

지방채의 기능 및 역할 제고를 위한 쟁점과 방향

라 휘 문*

1. 서론

지방자치는 “일정한 지역을 토대로 하여 자치단체를 구성하는 주민에게 필요한 일들을 스스로의 책임하에 그들이 선출한 기관을 통해 처리하는 것”을 의미한다. 이와 같은 지방자치제의 도입목적은 달성하기 위해서는 다양한 요건들이 충족되어야 할 것이며, 그 중에 하나가 바로 필요한 재원의 확보이다. 특히 중앙기능의 지방이양, 지방자치제 실시 이후 제기된 새로운 재정수요의 창출(지역경제, 복지, 선거비용 등) 등으로 인하여 지방의 재정지출수요는 증가하고 있는데, 이에 상응하는 지방재정확충대안이 마련되지 않을 경우 지방재정의 압박현상이 발생할 수 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 다양한 재정확충대안들이 마련되어야 할 것이다. 이와 같은 배경 하에서 지방자치제의 실시 이후 지방재정의 틀을 변화시키기 위해서 다양한 노력을 전개하고 있다.¹⁾ 그러나 중앙재정 대 지방재정의 비중이 60:40의 선을 유지하고 있을 뿐만 아니라 국세 대 지방세의 비중의 80:20 선을 유지하고 있다는 것은 그 동안의 변화노력이 실익이 없었음을 반증하는 것이라 볼 수 있다. 이러한 문제를 해소

* 현 성결대학교 교수

성균관대학교 행정학 박사, 한국지방행정연구원 기획조정실장, 정부혁신위원회 위원, 지방행정혁신평가단 평가위원

하기 위해서는 지방재정을 확충할 수 있는 획기적인 대안이 마련되어야 한다는 것이 학계의 공통적인 의견이라 볼 수 있다.

다만, 지방재정을 확충할 수 있는 대안은 학자들에 따라 조금씩 다르게 주장되고 있는데, 이를 종합하면 국가의 재원을 지방자치단체로 이양하여 확충하는 대안과 스스로의 노력에 의하여 확충하는 대안 등으로 구분할 수 있다. 이 중에서도 지방분권을 지방자치단체의 자율성확보와 동시에 책임성을 제고할 수 있도록 한다는데 목적이 있다고 할 때 스스로의 노력에 의하여 재원을 확충할 수 있는 대안의 마련이 중요하다. 스스로의 노력에 의하여 재원을 확충할 수 있는 대안으로 들 수 있는 것은 지방세, 세외수입 그리고 지방채 등이다. 특히 단기간에 용이하게 재원을 확충할 수 있는 방안으로 거론되고 있는 것 중에 하나가 지방채이다.

우리나라의 지방채 제도는 개별사업에 대한 승인제도를 견지하다가 2006년부터 기채발행권의 자율성을 확대하는 총액한도제를 도입하여 실행하고 있다. 그럼에도 불구하고 한도액 설정기준 50%에도 미치지 못하는 지방채를 발행하는 등 전반적으로 지방채 시장이 활성화되지 못하고 있다. 이는 전통적으로 건전재정원칙을 견지해 온 관행, 채무에 대한 부정적인 인식, 단체장의 정치적 부담 등 다양한 요인들이 지방채 활용을 저해하고 있다고 볼 수 있으며, 또한 제도적인 측면에서 볼 때 지방자치단체의 기채자율성 확대, 지방채시장의 미시적 기반구축 등이 활성화되지 않은 것도 또 다른 요인이라 볼 수 있을 것이다(조기현, 2007).

지방채는 이론적인 측면에서 볼 때 긍정적인 기능과 부정적인 기능을 동시에 가지고 있다. 긍정적인 측면으로는 재원조달기능, 정책유도기능, 재정조정기능, 부담의 형평화 기능, 재원보전기능, 지역개발기능 등을 들 수 있고 부정적인 측면으로는 지방재정의 건정성 저해, 원리금 상환을 위한 경상에 산평창, 민간부문에 대한 구축효과, 차세대에 대한 과도한 부담 전가 등을 들 수 있다. 살펴본 것처럼 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 가지고 있는 지방채는 결국 잘 활용하면 긍정적인 측면이 부각되고 잘못 활용하면 부정적인 측면이 부각될 가능성이 상존한다고 볼 수 있다.

이와 같은 배경하에서 본고는 지방채의 기능과 역할을 활성화하는데 기여할 수 있는 전제조건이 무엇인지를 발굴하여 정책방향을 제시하고자 하는 목적을 가지고 수행하였다. 그리고 구체적인 대안을

1) 노무현정부는 이러한 지방재정의 어려움을 해소하고자 지방재정을 확충하겠다는 공약을 제시하였으며, 그 노력의 일환으로 다양한 재정개혁을 추진하였다. 노무현정부에서 실시된 지방재정관련 변화내역을 자주재원과 이전재원으로 구분하면 다음과 같다. 먼저 자주재원관련 변화를 보면 2002년에 레저세 과세대상 추가(소싸움경기투표권), 주행세 배분기준 변경(지방세 보전분 우선 지급), 소방공동시설세 탄력세율제 개선 등이고 2003년에는 과세 확대(등록세 : 소형선박 포함), 2004년에는 과세 확대(취득세 : 골프연습장), 국세의 지방세 이양(주행세율 인상 11.5%→17.5%) 그리고 2005년에는 종합부동산세(국세) 신설(2005년)과 전액 지방배분(지방 부동산보유과세 개편) 등이 있었다. 이 전제원과 관련해서는 2002년에 지방양여금 재원 확대(농특세 : 19/150→23/150)가 있었고, 2005년에 지방교부세 법정율 인상(15%→18.3%→19.13%, 분권교부세 포함), 지방양여금제도 폐지, 국고보조금제도 개편 등의 변화노력이 있었다(서정섭, 2005: 109).

마련하기보다는 거시적인 차원에서 전반적인 방향을 설계하고자 하는 목적을 가지고 있다. 특히 관심을 가지고 있는 것은 중앙정부의 적정규제수준과 지방채 시장의 활성화 방안에 있다.

