



지방채 발행제도의 현실과 향후 과제

임 성 일*

I. 서 론

현 정부는 지방분권 정책에 관한 한 역대 어느 정부보다 많은 관심을 두고서 관련 정책을 추진해 왔다. 분권정책의 공과와 성공 여부에 대한 객관적 평가는 보다 많은 시간이 경과한 후에야 알 수 있겠지만, 지방으로 권한을 이양하고 지방자치단체의 자율성을 높이고자 다양한 정책수단을 모색한 점은 일단 인정할 수 있다. 지방분권을 지향하는 세계적 조류나 국내적 상황을 인식하면 지방재정의 운영 자율성을 확대하는 것이 우선적으로 필요하며, 아울러 그에 상응하는 재정의 책임성과 투명성 제고에 대한 사회적 요구를 충족시켜 주는 것도 절실한 과제이다. 그것은 지방분권의 핵심수단이라 할 수 있는 재정분권이 권한과 재원의 이양을 함축하는 재정 자율성을 한 축으로 하면서 재정 책임성 (fiscal accountability)을 또 다른 한 축으로 요구하기 때문이다.

정부는 지방자치단체의 재정 자율성 제고 차원에서 지방예산편성지침제도를 폐지하고 지방채 발행 총액한도제를 도입하는 등 다양한 노력과 정책을 시도하였는데, 진정 이들이 지방재정의 자율성을 높

* 현 한국지방행정연구원 선임연구위원

The Univ. of Texas at Austin 경제학박사, 영국 외무성후원 케임브리지대학교 객원연구, 행정자치부 정책평가위원, 국무총리실 수질개선단 점검위원, 한국지방재정학회 이사

였는지에 대하여는 아직 객관적인 실증분석 결과가 없어서 제대로 답할 수가 없다. 2006년에 도입된 지방채 발행 총액한도제도의 경우 이론과 제도 면에서는 분명 지방자치단체의 기채 자율성을 높여주는 것으로 평가되지만, 현상적으로는 동 제도의 도입 이후 지방자치단체의 지방채 활용 행태나 방식에 있어서 큰 변화가 없고 지방의 반응 또한 다소 미온적인 듯하다.

지방채발행제도는 조세제도, 재정이전제도(지방교부세·국고보조금제도 등)와 더불어 정부간 재정관계를 형성하는 주요 수단으로 간주된다. 하지만 우리나라의 경우 중앙·지방정부간 재정관계가 역사적으로 조세제도와 재정이전제도를 중심으로 형성되어 온 관계로 지방채가 정부간 재정관계에서 차지하는 위상과 중요성은 극히 제한적인 수준에 머무르고 있다. 지방채의 활용 정도에 따라 국가와 지방간의 재정 할당(fiscal assignment)과 중앙·지방재정간의 상호 연계적 운영에 상당한 영향과 변화가 주어질 수 있음을 인식할 때, 앞으로 지방채제도가 정부간 재정관계에서 차지할 위상이나 제도적 잠재력에 대해 다각도에서 깊이 검토할 필요가 있다.¹⁾

이론적으로 보면 지방채 수단을 적절히 활용해서 지역에 필요한 자본투자사업을 잘 추진할 경우 해당 자치단체의 자본투자와 주민복지에 긍정적인 영향이 나타나 재정자원의 효율적 사용 효과가 발생한다. 물론 채무행위는 기본적으로 재무 위험성 문제를 안고 있지만, 그것은 채무 주체가 재정의 건전성 범위 내에서 기채의 규모와 조건을 적절히 관리한다면 충분히 최소화시킬 수 있다. 우리나라의 경우 특히 근년에 와서 다수의 지방자치단체들이 지방채 수단을 소극적으로 활용하거나 기피하는 경향을 보이는데, 이에 대하여는 심층적인 분석·검토와 함께 보다 적극적인 정책대안을 모색하는 접근이 요구된다.

주요 국가의 사례를 살펴보면, 지방채 발행정책은 중앙정부가 지방정부의 자율성을 크게 존중하는 경우로부터 엄격한 승인조건 하에 지방채 발행을 극히 제한적으로 허용하는 경우에 이르기까지 국가별로 상이한 정책기조가 전개되고 있다. 지방채 발행 정책기조와 세부 운영시스템은 각국의 정치·경제·인구·사회적 여건에 따라 상당 부분 차이가 있지만, 그럼에도 불구하고 다음과 같이 몇 가지 정형화된 특징적 현상들을 추출해 볼 수 있다.

- (1) 지방채 발행은 자본투자사업에 한해 허용되며, 경상지출이나 적자 충당을 목적으로 활용할 수 없다(소위 “황금률(golden rule)”이라고 지칭함).
- (2) 국가별로 정도가 다르지만, 지방채 발행에 대해 중앙정부 또는 주정부가 기본적 통제를 가하거나 가이드라인을 제시한다.

1) 세계 각 국은 지방채 발행정책에 대한 기본원칙과 제도적 운영 장치를 고안함으로써 지방채 발행을 통한 정부간 재정관계의 수위를 조정하고 있다.

- (3) 지방채 시장이 가장 발달한 미국의 경우에도 대부분의 주정부는 지방정부의 차입규모 상한 설정, 기재목적 제한 등 지방채 발행과 관련된 규제를 가하고 있으며, 상당수의 주에서는 발행기간, 상환이자율에 대해 제한을 가하고 있다.
- (4) 예외적이지만 일부 국가에서는 지방채 발행을 지방자치단체의 자율에 맡기고 있고, 또한 신용평가제도를 활용하는 국가도 있다.
- (5) 각국은 지방채 발행을 승인하거나 한도를 설정하는 과정에서 세입과 같은 유량(flow)과 재산세 과표 등 저량(stock) 지표를 사용해서 발행규모나 상환액의 적정성을 판단하고 있다.

