

지방재정과 지방채

김 수 근

아주대학교 교수

1. 지방채에 대한 논란

최근에 지방채의 증가세와 지방재정의 불건전화에 대한 사회적 우려의 소리가 높아지면서 지방재정과 지방채의 현황에 대하여 재점검하고 필요한 대책을 마련해야 한다는 요청이 높아지고 있다. 현재 지방채와 관련하여 논란이 되고 있는 주요쟁점은 지방채 규모의 확대추세에 따른 지방재정의 위기발생에 대한 우려, 지방채 발행의 자율성 제고와 규제 강화간의 갈등, 지방채 시장의 활성화와 시장규율의 강화, 공공자금에 의한 지방채 인수방법 개선과 지방채 인수전담금고의 설치 등 네 가지로 정리될 수 있다.

지방채 규모 증가세에 대한 우려여론은 우리나라가 최근에 겪은 외환·금융

위기가 우리 기업들과 금융기관들의 과다한 채무의존 관행에서 비롯된 만큼 지방재정분야에서도 지방자치단체들의 채무확대 추세가 지방재정의 위기로 이어질 수 있지 않을까 하는 우려 여론이 제기되는 것으로 충분히 이해될 수 있다. 물론 실제로는 우리나라 지방자치단체들의 채무상황은 그 절대규모나 증가추세에 있어서 아직 위기적 상황으로 볼 수는 없으나 신중한 현황 진단과 대비책 마련이 요청되고 있다.

지방채 발행의 자율성 확대요구는 지방자치의 취지를 살리고 중앙정부의 규제를 완화해야 한다는 시각에서 그 필요성이 널리 제기되고 있다. 그러나 대다수 지방자치단체들의 세출에 대한 자율성은 상당히 제고되었으나 세입면에서

는 취약한 지방세 구조와 중앙재정에 대한 높은 의존도 때문에 자율성이 사실상 결여되어 있기 때문에 충분한 재정책임성(fiscal accountability)을 기대할 수 있는 상황이 아니다. 따라서 지방재정의 틀을 근원적으로 개혁하여 지방세출이 지역주민의 실질적 부담으로 직접 연결되는 구조로 개편되기 전에는 지방채 발행에서만 자율성을 획기적으로 높일 수 없다는 문제점이 지적되고 있다.

지방채시장의 활성화와 시장규율의 강화는 공모채시장이 활성화되고 확대 발전되어야 한다는 측면과, 다른 모든 경제분야에서 진행되고 있는 시장화와 세계화 추세가 지방채의 발행과 인수부문에도 도입되게 함으로써 정부규제나 인위적인 통제대신에 자율적인 시장규율에 따라 지방채 발행이 조절될 수 있는 선진국형 지방채시장이 육성되어야 한다는 당위론이 함께 포함되고 있다. 장기적으로 우리나라의 지방채시장이 발전해야 할 방향을 제시한다는 점에서 이들 논점은 신중히 검토되어야 한다.

공모채시장이 활성화되면서 재정여건이 상대적으로 좋은 자치단체와 열악한 자치단체간의 재원조달 능력에 격차가 심화될 가능성이 높아지면서 공공자금으로 지방채를 인수하는 방법에서 재정

여건에 따른 차등화가 도입되어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 또한 중앙정부 자금에 의한 지방채 인수규모가 점차 감소될 경우에 대비하여 지방채 인수를 전담하는 금융금고를 설치하자는 안은 지방재정계의 오래된 숙원과제로서 공모채에 의존하기 어렵고 주로 공적 인수 자금에 의존해야 하는 취약 지방자치단체의 지방채 발행을 지원하기 위하여 필요하다는 주장이다.

이제 이들 4개 논점을 중심으로 하여 그 내용들을 간략하게 살펴봄으로써 지방재정에 있어서 지방채가 현재 어느정도로 심각한 상황에 놓여 있는지 그리고 지방채제도의 개선을 위하여 어떤 제안들과 발전방향이 논의되고 있는지를 살펴보기로 한다.

