외국의 지방채 운영사례

허 재 완 / 중앙대학교 교수

Ⅰ. 서 론

일반적으로 지방자치단체가 지역주민의 후생증대를 위하여 수행하는 각종 행정서비스를 조달하기 위한 재원은 지방세입이나 국가지원으로 충당하는 것이 가장 소망스럽다. 그러나 지방재정의 현실은 이같은 일반론의 고수를 주장하기가 어렵다. 지방자치제 실시 이후 지역주민들은 자치단체가 제공하는 행정서비스의 양과 질이 개선되기를 갈망하고 있는데 비해, IMF 이후 지방재정은 갈수록 어려워지고 있기 때문이다.

이러한 여건하에서 자치단체들은 지방채의 발행을 통한 소요재원 조달에 관심을 갖지 않을 수 없다. 우리나라의 경우 지방재정법에서 자치단체의 세출은 지방채 이외의 세입을 그 재원으로 하여야 한다는 이른바 비모채주의 원칙을 천명하고 있으나 공공시설의 설치, 경영수익사업, 재해예방 및 복구, 천재지변으로 인한 세입결함의 보전 등 비교적 광범위하게 지방채발행을 허용하고 있다.

지방채는 세대간 부담의 형평성이나 자원배분의 효율성을 제고한다는 측면에서 그 확대 필요성이 있기도 하지만 다른 측면으로는 장래에 급증하는 이자부담으로 인해 남용될 경우 심각한 지방

재정위기를 불러올 수 있다는 부정적 측면 또한 강하다.

이러한 맥락에서 미국・일본 등 주요 선진국들이 지방채를 어떻게 운영・관리하는지를 그 사례를 살펴보고 그 같은 선진국의 사례가 우리나라 지방채제도에 주는 시사점이 무엇인가를 검토해 보는 것은 매우 의미 있는 작업이라 하지 않을 수 없다.

Ⅱ. 미국의 사례

1. 지방채의 유형과 특성

미국은 정치체계의 특성상 지방정부의 역할이 연방정부에 못지 않을 뿐 아니라 분야에 따라서는 오히려 더 크다고도 할 수 있다. 이런 연유로 지방정부들은 재정력보완을 위한 자금조달수단으로서 지방채를 매우 활발하게 활용하고 있고 따라서 지방채시장이 매우 발달해 있다. 많은 지방정부들이 공공투자사업 소요재원의 50%이상을 지방채로 충당하고 있다는 사실이 이를 잘 말해준다.

지방채가 이처럼 활성화될 수 있었던 이유는 i) 연방정부가 자치단체의 과세능력이나 자금조달능력을 침해하지 않고 이자감면채를 통한 정책지원이 효과를 거두었고, ii) 연방정부차원의 지방채 발행에 대한 승인제도가 없어 자치단체 스스로 발행주체로서 자율성확보가 가능했기 때문이라고 할 수 있다.

미국의 지방채는 일반보증채(General Obligation Bonds: GOB), 제한보증채(Limited Obligation Bonds: LOB), 수익채(Revenue Bonds: RB), 발행목적에 의한 공공채(Government Use Bonds: GUB), 비공공채(Private Purpose Bonds: PPB), 상환기간에 의한 단기채(Municipal Bonds) 등 다양하게 분류되고 있으나 일반보증채와 수익채가 가장 대표적인 지방채라 할 수 있다.

일반보증채는 주로 공공건물, 도로, 형무소, 학교 등의 사업추진시에 발행되며 '무제한적 일반보증채'와 '제한적 일반보증채'의 두 가지 유형으로 구분된다. 무제한적 일반보증채는 지방자치단체의 전반적인 신용과 징세능력이 담보된 채권을 의미하며 자치단체의 모든 과세권한이 채권의 상환재원으로서 아무런 제약이 없다. 반면 제한적 일반보증채는 그 상환에 있어서 자치단체의 과세권을 헌법 또는 법률로 제한하는 채권을 말한다. 예를 들어, 채권총액에 법적인 제한을 둔다든가 채권발행에 있어서 주민투표에 의한 승인을 조건으로 하는 것 등

이다.

한편 수익채는 특정한 공공사업의 수익으로 채무를 변제하는 채권을 의미한다. 주로 전력, 상·하수도, 천연가스공급시설, 주차시설, 유료도로, 공항, 항만설비 등과 같이 수익을 수반하는 지역인프라 및 고등교육, 병원, 운동장, 시민회관 등과 같은 공공시설의 건설재원 마련을 위해 발행된다. 수익채는 해당 수익사업의 수입으로 상환하기 때문에 발행단체의 신용을 전제로 하지 않기 때문에 부채제한의 적용범위로 하지 않고 또 주민투표에 의한 승인을 요하지 않는 경우가 많다.