우리나라의 지방채 발행제도는 일본 제도의 영향을 받아 현재의 지방채발행 총액한도제도가 도입되기 이전까지는 중앙정부가 지방자치단체의 지방채 발행을 엄격히 통제·관리하는 기재승인제도를 채택하였다. 동 제도는 중앙정부가 지방채를 발행할 수 있는 지방자치단체(“적채단체”)와 사업(“적채사업”)에 대한 기준을 제시하고, 그 조건을 충족하는 자치단체와 사업에 한해 지방채 발행을 허용하는 것을 기본 운영원리로 한다. 현행 지방채 발행 총액한도제도는 종전 기재승인제의 한 변형으로 간주되며, 중앙정부가 사업별 승인 방식을 포기하고 지방자치단체의 지방채 발행 능력을 감안하여 그 범위 내에서 포괄적으로 지방채 발행을 승인하는 운영시스템을 골자로 한다. 이러한 제도 변화는 지방채무를 세부적으로 관리하기보다 총량적으로 관리함으로써 전체 지방채무는 그대로 통제하면서 지방자치단체의 재정운영 자율성을 높여주는 장점을 갖는다. 하지만 이와 같은 거시적 장점에도 불구하고 현재의 총액한도제는 한도의 설정 대상 및 기준, 채무 범위와 대상 예산회계, 지방자치단체의 역할, 낮은 한도액 충족률 등의 측면에서 개선의 여지를 안고 있다. 한편 총액한도제도만의 문제로 보기는 어렵지만, 현상적으로 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용한 결과 총액한도제의 도입을 전후로 지방채 활용도가 크게 저하되는 현상도 이 시점에서는 한번쯤 깊이 점검해 보아야 할 과제이다.

이와 같은 문제 인식을 가지면서 이 글은 지방채 발행에 관하여 거시적 관점에서 그 역할과 의미 그리고 최근의 주요 이슈들을 살펴보면서 아울러 동 제도가 중장기적으로 개선, 발전해 나가야 할 정책의 방향성을 모색하는데 그 목적이 있다. 이 과정에서는 특히, 현 정부의 출범 이후 새롭게 도입된 지방채 발행 총액한도제의 운영 상태와 문제를 파악하고 그를 토대로 지방재정의 차입재정에 대한 중장기 기초를 모색하는데 중점을 두고 있다.

II. 지방채 발행에 관한 관점과 우리나라의 현실

1. 지방채 발행을 둘러싼 다양한 관점

중앙정부와 지방자치단체는 다양한 행정활동을 수행하며, 이를 위해 정부는 항상 충분한 재정자금을 필요로 한다. 정부의 재정자금은 크게 보아 국(주)민이 부담하는 조세를 통해 조달하는 경우(“tax financing”)와 재정의 적자를 보전하거나 자본투자의 진작을 위해 자금차입을 통해 조달하는 경우(“deficit financing”)로 구분된다. 전자는 모든 나라에서 보편적으로 활용하고 있고, 후자는 각국의 경제·정치·사회적 환경에 따라 국가별로 활용의 내용과 수준을 달리하고 있다. 후자는 다시 정부가 재정활동을 수행하는 과정에서 부득이 자금을 차입하는 경우와 정부가 사전에 구상한 계획에 입각해서 자금을 차입하는 경우로 구분할 수 있다. 예를 들어, 정부가 예상한 세수입이 제대로 들어오지 않아 본래 계획한 행정서비스를 제공할 수 없는 상황이 발생할 때 정부가 부득이 적자 공채를 발행해서 그 부족분을 충당하는 경우이다. 이와 달리 정부가 당초 예산을 수립하는 단계부터 특정 자본투자사업을 차입자금원(채무행위)에 의해 수행하기로 계획하고 예산을 편성·집행하는 경우를 상정할 수 있다. 예컨대, 국가가 고속도로 건설과 같은 대규모 SOC투자 사업을 수행하고자 할 때 단년도 재정으로 그것을 감당할 수 없음을 감안하여 차입재정을 활용하는 경우나, 지방자치단체가 교량이나 컨벤션 센터를 건립하는 과정에서 사전에 차입재정을 활용하기로 결정하는 경우가 이에 해당한다. 그밖에 채무조건이 불리한 기존의 지방채를 상환하기 위해 채무조건이 양호한 신규 지방채를 발행하거나 민간 부문의 활동을 지원할 목적으로 지방채를 발행하는 경우 등이 있다. 우리나라에서는 지방자치단체의 적자 공채 발행은 허용하지 않고 있으며, 주로 지방의 자본투자사업에 필요한 재원조달 수단으로서 지방채 발행을 허용하고 있다.

세입과 세출의 불균형을 충당할 목적으로 발행하는 적자공채는 기본적으로 문제가 있지만, 중장기적으로 많은 사회적 혜택을 가져다주는 사회간접시설 등 자본투자를 진작시킬 목적으로 국가와 지방자치단체가 활용하는 차입재정 행위는 그 나름으로 중요한 재정적 기능과 역할을 수행한다. 만일 지방자치단체가 주민복지와 직결되는 지역의 자본투자를 진작시키기 위해 재정능력(또는 채무변제능력)의 범위 내에서 지방채를 발행하였다고 가정할 때, 해당 자치단체가 향후 부담해야 할 원리금에 비해 투자시설의 자산 가치와 그로부터 창출되는 주민혜택의 경제적 가치가 더 큰 것으로 나타난다면 이 자치단체의 지방채 발행은 경제·재정적으로 “비용 효과적(cost effective)”이다. 이와는 달리 만일 해당 자치단체가 자신의 변제능력을 넘어 과도한 지방채 발행을 하거나, 투자시설의 자산 가치와

주민혜택이 지방채 원리금에 미치지 못한다면 이 자치단체의 지방채 발행은 문제가 있다.