이와 같은 연구목적의 달성을 위하여 먼저 지방채의 개념, 지방채발행의 근거와 종류, 지방채의 발행대상, 지방채 발행제도의 변화과정과 같은 현황을 살펴보았다. 다음으로는 이론적인 측면에서 지방채의 기능과 역할을 살펴보았다. 그리고 이를 긍정적인 측면과 부정적인 측면으로 구분하여 구체적으로 제시하였다. 그리고 지방재정여건의 변화와 지방채의 기능과 역할제고를 위한 대안 마련의 필요성을 살펴보았다. 마지막으로 지방채의 기능과 역할 제고를 위한 논의를 하였으며, 주된 초점은 중앙정부의 적정규제수준과 지방채시장의 활성화방안이다.

II. 지방채 관련 현황

1. 지방채의 개념

지방채에 대한 개념은 학자마다 조금씩 다르게 정의하고 있다. 먼저 “지방채는 지방자치단체가 특정한 사업을 수행하는데 필요한 재원을 조달할 목적으로 발행하는 무담보·무보증의 채무(차입금)이다. 이러한 지방채 발행에 대한 채무의 이행(이자를 포함한 채무원금의 상환)은 여러 회계연도(1회계연도 이상의 장기기간)에 걸쳐서 이루어지게 되며, 지방채의 형식은 증권발행과 유사한 증서차입 또는 증권형식으로 이루어진다”(김동기, 2003; 강태구, 2003)고 보고 있는 학자가 있으며, “지방채는 지방자치단체가 투자재원의 조달을 위해 과세권을 실질적인 담보로 하여 자금을 조달하는 채무행위로서, 그 채무 이행이 1회계연도를 넘어서 이루어지며 증서차입 또는 증권발행의 형식을 취하는 것이라 할 수 있다”(손희준 외, 2005)고 보는 학자도 있다. 그리고 “지방채는 원칙적으로 해당 지방정부의 지방세를 미리 당겨쓰는 행위로 이해될 수 있기 때문에 ‘이자가 붙어있는 지방세’라고 불리우기도 한다. 뿐만 아니라 지방정부의 차입은 중앙정부의 엄격한 통제 및 지원하에서 이루어짐으로 보조금의 연장선상에서 해석하여 ‘이자가 있는 보조금’이라고 해석된다. 왜냐하면 지방채의 자금원이 이자율이 상대적으로 싼 중앙정부 자금일 때 다른 자금조달원간의 이자율차이만큼 지방정부는 혜택을 받기 때문에 ‘눈에 보이지 않는 국고보조금’이라고 해석될 수도 있다”(전상경, 2002)고 보는 학자도 있다(성지은·임채홍, 2004). 그리고 “지방채는 지방자치단체가 지역개발사업 등을 추진하기 위하여 외부로부터 자금을 조달함으로써 부담하게 되는 채무로서 채무의 이행이 1회계연도를 넘어서 이루어지는 차

입금”(이효, 1998)이라고 정의하는 학자도 있다.

이러한 다양한 학자들 중 손희준 외(2005)의 개념이 비교적 다른 학자들의 개념을 종합화한 것으로 볼 수 있는 바, 본 고에서는 지방채를 ‘지방자치단체가 투자재원의 조달을 위해 과세권을 실질적인 담보로 하여 자금을 조달하는 채무행위로서, 그 채무 이행이 1회계연도를 넘어서 이루어지며 증서차입 또는 증권발행의 형식을 취하는 것’으로 정의하고자 한다.

이와 같은 지방채는 우리나라의 지방재정제도를 고려할 때 중요한 하나의 축을 형성하고 있음을 알 수 있다. 우리나라의 지방재정제도는 세입을 기준으로 할 때 자주재원과 이전재원으로 구분가능하고 이를 좀 더 세분하면 지방세, 세외수입, 지방채, 지방교부세(보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세를 총칭하는 용어로 사용), 국고보조금, 균형발전특별회계 등이다. 지방채는 앞에서 살펴본 것처럼 우리나라 지방재정제도의 한 축을 형성하고 있다.

2. 지방채 발행의 근거와 종류

우리나라의 지방채 발행근거는 지방자치법 제124조와 지방재정법 제11조에 근거하고 있다. 먼저 지방자치법 제124조를 보면 제1항은 지방자치단체의 장이나 지방자치단체조합은 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방채를 발행할 수 있다고 되어 있고, 제2항은 지방자치단체의 장은 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 채무부담의 원인이 될 계약의 체결이나 그 밖의 행위를 할 수 있다고 되어 있다. 그리고 제3항은 지방자치단체의 장은 공익을 위하여 필요하다고 인정하면 미리 지방의회의 의결을 받아 보증채무부담행위를 할 수 있다고 되어 있으며, 제4항에 의하면 지방자치단체는 조례나 계약에 의하지 아니하고는 그 채무의 이행을 지체할 수 없도록 하고 있고, 제5항의 경우 지방자치단체는 법령이나 조례의 규정에 따르거나 지방의회의 의결을 받지 아니하고는 채권에 관하여 채무를 면제하거나 그 효력을 변경할 수 없다고 되어 있다.

또한 지방재정법 제11조에 보면 지방채 발행에 대한 내용이 제시되어 있다. 구체적으로 보면 제1항에 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난복구 등의 필요가 있는 때에는 지방채를 발행할 수 있다고 되어 있으며, 제2항에는 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 지방채를 발행하고자 하는 경우에는 재정상황 및 채무규모 등을 고려하여 대통령령이 정하는 지방채 발행 한도액의 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 다만, 지방채 발행 한도액의 범위 안이라도 외채를 발행하는 경우에는 지방의회의 의결을 거치기 전에 행정자치부장관의 승인을 얻어야 한다고 되어 있다. 제3항의 경우 지방자치단체의 장은 제2항의 규정에 불구하고 당해 지방자치단

채의 발전과 관계 있는 사업을 위한 경우 등 대통령령이 정하는 사유가 발생하는 경우에는 행정자치부 장관의 승인을 얻은 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어 제2항의 규정에 의한 지방채발행 한도액의 범위를 초과하여 지방채를 발행할 수 있다고 되어 있다.

이와 같은 사실을 고려할 때 우리나라의 지방채 발행근거는 지방자치법 제124조와 지방재정법 제11조에 있음을 알 수 있다.

