

지방채의

효율적

운용을

위한

제도개선방안

이 상 용 / 한국지방행정연구원,
선임연구위원

I. 문제제기: 효율적 운용의 장애요인과 제도개선의 기본방향

지방채 발행잔고는 1990년대 이후 지속적으로 증가세를 나타내고 있고, 지방채 발행액 역시 매년 지속적인 증가추세를 보이고 있으며, 1999년말 현재 18조 190억원이다(<표 1>참조).

<표 1> 지방채 발행잔액 추이

1995	11조 5,257억원
1996	12조 9,466억원
1997	15조 1,139억원
1998	16조 2,229억원
1999	18조 190억원

자료 : 행정자치부

특히 <표 2>에서 보듯이 세입이나 자체수입에서 차지하는 비중도 증가추세를 보이는 것은 지방채에 대한 지방재정의 의존도가 심화되고 있다는 것을 의미하는데, 1999년 최종예산기준으로 지방채의 비중은 총세입의 10%에 근접하며 자체수입(지방세 + 세외수입)의 15% 내외에 달하고 있다.

이와 같이 지방채가 지방세입구조에서 상당한 비중을 점하고 있다. 특히 지방공기업부문의 투자사업에 소요되는 재

<표 2> 연도별 지방채 발행규모

(단위 : 억원)

	1996	1997	1998	1999	2000
총세입(A)	532,062	604,035	575,401	609,220	555,088
자체수입(B)	350,075	275,764	342,297	360,556	240,491
지방채(C)	40,271	48,470	51,934	53,264	26,900
C / B	11.5%	17.6%	15.2%	14.8%	11.2%
C / A	7.6%	8.0%	9.0%	8.7%	4.8%

자료 : 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도

원의 상당부분이 지방채를 통하여 조달되었고, 투자목적의 지방채가 다종화, 다변화되어 가고 있는 추세에 있으며, 발행계획도 사전에 수립되는 등 제도적으로 정비되어 가고 있다.

그러나 아직도 적극적 의미의 지방공채공모 발행은 부진한 상태에 있는 등 본격적인 투자재원장치로서는 정립되지 못하고 있는 실정이다. 이처럼 지방채가 지방재정의 수단으로서 활성화되기 곤란하였던 이유로는 ①지방채에 대한 인식부족, ②지방재정의 구조적 빈곤성과 자율성의 부족, ③규제로서의 기채승인제도, ④ 지방채발행의 계획성 결여, ⑤ 자금공급선의 부족, ⑥ 지방채 활용도의 자치단체간·지역간 편차현상, ⑦ 지방채시장 기반의 취약 등을 들 수 있다. 이는 현행 지방채제도상의 문제점인 발행제도, 운영방식, 유통시장의 문제로 연결된다.

특히 IMF사태 이후 국가경제 및 지역경제의 침체로 지방재정난이 심화되어 왔는데, 이러한 재정난 속에서 국제문제와 함께 지방채 발행을 둘러싼 근본적인 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 즉 재정난이 지속되는 상황에서 현재와 같은 기채승인제는 자치단체의 재정운영을 소극적으로 하게 만드는 요인으로 작용하며, 재원이 부족한 현실에서 적극적 재정운영방식은 지방채 발행을 통한 재원조달문제로 귀결된다.

이를 쟁점별로 살펴보면, (1) 자치원리에 역행할 수 있다는 기채승인권은 어느 방향으로 모색해 나갈 것인가, (2) 현행 기채승인제도상의 문제는 무엇이며, 이를 보완하기 위한 방안은 없는가, (3) 보완방안이 없다면 달리 모색해야 할 대안은 무엇인가, (4) 지방채시장의 활성화를 제약하는 요인은 무엇이며, 이를 위해 필요한 조치사항으로는 어떤 것

이 있는가, (5) 채무부담이 누적되어 재정운영을 경직화시킬 경우 이를 해결하기 위한 채무감축방안은 어떻게 마련되어야 하는가로 요약할 수 있다.

따라서 본고에서는 이러한 쟁점사항을 지방채의 효율적 운영방안이란 측면에서 살펴보기로 한다.

