

일본의 종합적인 지방채관리의 추진

이 창 균

한국지방행정연구원 연구위원

I. 머리말

우리나라는 2005년부터 지방채발행에 있어서 기존의 허가제에서 총액한도제로 제도가 변화되었다. 과거 지방채발행 허가제를 통하여 지방채발행을 제한하던 것을 2005년부터 지방채발행에 있어서 행정자치부가 일정한 기준에 의해 각 지방자치단체별로 지방채발행한도액을 설정하여 그 범위내에서 지방자치단체는 자율적으로 지방채발행이 가능하도록 하고 있다. 지방채발행에 있어서 그만큼 지방자치단체의 자율성이 강화되었다고 볼 수 있다. 지방채발행에 지방자치단체의 자율성이 강화되는 만큼 지방채에 대한 지방자치단체의 책임성 제고 및 관리운용의 중요성이 더욱 강조되고 있는 실정이다.

일본의 경우에 있어서도 2005년까지 우리나라와 같이 지방채발행 허가제를 채택하고 있었으나 2006년부터는 지방채발행에 있어 협의제로 변화되었다. 즉, 지방자치단체가 지방채를 발행하는데 있어서 총무성과 협의하여 발행하는 것이다. 이는 지방자치단체의 지방채발행에 있어서 지역의 실정 및 재정상황을 고려하여 지방채를 발행할 수 있도록 지방자치단체에 재량권을 강화하는데 의의가 있다. 또한 지방채소화에 있어서도 정부자금에 의한 지원보다는 지방자치단체 스스로의 노력에 의해 시장으로부터 자금을 조달하도록 하여 지방채발행을 보다 시장기능에 맡기는 의도라 할 수 있다. 이로써 일본의 경우는 해당 지방자치단체와 총무성과의 지방채발행에 있어서 협의의 결과에 따라 총무성에서 동의하는 동의채인가 아니면 총무성이 동의하지 않는 부동

의채인가가 구별되게 된다. 어느 경우든 신용력에는 큰 차이가 없다. 다만, 시장에 대해 충분히 설명하고 동의채 혹은 부동의채 여부를 시장관계자가 명확히 구별할 수 있도록 해야 한다.

이상과 같이 일본은 2006년부터 지방채제도가 허가제에서 협의제로 이행되면서 지방자치단체의 지방채관리 및 운용 중요성이 더욱 부각되면서 이에 대응하기 위하여 다양하고도 종합적인 지방채관리 대책이 추진되고 있다. 본고는 일본 지방자치단체의 종합적인 지방채관리 추진에 대한 다양한 방법을 검토함으로써 우리나라의 지방채발행한도제로 인한 지방채관리 및 운용에 대한 합리적이고 효율적 대응을 위한 시사점을 얻고자 한다.

II. 종합적인 지방재관리의 추진

1. 배경 및 목적

지방채는 지방자치단체가 부담하는 채무로서, 후년도 원금상환으로 인한 재정부담이 지방자치단체의 재정운용을 구속하기 때문에 지방채관리에 있어서 지방자치단체가 공채발행, 상환조절과 더불어 안정적인 유리한 자금조달을 위하여 시장동향에 기초한 유동성 향상이 중요한 과제가 되고 있다.

일본은 지방채관리에 대해 지금까지 다양한 대응책이 강구되어 왔다. 감채기금의 설치, 공채관리특별회계의 설치, 공모지방채에 있어서 만기일괄상환방식의 도입 및 조기상환조항의 삭제, 추첨상환방식과 관련한 지방재정법 규정의 삭제, BIS리스크웨이트 개선, 지방채 상품성의 다양화(상환기간의 다양화, 보유자층의 다양화) 등 개혁이 추진되어 왔다. 이와 같은 개혁이 추진되어 온 배경에는 최근의 지방채를 둘러싼 환경변화에 기인하고 있다.

첫째, 지방재정에 차지하는 지방채 비중의 증가를 들 수 있다. 즉, 수차례에 걸쳐 정부의 경기대책에 의한 추가적인 공공사업 추진 및 감세정책의 실시에 의해 지방자치단체의 차입금잔고(일반회계의 지방채현재고, 교부세특별회계 차입금잔고중 지방부담분 및 기업채 현재고중 일반회계부담분의 합계액)는 지방세수의 감수 및 감세에 의한 재원보전, 경기대책을 위한 지방채의 증발 등에 의해 지속적으로 증가하여 2005년말 205조엔 규모로 증대되어 상환재원 조달이 장래 지방재정을 압박하는 요인으로 작용하게 되었다. 2005년을 기준으로 과거 10년 연속하여 지방



교부세법 제6조3의 제2항 규정에 해당하는 재원부족이 발생하는 상황속에서 지속적으로 임시 재정대책채, 재원대책채 등 지방채를 활용한 대책이 강구되어 왔다.

둘째, 2006년부터 지방채 허가제도가 지방자치단체의 자주성을 보다 제고하는 관점에서 폐지되고 협의제도로 변화되었다. 지방채발행에 있어 국가와 협의하여 동의를 얻지 못하더라도 각 지방자치단체의 판단에 있어 지방채발행이 가능하게 되었다.

셋째, 지방분권의 추진 및 재정투융자 개혁에 수반하여 민간자금조달의 중요성이 한층 강조되고 있다. 지방채계획에 있어서 자금구성은 공적자금(재정융자자금, 우정공사자금, 공영기업금융공고자금)의 비율이 2001년 59.2%에서 2004년 41.3%, 2005년 40.2%로 점차 낮아져 지방채 자금조달은 공적자금에서 민간자금으로 자주적인 자금조달로 이행되고 있는 실정이다.

