 현황	51
나. 정부 간 부채 현황	53
2. 지방 채무 현황	54
가. 지방 채무 범위	54
나. 지방채제도 개요	56
다. 지방정부 채무 수준 및 추이 변화	58
라. 내용별 지방채규모 및 변화 추이	61
마. 자본계정 성격의 지방 채무	66
바. 지역별 지방 채무 수준	67
3. 지방공기업 현황	72
가. 지방공기업의 구성 및 설립 변화	72
나. 2013년 지방공기업 유형별 설립 현황	78

다. 지방공기업 지역별 설립 현황	81
라. 지방공기업 예산 및 자산 현황	83
마. 지방공기업 부채 현황	86
바. 지역별 지방공기업 부채 현황 개요	89
4. 도시개발공사의 사업 및 부채 현황	93
가. SH공사	98
나. 경기도시공사	100
다. 인천도시공사	103
라. 강원도개발공사	108
마. 기초자치단체 도시공사 현황 및 문제점	110
바. 도시개발공사의 부채비율과 재무지표 관계	113
사. 소결	117
5. 핵심쟁점 및 논거	120
IV. 주요국의 지방채 및 지방공기업 운영 사례	129
1. 미국의 지방채 활용 사례	129
2. 일본 사례	131
3. 유럽 국가들의 지방공기업	136
V. 실증분석	144
1. 지방채 및 지방공기업 부채이론 및 선행연구 검토	144
가. 지방 채무에 영향을 미치는 변수에 관한 논의	144
나. 지방채 및 지방공기업 관련 국내 선행연구	146
2. 도시개발공사 부채 결정요인 분석	156
가. 자료 및 분석모형	157
나. 기초자료분석과 분석방법	160
다. 가설 및 분석 결과	162
3. 지방 채무 결정요인 분석	166
가. 지방 채무 성격 규명	166

VI. 결론 및 지방 채무 및 지방공기업 정책방향	168
1. 지방 채무 관련 개선방안	168
가. 지방채 시장의 활성화 VS 재정관리제도 방안과의 연계 ...	168
나. 개별 자치단체 차원의 채무관리 시스템 부재	170
다. 제도적 관점에서의 개선방안:	
자본지출(capital expenditure)의 별도 관리방안	171
라. 지방 채무범위 설정문제	173
2. 지방공기업 부채 및 제도관련 개선방안	173
가. 도시개발공사 부채 성격 규명에 따른 부채감축 방안	174
나. 사업구조 및 성격 개편에 따른 감축방안	174
다. 제도적 관점에서의 도시공사 부채비율 감축방안	175
라. 공기업 설립요건 강화: 거버넌스 개편	176
마. 장기적인 공기업운영 관리체계 구축: 공공서비스 공급의 안정성 확보 필요	178
3. 결론 및 정책적 시사점	180
 참고문헌	 186
 부 록	 192
1. 도시개발공사 재무 현황	194
2. 지방공기업 부채 수준의 사업별 현황	216

표목차

〈표 II-1〉 GDP와 국세 및 지방세 증가율 비교	31
〈표 II-2〉 GDP 대비 세수탄력성	31
〈표 II-3〉 중앙정부 복지지출 변화추이	33
〈표 II-4〉 분야별 의무지출 추이	33
〈표 II-5〉 의무지출 유형별 전망	35
〈표 II-6〉 2011년도 OECD국가의 채무 수준과 재정 현황	45
〈표 II-7〉 주요국의 GDP 대비 지방 채무 비율 변화	47
〈표 III-1〉 국가예산 대 지방예산 비율	52
〈표 III-2〉 총재정 사용액 기준	52
〈표 III-3〉 연도별 지방채 규모(세입예산 순계기준)	52
〈표 III-4〉 2012 정부 간 부채/채무 현황	54
〈표 III-5〉 재정통계 개편 전후 일반정부의 국가 채무(부채) 포함범위 비교	56
〈표 III-6〉 2012년 지방채 발행방법 및 자금별	59
〈표 III-7〉 2011년 사업별 지방채 규모 및 비중	60
〈표 III-8〉 중앙정부 및 지방정부 채무 증가 변화추이	61
〈표 III-9〉 연도별 지방정부 채무/순채무 현황	61
〈표 III-10〉 적자성 채무와 사업성 채무	62
〈표 III-11〉 지방 채무 상환 추이	63
〈표 III-12〉 2011년도 지방 채무 한도액 대비 발행비율	64
〈표 III-13〉 광역 대 기초자치단체 지방 채무	64
〈표 III-14〉 2008년도 기준 자치단체 유형별 예산 대비 채무비율	65
〈표 III-15〉 2012년도 기준 자치단체 유형별 예산 대비 채무비율	65
〈표 III-16〉 지방 채무 상환기간 구조	66

〈표 Ⅲ-17〉 2012년 12월 말 기준 지방채 현황(회계별)	70
〈표 Ⅲ-18〉 2011년 서울시 채무 현황	71
〈표 Ⅲ-19〉 지방공기업의 경영형태	73
〈표 Ⅲ-20〉 지방공기업법에 의한 설립 법인 간 비교	75
〈표 Ⅲ-21〉 연도별 지방공기업 설립 현황	77
〈표 Ⅲ-22〉 지방공기업법 적용대상 사업	78
〈표 Ⅲ-23〉 2013년 시도별 지방공기업 개수 현황	81
〈표 Ⅲ-24〉 2013년 기준 지역별 직영기업, 공사·공단 현황	83
〈표 Ⅲ-25〉 2012년 지방공기업 결산 결과	86
〈표 Ⅲ-26〉 연도별 지방공기업 부채규모 현황	87
〈표 Ⅲ-27〉 지역별 공기업 부채비율	91
〈표 Ⅲ-28〉 2012년 지자체별 공기업 부채규모	91
〈표 Ⅲ-29〉 광역자치단체 도시개발공사 설립 현황	95
〈표 Ⅲ-30〉 2012년도 지역별 도시개발공사 부채 및 자본의 규모 및 부채비율	95
〈표 Ⅲ-31〉 SH공사 사업추진 실적(1989~2012년)	99
〈표 Ⅲ-32〉 경기도시공사 사업추진 실적	101
〈표 Ⅲ-33〉 인천도시공사 사업추진 실적	104
〈표 Ⅲ-34〉 2011년도 지방공기업 개발공사 부채구성	107
〈표 Ⅲ-35〉 강원도개발공사 사업추진 실적	108
〈표 Ⅲ-36〉 최근 설립된 지방공기업 경영부실 현황	112
〈표 Ⅲ-37〉 지방공기업 설립 절차	113
〈표 Ⅲ-38〉 2006년부터 2011년까지 상수도와 도시개발공사의 부채 연평균 증가율	124
〈표 Ⅳ-1〉 지방채의 주요 사용처	129
〈표 Ⅳ-2〉 지방정부 부채규모	130
〈표 Ⅳ-3〉 미국 주·지방정부 부채비율	130
〈표 Ⅳ-4〉 국가별 지방공기업 현황	132
〈표 Ⅳ-5〉 지방공영기업 발본적 개혁의 대응상황	133

〈표 IV-6〉 재정건전화비율의 기준	135
〈표 IV-7〉 공영기업 경영건전화 상황	136
〈표 IV-8〉 2010년 기준 전기와 가스부문 지방공기업 국제비교	138
〈표 IV-9〉 영국의 LPE 현황	139
〈표 IV-10〉 2010년 기준 환경과 수자원, 하수도 부문 지방공기업 국제비교	140
〈표 IV-11〉 우리나라 상하수도 지방공기업 기업 수와 직원 수 변화	141
〈표 V-1〉 지방재정특성과 지방채 발행의 관계	147
〈표 V-2〉 지방채 추계 및 중장기 관리방안	149
〈표 V-3〉 지방채 발행 실태분석과 관련제도 개선방안	149
〈표 V-4〉 지방채발행 결정요인	152
〈표 V-5〉 지방공기업 지배구조	152
〈표 V-6〉 지방공기업 경영평가	153
〈표 V-7〉 지방공기업 부채의 성격 구분	157
〈표 V-8〉 분석자료의 Descriptive statistics	160
〈표 V-9〉 도시공사 부채비율 요인변수 실증분석 결과	162
〈표 VI-1〉 지방자치단체 모니터링 기준	176
〈표 VI-2〉 국가공공기관과 지방공기업 비교	177
〈표 VI-3〉 2006년 이후 2011년까지 상수도와 도시개발공사의 부채 연평균 증가율	180
〈부표 1〉 지역별 지방공기업 상수도 채무 현황	192
〈부표 2〉 지역별 지방공기업 상수도 채무 증가율	192
〈부표 3〉 지역별 지방공기업 도시개발공사 채무 현황	193
〈부표 4〉 지역별 지방공기업 도시개발공사 채무 증가율	194
〈부표 5〉 부산도시공사 사업추진 실적	195
〈부표 6〉 대구도시공사 사업추진 실적	197
〈부표 7〉 충북개발공사 사업추진 실적	199

〈부표 8〉 충청남도개발공사 사업추진 실적	201
〈부표 9〉 광주광역시도시공사 사업추진 실적	203
〈부표 10〉 울산광역시도시공사 사업추진 실적	205
〈부표 11〉 대전도시공사 사업추진 실적	206
〈부표 12〉 경상남도개발공사 사업추진 실적	209
〈부표 13〉 경상북도개발공사 사업추진 실적	211
〈부표 14〉 전남개발공사 사업추진 실적	212
〈부표 15〉 전북개발공사 사업추진 실적	214

그림목차

[그림 II-1] GDP 성장률	27
[그림 II-2] 정부의 성장기여도	27
[그림 II-3] OECD 국가의 정부부채(2011년)	28
[그림 II-4] 시도별 '생산'지표 변화율	29
[그림 II-5] 시도별 '소비'지표 변화율	29
[그림 II-6] 시도별 광공업생산지수 전기 대비 변화율	30
[그림 II-7] 시도별 대형소매점판매액지수 전기 대비 변화율	30
[그림 II-8] 2008년 대비 2012년 지방자치단체 사회복지 분야별 지출 규모변화	34
[그림 II-9] 주정부 및 기초자치단체 단위의 채무 수준 (Sub-central debt is stabilizing)	36
[그림 II-10] 재정건전화 조치 이후 지출 감소와 세입 수준 회복 (Spending came down since consolidation started, while tax revenues remained stable)	37
[그림 II-11] 지방정부 신용등급에 따른 채권수익률 변화 (SCG bond yields by rating)	38
[그림 II-12] 2011년 기준 OECD 국가별 재정적자와 채무 수준	41
[그림 II-13] 2009년 기준 OECD 국가의 중앙정부와 지방정부의 사용료 비중	42
[그림 II-14] 경기순응적 성격의 이전재원	43
[그림 II-15] 2011년도 지방정부 지출규모와 지방정부 부채	48
[그림 II-16] 2011년도 지방세 비중과 지방정부 부채	48
[그림 II-17] 각국의 채무 수준과 재정규율 수준 간의 상관관계	50
 [그림 III-1] 지방 통합재정 통계 현황	 54

[그림 III-2] 연도별 지방 채무 누적액 규모 변화	60
[그림 III-3] 2007년 대비 2009년 GDP 대비 지방정부 자본지출 비중 증가분	67
[그림 III-4] 2000년 대비 2012년 자치단체별 채무규모 증가	68
[그림 III-5] 채무비율과 재정자립도	69
[그림 III-6] 채무비율과 지방세비율	69
[그림 III-7] 주요 지자체 채무잔액 추이	71
[그림 III-8] 지방공기업 유형별 예산규모(2011년 결산기준)	84
[그림 III-9] 지방공기업 유형별 자산규모(2011년 결산기준)	85
[그림 III-10] 지방공기업 유형별 자본규모(2011년 결산기준)	85
[그림 III-11] 연도별 부채추이	86
[그림 III-12] 연도별 지방공기업 채무상태	86
[그림 III-13] 지방공기업 유형별 부채규모(2011년 결산기준)	88
[그림 III-14] 지방공기업 유형별 당기순손익(2011년 결산기준)	89
[그림 III-15] 2011~2012년 지역별 지방공기업 부채 규모	90
[그림 III-16] 2006년도 지방 채무비율 및 지방공기업 부채비율	92
[그림 III-17] 2009년도 지방 채무비율 및 지방공기업 부채비율	92
[그림 III-18] 2011년도 지방 채무비율 및 지방공기업 부채비율	93
[그림 III-19] 도시개발공사 부채 현황	97
[그림 III-20] 서울 SH공사의 채무 현황	100
[그림 III-21] 경기도시공사 채무 현황	103
[그림 III-22] 인천도시공사 채무 현황	106
[그림 III-23] 강원도개발공사 채무 현황	110
[그림 III-24] SH공사의 부채비율 및 매출액, 당기순손익, 영업이익 그래프	114
[그림 III-25] 경기도시공사의 부채비율 및 매출액, 당기순손익, 영업이익 그래프	114
[그림 III-26] SH공사 부채비율 및 당기순손익 증감률	115
[그림 III-27] 경기도시공사 부채비율 및 당기순손익 증감률	115
[그림 III-28] SH공사 부채비율 및 영업이익 증감률	116

[그림 III-29] 경기도시공사 부채비율 및 영업이익 증감률	116
[그림 III-30] SH공사 부채비율 및 사업예산 증감률	116
[그림 III-31] 경기도시공사 부채비율 및 사업예산 증감률	116
[그림 III-32] 채무비율과 공기업 부채비율과의 상관관계	121
[그림 III-33] 지방세 비중과 채무비율	122
[그림 III-34] 지방세 비중과 지방공기업 부채비율	122
[그림 III-35] 이전재원 비중과 채무비율	122
[그림 III-36] 이전재원 비중과 공기업 부채비율	123
[그림 III-37] GRDP와 지방공기업 부채비율	125
[그림 III-38] GRDP와 지방 채무비율	125
[그림 III-39] 지방공기업 부채비율과 GDP성장률	126
[그림 III-40] 지방 채무비율과 GDP성장률	126
[그림 III-41] 상수도 부채비율과 도시개발공사 부채비율	127

[그림 IV-1] 회계연도 변화에 따른 미국 모든 주의 일반세입 및 채무의 변화율	131
[그림 IV-2] 재정건전화비율의 산정 범위	135
[그림 IV-3] 프랑스(좌)와 스페인(우)의 LPE 수 변화 추이	138
[그림 IV-4] EU 국가들의 상하수도 공공, 민간기업 비율	141

[부도 1] 부산도시공사 재무 현황	196
[부도 2] 대구도시공사 재무 현황	198
[부도 3] 충북개발공사 재무 현황	200
[부도 4] 충청남도개발공사 재무 현황	202
[부도 5] 광주광역시도시공사 재무 현황	204
[부도 6] 울산광역시도시공사 재무 현황	206
[부도 7] 대전도시공사 재무 현황	208
[부도 8] 경상남도개발공사 재무 현황	210
[부도 9] 경상북도개발공사 재무 현황	211
[부도 10] 전남개발공사 재무 현황	213

[부도 11]	전북개발공사 재무 현황	215
[부도 12]	제주특별자치도개발공사 재무 현황	216
[부도 13]	상수도사업의 일반 현황(2003~2011년)	217
[부도 14]	하수도사업의 일반 현황(2003~2011년)	218
[부도 15]	상수도사업의 재무 현황(2003~2011년)	218
[부도 16]	하수도사업의 재무 현황(2003~2011년)	219
[부도 17]	상수도사업의 손익 현황(2003~2011년)	220
[부도 18]	하수도사업의 손익 현황(2003~2011년)	221
[부도 19]	공영개발사업의 일반 현황(2003~2011년)	222
[부도 20]	공영개발사업의 재무 현황(2003~2011년)	222
[부도 21]	공영개발사업의 손익 현황(2003~2011년)	223
[부도 22]	지역개발기금의 일반 현황(2003~2011년)	224
[부도 23]	지역개발기금의 재무 현황(2003~2011년)	224
[부도 24]	지역개발기금의 손익 현황(2003~2011년)	225
[부도 25]	도시철도공사의 일반 현황(2003~2011년)	226
[부도 26]	도시철도공사의 재무 현황(2003~2011년)	226
[부도 27]	도시철도공사의 손익 현황(2003~2011년)	227
[부도 28]	도시개발공사의 일반 현황(2003~2011년)	228
[부도 29]	도시개발공사의 재무 현황(2003~2011년)	229
[부도 30]	도시개발공사의 손익 현황(2003~2011년)	230
[부도 31]	기타공사의 일반 현황(2003~2011년)	230
[부도 32]	기타공사의 재무 현황(2003~2011년)	231
[부도 33]	기타공사의 손익 현황(2003~2011년)	232
[부도 34]	지방공단의 일반 현황(2003~2011년)	233
[부도 35]	지방공단의 재무 현황(2003~2011년)	233
[부도 36]	지방공단의 손익 현황(2003~2011년)	234

I. 서론

글로벌 경기 악화가 지속되는 가운데 주요국의 경제상황이 우리나라의 경제상황에 영향을 미치는 범위는 확대되고 속도도 빨라지는 추세이다. 금융부문뿐만 아니라 외부여건 변화에 따라 발생한 경제위기에 국가재정이 투입되고, 관련 주요국의 재정여건 변화는 모든 나라들의 경제 및 재정에 직접적인 영향을 미치고 있다. 적극적 재정정책을 통한 경기부양 및 조절 역할을 의미하는 정부의 경제 기여도는 점차 커지고 있으며, 앞으로도 정부 역할은 점점 중요해질 것으로 전망된다. 2008년 경제위기 시 OECD 국가들의 재정위기 극복사례를 살펴보면, 경제위기로 인한 경기 위축의 대부분을 중앙정부가 먼저 흡수하고, 지방정부는 상대적으로 그보다는 덜한 재정위기 충격을 겪은 것으로 나타나고 있다.¹⁾ 이는 나라마다 정부 간 재정관계, 자치수준, 과세권 정도, 정치적 성향 등에 따라 다르게 나타날 수 있으나 대체적인 중앙·지방 간 위기로 인한 재정충격은 중앙정부가 일차적인 책임을 지는 모습이다. 주요국들의 재정위기 내용을 요약해보면 내부적으로는 복지지출 증가와 세입 증가 여력 부족, 경제위기 이후 신용도 불안에 따른 국채 발행요건 악화 등으로 세입과 세출뿐만 아니라 부채 발행 여건까지 어려운 상황에 직면해 있다.

지방정부 또한 마찬가지이며, 여기에 더하여 지방정부는 국내 여건에 따른 지역 간 격차문제, 정치적 자치권 문제까지 안고 있어서 재정위기 극복을 위한 해결책 마련에 있어 더 어렵다고도 볼 수 있다. 경제성장률이 높아져서 국가경제가 나아지게 되고 이로 인한 재정 이전의 규모가 증가하게 되더라도 지금의 지방정부 재정이 어느 정도 개선될지는 의문이다.

1) Vammalle, C. and C. Hulbert(2013), "Sub-national Finances and Fiscal Consolidation: Walking on Thin Ice," OECD Regional Development Working Papers, 2013/02, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k49m8cqkcf3-en>

현재 우리나라 자치단체들이 겪고 있는 상당부분의 재정상의 어려움은 경제여건이 나아지면 일부는 해결될 수 있겠지만, 그와 별도로 구조적인 문제점을 안고 있는 것들이 대부분이기 때문이다. 2013년 현재 매년 5조원 이상의 재정보전이 예상됨에도 불구하고, 중앙과 지방의 자원부담 논의가 끊임없이 나타나고 있는 현 상황(취득세율 감면에 따른 재정보전, 영유아 보육재원 부담 문제 등)은 단순히 재원의 양적 증가만으로는 해결되기 어려운 구조임을 보여주는 사례이다. 최근 잇따라 보도되고 있는 지방공기업 부채비율 증가 문제 역시 단순히 지방자치단체들의 재정 불건전 사례로만 볼 것이 아님에도 불구하고, 일부 시각에서는 부풀려진 사태 파악과 이에 따른 근시안적인 대안만이 거론되고 있다. 또한, 헌법이 보장하고 있는 ‘자치권 보호’를 고려한 지방재정 개선안은 중앙정부의 개입이나 규제 완화만으로는 지방재정의 문제를 해결할 수 없음을 의미하는바, 더더욱 어려움을 더하고 있다. 따라서 지방재정의 건전성 확보는 양적 규모의 성장과 함께 구조적인 개편이 이루어질 때 가능하다. 재정당국으로서 해 당 자치단체가 스스로의 재정활동에 대한 재정 책임성을 가질 수 있는 개편방향을 제시해야 할 것이다.

본 연구는 재정건전성에 대한 지표로 일반회계의 ‘지방채’ 수준과 공기업특별회계의 ‘공기업 부채’에 대한 정확한 진단으로부터 출발한다. 오늘날의 지방정부의 채무 여건과 지방공기업 팽창과 직접적인 연관이 있는 지방경제 여건을 파악하고 국가경제 여건과의 관계도 주목하고자 한다. 재정건전성을 논할 때 기준이 되는 채무 수준의 경우, 일반회계를 기준으로 할 때에는 국가경제 여건 혹은 지방경제 여건과의 일정한 상관관계는 찾기 어려웠다. 기존 연구에서도 일반회계의 채무 수준과 경제 여건과는 유의한 상관관계를 보여주지 못하고 있다. 반면, 지방공기업 부채규모 증가는 이른바 개발형 사업에 집중되다 보니 국내외 경기 여건에 따른 부침이 심하다고 볼 수 있고, 증가하는 추세가 빠른 점, 일관적인 기준의 적용이 쉽지 않은 점 등 부채관리의 부실 우려가 높은 것이 사실이다. 따라서 지방자치단체의 ‘일반회계 내 지방채’와 ‘공기업 특별회계와 지방공사 공단들의 부채’는 속성상 그 내용과 해결방안이 다르다고 볼 수 있다. 물론

이 두 채무 및 부채의 내용은 크게는 지방재정 및 국가재정과의 밀접한 관계가 있으므로 두 내용 모두 지방재정 건전성 구축을 위한 주요 분석대상임에는 이견이 없다.

또한, 새 정부 이후 증세에 대한 국민적 저항감이 큰 것을 확인할 수 있는데, 향후 재정수요는 일정 부분 '부채'로 조달할 수밖에 없는 것이 재정 여건이다. 이를 감안한다면, 국가 전체의 부채를 중앙정부가 대부분 부담하는 현재와 같은 방식은 재정 책임성 면에서 볼 때 바람직하지 않을 수 있다. 증가하는 복지지출 사업의 경우 매년 경상계정으로 조달하는 것이 마땅하지만, 각 지방자치단체가 자본지출 사업의 경우 재원조달 방안을 다양화하는 방식의 일환으로 채무를 활용하는 것도 대안이 될 수 있을지 고려해 볼 필요가 있다.

본 연구는 지방자치단체의 채무와 지방공기업 부채 관련 현황을 살펴보고, 쟁점을 정리하여 궁극적으로는 '지방정부 부채의 성격'을 규명해보는 데 그 목적이 있다. 우리나라 지방 채무와 지방공기업 부채가 갖는 재정적 의미를 확인해보기 위하여, 국제자료를 통한 DB 분석과 주요국의 공기업 운영사례 등도 면밀히 검토해 보기로 한다. 또한, 공기업 설립 부분에서의 임의성이 문제가 될 수 있다는 일각의 논의를 살펴보기 위하여, 도시개발공사 부채비율과 선거와의 연계를 통한 정치적인 영향도도 조명할 예정이다. 이상의 내용을 종합적으로 고려하여 본 연구에서는 지방정부의 재정활동 건전성 확보를 위한 지방채와 지방공기업 개선안과 한계점, 고려사항을 제시해 보고자 한다.

II. 경제환경 변화와 지방재정 위기

1. 지방재정 환경 변화

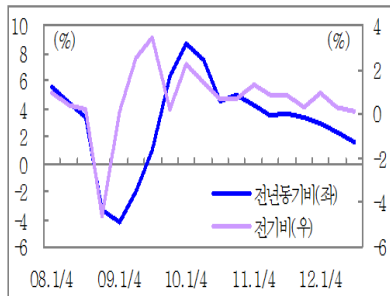
가. 외부경기 요인에 따른 세입 여건 불안정성 심화

본장에서는 지방재정 건전성을 위협하는 외부환경 요소를 살펴보고자 한다. 2008년 금융위기 이후의 세계경제는 불투명한 국면('uncertainty')이 지속되고 있는 형국이다. 유럽 재정위기는 국가를 달리하여 지속적으로 나타나고 있으며, 이는 글로벌 경기 악화로 이어지고 있다. 이와 같은 경기 불안정은 궁극적으로는 글로벌 수요를 악화시켜서 경기 둔화세가 이어지는 모습으로 나타나고 있으며 2009년 1분기 이후 우리나라 역시 경기 성장률 둔화세가 지속되고 있다. 이에 대해 기획재정부의 「2013년 경제전망」을 살펴보면 “민간소비는 완만한 증가세가 이어지고 있으며, 수출보다 수입이 더 크게 악화되어 결과적으로는 순수출이 증가된 것으로 나타나고 있다”고 분석한 바 있다. 덧붙여 민간의 성장모멘텀이 약화된 가운데 상반기 재정 조기집행, 하반기 재정보강 대책 등으로 정부부문이 경기 변화에 영향을 준 것으로 나타나고 있다.

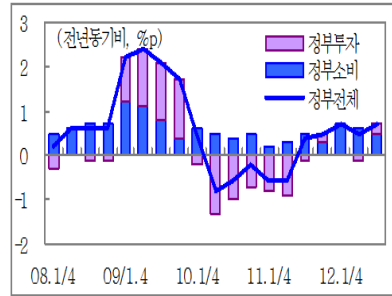
IMF 분석 자료를 살펴보면, 개도국을 제외한 선진국은 2010년 이후 1.5%대의 낮은 성장률을 보이고 있으며, 유로존의 경우 사실상 성장이 멈춘 상태로 나타나고 있다. 2013년 이후의 전망에서도 유럽의 경제 불안상황은 아직 진행중인 것으로 보여지고 있다. 미국은 2013년 상반기 '양적 완화'를 줄이고자 하였다가 세계경제 위축을 우려하여 하반기에 다시 조절 국면에 들어갔으나 연방정부 섣다운 등 불안정 기조는 지속되고 있다. 우리나라와 경제 연계 정도가 높은 일본의 상황은 엔저 이후 나아지고 있지만 일시적일 가능성이 높고, 중국은 성장률 둔화가 지속되는 상황이어

서 역시 낙관적인 경기전망을 기대하기 힘든 상황이다.

[그림 II-1] GDP 성장률



[그림 II-2] 정부의 성장기여도



자료: 한국은행 자료를 바탕으로 기획재정부가 작성한 『2013년 경제전망』(2012.12.27.)의 p.1, p.3의 그림 인용

이와 같은 세계 경제상황은 우리나라 경제에도 영향을 미쳐 주요 경제 지표에서 경기상황의 어려움은 포착되고 있다. 우리나라 국민들의 경제활동 결과라고도 볼 수 있는 2013년 상반기 세수실적(82조 1,262억원)은 지난해 같은 기간(91조 1,345억원)보다 약 9조원가량 적은 규모를 보인 바 있다.²⁾ 세수 감소는 법인세와 부가가치세 징수가 부진했기 때문으로 분석되었는데, 법인세의 경우 전년 동기 대비 약 17.9% 감소하였고, 같은 기간 부가가치세도 약 7.2% 감소하였으며, 교통에너지환경세도 11.6% 감소한 것으로 나타났다. 통계청의 2013년 1분기 『가계동향조사』에 따르면 소비지출은 전년동기 대비 1.0%(실질소비 기준 2.4% 감소) 감소하는 추세를 보여주고 있다.³⁾ 이상의 경기 악화에 따른 기업의 영업실적 감소(법인세 감소)와 가계소비 위축을 의미하는 부가가치세 감소세가 시사하는 바는 매우 크다. 그럼에도 불구하고, 복지수요를 비롯한 국가재정 수요는 이와는 반대로 점점 증가하는 추세이다. 따라서 2013년 하반기 이후부터는 재정지출 증가와 경기위축에 따른 재정세입 감소를 대처하는 정책적 프레

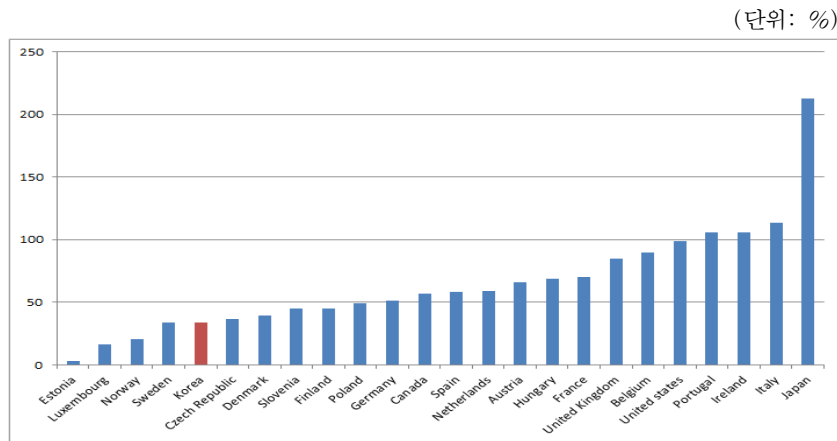
2) 국회 기획재정위원회 소속 안민성 민주당 위원과 나성린 새누리당 의원이 국세청으로부터 제출받은 올해 1~5월 세수실적 현황자료에 따른 것임

3) 통계청, 「2013년 1/4분기 가계동향」, 2013. 5. 24.

임이 절대적으로 필요한 상황으로 판단된다.

국제비교에 따른 채무(부채)수준에서는 GDP 대비 30%대로 선진국에 비해 높지 않은 수치로 나타나고 있다. 재정압박 상황과 상대적으로 높지 않은 국가 부채 수준을 고려하여 우리 국민들은 적극적인 재정조치인 증세방안보다는 부채 수준을 늘리는 정책적 선택을 할 가능성이 높아 보인다. 이는 향후 재정정책의 주안점은 '부채 수준 조절'에 두게 되는 것을 의미하는데 과연 장기적으로 건강한, 즉 지속가능한 재정구조의 개선 없이 지금의 제도를 유지한 채 빚만 늘리는 것이 타당한지에 대한 충분한 논의가 있어야 할 것이다.

[그림 II-3] OECD 국가의 정부부채(2011년)



자료: 본고 <표 IV-1> 참조

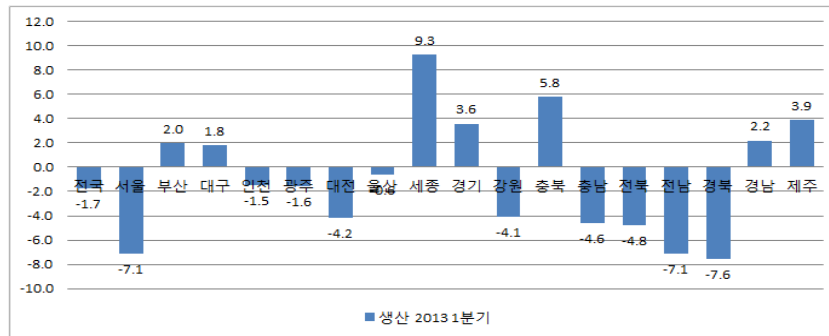
나. 경제위기와 불안한 지방경제

국가경제의 어려움은 지방경제 상황에도 고스란히 나타나고 있다. 통계청의 「지역경제동향」을 살펴보면, 생산지수 분석 결과 '생산'과 '소비' 부분의 전기 대비 증가율은 2012년 2분기 이후 지속적으로 하락하고 있다. 생산지표는 시도별 광공업생산(광업, 제조업, 전기·가스업)지수를 기준으로 한 것이며, 전국단위 기준 2013년도 1분기 현재 전기 대비 1.7% 감

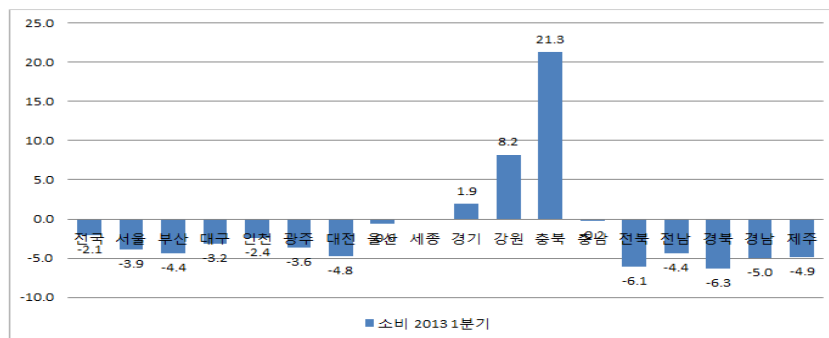
II. 경제환경 변화와 지방재정 위기 29

소하였다. 지역별 편차가 큰 것으로 나타나고 있으나 세종시와 충북, 경기도 등을 제외한 대부분의 자치단체가 하락세로 나타나고 있다. '소비'는 매장면적 3,000㎡ 이상인 대형소매점(백화점, 대형마트)의 불변가격지수를 기준으로 하는 판매액지수를 기준으로 하는데, 이들 소비지표의 하락세는 더욱 크게 나타나고 있음에 주목할 필요가 있다. 충북을 제외한 대부분의 자치단체는 평균 약 2.0%의 뚜렷한 감소세를 보이고 있다. 이들 지표는 또한 2012년도 이후 가장 낮은 수치를 보이고 있어 향후 2분기 이후의 소비지수를 관찰할 필요가 있는 것으로 보인다. 소비지표의 경우, 대표적인 인구 유입 지역인 경기도와 충북을 제외(강원 포함)하고는 대부분의 자치단체가 2012년도 이후 하락세를 보이고 있다.

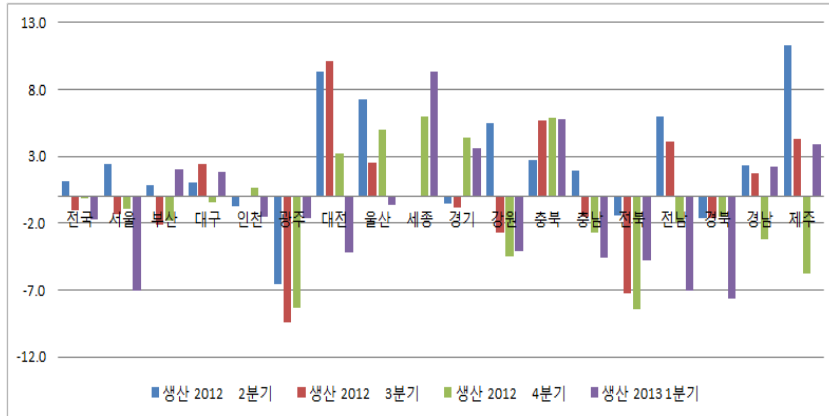
[그림 II-4] 시도별 '생산'지표 변화율



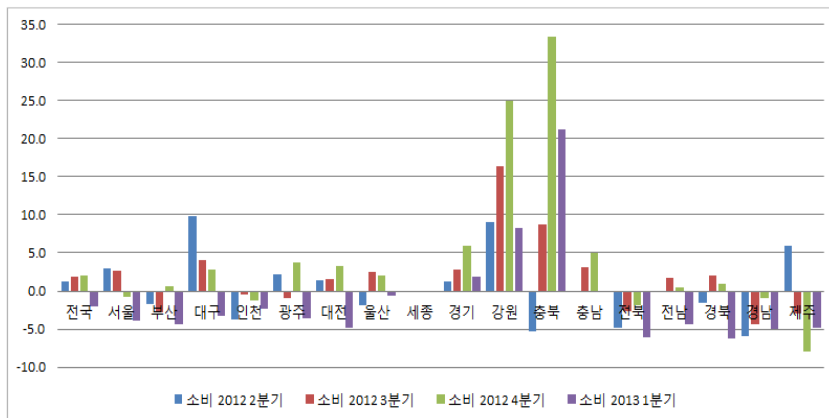
[그림 II-5] 시도별 '소비'지표 변화율



[그림 II-6] 시도별 광공업생산지수 전기 대비 변화율



[그림 II-7] 시도별 대형소매점판매액지수 전기 대비 변화율



이상에서는 주요 경기지표를 통한 지역경제 상황의 여건을 살펴보았다. 이들 경제지표의 결과에 해당하는 징수실적에 따른 국세 및 지방세수 변화율을 살펴보면 다음과 같다. 지방세의 경우, 경기의 역할보다는 사실상 정책세제적인 성격이 강해서 세목별 분석이 필요하다고 볼 수 있겠다. 경제위기 이후, 지방소비세가 도입되었음에도 불구하고 2011년과 2012년의 최근의 지방세 증가율은 국세에 비해 낮은 것으로 나타나고 있는 점은 주목

II. 경제환경 변화와 지방재정 위기 31

할 만한 사항이다. 부동산 경기 악화에 따른 취득등록세 징수실적 저하로 인한 것이겠으나 경제지표 등을 고려했을 때의 지방세수 전망은 밝지 못하다.

〈표 II-1〉 GDP와 국세 및 지방세 증가율 비교

(단위: %)

	국세	지방세	GDP
2001	3.08	29.44	8.48
2002	8.53	18.23	10.10
2003	10.29	5.10	6.46
2004	2.73	3.23	7.79
2005	8.21	5.19	4.64
2006	8.30	14.78	5.03
2007	16.96	5.40	7.29
2008	3.62	4.49	5.28
2009	-1.65	-0.69	3.76
2010	8.01	8.84	10.16
2011	8.25	6.39	5.27
2012	5.53	3.13	3.02

〈표 II-2〉 GDP 대비 세수탄력성

	국세	지방세
2001	0.36	3.47
2002	0.84	1.80
2003	1.59	0.79
2004	0.35	0.41
2005	1.77	1.12
2006	1.65	2.94
2007	2.33	0.74
2008	0.69	0.85
2009	-0.44	-0.18
2010	0.79	0.87
2011	1.56	1.21
2012	1.83	1.04
평균	1.11	1.26

다. 복지재정(의무지출) 증가 추세

재정지출 중 가장 많은 비중을 차지하는 복지재정규모는 2013년 기준 97.4조원이다. 이는 전체 우리나라 재정규모 342조원 중 약 28.5% 비중에 해당한다. 2008년에는 26.2% 비중에서 지속적으로 증가하여 2013년 현재 28.5%에 이르고 있다. 증가 속도에 해당하는 연평균 증가율을 살펴보면, 2008년 이후 2013년까지 매년 7.6%씩 증가한 것으로 나타나고 있다. 복지 수요 증가 중에서도 의무지출에 해당하는 부분이 사실상 장기재정전망의 어려움을 시사하고 있는 부분인데, 분야별 의무지출 중 2012년 복지부분 규모는 약 57.7조원으로 의무지출규모 중 39.1%를 차지하고 있다. <표Ⅱ-4>의 분야별 의무지출에서 알 수 있듯이, 총지출에서 의무지출이 차지하는 비중은 2007년 이후 지속적으로 증가하고 있다. 그 중 2007년 이후 복지부분의 의무지출 비중은 약 35.1%에서 꾸준히 증가하여 2013년 39.1%까지 증가하고 있는데, 그 외 다른 부분은 감소하고 있는 추세이다. 즉, 의무지출이 꾸준히 증가하는 이유는 복지부분의 증가 때문인 것으로 볼 수 있다.

의무지출 부분 중 주목해야 하는 항목은 '교부금'인데, 가장 규모가 커서 48.5%의 비중을 차지하고 있으며 규모도 약 71.5조원에 달한다. 2007년에는 51.3% 비중에서 다소나마 비중은 감소하고 있는 것으로 보이나 규모 면에서 볼 때에는 의무지출의 절반가량을 차지하는 것을 확인할 수 있다. 2012년 이후의 의무지출의 유형별 전망에서는 복지분야 법정지출은 연평균 약 7.5%, 지방이전재원은 약 8.8% 증가 추세를 보여주고 있다. 따라서 향후 복지수요의 증가 추세는 결국 복지재정의 증가, 의무지출의 증가로 나타날 것으로 예상되고 있으며, 그 가운데 지방자치단체와 교육자치단체의 교부금 지출 역시 법정 의무지출 증가 추세를 확대시킬 것으로 전망되고 있음을 주지할 필요가 있다.

II. 경제환경 변화와 지방재정 위기 33

〈표 II-3〉 중앙정부 복지지출 변화추이

(단위: 조원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	합계	연평균 증가율
정부총지출(A)	262.8	301.8	292.8	309.1	325.4	342.0	1833.9	5.9
복지재정(B)	68.8	80.4	81.2	86.4	92.6	97.4	506.8	7.6
총지출대비비중(B/A)	26.2	26.6	27.7	28.0	28.5	28.5	27.6	

[분야별]

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	합계	연평균 증가율
사회복지	62.9	73.4	73.9	78.9	84.8	88.7	461.7	7.5
보건	5.9	7.0	7.3	7.5	7.9	8.7	44.3	8.2

주: 1. 2008년, 2009년의 총지출 및 복지재정은 추경을 기준. 단, 연평균 증가율 산출 시 각 연도 본예산을 기준
 2. 2008년 본예산 총지출 257.2조원, 복지재정 67.6조원, 사회복지 61.7조원, 보건 5.9조원
 3. 2009년 본예산 총지출 284.5조원, 복지재정 74.6조원, 사회복지 67.7조원, 보건 6.9조원
 자료: 각 연도 나라살림

〈표 II-4〉 분야별 의무지출 추이

(단위: 조원, %)

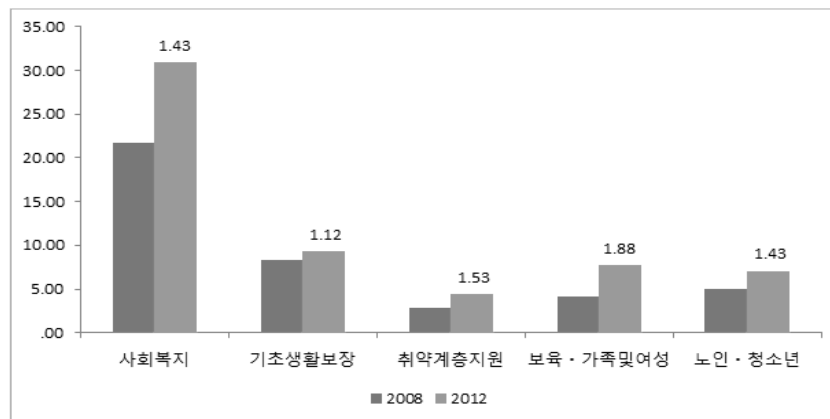
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
	238.4 (100.0)	262.8 (100.0)	298.4 (100.0)	282.8 (100.0)	309.1 (100.0)	325.4 (100.0)	6.4
의무지출	99.1 (41.6)	113.4 (43.1)	119.4 (40.0)	125.8 (44.5)	136.5 (44.9)	147.5 (45.3)	8.3
교부금	50.8 (51.3)	58.8 (51.9)	58.6 (49.0)	59.7 (47.4)	65.4 (47.9)	71.5 (48.5)	7.1
복지	34.8 (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 괄호 안은 총지출 대비 점유비중, 분야별 의무지출의 괄호 안은 전체 의무지출대비 점유 비중임
 자료: 국회예산정책처(2012), 『2012~2016 국가재정운용계획』 재정총량분야 보고서 p.18.

OECD의 사회보장지출 분석(SOCX)에서도 우리나라의 복지지출 증가는 주요국들에 비하여 가장 높을 것으로 예상된 바 있다. 복지분야 지출의 증가는 '사회보험' 분야의 지출이 핵심이 될 것으로 보이며, 그 중에서도 건강보험 분야의 지출(2013년 기준 43.2조원)이 규모 면에서는 압도적으로 높게 나타난다. 또한 14.1조원 규모의 국민연금도 현재로서는 부담스러운 규모는 아니나 본격적으로 급여가 시작되기 전임을 감안하고, 연평균 증가율 기준으로 본다면 15.3%는 가장 높은 수준임을 주지할 필요가 있다. 베이비부머들의 은퇴가 지속적으로 증가할 경우, 국민연금 지출 수준도 역시 급격히 증가할 것으로 예상된다.

복지지출의 급격한 증가와 의무지출의 증가 추세는 향후 우리나라의 재정지출 전망을 어둡게 하고 있다. 이러한 복지지출 증가는 지방자치단체도 가장 큰 재정적 부담이 되고 있다. 주요 국고보조사업은 매칭으로 이루어져 있고, 사업 시행 여부의 결정은 중앙정부와 국회에서 대부분 이루어지지만, 지방자치단체는 재정당국으로서 복지부담 여부를 조절할 수 있는 기제를 갖고 있지 못한 점도 지방부분의 복지부담을 증가시키는 원인이 되고 있다. 이상의 내용은 대내외적으로 지방재정의 건전성을 위협하는 재정환경을 설명해주고 있다.

[그림 II-8] 2008년 대비 2012년 지방자치단체 사회복지 분야별 지출 규모변화
(단위: 조원, 배)



〈표 II-5〉 의무지출 유형별 전망

(단위: 조원, %)

	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	연평균 증가율
○ 지방이전재원	71.5	76.6	84.9	92.3	100.0	8.8
○ 복지분야 법정지출	59.0	62.9	67.7	72.6	78.8	7.5
○ 이자지출	17.3	16.9	17.4	17.6	17.8	0.6
○ 기타 의무지출	4.1	4.1	4.2	4.3	4.5	2.4

자료: 기획재정부, 『2012~2016 국가재정운용계획』 p. 14, 2012. 9.

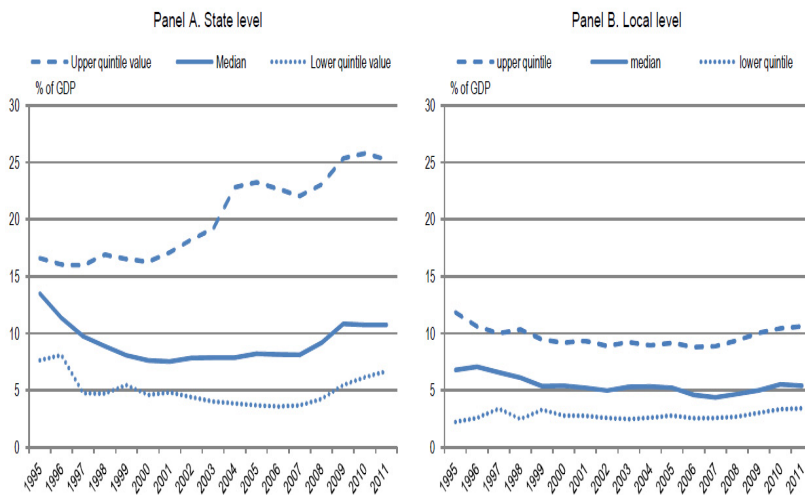
2. OECD 국가의 지방 채무 현황

가. OECD 국가들의 재정위기와 채무 수준

1985년 이후 OECD 국가들의 채무 수준은 평균 수준을 기준으로 볼 때 지속적으로 안정화되는 모습을 보이고 있다. 주정부 단위의 Median 기준으로 보면 GDP 대비 주정부의 채무 수준은 1985년 약 14%대에서 2000년 이후 7~8%대를 유지하다가 2008년을 기점으로 10%를 넘는 모습을 보이고 있다. 기초자치단체의 채무 수준은 그보다는 낮은 수준으로 1985년 당시 약 GDP 대비 7% 내외에서 지속적으로 감소하고 있으며, 경제위기 이후에도 채무 수준은 그대로 유지되고 있는 것으로 나타났다. 주정부의 GDP 대비 부채비율이 높은 나라는 캐나다, 독일, 스페인 등이다. 따라서 OECD 국가들의 경우, 2008년 경제위기로 인한 지방정부 채무 수준에의 영향은 주정부 단위에서는 어느 정도 나타난 것으로 보이나, 기초단위까지는 구체적으로 확인할 수 없는 수준이다. 다만 기초단위에서의 부채비율이 높은 나라는 일본으로 35% 수준에 달한다.

[그림 II-9] 주정부 및 기초자치단체 단위의 채무 수준
(Sub-central debt is stabilizing)

In per cent of national GDP, 1995-2011

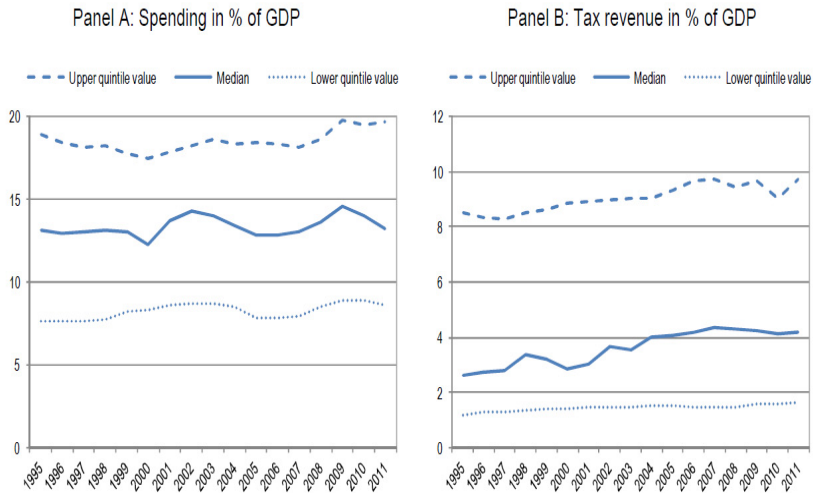


Note: Local level without Australia, Chile, Mexico, New Zealand and the United States.
Source: OECD National Accounts Statistics Database.

자료: Blöchliger, H.(2013), p.7, Figure 1 인용

2008년 이후 지방정부의 세입과 세출 변화를 살펴보면, 경기위기 극복을 위한 재정건전화 조치 이후 많은 국가들의 GDP 대비 세출은 감소하였고, 조세수입은 2008년 다소 감소하였으나 이전 수준을 회복하여 대체로 중앙정부 세수에 비하여 경기에 덜 민감한 것으로 나타났다. 이전재원의 경우, 재정위기 기간 동안 거의 안정되거나 약간 감소하였다. 따라서 지방정부 세출부분에서의 감소하는 모습을 보이는 것은 자체적인 지방정부의 세출 감소 노력과 함께 이전재원의 감소 영향도 큰 것으로 보고 있다.

[그림 II-10] 재정건전화 조치 이후 지출 감소와 세입 수준 회복
(Spending came down since consolidation started, while tax revenues remained stable)



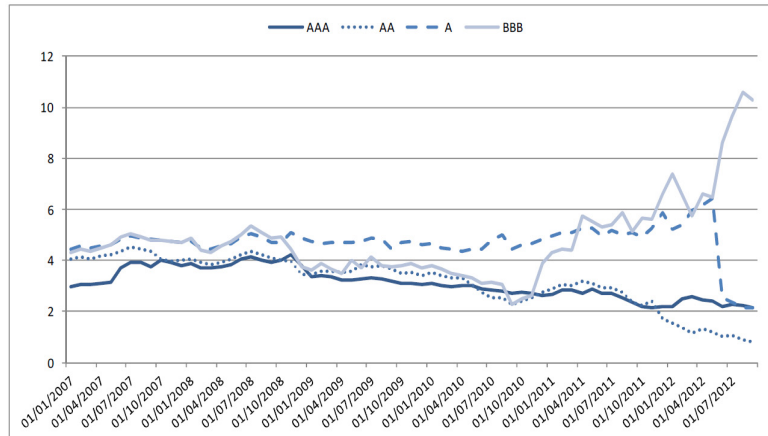
Source: OECD National Accounts Statistics Database and Fiscal Decentralisation Database.

자료: Blöchliger, H.(2013), p.9, Figure 5 인용

다음 그림은 2007년 1분기 이후 신용등급에 따른 채권을 발행하는 시장이 비교적 잘 발달된 OECD 국가들의 신용등급 변화의 모습을 보여주고 있다. 전체적으로 지방채 시장의 수익률은 하락하는 모습을 보이고 있다.⁴⁾ 가장 높은 등급인 AAA 국가들의 경우, 경제위기 이후 다소나마 감소하기는 하지만 등락폭은 크지 않고 AA 등급은 하락폭이 그보다는 큰 것을 알 수 있다. 반면 A, BBB 등급 국가들은 채권수익률의 등락폭이 매우 크게 움직여서 시장에서의 수익률 전망이 불안하게 움직이고 있음을 알 수 있다. 그리하여 경제위기 이후 등급 간 채권수익률의 격차가 커짐으로써 지방채 시장 자체의 전망이 밝지 못함을 확인할 수 있다.

4) "As a result of investors becoming more cautious, the correlation between ratings and yields has changed and has become more salient. Overall, the average rating of bonds decreased during the periods with more bond getting low ratings in 2012 than in 2007..."

[그림 II-11] 지방정부 신용등급에 따른 채권수익률 변화
(SCG bond yields by rating)



Source: Calculations based on Datastream.

자료: Blöchliger, H.(2013), p.10, Figure 6 인용

2011년 기준 OECD 국가별 채무와 부채 수준을 살펴보면, 몇몇 나라를 제외하고는 전체적으로 지방정부의 채무 수준은 높지 않은 수준이며, 경제위기 이후 증가하는 모습을 보이고 있다. 이는 중앙정부가 경제위기 채무의 대부분을 흡수하면서 위기의 충격효과가 지방정부에 다소나마 적게 미치는 효과 때문인 것으로 분석하고 있다. 그러나 채무의 속성상(Debt dynamics) 위기 이후 이자율이 증가하고 이자율 부담에 대한 중앙정부의 재정보증이 이루어지면서 지방 정부의 채무는 중앙정부 채무와도 연계되는 모습을 보인다(Common pool problem).⁵⁾ 덴마크 Municipalities의 경

5) "Debt creates externalities across governments, i.e., sustainability is determined by the joint actions of all governments, and financial difficulties in one government can contaminate other governments. The dynamics of this common pool problem are even more pertinent if discontinuities or threshold effects are present...if interest rates are suddenly rising or growth rates start falling once a certain general government debt level is exceeded..."

우, 일정수준의 재정 어려움에 처했을 경우 중앙정부로부터 금융지원을 받도록 되어 있으므로 행정적인 컨트롤('put under administration')하에 운영되고 있는 경우이다.⁶⁾ 대부분의 국가들의 경우에 지방공기업 관련 부채가 국가 부채로 포함되지 않는 문제가 있어서 이들의 부채는 '우발채무(contingent liabilities)'에 해당한다.⁷⁾ 대부분의 국가에서 상수도, 에너지, 교통 관련 지방공기업의 직접 혹은 간접 소유자는 지방자치단체이며, 이들은 '공공은행(public banks)'의 주주(holder)로서 관련 자금을 위한 '신용보증'을 하게 된다. 이 과정에서 이른바 공기업의 'Too-big-to fail' 현상이 발생하게 된다. 또한 몇몇 나라들의 경우, 연금 지급 등에 따른 우발채무의 증가로 인하여 지방정부의 채무에 악영향을 끼치는 사례도 나타나기도 한다.⁸⁾ 우발채무를 최소화하기 위한 조치로는 투명성 개선을 위한 시스템 확보가 필요하다고 할 수 있다. 그러나 보다 근본적으로 중앙정부의 금융구제가 구조적으로 가능하도록 하는 덴마크의 사례와 그렇지 않은 경우, 즉 지방정부가 파산하도록 하고 이후 중앙정부 관리하에 운영하는 방식 중에서 어떠한 방식이 지방정부 재정건전성에 바람직한가에 대한 판단은 추가적으로 고려해야 할 사항이다.⁹⁾

이상의 분석은 OECD 국가들의 전체적인 내용을 소개한 것으로서 나라마다 제도적 특수성, 정부 간 재정관계, 과세자주권, 세출규모와 구조, 규제 의존도, 지방자치단체 운영 금융환경 등에 따라 각국의 채무 수준과 부채전망도 다르게 나타날 수 있다. 따라서 이하 내용에서는 국가별 내용을 살펴보았다.

6) Mau(2011)

7) 우발채무(偶發債務)란 장래에 일정한 조건이 발생할 경우에 채무가 되는 것을 지칭하는 회계용어이다.

8) "Defaults of state-owned banks have led to protracted financial difficulties for individual SCGs Germany, Switzerland and the United States. In several countries, the defined-contribution pension schemes of subcentral governments are insufficiently funded to pay future entitlements."

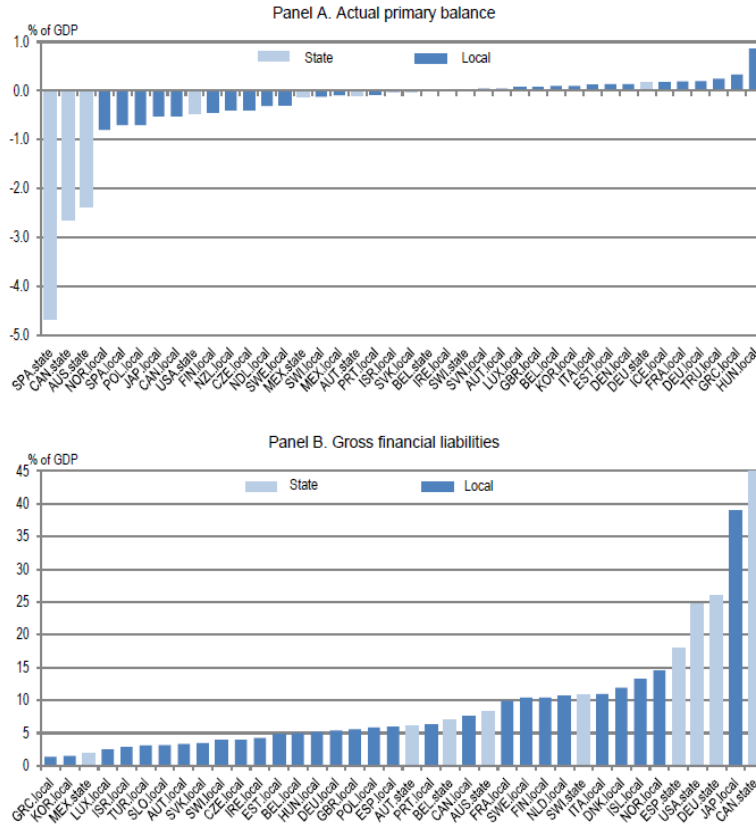
9) 이른 바 "Competitive Federation VS Cooperative Federation"의 내용 즉, 중앙정부와 지방정부 간의 재정관계의 정도에 따라 금융구제방식이 달라질 수 있음을 말하는 것으로도 볼 수 있겠다.

국가별 지방정부 재정수지와 부채 수준을 살펴보면 2011년 기준, OECD의 절반 이상의 국가들은 적자를 나타내고 있으며, 특히 호주와 캐나다, 스페인의 주정부는 심각한 적자 수준을 보여주고 있다. 나머지 국가들의 경우에도 2010년 적자에서 2011년 흑자로 돌아선 경우가 대부분이다. 부채(liabilities)에 있어서 대부분의 국가들은 평균적인 수준에 머물고 있지만, 캐나다, 독일, 미국의 주정부와 일본의 지방정부는 다소 높은 부채 수준을 보이고 있다. 우리나라의 경우, OECD 국가들에 비해 재정수지나 부채 면에서 볼 때 낮은 수준의 위험을 보여주고 있다.

중앙정부의 재정조정 수단인 이전재원이 재정위기 기간 동안 어떻게 변화했는가는 정부 간 재정관계를 조명할 때 중요한 부분이다. 이전재원 규모는 OECD 국가 평균 GDP 대비 약 4%, 일반정부 지출의 8%, 전체 지방정부 수입의 약 50% 수준이며 나라마다 다양한 차이가 있다. 지난 20년간 이전재원규모는 재정지출 증가와 함께 크게 증가한 것으로 나타나고 있고, 그 과정에서 수입과 지출의 연계가 매끄럽지 못하는 등 점점 제도의 복잡성(complexity)이 증가하였다. 재정위기가 발생하여 경제성장률이 하락하는 가운데 이전재원은 경기 순응적인 역할이 조금 더 컸던 것으로 나타나고 있다. 이렇게 되면 지방정부는 이전재원의 이른바, 재정조정 기능의 혜택을 보기가 어렵다고 볼 수 있다. 따라서 경제위기 시에는 경기 방향의 반대로 이전재원을 운용하는 경우도 있는데 대표적인 나라가 2009년 당시 '한국'이다. 우리나라의 경우에는 경기가 나쁠 때 이전재원을 활용하는 방식인, 이른바 경기역행적(counter-cyclical) 방식을 가장 적극적으로 사용한 것으로 나타났고, 스페인, 프랑스 미국 등이 다소나마 경기역행적 방식으로 이전재원을 운용한 것으로 나타나고 있다.¹⁰⁾

10) 이상의 내용은 2009년 재정위기 시의 이전재원 운용사례에 해당한다. 선행 연구 분석에서는 OECD 국가들을 대상으로 한 분석에서 이전재원은 그 성격상 경기 순응적인(pro-cyclical) 성격을 띠고 있음을 설명하고 있다. 예를 들면, 일반적으로 전년 대비 경제성장률이 높을 경우에 지방정부 이전재원이 증가하는 것으로 나타났다. 회귀분석을 이용한 개별 국가들의 분석 결과를 살펴보면, 우리나라, 폴란드가 통계적으로 유의한 수준에서의 경기순응적인 이전재원 효과가 나타난 나라이다. 우리나라와 일본과 같이 tax-sharing에 연동하는 경우에는 평상 시 경기흐름에 따라 이전재원 전체 규모가 결정

[그림 II-12] 2011년 기준 OECD 국가별 재정적자와 채무 수준



Note: Actual primary balances are constructed values, for details see Box 1.
 Source: OECD Economic Outlook: Statistics and Projections Database and OECD National Accounts Statistics Database.

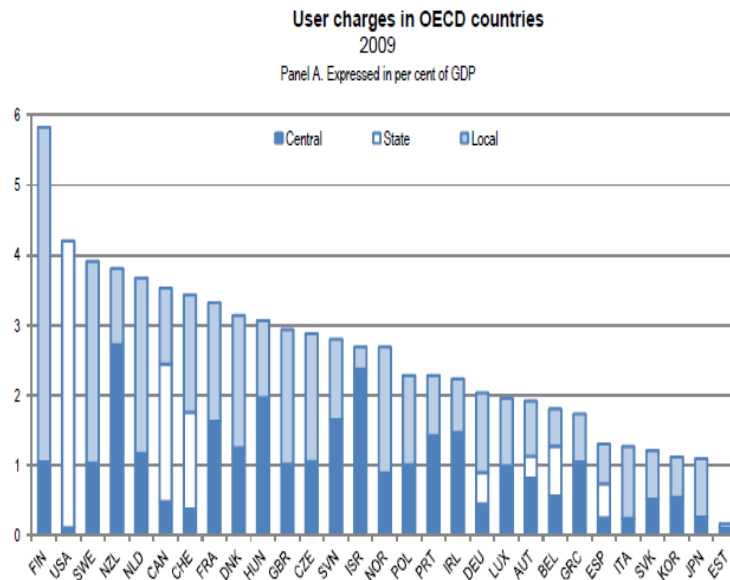
자료: Blöchliger, H.(2013), p.14, Figure 8 인용

재정수입 면에서 살펴보아야 할 변수로는 세외수입에 해당하는 사용자료 및 수수료(User charges and fees)가 있다. 이들 세외수입은 공공부문 수입에서 상당한 부분을 차지하고, 중앙과 지방을 합친 일반정부의 '사용료

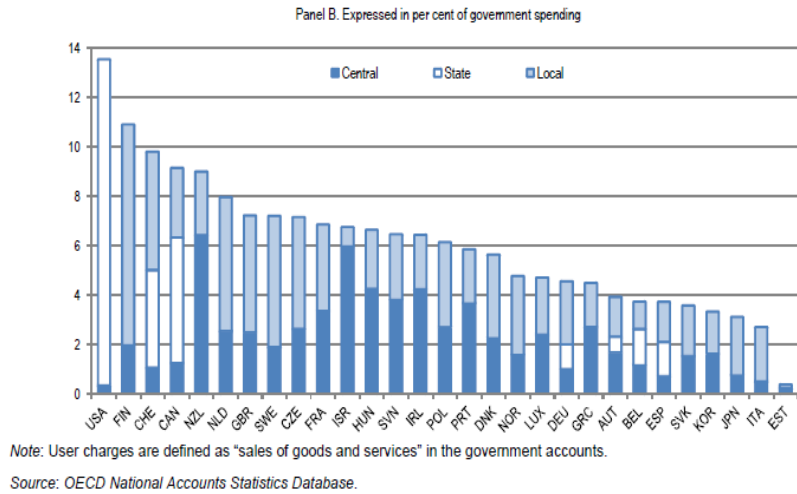
되기 때문이다. 또한, OECD 국가 평균 전체 이전재원의 40%가 matching grant일 경우 중앙정부가 지원하는 만큼 지방정부 부분이 연결되어 지출되므로 역시 경기흐름만큼 재원이 풀릴 가능성이 높다. 반대로, 이전재원이 경기역행적인 경우는 독일, 체코, 벨기에, 이탈리아로 나타난 바 있다.