II. 기채승인제도의 개선방안

1. 재정위기와 기채승인권의 존폐방향

현행 지방채정책의 기본방향은 건전 재정원칙(지방재정법 제 2조)에 입각한 비모채주의(非募債主義)에 있다. 즉, 원칙적으로 자치단체의 세출은 지방채 이외의 세입으로 충당해야 하나 예외적으로 특정 조건에 한하여 지방채발행을 용인한다는 것이다. 따라서 지방채발행이 가능한 사업(적채사업)은 지방자치법(제 115조)에서 “자치단체의 항구적 이익이 되거나 또는 비상재해복구 등 불가피한 사업”으로 포괄적으로 규정하고 있으며 “행정자치부장관의 승인을 받은 범위안에서 지방의회의 의결을 얻어” 지방채를 발행할 수 있도록 되어 있다.

여기서 행정자치부장관의 승인을 받

은 범위란 발행가능한 사업과 자치단체를 지칭하는데, 채무가 발생하는 회계주체에 따라 범위와 대상을 달리하며, 기채목적, 원리금부담능력, 현실적인 기채여건 등을 기준으로 선별하여 승인한다는 점이다.

이러한 중앙정부의 기채승인권엔 그간의 존폐논의는 다음 3가지로 요약할 수 있다.

(1) 현재의 기채승인권이 계속 존치되어야 한다는 주장이다. 이에 대한 논거로는 ① 지방채 발행을 완전히 자치단체의 자율에 맡기면 상환능력에 관계없이 지방채 발행의 남발을 가져올 수 있고, ② 이는 결국 일부 자치단체의 재정파탄의 요인이 되어 결국 국가경제의 혼란을 초래할 수 있고, ③ 기채승인권은 공공부문과 민간부문의 자금수요를 합리적으로 배분하기 위해서도 필요하며, ④ 지방채의 자율적인 발행은 자치단체간 지방채수입의 불균형을 가져와 재정력격차를 심화시킬 수 있다는 것이다.

(2) 기채승인권을 폐지하여 지방채 발행을 자치단체의 자율에 맡기는 것이 자치원리라는 측면에서 바람직하다는 주장이다. 이 주장의 논거로는 ① 자치단체는 재정분권화의 추세에 부응하여 자치권의 당연한 요구로서 지방채를 발행

할 수 있어야 되고, ② 승인제도가 재정 운영의 탄력성을 저하시키는 요인으로 작용하여 재정운영의 소극적 운영을 초래하며, ③ 자치단체의 재정운영에 대한 책임의식을 저하시키고, 중앙의존적 행태를 존속케 한다는 것이다.

(3) 기채승인제도의 골격은 유지하되, 중앙정부가 통제·감독해야 할 기채대상과 지방의 자율성에 일임해야 할 기채대상을 구분하여 이원화하는 것이 현실적이라는 주장이다. 즉 현재 중앙정부가 각 자치단체별, 대상사업별로 개별적이고 구체적인 승인을 해주는 허가방식에서 벗어나 지방채의 규모나 사회적 파급효과가 큰 핵심사업에 대하여는 현재와 같이 중앙정부가 개별적 승인을 해주되, 기타사업에 대하여는 각 자치단체별로 일정범위내에서 총량적(포괄적) 승인을 해주는 방식을 채택할 필요가 있다는 것이다. 이 주장의 논거는 중앙차원에서의 통합성과 지방차원에서의 자율성을 조화시켜 현행 기채승인권력을 보완·수정한다는 것이다.

이러한 기존의 3가지 논의에서 기채승인권의 존치와 폐지라는 극단적인 각 주장은 논거에서 제시하는 장점이 있는 동시에 단점을 안고 있으므로 현재의 지방재정여건을 고려할 때 기채승인제의

이원화가 합리적인 방안이라고 판단된다. 그러나 이 경우에도 개별적 승인과 포괄적 승인의 기준설정이 용이하지 않고, 중앙정부의 승인을 회피하기 위하여 자치단체는 대형사업보다는 수개의 중형사업을 추진하거나 소액본산투자를 선호할 가능성이 있다는 문제점을 안고 있다.

이와 같이 기채승인권력에 대한 논의의 핵심은 결국 크게 당위론적 입장과 운영과정에서 나타나는 기술적인 사항으로 정리되는 만큼 단기적으로는 현행 기채승인기준상의 문제점을 보완하되, 중장기적으로는 지방채발행한도제를 도입하는 방안을 절을 달리하여 제시하기로 한다.

