

일본 지방채발행의 협의제 도입과 제도개선 논의

이 창 균

한국지방행정연구원 수석연구원

I. 머리말

지방자치단체의 세출은 지방채 이외의 자체재원으로 세입을 충당하는 것이 원칙이다. 그러나 건설사업 등 장래 주민에게도 경비를 분담시키는 것이 바람직한 경우, 혹은 재해 등 임시적으로 대규모 경비가 필요한 경우에는 지방채를 발행하여 경비를 충당할 수 있게 되어 있다. 우리 나라에 있어서 지방채발행은 행정자치부에서 지방채에 대한 허가제를 통하여 지방채발행을 제한하고 있다.

따라서 우리 나라는 일부 대도시 지방자치단체를 제외하고는 지방채 과다로 인한 재정경직성 및 재정악화의 우려는 현실적으로 희박하다고 할 수 있다. 오히려 지방자치단체의 재정수입이 한정된 현실적인 상황에서 지방자치단체의 재원조달의 하나의 수단으로 지방채 활용은 매우 의의가 있으나 대부분의 지방자치단체에서는 지방

채 활용이 매우 미흡한 실정이다. 이는 지방채를 적극적으로 활용할 수 있는 다양한 제도적인 뒷받침이 미흡하기 때문이라 할 수 있다.

한편, 일본의 경우에 있어서는 현재는 우리나라와 같이 지방채허가제를 채택하고 있으나 2006년부터는 지방채발행에 대해 협의제를 채택하기로 하는 등 지방채제도에 대한 대폭적인 개선을 추진하고 있다. 즉, 지방자치단체의 재원조달에 있어서 지방채의 활용을 해당 지방자치단체의 지역 및 재정실정에 맞게 보다 적극적으로 유인할 수 있도록 다양한 제도적인 뒷받침 작업이 추진중에 있다.

본고는 일본 지방채제도에 대한 현상과 특히 일본지방채협회에 설치되어 있는 지방채에 관한 조사연구회의 2002년 연구보고서를 기초로 하여 일본 지방채제도의 개선방향에 대한 검토를 통하여 우리나라 지방채제도의 개선방향에 있어서 하나의

시사점을 얻고자 한다.

II. 일본 지방재제도 현황 및 동향

1. 지방재제도 개요

일본 지방채에 있어서는 원칙적으로 비모채주의이고 지방채허가제도 및 기채제한제도를 취하고 있다. 특히 지방재정계획 및 지방교부세제도를 통해서 지방채 원리상환금에 대해 재원을 보장해주는 시스템으로 되어 있다. 따라서 일본의 지방채 신용력은 국채와 동등하다고 할 수 있다.

일본 지방채에 대한 그 동안의 중요한 변화는 지방채자금이 정부자금에서 민간자금으로 적극 추진되어 왔고 그리고 지방채의 상품성 향상에 초점이 맞추어져 왔다. 예를 들어, 1992년부터 시장공모채에 만기 일괄상환방식이 도입되었고 1998년부터 시장공모채의 조기상환조항을 폐지하였으며 또한 2000년부터는 시장공모채에 있어서 10년채에 덧붙여 5년채를 발행하도록 하고 있다.

이와 같은 변화는 있었으나 지방재제도에 있어서 기본적으로는 현재와 같은 총무성에서 매년도 지방채계획을 책정하여 지방채발행액에 대해 전망하고 지방채에 대한 허가제를 통하여 지방채발행액을 제한하는 시스템으로 운영되어 왔다. 지방채 발행 제한기준으로는 통상 (1) 보통세 세

율이 표준세율 이하인 단체, (2) 전년도 실질적자 규모가 표준재정규모의 일정 비율(도도부현 5%, 시정촌 20%) 이상인 단체, (3) 기채제한비율이 과거 3년간 평균 20% 이상인 단체 등이 있다.