이상과 같이, 지방채발행은 국가의 장기계획에 근거하여 공공사업이나 법률에 의해 의무화된 사무의 실시를 위한 불가결한 시설정비를 원활히 추진하기 위하여 필요한 공적자금을 확보하는 한편, 지방분권의 추진 및 재정투융자제도 개혁의 취지를 고려하여 각 지방자치단체의 자금조달 능력을 배려하면서 지방자치단체 스스로의 책임으로 민간자금을 조달하는 것이 중요한 과제가 되고 있다.

이러한 상황을 고려하여 지방자치단체는 보다 정보제공을 추진함과 아울러 지방채 관리체제를 강화하고 장기적인 효율적 재정운영을 추진하는 것이 필요하게 되었다. 또한 지방채관리에 있어서 지방자치단체마다 지방채의 조달기법, 조달하는 자금의 종류 등 다양한 발행 및 차입의 형태가 있기 때문에 지방자치단체의 실정에 맞게 보다 적절한 대응이 필요하게 되었다. 이러한 상황을 배경으로 지방채 관리에 대해서 지방자치단체가 보다 투명성을 확보하면서 정확하게 추진할 필요성이 높아지고 있다. 이와 같은 관점에서 재단법인 지방채협회에서 지방채에 관한 조사연구위원회를 설치하여 2005년도 3월에 종합적인 지방채관리의 추진과 상품성 향상을 테마로 한 연구보고서를 정리하였다. 2003년도에도 본 조사연구위원회에서 지방채관리 가이드라인이 제안되었는데, 지방채관리 및 운용의 중요성을 고려하여 2005년도에 재차 지방자치단체, 시장관계자를 대상으로 한 실태파악을 분석하였다. 본 보고서는 일본 지방자치단체의 지방채관리에 있어서 구체적으로 제언함으로서 일본의 종합적인 지방채관리 추진에 대한 매뉴얼로서 활용되고 있다.

2. 정보제공

정보제공은 지방자치단체의 지방채 및 재정상황 전반에 대해 주민 및 투자자에게 정확한 이해를 구함과 동시에 계획적인 재정운영과 기채운영을 통해서 지방채에 대한 안정된 신뢰와 평가를 유지하는데 있어 매우 중요하다. 지방자치단체는 주민 및 투자자에 대해 보다 투명성을 제고하기 위하여 효과적으로 정보를 제공할 필요가 있다.

가. 정보제공의 내용

1) 정보를 제공해야 할 사항

〈표1〉에 열거되어 있는 항목에 대해 폭넓게 정보를 제공할 필요가 있고 특히 다음에 열거하는 사항에 대해서는 중점적으로 설명할 필요성이 있다.

① 지방채 원금상환의 확실성

지방채는 과세권을 가지는 지방자치단체가 부담하는 채무이고 지방재정계획, 지방교부세의 산정 등을 통해서 재원을 보장받고 있는 체계로 되어 있다는 점을 인식시킬 필요성이 있다. 아울러 기채발행 제한 제도, 지방채 원금상환의 명확화를 전제로 한 지방재정재건제도가 구축되어 있다는 점 등을 들어 지방채는 확실하게 상환되고 BIS규제에 의해 리스크웨이트도 0%라는 점을 충분히 설명할 필요가 있다.

② 관련 단체 등을 포함한 재정상황

지방채 등의 기존채무에 덧붙여 채무보증에 관계되는 채무부담행위 상황 등 장래 재정부담 가능성 및 일반회계 뿐만 아니라 공영기업, 지방3공사, 제3섹터 등 관련 단체의 재정상황을 포함한 해당 지방자치단체 전체의 재정상황 정보를 제공해야 한다.

③ 밸런스시트(대차대조표) 및 행정코스트계산서

기업회계적 수법을 도입하여 스톡정보, 코스트정보의 작성 및 공표도 매우 중요하다.

④ 재정건전화 대책

지방자치단체 스스로 재정상황을 분석하고 재정건전화를 위한 계획을 수립함으로써 자주적이고 주체적으로 재정구조의 개선을 추진해야 한다.



⑤ 감채기금의 설치 운영

기발행채의 상환재원을 위하여 감채기금을 설치하여 재원을 확보하고 있다는 점과 감채기금 적립 상황에 대해 공개할 필요성이 있다.

〈표1〉 정보제공 사항

1. 지방채 역할 및 비중에 관한 정보
 - 주민서비스의 제공을 위한 재원으로서의 중요성
2. 지방채의 신용력 안정성에 관한 정보
 - 지방채제도(협의제도, 기채제한제도), 지방세제도 및 재정제도(지방세제도, 지방교부세제도, 지방재정재건제도) 등
 - 지방분권개혁(삼위일체개혁을 포함) 등의 지방채를 둘러싼 상황 변화
3. 재정상황에 관한 정보
 - 예산 및 결산 상황
 - 기채(기채잔고, 공채비, 발행실적 등)의 상황
 - 기금(재정조정기금, 감채기금, 기타)의 상황
 - 관련 단체(지방3공사, 제3섹터, 지방독립행정법인 등)의 상황
 - 채무부담행위(채무보증, 손실보상)의 상황
 - 재정구조의 분석(각종 재정지표의 추이)
 - 밸런스시트(일반회계의 밸런스시트, 일반회계와 특별회계의 밸런스시트를 병기)
 - 행정코스트계산서
 - 재정건전화의 대책
 - 행정개혁의 방침, 기타 추진상황
 - 기타 주요 시책의 설명
4. 중장기적인 재정계획, 지방채발행계획 및 상환계획에 관한 정보
5. 지방채 발행에 관한 정보
 - 발행계획(발행조건 결정 예정일, 발행예정액 등)
 - 감채기금 및 차환 등의 지방채상환에 관한 내용
6. 구입방법에 관한 정보
 - 지방채를 구입할 수 있는 금융기관 일람, 지방채의 모집 및 판매개시 예정일 등
7. 기타 각종 관련 정보

