



지방채 제도의 이해

박 의 식

행정자치부 재정과 지방채담당

I. 머리말

지방재정의 취약성은 지방자치 시작 전부터 많이 우려되어 왔으나 민선자치 7년이 지난 지금까지도 조세의 구조적인 취약성으로 인해 여전히 미흡하여 많은 사람들이 걱정을 하고있는 실정이다

지방재정은 지방자치의 기본요소이면서 실질적인 지방자치의 내용을 결정하는 중요한 변수이다. 아무리 민주적인 지방자치의 체제가 되어 있다하더라도 이러한 사무나 사업을 추진할 재정적 뒷받침이 되지 않으면 지방자치는 허울뿐이고 장기적인 지방자치발전 측면에서 바람직하지 못하다.

진정한 지방자치는 건전한 지방재정의 확보가 선행되어야 하나 자치단체의 자주재원인 현행 지방세의 구조는 재산과세 위주의 조세체계로 구성되어 재원의 확보는 대단히 어려운 실정이며, 반면 지방자치이

후 지역주민의 욕구는 분출하고 사회·경제적 변화에 따라 새로운 재정수요는 급증하고 있어 “작은 조세부담으로 공공서비스의 향상”이라는 상충되는 주민욕구를 충족시키기에는 무리가 있기 때문에 자치단체에서는 이에 소요되는 재원의 충족을 위해 지방채를 발행하여 사용해 오고 있는 실정이다.

최근 민선이후 다소 늘어난 지방채무로 인해 많은 논란과 함께 우려도 종종 지적되고 있어 민선단체장 출범 3기를 맞아 지방채무운용과 실태에 대한 이해의 폭을 넓히는 바램으로 이를 정리해 보고자 한다.

II. 지방채무의 운용관리

1. 지방채란 무엇인가?

지방자치단체가 주민복지의 증진이나 지

역개발 등의 기능수행에 소요되는 재정수입의 부족을 보충하기 위해 자치단체의 과세권을 담보로 하여 외부로부터 자금을 차입하면서 부담하는 채무로, 그 채무의 이행이 1회계년도를 넘어서 이루어지며 보통 증서차입 또는 증권발행 형식으로 기재하여 오고 있다.

2. 지방채의 발행주체는?

지방채는 지방자치단체가 부담하는 채무이다. 따라서 지방채발행과 채무이행의 주체는 지방자치단체가 되어야 하기 때문에 자치단체가 아닌 여타의 단체나 기관의 채무는 지방채가 아니다. 예컨대, 지방공기업법에 의해 설립된 지방공사·공단(公團)의 차입금은 비록 증권발행의 형태를 취하고 있을지라도 이들 법인은 자치단체와 다른 별개의 법인이므로 이를 지방채라고 할 수는 없다.

따라서 지방채를 발행할 수 있는 경우에는 현행 지방자치법 및 지방재정법의 규정에 의한 지방자치단체(서울특별시, 광역시·도, 시·군·구와 자치단체 조합)에서만 가능하다.

3. 지방채의 발행목적은?

지방자치단체는 건전한 재정운영을 위해 지방재정법 제7조의 규정에 따라 모든 세출의 재원은 당해 연도내에 조달되는 수입으로 충당하는 것이 원칙(非募債主義)이나, 열악한 지방재정의 현실을 감안할 때 자치

단체의 항구적 이익이 되거나 지역주민의 복지증진, 긴급한 재해복구 등 불가피한 경우에 한하여 지방자치법 제 115조 제1항의 규정에 의하여 지방채를 제한적으로 발행하여 충당할 수 있도록 제도화하고 있다.

※ 제115조 (지방채무 및 채권관리) ①

지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 또는 비상재해복구 등의 필요가 있는 때에는 행정자치부장관의 승인을 받은 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있다. 이 경우 행정자치부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 지방채발행계획을 수립하여 관계중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.

4. 지방채의 기능은?

첫째, 지방채를 활용함으로써 재정부담의 연도간 조정을 통하여 계획적·효율적인 재정운영이 가능하다. 예를 들면, 재정규모가 작은 시·군에서 일시에 많은 경비를 필요로 하는 상수도시설사업을 시작한다고 할 때 시·군의 지방세, 세외수입 등 자체수입 만으로 이를 충당하려고 한다면 사업완공이 매우 어려울 수가 있으나 지방채를 선투자 활용하면 시·군의 재정운영에 큰 무리를 가하지 않으면서 시설을 조기 완공하여 이를 활용할 수 있고, 향후 요금수입으로 원리금을 연도간 조금씩 분할하여 상환해 나갈 수가 있어 일시적인 재정부담을 줄여 나갈 수 있다.