2. 지방채 발행의 기준과 제한

앞서 설명한 것처럼 연방정부차원에서 자치단체의 지방채 발행에 대한 승인제도는 없다. 기본적으로 미국에서는 지방채발행에 대해서 간접규제방식을 채택하고 있으며, 지방채 상환불능은 전적으로 투자자와 발행기관의 책임이라는 인식이 강하다. 그러나 그렇다고 해서 지방채관리제도가 없는 것은 아니다. 형식적으로 보면, 주정부 차원에서 기초자치단체들의 지방채 발행에 대해 직접규제를 할 수 있다. 그러나 주정부의 직접규제가 매우 느슨한 형태로 운영되기 때문에 오히려 간접규제에 가깝다고 할 수 있다. 미국에서 지방채 발행의 한도를 관리하는 실질적인 형태는 지방채시장에서 신용평가를 통한 간접규제방식이라 할 수 있다.

미국의 자치단체 및 관련기관에서 발행되는 일반보증채와 수익채는 대부분 전문신용평가기관에 의하여 엄격한 심사를 받게 된다. 무디스(Moodys)나 스탠다드푸어(S&P) 같은 신용평가기관들이 자치단체 및 지방채 발행사업 자체에 대하여 서류심사와 현장심사를 통하여 신용평가를 하고 신용등급을 부여한다. 해당 지역의 전반적인 지역경제 여건, 해당 자치단체의 지방재정 건전성 및 재정운영능력 등이 신용평가의 주요한 기준이 된다. 따라서 높은 신용등급을 부여받은 자치단체와 해당 사업은 많은 규모의 지방채발행이 가능하나 낮은 등급을 받은 자치단체들은 지방채발행이 제약을 받게 되므로 간접적으로 지방채 발행의 한도가 결정되게 된다.

한편 주정부에 의한 기채제한은 지방채 발행한도액을 설정하거나 또는 만기를 설정하는 방식을 취한다. 지방채발행한도액은 대개 지역내 과세가 가능한 총부동산가치의 일정비율(자치단체에 따

라 상이하나 대개 3-15% 범위)로 결정한다. 그러나 이같은 발행한도규정의 적용을 받지 않는 지방채도 있다. 하수도 관련부채와 유동성활용부채가 바로 그것이다. 하수도 관련부채는 하수도 보급율의 확충을 위하여 주정부에게 요청하여 예외조치를 받을 수 있고, 유동성 활용부채는 자치단체에서 발행하는 지방채가 결과적으로 지방재정 총수입을 증가시킬 것으로 예상되는 경우에 기존 부채의 일부를 정리한다는 조건하에 예외조치를 받을 수 있다. 그리고 만기를 설정하는 방식은 주헌법에 명시된 기한을 초과하는 부채발행을 금하거나, 부채상환 연기를 금지하거나 임시부채는 조기상환을 하게 하는 등의 형태를 취한다.

3. 지방채의 관리

미국의 자치단체들 중 재정위기를 경험하였던 자치단체들이 적지 않다. 1970년대 뉴욕시, 나이아가라폴시, 버팔로시 등의 재정위기, 1990년대의 워싱톤시의 재정위기 등이 그 대표적인 사례이다. 이들 단체들이 재정위기에 직면하게 된 데에는 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용하였지만 부채관리를 소홀히 한 것이 주요한 요인중의 하나였다.

이러한 이유 때문에 지방채 관리에 대한 관심들이 높아지고 있다. 뉴욕주의 경우를 보면 현재 재정위기를 방지하기 위한 다양한 관리방식을 활용하고 있다. 먼저 주헌법과 지방재정법(Local Finance Law)에 의한 요구사항이 있다. 예를 들어, 지방재정법에 의하면 자치단체가 지방채를 발행할 경우에는 반드시 관련 전문가의 자문과 도움을 받도록 의무화하고 있으며 또 규정된 일정 절차를 밟아서 추진하도록 요구하고 있다. 이는 지방채의 발행목적을 명확히 하고, 발행조건 및 상환방법에 대한 보다 명확한 근거를 제시하도록 하기 위한 장치이다. 다음으로, 주정부에 의한 자치단체 내부신용평가가 있다. 주정부는 자체적으로 확보한 자치단체별 재무정보를 기초로 신용평가 작업을 규칙적으로 시행하고 이 평가결과에 의거하여 재정위기 징후가 보이는 자치단체를 식별하여 사전 경고를 하게 된다. 만약 이 단계가 지나 실제 재정위기가 초래된 경우, 주정부는 관련 전문가들로 위기관리 위원회를 구성하여 해당 자치단체의 재정을 통제하게 된다.

