

저금리시대에 부응한 지역개발기금의 효율적 운영방안*

서 정 섭 / 한국지방행정연구원 수석연구원

김 태 영 / 한국지방행정연구원 수석연구원

I. 서 론

지역개발기금은 지방공공재 공급기능, 양질의 재원조달기능 등 지방재정에서 중요한 역할을 수행하여 왔다. 지역개발기금은 지역개발공채발행으로 재원을 조달하여 그 재원을 필요로 하는 지방자치단체에서 융자하는 기금이다.

최근 저금리시대의 도래로 지역개발기금의 운영·관리에 문제가 나타날 수 있다. 예를 들면, 공채발행이율과 융자 및 예치이율 간의 차로 나타나는 역마진의 가능성은 지역개발기금의 운영을 어렵게 할 수 있다. 또한 지방채 사용을 적극화하지 않는 지방재정의 현실에서 자금관리의 문제를 가져

올 수도 있다. 그리고 채권의 이율이 낮아짐으로 인해 지역개발채권의 매력도 저하됨과 동시에 각종 민원이 발생할 수도 있다. 이외에도 유사채권과의 경쟁 등으로부터 다양한 문제들이 나타날 수 있다.

본 연구에서는 최근의 환경변화에 따른 지역개발기금제도 관련 발생할 수 있는 문제점을 인식하여 그의 대응방안과 장기적 발전과제를 도출하는데 목적을 두고 있다. 이를 위해 지역개발기금제도의 이론적 배경, 운영현황, 최근 환경변화에 따른 지역개발기금제도의 주요 쟁점과 이에 대응한 지역개발기금의 효율적 운영방안들을 탐색하고자 한다.

* 이 글은 한국지방재정학회가 개최한 '2002년도 춘계학술대회'에서 발표된 내용(pp.5~28)을 재게재한 논문입니다.

II. 지역개발기금제도의 이론적 배경과 운영현황

1. 이론적 배경

지역개발기금은 지역개발과 관련한 투자를 촉진시킬 목적으로 시·도 주관 하에 공기업특별회계로 설치·운영하는 기금이다. 지역개발을 위한 지방 SOC사업의 효율적 추진을 위해서는 지방이 자율적으로 재원을 확보하고 선택해야 한다. 중앙정부가 국고보조금이나 지방양여금으로 지원할 경우에는 지방의 자율권을 침해할 가능성이 높다. 지역개발기금은 지방에서 기금을 조성하여 특별회계 형식으로 운영하는 기금이다. 이런 의미에서 지역개발기금은 다양한 정책목적을 지향하고 있다. 예를 들어, 지방의 자율성 신장, 지역균형개발 촉진, 외부불경제의 저감, 지역 내 소득분배의 개선, 지방채시장의 진작 등이 대표적인 정책효과이다. 이들을 요약하면 다음 세 가지로 정리할 수 있다.

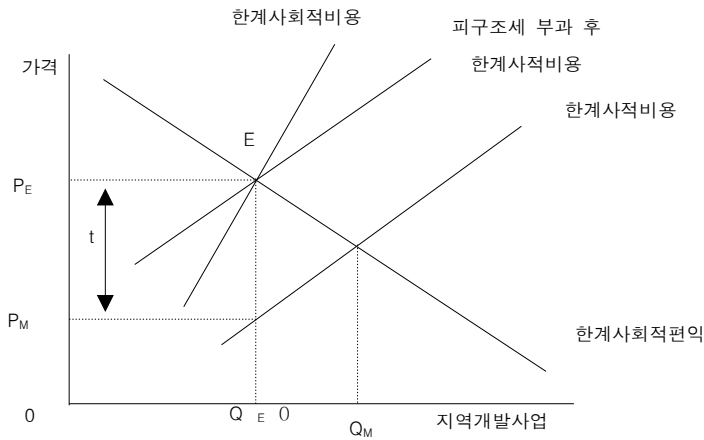
첫째, 지방자치시대에 맞게 지방의 자율성을 최대한 부여하면서 지역 스스로가 자신의 특성에 따라 지역개발을 추진하도록 제도적 여건을 제공하고 있다. 국고보조금이나 지방양여금 역시 지방SOC를 대상사업으로 지원하고 있으나 일차적인 지원기준이 지방이 아니라 중앙정부의 정책 우선순위 의존한다는 점에서 중앙 편익적 재정보전제도이다. 반면에 지역개발기금은 지방

이 지역의 현안사업을 자율적으로 파악할 뿐 아니라 정책의 우선 순위도 자체판단에 의존하기 때문에 그 어떤 재원에 비하여 지방자치원리에 부합한다고 볼 수 있다.

둘째, 외부불경제의 감축 내지는 외부효과와 증대를 통한 지역개발의 촉진이다. 지방SOC를 중심으로 한 지역개발의 촉진에 국가 전체적으로 지역간 균형개발을 도모하기도 하지만 지역 내부에서도 소득분배를 개선하는 간접적인 효과를 발휘한다. <그림 1>은 지역개발기금의 외부불경제의 저감효과와 외부효과와 장려가 어떻게 발휘되는지를 보여주고 있다. 먼저 외부불경제를 보면 지역개발기금의 주요재원인 지역개발공채의 매출은 일종의 준조세로서 “피구조세(Pigovian Tax)”의 기능을 발휘하고 있다. 즉, 사회적으로 폐해를 끼치는 경제행위에 대해서는 조세를 부과함으로써 그 폐해를 감소시키려는 정책효과가 지향하고 있다.²⁾ 그림에서 소화대상사업에 단위당 t 만큼의 지역개발공채를 소화시키면, 이것이 일종의 준조세로서 기능하여 한계사적비용은 피구조세 부과 후 한계사적비용으로 이동하고, 그 결과 지역사회에 끼치는 폐해는 QM에서 QE로 감소된다.

지역개발기금은 강제첨가소화한 재원을 이용하여 지역 내 SOC사업과 낙후지역 개

2) 지역개발공채의 강제첨가소화방식이 준조세로서 주민부담을 가중시킨다고 비판하지만, 이는 매출대상 가운데 상당부분이 공해를 유발하는 인허가 또는 등록이라는 점을 감안하면 환경 등 사회적 비용을 유발하는 요인을 준조세의 형식으로 내부화 하는 효과를 발휘한다는 점을 간과하는 점이 있다.