그럼에도 불구하고 최근 일본의 감세정책 및 경기침체로 인한 세수의 감소 등으로 인하여 자치단체에서 대규모 재원부족이 발생하였고 이를 보충하기 위하여 자치단체는 지방채를 증발한 결과 차입금은 급증하고 있다. 지방재정의 차입금잔고는 2002년도말 195조엔 정도로 예상되고 있다. 차입금중 감세보전채, 재원대책채, 감수보전채, 임시재정대책채, 교부세특별회계차입금 등의 차입금이 61조엔으로 약 50%를 차지하고 있다.

그 결과 지방채의존도는 14.4%(교부세특별회계차입금을 포함한 실질적인 공채의존도는 16.5%)로 재정구조의 경직성이 높아지는 상황에 있다. 예를 들어, 공채비비율(공채비총당 일반재원/ 일반재원 총액)이 15% 이상인 단체가 전체의 40% 이상이고 위험선이라 할 수 있는 공채비비율 20% 이상인 단체도 전체의 약 10% 이상에 달하고 있다.

2. 지방채계획제도 운영 및 2003년도 지방채계획

총무성에서는 자치단체의 재원부족에 대응하여 지방채발행계획을 매년 수립하여 이에 기초하여 자치단체의 지방채발행을 허가하고 있다. 내년 2003년도 지방채계획

<표 1> 2003년도 지방채계획

(단위: 억엔, %)

구 분	2003년도 계획액 (A)	2002년도 계획액 (B)	증감액 (A)-(B) (C)	증감율 (C)/(B)×100
보통회계분				
통상분	67,973	70,112	△2,139	△3.1
특별분	66,515	56,381	10,134	18.0
임시재정대책채	43,015	32,261	10,754	33.3
감세보전채	4,884	4,855	29	0.6
재원대책채	18,602	19,200	△598	△3.1
기타특별분	14	65	△51	△78.5
계	134,488	126,493	7,995	6.3
공영기업회계분	33,897	38,746	△4,849	△12.5
총계				
통상분	101,870	108,858	△6,988	△6.4
특별분	66,515	56,381	10,134	18.0
임시재정대책채	43,016	32,261	10,754	33.3
감세보전채	4,884	4,855	29	0.6
재원대책채	18,602	19,200	△598	△3.1
기타특별분	14	65	△51	△78.5
계	168,385	165,239	3,146	1.9

방침은 기본적으로 국가경제의 침체상황을 반영하고 있다. 또한 경기대책에 대한 공공사업의 추가 및 감세정책의 실시에 따른 차입금잔고가 195조엔에 달하고 있다는 상황을 고려하여 한정된 재원의 중점적 배분과 경비지출 효율화를 기하면서 필요한 지방채자금을 확보하는 것으로 방침을 설정하고 있다.

이와 같은 방침에 기초하여 지방채계획을 책정한 결과, 2003년도 지방채 총액은 16조 8,385억엔으로 2002년도 16조 5,239억엔에 비해 3,146억엔 1.9%가 증가되었다.

이중 일반회계분은 13조 4,488억엔으로 2002년도에 비해 7,995억엔 6.3%가 증가하고 있다. 그리고 공영기업회계분은 3조 3,897억엔으로 2002년도에 비해 4,849억엔 12.5%가 감소하는 것으로 계획되고 있다.

이상의 2003년도 지방채자금에 대해 다음과 같이 확보하는 것으로 지방채계획에 나타나고 있다.

즉, 정부자금이 7조 9,000억엔으로 약 50%를 차지하고 있는데, 이중 재정투융자자금이 5조 300억엔으로 대부분을 차지하고 있다. 공영기업금융공고자금이 1조

<표 2> 2003년도 지방채계획상의 자금구분

(단위: 억엔, %)

구 분	2003년도 계획액 (A)	2002년도 계획액 (B)	증감액 (A)-(B) (C)	증감율 (C)/(B)×100
정부자금				
재정융자자금		50,300		
우편공사자금		9,800		
(우편저금자금)		15,900		
(간이생명보험자금)				
소계	79,000	76,000	3,000	3.9
공영공고자금	17,800	19,000	△1,200	△6.3
민간자금	71,585	70,239	1,346	1.9
시장공모	20,900	19,400	1,500	7.7
은행등인수	50,685	50,839	△154	△0.3
합계	168,385	165,239	3,146	1.9

7,800억엔으로 나타나고 있고 민간자금이 7조 1,585억엔으로 나타나고 있다.

