

조세 · 재정 BRIEF

KIPF 한국조세재정연구원

2014. 09. 30(화)

지방정부 재정건전성 강화 방안

I 배경 및 문제점

1. 경제환경 변화와 지방재정 위기

- 외부경기 요인에 따른 세입여건 불안정성 심화가 지속되는 상황은 당분간 지속될 것으로 전망되고 있음
 - 2008년 금융위기 이후의 세계경제는 불투명한 국면이 지속되고 있으며 경기둔화세가 이어지고 있는 모습임. IMF 분석 자료에 따르면, 개도국을 제외한 선진국은 2010년 이후 1.5% 대의 낮은 성장률을 보이고 있으며, 유로존의 경우 사실상 성장이 멈춘 상태로 나타남. 미국의 양적완화에 따른 세계경기 대응책이 필요한 시점으로 불안정성은 이전수준과 같이 관심을 기울일 필요가 있어 보임
 - 이에 대해 기획재정부는 민간소비는 완만한 증가세가 이어지고 있으며, 수출보다 수입이 더 크게 악화되어 결과적으로는 순수출이 증가된 것으로 나타나고 있다고 보았음. 2008년 이후 민간의 성장모멘텀이 약화된 가운데 재정조기 집행, 재정보강 대책 등 정부부문이 경기변화에 영향을 준 것으로 분석한 바 있음

- 이러한 경기상황은 우리나라 경제에도 영향을 주어 경제지표에 나타나고 있음

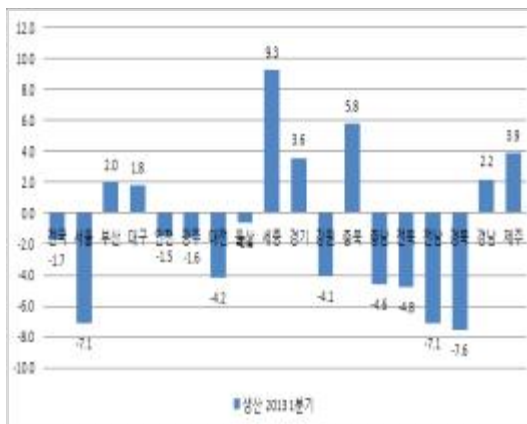
2 지방정부 재정건전성 강화 방안

- 우리나라 국민들의 경제활동 결과라고 볼 수 있는 2013년 상반기 세수실적은 전년도 같은 기간보다 약 9조원 가량 적은 규모를 보이고 있음. 통계청의 2013년 1사분기 가계동향조사에서도 소비지출이 전년 동기대비 1.0% 감소하는 추세를 보이고 있음
- 그럼에도 불구하고, 복지수요를 비롯한 국가재정 수요는 점점 증가하는 추세임. 국제비교에 따르면 우리나라 국가채무수준은 GDP 대비 약 30%대 수준으로 선진국에 비해 높지 않은 수치이지만, 고령화와 재정지출 증가속도 등 채무의 내용을 고려하면 재정건전성 확보를 위한 재정프레임 구축이 시급한 상황임

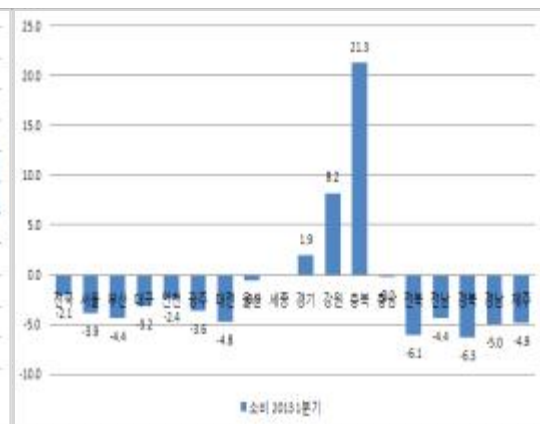
□ 경제위기로 인한 지방경제 상황도 불안정한 상태가 지속되는 것으로 나타남

- 국가경제의 어려움은 지방경제 상황에도 고스란히 나타나고 있는데, 통계청의 「지역경제동향」을 살펴보면, 생산지수 분석결과 생산과 소비 부분의 전기 대비 증가율은 2012년 2분기 이후 지속적으로 하락하고 있음
- 지역별 편차를 보이고 있으나 전체적으로 세종시와 충북, 경기를 제외하고는 대부분의 자치단체가 하락세이며, 특히 대형소매점(백화점, 대형마트)의 불변가격지수를 기본으로 하는 판매액지수는 더욱 크게 나타나고 있는 점이 주목할 만함. 소비지표의 경우, 대표적인 인구유입지역인 경기도와 충북을 제외하고는 대부분의 자치단체가 2012년도 이후 하락세를 보이고 있음

[그림 1] 시도별 '생산' 지표 변화율



[그림 2] 시도별 '소비' 지표 변화율



- 이상에서는 주요 경기지표를 통한 지역경제상황의 여건을 살펴보았으나, 이들 경제지표의 결과에 해당하는 징수실적에 따른 국세 및 지방세수 변화율을 살펴보면 다음과 같음
 - 지방세의 경우, 경기의 역할보다는 사실상 정책세제적인 성격이 강해서 세목별 분석이 필요하다고 볼 수 있겠으나, 경제위기 이후, 지방소비세가 도입되었음에도 불구하고 2011년과 2012년의 최근의 지방세 증가율은 국세 대비 낮은 것으로 나타나고 있는 점은 주목할 만한 사항임
 - 부동산 경기악화에 따른 취득·등록세 징수실적 저하로 인한 것으로 볼 수 있으며, 경제지표 등을 고려했을 때의 지방세수 전망은 밝지 못함

