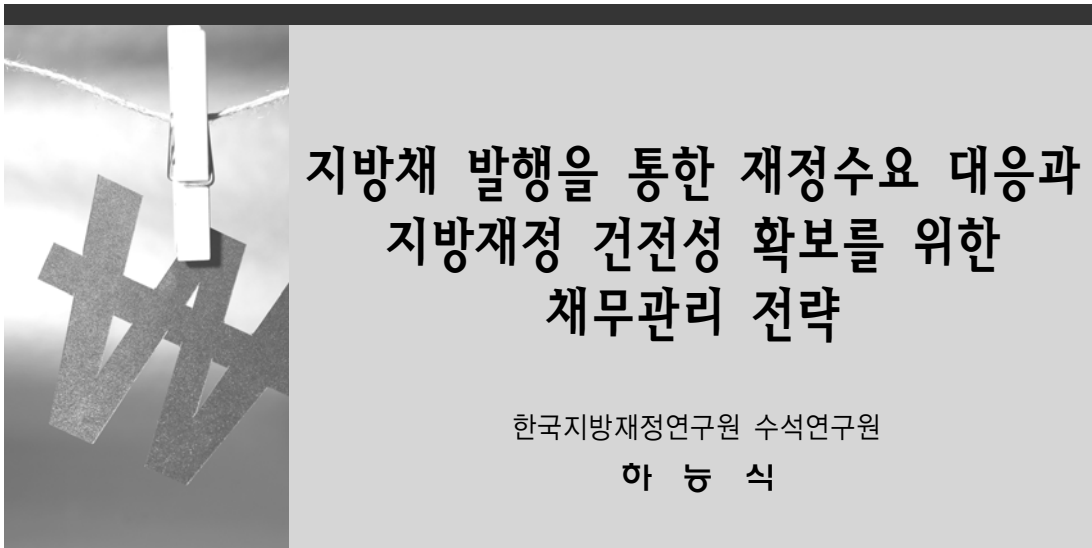




I. 서론

글로벌 금융위기로 인해 국가경제가 위기를 겪고 있는 가운데 지방경제는 더욱 어려운 상황에 직면하고 있다. 지방의 산업활동이 침체되면서 실업이 증가하고, 소비가 둔화되면서 지역경제가 활력을 잃어가는 위기상황이 전개되고 있는 것이다.

이에 따라 정부는 경기침체 완화와 일자리 창출이 급선무라고 보고, 저금리 기조의 통화정책과 함께 적극적인 재정정책을 펴고 있다. 중앙정부뿐만 아니라 모든 자치단체들이 재정의 조기집행에 나설 것을 독려하고, 대규모 감세정책과 동시에 재정지출의 확대정책을 추진하고 있다. 행정안전부는 지난해 말부터 추진한 조기집행과 재정지출 확대 등 적극적인 지방재정 운용으로 올 1/4분기 경제성장률이 전기 대비 0.1% 성장하는 등 경기회복에 크게 기여한 것으로 평가했다.

이에 비해 경기침체와 감세정책 등으로 국세 및 지방세수의 대폭적인 감소가 예상되며, 그 결과 지방교부세도 크게 줄어든 것으로 예상되고 있다. 또한 상반기 예산의 조기집행으로 하반기 예산이 줄어든 수밖에 없는 실정이다. 이와 같이 세수차질이 예상되는 가운데서도 일자리 창출과 경기대응적 재정지출 확대가 필요하며, 사회복지분야 등 기존의 지방재정수요 증가는 현재도 계속 이어지고 있다. 자체세입 확보가 곤란하고, 중앙으로부터의 이전재원이 감소되는 상황에서, 늘어나는 지방재정수요에 부응하기 위해서는 지방채 발행을 통한 대응이 불가피하다는 견해가 힘을 얻고 있다.

지방채는 지방자치단체가 특정한 사업을 수행하는데 필요한 재원을 조달할 목적으로 발행하는 채무이다. 지방채는 연도간 재정조정을 통하여 계획적·효율적 재정운용을 가능하게 하고, 투자재원으로 활용하여 세대간 부담의 형평화에 기여할 수 있으며, 긴급하고 부족한 재원을 보완하는 순기능을 지니고 있다. 반면 과도한 지방채 발행은 원리금 상환의 부담으로 오히려 재정압박을 초래할 수도 있으며, 경우에 따라서는 재정건전성을 위협하여 재정위기를 발생시킬 수도 있다.

우리나라의 지방채정책은 2005년까지 지방채의 역기능적 측면에 주목하여 기채승인제도를 운용하여 왔다. 그러나 기채승인제도는 ① 정부실패(government failure)의 가능성과 이로 인한 사회적 기회비용(채무정보의 왜곡·은폐·축소, 부적절한 기채사업의 승인 등), ② 정보독점에 따른 폐해(선별적인 자금배분 등), ③ 직접규제에 따른 비시장적 구조의 형성(지방채 인수·유통시장의 후진성) 등의 문제점을 초래하였다.

이에 따라 2006년 “지방채무 총액한도제”를 도입함으로써 기채승인제도의 한계를 극복하는 한편, 지방채 발행시장의 활성화, 인수·유통시장의 건전한 육성, 시장규율(market discipline)에 의한 연성예산제약(soft-budget constraint)의 예방을 도모하였다.

총액한도제는 지방채발행의 상한액 범위내에서 자치단체가 자유롭게 기채권을 행사할 수 있어 종전의 기채승인제보다 진일보한 관리방식이지만, 단체장의 소극적 태도, 공공자금 위주의 인수시장에 따른 기채자율권 제약 등으로 종전의 기채승인제에서 크게 진전되지 못하고 있다. 이와 동시에 총액한도 산정기준 및 지표의 적절성에 대한 비판도 제기되고 있다. 또한 총액한도제에 의한 기채자율권의 신장은 연성예산제약을 유발하므로 반드시 경성예산제약을 가능하게 하는 재정관리제도의 뒷받침이 수반되어야 한다는 지적도 제기되고 있다(조기현·하능식, 2008). 즉, 파산제도나 재정위기관리제도와 같은 퇴출제도의 도입, 산하기관을 망라한 지방예산 전체를 대상으로 한 예산회계제도의 개선과 통제시스템의 구축, 시장규율의 강화 등이 검토 가능한 정책수단이라 할 수 있다.

최근의 경제위기 상황에서 정부를 중심으로 지방채의 순기능을 강조하여 적극적인 활용을 주장하는 한편, 언론, 시민단체 및 일부 학자들을 중심으로 지방채가 궁극적으로 재정건전성을 위협하는 독으로 작용할 것을 우려하는 목소리도 높다. 따라서 본 고는 기채자율권의 신장 및 지방채시장의 활성화를 기본방향으로 하되, 총액한도제의 운용·관리적 측면과 이와 연계된 채무관리 및 재정위기관리제도의 정비방안을 검토하고자 한다.

이에 본 고는 다음과 같이 구성된다. 먼저 글로벌 금융위기로부터 시작된 경제위기 상황하에서 지방경제의 어려움을 살펴보고, 이로 인한 지방세수 차질 및 지방교부세 감소, 일자리창출 및 지역경제활성화를 위한 재정책대기조 유지, 사회복지 분

야의 지속적인 지방재정수요 증가 등으로 인한 지방재정의 압박 현실을 통해 지방채 발행의 필요성을 고찰한다. 다음으로 지방채의 순기능과 역기능을 이론적 측면에서 고찰한 후, 역기능 제거를 위한 지방채무 관리정책을 정리한다. 그리고 우리나라 지방채 발행 현황과 문제점을 살펴보면서 특히 외국과의 비교를 통해 지방채 발행 수준의 적정성을 평가해 본다. 마지막으로 지방채 발행 활성화를 위한 인식 전환 및 제도개선 사항, 건전성 확보를 위한 채무관리 등과 관련한 제도정비 방안 등을 제시한다.

2. 지방재정 압박과 지방채 발행 필요성

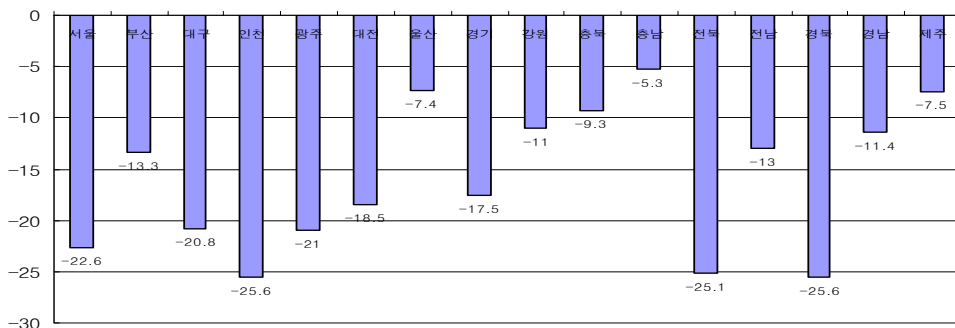
(1) 경제위기와 지방경제의 부진

글로벌 금융위기로 인해 국가경제가 위기를 겪고 있는 가운데 지방경제는 더욱 어려운 상황에 직면하고 있다. 특히 건설, 유통, 자영업 등 내수기반의 서비스업 비중이 높은 지방경제는 외부충격에 더욱 민감하다.

지방의 산업활동이 침체되면서 지역경제 활력이 크게 저하되고 있다. 2009년 초에는 일부지역의 산업생산이 전년대비 30% 이상 급감하기도 하였다. 2009년 1월 산업생산 증가율이 광주선 전년 동기 대비 -35.8%, 전남 -34.8%, 그리고 대구 -32.6%를 기록하였다. 이에 비해 자동차, 반도체 및 IT기기, 화학분야의 수출주력 산업이 집적된 울산, 충청북, 경북지역은 산업생산의 감소폭이 상대적으로 적었다 (박용규, 2009).

