

지방채 비중, 지방재정건전성 판단의 충분한 잣대인가?

우리나라 지방정부들의 지방채 비중은 세입(歲入)대비 3.8%선(2011년 평균)에 머물고 있다. '부채에 대처할 충분한 재원을 보유하고 있어 재정수지 균형을 달성할 가능성이 있는지를' 나타내는, 소위 '재정건전성'이 그다지 나빠 보이지 않는다. 오히려 중앙정부에 대한 재정의존도가 높을수록 지방채 비중이 낮아지고 있어 중앙재원에 의존하는 지방정부일수록 재정건전성이 좋게 보여지고 있다. 중앙정부에 의존하고 있는 재원은 특성상 안정적이고 지속적인 확보를 담보할 수 있는 재원이 아니다. 중앙정부의 사정에 따라 지방정부의 재원조달에 차질이 생길 수 있고, 그만큼 재정수지 균형을 위한 충분한 재원 확보와는 거리가 멀어지기 때문이다. 따라서 지방채 비중을 가지고 단순히 지방재정건전성을 판단하는 데에 주의를 기울여야 한다. 지방재정건전성을 올바르게 판단하기 위해서는 중앙재원 의존도를 함께 감안하는 것이 바람직할 것이다.

1. 논의배경

- 최근 지방재정건전성에 대한 우려가 점차 심화되고 있어 이에 대한 정확한 평가와 올바른 인식이 매우 중요한 시점
 - (대내적 분위기) 지방정부가 책임져야 할 복지지출 수준의 빠른 증가로 지방재정의 부담가중 심화

<표 1> 지방정부의 복지지출 증가 추이

(단위: 조 원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	연평균 증가율
총 지출(A)	115.4	111.9	124.9	137.5	139.8	141.0	4.8
복지지출(B)	15.3	17.3	21.7	24.1	26.5	28.5	14.3
비중(B/A)	13.3	15.4	17.3	17.6	19.0	20.2	9.2

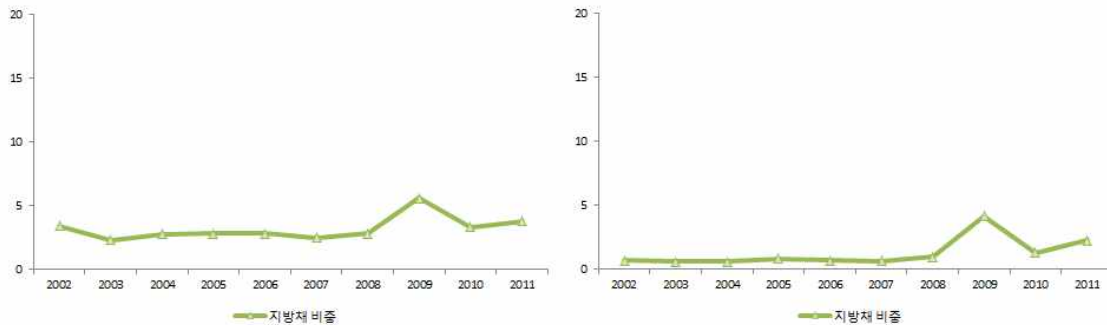
자료: 행정안전부, 『지방자치단체 예산개요』, 각년도 & 국회예산정책처, 『2012년도 대한민국 재정』, 2012

- (대외적 분위기) 스페인을 비롯한 유로존(Euro-zone) 국가들의 재정위기에서 드러났듯이, 지방재정 위기가 국가 전체를 부도위기에 직면케 하는 중요 위험요인으로 작용
- 지방재정건전성이 세입(歲入)대비 3.8%(2011년 평균)에 불과한 지방채무 비중만으로 평가될 경우, 자칫 지방정부의 재정운용 상태를 좋게 평가하는 우(愚)를 범할 수 있어 이에 주의를 기울일 필요