둘째, 지방채의 활용에 따라 『세대간(世代間) 부담의 공평화』를 도모해 나갈 수 있다. 앞의 예에서 대규모 상수도시설을 그 때에 살고 있는 지역주민만이 모든 비용을 부담하여 완공한다면 그 후 이 시설을 이용하는 장래의 주민은 편익만 받고 이에 상응한 비용의 부담을 하지 않게 된다. 따라서 이 경우에 투자재원으로 지방채를 활용한다면 장래 주민도 향후 채무 원리금상환에 따라 적정한 부담을 지게 되어 『세대간 부담의 공평화』를 도모하여 “수익자부담의 원칙”에도 맞다

셋째, 지방채는 긴급하고 부족한 재원을 보완하는 기능도 있다. 지방자치단체가 수해·태풍 등 재해로 인해 지방세수가 감소되거나, IMF 등과 같은 예기치 못한 사태로 인하여 각종 세수입이 급격하게 줄어들어 연도중 정상적인 재정운영이 곤란할 경우에도 부족재원의 보완적 조치로서 지방채가 활용되기도 한다.

5. 지방채의 효과는?

지하철, 도로교량, 상하수도시설 등의 사업은 일시에 많은 재원이 소요되어 정상적인 수입만으로는 채원 충당이 어려우나 지방채는 조세마찰 없이 큰 규모의 투자재원을 적기에 조달하여 충당할 수 있어 긍정적인 효과가 높다

또한, 자치단체가 지방채발행을 통하여 일반 시중자금을 흡수하여 이를 지역현안 사업에 재투자하므로 지역경기조절 효과와 자원의 효율적인 재 배분을 유도하는 측면

도 있으며, 기채원리금을 상환하는 시점이 장래 그 지역주민의 조세부담으로 조금씩 분할하여 상환되므로 수익자·수혜자 부담원칙에 알맞는 조세부담의 공평화를 도모하는 효과도 있다

반면, 불요불급한 사업, 비용과 편익을 철저히 따지지 않는 선심성, 공약사업 이행을 위한 지방채 발행으로 투자효율성이 낮다면 자원배분의 효율성을 오히려 저해할 수도 있으며, 향후 채무상환능력을 고려하지 않고 지방채를 발행할 경우 방만한 재정운영으로 인한 자치단체의 재정위기가 발생할 우려가 있는 등 양면적인 경우도 있다

6. 지방채의 종류는?

사업성격에 따라 일반회계채, 기타특별회계채, 공기업채로 구분하며, 발행방법에 따라서는 증서차입채, 증권발행채로, 자금의 종류에 따라서는 정부자금채, 공공자금채, 민간자금채, 국외채로 분류한다. 자금의 종류별 설명은 다음과 같다.

<사업성격에 의한 분류>

- 일반회계채 : 일반회계의 재원으로 조달·상환하는 채무
예) 도로·교량건설, 공공시설정비, 재해복구 등 사업
- 기타특별회계채 : 기타특별회계의 재원으로 조달·상환하는 채무
예) 주택·택지개발, 농공단지·공단 조성, 상·하수도사업 등
- 공기업채 : 공기업특별회계의 재원으로

로 조달·상환하는 채무

예) 지하철, 공기업 상·하수도, 공영
개발, 지역개발기금조성 등

<발행방법에 의한 분류>

- 증서차입채 : 지방자치단체가 정부, 공공기관 및 금융기관 등과 대차계약을 맺고 차입증서를 제출하여 기채
- 증권발행채 : 일정한 인수선(引受先)에 대하여 증권을 발행·교부하는 기채를 말하며, 증권발행채의 종류는 다음과 같다
 - 모집공채 : 불특정 다수인을 대상으로 투자자를 모집·발행하는 증권
 - 매출공채 : 자치단체로부터 특정 역무(인·허가 등)를 제공받는 주민 또는 법인을 대상으로 원인행위에 첨가하여 소화하는 증권
 - 교부공채 : 공사대금·보상금 지급 등에 갈음하여 교부하는 증권

<자금종류에 의한 분류>

- 정부자금채 : 정부특별회계·기금 및 정부투자기관의 자금에서 차입
- 공공자금채 : 시도 지역개발기금 및 청사정비·재해대책기금 등에서 차입
- 민간자금채 : 금융기관 및 지역주민을 대상으로 증권발행형식으로 차입
- 국외채 : 외국정부·기관의 공공차관 및 해외투자자로부터 차입

III. 지방채의 발행절차

1. 지방채의 발행절차는?

