

지방자치단체 통합부채 관리지표 운용 방안 연구*

Managing the Local Consolidated Liabilities Index in Korea

한재명**
Jae Myung Han

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 통합부채 관리 현황
- III. 통합부채 관리지표 운용의 필요성과 신설(안)
- IV. 통합부채 관리기준 설정
- V. 결론

현재 지방자치단체 부채와 지방공사·공단 및 출자·출연기관 부채를 포괄하는 통합부채는 재정 건전성관리계획을 통해 관리되고 있으나, 관련 통계 생산에 머물고 있을 뿐 적정 관리지표 및 기준이 미비하여 체계적인 관리가 이뤄지지 않고 있다. 이에 본 연구는 통합부채를 대상으로 관리지표 신설, 적정 관리기준 마련 등 합리적 관리 방안을 모색하였다. 그 결과는 다음과 같다. 첫째, 통합부채 관리지표로 부채 수준 측정을 위한 '예산대비통합부채 비율'과, 상환능력 측정을 위한 '경상일반재원대비 통합부채 비율' 및 '경상일반재원대비 통합금융부채 비율'을 신설·운용한다. 둘째, 부채 수준 관련 지표인 '예산대비통합부채 비율'은 중장기적으로 자산이 존재하는 부채와 자산이 존재하지 않는 부채로 구분하여 보다 세밀하게 설정·관리한다. 셋째, 신규 통합부채 지표 신설 시 적정 관리기준을 마련하고, 관련 자료의 축적을 전제로 자치단체 유형별로 관리기준의 차별화도 강구한다. 마지막으로 신규 통합부채 관리지표가 적정 수준을 초과하는 부채 과다단체에 대해서는 설정된 관리기준에 따라 '부채관리계획 작성' 대상이나 '주의' 대상으로 지정하고 해당 지표 수준을 낮추기 위한 자치단체 노력을 유인한다.

* 본 연구는 2021년 9월에 한국지방세연구원에서 수행한 「통합부채 및 우발부채 관리방안 연구」(공저) 연구보고서 일부와 2021년 한국재정정책학회 추계학술대회(2021.12)에서 발표한 “지방자치단체 통합부채 관리의 문제점과 개선방안”의 내용을 수정·보완한 것입니다.

** 한국지방세연구원 연구위원

논문 접수일: 2022. 1. 5. 심사기간: 2022. 1. 5. ~ 2022. 1. 24. 게재확정일: 2022. 1. 24.

□ 주제어: 통합부채, 재정건전성관리계획, 관리지표, 관리기준

The consolidated liabilities is managed through the FSMP (Financial Soundness Management Plan). However, the systematic management is not carried out due to the lack of appropriate management indices and standards. Accordingly, this study intends to seek rational management methods such as establishment of management indices and provision of appropriate management standards for consolidated liabilities. The results are as follow. First, it is necessary to establish and operate the *consolidated liabilities to revenue ratio* to measure the liabilities level and the *consolidated liabilities or consolidated financial liabilities to current general revenue ratios* to measure repayment capacity. Second, the *consolidated liabilities to revenue ratio* is divided into liabilities with assets and liabilities without assets, and more detailed setting and management is required. Third, when new consolidated liabilities indices are established, it is necessary to prepare appropriate management standards and to device a plan to differentiate management standards by type of local government on the premise of the accumulation of related data. Lastly, for local governments with excessive liabilities for which the new consolidated liabilities management index exceeds the appropriate level, it is necessary to designate them as management targets of *liabilities management plan preparation* or *caution*, and induce them to lower the level of the index.

□ Keywords: Consolidated Liabilities, FSMP (Financial Soundness Management Plan), Management Index, Management Standard

I. 서론

지방부채란 과거사건의 결과로 자치단체가 부담하는 것으로서, 그 이행을 위해 미래 자원 유출이 예상되는 현재 시점의 의무를 말한다. 이는 단순히 금전 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무인 지방채무와 구분된다. 이 지방부채를 구성하는 핵심 항목인 지방채는 주로 SOC 등 대규모 공공투자사업의 재원조달을 위해 발행되지만, 그 발행 규모가 커질수록 지방자치단체의 재정건전성을 악화시키는 원인이 될 수 있다. 예컨대 인천시는 2015년 예산안 편성 시 아시안게임과 인천도시철도 2호선 공사비 조달을 위해 발행한 부채 상환 규모가 커지면서 전년 대비 재정규모를 줄이는 조치를 단행¹⁾했고, 예산대비 채무비율이 25%를 훨씬 넘는 39.9%(2015년 1분기)를 기록하면서 재정위기 주의단체로 지정되기도 했다.²⁾

또한 지방공사·공단, 지방자치단체 출자·출연기관 등 지방공공기관 부채가 일정 수준을 넘어 커질수록 해당 지방자치단체에 잠재적인 재정 부담이 될 가능성이 크다. 지방공공기관은 자치단체의 암묵적 지급보증 가능성을 고려하여 자신의 상환 능력을 넘어서는 규모로 부채를 보유할 유인이 있기 때문이다. 이 같은 지방공공기관 부채 증가 가능성에 대한 고려 없이 지방부채 관리가 이뤄지게 되면 지방공공기관 부채로 인한 부실이 현실화되는 경우 해당 자치단체 재정건전성이 크게 위협받을 수 있다. 예를 들어 최근 서울교통공사는 코로나19로 인한 이용객 감소로 2020년 1.1조원의 당기순손실이 발생했고, 2021년에는 1.6조원의 적자가 전망된다. 그런데 그에 따른 공사채 발행액이 2020년 6월 말 기준 2.38조원으로 전년 말 대비 41.7% 급증했다.³⁾ 이 같은 서울교통공사의 적자 급증에 직면하여 서울시는 해당 기관의 유동성 확보를 위해 0.4조원의 채무를 시로 이관하는 조치를 단행했다.⁴⁾ 이처럼 코로나19 위기로 자치단체 재정이 어려운 상황에서 산하 공사 채무까지 해당 자치단체가 짊어짐으로써 재정건전성이 일부 저해되는 사례가 나타나고 있다.

1) 이 예산안에는 부채 원리금 및 이자 상환액 4,443억원과 차환 7,083억원, 한도의 1,662억원(인천도시철도 2호선 432억원, 지역개발 1,230억원) 등이 반영되었다(“인천 내년 예산 7조7648억.. 올해 보다 0.9% 줄어”, 「파이낸셜뉴스」, 2014.11.6).

2) 행정자치부, “지자체 4곳, 재정위기 ‘주의’단체 지정”, 참고자료, 2015.8. 2015년 1분기 재정지표 점검 결과, 인천 이외에도 부산·대구광역시와 태백시가 주의단체로 지정되었다.

3) “‘장난 아닌’ 서울교통공사 운영적자 ‘2조’”, 「매일건설신문」, 2021.7.16.

4) 서울시는 2026년까지 만기도래하는 도시철도공채 2.4조원 가량을 서울교통공사 대신 떠안기로 했다. 당초 도시철도공채는 서울시와 서울교통공사가 분담하여 상환해 왔지만 공사 경영난을 고려하여 2019년 서울시가 이를 넘겨받기로 한 것이다(“서울교통공사 4350억 빚 서울시로... ‘노조 구조조정 강행 시 총파업’”, 「중앙일보」, 2021.6.24.).

이 같은 현실을 고려할 때 지방자치단체 부채와 지방공공기관 부채를 아우르는 통합부채⁵⁾ 차원에서 자치단체의 상환능력과 재정여건을 고려한 지방부채 규모를 적정 수준에서 관리하는 것은 매우 중요한 사안이 아닐 수 없다. 이러한 관리체계가 제대로 갖춰져 있지 않을 경우 자치단체장의 재선을 의식한 지역경기활성화 및 지역공공투자를 위한 대규모 투자 유인으로 인해 지방부채 규모가 급격히 늘어나 해당 자치단체의 재정건전성을 위협할 수 있다. 더욱이 관리체계 미비로 이러한 상황이 발생했을 때 그 원인이 지방자치단체 부채, 지방공사·공단 부채, 지방자치단체 출자·출연기관 부채 중 어디에서 비롯된 것인지 파악하기 곤란하다면 적절한 대책 마련이 쉽지 않을 수 있다. 물론 현재 일정 규모 이상의 대규모 투자사업 추진을 위해서는 예비타당성조사 및 투자심사 과정을 거쳐야 하지만 정책적 목적에서 느슨한 심사가 이뤄질 가능성도 배제할 수 없어 추가적인 관리 장치의 마련이 필요하다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다.

현재 지방채무 및 부채에 대해서는 지방채발행 총액 한도제, 지방재정 분석·진단제도, 지방재정위기관리제도 등을 통해 일부 관리가 이뤄지고 있으나 통합부채 차원에서의 관리 장치는 실질적으로 부재한 상황이다. 특히 우발부채를 포함한 통합부채 관리를 위해 「지방재정법」 제87조의 3에서 재정건전성관리계획의 수립·시행을 의무화하고 있으나 여전히 그 실질적 운영을 위해 필요한 관리지표 및 관리기준이 미비하다.

이처럼 최근 통합부채 관리의 중요성이 커지고 있으나 관련 제도적 장치의 실효성이 낮은 현실을 고려하여 본 연구는 자치단체 부채와 지방공사·공단 및 출자·출연기관 부채를 포괄하는 통합부채를 대상으로 합리적 관리 방안을 모색하고자 한다. 특히 통합부채에 대한 관리지표 및 적정 관리기준을 마련하고 부채과다 기관에 대한 제도적 개선방안을 제시하려 한다. 기존 연구가 통합부채 관리지표 마련에 중점을 두고 있다면 본 연구는 신규지표 제안은 물론 적정 관리기준의 도출 및 부채 과다단체에 대한 제도 개선 방안도 모색하고 있어 기존 연구를 좀 더 심화시킨 특징이 있다.

이를 위해 본 연구는 다음과 같이 구성하였다. II장에서는 통합부채의 개념을 비롯하여 통계 및 제도 측면에서 그 관리 현황을 알아본다. III장에서는 통합부채 관리지표 운용의 필요성과 관련 선행연구를 정리하고 신규 관리지표를 제시한다. IV장에서는 신규 관리지표에 대한 분석을 통해 통합부채의 적정 관리기준을 제안한다. V장에서는 앞서의 내용에 기반하여 결론을 맺는다.

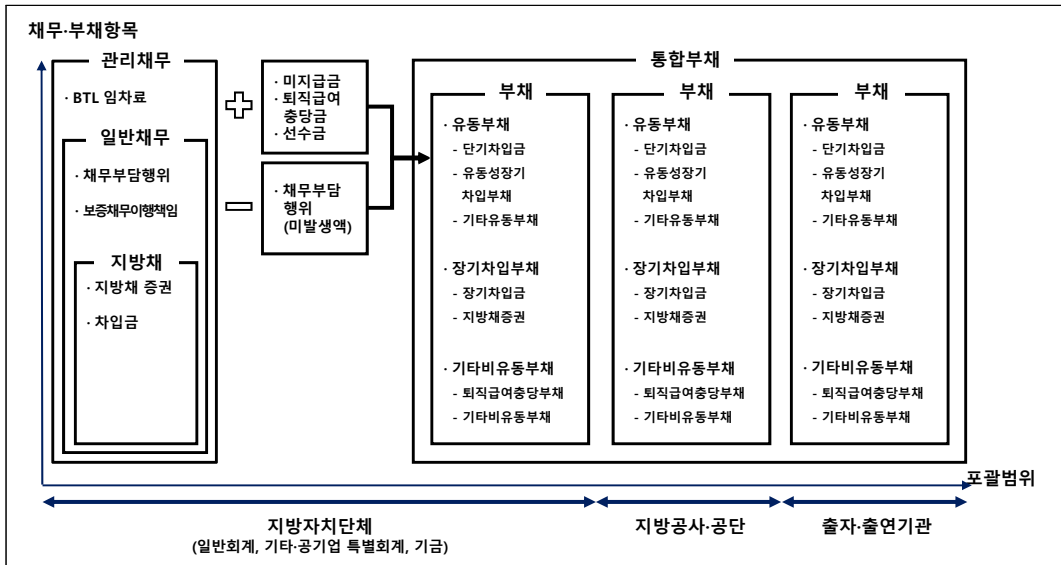
5) 통합부채의 '통합'과 통합재정의 '통합'이 용어가 같아 이 두 개념의 포괄범위가 같다고 오인할 수 있다. 그러나 통합부채의 포괄범위는 지방자치단체(일반회계+특별회계+기금), 지방공사·공단, 출자·출연기관에 걸쳐 있는 반면, 통합재정은 지방자치단체(일반회계+특별회계+기금)에 국한되는 개념이라는 점에 유의할 필요가 있다. 다만 통합부채는 시·도 교육청 부채는 포함하지 않는다.