2) 제공방법의 구분 및 정리

주민 및 투자가의 요구를 고려함과 아울러 각 정보의 내용이나 특성을 감안하여 자료제공만으로 대응이 가능한 사항과 직접 설명이 필요한 사항을 구분하여 정리함으로써 정보제공의 효과성을 높일 필요가 있다.

3) 설명노력

정보제공의 대상은 금융기관 등 전문가만이 아니라 일반주민도 많다는 점을 고려하여 각종 재정제도 및 데이터 등에 대해 도표, FAQ(자주 있는 질문) 등의 구체적인 설명에 대한 대응노력이 필요하다. 또한 재정상황에 관한 각종 수치, 재정지표 등에 대해서는 단년도 뿐만 아니라 누년비교가 가능하도록 복수년도의 정보제공이 필요하다.

4) 신속, 적시성의 확보

신속한 정보제공을 위하여 예산, 결산, 각종 계획, 재정상황 등이 명확한 단계에서 홈페이지 등을 활용하여 신속하게 정보를 제공함과 아울러 항상 최신 데이터로 갱신해야 한다.

5) 계속성, 정기성의 확보

주민 및 투자가의 보다 높은 이해를 얻기 위하여 정보는 계속적이고 정기적으로 제공해야 한다.

6) 일관성(일관성)의 확보

지방채관련 정보를 일관성있는 형태로 집약하여 홈페이지나 투자가 설명회 등으로 활용할 수 있도록 체계적으로 정비할 필요성이 있다. 향후 각 지방자치단체의 실정을 고려하면서 지방채와 관련한 정보를 집약하여 정기적으로 상황을 보고할 수 있는 자료(지방채관리 리포트)의 작성 및 공표에 대해 검토가 필요하다.



나. 정보제공의 기법

1) 목적에 대응한 효과적 기법의 선택

정보제공의 대상(주민 및 투자자 등) 및 목적을 정확히 파악하고 투자가설명회, 투자자에 대한 개별방문, 홈페이지, 홍보지, 팸플렛, 설명책자 등 각종 기법의 특성을 살려 효과적인 정보제공에 노력해야 한다.

2) 정보활용 접근 및 입수 용이

투자자가 지방자치단체의 재정상황 등의 정보에 대해 언제든지 용이하게 입수할 수 있도록 매개체로서 홈페이지의 활용이 유효하고 선진 자치단체의 사례 등을 참고하면서 홈페이지의 정비에 노력해야 한다. 신속하면서 적시에 적절한 정보를 제공한다는 측면 및 정보갱신이 용이하다는 측면에서도 홈페이지를 유효하게 활용할 수 있다. 이 경우, 홈페이지 톱페이지에 해당 정보가 게재되어 있는 사이트로 갈 수 있는 버너를 설치하는 등 홈페이지 구성, 조작 등에 대해서도 대책이 강구되어야 한다.

또한 투자자가 요구하는 정보를 일원화하고 투자가설명회의 방법을 웹상에 제공하는 방법도 중요하다. 아울러 모든 주민 및 투자자 등이 홈페이지를 열람한다고 볼 수 없으므로 홈페이지 정보제공을 보완할 수 있는 수단으로 홍보지, 팸플렛 등에 대해서도 효과적인 활용대책을 검토해야 한다.

3) 직접설명에 의한 이해의 촉진과 쌍방향성

주민 및 투자자 등을 함께 모아 직접 설명회를 개최하는 것은 널리 투자자의 이해를 높이고 투자자의 요구에 대응하는 효과적인 방법이다. 투자가 설명회는 참가자에 대한 정보제공에 있어 일방통행이 될 우려가 있기 때문에 스몰미팅이나 개별방문 등 투자자의 요구에 맞게 실시하는 것이 중요하다.

또한 투자설명회에 있어서는 사전에 앙케이트조사를 실시하는 등 참가자의 희망을 파악하고 참가자의 관심이 높은 항목에 대해 우선순위를 정하여 정보를 제공하는 등의 노력이 필요하다.

4) 비용대 효과

정보제공에 있어서 비용대 효과에 대해 지속적으로 재검토하여 보다 효과적인 정보제공이 되도록 유의해야 한다.

다. IR활동

1) 목적

지방채에 대한 IR활동은 투자자에게 지방채는 안전성이 매우 높고 유리한 금융상품이라는 이해를 높임으로서 각 지방자치단체가 판매전략 등 필요에 따라 개인이나 기관투자가 등 투자가층의 범위를 넓혀 지방채 수요를 발굴하고 나아가 지방채의 발행 코스트의 경감노력에 있어 매우 중요하다.

