

www.krila.re.kr

한국지방행정연구원 KRILA Newsletter

February 2012 Vol. 31

2

Korea Research Institute for Local Administration

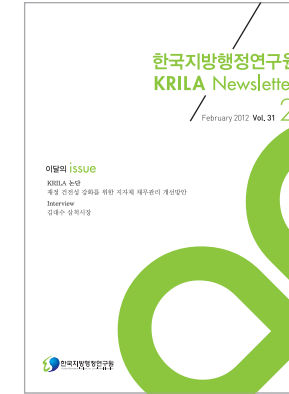
이달의 **issue**

KRILA 논단

재정 건전성 강화를 위한 지자체 채무관리 개선방안

Interview

김대수 삼척시장



한국지방행정연구원 Newsletter 통권 제31호
 발행인 / 한 표 환
 편집인 / 뉴스레터 위원회
 연락처 / T 02·3488·7300 / F 02·3488·7309
 디자인 / (주)소프트하우스

본 뉴스레터는 매월 말 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은
 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 아래 메일주소로
 신청하여 주십시오. (무료) newsletter@krila.re.kr

이달의 **issue** 지방재정의 건전성

- 4 ● 권두언
지방재정의 건전성과 지방채의 적정관리
- 7 ● KRILA 논단
재정 건전성 강화를 위한
지자체 채무관리 개선방안
- 12 ● Interview
김대수 삼척시장
- 16 ● 자치단체 탐험
삼척시 해양레일바이크

- 자치단체 우수사례
주요국의 지방재정 위기와 시사점 18
- 도시통계
지방채무의 현황과 관련 통계 22
- 연구원 동정 26
- 알림마당 27

한국지방행정연구원 홈페이지에서 Newsletter 원문을 보실 수 있습니다. www.krila.re.kr

지방재정의 건전성과 지방채의 적정 관리



김의섭
(한국지방재정학회 회장, 한양대 교수)

올해 민선자치가 실시된 20여 년의 시간이 지나 이제 성년으로 접어드는 시점에서 볼 때, 그동안 지방재정분야는 많은 변모와 발전이 이루어져 왔다. 지방재정의 이념이 “자주성”과 “건전성”의 증진에 있다고 한다면, 지방의 자주재원 확충과 건전한 지방재정 운용을 위해 다양한 지방재정제도의 변화가 이루어져 왔고, 이를 통해 지방자치 발전이 이룩되어 왔다. 그러나 한국의 지방자치는 아직 진화와 변모과정에 있으며 지방분권의 성공적 정착을 위해 많은 과제를 지니고 있다. 특히 근래 글로벌 경제위기의 지속화와 유럽 국가들의 재정위기 확산 등으로, 올해 2012년 국내 경제성장률이 낮아 지고 지역경제의 회복도 둔화되어질 것으로 예상되고 있어서 지방재정은 더 많은 해결되어야 할 과제를 지니고 있다. 지역경제 불황과 부동산 경기의 침체로 올해 지방세입의 증대가 어려울 전망이다. 이는 글로벌 금융위기가 발생한 이후 4년 동안 지속되어져 온 현상으로 지방의 자체수입 감소와 지방의 세입 자주성을 저해시킬 전망이다.

이러한 어려운 경제 상황에서 최근 “지방재정의 건전성” 강화의 필요성이 강조되고 있다. 그 대표적 사례로 자주 거론되는 것은 성남시의 판교신도시 조성 특별회계 차입액에 대한 지불유예 선언이며, 그 밖에도 일부 자치단체들의 재정수입을 고려하지 않는 방만한 재정운영으로 인한 지방채무의 급격한 증가 현상이다. 행안부의 보도자료(2010년 7월 20일)에 의하면 글로벌 금융위기가 발생 하였던 2009년 지역경제 침체로 지방세 수입은 줄어들었는데 경제위기 극복을 위한 지방자치단체의 지출이 증가하여, 당해 년도 지방채무 발행액이 8.5조 원으로 전년 대비 2.8배나 크게 증가한 것으로 나타났다. 이에 따라 지방채무 잔액이 2009년 기준으로 25.6조 원으로 33%나 증가되어 지방채무가 과도하게 증가된 것으로 나타났으며, 이로 인해 지방재정위기 현상이 발생할 수 있다는 우려가 제기되었다.

이와 같은 어려운 국내외 경제 환경에서 지방재정위기에 적극적으로 대응하며 지방재정의 건전성을 강화시켜야 한다는 주장이 제기되고 있다. 지방재정의 건전성 제고와 지방채의 적정 관리는 중앙정부 차원과 지방정부 차원의 과제 두 가지로 구분하여 볼 수 있다.

중앙정부는 올해 2012년부터 자치단체의 재정건전성을 강화하고 지방채의 관리를 위해 다양한 제도를 도입·운영 하고 있다. 그 대표적인 제도는 행정안전부가 올해부터 도입한 [지방재정 사전경보시스템] 과 [지방채무 관리계획] 을 들 수 있다. [지방재정 사전경보시스템] 은 자치단체 주요 재정지표의 변동 상황을 상시적으로 모니터링하여 재정위기를 사전 예측하기 위한 제도로서, 재정운용 상황 점검 결과 위험수준이 심각한 단체는 재정위기단체로 지정된다. ‘재정위기단체’ 로 지정되면 지방채 발행과 일정 규모 이상의 신규 투자사업의 추진이 제한되며 재정 건전화 계획을 수립·이행하여야 한다. 또한 최근 자치단체의 채무가 급격히 증가하는 것을 억제하기 위해 [지방채무 관리계획]을 실시하였는데, 이는 지방자치단체의 지방채발행에 대한 사전적·사후적 관리를 통해 지방채무의 건전한 관리를 강화하기 위해 도입되었다. 이 제도는 지방자치단체의 채무수준 및 상환능력을 고려하여 지방채 발행 한도액을 설정하고, 지방채무가 과다하여 한도액을 초과하는 경우 채무관리계획 수립을 의무화하고 지방채무 감축 목표를 적용하려는 제도이다.

이러한 중앙정부의 지방재정관리제도는 자치단체의 재정건전화에 부분적으로 기여할 수 있지만, 지방재정위기를 예방하고 관리하는데 그 기능의 한계가 있음이 지적되어지고 있다. 즉 지방자치단체의 재정건전성을 측정하는 구체적 지표 문제와 재정위기를 판단하는 객관적 기준이 부족하고, 자치단체의 구조적이며 장기적 재정상태가 측정 지표에 반영되지 못한다는 문제점 등이 제기되고 있다.

지방정부는 지방재정의 건전성·책임성을 강화하는 데 중요한 역할을 하여야 한다. 지방자치단체가 세입과 세출의 균형을 유지하면서 지역 주민에게 충분한 지역공공서비스를 제공할 수 있는 재정능력을 지니고 있다면, 건전한 재정상태가 유지되는 것으로 인식된다. 따라서 지방자치단체는 지방재정 운영에 대한 책임 의식을 지니고, 지역주민이 낸 세금을 지출할 때 돈의 가치(value for money)를 잘 따져 보아 최소의 비용으로 최고의 지역 공공 서비스를 제공하도록 노력하여야 한다.

지방재정의 건전성 제고에서 자주 거론되는 것은 대규모 투자사업의 효율성 분석과 지방채무의 적정한 관리 과제이다. 대부분 지방자치단체의 지방채는 주로 사회간접자본에 집중적으로 활용되어지고 있는데, 방만한 재정운영의 방지를 위해서 대규모 투자사업의 경우 사전에 투자사업의 경제성·타당성에 대한 철저한 검토가 이루어져야 한다. 대규모 투자사업의 경우 투용자 심사의 강화, 자원조달의 가능성 검토, 사후 관리증진 등과 같은 투자사업의 효율성 제고를 위한 노력이 이루어져야 한다. 또한 지방자치단체는 지방채의 상환능력을 고려하여 지방채 발행에 신중을 기하여야 하고 지방채무의 적정한 관리 계획을 수립·실시할 필요가 있다.

그 밖에도 지방자치단체 재정운영의 투명성과 건전성을 제고시키기 위해 각종 재정지표·주요 지역사업의 내용 등을 주민에게 공개하여 주민의 참여 확대와 협력적 관계를 마련하여야 한다. 최근 도입된 주민참여예산제도를 더욱 활성화시켜 지방예산에 대한 주민의 참여 증진과 주민에 의한 외부 통제 기능의 강화를 통해 지방재정의 책임성을 제고시켜야 한다.

