

地方債의 意義

이 규 환 / 중앙대학교

행정대학원장

I. 地方債의 概念

지방자치단체는 그 지역주민의 복리 증진을 위하여 직접·간접으로 필요한 각종의 사업을 시행하고 있다. 그런데 이러한 사업수행에 필요한 경비는 원칙적으로 지방세, 세외수입등과 같은 자체 수입이나 지방교부세, 보조금 및 지방양여금등의 의존수입에 의하여 충당·조달되어야 한다. 그러나 대규모적인 건설사업, 지방공기업의 설비투자, 재해복구등의 경우에는 경상적인 수입으로서 필요한 경비를 조달할 수 없는 경우가 많다. 물론 이러한 경우에도 지방세의 징수액을 늘리거나 적립금과 같은 비축자금을 사용하거나 부동산을 매각하여 재원을 염출할 수도 있지만 차입으로 자금을 조달하여 사용하는 것이 일반적이다. 이때 지방자치단체의 차입금(일시 차입금은 제외)을 지방채라고 하고 있다.

따라서 지방채(local debt, public bond)는 한마디로 말해서 「지방자치단체의 차입금」이라고 할 수 있다. 이러한 지방채를 좀더 구체적으로 정의해보면 「지방채란 지방자치단체가 재정수입의 부족을 보충하기 위하여 자금을 차입하는 채무로서 그 이행이 다년도에 걸쳐서 이루어지는 것이며, 증서차입 또는 채권

발행의 형식을 취하는 것』이라고 할 수 있다. 이처럼 지방채는 지방자치단체가 재정수입의 부족액을 보전하여 경비에 충당하고자 민간부분으로부터 證書借入 또는 債券發行의 방법에 의해 자금을 조달하는데 따르는 채무로서 그 상황이 복수회계년도에 걸쳐서 이루어지는 이른바 장기차입금을 의미한다.

우리나라 현행 지방재정법 제7조와 제8조는 지방채와 차입금을 구분해서 증권발행에 의한 경우에만 지방채로 보고 있으나 지방자치단체의 公債와 借入金을 포괄하는 넓은 뜻으로 지방채라는 용어를 사용하는 것이 일반적이다. 지방자치단체가 지하철, 공원, 도로, 교량, 하수종말처리장, 상·하수도등과 같은 대규모의 건설사업을 시행하거나 또는 재해복구사업을 수행할 때 경상수입만으로는 도저히 그 재원소요를 충당할 수 없는 경우가 발생한다.

이처럼 지방채는 지방자치단체가 부담하는 채무이며 자금조달에 의하여 부담하는 채무이고 지방자치단체의 과세권을 실질적으로 담보로 한 채무이며 채무의 이행 또는 상황이 2개년도 이상에 걸쳐 행해지는 것이다. 따라서 지방채는 지방자치단체가 부담하는 채무이므로 지방자치단체가 아닌 단체나 기관의 채

무는 지방채가 아니며, 지방채와 같이 지방자치단체의 채무이기는 하지만 채무부담행위와 틀리는 것은 채무부담행위는 채무부담을 하는 시점에서 자금의 이동이 발생하지 않는다는 점에서 起債에 의해 자금의 이동이 이루어지는 지방채와 구별된다. 또한 一會計年度內에 세출예산의 지출을 하기 위해 일시적인 歲計現金의 부족을 보전하고 그 회계연도 수입으로 상환하는 일시차입금과도 구별된다.

II. 地方債 發行의 目的과 特色

1. 지방채의 목적과 성격

지방채란 앞서 고찰한 바와 같이 지방자치단체가 재정상 필요한 경비를 충당하기 위하여 정부, 민간부문(자본시장, 금융기관등) 또는 외국등 외부로부터 증서차입이나 증권발행등의 방법으로 상환이 복수년도에 걸쳐 이루어지는 채무를 말한다.