Ⅲ. 일본의 사례

1. 지방채 유형 및 특성

일본의 지방채제도는 미국이나 유럽에 비해 상대적으로 엄격하게 운영되고 있다. 지방자치단체의 세출은 기본적으로 지방채 이외의 세입을 그 재원으로 하여야 한다는 비모채주의 원칙을 채택하고 있다든가, 지방채를 기채하거나 기채의 방법, 이율, 상환방법을 변경하는 경우 중앙정부나 상급기관의 허가를 요구한다는 사실 등이 일본 지방채제도의 엄격성을 말해 주고 있다.

일본의 경우 지방채를 발행할 수 있는 기관은 보통지방공공단체인 도・도・부・현 및 시・정・촌, 특별지방공공단체인 특별구, 지방공공단체조합, 지방개발사업단이 있다. 그리고 이들 단체들이 발행하는 지방채의 유형은 일반회계채, 공영기업채, 기타 지방채 등으로 구분된다.

일반회계채는 공영주택건설사업, 재해복구사업, 의무교육시설 정비사업, 후생복지시설사업, 일반폐기물 처리사업, 주택사업, 일반단독사업, 과소대책사업, 지역개선대책특정사업, 신산업도시건설사업, 공공용지선행취득사업 등을 목적으로 발행하는 지방채를 의미한다. 반면 공영기업채는 상수도사업, 공업용수사업, 도시고속철도사업, 일반교통사업, 전기 및 가스사업, 간이수도사업, 항만정비사업, 병원사업, 시장사업, 도축장정비사업, 지역개발사업, 하수도사업, 유료도로사업 및 주차장정비사업, 관광사업, 공유림정비사업 및 초지개발사업을 목적으로 공영기업이 발행하는 지방채를 의미한다. 그리고 기타 지방채로는 세입결함채, 퇴직수당채, 오지대책사업채, 과소대책사업채, 지역개선대책사업채, 공해방지사업채, 공해복구사업채 등 주로 특별법에 근거하여 발행되는 지방채들이 해당된다.

지방채에 대한 엄격한 제도에도 불구하고 현실적으로 일본의 지방재정은 지방채에 대한 의존도가 상당히 높다. 일반회계 기준 자치단체 총세입에서 지방채수입이 차지하는 비중이 15%에 달하고 총세출에서 부채상환비가 10%에 달한다는 사실이 이를 잘 말해주고 있다. 일본의 지방채 발행실태를 구체적으로 살펴보면 1998년 말 현재 지방채잔고는 163조 8,602억엔에 달한다. 이 가운데 일반회계채가 68%인 111조 4,964엔으로서 가장 많고 그 뒤를 이어 공영기업채가 52조 1,006억엔으로서 31.8%를 차

지하고 있으며 기타회계채는 0.2%인 2,632억엔에 불과하다. 지방채 차입선을 유형별로 살펴보면 정부자금이 48.4%, 공영공고가 13.3%로 공공자금에 대한 의존도가 61.7%에 달해 지방채의 높은 공공자금의존도를 알 수 있다. 반면 은행차입은 24.2%, 공모채는 불과 7.5%에 불과해 미국 등에 비해 민간자금 의존도는 매우 낮다. 그러나 이같은 차입선별 내역은 자치단체의 유형에 따라 다소 차이가 나타나는데, 도・도・부・현의 경우에는 시중은행과 시장공모채의 비중이 높은 반면 시・정・촌의 경우에는 정부자금의 비중이 절대적인 동시에 시중은행과 시장공모채의 비중은 상대적으로 낮다.(<표 1> 참조)

2. 지방채발행의 기준과 제한

일본은 지방채의 발행을 비교적 엄하게 제한하고 있다. 지방채 제한 제도는 크게 법령에 의한 제한과 매년마다 이루

<표 1> 일본의 지방채 발행 현황

(단위: 억엔)