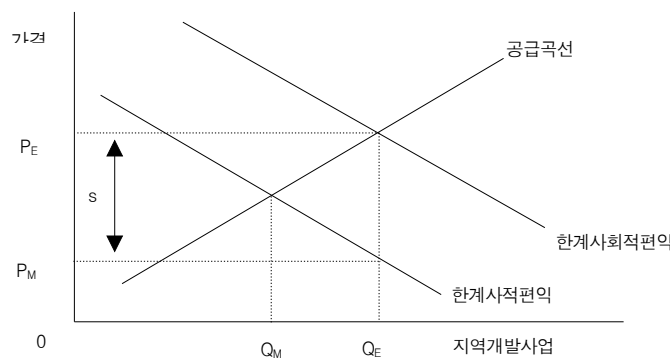


<그림 1> 지역개발기금의 외부불경제 저감효과

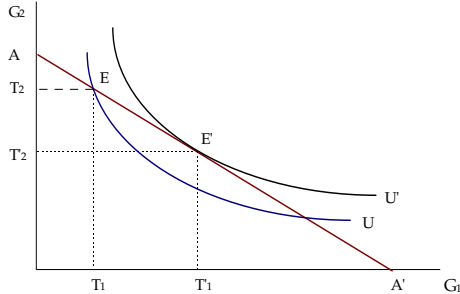
발사업에 융자해 줌으로써 외부효과를 증대시키는 적극적인 기능을 발휘한다. 지역개발기금은 시장실세금리에 비하여 낮은 조건으로 융자해주고 있는데, 이 자체가 일종의 가격보조금이다. <그림 2>에서 보듯이 외부경제가 존재하는 경우 상급정부는 보조금을 지급하여 외부효과를 해결할 수 있다. 즉, 상급정부는 단위당 보조금 s 를 보조해 줌으로써 사회적 한계편익을 증대시키고, 이러한 과정을 거쳐 Q_M 에서 파레

토 효율적 생산수준인 Q_E 까지 지방SOC의 공급을 확충하는 효과를 거둔다. 이러한 효과는 국고보조금, 지방양여금도 발휘하지만 지역개발기금은 자체부담을 최소화하면서 자율성을 침해받지 않는 긍정적인 모습을 보인다는 점에서 의의가 있다.

셋째, 지역개발기금은 열악한 지방재정에 양질의 외부자금을 제공함으로써 재원의 효율적 배분을 기함과 동시에 궁극적으로는 지역주민의 후생수준을 증대시킬 수 있



<그림 2> 지역개발기금의 외부효과

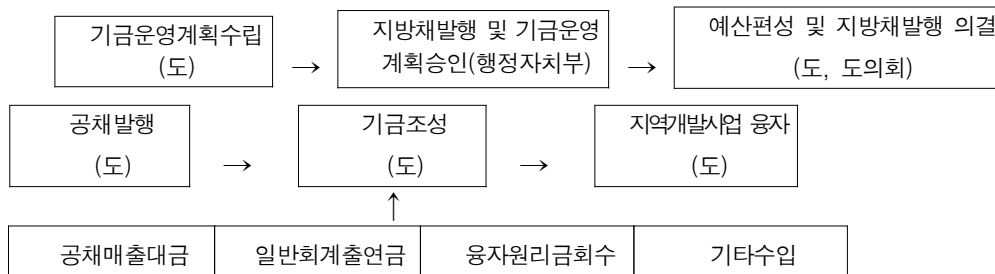


<그림 3> 지역개발기금의 재원조달가능

다. 이 점은 <그림 3>을 이용하여 설명할 수 있다. 그림에서 T_1 과 T_2 는 각각 ‘현재’와 ‘미래’에 공급하는 공공재 수준을 나타내며, AA' 는 이자율이 r 일 때 해당 지방자치단체의 예산선이다. 그리고 예산선의 기울기 $-(1+r)$ 는 ‘현재’에 공급하는 공공재 G_1 과 G_2 간 거래되는 교환비율을 의미한다. 자금의 대차가 불가능한 경우, 즉 지방채발행이 불가능한 경우에는 예산선과 무차별곡선 u 가 만나는 점 E 에서 균형을 보이며 이때 지방자치단체는 지방공공재를 현재시기에 OT_1 만큼, 미래시기에 OT_2 만큼 공급한다. 그러나 자금의 대차가 가능하고, 미래소비에 비하여 현재소비의 선호도

가 높다면, 지방자치단체는 T_1T_1' 만큼의 지방채를 자본시장에서 차입하고, ‘미래’의 상환자금으로 T_2T_2' 만큼을 지출함으로써 연도간 재원조정이 가능하다. 이러한 연도간 재원조정으로 해당 지방자치단체는 G_1 을 T_1T_1' 만큼 더 공급함으로써 지역주민의 효용수준을 U 에서 U' 로 증대시킬 수 있다.

다른 한편으로 지역개발기금은 주민부담의 세대간 형평성을 제고하는 기능도 갖는다. 편익이 후세대에 나타나는 상수도, 하수도, 도로사업 등은 공공성이 강하고 사업 규모가 큰 투자사업들이다. 이러한 공공사업의 재원을 지방세수입으로 조달하면 비용연도에 거주하는 주민에게 그 비용전액을 부담시키는 결과가 되어 편익의 혜택과 비용부담간의 형평성을 결여하게 된다. 이러한 세대간 부담의 불공평은 지방채발행을 활용하면 어느 정도 해소할 수 있다. 즉, 자본적 지출은 장기간에 걸쳐 납세자가 부담하게 되므로 비용부담과 편익의 대응 내지는 부담의 공평을 기할 수 있다. 이와 같이 지방공공재의 비용을 미래세대에 공평하게 분담시키고자 할 때 지역개발기금



<그림 4> 지역개발기금의 운영체계

<표 1> 지역개발기금의 적립·용자 현황

(단위 : 백만원)