2. 지방재정건전성의 개념과 일반적 평가 방식

- 재정건전성은 ‘국가가 채무불이행을 발생시키지 않으면서 재정을 지속적으로 운용하여, 궁극적으로 재정수지 균형을 달성할 수 있는 가능성’으로 정의됨.
- 이러한 맥락에서 지방재정건전성이란, 지방정부가 일정 시기에 확실하게 지급해야 할 지방정부 부채에 대해 대처할 수 있는 충분한 재원을 가지고 있는가를 나타내는 척도라 할 수 있음.
 - 재정지출에 대한 대응을 위해 재정수입 확보가 ‘안정적’이면서 ‘지속적’으로 이뤄질 수 있어야 재정건전성이 우수하다고 할 수 있을 것임.
- 이에 따라 지방정부의 재정건전성은 지방정부 세입(歲入)에서 차지하는 지방채 비중을 사용하여 평가하는 것이 일반적
 - <그림 1>의 좌(左)측 그림에서 알 수 있듯이, 2002~2011년 우리나라 전체 지방정부의 지방채 비중은 세입(歲入)대비 2.3~5.6% 수준
 - 지방채 비중으로 평가할 경우 지방정부의 재정건전성은 그다지 나빠 보이지 않으며, 일반회계 기준(右, 0.6~4.2%)으로 보았을 때는 더욱 그러함.

<그림 1> 우리나라 지방정부의 연도별 세입대비 지방채 비중(%) 변화 추이



주1: 세입결산 총괄회계 순계기준(左), 세입결산 일반회계 순계기준(右)

주2: 본 재정분석의 목적은 전국단위의 재정현황을 파악하는 것이므로 순계규모를 사용하여 분석함.¹⁾

자료: 행정안전부, 재정고 지방재정통계, 각 연도

3. 지방재정건전성 평가의 보완 필요성

- 우리나라 지방정부는 지방채의 비중이 그리 높지 않기 때문에, 지방채 비중만으로 지방

1) 총계규모: 광역과 기초, 광역과 광역, 기초와 기초의 단체간 중복된 보조금, 융자금, 부담금 등 중복된 금액과 자치단체내 일반·기타·공기업특별회계의 회계간 중복된 전출금 등 중복된 금액을 공제하지 않고 계상
순계규모: 중복계상된 금액을 공제하고 계상

재정건전성을 평가한다는 것이 충분한 판단의 잣대라고 단언하기엔 다소 어려움이 있음.

- 세입(歲入)대비 지방채 비중을 통해 상대적(relatively)으로 지방정부 간에 채무부담 수준이 많고 적음은 비교 가능하지만,
- 불과 2.3~5.6%의 작은 지방채 비중 수준을 토대로 절대적(absolutely)으로 지방재정에서 차지하는 채무 수준이 높다고 단정적으로 평가할 수는 없기 때문

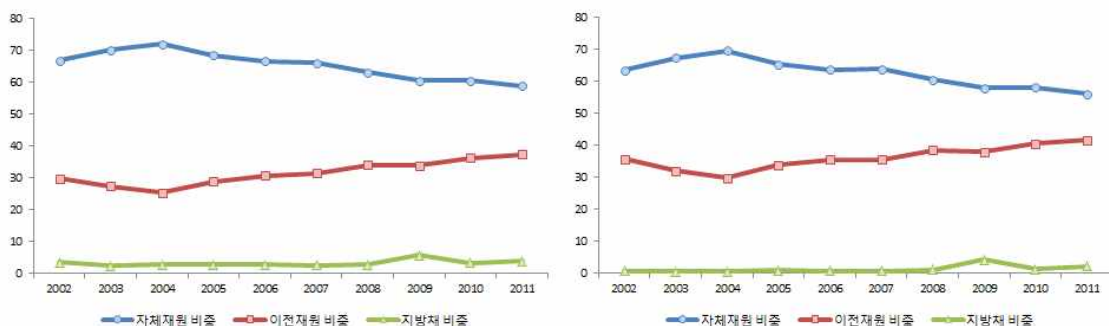
※ 우리나라 지방정부의 지방채 발행 비중이 높지 않은 이유

- ▷ 공공채무 증가에 대한 사회의 인식과 지방채 발행 절차에서 기인함.
 - ✓ 지방채 증가에 대한 부정적인 사회인식을 부담스러워 하는 지방정부는 지방채 발행에 보수적인 자세 견지
 - ✓ 지방정부가 지방채를 발행하기 위해서는 발행한도액 범위 안이면 지방의회의 의결을, 초과하거나 외채로 발행 시에는 행정안전부 장관의 승인을 득해야 하는 까다로운 절차를 거쳐야 하기 때문에 지방정부는 중앙정부의 이전재원을 선호
 - ✓ 연성(軟性) 예산제약으로 인해 지방채를 발행하지 않더라도 중앙정부로부터 대체재원 확보 가능