지방재정의 이념이 “자주성”과 “건전성”의 증진에 있다면, 지방자치단체의 재정건전성 강화에 못지않게 중요한 것이 재정자주성의 제고이다. 최근 지방재정의 주요 논제로 거론되고 있는 지방재정의 건전성 강화는 지방재정의 자율성 제고 방안과 조화를 이루며 함께 논의될 때 건전한 지방자치발전이 이룩될 것이다.

재정 건전성 강화를 위한 지방자치단체 채무관리 개선방안



임성일

(한국지방행정연구원 선임연구위원)

1. 재정 건전성의 중요성

국가와 지방자치단체의 재정 건전성 문제가 그 어느 때보다 중요해졌다. 그것은 세계 각국이 1990년대 후반에 발생한 동아시아 금융위기와 2008년 이후 현재까지 지구촌을 강타하고 있는 글로벌 금융위기(global financial crisis)를 겪으면서 절감하고 있는 바이다. 특히, 최근의 금융위기 극복과정에서 재정이 핵심적인 역할을 담당하게 되면서 재정 건전성의 중요성은 새삼 크게 부각되었다. 상징적인 예로서, 글로벌 위기 발생 이후 경제적 위기상황에 내몰린 소위 “PIGS” 또는 “PIIGS(포르투갈, 아일랜드, 이태리, 그리스, 스페인)”로 지칭되는 유럽 국가들이 하나 같이 높은 재정적자와 채무 수준을 보유한 반면 금융위기를 무난히 극복한 다수의 신흥국들은 상대적으로 건전한 재정 상태를 유지하고 있는 현상을 들 수 있다. 재정의 건전성을 논할 경우 가장 큰 중점을 두고 우선적으로 점검되어야 할 것은 재정운영 수지(즉, 재정의 적자와 흑자)와 채무 상태에 관한 사안이다. 역사적으로 국가재정의 파탄을 경험한 국가들(중남미 국가 등)이나 70년대를 풍미한 도시재정위기(urban fiscal crisis)의 와중에서 극심한 재정압박과 곤궁상태를 겪었던 구미의 도시들, 그리고 90년대 이후 최근까지 불규칙적으로 발생하고 있는 재정파산 도시들(미국의 오렌지 카운티, 일본의 유바리시 등)은 하나같이 과도한 재정적자와 채무로 인해 재정의 건전성이 구조적으로 심각하게 훼손되었다. 우리나라의 경우 법적, 사회적, 제도적 환경의 차이로 인해 미국과 같이 지방자치단체가 재정파탄에 직면하거나 소위 “부도 상태”에 이를 것 같지는 않다. 그러나 지방자치단체에 따라서 재정상태의 건전성에 상당한 차이가 나타날 수 있는데, 이는 곧바로 행정서비스의 질과 양 면에서 지역별 격차가 발생할 수 있음을 시사한다.¹⁾ 이러한 사실을 인식하면서 이 글은 재정 건전성 확보 차원에서 지방자치단체의 채무관리 개선방안에 대해 몇 가지 제언을 하고자 한다.

1) 이것은 어느 지역에 사느냐에 따라 개인의 복지와 생활 편이성 등에 차이가 나타날 수 있음을 의미하는데, 실제로 현실화되고 있다.

2. 지방채무의 현상과 문제점

우리나라의 지방채 발행 수준은 지방재정에서 낮은 비중을 차지하면서 지속적인 안정세를 유지해 왔다. 지방채 발행은 1998년에 5조 2천억 원을 정점으로 2009년 직전까지 전반적인 감소현상을 보였다. 1998년에는 지방채가 지방 재정의 9% 정도를 충당하였으나 2000년 이후 그 수치는 4% 이하 수준으로 크게 떨어졌다. 다만, 글로벌 금융위기의 극복을 위해 정부가 재정확장정책을 실시한 2009년에는 그 비중이 6% 수준으로 급증하였다. 지방채무 잔고 또한 1990년대 중반이후 매년 16~19조원의 범위에서 중장기 안정 상태를 유지해 왔다.²⁾ 2009년을 예외로 하면 지방채 발행액의 예산대비 비율은 3% 내외에서 안정 상태를 유지하고 있다. 지방채의 규모가 크지 않다는 것은 GDP 대비 지방채무가 2% 내외에 머무르는 사실을 통해 알 수 있다.

〈표 1〉 GDP 대비 국가채무와 지방채무 비교 (2002~2009년)

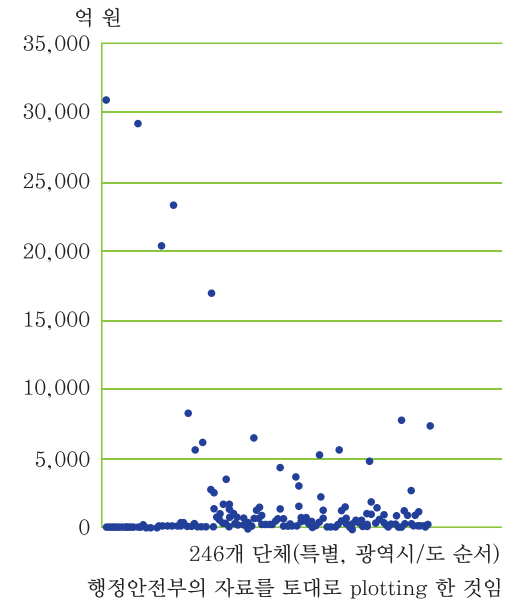
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
국가채무비중(%)	18.6	21.6	24.6	28.7	31.1	30.7	30.1	33.8
지방채무비중(%)	2.38	2.15	2.05	2.02	1.92	1.87	1.86	2.40

기획재정부와 통계청의 자료를 토대로 계산한 것임

지방채 발행은 소수 지방자치단체(시·도와 일부 시)에 의해 과점되어 왔다. 구체적으로, 서울, 부산, 인천, 대구의 4개 대도시가 전체 지방채 발행액과 잔고의 40% 이상을 차지하고 있으며, 여기에 경기도(시·군 포함)를 포함할 경우 이들은 전체 지방채 발행액의 약 60%를 점유하게 된다. 2010년 현재 전체 자치단체의 10% 미만인 소수가 지방채 발행총액의 80% 이상을 차지하는 과점현상이 관측된다. 그리고 전체 자치단체의 16.4%에 해당하는 40개 자치단체(군 7개, 자치구 33개)는 지방채가 없는 소위 “무 지방채단체”에 속한다.

2) 이러한 경향은 정부가 적극적인 공채정책을 추진한 2009년에 지방채 잔고가 처음으로 20조원을 돌파(26.5조 원)하면서 깨졌으나 2010년 부터 다시 감소세로 돌아섰다.

〈그림 1〉 전국 지방자치단체의 지방채무 잔액 분포 (2009년 말 기준)



현재 지방채무와 관련하여 거시적(전국 단위), 미시적(개별 자치단체 단위) 차원에서 파악되는 문제점들을 압축하면 다음과 같다. 그것은 ① 소극적 지방채 활용, ② 지방채 발행 과점현상, ③ 과도한 공공자금 의존(시장원리와 경쟁체제 작동 결여), ④ 지방채무 범위 설정문제, ⑤ 지방채 발행 적정규모에 대한 객관적 평가기준 미흡, ⑥ 지방채 발행 총액 한도제도 운영관련 문제, ⑦ 재정 책임성 담보장치 결여, ⑧ 개별 자치단체 차원의 채무관리체제 구축 미흡, ⑨ 지방 공기업채무관리문제, ⑩ 지방채 시장 침체 등을 지적할 수 있다. 이들 문제 중 상당수는 지방채무 한 분야만 관련 되는 것이 아니고 중앙·지방 정부간 재정관계 전체를 포괄하는 종합적 제도개선을 통해 해소될 수 있는 성격을 지닌다.

