

REPORT

연간기획 | 지방자치단체의 재정위험
유형 분석

LOFA 포럼 | 지방재정 위기를 보는 시각

지방재정 위기와 재정 건전성 관리

Report 섹션은 지방재정의 경쟁력을 높이기 위해 다양한 의견과 생각을 들어보는 공간. 그 중 하나로 지난 2012년 5·6월호(3호)부터 연간기획으로 지방재정의 현안과제에 대해 심층 분석하고 종합적으로 접근해보기 위해 '지방재정 위기와 재정 건전성 관리'에 대해 중점적으로 다루고 있다. 연간기획과 더불어 지방재정 현안에 대해 함께 생각해볼 수 있는 'LOFA 포럼'을 함께 게재한다.



지방자치단체의 재정위험 유형 분석

- 지방재정 위기 문제를 체계적으로 관리하기 위해서는 위기를 유발하는 구조적 원인들을 정확히 파악하고, 이를 여러 유형으로 구분하여 각 원인별 특성에 적합한 대응책을 차별적이고 종합적으로 설계하는 것이 필요하다. 따라서 이 글에서는 지방자치단체가 안고 있는 재정위험의 유형을 구분하고, 각 유형별 재정위험의 크기를 분석하여 제시하고자 한다.



글 _ **곽 채 기** (동국대학교 행정학과 교수)

● 현재 우리나라 지방자치단체는 저성장시대의 도래와 인구구성의 변화 및 감소, 경제위기 등과 같은 외부환경적 요인, 국가역할 구조의 전환에 따른 복지재정 지출수요의 급격한 증대, 예산제약의 연성화를 초래하는 지방재정제도, 자치단체장의 경쟁적 개발사업 추진과 투자 실패, 자치단체 내부의 부실한 재정관리 등이 복합적으로 작용하여 지방재정 위기 문제가 현재화되고 있다. 특히, 1997년 우리나라의 외환위기, 2008년의 전 세계적인 금융위기 등과 같은 경제위기 상황과 맞물려 지방재정 위기 문제가 주기적으로 등장하고 있는 가운데 그 상황이 점차 악화되는 경향을 보이고 있다. 앞으로도 주기적으로 지방재정 위기가 발생할 가능성이 상존하고 있으며, 일부 특정 자치단체를 중심으로 좀더 심각한 단계의 지방재정 위기가 발생할 가능성이 있다.

그런데 그동안 전개되어 온 지방자치단체 채무(확정채무) 규모 중심의 지방재정 위기 문제에 대한 접근방법은 지방자치단체가 직면하고 있는 재정난의 범위와 수준에 대한 포괄적이고 종합적인 접근을 제약하고 있다. 이러한 접근방법에 따르면 2010년 기준 지방자치단체의 채무 잔액은 GDP 대비 2.5% 수준이고, 지방공사·공단채의 채무 잔액을 더하더라도 6.4% 수준에 불과하다(주만수, 2012). 그러나 2011년 기준으로 지방자치단체의 공공부채 규모가 100조 원 수준으로 급격하게 증가한 상황에서 지방자치단체의 확정채무 규모만을 대상으로 지방재정 위기 문제에 접근할 경우, 지방자치단체의 재정위험 수준을 과소평가할 가능성이 높다.¹⁾ 지방자치단체의 재정상황에 대한 부정확한 진단과 판단은 재정위험을 악화시킬 가능성이 있기 때문에 주의해야 한다.

앞으로 우리가 지방자치단체의 재정위기 문제를 좀더 체계적으로 파악하기 위해서는 일반정부(General Government) 개념에 기초하여 지방자치단체의 부채 규모를 정확하게 파악하여야 할 뿐 아니라, 지방자치단체의 공공부문 내에서 잠재적 또는 우발적으로 발생할 수 있는 지방자치단체의 미확정 채무나 우발채무까지도 파악하여 종합적으로 관리할 필요가 있다. 최근 지방자치단체의 정책목표를 달성하기 위한 수단 또는 방법으로 전통적인 직접적인 정부활동 외에 다양한 대안적인 서비스 전달방법, 관민협력방식(PPP) 등이 폭넓게 활용되고 있기 때문에 지방자치단체 재정부담의 크기를 측정하는 것이 쉽지 않다. 이런 환경 하에서는 예상치 못한 비용 발생으로 인해 지방재정이 악화되고 재정위기가 발생하는 등 재정위험의 발생 가능성이 상존한다. 따라서 좀더 체계적이고 적극적으로 지방자치단체의 재정위험을 파악하고 관리할 필요가 있다.

또한 지방재정 위기 문제는 지방자치단체 전체를 대상으로 한 집합적 개념에 기초하여 파악하는 것도 필요하지만, 더욱 중요한 것은 개별 자치단체 수준에서 재정위기의 발생 가능성을 체계적으로 파악하고 관리하는 것이다. 국가재정은 1개의 정부단위, 즉 단일의 경제적·회계적 실체로 존재하지만, 지방재정은 전국적으로 244개 지방자치단체(경제적·회계적 실체)로 각각 분리되어 존재하고 운영된다.²⁾ 따라서 지방재정 위기관리에서 좀더 중요한 것은 개별 지방자치단체 수준에서 발생하는 재정위기를 사전에 정확하게 예측하고 사후에 효과적으로 대처하는 것이다. 아울러 지방재정 위기 문제를 체계적으로 관리하기 위해서는 위기를 유발하는 구조적 원인들을 정확하게 파악하고, 이를 여러 유형으로 구분하여 각 원인별 특성에 적합한 대응책을 차별적이고 종합적으로 설계하는 것이 필요하다.

1) 2007년에 발간된 한국조세연구원의 보고서에 의하면 우리나라 지방자치단체의 재정위험 정도는 전반적으로 높지 않은 것으로 평가하고 있다(박형수 외, 2007)

2) 따라서 지방재정 위기 문제를 전체 지방자치단체를 대상으로 접근할 경우에는 지방재정 위기에 대한 과소평가의 위험성이 내재되어 있다. 또한 총량적인 국가부채 규모를 기준으로 하는 재정위험 수준을 판단하기 위한 기준점이 설정되어 있으나, 단위 지방자치단체별로는 적정 부채 규모와 수준 여부를 판단하기 위한 기준이 명확하게 제시되지 않고 있다.

지방자치단체의 재정위기 문제에 대한 이러한 접근 필요성을 체계적으로 충족시킬 수 있는 것이 바로 재정위험 유형에 관한 분석이다. 따라서 이 글에서는 지방자치단체가 안고 있는 재정위험의 유형을 구분하고, 각 유형별 재정위험의 크기를 분석하여 제시하고자 한다.

1. 재정위험의 정의와 재정위험의 유형 분류

가. 재정위험의 정의

● 국가재정이나 지방재정이 건전성을 확보하지 못하고 재정부실(Fiscal Vulnerability)을 초래하게 되면 정부가 원래 추구하던 정책목적을 달성하지 못하게 될 위험성에 직면한다. 재정위험(Fiscal Risk)은 기본적으로 재정건전성(Fiscal Soundness)의 반대되는 상황이라고 할 수 있다. 그런데 아직까지는 재정위험의 개념에 대한, 합의된 학문적 정의가 존재하지는 않는다(김정주, 2012). 재정위험을 가장 포괄적으로 정의하고 있는 Hemming and Petrie(2000)는 재정위험(Fiscal Risk 또는 Fiscal Vulnerability)을 “정부가 의도하였던 재정정책의 목적을 일부 또는 전부 달성하지 못할 가능성”으로 이해하였다.³⁾ 또한 그들은 이러한 재정위험에 대한 개념 정의에 기초하여 재정위험이 발생하는 원인을 ① 현재의 재정 상황에 대한 부정확한 진단(Incorrect specification of the initial fiscal position), ② 단기적인 경제여건 변화 등에 따른 재정성과의 민감도(Sensitivity of short-term fiscal outcomes to risk), ③ 장기적인 재정의 지속가능성에 대한 위협(Threats to longer-term fiscal sustainability), ④ 재정정책의 설계와 집행에 영향을 미치는 구조적 또는 제도적 취약성(Structural or institutional weaknesses affecting the design and implementation of fiscal policy) 등의 네 가지로 제시하였다.⁴⁾ 결국 재정적자 및 정부부채가 크거나 거시경제적 불균형에 대한 대응능력이 부족할 경우, 그리고 조세부담이 높은 수준에 있다면 재정총량에 대한 재정위험이 존재한다고 볼 수 있다(박형수 외, 2007).

3) 예를 들어 만약 정부의 재정정책 목표가 경제의 활성화라면 과도한 재정적자는 주요한 재정위험이 된다. 또한 예상치 못한 세수 부족으로 필요한 분야의 지출을 불가피하게 감축하거나 조세부담률을 높여야 하는 상황에 놓이는 것도 과도한 재정정책이 아니므로 재정위험이 된다(박기백, 2010).

4) 또한 이들은 재정위험을 회피하기 위해 정부가 해야 할 일로 ① 거시경제의 안정성을 위협하는 과도한 재정적자의 발생과 정부부채의 누적을 피하고, ② 재정정책을 통해 거시경제의 총수요를 효과적으로 관리할 수 있도록 대내외적 불균형이 발생했을 때 이에 대해 탄력적으로 적시에 적절히 대응할 수 있는 여력을 확보하는 한편, ③ 조세부담이 적절하고 안정적인 수준에서 유지되는 범위 내에서 세수를 확보해야 하는 것 등을 제시하고 있다(박형수 외, 2007).

또한 경제학자들은 전통적으로 정부 예산계약식으로부터 재정위험을 정의해 왔다. 예를 들어 Buitter(1985)는 지속가능한 재정정책(Sustainable Fiscal Policy)을, 총생산 대비 공공부문 순가치(Net Worth)의 비율을 현재 수준으로 일정하게 유지할 수 있도록 하는 정책으로 정의하면서, 반대로 그렇지 못한 재정정책이 운용되는 상황을 재정위험 상태로 정의하였다. 이와 유사하게 Blanchard(1990)는 재정의 지속가능성에 관한 두 가지 필요조건으로서 첫째, GNP 대비 부채의 비율이 초기의 조건으로 궁극적으로 수렴하고, 둘째, 현가화된 기초재정흑자의 GNP 대비 비율이 현재 시점에서의 GNP 대비 정부부채의 비율과 일치하여야 한다는 조건을 제시하면서, 이러한 조건을 만족시키지 못하는 상황을 재정위험 상태로 간주하였다(김정주, 2012).

그러나 이러한 재정위험에 대한 정의는 너무 포괄적이거나 총량적(Aggregated) 변수들을 활용하여 재정위험을 측정하기 때문에 재정위험 여부를 정확하게 판단하기 어렵고, 다양한 유형의 재정위험을 구체적으로 포착하기 어려운 문제가 있다. 이런 점에서 IMF, EU 등에서 제시한 재정위험에 대한 정의는 좀더 실천지향적인 측면을 확보하고 있다.

우선 IMF(2008)는 재정위험에 대해 “예산편성이나 전망시점의 예상과는 다른 재정적 결과가 나타날 가능성”이라는 좀더 현실적인 정의를 채택하고 있다(박기백, 2010). 이러한 정의에 기초하여 IMF에서는 재정위험의 유형을 ① 거시경제변수가 달라지는 경우, ② 구조적으로 재정적자나 부채가 발생하여 재정의 유지가능성을 위협하는 경우, ③ 우발적인 재정부담이 존재하는 반면 현재 정부가 해당위험에 대비한 재원을 별도로 마련하고 있지 않는 경우, ④ 구조적이거나 우발적인 재정위험이 존재하지만 정부의 부담여부가 불확실한 것으로 구분하였다. 또한 EU에서는 재정위험이 없는 상태 또는 지속가능한 재정에 대해 “과도한 재정적자 및 국가채무를 피하고 적절한 조세부담 수준을 유지하면서도 고령화 관련 지출로 인해 여타 분야 지출이 삭감되지 않는 상황”이라고 실용적으로 정의하였다(박형수 외, 2007). 재정위험에 관한 이러한 정의들을 종합해볼 때 재정위험은 재정부담의 가능성이 있지만 재원대책이 마련되지 않거나 불충분하여 재정적자가 발생하게 되고, 이로 인해 국가부채나 지방채무가 누적적으로 증가하고 우발채무가 발생하게 됨에 따라 재정의 지속가능성을 위협하는 상황이라고 정의해볼 수 있다.⁵⁾ 그 결과 재정위험이 발생하거나 현재화되면 정부의 부채가 증가하게 되고, 이를 해결하기 위해서는 추가적인 세입확충이나 조세부담의 증가 노력을 전개할 수밖에 없게 된다.

5) 이런 측면을 강조하여 박기백(2010)은 재정위험을 “대비가 되어 있지 않은 재정부담”으로 정의하고 있다.

나. 재정위험의 유형 분류

● 재정위험은 우선 국가재정이나 지방재정의 총량적 측면에서의 위험과, 재정 범위에 포함되는 각 분야별 영역 또는 활동에 대한 재정위험으로 구분할 수 있다. World Bank(2002) 등에서 제시하고 있는 분야별 재정위험의 대표적인 예로는 국채관리, 공기업에 대한 지급보증 등 우발채무, 공적연금 등 암묵적 채무, 정부의 신용보증·예금보험·수출보험, 민간투자자에 대한 수익보장 등이 있다. 특히 World Bank는 중앙정부와 지방정부를 합한 일반정부(General Government)에 대한 재정위험 이외에 공기업 등 정부 이외의 주체들이 수행하는 있는 준재정활동(Quasi-Fiscal Activities)에 대한 재정위험도 측정하여 관리할 것을 권고하고 있다. 또한 분야별 재정위험에 대한 체계적인 분석 및 관리를 위해서는 드러난 위험보다 우발채무 및 암묵적 채무에 대한 파악이 중요하다고 강조하였다.

