

분권화 시대의 지방채 제도와 서울시 부채관리

일 시 2005년 4월 15일 (금) 15:00 - 17:00

장 소 서울시정개발연구원 2층 대회의실

주 최 서울시정개발연구원

프 · 로 · 그 · 램

14:30~15:00 등 록

15:00~15:10 개 회 식

인사말 백용호 / 서울시정개발연구원장

15:10~16:00 주제발표

제1주제 서울시 부채관리의 성과와 향후과제

허명순 / 서울시정개발연구원 부연구위원

제2주제 한국의 지방재제도 현황 및 정책방향

조기현 / 한국지방행정연구원 수석연구원

16:00~17:00 토론 및 질의응답

사 회 윤영진 / 계명대학교, 한국지방재정학회장

토 론 김광용 / 행정자치부 재정정책팀 사무관

김재영 / 인천대학교 행정학과 교수

김태우 / 서울시 재정분석담당관 기금부채팀장

남창우 / 상주대학교 행정학과 교수

이용환 / 경기개발연구원 연구위원

주만수 / 한양대학교 디지털경제학부 교수

(이상 가나다순)

17:00 폐 회

제 1 주제
발표

서울시 부채관리의
성과와 향후 과제

I. 들어가는 말	3
II. 지방채에 대한 논의 및 해외사례	4
III. 서울시의 부채 및 지하철 부채현황	15
IV. 서울시의 부채관리에 대한 평가	27

허 명 순

서울시정개발연구원 부연구위원

I. 들어가는 말

본격적인 지방자치제도의 시행과 분권화에 대한 요구에 따라 지방자치단체의 재원조달수단인 지방채에 대한 수요와 관심이 증가하고 있다. 지방자치제의 실시로 주민들의 지역개발에 대한 욕구가 높아지고 소득증대로 인해 전반적인 행정서비스에 대한 기대가 높아짐에 따라 지방재정수요는 지속적인 증가를 보일 것으로 예상된다. 한편으로 우리나라의 지방재정여건은 이러한 증가하는 재정수요에 탄력적으로 대응하는 데는 한계를 지니고 있다.

우리나라의 경우 이제 지방자치제도가 어느 정도 정착되어 가는 시점에 있음에도 불구하고 아직도 중앙으로부터 권한과 재원의 지방이양이 제대로 이루어지지 않고 있는 실정이다. 따라서 행정서비스 제공에 필요한 재원의 조달에 있어 자율성과 융통성이 결여되어 지역주민의 다양한 욕구를 반영하여 진정한 자치를 실현하는데는 한계를 노정하고 있는 실정이다.

지방채는 이러한 재정환경의 변화에 맞추어 재원을 확충할 수 있는 수단이 될 수 있기에 이에 대한 관심이 증대하고 있다. 최근에는 지방채의 발행과 관리에 있어 지방의 자율성을 확대할 수 있는 정책대안이 제안되고 있으며, 중앙의 규제를 완화하는 일부 대안들이 반영되고 있어 조만간 가시적인 변화를 가져올 것으로 보인다. 한편으로는 지방에 자율성이 주어질 경우 무분별한 지방채의 남발로 인한 재정위기를 초래하지 않을까 하는 우려가 존재하는 것도 사실이다.

서울시는 건전재정원칙에 입각하여 채무수준을 낮추는데 노력을 기울여왔다. 서울시의 경우 다른 자치단체에 비해 재정력이 상대적으로 우수함에도 불구하고 채무수준은 상대적으로 낮은 수준을 유지하고 있으며, 최근에는 지하철부채관리대책을 수립하여 1차적으로 2006년까지 지하철부채의 원금을 절반으로 감축하는 계획을 수행 중에 있으며 차질 없이 목표가 달성될 것으로 보여진다.

본 논문은 이러한 서울시 부채관리의 성과를 조명해보고 향후의 정책과제를 도출하는데 목적을 두고 있다. 이를 위해 우리나라와 선진제국의 지방채제도와 세계의 대도시 및 광역 지방정부의 부채관리 현황을 먼저 살펴본다.

II. 지방채에 대한 논의 및 해외사례

1. 지방채에 대한 논의 및 규제유형

1) 지방채에 대한 논의

공공서비스의 제공을 위한 재원을 충당하는 수단으로 공채를 발행하는 것이 바람직한가에 대한 견해는 나누어지고 있다. 고전경제학자인 A. Smith는 공공부문의 부채는 민간부문의 투자감소를 초래하기 때문에 부정적으로 보았으나, 공공의 이익을 위해 투자되고 정부와 채권의 보유자에게 상호이익이 된다면 조세보다 나은 재원조달수단으로 보았다. 1930년대 이후 J. M. Keynes의 유효수요이론에 근거한 재정정책의 경기대응적 기능이 강조되면서 공채발행을 포함한 적극적인 재정정책이 각광을 받기 시작했다.

공채발행에 관한 논쟁은 이후 누가 채무를 부담하는가를 중심으로 논란이 되어 왔는데 Ricardo의 동등화 가설에 대한 찬반으로 의견이 나누어지고 있다. Ricardo는 합리적인 주민들은 공채발행에 따르는 미래의 조세부담을 인식하고 경제행위를 하므로 조세와 부채는 경제적인 효과가 동등하다고 주장했다. 이에 대해 많은 학자들은 Ricardo의 주장은 개인의 합리성, 완전한 자본시장 등의 가정이 충족되어야 하는데, 현실적으로 그렇지 못하다는 점을 들어 반론을 제기하고 있다(Bernheim 1987; Buchanan & Roback, 1987).

지방채는 국채에 비해 상대적으로 비중이 작고 시장이 활성화되지 않고 있는 상황이다. 국채와 달리 경기조절기능이 약하므로 경기부양을 위한 재정정책수단으로서 보다는 장기적인 투자사업의 재원으로 많이 활용되고 있다. 즉, 장기채의 발행은 일시에 대규모의 자본이 소요되는 투자사업의 재원을 조달함에 있어 세율의 급격한 변동을 피할 수 있으며, 사회기간시설의 건설로 인한 혜택은 장기간에 걸쳐 미래세대에도 미치기 때문에 채권을 발행하여 장기간에 걸쳐 상환하게 함으로써 세대간의 형평성을 도모할 수 있다고 본다. 특히, 지방정부 수준에서는 주민

의 이동성으로 인해 장기적인 투자사업은 지방채 발행을 통해 충당하는 것이 공평하다는 것이다.

2) 지방채의 규제유형

Ter-Minassian & J. Craig(IMF, 1997)는 세계 각국의 지방채제도와 규제를 살펴봐왔는데, 시장기능에 전적으로 의존하는 국가가 있는 반면, 중앙의 직접통제를 받는 국가에 이르기까지 국가마다 다양한 접근방법을 취하고 있음을 발견했다. 이러한 차이점은 헌법규정, 중앙의 정치·행정적 통제정도, 전통적인 재정규제, 재정 및 거시경제 불균형 존재여부, 금융시장의 발달정도 등에 기인한다고 보고 있다.

일반적으로 재정운영 원칙이 제대로 확립되어 있지 않고 재정불균형이 존재하는 국가들은 중앙의 통제를 받고 있는 반면, 재정시스템이 잘 발달되어 있고 비교적 투명한 경우에는 시장에 의존하고 있는 것으로 나타났다. 이들의 연구에서는 지방채에 대한 규제를 4가지로 분류하고 있는데 시장원칙 의존형태, 정부간 협력형태, 규칙에 근거한 규제형태, 행정적 통제형태가 그것이다.

○ 시장원칙에 의존하는 형태

지방채의 발행과 관리에 시장원칙이 제대로 작용하기 위해서는 시장이 개방되어 있어야 하고 발행주체에 대한 정보가 공개되어야 하며 파산시 금융구제의 기회가 배제되어야 한다(IMF, 1997). 따라서 이러한 조건을 충족시키는 것은 어려운 일이지만, 캐나다의 주정부가 이 경우에 해당한다고 볼 수 있으며 그 외에 핀란드, 프랑스, 포르투갈, 스웨덴 등의 서구 선진국이 포함된다.

○ 정부간 협력형태

시장원칙에 의존하는 형태와 유사한 경우로 상위정부와 하위정부 간의 협상에 의해 부채에 대한 규제가 정해진다. 유럽의 스칸디나비아 국가와 호주가 이에 해당한다. 하위정부는 거시경제정책에 적극적으로 관여하며 이러한 과정에서 일반 정부 부문의 총 적자규모 및 주요 수입과 지출항목의 기준에 대한 합의가 이루어진다. 이러한 협력형태는 정부간 정보의 교환과 의사소통을 향상시키는 이점이 있으며 하위정부의 정책결정자가 스스로 재정정책의 거시적인 영향력을 인식하게 된다. 이러한 형태는 전통적으로 재정원칙과 보수적인 재정운영이 확립된 국가에서 유효한 형태이며, 그렇지 않는 경우는 효과적이지 않을 수도 있다.

○ 규칙에 근거한 형태

연방국가나 단일국가를 막론하고 많은 국가들이 주·지방정부의 채권발행에 대한 규정을 헌법이나 법률에 명시한 경우가 있다. 규정의 내용은 부채의 절대규모, 발행목적, 발행금지 경우 등에 관한 것으로 많은 국가가 이러한 규정을 복합적으로 적용하고 있다. 대부분의 선진국에서는 투자사업의 경우에만 발행해야 한다는 황금법칙(golden rule)이 일반적으로 적용되고 있다. 단기채를 허용하는 경우는 일년 내로 상환해야 한다는 것을 명시하기도 한다. 이러한 형태의 규제를 가하는 국가로는 미국, 독일, 이태리, 네덜란드, 스위스 등이 있다.

○ 행정적 규제형태

중앙정부가 하위정부의 기채권에 대한 직접적인 통제를 가하는 경우로 하위정부의 연간 기채액 설정, 개별 지방채의 심사 및 승인, 사후적 감시 등의 형태로 나

타난다. 이러한 직접적 통제는 연방국가보다는 단일국가에서 보편적으로 나타나고 있으며 영국, 일본, 오스트리아, 스페인, 한국 등이 이에 해당한다. 직접적인 통제를 가하는 경우 하위정부에서 담당해야 할 투자결정 등에 대한 결정권을 중앙이 행사함으로써 부적절한 통제가 될 수 있으며, 하위정부의 파산의 경우 중앙은 책임을 면하기 어렵다. 그러나 해외차입의 경우에는 다른 거시 경제정책과의 조정, 신용평가 등으로 인해 장점이 있는 것으로 보고 있다.

<표 2-1> 국가별 지방채에 대한 규제

국가	시장의존형		협력형		규칙의존형		행정규제형		발행금지형	
	국내	해외	국내	해외	국내	해외	국내	해외	국내	해외
캐나다	●	●								
핀란드	●	●								
프랑스	●	●								
호 주			●	●						
벨기에			●	●						
덴마크			●	●						
미 국					●	●				
독 일					●	●				
이태리					●	●				
일 본							●			●
영 국							●	●		
한 국							●	●		

자료: IMF(1997, p.58) 재구성

2) 선진국의 지방채제도 및 대도시 사례

여기서는 위에서 분류된 지방채에 대한 규제형태에 따라 선진국의 지방채제도에 관해 간단히 살펴보고 이들 국가의 대도시 및 광역정부의 부채수준 및 지방채 관리현황을 살펴본다. 이하에서 살펴보는 선진국가들은 대부분 주정부나 지방정부에서 파산이나 재정위기를 겪은 국가들이다. 예를 들면, 캐나다나 호주의 경우 1차

대전 이후와 대공황을 지나면서 주정부(예: 캐나다의 Alberta, 호주의 New South Wales)와 많은 지방정부(예: 캐나다의 온타리오주의 지방정부)가 파산을 경험했다. 그리고 미국의 경우는 1975년 New York시의 재정위기를 비롯하여 1994년 Orange County의 파산을 경험한 바 있다. 일본의 경우도 두 차례에 걸친 재정위기를 경험하였다.

(1) 캐나다

캐나다의 주정부는 지방채 발행시 용도, 차입선, 시기 등에 있어 어떠한 규제도 받지 않으며 중앙의 통제가 전혀 없는 경우이다. 주정부의 부채 및 상환능력이 금융시장 특히, 신용평가기관에 의해 평가되고 있다. 주정부와는 달리 지방정부는 기채를 함에 있어 주정부의 승인을 받아야 하며 엄격한 제한이 가해지고 있다. 지방정부는 기채권 뿐만 아니라 지방세입과 지출에 대한 결정도 주정부의 통제를 받고 있으며 주요 이전재원도 조건부인 경우가 대부분이다(Bird & Tassonyi, 2003).

1980년대와 1990년대 초에 이르러 캐나다 주정부는 자체세입기반과 이전재원의 감소로 인해 주정부 부채가 급속히 증가했는데, 자본투자에 소요된 자원보다 더 많은 지방채를 발행하였다. 일부에서는 이러한 상황을 잠재적인 위험을 수반한다고 보나, 연방정부의 명백하거나 암묵적인 보증이 없는 한 자본시장에 맡겨두자는 의견도 있으며 이러한 시스템이 잘 운영되고 있는 것으로 평가하고 있다(Bird & Tassonyi, 2003)

온타리오 정부는 2004년 기준으로 인구 1,238만 명이 거주하는 캐나다에서 가장 큰 주로서 비교적 낮은 부채수준과 양호한 신용평가를 받고 있다. 2004년 3월 기준으로 부채는 \$1,214억 정도이며 지역총생산 대비 22.2%를 나타내고 있다. 이 자비용은 수입(\$716억)의 11.8%를 차지하고 있다.¹⁾

총 부채를 차입선별로 살펴보면 78%가 국내에서 총당하고 있으며 나머지 22%

1) Credit Rating Report, Province Of Ontario, Domino Bond Rating Services Ltd., 2003.