지방채를 발행함에 있어서는 먼저 당해 자치단체의 내부절차로써 지방채 발행 대상사업의 필요성과 타당성, 국가 및 지방계획과의 연계, 차입선의 결정 등 지방채 발행계획을 수립하여 행정자치부장관의 승인을 얻은 범위내에서 지방의회의 의결을 거쳐 발행되며(지방자치법 제115조 제1항), 이 경우 중기지방재정계획 반영여부, 지방재정투·융자심사 여부 등 각종 지방재정계획의 여러 단계의 심의절차와 지방채발행 승인기준 적용을 통해 지방자치단체별, 사업별로 발행을 승인하고 있다.

지방채 발행계획의 수립시 고려해야 할 대상사업은 중기지방재정계획 및 각종 지역개발계획에 반영된 투자순위가 우선인 사업을 원칙으로 하며, 사전에 투융자심사를 거쳐 사업을 선정하고, 지방채 발행은 당초계획에 전 사업을 망라하여 종합적인 계획을 수립하고 연도중 추가발행은 불가피한 경우외에는 억제하는 것이 바람직하다

2. 지방채발행 승인제도의 필요성은?

첫째, 각급 지방자치단체가 기채사업을 남발할 경우 국가 전체적으로 자금관리, 물가관리 등의 문제가 발생하고, 이로 인한 상환 불이행사태 야기시 자치단체 재정운영의 파탄이 우려되므로 국가의 재정정책상



중앙정부의 개입조정이 필요하다고 본다

둘째, 지방자치단체는 재정력의 격차 및 자금수요의 시급성 등에 있어서 큰 차이가 나게 되므로, 정부자금이나 각종 기금 등 장기저리의 우량자금을 지방채발행 대상사업으로 고려하여 차입하게 되므로 자치단체간에 공평하게 알선·배분하여 재정력을 고르게 한다

셋째, 각종 국가계획 및 중기재정계획 등 상위계획과의 연계운영을 통한 지방재정수요의 종합적인 파악과 최적의 재원배분으로 중복투자를 방지하여 재정의 계획성과 효율성을 제고한다

3. 지방채발행 승인의 성격은?

지방채발행은 지방자치법 제115조 제1항의 규정에 의거 행정자치부장관의 승인을 받은 범위안에서 지방의회의 의결을 얻어야 하므로 승인은 곧 지방채발행의 한도액 결정이며, 승인액은 지방의회가 심의하여 감액 의결하거나 부결할 수도 있으며, 이 경우 지방자치단체의 장은 지방의회 의결에 따라야 한다.

4. 지방채발행 승인의 기준은?

지방채는 지방재정에서 중요한 몫을 차지하고 있으나, 어디까지나 『차입금』이라는 기본적인 성질에는 변함이 없으므로 지방재정운영의 건전성을 확보하기 위해서는 무제한적으로 지방채를 발행하는 것은 결코 바람직한 것은 아니다.

특히, 우리 지방자치단체의 경우는 자체재원이 취약하여 국가재정에의 의존도가 매우 높아 과도한 지방채발행은 재정위기를 초래할 우려가 있으므로, 지방채 발행에 대해서는 아래와 같이 엄격한 기준을 적용하여 승인을 최대한 제한하고 있다.

