

재정분권화와 지방채정책의 발전방안

Fiscal Decentralization and Sub-national Borrowing Power

2003. 12.

연구진
조기현 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

일반적으로 분권화는 정치적 분권과 행정적 분권으로 양분되며 행정적 분권은 다시 기능분산, 권한위임, 권한이양의 형태로 이루어진다. 역사성의 맥락에서 볼 때 우리의 분권정책은 1980년대 후반 민주화의 열망을 씨앗으로 탄생한 정치적 분권에서 출발하였으며 그 열매가 지방자치제도로 나타났 다 해도 과언이 아니다. 정치적 분권이 일정 궤도에 진입하였다면 다음은 행정적 분권에 관심을 기울여야 할 단계이며 바로 국가의 핵심적인 정책과 제로 선정할 만큼 정책의지가 강력한 이 때가 적절한 시기로 판단된다.

다만, 분권의 목표와 전략, 구체적인 실천방법에 대해서는 보다 신중하고 지혜로운 정책판단이 요구된다는 사실에 유의 할 필요가 있다. 본 연구는 바로 분권의 전환기에 중요한 위치를 차지하는 지방채정책의 발전방안을 다루고 있다는 점에서 매우 의의가 깊은 보고서이다. 지방채는 취약한 지방재정의 기반에서 생산적인 외부재원으로서, 그리고 세대간 공평부담이라는 관점에서 긍정적인 기능이 기대되는 확실한 자주재원의 하나이다. 본 보고서는 지방채의 긍정적인 특성과 부정적인 측면을 종합적으로 고려하면서 지방재정의 자율성 신장과 책임성 확보의 조화가 가능한 정책대안을 집중적으로 검토하고 있다.

아무쪼록 본 연구가 정책당국, 지방자치단체, 학계 등 관련된 분들에게 많은 도움이 되기를 기대하면서 연구를 수행한 조기현 박사의 노고에 감사를 드린다.

2003년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 홍 래

요 약

널리 알려진 바대로 기채승인제도는 나름대로의 합목적성에도 불구하고 분권적 의사결정구조를 왜곡하고 지방채시장의 기반을 위축시키는 역기능을 노정하고 있다. 지방채무에 대한 중앙정부의 직접규제는 대부분의 규제 일반이 그러하듯이 한계원리를 부정함으로써 자원배분의 비효율성을 초래한다. 물론 시장실패가 불가피한 상황에서는 정부개입의 정당성이 확보될 수는 있지만 개입양식은 시장친화적이며 간접적인 형태로 이루어지는 것이 바람직하며 이 점은 이론의 여지 없이 분명한 사실이다. 문제는 시장규율을 기대할 수 있을 정도의 시장구조가 형성되어 있는가에 있다. 지방채시장의 구조가 중앙정부의 독점시장에 가깝다면 당연히 완전경쟁시장에서 기대하는 시장성과는 불가능해지게 된다.

최근 새로운 재정분권론이 주목하는 점도 이 부분이다. 대부분의 개도국 지방채시장은 중앙정부의 정책의도와 발전전략에 따라 정부독점형 시장이며, 재정규율이 보완되지 못한 지방채 분권정책은 연성예산제약에 의한 재정위기의 문제를 초래한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 분권 일반론이 자원배분의 효율성을 담보하기 위해서는 시장구조의 완전성이 전제되어야 하며 시장실패를 보완·예방하는 적절한 재정규율이 반드시 동반되어야 함을 강조하고 있다. 본 연구는 기채자율권의 신장이라는 기본방향에서 시장규율과 재정규율의 조화를 염두한 지방재정정책의 발전방안을 다루고 있다.

본 연구에서 시도한 지방재정정책의 성과분석에 따르면 기채승인제도의 유효성을 확인할 수 있었다. 설문조사에서도 대부분의 지방공무원이 기채승인제도의 필요성을 인정하였으며 계량적 방법에서도 지방채시장은 나름대로

합리적인 행태를 보인 것으로 확인되었다. 문제는 규제수준 및 방법론과 관련하여 어떤 관리양식을 도입할 것인가에 있다. 오늘날 우리의 지방채시장은 발행시장과 인수시장의 장애요인이 구조화되어 있다. 정부독점형 시장구조에 의한 가격기능의 상실, 공개되지 않는 정보와 행태의 만연, 정보의 비대칭성에 의한 역선택의 가능성, 도덕적 해이, 유통시장의 수요기반 취약 등 구조화된 한계가 지방채시장의 시장친화적 발전을 가로막고 있다.

이렇게 구조화된 문제는 불가피하게 현실적인 정책대안을 검토하게 한다. 본 연구에서는 지방채정책이 포괄적·규범적 관리방식으로 이행해야 한다는 방향에서 몇 가지 정책대안을 검토하고 있다. 구체적으로 지금의 기채승인제도를 유지하되 적채사업과 적채단체의 기준을 대폭 조정한 포괄적인 기채승인제도, 총액한도제와 중앙정부 주도의 신용평가제도, 순수한 신용평가제도 도입방안을 비교·검토하고 있다.

포괄적 기채승인제도는 단위사업별 적채사업기준을 폐지하고 적채단체의 기준을 지방채상환비비율 15% 수준으로 조정하였다. 다시 말해서 지방채상환비비율 15% 이하인 자치단체는 기채자율권을 행사하며 15% 이상인 자치단체에 한하여 지금과 같은 관리방식을 유지하는 방안이 포괄적인 기채승인제도의 요체이다.

총액한도제는 발행한도의 기준치를 집중적으로 분석하였다. 총액한도의 임계치는 지방채잔고에 대한 기준재정수입, 일반재원, 투자비의 비율과 1인당 지방채잔고 4개 지표를 분석하였다. 정부주도형 신용평가제도에서는 재무적 건전도에 기초한 신용평가모형을 제시하였다. 지방채상환비비율, 지방채잔액지수, (수정)경상수지비율, 재정력지수를 종합한 평가지표를 개발하여 재무적 건전도를 측정, D등급 이하의 자치단체에 한하여 기채승인제도를 유지하는 정책대안을 제시하였다.

마지막으로 시장규율형 신용평가제도는 그 도입을 위한 인프라의 필요성을 제기하였다. 전술한 4개 정책대안에 대해서는 비교우위를 평가하여 정부주도형 신용평가제도와 포괄적 기채승인제도를 제안하였다.

본 연구에 의하면 이들 정책대안 가운데 특정 지표에만 의존하는 총액한도제나 포괄적 기채승인제도 보다는 관련지표를 토대로 재무적 건전성을 평가하여 기채자율권을 대폭 보장하는 정부주도형 신용평가모형이 상대적으로 바람직하였다. 총액한도제는 적정지표의 선정이 모호하며 자치단체의 파산을 경험하지 않는 한 임계치를 찾아내기가 어렵다는 문제가 있다. 적정지표와 임계치는 결국 정책판단의 문제로 귀결된다. 포괄적인 기채승인제도는 현행의 체제에서 쉽게 도입할 수 있는 정책대안이지만 과도기적 성격 때문에 궁극적으로 추구해야 할 새로운 시스템으로 보기는 어렵다는 한계가 있다.

그러나 본 연구에서 강조하는 바는 어떤 방식으로 지방재정정책을 전환하든 엄격한 재정규율을 동반해야 한다는 사실이다. 이와 관련하여 본 연구는 재정위기관리제도의 도입을 주장하고 있으며 지방재정분석진단제도와 유기적인 정책협조 속에서 질적인 지방채무정책의 중요성을 재확인시키고 있다. 동시에 발생주의 복식부기회계제도의 도입과 병행한 지방채무 관리방식의 중요성도 언급하고 있다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구범위 및 방법	4
제2장 재정분권화와 지방채정책	5
제1절 재정분권화의 새로운 시각	5
1. 전통적 재정분권화론	5
2. 신재정분권화론	11
제2절 재정분권화와 지방채정책	18
1. 재정분권화의 제도적 설계	18
2. 재정분권화와 지방채정책	22
제3장 지방채정책의 실태 및 성과분석	39
제1절 지방채정책의 실태분석	39
1. 지방채 발행제도의 실태	39
2. 지방채 발행시장의 구조	49
제2절 기채승인제도의 성과분석	58
1. 지방채 발행시장의 행태구조 분석	59
2. 기채승인제도의 구조분석	62
3. 기채승인제도의 성과분석	71

제3절 기채승인제도의 구조적 한계	92
1. 지방채 발행시장의 효율성	92
2. 발행시장의 구조적 제약요인	98
3. 지방채 인수시장·유통시장의 구조적 한계	102
4. 비효과적인 지방채무 관리정책	108
제4장 주요국의 지방채정책	109
제1절 지방채정책의 국제비교: 일반적 특성	109
제2절 주요국의 지방채정책	111
1. 미 국	111
2. 영 국	130
3. 프랑스	141
4. 독 일	149
5. 일 본	152
제3절 정책적 시사점	160
제5장 지방채정책의 발전방안	164
제1절 지방채정책의 기본방향	164
1. 지방채 발행의 분권화	164
2. 재정규율과 기채자율권의 조화	167
제2절 규범적 관리방식의 도입방안	171
1. 포괄적 기채승인제	172
2. 순수한 총액한도제	177
3. 중앙정부 주도형 신용평가제도	183

제3절 시장규율형 관리방식의 도입방안	192
1. 시장규율형 관리방식 도입을 위한 선결조건	192
2. 순수한 신용평가제도 도입방안	197
제4절 종합평가 및 정책대안	201
1. 발전방안의 비교평가	201
2. 현 단계에서의 정책대안	208
제6장 요약 및 정책제언	212
제1절 연구의 요약	212
제2절 정책제언	214
【참고문헌】	216
【Abstract】	223
【부록 1】 설문조사 내용	225
【부록 2】 미국 주정부의 재정제도	233
【부록 3】 지방채잔고 대비 총액한도	235
【부록 4】 자치단체별 재무적 건전도 평가결과	244
【부록 5】 주요국의 재정위기관리제도	253

표 목 차

<표 3-1> 관련부처 협의대상 자금 및 사업	41
<표 3-2> 단체별·사업별 기채승인 종합판단표	49
<표 3-3> 지방채 발행신청과 승인률 추이	50
<표 3-4> 지방채발행 승인 및 불승인 내역	51
<표 3-5> 지방채발행 신청분 사업별 내역	51
<표 3-6> 지방채발행 신청분 차입선별 내역	52
<표 3-7> 지방채발행 행태식 추정결과	61
<표 3-8> 지방채상환비비율 추이	84
<표 3-9> 부산교통공단 연도별 채무상환계획	85
<표 3-10> 부산광역시 지방채 실질상환부담	86
<표 3-11> 대구광역시 총부채 구조 및 추이	89
<표 3-12> 지방채상환비비율 추이	89
<표 3-13> 총부채 상환규모 및 전망	90
<표 3-14> 지하철 건설부채 상환규모 추이	91
<표 3-15> 지방채 적정규모대비 실제발행규모 비율의 추정	96
<표 3-16> 지방채상환비비율의 상호관계	100
<표 3-17> 지방채 인수자금별·인수형태별 구조	104
<표 4-1> 각국의 지방채관리시스템	110
<표 4-2> 지방채 총액한도액 및 채무여력 도출과정	117
<표 4-3> 뉴욕주 채권발행 제한기준	118

<표 4-4> 미국 지방채시장의 수익채 120

<표 4-5> 금융보증에 의한 주정부채 신용도 변화 128

<표 4-6> 지방채은행과 주정부의 신용도 비교 130

<표 4-7> 프랑스 지방채시장의 수요구조 145

<표 4-8> 프랑스 지방채무의 변화추이 146

<표 4-9> 주요 채무관련지표 150

<표 4-10> 독일 지방채시장의 구조 151

<표 4-11> 재정재건단체 추이 156

<표 4-12> 회계별 지방채발행 구조 159

<표 4-13> 인수시장의 구조 160

<표 4-14> 주요국의 사례별 지방채 특성과 유형 163

<표 5-1> 주요국의 지방채 한도기준 179

<표 5-2> 주요 총액한도지표의 비교우위 180

<표 5-3> 콜롬비아의 조기경보체제 185

<표 5-4> 신용평가기관의 채무관련 지표 187

<표 5-5> 재무적 건전도 평가결과 192

<표 5-6> 미국 지방채시장의 기반특성 195

<표 5-7> 신용평가와 재무적 건전도 평가결과 비교분석 199

<표 5-8> 지방채 규제정책의 유형 202

<표 5-9> 정책대안의 비교평가 207

그림 목차

<그림 2-1> 분권화의 사회후생적 이득 : 수요측면	9
<그림 2-2> 분권화의 사회후생적 이득 : 생산측면	10
<그림 2-3> 분권화 구조와 요인별 전달과정	19
<그림 2-4> 과세지주권과 지방채의 행태	32
<그림 2-5> 구제금융제도의 존재와 지방채의 행태	36
<그림 3-1> 지방채발행의 심의절차	42
<그림 3-2> 지방채잔액 규모 및 증감률 추이	52
<그림 3-3> 발행 형태별 지방채시장의 구조	53
<그림 3-4> 증서차입채 및 정부자금의 비중	54
<그림 3-5> 순수 지방채 인수자금의 비중	55
<그림 3-6> 사업별 지방채시장의 구조	56
<그림 3-7> 연도별 지방채 발행규모 추이	57
<그림 3-8> 지방채 발행지수 추이	58
<그림 3-9> 정부기능의 가치기능곡선	70
<그림 3-10> 지방채 발행시장에 정부개입효과	94
<그림 3-11> 지방채 인수자금의 구조	103
<그림 3-12> 주요 채권의 유통수익률 추이	106
<그림 4-1> 미국의 주정부별 지방채제도 실태	114
<그림 4-2> 지방채 발행규모 및 수익채비율 추이	122
<그림 4-3> 발행기관별·용도별 발행잔고 현황	123

<그림 4-4> 지방채 수요구조 현황 126

<그림 4-5> 지방채 차입구조 131

<그림 4-6> 영국자본 지방재정의 구조 134

<그림 4-7> 지방채사업의 구조 137

<그림 4-8> 프랑스 지방재정의 세입구조 141

<그림 4-9> 협의제도의 체계 157

<그림 4-10> 지방채잔고 및 지방채 의존도 추이 158

<그림 4-11> 일본의 지방채시장 구조 159

<그림 5-1> 오스트레일리아의 지방채 관리구조 166

<그림 5-2> 기채승인제도 개편방향의 기본구도 170

<그림 5-3> 포괄적 기채승인제도의 흐름도 177

<그림 5-4> 중앙정부 주도 신용평가제도의 체계 186

<그림 5-5> 신용평가제도의 단계별 도입전략 201

<그림 5-6> 지역내 후생수준과 최적 지방채 규모 204

<그림 5-7> 총액한도와 최적 지방채 규모 205

<그림 5-8> 지방채시장의 발전방향 208

<그림 5-9> 중앙정부 주도 신용평가제도 체계도 210

제1장 서론

제1절 연구의 목적

지방채시장은 차입시장의 발전에 강력한 동인으로 작용하며 자금공여자로부터 금융자원을 흡수하여 자치단체간 경쟁촉진과 효율적인 자원배분기능을 수행한다. 그러나 어느 나라를 막론하고 지방채시장은 주인-대리인(principal-agent) 관계에 의한 연성예산제약과 거시경제가 불안정해질 가능성이 내재되어 있다. 지방채시장에서 주인-대리인 관계는 중앙정부와 자치단체, 주민과 자치단체, 자치단체와 산하기관 사이에서 복잡하게 얽혀 있다. 주인과 대리인 사이에는 정보를 왜곡하려는 유인이 작용함에 따라 정보의 비대칭성이 상존하며 이는 결과적으로 정책결정을 왜곡하는 역선택(adverse-selection)과 도덕적 해이(moral hazard)의 문제를 초래한다. 이른바 연성예산제약의 문제가 바로 그것이다.

그러나 연성예산제약에 지나치게 집착하면 지방채시장이 수행해 주어야 할 자원배분의 효율성은 희생된다. 경성예산제약에 따른 사회적 기회비용은 단기적으로는 미미하게 보이지만 구조적이고 장기간에 걸쳐 자원배분의 비효율성을 잉태하게 된다. 자치단체간 경쟁억제, 주민선호체계의 왜곡, 지방채시장의 가격기능 상실은 장기간에 걸쳐 자원배분의 왜곡을 초래하게 된다. 지방채정책은 이와 같이 사회적 기회비용 차원에서 연성예산제약과 경성예산제약 가운데 어떠한 관리양식이 바람직한가에 대한 정책선택의 문제라고 할 수 있다.

재정분권화 논의에서 지방채 관리방식이 논란의 대상이 된 배경이 바로

여기에 있다. 각국의 사례를 살펴볼 때 지방채 관리방식이 다양한 스펙트럼을 형성하고 있는 바, 이는 정치적·행정적 통제수준, 재정규율, 재정적·거시적 불균형, 금융시장의 발전단계 등 비동질적인 환경요인으로 인하여 사회적 기회비용이 다르기 때문이다.¹⁾ 환경적 요인은 지방자치의 태동배경과 역사적 경험, 경제발전 수준, 민족적 구성과 특성 등이 다른 데서 연유한다. 예컨대 지방채제도의 이상향으로 거론하는 미국의 경우 국가 형성과정에서 다민족의 이주와 정치적 자유를 모토로 분권적 의사결정과 시장기능을 자연스럽게 수용하는 문화를 형성하였다. 반면에 민족적 성격이 동질적이면서 단일국가를 유지하는 우리 나라나 일본, 영국 등은 중앙과 지방간의 재정관계가 수직적인 위계질서를 유지하고 있으며 이러한 흐름 속에서 기채권 역시 중앙정부의 감독과 통제를 상당 수준으로 허용하고 있다.

그러나 환경적 특수성을 받아들인다 해도 현행 기채승인제도는 근본적인 한계에 직면하고 있다. 첫째, 정부의 실패(government failure) 가능성과 이로 인한 사회적 기회비용이 무시하기 어려운 수준까지 누적되었다는 사실이다. 기채승인제도의 실효성은 중앙정부가 신용정보를 충분히 확보하고 있을 때 의미를 지닌다. 중앙정부는 지방채 신용위험(credit risk)에 관한 정보의 양과 질에서 절대적인 우위를 점해야 함에도 불구하고 실제로는 정보의 은폐·왜곡행위가 발생하고 있다. 둘째, 정보독점에 따른 폐해이다. 중앙정부가 자치단체의 신용정보를 독점적으로 취득하고 이용할 때 스스로가 도덕적 해이에 빠져 선별적인 자금배분이 이루어질 수 있다. 셋째, 직접규제에 따른 비시장적 구조의 형성이다. 지방채시장의 비시장성은 경직적인 발행시장과 인수시장, 취약한 수요기반에 따른 유통시장의 왜곡으로 나타난

1) 주요국의 지방채 관리방식에 대해서는 본 보고서의 제4장 주요국의 사례연구에서 상세하게 기술하고 있다.

다. 이는 결과적으로 시장규율의 구조화 된 연성화로 연결된다.

본 연구는 지방채시장의 구조적 한계와 이로 인하여 지불해야 하는 사회적 비용을 최소화시킬 수 있는 관리방식의 개편방안을 모색하고 있다. 최근에 들어와 새로운 시각에서 접근하고 있는 재정분권화론은 선 기능의 분권화, 후 세입권의 분권화를 주장하고 있다. 또한 재정분권화는 반드시 실시해야 하는 당위적인 정책목적이 아니라 주어진 조건에 따라 선택가능한 정책수단이라는 주장이 공감대를 얻고 있다. 지방채정책과 관련해서는 남미나 체제전환국의 사례분석을 토대로 경성예산제약을 동반한 재정규율의 보완장치가 필요함을 역설하고 있다.

본 연구는 이처럼 새롭게 논의되고 있는 재정분권화론을 토대로 시장의 효율성과 재정규율의 조화가 가능한 지방채정책의 개편이 요망된다는 문제의식에서 출발하고 있다. 이를 위하여 제2장에서는 전통적인 재정분권론과 신재정분권론을 대비하면서 지방채정책의 함축적 의미를 검토하고자 한다.

또한 지방채정책의 성과분석을 위하여 설문조사와 직접면접, 사례분석에 의한 성과분석이 이루어지고 있으며 지방채시장의 구조적 한계와 문제의 근원을 실증적으로 확인하고 있다. 제4장에서는 주요국의 지방채정책을 정리하였다. 여기서는 특정의 관리방식을 도입하게 된 배경과 지방채시장의 특성을 집중적으로 조명함으로써 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 제5장은 정책방안으로 현행 기채승인제도의 규제수준을 크게 완화시킨 포괄적 기채승인제도, 발행한도 내에서 기채자율권을 보장하는 총액한도제, 중앙정부가 신용평가모형을 개발하고 이를 토대로 비대칭적인 기채자율권을 부여하는 방안, 순수하게 시장규율에 작동하는 신용평가제도 등을 비교분석하고 있다. 마지막으로 제6장에서는 본 연구를 정리하면서 핵심적인 정책방안을 제시하였다.

제2절 연구범위 및 방법

본 연구는 기존에 논의되었던 지방재정정책 전반을 포괄하고 있다. 현행 기재승인제도의 개선에서 총액한도제, 중앙정부 주도의 신용평가제도, 순수한 신용평가제도에 이르기까지 현 단계에서 논의된 바 있었던 개편방안들을 전반적으로 검토하였다. 또한 기재자율권의 신장에 따른 재정책임성과 재정규율의 보완책으로서 지방재정분석진단제도의 일부를 분석하고 있다. 본 연구는 기본적으로 재정위기관리제도의 도입으로 재정규율을 강화해야 한다는 입장이며 지방재정정책과 유기적인 연계가 이루어지도록 동 제도에 대한 성과 분석을 부분적으로 수행하였다.

방법론적으로는 문헌조사, 통계분석, 현장조사 등을 활용하였다. 문헌조사는 본 연구의 수행에 필요한 이론적 틀과 국내외 관련연구를 살펴보기 위해 주로 활용하였다. 특히, 재정분권화와 지방재정정책, 주요국 사례분석은 선행연구가 미흡하여 문헌조사 의존도가 높았다. 통계분석은 지방채시장의 행태와 구조분석, 총액한도의 기준과 재무적 건전성 평가모형에 응용하였다. 회귀분석과 시계열분석은 발행시장의 적정규모 및 행태의 합리성을 추론하는 방법론으로 활용하였다. 총액한도제도에 대한 중앙정부 주도의 신용평가모형은 Kernel함수에 의한 임계치를 추론하였다.

제2장 재정분권화와 지방채정책

제1절 재정분권화의 새로운 시각

1. 전통적 재정분권화론

우리가 통상적으로 사용하는 분권화라는 용어는 사실 개념정립이 용이하지만은 않다. 분권화는 매우 다양한 형태를 지닐 뿐만 아니라 다차원적인 의미를 내포하며 분권화라는 명분을 내걸고 추진하는 제도개혁이라 해도 내용상으로는 일국 내에서도, 동시대에서도 변종된 형태로 도입되기 때문이다. 이러한 이유로 재정분권화의 상위개념으로서 분권화가 무엇인가에 대해서는 최근 들어와서야 비로소 활발한 논의가 이루어지고 있다.

Minis and Rondineli(1989)는 분권화를 3가지 개념 - 공간, 시장, 행정 - 으로 구분한 바 있다. 공간상의 분권화(spatial decentralization)는 인구 및 경제활동의 분산과정으로 지역정책의 시각에서 접근하고 있다. 시장의 분권화(market decentralization)는 자유로운 경제활동을 지칭하며 정부의 정책결정이 아니라 시장메커니즘에 의하여 재화와 용역을 공급하는 조건을 창출하는 과정이다. 행정적 분권화(administrative decentralization)는 계획, 관리, 자원배분에 대한 책임을 중앙정부에서 자치단체로 이전하는 과정으로 규정하고 있다. 그러나 일반적으로 분권화는 정치적·행정적·재정적 전 영역에 걸쳐서 전개된다.

Minis and Rondineli의 접근방식은 오늘날 일반화 된 분권화의 개념에서는 다소 벗어나지만 출발의 단초를 제공했다는 데 의의를 지닌다. 정치적

분권화(political decentralization)는 지방정치에서 대의민주주의를 구현하는 제도적 정비이며, 행정적 분권화(administrative decentralization)는 권한과 책임, 재정자원, 정부기능을 계층별로 재배분하는 것으로 기능분산(deconcentration), 권한위임(delegation), 권한이양(devolution)의 형태로 이루어진다(Prud'homme:1994, Bird:1995). 분산은 중앙정부가 특정 행정서비스의 책임을 지방기관에 넘겨주는 것으로 하위정부에 권한을 이전하는 것이 아니라는 점에서 분권과 다른 개념이다. 이 개념에 따르면, 독립된 자치단체가 존재하지 않고 중앙정부의 지방기관들이 단지 행정서비스의 효율성 차원에서 관리된다는 점에서 보면 대부분의 국가에서 도입한 분권은 실상 분산에 불과하다고도 볼 수 있다.

반면에 권한이양과 권한위임을 둘러싼 의제는 중앙정부와 자치단체 사이의 이해관계 균형에서 출발한다. 권한위임은 의사결정이나 행정적 관리에 대한 중앙정부의 책임을 자치단체나 중앙정부의 통제력이 미치지 못하는 준독립적인 기관에 이전하는 것이며 그 형태는 주인-대리인 관계의 특성을 갖는데, 주인인 중앙정부의 기대에 부응하도록 대리인인 자치단체를 유인하는 것이다. 권한이양은 보다 광범위한 분권화의 형태이며 중앙정부가 의사결정 권한을 자치단체에 이전하는 형식을 취한다. 권한이양은 자치단체에 행정서비스, 세입의 책임을 이전하는 형태가 일반적이다.

전술한 인식기준에 충실하면, 오늘날 우리 사회에서 치열하게 논쟁하고 고민하는 분권화의 양식은 권한이양과 분산이라고 볼 수 있다. 자치권 및 조직권, 지방채 발행권, 예산편성권 등에 대한 지방자율성의 강화는 중앙정부의 권한을 지방에 이양하려는 대표적인 권한이양이며 행정수도의 이전이나 국가균형발전은 경제력의 지방분산에 해당된다. 이것은 Minis and Rondineli가 주장한 시장에서의 분권과는 상충되는 정책이다. 바로 이 부분

이 공간, 시장, 행정의 분권으로 구분한 이들과 오늘날 주류로 자리잡은 정치적 분권과 행정적 분권, 분산, 권한위임, 권한이양의 접근시각과 다른 점이다(Prud'homme 1994).

즉, Minis and Rondineli가 시장을 매개로 정부부문에서 민간부문으로의 분권, 행정을 중심으로 정부계층간 분권을 주장했다면, 최근의 분권이론은 분권의 배경을 정치적 동기와 재정권한을 포괄한 행정적 동기에서 찾고 있다. 이런 의미에서 본다면 행정적 분권화는 분산, 권한위임, 권한이양에 대한 행정적 분권과 재정적 분권 두 차원에서 접근한다고 볼 수 있으며, 그렇다면 재정분권화는 재정자원을 대상으로 한 정부계층간의 권한과 책임을 지방에 이양한다는 기본방향에서 새롭게 규정하는 제도적 변화로 해석할 수 있다. 그리고 제도변화의 구체화 된 실체와 동원할 정책수단이 종국적으로 정부간 재정관계에서 분권양식을 규정하게 된다. 전 세계적으로 과세자주권, 세출권한, 수직적 불균형의 조정이 재정분권화의 의제중심에 서는 이유가 바로 여기에 있다(Inman and Rubinfeld 1996).

이와 같이 분권화의 정의는 권한이양의 개념으로 축소되고 있다. 이럴 경우 권한과 이양에 대한 의문이 제기됨으로써 분권화의 정의가 모호해진다. 이양이란 과정(process) 혹은 상태(state)를 지칭하는데, 이렇게 되면 분권화란 원론적으로 분권화 된 시스템이 중앙집중적인 시스템을 대체하는 과정으로 받아들여 진다. 대부분의 기존 연구들은 재정분권화의 장점과 단점을 기술하면서 이상적인 상태를 달성하는데 필요한 바람직한 속도가 아니라 '최적 분권화율'과 관련된 중앙재정과 지방재정의 균형에 주목하는 데는 이러한 배경이 자리잡고 있다.

그렇다면, 분권화의 궁극적인 정책목적은 무엇인가? 다시 말해서 분권화는 어떤 이유로 반드시 추진해야만 하는가? 고전적인 재정연방주의는 분권

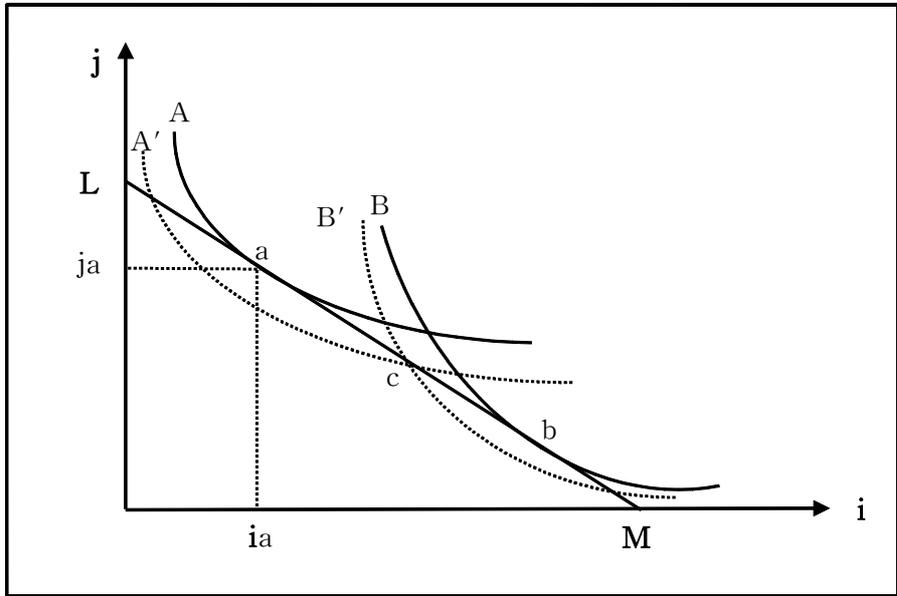
화의 논거를 공공재에 대한 지방의 차별화 된 선호가 자원배분의 효율성을 증진시킨다는 신념에서 문제를 제기하였다(Musgrave 1983; Oates 1972; Tiebout 1956). 다양성, 경쟁, 정책실험, 유연성, 정보의 비대칭성 등은 전통적 분권화론이 효율적인 자원배분의 근원을 제기할 때 동원되는 전형적인 용어들이다. 중앙집권적 의사결정체제에서는 주민선호의 다양성에 대한 신속한 대응이 어렵고, 설사 가능하다 해도 정보의 비대칭성은 본질적으로 자원배분의 비효율성을 노정시킨다. 이러한 문제는 각 단계의 정부에게 적절한 기능과 권한을 부여함으로써 자치단체간 경쟁을 촉진시키고, 정보의 비대칭성을 완화하며 다양한 주민선호에 대한 대응력을 제고시키면 경쟁적 시장과 같은 성과를 거둘 수 있다는 논리이다.

자원배분의 시각에서 볼 때 분권화가 효율성을 개선시킬 것이라는 주장은 오래전부터 제기되어 왔다. 다양성가설(diversification hypothesis)이 그것으로, 지방공공재에 따라 한계편익과 한계비용이 다르기 때문에 분권화를 통한 선호의 다양성을 수렴해야 파레토 개선이 이루어진다. 다른 하나는 분권화가 지방에 책임성과 의무를 이전하므로 지역주민의 선호변화에 대한 수용성은 물론이고 공공재 생산의 혁신적 활동이 전개된다는 생산성 제고가설(productivity enhance hypothesis)이다. 마지막으로 Brennan and Buchanan(1980)이 검증한 이른바 Leviathan가설(Leviathan hypothesis)이다. 이들은 전통적인 재정연방주의가 강조했던 자원배분의 효율성이 분권화에 의해서 더욱 촉진될 수 있다는 점을 확인하였다. 이들의 모형에서 정부는 체계적으로 세입극대화를 추구하는 독점기관이므로 정책 수단으로서 분권화의 진전은 공공부문의 축소, 자치단체간 경쟁촉진을 유발하여 자원배분의 효율성을 개선하게 된다.

재정분권화와 자원배분의 효율성과의 관계는 다음과 같은 단순모형에서

쉽게 이해할 수 있다. 먼저 공공재에 대한 수요측면을 살펴보도록 하자. A와 B 두 지역이 있을 때, A지역은 여가 i 를, B지역은 교육 j 을 선호하는 선호체계를 지니고 있다. 그리고 LM은 예산제약선이다. 이 때 분권화된 체계를 유지하고 있다고 가정하면 A지역과 B지역의 최적 소비배분은 무차별곡선과 예산제약선이 접하는 점 a, b가 된다. 반면에 중앙집중적인 체계에서는 양 지역의 무차별곡선이 교차하는 점 c에서 자원배분이 이루어지므로 AA', BB'만큼의 후생손실이 발생한다.

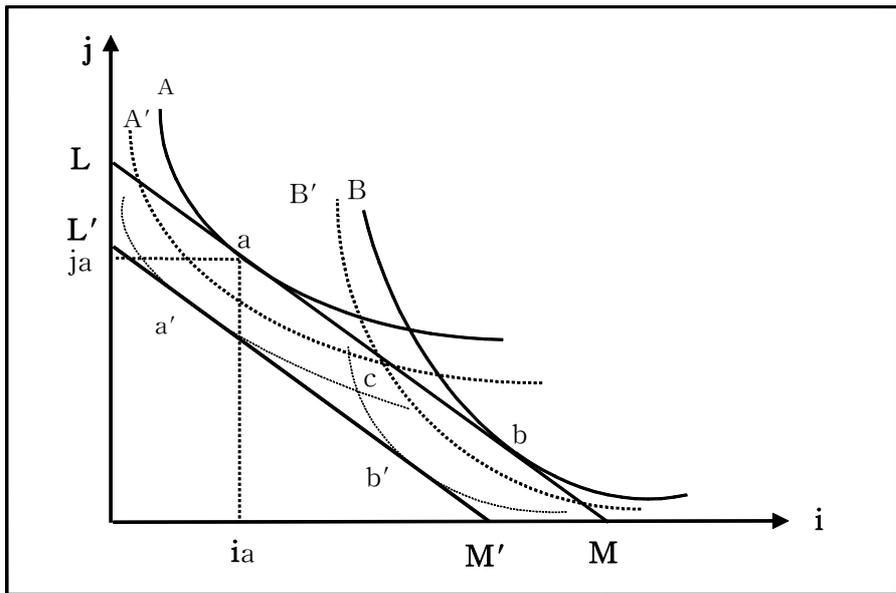
<그림 2-1> 분권화의 사회후생적 이득 : 수요측면



지금까지 표준화 된 분권화모형은 생산의 효율성에 대하여 별다른 언급이 없었다. 분권화로부터 얻은 사회후생적 이득은 공급이 수요와 조화를 이

를 때에 만 가능하다. 여기에는 암묵적으로 공급이 항상 효율적이라는 가정이 내재되어 있는 것이다. 그러나 공공부문에서 이 가정은 정당화시키기 어렵다. 현실세계에서 지역단위의 공급이 국가단위의 공급에 비하여 더 효율적인가? 다시 말해서 상기 <그림 2-1>에서 예산선 LM이 가장 효율적인 생산경계선에서 도출된 것인가? 다음에는 이 부분을 검토해 보도록 하자. 중앙집중에서 분권으로의 이동은 예산선이 LM에서 L'M'로 이동함을 의미한다. 다음 <그림 2-2>에서와 같이 중앙집중이 A, B지역의 격차를 초래하지 않았다고 가정해도 분권화는 LM에서 L'M'로 이동시키며, 그 결과 A지역은 a', B지역은 b'를 소비하게 함으로써 분권화 이전의 c에 비하여 후생 손실이 발생하게 된다.

<그림 2-2> 분권화의 사회후생적 이득 : 생산측면



2. 신재정분권화론

전술한대로 전통적인 재정연방주의론은 정치적·경제적 장점, 정태적·동태적 자원배분의 효율성, 소득분배, 거시경제의 안정성, 부패, 거버넌스 등에서 재정분권화가 필요하다는 신념을 표방하여 왔다. 그러나 실제 경험적 증거들은 이러한 논거들이 존재하지 않거나 갈등관계에 있음을 보여준다. 이는 분권화가 다차원적이고 복잡한 개념체계를 지니기 때문인데, 기존 연구에 의하면 아직까지는 상기의 논제와 관련하여 상당히 불확실한 결론을 내리고 있다. 예컨대 분권화, 민주화, 그리고 자원배분의 효율성(Martinez-Vazquez and McNab 1997), 지방재정의 세출과 경제성장(Zhang and Zou 1998; Davoodi and Zou 1998), 재정분권화 형태와 이에 따른 정책목표의 실효성(Adelman 1998; Inamn and Rubinfeld 1997)과 같이 상반되거나 유보적인 결론을 내림으로써 분권화의 논거에 불확실성을 가중시키고 있다.

그렇다면 왜 이러한 현상이 관찰되는가? 최근 들어와 분권화의 위험성과 실패가능성에 대한 이론적·실증적 연구가 활발하게 전개되고 있는데, 분권화는 조직화 비용(organizational cost), 예를 들어 지역간 이동이나 선호에 대하여 신호를 보내는 비용, 정부간 갈등을 조정하는 비용, 정부의 관리 비용을 최소화하는 것이며 이를 위해서는 권한을 최적으로 배분하는 일이 중요하다는 주장이 설득력을 얻고 있다(Breton 2001). 이것을 반대로 해석하면, 분권화의 실패는 지역간 경쟁이 촉진되지 못했을 때 발생하며 정보 비용(information cost)이나 조정비용(coordination cost), 공급비용이 체감할 때, 동태적 불안정성이 존재할 때 지역간 경쟁과 효율적인 자원배분은 실패할 가능성이 있음을 시사하고 있다.

정보의 비대칭성이나 수집비용은 정부간 경쟁을 저해하거나 왜곡시킨다. 상대 정당이 정보부족 상태이거나 반대로 상대 정당이 발굴한 정보를 공공 매체가 보도하지 않거나 자치단체가 지역사회에 필요한 정보를 축소 혹은 은폐할 때에는 정보의 비대칭성이 발생한다. 이러한 원인으로 발생한 정보의 비대칭성은 대칭화하는 과정에서 정보수집의 비용이 과다하게 소요되는 것이 일반적이며 이는 자치단체간 경쟁을 위축시킬 뿐만 아니라 행정 내부의 비효율성을 잔존시키는 결과를 초래한다.

재정권한의 분권화는 특정 정책의 편익과 비용이 지역간에 누출되는 부작용이 가속화될 수 있다. 그러나 정부간 조정비용이 낮다면 조정정책에 의하여 누출효과의 내부화가 가능해지므로 분권화의 순기능이 강화된다. 그런데, 조정비용은 시간이 지남에 따라 가변적인 특성을 보인다. 정치인과 지방관료 사이의 신뢰도나 관계가 변화무쌍하고 무임승차의 범위, 기타 갈등 요소가 다차원적으로 발생하기 때문이다. 이러한 문제는 갈등이 발생한 시점에 권한을 분산시켜 주어야 해소가능한데, 실질적으로는 불가능하며 그 결과 내부화되지 못한 긍정적 혹은 부정적인 외부효과가 발생하게 됨으로써 분권화의 실패가능성이 증대된다.

모든 공공서비스의 공급비용이 동일하다면 다른 조건이 일정할 때 정부간 경쟁 때문에 지역간 불평등이 발생한다고 볼 수는 없다. 그러나 일반적으로 지역간 불평등은 공공서비스의 공급비용이 체감하는 데서 기인한다.

물론, 지역간 불평등의 원인을 전적으로 공공서비스 공급비용의 체감과 규모의 경제로 돌릴 수는 없지만, 최근에는 중요한 인자라는 공감대가 형성되고 있다. 지방재정 내부에 규모의 경제가 존재하며 이것이 재정분권화에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 인식은 전통적인 재정연방주의에서는 간과된 부분이다. 재정연방주의는 재화, 자본, 노동의 자유로운 이동에 의하여

지역간 불평등이 자동적으로 해소될 것이며 일시적인 충격에 불과한 비정상적인 현상으로 이해하였다. 그러나 현실적으로 지방재정에 규모의 경제는 존재하며 이것이 지역간·계층간 소득재분배에 일정 수준의 영향을 주고 있다. 특히, 중앙집권적 소득재분배정책이 충분조건은 아니지만 분권적 소득재분배정책에 비하여 효과적이라는 주장이 더욱 설득력을 얻고 있다. 예를 들어 계층간 소득불평등도의 저하가 공간상의 소득불평등도를 완화시켜야 하는데 반드시 그렇지는 않다는 것이다.

이론적으로 볼 때 정보의 비대칭성 및 정보수집비용의 과다, 규모의 경제는 재정분권화가 반드시 효율적인 자원배분을 가져온다고 단언하기 어렵다는 주장이 제기되기 시작하였다. Tanzi(1996)에 의하면 다음과 같은 의문이 현실화 될 경우에는 재정연방주의가 내포하는 정책성과 - 자원배분의 효율성, 거시경제적 안정과 성장 - 는 불확실해질 수 있다고 한다.

첫째, 재정분권화가 지역의 다양한 선호를 충족시키는 데 유리하다는 가설은 공공재 공급이 항상 효율적으로 이루어진다는 전제하에서만 유효한데, 재정연방주의는 규모의 경제에 의한 공급의 효율성을 간과하였다.

둘째, 정치참여의 문제로써 Leviathan가설은 납세자와 유권자가 투표행위로 자신의 선호를 표출한다고 가정하여 정치참여율이 높아질수록 공공부문은 축소된다는 논리를 제기하였으나 인종적·지역적·종교적 당파성이 선거결과를 좌우하는 개도국에서는 적용하기 어렵다.

셋째, 끈끈이효과(flypaper effect)와 기채자율권 신장에 의한 연성예산 제약(soft budget constraints)이 발생한다. 이전재원은 지방재정의 연성적인 예산운용을 초래할 가능성이 높는데, 이는 이전재원이 상당부분을 차지하는 현실에서 추진하는 재정분권화는 정부팽창을 초래한다는 것을 의미한다. 중앙정부의 직·간접적인 지원을 담보로 한 기채자율권의 신장도 정

부팽창의 원인이 된다. 특히, 이전재정의 재량적 운용과 함께 기채자율권이 도입될 경우에는 예산운용의 연성화는 급격히 증가한다.

넷째, 편익 수혜자와 비용 부담자간의 불일치가 존재한다. 분권화에도 불구하고 세입의 상당 부분을 중앙정부에 의존하고, 이전재원이 재량적으로 운용될 경우에는 공식에 입각한 이전재원 운용방식에 비하여 수혜자와 부담자간의 불일치 문제가 매우 심각해진다. 즉, 세입·세출 양 측면에서 재량적 운용방식을 고수하면서 추진하는 재정분권화는 도덕적 해이와 정부팽창을 초래한다.

다섯째, 관료와 정치인간의 결탁, 이해집단 압력으로부터의 감염, 재량적 정책결정 범위 등에서 부패는 중앙정부 보다는 자치단체에서 만연해지기 쉽다. 이러한 토양에서 재정분권화의 추진은 전반적인 부패수준을 증대시킨다.

여섯째, 효율적인 지출관리시스템이 결여되어 있다. 합리적인 예산운용은 투명한 예산체계 확립, 공식화 된 회계·감사제도, 세입·세출 예측능력 등을 요구한다. 그러나 이러한 전제조건은 개도국, 체제전환국의 자치단체에서 충분하지 못하다.

현실적인 측면에서 재정연방주의에 대한 명시적 혹은 묵시적 가정이 개도국이나 체제전환국, 심지어는 선진국에서조차도 부합하지 않는다는 주장도 제기되었다. Prud'homme(1995)은 이를 다음과 같이 설명한 바 있다.

첫째, 재정연방주의는 자치단체간의 차이가 기호나 선호의 차이에서 비롯되는 것으로 가정한다. 현실적으로 지역간 차이는 소득격차이며 이것이 기호나 잠재적인 조세수입의 차이를 유발시킨다. 대부분의 개도국에서 이 문제는 지역간의 선호차이가 정교하게 나타나지 않으며 기본수요를 만족시키는 방향에서 나타난다.

둘째, 재정연방주의는 지역내 납세자나 유권자가 선거과정에서 자신의

선호를 잘 나타낼 것으로 가정한다. 그러나 이 가정은 개도국의 지방선거에서는 거의 관계가 없는 것으로 나타났다. 선호는 복잡하고 다양하다. 선호는 지방세 수입 및 구조, 규제양식, 공급의 효율성 등과 관련되어 있다. 그러나 유권자는 자신이 기대하는 단체장이나 정당에 투표할 뿐이다. 이것은 선진국에서도 그러하다.

셋째, 현시된 선호를 충족시키려는 민선단체장의 의도는 몇가지 이유로 거의 달성되지 못한다. 대부분의 경우 선거로 주어지는 권한은 모호하고 비일관적이다. 설사 단체장이 이를 충족시키려 노력한다 해도 이용가능한 자원과 정책목적 사이에는 거대한 불일치가 존재하여 달성하기 어렵게 된다.

넷째, 민선단체장이 지역주민의 선호를 충족시키려는 정책의지가 있고, 이를 달성하는데 필요한 자원을 확보하고 있다 하더라도 지역내 관료주의의 장애물로 등장한다. 단체장은 주인으로써 대리인인 지방관료에게 명령을 내리지만 대리인에 대한 주인의 통제력은 국가마다 천차만별이다. 대부분의 경우 지방관료는 행정능력이 떨어지고 자신의 이해관계에 더 많은 관심을 기울인다.

지금까지 설명한 이론적·현실적 관점에서 접근한 신재정연방주의론은 당초 재정연방주의가 지향했던 정책성과가 현실에서 실현되지 못한 원인을 규명하는 과정에서 발견하였다. 이것은 재정분권화가 반드시 자원배분의 효율성, 거시경제의 안정성, 경제성장을 가져온다고 보기 어렵다는 현실을 말해주며 이는 재정연방주의에 토대를 둔 계층별 기능배분에 대한 의문을 제기하기에 이르렀다. 자치단체가 표준적인 소득분배에 중요한 기능을 분담할 수 있다는 연구(Hemming and Spahan 1998)나 지방선거에서는 인적 관계나 정당의 이해관계 등이 개입됨으로써 정치적 과정이 비효율적이며, 이는 기능배분이 적절하게 이루어졌다 해도 지방공공재가 주민의 선호에 민

감하게 반응하지 않을 수 있다는 연구(Prud'homme 1995)가 대표적인 예이다.

이론적 연구와 국가별 비교연구를 통하여 어느 정도 분권화의 성과를 요약할 수 있는데, 대체로 분권화가 자원배분의 효율성은 물론이고 거시경제의 안정성을 담보해 주지는 못한다고 말할 수 있다. 그것은 분권화모형에 가해지는 제한된 가정과 일반론적 논리가 국지별 특성이 강하게 작용하는 현실세계에서는 강력한 효력을 발휘하지 못한다는 것을 말해준다. 이러한 이유로 지방재정의 자율성을 제한하거나 심지어는 이미 취해진 분권화정책을 복귀시켜야 한다는 주장도 제기되기에 이르렀다(Prud'homme:1995, Bird:1995, Tanzi:1996). 물론 그렇다고 해서 지나치게 부정적인 측면만을 부각시킬 필요는 없다고 생각한다. 이들이 강조하는 바는 분권화 자체가 좋고 나쁨의 이분법적 선택의 문제가 아니라 지속적으로 추구해야 할 목표이며, 단지 국가의 역사적·사회적·경제적 배경에 입각한 제도적 설계가 중요하다는 점을 인식시켰다는데 의의가 있기 때문이다(Litvack et al. 2000).

예를 들어 브라질, 아르헨티나를 축으로 하는 개도국이나 일부 체제전환국에서 경험한 바와 같이 분권화의 진전이 거시경제의 안정과 지속적 성장에 긍정적인 영향만을 주는 것은 아니다. 경험적 연구에 의하면 분권화 된 재정제도가 거시경제적 성과를 개선시킬 수 있는 잠재능력이 뛰어나다는 것을 확인한 바 있다(Shah 1997). 본래 분권화가 거시경제의 불안정 원인으로 작용한다는 고정관념은 전통적인 케인즈언의 총수요관리정책에서 비롯하였다. Musgrave(1959)가 거시경제의 안정을 정부의 3대 기능으로 간주했던 것은 중앙정부가 재정정책을 관할해야 한다는 의미로 받아들여졌다. 그러나 케인즈언의 총수요관리정책은 지역적으로 대칭적인 충격, 폐쇄경제,

자본시장의 단절, 재정정책의 공급충격 경시, 하위정부의 비협력적 행태, 지방채 발행과 통화정책간의 충돌과 같은 가정에 토대를 뒀으로써 중앙집권화 된 거시정책을 과도하게 강조하는 결과를 가져왔다.

그러나 Bahl and Linn(1992)에 의하면 소득수준이 임계치 이상일 경우에는 재정분권화가 경제성장에 긍정적인 충격을 주는 것으로 보고된 바 있다. 그렇다면, 브라질과 아르헨티나와 같이 재정분권화의 지속적인 확대에도 불구하고 거시경제의 불안정이 초래된 이유는 무엇일까? 개도국을 대상으로 한 Davoodi and Zou(1998)의 연구에서 재정분권화와 경제성장은 역관계가 존재한다는 보고나 선진국에서도 지나친 재정분권화는 경제성장에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 Xie, Zou and Davoodi(1999)의 연구가 시사하는 바는 무엇일까? Bahl and Linn의 연구에서 지적한 대로 임계치 이하의 소득수준에서 재정분권화를 추진한 것도 하나의 배경이지만 근본적으로는 세입과 세출의 균형적이고 조화로운 분권정책의 실패, 분권화를 추진하게 된 배경과 정책목표의 혼돈에 있다. 이것은 국가마다 처한 역사적·사회경제적·정치적 동기가 차별적인 상황에서 유일하게 성공적인 분권화모델은 존재하지 않을 수 있으며, 동시에 국가가 당면한 특수성과 재정분권화의 일반론적 방향이 조화를 이루는 추진전략과 제도적 설계가 중요함을 의미한다고도 볼 수 있다.

제2절 재정분권화와 지방재정정책

1. 재정분권화의 제도적 설계

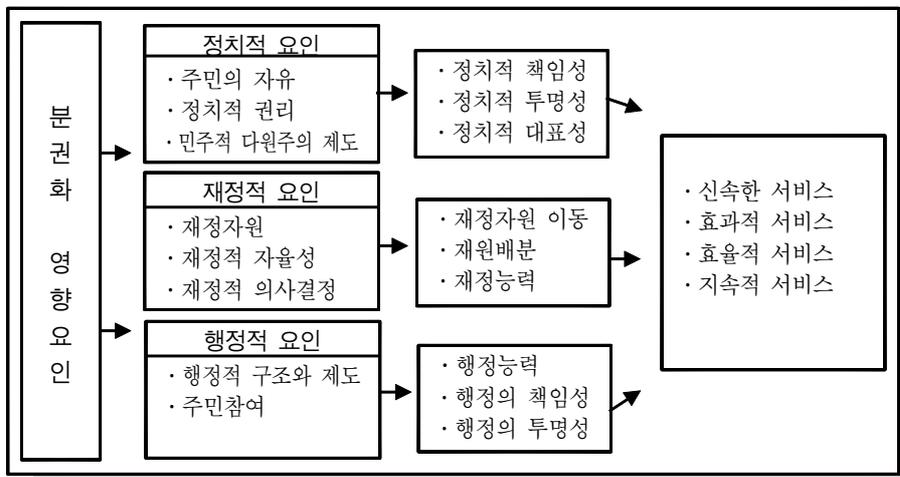
아직은 분권화의 부정적 결과에 대한 체계적인 증거는 만족스런 수준은 아니며 좀 더 폭넓은 연구를 필요로 한다(Oates 1995). 그럼에도 불구하고 최근의 연구 성과들은 분권화가 맹목적인 선이 아니라 주어진 조건에서 어떻게 설계하고 추진하느냐가 중요하다는 새로운 시각을 제공했다는 데 의미가 있다. 그것은 일차적으로 분권화의 배경이 국가별로 비동질적이었던 데서 출발한다. 서구에서의 분권화는 공공서비스를 보다 효과적으로 공급하기 위한 정책수단이었다(Bennett 1990, Wildasin 1997). 반면에 개도국은 정부부문의 비효율성, 거시경제의 불안정성, 경기성장의 둔화를 해소하는 데 목적을 두었다(Bird, Ebel, and Wallich 1995). 남미의 경우 분권화는 민주화 과정에서 제기된 정치적 압력에서 추진되었다. 체제전환국은 새로운 분권시스템 도입의 필요성이 대두되어 유럽의 경우에는 초국가적인 유럽연합의 탄생으로 분권화의 위상, 기능, 역할을 집중적으로 재검토하는 단계에 있다. 이것은 분권화가 전통적 이론과 다르게 효율성만을 추구하지는 않으며 정치적 민주화, 공공부문의 개혁, 경제안정과 성장, 지역간·계층간 형평성 등 주어진 조건의 정책수단으로서 전개된다는 것을 시사한다.

분권화는 3가지 측면에서 정책적 함의를 내포한다. 첫째, 분권화는 공공자원의 이동과 재배분에 변화를 주기 때문에 공공서비스의 공급에서 빈곤퇴출이나 거시경제의 안정에 이르기까지 폭넓게 영향을 미친다. 둘째, 분권화의 관리는 지방자치제도에 대한 세심한 지식과 분권화 과정에의 이해도를 요구한다. 즉, 분권화의 추진주체와 이해관계자에 대한 깊은 이해가 필요하다. 셋째, 분권화와 관련된 주요국의 사례나 이론, 경험적 증거들은 제한된

정보이다. 따라서 다른 국가의 성공사례를 무비판적으로 받아들이기보다는 각국의 현실에 맞게 재조정하는 제도적 설계가 대단히 중요하다.

재정분권화는 예산운용의 자율성, 합리적인 지방재정조정제도, 사회안전망 구축에 이르기까지 정부간 재정관계를 지지하는 정치적·재정적·행정적 차원에서 실현하는 과정이다. 재정분권화가 정부간 재정관계의 재조정에 그치는 것이 아니라 정치적 분권화, 행정적 분권화와 긴밀한 관계를 맺으면서 종합적인 시각으로 추진해야 한다는 의미이다. 주민의 정치적 권리와 민주적 다원주의를 보장하여 정치적 책임성·투명성·대표성을 확보하는 정치적 기반구축이 선행되어야 하며, 행정구조와 제도개선에 의한 행정내부의 효율성·책임성·투명성 확보를 병행해야 한다. 재정적 측면에서는 재정자원의 이동과 재원배분체계의 합리화, 재정능력의 확충이 중요하다. 분권화 구조와 전달과정(transmission mechanism)이 이와 같이 효과적으로 작동할 때 분권화의 궁극적인 목적은 실현된다.

<그림 2-3> 분권화 구조와 요인별 전달과정



자료 : Jing Jin and Heng-fu Zou(2002)에서 재인용

재정분권화는 분권화의 일반적 목적인 효율성, 투명성, 책임성은 물론이고 국가통합, 정치안정, 계층간·지역간 형평성 등 비재정적 목적까지 염두해 두어야 한다. 이와 관련하여 재정분권화는 기능배분, 세원배분, 정부간 이전재정, 지방채 발행권 등 4대 축을 기반으로 추진하는 것이 바람직하다고 알려져 있다(Bird 2000). 정치적 분권화가 정착되었다면 본격적인 재정분권화에 앞서 세출의 분권화, 즉 각급 정부간 기능배분이 재설정되어야 한다. 세출의 분권화가 전제되지 않은 재정분권화는 정책의 실효성을 저하시키기 때문인데, 이러한 사례는 남미나 체제전환국의 분권화정책에서 명확하게 관찰된다. 이들 국가들은 세입의 관점에서 재정분권화를 추진함으로써 지방재정의 연성예산제약을 초래하고, 결과적으로 중앙재정의 기반약화, 경제적 불안정, 경제위기의 근원으로 작용하였던 것이다(Martinez-Vazquez 1998). 이것은 각급 정부별 기능을 합리적으로 배분하는 일이 대단히 중요하다는 것을 말해준다.²⁾

지금까지의 실증적 연구에 의하면 재정분권화의 성패는 제도의 설계방식과 운용방식에 의존하는 것으로 보고되고 있다. 특히, 재정분권화가 경제적 안정과 성장에 기여하기 위해서는 자치단체의 정치적 책임성과 중앙정부의 효과적인 감시기능이 중요하다.³⁾ 정치적 책임성과 감시기능은 중앙과 지방

2) Martinez-Vazquez(1998)는 기능배분의 합리적 준거로 경제적 효율성, 재정적 형평성, 정치적 책임성, 행정적 효율성을 제시하고 있다. 기능배분은 규모의 경제를 실현하고 공급의지, 적절한 가격정책이 가능해야 하며(경제적 효율성), 외부효과의 내부화와 공공서비스의 지역간 형평성을 고려해야 한다(재정적 형평성). 동시에 기능배분은 지역주민의 통제력과 접근성이 가능한 정치적 책임성과 관리능력, 정부간 협력관계, 행정구역 및 법령의 정비와 같은 행정적 효과성을 제시하고 있다.

3) 자치단체의 정치적 책임성과 중앙정부의 감시기능은 주민의 참여 및 의견개진 메커니즘, 지역주민이 비공공재를 생산하는 자치단체를 변모시키거나 자신이 다른 지역으로 이주할 수 있는 퇴출메커니즘, 중앙정부의 법적 구속력과 감시기능이 자치단체에 영향을 줄 수 있는 메커니즘, 지방공공부문 전반에 대한 관리방식의 개선과 이에 근거한 책임성체계 구축에 영향을 받는다.

간 책임관계가 법적·규제적 측면에서 합리적이고 분명하게 설정될 것을 요구한다. 특히, 재정분권화의 실효성을 제고하기 위해서는 안정적인 자체세입 기반이 중요하며 추가적으로 지방세 과표와 세율의 합리화, 징세행정의 개선, 합리적인 정부간 재정관계, 각종 보조금의 예측가능성, 도덕적 헤이에 대한 예방책을 감안해야 한다(Jing and Heng-Zou 2002).

재정분권화의 바람직한 설계와 관련해서는 Bahl(1999)의 권고안에 구체적으로 집약되어 있다. 그는 재정분권화를 실행하는 과정에서 염두에 두어야 할 원칙을 구체적으로 제시한 바 있는데, 이를 열거하면 다음과 같다.

- 재정분권화는 전반적인 시스템의 하나로 간주해야 한다
- 기능재배분이 먼저 이루어지고 재정분권을 추진한다
- 지방재정을 감시·평가하는 강력한 제도를 도입하여야 한다
- 모든 자치단체를 만족시키는 지방재정조정제도는 존재하지 않는다
- 재정분권화는 지방의 강력한 과세권을 요구한다
- 중앙정부는 자신이 설계한 분권화 원칙을 준수해야 한다
- 단순해야 한다
- 지방재정조정제도의 설계는 분권화 목적과 조화를 이루어야 한다
- 분권화는 각급 정부의 사정을 골고루 반영해야 한다
- 경성예산제약(hard budget constraint)이 이루어져야 한다
- 정부간 관계는 환경변화에 맞춰 능동적으로 개선해야 한다
- 지지세력의 확산이 중요하다

요컨대 재정분권화는 고립된 상태가 아니라 국가 전반의 시스템을 재구축 한다는 종합적 시각에서 출발하고, 정부계층간 기능을 먼저 재배분한 후 세입구조를 재편성하는데, 지방세원의 확충과 지방재정조정제도의 재설계

가 중요하다. 이 때 지방재정조정제도는 하나의 정책수단으로 복수의 정책목적을 지향함으로써 목표간 상충이 발생하는 일이 없도록 하고, 배분공식은 단순해야 한다. 세입구조의 재편성은 연성예산제약을 유발하므로 반드시 경성예산제약을 가능하게 하는 재정관리제도의 뒷받침이 수반되어야 한다. 지방채발행권의 자율성을 확대할 때 이로 인한 도덕적 해이와 연성예산제약에 의한 재정위기, 거시경제의 불안정, 투자재원의 비효율적 배분 등의 문제를 예방해야 하며, 이를 위해서는 파산제도나 재정위기관리제도와 같은 퇴출제도의 도입, 산하기관을 망라한 지방예산 전체를 대상으로 한 예산회계제도의 개선과 통제시스템의 구축, 지방채 통제시스템의 개선, 재정평가제도 및 재정공개제도의 도입, 시장규율의 강화 등이 중요해진다(Samir EL Daher 2001). 아르헨티나, 브라질 등 남미권 국가들의 거시경제적 불안정의 이면에는 재정분권화의 확대에 부합하는 조정기능의 결여, 이로 인한 지방재정의 연성화가 자리잡고 있다. 이것은 재정분권화를 효과적으로 추진하기 위해서는 투명성, 책임성, 예측가능성이 개선된 제도적 정비가 필수적이라는 점을 말해준다(Wildasin 1997, Bird 2000).

2. 재정분권화와 지방재정정책

가. 재정분권화와 지방재정정책

전술한 대로 재정분권화는 효율성, 투명성, 책임성을 구현하는 일반적인 목적을 추구하며 이를 위하여 일반적으로 세출배분, 세원배분, 정부간 이전재정, 지방채발행권 등 4대 축을 중심으로 제도적 설계가 이루어진다. 재정분권화에서 세출에 대한 분권화가 우선적으로 이루어져야 하는 이유는 정부

계층별로 적합한 기능을 부여함으로써 지역선호에 탄력적이고 능동적인 반응이 가능하고, 기능배분이 이루어진 이후에 필요한 재정수요가 산출될 수 있으며, 필요 재정수요를 충족시키는 데 필요한 세입을 어떤 체계하에서 설계하는 것이 바람직한가를 고민하는 것이 합리적이기 때문이다. 만약, 세입 측면에서 세원배분과 이전재정, 지방채 발행권의 분권화가 먼저 이루어지고 그 다음 순서로 세출배분의 분권화가 이루어진다면 연성예산제약의 가능성은 높아지게 된다. 이러한 사례는 브라질이나 아르헨티나 등 남미의 일부 국가에서 발견된다.⁴⁾

재정분권화의 4대 구성요소 가운데 지방채 발행권은 분권화 논리가 상대적으로 명확하다고 볼 수 있다. 세출배분은 공간적·시간적 이동에 따라 가변적일 수 밖에 없으며, 따라서 보편타당한 원칙을 고수하기가 어려운 것이 사실이다. 세원배분 역시 지방공공재시장에서 지방세의 가격기능을 절대적으로 인정하지만 조세제도의 근간을 이룬다는 사실 때문에 이론적·현실적인 이유로 논란을 거듭하고 있다. 예를 들어 이론적으로는 지방세 성격에 근접한 세원으로 토지세와 재산세를 거론하는 반면에 최근에는 개인소득세나 부가가치세의 지방세원화를 주장하는 연구도 발표되고 있다(McLure 1998, Bird 2000).⁵⁾ 지

4) 브라질의 지방재정위기는 은행산업의 특수성과 외채문제에서 비롯하였다. 브라질은 주정부의 은행소유를 허용함으로써 주정부가 은행자본을 무분별하게 이용하는 도덕적 해이를 초래하였다. 여기에 1980년대의 외채위기와 구조조정의 여파로 주정부의 채무는 1991년 570억달러에서 1996년에는 1,110억달러로 급증하였고, 결국에는 중앙정부가 지방채 상환의무를 떠맡는 조치를 취했음에도 불구하고 재정위기가 해소되지 않자 헌법까지 개정하면서 신규 지방채발행을 금지하기에 이르렀다. 남미의 재정분권화 과정과를 재정위기에 대한 총체적인 연구는 Inter-American Development Bank(2001)을 참조하기 바란다.

5) 이들은 개인소득세와 부가가치세가 세원배분의 원리에 비추어 바람직한 지방세로 보기는 어렵지만 지방의 자체재원 수단으로서는 부작용이 적으면서 지방이양이 가능한 세원으로 분류하고 있다.