<표 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

2. 복지재정수요 증가추세와 지방이전재원 규모

- 분야별 재정지출 중 가장 많은 비중을 차지하는 복지재정 규모는 2013년 기준 97.4조원 수준임

4 지방정부 재정건전성 강화 방안

- 이는 전체 우리나라 재정규모 342조원 중 약 28.5% 비중에 해당하며, 2008년에는 26.2% 비중에서 지속적으로 증가하여 2013년 현재 28.5%에 이르고 있음. 증가속도에 해당하는 연평균 증가율을 살펴보면, 2008년 이후 2013년까지 매년 7.6%씩 증가한 것으로 나타나고 있음
- 복지수요 증가 중에서도 의무지출에 해당하는 부분이 사실상 장기재정전망의 어려움을 시사하고 있는 부분인데, 분야별 의무지출 중 2012년 복지부분 규모는 약 57.7조원으로 의무지출 규모 중 39.1%를 차지하고 있음
- 분야별 의무지출에서 알 수 있듯이, 총지출에서 의무지출이 차지하는 비중은 2007년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 그 중 2007년 이후 복지부분의 의무지출 비중은 약 35.1%에서 꾸준히 증가하여 2013년 39.1%까지 증가하였음
- 경직성 경비를 의미하는 의무지출이 꾸준히 증가하는 이유는 복지분야의 특성 때문임

<표 2> 분야별 의무지출 추이

(단위: 조원, %)

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

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

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

자료: 국회예산정책처(2012), 『2012~2016 국가재정운용계획』, 재정총량분야 보고서, p. 18

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

- 복지지출의 급격한 증가와 의무지출의 증가추세는 향후 우리나라의 재정지출 전망을 어둡게 하고 있음
 - 이러한 복지지출 증가는 지방자치단체에게도 가장 큰 재정적 부담이 되고 있는데, 주요 국고보조사업은 매칭으로 이루어져 있고, 사업시행여부의 결정은 중앙정부와 국회에서 대부분 이루어지기 때문임
 - 지방자치단체는 재정당국으로서 복지부담 여부를 조절할 수 있는 권한을 갖고 있지 못하는 점 등은 지방복지재정 급증의 원인으로 지목되고 있음
 - 이상의 내용은 대내외적으로 지방재정의 건전성을 위협하는 재정환경을 설명해주고 있음

6 지방정부 재정건전성 강화 방안

[그림 3] 2008년 대비 2012년 지방자치단체 사회복지 분야별 지출 규모변화
(단위: 조원, 배)



<표 3> 의무지출 유형별 전망

(단위: 조원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016	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
○ 이가지출	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: 『2012~2016 국가재정운용계획』, 기획재정부, 2012. 9, p. 14.

3. 정부간 부채현황

□ 국제비교에 따르면, 우리나라의 정부부채 수준은 선진국 대비 높지 않은 수준으로 나타나고 있으나, 그 내용(복지+지방정부 증가)과 증가속도면에서는 관심을 기울여 살펴봐야 할 대상임

○ 주요 선진국 대비 국가부채 규모나, 중앙 대 지방의 부채 규모면에서 우리나라의 지방부분 부채규모는 평균 이하로 나타나고 있어 지방채무나 지방공기업 부채가 위협적이라고 분석되지는 않고 있음

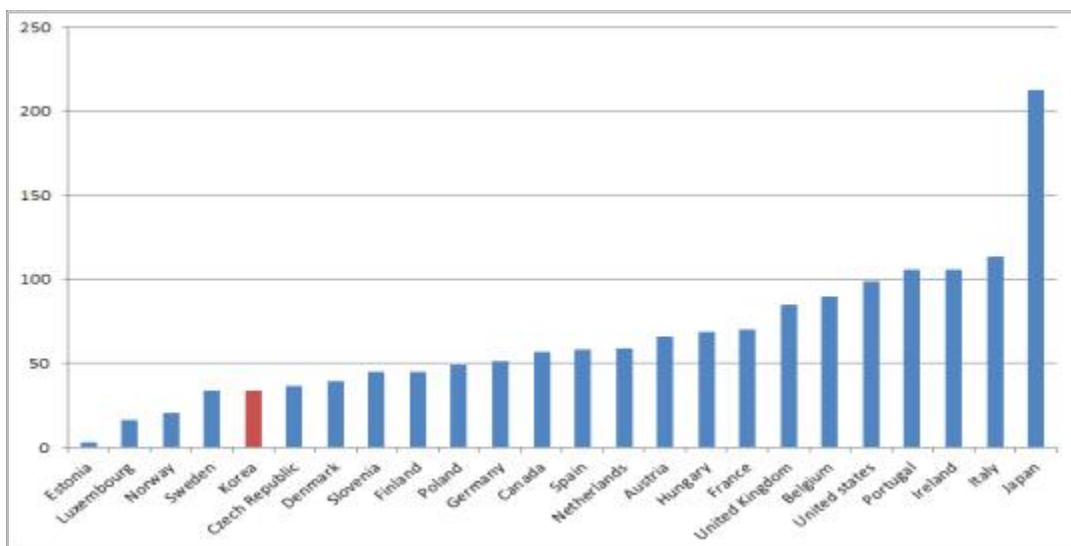
○ 경기여건이 좋지 않고, 증세가 어려운 상황 하에서 부채가 급속도로 증가할 것