지방채의 종류는 지방재정법 시행령 제7조에 보면 지방채증권과 차입금으로 구분되어 있다. 지방채증권이란 지방자치단체가 증권발행의 방법에 의하여 차입하는 지방채를 말하며, 외국에서 발행하는 경우를 포함한다. 그리고 차입금은 지방자치단체가 증서에 의하여 차입하는 지방채를 말하며, 외국정부·국제기구 등으로부터 차관(현물차관을 포함한다)을 도입하는 경우를 포함한다.

3. 지방채의 발행대상

지방채는 모든 사업에 필요한 재원을 충당하기 위하여 발행할 수는 없다. 현재의 지방채발행대상은 지방재정법 시행령 제9조에 명시되어 있다. 지방재정법 시행령 제9조에 의하면 공용·공공용시설의 설치, 당해 사업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업, 천재·지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전, 재해예방 및 복구사업, 기발행한 지방채의 차환, 그 밖에 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업 등이다. 물론 지방재정법 시행령 제9조 2항에 의할 경우 천재·지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전, 재해예방 및 복구사업, 그 밖에 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 행정자치부 장관의 승인을 얻어 지방채발행 한도액을 초과하여 지방채를 발행할 수 있도록 하고 있다.

4. 지방채발행 제도의 변화과정

우리나라 지방채발행제도는 그 동안 많은 논의를 거쳐 2006년을 기점으로 많은 변화를 하였다. 즉, 개별 사업에 대한 승인제도에서 총액한도제로 전환하였다. 종전의 기채승인제도는 사업의 타당성, 차입자금의 성격, 지방자치단체의 재무적 건전성을 토대로 단위 기채사업별로 승인하였으나 총액한도제는 자치단체별 발행한도를 설정하고 그 범위내에서는 기채발행권의 자율성을 확대하였다.

그 차이점을 명확하게 부각하기 위하여 지방채발행 승인제도와 총액한도제를 비교하면 다음과 같다. 지방채발행 승인제도는 건전재정원칙에 입각한 비모채주의를 근간으로 하고 있다. 즉, 지방자치

단체의 세출은 지방채 이외의 세입으로 충당하는 것을 원칙으로 하되 예외적으로 특정 조건에 한하여 채무발행을 용인하는 방식이다. 반면 총액한도제는 지방자치단체가 행정자치부의 승인없이 지방의회 의 의결을 거쳐 발행 가능한 지방채무 한도액을 정한 후 그 범위내에서 자율적으로 지방채를 발행하는 것이다. 지방채발행 한도액의 대상에는 차입금, 채무부담행위, 보증채무부담행위 중 채무자의 파산으로 지방자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 보증채무부담행위책임액이 포함되어 있다.

지방자치단체별 총액한도액은 채무상환비율과 예산대비 채무비율을 기준으로 산정한다. 채무상환비율은 종전의 기채승인제도에서 운용한 지표이며 최근 4년간 일반재원수입 대비 순지방비로 상환한 채무액의 비율이다. 순지방비 상환액에는 원리금상환액, 채무부담행위 상환액, 보증채무이행책임액이 포함되어 있다. 이때 국비 혹은 시도비로 상환재원이 확보된 경우와 조기상환액과 차환상환액을 제외한다. 일반재원에는 종전의 지방세, 보통교부세, 경상적 세외수입, 조정교부금, 재정보전금에 제도변화를 반영한 부동산교부세가 포함된다. 대상회계는 일반회계와 기타특별회계이며 공기업특별회계는 독립채산원리에 따라 일반회계에서 지원한 채무상환 전출금만 포함한다.

예산대비 채무비율은 전전연도 예산총규모대비 채무총규모의 비율을 말하며 채무총규모에는 지방채잔액, 채무부담행위잔액, 보증채무이행책임잔액이 포함된다.

이와 같은 산식에 의한 지표값에 따라 총액한도액은 4개 유형으로 구분하여 결정한다. 이때, 채무상환비율과 예산대비 채무비율의 유형이 다른 경우에는 예산대비 채무비율을 기준으로 발행한도액을 산정하며 전전연도 예산액의 100분의 10의 범위 이내이어야 한다(지방재정법 시행령 제10조). 위의 유형과 연동된 채무한도액은 일반재원 기준(전전연도 결산기준)으로 산정하고 있다. 예컨대 채무상환비율이 10%, 예산대비 채무비율이 10%인 지방자치단체는 1유형에 속하여 일반재원의 10%가 총액한도액이 된다. 다만, 제출한 자료가 사실과 달라 과도하게 지방채발행 한도액을 받은 경우나 초과승인 없이 지방채를 발행하면 다음 회계연도에 감액조치한다.

〈표 1〉 총액한도액의 유형 및 일반재원기준

구 분	1유형	2유형	3유형	4유형
채무상환비율	10% 이하	10%이하	10% 초과~ 20% 이하	20% 초과
예산대비 채무비율	30% 이하	30% 초과~ 40% 이하	40% 초과~ 80% 이하	80% 초과
구 분	1유형	2유형	3유형	4유형
일반재원대비	10%이하	5%이하	3%이하	-

자료: 행정자치부, 2007

5. 지방채의 발행규모

지방채 발행제도의 변화에서 살펴본 것처럼 2005년까지는 지방자치단체에서 지방채를 발행하기 위해서 사업별로 행정자치부의 승인을 받아야 발행이 가능하였으나, 2006년부터는 지방자치단체별 재정규모와 채무규모 등을 기준으로 매년 한도액을 부여하고, 한도액내에서는 행정자치부 승인없이 지방의회의 승인을 받아 자율적으로 발행할 수 있는 지방채발행 한도제를 도입하여 운영하고 있다. 2006년 지방채발행 한도액을 보면 다음의 표와 같다. 2006년 지방채 발행액은 2조 8,638억원(425건)으로 2005년 대비 다소 증가(2,974억원 11.6%)하였으나, 지방채발행총액한도제를 도입하여 발행의 자율권을 부여하였음에도 발행액이 한도액(5조 8,649억원)의 48.8%인 것으로 나타났다. 지방채 발행의 자율권을 부여하여 지방채 발행이 급격히 증가하고 지방재정의 건전성이 훼손될 것으로 우려하였으나 채무관리에 대한 지방의 자율통제(지방의회, 주민, 시민단체 등)가 작동되어 지방재정 운영의 건전성이 유지된 것으로 판단된다(행정자치부, 2007).