<지방채발행 가능단체(適債團體基準)>

- 지방채 원리금 상환의 연체가 없는 단체

- 채무상환비율이 20%이하인 단체

$$\frac{\text{최근 4년간 지방비로 상환한 평균 채무액}}{\text{최근 4년간 평균 일반재원 수입액}} \times 100$$

- 기준 전년도에 실질수지비율이 -10% 이상인 단체

- 기준 전년도에 지방세 징수전망이 기준 전년도에 비하여 90%이상인 단체

- 승인없이 기재한 사실이 없거나 허위·과장에 의한 신청으로 부적정한 지방채발행 사실이 없는 단체

<지방채발행 가능사업(適債事業基準)>

- 당해사업 수익금으로 원리금상환 가능사업

- 천재지변 등 불가피한 사유로 인한 세입결함보전

- 정부시책 또는 재해예방 및 복구사업

- 공용 및 공공용시설의 설치

- 기 발행한 지방채를 상환하기 위한 추가부담이 없는 차환채

- 기타 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업 등

<지방채발행 불인정사업>

- 소모성 경상사업 : 경상적유지보수비 및 일반적 조사 연구비, 소모성기자재

<표 1> 년도별 지방채무규모 추이

96년	97년	98년	99년	2000년	2001년
12조9,466억 (12.3%)	→ 15조1,139억 (16.7%)	→ 16조2,229억 (7.3%)	→ 18조190억 (1.1%)	→ 18조7,955억 (4.3%)	→ 17조7,696억 (Δ5.5%)

※ '95 이후 연평균 증가율 9.9%

비 및 내용년수가 극히 짧은 시설비

- 총사업비가 소액인 사업 : 시·도 30억 원 미만, 인구 30만 이상 시 15억 미만, 인구 30만 미만 시 10억 미만, 군·자치구 7억원 미만

※ 단, 지방청사기금을 차입선으로 하는 소방관서, 읍면동청사, 농촌지도소 및 사업소의 청사 신축비와 정부자금을 차입선으로 하는 상·하수도 시설사업은 소액사업인 경우에도 예외로 인정하여 승인

일반적으로는 상기와 같은 기준에 의해 지방채 발행승인이 이루어지는 것이 기본 원칙이나, 이외에도 사업계획의 타당성·적정성, 기채단체의 재정상태와 상환능력, 지방재정관리제도(투융자심사 및 중기재정계획 반영 여부 등)와의 연계성 등을 우선 고려하고, 관련분야의 민간전문가가 참여하는 『지방채발행승인심사위원회』의 심의의결과 관련 중앙부처의 협의를 거쳐 승인이 이루어지고 있다.

IV. 지방채무 운용현황

1. 지방채무의 규모는?

2001년말 현재 전국 지방자치단체의 총

채무 규모는 17조 7,696억원으로 '95년 민선자치 실시이후 지역내 주요 SOC사업의 추진을 위해 매년 증가세를 보이던 지방채무규모의 증가율은 점차 둔화추세<표1>이며, 특히 2000년도 보다는 -5.5%(△1조 259억원)가 감소된 것으로 분석되고 있다.

이와같은 원인은 지방재정의 건전한 운영을 위해 매년도 지방채발행을 통해 투자사업재원의 일부를 충당하고 있는 모든 광역자치단체는 조례설치 및 기금적립(2001. 12월기준 1조1,181억원)을 제도화하여 채무상환에 우선 사용토록 하는 한편, 각 자치단체는 매년 발생하는 순세계잉여금의 일정률을 재정여건에 따라 채무상환재원으로 최우선사용 하도록 의무화하였으며<표2>, 채무상환비율 20%를 초과하는 채무과다단체는 향후 5년간의 채무감축 목표를 자체 설정 하도록 하는 등 재정건전화를 위한 채무감축대책을 강구한 결과에 기인 된 것으로 보며, 또한 자치단체에서도 건전재정 운영을 위한 관심이 제고된 것으로 볼 수 있다. 시도별(기초단체 포함)로 살펴보면 다음과 <표3>과 같다.

2. 지방채는 어디에서 빌려오나 ?

지방자치단체가 지방채를 발행하는 방법에는 크게 두 가지로 구분한다.



<표 2> 순세계잉여금사용비율

- 채무상환비율 10%이상 ~ 20%미만 단체 : 순세계잉여금의 20%이상
- 채무상환비율 20%이상 ~ 30%미만 단체 : 순세계잉여금의 30%이상
- 채무상환비율 30%이상 단체 : 순세계잉여금의 50%이상

<표 3> 2001년말 자치단체별(시군구포함)지방채무규모

구분 시도별	계	일반회계	기타특별회계	공기업특별회계
합 계	(100%) 177,696억원	(42.2) 75,060억원	(30.4) 53,988억원	(27.4) 48,648억원
서울	18,974	2,003	15,799	1,172
부산	24,740	7,738	11,681	5,321
대구	19,135	5,951	9,423	3,761
인천	7,136	2,731	195	4,210
광주	9,478	4,821	2,663	1,994
대전	8,143	2,859	2,850	2,434
울산	5,142	2,592	956	1,594
경기	22,588	11,560	1,929	9,099
강원	7,117	4,253	634	2,230
충북	3,898	2,330	388	1,180
충남	8,402	4,170	986	3,246
전북	8,531	4,833	1,012	2,686
전남	6,250	2,793	2,022	1,435
경북	12,133	8,133	1,183	2,817
경남	9,873	4,363	994	4,516
제주	6,156	3,930	1,273	953