역사적으로 지방채를 포함한 정부의 공채 발행에 대해 그것을 적극적으로 지지하는 공채론자와 정부의 채무행위를 부정적으로 인식하는 비공채론자 간에 찬반 논쟁이 전개되어 왔다. 하지만 이것은 거시적 관점에서의 일반론적 논쟁이며, 실제적으로는 각 경제주체가 직면하는 단·장기 현실 상황에 따라 공채론자와 비공채론자의 논점과 주장은 상이한 설득력을 갖게 된다. 지방채 발행은 모든 경제주체가 직면하는 경제적 선택의 문제 즉, ‘주어진 예산제약(budget constraint)하에서의 경제적 효과 극대화’ 문제로 귀착된다. 따라서 지방채 발행과 관계되는 경제적 관점은 ‘발행하는 것이 좋다, 나쁘다’에 주어지지 않고, 어떤 상황에서 어떤 목적과 조건과 범위에서 그것을 적절히 활용하는가에 초점이 주어져야 한다. 동일한 재정규모의 두 지방자치단체가 동일한 조건의 지방채를 발행할 경우에도 만일 각 단체가 처한 재정·경제적 상태에 차이가 있다면, 지방채 발행에 따른 지역사회의 ‘비용-효과’는 각기 달리 나타난다.

민선자치가 실시된 지 10 여년이 지났고, 지방재정은 2006년을 기점으로 사상 처음 100조원 시대에 진입하였다. 지난 10여 년간에 있었던 지방재정의 가장 큰 변화를 들자면, 재정규모의 급성장을 지적할 수 있다. 지방재정의 급성장 과정에서 지방교부세와 국고보조금 등 이전재정의 규모와 역할이 크게 늘어난 데 비해 지방세와 지방채가 담당하는 역할과 중요성은 상대적으로 위축되는 경향을 보였다. 특히, 지방채의 발행 경향은 2000년 이후 총량 면에서 매년 크게 변하지 않았고, 소수의 광역자치단체를 제외한 대다수의 자치단체들은 매우 제한적이고 소극적인 시각에서 지방채를 운용한 것으로 파악된다. 이것을 현상 그대로 인식하면 우리의 지방재정 운영이 공공채무에 대해 부정적인 견해를 표방하는 비공채론자의 이론에 의해 영향을 받고 있는 것처럼 보인다. 지방채가 자본투자사업의 원활한 추진을 위한 재원조달 수단으로서 기능할 뿐 아니라 자율성, 책임성, 계획성, 효율성 등 다양한 재정운영원리와 연계되는 현대적 재정수단임을 인식할 때, 향후 지방재정의 운영과정에서는 차입재정 수단을 지금보다 훨씬 동태적이고 적극적으로 활용할 필요가 있다.

2. 지방채 발행 추이와 현실

1) 지방채 발행 추이

1995년에 민선 자치단체장 체제가 출범하던 당시 많은 사람들은 지방재정의 수요가 급격히 늘어날 것을 예상하는 한편 그것을 효과적으로 충당하는 수단으로서 지방채가 적극적으로 활용될 것이라고

예상하였다. 그것은 지방자치단체의 수입 증가가 일정 범위에서 제약된 상황에서 자치단체장의 행정 의욕과 점증하는 주민의 재정수요를 동시에 충족시켜 줄 수 있는 대안적 재정수단으로서 지방채 이외의 별다른 방안을 사실상 강구하기 어려웠기 때문이다. 이와 같은 예상은 초기에 일부 현실로 나타났지만, 실제로는 생각했던 것보다 약한 수준으로 나타났다. <표 1>에 나타난 바와 같이 지방채 발행 누적규모는 1995년의 11.5조원에서 외환위기가 발생한 1998년의 16.2조원에 이르기까지 약 40% 정도 늘어나다가, 그 후 2000년의 18.7조원을 정점으로 완만하게 감소하는 추세를 보이고 있다.²⁾

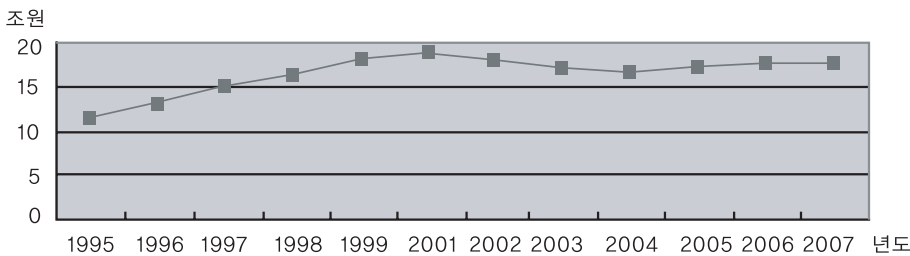
〈표 1〉 지방채 발행(누적 규모)의 추이(1995-2006)

(단위: 조원)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
11.5	12.9	15.1	16.2	18.0	18.7	17.7	17.0	16.5	16.9	17.4	17.4

* 자료: 행정자치부

〈그림 1〉 지방채 발행(누적 규모)의 추이(1995-2006)



특히, 2000년대에 들어와서는 지방채의 연간 발행액이나 누적액이 거의 증가하지 않는 현상이 나타나고 있다. 이러한 현상은 무엇보다도 외환위기를 겪으면서 주민과 언론 그리고 자치단체장들이 채무에 대해 부정적인 인식을 갖게 된 데서 그 원인을 찾을 수 있다. 그 다음으로는 지방재정의 총량이 증가하면서 지방채 발행의 필요성과 유인이 상대적으로 감소된 점과 아울러 채무과다 단체(일부 특별·광역시)의 재정건전화 노력(또는 지방채 발행 자제 압력) 등에 그 원인이 있다. 사실, 지방채의 연도별 발행규모나 누적총액은 지방예산 규모, GRDP와 같은 유량(flow) 지표나 지방의 자산 가치 등 저량(stock) 지표와 대비하더라도 재정 건전성 측면에서 거의 문제가 없는 상태임(어떤 면에서는 과

2) 여기에서 만일 회계적으로는 채무로 계상되지 않지만 실질적으로 채무와 유사한 효과를 야기하는 BTL사업을 감안한다면 지방자치단체의 실질적 채무는 통계에서 나타나는 것보다 훨씬 크다.

