

# 지방채제도의 운영실태와 개선방안

조기현 / 한국지방행정연구원

## I. 서론

주지하듯이 최근 지방재정을 둘러싼 대내외적 환경은 급격하게 변모하고 있다. 그동안 성장일변도의 획일적인 시스템에 익숙해져 있던 우리 사회는 시장원리에 입각한 질적 발전의 시스템으로 전환할 것을 요구받고 있으며, 이러한 역사적 조류는 지방자치제도의 의미와 역할을 새롭게 인식하도록 강요한다. 지역주민들은 경제적 효율성을 바탕으로 한 단계 향상된 공공서비스를 바라고 있으며 적극적인 지역정책을 통하여 경제적 활력이 지속적이면서 강력하게 이루어지기를 소망하고 있다. 환경, 상하수도 등 이른바 “삶의 질”에 직접적인 영향을 주는 부문에 대한 주민들의 욕구도 급증하고 있다.

이러한 지방재정의 환경변화는 “어떻게 하면 지역주민의 복지수준을 향상시킬 수 있는가?”, “그리고 이를 위하여 무엇을 창출할 것이며 여기에 필요한 재원은 어떤 방법으로 조달할 것인가?”라는 문제에 대답할 것을 요구한다. 지역주민과 단체장간에 이루어지는 지방정치시장에서 지역주민의 욕구는 다양한 형태로 전개될 것이며, 단체장은 생존전략 차원에서 동원가능한 정책방안을 강

구할 것임은 쉽게 예측할 수 있다.

문제는 중앙과 지방간 재정관계하에서 이와 같은 환경변화를 수용할 수 있는 재원보장이 사실상 어렵다는 데 있다. 물론 그동안 각계 전문가들이 지방재정의 취약성을 극복하기 위한 대안으로 국세의 지방세로의 이양, 세외수입의 확충, 지방재정조정제도의 개편 등을 거론한 바 있으나 이러한 대안들은 조세·재정제도에 대한 근본적인 개혁을 수반해야 하므로 단기간에 실현하기는 어려운 게 사실이다. 때문에 재원보장수단으로서 비교적 용이하게 조달할 수 있는 지방채의 역할이 강조되는 것은 당연한 순리이다.

모든 외부자금이 그러하듯이 지방채 역시 발행주체의 생산영역과 소비영역을 확장한다. 특히 지역자본을 축적할 목적으로 조달하는 외부자금은 잠재적 생산능력을 강화시킴으로써 미래의 복지수준에 정의 효과(positive effect)를 미친다. 지방채는 이와 같이 자치단체가 현재소비와 생산능력, 즉 미래소비의 증대를 목적으로 외부로부터 조달한 부채이다. 때문에 지방채는 효과적으로 활용하기만 한다면 지역개발의 촉매제로 기능할 수 있다.

따라서 지방채의 문제는 정책효과의

여부가 아니라 합리적 관리·운용시스템에 있다고 보아야 한다. 다시 말하면 지방채의 경제적 효과에 대해서는 이론의 여지가 없으므로 재정적자를 통제가능한 수준으로 유지하면서 재정정책의 목적을 어떻게 효과적으로 구현하는가가 문제의 요체이다. 동시에 상품으로서 지방채가 금융시장에서 원활하게 소화·유통되게 함으로써 자치단체와 민간주체간의 대차관계가 경제논리에 부합하도록 여건을 조성하는데 있다.

이러한 관점에서 보면 우리의 지방채 제도는 발행 - 인수 - 유통 전단계에 걸쳐 제도적 보완이 필요하다. 현행 지방채제도와 관련한 이슈는 크게 지방채의 공급측면과 수요측면에서 접근할 수 있는데, 전자는 기채승인제도로부터 파생하는 문제이며 후자는 금융수단으로서 지방채의 상품성에 대한 문제이다. 그런데 양자는 별개의 사안이 아니라 상호의존적으로 작용하는 긴밀한 관계이며 문제의 본질은 기채승인제도에 있다. 그동안 건전재정원칙에 입각하여 기채승인제도를 운용한 게 사실이며 이것이 다시 수요기반을 취약하게 하는 결과를 초래하였다. 한마디로 자치단체의 부족재원을 중개하는 지방채시장이 형성되어 있지 않다고 볼 수 있다.

이러한 문제의식을 갖고 본고에서는 기채승인권을 정점으로 발행제도와 지방채시장의 실태를 살펴보고 나름대로의 개선책을 제시하기로 한다.

## II. 지방채 발행제도의 현황

### 1. 기채승인제도

지방채정책의 기본방향은 건전재정원칙(지방재정법 제 2조)에 입각한 비모채주의(非募債主義)에 있다. 다시 말하면 원칙적으로 자치단체의 세출은 지방채 이외의 세입으로 충당해야 하지만 예외적으로 특정 조건에 한하여 부채발행을 용인한다. 예외적으로 인정하는 특정 조건은 지방자치법(제 115조)에 명시하고 있는바, “자치단체의 항구적 이익이 되거나 또는 비상재해복구 등의 필요가 있는 때”이며 “행정자치부장관의 승인을 받은 범위안에서 지방의회의 의결을 얻어” 지방채를 발행할 수 있다. 여기서 행정자치부장관의 승인을 받은 범위란 발행가능한 사업(적체사업)과 자치단체(적체단체)를 지칭하는데, 일차적으로 적체단체의 충족 여부를 검토한 후 사업의 적체성을 기준으로 최종승인을 결정

한다.

먼저 지방채발행이 가능한 적체단체의 기준은 세부적인 법적 근거하에서 운용하기보다는 중앙정부의 내부지침에 근거하고 있다. 공식적으로는 5가지 기준을 적용하고 있으나 다음의 3가지 기준이 실질적인 효력을 발휘한다. 구체적으로 ① 채무상환비율이 20% 이하인 단체, ② 기준 전년도 실적수지비율이 -10% 이하인 단체, ③ 기준년도의 지방세 징수전망이 기준 전년도에 비하여 90% 이상인 단체 혹은 기준전년도의 지방세 징수실적이 기준 전전년도에 비하여 90% 이상인 단체에 해당해야 비로소 지방채발행이 가능하다.