〈표 2〉 지방채발행 한도액

(단위 : 억원)

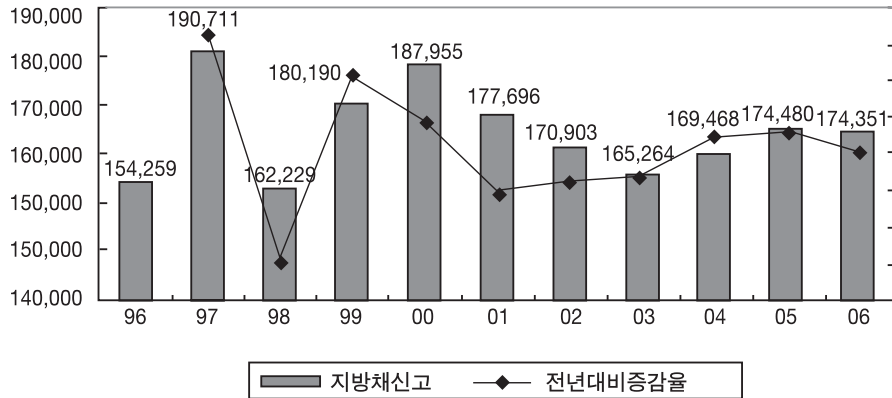
'05년		'06년		발행액 증감 (증가율)	한도액 대비 발행율	비 고
발행액	한도액	발행액	한도액			
25,664	—	28,638	58,649	2,974(11.6%)	48.8%	'07.한도액 6.4조원

자료: 행정자치부, 2007

이와 같은 분석결과를 보면 총액한도제의 도입에도 불구하고 지방채시장은 부진을 면치 못하고 있음을 알 수 있다. 1996년 16조 4,259억원에 달하였던 지방채시장의 규모는 1997년 19조 711억원을 정점으로 축소되는 추세로 반전하였으며 총액한도제를 운용한 1차 연도에 해당하는 2006년의 경우 오히려 전년대비 소폭 하락하였다.

〈그림 1〉 지방채잔고 및 전년대비 증감율

(단위: 억원, %)

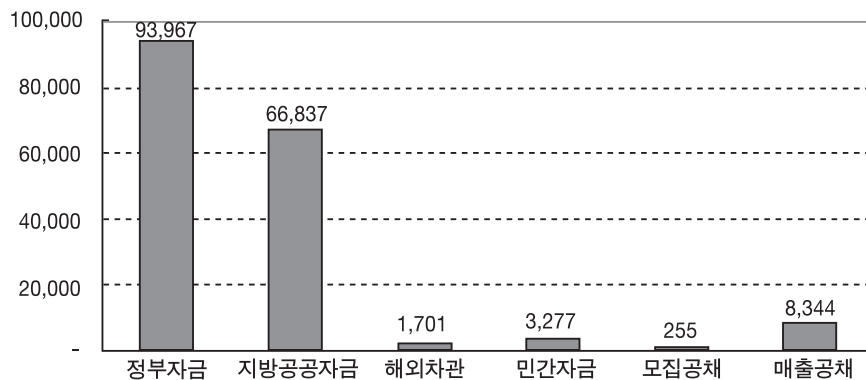


자료: 조기현, 2007.

지방채시장의 침체는 시장구조 자체가 정부자금과 지방공공자금 중심으로 형성되어 있기 때문이다. 공자기금 등 정부자금이 9조 3,697억원(53.9%)이며 지역개발기금, 지방재정공제회의 청사자금 등 지방공공자금이 6조 6,387억원(38.3%)에 달하는 등 각종 공공자금 의존도가 92.2%로 압도적이다. 반면에 이와는 대조적으로 순수한 의미에서 지방채시장을 지지하는 모집공채와 민간자금은 각각 3,277억원과 225억원에 불과하여 전체의 2%에 그치고 있다(조기현, 2007).

〈그림 2〉 지방채시장 규모

(단위: 억원)



자료: 조기현, 2007.

III. 지방채의 기능과 역할

지방채는 거시경제적인 측면에서 영향을 미친다. 이를 구체적으로 보면 일반적으로 공공부문의 채권발행은 민간자금을 환수함으로써 금리, 고용, 투자, 소비에 영향을 미치게 된다. 즉, 지방채발행은 국민경제적 관점에서 재정정책, 통화공급, 인플레이션 등에 중대한 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 반면에 지방채는 국내총생산에 정(+)의 효과를 미치고 지방채 발행을 통해 조달된 재원을 지역의 기반 시설에 투자하는 경우 재정지출의 확대를 통해 고용을 창출하고 실업을 감소시키는 효과를 기대할 수 있다(이효, 1998). 이와 같은 거시경제적 효과를 창출하는 지방채의 경우 다양한 기능과 역할을 수행하고 있다. 이를 종합적으로 고려하기 위하여 긍정적 기능과 부정적 기능으로 구분하여 살펴보고자 한다.

1. 지방채의 긍정적 기능

지방채의 긍정적 기능을 보면 크게 재원조달기능, 정책유도기능, 재정조정기능, 부담의 공평화기능, 재원보전기능 그리고 지역개발 기능 등을 수행한다(오연천, 1987; 김범식, 1999; 이용환, 2003). 각각의 기능을 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 재원조달기능 및 재원보전기능의 경우를 보면 지방자치단체의 재정지출은 지방세, 세외수입, 지방교부세, 보조금 등 당해연도에 조달되는 수입으로 충당하는 것이 원칙이지만 대규모 건설사업, 지방공기업의 설비투자, 재해복구사업 등은 정상수입으로 재원조달이 불가능하다. 세율의 인상 등으로 문제를 해결한다면 심각한 조세저항에 직면하게 될 것이다. 이러한 경우 지방채를 발행함으로써 사업재원의 조달을 가능케 하면서 사업연도에 따라 재원을 조정하는 기능을 수행한다. 이는 지방채의 긍정적 기능 중 가장 주목해야 할 부분이다. 다음으로 재정조정기능을 보면 중장기 투자수요에 대하여 지방채 발행을 통해 지방자치단체의 수입과 지출간의 시간적 간격을 조절함으로써 지방자치단체의 단기적 유동성 부족 상태의 방지가 가능하다(한국은행, 2002). 부담의 공평화기능은 장기공공투자사업의 경우 사업비용의 부담과 편익의 기간이 불일치하기 때문에 소요재원을 조세로만 조달할 경우 현 세대는 조세만 부담하고 미래의 세대는 편익만 향유하는 세대간의 불공평이 발생하는 문제를 해소할 수 있다는 것이다. 즉, 투자재원을 지방채 재원으로 할 경우 자본투자의 수혜를 받는 미래세대가 지방채 상환금의 일부를 부담하여 부담과 편익의 공평화를 달성할 수 있다. 마지막으로 지방채는 지역개발에 기여할 수 있다. 보통 정상적 일반재원은 일반행정과 서비스를 공급하는데 사용되는 반면, 지방채는 지역의 SOC를 확충하는 주요재원