표 1 ▶ Polackova의 재정위험 분류 방법

구분	직접채무(모든 상황에 채무 부담)	우발채무(특정 상황 발생시 채무 부담)
명시적 채무 (법률 또는 계약)	<ul style="list-style-type: none"> - 대내외 정부부채(차입금 및 국채) - 예산 상의 지출 - 법적 구속력을 가지는 정부지출 (공무원 인건비 및 연금) 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방정부 및 공공·민간기관(개발은행 등)의 차입에 대한 정부보증 - 여러 형태의 용자에 대한 포괄적 정부보증 (주택저당용자, 학자금용자, 농어민용자, 중소기업용자) - 정부보증(수출입보증, 민간투자자에 대한 보증 등) - 국가보험제도(예금보험, 기업연금보험 등)
암묵적 채무 (도적적 책임)	<ul style="list-style-type: none"> - 미래에 발생할 다년도 공공투자 사업의 비용 - 법적 의무가 없는 공적연금급여 - 법적 의무가 없는 사회보장급여 - 법적 의무가 없는 의료지출 	<ul style="list-style-type: none"> - 정부보증을 받지 않는 지방정부 또는 공공·민간기관의 채무불이행 - 민영화된 공기업의 부채 청산 - 은행파산(예금보험 부보대상 초과분 정부지원) - 연금보험 부보대상이 아닌 연금기금, 고용기금 또는 사회보장기금의 파산 - 중앙은행의 채무불이행 - 급격한 해외자본 이탈에 따른 구제금융 - 자연환경 복구, 재해구호, 국방지출 등

※ 자료 : Polackova, 1989

그런데 재정위험은 궁극적으로는 중앙정부나 지방정부가 부담하고 상환해야 하는 채무 또는 부채의 발생과 직결되어 있다. 따라서 재정위험의 유형 분류와 관련하여 현재 가장 폭넓게 수용되고 있는 것은 채무의 성격과 종류에 기초하여 재정위험의 유형을 분류한 Polackova(1989)의 모형이다. 그는 재정위험과 관련이 있는 채무를 두 가지 기준으로 범주화하였다. 그 하나는 채무가 명시적(Explicit)이나 아니면 암묵적(Implicit)이냐의 기준이며, 다른 하나는 채무가 직접적(Direct)이나 아니면 우발적(Contingent)의 기준이다. 이 두 가지

기준을 교차시켜 보면 네 가지 유형의 정부채무를 구분해볼 수 있다. 즉, 명시적 채무이면서 직접채무인 유형, 명시적 채무이면서 우발채무인 유형, 암묵적 채무이면서 직접채무인 유형, 그리고 암묵적 채무이면서 우발채무인 유형으로 범주화할 수 있다(송호신·우석진, 2011). Polackova는 정부의 재정위험을 이와 같은 네 가지 채무 유형으로 구분하여 분야별 재정위험을 측정하고 채무 형태별로 차별화된 관리방안을 마련할 것을 권고하고 있다(표 1 참조). 이와 같은 Polackova의 재정위험 분류방법에 따라 재정위험의 유형을 구분하고, 각 재정위험 유형에 해당하는 채무 또는 부채의 종류와 형태를 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 명시적·직접적인 재정위험의 유형에 속하는 채무에는 국가채무와 지방채무가 포함된다. 국가채무와 지방채무는 확정채무의 성격을 띠고 있다. 또한 임대형 민간투자사업(BTL)도 명시적·직접적인 재정위험의 유형에 해당한다(송호신·우석진, 2011). 임대형 민자사업은 정부와 민간의 일정한 계약에 따라서 약속된 일정한 정부부담을 지불하기 때문이다. 현재 법률에 의해 임대형 민자사업은 정부지급금(시설임대료 및 재정지원 등 포함) 추계서를 작성하도록 되어있지만 별도의 재원이 마련되어 있는 것은 아니기 때문에 미확정채무의 성격을 띠고 있다.

둘째, 명시적·우발적인 재정위험의 범주에는 보증채무, 신용보증, 그리고 수익형 민간투자사업(BTO) 등이 포함된다. 보증채무의 재정위험은 주채무자의 디폴트로 인해 정부의 재정 부담이 초래되는 경우이다. 다만, 주채무자가 채무를 이행하지 않아 정부가 대신 채무를 변제할 가능성은 매우 낮다(송호신·우석진, 2011). 그러나 수익형 민간투자사업의 경우에는 현재는 폐지된 최소운영수입보장제도(MRG)에 의해 재정위험이 발생한다. 즉, BTO 사업에 대해서는 민간사업자가 당초 기대한 수익을 달성하지 못했을 때 정부가 최소운영수입을 보장해야 하기 때문에 명시적·우발적인 재정위험이 발생하게 된다. 따라서 BTO 사업에 대한 MRG를 보장하기 위해 정부가 지불하는 정부지급금은 일종의 우발채무라고 할 수 있다.

셋째, 암묵적·직접적 재정위험의 범주에는 미래에 발생할 다년도 공공투자 사업의 비용, 법적 의무가 없는 공적연금급여·사회보장급여·의료지출 등이 포함되고 있다. 우리나라 지방정부의 경우에는 공무원연금과 사학연금이 암묵적·직접적 재정위험에 해당한다(박형수 외, 2007). 암묵적·직접적 재정위험은 미래에 지급할 연금규모가 수입을 초과하는 충당부채의 규모로 측정할 수 있다. 그런데 지방자치단체의 경우에는 암묵적·직접적 재정위험에 범주에 포함할 수 있는 채무의 형태가 존재하지 않는 것으로 파악되고 있다.

넷째, 암묵적·우발적인 재정위험의 범주에는 정부보증을 받지 않는 지방자치단체 또는 공공·민간기관의 채무불이행, 민영화된 공기업의 부채 청산, 중앙은행의 채무불이행 등과 같이 암묵적인 상황에서 우발적으로 발생할 수 있는 채무가 포함된다. 우리나라 중앙정부의 경우 암묵적·우발적인 재정위험의 범주에 공기업채무, 중앙은행채무, 예금보험, 통일비용 등이 포함된다(박형수 외, 2007). 지방자치단체의 경우에는 지방공기업 부채가 암묵적·우발

적인 재정위험에 해당한다. 지방공기업 부채 관련 재정위험은 지방공기업이 채무를 상환할 수 없는 상황에 처했을 때 지방자치단체의 재원을 투입해야 한다는 점에서 우발성을 띤다. 이상의 논의를 종합해 보면 지방자치단체의 재정위험의 유형으로는 명시적·직접적인 재정위험(확정채무 : 지방채무, 미확정채무 : 지방자치단체 BTL사업에 대한 정부지급금), 명시적·우발적인 재정위험(지방자치단체 BTO사업에 대한 정부지급금), 암묵적·우발적인 재정위험(지방공기업의 부채) 등이 존재한다.

2. 재정위험 유형별 재정위험의 크기 분석

가. 지방자치단체 일반정부 부문의 재정위험

1) 일반정부 부문의 재정위험에 대한 정의

우리나라 지방자치단체의 채무, 즉 지방채무는 일반회계, 특별회계(지방공기업특별회계, 기타특별회계), 기금의 지방채 잔액과 채무부담행위액, 그리고 보증채무이행책임액으로 구성되어 있다. 따라서 전국 지방자치단체와 단위 자치단체별 지방채무에는 일반정부(일반회계 + 기타특별회계 + 기금)의 부채와 일부 지방공기업(지방공기업특별회계)의 부채가 함께 포함되어 있다.⁶⁾ 지방채무의 범위는 2009년까지는 일반회계, 특별회계, 기금으로 설정되었으며, 2010년부터 채무부담행위액, 지역개발채권, 기금 지방채까지 포함되었다(국회 예산정책처, 2012). 결국 현재 지방채무의 작성 범위에는 지방자치단체가 사업소 조직을 통해 수행하고 있는 준기업(Quasi-Corporation) 부문의 부채가 포함되어 있다. 이렇게 하는 이유는 지방공기업특별회계(지방직영기업 형태의 지방공기업)에서 발행한 지방채의 상환의무를 지방자치단체가 지고 있기 때문이다. 이런 관점에서 볼 때 지방자치단체(일반정부 부문)의 재정위험은 지방채무가 증가하여 재정의 장기적인 지속가능성이 위협받는 경우에 발생한다. 즉, 현재의 지방채 부담률과 지방채체계, 그리고 지방채입 구조 아래에서 가용재원의 부족현상과 재정압박이 지속적으로 발생하고, 수입(자원조달능력)과 지출수요 간의 격차를 보충적인 자원조달 수단인 지방채 발행을 통해 보전함으로써 지방채 발행 잔액이 계속 누적되어 가는 경우에 재정위험이 존재한다. 따라서 지방자치단체의 재정위험은 급격하게 증가하는 지방채무(지방채 잔액), 예산대비 채무비율의 급격한 증가 등의 형태로 발생한다.

6) 물론 현재 우리나라 지방자치단체의 (지방)재정의 범위는 제도(Institution)를 기준으로 한 일반정부 개념에 기초하여 설정되어 있지 않다. 지방준정부기관에 대한 정의가 명확하게 제시되지 않고 있을 뿐 아니라 그 현황이 정확하게 파악되지 않고 있다.

2) 일반정부 부문의 재정위험 분석

지방자치단체의 재정위험을 초래하는 지방채 발행은, 재정지출 수요는 급격히 증가하는 상황에서 통상적인 재정수입 확보 수준으로는 이를 충당하지 못하는 상황에서 이루어진다. 지방자치단체가 이러한 상황에 직면하고 있다는 점을 잘 보여주는 지표가 경상가용재원 비율이다. 국회예산정책처(2010)는 경상가용재원의 의미를 “지방자치단체의 항시적인 수입인 일반재원에서 항시적인 지출인 필수 소요비용인 경상비용을 차감한 것으로, 조건이 붙지 않고 순수하게 일반재원으로 쓸 수 있는 재원”으로 정의하고 있다. 즉, 경상가용재원은 ‘일반재원 - 경상비용’이며, 세입대비 경상가용재원 비율은 ‘경상가용재원 / 세입결산액’으로 산정된다. 경상가용재원이 적다는 것은 지방자치단체가 재정의 경직성이 심하고 재정부족이 발생할 가능성이 높다고 볼 수 있기 때문에, 경상가용재원 비율을 통해 지방자치단체 재정의 지속가능성을 확인해볼 수 있다. 국회예산정책처가 2008년 결산기준으로 작성된 ‘FY 2008 지방자치단체 재정분석종합보고서’를 활용하여 지방자치단체의 경상가용재원 비율을 산정한 결과를 살펴보면 (표 2)와 같다. 우선 광역자치단체의 경우 도의 경상가용재원 비율(평균 9.8%)이 특별시·광역시(평균 21.5%)보다 상대적으로 부족한 것으로 확인되고 있는 바, 이는 도의 경우 국고보조사업에 따른 대응 지방비 부담이 상대적으로 많기 때문이다. 그리고 인천광역시의 경우 경상가용재원의 비율이 ‘음’ (-)의 수치를 보이고 있으며, 전남·충북·전북·강원·충남 등은 경상가용재원 비율이 10% 이하를 기록하고 있다(국회예산정책처, 2010).

표 2 ▶ 광역자치단체의 경상가용재원 현황(2008년 결산 기준)

(단위: 억 원, %)

	총세입(A)	일반재원(B)	경상비용(C)	경상가용재원(D=B-C)	경상가용재원(D/A)
인 천	50,316	22,643	29,240	-6,597	-13.1
전 남	43,939	14,291	11,456	2,835	6.5
충 북	22,280	9,626	8,029	1,598	7.2
전 북	33,483	12,319	9,489	2,831	8.5
강 원	29,131	11,730	9,087	2,643	9.1
충 남	31,490	13,047	10,079	2,968	9.4
경 기	111,256	71,492	60,267	11,225	10.1
경 북	43,044	17,174	12,797	4,377	10.2
경 남	47,570	22,002	16,868	5,133	10.8
대 전	21,292	14,189	10,785	3,404	16.0
대 구	37,143	23,746	17,249	6,498	17.5
제 주	24,373	14,575	10,259	4,316	17.7
광 주	23,805	15,029	10,519	4,510	18.9
서 울	162,809	135,221	101,263	33,957	20.9
울 산	18,691	12,020	7,926	4,094	21.9
부 산	62,706	43,227	25,446	17,780	28.4

※ 주 : 한국지방행정연구원(2009. 12)에 의거하여 국회예산정책처가 재구성 ※ 자료 : 국회예산정책처, 2010

다음으로 기초자치단체의 경상가용재원 비율 산정결과를 살펴보면 시·군 자치단체는 평균 31.1%, 자치구는 평균 6.4% 수준으로 나타나고 있다. 특별·광역시 자치구의 경상가용재원 비율이 시·군보다 취약하고, 자치구는 지출재량의 여지가 6.4% 수준에 불과하다. 전국 69개 자치구의 50.7%인 35개 자치구가 경상가용재원 비율 5% 이하를 기록하고 있고, 부산·광주·대전광역시의 자치구들은 모두 경상가용재원의 비율이 평균 5% 이하인 것으로 확인되고 있다. 특히 이중 13개 자치구는 경상가용재원 비율이 '음' (-)의 수치를 보인다(국회예산정책처, 2010).