2) 실태

주민에 대한 행정참가 의식 고양 및 주민과의 협동에 의한 지역가꾸기를 추진하는 관점에서 지역의 개인투자자를 위한 설명회를 개최하고 있는 자치단체, 설명회 형식의 IR활동 이외에 주요한 기관투자자를 개별로 방문하여 직접 설명하는 형식의 IR활동을 추진하고 있는 자치단체, 팸플렛 작성 및 홈페이지의 IR코너의 충실에 노력하는 자치단체, IR정보 등을 메일로 발송하는 자치단체가 있는 등 각 지방자치단체에서 다양한 노력을 전개하고 있다.

3) 향후 과제

향후 보다 효과적인 IR활동을 위하여 요구되는 사항을 보다 정확하게 파악하고 정보내용을 정확하고 알기 쉽게 제공하는 노력이 필요하다. 이 경우, 프리젠테이션의 기법으로 재정담당자에게 의한 설명을 추가하고 자치단체장이 장래 행정시책의 운영방침에 대해 설명하는 등의 창의적인 대응도 필요하다.

또한 필요에 따라 보유자층의 다양화의 관점에서 외자계의 기관투자가, 해외투자자에 대한 정보제공 추진도 필요하다.



3. 사무처리체계의 강화 및 충실

가. 지방채관리 부문의 정비

지방자치단체에서는 유리하고 안정적인 자금을 유지하기 위하여 금융시장의 동향 파악 및 분석, 자금조달 수단의 다양화, 정보제공 등에 적절히 대응할 필요가 있다. 이를 위하여 각 지방자치단체의 조직, 인력 규모, 지방채관계 사무의 상황 등의 실정을 고려하면서 지방채 허가, 발행, 상환에 걸쳐 다양한 사무를 명확하게 추진함과 아울러 전문성의 확보에 유의하면서 적절한 조직 및 인력배치에 노력할 필요가 있다.

나. 전문성 제고

최근의 금융시장 동향에 대응하여 지방채와 관련한 효율적인 사무집행을 확보하기 위해 발행 조건의 결정 및 다양한 자금조달 수단의 검토, IR등에 의한 정보제공, 채무관리, 지방채관련 사무에 대해 필요한 지식이 다양하고 고도의 전문성이 요구되므로 다음과 같은 추진노력이 필요하다.

첫째, 연수를 통한 직원의 전문성 제고가 필요하다. 금융경제, 채권시장 등의 지식을 습득하기 위하여 각종 연수회 등을 활용하여 직원의 금융에 관한 지식향상 노력이 중요하다. 둘째, 민간으로부터의 인재 등용이 필요하다. 임기를 정하여 민간인 및 금융기관 경험자를 채용하여 지방채 관리 부문에 배치하는 것도 유익하다. 셋째, 전문가의 조언이 필요하다. 어드바이저 및 강사의 초빙, 전문가, 실무자로 부터의 조언을 위한 회의나 연구회의 설치 등 지방자치단체의 실정에 맞는 효율적인 대응이 필요하다.

다. 정보의 수집과 분석

지방채관련 정보로서 지방채관계(지방채제도 등), 지방행정 및 재정관계(삼위일체개혁 등), 공사채시장관계(국채 및 사채의 발행상황 등)에 덧붙여 다른 지방자치단체의 기재운영 동향도 유의하면서 지방채의 발행 및 상환에 필요한 정보를 정확하게 수집하고 분석하여 적절한 지방채의 관리에 대응할 필요성이 있다.

정보의 수집에 있어서는 정부자료, 지방채관련 정보 등의 관련 홈페이지나 정기간행물을 비롯

하여 금융기관, 증권회사, 투자가, 금융관련 전문가, 타 지방자치단체의 정보 등을 정확하게 수집하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 IR회의의 활용, 투자가간담회의 운영, 지방자치단체간 연합회의 등을 활용할 필요성이 있다. 또한 지방채협회로부터 발신되는 각종 정보에 관해서도 유효하게 활용하는 것이 필요하다.

라. 전산시스템의 정비

지방채의 발행 및 상환에 관한 사무를 정확하게 추진함과 아울러 결산 및 각종 통계조사 등을 효율적으로 활용하기 위하여 지방채를 종합적으로 관리할 수 있는 전산시스템의 정비 및 활용이 필요하다.

마. 공채관리특별회계의 설치

다음과 같은 경우, 공채관리특별회계를 설치하여 적절한 지방채관리 노력이 필요하다. 첫째, 만기일괄상환방식에 관계되는 원금상환, 감채기금에로의 적립 및 해당 적립금에 관계되는 운용 수익의 경리를 정확하게 할 필요가 있는 경우이다. 둘째, 차환채의 발행, 신규 발행채 및 차환채를 포함한 원금상환을 종합적으로 관리할 필요가 있는 경우는 공채관리특별회계를 설치하여 대응할 필요가 있다.

4. 계획적인 지방채관리

각 지방자치단체가 스스로 재정상황을 분석하고 세입 및 세출전반에 걸쳐 중장기적인 재정계획을 수립함과 아울러 장래에 걸쳐 지방채의 발행계획 및 상환계획을 수립하는 등 종합적인 지방채관리를 계획적으로 실시하는 것이 필요하다.

가. 재정상황의 분석 및 파악

각 지방자치단체는 <표2>에 열거하는 재정지표 및 기법 등을 활용하여 재정상황을 정확하게 분석 및 파악하는 것이 중요하다. 이 경우 다음에 열거하는 사항을 염두에 둘 필요가 있다.