구체적으로, 중앙정부의 지방채 발행정책과 규제, 조세제도와 보조금제도의 조정, 보조금제도의 운영정책과 방식, 공공자금 이용 가능성, 자치단체장·언론·주민의 지방채 발행에 대한 인식 변화 등에 대한 종합적 검토와 개선을 필요로 한다. 이와 관련하여 지방채의 발행을 자치단체와 지방의회 그리고 주민의 삼각관계로 연계시켜 재정 건전성을 유도하는 정책의 전환이 요구된다. 우리나라의 지방채 운영시스템은 구미 선진국과 달리 지방채의 발행에 앞서 주민의 동의를 얻거나(주민투표 등), 지방채 발행을 주민의 추가적 미래재정부담(세금 인상 등)과 직접 연계시키는 제도적 장치를 갖추지 못하고 있다. 이러한 상황에서 자치단체들은 지방채 사업을 비교적 쉽게 추진하는 행태를 보이고, 재정부담으로부터 자유로운 주민들은 자치단체의 지방채 발행이나 채무 수준에 무관심한 행태를 보인다. 이러한 현상은 자치단체의 재정 책임성(accountability)과 건전성 그리고 지역주민의 재정 '책임성(responsibility)'을 저하시키는 요인으로 작용한다.

3. 지방자치단체 채무관리 개선방안 모색

지방자치단체의 채무관리 개선방안은 여러 관점에서 접근할 수 있지만, 중앙정부가 주도적으로 개선할 사안과 개별 자치단체가 주도적으로 개선할 사안으로 구분하여 접근할 수 있다. 전자에는 현행 지방채 발행 총액한도제도가 안고 있는 주요 문제에 대한 개선을 포함하여 지방채무 범위 재설정, 지방채시장 활성화, 지방채발행 과점현상 개선, 일반채무와 공기업채무의 연계 관리방안, 재정적자 목표 제시, 공공자금 이용가능성 조정, 지방채 발행관련 재정책임성 확보, 자본예산제도 도입 등이 포함된다. 후자에는 지방자치단체의 지방채 관리에 대한 자기재정규율 및 재정준칙 설정, 내부차입관리시스템 구축, “창조적 회계(creative accounting)” 활동의 차단, 재정안정성기금 설치 등이 포함된다. 이와 관련하여 각 자치단체가 채무를 효과적으로 관리할 수 있는 방안에 대해 다음과 같이 몇 가지 제시 하고자 한다. 첫째, 모든 지방자치단체는 지방채의 계획·발행·상환·관리에 이르는 전 과정을 포괄하는 채무관련 재정규율(fiscal discipline)과 채무관리시스템 그리고 장기 인프라 프로그램을 구축하고 실천해야 한다. 이를 위해서는 관련 조례를 제정하고 자치단체의 내부규정을 만들어야 한다. 둘째, 자기점검시스템을 통하여 재정문제를 간파하고 사전에 예방하는 관리방안을 구축해야 한다. 여기에는 중앙정부가 주도하는 재정분석수단은 물론 자체적으로 개발한 재정분석시스템을 적극적으로 가동하는 것이 포함된다. 셋째, 예산기법을 통해 채무를 회계상 감추는 행위³⁾에 대해 체계적인 관리를 해야 한다. 여기에는 자치단체가 암묵적인 내부거래 방식을 통해 자금을 빌리는 행위를 포함 하여 일종의 분식회계에 대해 면밀히 점검하고 그 대응책을 마련해야 한다. 넷째, 채무관리의 중기 안정성 유지를 위해 기존의 감채기금 외에 재정안정성기금(budget stabilization fund)을 신설할 필요가 있다. 이것은 미국의 대다수 주정부와 유럽에서 보편적으로 활용 중인데, 이는 경기변동에 따른 재정악화 방지, 중장기 세입·세출 흐름의 유연성 확보, 지방채상환능력의 중장기 보강 등의 순기능을 담당한다.

3) 근년에 이러한 행위가 크게 증가하고 있는데, 이 경우 자치단체는 여유자금을 외부에 융통하여 수익을 얻을 수 있는 기회를 상실하게 됨.

〈표 2〉 지방자치단체 채무관리 개선방안의 모색

		지방채무 관리의 관점	
		거시적 관리	미시적 관리
지방채무 관리시야	단기	지방채발행 총액한도제도 개선 지방채무 범위 재설정 지방채발행 과점현상 개선 공공자금 이용가능성 조정 일반채무와 공기업채무의 연계관리 재정적자 목표 제시	자기재정규율 또는 재정준칙 수립 내부차입 등 암묵적 채무행위 규제 내부관리체계 정립 재정안정성기금 설치 재정설명책임 담보 재무보고 실시
	중장기	지방채발행 인식·행태 개선 지방채발행 주민 재정 책임성 확보 (기채관련 주민투표 실시) 자본예산제도 도입 지방채발행 총액한도제도 폐지 지방채발행의 시장기제 도입 지방채발행 신용평가제도 도입 중앙정부의 구제금융 불허 지방자치단체 파산제도 도입	자기재정규율 및 자율 시스템 가동 자기신용평가시스템 가동 장기 인프라프로그램 구축 역량 확보 지방채 발행 경쟁역량 강화

* 이 글은 한국지방행정연구원의 보고서(임성일, 지방자치단체의 채무관리 개선방안, 2011)를 토대로 기술하고 있습니다. 한국지방행정연구원의 홈페이지(www.krila.re.kr)에 접속하시면, 해당 보고서의 원문 파일(PDF)을 보실 수 있습니다.

채무는 전국 최저 수준 재정건전성은 전국 최고 수준인 문화관광의 도시, 삼척



김대수
삼척시장

“시장님 안녕하십니까? 바쁘신데 시간을 내 주셔서 대단히 감사합니다. 먼저, 삼척시가 가지고 있는 자랑스러운 보물을 소개해 주시겠습니까?”



삼척 해양 레일바이크

우리 삼척시에는 많은 자랑거리가 있습니다만, 그중에서도 가장 최근에 만들어진 보물은 2010년 7월에 개장한 삼척 해양 레일바이크입니다. 맑고 깨끗한 동해바다의 긴 해안선을 따라 펼쳐지는 5.4km의 해양 레일바이크는 울창한 해송과 어우러져 보는 이들로 하여금 탄성을 자아내게 할 뿐 만아니라, 해양터널에서는 형형색색의 디오라마, 루미나에, 레이저쇼가 펼쳐지며 바다의 생태를 경험할 수 있어 많은 볼거리를 제공하고 있습니다. 수 억년의 신비를 간직한 동굴을 직접 관람할 수 있는 대금굴과 환선굴은 동양 최대의 석회동굴로서 우리시의 자랑스러운 보물이라 할 수 있습니다. 이밖에도 송강 정철의 관동팔경중 가장 으뜸인 보물 제 213호인 죽서루와 강원도기념물 제43호인 준경묘와 영경묘가 있으며, 고려의 마지막 임금님이신 공양왕의릉이 우리시 궁촌마을에 위치에 있어 역사 문화의 도시로도 각광 받고 있습니다.

“시장님께서 현재 가장 관심을 많이 가지고 추진하고 계신 역점시책에는 어떤 것들이 있습니까?”



대금굴 모노레일

민선5기 두 해째를 맞이하여 지역경제 회생과 부자도시 삼척 건설의 튼튼한 기초를 다지기 위해 800여명의 공직자와 함께 전 행정력을 집중하여 왔습니다. 활기찬 도시 살맛나는 삼척건설은 삼척시정의 최고의 목표입니다. 그 목표를 달성하기 위해서 경제산업, 문화관광, 친환경 농림·어업, 교육·사회복지 등 각 분야에 걸쳐 많은 성과를 이루어 내고자 노력하였습니다.