실질수지비율의 산정은 결산상 실질수지지표를 이용하여 다음식으로 구한다.

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

여기서 일반재원과 형식수지, 익년도 이월금은 다음을 의미함

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

## ○ 과거기준

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

## ○ 미래기준

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

채무상환비율은 적체단체를 판정하는데 가장 강력한 영향력을 미치는 지표로 기존에는 과거기준을 적용하였으나 '99년부터는 미래의 상환능력을 보완할 목적으로 미래기준도 병행하고 있다.

이때 채무상환액에는 통합재정수지 차원에서 예산회계 구분없이 실질적으로 일반회계가 부담하는 상환액을 포함시킨다. 즉, 일반회계와 기타특별회계에서 발행한 지방채의 상환액은 물론 공기업채의 경우 해당 공기업의 재원부족으로 일반회계에서 지원받은 전출금, 그리고 채무부담행위에 대한 상환액도 포함시킨다.

채무상환비율은 획일적으로 적용하지 않으며 자치단체의 상환능력을 종합적으로 판단하여 세부적으로 대응하고 있다. 일반회계 과거기준 채무상환비율이 20% 초과 단체는 지방채 추가승인을 불허하며, 기타 특별회계를 포함한 채무상환비율이 20% 초과시는 신규사업을 제한한다. 또한 기타특별회계를 포함하여 미래기준 채무상환비율이 20% 초과시는 계속 사업을 억제한다.

이밖에 올해부터는 당해연도 예산규모(일반회계+특별회계)에 대한 총부채액 비율과 전년도 부채액에 비하여 당해연도 부채액 증가율을 적용하고 있다.

$$\text{순지방비로 상환한 채무액} = \text{일반회계채 상환액} + \text{기타특별회계채 상환액} + \text{공기업채 상환액에 대한 일반회계 전출금} + \text{채무부담행위 상환액}$$

$$\text{총부채 비율} = \frac{\text{총부채액}}{\text{당해연도 예산(일반회계+기타특별회계)}}$$

$$\text{지방채 증가율} = \frac{\text{당해연도 부채액}}{\text{전년도 부채액}}$$

다음으로 일반회계채에서 발행가능한 적채사업은 지방재정법 시행령(제 6조)의 규정에 따라 ① 공용 및 공공용시설의 설치, ② 당해 사업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업, ③ 천재지변, ④ 재해예방 및 복구사업, ⑤ 기발행한 지방채의 차환, ⑥ 기타 주민의 복지증진을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업을 말한다

## 2. 기채승인 심사시스템

지방채 발행은 크게 발행하려는 전년도에 신청하는 정기분과 천재지변등 돌발적인 사대로 당해연도에 신청하는 수시분으로 구분된다. 정기분과 추가분은 모두 행자부장관의 승인을 얻은 범위내에서 지방의회의 의결을 거쳐 발행하며 앞에서 정리한 승인기준이 동일하게 적용된다. 지방채 발행을 원하는 자치단체는 「지방채발행계획」을 작성하여 제출하여야 하는데, 발행계획은 행자부가 시달한 「지방채발행계획수립지침」이 요구하는 적채조건들을 참고하여 작성한다. 이때 정부공공자금을 차입선으로 활용하고자 할 경우에는 차입여부 가능성을 관련부처와 협의한 후 그 결과를 행자부에 통고해야 한다.

행자부는 개별 자치단체가 제출한 지방채발행계획을 취합하여 심사하는데, 심사는 업무담당부서의 실무심사와 심사위원회의 심사로 이원화하여 운영하고 있다. 실무심사는 소관부서에서 주관하며 심사위원회심사는 외부전문가와 담당실무관계관이 공동으로 심사하는 체제로 운용한다. 예를들어 실무심사의 경우 재정경제과(일반회계채 및 기타특별회계채)와 공기업과(공기업특별회계채) 실무진이 적채단체 및 적채사업에 대한 승인요건을 중심으로 사업타당성, 기채단체의 재정상태, 기채조건의 적정성 등 정성적 요소까지 종합적으로 판단하여 실무의견서를 작성한다. 외부전문가와 지방재정경제국의 국·과장으로 구성된 심사위원회 심사는 실무의견서를 참고하여 승인 여부를 최종 결정함으로써 객관성과 투명성을 확보하고 있다.

이렇게 본다면 현행의 기채승인제도는 적채사업과 적채단체의 요건을 기본적으로 충족시키면서 동시에 관련계획과의 연계성, 차입선의 안정성, 적정수준의 자금조달비용, 사업의 타당성 등 다면적인 심사를 통과해야 한다는 결론에 이른다.

### 3. 기채승인제도의 운용현황

2000년도분 지방채의 경우 전체의 47%인 117개 단체가 신청하였는데, 광역자치단체는 모두 신청하였으나 자치구는 상대적으로 낮은 신청율을 보였다.

**<표 II -1> 2000년도 지방채발행 신청단체**

합계	시도	시	군	자치구
117	16	51	42	10

자료 : 행정자치부

사업별 신청내역을 살펴보면 주로 도로, 지하철, 상하수도 등이 80% 수준에

달하고 있는바, 지역SOC사업과 환경관련부문에 대한 지방재정의 수요압력이 집중되어 있음을 반영한다. 금액기준으로는 지역개발·지하철사업이 43%로 가장 높은 비중을 차지하였으나 신청건수로는 상하수도시설의 빈도가 가장 높았다. 이는 기초단위에서는 상하수도사업을 통한 “양질의 물공급”이, 광역단위에서는 “교통관리”가 지역현안사업임을 말해준다.