II. 통합부채 관리 현황

1. 개관

지방부채는 지방자치단체에서 발생주의 복식부기 회계제도가 전면 실시된 2007년부터 사용되기 시작한 개념이며, 그 이전에는 지방채무 중심으로 논의가 진행되었다. 지방채무(debt)는 단순히 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무를 말하며, 지방부채(liabilities)란 과거사건의 결과로 자치단체가 부담하는 것으로서, 그 이행을 위하여 미래 자원유출이 예상되는 현재 시점의 의무로 정의된다. 아울러 지방채무와 지방부채는 포괄 범위와 세부 포함 항목을 기준으로 다양한 범주로 구분된다(〈그림 1〉 참조).

〈그림 1〉 지방채무와 (통합)부채의 관계



주: 퇴직급여충당부채의 경우 공무원연금 대상이 아닌 자(무기계약자, 예술단원 등)에게 퇴직 시 지급해야 하는 퇴직금 상당액을 의미한다는 점에 유의할 필요가 있음. 공무원연금 지급대상인 지방공무원에 대해서는 지방회계 항목(퇴직급여충당부채) 대신 국가회계 항목(연금충당부채)을 설정함.⁶⁾

6) 우리나라에서는 중앙정부에서 연금사업을 운영하므로 지방회계에서는 연금충당부채라는 계정과목 자체가 발생하지 않는다. 즉 지방자치단체 소속 공무원은 공무원연금 대상이지만 지방자치단체에서는 국가회계실체인 공무원연금기금에 고용주부담금을 지급(비용)하는 것으로 그 의무를 다한다(허용·윤성식, 2011, p.287).

지방채무는 통상적으로 그 포괄 범위가 지방자치단체에 국한되며, 그 세부 포함 항목 범위에 따라 지방채, 일반채무, 관리채무로 세분된다. 지방채는 공유재산의 조성 등 소관 재정투자사업과 그에 직접 수반되는 경비의 충당 등을 위하여 자금을 차입하면서 부담하는 채무로서 증권발행의 방법에 의하여 차입하는 '지방채증권'과 증서에 의하여 차입하는 '차입금'으로 구성된다. 일반채무는 통상적인 지방채무를 말하며, '지방채'와 '채무부담행위'⁷⁾ 및 '보증채무 이행책임'⁸⁾을 합한 것을 말한다. 관리채무는 '일반채무'와, 임대형 민자사업(BTL)에 대하여 자치단체가 순지방비로 민간사업자에게 임차료 명목으로 지급해야 하는 총액(BTL 임차료)의 합계로 정의된다. 지방자치단체에 국한할 때 지방채무 중 일반채무는 다음의 조정을 거쳐 지방부채로 전환될 수 있다. 즉 관리채무에서 미지급금(BTL 임차료 제외), 퇴직급여충당금, 선수금을 더하고, 미실현 채무부담행위를 차감하면 미래 자원유출 확정액인 지방자치단체 부채로 전환된다. 이는 현금주의 회계에 입각한 지방채무(일반채무)와 발생주의 복식부기 회계에 기초한 지방부채(지방자치단체 부채)가 서로 연계되어 있음을 의미한다.

이에 반해 지방부채는 그 포괄 범위에 따라 지방자치단체 부채와, 여기에 산하 지방공사·공단 및 출자·출연기관 등 지방공공기관 부채까지 포함한 통합부채로 구분된다. 이 중 통합부채는 지방자치단체 예산안 첨부서류의 하나인 '재정운용상황개요서'에 포함되며, 동시에 지방자치단체가 매년 수립·시행하는 '재정건전성관리계획'에 포함하여 체계적으로 관리되어야 하는 항목이기도 하다.

따라서 통합부채는 포괄 범위가 가장 광범위하다는 점에서 그보다 제한적인 지방채무 및 지방부채(지방자치단체 부채)와 구분되며, 지방부채를 포함한 통합부채는 발생주의 복식부기 회계에 기반하고 있다는 점에서 현금주의 회계에 근거한 지방채무와 구별된다.

한편 지방부채는 지방채무와 비교하여 포괄 범위가 넓고 포함 항목이 더 많을 뿐만 아니라 규모도 더 크다. 2019년 결산 기준으로 지방자치단체 부채는 49.0조원으로 지방채무 중 포함 항목이 가장 많은 관리채무 규모(28.1조원)의 1.74배 수준이다(〈표 1〉 참조).

7) 지방의회의 의결을 얻어 지방자치단체에 채무부담의 원인이 될 계약을 체결하는 행위를 말한다(「지방채정법」 제44조 제1항).

8) 보증채무부담행위에 따른 보증채무 중 주채무자의 상환 불능으로 자치단체의 보증책임이 확정된 것을 말한다.

〈표 1〉 지방채무 및 통합부채 규모(2019년)

(단위: 억원, %)

구분	관리채무					
	합계	일반채무				BTL임차료
		소계	지방채	채무부담	보증채무이행책임	
금액	280,775 (100.0)	251,191 (89.5)	251,042 (89.4)	149 (0.1)	0 (0.0)	29,583 (10.5)

구분	통합부채				
	합계	자치단체	지방공사·공단	출자·출연기관	내부거래 등
금액	966,929 (100.0)	489,879 (50.7)	446,964 (46.2)	74,057 (7.7)	-43,971 (-4.5)

주: 2019년 결산 기준임. 일반채무는 지역개발기금 용자금을 제외한 순계기준임. 통합부채 합계는 자치단체 등 유형별 재정상태표 또는 재무제표를 합산하되 회계실체 간 내부거래 등을 상계 제거한 것임.

출처: 행정안전부, 「2019년 말 기준 지방채무 현황」, 2020.10. 및 행정안전부 내부자료

2. 통계 측면

통합부채는 발생주의 복식부기 회계제도에 따라 작성되는 통합재정상태표를 통해 파악된다. 이 통합재정상태표는 지방자치단체, 산하 지방공사·공단 및 출자·출연기관의 재정상태표 또는 재무제표를 합산하고 이들 회계실체(accounting entity) 간 내부거래와 1차 외부거래(‘내부거래 등’)를 상계 제거함으로써 작성된다.

이 통합재정상태표는 크게 통합자산과 통합부채로 구성된다. 통합자산은 과거의 거래나 사건의 결과로 회계실체들이 소유(실질 소유 포함) 또는 통제하고 있는 자원으로서, 미래 공공 서비스를 제공할 수 있거나 직·간접적으로 경제적 효익을 창출하거나 창출에 기여할 가능성이 매우 높은 자원을 가리킨다.⁹⁾ 이는 기업회계에서 미래 경제적 효익(economic benefit)을 창출할 수 있는 자원만을 자산으로 인식하는 것과 다르게 지방회계에서는 여기에 더하여 공공서비스 잠재력(service potential)이 있는 자원도 자산의 정의에 포함시킴을 의미한다(김경호 외, 2020, p.232). 특히 도로, 제방 등 사회기반시설의 경우 매각 등의 방법으로 미래 현금수익을 창출할 가능성이 낮으므로 미래 경제적 효익이 있다고 보기 힘들지만 주민들에게 필수적인 공공재로서 편익을 제공하는 측면이 있으므로 공공서비스 잠재력을 갖는 자산으로 볼 수 있다. 이에 따라 자산 중 유형자산은 지방회계의 특성을 반영하여 사용목적에 따라 일반유형자산, 주민편의시설 및 사회기반시설로 구분된다(〈표 2〉 참조).

9) 「지방자치단체 회계기준에 관한 규칙」 제11조 제1항

〈표 2〉 일반유형자산, 주민편의시설 및 사회기반시설의 비교

구분	성격	특징
일반유형자산	- 공무원이 주민에 대한 공공서비스를 창출하는 과정에서 보유하는 자산	- 공무수행에 사용되는 일반적인 유형자산으로 처분이 가능[예 : 중고자동차(물품)의 매각, 토지(일반재산)의 매각 등]
주민편의시설	- 주민생활에 밀접하게 관련되는 지역주민이 공동으로 이용하는 편의시설(community asset)	- 지역주민이 직접적으로 공동 이용하는 지역 사회 공익시설예 : 주차장, 도서관, 공원, 박물관, 사회·복지·의료시설 등)
사회기반시설	- 파급효과가 장기간에 걸쳐 지속되는 지역사회의 인프라 기반시설(SOC)	- 다른 자산에 비해 상당히 장기적인 내용연수를 지나는 기반시설예 : 도로, 상수도, 하수도, 하천, 댐 등)

출처: 행정안전부, 「지방자치단체 복식부기·재무회계 운영규정」, 2020.12., p.60

한편 통합부채는 크게 유동부채, 장기차입부채, 기타비유동부채로 분류되지만, 세부 항목에서는 유동부채가 이자부금융부채와 기타유동부채로 구분되고, 장기차입부채는 장기차입금과 지방채증권으로 세분된다. 이렇듯 통합부채는 각 구성 항목별로 다양한 세부 항목들로 다시금 세분되지만, 2019년 결산 기준으로 통합부채는 그 세부 항목까지 자세히 구비하여 집계되지 않고 있다.

3. 제도 측면

통합부채는 제도 측면에서 볼 때 재정건전성관리계획을 통해 전반적인 관리가 이뤄지며, 간접적으로는 재정분석 및 위기관리 지표 분석을 통해 부분적으로 관리된다. 재정건전성관리계획은 통합부채 관련 최근 통계, 향후 전망 및 관리계획 등을 적시하도록 하고 있다. 그런데 2019년 결산 기준으로 통합부채 통계는 집계되고 있으나, 최근 변동 사항, 향후 전망 및 관리계획 등 재정건전성관리계획에 적시해야 하는 주요 내용이 실제로 작성되고 있는지는 확인되지 않는다.

〈표 3〉 지방채무 및 지방부채 통계산출 및 관련 재정관리제도 현황

구분		지방채무 (예산관련)	지방부채 (결산관련)
통계산출		• 지방채발행한도액 산정 (지방재정법 시행령 제10조)	• 복식부기 재무회계 결산 (지자체 복식부기·재무회계 운영규정)
재정관리	관리계획수립	• 재무관리계획 (지방채 발행계획 수립기준)	• 재정건전성관리계획(통합·우발부채) (지방재정법 제87조의3)

구 분		지방채무 (예산관련)	지방부채 (결산관련)
	재정분석지표	<ul style="list-style-type: none"> 관리채무비율 ※ 참고지표: 관리채무부담비율, 관리채무상환비율 	<ul style="list-style-type: none"> 통합유동부채비율, 공기업부채비율 ※ 참고지표: 장래세대부담비율, 현금자산대비부채비율
	위기관리지표	<ul style="list-style-type: none"> 예산대비채무비율, 채무상환비율 (지방재정법 시행령 제65조) 	<ul style="list-style-type: none"> 공기업부채비율 (지방재정법 시행령 제65조)

주: 재정분석지표는 2019년 회계연도 기준임. 위기관리지표는 「지방재정법 시행령」(2019.4.30. 시행) 제 65조제4항 기준임.

출처: 삼일회계법인, 「통합채무 및 부채 재정관리지표 개발 연구용역 보고서」, 2015.12., p.10 수정·보완

또한 지방재정분석·진단제도와 지방재정위기관리제도에서 통합부채 관련 관리지표가 일부 존재하지만 포괄 범위가 부분적이고 단절적인 측면이 있다. 통합부채 관련 재정분석지표로 통합유동부채비율과 공기업부채비율이 사용되며, 참고지표로 장래세대부담비율과 현금자산대비부채비율도 관리된다. 관련 위기관리지표로는 공기업부채비율도 활용된다. 한편 재정분석은 전년도 결산자료에 기초하여 이뤄지는 데 반하여 위기관리분석은 분기별 자료를 토대로 실시되므로, 동일한 공기업부채비율을 산정하더라도 그 이용자료 및 시기가 다르다는 점에 유의할 필요가 있다.