2. 기채승인기준의 개선·보완

기채승인제도를 유지하는 목적은 ① 건전재정의 유지, ② 국가의 통화금융정책상의 필요, ③ 공평한 자금배분에 의한 지역균형개발, ④ 국가정책과의 연계성을 강화하는데 있다. 그러나 기채승인권의 찬반론과 관련하여 자치권의 정당한 요구로서 독자적으로 지방채를 발행할 수 있어야 하지만 (1) 현행 지방자치체제하에서는 세제, 인사, 조직에 대한

자기규제가 가능하지 않으며, (2) 재정 파탄시 파급효과가 국민경제 전체에 영향을 주며, (3) 세대간·지역간 비용과 편익이 일치하지 않으므로 기채승인권의 견지는 불가피하다는 것이다. 그리고 <표 3>에서 보듯이 상당수의 국가들이 기채승인권을 운용하는 것은 바로 이러한 시장의 실패(market failure)를 중앙 정부 차원에서 교정하려는 정책적 시도이며, 단지 승인기준과 방식에 차이가 있을 뿐이다. 유럽권 주요국의 경우 지방정부의 예산편성권이 상급정부의 통제하에 놓여 있는 영국, 독일, 이탈리아, 벨기에, 덴마크 등은 기채승인제를 견지하고 있다.

이와 같이 기채승인권은 지방자치제도의 큰 흐름속에서 역사적·사회경제적 경험의 산물로 수용되어야 하며, 기채자율권이 상당수준으로 확보된 미국의 경우에도 실제로는 주민투표, 기채상한제도를 통한 직접규제와 파산법, 신용평가에 의한 간접규제가 동시적으로 작동하고 있는 것을 알 수 있다.

따라서 오래전부터 지방자치를 운영해 온 선진국도 지방채발행에 대해서는 보수적인 입장을 견지하고 있으므로 과세지주권과 내부통제능력이 미약한 우리의 경우 기채자율권으로 정책전환을

한다는 것은 아직은 시기상조로 판단된다는 현실론속에서 현행 기채승인기준상의 문제점을 보완한다는 차원에서 개선안을 제시하기로 한다.

한편 기채승인권과 관련한 대표적인 문제는 적채기준의 적합성문제와 심사시스템상의 문제로 대별할 수 있는데, 여기서는 적채기준에 국한하여 살펴보기로 한다.

지방채 심사시 적용하는 지표 즉 적채 기준들은 다음과 같은 한계가 있다.

(1) 채무범위를 예산회계제도 이내로 국한시킴으로써 지방 공공부문의 채무 실태와 상환능력을 제한적으로 파악하고 있다.

(2) 적채단체의 식별능력이 제한적·부분적으로 작동한다는 것이다. 즉 적채단체를 식별하는 3개의 지표 가운데 채무상환비비율은 최근 부분적인 보완을 거쳐 별다른 문제를 찾을 수 없으나 실질수지비율이 사실상 -10%이상인 단체가 없는 상태이며 지방세징수비율 역시 상환능력을 대표하는 지표로 보기 어렵다.

(3) 사업타당성에 대한 질적 평가가 취약하다. 즉 현행의 적채기준은 3개 지표를 통한 정량적 판단자료이며 국가 전체적 재정운용과 지역주민의 관점에서 바람직한 사업인지 여부에 대한 정성적

<표 3> 유럽 주요국의 기채승인제도 현황

국 가	기채 승인 여부	승인 범위	장기지방채	단기지방채
벨 기 에	×			
핀 란 드	×	외화채발행 자유		
프 랑 스	×	외화채발행 자유		
네덜란드	×	외화채발행 금지		채무총액의 최고 5.6%~7.6%(광역) 이면 승인필요
스웨덴	×	외화채발행 자유		
이탈리아	○	-상하수도, 주택사업 등 특 정분야에 한정 -외화채발행 사전승인	지방채 이자액이 현재 예산 특별부분의 25%가 넘지 않아야 함	
덴마크	○	-상하수도, 주택사업 등 특 정분야에 한정 -외화채발행 자유	광역자치단체: 연 투자 액의 최고 25%까지 발 행 가능	
독 일	○	예산승인과 관련하여 지방 채발행 총액의 허가를 받음		현수입의 1/7을 넘 는 경우 사전기채 승인이 필요
오스트리아	○	주정부가 세수, 운영예산 상 태, 현재의 세수, 현재의 지 출 등의 기준들을 기초로 지방채발행 총액을 사전에 결정함		
스페인	○		-전년도 일반수입의 5% 를 넘는 경우 -총채무상환액이 전년 도 기준 현재 수입의 25%를 초과하는 경우	현수입의 35%를 초과하는 경우 사 전승인이 필요
영 국	○	-수입, 보충예산 등의 기준 에 따라 매년 기채총액을 결정 -외화채발행 사전승인	자산처분시 50~70%를 채무상환으로 지출해야 함	
포르투갈	○			

판단은 미흡하다는 점이다.