3. 지방채인수전담기관으로서의 공영기업금융공고 운영

공영기업금융공고는 자치단체의 사업이 매년도 계획적으로 실시될 수 있도록 저리의 자금을 안정적으로 공급함으로써 주민의 복리증진에 기여함을 목적으로 1957년 6월에 설립된 정부관계금융기관이다.

일본 지방채는 1951년까지 정부자금으로 전액 소화하였으나, 산업부흥, 민생안정을 위한 수요가 증대해 이것만으로는 부족하게 되어 민간자금에 의존하게 되었다. 대부분의 지방자치단체에 있어서 공모방식을 통한 민간자금조달은 쉽지 않았고, 조달이

가능해도 그 조건이 불리하였다. 이러한 배경 하에서 공영기업금융공고가 공기업의 자금조달을 대행하는 기관으로서 설립된 것이다. 즉, 공영기업금융공고는 지방자치단체를 대신해서 국내외 시장에서 자금을 조달하고 이를 지방자치단체에 대부해 주는 역할을 하고 있다.

이와 같은 공고의 대부자금은 자금량의 풍부, 정부자금에 이어 두 번째의 저리자금, 그리고 대부기간이 매우 장기적이라는 점과 민간자금에는 볼 수 없는 여러 가지 유리한 특색을 가지고 있다.

첫째, 풍부한 대부자금을 들 수 있다. 지방채계획에 있어서의 공고의 대부계획액은 중장기에 걸쳐 사회자본정비의 추진이라는 관점에서 1979년 이후 매년 1조엔 규모로 증가되고 있으나 1992년도부터 대폭적으로

증액되어 1993년부터는 거의 2조엔 규모로 증가하고 있다. 그 결과 2001년 현재 장기 대부잔고는 20조엔을 넘어서고 있다. 이 대부잔고는 일본의 정부관계금융기관 중에서는 주택금융공고에 이어 두 번째의 규모로 성장하고 있다.

둘째, 저리의 공고자금을 들 수 있다. 공고의 대부이율은 설립부터 1965년까지는 모든 대부대상사업에 대해 조달비용에 기초하여 기준이율을 적용하였으나 공영기업의 추진과 그 경영의 안정을 위하여 1966년에 기준이율보다 저리인 특별이율제도를 마련하고 있다. 이후 매년 대상사업이 확대되고 대부조건의 개선을 도모함과 동시에 1990년에는 특별이율보다 한층 저리인 임시특별이율제도를 마련하고 있다. 이 결과 일반대부 전체에 차지하는 특별이율에 의한 저리의 대부액 비율은 98.5%에 달하고 있고 기준이율의 대부는 불과 1.5%에 불과하다.

셋째, 대부기간의 장기성을 들 수 있다. 공고자금의 대부기간은 정부자금 다음으로 길고 민간자금에 비해 매우 장기의 고정금리로 되어 있다. 즉, 공고자금의 상환기간은 교통사업(차량구입에 관한 것)을 제외하고는 10년 이상으로 되어 있고 최장기인 상수도사업, 하수도사업, 도시고속철도사업에 대해서는 28년으로 공고대부의 평균대부기간은 25년(5년거치)이다. 이것은 공영기업의 경영 안정화를 도모함과 동시에 민간자금의 상환기간이 통상10년이 최장기간인 것에 비해 큰 특징적인 점이라 할 수 있다.

금융공고의 자금은 대부분 공영기업채권을 발행해 조달되며 이 밖에 공영경기납부금을 적립한 공영기업건전화기금 및 정부출자금 등으로 조달된다. 공영기업채권은 정부보증(10년)에 의한 공모채와 지방공무원공제조합이 인수하는 연고채가 있다. 1983년도부터 자금조달수단의 다양화를 도모한다는 취지에서 정부보증외화채를 발행하고 있다. 또한 2001년도에는 비정부보증공모채(재정투융자기관채)를 발행하고 있다.