으로 예상되고 있는 점은 중앙과 지방이 다르지 않다는 점에서 지방부채의 위험성은 낮지 않다고 볼 수 있음

- 더욱 문제가 되는 것은 우리나라의 정부간 재정구조상 지방정부의 채무나 부채의 최종책임은 중앙정부라는 점임
 - 이미 알려진 바와 같이 지방채는 사실상의 국채 성격을 갖고 있으며, 지방공기업 부채의 감축방안의 대부분은 요금규제 완화나 지자체 일반재원 투입을 주요 개선안이 현실적인 대안으로 논의되고 있음
 - 이들 방안은 중앙정부 재정지원을 의미하는 것이므로 실질적인 책임은 중앙정부임. 이는 지방공기업 부채 감축의 근본적인 한계로 작용하고 있기도 함
 - 주인 없는 공공재원이라는 인식하에 공기업 부채가 세대를 넘어 이전되는 가운데, 지방에서 중앙으로의 이전도 포함되고 있는 부분이 작지 않다면, 경기흐름이나 주변국들보다 부채의 증가속도는 점점 빨라질 것은 예상 가능한 결과임
 - 따라서 우리나라 지방정부 부채(채무) 규모는 그 성격상 향후 추이를 눈여겨봐야 할 재정위험 요소에 해당한다고 볼 수 있음

[그림 4] OECD 국가의 정부부채(2011년)

(GDP 대비, 단위: %)



자료: 김현아 · 김지영, 『지방정부 재정활동의 건전성 강화 방안: 지방채와 지방공기업을 중심으로』, 한국조세재정연구원, <표 IV-1> 참조

<표 4> 2012 정부간 부채/채무 현황

(단위: 조원, %)

구 분	지방공기업부채	지자체예산	지자체채무	국가공공기관부채	국가채무
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. '지방공기업부채'는 「2012 지방공기업 결산 및 경영분석」, 안전행정부
 2. '지자체예산'은 「자치단체예산개요 최종예산(순계)」, 안전행정부
 3. '지자체채무'는 「지방채무현황」, 안전행정부
 4. 국가공공기관부채는 「'12년 공공기관 경영공시 재무정보」, 기획재정부
 5. 국가채무는 「국가채무관리계획」, 기획재정부를 각각 사용하였음

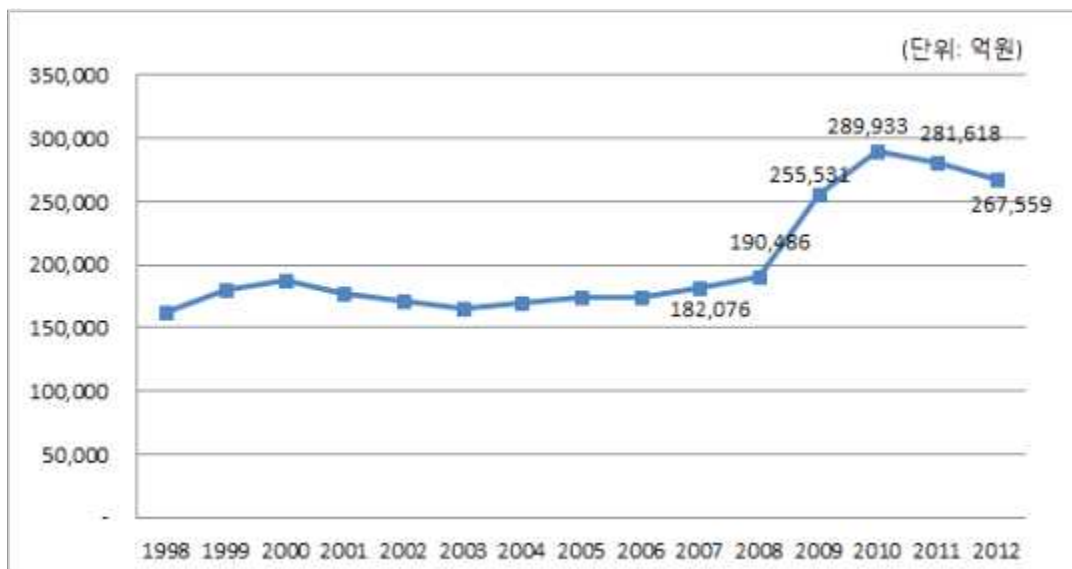
4. 지방채무 수준과 내용 및 성격

- 2012년 말 지방정부 채무는 '직영기업'까지를 포함하는 내용으로 약 27.1조원 규모임
 - 2011년 결산기준 지방자치단체 최종예산 규모는 167조 152억원이므로 당해 연도 대비 채무 비율은 약 16% 내외 수준임
 - 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 10.4조원으로 38.8% 정도이며, 이는 '지역개발채권'과 '도시철도공채'로 구성되어 있음
 - 2012년 기준 사업별 지방채 규모를 살펴보면, 도로건설, 지하철, 상하수도, 택지개발 순서로 나타나고 있어 SOC 인프라의 주요 재원으로 쓰이고 있음을 알 수 있음
 - 문화체육 시설 역시 1.9조원 규모의 채무수준으로 나타나고 있으며, 그 밖에 지자체 운영적인 성격이 강한 쓰레기처리시설, 청사정비, 공원녹지 분야를 위한 지방채 규모는 1조원 내외로 미미한 수준임