는 해외에서 차입하고 있다. 국내차입의 경우 50%이상이 공채발행(Public bonds)으로 이루어지고 있으며 나머지는 연방채권, CP(Commercial paper), 예금채권(Savings bonds)으로 구성되어 있다. 해외차입의 경우도 공채발행과 CP로 구성되어 있다. 이자율은 대부분(83.1%)이 고정이자율이고 나머지(16.9%)는 변동이자율이 적용되고 있다. 상환기간은 10년 이상인 채권이 23%, 5년 이상 10년 미만인 채권이 26%를 차지하고 있으며, 나머지는 5년 미만인 채권이다.

(2) 호주

호주는 연방정부, 주정부, 지방정부의 3층의 정부체계를 가지고 있으며 각각의 정부마다 고유의 책임을 지니고 있다. 호주는 1901년에 영국 식민지였던 6개 주(New South Wales, Victoria, Queensland, South Australia, Western Australia, and Tasmania)가 연방헌법을 제정하면서 연방국가가 되었다. 호주의 지방채는 호주차입위원회협정(Australian Loan Council Agreement)에 따라 변화해왔다.

연방제의 초기에는 연방정부와 주가 각각 독립적으로 영국의 런던 자본시장에서 공채를 발행했으나, 1920년 이후 연방정부는 전쟁으로 인한 부채상환을 위한 재원조달을 위해, 주정부는 경제개발과 실업수당 등을 지급하기 위해 차입이 불가피해지게 됨에 따라 연방과 주정부 간에 발행시기나 발행조건 등에 관한 조정을 위해 자발적인 차입위원회를 구성하기로 합의했다. 이에 따라 1927년 호주차입위원회가 설립되었고 이는 연방과 6개 주정부가 재무협약을 승인하면서 이루어졌다.

차입위원회는 연방정부와 주정부에 의해 일어난 모든 차입의 규모, 조건, 기간, 시점 등을 결정하는 유일한 기관이 되었다. 따라서 차입위원회와 재무협약은 단순히 공채발행을 조정하는 차원을 넘어 연방정부가 주정부의 부채를 관리하고 공채발행을 규제하는 권한을 부여하였다. 1993년까지 차입위원회는 개별 주의 총 부채한도와 이의 순응정도를 감시하였다. 그러나 주정부는 기금의 예산외 운용과 공사 등을 설립하여 이러한 한도를 벗어나는 시도를 하였고, 이에 대응하여 차입위원회는 사후감시 뿐만 아니라 재원조달 상황에 대한 사전분석과 토의에 초점을 두게

되었다.

호주의 차입위원회는 원래 런던 자본시장에서의 경쟁을 피하고 부채관리를 증진하기 위한 목적으로 설립되었다가, 점차 연방정부의 주도 하에 거시경제적인 재정정책의 도구로 활용되었다. 이러한 과정에서 연방정부는 개별 주정부의 재정수요에 둔감했고 주정부와의 이해관계가 차입위원회의 쇠퇴를 초래하게 됨에 따라, 현재 차입위원회는 다시 주정부의 기채를 조정하는 기구로 남게 되었다.

New South Wales주는 호주의 6개주 중 가장 큰 주로 총 인구의 33.8%를 차지하고 있다. New South Wales(NSW) 주의 공채발행이나 관리는 1983년 설립된 NSW 재무공사(Treasury Corporation)에서 담당하고 있다. NSW 재무공사는 주정부와 공사 및 기타 공공기관을 위한 재무서비스를 제공하는 것을 목적으로 한다. NSW에서 발행하는 모든 공채는 NSW 정부에 의해 완전 보증되는 채권으로 상위의 신용등급을 유지하고 있다.

2004년 말 기준으로 총 차입 \$287억 중에서 56% 정도가 국내에서 발행되는 채권이며 나머지는 중·단기 해외차입으로 구성되어 있다. Moody's사의 평가에 의하면, NSW는 호주의 다른 주나 국제적인 비교를 통해 볼 때 낮은 수준의 부채를 보유하고 있으며, '98/'99부터 '02/'03년 기간 동안 지역총생산의 9.2%~5.6%를 유지하였다. 2004년 6월 기준 총수입에 대한 부채의 비율은 59%로 나타나 부채수준이 낮은 것으로 평가되고 있으며 이자상환은 일반 정부부문 수입의 2% 정도로 나타나고 있다.²⁾

(3) 미국

미국의 금융시장은 전통적으로 채권시장을 위시한 직접금융시장을 중심으로 발달하여 왔으며 지방채시장도 간접금융시장에 의한 차입보다는 채권발행의존도가 높은 편이다(조기현, 2003). 미국의 지방채는 일반적으로 일반보증채(General

2) NSW의 재정상태보고서 www.tcorp.nsw.gov.au/bp04-05/bp2.htm

Obligation Bonds)와 수익채(Revenue Bonds)로 나누어지는데, 일반보증채는 수익채에 비해 위험부담이 낮으며 주정부나 지방정부의 자본지출의 중요한 재원으로 활용되어 왔다. 미국의 경우 일반보증채의 발행규모는 1970년대 후반부터 점차 감소하기 시작했는데 이는 재정압박으로 인한 조세저항에 기인한다. 한편으로 수익채는 지방자치단체의 일반재원에 의한 법적인 상환의무가 없고 입법부가 정한 채무규제의 적용을 받지 않기 때문에 상대적으로 발행이 용이하여 채무규제를 회피하는 수단으로 그 발행이 증가하였다.³⁾

미국의 경우 19세기와 20세기 초에 이르면서 연방정부의 적자재정이나 그로 인한 부채수준은 크게 문제되지 않았으나, 주정부나 지방정부의 경우는 종종 채무불이행의 상태로 전락하는 경우가 발생하였다. 이러한 하위정부의 재정적인 위기상황을 방지하기 위해 주 헌법에 채무규제에 관한 규정을 두게 되었다. 특히 1970년대 뉴욕시의 재정위기와 같은 사례나 1980년대 들어 많은 중소도시와 특별구의 재정위기를 거치면서 지방채발행의 규제에 관한 관심이 대두되었다.

미국은 주로 주정부나 지방정부가 채무상환을 보증하는 일반보증채에 대한 규제를 가하고 있다. 미국의 지방채제도는 연방정부의 통제는 없으며 주정부가 규제를 가하고 있으며 여기에는 일반보증채에 대한 총액한도제, 주민투표 또는 의회의 승인을 요하는 등 다양한 형태가 존재한다.⁴⁾ 이러한 규제는 궁극적으로 채무상환을 위한 조세(특히, 재산세)의 인상을 제한하는데 있다고 볼 수 있으므로, 결국은 조세저항의 한 형태로 볼 수 있다. 많은 경우 직접적인 조세나 지출에 관한 규제(TEs: Tax and Expenditure Limitations)도 병행하고 있다.

미국의 지방채가 활성화되고 있는 이유 중의 하나는 지방채의 이자에 대한 연방정부의 소득세가 면제되기 때문에 다양한 기관투자자(예: 상업은행, 보험회사 등)와 개인투자자(예: 고소득층)가 지방채를 대부분 흡수하고 있다. 소득세를 도입하고 있는 대부분의 주나 지방정부는 지방채 이자에 대해 주나 지방정부의 소득세도 면제해주고 있기 때문에 지방채 수요자는 삼중의 면세혜택을 받고 있다.

3) 수익채무가 총부채규모에서 차지하는 비율이 1970년에는 34% 정도였으나 1985년에는 81%로 일반보증채무에 비해 압도적으로 높았다. 그러나 1990년대 후반부터는 조금 감소하여 67% 정도를 유지하고 있다(Statistical Abstract, Census of Bureau).

4) 미국 주 정부의 채무규제에 관해서는 Hackbart, M & H. Leigland(1990) 참고.

미국의 50개 주 중에서 부채에 가장 크게 의존하는 주 중의 하나인 뉴욕주의 헌법에 따른 지방정부의 일반보증채에 대한 한도액은 과세 대상 부동산 총 가치의 5년 평균치의 10%이다. 이 중에서 변동이율 부채는 이 상한선의 20% 이내로 한정되어 있다. 2004년 6월 4일 기준으로 뉴욕시의 일반보증부채는 \$339억으로 채무여력은 약 \$92억으로 추정되고 있다. 뉴욕시의 일반보증채의 97%가 소득세가 면제되는 채권이며 나머지 3%는 소득세가 면제되지 않는 채권이다. 총 발행채권의 20%~30%가 개인투자자에 의해, 나머지는 기관투자자에 의해 흡수되고 있다.⁵⁾

뉴욕시의 지방채발행은 미국의 다른 지방정부와 마찬가지로 중장기 재정계획에 의해 결정되고 있으며 공공투자사업과 연계되어 있다. 2004년도에 수립된 10년간 자본전략에 의하면, 향후 10년간 투자사업을 위해 \$493억이 필요하며 일반보증채가 \$273억, 나머지 시정부 산하 투자기관이 \$194억, 그리고 연방이나 주정부로부터 \$26억을 지원받는 것으로 나타났다. 뉴욕시의 2004년부터 향후 5년간의 부채 규모(일반보증채와 수익채) 및 기타 상환관련 지표들을 살펴보면 아래 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 뉴욕시의 부채규모 및 부채상환 비율

구 분	2004	2005	2006	2007	2008
일인당 총부채(\$)	5,808	5,947	6,139	6,343	6,457
총부채/총소득(%)	14.3	14.0	13.8	13.5	13.0
일반보증부채 /총재산세입(%)	275.7	280.4	287.5	293.3	296.5
일반보증부채/ 5년간 재산가치평균(%)	7.8	7.7	7.8	7.9	8.0
총채무상환 /총세수입(%)	8.8	9.1	9.8	10.4	10.6
총채무상환 /총세수입(%)	15.0	15.8	16.2	16.9	17.0
일반보증채무상환 /재산세수입(%)	25.0	27.9	28.5	29.8	30.3
일반보증채무상환/과세대상 부동산가치(%)	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8

자료: Office of Management and Budget, The City of New York, 2004.

5) 회계감사국(Office of Comptroller)의 부채담당자와의 면담에 의한 사항임.

(4) 일본

일본의 지방채제도는 우리나라 지방채 관리양식의 모태로써 기재승인제를 유지하고 있다(조기현, 2003). 자치단체별로 단위사업별로 중앙정부가 기재승인권 행사하며 비모채주의를 견지하고 있다. 일본의 지방채발행 사업은 지방재정법에 지방공기업의 재원, 출자금 및 대부금의 재원, 차환채, 재해대책, 공공시설 및 공용시설 5가지로 제한하고 있으나, 각종 특별법으로 공영주택건설사업, 상·하수도 사업, 도시고속철도사업 등 다양한 사업을 위해 기채를 허용하고 있다(김기옥, 2003).

인수시장의 구조를 보면, 정부자금과 공영기업금융공고를 포함하는 정부관련기관의 자금이 2001년 말 기준으로 60.3%를 차지하고 있으며 시중은행, 보험회사 등과 같은 금융기관자금도 28.5%를 차지하고 있다. 일부 지방자치단체의 경우 지방채의 소화에 어려움이 있어 이를 해소하기 위해 공영기업금융공고의 지방자치단체금융공고로의 전환 등 여러 가지 방안이 제기되고 있다(김기옥, 2003)

<표 2-3> 일본 지방채의 차입원

구 분		금액(백만엔)	비 율(%)
합 계		44,956,491	100
정부관련 자금	정부자금	22,644,524	50.4
	공공기업금융공고	3,563,064	7.9
	국가 및 정부관계기관 대부	907,714	2.0
금융관련 자금	시중은행	11,271,494	25.1
	기타 금융기관	1,401,209	3.1
	보험회사	154,829	0.3
교부공채		38,555	0.1
시장공모채		3,353,403	7.5
공제조합		807.751	1.8

자료: 김기옥(2003, p. 33)

아래 <표 2-4>에 볼 수 있듯이, 일본의 주요도시의 부채규모는 우리나라 자치단체의 수십 배에 이르고 있으며 세입총액에 비해 상대적으로 지방채비중이

매우 높게 나타나고 있다. 서울과 도쿄를 비교해 보면 도쿄의 세입총액이 서울의 7.5배 정도이나 부채규모는 서울의 46배에 달하고 있다.

각종 채무관련 지표를 살펴보면, 자주적으로 사용할 수 있는 여유자금으로 지방채와 채무부담 원리금을 몇 년간에 걸쳐 상환할 수 있는가를 나타내는 지표인 채무상환 가능연수는 우리의 경우 평균 2년 정도이나 일본의 주요도시의 경우 5년 정도로 나타나고 있다. 유사한 지표로 상환여유자금에 의한 금융비용 coverage를 나타내는 ICR의 경우도 우리나라의 경우 월등히 넓게 나타나고 있으며, 서울은 동경의 7배 이상으로 나타나고 있다(김형수, 2002).