(User charges and fees)'의 OECD 평균 수준은 GDP 대비 약 2.5% 수준에 달한다. 여기서의 사용료란 대부분 교통이나 상하수도와 같은 사회기반시설에 부과되는 부담금을 포함하고 있으며, 아주 일부분 보육이나 교육과 같은 사회서비스에 부과되는 경우도 있다. 이들 사용료는 일반적으로 지방정부의 수입원에 해당하며, 전체 규모 중 50%에서 75% 정도의 사용료 수입들은 지방정부에서 발생하고 있다. 이러한 사용료와 수수료의 비중이 높아지고 이들 수입원에 의존하는 비율이 높아지게 되는 것, 즉, 시설사용 비용에 대한 부담을 지나치게 시장에 의존할 경우, 이른바 역진성에 따른 재정운용의 형평성을 저해하게 되므로 대부분의 나라들은 사용료 비중을 높이는 것에 더해 조심스럽게 접근하고 있다. 높은 사용료(User charges)는 저소득층에 불리하게 작용하기 때문이며, 정부서비스의 효율성과 부담의 형평성 균형이 잘 이루어지도록 해야 하는 부분에 해당한다.

[그림 II-13] 2009년 기준 OECD 국가의 중앙정부와 지방정부의 사용료 비중



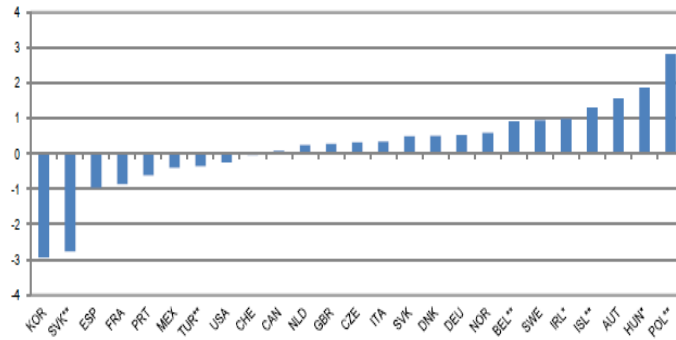
[그림 II-13]의 계속



자료: Blöchliger, H.(2013), p.26, Figure 13 인용

[그림 II-14] 경기순응적 성격의 이전재원

Reaction of transfers to the size of the output gap, 1950-2009



Note: The columns show the per cent change in transfer growth if the output gap increases by 1%. A negative value means an anti-cyclical transfer system; a positive value means it is pro-cyclical. The regression is run on a pooled dataset using no lags and excluding annual changes in transfer volume above +/-30%. Values for countries marked ** or * are significant at the 5 and 10% level. Full results including control variables are presented in Blöchliger and Égert (2013).

Source: OECD National Accounts Statistics Database; Fiscal Decentralisation Database; Blöchliger and Égert (2013), "Fiscal Consolidation across Government Levels, Part 3: Intergovernmental Grants. Pro- or Counter-cyclical", OECD Economics Department Working Papers, forthcoming.

자료: Blöchliger, H.(2013), p.28, Figure 14 인용

나. OECD 국가들의 채무 수준과 정부 간 재정관계

2011년도 기준 OECD 국가들의 채무 수준과 정부 간 재정관계를 살펴 보면 GDP 대비 정부지출 비중은 연방형 국가들의 경우, 중앙정부는 평균 20.5%, 주정부와 지방정부 비중도 약 19.7% 수준이다. 단일형 국가들의 GDP 대비 정부지출 비중은 중앙정부와 지방정부가 각각 30.4%와 14.1% 수준으로 중앙정부가 약 2배 이상 큰 것으로 나타났다. 우리나라의 GDP 대비 정부지출 비중은 선진국에 비해 낮게 나타나고 있으며, 중앙정부는 약 20%, 지방정부는 약 13% 수준이다. 조세부담률 역시 우리나라는 선진국 대비 낮은 편으로 20% 이하 수준을 유지하고 있다.

반면, GDP 대비 이전재원 비중은 우리나라가 가장 높은 수준으로 나타나고 있다. 연방국가가 GDP 대비 이전재원 규모가 6.4%, 단일형 국가가 5.4%이다. 이전재원 비중이 높은 유럽국가로는 영국이 약 8.8%의 비중으로 높은 편이며, 연방형 국가 중 오스트리아 7.2%, 벨기에 7.5%이고, 독일이 4.5% 수준이다. 정부지출에서의 이전재원 운영규모 면에서는 우리나라와 영국이 적극적인 이전재원 활용 국가로 볼 수 있다.

중앙 대 지방의 조세수입 부담 비중은 연방국가의 경우 약 62.8 대 37.2이며 단일형 국가는 약 80 대 20으로 나타났으나, 포함된 국가가 제한되어 있어서 OECD Revenue Statistics에서 다른 국가들의 경우도 살펴보았다. 그 결과 일본이 43% 수준, 프랑스가 약 30%이고 그 외에 높은 국가들로는 핀란드, 덴마크의 북구국가들이 평균 수준보다 높은 국가들에 해당한다. 우리나라의 중앙 대 지방의 조세수입 부담은 약 80 대 20으로 유지되고 있다.

주요 국가들의 GDP 대비 채무 수준을 살펴보면, 연방국가의 중앙정부는 약 72.4%, 지방정부는 19.3% 수준이다. 단일국가의 경우, 중앙정부가 GDP 대비 65.7%가 중앙정부 부채이며, 지방정부는 약 7.1% 수준으로 나타나고 있다. 따라서 채무에 있어서는 연방국가나 단일형 국가 모두 국가 부채규모가 절대적으로 큰 것을 알 수 있다. 국가 부채의 일차적인 책임은 중앙정부가 부담하고 있음을 알 수 있다. 조세수입이나 정부지출 면에서는

II. 경제환경 변화와 지방재정 위기 45

지방정부 부담이 커지고 있는 것이 대부분인 것과 비교해 볼 때 채무에 있어서는 지방정부가 2차 충격 위치에 있음을 알 수 있다. 국가 부채규모가 큰 일본의 경우를 예로 보면, 중앙정부가 GDP 대비 2배 정도를 부담하고 있는 반면, 지방정부는 약 30% 수준이다. 이탈리아는 중앙정부가 113%인 반면, 지방정부는 약 8.1% 수준에 불과하다. 포르투갈과 아일랜드 역시 같은 수준으로 나타나고 있다. 우리나라의 경우, 절대적인 부채규모는 약 30%대 수준으로 아직까지는 선진국에 비해 낮은 편이고 특히 지방정부의 경우에는 2%대임을 알 수 있다.

주요국들의 GDP 대비 지방 채무 비율은 경제위기 이후 어떠한 변화가 있었는지 좀 더 살펴보면 지방정부 부채규모가 급증한 국가들로 스페인, 중국, 캐나다가 눈에 띄고, 대부분의 국가들은 경제위기 이후 소폭 상승한 것으로 보인다. 지방재정 위기의 중심에 있는 스페인은 2008년 당시 9.6%였으나, 2012년 기준 약 21.6%로 약 2.25배 증가하였다. 중국은 지방정부 재정위기 증가 추세가 빠른 것으로 알려져 있으며, 구조적으로 부채관리가 어려운 상황이어서 사실상 이보다는 훨씬 더 클 것으로 예측하고 있다. 캐나다는 2008년 당시 20.9%, 2012년에는 약 26.8%로 증가하여 약 3분의 1정도 증가한 것으로 보인다. 그 외 미국의 경우, 2008년 당시 GDP 대비 지방정부 부채규모는 약 17.8%였고, 2012년 기준 18.7% 수준이다. 절대규모 면에서 지방정부 부채가 GDP 대비 30%에 달하는 독일의 경우도 주목해야 할 나라이다.

〈표 II-6〉 2011년도 OECD국가의 채무 수준과 재정 현황

(단위: %)

	GDP 대비 정부지출비중		GDP 대비 이전 재원	조세 부담률	조세수입		Debt/일반정부			Debt/GDP		
	중앙	지방			중앙	지방	중앙	지방	사회보장	중앙	지방	사회보장
Austria	26.1	17.0	7.2	30.06	93.3	6.7	91.3	12.2	0.8	66.0	8.8	0.6
Belgium	30.3	22.2	7.5	29.79	84.5	15.5	91.7	11.7	0.6	89.6	11.4	0.6
Germany	14.4	20.7	4.5	22.83	52.3	47.7	63.6	37.2	0.1	51.2	30.0	0.1
Switzerland	10.9	20.8	6.7	21.50	47.9	52.1						
United States	26.3	19.2	6.1	19.39	53.0	47.0	95.5	18.9		98.5	19.4	

〈표 II-6〉의 계속

(단위: %)

	GDP대비 정부지출비중		GDP 대비 이전 재원	조세 부담률	조세수입		Debt/일반정부			Debt/GDP		
	중앙	지방			중앙	지방	중앙	지방	사회 보장	중앙	지방	사회 보장
Canada	14.7	18.3		28.14	45.6	54.4	62.6	29.6		56.6	26.7	
연방형평균	20.5	19.7	6.4	25.29	62.8	37.2	81.0	21.9	0.5	72.4	19.3	0.4
Czech Republic	29.5	11.4	4	19.82	97.8	2.2	93.8	6.3	0.0	36.7	2.5	0.0
Denmark	42.3	37.2		47.06	72.5	27.5	84.8	15.8	0.3	39.4	7.3	0.2
Estonia	28.7	9.7		27.03	83.8	16.2	50.8	55.8	0.0	3.1	3.4	0.0
Finland	27.4	22.6	5.5	30.91	67.3	32.7	92.2	13.4	0.0	45.3	6.6	0.0
France	22.3	11.7	4	20.31	71.5	28.5	81.8	9.7	12.2	70.2	8.3	10.5
Hungary	33.8	11.5	6.4	23.64	89.9	10.1	94.9	5.3	0.4	68.6	3.8	0.3
Iceland	36.1	13.4		35.96	73.6	26.4						
Ireland	40.9	5.8	4.3	22.62	100.0	0.0	99.5	3.2	0.0	105.9	3.4	0.0
Israel	38.5	6.1		27.02	91.2	8.8						
Italy	28.1	15.3	7.8	29.51	76.9	23.1	94.6	6.8	0.0	113.7	8.1	0.0
Japan	19.7	16.4	2.5	16.67	56.6	43.4	92.5	13.2		213.0	30.4	
Korea	20.1	13.0	9.2	19.78	78.6	21.4	93.7	6.28		34.0	2.28	
Luxembourg	29.9	5.4	2.3	26.39	93.4	6.6	91.0	12.5	0.0	16.6	2.3	0.0
Netherlands	28.9	16.5	5.3				90.0	13.1	4.0	58.7	8.6	2.6
Norway	35.2	14.8	4.7	43.23	87.8	12.2				20.3	12.6	
Poland	24.9	14.1					94.9	7.6	1.9	49.3	3.9	1.0
Portugal	36.3	7.0	3.2				98.2	5.5	0.0	105.8	5.9	0.0
Slovak Republic	22.4	6.6		16.75	95.1	4.9					2.7	
Slovenia	32.7	9.7		21.96	81.7	18.3	96.4	4.0	0.3	45.2	1.9	0.1
Spain	17.1	24.6	8	19.91	48.3	51.7	84.6	23.9	2.3	58.5	16.5	1.6
Sweden	29.1	25.2	5.2	38.88	59.2	40.8	86.9	18.1	1.4	33.7	7.0	0.5
United Kingdom	44.8	13.2	8.8	28.81	94.0	6.0	98.8	5.8	0.0	84.7	5.0	0.0
단일형평균	30.4	14.1	5.4	27.17	80.0	20.0	90.3	12.6	1.4	65.7	7.1	1.1

자료: 1. GDP 대비 정부지출 비중, 조세부담률, 조세수입은 OECD National Account 를 기준으로 함(OECD Stat. comparative tables <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>) 한국은 2011년 『자치단체예산개요』, 일본은 2011년도 『國民經濟計算確報(내무성)』자료임

- 연방정부의 '지방'은 주정부(State)와 지방정부(Local)를 합한 값임
- 조세부담률은 '사회보장 제외' 값이며, GDP 대비 이전재원 비중은 2006년도 자료임
- 일반정부부채 규모, 중앙정부, 지방정부, 사회보장 각각의 부채규모는 GFS (International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2013 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx>)) 자료임
- 유럽의 지방정부 채무는 Council of Europe(Edited by Kenneth Devey)에서 발간된 "Local government in critical times" (2011)의 자료를 대조하여 저자가 정리한 것임

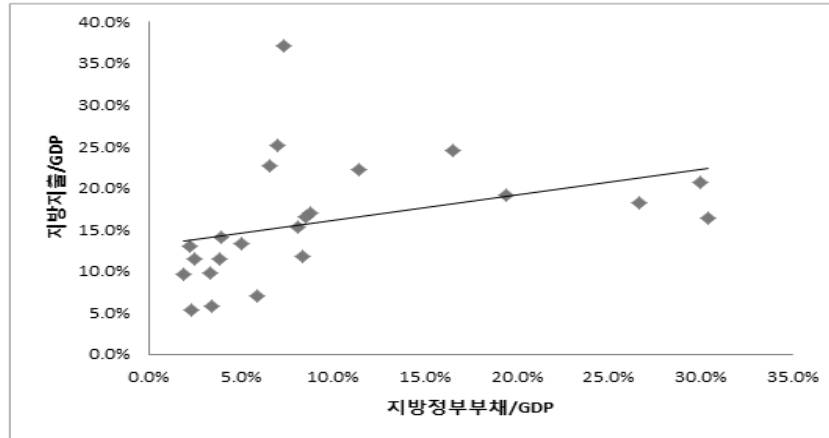
〈표 II-7〉 주요국의 GDP 대비 지방 채무 비율 변화

(단위: %)

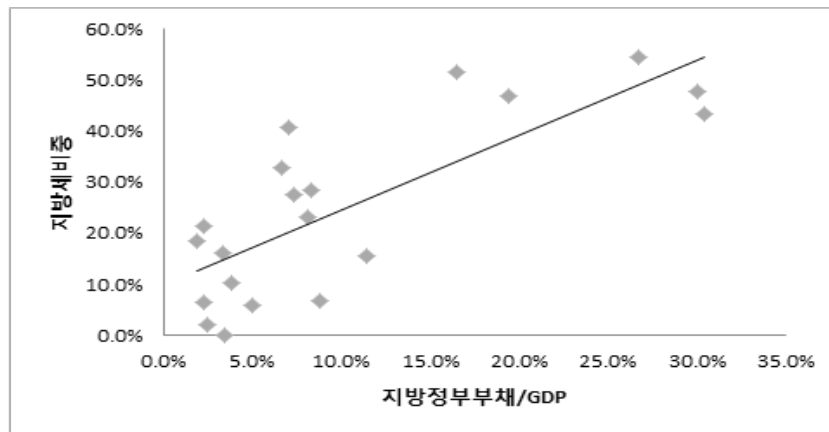
	2008	2009	2010	2011	2012
미국	17.8	19.4	19.5	19.5	18.7
캐나다	20.9	21.6	25.8	26.8	
중국	17.6	26.5	26.8		
일본	26.9	27.4	29.7	29.5	30.4
스페인	9.6	12.0	14.9	16.6	21.6
이탈리아	8.1	8.6	8.2	8.1	
독일	26.3	29.4	30.3	30.0	
영국	4.0	4.8	4.8	5.0	
프랑스	7.7	8.3	8.3	8.3	
핀란드	5.4	6.6	6.5	6.6	7.1
스웨덴	4.8	6.1	6.1	7.0	

- 자료: 1. 미국: USgovernmentdebt.us, Public debt state&local government 자료 참조, http://www.usgovernmentdebt.us/download_multi_year_2008_2018USm_14c1li101mcn_H1c
2. 캐나다: Department of Finance canada, Fiscal reference tables, Table no. 31 All provinces and territories 참조, <http://www.fin.gc.ca/pub/frt-trf/index-eng.asp>
3. 중국: National audit office of the People's of Republic of China, Announcement of audit result, No.35 of 2011 (General Serial No. 104) Audit Findings on China's Local Government Debts 참조, <http://www.cnao.gov.cn/UploadFile/NewFile/2011121620816635.pdf> KIEP(2011) 중국 지방정부 부채 현황과 전망. KEIP, 「북경사무소 브리핑」, Vol.13, NO.19.
4. 일본: 總務省 平成25年版 地方財政白書 表10.地方債 참조, http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/pdf/h25.pdf
5. 스페인: Banco de España statistics, General government liabilities, Excessive Deficit Procedure (EDP) debt 참조(<http://www.bde.es/webbde/en/estadis/infoest/htmls/cdp.html>)
6. 이탈리아, 독일, 영국, 프랑스, 스웨덴: Eurostat state and local government debt 참조 http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_dd_slgd&lang=en
7. 핀란드: Eurostat 참조 및 Official Statistics of Finland: General government debt by quarter 참조, http://www.stat.fi/til/jyev/2012/04/jyev_2012_04_2013-03-28_tie_001_en.html

[그림 II-15] 2011년도 지방정부 지출규모와 지방정부 부채



[그림 II-16] 2011년도 지방세 비중과 지방정부 부채



2011년도 OECD 국가들을 대상으로 지방재정 지출규모와 지방정부 부채규모와의 상관관계를 살펴보았다. 지방정부 지출규모가 큰 국가일수록 지방정부 부채규모가 큰 것으로 나타나고 있다(상관관계 0.45(0.03), 5% 내 유의함). 지방정부 지출규모는 크게 지방세(자체재원) 비중과 이전재원으로 구성되어 있으므로, 각 항목과 지방정부 부채규모와의 관계를 살펴보았다. 우선 지방세 비중의 경우 지방정부 부채와 양(+의 상관관계를

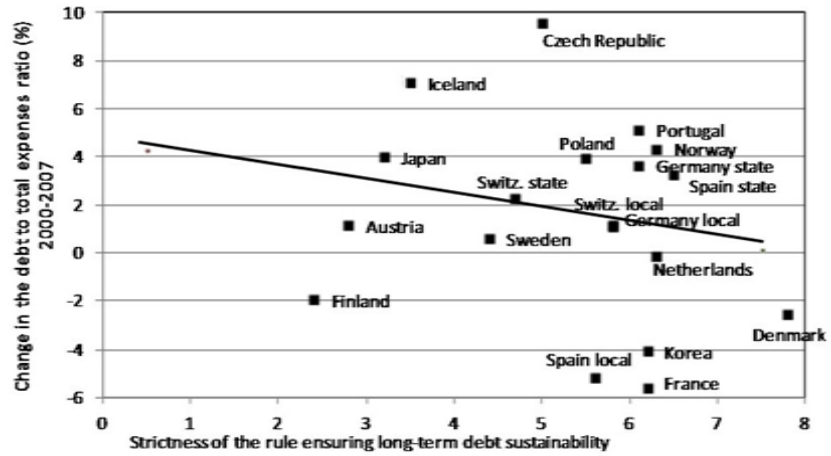
보여주고 있다(0.706(0.02), 1% 내 유의함). 반대로, 이전재원과는 음(-)의 관계를 보이고는 있으나 유의한 수준은 아닌 것으로 나타났다. 이에 대해 재정위기 시의 OECD(2013)의 분석 결과에서는 지방 채무 수준이 높은 나라의 경우, 이전재원 증가율이 낮은 것으로 보여준 바 있는데 이는 위기 시의 전년 대비 증가율을 기준으로 살펴본 것이므로 성격이 다르다고 보여진다.¹¹⁾

위의 결과가 시사하는 점은 세입분권 수준(지방세 비중이 높은 경우)이 상대적으로 높은 나라가 지방정부 부채 활용을 통해 지방재정규모를 확대하고 있음을 알 수 있다. 이는 지방 채무는 해당 자치단체의 재정력을 신용으로 하여 발행되는 것을 원칙으로 하므로 지방세 비중이 높은, 즉 인구 집중도가 높아 세원이 비교적 높게 분포된 경우에 있어서 채무 활용도가 높다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 또한 같은 내용을 시사하는 것으로, 지방정부 재정규모 중 이전재원 비중이 높은 나라의 경우, 부채규모가 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다. 이는 지방정부의 경우, 확보된 세입규모 외에 추가적으로 재정수요 발생 시, 이전재원 혹은 지방채가 대체관계에 있는 것으로도 해석할 수 있겠다.

지방정부 부채규모와 조세부담률과의 관계도 음(-)으로 나타나고 있으나 유의하지 않았다. 이론적으로는 해당 국가의 조세부담률이 높은 경우, 재정지출에 대한 국민들의 추가부담 의지가 높다고 볼 수 있으므로 상대적으로 지방정부(중앙정부) 부채규모는 낮게 나타날 것으로 전망된다. 그러나 단순상관관계 분석에서는 부호 자체는 음(-)으로 나타났으나 유의미한 설명을 하지 못하고 있다. 더불어 OECD 국가들의 채무관리 수준에 대한 분석으로는 중앙정부의 재정규율(Strictness of the rule ensuring long-term debt sustainability)이 강할수록 채무 수준이 낮게 나타나고 있는 연구 결과도 참고할 필요가 있다.

11) Blöchliger, H. and B. Égert (2013), "Fiscal Consolidation Across Government levels- Part 3. Intergovernmental Grants, Pro-or Counter-Cyclical?," OECD Economics Department Working Papers, No.172, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k43nxqrlmtf-en>, p.8 Table1 인용

[그림 11-17] 각국의 채무 수준과 재정규율 수준 간의 상관관계



자료: Hansjörg Blöchliger et. al., "Sub-central governments and the economic crisis," Economics department working papers No. 752, OECD, Feb 18, 2010.

Ⅲ. 지방채 및 지방공기업 현황과 핵심 쟁점

1. 정부 간 재정 및 정부 간 부채 현황

가. 정부 간 재정 현황

2013년 기준 『지방자치단체 통합재정개요』의 예산상 나타난 우리나라 중앙정부의 예산규모는 약 263.6조원이며 지방정부의 예산규모는 156.8조원에 달한다. 지방교육 부분은 약 51.5조원으로서 예산규모 기준 중앙:지방:교육의 비중은 55.9:33.2:10.9 이다. 이 중 실제 재정 사용액을 기준으로 한 재정조정 이후의 중앙정부 사용액 규모는 약 152.5조원이고 지방정부는 약 150.9조원 규모이다. 따라서 재정 사용액을 기준으로 한 2013년 중앙정부 대 지방정부 비중은 약 42.6%대 42.1%의 재정지출을 하고 있다. 한편, 지방교육재정규모는 약 55조원으로 15.3%의 비중을 차지하고 있는데 지속적으로 증가하는 특성으로 인하여 최근 들어 가장 높은 비중을 보이고 있다. 2013년 예산 기준 채무 발행액 규모는 4조 960억원이며 전년 대비 4% 증가하였고, 전체 세입순계 예산 대비 약 2.6% 규모이다. 지방채무의 성격으로 인하여 특별회계 대비 지방채 규모가 일반회계(0.5%)보다 높은 11.9%이다. 따라서 채무 발행액 자체의 규모는 크지 않고 증가율이나 비중도 낮게 유지되고 있다. 채무는 당해연도에 발행하여도 장기적으로 상환하는 것을 의미하므로, 실질적인 채무 성격 파악과 정책적인 채무의 의미로는 연도별 '채무 발행액'보다는 '누적채무액'을 사용한다. 따라서 본 연구에서의 '채무'는 '누적채무액'을 의미하며, 이 규모는 2012년 결산 기준 26.7조원 규모이다.

〈표 Ⅲ-1〉 국가예산 대 지방예산 비율

(단위: 조원, %)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
중앙정부예산 (비중)	195 (54.5)	217 (55.1)	226 (55.5)	236 (56.0)	249 (55.5)	264 (55.9)
지방예산 (비중)	125 (34.9)	138 (34.8)	140 (34.4)	141 (33.5)	151 (33.8)	157 (33.2)
지방교육예산 (비중)	38 (10.6)	40 (10.1)	41 (10.1)	44 (10.5)	48 (10.7)	51 (10.9)

자료: 『2013년도 지방자치단체 통합재정개요』(상), p. 22.

〈표 Ⅲ-2〉 총재정 사용액 기준

(단위: 조원, %)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
중앙정부 (비중)	111 (40.3)	133 (42.9)	136 (43.7)	137 (42.8)	146 (42.8)	153 (42.6)
자치단체 (비중)	124 (45.1)	134 (43.3)	134 (42.8)	136 (42.5)	144 (42.2)	151 (42.1)
지방교육 (비중)	40 (14.6)	43 (13.8)	42 (13.5)	47 (14.7)	51 (15.0)	55 (15.3)

자료: 『2013년도 지방자치단체 통합재정개요』(상), p. 22.

〈표 Ⅲ-3〉 연도별 지방채 규모(세입예산 순계기준)

(단위: 억원, %)

연도별	총규모			일반회계			특별회계		
	총규모	지방채	의존율	규모	지방채	의존율	규모	지방채	의존율
2007년	1,280,366	35,347	2.8	998,147	7,414	0.7	282,219	27,933	9.9
2008년	1,444,536	37,382	2.6	1,153,125	7,901	0.7	291,410	29,481	10.1
2009년	1,567,029	97,817	6.2	1,257,759	57,468	4.6	309,270	40,349	13.0
2010년	1,497,797	56,270	3.8	1,218,960	20,432	1.7	278,837	35,838	12.9
2011년	1,562,568	64,783	4.1	1,276,740	31,199	2.4	285,828	33,584	11.7
2012년	1,670,153	40,324	2.4	1,366,855	6,215	0.5	303,298	34,109	11.2
2013년	1,568,887	40,960	2.6	1,282,714	6,919	0.5	286,173	34,041	11.9

주: 2012년까지는 최종예산액, 2013은 당초 예산액
 자료: 『2013년도 지방자치단체 통합재정개요』(상), p. 90.

나. 정부 간 부채 현황

2012년 지방공기업 부채 72.5조원을 기준으로 정부 간 채무와 부채규모를 가늠해보면, 지방공기업 부채규모는 2012년 지방자치단체 전체 예산인 151조원의 48% 규모이다. 지방자치단체의 누적채무액은 약 27.1조원으로 이 금액의 약 2.6배 정도가 지방공기업 부채규모에 해당한다. 반면, 중앙정부의 국가 공공기관 부채는 약 493.4조원으로 지방공기업 부채규모는 약 14.7% 규모이며, 국가 채무를 기준으로 할 경우에는 약 16.4%에 해당한다.

주요 선진국 대비 국가 부채 규모나, 중앙 대 지방의 부채규모 면에서 우리나라의 지방부분 부채규모는 평균 이하로 나타나고 있어 지방 채무나 지방공기업 부채가 위험적이라고 분석되지는 않고 있다(제Ⅳ장에서 논의). <표 Ⅲ-4>에서 제시하는 바와 같이, 72.5조원의 지방공기업 부채는 지자체 예산 150조원 대비 약 43.4%를 차지하며, 지자체 일반회계 채무인 27.1조원 대비 2.7배 수준이다. 국가 채무나 국가공공기관 부채와 비교해보면, 각각 16.4%, 14.7% 수준으로 규모 면에서는 국가 부채 증가에 결정적인 요인으로 보이지 않을 수 있다. 그러나 지방공기업 부채규모에 대한 해석은 주의를 요한다. 경기여건이 좋지 않고, 증세가 어려운 상황에서 부채가 급속도로 증가할 것으로 예상되고 있는 점은 중앙과 지방이 다르지 않다는 점에서 지방부채의 위험성은 낮지 않다. 그러나 더욱 문제가 되는 것은 우리나라의 정부 간 재정구조상 지방정부의 채무나 부채의 최종 책임은 중앙정부라는 것이다. 이미 알려진 바와 같이 지방채는 사실상의 국채로서 그 성격을 갖고 있으며, 지방공기업 부채 감축방안의 대부분은 요금규제 완화나 지자체 일반재원 투입을 현실적인 대안으로 논의하고 있다. 이들 방안은 중앙정부 재정지원을 의미하는 것이므로 사실상의 책임은 중앙정부라는 것이다. 이는 사실 지방공기업 부채 감축의 근본적인 한계로 작용하고 있다. 주인 없는 공공재원이라는 인식하에 공기업 부채가 세대를 넘어 이전되는 가운데, 지방에서 중앙으로의 이전도 포함되고 있는 부분이 작지 않다면, 경기흐름이나 주변국들보다 부채의 증가 속도는

점점 빨라질 것은 예상 가능한 결과이다. 따라서 우리나라 지방정부 부채(채무) 규모는 그 성격상 향후 추이를 눈여겨 봐야 할 재정위험 요소에 해당한다.

〈표 Ⅲ-4〉 2012 정부 간 부채/채무 현황

(단위: 조원, %)

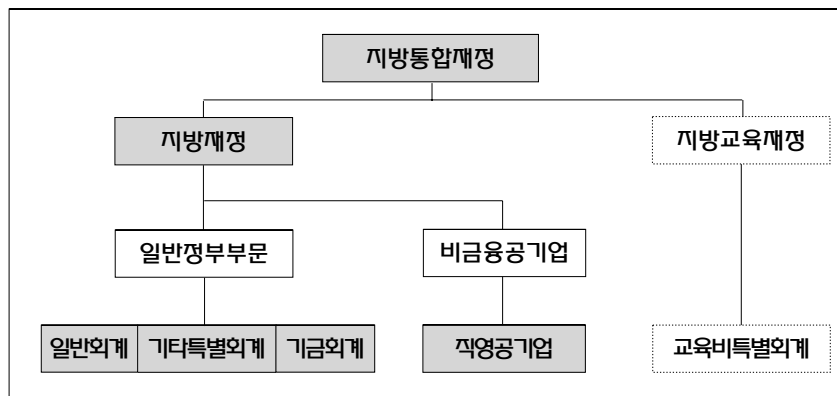
구 분	지방공기업 부채	지자체 예산	지자체 채무	국가 공공기관 부채	국가 채무
금 액	72.5	151	27.13	493.4	443.1
비 율		43.4	267.3	14.7	16.4

주: 소일섭(2013) p.20의 〈표Ⅱ-8〉을 바탕으로 하여 재작성
 자료: 1. '지방공기업 부채'는 『2012 지방공기업 결산 및 경영분석』, 안전행정부.
 2. '지자체 예산'은 『자치단체예산개요 최종예산(순계)』, 안전행정부.
 3. '지자체 채무'는 『지방 채무현황』, 안전행정부.
 4. 국가공공기관부채는 「12년 공공기관 경영공시 채무정보」, 기획재정부.
 5. 국가 채무는 「국가 채무관리계획」 기획재정부를 각각 사용하였음

2. 지방 채무 현황

가. 지방 채무 범위

[그림 Ⅲ-1] 지방 통합재정 통계 현황



자료: 『2013년도 지방자치단체 통합재정개요』(상), p. 14.

III. 지방채 및 지방공기업 현황과 핵심 쟁점 55

지방자치단체 채무범위는 일반정부부문의 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계를 포괄한다. 지방공기업의 경우, 「지방공기업법」에 따라 비금융공기업인 직영기업으로 상수도, 하수도, 공영개발, 지역개발기금을 포함한다. 공기업 부채를 어느 수준까지 국가 채무 혹은 국가 부채에 포함시켜야 하는가에 대한 논의는 지속적으로 있어 왔다. 선행연구에 의하면, 국가 채무에서 공기업 부채를 선정하는 기준은 과거 IMF의 매뉴얼(IMF GFSM 1986)에 따라 ‘일반정부’의 확정적 금전채무에 한정하였으나 향후 새로운 IMF 매뉴얼(IMF GFSM 2001)에 따라 발생주의에 바탕을 둔 ‘일반정부의 국가 부채’ 통계를 작성하여 국제비교의 기준을 일관화하는 작업이 진행되었다.¹²⁾ 내용의 핵심은 국가 부채의 대상이 되는 ‘일반정부’의 범위에 관한 것인데 기존의 정부는 한국은행과 그 기준을 달리해 왔다. 이를 한국조세연구원 등과 합동으로 2012년 4월 일원화하였으며 공기업 부채의 포함범위에 관해서도 매 3년마다 공공기관(「공운법」 및 「지방공기업법」상의 공공기관)의 운영실적을 토대로 원가보상률 50%를 초과하는 공공기관은 국가 부채의 대상에서 제외하도록 하였다. 단, 원가보상률 50%를 초과할 경우라도 최근 3개년 평균 정부판매비율이 80% 이상일 경우에는 ‘일반정부’에 포함된다. 물론, 원가보상률 50% 기준에 대한 논란은 여전히 존재하고 있지만, 개편 후 일관적인 기준하에 ‘관리대상 공기업’으로의 분류를 일원화한 것은 개선점으로 볼 수 있겠다.¹³⁾

12) 소일섭, 『지방공기업 부채관련 재무건전성 평가와 재정위험 감축대책』, 한국조세연구원, 2013. 3. p. 25 인용

13) “흔히 재정통계적 측면에서 공기업 부채는 (일반정부의) 국가 부채에서 제외되나 장기적으로 국가 채무화할 수 있다는 점에서 잠재채무로 취급된다”(소일섭 2013), p. 28 인용

〈표 Ⅲ-5〉 재정통계 개편 전후 일반정부의 국가 채무(부채) 포함범위 비교
(단위: 개)

구 분	개수	기존(국가 채무) 기준	개편 내용(국가 부채)
일반회계	1	포함	포함
특별회계	18	모두 포함	모두 포함
기금	정부관리기금	40	모두 포함
	민간관리기금	24	불포함
공공 기관	공기업	27	불포함
	준정부기관	75	불포함
	기타공공기관	182	불포함
지방정부		일반회계, 특별회계	일반회계, 특별회계, 기금
지방공기업		특별회계 (직영기업(246))	공사·공단 중 원가보상률 50% 이하, 정부판매비율 80%이상(83)
공적연금 총당부채		불포함	불포함
내부거래		제외 ¹⁾	제외 확대 ²⁾
BTO, BTL		불포함	BTL 정부지급금 포함 BTO는 불포함
통안증권 등 한국은행 부채		불포함	불포함
보증채무		불포함	불포함

주: 1) 정부회계 또는 기금의 직접거래가 아닌 시장을 통한 간접거래는 미제외(국민연금기금 등의 국채 보유)

2) 국민연금기금 등이 보유한 국채 제외, 단 부기하여 공개

자료: 기획재정부 보도자료 (2012.12), 「최신 국제기준에 따른 일반정부 부채 산출 결과」

나. 지방채제도 개요¹⁴⁾

지방채의 발행 목적은 자치단체에서 추진하는 지역 SOC 사업 등 투자 수요에 적극 대처하여 지역의 경쟁력을 강화하고자 하는 것이다. 또한, 지방채제도는 지방재정 운용의 자율성 확대와 건전성 유지를 위하여 적정한

14) 안전행정부, 「2013년도 지방채 발행계획 수립기준」

수준의 채무행위를 위한 종합적인 계획을 수립하는 전반을 총괄하는 데 그 목적이 있다. 주무부처인 안전행정부는 매년 「지방채발행계획 수립기준」을 제시하고 있다.

우리나라 지방채 발행제도는 1949년 「지방자치법」 제정 당시 지방채발행승인제도로 도입되었다. 이후 1988년 지방자치법 전문개정을 통하여 당시 ‘내무부장관 승인 후 발행’ 절차를 ‘지방의회 의결을 거쳐 발행’으로 변경되었다. 1990년에는 역시 「지방자치법」과 「지방재정법」 개정을 통하여 발행 대상을 변경하였다. 종전에는 ‘부채의 상환’ 혹은 ‘지상재해복구사업’ 위주의 지방채 상환을 공용·공공시설의 설치, 경영수익사업, 기타 주민 복지사업 등으로 발행 대상을 확대하였다. 이후 2006년 ‘지방채발행 총액 한도제’를 도입하여 과거 사업별 승인제도에서 자치단체가 총액한도 내에서 사업별 지방채 발행을 자유롭게 할 수 있도록 전환하였다.

총액한도제는 「지방자치법」 제124조, 「지방재정법」 제11조 내지 14조 및 제44조, 「지방재정법 시행령」 제7조 내지 제12조에 근거하고 있다. 총액한도제는 지방자치단체가 한도액의 범위 내에서는 지방의회의 의결을 거쳐 지방채를 발행할 수 있으며, 한도액을 넘을 경우에만 안전행정부 장관의 승인이 필요함을 의미한다. 지방채발행 한도액은 안전행정부 장관이 매년 자치단체의 채무규모, 채무 상환 일정 등 재정상황을 고려하여 당해 자치단체의 ‘전전년도 예산액의 10% 범위 내’에서 정하고 있다. 그 밖에, 지방채발행 절차와 관련한 지침으로 지방채를 발행할 수 있는 사업, 공공기관의 지방채 인수, 일반채무와 관리채무, 관리채무 상환비 비율 등이 있다. 지방채 발행 절차에 앞서 중요한 사전이행행위(Ex-ante fiscal rules)로 지방재정투융자 관련 사항과 사후조치(Ex-post regulation)에 해당하는 재정적인 페널티 적용, 시정 및 제재 내용이 포함되어 있다. 총액한도제의 의의는 지방자치단체가 자율적으로 자본투자계획을 수립할 수 있도록 top-down 재원을 부여한 것에 있다. 동시에, 한도액을 제한함으로써 방만한 활용을 막고자 하는 재정 관리적인 요소도 담고 있다.

총액한도제로 대변되는 우리나라 지방채 관련 제도는 재정위기 관리제도 면에서는 우수한 사례로 꼽히고 있다. 평가항목상 차입조건(Borrowing

Constraint)에 대한 관리 내용이 얼마나 구체적으로 이루어져 있는가로 볼 수 있는데, 제도 자체만으로 본다면 우리나라 지방자치단체의 차입조건에 대한 제도(사전관리 및 사후관리)는 모두 갖추고 있으며 실제로도 작동하고 있다. 그러나 우리나라의 지방 채무가 안정적으로 유지되는 이유는 우리나라의 지방 채무는 우수한 제도 때문이라기보다는 중앙의존도가 높은 정부 간 재정관계로 인한 것이 더 크다고 할 수 있다.¹⁵⁾

기존 연구에서의 총액한도제의 개선방안을 요약하면 다음과 같다. 권아영(2010)은 현재의 지방채 발행한도액의 경우, 지방 채무비율 및 예산 대비 채무비율에 따라 결정되므로 미래의 채무 상환능력, 지방공기업 부채 등을 고려하지 못하는 한계점을 지적하였다. 이상근(2010)은 과거 채무상환 실적만을 토대로 지방채 발행한도를 책정한 결과 채무를 많이 줄인 광주시는 한도가 축소된 반면, 과도한 채무부담이 우려되는 인천시는 오히려 발행한도가 증가되는 등 산정기준이 불합리한 문제점도 제기된 바 있다.

다. 지방정부 채무 수준 및 추이 변화

가장 최근 안전행정부가 발표한 '지방정부 채무'는 위의 기준에 따르면, 개편 전의 '직영기업'까지를 포함하는 내용에 해당한다. 2012년 말 지방채무 규모는 총 27조 1,252억원으로 나타나고 있다.¹⁶⁾ 2011년 결산기준 지방자치단체 최종예산 규모는 167조 0,152억원이므로 당해연도 채무 비율은 약 16% 내외인 것을 알 수 있다. 지방채 발행방법 및 자금내용을 살펴보면, 증서차입 부분이 약 16.3조원으로 전체의 61.2%를 차지하고 있으며 그 중에서도 이전재원적인 성격이 강한 '공자기금'이 약 7.4조원으로 가장 큰 규모임을 알 수 있다. 지방채로서의 증권발행을 통한 규모는 약

15) World Bank의 분석 등에서도 지방정부의 재정위험 관리를 위한 채무구조 개선방안이 필요함과 동시에 반드시 이전재원 개편이 수행되어야 함을 전제로 하고 있다(김현아, 2007).

16) 행정안전부 지방재정세계국의 「12년 말 지방 채무 현황」에서는 지방채 26조 7,559억원, 채무부담행위액 3,693억원(보증채무이행 책임액)으로 총 27조 1,252억원으로 발표한 바 있다.

Ⅲ. 지방채 및 지방공기업 현황과 핵심 쟁점 59

10.4조원으로 38.8% 정도이며, 이는 '지역개발채권'과 '도시철도공채'로 구성되어 있다.

2012년 기준 사업별 지방채 규모를 살펴보면, 도로건설, 지하철, 상하수도, 택지개발 순서로 나타나고 있어 SOC 인프라의 주요 재원으로 쓰이고 있음을 알 수 있다. 문화체육 시설 역시 1.9조원 규모의 채무 수준으로 나타나고 있으며, 그 밖에 지자체 운영적인 성격이 강한 쓰레기처리시설, 청사정비, 공원녹지 분야를 위한 지방채규모는 1조원 내외로 미미한 수준에 해당한다.

〈표 Ⅲ-6〉 2012년 지방채 발행방법 및 자금별

(단위: 원)

○ 증서차입(차입금)	16조 3,757억(61.2%)		
- 공공자금관리기금	7조 3,843억	기타 정부자금	1조 7,864억
- 지역개발기금	4조 4,517억	청사정비기금	4,760억
- 민간금융기관 등	2조 2,770억		
○ 증권발행(지방채증권)	10조 3,802억(38.8%)		
- 도시철도공채	2조 8,608억	모집공채	5,611억
- 지역개발채권	6조 9,583억		

자료: 행정안전부, 「2012년 말 지방 채무 현황」

연도별 지방 채무 수준을 살펴보면 1998년 외환위기 이후 15조원에서 20조원 미만 수준까지 증가하다가 이후 다시 감소하여 16조~18조원 수준을 유지한 바 있다. 그러나 2008년 경제위기 이후 2009~2010년 지방 채무 수준은 28조원까지 증가하기에 이른다. 2년 만에 약 10조원 규모가 증가하여 이전 전체 채무의 절반 가까이가 증가한 것을 알 수 있다. 이는 지방채발행을 통한 채무보다는 '공자기금'의 증가로 인한 것이며, '기타 정부자금' 역시 2.2조원으로 나타나고 있어 사실상의 이전재원적인 성격의 채무가 증가한 내용에 따른 것이다.

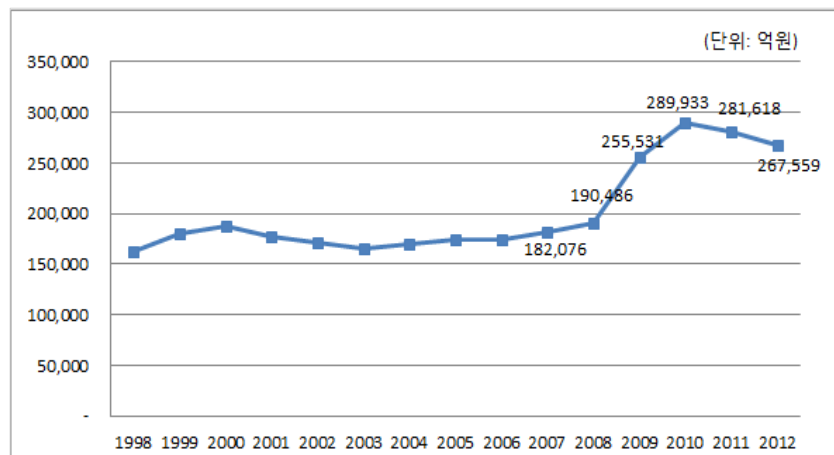
〈표 Ⅲ-7〉 2011년 사업별 지방채 규모 및 비중

(단위: 억원, %)

사업별	금액	비중
○ 도로건설	69,971	26.2
○ 지하철	33,532	12.5
○ 상·하수도 및 하수(오수) 처리시설	23,532	8.7
○ 택지개발 및 공단조성	30,564	11.4
○ 문화체육시설	19,722	7.4
○ 재난재해	11,486	4.3
○ 청사정비	5,706	2.3
○ 기타	72,501	27.1

자료: 행정안전부, 「2012년 말 지방 채무 현황」

[그림 Ⅲ-2] 연도별 지방 채무 누적액 규모 변화



중앙정부 대 지방정부의 채무규모를 살펴보면, 2012년 결산 기준 국가 채무는 425.1조원으로 전년 대비 0.8% 증가하였고, 지방정부 부채는 순채무 기준 약 18.7조원으로 전년 대비 1.1% 증가하였다. 지방정부의 순채무 규모는 2008년부터 2010년까지 비올로는 급격히 증가한 것으로 나타나고

Ⅲ. 지방채 및 지방공기업 현황과 핵심 쟁점 61

있다. 2010년의 경우 약 36.3% 증가한 수준에 달하였다가 2011년에는 절대 규모가 감소하여 2012년에는 거의 전년도 수준을 유지하고 있다. 지방정부 채무 내 순채무의 비중도 따라서 2008년 이후 2012년까지 증가하여 69%대에 이르고 있다.

〈표 Ⅲ-8〉 중앙정부 및 지방정부 채무 증가 변화추이

(단위: 조원, %)

정부별	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
중앙정부	273.2	289.1(5.8)	297.9(3.0)	346.1(16.2)	373.8(8.0)	402.8(7.8)	425.1(0.8)
지방정부	9.6	9.8(2.1)	11.1(13.3)	13.5(21.6)	18.4(36.3)	17.8(-3.2)	18.7(1.1)

주: 1. 중앙정부는 국채, 차입금, 국고채무부담행위를 합친 것이며, 지방정부는 지방채무 총액에서 중앙정부 차입분을 제외한 순채무규모임
 2. ()안의 수치는 전년 대비 증가율을 나타낸 것임
 자료: 기획재정부, 「각 회계연도 국가결산」, 보도자료, 각 연도

〈표 Ⅲ-9〉 연도별 지방정부 채무/순채무 현황

(단위: 조원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012
지방 총채무	19.0	25.6	29.0	28.2	27.1
지방 순채무	11.1	13.5	18.4	17.8	18.7
순채무 비중	58.4	52.7	63.4	63.1	69.0

주: 1. 지방 순채무란 지방정부 총채무에서 중앙정부에 진 채무를 뺀 값
 2. 지방정부 순채무는 기획재정부 「국가 채무관리계획」 전망치
 자료: 국회예산정책처, 「각 회계연도 결산분석」 참조 재구성

라. 내용별 지방채규모 및 변화 추이

〈표 Ⅲ-9〉의 2012년도 기준 회계별 지방채규모는 일반회계 부분이 전체 채무 중 45.6%를 차지하고 있으며, 기타특별회계가 21.5%, 공기업특별회계가 약 32.8% 수준에 해당한다. 2007년 이후의 변화를 살펴보면 공기업특별회계의 2009년 대비 2010년 채무규모의 증가가 매우 급격하게 이루

어진 것을 알 수 있다. 2009년 공기업특별회계 채무 규모는 2.76조원에서 2010년 9.13조원으로 전년 대비 약 3.3배 증가한 것으로 나타나고 있다. 따라서 2009년까지는 일반회계의 채무 수준이 60%대를 유지하였으나 2010년을 기점으로 공기업특별회계 부분이 대폭 증가함에 따라 일반회계 부분이 50% 수준 이하로 나타나고 있다. 일반회계 부분의 채무는 지방자치단체가 세입 증가와 세출 감소 노력을 통한 고유의 재정활동을 통하여 갚아야 하는 것으로 이른바 '적자성 채무'이며, 공기업특별회계와 기타특별회계처럼 자체기금, 채권규모, 사업체의 자본이나 자산 등의 담보물건이 있는 경우에는 사업성 채무라고 구분하기도 한다. 따라서 지방자치단체의 '적자성 채무'가 증가할 경우 해당 자치단체의 재정 압박의 수위는 커지는 것으로 볼 수 있다. 그런 관점에서 본다면 2010년 이후의 적자성 채무, 즉 일반회계 채무 비중이 감소하는 것은 사실상 공기업 출자를 증가시켜 사업성 채무가 증가하는 방향으로 채무의 성격을 조절했을 가능성이 높다.

〈표 Ⅲ-10〉 적자성 채무와 사업성 채무

(단위: 억원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
일반회계	110,934(60.9)	117,529(61.7)	175,124(68.5)	135,196(47.5)	137,243(49.6)	122,040(45.6)
기타 특별회계	38,639(21.2)	43,642(22.9)	52,782(20.7)	58,054(20.4)	56,776(20.5)	57,432(21.5)
공기업 특별회계	32,503(17.9)	29,315(15.4)	27,625(10.8)	91,365(32.1)	82,676(29.9)	87,788(32.8)
합계	182,076	190,486	255,531	284,615	276,695	267,559

주: 1. 2010년의 경우 채무부담행위액 4,442억원 및 기금 지방채 876억원이 제외된 금액이고, 2011년은 기금 지방채 457억원과 채무부담행위액 4,466억원이 제외된 금액이며, 2012년은 기금 지방채 299억원은 포함되고, 채무부담행위액 3,639억원은 제외됨

2. 지방정부 총채무 규모임

3. ()안의 수치는 전체 채무규모 중에서 각 회계의 채무가 차지하는 비중을 나타냄

자료: 안전행정부, 「2012년 말 지방 채무 현황」, 각 연도.

Ⅲ. 지방채 및 지방공기업 현황과 핵심 쟁점 63

〈표 Ⅲ-11〉의 발행액 대비 상환액 비중에 따른 지방 채무의 상환 추이는 성격상 해당 연도의 경기흐름에 따라 달라질 수 있는 것이므로 일관적인 패턴을 보여주지는 못하고 있다. 경제위기가 있던 2009년의 경우 발행액 대비 상환액이 25.9%로 저조한 것으로 나타나며 이후 다시 회복하여 2011년에는 발행액보다 상환액이 더 많은 수준(110.8%)에 이르기기도 한다. 〈표 Ⅲ-12〉의 지방 채무 한도액 대비 발행비율을 살펴보면, 자치단체 평균은 약 56.2% 수준인데 이는 한도액 대비 절반 수준 대부분의 자치단체가 '채무'를 채원조달 수단으로서의 활용하는 데 소극적임을 알 수 있다. 그 중에서 광역자치단체에서는 86.9%로 높게 나타나고, 기초자치단체인 시군구 단위에서는 약 26.5%의 낮은 채무활용 수준이 나타나는 것을 알 수 있다. 기초자치단체의 주민과 의회에서는 채무에 대하여 재정수요의 팽창이나 재정압박 수준을 고려한 채원조달 수단으로서의 '채무'라기보다는 차세대에 넘기는 재정부담으로 보는 경향이 강하다는 것을 의미한다. 따라서 대부분의 채무는 광역자치단체에서 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이를 반영하여 〈표 Ⅲ-13〉의 광역자치단체 대비 기초자치단체의 채무 비율은 약 70 : 30 수준이며, 2007년 이후 이러한 추세는 꾸준히 증가한 것으로 나타나고 있다.

〈표 Ⅲ-11〉 지방 채무 상환 추이

(단위: 억원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
당해연도 발행	29,443	30,148	85,338	63,336	43,097	43,718
당해연도 상환	24,081	20,387	22,062	45,217	47,768	49,174
발행액 대비 상환액	81.8%	67.6%	25.9%	71.4%	110.8%	112.4%
당해연도 잔액	182,076	190,486	255,531	289,933	281,618	271,252

자료: 행정안전부, 「2012년 말 지방 채무 현황」, 각 연도.

〈표 Ⅲ-12〉 2011년도 지방 채무 한도액 대비 발행비율

(단위: 억원, %)

	'11년 한도액(a)	'12년 한도액	'11년 발행액			한도 대비 발행률 (b/a*100)
			소계(b)	한도내	한도초과	
합계	83,375	79,075	46,860	41,455	5,405	56.2
시·도	40,981	41,750	35,627	31,281	4,346	86.9
시·군·구	42,392	37,325	11,233	10,174	1,059	26.5

자료: 한국지방재정학회, 『지방 채무규모 및 지방채 제도 개선방안』, 2012, pp. 21~22 참조하여 재구성

〈표 Ⅲ-13〉 광역 대 기초자치단체 지방 채무

(단위: 억원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
광역자치단체	119,589(65.7)	129,720(68.1)	177,100(69.3)	204,443(70.5)	197,432(70.1)	192,113(70.8)
기초자치단체	62,487(34.3)	60,766(31.9)	78,431(30.7)	85,490(29.5)	84,186(29.9)	79,139(29.2)
합계	182,076	190,486	255,531	289,933	281,618	271,252

주: ()안의 수치는 총채무 대비 각 단계별 지방정부 채무 비중을 나타냄
 자료: 안전행정부, 「2012년 말 지방 채무 현황」, 각 연도.

〈표 Ⅲ-13〉의 자치단체 유형별 예산 대비 채무비율 분포에서는, 전반적으로 2008년 대비 2012년의 자치단체 유형별 채무비율이 증가하고 있는 추세를 보여주고 있다. 그 중에서도 광역자치단체의 채무비율이 2008년과 비교하여 2012년에 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 2008년 대비 2012년 광역시도 기준 30% 이상 단체가 2개 단체가 증가하였고, 0~5%, 5~10% 채무비율 단체는 2012년에는 없으며 가장 낮은 채무비율 단체가 10%대에 해당한다. 반면 기초자치단체의 경우, 2008년과 2012년 모두 230개 자치단체 중 60% 이상의 기초자치단체가 5% 미만의 채무비율을 유지하고 있다. 2008년에 비해 2012년 예산 대비 채무비율이 30% 이상은 2개 단체에서 하나도 없는 것으로 감소하였고, 자치구의 대부분은 5% 미만의 채무비율을 보이고 있음도 확인할 수 있다. 지방자치단체의 채무는 SOC 사업투자

Ⅲ. 지방채 및 지방공기업 현황과 핵심 쟁점 65

재원에 해당하므로 자치단체의 기능과 관련이 깊다. 시와 군 단위의 자치단체는 경제개발사업이 주요 재정지출에 해당하므로 경제개발사업을 하지 않는 자치구보다는 채무 의존도가 높게 나타날 수밖에 없다.

〈표 Ⅲ-14〉 2008년도 기준 자치단체 유형별 예산 대비 채무비율

(단위: 개, %)

예산 대비 채무비율	광역시도	기초	시	군	자치구
30% 이상	2 (12.5)	2 (0.9)	2 (2.7)	0 -	0 -
20~30%	4 (25.0)	9 (3.9)	7 (9.3)	2 (2.3)	0 -
10~20%	3 (18.8)	26 (11.3)	21 (28.0)	3 (3.5)	2 (2.9)
5~10%	4 (25.0)	53 (23.0)	28 (37.3)	22 (25.6)	3 (4.3)
0~5%	3 (18.8)	140 (60.9)	17 (22.7)	59 (68.6)	64 (92.8)
계	16	230	75	86	69

주: 1. 예산 대비 채무비율=(채무잔액/최종예산액)*100, 안전행정부 제정고 지방재정공시

2. ()안은 비중임

〈표 Ⅲ-15〉 2012년도 기준 자치단체 유형별 예산 대비 채무비율

(단위: 개, %)

예산 대비 채무비율	광역시도	기초	시	군	자치구
30% 이상	4 (23.5)	0 (-)	0 (-)	0 (-)	0 (-)
20~30%	2 (11.8)	3 (1.3)	3 (4.1)	0 (-)	0 (-)
10~20%	11 (64.7)	33 (14.5)	27 (36.5)	6 (7.1)	0 (-)
5~10%	0 (-)	55 (24.2)	28 (37.8)	21 (25.0)	6 (8.7)
0~5%	0 (-)	136 (59.9)	16 (21.6)	57 (67.9)	63 (91.3)
계	17	227	74	84	69

주: 1. 예산 대비 채무비율=(채무잔액/최종예산액)*100, 충남 연기군은 세종특별자치시로 전환

2. ()안은 비중임

자료: 안전행정부 제정고 지방채 현황 재구성

마. 자본계정 성격의 지방 채무

지방 채무 상환기간 구조를 살펴보면, 대부분의 채무 상환이 10년 이상의 장기채무임을 알 수 있고, 1~4년 만기의 단기 채무 상환비중은 2009년 기준 약 3.3조원 수준임을 알 수 있다. 2010년 이후는 공시하지 않고 있어 파악이 어려우나, 예상컨대 경제위기 이후 채무 상환 기간이 짧아지는 추세일 것으로 전망된다. 지방 채무는 재무적 특성상 장기적인 추세를 띠게 되는데 이는 지방채의 자본계정적인 성격 때문으로 볼 수 있다.

〈표 III-16〉 지방 채무 상환기간 구조

(단위: 조원)

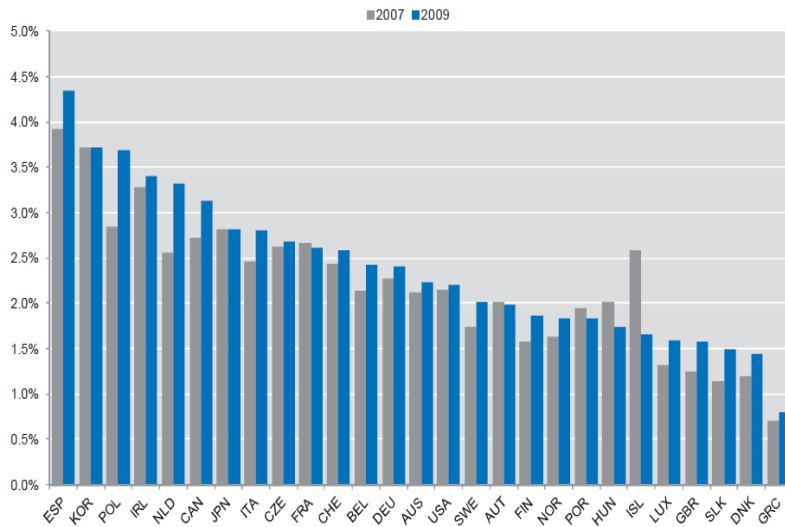
	2007	2008	2009
1~4년	0.3	0.5	3.3
5~9년	5.0	5.5	5.4
10년 이상	12.9	13.1	16.9
합계	18.2	19.1	25.6

주: 2010년 이후 지방채 상환기간별로 공시하지 않고 있음(안전행정부)

우리나라 지방채를 비롯하여 세계 각국의 지방채는 자치단체가 추진하는 지역 SOC 사업 등 투자 수요에 적극 대처하기 위한 재원조달 방안이다. 우리나라 지방채 역시 경상계정(current account: 인건비를 포함한 당해연도 지출이 명확하게 잡히는 일반경상경비) 관련 사업이 아닌 오랜 기간 동안의 내구성이 있는 재화를 구매하거나 이에 대한 투자, 주로 SOC 투자 사업을 위한 자본계정적인 성격을 띠고 있다. 지역발전 관련 SOC 투자사업의 경우 대부분 지방자치단체가 주도하는 경우가 많다. 우리나라의 경우 경제위기 시 GDP 대비 3.5% 이상 규모의 자본지출을 통하여 경제활성화를 유도하였는데, 그 중 75% 이상이 지방으로 지원되었다. 경제위기 시, 이른바 public investment를 통한 공공지출 확대 효과를 거둔 국가에 해당한다. 이와 같은 추세는 다른 나라들에서도 유사하게 나타나고 있

어 경기부양 지출규모의 90% 이상이 지방정부에 나타난 것으로 분석된 바 있다(오스트리아, 캐나다, 프랑스, 독일, 한국, 스페인, 미국).¹⁷⁾

[그림 Ⅲ-3] 2007년 대비 2009년 GDP 대비 지방정부 자본지출 비중 증가분



자료: OECD & KIPF, "Institutional and Financial Relations Across Levels of government," Edited by Junghun Kim and Camila vammalle, 2011, p.23, Figure 1.3 인용

바. 지역별 지방 채무 수준

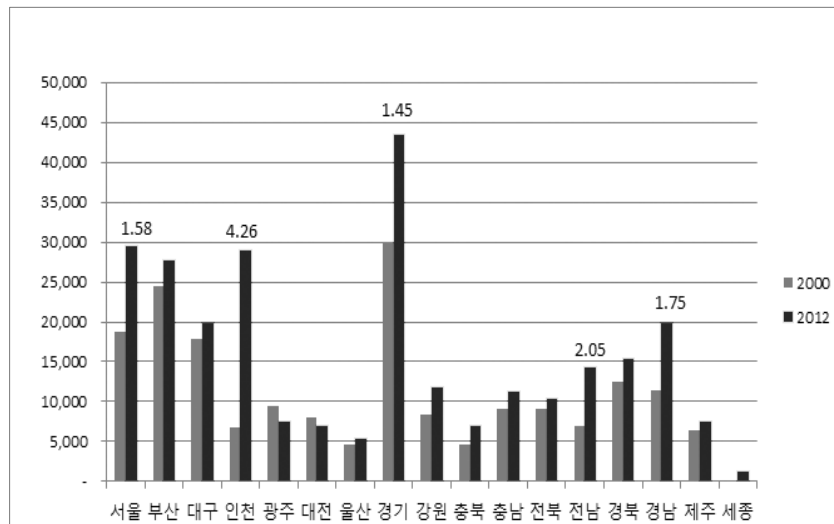
2000년 대비 2012년 광역자치단체의 지역별 자치단체의 채무 수준 증가 속도를 살펴보면 인천이 약 4.26배로 가장 빠르게 증가한 것을 알 수 있다. 그 다음으로는 전남이 2배, 경남이 1.75배, 서울과 경기도가 각각 1.58배, 1.45배 수준으로 나타났다. 절대규모 면에서는 경기도의 채무 수준이 가장 높고, 그 다음이 서울, 인천으로 수도권 지역, 즉 인구집중지역의

17) OECD(2011), "Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Context: Multi-Level Governance Lessons from the Crisis," OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264114470-en>.

채무 수준이 높게 나타나고 있다. 부산은 2000년 당시에는 서울보다도 높은 수준의 지방채규모였으나 2012년 대비 서울보다 약간 낮은 수준으로 나타나고 있다. 회계별로 살펴보면 공기업특별회계 전체의 약 20.3%가 경기도의 채무로서 1조 7천억원에 달한다. 서울의 경우, 기타특별회계 규모의 약 40.5%를 차지하는 2조 3,253억원이 단일회계로 몰려 있다.¹⁸⁾ 따라서 단순 규모 면에서는 인천(아시안게임)과 전남(여수엑스포)을 제외할 경우 경남, 서울, 인천 등이 지방 채무 수준이 높은 것을 알 수 있다. 또한 전체 지자체 예산 대비 채무비율과 지방세 비율 및 재정 자립도와 상관관계를 살펴보면 재정자립도가 높은 지역, 지방세 비율이 높은 지역에서의 채무비율이 높은 것으로 나타나고 있다. 이에 대해서는 다양한 변수를 통제 후 살펴보아야 하겠지만 지방 채무는 상대적으로 인구집중 지역의 재정수요가 반영된 것으로 해석된다.

[그림 Ⅲ-4] 2000년 대비 2012년 자치단체별 채무규모 증가

(단위: 억원)

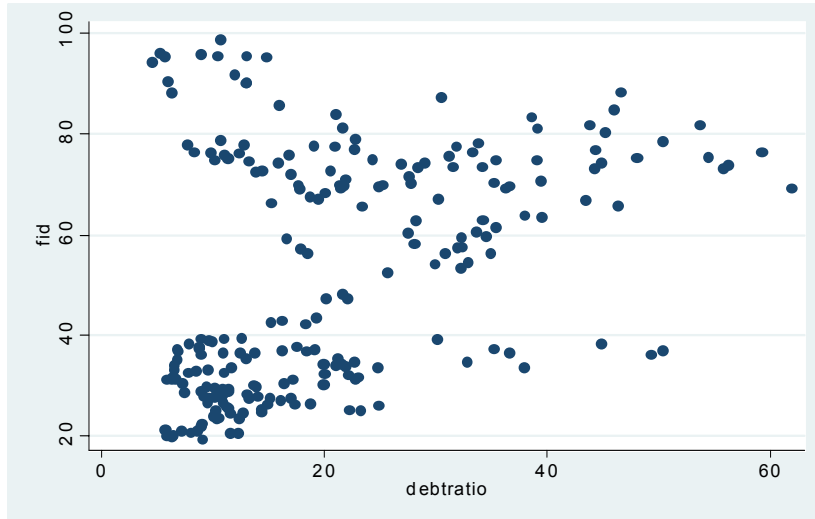


자료: 안전행정부 재정고(<http://lofin.mospa.go.kr/main.isp>). 「지방자치단체 채무현황」

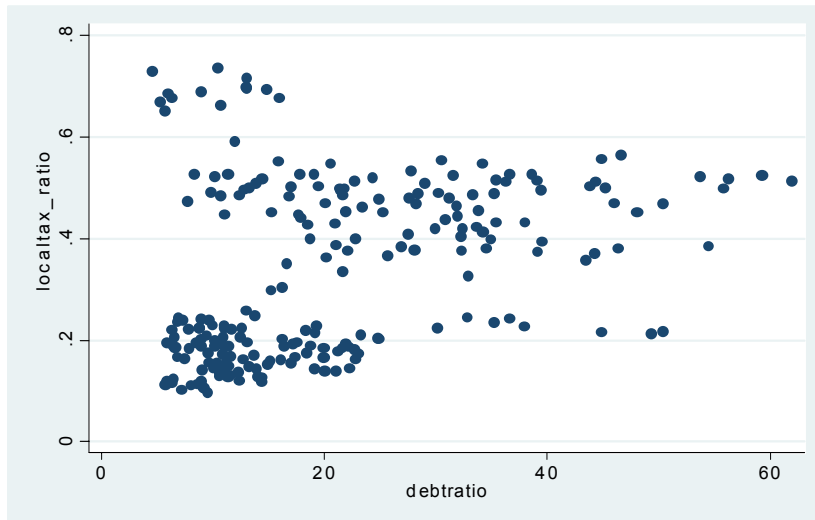
18) 서울시는 구청에서 하수도사업을 담당하고 있으며 이를 기타특별회계로 구분한다.