〈그림 1〉 시도별 산업생산 증가율

(단위: %, 2009년 1/4분기 기준, 전년동기 대비)



자료: 통계청, KOSIS

(2) 재정조기집행과 일자리 창출

경제위기 상황에서 일자리 창출과 지역경제 활성화를 위한 지방자치단체의 역할은 더욱 증대되었다. 이에 따라 행정안전부는 비상경제대책 상황실을 만들고 자치단체들로 하여금 재정조기집행을 적극적으로 실시하도록 독려하였다. 행정안전부는 상반기에 지방재정이 117.5조원 집행되어 당초 목표(110조원)대비 6.8%p 초과 달성하였다고 발표하였다. 재정 조기집행, 재정지출 확대, 감세 등 적극적인 재정운용의 결과 경기하강 속도는 완화된 것으로 평가되고 있다.

〈표 1〉 지방자치단체 재정조기집행 실적

(단위: 조원)

구 분	목 표 액	집 행 액	집 행 율
광역	57.6	62.3	108.0%
기초	52.9	55.2	104.4%
총계	110.0	117.5	106.8%

자료: 행정안전부(2009)

〈표 2〉 일자리창출 실적(2009년 6월말 현재)

분야	구분	목표	실적	비율
행정인턴	중앙행정기관	5,284명	4,916명	93.0%
	지방자치단체	9,810명	9,924명	101.2%
공무원 임용전 교육	중앙행정기관	2,250명	2,223명	98.8%
	지방자치단체	6,400명	5,863명	91.6%
공공근로	지방자치단체	19,542명	11,971명	61.3%
정보화인력	국가 DB구축	5,005명	2,468명	49.3%

자료: 행정안전부(2009)

국가 전체적으로 상반기 재정집행 현황을 살펴보면 본예산 집행관리 대상 257.7조원중 167.1조원을 집행하여 연간진도율 64.8%로 상반기 집행계획 60.6%(156.1조원)를 4.2%(11조원) 초과하여 집행하였다.

〈표 3〉 '09년 상반기 본예산 집행실적

(조원, %, 누적)

구 분	'09계획(A)	'09. 6월				
		계획(B)	실적(C)	C-B	집행률(C/B)	진도율(C/A)
주요사업비	257.7	156.1	167.1	11.0	107.0	64.8
▪ 예 산	170.1	102.5	110.9	8.4	108.2	65.2
▪ 기 금	30.5	19.0	17.9	△1.1	94.2	58.7
▪ 공기업	57.1	34.6	38.3	3.7	110.7	67.1

자료: 기획재정부(2009)

그런데 재정을 상반기에 집중적으로 조기집행 함에 따라 하반기 재정투입 여력이 상반기의 60% 수준인 101조원대로 떨어질 것으로 나타났다. 따라서 국내 경기를 떠받쳤던 재정효과는 하반기 들어 크게 약화될 것으로 전망된다. 따라서 설비투자 등 민간의 경기회복 자생력이 살아나지 않을 경우 경제성장이 다시 둔화될 것으로 우려된다.

이에 따라 자치단체들도 경기대응 목적에서 재정의 확대기조를 유지할 필요성이 제기되고 있다. 경기가 회복의 기미를 보이고 있다고 하나, 국내외적 불확실성은 완전히 제거되지 않고 있으며, 앞으로도 일자리 창출과 재정의 경기조절 강화 측면에서 지방자치단체의 역할은 더욱 중요해지고 있다. 따라서 하반기에는 지방자치단체의 추경예산 편성과 지방채 발행이 크게 증대할 것으로 예상된다.

(3) 지방세입 급감과 재정수요의 증대

재정조기집행, 재정지출 확대 및 감세정책 등으로 경제의 하강속도가 완화된재정측면에서 소기의 성과를 거두고 있는 것으로 보여진다. 이에 비해 경기침체와 감세정책 등으로 국세 및 지방세수의 대폭적인 감소가 예상되며, 이로 인해 지방교부세도 크게 줄어든 것으로 추정된다. 지방자치단체는 경기침체에 따른 부동산관련세수감소, 추경예산의 지방교부세 감액, 상반기 재정조기집행 등으로 가용재원이 크게 부족하여 심각한 재정압박에 시달리고 있다.

지방세는 대부분 취득세와 등록세 등 거래세와 재산세 등 부동산 보유세가 대부분을 차지하고 있는데, 참여정부에서는 부동산투기 억제를 위해 거래과세인 취·등록세의 세율을 인하하는 한편, 보유세인 재산세의 강화와 종합부동산세를 신설하였다. 최근 부동산 경기침체는 거래부진으로 인한 광역자치단체의 취·등록세 감소와 자산가치 하락으로 인한 기초자치단체의 재산세수 감소로 이어지고 있다. 지방세

징수실적을 보면 3월말 현재 35.7조원으로 지난해 같은 기간에 비해 8.2%나 감소하였으며, 지역별로는 비수도권 자치단체의 감소폭이 상대적으로 크다. 또한 종합 부동산세는 과세기준 완화와 부부합산과세 위헌판결 등으로 세수가 급감함에 따라 부동산교부세에서 약1.4조원의 세수차질이 예상된다.

그리고 정부는 지난 4월말 일자리창출과 민생안정을 위한 추경예산을 편성하면서 최근의 경기불황 등을 이유로 내국세 세입예산을 11.2조원 감액함에 따라 내국세의 19.24%인 지방교부세가 2.2조원 줄어들게 되었다. 이에 행안부는 일률적으로 각 지자체에 배정되는 지방교부세를 8~9% 가량 삭감하였다.

정부는 재정지출 축소 없이 경제위기 조기극복을 위해 지방교부세 감액분에 대해 추경에서 확보한 공공자금 관리기금(3.8조원)에서 5년 거치 10년 균등상환으로 지방채발행을 통해 충당하도록 하였다. 지자체가 지방교부세 감소액을 충당하기 위해 지방채를 발행하면 공공자금관리기금으로 매입하고 연 4.12%인 이자도 3년간 1.62%p 지원하여 2.5% 수준의 이자비용만을 부담토록 하였다. 이에 따라 지방자치단체는 지방교부세 감소분을 충당하기 위해 공공자금 관리기금을 정부에 요청하고 있다. 공공자금 신청금액은 기획재정부 협의 및 사업별 심사를 거쳐 최종 자치단체에 배정되는 만큼 금액이 확정된 것은 아니다.

이와 같이 세수차질이 예상되는 가운데서도 일자리 창출과 경기대응적 재정지출 확대가 필요하여 재정건전성 확보와 함께 주어진 예산을 알뜰하게 사용하는 예산 효율화가 더욱 중요해지고 있다. 또한 재정위기 상황 속에서도 세출측면에서 지방재정수요는 줄어들기는 커녕 사회복지 분야를 중심으로 오히려 늘고 있다. 특히 지속적으로 증대하고 있는 사회복지분야의 지방재정 수요는 위기상황에 취약한 계층 지원을 위해 그 기능의 강화가 더욱 요구되는 실정이다. 사회복지예산은 2005년도 지방이양 이후 지방자치단체 사업비 규모가 19조원에서 2009년 38조원으로 두 배 이상 증가하여 1.3배 증가에 그친 예산 증가율을 압도하고 있다.

또한 국가사무의 지방자치단체 이양을 지원하는 재정조치인 분권교부세는 도입 이후 급증하는 사회복지수요를 적절히 수용하지 못하고 있다. 사회복지 국고보조사업의 확장에 따른 지방비 부담액이 연 15.6%의 증가율을 보였으며, 지방비 매칭비율이 사회복지사업 이양 전인 2004년의 52.8%에서 2007년 65.6%로 크게 증가하여, 재정력이 취약하고 가용재원이 부족한 일부 시군구들은 사회복지사업 관련 지방비 부담의 압박을 받아 심각한 재정문제에 봉착하고 있다. 특히 지방으로 이양된 사회복지사업은 대부분 시간이 경과함에 따라 재정수요가 급격히 증가하는 특성을 지니고 있어 이에 대한 별도의 대책이 필요한 실정이다.

이와 같이 지방자치단체 세입은 급격히 감소하는 반면 세출수요는 감소하지 않고 오히려 증가하는 재정압박 상황에서 자치단체가 선택할 수 있는 재정수단은 지



방채 외에 별로 보이지 않는다. 그러나 지방채에 대한 부정적 인식이 팽배한 상황에서 내년 지방선거를 앞둔 시점이라 선뜻 지방채를 발행할 수 있는 자치단체는 거의 없는 듯하다.

3. 지방채의 기능과 채무관리정책

일반적으로 지방자치단체의 이용가능 재정자원은 자체수입(지방세, 세외수입)과 의존수입(지방교부세, 국고보조금), 및 지방채발행수입이 있다. 그런데 특히 지방채와 관련하여서는 찬반 논쟁이 끊이지 않는다.

지방정부는 왜 차입을 하는가? 지방정부의 채무가 갖는 재정적 기능과 역할은 무엇이고, 그 부작용은 어떤 것이 있는가? 지방채의 부작용을 방지하고 예방할 수 있는 장치에는 어떤 것들이 있는가? 다음에서 이 질문에 대한 답을 찾아보기로 하자.