	일반회계채	기타 지방채	공영기업채	계
정부자금	497,225 (44.6%)	2,105 (80.0%)	294,055 (56.4%)	793,385 (48.4%)
공영공고	73,422 (6.6%)	-	144,221 (27.7%)	217,643 (13.3%)
시중은행	360,851 (32.1%)	273 (10.4%)	35.303 (6.8%)	396.427 (24.2%)
시장공모	90,675 (8.1%)	-	31,542 (6.1%)	122.216 (7.5%)
공제조합	15,508 (1.4%)	-	2,947 (0.6%)	18,455 (1.1%)
기타금융기관	46,306 (4.2%)	232 (8.8%)	3,392 (0.7%)	49,931 (3.0%)
교부공채	30 (0.0%)	-	2 (0.0%)	30 (0.0%)
기 타	30,946 (2.8%)	22 (0.8%)	9,545 (1.8%)	40,513 (2.5%)
계	1,114,964 (100%)	2,632 (100.0%)	521,006 (100.0%)	1,638,602 (100.0%)

자료: 행정자치부

어지는 운영상의 허가제한으로 구별할 수 있다.

먼저 법령에 의한 제한은 지방재정법에 의해 자치단체가 지방채를 발행하여 재원을 충당할 수 있는 사업(이른바 적채사업)을 크게 다음과 같은 5가지 유형으로 제한하고 있다.

첫째, 교통사업, 가스사업, 수도사업 등 지방자치단체가 경영하는 공영기업에 필요한 경비의 재원으로 하는 경우.

둘째, 출자 또는 대부를 목적으로 토지나 물건을 매입하기 위하여 필요한 경비의 재원으로 하는 경우

셋째, 지방채 차환을 위하여 필요한 경비의 재원으로 하는 경우.

넷째, 재해응급사업비, 재해복구사업비 및 재해구조사업비의 재원으로 하는 경우

다섯째, 교육시설(학교 등), 후생시설(보육소 등), 소방시설, 도로, 하천, 항만 등과 같은 공공시설 또는 공용시설의 사업비 재원으로 하는 경우 등이다.

그러나 이상과 같은 적채성을 충족한 경우라 하여도 자치단체가 차입금에 지나치게 의존하는 것을 방지하기 위하여 그 절차 등에 있어서 지방자치법 등을 통해 여러 가지 사항들을 요구하고 있다. 예를 들어, 반드시 '예산'이 정하는 바에 의하여 기채하도록 요구하고 있으며, 기채목적, 한도액, 기채방법, 이자율 및 상환방법은 반드시 예산에 명시하고 기채규모와 내용에 대해서는 주민자치로 통제할 수 있도록 규정하고 있다. 뿐만 아니라 앞서 설명한 것처럼 기채방법, 이자율, 상환방법 등을 변경하고자 할 경우 도・도・부・현 및 지정시, 특별구는 중앙정부의 허가를 받아야 하며, 시・정・촌은 상위자치단체의 허가를 받도록 규정하고 있다.

한편 매년마다 이루어지는 운영상의 제한은 '지방채허가방침'에 의하여 이루어지는데 그 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 비적채사업으로 분류되어 지방채발행을 불허하는 경우이다. 여기에는 i) 단위사업별 공사비가 아주 소액인 사업, ii) 일반적 조사비, 소모성 기재비, 수명이 짧은 시설비 등 소모성 경비적 성격이 강해 일반재원으로 충당하는 것이 부적절하다고 판단되는 경비, iii) 경마장・경륜장 시설의 건설비 등이 해당한다.

둘째, 비적채단체로 분류되어 아예 기채 자체를 허가하지 않는 경우이다. 비적채단체는 i) 기채 원리금 상환에 연체가 있거나 과거 2～3년간 현저하게 연체를 반복한 단체, ii) 과거에 사실과 다

른 허위신청을 사례가 있는 단체, iii) 세입결함으로 인한 적자액이 과다한 단체 등이 해당된다.

셋째, 제반 여건을 종합적으로 고려하여 지방채 발행을 제한하는 경우이다. 예를 들어, 기채제한비율을 기준으로 최근 3년간 평균이 i) 20-30% 미만인 자치단체에 대해서는 일반단독사업 및 후생복지시설사업에 대하여 기채를 제한하고, ii) 30% 이상인 자치단체에 대하여는 일반공공사업에 대한 기채도 제한하며, iii) 전전년도 결산이 현년도 지방세 징수율의 90%미만인 단체, 경마·경륜 등의 수익금이 현저하게 많은 단체, 급여 기타 재정지출 상황이 현저하게 적정성을 결여한 단체 등에 대해서 기채를 제한하고 있다.

3. 지방채의 관리

일본의 경우 지나친 지방채의 남발로 지방재정의 건전성이 저해되지 않도록 다양한 제도적 안전장치들을 취하고 있는 반면, 다른 한편에서는 지나치게 엄격한 지방채제도를 완화하려는 노력을 기울이고 있다. 재정재건제도, 신용평가제도, 공채관리특별회계제도, 지방교부세를 통한 지원제도 및 감채기금제도 등이 전자에 해당하는 반면 기채승인제도에서 협의제로의 이행 등은 후자에 속한다고 할 수 있다.