표 3 시·도별 기초자치단체 경상가용재원 현황(2008년 결산액 기준)

(단위: 억 원, %)

	세입결산액(A)	일반재원합계(B)	경상비용합계(C)	경상가용재원(D=B-C)	경상가용재원(D/A)
전북 시·군	57,616	37,517	18,052	19,465	33.8
전남 시·군	77,059	50,034	25,029	25,005	32.4
강원 시·군	52,997	35,238	18,211	17,026	32.1
충남 시·군	58,437	37,412	18,968	18,444	31.6
경기 시·군	182,581	120,357	63,536	56,821	31.1
충북 시·군	35,560	23,021	12,133	10,888	30.6
경남 시·군	85,471	55,041	29,582	25,459	29.8
경북 시·군	86,975	56,694	31,935	24,759	28.5
울산 자치구	4,728	2,866	2,040	826	17.5
인천 자치구	17,831	9,059	7,171	1,888	10.6
서울 자치구	69,306	45,864	39,799	6,065	8.8
대구 자치구	14,648	6,845	5,931	914	6.2
광주 자치구	10,606	4,536	4,152	384	3.6
부산 자치구	20,233	8,200	8,421	-221	-1.1
대전 자치구	10,687	4,640	5,024	-384	-3.6

※ 주 1 : 시·도별 기초자치단체 합산액임

※ 주 2 : 자료미비로 서울의 중로구·서대문구·금천구, 부산의 중구·금정구·연제구, 울산의 중구, 울주군은 제외하여 계산되었음

※ 주 3 : 한국지방행정연구원(2009)에 의거하여 국회예산정책처가 재구성

※ 자료 : 국회예산정책처, 2010

이처럼 지방자치단체의 경상가용재원 규모와 비율이 낮은 수준을 보이고 있기 때문에 결국은 지방자치단체가 적자예산을 편성할 수밖에 없는 상황에 직면하게 된다. 이를 잘 보여주고 있는 것이 바로 (표 4)의 통합재정수지 관련 자료이다. 2010년 결산 기준으로 자치단체 유형별 통합재정수지 현황 자료를 살펴보면 군 자치단체를 제외하면 나머지 모든 유형의 지방자치단체가 통합재정수지가 적자상태를 보이고 있고, 전국적으로 2.4조 원의 적자를 기록하고 있다. 그 결과 전국 244개 자치단체의 62.3%인 152개 지자체의 통합재정수지가 적자상태에 놓여 있다. 16개 광역자치단체 중 11개 단체가 적자를 보이고 있고, 기초자치단체 228개 중에서는 141개(61.8%) 지자체가 적자이다. 광역자치단체 중에서는 서울(-3.68%), 경

남(-3.03%), 대구(-2.77), 인천(-2.45%) 등이 '-2%' 이하의 통합재정수지 비율을 기록하고 있고, 자치구는 평균적으로 '-4.3%'의 통합재정수지 비율을 보이고 있어 자치구의 재정건전성이 전국적으로 매우 취약한 상황에 놓여있음을 확인할 수 있다.

통합재정수지 적자 단체 수는 2008년에 40개에 불과하였으나, 세계금융위기가 심화된 2009년에는 219개로 급격히 증가하였다가, 다시 2010년에는 152개로 감소하였다(국회예산정책처, 2012). 이처럼 재정수지 악화로 재정위험이 우려되는 가운데 가용재원이 부족한 일부 자치단체의 경우 10% 이상의 통합재정수지 적자비율을 보이고 있다. 2010년 결산기준으로 경기 성남시(-14.85%), 서울 서초구(-14.04%), 서울 용산구(-12.99%), 경기 의정부시(-11.95%), 인천 동구(-11.93%), 부산 영도구(-11.58%), 경남 통영시(-10.67%) 등이 통합재정수지 적자비율이 높은 대표적인 자치단체들이다(한국지방행연구원, 2011).

표 4 2010년 결산 기준 자치단체 유형별 통합재정수지 현황

(단위: 억 원, %)

		수입액(A)	지출액(B)	통합재정수지(C=A-B)	통합재정수지비율(C/B)
광역 자치 단체	특별·광역시	400,761	407,334	-6,573	-1.6
	도	436,583	442,612	-6,029	-1.4
	소 계	837,344	849,946	-12,602	-1.5
기초 자치 단체	시	438,751	442,680	-3,929	-0.9
	군	241,422	241,213	209	0.1
	자치구	170,674	178,384	-7,711	-4.3
	소 계	850,846	862,278	-11,431	-1.3
	합 계	1,688,190	1,712,224	-24,033	-1.4

※ 주: 각 자치단체 유형별 통합재정수지의 합계이고, 예·결산 상 총계기준임 ※ 자료: 국회예산정책처, 2012

지방자치단체의 통합재정수지가 적자를 기록하게 된 것은 2008년 이후 경제위기 대응과정에서 중앙정부의 요구에 따라 지방자치단체들이 확장적 재정정책에 적극적으로 동조한 것에 기인한 바가 크다. 세계금융위기에 직면하여 중앙정부는 2009년부터 경제활성화를 위해 지방채 발행을 통한 재정지출 확대를 권장하였을 뿐 아니라, 지방채 발행에 따른 이자비용의 일부를 보전해줌으로써 재정확대의 실효성을 확보하려고 시도하였다(주만수, 2012). 그 결과 2008년에는 흑자를 기록하였던 지방자치단체의 통합재정수지 비율이 2009년에는 '-9.89%'로 급격히 악화되었으며, 2010년에는 다시 회복되는 경향을 보였지만 여전히 적자상태를 극복하지 못하고 있다. 이 과정에서 자치구를 제외한 나머지 지방자치단체의 통합재정수지 비율이 함께 악화되는 결과를 초래하였다(표 5 참조).⁷⁾

7) 자치구의 통합재정수지 비율이 2010년에도 계속 악화되고 있는 것은, 자치구의 경우에는 확장적 재정지출정책에 대한 동조보다는 재원이양이 수반되지 않는 가운데 지방자치단체의 복지 지출수요가 급격하게 증가하면서 자원부족 문제가 발생하고 있기 때문이라고 할 수 있다.

표 5 ▶ 자치단체 유형별 통합재정수지 비율 추이

지방자치단체 유형별	2008년	2009년	2010년
전국평균	0.02	-9.89	-1.40
특별·광역시 평균	-0.22	-8.45	-1.61
도평균	-1.36	-7.08	-1.36
시평균	0.05	-12.03	-0.89
군평균	0.09	-13.31	0.09
자치구평균	0.10	-3.06	-4.32

※ 자료 : 한국지방행정연구원(2011)에 의거하여 수정 작성

이처럼 지방자치단체의 가용재원 율이 낮아 지방재정의 경직성이 높은 가운데 사회복지 출수요의 급격한 팽창, 확장적 재정정책에의 적극적 동조 등으로 인해 통합재정수지의 적자가 확대됨에 따라 각 지자체별로 지방채 발행이 급증하였다. 그 결과 2009년과 2010년 두 해에 걸쳐 지방채무의 전년대비 증가율이 각각 32.9%와 12.9%를 기록하면서 2007년 이후 3년만에 지방채무 잔액이 10.8조 원 정도 증가하였다. 또한 지방채무의 GDP 대비 비율이 2% 수준에서 2.5% 수준까지 높아졌다. 다행히 2011년에는 지방채무의 규모가 전년에 비해 2.9% 정도 감소하였다(표 6 참조).

표 6 ▶ 지방자치단체의 지방채무 현황 추이

(단위 : 억 원, %)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
광역시자치단체	111,276	122,167	131,342	177,100	204,443	197,432
기초자치단체	63,075	59,909	60,913	78,431	85,490	84,186
합 계	174,351	182,076	192,255	255,531	289,993	281,618
(전년대비 증가율)	(-0.1)	(4.4)	(5.6)	(32.9)	(12.9)	(-2.9)
(GDP 대비 비율)	(2.1)	(2.1)	(2.0)	(2.0)	(2.5)	(2.3)

※ 자료 : e-나라지표에 의거하여 작성

지방채무가 어떻게 구성되어 있는가를 확인하기 위하여 우선 채무의 발생원천을 기준으로 지방채무의 구성내역을 분석해 보면, 2010년 연말 현재 기준으로 전체 지방채무액 28조 9,933억 원은 지방채 잔액 28조 5,491억 원(기금 지방채 876억 원 포함, 98.5%)과 채무부담행위액 4,442억 원(1.5%)으로 구성되어 있다.⁸⁾ 결국 지방채무는 지방채 발행 잔액이 거의 대부분을 점하고 있다. 또한 회계별 구성현황을 살펴보면 2011년 연말 기준으로 지방채무의 70.3%(19조 7,927억 원)는 일반회계·기타특별회계·기금에서 발행한 지방채이고, 나머지 29.7%에 해당하는 8조 3,691억 원이 지방공기업특별회계에서 발행한 지방채이다(표 7 참조).

8) 2010년 연말 기준으로 보증채무 잔액은 1조 817억 원을 기록하고 있으나, 보증채무이행책임액을 발생하지 않았다.

표 7 회계별 지방채 채무잔액 현황

(단위: 억 원, %)

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
일반회계+기타특별회계+기금	149,573(82.1)	161,171(84.6)	227,906(89.2)	197,891(68.3)	197,927(70.3)
공기업특별회계(직영공기업)	32,503(17.9)	29,315(15.4)	27,625(10.8)	92,042(31.7)	83,691(29.7)
합 계	182,076	190,486	255,531	289,933	281,618

※ 주: 괄호 안은 전체 지방채 잔액 대비 비중임. ※ 자료: 행정안전부, 2012. 8

한편, 지방채무의 시·도 단위별 점유비와 지역내총생산(GRDP) 대비 지방채무 비율을 통해 지방채무의 상대적 수준을 분석해 보면(표 8)과 같다. 2010년 기준으로 지방채무는 경기·서울·부산·인천·경남의 5개 지역의 채무액이 18조 792억 원으로 전체 채무(32조 6,313억 원)의 55.4%를 점하고 있어, 수도권과 지방의 일부 대도시권 자치단체에 지방채무가 집중되어 있음을 확인할 수 있다. 또한 GRDP 대비 지방채무 비율을 비교분석해 보면 제주특별자치도를 제외하면 대구시가 5.76%로 가장 높고, 그 다음으로는 강원도(5.61%), 인천(5.08%), 부산(5.01%) 등이 높은 것으로 확인되고 있다. 이러한 분석결과는 지방채무가 지방자치단체 전체 차원의 문제라기보다는 일부 자치단체가 지방채를 남용하고 그것을 투자사업에 효율적으로 활용하지 못하는 과정에서 초래되는 재정위험과 연결되어 있다.

표 8 지역내총생산(GRDP) 대비 지방채무 잔액의 비중

(단위: 억 원, %)

구 분	지방채무(A)	GRDP(B)	A/B*100
합 계	326,313	11,752,012	2.78
서울	38,177	2,747,786	1.39
부산	30,448	608,348	5.01
대구	20,913	363,074	5.76
인천	28,736	565,179	5.08
광주	8,005	244,281	3.28
대전	6,722	266,467	2.52
울산	6,021	590,590	1.02
경기	58,653	2,308,544	2.54
강원	16,356	291,471	5.61
충북	9,775	359,888	2.72
충남	18,673	744,443	2.51
전북	13,456	345,469	3.89
전남	17,636	565,200	3.12
경북	20,413	794,438	2.57
경남	24,778	853,656	2.90
제주	7,551	103,175	7.32

※ 주: 2010년 기준으로 한국지방행정연구원 작성. 행정안전부가 작성한 지방채무 통계와는 일치하지 않음

※ 자료: 한국지방행정연구원, 2011

이상의 지방채무 구성 현황, 지방채무 규모 증가 추이, 지역별·자치단체별 상대적 비중 등에 대한 자료를 기초로 지방채무의 규모와 구성 등이 초래하는 지방자치단체의 재정위험 및 채무관리 상의 문제점들을 체계적으로 분석하기 위하여 지방채무잔액지수, 지방채무상환비 비율, 장래세대부담 비율 등을 살펴보고자 한다.

우선 지방채무잔액지수(지방채무잔액 / 일반재원결산액)는 향후 상환의무가 수반되는 지방채무 현재액 수준을 나타내는 지표로서 2008년 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 가운데, 도와 특별·광역시시는 평균적으로 각각 42.5%와 39.0%로 지방채 발행이 제한되는 수준이다. 특히, 지방채무잔액지수가 50%를 초과하는 자치단체가 다수 발생하여 이들 단체의 경우에는 재정위험에 노출될 가능성이 높다. 대구시(57.77%), 인천시(56.70%), 강원 속초시(51.55%), 충남도(49.70%), 부산시(48.59%), 강원도(48.20%), 충북도(46.66%), 경기 시흥시(45.73%), 전남도(42.10%) 등이 지방채무잔액지수가 높게 나타나고 있는 대표적인 자치단체들이다(한국지방행정연구원, 2011).

표 9 지방채무의 위험성 분석 지표의 추이

(단위 : %)

구 분	지방자치단체 유형	2008년	2009년	2010년
지방채무잔액지수	전국 평균	15.67	19.78	22.23
	특별·광역시 평균	30.94	37.38	39.02
	도 평균	21.32	43.97	42.49
	시 평균	17.21	13.09	15.06
	군 평균	5.74	6.56	7.65
	자치구 평균	2.98	2.56	2.98
	지방채무상환비 비율	전국 평균	2.49	2.53
특별·광역시 평균		4.69	5.28	5.51
도 평균		2.45	6.97	7.34
시 평균		1.68	1.34	1.47
군 평균		1.09	0.46	0.58
자치구 평균		0.43	0.25	0.32
장래세대부담 비율		전국 평균	3.74	4.42
	특별·광역시 평균	6.83	7.83	8.05
	도 평균	6.88	8.12	8.13
	시 평균	2.82	3.00	2.99
	군 평균	1.49	1.79	1.73
	자치구 평균	1.38	1.44	1.27

※ 자료 : 한국지방행정연구원(2011)에 의거하여 작성

둘째, 지방채무상환비 비율⁹⁾은 자치단체의 채무상환능력을 나타내 주는 지표로서, 2010년 기준으로 전국 평균 2.96%를 기록하고 있으며, 2008년 이후 광역자치단체를 중심으로 채무상환비 비율이 높아지고 있다. 즉, 기초자치단체는 채무상환비 비율이 미약하게나마 감소한 반면 광역자치단체는 채무상환비 비율도 상대적으로 매우 높은 수준을 보이고 있는 가운데, 그 비율이 점차 증가하는 추세를 보이고 있어 광역자치단체의 채무상환 압박이 가중되고 있다. 2010년 지방채무상환비 비율이 높은 대표적인 자치단체로는 강원도(9.06%), 충북도(8.87%), 대구시(8.50%), 충남도(8.03%), 전남도(7.80%), 경남도(7.37%), 부산시(6.95%), 경기 시흥시(4.88%), 인천시(4.81%) 등이 있다. 이처럼 광역시와 도의 채무상환비 비율이 높게 나타나고 있는 것은 이들 자치단체들이 지하철, 도로, 국제대회 관련 기반시설 확충 등을 위해 대규모 지방채 발행을 주도해 왔기 때문이다. 따라서 채무상환 부담이 높은 이들 자치단체에 대해서는 상시적인 모니터링을 실시하고 재정위험 신호를 사전에 예측하여 채무관리 방안을 마련할 필요가 있다(한국지방행정연구원, 2011).