단체	기금총액(A)	적립액(B)	용자액(C)	용자비율(C/A)×100
합계	6,122,296	1,128,980	4,993,316	81.559533
광역시·군	1,040,766	170,747	870,018	83.594007
부산	235,882	7,761	228,121	96.709796
대구	95,315	16,882	78,432	82.287153
인천	306,267	42,111	264,156	86.250233
광주	133,872	45,801	88,071	65.787469
대전	174,407	44,074	130,332	74.728652
울산	95,021	14,116	80,904	85.143284
도·군·구	5,081,530	958,232	4,123,298	81.142845
경기	1,854,071	239,648	1,614,422	87.074443
강원	363,263	75,949	287,314	79.092558
충북	296,622	143,816	152,805	51.51506
충남	391,952	53,259	338,692	86.411601
전북	353,687	41,404	312,283	88.293604
전남	446,920	137,502	309,417	69.233196
경북	552,367	79,719	472,647	85.567566
경남	703,804	185,577	518,226	73.632148
제주	118,840	1,352	117,487	98.861494

주 : 적립금은 대차대조표상 유동자산(현금예금+미수금), 용자금은 대차대조표상 투자 및 기타자산(용자금+장기미수금)임.

자료 : 행정자치부, 2000년도 지방공기업결산 및 경영분석, 2001.

은 효과적으로 대응할 수 있다.

3. 지역개발기금의 운영현황

가. 운영체계

지역개발기금은 시·도가 관리주체로서 공채를 매출하고 있으나 최대 수요자는 관할 시·군이나 공사, 공단이다. 물론 시·도 본청의 타 회계나 기금에서도 지역개발

기금으로부터 자금을 차입하는 사례도 있으나 주 수요자는 관할 시·군이 절대적이다.

용자대상은 지방공기업법(제2조)에서 정한 범위의 사업으로 한정하고 있다. 즉, 상·하수도사업과 도시도로사업이 최우선적으로 용자대상이며 도지사 및 광역시장 이 필요하다고 인정하는 사업이면 용자를 받을 수 있다.

용자조건은 사업에 따라 차별적으로 적용하고 있다. 예컨대 상·하수도 사업의 경

우 연 6.5%, 2년 거치 10년 균분 상환이며 토지 및 주택개발사업은 연 7.5%, 3년 거치 2년 균분 상환, 기타사업은 연 7.5%, 3년 거치 5년 균분 상환이다.

지역개발기금은 공채매출과 융자금 회수 등의 수입, 상환기일이 도래된 지역개발공채의 상환, 그리고 융자금 지출 및 회수가 연중 계속되며 이 과정에서 현금예금 보유고의 증감이 발생한다(<그림 4> 참조).

나. 운영현황

2000년 말 현재 서울을 제외한 15개 시·도에서 조성한 지역개발기금의 총액은 6조 1,223억원 정도이다. 이 중 상하수도 등 지역개발사업 추진을 위해 조성액의 81.6%인 4조 9,933원을 시·군에 융자하고 있으며, 18.44%인 1조 1,290억원 정도를 금융기관 등에 예치하여 운영하고 있다(<표 1> 참조)³⁾.

3) 지역개발기금제도의 출발은 1969년 상수도 사업을 위한 수도공채로부터 시작되었다. 당시 국가적으로 주요 관심사항 중의 하나는 주요 사회간접자본인 상수도의 보급이었는데, 일반재원의 부족으로 인해 부득이 채권발행을 통하여 재원을 충당할 수밖에 없었다. 1979년에는 읍·면상수도 확충 13개년 계획('79~'91)을 수립하고 그 재원조달을 위하여 읍·면 상수도 지원금고를 설치하였다. 당시 정부는 그 재원으로서 정부지원금, 일반회계지원금(순세계잉여금의 10%이상), 그리고 지방채 발행에 의한 수입으로 충당하였다. 이러한 읍·면상수도지원금고는 규모가 늘어남에 따라 1985년에는 시·군 상하수도사업에의 융자확대를 위하여 도별로 상하수도지원금고로 개편하였다. 그리고 1989년에는 기존의 8개 도에 5개 직할시와 제주도를 추가 14개 시·도에서 지역개발기금으로 확대·개편하여

지역개발기금의 총액이 가장 많은 단체는 경기도로 1조 8,540억원 정도이며, 경남이 7,038억원에 이르며 이 두 단체는 시·군에 융자한 금액도 각각 1조 6,144억원과 5,182억원에 이르러 타 단체에 비하여 기금조성 및 융자액이 월등히 높다. 인천, 강원, 충남, 전북, 전남, 경북이 3,000~5,000억원 대에 이르며, 부산, 광주, 대전, 충북, 제주는 1,000~2,000억원대이며, 나머지 대구와 울산은 1,000억원 이하이다.

시·군 등에의 융자비율이 가장 높은 단체는 제주로 융자비율이 98.86%에 이르며 부산이 96.71%이다. 융자비율이 가장 낮은 단체는 충북 51.52%이며 광주, 대전, 강원, 전남에서도 60~70%의 다소 저조한 융자율을 보이고 있다. 나머지 광역시와 도에서는 대체로 80% 대의 융자율을 나타내고 있다.

<표 2>에서 보는 바와 같이 2000년 말 기준 지역개발기금은 본래 취지에 맞게 총 융자액의 25.5%를 상수도사업에 투입하였다. 도로사업(20.4%), 하수도(8.0%), 의료원(1.2%)을 추가하면 지방공공채 공급을 위한 기금 융자는 전체의 55.1%에 달한다. 상수도과 도로사업은 지역 특성에 상관없이 중요한 지방공공채로, 광역시는 하수도를 중요 공공채로 인식하고 있다. 또한 공영개발사업과 기타경영수익사업에도 지역

상하수도는 물론 지방공기업 대상사업으로 확대하기에 이르렀다. 현재 지역개발기금은 지방공기업특별회계로 운용하고 있으며 시·군 단위에서 추진하는 상하수도, 공영개발사업, 경영수익사업, 도로사업 등에 투자재원으로 융자해 주고 있다.