공영기업채권발행 예정액은 매년도 정부관계기관 예산총칙에서 결정되며 이 가운데 정부보증채는 재정투융자계획에 계상된다. 2001년도 공영기업채권의 발행액(액면)은 2조 2,169억엔이며, 이는 정부보증채 1조 5,447, 정부보증 국외채 1,400억엔, 연고채 4,322억엔, 비정부보증공모채 1,000억엔으로 구성되어 있다. 금융공고가 발행한 정부보증 국내채는 정부관계기관이 발행하는 정부보증채(10년채)의 68.4%를 차지하고 있다.

2001년도 재정투융자제도의 개혁에 따라 금융공고의 대출금리에도 시장원리가 도입되었다. 이전에는 상환기간, 거치기간 및 상환형태를 불문하고 동일한 금리가 적용되었으나, 2001년 4월부터는 조건에 따른 기간별 금리체제로 전환되었다. 동시에 지방자치단체의 선택의 폭을 넓힌다는 취지에서 금리선택의 방법을 추가했다. 즉, 이제까지는 상환기간내에 금리를 변경할 수 없는 고정금리방식을 취해왔으나, 차입후 10년마다 변경가능한 금리재설정방식이 추가되어 지방자치단체가 이들 중에서 선택

<표 4>사업별 대부액

(단위 : %, 억엔)

	수도	공업용 수도	교통	전기· 가스	하수도	공영 주택	임시3사 업	교통	항만	병원	기타	총액
1957 년도	33	5	7	35	-	-	-	7	7	9	4	71
1972 년도	43	7	-	-	11	-	-	-	3	지역개 발 18	18	1,796
1982 년도	23	3	6	-	27	10	25	6	-	-	6	11,867
1992 년도	18	2	7	1	40	6	19	7	-	-	7	12,068
2001 년도	18	1	7	1	35	3	24	7	-	-	11	19,777

하도록 했다.

한편, 공고의 대부대상사업은 수도, 가스, 시장 등 9개사업에서 차차 확대되어 1977년도부터는 보통회계에 속하는 공영주택사업 및 산업폐기물처리사업, 1978년도부터는 임시지방도로사업, 임시하천 등 정비사업 및 임시고등학교정비사업(소위 임시3사업)이 추가되었다.

대부대상사업은 생활환경의 정비 및 지역개발의 추진 등의 요청에 따라 점차 그 범위가 확대되고 있다. 2001년도부터는 개호사업이 포함되어 대상사업은 21개 사업으로 증가했다.

2001년 3월말 현재 수탁대부를 제외한 대부잔고는 23조 3,770억엔에 이르고 있다. 이를 단체별로 보면 47개의 도도부현이 5조 1,822억엔, 691개의 시 및 특별구가 14

조 2,595억엔, 2,479개의 정촌이 2조 7,758억엔, 196개의 기업단이 9,313억엔 그리고 42개의 공사가 2,283억엔으로 시지역에 집중적으로 배분되고 있다.

대부잔고를 사업별로 보면 하수도 사업이 37%로 가장 높고 이를 이어 임시3사업이 24%, 수도사업이 22%를 차지하고 있다. <표4>는 공영기업금융공고의 대부상황을 연도별·사업별로 표시한 것이인데, 하수도사업 및 임시3사업의 비중이 높게 나타나고 있다.

4. 지방채발행에 있어서의 협의제도 입 및 교부세지원의 감소

일본의 지방채발행에 있어서 최근의 변화중에서 주목할 만한 내용은 현재의 기채

허가제에서 2006년부터 협의제를 채택하기로 결정한 것이라 할 수 있다. 즉, 지방자치단체가 지방채를 발행하는데 있어서 총무성과 협의하여 발행하게 하는 것이다. 이는 지방자치단체의 지방채발행에 있어서 지역의 실정 및 재정상황을 고려하여 지방채를 발행할 수 있도록 지방자치단체에 재량권을 강화하자는데 의의가 있다.

또한 지방채소화에 있어서도 정부자금에 의한 지원보다는 지방자치단체의 스스로의 노력에 의해 시장으로부터 자금을 조달하도록 하여 지방채발행을 보다 시장기능에 맡기자는 의도라 할 수 있다.