이러한 지방채를 발행하는 목적은 여러 가지가 있겠으나 일반적으로 ① 대규모 투자사업을 위해서, ② 미래의 세원개발을 위해서, ③ 재해등 긴급시 지

출을 위하여, ④ 만성적인 적자재정을 보전하기 위하여, ⑤ 수입의 시기적 불균형을 조정하기 위하여, ⑥ 신규지방채 발행을 통해 구지방채와 차환(借換)을 하기 위하여, ⑦지역경제활성화를 위한 공공사업에 참여하는 민간기업에 재대부하기 위하여 등이다. 결국 지방채발행의 주된 목적은 지역주민의 복지증진사업을 위한 필요경비를 미래의 부담으로 조달하는 데 있다. 대규모 투자사업건설, 재해복구등 필요한 경우 지방채를 통해 조달되는 자금은 지방자치단체의 필요한 사업경비에 지출된다. 지방자치의 본격적인 실시로 인하여 급증하게 될 지역개발수요의 투자재원으로서 지방채의 중요성은 더욱 커질 전망이다.

이제 이와 같은 의미를 지닌 지방채의 성격에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 지방채는 지방자치단체가 부담하는 채무이다.

지방채는 지방자치단체가 부담하는 채무이므로 지방자치단체의 분신이라고 할 수 있는 단체나 기관의 채무는 지방채가 아니다. 예를 들면, 지방공기업법에 의하여 설립된 지방공사·공단

금은 그 차입이 증권의 형태를 취하고 있을지라도 이들 법인은 지방자치단체와는 별개의 법인이므로 지방채라고 할 수 없는 것이다.

(2) 지방채는 재정수입의 부족을 보충하는 자금조달을 위하여 부담하는 채무이다.

지방채는 기채에 의하여 얻는 자금을 수입으로 하여 이것을 지출의 재원에 충당하기 위하여 부담하는 채무이다. 따라서 起債는 넓은 의미로 보면 채무부담행위의 일종이라고 할 수 있으나 자금을 조달하여 지출의 재원으로 삼는다는 뜻에서 자금이 이동하지 않는 다른 채무부담행위 예컨대, 代金の年賦契約이나 손실보상계약과는 다르다.

(3) 지방채는 채무의 이행이 복수회계년도에 걸쳐서 이루어진다.

지방채와 같이 자금조달에 의하여 부담하는 채무에는 일시차입금이 있다. 일시차입금은 당해년도내에 세출예산의 지출을 하기 위하여 일시적인 歲計現金의 부족을 보전하는 것으로서 그 상환은 그 회계년도의 수입으로 하지 않으

면 안 되는 것으로 지방채와 다르다.

(4) 지방채는 證書借入 또는 證券發行의 형식을 갖는다.

지방채의 발행형식으로서 증서차입 또는 증권발행이 있다. 중앙정부의 경우 國債는 증권발행형식에 의하는 것을 말하며, 증서차입에 의한 것은 장기차입금이라고 하고 있다. 地方財政法에 있어서도 증권발행형식에 의한 것을 지방채라고 하고 증권차입에 의한 것을 차입금이라고 구분하고 있으나 통상적으로 지방채는 증권발행형식에 의한 것(지방자치단체공채)과 증서차입에 의한 것(차입금)을 포괄한다.

(5) 지방채는 자치단체의 과세권을 담보로 한다.

지방자치단체가 지방채를 발행하는 경우에는 증서차입이나 증권발행의 어느 경우를 막론하고 구체적인 담보를 제공하는 일은 없다. 그것은 지방채는 지방자치단체의 신용, 궁극적으로는 자치단체의 課稅權이 실질적인 담보로 되어 있기 때문이다.

2. 지방채의 특색

지방채는 지방자치단체에서 발생하는 채무로서 국채와 함께 단순한 의미에서 公債의 일종이다. 이것은 조세원리금지불의 재원으로 하는 점에서 사업요금등을 지불재원으로 하는 事業債 및 社債와 다르다. 더욱이 지방공기업의 자금조달을 위해 발행되는 지방채는 사업요금등을 지불재원으로 하지만 최종적으로 지방세에 의해 상환이 보증되는 한 이것도 공채이다. 이처럼 지방채는 지방자치단체의 과세권을 뒷받침하는 채무의 하나이지만 國債와 社債에서는 볼 수 없는 특색이 있다.

먼저, 地方債와 國債를 비교하여 보면 다음과 같은 특색을 지닌다.