재정재건제도는 지방재정이 위기에 직면한 1955년에 제정된 '지방재정재건촉진 특별조치법'에 의하여 도입된 제도이다. 특정 자치단체의 적자비율이 5%를 초과하면 '준용재정재건단체'로 지정하고 중앙정부차원에서 재정안정화를 위한 다양한 정책지원을 하는 제도이다. 이에는 재정재건채의 발행, 이에 대한 이자지급, 특정공공사업에 대한 국고보조율 인상 등이 포함되어 있어 전면적인 재정금융지원이 가능하다.

신용평가제도는 최근에 도입되었다. 즉 일본경제의 버블붕괴 이후 지방재정에 대한 우려가 제기되었으며 시장의 압력으로 1998년 봄부터 신용평가작업에 착수하여 그 결과를 공개하고 있다. 그러나 일본 정부는 민관기관의 신용평가에 대하여 매우 부정적인 입장이다. 이는 신용평가에 의한 시장원리에 따를 경우 지역간 재정력격차가 심한 현재의 여건상 일부 단체만 기채발행이 가능할 것이라는 현실적인 이유 때문이다.

현재 일본격부투자정보센터(R&I)라는 전문신용평가기관이 도·도·부·현에 대하여 제한적인 신용평가를 실시

하고 있다. R&I는 미국의 신용평가기관들과 마찬가지로 1차 서류심사와 2차 평가단의 토론과정을 거쳐 신용등급을 결정한다. 서류심사의 경우 해당 자치단체의 경제적 여건, 입지적 비교우위, 지방자치의 성숙도, 사업타당성, 외곽단체의 건전성, 각종 재정 관련지표(총부채규모, 지방채부담비율, 지방채제한비율, 투자적 경비에서 점유하는 기채비율, 수정단년도 수지, 경상수지비율, 채무상환가능연수 등) 등을 적용하여 종합적으로 평가한다. 평가단의 토론과정에서는 재정지표 등 양적 지표보다 정치적 안정성, 단체장의 성향 및 능력, 중앙정부의 지원체계 등 질적 요소가 절대적인 영향을 미친다. R&I에 의한 지차체의 신용등급 평가는 상당히 높게 나타난다. 예를 들어, 동경도는 현재 재정건전화계획에 의거 자구노력을 진행중임에도 불구하고 우수등급인 AA등급 판정을 받고 있다. 이는 절대적인 수준에서 해당 자치단체의 재정이 건전하기 때문이라기보다는 중앙과 지방간 재정관계 등을 감안할 때 구조적으로 자치단체의 상환능력이 보장된다는 점을 감안하였기 때문인 듯하다.

한편 공채관리특별회계는 지방채의 종합적 관리를 목적으로 설치한 특별회계이다. 이는 지방채 인수 및 투자가와의 대외적 채권채무관계의 관리는 물론 사업별 부서에 대한 대내적 재무관리 등 지방채관리에 요구되는 모든 업무를 종합적・체계적으로 수행하는 기능을 하고 있다. 특히 민간자금에 대한 의존도가 높거나 지방채 발행규모가 큰 자치단체의 경우 이같은 특별회계의 설치가 필수적으로 요구된다. 현재 도・도・부・현과 정령시 가운데 시장공모채를 발행한 모든 자치단체는 이같은 공채관리특별회계를 설치・운영하고 있다.

감채기금은 자치단체가 향후 지방채 상환에 소요되는 경비를 충당하기 위하여 그 소요재원을 계획적으로 적립함으로써 상환부담의 증가에 대비하고자 하는 제도적 장치이다. 감채기금의 주요 재원으로는 결산잉여금, 징수 및 경비절감액 등이 활용되고 있다. 현재 감채기금은 조기상환, 매입상각, 공채부담의 연도간 조정, 지방채 매입 등의 기능을 수행하고 있다. 구체적으로 결산잉여금 혹은 특정재원의 수입이 발생한 경우 기발행 지방채를 조기 상환하는데 이용되고, 금융동향에 따라 신속하게 당해 단체가 발행한 지방채를 매입함으로써 일반회계에서 매입상각하도록 하며 조기상각에 따른 유통성 저해문제를 회피하도록 한다. 그리고 필요에 따라서는 당해 자

치단체가 발행한 지방채의 인수재원으로 활용되기도 하거나 또는 감채기금의 자금운용 방편으로 다른 자치단체의 지방채를 매입하는 역할을 하기도 한다.