- 연도별 지방채무 수준을 살펴보면 1998년 외환위기 이후 15조원에서 20조원 미만 수준까지 증가하다가 이후 다시 감소하여 16~18조원 수준을 유지한 바 있음

- 그러나 2008년 경제위기 이후 2009~2010년 지방채무 수준은 28조원까지 증가하기에 이르며, 2년 만에 약 10조원 규모가 증가하여 이전 전체 채무의 절반 가까이 증가한 것을 알 수 있음
- 이는 지방채발행을 통한 채무보다는 '공자기금'의 증가로 인한 것이며, '기타 정부자금' 역시 2.2조원으로 나타나고 있어 사실상의 이전재원적인 성격의 채무가 증가한 내용에 따른 것임을 알 수 있음

[그림 5] 연도별 지방채무 누적액 규모 변화



<표 5> 2011년 사업별 지방채 규모 및 비중

(단위: 억원, %)

사업별	금액	비중
○ 도로건설	69,971	26.2
○ 지하철	33,532	12.5
○ 상하수도 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: 「'12년 말 지방채무 현황」, 행정안전부

<표 6> 2011년 사업별 지방채 규모 및 비중

(단위: 억원, %)

사업별	금액	비중
○ 도로건설	69,971	26.2
○ 지하철	33,532	12.5
○ 상하수도 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: 「'12년 말 지방채무 현황」, 행정안전부

- 중앙정부 대 지방정부의 채무규모를 살펴보면, 2012년 결산 기준 국가채무는 425.1조원으로 전년대비 0.8% 증가하였고, 지방정부는 순채무기준 약 18.7조원으로 전년대비 1.1% 증가한 수준임
 - 지방정부의 순채무 규모는 2008년부터 2010년까지 비올로는 급격히 증가한 것으로 나타나고 있음
 - 2010년의 경우 약 36.3% 증가한 수준에 달하였다가 2011년에는 절대 규모가 감소하여 2012년에는 거의 전년도 수준을 유지하고 있음. 지방정부의 순채무 비중도 2008년 이후 2012년까지 증가하여 69%대에 이르고 있음

<표 7> 중앙정부 및 지방정부 채무증가 변화 추이

(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 순채무 규모임
 2. ()안의 수치는 전년대비 증가율을 나타낸 것임
 자료: 기획재정부, 「각 회계연도 국가결산」, 보도자료, 각 연도

<표 8> 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 「국가채무관리계획」 전망치
 자료: 국회예산정책처, 「회계연도 결산분석」 참조 재구성

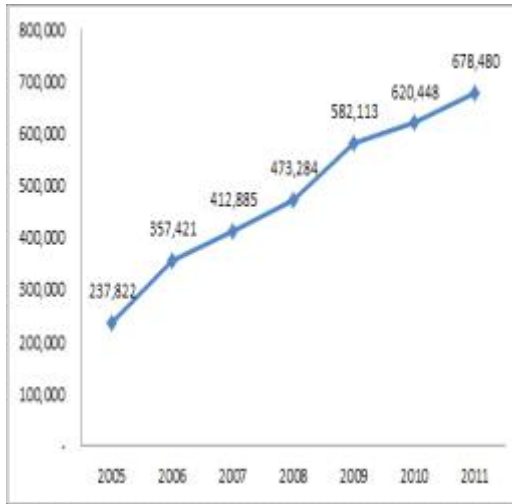
5. 지방공기업 부채 현황

- 지방공기업 유형별 부채규모를 살펴보면 도시개발공사의 부채규모가 가장 크게 나타남
 - 2011년 결산 기준 도시개발공사의 부채는 약 40조 8,439억원으로 전체 지방공기업 부채 67조 8,480억원의 약 60%를 차지함
 - 이처럼 도시개발공사의 부채규모가 크게 나타나는 이유는 사업초기 투자비용을 공사채, 국민주택기금, 지역개발기금 등에서 차입하는 사업구조에서 기인함
 - 도시개발공사의 자기자본 대비 부채비율은 평균 623% 수준으로 이는 민간유사업종인 건설업의 부채비율이 178.0%(한국은행, 「기업경영분석(2011)」)인 데 비해 상당히 높은 수준임

12 지방정부 재정건전성 강화 방안

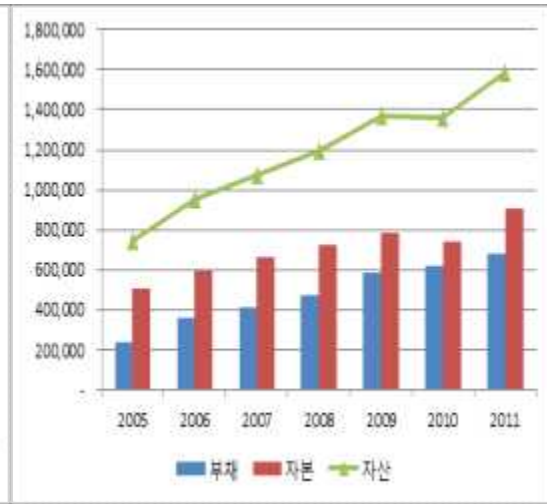
[그림 6] 연도별 부채추이

(단위: 억원)



[그림 7] 연도별 지방공기업 재무상태

(단위: 억원)