지난 한해 시정 운영을 돌이켜 보면 먼저, 사회시민단체 및 주민들이 자발적으로 원자력 유치협의회를 구성하고, 원자력 발전소 부지를 선정하는 등 원자력 클러스터 구축 사업의 기반이 다져졌습니다. 노인 복지회관 건립, 도계 진규폐 근로자 복지센터 건립, 해양 경찰 수련원 착공, 국내 최초의 수돗물 연수화 사업의 착공, 도계 보금자리 주택사업 등 주민 정주의욕 고취를 위한 기반 시설을 구축하였습니다. 세계 유기농수산물 연구 교육관 건립, 삼척고교의 이전 및 기숙형 공립고교 설립 승인 등에 이어 삼척 전자공고가 기술인재 양성의 요람이 될 마이스터고로 지정되는 쾌거를 이루어 명실상부한 교육·복지의 도시로 거듭나는 동력을 얻었습니다. 또한, 현재 20조원의 LNG 생산기지 건설과 삼척 종합발전단지, SNG 플랜트 사업, 세계적 종합물류항만(호산항)건설 등 대형 국책사업이 순조롭게 추진되고 있습니다. 2012년 올해 역점적으로 추진하고 있는 시정 운영 방향과 목표는 첫째, [에너지·안전 도시] 건설로 경제부흥을 확고히 하겠습니다. 둘째, [관광·생명의 도시] 조성사업을 확대 추진하겠습니다. 셋째, [교육·복지의 도시] 구현 지원사업을 아끼지 않겠습니다. 넷째, [친환경·생산도시] 육성으로 농어촌 경제를 살리겠습니다.

“행정안전부의 2011년도 지방재정분석 결과, 삼척시가 매우 우수한 것으로 평가되었습니다. 시장님께서 지방재정의 건정성 확보를 위하여 어떤 노력들을 하셨는지 말씀해 주시겠습니까?”

매년 행정안전부와 한국지방행정연구원 주관으로 전국 광역, 기초 자치단체 전체를 대상으로 재정건전성, 재정효율성, 재정계획성 등에 대해 분석을 실시한 평가에서 우리시가 재정 전반이

우수하다는 평가를 받았습니다. 우선 재정건전성 분야에서 지난해 말 삼척시의 전체 채무액이 20억 6,700만원으로 전국 최저 수준을 유지하면서 정상적 경비 절감을 통하여 일자리 창출과 투자사업 가용재원을 확대하여 추진중인 전략산업 및 각종 현안사업을 마무리하는데 중점을 두고 재정을 운용하였으며, 종합발전단지 건설 등 국책사업 유치에 따른 특별지원금과 폐광지역개발기금 등 국비 확보에서도 많은 노력을 기울였습니다. 효율성 분야에서는 해양레일바이크, 환선굴 모노레일 세외수입 확충과 총액 인건비 한도내에서의 생산적인 행정조직을 운영하였으며, 업무추진비 5% 이상 절감과 행사축제경비 및 민간이전 경비를 동결하여 재정운용 노력지표를 동종 자치단체 평균보다 우수한 지수를 유지하기 위해 최선을 다하였습니다. 또한, 재정계획성에서는 중장기 목표를 정확히 설정하고 각 부서에서 선정한 대상 사업을 면밀히 재검토하여 실제 사업 수행 가능성이 높은 사업을 중기 재정계획에 반영하였으며, 편성된 예산에 대한 계획적 재정집행이 이루어질 수 있도록 노력 하였습니다. 이와 같이 우리시는 매년 복지비 지출이 급증하고 있는 상황에서도 재원을 효율적으로 배분하여 크고 굵직한 대형사업도 차질없이 마무리하고 채무는 전국 최저 수준을 유지한 것에 좋은 평가를 받아 우수 기관으로 선정돼 행정안전부 기관표창을 수여하였으며, 앞으로도 재정 건전성에 중점을 두고 재정 운영에 최선을 다할 계획입니다.

“
삼척시의 중장기적인 발전을 위하여
앞으로 달라져야 할 것들은 무엇이 있습니까?
”

우리시는 강원도 뿐만 아니라 전국에서 으뜸이 될 수 있는 대표적인 명품관광지 조성과 대한민국 신에너지 중심축인 [복합에너지 거점도시] 건설을 축으로 하여 [해양·역사·문화자원·동굴관광이 어우러진 복합에너지 거점도시] 건설로 2020년 인구 30만 시대를 열어 가는 중장기 계획으로 총매진하고 있습니다. 이미 20조원 대에 이르는 국책사업인 LNG생산기지건설을 비롯, 삼척종합발전단지, 세계적 종합물류항만(호산항)건설 사업이 순조롭게 추진되고 있으며, 또한 기 MOU체결로 사업이 가시화된 9조 5천억원 규모의 SNG(합성천연가스) 생산시설 및 클린에너지 콤플렉스 산업단지를 비롯해서 모두 25조원 규모의 에너지 생산시설이 조성될 제1에너지산업단지(원덕지역)를 비롯해서 근덕지역에 들어서게 될 10조원 규모의 복합발전설비, 조선기자재, 해양바이오 연료 등 화학공업단지가 조성 예정인 100만평 규모의 제2에너지 산업단지, 35조원 규모의 제3원자력 클러스터단지까지 유치되면, 총 70조원 규모의 천문학적 사업비가 투자되는 대한민국 중심에너지 축으로 부상하게 될 것입니다. 해양레일바이크 운행

및 해상 로프웨이조성, 해신당공원이 조성된 갈남지역과 궁촌지구의 해양관광 자원조성과 삼척해수욕장 인근지역에 해양 리조트 건설 및 마리나 시설 사업을 연계 추진하는 해안 관광지조성은 해안과 내륙을 잇는 해양·역사·문화자원·동굴관광이 어우러진 [복합에너지 거점도시] 속에 사계절 명품관광지로서의 위상과 면모는 발전성장을 지향하는 자치단체의 롤 모델이 될 것입니다.

“
마지막으로 삼척시를 찾아오는
외지 관광객을 위한 조언을 부탁드립니다.
”



이사부 사자공원

우리 삼척시는 500개의 콘도 객실과, 수영장, 호텔, 컨벤션센터, 스파시설, 전망타워 및 부대시설 등 (주)대명그룹과의 해양리조트 시설을 조성중에 있으며 1500년전 이사부장군의 얼을 기리고자 작년 8월에 준공된 이사부 사자공원에는 전망타워, 어린이놀이터, 천국의 계단, 사계절 썰매장, 조각예술품 전시, 야외공연장 및 산책로 등을 조성하여 보고 체험할 수 있는 가족사랑 테마파크로도 많은 관광객에게 사랑받고 있습니다. 이사부 사자공원의 수려한 전망타워를 시작으로 동해의 절경과 맞닿은 해양관광 리조트와 새천년도로를 거쳐 해상 로프웨이 체험시설 조성과 유람선을 연계하여 고포까지 이어지는 52Km의 낭만가도를 조성하였습니다. 크고 작은 항포구(17개)에서는 낚시배를 이용하여 계절 낚시관광이 함께 이루어지며, 우리 시만이 추진하고 있는 독특한 어촌생활 체험인 장호 어촌체험축제에는 투명카누 생태체험, 바다래프팅, 스킨스쿠버체험, 후릿그물 체험과 배 낚시 등은 많은 관광객들에게 큰 인기를 누리는 등 해마다 관광객들이 증가하고 있습니다. 우리 지역에는 수산물 소매시장인 새벽 번개시장이 전통적으로 이어져오고 있습니다. 그날 갓 잡은 싱싱한 생선들을 한군데 모아놓고 값싼 가격에 일반 시민들이나 관광객들에게 판매 하는 곳으로 오전 6시부터 오전9시경 짧은 시간에 운영되고 파장하는 번개시장은 많은 관광객들에게 높은 인기를 얻고 있습니다. 우리 시에는 청정지역에서 생산되는 산채정식과 호박술 등 다양한 먹거리도 풍부하니 많은 관광객들이 오셔서 즐거운 경험과 색다른 맛을 느끼시길 바랍니다.