III. 통합부채 관리지표 운용의 필요성과 신설(안)

1. 신규 관리지표 운용의 필요성

앞서 살펴본 바와 같이 통합부채는 우발부채와 함께 재정건전성관리계획을 통해 관리되고 있는데, 관련 통계 생산에 머물고 있을 뿐 적정 관리지표 및 기준이 마련되어 있지 않다. 즉 재정건전성관리계획에는 통합부채와 우발부채의 변동 상황, 해당 회계연도 추정액, 향후 변동 전망 및 관리계획, 기타 사항을 적시하도록 하고 있으나, 이 통계를 이용하여 집계된 통합부채 규모가 적정 수준인지 판별할 수 있는 관리지표 및 기준이 미비한 상황이다.

또한 지방재정분석·진단제도와 지방재정위기관리제도를 통해 일부 관리 지표 및 기준이 설정되어 있으나, 통합부채 전반을 아우르지 못하는 한계가 있다. 통합부채와 관련하여 재정분석지표로는 통합유동부채비율과 공기업부채비율이 이용되고 있고, 위기관리지표로는 공기업부채비율이 활용되는데, 적정 관리 기준(재정주의 및 재정위기 단체 지정 기준)은 공기업부채

비율에 한하여 설정되어 있다(〈표 4〉 참조).¹⁰⁾ 그러나 이 지표들은 통합부채 전반을 대상으로 하지 않으며, 그 결과 통합부채 전반에 관한 관리 기준을 갖추지 못하고 있는 실정이다.

〈표 4〉 지방부채 관련 재정분석 및 재정위기 관리 지표

구분	재정분석 지표	위기관리 지표
(분석) 지표	$\text{통합유동부채비율} = \frac{\text{유동부채}}{\text{유동자산}} \times 100$ <p>※ 통합부채 현황보고서 상의 유동부채와 유동자산 ※ 대상: 통합회계(일반, 기타·공기업회계, 기금) + 지방공사·공단 + 출자·출연기관</p>	$\text{공기업부채비율} = \frac{\text{부채}}{\text{순자산}} \times 100$ <p>※ 지방공기업 재정상태표 상의 부채, 순자산 ※ 지방직영기업, 지방공사·공단 등 포괄 범위가 적시되어 있지 않음.</p>
	$\text{공기업부채비율} = \frac{\text{부채총액}}{\text{자기자본}} \times 100$ <p>※ 지방공기업 재정상태표 상의 자본, 부채 ※ 대상: 지방직영기업 + 지방공사·공단</p>	

출처: 행정안전부·한국지방행정연구원, 「2020년 지방자치단체 재정분석 편람」, 2020.5
 「지방재정법 시행령」 제65조 제4항

따라서 통합부채를 대상으로 관리지표는 물론 적정 관리기준도 함께 마련함으로써 관리의 실효성을 높일 필요가 있을 것이다. 또한 이러한 통합부채 관리지표 및 기준이 설정되면, 개별 지방자치단체 수준에서 통합부채 규모의 적정성 여부를 판별할 수 있을 것이므로, 이를 통해 식별되는 부채 과다 자치단체의 부채 감소를 위한 장치도 같이 마련될 필요가 있을 것이다.

2. 선행연구 검토

통합부채에 관한 연구는 적정 관리지표 개발에 중점을 둔 연구가 대다수를 차지하며 기존 관리지표 개선에 국한된 연구도 존재한다. 우선 통합부채 관리지표 개발에 관한 연구로는 대표적으로 삼일회계법인(2015)과 김필현·하능식(2014)을 들 수 있다.

삼일회계법인(2015)은 자치단체 부채관리와 관련하여 예산대비채무 비율 산정 시 기존 '관리채무'는 복식부기 결산상 '금융부채 잔액'으로, '최종예산액'은 '결산액'으로 대체하고, 추가 지표로 이자상환능력과 유동성지표를 제안했다. 통합부채 관리 지표로는 '일반사용 목적자산 대비 금융부채 비율', '유동자산 대비 유동금융부채 비율', '주민서비스 기반 자산 대비 금융

10) 「지방재정법 시행령」 제65조의3(재정위기단체 등의 지정·해제의 기준 및 절차 등)

부채비율' 등 3개 신규 지표를 제시하고, 추가적으로 우발부채까지 포함한 상환능력 등의 측정을 위한 2개 지표도 제시했다.

그러나 이상의 지방자치단체 부채 및 통합부채 관리지표는 자산구분에 따른 금융부채 분류 방식에 따라 그 수치가 달라질 수 있다. 즉 삼일회계법인(2015)은 금융부채를 '이자부금융부채'(차입금 및 지방채 등)와 '기타 금융부채'(미지급금, 미지급비용 등)로 구분하되 각각을 다시 자산구분에 따라 분류하고, 관련 자산이 없는 부채 혹은 일괄차환과 같이 관련 자산 추적이 불가능한 부채는 '기타'로 분류한다. 그런데 부채상환능력 측정 시 주민서비스 기반 자산 관련 부채를 제외하는 경우, 자산별 분류 과정에서 금융부채를 대체로 일반사용 목적 자산 관련 부채보다는 주민서비스 기반 자산 관련 부채로 분류함으로써 상환능력을 실제보다 부풀릴 유인이 존재한다. 또한 통합부채 관리지표 산정·평가 시 지방자치단체와 지방공공기관(지방공사·공단 및 출자·출연기관) 간 재원조달 방식 및 보유 자산·부채 유형의 차이에 대한 고려가 부족하다. 즉 통합부채의 위험성을 판단할 때 '지방자치단체 부채'는 지방공공기관과 다른 재원조달 방식(지방세, 세외수입, 지방교부세 등)을 반영할 필요가 있고, '지방공공기관 부채'는 광역시와 도의 재정상태 및 보유 자산·부채 유형이 다를 수 있어 이를 고려한 임계치 설정이 필요하다는 것이다. 나아가 신규 관리지표와 기존 지표 간 관련성에 대한 검토가 미진하다. 다시 말해 신규 관리지표가 예산대비 관리채무 비율, 관리채무상환비 비율, 통합유동부채 비율, 공기업부채 비율, 현금자산대비 부채 비율 등 현행 각종 지표와 어떤 관련성을 갖는지 검토가 부족하다.

〈표 5〉 삼일회계법인(2015)의 지방자치단체 부채 및 통합부채 관리지표

부채 범위	관리지표		설명
지방 자치단체 부채	기본 지표	<ul style="list-style-type: none"> 예산대비채무 비율(개선): $\text{원금상환능력} = \frac{\text{금융부채잔액}}{\text{결산액}} \times 100$ 	<ul style="list-style-type: none"> 금융부채 = 이자부금융부채(지방채, 공사채, 차입금 등) + 기타금융부채(대입채무, 미지급금, 보증금 등) 위기관리 목적 시 연도별 결산액 대신 분기별 최종예산액 적용
	추가 지표	<ul style="list-style-type: none"> 이자상환능력 = $\frac{\text{이자비용}}{\text{최종결산액}} \times 100$ 유동성지표 = $\frac{\text{유동금융부채잔액}}{\text{유동자산잔액}} \times 100$ 	<ul style="list-style-type: none"> 채무 및 부채에 대한 세입 대비 원금과 이자의 상환능력 평가 단기 유동성 위험 평가
통합부채	기본 지표	<ul style="list-style-type: none"> 부채상환능력 측정: 일반사용 목적자산 대비 금융부채 비율 $= \frac{\text{일반사용목적자산 관련 금융부채}}{\text{일반사용 목적자산}} \times 100$ ⇒ 증장기 지급불이행 위험 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 포괄범위: 지방자치단체+공사·공단+출자·출연기관 관리대상: 통합부채 중 금융부채

부채 범위	관리지표	설명
	<ul style="list-style-type: none"> • 유동성위험 측정: 유동자산 대비 유동금융부채 비율 $= \frac{\text{유동금융부채}}{\text{유동자산}} \times 100$ ⇒ 단기 유동성 위험 평가 • 주민서비스 기반자산 투자를 위해 발생한 금융부채 원금 수준 측정: 주민서비스 기반자산 대비 금융부채 비율 $= \frac{\text{주민서비스기반자산 관련 금융부채}}{\text{주민서비스기반자산}} \times 100$ ⇒ 정책적 위험 평가 	<ul style="list-style-type: none"> • 통합자산은 매각가능성을 기준으로 일반사용목적 자산과 주민서비스 기반자산으로 구분 (i) 일반사용목적 자산: 주민서비스 기반자산 이외 자산 (ii) 주민서비스 기반자산: - 자치단체: 일반유형자산+ 주민편의시설+사회기반시설 - 공사·공단: 사회기반시설 - 출자·출연: 주민편의시설
추가 지표	<ul style="list-style-type: none"> • 일반사용 목적자산 대비 금융부채 비율(우발부채 포함): 일반사용목적 자산 관련 금융부채에 관련 우발부채를 포함하여 산정 • 주민서비스 기반자산 대비 금융부채 비율(우발부채 포함): 주민서비스 기반자산 관련 금융부채에 관련 우발부채를 포함하여 산정 ⇒ 잠재적 위험 평가 	<ul style="list-style-type: none"> • 우발부채는 소송을 제외한 발생가능한 전체 금액으로, 그 원인이 되는 자산 별로 구분 (i) 일반사용목적 자산 관련: 지급보증, 채무부담행위, 계약상 약정, 소송 관련 (ii) 주민서비스 기반자산 관련: BTO 사업관련 재정지원 협약내역

주: 통합부채 및 우발부채는 부채발행의 원인이 되는 자산별로 구분함.

출처: 삼일회계법인(2015, pp.66-78) 참조 저자 작성

김필현·하능식(2014)은 지방자치단체 채무와 지방공기업 부채의 통합관리를 위한 지표로서, 자치단체 ‘최종예산액’ 대비 ‘총관리채무’ 비율로 정의되는 ‘통합관리채무 비율’을 제안했다. 여기서 관리대상 변수인 ‘총관리채무’는 ‘자치단체 부채’와 ‘지방공기업 부채비율 200% 초과 금융부채’의 합계이며, 채무부담능력을 나타내는 변수인 자치단체 ‘최종예산액’은 ‘최종예산 3년 평균’ 또는 ‘경상적 일반재원’이다. 그러나 이 연구는 통계상의 제약으로 지방자치단체 출자·출연기관 부채를 제외하고 있다. 또한 이 통합관리채무 비율은 지방자치단체 예산 측면 및 지방공공기관 부채의 성격을 고려하여 개발된 측면이 있으나 신규 관리지표의 다양한 구성 가능성 및 기존 지표와의 관련성에 대한 검토가 미진하다. 아울러 ‘지방공기업 부채비율 200% 혹은 150% 초과 금융부채’가 부채비율 200% 혹은 150% 초과 지방공기업의 금융부채 전부를 포함한다는 것인지, 그 일부만 포함한다는 것인지 불분명하다.

한편 기존 관리지표 개선에 국한된 연구로는 조기현(2012)을 들 수 있다. 조기현(2012)은 ‘예산 대비 채무비율’의 분모(지방자치단체의 채무부담능력)에 들어가는 최종예산규모 산정 시 회계 간 내부거래에 한정된 순계예산이 대안이 될 수 있다고 주장한다. 다만 적정채무 판단을 위해서라면 자치단체 간 외부거래까지 차감한 순계예산이 더 적절할 수도 있다고 본다

(조기현, 2012, p.44).¹¹⁾

이처럼 통합부채와 관련하여 기존 연구는 적정 관리지표 개발 및 기존지표의 개선에 초점을 두고 이뤄져왔다. 본 연구는 이러한 기존 연구(삼일회계법인, 2015; 김필현·하능식, 2014)를 근간으로 하여 통합부채에 대한 관리지표 및 적정 관리기준을 마련하는 데 목적을 두고 있다. 즉 본 연구는 신규지표를 제안하는 데 그치지 않고 적정 관리기준을 도출하는 동시에 이 기준 적용에 따른 부채 과다단체에 대한 조치도 모색하고 있다는 점에서 기존 연구와 다른 차별성을 갖는다.

