

지방채전담 금융기구 설치방안

조기현(한국지방행정연구원)

I. 서론

오늘날 지방재정을 둘러싼 환경은 내외적으로 급변하고 있다. 세계경제가 단일의 네트워크를 형성함에 따라 국가간에 무한경쟁시대로 진입하였다. 지방재정 내부적으로는 그동안 양적 성장을 지지해온 국가에 의한 자의적인 규제규율(regulatory discipline)에서 자율적인 시장규율(market discipline)로 전환하는 이행기에 있다. 이러한 패러다임의 변화는 중앙정부나 지방자치단체를 불문하고 시장친화적인 정책수단과 공정경쟁을 통한 지역발전전략을 함축하고 있다. 특히, 지방자치가 일정 궤도에 올라선 오늘날에 와서는 지역간 경쟁체제가 고조되고 있다.

그럼에도 불구하고 요즘의 지방재정 환경은 불리한 방향으로 흐르고 있어 더 제도적인 지원책이 마련되어야 한다는 생각이다. 국가 전체적인 재정자원 배분에서 사회복지사업의 정책 우선순위와 지방의 역할분담이 높아져 지방세출의 경직화가 심화되고 있다. 일부 자치구에서는 세출의 60%를 사회복지비가 차지하는 등 사회복지투자와 관련된 기초단체의 세출압력이 예산편성을 어렵게 할 정도로 높아진 상태이다. 반면에 지방세입은 실물경제의 둔화, 취득세율 영구인하 등 정책변화로 예전처럼 안정적이고 지속적인 성장세를 기대하기 어려운 실정이다. 지방소비세 확대가 어느 정도 도움이 될 수는 있지만, 기본적으로 취득세율 인하분에 대한 보전수단에 그치고 있고, 시·군 자치단체의 세입과는 직접 관련이 없다는 점에서 지방재정 전반을 아우르는 별도의 재정지원수단이 강구될 필요가 있을 것이다.

이 글은 지방소비세 확대에 즈음해서 지방재정의 어려움을 지원하는 수단으로 지방채전담 금융기구의 가능성을 검토하고 있다. 지방채는 국공채 일반이 가지고 있는 재정확장적 정책 수단으로서 긍정적인 의미를 가질 수 있다. 주지하듯이 국공채는 Keynes 이후 확대재정정책 수단으로서 각광을 받았으며 새고전학파(New Classic)가 등장한 오늘날에도 최소한 단기부양책으로서 의미가 있음은 인정하고 있다. 지방채 역시 국공채를 구성하는 하나의 요소로서 이러한 정책기능을 수행할 수 있으며 특히, 시장기능이 작동하지 않거나 미숙한 영역에서는 소기의 경제적 효과를 도모할 수 있다.

그럼에도 불구하고 우리나라의 지방채시장은 매우 취약한 상태이다. 오히려 최근에는 지방

자치단체의 지방채 활용도가 저하되는 추세이다. 전통적으로 건전재정원칙을 견지해 온 관행, 채무에 대한 부정적인 인식, 단체장의 정치적 부담 등 다양한 요인들이 지방채 활용을 저해하고 있으나 제도적인 측면에서 지방채시장의 기반이 취약한 요인도 크게 작용하고 있다. 물론 참여정부 들어와 기채승인제도를 발행한도제로 전환함으로써 기채자율권의 신장이 이루어졌으나 장기저리의 안정적인 차입선 확보, 증권발행채 활성화를 통한 지방채시장의 선진화는 거의 진전되지 못한 실정이다. 상환대상 지방채는 과거 고금리시대에 발행된 경우가 대부분이어서 채무구조를 저금리로 개선하는 일이 시급하지만 양질의 차입선을 찾기가 어려운 상황이다. 또한 지방재정의 자기규율이 정착되는데 신용평가의 역할이 중요한데, 그 대상인 증권발행채가 극소수에 그치고 있다. 2011년에 발행된 지방채를 보면 6조원의 발행액 중에서 모집공채는 전혀 없고 강제참가로 소화되는 지역개발공채가 35.3%인 2.1조원, 도시철도채권이 15.2%인 9,1098억원에 달하고 있다. 이처럼 낙후된 구조에서는 자치단체가 자기신용으로 양질의 재원을 조달하는 일이 매우 어려울 뿐 아니라 시장의 평가를 통하여 재정건전성을 유도하는 선진적인 운용도 힘들어진다.

이것은 건전재정원칙에 입각하여 기채승인제도를 엄격하게 운용한 결과이다. 발행한도제 이후에는 지방채에 대한 부정적인 인식이 확산되어 시장활성화로 연결되지 못하였다. 지방채 발행시장의 부진은 유통시장의 규모를 제약하고, 이것은 다시 수요기반을 취약하게 함으로써 발행 - 소화 - 유통의 전단계가 왜곡된 형태로 나타나는 결과를 초래하였다. 한마디로 자치단체의 부족재원을 중개하는 지방채시장이 형성되지 않았다고 볼 수 있다.

이 글은 이와 같이 낙후된 우리나라의 지방채시장을 발전시키는 대안으로 전담 금융기구의 설치방안을 모색하고 있다. 지방채전담 금융기구는 장기저리의 자금을 융자하거나 증권발행채를 공개 모집하고, 유통하며, 정기적인 거래를 유도함으로써 자치단체 신용평가를 가능하게 한다. 자치단체의 재정건전성을 모니터링하고, 공개하는 과정에서 재정투명성이 높아지는 효과도 있어 박근혜정부의 국정철학인 ‘정부3.0’을 구현하는 의미도 있다. 또한 지역상생발전기금을 활용하면 융자관리계정의 활성화가 가능해져, 이 기금의 지속가능한 운용기반이 마련된다는 장점이 있다. 특히, 정부 방침에 따라 지방소비세가 확대되면 지역상생발전기금의 규모가 커져 재정지원계정과 융자관리계정의 동시 운용이 가능해진다.

본고는 이런 맥락에서 먼저, 지역상생발전기금의 구조와 현황을 살펴보고, 융자관리계정을 활용한 지방채전담 금융기구의 도입 구상을 제안하기로 한다.

Ⅱ. 지역상생발전기금의 의의와 운용현황

1. 지역상생발전기금의 운용체계

1) 운용방향

지역상생발전기금은 크게 재정지원계정과 용자관리계정으로 운용된다. 재정지원계정은 지역발전을 촉진하는 자치단체의 재정사업을 지원하는 계정이며 용자관리계정은 자치단체에 대한 장기저리의 자금을 용자하는 기능을 담당한다. 현재는 재정지원계정만 운용하고 있는 바, 2010년은 국가경제의 위기극복과 지역고용 창출의 시급성을 감안하여 한시적으로 고용사업에 전액 투입하였다. 그러나 2012년부터는 지역발전과 관련된 모든 재정사업을 망라하고 있다.