대담·정리: 김필두(한국지방행정연구원 연구위원)

삼척 해양 레일바이크

“ 솔향 가득 해송 숲 사이로
푸른 바다 철길을 달리는,
이색 체험 해양레포츠! ”



일생에 꼭 한번쯤 타봐야 한다고 입소문이 나 있는 삼척시만의 유일한 해양레포츠인 삼척 해양 레일바이크! 삼척 해양 레일바이크는 드넓게 펼쳐진 바닷길을 상쾌하고 시원하게 달리면서 아름다운 바다에서 추억도 만들 수 있는 생소하지만 ‘레일바이크’라고 불리는 바퀴가 4개 달린 자전거로 즐기는 레포츠이다. 삼척시만이 가진 하나의 해양레포츠로 요즘 많은 이들에게 알려져 해양 레일바이크를 타보려고 일부러 삼척시를 찾는 관광객들이 급증하고 있다. 삼척 해양 레일바이크 코스는 왕복 약 10km의 거리로 두 개의 정거장 (궁촌정거장~용화정거장)과 전망대가 있는 휴게소, 해양 도시만의 해양 터널로 구성되어 있다. 해양 터널은 각종 레이저쇼 및 바다의 생태를 경험할 수 있어 다양한 해양 볼거리를 제공한다. 해양 레일바이크의 시작점인 궁촌정거장은 파도치는 모습을 형상화하여 만들어져 웅장하진 않지만 소박한 멋의 디자인으로 세워졌다. 이 궁촌정거장에서 레일바이크를 타고 달리기 시작하면 해송 숲 사이로 눈앞에 펼쳐지는 시리도록 푸른 바다, 궁촌해변이 나타난다. 해송 숲의 향긋한 곰솔 향기와 짹짹한 바다향기 그리고 시원하게 가슴을 뚫어주는 바닷길 풍경을 만끽하며 달리다 보면 중간 지점에 초록휴게소의 모습이 보인다. 초록휴게소는 다양한 조각품들이 있는 전망대에서 바다와 조각품을 감상하고 음료와 간식거리도 있어 레일바이크를 타다가 들러 잠시 휴식을 취할 수 있는 참 좋은 공간이다. 또한 가족, 친구, 연인들끼리 조각품과 바다를 배경으로 사진을 찍어 추억을 만들기도 좋다.



삼척 해양 레일바이크 코스에서는 황영조 터널을 비롯해 다채로운 해저 테마터널들을 만날 수 있다. 황영조 터널은 몬주익의 영웅이자 삼척이 고향인 황영조 선수를 기념하여 마라톤과 관련해 황영조 선수의 여러 가지 모습들을 감상할 수 있는 터널이다. 테마터널은 신비터널, 축제터널 등의 터널이 있으며 신비터널 안은 환상적으로 아름다운 무지개 빛깔 레이저와 바닷속 풍경처럼 꾸며져 보는 이들의 감탄을 절로 자아내며 신비로운 바닷속 한가운데 들어온 것 같은 기분이 들게 하는 터널이다. 두 번째 테마터널인 축제 터널은 화려한 루미나리에로 연출된 일명 무지개 터널로 빛나는 보석들이 박혀 있는 듯하여 어린이들도 무척 좋아하고 마치 SF영화 속으로 불쑥 들어온 것 같은 환상적인 해저 도시의 느낌을 만끽할 수 있는 터널이다. 삼척 해양레일바이크는 아름다운 바다철길을 따라 달리는 동안 넓게 펼쳐진 푸른 동해바다를 감상할 수 있을 뿐만 아니라 환상적인 터널체험도 할 수 있고 가족, 친구, 연인과 함께 정말 영화처럼 근사한 하루, 소중한 추억을 만들 수 있는 해양 레포츠이다. 매일 반복되는 똑같은 일상에 지친 이들이라면 특히 일생에 꼭 한번쯤은 타볼 만한 레포츠로 잊지 못할 아름다운 추억과 행복을 선사할 것이다.

삼척 해양 레일바이크 이용 방법

궁촌역, 용화역 안에는 특산물 코너 및 기념품 가게들이 있어서 추억을 기념할 수 있는 아기자기한 기념품들을 구매할 수 있다. 레일바이크 코스를 타는 와중에 찰칵 인형이 자동으로 찍어주는 사진들도 이곳에서 구매할 수 있다.

해양레일바이크 이용정보

주간운행 구간 (1회 8:30분 출발, 일일 6회 운행)
궁촌역 → 용화역 / 용화역 → 궁촌역

이용요금

일반 2인승 20,000원 / 단체 2인승 18,000원
일반 4인승 30,000원 / 단체 4인승 27,000원

동절기에는 야간운행은 잠정적으로 중단한다고 한다. 삼척해양레일바이크 www.oceanrailbike.com

주요국의 지방재정 위기와 시사점

1. 주요국의 자치단체 재정위기 배경

1) 일본

일본의 지방재정은 3차에 걸쳐 위기를 경험한바 있는데, 첫 번째 재정위기는 1950년대 중반 시정촌 합병, 건축재정에 의한 국고보조금 감축 등으로 발생하였다. 1차 지방재정의 위기는 1953년의 불황으로 지방세입이 줄어들었을 뿐만 아니라 국세수입의 위축으로 지방교부세가 크게 축소되었다는 점, 세출 측면에서 전후 계속된 태풍과 풍수해 등으로 재해복구비가 증대하였다는 점이 지적되고 있다. 아울러 부실 자치단체의 재정건전화를 목적으로 단행한 시정촌 합병이 지방재정의 부실에 일조하였다는 비판도 있다.

2차 지방재정 위기는 고도성장의 종료와 오일쇼크에 의한 외부적 요인 등이 결합된 1970년대 초반기에 경험하였다. 일본의 지방재정은 고도성장기에 거시경제정책의 동반자로서 적극적인 참여를 요구받았으며 이 과정에서 적자재정에 의한 공공투자 확대가 이루어졌으나 고도성장의 종료와 함께 오일쇼크에 의한 디플레이션(deflation)으로 재정위기에 직면하였다. 2차 재정위기는 오일쇼크와 같은 외부적, 거시경제적 충격이 작용하였다는 점, 중앙정부 역시 구조화된 재정적자 단계에 진입하여 재정지원 여력이 한계에 봉착하였다는 측면에서 1차 재정위기와 다른 특징을 보인다.

3차 지방재정 위기는 1990년대 버블붕괴에 의한 장기불황이 강력한 영향을 주었다. 2차 재정위기와 달리 일본경제의 구조적 모순이 분출하면서 통화정책적 경기조절능력을 상실하게 되자 재정적자를 이용한 확대재정정책을 선택하였다. 자치단체 역시 중앙정부의 정책요구에 부응하는 한편으로 지역경제의 활성화 수단으로서 지방채 발행이나 공사·공단 등 외곽기관의 설치를 적극 활용하는 전략을 선택하였다.

그러나 외곽기관의 활발한 설치는 유사·중복투자, 과당경쟁, 부적절한 사업선정 등으로 부실경영을 야기하였다. 홋카이도 주택공사의 경우 거품경제시기에 지가상승을 기대하고 차입경영을 실시하였으나 거품붕괴 후 지가하락 및 주택수요 격감으로 재무상황이 급격하게 악화되었다. 2003년에는 부채규모가 1,325억엔에 달하자 파산에 해당하는 특정조정을 신청하였다. 와카야마현의 토지개발공사 역시 채무발행으로 토지매립 및 모래채취사업을 추진하였으나 버블붕괴 여파로 만기도래한 438억엔의 지불능력을 상실하였다. 제3섹터도 비슷한 문제를 안고 있었다. 1980년대부터 본격적으로 도입한 제3섹터는 1990년대 중반 이후부터 파산 건수 및 도산규모가 급증하는 추세이다. 1988년 도산한 제3섹터는 1건에 불과하였으나 1998년부터 급증하여 2001년에는 22건, 3,930억엔의 지급불능 사태가 발생하였다.

이 시기 가장 큰 특징으로는 거품붕괴 이후 외곽기관의 경영부실과 만성적인 자치단체의 재정악화의 누적이 서로 결합되어 더 이상 방지할 수 없는 단계에 이르렀다는 데 있다. 특히, 외곽기관의 부실자산과 불량채무 등 중요한 재무정보가 은폐·축소됨으로써 자치단체 건전성을 크게 위협하였다. 1991년에 재정재건단체로 전략한 아카이케정(赤池町)의 사례를 보면 31억엔의 재정적자 가운데 토지개발공사에 의한 적자분이 21억엔, 병원회계 적자분이 6억엔에 달하였다. 유바리시(夕張市)의 파산은 3차 지방재정의 위기를 압축적으로 잘 보여준다. 첫째, 지역경제의 근간인 석탄산업의 붕괴이다. 유바리시의 탄광은 전성기에는 24개에 달하였으나 1960년대 중반 이후 에너지정책의 전환으로 점차 침체되면서 1990년에는 모두 폐광되었으며 이로 인하여 세입대비 지방세 비중이 1964년의 37%에서 1979년 15%까지 급락하였다. 둘째, 지방채무의 과도한 발행과 재정압박이다. 유바리시는 관광시설의 건립과 매입을 통해 지속적인 투자확대책을 추진하였으나 이미 버블붕괴와 함께 채산성이 악화되었다. 유바리시의 지방채는 잔액기준으로 2005년에 261.7억엔에 달하였으며 일시차입금 중 실질적인 자금부족액을 더하면 632.4억엔에 달하였다. 셋째, 불량채무의 은폐 및 분식회계이다. 실은 제3섹터의 경영부실이 유바리시의 재정파산을 유도하게 되는데, 이는 분식회계가 결정적인 영향을 주었다. 유바리시는 1992년부터 소위 '점프방식'이라는 분식회계 수법을 이용하여 일반회계상의 수지적자를 은폐해 왔다.