소발행현상을 지적할 수 있음)에도 불구하고 전반적으로 우리의 지방채 발행은 매우 소극적인 재정수단으로 활용되고 있다.

역사적으로 우리나라는 정부의 채무에 대하여 상대적으로 보수적인 입장을 견지해 왔고 그것은 중앙정부와 지방자치단체 모두에게 적용되었다.³⁾ 특히, 지방자치단체의 경우 국가와 달리 적자공채의 발행이 허용되지 않는 데다 엄격한 기채승인제가 적용되었기 때문에 극소수의 자치단체를 제외하고는 과도한 지방채 발행현상은 사실상 나타나지 않았다. 이러한 가운데 외환위기 이후 채무행위에 대한 부정적 인식(‘빚’이라는 인식)이 언론 등을 통해 과도하게 부각되면서 지방채라는 재정수단은 지방재정의 운영과정에서 예외적이고 소극적으로 활용되는 재정수단으로 전락하였다. 이러한 사실은 지방채 발행의 누적규모가 20조원 미만을 유지하고 있고(지방재정규모 대비 20% 미만), 연간 발행규모가 3조원 내외(지방재정규모 대비 3% 미만)인 통계를 통해 쉽게 알 수 있다. 2006년 말 현재 총 지방채무는 17조 4,351억원(2006년도 발행액은 2조 8,638억원)으로 그 규모는 지난 5년 이상 큰 변동이 없고, 구성면에서 국내채, 공공자금, 중장기 저리채 중심으로 구성되어 상환에는 별다른 문제가 없는 실정이다(국내채 98.9%, 공공자금 93.2%, 10년이상 중장기채 73.5%). 회계별로는 일반회계 채무(56.2%)와 특별회계 채무(43.8%)로 구성되어 있고, 이 중 일부는 자체수익을 통해 지방채를 상환하는 장치를 갖고 있다.

2) 지방채 발행 총액한도제의 도입과 운영과정에서의 문제와 한계

우리나라의 지방채 발행제도가 전통적으로 승인제도 방식으로 운영되어 왔음은 앞서 지적한 바이다. 지방자치가 부활되기 이전에는 지방자치단체가 신청한 지방채 발행에 대해 중앙정부가 승인하는 경로를 취하다가, 지방자치 실시 이후부터는 중앙정부의 승인 후에 지방의회의 의결을 거쳐 지방채가 발행되는 방식으로 변화되었다. 2006년부터는 자치단체별·사업별로 심사·승인하던 지방채 발행제도의 형태를 조금 개량시켜 지방자치단체의 기채 자율성을 높여주는 지방채 발행 총액한도제를 실시하고 있다.

지방채 발행 총액한도제는 지방자치법(제124조)과 지방재정법(제11조, 제44조)에 근거를 두며, 중앙정부(행정자치부)가 지방자치단체의 재정상황과 채무규모 등을 고려하여 설정한 채무 발행 한도액

3) 이러한 사실은 1990년대 말에 발생한 “외환위기 사태”를 극복하는 과정에서 국가와 지방자치단체의 채무가 상대적으로 크지 않았던 점(즉, 채무 관점에서 본 재정 건전성의 양호)이 중요한 자산으로 작용하였다는 사실을 통해 분명히 입증되었다.

의 범위 내에서 각 자치단체가 지방의회의 의결을 거쳐 지방채를 발행하는 것을 골자로 한다. 만일 지방자치단체가 한도액을 초과해서 지방채를 발행하고자 할 경우에는 행정자치부장관의 승인을 얻은 다음 지방의회의 의결을 거쳐 발행할 수 있는 예외적 장치가 있다.⁴⁾

현재 총액한도를 설정하는 기준으로는 채무상환비율과 예산대비채무비율을 채택하고 있다. 채무상환비율은 최근 4년간 (평균)순지방비로 상환한 채무액을 최근 4년간 (평균)일반재원수입액으로 나눈 비율로 정의되고, 예산대비채무비율은 총채무규모를 총예산규모로 나눈 비율로 정의된다. 행정자치부는 이들 두 기준에 입각해서 지방자치단체를 4개 유형으로 구분하고 그 소속에 따라 총액한도를 차등적으로 산정하고 있다(〈표 2〉 참조). 2007년 현재 대부분의 자치단체가 1유형(일반재원 대비 10% 이하)에 속하고, 극소수의 자치단체가 2유형(일반재원 대비 5% 이하) 또는 3유형(일반재원 대비 3% 이하)에 속하는 것으로 파악되고 있다.

〈표 2〉 자치단체 유형구분 기준

구 분	1유형	2유형	3유형	4유형
채무상환비율	10% 이하	10% 이하	10% 초과~20% 이하	20% 초과
예산대비채무비율	30% 이하	30% 초과~40% 이하	40% 초과~80% 이하	80% 초과

* 자료: 행정자치부

앞서 언급한 바와 같이 지방채 발행 총액한도제는 지방자치단체의 재정 자율성을 높여줄 목적으로 도입되었는데, 아직은 제도도입의 목적이 충실히 달성되고 있는 것으로 간주하기에는 시기상조인 것 같다. 여기서는 현행 총액한도제도의 운영과정에서 노정되고 있는 주요 문제와 한계에 대해 간략하게 기술하고자 한다.