〈표2〉 재정상황 분석 및 파악에 관한 각종 수치, 재정지표 및 기법

1. 수치

- 형식수지, 실질수지, 단년도수지, 실질단년도수지, 표준재정규모, 공채비, 지방채잔고, 지방채발행액, 채무부담행위액, 적립금잔고 등

2. 재정지표

- 경상수지비율, 기채제한비율, 실질수지비율, 재정력지수, 지방채의존도 등

3. 기업회계적 기법

- 밸런스시트, 행정코스트계산서 등

1) 재정상황 분석 및 파악의 유의사항

단년도수지 등 플로지표에 의한 분석에 덧붙여 스톡에 관한 정보 분석도 중요하다. 즉, 지방채 등 기존 채무에 덧붙여 채무보증에 관계된 채무부담행위 상황 등 장래 재정부담이 되는 상황을 적절히 나타내는 것이 중요하다. 또한 일반회계 뿐만아니라 공기업회계, 지방3공사, 제3섹터 등 관련단체의 재정상황이 지방자치단체의 재정운영에 간접적으로 영향을 미칠 가능성이 있는 상황에 대해서도 적절히 대응할 필요가 있다.

2) 밸런스시트 및 행정코스트계산서

재정상황을 알기 쉽게 설명하기 위하여 현금주의회계를 보완하여 기업회계적 기법을 도입하여 스톡정보나 코스트정보의 분석에 활용하는 것이 중요하다.

3) 누년비교 및 유사단체 비교

재정상황에 관한 각종 지표에 대해서 누년비교가 가능하도록 복수년도를 나타냄과 동시에 지방자치단체의 특성 파악이 가능하도록 유사단체 비교가 필요하다.

나. 재정계획의 수립

재정상황의 분석에 기초하여 세입 및 세출전반에 걸쳐 중장기적인 재정계획을 수립하여 계획적인 재정운용 노력이 중요하다. 이 경우, 후년도 재정부담을 명확히 하고 주요 세입세출항목에 대해 정확한 예측이 필요하다.

또한 계획을 수립하는 과정에서 사무사업의 재검토, 세출전반의 효율화 및 재원배분의 중점화를 기함과 동시에 재정건전화를 위한 계획 수립 및 행정개혁의 지속적인 추진과 재정구조의 개선노력이 필요하다. 아울러 경기, 경제동향 등에 있어서 불확실성 요소가 있으므로 필요에 따라 복수의 시나리오를 상정하여 계획기간중에도 상황의 변화를 고려하여 재검토하는 등 유연한 대응이 필요하다.

다. 지방채 발행계획 및 상환계획의 수립

계획적인 재정운용의 일환으로서 장래에 걸쳐 지방채 발행계획(차환을 포함) 및 상환계획을 수립하여 계획적인 기채운영에 적극적인 노력이 필요하다. 이 경우, 일정 기준에 근거하여 지방채발행액, 상환액 등에 대해 수치목표를 설정하는 노력이 필요하다.

라. 재정상황, 재정계획의 공표 및 설명

재정상황 분석내용 및 재정계획 등을 공표하는 것은 물론 관련정보를 정확하고 알기 쉽게 설명함으로써 주민 및 투자자에게 보다 이해를 높이고 투명성있는 지방재관리를 추진할 필요가 있다.

5. 지방채 발행 및 상환관리

지방채 발행 및 상환에 있어서 이하의 사항에 유의하여 계획적이고 적절한 관리 노력이 필요하다.



가. 기본방향

1) 계획적인 발행량의 설정

중장기적인 재정계획, 장래 지방채 발행계획 및 상환계획을 수립하고 이에 기초하여 후년도 부담 등 재정운용에로의 영향을 예측하면서 계획적인 지방채 발행량의 설정 및 관리에 노력해야 한다.

2) 자금의 선택

지방채발행에 있어서 공적자금(정부자금 및 공영기업금융공고자금)의 동향, 지방채시장의 상황, 각종 자금의 특징 등을 정확하게 파악하면서 효율적 활용방법의 검토가 필요하다.

3) 상환기한의 설정

지방채의 상환기한은 지방재정법 제5조의 2에 의해 공공시설의 내구연수의 범위내로 되어 있다. 시설의 내구연수에 비해 현저하게 짧은 지방채의 상환기간을 선택할 경우에는 공채비가 급증할 우려가 있으므로 공채비부담의 중장기적인 평준화에 유의할 필요가 있다.

나. 공적자금에 대한 금리선택의 방향

공적자금의 금리선택에 있어서 고정금리방식(대부기간에 따라 이율을 설정하고 상환종료까지 해당 이율을 적용)과 이율수정방식중 지방자치단체가 사업별로 선택하도록 되어 있다. 따라서 금리선택에 있어서 현재의 금리수준과 장래 동향에 유의하면서 다음과 같은 사항에 유의할 필요가 있다.

첫째, 초장기, 고정이라는 정부자금의 특징(차입시점의 금리수준의 장기적용)을 고려해야 한다. 민간자금에서는 장기차입에는 차환을 요하는 경우가 많다. 둘째, 고정금리방식이 이자지불 관리 등 코스트관리가 용이하다. 셋째, 이율수정방식에 의할 경우, 당초 차입이율의 적용에 의한 당초 차입기간에 있어서의 공채비의 억제와 수정시의 금리변동리스크가 있다는 점을 유의해야 한다. 넷째, 이율수정방식의 경우에 각 수정시점에서 지표금리수준에 기초하여 차입이율의 설정이 필요하다는 점 등 이상과 같은 사항을 감안하는 것이 중요하다.