2) 미국

미국의 지방재정 위기는 1930년대 대공황과 1970년대 이후로 구분할 수 있다. 1930년대 위기는 대공황이 직접적인 원인으로 작용하였으나 뿌리는 부동산시장의 거품붕괴가 자리잡고 있다. 1920년대 버블 시기에 자치단체도 대규모 공공투자사업을 추진하였으며 단기채 위주의 채무발행으로 재원을 조달하였는데, 이때 발행한 단기채의 만기가 대공황시기에 도래하면서 재정위기의 단초를 제공하였다고 볼 수 있다. 즉, 부동산경기 과열 → 단기채 발행 및 공공투자사업 추진 → 대공황 → 단기채무 만기도래, 세입격감 → 유동성 악화 → 자치단체 신용도 하락 → 금융기관 단기채인수 거부 → 현금유동성 위기의 수순으로 진행하였다. 1970년대부터 1980년대까지의 지방재정 위기는 세입·세출의 불균형과 부적절한 내부관리가 주된 요인으로 작용하였다. 신연방주의를 내세운 레이건행정부는 연방정부의 기능을 주정부에 대폭 이양하면서 연방보조금을 대대적으로 개편하였다. 레이건행정부는 210억달러에 달하는 지역개발보조금(CDBG)을 통합하면서 연방보조금을 삭감하는 조치를 단행하였다. 이로 인하여 주정부는 기능이양에 따른 세출수요는 급증하면서 오히려 연방보조금은 삭감되는 상황에 직면하였고, 그 부족재원은 지방채발행으로 대응하였다. 또한, 주정부는 이러한 상황을 자치단체에 전가함으로써 재정난을 타개하고자 하였다. 즉, 재정지원이 없는 정부기능의 이양은 연방정부 → 주정부 → 자치단체로 전파된 것이다. 이에 따라 1980년대 전후에 발생한 지방재정 위기는 제1차 재정위기와 달리 대도시는 물론 소도시의 자치단체까지 확산되었다는 특징을 보인다. 1975년의 뉴욕시 재정파산은 연방파산법을 개정할 정도로 중대한 영향을 준 것으로 평가된다. 이미 뉴욕시는 1960년대 후반부터 부실재정이 누적된 상태였으며 몇 가지 요인이 신용도를 저하시키면서 뉴욕시가 계획한 지방채를 금융시장에서 거부하는 사태까지 이르렀다. 첫째, 1970년 전후의 장기집체 및 오일쇼크, 도심공동화에 의한 인구유출과 경제력 분산 등으로 재산세수입이 격감되었다. 둘째, 세출구조의 변화 및 재정수요의 증가이다. 뉴욕시는 제조업 중심에서 금융산업 중심으로 산업구조가 재편됨에 따라 여기에 수반되는 행정수요가 증가하였으며 무리한 복지정책을 추진함으로써 재정의 경직성이 심화되었다. 셋째, 뉴욕시는 이러한 세입·세출의 불균형을 지방채발행으로 대응하는 안이한 정책을 선택하였다. 이전과 다르게 1990년대 이후의 지방재정 위기는 자치단체 내부관리 부실과 같은 도덕적 해이의 문제가 자리잡고 있다. 뉴욕시 재정위기와 비슷하게 1991년의 첼시(Chelsea)시 역시 경기침체 및 세입격감, 보조금 축소, 복지비 증가 등이 큰 영향을 주었으나 오렌지 카운티(Orange County, 1994년)는 투기적 자산손실(16억 달러)과 같은 내부적 관리체계의 결여가 결정적인 영향을 주었다.

3) 유럽

유럽의 지방재정의 위기는 독일의 잘란트주(Saarland)와 브레멘주(Bremen)의 사례가 자주 인용되고 있다. 일본과 미국의 재정위기에는 다양한 요인들이 혼재되어 있으나 독일 지방재정의 위기는 지역경제의 몰락으로 명료하게 설명된다. 즉, 조선산업(브레멘주), 석탄산업 및 철강산업(잘란트주)의 몰락이 이들 주정부의 재정위기를 촉발시킨 주된 요인으로 지목되고 있다. 이들 주정부는 재정난을 극복하기 위해서는 세출삭감이 불가피하나 이는 공공서비스를 저하시킴으로써 위헌의 소지가 있으므로 연방정부의 재정지원이 필요하다는 헌법소원을 제기하였으며 주정부와 연방정부는 '향후 5년간 채무상환비를 보조한다'는 협정을 체결하고 브레멘주는 매년 16억 마르크, 잘란트주는 매년 18억 마르크의 구제자금을 지원받았다. 대신주정부는 세출증가율을 매년 3% 이내 수준에서 억제하는 자구노력을 요구받았다. 이탈리아의 지방재정 위기도 역사성과 범주, 정치적 환경에서 독특한 성격을 보인다. 세계개혁의 실패와 도덕적 해이가 지방재정의 위기를 초래한 주범으로 지목되고 있는데, 이탈리아는 1972년 경제적·정치적 위기의 타개책으로 개인소득세와 부가가치세의 도입, 일부 지방세목의 폐지 등을 골자로 한 세계개혁을 단행하였다. 그러나 1972년의 세계개혁은 자치단체의 과세자주권을 제한함으로써 자체 세입능력을 약화시킨 반면에 중앙정부 의존도를 증대시켰다. 예컨대 경상세입 대비 지방세수입 비중은 1972년 50%에서 1978년 10%로 급락하였으나 국고보조금은 10%에서 80%로 급증하였다. 중앙정부 중심적인 세계개혁은 결과적으로 인건비증가 등 방만한 세출관리를 초래하였다. 1970년~1977년 기간 경상경비는 연평균 20% 증가하였으며 부족재원 조달을 위하여 지방채가 3배나 급증하였다. 결국, 중앙정부는 1977년 재정위기 자치단체에 별도의 정책관리에 들어가 지방채발행 제한, 세출증가율 상한제 등의 규제책을 시행하였다. 이와 함께 1977년 이전에 발행한 지방채무에 대해서는 중앙정부가 상환하는 구제자금을 지원하였다. 이러한 구제책으로 지방재정의 건전성은 회복되었으나 채무가 과다한 자치단체일수록 더 큰 혜택을 보도록 구제자금을 지원함으로써 도덕적 해이와 연성예산제약을 조장했다는 비판을 받는다. 스웨덴은 1990년~1993년 기간에 경제위기 도래, 지방세율 인상 제한 등으로 일부 자치단체의 재정압박이 심화되었으며 1992년 하닝어(Haninge)시가 최초로 구제자금을 신청하였다. 지방공기업인 주택공사가 13억크론(SEK) 채무에 대한 지급불능상태에 직면하자 최종상환의무를 지닌 하닝어시가 파산을 신청하였다. 중앙정부는 주택공사에 6억크론의 구제금융을 지원하는 대신에 국유화 조치를 단행하였다. 1995년에는 하닝어시와 마찬가지로 주브(Bjuv)시가 주택공사의 과도한 차입으로 파산을 신청하였으며 중앙정부는 채무액 6.27억 크론 중 1.5억 크론의 자금을 지원하였다.