(4) 재정운용의 효율성과는 무관하게 적채기준을 활용하고 있다. 원칙적으로 채무발행은 자구노력에도 불구하고 최소한의 공공서비스를 제공할 수 없을 때 이루어져야 하나 현행 체제하에서는 단순히 재원확충수단으로 변질됨으로써 “연성적 예산행태(soft budget constraint)”를 조장한다.

(5) 1998년도부터 시행되어 온 지방 재정분석 · 진단과 연계가 되고 있지 않다. 지방재정분석 및 진단은 지방재정 운영 전반에 걸친 평가 · 분석인데, 이는 지방채발행제도에도 얼마든지 유용하게 잘 활용될 수 있을 것이다. 즉 적채기준의 지표는 물론 지방채시장의 고질적인 문제인 정보의 불완전성을 완화시키는 방향으로도 활용할 수 있다.

(6) 현행 기준들이 인구와 전혀 연계되고 있지 않다는 점이다. 인구는 곧 지방의 경제력을 반영한다고 할 수 있으므로 인구가 많거나 현재 적더라도 인구가 증가하는 지역은 향후 지역의 경제력이 성장하여 장차 채무의 상환능력이 커진다고 볼 수 있는 반면 인구가 적은 상태에서 정체되어 있거나 오히려 감소하는 지역은 지역경제력의 쇠퇴를 초래하여 지방채를 발행하는 경우 향후 상환능력

에 문제가 발생할 가능성이 크다는 점이다.

따라서 현행의 지방채 승인기준은 (1) 기준지표의 타당성을 재검토하여 도출된 문제를 보완함으로써 사전통제기능을 제고하며, (2) 보조지표를 통하여 기준지표의 역할을 보완하고, (3) 사업타당성의 위치를 재정립하여 양적 기준과 질적 기준을 조화시키는 방향으로 개선할 필요가 있다.

가. 채무범위의 확대 : 공사 · 공단체

IMF기준에 의하면 국가채무의 범주는 “국가가 직접 상환의무를 지면서 소요자금을 민간으로부터 차입하는 금융채무”로 ① 예산상 채무, ② 정부관리 공공기금상 채무, ③ 공공차관에 국한시키고 있으므로 자치단체의 직접적 통제하에 있는 지방 비금융공기업은 지방채에서 제외된다. 따라서 중앙정부 공기업과 공단에서 발행한 채무는 국가채무에 포함시키지 않고 있다. 이는 기본적으로 (1) 독립채산제로 운용하고 있으며, (2) 정부예산을 통한 경영보조가 전무하고, (3) 공공재적 성격이 약하여 경영위기사청산, 민영화 등 다양한 방식으로 국민부담을 최소화시킬 수 있기 때문이다.

한편 지방공기업은 (1) 형식상 독립 재산제이나 실질적으로는 자치단체 일반회계로부터 상당 수준의 자금지원을 받고 있으며, (2) 현행 적채기준의 회피 수단으로 예산회계와는 별도로 운용하는 현상이 발생할 수 있으며, (3) 대부분의 공기업·공단이 상하수도, 도로, 지하철 등 지방공공재에 가깝고 따라서 재정위기기 청산이나 민영화에 한계가 있으므로 불가피하게 지역주민의 부담으로 전가될 수 있다. 이 경우 공사·공단에 대한 일반회계 전출금의 용도가 채무상환이라고 볼 수 없다는 반론이 제기될 수 있으나 일반회계의 지원자금이 없었다면 내부자금으로 상환채원을 동원하면서 경상경비나 여타 투자비의 감축이 이루어져야 한다. 이는 인력·조직·신규투자·시설유지비의 축소를 야기함으로써 공공서비스의 규모와 품질의 저하를 초래함. 즉, 공공서비스의 규모와 품질을 현 수준에서 유지하기 위해서는 일반회계 전출금을 실질적인 채무상환 지원재원으로 볼 수도 있다는 것이다.

따라서 지방채무에 대한 감시체계는 공사·공단채를 포함한 총채무의 개념으로 접근하는 것이 바람직하다. 그러나 중앙정부도 국가채무에서 공사·공단채

는 제외하고 있는 현실을 무시할 수는 없으며 대도시 지하철부채도 중앙재정에서 50% 보조하고 있거나 국가공단 운영체제(부산시)이므로 지하철을 제외한 공사·공단채의 의미는 현저하게 감소할 수밖에 없다.

그러므로 공사·공단채는 적채기준의 대상에서는 제외하도록 하되, 내부적으로는 감시체계를 가동하여 예상치 못한 사태에 대비하도록 하며 보조지표로 활용할 수도 있다.