2. 파다한 지방채 규모

현재 전국의 248개 지방자치단체들이 지고 있는 총 채무규모는 18조원정도로 추산되고 있다. 2000년 6월말 현재로 행정자치부에서 집계한 바에 의하면 국내채가 16조 7,208억원으로 전체 채무의 95%를 점하고 있으며 외채는 9,422억원으로 전체 채무 17조 6,630억원의 5%를 차지하고 있다. 이 총 채무잔고규모

는 금년도 총 지방예산 55조 5,088억원의 30% 수준으로 아직은 여유가 있으며 위험수준이라고는 할 수 없다. 참고로 지방재정제도가 우리와 유사한 이웃 일본의 경우 1999년말 현재로 총 지방채무는 지방예산 대비 155%에 이르고 있다. 우리나라 중앙정부의 채무규모(96조 원)도 금년도 정부예산(124조 7,977억원)의 76.9%로 집계되고 있다.

지방채 총액의 5%를 점하고 있는 외채는 총 9,422억원 상당액으로 달러화, 엔화, 마르크화, 스위스 프랑화 등으로 기재된 총 8억 3,300만 달러 상당액이 집계되고 있으나 악성외채는 없으며 아직은 문제가 될 규모는 아니다.

총 지방채무잔고의 대 GDP비율은 1999년말 현재로 3.6%로 중앙정부 부채잔고의 대 GDP비율 19.4%에 비해 1/5수준을 밑도는 수준이다. 일본의 지방채잔고가 GDP의 30%를 넘고 있는 상황과 비교한다면 우리의 3.6%는 건전수준이라 할 수 있다.

지방채의 내용에 있어서도 상환기간이 5년미만의 단기채는 전체의 7.3%이며 중장기채가 92.7%를 차지하고 있으며 그 중에도 10년이상의 장기채가 전체의 69.1%에 이르고 있다. 이율별로도 전체의 75.3%가 년율 8%미만의 저율

채무이며 10%이상 채무는 전체의 1.6%에 그치고 있다.

지방채 상환비율면에서도 총 지방예산 대비 지방채 상환액은 1999년에 7.6%였고 총 지방예산의 1/3수준을 차지하고 있는 지방세 대비로는 23.9%가 되고 있다. 개별 자치단체별로는 최근에 예산대비 상환액 비율이 경계수준인 20%선을 넘는 단체가 나타나고 있어서 엄격한 대비책이 요청되고 있으나 전체적으로는 아직 여유가 있는 편이다.

총 채무잔고의 증가세도 1997년까지는 급격한 증가세를 보여 왔으나 1998년 이후 증가세가 둔화되고 있고, 2000년도에는 감소추세를 보여 2000년 6월 말 기준 채무잔고는 1999년말 기준 채무액보다 2%(3,560억원 감소)정도 감소된 것을 확인할 수 있다.

지방채가 발행된 목적별로 봐도 지하철건설과 도로확충 사업용이 전체 채무의 30.1%, 상하수도사업용이 26.9%로 합계 57%를 점하고 있으며 이들 외에도 택지조성, 공단조성 등 생산적인 지역 SOC시설 정비와 월드 컵, 아시안게임 준비사업, 재해복구사업 등 불가피한 사업들이 주종을 이루고 있어서 지방채를 통한 재원 마련이 남용되고 있는 것 같지는 않으며 모두 정당한 목적으로 사용

되고 있다. 원래 지역SOC시설을 갖추기 위한 투자지출은 그 혜택이 미래세대에게도 돌아가기 때문에 그 부담 역시 일부 미래세대에게 지우는 것이 정당화될 수 있으며 일부 국책사업의 경우 그 필요성이 인정되고 상환재원에도 문제가 없기 때문이다.

결론적으로 현재의 지방채 규모나 지방채의 증가세 및 지방채의 구성내용, 발행목적 등을 감안할 때 지방채는 현재로서는 우려할 수준에 이르지 않은 것으로 평가할 수 있다.

3. 지방채 발행의 자율성

지방채제도에서 지방채 발행의 자율성이 논란되는 것은 지방채의 발행과 그에 따른 의무와 위험성 등 모두를 당해 자치단체가 자율적으로 결정하고 책임도 지는 것이 지방자치의 취지에 맞다는 논리가 제시되기 때문이다. 세입과 세출 모두를 자치단체에서 자율적으로 결정하고 책임지는 제도에서는 이 논리가 당연히 존중되어야 한다. 그러나 지방자치단체가 그 세입의 상당분을 상급정부에 의존하는 구조가 되어 있고 지방자치단체의 재정에 대하여 최종적인 책임을 상급정부가 지는 제도를 갖춘 경우에는 상

급정부가 자치단체의 기채권을 제한하고 규제하게 된다. 기채남발로 자치단체가 재정위기에 처하게 될 때 최종적으로 상급정부가 그 책임을 지고 채무상환에 필요한 재정지원을 해야 한다면 평상시부터 자치단체의 건전재정을 보장할 수 있는 규제조치와 기채제한을 하게 되는 것이 당연하기 때문이다.