III. 지방채 및 지방공기업 현황과 핵심 쟁점 69

[그림 III-5] 채무비율과 재정지립도



[그림 III-6] 채무비율과 지방세비율



〈표 Ⅲ-17〉 2012년 12월 말 기준 지방채 현황(회계별)

(단위: 억원)

구 분	합 계	일반회계	기타 특별회계	공기업 특별회계	기 금
합 계	267,559 (100%)	122,040 (45.6%)	57,432 (21.5%)	87,788 (32.8%)	299 (0.1%)
서울특별시	29,495	3,155	23,253	3,087	0
부산광역시	27,648	13,423	9,787	4,393	45
대구광역시	19,782	12,072	5,580	2,130	0
인천광역시	28,882	13,281	8,422	7,179	0
광주광역시	7,512	3,542	2	3,968	0
대전광역시	6,951	3,277	0	3,652	22
울산광역시	5,401	918	114	4,343	26
세종특별자치시	1,239	1	0	1,238	0
경기도	43,412	22,807	2,736	17,836	33
강원도	11,694	7,513	421	3,760	0
충청북도	7,004	2,925	316	3,763	0
충청남도	11,193	4,239	3,405	3,527	22
전라북도	10,430	6,051	322	4,057	0
전라남도	14,242	7,039	1,379	5,726	98
경상북도	15,283	8,725	598	5,960	0
경상남도	19,864	8,419	831	10,564	50
제주특별자치도	7,527	4,653	266	2,605	3

주: 시도별 현황 = 시도 본청 + 시군구

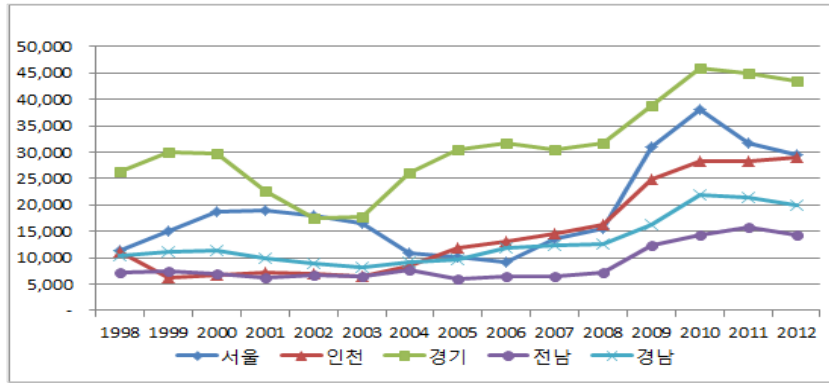
주요 지자체 중 서울시 채무현황을 살펴보면, 일반회계 내 채무는 공자기금과 금융차입금의 경우에는 '이전재원'으로 분류가능하며, 순수 모집공채 부분이 이른바 지방채라고 볼 수 있는 부분인데 2011년 기준 약 6천억원 대 규모이다. 기타특별회계의 경우에도, 환특자금이나 공공임대는 사실상 기금적인 성격이 강하고, 매출공채의 경우도 매출을 담보로 한 요금적인 성격에 해당한다. 공기업특별회계에서는 공자기금을 제외한 지역개발기금이 대부분인데 이는 지역개발채권(약 3천억원)을 발행하여 자금을 조달하는 것으로 역시 지방채적인 성격에 해당한다. 따라서 2011년 서울시 기준, 전체 3조 8천억원 중 약 4분의 1 수준인 9,600억원 정도가 '지방채'

III. 지방채 및 지방공기업 현황과 핵심 쟁점 71

적인 성격에 해당하고 기타 4분의 3은 성격상 이전재원적인 채무에 해당한다.

[그림 III-7] 주요 지자체 채무잔액 추이

(단위: 억원)



<표 III-18> 2011년 서울시 채무 현황

(단위: 백만원)

구분	차입선	전년도 말 현재액 (A)	당해연도 증감			당해연도 말 현재액 (A+B)
			계 (B=a-b)	발생액 (a)	소멸액 (b)	
합계		3,817,701	△641,579	23,331	664,910	3,176,122
일반회계		1,214,350	△532,450		532,450	681,900
수해복구	공자기금	1,350	△450		450	900
삼풍사고	공자기금	8,000	△2,000		2,000	6,000
SOC(09년공모)	모집공채	364,000				364,000
SOC(09년공모)	모집공채	300,000				300,000
SOC(10년차입)	금융차입금	100,000	△100,000		100,000	
SOC(10년차입)	금융차입금	430,000	△430,000		430,000	
지방교부세감액분	공자기금	11,000				11,000
기타특별회계		2,254,703	△95,705		95,705	2,158,998

〈표 III-18〉의 계속

(단위: 백만원)

구분	차입선	전년도 말 현재액 (A)	당해연도 증감			당해연도 말 현재액 (A+B)
			계 (B=a-b)	발생액 (a)	소멸액 (b)	
기타특별회계		2,254,703	△95,705		95,705	2,158,998
도시철도건설	매출공채	1,507,732	△79,433		79,433	1,428,299
하수도사업	환특자금	68,991	△10,123		10,123	58,868
공공임대	국민주택기금	677,980	△6,149		6,149	671,831
공기업특별회계		348,648	△13,424	23,331	36,755	335,224
상수도사업	공자기금	15,000	△2,700		2,700	12,300
지역개발기금	매출공채	299,093				299,093
(채무부담행위)		34,555	△10,724	23,331	34,055	23,831

자료: 서울특별시 홈페이지(<http://www.seoul.go.kr>) 행정정보공표자료(2012. 11. 14)를 기초로 재구성

3. 지방공기업 현황

가. 지방공기업의 구성 및 설립 변화

지방공기업은 경영형태에 따라 지방자치단체가 직접 경영하는 방식인 직영기업과 간접적으로 경영하는 지방공사·공단, 그리고 출자·출연법인으로 구분할 수 있다. 직영기업은 지방자치단체가 직접 운영하는 사업으로 공기업특별회계를 설치하여 일반회계와 구분하여 독립적으로 운영된다. 조직 및 인력은 지방자치단체 소속이다. 직영기업의 구체적인 사업유형으로는 상수도, 하수도, 공영개발, 지역개발기금 등이 있다.

지방공사·공단은 지방자치단체가 50% 이상 출자한 독립법인이다. 지방자치단체는 간접적으로 지방공사·공단을 운영하며 종사자는 직영기업과 달리 공무원이 아닌 민간인의 신분이다. 구체적인 사업유형으로는 도시철도공사, 도시개발공사, 환경·경륜·주차관리 등 시설관리공단, 기타

Ⅲ. 지방채 및 지방공기업 현황과 핵심 쟁점 73

공사·공단이 있다. 마지막으로 출자·출연기관(주식회사, 재단법인)은 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 50% 미만을 출자하여 지방자치단체 이외의 자와 함께 설립한 형태이다. 종사자의 신분은 지방공사·공단과 마찬가지로 민간인이다.

〈표 Ⅲ-19〉 지방공기업의 경영형태

(단위: 개)

경영형태	지방공기업의 유형	지자체 출자비율	공기업수	비고
직접경영 (254)	지방직영기업	100%	상수도(116), 하수도(87), 공영개발(33), 지역개발기금(18)	정부조직 형태
간접경영 (179)	지방공단	100%	도시철도·개발 및 기타공사(59), 시설·환경 ·경륜공단(78) 등	민간출자 불허
	지방공사	전액출자형		100%
		출자·출연 법인형	50% 이상	32
	지방공사·공단 외의 출자·출연법인 (제3섹터)	50% 미만		

주: 2013. 1. 1. 기준
자료: 행정안전부, 『지방공기업 현황』, 2013, pp. 3~11 참조하여 재구성

지방공기업에 대한 구분·관리는 1969년 「지방공기업법」(법률 제2103호, 1969.1.29. 제정, 1969.7.30. 시행)이 제정되면서 시작되었다. 「지방공기업법」은 지방공기업의 운영에 자주성을 부여하고 독립채산 및 기업회계 제도를 채택하여 경영을 합리화함으로써 지방자치단체 주민에게 좀 더 넓고 향상된 기업적 서비스를 제공하기 위한 목적으로 제정되었다. 공공재는 비배제성을 갖기 때문에 공공적 수요를 충족하기 위한 활동의 효과를 특정 개인에게 분할하여 귀속시킬 수 없는 특성을 갖는다. 반면, 배제 가능한 요금제적 재화나 서비스를 공급하기 위해서는 일반행정과는 구분하여 지방공기업을 설립할 필요가 있다. 즉, 지방공기업으로 운영되는 사업은 비권력적인 서비스 행정의 일환으로 일반행정과는 분리되어 운영될 필요가 있으며, 기업적 경영이 요청되는 행정분야인 것이다.¹⁹⁾

1969년 「지방공기업법」이 제정된 이후 1980년까지는 직영기업 위주의 양적 증대가 이루어졌다. 「지방공기업법」 제정 당시 지방공기업은 6개 상수도사업과 지하철건설 1개를 포함하여 총 7개에 불과하였다. 이 시기 설립된 지방공기업은 대부분 상수도사업이나 병원 등으로 직영기업의 형태로 운영되었다.

1980년 「지방공기업법」 개정으로 지방공기업의 간접경영방식으로 지방공사·공단에 대한 규정이 신설되면서 기존 직영기업 위주의 형태에서 벗어나 지방공사·공단의 형태로 지방공기업의 유형이 다양화되었다. 1981년 최초의 공사인 서울지하철공사가 설립되었고, 1983년 서울시시설관리공단이 전국 최초의 공단으로 설립되었다. 이 밖에 서울농수산물공사(1984년), SH공사(1989년), 대구도시공사(1988년) 등 주로 광역자치단체 수준에서 지방공사의 설립이 이루어졌다. 또한 이 개정을 토대로 기존에는 시·도립병원 형태로 운영되고 있던 의료원사업이 1982년 7월 1일을 기점으로 지방공사 의료원(지방공기업 형태)으로 전환되었다.²⁰⁾ 이에 따라 지방공기업의 수도 증가하여 1985년 기준으로 약 104개를 기록하였다.

1991년 전국 동시 지방선거가 실시되고 지방자치제가 본격 도입됨에 따라 변화된 여건을 반영하여 지방자치단체의 자율성을 강화하고 효율적인 경영기반을 조성하는 등 지방공기업의 확대·발전을 위한 제도적 기반을 보강하였다. 1990년 기준 지방공기업 수는 131개(의료원 33개 제외)로 기존의 상수도(73개), 하수도사업(3개) 외에 공영개발 등이 44개, 지역개발기금이 15개로 새롭게 직영기업 형태로 설립되었다.

1992년 개정된 「지방공기업법」²¹⁾에서는 지방공기업의 개념을 정비하고 제3섹터 지방공기업의 설립근거를 규정하는 등 지방공기업의 유형을 더욱 다양화하였다. 지방자치단체가 직접 운영하는 사업은 그 개념에 맞

19) 국가기록원 나라기록, “지방공기업제도”

<http://contents.archives.go.kr/next/content/listSubjectDescription.do?id=000572>

20) 의료사업은 1982년부터 간접경영 형태로 전환(시도립병원의 지방공사화)되었으나 2005년 7월부터 주무부처가 행정자치부에서 보건복지부로 전환됨에 따라 지방공기업에서 제외됨

21) 법률 제4517호, 1992.12.8. 일부개정, 시행 1993.4.1.

Ⅲ. 지방채 및 지방공기업 현황과 핵심 쟁점 75

게 지방공기업에서 지방직영기업으로 명칭을 바꾸고, 지방공기업을 지방직영기업, 지방공사 및 지방공단을 포함한 개념으로 정비하였다. 제3섹터 지방공기업에 대해서는 지방자치단체가 50% 미만의 자본금 등을 출자 또는 출연하여 지방자치단체 외의 자와 공동으로 상법상의 주식회사 또는 민법상의 재단법인을 설립·운영할 수 있도록 규정하였다. 다만, 25% 이상의 자본금 등을 출자 또는 출연하는 경우에는 미리 내무부장관의 승인을 얻도록 하여 제한을 두었다.

〈표 Ⅲ-20〉 지방공기업법에 의한 설립 법인 간 비교

구분	지방공기업			민관공동출자 (출자·출연법인)
	지방직영기업	지방공단	지방공사	
적용법률	지방공기업법, 지방자치법, 지방재정법	지방공기업법	지방공기업법, 상법(일부 준용)	상법, 지방공기업법 일부적용
사업성격	필수주민생활 서비스	공공성	공공성 > 수익성	공공성 < 수익성
설립	지자체 조직 (특별회계) ※ 조례로 설립	지방자치단체 단독 (지자체 100%) ※ 조례로 설립	지방자치단체 단독 또는 민관공동 출자 (지자체 50% 이상) ※ 조례로 설립	민관공동 출자 (지자체 10% 이상 50% 미만)
경영비용	사용료 등	대행사업비	판매수입 대행수수료	판매수입
손익금처리	가능	불가	가능	가능
자본조달	타회계 진출금 자체수입금 지방채 발행	지자체 증가 공단체 발행	지자체 또는 민간증자 자체 수입금 공사채 발행	지자체 또는 민간증자 자체수입금
타법인출자	-	타법인 출자불가	직전년도 자기자본금의 10%한도 내에서 출자가능	제한 없음
대표자	관리자 (자치단체장 임명)	이사장 (공모절차를 거쳐 자치단체장 임명)	사장 (공모절차를 거쳐 자치단체장 임명)	대표이사 (이사회 또는 주주총회 선임)
업무관계	지자체 고유사무	지자체 사무 중 특정사무 대행	독립사업 경영 특정사무 대행	독립사업 경영
사업범위	법 제2조 (당연적용사업 +임의적용사업)	법 제2조 (당연적용사업 +임의적용사업)	법 제2조 (당연적용사업 +임의적용사업)	법 제2조제2항 (임의적용사업)

자료: 행정안전부, 『2013년도 지방공기업 현황』, p. 10.

이후 1996년 「지방공기업법」 개정²²⁾을 통해 지방자치단체의 지방공사 등에 대한 자율성을 강화하였다. 지방공사 및 공단에 대한 내무부장관의 권한 중 일부를 지방자치단체의 장에게 이양하였다. 지방의 자율성을 강화하는 경향은 1999년 「지방공기업법」 개정²³⁾에서도 계속되었다. 지방자치단체가 자율적으로 지방공기업을 설립·운영할 수 있도록 행정자치부장관이 갖고 있던 각종 승인권·인가권 등을 해당 지방자치단체의 장에게 이양하였다. 지방공기업 설립인가권이 지방으로 이양됨에 따라 지방공기업의 수는 급속하게 증가하였다. 그리고 지방공기업의 사업범위에 대한 수정이 이루어져 의무적용 대상 사업을 상·하수도, 도로, 주택 등 공공성이 강한 9개 사업으로 한정하고, 종전의 가스, 청소·위생, 시장 및 관광사업 등을 제외하였다. 지방자치제가 성숙되고 지방의 자율성이 높아짐에 따라 기초자치단체의 수준의 지방공기업 설립도 활발하였다. 1996년 서울시 강서구시설관리공단을 시작으로 강북구도시관리공단(1997.11.1), 종로구시설관리공단(1998.1.7), 강남구도시관리공단(1999.9.1) 등의 설립이 뒤따랐다.

2000년에도 지방공기업 수의 증가 추세는 계속되었다. 2000년 기준 지방공기업은 269개로, 이 중 간접경영 형태의 지방공사·공단의 증가가 두드러진다. 도시개발공사는 11개, 기타공사는 14개, 지방공단이 30개로 증가하였으며, 제3섹터 형태의 지방공기업도 35개로 증가하였다. 2000년대 이후에는 지방공기업의 관리·감독을 강화하는 방향으로 제도의 변화가 이루어졌다. 이는 IMF 구제금융체제 이후 공공부문의 개혁, 민간위탁, 성과관리 등을 강조하던 흐름이 지방공기업 부분에도 반영된 결과이다.

지방공기업의 사업분야가 확대되고 지방자치단체의 공기업 설립이 활발해짐에 따라 2000년에 들어 지방공기업이 영위하는 사업의 분야도 더욱 다양해졌다. 경륜공단뿐만 아니라 출자·출연법인형 지방공기업으로 IT 분야, 관광레저 분야의 설립이 이루어졌으며, 컨벤션, 무역, 운송, 에너지 등 다양한 사업영역에 걸쳐 지방공기업의 설립이 이루어졌다. 지자체마다 공기업 설립이 활발해짐에 따라 기초자치단체의 장이 관할 광역자치단체

22) 법률 제5200호, 1996.12.30. 일부개정, 시행 1997.4.1

23) 법률 제5708호, 1999.1.29. 일부개정, 시행 1999.4.1

Ⅲ. 지방채 및 지방공기업 현황과 핵심 쟁점 77

에서 이미 설립하였거나 설립 예정인 공기업과 유사한 기능의 공기업을 설립하여도 이에 대한 견제수단이 없어 지방공기업에 대한 중복투자로 지방공기업의 경영 부실을 야기하는 등 문제가 제기되었다. 이와 함께 지방공기업의 부채가 심각해지자 지방공기업 설립절차를 개선하여 무분별한 지방공기업 설립을 제한하고자 하였다. 2009년 「지방공기업법」 개정²⁴⁾에서는 기초지방자치단체의 장이 공기업을 설립하려는 경우에 미리 광역지방자치단체의 장과 협의를 거쳐 공기업 설립의 타당성을 검토하도록 하였다.

〈표 Ⅲ-21〉 연도별 지방공기업 설립 현황

(단위: 개)

구 분	1970	1980	1990	2000	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
계 (출자·출연법인 포함)	7	30	131	269	358	365	387	408	413	412	419	423
계 (출자·출연법인 제외)	7	30	131	234	328	339	359	371	378	379	386	391
지방직영기업 계	-	30	128	175	225	227	234	239	241	246	252	254
상수도	6	27	73	94	108	108	111	112	113	115	115	116
하수도	-	-	8	22	62	64	73	75	79	82	85	87
공영개발 등	1	3	34	44	39	39	34	36	33	33	34	33
지역개발기금	-	-	13	15	16	16	16	16	16	16	18	18
지방공사공단 계	-	-	3	59	103	112	125	132	137	133	134	137
도시철도공사	-	-	1	4	7	7	7	7	7	7	7	7
도시개발	-	-	1	11	14	16	16	16	16	16	16	16
기타공사	-	-	1	14	18	20	26	28	32	31	33	36
지방공단	-	-	-	30	64	69	76	81	82	79	78	78
출자·출연법인	-	-	-	35	30	26	28	37	35	33	33	32

자료: 안전행정부, 『2013년도 지방공기업현황』 (2013년 1월 1일 기준), p. 7.

또한 지방자치단체의 공사에 대한 출자 또는 출연비율 산정방식을 개선하여 지방자치단체가 자신이 설립한 공사와 공동출자한 경우에는 모두 지방자치단체의 출자 또는 출연으로 보도록 개선하였다. 기존에는 지방자치단체 외의 자에 대한 규정이 불명확하여 지방자치단체가 자신이 설립한

24) 지방공기업법[시행 2009.10.2.] [법률 제9575호, 2009.4.1., 일부개정]

공사와 공동으로 별도의 공사나 법인에 출자하거나 출연한 경우에 지방자치단체의 출자 또는 출연비율을 어떻게 파악할 것인가에 대한 오해가 있었다. 이를 개선하여 지방자치단체가 이 법의 적용을 받지 아니하는 사실상의 지방공사를 설립하는 경우를 미리 방지하고자 하였다.

나. 2013년 지방공기업 유형별 설립 현황

2013년 기준 지방 직영기업은 총 254개로, 이 중 상수도사업이 116개로 가장 큰 비중을 차지한다. 다음으로 하수도사업이 87개로 상하수도사업을 더하면 200개에 육박한다. 현행 「지방공기업법」에서는 1일 생산능력이 1만 5천톤 이상인 수도사업과 1일 처리능력 1만톤 이상인 하수도사업에 대해서 직영기업으로 전환하도록 하고 있다. 상·하수도사업의 경우 특히 주민생활에 필수불가결한 서비스로 높은 공공성을 갖기 때문에 대부분의 지방자치단체에서 직영기업 형태의 지방공기업으로 운영하고 있다.

〈표 Ⅲ-22〉 지방공기업법 적용대상 사업

구 분	적용대상 사업 및 사업규모
의무적용사업	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령령이 정하는 기준 이상의 사업이면 의무적으로 법을 적용. 1. 상수도사업(마을상수도사업 제외): 1일 생산능력 1만 5천톤 이상 2. 공업용수도사업: 1일 생산능력 1만톤 이상 3. 궤도사업(도시철도사업 포함) : 보유차량 50량 이상 4. 자동차운송사업: 보유차량 30대 이상 5. 지방도로사업: 도로관리연장 50km 이상 또는 유료터널·교량 3개소 이상 6. 하수도사업: 1일 처리능력 1만 5천톤 이상 7. 주택사업: 주택관리 연면적 또는 주택건설 면적 10만㎡ 이상 8. 토지개발사업: 조성면적 10만㎡ 이상
임의적용사업	<ul style="list-style-type: none"> • 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 아래 사업을 지방직영기업, 지방공사 또는 지방공단이 경영하는 경우 조례가 정하는 바에 따라 법적용 가능 1. 민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복지증진 기여, 지역경제 활성화나 지역개발촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업 2. 의무적용 대상사업 중 당연적용 기준에 미달하는 사업 3. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설업 및 「관광진흥법」에 따른 관광사업(여행업 및 카지노업 제외)

자료: 안전행정부, 『지방공기업 현황』, 2013, p.4 인용.

Ⅲ. 지방채 및 지방공기업 현황과 핵심 쟁점 79

공영개발사업은 6개 시도와 28개 시군구에서 총 33개가 설립되어 운영되고 있다. 최근 도시개발공사나 도시개발사업을 수행하는 기타공사의 설립이 증가하면서 기존 공영개발사업은 다소 감소하는 추세이다. 지역개발기금은 총 18개가 설립되어 운영되고 있으며 창원을 제외하고는 모두 광역자치단체 수준에서 설립되어 운영된다.²⁵⁾ 지역개발채권의 발행은 「지방공기업법」 제19조에 법적 근거를 두고 있다. 법 제정 당시에는 지방자치단체가 지방공기업의 특별회계 부담으로 지방채를 발행할 수 있는 근거만 명시되어 있었으나, 이후 1992년 12월 법 개정으로 지역개발을 위한 기금조성을 위하여 지방개발채권을 발행할 수 있는 조항이 신설되었다. 2004년 12월 법 개정에서는 매입대상에 대한 조항을 신설하여 이에 해당하는 경우에 대해 지역개발채권의 강제매입이 이루어지고 있다²⁶⁾. 일반적으로 지역개발채권은 지방자치단체로부터 면허·허가·인가를 받거나

25) 창원시는 창원·마산·진해의 통합에 대한 인센티브로 경상남도로부터 지역개발채권 발행 권한을 넘겨받아 재정 운용 안정화 및 지속 가능한 도시개발을 도모하고 있다.

26) 「지방공기업법」 제19조(지방채 등)

- ① 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 해당 지방직영기업의 특별회계의 부담으로 지방채를 발행할 수 있다.
 1. 경상적인 운전자금에 충당하기 위하여 필요한 경우
 2. 회전기금의 재원에 충당하기 위하여 필요한 경우
 3. 건설비 또는 개량비에 충당하거나 유사사업의 매수 자금으로 필요한 경우
- ② 특별시, 광역시, 특별자치시, 도 및 특별자치도(이하 "시·도"라 한다) 또는 특별시, 광역시, 특별자치시가 아닌 인구 100만 이상의 대도시(이하 "대도시"라 한다)는 제1항에도 불구하고 제2조에 따른 사업을 위한 투자재원을 확보하거나 지역개발을 위한 기금을 조성하기 위하여 의회의 승인을 받아 지역개발채권을 발행할 수 있다.
- ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중 조례로 정하는 자는 지역개발채권을 매입하여야 한다.
 1. 지방자치단체로부터 면허·허가·인가를 받는 자 또는 지방자치단체에 등록을 신청하거나 신고하는 자
 2. 지방자치단체 또는 지방자치단체가 자본금 전액을 출자·출연한 법인과 건설공사 도급계약을 체결하는 자
 3. 지방자치단체 또는 지방자치단체가 자본금 전액을 출자·출연한 법인과 용역계약 또는 물품 구매·수리·제조 계약을 체결하는 자
- ④ 지역개발채권의 매입 절차, 매입 대상별 금액, 채권등록 방법, 이율 및 상환, 그 밖에 필요한 사항은 시·도 또는 대도시의 조례로 정한다.

등록을 하는 경우, 또는 일정한 법인과 건설공사 도급계약을 체결하거나 용역계약 등을 체결하는 자를 대상으로 강제매입이 이루어진다. 구체적인 대상이나 매입 절차 등은 지방자치단체별로 조례를 제정하여 달리 정하고 있다. 지방공사는 사업 성격에 따라 도시철도와 도시개발, 기타공사로 나눌 수 있다. 도시철도는 서울 2개 기관을 포함하여 부산, 대구, 인천, 광주, 대전에서 7개의 지방공사를 설립하여 운영하고 있다. 도시철도사업의 경우 초기 투자비용이 대규모이고 유지·운영에 막대한 비용이 소요되기 때문에 비교적 기관 수가 소규모로 변동 없이 유지되고 있다.

도시개발공사는 16개 시도에 하나씩 설치하여 운영하고 있다. 대구도시공사와 SH공사는 1980년대 후반으로 비교적 이른 시기에 기관이 설립되었으며, 부산, 대전, 광주, 제주의 도시개발공사 설립이 뒤따라 이루어졌다. 인천, 전남, 충북, 충남, 울산의 경우 2000년대 이후에야 도시개발공사의 설립이 이루어졌는데, 이들 자치단체는 도시개발공사 설립 이전에 대부분 공영개발사업 형태로 개발사업을 추진하였다. 기타공사는 다양한 사업영역에서 설립되어 운영되고 있다. 기타공사에서 가장 많은 비중을 차지하는 사업영역은 주택 및 토지개발사업으로 경기평택항만, 고양도시관리공사, 용인도시공사, 안산도시공사 등 전체 기타공사 36개 중 21개 기관이 도시공사, 또는 개발공사의 이름으로 설립되어 운영 중이다. 개발사업을 수행하는 기타공사 외에도 관광관련 사업을 수행하는 경기관광공사, 제주관광공사, 인천관광공사나 농수산물유통을 관리하는 서울시농수산물유통공사, 충청남도농축산물류센터관리공사, 구리농수산물도매시장관리공사, 영양고추유통공사, 그리고 그 밖에 김대중컨벤션센터, 지방공사 대전엑스포과학공원 등 다양한 사업을 수행한다.

지방공단은 2013년 기준 총 78개가 설립되어 운영되고 있다. 지방공단은 대부분 지방자치단체의 주차, 문화, 체육시설을 관리·운영하는 시설관리공단 형태이다. 시설관리공단 외에도 하수처리장, 소각장 등 환경기초시설을 관리·운영하는 환경공단, 경륜·경정시설은 관리·운영하는 경륜공단이 존재한다.

출자·출연법인은 지방자치단체의 출자비율에 따라 지자체가 25~50%

Ⅲ. 지방채 및 지방공기업 현황과 핵심 쟁점 81

미만을 출자한 경우와 25% 미만을 출자한 경우로 나누어진다. 지자체의 출자비율이 비교적 높은 출자·출연법인 유형은 약 22개가 설립되어 운영되고 있으며, 나머지 10개 출자·출연법인 지방공기업은 지방자치단체의 출자비율이 25% 미만으로 낮게 나타난다.

다. 지방공기업 지역별 설립 현황

지역별 지방공기업 설립 현황을 살펴보면 2013년 기준으로 경기도가 출자·출연법인을 제외한 지방공기업의 수가 103개로 전체 391개 지방공기업의 약 26.3%로 최대 비중을 차지한다. 이 중 상·하수도사업이 총 60개, 공영개발사업이 10개, 지역개발기금이 1개로 직영기업은 71개를 차지한다. 지방공사와 지방공단도 각각 15개, 16개로 전국에서 가장 많은 기관이 설립되어 있다.

〈표 Ⅲ-23〉 2013년 시도별 지방공기업 개수 현황

(단위: 개)

구분 (개)	전 체	서 울	부 산	대 구	인 천	광 주	대 전	울 산	세 종	경 기	강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	세 주
증감	2	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	2	-	-	-	-	-	-
'12년	388	31	10	7	16	7	7	7	3	103	31	20	27	18	23	34	38	6
'13년	391	31	10	7	16	7	7	7	4	103	31	22	27	18	23	34	38	6

자료: 안전행정부, 『2013 지방공기업 현황』 2013. 8.

경기도 다음으로 지방공기업이 많은 지역은 경상남도와 경상북도이다. 경상남도는 2012년 말 기준 약 38개(9.7%) 지방공기업이 설립되어 있으며, 경상북도는 34개(8.6%) 지방공기업이 설립·운영되고 있다. 하지만 경상남도와 경상북도의 경우 상·하수도사업 등 직영기업을 제외한 지방공사·공단은 각각 9개로 경기도뿐만 아니라 서울과 인천보다도 적다.

서울의 경우 전체 지방공기업의 수는 경기도, 경상남·북도에 비해 적은 31개가 설립되어 운영되고 있다. 하지만 이 중 직영기업은 2개뿐이고,

나머지 29개 기관은 모두 지방공사·공단 형태이다. 이는 지방공사·공단에 국한하여 살펴볼 경우 경기도 다음으로 높은 수준이다.

인천의 경우 전체 지방공기업은 16개로 서울특별시·도에 비해 적지만 이 중 지방공사·공단 형태의 지방공기업이 모두 11개로 지방공사·공단에 국한하여 살펴볼 경우 경기도, 서울 다음으로 많은 기관이 설립되어 운영되고 있다. 또한 이는 최근 인천교통공사, 인천관광공사 등 통폐합이 추진된 이후라는 점을 고려했을 때 인천의 지방공사·공단의 수가 타 시도에 비해 과다하다는 것을 알 수 있다.

강원도는 2013년 기준 총 31개 지방공기업이 설립·운영되고 있으며, 이 중 18개 기관이 상·하수도사업이고, 지방공사·공단은 8개가 설립되어 있다. 이 밖에 부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 제주 등은 지방공기업이 10개 이하로 설립되어 운영되고 있다.

지방공기업의 설립주체에 따라 시·도 수준의 광역지방자치단체에서 설립한 지방공기업과 시·군·구 수준의 기초자치단체에서 설립한 것인지를 구분할 수 있다. 전체 391개 지방공기업 중에서 광역지방자치단체에서 설립한 지방공기업은 약 89개(출자·출연법인을 포함할 경우 96개)로 22.9%의 비중을 차지한다. 나머지 302개(77.2%, 출자·출연법인을 포함할 경우 327개)는 모두 기초자치단체가 설립한 지방공기업이다.

유형별로는 직영기업의 경우 광역에서 26개, 기초에서 228개가 설립되어 운영되고 있으며, 지방공사의 경우에는 도시철도공사와 도시개발공사는 모두 광역에서 설립되어 운영되고 있다. 하지만 지방공사 중에서도 기타공사의 경우에는 광역에서 4개가 설립된 반면 기초에서는 32개가 설립되어 기초자치단체에서 활발하게 설립되고 있음을 알 수 있다. 그 밖에 지방공단의 경우에는 광역에서 45개, 기초에서 33개가 설립되어 운영되고 있다. 출자·출연법인은 광역이 7개, 기초에서 25개 기관을 설립·운영하고 있다.

Ⅲ. 지방채 및 지방공기업 현황과 핵심 쟁점 83

〈표 Ⅲ-24〉 2013년 기준 지역별 직영기업, 공사·공단 현황

(단위: 개)

시도 별	합계	직영기업					공사·공단등				
		소계	상수 도	하수 도	공영 개발	지역 개발 기금	소계	도시 철도	도시 개발 공사	시설 환경 정류 공단	기타 공사
계	391	254	116	87	33	18	137	7	16	78	36
서울	31	2	1	0	0	1	29	2	1	25	1
부산	10	3	1	1	0	1	7	1	1	4	1
대구	7	3	1	1	0	1	4	1	1	2	0
인천	16	5	1	1	2	1	11	1	1	9	0
광주	7	3	1	1	0	1	4	1	1	1	1
대전	7	3	1	1	0	1	4	1	1	1	1
울산	7	3	1	1	0	1	4	0	1	3	0
세종	4	4	1	1	1	1	0	0	0	0	0
경기	103	71	31	29	10	1	32	0	1	16	15
강원	31	23	15	3	4	1	8	0	1	4	3
충북	22	19	9	7	2	1	3	0	1	2	0
충남	27	22	10	7	4	1	5	0	1	2	2
전북	18	16	9	5	1	1	2	0	1	1	0
전남	23	20	8	8	3	1	3	0	1	0	2
경북	34	25	14	10	0	1	9	0	1	4	4
경남	38	29	11	10	6	2	9	0	1	4	4
제주	6	3	1	1	0	1	3	0	1	0	2

주: 2013. 1. 1. 기준

자료: 안전행정부, 『지방공기업 현황』, 2013, p.7, 「시·도별 현황」 재구성

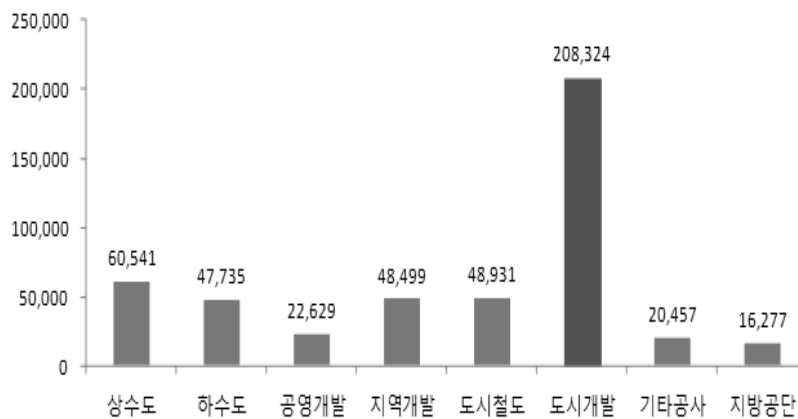
라. 지방공기업 예산 및 자산 현황

예산규모를 비교할 경우 지방공기업 중 도시개발공사의 예산이 가장 크게 나타난다. 2011년 말 기준 전체 지방공기업의 총예산규모는 47조 3,393억원이며, 이 중 도시개발공사의 예산은 20조 8,324억원으로 약 44% 비중을 차지하고 있다. 특히 도시개발공사 내에서도 SH, 인천 및 경기도

시공사의 예산이 차지하는 비중이 약 68%로, 대부분 수도권에 사업이 집중되고 있음을 알 수 있다.

[그림 Ⅲ-8] 지방공기업 유형별 예산규모(2011년 결산기준)

(단위: 억원)

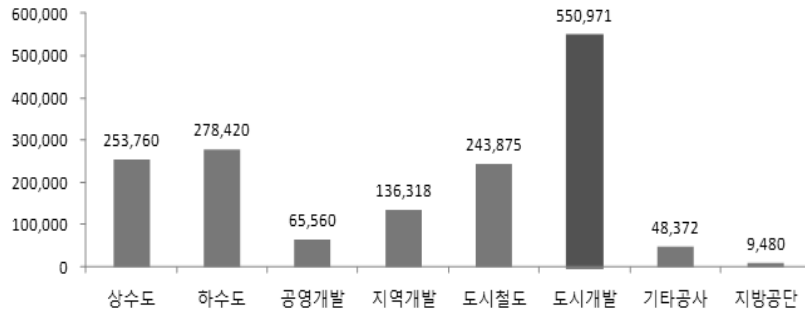


예산규모뿐만 아니라 자산규모에 있어서도 도시개발공사가 가장 규모가 크게 나타난다. 2011년도 결산기준 전체 지방공기업의 자산규모는 총 158조 6,756억원이다. 이 중에서 도시개발공사의 자산이 55조 971억원으로 전체의 약 34.7% 비중을 차지하고 있다. 도시개발공사는 임대주택건설, 신도시 개발 등의 사업을 추진하는 과정에서 분양용 용지, 주택 등의 재고자산이나 임대자산(유형자산)이 증가하기 때문에 자산가액이 증가하는 것이다.

상·하수도의 경우에도 보급률 증대를 위한 신규 시설투자와 유수율 제고 및 생산성 증가를 위한 급수관공사가 꾸준히 이루어지면서 자산규모가 크게 나타나고 있다. 반면 도시철도공사는 초기에 대규모 시설투자가 이루어지기 때문에 자산규모가 크게 나타나고 있으나 이익구조가 취약하여 지속적으로 결손이 발생하는 구조로 자산의 증가는 크지 않다.

[그림 Ⅲ-9] 지방공기업 유형별 자산규모(2011년 결산기준)

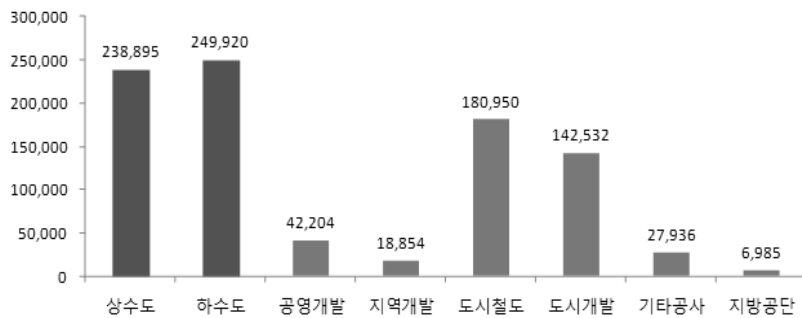
(단위: 억원)



상·하수도사업은 설비투자 대부분이 지자체의 보조금으로 진행되므로 상대적으로 자본비율이 높게 나타난다. 상·하수도사업의 경우 하수처리장이나 정수장 등 시설투자 재원을 대부분 국고보조금이나 타회계부담금 등으로 조달하고 있다. 2011년 결산기준 379개 지방공기업 전체 자본규모는 90조 8,276억원이며, 이 중 상·하수도사업의 자본이 48조 8,815억원으로 약 53.8% 비중을 차지하고 있다. 상·하수도사업 외에도 도시개발공사의 경우 최근 지자체의 현물출자가 활발하게 이루어지면서 자본금이 증가하고 있다.

[그림 Ⅲ-10] 지방공기업 유형별 자본규모(2011년 결산기준)

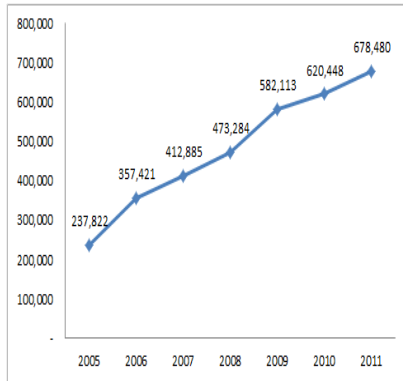
(단위: 억원)



마. 지방공기업 부채 현황

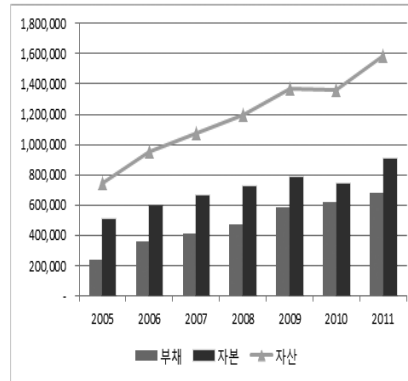
[그림 Ⅲ-11] 연도별 부채추이

(단위: 억원)



[그림 Ⅲ-12] 연도별 지방공기업 재무상태

(단위: 억원)



<표 Ⅲ-25> 2012년 지방공기업 결산 결과

구 분(개)	자산(조원)			부채(조원), (부채비율)		
	'11	'12	증감(률)	'11	'12	증감(률)
계(①+②+③)	158.7	166.6	7.9(5%)	67.8(75%)	72.5(77%)	4.7(7%)
①직영기업(251)	73.4	77.9	4.5(6%)	18.4(34%)	20.1(35%)	1.7(9%)
· 상수도(115)	25.4	26.4	1(4%)	1.5(6%)	1.4(6%)	△0.1
· 하수도(85)	27.8	30.3	2.4(9%)	2.9(11%)	3.8(14%)	0.9(33%)
· 공영개발(33)	6.6	7.1	0.5(8%)	2.3(55%)	2.8(64%)	0.4(18%)
· 지역개발기금(18)	13.6	14.1	0.5(4%)	11.7(623%)	12.1(612%)	0.4(3%)
②지방공사(59)	84.3	87.8	3.4(4%)	49.2(138%)	52.2(145%)	3(6%)
· 도시철도(7)	24.4	23.9	△0.5	6.3(35%)	6.1(34%)	△0.2
· 도시개발(36)	55.1	58	2.9(5%)	40.8(287%)	43.5(301%)	2.7(7%)
· 기타공사(36)	4.8	5.9	1(21%)	2(73%)	2.6(81%)	0.6(29%)
③지방공단(78)	0.9	0.9	-	0.2(36%)	0.2(30%)	-

자료: 안전행정부, 『2012 회계연도 지방공기업 결산 결과』, 2013. 6.

〈표 III-26〉 연도별 지방공기업 부채규모 현황

(단위: 억원)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011
상 수 도	16,854	15,085	13,881	12,990	14,463	14,865
하 수 도	14,075	14,000	14,065	15,172	17,400	28,500
공영개발	25,734	26,054	31,295	25,076	22,262	23,356
지역개발기금	73,810	80,720	89,665	102,072	109,947	117,464
소 계	130,473	135,859	148,906	155,310	164,072	184,185
도시철도	68,814	64,781	62,809	57,573	62,350	62,925
도시개발	150,204	202,044	247,827	349,820	379,955	408,439
기타공사	4,858	7,243	10,861	16,568	19,965	20,436
지방공단	3,072	2,958	2,881	2,842	2,475	2,495
소 계	226,948	277,026	324,378	426,803	464,745	494,295
합 계	357,421	412,885	473,284	582,113	628,817	678,480

자료: 행정안전부, 『지방공기업 결산 및 경영분석』, 각 연도.

지방공기업 유형별 부채규모를 살펴보면 도시개발공사의 부채규모가 가장 크게 나타난다. 2011년 결산기준 도시개발공사의 부채는 약 40조 8,439억원으로 전체 지방공기업 부채 67조 8,480억원의 약 60%를 차지한다. 이처럼 도시개발공사의 부채규모가 크게 나타나는 이유는 사업초기 투자비용을 공사채, 국민주택기금, 지역개발기금 등에서 차입하는 사업구조에서 기인한다. 도시개발공사의 자기자본 대비 부채비율은 평균 623% 수준으로 이는 민간유사업종인 건설업의 부채비율이 178.0%(한국은행 「기업경영분석(2011)」에 비해 상당히 높은 수준이다.

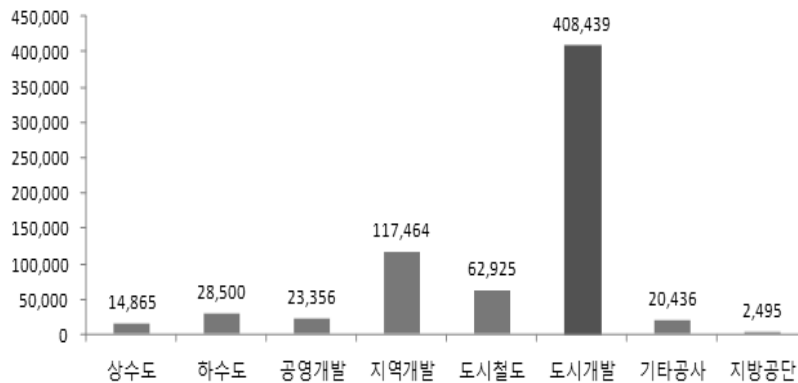
수익성 측면에서 살펴봤을 때는 도시철도공사의 수익성이 낮게 나타난다. 도시철도공사는 정부의 시책으로 인한 요금책정, 복지무임승차²⁷⁾ 등

27) 복지무임승차: 다음에 해당되는 자에 대해 무임승차 혜택 제공
- 경로우대자(만 65세 이상), 장애인(1-3급의 경우 보호자 1인 포함).

으로 인해 지속적으로 손실이 발생하고 있다. 도시철도의 복지무임승차로 인해 전체 도시철도에서 발생하는 손실액은 약 3,690억원으로 이는 전체 손실금액인 9,038억원의 약 40%에 해당하며, 전체 매출액인 2조 376억원의 약 18%에 해당하는 큰 규모이다. 뿐만 아니라 2011년도 기준 요금 적정화율이 55%에 불과하여 수송원가 대비 낮은 요금 수준 또한 구조적 손실을 야기하는 요인이다.

[그림 Ⅲ-13] 지방공기업 유형별 부채규모(2011년 결산기준)

(단위: 억원)



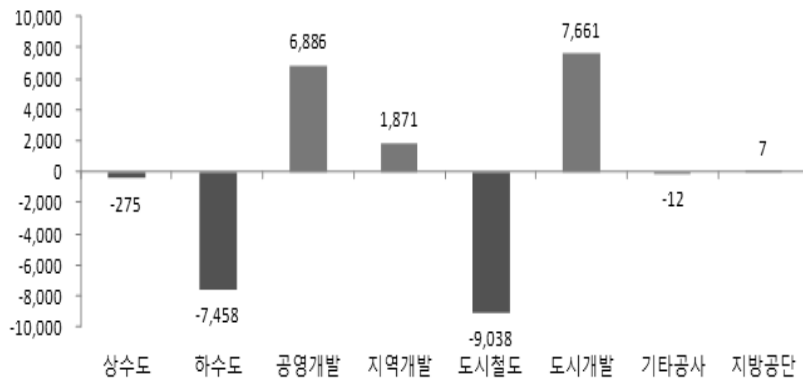
상·하수도사업 또한 도시철도사업과 함께 지방공기업 전체 손실 발생의 주된 요인이다. 2011년 결산에서 상·하수도사업 전체 197개 기관 중 손실이 발생한 기관은 148개로 약 78.2%가 결손기관으로 나타나고 있다. 특히, 하수도사업의 경우 전체 82개 기관 중 2011년 결산에서 손실이 발생한 기관에 79개로 결손기관의 비중이 96.3%에 달한다. 이처럼 상·하수사업에서 대규모 손실이 발생하는 원인은 원가에 미달하는 요금 수준과 대규모 시설투자비 때문이다. 하수도사업이 고비용구조의 장치사업임에도 불구하고, 하수도 사용료는 공공요금 관리정책으로 인하여 적시에 적정화

- 국가유공자(1-7급), 독립유공자, 5·18민주유공자(1급은 보호자 1인 포함)

되지 못하였고 하수관 설비를 현대화하기 위한 민간투자사업 유치 등 대규모 설비투자로 인해 원가가 증가하였다. 또한 정수장 노후시설 개량 및 수질 악화에 따른 수질개선 정수처리 비용 증가에 따라 정수비도 대폭 증가하고 있는 실정이다.

[그림 Ⅲ-14] 지방공기업 유형별 당기순손익(2011년 결산기준)

(단위: 억원)



바. 지역별 지방공기업 부채 현황 개요

2012년 기준 지방공기업 부채규모는 약 72.5조원이며 부채비율은 17개 자치단체 평균 77% 수준이다. 부채규모 면에서 서울이 23.6조원, 경기도가 15.7조원, 인천이 10.2조원 순에 해당한다. 2011년 대비 2012년 규모 성장은 경기도가 가장 높은 수준으로 증가한 것으로 나타나고 있다. 지역별 공기업 수의 경우도 역시 경기도가 103개로 전체 388개의 4분의 1 수준이다. 공기업 수로는 경남이 38개, 전남이 34개, 서울시 31개 순이다. 가장 적은 공기업은 세종시와 제주시를 제외하고, 대구, 대전, 울산이 각각 7개이다.

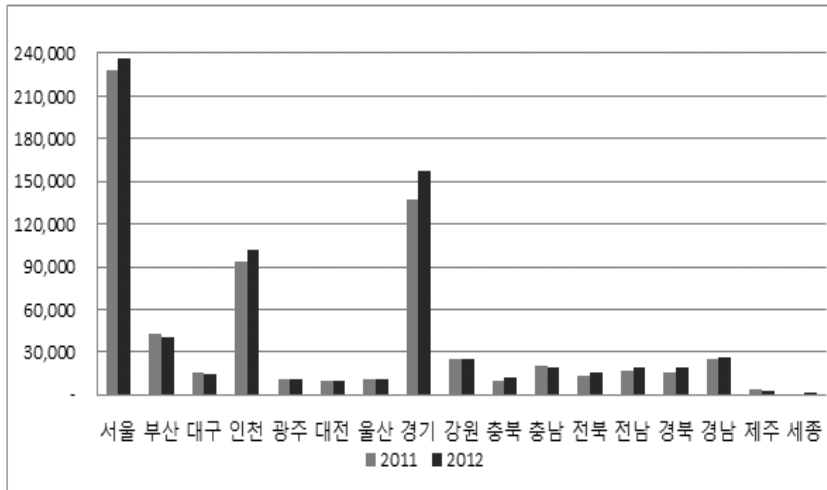
2012년 기준 공기업의 부채비율을 살펴보면, 세종시를 제외하고, 서울과 인천이 132%로 가장 높은 수준이다. 그 다음이 강원도로 약 85% 수준

이며, 울산이 84%, 경기도가 72% 순이다. 강원도의 경우, 2006년 당시 60% 수준이었으나 그 이후로 지속적으로 증가하여 현재에는 가장 높은 수준을 보이고 있다.

지방 채무비율과 지방공기업 부채비율을 같이 비교해보면 재원조달 수단으로서 지방 채무와 공기업 부채가 어떻게 활용되었는가를 짐작해 볼 수 있다. 지방 채무비율의 경우, 광역자치단체의 비율이 높게 나타나고, 도 지역(제주도 제외)은 비교적 낮은 수준으로 나타나고 있다. 상대적으로 광역자치단체의 SOC 지원 부족분을 상당부분 채무로 감당한 것으로 볼 수 있겠다. 반면, 지방공기업 부채비율은 서울, 경기, 인천이 타 지역에 비하여 압도적으로 높고, 특징적이게도 도 지역의 부채비율이 광역시에 비하여 높게 나타나고 있다. 이는 흥미로운 대목인데 인구집중지역이 아님에도 불구하고 도로 및 SOC투자 관련 부분의 투자가 지방공기업 부채를 통해서 이루어지고 있었음을 알 수 있다.

[그림 Ⅲ-15] 2011~2012년 지역별 지방공기업 부채 규모

(단위: 억원)



Ⅲ. 지방채 및 지방공기업 현황과 핵심 쟁점 91

〈표 Ⅲ-27〉 지역별 공기업 부채비율

(단위: 개, %)

지역	공기업 수 ¹⁾ (2012. 7. 1. 현재)	공기업 부채비율						
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
서울	31	148.5	146.5	143.0	177.3	159.9	123.4	131.8
부산	9	22.2	28.0	39.7	44.8	63.6	50.8	46.4
대구	7	34.4	31.4	35.4	31.4	31.4	23.8	23.5
인천	16	63.1	62.1	85.4	98.7	113.2	122.7	132.2
광주	7	25.9	29.6	31.6	37.0	35.7	36.3	35.5
대전	7	44.7	50.4	29.9	30.0	30.0	27.5	23.4
울산	7	53.7	47.5	45.9	72.0	65.4	84.9	83.5
세종	3	-	-	-	-	-	227.8	7.9
경기	103	96.3	101.6	100.5	105.8	103.1	79.1	85.6
강원	31	57.0	68.3	83.7	104.7	117.4	102.8	96.9
충북	20	46.5	47.5	40.2	58.7	51.6	53.0	55.7
충남	27	59.5	49.8	59.9	57.1	58.0	58.1	62.7
전북	18	37.3	39.8	50.5	55.4	58.9	70.2	70.9
전남	23	39.1	43.3	46.4	53.9	66.1	57.3	60.1
경북	34	52.8	47.5	38.0	38.0	39.5	38.9	43.5
경남	38	31.9	36.1	51.1	58.4	63.0	68.4	32.1
제주	5	64.1	41.3	43.8	43.6	42.1	55.7	23.4

주: 1) 출자·출연법인을 제외한 지방공기업(직영기업, 공사·공단 등)은 386개로 집계됨(행정안전부(2012), 『2012년도 지방공기업 현황』, p. 9참조)

자료: 지방공기업경영정보시스템(<http://www.cleaneye.go.kr/>), 지방공기업 개별공시자료(경영정보)

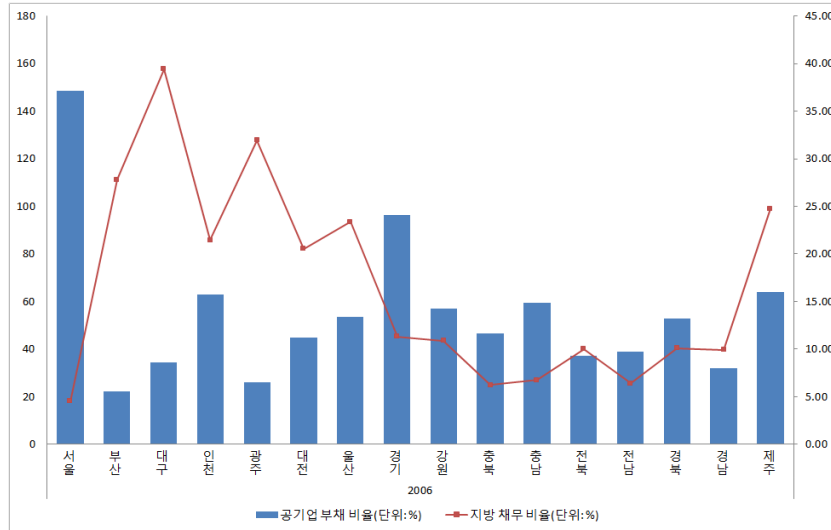
〈표 Ⅲ-28〉 2012년 지자체별 공기업 부채규모

(단위: 조원, %)

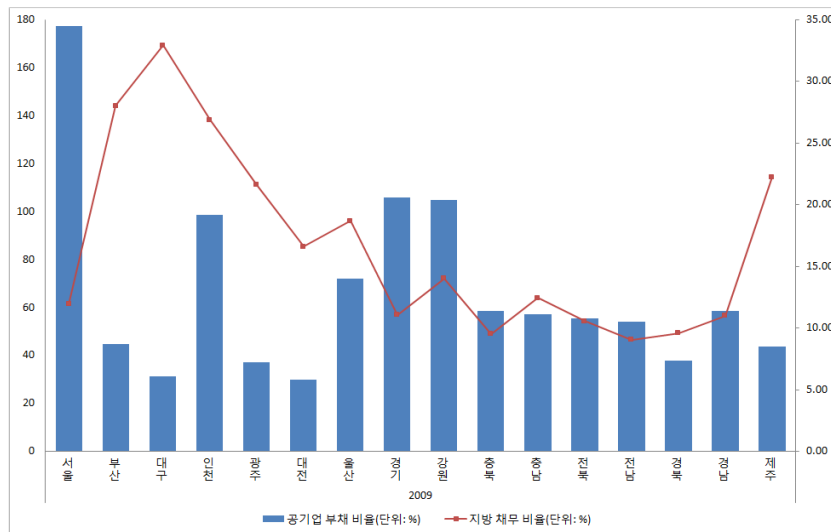
구분	총계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
부채(조원)	725	236	4	15	102	11	10	11	01	157	25	12	20	15	19	19	27	04
부채비율(%)	(77)	(132)	(46)	(24)	(132)	(36)	(27)	(84)	(177)	(72)	(85)	(58)	(62)	(71)	(61)	(42)	(58)	(52)
경영성과(억원)	△15,008	△8,755	△358	△1,196	△780	△239	△410	191	△5	810	△892	41	△712	△292	△748	△1,135	△833	△25

자료: 안전행정부, 『2012 회계연도 지방공기업 결산결과』, 2013. 6.

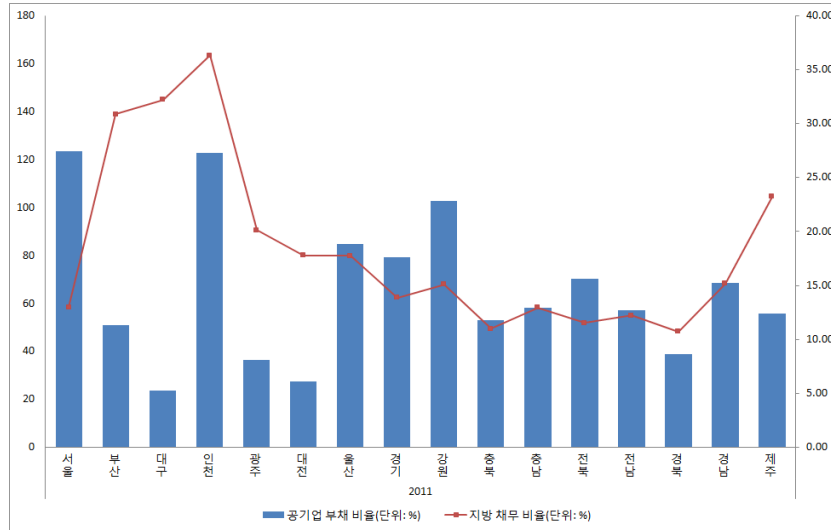
[그림 III-16] 2006년도 지방 채무비율 및 지방공기업 부채비율



[그림 III-17] 2009년도 지방 채무비율 및 지방공기업 부채비율



[그림 Ⅲ-18] 2011년도 지방 채무비율 및 지방공기업 부채비율



4. 도시개발공사의 사업 및 부채 현황

지방공기업 설립에 대한 권한이 지방으로 이양된 1999년 이후 지방공사의 설립이 활발하게 추진되고 있다. 과거에는 지방공기업을 설립하기 위해서는 정부의 설립 인가가 필요했으나, 1999년 1월 「지방공기업법」 개정으로 지자체의 지방공기업 설립이 용이해진 것이다. 또한 2000년대 이후 택지개발 등 지역개발 수요가 증가하면서 지방공기업의 설립이 활발하게 추진되고 있다. 지방자치단체는 도시개발 관련 지방공기업을 설립함으로써 기존에는 한국토지주택공사(LH)나 광역도시공사 등이 독식하던 개발이익을 지역에 환원한다는 명분으로 지방공기업을 중복하여 설립하고 있는 실정이다.

지방개발공사는 지자체가 필요한 지역개발사업을 수행하기 위하여 설립한 것으로 정부와 지자체의 행정적·재정적 지원을 기반으로 운영되고 있다. 지방개발공사는 비교적 공공성·공익성이 높은 사업을 수행하기 때문에 영업으로부터 발생하는 이익이 제한적이며, 택지개발 등 사업 초기

에 대규모 자본이 투입되는 사업구조이기 때문에 정부나 지자체의 지원이 필요하다. 정부는 임대주택 건설 및 유지보수를 위한 국고보조금을 지원하고 있으며, 국민주택기금, 공공자금관리기금 등에서 장기저리의 용자를 제공한다. 지자체의 경상적인 재정지원은 주로 현금·현물출자를 통해 자본확충의 형태로 이루어진다. 이처럼 지자체의 출자로 인해 자본이 늘어나면 사채 발행한도가 늘어나 추가적인 사업비 조달이 용이해지게 된다. 지자체는 출자 외에도 지역개발기금, 재정투융자기금과 같이 지자체에서 관리하는 기금에서 장기저리로 자금을 지원하고 있다. 뿐만 아니라 산업단지 등 지자체 대행사업을 수행하는 경우 원가 이하의 공급가격으로 인한 사업손실을 지자체로부터 보전받고 있다. 이러한 지자체의 재정지원 외에도 행정적인 측면에서도 지방개발공사는 각각의 설치 및 운영에 명시된 사업범위에서 우선적으로 사업 추진이 가능하다. 또한 사업의 인·허가 절차에 있어서도 유리한 점이 있어 지자체로부터 기본적인 사업권을 보장받고 있다.

현재 도시개발공사는 광역자치단체별로 하나씩 설립되어 총 16개가 존재한다. 1989년 설립된 서울 SH공사는 도시개발공사 중 가장 먼저 설립되었다. 그 뒤를 이어 부산, 광주, 대전 등 광역자치단체의 도시개발공사 설립이 이어졌다. 인천, 울산, 충남, 전남 등 2000년대 이후 비교적 늦게 도시개발공사를 설립한 광역자치단체들의 경우 도시개발공사 설립 이전에는 직영기업인 공영개발특별회계를 통해 지역 개발사업을 수행하여 왔다. 이처럼 직영기업 형태의 공영개발사업에서 별도의 공사를 추진하는 이유는 직영기업은 공무원 조직으로 전문성이 떨어지고, 조직개편 및 보직 순환에 따른 비효율 등 사업 추진에 한계가 존재하기 때문이다. 또한 상시적인 사업수요에 대응하고, 사업을 확대하여 활발하게 진행하기 위해 도시개발공사를 설립하는 추세이다.