방재정조정제도는 더 심각하여 아직까지 최적모형을 발견하지 못한 실정이며 방법론적으로도 12개 유형이나 거론될 정도이다.⁶⁾

이와는 다르게 지방채 발행권의 분권화는 명분이나 이론적으로 당연하다는 것이 지금까지의 주된 의견이었다. 따라서, 그 동안 지방채제도와 관련하여 재정분권화의 연구는 큰 관심을 받았다고 볼 수 없으며 주로 양자간의 상관관계, 특히 재정분권화의 진전과 자치단체 차입비용간의 관계나 재정규율이 지방재정의 건전성과 차입비용에 어떠한 영향을 주었는가와 같은 경험적 연구의 대상에 불과하였다. 그러다가 1990년대 중반에 들어와 남미제국을 비롯한 일부 개도국에서 지방채의 과다발행과 우발채무로 인한 거시경제의 불안정이 초래되자 이 부분에 대한 연구가 비로소 이루어지는 경향에 있다. 최근에는 예산편성과정에 정치경제학적 방법론을 적용하여 정부계층간·자치단체간 차입비용의 격차를 설명함으로써 차입비용과 재정연방주의 사이의 관계를 분석하고 있다. 예컨대 정부간 재정관계나 재정분권화의 범위와 폭은 국가에 따라 상당한 차이가 있는데, 이러한 차이가 궁극적으로는 차입비용에 영향을 미치게 된다는 논리이다.

먼저, 재정분권화와 지방채 발행비용 사이의 관계에 대해서는 두 가지 가설을 상정할 수 있다. 하나는 낙관적 가설로서 재정분권화의 진전은 상급정부로부터 이전재원을 증대시켜 지방재정의 어려움을 경감시키고, 지출과 세입의 조화를 유도하며 효율적인 채무관리, 투명성 및 책임성이 제고됨에 따라 차입비용을 저하시킨다는 것이다. 다른 하나는 주로 경험적 연구들에 근거한 비관적 가설인데, 재정지출에 대한 중앙정부의 통제기능이 저하됨에 따

6) Bahl and Linn(1992)은 정부간 이전재원을 보조금 총액과 배분공식을 기준으로 12개 유형으로 구분하면서 국세의 일정비율로 보조금 총액을 연동시키면서 지방세 징수실적과 배분공식에 입각하여 보조금을 산정하는 지방재정조정제도가 바람직하다고 주장하였다.

라 효율적 재정관리 저해, 정부간 재정관계에서 수직적 불균형 심화, 재정환각 및 지출팽창, 채무증가 등을 수반하여 차입비용을 증대시킨다(Poterba 1996, Bayoumi, Goldstein, and Woglom 1995, Poterba and Ruben 1997).

경험적 연구에 의하면 지방채의 문제는 정치적 불안정, 예산제도, 재정규율에 영향을 받는 것으로 보고되고 있다. 특히, 지방채는 자본시장의 발전 수준, 조세정책에 상당한 영향을 받으며, 일반적으로 국채에 비하여 발행물량이 적고 만기가 짧아 유동성이 떨어짐에 따라 차입비용이 증가하게 된다(Capeci 1994). 정치적 요인도 차입비용에 영향을 준다. 집행부와 지방의회의 소속정당이 상이할 때 재정적자가 확대되는 경향이 있으며 이는 차입비용을 상승시킨다(Bohn and Inman 1996). 예산제도 역시 차입비용에 영향을 줄 수 있는데, 엄격한 재정규율은 재정팽창과 방만함을 제어함으로써 차입비용을 낮추는데 기여한다(Poterba 1994; Bayoumi, Goldstein, and Woglom 1995). 발행물량도 지방채 차입비용과 밀접한 관련을 맺는다. 국채에 비하여 지방채는 발행물량이 소규모인 관계로 직접적 혹은 간접적인 전체 발행비용의 절감이 가능해진다. 발행물량은 특히 거래비용과 정보비용에 영향을 주고 이는 결과적으로 발행비용에 과급된다. 대부분의 국가에서 지방채제도는 차입규모에 대한 제한을 가하는 바, 이것은 재정규율을 강화한다는 측면에서는 바람직하나 자치단체의 지방채시장에의 접근을 제약하고 시장규모를 위축시키는 문제가 있다. 차입비용은 또한 자본시장정책에도 영향을 받는다. 자본시장에 대한 규제와 조세정책은 지방채시장의 활성화에 기여할 수 있다. 발행물량의 증가는 거래비용과 정보비용을 저하시키며 다양한 부채수단의 개발과 도입으로 차입비용 절감에 기여하는 소위 규모의 효과가 발생한다.

기존 연구들이 차입비용에 주목하는 이유는 이것이 지방재정의 건전성을 반영한다고 보았기 때문이다. 다시 말해서 재정분권화가 추진될 때, 지방채 발행권의 지방이양은 도덕적 해이, 감시기능의 취약, 연성예산제약의 조장 등으로 재정위기의 근원으로 작용할 수 있으며 지방재정의 건전성이 발행단계에서의 차입비용과 유통단계에서의 수익률의 격차로 나타난다고 보았다. 이에 따라 지방채제도의 분권방향에 대한 연구가 일부나마 진행되었는데, Bird, Ebel, and Wallich(1995), Prud'homme(1995), Tanzi(1996)는 중앙정부가 지방채를 일정 수준으로 규제해야 한다는 입장을 피력하였다. 반면에 이들과는 다르게 Inman and Rubinfeld(1996)는 실제로는 중앙정부가 정치적 압력으로부터 영향을 받으므로 지방채규율을 고수하기가 어렵다는 상반된 논리를 전개하고 있다.

한편, Fukasaku and Mello(1999)는 재정분권화와 관련하여 개도국에서 발견된 중요한 세 가지 공통점을 다음과 같이 지적한 바 있다. 첫째, 세출기능과 세입자원에 대한 권한이양이 불균형하게 이루어졌다. 둘째, 세입공유제도가 지방재정조정제도에 과도하게 의존하고 있다. 셋째, 이 점이 가장 중요한데, 지방재정에 대한 중앙정부의 통제력을 약화시키는 방향으로 분권화를 추진함으로써 재정의 건전성을 약화시켰다. 먼저, 세출기능과 세입기능의 불균형이 관찰된다는 지적은 자치단체가 불균형된 부분만큼 지방채시장에 접근할 수 밖에 없다는 것을 시사한다. 두 번째 지적사항은 공공지출의 편익과 비용간의 관계가 단절된다는 것을 의미한다. 자치단체가 세출과 세입의 차이만큼 지방채를 발행하고, 그 재원을 중앙정부의 보조금으로 조달한다면, 자치단체는 채무상환을 위하여 앞으로 중앙정부의 보조금이 증가할 것으로 예상된다. 이는 정부간 재정관계의 변화를 수반하기 때문에 현재 자치단체의 행태를 이해하는데 중요한 시사점을 던져준다. 세 번째 지

적은 분권화나 정치적 압력이 중앙정부로 하여금 자치단체의 세출권과 기채권을 효과적으로 관리하는데 장애가 될 수 있음을 말해준다. 이와 관련하여 Wildasin(1997)은 중앙정부가 국가경제에 대한 외부충격을 교정하는데 일차적인 우선순위를 둘 경우 자치단체의 파산이 발생할 수 있으며 광역단체의 경우 외부성이 크게 작용하기 때문에 중앙정부는 광역단체의 재정위기를 방지할 수 없다는 주장을 제기한바 있다.

나. 불완전한 재정분권화와 지방채제도

여기에서는 재정분권화가 불완전하게 전개될 때 지방채발행 행태가 어떤 영향을 받게 되는지를 2기간 시점모형으로 분석한다. 이 모형에 1기는 세출책임은 주어졌으나 과세권은 중앙정부가 행사하며 중앙정부는 2기에서 자치단체에 배분할 보조금을 산정한다고 가정한다. 지방채의 합리성을 찾아내기 위하여 중앙정부가 결정하는 초기 보조금의 수준은 자치단체의 세출수준에 미치지 못한다고 가정한다. 따라서, 자치단체는 지방채를 발행하는 방식으로 시점간의 최적소비를 추구하게 된다.

자치단체는 대표소비자의 효용극대화를 목적으로 차입하며 다른 자치단체의 차입은 주어진다고 가정하자. i 지역 대표소비자의 효용은 1기와 2기 사적소비인 C_{i1}, C_{i2} , 그리고 1인당 공공소비인 G_{i1}, G_{i2} 의 함수로 가정한다. 대표소비자는 매기 개인소득이 Y_{i1}, Y_{i2} 이다. 또한 자치단체는 중앙정부로부터 매기 g_{i1}, g_{i2} 의 보조금을 받으며 적정수준이 공공소비를 위하여 B_{i1}^C 의 지방채를, 개인소비를 위하여 B_{i1}^C 의 채무를 발행할 수 있다. 각 자치단체는 소규모 개방경제이며 이자율(r)은 외생변수로 가정한다.

이 모형에서 우리는 2기에 자치단체의 재원조달방법을 변화시켰을 때의

결과를 유도할 수 있다. 첫 번째는 중앙정부가 지방채발행에 반응하지 않고 2기의 보조금을 유지하는 경우이다. 즉, 자치단체는 경성예산제약에 놓여져 있으며 1기에 발행한 지방채는 2기에 배분된 보조금으로 상환한다. 두 번째는 경성예산제약이 그대로 유지되면서 2기에 과세권이 주어진다고 가정한다. 이 경우에는 1기에 발행한 지방채가 보조금과 지방세로 상환된다. 마지막으로 세 번째는 연성예산제약이 가해질 때를 분석한다. 즉, 중앙정부는 지방채 발행에 대응하여 2기의 보조금을 증가시킨다. 연성예산제약을 가정하면 재정분권체계가 어떤 방향으로 움직일 것인가에 따라 지방재정정책의 기초가 영향을 받는다.

1) 경성예산제약

먼저, 미래의 재원조달시스템은 변하지 않을 것이라고 가정한다. 특히, 자치단체는 지방채발행에 대응하여 중앙정부가 보조금을 증가시키지 않을 것으로 예상된다. 그러면, 자치단체 i 가 당면하는 최적화 문제는 다음과 같게 된다.

$$\begin{aligned}
 & \underset{B_{i1}^C, B_{i1}^G}{\text{Max}} \quad U_i (G_{i1}, C_{i1}, G_{i2}, C_{i2}) \\
 & s. t. \quad G_{i1} = g_{i1} + B_{i1}^G \quad \dots\dots\dots(1) \\
 & \quad \quad C_{i1} = Y_{i1} + B_{i1}^C \\
 & \quad \quad G_{i2} = g_{i2} - B_{i1}^G (1+r) \\
 & \quad \quad C_{i2} = Y_{i2} - B_{i1}^C (1+r)
 \end{aligned}$$

상기 식을 풀이하여 최적화를 위한 1차조건을 유도하면 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \frac{\partial U_i}{\partial C_{i1}} - (1+r) \frac{\partial U_i}{\partial C_{i2}} &= 0 \dots\dots\dots(2) \\ \frac{\partial U_i}{\partial G_{i1}} - (1+r) \frac{\partial U_i}{\partial G_{i2}} &= 0 \end{aligned}$$

1차 최적조건은 사적재와 공공재 소비에 있어서 현재와 미래간의 시점간 효율성 관계로 재정리할 수 있다.

$$\frac{\partial U_i / \partial C_{i1}}{\partial C_{i2}} = \frac{\partial U_i / \partial G_{i1}}{\partial G_{i2}} = (1 + r) \dots\dots\dots(3)$$

대표적인 소비자는 지방채를 이용하여 2기간에 사적재와 공공재의 소비 격차를 완충시킬 수 있게 됨으로써 시점간 효율성은 달성된다. 즉, 중앙정부는 자치단체로 하여금 경성예산제약에 직면하게 하고 각 자치단체의 대표적인 소비자는 차입결정시 기회비용을 심각하게 고민하게 된다. 그러나 자치단체는 아직 과세자주권을 행사할 수 없으며 이에 따라 사적재와 공공재 사이에 상충관계가 발생하지 않는다. 이는 지방채시장이 자치단체의 부족재원의 유용한 수단으로 활용할 수 없기 때문에 동시적인 효율성이 달성되지 못한다는 의미이기도 하다. 또한 G_1 과 G_2 사이의 시점간 예산제약이 개인소득 Y 에 독립적인 결과를 가져오기도 한다. 만약 효용이 분리가능할 때 소득이 다르다 해도 주민선호와 중앙정부의 보조금이 동일하다면 자치단체는 공공재와 지방채를 동일 규모로 선택하게 됨을 의미한다. 즉, 경성예산제약에 당면한 자치단체는 중앙정부가 산정한 보조금에 세출규모가 절대적인 영향을 받으며 지방채 역시 미래의 상환능력이 보조금의 크기에 좌우된다는 것을 인식하기 때문에 과도한 발행을 자제하게 된다.

2) 지방세 과세자주권

다음으로 중앙정부가 자치단체에 과세자주권을 이양한 경우를 살펴보자. 단, 2기에 할당된 보조금은 변화가 없다고 가정한다.

$$\begin{aligned}
 & \text{Max} \quad U_i (G_{i1}, C_{i1}, G_{i2}, C_{i2}) \\
 & \quad B_{i1}^C, B_{i1}^G, t_{i2} \\
 \text{s.t.} \quad & G_{i1} = g_{i1} + B_{i1}^G \quad \dots\dots\dots(4) \\
 & C_{i1} = Y_{i1} + B_{i1}^C \\
 & G_{i2} = g_{i2} + t_{i2} Y_{i2} - B_{i1}^G (1+r) \\
 & C_{i2} = Y_{i2}(1-t_{i2}) - B_{i1}^C (1+r)
 \end{aligned}$$

1차 최적조건을 유도한 결과는 다음과 같다.

$$\begin{aligned}
 & \frac{\partial U_i}{\partial C_{i1}} - (1+r) \frac{\partial U_i}{\partial C_{i2}} = 0 \\
 & \frac{\partial U_i}{\partial G_{i1}} - (1+r) \frac{\partial U_i}{\partial G_{i2}} = 0 \quad \dots\dots\dots(5) \\
 & \frac{\partial U_i}{\partial G_{i2}} Y_{i2} - (1+r) \frac{\partial U_i}{\partial C_{i2}} Y_{i2} = 0
 \end{aligned}$$

사적재와 공공재 소비에 대한 현재와 미래의 시점간 효율성 관계는 아래와 같이 재정리할 수 있다.

$$\frac{\partial U_i}{\partial C_{i1}} / \frac{\partial U_i}{\partial C_{i2}} = \frac{\partial U_i}{\partial G_{i1}} / \frac{\partial U_i}{\partial G_{i2}} = (1+r) \dots\dots\dots(6)$$

이때, 매기 공공재와 사적재 사이의 동시적인 한계조건은 다음과 같다.

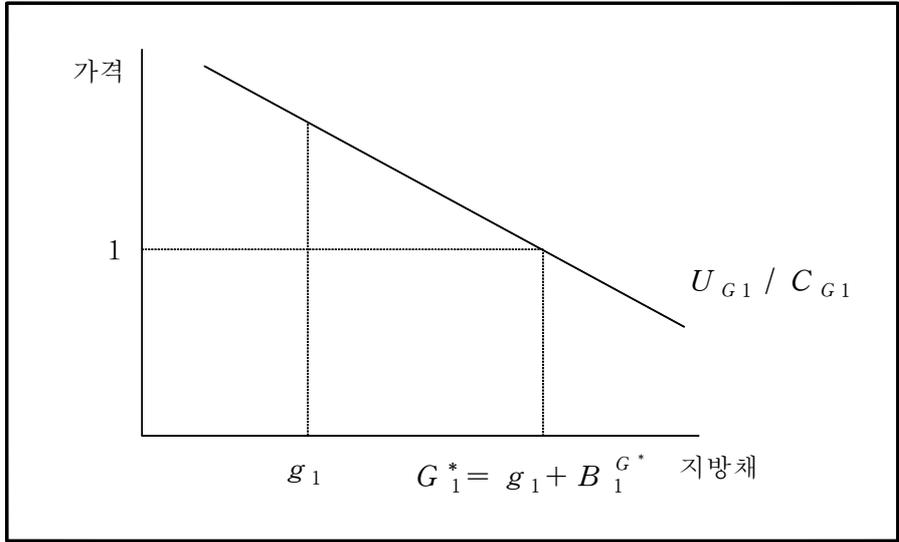
$$\frac{\partial U_i}{\partial G_{i1}} / \frac{\partial U_i}{\partial C_{i1}} = \frac{\partial U_i}{\partial G_{i2}} / \frac{\partial U_i}{\partial C_{i2}} = 1 \dots\dots\dots(7)$$

이는 지방재시장이 왜곡된 보조금배분을 교정하는데 중요한 기능을 수행할 수 있음을 보여준다. 만약 중앙정부가 초기에 불충분한 수준으로 보조금을 할당하였다면 자치단체는 추가재원의 수단으로 지방세를 부과하고 보조금과 적정세출수준의 차이만큼 지방채를 발행하게 된다. 이 경우에도 앞서 처럼 지방채 결정시 기회비용을 고려하기 때문에 시점간 효율성이 달성되지만 추가재원으로서 지방세를 부과하며 사적재와 공공재 사이에 상충관계가 존재한다는 차이가 있다.

다음의 <그림 2-4>에서 자치단체는 대표적 수요자의 수요 U_{G1}/U_{C1} 을 가격 1에 일치시키려고 할 것이다. 대표적 수요자가 자신의 수요곡선에서 벗어난다면 자치단체는 이를 일치시킬 목적으로 차입(저축)을 행하게 된다. <그림 2-4>는 보조금이 적정수준에 미달하여 대표적 수요자의 최적수요 G_1^* 와 보조금 g_1 사이의 갭만큼 차입하게 됨을 보여준다.⁷⁾

7) 여기서 공공재는 정상재라고 가정한다. 따라서 소득 수준이 높을수록 최적차입규모도 증가하게 된다.

<그림 2-4> 과세자주권과 지방채의 행태



3) 연성예산제약

연성예산제약의 환경에서 자치단체 i 는 중앙정부가 지방채 상환재원을 보조금으로 지원할 것으로 기대하게 된다. 이 경우 자치단체 i 는 자신에게 할당될 보조금은 물론 다른 자치단체의 보조금 산정에 대한 중앙정부의 행태에도 관심을 갖게 된다. 이것은 다음의 보조금 함수식으로 정의할 수 있다. 여기서 g_{i2}^B 는 중앙정부가 j 지역에 추가로 배당하려는 보조금이며 B^G 는 m 개 자치단체가 1기에 차입한 $(B_{11}^G, \dots, B_{1m}^G)$ 의 벡터이다.

$$g_{i2}^B = f_j(B^G) (1+r), \quad \text{for all } f_j, f_j \geq 0 \dots\dots\dots(8)$$

또한 다른 자치단체가 지방채를 증가시켜도 중앙정부는 보조금을 감액하지 않으며 ($f \geq 0$) 다른 자치단체의 보조금이 감소하지 않을 것으로 ($f \geq 0$) 예상한다. 그리고 증액하려는 보조금의 재원은 중앙정부가 2기에 소득세를 부과하여 조달한다. 이러한 가정하에서 i 자치단체는 아래와 같은 목적함수식과 제약식을 갖게 된다.

$$\begin{aligned}
 & \text{Max} \quad U_i(G_{i1}, C_{i1}, G_{i2}, C_{i2}) \\
 & \quad B_{i1}^C, B_{i1}^G \\
 \text{s.t.} \quad & G_{i1} = g_{i1} + B_{i1}^G \\
 & C_{i1} = Y_{i1} + B_{i1}^C \quad \dots\dots\dots(9) \\
 & G_{i2} = g_{i2} + g_{i2}^B - B_{i1}^G(1+r) \\
 & C_{i2} = Y_{i2}(1-t_2) - B_{i1}^C(1+r) \\
 & t_2^c \sum_{j=1}^m n_j Y_{j2} = \sum_{j=1}^m n_j g_{j2}^B \\
 & g_{j2}^B = f_j(B^G)(1+r) \quad \text{for all } j
 \end{aligned}$$

여기서 n_i 는 i 자치단체의 인구이며 다섯 번째 제약식은 추가적인 보조금의 재원으로 조세수입을 이용하고, 마지막 제약식은 2기에 모든 j 자치단체에 보조금이 추가될 것이라는 i 자치단체의 기대를 나타내는 m 개의 제약식이다. 목적함수식을 재정리하면 다음과 같다.

$$\text{Max} \quad U_i(g_{i1} + B_{i1}^G, Y_{i1} + B_{i1}^C, g_{i2} + f_i(B^G)(1+r), Y_{i2}(1-t_2^c) - B_{i1}^C(1+r)) \\
 B_{i1}^C, B_{i1}^G$$

$$\text{여기서 } t_2^c = \frac{\sum_{j=1}^m n_j f_j(B^G)(1+r)}{\sum_{j=1}^m n_j Y_{j2}}$$

1차조건을 유도한 결과는 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \frac{\partial U_i}{\partial c_{i1}} - (1+r) \frac{\partial U_i}{\partial C_{i2}} &= 0 \\ \frac{\partial U_i}{\partial G_{i1}} + \frac{\partial U_i}{\partial G_{i2}}(1+r) \left(\frac{\partial f_i}{\partial B_{i1}} - 1 \right) - \frac{\partial U_i}{\partial C_{i2}} \left(Y_{i2} \sum_{j=1}^m \frac{\partial t_2^C}{\partial f_j} \frac{\partial f_j}{\partial B_{i1}^G} \right) &= 0 \end{aligned}$$

상기 1차조건을 결과는 아래와 같이 재정리할 수 있다.

$$\begin{aligned} \frac{\partial U_i}{\partial G_{i1}} / \frac{\partial U_i}{\partial C_{i1}} = \frac{1}{(1+r)} Y_{i2} \sum_{j=1}^m \frac{\partial t_2^C}{\partial f_j} \frac{\partial f_j}{\partial B_{i1}^G} + \left(\frac{\partial U_i}{\partial G_{i2}} / \frac{\partial U_i}{\partial C_{i2}} \right) \left(1 - \frac{\partial f_i}{\partial B_{i1}} \right) \\ \dots\dots\dots(10) \end{aligned}$$

지방채를 발행할 때 자치단체가 당면하는 가격은 2가지 요인이 작용한다. 식 (10)에서 첫 번째 항은 대표적인 수요자가 중앙정부에 납부하는 조세가 한계차입으로부터 촉발된 추가적인 보조금의 재원을 증가시킴을 보여준다. 다만, 모든 지역의 주민이 납부한 소득세로 보조금의 재원을 조성하고, 이 추가된 재원으로 i 자치단체의 채무를 상환하기 때문에 지방채에 대한 조세의 한계탄력성은 1보다 작게 된다. 두 번째 항은 지방채를 발행함으로써 대표적인 수요자가 받게 될 보조금의 증가분을 나타낸다. 보조금은 지방채 발행물량의 전액 혹은 일부이며 부분적으로 상환재원의 보전수단으로 활용한다. 각 항의 정확한 규모는 $f_j(B^G)$ 에 의존한다. 따라서, 이론적 혹은 정책적 관점에서 다음 2가지 경우를 추가적으로 분석할 수 있다.

3) 직접적인 구제금융제도가 존재할 경우

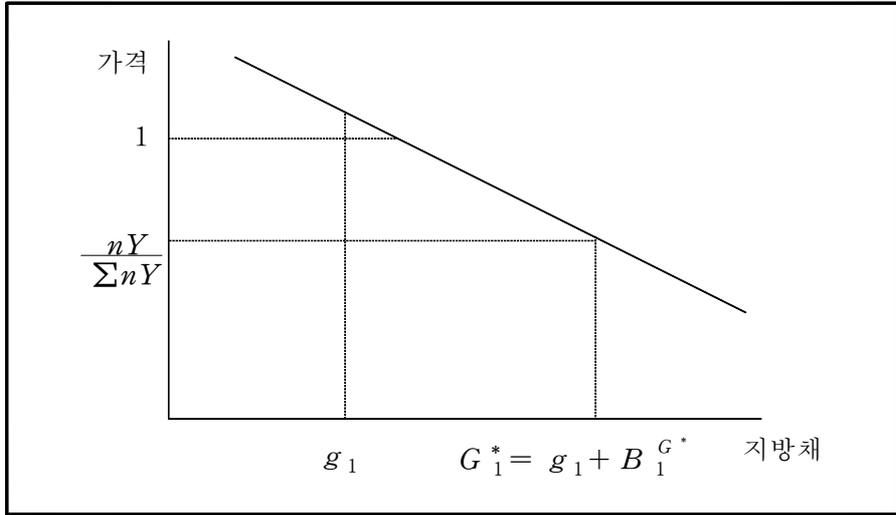
구제금융이 존재한다면, 자치단체는 1기에 자신이 발행한 지방채의 만기가 도래하는 2기에 중앙정부가 보조금을 증액할 것으로 예상된다. 보조금 공식은 $f_j(B^G) = B_{j1}^G$ 이며, 1차조건은 다음이 된다.

$$\frac{\partial U_i}{\partial G_{i1}} / \frac{\partial U_i}{\partial C_{i1}} = \frac{n_i Y_{i2}}{\sum n_j Y_{j2}} \dots\dots\dots(11)$$

이 경우에 차입분을 보조금으로 보전 ($\partial f_i / \partial B_{i1} = 1$)함에 따라 2기 소비에 있어서 기회비용을 지불하지 않기 때문에 식 (10)의 두 번째 항은 0이 된다. 가격도 역시 전 자치단체가 조세부담을 공유하므로 1보다 작게 된다. <그림 2-5>에서 가격이 낮을수록 1기 세출수요의 효율성은 증가하며 이는 결과적으로 과도한 지방채 발행으로 나타난다.

대표적인 수요자를 위하여 추가적으로 지방채를 발행했을 때 이 추가분이 n 명의 주민 모두에게 효용이 돌아가므로 국가소득에서 i 자치단체가 점유하는 비율이 바로 i 자치단체가 당면하는 가격이 된다. 따라서, i 자치단체를 구제하기 위해서는 보조금과 조세를 인구규모 기준으로 증가시켜야 한다. 이는 국민소득에서 i 자치단체의 비중이 클수록 지방채 상환을 위한 조세부담의 증가분도 커지게 됨을 의미한다.

<그림 2-5> 구제금융제도의 존재와 지방채의 행태



구제금융이 존재하는 체제에서는 모든 자치단체가 지방채를 과도하게 발행할 유인이 작동한다. 이것은 1기에서 공공소비의 가격이 구제금융이 없을 때보다 낮아져서 기인하며, 따라서 국가경제에서 지역경제의 위상이 낮을수록 가격하락의 가능성과 지방채발행의 가능성은 높아지게 된다.

4) 부분적인 구제금융제도가 존재할 경우

마지막으로 순수한 구제금융제도는 존재하지 않지만 지방채발행으로 초과 재정수요가 존재할 때 중앙정부가 보조금으로 지원하는 간접적인 구제금융제도를 분석하기로 한다. 여기서 중앙정부는 전 자치단체의 지방채와 동일한 규모로 보조금을 증액하여 인구비례 방식으로 개별 자치단체에 배분한다고 가정하자. 이렇게 하면 각 자치단체의 차입은 다른 자치단체에 배분될 보조금 규모에 영향을 주며 사전에 결정한 기준이 적용된다.

$$f_j(B_{i1}^G, \dots, B_{m1}^G) = \frac{1}{\sum n_j} \sum n_j B_{i1}^G \dots\dots\dots(12)$$

1차조건을 풀이하여 나타내면 다음과 같다.

$$\frac{\partial U_i}{\partial G_{i1}} / \frac{\partial U_i}{\partial C_{i1}} = \frac{n_i Y_{i2}}{\sum n_j Y_{j2}} + \frac{\partial U_i}{\partial G_{i2}} / \frac{\partial U_i}{\partial C_{i2}} \left(1 - \frac{\partial n_i}{\sum n_j}\right) \dots\dots(13)$$

가격식에서 첫째 항은 구제금융 케이스와 동일하다. 구제금융 케이스와 같이 자치단체가 지방채 추가발행을 결정할 때 총보조금은 인구에 비례하여 증가한다. 두 번째 항은 자치단체가 직면하는 가격이 지역의 인구비중에 의존함을 보여준다. 자치단체가 지방채 추가발행을 선택할 때 추가분에 대한 결정은 지역내 전체 주민 n 명 모두에게 적용된다. 중앙정부가 지방채 발행에 대응하여 보조금을 산정하기 때문에 보조금은 인구만큼 증가한다. 보조금 공식에 따르면 보조금의 증가는 인구 1인당 기준으로 배분된다. 따라서, 각 자치단체는 $n_i / \sum n_j$ 만큼 증가된 보조금을 지원받으며 큰 자치단체가 발행할수록 보조금 총액도 그만큼 증가할 것이므로 지방채 발행을 자극하는 유인도 큰 자치단체에서 더 심각하게 나타난다.

차입가격이 1에서 벗어날 때 두 가지 힘 - 소득비중과 인구비중 - 이 작용한다. 두 영향요소는 자치단체의 행정구역과 관련되며 가격에 영향을 미친다. 그리고 이 가격은 소득비중이 높을수록 조세비용도 증가하며 인구비중이 높을수록 보조금 혜택도 증가하는 상반된 효과가 작용한 결과이다. 차입결정에서 인구문제는 ‘크면 실패한다’는 논거(Wildasin 1997)와는 완전

히 다른 합리적 준거를 제시하고 있다. 이른바 ‘대마불사’ 현상이 지방채시장에도 작용하는 것이다. 자치단체가 직면하는 가격은 바로 이러한 현상을 반영하고 있다.

제3장 지방채정책의 실태 및 성과분석

제1절 지방채정책의 실태분석

1. 지방채 발행제도의 실태

가. 지방채 발행제도의 구조

우리나라 지방채정책의 기본방향은 건전재정원칙(지방재정법 제 2조)에 입각한 비모채주의(非募債主義)이며 원칙적으로 자치단체의 세출은 지방채 이외의 세입으로 충당해야 하지만 예외적으로 특정 조건에 한하여 채무발행을 용인한다. 지방채발행이 가능한 사업은 지방자치법(제 115조)에서 “자치단체의 항구적 이익이 되거나 또는 비상재해복구 등 불가피한 사업”으로 포괄적으로 규정하고 있으며 “행정자치부장관의 승인을 받은 범위안에서 지방의회의 의결을 얻어” 지방채를 발행할 수 있다. 여기서 행정자치부장관의 승인을 받은 범위란 발행가능한 사업(적채사업)과 자치단체(적채단체)를 지칭하는데, 채무가 발생하는 회계주체에 따라 범위와 대상을 달리한다. 구체적인 범위와 대상, 기준은 후술하겠지만 기채목적, 원리금부담능력, 현실적인 기채여건 등을 선별하여 승인한다는 점에서는 동일하다.⁸⁾

이것은 우리 나라 지방채 발행시장의 제도적 구조가 중앙정부의 승인체제에서 출발한다는 것을 말해준다. 다시 말해서 우리 나라의 지방채 발행시장은 자치단체가 자율적으로 발행할 수 있는 시스템이 아니라 중앙정부가 적채사업과 적채단체에 대한 자신의 기준과 정책판단에 입각하여 재량적으

8) 적채사업과 적채단체의 기준에 대해서는 1절의 후반부에서 상술하기로 한다.

로 승인권을 행사하는 행정적 직접규제양식을 채택하고 있다. 표면상 중앙 정부는 이러한 기채승인제도를 유지하는 정책목적으로 건전재정의 유지, 통화금융정책상의 필요성, 공평한 자금배분에 의한 지역균형개발, 국가시책과의 연계성 강화 등을 제시하고 있다. 이를 위하여 중앙정부는 ‘지방채발행계획지침’을 매년 자치단체에 통보하고, 이 지침에 벗어난 지방채사업은 승인을 내주지 않는 방식으로 재량적인 지방채정책을 관철시키고 있다.

지방채 발행시장에서 중앙정부의 직접개입은 다음과 같은 지방채발행계획과 승인절차에서 뚜렷하게 나타난다. 중앙정부는 지방채발행을 원하는 단체에 대해서는 “지방채발행계획”을 요구하는데, 해당 자치단체는 적채사업과 적채기준은 물론 매년 중앙정부가 지침으로 통보하는 지방채발행계획의 내용도 충족시켜 해당 지방채사업의 발행계획을 작성해야 한다.⁹⁾ 작성해야 하는 지방채발행계획에는 지방채사업의 필요성, 차입선, 차입조건, 투융자 심사를 통과했는지와 같은 관련제도와의 연계성 등을 포괄해야 한다. 이때 공공자금을 차입선으로 활용할 계획이면 관련부처와 협의한 후 그 결과를 행정자치부에 통고해야 하며 행정자치부는 관련부처의 의견과 자체 적채기준을 감안하여 최종적으로 승인여부를 결정하게 된다. 만약 관계부처와 협의하지 않은채 승인을 요청한 지방채 발행계획은 인정하지 않는다. 관계부처 협의대상 자금과 사업들은 다음 <표 3-1>과 같다. 한편, 기초자치단체의 지방채사업에는 자체부담분 이외에도 시도의 보조금과 관련될 수 있고, 효율적인 광역행정 차원에서 사업의 타당성도 경시할 수 없기 때문에 일차적으로 시도에서 지방채발행계획을 검토하게 된다.

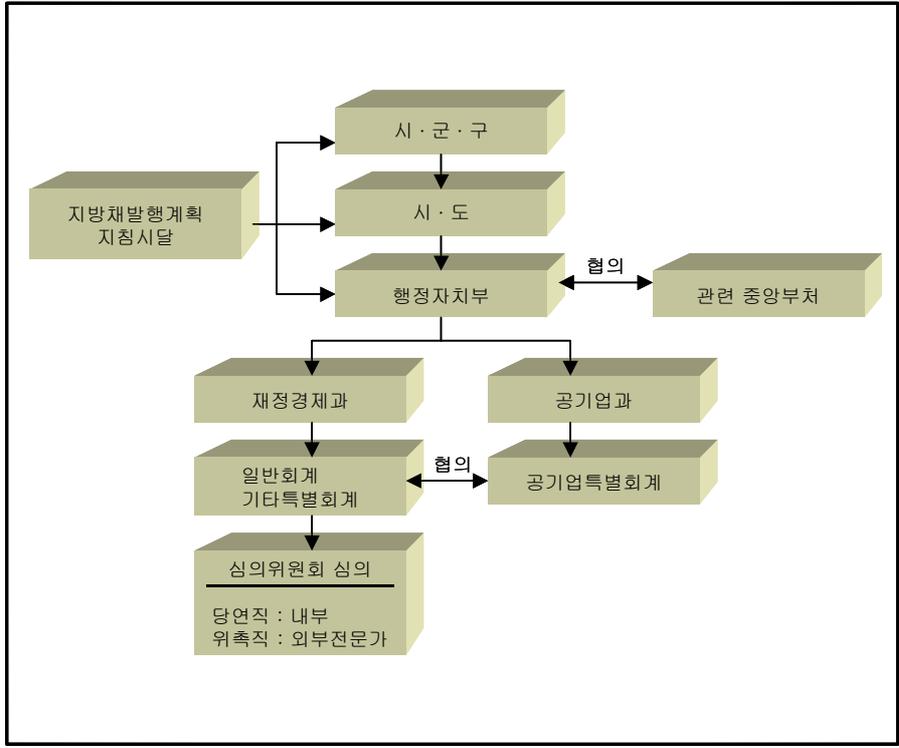
9) 지방채발행계획 수립지침은 일반화된 적채사업과 적채기준 이외에도 국가경제의 내외적 환경, 지방재정의 실태 등을 종합적으로 감안한 기채승인 요건을 제시하고 있다.

<표 3-1> 관련부처 협의대상 자금 및 사업

관련부처	협 의 자 금
재정경제부	채특자금, 공공자금관리기금 등
농 립 부	농수산물가격안정기금(농수산물도매시장 건립), 농어촌구조개선특별자금(농어촌 정주권개발, 관광휴양지 등), 채특자금(도서벽지전화사업, 농공단지 조성사업) 등
산업자원부	에너지 및 자원사업 특별회계자금(지역난방사업) 등
건설교통부	토지관리 및 지역균형개발특별회계자금(광역상수도사업, 지방공단조성사업), 국민주택기금(주택건설, 택지조성), 교통시설특별회계자금(도시철도건설사업) 등
환 경 부	채특자금(쓰레기소각장, 지역상수도사업), 공공자금관리기금(농공단지 폐수처리시설, 하수처리장시설), 환경개선특별회계자금(하수관거정비 등) 등
문화관광부	관광진흥개발기금(관광단지조성)

지방으로부터 지방채발행계획을 접수하면, 중앙정부 차원에서 크게 이원화된 체제에서 승인과정이 이루어진다. 먼저 행정자치부는 소관 부서에 따라 실무적인 검토가 이루어진다. 일반회계채와 기타특별회계채는 주관 부서인 재정경제과에서 이루어지며 공기업과는 공기업특별회계채에 대한 실무심사가 이루어진다. 이 과정에서 차입선과 지방채사업의 성격에 따라 관련 중앙부처에서도 타당성 여부를 검토하는데, 자신이 운용하는 재정자금의 가용여력과 정책방향을 기준으로 행정자치부에 의견을 제시한다. 그러면, 재정경제과는 관련 중앙부처와 공기업과의 실무검토의견과 자체 실무의견을 종합적으로 검토하여 승인여부에 대한 일차 검토를 완료하고, 이를 ‘지방채심사위원회’에 보고하면 동 심사위원회에서 최종적으로 승인 여부를 결정하게 된다.

<그림 3-1> 지방채발행 심의절차



이처럼, 지방채발행 심사는 위원회가 최종 결정권을 행사하는 형식으로 운용하고 있으나 실질적으로는 시간상의 제약등으로 실무심사단계가 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 실무심사는 적채단체 및 적채사업에 대한 승인요건 이외에 해당사업에 대한 타당성, 기채단체의 재정상태, 기채계획의 적정성 등 정성적 판단을 가미하여 실무의견서를 작성하기 때문에 이들의 정책판단이 실질적인 영향력을 발휘한다고 볼 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 실무심사단계에서는 크게 4가지 요소를 주목한다.

첫째, 관련 제도와의 연계성으로 지방채사업은 투융자심사를 거쳐야 하며 중기지방재정계획에 반영되어 있어야 한다. 둘째, 지방채사업의 타당성으로 주민여론, 용지보상과 같이 추진과정에서 예상된 문제점, 긴급성, 사업기간의 적정성을 검토한다. 셋째, 재정상태와 상환능력으로 예산규모대비 채무비율, 전년대비 채무비율 증감률, 1인당 채무액, 채무관리대책의 적정성, 채무감축 및 조기상환실적, 감채기금의 적정성 등이 여기에 포함된다. 마지막으로 지방채 발행조건, 계속사업 여부와 기집행 실적, 발행시기, 금융시장의 환경변화 등과 같이 지방채발행계획의 적정성을 검토한다.

나. 지방채발행 승인기준

지방채 발행시장에서 중앙정부 행정적 개입수단의 핵심은 적채사업과 적채단체로 양분하여 설명할 수 있다. 적채사업의 기준은 사업 자체의 타당성에 대한 기준으로 지방재정법시행령(제6조)에 규정한 6개 유형¹⁰⁾에 부합하는지 여부를 판단하는 질적 승인기준을 말한다. 적채단체는 지방채 발행을 신청한 단체의 채무상환능력이 양호한지 여부를 판단하는 양적 승인기준은 공식적으로 5가지 기준을 적용하고 있으나 3가지 기준 - 지방채상환비율, 실질수지비율, 지방세 징수실적 - 이 실질적인 기준으로 작용하고 있다. 반면에 기채목적이나 원리금상환능력을 충족시킨 사업이라 해도 소모성 경상비나 단위사업비가 소액인 사업, 기타 일반재원으로 충당하는 것이 타당하다고 인정되는 사업은 지방채를 발행할 수 없는 비적채사업(非適債事業)으로 간주한다.¹¹⁾

10) ① 공용 및 공공용시설의 설치, ② 당해 사업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업, ③ 천재지변으로 공공용시설의 설치, ④ 재해예방 및 복구사업, ⑤ 기발행한 지방채의 차환, ⑥ 기타 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업을 말한다.

결국 지방채사업은 공공성이 강하고 예측하지 못한 재난·재해성 돌발사태로 긴급히 외부재원이 필요한 사업으로 요약정리할 수 있다.

지방채발행이 가능한 적채단체(適債團體)의 기준은 사업 특성을 감안하여 신축적으로 적용하고 있다. 적채단체는 일반회계와 기타특별회계사업, 지방공기업사업별로 다른 기준을 적용하며 지방공기업사업은 다시 상하수도사업과 공영개발사업으로 분리적용한다. 일반회계채와 기타특별회계채는 공식적으로 다음의 5가지 기준을 충족하는 단체에 한하여 지방채발행을 승인해 주고 있다.

- 지방채 원리금상환의 연체가 없는 단체
- 채무상환비율이 20% 이하인 단체
- 기준 전년도 실질수지비율이 -10% 이상인 단체
- 기준년도의 지방세 징수전망이 기준전년도 대비 90% 이상인 단체
- 승인없이 기채하거나 허위신청으로 기채승인을 받지 않은 단체

지방채상환비율은 적채단체를 판정하는데 가장 강력한 영향력을 미치는 지표로 기존에는 과거 실적기준을 적용하였으나 '99년부터 미래의 상환능력을 보완할 목적으로 미래기준도 병행하고 있다. 지방채상환비율의 산식은 다음과 같으며 20% 이내이어야 한다.

-
- 11) 경상적 유지보수비 및 일반적인 조사·연구비와 소모성 기자재비, 내용년수가 극히 짧은 시설비가 소모성 경비이며 소규모사업의 범주는 시도 30억원 미만, 인구 30만 이상 시는 15억원 미만, 30만 미만 시는 10억원 미만, 군과 자치구는 7억원 미만인 사업이 해당된다.

■ 지방채상환비율 과거기준

$$\frac{\text{최근 4년간 (평균)순지방비로 상환한 채무액}}{\text{최근 4년간 (평균)일반재원 수입액}}$$

■ 지방채상환비율 미래기준

$$\frac{\text{미래 4년간 (평균)순지방비로 상환할 채무액}}{\text{미래 4년간 (평균)일반재원 수입액}}$$

상기 산식에서 채무상환액에는 통합재정수지 차원에서 예산회계 구분없이 실질적으로 일반회계가 부담하는 상환액을 포함시키고 있다. 즉, 일반회계와 기타특별회계에서 발행한 지방채의 상환액은 물론 공기업채의 경우 해당 공기업의 재원부족으로 일반회계에서 지원받은 전출금, 그리고 채무부담행위에 대한 상환액도 포함된다. 또한 순지방비란 국고보조금이나 지방양여금, 시도비보조금으로 상환하는 부분은 제외하고 순수하게 자체재원으로 상환할 지방채만을 의미한다. 따라서, 지방채상환비율의 분자는 순수한 자체재원으로서의 채무상환액, 일반회계 전출금, 채무부담행위를 말한다.

$$\begin{aligned} \text{순지방비로 상환할 채무액} &= \text{일반회계채 상환액} + \text{기타특별회계채 상환액} \\ &+ \text{공기업채 상환액에 대한 일반회계 전출금} + \text{채무부담행위 상환액} \end{aligned}$$

실질수지비율은 현행 예산회계제도하에서 세입·세출은 형식상 균형을 이루므로 실질적인 재정수지를 파악하는데 의의가 있다. 실질수지비율을 구하는 산식은 다음과 같다.

$$\frac{\text{실질수지}(\text{형식수지} - \text{익년도 이월금})}{\text{일반재원}} \times 100$$

여기서, 일반재원과 형식수지, 익년도 이월금은 다음을 의미한다.

- 일반재원 : 지방세 + 보통교부세 + 경상적 세외수입 + 조정교부금
- 형식수지 : 세입결산액 - 세출결산액
- 익년도 이월금 : 계속비이월금 + 명시·사고이월비 + 보조금집행잔액

공기업채에서 상하수도사업은 기채충당율(지방채 발행액 / 해당 사업비 총액)을 적용하여 적채단체 여부를 판단하나 내면적으로는 부채비율, 요금의 원가보상율, 인건비비율, 시설가동율, 고정장기적합율 5개 지표를 점수화하고 이것의 산술평균치를 적용한다. 다음 산식으로 구한 기채충당률은 시 70% 이하, 군 60% 이하이어야 한다. 다만, 광역상수도 통합정수장건설을 위한 재특자금, 정부시책사업(배출수처리시설)의 정책자금, 국고부담 재해복구사업은 기채충당율을 예외적으로 적용하여 가능한 승인하는 방향으로 운용하고 있다.

$$\text{기채충당율} = \frac{\text{5개 지표 점수합계}}{5}$$

$$\text{① 부채비율} = \frac{\text{부채}}{\text{자본}}$$

$$\text{② 요금원가보상율} = \frac{\text{평균요금}}{\text{원가}}$$

$$\text{③ 인건비비율} = \frac{\text{인건비}}{\text{급수수익}}$$

$$\text{④ 시설가동율} = \frac{\text{1일 평균 생산량}}{\text{시설용량}}$$

$$\text{⑤ 고정장기적합율} = \frac{\text{고정자산} + \text{기타투자자산}}{\text{고정부채} + \text{자기자본}}$$

지역공영개발사업은 부동산시장, 발행조건, 투자효과 등을 감안하여 기채승인 여부를 판단한다. 공영개발사업으로서 지방채 발행이 가능한 사업은 열거하면 국가시책상 필요한 사업(군부대, 대학, 공장이전 등에 따른 토지개발사업), 수요증가 및 사업물량의 추가에 따라 재원이 소요되는 사업, 고속도로, 국도, 지방도 개설 등으로 입지여건이 좋은 수익성사업, 산업·관광·유통단지 등 지역발전을 위해 개발하는 공익성사업, 타사업과 연계추진이 불가피하거나 악성채무상환 등이다. 정 반대로 부동산경기 침체등으로 사업추진 시기가 적절하지 못한 사업, 이자부담이 큰 사모공채 사업, 선수금 확보시기를 감안하지 않고 토지보상비를 전적으로 지방채발행에 의존하는 사업, 장기간 미분양 사업지구가 있는 등 공영개발사업 추진이 부실한 단체, 토지구획정리나 토지구획정리방식에 의한 공영개발사업은 지방채발행 승인이 제한된다.

지금까지 기술한대로 현행 발행기준은 적채사업과 적채단체에 대한 다양한 기준들을 설정·운용하고 있다. 이 기준들은 그 동안 개별적으로 적용함에 따라 자의적이고 불투명한 정책개입이라는 비판을 받는데 일조했다고 볼 수 있다. 이에 따라 전술한 적채기준을 종합하여 체계적·객관적인 판단근거를 작성할 필요성이 제기된바, 최근에는 보다 포괄화된 적채기준과 차입선을 연계한 종합판단표를 적용하고 있다. 먼저 적채단체는 지방채상환비율, 실질수지비율, 지방세징수실적, 예산대비 채무비율, 채무증가율 5개 지표를 적용하여 가중평균점수로 평가하며, 적채사업 역시 투자우선순위, 투융자심사등 관련제도의 심사통과 여부, 발행조건, 사업집행률, 사업비대비 지방채비중 5개 지표로 가중평균한 종합점수를 산출한다.

이렇게 산출한 종합점수는 양호단체(사업), 가능단체(사업), 자제단체(사업) 3개 유형으로 구분한 후, 차입선이 정부지원사업, 지역개발기금사업, 민간차입사업인지와 연계시켜 최종적으로 승인여부를 판단한다. 다음 <표 3-2>에서 정리한대로 현행 기재승인제도는 특별한 하자가 없는 한 지방채발행이 가능한 체제로 운용함을 알 수 있다.¹²⁾ 예를 들어 종합평가에서 적채단체 및 적채사업이 ‘자제’에 해당하면서 차입선이 민간자금인 경우에만 불승인 대상일 뿐 다른 조합에서는 어떤 식으로든 승인이 이루어진다.

12) 승인의 수준을 보면 원안승인 > 승인 > 가급적 승인 > 선별검토 > 가급적 불승인 > 불승인의 순서이다. 원안승인은 자치단체가 제출한 지방채발행계획을 원안대로 승인함을 의미하며 승인 이하부터는 여기에 부수된 조건의 강도에 따라 구분된다.

<표 3-2> 단체별·사업별 기채승인 종합판단표

단체기준	사업기준	정부지원자금	지역개발자금	민간차입자금
양호 양호 양호	양호 가능 자제	원안 승인 승인 가급적 승인	원안 승인 승인 가급적 승인	승인 승인 가급적 승인
가능 가능 가능	양호 가능 자제	원안 승인 승인 가급적 승인	승인 가급적 승인 선별 검토	승인 가급적 승인 선별 검토
자제 자제 자제	양호 가능 자제	가급적 승인 선별 검토 가급적 불승인	선별 검토 선별 검토 가급적 불승인	선별 검토 가급적 불승인 불승인

2. 지방채 발행시장의 구조

가. 지방채 발행시장의 운용실태

행정적 직접규제양식에 의한 기채승인제도를 의식하면 제약수준이 높을 것으로 예단할 수 있으나 반드시 그렇다고 보기는 어렵다. 우리나라의 지방채 발행시장은 비록 기채승인제도를 바탕으로 하고 있으나 내용적으로는 그다지 엄격한 기준을 적용하거나 경직적으로 운용하지는 않는다. 다음 <표 3-3>은 1995년 이후 지방채 발행신청액에 대한 승인액을 보여주는데, 승인비율이 80% 내외로 비교적 높은 수준임을 알 수 있다. 2002년도분의 경우 86개 자치단체에서 197개 사업 3조 9,597억원을 신청하여 이 가운데 87.8%인 3조 4,774억원이 승인을 받았다. 높은 승인율을 보이는 것은 매

출공채방식의 사업, 계속사업, 국가주요시책, 공공자금사업은 가능한 승인하는 방향으로 운용하기 때문이다.

<표 3-3> 지방채 발행신청과 승인율 추이

(단위: 억원)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2002
발행 신청액	45,515	44,559	51,240	46,177	35,621	35,005	39,597
발행 승인액	36,540	36,441	40,312	38,956	29,162	26,525	34,774
승인율	80.0%	81.8%	78.7%	84.4%	81.9%	75.8%	87.9%

자료: 행정자치부

승인내역을 구체적으로 정리하면 다음과 같다. 먼저 원안승인이 2조 1,713억원(54.9%), 감액조정승인 9,095억원(23.0%)이다. 다음으로 채무상태에 문제가 있을 때 재특자금으로 대체하거나 민자유치, 요금현실화 등의 조건으로 승인하는 조건부승인이 3,966억원(10.0%)이다. 반대로 승인이 불허된 지방채 신청분은 12.1%인 4,823억원이다. 승인이 불허된 지방채의 사유를 살펴보면 전액불승인이 5.3%인 2,084억원인데, 이 중에는 중앙부처의 용자계획이 확정되지 않았거나 투융자심사를 실시하지 않은 신청분이 3.2%인 1,255억원, 자치단체의 재정부담을 고려하여 불허된 신청분이 2.1%인 829억원으로 집계되었다. 마지막으로 투자사업이 전액 지방채로 조달하거나 상환능력이 의심스러워 감액된 불승인은 6.9%인 2,739억원이다.

<표 3-4> 지방채발행 승인 및 불승인 내역

합 계 (억원)	승인			불승인	
	원안승인	감액승인	조건부승인	전액불승인	감액불승인
39,524 (100.0%)	21,713 (54.9%)	9,095 (23.0%)	3,966 (10.0%)	2,084 (5.3%)	2,739 (6.9%)

자료: 행정자치부

사업별 신청내역을 살펴보면 주로 도로, 지하철, 상하수도 등 지역SOC 분야가 80%에 달하고 있다. 금액기준으로는 지역개발 및 지하철사업이 46.1%인 1조 8,233억원으로 지방채 발행수요가 가장 크며 다음으로 상하수도 12.1%, 택지개발 및 공영개발사업 7.4%, 도로사업 5.5%의 순서를 보였다.

<표 3-5> 지방채발행 신청분 사업별 내역(2002년 기준)

(단위 : 억원)

합 계	도로사업	상하수도	택지 공영개발	지역개발 지하철	청사 시설물	기타
39,524	2,180 (5.5%)	4,784 (12.1%)	2,929 (7.4%)	18,233 (46.1%)	645 (1.6%)	10,753 (27.2%)

자료: 행정자치부

차입선으로는 매출공채 41.8%, 정부자금 29.3%, 지역개발기금 18.5%, 청사기금 10.3%를 활용할 계획이었으며 순수한 민간자금인 은행자금은 전무함으로써 여전히 자치단체에서는 지방채시장을 순수한 대부시장으로 여기기 보다는 중앙정부의 보조금으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-6> 지방채발행 신청분 차입선별 내역(2002년 기준)

(단위 : 억원)

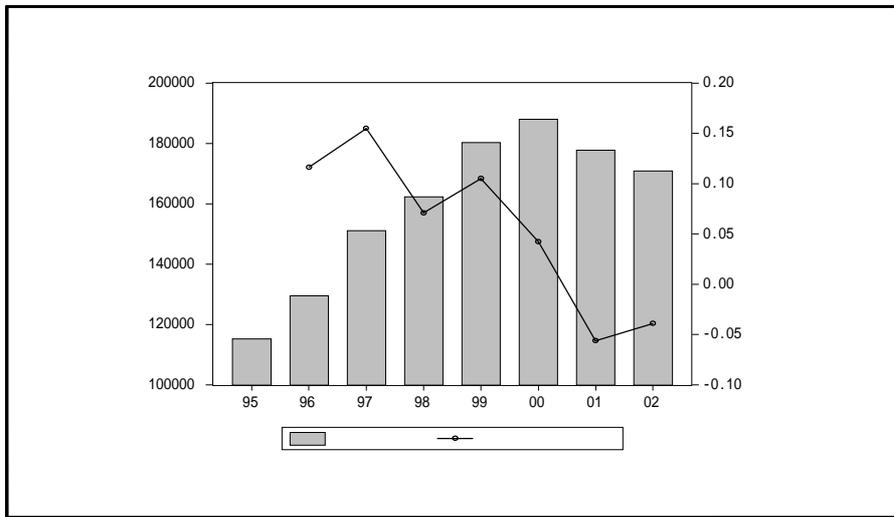
구 분	합 계	정부자금	매출공채	지역개발자금	은행자금	청사기금
신 청 액	39,524 (100.0%)	11,582 (29.3%)	16,534 (41.8%)	7,318 (18.5%)	- (-)	4,090 (10.3%)

자료: 행정자치부

나. 지방채 발행시장의 구조

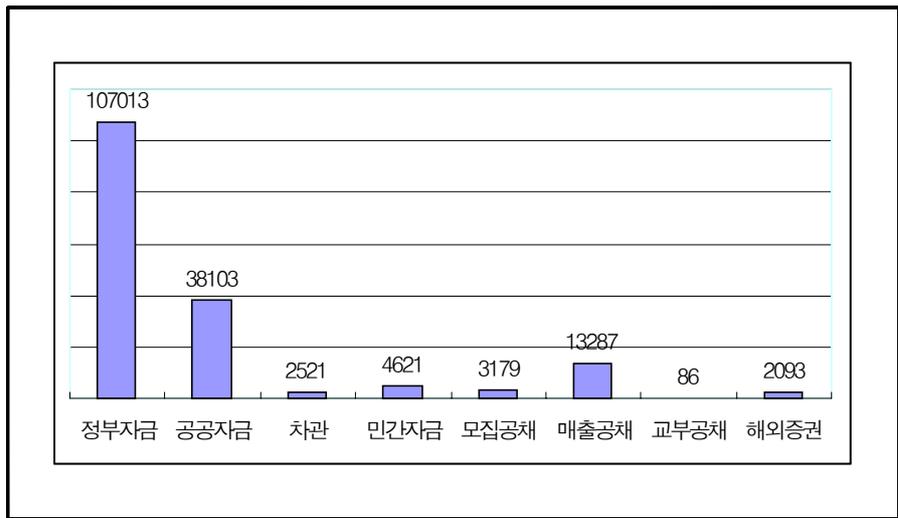
기채승인제도를 견지했음에도 불구하고 지방채 잔고는 2000년까지 증가 추세를 유지하여 왔다. 1995년 11조 5,257억원이었던 지방채 발행잔고는 지속적으로 증가하여 2000년에는 18조 7,955억원에 달하였다. 그러나 2001년 이후부터는 반전하여 2002년말 현재 17조 903억원에 그치고 있다.

<그림 3-2> 지방채잔액 규모 및 증감률 추이



차입선은 정부자금, 지방공공자금, 해외차관, 민간차입을 포괄하는 증서차입 형태가 90.3%인 15조 4,351억원으로 우리 나라 지방채시장의 구조가 간접금융시장 중심임을 알 수 있다. 지방채 인수형태를 보다 구체적으로 살펴보면, 정부자금이 62.6%인 10조 7,013억원으로 절대적인 위치를 차지하며 그 뒤를 이어 지역개발기금을 중심으로 한 지방공공자금이 22.3%인 3조 8,103억원이다. 반면에 증권발행 형태는 9.7%에 불과하면서 그마저도 순수한 채권으로 볼 수 있는 모집공채는 1.8%인 반면에 인허가 과정에서 첨가소화방식으로 운용하는 매출공채가 7.8%나 되는 다소 기형적인 구조를 보이고 있다.

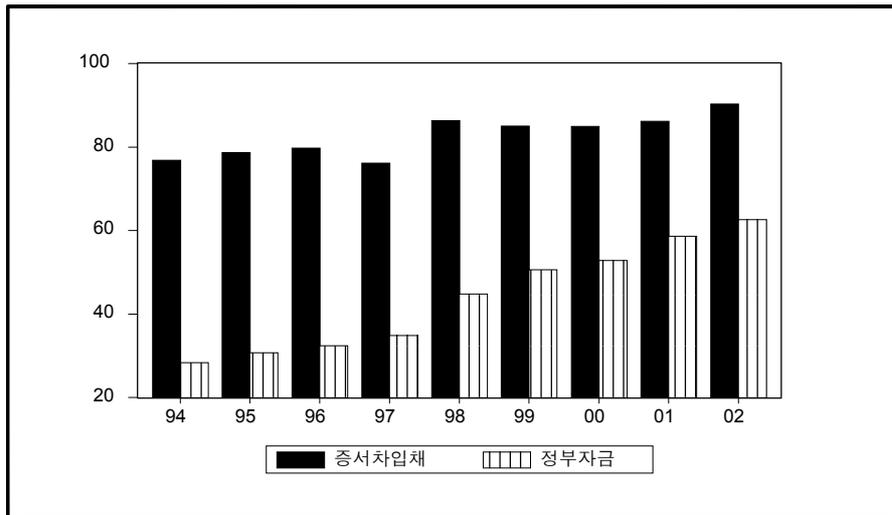
<그림 3-3> 발행형태별 지방채시장의 구조



증서차입채에 의한 지방채 간접금융시장은 매년 80% 내외의 수준에서 매우 중요한 위치를 점하고 있다. 특히, 정부자금은 1994년 28.3%에서

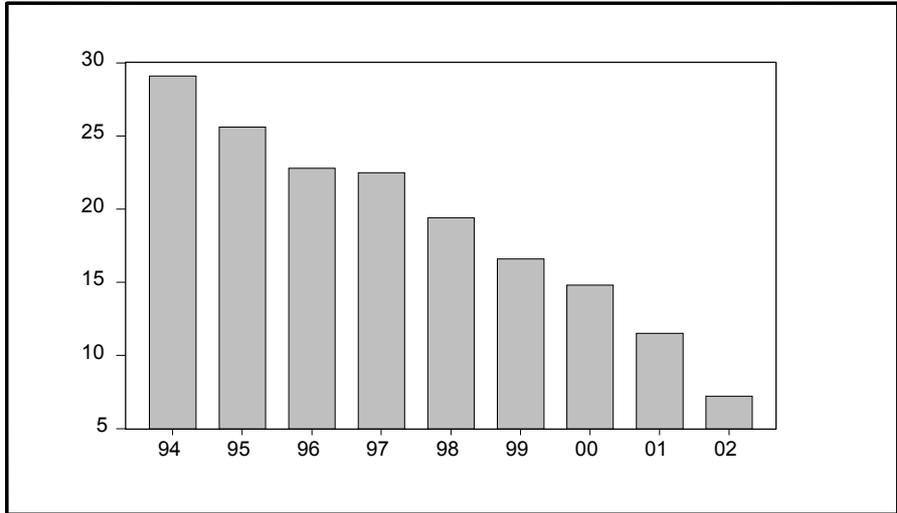
2002년도에는 62.6% 크게 신장하고 있는바, 이는 지방채시장이 중앙정부와 자치단체간 내부거래에 의존하고 있음을 말해준다.

<그림 3-4> 증서차입채 및 정부자금의 비중



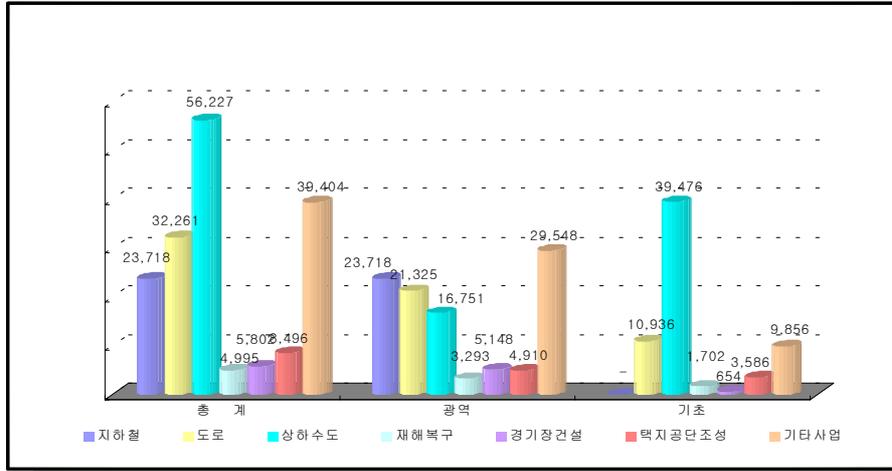
지방재정공제회에서 운영하는 청사정비기금이나 지역개발특별회계의 융자금과 같이 회계간·정부기관간에 대차관계가 이루어지는 지방공공자금이 20~25% 내외를 유지하고 있으므로 이를 고려하면 정부기관간·자치단체간 내부거래가 지방채시장을 선도한다고 볼 수 있다. 이와는 대조적으로 해외차관, 민간차입금, 모집공채, 해외증권 등 일반적으로 거론하는 순수한 지방채는 그 위상이 급격하게 감퇴하는 추세이다. 순수 지방채는 1994년 29.1%에서 2002년에는 7.2%로 급락하였다.

<그림 3-5> 순수 지방채 인수자금의 비중



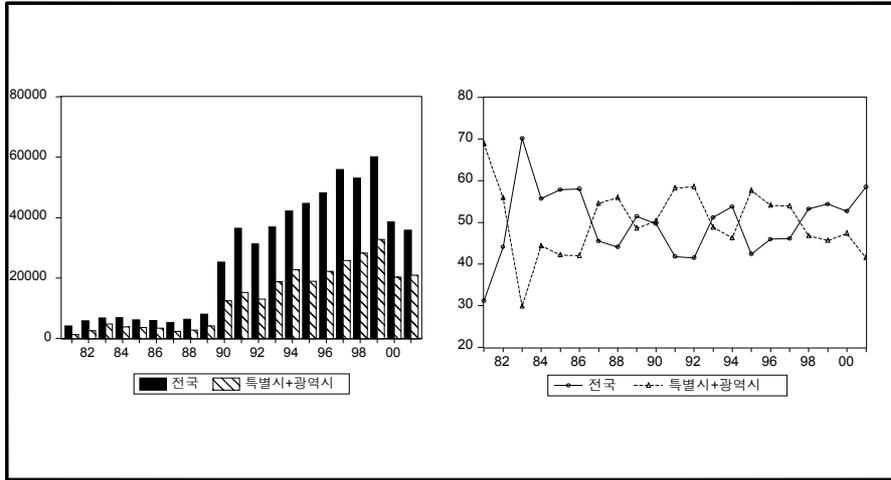
사업별로는 상하수도사업이 32.9%인 5조 6,227억원인 것을 필두로 도로건설 18.9%(3조 2,261억원), 지하철 13.9%(2조 3,718억원) 3대 핵심사업이 전체의 65.7%를 점유하고 있다. 이밖에 택지공단조성 5%(8,496억원), 국민주택건설 4.8%(8,254억원), 경기장건설 3.4%(5,802억원), 재해복구 2.9%(4,995억원)이다. 기타사업으로는 공공청사정비, 쓰레기처리장, 중소기업육성, 주거환경개선 등이 포함된다. 3대 핵심사업을 2000년과 비교할 때 61.4%에서 다소 증가하였는데, 특히 8.1%에서 13.9%로 증가한 지하철사업과 29.3%에서 32.9%로 증가한 상하수도사업에서 두드러지게 증가하였다. 반면에 도로건설사업은 그 비중이 다소 감퇴하였는데, 이는 그 동안 지방양여금을 통한 집중적인 지원으로 정책성고가 나타난 결과로 해석되며 반면에 대도시의 교통난과 중소도시의 상하수도에 대한 지방채 수요가 지속적으로 발생할 것임을 시사한다.