다음 <표 II -3>은 1995년 이후 신청액에 대한 승인액의 비율인데 승인율이 80% 내외로 비교적 높은 수준임을 알 수 있다. 높은 승인율을 보이는 것은

**<표 II -2> 2000년도 신청분 사업별 내역**

(단위 : 억원)

	도로사업	상하수도	택지·공영개발	지역개발·지하철	청사·시설물	기타
신청액	4,980 (14.2%)	7,306 (20.9%)	3,034 (8.7%)	15,064 (43.0%)	2,466 (7.0%)	2,155 (6.2%)
신청건수	49 (15.1%)	159 (49.1%)	26 (8.0%)	21 (6.5%)	45 (13.9%)	24 (7.4%)

자료 : 행정자치부

**<표 II -3> 지방채 발행신청과 승인을 추이**

(단위 : 억원)

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

주 : 정기본 기준임

자료 : 행정자치부

매출공채방식의 사업, 전년도 심사에서 적합판정을 받은 계속사업, 국가시책 또는 정부공공자금 융자사업은 특별한 하자가 없는 한 자동적으로 승인을 받기 때문이다. 실제로 이들 사업이 차지하는 비중을 보면 신청액기준으로 전체의 81%에 달한다.

기채승인이 이루어지지 않은 사유를 살펴보면 채무상태나 사업타당성 미흡이 18건(1,013억원)이며 재특자금이나 정부관리기금인 경우 관련부처로부터의 승인을 받지 못했거나 불확실한 사례가 21건(1,217억원), 불요불급한 지방청사 신축사업이 13건(474억원)이다. 대부분 채무가 과다하여 상환능력이 회의적이거나 사업타당성 및 조달비용이 양호하지 못한 사업, 관련부처의 협의 미비 등이 주종을 이룬다.

### Ⅲ. 지방채시장의 특성

지방채시장은 크게 발행시장과 인수 및 유통시장으로 구성되어 있다. 발행시

장은 중앙정부가 기채승인제도를 통하여 엄격하게 관리하고 있다. 때문에 지방채 발행시장은 위축된 상태이며 여기에 인수자금, 차입조건 등 인수 및 유통시장에 직접적인 영향을 주는 변수들을 다양하게 감안하므로 개별 시장은 긴밀하게 연관되어 있다고 볼 수 있다.

먼저 지방채 발행잔고는 1999년말 현재 18조 190억원을 시현하고 있다. 이 가운데 94.4%인 17조 54억원은 국내시장에서 조달하였으며 나머지 5.6%인 1조 136억원은 해외자본이다. 지방채 발행잔고는 1990년대 이후 지속적인 증가세를 보였으나 최근에는 증가세가 둔화되고 있다.

그러나 지방채 발행액은 매년 증가하고 있는데, 특히 세입이나 자체수입(지방세수입 + 세외수입)에서 차지하는 비중 역시 증가추세를 보인다는 것은 지방채에 대한 지방재정의 의존도가 심화되고 있음을 의미한다. 통상 당초예산에는 지방채가 적게 잡히는 경향이 있으므로 1999년 최종예산을 기준으로 보면 총세

<표 III -1> 지방채 발행잔액 추이

(단위 : 억원)

1995	1996	1997	1998	1999
146,953	164,259	190,711	162,229	180,190

자료 : 행정자치부

**<표 III-2> 연도별 지방채 발행규모**

(단위 : 억원)

	1996	1997	1998	1999	2000
총세입(A)	532,062	604,035	575,401	609,220	555,088
지방채(B)	165,751	181,497	167,529	178,613	185,209
지방채(C)	40,271	48,470	51,934	53,264	26,900
C / B	24.3%	26.7%	31.0%	29.8%	14.5%
C / A	7.6%	8.0%	9.0%	8.7%	4.8%

주 : 순계기준이며 1999년까지는 최종예산, 2000년은 당초예산임

자료 : 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도

입에서 지방채의 비중은 10%에 근접하며 자체수입의 15% 내외에 달한다.

한편, 계층별로는 시도 본청이 전체의 56.8%인 10조 2,341억원을 발행하여 지

방채시장에서 최대 자금수요자이며 지역별로는 서울, 부산, 대구, 경기도 48.4%를 점유하는 과점체제이다. 다른 지역과 달리 경기도는 본청 보다는 기초

**<표 III-3> 지역별 지방채 현황**

(단위 : 억원)

	합계	본청	시	군	자치구
합 계	180,190	102,341	56,926	18,939	1,984
서울	15,002	14,709	-	-	293
부산	23,085	22,664	-	75	346
대구	19,104	18,397	-	109	598
인천	6,240	5,885	-	47	308
광주	8,657	8,429	-	-	228
대전	7,523	7,340	-	-	183
울산	4,030	4,002	-	-	28
경기	30,029	6,073	20,397	3,559	-
강원	8,171	2,179	4,601	1,391	-
충북	4,959	914	2,650	1,395	-
충남	8,137	3,673	2,489	1,975	-
전북	8,468	1,447	5,507	1,514	-
전남	7,333	733	3,037	3,563	-
경북	12,387	2,639	7,731	2,017	-
경남	11,191	647	8,620	1,924	-
제주	5,874	2,610	1,894	1,370	-

자료 : 행정자치부

**<표 III -4> 지방채의 발행조건**

(단위 : 억원)

상환기간	1~4년	5~9년	10~15년	16년 이상
발행잔액	14,675	41,395	107,865	16,255
발행이자율	무이자	6% 미만	6~10%	10% 이상
발행잔액	152	45,716	130,292	4,030

단체의 발행비중이 압도적으로 높은 특이한 현상을 관찰할 수 있다.

지방채의 발행조건을 살펴보면 차입이자율은 차입선이나 사업의 성격 등에 따라 다양하게 나타난다. 현재 지방채의 발행이자율은 6~10%가 대부분으로 전체의 72.3%를 차지하며 이자율의 대표 지표인 3년물 회사채 유통수익율보다 낮은 지방채가 무려 전체의 98%에 이른다. 상환기간은 10~15년의 중장기채가

59.8%로 대부분을 점유한다. 중장기채의 비중은 1995년의 29.3%에서 꾸준히 증가하고 있어 차입조건이 개선되고 있는 것으로 판단된다. 결국 지방채의 대표적인 차입조건은 6~10% 발행이자율에 만기가 10~15년인 중장기채로 볼 수 있다.