Ⅲ. 지방채 및 지방공기업 현황과 핵심 쟁점 95

〈표 Ⅲ-29〉 광역자치단체 도시개발공사 설립 현황

지역	기관명	설립일
서울	SH공사	1989. 2
부산	부산도시공사	1991. 1
대구	대구도시공사	1988. 8
인천	인천도시공사	2003. 5
광주	광주광역시도시공사	1993. 9
대전	대전도시공사	1993. 2
울산	울산도시공사	2007. 2
경기	경기도시공사	1997.12
강원	강원도개발공사	1997. 1
충남	충남개발공사	2007. 2
충북	충북개발공사	2006. 1
전북	전북개발공사	1998.12
전남	전남개발공사	2004. 6
경북	경북개발공사	1997. 7
경남	경남개발공사	1997. 1
제주	제주특별자치도개발공사	1995. 3

주: 인천도시공사는 인천도시개발공사와 인천관광공사를 통합하여 출범함(2011.12.28)

〈표 Ⅲ-30〉 2012년도 지역별 도시개발공사 부채 및 자본의 규모 및 부채비율

(단위: 백만원, %)

구 분	부 채	자 본	부채비율
SH공사	18,335,073	5,302,247	345.8
부산도시공사	2,470,824	977,698	252.7
대구도시공사	585,931	435,902	134.4
인천도시공사	7,927,182	2,224,807	356.3
광주광역시도시공사	666,626	279,787	238.3
대전도시공사	282,348	305,754	92.3
울산도시공사	495,681	179,157	276.7
소 계	30,763,665	9,705,352	317.0

〈표 III-30〉의 계속

(단위: 백만원, %)

구 분	부 채	자 본	부채비율
경기도시공사	8,435,691	2,624,412	321.4
강원도개발공사	1,249,760	369,709	338.0
충북개발공사	328,966	170,395	193.1
충남개발공사	468,994	283,414	165.5
전북개발공사	422,024	129,560	325.7
전남개발공사	663,663	496,816	133.6
경상북도개발공사	487,873	329,739	148.0
경상남도개발공사	655,197	229,875	285.0
제주특별자치도개발공사	50,580	142,589	35.5
합 계	43,526,413	14,481,861	300.6

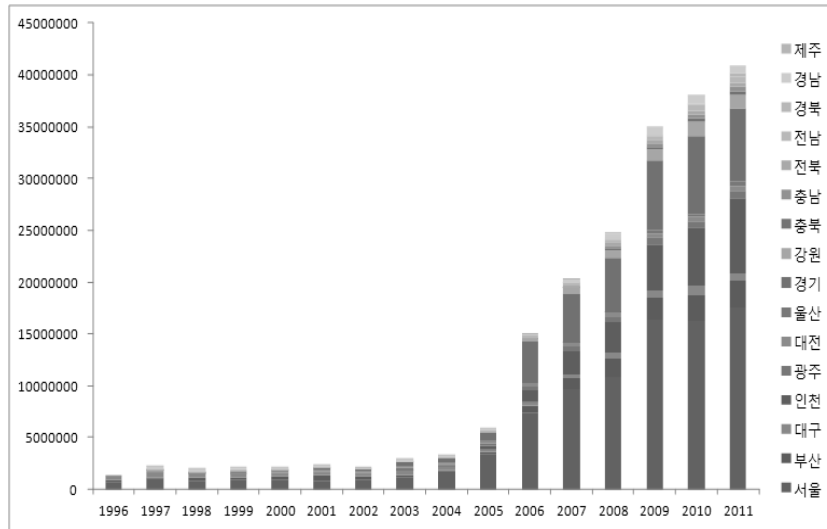
자료: 지방공기업경영정보공개시스템(<http://www.cleaneye.go.kr>)에서 발췌한 2012년도 각 지역별 도시개발공사 경영정보를 근거로 재구성

도시개발공사의 부채는 2006년 이후 급격하게 증가하였다. 1996년 1조 3,072억원 수준이던 도시개발공사의 부채는 2005년 5조 8,625억원으로 2005년까지는 비교적 완만하게 증가하였다. 그러나 2006년 전체 도시개발공사의 부채가 15조 204억원으로 150% 이상 급격하게 증가하였으며, 이후 도시개발공사의 부채는 지속적으로 증가 추세를 이어가고 있다. 이처럼 2006년 이후 도시개발공사의 부채가 급증한 이유는 2005년 지방공기업법의 개정으로 사채 발행한도가 기존 4배에서 10배로 확대되었고 택지개발 등 사업이 활발하게 추진되었기 때문이다. 지방자치단체의 지방채는 중앙정부의 기채승인, 사업타당성 검토, 투자심사, 의회의 승인절차 등 요건과 절차가 까다로운 반면, 지방공기업의 채무는 사전통제 절차가 상대적으로 허술하기 때문에 부채가 급증하고 있다. 도시개발공사의 부채규모를 지역별로 살펴보면, 서울과 경기, 인천 등 수도권의 부채규모가 전체 도시개발공사 부채의 70~80% 수준에 육박하고 있음을 알 수 있다. 이는

주택보급사업이 수도권을 중심으로 활발하게 추진된 데에 기인한다.

[그림 III-19] 도시개발공사 부채 현황

(단위: 백만원)



자료: 안전행정부, 「지방공기업 결산 및 경영분석」, 각 연도.

최근 지방공기업의 무리한 개발사업으로 인한 지방재정 건전성 악화가 큰 문제로 지적되고 있다. 전반적인 부동산 경기하락으로 분양가 거품이 빠지면서 사업성이 대폭 줄어들었고 분양시장 침체로 인하여 적자 발생이 커지고 있다. 광역자치단체 소속 16개 도시개발공사의 부채가 2011년 6월 말 기준으로 40조원을 초과하는 것으로 나타났으며, 특히 각종 뉴타운과 택지개발 등 개발사업이 집중됐던 SH공사(16조원), 경기도시공사(6조원), 인천도시공사(4조원) 등 수도권 3개 도시공사가 진 빚만 26조원에 육박하고 있다. 지방도시공사의 부채가 계속 늘어나는 것은 신도시 개발, 관광·산업단지 개발 등 무리한 대형 개발사업을 재정 여건도 고려하지 않은 채 문어발식으로 추진하고 있는 데 기인한다. 더욱이 이러한 사업에 소요되는 개발사업비 역시 대부분 채권 발행 등으로 충당하고 있기 때문에 부채문제는 더욱 심각하다.

가. SH공사

부채규모가 가장 큰 SH공사는 크게 택지조성사업, 주택건설사업, 도시환경정비 사업, 도시계획시설사업 및 기타사업(아파트형공장 등) 등을 수행한다. 1989년 공사 설립 이래 현재까지 사업 추진실적을 살펴보면 택지조성사업은 수서, 대치지구 등 총 38개지구 15,779천㎡ 택지를 조성하는 사업을 완료하였다. SH공사에서 공급하는 주택은 공사에서 직접 건설하는 자체건설주택(임대 및 분양)과 서울시에서 매입하여 공사가 공급하는 매입임대주택(재건축, 재개발임대주택 등)으로 크게 나누어진다. SH공사는 설립 이후 2012년까지 총219,371세대(분양 80,013세대, 임대 139,361세대)를 공급하였다. 그 밖에 기타 사업으로는 동남권유통단지 전문상가(8,360호)를 건설·공급하였으며 서울~부천 간 도로개설사업, 강동, 송파 등 공영차고지사업, 서강리모델링사업 등이 있다.

SH공사의 자산·부채·자본의 추이를 살펴보면, 2006년 이후 부채규모가 급격하게 증가하고 있음을 알 수 있다. SH공사의 부채규모는 2005년 3조 3,628억원으로 증가한 데 이어 2006년에는 7조 3,786억원으로 2배 이상 증가하였다. 이후 부채는 꾸준히 증가하다가 2010년 이후 감소로 돌아선 이후 감소세가 주춤하고 있다.

SH공사의 부채가 급증한 이유는 뉴타운 등 대규모 개발사업에 기인한다. 이명박 전 서울시장의 뉴타운 개발 공약을 이행하기 시작하면서 은평·길음·왕십리 등 시범지구 개발이 본격화되어 토지 보상비가 급증하였고, 이는 그대로 SH공사의 부채로 이어졌다. 2007년 청계천 개발에 따른 이전지인 동남권유통단지에 대한 보상이 이루어지면서 부채 증가는 계속되었고, 1조 7천억원이 투입된 가든파이버사업이 분양에 실패하면서 부채 증가에 일조하였다.

이명박 시장의 뒤를 이어 서울시장에 당선된 오세훈 전 시장은 2008년부터 마곡지구와 강일·마천·천왕 지구 등에 대한 토지보상을 추진하였고, 대규모 PF 사업을 무리하게 추진하였다. SH공사의 부채는 17조원으로 은평뉴타운(3조 5,543억원), 마곡지구(4조 1,158억원), 동남권 유통단지(1조

Ⅲ. 지방채 및 지방공기업 현황과 핵심 쟁점 99

6,435억원) 등의 사업과 이자비용(2조 8,058억원) 등으로 구성된다.

〈표 Ⅲ-31〉 SH공사 사업추진 실적(1989~2012년)

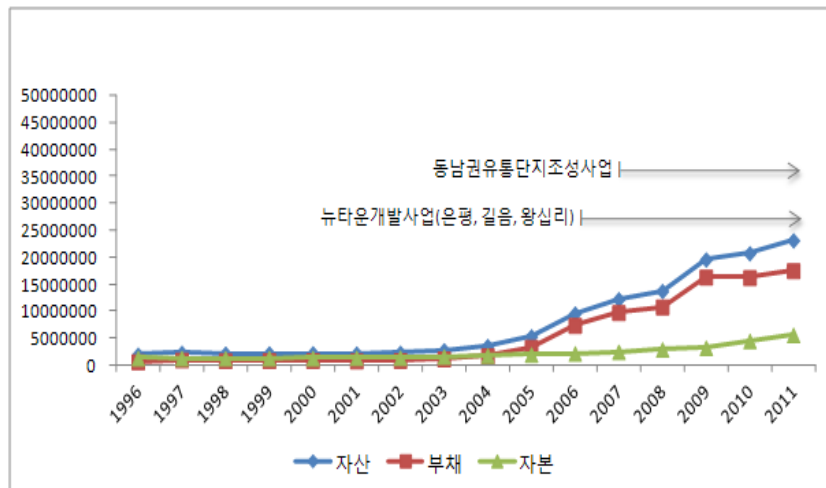
구분	대상	비고
택지조성사업	38개 지구 15,779천㎡	○ 수서, 대치, 가양, 방화, 공릉, 상계, 상암, 발산 등 ※2012년 준공 (1개 지구 264천㎡): 세곡지구
주택 건설 공급	자체건설 및 매입	○ 택지개발사업 등: 148,416세대 ○ 주거환경: 6,185세대 ○ 재개발: 2,629세대 ○ 재건축: 1,490세대 ○ 자체건설 기타: 244세대 - 외국인(상암DMC) 175 / 왕십리주상복합 69 ○ 매입임대 등: 8,192세대
	서울시 매입분	○ 재개발: 50,747세대 ○ 재건축(시프트): 1,471세대
도시환경정비	1개지구	○ 적선2지구
아파트형 공장	6개지구 (339개)	○ 신내, 신트리, 중계, 가양(2), 상암첨단산업센터
동남권유통단지 전문상가	8,360호	○ Life (5,358호), Works(734호), Tool(2,268호)
도시계획시설 사업 및 기타사업	48개 사업	○ 도로개설: 「서울~부천 간」, 「봉천~낙성대길」 연결도로 등 ○ 공영차고지: 강동, 송파, 양천, 중랑, 장지, 진관 내 차고지 등 ○ 전통한옥: 돈화문공예촌(1동7호) ○ 기타: 향동천 정비사업, 서강리모델링 등

자료: SH공사 『2012년 사업보고서』, pp. 14~15, 지방공기업경영정보공개시스템
(<http://www.cleaneye.go.kr>)

최근 SH공사의 부채문제가 사회적으로 대두되면서 부채 절감 노력이 이어졌고 2010년 SH공사의 부채는 1조 6,232억원으로 다소 감소하였고 부채의 증가 추세는 둔화되었다.

[그림 III-20] 서울 SH공사의 재무 현황

(단위: 백만원)



나. 경기도시공사

경기도시공사는 1997년 11월 설립되었으며 택지조성, 산업단지조성, 임대주택·보금자리주택 건설 등 주택사업을 영위하고 있다. 경기도시공사가 수행하는 주요사업을 살펴보면 경기남부 경제문화의 중심축인 광교신도시를 비롯하여 동탄 2 신도시 및 고덕국제화지구 등의 신도시사업을 활발하게 추진하고 있으며 수도권 동북부지역의 거점도시 건설을 위한 남양주 진건, 지금지구 보금자리 사업을 경기도형 보금자리사업의 대표지구로 추진 중이다. 또한, 안성공도 물류단지 등 신규 물류단지 협약체결 등으로 지역사회의 생산유발 및 고용창출에 기여하며, 서민의 주거안정 및 주거수준 향상을 위해 광교에듀타운 분양주택을 준공하였고, 위례보금자리 분양주택 관련 민간사업자와 공동시행 협약을 체결하였다. 이 밖에 경기도 및 도내 시군의 위수탁사업인 판교 산학연R&D센터 건립과 양주 섬유종합지원센터 건립 등 경기도 정책실현 및 성장의 중심축으로서의 지속적 역할을 수행하고 있다.

Ⅲ. 지방채 및 지방공기업 현황과 핵심 쟁점 101

〈표 Ⅲ-32〉 경기도시공사 사업추진 실적

		규모(천㎡)	사업기간 등
택지개발 사업	광고신도시 택지개발	11,305	05.12~13.12
	화성동탄2 택지개발	24,015 (공사지분 4,803)	08.07~15.12
	고덕국제화 택지개발	13,412 (공사지분 1,073)	08.05~20.12, 공동사업(LH공사 85%, 경기도 및 경기도시공사 10%, 평택도시공사 5%)
	남양주진건 보금자리	2,714	09.12~16.12
	남양주지금 보금자리	2,036	10.07~16.12
	고양관광문화단지	995	04.1~13.12
	가평달전 전원주거단지	59	09.11~15.4
산업단지 개발사업	고덕국제화 산업단지	3,949	08.05~15.12
	안성원곡 물류단지	679	09.01~13.12
	안성제4 산업단지	810	09.02~13.12
	전곡해양 산업단지	1,629 (공사지분 570)	09.06~13.12, 공동사업(경기도시공사35%, 화성도시공사65%)
	양주흥죽 산업단지	586 (공사지분 351)	08.03~12.12, 공동사업(경기도시공사60%, 산단공30%, 양주시 10%)
	안성공도 물류단지	476	지구지정일~15.12
	황해경제 자유구역 포송지구	2,072 (공사지분 1,658)	11.12~18.12, 공동사업(경기도시공사80%, 평택도시공사20%)
주택분양 사업	김포한강 분양주택	2,549세대	09.12~13.05
	광교에듀타운 분양주택	2,937세대	09.11~13.02
	위례 보금자리주택	2,920세대	11.12~19.03
	광고신도시 공공임대	446세대	13.3~25.6
	남양주진건 보금자리주택	5,804세대	10.12~17.12
	남양주지금 보금자리주택	4,331세대	11.12~18.1

〈표 III-32〉의 계속

		규모(천㎡)	사업기간 등
주택임대 사업	화성동탄 공공임대	318세대	5년 공공임대 1,096세대중 778세대 분양전환
	김포장기 공공임대	230세대	5년 공공임대 469세대중 239세대 분양전환
	김포한강 공공임대	559세대	10년 공공임대
	안성공도 국민임대	1,556세대	30년 국민임대
	하남풍산 국민임대	777세대	30년 국민임대
	보금자리임대	11,423세대	영구, 국민, 공공임대
	전세임대	2,355세대	저소득층 2년 단위 갱신
	재건축 매입임대	208세대	무주택자 2년 단위 갱신
	기존주택 매입임대	202세대	저소득층 2년 단위 갱신
위수탁 및 기타사업	관교산학연 R&D센터건립	52	11.12~14.12
	연인산용추계곡 정비사업	50	10. 1~15.12
	섬유종합 지원센터 건립	15	10.12~13.12
	뉴타운사업	광명, 남양주택소, 고양능곡 등 3개 지구 총괄사업관리자로 개발추진 중	

자료: 경기도시공사, 『2012년 사업보고서』, pp. 10~12, 지방공기업경영정보공개시스템
(<http://www.cleaneye.go.kr>)

경기도시공사의 부채를 살펴보면 2011년 결산기준 7조 911억원으로 전체 도시개발공사의 약 17.4% 비중을 차지하는 규모이다. 부채규모는 2006년 이후 급격하게 증가하고 있으며 2010년 7조 5천억원을 초과하여 최고를 기록한 이후 2011년에는 다소 감소하는 추세를 보이고 있다. 부채비율은 2006년 550%에 육박하여 최고치를 기록한 이후 점차 감소하여 2011년 결산기준으로 310% 수준으로 하락하였다.

이처럼 경기도시공사의 부채 수준이 급증한 원인을 살펴보면, 광고를 비롯하여 동탄2신도시 및 고덕국제화지구 산업단지 등 정책사업 추진을

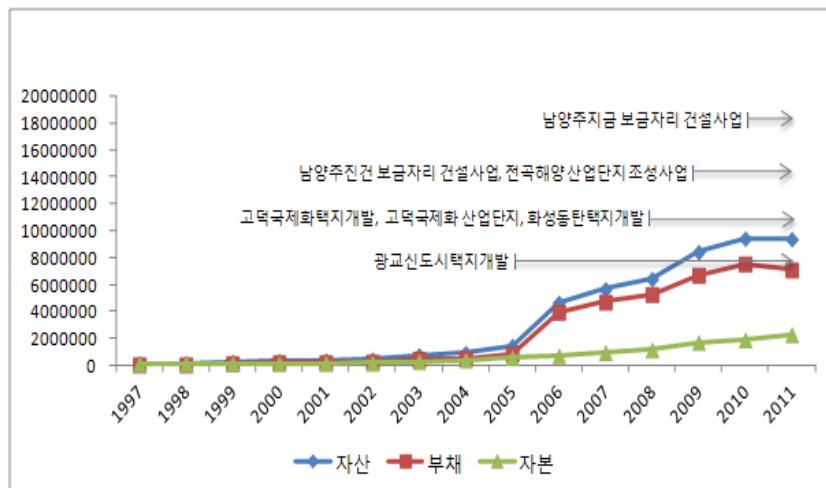
III. 지방채 및 지방공기업 현황과 핵심 쟁점 103

위한 보상재원 마련을 위한 차입 및 분양대금 회수를 선수금으로 인식함에 따른 부채가 2010년까지 상승하였으나 2011년부터 분양대금 회수를 통한 차입금 상환 및 공사 진행으로 인한 선수금 감소로 부채가 감소하는 추세를 보이고 있다.

경기도시공사가 현재 진행하고 있는 개발사업은 광고신도시 등 택지 분야 7개(3천155만㎡), 고덕국제화단지 등 산업단지 7개(818만㎡), 남양주 진건지구 등 6개 주택지구 등 모두 25건에 달한다. 그러나 이들 사업 중 미분양 물량이 2조 7,503억원에 이른다. 평균 분양률은 50%대에 불과하고, 택지지구는 79%가 미분양이다.

[그림 III-21] 경기도시공사 재무 현황

(단위: 백만원)



다. 인천도시공사

인천도시공사는 2003년 5월 설립되었으며 2011년 12월 인천광역시관광공사를 흡수 합병하여 기존 인천광역시도시개발공사에서 인천도시공사로 상호를 변경하였다. 인천도시공사는 기존 도시공사의 사업에 더하여 인천

광역시관광공사의 주사업을 계속하여 영위하고 있으며 단지개발사업, 주택건설사업, 도시재생사업과 관광자원 등의 개발과 운영, 특수관광시설 개발과 운영, 관광숙박업, 관광진흥사업 및 대행사업 등을 수행하고 있다.

인천도시공사는 설립 이래로 대규모 개발사업을 활발하게 추진하고 있다. 2003년 인천도시공사는 LH와 합작으로 총사업비 8조원이 넘는 영종하늘도시조성사업을 추진하였다. 영종하늘도시는 영종도 19.3km² 부지에 아파트 등 4만 5천가구를 건설하여 인구 12만명의 신도시를 조성하여 인천공항과 연계해 자족기능을 갖춘 항공물류도시로 성장시키고 뮤지컬 전용극장과 공연예술 테마파크를 갖춘 영종브로드웨이, 이탈리아 밀라노처럼 디자인시티를 운영한다는 계획으로 추진되었다. 검단일반산업단지는 기존 난립된 공장지대를 기반시설이 확보된 산업단지로 조성하여 인천 서북부 지역의 중소기업을 위한 신산업클러스터를 형성하고자 1조 4천여 억 원의 사업비를 투자하여 추진되었다. 검단신도시 조성사업은 인천 서구 당하·원당·마전·불로동 일원 11,181km² 부지에 국민임대주택을 건설하는 사업으로 인천광역시와 LH공사와 합작으로 진행된 약 11조원의 대규모 사업이다. 2010년 시작된 구월보금자리주택은 총 사업비 1조 7,820억원의 대규모 사업으로 2014년 치러질 인천아시안게임의 선수, 기자촌 아파트로 사용될 예정이며, 대회 종료 후 일반 입주가 시작될 예정이다.

〈표 Ⅲ-33〉 인천도시공사 사업추진 실적

	사업명	규모	사업비 (억원)	사업기간	비고
단지 택지 개발 사업	운북복합레저 단지조성	2,700천㎡	8,505	'03~'14	
	영종하늘도시조성	5,795천㎡ (19,316천㎡)	28,419 (82,121)	'03~'20	사업지분 30%
	검단일반산업단지조성	2,251천㎡	13,838	'06~'13	
	검단신도시조성	5,591천㎡ (11,181천㎡)	56,243 (112,486)	'07~'17	사업지분 50%
	경서국민임대 단지조성	148천㎡	725	'07~'12	

〈표 III-33〉의 계속

	사업명	규모	사업비 (억원)	사업기간	비고
주택 건설 사업	청라19단지	39,975㎡	2,496	'06~'12	
	청라12단지	82,896㎡	2,223	'06~'15	
	영종12단지	75,675㎡	1,820	'07~'16	
	영종27단지	90,170㎡	1,685	'07~'16	
	영종48단지	57,345㎡	742	'07~'16	
	송도5공구 4단지	98,094㎡	1,922	'09~'16	
	송도웰카운티 5단지	75,338㎡	5,094	'09~'14	
	구월보금자리	840,907㎡	17,820	'10~'18	
주택 임대 사업	경서해드림(임대주택)	750세대	1,494	'06~'15	
	영종해드림(임대주택)	613세대	1,884	'07~'16	
	운북 임대주택건설	29세대	60	'11~'12	
	만석동 임대주택건설	98세대	2,29	'11~'13	
재생 사업	송림초교주거환경	72,666㎡	3,982	'06~'13	
	도화구역도시개발	881,990㎡	14,416	'06~'14	
	대건학교옆주거환경	11,304㎡	521	'07~'14	
기타 사업	임대아파트 관리	3,411세대	-	'05~계속	
	행정타운 및 JST 건립	9,000㎡	787	'11~'13	
	송도석산 개발사업	139,462㎡	528	'07~'13	

자료: 인천도시공사, 『2012년 사업보고서』, pp. 13~14, 지방공기업경영정보공개시스템
(<http://www.cleaneye.go.kr>)

이처럼 인천도시공사는 대규모 개발사업을 동시 다발적으로 추진하였으나, 사업의 수익성, 타당성에 대해 충분한 검토가 이루어지지 않고 리스크(위험) 관리는 외면한 채 방만한 개발사업을 추진하여 심각한 부채문제를 안고 있다. 영종하늘도시는 단군 이래 최대 규모라는 4조 3천여 억원의 보상금이 지급되었고, 2007년부터 3년 동안 44만 8천㎡를 분양했지만 이중 38.9%가 해약하는 바람에 재정 악화를 가속시키고 있다. 인천도시공사

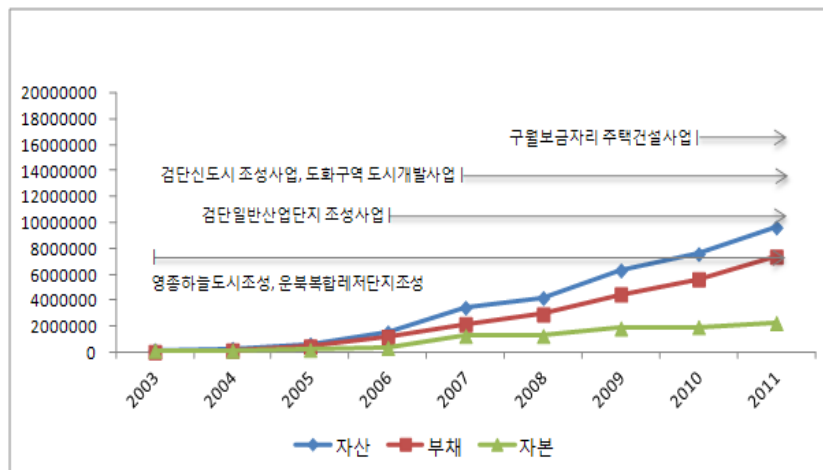
는 상업시설과 아파트 등을 분양해 빚을 갚을 계획이었으나 이처럼 저조한 분양실적으로 오히려 부채가 증가하는 실정이다.

또한 인천도시공사는 당초에 민자 위주로 추진하기로 했던 개발사업들까지 떠맡아 공사의 부채문제를 가중시켰다 인천 남구 도화동 일대 인천대 옛 부지에 아파트 6,306가구를 짓는 도화구역 도시개발사업의 경우 SK건설컨소시엄이 채산성이 떨어진다고 사업을 포기하였던 것을 도시개발공사가 떠맡아 수행한 것이다. 인천도시공사는 이러한 대규모 개발사업뿐만 아니라 인천 곳곳에서 진행되고 있는 13개 대규모 프로젝트 특수목적법인(SPC)에도 참여하고 있다. 인천도시공사는 2011년 17개에 달했던 특수목적법인에 대해 지분 청산과 대행사업 등을 통해 구조조정을 단행하였다. 이에 따라 미단시티, 송도글로벌대학캠퍼스 등 6개 사업만을 남기고 11개 사업은 청산하였다.

2011년 결산기준 인천도시공사의 부채는 7조 3,645억원으로 전체 도시개발공사 부채의 18%에 육박한다. 부채비율 또한 326%로 강원도에 이어 높은 수준을 기록하였으며, 부채의 성격 면에서도 비유동부채의 50% 이상이 '사채'이므로 높은 이자부담의 원인이 되고 있는 것을 알 수 있다.

[그림 Ⅲ-22] 인천도시공사 재무 현황

(단위: 백만원)



Ⅲ. 지방채 및 지방공기업 현황과 핵심 쟁점 107

〈표 Ⅲ-34〉 2011년도 지방공기업 개발공사 부채구성

(단위: 십억원)

	부채 합계	유동 부채	비유 동부 채	공공용지 토지보상 채권	국민 주택 기금	지역 개발 기금	일반 은행 차입금	공채	사채
계	45,844	16,990	28,854	1,730	2,969	332	696	3,730	4,416
광역시	29,703	11,392	18,311	1,095	2,615	144	-	2,671	3,574
서울 SH공사	17,525	7,642	9,884	250	2,438	144	-	2,506	380
부산도시공사	2,630	889	1,741						
대구도시공사	629	164	465		76				280
인천도시공사	7,365	1,893	5,472	845					2,800
광주광역시도시공사	678	397	280		101				114
대전도시공사	449	245	204					165	
울산도시공사	427	162	265			188	696		
도계	11,141	5,598	5,543	635	354	63	550	1,059	843
경기도시공사	7,091	3,987	3,104	617	262	33	34	1,059	20
강원도개발공사	1,299	615	683	-	21	44			383
충북개발공사	317	90	227	13			112		100
충남개발공사	454	343	112	0					
전북개발공사	331	53	278		71	48			150
전남개발공사	602	284	317	5					190
경상북도개발공사	325	72	253						
경상남도개발공사	659	99	560						
제주특별자치도 개발공사	64	54	9						

주: 1. 유동부채는 미지급금, 매입채무, 미지급비용, 단기차입금, 유동성장기부채, 단기선수금, 예수금, 예수보증금, 임대보증금, 기타유동부채로 구성되어 있다.
 2. 비유동부채는 공공용지토지보상채권, 국민주택기금, 지역개발기금, 일반은행차입금, 공채, 사채 외에 장기차입금, 장기미지급금, 퇴직급여충당금, 특별수선충당부채, 장기예수금, 임대보증금, 장기미지급비용, 기타 등으로 구성되어 있다.

자료: 안전행정부, 『2011년도 지방공기업 결산 및 경영분석』 참조하여 재구성

라. 강원도개발공사

강원도개발공사는 1997년 1월 설립되었다. 강원도의 지역 특성에 맞는 지역개발사업을 통하여 강원도민의 복지향상과 지역발전에 기여함을 목적으로 하고 있다. 호텔, 콘도, 워터파크, 스키장, 골프장 등 서비스 제공 및 고급 휴양콘도미니엄 분양과 주택 및 택지 등의 개발을 주요 사업으로 하고 있다.

구체적인 사업내용을 살펴보면 먼저 2018년 평창동계올림픽 개최지로 알펜시아리조트를 조성하여 고급빌라 분양, 골프장, 스포츠시설 등을 운영하고 있다. 그리고 아파트 등 주택건설과 산업단지 조성 등 개발사업을 추진하고 있으며, 이 밖에 임대아파트, 다양한 출자사업을 수행하고 있다.

〈표 III-35〉 강원도개발공사 사업추진 실적

구분	사업	세부현황
리조트 사업	숙박시설	에스테이트(빌라, 268세대), 인터컨테넨탈리조트(특1급호텔,238실), 홀리데이인리조트(특1급 호텔, 214실), 홀리데이인스위트(콘도, 419실)
	골프장	트룬컨트리클럽(회원제골프장/27홀), 700골프클럽(대중제골프장/18홀)
	스포츠 시설	스키&스노우보드(슬로프 6면),오션700(워터파크),동계스포츠시설(스키점프경기장, 크로스컨트리경기장, 바이애슬론경기장, 봅슬레이/스켈레톤/루지 스타트 훈련장)
	부대시설	컨벤션센터, 콘서트홀, 생태학습원, 전망대
개발 사업	주택사업	원주무실3지구 분양아파트(592세대, 분양완료)
	산업단지	동해송정 일반산업단지(323,317㎡, 515억원), 삼척방재일반산업단지(782,046㎡, 432억원)
	대행사	대관령 음악테마공원 조성 대행사(2,700㎡, 110억원), 정선 신동 임대아파트 건립 대행사(120세대, 186억원), 양양 종합운동장 건립 대행사(1,500석, 212억원)
기타	임대사업	정선임대아파트(265세대, 건립중), 춘천임대아파트(163세대), 속초임대아파트(225세대)
	수탁관리	중도관광지(413,225㎡, 숙박시설 28실 외) , 2012.8월 사업중단
	출자사업	강원랜드(63억원,지분율 6.3%),강원풍력발전(10억원,지분율 2.64%), (주)알펜시아(5억원, 지분율 100%), 강원바이오에너지(38억원, 지분율 50%)

자료: 강원도개발공사, 『2012년 사업보고서』, p.15, 지방공기업경영정보공개시스템 (<http://www.cleaneye.go.kr>)

Ⅲ. 지방채 및 지방공기업 현황과 핵심 쟁점 109

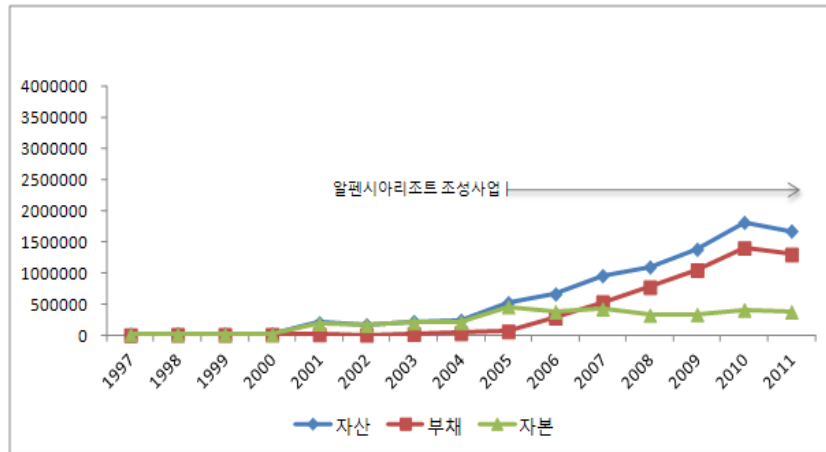
강원도개발공사의 부채는 2005년 649억원으로 부채비율도 14.1%에 불과하였다. 하지만 2006년 부채가 2,837억원으로 4배 이상 급증하였고, 2007년에도 이러한 증가세는 계속 이어져 7,746억원을 기록한 이후 2008년에는 1조원을 넘어섰다. 그에 따라 부채비율도 2008년 이후 계속하여 300%를 초과하고 있다. 2011년 결산에 따르면 강원도개발공사의 부채는 1조 2,985억원으로 2010년 1조 4,033억원에서 약 7.5% 감소하였다. 하지만 부채비율은 여전히 300%를 넘어서고 있어 재무건전성이 심각한 상태이다.

강원도시개발공사 부채의 가장 큰 원인으로 지적되는 사업은 알펜시아 리조트 조성사업이다. 2004년부터 시작된 동계올림픽 유치 열망으로 강원도는 올림픽 유치를 위한 기반시설 조성에 뛰어들었다. 강원도시개발공사는 동계올림픽을 위한 스포츠 시설만을 지을 경우 활용도가 떨어질 것을 우려하여 리조트 내에 골프장과 고급빌라를 함께 조성하는 대규모 사업을 추진하였다. 2005년 강원도개발공사가 수립한 알펜시아 사업계획서에 따르면 당초 총사업비는 1조 1,245억원으로, 이 가운데 1조 1,102억원은 분양금 수입으로 조달할 계획이었다. 그러나 전체 리조트 조성비의 대부분을 충당할 계획이었던 고급빌라의 분양률은 2008년 9월 당시 9.2%에 불과하였으며 2013년 현재도 20% 수준으로 저조한 실정이다. 이처럼 리조트 분양시장의 침체와 더불어 2006년 올림픽 유치에 또다시 실패하면서 무리한 설계 변경을 감행하는 등 대규모 사업비 부담으로 강원도개발공사의 부채규모는 급증하였다.

2013년 만기 도래하는 강원도개발공사 전체 공사채 5,671억원 중 알펜시아리조트 관련 부채가 5,273억원으로 큰 비중을 차지하고 있어 공사 자체 회생은 불가능하다는 게 일반적인 시각이다. 강원도개발공사는 자치단체 최초의 부도공사의 위기에 내몰려 있으며 정부의 시설매입 등 지원을 통한 회생에 기대를 걸고 있는 실정이다.

[그림 Ⅲ-23] 강원도개발공사 재무 현황

(단위: 백만원)



마. 기초자치단체 도시공사 현황 및 문제점

기초자치단체의 도시·개발공사는 지방공사와 지방공단 설립과 관련 「지방공기업법」(제49조) 및 개별 조례로 설립·운영되고 있다. 시군구에서 공기업 설립하고자 할 경우에는 관할 시도시장과 사전협의의 거처도록 법에 명시(제49조 1항)되어 있으며, 지방자치단체가 공사 또는 공단을 설립하고자 할 때에는 사전에 전문기관으로부터 설립 타당성 검토를 받아야 한다(「지방공기업법 시행령」 제47조 1항). 그 외에도 타당성 검토에 필요한 사업의 적정성 여부, 사업별 수지분석, 조직 및 인력수요 판단, 주민복지 및 지역경제와 지방재정에 미치는 영향을 등을 포함하여야 하는 등 세부절차 및 검토기준을 안전행정부 장관이 정하도록 시행령(시행령 제47조 4항)에 규정해 놓고 있다. 안전행정부의 지방공기업 설립과정 관련 규정을 살펴보면, 절차상으로는나 관리 내용 면에서 볼 때 제도 자체는 잘 갖추어져 있는 것으로 보인다. 따라서 현재 나타나고 있는 기초자치단체 지방공사 관련 부채 증가 문제는 관련 제도의 미비로 인한 문제라기보다는 책임성이 결여된 관리 부실에 있다고 보여진다.

지난 3월 한 언론의 기획기사로 지방공기업 부실화 문제를 중점적으로 다룬 바 있다.²⁸⁾ 기사의 내용에서 주목해야 할 부분은 기초자치단체의 도시공사 부실문제이다. 인천이나 강원도의 문제는 부실규모나 내용 면으로 볼 때 중앙정부와 언론의 관심권 안에 있는 부분에 해당한다고 볼 수 있으나, 기초자치단체의 도시공사 문제는 그렇지 못한 것이 사실이다. 공기업 부채뿐만 아니라 민자사업도 지자체의 부채를 증가시키는 원인이 되었는데 경북 경주시 1,591억원, 충북 충주시 1,056억원, 경남 김해시 1,037억원 등이라고 밝힌 바 있다. 기초지자체 도시공사의 경우도 예를 들면, 김포시 5,493억원, 하남시 4,169억원 등 자체 재정규모에 비하여 엄청난 규모의 부채를 안고 있는 것으로 나타났다. 이러한 지방공기업 부실은 비건설분야에서도 심각한 상태인데 ‘의령군토요애유통’, ‘고창황토배기유통’, ‘완도전복’ 등과 지방의 컨벤션센터들(예: 제주국제컨벤션센터, 백스코, 광주 김대중컨벤션센터 등)의 만성적인 영업적자도 문제점으로 지적된 바 있다. 그럼에도 불구하고, 기초자치단체 관련 지방공사들의 높은 성과급 지급 등 공공부문의 도덕적 해이 문제점도 동전의 양면과 같이 동시에 언급되고 있다. 이는 시군구 기초자치단체들이 경쟁적으로 공사를 설립하는 과정에서 나타난 것으로 보인다. 시군단위 개발 유통사업을 하는 공기업은 2008년에는 26개, 2012년에는 35개로 증가하여 부채규모는 2008년 1조원에서 2012년 2조 6천억원으로 증가한 것으로 나타나고 있다.

문제는 이들 지방공사·공단 관리주체는 광역자치단체이며, 안전행정부는 사실상 이들이 직접적인 관리대상이 아니라는 점이다. 안전행정부의 「2012 회계연도 지방공기업 결산 결과」나, 내부자료를 통한 「지방재정 건전성 강화방안」에 따르면, ‘도시공사 부채감축 목표제’나 ‘구분회계제도 도입’ 등 재무건전성 강화방안은 나타나고 있으나, 기초자치단체 관리에 대한 구체적인 내용은 나타나 있지 않고 있다. 지방공기업, 특히 출자·출연

28) 이하 내용은 조선일보 기사 URL: http://news.chosun.com//site/data/html_dir/2013/05/31/2013053100270.html
http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2013/06/01/2013060100384.html 등의 내용 중 일부를 정리한 것임(2013.5.31)

기관 관리방안으로 개별 법령, 조례로 운영되는 출자 출연기관에 대해 종합관리하는 법률을 제정하고자 하는 내용이 일부 포함되어 있기는 하다. 따라서 관리의 사각지대에 있는 기초자치단체의 지방공사·공단 관리의 위한 거버넌스 구축을 통한 구조조정 작업이 체계적으로 진행될 필요가 있다.

〈표 Ⅲ-36〉 최근 설립된 지방공기업 경영부실 현황

	설립 연도	문제점	조치내용 (시정권고)	기관	설립 연도	문제점	조치내용 (시정권고)
안산 도시공사	09	설립·조직 인력·사업 운영 부적절	안산 시설 관리공단과 통합	기장군 도시관리공단	09	근거 없이 연40% 수익증가 추정	경영개선 대책마련 보고
고양 도시공사	08	구체적인 사업계획 없이 설립	고양 시설 관리공단과 통합	울주군 시설관리공단	08	자체검토로 인력 40명 증가	조직진단 실시·개 편
여수시 도시공사	08	모든 사업 민간사업 대행수준	조건부청산 (12엑스포 관련사업 내용보고, 판단)	양산시 시설관리공단	09	채용 공고없이 11명 특채	특채요건 명문화
평택 도시공사	08	정원보다 많은 본부장 배치	2개 본부장 직제 폐지	단양 관광관리공사	09	사업하며 정원에 없는 4명 채용	주의조치
양평 지방공사	08	온갖 사업 할 수 있게 조례제정	사업범위 재정비	보령시 시설관리공단	10	위험근무 수당 잘못지급	환수하고 주의조치
함안군 지방공사	09	임금에 성과연봉 포함	해당조항 삭제	강화군 시설관리공단	08	타당성검토 안 된 9개 사업추진	타당성 검토실시
포천시 시설관리 공단	09	타당성검토 후 3년지나 조례제정	사업재평가	군포시 시설관리공단	08	사업수탁 후에 타당성검토	주의조치
인천 중구 시설관리 공단	09	수익나는 사업 한 곳 뿐	경영개선 대책마련· 보고	전주시 시설관리공단	08	사업 추정 손익과 현격한 차이	개선방안 마련

자료: 중앙일보(2010. 10. 22.); 정성호·정창훈(2011) p. 164 재인용.

〈표 III-37〉 지방공기업 설립 절차

단 계	내 용	일정별	담당부서	관련법령
설립방침 결정전	○대상사업의 성격, 유형 등 내부 검토 ○민간위탁, 직영, 공사, 공단 설립 등 형태별 추진방안 비교 분석	-	주 관 부 서	법 §2 법 §49
설립방침 결정단계	○설립요건 검토 및 형태 결정 ○공기업 설립검토안 마련 ○시도(시군구가 설립하는 경우) 및 지방의회 등 관계기관 의견수렴 ○설립추진 기본방침 결정	D-300한 D-270한 D-260한	주 관 부 서	-
설립 타당성 검토 단계	○설립타당성 연구용역 추진 - 설립타당성검토계획 작성 - 설립타당성 검토기준 제시 - 설립타당성 검토기관과 용역계약 체결 및 용역실시 ○설립타당성 검토보고서 확정	D-250 ~D-160	설 립 준비단	법 §49 영 §47
설립 심의 단계	○주민설명회(공청회) 등 주민의견수렴 ○시도와 협의(시군구가 설립하는 경우) ○설립심의위원회 구성(민간위원 과반수) ○심의 검토기준 제시 및 위원회 심의	D-130한 D-100한 " D-90한	설 립 준비단	영 §47 "
조례 제정 단계	○자치단체장의 설립 결정 ○자치단체 조례제정안 마련 및 의회심의를 거쳐 조례공포	D-85 ~D-55	설 립 준비단	법 §49
설립 단계	○정관 등 제규정 작성, 임원추천위 구성 ○임원공모 및 임명	D-50 ~D-5	설립준비단 공사공단	법 §56 법 §58
	○설립등기(자본금 납입 후 3주일이내) ○설립보고(등기 후 10일이내)	D-0 D+10	사 장 (이사장) 자치단체	법 §53·§57 영 §78

자료: 안전행정부, 「지방공기업설립운영기준」, 2012.

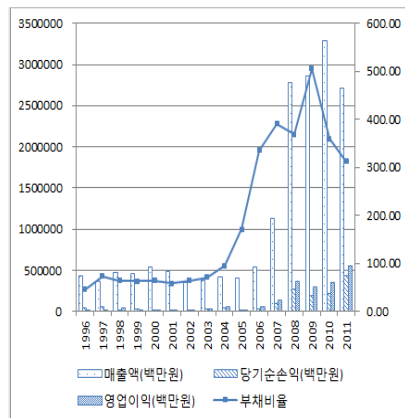
바. 도시개발공사의 부채비율과 재무지표 관계

그러나 기업의 경영원리상 부채규모가 크다고 해서 무조건 부정적으로 볼 것만은 아니다. 특히 개발공사의 경우에는 신규 사업에 들어가거나, 대규모의 사업을 진행할 경우 이에 필요한 막대한 부채가 발생할 수 있지만 사업이 종료되고 영업이익이 발생한다면 그 부채를 바로 상환할 수 있는

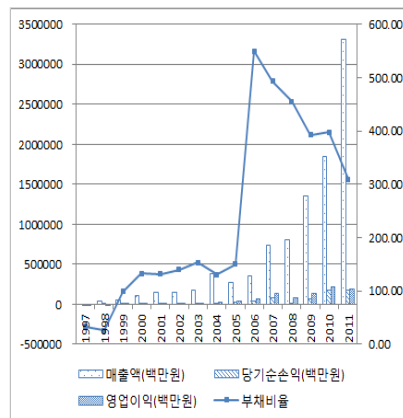
능력이 생기기 때문이다. 그렇다면 단순히 부채의 규모나 부채비율의 상황만을 볼 것이 아니라 개발공사의 사업 상태에 따른 부채와의 관계에 대해서 알아볼 필요가 있다.

김노창·한영은(2011)에서는 지방공기업을 대상으로 이익 발생에 따라 부채비율이 감소하는지에 대해서 이익률과 부채비율의 관계를 회귀분석하였다. 그 결과, 이익이 발생한 경우에 부채비율의 관계에서는 유의한 결과가 나타나지 않았으며 지방공기업이 이익이 발생한다고 하여도 부채비율 감소를 위한 노력을 기울이지 않는다는 것을 미루어 알 수 있었다. 그래서 본 연구에서는 기업의 재무상태를 나타내는 매출액, 당기순손익, 영업이익, 사업예산규모와 같은 지표들과 부채 사이에는 어떠한 관계가 있는지 부채규모가 큰 서울시 SH공사와 경기도 경기도시공사를 대상으로 확인해 보았다.

[그림 Ⅲ-24] SH공사의 부채비율 및 매출액, 당기순손익, 영업이익 그래프



[그림 Ⅲ-25] 경기도시공사의 부채비율 및 매출액, 당기순손익, 영업이익 그래프

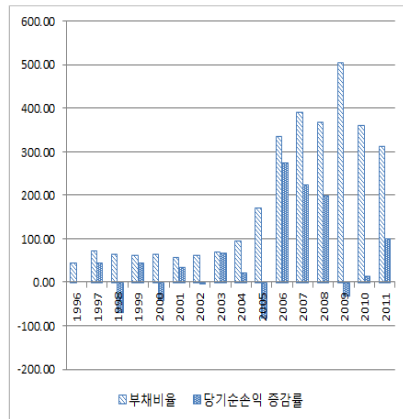


먼저 부채비율과 매출액, 당기순손익, 영업이익과의 관계를 그래프로 살펴보았을 때 그 관계성이 뚜렷하게 보이지 않았다. 매출액이나 영업이익, 당기순손익과는 관계없이 부채비율은 증가하였으며 특히 경기도시공

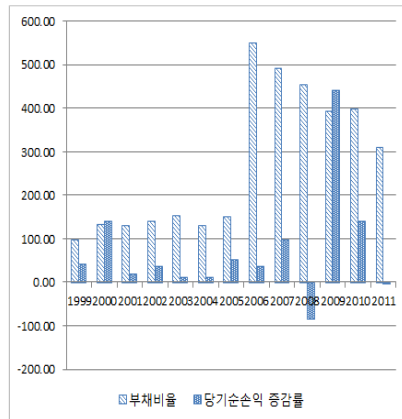
사의 경우 2006년 부채비율이 약 150%선에서 500% 이상으로 급격하게 증가하였으나 다른 지표에서는 큰 변화를 확인할 수 없었다. 하지만 SH공사의 그래프에서 당기순손익이 급격하게 증가한 2008년에 부채비율이 조금 감소하거나 2011년 경기도시공사의 당기순손익이 급격하게 증가한 2011년에 부채비율이 급격하게 감소한 것을 미루어볼 때 그 영향을 조금 확인할 수 있어서 각각의 지표들의 증감률과 부채비율의 관계를 별도로 살펴보았다.

당기순손익의 증감률과 부채비율의 그래프를 보았을 때 당기순손익이 증가한다고 해서 부채를 상환하여 부채비율이 감소하지 않고, 또 반대로 당기순손익이 증가해서 영업 실적을 바탕으로 더 많은 채권을 발행하였기 때문에 부채비율이 일정하게 증가하지도 않는다. 오히려 그래프의 모습은 일정하지 않는 방향으로 변화하고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 III-26] SH공사 부채비율 및 당기순손익 증감률

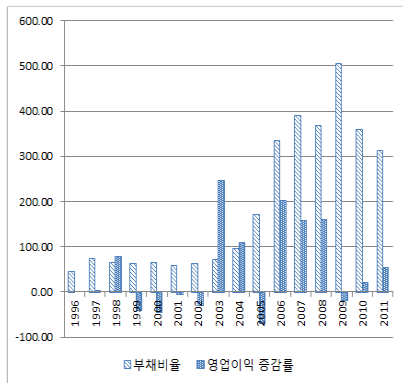


[그림 III-27] 경기도시공사 부채비율 및 당기순손익 증감률

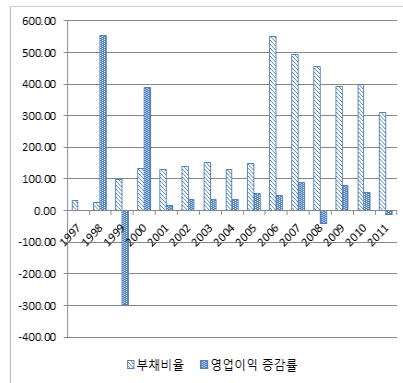


부채비율과 영업이익 증감률의 관계에서도 마찬가지로 영업이익이 부채비율의 증가나 감소에 양(+)이나 음(-)의 한 가지 방향으로 영향을 주지 못하고 있다. 특히 경기도시공사의 그래프에서 부채비율과 영업이익이 아무런 관련이 없음을 확인할 수 있다.

[그림 Ⅲ-28] SH공사 부채비율 및
영업이익 증감률

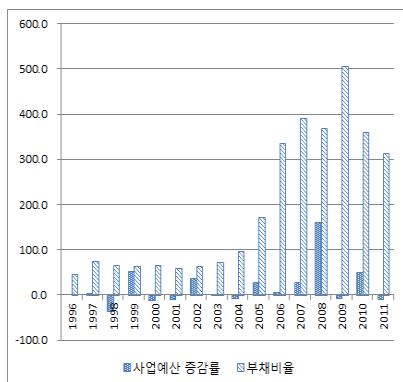


[그림 Ⅲ-29] 경기도시공사
부채비율 및 영업이익 증감률

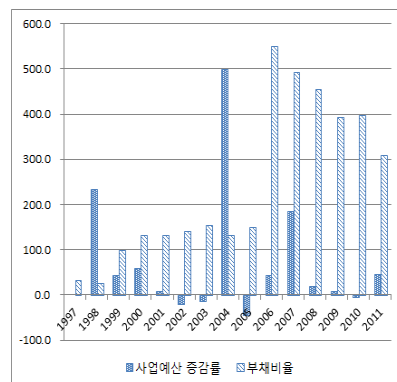


사업예산의 증감률과 부채비율의 개별 그래프에서도 두 개의 지표 사이에서 일정한 관계성을 찾을 수 없다. 이로써 개발공사의 부채비율과 각종 재무지표들 사이에는 상관관계가 없다는 것을 추정해볼 수 있다. 오히려 기업의 경영성과나 내부의 재무성과보다는 다른 지표들이 더 큰 영향을 미치고 있다고 생각해 볼 수 있다. 그러므로 개발공사의 부채에 어떠한 변수들이 영향을 미치는지 이후에 추정해보도록 하겠다.

[그림 Ⅲ-30] SH공사 부채비율 및
사업예산 증감률



[그림 Ⅲ-31] 경기도시공사
부채비율 및 사업예산 증감률



이상의 내용이 시사하는 바는 크게 두 가지로 생각해 볼 수 있다. 첫째, 해당 공기업이 영업이익이 발생했을 경우, 부채상환보다는 영업이익을 신용으로 한 보다 많은 투자 증가(부채 증가)로 이어질 가능성이 높았음을 의미한다. 두 번째는 사실상 영업이익이나 당기순손익의 증감이 경기 변화에 따른 분양에 절대적으로 의존하는바, 외부요인(금융위기 영향, 지가 상승률 하락 등)의 영향력이 매우 커서 재무성과의 영향 정도가 상쇄되었을 가능성도 높다고 볼 수 있다.

따라서 부채의 증가는 투자 확대에 따른 결과이니 기타 재무성과 변수들과 연계해서 공기업 부채비율을 평가해야 한다는 일각의 논의에 대해서는 다음과 같이 접근하는 것이 타당한 것으로 보인다. 부채비율과 기타 재무관련 지표와의 단순 변수 상관관계만으로는 뚜렷한 연관성을 찾기 어렵다는 것이다. 도시개발공사의 부채비율 증감에 영향을 주는 재무지표는 그 자체가 외부적인 요인들 즉, 거시경기 변화나 해당 지역의 지역적 특성으로 인한 재정수요 변화, 정치적인 특성상 선거 직전에 공기업 투자 증가 등의 결과에 해당한다. 이에 본 연구에서는 도시개발공사의 부채 증가에 어떠한 변수들이 영향을 미칠 수 있겠는가에 대하여 경제적, 재정적, 정치적 변수를 고려하여 모형을 설정하고 변화 양상을 살펴보기로 한다.

사. 소결

본장에서는 지방도시개발공사 중 부채 규모가 큰 서울 SH공사와 경기 도시공사와 최근 들어 문제가 지적되고 있는 인천과 강원도시공사를 위주로 살펴보았다.²⁹⁾ 대부분의 도시공사가 안고 있는 문제를 요약해보면 다음과 같다.

지방공기업이 추진하고 있는 개발사업의 재정부실 실태와 원인을 살펴보면 무리한 사업추진, 지자체 부담 전가 등 다양한 원인이 존재함을 알 수 있다.³⁰⁾ 사업타당성 분석을 소홀히 한 채 신규 투자사업을 무리하게

29) 그 외 도시공사들의 재무현황과 부채 수준 등은 부록을 참고하기 바란다.

30) 감사원 보도자료, 「감사원, '지방공기업 개발사업 추진실태', 감사결과발표」.

추진하거나³¹⁾ 특수목적법인(SPC)³²⁾을 설립하여 개발사업을 추진하면서 공사가 모든 손실 위험을 떠안거나 SPC에 특혜를 부여³³⁾하는 등 편법적인 방식이 동원되어 무리하게 사업을 추진하고 있다.

또한 지자체의 우월적 지위³⁴⁾를 이용하여 지방자치단체의 예산으로 부담하여야 할 사업비를 공사에 부당하게 전가하는 사례도 있다.³⁵⁾ 또는 지자체에서 편법으로 현물출자 후 이를 기초로 도시개발공사 공사채 발행한 사례³⁶⁾도 감사원의 감사 결과 적발되었다. 지방공기업을 관리·감독하는 안전행정부는 도시개발공사의 순자산 규모를 소홀히 검토한 채 공사채 발행을 승인하고, 사후관리가 부실하다는 지적을 받기도 했다.

본장에서는 부채 수준과 재무현황 위주로 문제점을 살펴보았는데, 위의 제도미비와 관리소홀로 인한 도덕적 해이 사례 이외에도 경제적 요인으로 인한 사업 손실 부분도 예상가능하다. 도시개발공사의 경우 이른바 거시경제 변화('fundamental') 영향도 주요 부실 원인으로 볼 수 있다. 무리한

2011.5.20

- 31) 전남개발공사는 전남발전연구원이 부실하게 수행한 '장흥해당산업단지 조성 사업'(총사업비 1,465억 원) 타당성 분석 용역결과를 그대로 인정하여 사업을 추진함에 따라 2010년 말 기준으로 58억원의 손실 발생이 예상된다.
- 32) 특정 목적(사업)을 수행하기 위해 일시적으로 만들어진 법인(Special Purpose Company)이다.
- 33) ①화성도시공사는 2010. 7. 12. A개발(주)에 토지(4만㎡)를 매각하면서 미납 잔금에 대한 담보물 제공의무를 부당 경감하여 잔금 259억원의 회수가 불확실하고, A개발(주)의 채무를 보증함에 따라 450억원의 우발채무 부담, ②인천도시개발공사와 구 한국토지공사는 2009. 9. 30. 영종하늘도시 외국인투자 용지(229만㎡)를 외형상 외국인투자 기업인 B(주)에 조성원가보다 1조 8천억원 싸게 매각하면서 전매를 허용하는 계약 체결하였으나, 위 업체가 계약 보증금을 납부기한(2011. 3. 31.) 내에 미납함에 따라 2011. 4. 1. 계약 해제
- 34) 지자체는 산하 도시개발공사의 사업승인권·임원선임권을 보유하고 있다.
- 35) 인천시에서 SPC를 설립하여 추진하는 '송의운동장 도시재생사업' 등 12개 PF사업은 그 성과가 시에 귀속되는데도 사업비 등 7,615억원을 인천도시개발공사에 전가, 2008.6.9 '세계도시축전 기념관 건립사업'을 인천도시개발공사가 대행하게 하면서 기념관 건립비 170억원을 미지급하였다.
- 36) 인천시의 경우 수익·처분이 불가능한 재산 1조 3천억원을 인천도시개발공사에 편법 출자하여 2008년의 경우 공사의 부채비율 2,330%를 1/10인 233%로 축소하였고, 공사는 공사채를 법정한도보다 5천억원 초과 발행, 2011년에 공사의 부채비율이 1,269%에 달해 채무불이행이나 사업 중단 등이 우려된다

사업타당성 예측은 개선되는 것이 마땅하나 절대적으로 분양 결과에 의존할 수밖에 없는 사업 특성상 당초 사업계획 시와 사업진행 및 종료 시의 분양 여건이 변화한 경우로 인한 사업손실의 경우에는 책임 여부를 가리기 어려운 한계가 존재한다. 또한, 도시공사뿐만 아니라 지방공기업 설립 여건상 지방자치단체가 설립부터 최종적인 재정 책임을 진다는 암묵적인 책임 전가도 가능한 구조로 되어 있다. 따라서 지금의 도시개발공사 부채 증가는 위의 내용과 함께 지방공기업과 지방자치단체 간의 거버넌스 문제, 정치적 의사결정 단계에서의 부채 전가 정도 등이 복잡하게 작용한 결과에 해당한다고 생각해볼 수 있다.

기존의 대다수 연구에서는 지방공기업 경영평가 결과를 바탕으로 한 재무분석 위주로 구체적인 개선방안이 제시된 바 있다. 재무지표인 자산, 부채, 자본, 부채비율, 차입금 의존도 등의 분석 결과를 바탕으로 공기업별 재무적 문제점과 개선방안이 도출되는 방식이다. 예를 들어 지하철 공사의 경우, 단기적 유동성부채가 문제점으로 지적될 때 이에 대한 개선방안은 자치단체의 투자 확대를 통한 자기자본 확충 노력이 제시된 바 있다. 또 장기적으로는 요금의 현실화를 개선이 지속적으로 요구되는 개선방안으로 제시되었다. 그러나 이러한 방안들은 지자체의 일반재원 투입을 의미하고 이는 사실상 중앙정부 이전재원 확대를 의미한다. 또한 대중교통 요금 인상을 통한 요금 현실화율 개선 문제는 역진성이 강한 공공재화의 물가인상에 해당하므로 국민적 합의를 요구하는 사안이다. 결국 지방공기업의 재무지표 분석을 통한 결론은 공기업의 특성상 수익성 창출의 한계가 분명하다는 것, 자치단체나 중앙정부로부터의 재원이전을 통한 자기자본 확충으로 귀결되는 것으로서 아이러니하게도 지방공기업 스스로의 구조조정과 무관한 결론에 도달하게 된다.

본 연구에서는 지방공기업의 재무 건전성 문제를 지방자치단체의 재원 투입과 요금 현실화율 문제만으로 결론내는 것은 향후 장기적인 재정운용과 재정건전성에 있어 큰 도움이 되지 못한다고 보았다. 본 연구는 보다 근본적으로 지방공기업의 경제적 및 정치적 특성을 이해하는 것이 필요하다는 관점 아래, 중장기적으로 지방자치단체의 재정운용과 지방공기업의

재무성과 연계방안의 타당성, 공공요금 의존 지방공기업 적자 부분 해석 등을 위한 실증적인 근거 제시가 우선적으로 필요하다고 판단하였다.

그리하여 본 연구는 지방공기업 부채 감축안을 위하여 경제적 변수와 재정 변수를 고려하고, 정치적 한계점도 설명하여 자치단체와 공사 간의 관계설정에 정책적 함의를 제공하고자 한다. 그러기 위해서는 지방공기업을 설명하는 데 있어서 첫째, 거시경제 여건 부분이 설명할 수 있는 부분에 대하여 구분할 필요가 있고, 둘째, 해당 자치단체가 지방공기업의 재정적·정치적 지분을 갖고 있으므로 자치단체의 재정력 및 지역적 특성과의 관계여부가 설명되어야 할 것이다. 또한 셋째, 거버넌스 구조상 설립 단계에서의 임의성 여부도 중요한 판단근거임을 제시해 보고자 한다.

5. 핵심쟁점 및 논거

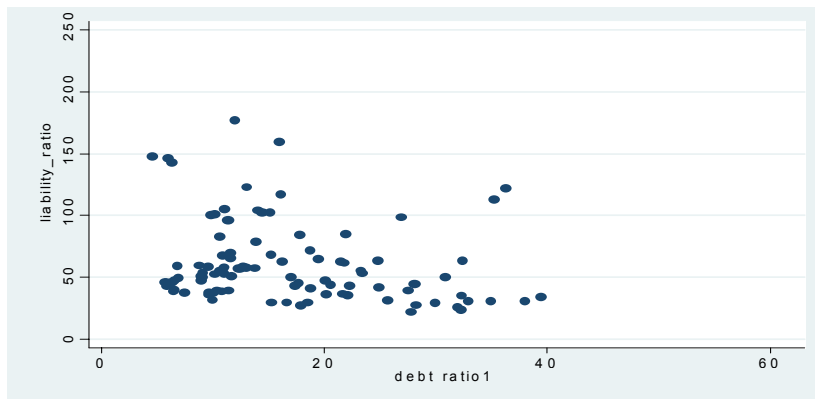
〈질문 1〉 지방재정 특성(Public Policy)이 지방 채무 및 지방공기업 부채 수준과 상관관계가 있는가?

우선 지방 채무와 지방공기업 부채의 성격이 유사한지 그렇지 않은지를 살펴볼 필요가 있다. 2006년 이후 광역자치단체 기준 지방 채무비율과 지방공기업 부채비율과의 상관관계는 음의 부호(-0.5)가 나타나기는 하나, 통계적으로 유의하지는 않았다. 이는 광역시 지역의 채무비율이 높은 점과 도 지역에서의 공기업 부채비율이 상대적으로 높게 나타난 점이 반영된 결과로 보인다.

또한 1998년 이후 지방 채무비율은 자치단체의 재정력과 양(+)의 상관관계가 있는데, 이는 기존 선행연구들의 결과와 일치하는 모습이다. 지방채의 경우 경기 하락기의 공자기금 등으로 이루어진 이전재원적인 성격으로 설명되고 있다(임성일·홍서빈(2012), 배인명(2009), 김현아(2007) 등). 이는 지방채가 상당부분 일반회계사업으로 운영되어야 할 지방자치단체 사업 즉, 이전재원으로 지원되지 못하는 지역의 대체재원으로 활용되었다고 볼 수 있다. 이를 바탕으로 배인명(2009)의 연구결과에서는 지

방자치단체의 채무비율을 낮추기 위해서 지방소비세 도입의 필요성이 주장된 바 있다. 위의 주장은 상대적으로 이전재원을 덜 받는 광역시에 이전 재원을 대체하는 채무 지원이 증가할 필요가 있다는 것으로 우리나라의 정부 간 재정관계의 특성이 반영된 결과이다.

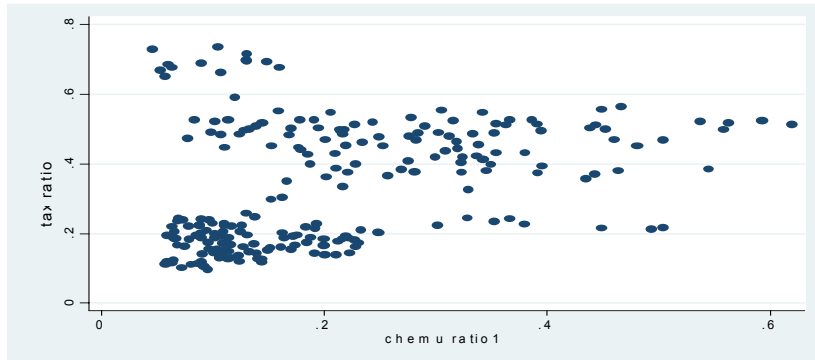
[그림 III-32] 채무비율과 공기업 부채비율과의 상관관계



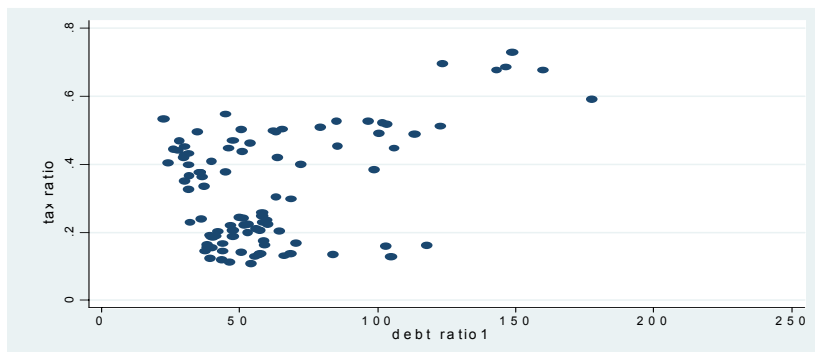
[그림 III-32] 채무비율과 공기업 부채비율과의 상관관계로 한 분석에서도 지방세 비중과 채무비율은 양(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타나고 있다. 이에 대한 해석은 자치단체가 재정력이 높을 경우, 즉 인구도 많고 세원도 풍부한 경우에 보다 많은 '재정수요'를 충족하기 재원으로 지방채를 활용하고 있는 것으로 설명하고 있다.³⁷⁾ 반면 지방공기업 부채비율과 지방세 비중은 부호는 양(+)으로 나타나지만, 통계적 유의성은 나타나지 않았다. 또한 우리나라 지방세와 이전재원은 mirror image와 같은 관계를 가지고 있다. 따라서 이전재원과 채무비율은 유의한 음(-)의 관계를 보여주었고, 지방공기업 부채비율은 이전재원과 뚜렷한 관계를 보여주지 못했다. 위의 OECD 분석에서도 마찬가지로 이전재원과는 뚜렷한 관계를 설명해주지 못하고 있다.