지방교부세를 통한 지원제도는 특수한 정책목적을 위하여 허가된 지방채에 대해 중앙정부가 원리금 혹은 이자를 지급하거나 기준재정수요액에 산정함으로서 자치단체의 지방채상환 능력을 지원하는 제도이다. 재해복구, 지역경제, 벽지대책 등 5개 지방채는 보통교부세를 통해 그리고 지방재정재건, 재해, 지역경제 등 15개 지방채는 특별교부세를 통해 각각 지원된다.

앞에서도 설명한 것처럼 일본은 기본적으로 엄격한 기채승인주의를 취하고 있다. 그러나 이에 대한 비판이 높아 자치단체의 자율성 확대 측면에서 2006년부터 지방채 발행제도를 허가제에서 협의제로 전환하는 계획을 추진하고 있다. 이에 의하면 지방채 발행은 원칙적으로 지방자치단체와 중앙정부가 협의하여 결정하고, 비록 중앙정부가 동의하지 않는 경우에도 자치단체가 지방의회의 동의를 받아 발행할 수 있도록 한다고 한다. 물론 이 경우에도 재정이 불건전한 자치단체나 적자상태에 있는 공영기업은 중앙정부의 허가를 득해야만 지방채를 발행할 수 있다.

Ⅳ. 프랑스의 사례

1. 지방채제도의 특성

유럽의 지방채제도는 나라마다 조금씩 상이하다. 벨기에, 네델란드, 스웨덴 등은 자치단체의 지방채발행에 대하여 자율권을 대폭적으로 인정해 주고 있는데 비해 이태리, 독일, 오스트리아, 영국 등은 상당히 제한적으로 인정하고 있다.

프랑스도 원래 엄격한 기채승인제도를 유지하였다. 이에 따라 자치단체는 국가가 규제한 비율 이상의 지방채발행은 금지되어 있었다. 따라서 중앙정부가 지방자치단체에 대하여 재정적으로 직접 간여하고 통제할 수 있는 제도적 장치를 유지하였었다. 그러나 지방채를 통제하려는 중앙정부의 의도는 자치단체의 자율성을 침해하고 재정자원의 왜곡을 초래한다는 비판을 초래하였고 이에 따라 1982년 이후 합법성을 중심으로 한 사후감사 위주의 지방채자유화 정책으로 전환하였다. 즉 기채발행은 자율화하되 사후적으로 엄격한 감독시스템을 작동시키는 지방채관리정책으로 전환하였다. 이에 따라 지방의회가 기채를 승

인한 경우 기채총액, 이자율, 발행기관의 선정 등 모든 내용이 자치단체의 자율적 판단에 따라 이루어지고 있다.

지방채발행의 사전승인제가 폐지됨으로써 지방채시장이 활성화되는 중요한 계기가 되었지만 동시에 중앙정부의 정책구현 수단으로 활용하기 위한 지방채가 고안되는 계기도 되었다. 예를 들어, 국토개발계획청(DATAR)이 국토개발사업 추진을 위해, 프랑스지방금고은행과 협약하여 농촌개발채, 도시개발채, 지역개발채를 만든 것이라든가 중앙정부가 지역 중소기업의 유치와 발전을 위해 만든 특별지방채 등이 그 대표적인 예이다. 다만 이러한 지방채들은 사용용도가 정해져 있고 차입조건 등이 엄격하다는 특징이 있다.

2. 지방채의 관리

프랑스는 지방채발행의 자율화를 기본으로 하고 있지만 여러 가지 제도적 장치를 통해 자치단체의 지방채 남발을 제어하고 있다. 이에는 지방채발행과 관련된 3대 기본원칙, 합법성 감독절차, 금융기관 보호제도 등이 있다.

먼저 지방채 발행시 반드시 지켜야 할 기본적인 원칙이 있다. 첫 번째는 실질균형예산 유지원칙이다. 이에 따라 현 회계연도에 원리금을 상환해야 하는 지방채에 대해 기본적으로 신규 기채발행으로 이를 대체할 수 없도록 하고 있다. 두 번째는 계획된 장기 투자설비 재원에의 사용원칙이다. 지방채발행자금은 투자경비 계정에서 예정되지 않은 지출에는 사용될 수 없으며 반드시 사전에 계획된 장기성 자산확보를 위한 투자재원으로만 이용될 수 있다. 세 번째는 자치단체 상호간 지방채발행 제한 원칙이다. 자치단체 상호간 지방채발행을 원천적으로 금지시키기 위하여 자치단체의 자율기금총액은 의무적으로 국고예탁을 한 후 지출되도록 하고 있다.