으로 활용됨으로써 지역개발을 촉진할 수 있다. 특히 지방채의 경우 기채 원리금 상환부담을 지방자치단체가 지기 때문에 중앙정부에 의존하지 않고 자기 책임하에 독립적으로 사업을 시행할 수 있는 장점이 있다(한국은행, 2002).

2. 지방채의 부정적 기능

지방채의 부정적 기능을 보면 재정건전성 저해 가능성, 원리금 상환을 위한 경상예산 팽창, 민간부문에 대한 구축효과, 차세대에 대한 과도한 부담 전가 등을 들 수 있다. 지방자치단체의 재정건전성 저해기능을 수행할 가능성이 있다는 점은 다음과 같은 내용을 통하여 알 수 있다. 지방채 발행증가는 지방정부의 채무부담을 누적시켜 재정운영의 경직화를 초래하고 이로 인해 미래의 세수가 불안정하게 되면 상환능력 저하로 지방재정의 건정성을 위협하게 된다. 다음으로는 전위효과 및 점증주의에 의한 예산팽창효과를 들 수 있다. 경비지출의 전위효과란 특정이유로 일단 예산이 증가하면 그 이유가 소멸된 이후에도 예산규모가 이전 수준으로 회귀하지 않는 현상을 말한다(김범식, 1999). 이와 같은 전위효과 또는 점증주의 예산 결정방식에 의해 지방채 발행이 확대되어 지방정부 예산이 지속적으로 팽창할 가능성이 있다. 그리고 지방채는 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). 마지막으로 지방채가 필요이상으로 발행될 경우 현 세대가 차세대에게 과도한 상환부담을 전가할 우려가 생긴다(이용환, 2003).

III. 지방재정여건의 변화와 지방채 역할 제고에 대한 논의의 필요성

1. 지방재정여건의 변화

오늘날 지방재정을 둘러싼 환경은 내외적으로 급변하고 있다. 가장 포괄적인 환경변화를 보면 1991년 지방의회의원 선거, 1995년 민선자치단체장 선출 등 본격적인 지방자치제가 도입되었다는 것을 들 수 있다. 이와 같은 지방자치제 도입은 새로운 재정수요를 창출하게 된다. 지방자치제 실시 이후 발생한 지방재정관련 신규수요를 보면 첫째, 지방자치제 실시 이후 지방분권추진에 따라 중앙권한과

사무가 지방에 이양됨으로써 자치단체의 기능이 다양화되고 양적으로 증가함에 따라 이를 수행하기 위한 조직·인력확대에 따른 행정경비의 증가이다. 둘째, 지방선거실시에 따른 비용의 증가이다. 즉, 지방자치단체장과 의회의원선거비용, 지방의회사무실, 집기, 차량비용 등이다. 셋째, 민선자치단체장, 의회와 관련하여 국민들의 각종 요구가 분출되면서 이를 해결하기 위한 재정수요가 급증하고 있어 지방세출의 끝없는 증가요인이 되고 있다. 넷째, 지역이기주의와 집단이기주의에 의한 지방자치단체의 낭비성 세출증대와 한정된 투자재원의 분산투자 현상이 늘어나고 있다. 그 외에도 향후 지방재정수요가 증대되고 교육자치와 자치경찰제 실시, 지방 SOC확충, 고령화·양극화 대비한 복지정책 실현, 그리고 낙후된 지방의 의료, 문화·여가시설 확충에 필요한 지방세출 증가가 불가피하다고 볼 수 있다(김홍래, 2007).

또한 세계적인 차원에서 전개되고 있는 경제구조조정의 경향 속에서 중앙과 지방정부의 기능분담들이 전면적으로 재편되고 있다. 주민들의 일상생활과 복지서비스의 단순 전달에 초점을 맞추었던 지방정부의 기능이 지역경제부문을 직접 담당하는 생산적인 역할로 전환되고 있다. 범지구화 요인으로 인해 생산부문은 일국가 내에서 경쟁관계를 형성하기 때문에 매우 가변적인 무한경쟁 상황에서는 틈새영역을 확보하기 위한 “즉각적”인 공공부문의 대응 및 지원체계가 형성되어야 한다. 그리고 국가차원에 획일적 혹은 표준적으로 공급되어야 하는 공공서비스의 영역은 축소되고 있으며 서비스에 대한 품질 및 가격차별화가 요구된다. 이는 중앙정부가 담당하는 것이 효율적이었던 순수공공재의 많은 영역들이 준공공재 혹은 지방공공재로 전환되고 있음을 의미하며, 전국 공통의 표준적인 국가최저수준 서비스(national minimum)에서 국지적 범위에서 다양하게 공급되는 지방최저수준 서비스(local minimum)의 가치가 부각되는 최근 경향을 반영하는 것이다(이재원, 2004). 따라서 효율과 경쟁력의 관점에서 볼 때 각종 공공서비스들은 국가적 차원에서 표준적으로 시민들에 공급되기 보다는 지역별로 다양하게 공급되어야 한다. 이를 위해서는 공공재원이 중앙정부 각 부처를 통하여 지방단위에 집행되기 보다는 해당 지역에서 직접적으로 집행될 수 있도록 하여야 할 것이다.