2) 재원

기금법(제17조의 2)은 지역상생발전기금의 재원으로 ① 자치단체의 통합관리기금, 지역개발기금 등 다른 기금의 예치금, ② 조합채 발행이나 금융기관 차입금, ③ 서울·인천·경기 등 수도권 시·도의 출연금으로서 회계 연도별 지방소비세 세입 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 금액, ④ 지방자치단체 출연금이나 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인의 출연금, ⑤ 지역상생발전기금의 운용수익 등으로 규정하고 있다.

그러나 아직까지는 수도권 시·도의 출연금이 주된 재원으로 기능하고 있을 뿐 조합채 발행 등은 그 역할을 수행하지 못하고 있다. 때문에 수도권 시·도의 출연금이 적정 규모로, 적기에 출연되는 것이 중요하지만 출연규모에 대한 해석의 차이, 출연금 기준 등을 둘러싸고 논란이 그치지 않고 있다. 기금법 시행령은 지방소비세액의 35%를 분기별로 균등히 분할하여 분기말일까지 납부하도록 규정하고 있다. 도입 첫 해인 2010년에는 수도권 시·도의 재정 부담을 고려해서 출연금 규모를 2,840억원으로 하였지만 이후에는 시행령의 지방소비세액 35%를 근거로 출연됨에 따라 3,000억원을 다소 넘어서고 있다.

〈표 1〉 수도권 시·도의 지역상생발전기금 출연규모

(단위: 억원)

	2010년	2011년	2012년
서울특별시	1,382	1,474	1,319
인천광역시	257	270	333
경기도	1,203	1,260	1,365
합계	2,840	3,004	3,017

자료: 한국지방재정공제회, 지역상생발전기금 조합회의록, 각 연도.

한편, 수도권 시·도 자치단체의 재정 형편에 따라 부정기적인 출연이 이루어짐에 따라 재정지원사업의 적기 시행에 어려움을 겪고 있다. 특히 연도말 출연이 집중되어 사실상 당해 연도에 계획된 재정지원사업은 이월되거나 다른 재원으로 집행할 수 밖에 없고, 이로 인한 세입결손의 애로가 발생하고 있다.

〈표 2〉 수도권 시·도의 분기별 출연금 현황

(단위: 억원)

	합 계	1/4분기	2/4분기	3/4분기	4/4분기
2011년	300,374 (100.0%)	38,250 (12.7%)	55,085 (18.3%)	34,750 (11.5%)	172,786 (57.4%)
2012년	301,755 (100.0%)	74,125 (24.6%)	64,038 (21.3%)	0 (0%)	163,322 (54.1%)

3) 용도

지역상생발전기금의 용도(기금법 제18조)는 ① 지방채 인수, ② 공사채 인수, ③ 자치단체 기금 예치에 따른 원리금 상환, ④ 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원, ⑤ 그 밖에 발전기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비의 지출 등으로 구성된다. 앞서 설명한대로 지역상생발전기금은 ‘재정지원계정’과 ‘융자관리계정’으로 구성되며, 재원과 용도를 구분하여 운용한다. 재정지원계정은 자치단체에 대한 재정지원 및 보조사업 지원을 말하며 지역고용 촉진, 지역경제 활성화, 출산장려 및 영유아 보육지원, 환경개선, 지역간 연계·협력 등 지역발전 재정사업에 집행할 수 있다. 재정지원계정의 재원은 수도권 시·도의 출연금, 재정지원계정 자신으로부터 발생한 수입, 융자관리계정 전입금으로 등으로 조달한다.

융자관리계정은 자치단체나 지방공사·공단에 대한 장기저리의 융자사업을 목적으로 운용하는 계정이다. 융자관리계정 운용에 소요되는 재원은 자치단체 기금의 예치금, 조합채 등 지방채발행 수입 및 일시차입금, 자치단체의 출연금, 자치단체를 회원으로 하는 공익법인의 출연금, 융자관리계정의 운용수익금으로 조달한다(시행령 제13조의4). 따라서, 지역상생발전기금의 재원 중에서 수도권 시·도의 출연금은 융자관리계정의 재원으로 활용할 수 없다.

〈표 3〉 지역상생발전기금의 계정별 용도와 재원

	용도	재원
재정지원계정	- 지역발전사업의 재정지원 - • 지역고용 촉진 • 지역경제 활성화 • 출산장려 및 영유아 보육지원 • 환경개선(문화, 교육, 의료 등) • 지역간 연계·협력	• 수도권 시·도 출연금 • 재정지원계정 운용수익금 • 용자관리계정 전입금
용자관리계정	- 장기저리 용자 - • 자치단체 • 지방공사·공단	• 자치단체 기금의 예치금 • 지방채발행 수입 및 일시차입금 • 자치단체 출연금 • 자치단체를 회원으로 하는 공익법인의 출연금 • 용자관리계정의 운용수익

2. 재정지원사업의 운용 현황

1) 재정지원사업의 시·도별 배분 현황

지역상생발전기금은 상대적 손익규모와 재정여건을 기준으로 시·도별로 배분하게 된다. 시·도별 배분은 ① 기금운용 지출계획 총액에서 조합운영경비 및 보조사업 지원금액을 제외하고¹⁾, ② 잔여액의 3%는 보통교부세 교부기준을 준용하여 제주특별자치도에 우선적으로 배분하며, ③ 나머지 잔여액의 50%는 각각 지방재정지원제도 개편(지방소비세 도입, 부동산교부세 교부기준 개편 등)에 따른 시·도별 상대적 손익규모와 재정여건을 반영하고 있다²⁾.

상기 기준에 입각하여 산정한 2010년, 2011년도 배분규모는 <표 II-4>에 제시하고 있다. <표 4>에서 보듯이 대구, 광주, 울산, 대전은 상대적 손익규모가 반영되었으며 전남, 경북, 강원, 경남은 재정여건이 불리한 지역으로 분류되어 배분 규모가 상대적으로 높게 반영되었다.

- 1) 기금운용 지출계획 총액 중 조합운영경비를 제외한 10% 범위 내에서는 조합회의가 필요하다고 인정하는 사업을 지원할 수 있다. 구체적인 대상 사업이나 자치단체, 지원규모 등은 조합회의에서 결정하도록 하였다(지역상생발전기금 재정지원계정 운용규정 제6조).
- 2) 지방재정지원제도 개편으로 인한 상대적 손익규모는 전국 시·도의 평균 순증금액 대비 시·도별 순증효과의 차액을 기준으로 산정한다. 다만, 상대적 손익규모에서 수도권 3개 시·도는 제외한다. 재정여건은 시·도 관할구역 내 시·군·구를 대상으로 최근 3년간 재정력 역지수를 적용하는데, 전국 시·군·구 재정력 역지수의 합계에서 시·도별로 관할구역내 시·군·구의 재정력 역지수가 차지하는 비중으로 산정한다.