<그림 3-6> 사업별 지방채시장의 구조



다음으로 flow분석으로서 연간 발행액의 추이를 보면, 1990년을 기점으로 급증하기 시작하였다. 1989년에 8,122억에 불과하였던 발행규모가 1990년에는 2조 5,243억원으로 급증하였으며 1991년 이후 지속적인 증가추세를 보여 1999년에는 6조원을 상회하였다. 이처럼 표면적으로는 지방채시장의 규모가 확장국면에 진입한 것으로 보이지만 최근에는 NGO나 지방의회를 중심으로 외곽의 집중적인 견제와 비판으로 지방채에 대한 부정적인 인식이 확산됨에 따라 상당히 위축된 상태이다. 지방채시장의 구조적 특징 가운데 하나는 서울특별시와 광역시를 중심으로 하는 대도시의 집중도가 매우 높다는 점이다. 다음 <그림 3-7>의 우측은 매년도 전체 발행액에서 차지하는 특별시와 광역시의 비중을 도시한 것으로 다소간의 기복이 있으나 대략 50% 내외를 점유하고 있음을 알 수 있다. 특히, 1995년 이후부터는 대도시의 시장점유율이 뚜렷하게 증가추세에 있어 지방채 발행시장의 과점적 구조가 더욱 강화되고 있다.

<그림 3-7> 연도별 지방채 발행규모 추이



지방채 발행시장에서 대도시의 집중도는 계층별 세입대비 지방채수입 비중과 전국기준 세입대비 지방채수입 비중의 비율로 구한 지방채 발행지수¹³⁾의 추이로부터 재확인할 수 있다. 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계를 포괄한 통합예산기준으로 지방재정연감에 수록된 자료를 시산한 결과 대도시의 지방채 발행지수는 1990년대 중반 이후부터 크게 상승하는 추세에 있는 반면에 도본청과 기초자치단체는 정체상태에 있거나 오히려 하락하는 경향을 보이고 있다. 특히, 광역시의 지방채 발행지수는 2001년 결산기준으로 2.57인바, 이는 최근들어와 광역시의 시장참여도가 매우 활발

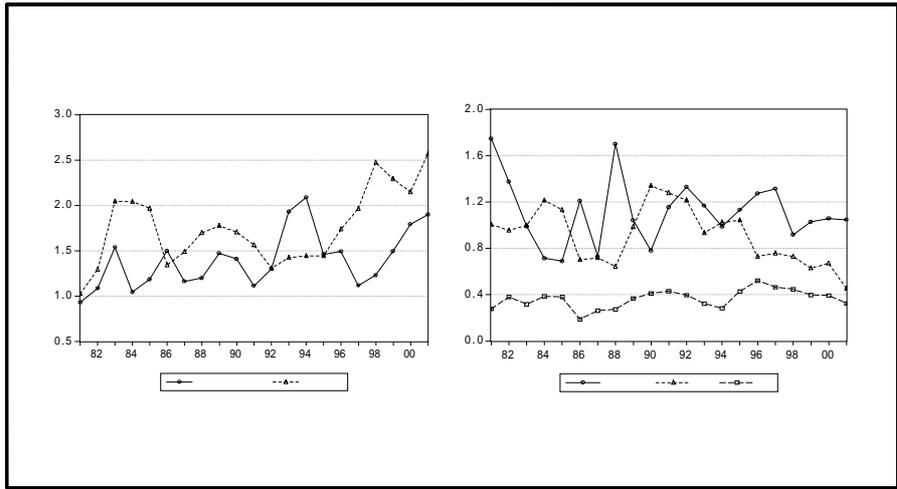
13) 지방채 발행지수는 다음 산식에 근거하여 시산하였다.

$$\frac{\text{계층별 지방채 발행규모} / \text{지방채 총 발행규모}}{\text{계층별 총세입} / \text{지방재정 총세입}}$$

여기서, 계층별 지방채 발행규모, 지방채 총 발행규모, 계층별 총세입, 지방재정 총세입은 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계를 합산한 것임

하계 이루지고 있음을 시사한다. 이와는 대조적으로 시와 군의 지방채 발행 지수는 각각 0.45와 0.32에 불과할 정도로 시장참여도가 매우 부진하였다.

<그림 3-8> 지방채 발행지수 추이



제2절 기채승인제도의 성과분석

제2절에서는 기채승인제도의 정책성과를 분석하기로 한다. 본 연구에서는 이를 통하여 기채승인제도의 유효성을 검토하고, 제도적 개편방안을 강구하는데 정책적 시사점을 도출할 계획이다. 이를 위하여 본 연구에서는 계량방법론에 입각한 실증분석, 직접면접 및 설문조사, 사례연구 등을 동원하였다.

개략적으로 정리하면, 전문가집단, 중앙정부 실무자의 시각을 통하여 기채승인제도의 성과를 보다 객관화시키고 개편방안의 시사점을 도출할 목적

으로 직접면접과 설문조사를 실시하였다. 기채승인제도의 구조분석은 주로 직접면접방식에 의존하였으며 운용과정에서의 문제점과 정책대안은 설문조사방식을 활용하였다. 계량모형에 입각한 실증분석은 중앙정부의 전략적 행위가 기채승인제도에서 관찰되는지 여부를 확인하는데 적용하였다. 사례연구는 조직이나 관리과정의 생생한 사건을 분석함으로써 기채승인제도의 정책적 실효성을 검토하였다. Yin(1989)에 따르면 사례연구는 조직이나 관리과정의 생생한 사건들의 전체적이고 의미 있는 성격들을 파악토록 해준다고 하며, Hakim(1987)은 사례연구야 말로 공공부문에 있어서나 민간부문에 있어서 정책수행과 평가에 대한 조직과 제도에 대한 연구를 위해 유용한 방법이라고 주장하였다. 이 연구에서의 사례연구 목적은 우리 나라 지방재정 정책 결정과정에서 중앙과 지방의 현재 기능배분과 관련된 실질적인 사건들과 상황들을 이해하고 평가하며, 그 기능의 역동성을 나타내는데 있다. 한편, 이 사례연구는 실질적인 사실들을 보여줌으로써 관계자들의 의견이나 기록에만 치중하는 면접조사나 문헌연구를 보완하는 역할을 한다.

1. 지방채 발행시장의 행태구조 분석

지방채발행의 결정요인을 탐색하기 위하여 지방채 발행시장의 행태구조를 분석하도록 한다. 지방채시장은 정치적 요소와 순수한 재정구조적 특성이 결합하여 최종적인 정책결정으로 투영된다. 재정행위란 그 자체가 정치적 산물이며 특히 지방채는 단체장의 정치적 동기가 크게 작용할 수 있다. 대부분의 국가에서 어떤 방식이든 중앙정부의 개입이나 시장규율의 필요성을 강조하는 배경도 정치적 동기에 의한 재정위기의 가능성을 우려하기

때문이다. 물론, 재정수요와 세입능력 사이에 존재하는 재정적 불균형을 해소하려는 순수한 의미에서의 지방채 발행이 이루어지기도 한다. 그러나 일반적으로 이러한 제반 요소들이 복합적으로 작용하여 지방채 발행시장의 구조와 행태가 결정된다고 해도 무리한 가정은 아닐 것이다.

본 연구에서는 이 점에 착안하여 지방채 발행시장의 단순 행태식을 다음과 같이 설정함으로써 시장참여의 요인을 탐색하여 보았다. 여기서 LB 는 연간 지방채 발행규모이며 FPI 는 재정력지수, DEF 는 세입과 세출의 차액이다. 이들은 지방채 발행시장에 있어서 순수한 재정적 결정요인이다. 정치적 요소는 단체장의 경력을 대리변수로 도입하였는데, 더미변수 dy_1 은 비관료출신 1, 관료 출신은 0이며 더미변수 dy_2 는 여당소속이면 1, 야당소속이면 0으로 처리하였다. 이것은 단체장이 여당소속이거나 비관료출신이면 지방채발행에 적극적이거나 기채승인 과정에서 혜택을 볼 수 있다는 가설을 검증하는데 목적이 있다. 지방재정연감의 순계기준 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계를 합산한 자료를 이용하였으며 2000년도를 기준으로 한 횡단면분석이다.

$$\ln LB = \alpha + \beta_1 \ln FPI + \beta_2 \ln DEF + \beta_3 dy_1 + \beta_4 dy_2 + \varepsilon$$

다음의 <표 3-7>은 상기 행태식을 추정한 결과이다. 여기서 우리는 재정력지수나 세입·세출의 차액, 혹은 재정수요를 직접적으로 대변하는 세출규모 등의 재정적 요소들이 유의미한 영향을 주고 있음을 알 수 있다. 반면에 단체장의 개인적인 질적 특성이나 정치적 요인은 의미로운 결과를 보여

주지 못하였다. 이는 현행 기채승인제도가 최소한 단체장의 정치적 배경으로 인하여 중앙정부의 재량적인 정책결정이 이루어진다고 단정하기는 어렵다는 점을 내포한다. 중앙정부가 기채승인 과정에서 최소한 객관성과 공정성을 상실했다고 말하기는 어렵다는 의미로 해석할 수 있다는 의미이다.

<표 3-7> 지방채발행 행태식 추정결과

	α (상수항)	β_1 (재정력지수)	β_2 (세입-세출)	β_3 (더미1)	β_4 (더미2)	Adj. R ²	D.W.
추정계수 (t값)	6.717 (5.18)***	1.231 (3.45)***	-0.220 (-1.647)*	-0.266 (-0.778)	-0.091 (-0.256)	0.212	1.928

주: ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준에서 귀무가설을 기각

반대로 지방채발행의 수요와 기채승인과정의 정책결정요인은 재정적 측면에서 중시함을 확인할 수 있었다. 실증분석 결과가 제시하듯이 지방채발행은 세입능력을 대변하는 재정력지수와 세입·세출의 차액인 재정부족도, 재정수요를 나타내는 세출규모에 의미로운 관계가 있음을 보여준다. 이는 지방채발행이나 기채승인의 정책결정과정에서 재정수요와 이 재정수요에 상응하는 재원동원능력의 한계가 중시된다는 것을 시사한다.

여기서 지방채발행과 재정력지수가 정(+)의 관계가 존재한다는 흥미로운 사실을 발견하게 된다. 이 결과가 의미하는 바는 재정력이 우수한 자치단체일수록 지방채발행에 적극적이거나 기채승인 과정에서 중앙정부로부터 긍정적인 평가를 받게됨을 시사한다. 반대로 재정력이 취약한 자치단체는 지방채발행에 소극적이거나 기채승인 과정에서 부정적인 평가를 받게된다는 의미인데, 지방재정의 건전성을 감독할 의무가 있는 중앙정부로서는 바람직한 정책기조라고 볼 수도 있으나 다른 한편으로는 기채승인제도가 표면

적으로 내세우는 명분, 즉 지역간 균형발전이나 지역개발의 촉진과는 모순된다고도 볼 수 있다.

따라서 상기의 실증분석 결과는 건전성에 문제의식을 발견할 수 없다면 재정력이 취약한 자치단체일수록 지방채발행을 권장하고, 승인과정에서도 정책적 지원이 필요함을 강력하게 시사한다 하겠다. 만약에 기채승인제도를 대폭 완화하거나 폐지하는 방향으로 제도개편이 이루어진다면 재정력이 취약한 자치단체에게는 지방채 발행시장에의 진입장벽을 완화시키는 보완책의 필요성이 제기된다. 또한 재정적 요소가 유의미한 영향을 준다는 것은 적체단체의 기준이 되는 지표가 중요하며, 적정지표의 개발과 도입이 긴요함을 시사하고 있다.

2. 기채승인제도의 구조분석

기채승인제도의 구조분석은 전문가집단, 지방행정 실무자집단, 중앙정부 실무자집단을 대상으로 한 면접조사이며 동시에 설문조사에도 부분적으로 반영될 수 있도록 설계하였다. 보다 엄밀한 구조분석을 위해서는 가능한 직접면접을 통하여 현장의 생생한 정보와 의견을 파악하는 것이 바람직하다고 판단하였다. 면접과정에서 본 연구는 기채승인제도는 물론 관련된 지방재정분석진단제도를 포괄하여 운용실태를 파악하였으며 문제점의 원인들과 개선 방안들에 대한 의견이나 아이디어가 그들로부터 도출될 수 있도록 하였다.

가. 구조분석의 틀

May(1993)는 면접조사를 구조적(structured), 비구조적(unstructured), 반구조적(semi-structured), 집단(group)인터뷰 4가지로 나누었다. 이 가운데 구조적 인터뷰는 잘 짜여진 질문표와 일정에 의해 진행되며 비구조적 인터뷰는 별 형식을 갖추지 않는다는 점에서 다른 인터뷰들과 구별된다.

구조적 인터뷰는 진행에 따른 시간과 비용을 절약하기 쉽고 면접결과를 분석하기가 용이하나 피면접자로서는 중요한 항목이 질문에서 빠질 수 있다. 반면에, 비구조적 인터뷰에서는 오직 주제 목록만을 가지고 자유롭게 진행되기 때문에 피면접자의 광범위한 생각을 알아 낼 수 있으나 그 만큼 전문적인 진행 기술이 요구되며 시간과 비용도 늘어나기 쉽다. 반구조적 인터뷰에서는 구조적 인터뷰보다는 덜 정형화된 형식을 갖추고 인터뷰가 진행된다. 집단인터뷰는 개별인터뷰에서 오는 시간과 비용을 절약할 수 있다는 장점도 있으나 만약 집단 내 어느 한 사람이 토론을 지배하거나 집단이 자유로운 의견보다는 편이 갈라져 논쟁이 될 경우엔 많은 편의(bias)가 개입되기 쉽다.

본 연구에서는 정책담당자들과 전문가들의 다양한 의견들을 수집하는 한편, 시간비용의 절감이란 관점에서 반구조적(semi-structured) 면접조사를 채택하였다. 면접조사의 표본은 전문성 확보가 중요하다고 판단하여 근무경력 10년 이상을 중심으로 30명을 추출하였다. 표본의 구성은 지방공무원 10명, 행정자치부 10명, 지방의원 5명, 전문가집단 5명으로 하였다.

면접조사의 내용은 기채승인제도와 지방재정분석진단제도에 있어서 기능요소(구조적 조건, 실행능력)와 사회적 가치(민주성, 효율성, 안전성)의 조합으로 설계하였다.

분석은 다음과 같이 크게 7개 부분으로 나누어진다. (i) 현재 우리 나라

지방채결정 및 지방재정분석 과정에서의 중앙과 지방의 기능에 대한 포괄적 의견, (ii) 지방채결정 및 지방재정분석 과정에서의 중앙과 지방의 기능관련 사회적 가치, (iii) 현 지방채승인제도하에서의 구조적 조건 (iv) 현 지방채 승인제도하에서의 정책담당자의 실행능력, (v) 현 지방재정분석진단제도하에서의 구조적 조건, (vi) 현 지방재정분석진단제도하에서의 정책담당자의 실행능력, (v) 바람직한 기능 상태이다. 피면접자의 대답에 대한 분석은 다음과 같은 세 가지의 기본적인 물음을 가지고 수행되었다. (i) 피면접자의 생각은 무엇인가? (ii) 피면접자는 왜 그렇게 생각하는가? (iii) 그외 다른 특별한 의견이나 아이디어가 있는가?이다. 다만, 본 보고서에는 기채승인제도와 관련성이 높은 주요 부문만을 정리하여 기술하기로 한다.

나. 구조분석 결과

1) 지방채제도 및 지방재정분석진단제도에서의 정부기능

‘지방채제도 및 지방재정분석진단제도에 있어서 중앙정부와 자치단체의 기능에 대해 어떻게 생각하십니까?’라는 질문에 중앙 및 지방공무원들은 주로 지방채승인제도에 대해 많은 의견을 내놓고 있는 반면에 전문가들은 주로 지방재정분석진단제도에 높은 관심을 보였다.

기채승인 정책결정 과정에서의 문제점으로는 권한배분과 관련하여 중앙정부가 지역의 특수성을 무시하고 불신하며 통제위주로 운영함으로써 지방재정의 자율성을 저해한다는 의견이 가장 높은 빈도를 보였다(지방공무원 2명, 중앙공무원 2명, 지방의회 2명으로 조사대상자의 20%). 이외에 거론된 문제점들을 열거하면 다음과 같다.

- ▣ 지방채발행 승인절차가 번잡한 반면, 개별 지방채사업 성격에 대한 분석절차는 미흡하다(지방공무원 1명, 중앙공무원 1명)
- ▣ 승인가준이 자의적이다(전문가 2명)
- ▣ 정책담당자의 전문성이 결여되어 있다(중앙공무원 1명)
- ▣ 자치단체의 정책담당자나 단체장이 정치적이거나 권한남용을 하고 있다(중앙공무원 1명, 지방의회 1명, 전문가 1명)
- ▣ 근본적인 제도개혁으로서, 지방채와 재정분석간 연계가 미흡하거나(전문가 1명) 신용평가제도를 도입해야 한다(전문가 1명)

다음으로, 지방채제도의 개선과 관련해서는 어떤 방식으로든 기채자율권의 신장이 불가피하다는 의견이 지배적이었으며 이에 대해서는 중앙공무원도 상당부분 동의하고 있었다. 반면에 재정위기의 예방을 위해서는 중앙정부의 승인권 유지가 필요하다는 의견은 중앙공무원 1명에 불과하였다. 면접조사 결과를 구체적으로 살펴보면, (i) 중앙정부는 일정 금액을 넘는 대규모 지방채사업만 승인하고 나머지는 기채자율권을 보장해야 한다(지방공무원 2명, 중앙공무원 3명, 지방의회 1명으로 조사대상자의 20%)거나 (ii) 중앙정부는 총액한도와 사업기준만 설정해야 한다(지방공무원 3명, 중앙공무원 1명, 지방의회 1명으로 조사대상자의 16.7%)는 의견이 높았다. 기타 다른 의견으로는 다음의 논점들이 제기되었다.

- ▣ 자치단체가 자율적으로 결정해야 된다(지방공무원 1명, 지방의회 2명)
- ▣ 중앙기관내에 신용평가기구를 신설해야 된다(중앙공무원 1명)
- ▣ 기채승인기능을 전문기관으로 이양해야 된다(중앙공무원 1명)
- ▣ 전문기관의 협조가 필요하다(지방공무원 1명, 지방의회 1명)

또한 지방재정분석진단제도에 대해서도 많은 문제점들이 지적된바, 특히 제도운영 과정에서 지방의 특수성에 대한 고려 없이 획일적, 통제적, 상벌 위주의 시스템에 비판적이었다(지방공무원 3명, 지방의회 1명, 전문가 1명). 전문가집단에서는 지표의 한계에 강한 문제제기를 했는데, 지표가 너무 포괄적이고 객관성과 실효성이 부족하다는 점을 지적하였다. 이밖에 전문성 부족(중앙공무원 1명, 지방의회 1명), 중앙정부의 정책의지와 지방과의 공감대 부족(중앙공무원 1명, 전문가 2명) 등을 제기하였다.

지방재정분석진단제도의 개선에 대해서는 폐지해야 한다는 주장(지방공무원 1명)도 있었으나 대부분 존재의의를 인정하면서 다음과 같은 다양한 방안들을 제시하였다. (i) 평가주체로서, 중앙의 재정평가위원회를 적극 활용해야 한다(전문가 2명), (ii) 중앙정부는 정책방향만 제시하고, 지방이 자체평가할 수 있는 시스템 구축(지방의회 1명), (iii) 전문기관이 평가기능을 수행해야 한다(중앙공무원 1명, 지방의회 2명), (iv) 평가지표의 개선이 필요하다(중앙공무원 1명, 전문가 3명), (v) 총괄개념이 아닌 단위사업에 대한 평가기능이 강화되어야 한다(지방의회 1명), (vi) 탄력적인 평가기준이 필요하다(지방공무원 1명).

이러한 피면접자들의 의견을 종합해보면, 기채승인제도와 지방재정분석진단제도의 필요성을 인정하면서 기채승인기준 및 평가지표의 보완과 탄력적인 운용, 지방재정의 자율성을 신장시킬 수 있는 제도개선을 요구하고 있었다.

2) 기채승인제도하에서의 구조적 조건

구조적 조건이 민주성과 효율성, 안정성에 기여한 정책성과를 평가하였다. 기채승인제의 구조적 조건, 즉 중앙정부와 자치단체 사이의 권한배분,

승인절차, 승인기준 등이 주민의견을 잘 반영할 수 있는가에 대한 민주성을 조사한 결과 대다수의 피면접자들(조사대상의 76.7%)은 미흡하다는 평가를 내렸다. 눈에 띄는 점은, 지방의원이나 전문가집단은 모두 주민의견이 잘 반영되지 않는다고 여기는 반면에 일부 공무원들(공무원의 30%)은 잘 반영된다고 평가했다는 점이다.

민주성이 미흡한 원인으로는 권한배분이 중앙정부에 편향된 불균형과 지방의회 기능저하(지방공무원 3명, 중앙공무원 1명, 지방의회 3명, 전문가 1명), 주민의견을 반영하는 제도적 절차나 장치의 부재(지방공무원 1명, 중앙공무원 3명, 지방의회 1명, 전문가 1명)를 더 강조하였다. 이 외에도 기채승인 절차의 복잡성, 행정편의주의, 지방체에 대한 주민관심의 저조 등이 제시되었다. 중앙공무원은 주로 구조적 조건과 민주성의 관계를 절차와 제도의 측면에서 접근하였으며 지방공무원은 중앙정부에의 권한집중에 높은 관심을 보였다.

기채승인제도에 내재한 구조적 조건이 지방체사업의 정책효과를 제대로 반영할 수 있는 구조인가? 다시 말해서 기채승인제도의 구조적 조건과 효율성의 관계에 대하여 대다수의 피면접자(조사대상의 70%)가 적절하지 못하다는 평가를 내렸다. 특이한 현상은 지방의원이나 전문가들은 모두 적절치 않다고 평가하였으나 중앙공무원들은 대체로 적절하다는 상반된 평가를 내리고 있었다. 부정적 평가의 근거로는 자치단체에 대한 중앙정부의 정보의 비대칭성(지방공무원 3명, 지방의회 2명), 분석기법의 미흡(지방공무원 1명, 중앙공무원 2명, 전문가 2명), 정책담당자의 전문성 부족(중앙공무원 2명, 지방의회 2명) 등이 제시되었다.

마지막으로 기채승인제도의 존재근거 가운데 하나인 재정위기의 예방효과를 조사하였다. 기채승인제도의 구조적 조건이 지방재정의 안정성에 기여

한 성과에 대해서는 조사대상자의 56.7%가 긍정적으로 평가하였다. 그러나 부정적인 평가비율도 40%에 달하여 이 부분에 있어서는 다소 대립적인 구도를 보였다. 특이한 점은 대다수의 공무원들(피면접 공무원의 80)은 긍정적인 평가가 주류를 이루었으나 전문가집단과 지방의회는 부정적인 평가가 지배적임으로써 집단간 판단의 차이가 크게 나타났다. 부정적인 평가의 배경으로는 규제중심의 기채승인(전문가 3명), 합리적인 분석시스템의 결여(중앙공무원 1명, 전문가 1명), 정치적 결정(중앙공무원 1명, 전문가 1명), 공사·공단체의 제외(전문가 1명) 등을 제시하였다.

다. 구조분석의 정책적 시사점

지금까지 세 가지 가치의 관점에서 기채승인제도와 지방재정분석진단제도의 정부기능을 평가한 결과 전반적으로 미흡한 수준으로 평가되었다. 면접조사에 의하면 민주성이 가장 미흡하고(85.0%), 효율성은 그 다음으로 미흡하였으며(70.0%), 안전성은 미흡하지만 앞의 두 가치보다는 양호하였다. 분석결과를 재차 종합하여 정리하면 다음과 같다.

첫째, 기채승인제도와 지방재정분석진단제도의 정부기능은 민주성을 확보하기에 충분하다고 볼 수 없다. 기채승인제도의 구조적 조건은 중앙정부의 권한집중으로 인한 자치단체의 자율성과 특수성 무시, 주민여론 수렴에 대한 제도적 장치의 미흡 등으로 낮은 수준의 민주성을 보였다.

둘째, 효율성 가치의 획득에도 부적절하다. 중앙정부의 획일적 승인은 지방과 사업의 특수성을 감안한 분석을 어렵게 하고 있으며, 지방채사업의 비용편익분석을 위한 과정이나 제도적 장치가 미흡하다. 지방재정분석진단제도 역시 획일적인 평가에 의한 지역특수성 경시, 거시적·상대적 평가에 치우쳐 투자사업의 효율성 개선에는 기여하지 못하는 구조적 조건을 내포하였다.

셋째, 양 제도의 구조적 조건은 안전성 확보에도 한계를 보였다. 기채승 인제도는 중앙정부의 강력한 규제로 인하여 지방채의 과다발행이 억제되고 있으나, 정작 합리적인 장·단기 분석에 의한 안전성 확보에는 미흡하다. 지방재정분석진단제도의 경우에도 분석지표의 타당성 부족, 평가결과의 피드백 미흡으로 안전성 강화에 성과를 나타내지 못했다.

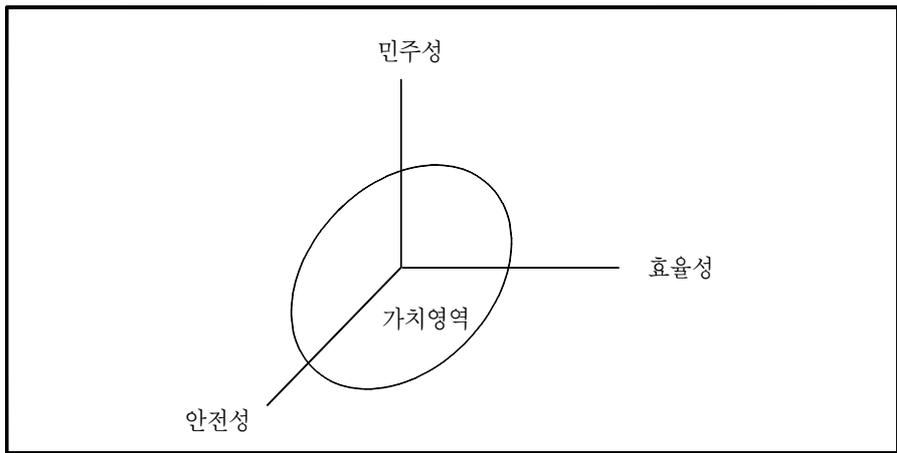
일반적으로 민주성, 효율성, 안전성의 가치들은 서로 상충관계를 갖기 쉽다. 가령, 주민의 의견수렴을 너무 강조하다 보면 효율성이 떨어지는 사업도 추진해야 하며 그러다 보면 방만한 사업운영으로 지방재정이 악화되어 안전성이 약해질 수 있다. 장기적으로 효율성이 높은 사업이라도 감당하기 어려울 정도로 지방채를 발행한다면 수익을 얻기도 전에 재정위기를 가져올 수 있으며 주민의 지지도는 떨어질 수 있다. 지방재정의 안전성만을 과도하게 고집할 경우 통제절차나 수단이 너무 강하여 지방채발행을 억제하기 쉽고 효율성이 높은 수익사업이나 주민관심사업을 소홀히 할 수 있다.

그러나, 반대로 3가지 가치는 상호 상승작용을 가질 수도 있다. 중앙의 집권을 완화시키고 지방에 자율성을 제고하는 것은 주민의 선호를 높이는 것인 동시에 현지성을 감안하여 보다 효율성과 안전성에 대한 분석을 잘 할 수 있게 한다. 효율성 분석에 의한 사업투자는 그렇게 하지 않았을 경우에 비하여 건전성을 확보하는데 일반적으로 도움을 주며, 이는 궁극적으로 주민의 지지를 높이는 길이 된다. 안전성 역시 재정위기에 당면할 때는 민주성이나 효율성도 존재 자체가 무의미해질 수 있기 때문에 이들은 상호보완적이다.

이와 같이 세 가지 가치는 상황에 따라 혹은 상충관계를 갖기도 하고 상승작용을 하기도 한다. 이 연구에서 주로 관심을 두는 것은 주로 상승작용 관계이다. 다음 <그림 3-9>는 민주성, 효율성, 안정성 세 가치들 사이의 관계를 나타내는 가치가능곡선(value production possibility curve)을

보여주고 있다. 가치가능곡선은 정부기능으로부터 가치를 획득할 수 있는 범위를 규정하는데, 볼록(convex)형태이므로 가치들간의 한계변환율이 증가하게 됨을 의미한다.

<그림 3-9> 정부기능의 가치가능곡선



볼록한 가치가능곡선은 정부기능이 최대의 수준으로 접근함에 따라 가치 한 단위를 더 획득하기가 점점 더 어려워지며 정부기능의 한계 속에서 어떤 가치를 더 많이 획득해 나가기 위해서는 다른 가치의 희생은 더 많은 비율로 요구된다. 때문에 세 가치의 동시적 확대와 함께 조화를 꾀하기 위해서는 정부간·정부내 기능의 재편이 요구됨을 시사하고 있다. 예컨대 기채승 인제도 하나로 세 가치의 확대와 조화를 동시에 달성하기보다는 민주성을 추구하면서 효율성은 투융자심사제도, 안정성은 지방재정분석진단제도나 재정위기관리제도의 도입으로 접근하는 선택적 기능조정·정책연계가 바람직할 수 있다.

3. 기채승인제도의 성과분석

그 동안 기채승인제도가 소기의 정책목적을 어느 정도 달성했는가를 확인하고자 지방공무원을 대상으로 한 설문조사와 사례연구를 시도하였다. 구조분석에서의 면접조사와 다르게 보다 심층적인 실태분석과 구체화된 정책대안을 모색하기 위하여 별도의 설문조사가 필요하였다.¹⁴⁾ 사례연구는 정부기능의 재조정을 염두해 두고 기채승인의 질적 속성이 어떻게 비대칭적 정보구조에 직면해 있는지를 규명하고, 이를 토대로 기채승인제도의 한계와 정책대안의 시사점을 유도하려는데 목적이 있다.

가. 성과분석 : 설문조사

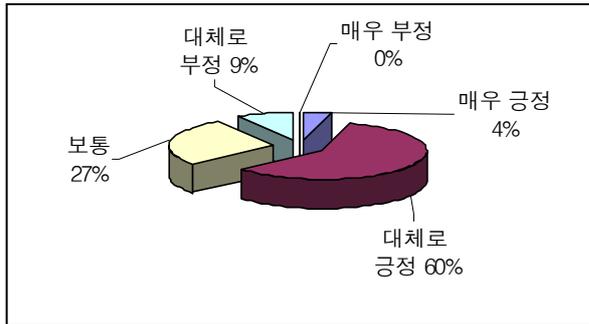
직접면접이 지방공무원, 중앙공무원, 지방의회, 전문가집단 소수를 대상으로 한 집중토의 방식이었다면 여기서는 지방공무원을 대상으로 기채승인제도 전반에 대한 성과분석과 개선방안의 시사점을 도출하고자 설문조사를 실시한 결과를 보고하도록 한다. 회수가 가능했던 조사대상자는 77명이며 광역단체 14명, 기초단체 47명, 소속을 기재하지 않은 피조사자 16명이다. 조사대상자는 지방채분야와 지방재정분석진단제도 담당자 위주로 선별하였다.

설문조사는 (i)지방재정분석진단제도와 관련하여 인지도, 정책성과, 지표의 적합성 및 사후관리 등 운영상의 한계이며 (ii) 기채승인제도는 구조적 조건, 승인기준의 적합성, 정책성과 및 대체가능한 새로운 지방채제도의 관리양식, 지방재정분석진단제도와 기채승인제도 사이의 정부기능 재조정방안이 분석될 수 있도록 설계하였다.

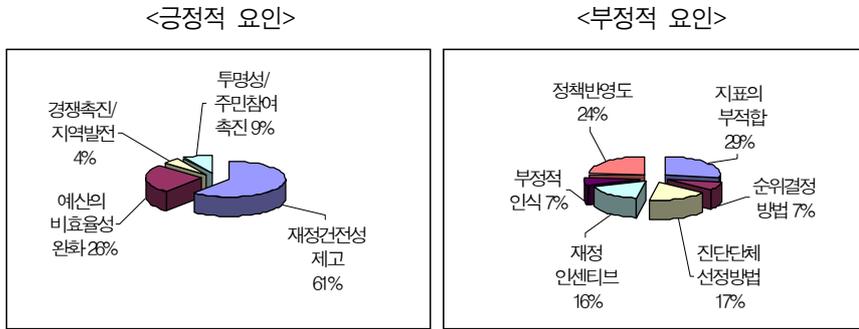
14) 설문조사에서 정책의 유효성과 관련한 분석결과는 여기서 보고하고 정책대안과 관련한 분석결과는 5장의 관련 부문에서 기술하기로 한다.

1) 지방재정분석진단제도의 성과분석

지방재정분석진단제도의 전반적인 성과측정을 목적으로 ‘동 제도가 잘 운용되고 있는가’를 질문한 결과 유효응답자의 4%가 매우 그렇다는 응답이었으며 대체로 그렇다는 응답은 60%로 긍정적인 평가가 64.2%이었다.



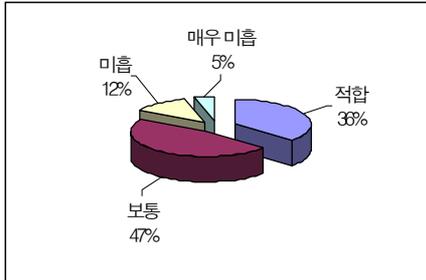
긍정적인 요인으로는 지방재정의 건전성에 기여한다는 평가가 61%로 가장 높았으며 그 다음으로 비효율적인 예산운영 완화(26%), 지방재정의 투명성과 주민참여 촉진(9%), 자치단체간 경쟁촉진으로 지역발전 유도(4%)를 지목하였다. 정반대로 부정적인 평가요인으로는 분석지표의 부적합(29%), 분석결과와 정책환류효과(24%), 진단대상단체의 선정절차와 방법(17%), 재정인센티브 취약(16%)을 집중적으로 지목하였다. 이밖에 평가결과와 순위결정방법(7.2%)과 단체장의 선호가 낮고 지역사회에 미치는 파장이 크다(7.2%)는 점도 부정적인 요인으로 작용하였다.



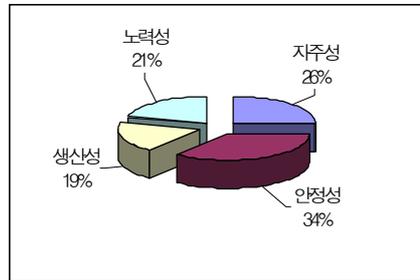
지방재정분석에 동원하는 10개 지표의 적합성에 대해서는 적합하다는 평가가 36%로 미흡하다는 평가비율(12%)을 상회하였다. 그러나 보통수준으로 평가한 지방공무원도 유효표본의 40%를 차지하고 있는바, 이는 지방재정분석에 적용한 10개 지표가 더욱 개선될 필요가 있음을 시사한다 하겠다. 영역별 중요도는 피응답자의 34%가 안정성의 상대적 중요성을 인정하였으며 그 다음으로는 자주성(26%), 노력성(21%), 생산성(19%)의 순서를 보였다. 이는 지방재정분석에서 안정성과 자주성이 상대적으로 중요함을 시사한다.¹⁵⁾

15) 지방재정분석진단제도는 지방재정분석단계와 진단단계로 분리·운영한다. 지방재정분석단계는 4개 영역(자주성, 안정성, 생산성, 노력성) 10개 지표를 적용한다. 자주성은 재정자립도와 재정력지수, 안정성은 경상수지비율, 세입·세출충당비율, 지방채상환비율, 생산성은 재정계획운영비율, 세입예산반영비율, 투자비율, 노력성은 자체수입증감비율과 경상경비증감율이다. 재정분석 및 진단결과에 대한 자세한 내용은 행정자치부(2002)에서 상술하고 있다.

<지표의 적합성>



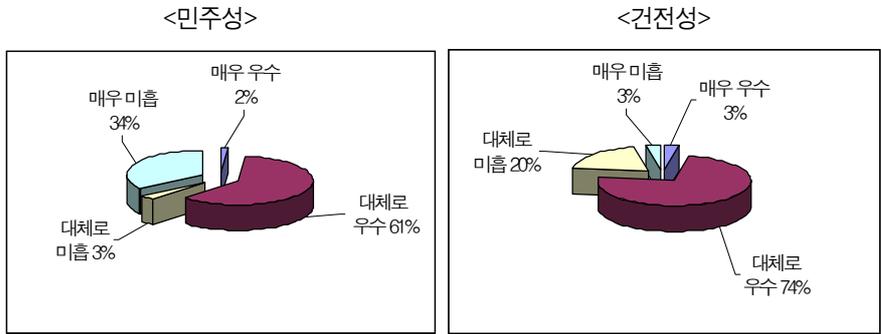
<분석영역별 중요도>



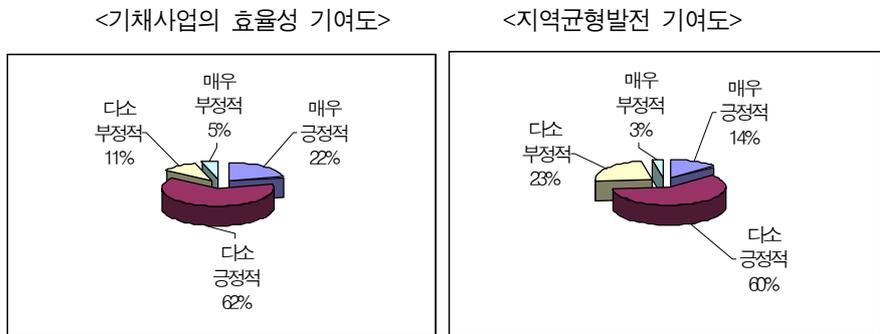
한편, 안정성영역의 3개 지표를 토대로 중앙정부가 재정진단 대상단체를 선정하는 방식에 대해서는 긍정적인 평가를 받지 못하였다. 예를 들어 현행 유지는 16.7%에 불과하였으며 절대기준을 설정하여 중앙정부가 대상단체를 선별하는 방식도 13.6%만 지지하였다. 반면에 어떤 방식으로 재정진단 대상단체를 선정하든 자체적으로 진단하는 방향으로 개선해야 한다는 의견이 높았는데, 현행 방법에 의한 자체진단이 34.8%, 절대기준에 의한 자체진단이 29.9%이었다.

2) 기채승인제도의 성과분석

기채승인제도의 성과분석을 위하여 직접면접에서 조사한 구조분석을 설문조사에서도 시도하였다. 이는 직접조사에 의한 결과의 일반성을 재확인하기 위함인데, 주민선호를 잘 반영하는 시스템의 민주성에 대해서는 대체로 잘 반영하고 있다는 평가가 61%이었다. 반면에 매우 미흡하다는 평가도 34%에 달하여 기채승인제도의 민주성에 대해서는 긍정적 평가와 부정적 평가가 양분된 결과를 보였다. 다음으로 기채승인제도가 지방재정의 건전성에 기여했는가에 대한 정책성과는 대체로 우수하다(74%)는 평가가 지배적이었다.

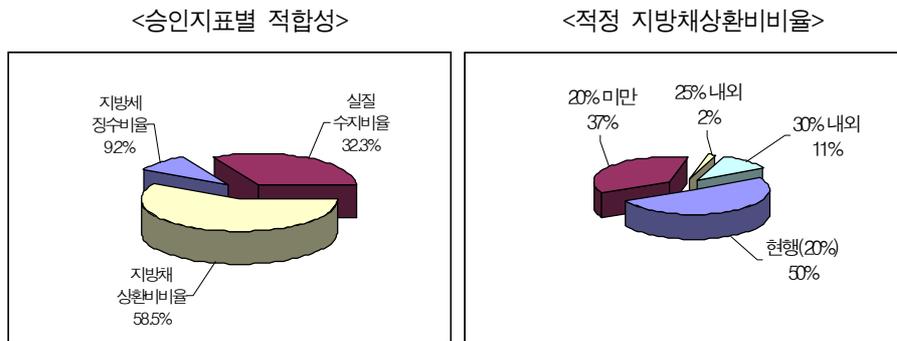


기채승인제도가 지방채사업의 효율성에 긍정적인 기여를 했는가에 대해서는 긍정적인 평가가 압도적이었다. 매우 긍정적이었다는 평가는 22%이었으며 다소 긍정적이다는 평가도 62%에 달하였다. 지역간 균형발전에의 기여도 역시 긍정적인 평가가 주류를 이룬바, 매우 긍정적인 평가는 14%, 다소 긍정적인 평가는 60%이었다. 이는 지방채발행 승인요건으로 사전에 중기재정계획과 투융자심사를 요구하는 정책방침의 결과로 추론된다.



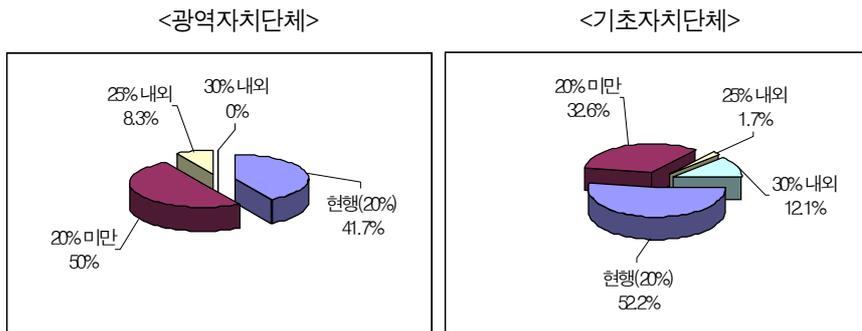
적채단체에 대한 양적 승인기준인 지방채상환비율, 실질수지비율, 지방세징수비율의 적합성은 매우 긍정적(10.9%), 다소 긍정적(73.4%)을

포함 84.3%가 긍정적인 평가를 내렸다. 3개 양적 승인기준 가운데 가장 적합한 지표로는 지방채상환비율(58.5%)과 실질수지비율(32.3%)을 적정지표로 평가하였다. 반면에 지방세징수비율의 선호도는 9.2%에 불과하였다. 이는 기술적인 측면에서 지방채상환비율이 현실을 잘 반영하고 있으며 실질수지비율은 기술적인 산식과 측정에 한계가 있으나 개념상으로 우수하다는 평가로 이해된다. 이에 따라 가장 적합하다는 평가를 받은 지방채상환비율의 승인기준 20%의 적정성을 분석한바, 현행대로 20%가 바람직하다는 평가(50%)가 주류를 이루었으나 20% 미만으로 하향조정이 필요하다는 평가도 37%에 이르렀다.



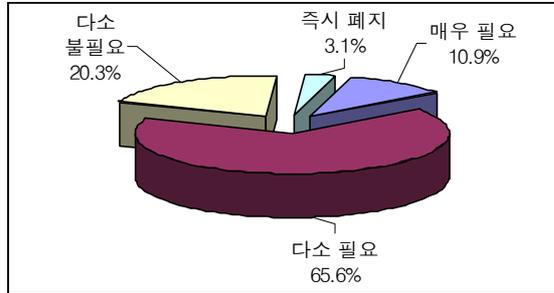
이 지표에 관한 일선실무자의 평가는 광역단체와 기초단체에서 상이하게 나타났다. 기초단체는 52.2%가 현행 승인기준인 20%가 적정하다고 평가하였으나 광역단체는 20% 미만이 50%를 점유하였다. 이는 지방채무가 과중한 광역단체의 재정구조상 승인기준을 하향조정해야만 건전성 회복이 가능하다는 인식으로 이해된다. 반면에 기초자치단체는 대부분 지방채무가 과중하지 않거나 자치구와 같이 전무에 가까운 현실에서 건전성 문제가 일

차적인 관심사항에서 벗어남에 따라 현행의 승인기준을 완화해도 무방하다는 인식을 보인 것으로 추측된다. 지방채상환비율을 30% 내외로 조정하는 것이 바람직하다는 비율이 비교적 높은 12.1% 응답비율을 보이는데는 이러한 사정을 반영한다.



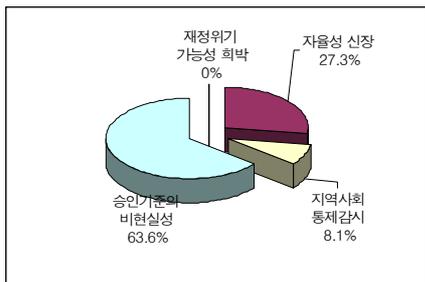
다음으로 본 연구의 주된 관심사항인 기채승인제도의 유효성을 분석한 바, 매우 필요하다는 응답비율이 10.9%, 어느 정도 필요하다는 응답비율이 65.6%로 조사대상자의 76.5%가 긍정적인 평가를 내렸다. 반면에 크게 필요하지 않다는 평가는 20.3%이었으며 즉시 폐지해야 한다는 평가는 3.1%에 불과하였다. 기채승인제도의 성과를 비교적 긍정적으로 평가한 결과는 광역단체와 기초단체 양 집단간에 질적인 차이를 거의 발견할 수 없었다. 다만, 즉시 폐지해야 한다는 부정적인 평가비율은 광역단체(8.3%)가 기초단체(2.2%)에 비하여 다소 높았다.

<기채승인제도의 유효성>

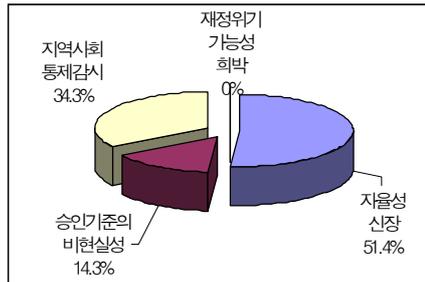


기채승인제도를 즉시 폐지해야 하는 근거로는 지방재정의 자율성 신장, 지방의회 및 주민의 통제감시기능이 각각 44%이었다. 반면에 현행의 승인 기준이 비현실적이라는 기술적인 비판은 광역자치단체(63.6%)에서 높게 나타났으며 이와는 대비적으로 기초자치단체는 기채승인제도의 운용·관리상의 한계 보다는 보다 본질적으로 재정분권화 방향에 부응하여 지역사회 스스로의 통제가 중요하다는 인식을 반영한다. 계층별로는 광역단체에서 지방의회나 NGO를 중심으로 지역사회 내부의 통제·감시기능의 효과성을 높이 평가한 반면에 기초단체는 지방재정의 자율성이라는 원론적인 견해를 피력하였다.

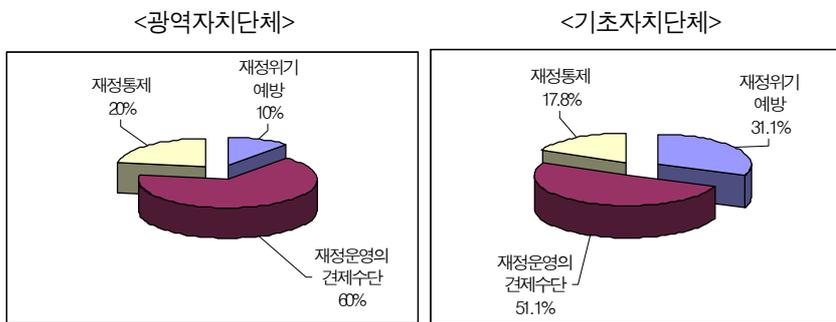
<광역자치단체>



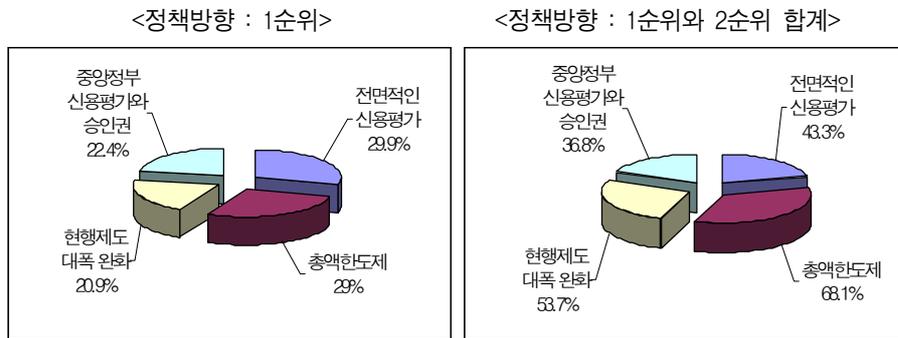
<기초자치단체>



반대로 기채승인제도의 존재의의로는 재정위기의 예방수단(27.9%)이나 재정통제의 효과적인 정책수단(18%) 보다는 단체장의 자의적인 재정운영에 대한 견제수단(52.5%)이라는 평가가 더 높았다. 이는 재정위기가 심각하지 않은 현실에서 중앙정부의 견제기능을 중시한 결과로 풀이되지만 상대적으로 기초단체는 재정위기의 예방(31.1%), 광역단체는 단체장의 자의적인 재정운영에 대한 견제기능(60%)에 더 중점을 두었다.



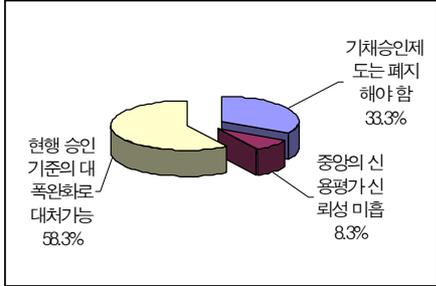
향후 지방채정책의 개편방향에 대해서는 4개의 정책대안을 제시하고 우선순위를 기입하도록 요구하였다. 1순위는 대안별로 큰 차이가 발생하지 않았는데, 기채승인제도를 폐지하고 전면적인 신용평가제도 도입과 총액한도제 도입이 각각 29.9%와 29%, 중앙정부가 신용평가모형을 개발하고 일정 등급 이하인 자치단체에 한하여 승인권을 행사하는 방안은 22.4%, 현행 승인기준을 대폭 완화하는 방안은 20.9%를 선호하였다. 그러나 1순위와 2순위를 합산하면 4개 정책대안의 선호도의 차별성이 보다 뚜렷하게 드러났다. 가장 높은 평가를 받은 정책대안은 총액한도제로 68.1%가 지지하였으며 그 다음으로는 현행 승인기준을 완화하는 방안이 53.7%, 전면적인 신용평가제도는 43.3%, 중앙정부 주도의 신용평가에 의한 기채승인은 36.8%의 지지를 받았다.



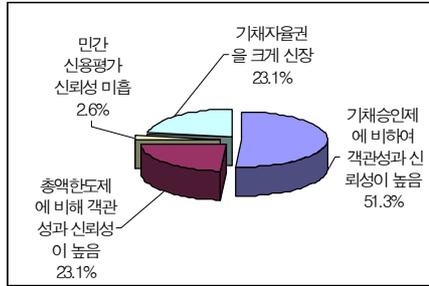
다음으로는 4개 정책대안별 선호도를 보다 구체적으로 분석하고자 개별적으로 접근하였다. 먼저, 일선 실무자들이 높이 평가하는 총액한도제를 도입하기 위해서는 총액한도의 기준을 설정해야 한다. 총액한도의 기준은 자치단체별로 재정기반이 다르기 때문에 일반재원, 일반회계 규모, 총예산(일반회계+기타특별회계), 지방세 징수액 각각에 대한 지방채잔고와 1인당 지방채잔고를 개방형 질문형식으로 조사한바, 스펙트럼이 너무 광범하여 현실적인 시사점을 도출하기 어려웠다. (지방채잔고/일반재원) 지표(공사·공단채 제외)는 10~260, (지방채잔고/일반재원) 지표(공사·공단채 포함)는 5~150이었다. 특히, (지방채잔고/지방세) 지표는 공사·공단채 제외시에는 7~350, 포함하면 10~500이나 되었다.

기채승인제도를 폐지하고 신용평가제도로 대체하는 대안에 대해서는 다소 바람직하다 57.8%, 매우 바람직하다 4.7%를 포함하여 긍정적인 평가가 62.5%이었다. 긍정적인 평가의 근거로는 기채승인제도에 비하여 객관성과 신뢰성이 높다는 의견이 51.3%로 가장 높았다. 반대로 신용평가제도를 부정적으로 평가한 이유로는 현행 기채승인제도하에서도 지방채상환비율이 15% 이하인 자치단체에게는 기채자율권을 보장하는 방식으로 대처 가능하다는 의견이 58.3%이었다.

<신용평가제도에 부정적인 이유>



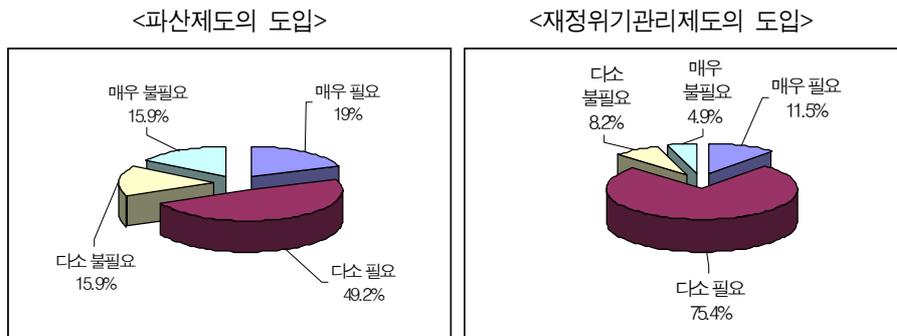
<신용평가제도에 긍정적인 이유>



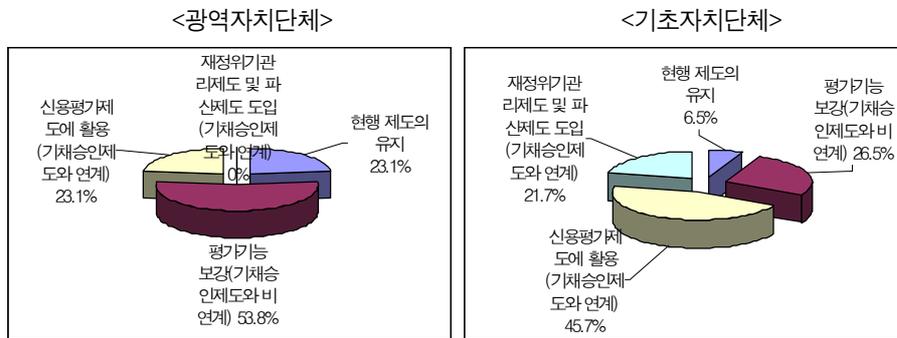
중앙정부가 신용평가모형을 개발하고 일정 등급, 예를 들어 D등급 이하인 자치단체만 기채승인권 행사를 하는 방안 에 대해서는 다소 바람직하다 50.8%, 매우 바람직하다 1.6%를 포함하여 긍정적인 평가가 52.4%이었다. 이것은 직전에서 지방채방향을 분석한 결과와 대동소이하며 현업에서는 양 제도의 도입을 긍정적인 방향에서 검토하고 있음을 재확인할 수 있다.

본 연구에서 검토대상인 총액한도제도나 신용평가제도, 중앙정부 신용평가에 의한 기채승인은 중앙정부의 개입양식과 수준에서 다소간의 차이가 있을 뿐 지방채발행권을 대폭 확대한다는 기조에서는 동일하다. 문제는 이들 정책대안들이 구체화·현실화될 때 재정위기의 가능성은 증가하며 적절한 재정규율과 시장규율이 보완·병행되어야 한다는 사실이다. 이에 따라 본 연구에서는 일부 국가에서 운용하는 ‘파산제도’와 ‘재정위기관리제도’가 검토할 만한 가치가 있다고 보고, 설문조사를 실시하였다. 일선 실무자들은 대체로 파산제도나 재정위기관리제도를 긍정적인 시각에서 평가하고 있었다. 파산제도가 필요하다는 평가비율이 69.3%(매우 필요 19%, 다소 필요 49.2%)이었으며 재정위기관리제도는 더 높은 평가를 받아 86.9%(매우 필요 11.5%, 다소 필요 75.4%)가 그 필요성을 인정하였다. 파산제도와

재정위기관리제도의 평가결과는 광역단체나 기초단체 사이의 질적 차이가 없이 긍정적인 방향에서 인식하고 있었다.



지방재정분석진단제도는 지방재정정책과 밀접한 관련을 맺고 있다. 특히, 진단대상단체는 주로 안정성을 중심으로 두고 선정하므로 적체단체의 양적 승인기준을 질적으로 보완해줄 수 있다. 이와 관련하여 중앙정부내 재정기능 조정방안으로 양 제도의 조정방향을 분석한바, 기채승인제도와 연계없이 현재의 재정분석기능을 보강(30.8%)하는 것과 신용평가제도에 활용하는 대신에 기채승인제도와 연계하자는 방안(38.5%)이 바람직하다고 평가하였다. 이는 지방재정분석진단제도와 기채승인제도가 정보공유, 제도운영 및 관리에 있어서 정책성과를 저해하는 요인으로 작용하고 있음을 말해준다. 다만, 광역단체는 지방재정분석기능을 보강하는 선에서 개선하자는 입장(53.8%)인 반면에 기초단체는 신용평가제도 도입시 분석정보를 신용평가기관과 공유하는 방향(45.7%)에 높은 평가를 내렸다.



나. 성과분석 : 사례연구

여기서는 지방채무 문제가 심각한 부산광역시와 대구광역시를 사례로 중앙정부가 취득한 정보와 진단과정에서 밝혀진 실태 사이에 정보의 비대칭성이 어느 정도 심각한지를 분석하고자 한다. 이들은 평소 지방채무가 지역의 중요한 현안으로 대두하고 있으며 지방채정책의 실효성을 검증하는데 유용하다고 판단하여 사례대상으로 선정하였다. 만약, 정보의 비대칭성 문제가 심각한 수준이라면 기채승인제도의 정책효과는 의문시될 것이고, 이는 지표 개선이나 승인기준의 완화 혹은 폐지를 염두한 제도개편이 이루어져야 함을 의미한다.¹⁶⁾ 특히, 재정진단은 지방재정의 건전성과 안전성을 중심으로 대상단체를 선정하기 때문에 기채승인제도가 명분으로 내세우는 재정위기의 예방효과를 검증하는데 효과적이다.

1) 부산광역시

1994년 8,400억원에 불과하였던 부산광역시의 지방채잔고는 2000년 3

16) 사례분석에 동원된 각종 자료는 연구자가 참여한 재정진단 결과와 해당 자치단체 실무자와의 인터뷰로부터 취득하였다.

조 4,080억원에 이를 정도로 급팽창하였다. 이에 따라 부산광역시는 감채정책¹⁷⁾을 적극적으로 실시하여 2002년에는 3조 2,000억원 수준으로 다소간의 건전성 회복이 이루어졌으나 여전히 채무부담이 높은 실정이다. 부산광역시의 채무부담이 이렇게 악화된 배경에는 취약한 지역하부구조를 보강함으로써 지역경제를 재건하고자 지하철, 항만배후도로, 아시안게임 등에 적극적인 투자정책을 감행한데 있다.

물론, 이들 3대 핵심사업의 대부분이 2002년에 종결됨에 따라 지속적인 감채정책이 성공적으로 이루어진다면 재정의 건전성은 상당부분 개선될 것으로 기대하지만 아직도 재무적 건전성은 취약한 수준이다. 지방채상환비율은 1999년에 이미 승인기준을 상회하여 22.14%에 도달하였으며 20% 이하로 하락한 2002년 이후에도 재무적 건전성이 크게 호전될 징후는 보이지 않는다. 특히, 채무상환액이 6,942억원에 도달하는 2005년에는 채무상환압박이 최고조에 이를 것으로 전망된다.

<표 3-8> 지방채상환비율 추이

(단위 : 억원)

연도 구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
채무상환액	2,814	2,487	3,652	4,207	3,227	4,959	6,942	5,385
지방채상환비율	22.14	22.98	21.05	16.87	15.64	16.19	18.24	16.17

자료: 부산광역시

17) 부산광역시는 2003년부터 매년 1,000억원을 감채하여 2006년에는 지방채잔고를 2조원 이하로 유지할 계획이다. 상환재원은 공영개발토지 매각대금과 감채기금으로 조달한다는 구상이다. 현재, 부산광역시는 순세계잉여금의 30%를 감채기금으로 조달해야 한다.

그러나 공식적인 통계와 중앙정부에의 보고자료는 포착하기 어려운 질적인 문제점이 발견된다. 지하철사업, 센텀시티 등과 관련하여 채무관계가 복잡하며 대규모 우발채무가 현재화 될 가능성이 그것이다. 현재, 부산광역시의 지하철사업은 부산교통공단법에 의거하여 1988년부터 2007년까지 한시적으로 국가공단으로 운영하고 있는데, 중앙정부는 다른 광역시와의 형평성을 이유로 동법을 폐지하고 부채 4,736억원과 함께 부산광역시에 이관할 방침이다.

즉, 1999년을 기준으로 부산교통공단의 총부채 2조 1,751억원의 78.3%인 1조 7,015억원을 중앙정부가 인수하는 대신에 나머지 4,736억원은 부산광역시가 부담해야 한다는 입장이다. 2002년말 현재 부산교통공단의 부채규모는 3조 1,720억원, 연평균 상환액은 5,822억원이며 2005년에는 무려 7,637억원을 상환해야 한다.¹⁸⁾ 만약 중앙정부의 방침대로 교통공단이 부산광역시로 이관될 경우에는 1999년을 기준으로 산정한 4,736억원 이외에 추가적으로 발행된 채무의 일정 부분을 부산광역시가 추가적으로 부담해야 하는 문제가 발생한다. 부산교통공단의 이관으로 인한 우발채무의 문제 이외에도 복잡한 채무관계로 인한 정보의 비대칭성 문제가 발견된다.

<표 3-9> 부산교통공단 연도별 채무상환 계획

(단위 : 억원)

합 계	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년 이후
31,720	6,740	5,759	7,637	3,860	5,113	2,611

자료: 부산광역시

18) 공모채(1조 6,675억원), 도시철도채권(7,529억원), 교특자금(2,311억원), CP등 단기자금(1,426억원), 재정자금(1,057억원)과 외화채 2,722억원으로 구성되어 있다.

부산광역시의 지하철사업 건설비는 지방비 부담률이 50%인데, 이 50%는 일반회계에서 30%를 부담하고 나머지 20%는 도시철도채권 만기도래분을 부산광역시가 상환하는 조건이다. 즉, 도시철도채권은 부산교통공단이 발행하나 상환은 부산광역시가 해야 한다. 2002년말 기준으로 부산교통공단이 발행한 도시철도채권은 7,529억원이므로 이것이 만기도래하는 시점부터 부산광역시가 상환의무를 이행해야 하며 발행주체가 교통공단인 관계로 현재는 공식적인 부산광역시의 지방채에서 누락된 실정이다. 2003년 부산광역시가 부담해야 할 도시철도채권 상환분은 705억원이며 2005년과 2006년에는 각각 1,127억원, 1,138억원이라는 현실을 반영하면 실질적인 상환액은 2003년 3,932억원, 2005년 8,069억원으로 급증하게 된다.