<표 2-4> 일본과 우리나라 주요 자치단체의 재정분석 및 신용등급현황

일본의 자치단체	부채총액 (억엔)	세입총액 (억엔)	자주재원 비율(%)	총부채/세입 총액(%)	실질수지 비율(%)	ICR (배)	채무상환 가능연수	신용 등급
동경도	76,683	68,326	78.8	117.4	-2.8	6.3	5.9	AA+
교토시	9,401	7,530	54.1	124.8	-0.2	4.8	7.8	AA+
오사카시	24,313	19,103	62.4	127.3	0.0	4.5	9.4	AA-
히로시마시	8,214	6,075	53.5	135.2	0.1	5.4	6.5	AA
요코하마시	23,622	15,168	65.5	155.7	0.1	5.4	5.9	AA
우리나라 자치단체	부채총액 (십억원)	세입총액 (십억원)	자주재원 비율(%)	총부채/세입 총액(%)	실질수지 비율(%)	ICR (배)	채무상환 가능연수	신용등 급
서울	1,866	10,129	80.5	18.4	9.5	47.9	0.2	A-
부산	2,499	4,777	65.8	52.3	-6.1	9.3	1.5	-
대구	1,778	3,171	65.0	56.1	13.0	6.7	2.3	-
인천	678	2,527	70.6	26.8	18.1	11.3	0.6	-
광주	937	1,892	65.3	49.5	25.4	7.0	1.6	-

자료: 김형수(2002) 재정리

주 1) 일본의 모든 수치는 1999년 회계연도자료임; 신용등급은 일본신용평가기관인 R&I의 자료임

2) 우리나라의 부채총액은 200년 12월 기준; 그 외 모든 수치는 1999년 회계연도 자료임

3) 실질수지 비율 = (세입총액-세출총액-익년도이월금)/일반재원

ICR(Interest Coverage Ratio) = (상환여유자금+공채비중 이자지급액)/공채비중 이자지급액

채무가능상환연수 = 실질채무잔액/상환여유자금;

실질채무잔액 = 지방채잔액-채무부담행위(지출예정액)-적립금잔액-실질수지;

상환여유자금 = 일반재원총액-(경상비총당일반재원공채비 중 원금상환금액)

4) 1999년말 기준 1Yen = 1,114원

동경도의 부채규모는 1994년 4조 8,860억 엔에서 증가추세를 보이다가 2000년부터 2002년까지 일시 감소했으며 2003년 7조 6,160억 엔으로 다시 증가하고 있다. 동경도의 재정구조를 살펴보면, 2003년도 결산기준으로 일반회계 실질수지에 의한 449억 엔의 적자를 보이고 있다. 총수입은 약 6조 2,939억 엔이며 이 중에서 광역세가 62.5%, 중앙보조금이 7.7%, 재산매각수입이 1.1%, 이월금 5.5%, 지방채발행이 7.4%를 구성하고 있다. 총지출은 약 6조 1,378억 엔이며 이 중에서 지방채 상환비용이 약 6,616억 엔으로 총지출의 10.8%를 차지하고 있다.⁶⁾

III. 서울시의 부채 및 지하철 부채현황

1. 우리나라의 지방채제도 및 현황

1) 우리나라 지방채 제도 개요

우리나라의 지방채제도의 기본방향은 건전재정을 기초로 하여 중앙의 적극적인 개입을 허용하고 있다. 즉, 지방자치단체의 세출은 지방채 이외의 세입으로 충당해야 하고, 예외적으로 특정조건에 한하여 지방채발행을 허용하고 있는 비모채주의의 원칙을 채택하고 있다(이상섭, 1999; 조기현, 2003). 중앙정부는 지방채발행을 원하는 지방자치단체에 대해 적채단체와 적채사업에 대한 기준을 적용하여 사업별로 발행규모, 자금의 종류 및 발행조건, 발행형식, 상환조건 등을 확정하는 종합계획을 수립한다.

우리나라는 무분별한 지방채 발행을 방지함으로써 지방재정의 건전성을 확보하고 지방채시장의 안정성을 유지하며, 자치단체간 자금배분의 공정성을 확보하고 금

6) 지방채 상환비용은 1994년도의 7.2%에서 이후 점차 증가하고 있다. 동경도의 재정자료는 www.tokyo.jp/ENGLISH/ADMINI/PRESS/fte9g500.htm.

융·거시정책 등 기타 정책목표와의 조율 및 연계를 위하여 기채승인제도를 채택하고 있다(이상섭, 1999). 이러한 지방채 발행에 대한 미시적인 규제는 일단 승인이 되면 지방채에 대한 중앙정부의 보증을 받는 것으로 인식된다.

지방채를 발행할 수 있는 단체에 대한 판단기준인 적체기준은 ① 채무상환비율이 20% 이하인 단체, ② 기준년도 지방세 세수전망이 전년도 실적의 90% 이상인 단체 ③ 기준년도 실질수지 비율이 -10%이상인 단체 ④ 순지방채 상환채무의 연체가 없는 단체 및 사실과 다른 신청으로 지방채 승인을 받지 아니하고 기재한 사실이 없는 단체이다. 지방채 발행대상사업은 공공·공용사업시설의 설치 등으로 지방재정법 시행령 제6조에 규정하고 있는데, 공공성이 강하고 예측하지 못한 재난 등으로 외부재원이 필요한 사업으로 정리될 수 있다(조기현, 2003).

2) 지방자치단체 부채구조

우리나라 지방채 발행잔액(지방자치단체 산하 공사·공단의 채무제외)은 2004년 말 현재 16조 9,468억 원에 달하고 있다. 회계별로는 일반회계채가 총채무의 50.5%를 차지하고 있으며, 나머지는 기타특별회계와 공기업회계가 각각 27.4%와 22.1%를 차지하고 있다. 자치단체별로는 광역자치단체가 전체의 61%를 점하고 있어 채무부담이 시도 본청에 편중되어 있음을 알 수 있다. 사업별로는 도로(20.5%), 상하수도(21.4%), 지하철(13.1%) 등이 큰 부분을 차지한다.

지방채 잔액을 발행방법 및 자금별로 보면, 증서차입이 전체의 93%로 지방채의 대부분을 차지하고 있으며, 증서차입의 59%정도가 정부자금이고 31% 정도가 지방공공자금으로 대부분이 공적자금을 통해서 이루어지고 있다. 정부자금은 재특회계, 토특회계 등에서 조달되고 지방공공자금은 지역개발기금 등에 의존하고 있으며, 해외차관(1.9%)이나 민간자금(1.1%)으로부터의 차관은 미미한 실정이다. 이는 현실적으로 지방채시장이 활성화되지 않아 자본시장으로부터 자금을 조달하기가 용이하지 않음을 시사한다.

상환기간별로 보면 10년 이상의 중장기채 및 장기채가 전체의 73% 정도를 차지하고 있으며, 5년 이상 9년 미만의 중기채가 25.5%를 차지하고 있어 대부분 중

장기채임을 알 수 있다. 이율별로 보면 5% 미만이 전체의 83%를 차지하고, 99%의 부채가 8% 미만의 이자율을 가지는 것으로 나타난다. 상환자원별로 보면, 대부분이 지방비(71.6%)로 상환되고 공기업 수익금 등 특정재원으로 상환되는 부분은 전체의 24% 정도이다.

2. 서울시의 부채현황

1) 서울시의 재정상태 및 부채규모

서울시의 재정규모는 2004년 예산기준으로 일반회계 9조 8천억 원, 특별회계 4조 3천억 원정도로 일반회계가 총규모의 69%를 차지하고 있다. 일반회계의 경우 지방세수입이 총 세입의 86.4%, 세외수입이 8.7%, 국고보조금이 4.9%를 차지하고 있으며, 특별회계는 수도사업 공기업특별회계 및 기타특별회계로 구성되어 있다. 서울시의 재정자립도는 96.2%로 상당히 높은 수준을 나타내고 있다. 지방채 발행 시 적채단체 여부를 심사할 때 활용되는 채무상환비율이나 실질수지비율을 살펴봐도 더라도 비교적 양호한 것으로 나타나고 있다.

<표 3-1> 서울시 재정규모

단위: 백만원

연도 구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
합 계	8,399,530	9,450,214	10,717,774	11,632,010	12,957,841	14,543,249	14,180,000
일반회계	5,431,561	6,064,443	6,913,806	8,324,048	10,349,714	8,660,000	9,833,000
특별회계	2,967,969	3,385,771	3,803,968	3,307,962	4,193,535	4,003,500	4,347,000

자료 : 서울시 통계(<http://stat.seoul.go.kr/>), "일반회계·특별회계 세입예산 개요".

주) 1997~2003년은 최종예산, 2004년은 당초예산임.

<표 3-2> 서울시 재정지표

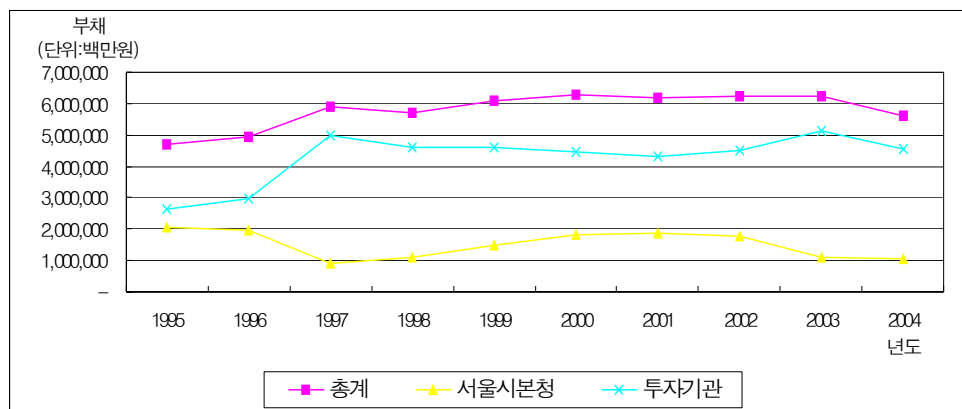
구 분	'01	'02	'03	'04	'05
재정자립도	94.5	95.6	95.0	96.2	-
채무상환비율	2.29	2.51	4.36	3.82	3.19
실질수지비율	8.51	26.29	21.75	-	-

자료: 서울시 부채관리팀, 2005

주) 채무상환비율은 '04년까지는 최근 4년간 평균이고 '05년은 미래 4년간 평균수치임

1971년부터 발생하기 시작한 서울시 지방채는 2004년 말 기준으로 5조 6,031억 원에 이르고 있으며, 1995년부터 증가해오다가 2000년부터 감소추세를 보이고 있다. 2004년 말 기준으로 볼 때 서울시 본청의 부채는 전체 부채의 19%를 차지하고 있으며 나머지는 투자기관의 부채로 지하철부채가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 부채총액이 2003년 이후 급격히 감소하고 있는 이유는 2003년에 「지하철부채관리대책」을 수립하여 시행하고 있는 결과이다.

일반회계 부채는 서남권도매시장, 근로청소년임대, 시립대기자재, 수해복구사업, 상품사고재해보상 등에 소요된 자원이며, 특별회계 부채는 상·하수도 사업, 주택건설 및 재개발사업, 근로청소년APT, 서울의료원 운영 등에 소요된 자원이다. 나머지는 서울시의 1기 및 2기 지하철 건설과 운영에 사용된 자원으로 서울시 부채총액의 80.7%를 차지하고 있다.



<그림 3-1> 연도별 서울시 부채규모

서울시와 우리나라 다른 광역시 본청의 부채를 비교해보면 서울시가 다른 광역시에 비해 낮은 부채수준을 유지하고 있음을 알 수 있다. 일인당 채무를 보면, 광역시 평균이 58만 2천원인데 비해 서울시는 16만 1천원의 수준에 머물고 있다. 총수입이나 지방세입 대비 지방채상환비율도 다른 광역시에 비해 월등히 낮음을 알 수 있다.

<표 3-3> 서울시와 광역시의 부채규모 및 지표비교

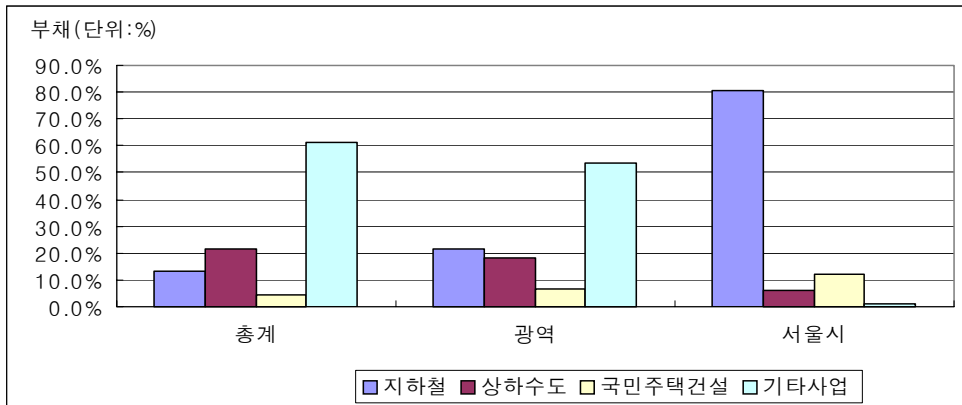
자치단체	총채무 (억원)	1인당채무 (천원)	채무/지역 총생산(%)	지방채상환 /총수입(%)	지방채상환 /지방세수입(%)
서울	16,556	161.1	0.94	0.12	0.02
광역시 소계	74,337	581.9	4.39	0.63	0.16
부산	22,079	594.9	5.18	0.84	0.18
대구	23,656	929.6	9.72	0.71	0.13
인천	6,398	246.0	1.83	0.59	0.15
광주	9,277	662.3	5.90	1.02	0.25
대전	7,689	534.4	4.49	0.68	0.14
울산	5,238	485.5	1.51	0.16	0.09

자료: 행정자치부 지방채무현황 자료, 지방재정연감, 2004, 통계청 통계연보, 2004

주) 자치단체별 부채규모는 일반회계와 특별회계 포함, 투자기관 채무는 포함되지 않음

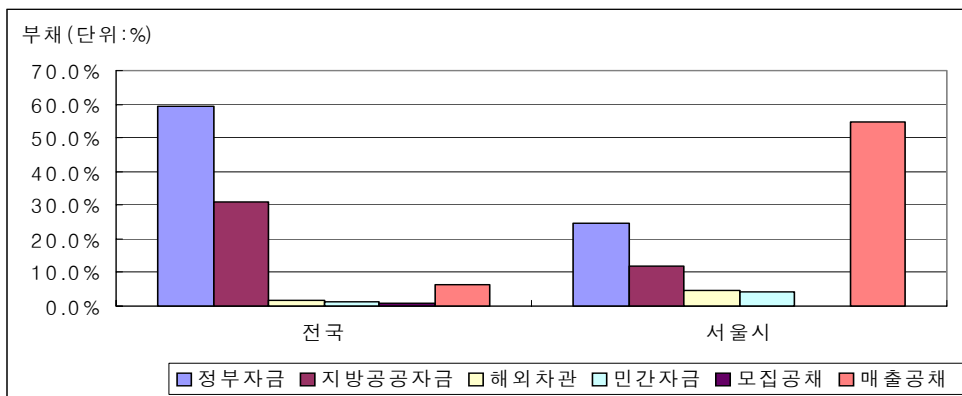
2) 서울시의 부채구조

서울시의 부채를 사업별로 좀 더 구체적으로 살펴보면, 지하철 건설 및 운영에 80.7%, 상하수도 사업에 5.9%, 주택사업에 12.3%로 나타나고 있다. 이러한 구성 비율은 지방자치단체 전체평균이나 광역시 평균과 뚜렷한 차이를 보이고 있다.