첫째는 증서차입채로서 지방자치단체가 정부, 공공기관 및 금융기관 등과 대차계약을 맺고 차입증서를 제출하여 기채하는 방법으로 정부자금채, 공공자금채, 차관, 민간자금채로 구분되어지며, 둘째는 증권발행채로서 일정한 인수선에 대하여 증권을 발행·교부하여 기채하는 방법으로 모집공채,

매출공채, 교부공채, 해외증권채로 구분된다.

지방채무의 경우는 주로 증서차입채중 정부자금채와 공공자금채의 비중이 총 채무의 약 82%를 차지하고(<표 4> 참조), 매년 그 비중이 증가되고 있는데 이들 자금이 대개 10년이상의 장기저리로 융자(<표 5>)되고 있고 자치단체의 입장에

<표 4> 2001년말 종류별 지방채발행현황

합 계 (억원)	증 서 차 입 금					증 권 발 행 채				
	소 계	정부 자금	공공 자금	해외 차관	민간 자금	소계	모집 공채	매출 공채	교부 공채	해외증 권
177,696 (100%)	152,918 (86.1)	104,089 (58.6)	40,218 (22.6)	3,916 (2.2)	4,696 (2.6)	24,778 (13.9)	8,251 (4.6)	12,578 (7.1)	221 (0.1)	3,728 (2.1)

<표 5> 2001년말 지방채무상환기간이율별 구분

▶ 상환기간별

합 계	1 ~ 4년 (단기채)	5 ~ 9년 (중기채)	10 ~ 15년 (중장기채)	16년이상 (장기채)
(100%) 177,696억원	(5.8) 10,232	(19.2) 34,220	(66.7) 118,477	(8.3) 14,767

▶ 이율별

합 계	5%미만	6%미만	8%미만	10%미만	10%이상
(100%) 177,696억원	(32.3) 57,419	(13.1) 23,234	(47.3) 84,003	(7.3) 13,039	-

서는 단기고리의 민간자금이나 국채보다 1%p내외의 가산금리가 적용되는 증권발행채는 상대적으로 지방재정에 부담을 가중시킬 우려가 있는 관계로 자금 차입선에 대한 선호도가 떨어지는 데 주된 원인이 있다.

3. 지방채는 모두 어디에 사용되어지나 ?

지방자치단체의 채무는 일부에서 우려하는 바와 같이 불필요한 선심성·행사성 경비에 사용되는 것은 아니며, 대부분이 지하

철·도로·상하수도 등 지방SOC사업에 전액 투자되고 있다.

지방채는 재정운영의 건전성을 유지하기 위해 될 수 있는 대로 적은편이 바람직하다고 생각되지만, 반면 그 유용성도 큰 것이다. 예컨대, 지하철·도로 등 대규모의 건설사업과 재해복구사업의 시행을 위해서는 당해연도 수입만으로는 재원조달이 어렵고, 지역주민이 장기간에 걸쳐 이용하는 시설은 그것을 이용할 후세대의 주민이 차입금의 상환이라는 형태로 일정액을 부담하는 것이 이치에도 맞을 것이다. 또한, 상·하수도와 교통시설 등의 사업은 우선



<표 6> 2001년말 사업유형별 분석

합 계	지하철	도로시설	상하수도	재해복구	택지공단	기타
(100%)	(11.1)	(19.9)	(27.8)	(2.4)	(6.7)	(32.1)
177,696억원	19,803	35,292	49,313	4,209	11,885	57,194

※ 기타내역 : 국민주택건설 9,148억원, 월드컵경기장 7,286억원, 공공청사정비 3,834억원, 쓰레기처리시설 1,643억원, 주거환경개선 1,927억원 등

기채사업으로 “선투자” 시행하고, 장래 요
금수입에서 이를 상환해 가는 것이 적절하
다고 본다.

4. 지방채무 어떻게 갚아나가나 ?

지방자치단체가 부담하고 있는 채무란
원칙적으로 해당 자치단체의 일반과세권을
담보로 자금을 차입한 것이므로, 그 상환에
대한 책임은 자치단체가 지는 것이 당연한
것이다.