2. 지방재 기능 및 역할 제고를 위한 정책방향 설계의 필요성

참여정부는 국정과제로서 지방분권을 추진하였고 이에 따라 지역간 경쟁체제가 고조되고 있으며 다른 한편으로는 공간적인 균형발전시책과 재원이전의 촉진으로 낙후지역에 대한 정책보조가 활력을 얻고 있다. 신활력사업, 소도읍사업 등 낙후지역을 대상으로 한 균형발전시책이 성장거점지역을 육성함으로써 지방자치단체의 성장잠재력을 확충하고 더 나아가 자생력을 증진시키는데 기여하고 있음은

주지의 사실이다. 균형발전사업은 기존의 단위사업 중심의 국고보조사업이 갖는 폐해, 이를테면 소액 분산에 의한 재정자원의 낭비, 지역선호를 무시한 일방적인 사업선정 등과 같은 부작용을 예방하고 지역의 잠재력과 부존자원, 구성원의 추진의지 등 성과중심적 사업선정을 도입함으로써 집중투자방식을 채택하고 있다. 따라서 관련된 사업들의 패키지형이 대부분이며 상하수도 정비, 도로개설 등을 포괄해야 하기 때문에 사업비 역시 확대되는 추세이다(조기현, 2007).

이와 같은 사업을 추진하기 위해서는 막대한 재원이 필요하다. 그러나 현재와 같은 지방재정구조하에서는 지방자치단체가 환경변화에 능동적으로 대응할 수 있는 재원조달을 하기가 쉽지 않다. 재원조달 위해서는 국세의 지방세 이양, 세외수입, 세율과 과표의 인상, 신세원발굴을 통한 지방세원화, 지방재정조정제도의 개편작업 등이 있어야 하나 이는 우리나라 재정 및 조세제도를 전반적으로 개편하여야 가능하다. 이는 많은 논의를 통하여 추진되어야 하는 사항이며, 따라서 장기간이 소요될 것이다.

이런 측면에서 보면 지방채는 우리나라의 지방재정구조를 고려할 때 주어진 조건에서 비교적 단기간에 그리고 비교적 용이하게 재원을 조달할 수 있는 정책대안이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 지방채시장은 매우 취약한 상태이며 오히려 최근에는 앞의 현황에서 살펴본 것처럼 지방자치단체의 지방채 활용도가 저하되는 추세이다. 이러한 현상이 발생한 원인은 다양하나 전통적으로 건전재정원칙을 견지해 온 관행, 채무에 대한 부정적인 인식, 단체장의 정치적 부담 등 다양한 요인들이 지방채 활용을 저해하고 있으나 제도적인 측면에서 자치단체의 기재자율성 확대, 지방채시장의 미시적 기반구축 등이 미흡한 요인도 크게 작용하고 있다.

이러한 점을 토대로 한다면 지방채에 대한 기능과 역할 제고를 위한 좀 더 적극적인 논의가 있어야 함을 알 수 있다.

IV. 지방채의 기능과 역할 제고를 위한 쟁점과 방향

1. 기본방향

참여정부는 지방분권을 국정과제로 채택한 후 이를 구체화하여 추진하기 위한 노력을 전개하고 있다. 지방분권을 추진하기 위하여 중앙-지방간 권한 재배분, 획기적 재정분권의 추진, 지방정부의 자치행정역량 강화, 지방의정활성화 및 선거제도 개선, 지방정부의 책임성 강화, 시민사회 활성화, 협력적 정부간 관계정립 등과 같은 7대 과제를 선정한 후 이를 실현시키기 위하여 노력하고 있다. 이와 같

은 지방분권을 논의하면서 가장 빈번히 제기되어야 하는 이슈 중에 하나는 지방채와 관련된 것이다. 이는 지방채제도가 기본적으로 지방자치단체의 신용, 재정자율성 그리고 자본계획 등을 포괄하는 의미를 지니고 있기 때문이다(이용환, 2003).

참여정부에서 추진하고 있는 지방분권을 지방채와 연관시켜 본다면 지방자치단체가 지방채를 통하여 재원을 조달할 수 있는 권한을 가져야 하는 것으로 이해될 수 있을 것이다. 이와 같은 맥락을 고려하여 참여정부에서 총액한도제를 도입한 것으로 판단된다.

지방채는 앞에서 살펴본 것처럼 열악한 지방재정여건으로 인하여 반드시 수행하여야 하는 사업에 대한 투자재원을 확보할 수 있는 유용한 제도이다. 동시에 지방채는 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 가지고 있으며, 거시경제적인 측면에서 영향을 미친다.

이러한 점을 고려한다면 지방채의 기능과 역할을 재정립하여야 할 것이며, 동시에 긍정적인 기능과 역할은 활성화시킬 수 있도록 하여야 하고 부정적인 기능과 역할은 최소화할 수 있도록 하여야 할 것이다. 따라서 본고에서 마련하고자 하는 정책방향은 긍정적인 기능과 역할을 활성화할 수 있도록 하되 부정적인 기능과 역할을 최소화할 수 있도록 설계하고자 한다.

이는 결국 중앙정부에 의한 규제수준을 어느 정도로 할 것인가, 지방채 시장을 활성화하기 위해서는 무엇을 하여야 하는가와 연계된다고 보여진다. 본고에서는 이러한 점에 착안하여 중앙정부의 규제수준과 지방채 시장의 활성화 방안을 마련하고자 한다.

2. 중앙정부의 적정 규제수준

지방채는 이론적인 측면에서 볼 때 재원조달기능, 정책유도기능, 재정조정기능, 부담의 공평화기능, 재원보전기능 그리고 지역개발 기능 등과 같은 긍정적인 기능을 수행한다. 동시에 재정건전성 저해 가능성, 원리금 상환을 위한 경상예산 팽창, 민간부문에 대한 구축효과, 차세대에 대한 과도한 부담 전가 등과 같은 부정적 기능을 수행한다. 이러한 점을 볼 때 지방채 제도가 발전하기 위해서는 긍정적인 기능은 활성화되고 부정적인 기능은 축소되어야 할 것이다.

이를 위해서는 먼저 우리나라의 지방채 발행 목적을 확대하여야 할 것이다. 현재 우리나라의 지방채 발행목적은 보면 재원조달기능에 초점을 맞추고 있다. 따라서 이론적인 측면에서 살펴 본 지방채의 긍정적 기능 중 정책유도기능, 재정조정기능, 부담의 공평화 기능, 지역개발기능 등을 수행할 수 있도록 확대하여야 할 것이다. 이 경우 지방채 발행대상의 확대가 가능할 것이다.