한편 프랑스는 자치단체의 지방채 발행에 대해 합법성 감독절차에 따라 사후감독을 하는 형태로 지방채관리를 하고 있다. 합법성 감독절차는 i) 기채결정이 유효하기 위해서는 먼저 그 결정을 고지하고 국가임명지사에게 통보하는 절차를 따라야 하며, ii) 국가임명지사는 기채결정에 반드시 요구되는 조건들에 대하여 확인하는 절차를(예를 들어, 기채발행을 결정한 지방의회의 정족수, 기채발행과 관련 관련규정의 준수여부 등) 밟도록 규정하고 있다. 이같은 합법성에 대한 감독 후 자치단체에 대하여 시정사

항을 요구할 수 있으며, 만약 시정사항에 대하여 자치단체가 응하지 않을 경우 행정법원을 통하여 지방채발행에 대한 집행을 보류시킬 수 있다. 지방채에 대한 감독은 사후감독이 기본이지만 일부 사항에 대하여는 사전감독을 받도록 의무화하고 있다. 프랑스 국내시장에서 증권형태의 지방채를 일반에 공모하는 경우 및 해외시장에서 외화채를 발행하는 경우는 필히 중앙정부의 사전 허가를 받도록 의무화하고 있다.

마지막으로 프랑스는 기채자율제도로의 전환에 따르는 금융기관의 피해를 방지하기 위하여 보호장치를 규정하고 있다. 즉 자치단체는 지방채보증액과 자체 지방채상환을 위한 총액이 경상수입의 50%를 넘지 않는 범위내에서 채무보증이 가능하도록 제한하고, 자치단체에 위험분산원칙을 적용하여 특정 금융기관에 지방채보증능력의 10%이상을 의존할 수 없도록 하였으며, 하나의 자치단체나 여러 자치단체가 한 지방채에 대하여 50%이상을 보증할 수 없도록 규정하고 있다.

Ⅴ. 외국사례의 시사점

지금까지 미국, 일본, 프랑스 등 외국의 지방채 현황과 운영 및 관리제도에 대하여 개괄적으로 살펴보았다. 그러나 어느 분야든지 외국사례를 검토하는 것은 단순히 외국의 제도만을 파악하는 데 그치는 것이 아니라 그것을 통하여 우리가 얻을 수 있는 교훈과 반교훈이 무엇인가를 가려내는 데 더 큰 목적이 있다. 여기에서는 크게 4가지 측면에서 시사점을 찾아보고자 한다.

첫째, 선진국의 사례에서 공통적으로 나타나는 두드러진 현상중의 하나는 지방채발행과 관련하여 자치단체의 자율권을 확대하는 것이 세계적인 추세라는 점이다. 연방제 국가인 미국의 경우는 말할 것도 없고 전통적으로 중앙집권적 정치체제를 유지해온 프랑스와 일본도 기존의 사전 승인제에서 사후 감독제 또는 상호협의제로 전환하고 있다는 사실은 시사하는 바가 크다. 우리의 경우 아직 지방자치의 역사가 짧고 지방재정이 취약할 뿐만 아니라 지방재정력 격차가 심각한 현실이라 이들 선진국의 사례를 그대로 받아들이기에는 한계가 있지만 기본방향은 이같은 세계적 추세를 수용하는 것이 소망스럽다. 그러나 우리의 경우 IMF 경제위기 이후 자치단체의 부채규모를 우려한 나머지 지방채발행에 대해 중앙정부가 더욱 엄격한 자세를 취

해야 한다는 견해가 적지 않다. 그러나 좀 더 장기적인 관점에서 본다면 그 같은 견해는 너무 근시안적인 시각이라 하지 않을 수 없다. 지방자치의 정착을 위해, 지방재정의 자율화를 위해 비록 다소의 시행착오가 있더라도 자치단체에게 '학습'의 기회를 주어야 한다. 이같은 관점에서 일본이 계획하고 있는 협의제를 비교적 재정건전도가 높은 자치단체들을 대상으로 단계적으로 도입하는 방안을 전향적으로 검토할 필요성이 있다.