그러나, 현재 지방채무는 모든 채무를 자
치단체가 순지방비로만 상환하는 것은 아
니며 이중에는 국비로 상환되거나, 향후 지
방양여금, 공기업 수입금 등 특정재원으로
상환되어 자치단체의 재정에는 크게 부담
을 주지 않는 채무도 많이 있다는 사실을
인식할 필요가 있다.

2001년말 채무를 기준으로 상환재원별

현황을 살펴보면, 순수 자치단체의 지방비
로 상환되는 채무가 11조 982억원으로 전
체 채무의 62.5%에 해당하며, 국비 및 특
정재원으로 상환되어질 수 있는 채무는 6
조 6,714억원(국비 5,694억원, 특정재원 6
조 1,020억원)으로 총 채무의 37.5%를 차
지하여 실질적으로 지방재정부담을 상당부
분 완화하고 있는 것으로 나타나고 있다.

다만, 국비보조 등의 상환재원은 기초자
치단체에 치우치고 상대적으로 광역단체의
경우는 지방비부담율이 높아 채무상환재원
마련을 위한 부담이 기초 단체에 비해 다
소 과중한 것으로 나타나고 있다(<표 7>
참조).

5. 지방채무에는 채권(債權)도 있다

지방자치단체가 상환해야 할 채무속에는
채권도 상당부분 있다는 사실을 인식할 필

<표 7> 2001년말 상환재원별 채무현황

계	국 비	지 방 비		특정재원		
		시도비	시군구비	공기업수입	수익자부담	기타
(100%)	(3.2)	(43.1)	(19.4)	(23.8)	(3.3)	(7.2)
177,696억원	5,694	76,518	34,464	42,300	5,873	12,847

<표 8> 2001년말 채권성채무현황

계	지역개발 기 금	국민주택 기 금	중소기업 육성기금	택지공단 조 성	기타
(100%)	(53.6)	(16.3)	(6.7)	(20.1)	(3.3)
59,151억원	31,696	9,623	3,986	11,885	1,961

요가 있다. 예컨대 지방채를 발행하여 조성하는 시도의 지역개발기금은 조성시에는 시도의 채무로 파악되나, 이중 상당액은 시군구의 투자사업에 채용자되는 관계로 이러한 용자분에 대해서는 채권으로 분류가 가능하다. 현재 자치단체가 지방채를 발행하여 수행하는 사업 중에는 이러한 용자성 채무가 상당부분 존재하고 있다.

2001년말 기준 지방채무중 이와같이 채용자를 해 자치단체의 채권으로도 분류될 수 있는 채권형 채무는 전체 채무의 30% 수준인 5조 9,151억원으로서, 이를 내용별로 살펴보면, 시군구에 채용자된 지역개발기금재원이 3조 1,696억원으로 전체 채권형 채무의 53.6%를 차지하고, 국민주택기금 및 중소기업육성기금 재원이 1조 3,609억원으로 23%를 차지하는 것으로 나타나고 있다(<표 8> 참조). 이 같은 점을 감안하면, 결과적으로 자치단체의 순채무 규모는 11조 8천억원 수준으로 볼 수 있다.

6. 지방채무로 인한 재정위기 우려는?

2001년말 기준 국가채무(중앙정부채무+지방채무)는 총 122.1조원으로서 이 중 지방채무는 17.8조원으로 국가채무의 14.6%를 차지하고 있다.

이 같은 지방채무 규모는 2001년 국내총생산(GDP)의 3.4%수준이며 2001년도 지방최종예산(101조 2,220억원) 대비 부채비율도 17.6% 수준으로서 중앙정부 및 선진외국에 비해 크게 낮은 수준으로 나타나고 있다.

※ 일본의 경우 지방채무는 지방예산대비 180% 수준, GDP대비 31.2%임(2000년말 기준)

특히, 매년 지방자치단체가 갚아나가야 할 연간 평균 채무상환액은 2조 6,000억원 수준(5개년 평균)으로 예산대비 3%에 불과하여 향후 재정운영에 큰 어려움은 없으며, 자치단체별로 채무상환 시기의 단년도 집중으로 인한 부담가중을 완화하기 위해 공모채 발행 및 중장기채로의 차환 등 채무분산방안을 강구하여 매년 채무상환비중도 점차 낮아지는 추세이다(<표 1> 참조).