첫째로 지방채는 국채와는 달리 중앙은행의 신용의 팽창과 연결되는 「인플레이션」의 문제가 적어도 직접적으로는 존재하지 않는다고 하는 점이다. 국채는 정부가 경기조달적 기능을 수행할 목적으로 중앙은행의 인수를 통한 통화신용창조에 의하여 발행되므로, 중앙은행의 신용팽창에 따른 「인플레이션」을 유발할 우려가 있다. 그러나 지방채는 국채와는 달리 재정규모가 적은 개개의 지방자치단체가 발행하는 것이고 또 부족재

원을 보전하는 것을 직접적인 목적으로 하는 것이므로 이미 축적되어 있는 자금에 의해 인수되고 또 시장공모채등의 일부의 예외를 제외하고는 대부분의 경우 증서차입의 형태를 취해서 발행되므로 「인플레이션」의 문제가 직접적으로 제기되지는 않는다. 이러한 점에서 지방채는 社債나 회사의 장기차입금에 가까운 성격을 가지고 있다.

둘째는 지방채가 국내적인 자금배분에 기여한다는 점에서 발행주체가 국내적으로는 단일한 국채와는 다른 기능을 가지고 있다. 즉 국채는 특히 內國債일 때에는 재원의 재배분기능을 수행하지 못하는데 비하여 지방채는 국내의 지역간에 자금의 유통기능을 수행할 수 있다. 지역경제력이 미약하여 그 지역내에서는 지방채발행으로 재원을 조달하기 곤란한 지방자치단체라도 지역경제력이 강한 지역에서 기체에 의하여 자금을 조달할 수 있다. 즉 지방채는 국내의 지역간에 자금의 유통의 기능을 수행할 수 있다. 자기의 지역내에서는 양적으로나 혹은 금리, 기타 발행조건에서 보아 起債에 의해서 필요재원을 조달하는 것이 곤란한 지방자치단체라 할지라도 자금이 집중하고 있는 부유한 지역 내지는 정부의 재정자금과 같은 전국적인 자금

집중기관로부터 기체에 의해서 자금을 도입할 수가 있다. 따라서 지방채는 자금의 지방환원기능, 국내적인 자금재배분 내지 재원조정기능을 수행하는 것이다.

셋째는 정부는 경제정책적 관점에서 국채의 발행여부, 발행액의 규모등을 신중성있게 결정하는 데 비하여 지방자치단체는 지방채의 발행을 스스로 결정하지 못하는 경우가 많다. 특히 그 지방채의 자금이 정부의 재정자금일 때에는 지방자치단체는 그 발행여부를 자주적으로 결정하지 못한다. 이러한 의미에서 경제정책상에서 경제운영의 조정을 위한 수단으로서 국채와 같은 유효성을 가지고 있지 않다.

다음은, 地方債와 社債를 비교하여 보면 다음과 같은 특색을 지적할 수 있다.

지방채가 원칙적으로 조세에 의해 상환되는데 대해서 민간회사에 있어서의 社債는 사업수입에 의해서 상환된다. 지방채를 담보로 하는 것은 지방공기업에 위하여 기채하는 지방채와 같이 공기업에 의한 요금등의 사업수입에 의해서 상환되는 것도 있지만 결국은 지방자치단체의 과세권이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 신용력이 일반적으로 당해 회사의 자산 및 수익력을 담보로 하고 있는 社債보다도 지방채는 훨씬 강하다고

할 수 있다.

Ⅲ. 지방채의 종류

지방채는 지역경제나 해외의 금융시장으로부터 조달되거나 아니면 중앙정부가 인수하는 등 다양한 원천을 가지고 있는데 대상별로 이율·상환방법 등이 다르다.

즉, 지방채자금의 소화에 따라 국내채와 국외채로 나눌 수 있다. 국내자금은 차입금과 공채로 나눌 수 있고 국외자금은 차관등을 의미한다.

발행방법에 따라 증서차입채(차입금)와 증권발행채(공채)로 구분된다. 차입금은 증서차입으로서 차입단체가 대부자와 대차계약을 맺고 차입증서를 제출하여 기채하는 방식이다. 공채의 소화방법이 강제적이냐 임의적이냐에 따라 강제공채와 임의공채로 분류한다.

국내차입금은 정부 자금채, 지방공공자금채, 민간자금채로 구분된다.

국외차입금은 공공차관과 상업차관으로 구분된다.

국내공채는 모집공채, 매출공채, 교부공채가 있다.