둘째, 선진국의 사례에서 주목할 만한 또 다른 점은 지방채의 활성화를 위한 중앙정부의 적극적인 자세이다. 앞서 설명하였듯이 미국의 경우 지방채가 활성화된 배경에는 지방채 이자에 대한 과세, 해당 수입사업의 수입으로 상환하는 수익채의 확대 등을 지적할 수 있다. 그리고 일본의 경우에도 지방공영기업금융공고와 같은 공공기관을 통하여 자치단체가 발행한 지방채의 상당부분을 흡수해 주는 등 중앙정부의 역할이 두드러져 보인다. 우리나라의 경우 여러 여건 등을 종합적으로 고려할 때 지방채자금에 대한 수요는 상당기간 동안 증가할 수밖에 없을 것으로 판단된다. 그러나 중앙정부의 보다 적극적인 지원이 없는 한 이같은 수요를 충족시키기가 현실적으로 어렵다. 따라서 지방채 이자에 대한 비과세와 지방공기업에 대한 기채충당율의 제한 비율의 완화, 일본의 지방금융공고에 상응하는 공적 금융기관의 설치 등을 고려해 볼 수 있을 것으로 본다.

세 번째는 프랑스의 경우에서처럼 국가정책과 결부된 지방채의 활용방안을 검토해 볼 필요가 있다. 즉 중앙정부가 특정정책 목적을 달성하기 위하여 금융기관과 협정을 맺고 조성된 지방채를 필요한 자치단체에 배분함으로써 중앙정부 및 지방정부가 직접적인 재원부담 없이도 국가적인 사업을 공동으로 추진할 수 있게 된다. 지방채가 주요한 정책수단으로 활용될 수 있는 것이다. 아직 금융시장기반이 취약하고 특히 공적 금융기관이 부재한 우리의 경우 이같은 제도의 도입은 어려운 점이 많다. 그러나 장기적인 관점에서 지역개발사업이나 사회간접자본조성사업, 지역산업육성사업 등에 이같은 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

마지막으로 지방채의 남용으로 인한 지방재정위기를 사전에 진단하고 예방하는 보다 정교한 제도적 장치가 필요하다. 자치단체의 재정위기는 단순히 특정 자치단체 내부의 문제가 아니라 사회전반에 심대한 영향을 미치기 때문에 이를

예방하는 시스템의 구축을 위해 선진국들은 다양한 노력을 기울이고 있다. 우리의 경우도 미국이나 일본의 경우처럼 중앙정부가 자치단체에 대한 신용평가 작업을 정기적으로 시행하고 이 평가결과에 의거하여 재정위기 징후가 보이는 자치단체를 식별하여 사전 경고를 하는 시스템의 구축이 필요하다. 이를 위해서는 신용상태를 보다 체계적 합리적으로 평가할 수 있는 모형을 개발하고 평가결과를 정기적으로 공시하여 주민들의 지방재정에 대한 관심을 제고시켜 재정위기를 사전에 차단하는 제도적 장치를 갖추어야 한다. 뿐만 아니라 실제 재정위기가 초래된 경우, 관련 전문가들로 위기관리 위원회를 구성하여 해당 자치단체의 재정을 통제하는 체계도 갖추어야 한다.

지방채는 전술한 바와 같이 양면성을 갖고 있다. 즉 지방자치단체의 재정수입을 보완하기 위한 균형재정수단일 뿐만 아니라 재정투자수단 자금확보수단으로써 주민간 세대간의 비용부담을 공평하게 하는 순기능을 갖고 있는 반면, 지방채의 발행이 남용되는 경우, 지방자치단체의 낭비를 조장하게 되고 주민의 부담을 가중시키게 됨은 물론 지방자치단체의 재정파탄까지 초래하게 된다는 역기능을 동시에 내포하고 있다. 이처럼 양날의 칼과도 같은 지방채는 더더욱 운영의 묘가 요구된다. 더욱이 앞서 살펴본 외국과는 달리 지방자치의 역사가 일천한 우리나라는 자치단체의 재원부족을 지방채에 의존하려는 경향이 갈수록 증대될 것으로 예상되기 때문에 지방채제도의 합리적인 정착여부는 지방재정제도의 성패를 가름하는 주요한 바로미터가 될 것이다.

시사용어 해설

• 논칼라 세대(Non－Color Age)

블루 칼라(노동자)와 화이트 칼라(사무직 종사자)에 이어 나타난 컴퓨터 작업세대를 일컫는 말. '무색 세대'라고도 한다. 논칼라는 손에 기름을 묻히지 않고 서류에 매달리지도 않으며 노동조합의 존재를 인정하지도 않으려는 경향을 보인다. 현대산업사회에서 노동의 질과 노동 시장의 구조가 바뀌면서 새롭게 등장하였다.

－ **편 집 실** －