이와 같이 우리 지방자치단체는 채무과다로 인하여 재정위기가 우려되거나 결산상 실질수지가 적자인 단체는 없으나, 일부 광역시의 경우 과다한 기채사업 추진으로 재정운영에 다소 어려움이 예상되어 이들 단체에 대해서는 신규 지방채발행은 억제하고 채무감축대책을 마련토록 지도하는 등 채무관리를 더욱 강화해 나가고 있다.



V. 지방채무 관리대책

1. 지방채무의 문제점은?

전체적으로 우리 지방자치단체의 총 채무규모는 현재 크게 우려할 만한 수준은 아니며, 비교적 건전한 것으로 나타나고 있다.

다만, 일부 자치단체 특히 광역시의 경우는 지하철건설, 월드컵·아시안 게임개최 및 대규모 계속사업 추진에 필요한 재원마련을 위해 지방채를 과다 발행하여 재정운영에 다소 어려움이 있는 것이 사실이다.

현재 채무수준의 적정성 여부를 판단하는 대표적 기준지표인 채무상환비율을 살펴보면 適債단체기준인 20%를 상회하는 자치단체는 부산, 대구 2개 자치단체이며, 광주가 20%에 근접하는 것으로 나타나고 있다.

이들 광역시의 경우는 상대적으로 도 및 시군구에 비해 재정여건은 좋으나 지하철건설, 상하수도시설 등 대규모 사업 마무리를 위한 투자수요가 2002~2003년間に 집중되어 이 기간중 채무규모가 다소 증가될 것으로 예상되어 건전재정운영을 위한 많은 노력이 요구되고 있는 실정이다.

2. 채무관리방안은?

광역시의 경우 2002~2003년도에 주요 투자사업이 상당부분 마무리됨에 따라 2003년부터는 채무규모 및 상환비율이 점차 감소되어 안정적인 재정운영이 가능할 것으로 판단되어지나, 현재의 기존 채무에 대해

서는 특별한 대책마련이 필요하다고 판단되어 행정자치부에서는 과다한 채무로 인해 초래될 지도 모르는 지방재정위기를 사전예방하기 위해 다양한 채무관리대책을 마련·추진하고 있다.

우선, 기존채무의 감축을 위한 대책으로 i)감채기금조례 설치 및 기금을 적립·운영하도록 하고, ii)순세계잉여금의 채무상환재원 우선 활용, iii)단기고리채의 장기저리채로 차환, iv)부지매각 활성화 등을 통한 채무 조기상환토록 하고, 둘째, 신규채무 억제를 위한 대책으로 i)채무과다단체의 신규 기채사업 승인억제, ii)상환재원 확보 불투명 기채사업 제한, iii)지방채 승인기준의 확대·강화, iv)각종 재정관리제도와의 연계운영을 강화하는 한편, 셋째, i)채무과다단체의 향후 5개년간 『지방채무관리계획』 수립·시행토록 하고, ii)채무운용보고의 정례화로 계획성 있는 채무관리 유도, iii)현재까지 지침으로 운영하여 오던 채무관리 및 지방채 승인 심사기준을 행정자치부예규(2002.4.2/제92호)<참고1>로 정하여 운영하고, iv)각종채무현황을 D/B화하여 면밀한 채무분석시스템 마련을 위해 2001. 1월부터 채무관리전산망을 구축·운영하고 있다.

또한, 매년 지방재정법 제118조의 규정에 의하여 전 자치단체의 재정운영상황을 면밀히 분석하고 그 결과 재정의 건전성과 효율성이 현저히 떨어지는 자치단체에 대하여는 재정진단을 실시한 후 필요시 재정건전화계획을 수립토록 조치하는 등 지방재정의 건전한 운영을 적극 유도해 나가고

<참고 1> 지방채무관리및지방채발행승인기준등에관한규정 주요내용

1. 지방채승인기준을 구체적으로 정하여 운영(제5조)

【적채단체 기준】

- ① 지방채원리금 상환의 연체가 없는 단체
- ② 채무상환비율이 20%이하인 단체
- ③ 기준전년도 대비 실질수지비율이 -10%이상인 단체
- ④ 지방세징수실적이 전년도 대비 90%이상인 단체

【적정사업 기준】

- ① 공용 및 공공시설의 설치
- ② 당해사업의 수익금으로 원리금 상환이 가능한 사업
- ③ 재해로 인한 세입결함의 보전, 재해예방 및 복구사업
- ④ 기 발행한 지방채의 차환 등