<표 9> '12년 지방공기업 결산결과

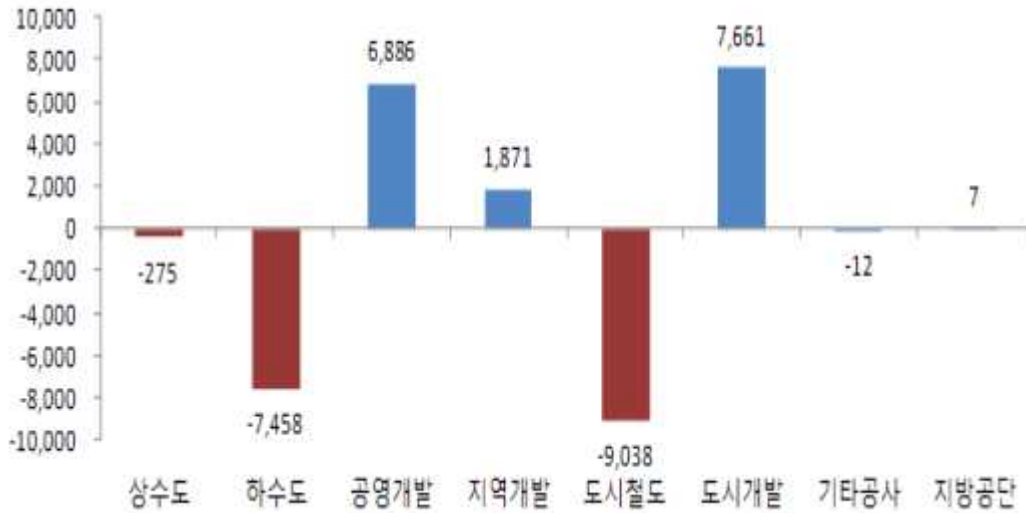
(단위: 조원, %)

구 분(개)	자산			부채(부채비율)		
	'11	'12	증감(율)	'11	'12	증감(율)
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, 『'12 회계연도 지방공기업 결산결과』, 2013. 6

[그림 8] 지방공기업 유형별 당기순손익(2011년 결산기준)

(단위: 억원)



□ 수익성 측면에서 살펴봤을 때는 도시철도공사의 수익성이 낮게 나타남

- 도시철도공사는 정부의 시책으로 인한 요금책정, 복지무임승차¹⁾ 등으로 인해 지속적으로 손실이 발생하고 있음. 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 규모임
- 뿐만 아니라 2011년도 기준 요금적정화율이 55%에 불과하여 수송원가 대비 낮은 요금수준 또한 구조적 손실을 야기하는 요인에 해당함
- 상하수도 사업 또한 도시철도 사업과 함께 지방공기업 전체 손실 발생의 주된 요인임. 2011년 결산에서 상하수도 전체 197개 기관 중 손실이 발생한 기관은 148개로 약 78.2%가 결손 기관으로 나타나고 있음
- 특히, 하수도 사업의 경우 전체 82개 기관 중 2011년 결산에서 손실이 발생한 기관에 79개로 결손 기관의 비중이 96.3%에 달함. 이처럼 상하수도 사업에서 대규모 손실이 발생하는 원인은 원가에 미달하는 요금수준과 대규모 시설투자비 때문임. 하수도 사업이 고비용구조의 장치사업임에도 불구하고, 하수도 사

1) 복지무임승차 : 다음에 해당되는 자에 대해 무임승차 혜택 제공
 - 경로우대자(만 65세 이상), 장애인(1-3급의 경우 보호자 1인 포함)
 - 국가유공자(1-7급), 독립유공자, 5·18민주유공자(1급은 보호자 1인 포함)

용료는 공공요금 관리정책으로 인하여 적시에 적정화되지 못하였고 하수관 설비를 현대화하기 위한 민간투자사업 유치 등 대규모 설비 투자로 인해 원가가 증가하였기 때문임

6. 도시개발공사 부채증가와 원인

- 도시개발공사의 부채는 2006년 이후 급격하게 증가하였음
 - 1996년 1조 3,072억원 수준이던 도시개발공사의 부채는 2005년 5조 8,625억원으로 2005년까지는 비교적 완만하게 증가하였으나, 2006년 전체 도시개발공사의 부채가 15조 204억원으로 150% 이상 급격하게 증가하였음
 - 이후 도시개발공사의 부채는 지속적으로 증가 추세를 이어가고 있음. 이처럼 2006년 이후 도시개발공사의 부채가 급증한 이유는 2005년 지방공기업법의 개정으로 사채발행한도가 기존 4배에서 10배로 확대되었고 택지개발 등 사업이 활발하게 추진되었기 때문임
 - 지방자치단체의 지방채는 중앙정부의 기채승인, 사업타당성 검토, 투자심사, 회의의 승인절차 등 요건과 절차가 까다로운 반면, 지방공기업의 채무는 사전통제절차가 상대적으로 허술하기 때문에 부채가 급증하고 있음
 - 도시개발공사의 부채규모를 지역별로 살펴보면, 서울과 경기, 인천 등 수도권 지역의 부채규모가 전체 도시개발공사 부채의 70~80% 수준에 육박하고 있으며, 이는 주택보급 사업이 수도권을 중심으로 활발하게 추진된 데에 따른 것임

- 최근 지방공기업의 무리한 개발사업으로 인한 지방재정 건전성 악화가 큰 문제로 지적되고 있음
 - 전반적인 부동산 경기하락으로 분양가 거품이 빠지면서 사업성이 대폭 줄어들었고 분양시장 침체로 인하여 적자발생이 커지고 있음
 - 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 달함