동시에 적절한 중앙정부의 규제정도에 대한 판단을 하여야 한다. 이와 관련된 연구는 Ter-

Minassian(1997)에 의하여 수행되었고 그는 53개 국가를 대상으로 지방채관리유형을 비교·분석한 결과를 토대로 시장규율형, 상호협력형, 규범적 통제형, 행정적 통제형 등으로 구분하고 있다. 시장규율형은 정부의 개입을 최소화하고 자유경쟁시장의 원리에 따르는 형태이고, 상호협력형은 중앙과 지방이 협의하에 지방채를 관리하는 형태이다. 규범적 통제형은 관련 주요 원칙을 바탕으로 기재자율권을 보장하는 방식이고 행정적 통제형은 중앙정부가 행정적으로 개입하여 지방채를 관리하는 방식이다(이용환, 2003).

우리나라는 개별사업에 대한 기재승인제도를 운영하다가 2006년도부터 총액한도제를 실시하는 등의 노력을 통하여 행정적 통제형에서 규범적 통제형으로 전환하고 있다고 볼 수 있다. 가장 이상적인 형태를 시장규율형이라고 할 때 이 방향으로 나아가기 위하여 노력할 필요가 있다. 다만, 지방채 시장이 활성화되어 있지 않은 현 시점에서 시장규율형으로 나아가는 것은 바람직하지 않다. 지방채 시장을 활성화하도록 노력하되 일정수준이상이 되었을 경우 시장규율형으로 완전히 전환할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 즉, 단계적인 방식을 통하여 접근하는 것이 현실적으로 나타날 수 있는 다양한 문제를 해소할 수 있다는 것이다.

3. 지방채 시장의 활성화

지방채와 관련한 중앙정부의 규제정도에 대한 논의결과 가장 이상적인 형태로 나타난 시장규율형으로 나아갈 필요가 있다는 것이 밝혀졌다. 이를 위해서는 무엇보다도 지방채시장이 활성화되어야 할 것이다. 지방채시장을 활성화하기 위해서는 다양한 정책방향이 마련되어야 하는데, 그 기본방향을 살펴보기 위하여 재정분권과 연계한다면 다음과 같은 틀이 가능해진다.

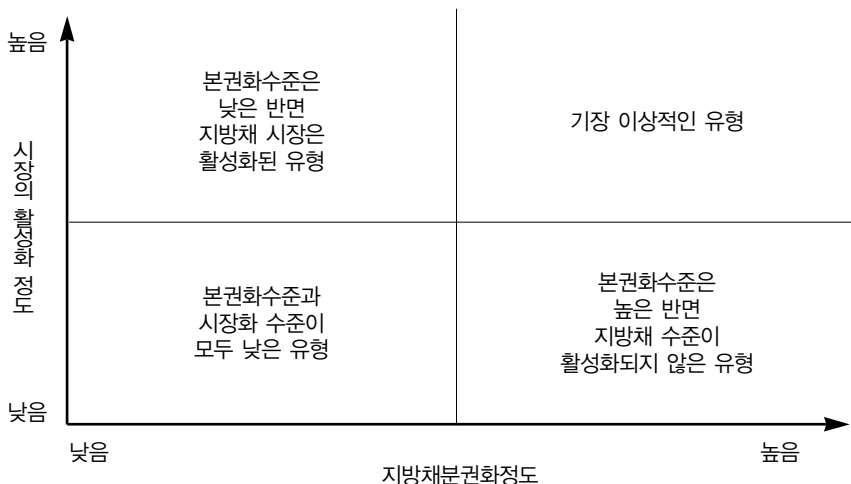
그림에서 보면 가장 이상적인 수준은 재정분권화 수준과 지방채 시장의 활성화 수준이 모두 높은 경우를 의미한다. 그 다음은 재정분권화 수준의 경우 높은 것으로 나타났으나 지방채 시장이 활성화되어 있지 않은 경우와 지방채시장은 활성화되어 있으나 재정분권화 수준이 낮은 경우이다. 이 경우에는 재정분권화수준을 높이기 위하여 노력하거나 지방채시장을 활성화하기 위하여 노력하여야 할 것이다. 가장 문제가 되는 영역은 재정분권화와 지방채시장의 활성화 수준이 모두 낮은 경우이다.

우리나라의 경우 재정분권화를 적극적으로 추진하고 있기 때문에 그 수준이 점차적으로 향상될 것으로 예상되나 지방채시장의 경우 활성화 노력이 부족한 것으로 나타난다. 결국 현재의 우리나라는 4유형에 해당된다고 볼 수 있다. 따라서 우리나라는 가장 이상적인 형태인 1유형으로 나아가기 위하여 노력할 필요가 있을 것이다. 이와 같은 노력을 전개하여야 만 지방채의 긍정적 기능이 강화될 수 있을

것이다.

이러한 목적을 달성하기 위해서는 지방채 시장을 활성화할 수 있도록 노력하여야 하고 동시에 재정분권을 보다 적극적으로 추진하기 위한 노력이 있어야 할 것이다. 먼저 지방채 시장을 육성 및 확대하여야 한다. 지방채 시장을 활성화하기 위해서는 지방채에 대한 수익성을 제고할 필요가 있고 동시에 채무상환의 안정성을 확보할 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 이는 곧 지방채 관련 신용평가제를 도입 및 확대할 필요가 있다는 의미이다(이용환, 2003). 신용평가제도를 도입하기 위해서는 지방채의 성격에 변화를 줄 필요가 있다. 즉, 정부자금에 의한 준보조금적 기능을 축소하고 공모채를 확대하기 위한 노력이 필요하다. 그리고 신용평가 대상 지방채와 외채와 같은 중앙정부 관리대상 지방채를 조정하기 위한 노력 등이 필요하며, 신용평가에 필요한 재정정보 확대 및 공시제도를 강화할 필요가 있을 것이다. 신용평가제는 현재 실시하고 있는 지방재정분석제도 중 재무적 건전성부문을 확대 또는 독립하여 자체 신용평가를 실시하는 것도 하나의 대안이 될 것이다. 그리고 지방채와 관련하여 재정분권을 강화하기 위해서는 현재 실시하고 있는 총액한도제의 발전방향을 모색할 필요가 있을 것이다. 예를 들면, 총액한도 기준의 적정성에 대한 연구와 첨가소화방식 축소 및 민간자금 확대 등을 들 수 있다(조기현, 2007). 일본의 경우 지방채 발행 지방자치단체의 주민들만 구매자격을 가지는 주민참여형과 거주여부에 관계없이 구매자격을 부여하는 시장공모형 공모채를 운영하고 있고 종래의 지방채보다 구입단위가 소액인 미니시장공모채 등을 운영하고 있다는 점은 좋은 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