첫째, 정부가 재정분권의 차원에서 지방채 발행의 숨통을 조금 열어주었으나 오히려 자치단체의 지방채 발행은 소극적으로 바뀌었고, 그 결과 자치단체가 실제로 발행한 지방채 금액은 중앙정부가 승인해 준 지방채 발행 총액한도액의 절반 수준에 머무르는 다소 모순된 현상이 노정되고 있다. 90년대

4) 외채의 경우는 한 위험 관리 및 기타 특성상 한도액 범위 안이라도 지방의회의 의결을 얻기 전에 행정자치부장관의 승인을 얻어야 한다. 지방채발행 한도액에 포함되지 않는 것으로는 지역개발기금의 조성(지방공기업법 제19조)을 위하여 발행하는 지방채 금액, 기체조건의 약화(상환연한의 연장, 이율의 상승 등) 없이 차환하는 지방채 발행, 채무부담행위액(사회기반시설에 대한 민간투자법제4조제2호의 규정에 따른 민간투자사업(BTL)은 채무부담행위가 아니므로 제외), 보증채무부담행위액 중 채무자의 파산 등으로 인하여 자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액 등이 있다(행정자치부, 「2008년도 지방채발행계획 수립기준」참조).

말과 2000년대 초에 연간 3~4조원 규모로 발행되던 지방채가 2006년에는 2조 8,638억원에 불과하였고, 이것은 한도액의 48.4%(한도액 5조 8,649억원)만을 소화하는 금액이다. 이러한 현상은 총액한도제도를 포함하여 다음의 몇 가지 원인이 복합적으로 작용한 결과로 보인다.

- (1) 외환위기를 경험하면서 주민, 지방의회, 시민단체, 언론 등이 지방채 발행에 대해 대체로 부정적인 시각을 갖는 경향이 있고, 이를 인식한 자치단체장들이 가능하면 지방채를 발행하지 않으려는 정책행태를 보이고 있다.
- (2) 참여정부가 들어선 이후 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계 등 각종 이전재원이 크게 증가하면서 지방자치단체의 지방채 발행 필요성이 줄어들었다. 어떤 면에서 최근 몇 년 간 전개된 재정이전수입의 급팽창 현상은 상당수의 지방자치단체로 하여금 “연성예산제약(soft budget constraint)”을 초래하는 요인으로 작용하였고, 경우에 따라서는 재정착각(fiscal illusion), 도덕적 해이(moral hazard)를 초래하는 요인으로 작용하였다. 이에 관해서는 구체적인 실증분석이 필요하겠지만, 최근 몇 년간 자치단체의 자본투자사업이 크게 증가한 반면 자본투자의 주요 재원에 해당하는 지방채 발행이 정체 상태에 머무르고 있는 현상이 적어도 그러한 추측을 강하게 뒷받침해 준다. 이것은 현실적으로 지방자치단체와 주민이 중장기적으로 추가적인 재정부담(지방채 발행)을 하지 않고서도 다양한 자본투자를 추진할 수 있음을 의미하며, 한마디로 지방자치단체의 재정 책임성 확보에 문제가 있음을 간접적으로 시사한다.
- (3) 일부 자치단체의 경우 종전보다 강화된 지방채 관리 장치와 각종 평가지표 반영 등(중기재정계획 반영, 투자심사 승인, 재정분석 및 공시지표 반영)에 의해 제약을 받게 되어 지방채 발행 규모를 크게 증가시키지 못하였다.

둘째, 지방자치단체간에 지방채 발행 수와 규모면에서 심한 편차가 나타나는 현상이 관측되고 있다. 구체적으로, 지방채 발행이 특별·광역시에 집중되는 현상이 두드러지며, 특히 서울, 부산, 대구, 인천, 경기도에 전체 지방채 발행 규모의 절반 이상이 집중되고 있다(지방채 발행의 독과점현상). 이들 지역은 지하철 건설, 택지개발 등 대규모 자본투자사업을 추진하는 재정수단으로서 지방채 발행을 적극적으로 활용하는 특징을 보이고 있다. 2006년 말 현재 총액한도액을 초과해서 발행하는 자치단체(부산시, 대구시, 고양시, 평택시 등)가 있는가 하면 채무가 없는 단체도 45개 단체나 된다. 이러한 현상은 총액한도제의 도입 이전과 이후를 비교해도 별 차이가 없는데, 과연 이러한 지역별·단체별 ‘차이 현상’이 자연스러운 재정 운용 상태인지 아니면 개선과 조정이 필요한 상태인지에 대하여는 각 도에서 검토가 이루어져야 한다.

셋째, 대부분의 지방채 발행이 정부자금에 의존해서 이루어지는 관계로 총액한도제가 의도하는 자

유효적 발행효과가 실질적으로 잘 나타나지 않고 있다. 현실적으로 지방자치단체가 정부자금을 인수하기 위해서는 중앙정부와 사전에 검토·협의를 해야 하는데, 이러한 과정은 마치 종전의 사업별 승인제가 실질적으로 가동되는 것과 유사하다. 이와 같이 공공자금에 크게 의존하는 지방채 발행의 현실 여건은 지방자치단체로 하여금 민간자본의 조달 필요성을 제약하고, 저금리의 안정적 공공자금에 전적으로 의존하려는 취약한 재정운영의 타성을 조장하고 있다.

지금까지 지방채 발행은 정부자금, 지방공공자금 등 증서차입에 일방적으로 의존해 왔고(총 발행액의 95% 수준), 그 결과 민간 채권시장과의 상호 이해관계 조절이나 연계성을 갖지 못하였다. 현실적으로, 지방채 증권 발행 등 민간자금을 끌어당기는 지방채 발행이 거의 없는 상태에서 모집공채 발행을 위한 자치단체의 전문성 부족, 발행물량 소규모 등의 요인이 가세하여 지방채의 수급을 담당하는 채권시장은 사실상 동면상태라 해도 과언이 아니다.