셋째, 장래세대부담 비율(부채총계 / 유형고정자산)은 미래의 채무부담 수준을 나타내 주는 지표로서, 2010년의 장래세대부담 비율은 전국 평균 4.42%로 전년도와 유사한 수준을 유지하고 있다. 그러나 광역자치단체의 경우에는 2008년 이후 장래세대부담 비율이 지속적으로 증가하고 있는 추세를 보이고 있어 장기적 관점에서 미래의 채무부담이 미세하게 높아지고 있다. 2010년 기준으로 장래세대부담 비율이 특히 높은 수준을 기록하고 있는 자치단체로는 경기도(15.54%), 인천시(13.06%), 대구시(10.08%), 부산시(9.68%) 등이 있다(한국지방행정연구원, 2011). 이상의 분석 결과를 종합해볼 때 우리나라 지방자치단체는 총량적 지표 수준에서는 지방채무와 관련된 재정위험 정도가 높지 않는 것으로 나타나고 있으나, 이를 개별 자치단체 수준에서 분석해 보면 그렇지 않다. 2008년 금융위기로 초래된 세계적인 경제위기 상황이 전개되면서 우리나라 지방자치단체도 통합재정수지 적자가 지속적으로 발생하여 재정압박이 심화되고 있는 가운데, 지방채무 규모가 계속 증가함에 따라 지방채무잔액지수, 지방채무상환비 비율, 장래세대부담 비율 등의 측면에서 다수의 자치단체들이 재정위험에 노출되어 있다. 특히, 일부 광역시와 도의 경우 지방채무의 총규모, 채무상환능력, 미래채무부담 수준이 모두 높게 나타나 상당한 정도의 재정위험 상황에 노출되어 있다. 2010년 기준으로 이러한 모습을 보이고 있는 대표적인 자치단체로 인천시, 대구시, 부산시 등 3개 광역시를 꼽을 수 있다. 또한 강원도, 충남도, 충북도, 경남도, 전남도 등의 도 자치단체는 지방채무잔액지수와 지방채무상환비 비율이 타 자치단체들에 비해 높게 나타나 지방채무 규모와 상환능력 측면에서 재정위험 정도가 상대적으로 높다. 기초자치단체 중에서는

9) 지방채무상환비 비율 = (과거 4년 + 미래 4년 간 평균 순지방비 채무상환액 / 과거 4년 + 미래 4년 간 평균 일반재원 결산액) × 100, 통합회계를 대상(없음)

경기도 시흥시가 역시 지방채무 규모와 상환능력 측면에서 재정위험 정도가 상대적으로 높은 것으로 확인되고 있다. 이러한 분석 결과들은 우리나라 지방자치단체의 경우 전반적으로 의형적으로 재정력이 상대적으로 우수한 광역자치단체나 일부 기초자치단체들이 상대적으로 더 높은 재정위험 상황에 노출되어 있다는 점을 잘 보여주고 있다. 만일 그렇다고 한다면 지방자치단체(일반정부 부문)의 재정위험은 구조적 요인보다는 지방재정 의사결정자들의 행태적 요인들에 의해 초래되는 측면이 많다는 점을 시사해 주고 있다.

나. 지방자치단체 민간투자사업(BTO·BTL)의 재정위험

1) 민간투자사업의 재정위험에 대한 정의

민간투자사업은 정부예산으로 건설·운영해 왔던 사회기반시설을 민간자금으로 건설하고 민간이 운영하는 제도이다. 현재 우리나라의 민간투자사업은 시행방식에 따라 크게 수익형 민자사업(BTO)과 임대형 민자사업(BTL)으로 구분된다.¹⁰⁾ 수익형 민자사업은 1994년에 '사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법'이 제정되면서 처음 도입되었고, 임대형 민자사업은 2005년 1월부터 새롭게 도입되었다.

BTO와 BTL은 정부의 재정부담을 미래로 이월하는 대신 민간자금을 활용하여 공공시설을 앞당겨 공급하는 민관협력(Public-Private Partnership)의 대안적 방식들이다. 따라서 민간투자사업은 본질적으로 정부가 중장기적으로 상환해야 할 부채적인 성격을 지니고 있어 암묵적인 재정위험과 연결되어 있다. 특히, 민간투자사업을 추진하는 과정에서 민간사업자의 수익성을 보장하기 위해 정부가 다양한 형태의 위험(Risk)을 일정 수준 또는 전적으로 분담하고 있기 때문에 재정위험이 발생할 수밖에 없다.

우선 수익형 민자사업은 최소운영수입보장제도(MRG, Minimum Revenue Guarantee)와 관련하여 재정위험이 발생한다.¹¹⁾ BTO에 대한 민간부문의 참여를 촉진하기 위해서는 정부와 민간사업자 간에 사업위험을 일정한 형태로 분담하는 것이 필요하다. 이를 위해 우리나라는 1999년 외환위기 상황에서 민간투자를 활성화하기 위한 제도적 장치의 하나로 MRG를 도입했다. 그러나 MRG가 사업자의 도덕적 해이와 정부의 재정부담을 야기함에 따라 민간

10) 수익형 민자사업은 민간이 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설한 후 당해 시설의 소유권을 국가·지자체 등에 이전하고, 일정기간 관리운영권을 부여받아 시설을 운영함으로써 시설 이용자로부터 사용료를 받아 투자비를 회수하는 사업방식이다. 그리고 임대형 민자사업(BTL)은 민간이 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설한 후 해당시설의 소유권을 국가·지자체 등에 기부채납 방식으로 이전하고, 민간사업자는 기부채납한 대가로 관리운영권을 획득하고 관리운영권에 근거하여 국가·지자체 등에 시설을 임대하여 임대료를 받아 투자비를 회수하는 방식이다.

11) 최소운영수입보장제도는 민간투자사업(BTO)의 수요예측 위험을 보전해주기 위해 매년도 실제 운영수입이 실시협약에서 정한 추정 운영수입의 일정하도에 미달하는 경우 부족분을 정부의 재정지원을 통해 보전해주는 장치이다.

제안사업에 대해서는 2006년 1월에, 정부고시사업은 2009년 10월에 이를 폐지하여 현재는 시행되지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 1999년 이후부터 2009년 10월 이전에 실시협약이 체결된 BTO 사업의 경우에는 민간사업자의 관리운영권이 종료되는 시점까지 계속하여 우발채무 형태로 재정위험이 발생할 가능성이 상존한다.

다음으로 임대형 민자사업은 시설물의 준공과 동시에 소유권이 기부채납방식으로 정부에 이전되고, 시설물의 수요위험과 운영위험을 모두 정부가 부담하는 가운데 정부는 민간사업 시행자에게 임대료와 운영비를 지급하고 있다. 따라서 BTL은 재정지출이 일시적으로는 발생하지 않지만 장기간에 걸쳐 민간사업자에게 임대료를 지급해야 하기 때문에 다년도에 걸친 채무부담행위인 국고채무부담행위와 유사한 성격을 내포하고 있다(박형수 외, 2007).¹²⁾ 이런 점에서 BTL 사업에 대한 미래의 정부지급금(임대료 + 운영비)은 미확정 직접채무 형태로 재정위험을 초래한다.

이와 같이 민간투자사업은 단기적인 재정부담은 피할 수 있지만 실시협약 이행과정에서 재정지출이 발생하고, 이는 중장기 재정운용에 상당한 영향을 주게 될 것이다. 따라서 민간투자사업을 수행하는 과정에서 발생하는 재정위험을 효과적으로 처리하지 못할 경우에는 재정지표와 재정위험을 왜곡할 가능성이 있다. 민간투자사업이 재정운용에 미치는 중요한 영향을 인식하여, 재정지표를 작성할 때 이를 감안할 것을 요구한 최초의 국제지침으로는 유럽통계청(Eurostat)의 ‘정부수지와 정부채무의 ESA1995지침’(MGDD, ESA1995 Manual on Government Deficit and Debt)을 들 수 있다(옥동석, 2010).

MGDD 지침에서는 민간기업이 자금을 조달하여 건설한 사회기반시설이 금융리스로 간주될 수 있다는 사실을 지적하고 있다(Eurostat, 2004). 자산에 대한 임대 또는 리스는 금융리스(Finance Lease)와 운영리스(Operating Lease)로 구분되는데, 금융리스는 자산과 관련되는 위험과 보상을 임차인이 대부분 보유하기 때문에 임대인이 임차인에게 용자금을 제공한 것으로 간주한다. 따라서 사회기반시설과 관련되는 위험과 보상 대부분을 정부가 보유하는 민간투자사업, 즉 민관협력사업은 금융리스로 간주되기에 정부의 대차대조표에는 자산과 함께 채무증가가 기록되어야 한다.

MGDD 지침은 민관협력사업에서 금융리스와 운영리스를 판별할 때 검토해야 할 사항을 모두 다섯 가지로 정리하였다. 첫째, 정부가 시설물을 유지관리하고 있다면 금융리스로 볼 수 있다. 둘째, 계약이 조기에 해지될 때 정부가 기업의 채무를 부담할 책임이 있다면 금융리스로 볼 수 있다. 셋째, 민간기업이 설계·시공·유지관리 등에 대해 상당한 재량권을 가

12) 따라서 BTL의 경우 약정한 지급액이 미래의 재정부담이 되고, 현재에는 지급되고 있지 않기 때문에 추가적인 재정부담이라고 할 수 있지만, 임대료가 정해져 있으므로 예상치 못한 상황 변화로 인한 재정위험은 없다는 견해도 있다(박형수 외, 2007). 이러한 견해는 재정부담과 재정위험을 구분하여 재정부담은 현재의 제도를 유지하기 위하여 소요되는 비용이며, 재정위험은 예기치 않은 상황 발생으로 인한 재정부담을 의미하는 것으로 이해하고 있다.

진다면 운영리스로 볼 수 있다. 넷째, 서비스 수요량의 변동에 따라 민간기업의 수입이 변한다면 운영리스라고 할 수 있다. 다섯째, 정부 이외의 이용자 수요가 변하더라도 정부부담이 영향을 받지 않고 이러한 제3자 수입이 상당부분을 차지하고 있다면 운영리스가 된다(옥동석, 2010). MGDD 지침은 이러한 사항들을 종합적으로 정리한 후 장기간 지속되는 민관협력 장기계약에서 “민간사업자가 사업위험 대부분을 부담하고 있다는 강력한 증거가 있는 경우에만 정부의 채무로 간주되지 않는다”라고 지적하였다. 그리고 좀더 구체적인 기준으로 민간사업자가 ① 건설위험(Construction Risk)과 가용위험(Availability Risk)을 모두 부담하는 조건, 또는 ② 건설위험과 수요위험(Demand Risk)을 모두 부담하는 조건, 이 두 가지 경우 외에는 모두 금융리스로 처리할 것을 요구하고 있다. 민관협력사업이 금융리스로 처리되면 당해 사회기반시설은 정부의 비금융자산이 되고, 동시에 민간사업자의 정부에 대한 추정 용자금은 정부의 부채로 기록된다. 여기서 추정 용자금은 정부가 민간사업자에게 지급해야 할 미래의 모든 지급금을 추정하여 합산한 금액으로 생각할 수 있다.¹³⁾

민관투자사업의 회계처리에 대한 관심은 2008 SNA 지침에도 반영되어 있다. 이 지침에서도 금융리스 여부는 당해 자산과 관련되는 위험과 보상의 대부분을 누가 부담하는지에 따라 결정된다는 사실을 명확하게 규정하고 있다. 위험은 크게 자산획득 상의 위험과 자산운용 상의 위험으로 구분되는데, 전자는 ‘자산의 설계·품질·규모·유지관리에 대한 정부통제의 정도’와 건설위험을, 후자는 공급위험, 수요위험, 잔여가치와 진부화에 따른 위험, 가용위험 등을 포함하고 있다.

이러한 MGDD 지침과 SNA 2008 지침을 기준으로 우리나라 민간투자사업이 금융리스로 간주되어야 할 것인지 여부를 판단하기 위해서는 개별사업의 실시협약을 분석해야 한다. 수익형 민자사업(BTO)의 경우 민간사업자의 건설비에 대한 정부보증 여부, 매수청구권과 해지시지급금의 내용, 최소운영수입의 보장 정도 등에 따라 정부의 위험부담과 금융리스 여부를 판단할 수 있다(옥동석, 2010). 다만, 2009년 이전에 협약이 체결되어 MRG가 적용되고 있는 BTO사업의 경우에는 정부가 수요위험을 부담하고 있기 때문에 이와 관련하여 발생하는 정부지급금은 당연히 금융리스로 처리되어야 할 것이다. 반면에 임대형 민자사업(BTL)의 경우에는 정부가 시설물에 대한 수요위험과 가용위험을 모두 부담하고 있기 때문에 사업 전체가 금융리스로 처리되어야 한다.

우리나라에서도 민간투자사업의 회계처리를 위하여 기획재정부가 2011년 12월에 ‘민간투자사업(BTO·BTL) 회계처리지침’을 작성하여 발표하였다. 이 지침에 의하면 BTO사업의

13) 민관협력사업에 대한 유럽통계청의 회계처리 기준은 2007년에 발간된 IMF의 재정투명성 지침에서 비판을 받고 있다(옥동석, 2010). 비판의 요지는 유럽통계청의 지침이 민간협력사업의 자산을 민간부문으로 간주하는 경향에 경도되어 있고, 정부는 계약상의 위험보다 더 많은 위험을 실질적으로 부담하고 있다는 것이다.

회계처리와 관련하여서는 해당사업이 금융리스에 해당하는지 여부에 대한 분명한 내용이 제시되어 있지 않으나, BTL사업에 대해서는 이를 금융리스, 즉 부채로 인식하여야 한다는 점을 다음과 같이 명시적으로 밝히고 있다.

BTL방식에 의해 일반유형자산 또는 사회기반시설을 취득하는 경우 정부가 민간사업자에게 부여된 관리 운영권을 임차한 대가로 지급하는 임대료를 실질적인 자산의 취득대가로 보아 장기연불조건으로 시설물을 취득하는 회계처리를 수행한다. 민간투자비를 자산의 취득원가로 계상하고 임대료지급액의 명목가액을 부채로 계상한다. 그리고 임대료지급액 명목가액과 민간투자비의 차이를 현재가치할인차금으로 계상한다. 이때 정부지급금을 구성하는 시설임대료(민간투자비에 해당)와 운영비 중 임대료에 대해서만 명목가액을 부채로 계상하고 현재가치로 평가하고, 운영비는 지급시점에 비용으로 회계처리한다는 점을 유의하여야 한다. 이는 시설임대료는 자산취득 시점에 부채의 요건을 충족하는 것에 반해 운영비는 부채의 요건을 충족하지 않기 때문이다. 즉, 민간투자비에 해당하는 시설임대료는 BTL 계약에 의해 해당 시설의 준공 및 기부채납이라는 사건이 발생하게 되어 국가가 지급의무를 가지게 되는 것이므로 부채의 정의를 충족하지만, 운영비는 계약에 따라 국가가 시설의 사용권을 임차하나 실제 관리운영은 민간사업자에 의해 이루어짐에 따라 관리의 대가로 지급되는 것이므로 지급의무가 관리가 이루어진 시점에 발생하여 취득 시점의 부채는 아니게 되는 것이다.