발행주체에 따라 특별시채, 광역시채, 도채, 시채, 군채, 자치구채, 지방자치단

체조합채등으로 분류한다.

회계구분에 따라 일반회계채(일반채), 기타특별회계채, 공기업채등으로 분류한다.

상환기간에 따라 장기채와 단기채로 분류한다.

이자부담, 환차손등을 줄이기 위한 방편으로 과거에 발행한 지방채를 상환하기 위하여 발행하는 지방채를 借換債, 舊債상환 이외의 용도에 사용하기 위해 신규로 발행하는 지방채를 신규채라고 한다.

상환방법에 따라 일괄상환채, 균등상환채, 불균등상환채로 구분된다. 그리고 상환재원에 따라 국고상환채, 지방비상환채, 사업수입상환채, 실수요자부담채로 구분된다.

1) 일반채와 공기업채

지방채로 대상사업에 따라 일반(회계)채와 공기업채로 구분된다.

일반회계채는 도로·하천, 재해복구 등 일반적인 공공사업의 재원으로 사용하기 위한 것으로 그에 대한 원리금은 지방세, 지방교부세등의 일반재원으로 상환하는 것을 말하며, 당해 지방자치단체의 과세권을 담보로 하고 있으며, 일

반적으로 지방자치단체의 기채등에서 공기업을 제외한 모든 일반회계채와 기타 특별회계채를 일반채로 분류한다.

공기업채는 상·하수도사업, 지하철사업, 자동차운송사업, 가스사업, 주택사업, 의료사업등 지방공기업법 제2조에 규정되어 있는 지방공기업을 위한 재원으로 이용되고 그 원리금 상환은 원칙적으로 지방공기업의 수입으로 이루어진다. 따라서 공기업채는 기본적으로는 당해 지방공기업의 수익을 담보로 하나 궁극적으로는 당해 공기업을 경영하는 지방자치단체의 과세권을 담보로 한다고 볼 수 있다.

2) 내국채와 외국채

지방채는 발행지에 따라 내국채, 외국채로 구분된다. 지방자치단체가 국내에서 차입하는 경우를 내국채, 외국에서 차입하는 경우를 외국채라 한다. 외국채는 금액이 「달러」화라든지 「엔」화와 같은 외국화폐로 표시된다.

3) 정부자금채와 민간자본채

지방채는 인수선의 자금에 따라 정부자금채와 민간자금채로 구분된다. 정부

자금채는 중앙정부의 재정투융자특별회계와 기타 각종기금등 중앙정부자금에 의해 인수되는 지방채인데 비하여 민간자금채는 인수선이 국내외의 증권시장, 은행등 주로 민간금융기관으로부터 차입하는 지방채이다.

4) 증권발행채와 증서차입채

지방채는 발행형식에 따라 증권발행채와 증서차입채로 구분된다. 증권발행채는 증권발행의 방법을 통해 지방채증권을 발행하는 것으로 증권화된 지방채는 일부의 기명증권을 제외하고는 무기명으로 유통된다. 발행방법에 따라 모집공채, 매출공채, 교부공채등 세 가지가 있다.

모집공채는 신규로 발행되는 지방채증권에 대해 청약서에 의해서 응모자를 모집하고 모집이 완료된 때 현금의 납입을 받고 그 뒤에 증권을 발행하는 방법을 말한다.

매출공채는 지방채증권에 대해 상환기일, 이자율등 소요사항을 공고한 후 매수의 청약자에게 현금과의 일환으로 증권을 발행하는 방법인데 주로 지하철, 상·하수도, 도로등의 사업을 위해 특정의 인·허가, 등기, 등록시에 첨가소화

하는 방법으로 이용되고 있는 바 현재에
는 강제적인 방법으로 소화하고 있다.

교부공채는 지방자치단체가 현금을
지급하는 대신에 후년도에 지급을 약속
한 지방채증권을 채권자에게 지급하는
방법인데 이 경우 채권발행시점에는 자
금의 이동이 전혀 수반되지 않는다.

증서차입채는 지방자치단체가 차입선
에 차용증서를 제출하여 자금의 대부를
받는 방법으로 장기차입금이 실제로 여
기에 해당된다. 이 증서차입채는 지명채
권이므로 융통성이 없다. 정부자금채의
전부와 연고지방채의 일부가 보통 여기
에 해당된다. 지방재정법은 협의의 지방
채, 증서차입채를 차입금이라고 한다.