〈그림 1〉 지방재정분권화 수준과 지방채시장의 활성화 수준에 대한 연계도



IV. 결 론

지방채는 이론적인 측면에서 볼 때 다양한 기능을 수행하고 있다. 자원조달기능, 정책유도기능, 재조정기능, 부담의 공평화기능, 자원보전기능 그리고 지역개발 기능 등과 같은 긍정적인 기능을 수행하기도 하고 재정건전성 저해 가능성, 원리금 상환을 위한 경상예산 팽창, 민간부문에 대한 구축효과, 차세대에 대한 과도한 부담 전가 등과 같은 부정적 기능을 수행하기도 한다.

이와 같이 긍정적인 기능과 부정적인 기능을 동시에 수행하고 있는 지방채는 정부간 재정관계의 주어진 조건에서 비교적 단기간에, 용이하게 지방재정을 확충할 수 있는 접근 가능한 정책대안이라 할 수 있다. 지방채는 국공채 일반이 갖는 재정확장적 정책수단으로서 긍정적인 의미를 가질 수 있다. 알려진 바와 같이 국공채는 Keynes 이후 확대재정정책 수단으로서 각광을 받았으며 New Classic이 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(조기현, 2007).

그럼에도 불구하고 우리나라의 지방채시장은 매우 취약한 상태이며 오히려 최근에는 앞의 현황에서 살펴본 것처럼 지방자치단체의 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 자치단체의 기재자율성 확대, 지방채시장의 미시적 기반구축 등이 미흡한 요인도 크게 작용하고 있다.

이와 같은 여건하에서 지방채가 본래의 긍정적 기능을 할 수 있도록 하기 위해서는 지방채 관련 정책에 변화를 도모하여야 할 것이다. 그 방향은 중앙정부의 규제 폭을 현재보다 축소하고 지방채 시장을 활성화하는 것이다. 앞에서 살펴본 것처럼 시장규율형으로 나아가되 지방채 시장이 활성화될 때까지는 단계적으로 접근할 필요가 있을 것이다. 동시에 지방채 시장을 활성화하기 위한 노력이 전개되어야 할 것이다. 이를 위해서는 지방채에 대한 리스크 감소를 통한 안정적 투자환경을 조성하기 위하여 노력하여야 하고 이는 신용평가제의 도입 등이 될 것이다. 또한 현재 시행하고 있는 지방채의 성격에 변화를 줄 필요가 있으며, 그 방향은 정부자금에 의한 준보조금적 기능 축소, 공모채 확대, 신용평가 대상 지방채와 중앙정부 관리대상 지방채 조정, 신용평가에 필요한 재정정보 확대 및 공시제도 강화 등이다.

이와 같은 조건이 충족될 경우 지방채의 기능은 평가기능을 겸할 수 있게 될 것이다. 즉, 지방채가 이자율의 형식을 통하여 지방자치단체에 대한 시장평가기능을 수행한다는 것이다. 상급정부에 의한

지방자치단체평가가 대세를 이루고 있는 현재의 여건에서 이상적인 평가 중 하나라고 할 수 있는 시장평가형으로 전환하는데 있어 지방채가 일정부분 그 기능과 역할을 담당할 수 있을 것이다. 이와 같은 시점이 도래되기 위해서는 보다 많은 사람들이 지방채제도의 발전방향에 대하여 보다 많은 관심을 가져야 할 것이다. ☺

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

- 강태구. (2003). 「지방채의 효율적 관리방안」. 서울: 집문당.
- 김동기. (2003). 「한국지방재정학」. 서울: 법문사.
- 김범식. (1999). “지방채 발행제도의 현황과 시사점,” 삼성경제연구소 Issue Paper.
- 김흥래. (2007). “국민경제에서의 재정의 역할과 우리나라 지방세출의 실태,” 「지방재정」. 한국지방재정공제회. 제3호.
- 성지은 · 임채홍. (2004). “지방채제도의 역사적 형성과 진화과정분석,” 「행정논총」. 서울대학교 행정대학원 제43권 제1호.
- 손희준 외. (2005). 「지방재정론」. 서울: 대영문화사.
- 오연천. (1987). 「한국지방재정론」. 서울: 박영사.
- 이용환. (2003). 「지방분권화시대의 경기도 지방채 발행과 관리방안」. 경기개발연구원 연구보고서.
- 이재원. (2004). “지역경제 활성화를 위한 자치단체 세입연계방안: 지역혁신, 기업주의 지방정부, 그리고 지방세입 구조” 「지방세」. 한국지방재정공제회.
- 이효. (1998). 「재정위기에 대비한 지방채 운용방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 전상경. (2002). 「현대 지방재정론」. 서울: 박영사.
- 조기현. (2003). 「재정분권화와 지방재정정책의 발전방안」. 한국지방행정연구원.
- 조기현. (2007). “지방채제도의 쟁점과 발전방향,” 미발표보고서.
- 한국은행. (2002a). “광주 · 전남지역의 지방채 현황 및 시사점,” 한국은행 광주전남본부.
- 한국은행. (2002b). “외환위기 이후 채권시장의 구조 및 행태변화,” 보도자료.
- 행정자치부. (2007). “지방채무 최근 6년간 17조원대 머물러: 지방채 발행 자율권 부여에도 불구하고 한도액의 48.8%만 발행,” 3월 22일 보도자료.
- Bird, Richard M. (2000). Intergovernmental fiscal relations: universal principals, local applications, International studies program working paper 00-2, Andrew young school of policy studies, Georgia state university.
- Ter-Minassian Teresa and Jon Craig. (1997). “Control of Subnational Government Borrowing,” edit by Ter-Minassian Teresa, Fiscal Federalism in Theory and Practice, IMF.