지방채는 증서차입채가 압도적인 비중을 차지하고 있는바, 1997년 이전에는 대략 60% 수준을 점유하였으나 1998년

**<표 III -5> 발행형태별 지방채 비중**

(단위 : %)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
증서차입채	61.1	61.7	62.8	60.3	86.3	85.0
- 정부자금	22.5	24.1	25.5	27.6	44.8	50.6
- 공공자금	24.2	23.7	24.5	24.0	30.1	27.8
- 차관	7.6	7.5	7.4	4.6	6.4	0.4
- 민간자금	7.1	6.4	5.4	4.1	5.1	0.3
증권발행채	38.7	38.9	38.3	37.2	13.7	15.0
- 모집공채	29.4	6.2	5.2	9.1	6.8	8.5
- 매출공채	7.8	30.2	29.8	28.8	5.2	4.7
- 교부공채	2.0	2.0	2.2	1.7	0.6	0.3
- 해외증권	-	-	-	-	1.1	1.5

자료 : 행정자치부

이후부터는 80%를 상회하는 수준으로 급증하였다. 1999년말 기준 증권발행채의 비중은 15%에 불과하다. 증권발행채는 등록 및 인허가시 강제로 첨가소화하는 매출공채가 큰 비중을 차지하였으나 1998년 이후부터는 모집공채의 비중을 하회하고 있다. 이는 IMF체제 이후 경기부진의 여파로 매출공채의 소화가 어려워지면서 국내 자본시장을 대상으로 한 모집공채를 확대한 데 기인한다.

정리하면 우리나라의 지방채시장은 재특자금, 정부관리자금, 지역개발자금 등 공공부문과 지역주민을 대상으로 소화하는 준조세적 매출공채 등을 제외하면 대단히 취약한 상태이다. 우리가 흔히 의미하는 시장을 통하여 이루어지는 지방채의 수요기반은 민간자금, 모집공채, 해외증권을 합쳐봐야 불과 10%를 약간 상회할 뿐이다. 이러한 한계는 채권시장에서 극명하게 나타난다. 채권시장에서 차지하는 지방채의 비중은 5.8%에 머무

르며 금융채를 포함하면 2%를 다소 상회한다. 한마디로 지방채에 관한한 시장형성이 거의 이루어지지 않았다고 볼 수 있다.

#### IV. 지방체제도의 개선방안

우리의 지방체제도는 그동안 기채승인제도 폐지론을 중심으로 비판적인 견해도 제기되었으나 지방재정의 건전성을 확립하고 국가 전체의 재정자원을 효율적으로 이용하는 데 기여하고 있다는 사실 또한 부인하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 현행 지방체제도가 당면하고 있는 문제를 간과하기는 어려운데, 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방채발행제도 측면에서 적체기준의 현실성, 심사체계의 투명성과 실효성이 미흡하다. 둘째, 발행주체가 다양하고 많아서 그 결과 지방채시장의 수요기반이 대단히 취약하다. 셋째, 양질의

<표 III -6> 채권시장에서 지방채의 위상

(단위 : 억원)

	합계	외평채	국고채	양곡증권	국민주택채	통안채	산금채	회사채	지방채
발행잔액	270,590	6,199	34,232	4,870	15,863	51,489	22,969	119,622	15,346
- 비중	100%	2.3%	12.6%	1.8%	5.8%	19.0%	8.5%	44.2%	5.6%

주 : 지방채는 모집공채임

자료 : 한국은행 조사통계월보, 2000. 4

장기저리자금을 중심으로 공공자금의  
인수능력이 제한적이다.

이상의 문제들은 지방채시장이 성숙되  
지 않은 데서 비롯한다. 발행시장의 육  
성이라든가 수요기반의 구축, 양질의 장  
기저리자금의 확대 등으로는 한계가 있  
으며 기채승인제도를 정점으로 하는 현  
행 발행제도를 개선하면서 동시적·중  
합적으로 추진할 때 의미있는 효과를 거  
둘 수 있다.

문제는 기채승인제도를 개선할 때 규  
제와 자율간의 관계를 합리적으로 조정  
하기가 어렵다는 데 있다. 기채자율권의  
확대라는 명분론에 대해서는 모두가 공  
감하고 있으나 실제 기술적인 측면에서  
는 간단치 않은 난관들이 잠복해 있다.  
따라서 현 시점에서 지방채 발행제도의  
개선책은 기술적인 이슈 이외에 정책목  
적을 어디에 두어야 하는가? 라는 원칙  
적인 문제에 자문할 필요가 있다. 다시  
말하면 지방자치원리에 부응한다는 관  
점에서 기채승인권을 폐지하고 지역주  
민이 통제하는 시스템으로 대체할 것인  
지, 아니면 재정위기를 예방하고 거시경  
제적 안정을 위하여 중앙정부가 조정하  
는 것이 바람직한 정책대응인지에 대한  
합의가 우선적으로 이루어져야 한다.

## 1. 재정위기와 기채승인제도

지방채는 일반적인 의미에서의 부채  
가 그러하듯이 임계치를 초과할 경우 발  
행단체의 재정위기를 초래할 수 있다.  
그렇다면 현 단계에서 지방재정이 유동  
성위기에 직면할 징후가 보이는가? 현  
시점에서 볼 때 외양적으로는 지방재정  
이 유동성위기에 직면할 가능성은 높지  
않은 것처럼 보인다.

사실 일부 언론에서 우려하는 것과 달  
리 우리나라의 지방재정은 대단히 건전  
하며 상환불이행의 가능성은 극히 희박  
하다고 볼 수 있다. 그것은 기채승인제  
도를 엄격하게 운용한 결과이기도 하지  
만 구조적으로 차입재원의 성격을 살펴  
보면 쉽게 이해가능한 부분이다. <표  
Ⅲ-5>에서 제시한대로 지방채 차입자  
금의 대부분은 정부자금과 공공자금이  
며 이는 전체의 85% 가까이 이른다.  
이것은 다시 말해서 자치단체에 대한 최  
대의 자금공여자는 중앙정부이며, 일반  
정부 자체에서 중앙정부와 자치단체간  
내부거래로 볼 수 있다는 얘기다. 때문  
에 최악의 경우에 직면한다 해도 자치단  
체가 민간기업과 같이 파산에 이를 가능  
성은 전무하다 해도 과언이 아니다.