□ 게다가 오히려 중앙정부에 대한 재정의존도가 높을수록 지방채 비중이 낮아지고 있어 중앙재원에 의존하는 지방정부일수록 재정건전성이 좋게 보여지는 우(愚)를 범할 우려 존재

- 지방재정의 재원은 자체재원과 이전재원(중앙정부 의존재원), 지방채로 구성
- 지방재정 재원별 비중의 변화 추이를 분석해 보면, 2000년대 후반으로 갈수록 자체재원 비중은 감소하고 이전재원 비중은 더 큰 것으로 보여져 지방채 발행으로 메꿀 재정부족분을 중앙 의존재원으로 메꾸고 있음을 알 수 있음.
- 반면 지방채 비중은 자체재원 비중의 증감과 상관성 없이 큰 변동이 없음.

<그림 2> 지방재정 재원별 비중(%)의 시계열 비교 분석



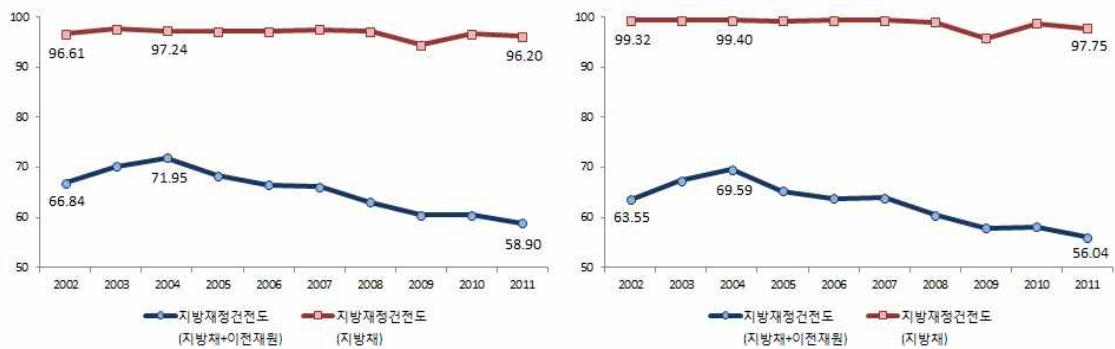
주1: 세입결산 총괄회계 순계기준(左), 세입결산 일반회계 순계기준(右)
 주2: 본 재정분석의 목적은 전국단위의 재정현황을 파악하는 것이므로 순계규모를 사용하여 분석함.
 자료: 행정안전부, 재정고 지방재정통계, 각 년도

- 따라서 지방채 비중을 가지고 단순하게 지방재정건전성을 판단하는 데에 주의를 기울여야 할 필요
 - 중앙정부에 의존하고 있는 재원은 특성상 ‘안정적’이고 ‘지속적’인 확보를 담보할 수 있는 재원이 아님.
 - 중앙정부의 사정에 따라 지방정부의 자원조달에 차질이 생길 수 있고, 그만큼 재정수지 균형을 위한 충분한 자원 확보와는 거리가 멀어지기 때문
- 지방재정건전성을 올바르게 판단하기 위해서는 지방채와 중앙재원 의존도를 함께 감안하여 평가하는 것이 바람직하며, 이는 지방재정건전성 판단에 보다 충분한 잣대가 될 수 있을 것임.
 - 중앙재원 의존도를 감안한 지방재정건전성 지표

$$[1 - (\text{지방채} + \text{이전재원}) / \text{지방정부 세입}] \times 100$$

- 기존의 지방채 비중 방식에 따른 지방재정건전도와 중앙재원 의존도를 감안한 지방재정건전도를 비교해 보면, 중앙재원 의존도를 감안한 지방재정건전도는 총괄회계²⁾ 기준 2004년 71.95(일반회계 69.59)를 기록한 이후 지속적으로 감소하여 2011년 58.90(일반회계 56.04)에 이르고 있어 지방재정건전성 악화가 심화되고 있음을 보여줌.

<그림 3> 지방정부의 재정건전도 시계열 비교 분석



주1: 세입결산 총괄회계 순계기준(左), 세입결산 일반회계 순계기준(右)
 주2: 본 재정분석의 목적은 전국단위의 재정현황을 파악하는 것이므로 순계규모를 사용하여 분석함.
 자료: 행정안전부, 재정고 지방재정통계, 각 년도

2) 총괄회계=일반회계+공기업특별회계+기타특별회계