외국사례를 살펴봐도 대다수의 나라에서 중앙정부 또는 기타 상급정부가 자치단체의 기채권을 제한하고 규제하고 있는 것을 볼 수 있다. 일부 국가에서 지방자치단체에게 기채자율권을 허용하는 경우도 있으나 그에는 특수한 역사적 배경이 있음을 알 수 있다. 미국과 같은 연방체제를 가진 나라에서는 주정부가 일정한 범위내에서 주권을 행사하고 있고 주 자체의 헌법을 갖추고 있기 때문에 주정부의 기채는 자율화되고 있다. 그러나 주정부는 주 산하의 자치단체에 대하여 엄격한 기채제한과 규제를 하고 있으며 일체의 기채를 제한하는 경우도 볼 수 있다. 단일국가 형태의 경우에는 대체로 중앙정부가 모든 지방자치단체에 대하여 엄격한 기채제한을 가하고 있다.

우리나라의 중앙정부는 지방재정의 약 30%에 달하는 재원을 각종 이전장치를 통해 지방으로 이전하고 있고 지방자

치단체가 재정위기를 당하게 될 때 최종적으로 책임을 져야 하는 입장이기 때문에 지방재정의 건전한 운영을 위하여 지방채 사전승인제도를 포함하여 주요사업에 대한 투·융자심사제도, 재정분석·진단제도, 중기재정계획제도, 예산편성지침제도 등 각 중 건전재정을 보장하고 재정위기를 사전에 예방하기 위한 재정관리제도들을 마련하여 운영하고 있다.

이들 건전재정 보장과 재정위기 예방을 위한 장치들은 지방자치단체측 입장에서 보면 모두 다 자치재정권을 제한하는 규제들이며 지방자치의 발전을 위하여 언젠가는 완화되고 철폐되어야 한다는 주장이다. 그러나 지방재정이 완전한 자율권을 확보하자면 먼저 지방재정의 취약한 세입구조가 근본적으로 개혁 강화되고 지방자치단체간의 격심한 재정력 격차가 획기적으로 완화되어 중앙정부가 개입하여 지방재정을 조정할 필요가 없어지거나 그 정도가 미세한 규모에 그치게 제도가 개혁되어야 한다.

그와 같은 근본적인 제도개혁이 있기 전에는 지방채 발행의 사전승인제도를 비롯한 건전재정 보장장치들은 그 기본틀들이 유지될 수밖에 없을 것이다. 따라서 그 기본틀지가 손상되지 않는 범위 내에서 지방자치의 취지를 최대한 살리

는 방향으로 이들 장치의 구체적 내용을 재정비하고 개선하는 것은 매우 바람직한 일이며 최근에 제기되고 있는 기채권 자율화 논란도 대부분 이와같은 기본인식하에서 이루어지고 있는 것으로 이해할 수 있다.

현행 기채승인제도의 기본적인 건전재정 보장기능을 인정하면서도 지방재정의 자율권이 신장될 수 있는 제도개선의 여지는 많다. 가능한 제도개선의 방향을 열거해 본다면 첫째로 현재는 지방자치단체의 모든 사업별 기채건마다 중앙정부의 사전승인을 받게 되어 있으나 자치단체의 예산규모별로 발행허용 총액규모를 지정해주고 그 범위안에서 자치단체의 기채자율권을 인정하는 방법도 있다. 발행한도제 내지는 총액한도제로 알려지고 있는 이 제도는 기채한도액의 설정과 자치단체내에서의 자율적 주민통제제도의 설정등에서 객관적이고 투명한 기준과 절차가 마련된다면 바람직한 개선방향일 수 있을 것이다.