37) Blöchliger, H.(2013), "Fiscal Consolidation Across Government Levels - Part1. How Much, What Policies?," OECD Economics Department Working Papers, No. 1070, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k43nrxr00zd6-en>

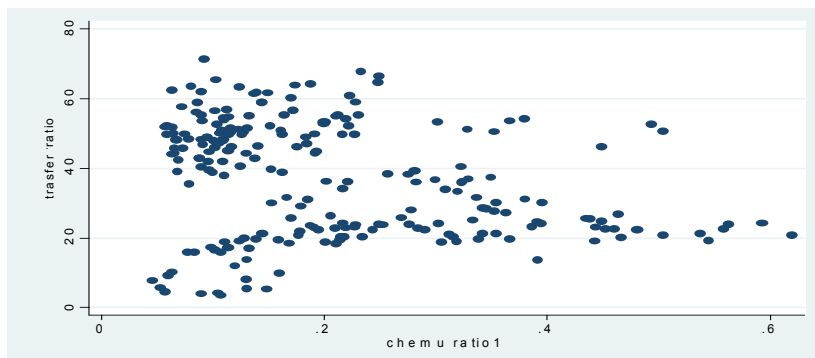
[그림 III-33] 지방세 비중과 채무비율



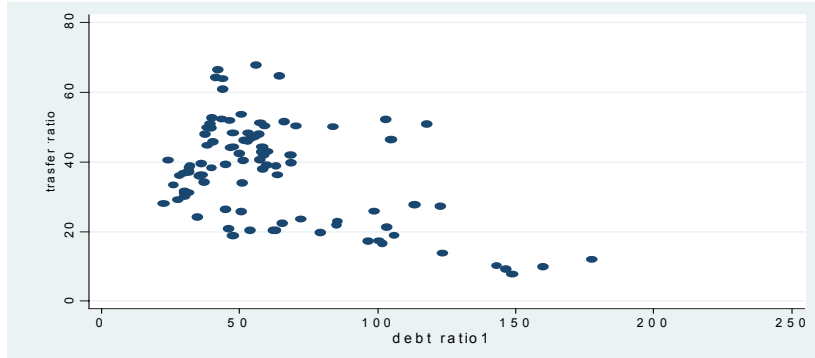
[그림 III-34] 지방세 비중과 지방공기업 부채비율



[그림 III-35] 이전재원 비중과 채무비율



[그림 III-36] 이전재원 비중과 공기업 부채비율



그러나 이에 대해서는 조금 더 생각해 볼 필요가 있다. 지방 채무는 그 성격상 자본계정(capital account), 즉 자본투자사업(public investment)의 성격이 강하므로 같은 이전재원이라 할지라도 교부세와의 대체성보다는 국고보조금과의 대체성이 더 가깝다고 볼 수 있다. 결과적으로 볼 때 지방 채무가 교부세와 대체관계로 나타나서 이를 이전재원의 대체수단으로만 보는 것에는 무리가 있다고 보여진다. 같은 결과라 할지라도 지방 채무 수준과 인구 혹은 재정력(지방세)과의 관계에 주목하는 것이 지방 채무의 본질적인 성격 파악에 접근하는 방법이라고 볼 수 있겠다. 다음 장에서 설명하겠지만 OECD 국가의 사례에서도 지방 채무는 해당 자치단체의 '지방세 수준'과의 상관관계가 유의한 것으로 나타나고 있는데 이는 해당 자치단체의 재정력을 바탕으로 채권을 발행하는 시장이 비교적 잘 형성되어 있는 선진국에 해당하는 사례이긴 하지만, 역시 이전재원과의 관계보다는 지방세와의 관계가 더욱 유의함을 보여주고 있다.

지방 채무가 이전재원적인 성격이 강하다는 것은 시사하는 바가 크다. 모형적으로 자원 중립을 가정할 경우, 이전재원은 국가재정의 제약하에 있으므로 어떤 한 분야의 이전재원이 증가하게 되면 기타 분야는 감소하게 된다. 예를 들어, 재정수요가 특정 분야(복지분야 지출, 개발사업 위주 등)로 몰릴 경우, 꼭 필요한 공공투자사업(public investment)인 상수도, 하수도 등의 투자비용이 줄어들 수 있음을 의미한다. OECD와 KIPF의 분

석에 따르면 재정위기 시 2010년 EU 국가 평균 8.3%의 '자본투자사업' 부분이 감소한 것으로 나타났다. 프랑스의 경우, 복지지출 증가로 인한 capital spending이 분명하게 이루어졌고, OECD 회원국의 절반 가까이가 재정위기 이후 자본지출 수준이 그 이전 수준으로 감소한 것으로 나타나고 있다. 가장 많은 수준의 capital spending cut을 한 나라는 미국이다. 미국은 대부분의 공공투자사업이 연기되거나 취소되는 절차를 밟고 있다고 밝혔으며 미국 municipalities가 유럽 국가들의 기초자치단체보다 spending cut이 더 크게 나타난 것으로 보고되었다.³⁸⁾

〈표 III-38〉 2006년부터 2011년까지 상수도와 도시개발공사의 부채
연평균 증가율

(단위: %)

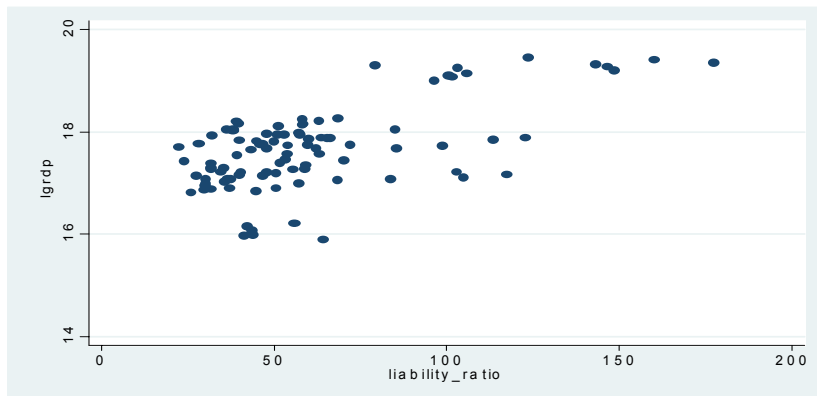
	상수도 평균	도시개발공사 평균
서울특별시	16.50	17.68
부산광역시	-15.34	28.63
대구광역시	-8.43	15.80
인천광역시	-9.15	39.13
광주광역시	-28.23	10.24
대전광역시	-1.61	-3.73
울산광역시	-4.12	324.36
경기도	-5.78	14.01
강원도	-7.95	31.87
충청북도	17.63	78376.20
충청남도	-6.67	296.86
전라북도	2.82	56.40
전라남도	-3.84	33.35
경상북도	-6.49	37.42
경상남도	-7.87	24.98
제주특별자치도	-2.48	28.52

자료: 안전행정부, 『지방공기업 결산』, 각 연도.

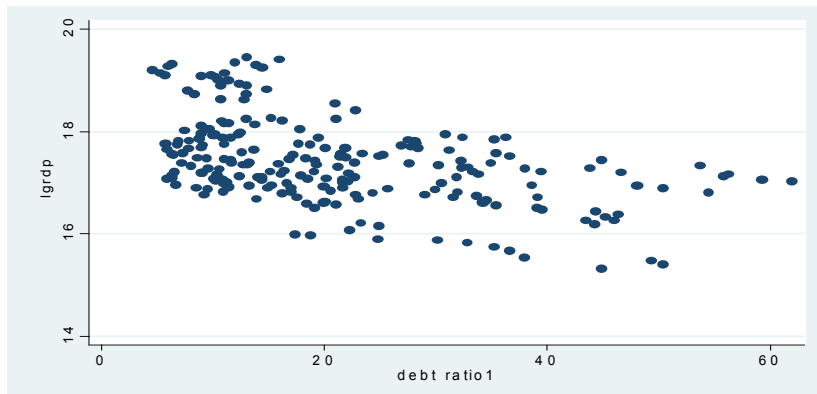
38) 유럽은 Dexia(2011) 자료, 프랑스는 Rappor Jamet(2010)를 근거로 작성되었음. OECD & KIPF, "Institutional and Financial Relations Across Levels of government," Edited by Junghun Kim and Camila Vammalle, 2011, p. 30 인용

〈질문 2〉 지역경제 특성(Market effect)과 지방 채무 및 지방공기업 부채 수준과 상관관계가 있는가?

[그림 III-37] GRDP와 지방공기업 부채비율



[그림 III-38] GRDP와 지방 채무비율

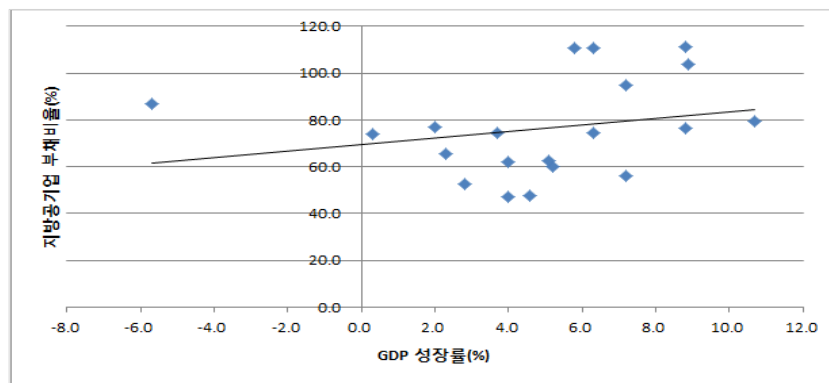


2006년 이후 GRDP와 지방공기업 부채비율은 양(+)의 상관관계로 나타났다. 인구나 면적이 비교적 넓은 즉, 생산기반이 높은 지역의 경우에는 지방공기업 활동이 활발하게 이루어지고 있음을 보여주고 있다. 반면, 지방 채무비율과의 상관관계는 음(-)의 상관관계가 나타나고 있다. 2012년

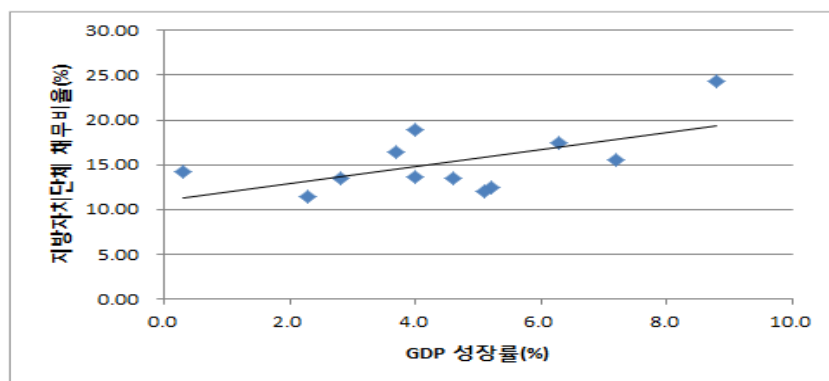
기준 지방 채무는 일반회계와 기타특별회계, 공기업특별회계의 누적 채무 규모인데 이 중에는 일반회계 채무 비중이 50%, 기타특별회계가 20%, 공기업특별회계 30%에 해당한다. 따라서 지방 채무의 성격은 일반회계의 공자기금 등 이전재원적인 규모가 대부분에 해당하므로 상대적으로 GRDP가 높은 지역에서의 채무 비율은 낮게 나타나고 있는 것으로 볼 수 있다.

〈질문 3〉 GDP 성장률(Macro effect)과 지방 채무 및 지방공기업 부채비율과의 상관관계가 있는가?

[그림 III-39] 지방공기업 부채비율과 GDP성장률



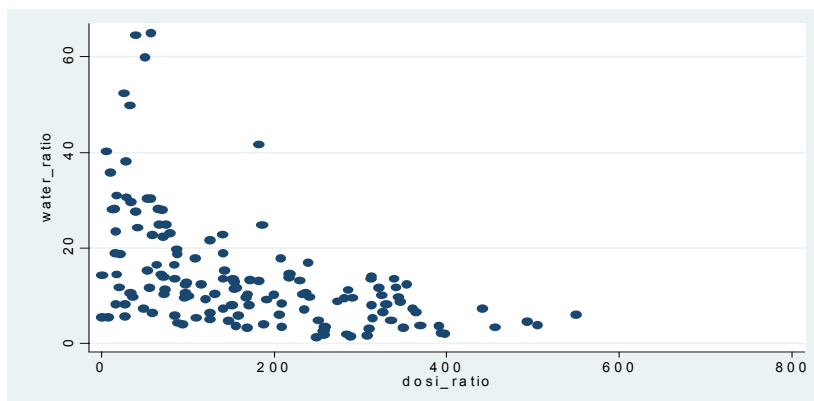
[그림 III-40] 지방채무비율과 GDP성장률



2000년대 이후의 GDP 성장률과 지방 채무비율은 통계적으로 유의한 양(+)의 상관관계(계수 0.36, 1% 이내 유의수준)를 보여주고 있다. 역시, 지방공기업 부채비율의 경우, 양(+)의 상관관계를 보여주고 있으나 통계적으로 유의한 수준으로 나타나지는 않았다. 지방 채무 비율이 경제성장률과 양(+)의 상관관계를 보여주는 것은 앞의 <질문 1>에서 설명한 바와 같이, 지방 채무 비율이 단순히 이전재원적인 성격에만 그치지 않고, 경기 팽창 시 재정수요 확대와 함께 증가하고 있음(pro-cyclical)을 설명하는 결과에 해당한다.

지방 채무와 지방재정변수 및 거시변수와의 관계는 비교적 뚜렷하게 나타난 반면, 두 변수 간의 상관관계 분석을 통한 ‘지방공기업의 특징’은 분명하게 나타나지 않고 있다. 그 이유는 ‘지방공기업 부채비율’이 이질적인 산업적 특성이 한꺼번에 반영된 부채비율이기 때문으로 보인다. 상하수도사업과 도시개발공사 사업의 특성은 분명히 다른데 이를 같이 보게 되면, 두 효과 모두 분명하게 나타나지 않는 지표상의 오류가 발생할 수 있다. 이는 전체 지방공기업 부채비율을 분석대상으로 할 경우, 정확한 정책적 함의를 제공하지 못함을 의미한다. 따라서 지방공기업의 재정건전성 및 지방재정과의 관계 규명 시 전체 지방공기업 부채비율이 아닌 개별 사업 부채비율을 분석대상으로 하는 것이 타당하다.

[그림 III-41] 상수도 부채비율과 도시개발공사 부채비율



둘째로는, 지방공기업의 설립과 사업성과가 어느 정도 지역별 사업별 임의성을 갖고 있으므로 실질적으로 경기 여건보다는 정치적 재정적 여건이 크게 영향을 미칠 가능성도 있다. 예를 들어, 상수도사업이나 지하철사업의 경우, 해당 자치단체의 경기 여부와 상관없이 지속적으로 투자해야 하는 사업에 해당한다. 공공서비스 공급이 우선하는 공익적인 사업의 경우, 오히려 경기 위축 시 하락하는 것을 막고자 하는 특성이 반영되었기 때문이다. 지방공기업 부채와 경제적 변수와의 1:1 관계 분석만으로는 지방공기업의 산업적 특성 외에 공익적 특성이나 기타 정치적 특성을 감안하기 어려운 한계가 있다. 그리하여 이후에는 이러한 점을 반영하여 도시개발공사 부채비율과 다양한 변수를 고려한 실증분석을 시도하고자 한다.

IV. 주요국의 지방채 및 지방공기업 운영 사례

1. 미국의 지방채 활용 사례

미국은 정부 간 재정관계 유형으로 볼 때, 대표적인 경쟁적 재정관계 (Competitive federation 국가: 미국, 스위스 등), 즉 중앙과 지방이 사실상 별도의 재정자치로 운영하는 국가에 해당한다. 주정부 위주의 채권시장이 매우 발달되어 있는 전형적인 국가이며 capital account로 분리하여 SOC 사업에 대한 재원조달방안으로서 지방채(Municipal bond)를 가장 적극적으로 활용하는 국가이다.

〈표 IV-1〉 지방채의 주요 사용처

(단위: %)

지방채의 주요 사용처(The Main uses of Municipal Debt)	
일반목적(General purpose)	26
교육(Education)	21
의료(Healthcare)	10
공공전력(Public power)	2
상하수도, 가스(Water,sewer&gas)	7
오염방지(Pollution Control)	4
기타(Other)	29

자료: 김수진(2011) 재인용, 미국 Public Bonds 사이트
(http://www.publicbonds.org/bond_basics/municipal_bonds.htm)

2008년 기준, 미국은 매년 4천억달러(\$ 400 billion) 규모의 지방채(subnational bond)를 발행하는 국가이다. FED(미국 연방준비제도)에 따르면, 2013년 2분기 주·지방정부의 부채규모는 2.97조달러에 달하며 이

는 GDP 대비 약 17.8%의 비중을 차지한다. 부채의 내용을 보면, 장기부채(long-term debt)가 98.7%를 차지하는 것으로 나타나, 미국 주정부와 지방정부의 신용도는 안정적으로 유지되고 있음을 알 수 있다. 주정부 부채와 지방정부 부채비율은 약 40:60으로 지방정부 부채 비중이 높게 나타나고 있다. 기초자치단체가 지방채를 매우 적극적으로 활용하며 지방채가 지방정부 재원의 중요한 세입항목임을 알 수 있는 대목이다.

〈표 IV-2〉 지방정부 부채규모

(단위: 십억달러, %)

	2009	2010	2011	2012	2013 Q1	2013 Q2
State and Local governments	2954.9	3023.6	2970.0	2964.3	2978.9	2970.4
Short-term	63.6	63.0	52.3	56.1	54.5	39.4
(%)	2.15	2.08	1.76	1.89	1.83	1.33
Long-term	2891.3	2960.6	2917.6	2908.2	2924.4	2931.0
(%)	97.85	97.92	98.24	98.11	98.17	98.67

자료: Federal Reserve Statistical Release, Financial Accounts of the United States, (<http://www.federalreserve.gov/releases/z1/Current/z1.pdf>)

〈표 IV-3〉 미국 주·지방정부 부채비율

(단위: 십억달러, %)

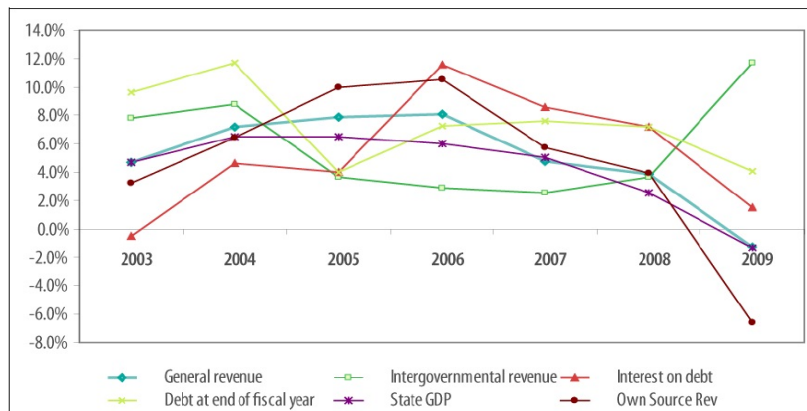
	총 부채규모	GDP 대비 부채비율	연간세입 대비 부채비율	주정부 부채비율	지방정부 부채비율
1997	1,590	14.7	75.8	37.4	62.6
2005	2,010	16.1	93.1	38.1	61.9
2007	2,490	17.1	78.6	38.8	61.2
2008	2,580	17.8	95.9	39.4	60.6

자료: U.S. Bureau of Census, Governmental Finances, various years.

2003년 이후 미국의 모든 주의 주요 거시지표 및 세입지표 변화율을 살펴보면, 미국의 정부 간 재정관계를 짐작할 수 있다. 2008년 이후 금융위

기가 닳치고 주정부 경제성장률이 지속적으로 하락하는 가운데 자체세입과 정부세입이 급속도로 감소하게 된다. 재정위기 시 자체세수 감소를 극복하는 재원으로 채무도 활용되었으나 과거 수준과 크게 다르지는 않다. 이 때 가장 큰 재원의 도움은 상위정부로부터의 재정지원(Intergovernmental revenue)이었다. 재정적으로는 거의 독립적이다시피 한 미국의 경우라 할지라도, 상위정부가 최종적인 재정 책임을 지는 모습이 흥미롭다. 또한, 재정위기가 아닌 안정기의 지방정부는 일정한 채무비율을 유지하면서 재정을 운영하는 것을 알 수 있다.

[그림 IV-1] 회계연도 변화에 따른 미국 모든 주의 일반세입 및 채무의 변화율
(단위: %)



Source: CRS calculations based on United States Census Bureau, *State Government Finances: 2009*.

Notes: The data point for the year listed represents the change from the preceding fiscal year.

자료: Steven Maguire(2011)

2. 일본 사례

일본은 정부 간 재정관계 분류상 미국과 정반대인 국가에 해당한다. 미국과 일본은 조세부담률이 유럽보다는 비교적 낮은 나라로서 채권시장의 존도가 높을 수 있는 나라라는 유사성은 있으나, 일본은 중앙과 지방과의 재정관계가 긴밀한 이른바 협력적 재정관계(Cooperative federation 국가:

독일, 캐나다, 일본, 한국 등)로 분류가능하다. 국가별 지방공기업 분류에서 살펴보면, 특이하게도 일본의 자치단체수(1,727개) 대비 지방공기업수(9,379)는 다른 나라들에 비하여 월등하게 많은 것으로 나타나고 있다. 프랑스의 기초자치단체는 약 36,565개에 지방공기업 수는 1,198개인 점과 대조적이다.

〈표 IV-4〉 국가별 지방공기업 현황

(단위: 개, 백만유로, 명)

국가	지방자치단체	지방공기업 수	총매출	직원 수
오스트리아	2,359	149		44,000
벨기에	589	243		27,250
체코	6,258	339		
독일	13,854	3,500	82,000	530,000
덴마크	275	224		
에스토니아	247	224	150	10,900
스페인	8,106	770		
핀란드	448	944	2,100	
프랑스	36,565	1,198	13,300	66,426
그리스	900	1,116	448	27,500
이탈리아	8,101	963	16,700	152,662
라트비아	547	669	718	53,142
폴란드	2,489	2,415	5,200	160,402
포르투갈	4,037	76		
스웨덴	290	1,750	16,000	55,000
슬로베니아	193	60		
슬로바키아	2,920	239		
영국	326	185		
일본	1,727	9,379		
뉴질랜드	85	257		
한국	232	306		

자료: Dexia(2004); Japanese Local Public Finance Bureau(2007); New Zealand Department of Internal Affairs(2009); UNESCAP(2002).

IV. 주요국의 지방채 및 지방공기업 운영 사례 133

〈표 IV-5〉 지방공영기업 발본적 개혁의 대응상황

(단위: 개)

사업폐지 (2004년~)		민영화, 민간양도 (2004년~)		지정관리자제도		PFI		공영기업형 지방독립행정법인	
280(152)		233(79)		707(103)		53(9)		35(24)	
현· 정령시	시정촌	현· 정령시	시정촌	현· 정령시	시정촌	현· 정령시	시정촌	현· 정령시	시정촌
27 (11)	253 (141)	37 (15)	196 (64)	110 (13)	597 (90)	28 (4)	25 (5)	21 (12)	14 (12)
주요 내역		주요 내역		주요 내역		주요 내역		주요 내역	
택지조성 76(50) 관광시설 외 49(22) 개호 40(18) 병원 39(16) 간이수도 24(14)		개호 117(41) 병원 28(11) 교통 23(6) 관광시설 외 22(5) 시장 7(4) 전기 7(3)		개호 199(24) 관광시설 외 154(27) 주차장 148(16) 병원 70(11) 항만정비 32(8) 하수도 31(3) 시장 30(10) 도축장 22(2) 간이수도 7(1) 택지조성 7(0)		하수도 20(4) 병원 13(2) 수도 9(2) 관광시설 외 4(1)		병원 35(24)	

주: 1. 현·정령시에는 현·정령시가 가입하는 기업단 등을 포함하고, 시정촌에는 시정촌이 가입하는 기업단(현·정령시에 가입한 것을 제외)을 포함한다.
 2. 사업폐지, 민영화·민간양도는 2004년 4월 1일부터 2012년 4월 1일까지의 실적
 3. 지정관리자제도(2003년 9월), PFI(1999년 7월), 공영기업형지방독립행정법인(2003년 7월)은 각 제도 도입시부터 2012년 4월 1일까지의 실적
 4. () 내 수는 2009년 4월 2일부터 2012년 4월 1일까지의 실적
 자료: 일본 총무성 홈페이지, 地方公營企業等. 【資料7】 公營企業・第三セクター等の抜本的改革について(http://www.soumu.go.jp/main_content/000212201.pdf)

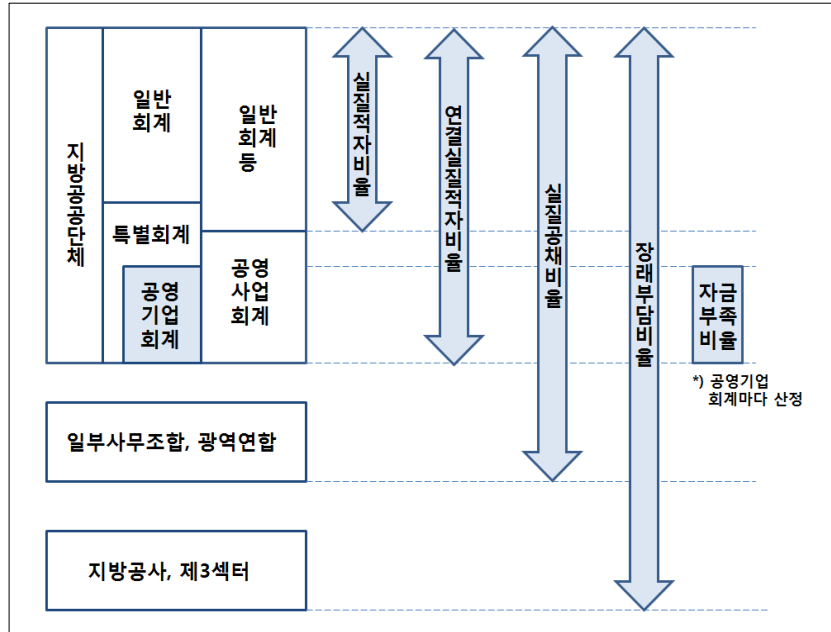
일본은 국가 부채 규모가 GDP 대비 200%를 넘는 국가이며, 따라서 재정개혁에 대한 의지가 컸고 그 중 하나가 지방재정 개혁 부분이다. 2007년 이후 삼위일체 개혁 등을 포함한 보조금 개혁을 단행하였고, 그 과정에서 지방분의 세출 책임도 같이 증가한 경우에 해당한다. 따라서 일본의 지방공기업 분야 역시 개혁의 대상이 되었으며, 2007년 지방공기업의 경영안전화 방안이 발표되기에 이른다.

일본은 2007년, 「지방공공단체 재정건전화 근거 법률」(2007년 6월 22일 법률 제94호, 2007년 12월 28일 정령 제397호, 2008년 2월 5일 총무성령 제8호, 최신개정: 2010년 3월 31일)을 근거로 2009년 4월부터 공영기업의 자금 부족 비율의 산정, 공표, 경영건전화 방안을 추진하였다. 이 법은 제3섹터 등의 경영상황, 지방공공단체의 장래부담금 등을 파악·분석하여 장래부담을 줄이기 위한 대응방안으로 마련되었다. 일본 총무성의 '지방공영기업의 발본적 개혁의 대응상황'을 살펴보면, 2009년 지방공공단체 재정건전화법의 전면적인 시행(2008년 6월 30일 총무성 자치재정국장 통지)과 함께 5년간 제3섹터에 대한 집중적 개혁을 시행할 수 있도록 제3섹터 등 개혁추진체를 창설한 바 있다(「지방재정법」 부칙 제33건의 5의 7).

일본의 재정건전화비율의 산정범위를 살펴보면, 지방정부와 지방공기업 전부를 대상으로 필요에 따라 적자비율을 환산할 수 있도록 구체적인 부채비율의 산정범위를 제시하고 있는 모습이다. 이를 바탕으로 '부채비율' 계산의 범위에 따라 명칭을 별도로 부여하고 있다. 일반회계와 특별회계 일부를 포함하는 부채비율은 '실질적자비율'과 '공영기업'까지를 포함하는 '연결실질적자비율', 그 이상 '사무조합'까지를 포괄할 경우 '실질공채비율', 지방공사 및 제3섹터까지 포괄할 경우에는 '장래부담비율'이라는 개념에 해당한다. 지방공영기업 개혁에 있어서 문제가 될 수 있는 분야를 우선적으로 구조조정하고, 동시에 부채비율에 대한 명확한 기준을 제시하여 관리할 수 있는 체제를 갖춘 점은 재정위기 관리 차원에서는 시사하는 바가 크다.

이는 일본 특유의 중앙과 지방 간의 관계에서 나타나는 특징에 해당한다. 유럽 국가들의 경우, 일본의 총무성에 해당하는 컨트롤 타워가 존재하지 않아 일본과 같은 전방위적인 제도 개혁은 사실상 불가능하다. 유럽연합(EU) 내에서는 지방공기업 연합체(CEEP)가 자본 감축으로 인한 고용 감소 등을 위기로 보고 스스로 개혁안을 제시하는 것과는 상당히 대조되는 모습이다.

[그림 IV-2] 재정건전화비율의 산정 범위



자료: 일본 총무성, 地方公共団体の財政の健全化, 健全化判断比率の算定
 (<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index2.html>)

<표 IV-6> 재정건전화비율의 기준

(단위: %)

	조기 건전화기준	재정재생기준
실질적자비율	도도부현: 3.75	도도부현: 5
	시정촌: 11.25%~15	시정촌: 20
연결실질적자비율	도도부현: 8.75	도도부현: 15
	시정촌: 16.25~20	시정촌: 30
실질공채비율	25	35
장래부담비율	도도부현, 정령시: 400	-
	시정촌: 350	
자금부족비율	20	

주: 1. 연결실질적자비율은 3년간(2009년부터 2011년까지)의 경과적인 기준(도도부현은 25%→25%→20%, 시정촌은 40%→40→35%)로 설정되었음

자료: 일본 총무성, 조기건전화기준 및 재정재생기준
 (<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index3.html>)

〈표 IV-7〉 공영기업 경영건전화 상황
(자금부족비율이 경영건전화기준 이상의 공영기업회계의 수)

(단위: 개)

	2007	2008	2009	2010	2011
공영기업회계의 수	156/7,448	61/7,345	49/7,146	38/7,077	36/6,965

주: 1. 분모는 공영기업회계의 수
자료: 일본 총무성, 지방공영기업연감(2008년~2011년).
(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouei_kessan.html)

3. 유럽 국가들의 지방공기업

유럽국가들의 지방채 및 지방공기업 현황은 CEEP(The European Center of Employers and Enterprises providing Public services; 유럽 공기업 연합체)를 중심으로 한 자료를 참고하였다. CEEP는 1961년 EU Commission으로부터 출발한 유럽 각국의 지방공기업 협회에 해당한다. 공공경제의 중요성 등이 요구되어 CEEP의 사무국은 브뤼셀에 설립되었고, EU와의 파트너십 공식기관으로서 UNICE, ETUC, COPA 등과 함께 유럽사회 파트너로서 인정받고 있다. CEEP의 본래 목적은 국가 공기업들의 연대를 강화하기 위한 것으로서 공기업 운영에 관한 자문기관 역할을 하고 있으며 정기적인 회의와 유럽연합 기준 법률 규정, 지침 및 회원들이 관심 있는 법률에 대한 응답에 기여하고 있다.

유럽 공기업 연합체(CEEP)는 지난 2011년 국제회의를 개최하여 지방공기업(Local Public Enterprises; LPE)을 주제로 유럽의 공공서비스 위기를 진단하고 이에 대한 대책을 마련하고자 노력하였다. 세계 경제위기와 함께 각국은 재정건전화 조치를 단행하였고 이에 따라 유럽 각국들은 공공지출 분야가 축소되었다. 영국은 지난 5년간 910억유로(GDP 대비 5.3%), 이탈리아는 3년간 935억유로(GDP 대비 6%), 스페인은 3년간 700억유로(GDP 대비 6.4%), 그리스는 5년간 284억유로(GDP 대비 12.7%)씩 각각 공공지출 부분이 삭감되었다. 공공서비스(Public Services)는 EU

GDP의 26%, 6,400만명의 고용인, 전체 EU 투자액(the total EU Investment)에 있어서 6.4% 비중을 차지하는 중요한 분야에 해당한다.³⁹⁾ 2011년 11월의 CEEP 국제회의에서는 재정건전화조치(Fiscal Consolidation)를 통한 공공서비스 분야 축소는 단기적인 조치이며 장기적으로 공공서비스 감축은 유럽 공공투자 분야 전반을 위축시키므로 바람직하지 않다는 의견이 제시된 바 있다.

이상의 논의는 지방공기업 분야에서도 같다. 지방공기업이 창출하는 고용효과와 지역산업과의 연계가 커서 지방공기업을 지역성장의 중추(the backbone of local economy)로 해석하는 나라가 대부분에 해당한다. 유럽의 지방 공기업 특징은 상수도와 하수도(환경과 수자원), 대중교통과 에너지 등 네트워크산업까지도 지방공기업이 상당 부분 담당하고 있다는 점이다. 우리나라의 경우, 상하수도는 지방공기업이 전담하고 있지만, 지하철을 제외한 기타 부분의 대중교통이나 에너지는 국가공기업이 담당하고 있다. 이는 지역마다 공공서비스가 차이가 나고 있음을 전제로 한다. 전기요금 가격을 예로 들면, 우리나라의 경우 한국전력공사가 일괄적인 기준을 적용하고 있으며, 세대가구원별 차등화와 소득구간별 차등화가 이루어지고 있다. 따라서 전기요금 납부에 있어서도 재분배적인 요소가 일정부분 가능할 수 있다. 그러나 유럽처럼 특정 지역의 지방공기업이 할 경우에는 해당 지방공기업 관내에서의 차등화만 가능해지므로 사실상은 거의 누진율이 의미가 없어질 수밖에 없다.

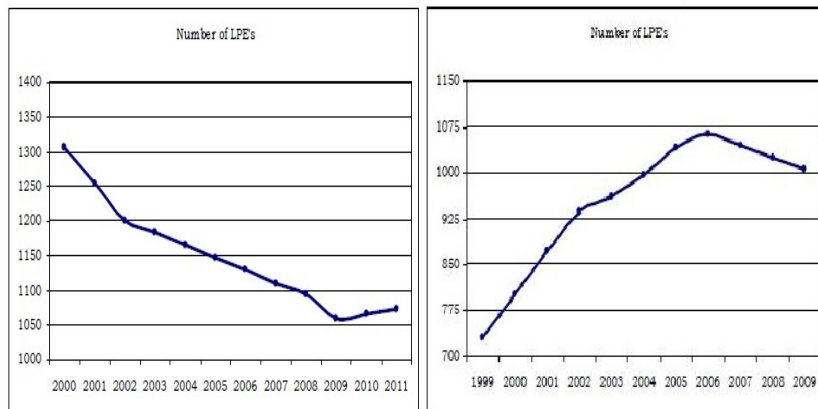
39) Ralf Resch, CEEP General Secretary, "One year in Brussels for Local Enterprises," 14th CEEP Annual Conference of Local Enterprises 발표자료 참고 http://www.ceep.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=220:141pec&catid=44:local-enterprises&Itemid=56 참고

〈표 IV-8〉 2010년 기준 전기와 가스부문 지방공기업 국제비교

		독일	이탈리아 Confservizi 구성원
가스	LPE 수	540	153
	근로자 수	37,959	9,206
	총매출(Billion EURO)	27.7	10.00
	총매출/직원(EURO)	729,735	1,085,922
	투자액(Billion EURO)	1.33	0.65
	투자액/총매출(%)	4.8	5.8
전기	LPE 수	605	113
	근로자 수	57,020	9,559
	총매출(Billion EURO)	39.5	5.28
	총매출/직원(EURO)	692,739	552,359
	투자액(Billion EURO)	1.85	0.88
	투자액/총매출(%)	4.7	14.5

자료: Maria Cristina Colorito, "European Local Public Enterprises Barometer," 14th CEEP Annual Conference of Local Enterprises 발표자료 재구성

[그림 IV-3] 프랑스(좌)와 스페인(우)의 LPE 수 변화 추이



자료: Maria Cristina Colorito, "European Local Public Enterprises Barometer," 14th CEEP Annual Conference of Local Enterprises 발표자료 인용

IV. 주요국의 지방채 및 지방공기업 운영 사례 139

유럽지역 지방공기업의 쟁점사항은 경제위기로 인하여 투자와 소비가 축소됨에 따라 유럽 내 전반적인 공공서비스 투자가 감소되는 것에 대한 것이다. 이에 대한 EC의 발표에서는 지역으로부터의 역량을 강화(bottom-up local empowerment)하고, 다양한 이해관계자들에게 인센티브(incentives for multi-stakeholder partnership)를 제공하는 등 지역사회에서의 동기 부여를 통한 지방공기업 확대를 최대한 유지하는 것이 필요하다고 밝히고 있다.⁴⁰⁾ 프랑스, 이탈리아 등의 유럽국가와 영국까지도 지방공기업 분야가 지역경제 성장과 함께 지역 내 공공인프라 건설의 중요한 역할을 하므로 그 기능이 축소되고 있음을 우려하는 내용이 주를 이루고 있다.

〈표 IV-9〉 영국의 LPE 현황

(단위: 개)

지역당 지방공기업수	지역 수	기업유형	기업 수
0	152(36%)	재개발	100
1~5	154	상업	99
6~10	12	사회복지	75
10개 이상	4	주택	69
계	170(40%)	부동산	33
		계	376

자료: Mark Robinson, "The added value of local enterprises in the United Kingdom," 14th CEEP Annual Conference of Local Enterprises 발표자료 인용

전반적으로 유럽국가들의 지방공기업은 해당 지역경제 성장과의 연계가 클 것으로 전망되는 자료들이 나타나고 있다. 본 분석에서는 유럽 주요국의 상하수도 관련 기업 수와 직원 수를 기준으로 우리나라 상하수도 지방공기업의 경제규모를 살펴보았다. 예를 들어 독일의 경우, 상하수도기

40) Sue Bird, "European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion," 14th CEEP Annual Conference of Local Enterprises 발표자료 참고

업의 수는 1,336개이며 근로자 수는 10만 5천여 명이다(2012년 기준, 독일 전체인구 약 8,100만명). 이탈리아는 각각 512개와 7만여명에 해당한다(이탈리아 전체인구 2012년 기준 약 6,100만명). 반면, 프랑스의 경우, 기업 수는 129개이고, 관련 종사자 수는 9,800여 명 정도이다(2012년 기준 약 6,600만명). 독일의 상하수도 공기업 숫자나 관련 종사자 수는 프랑스의 10배를 넘는 수준이다. 우리나라의 경우, 2012년 기준 상하수도 지방공기업 수는 200개이며, 근로자 수는 1만 4,562명이다. 우리나라 전체 인구 규모(2012년 말 기준 약 4,900만명)를 감안하고, 상하수도 관련 지방공기업 수로 비교해보면 독일과 이탈리아에 비해서는 기업 수가 적고 프랑스에 비해서는 많은 편이다. 근로자 수의 경우에도 독일과 이탈리아는 그 규모가 매우 크며, 프랑스는 우리보다 관련 종사자 수도 작은 편이다.

인구규모나 소득 수준이 유사한 국가들의 비교에서도 지방공기업의 숫자나 관련 근로자 숫자가 매우 크게 차이가 나는 이유는 첫째로, 해당 국가의 민영화 수준과 또 하나는 국가공기업의 지배력 부분을 예상해볼 수 있다. 독일과 이탈리아는 상하수도 부분의 민영화가 진행되지 않음을 의미하고, 프랑스는 일찍이 민영화나 PPP 형태를 통한 방식으로 전환되었던 것으로 나타났다. [그림 IV-3]에서는 프랑스의 민영화 수준이 다른 유럽국가에 비하여 월등히 높은 것을 보여주고 있다.

〈표 IV-10〉 2010년 기준 환경과 수자원, 하수도 부문 지방공기업 국제비교

	독일	이탈리아 Confservizi 구성원	프랑스
LPE의 수	1,336	512	129
근로자	105,832	69,620	9,800
직원 수/기업 수	136	79	76
총매출(Billion EURO)	18.1	13.0	1.9
총매출/직원수(EURO/Employee)	193,878	186,728	171,026

자료: Maria Cristina Colorito, "European Local Public Enterprises Barometer," 14th CEEP Annual Conference of Local Enterprises 발표자료 재구성

IV. 주요국의 지방채 및 지방공기업 운영 사례 141

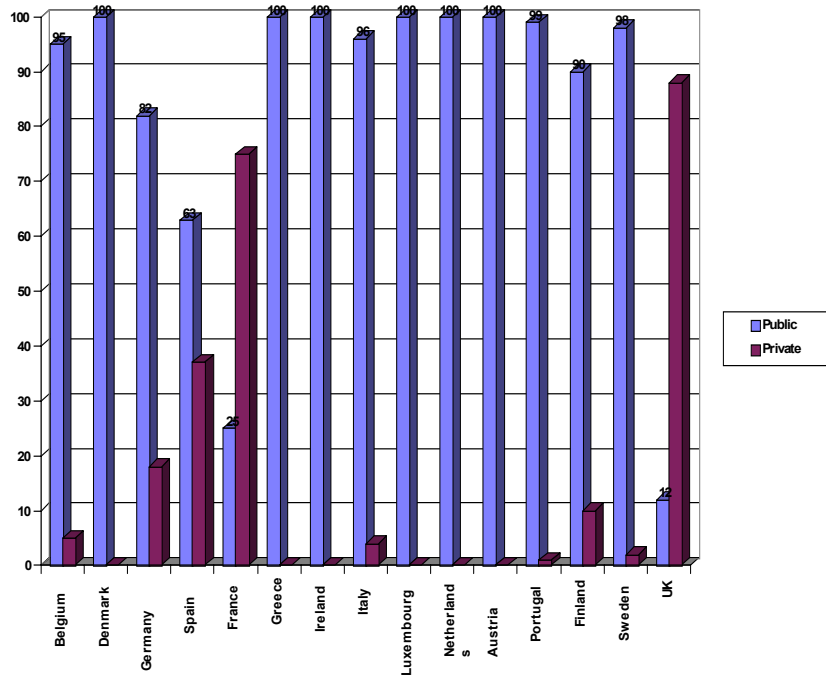
〈표 IV-11〉 우리나라 상하수도 지방공기업 기업 수와 직원 수 변화

(단위: 개, 명)

		2008	2009	2010	2011	2012
기업 수	소계	184	187	192	197	200
	상수도	111	112	113	115	115
	하수도	73	75	79	82	85
직원 수	소계	15,274	14,842	14,731	14,391	14,562
	상수도	12,376	12,099	11,872	11,594	11,590
	하수도	2,898	2,743	2,859	2,797	2,972

자료: 안전행정부, 『2013 지방공기업 현황』

[그림 IV-4] EU 국가들의 상하수도 공공, 민간기업 비율



자료: David Hall(1998), *Public Enterprise in Europe*. Public Services International Research Unit, p. 6

한편, 독일은 지방공기업 운영과 재정을 연계한 중요한 의견을 제시하고 있다. 현재 독일 내 에너지, 상하수도 등의 지방공기업들은 민간기업자들이 운영하는 경우가 있는데 이 경우 상당부분의 국가공기업 지원을 받거나 그 이상의 공공투자를 받는 경우도 많이 있다. 그러기에 낮은 가격이 유지 가능한 상태인데 과연 앞으로도 지방공기업들이 이렇게 낮은 가격으로 지금의 서비스 수준을 유지할 수 있을 것인가에 대한 회의적인 의견이 제시되었다.⁴¹⁾ 이는 독일 지방공기업이 해당 지역의 지방재정만으로 운영되는 것이 아님을 제시하고 있는 내용에 해당한다. 국가공기업, 지방자치단체, 중앙정부의 재정부분이 일정부분 투입되고 있음을 전제로 제시한 내용에 해당한다. 앞에서 제시한 독일의 지방정부 채무 수준이 GDP 대비 30%로 높았던 것도 이와 관련이 깊다. 따라서 독일의 지방공기업 현안으로는 민영화를 통한 가격경쟁이 본격화하는 안이 제시되었다. 영국의 경우, 최근 들어 개발 관련 공기업이 증가하고 있는 것으로 나타나 우리나라에서의 지방공기업 증가추이와 유사함을 알 수 있다.⁴²⁾

요약하자면 유럽 국가들의 지방공기업 현황을 살펴본 결과 첫째, 경제위기 이후 공공투자 감소가 상하수도 등 지방공기업 관련 분야에서 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 둘째, 국가공기업과 지방공기업 간의 사업분담 내용이 나라마다 매우 다른 것을 알 수 있었고, 특히 우리나라의 경우 지방공기업 관련 부분은 타 국가들에 비해 제한되어 있음을 알 수 있다. 유럽국가들의 지방공기업 관련 주요 이슈는 대개 전기, 가스 등 에너지 관련 공기업, 대중교통 관련 공기업 등 자본투자가 막대하게 이루어지는 네트워크산업 부분에 해당한다. 우리나라는 그 중 일부만이 주요 대상에 해당한다. 셋째, 상하수도 지방공기업을 볼 때, 유럽국가들 중에서도 민영화 정도가 매우 다르게 나타나고 있음을 알 수 있다. 우리나라의 경

41) Hans-Joachim Reck, "Going local? Local enterprises as means of territorial development: Think twice," 14th CEEP Annual Conference of Local Enterprises 발표자료 참고

42) Mark Robinson, "The added value of local enterprises in the United Kingdom," 14th CEEP Annual Conference of Local Enterprises 발표자료 참고

IV. 주요국의 지방채 및 지방공기업 운영 사례 143

우, 요금규제 성격이 강하고 지역 간 차별화가 사실상 불가능하므로 우리나라 상황하에서의 민영화 요구는 아직은 낮은 수준이다.

이상의 내용으로 볼 때, 우리나라 지방공기업은 아직까지는 사업 내용도 제한적이고, 서비스 내용의 차별화보다는 형평화가 우선이므로 복잡한 민영화 과정에 대한 요구도 적은 것을 알 수 있다. 따라서 지방공기업 관련 쟁점 사항은 요금규제를 통한 손실 부분의 최소화, 일반재원 투하를 통한 부채율 감소 등으로 단기적인 내용에 국한되어 있다. 장기적으로 공기업들을 통한 지역경제 성장동력 확보, 기업 지배구조 개선을 통한 수질관리 개선 등은 아직까지는 국가공기업의 고민에 그치고 있다고 볼 수 있겠다. 그러나 향후 재정수요는 증가하게 되어 있고, 소득 수준이 향상됨에 따라 공공서비스의 차별화 수요도 증가할 수밖에 없다. 재정 여건이 투명하지 않아 지방공기업의 일반재원 투입이 쉽지 않고 요금 수준 인상이 지속적 으로 정치적 부담으로 작용할 경우, 우리나라 지방공기업도 머지않아 민영화를 포함한 경영구조 개편논의도 쟁점화할 가능성이 높음도 주지할 필요가 있다.

V. 실증분석

1. 지방채 및 지방공기업 부채이론 및 선행연구 검토

가. 지방 채무에 영향을 미치는 변수에 관한 논의

이론적으로 채무에 대한 논의는 사실상 국채와 지방채가 다르지 않다. Barro(1979)의 논의에 따르면, 현재가치 이론에 따른 채원부담의 선택문제 제로 보고 있으며 이는 과거 Ricardian equivalence로부터 출발하고 있다.⁴³⁾ 이 외에도 Baker and Besendorfer and Kotlikoff(2002)에서는 주정부 예산의 동태적인 분석이 이루어진 바 있다. 이는 상당부분 거시경제모형 이론에 기초한 것으로 우리나라의 지방채 시장과는 괴리가 있으나, 재정당국으로서 채무결정 근거와 채무도입 과정과 관련한 고민의 내용이 포함되어 있으므로 살펴볼 필요가 있다.

지방채와 관련된 연구에서는 대표적으로 지방 채무의 결정요인에 해당되는 연구가 다수 있는데, Bahl and Duncombe(1993), Clingermayer and Wood(1995), Michael and Schanberg(1999), Wassmer and Fisher(2011) 등으로 주로 미국의 주정부와 지방정부의 채무증가 요인을 분석한 내용들이 있다. Clingermayer and Wood(1995)는 주정부 채무는 근본적으로는 경기 여건에 가장 큰 영향을 받고 있다는 내용을 담고 있다. 그러나 그 외에도 정치적인 요인 즉, 문화, 정당 경쟁, 선거주기에 따른 예산지출 확대

43) "The Barro-Ricardo suggests that the financing choice is inconsequential. This is because the knowledge that bond-financed government spending will require higher taxes in the future induces households to save more now. This induced saving, which is just sufficient to purchase the new debt, leaves private net wealth unchanged, thereby completely neutralizing the stimulative effect of government spending..."(Barro, 1974)

등도 요인으로 작용함을 보여주고 있다. 그 밖에도 '세입 내 세출제도(tax and expenditure limitations)'도 지방정부의 채무 결정에 영향을 주지만 관계가 분명하지 못하고, 특히 헌법상의 규제(constitutional debt limitations)들은 채무규모 결정에 거의 영향을 미치지 못하는 것으로 분석한 바 있다. 최근의 연구인 Wassmer and Fisher(2011)는 주정부 간 혹은 기초자치단체 간의 채무의 차이를 결정하는 요인을 분석하였다. 해당 지방정부의 교육비 및 연금지출이 높을 경우, 채무규모가 높게 높은 것으로 나타났다. 지방정부 채무 활용이 자본지출에만 국한되지 않고 있음을 보여준 사례이다. 흥미로운 것은 해당 지역의 금융권 채무(financial market debt) 규모가 높을 경우에는 해당 지방정부의 채무규모는 낮은 것으로 나타나 민간과 공공 간의 채무가 상호 보완적인 관계임을 보여주었다.

둘째로는, 주요국들의 재정 여건과 재정분권 정도와 Borrowing 여건을 분석한 내용이 있고, 셋째, 규제 등에 따른 지방채 발행 여건 변화 정도를 보여주는 Hackbert and Leigland(1990), Shah ed.(2007) 등이 있다. 또한, 지방정부의 지방 채무 결정과 주요 경제변수와의 상관관계를 분석한 것으로는 Temple(1994)이 있다. Temple(1994)은 주정부 단위 분석에서 유사한 결과를 보여주고 있는데, 높은 소득(private income)의 주들의 경우 debt/tax choice에 있어서 'debt'를 선택할 유인이 큰 반면, 낮은 소득 지역은 이보다는 'tax'의존도가 높게 나타남을 실증적으로 보여주었다. Eberts and Fox(1992)의 경우는 해당 지역의 개인소득과 'public debt' 사이에 양(+)의 관계가 분명하게 나타난 것으로, 소득이 높은 지역은 지방채 발행 여건이 우수하여 채무 의존도가 상대적으로 높은 것을 보여주고 있다.

Brueckner and Joo(1991)에서는 '자본화'가 존재하는 상황에서 주민에 의한 투표는 사회적으로 바람직한 공공재의 공급을 보장한다는 결론을 제시한 바 있다. 공공재 공급을 위한 채무 발행이 발생할 경우, 해당 지역 자산가치 상승에 따른 자본화와 주민이 부담해야 하는 지방채 상환 부담 논의가 동시에 이루어져야 위의 논리가 성립 가능하다. 그 밖에도 최근 OECD(2013.2)의 재정위기와 관련한 지방 채무 성향 분석이 있다. 2008년 금융위기 이후 선진국들의 지방정부 재정위기 충격 정도와 내용을 분류하고

분석하였다. 이에 대해서는 다음 장에서 자세히 다루며 정리하고자 한다.

나. 지방채 및 지방공기업 관련 국내 선행연구

본 연구에서 국내 선행연구는 지방채와 지방공기업 분야로 나누어 정리해보았다. 우리나라 지방 채무와 지방공기업은 재원조달에 있어서 채무의 성격을 띠는 것은 비슷하다고 볼 수 있으나 지방공기업의 구성이 특별회계 내의 직영기업(상하수도 등)과 예산 외의 지방공기업(도시개발공사 등)이 구분되어 있다. 따라서 선행연구에서도 지방채 연구와 지방공기업 연구는 성격을 달리하고 있다. 예를 들어 지방 채무의 경우, 전체적으로 지방채 제도 개선과 상수도요금 현실화에 초점이 맞추어져 있고, 특별회계 내 관리대상에 해당하므로 전체적인 규모에 대한 논의도 이루어지고 있다. 그러나 지방공기업의 경우, 해당 자치단체가 설립하여 운영하는 도시공사 등의 재무건전성 면에서 경영평가, 특히 '부채관리'가 현안에 해당하므로 연구의 초점도 공기업의 재무성과와 부채관리 내용으로 이루어져 있다.

우선 지방 채무 관련 연구는 1) 지방재정 특성과 지방채 발행의 관계, 2) 지방채 추계 및 증장기 관리방안, 3) 지방채 발행 실태분석과 관련제도 및 개선방안과 지방채 발행 총액한도제, 4) 지방채 발행 결정요인으로 분류하였다. 또한, 지방공기업 관련 연구는 1) 지방공기업 경영실태 분석 및 부채관리 개선방안, 2) 지방공기업 지배구조, 3) 지방공기업 경영평가로 구분하여 보았다.

본 연구에서는 우리나라의 지방 채무 및 지방공기업 부채의 내용이 제도적인 문제라기보다는 정부 간 재정관계에서 오는 근본적인 한계일 수 있음에 초점을 맞추고자 한다. 예를 들어, 이전재원 비중이 높은 경우 굳이 지방채를 발행할 필요가 없는 점이 이에 해당한다고 볼 수 있다. 지방채의 경우, 총액한도를 완화했음에도 불구하고 여전히 그 이전과 이후를 기준으로 지방채 발행 내용의 변화나 지방채 시장의 활성화가 이루어지지 않는 점 등을 볼 때 규제완화만으로는 설명되지 않는 부분이 있음을 의미한다.

또한 지방공기업 부채의 경우, 대부분의 선행연구는 재무구조 분석에

초점을 맞추어 단기 개선방안을 도출하고자 하였다. 주요 내용으로는 재무구조 분석, 경영평가 지표분석, 지배구조 개선방안 등을 통한 경영효율화 방안에 해당한다. 이들 내용은 지방공기업 부채 성격 규명과 원인 파악을 위하여 필요한 작업임엔 틀림없다. 분석된 원인의 주요 내용과 대안들은 1) 정부의 요금규제 완화 및 복지무임승차 비용 보전, 2) 경기침체로 인한 분양실적 미비 등에 따른 지자체 자본투자 확대에 해당한다. 그 밖에도 자체적인 재무구조 개선을 통한 수익구조 개편 등도 제안된 바 있다. 지방공기업 부채의 핵심은 '중앙정부 요금규제'와 '지방자치단체의 재원보전 미비'로 요약할 수 있는데, 이는 국가 전체 재정으로 볼 때에는 근본적인 공기업 부채 감축방안으로 볼 수 없다. 왜냐하면 지방공기업의 부채 중 일부를 국가로 넘기는 것에 불과하기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 지방채와 지방공기업이 지방자치단체의 주요 공공재 공급을 위한 재원의 역할을 어떻게 하는 것이 바람직한가에 대한 근본적인 물음에서 출발한다. 지방채의 경우, 적극적인 활용방안을 논의하되 같은 수준의 관리방안도 제시해보고자 한다. 또한 지방공기업의 경우, 요금규제로 인한 부채는 별도로 보고, 계량적인 분석의 틀을 이용하여 도시개발공사 부채 감축과 운영방안 제시를 위한 기초자료와 정책적 시사점을 제공해보고자 한다.