그럼에도 불구하고 재정위기와 기채

**<표 IV-1> 주요 지역의 채무상환비율**

(단위 : 과거기준, %)

지표 단체	일반회계	일반 + 기타특별회계(과거기준)				
	1999년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
부 산	11.21	24.19	22.87	23.92	25.97	24.18
대 구	13.18	22.38	20.36	26.22	26.46	25.48
광 주	15.75	16.09	18.40	20.37	24.48	26.56
제 주	9.40	11.28	14.44	17.75	19.98	20.99

자료 : 행정자치부('99년말 기준)

승인권을 결부시켜야 하는 이유는 비중이 낮기는 하지만 해외증권채, 모집공채, 민간자금으로부터 차입한 지방채에 대한 우려 때문이다. 이러한 지방채 자금은 주로 지하철, 도로, 공단 조성등 대도시가 추진하고 있는 지방SOC사업에 집중되어 있다. 또한 일부 자치단체에 국한된 사례이기는 하지만 적채조건을 충족시키지 못하고 있거나 가능성이 높은 현상이 발견된다. 부산, 대구는 이미 적채단체의 조건을 충족하지 못하고 있으며 광주와 제주 본청도 조만간 채무상환비율이 20%에 달할 것으로 전망된다.

물론 이 수치 자체에 의존하여 재정위기를 판별하기 어렵지만 지하철등 공사·공단을 포함하면 대도시 채무상환비율은 현 수준에서 증가할 것으로 추측된다. 실제로 지하철사업은 대도시 재정위기의 한 요인으로 작용하고 있다. 1998년말 현재 대도시의 지방채 누계액

은 6조 1,949억원이나 지하철채무를 포함한 총채무는 13조 9,373억원으로 증가된다. 총채무의 개념으로 볼 때 서울시 채무의 대부분(77.4%)은 지하철채무이며 대구와 인천이 각각 21.5%, 52.2%를 점유한다. 앞의 <표 III-3>에서 서울시의 지방채문제가 상대적으로 부각되지 않은 이유는 바로 지하철 등 공사·공단의 발행분이 포함되지 않은데 있다.

정리하면 일각에서 우려하듯이 지방재정의 위기가 보편적인 현상이라고 보기는 어렵지만 대도시를 비롯한 일부 자치단체의 채무부담이 과중한 것이 사실이며 중앙정부의 정책지원이 없다면 상환능력이 취약해질 가능성이 높다고 판단된다.

지금까지 기채승인권에 필요한 이유를 재정위기의 예방이란 관점에서 논의하였지만 다른 한편으로는 우리나라 지

<표 IV-2> 대도시 지하철채무 현황(1999년말)

(단위 : 억원)

	총채무 (A)	지방채	지하철 채무(B)	1인당 총채무 (만원)	1인당 지방채 (만원)	지방세 (C)	B / A	A / C
합 계	139,373	77,424	61,949	56.2	31.2	81,039	44.4	1.72
서울	65,192	14,709	50,483	49.2	11.1	45,171	77.4	1.44
부산	22,664	22,664	-	59.4	59.4	11,993	-	1.89
대구	23,424	18,397	5,027	93.5	73.4	7,523	21.5	3.11
인천	12,324	5,885	6,439	49.1	23.4	8,028	52.2	1.54
광주	8,429	8,429	-	62.1	62.1	4,110	-	2.05
대전	7,340	7,340	-	53.8	53.8	4,214	-	1.74

주 : 1) 1인당 총채무와 1인당 지방채의 합계는 평균치임.

2) 부산의 지하철은 국가공단에서 운용하고 있으므로 제외하였음.

방자치제도의 하부구조가 아직은 기채 자율권을 도입할 정도로 견고하지 않다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 즉, 자율과 책임의 조화라는 관점에서 기채 자율권이 이루어지기 위해서는 첫째, 재정위기 혹은 파산시 단체장의 권한정지, 둘째, 공무원에 대한 인원조정, 셋째, 조세 부담의 추가 등의 제재조치를 감수할 자세와 제도적 장치가 전제되어야 한다. 미국을 비롯한 일부 국가에서 기채자율권을 인정하는 것은 바로 이러한 부분에서 사회적 합의가 정착되어 있다는 데 주의해야 할 것이다. 전술한 3가지 필요조건이 충족되어 있지 않다면 중앙정부는 최종대부자로서 수익자부담원칙에 입각하여 해당 지역의 비용-편익을 일

치시키고, 재정자원의 합리적 배분을 도모하기 위하여 기채승인권을 견지하는 게 바람직하다.

실제로 외국의 지방채제도를 살펴보면 반드시 기채자율권을 보장하지는 않으며 저마다 처해있는 역사적·문화적·경제적 여건에 따라 다양한 형태의 기채승인제도를 운용하고 있다. 다음 <표 IV-3>은 유럽권 주요국의 지방채제도를 기채승인권을 중심으로 정리한 것으로 지방정부의 예산편성권이 상급정부의 통제하에 놓여 있는 영국, 독일, 이탈리아, 벨기에, 덴마크 등은 기채승인제를 견지하고 있다. 특히, 영국은 중앙정부가 매년도 자치단체의 세수수준을 참고하여 신규 지방채발행을 허가