둘째로는 지방채 발행이 허용되는 소위 적채단체의 기준을 좀 더 합리적이고 투명한 기준으로 발전시킬 수 있다. 현행 기준은 채무상환비율 20%이하, 실질수지비율 -10%이상, 지방세 징수전망전년도 90%이상이라는 3개기준이 적

용되고 있으나 사실상 채무상환비율을 제외한 기타 비율들은 기준지표로서의 실질적인 의미가 없는 것으로 지적되고 있다. 채무상환비율도 최근 4년간 일반 회계채무의 평균상환비율이라는 과거실적기준외에 기타 특별회계 채무도 포함하고, 또한 미래의 상환능력을 나타낼 수 있는 채무상환지표들이 보조지표로 사용되고 있으나 이들 지표가 구체적으로 적채기준 결정에 어떻게 작용하는지는 분명치 않다. 따라서 적채단체의 기준설정을 좀 더 투명화하고 합리화할 수 있는 여지가 있는 것으로 지적될 수 있다.

셋째로 기채승인요건의 투명화 객관화를 제고하고 승인·심의과정에서의 자의적 요소를 최소화하는 개선책을 마련할 수 있다. 기채승인은 사업의 타당성, 기채조건의 적정성, 당해 자치단체의 재정상황 및 상환능력 등을 심사위원회에서 심사하여 승인여부를 결정하고 있다. 최근의 기채신청에 대한 승인율은 평균 75% 수준이나 일부 자치단체의 경우 승인율이 50% 미만인 경우도 나타나고 있어서 자치단체의 판단과 심사 승인간에는 상당한 격차가 나타나고 있고 그 결과로 심사 승인기준의 자의성이 논란이 되고 자치단체의 자율성이 무시되고 있

다는 비판이 제기되기도 한다. 따라서 기채승인기준을 좀 더 투명화하고 객관화함으로써 평균 승인율이 상향될 수 있도록 유도할 필요가 있다.

4. 지방채 시장의 활성화와 시장규율의 강화

최근에 와서 부산, 대구 등 일부 자치단체에 의하여 모집공채의 성공적인 발행이 이루어지면서 우리나라 지방재정에서도 선진국형의 공모채 발행을 통한 시장자금의 활용에 대한 관심이 높아지고 있다. 그 동안 지방자치단체는 정부자금을 차용하던가 준조세적 성격의 매출공채를 각종 인·허가시 강제첨가시키는 등의 방법으로 지방채를 발행해 왔으며 시장을 통한 정상적인 공모채 발행을 기피해 왔다. 그 이유는 물론 상환부담을 줄이기 위하여 시장 이자율보다 낮은 이자율에 집착해 왔기 때문이다. 그러나 최근에 시장의 저금리 기조가 정착되고 있고 자금시장 여건이 위험율이 낮은 지방채 발행에 유리해지면서 지방채를 모집공채로 발행하는 사례가 늘어나고 있다.

공모채의 발행에 대하여는 시장의 자율적 규율이 적용될 수밖에 없고 채권을

발행하는 자치단체의 신용등급이 시장에서 매겨지고 이자율도 시장의 가격매개기능에 의하여 결정되는 결과를 가져오기 때문에 공모채 발행의 확대추세는 경제전반의 자원배분 효율화를 높일 수 있게 한다. 시장규율은 지방채가 발행되는 사업의 타당성과 해당 자치단체의 재정운영 건전성을 자동적으로 검증하고 평가하여 기재조건이 결정되게 함으로 상급단체의 감독 규제이상으로 효과적 인 규율로 작용하게 된다.

지난 2년간에 발행된 공모채들의 발행조건을 보면 공공자금보다는 이자율이 높으며 종전의 지방채에 비해 만기가 단축된 것을 알 수 있지만 일반회사채에 비하면 이자율이 다소 낮은 수준이다. 논리적으로도 지방채의 유통조건은 국채와 회사채의 중간에 위치하게 될 것으로 추정될 수 있다. 지금까지 발행된 공모채는 상대적으로 재정여건이 좋은 지방자치단체들에 의해 발행되었기 때문에 다른 모든 지방자치단체들이 같은 수준의 조건으로 지방채를 발행할 수 있을 것으로 기대하기는 어려우나 일단 상당한 가능성을 보여 준 사례들로 주목받고 있다.