<표 3-10> 부산광역시 지방채 실질상환부담

구 분 \ 연 도	2003년	2004년	2005년	2006년
채무상환액	3,227억원	4,959억원	6,942억원	5,385억원
(도시철도채권 시비부담분)	(705억원)	(820억원)	(1,127억원)	(1,138억원)
(도시철도채권 포함한 총상환액)	(3,932억원)	(5,779억원)	(8,069억원)	(6,523억원)
지방채상환비비율				
- 당 초	15.64	16.19	18.24	16.17
- 도시철도채권 상환액 포함	19.06	18.87	21.20	19.59

자료: 부산광역시

센텀시티는 부산정보단지사업에서 기원한다. 부산정보단지는 도심에 지식, 정보, 뉴미디어, 엔터테인먼트, 쇼핑시설, 컨벤션센터를 복합적으로 건설하여 성장잠재력을 확충할 목적으로 1995년부터 추진된 사업이다. 총사업비는 8,940억원이며 재원은 지방채 4,150억원(46.4%), 투지분양수입

4,690억원, 시보자금 100억원으로 조달하며 부산광역시와 민간자본이 공동으로 참여하는 제3섹터방식으로 출발하였다. SK그룹과 13개 지역중소기업이 민간자본으로 참여하여 '부산텔레포트사(PTC: Pusan Tele-port Corporation)'를 설립하였다.¹⁹⁾ 그러나 1997년 외환위기의 여파와 자체 투자분석에서 수익성이 불투명하다고 판단한 SK그룹이 본 사업에서 철수하자 사업추진은 부진을 면치 못하였다. 이에 따라 부산광역시는 2000년에 사업계획을 마련하여 사업추진체를 기존의 PTC에서 센텀시티(CCC: Centum City Corporation)로 전환하였다.

부산광역시는 중앙정부에 동 사업과 관련하여 지방채승인을 1995년 400억원, 1996년 1,600억원, 1997년 300억원, 1999년 1,800억원 등 총 4,100억원을 요구하였으나 2,300억원은 승인되었고, 1999년 신청분인 1,800억원은 불승인되었다. 그러나 일련의 승인과정에서 중앙정부와 부산광역시는 적절한 절차와 재무분석을 경시하였음이 발견된다. 이미 앞에서 기술한대로 부산광역시의 재정상황은 1997년 이후부터 급격히 악화되었다. 그럼에도 불구하고 동 사업이 본격화된 2000년에도 부산광역시는 분양대금으로 채무상환이 가능하다는 낙관적인 판단을 견지하고 있었고, 지방의회나 시민들도 오로지 사업추진에만 관심을 가지고 있었다. 중앙정부 역시 지방채발행 신청으로부터 승인까지 단지 수일이 소요될 정도로 서류중심으로 승인요건을 검토하는데 그쳤다. 무엇보다 지방채상환비비율이 20%를 상회하였기 때문에 승인요건을 충족시키지 못했음에도 불구하고 지방채발행이 가능하도록 조치함으로써 효과적인 채무통제가 이루어지지 못하였다.

19) 부산광역시는 토지매입자금으로 지방채 2,300억원을 발행하며 S.K그룹은 5,000억원 이상을 투자하는 계약을 체결하였다. 부산광역시는 민간자본을 유치하면 분양수입으로 지방채 상환이 가능하다고 판단하였다.

특히, 지방채상환비율이 확정채무만 반영함에 따라 센텀시티에 대한 채무 보증 2,600억원이 누락된 상태이다.²⁰⁾

앞서 언급한 바와 같이 S.K 그룹이 철수한 후 지금은 실질적인 사업주체가 부산광역시이다. 따라서, 매우 정교한 사업분석이 선행되어야 하나 전문 인력이 부족한 자치단체가 중심적인 역할을 수행하기에는 어려움이 있다. 그럼에도 불구하고 대규모 보증채무가 발생했다는 것은 우발채무가 확정채무화 될 가능성이 그 만큼 높아진다고 예상할 수 있다. 정보산업단지에 대한 기반공사의 경우 2003년 3월 현재 약 43%의 공사진도율을 보이고 있으며 단지 분양율도 약 60%에 그치고 있고, 아직 투자의사를 밝힌 외국기업도 없다는 것은 이러한 우려가 단지 기우에 그치지 않을 수도 있음을 시사한다.

2) 대구광역시

대구광역시의 총부채는 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 원금기준으로 대구광역시의 지방채잔고는 1996년의 1조 1,139억원에서 2002년 6월말 현재 2조 2,738억원으로 급증하였다. 여기에 투자기관의 채무를 포함하면 2조 9,518억원으로 대폭 확대되며, 이것도 원금기준으로 이자상환분을 반영하여 제대로 평가하면 3조 3,000억원 내외로 추산된다. 투자기관의 채무는 주로 지하철부채(4,965억원)에서 기인하며 환경시설공단의 부채도 1,815억원이 포함되어 있다. 굳이 공사·공단채를 거론하는 이유는 후술하겠지만 일반회계채를 전략적으로 관리함으로써 채무부담을 축소하려는 경

20) 행정자치부는 부산광역시의 재정악화에 대응하여 지방채 승인시 일시차입을 권고 하였는데, 부산광역시는 일시차입금의 상당부분은 매년 차환채를 발행하거나 센텀 시티 보증채무로 전환하는 방식으로 대응하였다.

향을 보였고, 실질적인 채무상환 용도로 회계간 자금 전·출입이 발생했기 때문이다.

<표 3-11> 대구광역시 총부채 구조 및 추이

(단위 : 억원)

	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년 (6월 기준)
합 계	11,395	20,295	19,087	23,424	26,832	28,141	29,518
지방채	11,395	20,295	12,910	18,398	17,088	18,502	22,738
공사·공단채	-	-	6,177	5,026	9,744	9,639	6,780

자료: 대구광역시

현재, 대구광역시의 채무상환부담은 위험수위에 근접한 것으로 판단된다. 지방채상환비비율은 이미 20%를 상회하여 승인기준을 충족시키지 못하고 있을 뿐 아니라 향후에도 크게 개선될 징후가 보이지 않는다. 공식적인 지방채상환비비율은 2007년까지 20% 내외에서 큰 변화가 없는바, 이는 재무적 불건전성이 구조적인 측면에서 접근해야 함을 시사한다.

<표 3-12> 지방채상환비비율 추이

	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
채무상환액 (억원)	2,984	2,289	1,734	1,672	2,491	3,500	3,841	4,253
채무상환비비율 (%)	26.10	27.24	25.52	21.68	18.91	19.75	22.56	25.34

자료: 대구광역시

특히, 공사·공단채무를 감안하면 대구광역시의 재정압박도는 2004년에

서 2005년 최고조에 달할 것으로 전망된다. 공사·공단채 8,461억원을 포함한 향후 총 상환규모는 4조 1,282억원이며, 이는 2002년 세출규모의 1.5배에 근접할 정도로 상당히 과중한 수준이다. 물론, 독립채산제에서 공사·공단채를 대구광역시의 확정채무로 간주하기에는 무리가 따르지만 일반회계에서 매년 1,000억원 내외의 전출금이 발생하고, 이것이 채무상환비용 지원을 목적으로 이루어지기 때문에 재정압박이 심각한 상태에서는 보수적 채무통제를 위하여 전출금이 포함된 지표관리가 유용할 수 있다.

<표 3-13> 총부채 상환규모 및 전망

(단위 : 억원)

	합 계	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
합 계	41,282	2,009	3,376	5,410	5,724	4,237
시본청	32,821	1,066	2,360	3,410	3,583	3,827
투자기관	8,461	943	1,016	2,000	2,141	410
	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년이후
합 계	3,762	2,893	2,717	2,445	2,234	6,475
시본청	3,377	2,526	2,371	2,131	1,973	6,197
투자기관	385	367	346	314	261	278

자료: 대구광역시

지방채무 통제정책의 부실은 상대적으로 부산광역시에 비하여 대구광역시가 더 심각한 수준으로 판단된다. 대구광역시는 우발채무의 확정채무 가능성 뿐만 아니라 전략적 행위에 의한 축소공개가 발견된바, 시설관리공단과 지하철부채에서 극명하게 관찰된다. 대구광역시는 2000년 도로부채를 시설관리공단이 인수하도록 하여 지방채무 규모를 의도적으로 축소한 경향이 있다. 물론, 2002년에는 시설관리공단이 1,785억원을 상환하고 나머지

2,070억원은 본청에서 다시 인수하는 방식으로 개선하였으나 이는 지방채 통제정책의 난맥상을 보여주는 대표적인 사례라 하겠다.

지하철사업의 경우 1호선은 완공 후 운영중이며 2호선은 공사 진척율이 75%이고, 1호선과 2호선 연장사업을 구상중이다. 1호선과 2호선 75%사업에 소요된 총건설비 2조 9,432억원에서 1조 3,435억원을 지방채로 조달하였는데, 이 건설부채는 지하철공사와 지하철건설본부로 이원화하였다. 즉, 1호선 건설부채는 지하철공사가, 2호선 건설부채는 지하철건설본부가 상환하도록 분리한바, 이는 지하철 운영만 공사가 담당하는 당초 체계에 비추어 볼 때 공식적인 지방채무 축소를 겨냥한 의도로 추측된다. 여기에 더하여 2호선 잔여 사업비(3,600억원), 1호선 연장(1,800억원), 2호선 연장(2,342억원) 사업비를 추가하면 지하철 건설부채는 급증할 것으로 예상된다.

<표 3-14> 지하철 건설부채 상환규모 추이

(단위 : 억원)

합 계	기상환	향후 상환규모					
		소계	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년 이후
29,432	12,314	17,119	1,561	3,332	3,746	2,249	6,231
(본부)		(11,881)	(1,643)	(1,643)	(1,897)	(2,102)	(5,370)
(공사)		(5,238)	(1,689)	(1,689)	(1,849)	(147)	(861)

자료: 대구광역시

3) 사례분석 : 정책적 시사점

지금까지 부산광역시와 대구광역시를 대상으로 한 사례분석에서 우리는 기재승인제도와 지방재정분석진단제도에 내재한 구조적 한계들을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 현행 기채승인제도는 지표중심·서류중심에 의존한 정량측정으로 개별 자치단체가 당면한 채무압박도를 정확하게 인지하는데 한계를 보인다는 사실이다. 보증채무, 우발채무, 주요 지방채사업의 성공가능성과 같이 장래 자치단체의 부채구조에 심각한 영향을 줄 수 있는 사건들이 정보의 가치로서 부분적인 기능에 머무르고 있다. 다시 말해서 현행 기채승인제도는 질적 요소의 반영도가 미흡함에 따라 중앙정부가 자치단체에 대한 정보의 비대칭성에 직면하고 있다.

둘째, 중앙정부 내부의 기능조정이나 정책연계를 고민할 필요가 있다. 정보의 비대칭성은 결국 관련 정보의 종합화, 종합된 정보의 정책반영 등으로 보완해야 함에도 불구하고 기채승인제도와 지방재정분석진단제도는 이러한 역할수행이 미흡한 실정이다.

셋째, 적절한 모형과 방법, 원칙에 입각한 채무관리정책이 미흡하였다. 이것은 결국 중앙정부 차원에서 지방채 통제정책이 효과적으로 진행되지 못했음을 의미한다. 지방채의 stock과 flow가 양 측면에서 건전성이 매우 악화되었으므로 기채승인을 불허하거나 불가피하게 승인해 주어야 할 상황이였다면 엄격한 감채정책을 요구하고 주기적으로 점검했어야 마땅하다. 이 점에서 중앙정부의 채무관리정책이 효과적인 성과를 거두었다고 평가하기 어렵다.

제3절 기채승인제도의 구조적 한계

1. 지방채 발행시장의 효율성

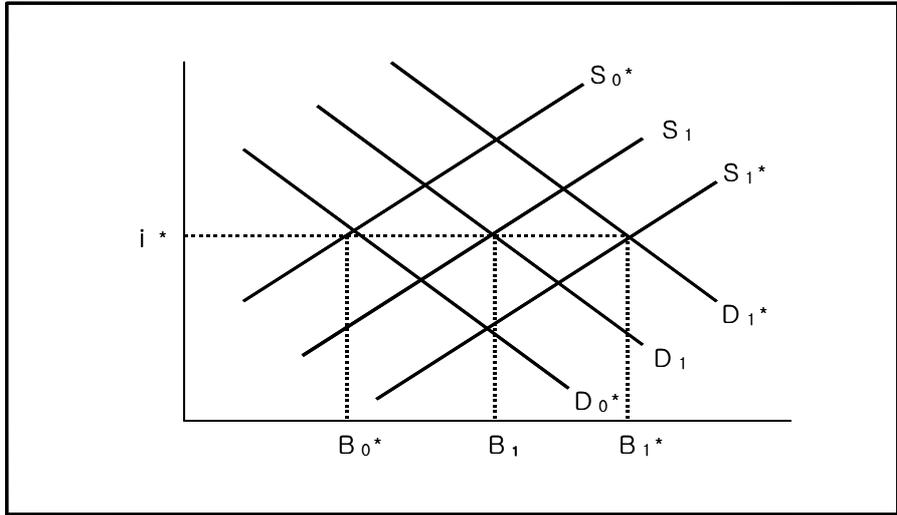
지방채 발행시장의 유효성은 다양한 기준으로 측정할 수 있으나 본 연구

에서는 적정규모 여부를 판단기준으로 삼아 분석하고자 한다. 발행시장의 위축은 비단 발행시장의 문제에서 그치는 것이 아니라 발행물량의 과소공급과 이로 인한 독과점적 시장구조가 형성됨으로써 소수의 인수자가 발행가격을 조정할 수 있는 여지가 발생할 수 있다. 발행가격의 왜곡은 유통시장에서 유통수익률의 왜곡으로 발전하며, 이는 시장참여자가 지방채 유통가격의 흐름을 예측할 수 있게 한다. 일반적으로 금융이론에서 효율성의 판단기준은 Fama(1970)가 제안한 개념을 수용하고 있는데, 이에 따르면 시장이 효율적일수록 자산가격은 임의로 움직이므로(random walk) 예측할 수 없게 된다. 그런데, 발행시장의 왜곡은 지방채 가격의 예측이 용이해지므로 효율적인 시장성과를 담보하기 어려워진다. 본 연구는 이러한 논리의 연장선상에서 비록 간접적인 방법론이지만 발행시장의 적정규모를 추정하고, 이를 토대로 지방채시장의 구조적 한계를 도출하고자 한다.²¹⁾

원칙적으로 대부시장에서 발행시장은 차입자의 위험도와 이를 반영한 발행이자율을 신호로 자금공여자의 공급곡선이 어떻게 형성되는가에 따라 균형 발행액이 결정된다. 다음의 <그림 3-10>에서 균형가격 i^* 가 주어졌다면, 당초 수요곡선 D_0 와 S_0 가 교차하는 B_0^* 가 초기 균형 발행액이 된다. 만약에 자치단체의 지방채 수요가 증가하여 수요곡선이 D_1 로 우측이동하면 대부시장의 자금공여력이 충분하고 정보가 완전하다면 공급곡선도 즉각적으로 반응하여 S_1^* 로 이동함으로써 균형 발행액은 B_1^* 로 증가한다.

21) 금융시장의 효율성분석은 일반적으로 현물가격과 선물가격의 공적분관계가 존재하는가 여부로 검증하나 지방채의 경우에는 선물가격이 존재하지 않기 때문에 발행시장의 적정규모를 이용한 간접적인 방법론을 취하고 있다.

<그림 3-10> 지방채 발행시장에 정부개입효과



그런데, 중앙정부가 발행시장에 개입하여 시장의 가격과 신호를 자신의 정책판단으로 대체하게 되면, 당초의 지방채 수요곡선은 D_1^* 가 아니라 D_1 만큼 이동하는데 그치며, 지방채시장에서 실제 발행가능한 물량은 B_1 으로 축소된다. 그 결과 적정 발행량에 비하여 $B_1^* - B_1$ 만큼 부족하게 된다. 그렇다면 한국의 지방채시장에서 $B_1^* - B_1$ 의 크기는 어느 정도일까? 새로운 거시경제이론은 시점간 최적모형을 제시하고 있으나 정책적 실용성에서는 한계가 있으므로 본 연구에서는 Blejer and Cheasty(1993)가 제안한 정부의 채무부담능력(debt sustainability)모형과 계량시계열모형을 도입하여 적정 발행규모에 어느 정도 근사하고 있는지를 추정하였다.

먼저, Blejer and Cheasty는 기초재정수지와 감내가능한 수준(sustainable level)²²⁾의 개념을 원용하여 채무의 적정수준을 유도하고 있

는데, 적정채무란 일반재원에 대한 지방채의 비율을 일정하게 유지시키는 수준이다. 그러면, 일반재원에 대한 지방채 비율의 시간에 따른 예상변화율은 다음 식으로 표기할 수 있다. 여기서 r 은 지방채 실질이자율, g 는 실질성장율의 기대평균, s 는 일반재원에 대한 기초재정수지 비율의 기대평균이다.

$$\frac{\partial d}{\partial t} = -s(r - g)d$$

상기 식에서 r 이 g 보다 클 경우 이를 보전할 기초재정수지가 없다면 시스템은 불안정해진다. 상기 식을 미분방정식의 개념으로 풀면 다음의 일반해가 도출된다.

$$d(t) = [d(0) - \frac{s}{r-g}]e^{(r-g)t} + \frac{s}{r-g}$$

현 수준에서 일반재원에 대한 지방채의 비율을 안정시키기 위하여 요구되는 기초재정수지 흑자를 s^* 라 하면 s^* 는 $(r-g)d$ 이 된다. 이때 지방채를 b 만큼 발행하면, 자치단체의 자본재구성이 변화될 것이므로 이를 다시 안정화시키기 위해서는 일정 수준의 기초재정수지 흑자가 필요해진다. 예를 들어 기초재정수지의 흑자를 s' 라 하면 s' 는 $(r-g)(d+b)$ 이고 지방채 발행으로 인한 기초재정수지의 증가분은 $s' - s^* = (r-g)b$ 이 된다. 따라서 지방채 발행규모에 대한 일반재원의 비율을 안정시키기 위하여 요구되는 매년도 지방채 발행액은 다음 유도식으로 추정할 수 있다.

22) 이들은 말하는 감내가능이란 국내총생산에 대한 국공채의 비율을 일정하게 유지시키는 수준을 지칭한다. 실제 기초재정수지와 감내가능한 수준과의 차이가 감내력 갭(sustainability gap)이다. 국공채발행으로 기초재정수지가 늘어나지 않는다면 정부가 부담해야 할 채무한도는 증가하며, 이에 따라 감내력 갭이 발생하게 된다.

$$b^* = \frac{(s' - s^*)}{(r - g)}$$

상기 모형으로부터 추정된 b^* 를 2001년도 지방재정연감 순계기준으로 추산한바에 따르면 전체적으로 적정 지방채 발행규모에 대하여 실제 발행물량은 32%에 불과하였다. 그러나 계층별로는 매우 큰 차이를 보였는데, 광역시는 실제 발행물량이 적정치에 비하여 22%나 초과하였으며 광역자치단체 전체적으로는 적정 발행규모에 근접한 91% 수준으로 추정되었다. 반면에 기초자치단체는 적정 발행규모의 13%로 극히 저조하였다. 특히, 군과 자치구는 지방채 발행에 대단히 보수적인 입장을 취하는 것으로 분석되었다.

<표 3-15> 지방채 적정규모대비 실제발행규모 비율의 추정

전국 평균	광역자치단체				기초자치단체			
	평균	서울 특별시	광역시	도	평균	시	군	자치구
0.32	0.91	0.85	1.22	0.70	0.13	0.16	0.097	0.01

다음으로 계량적·시계열적 방법론을 응용한 결과를 보고하고자 한다. 분석기간은 1981년에서 2001년이며 지방재정연감의 순계자료이다. 이용자료는 매년도 지방채 발행액(LB), 세입(RE), 세출(EX)이며 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계를 합산하여 이용하였다. 본 연구에서는 일차적으로 공적분(co-integration) 개념에 의한 오차수정(error-correction) 모형을 도입하여 추정하고자 한다. Granger and Engle(1987)이 제안한 오차수정모형의 일반적 형태는 다음과 같다.

$$\Delta Y_t = \alpha + \beta ECM_{t-1} + \sum_{i=1}^n \gamma_i \Delta X_{t-1} + \sum_{i=1}^n \delta_i Y_{t-1} + \eta_t$$

여기서 ECM_{t-1} 는 공적분이 존재할 때 전기 내생변수 사이의 불균형오차를 반영한 오차수정항이다. 오차수정항은 내생변수가 장기균형관계에 있으나 단기적으로 발생할 수 있는 불균형을 조정한 계수이다. 만약에 내생변수가 연간 지방채 발행량과(LB) 세입·세출의 차(SU)라면, LB와 SU간에 발생한 단기 불균형을 어느 정도 조정하고 있는가를 의미하며, 이는 장기균형에 도달한 적정 지방채 발행량과 단기적으로 실제 발행한 지방채 발행량 사이의 불균형 조정수준을 나타낸다.

오차수정모형을 도입하기 위하여 연간 지방채 발행량과 세입·세출의 차를 log값으로 변환하였다. 이는 세입·세출의 차는 재정운용과정에서 그 만큼의 재정부족이 발생한다는 의미이며 따라서 부족분을 지방채발행으로 조달한다고 가정한 것이다. 물론, 세입·세출의 차이를 재정부족의 개념으로 연결시킬 수 있는가에 대한 의문이 제기될 수 있는데, 현재 엄밀한 수치분석 자료가 전무한 실정에서는 그나마 대리변수로서 의의를 지닌다고 판단하였다.

한편, 공적분관계란 개별 시계열에 단위근이 존재하여 불안정한 시계열이라 해도 장기적으로는 안정적인 선형결합관계일 수 있으며, 오차수정모형은 이러한 장기균형관계를 모형내에 제약시켜야 하므로 사전에 시계열적 안정성을 위한 단위근검정과 공적분검정을 실시하였다. 단위근검정과 공적분검정은 Phillips의 $Z(t)$ 검정통계량, ADF(Augmented Dickey-Fuller)검정통계량을 이용하였으며, 양 검정 모두 수준변수에서 최소한 1개의 단위근과 공적분이 존재함을 확인하였다. 본 연구에서는 모든 변수를 내생변수로

간주하여 공적분관계를 식별함으로써 일반적인 오차수정모형에 비하여 적절하다고 인정받는 Johansen모형을 적용한바, 추정결과는 다음과 같다.²³⁾

$$\Delta LB_t = -0.575(LB_{t-1} - 0.669 SU_{t-1} - 4.331) - 0.307 \Delta LB_{t-1} + 0.028 \Delta SU_{t-1}$$

(-2.59)* (-12.5)** (-5.11)* (1.47) (0.094)

Adj. = 0.530이며 **는 1%, *는 5% 유의수준에서 귀무가설을 기각함

오차수정모형으로 추정한 장기균형에 대한 오차의 조정계수는 0.575로 분석되었다. 이는 연간 지방채 발행물량이 단기적으로 적정치에 비하여 42.5%가 부족하다는 의미로 해석된다. 즉, 세입·세출의 차가 의미하는 재정부족분을 보전하기 위하여 필요한 적정 지방채발행량을 기준으로 볼 때 실제로는 적정치의 42.5% 밖에 발행되지 못한다는 것을 말해준다.

2. 발행시장의 구조적 제약요인

지방채 적정규모모형과 오차수정모형을 응용하여 지방채 발행시장의 효율성을 분석한바에 따르면 우리 나라 지방채 발행시장은 더욱 확대될 필요

23) 오차수정모형과 같이 다변량 시계열모형에서는 적정 시차의 선택등 모형설정이 적정항가에 대한 사전검토가 있어야 한다. 본 연구는 Akaike 정보요인이나 Schwartz베이제언요인을 검증한 결과 적정 시차는 1 혹은 2로 나타났다. 여기서는 통계적 유의성이 상대적으로 양호한 시차 1의 추정결과를 보고하도록 한다.

가 있음을 확인할 수 있었다. 동시에 왜소한 지방채 발행시장은 가격기능과 신호효과의 부분적인 작동으로 비효율적인 시장성과를 초래할 가능성이 상존한다는 점도 확인할 수 있었다. 발행시장의 활성화는 지방채시장이 보다 시장친화적인 방향으로 발전하는 과정에서 출발점의 역할을 수행한다. 동시에 발행시장의 확대는 미시적인 수요기반을 강화시킴으로써 궁극적으로는 기채승인권의 자율화에 크게 기여하게 된다.

오늘날 우리 나라의 지방채시장은 지금까지 ‘건전재정의 원칙’과 ‘행정규제적인 기채승인제도’를 견지함으로써 왜곡된 발행시장을 형성하고 있다. 기채승인제도하에서는 중앙정부가 행정적인 직접규제양식을 강제하는 관계로 지방채 발행시장은 수요·공급에 의한 가격기능과 신호기능이 효과적으로 작동하기 어려운 구조이다. 이 문제는 결국 기채승인제도의 개편과 밀접한 관련을 맺고 있다. 기채자율권을 완전한 수준으로 보장하거나 대폭적으로 자치단체에 이양한다면 발행시장 활성화의 일차조건은 충족하기 때문이다. 현 단계에서 지방채 발행시장의 발전을 가로막는 구조적인 요인은 기채승인기준의 적절성, 승인기준의 일관된 적용 및 정책판단 요인의 최소화, 정보의 비대칭과 역선택에 의한 정부의 실패 문제에서 접근할 수 있다.

첫째, 적채단체 판정에 적용하는 지표들은 부분적인 문제점을 내포하고 있다. 실질수지비율은 사실상 의미를 상실한 지표로 매년 지표값이 음(-)인 자치단체가 극히 소수이거나 전무한 실정이다. 지방세징수비율도 상환재원의 동원능력을 측정하는데 목적이 있으나 채무의 현재와 미래의 연계성이 현저하게 떨어짐에 따라 적정지표로 보기는 어렵다. 상대적으로 우수한 지표는 지방채상환비율이지만 이 역시 부분적인 개선이 필요하다고 판단된다. 공사·공단에 대한 일반회계 재정지원분이 부분적인 반영에 그친다거나 지표 자체가 과거지향적인 한계도 내포하고 있다. 공식적으로 적용하는 지

방채상환비비율은 과거 4년간 채무상환액과 일반재원의 비율인 과거기준을 지칭하며 과거의 현금흐름으로 미래의 재무적 건전성을 판단하는 모순이 발생하게 된다. 미래기준 지방채상환비비율이 이러한 한계를 보완하고 있으나 단지 선행지표로서의 의의만 지니고 있을 뿐이다. 다음 <표 3-16>은 인천광역시의 지방채상환비비율로서 4년의 시차를 두고 동일한 지표값이 반복되고 있음을 확인할 수 있다.

<표 3-16> 지방채상환비비율의 상호관계

	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
과거기준	3.66	3.64	4.90	5.89	6.32	6.02	5.91
미래기준	5.89	6.32	6.02	5.91	6.15	6.66	7.25

둘째, 적채단체의 심사과정에 내포한 기술적 한계를 지적하지 않을 수 없다. 기채승인의 최종결정은 외부전문가가 참여하는 심의위원회에서 이루어지지만 참고자료인 지방채사업 심사조서는 실무진이 작성한다. 외부전문가는 이 심사조서를 참고하여 기채승인 여부를 판단하는데, 심사대상이 되는 기채사업의 종류가 과다하고 서면심사에 상당부분 의존하기 때문에 실질적인 심사가 어려운 실정이다. 이는 그 만큼 실무진이 작성하는 심사조서의 객관성과 엄밀성이 대단히 중요한 위치에 있음을 말해 주기도 한다. 따라서, 지방채발행 심사가 실효성을 거두기 위해서는 실무진의 전문성과 함께 사전에 예고된 지침과 승인가준을 일관된 자세로 판단하는 투명성과 객관성이 동시에 요구된다.

그러나 기채승인과정을 살펴보면 이러한 전제조건이 충실히 실행된다고 보기 어려운 부분이 관찰된다. 예를 들어 부산광역시가 승인요청한 ‘강동하수처리장 건설사업’은 지방채상환비비율이 20%를 상회하였음에도 불구하고 요금현실화를 조건으로 지방채발행을 승인하였다. 반면에 대구광역시가 승인요청한 ‘맑은물공급 종합대책사업’은 사업성격이나 차입선, 건전성 모두 유사함에도 지방채상환비비율이 기준치를 상회하였고 투자우선순위가 떨어진다는 이유로 부정적인 평가를 내리고 있다. 이것은 기채승인이 사전에 예고된 기준을 충실히 따르기 보다는 실무진의 정책판단이 더 중요한 위치를 차지할 수 있으며 이 과정에서 투명성과 객관성이 훼손될 가능성이 상존한다는 사례이다. 부산광역시의 경우에도 적채기준을 충족시키지 못한 상태에서 승인요건으로 판단하였다면 요금현실화가 실제 이루어졌는지, 계속사업이라면 제대로 종결했는지, 더 나아가 재무적 건전성이 취약하므로 건전화 노력을 요구하는 전제조건을 요구하는 적극적인 정책환류노력이 거의 이루어지지 못하였다. 실제로, 본 연구에서 면접조사방식으로 실태분석한 자료에 따르면 정책담당자의 실행능력(의식이나 전문성)이 불충분하다는 의견이 73.3%에 달하고 있다.²⁴⁾

셋째, “정부의 실패(government failure)” 가능성이다. 기채승인제도의 유용성은 중앙정부가 신용정보를 충분히 확보하고 있을 때 의미를 지닌다. 최소한 신용위험에 관한한 중앙정부는 자치단체에 비하여 정보의 양과 질에서 우위를 점해야 한다. 지방채시장에서 정보의 비대칭성이 자치단체에게 유리하게 형성되어 있다면 기채승인제도의 승인기준은 무력해지며, 신용위험이 높은 자치단체가 승인을 받는 소위 “역선택의 문제(adverse selection)”

24) 지방채발행의 구조적 조건에서 분석한 피면접자 30명을 대상으로 조사하였다. 이에 따르면 지방공무원 7명, 중앙공무원 5명, 지방의회 5명, 전문가 5명이 정책담당자의 실행능력에 의문을 제기하였다.

가 발생할 수 있다. 정보의 비대칭으로부터 연유하는 역선택의 문제는 시장의 안정을 기하려는 중앙정부의 정책의도를 교란함으로써 결과적으로 자금 배분의 비효율성을 초래한다. 앞에서 제시한 부산광역시와 대구광역시의 사례는 정보의 비대칭성과 역선택의 문제가 보편화된 현상임을 일깨워 주고 있다.

정보의 독점의 폐해도 정부실패의 요소로 지목할 수 있다.²⁵⁾ 역선택의 문제가 존재하지 않는다 해도 중앙정부가 독점적으로 신용정보를 취득하고 이용한다면 다른 시장 참여자들의 합리적인 투자결정을 저해하거나 중앙정부 스스로가 도덕적 해이에 빠져 선별적인 자금배분이 이루어질 수 있다. 직전에서 거론한 ‘강동하수처리장 건설사업’과 ‘맑은물공급 종합대책사업’에서 알 수 있듯이 정보독점에 의한 정책판단은 불가피하게 선별적인 자금배분을 가져오게 된다. 흔히 기채승인제도의 자의적 운용이 문제라는 지적은 바로 정보의 독점적 이용에 따른 역기능을 지칭한다.

3. 지방채 인수시장 · 유통시장의 구조적 한계

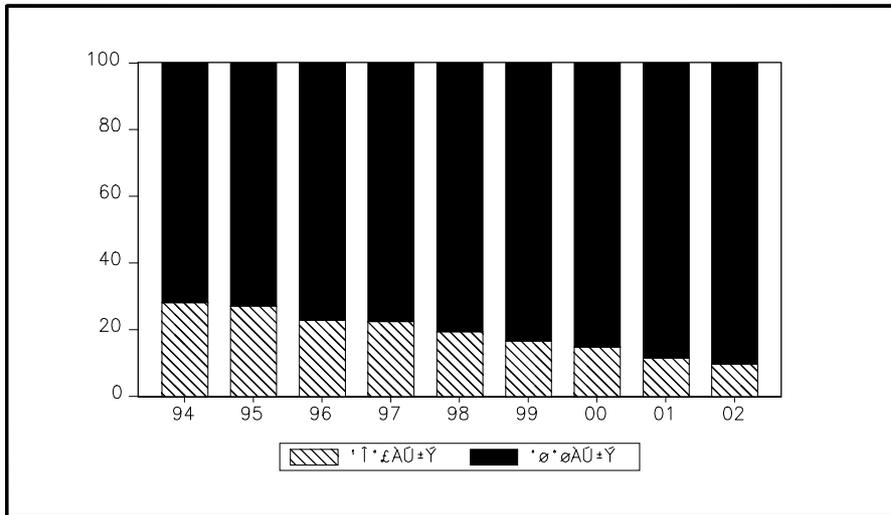
가. 인수시장의 구조적 한계

발행시장 활성화의 이차조건은 지방채시장을 민간자금 중심의 차입구조로 전환하는 일이다. 앞에서 이미 분석한바와 같이 우리 나라의 지방채 발

25) 정부가 자원배분의 효율성을 개선할 목적으로 시장에 개입했을 때 당초 기대와는 다르게 효율적인 자원배분을 저해하는 결과가 초래되는 현상을 정부실패(government failure)라 한다. 정부정책은 정보의 부족, 관료주의, 정치인의 근시안적 시각 등의 요인으로 시장에 맡겼을 때에 비하여 바람직하지 못한 결과를 가져올 수 있다는 의미이다.

행시장은 공공자금 중심의 차입구조가 고착화된 상태이다. 지방채시장의 구조적 한계는 과소발행에서 그치는 것이 아니라 이마저도 중앙정부의 재특자금등 특별회계, 융자성 기금, 시도에서 운용하여 기초자치단체에 전대하는 지역개발기금, 지방재정공제회에서 관리하는 청사정비기금 등 각종 공공자금의 인수비중이 지나치게 높다는데 있다. 1994년 28.1%에 달하였던 민간자금은 2002년말에는 9.7%로 하락하였으며 그 위상이 지속적으로 매년 저하되고 있다.

<그림 3-11> 지방채 인수자금의 구조



민간자금의 이러한 위상저하는 중앙정부가 특정의 국가정책을 효과적으로 추진할 목적으로 자금을 선별하여 지원한 결과이다. 1994년 28.3%이었던 정부자금은 2002년에는 61.4% 수준으로 급증함으로써 지방채 인수시장의 왜곡을 초래한 결정적인 요인으로 작용하였다. 반면에 전형적인 지

방채시장인 모집공채는 같은 기간에 9.8%에서 2.1%, 은행권 대출시장은 8.8%에서 3.5%로 급락하였다. 지방채 인수시장에서 순수 민간자금의 급격한 위축은 지방재정의 세입여건을 개선하고 재정지원을 확대하려는 중앙정부의 정책의지에 뒷받침을 받았으나 정부자금 자체가 이차보전에 의한 보조금의 성격을 내포하기 때문에 어떤 측면에서는 지방채라기 보다는 국고보조금이나 양여금의 변형된 형태로 운용되는 기형적인 모습으로 볼 수도 있다. 인수시장의 왜곡된 구조는 발행시장의 기채승인 과정에서 차입자금이 중요한 판단요소로 작용한데서 기인한바 크며, 결과적으로 지방채의 신용위험 보다는 중앙정부의 정책의도가 중시됨으로써 비시장적인 운용행태를 초래하고 있다.

<표 3-17> 지방채 인수자금별·인수형태별 구조

(단위 : %)

구 분	1994년	1996년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
증서차입채	76.8	79.7	86.3	85.0	84.9	86.1	88.1
· 정부자금	28.3	32.4	44.8	50.6	52.8	58.6	61.4
· 공공자금	30.2	31.1	30.1	27.8	26.4	22.7	21.3
· 차 관	9.5	9.4	6.4	3.6	2.4	2.2	1.9
· 민간자금	8.8	6.8	5.1	3.0	3.3	2.6	3.5
증권발행채	23.2	20.3	13.7	15.0	15.1	13.9	11.9
· 모집공채	9.8	6.6	6.8	8.5	6.6	4.6	2.1
· 매출공채	11.2	10.9	5.2	4.7	5.8	7.1	7.5
· 교부공채	2.2	2.8	0.6	0.3	0.2	0.1	0.1
· 해외증권	-	-	1.1	1.5	2.5	2.1	2.2

자료: 행정자치부

나. 유통시장의 구조적 한계

발행시장과 유통시장의 매개적 위치에 있는 인수시장의 왜곡은 유통시장의 기반을 잠식하는 결과를 가져오고 있다. 즉, 직접규제에 의한 발행시장과 인수시장의 비시장적 구조는 유통시장에서 지방채의 상품성을 저하시키는 주 요인으로 작용한다. 앞의 <표 3-17>에서 알 수 있듯이 유통시장을 선도하는 모집공채의 비중은 1994년 이후 급격히 저하되고 있다. 매출공채도 저하철, 상하수도, 도로 등의 투자재원을 조달할 목적으로 인허가, 등기, 등록시에 참가하여 소화시키는 관계로 신용위험이 거의 반영할 수 없는 구조이다.²⁶⁾ 이는 발행시장과 인수시장, 그리고 유통시장의 단절을 초래하여 장기적으로는 지방채시장의 수요기반을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다.

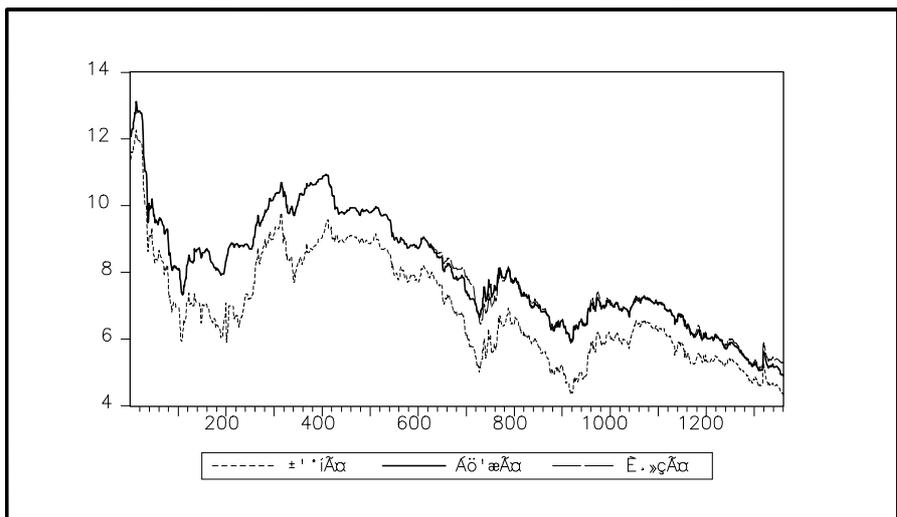
인수시장에서 공모채의 급격한 위상저하, 강제참가에 의한 매출공채의 소화방식은 채권시장에서 지방채의 미시적 수요기반을 약화시키게 된다. 채권이란 동일한 발행물량이라 해도 만기, 이자율, 상환방식과 같은 발행조건에 따라 하나의 금융상품으로 거래되는 특징이 있다. 또한, 적절한 규모로 정기적인 발행이 이루어져야 유동성이 확보된다. 그런데, 증권형식의 지방채는 발행물량의 급격한 위축과 비정기적인 발행이 이루어지고 여기에 더하여 발행주체가 난립함에 따라 다른 채권에 ‘끼워팔기’로 거래하지 않으면 투자상품으로서 거의 기능을 발휘할 수 없을 정도이다. 모든 상품이 그러하듯이 거래가 이루어져야 시장가격이 형성되고, 반대로 시장가격이 형성되어야

26) 매출공채는 지방채정법, 도시철도법 등 관련 법률에 근거하여 발행하고 있는바, 도시철도채권, 상하수도공채, 지역개발공채, 도로공채, 철도시설공모채 등이 대표적이다. 도시철도채권은 도시철도법에 근거하여 차량등록, 각종 인허가, 건설공사 도급계약시 의무적으로 매입해야 하며 상수도공채와 지역개발공채는 지방자치법, 지방공기업법에 의거하여 차량등록, 급수허가, 도로공사 시공계약, 도축허가, 이전 및 신규등록 등 인허가시에 의무적으로 매입해야 한다.

거래가 이루어질 수 있는데, 지방채는 독립적인 상품으로 거의 거래가 이루어지지 않기 때문에 가격의 파라미터적 기능을 기대할 수 없는 형편이다.

효율적인 금융시장이란 먼저 이자율이 신축적으로 작동하여 청산기능을 수행해야 하며 그 다음으로는 차입자의 신용도를 반영한 스프레이드가 발행이자율에 연동됨으로써 가격차별화가 이루어져야 한다. 그런데 지방채시장은 정보의 비대칭성, 발행시장의 경직성, 유통시장의 수요기반 위축 등이 복합적으로 작용하여 가격기능이 작동불능에 가까울 뿐 아니라 자치단체별로 가격차별화가 거의 발생하지 않는다. 공모채라 해도 발행이자율이 자치단체의 신용력과는 무관하게 결정되는 특이한 현상이 관찰된다.

<그림 3-12> 주요 채권의 유통수익율 추이



<그림 3-12>는 1998년 9월부터 2003년 6월까지 국채(3년물), 지역개발공채(3년물), AAA등급의 회사채(3년물)의 유통수익율을 도시한 것으로

움직이는 패턴이 동일하며 수익률 격차도 거의 발생하지 않는다는 것을 알 수 있다. 이는 양 채권에 대한 시장의 평가가 동일하다는 의미로 받아들일 수 있다. 그러나 분명히 자치단체의 신용위험이 기업에 비하여 우수하다고 볼 때 비정상적인 결과라 아니할 수 없다. 변동성과 유통수익률 격차가 거의 발생하지 않는다는 사실은 지방채의 수요기반과 상품성이 그만큼 취약하다는 증거로 받아들일 수 있다.

한마디로 진정한 의미에서의 지방채시장이 존재한다고 보기 어렵다고 보는게 타당하다. 시장이란 가격이 형성되어 신호기능을 수행하고 시장에 보내는 신호에 따라 시장참여자들이 합리적인 의사결정을 내릴 수 있어야 하지만 지방채시장은 시장을 청산하는 가격이 존재하지 않으며 명목상의 가격 조차도 신호기능을 전혀 발휘하지 못하고 있다. 때문에 지방채시장은 시장 규율(market discipline)이 작동할 수 없는 구조이며 자치단체의 자금수요를 효과적으로 충족시킬 수도 없다. 마치 중소기업금융의 최대 현안이 자금의 가용도와 접근성이 저조하다는 현실과 유사한 결과라고 볼 수 있다. 통상 중소기업금융의 애로요인으로 거론하는 담보관행에 의한 후진적인 금융시스템은 자금의 접근성과 관련되며 정부의 정책자금 부족, 어음결제에 따른 유동성제약 등은 자금의 가용도와 관련되어 있다. 지방채도 비슷한 맥락에서 접근할 수 있다. 중앙정부의 기채승인이라는 제도상의 제약으로 외부자금에의 접근이 어려우며 지방채의 상품성과 유통기능의 미흡, 그리고 인수자금의 부족으로 동원가능한 자금이 절대적으로 부족하다.

4. 비효과적인 지방채무 관리정책

사례분석 및 계량적 실증분석에 의하면 지방채무 관리정책은 소기의 정책목표를 성공적으로 달성했다고 평가할 수 없다. 직접조사에 의한 구조분석 결과는 우리의 지방채무 관리정책이 건전성, 효율성, 안정성 측면에서 효과적이지 못하다는 평가를 받고 있다. 사례분석에서도 지방채무의 질적 요소와 관련한 정보의 비대칭성이 존재함을 확인할 수 있었다. 지방채시장에 상존하는 정보의 비대칭성은 주로 자치단체의 감춰진 정보나 감춰진 행동, 양적 통제 중심으로 운용하는 기채승인정책 등이 복합적으로 어우러진 결과로 재정위기의 구조적 요인을 예방하는데 매우 취약하다고 볼 수 있다.

물론, 설문조사에서는 대다수의 지방공무원들이 기채승인제도를 옹호하면서 그 근거로 지방재정의 건전성과 투자의 효율성을 유지하는데 효과적이었음을 제시하고 있다. 그러나 이 또한 투융자심사제도와의 연계 속에서 얻어진 부수적인 효과일 뿐이지 현행의 관리시스템에서는 제한적일 수 밖에 없다. 지방채계 담당자 중심으로 운용하는 실무심사는 제한된 정보를 가지고 재량적인 판단요소가 개입됨으로써 엄밀한 채무관리에 어려움을 겪는 것이 사실이다. 효과적인 지방채무 관리정책은 '선택과 집중'이 필요하나 현재의 지방채무 관리정책은 모든 자치단체의 기채사업을 관여하는 분산형 시스템이다. 분산형 관리시스템에서는 개별 자치단체를 대상으로 한 질적 관리가 충실하게 이루어 질 수 없게 된다.

제4장 주요국의 지방채정책

제1절 지방채제도의 국제비교 : 일반적 특성

53개 국가의 지방채제도를 비교분석한 Ter-Minassian(1997)의 연구에 의하면 정도의 차이만 있을 뿐 대부분의 국가에서 지방채 발행을 제한하고 있었다. 6개 국가를 제외한 모든 국가의 중앙정부가 지방채 발행을 제한하였으며 19개 국가는 지방채 발행 자체를 금지하고 있었다. 지방채 발행을 허용하는 국가라 해도 19개 국가는 외채발행을 금지하였다. Ter-Minassian은 이를 토대로 지방채 관리시스템을 4가지 유형 - 시장규율형(market discipline), 규범형(rule-based approach), 협력형 통제방식(cooperative control), 행정적 통제형(administrative control) - 으로 구분하고 있다.

<표 4-1>에서 제시한대로 우리 나라와 일본, 영국이 대표적인 행정적 통제형으로 중앙정부가 특정 지표나 재정관리시스템을 이용하여 개별 지방채사업에 대한 승인권을 행사하는 직접규제방식이다. 간접규제방식으로는 규범형과 협력형이 있다. 규범형은 법령상에 승인기준을 분명하게 적시하고 기준 범위내에서 기재자율권을 허용한다. 미국, 독일, 이탈리아, 스위스 등 주로 연방형 국가에서 채택하고 있다. 협력형은 국가 전체의 거시정책을 효과적으로 달성하고자 자치단체에 협조를 구하는 방식으로 오스트레일리아나 북유럽권에서 운용하고 있다. 시장규율형에서는 중앙정부가 지방채시장을 규제하지 않고 시장규율에 의존하며 캐나다, 프랑스, 핀란드, 포르투갈, 스웨덴이 대표적이다.

<표 4-1> 각국의 지방재관리시스템

	시장규율형		상호간 협력형		행정적 통제형		규범적 관리형	
	해외채	내국채	해외채	내국채	해외채	내국채	해외채	내국채
선진국								
오스트레일리아			●	●				
오스트리아					●	●		
벨기에			●	●				
캐나다	●	●						
덴마크			●	●				
핀란드	●	●						
프랑스	●	●						
독일							●	●
그리스					●	●		
아일랜드					●	●		
이탈리아							●	●
일본						●		
네덜란드							●	●
노르웨이					●	●		
포르투갈	●	●						
스페인					●	●		
스웨덴	●	●						
스위스							●	●
영국					●	●		
미국							●	●
개도국								
아르헨티나				●	●			
브라질				●	●			
한국					●	●		
멕시코						●		
남아공화국			●	●				
헝가리					●	●		
러시아	●	●						

결국, 시장규율형을 채택하는 국가를 제외하면 상당수의 국가가 어떤 형태로든 중앙정부의 규제와 개입을 용인하는 시스템을 운용하고 있음을 알 수 있다. 단지 규제 및 개입의 수준과 형태가 다를 뿐이다. 다른 한편으로 대부분의 국가에서 지방채시장은 중앙정부의 직접 혹은 간접적인 장기신용공여, 간접금융을 통한 대출시장 위주로 작동하고 있다. 이러한 양상은 개도국과 선진국, 유럽권과 비유럽권을 불문하고 일반화된 지방채시장의 특성이자다. 다만, 역사적으로 자치단체의 파산에 대한 법규와 절차가 정착되고 자본시장이 발전한 미국이나 캐나다는 채권시장에의 의존도가 높게 나타난다. 이는 각국의 지방채시장이 금융환경, 제도적·문화적·역사적 배경에 따라 유럽권과 비유럽권, 선진국과 개도국, 개도국 가운데서도 신흥개도국과 후발개도국, 체제전환국 사이에 고유의 특성이 존재할 수 있음을 말해준다.

본 보고서에서는 벤치마킹 차원에서 선진국을 중심으로 주요국의 지방채정책을 기술하기로 한다.

제2절 주요국의 지방채정책

1. 미국

가. 미국 지방채시장의 개요

미국의 지방재정에서 지방채시장의 역할과 위상은 매우 크다고 할 수 있다. 1820년대 뉴욕주에서 이리운하 건설을 위해서 최초로 지방채를 발행한 이래 미국의 지방채시장은 발행건수가 150만건을 초과하고 발행잔고가 1

조달러를 상회하는 시장을 형성하고 있다. 5만여개의 자치단체와 산하기관들이 지방채를 발행하고 있으며 발행건수 면에서는 지방채시장이 국채 및 회사채시장을 압도하고 있다(Fabozzi, Fabozzi, and Feldstein 1995).

미국의 금융시장은 전통적으로 채권시장을 위시한 직접금융시장을 중심으로 발전하여 왔다. 지방채시장 역시 간접금융시장에 의한 차입보다는 채권발행의존도가 높은 편이다. 19세기 초의 미국은 철도를 중심으로 국가건설에 필요한 사회간접자본투자가 활발하게 이루어지는 시기이었다. 1840년대에 9개 주정부가 파산하는 부작용도 발생하였으나 급격한 도시화로 자치단체가 그 역할을 대행함으로써 유럽에 비하여 일찍 국채와 지방채를 중심으로 하는 채권시장이 성장하는 계기로 작용하였다. 또한 주정부의 파산은 주정부 신용력에 대한 관심을 고조시켰고 이는 신용평가시장의 발전으로 연결되었다. 오늘날 미국의 지방채시장이 신용평가에 의한 시장규율이 작동하는 것도, 그리고 이를 총액한도제의 근간으로 활용할 수 있는 배경도 이러한 역사적 경험에서 비롯된다.²⁷⁾

동시에 자치단체 신용력에 바탕을 둔 지방채시장의 발전은 다양한 지방채상품의 개발과 신용평가시장의 발달, 신용평가에 의한 발행시장과 유통시장의 형성, 신용력을 지원하는 각종 금융수단 및 제도를 촉진시키고 있다. 자치단체의 파산을 용인하고 기업과 큰 차이가 없이 파산법을 적용하는 것도 지방채시장을 둘러싼 미시적 수요구조가 상당히 견고하기 때문이다. 다시 말해서 미국 지방채시장의 특징으로 거론하는 기채자율권과 시장규율은 직접금융시장의 발전에서 기원하는 독특한 역사적 경험을 배경으로 하고 있는 것이다.

27) 신용평가기관의 역사적 성장배경과 과정에 대해서는 Sylla(2001)를 참조하기 바랍니다.

나. 지방채 발행제도

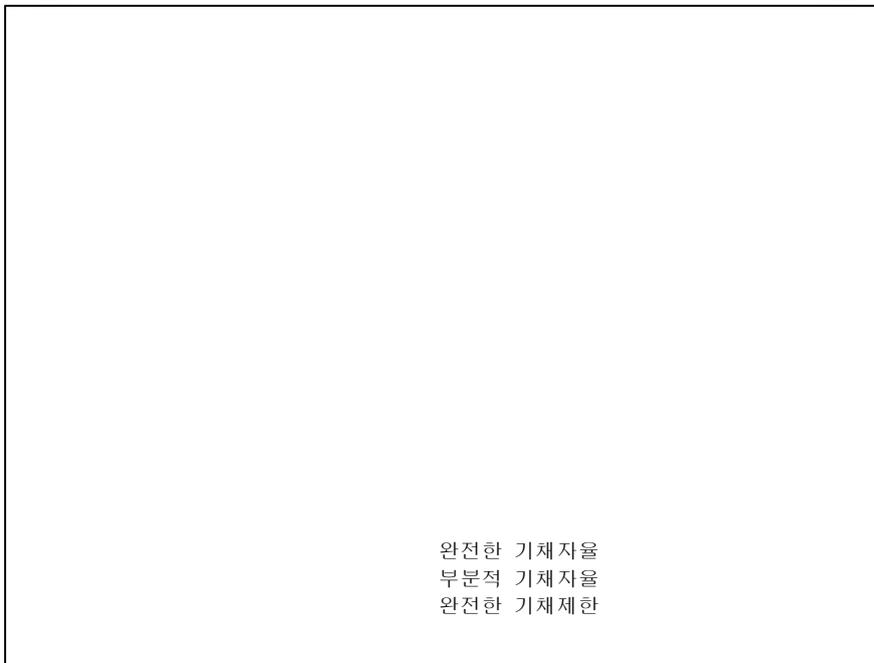
익히 알려진대로 미국의 지방채제도는 연방정부의 개입없이 주정부가 독자적으로 판단하여 운영하는데 일반적으로 일반보증채(general obligation bond)의 발행잔액을 자산평가액의 일정비율로 연동시킨 총액한도제를 운용하고 있다. 그러나 모든 주에서 총액한도제에 의한 간접적인 규제양식을 도입하는 것은 아니며 수익채(revenue bond)는 총액한도제 대상에서 제외한다. 설사 일반보증채에 한정하여 총액한도를 설정한다 해도 모든 주에서 이 제도를 도입한 것은 아니다. 예컨대 12개 주는 지방채 발행의 제한이 없으며 38개 주는 주법으로 2개 주는 일반법의 형태로 제한규정을 두고 있다. 또한 총액한도제에 의한 규제양식이 동일하다 해도 규제의 수준에는 다소간의 차이가 난다. 일반적인 총액한도제는 한도내에서만 지방채발행이 가능하지만 14개 주는 주민투표를 통과해야 한다는 전제하에 총액한도를 상회한 추가적인 지방채발행이 가능하도록 허용하고 있다.

여기서 주의해야 할 점은 미국의 지방채제도는 재정규율의 큰 흐름 속에서 승인제도를 운용한다는 사실이다. 지방채에 관한 연방정부가 주정부를 직접적으로 통제하지는 않지만 건전재정주의와 균형예산준칙을 강조하는 방식으로 간접적인 규제를 가하고 있다. Vermont주를 제외한 49개 주에서 법제화된 형태로 균형예산을 규정하고 있고, 29개 주는 과세·세출제한제도(TELS; Tax & Expenditure Limitations)²⁸⁾를 채택하고 있다. 물론 여기서 말하는 균형예산이란 통합예산 기준이 아니라 경상예산의 균형을 지칭하지만 어떤 식으로든 지방채의 적정수준을 유지하려는 제도적 노력이

28) 세출제한은 개인소득 증가율, 인구증가율, 물가상승율 등의 지표를 이용하여 제한하며 과세제한은 의회가 증세를 시도할 때 승인을 요구하거나 주민투표를 반드시 거처도록 의무화하고 있다. 미국 주정부의 재정규율 유형에 대해서는 <부록 2>에 수록하였다.

가해진다는 사실이 중요하다. 또한 미국의 지방채제도도 재정위기의 예방책으로 감채기금 성격의 적립기금을 운용한다. 가장 대표적인 적립기금으로는 45개 주에서 설치·운용하는 재정위기에방기금(Rainy Day Fund), 비상대책기금(Contengency fund)이 있다. 재정위기에방기금은 잉여금을 적립하여 세입부족(11개 주), 재정적자(11개 주), 특별한 세출(17개 주) 등에 사용하는 기금이며 비상대책기금은 긴급사태에 대비할 목적으로 적립한 자금이다(Porterba and Kim 1999).

<그림 4-1> 미국의 주정부별 지방채제도 실태



TELs를 도입한 내용을 보면 재산세율 제한(12개 주), 특별구 세율제한(30개 주), 지방세 과세제한(27개 주), 재산평가액 증가제한(6개 주), 일반세입 증가제한(2개 주), 세출증가 제한(2개 주)의 형태로 운용한다. 지방채 발행 제한으로는 차입규모 상한설정(48개 주), 기채목적 제한(32개 주), 유권자의 주민투표에 의한 승인(40개 주), 지방채의 최장기간 설정(41개 주), 상환이자율 제한(24개 주), 단기차입 제한(25개 주) 등 다양한 양식으로 나타나고 있다.

이와 같이 미국의 지방채제도는 매우 다양한 양식으로 나타나고 있기 때문에 일률적으로 단정하기는 어렵다. 다만 일반적으로 미국의 지방채 승인 제도는 개별 기채사업에 대한 규제가 아니라 자치단체가 발행할 수 있는 상한액을 설정하고, 이 한도를 초과하지 않는다는 전제하에 일반보증채의 자유로운 발행권을 보장한다고 정리할 수는 있다. 뿐만 아니라 총액한도제도는 주정부의 정책판단에 따라 도입 여부와 운용형태를 결정한다고 보면 무리가 없을 것이다. 이때 수익채는 자체적인 수익으로 상환재원을 마련한다는 원칙론에 입각하여 한도 대상에서 제외된다.

다음은 뉴욕주에서 운용하는 총액한도제(Constitutional Debt Limits)의 기본 골격으로 미국 지방채제도를 이해하는데 도움이 될 것이다.

뉴욕주의 지방채정책은 지방채잔액이 자산평가액의 일정비율을 초과하지 못하도록 기채규모를 제한하는 기초하에서 상환기간을 규제하거나 지방채의 유형에 따라 주민과 지방의회의 승인을 얻도록 주헌법(the State Constitution)으로 규정하고 있다.²⁹⁾ 자산평가액은 과세가능한 부동산의

29) 뉴욕주의 총액한도제는 1837년의 경제사정 악화로 인한 자치단체의 신용하락이 발생하자 1846년의 주헌법으로 차입권한을 제한하기 시작하여 1884년에는 인구 10만 이상의 도시 및 카운티에는 자산평가액의 10%범위 내에서 차입을 허용하는 총액한도제가 도입되었다. 1894년부터는 자산평가액의 10%라는 상한선을 모든

5년간 평균가치이며, 이 평가액의 일정비율을 지역 특성에 맞춰 적용하고 있다.

뉴욕주에서 운용하는 총액한도의 개념은 이른바 채무여력(Debt Margin)에서 출발하고 있다. 채무여력이란 특정 자치단체가 채무상한선을 고려하면서 추가로 채무를 발행할 수 있는 총액을 의미한다. 앞에서 언급한 자산평가액의 일정비율이 바로 채무여력을 기술적으로 구체화한 개념이다. 채무여력과 지방채 총액한도액을 도출하기 위해서는 다음의 절차를 밟게 된다.

- ▣ 과세가능한 부동산가치의 5개년 시가총액과 평균치를 산출한다
- ▣ 5개년 부동산가치 평균치의 7%를 채무상한액으로 설정한다
- ▣ 특정 지방채사업의 발행액을 차감하면 이것이 채무여력이 된다

예를 들어, 과거 5년 동안 과세가능한 부동산의 시가총액이 11,049,449달러, 시가총액의 5년 평균치가 2,209,889달러이면, 지방채 총액한도는 평균치의 7%인 154,693달러가 된다. 그리고 총액한도에서 특정 지방채사업인 고속도로사업의 지방채 발행액 25,693달러를 차감한 129,000달러가 바로 채무여력이다.

도시 및 카운티에 확대 적용하였다. 다만, 타운, 빌리지, 학군 등에는 상기의 상한선을 적용하지 않는다.

<표 4-2> 지방채 총액한도액 및 채무여력 도출과정

회계말	과세가능한 부동산가치	주정부 최종보조율	시가총액
1998	\$500,000	.50	\$1,000,000
1999	1,000,000	.50	2,000,000
2000	1,500,000	.60	2,500,000
2001	1,750,000	.65	2,692,000
2002	2,000,000	.70	2,857,143

- 5개년 시가총액=\$11,049,449
- 5개년 평균시가총액=\$2,209,889
- 채무상한 \$2,209,889X 0.07=\$154,693
- 고속도로 채무 = -25,693
- 채무여력 = \$129,000

이러한 과정을 거쳐 Nassau 카운티와 New York시(학군 포함)의 경우 자산평가액의 10% 이상으로 지방채를 발행할 수 없으며 뉴욕시를 제외한 기타 카운티(county)는 7%를 원칙으로 한다. 일반적인 시의 경우에는 인구규모에 따라 차별적인 기준을 적용한다. 인구 125,000명 이상 도시(도시와 학군을 포함)는 9%, 인구 125,000명 이하 도시(학군제외)와 town, village는 7%, 인구 125,000 이하인 도시의 학군은 5%이다. 시에 포함되지 않은 학교구는 총액한도의 제한을 두지 않는 대신에 주민투표를 거쳐야 한다. 또한 상수도채는 총액한도 대상에서 제외된다.

<표 4 - 3> 뉴욕주 채권발행제한 기준

New York주 과세제한	주헌법 제8조 10항
· Nassau County	· 카운티 사업용에 10%
· 뉴욕시 이외의 카운티	· 낮소를 제외한 7%
· 뉴욕시	· 학교구 사업을 포함하여 10%
· 인구 125,000 이상의 시	· 학교구 사업을 포함하여 9%
· 인구 125,000 미만의 시	· 학교구 사업을 포함하여 7%
· 카운티	· 카운티 사업용에 7%
· 인구 125,000 미만 학교구	· 기본 5%(주민투표를 거쳐 한도증가 가능)
· 시에 포함되지 않은 학교구	· 주민투표를 조건으로 하되 한도는 없음

자료: New York State, *Local Government Handbook*, 2000.

재정위기에 시달리는 뉴욕시 사례를 살펴보면, 지방채 발행목적은 기본적으로 투자목적에 제한하고 있으며 재정적자 보전을 위한 신규발행은 불가능하다. 다만, 뉴욕시는 최근 5년간 자산평가액의 평균치 2%를 초과하지 않는 범위내에서 저임대료의 주택, 저소득자 의료시설, 도시재개발을 목적으로 한 채무를 부담할 수는 있다. 지방채 발행에 대한 주민투표는 의무사항이 아니지만 그 대신에 재정위기 대응책으로서 뉴욕주 헌법은 뉴욕시에 대하여 총부채 이자비용, 채권상환 혹은 상각, 기타 부채의 변제, 일반보증채, 도시부흥채, 조세수입 혹은 기타 세입을 담보로 발행한 단기부채의 상환과 5년 이내에 상환하지 못한 단기채의 차환은 예산편성에 포함하도록 요구하고 있다.

한편, 총액한도 기준은 주정부에 따라 다양한 형태로 나타나고 있는바, Kentucky주에서 시(city)는 자산평가액의 3%~10%, 카운티는 자산평가액의 2%가 상한선이다. Maryland주의 경우 시는 주민투표 또는 지방의회

에서 결정하며 카운티는 자산평가액의 15%가 총액한도의 기준이다. Virginia주는 시만을 대상으로 하되 자산평가액의 10%를 적용하고 있다.

다. 지방채시장

일반적으로 미국의 지방채시장은 채권시장을 중심으로 움직이고 있다. 따라서, 매우 다양한 형태의 지방채상품이 개발·유통되고 있고 일반적인 채권과 마찬가지로 발행기관의 상환능력에 따라 파산이 일상적으로 발생한다. 지방채의 파산이 발행기관의 파산을 의미하는 것은 아니지만 투자자를 위한 위험관리시스템과 발행기관의 신용력 지원을 위한 금융시스템이 체계적으로 이루어지고 있다. 지방채 발행기관의 신용력을 지원하는 지방채은행, 투자자 보호를 위한 신용평가 및 지방채보험, 파산제도 등이 대표적이다.

일단, 미국의 지방채시장을 장기채시장과 단기채시장으로 구분하면 장기채시장은 다시 상환재원을 기준으로 일반보증채시장과 수익채시장으로 양분된다. 일반보증채는 조세권에 의해 보장되며 수익채는 특정의 이용자에게 편익을 주는 투자사업의 운영수익으로 상환하게 된다. 따라서, 일반보증채의 채무불이행은 자치단체의 재정위기 내지는 파산으로 인식할 수 있으며 수익채는 해당 투자사업을 운용하는 공사등 산하기관의 재정위기나 파산으로 연결된다. 수익채는 매우 다양하여 기술하기가 곤란할 정도이다. 보편적으로 발행·유통되는 수익채로는 공항수익채, 병원수익채, 단독주택저당수익채, 다세대주택수익채, 공공전력수익채, 항만수익채, 학자금대부수익채 등을 열거할 수 있다.