5) 일시상환채와 분할상환채 및 영구공채

지방채는 상환방법에 따라 일시상환
채, 분할상환채 및 영구공채로 구분된다.
일시상환채(term bond)는 만기일에 금
액을 일괄해서 상환하는 지방채이다. 분
할상환채(serial bond)는 차입액을 일
정단위별로 분할하여 상환하는 지방채
로서 균등상환채와 불균등상환채가 있
다. 균등상환채에는 원금과 이자의 합계
가 매년 동일한 원리금균등상환채와 원

금만이 매년 동일한 원금균등상환채가
있다.

영구공채(perpetual bond)는 일본의
지방공기업법에서 볼 수 있는 바와 같이
지방공기업의 건설에 필요한 자금을
충당하기 위하여 발행하는 지방채에 대
해서는 상환기일을 정하지 않고 그 경우
특별이자를 붙일 수 있도록 되어 있다.
이 영구공채는 상환기간이 정해져 있지
않는 경우와 상환기일이 없는 것이 있다.

6) 기타 구분

이상의 구분방법 이외에도 발행주체
에 따라 道債와 市郡債, 채무누증의
여부에 따라 신규채와 借換債, 재원의
용도에 따라 투자적 건설사업의 재원으로
하느냐, 수입부족을 보전하기 위한
것이냐에 따라 건설공채와 적자공채, 공
채에 의하여 조달된 자금의 용도가 생산
적인 것이냐 비생산적인 것이냐에 따라
생산공채와 비생산공채등으로 구분할
수 있다.

IV. 地方債 發行의 論理的 根據

지방채는 지방자치단체의 차입금인데

도 불구하고 현실적인 재정운영에 있어서는 경우에 따라서 일반재원에 못지 않는 재원으로서는 탄력적인 재정운영을 가능하게 하는 역할을 하고 있다. 특히 지방공기업분야에서 스스로 서비스의 공급비용을 사용료를 통하여 확보할 수 있는 자생적 사업의 비중이 높아짐에 따라 지방채를 통한 지방투자재원조달의 중요성은 더욱 커지고 있다. 이러한 자생적 사업은 채무에 대한 원리금상환을 사업의 수익을 통하여 스스로 이행할 수 있기 때문에 지방채를 통한 투자재원조달이 추후 원리금 상환시 재정적 압박을 주지 않는 장점을 지니고 있다. 더욱이 만일 자생적 사업에 대한 자본지출을 조세와 같은 일반세입으로만 충당하면 미래의 세대는 비용의 지불없이 그 자본재가 제공하는 서비스를 이용하게 되어 소위 『世代間 不公平』의 문제가 야기되지만 지방채로 재원을 충당하면 미래의 세대와 혜택의 배분과 더불어 비용의 공동부담을 시킬 수가 있다.

지방자치단체가 지방채를 발행하는 이론적 근거가 바로 지방채의 기능이라 할 수 있으므로 아래에서는 지방채 발행의 논리적 근거를 상술하기로 한다.

1) 재원조달기능

지방자치단체가 투자사업을 위한 투자적 지출로 단기간에 막대한 재정지출을 필요로 하는 경우나 예기치 못한 재해가 발생할 때에는 그 복구사업을 수행하는데 임시적 지출이 높아질 경우가 있다. 이러한 상황에서 차입에 의한 자금조달방법이 없다면 지방자치단체는 세율을 대폭적으로 인상하거나 다른 경비를 과감하게 삭감하지 않는 한 이러한 지출수요에 대응하지 못할 것이다. 그러나 세율의 대폭적인 인상은 조세저항과 경제활동의 위축을 초래할 우려가 있다. 이처럼 지방자치단체는 그 활동을 수행하는 데 있어서 정상적 지출뿐만 아니라 자본적 지출도 필요하게 되며, 이와 같은 자본적 지출은 일반적으로 그 재원소요가 막대할 뿐만 아니라 시간적으로 불규칙하다. 그리고 어떠한 자본적 지출을 위한 재원을 차입에 의한 자금조달의 길이 열려 있지 않다고 한다면 지방자치단체는 세율의 대폭적인 인상없이 또는 지출비용의 대폭적인 삭감없이 긴급한 지출에 대응하는 것은 불가능할 것이다. 따라서 차입에 의한 자금조달은 세율의 변동을 최소한에 그치게 함으로써 조세마찰을 피할 수 있는 것이다.