지방채의 거래시장은 아직 초보단계에 있으며 활성화 되자면 몇 가지 요건

들이 갖추어져야 한다. 첫째로 지방채의 만기, 이자율, 이자지급방식 등이 규격화되어야 할 것이며, 둘째로 계속적인 유통 거래가 이루어질 수 있는 만큼의 거래규모가 확보되어야 하며, 셋째로 지방채를 발행하는 지방자치단체의 신용평가에 필요한 충분한 정보가 공개되고 정확한 신용평가가 시장에서 이루어질 수 있는 시스템이 구축되어야 한다. 공모채의 발행이 계속되면 이들 여건들은 신속히 갖추어질 수 있을 것이며 이러한 시장여건이 구축될 수 있는 방향으로 정책당국의 배려와 뒷받침이 이뤄진다면 지방채 시장의 조속한 활성화가 기대될 수 있을 것이다.

5. 공공자금의 배분과 지방채 인수 전담금고의 설치

지방채 시장의 활성화와 시장규율의 도입은 가장 바람직한 앞으로의 발전방향이기 는 하나 모든 지방자치단체들이 전적으로 시장규율에 의존하여 부족재원을 조달하게 될 날은 먼 훗날의 일일 것이다. 현실적으로는 상당수의 지방자치단체들이 계속 공공자금의 차입에 의존할 수밖에 없을 것이며 공공자금을 매개로 한 지방채 인수제도에 의존해야 할

상황이다. 현재 총 지방채무중 50.7%에 이르는 8조 9,533억원이 정부자금 차입이며 기타 지방공공자금 차입이 차지하는 비중이 28.0% (4조 9,401억원)임으로 이 둘을 합계하면 78.9%에 이르는 압도적인 비중을 공공자금이 차지하고 있다는 것을 알 수 있다.

앞으로 재정여건이 상대적으로 좋은 자치단체들이 공모채를 통해 시장자금을 활용하는 비중이 확대된다면 공공자금은 상대적으로 재정여건이 열악한 지방자치단체들에게 집중적으로 활용될 수 있도록 차입방법이 개선될 수 있는 여지가 있지 않겠는가 라는 것이 이 부분 논점의 하나이며, 추가적으로는 중앙정부자금에 의한 지방채 인수규모가 점차 축소될 것에 대비하여 지방채 인수전담금고를 설치해야 한다는 주장이 함께 거론될 수 있다.

공공자금의 차입을 지방자치단체의 재정여건에 따라 조정하고 사업 우선순위에 따라 조정 배정하는 방안은 해당자금의 주무부처와 행정자치부 및 지방자치단체의 협의에 따라 조정이 가능할 것이며 그 필요성이 앞으로 점차 높아질 것으로 예상된다.

지방채 인수를 주목적으로 하는 특별금융기관을 설치하는 사례는 이웃 일본

의 지방공영금융금고에서 볼 수 있으며 프랑스의 예금공탁금고(CDC)와 지방금고(Credit Local de France)도 유사한 기능을 담당하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이들 특별금융기관은 재정여건이 열악한 지방자치단체들의 지방채 발행을 도와 그 인수와 유통을 돕는 기관으로 활용이 되고 있다. 우리나라에서도 이들 기관과 유사한 지방채 인수전담금융기관의 설치가 오래전부터 논의되어 왔으며 최근에 와서 그 필요성이 널리 인식되면서 실현 가능성이 높아지고 있다.

6. 맺는 말

최근에 언론매체에서는 주로 지방채의 절대규모와 최근 증가세를 보도하면서 그것들이 지방재정에서 차지하는 비중이나 기능, 의미등을 종합적으로 음미하지 않고 단편적으로 보도함으로써 일반국민들의 과민반응과 의구심을 낳게 하는 경우도 있었다. 그럼에도 불구하고 그러한 보도와 여론은 지방채의 현황을 재검토하고 문제점과 개선방향을 재검점하는 계기를 마련해준 것으로 받아들일 수 있다.