<표 4-4> 미국 지방채시장의 수익채

유 형	개 요
공항수익채 (Airport revenue bonds)	착륙료, 주유료 등 통행관련 수익이나 터미널과 같은 시설이용에 대한 항공사로부터의 임대수익
병원수익채 (Hospital revenue bonds)	연방정부 및 자치단체의 보조금, 제3의 납부자, 개별적인 특허료
대학수익채 (College and university revenue bonds)	기숙사비, 수업료, 대학의 일반자산 매각수입
단독주택저당수익채 (Single family mortgage revenue bonds)	주택저당채권, 대부금 지원금
다세대주택수익채 (Multi family revenue bonds)	연방정부가 보증하는 주택저당채권, 연방정부 보조금, 금융비용 보조금, 재산세 감면액
공공전력수익채 (Public power revenue bonds)	전력회사 경영수익
자원재생수익채 (Resource recovery revenue bonds)	쓰레기처리료, 전기, 증기, 연료 등의 판매수익, 재생자원의 판매수익
항만수익채 (Seaport revenue bonds)	시설임대료, 터미널 및 화물료
하수도수익채 (Sewer revenue bonds)	설치료, 사용자부담금
학자금대부수익채 (Student loan revenue bonds)	연방정부 또는 주정부가 보증
유료도로 및 주유세 수익채 (Toll road and gas tax revenue bonds)	통행료, 주유세, 자동차등록비, 운전면허료
수리시설수익채 (Water revenue bonds)	수리시설 사용료

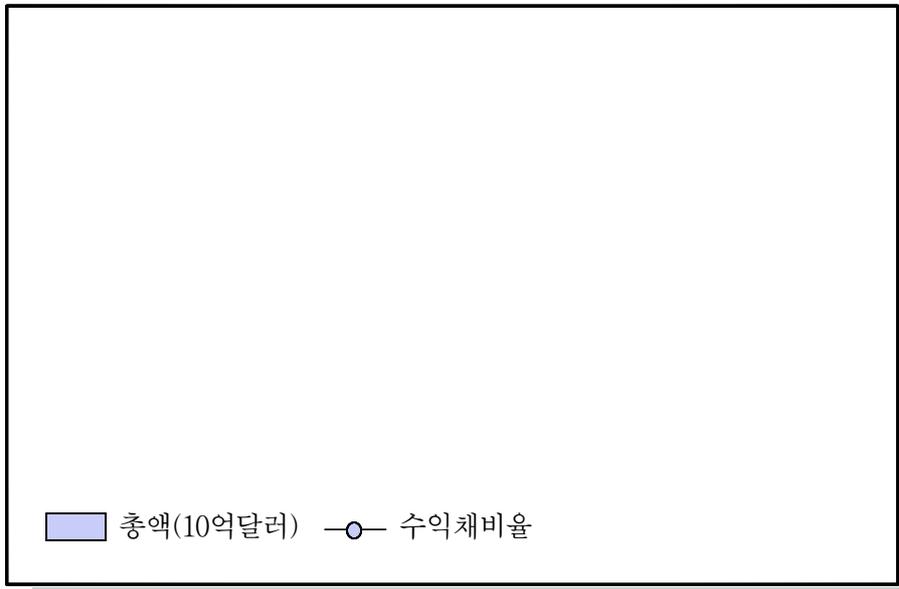
수익채는 1897년 워싱턴주의 상수도건설이 효시이며 2차대전 이전에는 관심을 얻지 못했으나 뉴욕시의 Triborough Bridge Authority 등과 같은 공단이 법적 지위를 보유하고 있다는 판례에 힘입어 공공시설 투자재원을 조달하는 방법으로 확산되었다. 수익채는 특성에 따라 기업형 수익채(enterprise revenue bond)와 임대 및 리스형 수익채(lease-rental bond), 기업지원형 수익채(conduit revenue bond), 특별지방세 수익채(special tax bond) 등으로 분류할 수 있다.

기업형 수익채는 상하수도, 가스, 전기 등 공익사업에서 발행하며 편익을 받는 이용자가 지불한 사용료를 상환재원으로 하는 전형적인 수익채이다. 임대 및 리스형 수익채는 학교구와 같이 기채승인을 유권자에게 받지 않아도 되는 경우에 활용하는 방법으로 비영리공단을 설립, 그 공단이 수익채를 발행한다. 공단은 학교를 건설하고 그 학교를 학교구에 임대하며 수익채 소유자는 임대료를 통하여 학교구에서 상환받는다. 기업지원형 수익채는 주정부가 고용창출, 경제개발 등 사회적 목적과 관련하여 주거 및 병원, 공장 등을 건설할 목적으로 발행한다. 주로 사기업에 임대하며 임대료를 상환재원으로 한다. 이 수익채는 미시시피주에서 산업육성을 위하여 발행한 이후 확산되었다. 마지막으로 특별지방세 수익채는 가솔린세와 같은 특정 지방세를 상환재원으로 하여 발행한다.

역사적으로 지방채시장에서 단기채의 위상은 미미하였으나 1980년대 들어와 장기채의 이자가 하락하고 계절적인 자금부족의 해소, 자금운용에 의한 수입확보 등의 목적으로 활발하게 이용되고 있다. 단기채 종류로는 조세담보증권(tax anticipation notes), 수입담보증권(revenue anticipation notes), 장기채담보증권(bond anticipation notes), 보조금담보증권(grants anticipation notes) 등이 있다.

상무부 센서스자료에 의하면 1999년 장기지방채 발행액은 전년의 2,797억달러에서 21.6% 감소한 2,192억달러이다. 이 가운데 일반재원채 698억달러이며 수익채는 68.2%인 1,494억달러를 기록하였다. 일반보증채에 대한 총액한도제의 운용은 수익채의 전략적 운용을 촉진시킨다. 실제로 장기지방채에 대한 수익채의 비중은 1958년 22.7%에서 1970년대 후반 60%를 수준으로 급증하였고, 1990년대 들어와 70% 내외 수준에서 안정적인 추이를 보이고 있다.

<그림 4-2> 지방채 발행규모 및 수익채비율 추이



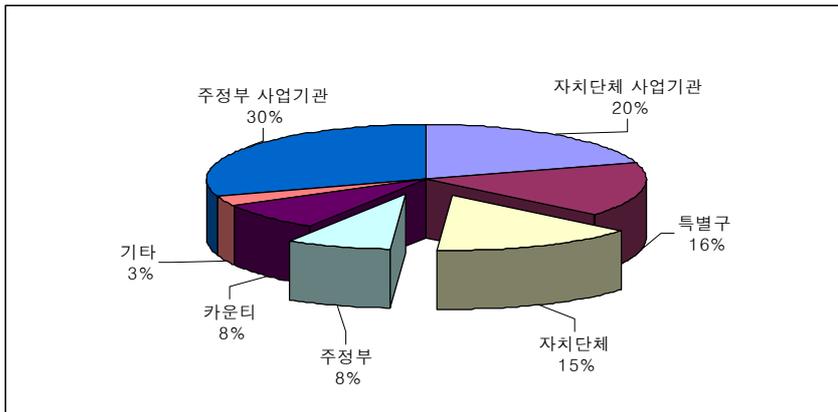
자료: statistical abstract 2000

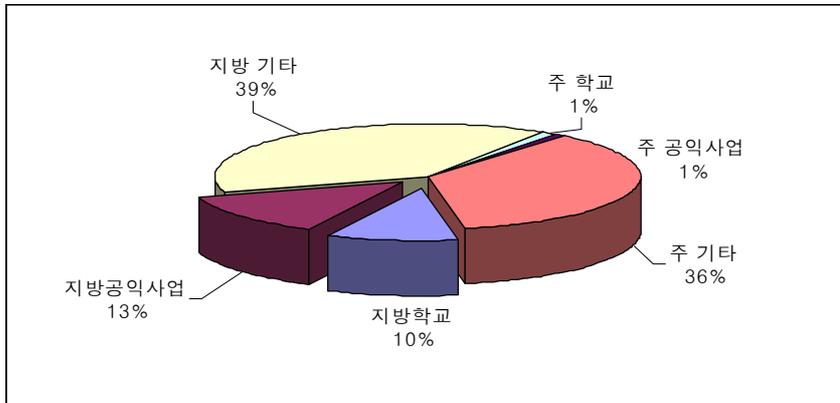
발행기관은 주정부 및 자치단체의 사업기관(authority)이 상위를 점하며 이어서 특별구(district)가 15.6%이다. 반면에 주정부와 자치단체는 각

각 8%와 15.1%에 그치고 있다. 이는 미국의 지방채시장이 주로 공기업등 산하기관의 수익채 중심으로 작동하며 주정부 및 자치단체가 직접발행하는 일반보증채의 역할은 그다지 높지 않다는 것을 말해준다.

용도별로는 기타부문을 제외하면 교육이 21.7%를 점하고 이어서 수송, 상하수도, 가스 등의 순서이다. 1999년말 현재 발행잔고는 1조 1,697억달러이며 주정부 및 산하기관이 4,520억달러, 자치단체 및 산하기관 7,170억달러로 자치단체와 그 산하기관의 지방채 활용도가 높게 나타나고 있다. 용도별 지방채잔고를 보면 학교 1,307억달러, 공익사업 1,703억달러, 기타 8,688억달러이다. 단, 기타 지방채잔고는 주와 자치단체의 비중이 비슷하지만 교육, 수익사업은 자치단체가 압도적으로 높다.

<그림 4-3> 발행기관별 · 용도별 발행잔고 현황





라. 지방채시장 활성화를 위한 제도적 기반

전술한대로 미국의 지방채시장은 다양성과 성숙도에서 이미 상당 수준으로 발전된 상태이다. 여기에는 조세감면채, 신용력 보완, 신용평가 등의 제도적 지원장치를 바탕으로 한 수요기반이 견실했기에 가능한 일이었다.

먼저, 미국의 지방채시장을 논할 때 주목하는 부분이 바로 지방채에 대한 세제지원이다. 이른바 조세감면채(tax-exempt bond)로 불리는 세제지원 장치는 연방소득세에서 이자소득세를 감면하는 것을 골자로 하는 1913년 내국세입법(Internal Revenue Act)에서 출발한다. 이전에는 직접세가 州稅에 속함에 따라 연방정부가 소득세를 징수할 수 없었는데, 1913년 헌법 16조를 수정하여 내국세법을 성립시켰고 연방정부는 소득세를 세원으로 활용할 수 있게 되었다. 그러나 연방소득세의 도입은 주정부의 동의를 필요로 했기 때문에 지방채의 이자소득을 연방소득세에서 감면하는 조치가 이루어진 것이다.³⁰⁾

30) 지방채 이자감면은 연방정부와 주정부의 전통적인 호혜원칙(상호 과세권의 불행

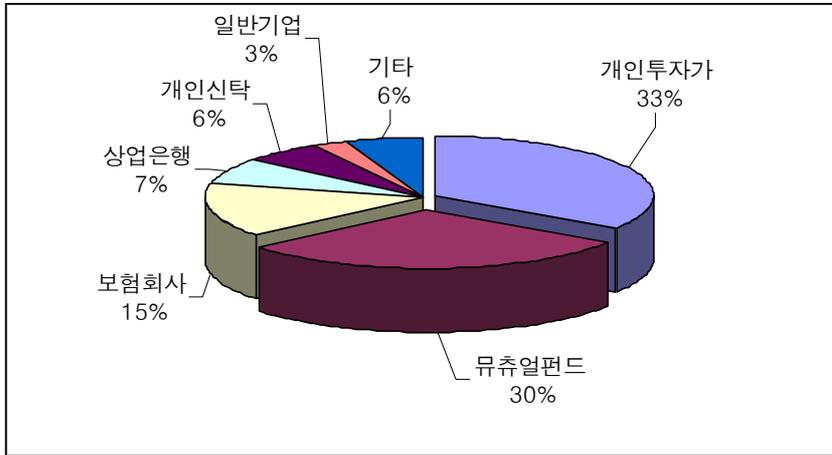
이러한 역사적 배경에서 도입된 조세감면채는 지방채의 가격경쟁력에 긍정적인 영향을 주며, 특히 1993년 세법개정에 의해 한계세율이 증가함에 따라 지방채 수요기반을 더욱 강화시키고 있다. 조세감면채의 수요자는 개인소득세의 한계세율이 높은 고소득자와 효과적인 절세수단이 필요한 상업은행, 보험회사 등 법인이다. 연기금은 세금우위를 이용할 목적으로 지방채에 투자할 유인동기가 미약하지만 일부 기관투자자나 고소득자는 충분한 투자동기로 작용하게 된다.

1999년말 현재 지방채 수요자는 간접적인 보유를 포함하여 개인투자가 33%, 뮤추얼펀드 30%, 보험회사 15%, 상업은행 7% 등 이들 4대 수요자가 85%를 점유하고 있다. 가계의 간접보유는 1980년 8.1%에서 1999년에는 33%로 급증하였다. 이는 금융혁신의 진전에 따라 수익성과 안정성을 충족시키는 금융상품의 개발이 있었기에 가능하였다³¹⁾. 조세감면채를 대상으로 한 개인투자자의 적극적인 참여는 지방채시장의 발전을 자극한바, 조세감면채 투자잔고는 1980년 27억달러에서 1998년 2,973억달러로 크게 성장하였다.

사)으로 설명하기도 한다. 1988년 연방최고재판소는 연방정부가 지방채의 이자소득에 과세하는 권한이 있다는 것을 인정하였는데, 이는 역으로 지방채 이자감면이 연방정부에 의해 인정된 소득세제상의 조세특별조치라는 해석도 가능하다.

- 31) 1980년대에 시작된 금융혁신은 금융산업에 대한 업무영역 장벽의 완화, 경쟁적 시장환경, 정보통신산업의 발전에 힘입어 유동성과 수익성, 안전성을 조화시킨 다양한 금융상품의 개발로 이어졌다. 금융환경의 급변은 지방채시장에도 영향을 주어 투자자의 참여도가 증가하고 변종된 형태의 지방채상품이 등장하게 되었다.

<그림 4-4> 지방채 수요구조 현황



자료: Federal Reserve System, *Flow of fund accounts of the united states*, 2000.

다음으로 미국의 지방채시장은 파산제도와 위험회피를 위한 민간신용보완기능이 발전해 있다. 미국의 연방파산법(U.S. Bankruptcy Code)은 자연인과 법인처럼 자치단체 역시 파산을 허용하고 있다.³²⁾ 연방파산법이 자치단체에 적용하는 파산은 ‘자치단체의 해산을 의미하는 것이 아니라 정부 형태를 유지하면서 연방파산법원의 감독하에 채무조정절차에 들어가는 것’을 의미한다. 여기서 채무조정절차란 채권자 혹은 상위정부가 임명한 법정

32) 연방파산법에 의한 파산은 ① 스스로 하는 임의신청과 ② 주법등의 규정상 신청기관이 ‘연방파산법으로 파산절차가 이루어진’라는 규정에 따라 신청하는 것, ③ 파산신청기관이 지불불능상태에 직면했을 때 가능하며, 이 3가지 조건의 충족여부는 파산법원이 심의하여 최종적으로 결정한다. 즉, 단지 채무불이행 상태에 있다고 해서 파산이 아니라 해당 자치단체가 스스로 파산신청을 하거나, 상위기관 혹은 채권자 등 타율에 의해서 파산신청을 요구했을 때 파산법원이 제반 상황을 검토하여 파산 여부를 결정한다.

관리인이 채권·채무관계를 정리하고, 채무상환을 위한 구체적인 실행계획을 수립·집행하는 일련의 과정을 지칭한다. 실행계획은 통상 임금삭감 및 인력감축, 불요불급한 투자사업의 재조정 등 비용절감이 핵심을 이루는 재정건전화계획이며 단체장의 권한을 법정관리인이 대체함으로써 실효성을 담보하고 있다.³³⁾

1975년 뉴욕시의 재정위기사 뉴욕주는 8억달러의 재정지원을 함과 동시에 자치단체지원공사(municipal assistance corporation; MAC)를 설립하였다. MAC는 뉴욕주의 신용을 배경으로 뉴욕시 대신에 지방채를 발행하여 필요재원을 조달하는 기능을 수행하였다. 동시에 뉴욕주는 재정관리위원회(financial control board)를 설치, 뉴욕시의 재정기능을 대행하였다.³⁴⁾ 위원회의 권한은 강력하여 예산안 부결이나 계약취소도 가능하였으며 재정위기사에 발행한 채권이 상환될 때까지 존재하였다. 1990년대에 재정파산이 발생한 첼시시, 뉴브릿지포트시, 오렌지카운티 역시 뉴욕주가 설치·운영한 비슷한 유형의 위원회가 핵심적인 역할을 담당하였다.

이처럼 지방채에 대한 파산법의 적용은 시장기능을 존중한다는 의미에서 긍정적으로 받아들일 수 있지만 다른 한편에서는 투자자의 위험부담을 가중시키는 역기능도 존재하는 것이 사실이다. 미국의 지방채시장은 지방채의 신용위험을 저하시키는 수단으로 신용보완(credit enhancement)을 적극 활용하는 방식으로 대처하고 있다. 신용보완이란 보다 높은 신용을 보유한 제3자가 신용도가 낮은 지방채의 신용력을 강화시키는 제도적 장치로써 지

33) 주정부의 재정지원에 의한 재정건전화는 주정부가 재정관리조직을 설립, 자치단체의 재정계획을 감시하는 유형과 주 파산관재인에 의한 재정건전화(특히, 법령화가 아니라 필요에 따라 주가 입법화)을 행하는 유형이 있다. 후자의 경우에는 시장을 해임하고 의회를 자문기관화(법정기능은 없음)하며 관재인에 재정계획권을 위임한다.

34) 재정관리위원회는 주지사, 주의회의장, 뉴욕시장, 주회계감사관, 시회계감사관, 3인의 민간인으로 구성하였다.

방채보증보험, 지방채은행의 상환보증, 주정부의 상환보증 등이 대표적이다.

보증보험을 중심으로 한 민간신용보완은 개인투자자가 지방채시장의 주류세력으로 등장함에 따라 1980년대부터 본격적으로 성장하였다. 특히, 1980년대 워싱턴공공전력(Washington Public Power Supply; WPPS)의 파산으로 대표되는 주정부 및 산하기관의 파산이 계기가 되었다.³⁵⁾ 장기지방채 신규발행의 경우 금융보증 비율은 1980년 2.5%에서 1990년 26.3%, 1999년에는 46.2%로 급증하였다. 금융보증을 받은 지방채는 신용도가 A 혹은 이에 근접하는 경우가 대부분이다. 일반보증채 가운데 금융보증을 받은 전후의 신용도 변화를 보면 펜실베니아주, 플로리다주, 일리노이주의 경우 금융보증을 받기 전은 Aa2이었으나 이후에는 Aaa로 상승하는 효과를 거두었다. 신용도의 개선은 조달비용의 하락과 함께 한계선상에 놓인 지방채는 투자적격등급으로 지방채발행 자체가 가능해지는 효과가 발생한다.

<표 4-5> 금융보증에 의한 주정부채 신용도 변화

주정부	기채 건수	보증된 기채건수	보증전	보증후
캘리포니아주	14	7	Aa3	Aaa
펜실베니아주	2	2	Aa2	Aaa
플로리다주	11	7	Aa2	Aaa
일리노이주	6	5	Aa2	Aaa
미시간주	1	1	Aa1	Aaa
뉴저지주	4	1	Aa2	Aaa

자료: Moody's Investor Service 자료로 재작성

35) WWPS는 원전 4호기와 5호기 건설을 위하여 수익채를 발행하였는데, 건설 중간에 건설비 증가, 오일쇼크 후의 전력수요 감소 등으로 파산에 직면하였다. 파산 규모는 22.5억달러에 달하는 대규모이었으며 이 가운데 2,500만달러는 민간금융보증보험사의 금융보증에 가입되어 있어서 개인투자자에게 금융보증의 의의를 확산시키는 계기로 작용하였다.

지방채발행이 매우 어려운 경우에는 주정부가 자치단체에 사회자본 정비를 촉진할 목적으로 주지방채은행(state bond bank)이라 불리는 공적금융기관을 설립, 신용력을 지원한다. 대체로 지방채발행이 어려운 하위 11개 주(네바다, 뉴햄프셔, 알래스카, 알칸소, 미시시피, 뉴멕시코, 버먼트, 와이오밍, 웨스트버지니아, 메인, 노스다코타)에서 지방채은행을 설립, 운영하고 있다. 일반적으로 지방채은행은 자치단체 차입수요를 초과하여 지방채를 발행하고, 수요분은 자치단체에 용자용으로, 초과분은 감채준비금으로 활용한다. 한편, 지방채은행의 가장 강력한 신용보완은 주정부가 최종적으로 채무상환을 보증하는 형태이다. 주정부의 신용력으로 지방채은행이 발행한 금융채를 보증하기 때문에 주정부 일반보증채와 동등한 신용력을 인정받지만, 반대로 채무불이행에 직면하면 주정부가 상환해야 하므로 Nevada지방채은행, New Hampshire지방채은행, 텍사스 수자원개발위원회(Texas water development board) 3개 기관에 불과하다.

Virginia자원공고를 제외한 16개 지방채은행에 보급된 주요 프로그램으로는 장기지방채의 공동발행사업이다. 자치단체가 지방채은행을 경유하여 장기채 공동발행을 하게 되면, 신용평가 수수료, 인쇄비, 변호사료 등 채권 발행비용의 절감효과, 소규모 채권으로 신용도가 낮거나 혹은 없는 자치단체가 개별로 채권을 발행하는 경우보다 투자가의 수요기반을 강화시키는 효과, 파산위험의 분산효과 등이 발생한다.

다음 <표 4-6>은 1999년 지방채은행의 신용도를 나타낸 것으로 최저 A에서 최고 Aaa에 걸쳐 있다. 대체로 지방채은행의 신용도는 주정부에 비하여 다소 미치지 못하지만 지방채시장에서는 충분하게 적용가능한 신용도를 보이고 있다. 메인주와 뉴햄프셔주 지방채은행과 같이 주정부채의 신용도와 동급수준을 유지하는 경우도 발견된다.

<표 4-6> 지방채은행과 주정부의 신용도 비교

지방채은행		주정부채	
알래스카 지방채은행	A	알래스카주	A1
콜로라도 수자원개발공사	Aaa	콜로라도주	기채안건 없음
메인 지방채은행	Aa2	메인주	Aa2
미시시피 개발은행	A1	미시시피주	Aa3
뉴햄프셔 지방채은행	Aa2	뉴햄프셔주	Aa2
오레곤 지방채은행	A2	오레곤주	Aa2
버몬트 지방채은행	A1	버몬트주	Aa1

자료: Moody's Investor Service 자료에 의해 작성

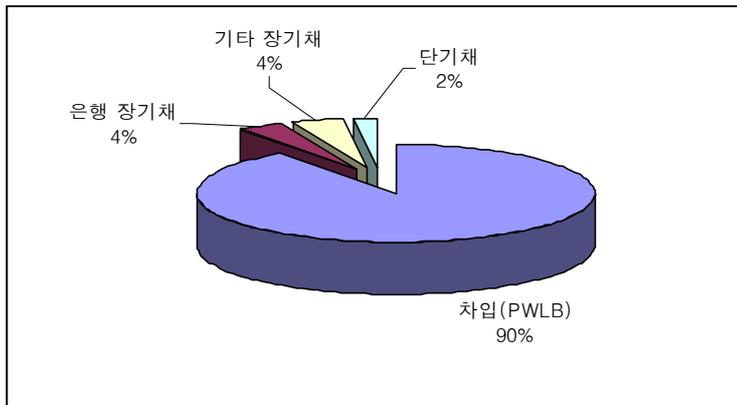
2. 영국

가. 영국 지방채제도의 기본개요

1970년대 이전에는 사업별로 발행규모를 제한하는 기채허가제를 운용하다가 대처정권 시기에 주택, 교육, 교통, 복지, 도시대책, 기타 6개 분야로 구분하여 각 분야별로 발행한도액을 설정한 capping제를 도입하였다. 그러나 capping제는 결국 지방채무 억제에 실패했다는 평가하에 1989년에는 다시 단위사업별 기채승인제도를 부활하여 지금까지 유지하고 있다. 어음(bills), 채권(bond), 저당증권(mortgages), 무담보채(debentures), 연금증서(annuities) 등 다양한 형태의 지방채발행은 가능하지만 중앙정부가 수립한 공공지출계획(public spending spendings)에 입각하여 발행규모와 기채사업을 통제받는다. 외화채는 재무부의 승인을 받아야 하며 모든 지방채는 자본지출 용도로만 발행해야 하는 소위 황금률(golden rule)이 적용된다. 예외적으로 징세의 시차등에 따른 단기적인 긴급자금수요에 대해서는 단기채 발행이 용인된다.

황금률의 적용으로 전체 세입에서 차지하는 지방채수입의 비율은 3%에 그치고 있다. 그러나 다음 그림에서 보듯이 자본지출만 보면 34%(기본기채허가사용액과 추가기채허가사용액의 합계)가 지방채에 의존함으로써 주요 투자재원으로 기능하고 있다. 영국의 지방채시장은 채권형식의 발행은 지방채잔고의 2%에 불과하며 증서차입에 절대적으로 의존하고 있다. 지방채시장이 간접금융에 절대적으로 의존하는 이면에는 공공사업융자위원회(PWLB; public works loan board)라는 중앙정부의 정책지원이 존재하기 때문이다. PWLB는 자치단체에 융자할 목적으로 중앙정부가 1875년 공공사업융자법(public works loan act 1875)에 의해 설립하였으며 2002년 현재 지방채의 90%를 융자하는 실질적인 지방채은행의 역할을 수행하고 있다.

<그림 4-5> 지방채 차입구조



자료: DETR, *Local Government Financial Statistics*, 2000.

PWLB의 용자재원은 국가대부기금(national loans fund)을 통하여 주로 국채로 조달한다. 용자이자율은 저이율과 고이율 2가지가 있는데, 저이율은 국채의 시장이율에 약간의 마진을 더하며 고이율은 시장금리를 약간 하회하는 수준으로 결정한다. 당해연도 기채허가액은 회계연도 초 순채무잔고(credit ceiling)의 4%를 가산한 규모이며 이것이 차입상한액이 된다. 이 차입상한액에서 채무변제준비금잔고를 공제한 액이 저이율대부액의 상한액이다. 공공사업용자위원회의 위원은 차입을 희망하는 자치단체에 변제능력이 있는가를 심사하며 원리상환금 징수를 관리한다. 그러나 실제로는 관련 중앙부처에서 허가한 사업에 용자를 결정하므로 위원회 자체가 심사권을 행사한다고 볼 수 없다.

나. 지방채허가제도

영국의 자치단체는 자치단체간의 상호계약에 의해 중앙정부가 허가한 지방채 발행액을 융통할 수 있다. 때문에 총액을 기준으로 자치단체 전체의 채무관리에 집중하며 개별 자치단체의 채무관리까지는 적극적으로 관여하지 않는다. 그 대신에 중앙정부는 일시차입, 채무부담 등 종전 지방채 범주에 포함시키지 않았던 간접적인 지방채를 포함시켜 총량적으로 규제하는 방식으로 대처하고 있다. 이와 함께 미래의 자금흐름, 현재 채무상태 및 상환계획, 여유자금의 효율적 운용계획 등 통합차입자금회계(consolidated loans funds)를 설치하도록 의무화하였다.

중앙정부는 공공지출계획에 입각하여 공공부문 차입필요액(PSBR: public sector borrowing requirement)을 산출하는데 이를 개별 중앙부처에 배분할 뿐 아니라 PSBR에 지방채를 포함시켜 국가차원에서 관리한다. 보다 구체적으로 설명하면 PSBR 내부에 자치단체 차입필요액(LABR:

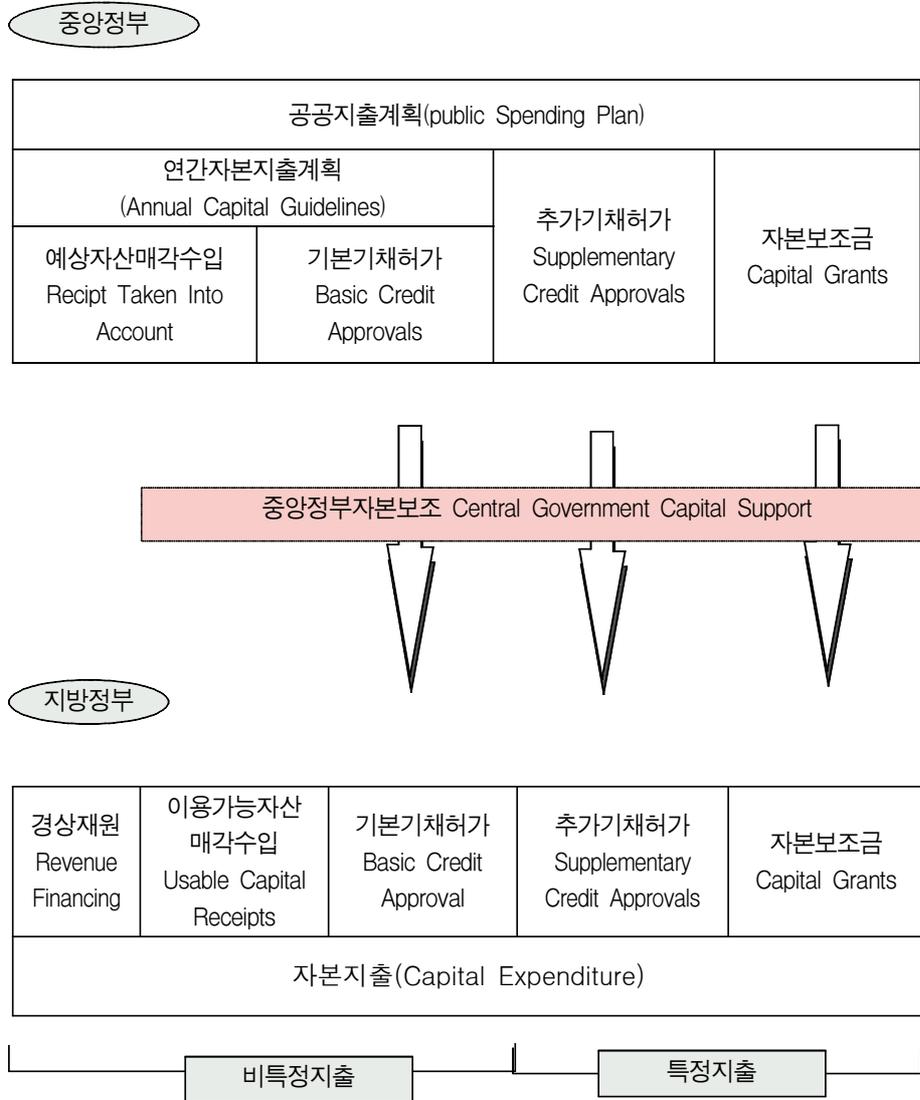
local authority borrowing requirement)을 설치하여 총량적으로 규제하는 것이다.³⁶⁾ 공공지출계획에는 각 중앙부처분 가운데 자치단체에 배분된 액과 자본특정보조금총액을 합산하여 ‘중앙정부 자본보조’로 표시한다. 각 중앙부처는 사업 우선도를 고려하여 기채허가총액 가운데 추가기채허가액 발행규모를 결정하고, 나머지 부분은 기본기채허가로 하여 환경교통부에서 각 자치단체에 배분한다.

기채허가에는 각 자치단체의 기채상한액만이 표시된 용도에 대하여 재량권을 인정한 기본기채허가(BCA; basic credit approval)와 각 중앙부처가 개별 용도를 지정하여 발행하는 추가기채허가(SCA; supplementary credit approval) 2종류가 있다. 기본기채허가는 주택(housing), 교통(transport), 교육(education), 개인사회복지서비스(personal social service), 환경·치안·문화서비스(environmental, protective and cultural services) 5개 block별로 결정된 연간 자본지출지침(ACGs; annual capital guidelines)에 기초하여 각 자치단체에 배분한다.

연간 자본지출지침은 특정재원(추가기채허가, 자본특정보조금)에 준비된 것을 제외한 개별 자치단체가 상정한 자본수요를 표시한 것으로 주택, 교통, 환경·치안·문화서비스 3개 block에는 환경교통부가, 교육block은 교육고용부가, 개인사회복지서비스는 보건부가 책정한다.

36) LABR은 자치단체 순외부차입액에서 보유하는 재정자산(예금, 유동자산 등)을 차감하여 산출한다.

<그림 4-6> 영국 자본재정의 구조



각 자치단체에 대한 기본기채허가액은 연간 자본지출지침 규모에서 자산매각수입(RTIA; receipt taken into account)을 공제하여 다음과 같이 결정한다. ACGs, RTIA 공히 총액은 사전에 결정되며, 이것을 일정 기준에 따라 자치단체에 분배하는 방식을 채택하는 시스템이다.

$$\text{기본기채허가 분배액} = \text{당해 자치체 ACGs} - \text{당해 자치체 RTIA}$$

RTIA 총액은 공공지출계획에 표시하는 한편, 연간자본지출지침총액에 대해서는 공공지출계획에서 결정한 기채허가총액에서 추가기채허가발행액(SCA)를 공제하고 RTIA 총액을 가산하여 결정한다. RTIA의 개별 자치단체 배분액은 전년도 중에 발생한 이용가능한 자산매각수입과 당해연도에 이월된 이용가능한 자산매각수입잔고를 자치단체마다 합산하여 이 액에 비례하여 산정한다.³⁷⁾

$$\text{ACGs 총액} = \text{기채허가총액} - \text{추가기채허가발행총액} + \text{자산매각수입}$$

(공공지출계획) (각 중앙부처가 결정) (공공지출계획)

한편, ACGs의 배분기준은 블록에 따라 상이한 공식을 적용하여 기계적으로 배분하는 것과 자치체 투자계획을 토대로 산정하는 블록이 있다. 각 블록별 연간자본지출지침 배분방법은 다음과 같다.³⁸⁾

37) 오래된 자산을 매각하여 동종의 자산을 취득하는 경우는 제외한다.

38) 계산상 자치단체에 배분된 ACGs에서 RTIA를 공제한 액이 (-)인 경우가 있는데,

주택 = 일반수요지수(generalised need index)를 토대로 배분

교통 = 자치단체 투자계획을 심사하여 결정

교육 = 자치단체 투자계획을 심사하여 결정

사회복지서비스 = 고령자인구를 가중한 인구수로 배분

환경·치안·문화서비스 = 다음 순서에 의한다

(1) 전년 비율에 기초하여 자치단체 유형별로 총액결정

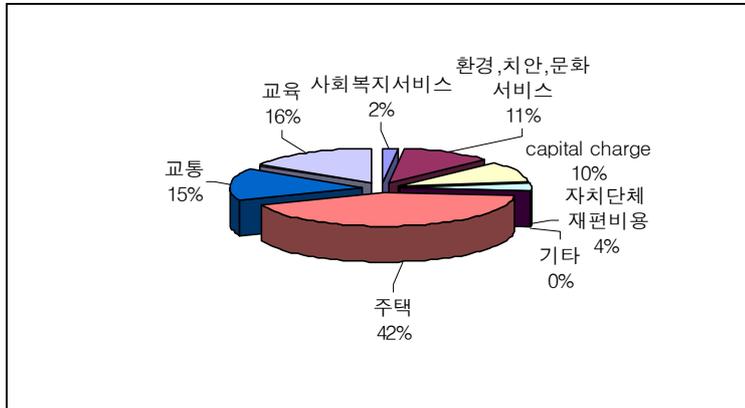
(2) 각 유형별 비율에 따라 각 자치단체에 배분

- 런던 : 매년 ACGs액
- metropolitan districts : 과거 3년간 실업자수
- unitary authorities, counties, districts : 매년도 인구수

ACGs는 BCA를 분배하기 위한 간단한 지표이며 법적으로는 자치단체 세출수준을 구속하는 것은 아니다. 그러나 서비스 블록별로는 자치단체 투자계획이 기본이 되며 그 계획에 기초하여 발행한 기본기채허가액을 다른 용도로 쓰는 것은 실제상 곤란하다. 때문에 익년도 이후의 분배액에 미치는 영향을 고려하여 많은 자치단체는 ACGs를 고려한 세출을 시행하고 있다. 한편, 지방채 발행현황을 살펴보면 주택이 40%를 점유하며 교육 16%, 교통 15%, 환경·치안·문화 11%로써 이들 투자사업이 지방채사업의 주류를 이루고 있다.

기본기채허가액의 최소치는 법률상 0으로 처리한다.

<그림 4-7> 지방채사업의 구조



추가기채허가액은 중앙부처별로 다른 발행방법을 택하고 있다. 중앙부처에 따라서는 경쟁체제를 유도하여 특정사업용 자금을 지원하기도 한다. SCA의 경우에도 교부를 받은 자치단체는 다른 재원으로 충당가능한 경우는 이 권리를 행사하지 않을 수 있다. 실제로 자치단체의 방침에 따라 어느 정도 차이가 있으며 허가를 받아도 기채를 하지 않은 자치단체나 반대로 허가액을 전부 발행하는 자치단체가 있는가 하면 다른 자치단체가 사용하지 않은 미사용분을 양수하여 허가액 이상으로 자본지출을 하는 자치단체도 있다. 기채허가액의 실제 사용비율은 자치단체 전체로 볼 때 1998년 95%, 1999년 89%이다. 이처럼 현 제도는 자본지출의 수준 자체를 직접통제하는 것이 아니라 자치단체 채무총액을 관리하는데 중점을 두고 있다.

다. 재정파산방지장치

1989년 지방자치·주택법(local government and housing act

1989)에서 자치단체가 재정적으로 상환불능 사태에 직면한 경우(47조 1항)나 위법한 차입을 한 경우(44조 6항) 그 변제에 대해서는 자치단체의 현재 및 장래 모두의 경상세입으로 충당해야 한다. 이 규정은 리스채무에 대하여 적용된다.³⁹⁾ 이와 함께 지방자치·주택법에 의하여 자치단체는 채무변제준비금(PCL; provision for credit liability)을 의무적으로 설치해야 한다. PCL은 채무의 원금상환을 충당하거나 리스료 지불에 충당한 경우에는 점진적으로 축소하는 것이 인정된다. 이자비용은 충당이 인정되지 않으며 경상회계에서 직접지불한다.

준비금의 적립방법은 경상회계에서의 강제적립, 자산매각수입에서 강제적립, 승인외 투자에 대한 강제적립 3가지가 있다. 경상회계에서 강제적립은 최저경상수입적립금(MRP; minimum revenue provision)이라 하며 채무잔고에서 채무변제준비금잔고를 공제하여 계산한 순채무액(credit ceiling)의 일정비율을 매기 경상회계에서 강제적립하는 것이다. 순채무액은 발행목적이 주택과 주택 이외로 구분하여 계산하며 적립비율은 주택관계 순채무액의 2%, 주택 이외 순채무액의 4%로 규정하고 있다.

자산매각수입은 전액을 재투자용으로 사용할 수 없으며 법령으로 정한 비율을 PCL에 적립해야 한다. 적립율은 주택매각수입은 75%, 기타 자산매각수입은 50%이다. 단, 자산을 매각하여 새로운 동종의 대체자산을 취득한 경우에는 적용되지 않는다. 자산매각수입에서 채무변제준비금 적립액을 공제한 나머지가 이용가능한 자산매각수입인데, 자치단체가 실제 재투자 용

39) 1990년 현 제도를 도입할 때 공공지출계획을 기초로 자치단체의 자본지출을 직접 통제하는 방법을 동원하였으나 자치단체는 리스계약 등 임차료와 같은 형태로 경상회계에서 지출하는 편법을 동원하는 규제회피가 증가하였다. 이에 따라 현행 법은 리스계약에 대하여 장래지불액을 현재가치로 할인한 총액을 초기비용으로 계산하여 전체를 자본지출과 동일하게 취급하고 있다.

도로 활용할 수 있는 것이 이 부분이다.

영국은 자치단체가 보유한 여유자금에 대하여 투기적인 운용을 회피할 목적으로 승인투자라고 하는 제도를 운용하고 있다. 승인투자에는 법으로 은행예금, 타 자치단체 용자, 중장기국채 등을 지정하고 있다. 자치단체는 자기재량으로 다른 분야에 운용하는 것도 가능하지만 이러한 승인외투자(non-approval investment)를 행하는 경우에는 투자액의 50%에 상당하는 액을 PCL로 적립해야 한다.

라. 지방채 발행규모에 대한 규제

1989년 지방자치·주택법에 의거하여 당해연도 순채무총액의 상한과 단기차입액의 상한은 지방의회의 의결사항으로 규정하고 있다. 동시에 개별 자치단체 채무잔고를 규제하는 수단으로 채무잔고상한(ACL; aggregated credit limit)제도를 운용하고 있다. 즉, 자치단체는 회계연도 중간의 이 하의 산식으로 계산된 규모를 초과하여 신규 지방채 발행이 불가능하다.

$$\text{ACL} = \text{회기초 순채무액(credit ceiling)} + \text{단기차입상한액} + \text{기채허가사용액} \\ + \text{승인투자잔고} + \text{현금} - \text{이용가능자산매각수입잔고}$$

여기서,

$$\text{회기초 순채무액} = \text{초기순채무액(initial credit ceiling)} + 1990\text{년 이후} \\ \text{기채허가 사용액} - 1990\text{년 이후 채무변제준비금 적립액}$$

$$\text{초기순채무액} = 1990\text{년 4월 1일 현재 채무잔고} + 1990\text{년 4월 1일 현재} \\ \text{리스등의 채무잔고} - 1990\text{년 4월 1일 현재 자치단체가} \\ \text{임의로 적립한 채무변제를 위한 기금잔고}$$

상기 산식은 1989년 이전에는 리스계약을 자본지출로 인식하지 않았고, PCL의 규정이 없었기 때문에 동 제도가 도입된 1990년 4월 1일을 기점으로 산정한 순채무잔고를 토대로 한다. 공식상 기채허가액은 완전히 고려하고 있으며 단기차입의 상한은 자치단체 자신이 결정하는 것이므로 스스로가 필요로 하는 기채를 대상으로 직접적인 규제를 가하는 것을 목적으로 하지 않는다.

기채허가는 발행된 연도에 한하여 유효하며 이용가능자산매각수입은 익년 회계연도에 이월이 가능하므로 자치단체는 임의로 사용할 수 있는 이용가능자산매각수입을 온존시키고 싶은 유인이 작용한다. 이 때문에 이용가능자산매각수입이 있으면 이를 재원으로 사용하지 않고 새로운 차입을 하는 경우도 고려된다. 이러한 사태를 예방하고자 공제항목으로 이용가능자산매각수입이 설계된 것이다.

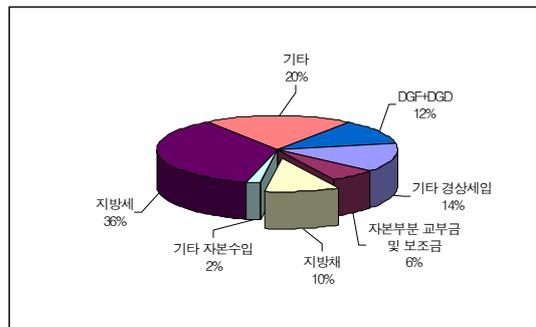
전술한바와 같이 영국의 지방채제도는 자본투자사업을 중심으로 한 예산 통제방식 위주로 운용하고 있다. 일차적으로는 국가 전체 공공부문의 채무 수요를 파악한 후, 개별 자치단체에 대한 적정 지방채규모를 산출하고 이를 중앙정부가 허가하거나 자본예산을 통제하고 있다. 물론, 단위사업별로 지방채발행을 허가하는 것은 아니지만 공공지출계획을 토대로 한 자본예산의 통제는 지방채의 자유로운 발행을 제약시키는 것이 사실이다. 이에 따라 현재의 블레어 노동당정권은 기채허가제도를 폐지하여 원칙적으로 자유로운 지방채발행을 용인하고 자치단체 스스로가 관련 지표를 활용하여 자주적으로 관리하는 방향으로 제도개선을 강구하고 있다.

3. 프랑스

가. 프랑스 지방채제도의 기본개요

1982년 이전까지는 기채승인제도를 유지하였으나 이후 합법성을 중심으로 한 사후감사 위주의 지방채 자유화정책으로 전환하였다. 그 결과 오늘날 프랑스의 지방채제도는 자치단체의 자율성이 가장 높은 수준을 유지하고 있다. 원칙적으로 지방의회가 지방채 발행의 승인권을 행사하며 발행총액, 이자율, 발행기관의 선정 등 모든 내용이 자치단체의 자율적 판단에 따라 이루어진다. 특히, 1986년에는 지방채에 대한 가격보조(이자율 혜택)를 폐지함에 따라 경쟁적인 지방채시장으로 전환하였다. 이에 따라 지방채의 상품성이 제고되고 다양한 채무관리전략이 가능하게 되었으며 지방재정의 주요 세입원으로 기능하고 있다. 1997년 지방공공단체(Commune, Département, Région)가 발행한 지방채는 731억 프랑으로 세입의 10%, 자본지출의 28%를 점유하고 있다.

<그림 4-8> 프랑스 지방재정의 세입구조(도광역단체)



주: DGF : 경상종합교부금, DGD : 지방분권종합교부금
 자료: 財務總合研究所(2002)에서 재인용

반면에 1990년부터 앙굴렘(Angoulême)이 재정위기에 직면함에 따라 자치단체의 재무구조에 대한 심층분석이 이루어지는 계기로 작용하였으며 금융기관의 과당경쟁이 완화되고 재정의 건전성에 기반을 둔 선별작업이 이루어지고 있다. 완전한 기채자율권의 대응조치로서 일종의 재정분석·진단 제도가 중앙정부 차원에서 이루어지고 있다. 동 제도는 부분적인 신용평가 기능을 발휘하며 중앙정부 뿐만 아니라 공공적 성격의 지방채은행에서 활발하게 응용되고 있다. 이는 프랑스의 지방채제도가 사전통제방식은 폐기하였으나 간접적·사후적인 평가·감독기능으로 전환하였음을 말해준다.

나. 지방채제도의 발전과정

1) 1982년 이전 : 기채승인제도

1982년 이전에는 기채승인제도를 운용하였다. 승인기준은 특정 지표의 기준치를 적용하는 행정적 통제방식으로 오늘날 우리 나라의 승인제도와 유사한 시스템이다. 그 대신에 프랑스의 지방채는 중앙정부로부터 특별금리혜택을 지원받았다. 그러다가 1976~1982년 시기에 포괄승인제를 도입함으로써 기채자율의 토대를 구축하기 시작하였다. 1976년부터 공공지방채금융기관인 저축금고기금(CDC)이 주민 1만명 이상의 기초자치단체에 대하여 부분적인 포괄승인제(prêts globalisés)를 개시하였다.

프랑스의 자치단체가 지방채를 발행하기 위해서는 다음의 의무사항을 준수하여야 한다. (i) 민간금융기관에서 차입은 국가임명지사의 사전허가가 필요하며, (ii) 발행대상은 원칙적으로 사업마다 특정하고, (iii) 차입이자율 상한선을 적용하며, (iv) 기채사업은 국가보조사업과 연결시켜 공공지방채금융기관이 저이율로 융자하였다. 동시에 국가정책의 통합성을 위하여 국

고보조금 대상사업에 한하여 공공지방채금융기관이 지원혜택을 줄 수 있도록 제한하였다.⁴⁰⁾ 이는 국가보조사업에 선정되어야 지방채발행이 가능했다는 것을 말해준다.

2) 1982년 지방자치법 이후의 지방채제도

그러나 지방채제도와 국고보조제도를 연동화시키는 제도는 국고보조금을 각 사업별로 더욱 세분화시킴으로써 효율성을 저하시키는 결과를 초래하였다. ‘지방분권법’이 제정된 1982년부터는 기존의 사전승인에서 사후통제방식으로 전환하는 지방채 발행권의 자율화를 추진하였다. 지방채와 국고보조금의 연동제도를 폐지하고 자치단체는 어떤 제약도 없이 이자율과 상환조건의 교섭이 가능한 자유로운 지방채 발행권을 확보하였다. 그렇다고 해서 프랑스의 지방채제도가 ‘자유방임의 상태’는 아니며 기채발행권은 자율화되되 사후적으로 엄격한 감독시스템을 작동시키는 간접적 관리방식으로 전환한 것으로 받아들여야 할 것이다.

1982년 지방분권법이 제정되면서 자치단체를 위한 지방채제도 역시 이전의 모든 규제를 폐지함에 따라 투자적 경비를 마련하기 위한 지방채발행 절차가 보다 유연성을 갖추게 되었다. 지방의회가 기채를 승인한 경우 기채 총액, 이자율, 지방채 발행기관의 선정 등 모든 사항이 자치단체의 자율적 의지로 가능하게 되었다. 그러나 다음에 열거하는 최소요건은 충족시켜야 한다.

(i) 채무상환비용은 반드시 자치단체의 예산계정상 의무적 경비로 반영해

40) 엄격한 규제의 보상책으로 예금공탁금고(CDC), 농업금고(CA), 공제금고(CM)에서 저리자금을 공급하였다. CDC와 CA는 국고보조사업으로 선정된 기채사업에 대해서는 시장에 비하여 1~6% 낮은 이자율로 융자해 주었다.

야 한다. (ii) 경상예산과 자본예산 각각에 대하여 실질적인 균형예산준칙을 준수해야 한다. (iii) 지방채는 자본계정, 즉 공공투자사업에 한하여 발행해야 하는 ‘황금률’을 준수해야 하며 경상적자를 보전할 목적의 기채는 불허된다. (iv) 시장공모채는 발행규모가 최저 2억프랑 이상이어야 한다. (v) 자치단체 상호간의 지방채발행은 금지된다. 단, 공공사업에 한하여 Région지사의 승인하에 자치단체 상호간의 지방채발행은 가능하다. (vi) 발행금리의 상한선을 준수해야 한다.⁴¹⁾

다. 지방채시장

프랑스 지방채시장의 가장 큰 특징은 중앙정부 차원에서 설립한 각종 공공지방채금융기관이 활동하며, 기채발행권의 자율권에 의한 다양한 지방채 금융상품이 개발·유통되고 있다는 점이다. 지방채시장에서 최대 자금공급원은 시장점유율이 35~40%인 DEXIA이다. DEXIA는 당초 공기업 형태인 프랑스 지방자금은행(CLF)이 1993년 민영화된 지방채 전문금융기관으로 민영화에도 불구하고 아직도 공공적 성격이 남아있다. 이밖에 지방채시장에서 시장점유율 2위인 예금공탁금고(CDC), 저축금고(CE), 농업금고(CA) 등 공공지방채금융기관이 주요 수요기반을 지탱하고 있다.

41) “계약이 이루어진 시기에 금융활동상 제시된 평균실질이자율(taux effectif moyen)의 1/3을 초과하는 경우” 고율의 지방채(prêt usuraire)로 분류한다.

<표 4-7> 프랑스 지방채시장의 수요구조

인수주체	비율(%)		
	꼬문 (Commune)	데빠르트망 (Département)	레지옹 (Région)
프랑스지방은행(LLF)	38.5	42.1	32.3
예금공탁금고(CDC)	19.5	5.6	12.0
저축금고(CE)	10.7	8.4	9.5
농업금고(CA)	10.7	9.1	7.1
프랑스부동산은행(CFF)	4.6	3.1	2.6
일반은행 및 유사기관	8.4	21.2	16.4
보험회사	0.4	0.9	0.0
시장공모채	2.1	4.2	15.3
기 타	5.0	5.5	4.9
지방채잔고 (10억프랑)	342.9	148.8	57.6

자료: *Les collectivités locales en chiffres* 2000.

프랑스 지방자금은은행은 금융채를 발행한 재원으로 지방채를 인수하며, 예금공탁금고는 예금 및 각종 공적기금이 용자재원이다. 1923년부터 활동한 농업금고의 경우 농업부의 공공사업에 전문화된 지방채금융기관이다. 지방채 인수기관은 계층별로 다소 상이한데, 공통적으로 CLF가 최대 인수기관이지만 데빠르트망과 레지옹은 상업은행에의 의존도가 높은 반면에 꼬문은 공공지방채금융기관에의 의존도가 높다. 특히, 레지옹은 시장공모채가 15.3%에 달할 정도로 채권시장 활용도가 높게 나타나고 있다. 이는 재정여건이 양호한 광역단체는 금융시장 접근이 용이하기 때문이다.

한편, 1986년 특별금리 지방채발행의 폐지 이후에 지방채시장은 상호간 경쟁체제로 돌입함에 따라 구조적인 변화를 경험하기 시작하였다. 지방채제도의 자율적 운영은 자치단체로 하여금 발행기관 뿐만 아니라 다양한 지방채 상품이 등장하여 과거보다 다양하고 풍부한 선택의 폭을 갖도록 하였으

며, 그 결과 자치단체들은 과거와는 다른 새로운 경영행태를 보이기 시작하여 전문적인 재테크 전략과 금융위기에 대처하는 부채경영전략을 습득하기 시작하였다. 먼저 지방채가 일반 금융상품과 동등한 취급을 받게 됨에 따라 다양한 지방채상품의 개발이 촉진되었다. 이자율변동이나 환율변동에 대한 위험회피적 금융상품, 예를 들어 옵션(option)형 지방채상품, 변동금리형 지방채상품, 스왑(swap)형 지방채상품 등이 도입되었다.

지방채 발행물량은 1994년 981억 프랑을 정점으로 감소추세로 반전함에 따라 1999년에는 720억 프랑을 기록하였다. 세출대비 지방채의 비중도 1994년 13.5%에서 1999년에는 8.9%로 하락하였으며 투자수입에 대한 지방채의 비율은 54.2%에서 49.6%로 하락하였다.

<표 4-8> 프랑스 지방채무의 변화추이

(단위: 10억 프랑, %)

연도 구분	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년
지방채(A)	82.6	98.1	73.7	79.8	72.9	67.5	72.0
투자수입(B)	164.4	181.1	151.8	153.7	141.9	138.1	145.3
총지출(C)	684.7	727.0	716.4	749.37	763.0	778.2	806.8
A/B	0.502	0.542	0.486	0.519	0.514	0.489	0.496
A/C	0.121	0.135	0.103	0.106	0.096	0.087	0.089

자료: 한국지방행정연구원(2002)을 재인용.

라. 지방채 사후관리제도

프랑스에서 공식적인 ‘자치단체 파산제도’는 존재하지 않는다. 그럼에도 불구하고 지방채시장은 중앙정부가 묵시적으로 최종대부자로서 재정지원을

할 것이라는 기대와 자체 전문인력 및 심사기법의 부족으로 과도하게 발행 물량을 인수하였다. 그러다가 1990년 앙굴렘이 재정위기⁴²⁾에 직면하게 된 후 자치단체의 재정위기 요인, 부채관리의 필요성 등에 대한 인식을 달리하게 되었다. 지방채시장의 무분별한 인수와 발행에 제동이 걸리고 중앙정부 차원에서도 재정위기를 체계적으로 관리할 필요성이 대두하였다.

1993년 도입된 소위 ‘재정위기진단 경보네트워크(réseau d’alerte)’가 바로 지방채의 사후관리시스템이다. 동 제도는 순수하게 행정내부의 도구로서 재정상태가 어려운 자치단체, 잠재적으로 예산적자가 확대될 수 있는 자치단체를 식별하는데 목적을 두었다. 현재 인구 1만명이 넘는 884개의 자치단체를 대상으로 채무 및 재정상태, 예산구조 및 경직성, 세수압력 3개 영역으로 나누어 재정위기진단 경보네트워크를 적용하고 있다.⁴³⁾

▣ 채무 및 재정상태

- 1998년 12월 31일 현재 (부채총액/실질경상수입)
- (채무상환액/실질경상수입)
- 현재자율재정력(MAC, marge d’autofinancement courant) =
(실질경상지출 72항과 79항의 수입+부채상환액/경상수입액)

42) 앙굴렘시장은 도시재건을 목적으로 적극적인 문화진흥책, 사회정책을 실시한바, 1,400억프랑의 자금을 차입하여 1990년에 지불정지를 당하였다. 앙굴렘시 채권자들은 중앙정부에 변제를 요구하였으나 프랑스 재무부는 지방분권법 이후 지방채를 중앙정부가 변제할 의무가 없다는 입장을 취하였다. 그 대신에 데파르트망지사는 해결책을 찾기 위하여 금융기관과 협의하였다. 채무액이 거대하였기 때문에 민간은행은 채권변제의 reschedule을 받아들였을 뿐 아니라 원리금의 손실도 감수해야 했다. 이 사건은 지방재정에 관련된 인사들에게 큰 충격을 주었고, 지방채는 위험이 동반된다는 것을 재인식시켰다.

43) 프랑스 내무부의 자치단체 지방총국에서 이들 대상 자치단체에 관한 재정정보를 다루고 있으며 계속적으로 진단지표들을 수정해 가고 있다.

■ 세수압력(pression fiscale)

- (기초자치단체+자치단체간조합)의 4개 직접지방세액/세수잠재력

■ 예산구조 및 예산경직성

- (인건비+부채이자)/실질경상지출
- (지역기업의 사업지출액을 제외한 실질경상지출/주민수)

지방채에 대한 간접규제수단으로 지역회계검사원(comptable public)을 지적할 수 있다. 지역회계검사원은 자치권과 재정통제 사이의 균형을 목적으로 지방분권법이 제정된 1982년에 설립하였다. 지역회계검사원의 일차적인 목적은 재정운영의 경제성, 효율성, 효과성을 통제·지원하는데 있으며 지방채와 관련된 기채사업의 정책효과나 건전도가 감사대상에 포함된다. 지역회계검사원은 예산집행을 통제함과 동시에 지방재정에 대한 의회의 기능을 지원한다. 이 과정에서 지방채 관리시스템을 분석하고 관리하는 기능이 자동적으로 수반되는 것이다. 그렇다고 해서 지역회계검사원이 직접적인 규제를 가하는 것은 아니며 감사결과를 지방의원이나 지역신문에 공개함으로써 재정운영의 투명성과 간접적인 견제가 이루어지도록 지원하는 기능을 발휘한다.

4. 독일

가. 지방재제도의 개요

연방국가로서 독일의 지방재제도는 주정부(Land)와 자치단체(Kreis와 Gemeinde)를 분리하여 생각할 수 있다. 전통적으로 독일의 지방재정은 기본법 제109조에 따라 ‘연방과 주는 재정적으로 상호독립이다’라는 인식에서 출발한다. 따라서 지방채 역시 주정부에 대한 연방정부의 직접적인 개입은 없다. 다만, 연방정부와 마찬가지로 주정부도 지방채발행은 자본투자사업에 한정된다. 독일에서도 이른바 황금률이 적용되는 것이다.

기초자치단체의 지방채 발행은 주정부가 자율적으로 판단하도록 일임하고 있다. 일반적으로 기초자치단체의 지방채는 자본계정 내에서 발행해야 하며 발행물량은 매년 주정부가 정책적으로 판단하여 상한액을 규제한다. 구체적으로 투자지출, 투자촉진책, 차환채 용도로 발행해야 한다. 통상 지방채 총액은 주정부가 기초자치단체의 예산승인 과정에서 통제하는데, 이때 자체세입의 1/7을 초과하지 않는 범위에서 발행물량을 허가하는 포괄허가제가 적용된다. 따라서, 독일의 포괄허가제는 지방채잔고 기준이라기 보다는 매 회계연도 당해 자치단체의 연간 발행상한액이 된다.

포괄허가제는 개별 투자사업이 아니라 재정운영기조, 자치단체 재정여건, 투자계획 등을 종합적으로 고려하여 자본계정내에 발행가능한 총액으로 허가한다. 헝센주의 경우 5개년 재정계획에 포함된 세수동향이나 경사회계 상황, 적립금잔고, 차입금 상황 등으로 허가액을 판단하며 경우에 따라서는 세출삭감이나 투자억제 등의 조건을 추가하기도 한다. 그러나 모든 주정부가 자치단체의 지방채 발행총액을 규제하는 것은 아니다. 최근 Nordrhein-Westfalen주는 이러한 허가제도를 폐지하여 기초자치단체의 기재권한을 대폭 확대하였다.

나. 지방채시장

주정부에 관한 발행권의 자율성은 상당 수준으로 확보하고 있으나 기초자치단체의 기채자율권은 주정부가 일정 부분 통제하고 있다. 이런 이유로 주정부의 지방채무는 다른 선진국에 비하여 비교적 과다한 실정이다. 연방정부 공채의존도는 1998년 현재 2,433억마르크에 37.8%이며 주정부는 948억마르크에 공채의존도는 17.5%, 기초자치단체는 179억마르크에 5.9%이다.⁴⁴⁾ 공적부분 총채무잔고는 2조 2,564억마르크에 GDP대비 59.6%인바, 이 가운데 연방정부가 42%, 연방특별자산이⁴⁵⁾ 23%이며 주정부는 연방정부의 과반을 상회하는 27%에 달한다. 반면에 기초자치단체는 7%이다.

<표 4-9> 주요 채무관련지표

구 분	연 도	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년
	지방채잔고 / GDP					
- 연방정부		21.2	21.0	21.4	23.2	25.2
- 주정부		13.2	13.6	14.3	15.3	16.3
- 기초자치단체		4.7	4.6	4.6	4.7	4.4
지방채비비율						
- 연방정부		10.0	11.3	10.7	12.1	12.3
- 주정부		6.1	6.3	6.5	7.1	7.7
- 기초자치단체		3.4	3.4	3.4	3.5	3.9

자료: Finanzbericht, BMF, *Statistisches*, 2000.

44) 공채의존도는 기채수입/세입(기채수입 포함)으로 시산한다.

45) 연방특별자산에는 과거 동독의 주택공사 부채를 승계하거나 국영기업 민영화를 위한 負의 유산상환기금(Erblastentilgungsfonds), 철도민영화 과정에서 국영철도의 부채를 승계한 연방철도자산(Bundesisenbahnvermögen), 동독지역에 대한 재정조정을 목적으로 설치한 독일통일기금(Fonds Deutsche Einheit) 등이 포함된다.

다음으로 독일의 지방채시장은 간접금융시장으로부터의 차입형태가 주류를 이루고 있다는 사실이다. 연방정부는 직접금융시장에서 채권발행에 의한 투자재원을 96.5%에 달할 정도로 핵심적인 금융수단으로 활용하지만 주정부나 기초자치단체는 대부분 은행차입에 의존하고 있다. 예를 들어 주정부는 직접차입비율이 81.9%, 기초자치단체는 98.6%이다. 주목할만한 현상은 독일의 지방채시장에서도 저축은행이나 중앙이체은행과 같은 공공적 성격의 지방채전문은행이 매우 활발하게 활동하고 있다는 사실이다. 저축은행은 기초자치단체가, 중앙이체은행은 주정부가 직접적으로 통제가능하기 때문에 이들에의 의존도가 매우 높은 실정이다. 이로 인하여 도덕적 해이에 의한 소위 ‘연고차입(connected borrowing)’의 문제가 구조적으로 잠재되어 있다. 독일 지방채시장에서 연고차입의 문제는 지방재정의 위기와 자원배분의 비효율성을 잉태하며, 실제로 최근 일부 자치단체의 재정위기가 사회적인 문제로 대두하고 있다.

<표 4-10> 독일 지방채시장의 구조

(단위 : 백만마르크)

발행형태	발행기관		기초자치단체	
	주정부	비 중(%)	비 중(%)	비 중(%)
직접차입	504,046	81.9	163,591	98.6
국내은행, 저축은행	479,100	77.8	158,224	95.4
국내주택저축조합	39	0.0	1,528	0.9
국내보험회사	6,949	1.1	467	0.3
해외기관	13,471	2.2	26	0.0
기타	4,217	0.7	3,346	2.0
채권발행	111,580	18.1	2,315	1.4
기타	-	-	-	-
합계	615,626	100.0	165,906	100.0

자료: Finanzbericht, BMF, *Statistisches*, 2000.