<표 2> 지역개발기금의 사업별 용자실적

(단위 : 백만원, %)

	합 계	상수도	하수도	공영개발	의료원	도시도로 (지하철)	기타경영 수익사업
합 계	4,966,571 (100.0) <100.0>	1,266,474 (25.5) <100.0>	394,675 (8.0) <100.0>	771,799 (15.5) <100.0>	60,339 (1.2) <100.0>	1,010,841 (20.4) <100.0>	1,462,444 (29.5) <100.0>
광역시	867,437 (100.0) <15.7>	232,708 (26.8) <18.4>	140,483 (16.2) <35.6>	64,000 (7.4) <8.3>	7,420 (0.8) <12.3>	247,633 (18.6) <24.2>	175,194 (20.2) <12.0>
도	4,099,133 (100.0) <82.5>	1,033,766 (25.2) <81.6>	264,192 (1.2) <64.4>	707,999 (17.3) <91.7>	52,919 (1.3) <87.7>	763,208 (18.6) <75.5>	1,287,250 (31.4) <88.0>

자료 : 행정자치부, 2000년도 지방공기업결산 및 경영분석, 2001.

개발기금 총 용자액의 45% 정도를 사용하고 있어 경영사업 부문에도 상당한 지역개발기금이 사용되고 있다.

이상에서 보는 바와 같이 각 시·군에서는 지역개발기금을 활용하여 상수도, 하수도, 공영개발, 의료원, 도시도로, 경영수익사업 등에 활용하고 있음을 볼 때, 각 시·군에서 자체재원으로는 충당하기 힘든 지역SOC의 확충에 지역개발기금이 주로 사

용되고 있다. 이는 지역개발기금이 열악한 지방재정에 어느 정도 기여하고 있다고 해석할 수 있을 것이다.

<표 3>에 나타난 바와 같이 지역개발기금 조성액 중 시·군 등예의 용자금은 '97년 이후 점차 감소하고 있다. 물론 기금 총액의 규모증가에 따라 용자금총액이 증가하고는 있지만 기금조성액 중 용자비율이 점차 감소하고 있음을 볼 수 있다. 반면 지

<표 3> 지역개발기금의 적립·용자실태 추이

(단위: 백만원)

	총액(A)	적립액(B)		용자액(C)	
			B/A(%)		C/A(%)
'97	5,299,609	504,757	9.52	4,794,852	90.48
'98	5,517,039	577,930	10.48	4,939,109	89.52
'99	5,801,165	745,549	12.85	5,055,616	87.15
'00	6,122,296	1,128,980	18.44	4,993,316	81.56

주 : '97~'99년도의 경우 행정자치부, 지방공기업결산 및 경영분석, 각 년도의 대차대조표 상 용자금을 근거로 하여 계산한 것임



자료 : 삼성경제연구소, 저금리경제의 도래와 과제, 2001. 4

<그림 5> 금리의 장기 추이(3년만기 회사채 기준)

역개발기금의 적립액 및 적립비율의 추이를 살펴보면, '97년의 경우 5조 2,996천억원의 9.52%인 5,048억원 정도가 적립되었으나 점차 적립비율 및 금액이 증대되어 '00년의 경우 적립규모가 1조 1,290억 원으로 그 규모가 크게 증대하였으며 적립비율도 18.44%에 이르고 있다.

Ⅲ. 지역개발기금제도 운영관련 주요쟁점

- 환경변화에 따른 문제점 -

1. 금융환경변화와 역마진 발생

우리 나라는 금리가 3년 이상 한자리수에 머물러 있는 가운데, 최근 국채 금리가 6%대를 유지하고 있다. 한자리수 금리는 98년 10월 13일부터 시작(3년만기 국고채

기준)하였으며, 국채금리는 '01. 10월 한때 미국, 영국보다도 낮은 4.5% 이하까지 하락하였고, '02.1월 현재 은행의 수신금리와 여신금리는 각각 4.0%, 6.9%대를 기록하고 있다(한국은행).

금리는 장기적으로 하락 추세에 있으며, 70년대의 두 차례 석유팽동 이후 30%를 넘어섰던 금리가 80년대에는 15%대로 낮아졌고, 80년대 말 3저호황의 물가급등기에 상승세를 보이다 이후 15%대로 하락하였으며, 외환위기 당시 금리상한법 철폐와 IMF처방에 따른 긴축정책에 따라 일시적 폭등 후 최근에는 다시 한자리수대로 하락한 후 계속 하락추세에 있다(<그림 5> 참조)(삼성경제연구소, 2001:2).

지역개발기금제도가 당면한 최대의 현안 중의 하나는 바로 저금리시대의 도래에 따른 기금운용의 안정성 저해이다. 저금리로 인해 융자주체인 시·군의 수요가 감소되

<표 4> 연간 기금 잠식율(충청북도 사례)

기금용자금			은행이율	평균이율	기금잠식율
계	상수도	기타사업			
1,519억원 평균 7.24%	340억원 6.5%	1,179억원 7.5%	1,388억원 6.0%	6.63%	△0.17%

고 결과적으로 여유 자금이 누적되고 있는데, 은행에 예치된 여유자금은 낮은 은행이율에 의해 향후 역마진의 주원인이 될 것으로 추정된다.

현재 상하수도사업의 융자이율은 연 6.5%로 연 0.3%의 적자를 보이고 있는 실정이며 현재의 융자 이율로는 시·군에서 사용 기피함으로써 예치금이 증가할 예상된다. 한편, 공채이율이 현행 6.0% 복리(단리 6.8% 정도임), 은행예치 이율이 6%정도일 경우 기금 잠식이 예상된다.

<표 4>은 충청북도의 사례로 기금용자금 1,519억원의 평균이율은 7.24%, 1,388억원의 은행 예치금의 이율은 6.0%로 평균이율을 6.63%로 할 경우 공채 상환시 6%의 복리로 상환해야 하기 때문에 0.17%의 기금손실을 보게되는 결과를 가져오고 있다. 이러한 현상은 은행이율을 6%로 할 경우이고 은행이율이 점차 낮아지고 실제 은행 예치금의 이율이 6%이하인 경우도 있어 기금 잠식율이 더욱 커질 가능성도 배제할 수는 없다.