【적정사업이라도 제한하는 사업 및 단체의 기준】

- ① 소모성 경상사업 - 경상적 유지보수비, 소모성 기자재 등
- ② 총사업비가 소액인 사업
 - 광역시도 : 30억원 미만
 - 시 : 인구 30만명이상 15억원, 이하 10억원 미만
 - 군·자치구 : 7억원 미만

2. 각종 지방재정계획과 연계 운영으로 지방재정의 계획성 확보(제8조)

- ① 지방재정법 제30조 제3항에 의한 지방재정투융자심사
- ② 지방재정법 제16조에 의한 중기지방재정계획

3. 부적정한 지방채 발행에 대하여는 지방채발행을 제한하고 각종 재정지원과 연계하여 감액조치(제12조)

- ① 승인을 받지 않고 지방채 발행 및 관련자료 허위·과장 등 작성한 경우
- ② 변경승인 없이 기 승인조건과 다르게 지방채를 발행한 경우

4. 지방채무감축을 위한 감채기금 적립 의무화(제13조)

- ① 채무상환비율이 10%이상인 단체, 예산대비 부채비율이 30%이상인 단체
- ② 원리금상환이 일정연도에 집중되어 재정운영에 어려운 단체 등

5. 채무과다단체는 향후 5개년간의 채무관리계획 수립운영 의무화(제14조)

6. 지방채발행계획 승인의 객관성 확보를 위해 행정자치부장관아래 『승인심사위원회』설치·운영(제16조)

있음을 밝힌다.

VI. 마무리

지방자치시대라 하지만 중앙정부로부터

의존재원이 높아 아직까지는 당해 단체가 자율적으로 재정을 운영하기에는 어려움이 있으므로 중앙정부와 자치단체 그리고 주민이 함께 동반자적인 입장에서 지방재정 전반에 대한 지도와 관심을 아끼지 말아야



한다고 본다.

항간에 국가채무 규모에 대하여 많은 논란이 있어 왔고, 최근에는 지방자치단체의 채무에 대한 우려도 종종 제기되고 있어 이러한 논란들은 지방자치의 건전한 발전을 위해서라도 한번은 짚고 넘어가야 할 과제이기도 하다.

지역주민에 의하여 직접 선출된 자치단체장이 주민이 요구하는 숙원사업을 의욕적으로 추진해 나가는 과정에서 과도한 지방채를 발행하여 무리한 사업을 추진한다면 인기와 업적에 영합된 사업을 추진하기 쉬운 이러한 오류는 결국 장래 재정운영의 경직화를 초래함으로써 그 폐해와 부담이 직접주민에게 되돌아오는 악순환을 초래하게 되고 말 것이다.

중국의 사상가 老子는 『만족할 줄 알면 욕됨이 없고, 그칠 줄 알면 위태하지 않다.』라는 『지족(知足)의 가르침』을 우리에게 설파한 바 있고, 또 『외상이면 소도 잡아먹는다』는 우리의 속담처럼 과욕이 앞서는 무리한 사업추진은 결국 지방자치의 뿌리마저 뒤흔드는 위기를 초래할 수

있다는 사실을 지방자치단체나 주민도 알아야 할 것이다.

최근 과도한 공공사업추진으로 인하여 美國의 많은 지방자치단체들도 경제 대공황을 전후하여 파산지경에 이르렀던 사실과, 근래 뉴욕시와 일본 동경시의 재정위기도 건설한 재정기반의 중요성을 “他山之石”의 예로 우리에게 보여준 산 교훈인 것이다. 중앙정부나 지방자치단체를 막론하고 재정운영 기본원칙의 하나가 건전재정의 유지라는 것은 두말할 나위도 없다.

현재 우리 지방자치단체의 채무규모가 크지 않다고 해서 안심할 수만은 없다. 빚이라는 것은 조금만 방심해도 눈덩이처럼 커질 수 있다는 사실을 잘 알기 때문이다.

지방자치의 근간은 자주재정권의 확립에 있다. 그러나 이러한 자주재정권이 무한정의 자율을 보장하는 것은 결코 아니며 책임과 의무가 뒤따른다는 이치를 다시한번 되새겨 보면서 3기 민선단체장 출범과 함께 주민을 위한 진정한 자치를 기대해 본다. ☹