〈표 V-1〉 지방재정특성과 지방채 발행의 관계

연구자 (연도)	주요내용
김중희 (2010)	<input type="checkbox"/> 연구목적: 지방재정 악화원인을 분석하고, 지방재정력과 현재 지방채 발행 총액한도제의 한계를 검토한 후, 이를 중심으로 지방 채무 관리 방안을 규범적으로 제시 <input type="checkbox"/> 연구방법: 총액한도제가 도입된 2006년부터 광역자치단체를 대상으로 분석 <input type="checkbox"/> 연구결과 - 지방재정의 악화원인: 대규모 청사 재건축, 경제자유구역 및 산업단지 개발, 복지예산 관리 미흡 등

〈표 V-1〉의 계속

연구자 (연도)	주요내용
	<ul style="list-style-type: none"> - 현재 지방채 의존율이 낮아 재정위기가 우려되거나 하는 지자체는 없으나 증가 속도가 빨라 재정건전성 악화가 우려됨 - 지방 채무와 지방재정력의 관계는 연도별, 지자체별로 큰 차이가 있음 - 지방재정 건전성 제고 방안 : 지방채 발행 상한규정 보완, 사전정보 시스템 구축, 지방재정의 자동안전화장치 마련
문광민 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 연구목적: 재정 투명성이 지방채 발행에 어떠한 영향을 미치는지 분석 <input type="checkbox"/> 연구대상 및 방법: 전국 246개 지방자치단체를 대상으로, 2004년부터 2006년까지 한국지방행정연구원에서 측정한 재정분석 지표 중 재정 투명성에 대한 두 가지 지표(지방재정공시의 적정성, 예산운영 과정의 투명성)을 활용하여 지방채 발행과의 부(-)의 관계가 있는지에 대한 가설 검증 <input type="checkbox"/> 연구결과 <ul style="list-style-type: none"> - 재정 투명성 지표 중에서 재정공시의 적정성은 지방채 발행 감소에 유의미한 영향을 주지만 유의성이 10% 수준으로 그리 높지 않음 - 재정 투명성 지표 중 예산운영 과정의 투명성은 모형에서 일관되게 유의미한 영향을 주지 못함
오영호, 편도창 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 연구목적: 지방재정의 특성요인이 지방 채무 수준에 어떤 영향이 있는지를 밝힘 <input type="checkbox"/> 연구대상 및 방법: 광역자치단체인 특별시·광역시·시·도 및 기초자치단체인 시·군·자치구를 대상으로 하여 2005년부터 2008년까지 4년간 지방 채무 관련 제도·운영실태 및 각종 자료를 분석, 지방자치단체의 재정 특성요인인 자주성, 건전성, 생산성과 관련된 지표들이 지방 채무 수준(1인당 부채규모, 부채비율)에 미치는 영향요인을 실증 분석 <input type="checkbox"/> 연구결과 <ul style="list-style-type: none"> - 1인당 부채규모에 영향을 미치는 변수로는 재정자립도, 1인당 자체 수입, 경상수지비율, 지방채상환비율, 투자비율로 분석되었고, 그 중에서 지방채상환비율이 가장 영향력이 높았음 - 부채비율에 영향을 미치는 변수로는 재정자립도, 경상수지비율, 지방채상환비율, 세입예산반영비율로 나타났고 그 중에서 지방채상환비율이 가장 영향력이 크게 나타남 - 수도권 지역 자치단체의 경우 1인당 부채규모 및 부채비율과 부(-)의 관계에서 유의미했으나 그 영향력이 대체로 낮았음 - 복식부기제도 도입 이전과 이후의 1인당 부채규모 및 부채비율에 대한 영향은 통계적으로 유의미하지 않음

〈표 V-2〉 지방채 추계 및 중장기 관리방안

연구자 (연도)	주요내용
김재영 (2011)	<p>□ 연구목적 및 방법: 광역시 지방채 관련 연구를 위하여 인천광역시의 지방채 중장기관리 방안을 알아봄. 향후 세입 전망과 도시기본계획을 토대로 인천시의 지방채 규모를 추정한 후, 2020년까지 10년간 중장기 지방채 관리방안을 분석</p> <p>□ 연구결과</p> <ul style="list-style-type: none"> - 인천시의 지방 채무 잔액은 2014년 이후로도 계속 증가할 것으로 예상 - 앞으로 추가 세입을 최대한 원리금 상환에 쓰고, 지방채 신규발행을 억제해야 함 - 차입선을 다변화하여 이자부담을 줄이고, 자금을 원하는 시점에 융통하도록 해야 함 - 투자우선순위나 사업시기를 재조정하면서 상황적 대비책을 마련해야 함 - NGO, 언론, 시의회 등과 함께 지방자치단체의 자지규제를 강화시켜야 함

〈표 V-3〉 지방채 발행 실태분석과 관련제도 개선방안

연구자 (연도)	주요내용
강인재 (2007)	<p>□ 연구목적: 중장기적 관점에서 지방채 발행제도의 개선방향을 제시</p> <p>□ 연구내용: 현 단계에서 지방채 활성화를 위한 중장기적 개선과제로는 지방채 업무 전문성의 제고, 안정적인 지방채 인수를 전담하는 「지역발전협력기금 관리 조합」 설치, 신용평가제도 도입을 통한 지방채 발행에 대한 책임성 등이 있음</p>
김재영 (2012)	<p>□ 연구목적: 인천광역시 지방채 급증원인을 분석하고, 이를 극복하기 위한 관리방안 제시</p> <p>□ 연구내용</p> <ul style="list-style-type: none"> - 인천시 채무위기는 정치적 유인, 경기 부진, 열악한 지방세 등 여러 요인으로 발생 - 자율규제 장치 부재, 내부혁신 노력 부족, 책임소재 불분명과 같은 문제점 존재 - 자율성 증가에 따른 자기 통제와 관리 혁신, 책임 문제 개선, 중앙과의 협력 및 제도 개선, 중장기 채무관리방안 등이 필요

〈표 V-3〉의 계속

연구자 (연도)	주요내용
라휘문, 조기현 (2008)	<input type="checkbox"/> 연구목적: 지방채시장의 활성화를 위한 정책대응을 검토하여 제도적 보완장치를 강구하고, 지방채 발행제도의 개편방안을 마련하고자 함 <input type="checkbox"/> 연구방법: 연구 분석모형에 의거하여 법제도적 현황 및 운용현황을 살펴본 후 시사점(기체자율권 신장과 간접규제적, 시장친화적 방향으로 개편)을 도출함 <input type="checkbox"/> 연구결과 - 우리나라의 지방채시장은 매우 취약하고, 심지어 지방자치단체의 지방채 활용도도 저하되는 추세임 - 지방채에 대한 리스크 감소를 통한 안정적 투자환경 조성, 신용평가제 도입 - 준보조금적 기능 축소, 공모채 확대, 신용평가 대상 지방채와 중앙정부 관리대상 지방채 조정, 신용평가에 필요한 재정정보 확대 및 공시제도 강화로 통한 지방채 성격의 변화
류춘호 (2012)	<input type="checkbox"/> 연구목적: 가용재정 부족의 조달수단으로서의 지방채 발생 결과로 부채의 운영 메커니즘에 초점을 두고, 그 운영 실태를 분석하고 개선점을 제시하는 것 <input type="checkbox"/> 연구대상 및 방법: 2000년 이후 전국적 지방정부의 재정운영 실태를 분석·평가하고, 구체적인 내용은 부산광역시를 중심으로 심층적으로 분석 <input type="checkbox"/> 연구결과 - 지방정부의 부채는 지속적으로 감소하기보다는 상대적으로 증가하는 추세 - 지방재정 상황을 판단하는 지표값이 갖는 한계에 대한 보정이 제대로 되지 않아 실제로 재정분석을 통한 부채 감소가 이루어지지 못하고 있음 - 부채총량에 대한 관리, 재정의 지속가능성을 위한 재정준칙 설정, 재정분석 및 재정위기 사전 정보시스템의 강화, 투자사업 일몰제의 도입이 필요
조기현, 라휘문 (2008)	<input type="checkbox"/> 연구목적: 지방채시장의 활성화를 위한 정책대응을 검토하고, 제도적 보완장치를 연구 <input type="checkbox"/> 연구방법: 지방채시장 활성화는 선행연구를 비교, 분석하며 총액한도제 운용방식도 연구, 제도적 보완장치는 외국의 운용경험을 종합적으로 검토하여 대응방안 도출

〈표 V-3〉의 계속

연구자 (연도)	주요내용
	<p><input type="checkbox"/> 연구내용</p> <ul style="list-style-type: none"> - 우리나라의 지방채 시장은 취약하고, 그 활용도도 저하되는 추세임 - 지방채 시장 활성화를 위하여 시장규율형으로 단계적 확대하는 것이 필요함 - 재정분권화와 지방채시장 활성화 둘 다 높은 이상적인 상태로 나아가야함 - 재정분권을 위해서는 총액한도제의 발전방향을 모색할 필요가 있음 - 지방채시장 활성화를 위하여 안정성을 보장하도록 지방채 관련 신용평가제도를 도입할 필요가 있음
이상근 (2010)	<p><input type="checkbox"/> 연구목적: 지방채와 관련된 현실과 문제점들을 파악하고, 급증하고 있는 지방채를 줄이는 방법을 모색함</p> <p><input type="checkbox"/> 연구내용</p> <ul style="list-style-type: none"> - 막대한 규모의 지방채를 갚기 위해서는 지방 채무관리계획, 관리대상 채무범위의 확대, 관리대상 대상기관 확대, 감채기금의 설치 및 확충, 지방채 발행한도의 합리화, 지방채관리기구의 설치, 지방채 발행대상의 명확화, 주민참여 보장, 세입확충과 세출절감을 통한 상환재원 마련, 통계의 정확도 제고와 투명한 공개 등의 대안이 필요함
하능식 (2009)	<p><input type="checkbox"/> 연구목적: 기채자율권의 신장 및 지방채시장의 활성화를 기본방향으로 총액한도제의 운용·관리적 측면과 이와 연계된 채무관리 및 재정위기관리제도의 정비방안을 검토</p> <p><input type="checkbox"/> 연구내용</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지방채 발행은 지방채에 대한 부정적 인식, 재정건전성 중심의 재정운영 관행, 정치적 부담으로 인하여 저조함 - 문제점: 지방채 발행수준 저조, 광역시 및 대도시를 중심으로 한 지방채 발행의 편중, 지방공사·공단 체계적인 재무관리 한계, 공공자금 의존형 지방채 발행, 지방채 발행과 재정관리제도 연계 부족 - 지방채 발행 활성화를 위하여 지방채 인식 개선, 지방채 지원용 공공자금 확대, 지방채인수 전담기관의 설치, 시장공모채의 활성화를 해야 함 - 지방채 관리정책에 있어서는 기채자율권은 최대한 보장하되 중앙정부 중심의 재정건전성 관리는 필요 - 그 외에도 지방채 발행 총액한도제의 개선, 지방재정분석·진단제도 개편, 재정위기 관리제도 도입 등의 해결방안이 있음

〈표 V-4〉 지방채발행 결정요인

연구자 (연도)	주요내용
배인명 (2009)	<input type="checkbox"/> 연구목적: 의존재원(국고보조금과 지방교부세)이 지방채의 발행에 어떠한 영향을 미쳤는가에 대한 분석 <input type="checkbox"/> 연구대상 및 방법: 1996년부터 2007년까지 계속적으로 일반시의 지위를 유지하고 있는 68개의 일반시를 대상, 의존재원과 지방채 발행의 규모 및 비중에 관계에 대하여 집적시계열분석을 사용 <input type="checkbox"/> 연구내용 - 의존재원은 지방채 발행규모나 비중에 모두 음(-)의 효과를 야기하는 것으로 나타남 - 의존재원 중 지방교부세는 지방채 규모와 비중에 모두 음(-)의 효과가 나타남 - 국고보조금의 경우 지방채 비중에는 음(-)의 효과가 나타나나 규모에는 영향이 없음
임성일, 홍서빈 (2012)	<input type="checkbox"/> 연구목적: 우리나라의 지방채 발행 결정요인을 분석 <input type="checkbox"/> 연구대상 및 방법: 전국 16개 시·도와 75개 시를 대상으로 2006년부터 2009년까지 4개년도 동안 인구, 지방세, 보조금, 재정자립도가 지방채 발행 잔액에 미치는 영향을 분석 <input type="checkbox"/> 연구내용 - 지방채 발행은 인구, 지방세수입, 자체수입, 보조금, 의존재원, 재정력지수, 재정자립도와는 양(+)의 관계를 가지나 통합재정수지비율과는 음(-)의 상관관계를 가짐 - 인구, 보조금, 재정자립도는 지방채 발행 잔액을 증가시키고, 지방세수입은 지방채 발행 잔액을 감소시킴 - 이전재원(지방교부세와 국고보조금)의 지방채 발행에 대한 결과는 지방교부세는 음(-)의 관계를 나타내고 보조금은 양(+)의 관계를 가짐

〈표 V-5〉 지방공기업 지배구조

연구자 (연도)	주요내용
권예경 (2010)	<input type="checkbox"/> 연구대상 및 내용: 129개(지방공사 50개, 지방공단 79개)의 지방공기업을 대상, 2006년부터 2009년까지 지방공기업 경영정보공개 시스템 제공 데이터를 이용하여 지배구조가 대리인비용에 영향을 미치는지 분석

〈표 V-5〉의 계속

연구자 (연도)	주요내용
	<p><input type="checkbox"/> 연구결과</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지방공기업의 총임원 수가 많을수록 상대적으로 자산회전율이 높고 대리인비용이 낮아짐 - 지방공기업에서 비상임임원의 비율이 높을수록 자산회전율이 높고 이에 따라 대리인비용이 낮아지는 결과 - 지방공기업에서 경영자 성과급이 많은 지방공기업일수록 대리인비용(영업의 비용 비율)이 상대적으로 낮아짐 - 지방공기업에서 외부감사 수감횟수가 많을수록 상대적으로 자산회전율이 높고 대리인비용이 낮아짐
원구환 (2007)	<p><input type="checkbox"/> 연구내용: 지방개발공사의 이사회 구조(규모, 사내/사외이사 비율, 여성비율, 구성원의 참여 여부)와 재무성과(ROA, ROE) 간의 상관성을 분석</p> <p><input type="checkbox"/> 연구대상: 14개의 지방개발공사(울산, 충남 제외)를 중심으로 2000년에서 2006년 결산자료 분석(단, 인천 2003~2006년, 전남 2004~2006년, 충북 2006년)</p> <p><input type="checkbox"/> 연구결과: 민간 이사비율이 높을수록 이사회의 참여비율도 높고, 재무성과도 높음. 결국 지방공기업에 대한 경험과 지식이 풍부한 민간인 이사비율을 확대하고, 이들의 참여기회를 보장할 때 지방공기업의 재무성과도 향상될 수 있음</p>

〈표 V-6〉 지방공기업 경영평가

연구자 (연도)	주요내용
소일섭 (2013)	<p><input type="checkbox"/> 연구목적: 지방공기업 부채의 본질적 측면을 규명하여 재무건전성을 측정하고, 관련 업종과 비교·평가하고 지방공기업 부채관련 장·단기적 개선대책을 모색</p> <p><input type="checkbox"/> 연구대상 및 방법: 7개 지하철공사와 15개 도시개발공사의 2011년 결산자료를 바탕으로, 재무건전성과 관련된 안정성, 유동성, 수익성의 변수에 대한 지표를 선정하고, 이를 분석하였음. 그리고 그 결과를 바탕으로 재정위험 내지 국가 부채 감축대책의 기본방향을 제시</p> <p><input type="checkbox"/> 연구결과</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지하철공사 분석 결과 서울메트로를 제외하고 나머지 기업들은 안정성에서는 민간기업에 비하여 더 안정적이고 건전한 상태로 나타났음

〈표 V-6〉의 계속

연구자 (연도)	주요내용
	<p>유동성에서는 서울메트로 등의 회사가 동종업종에 비하여 취약하게 나타났으며, 수익성 측면에서는 7개 공사 모두 심각한 적자상태임</p> <ul style="list-style-type: none"> - 도시개발공사는 부채규모가 크고 부채비율이 높은 SH공사, 인천·경기 개발공사의 문제가 심각함. 유동성이나 수익성 측면에서도 유동성이 낮고, 매출액경상이익률이 저조한 문제점 발견 - 재정위험의 감축대책으로 지하철공사의 수익성 증대, 도시개발공사의 단기 위험요인 해소를 위한 재고자산의 감축과 처분, 도시개발공사의 부채 내지 차입금 감축을 위한 사업구조의 조정 및 축소, 도시개발공사와 서울메트로의 자본 충실화를 위한 지자체의 자본투자 확대와 같은 방법들을 제시함
김인자·전진석 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 연구목적: 지방공기업 경영평가제도의 운영과정에 나타나는 문제점을 파악하고 개선방안을 도출하여, 경영평가제도의 합리적인 운영과 지방공기업의 경영개선에 이바지 <input type="checkbox"/> 연구대상 및 내용: 2007년도 지방공기업 경영평가에 대하여 평가투입, 과정, 산출, 환류과정으로 나누어 메타평가 실시 <input type="checkbox"/> 연구결과: 각 과정에 대해 역량 및 적절성, 연계성과 수행 정도에 대해 평가하여 문제점을 발견, 그에 대한 개선방안 제안 <ul style="list-style-type: none"> - 평가투입: 평가주체의 일원화, 현실적인 수준의 예산 확보 - 평가과정: 고객만족부문 평가방식 개선, 경영실적보고서 작성 부담 완화 - 평가산출: 평가등급 선정기준 동일화, 성과급 지급률 조정, 평가결과에 따른 보상체계 개선 - 평가환류: 경영진단과의 연계성 강화, 경영평가보고서의 질적 수준 보완, 경영컨설팅 기능의 강화
김중희 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 연구목적: 경영평가의 결과 순위가 고착되는 이유를 알아보고, 고착화에 따른 불만을 완화하기 위한 방안 모색 <input type="checkbox"/> 연구대상 및 방법: 정부투자기관과 시설관리공단(시의 경우 50만명이 상의 시)을 대상으로 경영평가순위(2000년~2004년)와 규모(정원, 자산, 자본)의 상관관계를 알아봄 <input type="checkbox"/> 연구결과 <ul style="list-style-type: none"> - 정부투자기관: 자본만이 보통의 상관성이 있고, 정원 및 자산은 상관관계가 미약 - 시설관리공단: 2003년 순위는 자본, 자산, 정원의 순으로, 2004년 순위는 정원, 자산, 자본의 순으로 상관관계가 나타남

〈표 V-6〉의 계속

연구자 (연도)	주요내용
라휘문· 최덕목 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 연구목적: 지방공기업 경영평가제도에 대한 메타평가를 통하여 보다 발전된 형태의 지방공기업 경영평가제도를 마련하고자 함 <input type="checkbox"/> 연구대상 및 방법: 2009년 경기도가 주관한 지방공기업 경영평가제도 (필요한 경우 2008년까지)를 대상, 평가투입·평가과정· 평가결과를 기준으로 메타평가 <input type="checkbox"/> 연구결과: 평가단의 규모, 지원조직의 규모, 평가도구, 평가예산, 자료 분석을 위한 명확한 지침의 제시와 충분한 자료의 적기 제공, 이행상황에 대한 점검장치 등의 측면에서 문제점 발견, 시행주체별 개선방안 제시 <ul style="list-style-type: none"> - 경기도: 경기개발연구원 공공기관 평가팀의 인력규모 확대, 평가위원회 기능 재정립, 경영평가단 인력규모 확대 등 개선 노력 - 안전행정부: 평가도구를 명확하고 구체적으로, 평가도구 개발과정에 시·도 모두 참여하도록, 개선된 형태의 도구개발 노력 필요, 자료들을 적극적으로 제공하도록
유금록 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 연구목적: 지방공기업 효율성 평가에 방법론적 기여 및 지방공기업의 효율성 제고 <input type="checkbox"/> 연구대상 및 방법: 투입산출지향적 규모수익가변 방향거리함수모형을 사용하여 우리나라 69개 기초자치단체 69개 지방하수도공기업을 중심으로 운영 효율성, 투입 비효율성, 산출 비효율성, 규모수익을 분석 <input type="checkbox"/> 연구결과 <ul style="list-style-type: none"> - 효율성: 30개의 하수도공기업은 효율적, 39개는 비효율. 효율성은 전반적으로 보통수준이나 기업 간 차이가 매우 큼 - 비효율성: 투입요소의 비효율성은 상당히 크지만 산출물의 비효율성은 매우 작음, 기업 간 비효율성의 차이가 큼 - 규모 효율성: 전반적으로 높게 나타나나 운영 규모상 비효율성의 차이가 큼 - 비효율적으로 운영되고 있는 57개 기업의 규모수익을 분석한 결과, 대부분(45개 기업)이 최적규모를 벗어난 규모수익 체감영역에서 운영되고 있음
장덕희· 라휘문 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 연구목적: 지방공기업 경영평가 평가지표들 간 상호연계 정도를 분석하고, 평가지표 체계의 문제점과 개선방안을 도출 <input type="checkbox"/> 연구대상 및 방법: 2010년 지방공기업 중 상수도, 하수도, 시설관리공단의 경영평가 결과 데이터를 이용하여 실증분석하고, 평가지표들 간의 상호 연계성 수준을 확인

〈표 V-6〉의 계속

연구자 (연도)	주요내용
	<input type="checkbox"/> 연구결과: - 계획(리더십/전략) 영역과 집행(경영시스템) 측면은 일부 연계되어 있는 것으로 판단, 그러나 성과도출(경영성과)과는 상호 연계되지 못함 - 주요 성과지표와 리더십/전략, 경영시스템 범주에 속한 중분류 지표들 간에는 상호연관성 미약 - 경영효율성과 지표의 측정값과 리더십/전략, 경영시스템 지표 군에 속해 있는 중분류 지표들의 평가결과 측정값들 간의 관계 역시 유의미하지 않음
장석오 (2007)	<input type="checkbox"/> 연구목적: 지방공기업의 기업성과 공공성에 대한 성과측정치가 실제의 경영평가결과에 영향을 미치는지 여부와 기업규모와 경영평가결과와의 관련성에 대해 조사하여 경영평가의 유용성에 대해 검증 <input type="checkbox"/> 연구대상 및 방법: 회계연도 2002년부터 2005년까지 4년간 지방공기업 565개의 기업을 대상, 경영성과와 기업규모가 경영평가결과에 미치는 영향을 회귀분석을 통해 분석 <input type="checkbox"/> 연구결과 - 재무적 성과(영업수지비율 및 개선정도)와 고객만족도는 경영평가결과와 통계적으로 유의한 양(+)의 관련성 - 기업규모는 경영평가결과와 양(+)의 관련성을 가질 뿐 아니라 성과변수에 비하여 더 많은 영향을 미침

2. 도시개발공사 부채 결정요인 분석

지방공기업은 이질적인 사업들로 구성되어 있는바, 공기업별 부채의 원인과 과급효과는 다를 수밖에 없다. 지방공기업 부채 중에서도 상하수도 는 국민의 삶의 질과 직결되는 부분으로서 지속적인 자본투자가 이루어지는 것이 타당하다. 또 도시철도공사의 경우, 낮은 수익성이 문제이지만 복지무임승차와 요금현실화율 등의 문제로서 제도적인 문제가 상당부분 부채 증가의 원인에 해당한다. 부채비율이 높은 지역개발기금의 경우에는 성격상 대부분 공채로 발행되고, 이 재원은 다시 기초자치단체로 용자에 지원되므로 필요성이나 재원의 성격이 재정위기를 초래하는 악성원인으로 보기 어렵다.

〈표 V-7〉 지방공기업 부채의 성격 구분

부채 증가유형	구분	예시	주요책임
투자 증가	정책적 투자	공공택지개발사업, 임대주택사업 등	지방정부
	자율적 투자	지하철 연장 등	공기업
이익 감소	요금규제	지하철, 상하수도 등	지방정부
	일반적 요인	부동산 경기침체 등	공기업

자료: 소일섭(2013.3), 〈표 2-9〉 재인용

반면 도시개발공사의 경우, 부채비율의 증가 속도와 함께 설립 이유나 운영 내용 등에서 자치단체의 임의적인 선택이 작용할 우려가 높고, 지금까지 도시개발공사에 대한 경제적인 성격 파악은 이루어지지 못한 바 있다. 앞 장의 핵심쟁점 분석에서는 지방공기업 전반을 살펴보았는데 본장에서는 그 중에서 문제가 되는 도시개발공사의 부채비율을 중심으로 주요 변수(재정력 변수들, GDP, GRDP 등의 거시경제변 등)들과의 성격 파악을 목적으로 실증분석을 시도하고자 한다.

가. 자료 및 분석모형

분석은 우리나라 16개 광역자치단체를 대상으로 하며 지방공기업 가운데 도시개발공사만을 분석대상으로 한다. 지방공기업의 부채는 상하수도 또는 지하철과 같은 공공재 요금으로부터 발생하는 부분과 도시개발공사를 통한 사업 확장으로부터 발생하는 부분이 있으며 논의의 초점을 명확히 하기 위하여 도시개발공사만을 분석대상으로 하였다.

분석의 틀은 도시공사 부채비율을 종속변수로 한 회귀분석을 수행하고자 하며, 설명변수들은 다음과 같이 구성하였다. 분석에 활용된 자료는 광역자치단체 소속 도시개발공사의 재무지표, 광역자치단체의 사회경제적 지표(통계청 등), 자치단체별 재정변수(재정연감), 광역자치단체 수준의 선거자료(중앙선거관리위원회)이다.

지방공기업의 운영이 자치단체의 정치적 상황에 미치는 영향을 분석하

기 위하여 지방선거 관련 데이터를 분석에 포함하였다. 우리나라의 지방 자치는 건국 헌법에서 규정하고 있으나 실제로 지방자치단체장 선거가 실시된 것은 1995년이다. 시·군·구의회의원 선거는 지방자치단체장 선거보다 빠른 1991년부터 시행되었다. 행정정부와 의회정부 간의 정치적 경쟁이 지방공기업의 운영과 관계가 있을 수 있으므로 역대 단체장과 지방의회의원에 대한 선거데이터를 수집하였다. 지방자치단체장 선거의 경우 각 지방자치단체의 전체 투표율, 당선자 득표율, 차점자 득표율, 당선자와 차점자의 득표율 격차를 조사하였다. 지방의회 선거의 경우 1위 정당 의석 수 비중, 2위 정당 의석 수 비중, 1·2위 정당의 의석 수 비중 차이 등을 고려하였다. 정치적 변수로는 지방자치단체장 선거의 전체 투표율과 1위와 2위의 격차를 분석대상으로 하였고, 거버넌스상의 부조화에 따른 문제점을 파악하기 위하여 '자치단체장의 소속정당과 광역의회의원 다수당과의 일치 여부', '광역의회의원과 국회 다수당과의 일치 여부', '광역의회의원과 여당과의 일치 여부', '자치단체장 소속정당의 여당 여부' 등을 변수에 포함하였다.

지방공기업 설립에 대한 권한이 중앙에서 지방으로 이양된 것은 1999년이지만, 광역자치단체 수준에서의 도시개발공사 설립은 1992년부터 이루어지기 시작하였다. 따라서 분석의 기간(t)은 1992년부터 2011년까지로 하며, 지역(i)은 16개 광역자치단체에 해당한다.

$LPE_{it} \cong F \{ (C: \text{경제적} \cdot \text{지역적 특성})_{it}, (R: \text{재정여건과 재정지원})_{it}, (P: \text{정치적 변수})_{it}, \varepsilon_{it} \}$, $i=\text{지역}$, $t=\text{연도}$

지역적 특성을 통제하기 위한 지역 특성화 변수인 인구, 면적, 순이동인구 수, 고령인구비율은 통계청의 주민등록인구를 사용하였고, 지역경제변수인 GRDP, 경제활동참가율, 실업률, 고용률 등의 변수도 통계청 자료를 활용하였다. 지방재정변수인 지방세, 이전재원, 재정자립도, 사업예산 비중, 인건비 비중 등은 '재정고'와 '자치단체예산개요'를 사용하였다. 해당자치단체의 SOC 재정수요를 의미하는 변수로는 도로연장, 면적, 농지면

적, 주택수, 상·하수도 보급률, 자동차등록대수 등을 사용하였다. 이 중 하수도보급률의 경우에는 환경부 환경통계포털 자료를 사용하여 계산하였으며, 기타 변수는 통계청 변수를 사용하였다.

Liability Ratio $it \cong F \{ (\text{SOC Demand}) it, (\text{Fiscal Capacity and Transfer}) it, (\text{Political Feature}) it, \varepsilon it \}$, i =지역, t =연도

설명변수 선택의 근거는 ①지방채와 주요 경제변수 간의 상관관계를 분석한 Temple(1994), ②지방 채무의 결정요인에 해당되는 Bahl and Duncombe(1993), Clingermayer and Wood(1995), Michael and Schanberg(1999), Wassmer and Fisher(2011), 임성일·홍서빈(2012), 배인명(2009) 등의 미국의 주정부와 지방정부의 채무증가 요인을 분석한 내용들과 ③지방재정특성과 지방채 발행의 관계(김중희(2010) 등), ④규제 등에 따른 지방채 발행 여건 변화 정도를 보여주는 Hackbert and Leigland(1990), Shah ed.(2007) 등을 참고하였다. 지방 채무를 결정하는 것으로 지역 특성변수를 살펴본 Wassmer and Fisher(2011)에서는 지역의 부채 분석에 있어서 지역적 특성변수(unspecified state-specific factors)가 중요한 영향을 미친다고 밝힌 바 있다.⁴⁴⁾ 예를 들어 인구이동률, ethnic간 비율, 고용률, 의무교육 학생 수(Percentage pop public K12 Enrolled), 면적, 상업지대(urban area)비율 등이 해당하였다. 이는 주(州)마다의 특성에 차이가 분명한 미국의 사례에 해당하며, 우리나라의 경우 지역 간 고용률이나 경제활동참가율의 차이가 기타 변수의 지역적 차이에 비하여 훨씬 작은 편이다.

선거변수 선택의 근거는 Brueckner and Joo(1991)를 참고하였다. 공공 채 공급을 위한 채무발행이 발생할 경우, 해당 지역 자산가치 상승에 따른 자본화와 주민이 부담해야 하는 지방채 상환부담 논의가 동시에 이루어질 때에 위의 논리가 성립 가능하다. 이 연구에서는 ‘자본화’가 존재하는 상

44) “Indeed, unspecified state-specific factors appears to be extremely important in explaining interstate difference in debt....”(p.22)

황에서 주민에 의한 '투표'는 사회적으로 바람직한 공공재의 공급을 보장한다는 결론을 제시한 바 있다.

나. 기초자료분석과 분석방법

분석방법은 동태적 패널 모형(dynamic panel model: Arellano-Bond dynamic panel data estimation)을 사용하였다. 시계열적 특성이 반영된 변수들의 경우, 자기상관이 큰 변수들일 뿐만 아니라 설명변수들과의 내생성도 존재할 가능성이 높으므로 일반회귀분석 혹은 고정효과 모형만으로는 추정치의 정확성을 담보할 수 없다. 일반적으로 지역적 특성을 반영한 패널분석의 경우, Fixed effect 모형이나 Random effect 모형을 사용하지만 본 분석에서의 종속변수는 해당 지역의 '도시개발공사의 부채비율'이어서 경기적인 특성과 산업적인 특성이 반영되므로 동태적인 자기상관을 고려하면서 변수들 간의 내생성을 통제할 수 있는 모형을 선택하였다.

종속변수는 도시개발공사 부채비율변수이며, 설명변수 중 수준변수인 경우에는 log 변수를 취하였고, 비율변수인 경우 그대로 사용하였다. 종속변수와 내생적인 관계에 있는 SOC 재정수요 변수들(1인당 GRDP, 도로연장, 주택수, 토지거래면적, 자동차등록대수)은 시차변수(1차, 2차)를 도구변수로 사용하여 내생성을 통제하였다. 모형은 1,2,3은 기본적으로 같고, 다만 변수 간의 유사성이 높은 변수일 경우(예: 지방세 비중, 이전재원 비중, 재정자립도)에는 가능한 한 대표성이 있는 변수를 사용하였기에 달리 표현하였다.

〈표 V-8〉 분석자료의 Descriptive statistics

Variable		Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
pop	인구 (단위: 명)	320	3023202	2771620	505784	1.19e+07
grdp	GRDP (단위: 백만원)	320	4.27e+07	4.94e+07	1877800	2.84e+08
tot_revenue	총괄세입 순계 (단위: 백만원)	320	6180461	5998184	268816	3.52e+07

〈표 V-8〉의 계속

Variable		Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
transfer	이전재원 (단위: 백만원)	320	1938429	1905953	0	8045405
localtax	지방세 (단위: 백만원)	320	1725128	2546768	67270	1.30e+07
liabilities	공기업 부채규모 (단위: 억원)	113	34245.94	51030.32	1337	236516
liability_ratio	공기업 부채비율 (단위: %)	114	64.3693	37.23634	22.2	227.8
road	도로연장 (단위: m)	239	6093958	3869416	1038000	1.35e+07
oldratio	노인인구비율 (단위: %)	315	0747884	.0302963	.0295597	1861473
area	면적 (단위: km ²)	315	6320.525	6071.087	338.8292	19451.1
netpop	순이동 (단위: 명)	315	0	66731.39	-321898	372514
car	등록 자동차수 (단위: 대)	315	811527	795192.5	69412	4303774
employment_ratio	고용률 (단위: %)	314	59.35032	3.217645	51.4	69.2
landarea	토지거래면적 (단위: 천m ²)	315	141153.6	139498.2	6491	662826
fid	재정자립도 (단위: %)	269	53.08996	23.59037	19.4	98.8
housenumber	총주택수 (단위: 호)	312	722436.8	598339	98011.8	3154137
houseprice_gro	주택가격상승률 (단위: %)	199	2.449787	6.3783	-15.67797	24.73684
ownrevenue	자체재원 (단위: 백만원)	315	4614156	5175836	328366	2.89e+07
r_landprice	지가상승률 (단위: %)	315	5026543	968454	-16.52	15.81
dosi_liabilities	도시공사 부채비율 (단위: %)	205	156.6488	134.3499	.0339167	724.8127

다. 가설 및 분석 결과

(가설 1: 경제적 지역적 특성) SOC 재정수요가 높은 지역일수록 도시개발공사 부채 확대를 통한 개발사업이 활발히 이루어질 것이다(+). 예를 들어, 인구가 많거나 면적이 넓은 경우 SOC 재정수요는 증가할 것이다. 또한 전기 혹은 전전기의 상하수도 보급률이 높거나 도로 면적이 증가할 경우에는 도시공사 부채비율을 증가시킬 수 있다(+).

(가설 2: 재정여건과 이전재원) 세원이 풍부하고 자체세입이 높은 지역의 경우, 부채발행 조건이 유리하므로 공기업 부채비율이 증가될 우려가 높다. 혹은 재정력이 낮은 지역의 경우 재원조달을 위한 부채 발행비율이 높을 수 있다(+, -).

(가설 3: 정치적 특성) 지역주민들의 정치참여도가 높을수록 공기업 투자에 따른 '자본화' 수요가 높을 수 있으므로 부채비율이 높다(+). 또한, 광역자치단체장과 광역의회 다수당의 일치 여부에 따라 공기업 설립이 비교적 용이하므로 부채 확대 유인이 존재한다(+). 그 밖에 광역의회 의원과 국회 다수당이 일치할 경우와 광역의회 다수당이 여당일 경우, 단체장 소속정당이 여당일 경우에 사업승인 및 부채확대 유인이 존재한다(+).

〈표 V-9〉 도시공사 부채비율 요인변수 실증분석 결과

	dep: 도시공사부채비율	모형 1	모형 2	모형 3
경제적· 지역적 특성	전년도 시차변수(Lag1)	0.57(0.00)***	0.58(0.00)***	0.56(0.00)***
	1인당 GRDP(log)	43.61(0.54)	61.21(0.58)	-
	전년도 지가상승률	-3.60(0.02)**	-	-2.28(0.08)*
	토지거래면적 비율	-	0.001(0.87)	-
	인구증가율	-	15.37(0.19)	15.36(0.12)

〈표 V-9〉의 계속

	dep: 도시공사부채비율	모형 1	모형 2	모형 3
	도로연장(log)	-3.69(0.97)	-	26.97(0.78)
	전전년도 주택수(log)	-	45.7(0.02)**	-
재정여건과 이전재원	지방세 비중	76.6(0.33)	-	-
	이전재원 비중	-107.13(0.82)	-	-
	재정자립도	-	2.22(0.05)*	2.13(0.23)
	사업예산 비중	-0.64(0.55)	-	-0.60(0.57)
정치적 특성	직전선거 투표율	-0.97(0.06)*	-1.29(0.04)**	-0.85(0.11)
	득표율 격차	-0.02(0.93)	0.20(0.63)	0.27(0.51)
(일치여부)	단체장과 광역의회 다수당	50.69(0.20)	45.17(0.11)	48.41(0.22)
	광역의회 다수당과 국회 다수당	16.53(0.21)	12.07(0.36)	17.42(0.20)
	광역의회 다수당과 대통령 소속당	13.16(0.56)	17.93(0.43)	15.04(0.49)
	단체장과 대통령 소속당	-11.88(0.96)	-13.45(0.56)	-14.39(0.53)
	상수	-39.75(0.01)**	-68.31(0.01)**	-77.61(0.00)***
N. of obs		165	184	165
그룹수		16	16	16

주: ()는 P-value이고, ***, **, *은 각각 1%, 5% 10%내의 유의수준을 의미함

1999년 이후 지방공기업 설립 요건이 유연해지고 이에 따라 지방공기업의 급속한 증가가 이루어졌다. 본 분석에서는 지방공기업을 통한 지방공공재 공급의 원활화는 지역경제 성장기반 확대를 목적으로 하고 있으며 이에 대한 실증적인 평가를 수행하고자 하였다.

우선, (가설 1)의 지역적 특성변수의 영향도 결과를 살펴보면 1인당 GRDP와 부채비율의 상관관계는 실증적으로 분명하게 나타나지 않고 있

다. SOC 재정수요의 지표가 될 수 있는 '지가상승률'의 경우, 부채비율을 감소시키는 것으로 나타났다. 지가상승률이 높을 경우, 분양기회가 높아져서 개발사업의 자본금 축적이 용이하고 동시에 채무 상환도 가능하므로 부채비율은 낮아질 것이라는 예상과 일치한다. 지가상승률이 부채비율을 설명한다는 점은 시사하는 바가 크다. 오늘날의 도시공사 부채의 원인이 경기위축에 따른 미분양, 즉 거시경제 흐름으로 인한 것을 의미하기 때문이다.

또한, '전전년도 주택 수'가 증가할 경우에도 도시공사 부채비율이 증가하는 것으로 나타났다. 반면, 기타 SOC 인프라 구축 변수들, 예를 들어 토지거래면적, 도로연장, 상하수도 보급률 등은 도시공사 부채비율 증가를 설명하지 못하는 것으로 나타났다. 그 밖의 지역적 특성과 재정수요의 주요 원인에 해당하는 인구증가율, 노령인구비율 등과 도시개발공사 부채비율과의 관계도 통계적으로 설명하지 못하고 있다.

(가설 2)의 광역자치단체의 재정 여건과 도시공사 부채비율과의 관계를 살펴보면 지방세 비중, 이전재원 비중, 사업예산 비중 등은 설명하지 못하였고, 재정자립도가 높은 지역과 도시공사 부채비율이 양(+)의 관계인 것으로 나타났다. 자체 재정능력이 있는 지역일수록 개발사업에 대한 자본유치가 가능하므로 도시부채를 증가시키는 것으로 볼 수 있다. Gordon and Slemrod(1986)에서는 미국의 주정부를 중심으로 한 연구에서 재정력이 높은 곳에서 채무 비중이 높은 것을 밝힌 바 있다. 이 연구에서는 고소득 지역에서의 채무비율이 높다는 점과 capital spending에 대한 재원조달로서 debt를 사용하고자 하는 경향이 강한 점을 보여주었다.⁴⁵⁾ Temple(1994)에서도 개인소득이 높은 지역의 debt financing 비율이 높은 경향이 나타났다.⁴⁶⁾ 그 밖에 예산대비 인건비 비중이나 사업예산 비중

45) Gordon, R. H. and Joel Slemrod, "An empirical examination of Municipal financial policy," in H. Rosen(ed.), *Studies and state and local finance*, Cambridge, Massachusetts: NBER, 1986.

이 외에도 Ebert and Fox(1992)의 경우에도 private income과 public debt와의 관계가 유의함을 보여준 바 있다.

46) 그 이전까지는 소득이 낮은 지역의 경우 재원조달수단으로 debt를 활용할

등도 고려해 보았으나 역시 유의한 결과를 보여주지는 못하였다.

선거변수의 경우에는 (가설 3)의 직전 선거 투표율이 높을 경우, 해당 지역의 도시공사 부채비율을 낮출 수 있는 것으로 나타났다. 투표율은 지역의 민의와 관계가 있으므로 특성 사업에 대한 주민의 저항감 표출로 나타날 수도 있고, 의회를 통한 무리한 사업 확장에 반대할 확률로 볼 수 있겠다. 그 외에 더미변수를 통한 광역자치단체장과 광역의회 다수당의 일치 여부를 포함한 기타 정치변수는 부채비율의 증감을 통계적으로 유의하게 설명하지는 못하고 있다.⁴⁷⁾ 자치단체장과 의회 다수당이 일치할 경우, 해당 공기업 설립 및 사업추진이 용이할 수 있으므로 공기업 부채 확대 유인이 있을 수 있다고 보았으나 실증적인 증거는 확보하지 못하였다. 그러나 Fixed effect 모형을 활용할 경우에는 통계적으로 유의한 설명력을 보여주고 있는바, 이에 대해서는 공사 설립과 운영의 제도적인 분석이 뒷받침되어야 할 것으로 보인다.

이외의 선거변수를 보면 자치단체장의 압승 여부, 광역의회 다수당과 국회 다수당과의 일치 여부, 단체장과 대통령 소속정당과의 일치 여부는 도시공사 부채비율을 통계적으로 설명하지 못하고 있다. 또한, 우리나라 정당구조나 정치행태로 볼 때 광역단체장도 정당 공천을 받는 구조로 되어 있고, 예산과 관련한 법구조 개선은 절대적으로 국회 다수당의 영향력이 있다는 전제가 있으므로 이들 변수도 가능한 분석대상으로 보았다. 본 분석 결과는 직전선거 투표율 변수만 부채비율과 유의한 상관관계를 보여주고 있으나 보다 정직한 분석을 통한 선거변수와 부채비율과의 관계 분석이 꾸준히 이루어질 필요성을 시사하고 있다.

또한, 1999년 이후 지방공기업 설립 자율화 시점을 기점으로 한 더미변수를 활용하였으나 유의성 있는 설명력이 나타나지는 않았다. 그 이유는 종속변수인 도시개발공사 부채비율의 전기 변수를 설명변수를 활용하기

수도 있다는 의견도 있어서 해당 지역의 소득수준과 debt 활용도와의 관계는 분명하지 않았다(arbitrage finance model)고 주장하고 있다.

47) 동태적 패널 모형이 아닌 'Fixed effect 모형'을 통한 분석에서는 단체장과 광역의회 다수당이 일치할 경우, 도시개발공사 부채비율이 통계적으로 유의하게 증가하는 것으로 나타났다.

때문인 것으로도 볼 수 있으며, 실제로 1999년을 기점으로 도시개발공사 보다는 기타공사 설립이 용이했던 것으로도 해석 가능하다.

3. 지방 채무 결정요인 분석

가. 지방 채무 성격 규명

지방 채무의 결정요인과 관련한 분석은 기존 연구에서도 비교적 일관된 내용들이 정리되어 있으며 앞선 내용의 추이 분석에서도 그 성격이 분명하게 드러나는 편이다. 이에 대해 본 연구와 기존 연구와의 차이점은 기존에 지방 채무는 이전재원적인 성격만이 강조되어 그 자체가 가지고 있는 사업예산과의 관계, SOC 변수들과의 관계, 정치적인 변수들과의 관계는 조명된 바가 없다는 점을 주목하였다. 본 분석에서는 기본적으로 이상의 지방공기업 부채 분석의 틀과 기본가설을 유지한 채 지방 채무 부분을 살펴보았다.

동태적 패널 모형을 이용한 분석 결과에서는 종속변수인 '지방 채무비율'에 영향을 미친 변수로는 '인구 증가율', '사업예산 비중', '재정자립도(지방세 비중, 이전재원 비중)' 등 이었다. 그러나 '경상비 비중' 이나 '인건비 비중' 과는 큰 영향이 없는 것으로 나타났다. 이는 지방 채무가 이전재원적인 성격을 가진 세입의 한 항목으로서 '자본지출(capital expenditure)'적인 성격을 갖고 있음을 보여주는 결과이다.

그 밖에 지역변수인 '1인당 GRDP', SOC 변수인 '지가상승률', '도로연장', '주택 수' 등의 변수는 영향력을 찾을 수 없었다. 역시 정치변수인 광역자치단체장(직전선거, 전전선거)선거투표율, 광역의회 다수당과 자치단체장과의 일치 여부, 자치단체장이 여당소속일 경우, 광역의회 다수당이 여당일 경우 등 모든 정치변수들도 지방 채무와는 통계적으로 상관관계를 보여주지 않았다.

요약하면 지역의 성격을 나타내는 주요 변수인 인구나 재정변수들이 지방 채무 수준에 영향을 미친다는 결론은 기존 연구 결과(김현아(2007)),

임성일·홍서빈(2012) 등)들과 일치하고 있다. 본 분석은 그 외의 정치관련 변수들과의 상관관계와 기타 거시변수들과의 영향력을 살펴보는 시도를 해보았으나 아직까지 우리나라 자치단체의 지방 채무가 이전재원적인 큰 틀을 벗어나지 못하는 성격을 재확인하는 데 그치고 있다.

VI. 결론 및 지방 채무 및 지방공기업 정책방향

1. 지방 채무 관련 개선방안

가. 지방채 시장의 활성화 VS 재정관리제도 방안과의 연계

우리나라 지방채의 가장 큰 문제점은 지방채를 적극적으로 활용하지 않는 데 있다. 따라서 낮은 채무 수준은 재정위기 관점에서는 문제가 아니라고 볼 수도 있다. 그러나 역설적이게도 지방채가 적극적으로 활성화되지 않는 점이 국가 전체로는 재정위험 요소를 안고 있다. 지방자치단체가 재정규모를 줄여가면서 살림을 하느라 세입 확대 요소가 크지 않아서 지방채를 활용하지 않는 것이 아니기 때문이다. 지방자치단체는 필요한 재원을 지방채가 아닌 이전재원으로 충당하는 것이 쉽기 때문에 합리적인 경제주체라면 굳이 정치적 비용을 치루면서 채무를 증가시킬 유인이 없다는 것이다. 결국 그만큼의 채무부담은 중앙정부가 떠안게 되므로 결국에는 국가 부채 증가로 남게 된다. 부담에 대한 재정 책임성이 없는 자치단체는 끊임없이 재정이전을 요구할 것이며, 중앙정부가 빚을 얻어 지원하는 행태가 반복될 경우 국가 부채는 급속하게 증가할 수밖에 없다.

본고에서 우리나라 지방채가 활성화될 필요가 있다고 보는 이유는 '사용자부담 원칙'과 '재원사용의 투명성 확보 차원'에 있다. 지방채 사업의 경우, 대부분 자본투자사업이며 이들의 경우 해당 서비스가 그 지역에 국한되는 성격이 강하다. 따라서 이 경우에는 사용자가 스스로 부담하여 투자를 하고 혜택을 보는 것이 타당하다. 또한 채권시장을 통한 재원조달은 그 자체가 신용도 평가 등의 재정 투명성을 전제로 가능한 것이므로 회계장부 등 재정관리 면에서도 장점이 있다.

‘총액한도제’를 근간으로 하는 우리나라 지방채제도는 중앙정부의 통제 하에 있으므로 지방재정 건전성을 위한 위기관리 면에서는 우수한 제도이다. 그러나 이 경우 지방채 발행은 재정건전성 차원에서는 억제되어야 함을 전제로 한 것이므로 사실상의 활용도가 높아지기는 기대하기 어려워 보인다. 이는 총액한도제를 통하여 지방채 발행 규제를 완화했음에도 불구하고 여전히 지방채 시장 활용도는 낮은 것을 통해 확인할 수 있다. 게다가 지방채의 공공자금 의존도가 지나치게 높은 상황으로 나타나고 있는데 전체 지방채 인수자금 중 공공자금이 차지하는 비중이 80%가 넘고 있다. 또한, 지방채의 평균 상환이자율은 약 4% 수준으로 낮아서, 민간시장에서의 채권거래 비용이 상대적으로 높게 나타나게 된다.⁴⁸⁾ 이에 대한 대안으로 임성일·홍서빈(2012)은 공공자금 인수를 점차로 낮추고 공모채 시장으로 전환토록 유도하는 것이 채권시장 활성화에 도움이 될 것으로 제안하고 있으나, 자치단체라면 굳이 민간시장에서 높은 위험을 안을 이 유가 없으므로 현실적인 대안이 되기 어렵다. 단기적으로는 기존 연구에서 제안된 총액한도제의 개편방안을 통한 지방채 활성화 방안이 필요할 것으로 보인다. 더불어 장기적으로는 자본지출 관련 국고보조사업의 경우, 지방채 활용방안이 대안이 될 수 있음을 인식할 수 있도록 하는 방안이 필요하다고 보여진다.

우리나라 지방채 시장이 활성화되지 못하는 근본적인 이유는 중앙재원 의존도가 높은 정부 간 재정구조와 채권시장 구조 때문이다. 분권 수준이 높은 경우에는 자치단체의 재원조달방안 마련시 ‘Debt or Tax Financing?’ 방식을 고민하지만, 우리는 이 두 가지(채무 혹은 자체세율 인상)가 아닌 ‘이전재원’ 방식을 채택하는 현실이다. 이전재원 활용도가 높은 경우, 지방자치단체는 스스로의 재정 여건 개선 노력 의지가 낮을 수 밖에 없고 자치단체 신용도 개선 노력도 높지 않게 된다. 이전재원 개편을 통한 정부 간 재정구조 개편이 이루어지기 전에는 지방채 시장 활성화는 여전히 소극적일 가능성이 높다. Temple(1994)의 연구에서도 미국의 주

48) 임성일·홍서빈(2012), p.124 참고

정부 기준 이전재원 비중이 높은 경우, 지방채 활용 수준이 낮게 나타나고 있는 등의 실증분석 결과를 보여주고 있다.

물론 지방채 시장 활성화는 재정관리제도 방안과의 연계를 전제로 한다. 이에 대한 제도는 안전행정부의 재정관리제도 강화에서 확인할 수 있는데, 핵심은 개선방안이 도출되는 시점이 문제가 나타난 이후의 특정 자치단체를 대상으로 하는 데 있다. 제도로 인한 관리는 지방공기업 전체를 대상으로 하는데, 그 관리 수준은 특정 자치단체에 한정하게 되므로 사실상 모든 자치단체에 유효한 대책이 되기 어렵다. 이는 자체 관리가 아닌 중앙정부를 통한 관리제도의 한계에 해당한다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 재정위기 관리에 관해서는 중앙정부 차원에서 지속적으로 모니터링한다는 신호를 자치단체에 줄 필요가 있어 보이므로 관리제도 강화는 필요한 조치에 해당한다.

나. 개별 자치단체 차원의 채무관리 시스템 부재

이상의 중앙정부 차원의 재정관리제도가 효과적으로 운영되기 위해서는 해당 자치단체 스스로의 채무관리가 이루어져야 한다. 우리나라 자치단체 중에서 채무 관련 재정규율이나 재정준칙을 수립하고 채무관리 시스템을 체계적으로 운용 혹은 관련 조례를 갖고 있는 곳은 사실상 전무한 상태이다. 특히 지방채를 상대적으로 적극적으로 활용하고 있는 특별시·광역시는 관련 제도의 마련과 조례 입안이 시급한 실정이며, 이를 미흡하게 활용하는 개별 자치단체는 안전행정부의 지침 외에도 재정상황에 맞는 재정준칙 채택과 전략적인 채무관리 시스템을 마련한 필요가 있다. 예를 들면, 미국의 위스콘신주(州)는 주헌법상 카운티, 지방정부(municipal and town 등)의 경우 해당 지방정부 과세권(equalized taxable property)을 담보자산으로 보고 이 규모의 5% 이하로 채무 수준을 제한하고 있다.⁴⁹⁾

49) Wisconsin State Constitution, Article XI, §3, ¶(2)(No county, city, town, village, school district, sewerage district or other municipal corporation may become indebted in an amount that exceeds an allowable percentage

재정자치가 실현되지 않고 있는 우리나라의 정부 간 재정상황하에서는 사실 이 제도가 잘 작동될지는 의문이다. 지방자치의 원리상 자치단체는 안전행정부의 지침 때문이 아니라 지역주민의 부담을 고려하여 이러한 제도를 운영하는 것이 맞다. 지역주민은 스스로의 재정부담과 재정지출이 연계될 경우에는 스스로 채무와 이자부담을 고려해야 하므로 자체적인 재정규율 등을 마련할 것이다. 그러나 우리나라처럼 지방세율이 전국적으로 똑같고, 주요 세출서비스인 교육, 연금, 복지서비스 대부분이 법정지출로 되어 있어서 국회와 중앙정부의 결정에 보다 더 관심을 갖게 되는 구조 하에서 자치단체의 재정활동은 회계장부 역할로 제한되고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 지방 채무를 활용한 자본지출사업이 증가할 것으로 예상되고 법리적으로 이를 관리·감독할 수 있는 기제는 '지방의회'가 갖고 있으므로 각 자치단체의 채무활동에 대한 스스로의 규제는 지방의회가 하는 것이 바람직하다. 재정관리제도 강화와 함께 일정 부분 채무 발행과 채무를 이용한 재원조달 규제를 완화하고, 개별 자치단체의 채무관리시스템도 작동될 때 궁극적인 채무관리의 의의가 있을 것으로 보인다.

다. 제도적 관점에서의 개선방안:

자본지출(capital expenditure)의 별도 관리방안

앞 장에서 살펴보았듯이, 지방 채무 상환기간 구조를 살펴보면, 대부분의 채무상환이 10년 이상의 장기채무임을 알 수 있고, 예상컨대 경제위기 이후 채무 상환 기간이 짧아지는 추세일 것으로 전망되고 있다. 최근 들어 단기채권이 증가할 우려가 있으나 대체적으로 지방 채무는 그 성격상 장기적인 성격을 띠게 되는데 이는 지방채의 자본계정적인 성격 때문으로 볼 수 있다.

우리나라뿐만 아니라 다른 나라들의 경우에도 지방채는 자치단체가 추

of the taxable property located therein equalized for state purposes as provided by the legislature. In all cases the allowable percentage shall be 5% except as specified in pars.)

진하는 지역 SOC 사업 등 투자수요에 적극 대처하기 위한 재원조달 방안이다. 일반적인 경상계정(current account: 인건비를 포함한 당해연도 지출이 명확하게 잡히는 일반경상경비) 관련 사업이 아닌 주로 SOC 투자 사업을 위한 '자본계정'적인 성격을 띠고 있다. 이러한 자본계정을 별도 관리 해야 할 이유는 자본투자사업을 효과적으로 관리하기 위해 고안된 것이기도 하지만 그보다는 일반회계 재원과 뒤섞여 사용됨으로써 나타나는 재원의 낭비문제가 크기 때문이라고 볼 수 있다. 자본계정(자본예산) 사업은 재원규모상 이해관계(stakes)가 크고, 사업 결과의 영향력이 중장기적이며, 유지관리비용이 연도별로 다르게 나타날 수 있고, 따라서 실행에 앞서 중장기적인 계획이 면밀히 요구됨으로써 '경제전망'에 따른 수요 예측이 과학적으로 수행되어야 한다. 이는 또한 대부분 차입계정에 의존함으로써 금융시장과의 연계와 사업우선순위 조정 등 고려해야 할 내용이 매우 광범위하다.⁵⁰⁾

현재 우리나라는 자본계정(capital expenditure)으로 분류하고는 있으나 예산운용에 있어서 별도 관리는 하지 않고 있다. 우리나라의 경우 경제위기 시 SOC 투자를 위하여 GDP 대비 3.5% 규모의 75% 이상을 지방으로 지원한 바 있다. 경제위기 시 공공투자를 통한 지출 확대로 경기회복 성과를 거둔 사례이다. 이와 같은 추세는 다른 나라들에서도 마찬가지로 경기부양을 위한 지출 규모의 90% 이상이 지방정부에서 SOC 지원으로 나타난 것으로 앞서 살펴본 바 있다(오스트리아, 캐나다, 프랑스, 독일, 한국, 스페인, 미국).⁵¹⁾ 이처럼 중앙정부로서는 재정위기 시나 혹은 필요에 따라 자본계정을 통한 경기조절 기능을 수행하고 있다. 중앙정부와 지방자치단체는 SOC 사업재원 조달과 운영 시 현재의 자본계정 개념 이상의

50) A. John Vogt, "Local Capital Budgeting," Chapter 10, Shah (ed), *Local Budgeting*, Public sector governance and accountability series, The World Bank, 2007, p. 307.

51) OECD(2011), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Context: Multi-Level Governance Lessons from the Crisis*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264114470-en>.

별도 관리 여부에 대한 필요성 논의가 필요한 시점이다.

라. 지방 채무범위 설정문제

앞 장에서 기술한 바와 같이 우리나라는 국제기준과 일관성 있는 통계 작성을 근거로 국가 부채 범위를 개편하였다. 그 중 지방공기업 부분은 공사·공단 중 원가보상률 50% 이하, 정부판매비율 80% 이상을 일반정부 부분에 포함시키는 것으로 제시되었다. 이상의 기준은 해당 공공기관의 지분구조에 따른 '지배성'과 시장생산자로서의 기능 여부인 '시장성'을 근거로 하고 있다.⁵²⁾ 이 기준에 따르면, 포함되는 비영리공공기관 83개 중 공사는 6개, 공단이 77개 포함된다. 6개 공사 중 4개가 도시철도공사(대구, 광주, 대전도시철도공사, 인천지하철공사)이며, 2개는 기초자치단체의 지방공사(양평지방공사, 청도공영사업공사)에 해당한다. 일률적인 기준에 따르면 위의 6개 공사가 일반정부에 포함되어 부채범위 산정에 포함된다 고 볼 수 있겠으나 재무성과나 재정규모 관점에서 본다면 위의 기준에 포함되는 비영리공공기관은 사실상 거의 의미가 없다. 부채규모나 잠재채무 위험 정도로 본다면 도시개발공사 부분은 '관리대상 정부채무'로 보는 것이 타당해 보인다. 따라서 우리나라의 경우, 지방공기업 전 분야가 일반정부 채무대상으로 포함되어 국가통계에서 관리할 것을 제안하고자 한다.

2. 지방공기업 부채 및 제도관련 개선방안

지방공기업의 부채규모 증가의 원인은 ① 사업구조 및 성격의 문제, ② 정책 및 제도관리의 문제, ③ 거버넌스의 한계와 ④ 장기적인 공기업 운영 관리 방안의 부재로 볼 수 있다. 본 분석에서는 단일사업 위주로 논의된 채무적 감축방안은 별도로 하고, 부채비율이 높은 도시개발공사를 위주로 부채의 성격 규명과 부채 원인별 개선방안을 제시하고자 한다. 나아가 장

52) 홍승현, 「공공부분 재정통계 산출방안」, 한국조세재정연구원 조세재정지출분석센터 공청회 자료집, 2013.7, pp. 7~8.

기적인 공기업 운영관리를 위한 공공요금 의존 공기업의 개선방안도 제안해보고자 한다.

가. 도시개발공사 부채 성격 규명에 따른 부채 감축방안

실증분석 결과에 따르면 전년도 '지가상승률'의 경우 지역적 특성의 반영일수도 있으나, 우리나라 환경에서는 전국적인 거시경제변수로서 경기 지표에 해당한다고 볼 수 있다. 이는 도시공사 부채비율 증가는 실증적으로는 거시경기 악화로 인한 미분양 문제의 원인이 큰 것으로 볼 수 있다. 일부 도시공사의 경우 운영상의 도덕적 해이 문제가 분명하다고 하겠으나 도시공사 전체의 모습으로 투영하는 것은 맞지 않음을 보여주는 결과이다. 그 밖에 해당 지역의 특성을 반영하는 인구 증가율, 고용률, 면적, 1인당 GRDP 등과의 관계는 분명하지 않은 것으로 나타나고 있는데, 이는 우리나라 지방도시개발공사는 지역적·지방재정적 특성보다는 사업적 특성에 따른 것으로 사실상 국가공기업과의 차이가 크지 않을 수 있음을 의미한다. 따라서 지방자치단체 도시개발공사는 해당 지방자치단체에 일임하기보다는 국가공기업과의 연계를 통하여 사업의 중복성, 타당성 검토 효율화 방안 등이 검토되는 것이 필요할 것으로 보인다.

나. 사업구조 및 성격 개편에 따른 감축방안

재무적 관점에서의 도시공사 부채비율 감축방안으로는 첫째, 매각을 포함한 사업구조조정과 둘째, 차입금과 이자비용 축소가 가장 시급한 대안에 해당할 것으로 보인다. 차입의존적인 사업구조 개편이 이루어지지 않는 한 지속적인 부채 증가 위험이 있다고 볼 수 있다. 사전분양을 통하여 사업 초기 자본이 대부분의 차입에 의존하고 있고, 사후 수익으로 이를 보전하는 공영개발방식이 개선될 필요가 있다. 공사채 발행한도나 차입의존도에 대한 규제가 이루어지는 것이 필요한데 이에 대해서는 안전행정부가 지방공사채 운영실태(2012.8.2.~9.4)를 실시한 바 있다. 차후적으로는 다

각적인 수익모델 구축을 통한 분양가 확보방안을 마련하여 수익성을 확보하는 방안도 고려되어야 할 것으로 보인다.

사업구조 및 성격에 따른 공기업 문제는 상하수도과 도시철도공사와 같은 요금규제 성격의 공기업에도 적용된다. 요금규제 성격이 강한 상하수도과 지하철공사는 우선적으로는 요금규제 합리화 방안으로 만성적인 적자구조 개선이 필요하다. 그러나 강도 높은 자체 비용 절감대책이 동시에 마련되지 않는 한 요금인상에 대한 국민적 합의를 이끌어내는 쉽지 않은 부분이다.

다. 제도적 관점에서의 도시공사 부채비율 감축방안

제도적 관점에서의 도시공사부채 관리방안으로는 첫째, LH 공사와의 사업계획 및 부담 조정이 제대로 이루어졌는지 여부를 살펴볼 필요가 있다. 실증분석 결과에 따르면 지역적 특성보다는 거시경제변수에 해당하는 지가 상승률 등이 영향을 미친 것으로 볼 때, 각 자치단체별 도시공사의 성격이 크게 다르지 않는 것으로 보여진다. 그러므로 당초 사업설립 기준이 명확한지, 해당 시설의 수요 예측이 엄밀하게 이루어졌는지 여부를 해당 자치단체와 콘트롤타워 기관이 동시에 감시할 수 있는 제도 마련이 필요하다. 법률적으로 자치단체가 공사를 운영하고 있지만 재무적 관점에서의 수요예측 및 사업타당성 검사 등은 규모의 경제 차원에서 운영될 필요가 있다. 둘째, 지방자치단체 국제행사 유치(인천아시안게임, 평창동계올림픽, 대구유니버시아드 등)에 대한 중장기 자원계획 의무화와 중앙정부와의 자원부담 구체화 등이 요구된다.⁵³⁾

안전행정부는 재무적 관리방안으로 도시공사 '부채감축 목표제'를 시행할 계획이다. 기존 사채 발행한도인 자산의 400%를 2017년 200%로 인하

53) 지방공기업 관리를 위해서 안전행정부에서는 1) 부채감축 목표제 도입, 2) 구분회계제도 도입, 3) 채무보증 등 이행부 지침 위반 행위에 대한 페널티 강화, 4) 지방공기업 경영공시 및 정보공개 강화, 5) 재무제표 신뢰 강화 등이 논의되고 있다(안전행정부, 2013.6).

할 계획이며, 2013년 말까지 360%를 목표로 하고 있다. 또한, 부채(3천억원)가 과다한 지역에 대해서는 공기업이 수립하는 중장기재무관리계획을 검토하고 목표 달성 가능성에 대한 지속적인 모니터링 계획도 밝히고 있다.⁵⁴⁾

〈표 Ⅶ-1〉 지방자치단체 모니터링 기준

시행령	지표	「주의」 기준	「심각」 기준
제65조의2 제1항 제1호	통합재정수지 적자비율	25% 초과	30% 초과
제65조의2 제1항 제2호	예산대비 채무비율	25% 초과	40% 초과
제65조의2 제1항 제3호	채무 상환비 비율	12% 초과	17% 초과
제65조의2 제1항 제4호	지방세 징수액 현황	50% 미만	0% 미만
제65조의2 제1항 제5호	금고잔액 현황	20% 미만	10% 미만
제65조의2 제1항 제6호	공기업 부채비율	400% 초과	600% 초과

자료: 2011년 8월 30일 행정안전부 보도자료, 「지방재정위기 사전예방 등 지방재정 건전성 강화」

라. 공기업 설립요건 강화: 거버넌스 개편

본 분석의 실증분석 결과에서 광역단체장과 의회의원들과의 관계를 통한 부채 활용에 대한 증거는 확보하지 못하였지만 지역적 기반을 둔 광역단체장과 의회의원들과의 관계는 지방공사 활용을 통한 재원의 비효율적 사용을 내재하고 있다. 현재 시군구에서 공기업 설립하고자 하는 경우에는 관할 시도지사와의 사전협의가 거처도록 되어 있다(「지방공기업법」 제49조 제1항). 광역자치단체의 경우에는 사전 타당성 검사는 의무화하고 있으나, 별도의 승인절차는 명시되어 있지 않다. 이에 대해 안전행정부는 시도 공기업 설립 시 안전행정부와 사전협의하도록 하고, 신규 투자 출자

54) 그 밖에도 부채발생 및 경영손실 원인을 확인하여 사후조치가 가능하도록 '구분회계제도'를 도입하고자 하며, 경영평가 수익성 및 부차관리 지표를 강화하여 재무건전성 강화를 최우선 목표로 설정하고자 한다. 채무보증 등 이행부 지침 위반시 패널티 강화 내용도 담고 있다(「2012회계연도 지방공기업 결산결과」, 2013. 6).

시 지방의회 의결을 의무화하여 지방공기업의 설립요건을 강화할 예정이다.⁵⁵⁾

거버넌스 구조 개편을 통한 설립의 임의성을 제한할 필요가 있어 보이는데, 이 부분은 「지방자치법」에 근거한 것이므로 논란이 예상되는 부분이다. 우명동(2010)은 우리나라와 같이 지방자치단체장이나 지방의원들의 정당공천제가 유지되고 있는 상황에서 중앙정치와의 관계로부터 자유롭지 못하고 나아가 지역사회의 힘의 역학관계로부터 완벽하게 자유롭기 어려운 상황임을 설명하고 있다. 따라서 자치단체장과 의회의원들을 이익집단으로 보고 이들의 이익 극대화 과정에서의 비효율이 커지는 것으로 분석하는 것은 적절치 못할 수 있음을 견지할 필요가 있다고 제시한 바 있다.

〈표 VI-2〉 국가공공기관과 지방공기업 비교

구분	지방공기업	국가 공공기관
근거 법령	<ul style="list-style-type: none"> · 설립: 지방공기업법 및 개별 조례 · 운영: 지방공기업법 	<ul style="list-style-type: none"> · 설립: 개별법률 · 운영: 공공기관운영에 관한 법률 ※ 舊 정부투자관리기본법과 정부산하 관리기본법을 통합('07.4)하고, 공공기관 범위를 확대
유형	<ul style="list-style-type: none"> · 지방직영기업 : 특별회계로 설치 · 지방공사 : 자치단체 50% 이상 출자 · 지방공단 : 자치단체 전액 출자 · 출자 · 출연법인 : 자치단체 10% 이상 50%미만 출자 또는 출연 	<ul style="list-style-type: none"> · 공기업 : 자체수입 > 총수입/2 <ul style="list-style-type: none"> - 시장형(자산 2조이상 등), 준시장형 · 준정부기관 : 자체수입 < 총수입/2 <ul style="list-style-type: none"> - 기금관리형, 위탁집행형 · 기타공공기관 <ul style="list-style-type: none"> - 공기업과 준정부기관 제외한 나머지 법인
적용 대상	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체가 지방공기업법에 정한 사업을 직접 경영하거나 별도의 법인으로 설립코자 하는 경우 (의무적용) 상수도 등 8개 사업 (임의적용) 경상수지 5할 이상, 주민복지증진, 민간영역 제외 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 개별 법률에 따라 설립(정부출연) · 정부지원액이 총수입액의 1/2 이상 초과 · 50% 이상 지분 보유, 30% 이상 지분 보유하면서 사실상 지배

55) 안전행정부, 「지방재정 건전성 강화 방안: 지출효율화와 세입확충을 중심으로」, 2013. 5. 16.

〈표 Ⅱ-2〉의 계속

구분	지방공기업	국가 공공기관
설립 및 지정	<ul style="list-style-type: none"> · 설립 타당성 검토(전문기관) → 안행부협의(시·군·구는 시·도 협의) → 설립심의위 심의 → 조례 제정 	<ul style="list-style-type: none"> · 기관 신설 시 사전 협의 - 신설심사요청(주무기관) → 타당성 심의(공공기관운영위) → 심사결과 통보(기재부장관) → 법률 제정 · 공공기관 지정 또는 변경 - 주무기관장과 협의 → 공공기관위 심의의결 → 지정 또는 변경
법 적용 실익	<ul style="list-style-type: none"> · 경영평가 및 진단, 경영공시 등 적용(출자·출연법인 제외) 	<ul style="list-style-type: none"> · 공공기관 기능과 규제 점검(통폐합, 기능재조정, 민영화 등), 경영공시, 고객만족서비스 조사 등 적용
정부 등 관여	<ul style="list-style-type: none"> · 정부와 자치단체로 이원화(정부) 임원 임기·임면제도, 예산·결산 공통기준, 경영평가 및 진단, 경영개선명령, 업무·회계 검사 등(지자체) 임원 임면권, 예산·결산지침, 업무감독권, 업무·회계 검사 등 ※ 지방공사·공단 외 출자법인은 자치단체에서 자율적으로 운영 	<ul style="list-style-type: none"> · 이사회 운영, 정관 작성, 임원임기 및 임면 등 내부지배구조 제도 · 보수지침, 회계기준 및 예산·결산지침 제시, 경영평가, 경영지침, 감사원 감사 등 감독 기능 ※ 기타공공기관의 경우 지침을 통해 공기업 및 준정부기관에 준하는 기준 제시

자료: 안전행정부, 『2013년 지방공기업 현황』

마. 장기적인 공기업운영 관리체계 구축: 공공서비스 공급의 안정성 확보 필요

단기적으로 볼 때 재정위기 시에는 자본투자 시설 축소가 불가피하여, 일부 공공투자사업이 감소할 수 있다. 재정수요가 특정 분야(복지분야 지출, 개발사업 위주 등)에 몰릴 경우, 꼭 필요한 공공투자사업(public investment)인 상수도, 하수도 등의 투자비용 감소 사례가 나타나고 있다. 전술한 바와 같이, OECD 국가들의 경우 재정위기 시 공공투자사업의 감소가 불가피했던 것으로 나타난 바 있다.

2006년 이후의 우리나라 지방공기업별 부채비율 연평균 증가율을 보면 상수도사업의 경우 부채비율이 감소하고 있는 반면, 도시개발공사는 부채 증가폭이 큰 것으로 나타났다. 2012년 상수도사업의 경우, 우리나라 전체 부채규모가 1.5조원 규모로 그 자체는 크지 않다고 볼 수 있다. 또한, 부채비율(=타인자본/자기자본×100)이 감소한다는 것은 ‘자기자본’ 규모가 커지는 것을 의미하므로 재무적으로는 건전한 방향이라고 할 수 있겠다. 그러나 2006년 이후 지방자치단체의 재정 여건상 상수도사업부분의 재원부담 부분을 그 이전보다 증가시켰을 가능성은 낮다. 그렇다면 부채비율 감소 원인이 외부로부터의 추가자본 투입이 감소, 즉 신규투자가 감소되어 상대적으로 자기자본비율이 커졌을 가능성을 배제하기 어렵다.

경기침체와 복지수요 확대에 인한 재정압박이 커지고 있는 가운데, 공기업 본연의 목적인 ‘공공성’ 부분이 훼손되는 것은 바람직하지 않다(under-provision of public service). 정치적인 요구가 강한 복지수요 관련 투자는 지속되는 가운데, 가시적이지 못한 상하수도사업에 대한 투자가 감소하는 것은 우리가 지향하는 복지국가의 모습은 아닐 것이다.