2) 효율적인 자원배분기능

지방공기업의 자본적 지출에 있어서도 지방채는 자금조달수단으로 활용된다. 지방공기업의 경우에는 국가전체의 효율적인 자원배분이라고 하는 입장에서 당해 사업에 충당하는 재원으로 조세 수입보다도 차입금을 활용하는 것이 더 합리적이라고 할 수 있다. 이는 마치 민간기업이 그 수익을 상환재원으로 해서 주식이나 社債에 의해서 자금을 조달하는 경우와 같이 지방공기업의 경우에 있어도 필요한 자금을 차입금으로 조달하는 것이 합리적이라고 할 수 있다.

이와 같이 지방채는 직접적으로는 지방자치단체의 재정수입을 보완하기 위한 차입금이지만 단순히 재정보전적인 기능만을 가지고 있는 것이 아니고 국가전체의 효율적인 자원의 배분이라는 기능도 동시에 가지고 있는 것이다.

3) 부담의 공평화기능

투자사업을 장기저리의 지방채로서 재원조달하는 장점은 무엇보다도 현재와 후세대대에게 무거운 세부담을 지우는 것을 피할 수 있으며, 또한 현재의 재

원으로 개발해 놓은 지하철, 도로, 상·하수도, 치수, 하수종말처리장과 같은 내구적 공공재는 현세대만이 아니라 후세대에게까지 그 혜택이 배분되므로 비용을 공동부담으로 시킬 수가 있다는 점이다.

이러한 공익사업에의 지출을 조세로 충당하면 비용부담년도에 거주하는 주민에게 그 비용전액을 부담시키는 결과가 되어 편익의 혜택과 비용부담간의 형평성을 결하게 된다. 즉 비용을 부담하는 것은 특정년도의 납세자인에 대해서 그 지출로부터 받게 되는 이익은 그 년도의 납세자에게만 미치는 것이 아니고 그 내구적 공공재의 내구년수에 해당하는 장래에게까지 장기에 미치므로 장래의 주민(납세자)은 비용을 부담하지 않고도 그 이익을 받게 되는 것이다. 이러한 세대간의 부담의 불공평성은 지방채에 의하여 자금조달을 함으로써 해소될 수 있다. 즉 자본적 지출은 장기간에 걸쳐 납세자가 부담하게 되므로 비용부담과 이익간의 대응 내지 부담의 공평을 기할 수 있게 된다. 이와 같이 그 원리금의 상환을 미래의 세대에 공평하게 분담시키는 기능이야말로 지방채의 발행을 정당화시키는 근거로 되고 있다.

V. 地方債의 是非論과 健全性

1. 地方債의 是非論

앞서 지방채 발행의 논리적 근거에서 살펴본 바와 같이 지방채는 직접적으로 지방자치단체의 재정수입을 보완하기 위한 차입금이지만 단순히 재원보전적인 기능만을 가지고 있는 것이 아니라 국가전체의 효율적인 자원의 배분이라고 하는 기능도 동시에 가지고 있다. 또한 주민간, 세대간의 비용부담을 공평하게 한다는 기능도 갖고 있다. 지방자치단체의 행정서비스 가운데는 그 효과라면 장래에까지 오랫동안 계속되는 것이 있으므로 이러한 효과로부터 이익이나 편익을 받는 사람은 거기에 소요되는 비용의 일부를 부담하는 것이 바람직하며, 그 지방자치단체에 새로이 이주해온 주민이나 장래에 새로 출생할 세대도 비용분담의 의무를 져야 할 것이다. 지방채는 바로 이러한 원리금 상환의 공평한 분담을 가능케 하는 수단인 것이다. 또한 지방채는 주민의 저축을 장려하며 기채사업의 실시에 따라 경기를 부양시키고 고정자산의 형성으로 국부를 증가시키는 긍정적 측면을 갖고 있다.