그 밖에 공공인수자금의 축소, FTA 협상 등의 요인도 총액한도제 실시 이후 본격화되고 있는 것으로 지방채 발행 환경에 새로운 영향을 미치고 있다. 공자기금 등 그동안 지방채 인수에 중요한 역할을 담당해 왔던 정부의 공공자금이 대폭 축소되면서 장기 저리의 지방채 인수자금원이 위축되고 있다.⁵⁾ 서구 선진국과 달리 지방자치단체들이 앞으로 감당해야 할 지방SOC 분야의 투자사업들이 많이 있음을 고려할 때 안정적인 지방채 인수재원이 차츰 줄어드는 현실 상황은 지방채 발행 여건에 제약조건으로 작용하고 있다. 그리고 한미 FTA 협상과정에서 미국 측이 지금까지 안정적인 지방채인수 자금으로 활용되던 지역개발(도시철도)채권을 폐지할 것을 요구하고 나선 사실에 주목할 필요가 있다. 이러한 움직임을 인식할 때, 향후 한·일, 한·중, 한·EU 등과의 FTA협상 과정에서도 비슷한 요구가 제시될 가능성이 있기 때문에 이에 대비한 새로운 지방채 인수재원의 조성이 필요하다.⁶⁾

III. 지방채 발행제도의 개선 과제와 방향

여기서는 앞서 살펴본 현행 지방채 발행제도의 문제와 한계를 인식하면서 우리나라의 지방채 발행 제도가 단·장기적으로 개선해야 할 과제와 방향에 대해 기술하고자 한다.

5) 참고로 재특자금은 1999년의 9천억원에서 2006년의 106억원으로 크게 줄었고(2007년 폐지), 공공자금은 1999년의 1조원 규모에서 2007년 현재 6,000억원 규모로 축소되었다(행정자치부 자료).

6) 참고로 지역개발(도시철도)채권의 발행규모는 2조 1,011억원(최근 5년 평균)이고, 지역개발기금의 규모는 8 조 6,649억원이며, 전체 지방채무 중 지역개발기금(도시철도채권 포함)에서 차입한 금액은 6조 3천억원 정도로 지방채의 36%를 차지한다(행정자치부 자료).

첫째, 지방자치단체들이 재정의 능력과 건전성에 문제를 야기하지 않는 범위 내에서 지방채를 유용한 재정수단으로 활용하는 인식의 전환이 필요하다. 무리하거나 과도한 방식으로 지방채 발행을 남용하는 재정 행위는 재정압박이나 재정위기(fiscal crisis)를 초래하는 원인이 되지만, 재정 건전성의 범위 내에서 지역에서 필요한 자본투자시설을 적시에 적절히 공급할 목적으로 지방채 수단을 활용하는 것은 합리적인 재정활동으로 간주된다. 지방자치단체의 인식 변화가 있기 위해서는 중앙정부와 개별 자치단체들이 단합해서 재정의 능력과 건전 상태를 단·장기 관점에서 합리적으로 점검할 수 있는 예산·회계·통계적 역량을 강화하고, 지역의 자본투자수요를 합리적으로 예측하고 계획하는 시스템을 구축해야 한다. 이것은 현행의 각종 재정분석지표와 내년부터 정식으로 산출될 복식부기회계제도에 의한 각종 재무분석지표 그리고 재정통계시스템을 적절히 가미해서 활용할 경우 큰 문제가 없을 것으로 예상된다.

둘째, 첫째 과제와 관련되는 것으로 지방자치단체들이 지방채 재정수단을 실질적이고 적극적으로 활용할 수 있도록 지방재정제도의 틀을 재조정할 필요가 있다. 재정이전수입이 계속적으로 크게 증가하는 현실 상황에서는 특별한 경우가 아니라면 지방자치단체들이 이자 부담을 갖는 지방채를 활용해야 할 유인을 갖지 못한다. 이러한 상황은 중앙·지방간 재정구조 및 운용방식 전체와 연계되어 발생하는 것으로, 정부가 지방교부세와 보조금의 배분과 관리에 대한 거시·미시적 조정을 제대로 해줄 때 비로소 해소 가능한 복잡하고 어려운 문제이다. 이와 관련하여 중앙정부가 재정지원을 해주어야 할 부분과 지방자치단체가 독립적으로 수행해야 할 영역 또는 사업을 엄격히 구분할 수 있는 재정운영시스템의 개발이 절실히 요구된다.

셋째, 지방채 발행과 관련하여 지방자치단체의 재정 책임성을 확실히 하고 고양시키는 동시에 주요 지역현안사업의 경우 주민의 재정 책임성과 결부시키는 접근이 필요하다. 지금까지 우리나라의 지방채 발행은 지역주민의 지방채 수요(지방채 발행을 통해 수행하고자 하는 사업)를 직접적으로 파악하고, 그것을 주민의 추가적 재정 부담(예컨대, 재산세 과표 인상 등)과 결부시켜 추진한 적이 한 번도 없다. 그 결과 지방채 발행은 항상 주민의 관심과 책임영역 외에 있었고, 따라서 지방자치의 기본 메커니즘이라 할 수 있는 ‘주민 선호 공공재의 공급에 따른 혜택’과 ‘주민의 재정 부담’ 간의 상호 연계 시스템이 제대로 가동되지 못하였다. 이러한 사실을 고려할 때, 향후에는 주민의 관심이 집중되는 지역현안사업을 부득이 지방채 발행을 통해 추진할 경우에는 주민투표 등 주민의 동의(재정부담 포함)를 얻는 방안을 강구할 필요가 있다. 이와 함께 앞으로는 자치단체들이 자본투자사업을 추진할 경우 가능한 지방채를 활용해서 재원을 조달하도록 하는 지방재정의 새로운 틀을 구성할 필요가 있다.

넷째, 단기적으로는 그동안 파악된 총액한도제의 주요 문제점들을 개선하는데 주력해야 한다. 여기

에는 총액한도 산정을 위한 자치단체의 채무부담 능력을 판단하는 기준과 그것을 토대로 한 유형 구분 기준에 대한 개선을 비롯하여 총액한도의 범위와 예외 허용의 범위 조정 등이 포함된다.