<그림 3-2> 자치단체와 서울시 부채의 사업용도 비교

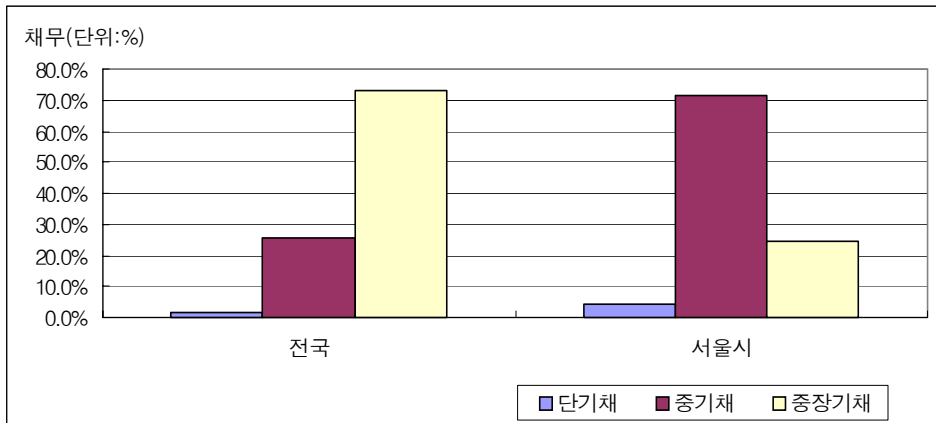
서울시 부채를 차입선별로 살펴보면, 도시개발공채 발행을 통한 매출공채가 54.6%, 재특이나 환특 등의 정부자금이 24.6%, 은행차입 등의 민간자금이 4.3%, 해외차관이 4.8%, 서울시 재투자금이 11.7%를 차지하고 있어 다른 자치단체에 비해 매출공채에 상당히 의존하고 있음을 알 수 있다.



<그림 3-3> 자치단체와 서울시 부채의 차입선 비교

서울시의 부채를 상환기간별로 살펴보면, 총부채의 71.6%가 6년 이상 10년 미만의 중기채이며 10년 이상의 중장기채는 24.3%로 나타나고 있어 대부분이 10년 이하로 구성되어 있다. 우리나라 자치단체 평균은 70% 이상이 중장기채로 구성되

어 있어 대조를 보이고 있다. 이율별로는 5% 이하가 전체의 58.7%를 차지하고 있으며, 5%초과 7%이하가 나머지 41.3%를 차지하고 7%이상의 부채는 없는 것으로 나타났다.



<그림 3-4> 자치단체와 서울시의 부채의 상환기간 비교

3. 지하철 부채현황과 증가요인

1) 지하철 부채현황

지하철건설은 공공재적 특성을 갖고 있는 것은 물론, 규모의 경제에 따른 자연 독점 현상으로 시장실패요인을 내포하고 있다. 특히, 저소득층에 대한 최소한의 교통서비스 제공의무(Public service obligation: PSO)라는 형평성의 논리 때문에 시장의 기능에 전적으로 맡기기보다는 대부분의 국가에서 정부가 직접 운영하거나 공사의 형태로 개입하고 있다(정승웅, 2003). 다시 말하면, 지하철건설은 하부구조적 성격으로 인해 초기투자비가 크고 지하철 요금은 공공요금정책에 따라 통제를 받게 되어 수익성을 확보하기 어려운 실정이다.

서울시의 지하철은 서울시 지하철공사와 도시철도공사가 각각 1기(1호선~4호

선)와 2기(5호선~8호선)의 운영을 맡고 있다. 서울시의 지하철은 건설시 과도한 부채도입으로 원리금 상환규모가 계속 증가하고 있으며 운영수입만으로 이를 충당하지 못하기 때문에 신규차입을 통해 조달하고 있어 부채규모는 계속 증가해왔다. 2003년 말 기준으로 서울시 지하철공사의 부채규모는 3조 352억 원이며, 자본금 4조 7,457억 원에서 결손누적 4조 8,763억 원으로 1,306억 원의 자본이 잠식되고 있다. 도시철도공사의 부채는 2조 8,183억 원으로 양 공사의 부채를 합한 서울시 지하철 총 부채는 5조 8,533억 원에 달하고 있다.

<표 3-4> 서울시 지하철 양 공사의 재무상태

단위: 억원

	지하철공사					도시철도공사				
연 도	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
자 산	29,048	28,678	28,312	28,413	29,046	39,768	83,734	81,016	79,249	78,196
부 채	35,374	35,800	34,899	35,709	30,352	21,518	23,518	22,120	21,806	28,181
자본금	28,247	31,826	35,850	38,777	47,457	33,478	79,291	82,225	84,069	80,181
결손누적	-34,573	-38,947	-42,436	-46,073	-48,763	-15,228	-19,265	-23,329	-26,625	-30,166
자본총계	-6,326	-7,122	-6,587	-7,296	-1,306	18,250	60,216	58,896	57,443	50,015

자료: 서울특별시지하철공사, 2003 지하철 경영분석, 2004
서울특별시도시철도공사, 2003 도시철도 경영분석, 2004

서울시 지하철 건설 및 운영재원은 주로 서울시 출자금, 도시철도공채 매출, 차입금 등을 통하여 조달되었는데 초기의 과도한 투자비와 늘어나는 운영부채로 인해 원리금 상환액이 아직 상당한 수준을 유지하고 있다. 지하철공사의 경우 2003년 기준으로 원리금이 1조 0,512억원이고, 도시철도공사의 경우 4,989억 원의 수준을 나타내고 있다. 최근 낮은 이자율에도 불구하고 원금의 액수가 증가하여 상환 원리금은 증가하고 있다.

<표 3-5> 서울시 지하철 원리금 상환내역

단위: 억원

	지하철공사					도시철도공사				
연도	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
원금	4,847	5,300	6,200	4,865	8,740	3,604	2,407	3,847	3,795	4,123
이자	1,844	2,024	2,281	2,076	1,772	1,591	1,278	1,988	1,012	886
원리금	6,391	7,324	8,481	6,941	10,512	5,195	3,685	5,835	4,807	4,989

자료: 서울특별시지하철공사 2003 지하철 경영분석, 2004
 서울특별시도시철도공사 2003 도시철도 경영분석, 2004

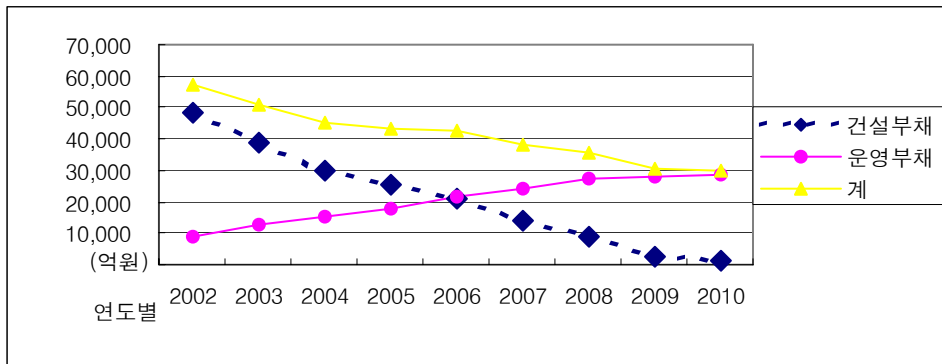
서울시 지하철의 향후 부채수준을 전망해보면, 건설부채는 2003년 수립된 「지하철부채관리대책」의 시행으로 점차 감소하여 2010년에는 1,309억 원 정도의 수준으로 낮아질 것으로 예상된다. 반면에 운영부채는 지속적으로 증가하게 되어 2010에 약 3조 0,128억 원으로 예상되어 이에 대한 대책이 필요한 상황이다.

<표 3-6> 지하철 부채규모 연도별 전망

단위: 억원

구 분	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
건설부채	48,036	38,600	30,055	25,375	21,054	14,162	8,771	2,288	1,390
운영부채	9,037	12,466	15,149	17,895	21,632	24,155	27,158	28,242	28,738
합 계	57,343	51,066	45,204	43,270	42,686	38,307	35,929	30,530	30,128

자료: 서울시 재정분석담당관실 내부자료, 2004



<그림 3-5> 서울시 지하철부채 전망

2) 지하철 부채의 증가요인

전술했듯이, 지하철은 초기의 투자비가 과도하고 서비스나 운영주체의 특성상 나타나는 비효율성으로 인해 채산성을 확보하는 것이 매우 어렵다. 여기서는 서울시 지하철 부채의 증가 요인을 세 가지로 나누어 살펴본다.

(1) 정부의 보조부족

도시철도의 건설은 초기투자비가 막대하게 소요되고 그 효과가 광역권에 미치는 외부효과가 나타나므로 중앙정부가 지원을 하게 되어 있으나, 서울시의 경우 중앙의 지원수준은 다른 도시나 외국의 사례와 비교해볼 때 열악한 수준이다. 서울시 1기 지하철의 경우 서울시에 지하철건설 국고보조금이 합리적인 배분기준보다는 정치적인 협상으로 결정되어져 서울시의 특수한 상황을 고려하지 못하고 있다(황기연, 1997).⁷⁾ 서울시 지하철은 공익서비스의무(PSO)가 부과되어 적자노선을 운영하

7) 이는 1998년 서울시와 경제기획원간에 맺은 협의사항에서도 나타나 있다. 즉, 담배소비세의 지방세 이양조건으로 서울시가 수행하는 지하철 사업에 대해 중앙정부의 지원없이 자체재원으로 추진하기로 한 것이다.

고 있으나 정부의 적절한 보조는 없기 때문에 지하철 부채는 지속적으로 증가해왔다.

<표 3-7> 서울시 지하철 건설사업 투자재원구성

구 분		서울지하철(원, %)		외국지하철(%)			
		1기(1-4호선)	2기(5-8호선)	파리	몬트리올	뉴욕	동경
총사업비 (억원, %)		23,926 (100%)	88,300 (100%)	100	100	100	100
부채성자금		17,602(73.6%)	29,212(33.1%)	-	-	6.6	30
투자 자금	소계	6,324(26.4%)	59,088(66.9%)	100	100	93.4	70
	시비	5,675(23.73%)	40,463(45.8%)	50	-	60.0	35
	국고	649(2.7%)	18,625(21.1%)	50	100	33.4	35

자료: 황기연(1997. p. 19) 재구성

한편으로 노인, 장애인, 국가유공자 등 무임승차대상은 증가하고 있는데 국가지원은 전혀 없는 상황이어서 이 또한 지하철 운영부채의 증가요인이 되고 있다. 그동안 서울시와 지하철 양 공사가 무임승차분에 대해 분담하여 왔으나, 이는 국가의 복지예산에서 지출이 이루어져야 할 부분이다.

<표 3-8> 무임수송실적 및 부담액

단위: 천명, 백만원

구 분	1999	2000	2001	2002	2003	2004(예상액)
무임수송인원	78,402	93,927	118,773	133,923	150,893	161,546
무임승차요금	39,055	50,385	71,264	80,625	101,103	123,988
서울시지원금 (%)	27,000 (69.1)	27,000 (53.6%)	27,000 (37.9%)	37,200 (46.1%)	38,700 (38.3%)	-

자료: 서울시 경영기획실, 2004

(2) 비현실적 요금수준

서울시 지하철 운임수준은 시장경제원리에 근거하여 결정되는 것이 아니라 공공요금으로 물가에 미치는 영향 등을 고려하여 결정하므로 사업원가보전이 이루어지지 않고 있다. 2003년 기준으로 1인당 수송원가는 978원인 반면, 1인당 평균수익은 716원으로 1인당 262원의 적자가 발생하고 있다. 서울시의 지하철 요금은 국제적인 가격비교에서도 매우 낮은 것으로 나타나고 있어, 비현실적인 요금수준이 지하철 운영부채의 증가요인이 되고 있다.⁸⁾

<표 3-9> 서울시 지하철 운임수준

구 분	'99	'00	'01	'02	'03
수송원가	813원	978원	964원	955원	978원
평균수익	536원	568원	631원	633원	716원
적 자	277원	410원	333원	322원	262원

자료: 지하철 운임범위 조정안, 서울특별시지하철공사, 2003 & 2004.