(1) 지방채의 순기능

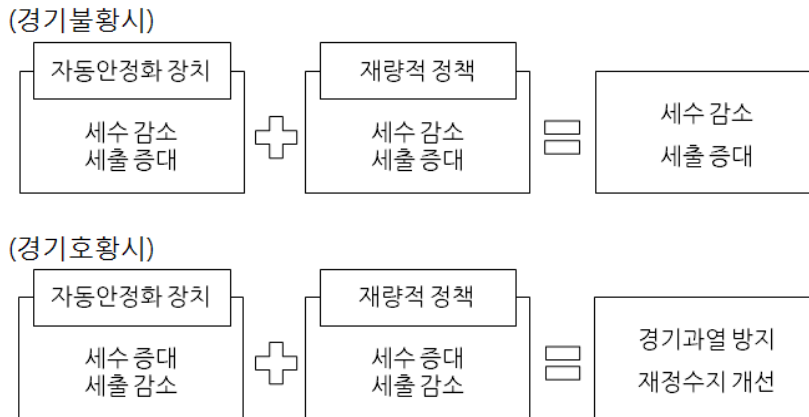
지방채는 장기차입금이며 특정재원인 동시에 임시재원으로서 중요한 재정수단 중의 하나이다. 지방채의 순기능을 보면 크게 재정조정기능, 부담의 형평화기능, 경기대응적 재정정책기능, 그리고 지역개발기능 등을 들 수 있다(라휘문, 2007).

첫째, 지방채는 재정지출과 재정수입의 연도간 조정기능을 수행한다. 지방채는 공공사업과 같은 대규모 사업의 복수회계연도에 걸치는 재정부담을 원리금 상환 형식으로 장래에 평준화 할 수 있어 계획적 재정운영을 가능케 한다. 즉, 중장기 투자수요에 대하여 지방채 발행을 통해 지방자치단체의 수입과 지출간의 시간적 간격을 조절함으로써 지방자치단체의 단기적 유동성 부족을 방지하는 것이 가능하다.

둘째, 지방채는 주민부담을 세대간에 형평화하는 기능을 수행한다. 공공시설과 같이 장래세대에도 편익이 나타나는 대규모 공공사업의 경우 사업비용의 부담과 편익의 기간이 불일치한다. 통상적으로 투자비용은 사업이 수행될 때 발생하지만(상하수도시설, 쓰레기처리시설, 도로, 지하철 등) 그 편익은 장기간에 걸쳐서 나타난다. 이러한 자본투자사업이 경상수입으로부터 조달된다면 투자 당시 조세를 납부한 주민의 경우, 만일 다른 도시로 이사를 간다면 그 사업의 혜택을 누릴 수 없게 된다. 반면 다른 도시에서 이주해 오는 사람 또는 그 지역에서 태어나고 자라면서 혜택을 누리는 사람들은 사업의 재원조달에 참여하지 않는다. 따라서 투자재원을 지방채 재원으로 할 경우 자본투자의 수혜를 받는 미래세대가 지방채 상환 원리금의 일부를 부담하도록 하여 세대간에 부담과 편익의 형평화를 달성할 수 있다.

셋째, 지방채는 중앙과 지방의 경제정책에 대한 조정역할을 수행할 수 있다. 지방채는 중앙정부가 실시하는 경제대책에 활용됨으로써 국가적인 거시경제 안정에 기여할 수 있다. 즉 지방채는 그 발행량 증감으로 사업량의 조정이 가능하기 때문에 경기 불황기에 지방채를 발행하여 실업대책 및 지역경제 활성화를 도모하고, 경기가 호황일 때 상환하게 함으로써 경기대책의 중요한 일익을 담당할 수 있다.

〈그림 2〉 경기변동과 조세·재정정책



정부의 재정운영은 자원배분과 소득분배 이외에 경기에도 큰 영향을 미치기 때문에 조세·재정정책은 통화정책과 더불어 경기조절을 위한 중요한 정책수단으로 활용되어 오고 있다. 재정이 경기안정화에 기여하는 방법에는 크게 두 가지가 있다. 첫 번째 방법은 정책당국이 의도적으로 경제를 안정화시키기 위해 조세·재정정책적 수단을 동원하는 ‘재량적(discretionary) 조세·재정정책’이다. 두 번째 방법은 조세·재정제도 자체에 경제를 안정화시키는 기능이 내재되어 있어 정부가 의도적으로 정책을 실시하지 않더라도 재정이 어느 정도 경기안정화 역할을 할 수 있다는 ‘자동안정화 장치(automatic stabilizer)’이다.

넷째, 지방채는 자치단체의 지역개발에 기여할 수 있다. 보통 정상적 일반재원은 일반행정서비스를 공급하는데 사용되는 반면, 지방채는 지역의 SOC 등 자본투자사업의 재원으로 활용됨으로써 지역개발을 촉진할 수 있다. 특히 지방채의 경우 기채원리금 상환부담을 지방자치단체가 지기 때문에 중앙정부에 의존하지 않고 자기책임하에 독립적으로 사업을 시행할 수 있다는 장점이 있다.

(2) 지방채의 역기능

지방채 발행의 역기능은 국가채무의 부작용과 유사한 측면이 있으나, 지방채는

국가에 비해 상대적으로 규모가 작고, 자체수입 비중이 낮으며, 이용가능한 재정수단이 제한적인 지방자치단체의 채무라는 점에서 특수성도 존재한다. 지방채의 역기능은 재정건전성 저해 가능성, 원리금 상환을 위한 경상경비팽창, 민간부문에 대한 구축효과, 차세대에 대한 과도한 부담전가 등을 들 수 있다(라휘문, 2007).

먼저 지방자치단체의 재정건전성 저해기능은 지방채 발행증가가 지방정부의 채무부담을 누적시켜 상환원리금 부담으로 인한 재정운영의 경직화를 초래하고, 이로 인해 미래의 세수가 불안정하게 되면 상환능력 저하로 지방재정의 건전성을 위협하게 된다. 이런 기능은 주요 선진국의 재정위기 과정을 보면 쉽게 파악할 수 있다. 일본, 미국 등의 지방정부 재정위기 사례에서 공통점은 복지재정 등 재정수요의 증가에 대응하고 공공투자사업을 적극적으로 추진하는 과정에서, 자신들의 재정규모와 채무부담능력을 고려하지 않은 채 지방채를 과다하게 발행하고, 대공황, 오일쇼크 등 세계적인 경기침체로 세입이 격감하면 유동성 위기를 겪으면서 자치단체의 파산으로 이어지는 과정을 밟는다.

다음으로는 전위효과 및 점증주의에 의한 경비팽창효과를 들 수 있다. 경비지출의 전위효과란 어떤 이유로 일단 예산이 증가하면 그 이유가 소멸된 이후에도 예산규모가 이전 수준으로 회귀하지 않고 계속 증가하는 현상을 말한다. 이와 같은 전위효과 및 점증주의 예산 결정방식에 의해 지방채 발행이 확대되고 누적되어 지방정부 예산이 지속적으로 팽창할 가능성이 있는 것이다.

그리고 지방채의 발행규모가 커지고, 금융시장에서 차지하는 비중이 커지면 지방채는 국채와 마찬가지로 민간부문에 대한 구축효과를 발생시킬 수 있다. 지방채의 과도한 발행으로 적정수준을 넘어서는 물량이 자본시장에서 매매될 경우 민간부문에서 발행한 채권의 매매를 위축시키는 구축효과가 발생할 가능성이 있다(한국은행, 2002).

이 밖에도 지방채가 필요이상으로 발행될 경우 현 세대가 차세대에게 과도한 상환부담을 전가할 우려가 생긴다. 이러한 세대간 공채부담 문제는 재정정책의 지속가능성(sustainability) 문제를 야기할 수도 있는데, 인구가 지속적으로 증가하는 경우 그 문제가 심각하지 않을 수 있다. 그러나 현재 우리나라와 같이 저출산이 심각한 경우 향후 노인인구는 급증하는데 비해, 채무부담을 책임져야 할 생산가능인구는 오히려 줄어들어 재정위기를 초래할 수 있다.

(3) 주요국의 지방채무 관리정책

지방채는 발행의 필요성과 그 순기능에도 불구하고 재정건전성 저해 등 역기능의 예방이 무엇보다 중요하다. 재정분권화는 지방재정의 효율성, 투명성, 책임성을 구현하는 일반적인 목적을 추구하며, 이를 위해 세출배분, 세원배분, 정부간 이전재정, 지방채발행 등 네 가지 측면을 중심으로 제도적 설계가 이루어진다. 지방채

발행권의 자율성을 확대하는 경우, 이로 인하여 도덕적 해이와 연성예산(soft-budget constraint)제약에 의한 재정위기, 거시경제의 불안정, 투자재원의 비효율적 배분 등의 문제를 예방해야 한다.

지방분권의 세계적인 조류, 1990년대 국가채무 급증 등을 배경으로 지방채무 관리가 중요한 정책과제로 대두되고 있다. 재정제도가 국가에 따라 다양하고 이질적인 것과 마찬가지로 지방채무관리 역시 다양한 특색을 보이고 있다. Ter-Minassian(1997)은 선진 20개국, 개도국 13개국, 체제전환국 20개국을 대상으로 지방채무 관리정책을 유형화 한 바, 행정적통제형(administrative control), 시장규율형(market discipline), 중앙-지방간 협력형(cooperative control), 규범형(rule-based approach)으로 분류하였다.

행정적 통제형은 주로 중앙정부가 지방채무에 대하여 직접적인 통제권한을 보유하고 자치단체 차입상한을 결정하거나 지방채발행을 허가하는 형식으로 일본, 영국, 아일랜드, 그리스 등 주로 단일형 국가에서 운용되고 있다.

시장규율형은 자치단체가 지방채발행의 자율권을 행사할 수 있고 시장에서 자치단체의 신용도를 평가하여 차입조건을 결정한다는 특징이 있다. 캐나다, 프랑스 등이 이에 해당된다.