3. 관리지표 신설(안)

1) 신설 방향

통합부채 관리지표 신설 시 다음 사항들을 고려할 필요가 있다. 첫째, 각 지표의 운용 목적을 명확히 한다. 운용 목적으로는 부채 수준, 부채상환능력 등의 측정을 들 수 있다. 예를 들어 단기 유동성위험의 경우 지방자치단체의 파산 가능성이 낮은 점, 재정분석지표(통합유동부채 비율)를 통해 일부 관리되고 있다는 점을 고려할 때 신규 지표 신설의 필요성이 낮다.

둘째, 지방자치단체와 지방공공기관(지방공사·공단 및 출자·출연기관)의 재원조달 방식 및 역할 차이를 고려한다. 지방자치단체는 자체수입(지방세, 세외수입 등)과 이전수입(지방교부세, 조정교부금 등)을 통해 재원을 조달하지만, 지방공공기관은 자본금 및 부채를 비롯하여 영업수익 및 영업외수익을 통해 재원을 마련한다. 또한 지방자치단체는 공공성이 높은 지역 공공재 혹은 지역공공서비스의 제공을 위해 조달된 재원의 대부분을 사용하지만, 지방공공기관은 대체로 그보다 공공성이 낮지만 수익성이 일부 보장되는 재화 및 서비스의 제공을 위해 조달된 재원을 투입한다. 아울러 지방자치단체 출자기관의 경우 그 기관 부채 중 자치단체가 보유한 지분 비율만큼만 포함하는 것이 적절할 수 있다. 더욱이 지방공공기관 부채에 대한 지방자치단체의 암묵적 지급보증 가능성도 존재한다.

셋째, 지방채무 및 부채 관련 재정분석 및 위기관리 지표와의 관련성을 검토한다. 신규 지표가 예산대비 관리채무 비율, 관리채무상환비 비율, 통합유동부채 비율, 공기업부채 비율, 환금자산대비 부채 비율 등 현행 재정분석 및 위기관리 지표와 어떤 관련성 혹은 차별성을 갖는지 검토가 필요하다.

11) 그밖에 지방자치단체 채무 또는 부채의 적정수준(이장욱·서정섭, 2017), 지방재정분석·진단제도와의 연계 필요성(하능식, 2009), 지방채발행 총액한도액의 효과(강윤희, 2015) 등에 관한 연구도 존재한다.

넷째, 신규지표는 정책담당자의 수용성 및 활용 가능성을 고려하여 운용 목적에 부합하는 대표성을 갖는 동시에 직관적으로 이해가 쉬우며 실무적으로 작성이 간편한 방식으로 설계한다. 예를 들어 부채상환 능력 측정 지표로 일반재원 대비 부채 비율이나 이자비용 비율을 설정할 수 있으나, 대표성 및 직관적 이해 측면에서 전자가 더 우월한 지표인 점을 고려할 필요가 있다.

2) 관리지표 설정

이상의 사항들을 종합적으로 고려할 때 본 연구는 통합부채 수준 및 상환능력 측정을 위한 신규 관리지표로 다음의 3개 지표를 제안한다(〈표 6〉 참조). 구체적으로 통합부채 수준 측정을 위한 지표로서 ‘예산대비통합부채 비율’과, 상환능력 측정을 위한 지표로서 ‘경상일반재원 대비 통합부채 비율’과 ‘경상일반재원대비 통합금융부채 비율’이다. 이 경우 분모에 들어가는 최종예산액 또는 경상일반재원은 개별 자치단체 수준에서는 최종예산 총계 기준을 이용하고, 전체 또는 시·도별 합계 수준에서는 최종예산 순계 기준을 활용하며, 분자에 들어가는 부채 또는 금융부채는 결산 순계 기준을 적용한다. ‘최종예산액’ 또는 ‘경상일반재원’은 기본적으로 최종예산 기준을 적용하는데, 그 이유는 당초예산보다는 자치단체 예산규모를 실질적으로 더 잘 대표하고, 결산보다는 자치단체의 계획적 예산운용 측면을 더 잘 반영하기 때문이다. ‘부채’ 또는 ‘금융부채’는 기본적으로 결산 순계 기준을 적용하여 부채의 실질규모를 반영한다.

〈표 6〉 통합부채 관리지표(안)

포괄범위	운용목적	관리지표
통합부채	부채 수준 측정	<p>예산대비통합부채 비율</p> $= \frac{\text{지자체 부채} + \lambda \sum_{i \in \{\text{지방공공기관}\}} 1(LR_i > a_i) \times \alpha_i (L_i - a_i NA_i)}{\text{최종 예산액}} \times 100$ <p>단, 부채(총계): 유동부채+장기차입부채+기타비유동부채 λ: 지방공공기관 (금융)부채 반영률 α_i: 지방자치단체 지분비율(출자기관) 혹은 1(지방공사·공단, 출연기관)</p> $1(LR_i > a_i) = \begin{cases} 1 & \text{if } LR_i \equiv L_i/NA_i > a_i \\ 0 & \text{if } LR_i \equiv L_i/NA_i \leq a_i \end{cases}$ <p>$L_i - a_i NA_i$: 부채비율 200%($a_i=2$) 혹은 400%($a_i=4$) 초과 부채규모 LR: 자기자본 대비 부채 비율, L: 부채, NA: 자기자본 지방공공기관: 지방공사·공단+출자·출연기관 a_i: 주택·토지개발사업(도시개발공사) 4, 기타 2</p>

포괄범위	운용목적	관리지표
	부채상환 능력 측정	경상일반재원대비 통합부채 비율 $= \frac{\text{지자체 부채} + \lambda \sum_{i \in \{\text{지방공공기관}\}} 1(LR_i > a_i) \times \alpha_i (L_i - a_i NA_i)}{\text{경상일반재원}} \times 100$
		※ 경상일반재원=지방세(지방교육세 제외)+경상적 세외수입 +지방교부세+자치구조정교부금+시군조정교부금 경상일반재원대비 통합금융부채 비율 $= \frac{\text{지자체 금융부채} + \lambda \sum_{i \in \{\text{지방공공기관}\}} 1(FLR_i > b_i) \times \alpha_i (FL_i - b_i NA_i)}{\text{경상일반재원}} \times 100$
		단, 금융부채: 유동부채 중 이자부금융부채+장기차입부채(금융) λ : 지방공공기관 (금융)부채 반영률 α_i : 지방자치단체 지분비율(출자기관) 혹은 1(지방공사·공단, 출연기관) $1(FLR_i > b_i) = \begin{cases} 1 & \text{if } FLR_i \equiv FL_i/NA_i > b_i \\ 0 & \text{if } FLR_i \equiv FL_i/NA_i \leq b_i \end{cases}$ $FL_i - b_i NA_i$: 금융부채비율 100%($b_i=1$) 혹은 200%($b_i=2$) 초과 부채규모 FLR : 자기자본 대비 금융부채 비율, FL : 금융부채, NA : 자기자본, 지방공공기관: 지방공사·공단+출자·출연기관 b_i : 주택·토지개발사업(도시개발공사) 2, 기타 1

주: 각 지표의 분모에 들어가는 최종예산액 또는 경상일반이전재원은 당해 연도 금액 외에 평준화를 위해 과거 3년 평균치를 사용하는 것도 생각해 볼 수 있음.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 첫째, 통합부채 수준의 측정을 위한 지표인 '예산대비통합부채 비율'은 지방자치단체 부채와 부채비율 200% 또는 400% 초과 지방공공기관이 보유하는 초과 부채 일부의 합산 금액을 예산 대비 비율로 나타낸 것이다. 이 지표는 현행 재정분석 및 위기관리 지표인 '예산대비관리채무 비율' 및 '예산대비부채 비율'과 유사하지만 여기에 지방공공기관 부채의 일부가 반영된다는 점이 다르다. 일반적으로 적정 부채비율로 200%가 적용(단, 주택·토지개발사업 관련 공사채 발행 기준은 400%)되므로, 이를 초과하는 부채규모의 일부만 지방자치단체의 관리대상 부채 범주에 포함시킨다. 김필현·히능식(2014)은 부채비율 200% 초과 부분 전체를 지방자치단체의 관리대상 부채로 간주하고 있으나, 본 연구에서는 주 업무가 주택·토지개발사업인 지방공공기관(도시개발공사)의 경우 400% 초과 기준을 적용하고 지방공공기관 부채에 대한 지방자치단체의 암묵적 지급보증 가능성을 반영하기 위해 그 일부(λ)만 관리대상 부채에 포함시킨다. 즉 주택·토지개발사업의 경우 공사채 발행한도가 2013년부터 순자산의 4배 이내(기타 사업은 2배 이내)임을 고려하여 이 사업을 주 업무로 하는 지방공공기관(도시개발공사)에 한하여 부채비율 400% 초과 부분만을 지방자치단체 관리대상 부채로 간주한다.

또한 지방자치단체 출자기관의 경우 그 기관 부채 중 자치단체가 보유한 지분 비율(α_i)만큼만 포함시킨다. 나아가 지방공공기관 부채는 자체 영업수익 및 영업외수익이나 자본금 및 자산매각을 통해 상환될 수 있으므로 지방자치단체의 암묵적 지급보증 규모를 반드시 200% 또는 400% 초과 부분 전체로 간주할 필요는 없음을 고려한다($0 < \lambda \leq 1$). 다만 이 지방공공기관(금융)부채 반영률(λ)은 자료 분석을 통해 그 적정 값을 도출하거나 지표의 단순성을 위해 1로 간주할 수도 있다. 나아가 부채 반영률은 지방공공기관의 성격을 감안하여 차별화할 수도 있을 것이다.

둘째, 지방자치단체의 부채 상환능력 측정을 위한 지표의 하나인 '경상일반재원대비 통합부채 비율'은 통합부채 관점에서 경상일반재원 대비 비율을 산정한 것으로, 지방공공기관에 대한 잠재적 의무까지 포괄하는 지방자치단체의 부채 상환 능력을 대표한다. 이 지표는 현행 재정분석지표인 '관리채무부담비율'과 유사하지만 여기에 지방공공기관 부채의 일부가 반영된다는 점이 다르다. 이 지표는 위의 '예산대비통합부채 비율'의 산정 식을 이용하되, 그 분모인 최종예산액을 경상일반재원으로 대체하여 계산한다.

셋째, '경상일반재원대비 통합금융부채 비율'은 앞의 '경상일반재원대비 통합부채 비율'과 유사하지만 통합부채 중 금융부채에 한하여 산정한 것으로, 지방공공기관의 금융부채에 대한 잠재적 의무까지 포괄하는 지방자치단체의 통합금융부채 상환 능력을 나타낸다. 다만 2019년 결산 기준으로 지방공사·공단 및 출자·출연기관의 금융부채가 해당 집단 전체 부채의 각각 44.0%, 42.4%를 점유하고 있음을 고려할 때, 금융부채만 관리대상에 포함하는 경우(금융)부채비율 기준을 부채 경우의 절반 이하로 낮출 필요가 있다.¹²⁾ 이를 고려하여 본 연구에서는 순자산 대비 금융부채 비율 100% 또는 200%를 초과하는 금융부채 규모의 일부만 지방자치단체의 관리대상 금융부채로 간주한다. 또한 지방공공기관(금융)부채 반영률(λ)은 자료 분석을 통해 그 적정 값을 도출하거나 지표의 단순성을 위해 1로 설정한다.

IV. 통합부채 관리기준 설정

1. 신규 관리지표 분석

이하에서는 통합부채 수준 및 부채 상환능력 관련 지표에 대한 적정 관리기준을 마련하기

12) 김필현·하능식(2014, p.92)은 공기업 금융부채가 전체 부채에서 점유하는 비중이 약 70%라고 보고, 금융부채만 관리대상에 포함하는 경우 부채비율 기준을 150% 수준으로 낮출 필요가 있다고 본다.

위해 신규 관리지표에 대한 분석을 실시한다.