2) 민간투자사업의 재정위험 분석

기획재정부가 국회에 제출하는 ‘민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서’에 따르면 우리나라 민간투자사업은 2011년 12월말 기준으로 운영 중인 사업이 417개이고, 시공중인 사업 143개와 시공준비중인 사업 40개를 포함하여 총 600개의 사업을 민자사업으로 추진하였다. 이중 지방자치단체(교육자치단체 포함)가 주무관청으로서의 역할을 수행하고 있는 국고지원 민간투자사업은 BTO사업 140개와 BTL사업 308개를 포함하여 총 448개로, 전체 민간투자사업의 74.7%를 점하고 있다(표 10 참조).

그런데 기획재정부가 국회에 제출하고 있는 보고서에 포함되어 있는 지방자치단체의 448개 민간투자사업은 중앙정부로부터 300억 원 이상의 국고지원금을 받은 민자사업만이 포함되어 있다.¹⁴⁾ 그러나 지방자치단체가 실제 추진한 민간투자사업에는 이들 사업 외에도 300억 원 미만의 국고지원금을 받은 민자사업과, 지방자치단체 자체 민간투자유치사업들이 존재한다. 따라서 이러한 범주에 해당하는 민간투자사업까지를 포함할 경우 지방자치단체의 민간투자사업의 수와 규모는 더욱 클 것으로 예상된다. 그런데 기획재정부 민간투자

14) 기획재정부가 국회에 제출하는 보고서에 수록되어 있는 민간투자사업은 기획재정부 민간투자심의위원회 심의 및 현장을 관리하는 BTO·BTL 사업만을 포함하고 있다. 지방자치단체의 BTO사업 중 사업비 2,000억 원 이상, 국고보조 300억 원 이상의 대형사업은 기획재정부 민간투자심의위원회의 심의 및 현황관리를 받고 있다.

심의위원회의 심의 및 현황관리를 받는 지자체의 BTO사업과 국고보조 BTL사업을 제외한, 지방자치단체 자체관리 BTO사업과 지방자치단체 자체사업으로 추진되고 있는 BTL사업에 대해서는 주기적으로 현황을 파악하고 관리하는 주체가 없는 상황이다.

표 10 국고지원 지방자치단체 민간투자사업의 현황(2011년 12월 말 기준)

(단위 : 개)

		사업수			계
		운영중	시공중	시공준비중	
BTO	중앙정부	42	8	9	59
	지자체	101	26	13	140
	국립대학	1	0	0	1
	소 계	144	34	22	200
BTL	중앙정부	23	45	11	79
	지자체	237	64	7	308
	국립대학	13	0	0	13
	소 계	273	109	18	400
합 계	중앙정부	65	530	20	138
	지자체	338	90	20	448
	국립대학	14	3	0	14
합 계		417	143	40	600

※ 주 1 : 사업비 2,000억 원 이상 또는 국고지원을 약정하는 사업을 대상으로 함

※ 주 2 : 지방자치단체의 범위에는 일반지방자치단체와 교육자치단체가 동시에 포함됨 ※ 자료 : 국회예산정책처, 2012

다만, 가장 최근의 현황 자료로는 2009년 초에 행정안전부가 2008말 현재 기준으로 전국 지방자치단체(일반자치단체만 해당)의 민자사업 추진현황을 조사한 결과가 공개되어 있다(국회예산정책처, 2010). 이 자료에 의하면 2008년 말 현재 전국의 지방자치단체는 총 229개의 사업에 대하여 총사업비 26.1조 원 규모의 민자사업을 추진하고 있다. 이중 수익형 민자사업은 129개 사업에 20조 519억 원(재무부 심의 : 23개 사업 12조 8,367억 원, 자체관리 : 106개 사업 7조 2,152억 원) 규모를 기록하고 있고, 임대형 민자사업은 100개 사업에 5조 6,182억 원(국고보조사업 : 66건 3조 6,275억 원, 자체사업 : 34건 1조 9,907억 원) 규모를 보이고 있다.¹⁵⁾ 또한 행정안전부 조사자료에 의하면 지방자치단체의 경우 민간투자법 이외에 개별 법령 등에 의거하여 민간자본을 유치한 지방자치단체의 자체 유치사업이 62개 사업에 119조 2,207억 원 규모로 존재하고 있는 것으로 확인되었다.

이처럼 지방자치단체의 민간투자사업에 대해서는 전국적 차원에서 정확한 통계자료마저

15) 행정안전부의 2009년 조사 자료에 의하면 BTO사업의 경우 경기도, 부산광역시, 서울특별시, 경상남도 등이 많은 투자를 하였으며, BTL사업의 경우에는 경상북도, 충청남도, 경상남도, 경기도 등이 상대적으로 많은 투자를 한 것으로 확인되고 있다(국회예산정책처, 2010).

제대로 확보되지 않고 있다. 그러나 한 가지 분명한 사실은 지방자치단체의 민간투자사업이 우리나라 전체 민간투자사업에 있어서 절대적 비중을 점하고 있다는 것이다. 따라서 지방자치단체의 경우 민간투자사업 분야에서 상당한 수준의 재정위험이 발생하고 있거나 잠재되어 있다. 기획재정부가 국회에 제출한 '2011년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 대한 보고서'를 토대로 국회예산정책처가 사업비 2,000억 원 이상 또는 국고지원을 약정하는 사업(단, 국고지원 300억 원 미만 지방자치단체 사업은 제외)을 대상으로 정부가 민간운영사업자에게 지급하는 최소운영수입보장, 임대료 등 정부지급금 규모를 산정한 바 있다. 이 결과에 의하면 지방자치단체 BTO사업의 경우에는 전국 자치단체가 최소운영수입보장으로 민간운영사업자에게 2010년에 1,270억 원, 2011년에 1,021억 원을 지급하였다. 그리고 지방자치단체 BTL사업의 경우에는 민간운영사업자에게 임대료와 시설운영비로 2010년에 1,307억 원, 2011년에 3,008억 원을 지급하였다. 결국 BTO와 BTL에 대한 지방자치단체의 지급금을 합산할 경우 국고지원 민자사업만을 기준으로 하여도 전국 지방자치단체의 민자사업에 대한 재정부담은 2010년에 2,577억 원, 2011년에 4,029억 원에 이르고 있고, 그 규모가 급격하게 증가하고 있다.¹⁶⁾ 여기에 국고지원 300억 원 미만의 지방자치단체 민자사업과 자치단체 자체 민간투자유치사업에 대한 정부지급금 규모까지 포함할 경우 지방자치단체의 민자사업에 대한 재정부담은 더욱 커질 것으로 예상된다(표 11 참조).

표 11 국고지원 민자사업의 민간운영사업자에 대한 정부지급액 현황

(단위 : 억 원)

		2010년		2011년	
		투자비	지급액	투자비	지급액
BTO	중앙정부	13,771	3,804	10,721	4,310
	일반지자체	21,394	1,270	16,978	1,021
	소계	35,165	5,074	27,699	5,331
BTL	중앙정부	12,557	256	17,287	1,199
	일반지자체	13,599	1,307	13,157	3,008
	교육지자체	7,547	6,205	5,583	7,197
	국립대학	572	746	0	827
	소계	34,274	8,514	36,027	12,230
합 계	중앙정부	26,328	4,060	28,008	5,509
	일반지자체	34,993	2,577	30,135	4,029
	교육지자체	7,547	6,205	5,583	7,197
	국립대학	572	746	0	827
	합 계	69,439	13,588	63,726	17,562

※ 주 : 사업비 2,000억 원 이상 또는 국고지원을 약정하는 사업을 대상으로 함(단, 국고지원 300억 원 미만 지자체 사업은 제외)
 ※ 자료 : 국회예산정책처(2012)에 의거하여 수정 작성

16) 교육자치단체를 포함할 경우 2011년 기준 지방정부부문 전체의 국고지원 민자사업에 대한 정부지급금 규모는 1조 1,226억 원에 달하고 있다.

이와 같이 국회예산정책처가 산정한 자료에 의하면 지방자치단체 BTO사업의 경우 최소운영수입보장(MRG)을 체결한 경우가 많아서 최소 20년 이상, 길게는 30년 기간 동안 MRG를 지방자치단체가 부담하게 되어 우발채무 형태로 지방자치단체에게 지속적인 재정위험을 초래하고 있다. 지방자치단체 BTO사업의 대부분을 점하고 있는 광역자치단체의 2011년 BTO사업에 대한 최소운영수입보장지급액 규모는 (표 12)를 통해 확인할 수 있는 바와 같이, 7개 광역자치단체에서 총 959억 원을 MRG로 민간운영사업자에게 지급하였다. 그런데 국회예산정책처의 추계 결과에 의하면 앞으로 협약체결 기간 동안(20~30년) 발생할 것으로 예상되는 7개 광역자치단체의 BTO사업에 대한 재정부담 총액의 추정치는 2조 7,365억 원에 이를 것으로 예상되고 있다. 결국 2조 7,365억 원은 지방자치단체의 BTO사업 분야에서 발생할 것으로 예상되는 지방자치단체 우발채무이다.

표 12 ▶ 광역자치단체 BTO사업에 대한 2011년도 MRG 지급액과 재정부담 총계 추정치

(단위 : 억 원)

지자체명	사업명	운영기간(년)	최소운영수입 보장지급액	재정부담 총계(추정치)
서울특별시	9호선 1단계 구간	30	293	8,787
부산광역시	수정산터널	25	126	3,150
인천광역시	문학산터널	20	50	1,000
	만월산터널	30	60	1,800
	원적산터널	30	68	2,040
광주광역시	광주 제2순환도로 1구간	28	133	3,724
	광주 제2순환도로 3구간	30	56	1,680
	광주 제2순환도로 4구간	30	4	120
경기도	일산대교	30	46	1,386
강원도	미시령동서관통도로	30	29	853
경상남도	마창대교	30	94	2,820
합 계			959	27,365

※ 주 : 재정부담 총계(추정치)는 2011년 MRG를 기준으로 운영기간을 감안하여 단순 추계한 액수임

※ 자료 : 국회예산정책처, 2012

기초자치단체의 BTO사업으로는 최근 논란이 되고 있는 경전철 사업이 대표적이다. (표 13)을 통해 확인할 수 있는 바와 같이 2011년 이후 개통되었거나 준공예정인 경전철로는 부산-김해 경전철, 용인 경전철, 의정부 경전철 등 3개 사업이 있고, 이들 사업의 총사업비는 2조 9,876억 원이다.

그런데 이미 개통하였거나 앞으로 개통예정인 경전철 사업에도 MRG가 적용되고 있다. 부산-김해 경전철 사업의 경우에는 매년 800억 원 정도의 정부지급금이 발생하고 협약기간 20년 동안 총 1조 6,000억 원 정도의 적자가 발생할 것으로 추정되고 있다. 또한 의정부 경전철 사업의 경우에는 연간 100억 원, 협약기간 10년 동안에 총 1,000억 원 정도를 의정부시가

MRG로 민간운영사업자에게 지급해야할 것으로 추정되고 있다(국회입법조사처, 2012).

표 13 2011년 이후 준공된 지자체 경전철사업 현황

(단위: 억 원, %)

사업명	건설보조금		분담금	민간자본	총사업비	경과
	국비	지방비				
부산-김해 경전철	1,979(15.1)	2,945(22.4)	0	8,199(62.5)	13,124	2011년 9월 개통
용인 경전철	1,313(11.0)	1,313(11.0)	1,147(9.6)	8,199(68.5)	11,972	지자체 준공승인 거부로 미개통
의정부 경전철	1,140(24.0)	1,140(24.0)	0	2,470(52.0)	4,750	2012. 6 개통
합계	4,432	5,398	1,147	18,868	29,846	

※ 자료: 국회예산정책처, 2012

표 14 경전철 사업의 예상적자 분석

(단위: 명, 억 원)

		부산-김해 경전철	용인 경전철	의정부 ²⁾ 경전철
개통(예정)일		2011년 9월(개통)	소송으로 무기한 개통연기	2012년 6월(개통)
협약 체결시	개통년도	176,358명	148,180명	79,049명
	최종년도	340,225명	205,849명	126,421명
	MRG보장기간	20년	30년	10년
현재 예측	1일 예상승객(개통~최종)	50,000~102,000명	32,000 ¹⁾ ~72,000명	45,000~62,000명
	연간보전액	약 800억 원	약 850억 원	약 100억 원
	적자 총액	약 1조 6천억 원(20년간)	약 2조 5천억 원(30년간)	약 1,000억 원(10년간)

※ 주 1: 경개발연구원은 5만 3,000여 명(2010년 2월), 3만 2,000여 명(재검증, 2011년 1월)으로 30년간 매년 약 850억 원씩 총 2조 5,000억 원의 재정부담 예상

※ 주 2: 현재 추진중인 경전철 활성화 용역에 포함하여 수요예측 재검토 중

※ 자료: 국회입법조사처, 2012

특히, 지방자치단체의 준공승인 거부로 분쟁이 발생한 용인경전철 사업의 경우, 용인시가 용인경전철(주)과 실시협약 해지에 따른 해지지급금 5,553억 원(이자 포함)을 마련하기 위해 2012년에 추가경정예산을 편성하여 지방채를 신규로 4,420억 원 발행하였다(국회예산정책처, 2012).¹⁷⁾ 만일 용인경전철을 개통할 경우 연간 MRG 적자 보전액이 약 850억 원 정도에 이를 것으로 예상되며, 민간운영사업자와의 협약기간 30년 동안 총 2조 5,000억 원 정도의 재정부담이 발생할 것으로 추정되고 있다. 한편, 국회예산정책처(2011)가 분석한 자료에 의하면 2005년부터 2011년 10월 현재까지 중앙정부와 지방자치단체가 실시협약을 완료한 BTL사업(지방자치단체의 자체사업 포함)에 대한 정부지급금은 2006년부터 2029년 기간 동안 총 46조 9,892억 원(부가가치세 포함 시 50조 8,786억 원)에 이를 것으로 예측되고 있다.¹⁸⁾

17) 지방채 신규발행 규모 4,420억 원은 2012년 용인시 일반회계 당초예산 1조 2,572억 원의 35.2%에 해당한다.