나. 실질수지비율지표의 개선

현행 실질수지비율은 음(-)의 값을 갖을 가능성이 거의 없는데도 불구하고 적채단체기준은 음의 값이 경계가 되고 있으며, 세출만 실질적 개념으로 파악하고 있다. 그러나 이월비와 보조금 집행잔액은 자체재원으로 부족 이외에 중앙정부의 재정지원이 적시에 적정규모로 이루어지지 않은데도 책임이 있으며 근본적으로 실질수지비율의 정확성을 검증할 방법이 제한적이다.

따라서 실질수지비율은 현행 산식에서 ① 임계치만 상향조정하거나, 재정적자의 개념을 실질적으로 접근하여 ② 실질세출의 범위를 확대 혹은 ③ 실질

세입을 반영하는 방향으로 산식을 수정할 수 있을 것이다.

(1) 현행 실질수지비율은 일반회계, 공기업특별회계, 기타 특별회계의 합에 대하여 계산되고 있는 바 이를 일반회계에 국한하여 산정한다. 이는 실질수지비율 산정시 분모가 되는 일반재원과도 일관된다.

한편 실질수지비율 산정시 세출결산액 대신 세출예산액에 예산 성립 후 증감액을 더해 준 세출예산현액이나 지출원인행위액을 사용하는 방안도 검토해 볼 가치가 있는 것이다.

(2) 재원부족으로 필수적인 재정수요를 충족시킬 수 없는 경우 실질적인 의미에서 재정적자로 보아야 하는데, 여기에는 국고보조사업의 지방비 미부담분, 지방채 미상환, 이월사업의 현금미수반 이월 등이 해당한다. 또한 통합예산의 관점에서 특별회계 자체재원 부족으로 일반회계 재정지원을 받는 경우도 실질적인 재정적자로 볼 수 있다.

이와 같이 재정적자를 실질개념으로 보면 실질수지를 다음 산식으로 수정가능하다.

$$\frac{\text{실질수지}}{\text{일반재원}} \times 100$$

실질수지 = 형식수지 - 다음 연도 이월금
- 국고보조사업 지방비 미부담분 -
조상충용

(3) 세입을 실질개념으로 파악하여 세입결산액에서 지방채 발행액을 제거한 세입을 실질적인 세입으로 볼 수 있는데, 이 경우 실질수지비율은 다음 산식으로 대체가능하다.

$$\frac{\text{실질수지}}{\text{일반재원}} \times 100$$

실질수지 = 실질세입 - 실질세출
= (세입결산액 - 지방채수입)
- (세출결산액 - 익년도 이월금)
익년도 이월금 : 계속비이월금 + 명시
사고이월비 + 보조금집행잔액

(4) 지방채상환비비율의 보조기준으로 투자비비율과 1인당 채무액을 채택하는 것이 적절한 것으로 판단된다.

3. 지방채발행한도제의 도입방안

재정위기의 예방과 사후조치, 과세자주권, 주민견제장치 등 하부구조의 취약성이 기채자율권의 신장을 곤란하게 하

므로 중간적 형태인 지방채발행한도제 혹은 총액한도제에 대한 논의가 제기되고 있다.

지방자치의 발전을 위해서는 기채관련 권한을 지역발전을 책임지고 있는 자치단체에 완전 이양하는 것이 이상적이다. 그러나 지방채 발행의 토대가 되는 과세자주권이 미흡한데다 신용평가 등 지방채 발행의 견제장치가 부족하다는 점을 고려할 때 권한의 완전 이양은 무리라고 보여진다.

특히 현재 지방세원 및 세율 결정에서 자치단체의 자율성은 크게 부족하고, 지방세수확충을 위해 자치단체에 부여된 탄력세율제도의 활용도 미흡하고 자치단체의 정확한 재정상태에 대한 정보접근 및 신용도를 파악하기가 곤란하며, 기채와 관련한 주민참여 장치(주민투표 등)도 부재하고 있기 때문에 더욱 그러하다고 볼 수 있다.

따라서 완전 이양과 승인제도의 혼합 형태를 취하면서도 자치단체의 자율성을 최대한 보장할 수 있는 지방채발행한도제를 중장기적으로 도입하게 될 경우 자치단체의 재정운영의 건전성과 효율성을 확보하면서 재정자주권을 제고시킬 수 있으며, 신용이 불량한 자치단체의 지방채 남발의 사전 방지도 가능하다.

것이다.