〈표 4〉 지역상생발전기금 시·도별 배분 현황

(단위: 억원)

구 분	2010년			2011년		
	상대적 손익규모	재정 여건	합계	상대적 손익규모	재정 여건	합계
서울	-	107	107	-	127	114
부산	-	141	141	-	144	136
대구	257	332	332	277	81	337
인천	-	94	94	-	98	92
광주	271	46	317	277	50	308
대전	243	38	281	235	46	265
울산	261	33	294	252	36	270
경기	-	107	107	-	118	111
강원	11	183	194	-	193	182
충북	75	113	188	50	121	161
충남	-	139	139	-	144	136
전북	-	149	149	-	157	148
전남	-	233	233	-	246	232
경북	-	234	234	-	245	231
경남	-	176	176	-	189	178
제주	-	92	92	-	95	90
합 계	1,118	3,079	3,079	1,091	2,090	3,003

자료: 지역상생발전기금조합 제1차·제2차·제3차 회의록, 각 연도

주: 2011년도 상대적 손익규모 및 재정여건은 당초 계획액, 합계는 최종 배분액

2) 사업별 집행현황

도입 첫해인 2010년에는 고용촉진이 국가현안으로 등장함에 따라 전액 일자리사업에 투입되었다. 2011년에는 일자리창출을 비롯하여, 친서민 관련 지역발전사업까지 용도를 확대하였으며 2012년부터는 지역발전과 관련된 포괄적인 용도로 더 확대하였다.

사업별 집행현황을 좀더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 2010년에는 지역상생발전기금 배분액 2,893억원 중에서 82.5%인 2,385억원이 직접적인 일자리사업에 투입되었다. 이는 16개 시·도 일자리사업 세출규모 1조 747억원의 22.2%를 차지하여 지역상생발전기금이 상당한 역할을 수행한 것으로 판단된다.

〈표 5〉 2010년 지역상생발전기금 세출사업 현황

(단위: 백만원)

사업		총사업비	상생기금	국비	지방비	
					광역	기초
일자리창출 사업	공공부문 (희망근로)	904,344 (135,701)	159,622 (11,246)	290,117 (117,269)	253,670 (4,707)	200,480 (2,479)
	민간부문	169,459	78,290	53,759	8,127	29,283
	지원체계	931	636	105	52	138
	소계	1,074,734	238,548	343,981	261,849	229,901
기타일자리사업		96,515	50,747	20,001	22,826	2,941
합계		1,171,249	289,295	363,982	284,675	232,842

자료: 지역상생발전기금조합, 제3차 조합회의록

2011년에는 집행액 2,953억원 중에서 53.3%는 일자리사업, 12.6%는 친서민 지원사업, 36.2%는 포괄적인 지역발전사업에 배분하였다. 특별시 및 광역시는 지역발전사업의 비중이 49.9%로 비교적 높은 비중을 차지하고 있으며 도의 경우에는 노인, 장애인, 저소득층 지원을 목적으로 하는 친서민·일자리사업이 65.9%에 달하여 대도시와 시·군의 공간적 특성을 반영하고 있다.

〈표 6〉 2011년 지역상생발전기금 세출사업 현황

(단위: 천만원, %)

	합계	일자리	친서민	지역발전
합계	29,536 (100.0)	15,730 (53.3)	3,711 (12.6)	10,703 (36.2)
특별시·광역시	15,333 (100.0)	6,373 (41.6)	2,164 (14.1)	7,653 (49.9)
도계	14,203 (100.0)	9,357 (65.9)	1,547 (10.9)	3,050 (21.5)

친서민·일자리사업 중에서는 지역공동체사업 18.6%, 공공근로사업 8.6%, 사회적 기업 3.4%를 배분하였으며 청년 및 노인을 대상으로 한 각종 일자리사업이 69.3%를 차지한다. 친서민·일자리사업 역시 대도시와 시·군의 특성이 대비되는데, 특별시·광역시는 청년일자리, 도시빈민 대상의 공공근로사업에 중점을 두는 반면에 도는 마을단위 지역공동체사업의 비중이 높은 편이다.

〈표 7〉 2011년 지역상생발전기금의 친서민·일자리사업 현황

(단위: 천만원, %)

	합계	지역 공동체	사회적 기업	공공근로	기타
합계	19,441 (100.0)	3,619 (18.6)	669 (3.4)	1,679 (8.6)	13,474 (69.3)
특별시·광역시	8,537 (100.0)	1,154 (13.5)	85 (1.0)	1,397 (16.4)	5,901 (69.1)
도	10,904 (100.0)	2,465 (22.6)	584 (5.4)	282 (2.6)	7,573 (69.5)

자료: 한국지방행정연구원, 「2011년 지역상생발전기금 성과분석」, 연구용역 보고서.

2012년에는 지역발전과 관련된 사업이라면 자치단체가 자율적으로 선정, 집행할 수 있도록 용도의 포괄성을 확대하여 유형별 집행액을 별도로 산출한 자료가 없다. 다만, 대표적인 집행 사업들을 열거하면 종전부터 추진된 일자리사업, 지역재생사업 등이 주종을 이루면서 중소기업 육성, 환경오염방지, 전통시장지원, 주거환경개선, 사회복지, 관광개발, 지역특화산업육성 등 지역발전사업에 새로 투입되거나 예산증액이 이루어졌다.

〈표 8〉 2012년 지역상생발전기금의 용도

사업 유형	세부 내역
일자리	공공근로, 자활근로지원, 노인일자리 확충, 지역공동체일자리, 청년일자리, 사회적기업
지역재생	주거환경정비, 도시숲 조성, 골목상권살리기, 전통시장 활성화, 골목재생, 전통시장 현대화
지역산업	중소기업 마케팅지원, 공동브랜드 육성, 우수기업 성장동력화, 향토자원 산업화, 기술개발 지원, 기술닥터, 소상공인 경쟁력 강화, 창업지원, 첨단산업 상용화, 수도권 이전 기업 보조금, 중소기업제품 구매촉진, 중소기업 경영안정자금, 햇살론 보증재원 지원, 선도기업 육성, 농산물 수출촉진
환경시설	천연가스 자동차 보급, 대기오염측정망 구축, 음식물에너지화, 음식물폐기물에너지화, 소각장 설치, 폐기물종합처리시설
사회복지	출산장려금, 보육시설 확충, 평생학습, 경로식당 무료급식, 영유아보육료, 학교급식
기타	도로개설, 관광개발, 문화체육센터, 문화재보수정비, 지방도로 확포장, 도시토목사업, 재해예방

3. 지역상생발전기금의 당면현안

1) 출연재원의 불안정

지역상생발전기금의 가장 큰 현안은 수도권 시·도의 출연금 규모에 대한 이해상충이 내재하고 있다는 점이다. 기금법 시행령은 수도권 시·도의 출연규모를 지방소비세 납부액의 35% 규정하고 있다. 시행령의 규정대로 지방소비세의 35%를 출연할 경우 출연규모는 2011년 3,024억원, 2012년 3,220억원으로 추정된다. 그러나 도입 준비과정에서 2010년 2,840억원,

2011년 이후에는 연간 3,000억원을 출연하기도 합의했다는 이유로 수도권 시·도는 출연규모를 연간 3,000억원이라는 입장을 고수하고 있다.