중앙-지방간 협력형은 중앙정부와 자치단체가 교섭·협의를하여 채무상한액을 결정하며(국가채무, GDP성장을 등 거시경제 목표에 연동) 오스트레일리아, 덴마크 등에서 운용되고 있다. 협력형은 중앙정부와 자치단체가 상호간에 정보를 공유하며 대화를 촉진하는 측면에서 유용성을 지닌다. 그러나 중앙-지방간 정치적 영향력이 균형을 유지하지 못할 경우에는 실효성이 제한될 수 있다. 또한 지방의 영향력이 취약하면 중앙통제형에 가까워지며 중앙의 영향력이 낮으면 재정위기 예방기능이 취약해질 수 있는 단점이 있다.

규범형은 헌법 혹은 법률로 일정한 적채기준(지방채무 한도액, 외채차입 금지, 경상경비 용도 지방채발행 금지, 세입대비 이자상환비율 등)을 설정하여 운용하는 방식이다. 따라서 발행기준 이내에서는 기재자율권을 부여하는 것으로 미국, 독일, 스위스 등 주로 연방형 국가의 관리방식이며, 투명성이 높고 공정성이 확보될 수 있어 국가와 지방의 갈등을 회피하는데 유리하다. 그런데 명확하고 통일적인 회계기준의 정비, 부외거래의 엄정한 제한, 정확하고 신뢰성 높은 세출정보의 생산·공개 등의 제도정비가 중요하다고 할 수 있다.

그러나 실제로는 4개 관리방식을 적절하게 병행하여 운용하고 있다. 프랑스는 시장규율형으로 분류하고 있으나 균형예산이나 경상경비 채무발행을 금지하는 황금률(golden rule) 등으로 나름대로 엄정하게 관리하고 있다. 행정적 통제형은 지방재정의 건전성 유지에는 장점이 있으나 세계적인 재정분권 추세나 자치단체의

재정책임성 등에는 불리한 관리방식이라고 할 수 있다.

우리나라는 개별사업 기채승인제에서 2006년 총액한도제를 도입함으로써 행정적 통제형에서 규범적 통제형으로 이행하였다고 볼 수 있으나 여전히 행정통제적 요소가 많이 남아 있다. 가장 이상적인 규제형태는 시장규율형이라고 할 때 이 방향으로의 노력이 필요하나, 지방채 시장 인프라가 제대로 구축되지 않은 상태에서 선 부른 이행은 오히려 부작용만 초래할 수 있다는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

(4) 우리나라 지방채발행 총액한도제

우리나라의 지방채정책은 2005년까지 지방채의 역기능적 측면에 주목하여 기채승인제도를 운용하여 왔다. 그러나 기채승인제도는 ① 정부실패(government failure)의 가능성과 이로 인한 사회적 기회비용(채무정보의 왜곡·은폐·축소, 부적절한 기채사업의 승인 등), ② 정보독점에 따른 폐해(선별적인 자금배분 등), ③ 직접규제에 따른 비시장적 구조의 형성(지방채 인수·유통시장의 후진성) 등의 문제점을 초래하였다.

이에 따라 2006년 “지방채 발행 총액한도제”를 도입함으로써 기채승인제도의 한계를 극복하는 한편으로 지방채 발행시장의 활성화, 인수·유통시장의 건전한 육성, 시장규율(market discipline)에 의한 연성예산제약(soft-budget constraint)의 예방을 도모하였다.

총액한도제는 자치단체가 중앙정부의 승인없이 지방의회의 의결을 거쳐 발행가능한 지방채무 한도액을 의미한다(지방재정법 제11조, 동시행령 제10조). 한도액 대상에는 차입금, 채무부담행위, 보증채무부담행위책임액을 포함하되, 지역개발을 목적으로 기금을 조성하는 지방채무는 제외한다. 그러나 총액한도제의 도입에도 불구하고 지방채발행의 사전승인제도는 여전히 부분적으로 작동하고 있다고 볼 수 있다. 외채는 지방의회 의결 이전에 행안부장관의 승인을 의무화(지방재정법 제11조)하고 있고, 정부자금에 의한 지방채사업은 소관 중앙부처 승인을 요구한다. 그리고 채무한도액을 초과하여 발행하는 지방채는 적채사업 및 재정지표에 의한 적채단체의 타당성을 감안하여 승인하도록 하고 있다.

자치단체별 총액한도액은 채무상환비비율과 예산대비 채무비율을 기준으로 산정한다. 채무상환비비율은 종전의 기채승인제도에서 운용한 지표이며 최근 4년간 일반재원수입 대비 순지방비로 상환한 채무액의 비율이다. 순지방비 상환액에는 원리금상환액, 채무부담행위 상환액, 보증채무이행책임액을 포함하며, 국비 혹은 시도비로 상환재원이 확보된 경우와 조기상환액과 차환상환액은 제외한다. 일반재원에는 지방세, 보통교부세, 경상적 세외수입, 조정교부금, 재정보전금에 제도변화를 반영한 부동산교부세를 포함하도록 하였다.

$$\text{채무상환비율} = \frac{\text{최근 4년간 (평균)순지방비로 상환한 채무액}}{\text{최근 4년간 (평균)일반재원수입액}} \times 100$$

- 채 무 액 = 지방채상환원리금 + 채무부담상환액 + 보증채무이행책임액
- 일반재원 = 지방세+보통교부세+경상적세외수입+조정교부금+재정보전금+부동산교부세

예산대비 채무비율은 전전연도 예산총규모대비 채무총규모의 비율을 말하며 채무총규모에는 지방채잔액, 채무부담행위잔액, 보증채무이행책임잔액을 포함한다.

$$\text{예산대비 채무비율} = \frac{\text{채무총규모}}{\text{예산총규모}} \times 100$$

- 채무총규모 = 지방채잔액 + 채무부담행위 잔액 + 보증채무 이행책임잔액
- 예산총규모 = 일반회계 + 기타특별회계 + 공기업특별회계

지방채발행 총액한도제는 개별자치단체의 상환능력을 충분히 그리고 정확하게 측정하여 한도액을 부여하고자 하는 것이 아니라 모든 자치단체에 공통적으로 적용되는 중앙정부에 의한 최소한의 통제장치를 마련하는 것이다. 따라서 총액한도 설정을 위해 개별자치단체의 다양한 재정지표를 동시에 고려할 필요는 없다. 다만 개별 자치단체는 스스로 채무상환능력 및 채무부담능력을 추정하기 위해 가능한 모든 지표들을 고려하여야 할 것이다.

현행 총액한도제 지표 중 채무상환비비율은 외국에서도 가장 널리 사용되는 채무상환능력 측정 지표이다. 그러나 우리나라의 경우 이 지표는 최근 4년간 상환비율 평균으로 계산함으로써, 현재를 포함한 미래의 자치단체 상환능력 측정지표로서는 바람직하지 못하다.

〈표 4〉 지방채발행 총액한도제 유형구분

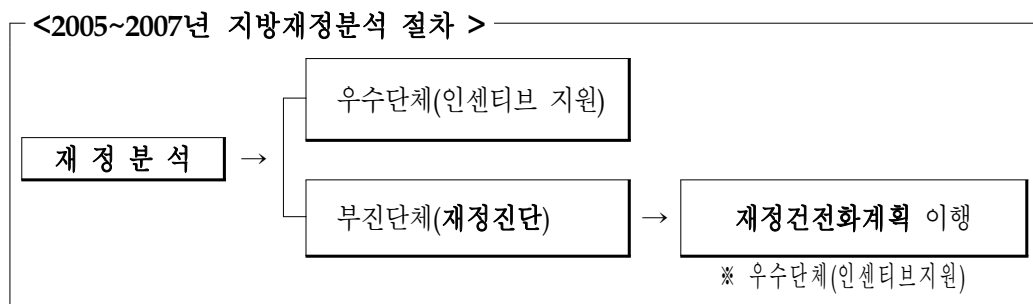
구 분	1유형	2유형	3유형	4유형
채무상환비 비율	10%이하	10%이하	10초과 20%이하	20%초과
예산대비 채무비율	30%이하	30%초과 40%이하	40%초과 80%이하	80%초과
일반재원 대비 한도액	10% 이하	5% 이하	3% 이하	-



총액한도액은 채무상환비비율과 예산대비 채무비율의 두 지표값에 따라 4개 유형으로 구분하여 결정된다. 그러나 지방채발행 한도액 산정 유형화와 관련하여 현행 제도는 두 가지 지표값에 따라 4개 유형으로 구분함에 따라 유형별 경계에서는 미세한 지표값 차이에도 불구하고 한도액의 차이가 매우 크게 점프하는 문제점이 발생한다. 예를 들어 채무상환비비율이 10%이하이면 1유형으로 한도액이 10%이지만 상환비비율이 10.1%이면 3유형이 되면서 한도액은 3%로 낮아져 지나치게 큰 편차를 보이는 문제점이 나타난다.

(5) 지방재정분석·진단제도

행정안전부는 지방재정법에 근거하여 '98년부터 매년 지방재정의 건전성과 효율성을 분석·공개하는 지방재정분석제도를 운영해 왔다. 당초 10개 이던 분석지표는 2005년 30개로 확대하여 지방재정규모 확대 및 자율성 강화에 부응하고자 하였으며, 지표별·단체별로 실적을 공개하였다. 매년도 지방재정분석은 전년도 결산자료를 토대로 각 지표를 정량적·정성적 방법 및 단년도·시계열 방법 등 다각적 방법을 적용하여 분석하였다. 분석결과 건전성과 효율성이 현저히 떨어지는 자치단체에 대해서는 재정진단을 실시하고 재정건전화계획의 수립을 권고하였다. 재정운영의 불건전성 및 비효율성은 자치단체의 자체적인 요인 이외에도 지역경제 등 내부의 구조적인 문제, 국가정책 등의 외부충격에 의해서도 발생하기 때문에 이러한 부분들에 대한 충분한 대안이 강구되도록 하고 있다. 재정진단 단체는 재정건전화 계획에 따른 이행평가를 받게 되는데, 이 또한 재정분석진단에 따른 중요한 과정이다.