다. 민간자금조달의 방향

민간자금의 조달에 있어서는 지방자치단체의 실정에 따라 시장공모화의 추진, 증권발행방식의 적극적 활용, 만기일괄상환화, 발행단위의 대형화, 발행시기의 평준화, 상환기간의 다양화 및 인수기관의 기능 강화를 기함으로서 유동성 향상 및 조달수단의 다양화 노력이 필요하다. 이 경우에도 이하의 사항에 유의할 필요가 있다.

1) 발행기한의 설정

장기적이고 안정적인 조달을 기본으로 하면서 시장에 있어서의 기한(평균상환기간)별 금리수준, 채권의 수급동향 등을 고려하여 코스트(이자지불부담 등) 및 차환시의 금리상승리스크와 함께 장래 상환액, 차환액 등도 종합적으로 감안한 뒤 적절한 발행연한 및 발행액의 설정 노력이 필요하다. 또한 연한구성에 있어서도 적절한 조합이 되도록 유의해야 한다.

2) 발행조건의 설정과 결정방식

발행조건의 결정에 있어서는 공정성, 경쟁성, 투명성을 고려하여 주민에로의 설명책임이 충분히 발휘되도록 결정과정에 있어서 지방자치단체의 실정에 맞게 적절한 방법을 강구해야 한다.

발행조건의 결정방법으로서는 금융기관과의 교섭에 의한 방법, 입찰에 의한 방법 등이 있는데, 어떤 경우에도 국채, 정부보증채, 시장공모지방채의 발행조건 및 유통상황, 장기금리의 동향, 투자가수요의 동향 등을 지속적으로 파악하여 적절한 발행 및 차입조건의 설정에 노력해야 한다. 또한 지방자치단체별 조건결정에 의한 공모채의 발행에 있어서는 공정성, 경쟁성, 투명성을 확보하는 것이 중요하다. 이를 위하여 입찰에 의한 조건결정을 원칙으로 하되 입찰에 의한 것이 불리하다고 인정되는 경우에는 가능한 공정성, 경쟁성, 투명성을 확보하면서 다른 유리한 조건결정 방법을 선택하는 것이 바람직하다.

3) 시장공모화의 추진

지방분권의 추진, 재정투융자제도 개혁의 추진 등을 고려하여 지방자치단체 스스로의 노력으로 민간자금에 의한 시장원리에 따라 자금을 조달하는 것이 중요하다.



도도부현 및 정령지정도시에 대해서는 일반 시정촌에 비해 자금조달 규모가 크다는 점을 고려하여 전국형시장공모지방채발행 자치단체는 지속적으로 발행을 보다 확대하는 것이 필요하고 전국형시장공모지방채를 발행하지 않는 광역자치단체(縣)은 적극적으로 추진할 필요가 있다. 한편, 일반 시정촌을 포함하여 지방자치단체에 있어서 지방채의 개인소화 촉진 및 자금조달수단의 다양화를 기함과 동시에 주민의 행정에로의 참가의식을 높이기 위하여 주민참가형 미니시장공모지방채를 적극적으로 활용하는 것이 중요하다.

4) 상품성의 다양화

장래 유리하고 안정적인 자금조달을 위하여 시장환경 및 투자가의 요구 상황, 재정예로의 영향 등을 고려하면서 지방채를 보다 매력적인 상품으로 유도해 나가는 것이 중요하다. 구체적으로 전국형시장공모지방채의 초장기채 발행 검토, 공동발행시장공모지방채의 발행연한의 다양화 검토, 주민참가형미니시장공모지방채의 추진, 외채에 대한 적절한 검토 등을 들 수 있다.

5) 발행단위의 대형화

증권발행방식의 경우에 있어서는 유동성 향상을 위하여 발행단위를 대형화하는 노력이 필요하다. 이를 위하여 2003년도부터 전국형의 공동발행, 주민참가형미니시장공모지방채에 있어서 지역별 공동발행이 전개되고 있다.

6) 발행기간의 평준화

유동성 향상, 투자가의 요구 대응, 일시적인 수급의 왜곡을 완화하기 위하여 지방자치단체에서는 연간을 통한 자금수요 동향을 고려하면서 가능한 연간을 통한 평준발행 추진노력이 필요하다.

7) 은행등 인수지방채의 발행방식(증권발행, 증서차입)의 선택

민간자금의 조달에 있어서 시장공모지방채는 모두 증권발행방식인 반면 은행등 인수지방채에 대해서는 증권발행방식과 증서차입방식이 있다. 은행등 인수지방채의 경우에 있어서 일정 발행 규모가 확보될 수 있는 경우에는 유동성 향상을 위하여 증권발행방식을 적극적으로 추진하는 것이 바람직하다.

또한 증서차입방식은 증권발행방식에 비해 유동성이 떨어지는 반면, 지방자치단체 입장에서는 발행과 관련하여 각종 수수료가 적은 등 장점이 있고 금융기관 입장에 있어서도 시가회계에 의한 평가손 우려가 없는 등의 장점이 있다. 따라서 증서차입방식을 선택하는데 있어서는 이러한 장점 및 단점을 고려하여 판단하는 것이 중요하다.

8) 은행등 인수지방채의 상환방식(만기일괄상환, 정시상환)의 선택

현실적으로 시장공모지방채는 전부 만기일괄상환방식인 반면, 은행등 인수지방채는 만기일괄상환방식과 정시상환방식이 있다. 이중에서 은행등 인수지방채에 대해서는 유동성의 확보, 관리상의 편의 등을 고려하여 시장공모지방채와 같이 만기일괄상환방식을 추진하는 것이 바람직하다. 또한 정시상환방식에 대해서는 이자지불금리총액의 억제가 상대적으로 쉽고 또한 평균상환연한이 짧기 때문에 일반적으로 금융기관의 자산부채관리(ALM)상 바람직하다는 장점이 있고 유동성 관점에서 만기일괄상환방식보다도 떨어지는 단점이 있기 때문에 장점 및 단점을 충분히 감안하여 판단하는 것이 중요하다.