2. 시장경제원리 위배와 강제성채권의 비판

지역개발채권과 같은 강제성채권제도는

국민의 준조세부담을 늘리고 기업에 대한 불공정거래요인으로 작용하며 민원행정의 공신력을 저하시키는 물론 투자자원의 배분왜곡과 국민경제적인 비효율성을 초래하는 등 많은 문제점을 지니고 있어 폐지되어야 한다는 비판 의견이 있다(자유기업원). 지역개발채권 등 강제성 채권에 대한 비판과 민원의 문제점 등을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 시장경제원리에 부합되지 않는 제도라는 것이다. 주식거래와 같이 채권의 거래도 투자자의 자율적인 판단에 의해 이루어져야 한다는 것이다.

둘째, 이 제도는 준조세부담을 늘리는 요인으로 작용한다는 것이다. 강제성채권은 시장실세금리보다 낮은 금리로 발행되고 원리금상환이 5년 이상 장기에 걸쳐있어 만기이전에 취득금액에 훨씬 미달되는 금액으로 매각하고 있다. 결국 할인률에 상당하는 금액만큼 준조세를 추가 부담하고 있는 것이다.

셋째, 강제성채권제도는 공정한 거래질서 확립을 저해하는 요인으로 작용한다는 것이다. 공공부문과의 계약체결과 관련하여 계약당사자인 민간기업에게 국공채매입을 의무화하는 것은 거래강제행위로 끼워팔기에 해당하는 불공정거래행위라는 것이다.

<표 5> 지역개발채권, 도시철도채권, 도시개발채권 법적지위 비교

	지역개발채권	도시철도채권	도시개발채권
법적 지위	-법령의 위임 규정 없음 -조례에 규정	-도시철도법 및 시행령	-도시개발법 및 시행령
주관	도	특별시·광역시	지방자치단체
사업	지역개발사업용자	지하철 건설·운영용자	도시개발사업 재원

넷째, 국민의 민원업무와 관련하여 국공채를 의무매입케 하는 것은 조세법정주의 원칙을 훼손함으로써 정부의 인허가행정에 대한 신뢰를 떨어뜨리는 요인으로 작용한다는 것이다. 민원업무와 관련하여 국민들은 소정의 행정수수료를 부담하고 있고 세법에 규정된 면허세, 등록세 등의 조세부담을 하고 있는데도 이와 별도로 강제성채권을 구입토록 하는 것은 정부가 인허가권을 빌미로 국민에게 중복적인 부담을 지우는 것과 다름이 없다. 이러한 부담은 기업창업이나 투자활동을 위축시키는 요인으로 작용하기도 한다는 것이다.

다섯째, 강제성채권으로 조성된 재원은 기금으로 편입되어 공공목적으로 운영되고 있는데 제도의 속성상 쉽게 조성된 기금은 부실하게 운영되기 마련이며 국민경제적인 측면에서 낭비를 초래한다는 점이다.

3. 유사채권과 경쟁관계 및 법적지위 취약

국채인 국민주택채권은 주택건설촉진법 제10조-제10의 5조에 근거하고 있으며, 지방채인 도시철도채권도 도시철도법 제11조-제13조에 도시철도채권의 발행에 대하여

명기되어 있으며, 최근 준비중인 도시개발 특별회계의 도시개발채권은 도시개발법 제 60조 3항, 제61조 제1항 및 시행령 72-74조에 근거하고 있다. 반면, 지역개발채권은 각 시도의 조례에 근거하고 있기 때문에 다른 채권과 비교할 때 법령상 형식적으로는 취약한 실정이라 할 수 있다.

도시철도채권이나 도시개발채권의 발행에 의한 기금조성의 목적이 본질적으로는 지역개발기금 조성의 목적 범위 내에 포함되기 때문에 오히려 지역개발공채발행의 타당성이 높다고 할 수 있으나, 법률에 의한 법적 근거를 구체적으로 마련하지 못하고 있어 현실이며 지역개발기금제도가 안고 있는 과제라고 판단된다.

강제성 의무매입을 부과하는 같은 지방채인 지역개발채권, 도시철도채권, 도시개발채권의 법적 지위를 비교하면 <표 5>와 같다.

새로이 도입된 도시개발채권⁴⁾과 지역개

4) 2001. 7월부터 도시개발법의 개정으로 도시개발채권의 발행이 추가되었다. 도시개발사업의 재원 마련을 위해 시장·군수가 무기명채권 또는 등록발행 등의 형태로 5~10년 만기의 채권을 발행해 도시개발사업 시행자나 공사도급계약자, 건축허가를 받으려는 사람 등이 의무적으로 사도록 했다.

발채권간에는 매입대상이 다르기 때문에 도시개발채권의 신설로 지역개발채권에 미치는 영향이 거의 없지만 일반 주민에게 2중 3중의 매입부과를 의무화함으로써 민원이 제기될 소지가 많다. 이러한 과정에서 지역개발채권의 매입대상에 영향을 미칠 수가 있다고 본다.

4. 공공자금과의 비교우위 상대적 저하

정부자금은 재정투융자특별회계, 교통시설특별회계, 환경개선특별회계 등 각종 특별회계자금과 정부관리기금에서 차입하는 자금으로 소관부처에서 대상사업과 융자조건을 결정하고 있다.

이들 정부자금의 상환기간은 최하 8년(지방중소기업육성)에서 최장 20년까지 있으며, 차입이자율은 3.0%(중소도시 지방상수도사업에 지원되는 환경개선특별회계 자금)에서 7.0%(광역상수도 정수장 건설 시

인수자금으로 활용되는 재정투융자특별회계자금)이 있다. 현재 정부의 공공자금의 이율은 도시영세민주거개선 및 광역상수도 정수장 건설 시 지원되는 6~7%의 정부자금을 제외하고는 대략 5%대에서 지원되고 있다.

현재 지역개발기금의 융자이율이 실제적으로 6.5~8% 정도라는 점과 정부자금의 이율을 비교하여 볼 때, 같은 공공자금이면 서도 지역개발기금의 융자이율이 여타 정부자금의 이율보다 약간 높은 실정에 있다고 볼 수 있다.