(3) 조직운영상의 문제점

서울시 지하철 양 공사는 경영목표, 인사관리, 예산편성 및 집행, 사업범위 등에서 서울시의 통제를 받고 있다. 따라서 조직외부로부터 타율적으로 부여된 목적 때문에 적자가 예산되는 정치적 투자도 어쩔 수 없이 감수해야 하며 수익성을 추구하기가 어려운 실정이다. 또한 융통성이 결여된 인사관리로 인해 운영비에서 인건비가 차지하는 비율이 지하철 공사는 51.5%나 차지하고 있어 방만한 경영이 지하철 부채 증가의 또 다른 이유가 되고 있다.

8) 2002년 기준으로 외국도시의 지하철 요금과 비교해보면, 서울의 지하철 요금이 600원인 반면, 동경은 원화로 환산할 경우 1,579원, 워싱턴은 1,288원, 몬트리올은 1,731원, 그리고 파리가 1,645원으로 나타났다(서울시 지하철공사 자료, 2003).

IV. 서울시의 부채관리에 대한 평가

1. 대도시의 부채부담능력 비교

지방정부의 적정 부채수준이나 상환능력을 평가하는 것은 용이한 일이 아니다. 일반적으로 신용평가사에서는 적정규모를 추정하기보다는 지방정부의 부채상환능력을 분석하고 있으며 여기에는 다양한 요소들과 분석지표가 사용되고 있다(배인명, 1997).⁹⁾ 지표에 따른 분석을 할 때 각 지표마다 어느 정도의 값이 적정한가를 알아보기 위해서는 절대기준의 적용, 추세분석, 준거집단의 기준치와 비교 등의 방법을 활용한다(Berne & Schramm). 여기서는 서울시의 부채관련 지표를 위에서 살펴본 대도시 및 광역정부의 지표와 비교해보기로 한다.

먼저 서울시의 일인당 부채부담액을 보면, 서울시 본청의 경우 약 10만원 정도로 아주 미미하며 산하기관을 모두 포함하는 경우에도 60만원 정도이다. 이에 비해 세계의 다른 대도시나 광역정부는 산하기관을 모두 포함한 부채의 경우 서울시의 11배에서 19배에 달하고 있다. 일반회계만을 기준으로 할 경우에는 이 보다 훨씬 큰 격차를 보이고 있다. 지역총생산이나 총세입 및 지방세수입대비 비율을 살펴 보더라도 서울시의 부채수준은 매우 낮음을 볼 수 있다 이는 서울시의 부채부담여력이 많이 남아있음을 나타낸다고 볼 수 있다.

지방채상환비율을 살펴보아도 다른 도시나 광역정부에 비해 부채부담비용이 낮은 수준을 유지하고 있다. 2003년도 서울시 본청의 총세입대비 지방채상환비율은 2.3%로 나타나고 지방세수입에 대비한 비율은 1.7%에 불과하다. 이는 뉴욕시나 온타리오주 및 동경도에 비해 낮은 수준이다. 여기에서 비교된 도시나 광역정부는 자체재원 대비 부채상환비율이 25% 미만으로 나타나 위험한 수준은 아닌 것으로

9) 대표적인 신용평가사로 미국의 Moody's investors Service, Inc.와 Standard & Poor's Corporation을 들 수 있다. S&P사에서는 지방채의 신용평가시 경제적 요소, 재정지표, 부채요소, 행정적 요소를 고려하고 있다.

보인다.¹⁰⁾

이상에서 부채부담과 부채 상환비율에 관련된 몇몇 지표를 통해 살펴본 바에 의하면, 서울시의 경우 인구, 지역총생산, 세수입 등을 기준으로 비교한 결과 부채 수준이 다른 도시에 비해 매우 낮은 것으로 나타났고 지방채상환비율도 안전한 수준을 유지하고 있어 재정운영의 건전성에 있어서는 우수한 것으로 평가된다.

<표 4-1> 서울시와 해외 광역단체 부채 및 상환능력 비교

구 분	서울		뉴욕시		온타리오주		동경도
	본청	산하기관 포함	일반정부 부문	산하기관 포함	일반정부 부문	산하기관 포함	일반 회계
총부채규모	1조 1,120억원	6조 231억원	US\$31,297 million	US\$46,512 million	CA\$121,414 million	CA\$149,014 million	7조6,158억엔
일인당규모	108,080원	606,072원	US\$3,098	US\$5,808	CA\$9,934	CA\$12,188	615,726엔
지역총생산대비 (뉴욕:소득대비)	0.63%	3.5%	21.3%	14.3%	24.7%	30.3%	7.6%
총세입대비	9.3%	52.2%	65.4%	97.2%	183%	224%	121%
지방세수입대비	12.56%	70.4%	112%	167%	251%	308%	193%
총세입대비 지방채상환비율	2.3%	-	-	8.8%	12.6%	-	10.5%
지방세수입대비 지방채상환비율	1.7%	-	-	15.0%	17.3%	-	16.8%
신용등급	A-		A+, BBB+		AA		AA

자료: 각 정부의 2003년도 결산자료

주) 2003년말 기준 US\$1=1,218.76원, CAD\$1=944.81원, JPY100=1,139원

10) 자체수입대비 지방채상환비율이 25%에 이르면 유의할 수준인 것으로 보고 있다(Berne & Schramm(1986, p.262).

2. 서울시 부채감축 효과

1) 서울시 부채감축 노력

서울시는 서울시정 20대 과제의 하나로 부채감축을 중점적으로 추진하였고 2003년 2월 「지하철부채관리대책」을 수립하여 2006년까지 지하철 건설부채를 절반으로 감축한다는 목표를 설정하였다. 서울시는 지하철부채 감축을 위해 지하철 부채를 건설부채와 운영부채로 분리하였다. 건설부채는 서울시와 정부가 함께 해결한다는 원칙을 세우고 운영부채는 지하철공사와 도시철도공사의 경영쇄신을 통해 해결한다는 원칙을 세우고 있다.

지하철 건설부채는 2002년 말 4조 8,306억 원이며, 2006년까지 2조 3,721억 원으로 줄인다는 계획을 세우고 있다. 서울시는 2003년과 2004년에 걸쳐 총 원리금 2조 2,343억 원을 상환하였으며,¹¹⁾ 그 상환재원은 예산절감액 등 서울시 일반재원으로 지방채의 추가적인 차입 없이 추진하였다. 2005년도에는 총 5,391억 원의 원리금을 상환할 계획이어서 2006년까지 목표를 초과하여 달성할 것으로 보인다.

서울시는 매년 일반회계 세계잉여금의 50%이상을 부채상환재원으로 적립하고 시가 지원할 상환재원 전액을 감채기금으로 적립하도록 하고 있다.¹²⁾ 감채기금은 일반회계 및 특별회계 출연금, 부채대책과 관련된 정부보조금 및 융자금, 기타 지방채발행으로 조성된 자금 등으로 구성되며, 일반회계·특별회계의 지방채상환, 공사공단에 출자·보조·융자 및 기금차입금 상환 등에 사용된다. 또한 서울시는 지하철 운영부채 총당을 위해 매년 5천억 원의 도시철도공채 매출대금을 전액 저리로 지하철공사와 도시철도공사에 지원하고 있다.

11) 2003년 원금 9,705억원과 이자 2,416억원의 총 1조 2,121억원을 상환하였고, 2004년에는 원금 8,548억원과 이자 1,647억원의 총 1조 222억원을 상환하였다.

12) 서울시는 안정적인 부채상환재원을 확보하여 부채규모를 연차적으로 감축하기 위해 2002년 지방차치법 제133조 및 감채기금설치운영조례에 의해 감채기금을 설치하였다.

<표 4-2> 서울시 순세계잉여금 활용현황

단위: 억원

연 도	순세계 잉여금	법정정산금			부채상환재원			기타
		자치구 지원	교육청 지원	특별회계 전출금	결산전 부채상환	2003 부족분	감채기금 적립	
2002	21,515	7,121	1,721	-	5,465	4,083	400	2,725
2003	17,026	4,901	1,852	4,645	3,331	-	3,196	3,189

서울시는 부채대책의 일환으로 5,335억 원의 OECF 전대차관(4%~4.75%)을 저리의 사무라이 본드(0.39%~1.37%)로 차환하여 708억 원의 이자비용 절감효과를 보았다. 또한 도시철도공채 중도상환으로 615억 원 절감하였고, 867억 원의 재정자금을 금융자금으로 차환하여 18억 원의 이자비용을 절감하는 등 강도 높은 부채대책을 추진하고 있다.

한편으로 정부보조금 확보를 위한 노력으로 2004년도 100억 원을 확보하였고, 향후 정부가 정부융자원리금 잔액 중 원금 1,942억 원을 서울시에 지원기로 하였다. 이에 따라 2005년 예산에 236억 원을 반영하였으며, 2015년까지 지속적인 지원을 받기로 하였다.

지하철의 운영부채의 경우 지하철 운영기관인 지하철공사와 도시철도공사가 역세권 개발, 동영상 광고실시, 지하상가 입찰방법 등 경영개선과 계약제도 개선 등 비용절감을 위한 부채감축을 적극 추진하고 있다. 그러나 향후 전동차 교체 및 지하철 안전대책 등으로 인한 투자수요가 증대함에 따라 운영부채의 감축여부는 불투명한 상황이다.

2) 서울시 외환위험관리 실적

2004년 10월 31일 현재 투자기관을 포함한 서울시 외채는 총 3,959억 원이며 이 중 사무라이 본드가 3,823억원으로 96.5%를 차지하고 있다. '94년에 도입되었던 양키본드는 2004년 8월로 상환이 완료된 상태이다. 서울시는 환율변동에 따른 외환손실을 최소화하기 위해 재정경제부 지침에 따라 「서울시환위험관리지침」을

제정하고 외부전문가를 포함한 환위험관리위원회를 구성하여 외환관련 자문을 받고 있다. 이러한 자문을 토대로 양키본드 잔액의 50%와 사무라이 본드 2004년 상환액 40%에 대한 헤지(hedge)를 실행하였다. 향후에도 환율동향을 파악하여 지속적으로 헤지를 실행할 예정이다.

<표 4-3> 사무라이본드 범위선물실행 현황

구 분	1차	2차	3차	비고
일 자	2004. 5. 17	2004. 7. 29	2004. 8. 13	총 3회 실행
금 액	1,117백만 엔	2,234백만 엔	1,117백만 엔	2004년 말 상환액의 30%
헤지가격	10.36 ~ 11원	10.39 ~ 11원	10.20 ~ 11원	-

자료: 서울시 재정분석담당관실, 2004

서울시는 이러한 지속적인 부채감축노력과 환위험관리의 결과, IMF금융규제 이후 신용등급(Moody's의 Ba1 S&P의 BBB)이 비교적 낮은 수준이었으나, 2002년 10월에는 Moody's사의 A3으로 2003년 12월에는 S&P사의 A-로 상향조정되었다. 이는 중앙정부의 신용등급과 같은 수준으로, 서울시의 경우 일본의 다른 대도시보다 재정여건이나 부채지표면에서 우수한 것으로 나타남에도 신용등급은 낮게 책정되는 이유는 국가신용도에 영향을 받고 있는 것으로 보인다.

3. 향후 개선과제

서울시는 건전재정원칙의 기초를 유지하면서 낮은 부채수준을 유지하고 있으며 서울시 부채 중 가장 큰 비중을 차지하는 지하철 부채감축을 위한 다양한 노력을 기울여왔다. 여기서는 서울시의 지방채 운용이나 부채관리에 있어서의 향후 개선방안과 과제를 살펴보고자 한다.

1) 재정운영의 원칙 수립

(1) 황금법칙(Golden rule) 적용

대부분의 선진국에서는 지방채는 장기 투자사업을 위해 발행하고 운영적자를 보전하는 목적으로 기재하는 것은 금지하고 있다. 서울시는 일반적으로 투자사업의 재원은 당해연도의 세입에서 충당하고 있어 전체적으로 재정의 건전성을 유지하려는 노력을 기울이고 있다. 재정의 효율적인 운영은 낮은 부채수준을 유지하면서 이루어지기보다는 사업이나 지출의 성격에 따라 적절한 조달방법을 강구할 때 달성될 수 있다. 즉, 재원조달의 구조적인 건전성을 유지하는 것도 중요한 부분이다. 서울시는 지하철 양 공사의 운영적자를 보전해주기 위해 저리의 도시철도공채를 융자해주고 있으나, 지방채의 재원으로 운영적자 보전을 한다는 것은 수익자 부담원칙과 세대간 형평성의 원리에 부합되지 않는다. 따라서 운영적자는 기본적으로 양 공사의 경영개선 노력으로 충당해야 하며, 서울시가 보전을 할 경우에는 당해연도의 예산에서 지원함이 타당하다.

(2) 중앙과의 역할분담

지하철부채감축 대책을 수립하면서 건설부채는 중앙과 시가 책임을 진다는 원칙을 세웠으나 중앙의 지원은 거의 없는 편이며 다른 자치단체에 비해 차등적인 지원을 받고 있는 실정이다. 지하철건설과 같은 사회기간시설 투자사업은 그 효과가 광역권에 미치는 외부효과가 나타나므로 중앙이나 인접광역단체의 역할 분담이 필요하다. 세계 대도시의 지하철 건설의 경우를 살펴보더라도 중앙정부의 지원이 상당함을 볼 수 있으나, 서울시는 1기 지하철의 경우 2.7% 그리고 2기 지하철건설의 경우 21.1% 지원을 받는데 그치고 있다. '98년부터는 정부가 지하철건설비의 50%(서울시는 40%)를 지원하기로 하면서 다른 자치단체는 소급하여 지원을 받고 있으나 서울시는 제외되고 있다.