&lt;표 IV -3&gt; 유럽 주요국의 기채승인제도 현황

국 가	기채승인 여부	승인 범위	장기지방채	단기지방채
벨기에	×			
핀란드	×	외화채발행 자유		
프랑스	×	외화채발행 자유		
네덜란드	×	외화채발행 금지		채무총액의 최고 5.6% ~ 7.6% (광역)이면 승인필요
스웨덴	×	외화채발행 자유		
이탈리아	○	-상하수도, 주택사업 등 특정 분야에 한정 -외화채발행 사전승인	지방채 이자액이 현재 예산 특별부분의 25%가 넘지 않아야 함	
덴마크	○	-상하수도, 주택사업 등 특정 분야에 한정 -외화채발행 자유	광역자치단체: 연 투자액의 최고 25%까지 발행 가능	
독일	○	예산승인과 관련하여 지방채 발행 총액의 허가를 받음		현수입의 1/7을 넘는 경우 사전 기채승인이 필요
오스트리아	○	주정부가 세수, 운영예산 상태, 현재의 세수, 현재의 지출 등의 기준들을 기초로 지방채 발행 총액을 사전에 결정함		
스페인	○		-전년도 일반수입의 5%를 넘는 경우 -총채무상환액이 전년도 기준 현재 수입의 25%를 초과하는 경우	현수입의 35%를 초과하는 경우 사전승인이 필요
영국	○	-수입, 보충예산 등의 기준에 따라 매년 기채총액을 결정 -외화채발행 사전승인	자산처분시 50 ~ 70%를 채무상환으로 지출해야 함	
포르투갈	○			

하는 엄격한 기채승인제도를 운용하고 있으며 독일 역시 주정부가 예산승인시 사업타당성, 상환능력 등 지방채 전반에 대한 검토를 거쳐 기초단체에 대한 기채승인권 행사를 하고 있다. 프랑스도 현재는 기채자율정책으로 전환하였으나 1982년까지는 엄격한 기채승인제도를 운용하였으며 지금도 예산운용을 사후 통제하는 방식으로 부분적인 제약을 가지고 있다.

## 2. 적체조건의 개선

재정위기의 예방과 사후조치, 과세자 주권, 주민견제장치 등 하부구조의 취약성이 기채자율권의 신장을 어렵게 한다. 이에 따라 최근 중간적 형태인 발행한도제 내지는 총액한도제에 대한 논의가 제기되고 있다(조기현 1998, 김범석 1999). 여기서 말하는 총액한도제는 단체별로 한도액을 설정하고, 한도액 이내에서는 기채자율권을 부여하자는 의미이다. 그러나 이 발행(총액)한도제는 한도액의 설정방법 내지는 기준을 객관화 시키기가 어렵다는 본질적인 한계를 지닌다. 이 시스템이 현실적인 정책대안으로 자리잡기 위해서는 중앙정부가 개별 자치단체의 현금흐름이나 상환잠재력 등

재정정보가 대칭적이어야 한다. 그리고 이를 기초로 새로운 산정보형을 개발해야 하는데 모형으로부터 도출된 한도액을 어느정도 신뢰할 수 있는지가 불확실하다.

총액한도 추정방식에 대한 신뢰성 이외에도 동 제도가 기대한대로 운용성과를 보일지가 불확실하다. 총액한도란 결국 자치단체가 발행가능한 지방채의 상한선을 의미하는데, 그대로 해석하면 중앙정부의 통제를 받지 않고 자율적으로 상한선까지 발행할 수 있다. 이 경우 단체장에 따라서는 임기내에 지방채발행이 급증할 개연성이 상존하는데, 극단적인 예이지만 A단체의 총액한도가 1,000억원이고 현재까지 지방채 잔고가 500억원이라면 특정 단체장이 자신의 임기내에 500억원을 발행함으로써 재정위기를 초래할 수 있다는 것이다. 때문에 총액한도제는 단체장의 전략적 행위를 제어할 제도적 장치가 사전에 강구되어야 하고, 재정위기시 사후관리를 어떤 방식으로 적용할 것인가가 관건이다.

따라서 기채승인제도의 현실적인 개선책은 총액한도제든 현행 시스템이든 상환능력을 객관화시켜 정확하게 대변할 수 있는 지표개발에 있다. 만약 이상적인 지표개발이 이루어지기만 한다면

적채사업은 금지대상만 열거하는 Negative System으로 전환할 수 있다. 최근의 지방채심사는 적채사업의 범위를 포괄적으로 접근하는등 대상사업의 범위를 확대하고 있으므로 지표개발에 최우선적인 관심을 기울일 필요가 있다.

적채단체를 식별하는 3개의 지표 가운데 실질수지비율은 상환능력의 식별능력이 제한적으로 발휘되고 있으며 지방세징수비율 역시 상환능력을 대표하는 지표로 보기는 어렵다. 예컨대 실질수지비율 -10% 이하인 단체는 전무하며 (-)를 보이는 단체도 서울시에 그치고 있다. 지방세징수비율은 송파구, 사상구, 청주시, 영월군 등 15개 단체가 90% 이하이지만 이는 외환위기로 인한 미증유의 세수격감에 따른 특수한 경우로 이해된다.

현재 적채기준으로서 기능을 발휘하는 것은 채무상환비율인데, 이 지표는 외국의 중앙정부는 물론 주요 신용평가기관이 적용하고 있는 지표들과 대동소이하며, 시뮬레이션을 해봐도 현실설명력이 상당히 양호한 것으로 분석되었다. 다만, 장기적으로 지하철택무를 포함한 지방공공단체 전체의 채무를 광범위하게 포함시키는 방안은 생각해볼 수 있다.

따라서 현재로서는 실질수지비율을

보다 현실적으로 개선하는 작업이 필요한데, 크게 두 가지 관점에서 접근할 수 있다. 하나는 실질적인 세출의 범위를 확대하여 현재의 산식에서 국고보조사업의 지방비 미부담분, 지방채 미상환, 이월사업의 현금미수반 이월분을 포함시키는 방안이다. 이 경우 자료의 이용가능성을 감안할 때 수정산식은 다음과 같이 표기할 수 있다.

$$\frac{\text{실질수지}}{\text{일반재원}} \times 100$$

$$\text{실질수지} = \text{형식수지} - \text{다음 연도 이월금} \\ - \text{국고보조사업 지방비 미부담분} - \text{조상충용}$$

둘째, 세입을 실질개념으로 파악하여 세입결산액에서 지방채 발행액을 제거한 세입을 실질적인 세입으로 볼 수 있다. 이 경우 실질수지비율은 다음 산식으로 대체가능할 것이다.