또한 증서차입방식에 대해서는 금융기관등과의 거래과정에서 쌍방의 요구에 대응해 다양한 상품의 설정이 가능하므로 지방자치단체의 실정을 고려하여 적절한 상환방법 등의 대응이 중요하다.

9) 인수기관의 총실

인수방법에 대해서는 현재 지정금융기관에 의한 인수를 기본으로 하는 지역금융기관에 의한 인수, 폭넓은 금융기관 등으로 구성되는 인수단에 의한 인수, 입찰에 기초한 인수 등의 방법이 채택되고 있다. 이중에서 지방자치단체는 안정성, 경쟁성, 투명성을 고려하여 실정에 맞게 적절한 방법을 선택할 필요가 있다.

특히 은행등 인수지방채에 있어서 지정금융기관에 의한 1개 은행인수가 현실적으로 많은데, 각 지방자치단체의 발행규모, 지역금융기관의 사정 등을 고려하여 안정적인 조달을 확보하기 위하여 필요한 경우에 인수단을 편성하는 것도 중요하다. 또한 지방자치단체의 자금조달 내용 및 규모, 시장환경 등의 사정을 고려하면서 입찰 등의 방법에 대해 신중히 검토하는 것도 중요하다.



라. 상환관리

1) 지방채상환계획의 수립

지방채상환에 대해서는 연도말 현재고와 상환연도별 상환액의 파악 및 분석에 덧붙여 장래 발행계획을 고려한 상환계획을 수립함으로써 적절하게 후년도의 공채비부담 및 차환수요를 파악하여 계획적인 재정운용 노력이 필요하다. 공채비가 재정상 과중한 부담이 되고 있는 자치단체에 있어서는 고리의 지방채에 대한 공채비부담대책 및 공영기업차환채 등의 지방재정조치의 활용을 비롯하여 공채비부담을 억제하기 위한 구체적인 대응방안을 포함한 공채비부담의 적정화에 관한 계획을 수립하는 것이 필요하다.

2) 매입소각, 차환

중장기적으로 공채비부담의 평준화 및 코스트 억제를 위하여 시장공모지방채 및 은행등 인수 지방채에 대해서는 유동적으로 매입소각 및 차환이 필요한데, 이 경우 다음의 사항을 고려할 필요성이 있다.

첫째, 매입소각을 실시하는 경우, 액면가액과 매입가격의 차이에 의한 불리한 경우가 있는 점, 만기보유가 많아 거의 유통하지 않기 때문에 매입소각의 대상의 확보가 어렵다는 점에 유의해야 한다. 둘째, 차환채의 증가에 수반하여 금리변동리스크, 차환시의 발행연한의 비율 등을 고려할 필요가 있다.

3) 정부자금의 조기상환

정부자금의 조기상환을 실시하는 경우에는 조기상환에 수반하여 보상금지불, 장래 금리부담 증가 등의 재정상의 영향에 대해 유의해야 한다.

4) 감채기금

첫째, 감채기금의 적립 및 활용 필요성에 대한 재인식이 필요하다. 장래 원금상환에 충당하기 위하여 재원을 확보하고 지방채의 적절한 관리를 위하여 감채기금으로의 필요액 적립 및 상환채 원으로서의 활용이 필요하고 또한 상환재원으로 활용될 때까지의 운용에 대해서도 검토하는 것

이 중요하다.

둘째, 감채기금의 운용에 있어서의 적절한 대응이 필요하다. 안전성의 관점에서 예금운용 및 세계현금에로의 대체운용, 지방채에 의한 채권운용이 현실적으로 추진되고 있다. 이중에서 현실의 금리상황에서 예금운용 이외의 방법, 예를 들어 지방채등에 의한 채권운용을 비롯하여 장기적 관점에서 유리한 운용 노력이 필요하다.

6. 채무분석

지방채 및 공채비에 대해 지방채발행액, 지방채의존도, 기채제한비율, 지방채잔고 등의 수치 지표에 의해 분석되고 있는데, 지방채 발행 및 상환계획의 수립에 기초하여 합리적인 재정운영이 필요하다.

가. 채무분석기법

재정지표 및 기법의 활용에 덧붙여 지방채잔고에 대해서도 차입이율별, 차입처별, 잔존연한별, 발행연한별 등에 대해 각각 분류하여 그 특징을 분석하고 파악하는 것이 중요하다.

나. 선진적인 분석기법의 검토

채무분석에 있어서 장래 금리변동 및 이에 수반하여 차환시의 발행이율에로의 영향등도 하나의 중요한 대응과제이다. 즉, 단기채 발행의 경우에는 조달코스트를 억제할 수 있는 반면 차환이 증가하기 때문에 장래 금리의 불투명(금리리스크)에 직면할 빈도가 증가하게 된다. 한편, 장기채의 경우는 이자지불비용이 상대적으로 높아 차환에 수반하는 금리리스크는 절감된다. 따라서 이자지불코스트와 차환에 의한 금리변동리스크의 최적화를 목표로 효율적인 분석기법의 설정이 필요하다.