이로써 일본의 경우는 해당 지방자치단체와 총무성과의 지방채발행에 있어서 협의결과에 따라 총무성에서 동의하는 동의채인가 아니면 총무성이 동의하지 않는 부동의채인가가 구별되게 된다.

이에 따라 총무성은 매년도 지방자치단체와 지방채발행 협의시 동의기준 및 지방채계획을 작성하여 공표하도록 되어 있으므로 이의 기준설정에 있어서 투명성을 확보하기 위하여 가능한 명확한 규정이 설정되도록 추진하고 있다. 이와 아울러 지방자치단체 입장에서는 총무성에서 동의하지 않은 부동의채에 대한 시장의 평가에 대한 대응이 모색되고 있다.

한편, 이상과 같은 지방채발행에 있어서의 협의제 이행과 아울러 최근의 지방채에 대한 조치로 중요한 사항은 지방채원리금 상환에 대한 지방교부세의 보전조치가 감액되고 있다는 점을 들 수 있다.

그 동안 일본의 감세정책 및 세수의 감

소로 인하여 지방자치단체에게 재원대책채를 발행하도록 하여 지방교부세로 보전해주고 있고 또한 지역활성화를 위하여 지역종합정비사업채의 발행에 대해 원리금상환을 지방교부세로 보장해 주고 있는 등 지방자치단체의 지방채발행에 대해 지방교부세로 보장해 주는 시스템이었다.

그러나 2001년부터 지역종합정비사업중 지역가꾸기사업 및 신지역창생모델사업 등 일부 사업을 보전대상사업에서 제외하거나 집락재편정비사업과 국토보전특별대책사업 등은 통합하거나 혹은 지역정보통신기반정비사업 등은 사업을 수정하는 등 지역종합정비사업채를 폐지하고 있다.

또한 원리금상환금의 교부세산입율에 대해서도 지역활성화사업채는 30%로 기존의 지역종합정비사업채의 거의 절반 수준으로 낮추고 있다. 그리고 재원대책채는 다른 사업과 같이 50%수준으로 지방교부세의 지원율을 낮추고 있다.

이와 같이 지방채에 대해 지방교부세의 재원보전조치가 감액되는 것은 향후 지방채의 개선방향과 연계된 조치라고 볼 수 있다.

즉, 지방채발행에 있어서 공적자금의 중요성이 강조되고 있는데, 이는 지방교부세로서 조치하기 보다는 공영기업금융공고 등의 활성화를 통해서 재원을 조달하고 그리고 가능한 지방자치단체 스스로의 노력과 책임에 의해 시장에서 자금을 조달하는 것이 바람직하다는 지방채제도의 방향성을 나타내고 있다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 지방재제도 개선에 대한 논의

1. 개선(안) 논의 배경

일본은 지방재협회에 지방재제도 개선을 위하여 지방채에 관한 조사연구위원회를 설치하여 운영하고 있는데, 2002년 1월에 동위원회의 연구결과에 대한 중간보고서가 공표되었다. 동위원회는 금융기관, 증권회사, 기관투자가, 지방자치단체 등 지방채의 발행, 인수, 매매 등에 관계하고 있는 자들을 위원으로 구성하여 지방재제도 개선에 대한 방안을 제시하고 있다.

이와 같은 논의의 배경에는 2001년도 재정투융자제도의 개혁과 지방분권의 진전에 따라 지방재제도도 개선되어야 한다는 인식에서 출발하고 있다.

2. 기본방향

지방분권화의 시대적인 조류를 고려할 경우, 향후 지방자치단체는 스스로의 부담과 책임하에 자금을 금융시장에서 조달하는 것이 보다 요구되고 있다고 보고 이에 적절히 대응할 수 있는 체계를 구축할 필요성이 있다고 동보고서는 제기하고 있다. 따라서 보고서의 중심은 지방채발행에 있어서 공적자금의 필요성에 대해 충분히 인정하여 일정량을 확보함과 동시에 민간자금을 장기적인 관점에서 유리한 조건으로 안정적으로 조달할 수 있는 구체적인 대안

을 모색하고 있다. 그 내용을 요약하여 정리하면 다음과 같다.