현시점에서 우리나라의 지방채와 관

런한 주요 논점들을 이 글에서는 네 가지로 나누어 점검해봤다. 첫째 쟁점인 지방채의 규모가 계속 커지고 있고 그 증가세가 지방재정을 파탄으로 몰고 갈 수도 있는 수준이라는 일부 주장은 예방적 경고로서의 의미는 있겠으나 실제와는 상당한 거리가 있다는 점을 제시했다. 그것은 우리나라 지방재정제도가 갖추고 있는 건전재정 운영을 보장하기 위한 제반 장치의 내용에 대한 이해부족과 지방채잔고의 현재 총규모나 최근 발행규모와 추세에 대한 상대적 비중을 이해하지 못한데서 비롯된 과장된 우려라 할 수 있다.

둘째로 지방자치의 취지에 따라 지방채 발행을 지방자치단체의 자율적 결정에 맡기고 현재의 기채승인제도는 철폐하자는 주장에 대하여는 그 주장의 이상론적 논리는 인정하면서도 지방세입의 중앙정부 의존도가 높은 현실에서 지방자치단체의 재정책임성을 기대하기 어려운 지방재정 구조를 근원적으로 개혁하기 전에는 현실성을 가질 수 없는 주장이라는 점이 지적되었다. 다만 건전재정을 보장하고 재정위기를 예방하는 목적으로 설정되고 있는 기채승인제도의 기본 틀은 유지하면서도 기채승인 기준과 절차를 개선하여 지방자치단체의 자

율성을 최대한 높여 줄 수 있는 방안들이 모색되어야 한다는 점을 지적했다.

셋째로 전 세계적인 추세인 시장화와 시장규율 강화를 지방채부문에 도입하는 문제에 대하여는 앞으로 발전해야 할 가장 바람직한 방향으로 규정하고 최근 일부 지방자치단체에서 성공적으로 공모채를 발행한 실적을 들어 가능성이 높은 발전방향으로 환영했다.

넷째로 지방채를 인수할 수 있는 공공자금을 지방자치단체의 재정력과 지방채사업의 우선순위와 성격별로 차등 배분할 수 있는 가능성에 대하여는 공모채 발행이 확산되어 상당한 규모에 이르게 되면 당연히 고려될 사항이며 중앙정부의 부처간 협력이 충분히 이루어질 수 있을 것으로 내다 봤다. 지방재정측의 오랜 숙원사업이었던 지방채 인수전담 금융금고의 설치에 최근에 그 가능성이 높아지고 있는 것으로 환영했다.

현재 지방채와 관련하여 논란이 되고 있는 이들 4개 중요논점들을 점검해 볼 때 지방채 문제는 아직은 심각한 상황에 이루지는 않고 있으며, 기채승인제도는 그 기본 틀이 유지되면서도 지방자치단체의 자율성이 존중되는 방향으로 그 방법과 절차 등이 투명화되고 합리화될 것이 틀림없으며, 시장화와 시장규율은 지

방채시장에도 계속 확산될 수밖에 없는 추세이며, 지방채를 인수하는 공공자금의 운영에도 점차 변화가 올 수 있고 지

방채 인수전담 금융기관의 설치도 가능성이 높아지고 있다는 것이 이 글에서 제시된 주된 내용이다.

시사용어 해설

• 도트컴(.com)

‘닷’(=.dot)’은 인터넷 사이트의 문패인 도메인 주소를 3개 또는 4개 단락으로 나누는 ‘점’을 가리킨다. ‘컴’은 컴퍼니의 약자. 닷컴을 우리말로 하면 ‘점 기업’이라 한다.

• 다이얼 패드(Dial Pad)

인터넷 데이터 전송기술인 VoIP(Voice over Internet Protocol)를 이용, 사용자가 광고를 보는 대가로 모든 음성전화를 인터넷을 통해 무료로 사용할 수 있도록 한 통신 서비스. 이용자는 시내전화 요금만으로 인터넷에 접속, 전세계 어디든 무료 통화를 할 수 있다. 하지만 아직은 일반 전화에 비하여 그 음질이 많이 떨어지고 접속 성공률이 떨어지는 등의 문제점을 안고 있다.

• 니치 산업(Niche 産業)

틈새산업. 남이 등한시하는 기술 또는 연쇄적인 효과를 촉발하는 기술을 개발하여 기존시장이 커버하지 못한 틈새를 독창적인 아이디어로 파고드는 전략을 틈새전략이라 하며, 이러한 산업을 틈새산업이라 한다. 새로운 서비스에 대한 수요가 발생함에 따라 그 발전 가능성이 증대되고 있다.

- 편집 실 -