### 3. 지방채시장의 활성화방안

지방채시장이 직면한 당면과제를 파악하고자 주요 기관투자자인 은행(16)과 증권사(28개)의 여신담당자, 채권중개담당자를 대상으로 설문조사를 실시하였는데, 그 결과는 다음과 같다.

$$\frac{\text{실질수지}}{\text{일반재원}} \times 100$$

여기서 실질수지는 다음을 의미함

실질수지 = 실질세입 - 실질세출

= (세입결산액 - 지방채수입) - (세출결산액 - 익년도 이월금)

익년도 이월금 : 계속비이월금 + 명시사고이월비 + 보조금집행잔액

첫째, 증권사가 체감하는 당면과제는 우선순위로 ① 유동성 부족(36%), ② 지방재정에 대한 정보부족(25%), ③ 소규모 발행(18%), ④ 지방채상품의 난립(11%), ⑤ 불규칙적인 발행시기(7%), ⑥ 낮은 발행금리(3%)로 조사되었다. 이에 대한 제도적 보완책은 우선순위로 ① 적정수준의 발행규모(50%), ② 지방재정에 대한 정보제공(40%), ③ 발행금리의 현실화(7%), ④ 발행시기의 정례화(4%)로 응답하였다.

은행권의 자치단체에 대한 대출의 경우 가장 우선시하는 판단요소는 상환능력(73%)이 압도적으로 나타났다. 대출시 가장 큰 어려움은 상환능력에 대한 정보부족(53%)이 가장 크며 그 뒤를 이어 연고관계에 따른 수익성 저하(27%), 관련사업에 대한 정보부족(13%)이다. 자금운용상 혹은 마케팅전략 차원에서 향후 자치단체에 대한 대출은 확대하겠다는 은행이 53%로 다소 많았으며 그

이유는 틈새시장 확보 및 선점(38%), 은행간 경쟁격화에 따른 생존전략(25%)이었다.

결국 지방채시장이 당면하고 있는 현안은 (1) 유동성 부족과 (2) 지방재정에 대한 정보부족이 핵심이며 (3) 비현실적인 발행금리, (4) 불규칙적인 발행시기, (5) 지방채의 난립 등으로 정리할 수 있다.

이러한 당면과제들은 단기적으로 (1) 적극적인 정보제공, (2) 발행조건인 표준화 및 발행시기의 정례화로 대처가능하며 장기적으로는 금융자유화의 추세에 부응하여 발행금리의 현실화를 통한 상품성을 제고하는 길이 유일하다.

실태분석에서 제시한대로 증권형식이든 증서형식이든 시장참여자들이 느끼는 가장 큰 애로요인은 지방재정에 대한 정보접근이 어렵다는 점이다. 통상 이자율은 자금의 수요·공급에 의하여 차입자의 파산위험을 반영한 risk premium

이 가산된다. 때문에 자치단체와 개별 사업에 대한 정보가 체계적으로 전달되지 않는다면 불확실성의 증가로 가산금리(spread)는 상승될 수 밖에 없다. 특히 정보전달체계에서 구조적으로 소외된 개인투자자에게 파산위험에 대한 두려움이 확산되고 있는데, 지방재정의 위기를 과장보도하는 언론매체의 보도가 큰 영향을 주고 있다. 중앙-지방간 재정관계로 볼 때 중앙정부가 방관자적 자세를 취하지는 않을 것으로 기대하지만 개별 자치단체와 관련한 정보부족이 막연한 불안과 시장의 신뢰성을 저하시키는 것이다.

이러한 문제는 행자부가 개별 자치단체에 대한 재정정보를 신속정확하게 전달하는 단순한 방법만으로도 소기의 정책효과를 거둘 수 있다. 먼저 재정진단의 결과를 시장참여자에게 적극 홍보하도록 한다. 은행, 증권, 투신, 각종 연기금, 보험 등 기관투자자는 물론 개인투자자에게도 지방채와 관련한 재정진단의 결과물을 제공할 필요가 있다. 둘째, 재정진단과 지방채관련 각종 지표들을 토대로 신용평가를 시도하는 것도 하나의 정책방안으로 고려할 수 있다. 신용평가의 주관은 중립적인 공공기관에서 수행하되, 초기단계에서는 광역단체만을

대상으로 평가하도록 한다. 셋째, 개별 사업에 대한 설명회를 행자부주관하에 실시하는 것도 효과적이다.

다른 한편으로 수요기반을 강화하기 위해서는 무엇보다 발행이자율의 현실화가 중요하다. 시장경제에서 가격기능의 왜곡은 필연적으로 비효율적인 자원 배분을 초래하는데 사업선정, 관리시스템 등 지방채관리가 방만하게 이루어진다는 지적의 상당부분은 비현실적인 발행이자율에 기인하며 내부규제를 통한 지방채관리가 이루어지기 위해서도 시장원리에 충실한 발행체제의 확립이 필요하다.

그럼에도 불구하고 발행이자율의 현실화에 따른 파장을 극소화하면서 유통시장을 활성화하기 위해서는 다음과 같은 정책적 보완이 요구된다.

첫째, 행정자치부가 자치단체의 재정상태에 따라 공공자금의 이용을 조정하는 방식으로 대처할 수 있다. 즉, 장기저리의 공공자금은 기초단체와 재정건전도가 상대적 열위에 있는 광역단체 위주로 조정하는 것이다. 둘째, 현재 지방채 유통시장은 인수자에게 만기까지 보유하게 하거나 낮은 가격으로 매각하게 함으로써 거래위축과 상품성을 저하시키고 있다. 따라서 지방채 종목을 단순화

하고 만기·이자율·이자지급방식 등의 발행조건을 표준화하여야 한다. 발행시기도 정례화하여 지속적인 발행이 이루어지도록 한다. 지방채 규모의 확대, 규격화, 표준화, 정례화가 전제되어야 비로소 지방채에 대한 가격형성이 이루어지며 지방채시장의 활성화가 가능하다.

#### 4. 공공자금의 지원 강화

열악한 지방재정을 정책적으로 지원하기 위해서는 지방채전담 금융기관의 설립과 지방교부세제도를 이용한 상환재원의 보전책을 강구할 수 있다.