그러나 2005~2007년 기간 중 실시된 지방재정분석·진단제도는 지방자치단체의 재정건전성 및 효율성 제고에 기여한 바 크지만, 정책목적 및 정책효과 측면에서 재검토가 요망된다. 즉 재정분석제도는 지표의 적합성·적시대응성, 분석방법 등에서 일부 한계를 노출하였다. 재정진단 역시 건전성 이외에 세입·세출 전반에 걸쳐

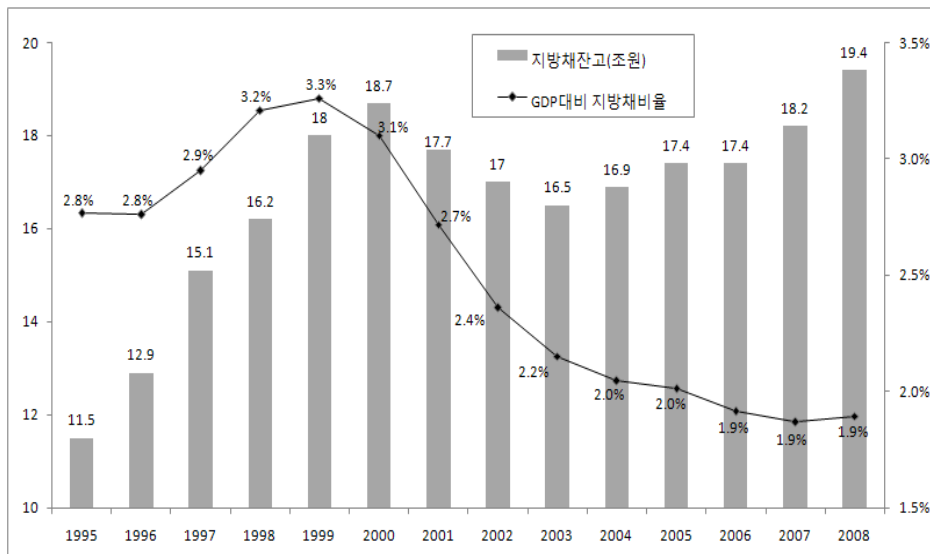
최하위 자치단체 대상으로 진단단체를 선정함으로써 정책목적이 불분명한 측면도 있었다. 또한 재정지원 및 사후관리 미흡으로 재정진단단체의 재정재건효과가 기대에 미치지 못한다는 점이 한계로 지적된다.

5. 지방채 발행 현황과 문제점

(1) 지방채 발행수준 저조

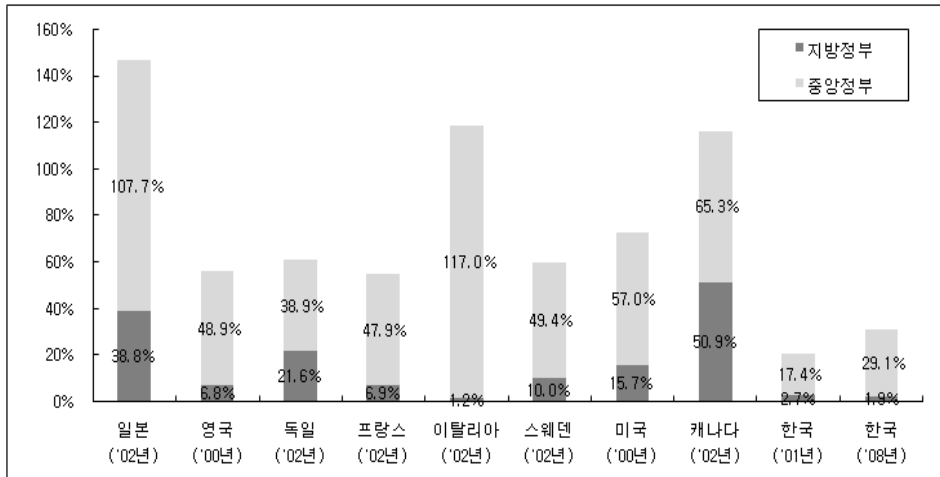
1995년 민선 자치단체장 선거가 실시된 직후에는 우리나라 지방채 발행의 증가속도가 상당히 빠르게 나타났다. 절대규모 면에서 보면 1995년 11.5조원에서 2000년 18.7조원으로 증가하였고, GDP대비 지방채 잔고비율로 보면 1999년 3.3%에 달하여 최고치를 기록하였다. 이것은 민선 초기 자치단체장의 지방채 활용도가 급증할 것이라는 예상과 맞아 떨어지면서, 지방재정 건전성에 대한 우려가 현실로 나타나는 것으로 보였다. 그러나 이러한 증가세는 외환위기 여파가 있던 1999년과 2000년까지만 이어지고 이후 하락세로 반전되었다. 2003년에는 지방채 발행잔고가 16.5조원까지 하락하였다가 이후 미세한 증가를 보였으며, 2008년말 현재 19.4조원을 기록하고 있다. 전반적으로 지방채 발행규모의 증가는 크지 않았고, 지방재정규모 및 지방재정 잠재능력 등에 비추어 보면 그 활용도가 매우 부진한 것으로 평가된다.

〈그림 3〉 지방채 잔고 추이



특히 지방채무잔액의 GDP대비 비중을 보면 1999년 3.3%에서 2008년에는 1.9% 수준으로 하락하여 지방채라는 재정수단을 지나치게 금기시하는 경향이 있는 것 아니냐는 비판이 제기될 수 있다. 동 기간 중 중앙정부의 채무비율이 17.4%에서 29.1%로 증가한 것과 대조적이어서, 지방정부의 재정정책이 중앙정부의 재정정책과 조화를 이루지 못하는 것으로 보여진다.

〈그림 4〉 중앙과 지방정부 GDP대비 채무비율



자료: 土居丈朗·林伴子·鈴木伸幸(2005) 및 통계청(KOSIS)

한편 우리나라 중앙과 지방정부의 GDP대비 채무비율은 주요 선진국과 비교해 볼 때 매우 낮은 수준이다. 지방분권이 제대로 이루어지지 않았던 이탈리아를 제외하면, 지방정부의 GDP대비 채무비율은 프랑스와 영국이 각각 6.9%와 6.8% 수준으로 가장 낮았다. 이를 감안하면 우리나라의 1.9% 수준은 지방자치단체의 전반적인 재정건전성을 우려할 수준이 아니라는 것을 말해 준다. 물론 우리나라 지방재정도 외환위기 이후 일부 단체에서 무분별한 차입과 지방세수 급감으로 재정압박을 경험하였다. 그런데 현재와 같이 지방의 채무비율 수준이 지나치게 낮으면 자치단체가 지방채 발행을 통해 정작 수행해야 할 기능을 제대로 수행하지 못할 가능성이 있음을 시사한다. 이에 비해 중앙정부의 경우 사정이 달라 최근 들어 채무비율 증가속도가 지나치게 빠르며, 향후의 고령화 및 남북관계 등과 관련한 재정수요 증가를 고려하면 국가채무 급증을 경계해야 할 것으로 보인다.

우리나라의 전반적인 지방채 발행부진은 외환위기 이후 지역주민, 지방의회, 시민단체, 지역언론 등이 지방채 발행에 대해 부정적 시각을 갖게 되었고, 이를 의식한 자치단체장들은 가급적 지방채를 발행하지 않으려는 경향을 보이는데 따른 것으

로 볼 수 있다. 참여정부 출범 후 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계 등 각종 이전재원이 크게 증가하면서 지방채 발행의 필요성이 감소된 측면도 있다(임성일, 2007). 이러한 최근의 의존재원 급증은 지방자치단체로 하여금 도덕적 해이(moral hazard)와 함께 연성예산제약(soft budget constraint)을 초래하는 요인으로 작용할 수 있다. 최근 몇 년간 자본투자사업은 크게 증가한 반면 이러한 투자사업의 주요재원에 해당하는 지방채 발행은 정체상태에 머물러 이를 뒷받침한다. 이것은 지방자치단체와 주민이 중장기적으로 추가적인 재정부담(지방채발행)을 하지 않고서도 다양한 자본투자를 할 수 있음을 의미하여, 지방자치단체의 재정책임성 확보에 문제가 있음을 시사한다.

(2) 지방채 발행의 편중

지방채 발행에 있어 광역시를 중심으로 한 대도시의 과점적 구조 및 편중현상이 고착화되는 반면에 기초자치단체의 지방채 발행은 매우 부진한 실정이다. 지방채무 한도액 대비 발행비율은 전반적으로 부진할 뿐만 아니라 자치단체 유형별로 격차도 크게 나타난다. 2008년 전체 한도액은 7.2조원이었으나 실제 발행액은 3조원으로 한도액 대비 발행율은 전국 평균 42.1%에 불과하다. 특별·광역시의 경우 일부 단체의 한도초과 발행으로 75.6%까지 증가하여 지방채 발행에 비교적 적극적인 편이다. 그러나 도는 광역시에 비해 상대적으로 한도대비 발행비율이 낮은 편이며, 기초단체의 경우 시에서만 어느 정도 활용이 이루어지고 있고, 군과 자치구는 매우 미미한 비율을 나타내고 있다.