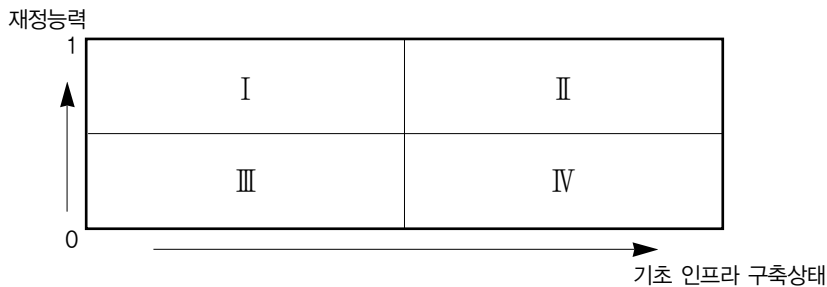
먼저, 지방채를 발행하는 자치단체의 채무부담 능력은 현재의 채무상환비율과 채무비율을 일부 조정해서 사용하면서 추가적으로 복식부기회계 결산에서 도출되는 자산(또는 순자산)에 대비하는 채무비율을 보완적으로 활용할 필요가 있다. 다만, 이 경우 현행 재무제표 상 매각이 불가능한 자산(예컨대, 도로, 지방SOC 등)이 자산의 대부분을 차지하는 사실을 감안하여 부채비율의 산정공식을 적절히 조정해서 활용해야 한다. 그 다음으로는 총액한도를 차등적으로 부여하는 자치단체의 유형 구분(앞의 <표 2>)의 기준과 방식을 개선할 필요가 있다. 예를 들어, 채무상환비율과 채무비율이 일관된 유형 구분을 해주지 못하는 문제⁷⁾나 예산대비채무비율의 경우 매우 예외적이지만, 채무비율과 채무상환비율이 낮으나 일시적인 채무부담행위로 인해 4유형으로 떨어지는 사례 발생 등에 대한 개선 방안이 요구된다. 이와 관련하여 채무상환비율의 구분 간격을 조정하는 방안(예컨대, 현행보다 세분화하는 방안)과 함께 채무부담행위(보증채무액)에 대한 상세정보를 입수하여 적절히 조정하는 방안을 검토할 수 있다. 후자와 관련하여 가능하다면 자치단체로 하여금 채무부담행위액의 성격과 위험 수준 등을 객관적으로 판단할 수 있는 표준 기법 내지 매뉴얼을 고안하여 채무부담행위의 등급화(유형화)를 도모하고, 그 결과에 따라 총액한도에 포함시킬 것(예: 악성채무)과 포함시키지 않을 것으로 구분 하는 접근을 취할 수 있다.

다섯째, 정부의 지방채 지원용 공공자금을 확대시키는 방안을 강구하되, 그 용도를 특정 수요와 특정 자치단체에 국한시키는 제한적, 차등적 지원방식을 취할 필요가 있다. 최근 몇 년간은 금융시장이 전반적으로 저금리 기조를 유지해서 공공자금의 보조금적 효과가 다소 약했지만, 고금리 시기에는 상대적으로 이자율이 크게 낮은 공공자금의 지방채 인수는 해당 자치단체에 대해 실질적으로 보조금을 지급하는 효과를 야기한다. 현재 지방채 수요는 대부분 재정 규모가 크고 재정력이 튼튼한 자치단체를 중심으로 발생하는데, 앞으로 이들 단체에 대하여는 저리 공공자금의 접근성을 제한하고 재정력이 취약한 기초자치단체를 중심으로 양질의 공공자금 접근성을 확대시켜 나가는 정책을 추진할 필요가 있다. 만일 재정력이 양호한 자치단체에 대하여도 공공자금의 접근 기회를 제공할 경우에는 시장금리와 1~2% 차이 범위에서 자금을 지원하고, 재정취약단체에 대하여는 그보다 훨씬 낮은 금리를 적용하는 이원적 정책을 취하는 방안을 적극적으로 검토해 볼 수 있다.

7) 대전광역시외의 경우 채무비율이 24.94%로 1유형에 속하나 채무상환비율이 10.36%인 관계로 3유형에 속하게 되어 한도액이 크게 떨어지는 현상이 나타난다(행정자치부 자료).

중장기적으로는 양질의 공공자금의 지방채 인수는 되도록 재정력이 취약하고 기초 인프라 구축이 미약한 지방자치단체를 대상으로 이루어질 수 있도록 공공자금의 재구조화를 모색하는 것이 바람직하다. 구체적인 예를 들어, <그림 2>에 있어서 III 영역에 속하는 지방자치단체들이 이에 해당하며, 반면에 재정상태가 양호하면서 기초 인프라 구축이 잘 된 지방자치단체(영역 II)에 대하여는 가능한 공공자금의 접근성을 차단하는 정책을 추진한다. 이와 같은 정책을 추진할 때 지방채 시장이 민간 자본 시장과 연계를 갖게 되는 동시에 재정 양호 단체들이 지방채 발행을 통해 공공자금을 남용하는 사례를 차단할 수 있다.

〈그림 2〉 공공자금의 지방채 인수 대상단체 구분



여섯째, 중장기적으로는 지방자치단체의 공채발행 환경을 조성하면서 미국에서 실시 중인 신용평가제도를 도입하는 방안을 강구해 볼 필요가 있다. 하지만 이러한 단계에 이르기까지는 먼저 지방자치단체의 실질적인 기채 수요가 지금보다 몇 배로 늘어나야 하고, 지방채 발행 구조가 현재와 같은 직접 금융차입 주도형에서 증권발행 등 민간자금을 적극적으로 활용하는 형태로 변화되어야 한다. 만일 현재와 같은 상황이 앞으로도 계속된다면 지방의 공채발행은 활성화되기 어렵고, 미국에서 적극적으로 가동 중인 신용평가제도가 한국에서 실효성을 인정받을 수 없다.⁸⁾ 현재의 지방재정의 여건과 수요를 반영할 때 현실성이 낮지만⁹⁾, 중장기적으로는 지방채 채권시장을 적극적으로 활성화시키는 방안을 강구할 필요가 있다.