결국, 시행령에 근거하여 지방소비세 납부액 35%를 출연할 것인지, 아니면 실무적으로 합의한 매년 3,000억원을 출연할 것인지가 논란거리로 남아 있다. 특히, 이 문제는 정부가 발표대로 지방소비세 확대가 시행될 경우 더 큰 쟁점으로 부각될 가능성이 조속히 법령 상의 정리를 필요로 한다.

2) 지속가능한 운용기반 불비

지금과 같이 출연금 전액을 재정지원계정으로 운용하게 되면 출연기한이 종료되는 2019년 이후에는 적립금이 전무하여 지역상생발전기금은 더 이상 운용할 수 없게 된다. 따라서, 융자관리계정의 활성화, 여타 여유재원의 추가 출연, 재정지원계정의 일부를 적립하는 등의 대안을 강구해야 할 상황이다.

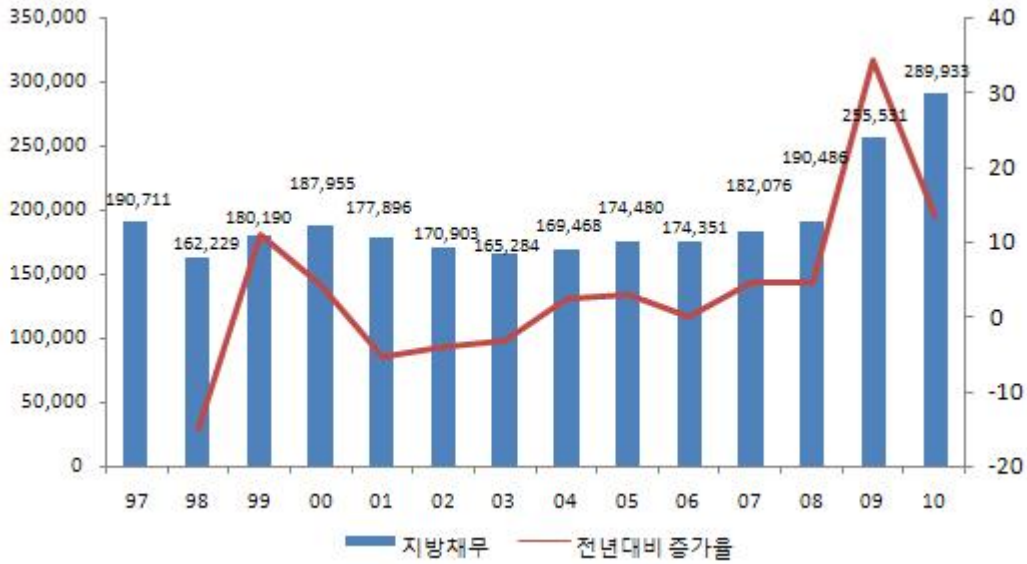
그럼에도 불구하고 재정여건이 어렵다는 이유로 출연금 전액을 재정지원계정으로 집행하는 방식을 선호하고 있는 바, 이는 ‘당장 급한 불을 끄자’는 단견일 뿐 아니라 도덕적 해이마저 우려될 수 있다.

Ⅲ. 지방채시장의 당면현안

1. 지방채무 현황

2008년 글로벌 경제위기의 효과적 대응을 위한 정부의 확장적 재정정책이 요구됨에 따라 지방채무는 급증하는 추세를 보이고 있다. 예를 들어 2009년도 지방채무 발행물량은 8.5조원인데, 이 중에서 희망근로사업 매칭비 1.6조원(국채 22조원), 세계개편에 따른 교부세 감소보전분(2.2조원) 등이 포함되어 있다. 이에 따라 지방채무는 1996년 이후 17조원 내외에서 정체되었으나 2009년 25조 5,531억원으로 급증하였으며, 2010년에도 28조 9,933원으로 확대되었다(원금 잔액기준).

〈그림 1〉 지방채무 추이



지방채무의 이러한 급증은 지방재정의 건전성 확보에 큰 위협을 안겨주고 있다. 채무관련 재정지표를 보면, 아직까지 재정위기를 우려할 정도의 수준이라고 보기는 어렵지만 그렇다고 해서 경시할 수도 없는 수준으로 판단된다. 가장 대표적인 예산대비 채무비율을 보면 2008년까지 계속 감소현상을 보이다가 2009년 재정조기집행을 위한 재원확보, 세입감소 대응 등으로 지표값이 상승하였다는 사실 자체가 경각심을 갖고 관리단계에 들어가야 한다는 의미로 해석해야 할 것이다.

〈표 9〉 예산대비 지방채무비율

(단위: %)

연도별 주체별	2000	2002	2004	2006	2008	2009	2010
합계	22.27	14.27	13.28	11.62	10.87	12.84	13.71
특별·광역시	38.05	31.26	24.19	21.16	19.89	22.77	23.83
도	12.34	4.77	6.99	8.44	9.08	11.88	13.26
시	25.62	15.02	14.52	12.29	11.04	11.85	12.35
군	15.53	8.78	8.29	5.56	4.05	5.79	5.82
구	2.33	1.91	1.25	1.34	1.20	1.31	1.49

2. 지방채시장 현황

1) 지방채 발행시장의 과점화

오늘날 지방채시장의 당면 과제는 발행시장 자체가 일부 자치단체에 과점되어 있다는 사

실이다. 2010년 말 현재 지방채 총잔액의 합계는 28조 9,933억원으로 특별·광역시의 발행액이 전체의 46.6%를 차지하며 도 24%로 광역자치단체가 지방채 발행시장의 70.6%를 차지하고 있다. 이는 재정자립도가 낮은 기초자치단체는 재원부족에도 불구하고 지방채발행 소극적이고, 상환재원 확보를 위한 재정부담이 크기 때문이다.

〈표 10〉 자치단체 계층별 지방채무 현황

(단위: 억원)

주체별 \ 연도별	2000	2002	2004	2006	2008	2009	2010
합계	187,955	170,903	169,459	174,351	190,486	255,531	289,933
특별·광역시	87,444	92,183	83,178	78,610	90,638	120,594	134,965
도	22,437	15,689	21,059	32,666	39,082	56,506	69,478
시	58,984	46,690	49,743	49,728	47,845	59,731	66,058
군	17,085	14,569	13,982	11,627	10,817	15,750	16,333
구	2,005	1,772	1,497	1,720	2,104	2,950	3,099

2) 지방채 인수시장의 여건 불리

우리나라의 지방채 발행은 시장기구에 의해 자율적으로 형성되기보다는 공공자금 중심으로 이루어지는 일종의 ‘준 보조금(quasi-subsidy)’적 메커니즘에 의한 협의방식으로 이루어지고 있다. 지방채 인수시장이 자유경쟁시장이 아닌 정책적 수요·공급의 역학관계에 의해 움직이는 통제시장적 특성을 지니고 있는 것이다. 연도별로 차이가 있지만 통상 공공자금이 전체 지방채 소화의 80%-90%를 차지하는 반면 순수한 의미의 ‘시장성자금’인 민간자금은 10%도 미치지 못하는 실정이다.