18) 정부지급금 총액 중 시설임대료가 38조 1,167억 원(82%)을 차지하고 있고, 나머지 8조 8,726억 원(18%)이 운영비로 지급될 것으로 예측되고 있다.

이중 국고 부담분은 22조 5,960억 원(48%)이고, 지방비 부담은 24조 3,931억 원(52%)이다(국회예산정책처, 2011). 지방비 부담분 24조 3,931억 원에는 지방교육자치단체(지방교육청)의 BTL사업에 대한 정부지급금 16조 1,238억 원이 포함되어 있기 때문에, 이를 제외할 경우 일반지방자치단체의 BTL사업에 대한 지방재정 부담액은 8조 2,693억 원에 이른다. 결국 8조 2,693억 원 중에 2012년까지 지급된 것을 제외한 나머지가 앞으로 (일반)지방자치단체 BTL사업에 대한 지방자치단체의 지급금, 즉 지방자치단체의 미확정 직접채무이다.

이상과 같이 지방자치단체가 즉시에 재정이 투입되지 않는다는 점에서 타당성 검토 없이 대규모 사업을 민간투자방식으로 추진할 경우, 결과에 따라서는 향후 심각한 재정부담이 발생할 가능성이 높은 재정위험을 안고 있다.

다. 지방공기업의 재정위험

1) 지방공기업의 재정위험에 대한 정의

지방자치단체 재정위험의 범주에는 예산외로 운영하는 준재정활동(Quasi-Fiscal Activity)에서 발생하는 암묵적인 재정위험도 존재한다. 일반정부(General Government) 부문에서 제외되는 지방공기업을 통한 재정적 활동이 대표적이다. 지방자치단체의 채무를 산정하면서 일반회계와 특별회계(지방공기업특별회계와 기타특별회계) 및 기금만을 포함시키고 지방공기업(지방공기업특별회계는 예외)의 부채는 별도로 구분하고 있는 것은 지방정부의 활동 중에서 정책활동과 영업활동을 구분하고자 하기 때문이다. 그런데 지방공기업 부문을 통해서도 일정부분 정책적인 활동을 수행하는 경우가 있을 수 있는데, 이를 준재정활동이라고 한다. 그런데 2007년 IMF에서 발간한 ‘재정투명성지침’ (Manual on Fiscal Transparency)에서는 재정투명성을 제고하기 위해서 정부와 공기업 간의 재무적 관계가 분명하게 파악되어야 하는데, 공기업이 정부를 대신하여 수행하는 준재정활동은 재정위험을 은닉하는 불투명한 정책수단으로 활용되어 합리적인 의사결정을 저해한다는 점을 지적하고 있다.

이러한 인식에 기초하여 재정투명성지침은 공기업부문의 준재정활동을 재정의 범위에 포함시켜야 하는 이유로 네 가지를 제시하고 있는데, 그 중의 하나가 준재정활동이 암묵적인 우발부채를 만들어냄으로써 재정위험을 증가시킨다는 것이다.

준재정활동의 비용은 ‘공기업의 정부에 대한 이윤 이전 감소’ 또는 ‘정부의 공기업에 대한 보조 또는 출자’ 로서 언젠가 정부예산에 반영될 수밖에 없다(옥동석, 2010).¹⁹⁾

19) IMF 재정투명성지침의 이러한 인식은 SNA 지침에도 영향을 주어, 2008 SNA 지침에서도 준재정활동을 명시적으로 규정하고 있다.

이처럼 지방공기업에서 발생하는 재정위험의 한 형태는 지방공기업의 준재정활동이 결국은 암묵적인 우발 부채를 초래하게 되어 그 비용이 지방자치단체의 예산에 반영된다는 점에서 찾을 수 있다. 한편 지방공기업의 재정위험이라는 것은 기본적으로 파산의 가능성 또는 지방자치단체의 재정적 지원 가능성을 의미한다. 그리고 파산 또는 파산의 위험에 놓이는 근본적인 원인은 부채가 감당할 수 없이 커지는 경우이다(박형수 외, 2007). 지방공기업이 파산하거나 부채가 과도하게 높아 경영의 지속가능성이 담보되지 않을 경우에는 설립주체인 지방자치단체가 지방공기업의 부채를 상환하거나 재정지원을 할 수밖에 없다. 따라서 지방공기업의 경우에도 부채비율을 적정수준으로 관리하지 못할 경우에는 재무적 위험이 발생할 가능성이 상존하고 있다.

이런 점에서 지방공기업의 재정위험은 이자보상배율이나 부채비율 등을 활용하여 측정할 수 있다(박형수 외, 2007). 그런데 수익성 지표의 일종인 이자보상배율(영업이익 / 이자비용)은 단위 기업별 수준에서 영업이익을 활용한 이자부담능력을 나타내고 있기 때문에 단위 지방공기업별 재무적 위험을 측정하는 기준으로는 활용할 수는 있으나, 전체 지방공기업의 재정위험을 파악하는 지표로서는 적절치 않다.²⁰⁾ 따라서 지방공기업의 재정위험은 부채비율을 기준으로 측정하는 것이 적절하다. 부채비율이 증가한다는 것은 파산의 위험성이 커진다는 것을 의미하고, 부채비율이 높으면 파산의 위험이 그만큼 높기 때문이다.

그러면 부채비율 지표를 활용하여 지방공기업의 재정위험 규모를 어떻게 측정 또는 판단할 수 있는 것인가? Blanchard 등(1990)에 따르면 지속가능한 재정정책이란 'GDP 대비 부채비율이 원래 또는 일정한 수준으로 복귀하는 것'을 의미한다. 따라서 개별 지방공기업의 지속가능한 재무구조도 기준점 또는 일정 수준의 부채비율을 회복하는 것으로 보는 것이 적절하다. 그리고 일정수준의 부채비율로 복귀하기 위해서는 지방공기업의 수익성이 개선되거나 지방자치단체가 출자·보조의 형태로 지원하는 것이 필요하다. 이렇게 계산한 필요지원 규모는 역으로 지방공기업의 재정위험 규모를 측정하는 기준이 될 수 있다.²¹⁾ 다시 말하면 안정적인 부채비율을 초과하는 경우에는 지방자치단체가 재정 부담하여 지방공기업의 재무구조를 안정적으로 만들어야 할 가능성이 있다(박형수 외, 2007).

20) 개별 기업이 아닌 전체 지방공기업의 재정위험을 파악하려면 이자를 지불해야 하는 부채 규모나 영업수지(당기순이익)를 다시 계산하여야 한다. 즉, 지방공기업별 부채 규모를 무시하고 이자보상비율을 단순 합산할 수가 없으므로 가중치를 곱하여 주어야 한다. 또한 특별수입이나 지출을 무시하면 대부분의 경우 영업외수익이 미미하고, 영업외비용이 대부분 이자비용이 된다. 이 경우 이자보상비율이 1보다 크다는 것은 영업이익이 이자비용보다 크다는 것이므로, 결국 당기순이익이 흑자라는 것과 동일하다. 이 경우 이자보상비율은 수익성을 나타내는 지표가 된다. 또한 지방공기업의 경우 부채가 있음에도 불구하고 이자비용이 없는 것으로 나타나는 경우가 있다. 따라서 이자보상비율을 이용하여 지방공기업의 재정위험을 분석하는 데는 한계가 있다(박형수 외, 2007).

21) 지방공기업의 부채비율이 200%를 상회할 경우 안정적 부채비율 기준인 200%를 만들기 위한 지방자치단체의 출자 규모를 파악하는 방식으로 재정위험의 규모를 측정할 수 있다.

이런 관점에 입각하여 박형수 외(2007)에서는 비금융 공기업의 경우 재정위험을 판단하기 위한 부채비율의 기준점을 제조업에서 일반적으로 사용하는 200%로 설정하는 것이 적절하다는 의견을 제시하고 있다. 또한 금융공기업의 경우에는 BIS 기준을 적용하는 것이 타당하다고 보고 있다.²²⁾ 국가공기업을 대상으로 설정한 이러한 기준점을 지방공기업에도 그대로 적용할 수 있다. 특히, 지방공기업의 경우에는 대부분 비금융 공기업의 범주에 속하고 있기 때문에 지방공기업의 부채비율이 200%를 초과하면 재정위험이 발생한다.²³⁾

그런데 현재 행정안전부가 구축하여 운영하고 있는 지방재정위기 사전경보 시스템의 모니터링 지표에 따르면, 지방공기업의 경우 지방공기업 전체의 부채비율과 개별 지방공기업의 부채비율을 기준으로 공히 400%를 초과하면 '주의' 수준으로, 600%를 초과해야 '심각' 수준으로 판정하고 있다. 결국 행정안전부가 설정한 기준에 따르면 지방공기업의 경우 부채비율이 600%를 넘어서야 재정위기 상태에 진입하였다고 판단한다.

2) 지방공기업의 재정위험 분석

2011년 현재 우리나라 지방공기업은 지방직영기업 241개, 지방공단 77개, 지방공사 55개, 민관공동출자·출연법인(제3섹터) 35개 등 총 408개가 운영중이다. 그런데 1998년 지방공기업의 설립허가권이 지방자치단체로 이양된 후 지방공기업의 기관 수가 괄목할만하게 증가하여 왔다. 그리고 지방공기업의 규모가 지속적으로 성장함에 따라 공기업의 예산규모와 부채규모도 함께 증가하면서 지방공기업 부문의 재정위험이 계속 증가하고 있다.

우선 공영개발, 지역개발기금, 도시개발 분야 지방공기업을 제외한 나머지 사업분야의 지방공기업들은 모두 당기순이익이 적자상태에 놓여있다. 또한 2011년 결산 기준 379개 지방공기업(민관공동출자·출연법인 제외) 중 흑자 지방공기업은 194개(51.2%)에 해당하고, 적자 지방공기업은 185개(48.8%)로서 지방공기업 전체적으로는 총 358억 원의 적자를 기록하고 있다. 이들 적자의 대부분은 하수도(7,458억 원)와 지하철(9,038억 원) 사업분야에서 발생하고 있다. 이 두 사업 분야에서 적자가 큰 규모로 발생하고 있는 것은 대규모 시설투자비와 원가에 미달하는 요금수준 때문이다. 한편, 2010년 결산기준으로 민관공동출자·출연법인(제3섹터)의 경우에는 35개 기업 중에서 18개가 흑자를 기록하고 있으며, 나머지 기업들에서는 적자가 발생하고 있다. 2010년 결산 기준으로 제3섹터의 적자 규모는 1,840억 원을 기록하고 있다(표 15 참조).

22) 박형수 외(2007)의 논의는 기본적으로 국가공기업의 재정위험을 분석하는 과정에서 전개된 것이다.

23) 지방공기업의 경우 지역개발기금만이 금융공기업에 해당한다고 할 수 있다.

표 15 2011년 지방공기업 경영실적 현황

(단위: 억 원, %)

구분	자산	부채	당기 순이익	총수지 비율	단체수			
					흑자	적자	합계	
직영기업	상수도	253,760	14,865	-275	99	46	69	115
	하수도	278,420	28,500	-7,458	66	3	79	82
	공영개발	65,560	23,356	6,886	165	23	10	33
	지역개발기금	136,318	117,464	1,871	167	16	-	16
	소계	734,058	184,185	1,024	101	88	158	246
공사공단	지하철공사	243,875	62,925	-9,038	71	-	7	7
	도시개발공사	550,971	408,439	7,661	109	13	3	16
	기타공사	48,372	20,436	-12	100	18	13	31
	지방공단	9,480	2,495	7	100	75	4	79
	소계	852,628	494,295	-1,382	99	106	27	133
합계	1,586,756	678,480	-358	100	194	185	379	

※ 주: 행정안전부 제출자료를 토대로 국회예산정책처가 재구성 ※ 자료: 국회예산정책처, 2012

둘째, 관민공동출자·출연법인(제3섹터)을 제외한 지방직영기업과 지방공사·공단을 포함한 지방공기업 전체적으로는 2011년 결산기준 부채비율이 75% 수준에 머무르고 있어, 일단 외형적으로는 지방공기업 부문에서 재정위험이 존재하지 않는 것처럼 보인다. 그러나 지역개발기금의 부채비율이 623%로 가장 높은 수준이고, 도시개발공사의 부채비율도 288% 수준을 보이고 있어 이 두 사업 분야의 지방공기업의 경우에는 지방자치단체 전체적으로도 재정위험을 안고 있다. 또한 제3섹터 지방공기업(35개)의 경우에도 2009년 결산기준으로 247%의 부채비율을 기록하고 있어 제3섹터 전체가 재정위험에 노출되어 있다(표 16 참조).

표 16 지방공기업의 부채 규모 및 부채비율 현황

(단위: 억 원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	부채규모 연평균 증가율	
직영기업	상수도	13,880(6.7)	12,991(6)	14,464(6.4)	14,865(6)	3
	하수도	14,066(7.3)	15,172(7.3)	17,400(7.5)	28,500(11)	29
	공영개발	31,296(121.8)	25,077(77.9)	22,262(74.6)	23,356(55)	-9
	지역개발기금	89,665(613.6)	102,072(648.5)	109,948(631)	117,464(623)	9
	소계	148,907(33.8)	155,312(32.7)	164,074(32.5)	184,185(34)	7
공사공단	지하철공사	62,809(37.8)	57,573(32.2)	62,350(33.8)	62,925(35)	0
	도시개발공사	247,827(295.8)	349,820(347.1)	379,955(316.3)	408,439(288)	19
	기타공사	10,861(42)	16,568(64.1)	19,956(75.7)	20,436(73)	25
	지방공단	2,881(58.7)	2,842(42.8)	2,475(36.1)	2,495(36)	-4
	소계	324,378(115.5)	426,803(136.8)	464,745(137.6)	494,295(138)	16
합계	473,285(65.6)	582,115(74)	628,819(74.6)	678,480(75)	13	

※ 자료: 행정안전부의 각 연차별 지방공기업 결산 및 경영분석 자료에 의거하여 작성

셋째, 지방공기업 전체적으로는 재정위험이 발생하지 않고 있는 사업분야의 경우에도 개별 지방자치단체의 단위 지방공기업 수준에서는 재정위험에 노출되어 있는 사례가 상당수 존재하고 있다. 2011년 결산기준으로 지방공기업(제3섹터 제외) 중 부채비율이 200%를 초과하는 곳은 70개로, 전체 결산대상 385개 지방공기업의 18.2%에 해당하는 수준이다. 또한 지방공사 55개 중 이자보상배율이 1 미만으로, 영업이익으로 이자비용조차 충당하지 못하는 곳이 24개로 전체 지방공사의 43.6%에 해당한다(박용규 외, 2012).