이러한 지방채 발행한도제는 중앙정부나 자치단체별로 지방채 발행한도를 설정한 후 한도내에서 지방채 발행이 가능하도록 하는 것이다. 즉 기존에 논의된 대안들과는 달리 직접적으로 총량측면에 초점을 두고 자치단체의 적정신용 규모에 따라 발행량을 조절하는 것이 특징이다. 따라서 이 제도는 자치단체의 신용능력에 따라 차별적으로 지방채 발행이 이루어지면서 재정운영의 자율성을 제고하는 것이 목적이다.

이러한 지방채 발행한도제의 실행절차는 다음과 같다.

(1) 중앙은 매년 지방채 발행 및 상환과 관련된 기본 방향과 자치단체별로 총액한도를 매년 설정하되, 전년도 한도 소화분 등을 감안하여 연동화(rolling)시키면서 누적적으로 수정하여 설정한다.

(2) 자치단체, 지방의회 등은 할당된 지방채 발행한도내에서 다음사항과 같은 지방채의 세부적 운용계획을 수립하여 운영한다.

- ① 조달비용과 지방채 상환능력을 고려한 당해 연도 발행규모 산정
- ② 지방채 발행 대상사업의 선정, 상환 계획, 발행형식 등의 검토 및 수립

③ 중장기적으로는 자본투자계획(Capital Investment Program)으로 연결

이 때 자치단체별 지방채 발행한도를 어떻게 설정하는냐가 가장 큰 문제인데, 이는 지방채의 적정발행규모 산정의 문제이면서 곧 자치단체의 재정신용도를 의미하므로 단기적으로는 「지방재정종합분석」을 보장하여 발행한도의 기초 자료로 활용할 수 있을 것이다. 그리고 중장기적으로는 지방채 신용평가기관을 육성하여 자치단체별 지방채의 신용평가를 시장기능에 맡기고, 이를 발행한도의 참고자료로 활용한다.

이러한 지방채 발행한도제의 실시로 인한 기대효과는 다음과 같다.

(1) 지방채 계획의 형식적 운용을 탈피할 수 있고 지방채 운용의 장기계획화를 도모할 수 있다.

(2) 총액한도내에서 연도중 어느 때나 발행가능하고 잉여분은 다음 연도로 이월되어 당초예산의 지방채발행 승인과 연도중 추가승인의 문제를 해결할 수 있다.

(3) 지방채 운용의 자주성 및 효율성을 제고할 수 있다.

III. 지방채시장의 활성화방안

1. 지방채시장기반의 조성

지방채시장이 직면하고 있는 문제점으로는 (1) 유동성 부족, (2) 지방재정에 대한 정보부족, (3) 비현실적인 발행금리, (4) 불규칙적인 발행시기, (5) 지방채의 난립 등으로 요약할 수 있다. 이러한 문제점을 해소·완화시켜 지방채시장기반을 조성하기 위한 정책과제는 단기적으로 (1) 적극적인 정보제공, (2) 발행조건의 표준화 및 발행시기의 정례화로 대처가능하며 장기적으로는 금융자유화의 추세에 부응하여 발행금리의 현실화를 통한 상품성을 제고하는 데 있다. 이러한 장단기 정책개선이 이루어질 때 시장참가자들이 공통적으로 제기하는 지방채의 유동성 부족이 보완될 수 있을 것이다.

특히 지방채시장의 기반확충을 위해서는 발행조건의 경직성과 유동성의 미흡으로 인한 지방채의 낮은 상품성을 제고하여야 하는데, 이를 위해서는 다음과 같은 정책수단을 강구하여야 할 것이다.

(1) 현재 지방채는 유동성 부족과 시중의 금리보다 훨씬 낮은 금리로 발행되기 때문에 상품가치가 없어 지방채시장

의 형성이 곤란하므로 지방채의 이자지급조건, 상환방법 등을 다양화하여 여러 계층의 채권수요자들의 구매욕구를 충족시키는 상품의 다양화가 필요하다.

(2) 지방채 유통시장의 활성화와 함께 금리·세제면에서 지방채에 대한 투자 및 보유를 촉진하기 위한 유인장치가 적절히 마련되어야 한다. 예컨대 시중은행 금리수준의 공모공채를 발행하면서 공모공채 매입자에게는 이자소득세를 면제하고 공모공채의 금리가 높아 발생하는 이차보전은 정부보조금으로 충당하는 것이다.