지방채발행에 있어서의 일정한 공적자금은 당연히 필요하지만 향후 지방자치단체가 시장에서 필요한 자금을 스스로의 능력으로 조달하는 것이 보다 요구되고 있다. 이는 지방채관리에 있어서 시장과 국가가 상호 보완하면서 그 기능을 발휘할 수 있도록 조화를 이루어야 한다는 것을 전제하고 있다.

그리고 지방자치단체의 자금조달에 있어서의 기본원칙으로 다음 3가지를 들고 있다. ① 공정하고 자유로운 시장원리에 따른 폭넓은 지방채자금의 조달, ② 지방자치단체 자기책임에 의한 재정운영·자금조달, ③ 공공섹터로서의 지방자치단체 성격의 배려를 들고 있다.

3. 공적자금의 필요성

지방채발행에 있어서 공적자금은 반드시 필요하다는 점을 강조하고 있다. 이는 첫째, 사업의 성격에 따라서는 국가의 책임이 있다는 점을 들고 있다. 둘째, 일반적인 경기동향에 의한 민간자금수요의 급증 기타 민간자금조달에 있어 지장이 생길 수 있을 정도의 채권시장의 하락이나 지정금융기관(우리나라의 금고에 해당함)의 파탄에 의한 손해나 대규모 재해의 발생에 의한 금융정세의 급격한 변화 등에 대비하기 위해서도 공적자금은 필요하다.

그리고 향후 바람직한 공적자금의 형태로는 다음과 같이 지적하고 있다. 2001년

도부터 개선된 새로운 재정투융자제도하에 서는 각 대부대상기관이 「필요한 자금을 스스로 조달하는 체계로의 근본적인 개혁을 도모한다」고 되어 있어 향후 정부자금 및 공영기업금융공고자금의 역할 및 방향성에 대해서 검토할 필요성이 있다고 제기하고 있다.

4. 민간자금의 조달원칙

지방채는 장기적인 관점에서 유리한 조건으로 안정적으로 자금을 조달해야 한다. 특히 민간자금을 조달할 때의 원칙으로 다음 4가지를 들고 있다. ① 유통성(상품성) 향상, ② 조달기법의 다양화, 그리고 채권의 공공성도 고려될 필요성이 있다는 관점에서 ③ 공평성·공정성·투명성의 확보, ④ 지방분권·주민자치의 추진도 고려되어야 한다고 제기하고 있다. 이하 각 원칙에 대해 구체적인 방안을 모색하고 있는데, 이를 정리하면 다음과 같다.

가. 유통성(상품성) 향상

지방채의 유통성 향상을 위해서는 첫째, 증권형식의 만기일괄상환방식으로 발행하는 것이 바람직하다고 제시하고 있다.

둘째, 상환년한의 다양화가 필요하다. 시장, 특히 개인투자가 입장에서는 상환년한이 짧은 상품을 선호하게 되므로 이에 적극적으로 대응할 필요성이 있다.

셋째, 지방채의 공동발행을 기할 필요성이 있다. 공동발행 시스템의 정비에는 금융기관 등과 지방자치단체의 협력이 필요하

고 아울러 국가의 지원방안도 강구되어야 한다.

넷째, IR활동의 활성화·정보개시가 필요하다. 즉, 보다 직접적으로 투자자에게 접근이 필요하다고 제기하고 있다. 이를 위해서는 설명회의 개최나 팜플렛의 배포 이외에 인터넷 등의 활용도 추진되어야 한다. 특히 토지개발공사, 주택공급공사, 토지도로공사 등 지방 3공사, 제3섹터 등에 관한 재무내용을 보다 명확히 파악하고 인식할 필요성이 있다. 또한 국가 입장에서 지방채는 절대 디폴트는 일어나지 않는 시스템이라는 사실에 대해서도 설명할 필요성이 있다. 게다가 총무성과 지방채협회, 전 시장 공모단체가 공동으로 IR활동을 추진할 경우에는 투자가나 인수기관이 전 자치단체의 상황을 상대적으로 파악하여 비교할 수 있다. 또한 디폴트의 우려가 없는 채권이라는 사실을 정보매체를 활용하여 홍보할 경우에 지방채의 가격(평가)은 상승할 것으로 보고 이의 홍보가 중요하다고 지적하고 있다.