1) 자료 및 분석방법

본 연구는 신규 관리지표의 적정 관리기준을 도출하기 위해 2019년 총계 최종예산 기준 예산 자료(경상일반재원 포함), 순계 결산 기준 부채 자료, 지방공사·공단 및 지방자치단체 출자·출연기관 공시자료를 이용한다. 이 중 지방공사·공단 및 지방자치단체 출자·출연기관 공시자료는 각각 대상기관의 95.5%, 90.3%만 존재한다(〈표 7〉 참조). 이는 본 연구의 개별 기관 단위 분석에 사용되는 지방공사·공단 및 지방자치단체 출자·출연기관 부채 통계가 대표성이 있음을 보여준다. 다만 지방공공기관통합공시(클린아이)에는 지방자치단체 출자·출연기관의 경우 금융부채 통계가 누락되어 있다. 이에 따라 본 연구의 ‘경상일반재원대비 통합금융부채 비율’ 분석 결과 중 지방자치단체 출자·출연기관 부분을 해석할 때에는 이 점에 유의할 필요가 있다. 향후 해당 기관 전체를 대상으로 재무제표가 취합되고 관련 분석이 이뤄질 필요가 있을 것이다.

〈표 7〉 지방공사·공단 및 지방자치단체 출자·출연기관 자료 현황

(단위: 개, %)

구 분	공사·공단			출자·출연		
	합계	자료존재	자료없음	합계	자료존재	자료없음
서울	30 (100.0)	29 (96.7)	1 (3.3)	65 (100.0)	60 (92.3)	5 (7.7)
부산	7 (100.0)	7 (100.0)	-	31 (100.0)	31 (100.0)	-
대구	5 (100.0)	5 (100.0)	-	25 (100.0)	25 (100.0)	-
인천	13 (100.0)	12 (92.3)	1 (7.7)	23 (100.0)	23 (100.0)	-
광주	5 (100.0)	5 (100.0)	-	18 (100.0)	15 (83.3)	3 (16.7)
대전	4 (100.0)	4 (100.0)	-	16 (100.0)	15 (93.8)	1 (6.3)
울산	6 (100.0)	6 (100.0)	-	14 (100.0)	11 (78.6)	3 (21.4)
세종	2 (100.0)	2 (100.0)	-	4 (100.0)	4 (100.0)	-
경기	35 (100.0)	32 (91.4)	3 (8.6)	139 (100.0)	121 (87.1)	18 (12.9)
강원	8 (100.0)	7 (87.5)	1 (12.5)	76 (100.0)	63 (82.9)	13 (17.1)
충북	4 (100.0)	4 (100.0)	-	40 (100.0)	38 (95.0)	2 (5.0)
충남	6 (100.0)	6 (100.0)	-	62 (100.0)	48 (77.4)	14 (22.6)
전북	3 (100.0)	3 (100.0)	-	58 (100.0)	53 (91.4)	5 (8.6)
전남	2 (100.0)	2 (100.0)	-	72 (100.0)	70 (97.2)	2 (2.8)
경북	10 (100.0)	9 (90.0)	1 (10.0)	68 (100.0)	66 (97.1)	2 (2.9)
경남	11 (100.0)	11 (100.0)	-	66 (100.0)	57 (86.4)	9 (13.6)
제주	3 (100.0)	3 (100.0)	-	13 (100.0)	13 (100.0)	-
합계	154 (100.0)	147 (95.5)	7 (4.5)	790 (100.0)	713 (90.3)	77 (9.7)

출처: 행정안전부, 지방공공기관통합공시(클린아이)(www.cleaneye.go.kr)

한편 본 연구는 지방공공기관(금융)부채 반영률(λ)은 1로 가정한다. 또한 지방자치단체 출자기관에 대한 자치단체 지분 비율을 나타내는 모수(α_i)는 지방공사·공단 및 출연기관과 마찬가지로 1로 상정한다. 즉 행안부의 지방공공기관통합공시(클린아이)를 통해서 출자기관에 대한 자치단체 지분 비율 자료를 확보하기 곤란하다는 점을 고려하여, 모든 지방공공기관에 대해 관련 모수(α_i)를 1로 설정한다. 향후 자치단체 지분 비율 정보가 확보되는 경우 좀 더 정확한 분석이 가능할 것이다.

이 같은 각종 자료를 이용하여 각 지표의 특징을 분석하기 위해 본 연구는 지방공공기관 부채를 100% 반영하는 경우(r_0)와 지방공공기관 부채비율 200%(금융부채비율은 100%) 초과 부채만 한계적으로 반영하는 경우(r_1)를 상정하고, 지방공공기관 부채비율 200%(금융부채비율은 100%) 또는 400%(금융부채비율은 200%) 초과(도시개발공사에 국한) 부채만 반영하는 경우(r_2)와 비교하고자 한다. 이 경우 지방공공기관 부채비율 400%(금융부채비율은 200%) 초과 부채 반영은 각 시·도 소관 도시개발공사에 국한하여 적용한다. 만약 지방공공기관을 주택사업 및 토지개발사업을 주업무로 하는 기관과 기타 기관으로 구분할 수 있다면 부채비율 400%(금융부채비율은 200%) 초과 부채 반영은 전자의 기관에 적용할 수 있을 것이다.¹³⁾

이 세 사례를 비교 분석하는 이유는 다음과 같다. 지방공공기관 부채 100%를 반영하는 사례(r_0)는 그 기관의 재무상태와 무관하게 보유 부채 전부를 지방자치단체 부채와 단순 합산하여 통합부채를 산정하는 경우로서, 다른 두 사례와의 비교 준거점 역할을 한다. 반면 지방공공기관(금융)부채비율 일정 수준(일반 200%, 금융 100%)을 초과하는 부채만 반영하는 사례(r_1)는 그 기관의 순자산과 비교하여 한계적인 부채만 지방자치단체 부채와 합산하여 통합부채를 산정하는 경우로서, 부채 전부를 포함한 사례(r_1)와 비교·분석하기 위한 것이다. 아울러 지방공공기관(금융)부채비율 일정 수준(도시개발공사는 그 2배)을 초과하는 부채만 반영하는 사례(r_2)는 주택·토지개발사업 관련 공사채 발행 기준이 일반 수준의 2배(일반 400%, 금융 200%)에 해당한다는 점을 고려한 경우로서, 이를 고려하지 않은 사례(r_1)와 비교·분석하기 위한 것이다.

2) 결과

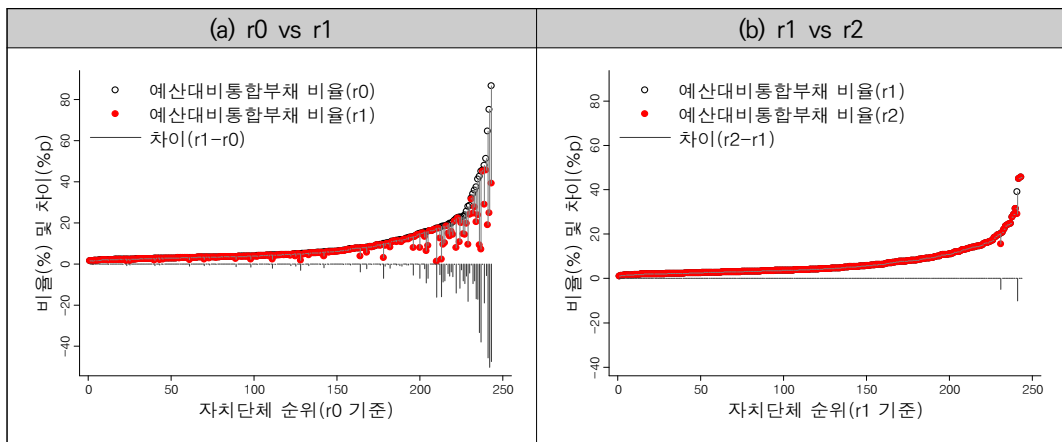
우선 ‘예산대비통합부채 비율’과 관련하여 지방공공기관 부채를 100% 반영하는 경우(r_0)와

13) 공사·공단의 사채발행 한도는 주택·토지개발사업이 순자산액의 4배 이내, 기타사업이 순자산액의 2배 이내로 설정되어 있다(「지방공기업법 시행령」 제62조의 제2항). 여기서 순자산액은 승인신청일 기준 자기자본(자산총액-부채총액)을 의미한다.

지방공공기관 부채비율 200% 초과 부채만 한계적으로 반영하는 경우(r1)를 비교해 보면, 다수의 자치단체에서 r0보다 r1에서 예산대비통합부채 비율이 크게 감소하는 것으로 나타난다(〈그림 2〉 참조). 특히 r0에서 예산대비통합부채 비율이 클수록 r1에서 감소폭이 더 큰 경향을 보인다. 이는 지방공공기관 부채 중 일정 수준 이상의 초과분이 아니라 그 전체를 반영하게 되면 예산대비통합부채 비율이 매우 커져서 통합부채 수준을 과도하게 대표할 수 있음을 의미한다.

지방공공기관 부채비율 200% 초과 부채만 반영하는 경우(r1)와 지방공공기관 부채비율 200% 또는 400% 초과(도시개발공사에 국한) 부채만 한계적으로 반영하는 경우(r2)를 비교해 보면, 2개 자치단체에서 예산대비통합부채 비율이 감소하는 것으로 나타난다. 감소 자치단체는 인천 본청(39.1%→29.1%, -10.0%p ↓)과 강원 본청(20.3%→15.5%, -4.8%p ↓)이다. 이는 이 두 자치단체 소관 도시개발공사인 인천도시공사와 강원도개발공사의 부채가 다른 시도 소관 도시개발공사와 비교하여 상당한 규모를 갖는다는 사실을 알려준다.

〈그림 2〉 자치단체별 예산대비통합부채 비율 분포

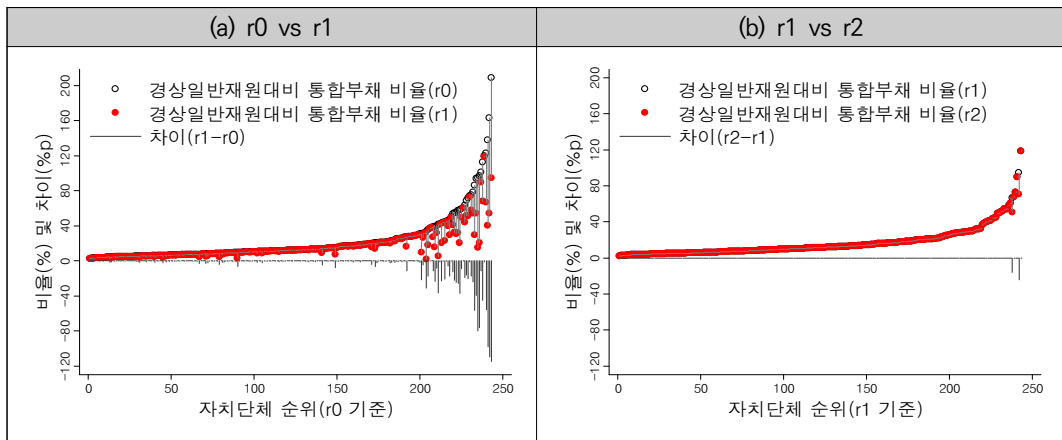


주: 2019년 총계 최종예산 기준임(부채는 순계 결산 기준). r0은 지방공공기관 부채 100% 반영의 경우, r1은 지방공공기관 부채비율 200% 초과 부채 반영의 경우, r2는 지방공공기관 부채비율 200% 초과 및 400% 초과(도시개발공사에 국한) 부채 반영의 경우임.

다음으로 '경상일반재원대비 통합부채 비율'과 관련하여 지방공공기관 부채를 100% 반영하는 경우(r0)와 지방공공기관 부채비율 200% 초과 부채만 한계적으로 반영하는 경우(r1)를 비교해 보면, 앞의 사례 분석 결과와 유사하게 다수의 자치단체에서 r0보다 r1에서 경상일반재원대비 통합부채 비율이 크게 감소하는 것으로 나타난다(〈그림 3〉 참조). 또한 지방공공기관 부채비율 200% 초과 부채만 반영하는 경우(r1)와 지방공공기관 부채비율 200% 또는

400% 초과(도시개발공사에 국한) 부채만 반영하는 경우(r2)를 비교해 보면, 2개 자치단체에서 경상일반재원대비 통합부채 비율이 감소하는 것으로 분석된다. 이는 예산대비통합부채 비율의 경우와 마찬가지로 인천 본청(94.5%→70.3%, -24.2%p ↓)과 강원 본청(66.6%→50.8%, -15.8%p ↓)에서 감소한 데서 비롯된 결과다.