지방채전담 금융기관을 설립하면 다양한 정책효과를 거둘 수 있는데, 시장 공모채의 공동발행을 조정하거나 지방채인수단의 핵심 금융기관으로 육성함으로써 지방채시장의 활성화에 기여할 수 있다. 동시에 저리의 자금을 안정적으로 공급하는 자금공급기능을 수행할 수 있다. 특히, 재정압박이 심각한 단체와 기초자치단체를 대상으로 상하수도, 도로, 주택 등 지역개발사업에 집중적인 지원을 할 경우 정책효과는 배가될 것으로 예상된다.

문제는 지방채전담 금융기관의 재원인데 약 7,000억원으로 추정되는 초기자

본의 일정 부분을 부담할 수 있어야 한다. 초기자본은 자치단체 출연금(800억원), 채권발행(5,000억원), 복권수익금(200억원) 등으로는 한계가 있으며 부족한 1,000억원은 내부자금으로 동원해야 한다는 결론에 이른다. 이 정도 재원을 내부에서 조달할 수 있는 기관은 현재로서 지방재정공제회가 유력하며 현실적으로도 별다른 대안을 찾기가 어렵다고 보여진다.

가격기구를 왜곡하지 않으면서 실질적인 재정보조수단으로는 보통교부세 산정시 기준재정수요액에 지방채 상환액을 반영하는 방법이 있다. 일본의 경우 지방교부세제도에 지방채 상환액을 포함시켜 보전하고 있는바, 보통교부세의 경우 재해복구, 지역경제, 벽지대책 등 5개 지방채, 특별교부세는 각종 재해, 지역경제 특별대책, 지방재정재건 등을 목적으로 발행한 15개 유형의 지방채 상환액은 매년도 지방교부세 교부시 배려한다. 우리의 경우에도 지방세수 감소, 자연재난, 국가시책사업 등에 대해서는 어떤 형태로는 지원할 필요가 있다.

물론 지방교부세는 성격상 무조건 보조금이며 재정운용의 낭비를 초래하거나 타사업의 재원으로 활용할 소지가 있다. 무엇보다 지방교부세는 기본적으로

zero-sum 게임이므로 지역간 갈등이 첨예하게 대립할 우려가 상존한다. 따라서 대상사업을 자연재해, 지역경제 위기, 차환채 등 제한적인 범위내에서 엄격하게 선정하거나 확충된 교부재원은 전액 지방채 상환비에 투입하도록 강제하는 제도적 보완이 병행되어야 할 것이다.

## V. 결론

지방채 발행제도에 내재한 고질적인 문제들이 해소되지 않은 채 해묵은 논쟁을 거듭하는 배경에는 재정위기를 초래하지 않으면서 유명무실하게 기능하는 지방채시장을 새롭게 창조해야 하는 정책조합의 딜레마에 있다. 이 두 가지 정책목표는 이율배반적이어서 개별적으로 접근할 경우에는 정책의 유효성을 기대하기가 어렵다. 아직까지 지방채시장의 하부구조는 취약하며 원천적으로 시장메커니즘이 작동할 수 없으므로 발행시장과 유통시장을 동시적·종합적으로 접근해야 한다.

때문에 현 시점에서 중앙정부의 역할은 기채승인제도를 합리화하면서 시장의 불확실성을 제거하고 가격의 파라메터적 기능에 의한 자원의 최적배분이 이루어지게끔 환경을 조성하는 일에 역량

을 집중해야 한다. 기채조건의 합리화를 기반으로 재정정보의 공개, 지방채의 규격화·표준화·정례화가 여기에 해당한다. 이러한 하부구조의 구축이 일정 단계에 도달하면 신용평가에 근거하여 시장원리체제를 도입하는 점진적인 제도보완을 검토할 수 있을 것이다. 아울러 자치단체가 내부자금을 확충할 수 있도록 지방재정 전반에 걸친 정책지원을 강구해야 한다. 현실적인 대안을 제공하면서 기채승인권운을 운용하라는 애기다. 특히 과세자주권의 신장에 역점을 두어야 한다.

## 참고문헌

- 김범석, “지방채 발행제도의 현황과 시사점”, Issue Paper, 삼성경제연구소, 1999.
- 이상용·조기현, “IMF 체제 이후 지방채정책의 방향”, 「지방재정학보」, 제 3권 제 1호, 한국지방재정학회, 1998, pp. 37~54.
- 조기현, 「지방체제도의 운영관리 개선방안」, 연구보고서 96-11, 한국지방행정연구원, 1996.
- \_\_\_\_\_, 「지방자치단체 해외자본 도입·관리제도의 개선방안」, 연

구보고서 98-26, 한국지방행정 연구원, 1998.

\_\_\_\_\_, “대도시 지하철부채의 현황과 정책대응”, 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문, 2000. 2

\_\_\_\_\_, “지방채 발행제도의 개선방안”, 한국재정학회 · 한국지방재정학회 2000 지방재정 세미나, 2000. 7. 6.

Standard & Poor’s, Credit Week Municipal, June 2000.

Bouvier Michel et al., Finances publiques, Paris, LGDJ, 1993, 710 p.

Ammons David N., Municipal benchmarks : Assessing local

performance and establishing community standards, London, Sage, 1996

Parsons Wayne, Public policy : An introduction to the theory and practice of policy analysis, London, Edward Elgar, 1995.

Lan Jan-Erik, The public sector : Concepts, Models and Approaches, London, Sage publications, 1995.

Bailey S.H., Cross on principles of local government law, London, Sweet & Maxwell, 1997(2nd).



### 시사용어 해설

#### • 미란다 원칙(Miranda 原則)

경찰이나 검찰은 피의자로부터 자백을 받기 전에 반드시 변호인 선임권과 진술거부권 등 피의자의 권리를 알려야 하는 것을 의미한다. 1966년 미국법원이 검찰이 제출한 성폭행 피의자 미란다의 자백을 증거로 채택하지 않은 데서 유래되었다.

- 편집실 -