나. 자금조달 기법의 다양화

지방채의 조달기법을 다양화할 필요성이 있다는 점을 강조하고 있다. 이를 위해서는 첫째, 시장공모화 추진이 필요하다고 제안하고 있다. 이는 장래에 걸쳐 대량이면서 안정적으로 자금조달을 가능하게 함과 동시에 장기적으로는 발행비용이 절감되므로 시장공모화를 추진해야 한다는 것이다. 지방채의 시장공모화 추진을 위해서는 시장공모채의 새로운 발행체계를 도입할 필요성이 있다. 즉, 「주민참가형 미니시장공모

채」를 제안하고 있다. 이는 지방분권, 주민자치의 추진이라는 관점에서 커뮤니티펀드와 같은 주민참가를 촉진하는 방안으로서도 필요하며 또한 자금조달 기법의 다양화를 위해서도 필요하다. 동보고서에서 제시하고 있는 주민참가형 미니시장공모채에 대해서는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

① 대상사업

지역주민이 해당 사업을 실시하기 위한 자금의 공급자가 됨으로써 사업에로의 참가의식이 높아진다.

② 인수기관

임의로 하고 있다. 단, 기 공모단체에 있어서는 현재의 시장공모채의 신디케이트단에 국한하지 않는다. 비공모단체에 있어서는 현행 연고채의 인수기관과 동일해도 가능하고 단독기관이라도 가능하다. 그리고 인수기관에게는 개인에로의 판매체제를 정비해 두도록 한다. 그러나 판매체제의 규모는 해당 인수기관 임의로 한다. 또한 모집잔액 증권은 원칙적으로 인수기관이 인수한다.

③ 상환방법

만기일괄상환방식을 원칙으로 한다.

④ 발행가격·표면이율·수수료·상환연한

임의로 하고 지방자치단체가 인수기관과 개별로 교섭한다. 단, 연고채로 정시상환방식을 채용하고 있는 경우는 그 연고채와 발행조건을 동일하게 하기 위하여 10년 이

외의 것을 방행하는 것도 가능하다. 예를 들어, 10년(거치3년·년 6%(7년간 원금균등) 상환)의 평균상환년한은 8.6년 정도이다. 따라서 현행 연고채(정시상환방식)와 같은 정도의 발행조건으로 하기 위하여 「8년만기일괄상환채」를 발행하는 것도 가능하다.

그리고 시장공모채의 월별 단체별 발행예정액을 공표한다. 총무성이나 지방채협회의 홈페이지 등을 활용하여 일반에게 공표해야 한다. 또한 연고채(증권발행)의 平準發行의 추진이 필요하다. 특히 증권발행의 연고채에 대해서는 시장에서 유통되므로 가능한 평준발행으로 해야 한다. 동시에 금리정세나 자금수요에 따라 탄력적으로 발행하는 것도 고려할 필요성이 있다. 이를 통하여 연고채(증권)의 성격이 시장공모채에로 기능할 수 있다.

둘째, 연고자금의 필요성을 제기하고 있다. 시장공모화가 진행할 경우, 연고자금의 비중이 낮아진다고 생각되지만 한편으로는 지정금융기관을 비롯하여 지역의 금융기관과의 자금운용 등 다양한 거래관계의 실태나 탄력적으로 자금을 차입할 수 있는 편리성 등을 고려하면 지속적으로 그 필요성은 인정되고 있다.

셋째, 개인소화의 추진이 필요하다. 일본의 지방채잔고중 개인이 보유하고 있는 것은 약 8%로 미국의 30%에 비해 개인소화는 미흡한 실정에 있다. 개인은 채권의 안정적인 보유자이고 시장의 방파제이다. 따라서 앞에서 제시한 시장공모화 특히, 주민참가형 미니시장공모채 발행의 추진이나

TV, 포스터, 인터넷 등을 활용하여 개인에게 IR활동, 지방채 발행단위의 少額化, 우체국의 창구판매 등 개인소화를 촉진시킬 필요성이 있다는 점을 제기하고 있다.