이러한 상황에서 노인, 장애인, 국가유공자 등의 무임승차에 대해서 국가가 전혀 지원을 하지 않고 있다. 2003년까지는 서울시와 공사가 무임승차 비용을 각각 50%씩 부담하였으나, 2004년부터는 서울시가 건설부채를 연차적으로 지원하기 때문에 서울시의 무임승차보조는 중단되었다. 서울시는 중앙이 부담해야 할 건설부채와 무임승차분을 보전해주면서 지하철 운영적자 보전을 위해 도시철도공채를 발행하여 전액을 지하철 양 공사에 융자해주는 등 기형적인 재정운영을 하고 있다.

지하철 건설부채는 서울시가 적극적인 의지를 가지고 모두 상환하는 계획을 수립하고 있으나, 늘어나는 운영부채에 대한 대책을 강구할 필요가 있다. 향후 지하철 차량교체, 안전시설 설치 등 시설투자가 증대하고 있는 상황에서 현 재정운영의 구조적인 문제점은 향후에 심화될 우려마저 존재한다. 따라서 서울시는 정부를 대상으로 지하철 부채관련 재정운영원칙과 역할분담을 분명히 설정하는데 있어 지속적인 노력을 기울여야 할 것이다.

2) 지방채 활성화

(1) 지방채사업의 확대

현재 서울시는 다양한 투자수요에 직면하고 있다. 서울시의 상주인구는 감소추세를 보이고 있으나 활동인구는 지속적인 증가를 보이고 있으며 고령화 등 다양한 복지수요에 부응하는 지원시스템 구축, 늘어나는 교통수요에 대비한 교통기반시설 확립, 거대도시화로 인한 재난·재해에 대비한 시설투자, 양적 성장에 따른 환경문제에 대비한 투자 등 각 분야의 투자수요가 증대하고 있다. 반면에 서울시의 재정구조에서 경직성경비, 법정 의무경비를 제외한 순수투자비율은 전국 평균의 절반에 미치는 30%내외를 차지하고 있을 뿐이다.

서울시의 수입구조를 보면 시세수입이 총 수입액의 80%를 차지하고 있으며 특별시세의 경우 비탄력적인 부동산관련세가 상당한 비중을 이루고 있다. 서울시의 경우 높은 재정자립도를 보이고 있어 재정이 건전한 것으로 보이나, 그 이면에는

국가의 지원이 거의 없고 재원이 다양화되지 못한 구조적 취약성을 지니고 있다. 이러한 상황에서 지방채를 적극적으로 활용함으로써 증가하는 재정수요에 탄력적으로 대응할 수 있을 것이다.

서울시는 지하철이나 상하수도사업을 중심으로 지방채를 활용하고 있으나, 이러한 단순한 사업구조에서 탈피하여 교육, 복지, 환경사업 등 범위를 넓혀 다양한 부문에서 지방채를 적극적으로 활용하는 방안이 모색되어야 한다(이균우, 1997). 중장기 투자사업에 지방채를 활용함으로써 장기적으로 재정운영의 효율성과 형평성을 동시에 달성할 수 있을 것이다.

(2) 차입선의 다양화

서울시의 차입선은 매출공채가 주를 이루고 있으며 그 외 정부자금, 민간자금, 해외차관 등으로 이루어진다. 서울시의 매출공채는 도시철도공채로 대부분 자동차등록시(전체의 80%) 첨가하여 판매하는 방법으로 강제로 소화시키고 있다. 이러한 매출공채는 준조세에 해당하는 것으로 자동차 등록이나 인·허가 시에 저리로 강제 구매토록 하기 때문에 주민의 복리에 반하는 방법이라 볼 수 있다. 또한 정부자금이나 민간자금 차입에는 한계가 있으므로 모집공채에 의한 방법을 확대시켜야 할 것이다.

우리나라의 지방채제도가 모집공채를 활성화하기에는 제약이 존재하지만, 서울시는 상대적으로 재정력과 신용이 우수하므로 이를 바탕으로 금융시장에 대응하면 탄력적인 기채가 가능할 것으로 보인다. 해외차관의 경우 서울시는 이미 양키본드와 사무라이 본드를 활용해왔지만 환위험관리가 수반되므로 점차적으로 확대하고 이 분야 전문적인 노하우 축적과 전문가의 양성이 선행되어야 할 것이다.

3) 감채기금의 활성화 및 운영의 합리화

서울시는 지방채상환계획을 계획적으로 확보하는 수단으로 감채기금을 설치하였다. 감채기금은 서울시의 지방채 현재고 연도별 상환규모 등 재정지표와 관련하여 목표액을 설정하여 계획적인 운영을 도모해야 할 것이다. 일본의 경우 감채기금이 일정수준의 부채상환능력을 유지할 수 있는 장치를 마련하고 있는데, 특정연도의 세수입이 감소하는 경우 기금으로부터의 실질적인 재원충당이 가능하도록 하려는 의도로 도부현의 경우는 당연한 기금의 적립목표액으로 당해 자치단체 표준재정규모의 5%선으로 설정되어 있다(강태구, 2002)

서울시의 경우에도 예기치 못한 상황에 대비하여 여유자금을 적립하고 있으나 아직 미미한 수준이므로 적절한 적립목표액을 정하여 적립하여야 할 것이다. 그리고 현재 우리나라에서는 미국과 같이 일반보증채와 수익채의 구분이 이루어지지 않고 있으나, 서울시는 자체수익으로 채무상환이 가능한 사업과 그렇지 못한 사업을 구분하여 자금관리를 함으로써 재정운영의 합리성을 도모해야 할 것이다.

4) 중기재정계획과의 연계

지방채발행계획을 수립할 때 당해 자치단체의 장기적인 사업계획과 재정계획을 반영하도록 되어 있다. 지방채발행계획의 성패는 지방재정수요의 부족재원산출 그리고 우선순위에 따른 자치단체의 중장기사업계획과 재정계획간의 연계에 의한 지방채투자수요의 산정에 달려있다고 본다(김기옥, 2003). 현재 서울시를 비롯한 대부분의 자치단체에서는 중기재정계획을 형식적으로 운영하고 있으며 지방채발행계획에 이를 반영하지 못하고 있어 무계획적으로 운영되고 있다.

자본예산제도가 발달한 미국 지방정부의 경우 중장기 투자사업은 보통 지방채로 그 재원을 충당하고 있으며, 중장기재정계획에 지방채발행계획이 구체적으로 제시되어 있다. 뉴욕시의 경우 모든 자본투자사업은 지방채를 발행하여 비용을 충당하며 지방채의 상환기간은 사업의 내구연수에 기초하여 결정되고 일반적으로 5년에서 40년의 분포를 보이고 있다.

서울시는 향후 지방채발행과 중기재정계획 등 다른 계획과의 연계로 적채사업의 선정과 공공과 민간, 그리고 자치단체간의 최적자원배분을 도모함으로써 계획적인 운영을 제고하여야 할 것이다. 또한 사업규모, 사업성격, 서울시의 재정상황을 종합적으로 고려한 자금조달계획의 수립으로 안정적인 투자자원을 확보할 수 있도록 합리적인 기준을 정하여 재정운영의 건전성을 도모해야 할 것이다.

참고문헌

- 강태구, 2002, “지방채 공채비의 효율적 관리방안”, 「한국지방자치학회보」, 제14권 제14호. pp. 1-25.
- 김기옥, 2003, “지방채발행의 활성화 방안”, 「중앙행정논집」, 제17권 제1호, pp. 21-52.
- 김동건, 2000, 「현대재정학」. 박영사.
- 김형수, 2002, “지방채 신용평가시 유용한 재무지표들”, 「신평 Special Report」, 한국신용평가.
- 배인명, 1997, “지방채 상환능력에 관한 연구: 서울시를 중심으로”, 한국행정학보, 제31권 제3호, pp. 125-145.
- 이균우, 1997, “서울시 지방채현황과 개선방안”, 지방재정학보 제2권 제1호, pp. 229-255.
- 이상용·조기현, 1998, “IMF체제 이후의 지방재정정책의 방향”, 「지방재정학보」, 제3권 제1호, pp. 37-54.
- 이용환, 2003, 「지방화 시대의 경기도 지방채 관리방안」, 경기개발연구원.
- 정승용, 2003, “지하철에 관한 소고”, 「신평 Special Report」, 한국신용평가.
- 조기현, 2003, 「재정분권화와 지방재정정책의 발전방안」, 한국지방행정연구원.
- 행정자치부, 2004, 「2005년도 지방채발행 운영계획」.
- Bern, R. & R. Schramm, 1986, *The Financial Analysis of Governments*, Prentice-Hall: Englewood Cliffs, New Jersey.
- Bernheim, B., 1987, "Ricardian Equivalence: An Evaluation of Theory and Evidence, Edited by Fisher, *NBER Macroeconomic Annual*, 264-304

- Bird, R. M. & A. Tassonyi, 2003, "Constraining Subnational Fiscal Behavior in Canada: Different Approaches, Similar Results?" In *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Edited by Rodden, J. A., et al., The NIT Press: Cambridge, Massachusetts.
- Buchanan, J. M., 1958, *Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement*, Richard D. Irwin, INC, Homewood, Illinois.
- Buchanan, J. M., & J. Robak, 1987, "The Incidence and effect of Public debt in the Absence of fiscal Illusion", *Public Finance Quarterly*, vol. 15, no. 1, 5-15.
- International Monetary Fund, 1997, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Edited by Ter-Minassian, T., IMF: Washington. D. C.
- IABA, 2000, "Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies", Research Network Working Paper #R-399, Inter-American Development Bank.
- Inman, R. P., 2003, "Transfers and Bailout: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federaliam " In *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Edited by Rodden, J. A., et al., The NIT Press: Cambridge, Massachusetts.
- Jameson, R., 2001, "Case Study- Orange County", Erisk.
- Katzman, M. T., , "Municipal Bond Banking: The Diffusion of A Public-finance Innovation, *National Tax Journal*. Vol 33, pp 149-160.
- Lewis, C. W., 1996, "Money, Morality and Municipal Bankruptcy in Orange County", *Budget & Finance*, ASPA Association for Budgeting & Financial Management.
- Miller, G. J., 1996, *Handbook of Debt Management*, Ed., Marcel Decker, INC: New York.
- Pollin, R. & J. Heintz, 2003, "Confronting the New York Fiscal Crisis: Rasing

- Revenue Through Taxing Stock Market Transactions", *Research Brief*,
Political economy Research Institute, University of Massachusetts.
- Public Securities Association, 1990, *Fundamentals of Municipal Bonds*, 4th
Edition.
- Rosen, H., 1995, *Public Finance*, 4th Edition, Irwin INC.
- Ryan, H., 1995, "Orange County Bankruptcy and California's Fiscal Crisis",
Independent Politics, San Francisco.
- Stiglitz, J. E., 1988, *Economics of The Public Sector*, 2nd Edition, W. W. Norton
Company: New York
- World Bank, 1999, "Decentralizing Borrowing Power", *Prem Notes*. #15.

제 2 주제
발표

한국의 지방채제도 현황 및
정책방향

I. 재정분권화와 지방채정책	43
II. 지방채제도의 현황	48
III. 지방채제도의 정책방향	59

조 기 현

한국지방행정연구원 수석연구원

I. 재정분권화와 지방재정책

1. 분권화의 개념

□ 분권화는 매우 다양한 형태를 지닐 뿐 아니라 다차원적인 의미를 내포하며 분권화란 명분을 내걸고 추진하는 제도개혁이라 해도 내용상으로는 일국 내에서도, 동시대에서도 변종된 형태로 도입

□ Minis and Rondineli(1989)는 분권화를 공간, 시장, 행정의 3가지 개념으로 설명

- 공간상의 분권화는 인구 및 경제활동의 분산과정으로 지역정책적 시각
- 시장의 분권화는 시장메커니즘에 의하여 재화와 용역을 공급하는 조건을 창출하는 과정
- 행정적 분권화는 계획, 관리, 자원배분에 관한 책임을 중앙정부에서 자치단체로 이전하는 과정

□ 최근에는 기능분산(deconcentration), 권한위임(delegation), 권한이양(devolution)의 개념으로 분권화를 설명

- 분산은 중앙정부가 특정 행정서비스의 책임을 지방기관에 넘겨주는 것으로 권한을 이전하는 것이 아니라는 점에서 분권과 다른 개념
- 권한위임은 의사결정이나 행정적 관리에 대한 중앙정부의 책임을 자치단체나 중앙정부의 통제력이 미치지 못하는 준독립적인 기관에 이전
- 권한이양은 보다 광범위한 분권화의 형태이며 중앙정부가 의사결정 권한을 자치단체에 이전하는 형식

□ 전술한 인식기준에 충실하면, 오늘날 우리 사회에서 치열하게 논쟁하고 고민하는 분권화의 양식은 권한이양과 분산이라고 볼 수 있음

□ Minis and Rondineli가 시장을 매개로 정부부문에서 민간부문으로의 분권, 행정을 중심으로 정부계층간 분권을 주장했다면, 최근에는 분권의 배경을 정치적 동기와 재정권한을 포괄한 행정적 동기에서 찾고 있음. 이런 의미에서 본다면 행정적 분권화는 분산, 권한위임, 권한이양에 대한 행정적 분권과 재정적 분권 두 차원에서 접근한다고 볼 수 있음