한편, 부정적 측면에서 보면 지방채의 발행이 남발되면 지방자치단체의 낭비를 조장할 가능성이 있고 주민의 부담을 가중시킨다는 폐단을 지적할 수 있다. 특히 우리나라와 같이 고금리체제하에서는 이자부담이 커 발행초기에만 단기적으로 재원동원효과를 얻을 뿐이므로 재정수요가 과잉상태에 있는 현실에서는 일단 지방채를 발행하게 되어 누적되어 갈 가능성이 매우 크다는 점이다. 또한 지방채발행을 통하여 투자하려는 사업이 민간기업의 자금부족으로 투자를 못하고 있는 사업보다 투자효율성이 낮다면 자원배분의 효율성만 저해하게 된다는 점이다.

따라서 지방채의 발행은 국가의 엄격한 통제하에 두고 있다. 우리나라는 매년도마다 국가의 재정투융자계획과 병행하여 지방채계획이 책정되며 사업별로 지방채발행의 계획액과 자금계획이 명백하게 책정되어 있는 것이다.

지방자치단체가 지방채를 발행하고자 할 때에는 행정자치부장관의 승인을 받아야 한다. 지방채는 지방자치단체의 차입금이므로 이론적으로는 지방자치단체의 책임하에서 결정하게 하는 것이 자치재정권의 원칙에 합치한다고 볼 수 있지만 자금수요의 종합적인 조정, 공평한

자금배분, 재정혼란의 방지라는 이유로 승인을 받게 하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 지방채의 발행은 긍정적인 측면만 있는 것이 아니고 부정적인 측면도 있는 이른바 「양면의 날을 가진 칼」(two swords theory)과 같으므로 지방채가 단순히 경상적이고 소비적인 부문에 충당하기 위한 수입의 방편으로 사용되지 않고 생산성과 투자성이 높은 공익적 사업에 유용하게 활용되는 것이라면 그 가치는 크게 인정될 것이다. 그러므로 지방채의 발행은 세대 간 부담의 공평을 실행하기 위해서 공공투자의 재원에 충당하는 경우로 한정시킴이 바람직하다 하겠다.

2. 地方債의 健全性

지방채는 지방자치단체의 차입금인데도 불구하고 현실적인 재정운영에 있어서는 경우에 따라서 일반재원에 못지 않는 재원으로서 탄력적인 재정운영을 가능하게 하는 역할을 하고 있다. 특히 지방공기업분야에서 스스로 서비스의 공급비용을 사용료를 통하여 확보할 수 있는 자생적 사업의 비중이 높아짐에 따라 지방채를 통한 지방투자재원조달의 중요성은 더욱 커지고 있다.

이러한 자생적 사업은 채무에 대한 원리금 상환을 사업의 수입을 통하여 스스로 이행할 수 있기 때문에 지방채를 통한 투자재원조달이 추후 원리금상환시 재정적 압박을 주지 않는 장점을 지니고 있다. 더욱이 만일 자생적 사업에 대한 자본지출을 조세와 같은 일반세입으로만 충당하면 미래의 세대는 비용의 지불 없이 「무임승차」가 되어 그 자본재가 제공하는 서비스를 이용하게 되어 소위 「세대간 불공평」의 문제가 야기되지만 지방채로 재원을 충당하면 미래의 세대와 혜택의 배분과 더불어 비용의 공동부담을 시킬 수가 있다.

그러나 고전경제학자들은 지방채든 국채든 공채발행을 죄악시하였고 균형예산을 강조하였다. 1929년의 대공황을 계기로 불황극복을 위한 정부투자확대를 위해서는 공채발행이나 적자예산이 불가피하게 되었다. 또한 개발도상국에 있어서는 막대한 재정투자수요를 충당하기 위해서 조세수입에만 의존하기에는 한계가 있기 때문에 부득이 공채를 발행하지 않을 수 없게 되었다.

이처럼 전통적인 균형예산의 관념을 떠나서 불경기의 극복 또는 공공사업의 확충을 위해서 공채를 통해 적자예산을 편성하고, 경기가 회복된 후 또는 투자

사업을 통해 수익이 발생된 후 흑자예산으로 상환케 하는 즉, 균형예산의 수정과 궤를 같이 하는 제도가 자본예산제도인 것이다.