2. 지방채전담금융기관의 설립

지방자치제의 본격실시와 함께 모든 자치단체는 지역SOC의 구축 및 주민기대욕구의 증대에 따른 재정수요는 급증하고 있으나 자치단체의 자주재정기반의 취약성 및 의존재원의 한계성으로 재정수요를 충족시킬 수 있는 재원조달이 어려운 실정이다. 이러한 상황에서 적채사업에 대해 지방채발행을 확대하고자 하나 양질의 자금공급선 확보가 곤란하고 특히 여신한도규제, 장기성 대출 제약과 민간기업과의 경쟁, 금융긴축정책 등으로 금융기관 차입자금의 조달에

한계가 있다. 따라서 정부 및 자치단체의 출연과 공채발행을 통한 민간자금을 유치하여 장기저리의 자금을 자치단체에 체계적으로 공급하는 지방채전담금융기관의 설립이 절실한 실정이다.

이러한 지방채전담금융기관의 기능과 재원조달방법을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 지방채전담 금융기관은 다음과 같은 기능을 수행하도록 한다.

- ① 시장공모채의 공동발행을 조정하거나 지방채인수단의 핵심 금융기관으로 기능
- ② 직접적인 자금의 지원만이 아니라 지방채 발행 또는 인수기관의 역할까지 수행케 함으로써 지방채의 발행·소화·유통의 전단계를 촉진
- ③ 저리의 자금을 안정적으로 공급하는 자금공급기능을 수행하되, 재정압박이 심각한 단체와 기초자치단체를 집중적으로 지원
- ④ 초기에는 상하수도, 도로, 주택 등 지역개발사업을 집중지원

(2) 지방채전담 금융기관의 재원은 채권발행, 자치단체의 출연금, 특별교부세, 해당 기관의 자체자금 등으로 조달할 수 있어야 하는데, 이 기관은 최소한 약 1조원으로 추정되는 초기자본의 일정부분을 부담할 수 있어야 하므로 현 단계

에서 지방재정공제회를 상정할 수 있다. 이러한 초기 자본금은 자치단체 출연금(800억원), 지방재정공제회 자체자금(4,000억원), 채권발행(4,000~5,000억원), 복권수익금(500억원) 등으로 조달하는 대안이 제시되고 있다.

3. 신용평가제도의 도입

외국의 경우 지방채는 신용등급에 따라 상이한 이자율로 지방채시장에서 소화·유통되고 있고 각 지방정부는 이자 부담의 경감을 위하여 보다 높은 신용등급을 받으려고 노력하고 있으며, 신용평가기관의 평가등급수준을 높이기 위해 지방채보험제도도 활용되고 있다. 이러한 신용평가 결과가 재정운영실적에 대한 객관적 평가지표로서 공표되기 때문에 신용평가제도는 지방정부의 방만한 재정운용을 억제하고 감시하는 역할을 하기도 한다. 그리고 신용등급이 낮은 지방정부는 지방채시장의 시스템에 의거하여 채권발행이 곤란해지므로 중앙정부가 과도한 기채를 억제하기 위해 갖고 있는 기채승인권의 필요성이 약화되는 것이다.

따라서 지방자치단체에 대한 신용평가제도를 도입하고 주기적으로 신용평

가 내용을 공표하는 것이 바람직하나, 외국 신용평가기관으로부터 국가신용등급이상을 받기는 곤란하며, 지방재정에 대한 평가경험의 부재와 평가결과에 신뢰성 확보곤란이라는 문제를 안고 있는 국내 신용평가기관의 한계를 감안할 때 신용평가제도는 단기적으로 도입하는 것은 무리일 것으로 판단된다.

IV. 지방채무구조의 건전화방안

비적채단체의 채무감축을 통한 채무구조의 건전화는 우선 해당단체의 자구노력이 요구되는데, 이러한 자구노력으로는 감채기금적립액의 상향조정, 경상경비의 절감, 세입확충방안 강구(과표, 사용료·수수료의 현실화 등) 등을 들 수 있는데, 이를 위하여 다음과 같은 제도적 측면에서 유인·강화체계를 보강할 필요가 있다.

1. 감채기금조례의 설치운용의 내실화

'99년부터 일정 수준의 지방채상환재원을 확보함으로써 건전한 재정운영과 대규모 기채사업의 원활한 추진을 목적

으로 감채기금 설치를 유도하고 있다. 특히 지방채를 발행하는 모든 광역자치단체는 “지방채상환감채기금조례”를 설치·운영하도록 강제하고 있다. 이러한 채무감축제도의 실효력이 확보되도록 하기 위해서는 자치단체의 중기재정계획의 수립내용에 반영하고, 재정분석시에도 평가될 수 있도록 하며, 특히 재정진단대상 단체가 재정건전화 실천계획을 수립할 경우 채무감축방안이 구체적으로 제시하도록 할 필요가 있다.