Bremen주와 Saarland주가 대표적으로 이들은 공채의존도나 지방세수에 대한 이자비율이 다른 주에 비하여 2배를 상회할 정도로 재정상태가 급격하게 악화되었다. 모두에서 기술한대로 독일의 기본법은 연방과 주가 재정적으로 상호독립원칙을 견지하고 있다. 따라서 원칙적으로 재정위기를 대상으로 한 연방 차원의 특정화된 제도가 존재할 수 없지만 1992년 헌법재판소의 판결에 의해 연방보충교부금을 지원한 경험이 있다.⁴⁶⁾ 그 대신에 이들 2개 주정부는 재정재건계획을 수립, 경상지출의 엄격한 통제가 이루어져야 하며 이행실태를 매년 재정계획위원회에 보고해야 한다.

5. 일 본

가. 일본 지방체제의 기본개요

우리 나라 지방채 관리양식의 모태로써 일본의 지방체제는 기채승인제를 유지하고 있다. 단위사업별·자치단체별로 중앙정부가 기채승인권능을 행사하며 행정적으로 직접규제하는 정책방향도 우리와 큰 차이를 보이지 않고 있다. 비모채주의를 원칙으로 한 지방채정책을 견지한다는 점도 동일하다. 다만, 역사적으로 두 차례에 걸친 재정위기를 경험하면서 지방채의 보편성이 확산되었고 이에 따라 비교적 관대한 승인기준을 적용한다는 점, 지방교부세를 이용하여 지방채 상환비용을 일부 보전할 정도로 지방채무가 과중하다는 점에 차이가 난다.⁴⁷⁾

46) 독일 헌법재판소는 '극단적으로 재정상황이 악화될 때'에 한하여 재정지원이 가능하다고 해석하였다.

47) 일본의 지방채무는 1950년을 전후하여 시정촌 합병정책의 실패와 1970년대 1차

일본의 기채승인제도 역시 적채사업과 적채단체의 개념을 원용하여 승인 기준을 적용하나 실제로는 건전성에 큰 문제가 없는 한 자유로운 기채발행이 가능하다고 볼 수 있다. 적채사업은 지방재정법(제5조)에 지방공영기업의 재원, 출자금 및 대부금의 재원, 차환채, 재해대책, 공공시설 및 공용시설 5가지로 제한하고 있으나 각종 특별법으로 거의 제한이 없을 정도로 다양한 기채사업을 추진할 수 있다. 세입결합채(재해대책기본법), 퇴직수당채(지방재정재건축진특별조치법), 오지대책사업채(오지에 관한 공공적 시설의 종합정비를 위한 재정상의 특별조치등에 관한 법률), 과소대책사업채(과소지역진흥특별조치법), 지역개선대책사업채(지역개발특별조치법), 공해방지사업채(공해방지에 관한 재정상의 특별조치에 관한 법률) 등이 특별법에 근거하여 발행이 가능한 대표적인 적채사업이다.⁴⁸⁾

적채단체는 기채제한비율이 과거 3년간 평균 20%를 기준으로 한다. 기채제한비율은 우리 나라의 지방채상환비비율과 유사한 개념으로 기본적으로 상환능력과 건전성을 측정하는 지표이다. 지방세징수율, 기채충당률도 우리와 마찬가지로 적용하지만 핵심지표는 기채제한비율이다.

나. 기채승인기준

적채성을 충족한 경우라 해도 차입금에 지나치게 의존하는 사태를 방지할 목적으로 ‘예산이 정하는 바에 의하여 기채하고’, ‘기채목적, 한도액, 기

오일쇼크에 의해 급증하였으며 1990년대 들어와서는 전후 최대의 경기침체를 극복하기 위한 경기부양책을 실시함에 따라 건전성이 급격히 악화되고 있다.

48) 사실 시정촌합병, 오일쇼크, 공채발행에 의한 경기부양 등 대외적 요인이 지방채의 급증을 초래하였지만 다른 한편으로는 이러한 특별법의 예외규정이 제도적으로 방치한 부분도 있다. 대외적 충격이 가해질 때 마다 이러한 예외규정을 신설하였으며 이것이 외부충격을 더욱 확산시키는 요소로 작용하였다.

채방법, 이자율 및 상환방법을 예산에 정하고 기채규모와 내용에 대해서는 주민자치로 통제하도록 규정하고 있다(지방자치법 230조). 기채승인은 물론 기채방법, 이자율, 상환방법 등을 변경하고자 할 경우에는 도도부현과 지정도시, 특별구는 총무성의 허가를 받아야 하며 시정촌은 도도부현의 허가를 받아야 한다(지방자치법 250조). 광역자치단체가 기초자치단체의 기채허가권을 행사한다는 점이 우리와 다른 점이다.

일반적인 방침으로 계속사업 및 긴급을 요하는 신규사업, 당해 연도에 완공시켜야 할 사업, 광역행정계획에 기초한 사업, 사무조합 또는 광역연합이 추진하는 사업은 우선적으로 허가한다. 적채사업은 공영기업이 추진하는 각종 투자사업(수도사업, 하수도사업, 공공용수사업, 교통사업, 가스사업, 병원사업, 항만정비사업 등), 출자금 및 대출금을 재원으로 하는 경우로 고속도로공단 출자금, 토지구획정리조합에 대한 대출금, 차환채, 재해응급사업, 재해복구사업, 재해구조사업, 그리고 앞에서 설명한 특별법에 의해 추진하는 사업이 해당된다. 반면에 소액사업, 일반적 조사비, 내용연수가 단기간인 시설비, 소모성 기재비는 지방채발행이 불가능한 비적채사업이다.

적채단체에 적용하는 기채제한비율은 개념상으로는 우리와 유사하지만 지표산식은 보다 정교하고 복잡하다. 이는 지방교부세 산정방식의 차이 때문이며 임계치는 우리와 다르게 20%~30%를 적용하여 적채기준의 범주를 탄력적으로 관리하고 있다. 기채제한비율이 20%이상에서 30% 미만인 자치단체는 일반적인 투자사업과 후생복지시설사업에 기채를 불허하며 30%를 초과한 자치단체에게는 일반사업채를 발행할 수 없다.⁴⁹⁾ 기채제한

49) 재해사업을 제외한 일반공공사업, 공영주택건설사업, 의무교육시설정비사업, 후생복시설정비사업, 일반폐기물처리사업, 일반단독사업, 신산업도시건설등 건설사업, 공공용지선행취득사업 및 공영기업채 가운데 일반회계에 속하는 출자금과 관련한 지방채가 일반사업채이다.

비율의 산식은 다음과 같다.

$$\text{기채제한비율} = \frac{A - (B + C + E)}{D - (C + E)} \text{의 3년간 평균치}$$

A : 당해연도 일반회계채 원리금상환액(단, 조기상환금은 제외)

B : A에 총당된 특정자원

C : 보통교부세 산정시 기준재정수요에 반영된 공채비

D : 보통교부세 산정에 적용하는 표준재정규모

E : 보통교부세 산정시 사업비 보정으로 산입한 공채비

기채제한비율을 충족시켰다 해도 ‘지방재정재건축진특별조치법(제23조)’에 의거하여 적자규모가 과도한 자치단체는 공공시설이나 공용시설, 토지매입을 목적으로 지방채를 발행할 수 없다. 고정자산세, 주민세, 법인사업세의 세율이 중앙정부가 정한 표준세율 이하이면 기채가 제한된다. 반대로 기채제한비율을 충족하지 못했다 해도 재정재건 과정에 있는 준용단체는 지방채발행이 가능하다. 일본은 1차 재정위기에 봉착한 1995년에 ‘지방재정재건축진특별조치법’을 제정한바 있는데, 동법에 의하여 적자비율이 5%를 초과하면 ‘준용재정재건단체’로 지정된다. 준용재정재건단체는 재정재건채의 발행이 가능하며 중앙정부가 이자상환비를 지급하거나 국고보조율을 인상하는 방식으로 재정재건을 지원할 수 있다. 재정재건단체는 전부 적용단체, 일부 적용단체, 준용단체로 구분하며 현재는 효고현만이 준용단체로 분류되어 재정지원을 받고 있다.

<표 4-11> 재정재건단체 추이

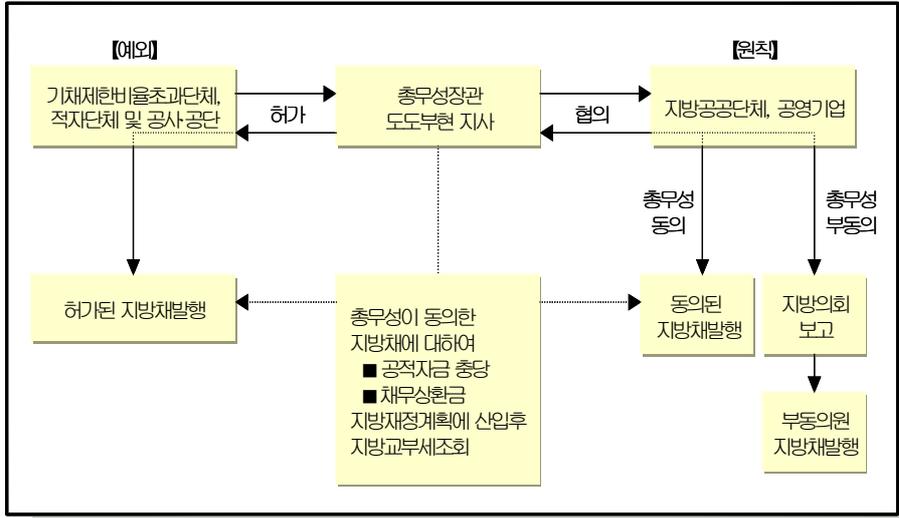
	전 부 적용단체	일 부 적용단체	준용단체	합 계	전 국 지자체
당 초	533	35	8	596	5,252
1975년	-	-	9	9	3,304
1980년	-	-	8	8	3,302
1985년	-	-	3	3	3,300
1990년	-	-	2	2	3,292
1991년	-	-	2	2	3,286
1992년	-	-	1	1	3,283
1993년	-	-	1	1	3,283
1994년	-	-	1	1	3,282
1995년	-	-	1	1	3,281
1996년	-	-	1	1	3,279
1997년	-	-	1	1	3,232

- 주: 1) 전부적용단체 : 1954년 적자단체. 재정재건채를 발행하여 재정재건 추진
 2) 일부적용단체 : 1954년 적자단체. 재정재건채 없이 재정재건 추진
 3) 준용단체 : 1955년 이후 적자단체로 재건법을 준용하여 재정재건을 추진

나. 지방채발행 협의제

일본의 지방채제도는 2006년부터 '협의제'로 이행한다. 협의제는 지방분권추진위원회의 권고에 따라 지방채의 원활한 발행, 지방재원의 보상, 건전성 확보 등을 종합적으로 감안한 정책결정으로 개정된 지방재정법(제5조)은 '지방채를 발행할 때 총무성장관 혹은 도도부현의 지사와 협의해야 한다'고 규정하고 있다. 즉, 2005년까지는 현행 방식대로 단위사업별 기채승인을 받아야 하지만 2006년부터 자치단체는 상급정부와 협의하는 절차만 거치면 지방의회는 승인하에 자유로운 지방채발행이 가능해진다.

<그림 4-9> 협의제도의 체계



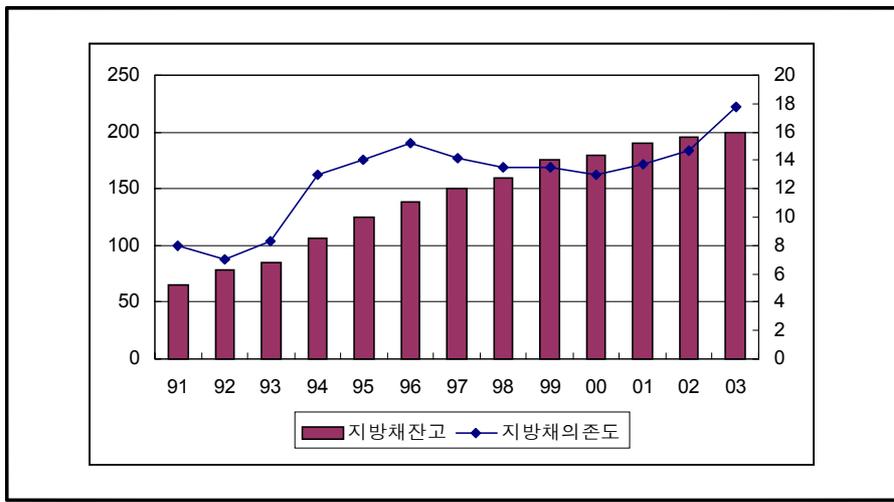
그렇다고 해서 중앙정부가 전혀 개입하지 않는다고 볼 수는 없다. 중앙정부는 협의한 지방채에 대해서는 지방교부세 산정과정에서 공채비에 반영하나 협의과정을 생략한 지방채는 공채비에 산입하지 않는 방식으로 간접적인 규제를 가하게 된다. 이는 중앙정부가 협의되지 않은 지방채의 상환비를 채원보장적 측면에서 반영할 수 없다는 의미이며 논리적으로 수궁이 가는 대목이다.

다. 지방채시장

지방채잔고는 2002년말 현재 190조엔이며 1991년과 비교할 때 3배나 증가하였다. 지방채 의존도(지방채 발행액/세입) 역시 18%에 근접할 정도로 세입구조가 취약해지고 있다. 이렇게 지방채무가 급증한 이유는 일본의

감세정책 및 경기침체로 인한 세수의 감소 등으로 인하여 자치단체에서 대규모 재원부족이 발생하였고 이를 보충하기 위하여 자치단체는 지방채를 증발한 결과이다. 이에 따라 지방채에서 감세보전채, 재원대책채, 감수보전채, 임시재정대책채, 교부세특별회계차입금 등이 61조엔으로 약 50%를 차지하고 있다.

<그림 4-10> 지방채잔고 및 지방채 의존도 추이



지방채시장은 보통회계채와 공영기업채로 양분된다. 최근 들어와 보통회계채의 비중은 증가추세에 있는바, 2001년에는 발행액의 72.2%이었으나 2003년에는 81.5%로 상승하였다. 발행규모 역시 전체적으로 확대되고 있다. 2002년대비 2003년의 발행계획분은 11.9% 증가하였으며 2002년도 전년대비 0.1% 확대된바 있다. 여기에서도 임시대책채와 감세보전채의 발행물량이 꾸준한 증가세를 유지하고 있음을 확인할 수 있다. 반면에 공기업회계채는 지속적인 감소추세에 있어 대조적인 현상을 보이고 있다.

<표 4-12> 회계별 지방채발행 구조

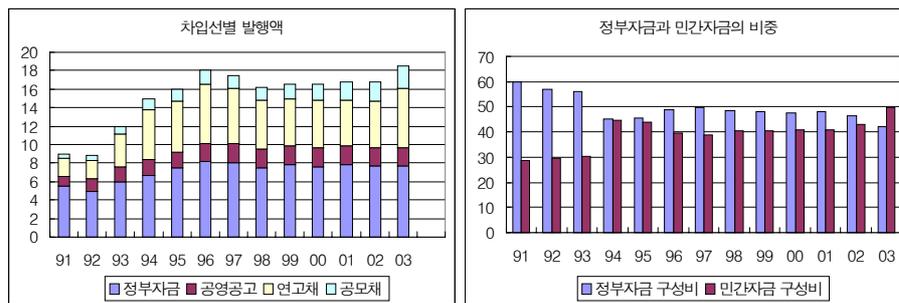
(단위: 억엔, %)

구 분	2003년	2002년	2001년
보통회계분	150,718	126,493	119,107
통 상 분	66,643	70,112	74,153
특 별 분	84,705	56,381	44,954
임시재정대책채	58,896	32,261	14,488
감세보전채	6,994	4,855	4,948
재원대책채	18,400	19,200	25,300
기타특별분	35	65	218
공기업회계분	34,127	38,746	45,891
총 계	184,845	165,239	164,998
통 상 분	100,770	108,858	120,044
특 별 분	84,075	56,381	44,954

자료: 일본 지방채협회

인수시장의 구조도 우리 나라와 마찬가지로 정부자금을 비롯한 공공자금의 의존도가 비교적 높은 편이다. 정부자금의 비중은 90년대 초반 60%에서 최근에는 40%대로 하락하였으나 여전히 인수시장의 근간을 차지하고 있다.

<그림 4-11> 일본의 지방채시장 구조



2002년말 현재 인수시장에서 정부자금의 위상은 46%이며 공영기업금융공고자금이 11.5%이다. 반면에 민간자금은 42.5%에 그치고 있으며 이조차도 금고와 같은 연고채가 30.8%나 된다. 이것은 일본의 지방채시장도 기채승인제를 운용함에 따라 정부의 정책개입과 선별금융체제 중심으로 작동하고 있음을 말해주며 우리 나라와 비슷하게 지방채시장의 수요기반이 취약할 가능성이 높다는 것을 시사한다.

<표 4-13> 인수시장의 구조

구 분	금 액(억엔)	구성비(%)
정 부 자 금	76,000	46.0
재정투융자자금	50,300	30.3
우 편 자 금	9,800	5.9
간이보험자금	15,900	9.6
공영기업금융공고자금	19,000	11.5
민 간 자 금	70,239	42.5
정부보증외채	-	-
시 장 공 모	19,400	11.7
연 고 채	50,839	30.8
합 계	165,239	100.0

제3절 정책적 시사점

지금까지 기술한 주요국의 사례로부터 다음과 같은 정책적 함의를 도출할 수 있다.

첫째, 지방채시장에 대한 국가규제가 어떤 형태로든 가해진다는 사실에 주목할 필요가 있다. 이것은 국가가 자치단체의 재정건전성을 감독해야 한

다는 의미이기도 하며 방법론적으로 직접규제와 간접규제, 사전규제와 사후규제의 차이가 존재할 뿐이다. 총액한도제를 채택한 미국은 신용평가시장에 의존하면서도 파산제도나 균형예산에 의한 재정규율장치로 보완하고 있다. 프랑스는 가장 자율화된 지방채시장을 운용하면서도 중앙정부가 재정분석과 부분적인 신용평가, 예산제도로부터 간접적·사후적 감독정책을 견지하고 있다. 영국은 매우 엄격한 통제방식을 운용하며 일본 역시 2006년부터 협의제로 전환하지만 지방교부세를 이용하여 간접적인 견제장치를 구축할 계획이다. 독일도 마찬가지로 포괄허가제를 운용하고 있다. 규제양식에서는 미국과 영국, 독일은 직접적인 사전규제이며 프랑스와 일본의 협의제는 간접적인 사후규제이다.

둘째, 정부간 재정관계를 비롯한 지방자치제도의 특성을 이해할 필요가 있다. 미국과 독일은 연방체제인 관계로 연방정부가 주정부의 지방재정정책에 직접개입하기는 매우 곤란하다. 따라서 주정부와 연방정부의 재정관계만을 기준으로 보면 고도의 기채자율권을 부여하는 것으로 관측되지만 주정부와 자치단체 사이에는 엄격한 기채관리정책을 적용하고 있다. 미국의 경우 주마다 다르기는 하지만 주정부가 재정분석과 평가를 주기적으로 실시하여 지방채무를 관리하며 경우에 따라서는 재정위기관리제도를 적용하기도 한다. 독일도 역시 헌법에 주정부의 독립성을 명문화 한 관계로 주정부의 지방재정정책에 대하여는 연방정부가 개입할 수 없지만 자치단체에 대해서는 주정부가 엄격한 채무감독정책을 실시하고 있다. 또한 미국이 파산제도를 운용하는 것은 지방교부세와 같은 일반보조금적 기능이 취약하여 시장규율이 효과적이기 때문이다. 반면에 영국과 일본은 중앙정부 중심의 재정관계를 형성하고 있어 사전적·직접개입 양식이 가능하였다. 프랑스는 회계관리관을 중앙공무원으로 임명하거나 일반보조금으로 충분한 견제가 가능하다는 판단

하에 높은 수준의 기재자율권을 부여하였다. 단일형 국가에서 공통적으로 관찰되는 중앙정부 중심의 재정관계는 우리의 지방재정정책도 사후적·간접적인 규제양식이 가능하다는 의미를 함축하고 있다.

셋째, 금융시장의 역사적 성장과정과 지방채 관리양식 사이에는 밀접한 관련을 맺는다. 규범적 관리양식의 전형이라 할 수 있는 미국의 지방재정정책이 신용평가시장에 의한 시장규율이 가능한데는 역사적으로 직접금융시장의 발전이 자리잡고 있다.⁵⁰⁾ 반면에 유럽권은 은행권을 중심으로 한 간접금융시장이 발전하여 왔으며 이에 따라 지방채시장도 증권발행 보다는 증서차입의 형태가 주종을 이루고 있다. 은행차입 중심의 지방채시장은 신용평가에 의지한 시장규율이 제한적으로 작동할 수 밖에 없으며 이 과정에서 중앙정부의 시장개입이 이루어지는 근거가 된다. 프랑스가 정부에 의한 신용평가방식을 응용하는 배경도 이러한 금융시장의 특성이 자리잡고 있으며 일본의 협의제 역시 마찬가지이다. 한국의 금융시장도 간접금융시장 중심이며 이는 오늘날 후진적인 채권시장이 형성하게 된 직접적인 배경으로 작용하였다. 채권시장의 후진성은 바로 지방채시장의 발전을 가로막는 환경요인이며 지방채 신용평가제도의 도입을 가로막는 중요한 인자이기도 하다.

넷째, 지금까지 논의한 정책적 시사점 모두와 일정 부분 관련되는데 지방채시장의 구조적 특징을 주시할 필요가 있다. 영국의 엄격한 지방재정정책과 일본의 협의제는 지방채시장 자체가 간접시장이면서 중앙재정에 의한 차입시장을 형성하였기 때문이다. 중앙정부의 특별회계, 기금, 지방채 전문기관을 통한 지방채 발행시장의 발전은 사전적 직접규제의 빌미가 된다. 어떤 자금공여자든 차입자의 상환능력과 경영성과를 검증하기 마련이다. 자금을

50) 신용평가제도의 역사적 기원과 배경에 대해서는 한국지방행정연구원(2001)의 보고서에서 상술하고 있다.

용자하는 중앙정부가 차입하는 자치단체의 상환능력을 기준으로 인수여부를 결정하는 행위는 당연하다고 볼 수 있다. 프랑스가 1980년대까지 엄격한 지방재정정책을 유지했던 배경도 공공자금의 의존도가 높은데 있었다. 프랑스가 전면적인 기채자율정책으로 전환하는 과정에서 지방채전문 금융기관을 민영화한 것도 바로 이 때문이다. 프랑스의 경험은 매우 시사적이며 우리의 지방재정정책이 시장친화적인 관리양식으로 개편하기 위해서는 인수시장에서 중앙정부 의존도를 낮춤으로써 보조금적 기능을 제거하며 은행권을 중심으로 한 순수차입시장을 활성화시켜함을 말해준다.

다음의 표는 앞에서 기술한 주요국의 사례를 토대로 각각의 특성과 지방재정정책의 유형을 도식화한 것이다. 이 표에서 정리한바와 같이 단일형이면서 정부간 재정관계가 수직적인 국가들은 시장구조가 대체로 정부자금 위주의 독과점적 시장이며 행정적 규제양식을 채택하고 있다.

<표 4-14> 주요국의 사례별 지방채 특성과 유형

	단일형 국가 · 수직적 재정구조				연방형국가 · 수평적 재정구조	
	한국	일본	영국	프랑스	미국	독일
규제유형						
- 행정적 규제	●	●	●			
- 비행정적 규제				●	●	●
지방채시장						
- 정부(공공)자금 중심	●	●	●	●		●
- 민간자금 중심					●	
시장규율						
- 비신용평가	●	●	●	●		●
- 신용평가					●	
재정규율						
- 강 함			●	●	●	
- 약 함	●	●				●

제5장 지방재정정책의 발전방안

제1절 지방재정정책의 기본방향

1. 지방채발행의 분권화

Ter-Minassian(1997)이 비교분석한 각국의 지방채 관리시스템과 재정분권구조간의 관계는 우리의 연구에 의미로운 시사점을 던져 주고 있다. 그녀에 의하면 53개 국가를 대상으로 한 비교분석에서 정도의 차이만 있을 뿐 대부분의 국가는 지방채 발행을 제한하고 있었다. 6개 국가를 제외한 모든 국가의 중앙정부가 지방채 발행을 제한하였으며 19개 국가는 지방채 발행 자체를 금지하고 있었다. 단지 행정적인 직접규제에 의존하는가 아니면 총액한도제나 협력적인 분권시스템에 의존하는가의 차이가 존재할 뿐이었다. 시장규율형 국가라 해도 예산통제나 재정진단제도 등에 의한 간접적인 규제가 이루어지고 있었다.

그렇다면 우리의 지방재정정책은 어떤 방향으로 변모해야 하는가? 지방재정정책의 성과분석에서 살펴본대로 대부분의 실무자들은 효율성과 건전성에 긍정적인 평가를 내리고 있었다. 이러한 결과는 지극히 당연할 수 있는데, 중앙정부가 직접 지방채시장에 개입하여 선별적인 자금배분기능을 수행하였기 때문에, 그리고 건설부채의 '황금률'을 견지하였기 때문에 기채사업의 효율성과 지방재정의 건전성이 가능하였던 것이다. 그러나 엄밀한 의미에서 볼 때 최소한 효율성은 기채승인제도가 반드시 긍정적인 기여를 했다고 말할 수는 없다. 실무자가 생각하는 효율성은 기채승인을 통과하기 위해서 타당성분석에 더 많은 관심을 기울였다는 차원이지만 은행대출시장이나 채권시

장에서의 발행이 이루어진 기채사업과의 효율성 비교를 엄두한 평가가 아니기 때문이다. 다시 말해서 시장규율형 관리시스템이 행정규제형 관리시스템에 비하여 기채사업의 효율성이 더 기여할 수도 있다는 것이다.

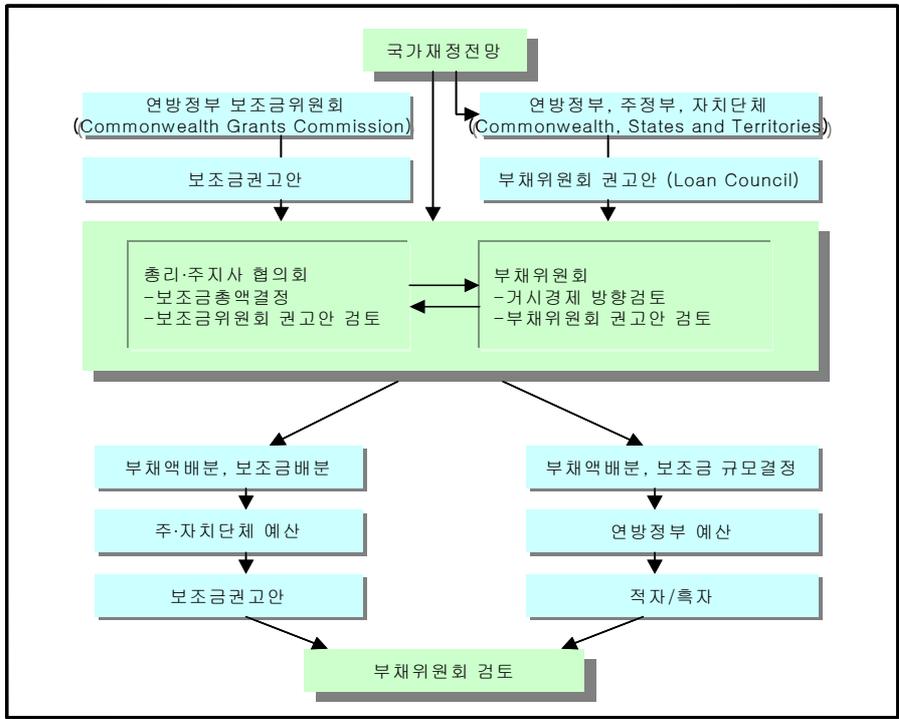
따라서, 최소한 현행 기채승인제도가 효율적인 자원배분에 절대적인 기여를 했다고 속단하기 어렵다면 보다 선진화된 관리양식을 모색할 필요성이 대두된다. 그것이 규범적 관리형이든, 중앙정부와의 협력형이든, 아니면 시장규율형이든 보다 세련되면서 소기의 정책효과를 달성하는 방향으로 지방채 발행권의 분권화가 촉진될 필요가 있다. 지금의 행정적 통제시스템에서는 본질적으로 주인-대리인 사이에 존재하는 도덕적 해이, 역선택, 정보의 비대칭성, 숨겨진 행동과 정보 등 다양한 형태의 구조적인 한계가 상존하며 근본적으로는 세입과 세출의 조화라는 재정분권의 기본방향에도 부합하지 않기 때문이다. 본 연구는 바로 직접규제에 의존하는 지방재정정책을 간접규제적이면서 시장친화적인 방향으로 개편하는데 기본방향을 둔다.

다음 논의대상은 관리양식의 결정이다. 본 연구는 지방자치제도, 정부간 관계의 역사성과 국지성 등을 감안하여 기본적으로 협력형은 논의대상에서 배제하기로 한다. 협력형을 운용하는 오스트레일리아는 연방형 국가이기도 하지만 근본적으로 지방재정조정제도가 연방정부와 주정부, 주정부와 자치단체 사이의 협력적·정치적 타결에 의존한다는 점을 상기할 필요가 있다. 다음 그림에서 보듯이 오스트레일리아의 지방재정조정제도는 보조금위원회라는 제도화된 시스템에서 연방정부를 대표하는 총리와 주정부를 대표하는 주지사의 연례회의에서 정치적으로 결정된다.⁵¹⁾ 물론 보조금의 배분액은

51) 주정부와 자치단체 사이에도 각 주정부별로 보조금위원회가 설치되어 있다. 연방 보조금위원회에서 각 주정부에 배분하면 주정부는 이 보조금을 총액으로 주지사와 자치단체장이 협의하여 개별 자치단체에 대한 보조금을 결정한다. 물론 여기에서도 실무위원회가 기초적인 보조금 산정을 수행한다.

실무위원회에서 기초작업을 수행하며 총리와 주지사는 이를 토대로 국가경제와 주정부의 이해관계를 미시적으로 반영하여 최종적으로 결정하지만 어쨌든 이러한 제도가 존재하였기 때문에 지방채도 협력형 시스템이 가능하였다. 이것은 지방채 관리양식을 협력형으로 전환하기 위해서는 지방교부세제도 역시 별도의 위원회를 설치, 산정하는 방향으로 개편해야 함을 의미하며 이는 정부간 재정관계를 크게 흔드는 변혁이므로 일단 실질적인 정책대안에서 배제하는 편이 바람직할 것이다.

<그림 5-1> 오스트레일리아의 지방채 관리구조



자료: Grewal(2000)에서 재인용

2. 재정규율과 기채자율권의 조화

주요국의 사례에서 지방채 관리양식은 매우 다차원적인 양상을 보였다. 흔히 자치선진국이라는 국가에서 직접적인 행정적 규제양식을 운용하는가 하면 정반대로 자치후진국이 시장규율적 기능을 중시하는 지방채 관리정책을 채택하는 경우도 있었다. 그러나 지방채 관리양식의 스펙트럼이 광범위하다 해도 어떤 국가이든 정도와 방법의 차이만 있을 뿐 중앙정부의 규제가 이루어진다. 그렇다고 해서 우리 나라의 지방채정책을 그대로 고수해도 무방하다는 의미는 결코 아니다.

모든 규제는 피규제자로 하여금 규제를 회피하려는 유인을 제공하며 이 과정에서 재무정보의 은폐나 축소가 발생하게 된다. 중앙정부와 자치단체 사이에는 구조적으로 주인-대리인(principle-agent) 문제가 잠재되어 있어 감춰진 행동(hidden action)이 언제든지 발생할 개연성이 상존한다. 대리인으로서 자치단체는 채무불이행의 유인이 작용하며, 채무불이행시 중앙정부가 구제금융을 지원할 것이라는 믿음이 있다. 감춰진 정보(hidden information) 역시 잠복해 있는데, 자치단체는 주인인 채권자에게 자신에 대한 특성, 특히 신용위험과 관련하여 불리한 내용을 공개하지 않으려는 유인이 작용하게 된다. 감춰진 행동과 감춰진 정보는 도덕적 해이와 역선택으로 연결되며 궁극적으로는 재정위기의 가능성을 한층 높여준다.

감춰진 행동과 감춰진 정보는 지방채시장도 시장구조에 따라서 영향을 받을 수 있음을 보여준다. 일반적인 시장구조와 마찬가지로 지방채시장도 독점적인 시장구조, 경쟁적인 시장구조, 과점적인 시장구조 혹은 혼합형 시장구조로 구분할 수 있다. 우리나라의 지방채시장은 중앙정부가 압도적인 시장지배자로서 시장을 선도하며 어떤 측면에서는 중앙정부가 사실상의 독

점권을 행사하는 시장구조라고도 볼 수 있다. 중앙정부가 유일한 대출자인 독점적 시장구조에서는 부실한 감시체계로 인하여 사후적인 효율성 위험 (efficiency risk)이 초래된다. 반면에 미국이나 프랑스가 채택하는 경쟁적인 시장구조는 분권화된 신용시스템이 신뢰성을 강화시키므로 도덕적 해이와 효율성 위험을 크게 저하시킨다.

재정분권화의 진전에 따른 재정위기의 가능성은 기존의 비교연구에서도 누차 강조된바 있다. 특히, 재정행태가 정치경제적 이유로 ‘단절된 의사결정’이 재정위기의 원인으로 작용할 수 있다는 점이 지적되고 있다. 이와 관련하여 원인분석이 다양한 시각에서 접근된바 있다, 첫째, 예산부처의 영향력을 억제하려는 중앙부처가 개별적으로 지출압력을 가한다거나 예산과정의 규율이 취약할수록 정부부채가 악화된다는 실증적 연구가 대표적이다 (Von Hagen(1992), Von Hagen and Harden(1994)).⁵²⁾ 현재의 시점에서 볼 때 이러한 실증적 연구는 지방채 역시 지방예산의 편성과 집행, 일련의 과정에서 엄격한 규율이 확립되지 못한다면 지방채무가 급증할 가능성이 높다는 것을 시사한다.

둘째, 재정분권화의 불완전성, 구체적으로 세입-세출의 부조화에 의한 지방재정정책의 혼란이다. 주로 아르헨티나와 브라질을 위시한 남미제국의 사례가 거론되고 있는데, 재정분권화가 세출분권화 위주로 진행됨에 따라 구조적인 세입부족과 이를 보전하는 수단으로서 지방채의 급증이 발생하게 된다. 주정부가 소유하고 있는 금융기관으로부터 쉽게 지방채를 조달하거나, 지방

52) Von Hagen은 EU국가를 대상으로 (i) 중앙부처와 총리실과의 예산협상수준, (ii) 총예산 목표치의 존재, (iii) 예산의 투명성, (iv) 재량적인 예산집행 수준으로 지표값을 설정하고 이를 GDP대비 정부부채비율과 비교하였다. Alesina et al.(1996) 역시 비슷한 방식으로 남미국가를 분석한 결과 예산과정의 규율과 정부부채 사이에는 밀접한 관계가 존재함을 확인하였다.

채 상환비용을 이전재원으로 보전하거나 아니면 중앙정부가 직접 상환해주는 행태가 일상화됨으로써 지방채의 과잉발행을 초래한다(Wallich(1992), Sachs(1994)).

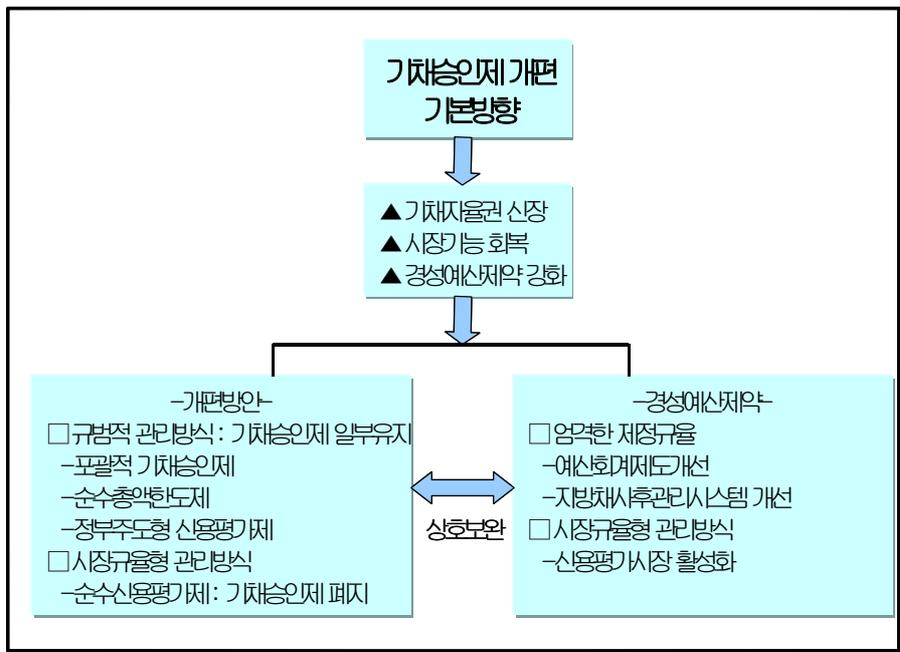
셋째, 지방공사 및 공단을 비롯한 산하기관의 경영부실이 연성예산제약을 초래하며 궁극적으로는 자치단체의 재무적 건전성을 약화시킨다. Kornai(1979)가 강조했듯이 공기업은 과도한 임금과 이윤흐름의 악화, 위험관리정책의 부실 등으로 정부재정에 부담을 준다. 물론, 정부재정의 지원으로 산하기관의 경영부실이 파산에 이르는 경우는 매우 드물지만 이 자체가 공공부문의 비효율성을 지연시킴으로써 정부부채를 누적시킨다. 이는 공사·공단채를 포괄한 지방채정책이 필요하며 우발채무등 질적인 지방채관리가 이루어져야 함을 말해준다. 우리 나라에서도 산하기관의 경영부실과 초기부채의 악성채무화로 재정구조 전반의 건전성이 악화될 수 있으며 이 부분에서 중앙정부와 자치단체 사이에 감춰진 정보와 행동, 정보의 비대칭성이 심각함을 사례분석에서 확인한바 있다.

넷째, 지방채정책의 개편방향으로 협력형을 제외한 규범적 관리방식과 시장규율형 관리방식을 전반적으로 검토할 것이다. 본 연구에서 검토하는 관리방식이 어떤 형식이든 신용평가제도와 대립적인 구도가 아니라 상호보완적이라는 관점에서 전개되고 있다. 규범적 관리방식과 신용평가제도는 양자택일의 대상이 아니며 규범적 관리방식하에서 기채자율권이 주어진 부분에 신용평가기능을 적용할 수 있다. 총액한도제를 예로 들면, 발행한도 범위내에서는 신용평가 결과에 따라 발행여부와 조건이 결정되도록 하되, 발행한도를 초과한 자치단체만 중앙정부가 기채승인권을 행사하게 된다.

결론적으로 기채권의 분권화에도 불구하고 지방재정의 건전성을 유지하기 위해서는 산하기관을 망라한 예산회계제도의 개선과 통제시스템의 구축이

절대적으로 필요하다. 즉, 성과주의를 지향하는 복식부회계제도의 도입과 회계감사제도의 강화, 지방채 사후통제시스템의 개선, 재정평가제도 및 재정공개제도의 확대, 재정위기관리제도나 파산제도의 도입 등 보다 엄격한 재정규율이 기채권의 분권화와 함께 선행적으로 혹은 동시에 이루어져야 함을 말해준다(Samir EL Daher 2001). 본 연구에서 검토하는 모든 개편방안은 바로 엄격하고 강화된 재정규율이 전제된다는 기초하에서 논의하게 될 것이다. 이것은 현재와 같은 재정규율을 유지할 경우에는 기채권의 분권화는 부분적이고 기술적인 부분에 제한되어야 함을 의미한다.

<그림 5-2> 기채승인제도 개편방향의 기본구도



제2절 규범적 관리방식의 도입방안

규범적 관리방식(rule-based approach)은 Ter-Minassian(1997)이 개념화 한 대로 지방채발행의 통제를 헌법이나 법령에 규정하고, 이 규범에서 이탈하지 않는 한 자치단체의 기채발행권이 거의 전면적인 수준에 가깝게 허용된다. 일반적으로 규범적 관리방식은 상환능력을 기준으로 지방채발행을 제한하는 ‘모방된 시장규율형(mimic market discipline)’으로 간주된다. 중앙정부는 일차적으로 시장을 대행하여 지방채발행의 적격성을 선별한 후, 이차적으로 인수시장과 유통시장은 시장규율에 의존한다는 측면에서 모방된 시장규율형인 것이다. 우리 나라의 기채승인제도는 지방채발행지침에 기채승인기준을 명시하고 선별하기 때문에 겉으로는 규범적 관리방식으로 보이지만 내면적으로는 적채사업과 적채단체를 일일이 선별할 뿐만 아니라 행정적 수단으로 규제하며 인수시장의 상당부분이 중앙정부의 신용시장에 의존하므로 행정적 관리방식에 가깝다는 평가를 받는다.

결국, 행정적 직접규제양식에서 규범에 입각한 간접규제양식으로 질적인 발전을 기하기 위해서는 보다 세련되고 정제된 승인기준과 운영방식의 개선으로 발행시장의 활성화가 요구된다고 정리할 수 있다. 그렇다면 발행시장의 활성화를 위한 구체적인 정책대안은 무엇인가? 본 연구에서는 이 물음에 대한 응답으로 직접조사와 설문조사의 분석결과로부터 포괄적인 기채승인제, 순수한 총액한도제, 중앙정부 주도형 신용평가제도 등 세 가지 관리양식을 검토하고자 한다. 이들은 기채자율권의 대폭적인 신장이라는 공통된 정책기조를 함유하면서 정부개입의 양식과 수준에서 차별성을 보인다. 동시에 장기적으로는 순수한 신용평가제도와 전략적으로 연계되며 정부자금 중심의 인수시장이 결정적인 제약요인으로 작용하는 현실적인 한계도 공유하

고 있다. 특히, 포괄적 기채승인제와 순수한 총액한도제는 개념적으로나 기술적으로 상당부분의 공통분모가 존재하기도 한다.

1. 포괄적 기채승인제

적채사업과 적채단체의 기준을 포괄적으로 규정하고 이 기준의 범주내에서 기채자율권을 상당부분 보장하는 관리양식이다. 따라서 현행 기채승인제도를 질적으로 개편한 수준에는 미치지 못하며 기술적인 부분에서 개선한 형태로 받아들일 수 있다. 지금의 행정적 관리방식을 규범적 관리방식으로 발전시키기 위해서는 우선 발행시장에서의 기채자율권을 대폭적으로 신장시키는 한편 인수시장을 순수 지방채시장으로 전환하는 작업이 시급히 이루어져야 한다. 중앙정부의 이차보전을 받은 수혜자의 입장에서 지방채사업의 적격심사를 거부한다는 것은 논리적으로 모순이기 때문이다. 이러한 관점에서 보면 포괄적 기채승인제도는 현행 제도를 그대로 유지하되, 중앙정부의 개입수준과 차원을 상당부분 축소하면서 발행시장을 용이하게 활성화시킬 수 있는 정책대안이다.

포괄적 기채승인제를 정책대안으로 검토하려는 이유는 2장의 재정분권화와 지방재정정책에서 논의한대로 연성예산제약이 지속된 상태에서 이루어진 기채자율권이 초래하는 역기능과 성과분석에서 기채승인제도에 대해 긍정적인 평가(76.5%)를 내린 일선 실무자의 정책판단 등을 감안할 때 중앙정부가 승인권을 보유하는 것이 반드시 부정적인 것은 아니라는 판단에 근거한다. 무엇보다 기채승인제도의 존재의의를 단체장의 자의적인 재정운영에 대한 견제수단으로 규정한 설문조사의 결과는 지방의회의 견제기능이 아직

은 취약한 지방자치 수준을 반영한 것으로 기술적인 부분에서 기여할 여지가 있음을 말해준다.

포괄적 기채승인제도의 구체적인 관리양식은 적채사업의 폐지 내지는 축소, 현행 승인기준의 대폭적인 완화로 집약된다. 일반적으로 채무규제의 형태는 목적이나 대상에 따라 형태도 달라진다. 채무행위의 계획·입안·실행에 이르는 전반적인 과정에 걸쳐 다양한 규제가 이루어지나 대체로 (i) 채무행위의 승인 또는 허가, (ii) 채무수준의 제한, (iii) 채무행위의 목적 및 조건을 규제한다. 포괄적 기채승인제도는 채무행위의 목적이나 조건과 관련된 행정규제는 최소화하되 채무행위의 조건과 승인절차를 대폭 축소한 관리양식이다.⁵³⁾

가. 적채사업 승인기준의 폐지 또는 대폭적인 축소

현행 지방채 발행제도는 적채기준, 특히 적채사업에 대한 기준이 구체적으로 적시되어 있지 못하다. 지방채 발행사업은 지방자치법(제115조)에 ‘항구적 이익이 되거나 재해복구 등이 필요한 경우’라는 선언적인 표현으로 규정하고 있다. 물론 지방재정법 시행령(제6조)에 6개 유형의 지방채 발행사업을 열거하고는 있으나 이 또한 모호한 측면이 있다. 예를 들어 ‘기타 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정하는 사업’의 경우에 중앙정부가 어떻게 판단하느냐에 따라 적채사업일 수도 있고, 비적채사업일 수

53) 채무행위의 승인 또는 허가에 대한 규제는 승인 또는 허가의 주체가 중앙정부, 지방의회, 지역주민인가를 말하며 정치적·행정적인 관점에서의 규제이다. 반면에 채무수준의 제한은 경제적 관점에서 재무적 건진성에 초점을 두고 적정 수준의 채무규모를 유지하는데 목적이 있다. 대체로 채무의 한도(limit) 또는 상한(ceiling)을 적용한다. 채무행위의 목적과 조건은 적채사업성 여부, 건설부채원칙, 발행조건, 차입선 등을 지칭한다.

도 있다. 이런 식의 사업기준은 중앙정부의 과도한 시장개입의 빌미를 제공하며 다양한 기재사업을 허용하는 현실에도 부응한다고 볼 수 없다.

적채사업의 규제는 지방채상품의 다양화를 저해함으로써 궁극적으로는 지방채시장의 미시적 수요기반을 약화시키는 결과를 초래한다. 주요국의 사례에서 살펴본대로 수익채를 비롯한 다양한 지방채상품의 개발은 인수시장과 유통시장에서 투자자의 적극적인 참여를 유도하고 수요기반을 확대하며 거래비용을 절감시키게 된다. 수요기반이 확대되면 지방채의 유동성은 획기적인 개선이 가능해지며 이는 시장의 가격기능이 작동할 수 있는 모멘텀을 제공함으로써 가격차별화, 즉 개별 지방채상품이나 자치단체의 신용도가 반영된 발행가격과 유통가격이 형성될 수 있는 환경이 마련된다.

이와 같이 적채사업의 규제는 명분상 분권원리에도 부합하지 않을 뿐만 아니라 현실적으로 지방채시장의 활성화에도 대단히 중요한 위치를 차지하고 있다. 일본의 경우 우리 나라와 마찬가지로 비모채주의를 견지하고 있으나 지방재정법에 명확히 규정된 적채사업 이외에도 각종 특례법(재해대책기본법, 지역개발특별조치법 등)을 운용함으로써 적채사업의 범위를 매우 폭넓게 인정하고 있다. 따라서, 포괄적 기재승인제에서는 차환채, 비건설부채, 지방채무가 과도한 자치단체를 제외한 모든 지방채 발행사업은 규제를 폐지하는 방향으로 개편하도록 한다.⁵⁴⁾ 지금은 적채사업을 열거하는 positive system이지만 향후에는 사전승인을 요하는 일부 요건만 제시하고 그 이외에는 자유롭게 발행이 가능한 negative system으로 전환하는 것이다.

54) 차환채는 통상 현금흐름에 압박을 받을 때이므로 지방채무가 과중한 단체가 아니라 해도 사전승인의 대상에 포함시켰다.

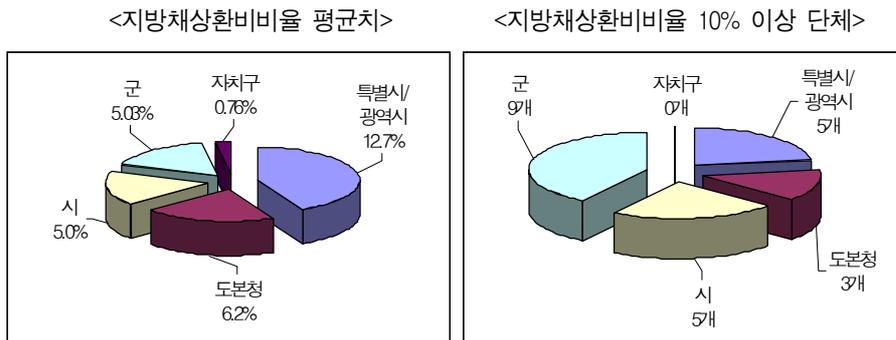
나. 적채단체 승인기준의 대폭적인 완화

주요국의 사례에서 살펴본바와 같이 대부분의 국가들은 자치단체의 기채권을 포괄적으로 인정하고 있다. 일정한 통제를 가하는 경우에도 획일적이고 직접적인 방식보다는 납세자의 보호와 정부의 신용유지를 위하여 신축적이고 간접적인 개입방식을 운용하고 있다. 우리 나라 지방채정책의 모태인 일본의 경우에도 2006년부터 협의제로 개편하려는 배경에는 분권정책의 세계적 흐름에 뒤떨어지지 않겠다는 정책의지와 함께 현실적으로도 발행시장의 확충에 의한 지방채시장의 발전이 긴요하기 때문이다.

포괄적 기채승인제에 있어 적채단체의 승인기준은 적채사업과 마찬가지로 폐지함을 원칙으로 하되, 지방채상환비비율 10~15% 이상인 자치단체에 한해서만 승인권을 행사하는 최소한의 규제양식이다. 기채승인권을 최소한이나마 고수해야 할 당위성은 인수시장의 특성에서 연유한다. 인수시장이 80% 가까이 공공자금에 의존하는 현실에서 중앙정부가 기채승인권을 전면적으로 폐기하는 것이 올바른 정책판단인가? 에 대한 문제제기인 것이다. 인수시장의 80%를 공공자금에 의존한다 함은 지방채시장에서 중앙정부와 자치단체의 관계가 대차관계이며, 따라서 대출자인 중앙정부가 차입자의 채무상환능력을 사전에 검증하는 행위는 논리적으로 당연하다고 보아야 한다.

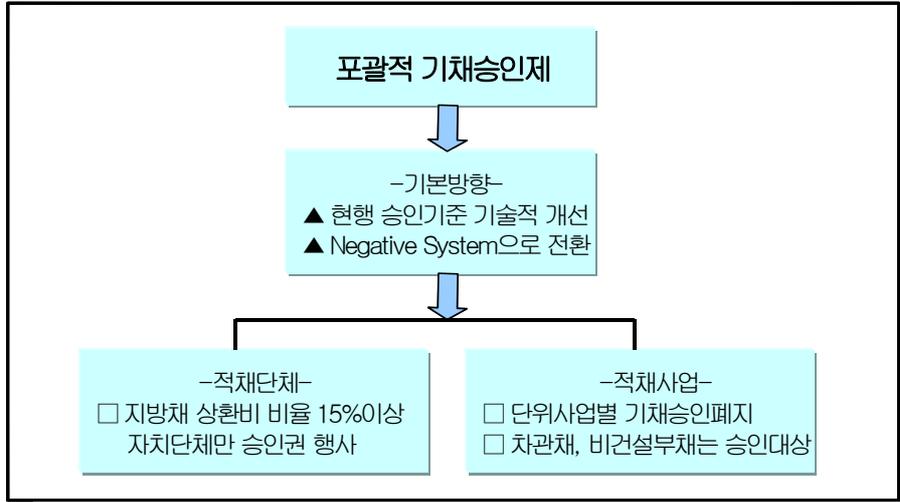
2001년말 기준으로 계층별 지방채상환비비율을 보면 특별시와 광역시의 평균치 12.7%를 제외하면 도본청, 시, 군, 자치구는 10% 이내이다. 특히, 자치구의 경우에는 평균 지방채상환비비율이 0.76%에 불과하며 서울의 대다수 자치구는 지방채무가 전무한 실정이다. 지방채상환비비율이 10% 이상인 자치단체는 특별시와 광역시 5개 단체, 도본청 3개 단체, 시 5개 단체, 군 9개 단체 등 총 22개 단체에 불과하므로 10% 이내인 자치단체에게는 기채자율권을 부여해도 큰 무리는 없을 것으로 판단된다. 보다 적극적인

입장에서 지방채상환비율이 15% 이상인 자치단체만 중앙정부가 기채승인권 행사를 하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 기채자율권의 확대는 발행시장의 활성화를 도모할 것이고, 이는 장기적으로 볼 때 지방채상환비율의 상승이 예상되므로 현 시점에서의 기준이 아니라 중장기적인 시각에서 15%를 기준치로 설정할 수도 있다.



종합하면, 포괄적 기채승인제도는 현행 관리양식에서 용이하게 개편가능한 시스템으로 지금까지 검증된 지방채상환비율을 기준으로 15% 이상인 자치단체만 기채승인을 받도록 한다. 지방채상환비율이 15% 이내에 포함됨에 따라 적체단체로 분류된 자치단체는 기채자율권을 전면적으로 허용하되, 차환채와 투자목적이 아닌 비건설부채에 한정하여 중앙정부의 승인을 요구한다. 지방채상환비율이 15% 이상인 자치단체, 차환채나 비건설부채를 발행하려는 자치단체만 기채승인권을 행사하면 중앙정부의 기본책무인 재정위기의 예방기능은 확보된다고 판단된다. 이때, 기채자율권 행사가 가능한 자치단체의 규제주체는 지방자치제도의 현실을 감안하여 지방의회가 바람직하다. 다시 말해서 지방채상환비율이 15% 이내인 자치단체는 중앙정부의 승인이 아니라 지방의회의 승인하에 자유롭게 기채발행이 가능하도록 하는 관리양식이 바로 포괄적인 기채승인제도이다.

<그림 5-3> 포괄적 기채승인제도의 흐름도



2. 순수한 총액한도제

가. 순수한 총액한도제의 개념

사실 총액한도제는 아직까지 이론적·실무적 차원에서 규정된 개념이라고 보기는 어렵다. 대체로 우리 나라에서 거론되는 총액한도제는 미국의 사례에서 유추된 개념으로 이해된다. 미국의 총액한도제는 발행가능한 상한선을 재산세 과표의 일정비율에 연동하였다는 점을 염두해 두면 총액이란 발행잔액이 기준이며 한도란 발행잔액의 최대치를 의미하게 된다. 따라서, 총액한도제는 자치단체가 감당할 수 있는 채무부담능력의 한도이며 관리적인 측면에서는 한도액 이내에 속하는 자치단체가 기채자율권을 행사하는 체제라고 규정할 수 있다.

이런 의미에서 본다면 현행의 기채승인제 역시 총액한도의 한 유형이라고 볼 수 있다. 우리가 직전에서 논의한 포괄승인제에서 지방채상환비율 15% 이내의 자치단체에게 기채자율권을 부여하는 방안을 제시한 바 있는데, 이것과 미국식 총액한도제는 본질적으로 큰 차이가 없다. 단지 포괄승인제는 연간 발행규모(flow)의 상한(ceiling)을 의미하며 미국식 총액한도제는 연간기준이 아니라 향후 상환해야 할 잔액기준(stock)의 총액한도(limit)라는 기술적인 차이가 있을 뿐이다. 본 연구에서 순수한 총액한도제라는 명칭을 사용한 것은 바로 이러한 개념상·기술상의 차이를 구분하기 위함이다.

나. 총액한도의 후보지표

문제는 총액한도의 기준이 되는 stock개념을 수용한 지표개발의 가능성과 적정지표 및 기준치의 선택에 있다. 다음의 <표 5-1>에서 정리한대로 주요국에서 적용하는 총액한도의 지표는 매우 소수에 불과하다. 대부분의 기채승인 기준은 flow 중심이며 stock기준에 의한 순수 총액한도제는 본 연구에서 입수한 자료에 따르면 미국과 이탈리아, 브라질에 그치고 있다. 상당수의 국가들은 매 회계년도 기준으로 상환액을 고정시켜 놓고 자체세입이나 총세입 혹은 투자비의 일정비율을 연동하는 일종의 포괄적 기채승인제도를 운영하고 있다. 총액한도제를 운영하는 미국을 제외하면 이탈리아는 자체세입의 25%가 기준이며, 브라질은 총세입의 27%가 기준이다.⁵⁵⁾

55) 문헌자료만 가지고는 자체세입과 총세입의 범주가 무엇인지, 또한 예산회계제도에 대한 사전지식이 부족한 상태에서 이 지표가 함축하는 의미를 제대로 이해하기는 어렵지만 일단 세입의 한 구성요소를 기준으로 총액한도액을 추정한다고 받아들여진다.

<표 5-1> 주요국의 지방채 한도기준

국 가	flow(상환액) 지표	stock(잔고) 지표	기타 규제내용
일 본	- 일반재원의 20% 이하	없음	- 외채규제 없음
미 국	없음	- 재산세 과표 기준	- 예산균형원칙
이탈리아	없음	- 자체세입 25%이하	- 외채는 중앙정부 승인대상
스 페 인	- 총세입의 25% 이하	없음	- 외채는 중앙정부 승인대상
덴 마 크	- 연 투자사업비의 25% 이내	없음	- 원칙적으로 금지 - 쓰레기처리, 공공주택, 에너지, 재개발에 한정
오스트리아	- 예산의 1/3 이하	없음	- 브레젠주는 승인제도 유지
영 국	- 기본채무승인액	없음	- 외채는 중앙은행 승인대상
독 일	- 세입의 1/7 이하	없음	- 외채는 연방정부 승인대상
폴 란 드	- 총세입의 15% (보증채무 포함)	없음	- 단기채는 1년 이내 상환 - 상급정부 보증 없음
브 라 질	- 총세입의 15%	총세입의 27%	- 주정부는 자신의 소유은행에서 차입금지 - 2000년까지 신규채무 금지 - 외채는 규제대상

자료: Ma, Jun(2001)과 Dexia(1997)를 토대로 연구자가 재정리하였음

회계제도상의 차이에도 불구하고 총액한도제는 주로 예산규모를 기준으로 산정하는 것으로 추측되나 이 문제는 실무자의 주관적 판단도 중요하다고 생각된다. 본 연구는 이 점을 염두해 두고 설문조사를 시도하였으나 응답률이 저조하였을 뿐만 아니라 조사결과의 편차가 지나치게 커서 의미로운 시사점을 도출하기가 곤란하였다.⁵⁶⁾ 이와 관련하여 Jun Ma(2001)는 바

56) 조사결과는 지방채정책의 성과분석에서 일부 언급하고 있다.

람직한 총액한도지표의 속성을 제시하고 있는 바, 그에 의하면 크게 5가지 유형으로 구분된다.

우선적으로 검토가능한 총액한도의 지표는 세입기준이다. 세입기준은 다시 3가지로 유형화가 가능하다. 먼저 stock개념인 지방채잔고는 미래의 채무부담을 측정하는데 유용하지만 재정수지에 연계되지 못함에 따라 실질적인 채무부담능력을 정확하게 측정하는 데는 불리하다. 반면에 flow개념인 상환액 기준은 미래의 상환능력에 대하여 제한된 정보가 생산된다는 한계가 있다. 재정적자는 현 상태에서 요구되는 지방채 발행규모를 산정하는 데는 장점이 있으나 향후 지방채 수요에는 한계를 드러낸다.

<표 5-2> 주요 총액한도지표의 비교우위

총액한도지표	장 점	단 점
지방채무잔고/세입	미래 채무부담 측정가능	재정수지에 의한 채무부담능력 측정불가능
지방채 상환액/세입	상환의무 측정가능	미래 상환능력 제한된 측정
재정적자/세입	현재 지방채 수요액 측정	미래 지방채 수요 측정불가
총유발채무	미래 상환의무 측정가능	미래 파산위험 과대평가
유동자산/세출수요	유동성위험 포착	세입능력, 재정수지, 채무유지능력 제한된 측정

자료: Ma, Jun(2001)에서 재인용

세계적인 신용평가기관인 Moody's가 지방채 신용평가지 채택하고 있는 부채지표도 참고할 만한 가치가 있다. 무디스는 지방채에 대한 신용평가지 경제적 기반, 채무현황, 예산운영 성과, 제도적 요인 4개 영역으로 대별하

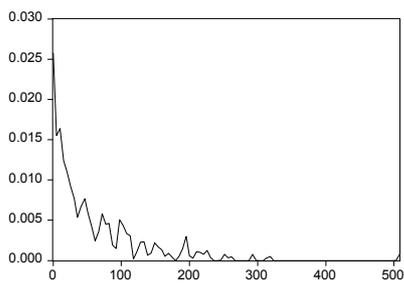
고 있는바, 채무현황에서는 1인당 순부채, 총세입대비 순채무비율, 총부채 대비 단기채비율 3개 지표로 신용도를 평가하고 있다. 여기에서도 세입이 중요한 위치를 차지한다. 1인당 순부채는 지역경제의 기반과 경제력에 의한 상환능력의 대리변수로서 의의를 지니며 자치단체 상호간 비교분석시에 유용하다고 알려져 있다(Moody's 1998).

다. 총액한도의 기준

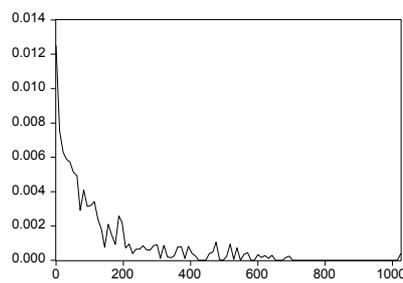
주요국의 사례와 우리 나라의 지방재정구조로 미루어볼 때 총액한도의 지표는 stock개념에 입각하여 세입규모, 세입잠재능력, 투자비의 일정비율을 상정할 수 있다. <표 5-2>에 제시한바와 같이 세입규모가 일반적이나 우리 나라의 정부간 재정관계를 감안하면 자치단체가 자유롭게 집행가능한 일반재원, 지방세, 기준재정수입, 투자비, 1인당 채무액이 현실적으로 가능한 기준지표이다. 총액한도는 미래의 상환능력을 어느 정도 정확하게 측정하고 예측할 수 있는가가 요체이므로 원리금 상환재원을 무엇으로 할 것인가가 핵심이다. 이런 의미에서 일반재원은 정부간 재정관계에서 실질적인 자체재원과 동일하다는 점, 지방세는 일차적인 상환재원이라는 점, 기준재정수입액은 세입의 잠재능력을 대표한다는 점, 투자비는 지방채가 건설부채이므로 투자비의 일정비율은 자체세입으로 충당해야 한다는 점, 1인당 채무액은 경제력과 자치단체간 비교가능성이 용이하다는 점에서 적절한 지표가 될 것이다.

이들 지표의 기준치는 커널밀도함수(Kernel density function)를 이용하여 예측하였다. 본 연구에서는 Epanechnikov방식이며 Gaussian정규분포 가정하에 밴드의 크기는 Simonoff(1996)가 권고한 0.08을 수용하였다.⁵⁷⁾ 2001년 기준 지방재정분석에 적용한 10개 핵심지표와 여타 보조지

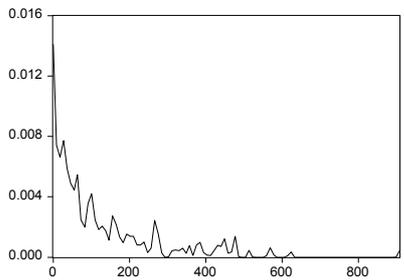
표 산정자료를 이용하였다. 다음은 각 지표값에 대한 확률밀도를 도시한 결과이다. 지표별 기준치는 자체세입에 대한 지방채잔고 비율의 경우 300, 지방세대비 지방채잔고는 700, 기준재정수입대비 지방채잔고는 600, 일반재원대비 지방채잔고는 150, 1인당 지방채잔고는 110만원, 투자비대비 지방채잔고는 130으로 추정된다(<부록 3> 참조).