우리 나라 공공자금은 정부자금 이외에 정부관리기금이 있다. 대표적인 정부관리기금은 농수산물안정기금, 국민주택기금, 관광진흥개발기금, 공공자금관리기금 등이 있다. 정부관리기금의 융자 대상사업은 농수산물도매시장 건립사업, 공공주택 건설업, 관광단지 조성사업, 자치단체 SOC사업 등이다.

정부관리기금의 차입이자율은 특별회계자금에 비하여 다소 높은 수준이나 상환기간이 정부자금보다 장기이다. 지방자치단체 SOC사업에의 정부관리기금 차입이자율이 7.4%이나, 이는 지역개발기금의 융자이율보다 다소 높거나 유사한 수준이나 상환기간이 장기이기 때문에 융자조건 측면에서는 거의 동일한 수준이라고 할 수 있다.

<표 도시개발채권의 매입대상별 매입금액>

매입대상	매입금액
가. 법 제11조제1항제1호 내지 제3호에 해당하는 자와 도시개발사업의 시행을 위한 공사의 도급계약을 체결한 자	공사 도급계약금액의 100분의 5
나. 법 제11조제1항제4호 내지 제7호에 해당하는 자로서 도시개발사업을 시행하는 자	시행면적 3.3제곱미터당 30,000원
다. 도시계획법 제46조의 규정에 의하여 토지의 형질변경허가를 받는 자	토지형질변경허가 면적 3.3제곱미터당 30,000원

IV. 지역개발기금제도의 효율적 운영방안

1. 기본방향

준조세의 성격을 지니고 있는 지역개발기금의 준립근거에 대한 논의를 규제적 성격에서 출발하는 것보다 필요 재원인지 아닌지에 대한 논의로부터 출발하는 인식의 전환이 우선적으로 필요하며, 기금조성에 의한 재원조달의 장점을 극대화시키는 방향으로 운영의 합리성을 제고시켜 나가야 할 것이다.

지역개발기금제도 관련 개선사항들은 우선 단기적으로 시급히 개선되어야 할 사항들을 있다.

첫째, 지역개발기금 조성을 위한 지역개발공채발행 관련 법적 근거가 유사채권에 비하여 취약하다는 현실적 인식에서 법적 근거 확보가 필요하다. 둘째, 지역개발공채발행방식의 장기적 변화와 공채발행대상의 조정 및 민원문제의 해소가 필요하다. 셋째, 저금리시대에 맞는 적절한 공채발행 및 용자 이자율의 적용은 지역개발기금 운영의 최대과제이다. 넷째, 지역개발기금의 활용 및 관리와 관련된 개선도 필요하다.

물론 장기발전과제는 단기적 해결책의 원만한 활용에 의해 뒷받침 될 수 있을 것이다. 지역개발공채가 시장 지향적 공모채로 전환되어 지방채시장의 활성화를 통한 효율적 부채관리를 지향해야 한다는 것이고, 이는 결과적으로 지역개발공채발행과

관련된 다양한 민원문제를 해결하는 궁극적 수단이라는 것이다.

2. 단기적 개선방안

가. 지역개발기금제도의 법적 기반강화

지역개발기금의 재원이 되는 지역개발채권은 각 시도 조례에 근거하고 있으나, 도시철도채권 및 도시개발채권은 각각 도시철도법, 도시개발법에 근거하고 있기 때문에 지역개발채권의 법적 근거가 상대적으로 미약하다고 할 수 있다. 따라서 지역개발채권의 법적 위상을 높이기 위해 지방재정법 혹은 지방공기업법에 지역개발채권발행의 근거 및 방식 등에 관한 근거를 두어야 한다고 판단된다.

지역개발기금제도가 본연의 정책목적을 실현하고 위상을 재정립하기 위해서는 무엇보다 법적 기반의 구축이 시급한 바, 다음의 조치들이 단기간 내에 구체화되어야 할 것이다. 우선, 법에 지역개발기금의 존재와 역할, 그리고 위상을 확실하게 자리매김 하는 조치가 있어야 할 것으로 보인다. 즉, 법제화가 긴요하다는 것인데, 이를 위하여 지방공기업법은 다음의 내용을 반영하여 개정할 필요가 있다고 판단된다.

지역개발공채발행의 법적 근거가 취약하다는 것은 공채발행 자체의 문제가 아니라 공채발행의 방식과 관련된 문제이며, 좀 더 광의로는 공채발행의 대상 및 기준 등 시행상의 문제라고 할 수 있다. 따라서 법개정 내용에 반드시 포함되어야 할 사항은 우선 지역개발공채의 발행방식과 관련된

<표 6> 지역개발공채 분야별 매출현황

(단위: %)

	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원
계	100	100	100	100	100	100	100	100
자동차신규등록	30.59	19.13	59.54	42.51	21.69	51.26	57.4	37.87
자동차이전등록	34.49	3.88	11.06	10.61	7.12	10.86	9.7	6.89
건설기계등록	0.04	0.02	0.33	0.39	0.22	0.61	0.2	0.44
자동차관련사업인허가	0.13	0.52	0.28	0.26	1.14	0.05	0.2	0.07
수익적인허가	2.63	0.31	3.04	0.33	0.94	0.50	0.4	0.62
기타허가및신고	4.34	20.93	7.79	7.83	20.11	7.88	8.7	4.63
각종계약의체결	27.63	36.68	17.55	37.98	47.69	28.20	23.0	49.05
국공유재산매각 및 임대	0.15	18.53	0.41	0.09	1.09	0.64	0.5	0.43
	충북	충남	전북	전남	경남	경북	제주	
계	100	100	100	100	100	100	100	
자동차신규등록	46.32	40.65	42.66	37.55	45.30	43.52	34.85	
자동차이전등록	9.30	9.35	9.77	7.21	8.34	8.49	6.71	
건설기계등록	0.09	0.46	0.43	0.40	0.29	0.42	0.27	
자동차관련사업인허가	0.48	0.07	0.10	0.06	0.05	0.08	0.15	
수익적인허가	0.27	0.19	2.48	0.34	0.14	0.27	0.27	
기타허가및신고	5.31	5.93	4.12	4.16	4.00	4.81	6.43	
각종계약의체결	37.85	43.01	40.13	49.93	41.16	42.07	50.09	
국공유재산매각 및 임대	0.38	0.34	0.31	0.35	0.72	0.34	1.23	

주 : 구성비는 매출액의 구성비임

자료 : 시도별 조사자료임

내용이 될 것이며, 기타 운영과 관련된 사항들은 조례로서 정해도 무방하다고 판단된다.