III. 상품성의 향상

1. 기본방향

지방분권의 추진 및 재정투융자 개혁의 진전에 의해 지방채의 자금조달에 있어서 민간자금의 비중이 높아지고 있다. 지금까지 공동발행시장공모지방채 및 주민참가형미니시장공모지방채의 도입 등의 조치가 있었다. 나아가 보다 장래 안정적이고 유리한 자금조달을 위한 관점에서 시장 공모지방채의 상품성 향상에 대해 지속적인 노력이 필요하다.

〈표3〉 지방채의 상품성 다양화를 위한 최근 조치 동향

2001년 5년채 발행

2002년 주민참가형미니시장공모지방채의 발행

2003년 공동발행시장공모지방채의 발행, 20년채 및 30년채의 발행

2004년 15년채의 발행, 정부보증없는 외채의 발행

2. 구체적인 상품성의 향상대책

가. 상환연한의 다양화

1) 전국형시장공모지방채

전국형시장공모지방채에 대해서는 종래 10년채에 덧붙여 2001년 7월부터 5년채가 발행되었다. 또한 2003년 이후 저금리 상황을 고려하여 전국형시장공모지방채로서 초장기채(20년채, 30년채 등)가 발행되고 있다. 향후 지방자치단체의 실정에 따라 초장기채의 발행에 대해 적극적인 검토가 필요하다. 이 경우, 금리상황 및 투자가의 요구를 충분히 고려하여 이자비용과 차환에 수반하여 금리리스크의 관계에 유의할 필요가 있다.

2) 공동발행시장공모지방채

공동발행시장공모지방채의 경우, 현재의 10년채에 덧붙여 5년채, 20년채 등의 발행연한에 대해 지방채계획에 있어서 자금구성비율 동향, 발행구성단체의 자금수요, 시장에서의 10년채의

정착 및 침투상황 등을 충분히 고려하면서 적절한 대응이 필요하다.

3) 주민참가형미니시장공모지방채

주민의 행정제로의 참가의식 제고를 위하여 주민에게 알기 쉬운 사업, 적극적인 행정참가를 유도하는데 바람직한 사업을 대상으로 하여 구입대상자의 요구를 고려하여 적절한 상환연한의 설정에 의한 안정적이고 지속적인 발행 노력이 필요하다.

주민참가형미니시장공모지방채는 2003년에 群馬縣(군마현)의 [愛縣債]의 발행을 시작으로 신용력이 있는 지방자치단체가 발행하고 있다는 점 및 예저금과 비교하여 유리한 자금운용이 가능하다는 점 등에서 인기를 얻고 있는 상품으로 정착되고 있다는 점을 고려하여 지방자치단체의 다양한 자금조달 관점에서 적극적인 추진이 필요하다.

4) 외채

외채의 발행에 대해서는 2001년까지는 [국제부흥개발은행으로부터의 외자 수입에 관한 특별 조치에 관한 법률]에 기초하여 정부보증조건 외채의 발행이 이루어졌으나 2004년도에 東京都가 정부보증없는 외채를 유로시장에 발행하였다. 외채는 조건면에서 보다 유리하게 자금을 조달할 가능성이 있다는 점을 감안하여 환율리스크, 사무코스트 등에 유의하면서 지속적인 대응노력이 필요하다.

나. 변동금리방식의 검토

변동금리방식에 있어서는 금리의 변동국면에 따라 발행주체와 투자가의 요구가 기본적으로 합치하지 않는 경향에 유의할 필요가 있다. 금리하강국면에서는 이자비용이 감소경향에 있기 때문에 발행 수요가 발생하고 또한 금리상승국면에서는 이자비용이 증가하기 때문에 투자자에게 수요가 발생하게 된다.

향후 금리동향에 의해 지방채 발행에 있어 변동금리에 대응한 발행이 요구되는 경향을 고려할 경우, 변동금리의 장단점을 활용한 대응방안이 요구된다. 상품성의 향상, 다양화를 위해 보유자층의 확대에 유의함과 아울러 상품성의 다양화에 의한 코스트 증가를 초래하지 않도록 충분한



대응이 필요하다.

IV. 맺는 말

이상에서 검토한 바와 같이, 일본의 지방재제도는 허가제에서 협의제로 변화되었다. 지방채발행에 있어서 지방자치단체에 재량권을 부여하여 지방자치단체 스스로의 재정상황을 고려한 지방채발행을 유도하고 있고 아울러 시장기능을 통한 보다 합리적인 자금조달을 추진하고 있다. 또한 지방채의 상품성 제고, 재원조달수단의 다양화, 시장공모채 발행조건 결정방식의 재검토 등 다양한 개선방안이 추진되고 있다. 이는 지방채관리 및 운용에 있어서 지방자치단체가 자율성과 책임성을 갖고 보다 합리적이고 효율적으로 대응해야 할 과제를 안게 되었다는 점을 인식하게 하고 있다.

이와 같은 상황은 우리나라가 2005년부터 지방채총액한도제로 변화되어 지방채발행에 있어서 지방자치단체의 지방채관리 및 운용에 있어서 자율성과 책임성이 확대되는 상황속에서 지방채 관리 및 운용에 있어서 지방자치단체가 보다 합리적이고 종합적인 대응방안이 중요한 과제로 요구되는 현실을 고려할 경우, 일본에서 추진되고 있는 지방채 종합적 관리 추진을 고려하여 보다 효율적이고 종합적인 지방채관리 및 운용에 적극적인 대응노력이 필요하다. ☺

참 고 문 헌

ぎょうせい, 地方財務, 2002年 7월호,
地方財務協會, 地方財政, 2005年 6월호,