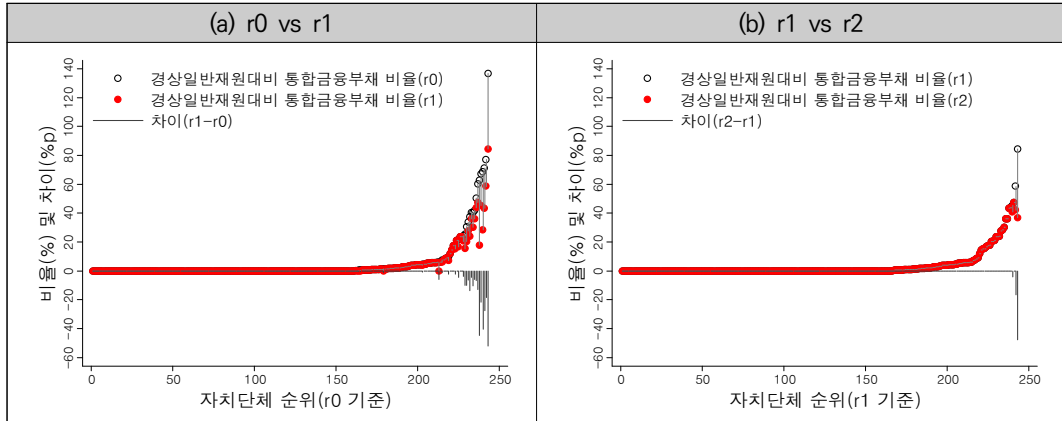
〈그림 3〉 자치단체별 경상일반재원대비 통합부채 비율 분포



주: 2019년 총계 최종예산 기준임(부채는 순계 결산 기준). r0은 지방공공기관 부채 100% 반영의 경우, r1은 지방공공기관 부채비율 200% 초과 부채 반영의 경우, r2는 지방공공기관 부채비율 200% 초과 및 400% 초과(도시개발공사에 국한) 부채 반영의 경우임.

마지막으로 ‘경상일반재원대비 통합금융부채 비율’과 관련하여 지방공공기관 금융부채를 100% 반영하는 경우(r0)와 지방공공기관 금융부채비율 100% 초과 부채만 한계적으로 반영하는 경우(r1)를 비교해 보면, 앞서의 사례 분석 결과와 유사하게 다수의 자치단체에서 r0보다 r1에서 경상일반재원대비 통합금융부채 비율이 크게 감소하는 것으로 나타난다(〈그림 4〉 참조). 다만 r0보다 r1에서 감소하는 자치단체 수는 앞의 경우보다 상대적으로 적다. 아울러 지방공공기관 금융부채비율 100% 초과 부채만 반영하는 경우(r1)와 지방공공기관 금융부채 비율 100% 또는 200% 초과(도시개발공사에 국한) 부채만 반영하는 경우(r2)를 비교해 보면, 3개 자치단체에서 경상일반재원대비 통합금융부채 비율이 감소하는 것으로 분석된다. 인천 본청(84.5%→36.7%, -47.7%p ↓)과 강원 본청(58.5%→42.1%, -16.4%p ↓)에 더하여 대구 본청(45.1%→40.9%, -4.2%p ↓)에서도 감소하는 것으로 나타난다. 이는 이 세 자치단체 소관 도시개발공사인 인천도시공사, 대구도시공사 및 강원도개발공사의 금융부채 규모가 다른 시도 소관 도시개발공사보다 상대적으로 적지 않음을 의미한다.

〈그림 4〉 자치단체별 경상일반재원대비 통합금융부채 비율 분포



주: 2019년 총계 최종예산 기준임(부채는 순계 결산 기준). r0은 지방공공기관 부채 100% 반영의 경우, r1은 지방공공기관 금융부채비율 100% 초과 금융부채 반영의 경우, r2는 지방공공기관 금융부채비율 100% 초과 및 200% 초과(도시개발공사에 국한) 금융부채 반영의 경우임.

2. 분석결과 종합

신규 통합부채 관리지표별 분석 결과를 지방채무 관리지표인 관리채무 비율(예산대비채무 비율)¹⁴⁾ 및 관리채무부담 비율(관리채무부담도)¹⁵⁾과 비교해 보면 〈표 8〉과 같다.

관리채무 비율과 관리채무부담 비율은 각각 관리 기준이 존재한다. 관리채무 비율은 25% 초과 40% 이하이면 ‘주의’, 40% 초과면 ‘위기’로 판단¹⁶⁾하는데, 2019년 기준으로 이 두 범주에 속하는 자치단체는 없다. 관리채무부담 비율은 35% 이상이면 채무관리계획 수립 및 지방의회 보고 의무가 발생하며, 60% 이상이면 매년 순세계잉여금 발생액의 20%를 조기상환에 사용하거나 채무상환을 위해 기금 또는 별도 회계 등에 적립할 의무를 부여받는다.¹⁷⁾ 이 같은 관리채무 비율과 관리채무부담 비율에 대한 관리 기준을 참고하여 신규 통합부채 관리지표 산정 결과를 살펴보면, 25% 이상 자치단체를 별도로 구분하여 좀 더 자세한 검토가 필요해 보인다.

14) 지방재정법시행령 제65조 제4항에 따른 ‘예산대비채무 비율’을 말한다. 이 지표는 최종예산액 대비 관리채무의 비율로 정의되므로 실제로는 ‘예산대비관리채무 비율’이 정확한 명칭이다.

15) 관리채무부담 비율은 경상일반재원 대비 관리채무의 비율로 정의되며, 재정분석 지표로 이용되는 동시에 지방재발행 총액 한도제에서는 관리채무부담도의 명칭으로 불린다.

16) 「지방재정법 시행령」 제65조의3(재정위기단체 등의 지정·해제의 기준 및 절차 등) 참조

17) 행정안전부, 「2021년도 지방채 발행계획 수립기준」, 2020.7 참조. 최근 관리채무부담비율 35% 이상 자치단체 수가 줄어들고 있는 것으로 파악된다(2017년 12개 → 2018년 10개 → 2019년 7개).

〈표 8〉 자치단체 채무 및 통합부채 관리지표별 자치단체 분포

(단위: 개)

구간	관리채무 비율	관리채무 부담비율	예산대비통합부채 비율			경상일반재원대비 통합부채 비율			경상일반재원대비 통합금융부채 비율		
			r0	r1	r2	r0	r1	r2	r0	r1	r2
합계	243	243	243	243	243	243	243	243	243	243	243
0~5	212	183	130	137	137	23	33	33	205	206	206
5~10	18	29	49	55	55	70	70	70	14	13	13
10~15	7	10	22	28	28	55	51	51	2	2	2
15~20	4	4	18	10	11	22	26	26	2	5	5
20~25	2	6	8	7	6	15	19	19	5	6	6
25~30	0	1	3	2	3	14	15	15	1	2	2
30~35	0	3	2	1	1	5	5	5	2	1	1
35~40	0	3	2	1	0	6	3	3	1	2	3
40~45	0	3	2	0	0	5	6	6	3	2	4
45~50	0	1	3	2	2	4	2	2	0	2	1
50~55	0	0	1	0	0	2	5	6	1	0	0
55~60	0	0	0	0	0	4	1	1	0	1	0
60~65	0	0	1	0	0	2	1	1	2	0	0
65~70	0	0	0	0	0	1	2	1	2	0	0
70~75	0	0	0	0	0	2	1	2	1	0	0
75~80	0	0	1	0	0	2	0	0	1	0	0
80~85	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
85~90	0	0	1	0	0	1	1	1	0	0	0
90~95	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0
95~100	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
100~105	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
105~110	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
110~115	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
115~120	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0
120~125	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
125~130	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
130~135	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
135~	0	0	0	0	0	3	0	0	1	0	0

주: 2019년 총계 최종예산 기준임(부채는 순계 결산 기준). r0, r1, r2에 대해서는 앞 그림의 주 참조. 관리채무 비율(예산대비채무 비율)은 재정주의 및 재정위기 단체 지정 기준으로 활용되는데, 이 비율이 25% 초과~40% 이하이면 '주의', 40% 초과면 '위기'로 판단함.

신규 통합부채 관리지표 수치가 25% 이상인 자치단체를 정리하면 <표 9>와 같다.

<표 9> 자치단체 채무 및 통합부채 관리지표별 상위 자치단체 목록 (단위: %)

자치 단위	광역 기초	관리채무 비율	관리채무 부담비율	예산대비통합부채 비율				경상일반재원대비 통합부채 비율				경상일반재원대비 통합금융부채 비율					
				r1		r2		r1		r2		r1		r2			
				비율	순위	비율	순위	비율	순위	비율	순위	비율	순위	비율	순위		
특별 광역시	서울	본청	-	33.3	10	-	-	-	-	53.9	11	53.9	10	28.3	10	28.3	10
	부산	본청	-	47.8	1	28.8	5	28.8	5	67.8	5	67.8	5	43.5	6	43.5	3
	대구	본청	-	41.0	4	-	-	-	-	54.1	9	54.1	8	45.1	4	40.9	5
	인천	본청	-	37.9	5	39.1	3	29.1	4	94.5	2	70.3	4	84.5	1	36.7	6
	광주	본청	-	34.3	9	-	-	-	-	51.3	13	51.3	12	30.1	9	30.1	9
	대전	본청	-	-	-	-	-	-	-	32.6	25	32.6	25	-	-	-	-
	울산	본청	-	41.8	3	27.6	6	27.6	6	58.1	8	58.1	7	35.9	8	35.9	8
	세종	본청	-	-	-	-	-	-	-	29.2	33	29.2	33	-	-	-	-
	경기	본청	-	-	-	-	-	-	-	29.4	32	29.4	32	-	-	-	-
도	강원	본청	-	37.7	6	-	-	-	-	66.6	6	50.8	13	58.5	2	42.1	4
	충북	본청	-	34.4	8	-	-	-	-	44.1	17	44.1	17	36.0	7	36.0	7
	충남	본청	-	-	-	-	-	-	-	31.7	28	31.7	28	-	-	-	-
	전북	본청	-	-	-	-	-	-	-	30.8	29	30.8	29	27.5	11	27.5	11
	전남	본청	-	43.0	2	-	-	-	-	54.0	10	54.0	9	47.3	3	47.3	1
	경북	본청	-	35.8	7	-	-	-	-	52.0	12	52.0	11	43.7	5	43.7	2
	제주	본청	-	-	-	-	-	-	-	31.8	26	31.8	26	-	-	-	-
	경기	시흥	-	-	-	45.1	2	45.1	2	118.7	1	118.7	1	-	-	-	-
시	경기	파주	-	-	-	-	-	-	-	29.5	31	29.5	31	-	-	-	-
	경기	과천	-	-	-	-	-	-	-	43.6	18	43.6	18	-	-	-	-
	강원	춘천	-	-	-	-	-	-	-	27.4	40	27.4	40	-	-	-	-
	강원	태백	-	-	-	-	-	-	-	25.3	44	25.3	44	-	-	-	-
	충북	청주	-	-	-	-	-	-	-	26.7	42	26.7	42	-	-	-	-
	충북	제천	-	-	-	-	-	-	-	31.7	27	31.7	27	-	-	-	-
	충남	천안	-	-	-	-	-	-	-	36.7	24	36.7	24	-	-	-	-
	충남	아산	-	-	-	-	-	-	-	27.7	38	27.7	38	-	-	-	-
	충남	서산	-	-	-	-	-	-	-	28.3	35	28.3	35	-	-	-	-
	충남	계룡	-	-	-	-	-	-	-	38.1	23	38.1	23	-	-	-	-
	전북	익산	-	-	-	-	-	-	-	39.8	22	39.8	22	-	-	-	-
	전남	목포	-	27.0	11	31.5	4	31.5	3	72.8	4	72.8	3	-	-	-	-
	경북	포항	-	-	-	-	-	-	-	41.4	19	41.4	19	-	-	-	-
	경북	경주	-	-	-	-	-	-	-	29.8	30	29.8	30	-	-	-	-
	경북	구미	-	-	-	-	-	-	-	28.2	36	28.2	36	-	-	-	-
	경북	영주	-	-	-	-	-	-	-	25.9	43	25.9	43	-	-	-	-
	경북	문경	-	-	-	-	-	-	-	27.6	39	27.6	39	-	-	-	-
	경남	창원	-	-	-	-	-	-	-	44.6	16	44.6	16	-	-	-	-
	경남	진주	-	-	-	-	-	-	-	49.2	15	49.2	15	-	-	-	-
	경남	김해	-	-	-	-	-	-	-	40.2	21	40.2	21	-	-	-	-
경남	거제	-	-	-	-	-	-	-	49.6	14	49.6	14	-	-	-	-	
군	강원	영월	-	-	-	-	-	-	-	41.2	20	41.2	20	-	-	-	-
	전북	완주	-	-	-	45.6	1	45.6	1	89.7	3	89.7	2	-	-	-	-
	전남	강진	-	-	-	-	-	-	-	29.2	34	29.2	34	-	-	-	-
자치구	경북	칠곡	-	-	-	-	-	-	-	28.0	37	28.0	37	-	-	-	-
	인천	서구	-	-	-	-	-	-	-	27.0	41	27.0	41	-	-	-	-
	광주	동구	-	-	-	-	-	-	-	60.5	7	60.5	6	-	-	-	-

주: 앞의 <표 8>에서 각 관리지표 값이 25% 이상인 자치단체만 정리한 것임.