현행 지역개발공채발행은 강제첨가소화 방식을 활용하고 있는데, 이 부분에 대한 법적 근거가 취약한 것으로 판단되고, 공채 발행방식 이외에도 발행대상, 기준 등 몇 가지 문제가 더 있는데, 이는 개정(안)에 적절히 포함되어야 할 것이다.

법개정(안)의 주요 방향을 제시하면, 첫째, 광역자치단체가 지역개발기금을 조성하기 위한 지방채발행의 최소한의 근거 마련 및 지방채발행의 방식을 제시할 필요가 있다. 둘째, 지역개발기금제도의 법적 근거의 완비 마련은 지방공기업법에 신설 조항을 만들어 보완할 필요가 있다. 셋째, 기금운용의 법적 기반을 보완하기 위한 조치로 지역개발기금특별회계의 세입·세출 항목

을 제시하여 지방공기업법에 신설 조항으로 둘 필요가 있다.

나. 지역개발공채 매출대상의 조정

매출대상 조정의 기본방향은 매출대상의 간소화 및 합리화를 전제로 하여야 한다. 지역개발기금의 조성 및 사용은 이용자부담의 원칙을 견지하고, 동시에 외부효과를 고려한다는 점을 염두에 둔 매출대상의 조정이 필요하다.

현행 8개 분야 매출대상을 간소화할 필요가 있는데, 그 이유는 우선 자동차 관련 공채매출이 대부분을 차지하고 있으며 국·공유재산 매각 및 임대와 같이 1%도 되지 않은 매출대상이 다수 있기 때문에 공채발행의 효율성이 저하되는 결과를 초래하고 있다(<표 6> 참조).

매출대상의 조정 시 고려해야 할 사항으로서 매출 구성비를 기준으로 할 필요가 있다. 각 시도별 공통적으로 구성비가 낮은 매출대상은 간소화되어야 할 것이며 둘째, 공채발행의 원래 목적에 부합하지 않은 매출대상 역시 조정되어야 할 것으로 보인다.

매출대상의 조정문제는 민원제기에 따른 간소화문제와 연결될 수 있다는 전제하에 매출대상 간소화의 기준을 공채발행의 효율성에 두고, 구체적 근거는 매출규모의 비중에 초점을 맞추어 조정작업을 수행해야 할 것으로 판단된다. 매출대상의 간소화 문제는 유사 채권의 매출대상을 고려하는 것이 바람직하며 매출대상의 중복문제는 조정되어야 하나 간소화에 따른 타 채권의

흡수는 실효성이 없기 때문에 국민부담은 여전히 존재할 수도 있다는 것을 염두에 두어야 한다. 따라서 각 시·도는 지역별 사정에 따라 매출대상의 간소화를 선택적으로 추진할 수 있으며, 만약 추진이 필요할 경우는 ① 자동차관련사업 인·허가, ② 수익적 인·허가, ③ 기타 허가 및 신고, ④ 국·공유재산 매각 및 임대, ⑤ 건설기계등록, ⑥ 기타 지역실정을 고려한 간소화작업이 필요하다.

다. 공채발행 및 융자이자율의 탄력적 조정

저금리시대를 맞이하여 지역개발기금의 운영이 현재상태로 유지된다면 역마진 압박을 받고 있다. 지역개발공채의 발행금리와 지방자치단체에 대한 융자금리가 하향조정될 필요가 있다. 저금리로 인해 지방자치단체들이 상대적으로 비싼 지역개발기금 활용을 꺼리고 있는 현실을 직시하고 융자조건을 개선해야 할 것이다.

83년부터 적용해온 지역개발공채의 발행금리는 요즘 은행 정기예금 금리 4~5%보다 높아 1~2%포인트의 역마진이 발생하는데다 대출금리도 은행보다 높고 기타 공공자금보다 비교우위에 있지 않아 시·군에서 사용을 기피하는 실정이다.

지역개발공채의 발행이자율은 첫째, 국민주택채권의 발행이자율은 3% (2001년 8월 1일 시행)으로 이미 확정하여 시행 중에 있고, 둘째, 도시철도채권도 4%를 요구하고 있는 실정임을 감안하여 지역개발채권의 적정 발행금리는 국채보다는 다소 높고 유

사 지방채권 및 금융기관의 금리와 유사한 4%가 적정하다. 지역개발기금의 현행 시도별 융자비율과 예치비율에 시중금리 6.07%, 현행 발행이율(6% 복리)을 가정하여 추정해 본 결과 현행방식을 고수할 경우 일부 시도에서 역마진 발생 가능성이 있으며 지역개발공채 발행이자율을 5%로 인하해도 역마진을 계속 발생할 수 있고 4%로 인하해야 비로서 기금수지의 안정성을 확보될 수 있는 것으로 예측되었다.

그리고 융자이자율은 유사공공자금의 융자이율, 은행의 여신금리, 발행이율과 융자이율간의 차이로 발생하는 역마진 등을 고려할 때 5~5.5% 범위 내에서 운용하는 것이 바람직할 것이라고 추정된다.

3. 장기적 발전과제

가. 시장지향적 공모채로의 전환

우선 장기적으로 지역개발공채는 자율소화 가능성을 모색하는 것이 필요하다. 이는 금융환경의 변화로 인하여 어느 때보다도 이자율의 현실화 가능성이 높기 때문에 현실적으로 검토해 볼 만한 조치라고 판단된다는 것이다. 최근의 저금리로 인해 즉시 매도 시 90% 이상 환불받을 수 있다는 점을 고려하면 특정 자치단체별로 충분한 시장경쟁력을 갖추고 있다고 판단되며 이는 장기적 전망을 긍정적으로 보여주는 현상이라고 할 수 있다. 또한 특정 유형에 제한하여 채권을 발행할 경우 민원소지가 감소할 여지가 있고, 융자대상사업의 특성에 따

라 연계하여 발행할 경우 자율소화 가능성이 충분하다고 보이기 때문에 주어진 상황을 종합적으로 검토하여 중장기적으로 시장지향적 공모채로의 전환을 신중히 검토해야 할 것으로 판단된다. 이와 관련하여 지역개발공채 발행에 있어서 다음과 같은 방안을 검토할 수 있다.