〈표 11〉 지방채 인수자금 현황

(단위: 억원)

구 분	2000	2002	2004	2006	2008	2009
합계	187,995 (100%)	170,903 (100%)	169,459 (100%)	174,351 (100%)	190,486 (100%)	255,531 (100%)
정부자금	88,239 (52.8%)	107,031 (62.6%)	100,300 (59.2%)	93,967 (53.9%)	83,703 (43.9%)	120,849 (47.3%)
지방 공공자금	49,569 (26.4%)	38,103 (23.3%)	52,214 (30.8%)	66,837 (38.3%)	81,897 (43%)	88,989 (34.8%)
외화자금	9,232 (4.9%)	4,614 (2.7%)	3,176 (1.9%)	1,701 (1.0%)	109 (0.06%)	29 (0.01%)
민간자금	6,198 (3.3%)	4,621 (2.7%)	1,901 (1.1%)	3,277 (1.9%)	8,083 (4.2%)	15,702 (6.1%)
모집공채	12,334 (6.6%)	3,179 (1.8%)	1,125 (0.7%)	225 (0.1%)	225 (0.12%)	9,740 (3.8%)
매출공채	11,061 (5.8%)	13,287 (7.8%)	10,752 (6.3%)	8,344 (4.8%)	16,694 (8.75%)	20,213 (7.9%)

공공자금 중에서도 60%나 차지하는 정부자금은 최근의 저금리 상황에 비추어 보면 상대적으로 높아 정책금융으로서 역할을 수행하지 못하고 있다. 지역개발기금도 이제는 양질의 인수자금으로서 한계를 보이고 있다. 특히, 정부자금은 국가예산의 압박으로 점차 축소하려는 경향을 보이고 있어, 정부자금 등 기존의 공공자금을 대체할 수 있는 장기저리의 인수자금이 필요한 실정이다.

〈표 12〉 주요 공공자금 융자조건

자금선	지 원 사 업 명	차입선	융자금리 (%)	상환 기간 (거치)	소관 부처
□ 정부특별회계					
농어촌구조개선 특별회계(농특)	농어민후계자 육성자금	농협	3.0	10(5)	농림부
	축산분뇨처리시설 자금	"	3.0	7(3)	"
	미곡종합처리장운영 자금	농협	2.0	1	"
	농업종합자금	"	3.0	10(3)	"
	재해대책자금	"	1.55	10(5)	"
환경개선 특별회계 (환특)	중소도시 지방상수도 지원	환경관리공단	4.12	10(5)	환경부
	하수처리장 관거정비	"	4.12	10(5)	"
	재활용 산업지원	"	4.12	3(2)	"
□ 정부관리기금					
수산발전기금	농수산물도매시장 건립	농수산물 유통공사	3.0	10(5)	국토부
			4.0	7(3) 3(2) 1.2	
공공자금관리기금 (재정융자특별회계와 통합)	국민복지의 향상과 주요산업의 지원을 위한 사업	기 획 재정부	4.49 (3/4분기)	10(5)	기재부 국채과
□ 지방공공자금					
지역개발기금	상하수도사업 기타사업	시·도 "	연3.0~4.0%	10(2)	시·도 "
			연3.5~4.5%	5(3)	
청사정비기금	자치단체청사 신·증축	한국지방 재정공제회	연3.0%	10(2)	한국지방 재정공제회

또한, 모집공채 발행물량이 매우 적어 유통금리를 통한 자치단체의 재정건전성을 확인하는 가격신호기능이 거의 작동하지 못하고 있다. 현재 지방채시장은 기반 구축이 마련되어 있지 못할 뿐 아니라 시장보완적 기능도 미약하며 지방채 공모 활성화를 여건이 매우 미흡하다고 볼 수 있다. 일본처럼 지방채 발행을 전담하는 금융기구가 없어 지방채 통합발행과 같은 시장 보완기능이 작동되지 못하며, 개별 자치단체가 공모채를 발행할 경우 경쟁성이 떨어져 공

모시장 형성에 큰 장애로 등장하고 있다. 특히, 기초단체의 경우에는 전문성과 행정비용을 크게 요구하는 모집공채시장을 활용하는 일이 매우 어렵다고 판단된다.

요약하면, 오늘날 지방채시장은 공공자금의 높은 조달비용으로 양질의 인수자금이 필요하며, 공모채발행의 규모화와 활성화를 통하여 시장기반을 구축하고 가격신호에 의한 자율규제가 필요한 시점으로 사료된다. 만기 4년 이하의 지방채가 13.0%나 차지하고, 저금리 금융상황에 걸맞지 않게 연리 4% 미만의 지방채가 53.1%에 불과하다는 사실이 이를 잘 설명해 준다.

〈표 13〉 지방채무 상환기간별, 이자율별 현황

(단위: 억원)

연도별 주체별	합계	1-4년	5-9년	10-15년	16년이상	평균
합계	255,531 (100%)	33,279 (13.0)	54,396 (21.3)	161,977 (63.4)	5,879 (2.3)	
특별·광역시	120,594	17,715	26,325	71,158	5,396	-
도	56,506	10,367	11,146	34,842	151	-
시	59,731	4,642	14,404	40,388	297	-
군	15,750	436	2,027	13,252	35	-
구	2,950	119	494	2,337	-	-

(단위: 억원)

연도별 주체별	합계	4%미만	4%이상 5%미만	5%이상 6%미만	6%이상 8%미만	8%이상	평균
합계	255,531 (100%)	135,734 (53.1)	86,007 (33.7)	31,529 (12.3)	2,011 (0.8)	250 (0.1)	
특별·광역시	120,594	65,293	36,413	18,076	812	-	-
도	56,506	31,720	22,470	2,248	68	-	-
시	59,731	30,527	18,994	9,107	893	210	-
군	15,750	6,686	7,193	1,593	238	40	-
구	2,950	1,508	937	505	-	-	-

3. 지방채시장의 선진화와 지역상생발전기금의 관계

낙후된 지방채시장의 한계를 감안할 때 현행 지방채시장은 다음의 기초하에서 발전하는 편이 바람직하다. 먼저 중앙정부를 비롯한 공공자금의 의존도가 압도적이기 때문에 민간 상업은행과 채권시장 중심으로 재편되어야 한다. 다만, 다만, 급격한 전환 시 재정여건이 어려운 자치단체의 재정위기 가능성을 차단하기 위하여 지방채 전담 금융기구를 설치할 필요가 있다.

지방채 전담 금융기구는 재정건전성이 크게 위협받는 자치단체, 공공복리에 절대적으로 필요하지만 금융권의 지원 대상에서 제외된 사업 등을 대상으로 장기저리의 자금지원기능을 수

행할 수 있다. 즉, 지금의 지방채시장은 공공자금 중심에서 민간자금 중심으로, 공여기관이 정부 등 공공기관에서 민간금융기관 중심으로 이행하여 자치단체가 자기 신용력에 근거하여 자금을 조달하고, 재정책임성을 평가받는 체제로 전환해야 비로소 선진화 된 지방채시장이 구축된다.