2. 고전적 재정연방주의와 신재정연방주의

□ 고전적인 재정연방주의는 분권화의 논거를 공공재에 대한 지방의 차별화된 선호가 자원배분의 효율성을 증진시킨다는 신념에서 문제를 제기하였음(Musgrave 1983; Oates 1972; Tiebout 1956). 다양성, 경쟁, 정책실험, 유연성, 정보의 비대칭성 등은 전통적 분권화론이 효율적인 자원배분의 근원을 제기할 때 동원하는 전형적인 용어들임

□ 즉, 중앙집권적 의사결정체제에서는 주민선호의 다양성에 신속한 대응이 어렵고, 설사 가능하다 해도 정보의 비대칭성은 본질적으로 자원배분의 비효율성을 노정시킨다는 것임. 이러한 문제는 각 단계의 정부에게 적절한 기능과 권한을 부여함으로써 자치단체간 경쟁을 촉진시키고, 정보의 비대칭성을 완화하며 다양한 주민선호에 대한 대응력을 제고시키면 사적재를 공급하는 경쟁적 시장과 같은 성과를 거둘 수 있다는 논리임

□ 고전적인 재정연방주의론은 정치적·경제적 장점, 정태적·동태적 자원배분의 효율성, 소득분배, 거시경제의 안정성, 부패, 거버넌스 등에서 재정분권화가 필요하

다는 신념을 표방하여 왔으나 최근에는 이러한 논거들이 존재하지 않거나 갈등관계에 있다는 주장이 제기됨

□ 지역간 경쟁이 촉진되지 못했을 때 발생하며, 정보비용(information costs)이나 조정비용(coordination costs), 공급비용이 체감할 때, 동태적 불안정성이 존재할 때 지역간 경쟁과 효율적인 자원배분은 실패할 가능성이 있다는 것임(Tanzi; 1996)

- 자치단체가 지역사회에 필요한 정보를 축소 혹은 은폐
- 행정 내부의 비효율성
- 지방공무원 및 지방정치인의 부패
- 공공서비스 공급비용의 체감과 규모의 경제
- 기재자율권의 신장 및 경성예산제약
- 세입세출의 불균형과 도덕적 해이

□ 재정연방주의의 제가정이 개도국이나 체제전환국, 심지어는 선진국에서조차도 부합하지 않는다는 주장도 제기(Prud'homme ;1995)

- 지역간 차이는 선호차이가 아니라 소득차이에서 비롯
- 유권자는 자신이 기대하는 단체장이나 정당에 투표할 뿐임
- 단체장은 가용자원의 한계로 정책목적 구현이 곤란
- 지방공무원의 관료주의로 주인·대리인 문제 발생

3. 재정분권화와 지방재정책

□ 재정분권화는 고전적 재정연방주의가 주창하는 것과 다르게 자원배분의 효율성만을 추구하지는 않으며 정치적 민주화, 공공부문의 개혁, 경제안정과 성장, 지역간·계층간 형평성 등 주어진 조건의 정책수단

□ 재정분권화는 3가지 측면에서 정책적 함의를 내포함

- 공공자원의 이동과 재배분에 변화를 주기 때문에 공공서비스의 공급에서 빈곤퇴출이나 거시경제의 안정에 이르기까지 폭넓게 영향을 미침
- 지방자치제도에 대한 세심한 지식과 분권화 과정에의 이해도를 요구
- 국가별 사례나 이론, 경험적 증거들은 제한된 정보임. 따라서 각국의 현실에 맞게 재조정하는 제도적 설계가 대단히 중요

□ 재정분권화는 분권화의 일반적인 목적인 효율성, 투명성, 책임성은 물론이고 국가통합, 정치안정, 계층간·지역간 형평성 등 비재정적 목적까지 염두해 두어야 함. 이와 관련하여 재정분권화는 기능배분, 세원배분, 정부간 이전재정, 지방채 발행권 4대 축을 기반으로 추진하는 것이 바람직

□ 지금까지 실증적 연구에 의하면 재정분권화의 성패는 제도의 설계방식과 운용방식에 의존하는 것으로 보고되고 있음. 재정분권화가 경제적 안정과 성장에 기여하기 위해서는 자치단체의 정치적 책임성과 중앙정부의 효과적인 감시기능이 중요

□ 특히, 재정분권화의 실효성을 제고하기 위해서는 안정적인 자체세입 기반이 중요하며 추가적으로 지방세 과표와 세율의 합리화, 징세행정의 개선, 합리적인 정

부간 재정관계, 각종 보조금의 예측가능성, 도덕적 해이에 대한 예방책을 감안해야 함(Jing and Heng-Zou 2002)

□ 요컨대 재정분권화는 고립된 상태가 아니라 국가 전반의 시스템을 재구축한다는 종합적 시각에서 출발하고, 정부계층간 기능을 먼저 재배분한 후 세입구조를 재편성하는데, 지방세원의 확충과 지방재정조정제도의 재설계가 중요

□ 이때 지방재정조정제도는 하나의 정책수단으로 복수의 정책목적을 지향함으로써 목표간 상충이 발생하는 일이 없도록 하고, 배분공식은 단순해야 함. 세입구조의 재편성은 연성예산제약을 유발하므로 반드시 경성예산제약을 가능하게 하는 재정관리제도의 뒷받침이 수반되어야 함

□ 지방채발행권의 자율성을 확대할 때 이로 인하여 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 중요(Samir EL Daher 2001)

□ 한편, Fukasaku and Mello(1999)는 재정분권화와 관련하여 개도국에서 발견된 중요한 세 가지 공통점을 다음과 같이 지적

- 세출기능과 세입자원에 대한 권한이양이 불균형하게 이루어졌음
- 세입공유제도가 지방재정조정제도에 과도하게 의존
- 중앙정부의 통제력이 약화됨으로써 재정의 불건전성을 초래

□ 세출기능과 세입기능의 불균형이 관찰된다는 지적은 자치단체가 불균형된 부분만큼 지방채시장에 접근할 수밖에 없다는 것을 시사함. 두 번째 지적사항은 자치단체가 세출과 세입의 차이만큼 지방채를 발행하고, 그 재원을 중앙정부의 보조금으로 조달한다면, 자치단체는 채무상환을 위하여 앞으로 중앙정부의 보조금이 증가함을 의미. 세 번째 지적은 분권화나 정치적 압력이 중앙정부로 하여금 자치단체의 세출권과 기채권을 효과적으로 관리하는데 장애가 될 수 있음을 말해줌

□ 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 있음

II. 지방채제도의 현황

1. 지방채제도의 구조

□ 우리나라 지방채정책의 기본방향은 건전재정원칙(지방재정법 제2조)에 입각한 비모채주의(非募債主義)이며 원칙적으로 자치단체의 세출은 지방채 이외의 수입으로 충당해야 하고 중앙정부의 승인을 받아야 함

- “자치단체의 항구적 이익이 되거나 또는 비상재해복구 등 불가피한 사업”으로 포괄적으로 규정하고 있으며 “행정자치부장관의 승인을 받은 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어” 지방채 발행이 가능

□ 이것은 우리나라 지방채 발행시장의 제도적 구조가 중앙정부의 승인체제에서 출발한다는 것을 말해줌. 즉, 우리나라의 지방채 발행시장은 자치단체가 자율적으로 발행할 수 있는 시스템이 아니라 중앙정부가 적채사업과 적채단체에 대한 자신의 기준과 정책판단에 입각하여 재량적으로 승인권을 행사하는 행정적 직접규제양식

□ 지방채 발행시장에서 중앙정부 행정적 개입수단의 핵심은 적채사업과 적채단체로 양분하여 설명할 수 있음. 적채사업의 기준은 사업 자체의 타당성에 대한 기준으로 지방재정법시행령에 규정한 6개 유형에 부합하는지 여부를 판단하는 질적 승인기준

□ 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 작용

□ 적채단체는 지방채상환비율, 실질수지비율, 지방세징수실적, 예산대비 채무비율, 채무증가율 5개 지표를 적용하여 가중평균점으로 평가하며, 적채사업 역시 투자우선순위, 투융자심사 등 관련제도의 심사통과 여부, 발행조건, 사업집행률, 사업비대비 지방채비중 5개 지표로 가중평균

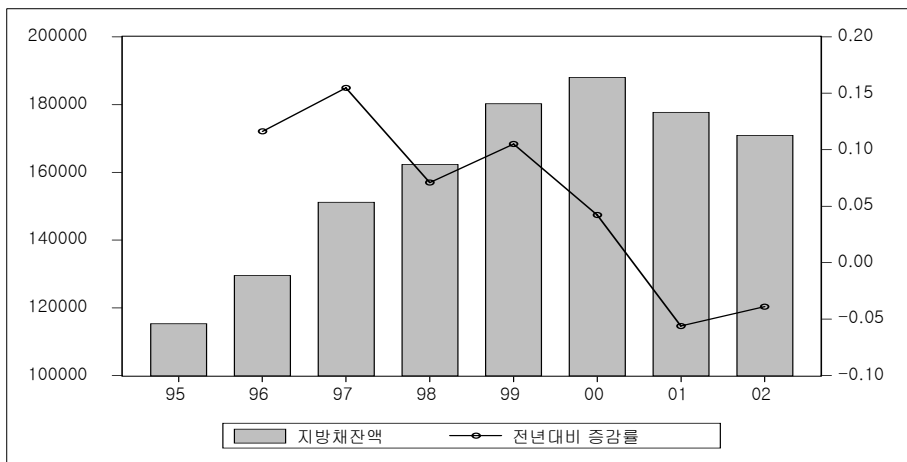
□ 이렇게 산출한 종합점수는 양호단체(사업), 가능단체(사업), 자제단체(사업) 3개 유형으로 구분한 후, 차입선이 정부지원사업, 지역개발기금사업, 민간차입사업 인지와 연계시켜 최종적으로 승인여부를 판단

<표 2-1> 단체별 · 사업별 기재승인 종합판단표

단체기준	사업기준	정부지원자금	지역개발기금	민간차입자금
양 호	양 호	원안 승인	원안 승인	승 인
양 호	가 능	승 인	승 인	승 인
양 호	자 제	가급적 승인	가급적 승인	가급적 승인
가 능	양 호	원안 승인	승 인	승 인
가 능	가 능	승 인	가급적 승인	가급적 승인
가 능	자 제	가급적 승인	선별 검토	선별 검토
자 제	양 호	가급적 승인	선별 검토	선별 검토
자 제	가 능	선별 검토	선별 검토	가급적 불승인
자 제	자 제	가급적 불승인	가급적 불승인	불 승 인

2. 지방채시장의 구조

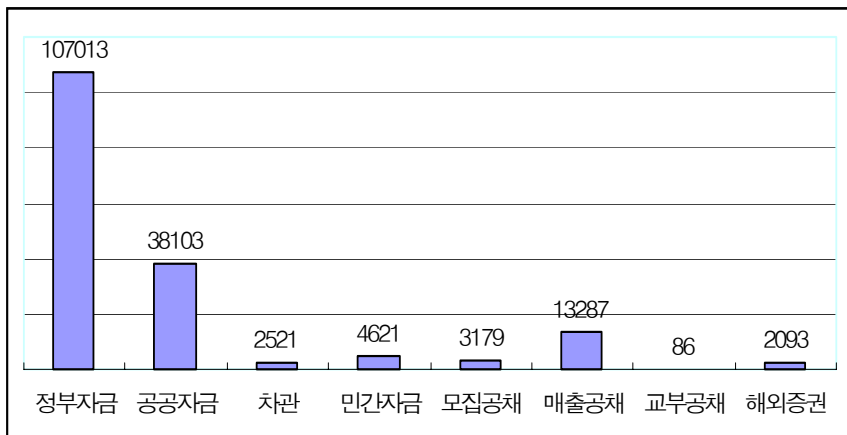
□ 지방채 잔고는 2000년까지 증가추세를 유지하여 왔으나 2001년 이후부터는 반전하여 17조 내외에서 정체.