〈표 5〉 지방채무 한도액 대비 발행비율

(단위: 억원)

	08년 한도액	08년 발행액			한도대비 발행율
		소계	한도내	한도초과	
전국	71,590	30,148	23,399	6,749	42.1%
특별광역시	17,887	13,516	8,333	5,183	75.6%
도	16,243	6,794	6,794	0	41.8%
시	20,301	7,595	6,432	1,163	37.4%
군	10,210	1,773	1,440	333	17.4%
자치구	6,949	470	400	70	6.8%

자료: 행정안전부(2009)



자치단체 유형별 예산대비 채무잔고의 분포를 통해서도 지방자치단체간 지방채 발행 수요와 규모면의 편차가 매우 큰 편임을 알 수 있다. 전체 246개 자치단체 중 상위 10개 자치단체의 지방채 발행잔고는 11.5조원으로 전체 잔고의 60.4%를 차지하여 지방채 발행의 과점현상이 심각함을 알 수 있다. 특별·광역시의 발행잔고가 높은 수준이며, 부산, 대구, 인천, 경기, 서울 등 대도시(지하철사업)와 신도시에 지방채 발행이 집중되고 있다. 이들 지역은 지하철 건설, 택지개발 등 대규모 자본투자사업의 재원조달 수단으로 지방채를 적극적으로 활용하는 편이다. 일부 광역시를 중심으로 총액한도액을 초과해서 발행하는 자치단체가 존재하는 반면, 서울시 전체 자치구를 포함하여 45개 단체는 채무가 전혀 없는 실정이다. 채무가 없이 재정을 균형으로 유지하는 것은 재정건전성 측면에서는 바람직하나, 이것은 다른 한편으로 자체세입 확보능력이 취약한 상태에서 지나치게 의존재원 중심으로 재정을 운용하여 지방자치단체의 자율성 미흡 및 자치단체장의 재정책임성 부족을 야기하는 측면이 있다.

〈표 6〉 자치단체 유형별 예산대비 채무비율 분포(2008년말 현재)

(단위: 개)

예산대비 채무비율	광역시도	기초			
			시	군	자치구
30%이상	2 (12.5)	2 (0.9)	2 (2.7)	0 (-)	0 (-)
20-30%	4 (25.0)	9 (3.9)	7 (9.3)	2 (2.3)	0 (-)
10-20%	3 (18.8)	26 (11.3)	21 (28.0)	3 (3.5)	2 (2.9)
5-10%	4 (25.0)	53 (23.0)	28 (37.3)	22 (25.6)	3 (4.3)
0-5%	3 (18.8)	140 (60.9)	17 (22.7)	59 (68.6)	64 (92.8)
계	16 (100)	230 (100)	75 (100)	86 (100)	69 (100)

자료: 행정안전부(2009)

(3) 지방공사·공단채무 현황

예산회계에서 발생한 지방채 발행수준이 정채상태에 있는 것과는 대조적으로 지방공사·공단의 채무는 '06년 18.5조원, '07년 21.5조원, '08년 23.5조원 등으로

급격히 팽창하는 추세를 보이고 있다. 이 가운데 광역자치단체의 공사·공단이 22.9조원으로 대부분을 점유하며, 특히 도시개발공사와 지하철공사의 부채가 압도적이다. 그러나 이러한 지방공사·공단 등 외곽기관의 자산부채와 연결한 재무정보의 생산이 제한적임에 따라 체계적인 재무관리에 한계가 나타나고 있다.

〈표 7〉 지방공사·공단채무 현황(2008년말)

(단위: 억원)

	합 계	지하철공사	도시개발공사	의료공단	시설관리공단	환경관리공단	기타
전국	234,780	46,814	184,902	358	136	549	2,021
본청	228,830	46,814	180,562	358	136	549	411
기초	5,950	0	4,340	0	0	0	1,610

자료: 행정안전부(2009)

(4) 공공자금 의존형 지방채 발행

대부분의 지방채 발행이 정부자금에 의존해서 이루어지고 있다. 지방채 발행시장은 시장기구에 의해 자율적으로 형성되기 보다는 공공자금 중심으로 이루어지는 일종의 '준보조금(quasi-subsidy)'적 메커니즘에 의해 협의방식으로 이루어지고 있다(서정섭, 2007).

〈표 8〉 자금별 채무현황

(단위: 억원,%)

	합계	증서차입금					증권발행채				
		소계	정부자금	공공자금	해외차관	민간자금	소계	모집공채	매출공채	교부공채	해외증권
합계		173,702 (91.2)	83,702 (43.9)	81,898 (43.0)	19 (0.0)	8,083 (4.2)	16,784 (8.8)	0 (0.0)	16,694 (8.8)	0 (0.0)	90 (0.0)
본청	129,720	112,936	61,241	47,065	19	4,611	16,784	0	16,694	0	90
기초	60,766	60,766	22,461	34,833	0	3,472	0	0	0	0	0

자료: 행정안전부(2009)

2008년말 잔액 19.4조원 중 증서차입(정부자금, 지방공공자금, 해외차관, 민간자금)이 91.2%를 점하며, 증권발행은 매출공채 8.8%에 불과하다. 정부자금과 공공자



금의 비중을 합하면 86.9%를 차지하여 총액한도제 도입 취지인 발행의 자율성제고가 발휘되지 못하고 있다. 왜냐하면 현실적으로 지방자치단체가 정부자금을 인수하기 위해서는 중앙정부와 사전 검토·협의를 거쳐야 하고, 이것은 실질적으로 종전의 사업별 승인제도와 유사한 결과를 초래하기 때문이다. 공공자금 의존형 지방채 발행의 현실은 자치단체의 민간자본 조달 필요성을 약화시키고, 저금리의 안정적인 공공자금에 전적으로 의존하려는 취약한 재정운영 행태를 조장하는 측면이 있다.

한편 총지방채무 중 순수한 의미의 채권에 해당하는 모집공채는 전혀 없으며, 인허가 과정에서 첨가소화방식으로 운용하는 매출공채가 8.8%로 나타나 사실상 시장 공모에 의한 지방채 운영은 거의 전무한 실정이다. 이와 같은 모집공채 발행 부진은 발행을 위한 자치단체의 전문성 부족, 발행물량의 소규모 등이 지방채시장 활성화에 제약요인으로 작용하기 때문이다.

우리나라는 지방채 시장을 위한 인프라가 부족하고 인센티브제도 등이 구축되지 못한 실정이다. 특히 지방채 발행 전담기구가 없어 지방채를 통합 발행하게 하는 시장보완적 기능이 미비하다. 이로 인해 개별단체별로 공모채를 발행할 경우 경쟁성 및 안정성 측면의 문제가 제기될 수 있다.

(5) 지방채 발행과 재정관리제도 연계 부족

현행 지방채 발행 제도는 지방재정 관리제도와 연계가 부족하다. 지방채 심사과정에서는 대상사업의 타당성 및 재정상태에 대한 측정정보들이 제대로 반영되지 못한다. 재정투융자심사제도와 기채심사는 별개로 운영되고 있고, 지방의 재정상태와 운영을 전반적으로 분석하는 지방재정분석진단 결과를 지방채 발행에 체계적으로 활용하지 못한 점도 문제로 지적된다. 이는 개별사업위주로 승인제도를 운영하고 있는 까닭에 종합적인 재정상태를 반영하기 곤란하다는 측면이 있다.

지방채 발행한도제 도입과 병행하여 지방채 발행계획을 수립하도록 하고 여기에 중장기재정계획과 재정투융자심사를 반영토록 하고 있으나 구체적인 연계체계가 부족한 점도 문제로 지적된다.

6. 지방채 발행 활성화와 채무관리제도 재정비 방안

(1) 지방채 발행 활성화

우리나라의 지방채 발행수준은 지방재정규모와 지방재정 능력에 비추어 미미한

실정이다. 국제비교를 통해서도 알 수 있듯이 주요 선진국에 비해 매우 낮은 수준이며, 최근 발행실적이 더욱 부진한 측면이 있어 지방채 발행 활성화를 위한 조치가 필요하다. 특히 현재와 같은 지방재정 위기 상황에서는 여타 재정수단에 비해 지방채의 순기능이 더욱 강조될 수 있다. 이러한 취지에서 지방채 발행 활성화를 위해 필요한 사항들을 정리해 보고자 한다.

첫째, 지방채 발행에 대한 부정적 인식이 지나치게 부각된 측면이 있으므로, 자치단체들이 재정건전성에 문제를 야기하지 않는 범위 내에서 지방채를 유용한 재정수단으로 활용하는 인식의 전환이 필요하다. 즉 무리하거나 과도한 지방채 발행 남용행위는 재정압박 또는 재정위기를 초래하는 반면, 재정건전성 범위 내에서 필요한 자본투자시설을 적시에 적절히 공급하는 것은 바람직하다(임성일, 2007). 앞서 살펴보았듯이 지방채는 재정조정기능, 재정부담의 형평화기능, 경기대응적 재정정책기능, 지역개발기능 등 여러 가지 긍정적 기능을 수행하고 있다. 지방자치단체의 지방채 발행에 대한 인식 변화를 위해서는 자치단체의 재정능력과 건전성을 점검하고 판단할 수 있는 지표를 개발하고 공유하는 것이 필요하다. 2009년 지방재정분석에서는 재정건전성을 종합적으로 측정하기 위해 사업별예산제도 및 복식부기 회계제도로부터 산출되는 지표를 활용하고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 이와 함께 재정운영의 투명성을 강화하여 시민단체 및 언론의 부정적 인식을 불식시키고, 투자사업의 타당성에 대한 철저한 검증 또한 필요한 절차라 할 수 있겠다.

둘째, 공공자금의 경우 지방자치단체에 대한 보조금 지급효과를 가지고 있으므로 재정력이 취약한 기초자치단체에 공공자금 접근기회를 제공하는 차원에서 지방채 지원용 공공자금을 확대할 필요성이 있다. 급속한 경제성장 국가인 우리나라는 도시와 농촌 간의 기초인프라 구축에 있어 여전히 차이가 크므로 재정력이 취약한 기초자치단체의 투자사업 수요는 여전히 상당한 수준이어서 지방채 발행을 통한 재원조달을 촉진하는 정책이 필요하다. 특히 금년도의 재정압박 현상은 국세 부진에 따른 지방교부세 감액으로 인한 부분이 크므로, 이 문제를 재정력이 취약한 자치단체가 스스로 모든 문제를 해결하기는 어려운 실정이다. 따라서 지방교부세 감액 보충을 위한 지방채 발행의 경우 중앙과 지방의 부담분담 차원에서 전액 공공자금에서 과감하게 인수하고 이자지원의 폭도 확대하는 것을 적극 검토해야 할 것이다.