마지막으로 상·하수도사업의 관리 통합 혹은 구조조정을 통한 합병이 필요할 것으로도 보인다. 2012년 회계연도 지방공기업 결산 결과를 살펴보면, 3년 연속 적자기업 중 상수도 하수도사업이 87%(74개)를 차지하여, 5년 이상 흑자기업은 총 69개 중 상수도사업이 29개를 차지한다. 2012년 대전 상수도의 경우 약 17억원 흑자였으며, 대전하수도는 94억원 적자를 기록하고 있다. 광역시 지역의 상하수도는 대부분 이러한 양상이 나타나고 있는데, 상수도와 하수도를 합병하여 운영하는 것이 경영효율화 관점에서 필요하다.⁵⁶⁾ 이상의 문제점이 지속적으로 제기되어 왔으나 쟁점화하지 않는 이유는 공기업 잠재채무 위험을 ‘부채비율’에만 한정해서 보기 때문이다. 지방직영기업의 경우, 부채비율도 낮고 사업의 공익성으로 인하여 경영분석 결과에 따른 구조조정이 시급하지 않을 수 있다. 그러나 장

56) 공기업 전문가와의 인터뷰 내용에 따르면, 하수도의 경우, 민간업체와의 이권이 연계되어 있어 공기업 지배구조 개선이 쉽지 않다는 구조적인 한계가 있다는 지적이 있다.

기적인 재정 효율화 차원에서 본다면 장기적으로 적자가 누적되는 것은 바람직하지 않고, 경영의 투명성 확보를 위해서는 적극적인 검토가 필요한 부분이다.

〈표 Ⅵ-3〉 2006년 이후 2011년까지 상수도와 도시개발공사의 부채
연평균 증가율

(단위: %)

	상수도 평균	도시개발공사 평균
서울특별시	16.50	17.68
부산광역시	-15.34	28.63
대구광역시	-8.43	15.80
인천광역시	-9.15	39.13
광주광역시	-28.23	10.24
대전광역시	-1.61	-3.73
울산광역시	-4.12	324.36
경기도	-5.78	14.01
강원도	-7.95	31.87
충청북도	17.63	78376.20
충청남도	-6.67	296.86
전라북도	2.82	56.40
전라남도	-3.84	33.35
경상북도	-6.49	37.42
경상남도	-7.87	24.98
제주특별자치도	-2.48	28.52

자료: 안전행정부, 『지방공기업 결산』, 각 연도.

3. 결론 및 정책적 시사점

경기침체와 같은 경제적인 이유와 정치적인 이유 등으로 세입 증가가 재정지출의 증가 속도를 따라잡지 못하는 상황에서는 국가 부채는 지속적

으로 증가하게 된다. 국가 부채가 우려되는 이유는 현세대의 부담을 다음 세대로 이전시키기 때문이다. 공기업 부채는 이른바 '적자성 채무'라고 하는 정부 신용을 담보로 하는 국가 부채와는 달리 실물 형태의 대응자산이 존재하고 부채에서 자산을 차감한 순부채는 그리 많지 않다는 의견도 있다. 그러나 공기업 자산은 규모의 경제가 발생하는 비용구조적인 성격상 자산의 규모나 매우 크고 공공서비스를 담당하는 성격상 사실상 매각이 용이하지 않으며, 관련 인력의 승계와 국가 자산적인 성격의 자산의 특성상 현실적인 매각은 불가능하다고 볼 수 있다. 필요에 따라 부분매각이 이루어진다 하더라도 공기업의 자산의 시장성 평가가 일치하기 어려워 상당 부분 공기업 부채, 즉 잠재채무의 성격을 떨 수밖에 없을 것이다.

지방공기업 부채는 그 기본 성격상 일반정부의 채무와 다르지 않다. 게다가 우리나라와 같이 중앙과 지방정부 간 재정관계가 밀접한 경우에는 더더욱 지방공기업 부채는 중앙정부의 재정위험 요인으로 작용할 우려가 높다. 지방자치단체가 중앙정부처럼 마지막까지 재정책임은 지는 경우라고 한다면 이론적으로만 볼 때 정부지출 재원을 어떻게 조달할 것인가(Tax financing VS Debt financing?)의 논의는 사실 그리 중요하지 않을 수도 있다. 그러나 정부의 재원조달 과정과 국민 전체 소비패턴의 흐름은 이론이 가정하는 것처럼 합리적으로 운용되기 불가능한 구조이다.

본 연구는 기본적으로 '국내외적으로 어려운 경기와 증가하는 복지수요 등 재원 압박이 지속적으로 증가하는 상황에서 지방 채무와 지방공기업 부채가 중앙과 지방정부의 재원조달 수단으로 가능한 대안인가'에 대한 것이었다. 현재 논의되고 있는 주요 내용과 주무부처인 안전행정부의 초점은 재무적 관점에서의 부채감축 방안에 맞추어져 있으나 장기적인 관점에서 지방정부 부채를 조망할 필요가 있다. 지금까지 지방공기업 대책은 문제가 생겼을 때마다 임시방편으로 단기대안을 제시하는 방식으로 운영되어 왔다. 그러나 이와 같은 방식은 점차 제도적인 관리만 강해지는 것으로 근본적인 문제 해결과는 거리가 멀다. 기본적으로 일반회계 세입항목처럼 채무와 공기업 부채의 기본적인 성격에 대한 분석이 꾸준히 이루어질 필요가 있다고 보았다.

또한 본 연구는 OECD 국가들의 재정위기와 채무 수준, 채무 수준과 정부 간 재정관계를 살펴보았다. 재정위기 이후 외부충격으로 인한 지방정부의 재정운용 변화, 즉 채무 수준, 중앙정부와의 채무부담비율 변화 등 OECD 자료를 바탕으로 분석하였다. 주요 내용을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 대부분의 국가에서 채무부담은 중앙정부가 담당하고, 지방정부는 극히 미미한 수준을 담당하고 있음을 알 수 있었다. 2011년 기준 단일국가 기준 중앙 대 지방의 채무비율 부담은 65.7% 대 7.1% 정도로 나타났다. 둘째, 이전재원 비중이 9.2%로 OECD 단일국가 평균 5.4%보다 높은 수준을 확인하였다. 셋째, 지방 채무 수준은 해당 국가의 지방세 비중과 상관관계가 높은 것으로 나타나, 각국 지방정부의 채무는 지방정부의 재정수요와 관련이 있음도 확인하였다.

지방공기업과 관련해서는 우선, 대부분의 국가에서 지방공기업 부채를 채무에 포함시키지 않고 있는 점과 공공요금 인상과 관련한 부분은 중앙정부와 지방정부 모두 신중하게 접근하고 있는 것을 알 수 있었다. 이는 우리나라 상하수도과 도시철도의 공공요금 인상에도 시사하는 바가 있는 부분이다. 주요 특징으로는 첫째, 경제위기 이후 공공투자 감소가 상하수도 부분에서 나타나고 있고, 둘째, 국가공기업과 지방공기업 간의 사업분담 내용이 나라마다 매우 다르고, 따라서 민영화 수준 정도도 다양하게 나타나고 있는 것으로 나타났다. 우리나라의 경우는 에너지, 전기 분야는 거의 국가공기업이 전담하고 있어서 사실상 지방공기업과의 사업분담 내용은 적용이 가능하지 않다. 지방공기업의 사업범위는 유럽국가들에 비해서는 제한적임을 알 수 있다. 따라서 지방공기업과 관련한 지역경제 성장 효과 역시 매우 제한적일 것으로 보았다. 그러나 머지않아 소득 수준 향상, 공공서비스 차별화 욕구가 증가하게 되면 지방공기업의 사업 내용도 지금보다는 다양해질 수 있고, 이 경우 민영화를 포함한 경영구조 개편논의도 이루어질 수 있음을 주지할 필요가 있다.

이상의 내용을 전제로 본 연구는 우선 지방 채무와 지방공기업 부채의 경제적·정치적인 성격을 실증적인 방식으로 살펴보았다. 그리고 이를 바탕으로 구체적인 개선 대안을 제시하고자 하였다. 구체적인 개선 대안에

앞서 실증분석을 통한 도시공사 부채비율의 주요 성격 규명에서는 지가 상승률, 즉 경기변수가 도시공사 부채비율 증가에 결정적인 원인이었음을 보여주었다. 이는 경기 여부에 따라 부채비율이 매우 민감하게 반응하는 것을 보여주는 것으로 자치단체 도시공사의 구조적인 문제를 다소 희석하는 면이 없지 않다. 그럼에도 불구하고, 이러한 결과는 해당 도시공사가 대규모 자본투자를 위한 재정수요 예측을 할 때 거시경기 변화에 주목해야 함을 시사하고, 사업타당성 단계에서 충분한 거시경기전망이 이루어졌는지를 의무화할 필요가 있음을 시사한다. 또한, 국가공기업과의 연계를 통한 사업의 중복성, 타당성 검토도 필요함도 설명하고 있다. 그 밖에 기존 연구에서 제시된 바 있는 사업 초기 단계의 높은 차입금 의존도를 낮출 필요가 있다는 점, 차후적으로는 다각적인 수익모델 구축과 강도 높은 자체 구조조정의 필요성도 강조하고 있다.

또한 단순히 민간기업과 비교하여 부채비율이 높지 않다는 것과 공기업의 공익성상 불가피한 특성만으로 상하수도와 도시철도공사의 적자 수준을 용인하기에는 중앙정부와 지방정부의 장기재정 여건이 불투명한 상황을 인지할 필요가 있다. 지방공기업 부채 중 요금규제적인 성격의 상하수도나 도시철도공사는 필수 공공서비스 공급을 이유로 결손이 누적되고 있는데 결국 미래의 요금인상과 정부 재정 투입이 불가피한 상황이 될 것이므로 재정위험적인 측면에서는 국가 부채와 그 성격이 다르지 않다. 기존 연구와 안전행정부의 재무 감축방안에서는 공공요금 의존도가 높은 상하수도나 도시철도공사의 경우, 요금합리화 방안과 자치단체 재원보전 방안이 무엇보다 시급하다고 지적하고 있다. 재무적인 적자구조의 핵심은 요금규제에 있으므로 일정부분 요금인상이 필요한 것은 사실이지만 거시경제의 불안정과 고용 불안정, 집값 하락 등이 문제인 시기에 실질적인 물가인상을 의미하는 '요금인상'은 쉽지 않은 부분이다. 이를 타개하기 위해서는 공기업 적자요인 해결을 요금인상 여부에만 의존하지 않고 자체 노력에 해당하는 강도 높은 구조조정이 성과를 거둘 때 요금인상에 대한 국민적 설득이 가능할 것으로 보인다.

그 밖에 기존 분석 결과 모니터링 기준 강화와 공기업 설립요건 강화의

필요성도 제안하고 있다. 본 연구는 공공서비스 공급의 안정성 확보 차원에서 장기적인 공기업 운영관리체계 구축방안이 필요하다고 언급하였다.

국제비교가 가능한 채무비율의 경우, 우리나라는 주요국에 비하여 상대적으로 낮은 채무비율을 보이고 있는데 여기에 대한 해석은 주의할 필요가 있다. 예를 들어 자치단체의 세입과 세출의 연계가 긴밀하여 자치단체 스스로의 채무비율을 낮춘 경우라면 낮은 채무비율은 재정건전성을 의미하는 지표라고 볼 수 있다. 그러나 복지재정수요 증가 속도는 주요국에 비하여 빠른 편이고, 법정지출의 가장 높은 비중이 이전재원이며 따라서 주요국에 비하여 가장 높은 이전재원 비중을 유지하는 정부 간 재정관계하에서의 해당 자치단체 채무비율은 재정건전성을 설명하지 못한다. 이 경우 지방정부의 채무비율이 낮다는 것은 높은 이전재원으로 설명가능하고, 해당 지역은 정치적인 비용을 치루지 않고 재정수요 부담을 중앙정부로 전가시키는 것을 의미하므로 낮은 채무비율은 '재정책임 회피율' 지표에 해당한다. 우리나라의 경우, 지방 채무비율이 해당 지역의 재정지표로 활용될 수 있도록 하는 장기적인 재정구조 개편이 필요하다고 볼 수 있다.

따라서 공공서비스의 '사용자부담 원칙'과 '재원사용의 투명성 확보' 차원에서 우리나라 지방채는 활성화될 필요가 있다고 보았다. 총액한도제의 규제적인 성격을 완화하고 동시에 채무 관련 재정관리제도가 강화될 필요성을 제안하였다. 또한 중앙정부 주도의 재정위기 관리가 실현되기 위해서는 개별 자치단체 차원의 채무관리 시스템이 필요함을 설명하였다.

나아가 제도적 관점으로는 자본계정(capital expenditure)의 별도 관리방안이 있을 경우, 최소한 자본지출 계정에 대한 기본적인 통제가 가능할 것으로 보았다. 현재 자치단체 예산상 자본지출 항목이 있긴 하나 예산운용 관점에서 별도로 관리하지 않고 있다. 자본지출사업에 대한 실증적인 분석은 차후 지방 채무 수준을 설명할 수 있는 주요 항목에 해당하므로 장기적인 관점에서는 별도 계정관리가 필요함을 강조하고자 한다. 또한 채무 범위에 대한 내용은 현재 국제기준을 근거로 지방공기업의 일반정부 포함대상이 매우 한정되어 있으므로 대폭적으로 개선할 것으로 제안하였다. 지방공기업의 부채는 '관리대상 잠재채무'의 성격이 강하다고 볼 수

있다. 부채의 성격이나 지방자치단체와의 재정 의존도 등을 볼 때 일반정부의 채무 범위에 포함시키는 것이 타당하다고 보았다.

국가재정 전체로 볼 때 공기업 부채를 심각하게 보는 이유는 재원 사용의 '도덕적 해이'를 우려하기 때문이다. 국가가 세수입 조달을 통해 지원해야 할 재정수요 사업을 장부상 드러나지 않는 이른바 특수 목적(special purpose vehicle) 재원수단을 만들어 사용하는 것에 대한 경계에 해당한다. 지방공기업의 경우에도 마찬가지로 경제적인 변수 외에 정치적인 변수를 살펴보는 등의 공기업 설립요건 강화와 재무관리의 필요성을 강조하는 이유는 손쉬운 재정수단을 만들어 놓고 이를 재정목적 외에 사용할 것을 우려하기 때문이다. 즉, 지방자치단체가 자의적인 재원활용 수단으로 지방공기업을 활용했는가에 대한 기본적인 시각에 대한 것이다. 제도적으로는 설립 단계별로 중앙정부와의 협의나 감독조치가 있기는 하지만 사실상 운용하는 자치단체와 의회, 해당 지역주민들 간의 역학구조상 지방공기업은 특수목적 수단으로 얼마든지 사용가능하다.

공기업 설립을 통한 재원의 '도덕적 해이'를 살펴보기 위하여 본 연구는 1992년 이후의 도시개발공사의 부채비율을 대상으로 실증분석을 수행하였다. 연구 결과로는 '거시경기 위축'이 도시공사 부채비율의 주요 원인으로 추정되었고, 투표율로 나타난 해당 지역의 정치적 관심 정도가 부채비율과 관련이 있을 것으로 보였다. 또한, 단체장과 광역의회 다수당의 일치 여부도 부채비율과 관련하여 추가 분석의 대상임을 확인하고 있다. 이는 도시공사 부채가 상당 부분 외부적인 경기 충격으로 설명가능하고, 부채비율 감소를 위한 지역의 민심이 가동되고 있음을 보여주는 것으로 자치단체가 재원 사용을 위한 특수목적 수단으로 공기업을 활용했다고 보기는 어렵다. 마지막으로 이상의 분석 결과는 공기업 부채만을 분석대상으로 한 것으로서, 주요 재무분석지표와 제도에 대한 다양한 변수를 감안한 분석이 꾸준히 진행될 필요가 있음을 분석의 한계로 밝히고자 한다.

참고문헌

- 감사원, 『지방공기업 개발사업 추진실태』, 2011.
- 강인재, 「지방채 발행제도의 중장기 개선방향」, 『지방재정』, 통권 제148호, 한국지방재정공제회, 2007.
- 국회예산정책처, 『2013년도 대한민국 재정』, 2013.
- 권아영, 「지방재정위기의 원인과 해결방안」, 『제1회 좋은예산포럼 정책 세미나 자료집』, 2010.
- 권예경, 「지방공기업의 지배구조와 대리인비용」, 『국제회계연구』, 제33집, 2010.
- 기획재정부, 『2012~2016 국가재정운용계획』, 재정총량분야, 지방재정분야 보고서.
- 기획재정부, 『2013년 경제전망』, 2012. 12. 27.
- 김노창·한영은, 「지방공기업 부채증가와 재정위기」, 『한국지방공기업학회보』, vol.7, no.2, 2012.
- 김수진, 「미국의 지방재정제도 사례소개 : 미국 주정부 중심의 지방채 (Municipal Bond)제도」, 『지방재정과 지방세』, 한국지방재정공제회, 2011.
- 김인자·전진석, 「메타평가를 이용한 지방공기업 경영평가제도의 문제점 및 개선방안 연구」, 『지방정부연구』, 제13권 제1호, 2009.
- 김재영, 「지방채의 중장기 관리방안: 인천광역시 사례」, 『2011한국지방재정학회 춘계학술대회』, 2011.
- 김재영, 「채무위기 극복을 위한 관리혁신 방안: 인천광역시 사례」, 『창조와 혁신』, 제5권 제1호, 2012.
- 김중희, 「지방공기업 경영평가의 수용도 제고방안 : 시설관리공단의 비계량지표를 중심으로」, 『지방행정연구』 제21권 제1호 통권68호,

- 2007.
- 김종희, 「지방재정 건전성 제고를 위한 지방 채무 관리방안」, 『한국지방공기업학회』, 제6권 제2호, 2010.
- 김현아, 「재정위험 측정 및 관리에 관한 연구」, 박형수 외, IV장, 한국조세연구원, 2007.
- 라휘문·조기현, 「지방채 발행 총액한도제의 효과분석 및 발전방향 모색」, 『한국사회와 행정연구』, 제19권 제3호, 2008.
- 라휘문·조기현, 「지방채 발행제도의 개편방향」, 『한국정책과학학회보』, 제12권 제3호, 2008.
- 라휘문·최덕목, 「지방공기업 경영평가에 대한 메타평가 : 경기도 지방공기업 경영평가 사례를 중심으로」, 『GRI 연구논총』 제12권 제1호 통권 41호, 2010.
- 류춘호, 「지방정부의 부채관리 실태와 정책방향」, 『한국지방정부학회 학술대회자료집』, 2012.
- 문광민, 「지방자치단체의 재정투명성이 지방채 발행에 미치는 효과에 관한 연구」, 『한국지방재정논집』, 제14권 제2호, 2009.
- 배인명, 「의존재원의 지방채 발행에 대한 효과분석」, 『한국지방재정논집』, 제14권 제3호, 2009.
- 서정섭, 「우리나라 지방채 발행제도의 현황과 문제점」, 『지방재정』, 제5호, 2007.
- 소일섭, 『지방공기업 부채관련 재무건전성 평가와 재정위험 감축대책』, 한국조세연구원, 2013. 3.
- 오영호·편도창, 「지방자치단체 재정특성이 지방 채무에 미치는 영향에 관한 연구」, 『한국경영교육연구』, 제27권 제3호, 2012.
- 우명동, 「지방재정건전성 문제에 대한 재인식」, 『재정정책논집』, 제12권 제3호, 2010년 9월 30일, 한국재정정책학회, 2010 pp.129~165.
- 원구환, 『지방공기업 내부지배구조로서의 이사회 구성과 채무성과간의 상관성 분석: 지방개발공사를 중심으로』, 『지방정부연구』, 제11권 제4호, 2007.

- 유금록, 「지방공기업의 효율성 및 규모수익 평가: 지방하수도공기업에 대한 방향거리함수모형의 적용」, 『행정논총』, 제50권 제1호, 2012.
- 이상근, 「급증하는 지방부채의 문제점과 대안」, 『제1회 좋은예산포럼 정책세미나 자료집』, 2010.
- 임성일·홍서빈, 「우리나라의 지방채 발행 결정요인에 관한 분석」, 『한국지방재정논집』, 제17권 제2호, 2012.
- 장덕희·라휘문, 「지방공기업 경영평가 지표군 간의 상호 연계성 분석: 2010년 지방공기업 경영평가 결과를 통한 분석」, 『지방행정연구』, 제25권 제2호, 2011.
- 장석오, 「재무적·비재무적 성과 및 기업규모가 지방공기업 경영평가결과에 미치는 영향」, 『지방행정연구』, 제21권 제3호, 통권70호, 2007.
- 정성호, 정창훈, 「지방공기업 부채 절감방안에 관한 소고」, 『한국지방재정논집』, 16(2), 2011.
- 정재진·라휘문, 「지방공기업 부채특성과 관리방안에 관한 소고」, 『지방행정연구』, 제27권 제2호(통권 93호) 2013. 6, pp.131~160.
- 조기현·라휘문, 「지방채 관련 쟁점 및 발전방향」, 『2008한국지방재정학회 춘계학술세미나』, 2008.
- 조기현·하능식, 『지방채발행 총액한도제 연구』, 정책과제 최종보고서, 2008.
- 하능식, 「지방채 발행을 통한 재정수요 대응과 지방재정 건전성 확보를 위한 채무관리 전략」, 『지방재정과 지방세』, 20, 2009.
- 한국지방행정연구원, 『지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안』, 연구보고서 2011-4.
- 허원제, 「해외 지방재정 위기의 주요 원인과 우리나라 지방재정에 관한 고찰」, 『KERI 정책제언』, 한국경제연구원, 2012.
- 홍승현, 「공공부분 재정통계 산출방안」, 한국조세재정연구원 조세재정지출분석센터 공청회 자료집, 2013. 7.

Bahl, Roy and W. Duncombe, "State and Local Debt Burdens in

- the 1980s: A Study in Contrast,” *Public Administration Review*, Vol.53, No.1, January/February 1993.
- Baker, Bruce, Daniel Besendorfer and Laurence Kotlikoff, “Intertemporal State Budgeting,” National Bureau of Economic Research, NBER Working Papers: 9067, July 2002.
- Barro, “On the Determination of the Public Debt,” *Journal of Political Economy*, Vol. 87, No.5, Part 1, Oct., 1979, pp. 940~971.
- Blöchliger, H., “Fiscal Consolidation Across Government Levels - Part1. How Much, What Policies?,” OECD Economics Department Working Papers, No. 1070, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k43nrx00zd6-en>, 2013.
- Brueckner and Joo, “Voting with capitalization,” *Regional Science and Urban Economics Volume* 21, Issue 3, 1991, pp. 453~467.
- Clingermayer, James C. and B.Dan Wood, “Disentangling Patterns of State Debt Financing,” *The American Political Science Review*, Vol. 89, No.1 March 1995, pp. 571~587.
- Council of Europe, “Local government in critical times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future,” Edited by Kenneth Davey, 2011.
- Dexia, “Sub-national Public Finances in the European Union,” July, Paris, 2011.
- Ebert, Randall and William Fox, “The Effect of federal policies on local public infrastructure investment,” *Public Finance Quarterly* 20, 1992, pp. 557~571.
- Ellis, Michael A. and D. Eric Schansberg, “The Determinants of State Government Debt Financing,” *Public Finance Review*, Vol.2, No.6, November 1999, pp. 571~587.
- Gordon, R. H. and Joel Slemrod, “An empirical examination of

Municipal financial policy,” in H. Rosen(ed.), *Studies and state and local finance*, Cambridge, Massachusetts: NBER, 1986.

Hackbart, Merl H and James Leigland, “State Debt Management Policy: A national survey,” *Public Budgeting and Finance*, Vol.10, No.1, Spring. 1990, pp.37~54.

Mau, N.J., “Prevention of Local Government Unsustainable Behaviour: Some Danish Experience,” paper presented to the 2011 Copenhagen Workshop on “Normative Frameworks of Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations,” jointly organized by the Danish Ministry of the Interior and Health and Korea Institute of Public Finance, 2011.

OECD & KIPF, “Institutional and Financial Relations Across Levels of government,” Edited by Junghun Kim and Camila Vammalle, 2011.

OECD, *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Context: Multi-Level Governance Lessons from the Crisis*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264114470-en>, 2011.

Shah(ed)., “Local Budgeting,” *Public sector governance and accountability series*, The World Bank, 2007.

Steven Maguire, “State and Local Government Debt: An Analysis,” Congressional Research Service, April 2011.

Temple, Judy, “The Debt/Tax choice in the Financing of State and Local Capital Expenditures,” *Journal of Regional Science*, Vol.34, No.4, 1994, pp.529~547.

Vammalle, C. and C. Hulbert, “Sub-national Finances and Fiscal Consolidation: Walking on Thin Ice,” OECD Regional Development Working Papers, 2013/02, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/5k49m8cqkcf3-en>, 2013.

Vogt, A. John, "Local Capital Budgeting," Chapter 10, Shah(ed)., *Local Budgeting*, Public sector governance and accountability series, The World Bank, 2007.

Wassmer, Fisher, "Debt Burdens of California State and Local Governments: Past, Present, and Future," California Debt and Investment Advisory Commission(CDIAC), 2011.

Wassmer, R. W. and R. Fisher, "Determinants of State-local Government Debt in the United States," the 67th IIPF working paper, Aug, 2011.

부 록

〈부표 1〉 지역별 지방공기업 상수도 채무 현황

(단위: 억원)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
서울	2,170	1,676	1,765	1,833	3,491	3,846	4,307
부산	733	663	516	371	310	289	263
대구	1,075	1,054	1,070	960	938	784	618
인천	1,252	1,285	1,039	1,054	1,073	820	672
광주	306	218	166	130	98	67	41
대전	686	548	450	556	733	663	547
울산	694	578	496	379	421	470	503
경기	2,438	1,987	1,606	1,169	1,126	1,846	1,291
강원	1,602	1,514	1,317	1,175	1,142	1,047	971
충북	186	177	147	206	202	382	383
충남	347	341	438	433	391	321	199
전북	815	859	942	900	884	889	956
전남	410	378	354	356	344	372	319
경북	1,894	1,670	1,587	1,560	1,507	1,449	1,258
경남	1,416	1,298	1,168	1,102	1,026	873	861
제주	831	839	818	807	779	747	714

자료: 안전행정부, 『지방공기업 결산』

〈부표 2〉 지역별 지방공기업 상수도 채무 증가율

(단위: %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	평균
서울	-22.76	5.31	3.85	90.45	10.17	11.99	16.50
부산	-9.55	-22.17	-28.10	-16.44	-6.77	-9.00	-15.34
대구	-1.95	1.52	-10.28	-2.29	-16.42	-21.17	-8.43
인천	2.64	-19.14	1.44	1.80	-23.58	-18.05	-9.15

〈부표 2〉의 계속

(단위: %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	평균
광주	-28.76	-23.85	-21.69	-24.62	-31.63	-38.81	-28.23
대전	-20.12	-17.88	23.56	31.83	-9.55	-17.50	-1.61
울산	-16.71	-14.19	-23.59	11.08	11.64	7.02	-4.12
경기	-18.50	-19.17	-27.21	-3.68	63.94	-30.07	-5.78
강원	-5.49	-13.01	-10.78	-2.81	-8.32	-7.26	-7.95
충북	-4.84	-16.95	40.14	-1.94	89.11	0.26	17.63
충남	-1.73	28.45	-1.14	-9.70	-17.90	-38.01	-6.67
전북	5.40	9.66	-4.46	-1.78	0.57	7.54	2.82
전남	-7.80	-6.35	0.60	-3.41	8.14	-14.25	-3.84
경북	-11.83	-4.97	-1.70	-3.40	-3.85	-13.18	-6.49
경남	-8.36	-10.02	-5.65	-6.90	-14.91	-1.37	-7.87
제주	0.96	-2.50	-1.34	-3.47	-4.11	-4.42	-2.48

자료: 안전행정부, 『지방공기업 결산』, 각 연도.

〈부표 3〉 지역별 지방공기업 도시개발공사 채무 현황

(단위: 억원)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
서울	73,786	97,257	108,089	163,454	162,315	175,254	183,351
부산	6,331	10,412	17,869	21,671	24,776	26,298	24,708
대구	3,275	3,474	6,518	7,089	9,360	6,294	5,859
인천	11,866	21,672	29,256	44,608	56,351	73,645	79,272
광주	3,841	4,494	4,659	6,183	6,143	6,777	6,666
대전	3,923	4,326	3,953	4,161	4,242	4,493	2,823
울산	0	133	151	2,969	2,653	4,268	4,957
경기	39,424	47,018	52,643	67,159	75,270	70,911	84,357
강원	2,837	5,333	7,746	10,488	14,032	12,985	12,497
충북	0.1	470	1,842	2,510	3,004	3,167	3,290
충남	0	145	2,636	3,338	3,809	4,545	4,690
전북	481	1,322	2,955	3,417	3,428	3,306	4,220
전남	1,302	2,389	2,864	4,187	5,356	6,015	6,637
경북	799	848	890	1,235	1,958	3,252	4,879
경남	2,169	2,540	5,267	6,796	6,738	6,592	6,552
제주	163	206	481	547	511	637	506

자료: 안전행정부, 『지방공기업 결산』, 각 연도.

〈부표 4〉 지역별 지방공기업 도시개발공사 채무 증가율

(단위: %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	평균
서울	31.81	11.14	51.22	-0.70	7.97	4.62	17.68
부산	64.46	71.62	21.28	14.33	6.14	-6.05	28.63
대구	6.08	87.62	8.76	32.04	-32.76	-6.91	15.80
인천	82.64	34.99	52.47	26.32	30.69	7.64	39.13
광주	17.00	3.67	32.71	-0.65	10.32	-1.64	10.24
대전	10.27	-8.62	5.26	1.95	5.92	-37.17	-3.73
울산	-	13.53	1,866.23	-10.64	60.87	16.14	324.36
경기	19.26	11.96	27.57	12.08	-5.79	18.96	14.01
강원	87.98	45.25	35.40	33.79	-7.46	-3.76	31.87
충북	469,900.00	291.91	36.26	19.68	5.43	3.88	78,376.20
충남	-	1,717.93	26.63	14.11	19.32	3.19	296.86
전북	174.84	123.52	15.63	0.32	-3.56	27.65	56.40
전남	83.49	19.88	46.19	27.92	12.30	10.34	33.35
경북	6.13	4.95	38.76	58.54	66.09	50.03	37.42
경남	17.10	107.36	29.03	-0.85	-2.17	-0.61	24.98
제주	26.38	133.50	13.72	-6.58	24.66	-20.57	28.52

주: 2006년 충북의 경우, 부채발행 시작연도에 해당함
 자료: 안전행정부, 『지방공기업 결산』, 각 연도.

1. 도시개발공사 재무 현황

가. 부산도시공사

부산도시공사는 1991년 부산광역시가 전액 출자하여 설립하였다. 부산 도시공사는 부산광역시 지역 내 주택 건설 및 임대, 택지개발, 도시환경정비, 산업단지 조성, 혁신도시개발, 관광개발, 유스호스텔 운영, 기타 부산광역시 대행사업 등을 수행한다. 구체적으로 부산도시공사의 사업추진 실적을 살펴보면, 1990년대까지는 주로 택지 및 주택사업 중심으로 사업영역이 국한되었으나 2000년대 이후 부산광역시가 추진하고 있는 중장기 발전계획에 따라 산업단지, 혁신도시, 관광개발 등 대규모의 각종 개발사업

을 확대해 나가고 있다. 부산도시공사의 경우 국제산업물류도시와 동부산 관광단지, 대연혁신도시 등을 추진하고 있다.

〈부표 5〉 부산도시공사 사업추진 실적

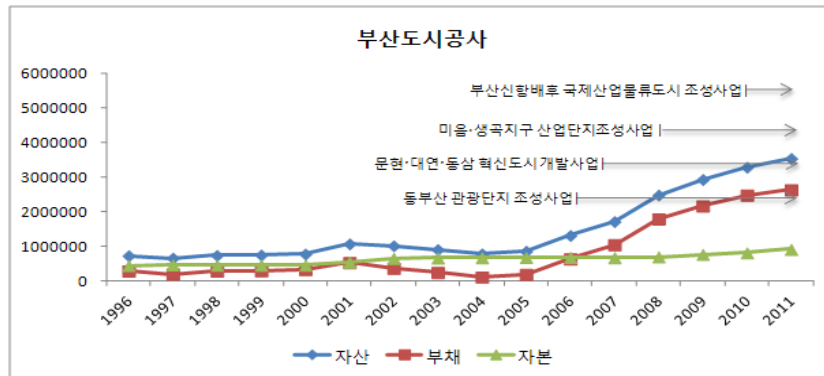
		규모	사업비	사업기간
산업단지 조성사업	미음지구 개발사업	360만㎡	1조 687억원	'08~'13
	생곡지구 개발사업	56만㎡	2,550억원	'08~'14
	부산신항배후 국제산업물류도시(1-1단계) 조성사업	228만㎡	8,617억원	'10~'16
	부산신항배후 국제산업물류도시(1-2단계) 조성사업	338만㎡	13,024억원	'12~'17
	오리일반산업단지 공영개발사업	78만㎡	1,624억원	'11~'16
도시개발 사업	부산신항 북컨테이너 배후부지 조성사업	308만㎡	5,476억원	'00~'14
	해운대관광리조트 도시개발사업	66천㎡	1,985억원	부지조성 '06~'15
	동부산 관광단지 조성사업	366만㎡	9,144억원	'06~'17
	일광지구 개발사업	124만㎡	5,869억원	'12~'16
혁신도시 개발사업	문현혁신도시 개발사업	102천㎡	1,461억원	'07~'13
	대연혁신도시 개발사업	156천㎡	8,464억원	'07~'13
	동삼혁신도시 개발사업	615천㎡	233억원	'07~'13
	한국해양수산개발원(KMI) 청사건립사업	부지 5천㎡, 연면적 13천㎡	232억원	'12~'14
주거환경 개선 및 임대사업	용호5지구 주택건립사업	28천㎡	1,272억원	'05~'13
	남부민3지구 주택건립사업	28천㎡	941억원	'05~'13
	정관지구 공공임대주택사업	41천㎡	1,038억원	'05~'16
	기존주택 매입임대사업	부산 전역	680억원	'05~계속
	기존주택 전세임대사업	부산 전역	280억원	'07~계속
대행사업	동삼하리지구 도시개발사업(영도구 위탁)	공유수면 51, 공유수면매립 46천㎡	294억원	'03~'13
	기장도예촌 조성사업 (기장군 위탁)	917천㎡	361억원	'07~'18
	부산현대미술관 건립사업 (부산시 위탁)	30천㎡	410억원	'11~'15년
	재개발 임대주택사업 (부산시 위탁)	'12년 공급(입주) 총 143호	177억원	'12~계속

자료: 부산도시공사, 『2012년 사업보고서』, pp. 12~17; 지방공기업경영정보공개시스템
(<http://www.cleaneye.go.kr>)

부산도시공사가 추진하고 있는 개발사업의 규모를 감안할 때 자체 자금 창출력과 정부 및 부산광역시로부터의 지원만으로는 용지매입 및 조성 공사 등에 투입되는 초기 자금소요액을 충당하기 어려운 구조로서 투자회수가 본격화되기 전까지는 높은 차입금 의존도가 불가피한 면이 존재한다. 2005년 이후 각종 개발사업 추진이 진행되면서 관련 투자자금 소요로 외부차입에 대한 의존도 또한 크게 확대되고 있다. 이에 더하여 2008년 하반기 이후 국내외의 전반적인 부동산 경기침체로 인하여 일부 개발사업의 추진이 지연되면서 부산도시공사의 부채가 증가하고 있다.

[부도 1] 부산도시공사 재무 현황

(단위: 백만원)



나. 대구도시공사

대구도시공사는 1988년 설립되어 주택의 건설·임대사업, 택지개발사업, 주거환경개선사업 등을 추진하였다. 이후 2006년과 2008년 사업영역을 확대하여 체육시설업과 도시개발사업으로서 국가, 지방자치단체 및 공공단체 위탁사업, 시장의 승인을 얻을 해외개발사업까지 수행하고 있다. 대구도시공사는 아래 표에서와 같이 설립 이래로 택지개발사업, 산업단지조성사업, 공영주택건설사업, 주거환경개선사업을 다양하게 수행하였으며, 그 외 영구임대주택, 장기임대주택, 다가구임대주택, 영구임대상가 사업 등을 수행하고 있다.

〈부표 6〉 대구도시공사 사업추진 실적

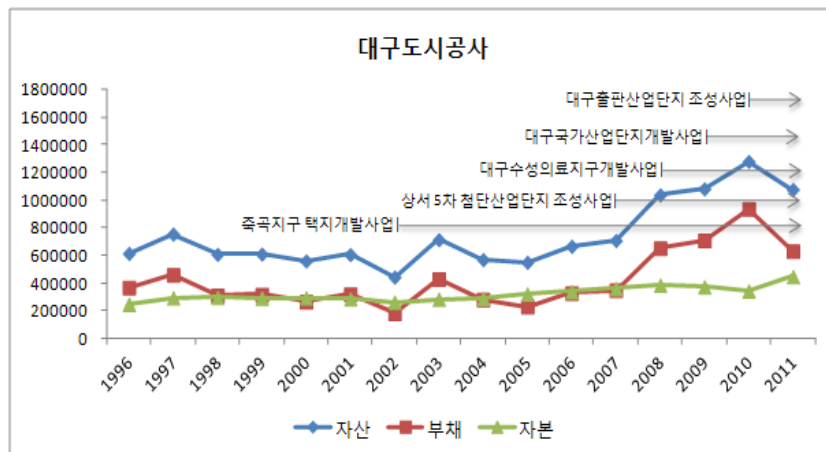
사업구분		면적(㎡)	사업비(억원)	사업기간
택지 개발 사업	학정지구	200,026.7	130	'02.5.4 ~ '03.6.30
	죽곡지구	670,657.5	1,927	'02.5.11 ~ '07.8.30
	죽곡2지구	381,621.1	2,320	'05.9.20 ~ '11.12.30
산업 단지 조성 사업	성서4차 지방산업단지	432,961.9	794	'02.12.3 ~ '06.12.31
	달성2차 지방산업단지	2,715,729.8	2,049	'01.12.26. ~ '08.05.31
	삼성상용차부지 재개발사업	642,386	1,215	'04.10.30 ~ '07.08.31
	성서5차첨단 산업단지	1,470,290.8	4,019	'07.01.30 ~ '12.08.31
	대구국가산업단지개발사업	8,548,381 (2,216천)	13,367 (4,144)	1단계:'09~'16 2단계:'09~'18
	대구출판 산업단지	242,916.9	1,248	'10.1.11 ~ '13.1.10
	수성의료지구 개발사업	1,219,510	6,334	'08.05 ~ '16.12
공영 주택 건설 사업	장기지구	14,732	223	'00.02.07~'02.07.25
	동서변지구	22,074	312	'00.02.07~'02.07.25
	동서변지구	46,545	970	'00.02.07~'02.07.25
	동서변지구	53,830	1,083	'00.02.07~'02.07.25
	학정지구	44,600	1,325	'04.11.11~'07.11.16
	죽곡지구(대실역청아람1단지)	34,048	884	'05.09.26~'08.09.20
	죽곡지구(대실역청아람2단지)	65,214	1,612	'05.09.26~'08.09.20
	달성청아람	59,822	1,314	'08.10.15~'10.11.04
	죽곡2지구(죽곡청아람4단지)	14,425	304	'09.05.25~'11.10.12
	죽곡2지구(죽곡청아람3단지)	34,902	1,003	'09.09.25~'12.02.09
	죽곡2지구(죽곡청아람2단지)	32,094	937	'09.09.25~'12.02.04
죽곡지구(죽곡청아람1단지)	13,242.5	431	'09.04.20~'11.09.07	
주거 환경 개선 사업	신암2-2지구	15,203	414	'00.09.29~'03.07.18
	남산4-2지구	27,852	988	'02.03.15~'05.03.23
	수성1-1지구	8,006	234	'02.'3.15~'05.03.23
	신암2-3지구	29,808	1,287	'05.11.30~'09.01.23
	신천3-1지구	21,596.80	1,023	'06.03.30~'09.11.23
	삼덕3지구	32,375	1,820	'10.03.25~'13.04.07

자료: 대구도시공사, 『2012년 사업보고서』, pp.9~13; 지방공기업경영정보공개시스템
(<http://www.cleaneye.go.kr>)

대구도시공사의 부채는 2011년 결산기준 약 6,295억원으로 전체 16개 시도의 도시개발공사의 1.5% 수준으로 크지 않으며, 부채비율도 약 141% 수준으로 높지 않게 나타나고 있다. 2010년 9,360억원까지 증가하였던 대구도시공사의 부채는 2011년 감소세로 반전하였다. 대구도시공사는 급격한 부채의 증가로 주택 및 용지 등의 재고자산을 적극 판매하여 부채를 줄이는 데 힘쓰는 한편 용도변경 등을 통해 미분양 부지 분양을 촉진하고 경상경비를 절감하는 등 부채 감축 노력을 계속하였다. 그 결과 대구도시공사의 부채비율 또한 2010년 273%까지 상승하였으나 2011년 141% 수준으로 하락하여 재무건전성을 회복하고 있다

[부도 2] 대구도시공사 재무 현황

(단위: 백만원)



다. 충북개발공사

충북개발공사는 개발사업을 통한 도민의 주거생활 안정과 복지향상을 목적으로 2006년 1월 설립되었다. 충북개발공사가 수행하는 주요 사업으로는 택지개발, 도시개발, 산업단지 조성, 주택건설 및 임대사업 등이 있다. 현재는 제천 제2산업단지를 비롯하여 오창 제2산업단지, 진천 신척산

업단지, 오송 제2생명과학단지 등 산업단지조성사업과 도시개발사업, 오송역진입도로 개설공사 등 충청북도 위탁사업 등을 추진하고 있다.

〈부표 7〉 충북개발공사 사업추진 실적

구 분		사업규모(㎡)	총사업비(억원)	사업기간
산업단지 조성사업	제천 제2산업단지	1,307,956	1,097	2006. 1~2012. 10
	오창 제2산업단지	1,389,202	2,802	2007. 3~2013. 12
	진천 신척산업단지	1,463,711	1,524	2007. 3~2013. 12
	오송 제2생명과학단지	3,283,844	9,219	2007. 9~2016. 12
	보은산업단지	1,279,880 1단계:647,863	852	2007. 1~2014. 12
도시개발사업	청주 청원 미평 가마지구	83,922	397	2010. 1~2014. 12
위수탁 사업	국방군사시설 부지매입수탁사업	164,670	94	2010. 4~2013. 12
	오창 용수공급시설	배수지 및 송수관로	51	2011. 5~2013. 12
	오창 폐수처리시설	이송관로 및 배수펌프	15	2011. 5~2013. 12
정책사업	밀레니엄타운 조성사업	577,673	미정	2008~2020

주: 1. 총사업비는 2012년 말 중장기자금운영계획 기준에 따른 추정치이며 실제 자금운영상황에 따라 부분적으로 달라질 수 있음

2. 오송 제2생명과학단지는 한국산업단지공단과 공동으로 추진하고 있으며, 사업분담비율은 약 한국산업단지공단 65%, 충북개발공사 35%임

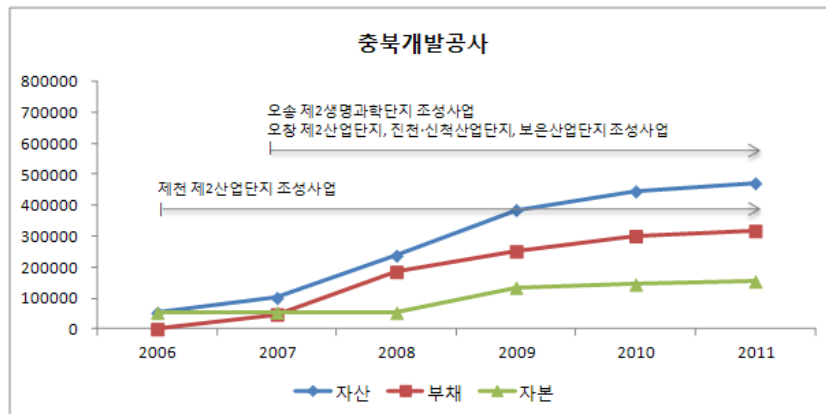
자료: 충북개발공사, 『2012년 사업보고서』, p.13; 지방공기업경영정보공개시스템 (<http://www.cleaneye.go.kr>)

충북개발공사의 부채는 2008년 1,842억원에서 2009년 2,511억원으로 큰 폭으로 증가하였고, 그 후 2010년 3,005억원, 2011년 3,165억원으로 지속적으로 증가하는 추세이다. 부채비율은 200% 수준을 유지하고 있다. 이 같은 부채의 급증 원인은 오창 제2산업단지 조성 등 대규모 사업 용지비 부담 때문이다. 도시개발사업의 특성상 초기에 대규모 투자가 이루어지기

때문에 사업을 추진하는 초기단계에서 부채가 급증하는 것이다.

[부도 3] 충북개발공사 재무 현황

(단위: 백만원)



라. 충청남도개발공사

충청남도개발공사는 비교적 최근인 2007년 2월 설립되었다. 설립 후 충남개발공사가 가장 큰 사업으로 추진하는 내포신도시 건설사업은 충청남도 도청 이전지 조성사업이다. 2006년 2월 도청 이전 예정지역을 확정하고 충청남도는 2009년 6월부터 공사를 시작한 뒤 약 2,300억원을 투입해 2010년 12월 준공했다. 충남도청이 들어선 내포신도시는 995만㎡의 부지에 2020년까지 인구 10만명(3만 8,500가구) 수용 규모로 조성된다. 2010년부터 충남도청과 도의회, 충남교육청 등 대전시에 있는 도(道) 단위 기관·단체 121개가 차례로 입주할 시작했다. 충청남도개발공사는 내포신도시 사업 외에도 안면도 관광단지 조성사업, 공주 탄천산업단지 조성사업, 예산 산업단지, 태안 동평지구 도시개발사업 등 도시개발사업을 활발하게 추진하고 있다. 안면도 관광단지 조성사업은 태안군 안면읍 중장리, 고남면 장곡·누동리 일원 면적 290만 2천㎡, 사업기간은 2007년부터 2016년까지 민간개발방식으로 추진되는 조성사업이다. 조성사업이 완료될 경우

서해안 거점 종합관광단지 개발로 지역경제 활성화에 기여는 물론 자연관광자원의 체계·계획적인 개발이 가능할 것으로 보고 있다. 공주 탄천산업단지 조성사업은 공주시 탄천면 안영·덕지리 일원에 99만 7천㎡ 규모로 조성되며 음식료품, 화학, 금속업, 자동차 및 트레일러, 전기업, 통신업 등을 유치할 계획이다. 태안 동평지구 도시개발사업은 태안군 태안읍 동문리 일원에 15만㎡로 개발되는 것으로 한국서부발전과 2011년 6월 용지개발공급 협약체결을 맺고 2014년 6월 준공을 목표로 한다. 보령 동대지구 도시개발사업은 보령시 동대동 일원 2만 5천㎡의 면적으로 조성되는 사업으로 중부발전의 사택용지로 공급할 계획으로 추진중에 있으며 오는 2014년 7월 준공할 계획이다.

〈부표 8〉 충청남도개발공사 사업추진 실적

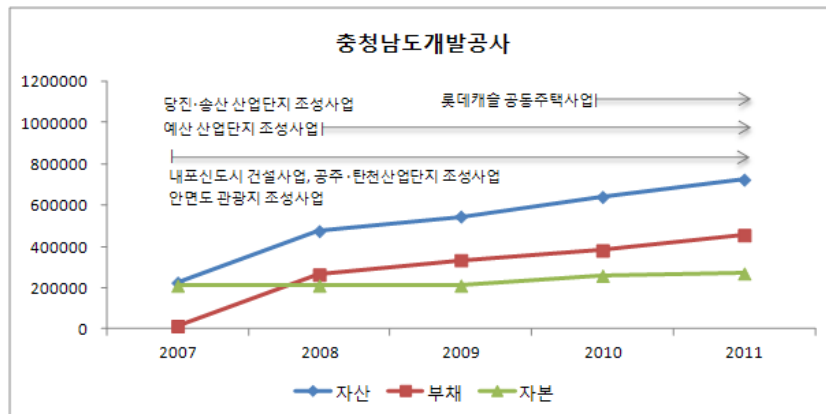
구 분		사업규모 (km ²)	총사업비 (억원)	사업기간
내포 신도시	내포신도시 건설사업	3,781	9,761	2007~2020
	임대빌딩 신축사업	9	147	2011~2013
	롯데캐슬 공동주택사업	56	1,827	2010~2012
지역 발전	공주 탄천산업단지 조성사업	998	989	2007~2013
	태안 동평지구 도시개발사업	150	646	2011~2014
	보령 동대지구 도시개발사업	25	488	2012~2014
	안면도 관광지 조성사업	2,902	3,906	2007~2016
대행 사업	도 신청사 관리수탁사업	시설관 등	17	2012~2015
	내포신도시 홍성군 주민복합지원센터 건립사업	3	57	2012~2014
SPC 사업	당진 송산산업단지 조성사업	5,620	13,719	2008~2015
	예산산업단지 조성사업	1,504	1,797	2008~2013
	돈모 이용 아미노산 생산·판매 사업	5	34	2009~

자료: 충청남도개발공사, 『2012년 사업보고서』; 지방공기업경영정보공개시스템
(<http://www.cleaneye.go.kr>)

충청남도개발공사의 부채규모는 2007년 설립 이후 계속하여 증가하고 있으며, 2011년 결산기준 약 4,545억원으로 2010년 3,809억원 대비 약 19.3% 증가하였다. 부채비율은 2011년 결산기준 169%로 200% 미만으로 유지되고 있으며, 타 지자체 도시개발공사에 비하여 낮은 수준이다.

[부도 4] 충청남도개발공사 재무 현황

(단위: 백만원)



다. 광주광역시도시공사

광주광역시도시공사는 택지개발 및 주택건설 등 도시개발사업과 공공시설물을 효율적으로 운영함으로써 지역사회 발전과 시민의 복리증진에 기여함을 목적으로 1993년 9월 광주광역시에서 전액 출자하여 설립되었다. 이후 1999년에는 시설관리공단을 흡수합병하였다. 공사는 광주광역시를 대행하여 택지개발 및 주택건설 등을 비롯한 도시개발사업과 공공시설물 관리·운영사업 등을 영위하고 있다. 광주광역시도시공사는 광주시 산하 정책 수행기관으로서 다양한 지역개발사업과 공공시설 관리·운영 등 공공성이 높은 사업을 영위하고 있으며, 상대적으로 자체 사업의 비중이 낮고 광주광역시 대행 성격의 사업 비중이 높은 편이다.

〈부표 9〉 광주광역시도시공사 사업추진 실적

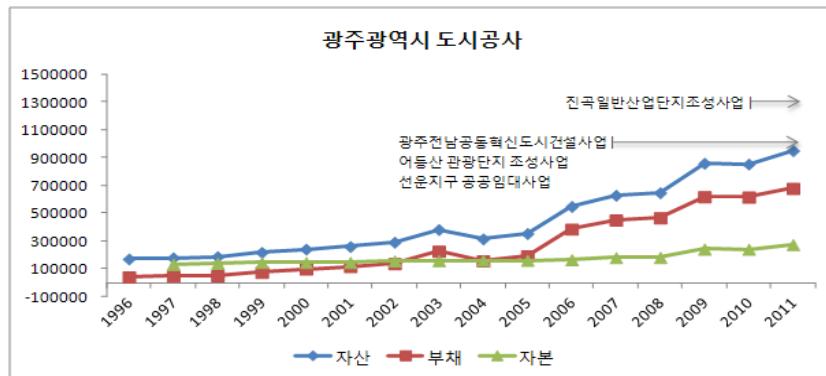
구 분		사업규모 (km ²)	총사업비 (억원)	사업기간
추진 사업	광주전남공동혁신도시건설	7,327 (1,747)	14,175 (3,935)	2007.3~2013.12
	선운지구 공공임대	590세대	938	2007.10~2014.12
	진곡일반 산업단지조성	1,911	3,241	2010.9~2014.6
	어등산 관광단지조성	2,733	3,400	2007.4~2015.12
	U-대회선수촌건립(화정)	3,726세대	7,137	2011~2015
	하남2지구 도시형생활주택	299세대	323	2011.8~2014.12
	호두메마을 도시형생활주택	95세대	308	2012~2013
건축임대	빛고을고객센터 건립	지하5층 지상15층	651	2007.3~2010.12
주택관리 임대	신창국민임대	650세대	415	2003.10~2005.12
	하남2지구 국민임대	886세대	796	2006.12~2009.5
	하남2지구 공공임대	556세대	621	2007.8~2009.10
	영구임대	3,500세대	741	1991~1993
체육시설	상무골프연습장	100타석	146	1996~계속
	빛고을CC	9홀 75타석	558	2010~계속
	실내수영장	25m*50m 10레인	-	1993~계속
	실내빙상장	30m*61m	-	1997~계속
	염주골프센터	50타석	-	1997~계속
공공시설	영락공원관리	화장장 등	-	2000~계속
	지하상가관리	2개소	-	2009~계속
주차장	황금주차빌딩	301면	46	1994~계속
	증심사주차장	448면	-	2011~계속

주: 1. 괄호 안의 규모 내에서 공사 사업참여
 2. 사업비가 없는 사업의 경우 수탁사업임
 자료: 광주광역시도시공사, 『2012년 사업보고서』, p. 7; 지방공기업경영정보공개
 시스템(<http://www.cleaneye.go.kr>)

광주광역시도시공사의 부채는 2011년 결산기준 6,776억원으로 2010년 결산 대비 약 10.3% 증가하였다. 연도별 부채규모 추이를 살펴보면 2003년 큰 폭으로 증가했던 부채규모는 2004~2005년 증가세가 주춤했다가 다시 2006년 이후로 급증하고 있다. 공사가 사업을 추진하는 과정에서 대규모 보상이 이루어지거나 사업이 착공되는 시점에서 부채가 급증하는 것으로 보인다. 특히 2010년까지는 대규모 개발사업 추진에 따른 투자로 인하여 차입금 규모가 확대되면서 부채가 증가하였다. 2007년부터 본격화된 광주·전남 공동혁신도시 건설사업의 경우에는 기존과 같은 대행사업 방식이 아닌 자체사업 방식으로 추진되고 있는데다, 사업규모가 커서 자금 조달에 부담으로 작용하여 부채가 크게 증가하였다. 또한 공사가 수행하는 사업 중 서민임대주택관리사업의 경우 공공성은 확보되지만 수익성이 결여되어 공사에 부담으로 돌아오고 있는 실정이다.

[부도 5] 광주광역시도시공사 재무 현황

(단위: 백만원)



바. 울산광역시도시공사

울산광역시도시공사는 2007년 2월 울산광역시가 전액 출자하여 설립하였다. 공사는 울산광역시 지역 내 택지 및 도시개발, 공영아파트 임대, 역세권 개발, 산업단지 조성, 유통·물류단지 조성, 기타 울산광역시의 대행

사업을 수행한다.

〈부표 10〉 울산광역시도시공사 사업추진 실적

(단위: 억원)

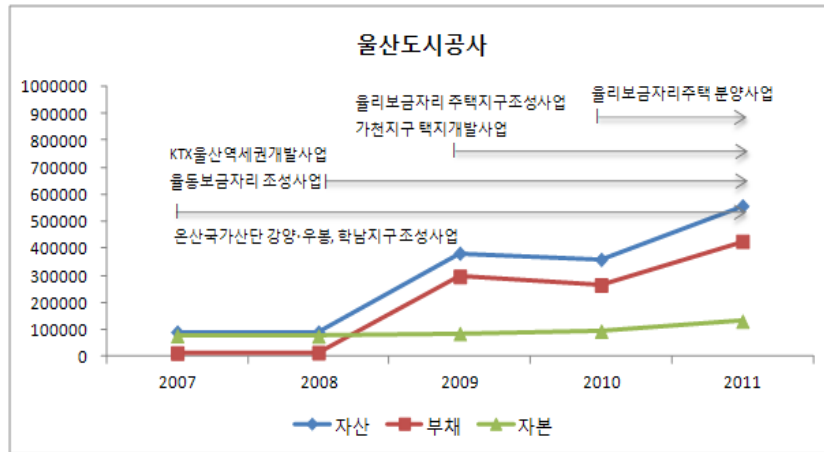
사업명	사업비	기 투자	2013년	2014년~	사업기간
KTX 울산역세권	5,092	3,390	254	1,447	2008~2016
울리보금자리 주택지구조성	834	458	57	320	2009~2014
울리보금자리 주택분양	1,780	131	326	1,323	2010~2015
진장물류단지 2단계 확장	1,071	693	32	347	2008~2015
울동보금자리 조성	1,547	8	-	1,540	2008~2018
가천지구 택지개발	2,448	19	-	2,429	2009~2018
온산국가산단 강양우봉1지구	2,951	1,010	171	1,769	2007~2015
온산국가산단 강양우봉2지구	514	388	4	122	2007~2014
온산국가산단 학남지구	254	236	10	7	2007~2013
울산 기간산업 테크노산단	3,288	-	-	3,288	2009~2017
울산미포국가산단 미포지구	472	-	-	472	2013~2016
온산국가산단 당월지구	370	1	14	355	2012~2015
우정지구 우수저류시설 설치	240	5	66	169	2012~2014

자료: 울산광역시도시공사, 『2012년 사업보고서』, pp. 12~13; 지방공기업경영정보공개시스템 (<http://www.cleaneye.go.kr>)

울산광역시도시공사의 부채는 2011년 결산기준 4,268억원으로 2010년 2,654억원에 비해 60% 이상 급증하였다. 최근 울산광역시도시공사가 추진하고 있는 KTX울산역세권 개발사업의 토지보상으로 인하여 부채가 증가하고 있다. 이처럼 대규모 개발사업의 경우 토지분양이 성공적으로 이루어지면 부채상환이 가능하지만 KTX울산역세권 개발사업은 2011년 3월부터 1단계 사업지역 39만 9,123㎡의 개발용지를 분양했으나 분양률이 절반에도 미치지 못하는 등 별도의 부채 상환대책을 마련할 필요가 있다. 울산도시공사의 부채비율은 2011년 기준 324.6%로 높게 나타나는데, 이는 울산도시공사가 비교적 최근에 설립되어 사업이 대부분 초기단계이며 자금 선투입으로 인한 차입금 증가로 채무구조가 취약하기 때문이다.

[부도 6] 울산광역시도시공사 재무 현황

(단위: 백만원)



사. 대전도시공사

대전도시공사는 1993년 2월 대전광역시가 전액 출자하여 설립되었으며, 대전지역 내 용지개발, 주택건설 등 공영개발사업과 임대주택 관리, 대전 오월드 운영, 청소대행, 소각장 관리 등 환경사업과 시 대행사업 등을 담당하고 있다.

〈부표 11〉 대전도시공사 사업추진 실적

구분	사업규모(k㎡)	총사업비(억원)	사업기간	
개발사업	학하지구 도시개발	1,812	3,988	2006~2012
	남대전 물류단지	559	1,568	2008~2013
	유성광역 복합환승센터개발	102	805	2010~2016
	구봉지구도시개발사업	989	2,400	2008~2015
	하소지구 일반산업단지조성	312	569	2012~2016
	평촌지구 도시개발사업	119	833	2012~2014
	도안지구 천수구역개발사업	856	4,972	2012~2018

〈부표 11〉의 계속

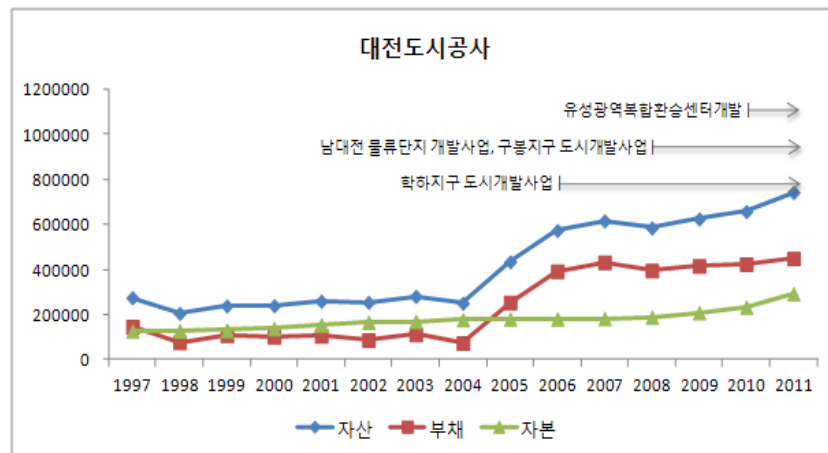
구 분		사업규모(k㎡)	총사업비 (억원)	사업기간
주택 사업	도안지구 5블록아파트	73(1,220세대)	3,521	2010~2014
	보금자리 순환형임대주택건설	558세대	508	2012~2014
	영구임대아파트관리	3,300세대	23/년	연중
	매입임대주택관리	총 478호	85(2012년)	2009~
레저 사업	오-월드운영사업	동물원 등	145/년	연중
	행평공원관광벨트조성사업	공원시설, 주차장	260	2012~2015
환경 사업	생활폐지물 수집·운반	대전 전역	352/년	연중
	음식물 자원화 등	100톤/일	39/년	연중
	유기성 폐기물 에너지화시설		484	2010~2014
	환경에너지사업	200톤/일	99/년	연중
	매립장조성운영	8,762	56/년	연중
	크린넷운영관리사업		14/년	연중

자료: 대전도시공사, 『2012년 사업보고서』, pp. 8~10; 지방공기업경영정보공개시스템
(<http://www.cleaneye.go.kr>)

대전도시공사는 상대적으로 부채비율이 양호하게 유지되고 있다. 2011년 결산기준 부채규모는 4,494억원으로 2010년 4,243억원에 비하여 약 5.9% 상승하였지만, 부채비율은 153% 수준으로 낮게 나타나고 있다. 대전도시공사는 2005년 이후 도안지구, 남대전종합물류단지 개발사업이 추진되면서 자금을 선투입함에 따라 차입금이 증가하여 부채가 증가하였으나, 이후 사업이 완료되고 택지 및 공동주택 분양실적이 양호하여 2008년부터는 부채가 감소하였고, 이후 부채의 증가 추세도 둔화되었다.

[부도 7] 대전도시공사 재무 현황

(단위: 백만원)



아. 경상남도개발공사

경상남도개발공사는 경상남도 공영개발사업단을 모태로 하여 1997년 경상남도가 전액 출자하여 설립하였다. 공사는 경남지역 내에서 택지 개발 및 주택 공급, 도시재개발, 산업단지 및 관광단지 조성, 각종 대행사업 등을 주요 사업으로 영위하고 있다. 경상남도개발공사는 1990년대까지는 주로 전신인 공영개발사업단으로부터 승계된 중소 규모의 택지개발, 주택 건설, 산업단지조성, 위수탁사업 등을 영위하였으나 2000년대 들어 경상남도가 추진하고 있는 중장기 발전계획에 따라 각종 개발사업을 확대해 나가고 있다.

경상남도개발공사는 2008년, 2009년 부채가 큰 폭으로 증가하였다. 2008년 부채규모는 5,267억원으로 전년 대비 2배 이상 증가하였고, 2009년에는 6,797억원으로 증가하였으나 이후에는 부채가 감소하여 2011년 결산 기준 부채규모는 약 6,592억원을 기록하였다. 이처럼 일시적으로 부채가 급증한 데는 2008년 이후 산업단지개발, 혁신도시개발 등 대규모 개발사업 추진에 따른 투자자금 조달로 외부차입에 대한 의존성 및 재무적 부담

이 증가하였기 때문이다. 또한 2007년부터 진주혁신도시건설, 부산진해경제자유구역내 진주남문지구개발, 창원현동보금자리개발, 진주정촌산업단지개발 등에 대규모 자금이 일시적으로 투입되면서 차입금과 사채 발행이 증가하여 부채비율이 2009년 441%까지 상승하였다. 최근에는 사업이 완료되면서 부채비율이 다소 개선되었으나 2011년 314%로 여전히 300%를 초과하는 높은 수준이며, 이는 부동산 경기 침체에 따른 미분양이 지속될 경우 문제가 될 수 있다.