동 표에서 주목할 사항은 관리채무부담 비율이 35% 이상인 자치단체 수가 7개로서, 그 대부분(부산·대구·인천·울산·강원·전남·경북 본청)이 '경상일반재원대비 통합부채 비율' 또는 '경상일반재원대비 통합금융부채 비율' 측면에서 7순위 안에 든다는 점이다. 7순위 안에 드는 기타 자치단체로는 충북 본청, 경기 시흥시, 전남 목포시, 전북 완주군, 광주 동구가 있다. 반면 '예산대비통합부채 비율' 측면에서 6순위 안에 드는 자치단체로는 부산·인천·울산 본청을 포함하여 경기 시흥시, 전남 목포시, 전북 완주군이 있다.

요컨대 부산 본청과 인천 본청은 신규 3개 지표(r2 기준)에서 각각 5순위, 6순위 안에 들며, 울산 본청, 경기 시흥시, 전남 목포시, 전북 완주군은 신규 2개 지표(r2 기준)에서 각각 7순위, 2순위, 3순위, 2순위 안에 포함된다. 부산 본청의 경우 관리채무부담비율 측면에서 1순위에 해당하지만, '예산대비통합부채 비율'(r2 기준)과 '경상일반재원대비 통합부채 비율'(r2 기준)은 5순위를 나타내어, 해당 자치단체 관리부채와 비교하여 산하 지방공공기관 부채가 많지 않음을 알 수 있다. 이에 반해 경기 시흥시, 전남 목포시, 전북 완주군은 관리채무부담비율 측면에서 7순위 안에 들지 않지만 신규 2개 지표(r2 기준)에서 3순위 안에 포함되므로, 해당 자치단체 관리채무와 비교하여 산하 지방공공기관 부채 규모가 작지 않은 편이다. 이는 신규 지표가 지방자치단체 관리채무에 더하여 지방공공기관 부채 규모를 일부 반영함으로써 해당 자치단체의 통합부채 수준을 적절히 대표하고 있음을 보여준다.

주요 자치단체의 채무지표 및 신규 관리지표 산정 내역을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 광역 본청은 관리채무부담비율이 34.4%~47.8%, '예산대비통합부채 비율'이 13.65~29.1%, '경상일반재원대비 통합부채 비율'이 44.1%~70.3%, '경상일반재원대비 통합금융부채 비율'이 35.9%~47.3%이다(〈표 10〉 참조). 반면 경기 시흥시, 전북 완주군, 전남 목포시는 자치단체 채무가 없거나 관리채무부담비율이 7.4%~27.0%이지만, '예산대비통합부채 비율'(31.5%~45.6%)과 '경상일반재원대비 통합부채 비율'(72.8%~118.7%)은 높은 편이다. 이는 이들 자치단체 소관 지방공공기관, 특히 출자·출연기관 부채가 상당함을 알려준다.

한편 대구·인천·강원 본청 소관 지방공공기관 금융부채는 그 기준을 해당 기관의 금융부채 비율 100% 초과 금융부채로 설정하면 존재하지만, 해당 지역의 도시개발공사에 한하여 기준을 금융부채비율 200% 초과 금융부채로 완화하면 존재하지 않게 된다. 이에 따라 '경상일반재원대비 통합금융부채 비율'(35.9~47.3%)이 '경상일반재원대비 통합부채 비율'(44.1~70.3%)보다 더 균일한 분포를 형성한다.

〈표 10〉 주요 자치단체 채무지표 및 통합부채 관리지표 산정 내역

(단위: 억원, %)

구분		부산 본청	대구 본청	인천 본청	울산 본청	강원 본청	충북 본청	전남 본청	경북 본청	경기 시흥시	전북 완주군	전남 목포시	광주 동구
통합예산	통합최종예산(a)	138,807	95,363	118,416	43,816	77,618	60,402	97,073	114,918	19,397	7,308	10,536	4,066
	통합최종예산 (경상일반재원)(b)	58,991	41,766	49,032	20,828	23,662	19,355	24,439	32,316	7,369	3,716	4,549	1,104
채무지표	총채무(순계)	25,712	17,090	17,987	7,485	9,039	6,633	11,007	11,307	-	168	965	-
	BTL임차료(순계)	2,581	235	1,686	1,437	-	236	157	-	-	130	330	-
	관리채무비율 (최종예산 대비)	20.4	18.2	16.6	20.4	11.6	11.4	11.5	9.8	-	4.1	12.3	-
	관리채무부담비율 (결산 경상일반재원 대비)	47.8	41.0	37.9	41.8	37.7	34.4	43.0	35.8	-	7.4	27.0	-
지방자치단체 부채	부채(c)	39,412	22,480	32,148	12,085	11,705	8,543	13,209	16,606	8,148	946	2,468	668
	금융부채(d)	25,650	17,090	18,018	7,485	9,965	6,962	11,571	14,121	0	169	965	0
	(d/c*100)	(65.1)	(76.0)	(56.0)	(61.9)	(85.1)	(81.5)	(87.6)	(85.0)	(0.0)	(17.9)	(39.1)	(0.0)
지방공공기관 부채	부채비율 200% 초과 부채(e)	610	106	14,170	17	4,042	-	-	215	602	2,388	846	-
	부채비율 400% 초과 부채 포함(f)	610	106	2,315	17	315	-	-	215	602	2,388	846	-
지방공공기관 금융부채	금융부채비율 100% 초과 부채(g)	-	1,756	23,403	-	3,885	-	-	-	-	-	-	-
	금융부채비율 200% 초과 금융부채 포함(h)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
예산대비 통합부채비율	$r1=(c+e)/a*100$	28.8	23.7	39.1	27.6	20.3	14.1	13.6	14.6	45.1	45.6	31.5	16.4
	$r2=(c+f)/a*100$	28.8	23.7	29.1	27.6	15.5	14.1	13.6	14.6	45.1	45.6	31.5	16.4
	$r2-r1$	-	-	-10.0	-	-4.8	-	-	-	-	-	-	-
경상일반재원 대비 통합부채 비율	$r1=(c+e)/b*100$	67.8	54.1	94.5	58.1	66.6	44.1	54.0	52.0	118.7	89.7	72.8	60.5
	$r2=(c+f)/b*100$	67.8	54.1	70.3	58.1	50.8	44.1	54.0	52.0	118.7	89.7	72.8	60.5
	$r2-r1$	-	-	-24.2	-	-15.8	-	-	-	-	-	-	-
경상일반재원 대비 통합금융부채 비율	$r1=(d+g)/b*100$	43.5	45.1	84.5	35.9	58.5	36.0	47.3	43.7	-	4.5	21.2	-
	$r2=(d+h)/b*100$	43.5	40.9	36.7	35.9	42.1	36.0	47.3	43.7	-	4.5	21.2	-
	$r2-r1$	-	-4.2	-47.7	-	-16.4	-	-	-	-	-	-	-

주: 2019년 총계 최종예산 기준임(부채는 순계 결산 기준). 지방공공기관 부채 및 금융부채는 지방공공기관(이용)에 기반하여 산정한 것임.

3. 관리기준(안)

이상의 결과를 종합할 때, 신규 통합부채 지표의 관리기준을 다음과 같이 설정하는 방안을 생각해 볼 수 있다(표 11) 참조). 첫째, ‘예산대비통합부채 비율’(r2 기준)은 2019년 기준 3

순위 자치단체의 하한인 30%와 1순위 자치단체의 상한인 50% 사이에 있을 경우 ‘부채관리계획 작성’, 50% 초과이면 ‘주의’ 대상으로 지정한다. 이 경우 ‘부채관리계획 작성’ 대상에는 전북 완주군(45.6%), 경기 시흥시(45.1%), 전남 목포시(31.5%)가 포함되며, ‘주의’ 대상은 없다. 다만 이 세 자치단체의 경우 소관 지방공공기관 부채 대부분이 출자기관 부채¹⁸⁾로서, 만약 해당 자치단체의 지분 비율만큼만 통합부채에 반영하는 경우에는 ‘부채관리계획 작성’ 대상에서 제외될 가능성이 높다.

둘째, ‘경상일반재원대비 통합부채 비율’(r2 기준)은 2019년 기준 6순위 자치단체의 하한인 60%와 2순위 자치단체의 상한인 90% 사이에 있을 경우 ‘부채관리계획 작성’, 90% 초과이면 ‘주의’ 대상으로 지정한다. 이 경우 ‘부채관리계획 작성’ 대상에는 전북 완주군(89.7%), 전남 목포시(72.8%), 인천 본청(70.3%), 부산 본청(70.3%), 광주 동구(60.5%)가 포함되며, ‘주의’ 대상은 경기 시흥시(118.7%) 하나이다. 앞의 경우와 마찬가지로 경기 시흥시, 전북 완주군, 전남 목포시는 출자기관 부채 포함 범위에 따라 경상일반재원대비 통합부채 비율(r2 기준)이 낮아질 수도 있다.

셋째, ‘경상일반재원대비 통합금융부채 비율’(r2 기준)은 2019년 기준 5순위 자치단체의 하한인 40%와 1순위 자치단체의 상한인 50% 사이에 있을 경우 ‘부채관리계획 작성’, 50% 초과이면 ‘주의’ 대상으로 지정한다. 이 경우 ‘부채관리계획 작성’ 대상에는 전남 본청(47.3%), 경북 본청(43.7%), 부산 본청(43.5%), 강원 본청(42.1%), 대구 본청(40.9%)이 포함되며, ‘주의’ 대상 단체는 없다.

〈표 11〉 통합부채 지표 관리기준(안)

지표	부채관리계획 작성 기준	주의 기준
예산대비통합부채 비율	30% 초과 ~ 50% 이하	50% 초과
경상일반재원대비 통합부채 비율	60% 초과 ~ 90% 이하	90% 초과
경상일반재원대비 통합금융부채 비율	40% 초과 ~ 50% 이하	50% 초과

이 같은 신규 관리지표 3개에 대한 적정 관리기준이 마련되는 경우 그 중 하나라도 두 기준 범위 안에 있으면 ‘부채관리계획 작성’ 대상이나 ‘주의’ 대상으로 지정하는 방안을 강구할 필요가 있다. ‘부채관리계획 작성’ 대상으로 지정되는 경우 관리채무부담 비율 35% 이상인

18) 전북 완주군의 경우 2019년 기준으로 출자기관인 완주테크노밸리(주)와 완주농공단지개발(주)의 부채가 각각 2,447억원 및 351억원으로, 소관 지방공공기관 부채(2,804억원)의 99.8%에 달한다. 경기 시흥시도 출자기관인 (주)시흥매화산단개발의 부채가 658억원으로, 소관 지방공공기관 부채(682억원)의 96.5%에 이른다. 전남 목포시 역시 출자기관인 목포대양산단(주)의 부채가 810억원으로, 소관 지방공공기관 부채(900억원)의 90.0% 수준이다.