그리고 이러한 지방채감채기금 조례의 설치운영의 기본방향은 지속적으로 증가하는 지방채규모의 억제에 중점을 두는 한편 실질적으로 지방채상환을 확대하여 지방채규모가 감소하도록 하되, 기금조성재원과 기금용도는 다음과 같다.

(1) 기금조성의 재원은 행정자치부 지침에 의거하여 채무상환비용에 연동하여 순세계잉여금의 일정 비율을 채무상환재원에 우선적으로 투입하고 채무상환비용은 매년도 예산편성기본지침에 반영하되, 순세계잉여금에 의한 감채기금적립액이 기준치에 미달할 경우 일반회계의 출연금으로 부족금액을 보전토록 한다.

(2) 조성된 기금은 다음의 용도에 제한하여 운용하도록 한다.

- ① 일반회계재원으로 상환할 자금중 특정년도에 집중 상환해야 할 채무부담의 상환재원으로 활용
- ② 특별회계 등의 특정재원으로 상환해야 할 지방채의 상환부족자금에 대한 무상융자 지원
- ③ 지방채 감채에 필요한 조기상환재원의 적립

2. 지방채차환프로그램의 개발

과중한 지방채로 인한 채무부담을 경감시키기 위해서는 특정년도에 일시적으로 상환이 집중되어 있는 지방채의 상환시기를 분산시키고 금리나 상환기간에 있어서 불리한 악성채무를 장기저리의 지방채로 차환하는 방안을 적극적으로 모색하며, 이를 위한 정보수집과 전담체제를 구축할 필요가 있다. 이러한 차환에 따른 효과로는 (1) 고금리채를 저금리채로 대체함에 따른 이자부담의 경감, (2) 기존채권을 할인매입할 경우 이에 따른 채무경감, (3) 장래 금리인하에 따른 부담감소 및 상환기한의 연장효과 등을 기대할 수 있다.

이러한 차환프로그램의 일반적인 방법과 절차를 살펴보면 다음과 같다.

- ① 시중금리의 변동추이를 면밀히 분

석하여 채권시장 상황이 차환에 유리한 시기를 선택하여 차환계획을 수립함

② 채권발행 및 매입에 전문성을 보유한 금융기관을 차환실행의 주간사 회사로 지정운영함

③ 회계별, 사업별로 서로 상이한 채무 관리관으로부터 차환업무와 관련한 업무를 재정관련부서로 일임함

④ 차환자금 확보를 위한 차입선을 우선 확보한 후에 차환을 실행함

특히 공모채의 차환은 (1)차환기본계획 수립(대상사업, 규모, 기존지방채 매입가능성, 방법 등 검토)→(2)차환자금 차입협의(차입선, 금리, 상환기간 등)→(3)예산안편성과 지방의회 제출·심의·의결→(4)기존지방채의 매입·소각주간사 선정 협의→(5)기존채권 매입대금 납입→(6) 기존채권인수, 말소정리

와 같은 절차에 의함

3. 채무우심단체에 대한 신규 채무 억제에 위한 제도적 장치

채무우심단체에 대해서는 추가적인 기채 및 채무부담사업을 제한하되, 채무 감축을 위한 목표설정 및 향후 실천력이 담보된 채무경감대책을 수립하지 않을 경우 재해복구 등 긴급을 요하는 사업 외에는 기채승인을 불허하는 동시에 계속사업비조달에 납발되고 있는 채무부담행위를 축소운용토록 할 필요가 있다. 그리고 무계획적인 재정운영에 대한 사전통제적 차원에서 채무우심단체는 정기분을 제외한 수시분의 기채행위는 인정하지 않도록 한다. 이와 같이 채무우심단체에 대해서는 신규채무의 억제를 위한 제도적 장치를 강구하도록 한다. ☺

시사용어 해설

• 디맨드풀 인플레이션(Demand-Pull Inflation)

수요인플레, 즉 수요초과 인플레라고도 한다. 인플레를 분류할 경우 대표적인 것의 하나. 경기가 상승해서 과열단계에 달하고 국민경제력으로 보아 총수요가 총공급을 상회하기 때문에 생기는 물가상승을 말한다. 임금 등 생산코스트의 상승이 원인인 코스트푸시(cost-push) 인플레와 대응되는 개념.

- 편 집 실 -