2. 정책적 시사점

역사적으로 지방자치단체 재정위기(파산)는 다양한 배경에서 출발하고 있다. 첫째, 국가재정과 달리 지방재정은 경제적 충격에 상대적으로 취약하다. 지방재정 위기를 어떤 요인으로 설명하는 경제적 충격은 세입축소와 세출증가를 유발하기 때문에 대단히 중요한 위치를 차지한다. 지방재정의 근간을 이루는 지역산업의 침체나 몰락은 지방세수입을 격감시킬 뿐만 아니라 실업자 구제, 사회적 약자들의 증가를 유발함으로써 복지비를 비롯한 세출구조의 경직화를 초래하게 된다. 독일의 브레멘와 잘란트주, 일본의 유바리시, 미국의 대도시 등 재정위기를 경험한 지방자치단체의 대다수는 조선, 석탄, 자동차, 철강 등 주력산업의 붕괴가 주된 원인이었다. 둘째, 재정분권을 과도하게 추진하거나 방향설정 오류가 있을 때, 국가 전체의 조세체계가 상급정부 중심으로 운용됨으로써 수직적 불균형이 심각할 때, 상급정부의 보조금이 크게 축소되면 적자예산의 편성이 불가피해진다. 스웨덴, 이탈리아, 중남미(세원의 수직적 불균형), 미국(연방보조금 축소) 등이 이에 해당한다. 특히, 세원의 수직적 불균형은 재정위기의 사전적 요인에 그치지 않고 사후적인 측면에서도 자구노력의 제약으로 작용하여 구제자금제도의 명분을 제공하게 된다. 셋째, 세출측면에서 복지비등 경직성 경비의 지속적인 증가에 유의해야 한다. 국가 전체적으로 노령화의 진전, 삶의 질 개선, 이민자 증가 등으로 관련된 세출수요는 지속적인 증가추세를 보이게 된다. 문제는 이러한 세출수요가 부분적으로 의무적 성격을 내포하여 재정건전성을 크게 위협한다는 사실이다. 재정압박 단계에서는 비생산적·비효율적 지출요인을 적극 억제할 것을 요구하지만 경직성 경비가 과도한 상태에 도달하면 재정건전화를 위한 정책선택의 폭이 크게 축소된다. 넷째, 도덕적 해이와 연성예산제약이다. 지방공사·공단 등 외곽기관을 무분별하게 설치하거나 이들 외곽기관에 대한 감독체계가 부실할 때, 혹은 제도적인 제약요인을 회피할 목적으로 외곽기관을 이용하여 지방채무를 발행하는 전략적 행태(back-door financing), 재정정보의 체계적인 분석과 재정운용 결과에 대한 재정공시제도 등의 재정규율제도가 허술하면 재정건전성은 크게 훼손된다. 지방자치단체 재정위기의 이러한 사례는 외부적으로는 경제적 충격, 세입·세출기능의 불균형과 중앙집중적 세원편재, 국고보조금의 축소와 같이 불합리한 정부간 재정관계 등이며 내부적으로 도덕적 해이와 연성예산제약이 중요하다는 점을 함축하고 있다. 시간적으로 보면 재정위기를 현재의 재정운영 상태나 결과로 판단하기 보다는 미래의 예상치 못한 충격까지 고려해야 함을 시사한다. 현재 경제적 기반이나 세입여건에 별다른 문제가 없다 해도 향후에 지역경제가 붕괴될 경우에는 재정위기에 직면할 수 있다. 또한 중앙정부의 정책기조 변화로 인하여 정부간 재정관계가 변모할 경우에도 지방자치단체는 재정위기를 경험할 수 있다. 이것은 지방재정 전반에 대한 상시적인 점검체계와 분석, 재정위기 이후의 정책대응과 관련한 제도적 기반이 구축되어야 함을 의미한다. 지방자치단체 스스로가 재정위기를 예측하거나 예방할 수도 있으나 중앙정부 차원에서도 법적·제도적 장치를 재정비하거나 도입해야 할 부분도 있다. 도덕적 해이나 연성예산제약과 같이 지방자치단체 내부적인 요인은 관련 제도의 재정비로 대응해야 실효성을 거둘 수 있다.

조기현(한국지방행정연구원 연구위원)

• 도시통계

지방채무의 현황과 관련 통계 과목

1. 지방채무의 증가

- ▶ 2008년 9월 이후 세계적으로 전개된 경제위기로 인해 국가와 지방자치단체는 국내 경기에 미칠 충격을 최소화하기 위해 조기집행 등 재정책대정책을 실시하였음
- ▶ 또한 정부는 재정지출 축소 없이 경제위기 조기극복이라는 목표 아래 지방자치단체에 장기 저리의 지방채 발행을 지원하였음
- ▶ 그 과정에서 2009년 이후 지방자치단체의 지방채무는 지속적으로 늘어나고 있는 상황이며 이는 재정건전성의 저해 문제와도 연계되어 적절한 관리방안 마련이 필요한 시점임

2. 채무지표 산정기준

- ▶ 지방채 발행한도를 산정하는 세부기준은 <표 1>과 같음
- ▶ 채무상환비율과 예산대비채무비율을 기준으로 자치단체의 채무상황을 판단하고 기존의 감채 기금적립 및 지방채 발행이 제한되는 단체의 기준을 참고하여 <표 2>와 같이 자치단체를 4가지 유형으로 구분함

<표 1> 채무지표 산정기준

- 공통기준
 - ▶ 관리범위 : 일반회계 + 기타특별회계 + 공기업특별회계 + 기금
 - ▶ 채무범위 : 지방채(지역개발공채 포함) + 채무부담행위 + 보증채무 이행책임액
 - 시도의 일반·특별회계·기금이 지역개발기금에서 차입·상환하는 금액은 제외
 - ▶ 적용시점 및 방식 : 결산기준* / 총계기준
 - * 예산대비 채무비율 계산시 예산규모는 최종예산기준
- 세부기준
 - < 채무상환비율 >
 - ▶ 채무상환비율 = $\frac{\text{과거 4년} \cdot \text{미래 4년 순지방비로 상환한(할) 평균 채무액}}{\text{과거 4년} \cdot \text{미래 4년 일반재원의 평균 수입액}} \times 100$
 - 일반재원 : 지방세(지방교육세 제외) + 세외수입 + 지방교부세 + 조정교부금 + 재정보전금
 - 평균 채무상환액 및 평균 일반재원 수입액 계산식

① 평균 채무상환액 : [과거 4년(07~10결산) 채무상환액 + 미래 4년(11~14) 채무상환액] ÷ 8년

② 평균 일반재원 수입액 : [과거 4년(07~10결산) 일반재원 수입액 + 미래 4년(11~14) 일반재원 수입액] ÷ 8년

- 채무상환액중 조기상환액 및 차환상환액은 포함되지 않도록 산정

< 예산대비채무비율 >

$$\text{▶ 예산대비채무비율} = \frac{\text{채무 총규모}}{\text{최종예산규모}} \times 100$$

- 채무총규모는 지방채, 채무부담행위, 보증채무 이행책임액의 잔액기준(이자제외)으로 계산

자료: 「2012 지방채 발행계획 수립기준」

<표 2> 자치단체 유형구분 기준

구 분		1유형	2유형	3유형	4유형
유형구분 기준	채무상환비율	7%이하	7%초과~12%이하	12%초과~17%이하	17%초과
	예산대비채무비율	15%이하	15%초과~25%이하	25%초과~40%이하	40%초과

자료: 「2012 지방채 발행계획 수립기준」

3. 지방채무 현황

▶ 최근 3년간 지방채무 규모를 보면 '08년 19조 2천억, '09년에는 전년 대비 32.9% 증가한 25조 6천억, 2010년에는 13.5% 증가한 28조 9천억으로써 증가추세에 있음.

<표 3> '08 ~ '10 지방채무 증가 현황

구 분	2008년	2009년	2010년
채무규모	19.2조	25.6조	28.9조
증가율		32.9%	13.5%
발행액	3.0조	8.5조	6.0조

▶ 지방예산에서 지방채가 차지하는 비중은 2008년에는 약 2% 정도 였으나, 2009년에 5.44%로 급증하였고 2010년에는 약간 감소했으나 여전히 높은 비중을 차지하고 있음.

<표 4> 최근 3년간 지방채 발행액이 예산에서 차지하는 비중 (단위: 억 원, %)

회계연도	2008년	2009년	2010년
최종예산(순계, A)	1,444,536	1,567,029	1,497,797
발행액(B)	30,149	85,338	63,336
비중(B/A)	2.08	5.44	4.22

▶ 지방공사·공단 중 각종 산업용지 조성, 택지개발 등 대규모 사업들이 많은 각 시도 도시개발공사의 자산 및 부채현황은 <표 5>와 같음.