- 지방도시공사의 부채가 계속 늘어나는 것은 신도시 개발, 관광·산업 단지 개발 등 무리한 대형 개발사업을 재정 여건도 고려하지 않은 채 문어발식으로 추진하고 있는데 기인함
- 더욱이 이러한 사업에 소요되는 개발사업비 역시 대부분 채권 발행 등으로 충당하고 있기 때문에 장기부채 문제는 더욱 심각하다고 볼 수 있음

<표 10> 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
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

II

도시개발공사 부채 결정요인 분석

- 도시개발공사 부채 원인규명의 필요성은 다음과 같음
 - 지방공기업은 이질적인 사업들로 구성되어 있는 바, 공기업별 부채의 원인과 과급효과는 다를 수밖에 없음
 - 지방공기업 부채 중에서도 상하수도는 국민의 삶의 질과 직결되는 부분으로서 지속적인 자본투자가 이루어지는 것이 타당함
 - 또한 도시철도공사의 경우, 낮은 수익성이 문제이지만 복지무임승차와 요금현실화율 등의 문제로서 제도적인 문제가 상당부분 부채증가의 원인에 해당함. 부채비율이 높은 지역개발기금의 경우에는 성격상 대부분 공채로 발행되고, 이 재원은 다시 기초자치단체로 용자에 지원되므로 필요성이나 재원의 성격이 재정위기를 초래하는 악성원인으로 보기 어려움
 - 반면, 도시개발공사의 경우 부채비율의 증가속도와 함께 설립이유나 운영내용 등에서 자치단체의 임의적인 선택이 작용할 우려가 높고, 지금까지 도시개발공사에 대한 경제적인 성격과약은 이루어지지 못하고 있음

- 본 분석의 분석결과를 요약하면 다음과 같음
 - 첫째, 자가상승률이 부채비율의 중요한 설명변수임을 확인할 수 있었는데, 자가상승률이 부채비율을 설명한다는 점은 도시공사 부채의 원인이 경기위축에 따른 미분양, 즉 거시경제 흐름으로 인한 것을 의미하기 때문에 시사하는 바가 크다고 할 수 있음
 - 둘째, 광역자치단체의 재정여건과 도시공사 부채비율과의 관계를 살펴보면 지방세 비중, 이전재원 비중, 사업예산 비중 등은 설명하지 못하였고, 재정자립도가 높은 지역과 도시공사 부채비율이 양의 관계인 것으로 나타났음. 자체 재정능력이 있는 지역일수록 개발사업에 대한 자본유치가 가능하므로 도시부채를 증가시키는 것으로 볼 수 있겠음
 - 셋째, 직전 선거 투표율이 높을 경우, 해당 지역의 도시공사 부채비율을 낮출 수 있는 것으로 나타났음. 투표율은 지역의 민의와 관계가 있으므로 특성사업에 대한 주민의 저항감 표출로 나타날 수도 있고, 의회를 통한 무리한 사업확

장에 반대할 확률로 볼 수 있겠음

- 이외의 선거변수를 보면 자치단체장의 압승여부, 광역의회다수당과 국회다수당과의 일치여부, 단체장과 대통령 소속정당과의 일치여부는 도시공사 부채비율을 통계적으로 설명하지 못하였음.
- 또한, 우리나라 정당구조나 정치행태로 볼 때 광역단체장도 정당공천을 받는 구조로 되어 있고, 예산과 관련한 법구조 개선은 절대적으로 국회다수당의 영향력이 있다는 전제가 있으므로 이들 변수도 가능한 분석대상으로 보았는데 유의한 결과는 보여주지는 못하였음
- 본 분석 결과는 직전선거 투표율 변수만 부채비율과의 유의한 상관관계를 보여주고 있으나 보다 정치한 분석을 통한 선거변수와 부채비율과의 관계 분석이 꾸준히 이루어질 필요를 시사하고 있음

III

정책제언

- (제안1) 지방채 시장의 활성화와 재정관리제도 방안과의 연계
 - 우리나라 지방채의 가장 큰 문제점은 지방채를 적극적으로 활용하지 않는 데 있음. 낮은 채무수준은 재정위기 관점에서는 문제가 아니라고 볼 수도 있으나 역설적이게도 지방채가 적극적으로 활성화되지 않는 점이 국가 전체로는 재정위기 위험 요소를 안고 있음
 - 지방자치단체가 재정규모를 줄여가면서 살림을 하느라 세입확대 요소가 크지 않아서 지방채를 활용하지 않는 것이 아니기 때문임
 - 따라서, 단기적으로는 기존 연구에서 제안된 총액한도제의 개편방안을 통한 지방채 활성화 방안이 필요할 것을 제안함
 - 더불어 장기적으로는 자본지출 관련 국고보조사업의 경우, 지방채 활용방안이 대안이 될 수 있음을 인식할 수 있도록 하는 방안이 필요하다고 보여짐
 - 물론 지방채 시장 활성화는 재정관리제도 방안과의 연계를 전제로 함. 재정위기관리에 관해서는 중앙정부 차원에서 지속적으로 모니터링 한다는 신호를 자치단체에게 줄 필요가 있으므로 관리제도 강화는 필요한 조치에 해당함