셋째, 지방채인수 전담기관의 설치가 필요하다. 그간 양질의 공공자금이 축소·폐지되었고, 지역개발기금 역시 강제참가소화방식으로 인한 대외적 비판에 직면해 있다. 또한, 채권시장 여건을 감안할 때, 빠른 시일 내에 지방채시장이 활성화될 가능성은 높다고 볼 수 없어 선진적 지방채시장의 육성에 장애가 될 것으로 전망된다. 이에 따라 지방채시장의 발행·인수·유통의 전반에 걸친 선진화 수단으로서 지방채 전담 금융기관의 설치를 적극 검토할 필요가 있다.



지방채전담 금융기관은 채권발행(지역개발기금 등), 자치단체의 출연금, 특별교부세, 해당 기관의 자체자금 등으로 조달할 수 있다. 지방채전담 금융기관의 수행기능을 요약·정리하면 다음과 같다. 먼저 시장공모채의 공동발행을 조정하거나 지방채인수단의 핵심기관으로 기능하고, 지방채 발행 또는 인수기관의 역할도 수행하며, 지방채의 발행·소화·유통을 촉진하는 기능을 수행한다. 이를 통하여 양질의 자금을 안정적으로 공급하는 자금공급기능을 수행하되, 재정압박이 심각한 자치단체와 기초자치단체를 집중 지원하도록 한다(조기현·하능식, 2008).

넷째, 시장공모채를 활성화 할 필요성이 있다. 채권시장(bond market)을 이용한 시장공모채의 활성화는 지방재정의 책임성 제고 및 지방채 신용평가제도 도입과 자연스럽게 연결됨으로써 선진형 지방채시장의 육성에 기여하게 된다. 채권은 본질적으로 리스크 프리미엄(risk premium)을 반영하여 가격이 형성되므로 자치단체 상환능력(재무적 건전성)에 대한 평가를 수반한다. 상환능력 평가는 자치단체에 대한 신용평가(credit evaluation)를 의미하며 지방채가 신용평가시장에 편입되는 긍정적인 효과가 기대될 수 있다. 시장공모채는 일본의 경우처럼 일정규모 이상의 자치단체(광역시도 및 50만 이상시)가 공동으로 발행하는 방식이 고려될 수 있다.

또한 규모가 작고 재정력이 취약한 기초자치단체를 위해서는 일본과 같은 ‘미니 공모채’ 도입도 검토해 볼 수 있다.

- 일본의 미니공모채 -

- 시장공모채 : 전국 모든 투자자를 대상으로 도도부현 발행(전국형 시장공모채)
- 미니공모채 : 지역주민 대상(주민참가형 시장공모채)
- '02년 군마현(群馬縣)에서 최초 발행한 이후 '03년 80개 지자체(발행액 2,682억엔), '04년 93개 지자체(3,276억엔), '05년 105개 지자체(3,445억엔)으로 확대
- 지역주민에 대한 행정공개효과등 긍정적인 평가

(2) 지방채 관리정책 방향정립

앞서 논의한 주요국의 지방채 관리정책과 우리나라 지방채 현황 및 문제점을 바탕으로 재정건전성 확보를 위한 채무관리정책의 방향을 정립해 보기로 하자.

먼저 지방채시장에 대한 중앙정부의 개입은 직접규제와 간접규제, 사전규제와 사후규제 등의 차이만 있을 뿐 어떤 형태로든 규제가 가해지고 있다. 총액한도제를 채택한 미국은 신용평가시장에 의존하면서도 파산제도나 균형예산에 의한 재정규율장치로 보완하고 있다. 프랑스는 자율화된 지방채시장을 운용하면서도 재정분석과 부분적인 신용평가, 예산정책으로부터 간접적·사후적 감독정책을 견지하고 있다. 일본 역시 2006년부터 협의제로 전환하였으나 지방교부세 및 자치체재정건전

화법 등 직접적·사후적 관리체계를 도입하였다. 따라서 우리나라도 기채자율성 강화를 위해 총액한도의 폭을 확대해 주는 대신 지방재정분석·진단제도와 연계 등을 통해 재정규율을 보완하는 조치가 있어야 할 것이다.

다음으로 정부간 재정관계 등 지방자치제도의 특성을 이해할 필요가 있다. 미국 및 캐나다 등 연방국가는 주정부의 기채자율권을 보장하지만, 주정부는 재정위기관리제도와 같은 통제방식으로 자치단체 재정건전성을 관리하고 있다. 반면에 중앙정부 중심의 재정관계를 형성하는 일본, 영국 등은 사전적·직접개입 채무관리체계를 선호하고 있다. 따라서 재정의 중앙 의존도가 높은 우리나라도 자치단체에 기채자율권은 최대한 보장하되 중앙정부 중심의 재정건전성 관리는 필요하다고 하겠다.

그리고 금융시장의 역사적 성장과정과 지방채 관리양식 사이에는 밀접한 관련이 있다. 직접금융시장의 발전으로 미국의 지방채시장은 신용평가 중심의 시장규율이 작동하는 반면에, 간접금융시장이 발전한 유럽권은 증서차입 형태의 지방채가 주종을 이루고 있다. 우리나라의 금융시장은 유럽형 간접금융시장에서 미국형 직접금융시장으로 이행하고 있어 신용평가에 기초한 지방채 시장 활성화가 필요하다. 우리의 지방채정책이 시장친화적인 관리양식으로 개편하기 위해서는 인수시장에서 중앙정부 의존도를 낮춤으로써 보조금적 기능을 제거하고, 은행권을 중심으로 한 순수차입시장을 활성화시켜야 함을 시사한다.

(3) 지방채발행 총액한도제 개선

지방채발행 총액한도제는 개별자치단체의 상환능력을 정확히 측정하여 한도액을 부여하는 것이 목적이 아니다. 총액한도제는 중앙정부가 지방채 시장에 개입하는 최소한의 규범이므로, 설정된 규범을 벗어나지 않는다면 기채자율권을 충분히 보장하는 방식이다. 그러나 우리나라의 경우 지방채 발행지침에 기채승인기준을 명시하기 때문에 실제로는 적채사업과 적채단체를 선별하고 있으며, 인수시장의 대부분을 공공자금이 의존하므로 행정적 통제를 받는 것으로 볼 수 있다. 따라서 총액한도제가 진정한 의미의 규범형(rule-based) 채무관리방식으로 발전하기 위해서는 한도액 산정기준의 재검토, 민간자금 중심의 지방채 인수시장화, 시장친화적 재정규율제도 도입 등이 선행되어야 할 것이다.

이 밖에도 총액한도제는 기준지표 및 유형화 등과 관련하여 몇 가지 문제점을 개선함으로써 지방채 발행 활성화에 기여할 수 있다. 먼저 채무부담 능력 판단기준인 채무상환비율 산식이 과거기준이어서 미래에 발행되는 채무의 부담수준 측정에 한계가 있으므로 미래기준으로 변경할 필요성이 있다. 그리고 자치단체 한도액 설정을 위한 유형화를 4유형에서 3유형으로 축소하고, 채무비율 최고한도의 경우

현행 80% 수준에서 60% 수준으로 변경하여 건전성 기준을 조정하는 것이 필요하다. 또한 발생주의 복식부기회계에 의한 자산·부채 재무정보를 활용한 한도액 산정기준을 검토해 볼 만하다. 대표적인 지표로 유동비율(유동자산/유동부채), 총부채비율(자산/총부채), 차입부채비율(자산/차입부채) 등을 들 수 있다.

(4) 지방재정분석·진단제도 개편

2005~2007년 기간 중 실시된 재정분석제도는 노력도 및 개선도 측정에 치중한 결과, 재정수지·재정구조·자원생산성 등의 측정에는 한계를 노정하였다. 그리고 지방재정제도 변화에 따른 새로운 정보의 반영도 어려운 측면이 있다. 최근 복식부기회계(2007년), 사업예산(2008년) 등 예산회계제도의 변화에 따른 새로운 재정정보의 분석이 결여되어 있다. 지방자치단체의 회계제도는 현금주의 단식부기에서 발생주의 복식부기제도로 변화하고 있으므로 지방재정 분석에 있어서도 자산, 자본, 부채, 수익, 비용 등을 평가지표에 포함시킬 필요성이 발생하였다. 또한 지방예산제도에 사업예산제도가 도입됨에 따라 재정분석에 사업별 평가지표도 포함할 필요성이 있다.