넷째, 지방공기업 전체적으로 부채비율이 높은 지역개발기금의 경우 지방채(지역개발채권)를 발행하여 용자를 제공하는 사업의 특성상 부채비율이 높게 나타나고 있기 때문에 부채비율만으로 재정건전성이 약화되었다고 보기 어려운 측면이 있다. 그러나 도시개발공사와 제3섹터의 경우에는 비금융공기업 분야로서 부채비율 200%를 상회하고 있어 재정위험이 노정되고 있다. 특히, 도시개발공사의 경우 부채비율이 지속적으로 높은 수준을 유지하고 있어 재정위험이 가장 높게 발생하고 있다.

전국 16개 광역자치단체가 운영하고 있는 도시개발공사 중 강원도시개발공사의 부채비율이 344%로 가장 높은 가운데, 부채비율 200%를 초과하여 재정위험 상황에 노출되어 있는 공사가 10개(62.5%)에 이르고 있다. 특히, 강원도시개발공사와 인천도시공사는 부채비율이

표 17 광역자치단체 도시개발공사의 재무상태 및 부채비율 현황

(단위: 억 원, %)

	자 산	부 채	자 본	부채비율	
				2010년	2011년
SH공사	231,326.1	175,253.9	56,072.2	360	313
부산도시공사	35,403.8	26,297.8	9,106.0	307	289
대구도시공사	10,760.4	6,294.9	4,725.4	273	141
인천도시공사	96,233.1	73,645.1	22,588.1	290	326
광주도시공사	9,501.4	6,776.0	2,725.4	257	249
대전도시공사	7,422.4	4,493.7	2,928.7	182	153
울산도시공사	5,582.7	4,267.9	1,314.7	281	325
경기도시공사	93,795.0	70,911.0	22,884.1	398	310
강원도개발공사	16,762.1	12,985.4	3,776.7	341	344
충북개발공사	4,708.7	3,166.9	1,541.7	208	205
충청남도개발공사	7,238.9	4,544.8	2,694.1	147	169
전북개발공사	4,462.7	3,305.5	1,157.2	321	286
전남개발공사	10,829.4	6,015.7	4,813.7	109	125
경상북도개발공사	6,496.4	3,252.0	3,244.4	73	100
경상남도개발공사	8,691.4	6,592.1	2,099.3	364	314
제주특별자치도개발공사	17.6	6.4	11.2	58	57
합 계	549,214.5	407,802.7	141,411.8	316	288

※ 주: 부채비율 = (부채 / 자본) × 100

※ 자료: 국회예산정책처, 2012

가장 높은 그룹에 속해있는 동시에 2011년 결산기준으로 각각 461억 원과 361억 원의 적자를 기록하고 있어 높은 재정위험 상황에 노출되어 있다.²⁴⁾ 한편, 이자보상배율을 기준으로 도시개발공사의 재정위험 상황을 분석해본 결과, 16개 광역자치단체 도시개발공사 중 강원개발공사, 인천도시공사 등 총 5개 도시개발공사의 경우 이자보상배율이 1 미만으로 영업이익으로 이자비용도 충당하지 못하는 재정위험 상황에 노출되어 있다. 이자보상배율을 기준으로 할 경우 강원개발공사, 인천도시공사와 함께 전남개발공사의 재정위험 상황이 특히 높다(표 17~19 참조).

표 18 광역자치단체 도시개발공사의 당기순이익 현황

(단위 : %, 백만 원)

	2009년		2010년		2011년	
	부채비율	당기순이익	부채비율	당기순이익	부채비율	당기순이익
SH공사	506	186,679	360	21,4042	313	43,0722
부산도시공사	284	28,296	307	36,586	289	114,592
인천도시공사	241	36,037	290	19,615	326	-36,105
광주도시공사	257	3,269	257	671	249	963
울산도시공사	346	9,609	281	8,589	325	2,053
경기도시공사	393	75,389	398	18,2286	310	177,583
강원도개발공사	313	-22,416	341	-51,894	344	-46,103
충북개발공사	188	3,441	208	10,757	205	13,223
전북개발공사	354	1,393	321	10,098	286	11,650
경상남도개발공사	441	-5,705	364	-13,514	314	26,163

※ 주 : 2011년 부채비율이 200%가 넘는 도시개발공사를 대상으로 함

※ 자료 : 국회예산정책처, 2012

표 19 광역자치단체 도시개발공사의 이자보상배율 현황

(단위 : %)

	2009년	2010년	2011년
강원도시개발공사	-2.22	-0.58	-0.27
인천도시공사	0.61	0.39	0.17
광주도시공사	1.53	0.75	0.35
울산도시공사	7.78	9.89	0.38
전남개발공사	-0.07	-1.34	0.78

※ 주 1 : 이자보상배율 = 영업이익 / 이자비용

※ 주 2 : 2011년 이자보상배율이 1 미만인 도시개발공사를 대상으로 이자보상배율이 낮은 순으로 배열

※ 자료 : 국회예산정책처, 2012

24) 2011년에 SH공사, 강원도개발공사, 울산도시개발공사 등은 금융비용을 자본화하여 부채비율을 낮췄으나, 이를 정상적으로 처리하면 부채비율이 상승하게 된다. 금융비용의 자본화란 자산취득 등을 위한 차입금의 이자를 관련 자산의 원가에 포함시키는 것을 의미한다. 예를 들어 SH공사는 2011년 4,307억 원의 순이익을 냈으나, 5,395억 원의 금융비용 자본화 효과를 제거하면 1,088억 원의 순손실을 기록한다(국회예산정책처, 2012).

다섯째, 기타 공사의 경우 지방자치단체 전체적으로는 2008년부터 부채 규모도 감소하고 있고 2011년 부채비율도 73%로 낮은 수준을 유지하고 있으나, 단위 지방공기업 수준에서 살펴보면 강원도 태백시의 태백관광개발공사의 재정위험성이 특히 높은 것으로 확인되고 있다.²⁵⁾ 태백관광개발공사는 2008년부터 재무건전성이 급격히 악화되기 시작하였으며, 2011년 결산기준으로 태백관광개발공사의 부채비율은 2,036%이며, 당기순손익은 256.2억 원의 적자를 기록하고 있다(국회예산정책처, 2012). 결국 태백관광개발공사는 행정안전부의 지방재정위기 사전경보 시스템의 모니터링 지표를 기준으로 하여 볼 때도 2010년부터 부채비율이 600%를 초과하여 심각한 수준의 재정위기 상황에 빠져있다.

여섯째, 지방공기업의 총량적인 부채규모도 급격하게 증가하고 있다. 2011년 결산대상 385개 지방공기업(제3섹터 제외)의 총 부채규모는 67.8조 원으로 2007년의 47.3조 원에 비해 4년 만에 20.5조 원이 증가하였다. 이처럼 지방공기업의 부채가 빠르게 증가한 것은 2011년 기준으로 지방직영기업과 공사·공단 총 부채의 60.2%를 점하고 있는 도시개발공사의 부채가 급격히 증가한 데 기인한 바 크다. 또한 제3섹터 지방공기업의 경우 2010년 결산 기준으로 35개 기업의 총 부채가 1.6조 원에 이른다.

이와 같이 지방공기업을 전체적으로 놓고 볼 때는 재정위험 문제가 제기되지 않고 있는 것처럼 보이지만, 분야별 또는 단위기관별 차원에서 분석해 보면 상당한 정도 또는 심각한 수준의 재정위험이 노정되고 있다. 특히 부채비율이 200% 이상이면 적자상태인 지방공기업은 앞으로 재정위기에 노출될 위험성이 매우 높다. 지방공기업 부문에서 발생하는 이러한 재정위험은 궁극적으로는 지방자치단체에 재정 상의 부담을 초래한다. 지방공기업은 지방자치단체가 출자·출연 방식으로 재정을 지원하여 운영되고 있기 때문에 지방공기업이 재정위험 상황에 노출되면 공사채를 추가로 발행하거나 해당 지방자치단체의 일반회계 전입금을 늘리는 방식으로 자본금을 확충하게 된다.²⁶⁾

예를 들어 현재 지방공기업 중 재정위험이 가장 광범위하게 발행하고 있는 도시개발공사의 경우 각 지방자치단체가 일반회계 전입금 형태로 도시개발공사에 대한 재정지원을 하고 있다. 2011년에는 전국 광역자치단체가 도시개발공사에 지원한 일반회계 전입금 규모가 전년도에 비해 줄었으나 2,737억 원에 달하고, 2012년에도 1,955억 원을 지원해야 할 것으로 확인되고 있다. 또한 태백관광개발공사의 경우에도 태백시가 지급보증채무에 대한 재정위험을 떠안게 되었으며, 공사의 회생을 위한 재정지원을 태백시와 강원랜드 등 공공부문이 부담하게 되었다(국회예산정책처, 2012).

25) 태백관광개발공사는 태백시가 50% 이상 출자한 제3섹터형 지방공사에 해당한다.

26) 2005년 이후부터 2011년까지의 기간 동안 급증한 지방공기업 부채를 2005년 수준으로 되돌리기 위해서는 25년 이상이 소요된다는 분석이 제시된 바 있다. 이 추정치는 연간 부채증가액 6.4조 원(최근 5년 평균 부채 증가액), 연간 부채상환액 8.1조 원(2010년 상환액)을 가정한 것이다(박용규 외, 2012)

표 20 각 지자체의 도시개발공사에 대한 일반회계 전입금 현황

(단위: 백만 원)

구 분	2009년	2010년	2011년	2012년 예상
SH공사	64,866	135,409	130,822	165,442
부산도시공사	0	0	0	0
대구도시공사	2,806	2,777	3,390	2,121
인천도시공사	38,435	30,441	700	0
광주도시공사	40,266	24,925	19,968	12,452
대전도시공사	1,128	314	258	196
울산도시공사	0	700	35,000	0
경기도시공사	14,169	0	0	4,366
강원도개발공사	0	0	20,800	11,000
충북개발공사	77,210	0	0	0
충남개발공사	0	45,000	0	0
전북개발공사	0	0	0	0
전남개발공사	0	0	0	0
경상북도개발공사	0	169,500	50,000	0
경상남도개발공사	0	0	1,224	0
제주특별자치도개발공사	0	0	0	0
합 계	238,880	415,366	273,662	195,576

※ 주: 행정안전부 제출자료를 토대로 국회예산정책처가 재구성

※ 자료: 국회예산정책처, 2012

3. 결론

● 민선 제5기 개막 이후 지방재정위기 문제가 심각하게 부각되고 있다. 2010년 7월 12일 시단위 기초자치단체 중에서는 전국 8위의 재정자립도를 차지하고 있는 경기도 성남시가 판교 신도시 조성을 위해 특별회계에서 빌려 쓴 5,200여억 원에 대하여 지급유예를 선언했다. 또한 2010년 8월 17일에는 광역자치단체 중에서는 가장 재정력이 우수한 서울특별시도 '민선5기 재정건전성 강화 종합대책'을 수립하여 발표하면서 2009년 12월 현재 기준으로 총 19조 5,333억 원인 서울시 부채(본청 + 산하 투자기관 포함) 규모를 2008년 경제위기 이전 수준 이하로 감축하겠다는 방침을 제시하였다.

경기도 성남시와 서울특별시의 사례가 상징적으로 보여주고 있는 바와 같이 현재 우리나라 지방자치단체는 상당한 재정난에 직면해 있다. 지방자치단체가 재정난을 겪고 있는 것은 단기적인 측면에서는 2008년 이후 세계금융위기에 따른 경기침체의 영향에 따른 세입과 세출 측면의 여러 요인들이 복합적으로 작용하여 나타난 결과라고 할 수 있다. 예를 들어 국회예산정책처(2010)는 현재 지방자치단체 재정난을 초래한 세입 측면의 원인으로 중앙정부의 감세로 인한 지방재정 수입 감소, 경기요인에 의한 지방세 감소, 지방세 비과세·감면으

로 인한 지방세수 감소, 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 보조금 및 교부금 감소 등을 제시하고 있다. 또한 세출 측면의 원인으로는 2009년 경제위기 대응 지출, 지자체 사회복지 분야 지출 증가, 국고보조금 증액으로 인한 대응 지방비 증가, 지자체 SOC 분야의 지출 증가 등을 제시하고 있다. 또한 구조적 요인으로는 저출산·고령화와 같은 인구 구조 및 규모의 변화, 복지국가를 지향하는 국가 역할구조의 전환, 저성장시대의 도래 등이 있다.

결국은 이러한 여러 요인들이 상호작용하여 지방자치단체의 재정위험을 증가시키고 있다. 물론 총량적 재정지표를 기준으로 해서 볼 때는 지방자치단체의 재정위험 정도가 그렇게 높지 않는 것으로 판단할 수 있다. 그러나 개별 자치단체를 기준으로 분석해 보면 높은 재정위험에 노출되어 있는 자치단체들이 상당한 정도 존재하고 있다. 또한 확정채무인 지방채무 분야에서 뿐만 아니라 지방자치단체의 민간투자사업(BTO·BTL)과 지방공기업 분야에서도 상당한 정도의 재정위험이 노정되고 있다.

일부 자치단체는 민간투자사업과 지방공기업 분야에서 높은 재정위험에 노출되어 있다. 특히, 지방자치단체의 재정위험에 대한 분석 결과를 종합해 보면 기초자치단체보다는 광역자치단체, 그리고 재정자립도나 지방재정력이 취약한 자치단체보다는 재정자립도나 지방재정력이 상대적으로 우수한 대도시 자치단체들이 오히려 더 높은 재정위험에 노출되어 있는 특징적인 모습을 보이고 있다.