전술한 지방채시장의 선진화를 위한 대안으로는 현실적으로 지역상생발전기금 이외의 대안을 찾기가 쉽지 않다고 보여진다. 지역상생발전기금은 조합채 발행, 출연금, 자치단체 여유재원의 연계·활용 등으로 지방채 전담 금융기구 설치 시 예상되는 채원조달 부담을 줄일 수 있다. 또한 지역상생발전기금은 장기저리의 지방채 인수자금으로 운용하면 지방채시장의 활성화는 물론이고 지역개발기금의 안정적·효율적 운용에도 도움을 주는 부수적인 효과도 기대할 수 있다. 지방채시장을 공공자금 중심의 증서차입 방식에서 공모채 발행방식으로 전환할 수 있는 여건을 제공하며 통합지방채 발행으로 조달비용 절감, 유통시장 활성화, 자치단체 신용평가시장 형성 등 다양한 정책효과를 기대할 수 있게 된다.

IV. 지방채전담 금융기구 설치를 위한 기본구상

1. 기본방향

지역상생발전기금이 갖는 역사적, 정책적 의의를 감안할 때 10년 한시채원으로 종료하기 보다는 당초 구상한 수평적 재정조정제도로서 정체성을 분명히 하여야 할 필요가 있다. 아울러 비수도권의 유망 중소기업에 대한 투자확대, 일자리 창출, R&D 기반구축 및 혁신인자 확산 등으로 내발적 발전역량을 강화시켜 본래 의도한 수도권과 상생발전을 촉진하는 재정지원 수단으로 기능하여야 한다.

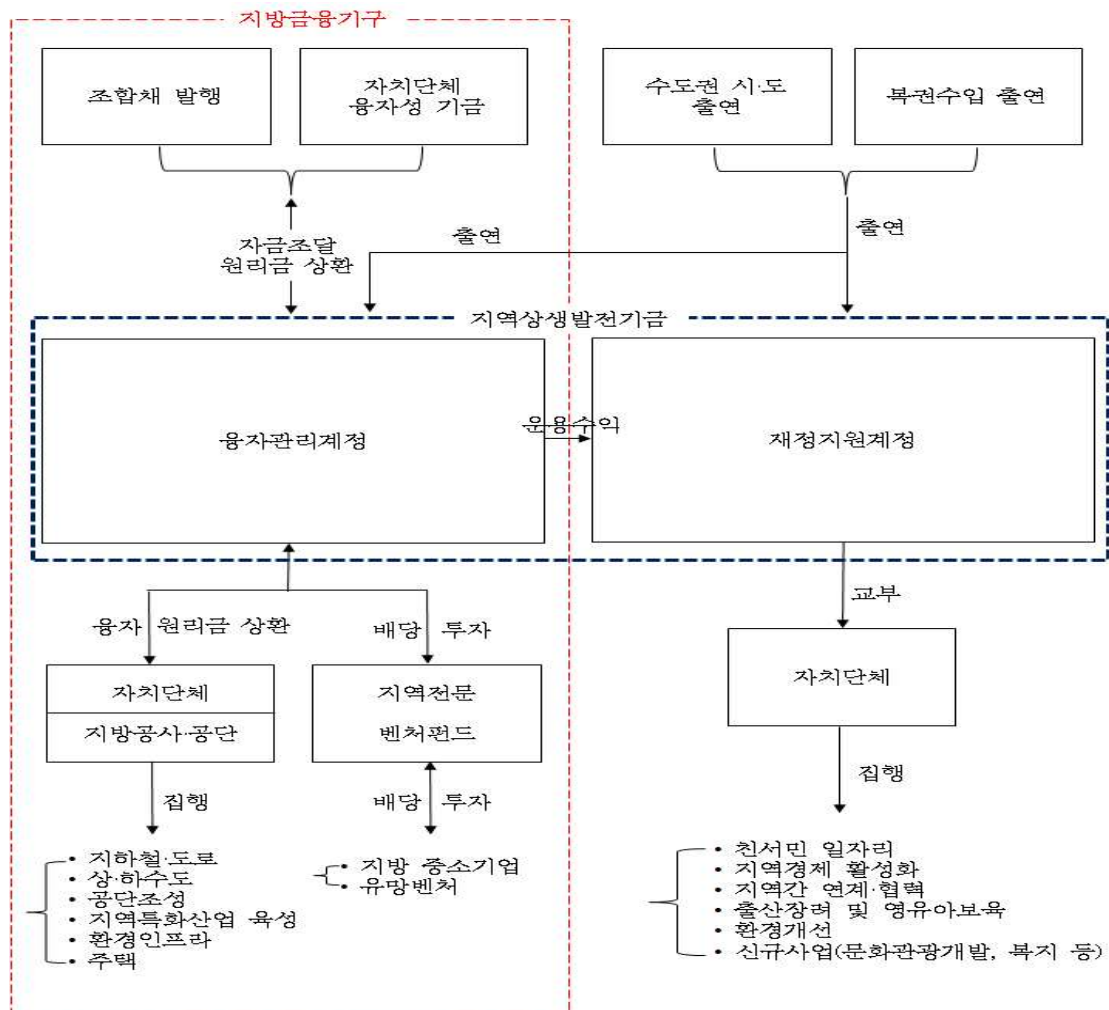
이를 위해서는 법적 추진기반을 정비함으로써 채원조달의 안정성을 확보하는 방안이 우선적으로 검토되어야 한다. 지방재정 건전성이 급속히 악화되는 현실을 타개하는 수단으로서, 그리고 지역상생발전기금의 지속가능한 운용여건을 마련하는 수단으로서 융자관리계정의 활성화를 적극 검토되어야 한다. 특히, 일본의 지방금융기구와 같은 지방채 전담 금융기구의 역할까지 기능을 확대하는 전략이 필요하다. 지방채발행 수요가 높은 문화·체육·복지시설, 재해복구, 상·하수도, 도로, 지방공단 조성 등의 지역발전사업을 지원하기 위해서는 지방채 전담 금융기구의 설치가 효과적인 대안이기 때문이다.

2. 용자관리계정의 활성화

1) 용자관리계정 활성화의 기본모형

최근 지방재정의 건전성이 약화되는 추세에 있으나 중전 장기저리의 공적 인수기능을 수행한 정부자금, 자치단체 공공자금의 역할이 축소되거나 폐지되는 경향에 있다. 공공자금 관리기금은 폐지방안을 적극 검토 중이며 지방개발기금의 장기저리용자기능이 하락하고 있다. 따라서 용자관리계정은 지방자치단체의 일반회계 및 특별회계 지방채사업, 지방공사 및 지방공단의 각종 지역개발사업에 대한 양질의 용자기능을 수행함으로써 지방재정 건전성을 지원하는 역할을 수행하도록 한다.