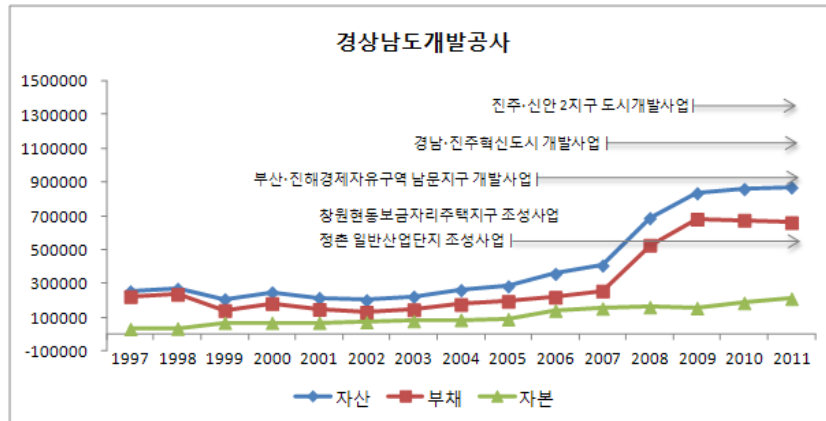
〈부표 12〉 경상남도개발공사 사업추진 실적

구 분	사업규모 (㎡)	총사업비 (억원)	사업기간	
용지 주택 개발 사업	부산·진해경제자유구역 남문지구개발사업	1,087천	3,478	2006~2012
	창원현동보금자리주택지구 조성사업	478천	1,713	2005~2013
	정촌 일반산업단지 조성사업	1,668천	2,551	2005~2012
	경남진주혁신도시 개발사업	1,786천	4,795	2007~2012
	진주가호국민임대주택건설사업	442세대	525	2008~2012
	부산·진해 경제자유구역 웅동지구(1지구) 개발사업	2,258천	136	승인일~2018
	진주신안2지구 도시개발사업	61천	540	2009~2012
창원중앙역세권 종합개발사업	293천	1,317	인가일~완료일	
대행 사업	축산진흥연구소 북부지소 신축 이전사업	1,349	39	2009~2012

자료: 경상남도개발공사 홈페이지 사업안내(http://www.gndc.co.kr/sub/02_01_01.asp)

[부도 8] 경상남도개발공사 재무 현황

(단위: 백만원)



자. 경상북도개발공사

경상북도개발공사는 1997년 경상북도 공영개발사업단을 모태로 하여 경상북도가 전액 출자하여 설립되었다. 공사가 수행하는 사업은 경상북도 지역내 택지개발 및 주택건설, 산업단지 조성, 각종 대행사업 등이다. 최근 총 사업비 2조 3,396억원의 경상북도 도청 이전 신도시건설사업이 추진되고 있으며, 이 밖에도 경북드림밸리 개발사업, 포항초곡지구 도시개발사업 등 대규모 개발사업이 활발하게 추진되고 있다.

2011년 결산기준 경상북도개발공사의 부채는 약 3,252억원으로 2010년 1,958억원에 비해 66%나 상승하였다. 도청 이전 신도시건설사업이 시작되면서 대규모 사업비 투자로 인해 부채규모가 증가하였다. 하지만 부채비율은 2009년 115.7%, 2010년 73%, 2011년 100%로 100% 안팎으로 유지되고 있다. 이처럼 부채비율이 높지 않은 수준에서 유지될 수 있었던 이유는 2000년 170억원 출자 이후 약 10년간 추가 출자가 이루어지지 않았으나, 경상북도개발공사가 경북도청 이전 신도시 조성사업의 시행자로 지정됨에 따라 사업의 원활한 수행 및 사업비 확보를 위해 2010년 5월 경상북도로부터 추가 출자(1,695억원)가 이루어졌기 때문이다.

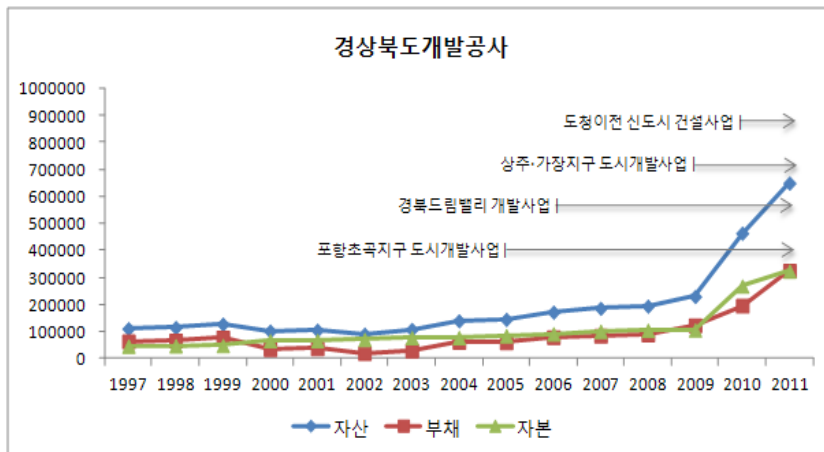
〈부표 13〉 경상북도개발공사 사업추진 실적

구 분	사업규모 (km ²)	총사업비 (억원)	사업기간	
택지 개발	도청이전신도시건설사업	10,970	23,386	2010.4~2027.12
	경북드림밸리 개발사업	435	1,080	2006.7~2013.12
	포항초곡지구도시개발	907	988	2005.3~2015.3
	상주가장지구도시개발	41	110	2009.9~2014.3
	경산임당역세권 도시개발	98	608	2012.5~2015.6
레포츠 사업	영천청통골프장	734	793	2005.3~2012.12
위수탁 사업	토속어류산업화센터 건립	부지: 91 건물: 6	167	2011.2~2014.10
	경상북도다문화체험관 증축	부지: 1 건물: 0.9	17	2011.8~2013.7
	세계유교·선비문화공원조성사업	부지: 351 건물: 24	2,420	2011.10~2016.12
	한국문화테마파크조성사업	부지: 680 건물: 17	1,086	2011.10~2016.12

자료: 경상북도개발공사 홈페이지 사업안내(<http://www.gbdc.co.kr/EgovPageLink.do>)

[부도 9] 경상북도개발공사 재무 현황

(단위: 백만원)



차. 전남개발공사

전남개발공사는 지역개발사업과 관광인프라 구축을 위하여 2004년 6월 전라남도가 전액 출자하여 설립되었다. 전남개발공사가 추진하고 있는 주요사업을 살펴보면, 먼저 남악신도시 개발사업은 목포시와 무안군 사이에 위치한 전남도청 이전지로 총 사업비 2조 3,684억원이 투입되는 대규모 도심조성사업이다. 오룡지구는 업무·상업·문화 기능을 갖춘 남악신도시의 기능을 보완해 주거와 문화, 스포츠시설 중심의 수변생태도시로 개발될 예정이다. 하지만 최근 부동산 경기침체 장기화와 남악신도시를 비롯한 인접 목포지역의 택지공급 과잉, 전남개발공사의 재무적 상태 등을 이유로 착공이 무기한 연기되고 있어 개발중단 위기에 처했다. 광주전남공동혁신도시에는 총 사업비 1조 4,175억원으로 732만 7천㎡ 부지에 조성되고 있으며, 한국전력공사를 포함하여 15개 기관이 이전하고 인구 1만명, 2만 가구를 수용할 계획이다. 개발사업 외에도 천일염유통사업, 무안공항면세점운영사업, 한옥호텔영산재 운영사업 등 시설운영사업과 각종 대행사업을 수행하고 있다.

〈부표 14〉 전남개발공사 사업추진 실적

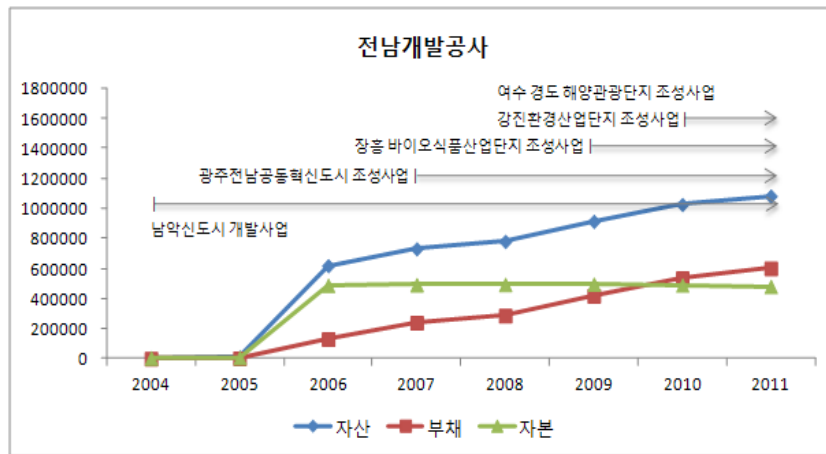
구 분		사업규모 (km ²)	총사업비 (억원)	사업기간
개발 사업	남악신도시 개발사업	14.5	23,684	2003.6~2013.12
	오룡지구개발사업	2,701	5,990	2012.12~2015.12
	광주전남공동혁신도시	7.3	14,175	2007.3~2012.12
	장흥 바이오식품산업단지	2,915	1,465	2009.9~2014.12
	강진환경산업단지 조성사업	654	532	2010~2014
	여수 경도 해양관광단지	2,166	3,205	2010.6~2013.5
	여수엑스포한옥단지	28	288	2011.5~2014.11

자료: 전남개발공사, 『2012년 사업보고서』, p. 10; 지방공기업경영정보공개시스템 (<http://www.cleaneye.go.kr>)

전남개발공사는 2004년 설립 이후 부채가 지속적으로 증가하고 있다. 2011년 결산기준 부채규모는 약 6,016억원으로 전년 대비 약 12.3% 증가 하였으며, 부채비율은 125%로 상승하였다. 전남개발공사는 설립 이후 오랜 기간이 소요되는 대규모 개발사업을 지속적으로 추진하면서 당분간 부채증가 추세가 계속될 것으로 보인다.

[부도 10] 전남개발공사 재무 현황

(단위: 백만원)



카. 전북개발공사

전북개발공사는 1998년 12월 전라북도가 전액 출자하여 설립되었으며, 전라북도 지역 내 경제 활성화와 주거환경 개선을 위하여 도시개발, 택지 개발, 주택건설 및 임대, 산업단지 조성, 관광단지 개발, 위·수탁 대행업무 등을 영위하고 있다. 전북개발공사가 추진하고 있는 주요사업을 살펴 보면, 먼저 전북완주혁신도시는 공공기관 지방 이전지로 개발되고 있으며, 전북개발공사와 LH공사가 공동사업 시행자로 참여하고 있다. 이 중 전북개발공사의 참여비율은 전체 사업의 32% 정도로 총 사업비 1조 8,552억원 중 5,517억원을 부담하고 있다. 또한 전북개발공사는 새만금관

광지구 사업 시행자로 선정되어 2019년까지 9.9km²의 새만금 관광지구에 골프장과 테마파크, 호텔 등을 조성할 계획이다. 전북개발공사는 택지개발이나 관광단지 건설사업 외에도 공공임대주택이나 보금자리주택을 건설하여 서민의 주거안정에 기여하고 있다.

〈부표 15〉 전북개발공사 사업추진 실적

구 분		사업규모 (km ²)	총사업비 (억원)	사업기간
택지 개발	전주완주혁신도시	3,098	5,517	2006~2013
	전주만성도시개발	850	2,660	2011~2016
주택 건설	익산배산공공임대	676세대	997	2006~2012
	혁신도시공공임대(B-4BL)	599세대	999	2010~2014
	혁신도시보금자리(A-14BL)	615세대	739	2010~2014
	혁신도시공공임대(B-15BL)	606세대	1,005	2011~2015
관광 레저	새만금 관광단지	9,900	7,870	2009~2019
	모항관광숙박시설	112실	240	2008~2012

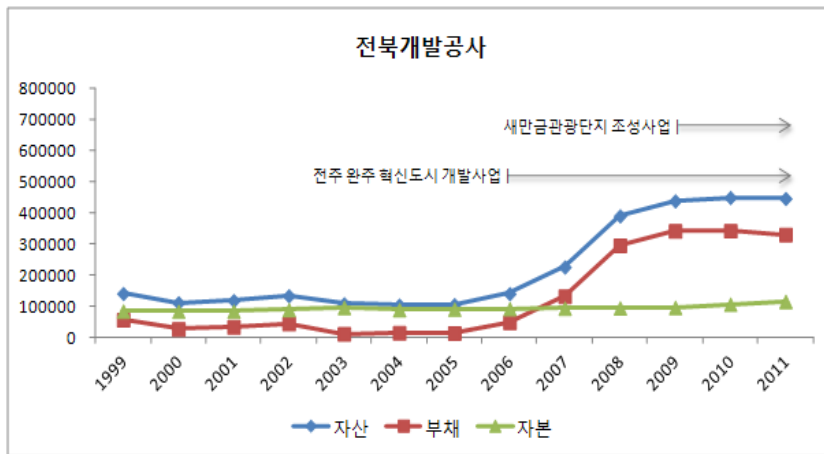
자료: 전북개발공사, 『2012년 사업보고서』, p. 4; 지방공기업경영정보공개시스템 (<http://www.cleaneye.go.kr>)

전북개발공사의 부채 현황을 살펴보면 2008년과 2009년 혁신도시 개발 사업 추진 등과 관련된 대규모 투자자금 소요로 부채가 급격히 증가하였으나, 2010년 하반기부터 혁신도시 개발사업으로부터의 순차적인 분양금 유입과 개발사업 지연 및 투자시기 조절 등으로 자금 부담이 경감되면서 차입금이 감소하였다. 2007년 부채는 1,322억원에서 2008년 2,956억원으로 약 174.5% 증가하였고, 2009년에는 3,418억원으로 123.6% 증가하면서 부채가 급증하였다. 2009년부터는 부채의 증가세가 둔화되었고, 2011년에는 부채가 3,306억원으로 감소세로 반전하였다. 전북개발공사는 공공임대 주택건설사업 비중이 높아 임대보증금이 부채를 가중하고 있으며, 더불어

혁신도시 분양선수금이 더해지면서 부채가 크게 증가하였다. 전북개발공사의 부채비율은 2008년 312%를 기록하였고, 이후 300%를 초과하는 높은 수준으로 유지되었으며, 2011년에는 285.7%로 하락하였으나 여전히 타 도시개발공사에 비하여 부채비율이 높은 수준이다.

[부도 11] 전북개발공사 재무 현황

(단위: 백만원)

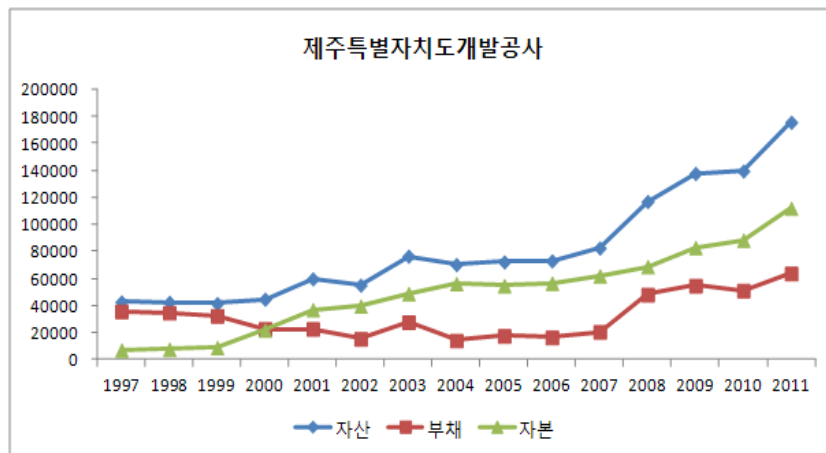


타. 제주특별자치도개발공사

제주특별자치도개발공사는 다른 공사가 주택 및 토지 개발사업에만 매달려온 것과 달리 제주삼다수사업, 감귤가공 및 음료사업 등 다양한 수익원을 창출하고 있다. 2011년 결산기준 제주특별자치도개발공사의 부채규모는 약 6,364억원으로 전년 대비 24.4% 증가하였으며, 부채비율은 56.8%로 매우 낮게 유지되고 있다.

[부도 12] 제주특별자치도개발공사 재무 현황

(단위: 백만원)



2. 지방공기업 부채 수준의 사업별 현황

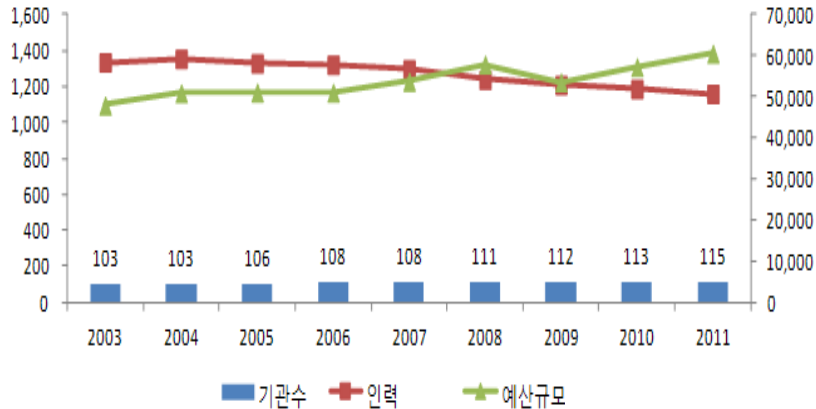
가. 상·하수도사업

상수도사업은 기관 수와 예산규모는 증가 추세를 보이는 반면, 종사인력은 다소 감소하는 추세를 보인다. 2003년 103개였던 상수도사업기관은 2011년 115개로 증가하였다. 예산규모는 2003년 4조 7,921억원에서 2011년 6조 541억원으로 약 26.34% 증가하였으며, 기관당 평균 예산규모도 2003년 465억원에서 2011년 526억원으로 약 13.15% 증가하였다. 종사인력규모는 2003년 13,350명에서 2011년 11,594명으로 오히려 감소하였으며, 기관당 평균 종사인력도 2003년 130명에서 2011년 101명으로 약 22% 감소하였다.

이처럼 상수도사업의 규모가 증가하는 것은 급수보급률이 확대되고 있으며, 시설개량 등 투자가 이어지기 때문이다. 급수보급률은 2006년 93.7%에서 2011년 96.1%로 상승한 반면 효율적인 경영으로 종사인력은 오히려 감소하였다.

[부도 13] 상수도사업의 일반 현황(2003~2011년)

(단위: 개, 십명, 억원)



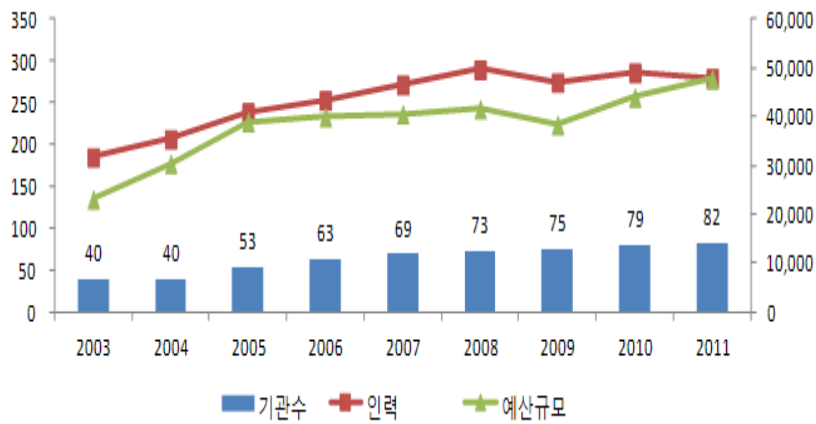
하수도사업은 기관 수 및 종사인력, 예산규모가 큰 폭으로 증가하는 추세이다. 하수도사업을 직영기업으로 전환하는 지자체가 증가하면서 2003년 40개였던 하수도사업은 2011년 82개로 2배 이상 증가하였다. 기관 수가 증가한 데 비례하여 전체 예산규모도 2003년 2조 3,145억 원에서 2011년에는 4조 7,735억 원으로 2배 이상 증가하였다. 그러나 기관당 평균예산으로 살펴보면 2003년 579억 원에서 2011년 582억 원으로 증가폭이 미미하게 나타난다. 종사인력은 2003년 1,849명에서 2,797명으로 약 51% 증가하였으나, 기관당 평균 인력은 2003년 46명에서 2011년 34명으로 오히려 감소하여 효율적인 경영이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

상수도사업은 자산과 자본의 비중이 크고 부채규모는 미미하게 나타난다. 2003~2011년 동안 부채비율은 평균 9.4%로 매우 낮은 수준이다. 이처럼 상수도사업의 부채비율이 낮게 나타나는 것은 설비투자 재원이 대부분 부채를 통한 외부조달이 아닌 지자체의 보조금으로 진행되기 때문이다. 상수도사업의 자산과 자본은 계속해서 증가하는 추세를 보이고 있다. 2003년 자산규모는 17조 5,410억 원이었는데, 2011년에는 25조 3,760억 원으로 약 44.7% 증가하였고, 자본은 2003년 14조 9,509억 원에서 2011년 23조 8,895억 원으로 약 59.8% 증가하였다. 반면, 부채는 2003년 2조 5,901억 원

에서 2011년 1조 4,865억원으로 약 42.6% 감소하였다. 자산이 증가하면서 부채는 감소하고 자기자본은 증가하기 때문에 부채비율은 점차 감소하는 추세로 2003년 17.3%에서 계속 하락하여 2011년에는 6.2%를 기록하였다.

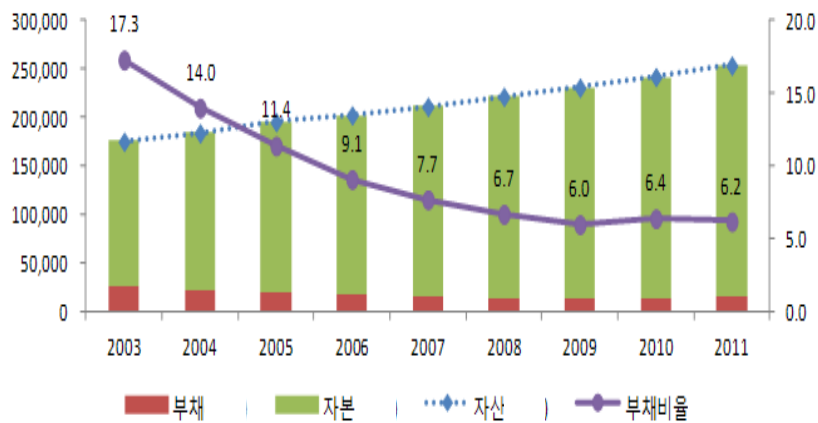
[부도 14] 하수도사업의 일반 현황(2003~2011년)

(단위: 개, 십명, 억원)



[부도 15] 상수도사업의 재무 현황(2003~2011년)

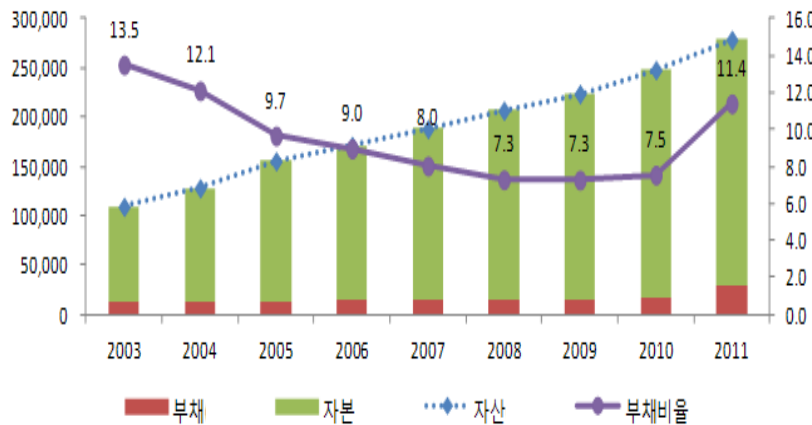
(단위: 억원, %)



하수도사업 또한 자산과 자본 비중이 높으며 그 규모도 계속 증가하는 추세를 보인다. 하수도사업의 자산은 2003년 10조 9,338억원에서 2011년 27조 8,420억원으로 155% 이상 증가하였다. 자본의 경우에도 2003년 9조 6,331억원에서 2011년 24조 9,920억원으로 159% 증가하였으며, 부채는 2003년 1조 3,007억원에서 2011년 2조 8,500억원으로 약 119% 증가하였다. 부채비율은 2003년 13.5%에서 점차 감소하는 추세를 보이며 2009년 7.3%로 최저를 기록하였으나 이후 다시 증가하여 2011년 11.4%를 기록하였다. 부채비율이 일시적으로 증가한 이유는 설비투자 시 지자체로부터 출자금을 받지 않고 자체적으로 차입하여 투자한 비율이 상대적으로 크기 때문이다. 하수도사업에 전반적으로 하수처리장 및 하수관거 정비 관련 BTL 사업이 증가하면서 향후 지급할 임대료 전체를 장기미지급금으로 인식함에 따라 최근 총부채가 증가하는 추세를 보이고 있다.

[부도 16] 하수도사업의 재무 현황(2003~2011년)

(단위: 억원, %)

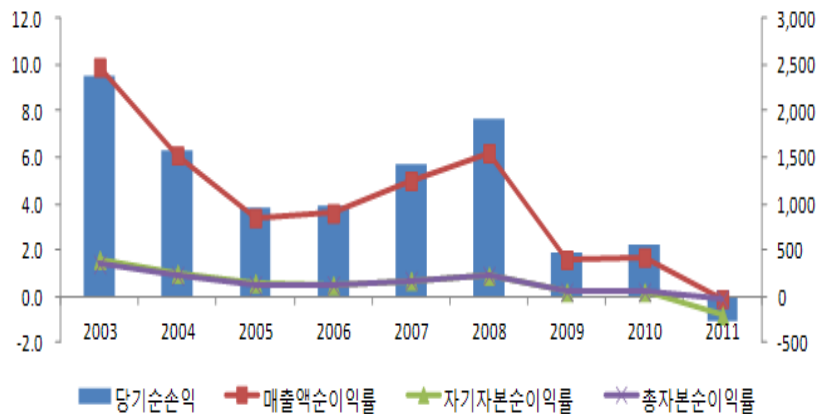


상수도사업은 2003년 이후 지속적으로 흑자를 기록하였는데 2011년에는 이러한 흑자 추세가 반전하여 적자를 기록하였다. 2005년 이후 당기순 이익은 증가 추세를 보였으나 2009년 이후 상수도 보급률이 상승하면서

정수비, 배·급수비, 설비자산 감가상각비 등이 급격하게 증가하여 이익이 큰 폭으로 감소하면서 2011년에는 손실을 기록한 것이다. 또한 최근 경기 침체에 더불어 요금 적정화의 어려움, 서민물가 안정에 따른 수도요금 동결로 인하여 영업이익이 감소하였고, 이자율 하락 및 재정조기 집행에 따라 이자수익이 감소하여 상수도사업의 적자를 야기하고 있다. 최근에는 물가 상승에 따른 생산원가 상승, 급수구역 확대에 따른 신규사업비 증가, 노후관 교체 및 정수장 시설개량 등 비용 증가로 인하여 손실이 확대되는 추세이다.

[부도 17] 상수도사업의 손익 현황(2003~2011년)

(단위: %, 억원)

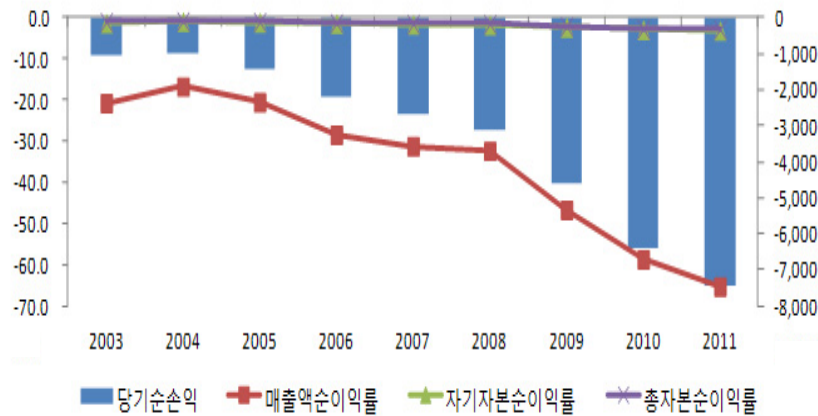


하수도사업은 매년 적자를 기록하는 등 취약한 수익구조를 보이고 있다. 하수도의 지속적인 시설투자로 하수도 시설보급률은 상수도 수준에 근접하였으나 요금적정화율은 턱없이 미흡한 수준이다. 상수도 요금 적정화율이 2011년 78.7%인 데 반해 하수도는 36.7% 수준에 불과하다. 최근에는 물가 인상 및 공공요금 관리정책에 따라 요금 적정화율이 오히려 하락하였으며(2004년 55.5%, 2009년 41.1%, 2010년 38.1%, 2011년 36.7%), 유지관리비, 고정자산 감가상각비 등 영업비용이 대폭 증가하면서 하수도

사업의 손실규모가 커지고 있다.

[부도 18] 하수도사업의 손익 현황(2003~2011년)

(단위: %, 억원)

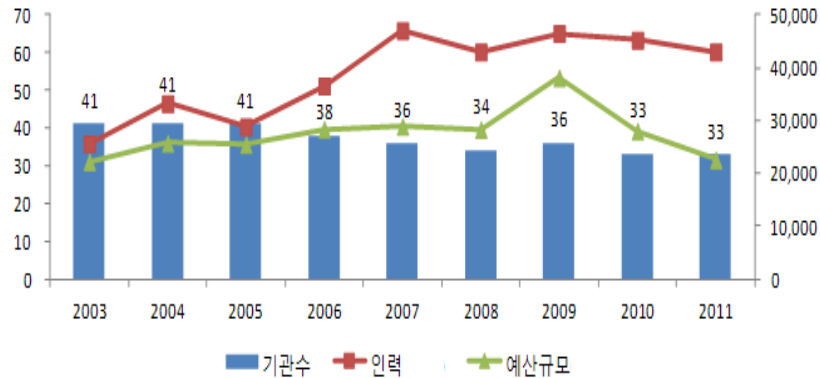


나. 공영개발

공영개발사업은 자치단체에 사업소·단으로 설치되는 공무원 조직으로 사업환경에 따라 신축적으로 운영된다. 일반적으로 자치단체는 해당 사업이 종료되면 공영개발부서를 축소·폐지하고, 사업이 재개되면 확대 개편하거나 신설하는 방식으로 사업을 운영하고 있다. 때문에 공영개발 기관 수는 해마다 변화하고 있으며 2003년 41개에서 2011년 33개로 기관 수가 감소하였다. 종사인력은 2003년 1,849명에서 2011년 2,797명으로 증가하였으며, 기관당 평균인력은 2003년 4.62명에서 2011년 3.41명으로 감소하였다. 예산규모는 2003년 2조 2,145억원에서 2011년 4조 7,735억원으로 두 배 이상 증가하였으며, 기관당 평균 예산을 살펴봐도 2003년 579억원에서 2011년 582억원으로 증가하였다.

[부도 19] 공영개발사업의 일반 현황(2003~2011년)

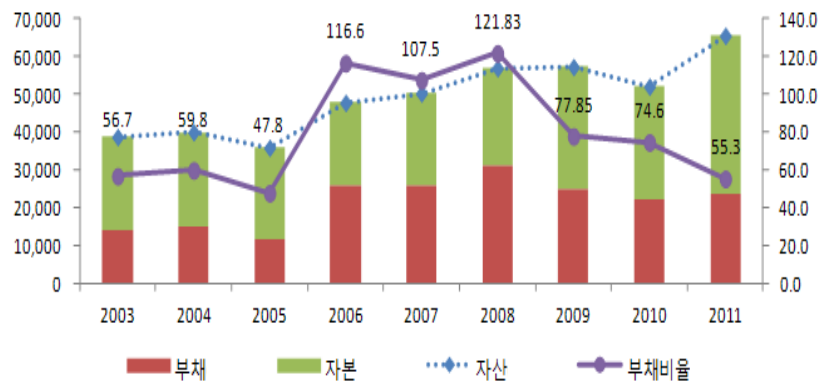
(단위: 개, 십명, 억원)



2006년 이후 공영개발사업은 사업확대에 따라 자산, 부채규모가 증가하고 있다. 2006~2008년 중에는 일시적으로 부채가 자본규모를 초과하였으나 2009년 이후 부채가 감소하고 자본이 증가하는 추세이다. 사업 확대에 따른 부채 증가로 2006년 부채비율이 대폭 확대되었으나, 매년 지속적인 자본출자가 이루어지면서 2009년 이후부터는 부채비율이 하락세를 보여 2011년에는 2003년과 유사한 수준인 55.3%를 기록하였다.

[부도 20] 공영개발사업의 재무 현황(2003~2011년)

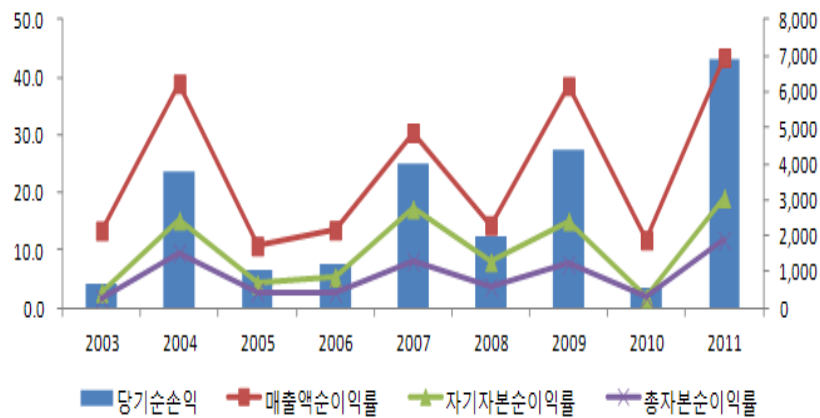
(단위: 억원, %)



수익성 측면에서 살펴보면, 공영개발사업은 꾸준히 흑자를 기록하고 있으며, 흑자규모는 해마다 차이가 있다. 당기순이익은 2003년 739억원에서 2011년 1,871억원으로 증가하였으나, 사업의 변동성이 크게 나타난다. 또한 수도권(서울, 경기, 인천) 공영개발의 당기순이익이 공영개발 전체 당기순이익의 90% 이상을 차지하고 있어 지역편차가 크게 나타난다.

[부도 21] 공영개발사업의 손익 현황(2003~2011년)

(단위: %, 억원)



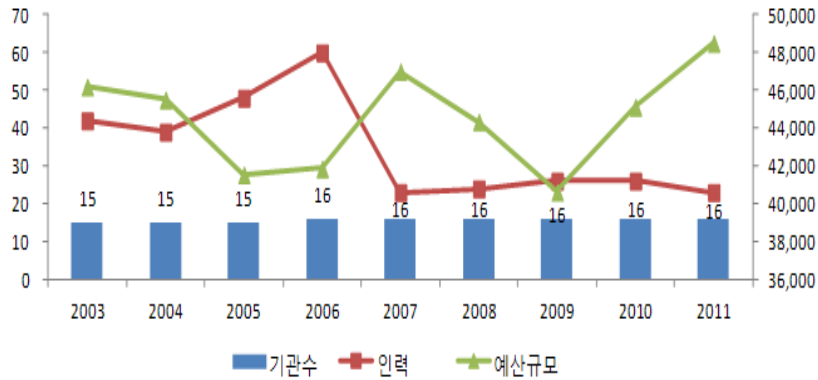
다. 지역개발기금

지역개발기금은 2005년 이후 서울이 추가되면서 16개 시도에 하나씩 운영되고 있다.⁵⁷⁾ 지역개발기금의 인력규모는 사업의 특성상 소수로 운영되고 있으며, 2003년 42명에서 2007년 23명으로 큰 폭으로 감소한 이후 큰 변화 없이 유지되고 있다. 예산규모 역시 2003년 4조 6,189억원에서 2011년 4조 8,499억원으로 큰 변화가 없다.

57) 2012년 이후 창원시지역개발기금(2012.1.1 신설)과 세종지역개발기금(2012.7.1)이 신설되었음

[부도 22] 지역개발기금의 일반 현황(2003~2011년)

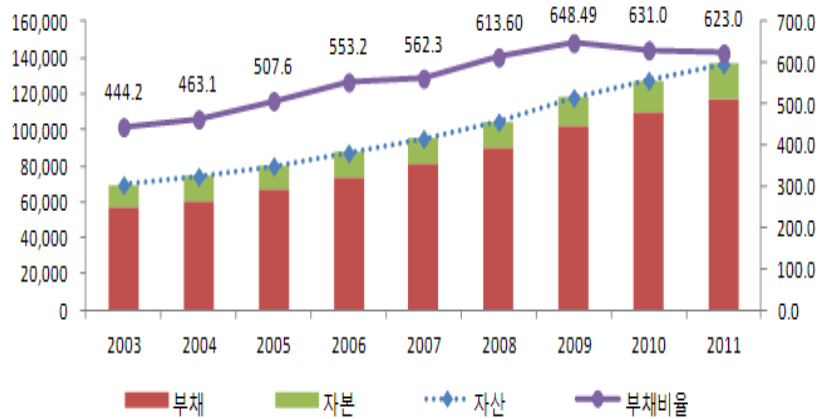
(단위: 개, 명, 억원)



지역개발기금은 지방채를 발행하여 기금을 조성하는 회계 특성상 부채 비율이 높게 나타난다. 즉, 지역개발기금은 지역개발채권을 발행하여 자금을 조달·대여하는 업무를 주로 수행하기 때문에 부채비율이 높게 나타나는 것이다. 2003년 이후 자산·부채·자본 모두 꾸준히 증가세를 보이고 있다.

[부도 23] 지역개발기금의 재무 현황(2003~2011년)

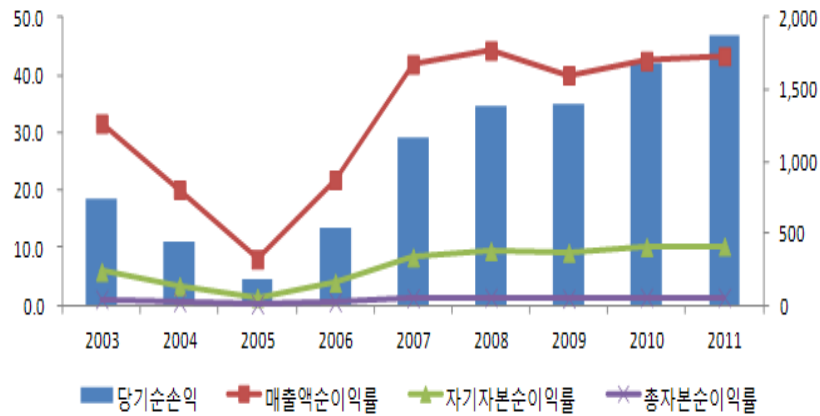
(단위: 억원, %)



수익성을 살펴보면, 지역개발기금은 매년 꾸준히 흑자를 달성하고 있으며 2006년 이후 당기순이익이 지속적으로 증가하는 추세를 보인다. 2003년 739억원 당기순이익을 기록하였으며, 이후 2005년 181억원으로 당기순이익이 감소하였으나 2006년부터 꾸준히 이익이 증가하여 2011년 결산기준 1,871억원의 당기순이익을 기록하였다.

[부도 24] 지역개발기금의 손익 현황(2003~2011년)

(단위: %, 억원)

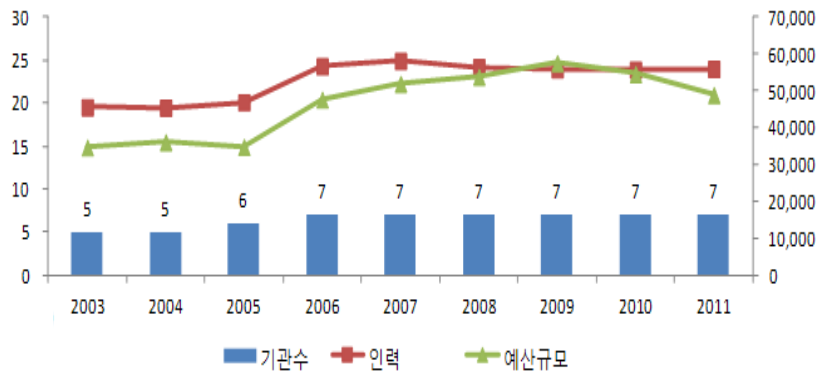


라. 도시철도공사

도시철도공사는 2005년 대전지하철공사와 2006년 부산지하철 공사가 새롭게 설립되면서 예산과 인력이 증가하였으나 그 후 큰 변화 없이 유지되고 있다. 전체 종사인력은 2003년 19,550명에서 2011년 23,985명으로 증가하였으나 기관당 평균 종사인력은 2003년 3,910명에서 2011년 3,426명으로 감소하였다. 예산규모는 2003년 3조 4,698억원에서 2006년 부산지하철 공사가 신설되면서 4조 7,684억원으로 급증하였으며, 기관당 평균 예산을 살펴보면 2003년 6,940억원에서 2011년 6,990억원으로 비슷한 수준을 유지하고 있다.

[부도 25] 도시철도공사의 일반 현황(2003~2011년)

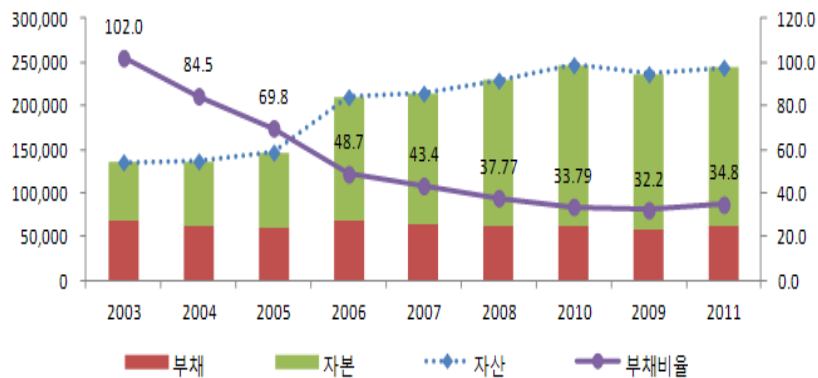
(단위: 개, 천명, 억원)



도시철도공사는 2006년을 부산교통공단이 도시철도공사로 전환하면서 자산, 부채 및 자본이 큰 폭으로 증가하였다. 2003년 13조 5,411억원이었던 자산은 2006년 21조 72억원으로 대폭 상승하였고, 2011년에는 24조 3,875억원 수준을 기록하였다. 부채는 2003년 6조 8,370억원에서 2011년 6조 2,925억원으로 감소하였다. 자본은 2003년 6조 7,041억원에서 2011년 18조 950억원으로 170%가량 증가하였다.

[부도 26] 도시철도공사의 재무 현황(2003~2011년)

(단위: 억원, %)

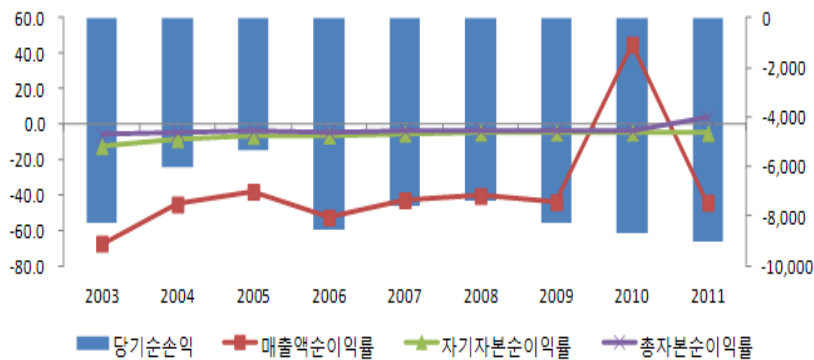


도시철도공사의 부채비율은 점차 감소하는 추세를 보이고 있다. 도시철도공사는 사업 특성상 초기에 대규모 시설투자에 따른 공사채 발생 등에 따라 부채비율이 높게 나타난다. 최근에는 각 지자체에서 공사채 상환을 위하여 현금 출자 등 자본을 확충하여 부채 비중이 점차 감소하는 추세이다.

도시철도공사는 초기 건설차입금으로 인한 금융비용 부담, 낮은 요금적 정확율, 복지무임승차 등 구조적 손실요인으로 해마다 적자가 발생하고 있다. 2003년 8,285억원의 당기순손실을 기록하였으나 이후 손실규모가 점차 감소하다가 2006년 중 대전지하철 개통과 부산교통공단의 지방공사 전환으로 손실규모가 다시 확대되었다. 2009년 이후 도시철도공사의 손실 규모는 다시 확대되어 2011년 9,038억원의 손실을 기록하였다. 도시철도공사의 요금 적정화율은 2011년 기준 55%에 불과하며, 7개 도시철도 전체 복지무임승차로 인한 손실금액이 3,689억원에 육박하고 있다. 최근 버스 환승인원 증가 및 평균운임 감소에 따라 운수사업 수익이 감소하고 있으며, 각종 설비 노후화 및 부품가격 상승으로 인한 수선유지비 증가에 따라 경영적자 상태가 악화되고 있다.

[부도 27] 도시철도공사의 손익 현황(2003~2011년)

(단위: %, 억원)

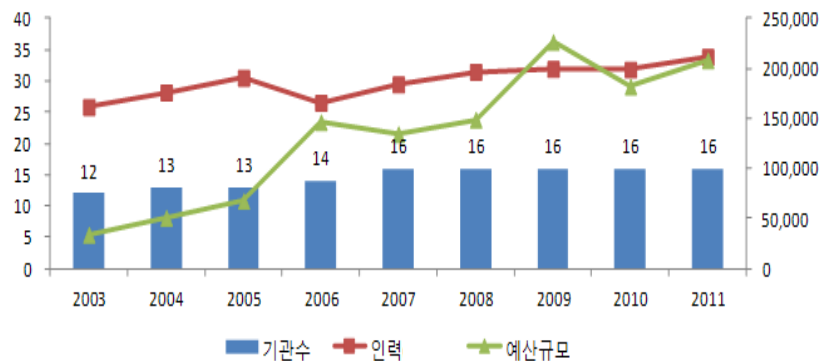


마. 도시개발공사

도시개발공사는 전국 시도에 하나씩 16개가 존재한다. 도시개발공사의 예산규모는 2003년 3조 4,139억원에서 2011년 20조 8,324억원으로 6배 이상 대폭 증가하였다. 인력규모는 2003년 2,586명에서 2011년 3,383명으로 31%가량 증가하였으나, 기관당 평균인력으로 살펴보면 2003년 216명에서 2011년 211명으로 오히려 감소하고 있다.

[부도 28] 도시개발공사의 일반 현황(2003~2011년)

(단위: 개, 백명, 억원)



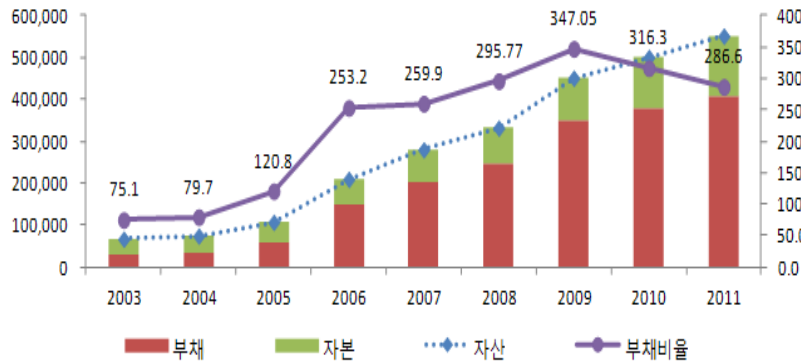
도시개발공사는 자산과 부채, 자본이 급증하였으며, 특히 부채의 증가가 크게 나타난다. 자산은 2006년 6조 6,940억원에서 2011년 55조 971억원으로 8배 이상 증가하였고, 자본은 2003년 3조 8,239억원에서 2011년 14조 2,532억원으로 약 3.7배 증가하였다. 부채는 2003년 2조 8,701억원에서 2011년 40조 8,439억원으로 14배 이상 증가하여 자산과 자본의 증가 속도를 추월하였다.

도시개발공사는 자본 대비 부채비율이 높게 나타나며 2006년 이후 부채규모가 급증하는 추세를 보인다. 이처럼 도시개발공사의 부채가 급증하게 된 이유는 2005년 3월 「지방공기업」의 개정으로 사채 발행한도가 순자산의 기준 4배에서 10배로 확대되었고, 2006년 이후 부동산경기 활황으

로 주택 대규모 공급, 보증자리·임대주택 보급 등 수도권에서의 주택보급사업이 활발하게 진행되었기 때문이다. 부채비율은 사업 확대에 따른 부채 증가로 2006년 대폭 상승한 이후 매년 꾸준히 높아지는 추세를 보이다 재무건전성 강화대책의 영향으로 2010년도부터 하락세로 반전하고 있다.

[부도 29] 도시개발공사의 재무 현황(2003~2011년)

(단위: 억원, %)

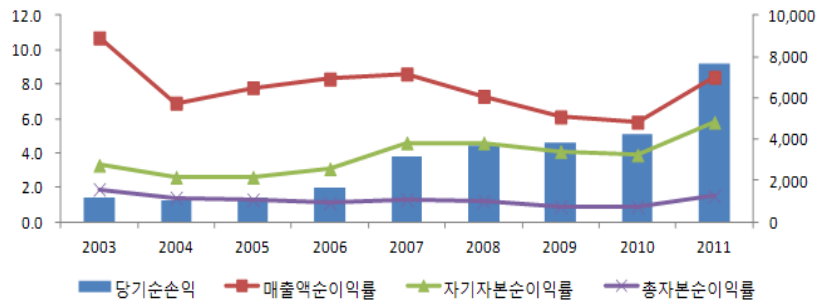


도시개발공사는 매년 당기순이익을 기록하고 있으며 이익규모가 커지는 추세를 보인다. 도시개발공사의 당기순이익은 2003년 1,199억원에서 2011년 7,661억원으로 6배 이상 증가하였다. 그 중에서도 수도권 도시개발공사(SH, 인천, 경기)의 당기순이익이 도시개발공사 전체의 당기순이익에서 차지하는 비율은 2005년 38.1%에서 2011년 74.7%로 2배 가까이 증가하였다.

하지만 최근 부동산 경기침체로 대규모 미분양 등에 따라 수익성(매출액 순이익률)은 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 그러나 2011년에는 당기순이익 증가율이 28.1%, 매출액 증가율이 26.0%로 순이익률이 증가하였다. 이는 부동산 경기침체로 인하여 개발사업의 여건이 어려워지고 있는 상황이 계속됨에 따라 지속적인 경영개선 노력의 결과로 보인다.

[부도 30] 도시개발공사의 손익 현황(2003~2011년)

(단위: %, 억원)

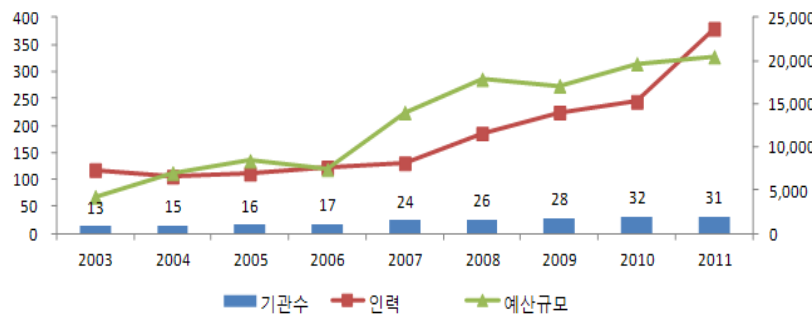


바. 기타공사

기타공사의 규모는 점차 확대되는 추세이다. 2003년 13개였던 기타공사는 2011년 31개로 2배 이상 기관이 증가하였다. 예산규모도 2003년 4,275 억원에서 2011년 2조 457억원으로 약 4.8배 증가하였으며, 기관당 평균예산은 2003년 328,8억원에서 2011년 659,9억원으로 2배 이상 증가하였다. 종사인력은 2003년 1,176명에서 2011년 3,789명으로 약 3.2배 증가하였으며, 기관당 평균인력 또한 2003년 90.5명에서 2011년 122.2명으로 약 35% 상승하였다.

[부도 31] 기타공사의 일반 현황(2003~2011년)

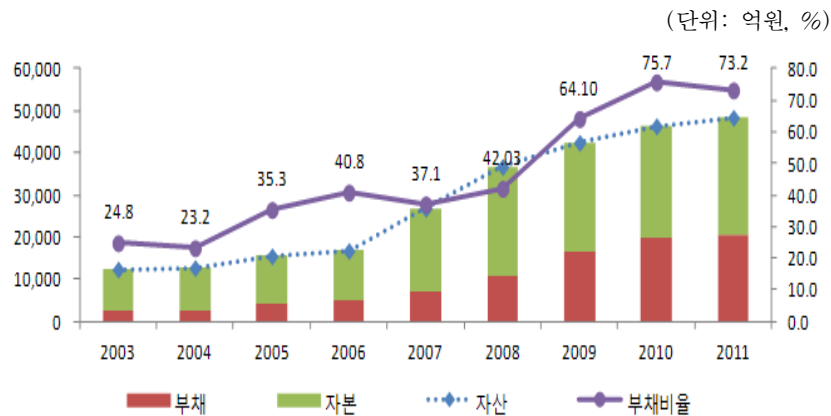
(단위: 개, 십명, 억원)



기타공사의 수가 증가함에 따라 자산·부채·자본규모가 매년 지속적으로 증가하고 있다. 2003년 1조 2,362억원이었던 기타공사의 자산규모는 2007년 2조 6,769억원으로 급증하였는데, 이는 김포도시공사 등과 같이 규모가 큰 공기업이 신설되면서 기관이 17개에서 24개로 증가하였기 때문이다. 이후 자산규모는 계속 증가 추세를 보이며, 2011년 결산기준 4조 8,372억원 수준으로 2003년과 비교했을 때 약 3.9배가 증가하였다. 부채는 자산과 자본에 비해 증가폭이 크게 나타나 2003년 2,458억원에서 2011년 2조 436억원으로 약 8.3배 증가하였다. 자본은 2003년 9,904억원에서 2011년 2조 7,936억원으로 약 2.8배 증가하였다.

기타공사의 부채비율은 2008년부터 증가하는 추세를 보인다. 2003년 기타공사의 부채비율은 24.8%에 불과하였으나 2010년에는 75.7%로 상승하였다. 2011년의 경우 부채규모는 큰 변화가 없으나 자본이 증가하여 부채비율이 하락하였다. 특히 기타공사 중 개발사업을 수행하는 기업의 부채비율이 다른 기업에 비하여 상대적으로 높게 나타나고 있다(경기평택항만공사, 용인도시공사, 김포도시공사, 하남시도시개발공사 등).

[부도 32] 기타공사의 재무 현황(2003~2011년)

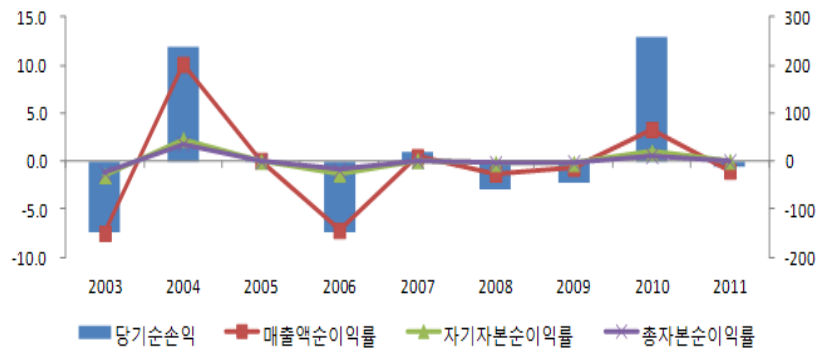


기타공사의 손익은 해마다 불규칙하게 변동하였으며 손실을 기록한 해가 더 많이 나타난다. 2003년 기타공사는 149억원의 적자를 기록하였으나

다음 해에는 237억원의 흑자를 기록하였다. 2006년 이후 적자가 계속되었으나, 2010년 257억원의 흑자를 기록한 뒤, 2011년에는 다시 12억원의 적자를 기록하였다. 기타공사는 해마다 결산대상에 차이가 있고, 사업유형이 다양하기 때문에 당기순이익의 변동원인을 일률적으로 파악하거나 일정한 추세를 관찰하기 어려우나 전반적으로 수익성은 낮게 나타난다.

[부도 33] 기타공사의 수익 현황(2003~2011년)

(단위: %, 억원)

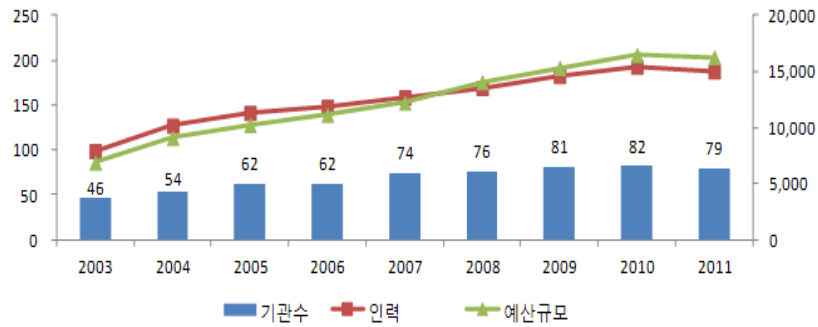


사. 지방공단

지방공단은 기관 수 및 인력, 예산규모가 매년 증가하는 추세였으나, 2011년부터 감소로 돌아섰다. 2003년 46개였던 지방공단은 2010년 82개로 최대를 기록하였으나 2010년 추진된 「지방공기업 선진화 추진계획」에서 일부 지방공사와 지방공단의 통폐합이 이루어지면서 2011년에는 79개로 감소하였다. 지방공단의 예산규모는 2003년 6,883억원에서 2011년 1조 6,277억원으로 증가하였으며, 기관당 평균예산은 2003년 150억원에서 2011년 206억원으로 약 37.7% 증가하였다. 인력규모는 2003년 9,869명에서 2011년 18,762명으로 증가하였으며, 기관당 평균인력은 2003년 215명에서 2011년 237명으로 약 10.7% 증가하였다.

[부도 34] 지방공단의 일반 현황(2003~2011년)

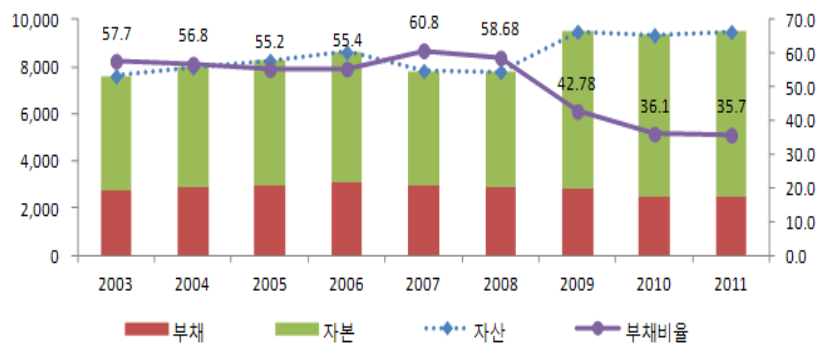
(단위: 개, 백명, 억원)



지방공단의 자산·부채·자본의 규모는 급격한 변화 없이 일정한 수준을 유지하고 있다. 지방공단의 수는 꾸준히 증가하였지만 대구환경시설공단의 감가상각비 인식에 따른 자산 감소효과가 커서 2008년까지 자산규모는 감소추세를 보인다. 2009년 대구환경시설공단의 감가상각누계액을 대구광역시의 승인을 받아 장기미수금으로 계상하면서 자산규모가 증가하였고, 이후 유사한 상태를 유지하고 있다. 지방공단의 부채는 대부분 대행사업비 정산반환금과 퇴직급여 충당부채이며, 대행사업을 수행하는 지방공단의 특성을 감안할 때 부채비율은 무의미하다고 볼 수 있다.

[부도 35] 지방공단의 재무 현황(2003~2011년)

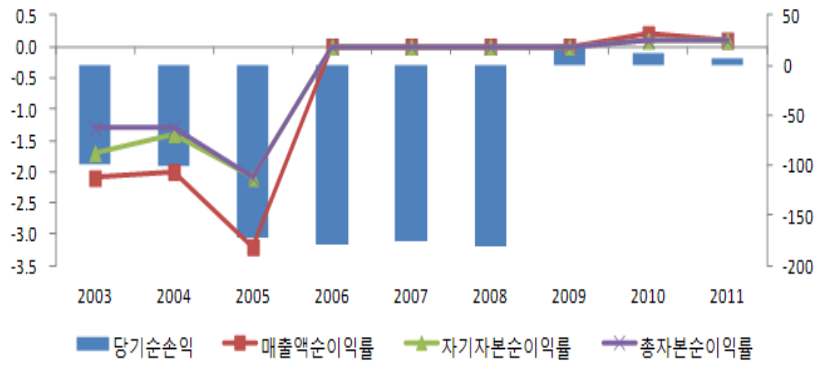
(단위: 억원, %)



지방공단은 운영에 필요한 자금을 소속 지자체로부터 대행사업비로 수령하여 집행하며, 추후에 비용을 정산하는 구조로 사업을 운영하기 때문에 일반적으로 순손익은 '0'이 된다. 2008년까지 지방공단에서 발생한 손실은 대부분 자금지출을 수반하지 않는 대구환경시설공단의 감가상각비 계상으로 인하여 발생한 것이다.

[부도 36] 지방공단의 손익 현황(2003~2011년)

(단위: %, 억원)



<국문요약>

지방정부 재정활동의 건전성 강화방안: 지방채와 지방공기업을 중심으로

김현아 · 김지영

본 연구는 일반회계 내 지방 채무와 특별회계와 예산외 재원의 지방공기업 부채의 성격 파악을 목적으로 하고 있다. 이를 파악하기 위하여 경제위기 이후 지방재정 환경 변화 내용과 주요국의 재정위기 극복 내용의 광범위한 현황조사를 수행하였고, 이를 바탕으로 지방 채무의 제도적인 개편안을 제시하고 있다. 또한, 공기업 설립을 통한 재원의 '도덕적 해이'를 살펴보기 위하여 본 연구는 1992년 이후의 도시개발공사의 부채비율을 대상으로 실증분석을 수행하였다. 연구 결과로는 '거시경기 위축'이 도시공사 부채비율의 주요 원인으로 추정되었고, 투표율로 나타난 해당 지역의 정치적 관심 정도가 부채비율과 관련이 있을 것으로 보았다. 또한, 단체장과 광역의회 다수당의 일치 여부도 부채비율과 관련하여 추가 분석의 대상임을 확인하고 있다. 이는 도시공사 부채가 상당부분 외부적인 경기 충격으로 설명가능하고, 부채비율 감소를 위한 지역의 민심이 가동되고 있음을 보여주는 것으로 자치단체가 재원 사용을 위한 특수목적 수단으로 공기업을 활용했다고 보기는 어렵다는 결론을 제시하고 있다. 공기업 운영과 관련한 제도 개편으로는 공공서비스 공급의 안정성 확보를 위하여 상하수도 통합운영방안, 도시개발공사의 사업구조 개편, 공기업 관련 재정수요 수요예측의 중요성, 국제행사 유치 시 중장기 재원계획 의무화, 공기업 설립요건 강화, 재무적 관리방안 개선 등을 제시하고 있다.

<Abstract>

Local Fiscal Consolidation in Korea: Local Debt and Liabilities of Local Public Enterprises

Hyun-A Kim · Jiyoung Kim

This paper tries to clarify the issues surrounding local authority's fiscal risk. Main agendas for fiscal risk in local authorities are local debt in General account and liabilities in Local Public Enterprises(LPEs). The paper explains that local fiscal environments are fluctuating and exogenous under the given constraint such as unstable global economy. And, the trend of sub-national fiscal crisis in OECD countries are shown with analysis of fiscal risk across levels of governments.

For the reduction of LPE's liquidity problems, the paper investigates the relationship between the liabilities of local development enterprises and economic, political, and fiscal variables. The empirical results imply that the fluctuation of macroeconomic variables such as 'land prices' may affect the increase of Local development enterprises' liabilities. Also, the analysis shows that 'voting rates' and 'whether the political party of local representative and dominant council members are coincidence' might cause an increase in the local fiscal risk. The implication of the empirical results is that that local authorities' moral hazard using LPEs as Special Purpose Company was not explicitly shown.

〈저자약력〉

김현아

경희대학교 경제학과 졸업

미국 University of Illinois at Urbana-Champaign 경제학 박사

현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

김지영

서울대학교 경제학과 졸업

미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 박사

한국조세재정연구원 부연구위원

현, 인천대학교 동북아국제통상학부 조교수

자료 수집 및 정리

김정은 한국조세재정연구원 전문연구원

박지혜 한국조세재정연구원 연구원

연구보고서 13-16

지방정부 재정활동의 건전성 강화 방안:
지방채와 지방공기업을 중심으로

2013년 12월 23일 인쇄

2013년 12월 30일 발행

저 자 김현아·김지영

발행인 옥동석

발행처 한국조세재정연구원

1338-7774 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 일 지 사

인 쇄

© 한국조세재정연구원 2013

ISBN 978-89-8191-688-6

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 8,000원