지방채발행의 근본적 취지는 불경기를 극복하거나 또는 공공시설의 확충을 위하여 일단 적자예산을 편성하여 경기순환기 전체에 걸쳐 균형을 기하고자 하는 목적 외에도 공공시설의 경비를 수익자가 공동으로 공평하게 부담하도록 하는 취지도 있는 것이다. 즉 공공시설을 확충하는 데 있어서 그 경비를 전적으로 정상적인 조세수입에만 의존한다는 것은 미래의 세대들도 이용할 시설의 경비를 현 세대만이 전적으로 부담한다는 결과가 되므로 미래 세대의 수익자에게도 공평하게 부담시키기 위하여 적자예산과 공채발행을 통해 예산편성을 하자는 것이다.

지방채를 기반으로 한 자본예산의 개념적 기초는 국가의 순자산에 대한 정부거래의 영향에 비추어서 측정되는 「건전재정」에 있다고 볼 수 있다. 즉 예산편성에 있어 비록 지방채발행으로 부채가 있다 하더라도 그 부채인 차입금이 자산의 획득을 위한 투자 또는 융자의 목적으로 지출된다면 긴 안목으로 보아 그것은 결과적으로 자산의 증가를 의미

하게 되므로 국가의 순자산에는 아무런 변동이 없으며, 현재의 부채는 결국 적자가 아니고 다만 현재의 경상계정에만 임시적으로 수익면에서 불균형의 원인이 되고 있음에 지나지 않는다고 보는 것이다.

불경기의 극복 또는 공공사업의 확충을 위하여 지방자치단체가 공채의 발행으로 부채를 진다하여도 부채인 차입금이 자산의 획득을 위한 투·융자로서 지출된다면 결과적으로 자산의 증가를 의미하게 되어 지방정부의 순자산에는 아무런 변동이 일어나지 않는다고 보는 것이다.

이처럼 지방채는 직접적으로 지방자치단체의 재정수입을 보완하기 위한 차입금이지만 단순히 재원조달적인 기능만을 가지고 있는 것이 아니라 국가전체의 효율적인 자원의 배분이라고 하는 기능도 동시에 가지고 있으며, 또한 주민간, 세대간의 비용부담을 공평하게 한다는 기능도 있다.

따라서 미국을 비롯한 많은 선진국에서는 지방자치단체들이 도시기반시설의 확충뿐만 아니라 도시편익시설의 확대 등 새로운 자본투자수요가 급격히 증가하면서 막대한 비용이 필요한데 그것들은 지방자치단체의 일반재원으로서는 도

저히 감당할 수 없게 되자 이러한 투자비의 재원조달방법으로 지방채를 발행하였으며, 이 지방채는 주 헌법상 주민투표로 승인을 받아야 하는데 이러한 승인을 받기 위해서는 민간기업처럼 전문적인 투자사업계획을 작성해야 했다. 이것이 이른바 자본예산의 기본이 되는 자본투자계획(capital improvement program)인 것이다.

이제 우리나라도 지방채를 기반으로 한 자본예산제도로 발전시켜 지방재정의 건전성확보가 그 어느때보다도 절실한 시점에 와 있다고 하겠다.

참고문헌

권형신외, 『한국의 지방재정』, (서울; 도서출판해남, 1998)
 이규환, 『한국지방행정론』, (서울; 법문사, 1999)
 ———, “지방채의 본질”, 『지방재정』 12권 6호, (한국지방재정공제회, 1993)
 ———, “외국의 지방채와 자본예산제도”, 『지방재정』 17권4호, (한국지방재정공제회, 1998)
 이상희, 『지방재정론』, (서울: 계명사, 1985)

Bahl Roy, *Urban Government Finance*, (California: Sage Publication, Inc. 1981)
 Burkhead, Jesse, *Government Budgeting*, (New York: Wiley, 1956)
 Clark, John J. and Thomas J. Hindelang, *Capital Budgeting; Planning and Contro of Capital Expenditures*, (Englewood Cliffs, N. F.: Prentice Hall, Inc. 1979)
 Due, John F. and Ann F. Friedlaender, *Government Finance*, (Homewood, Ill.: Richard D. Irwin Inc., 1981)
 Mikesell, John L., *Fiscal Administration*, (Homewood, Ill.: The Dorsey Press, 1982)
 Rosenbloom, R.H., “A Review of the Municipal Bond Market”, *The Economic Review*, (March/April, 1976) ☺