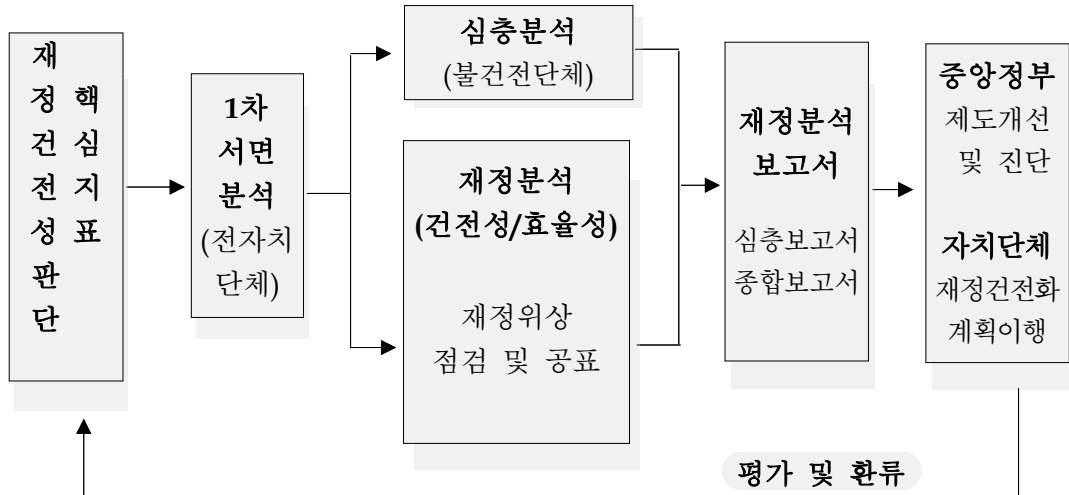
한편 최근 경제위기로 촉발된 지방재정위기 등 재정환경의 변화는 자치단체의 재정건전성에 영향을 미치고 있으므로, 종전에 비해 지방재정의 건전성 평가가 더욱 중요하게 되었다. 따라서 지방재정의 건전성을 정확하고 객관적으로 평가할 수 있는 정교한 분석 지표의 개발 필요성도 커졌다.

이에 따라 2009년도 지방재정분석은 다음과 같은 기본방향 하에 이루어진다. 먼저 지방재정의 건전성을 중심으로 심층진단 단체를 선정하고, 정밀 진단 후 재정건전화계획의 수립·이행을 권고하도록 하여 재정컨설팅 기능 확보에 중점을 두고 있다. 다음으로 재정위기에 대응한 위기관리기능을 강화하기 위해 재정적자, 채무상환능력 등 지속 불가능한 재정위기 예방 기능에 중점을 두고 재정수지, 재정구조(자산/부채), 채무정보 등 재정건전성 지표를 강화하였다. 이 밖에도 예산낭비 억제 및 재정지출효율화 관리능력 제고, 재정운영상황의 통합정보 분석시스템 구축, 자율점검 재정진단시스템 구축, Global Standard 기준의 반영 등의 특징을 지닌다.

재정분석 지표는 지방재정법에서 규정하는 재정건전성과 효율성을 주축으로 분야별 정보의 특성을 반영할 수 있도록 구분하였다. 재정의 건전성은 현재 및 중장기적 관점에서 건전재정 원칙에 입각하여 자원을 합리적으로 배분하는 것으로 안정성과 성장성으로 구분하며, 재정의 효율성은 행정서비스 공급에 대한 재정효과와 투입비용을 고려하여 자원을 효율적으로 사용하는 것을 의미하며, 생산성과 계획성을 구분하였다.

한편 장기적 과제로 재정건전성 종합지수를 개발하고 건전단체 선정에 사용함으로써 선정기준을 객관화 시키고 자치단체의 수용성을 높이는 것이 필요하다.

〈그림 5〉 2009년 지방재정분석 과정



〈표 9〉 2009년 지방재정분석 핵심지표

부 문	분 야	측정내용	핵심지표	비고
재정 건전성	안정성	재정수지	▪통합재정운영수지 ▪경상비용비율	국제기준 복식부기
		채무정보	▪지방채무잔액지수 ▪장래세대부담비율	복식부기
	성장성	수입성장	▪자체세입증감률 (지방세+경상세외수입) ▪일반순자산증감률	복식부기
재정 효율성	생산성	예산효율	▪행사축제경비비율 ▪민간이전경비비율 ▪정책사업투자지출비율	사업예산
		징수실적	▪자체세입징수율 (지방세+경상세외수입) ▪자체세입체납징수율 (지방세+경상세외수입)	
	계획성	계획재정	▪중기재정계획운영비율 ▪예산집행률	

(5) 재정위기관리제도 도입

지방채 발행의 자율성은 지속적으로 강화하되 동시에 중장기적으로는 한국형 재정위기관리방식인 (가칭)자치단체 재정위기관리법 도입을 검토할 수 있다. 다만,



동 제도의 도입 및 법제화를 위해서는 완전한 의미의 총액한도제를 도입·운영하는 사전조치가 요구된다(조기현·신두섭, 2008).

동제도의 관리대상 자치단체는 자율신청과 ‘(가칭)자치단체 건전성 평가’에 의한 중앙정부 임의선정 방식을 병행하는 것이다. 자치단체의 자치권 보장을 원칙으로 하되, 재정위기가 심각한 자치단체는 예산편성권 제한이 가능하도록 법제화할 필요성이 있다. 그리고 중앙정부의 경우 재정지원(특별교부세등)을 의무화하는 조건하에 재정건전화계획에 대한 승인권을 보유하도록 한다. 재정건전화 자치단체는 대상 사유, 자구계획, 이행결과 등 지방의회 보고·공표를 의무화하는 것이 필요하다.

7. 결론

세계 금융위기로부터 촉발된 국가 경제위기는 사상 유례없는 지방재정 위기상황을 초래하고 있다. 단시일 내에 재정지출 감소는 어렵고, 지방세 감소, 지방교부세 감축 등 정부간 재정관계는 주어진 상황에서, 지방채 발행을 통한 재정수요 대응은 불가피하다. 그러나 지방채 발행에 대한 부정적 인식, 재정건전성 중심의 재정운영 기조 관행, 민선단체장 선거를 앞둔 시점의 정치적 부담 등은 자치단체장으로 하여금 지방채 발행을 어렵게 하고 있다.

그러나 지방채 발행은 재정조정기능, 부담의 형평화기능, 경기대응적 재정정책기능, 그리고 지역개발기능 등 다양한 순기능을 수행하고 있으므로, 지역주민, 시민단체, 언론 등의 지방채무에 대한 부정적 인식을 불식시키는 노력이 필요하다. 물론 지방채 발행이 자치단체 재정능력에 비해 지나치게 과잉 발행되면, 정상적 재정활동을 수행할 수 없을 정도로 재정건전성이 위협받을 수 있고, 심하면 파산에 이르기기도 한다. 따라서 지방채는 채무부담능력을 고려하여 적절한 수준에서 활용되도록 하되, 동시에 재정위기 발생을 사전에 예방할 수 있는 제도적 장치의 마련이 필요하다.

우리나라 지방채 발행 수준은 일부 광역시를 제외하면 대체로 낮은 수준이며, 대부분의 기초자치단체는 지방채를 거의 활용하지 않고 있다. 그리고 국제적으로 비교해도 지방채 잔고수준은 거의 최저수준이어서, 당장 재정건전성을 우려해야 할 수준은 아닌 것으로 판단된다.

한편 재정건전성 확보를 위한 대표적 장치는 지방채발행 총액한도제와 지방재정 분석·진단제도를 들 수 있는데, 재정위기 예방과 건전성 회복 기여도 면에서 제한적인 성과를 거두고 있는 것으로 평가된다. 따라서 선진적 채무관리제도로 이행하기 위해서는 여러 개선책 마련이 필요하다. 먼저 총액한도제의 경우 직접적 통제방식을 가급적 지양하고 시장규율형으로 이행하기 위한 간접적·사후적 규제로 전환

해야 하며, 지방채 발행심사제도는 기재자율권을 대폭 신장시키는 방향으로 개편이 필요하다. 지방재정분석제도는 금년에 지표체계를 단순화하고 예산회계제도 개선을 반영함과 아울러 재정건전성을 강화하도록 하고 있으나, 아직 시행 초기단계이어서 점진적으로 개선작업이 필요하다고 하겠다. 마지막으로 재정위기관리를 체계적으로 추진하기 위한 법적 근거를 마련하는 것도 필요하다.

자치단체가 지방교부세와 같은 제도적 장치를 이용하여 중앙정부의 최종대부자(Isat resort)로서의 역할을 기대하면 자치단체는 도덕적 해이가 나타나 지방채를 과잉발행하는 경우가 발생할 수 있다. 결국 지방채무에 대한 중앙정부 차원의 규제와 감시기능이 존재한다고 하더라도, 더욱 중요한 것은 지방의회와 자치단체 내부의 감독기능이 충실히 발휘되고, 시민단체 및 언론 등에 의한 감시기능이 강화될 때, 자치단체 살림살이의 규율과 건전성이 확보될 수 있다는 것이다.

참고문헌

- 라휘문, “지방채의 기능 및 역할 제고를 위한 쟁점과 방향,” 『지방재정』, 2007년 제5호
- 박용규, “지방주도의 경제활성화 과제,” SERI 경제포커스, 2009.6.
- 서정섭, “우리나라 지방채 발행제도의 현황과 문제점,” 『지방재정』, 2007년 제5호
- 임성일, “지방채 발행제도의 현실과 향후과제,” 『지방재정』, 2007년 제5호(통권148호)
- 조기현·신두섭, 『지방재정관리제도 운용실태와 개선방안 -지방재정위기 대응방안을 중심으로』, 한국지방행정연구원, 2008. 12.
- 조기현·하능식, “지방채발행 총액한도제 연구,” 한국지방행정연구원, 2008.8.
- 한국은행, “광주·전남지역의 지방채 현황 및 시사점,” 한국은행 광주전남본부, 2002.
- 土居丈朗·林伴子·鈴木伸幸, “地方債と地方財政規律 - 諸外國の教訓 -”, 内閣府 經濟社會總合研究所 Discussion Paper Series 155, 2005.
- Bohn, H., and R. P. Inman, “Constitutional limits and public deficits: evidence from the U.S. states”, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, December 1995.
- Office of the New York State Comptroller, “Layers of Debt: Trends and Implications for New York's Local Governments,” October 2007.
- Ter-Minassian, Teresa, and Jon Craig, “Control of Subnational Government Borrowing”, *in Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, 1997. 