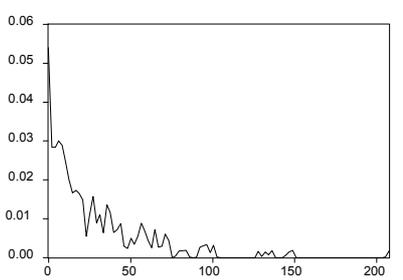
지방채잔고/자체세입



지방채잔고/지방세

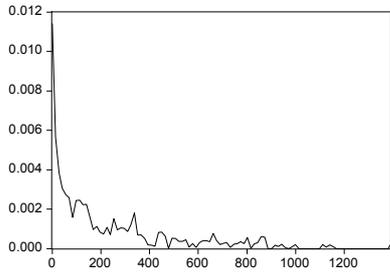


지방채잔고/기준재정수입

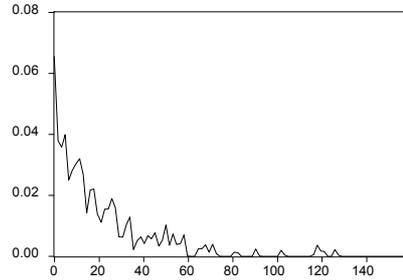


지방채잔고/일반재원

57) 커널밀도함수의 일반적인 형태는 $f(x) = \frac{1}{Nh} \sum_{i=1}^n K\left(\frac{x - X_i}{h}\right)$ 이다. 여기서, N 은 관측치 수, h 는 밴드의 크기이다.



1인당 지방채잔고



지방채잔고/투자비

3. 중앙정부 주도형 신용평가제도

가. 정부주도형 신용평가제도의 의의

순수한 총액한도제는 개별 자치단체의 미래 상환능력과 채무유지가능성을 엄밀하게 측정할 수 있어야 한다는 전제가 있다. 앞에서 총액한도제의 적정지표와 기준치를 분석하였지만 재정여건, 세출수요가 상이한 현실에서 전체적인 한도기준과 개별 자치단체의 한도기준은 동일할 수 없다. 채무란 현재와 미래 사이의 시간선호도의 최적화 과정에서 발생한다. 그리고 시간선호도는 지역사회의 구조와 주어진 조건에 따라 다양하게 형성되며, 선호 체계에 채무정책을 일치시킬 때 후생수준이 개선될 수 있다.

보다 근본적인 문제는 포괄적 기채승인제와 순수한 총액한도제는 대립적인 관계가 존재한다는 사실이다. 포괄적 기채승인제를 광의의 개념으로 보면 총액한도제이다. 또한 포괄적 기채승인제는 현 시점에서의 상환능력을 중시하며 순수한 총액한도제는 미래의 상환능력에 장점을 보유하기 때문에

상호간에 보완적인 관계를 형성하기가 구조적으로 어렵게 되어 있다. flow와 stock을 전체적으로 조망하면서 현재와 미래의 채무상환능력을 보다 포괄적이고 엄밀하게 측정가능한 새로운 시스템으로는 정부주도형 신용평가제도를 상정할 수 있다.

여기서 신용평가라는 용어를 재정리할 필요가 있는데, 정확한 표현은 재무적 건전도 평가모형이다. 후술하겠지만 신용평가는 차입자에 내재한 직접적 혹은 잠재적인 신용력을 일정한 부호로 나타낸다. 정부주도형 신용평가는 일반 신용평가와는 다르게 평가의 주체가 중앙정부나 공신력이 높은 전문연구기관이며 평가대상을 신용평가와 같이 특정 부호로 표기하되, 평가대상이 전반적인 신용력이 아니라 직접적인 상환능력을 대변하는 재무적 건전도이다. 이런 관점에서 보면 부분적인 신용평가제도라 하겠다. 이와 관련하여 콜롬비아에서 운용하는 조기경보(Traffic Light)시스템은 검토할 만한 가치가 있다.

콜롬비아의 지방재정정책은 시장규율적 관리양식을 중심으로 작동하고 있다. 자치단체는 신용력에 따라 지방채 발행조건이 영향을 받으며 감독기능은 은행권에서 수행하고 있다. 따라서 시장실패의 가능성이 잠복해 있는바, 조기경보시스템은 이러한 부작용을 예방하는데 그 목적이 있다. 기준지표는 이자비용/운영자금, 지방채잔고/경상세입이며 임계값을 초과할 경우에는 황색경보와 적색경보 두 종류의 경보신호가 작동한다. 황색경보는 지방채 감축목표를 설정하고 이를 달성해야 함과 동시에 지방채 발행시 재무부의 승인을 받아야 한다. 적색경보 역시 황색경보 수준의 통제를 받지만 더 강도 높은 자구노력을 요구하고 있다(World Bank 2002).

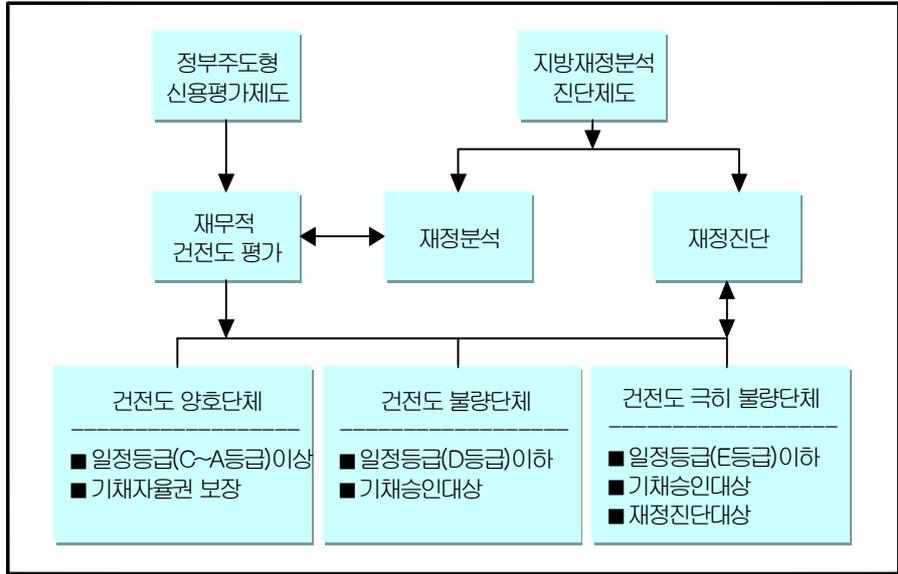
<표 5-3> 콜롬비아의 조기경보체제

지 표 \ 경보신호	녹색	황색경보	적색경보
이자비용/운영자금	40% 미만	40%~60%	60% 초과
지방채잔고/경상세입	60% 미만	80% 미만	80% 초과
규제내용	기채자율권	- 채무감축목표 - 기채승인대상 - 자구노력 요구	- 채무감축목표 - 기채승인대상 - 강한 자구노력

자료: World Bank(2002)

본 연구에서 제안하는 정부주도형 신용평가제도는 콜롬비아와 같이 조기경보기능과 기채자율권의 차별적 적용이 가능한 관리양식이다. 동시에 이 관리양식은 이미 지적한대로 flow와 stock을 포괄한다는 장점 이외에 시장규율형 관리방식으로 이행하는 과도기에 적합하다는 긍정적인 효과가 있다. 동시에 정부주도형 신용평가는 지방재정분석진단제도와의 연계하에서 지방채정책에의 정책환류효과를 제고시키고 분석과 진단의 이원적 운용을 용이하게 시행할 수 있다. 다음 <그림 5-4>에서와 같이 재무적 건전도에 입각한 신용등급이 일정 등급 이상, 예를 들어 C등급 이상인 자치단체는 기채승인의 대상에서 제외되어 자유롭게 지방채발행을 가능하게 한다. 물론 지방의회의 승인은 받아야 하지만 중앙정부에 기채승인을 신청할 필요는 없어진다. 반대로 D등급 이하인 자치단체는 일종의 황색경보로 지금과 같이 기채승인을 받아야 하며 재무적 건전도가 극히 불량한 자치단체, 예를 들어 E등급 이하의 재정진단을 받도록 규정함으로써 적색경보 수준의 강력한 자구노력을 요구한다.

<그림 5-4> 중앙정부 주도 신용평가제도의 체계



이러한 관리양식으로 전환하면 성과분석에서 지적받은 지방재정분석진단 제도의 정책환류효과 미흡, 진단대상단체 선정과정의 객관성과 공정성 문제는 상당부분 완화될 수 있다. 분석단계와 진단단계가 명확하게 분리됨으로써 중앙정부의 차원에서 정책기능이 재조정될 뿐만 아니라 정성평가를 통하여 건전성이 악화된 배경과 근본요인, 정책대응방안이 유기적으로 연결될 것으로 기대된다. 다시 말해서 기채승인제도와 지방재정분석진단제도의 구조적 한계를 동시에 해결하면서 재정위기의 예방효과를 제고시키는 장점이 발휘된다.

나. 재무적 건전도 평가 및 신용등급

1) 지표의 선정

지방채 신용평가지 세계적 신용평가기관이 적용하는 주요 지표들을 보면 공통적으로 1인당 채무액을 활용하고 있음을 알 수 있다(<표 5-4> 참조). 이 때의 채무액은 산하단체의 우발채무를 포괄하는 총채무의 개념이며 자치단체의 채무부담 규모를 나타내는 대표적인 stock지표이다. 또한 미상환채무의 규모이므로 향후 상환해야 할 채무부담이기도 하며 따라서 현시점에서 본 미래의 채무흐름을 파악하는데 유용하다.

<표 5-4> 신용평가기관의 채무관련 지표

Moody's	S&P	Fitch	R&I
<ul style="list-style-type: none"> · 1인당 채무 · $\frac{\text{채무액}}{\text{지역소득}}$ · $\frac{\text{채무액}}{\text{지방세}}$ 	<ul style="list-style-type: none"> · 1인당 채무 · $\frac{\text{채무액}}{\text{지역소득}}$ · $\frac{\text{채무액}}{\text{지방세}}$ · $\frac{\text{1인당 채무액}}{\text{1인당 소득}}$ 	<ul style="list-style-type: none"> · 1인당 채무 · $\frac{\text{채무액}}{\text{지방세}}$ · $\frac{\text{채무액}}{\text{경상세입}}$ · $\frac{\text{1인당 채무액}}{\text{1인당 소득}}$ 	<ul style="list-style-type: none"> · 1인당 채무 · 채무상환가능연수 · 이자보상비율 · 공채부담비율 · 기채제한비율

다음으로 자치단체 채무실태를 파악할 때 자주 사용하는 지표가 지역내 총생산(GRDP)를 기준으로 한 채무비율이다. 지역내총생산은 자치단체의 경제적 기반을 대변하며 경제적 기반은 세입의 원천이므로 결국 이 지표는 세입능력에 비추어 채무규모가 어느 수준인지를 파악하고자 하는 것이다. 그러나 우리 나라에서는 광역단위에서만 산출되는 자료이므로 통계자료의 이용가능성과 속보성에 문제가 있으므로 본 연구에서는 배제하였다.

총세입, 지방세, 경상세입 등을 기준으로 한 채무액비율은 R&I가 일반

재원을 기준으로 산출하는 공채부담비율과 동일한 성격이다. Peterson (1998)이 주장한대로 이 지표는 자치단체의 상환능력을 검증하는 데 가장 기본적인 지표이기도 하다. 그러나 이 지표의 생명력은 상환재원으로서 어떤 재원이 가장 바람직한가에 달려 있다. 이전재원의 의존도가 낮을수록 상환재원은 지방세에 의존하기 마련이지만 정반대로 이전재원의 역할이 클수록 일반재원이 상환재원으로 기능할 가능성은 높아질 것이다.

따라서, 자치단체가 상환재원으로 동원가능한 실질적인 재원의 속성을 반영할 필요성이 제기된다. 신용평가기관들은 대체로 총세입이나 경상세입을 적용하며 우리의 정부간 재정관계로 미루어볼 때 세입의 구성요소로 총 규모, 자체세입, 일반재원을 상정할 수 있다. 채무정보는 누차 강조한대로 flow와 stock을 적절히 안배할 필요가 있다. 채무흐름으로는 현재 지방채 상환비율에 적용하는 상환액이 있고, stock변수로는 지방채잔고가 있다. 본 연구에서는 조기현·서정섭(2001)의 제안을 수정하여 이들을 조합한 재무적 건전성 평가모형을 다음과 같이 설정하였다.

첫째, 지방채상환비율이다. 지방채상환비율은 기채승인제도의 적체 기준으로서 핵심적인 위치를 점하고 있으며 경험적인 신뢰성을 확보하고 있다는 점이 강점이다. 개념상으로는 세입·세출을 동시에 고려하면서 자치단체의 채무부담 능력을 고려하므로 재무적 건전성을 적절하게 측정해 준다. 다만, 과거기준은 앞으로의 상환능력을 제한적으로 측정하기 때문에 미래기준을 적용하였다.

둘째, stock지표로서 지방채잔액지수가 있다. 지방채잔액지수는 상환재원에서 앞으로 상환해야 할 채무잔고의 크기를 측정하는 지표이다. 이 지표는 향후 채무상환 압력의 크기를 통하여 미래 현금흐름의 건전성을 파악하는데 의의를 지닌다.

$$\text{지방채잔액지수} = \frac{\text{미상환 채무잔액}}{\text{일반재원}} \times 100(\%)$$

여기서, 미상환 채무잔액은 일반회계채와 기타특별회계채 포함

셋째, 1인당 채무액은 모든 신용평가기관이 활용하는 지표이며 자치단체의 재정압박 정도를 판단하는데 유용하다. 지방채무의 총액도 중요하지만 재정여건을 기준으로 감내가능한 규모인지 여부를 파악하는 일도 소홀히 다룰 수 없다. 감내가능하다는 기준은 소득변수가 가장 바람직하지만 현실적으로 이용가능성에 제한이 있다는 점, 소득변수는 지역경제와의 연결고리 속에서 파악하는 것이 더 효과적이라는 점 등을 감안하여 인구규모로 조정하였다.

넷째, 현재의 경상경비에 채무 상환액을 추가하여 광의의 개념으로 접근한 (수정)경상수지비율이다. 경상수지비율은 본래 경상예산 범위에서 본 수지균형을 파악할 목적으로 개발한 지표이지만 다른 한편으로는 의무적 경비인 인건비, 관서운영비, 경상적 경비를 포함시키고 있으므로 예산구조의 경직도를 살펴보는 데도 유용한 지표이다. 본 연구는 후자의 입장에서 이 지표를 다루고 있으며 채무상환비 역시 의무적 경비로 분류하는 게 타당하다는 관점에서 경상경비를 확대적용하였다.

$$\text{(수정)경상수지비율} = \frac{\text{경상경비}}{\text{일반재원}} \times 100(\%)$$

여기서, 경상경비 : 인건비 + 관서운영비 + 경상적 경비 + 채무상환비

다섯째, 지역경제를 대변하는 지표를 적용한다. 지역경제의 활력도는 재정기반의 견고함을 대표하며 상환능력을 간접적으로 지원할 수 있다. R&I가 채택한 재원비율이나 표준재정규모는 지역경제 활력도를 대표하는 상징적인 지표이다. 일본의 표준재정규모는 우리 나라에서 일종의 재정력지수와 유사한 개념이므로 본 연구에서는 이를 적용하였다.

$$\text{재정력지수} = \frac{\text{기준재정수입액}}{\text{기준재정수요액}}$$

2) 재무적 건전도 평가모형

재무적 건전도 평가모형을 구축하기 위해서는 5개 지표를 종합화된 지표로 생성시켜야 한다. 종합지표를 생성할 때 주의해야 할 점은 개별 지표가 상호독립적이어야 한다는 사실이다. 지표간에 상관관계가 높게되면 과대평가 혹은 과소평가가 발생할 가능성이 높아진다. 본 연구에서도 이 점에 유의하여 사전에 5개 지표 상호간의 상관관계를 분석한바, 1인당 채무액과 지방채잔액지수가 0.83이라는 높은 상관성을 보였다. 총 4개의 지표로 구성된 종합지표를 구축하고 있는데, 1인당 채무액과 지방채잔액지수가 높은 상관성을 보였으므로 3개 지표는 동일하게 적용하되 나머지 1개 지표는 1인당 채무액과 지방채잔액지수를 분리하여 적용하였다. 이렇게 함으로써 높은 상관성으로 인한 평가오차를 완화하고 2개 평가모형에 대한 모의실험이 가능함에 따라 평가결과의 신뢰성을 검증할 수 있다.

종합지표의 정량화는 1,000점 만점을 기준으로 하며 5개 지표의 가중치는 중요도에 따라 차등화시켰다. 현재 및 미래의 상환능력을 상대적으로 잘

대변하는 지방채상환비율, 지방채잔액지수, 1인당 채무액은 300점, 중립적인 (수정)경상수지비율은 250점, 간접적인 기능을 발휘하는 재정력지수는 150점을 부여하였다. 이상의 논의로부터 재무적 건전도 평가모형을 재정리하여 표기하면 다음과 같다.

$$\text{평가모형 I} : 0.3 \times \text{지방채잔액지수} + 0.3 \times \text{지방채상환비율} + 0.25 \times (\text{수정}) \\ \text{경상수지비율} + 0.15 \times \text{재정력지수}$$

$$\text{평가모형 II} : 0.3 \times \text{1인당 채무액} + 0.3 \times \text{지방채상환비율} + 0.25 \times (\text{수정}) \\ \text{경상수지비율} + 0.15 \times \text{재정력지수}$$

3) 재무적 건전도 평가결과

재무적 건전도 평가는 지방재정분석진단제도의 10개 지표와 후보지표, 지방재정연감 2001년도 결산자료를 이용하였다. 평가모형에 의한 분석결과를 보면 지방채잔액지수를 적용한 평가모형 I 이 1인당 채무액을 적용한 평가모형 II에 비하여 건전도가 높게 나타났다. 평가모형 I에 의하면 D등급 이하의 전체의 2.1%인 6개 자치단체이다. D등급에는 광주광역시와 남제주군 등 5개 단체이며 E등급은 대구광역시로 평가되었다. 평가모형 II는 D등급 이하가 4.8%인 15개 단체이며 D 등급은 광주광역시, 동두천시, 동해시, 서귀포시, 북제주군 등 11개 단체이다. 대구광역시는 평가모형 II에서도 E등급으로 판정되어 건전도가 매우 저조하였다.⁵⁸⁾

평가모형 I에 비하여 평가모형 II가 대체로 한 등급 정도 하락하였으나

58) 재무적 건전도 평가결과는 <부록 4>에 수록하였다.

연천군, 함평군, 북제주군 등 군단위에서는 2등급 이상의 변화를 보인 자치단체가 일부 있었다. 이는 지방채잔액 자체는 크지 않았으나 인구규모에서 조정됨에 따라 1인당 채무액이 크게 증가한 결과이다. 반면에 A등급 이상의 매우 건전한 그룹에서는 거의 변화가 없었다. 본 연구에서 제시한 평가 결과는 통상적으로 알려져 있는 재무상황과 거의 일치하나 상대적으로 모형 II가 다소 우위를 점하는 것으로 평가된다.

<표 5-5> 재무적 건전도 평가결과

등 급 구 분	A (매우 건전)	B (건전)	C (보통)	D (불건전)	E (불 량)
평가모형 I	85 (34.3%)	140 (56.4%)	17 (6.8%)	5 (1.7%)	1 (0.4%)
평가모형 II	74 (29.8%)	114 (46.0%)	48 (19.4%)	11 (4.4%)	1 (0.4%)

제3절 시장규율형 관리방식의 도입방안

1. 시장규율형 관리방식 도입을 위한 선결조건

금융시장이 시장규율을 효과적으로 발휘하기 위해서는 다양한 조건들을 만족해야 한다. Bayoumi, Goldstein and Woglom(1995)에 의하면 시장규율형 지방채시장은 다음과 같은 구조적 조건을 충족시켜야 한다. 첫째, 시장이 자유롭고 개방적이어야 하며 특히, 금융중개에 대한 어떤 규제도 있

어서는 안된다. 둘째, 상환능력을 포함하여 차입자에 대한 정보를 잠재적인 대출자가 적절하게 이용할 수 있어야 한다. 셋째, 채무불이행시 구제금융이 이루어질 것이라는 신호를 대출자가 인식하게 해서는 안된다. 넷째, 자치단체가 채무불이행 상황에 직면하기 이전에 시장이 보내는 신호에 정책반응이 이루어질 수 있는 제도적 기반을 구비해야 한다.

상기 조건들은 사실 엄격하여서 실제로 이들이 완벽하게 준비된 국가는 전무에 가깝다는 의견이 지배적이다. 다만, 개도국의 자치단체는 재정정보의 포괄범위, 질, 적시성 등에서 대단히 취약하며 국공채 매입을 강제함으로써 금융기관의 포트폴리오를 규제하고, 자치단체 파산시 중앙정부가 다양한 형태로 개입하는 관리양식이 문제의 핵심임을 지적하고 있다. 왜 대다수의 국가가 지방채시장을 시장규율에만 의존하지 않는 이유가 바로 여기에 있다. World Bank(2002)는 시장규율형 관리양식의 도입과 정착의 선행조건으로 중앙정부 감독기능 및 재정정보공개 강화, 지방채의 발행과 회해제도, 채무불이행시 조정절차(work out), 도덕적 해이 및 핵심서비스 붕괴에 대한 예방책을 제시하고 있다. 이 외에도 콜롬비아나 멕시코, 남아공과 같이 금융기관의 자산포트폴리오에 직접개입, 지방채에 대한 대출 상한선을 규제한다든가 구제금융을 불허한다는 선언이 공개적으로 이루어질 필요도 있음을 강조하고 있다.

- 시장규율형 정착을 위한 선행조건 -

- 중앙정부 감독기능 강화 및 재정정보공개제도 활성화
- 채무상환 불이행시 채무조정절차 도입
- 핵심서비스의 붕괴 및 도덕적 해이에 대한 예방책
- 금융기관에 대한 지방채 대출상한선 설정 : 콜롬비아, 멕시코
- 구제금융을 불허한다는 명시적 선언 : 멕시코, 남아공

시장규율형 관리양식이 정착할 수 있는가도 검토해야 할 사항이다. 한국 지방행정연구원(2001)은 국내 신용평가시장의 구조적인 한계를 지적하면서 신용평가제도의 전략적 도입을 주장한 바 있다. 한국지방행정연구원은 국내 신용평가시장의 협소에 따른 과당경쟁과 이로 인하여 파생되는 신용평가기관의 전문성과 객관성에 의문을 제기하고 있다. 신용평가기관에 잠재된 현실적인 제약 뿐 아니라 근본적으로 신용평가제도가 기재승인제도의 대안으로서 유효한가에 대한 논의도 필요하다. 신용평가제도의 대안가능성은 먼저 미국적 특수성과 한국적 특수성을 비교분석하는 과정을 거쳐 시사점을 유도할 수 있다. 이와 관련하여 Leigland(1997)는 상당히 흥미로운 주장을 제기한바 있는데 그는 미국적 지방채시장의 특성을 다음과 같이 정리하면서 신흥국가들이 지방채시장을 재구축할 때 유의할 필요가 있음을 강조하였다.

수요측면에서 첫째, 미국의 지방채시장은 200여년에 걸쳐 법적·절차적 조치들을 개발한 결과 채무불이행의 충격에도 견뎌낼 수 있는 능력과 투자자의 신뢰를 확보하고 있다. 둘째, 유통시장(secondary market)의 발달로 상품성과 유동성이 보장됨으로써 지방채의 경쟁력을 유지한다. 셋째, 자원배분의 비효율성을 유발한다는 비판이 있지만 투자유인을 자극하는 조세감면채가 존재한다. 넷째, 다종다양한 수익채가 발행·유통됨으로써 투자선택의 기회를 제공한다. 다섯째, 투자위험을 회피할 수 있도록 표준적인 회계정보, 감사자료, 재정보고서를 의무적으로 공개해야 하는 법적·재정적 조치를 구비하고 있다.

공급측면에서는 무엇보다 자기규제의 원칙이 확고하게 자리잡고 있다는 점을 지적한다. 둘째, 효율적인 금융시장과 정치제도로 자치단체 스스로가 사업타당성을 분석하고 차입에 대한 행정적·정치적 책임의식이 강하다. 셋

제, 조세감면채등 강력한 수요기반으로 발행비용의 절감이 가능하다. 넷째, 소규모 자치단체에 대해서는 통합발행등 주정부의 정책지원이 활발하다.

<표 5-6> 미국 지방채시장의 기반특성

공급/수요	핵심적 장점	시장의 특성
지방채 수요 : 투자자 유인	<ul style="list-style-type: none"> · 투자자의 신뢰 · 지방채 거래능력 · 투자의 자유 · 만족스런 투자수익율 · 강력한 신용도 · 위험에 대한 정보 · 정보해석의 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 200년의 법적·절차적 발전 · 활발한 2차시장(유통시장) · 비정부통계 : 시장규모 · 조세감면채 · 표준화된 법적·재정적 자료 · 금융중개기관 : 신용평가기관, 지방채보험사, 뮤추얼펀드
지방채 공급; 발행자 유인	<ul style="list-style-type: none"> · 감내가능한 차입비용 · 장기채 유통화(상각) · 소규모 차입자 지원 · 감독의 용이성 	<ul style="list-style-type: none"> · 낮은 이자율과 발행비용 · 만기연장 · 지방채은행, 통합발행 · 자기규제에 대한 책임

그렇다면 우리의 지방채시장은 상기의 조건과 특성을 구비하고 있는가? 신용평가제도가 기채승인제도를 대체하기 위해서는 이 질문에 긍정적으로 답변할 수 있어야 한다. 이미 제3장 지방채시장의 구조적 조건에서 지적하였듯이 신용평가제도의 도입에는 다음과 같은 장애요인이 존재하고 있다.

첫째, 신용평가의 직접적인 대상인 증권발행채가 지방채무의 1.8%에 불과하다. 은행권으로부터의 대출도 3%에 그치고 있으므로 신용평가와 직간접적으로 관련을 맺는 지방채는 전체의 5%에도 미치지 못한다는 결론이다.

둘째, 이와는 정반대로 정부자금과 공공자금은 80%에 이를 정도로 압도적인 위치를 점하고 있다. 이는 공공부문 내부에서 중앙정부와 자치단체간에 대차관계, 즉 정부계층간의 내부거래이므로 신용평가

와는 하등의 관련이 없다.

모집공채라 해도 서울, 부산, 대구, 울산 등 일부 대도시에 국한하여 발행이 이루어지는 과점적 시장구조이므로 신용평가 대상 지방채는 매우 제한적일 수 밖에 없다. 마찬가지로 매출공채도 대표적인 채권이 지역개발공채와 도시철도채권인데 광역단체가 발행하여 기초단체에 전대하는 자금이므로 신용평가의 대상은 광역단체가 된다. 결국 우리나라의 지방채시장은 시장이라고 말할 수 없을 정도로 정부간 거래비중이 압도적이며, 신용평가의 대상 채권은 잔액기준으로 20%를 넘지 못할 정도로 협소한 실정이다. 일부 자치단체에서 비정기적으로 발행하는 공모채를 위하여 신용평가제도를 도입한다는 것은 사회적인 낭비일 뿐만 아니라 지방채무 감독체계를 무책임하게 방치하는 결과를 초래할 수 있다. 나머지 자치단체는 신용평가의 대상도 아니면서 중앙정부의 감시영역에서도 벗어나며 시장규율과 중앙정부 감독의 사각지대에 놓이게 됨으로써 시장실패의 가능성이 한층 높아져 지방채시장의 감독체계가 일거에 허물어지는 크나큰 문제를 발생시킨다는 점이 결정적인 장애요인이다.

다음으로 미국의 지방채시장은 상급정부의 재정규율과 시장의 신용규율이 조화를 이루었기 때문에 신용평가를 핵심적인 정책수단으로 활용할 수 있었다. 1930년대의 대공황, 1970년대 뉴욕시를 중심으로 한 지방재정의 위기를 경험하면서 재정규율이 강화되고 이를 토대로 지방채 신용평가에 대한 신뢰가 형성될 수 있었다. 이는 신용평가가 기채승인제도를 대체하기 위해서는 바로 재정규율의 강화가 선행되어야 함을 강력하게 시사한다. 기업과 마찬가지로 자치단체 역시 재정부실의 원인과 진행과정이 다양하며 부실의 징후도 재무적 요인은 물론 비재무적 요인에서 비롯되는 경우가 일반적이었던다는 경험적 사실에 주목할 필요가 있다.⁵⁹⁾

2. 순수한 신용평가제도 도입방안

전술한대로 결과가 이렇다면 신뢰성도 확신하기 어렵고, 지방채시장의 하부구조도 취약하며, 시장규율을 대체하기에는 무리가 따르는 재정규율 수준에서 신호효과도 불분명한 신용평가제도를 굳이 도입할 필요가 있을지 의문이 제기된다. 본 연구는 문제의 핵심이 신호효과에 있다고 판단하고 있다. 신용평가제도가 기채승인제도를 대체하는데 소요되는 시간은 바로 신호효과의 함수이며 신호효과가 어느 정도 빠른 기간내에 발휘될 수 있는가에 따라 신용평가제도의 현실성과 도입전략이 달라질 수 있다.

신용평가란 기본적으로 채무불이행의 경험적 사건들이 확률의 개념으로 받아들일 수 있는 수준까지 누적되었을 때 신뢰를 얻을 수 있다. 그러나 현행의 중앙-지방간 재정관계에서는 채무불이행의 가능성이 지극히 희박하며 이런 상태에서는 자치단체간 신용등급의 격차가 실질적인 정보로서 기능하지 못하게 된다. 신용의 질이 무차별하거나 차별화의 정도가 미약하면 투자자에게는 신용등급이 더 이상 유용한 정보로서 기능하지 못한채 정부의 감독 기능을 민간기관에 위임하는 무책임한 결과가 초래될 개연성이 높아진다. 이는 정부실패를 예방하는 수단으로 도입한 신용평가제도가 오히려 시장실패를 조장하는 주범이 되는 모순된 결과를 초래할 수도 있다는 의미이기도 하다.

59) 오렌지카운티(Orange County)의 파산은 비재무적인 요인에서 비롯된 대표적인 재정부실의 사례이다. 1990년대 들어와 일본의 자치단체도 심각한 재정위기에 봉착하고 있다. 통상 외곽단체의 부실을 거론하지만 역사적으로 볼 때 1950년대에 이루어진 자치단체 통합과 최근 버블붕괴 타개책으로 중앙정부가 유도한 재규모 재정 확대정책이 누적된 결과이다. 미국과 일본의 도시재정의 부실원인과 사례는 서정섭(1997), 이상용·이효·조기현(1995)이 자세하게 설명하고 있으며, 미국의 파산제도와 일본의 지방재정재건축진특별조치법에 대해서는 <부록 5>에 요약하여 정리하고 있다.

이것이 의미하는 바는 신용등급의 신호효과가 지방자치제도, 재정분권화 시스템, 재정규율, 지방채시장의 선진화 등과 긴밀한 상호의존관계에 놓여 있다는 것을 뜻한다. 신용평가제도가 본래 취지대로 시장규율을 강화하여 합리적인 투자결정을 유도하고, 감독기능을 충실히 수행하여 지방채시장의 안정을 도모하기 위해서는 법적·제도적인 차원에서의 정비와 맞물려 움직여야 한다는 논리이다. 한국지방행정연구원(2001)이 개발한 지방채 신용평가모형에 따르면 신용등급의 격차가 미약하였으며 가장 낮은 신용등급이 AA-인 반면에 대부분 AAA에 해당하였다.

이것은 신용평가방법론 일반이 재무적 건전성 보다는 일국의 지방자치제도, 특히 중앙정부와 자치단체간 재정관계를 중시한 결과이다. 신용평가기관들은 정부간 재정관계로부터 설사 중앙정부가 명시적인 구제금융제도를 운용하지 않는다 해도 암묵적으로는 구제금융이 불가피할 것으로 예상하며, 따라서 재무적 건전성이 아무리 불량하다 해도 우량기업에 준하는 신용등급을 보장하는 것이 일반적이다.

한국지방행정연구원이 제시한 신용평가도 바로 지방자치제도의 특성을 반영하여 최하 AA-등급을 부여하였으며 그 결과 4등급의 격차에 불과하였다. 반면에 본 연구에서 제시한 재무적 건전도평가는 순수하게 채무상환능력에 한정함으로써 9등급으로 확대되고 세분화가 가능하였다. 예를 들어 충북과 전남은 신용평가등급이 AAA이었으나 본 연구의 재무적 건전도 평가모형에서는 A등급으로 보다 정확한 정보를 제공하고 있다.

<표 5-7> 신용평가와 재무적 건전도 평가결과 비교분석

한국지방행정연구원 신용평가모형		본 연구의 재무적 건전도 평가모형	
본래의미의 신용등급	자치단체	재무적 건전도의 신용등급	자치단체
AAA	서울, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남	A+	서울, 인천, 경기, 경남
AA+	울산, 인천, 대전	A	충북, 전남
AA	제주, 광주	B+	강원, 충남, 전북
AA-	부산, 대구	B	경북
		C+	울산
		C	제주
		D+	광주
		D	부산
		E	대구

이와 같이 순수한 신용평가제도는 중앙재정의 지지력에 의하여 채무상환 능력이 과대평가될 가능성이 증가하게 된다. 정보의 왜곡은 시장에 가격신호의 교란을 가져오며 가격차별화 역시 미흡한 수준에 머무르게 된다. 신용평가제도의 도입목적이 지방채시장의 가격기능을 회복하고, 이를 토대로 시장규율에 일임하겠다는 취지인데 정책효과가 제한됨은 물론이고 채무불이행시 지방채시장과 정부기능의 극심한 불안정을 초래하는 사태가 발생할 수 있다. 기채승인제도로 인한 정부실패의 폐해보다 신용평가제도의 도입으로 인한 시장실패의 폐해가 더 크다는 것이 본 연구의 요지이다.

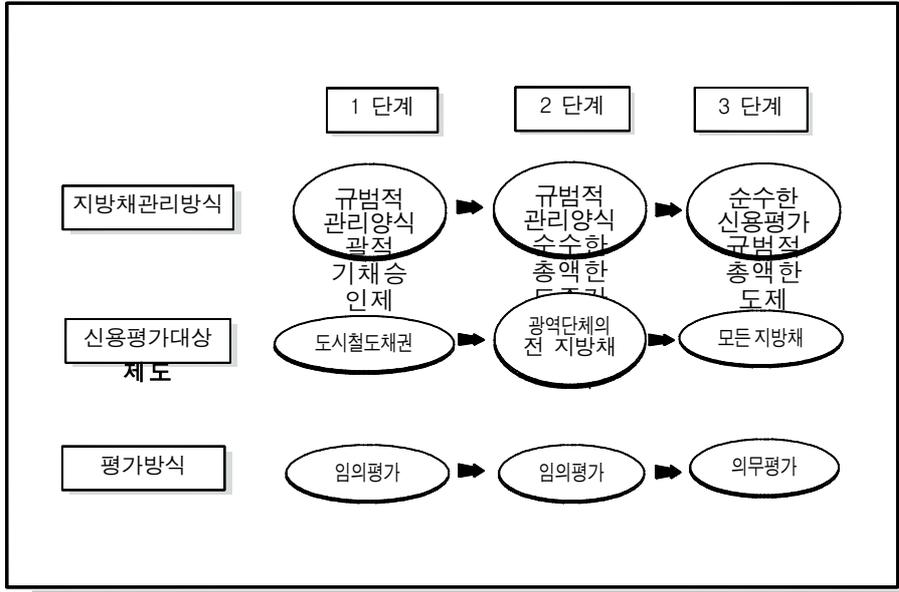
시장실패의 가능성이 최소화된 신용평가제도를 도입하기 위해서는 무엇보다 앞에서 지적한 시장규율의 선결조건을 충족시켜야 할 것이다. 달리 표

현하면 신용평가제도의 안착을 위해서는 지방채시장의 특성에 맞는 재정규율과 시장규율이 강화된 제도적 장치를 보완하면서 장기적인 시각에서 추진하는 것이 바람직하다. 먼저 1단계 조치로서 포괄적·규범적 관리양식으로 개편하여 발행시장과 인수시장의 규모를 확대해야 한다. 발행시장과 인수시장의 활력은 신용평가 대상이 되는 지방채의 범위를 확대시키며 이는 유통시장의 미시적 수요기반을 강화하는데 큰 도움이 된다. 포괄적·규범적 관리양식의 초기에는 평가대상 채권이 한정될 수 밖에 없으므로 일단 지표채권인 지역개발공채와 도시철도채권만을 대상으로 신용평가를 실시한다. 이때의 신용평가는 기채승인제도와는 별개로 이루어지는 임의평가이며 평가결과를 시장에 공시함으로써 유통시장에서의 가격차별화를 적극적으로 유도하도록 한다.

2단계에서는 포괄적·규범적인 관리양식이 정착된 시기에 광역단체에 한하여 신용평가를 실시한다. 대상 지방채는 일반보증채, 공사·공단채를 망라하며 광역단체와 산하단체가 발행하는 모든 지방채가 해당된다. 이때도 임의방식으로 하여 신용평가 도입환경을 우호적으로 조성한다. 동시에 재정위기관리제도나 파산제도, 발생주의 복식부기회계제도를 도입하여 재정규율과 시장규율의 제도적 장치를 보완해야 한다.

마지막 3단계는 신용평가제도를 본격적으로 도입하는 시기이다. 3단계에 진입하기 위해서는 파산제도나 재정위기관리제도의 도입, 발행시장과 인수시장의 활성화, 지방채 수요기반의 정착과 같은 제반 정책현안들이 충족되어야 한다. 재정위기에 직면한 자치단체는 단체장에 대한 권한제한이 가해져야 하며 워크아웃제도가 어떤 식으로든 적용되어야 하고, 자구노력을 전제로 한 중앙정부의 정책지원이 이루어져야 한다. 신용평가 대상은 모든 지방채이며 당연히 의무사항으로 강제된다.

<그림 5-5> 신용평가제도의 단계별 도입전략



제4절 종합평가 및 정책대안

1. 발전방안의 비교평가

대체적으로 지방채에 대한 중앙정부의 규제는 일반적인 현상이다. 이탈리아와 스페인은 1970년대 지방재정의 위기가 급증하자 중앙정부가 구제 금융 조치를 취함과 동시에 엄격한 관리양식을 동원한바 있다. 영국과 덴마크는 일반적인 경제정책의 일환으로 지방채를 엄격하게 관리하고 있다. 영국은 공공부문의 비효율성을 억제할 목적으로 발행한도를 매년 규제하며 덴마크는 1990년대 초까지는 지방채발행을 금지하였으나 쓰레기처리, 도시

재개발, 주택 등 특별한 투자사업에 한하여 자율권을 극도로 제한하고 있다. 네덜란드와 노르웨이는 수지불균형이 구조화될 경우에 엄격한 기채승인 제도를 운용한다.⁶⁰⁾

규제유형으로는 아르헨티나, 브라질, 일본, 이탈리아, 스페인 등이 총액 한도제와 유사한 승인가준을 운용하고 있다. 반면에 브라질과 영국, 이탈리아는 연간 발행물량을 규제하는 한도기준을 적용하고 있다. 황금률은 대부분 국가들의 지방재정정책에서 공통적으로 발견되며 균형예산준칙은 미국, 캐나다를 위시하여 브라질, 독일에서 채택하고 있다. 한편, 구제금융 금지조항은 최근에 남아공과 멕시코에서 운용하며 멕시코와 브라질은 금융기관의 자산운용에 대한 규제까지 확대하고 있다.

<표 5-8> 지방채 규제정책의 유형

규제유형	규제내용	국 가
승인가준	<총액한도제> - 상환액/세입 - 상환액/경상예산	아르헨티나, 브라질, 일본, 이탈리아, 스페인, 리투아니아, 폴란드
지방채기준	<연간 발행한도> - 총발행액/순세입 - 기채발행 필요액 산정	브라질, 이탈리아, 영국
golden rule	- 자본투자사업에 한정	브라질, 캐나다, 미국, 오스트리아, 남아공, 스위스, 인도
균형예산	- 균형예산 지방의회 승인	브라질, 캐나다, 독일, 네덜란드, 미국
지방의회 승인	- 단위사업별 지방의회 승인	캐나다, 스위스, 미국
구제금융 금지조항	- 중앙정부 지방채 상환보증 불가	남아공, 멕시코
순자산 규제	- 자금공여자에 인수한도액 규제	멕시코, 브라질

자료: World Bank(2002) 및 IADB(2000)을 토대로 재정리하였다.

60) 유럽권의 지방채 관리양식과 재정위기 사례는 IADB(2000)에서 상세하게 설명하고 있다.

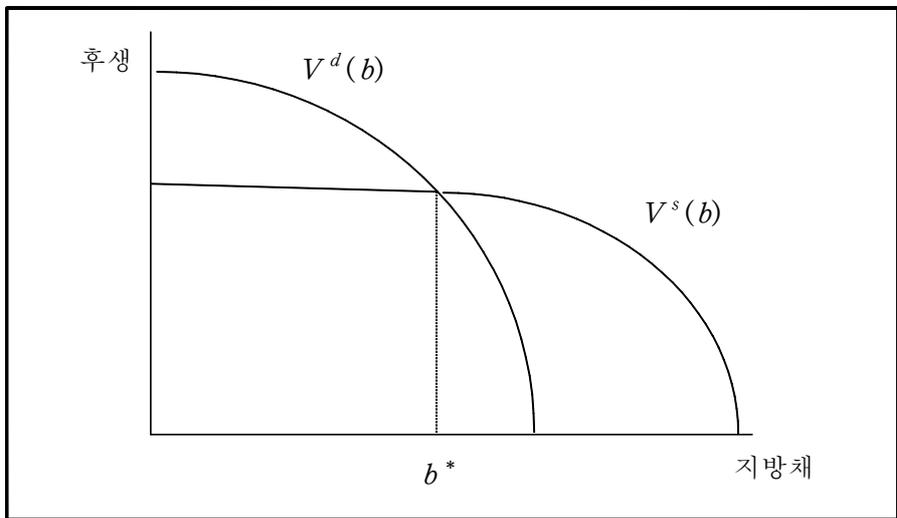
이처럼 다양한 형태의 지방채규제가 이루어지고 있음에도 불구하고 각각의 규제양식에 대한 장단점을 논의한 연구는 전무하다 해도 과언이 아니다. 다만 Carlsen(1994)에 의하면 지방채 관리양식과 관련하여 세 가지 논점으로 정리할 수 있다고 주장하였다. 첫째, 특정 자치단체의 경제활동이 다른 자치단체에 영향을 주고 지방재정이 국가 전체의 공공부문에 중요한 위치를 차지하므로 거시적 안정을 위해서는 지방채 규제정책이 불가피하다. 둘째, 지역간 이동이 자유롭다면 거주자는 채무액을 할인하려는 유인이 작용하며 개별 자치단체가 당면하는 지방채 관리비용은 사회적 관리비용에 비하여 작기 때문에 과도한 지방채발행이 이루어진다. 셋째, 중앙정부의 상환의지가 지방채 총액에 따라 결정된다면 자치단체는 채무한도액 이상으로 발행하는 전략이 유리하다.

이에 따르면 일단은 기채승인이 정도와 규제양식의 차이만 있을 뿐 필요한 제도라는 의미로 받아들여진다. 현행과 같은 기채승인제도는 단위사업별·자치단체별 각각에 대하여 허가기준을 적용하므로 실제로는 특별한 하자가 없는 한 대부분 승인이 이루어지며 관리비용이나 투명성, 정책효과, 자치원리 등에 비추어 볼 때 바람직한 관리양식이라고 보기는 어렵다. 특히, 감춰진 정보와 감춰진 행동에 의한 도덕적 해이와 연성예산제약의 근본적 문제를 해소하기에는 역부족이라고 볼 수 있다.

본 연구에서 검토한 정책대안의 비교우위를 평가하고자 원론적인 자문을 제기해 보고자 한다. 다음의 <그림 5-6>에서 $v^s(b)$ 는 재정의 건전성을 지속시킬 수 있는 안정적인 지방채의 궤적이다. 반면에 $v^d(b)$ 는 지역내 후생수준을 개선시키는데 필요한 지방채의 궤적을 나타내고 있다. $v^s(b)$ 는 재정적 건전성을 중시하기 때문에 $v^d(b)$ 에 비하여 지역내 후생수준은 낮게 된다. 다시 말하면 초기에는 $v^s(b)$ 와 $v^d(b)$ 는 충돌하기 마련이며 자치단체는

지역내 후생수준을 개선시키려는 유인이 작용하여 $v^d(b)$ 의 궤적을 선호하게 된다. 그러나 $v^d(b)$ 는 채무상환 부담으로 인하여 지속적인 지방채 발행이 불가능하며 반대로 $v^s(b)$ 는 초기에는 지역내 후생수준은 낮지만 장기간에 걸친 지방채 발행이 가능해진다. 따라서, 최적 지방채는 $v^s(b)$ 와 $v^d(b)$ 가 교차하는 b^* 가 될 것이다.

<그림 5-6> 지역내 후생수준과 최적 지방채 규모

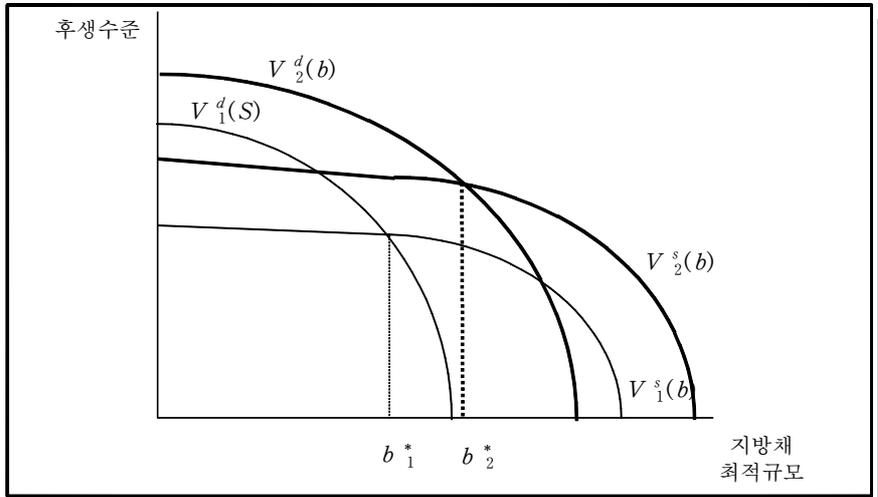


상기 그림에서 우리는 다음과 같은 정책적 시사점을 발견할 수 있다. 첫째, 단기간에 가시적인 성과를 거두기를 원하는 자치단체장은 일반적으로 근시안적(myopic)이므로 $v^d(b)$ 의 궤적을 추종하기 쉽다는 것이다. 이는 두 가지 의미로 해석할 수 있다. 하나는 지방채 발행물량이 동일하다 해도 후생수준이 높은 투자사업을 선택하며 다른 하나는 단기간에 집중적으로 지방채

를 발행할 개연성을 내포한다. 이 양자를 결합하면, 단기간에 후생증진효과가 높은 투자사업이 지방채사업으로 선택될 가능성이 높다는 의미로 정리된다. 문화복지시설, 상하수도시설 등은 단기간에 후생증진효과를 가지적으로 거둘 수 있는 대표적인 지방채사업이다.

둘째, 자치단체별로 $v^s(b)$ 와 $v^d(b)$ 의 궤적이 다름에 따라 최적 지방채규모 역시 동일하다고 볼 수 없다는 점이다. 자치단체별로 세입능력과 세출수요, 이에 따른 재정의 건전도가 상이하며 지역내 인프라수준과 선호도에 따라 후생함수는 비동질적이 된다. 다음 <그림 5-7>에 도시하였듯이 $v^s(b)$ 와 $v^d(b)$ 의 궤적이 무엇이냐에 따라 개별 자치단체의 최적 차입규모는 b_1^* 이 될 수도 있고 b_2^* 가 될 수도 있다. 이는 획일화된 지방채 한도액의 설정이 용이하지 않다는 의미이기도 하다. 또한 현실적으로 지방채 한도액의 설정이 불가능하다면 최소한 측정가능한 재정의 건전도가 반영되어야 함을 시사한다.

<그림 5-7> 총액한도와 최적 지방채 규모



앞에서 제기한 첫 번째 사항은 적채사업의 중요성을 함축하고 있다. 기채 승인제도의 역기능에도 불구하고 생산적인 기채사업의 선택이 중요하며 국가 전체의 투자배분과 효율성 측면에서는 중앙정부의 시장개입정책이 순기능을 발휘할 수도 있음을 말해준다. 그러나 모든 규제가 그러하듯이 규제회피가 내재되어 있고 이 과정에서 사회적 비용이 발생한다. 또한 궁극적으로는 중앙집권적 재정관계에 따른 자원배분의 비효율성이 잉태되어 있다. 규제회피는 규범적 관리양식에서도, 신용평가제도에서도 공통적인 한계이기는 하나 사회적 비용을 최소화할 수 있는 정책대안의 선택이 중요하다.

이런 관점에서 포괄적 기채승인은 기술적으로 용이하게 수용할 수 있으며 투명성, 정책효과, 자치원리에도 상당히 근접한 제도로 평가된다. 그러나 지금과 같은 정부간 재정관계를 유지하는한 구제금융이 불가피하다는 신호가 지방채시장에 전달될 수 밖에 없게 된다. 순수한 총액한도제는 기채자율성에서 상대적인 우위를 점한다. 자율성의 비교우위는 발행시장과 인수시장의 활성화에 더 기여할 수 있다는 의미이며 궁극적으로는 시장규율에 의한 신용평가제도의 도입에 유리하게 된다. 그러나 총액한도제는 한도기준의 적합성에 대한 논란, 한도규제를 회피하려는 전략적 행위가 상존하는 문제가 있다. 총액한도제의 표본인 미국의 경우 산하기관이 발행하는 방식으로 총액한도의 규제를 회피하는 행위가 빈번하게 발생하고 있다.

우리 나라에서도 사례분석에서 지적한바와 같이 공사·공단에 채무상환 의무를 넘기거나 이들로 하여금 전략적으로 발행하는 문제가 현실적으로 관찰되고 있다. 정부주도형 신용평가제도는 중간적인 위치에서 규범적 관리양식과 신용평가제도의 장점을 취합했다는데 의의가 있다. 기채자율권의 신장, 재정규율의 가능성에서도 유리한 제도임에 분명하다. 그러나 이 관리양식은 중앙정부가 전략적 선택에 의한 재량범위가 존재하고 이 과정에서 투

명성에 문제제기가 이루어질 수 있다. 마지막으로 신용평가제도는 장기적으로는 검토할 수는 있으나 현실적인 수용가능성 측면에서 무리가 따르는 부분이 존재한다.

<표 5-9> 정책대안의 비교평가

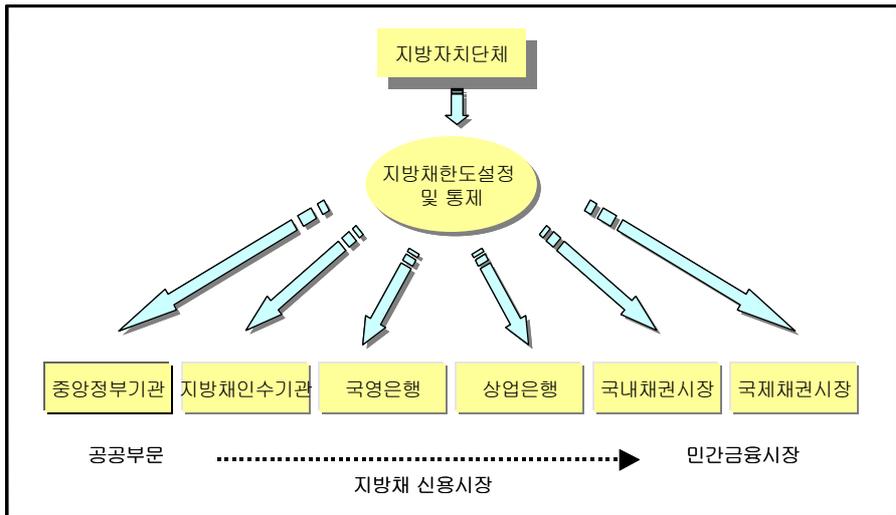
	장 점	단 점
포괄적 기채승인제	·기술적 수용성 ·투명성, 정책효과 ·자치원리	·연성예산제약 ·시장규율 미흡
총액한도제	·기채자율성 ·지방채시장의 활성화 ·신용평가제도 도입환경	·전략적 행위 ·연성예산제약 ·기술적 수용성
정부주도형 신용평가제도	·기술적 수용성 ·정책효과 ·신용평가제도 도입환경 ·재정규율 강화	·중앙정부의 전략적 행위 ·투명성
신용평가제도	·시장친화적 관리양식 ·시장규율	·기술적 수용성 ·재정위기 상존 ·평가결과의 신뢰성

지금까지 논의한 정책대안을 정리하면 기술적 수용가능성, 기채자율권의 신장, 경성예산제약, 지방채시장의 육성, 사회적 관리비용 등에서 포괄적 기채승인제나 정부주도형 신용평가방식이 바람직한 방향으로 판단된다. 그 다음으로는 총액한도제와 신용평가제도를 검토할 수 있다. 따라서, 굳이 정책대안의 우선순위를 매긴다면 신용평가제도 < 총액한도제도 < 포괄적 기채승인제도 < 정부주도형 신용평가제도이다. 포괄적 기채승인제도는 궁극적으로 이행해야 할 신용평가제도와의 연계성에서 불리하다고 판단된다.

2. 현 단계에서의 정책대안

현 단계에서 도입가능한 새로운 지방채 관리양식을 재정리하면서 정책대안의 시사점과 구체화된 전략을 도출하고자 한다. 우리 나라 지방채시장은 원칙적으로 다음의 기초하에서 발전하는 편이 바람직하다. 현재 지방채시장은 중앙정부를 비롯한 공공자금의 의존도가 압도적이기 때문에 민간 상업은행과 채권시장 중심으로 재편되어야 한다. 공공자금에의 높은 의존도는 개도국에서 일반적으로 관찰되는 현상이나 보다 선진화된 시장규율체제로 이행하기 위해서는 은행대출시장과 채권시장의 역할이 대폭 증진되어야 한다.

<그림 5-8> 지방채시장의 발전방향



지방채 발행구조의 개선은 중앙정부 주도의 신용평가제도나 포괄적 기채 승인제도로 대응하는 기본방향을 앞서 지적하였다. 그리고 대안별 비교평가

로부터 중앙정부 주도의 신용평가제도와 다음의 우선순위로 포괄적 기채승인제도를 제안하였다. 누차 강조하지만 어떤 관리양식으로 개편하든 엄격한 재정규율이 수반되어야 한다는 점에 유의해야 한다는 사실이다. 동시에 시장규율의 원활한 기능도 염두해 두어야 한다. 엄격한 재정규율과 시장규율의 조화가 지방재제도 개편의 요체이다.

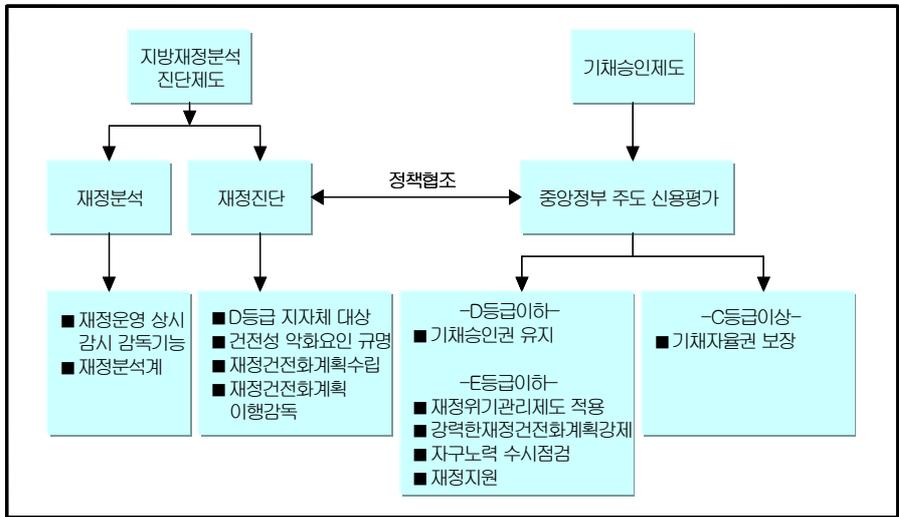
첫째, 지방재정 분석단계와 진단단계를 분리·운영하는 방향이 바람직하다. 현재 재정분석은 자주성, 안정성, 생산성, 노력성 4개 영역으로 구분하며 분석결과로부터 하위단체 가운데서 재정진단 대상단체를 선정하고 있다. 성과분석에서 진단대상단체 선정과정의 공정성과 객관성, 분석방법의 적합성, 정책환류효과에 문제제기가 이루어진 것은 바로 재정진단은 원칙적으로 안정성 중심으로 운용해야 함에도 불구하고 다른 3개 영역을 개입시켰기 때문이다. 분석단계와 진단단계의 병합은 기채승인제도에서도 은폐된 정보의 문제를 초래하였다. 따라서, 재정분석의 기본틀은 유지하되 재정진단의 지향점이 재정위기의 원인규명과 예방에 있으므로 진단대상은 안정성 영역만을 기준으로 선정한다. 동시에 진단대상단체 선정 이후에는 중앙정부 지방채 실무부서로 이관하여 정기적으로 점검하고 기채승인을 받도록 규제해야 한다.⁶¹⁾

둘째, 재정분석의 정보는 중앙정부 내부에서 통합관리가 이루어져야 하며 이를 토대로 정부주도형 신용평가모형이 개발되어야 한다. 특히, 안정성 영역은 현재 3개 지표를 적용하지만 지표값 사이에 충돌이 발생하여 진단대

61) 현재 지방재정분석진단은 행정자치부의 재정분석계 소관사항이다. 그러나 중앙정부 주도형 신용평가제도를 도입하면 평가모형의 개발 및 관리는 재정분석계가 수행하되, D등급 이하의 자치단체는 건전성에 문제가 있으므로 지방채계에 이관하여 기채승인 대상단체로 지정하고, 재무적 건전성을 회복하도록 지도감독하는 기능을 수행해야 한다는 의미이다.

상단체를 선정하기가 모호한 실정이다. 그러므로 본 연구에서 제안한대로 지방채계에서 재무적 건전성 평가모형을 개발하며 평가결과는 지방재정분석계와 공유하되, D등급 이하는 엄격한 기채승인권을 적용해야 한다. 이 때의 기채승인권은 현행과 같이 단위사업 심사이다. 동시에 E등급 이하는 진단대상단체에 포함시켜 건전성이 악화된 구조적 원인분석과 재정건전화계획을 수립, 이행을 강제하며 정기적인 감독을 실시해야 한다.

<그림 5-9> 중앙정부 주도 신용평가제도 체계도



셋째, 재정위기관리제도를 도입할 필요가 있다. 재무적 건전도가 극히 취약한 E등급의 자치단체는 재정위기관리제도를 적용하여 강력한 자구노력과 함께 중앙정부 차원의 재정지원이 이루어지도록 해야 한다. 재정위기관리제도의 전형으로는 일본의 지방재정재건촉진특별조치법과 미국의 파산제도를 들 수 있다. 미국에서 운용하는 파산제도는 기본적으로 자치단체의 파산을

일반 기업의 파산과 동일하게 취급하고 있는바, 이는 지방교부세에 의해 강력하게 지지되고 있는 정부간 재정관계에서는 실현성이 낮은 제도이다.⁶²⁾

반면에 일본의 지방재정재건축진특별조치법은 준용재건방식을 적용하여 전면적인 재정지원이 가능하도록 법적 장치를 구비하고 있다. 그러나 지방재정재건축진특별조치법은 자치단체 스스로의 자구노력을 유도하는 경성예산제약 요소가 누락되어 있다. 자구노력이 수반되지 않은 재정지원은 연성예산제약의 가능성을 높이기 때문에 재정위기관리제도는 경성예산제약 요소를 포함시켜야 한다. 예를 들어 경상경비 삭감이나 투자사업의 재조정, 채무감축노력과 같은 구체화된 건전화계획을 요구해야 한다. 구체화된 건전화계획은 재정진단에 의해서 가능하므로 분석단계와 진단단계의 분리를 제안한 것이며 재정위기관리제도는 바로 건전화계획의 시행실적에 따라 재정지원의 수준을 연동시킴으로써 경성예산제약과 지방재정의 책임성을 동시에 확보하려는 제도적 장치이다.

62) 미국의 자치단체 파산제도에서는 기업과 마찬가지로 상환불이행이 발생할 경우 법정관리나 워크아웃과 유사한 채무조정절차가 적용된다. 채무조정절차에 돌입하면 자치단체장의 권한은 전면적 혹은 일부 동결되며 자치단체는 채무상환계획을 수립하여 채권자의 승인을 받아야 한다. 채권자는 법정관리인이나 상위정부의 대리인을 파견하여 채무상환계획에 입각한 자구노력을 이행·감시하게 된다. 통상, 자구노력은 인력감축에서 출발하는데, 직업공무원제도가 정착된 우리 나라에서는 실현 불가능에 가깝고 파산제도를 도입하기 위해서는 파산법과 같은 관련 법령의 개정이 이루어져야 하는 문제가 있다.

제6장 요약 및 정책제언

제1절 연구의 요약

널리 알려진 바대로 기채승인제도는 나름대로의 합목적성에도 불구하고 분권적 의사결정구조를 왜곡하고 지방채시장의 기반을 위축시키는 역기능을 노정하고 있다. 지방채무에 대한 중앙정부의 직접규제는 대부분의 규제 일반이 그러하듯이 한계원리를 부정함으로써 자원배분의 비효율성을 초래한다. 물론 시장실패가 불가피한 상황에서는 정부개입의 정당성이 확보될 수는 있지만 개입양식은 시장친화적이며 간접적인 형태로 이루어지는 것이 바람직하다 이 점에 대해서는 이론의 여지가 없이 분명한 사실이다. 문제는 시장규율을 기대할 수 있을 정도의 시장구조가 형성되어 있는가에 있다. 지방채시장의 구조가 중앙정부의 독점시장에 가깝다면 당연히 완전경쟁시장에서 기대하는 시장성과는 불가능해지게 된다.

최근 새로운 재정분권론이 주목하는 점도 이 부분이다. 대부분의 개도국 지방채시장은 중앙정부의 정책의도와 발전전략에 따라 정부독점형 시장이며 재정규율이 보완되지 못한 지방채 분권정책은 연성예산제약에 의한 재정위기의 문제를 초래한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 분권 일반론이 자원배분의 효율성을 담보하기 위해서는 시장구조의 완전성이 전제되어야 하며 시장실패를 보완·예방하는 적절한 재정규율이 반드시 동반되어야 함을 강조하고 있다. 본 연구는 기채자율권의 신장이라는 기본방향에서 시장규율과 재정규율의 조화를 염두한 지방채정책의 발전방안을 다루고 있다.

본 연구에서 시도한 지방채정책의 성과분석에 따르면 기채승인제도의 유

효성을 확인할 수 있었다. 설문조사에서도 대부분의 지방공무원이 기채승인 제도의 필요성을 인정하였으며 실증적으로도 지방채시장은 나름대로 합리적인 행태를 보인 것으로 확인되었다. 문제는 규제수준 및 방법론과 관련하여 어떤 관리양식으로 도입할 것인가에 있다. 오늘날 우리의 지방채시장은 발행시장과 인수시장의 장애요인이 구조화되어 있다. 정부독점형 시장구조에 의한 가격기능의 상실, 숨겨진 정보와 행태의 만연, 정보의 비대칭성에 의한 역선택의 가능성, 도덕적 해이, 유통시장의 수요기반 취약 등 구조화된 한계가 지방채시장의 시장친화적 발전을 가로막고 있다.