□ (제안2) 개별 자치단체 자원의 채무관리 시스템 구축

- 이상의 중앙정부 차원의 재정관리제도가 효과적으로 운영되기 위해서는 해당 자치단체 스스로의 채무관리가 이루어져야 함
- 우리나라 자치단체 중에서 채무관련 재정규율이나 재정준칙을 수립하고 채무관리 시스템을 체계적으로 운용 혹은 관련 조례를 갖고 있는 곳은 사실상 전무한 상태임
- 특히 지방채를 상대적으로 적극적으로 활용하고 있는 특별시 광역시는 관련 제도의 마련과 조례 입안이 시급한 실정이며, 이를 미흡하게 활용하는 개별자치단체 도는 안정행정부 지침 외에도 재정상황에 맞는 재정준칙 채택과 전략적인 채무관리 시스템을 마련한 필요가 있음

□ (제안3) 자본지출의 별도 관리방안

- 지방채무 상환기간 구조를 살펴보면, 대부분의 채무 상환이 10년 이상의 장기 채무임을 알 수 있고, 예상컨대 경제위기 이후 채무상환 기간이 짧아지는 추세일 것으로 전망되고 있음
- 최근 들어 단기채권이 증가할 우려가 있으나 대체적으로 지방채무는 그 성격상 장기적인 성격을 띠게 되는데 이는 지방채의 자본계정적인 성격 때문으로 볼 수 있음
- 현재 우리나라는 자본계정(capital expenditure)으로 분류하고는 있으나 예산운용에 있어서 별도 관리는 하지 않고 있음. 우리나라의 경우 경제위기시 SOC 투자를 위하여 GDP 대비 3.5% 규모의 75% 이상을 지방으로 지원한 바 있음. 경제위기시 공공투자를 통한 지출 확대로 경기회복 성과를 위해 자본지출을 적극 활용한 사례에 해당함
- 이와 같은 추세는 다른 나라들에서도 마찬가지로 경기부양을 위한 지출 규모의 90% 이상이 지방정부에서 SOC 지원으로 나타난 것으로 앞서 언급된 바 있음
- 중앙정부와 지방자치단체는 SOC 사업재원 조달과 운영시 현재의 자본계정 개념 이상의 별도관리 여부에 대한 필요성 논의가 필요한 시점임

□ (제안4) 도시개발공사 부채 성격규명에 따른 부채감축 방안 마련

- 실증분석 결과에 따르면 전년도 '지가상승률'의 경우 지역적 특성의 반영일수도 있으나, 우리나라 환경에서는 전국적인 거시경제 변수로서 경기지표에 해당한다고 볼 수 있음
- 이는 도시공사 부채비율 증가는 실증적으로는 거시경기 악화로 인한 미분양 문제 원인이 주요 원인으로 볼 수 있다는 것임
- 일부 도시공사의 경우 운영상의 도덕적 해이 문제가 분명하다고 하겠으나 도시공사 전체의 모습으로 투영하는 것은 맞지 않음을 보여주는 결과임
- 나아가, 우리나라 지방도시개발공사는 지역적·지방재정적 특성보다는 사업적 특성에 따른 것으로 사실상 국가공기업과의 차이가 크지 않을 수 있음을 의미함
- 따라서 지방자치단체 도시개발공사는 해당 지방자치단체에 일임하기보다는 국가공기업과의 연계를 통하여 사업의 중복성, 타당성검토 효율화 방안 등이 검토되는 것이 필요할 것으로 보임

□ (제안5) 사업구조 및 성격 개편에 따른 감축방안

- 재무적 관점에서의 도시공사 부채비율 감축방안으로는 첫째, 매각을 포함한 사업구조조정과 둘째, 차입금과 이자비용 축소가 가장 시급한 대안에 해당함
- 차입의존적인 사업구조 개편이 이루어지지 않는 한 지속적인 부채증가 위험이 상존함. 사전분양을 통하여 사업 초기 자본이 대부분의 차입에 의존하고 있고, 사후 수익으로 이를 보전하는 공영개발방식이 개선될 필요가 있음
- 차후적으로는 다각적인 수익모델 구축을 통한 분양가 확보방안을 마련하여 수익성을 확보하는 방안도 고려되어야 할 것임
- 사업구조 및 성격에 따른 공기업문제는 상하수도와 도시철도공사와 같은 요금 규제 성격의 공기업에도 적용됨. 요금규제 성격이 강한 상하수도와 지하철공사는 우선적으로는 요금규제 합리화 방안으로 만성적인 적자구조 개선이 필요함. 그러나 자체적으로 강도 높은 자체 비용절감 대책이 동시에 마련되지 않는 한 요금인상에 대한 국민적 합의를 이끌어내는 쉽지 않은 부분임

□ (제안6) 제도적 관점에서의 도시공사 부채비율 감축방안

- 제도적 관점에서의 도시공사 부채관리 방안으로는 첫째, LH 공사와의 사업계획 및 부담 조정이 제대로 이루어졌는지 여부를 살펴볼 필요가 있음
- 실증분석 결과에 따르면 지역적 특성보다는 거시경제 변수에 해당하는 지가상승률 등이 영향을 미친 것으로 볼 때, 각 자치단체별 도시공사의 성격이 크게 다르지 않는 것으로 보여짐
- 그러므로 당초 사업설립 기준이 명확한지, 해당 시설의 수요 예측이 엄밀하게 이루어졌는지 여부를 해당 자치단체와 콘트롤타워 기관이 동시에 감시할 수 있는 제도마련이 필요함
- 법률적으로 자치단체가 공사를 운영하고 있지만 재무적 관점에서의 수요예측 및 사업타당성 검사 등은 규모의 경제차원에서 운영될 필요가 있음
- 둘째, 지방자치단체 국제행사유치(인천아시안게임, 평창 동계올림픽, 대구유니버시아드 등)에 대한 중장기 재원계획 의무화와 중앙정부와의 재원부담 구체화 등이 요구됨