자치단체에 부과하는 사항과 유사하게 부채관리계획 수립 및 지방의회 보고 의무를 부과한다. '주의' 대상으로 지정되는 경우에는 지방자치단체, 지방공사·공단, 지방자치단체 출자·출연기관을 아우르는 통합재정을 대상으로 재정진단을 실시하고 지방재정위기관리제도의 절차에 따라 후속조치를 실시하는 것이 적절할 것이다.¹⁹⁾

V. 결론

지방자치단체 부채와 지방공사·공단 및 출자·출연기관 부채를 포괄하는 통합부채는 우발부채와 함께 재정건전성관리계획을 통해 관리되고 있는데, 관련 통계 생산에 머물고 있을 뿐 적정 관리지표 및 기준이 마련되어 있지 않다. 이를 고려하여 본 연구는 통합부채를 대상으로 관리지표 신설, 적정 관리기준 마련 등 합리적 관리 방안을 모색했다.

본 연구가 제시한 통합부채의 합리적 관리 방안과 향후 검토 사항에 대해 정리하면 다음과 같다. 첫째, 통합부채 관리지표로 부채 수준 측정과 관련해서는 '예산대비통합부채 비율', 상환능력 측정과 관련해서는 '경상일반재원대비 통합부채 비율' 및 '경상일반재원대비 통합금융부채 비율'의 신설·운용을 검토할 필요가 있다. 이 경우 각 산식의 주요 모수에 해당하는 지방공공기관(금융)부채 반영률(λ)은 지표에 대한 이해(理解) 수준 제고, 산정방식의 단순화 등을 고려하여 1로 설정하고, 지방자치단체 출자기관의 경우 그 기관 부채 중 자치단체가 보유한 지분 비율(α_i)만큼만 포함하는 것이 더 바람직할 것이다. 아울러 본 연구에서는 지방공공기관의 경우 부채비율 200%(금융부채비율 100%) 초과 부분 전체를 지방자치단체의 관리대상 부채로 간주하고, 도시개발공사에 한하여 부채비율 400%(금융부채비율 200%) 초과 부분만을 지방자치단체 관리대상 부채로 가정하고 있다. 그러나 부채중점관리기관 중 도시개발공사(광역)의 부채감축목표가 300%임²⁰⁾을 고려하면, 그 대신 부채비율 300% 초과(금융부채비

19) 한편 지방공공기관(금융)부채 반영률(λ)을 1이 아니라 0.5 및 0.75로 설정하는 경우 신규 지표별로 구간별 자치단체 수가 변동하게 된다(〈부표 1〉 참조). 지방공공기관(금융)부채 반영률(λ)을 0.5에서 1로 높이는 경우 그만큼 지방공공기관 부채가 많이 반영되므로 지방공공기관 부채가 있는 자치단체의 경우 일반적으로 각 지표 값이 커지는 경향을 보인다. 따라서 지방공공기관(금융)부채 반영률(λ)을 1 미만으로 설정하는 경우에는 통합부채 지표 관리기준(안)도 조정이 불가피하다. 이는 지표에 대한 이해(理解) 수준을 높이고 그 산정방식을 단순화하는 차원에서 지방공공기관(금융)부채 반영률(λ)을 1로 설정하는 것이 바람직할 수 있음을 시사한다. 다만 이 경우 지방공공기관 부채에 대한 지방자치단체의 암묵적 지급보증 가능성 반영의 취지가 퇴색하는 한계가 있다.

20) 행정안전부, 「2021년도 지방공기업 예산편성기준」, 2020.6, p.26 참조

을 150%) 부분만을 지방자치단체 관리대상 부채로 간주하는 방안에 대한 검토도 요구된다. 나아가 지방자치단체와 지방공사·공단 등은 운영 목적과 재원조달 방식이 서로 다르므로 부채의 성격과 수준에 대한 평가도 달라야 하지만, 본 연구가 제안하는 통합부채 지표들은 해당 부채를 단순히 합산하여 도출한 것이므로 그 활용은 매우 신중하고 제한적일 필요가 있다.

둘째, 부채 수준 관련 지표('예산대비통합부채 비율')의 경우 중장기적으로 자산이 존재하는 부채와 자산이 존재하지 않는 부채로 구분하여 보다 세밀하게 설정·관리하는 방안도 검토가 필요하다. 다만 지방자치단체의 경우 주민편의시설과 사회기반시설과 같이 매각에 의한 유동화가 어려운 자산이 존재하므로 각 자산 유형과 결부된 부채 통계가 적절히 생산된다는 것을 전제로 자산 유무를 고려한 부채 수준 관리지표의 설계 및 관리가 가능할 수 있다.

셋째, 신규 통합부채 지표가 신설되는 경우 적정 관리기준이 마련될 필요가 있다. 이와 관련하여 본 연구에서는 모든 자치단체를 대상으로 통합부채 지표 관리기준(안)을 제시했다. 그러나 향후 관리기준 운영 과정을 지속적으로 모니터링하여 좀 더 현실에 부합하는 기준을 마련할 필요가 있을 것이다. 이 경우 관련 자료의 축적을 전제로 자치단체 유형별로 관리기준을 차별화하는 방안도 검토가 필요하다.

넷째, 신규 통합부채 관리지표가 적정 수준을 초과하는 부채 과다단체에 대해서는 관리기준에 따라 '부채관리계획 작성' 대상이나 '주의' 대상으로 지정하고 해당 지표 수준을 낮추기 위한 자치단체 노력을 유인할 필요가 있다. 이 경우 '부채관리계획 작성' 대상 자치단체에 대해서는 부채관리계획 수립, 지방의회 보고 및 행안부 제출을 의무화하고, 행안부는 관련 자료를 취합하여 지방재정365를 통해 주민들에게 공개하게 한다. 그리고 '주의' 대상 자치단체에 대해서는 통합재정을 대상으로 재정진단을 실시하고 그 결과에 기반하여 지방재정위기관리제도에 준하는 절차를 진행할 필요가 있을 것이다.²¹⁾

한편 본 연구는 통합부채 관련 신규 관리지표를 제안하고 그 적정 관리기준을 마련하는 데 그치고 있다. 그러나 본 연구가 제안하는 신규 관리 지표 및 기준은 제한된 자료에 기반한 하나의 예시에 불과하다. 향후 이러한 통합부채 관리지표 및 기준의 활용가능성에 대한 시범사업의 실시 및 이와 관련한 세밀한 자료가 풍부히 축적된다면 보다 개선된 관리지표 및 관리기준의 마련이 가능할 수 있을 것이다. 이러한 본 연구의 한계는 추후 연구를 통해 보완하도록 하겠다.

21) 그밖에 통합부채의 합리적 관리 방안으로 지방채무 및 부채 관리체계 정립, 재정건전성관리계획의 내실화 등을 들 수 있다. 즉 현행 지방채무 및 부채 관련 재정관리제도를 체계화하고 이 관리체계와 연계하여 지방채무 및 부채 범주를 명확히 설정할 필요가 있다 또한 재정건전성관리계획의 경우 각 자치단체별로 우발부채를 포함한 통합부채 통계를 제시하고 통합부채에 대한 체계적·종합적 관리를 위한 실질적 내용을 포함하는 방향의 개선이 필요하다.

【참고문헌】

- 강운호. (2015). 지방채 발행 총액한도제의 지방채 발행에 대한 영향 분석. 「지방정부연구」, 18(4): 189-206.
- 기획재정부. (2020). 「2019년도 일반정부 부채 및 공공부문 부채」. 2020.12.
- 김경호 외. (2020). 「국가·지방자치단체 복식부기 정부회계」(제4판). 신영사.
- 김필현·하능식. (2014). 「지방 공공부문 부채 통합관리지표 개발」. 한국지방세연구원.
- 삼일회계법인. (2015). 「통합채무 및 부채 재정관리지표 개발 연구용역 보고서」.
- 이장욱·서정섭. (2017). 재정분권화에 따른 지방채무의 적정수준 정의 및 관리에 관한 연구. 「국가정책연구」. 31(4): 313-333.
- 조기현. (2012). 적채단체 및 적채사업의 범위조정을 중심으로 건전재정 운영을 위한 지방채 관리 방안. 「지방재정」, 2012(5): 30-46.
- 하능식. (2009). 지방채 발행을 통한 재정수요 대응과 지방재정 건전성 확보를 위한 채무관리 전략. 「지방재정과 지방세」, 20: 33-58. 한국지방재정공제회.
- 행정안전부. (2019). 「2020년도 지방공사채 발행·운영기준」. 2019.
- 행정안전부. (2020a). 「2019년 말 기준 지방채무 현황」. 2020.10.
- 행정안전부. (2020b). 「2021년도 지방공기업 예산편성기준」. 2020.6.
- 행정안전부. (2020c). 「2021년도 지방채 발행계획 수립기준」. 2020.7.
- 행정안전부. (2020d). 「지방자치단체 복식부기·재무회계 운영규정」. 2020.12.
- 행정안전부·한국지방행정연구원. (2020). 「2020년 지방자치단체 재정분석 편람」. 2020.5.
- 허용·윤성식. (2011). 「정부회계학-국가회계와 지방회계-」(제2판). 법문사.

한재명: 고려대학교에서 경제학 박사학위(「한국 공공부조제도의 구조 전환과 평가-빈곤완화, 노동공급 그리고 재정에 미치는 영향을 중심으로-」, 2014)를 취득하고, 현재 한국지방세연구원 연구위원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방세, 지방재정 및 복지로 “지방소득세 확대 방안 연구: 소득세·법인세 일부의 지방소득세 전환을 중심으로”(「재정정책논집」, 2021), “비주거용 부동산 시가표준액의 문제점과 개선방안”(「한국지방재정논집」, 2021), “종합부동산세와 재산세 간 이중과세조정의 쟁점과 평가”(「지방행정연구」, 공저, 2021) 등 다수의 논문을 게재하였다. (jmhan02@kilf.re.kr)

〈부표 1〉 통합부채 관리지표별 자치단체 분포: 지방공공기관 (금융)부채 반영률(λ) 변화

(단위: 개)

구간	관리채무 비율	관리채무 부담비율	예산대비통합부채 비율			경상일반재원대비 통합부채 비율			경상일반재원대비 통합금융부채 비율		
			$\lambda=0.50$	$\lambda=0.75$	$\lambda=1$	$\lambda=0.50$	$\lambda=0.75$	$\lambda=1$	$\lambda=0.50$	$\lambda=0.75$	$\lambda=1$
합계	243	243	243	243	243	243	243	243	243	243	243
0~5	212	183	137	137	137	34	33	33	206	206	206
5~10	18	29	57	57	55	69	70	70	14	13	13
10~15	7	10	29	26	28	51	51	51	2	3	2
15~20	4	4	9	12	11	28	28	26	4	4	5
20~25	2	6	5	5	6	18	18	19	6	6	6
25~30	0	1	5	4	3	15	14	15	2	2	2
30~35	0	3	0	0	1	6	6	5	1	1	1
35~40	0	3	0	1	0	4	3	3	3	3	3
40~45	0	3	1	1	0	5	7	6	4	4	4
45~50	0	1	0	0	2	0	0	2	1	1	1
50~55	0	0	0	0	0	6	6	6	0	0	0
55~60	0	0	0	0	0	2	1	1	0	0	0
60~65	0	0	0	0	0	2	1	1	0	0	0
65~70	0	0	0	0	0	2	3	1	0	0	0
70~75	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0
75~80	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
80~85	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
85~90	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
90~95	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
95~100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
100~105	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
105~110	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
110~115	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
115~120	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
120~125	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
125~130	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
130~135	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
135~	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

주: 2019년 총계 최종예산 기준임(부채는 순계 결산 기준). 지방공공기관 부채비율 200% 또는 400% 초과(도시개발공사에 국한) 부채 반영의 경우(r2)임.