〈그림 2〉 용자관리계정 활성화의 기본모형



용자관리계정은 일본의 '지방공공단체 금융기구'를 역할모델로 설정할 수 있다. 일본은 일

찍이 1957년 ‘공영기업금융공고법’에 근거하여 공영기업금융공고를 설치하고, 이를 지방채 전담 금융기구로 활용하여 왔으나 2008년 지방공공단체 금융기구로 확대 개편하였다. 이는 일본경제의 장기침체와 이를 극복하기 위한 경기부양 목적의 지방채 발행으로 급격히 악화된 재정건전성을 지원하는데 일차적인 목적이 있으며 부수적으로 지방채시장의 선진화를 기대하였다.

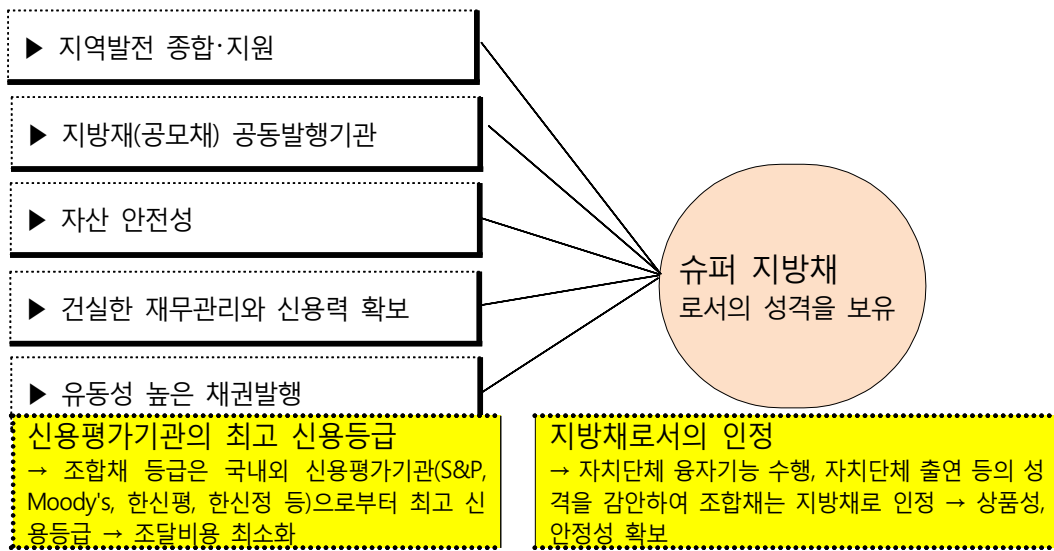
지역상생발전기금의 용자관리계정이 일본의 지방공공단체 금융기구의 역할 수준으로 발전하기 위해서는 수도권 시·도의 출연금 확대, 조합채 발행에 의한 양질의 장기저리자금을 융자할 수 있어야 한다. 용자대상이 대부분 지역개발사업인 현실을 감안하여 출연의 주체도 비수도권의 시·도, 기초자치단체까지 확대할 필요가 있다. 즉, 수도권 시·도의 출연금은 재정지원사업에 충당하되, 지방소비세 확대에 발맞춰 추가되는 출연금을 용자관리계정으로 활용한 다. 용자관리계정은 수도권 시·도의 출연금 이외에 비수도권 시·도의 출연금, 조합채 발행으로 재원을 조성하며 용자수익금으로 독립채산의 기반을 확보하도록 한다.

2) 조합채 발행

지방금융기관의 조달비용을 최소 수준으로 유지하기 위해서는 국내 최우수 신용등급이 필수적이다. 이를 위해서는 조합채가 지방채로서 위상을 인정받는 것이 유리하다. 국공채에 준하는 공채로서 위상을 확보할 때 채권시장에서 투자상품으로서 가치와 안정성을 인정받아 발행·인수·유통의 단계에서 기능이 효과적으로 작동되기 때문이다.

이러한 맥락에서 일본의 지방금융기구 채권과 같은 ‘슈퍼 지방채’ 성격을 부여하여야 한다. 조합채가 슈퍼 지방채로 기능하기 위해서는 자치단체의 공모채를 흡수하여 용자관리계정에서 공동으로 발행하는 전략이 효과적이다. 이 경우 자치단체가 개별적으로 발행하는 방식에 비하여 발행비용 절감, 공모채의 상품성 및 유통성 제고 등의 장점이 있으며 지방채시장의 미시적 구조가 강건해지는 효과가 발휘될 수 있다. 조합채 발행 및 자치단체 공모채 공동 발행으로 지방채시장의 가격원리를 작동시키는 benchmark 역할을 수행하며 지방채 실무자교육, 시장참여자 정보제공 등 사회적 기능도 가능하다.

〈그림 3〉 조합채 발행의 전략



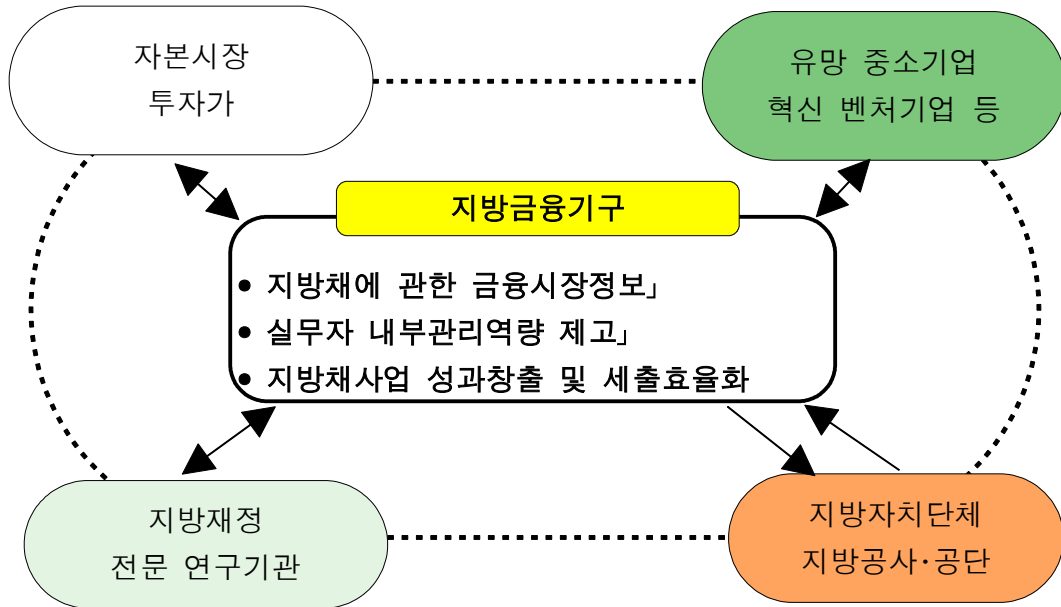
3. 정책기능 및 역할

지방채전담 금융기구는 양질의 용자기능 이외에 지방채시장의 선진화를 선도하는 중추적인 기관으로서 역할을 수행하도록 한다.