□ (제안7) 공기업 설립요건 강화: 거버넌스 개편

- 실증분석 결과에서 광역단체장과 의회의원들과의 관계를 통한 부채활용에 대한 증거는 확보하지 못하였지만 지역적 기반을 둔 광역단체장과 의회의원들과의 관계는 지방공사 활용을 통한 재원의 비효율적 사용을 내재하고 있음
- 현재 시군구에서 공기업 설립코자 하는 경우에는 관할 시도지사와 사전협의 를 거치도록 되어 있고, 광역자치단체의 경우에는 사전 타당성 검사는 의무화 하고 있으나, 별도의 승인절차는 명시되어 있지 않음
- 이에 대해 안전행정부는 시도 공기업 설립시 안전행정부와 사전협의토록 하고, 신규 투자 출자시 지방의회 의결을 의무화하여 지방공기업의 설립요건을 강화할 예정임

□ (제안8) 장기적인 공기업운영 관리체계 구축: 공공서비스 공급의 안정성 확보필요

- 단기적으로 볼 때 재정위기시에는 자본투자 시설 축소가 불가피하여, 일부 공공투자사업이 감소할 수 있음
- 재정수요가 특정분야(복지분야 지출, 개발사업 위주 등)에 몰릴 경우, 꼭 필요

한 공공투자사업(public investment)인 상하수도 등의 투자비용 감소 사례가 나타나고 있음

- 2006년 이후의 우리나라 지방공기업별 부채비율 연평균 증가율을 보면 상수도 사업의 경우 부채비율이 감소하고 있는 반면, 도시개발공사는 부채 증가 폭이 큰 것으로 나타남
- 경기침체와 복지수요 확대로 인한 재정압박이 커지고 있는 가운데, 공기업 본연의 목적인 '공공성' 부분이 훼손되는 것은 바람직하지 않음
- 정치적인 요구가 강한 복지수요 관련 투자는 지속되는 가운데, 가시적이지 못한 상하수도 사업에 대한 투자가 감소하는 것은 우리가 지향하는 복지국가의 모습은 아닐 것임을 주지할 필요가 있음

IV 기대효과 및 한계

- 본 연구는 기본적으로 '국내외적으로 어려운 경기와 증가하는 복지수요 등 재원 압박이 지속적으로 증가하는 상황하에서 지방채무와 지방공기업 부채가 중앙과 지방정부의 재원조달 수단으로 가능한 대안인가'에 대한 것이었음
 - 현재 논의되고 있는 주요 내용과 주무부처인 안전행정부의 초점은 재무적 관점에서의 부채감축 방안에 맞추어져 있으나 장기적인 관점에서의 지방정부 부채를 조망할 필요가 있다고 보았음
 - 이에 주요국과의 비교 및 실증분석을 통한 우리나라 지방채 및 지방공기업 현황을 살펴보고, 그 중 가장 문제점이 크다고 볼 수 있는 도시개발공사를 대상으로 한 실증분석을 시도하였음
- 결론적으로, 지방채는 제도분석으로부터의 시사점을 도출하였고, 지방공기업의 경우 실증분석을 바탕으로 한 제도 개선방안을 제안하였음
 - 이상의 정책제언은 현실적으로 가능한 것부터 장기적으로 논의되어야 할 사안을 구분하여 제시하였음
 - 전 세계적으로 증가하는 부채급증 문제와 여기에 더하여 복잡한 정부간 재정

관계가 얽힌 상황하에서의 지방정부의 재정활동 건전성 강화 방안은 쉽지 않은 개선방안에 해당함

- 그럼에도 불구하고, 지속적인 관심과 연구를 통한 문제점의 구체화 시도, 개선방안의 다양화 제시가 뒷받침되지 않는다면 지금의 정부간 재정상황을 직시하기에도 버거운 경제 환경임
- 위의 8가지의 정책제언이 실현된다면, 단기적으로는 자본지출의 별도관리를 통한 재정효율화를 기대할 수 있으며, 지방공기업 설립요건 강화 등으로 공기업 부채 수준 증가속도를 완화할 수 있을 것으로 기대함
- 나아가, 지방채시장의 활성화를 통한 지방정부 재정여건이 개선될 것으로 기대하며, 장기적으로는 지방정부 공공서비스 공급의 안정성 확보가 가능하고, 재정활동의 건전성 즉, 연성예산 제약 인한 지방정부의 재정책임성 약화 현상이 완화될 것으로 전망됨

참고문헌

국회예산정책처, 「회계연도 결산분석」, 각 연도.

기획재정부, 「회계연도 국가결산 결과」, 각 연도.

기획재정부, 『2012~2016 국가재정운용계획』, 「재정총량분야」, 「지방재정분야」, 2012.

김현아 · 김지영, 『지방정부 재정활동의 건전성 강화 방안: 지방채와 지방공기업을 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2013.

소일섭, 『지방공기업 부채관련 재무건전성 평가와 재정위험 감축대책』, 한국조세연구원, 2013. 3.

통계청, 「지역경제 동향」, 2012.

행정안전부, 「'12년말 지방채무 현황」, 2012.

작성자 : 김현아 한국조세재정연구원 선임연구위원(02-2186-2214)
김지영