- 15개 시·도 평균 자산은 약 3조3천2백여억원이고, 자본은 6천백여억원임.

- 부채비율은 2010년도가 207.3%로서 2009년 221.38%에 비해 6.36%가 감소했음을 알 수 있음.

<표 5> 전국 도시개발공사의 자산 및 부채현황(2010년 기준)

(단위: 백만 원, %)

개발공사	자 산	자 본	부채비율*		
			2010년	증 감	2009년
S H	20,738,360	3,336,719	282.94	-32.57	419.6
부 산	3,283,888	560,938	252.89	-3.1	260.99
대 구	1,279,026	300,000	198.15	17.14	169.15
인 천	7,576,750	1,868,747	249.53	31.55	189.68
광 주	853,590	162,490	206.46	0.78	204.86
대 전	657,619	155,695	138.25	5.69	130.81
울 산	359,789	85,000	268.6	-18.73	330.52
경 기	9,419,893	1,386,140	209.71	20.75	173.67
강 원	1,815,210	167,204	230.67	2.08	225.96
충 북	444,626	130,176	179.14	2.59	174.61
충 남	640,220	255,703	115.75	-15.16	136.43
전 북	449,612	84,577	283.62	-9.58	313.68
전 남	1,026,530	375,911	97.62	31.6	74.18
경 북	464,382	233,438	66.42	-32.53	98.44
경 남	858,876	95,621	329.75	-21.13	418.09
합 계	49,868,371	9,198,359	-	-	-
평 균	3,324,558	613,224	207.3	-6.36	221.38

* 경영평가편람에 따라 대차대조표상의 부채에서 장단기 순수 차입금만을 적용(임대보증금 제외)하여 산정한 부채비율임
자료: '지방공기업경영정보공개시스템, 「2010년도 지방공기업 경영평가 결과」, 2011' 를 바탕으로 재정리

김성주(한국지방행정연구원 연구원)

● 연구원 동정

2012 제1차 KRILA 자치포럼 개최



일 시 / 2012·2·9(목) 16:30~18:00
 장 소 / 한국지방행정연구원 세미나실
 강연자 / 장기호 (서울예술대학 교수)
 주 제 / 나는 가수다의 성공요인과 스텝진의 오픈 마인드

2012 제1차 정기이사회



일 시 / 2012·2·23(목)
 장 소 / 한국지방행정연구원
 안 건 / 2011회계년도 수입·지출 결산(안)
 공공기관 지방이전 관련 종전 부동산 매각(안)
 연구자문위원 위촉 보고
 한국지방행정연구원의 지방자치단체 출연(재개)요청

한국지방행정연구원·한국보건사회연구원 연구·학술교류 협약



일 시 / 2012·2·22(수)
 장 소 / 한국보건사회연구원
 협약내용 / 공동연구 수행 및 학술행사의 공동 개최
 인력의 상호 교류 및 연구장비·시설의 공동 활용
 연구자료, 출판물 및 지식정보 등의 상호 교류
 교육 및 조사프로그램 등의 개발 및 시행

KRILA 교육연수

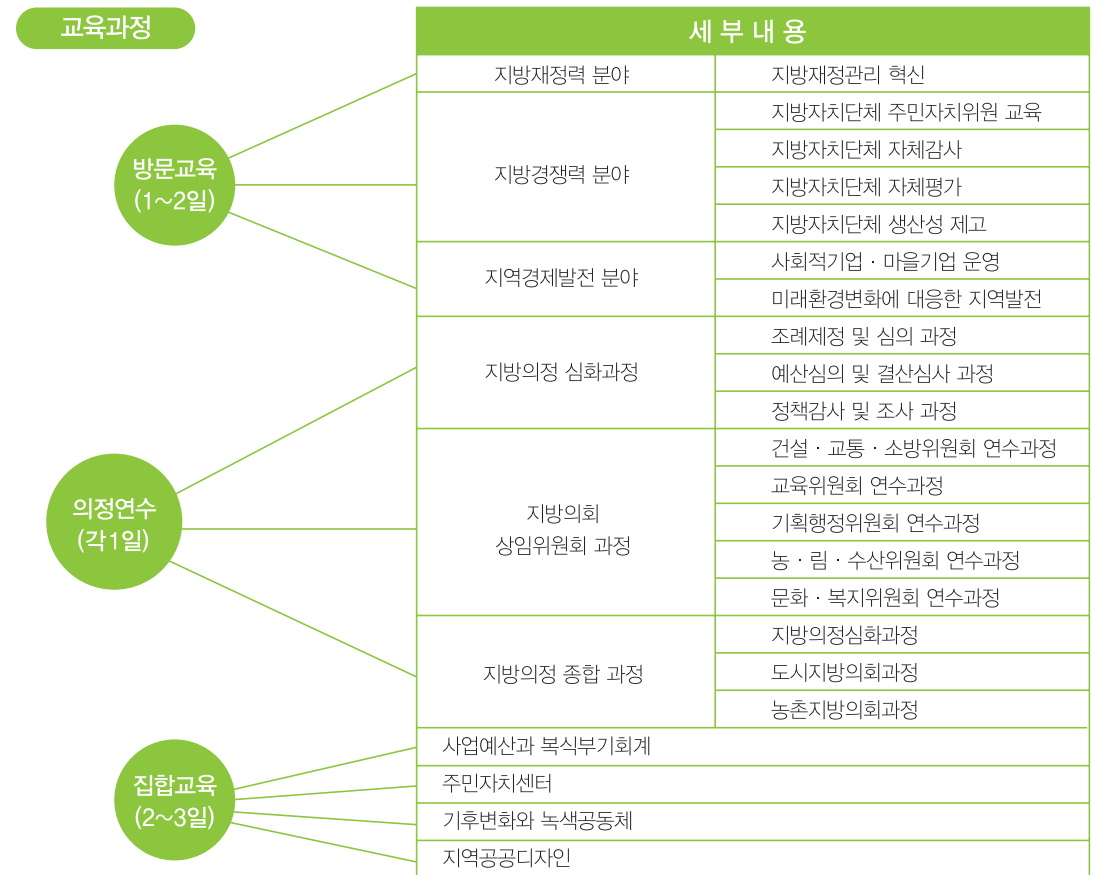
제1기 사업예산과 복식부기회계 교육
 일 시 / 2012·2·22(수)~24(금)
 장 소 / 한국지방행정연구원 강의실
 참 석 / 전국 지방자치단체 공무원

● 알림마당

지방자치단체 자치역량 강화를 위한 핵심인재개발 교육프로그램 안내

한국지방행정연구원은 지방자치제도 발전 및 정책대안에 대한 연구활동을 수행하고 있습니다. 더불어 연구성과가 지방정책 수립과 적용에 효율적으로 반영될 수 있도록 다양한 교육프로그램을 운영하여 지방자치단체 자치역량 강화를 위한 핵심인재개발에 도움이 되겠습니다.

- 실시기관** 한국지방행정연구원 지방자치·의정연수센터
- 운영방법**
- 대 상** ● 광역시·도 및 시·군·구 공무원 및 전국의회의 의원, 전문위원, 사무국 공무원
- 방 법** ● 1. 방문교육·의정연수 : 지방자치단체에서 교육대상자와 교육장소, 시기를 정하고 지방자치·의정연수센터 교수진이 방문하여 실시하는 교육
 2. 집합교육 : 교육 신청하여 연구원에 방문하셔서 실시하는 교육



교수진 ● 한국지방행정연구원 연구진, 대학교수 및 중앙·지방공무원 등 관련 전문가
교육비 ● 1일과정 : 1인당 10만원 / 2일과정 : 1인당 15만원 / 3일과정 : 20만원
문의처 ● T 02·3488·7353 / 7391 E-mail edu@krila.re.kr

교육이수 실적은 공무원 교육훈련법시행령 제30조 제1항 및 공무원 교육훈련평정규칙(행정안전부령 제277호)에 따라 상시학습 수료로 인정
 한국지방행정연구원에서는 Newsletter 알림마당을 통해 지방자치단체에서 발간되는 책자 및 소식지를 무료로 홍보해 드립니다.
 홍보를 원하는 지방자치단체는 T 02·3488·7361 / yjtak@krila.re.kr 로 신청하여 주시기 바랍니다.