8) 국내 채권시장의 여건상 지방채는 자치단체별로 분산되어 그 규모가 작고 국고채 금리에 비해 1% 정도 가산금리가 부가되는 관계로 공모공채 발행에 소극적일 수 밖에 없다. 특히, 공자기금, 지역개발기금, 청사정비기금 등 양질의 공공자금이 적지 않은 상태에서 자치단체들이 공모공채의 발행에 관심과 유인을 가질 필요가 없다.

9) 지방채 발행에 대한 지방자치단체의 필요성 내지 진정한 수요가 제한된 범위(연간 2~4조원)에서 파악되기 때문에 이 규모로는 동태적인 지방채 채권시장을 활성화시킬 수가 없다.

마지막으로, 지방채를 안정적이고 지속적으로 인수할 수 있는 공적금융기관을 설치하는 방안을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다. 이 때 동 기관은 재정력이 상대적으로 떨어지는 자치단체들의 지방채 발행수요를 적극적으로 지원하면서 공모채 발행 등을 통해 지방채 시장을 활성화시키는 기능을 담당하도록 특성화시킬 필요성이 있다.

IV. 종합

지난 10여 년 동안 지방재정의 총량은 분명히 크게 증가하였다. 지방재정의 관점에서 볼 때 기본적으로 긍정적인 효과가 적지 않았지만, 동시에 내용과 질적 측면에서 적지 않은 문제와 한계를 안고 있는 성장이었다. 2007년 현재 지방재정의 규모가 111조원이고 재정사용에 있어서 지방재정이 약 58% 대 42%로 중앙재정을 앞서는 상황이지만, 대부분의 지방자치단체들은 한 목소리로(물론 개별자치단체에 따라 그 크기와 강도에는 차이가 있음) 지방의 자주재원과 가용재원이 부족하다는 주장을 하고 있다. 이에 대해 중앙정부는 지방에 대해 그동안 줄만큼 많은 재원을 이양하였고, 가용재원이 부족하기는 국가가 지방재정보다 못지않거나 오히려 더 심한 상태라고 주장하고 있다. 양 쪽 모두 일면 부정확하고 과장된 면이 없지 않지만, 현실적으로 두 주장의 옳고 그름을 객관적이고 명쾌하게 국민과 제3자에게 표현해 줄 수 있는 정답을 찾기는 쉽지 않다. 그것은 무엇보다도 국가와 지방이 수행하는 업무와 일의 양을 파악하고 그것을 객관적인 자금소요액(경제적 가치)으로 추정하여 비교하는 것이 사실상 불가능하기 때문이다.

지방재정의 총량이 크게 증가하는 가운데 지방자치단체의 지방채 활용도는 상대적으로 감소하는 경향을 보이고 있다. 정부가 자치단체의 지방채 발행 가능성과 자율성을 종전에 비해 조금 더 높여주고, 시장 금리가 그 어느 때보다 낮은 시점에서 지방자치단체들은 지속적으로 재정투자사업을 확장하면서 뜻밖에도 지방채의 발행 실적이 부진한 현상이 나타나고 있다. 이러한 현상은 지방재정의 운영시스템에 어딘지 문제가 있다는 추측을 자아내기에 충분하다. 이제는 전반적인 지방채 발행 부진현상을 단순히 지방자치단체의 ‘빚에 대한 기피’라는 관점에서 볼 것이 아니라 지방재정의 운영시스템이라는 구조적 관점에서 재조망해 볼 시점이다. 지방채가 내포하는 부정적 측면과 위험성을 인식하는 동시에 차입재정이 갖는 긍정적 측면과 순기능을 객관적으로 대비할 수 있는 인식의 전환과 함께 지방재정 운영의 ‘여지와 느슨함’을 조여 매는 구조적, 제도적 개선 노력이 그 어느 때보다 절실히 요구된다.

가용재원에 한계가 있는 상태에서 앞으로 사회복지업무의 지방이양이 확대되고 혁신도시 건설, 국제체육행사 유치, 기초인프라 구축 등 각종 자본투자사업이 적극적으로 추진될 것을 예상해 볼 때 지

방채 발행수요는 증가할 것이 확실시 된다. 최근의 지방채 수요는 연간 3조원 내외에 불과하지만 지방재정의 역량과 국가재정 및 GDP의 성장 추이를 고려할 때, 중장기적 지방채 수요는 연간 5~10조 원 규모가 될 것으로 전망된다. 이러한 전망을 수용할 때, 지방채 발행 총액한도제는 한도 설정 대상 및 기준, 채무 범위, 지방자치단체의 역할 등을 지속적으로 개선하면서 제도 운영의 안전장치를 계속 점검, 강화해야 한다.

마지막으로, 분권의 시대에 지방의 자율성을 높여주는 정책기조를 취하는 것이 바람직하나 항상 그에 상응하는 지방의 재정 책임성을 점검하는 보완적 장치를 강구해야 한다. 2000년대에 진입하면서 지방채 발행정책의 기조는 세계적으로 중앙정부의 엄격한 통제적 승인으로부터 포괄적 승인 내지 다소 완화된 규제 방식으로 전환되는 경향을 보이고 있다. 하지만, 그 실상을 들여다 보면 자율성 장치의 이면에 보다 정교한 점검 장치(또는 안전장치)가 내장되어 있음을 알 수 있다. 따라서 우리도 지방자치단체의 자율과 선택을 보장하는 방향으로 총액한도제를 발전시켜 나가되, 국가와 개별 자치단체를 보호하는 입장에서 극단적인 재정위기 상황이 발생하지 않도록 각종 안전장치를 구축하는 노력을 아끼지 말아야 한다. 🍀