- 수익채 발행 적극적으로 검토
 - 지역개발사업도 궁극적으로는 시장경쟁력이 있어야 할 것이며 이 경우 수익채 발행을 통하여 지역개발채권의 역할을 분담하여야 한다는 것을 의미한다.
- 시장금리에 연동한 공모채 도입 검토
 - 발행금리와 융자조건을 일정기간별로 수시로 변경하면 공모채의 효과가 나타날 수 있다는 것이다.
- 역마진 발생에 따른 국고보조금의 지원 긍정적 검토
 - 역마진이 발생하더라도 원활한 공공재 공급에 의한 주민복리가 증진되었다면 국고보조금에 의한 보전은 긍정적으로 검토되어야 한다는 것이고 향후에 지방양여금, 국고보조금에 의한 사업과 역마진 보전금과의 경쟁력도 비교할 필요가 있다.

한편, 지역개발기금제도와 관련하여 지역균형발전이라는 대전제 하에 중앙정부가 직접 발행하고 융자하는 방안도 검토하여 볼 수 있으나, 이는 지방의 자율적 선택이라는 지방자치의 원리, 그리고 지역특성 개

발이라는 지역개발기금 본래 목적의 취지에 부합하지 않는 점이 있다.

나. 지역개발기금 운영시스템의 조정

지역개발기금의 운영과 관련하여 이슈가 될 수 있는 것은 첫째, 융자대상의 확대, 둘째, 융자심사의 합리화로 요약할 수 있을 것이다.

먼저 저금리시대의 환경에서는 기금운영의 주체인 광역시·도의 입장에서는 기금운영의 과학화에 기초한 적극적인 전략을 필요로 한다. 융자업무와 관련하여 우선 융자심사 기능의 내실화를 기할 필요가 있다. 예컨대 중앙정부의 투융자심사 등의 내용을 참고하거나 또는 자체 개발한 심사프로그램 등을 활용하여 위험 리스크를 최소화하고, 융자대상이나 규모에 있어서 탄력성을 유지할 수 있는 역량을 강화하는 것이 중요한 과제라고 판단된다.

그리고 합리적 심사프로그램의 활용과 전문성이 강화된다는 전제하에 지방공기업법에 명시된 이외의 융자대상사업도 조심스럽게 고려할 필요가 있고, 또한 효율적인 자금관리 측면에서 다음과 같은 방향에서 융자 및 자금을 활용할 수도 있을 것이다.

- 융자대상사업 확대
 - 환경유발관련 사업에 공채매입의 의무를 부과시켜야 할 뿐만 아니라 환경문제 해결사업에 기금의 융자도 고려해야 할 것으로 판단된다.
- 일반회계 진출

-공기업특별회계로 운영되는 지역개발기금을 일반회계로의 진출도 고려할 필요가 있다.

- 타 단체에의 융자
 - 지역개발기금의 효율적 운영이라는 측면에서 여유자금 뿐만 아니라 융자대상에도 타 자치단체를 포함할 것을 조심스럽게 검토할 필요가 있다고 본다. 그러나 타 자치단체에의 융자는 지방채시장의 왜곡문제 등을 고려하여 조심스럽게 다루어져야 할 것이라는 판단이다.
- 민간에의 융자
 - 기금융자대상 범위의 확대문제와 관련할 경우 사회간접자본의 확충 또는 지역개발과 구체적이고 직접적인 관계가 있는 사업 또는 기업체를 검토 대상으로 하는 것에 대하여 조심스럽게 검토할 필요가 있다.

참고문헌

- 각 시·도별 지역개발기금 업무편람 (2000)
- 각 시·도별 지역개발기금 특별회계 결산서: 지방공기업, 연도별
- 각 시·도별 재무제표에 대한 감사보고서: 지역개발기금특별회계, 연도별
- 각 시·도별 지역개발공채 업무취급요령 (2001)
- 각 시·도별 지역개발기금사업 세입세출결산서, 연도별
- 각 시·도별 자치법규 (조례, 조례시행규

- 칙, 융자규정, 약정서)
- 김안제 외, 『한국의 지방자치와 지역개발』, 박문각, 1993
- 삼성경제연구소, 저금리시대의 도래와 과제, CEO Information, 292호
- 자유기업원, 강제성채권제도와 시장경제, 2001.10
- 한국은행, 2002년 2월중 금융시장 동향, 보도자료, 2002. 3
- 한국지방행정연구원, 『재정건전화를 위한 지방채발행제도 개선방안』, 2000
- ACIR, Financing Public Physical Infrastructure, June 1984.
- Fabozzi, Frank J., Bond Markets, Analysis and Strategies, Prentice Hall, 4th edition, NJ
- Government Finance Research Center, Financing The Public Capital Stock, 1985.
- Huckabee, Mike, Public "Support for Infrastructure Financing", Government Finance Review December 1999.

시사용어 해설

• 법정자본금(法定資本金)

주식회사를 만들기 위해서는 법에서 정하는 일정금액 이상을 의무적으로 출자해야 하는데 이를 자본금이라 한다. 자본금에는 발행자본금과 수권자본금이 있다. 수권자본이란 해당회사가 발행할 수 있는 주식의 총액을 말하며 이를 법정자본금이라고도 한다. 반면 발행자본은 수권자금 테두리내에서 실제로 주식을 발행, 자금이 투자된 자본금이다. 현행 상법에서는 이 발행자본의 최저액을 5000만원으로 규정하고 있다. 발행자본을 늘리려면 이사회 결의를, 수권자본을 늘리려면 주주총회 결의를 거쳐야 한다. 법정자본금은 그 회사의 규모를 가늠해 주는 것으로서 모든 채권의 기초적인 담보물이라는 의미를 갖고 있다.