이러한 분석 결과를 종합해볼 때 우리나라 지방자치단체의 재정위험은 주기적인 경기순환 과정에서 나타나는 경제위기의 영향(경기순환적 재정위기)과 구조적 재정위기, 그리고 지방재정 결정과정에 참여하는 자치단체장 등 의사결정자들의 행태적 요인들이 함께 어우러져 발행한 복합적 현상으로 평가된다.

특히, 재정자립도나 지방재정력이 상대적으로 우수한 대도시 자치단체 중에서 재정위험 상황에 노출되어 있거나 대규모 투자사업의 실패로 인해 재정위험 상황에 직면해 있는 일부 자치단체에 있어서는 행태적 요인들이 재정위험을 초래한 좀더 직접적인 원인으로 작용한 사례가 많다. 따라서 앞으로 지방자치단체의 재정위험을 사전에 예방하고 이를 완화하기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 간 역할분담체계와 정부 간 재정관계의 재구축 등을 포함한 구조적인 개혁대안들을 마련함과 동시에, 지방재정에 대한 합리적이고 책임있는 의사결정을 유도하기 위한 재정규율체계를 마련하고 적용하는 노력을 함께 모색해 나가야 한다. 또한 지방자치단체의 재정위험을 효과적이고 투명하게 관리하기 위해서는 지방재정의 특성에 적합한 재정위험 분석방법과 재정위험 수준에 대한 객관적 판단 기준들을 마련하는 작업도 시급하다. ☺


참고문헌

- 국회예산정책처, 지방자치단체 재정난의 원인과 대책, 2010
- 국회예산정책처, 2012년도 임대형 민자사업(BTL) 한도액안 분석, 2011
- 국회예산정책처, 지방재정 현안과 대책, 2012
- 국회입법조사처경전철 사업의 문제점과 개선방안, 현안보고서, 2012
- 기획재정부, 민간투자사업(BTO·BTL) 회계처리지침, 2011
- 김정주, 정보보증제도의 재정위험에 관한 연구, 서울대학교 행정학 행정대학원 박사학위논문, 2012
- 박기백, 재정위험의 유형별 분석 및 대안 모색, 재정위험관리 및 세출구조 개선을 위한 정책과제, 2010년 국정감사 정책연구 시리즈(김성식 국회의원), 2010
- 박용규 외, 지방부채 증가의 원인과 해외사례의 교훈, 삼성경제연구소, 2012
- 박형수 외, 재정위험 측정 및 관리에 관한 연구, 한국조세연구원, 2007
- 송호신·우석진, 공적신용보증의 재정위험에 관한 연구, 한국조세연구원, 2011
- 옥동석, 한국의 정부부채, 왜 논란이 거듭되는가? : 펀드단위 vs. 제도단위, 한국경제포럼, 3(3), 한국경제학회, p31~58, 2010
- 주만수, 지방재정위기의 현황과 원인분석, 지방행정연구, 26(2), 한국행정연구원, 3~30, 2012
- 한국지방행정연구원, FY 2010 지방자치단체 재정분석종합보고서, 2011
- Blanchard, Oliver J., Suggestion for a New Set of Fiscal Indicators, OECD Working Paper 79, 1990
- Blanchard, Oliver J., et al., "The Sustainability of Fiscal Policy : New Answers to an Old Question", OECD Economic Studies, 15, 1990
- Buiter, Willem, Guide to Public Sector Debt and Deficits, Economic Policy : A European Forum, 1985
- Eurostat, "Long Term Contract between Government Units and Non-Government Partners(Public-Private Partnerships)", 2004 edition, ESA Manual on Government Deficit and Debt, European Commission, 2004
- IMF, "Fiscal Risks : Sources, Disclosure, and Management", Fiscal Affairs Department, 2008
- Polackova, Hana, Contingent Government Liabilities : A Hidden Risk for Fiscal Stability, Policy Research Working Paper, The World Bank, 1989
- World Bank, Government at Risk. Brixi and Schick edited, Oxford University Press, 2008

지방재정 위기를 보는 시각

올 하반기에 들어서면서 지방재정 위기를 한목소리로 말하는 지자체들이 늘고 있다. 이런 위기의 원인은 세계경기의 침체로 인한 지역경제의 위축가능성, 지자체 세입의 중앙의존도 심화, 저출산·노령화 사회로 인한 지자체의 사회복지 비용 급증, 지자체의 비효율적인 재정지출, 지방공사나 공단의 채무의 증가 등이 있을 것이다. 이런 위기를 극복하기 위해선 무엇보다 지자체의 재정은 지역주민과 시민단체 등의 상호작용을 거쳐 결정되어야 한다는 것이다.



글 _ 최재경 (한국지방재정공제회 공제사업본부장)

● 올 여름은 유난히 예년과는 다른 모습으로 나타났다. 100년 만이라는 무더위가 국민들의 심신을 극도로 지치게 하더니 무더위가 지나자마자 연이은 초대형 태풍들로 국토 전체, 그 중에서도 서남부 해안지방의 피해가 극심하다. 그렇지 않아도 장기적인 경기침체로 위축되어 있는 서민들에게 그야말로 정신마저 혼미하게 만들어 버린 괴물인 셈이다. 이제 막 결실을 앞둔 가을과 추석이라는 시점에서 풍수해가 덮치니 서민들은 풍족치 못한 가계재정을 나라 탓으로 돌리며, 차례상 마련을 걱정할 정도로 지역 민심이 흉흉하다. 게다가 서민들의 가계부가 적자를 면치 못하는 것처럼, 요즘 지자체의 재정 사정도 다급하긴 오십보백보이다. 올해 지방재정의 화두는 '재정건전성'에 있었지만, 하반기 들어서면서 지자체에서

지방재정 위기 문제를 한목소리로 거론하고 있고, 이에 발맞추어 학계에서도 지방재정 위기 관련 세미나·포럼 등을 통한 논의가 더욱 활발해지고 있다. 이런 논의가 잦아지는 것은, 연말 대선을 겨냥해서 의도적으로 지방재정 위기를 강조하는 면도 있겠지만 지방재정 건전성에 적지 않은 문제가 있다는 실제적인 면도 간과할 수가 없다. 지방재정에 문외한이었던 필자가 지방재정공제회로 출근해 지방재정에 관심을 갖게 된 지도 벌써 1년이 넘었다.

그 짧은 기간 중에 지방재정과 관련해서 들려오는 걱정이나 주변에서 가장 많이 거론되는 사항이 바로 지방재정 위기 문제이기도 했다. 이런 연유로 비록 진부하지만 지방재정 위기와 연관된 주제를 다시 다루어 보고자 하는 것이다.

지방재정 위기가 빠르게 진행된다

○ 지방재정 위기 문제를 거론하기 위해서는 먼저 위기의 수준을 간략하게 진단해볼 필요가 있다. 단순한 기준으로 채무비율을 비교해서 전국 244개 지자체의 위기수준을 판단해 본다면, 2011년 지방예산 대비 채무비율은 156조 원(최종 예산) 중 약 28조 원으로 17.9% 수준에 머물고 있다. 숫자만으로 판단할 때 아직은 지자체의 재정위기가 심각한 수준은 아니라고 볼 수 있다. 그러나 심층적으로 들여다보면 재정위기가 빠르게 진행될 수 있는 잠재적 가능성이 나타나고 있기 때문에 그 중요성을 인식해야 한다. 그렇다면 지방재정 위기로 진행될 수 있는 잠재적인 가능성은 과연 어떤 요인들이 있을까?

필자는 전문가처럼 심도있는 분석을 할 수는 없다. 그러나 전문가들의 여러 가지 의견을 종합하고, 그 간의 견식을 토대로 해서 다음 5가지 영역으로 정리해보려고 한다. 먼저 거론하고 싶은 것은 세계경기의 침체로 인한 지역경제의 위축가능성이라는 부정적인 효과다.

세계경기의 불황은 지역경제의 세수감소에 직접적인 영향을 미칠 수 있는데, 1990년대 미국 마이애미시나 뉴욕시의 재정위기 사례가 좋은 경험이 될 수 있다. 특히 우리나라는 중앙의존적인 면이 강한 편이다. 경제침체에 따라 정부의 경기활성화 대책 시행 시 지자체의 역할이 축소될 수밖에 없는 데다 최근 부동산의 장기불황으로 재산과세 위주의 지방세입은 더욱 악화되었다. 아이러니하게 부동산 활성화를 목적으로 실시하고 있는 다양한 세제 감면이 지방세입의 적자를 가속화하고 있다.

두 번째로는 지자체 세입의 중앙의존도가 최근 들어 오히려 심화되고 있다는 사실이다. 행정안전

부 자료에 의하면, 정부에서 지방조정제도를 중심으로 전면적인 개편을 실시한 2005년에는 지자체의 자체재원과 중앙의존재원 비율이 약 7 대 3 수준이었으나, 2012년 현재는 6 대 4로 취약해졌음을 알 수 있다.

재정자립도 역시 2005년 56.2%에서 52.3%로 축소되었으며, 244개 지자체 중 약 88%인 216개 단체가 50% 미만의 자립도를 보이고 있다. 무엇보다 지방세 수입만으로는 자체 인건비조차 충당할 수 없는 지방정부가 123개라는 사실이 놀랍다. 국가의 세원 중 국세와 지방세의 비율로 보면 약 8 대 2로, 2005년 기준 미국의 지방세 비율 47%나 일본의 43%에 비하면 현저히 낮다. 또한, 지방소득세나 부동산 교부세 등 지방세가 국세의 부가세 형태로 부과되는 세원의 경우는 감세로 인한 자체재원 감소가 더욱 가파르다 것도 문제다.

비효율적인 재정지출이 늘어난다

○ 세 번째 요인으로는 저출산·노령화 사회로 인한 지자체의 사회복지 비용이 빠르게 늘고 있다는 점이다. 2012의 지방예산 151조 원 중 사회복지비가 31조 원으로 약 21%를 차지하고 있다. 2005년 이후 통계를 분석해 보면 지방예산 증가율 약 7%에 비해 사회복지 예산은 14%로서



2배 수준으로 급증해 왔다. 이는 중앙정부의 복지 예산 증가율 8.9%에 비해서도 현저하게 높다. 그러나 복지수요의 증가 추세는 멈춤 없이 계속 증가할 전망이다.

통계청에 따르면 지난해 노령화 인구는 11.3%를 기록했으나, 그 속도는 더욱 가팔라져 2018년에는 고령사회(14.3%)에, 2026년에는 초고령사회(20.8%)에 도달할 것으로 전망하고 있다.

네 번째로는 많은 전문가들이 지적한 것같이 지방 재정 위기의 주된 요인을 지자체의 비효율적인 재정지출에서 찾을 수 있다. 공약사업이나 선심성 사업, 대규모 시책사업 등 타당성이 적은 사업들을 무리하게 추진함으로써 지자체의 건전성이 악화되었으며, 때로는 감사원의 지적처럼 분식회계도 도입하는 등 방만하게 운영했다는 사실이다. 이러한 사례는 지방자치제도가 도입된 이래 충분히 예상되었던 일이며, 또한 앞으로도 여전히 유효할 것으로 예상된다. 이러한 점들은 여전히 지방재정의 위기를 초래하는 요인으로 작용하고 있다.

마지막으로 지방공사나 공단의 채무가 빠르게 증가하고 있다는 점도 고려해야 할 사항이라 보겠다. 2005년 지방채 총액한도제도 도입 이후 지방 정부는 한도를 초과한 지방채 발행을 억제해온 것이 사실이다. 2005년부터 2010년까지 중앙정부의 채무증가율은 9.6%이고 지방정부는 10.7% 수준으로 유사하게 증가했음을 보면 알 수 있다. 그러나 같은 기간 지방공사·공단의 증가율은 23.7%로 급증한 사실을 주목해야 한다.

물론 공사의 채무는 원칙적으로 독립 운영하는 공사에 전적으로 책임이 있다. 하지만 최종적인 책임문제와 관련해서는 지급보증을 한 해당지자체도 묵과할 수 없는 일이다.

무엇보다 극히 소수를 제외한 대부분의 공사나

공단이 만성적으로 운영되고 있다는 사실도 장차 지자체의 부담으로 돌아올 수 있을 것이다.

지자체 재정을 지역주민이 결정하다

● 이상에서 살펴본 바와 같이 필자 개인 기준으로 여러 가지를 조합하여 지방재정의 위기 가능성을 나름대로 정리해 보았다. 하지만 지방재정의 위기는 다양한 요인들이 복합적으로 작용되어 나타난 것인 만큼 관점에 따라 다른 판단을 제기할 수도 있음을 양해 바란다. 그렇다면 지방재정의 위기를 감소시키고, 건전성을 높이기 위한 효율적인 대책은 무엇일까? 이에 대한 답변은 그간 수많은 전문가들이 상세하게 마련해 놓았으니, 필자로서는 생략하는 것이 오히려 간명할 것이다. 쉽게 생각하면 문제점을 명확하게 아니까 해법도 간단히 나올 수 있을 법하다. 그러나 이 문제는 중앙정부와 지방정부, 지역과 주민, 거시와 미시 등 고려해야 하는 역학관계가 너무나 넓고 다양하므로 국가정책 방향과 재정정책 여하에 따라 결정될 수밖에 없다. 다만 한 가지 강조하고 싶은 점은, 지자체의 재정은 선출된 장이나 담당공무원들은 물론이지만 그 지역의 주인인 지역주민과 시민단체 등의 상호작용을 거쳐 결정되어야 한다는 것이다. 지역주민들이 주인의식을 갖고 선심성 경비나 대규모 시책사업 시행 이전에 능동적으로 참여하여 심의하고, 감시활동을 하는 것이 중요하다. 선진국의 사례와 같이 지방채 발행 시 지역주민의 동의를 제도화하는 방안 등도 제도화시킬 필요가 있다. 여기에서 진일보하여 지역정보를 공유하고 인접 지자체와의 생산적인 협력방안을 모색해 나간다면 건전한 지방재정과 건강한 지방자치가 뿌리내릴 수 있을 것으로 기대된다. ☺