이렇게 구조화된 문제는 불가피하게 현실적인 정책대안을 검토하게 된다. 본 연구에서는 지금의 기채승인제도를 유지하되 적채사업과 적채단체의 기준을 대폭 손질한 포괄적인 기채승인제도, 규범적 관리양식에 의한 총액한도제와 중앙정부 주도의 신용평가제도, 순수한 신용평가제도 도입방안을 비교검토하고 있다. 구체적으로 포괄적 기채승인제도는 단위사업별 적채사업기준을 폐지하고 적채단체의 기준을 지방채상환비비율 15% 수준으로 조정하였다. 다시 말해서 지방채상환비비율 15% 이하인 자치단체는 기채자율권을 행사하며 15% 이상인 자치단체에 한하여 지금과 같은 관리양식을 유지하는 방안이 포괄적인 기채승인제도의 요체이다.

규범적 관리양식에서 총액한도제는 발행한도의 기준치를 집중적으로 분석하였다. 총액한도의 임계치는 지방채잔고에 대한 기준재정수입, 일반재원, 투자비의 비율과 1인당 지방채잔고 4개 지표를 분석하였다. 정부주도형 신용평가제도에서는 재무적 건전도에 기초한 신용평가모형을 제시하였다. 지방채상환비비율, 지방채잔액지수, (수정)경상수지비율, 재정력지수를 종합한 평가지표를 개발하여 재무적 건전도를 측정, D등급 이하의 자치단체에 한하여 기채승인제도를 유지하는 정책대안을 제시하였다. 마지막으로 시

장규율형 신용평가제도는 도입을 위한 인프라의 필요성을 강조하였다. 전술한 4개 정책대안에 대해서는 비교우위를 평가하여 정부주도형 신용평가제도와 포괄적 기채승인제도를 제안하였다.

제2절 정책제언

본 연구의 수행결과를 토대로 향후 지방재정정책의 발전방안을 제시하면 다음과 같다.

- 가. 기술적 수용가능성, 기채자율권의 신장, 경성예산제약, 지방채시장의 육성, 사회적 관리비용 등에서 포괄적 기채승인제나 정부주도형 신용평가방식이 바람직한 방향으로 판단된다.
- 나. 현재 지방채시장은 중앙정부의 독점적 시장구조를 형성하고 있으므로 민간 상업은행을 중심으로 보다 경쟁적인 시장구조로 재편하여야 한다.
- 다. 어떤 관리양식으로 개편하든 엄격한 재정규율이 수반되어야 한다. 엄격한 재정규율과 시장규율의 조화가 지방재정정책 개편방안의 요체이다.
- 라. 지방재정 분석단계와 진단단계를 분리·운용하는 방향이 바람직하다. 재정분석의 기본틀은 유지하되 재정진단의 지향점이 재정위기의 원인규명과 예방에 있으므로 진단대상은 안정성 영역만을 기준으로 선정한다. 동시에 진단대상단체 선정 이후에는 중앙정부 지방채 실무부서로 이관하여 정기적으로 점검하고 기채승인을 받도록 규제해야 한다.

- 마. 재정분석의 정보는 중앙정부 내부에서 통합관리가 이루어져야 하며 이를 토대로 정부주도형 신용평가모형이 개발되어야 한다. 지방체계에서 재무적 건전성 평가모형을 개발하며 평가결과는 지방재정분석계와 공유하되, D등급 이하는 엄격한 기채승인권을 적용해야 한다. 이 때의 기채승인권은 현행과 같이 단위사업 심사이다. 동시에 E등급 이하는 진단대상단체에 포함시켜 건전성이 악화된 구조적인 원인 분석과 재정건전화계획을 수립, 이행을 강제하며 정기적인 감독을 실시해야 한다.
- 바. 재정위기관리제도를 도입할 필요가 있다. 재무적 건전도가 극히 취약한 E등급의 자치단체는 재정위기관리제도를 적용하여 강력한 자구노력과 함께 중앙정부 차원의 재정지원이 이루어지도록 해야 한다.
- 사. 재정규율에 관한 제도적 장치가 완비되면 장기적으로는 기채자율권의 전면적 도입을 고려해야 한다. 본 연구에서 제안하는 정책방안은 중간단계에서의 과도기적 조치일 뿐 근본적인 대안이라고 보기는 어렵기 때문이다.
- 아. 중장기적으로는 예산회계제도의 개혁에 맞추어 지방채정책의 기초와 관리양식도 재편해야 한다. 현금주의와 발생주의에서 제공하는 재무정보의 질과 범주는 다르므로 지방채정책에 적용하는 규율도 신속하고 정확한 정보를 생산·가공할 수 있도록 개선해야 한다.

【참고문헌】

- 김규영, “미국의 지방채시장 활성화와 지방자치제 발전에 관한 연구”, 『재무관리논총』, 제5집 제1호, 한국재무관리학회, 1999, pp.75-103.
- 김 렬, “지방채무 규제정책: 미국 주의 규제제도와 채무수준의 변화”, 『한국행정학보』, 제34권 제2호, 한국행정학회, 2000, pp.179-197.
- 김중순, “지방재정확충을 위한 지방채제도의 개편방향”, 『한국행정학보』, 제28권 제4호, 한국행정학회, 1994, pp.1339-1352.
- 박완규, “지방분권에 대비한 국가와 지방재정의 연계 운영방안”, 행정자치부 재정분권 T/F 발제자료, 2000.
- 서정섭, 『도시자치단체의 재정격차 결정요인 분석과 개선방안』, 연구보고서 97-12, 한국지방행정연구원, 1997.
- 이상용 · 이 효 · 조기현(1995), “지방자치단체의 재정위기관리제도의 도입방안”, 『정책연구 95-2』, 한국지방행정연구원, 1995.
- 조기현, “지방채 발행제도의 한계와 정책대응”, 『한국지방재정논집』, 제6권 제1호, 한국지방재정학회, 2001, pp.117-137.
- 조기현 · 서정섭, “지방채무 관리정책으로서 신용평가제도의 유용성”, 『한국지방재정논집』, 제6권 제2호, 한국지방재정학회, 2001, pp.149-176.
- 한국지방행정연구원, 『주요 선진국의 지방재정제도 비교연구』, 2002.
- _____, 『지방자치단체의 신용평가제도 도입방안』, 연구보고서 2001-05, 한국지방행정연구원, 2001.
- 행정자치부, 『지방채발행 심사대상 사업조서』, 2001년 및 2002년.
- 행정자치부, 『2002년도 지방재정분석 · 진단실시 및 제도개선』, 2002.

- 財務省 財務総合政策研究所, 『地方財政システムの 国際比較』, 2002.
- 平彰英・植田浩, 『地方債』, き"ようせい, 2000.
- Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes, and E. Stein, *Budget institutions and fiscal performance in Latin America*, NBER Working Paper 5586, 1996.
- Bennett, R. J., ed., *Decentralization, local governments and markets*, Oxford: Clarendon Press, 1990.
- Blejer, Mario and Cheasty, A., *How to measure the fiscal deficit analytical and methodological issues*, IMF Working Paper, 1993.
- Bird, Richard, R. Ebel, and C. Wallich, *Fiscal decentralization: from command to market*, The World Bank Working Paper, 1995.
- Bohn, H., and R. P. Inman, "Constitutional limits and public deficits: evidence from the U.S. states", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, December, 1995.
- Albert Breton, *An introduction to decentralization failure*, International Centre for Economic Research Working Paper, 2001.
- Bunch, B. S., "The effect of constitutional debt limits on state governments' use of public authorities", *Public Choice* 68, 1991, pp. 57-69.

- Carlsen, F., "Central regulation of local government borrowing: A game-theoretical approach", *Environment and Planning C : Government and Policy* 12, 1994, pp. 213-224.
- Davoodi, Hamid and Heng-fu Zou, "Fiscal decentralization and economic growth: A cross-country study", *Journal of Public Economics* 67, 1998, pp. 244-257.
- Dexia, *Local finance in the 15 countries of the European union*, 1997.
- DETR, *Local government financial statistics England No.13*, 2002.
- _____, *Local Government Financial Statistics*, 2002.
- Fabozzi, F. J., D. Fabozzi, and S. G. Feldstein, *Municipal bond portfolio management*, Irwin, 1995.
- Fama, E. F., "Efficient capital market: A review of theory and empirical work", *Journal of Finance* 25, 1970, pp. 383-417.
- Federal Reserve System, *Flow of fund accounts of the united states*, 2000.
- Fukasaku, Kiichiro and Luiz R. de Mello, Jr., *Fiscal decentralization in emerging economies*, OECD, 1999.
- Grewal, Bhajan S., Australian Local Council: Arrangement and experience with bailouts, *Inter-American Development Bank Working Paper 397*, 2000.

- Inter-American Development Bank, *Subnational government bailouts in OECD countries: Four case studies*, Working Paper, 2000.
- _____, *Fiscal decentralization in Latin America*, Working Paper, 2001.
- Inman, Robert, and Daniel Rubinfeld, “Designing tax policies in federalist economies: An overview”, *Journal of Public Economics* 60, 1996, pp. 307-334.
- _____, “Rethinking federalism”, *Journal of Economic Perspectives* 4, 1997, pp. 433-464.
- Kiewiet, D. R., and K. Szakaly, “The efficiency of constitutional restrictions on borrowing, taxing, and spending: An analysis of state bonded indebtedness, 1961-90”, *Journal of Law, Economics, and Organization* 12, 1996, pp. 62-97.
- Kornai, Janos, “The soft budget constraint”, *Kyklos* 39(1), 1986, pp. 3-30.
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmad, and Richard Bird, “Decentralization: Rethinking government”, *World Development Report 1999/2000*, The World Bank, 2000, pp. 107-124.
- May, T., *Social research: Issues, methods and process*, Buckingham: Open University Press, 1993.

- Ma, Jun, *Monitoring fiscal risks of subnational governments selected country experience*, World Bank Working Paper, 2001.
- Minis, Henry and Dennis Rondinelli, *Promoting economic development and employment generation through decentralization in Senegal*, USAID Working Paper, 1989.
- Moody's, *Subnational government: A rating agency perspective*, Special Report, 1998.
- _____, *Moody's US municipal bond rating scale*, Special Comment, 2002.
- Musgrave, R. A., *The theory of public finance*, McGraw-Hill, 1959.
- Oates, W., *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- _____, "Searching for Leviathan: a reply and some further reflections", *American Economic Review* 79, 1989, pp. 578-583.
- _____, "Comment on conflict and dilemmas of decentralization, by Rudolf Hommes," in Bruno, Michael, and Boris Pleskovic(editors), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, The World Bank, 1995.
- Poterba, James M., "State responses to fiscal crisis: The effect

- of budgetary institutions and politics”, *Journal of Political Economy* 102, 1994, pp. 799-821.
- _____, “Capital budgets, borrowing rules, and state capital spending”, *Journal of Public Economics* 56, 1995, pp. 165-187.
- Poterba, James, and Kim Rueben, “State fiscal institutions and the municipal bond market”, in J. Porterba and J. von Hagen, eds., *Fiscal institutions and fiscal performance*, University of Chicago Press, 1999.
- _____, *Fiscal rules and state borrowing costs: evidence from California and other states*, Public Policy Institute of California, 1999.
- Prud’homme, Rémy, *The dangers of decentralization*, *The World Bank Research Observer* 10, 1995, pp. 201-220.
- Shah, Anwar, *Fiscal federalism and macroeconomic governance: for better or for worse*, paper presented at decentralization and macroeconomic governance conference, Brasilia, 1997.
- Samir EL Daher, “The building blocks of a sound local government finance system”, *Infrastructure Notes*, The World Bank, 2001.
- Sylla Richard, “A historical primer on the business of credit ratings”, *conference on the role of credit reporting systems in the International economy*, The World Bank, 2001.

- Qian, Yingyi and Gérard Roland(1998), “Federalism and the soft budget constraint”, *American Economic Review*, Dec., 1998, pp. 1141-1162.
- Von Hagen, Jürgen, “A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints”, *Journal of Public Economics* 44, 1991, pp. 199-210.
- _____, *Budgeting procedures and fiscal performance in the european communities*, Economic Paper 96, Commission of the European Communities, 1992.
- Von Hagen, J., and Ian Harden, National budget processes and fiscal performance, *European Economy* 3, pp. 311-418.
- Wallich, C., Fiscal decentralization: Intergovernmental relations in Russia, *Studies of Economies in Transformation* 6, The World Bank, 1992.
- Wildasin, David E., “Fiscal aspects of evolving federations: issues for policy and research”, *Policy Research Working Paper 1884*, The World Bank, 1998.
- Winer, Stanley, “Some evidence on the effect of the separation of spending and taxing decisions”, *Journal of Political Economy* 91, 1983, pp. 126-140.
- World Bank, *Framework for local borrowing*, 2002.
- Zang, Tao and Heng-fu Zou, “Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China”, *Journal of Public Economics* 67, 1998, pp. 221-240.

【Abstracts】

Fiscal Decentralization and Sub-national Borrowing Power

Generally, the policy on municipal borrowings controlled by the administration distorts decentralized decision-making and shrinks the municipal borrowing market. The central government's direct regulations on municipal borrowing leads to an inefficient distribution of resources by rejecting the marginal principle as most regulations do. Of course, in a situation where market failure is inevitable, the government's intervention may be justified, but the government should intervene in an indirect method relying on the market. The problem is whether there is a market system with some market discipline. If the municipal borrowing market is closer to being a market monopolized by the central government, then market performance that we would expect from a completely competitive market is impossible.

It is this point that recent financial decentralization theory is focusing on. Most municipal borrowing markets in developing countries are government monopolized markets due to the policy intentions and development strategy of the central government and arguments that a policy for the decentralization of

municipal borrowing without a revised financial discipline will lead to financial crises through soft-budget are very persuasive. This study looks into ways to develop a policy on municipal borrowing based on the increase of freedom and with the harmony of the market and financial discipline in consideration.

This study reviews a number of policy alternatives from the perspective that a policy on municipal borrowing should be performed in a standard management method. Specifically, this analysis deals with a broader approval system with more flexible restrictions, while maintaining the current administrative regulations; a ceiling system where the local government determines the maximum limit of issuance and ensures the freedom within that limit; and a credit evaluation system where the central government assesses the credit of the local government based on the criterion of financial soundness and restricting only the local governments that do not meet a certain grade.

According to this study, in Korea, having the central government evaluate the credit of the local governments and regulating only those governments that do not meet a certain grade is relatively more appropriate. However, no matter which way the policy on municipal borrowing is transformed, it must be followed by a strict financial discipline. In line with these results, this study suggests the introduction of the financial crisis management system.

【부 록 1】 설문조사 내용

I. 재정분석진단제도와 관련된 질문입니다

1. 지방재정분석진단제도가 잘 운용되고 있다고 생각하십니까?
 - ① 매우 그렇다 ② 대체로 그렇다 ③ 보통 수준이다
 - ④ 대체로 그렇지 못하다 ⑤ 매우 그렇지 못하다

2. 지방재정분석진단제도를 긍정적으로 평가하는 이유는 무엇입니까? 다음 항목에서 중요도 순서별로 체크해 주시기 바랍니다
 - ① 지방재정의 건전성을 높여 준다(위)
 - ② 지방재정의 비효율적 부분을 완화시켜 준다(위)
 - ③ 자치단체간 경쟁을 촉진하여 지역발전을 유도한다(위)
 - ④ 지방재정의 투명성과 주민참여를 촉진한다(위)

3. 정반대로 지방재정분석진단제도를 부정적으로 평가하는 이유는 무엇입니까? 중요도 순서별로 체크해 주시기 바랍니다
 - ① 재정평가에 적용하는 지표가 적합하지 못하다(위)
 - ② 재정평가 후 순위결정방법에 문제가 있다(위)
 - ③ 진단대상단체 선정방법과 절차에 문제가 있다(위)
 - ④ 우수단체 및 진단대상단체에 재정적 인센티브가 취약하다(위)
 - ⑤ 지역사회의 파장이 크고 단체장이 선호하는 제도가 아니다(위)
 - ⑥ 분석 및 진단결과에 대한 스스로의 정책반영도가 미흡하다(위)

4. 재정지표의 적합성과 관련하여 어떻게 생각하십니까?
 - ① 매우 적합하다 ② 적합하다 ③ 보통이다
 - ④ 미흡하다 ⑤ 매우 미흡하다

5. 10개 재정지표 이외에 추가해야 할 지표가 있다면, 기재하여 주시기 바랍니다

(지표명 :)

(산 식 :)

6. 지방재정분석의 기초자료인 ‘재정운영보고서’를 자체 재정운영에 어느정도 활용하고 있다고 생각하십니까?

- ① 중앙정부에 송부하는데 그치고 있다
- ② 자체 재정운영에 다소 활용하고 있다
- ③ 자체 재정운영에 상당 수준으로 활용하고 있다
- ④ 재정운영에 매우 높은 수준으로 반영하고 있다

7. 지방재정분석진단제도가 발전하기 위해서는 최우선적으로 보완해야 할 제도적 개선책은 무엇입니까?

- ① 분석지표의 개선이 필요하다
- ② 분석방법 및 공개방법의 개선이 필요하다
- ③ 우수단체 및 진단대상단체에 대한 선정방법의 개선이 필요하다
- ④ 재정인센티브 및 패널티제도와 연계성이 더욱 필요하다

8. 현재 재정진단단체는 재정진단 결과를 토대로 재정건전화계획을 수립하여 시행하도록 하고 이행을 점검하고 있습니다. 이에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 이행 점검 결과 문제부분을 개선하도록 지도만 한다.
- ② 이행우수단체를 선정하여 우수사례 및 우수단체를 적극 홍보한다
- ③ 이행우수단체를 선정하여 재정인센티브를 지원한다
- ④ 이행우수단체를 지원하기 위한 특별재원을 마련한다.

Ⅲ. 지방채발행승인제도(기채승인제도)와 관련된 질문입니다

9. 현재 지방채발행 승인제도하에서 구조적 조건(중앙과 지방의 권한배분, 결정절차, 결정기준 등)이 주민의 의견을 잘 반영하는 시스템이라고 생각하십니까?
- ① 매우 잘 반영하고 있다 ② 대체로 잘 반영하고 있다
 ④ 대체로 미흡하다 ⑤ 매우 미흡하다
10. 기채승인제도가 지방재정의 건전성에 어느 정도 정책효과를 거두고 있다고 생각하십니까?
- ① 매우 우수하다 ② 대체로 우수하다
 ③ 다소 미흡하다 ④ 매우 미흡하다
11. 기채승인제도가 지방채사업의 효율성에 긍정적인 영향을 준다고 생각하십니까?
- ① 매우 긍정적이다 ② 다소 긍정적이다
 ③ 다소 부정적이다 ④ 매우 부정적이다
12. 기채승인제도가 지역간 균형발전과 개발에 긍정적인 영향을 주었다고 평가하십니까?
- ① 매우 긍정적이다 ② 다소 긍정적이다
 ③ 다소 부정적이다 ④ 매우 부정적이다
13. 현재 지방채발행 승인기준으로는 3개 지표(지방채상환비비율, 실질수지비율, 지방세징수비율)를 적용하고 있는데, 이들 지표가 적합하다고 생각하십니까?
- ① 매우 적합하다 ② 그런대로 적합하다
 ③ 다소 미흡하다 ④ 매우 미흡하다

18. 기채승인제도를 폐지해야 한다면, 가장 중요한 이유는 무엇입니까?

- ① 지방재정운영의 자율성을 침해하기 때문이다
- ② 현행 승인기준이 비현실적이기 때문이다
- ③ 지방의회 및 주민의 통제·감시가 가능하기 때문이다
- ④ 우리 나라에서는 재정위기의 가능성이 매우 희박하기 때문이다
- ※ 기타 의견()

19. 기채승인제도가 필요하다면, 가장 중요한 이유는 무엇입니까?

- ① 재정위기 예방에 중요한 수단이므로
- ② 단체장의 자의적인 재정운영의 견제수단이므로
- ③ 재정통제의 효과적인 정책수단이므로
- ④ 선진국에서도 기채승인제도를 운용하고 있으므로
- ※ 기타 의견()

20. 선생님이 정책결정권자라면 우리 나라의 지방체제는 어떤 방향으로 변모하는 것이 바람직하다고 생각하시는지 우선순서를 기재하여 주시기 바랍니다

- ① 기채승인제도 폐지 및 전면적인 신용평가제도 도입(위)
- ② 총액한도제 도입 (위)
- ③ 현행 승인기준의 대폭 완화 (위)
- ④ 중앙정부가 신용평가모형을 개발하고, 일정 등급 이하인 지자체에 한하여 승인권 행사 (위)
- ※ 기타 의견()

21. 총액한도제를 도입한다면 가장 바람직한 지표와 적절한 기준, 즉 %를 주관적으로 판단하여 모두 기입하여 주시기 바랍니다

지표산식	승인기준	비 고
$\frac{\text{지방채잔고}}{\text{일반재원}}$	%	- 공사·공단채 포함
$\frac{\text{지방채잔고}}{\text{일반재원}}$	%	- 공사·공단채 제외
$\frac{\text{지방채잔고}}{\text{일반회계}}$	%	- 공사·공단채 포함
$\frac{\text{지방채잔고}}{\text{일반회계}}$	%	- 공사·공단채 제외
$\frac{\text{지방채잔고}}{\text{총예산}}$	%	- 공사·공단채 포함 - 총예산은 일반+기타특별
$\frac{\text{지방채잔고}}{\text{총예산}}$	%	- 공사·공단채 제외 - 총예산은 일반+기타특별

지표산식	승인기준	비 고
1인당 지방채잔액	원	- 공사·공단채 포함
1인당 지방채잔액	원	- 공사·공단채 제외
$\frac{\text{지방채잔고}}{\text{지방세}}$	%	- 공사·공단채 제외
$\frac{\text{지방채잔고}}{\text{지방세}}$	%	- 공사·공단채 포함

※ 표에 제시한 지표와 산식 이외에 다른 의견이 있다면 산식과 기준을 제시해 주시기 바랍니다

()

22. 다음은 신용평가제도 도입에 관한 질문입니다. 최근 기채승인제도를 폐지하고 신용평가제도로 대체하자는 주장이 제기되고 있는데, 이에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 바람직하다 ② 바람직하다
- ③ 바람직하지 못하다 ④ 매우 바람직하지 못하다

23. 기채승인제도를 폐지하고 신용평가제도를 도입하자는 주장에 대하여 재정건전성을 악화시킬 수 있다는 우려도 설득력을 얻고 있습니다. 이에 따라 제도적 보완책으로서 ‘파산제도’의 도입이 필요하다는 주장도 있는데, 선생님의 의견을 말씀해 주십시오

- ① 매우 필요하다 ② 다소 필요하다
- ③ 다소 불필요하다 ④ 매우 불필요하다

24. 기채승인제도의 완화 혹은 폐지에 부응하여 ‘재정위기관리제도의 도입’에 대한 선생님의 의견을 말씀해 주십시오

- ① 매우 필요하다 ② 다소 필요하다
- ③ 다소 불필요하다 ④ 매우 불필요하다

IV. 재정분석진단제도와 기채승인제도와 연계를 위한 정책대안을 마련하기 위한 질문입니다

25. 재정분석 과정에서 · 진단제도와 지방채무관리기능을 분리하지 않을 경우에는 양 제도간의 유기적인 협조체계가 필요합니다. 이러한 협조체계 가운데 하나가 중앙정부가 재정분석에 적용하는 지표를 활용하여 재무적 건전성을 측정할 수 있고, 이를 근거로 지자체를 대상으로 한 신용평가모형을 개발할 수 있습니다. 그리고 이 신용평가 결과를 토대로 일정 등급(예를 들어 D등급) 이하의 지자체만 승인권을 보유하는 방식으로 기채자율권을 대폭 신장

시킬 수도 있습니다. 이처럼 정부주도 신용평가제도 도입방안에 대하여 선생님의 의견은 무엇입니까?

- ① 매우 긍정적이다 ② 다소 긍정적이다 ③ 잘 모르겠다
④ 다소 부정적이다 ⑤ 매우 부정적이다

※ 참고적으로 연구자가 개발한 정부형 신용평가모형에 의하면 D등급 이하의 지자체는 전무에 가까운 것으로 나타났습니다

26. 22번의 ④와 ⑤에 응답하신 분만 해당됩니다. 선생님께서 부정적으로 판단하신 가장 큰 이유를 말씀해 주시기 바랍니다

- ① 어떤 형태의 개선책이든 기채승인제도는 폐지해야 하므로
② 신용평가기관의 신용평가에 비하여 중앙정부의 신용평가 결과가 신뢰성이 낮으므로
③ 새로운 제도를 도입하기 보다는 지방채상환비비율을 기준으로 15% 이하인 지자체에 기채자율권을 부여하는 식의 현행체제가 안전하므로
※ 기타 의견()

27. 22번의 ①와 ②에 응답하신 분만 해당됩니다. 선생님께서 긍정적으로 판단하신 가장 큰 이유를 말씀해 주시기 바랍니다

- ① 현행 기채승인제도에 비하여 객관적이고 신뢰성이 높기 때문에
② 총액한도제에 비하여 객관적이고 신뢰성이 높기 때문에
③ 민간신용평가기관의 신용평가 결과를 신뢰하기 어렵기 때문에
④ 기채자율권을 크게 신장시킬 수 있기 때문에
※ 기타 의견()

28. 지방재정분석진단제도의 기능을 제고하기 위하여 가장 중요하다고 생각하는 제도개선은 무엇입니까?

- ① 현행 제도의 유지(지방채승인제도와 비연계)
② 재정평가기능의 보강(지방채승인제도와 비연계)
③ 신용평가제도 도입에 활용(지방채승인제도와 연계)
④ 재정위기관리제도 및 파산제도의 도입과 연계(지방채승인제도와 연계)
⑤ 불필요

【부 록 II】 미국 주정부의 재정제도

주정부	균형예산 규제수준 ¹⁾	지방채발행 제한 여부	지방채발행 주민투표	세출제한 도입시기
Alabama	10	○	과반수	-
Alaska	6	○	과반수	1982
Arizona	10	○	과반수	1978
Arkansas	9	○	과반수	-
California	6	○	2/3	1979
Colorado	10	×	과반수	1992
Conneticut	5	×	-	1991
Delaware	10	×	-	-
Florida	10	○	과반수	-
Georgia	10	○	과반수	-
Hawai	10	○	-	1978
Idaho	10	○	3/5	1980
Illinois	4	×	과반수	-
Indiana	10	○	-	-
Iowa	10	○	3/5	-
Kansas	10	○	과반수	-
Kentucky	10	○	과반수	-
Louisina	4	×	과반수	1993
Maine	9	○	과반수	-
Maryland	6	×	-	-
Massachusetts	3	×	-	-

주정부	균형예산 규제수준 ¹⁾	지방채발행 제한 여부	지방채발행 주민투표	세출제한 도입시기
Michigan	6	○	과반수	-
Minnesota	8	○	과반수	-
Mississippi	9	○	과반수	-
Missouri	10	○	2/3	1980
Montana	10	×	과반수	1981
Nebraska	10	○	과반수	-
Nevada	4	○	과반수	1994
New Hamp.	2	×	과반수	-
New Jersey	10	○	-	1990
New Mexico	10	○	과반수	-
New York	3	○	과반수	-
North Dakoma	10	×	과반수	1991
Ohio	8	○	2/3	-
Oklahoma	10	○	과반수	-
Oregon	10	×	3/5	1985
Pensylvania	8	○	과반수	1979
Rhode Island	6	○	과반수	-
South Carolina	10	○	-	1992
South Dakota	10	○	과반수	1980
Tennessee	10	○	과반수	-
Texas	10	×	과반수	1978
Utah	8	○	과반수	1978
Vermont	10	○	과반수	1989
Virginia	0	○	-	-
Washington	8	○	과반수	-
West Virginia	8	○	3/5	1993
Wisconsin	10	○	3/5	-
Wyoming	6	○	과반수	-

주 : 1) 10점만점 척도로 균형예산 요구수준을 계량화한 것임

【부 록 III】 지방채잔고 대비 총액한도

	자체세입	지방세	기준재정수입	일반자원	1인당 지방채
서울특별시	41.29	46.62	69.76	44.00	321,722
종로구	5.87	12.49	8.74	5.88	30,761
중 구	0.00	0.00	0.00	0.00	-
용산구	0.00	0.00	0.00	0.00	-
성동구	0.00	0.00	0.00	0.00	-
광진구	6.00	13.01	8.69	3.10	6,830
동대문	14.08	42.35	28.48	9.03	23,441
중랑구	10.82	38.78	21.36	5.68	12,263
성북구	10.23	39.14	21.04	7.79	17,621
강북구	0.00	0.00	0.00	0.00	-
도봉구	0.75	2.65	1.44	0.45	945
노원구	0.00	0.00	0.00	0.00	-
은평구	0.00	0.00	0.00	0.00	-
서대문	0.00	0.00	0.00	0.00	-
마포구	0.00	0.00	0.00	0.00	-
양천구	0.00	0.00	0.00	0.00	-
강서구	0.00	0.00	0.00	0.00	-
구로구	0.00	0.00	0.00	0.00	-
금천구	0.00	0.00	0.00	0.00	-
영등포	0.00	0.00	0.00	0.00	-
동작구	0.00	0.00	0.00	0.00	-
관악구	2.25	6.69	4.06	1.10	2,329
서초구	0.00	0.00	0.00	0.00	-
강남구	0.00	0.00	0.00	0.00	-
송파구	0.72	1.52	0.97	0.69	1,116
강동구	4.12	9.55	6.74	2.64	4,993

	자체세입	지방세	기준재정수입	일반재원	1인당 지방채
부산광역시	135.84	151.37	208.36	135.96	629,263
기장군	18.18	37.56	32.76	13.26	95,945
중 구	3.35	5.73	5.85	2.54	11,550
서 구	30.49	103.42	80.39	20.29	43,609
동 구	10.72	20.02	20.46	6.57	16,845
영도구	37.14	82.21	68.65	16.97	30,143
부산진	0.00	0.00	0.00	0.00	-
동래구	4.74	11.43	9.68	4.36	5,830
남 구	14.23	35.59	26.14	10.65	14,280
북 구	13.54	37.03	28.48	8.72	9,994
해운대	1.24	2.60	2.69	1.27	1,683
사하구	7.16	15.50	13.51	6.48	8,091
금정구	0.49	1.26	1.02	0.41	591
강서구	35.88	83.36	102.09	26.82	136,327
연제구	4.73	13.60	12.10	4.13	6,509
수영구	0.39	0.79	0.67	0.28	475
사상구	10.95	28.64	23.85	10.60	15,934
대구광역시	188.08	223.57	279.37	207.31	846,294
달성군	32.01	55.27	50.42	22.02	120,166
중 구	25.81	63.82	71.42	25.99	112,406
동 구	4.50	11.91	13.78	2.94	4,932
서 구	63.35	164.82	176.37	42.94	72,470
남 구	6.37	17.07	17.61	3.92	7,200
북 구	43.11	98.32	131.35	31.59	48,006
수성구	17.07	45.37	44.84	14.74	20,037
달서구	3.04	6.21	6.85	2.32	2,688
인천광역시	26.76	28.13	40.69	27.07	126,111
강화군	100.07	257.03	234.51	35.00	437,167
옹진군	0.00	0.00	0.00	0.00	-

	자체세입	지방세	기준재정수입	일반자원	1인당 지방채
중 구	0.00	0.00	0.00	0.00	-
동 구	29.59	85.92	65.93	11.39	56,948
남 구	5.43	13.04	8.71	3.16	5,374
연수구	24.51	71.63	53.91	17.07	32,348
남동구	2.74	6.92	5.15	1.81	3,568
부평구	5.26	13.20	8.67	3.40	4,878
계양구	47.49	133.04	95.89	27.63	40,975
서 구	0.00	0.00	0.00	0.00	-
광주광역시	148.70	183.64	222.65	146.01	685,666
동 구	23.67	58.68	52.54	14.86	61,175
서 구	7.44	15.55	12.71	4.41	7,724
남 구	10.37	32.40	24.81	4.51	11,002
북 구	10.06	25.87	21.65	6.38	10,286
광산구	22.90	62.97	50.95	14.06	31,072
대전광역시	96.25	114.47	157.46	99.89	504,276
동 구	13.59	42.68	26.43	5.38	14,395
중 구	12.87	44.29	31.52	9.06	20,805
서 구	29.22	78.02	53.78	18.71	29,994
유성구	1.34	2.61	2.27	0.83	2,358
대덕구	15.13	45.42	34.76	10.31	22,300
울산광역시	98.46	108.24	132.93	94.97	463,720
울주군	0.00	0.00	0.00	0.00	-
중 구	0.00	0.00	0.00	0.00	-
남 구	2.05	3.65	3.12	1.92	2,907
동 구	1.42	2.24	2.17	1.07	1,871
북 구	47.73	63.80	64.94	29.91	74,159
경기도	6.56	7.79	16.48	7.62	31,684
수원시	19.94	30.69	31.29	19.06	83,043
성남시	11.63	21.78	22.52	13.30	58,558

	자체세입	지방세	기준재정수입	일반자원	1인당 지방채
의정부	58.57	110.38	105.15	59.03	208,077
안양시	17.81	28.25	24.89	16.94	64,419
부천시	70.47	117.55	105.12	71.68	245,649
광명시	20.16	39.59	38.03	19.27	71,586
평택시	40.38	56.67	63.50	27.06	148,385
동두천	105.54	185.13	162.86	53.30	413,689
안산시	33.29	53.87	56.80	31.89	130,729
고양시	5.10	9.36	8.41	5.37	20,478
과천시	0.00	0.00	0.00	0.00	-
구리시	37.56	71.47	58.17	30.89	129,080
남양주	56.94	109.10	94.24	41.73	185,598
오산시	131.97	221.41	215.89	97.05	521,390
시흥시	12.46	17.84	19.77	11.01	40,539
군포시	19.61	30.68	29.54	17.58	69,403
의왕시	11.34	20.38	19.04	8.75	45,913
하남시	53.84	88.52	87.38	34.30	197,632
용인시	19.82	30.04	36.62	18.76	134,189
파주시	63.98	123.49	105.47	45.61	255,032
이천시	72.50	109.09	103.92	59.44	349,435
안성시	40.27	66.36	64.28	24.79	177,522
김포시	95.67	196.48	137.00	92.03	435,250
화성시	14.08	33.33	32.22	17.95	159,048
광주시	80.00	107.58	99.79	56.99	291,828
양주군	29.95	46.56	42.12	19.85	94,134
여주군	29.59	57.71	53.28	20.18	32,313
연천군	154.43	368.24	320.73	66.76	833,433
포천군	48.39	84.32	85.59	32.33	221,211
가평군	102.72	297.77	276.35	65.54	764,279
양평군	146.43	318.33	265.22	68.78	667,187

	자체세입	지방세	기준재정수입	일반재원	1인당 지방채
강원	58.14	67.12	123.43	35.80	133,587
춘천시	51.59	90.18	96.85	30.15	205,438
원주시	29.28	48.17	49.10	17.57	105,964
강릉시	80.62	126.56	121.96	38.94	280,090
동해시	172.05	326.37	311.09	100.65	707,155
태백시	76.01	107.50	87.64	16.74	194,651
속초시	18.09	28.77	27.65	8.99	72,237
삼척시	78.66	152.79	126.33	21.80	280,068
홍천군	74.97	158.29	176.30	22.45	311,298
횡성군	52.10	121.45	152.18	20.48	334,216
영월군	22.39	57.53	56.03	6.09	91,572
평창군	73.36	180.94	161.03	27.40	459,895
정선군	7.69	22.58	27.49	3.13	52,199
철원군	98.49	241.91	202.21	36.04	452,162
화천군	43.47	149.21	155.14	11.23	253,235
양구군	2.44	15.48	13.73	1.15	25,952
인제군	3.60	12.03	11.66	0.98	21,758
고성군	59.87	184.20	193.24	21.06	389,167
양양군	226.11	561.44	621.62	58.21	1,145,462
충북	37.94	49.39	105.64	26.75	92,539
청주시	50.97	82.59	76.30	56.11	184,293
충주시	41.17	89.92	87.60	25.11	181,479
제천시	24.16	61.10	62.00	11.82	106,258
청원군	14.30	25.94	22.96	7.31	61,628
보은군	20.66	57.02	39.86	5.14	82,434
옥천군	24.57	49.14	43.50	8.44	93,957
영동군	9.55	36.56	30.48	4.03	55,339
진천군	53.29	86.15	87.15	24.06	254,440
괴산군	9.90	22.60	37.73	3.77	39,360

	자체세입	지방세	기준재정수입	일반재원	1인당 지방채
음성군	72.07	114.33	129.06	35.15	337,614
단양군	66.20	156.39	158.94	20.24	314,119
충남	84.76	103.78	329.21	63.54	207,995
천안시	0.68	0.97	1.22	0.53	2,659
공주시	13.17	23.01	25.00	4.49	41,768
보령시	14.40	37.01	42.31	6.61	66,351
아산시	18.53	29.96	42.24	12.18	94,777
서산시	17.34	29.05	32.96	7.65	61,507
논산시	57.43	99.29	140.72	25.81	167,524
금산군	102.53	213.56	232.42	32.14	369,310
연기군	20.14	38.97	39.33	11.40	90,805
부여군	220.44	538.21	477.33	81.47	803,040
서천군	52.92	81.93	94.86	15.74	161,787
청양군	70.13	192.04	154.34	16.34	259,262
홍성군	84.51	160.61	138.30	29.93	254,249
예산군	39.89	70.38	65.33	13.35	106,732
태안군	22.38	66.10	62.16	11.58	134,860
당진군	76.82	129.78	122.47	38.73	300,469
전북	66.35	79.62	173.53	41.65	120,895
전주시	79.81	111.52	101.94	72.22	225,181
군산시	160.61	267.30	266.95	95.68	545,203
익산시	8.06	18.24	19.13	6.23	32,860
정읍시	126.66	198.14	187.06	31.61	265,906
남원시	44.84	89.12	86.85	11.90	136,069
김제시	82.32	182.26	197.64	26.74	261,957
완주군	208.44	465.79	513.45	93.36	995,180
진안군	107.87	516.95	344.72	29.35	629,018
무주군	113.81	513.87	434.83	41.36	802,492
장수군	23.29	106.29	58.02	7.40	144,851

	자체세입	지방세	기준재정수입	일반자원	1인당 지방채
임실군	47.84	126.61	87.81	8.06	153,904
순창군	10.64	43.18	26.83	2.16	45,763
고창군	53.00	196.45	163.13	17.94	224,093
부안군	112.26	257.45	224.09	29.19	329,228
전남	12.94	16.98	38.94	7.72	24,386
목포시	23.01	38.65	36.12	14.45	74,512
여수시	24.14	44.22	44.02	15.49	104,826
순천시	15.42	27.20	27.04	8.01	49,059
나주시	23.21	52.85	64.80	8.41	95,207
광양시	46.41	70.50	113.30	36.28	335,008
담양군	127.70	364.14	358.72	42.77	551,325
곡성군	46.72	105.85	94.15	8.98	159,104
구례군	44.67	127.72	94.66	10.44	176,440
고흥군	259.62	602.10	473.21	56.53	575,438
보성군	40.68	125.49	109.11	10.93	144,773
화순군	196.82	398.94	419.28	61.17	665,345
장흥군	12.80	50.88	46.00	4.28	60,829
강진군	133.58	455.41	397.25	38.11	510,797
해남군	86.11	197.50	239.09	24.71	277,979
영암군	107.96	213.04	264.72	36.14	449,550
무안군	227.72	515.69	445.19	64.44	652,491
함평군	194.57	618.24	566.34	79.11	1,115,964
영광군	112.18	244.51	267.50	44.15	496,592
장성군	110.87	410.29	358.80	48.94	615,979
완도군	101.91	300.17	260.05	33.09	346,589
진도군	149.21	568.14	476.37	44.40	715,661
신안군	508.19	1024.84	907.61	50.65	863,913
경 북	52.97	62.82	124.49	36.82	110,465
포항시	70.79	90.30	116.12	57.08	289,541

	자체세입	지방세	기준재정수입	일반자원	1인당 지방채
경주시	102.30	141.80	165.16	49.89	332,929
김천시	31.72	58.39	63.85	13.62	110,322
안동시	73.44	187.70	197.35	36.88	336,013
구미시	45.82	68.67	103.49	44.46	272,060
영주시	81.95	192.58	197.63	36.18	317,566
영천시	106.07	184.91	210.06	38.80	363,118
상주시	36.25	110.67	103.55	13.23	148,491
문경시	126.52	295.17	273.15	36.10	437,699
경산시	213.15	320.58	338.54	132.54	742,890
군위군	84.66	172.21	168.84	14.00	227,867
의성군	74.80	192.14	161.52	20.35	237,654
청송군	22.89	85.47	67.44	6.34	112,540
영양군	44.94	208.95	182.02	9.33	236,920
영덕군	156.64	394.62	381.55	39.01	534,249
청도군	316.32	639.15	571.86	70.35	920,672
고령군	251.29	348.24	379.52	55.24	786,662
성주군	23.74	77.23	70.76	10.09	123,819
칠곡군	92.27	166.86	190.60	55.18	380,245
예천군	196.63	536.86	435.35	53.75	653,691
봉화군	96.68	279.15	267.35	21.24	368,606
울진군	67.28	159.29	115.45	27.53	338,814
울릉군	8.84	94.07	47.53	5.03	140,386
경남	6.98	8.64	18.00	6.05	19,355
창원시	12.95	19.75	22.74	13.36	54,806
마산시	10.17	14.18	15.56	7.08	31,743
진주시	97.67	157.37	153.95	52.81	294,734
진해시	36.00	51.31	59.13	17.51	107,961
통영시	135.00	266.09	260.58	57.90	456,941
사천시	31.36	61.81	54.75	11.28	102,974

	자체세입	지방세	기준재정수입	일반재원	1인당 지방채
김해시	70.88	135.05	149.13	60.38	300,317
밀양시	155.61	371.98	428.21	64.44	602,696
거제시	32.23	47.77	45.43	16.74	118,661
양산시	9.17	14.29	13.30	8.42	41,122
의령군	145.38	689.56	453.26	49.12	946,199
함안군	167.46	390.43	378.28	70.60	771,754
창녕군	188.27	474.89	450.57	72.75	867,947
고성군	124.80	287.79	243.71	38.31	492,004
남해군	110.74	286.19	210.28	25.70	320,706
하동군	30.86	91.62	73.52	10.90	143,738
산청군	25.82	91.60	64.80	6.64	129,167
함양군	2.54	12.69	9.28	0.92	15,382
거창군	46.20	116.06	95.18	13.58	160,250
합천군	13.22	55.97	36.79	4.36	66,813
제주시	195.16	241.71	473.31	148.66	864,544
제주시	96.67	133.88	142.26	64.80	346,984
서귀포	292.74	477.17	446.83	128.12	1,393,694
북제주군	192.64	365.57	273.46	72.70	668,216
남제주군	214.02	475.00	384.20	83.86	867,126

【부 록 IV】 자치단체별 재무적 건전도 평가결과

	1인당 채무	경상수지 비율(수정)	채무상환비 비율	실질수지 비율	재정력 지수	1인당 채무	잔액 지수
서울	228,444	6	3.49	3.38	126.71	A	A+
서울 종로구	30,761	19	1.69	12.12	85.50	A	A
서울 중 구	0	16	0.00	12.82	149.77	A+	A+
서울 용산구	0	18	0.00	15.63	55.50	A	A
서울 성동구	0	19	0.00	7.33	42.29	B+	B+
서울 광진구	6,830	19	1.16	6.71	45.72	A	A
서울 동대문	21,433	19	1.96	15.69	41.40	A	A
서울 중랑구	11,138	19	1.24	7.23	36.13	B+	B+
서울 성북구	17,621	21	1.84	7.66	47.53	B+	B+
서울 강북구	0	18	0.00	8.81	35.08	B+	B+
서울 도봉구	897	18	0.15	17.64	40.25	A	A
서울 노원구	0	18	0.00	13.10	38.86	B+	B+
서울 은평구	0	18	0.00	12.68	37.32	B+	B+
서울 서대문	0	18	0.00	13.12	37.52	B+	B+
서울 마포구	0	18	0.00	18.16	52.81	A	A
서울 양천구	0	18	0.00	9.93	67.71	A	A
서울 강서구	0	16	0.00	14.69	57.23	A	A
서울 구로구	0	19	0.00	10.96	47.68	B+	B+
서울 금천구	0	18	0.00	10.03	40.21	A	A
서울 영등포	0	17	0.00	13.10	99.45	A	A
서울 동작구	0	19	0.00	14.09	42.38	B+	B+
서울 관악구	2,147	20	0.37	8.15	37.95	B+	B+
서울 서초구	0	17	0.00	18.66	114.86	A+	A+
서울 강남구	0	14	0.00	6.53	203.05	A+	A+
서울 송파구	1,116	20	0.23	6.82	83.63	A	A
서울 강동구	4,088	20	0.40	8.77	49.71	B+	B+

	1인당 채무	경상수지 비율(수정)	채무상환비 비율	실질수지 비율	재정력 지수	1인당 채무	잔액 지수
부산	599,145	21	19.38	3.17	90.38	D	D
기장군	84,162	16	1.86	29.53	43.47	A	A
부산 중 구	168,256	21	1.51	16.75	38.26	B	B+
부산 서 구	30,894	24	0.71	14.82	18.17	B	B
부산 동 구	14,710	23	3.35	25.30	25.55	B	B
부산 영도구	22,253	21	2.76	10.50	17.76	B+	B+
부산 부산진	0	20	2.24	8.79	57.15	B+	B+
부산 동래구	6,186	20	0.00	9.48	42.79	B+	B+
부산 남 구	12,057	23	1.39	7.17	37.02	B	B
부산 북 구	9,320	21	2.28	9.24	31.29	B+	B+
부산 해운대	1,521	18	1.47	17.85	52.36	A	A
부산 사하구	7,458	18	1.04	14.87	47.20	A	A
부산 금정구	539	21	0.85	10.89	36.41	C+	B+
부산 강서구	118,720	27	0.16	12.37	21.08	C+	B
부산 연제구	5,702	20	9.16	19.98	28.54	B	B
부산 수영구	2,270	22	0.87	10.20	34.68	B	B
부산 사상구	13,703	18	0.25	14.98	39.58	A	A
대구	583,600	29	0.00	-6.61	95.95	E	E
달 성 군	78,415	14	1.68	27.44	47.93	A	A
대구 중 구	97,994	27	3.53	12.19	29.25	B	B
대구 동 구	4,267	24	0.57	10.77	14.15	B	B
대구 서 구	57,645	28	5.22	10.05	16.96	C+	C
대구 남 구	6,204	25	0.81	10.88	14.25	B	B
대구 북 구	35,194	23	3.38	9.24	18.03	B	B
대구 수성구	16,255	20	2.07	14.10	22.93	B+	B+
대구 달서구	2,398	18	0.60	8.69	25.76	B+	B+

	1인당 채무	경상수지 비율(수정)	채무상환비 비율	실질수지 비율	재정력 지수	1인당 채무	잔액 지수
인천	97,772	9	2.05	4.10	97.64	A+	A+
강 화 군	302,363	14	1.28	23.04	15.62	B	B+
응 진 군	0	13	0.00	19.44	8.66	A	A
인천 중 구	0	16	0.00	17.32	44.42	A	A
인천 동 구	49,150	18	2.86	24.18	14.26	B+	B+
인천 남 구	4,584	18	0.59	10.98	32.41	B+	B+
인천 연수구	28,348	18	1.99	19.64	26.62	B+	B+
인천 남동구	3,255	15	0.42	20.83	33.92	A	A
인천 부평구	4,345	17	0.85	11.95	35.01	B+	B+
인천 계양구	35,602	17	2.62	8.05	26.01	B+	B+
인천 서 구	0	15	0.15	16.31	52.34	A	A
광주	543,297	21	18.15	12.16	78.60	D+	D+
광주 동 구	53,381	19	2.04	10.53	32.07	B+	B+
광주 서 구	6,535	17	0.74	9.75	37.82	B+	B+
광주 남 구	15,565	15	1.33	17.95	20.93	B+	B+
광주 북 구	8,859	18	1.22	10.39	32.97	B+	B+
광주 광산구	28,358	19	3.99	10.53	31.36	B+	B+
대전	407,686	15	11.82	10.87	87.76	C+	C+
대전 동 구	11,328	17	0.64	15.12	22.29	B+	B+
대전 중 구	14,804	18	0.80	23.90	32.96	B+	B+
대전 서 구	55,503	18	4.02	8.70	41.56	A	A
대전 유성구	2,219	18	0.22	18.20	47.87	A	A
대전 대덕구	14,458	18	1.52	14.32	36.23	B+	B+
울산	373,504	17	11.57	5.45	86.20	C+	C+
울 주 군	0	11	0.00	17.19	65.29	A+	A+
울산 중 구	0	20	0.00	6.84	27.75	B+	B+
울산 남 구	2,907	16	0.19	12.29	65.23	A	A
울산 동 구	1,604	18	0.08	9.64	49.35	A	A
울산 북 구	63,888	19	6.84	7.83	48.54	B+	B+

	1인당 채무	경상수지 비율(수정)	채무상환비 비율	실질수지 비율	재정력 지수	1인당 채무	잔액 지수
경기	26,315	5	2.57	6.27	124.91	B+	B+
수원시	65,168	12	2.95	20.83	133.54	A+	A+
성남시	41,708	13	2.34	14.27	113.97	A+	A+
의정부	152,961	13	6.50	21.96	78.81	B+	B+
안양시	48,458	12	1.02	25.69	102.05	A+	A+
부천시	171,021	17	5.69	14.88	104.09	B+	B+
광명시	58,107	15	4.17	27.46	66.63	A	A
평택시	106,199	15	3.16	16.12	55.14	A	A
동두천	335,672	23	9.57	22.35	37.76	D+	C+
안산시	87,014	9	3.18	28.47	103.29	A+	A+
고양시	18,117	10	0.92	28.27	114.47	A+	A+
과천시	0	6	0.00	19.11	104.00	A+	A+
구리시	103,406	16	5.59	30.49	65.69	B+	B+
남양주	145,691	13	4.62	31.60	56.58	A	A
오산시	388,519	14	9.10	14.10	55.93	C+	C+
시흥시	32,498	13	4.29	34.36	90.90	D+	D+
군포시	58,276	12	2.99	18.54	80.18	A+	A+
의왕시	36,202	13	1.47	17.52	59.26	A	A
하남시	137,297	17	4.41	27.67	49.51	B+	B+
용인시	101,689	9	1.96	28.47	135.89	A+	A+
파주시	197,830	19	8.08	21.95	56.88	B	B
이천시	264,858	15	6.35	27.31	71.64	B	B+
안성시	131,881	14	2.69	26.25	46.15	B+	A
김포시	327,702	20	9.59	22.62	81.48	C+	C+
화성시	132,333	13	3.15	24.24	74.66	A	A
광주시	253,958	15	5.53	41.60	82.09	B+	A
양주군	79,240	15	2.16	22.54	56.84	A	A
여주군	25,846	16	2.36	24.83	44.28	A	A
연천군	563,721	20	6.13	20.11	23.53	D+	C+
포천군	164,174	13	3.19	25.46	46.96	A	A
기평균	568,026	16	6.53	31.89	26.20	C	B
양평균	512,382	17	7.35	27.85	27.96	C	B

	1인당 채무	경상수지 비율(수정)	채무상환비 비율	실질수지 비율	재정력 지수	1인당 채무	잔액 지수
강원	116,686	14	3.13	2.18	38.43	B+	B+
춘천시	145,917	18	3.61	18.58	35.16	B+	B+
원주시	89,857	16	3.50	25.01	43.61	A	A
강릉시	277,965	17	4.52	14.33	34.72	B	B+
동해시	567,124	18	9.67	12.44	34.59	D+	C
태백시	162,494	24	4.32	27.00	19.36	C+	B
속초시	60,112	14	1.40	23.02	34.50	A	A
삼척시	222,001	17	4.20	13.56	17.41	B	B+
홍천군	229,495	13	1.32	33.51	13.69	B	A
횡성군	274,348	18	2.33	40.76	13.99	B	B+
영월군	62,187	16	0.56	21.06	10.90	B+	B+
평창군	362,236	16	3.25	19.26	17.81	C+	B+
정선군	46,790	14	0.83	26.63	12.00	A	A
철원군	365,283	20	4.95	21.58	17.99	C+	B
화천군	193,030	19	1.50	31.52	7.34	B	B+
양구군	21,999	12	0.34	35.30	8.92	A	A
인제군	19,068	12	0.38	43.34	9.25	A	A
고성군	282,855	14	1.43	33.15	11.89	B	A
양양군	794,953	18	2.16	17.77	9.62	C	B
충북	97,350	12	5.12	4.21	31.27	A	A
청주시	134,605	20	8.39	12.76	90.06	B	B
충주시	136,514	18	2.14	22.98	31.27	B+	B+
제천시	91,448	16	2.29	19.71	20.81	B+	B+
청원군	45,667	13	1.42	21.72	30.93	A	A
보은군	71,076	16	1.53	19.63	12.58	B+	B+
옥천군	90,949	20	3.25	16.56	16.69	B+	B+
영동군	48,064	17	1.65	22.38	11.99	B+	B+
진천군	197,715	20	3.17	16.03	29.48	B	B+
괴산군	33,388	13	0.85	17.77	10.91	A	A
음성군	264,432	15	2.98	23.24	31.79	B+	B+
단양군	237,561	19	3.00	26.44	11.65	C+	B+

	1인당 채무	경상수지 비율(수정)	채무상환비 비율	실질수지 비율	재정력 지수	1인당 채무	잔액 지수
충남	164,856	15	7.82	6.19	27.00	B+	B+
천안시	2,076	14	0.73	13.83	63.05	A	A
공주시	34,282	17	1.88	20.10	18.82	B+	B+
보령시	51,640	21	2.09	22.64	14.91	B+	B+
아산시	75,214	15	1.23	13.25	36.14	A	A
서산시	63,214	19	2.78	16.45	26.57	B+	B+
논산시	126,090	20	2.31	21.98	21.20	B	B+
금산군	268,016	21	4.53	31.15	15.20	C+	B
연기군	96,732	14	1.51	3.31	31.53	A	A
부여군	558,380	20	3.91	18.36	17.65	C	B
서천군	126,918	30	6.00	15.92	17.37	C+	C+
청양군	236,304	20	3.55	20.73	11.04	C+	B
홍성군	200,913	21	5.00	15.33	19.93	B	B+
예산군	84,625	19	2.49	19.60	21.06	B+	B+
태안군	108,253	13	1.67	26.83	20.81	B+	A
당진군	239,977	25	7.48	18.82	31.38	C+	C+
전북	89,319	14	6.18	-0.32	33.36	B+	B+
전주시	155,767	20	5.30	13.17	81.49	B+	B+
군산시	409,617	21	4.88	13.19	39.14	C	B
익산시	29,120	13	1.32	23.91	37.33	A	A
정읍시	209,271	21	3.07	13.33	16.90	C+	B+
남원시	117,449	20	2.47	17.25	14.02	B	B+
김제시	201,642	21	2.58	12.66	14.09	C+	B+
완주군	672,805	15	2.97	11.58	19.41	C+	B
진안군	452,674	14	0.79	29.18	8.34	C+	A
무주군	547,885	14	0.34	25.43	9.63	C+	B+
장수군	109,805	14	0.59	25.81	12.15	B+	A
임실군	122,653	17	1.62	23.98	9.03	B	B+
순창군	42,134	17	1.41	20.19	7.90	B+	B+
고창군	169,601	18	1.89	23.60	11.17	B	B+
부안군	259,017	17	2.67	19.31	13.06	B	B+

	1인당 채무	경상수지 비율(수정)	채무상환비 비율	실질수지 비율	재정력 지수	1인당 채무	잔액 지수
전남	22,539	14	3.57	3.49	26.74	A	A
목포시	55,856	17	2.17	30.96	45.50	A	A
여수시	67,857	13	1.52	30.98	39.21	A	A
순천시	39,509	15	2.31	22.08	32.28	A	A
나주시	84,918	23	4.87	27.39	13.56	B	B
광양시	258,341	15	2.51	22.12	43.27	B+	A
담양군	402,512	18	5.20	18.39	12.79	C	B
곡성군	108,391	17	0.87	20.09	9.38	B	B+
구례군	145,046	18	1.87	25.36	10.82	B	B+
고흥군	473,072	17	3.63	9.01	10.61	C+	B
보성군	113,621	16	1.75	22.78	9.85	B	B+
회순군	461,619	20	2.35	16.76	15.31	C	B
장흥군	47,425	15	0.56	31.14	9.38	A	A
강진군	339,732	14	2.18	20.41	10.07	B	B+
해남군	206,036	16	2.82	27.24	10.43	B	B+
영암군	327,566	19	3.84	22.53	14.43	C+	B
무안군	429,992	22	3.17	18.35	14.52	C	C+
함평군	861,587	20	6.34	30.38	13.94	D+	C+
영광군	379,450	15	5.12	19.35	18.47	B	B+
장성군	447,615	17	4.65	24.84	13.76	C	B
완도군	280,455	23	6.50	21.54	11.30	C+	B
진도군	471,246	19	4.16	32.10	10.26	C	B
신안군	584,706	17	2.86	18.94	5.57	C	B

	1인당 채무	경상수지 비율(수정)	채무상환비 비율	실질수지 비율	재정력 지수	1인당 채무	잔액 지수
경북	91,361	15	9.43	2.81	41.85	B	B
포항시	219,664	20	6.42	11.73	67.28	B	B
경주시	261,285	20	7.37	14.44	33.59	C+	B
김천시	58,114	16	3.55	16.25	22.84	B+	B+
안동시	208,780	15	2.85	26.90	19.80	B+	B+
구미시	202,818	17	4.94	16.71	65.23	B+	B+
영주시	236,250	20	4.50	18.24	19.33	B	B
영천시	269,733	17	5.08	17.06	19.32	B	B+
상주시	118,084	18	2.53	16.38	12.90	B	B+
문경시	324,073	23	4.70	12.16	13.69	C	C+
경산시	500,306	17	8.01	15.62	44.97	C	C+
군위군	187,021	24	2.94	27.19	8.24	C+	B
의성군	171,499	18	2.33	17.11	12.37	B	B+
청송군	89,865	15	0.98	24.27	9.45	A	A
영양군	200,749	16	1.27	20.30	5.17	B	B+
영덕군	426,834	18	4.34	24.24	10.39	C+	B
청도군	716,938	18	6.23	16.48	12.17	D+	C+
고령군	561,257	16	4.85	18.69	15.41	C	B
성주군	74,355	15	0.90	21.46	14.91	A	A
칠곡군	274,548	15	4.48	19.24	34.64	B+	B+
예천군	459,944	21	5.03	19.50	12.56	C	B
봉화군	273,620	15	2.96	18.69	7.99	B	A
울진군	243,363	13	2.62	50.08	23.65	B+	A
울릉군	117,759	20	2.28	40.39	10.31	B	B+

	1인당 채무	경상수지 비율(수정)	채무상환비 비율	실질수지 비율	재정력 지수	1인당 채무	잔액 지수
경남	26,313	8	2.73	7.71	55.19	A+	A+
창원시	41,452	7	0.96	26.44	88.28	A+	A+
마산시	29,536	16	1.39	22.09	56.67	A	A
진주시	213,859	17	5.09	17.35	37.89	B	B+
진해시	89,358	12	1.81	16.29	34.07	A	A
통영시	320,752	20	4.76	30.05	23.87	C+	B
사천시	83,443	15	1.64	23.31	21.40	A	A
김해시	223,512	13	4.63	10.85	53.75	B+	A
밀양시	400,385	15	5.77	18.27	16.11	C+	B
거제시	104,168	16	6.46	28.57	41.15	B	B+
양산시	38,775	16	3.04	13.63	72.26	A	A
의령군	672,747	20	4.75	23.51	10.57	C	B
함안군	507,863	18	5.84	26.75	20.16	C	B
창녕군	533,633	13	5.85	13.27	16.85	C	B
고성군	364,043	16	3.46	27.28	16.24	C+	B
남해군	254,835	16	2.67	24.99	12.28	B	B+
하동군	84,164	15	0.76	31.52	14.99	A	A
산청군	86,421	17	1.12	29.85	10.27	B+	B+
함양군	13,766	12	0.31	31.53	9.96	A	A
거창군	126,039	16	2.45	22.39	14.25	B	B+
합천군	56,293	14	0.89	25.83	11.84	A	A
제주	683,356	20	6.08	2.38	44.85	C	C
제주시	305,198	16	3.64	9.70	56.41	B	B
서귀포	1074,426	22	8.23	8.23	31.88	D+	D+
북제주군	504,434	21	4.61	13.66	25.15	D+	C+
남제주군	634,897	27	7.19	14.79	23.14	D	D+

【부 록 V】 주요국의 재정위기관리제도

- 미국의 연방파산법 -

- 지방정부의 파산(municipal bankruptcy)을 규정하고 있는 연방파산법 제 9장은 다음 사항을 규정하고 있음
 - 자치단체에 대한 강제적 파산을 불허함(901조)
 - 파산선고시 자치단체의 고유권한에 제약을 가할 수 없음(903조)
 - 파산선고는 연방법원의 관할임(904조)

- 지방정부의 파산신청이 적법한가를 심의한 후 시행에 들어가며 파산신청의 자격요건은
 - 파산신청기관이 지방정부이거나 이에 준하는 기관일 것
 - 해당 지방정부가 직접 파산신청을 해야 하며
 - 지방정부의 파산신청을 州法으로 허용하고
 - 파산신청기관이 상환불능상태에 있어야 함

- 파산신청이 이루어지면 해당 지역내에서 발행하는 1개 신문에 적어도 주당 1회, 연속 3주 동안 공고해야 함

- 채무자는 채무조정계획을 세워 파산재판소의 승인을 받아야 함. 채무조정계획은 해당 지방정부의 수입과 지출을 감안해서 작성해야 하며 변제기간의 연장, 변제금액의 감액 등의 변경이 이루어질 수 있음

- 일본의 지방재정재건축진특별조치법 -

- 일본의 재정위기관리는 (1) 자치단체 스스로 재정위기를 극복하는 자주재건방식과 (2) 1955년에 제정한 지방재정재건축진특별조치법(이하 再建法)을 근거로 중앙정부로부터 전면적인 재정금융지원을 받는 準用再建方式이 있음
- 재정재건계획 해당단체 및 절차(제2조 제1항)

 - 세출에 비하여 세입이 현저히 부족하여 익년도 세입을 앞당겨 총당하거나 지불해야 할 채무를 연장 혹은 이월조치를 취한 단체
 - 재건법을 준용하는 단체는 의회의 의결 ⇒ 자치대신에 신청 ⇒ 관계부처와 협의 ⇒ 총무성 승인 ⇒ 재정재건계획 수립의 절차를 거쳐야 함
- 재정재건에 필요한 구체적 조치 및 세입·세출의 증감액과 관련해서는 다음의 내용을 작성해야 함

 - 매년도 실질상 세입과 세출의 균형을 위한 경비절감계획
 - 조세 기타수입의 징수실적을 높이기 위한 계획 및 실시요령
 - 체납분의 징수계획 및 실시요령
 - 조세증세계획 : 보통세에 대하여 표준세율 이상의 세율을 부과
- 중앙정부의 지원

 - 재정재건단체가 발행한 재건채 가운데 국가 이외의 단체가 인수한 것에 대해서 채권자의 요구가 있을 경우에는 정부자금을 해당 재정재건단체에 융통하여야 함 (제12조 제3항)
 - 재건채에 대한 이자의 정율이 연 3.5%를 넘는 것에 대해서는 일정부분 국가가 보조하며(제15조)
 - 중앙정부는 원칙적으로 전년도 일반회계 실질적자액에서 당해년도 적자해소계획액을 공제한 금액의 1/2 이내로 지원가능함
 - 일시차입금의 이자는 특별교부세의 교부금으로 총당함

재정분권화와 지방채정책의 발전방안

발행일 : 2003년 12월 31일

발행인 : 김 홍 대

발행처 :

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 한국 행정 DB 센터

Tel. 02)2269-7206

<http://www.admindb.co.kr>

인쇄처 : 현대에드.컴

Tel. 02)2275-8125

E-mail: hprint@empal.com

* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 89-7865-264-6 93350