다. 공정성·공정성·투명성의 확보

지방채의 공정성 및 투명성의 확보를 위해서는 첫째, 입찰제나 主幹事制의 도입이 필요하다. 국채는 매월 발행량의 60%를 입찰로 하고 있고 또한 사업채에서는 주간사제가 일반적이다. 지방채에 있어서도 입찰제나 주간사제의 도입을 검토과제로 제기하고 있다.

둘째, 시장공모채의 발행조건 결정방식의 수정을 요구하고 있다. 현재의 통일조건결정방식은 시장의 정황을 발행조건에 충분히 반영할 수 없으므로 지방자치단체 스스로의 책임과 부담에 의해 시장으로부터 자금을 조달한다고 하는 재정투융자의 개혁 취지 및 지방분권 시대에 맞게 개별자치단체별로 발행조건을 결정하는 방식도 고려할 만한 대안으로 제시하고 있다. 그러나 현재의 통일조건결정방식에서 단기적으로 개별조건결정방식으로 이행할 경우는 지방자치단체측이나 시장측도 혼란을 초래할 수 있고 또한 시장공모채 시장이 축소할 가능성이 있으므로 쌍방에게 불이익이 생길 우려가 있다.

따라서 우선은 복수의 발행조건을 만들어 이를 적용해 보면서 시장의 동향이나 IR활동의 효과 등을 고려하여 개별조건결정방식으로 이행해 가는 것이 바람직하다고 제시하고 있다.

라. 협의제에로의 대응 및 지방분권의 추진

앞에서도 지적했듯이, 2006년부터 협의제가 도입되면, 지방채는 동의채와 부동의채로 구분되게 된다. 어느 채권에 있어서도 신용력은 차이가 없다. 다만, 시장에 대해 충분히 설명하고 동의채 혹은 부동의채 여부를 시장관계자가 명확히 구별할 수 있도록 해야 한다.

그리고 앞에서 제시한 주민참가형 미니 시장공모채를 활용함으로써 지방분권 추진 및 주민자치를 확충할 필요성이 있다고 제기하고 있다.

IV. 맺는 말

이상에서 검토한 바와 같이 일본의 지방채제도는 점진적으로 개선이 이루어지고 있고 다양한 방안이 모색되고 있음을 알 수 있다.

가장 주목할 사항은 2006년도부터 지방채허가제에서 지방채발행 협의제로 전환한다는 점을 들 수 있다. 이는 지방채발행에 있어서 지방자치단체에 재량권을 부여하여 스스로의 재정상황을 고려한 지방채발행을 유도하고 있다는 점이다.

둘째, 중앙정부의 재정상황을 고려하여 지방교부세에 의한 지방채보전조치를 가능한 줄이고 공영기업금융공고 등 공적자금을 활성화함과 아울러 시장기능을 통한 보다 합리적인 자금조달을 기하고 있다는 점이다.

셋째, 이와 아울러 지방채의 상품성을 제

고, 재원조달수단의 다양화, 시장공모채 발행조건 결정방식의 재검토 등 다양한 개선방안이 모색되고 있다는 점을 들 수 있다.

지방채는 기본적으로 지방자치단체의 투자재원을 조달하는 매우 중요한 수단의 하나이다. 우리나라는 일부 지방자치단체에서 무리한 지방채 발행으로 인한 재정악화가 우려되고는 있으나 전반적으로 지방채 활용이 매우 소극적이고 활성화될 수 있는 제도적인 뒷받침이 되어 있지 않은 실정이다. 이와 같은 측면에서 일본의 지방채를 둘러싼 최근의 변화는 우리나라 지방채 활

성화에 있어서 시사하는 바가 크다 할 수 있다. 

참고문헌

인천광역시·행정자치부, 주요외국의 지방재정제도 비교연구, 2002
 ぎょうせい, 地方財務, 2002年 3월호
 ぎょうせい, 地方財務, 2002年 7월호,
 地方財務協會, 地方財政, 2002年 10월호,