동 기관은 조합채 발행 및 자치단체 공모채 공동발행으로 지방채시장의 가격원리를 작동시키는 benchmark 역할을 수행하며 부수적으로 지방채 실무자교육, 시장참여자 정보제공 등 사회적 역할도 추진할 수 있다. 다만, 이러한 역할을 수행하기 위해서는 지방채전담 금융기구에 법인격이 부여되어야 한다. 그 구체적인 현대는 행정행위가 가능한 지방자치단체조합, 공사, 공단의 방식이 바람직하다. 일본의 사례를 보면 '법인'으로 규정하고 있으며 자치단체가 공동으로 운영하는 방식을 취하여 지방자치단체조합과 공사·공단의 성격이 혼재되어 있다.

우리의 경우에는 지역상생발전기금이 이미 지방자치단체조합 방식으로 운영하고 있다는 점, 공사·공단에 비해 자금조달비용의 절감에 유리하다는 점, 특별교부세 등 재정지원 측면에서도 유리하다는 측면에서 지방자치단체조합 방식이 바람직하다는 판단이다.

〈그림 4〉 지방채전담 금융기구의 역할



결국 지방채전담 금융기구의 역할은 공모채 발행과 관련된 직접금융시장과 장기저리의 간접금융시장에 따라 차별적인 순기능이 기대된다. 차입조건이 불리한 지방채무를 장기저리의 융자금으로 차환하는 차환채 인수를 적극 실시하여 재정건전성 조기회복 촉진하며, 자치단체의 공모채를 지방금융기구가 인수함으로써 증권발행 지방채시장의 선진화 기반을 조성하는 기폭제 역할을 수행할 수 있다.

〈표 14〉 지방채전담 금융기구의 정책의의

	정책적 의의
직접금융시장	<ul style="list-style-type: none"> • 조합채의 적정규모 발행, 정기발행으로 발행·인수시장 활성화 • 조합채의 지표채권 육성 및 지표금리 형성, 전문 딜러기관 육성 등 증권발행 지방채시장의 하부구조 구축 • 자치단체 공모채 통합발행으로 자치단체 신용평가제도 도입·운영 • 자치단체 재정운용 성과와 관련된 신용등급 공시 등으로 재정책임성 제고
간접금융시장	<ul style="list-style-type: none"> • 용자관리계정 활성화를 통한 지역상생발전기금의 지속가능 발전 • 장기저리 용자 지원으로 지방재정 건전성 강화 • 비수도권 자치단체의 현안사업 적기 지원을 통한 지역발전 촉진 • 조합채의 정기 발행으로 증권발행 지방채시장 형성 및 지방채시장 선진화 견인

4. 지원사업 및 지원조건

1) 지원사업

그동안 지방채수요가 큰 도로, 상·하수도, 지하철, 문화·체육시설, 택지·공단 조성, 재해복

구 등의 현안사업을 대상으로 장기저리의 자금을 지원하도록 한다. 아울러 용자관리계정의 대상사업은 지방의견조사 결과를 토대로 지방채수요가 큰 분야를 중심으로 적극 발굴할 필요도 있다. 지역상생발전기금의 고유 목적을 감안하여 지역발전 기반구축사업, 자립적 지역발전에 필요한 역량강화사업, 지역간 연계·협력사업, 지역이 보유한 자원을 활용하는 창조지역사업, 고용창출 등 지역경제 활성화와 관련되는 사업들이 우선적인 검토 대상이다.

구체적으로 열거하면 다음과 같다. 지역경제 활성화 관련 사업은 지역내 특산물이나 기술을 활용한 특화산업 육성사업(고부가가치화, 마케팅, 판로개척, 인력양성 등), 기업유치에 필요한 기반조성사업(도로 개설 및 확·포장, 상·하수도, 환경시설 등), 기술지원사업 등이 적격 지원사업에 해당한다. 지역내 역량강화 사업으로는 자조적 발전에 필요한 리더양성, 전문가 네트워킹 등 혁신체계 구축사업, 마을단위 역량강화사업 등이 있다. 지역고용 촉진 사업으로는 지역고용을 촉진하는 직업훈련사업, 취업알선사업, 사회공동체사업(사회적 기업 및 Community Business 등) 등을 검토할 수 있다. 교육, 의료, 복지 등 주민행복에 필수적인 사업이나 혐오시설이나 선호시설에 대한 지역간 협력사업도 우선적으로 지원해야 할 사업이다.

2) 지원조건

<표 13>에서 살펴본대로 지방채무 차입조건을 보면 농어촌구조개선특별회계의 용자금리가 1.55%~3.0%로 가장 낮고 그 다음으로는 청사정비기금(3.0%), 수산발전기금(3.0~4.0%), 지역개발기금(3.0~4.5%), 환경개선특별회계(4.12%) 등으로 나타나고 있다. 반면에 대표적인 정부자금인 공공자금관리기금은 이자율이 4.49%로 매우 높은 수준이다.

이러한 용자조건은 국내 시장금리인 국고채금리, CD금리, 회사채 이자율보다도 높은 수준으로 불리한 여건 속에서 지방채를 발행하고 있음을 알 수 있다. 따라서 용자관리계정의 자립기반 구축에 요구되는 적정 수준의 수익성을 창출하면서 본래 목적인 양질의 자금지원 효과도 충족하기 위해서는 3% 이하를 용자금리가 적용되어야 할 것이다.

참고문헌

- 국회예산정책처, 「지방자치단체 재정난의 원인과 대책」, 2010
- 신유호, “지역상생발전기금사업 성과분석 방향”, 「지방재정과 지방세」, 통권 제32호, 한국지방재정공제회, 2010. 9
- 양영철, “지방재정건전성제고를 위한 지역상생발전기금의 역할과 향후 발전방안”, 「2010 지방재정 세미나 발표논문집」, 지방재정학회, 2010. 6
- 양영철, “지방소비세제도와 지역상생발전기금의 활성화 과제”, 「2011 지방세 세미나 발표논문집」, 지

방재정학회, 2011. 6

조기현, “지역상생발전기금의 정책적 의의와 향후 운용방향,” 「지방재정과 지방세」, 2010년 9월호, 한국 지방재정공제회

조계근, “지역상생발전기금의 합리적 개선방안,” 「지방재정과 지방세」, 2011년 10월호, 한국지방재정공제회.

한국지방행정연구원(2012), 「2011년 지역상생발전기금 성과분석」, 한국지방재정공제회 용역보고서

한국지방행정연구원(2013), 「2012년 지역상생발전기금 성과분석」, 한국지방재정공제회 용역보고서

행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 각년도.

행정안전부, 지방자치단체 기금운용 ‘10년 결산 및 ’11년 운용계획, 2011

행정안전부, 「2012년도 지방채발행계획 수립기준」, 2011.

행정안전부, 「지방재정투융자사업 심사 매뉴얼」, 2010.

한국지방재정공제회, 「지역상생발전기금조합 회의록」, 2010

일본지방공공단체금융기구, <http://www.jfm.go.jp>, 「일본의 지방공공단체금융기구 관련법령 등」, 2009

東京都, 「都區財政調整について」, 1998.

財務省 財務總合政策研究所, 「地方財政システムの國際比較」, 2002