<그림 2-1> 지방채잔액 규모 및 증감률 추이

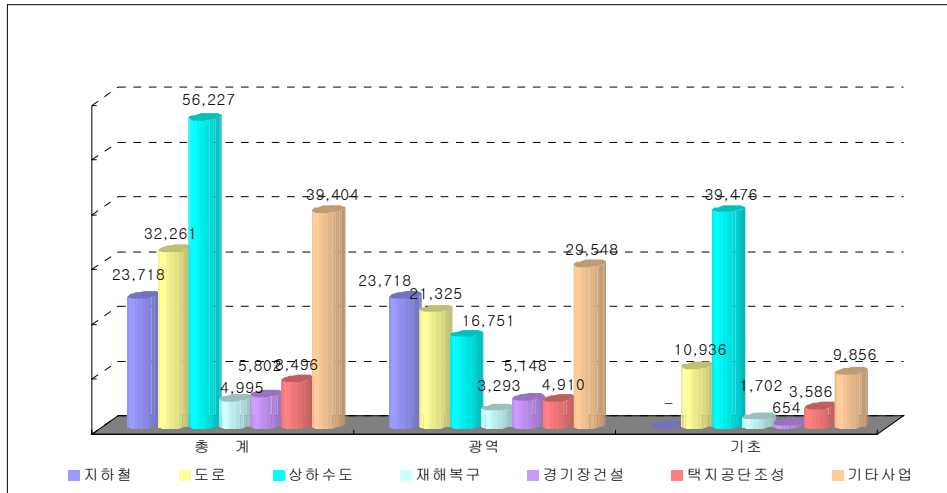
□ 차입선은 정부자금, 지방공공자금, 해외차관, 민간차입을 포괄하는 증서차입 형태가 90.3%인 15조 4,351억 원으로 간접금융시장 중심

- 정부자금이 62.6%인 10조 7,013억 원으로 절대적인 위치를 차지
- 반면에 모집공채는 1.8%에 불과하고 매출공채가 7.8%나 점유



<그림 2-2> 발행형태별 지방채시장의 구조

□ 사업별로는 상하수도사업이 32.9%인 5조 6,227억 원인 것을 필두로 도로건설 18.9%(3조 2,261억 원), 지하철 13.9%(2조 3,718억 원) 3대 핵심사업이 전체의 65.7%를 점유

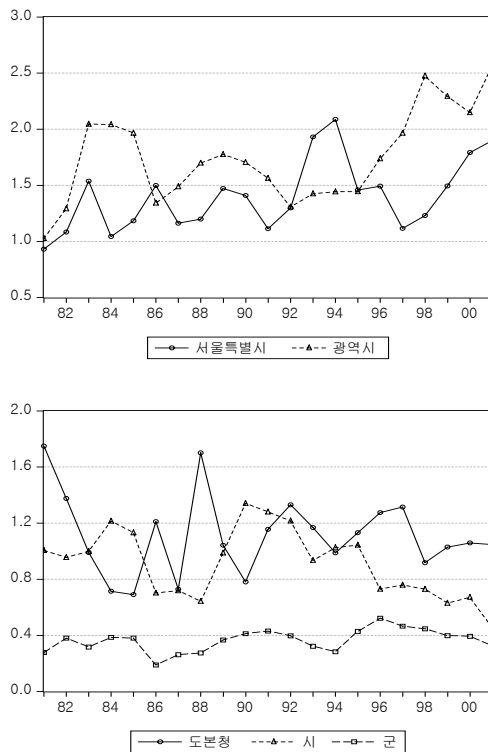


〈그림 2-3〉 사업별 지방채시장의 구조

□ 지방채시장의 구조적 특징 가운데 하나는 서울특별시와 광역시를 중심으로 하는 대도시의 집중도가 매우 높다는 점임. 다소간의 기복이 있으나 대략 50% 내외를 점유하고 있음을 알 수 있음. 특히, 1995년 이후부터는 대도시의 시장점유율이 뚜렷하게 증가하여 과점적 시장구조를 형성

□ 계층별 세입대비 지방채수입 비중과 전국기준 세입대비 지방채수입 비중의 비율로 구한 지방채 발행지수를 보면 대도시의 지방채 발행지수는 1990년대 중반 이후부터 크게 상승하는 추세에 있는 반면에 도본청과 기초자치단체는 정체상태에 있거나 오히려 하락하는 경향

- 서울특별시의 경우 최근 증가속도가 상대적으로 높은 수준임



<그림 2-4> 지방채 발행지수 추이

3. 지방채제도의 정책성과 : 서울특별시 건전성 평가

가. 연간 발행물량 기준

□ Blejer and Cheasty(1993)가 제안한 정부의 채무부담능력(debt sustainability)모형을 응용하여 건전성과 관련된 지방채제도의 정책성과를 분석함

□ Blejer and Cheasty는 기초재정수지와 감내가능한 수준(sustainable level)

의 개념을 원용하여 채무의 적정수준을 유도하고 있는데, 적정채무란 일반재원에 대한 지방채의 비율을 일정하게 유지시키는 수준임

□ 그러면, 일반재원에 대한 지방채 비율의 시간에 따른 예상변화율은 다음 식으로 표기할 수 있음. 여기서 r 은 지방채 실질이자율, g 는 실질성장율의 기대평균, s 는 일반재원에 대한 기초재정수지 비율의 기대평균

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

□ 상기 식에서 r 이 g 보다 클 경우 이를 보전할 기초재정수지가 없다면 시스템은 불안정해짐. 상기 식의 일반해는 다음과 같음

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

□ 즉, 현 수준에서 일반재원에 대한 지방채의 비율을 안정시키기 위하여 요구되는 기초재정수지 흑자를 s^* 라 하면 s^* 는 $(r-g)d^0$ 이 됨. 이때 지방채를 b 만큼 발행하면, 자치단체의 자본재구성이 변화될 것이므로 이를 다시 안정화시키기 위해서는 일정 수준의 기초재정수지 흑자가 필요해짐. 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 됨. 따라서 지방채 발행규모에 대한 일반재원의 비율을 안정시키기 위하여 요구되는 매년도 지방채 발행액은 다음 유도식으로 추정할 수 있음

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

□ 상기 모형으로부터 추정한 b^* 를 2001년도 지방재정연감 순계기준으로 추산한 바에 따르면 전체적으로 적정 지방채 발행규모에 대하여 실제 발행물량은 32%에 불과하였음

- 광역시는 실제 발행물량이 적정치에 비하여 22%나 초과
- 반면에 서울의 경우 적정 발행물량의 85%를 발행한 것으로 추정됨

<표 2-2> 지방채 적정규모대비 실제발행규모 비율의 추정

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

나. 재무적 건전성

□ 재무적 평가모형을 설정하기 위하여 다음의 지표를 검토

- 지방채상환비비율 : 현행 제도에서 신뢰성 확보
- 지방채잔액지수 : 미래 현금흐름의 건전성 측정

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

여기서, 미상환 채무잔액은 일반회계채와 기타특별회계채 포함

- 1인당 채무액 : 상환능력 측정
- (수정)경상수지비율 : 재정구조의 경직성 측정

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

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

- 재정력지수 : 재정기반의 건고성 측정

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

□ 재무적 건전성 평가모형

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

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

□ 재무적 건전성 평가결과

- 지방재정분석진단제도의 10개 지표와 후보지표 적용
- 평가모형 I 에 의하면 D등급 이하는 전체의 2.1%인 6개 자치단체. D등급에는 5개 단체이며 E등급은 1개 단체임
- 평가모형 II는 D등급 이하가 4.8%인 15개 단체이며 D등급은 11개 단체, E등급은 1개 단체임

<표 2-3> 재무적 건전도 평가결과

구 분 \ 등 급	A (매우 건전)	B (건전)	C (보통)	D (불건전)	E (불량)
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%)

□ 서울특별시의 경우 평가모형 I 에서 AA+, 평가모형 II 에서 AA 등급을 받아 재무적 건전성이 매우 우수

- 서울특별시 자치구 역시 대체적으로 우수한 수준임

<표 2-4> 서울특별시 구별 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+

III. 지방재제도의 정책방향

1. 지방재제도의 최근 동향

□ '05년 7월 1일부터 총액한도제를 도입함

- '04년 말 국회에 상정한 지방재정법개정(안)에 총액한도제의 근거를 제시

□ 총액한도제한 자치단체별로 지방채총액의 한도를 설정하고, 그 한도 내에서는 자치단체가 자유롭게 지방채발행이 가능하게 하는 제도로 미국의 시스템을 모방한 것임

- 단, 총액한도의 설정권은 행자부가 행사하며 대통령령에 규정함
- 자치단체는 대통령령에 규정한 총액한도 범위 내에서 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행(개정안 제11조 제1항)
- 총액한도를 초과한 지방채 발행이 불가피한 경우에는 행자부장관의 승인을 얻어야 함

□ 그러나 외채, 국책사업은 총액한도 대상에서 제외됨

- 외채는 지방의회의 의결을 거치기 전에 현재와 같이 행자부장관의 승인을 받아야 하는 기채승인제도를 적용(개정안 제11조 제2항)
- 국책사업 등 대통령령이 정한 사업은 총액한도를 초과하여 발행할 수 있음. 단, 행자부장관의 승인을 얻어야 함(개정안 제11조 제3항)

2. 총액한도제의 한계와 정책대응

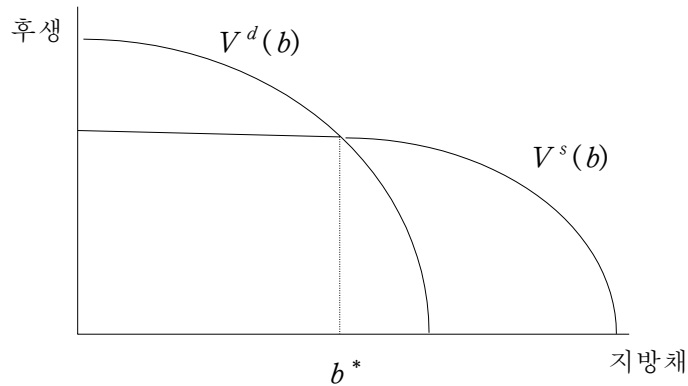
□ 총액한도제의 전형인 미국의 지방채시장의 경험으로 볼 때 다음과 같은 부작용이 예상됨

□ 공사/공단을 통한 전략적 행위가 만연. 즉, 공사/공단이 발행하는 지방채는 총액한도의 대상에서 제외됨에 따라 이들을 이용하여 총액한도 이상으로 지방채를 발행하는 사례가 발생(back-door financing)

□ 공사/공단채의 활발한 발행은 수익채(revenue bond)의 다양화를 가져오며 이는 지방채시장의 활성화에 기여하는 긍정적인 측면이 있는 반면에 공사/공단의 경영부실화와 이로 인한 자치단체의 재정압박을 초래함으로써 재정위기가 발생

□ 자치단체별 총액한도의 기준과 대상사업을 둘러싼 논란이 제기됨. 특히, 자치단체가 지방채발행효과가 높은 사업을 선택하기 보다는 정치적 성격이 강한 사업에 지방채를 발행함으로써 자원배분의 왜곡을 초래

□ $v^s(b)$ 는 건전성을 지속시킬 수 있는 안정적인 지방채의 궤적이며 $v^d(b)$ 는 지역 내 후생수준을 개선시키는데 필요한 지방채의 궤적을 나타냄. $v^s(b)$ 는 재정적 건전성을 중시하기 때문에 $v^d(b)$ 에 비하여 지역 내 후생수준은 낮으며 자치단체는 지역 내 후생수준을 개선시키려는 유인이 작용하여 $v^d(b)$ 의 궤적을 선호하게 됨. 그러나 $v^d(b)$ 는 채무상환 부담으로 인하여 지속적인 지방채 발행이 불가능하며 $v^s(b)$ 는 초기에 지역 내 후생수준은 낮지만 장기간에 걸친 지방채 발행이 가능해짐. 따라서, 최적 지방채는 $v^s(b)$ 와 $v^d(b)$ 가 교차하는 b^* 가 될 것임



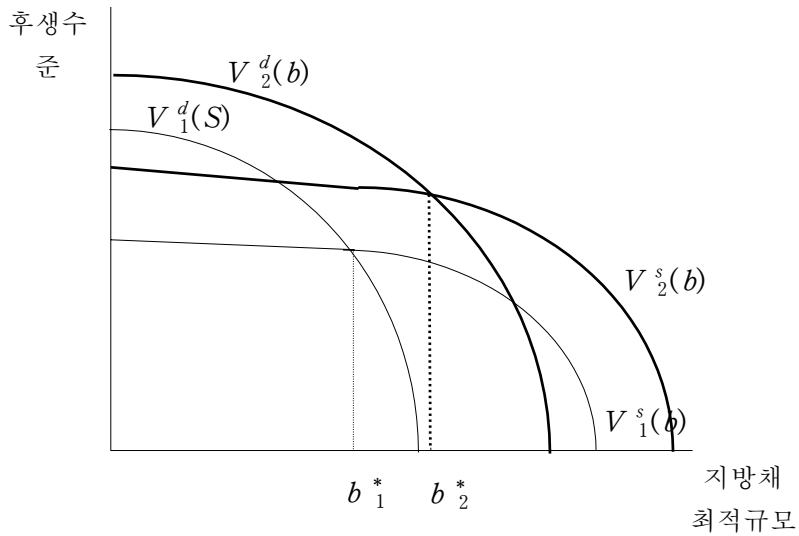
<그림 3-1> 지역내 후생수준과 최적 지방채 규모

□ 상기 그림에서 다음과 같은 정책적 시사점을 발견할 수 있음

□ 첫째, 단기간에 가시적인 성과를 거두기를 원하는 자치단체장은 일반적으로 근시안적(myopic)이므로 $v^d(b)$ 의 궤적을 추종하기 쉽다는 것임

- 지방채 발행물량이 동일하다 해도 후생수준이 높은 투자사업을 선택
- 단기간에 집중적으로 지방채를 발행할 개연성을 내포
- 즉, 단기간에 후생증진효과가 높은 문화복지시설, 상하수도시설 등에 지방채 수요가 증가

□ 둘째, 자치단체별로 $v^s(b)$ 와 $v^d(b)$ 의 궤적이 다름에 따라 최적 지방채규모 역시 동일하다고 볼 수 없다는 점임. 자치단체별로 세입능력과 세출수요, 이에 따른 재정의 건전도가 상이하며 지역 내 인프라수준과 선호도에 따라 후생함수는 비동질적이 됨. $v^s(b)$ 와 $v^d(b)$ 의 궤적이 무엇이냐에 따라 개별 자치단체의 최적 차입규모는 b_1^* 이 될 수도 있고, b_2^* 가 될 수도 있음



<그림 3-2> 총액한도와 최적 지방채 규모

□ 따라서, 향후 다음과 같은 정책보완이 검토됨

- 공사/공단을 통한 규제회피적 지방채발행에 대한 감시체계 도입
- 공사/공단을 포함한 총액한도제 도입방안
- 지방재정분석진단제도, 재정공시제도 등 경성예산제도 강화방안
- 중앙정부 차원의 자치단체별 신용평가 실시 및 자본시장과의 정보공유
- 자치단체 파산제도 혹은 재정위기관리제도 도입방안
- 총액한도 대상사업에 대한 점검기능 강화