

지방채제도의 현황과 개선 방향: 지방채제도의 한일 비교를 중심으로

이현우(경기개발연구원)

I. 머리말

지방채는 지방자치단체가 재정상 필요한 경비를 충당하기 위해 외부차입이나 증권발행 등의 방법으로 상환이 복수연도에 걸쳐 이루어지는 채무를 말한다(권형신의2인,2006:112). 이렇게 지방채가 지방재정의 수입원임에도 불구하고 지방세, 지방재정조정제도 등에 비해 지방채에 관한 연구는 상대적으로 미흡한게 사실이다¹⁾.

그런데 일본에서는 지방채제도를 지방재정의 주요 재원으로 활용하고 있으며 지방분권화 추진과 더불어 지방채제도의 개혁을 실시 하였던 데 이는 지방채발행에 관해 허가제에서 사전협의제로 이행이다. 이러한 지방채발행제도의 사전협의제로의 이행과 더불어 민간자금의 활용을 확대하고 있다. 한편 우리나라도 2006년부터 기채승인제에서 총액한도제로 전환하여 지자체의 자율성과 탄력성을 확대시켰지만 지방채시장이 아직도 협소한 실정이다.

이러한 상황에서 본 연구의 목적은 지방채 발행 제도에 대한 한일 비교 분석을 통해 향후 우리나라 지방채제도의 개선방향을 위한 시사점을 도출하고자 하는 데 있다. 이를 위해 분석의 편의상 전개과정은 먼저 지방채의 의의 및 제도 변천, 비교기준을 제시한다. 그리고 비교분석에 앞서 우리나라의 지방채 현황 및 특징에 대해 살펴보고, 일본 지방채 자금흐름을 개관해보고, 한일 양국의 지방채 제도의 비교분석을 하고자 한다. 특히 양국의 지방채에 관한 주요 비교 항목으로 지방채의 근거규정, 개념, 성격 및 기능, 발행주체, 발행 기준, 발행절차, 지방채발행 대상사업, 지방채의 종류와 자금조달에 초점을 두고 비교하고자 한다. 마지막으로 한일 비교를 통한 정책적 시사점을 도출한다.

1) 지방채에 관한 주요 논의는 다음을 참조.

라휘문, 조기현(2008), 지방채 발행제도의 개편방향, 한국정책과학학회보 제12권 제3호.

이용환(2003), 지방분권화 시대의 경기도 지방채발행과 관리방안, 경기개발연구원.

II. 지방채의 의의 및 비교분석 기준

1. 지방채의 의의

1) 지방채의 개념 및 성격

지방채에 대한 개념 정의가 명확하지 않지만 지방재정법과 학자들의 견해에 따르면 지방채는 지방자치단체가 발행하는 채권으로 당해 재정수입 부족을 보충하고자 재정상의 필요에 따라 과세권을 담보로 자금을 차입하면서 부담하는 채무로 그 채무의 이행이 1회계연도를 넘어서 이루어지고 그 형태는 증서차입 또는 증권 발행을 통해 이루어지는 것이라 정리할 수 있다

이러한 지방채의 개념에 대해 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방채의 발행주체는 지방자치단체장이다(지방재정법제11조). 즉, 광역 및 기초의 지방자치단체장이 당해 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난복구 등의 필요가 있을 때에는 지방채를 발행할 수 있도록 하고 있다.

둘째, 지방채는 채무행위가 복수의 회계연도에 걸쳐서 이루어진다는 점이다. 그래서 지방채는 지방재정법 제14조의 일시차입금은 당해 연도의 수입으로 상환된다는 점에서 구별된다.

셋째, 지방채의 발행형태는 증서차입 또는 증권발행을 통해 이루어진다는 것이다(지방재정법시행령 제7조). 즉, 지방자치단체가 국내외에서 증권발행을 통해 차입하는 지방채, 증서차입에 의한 지방채와 외국정부 및 국제기구 등으로부터 차관을 도입하는 경우의 차입금을 말한다.

이상의 지방채는 국채와 비교해 다음과 같은 특징을 가진다(손희준외, 2009:165-6). 첫째, 국채는 경기 조절 기능의 목적이 강하며 인플레이션을 유발할 가능성이 큰데 비해 지방채는 지방자치단체의 재원조달을 목적으로 하기 때문에 인플레이션 유발가능성이 없다는 것이다.

둘째, 국채는 중앙정부가 발행여부 및 규모 등 자율권을 가지고 있지만, 지방채는 총액 규모 한도내에서 자율권만을 가진다. 물론 행정안전부장관의 승인을 얻어 지방채발행 한도액을 초과하여 지방채를 발행할 수도 있다(지방재정법시행령 제9조). 이는 어디까지나 재정건전성 원칙하에서 제한적으로 발행되는 것이라 할 수 있다.

셋째, 지방채를 통해 조달된 재원은 특정재원으로 지역주민 및 지역경제와 직접적 관련이 있는 투자적 지출에 사용된다. 즉, 지방자치단체의 공익적 목적 또는 재해복구를 위한 재원을 지방채로 조달하고 해당용도로 사용하는 특정재원에 해당된다.

지방채는 지방자치단체가 부족한 재정수입을 보충하고자 하는 장기차입금으로 증서차입과 증권발행을 통해 한도액내에서 제한적으로 조달하는 채무부담행이며, 주요성격으로

는 지방채원 조달 목적, 제한적인 이차적 수입, 특정채원인 동시에 임시적 채원이라고 할 수 있다.

2) 지방채의 기능

이러한 지방채의 기능은 다음과 같다(권형신외,2006:113-114). 첫째, 채원조달 및 채원보전기능이다. 이는 지방자치단체의 특정사업에 대한 투자채원조달과 지방재정의 부족한 채원을 충당하는 데 사용된다는 것이다. 둘째, 정책유도기능으로 정부시책사업에 대한 정부자금 및 지방공공자금의 활용을 의미한다. 셋째, 정부간재정조정기능이다. 이는 국가경제적 관점에서 경기조절정책의 일환으로 지방채가 운용됨을 의미한다. 넷째, 세대간 부담 조정기능이다. 이는 공공서비스에 대한 비용과 편익의 문제로 현재세대와 장래세대간 부담 조정을 의미한다.

그럼 다음으로 지방채발행제도의 변천과 현행 지방채제도에 관한 주요 논의에 대해 살펴보고자 한다.

2. 지방채발행 제도의 변천

1) 한국의 지방채제도 변천

우리나라의 지방채제도는 1949년 8월15일 지방자치법 제정을 통해 ‘지방채발행 승인제’가 처음으로 도입되었고, 동법에서 지방채발행은 부채의 상환, 지방자치단체의 항구적 이익, 비상재해복구 등의 특별한 경우에 한해 발행하도록 하였고, 이후 동년 12월 개정을 통해 지방의회 의결 후 내무부장관의 승인을 얻어 지방채를 발행하도록 하였다.

이러한 지방채 발행 승인제는 큰 변화 없이 지속되다가 1988년 지방자치법의 전면개정을 통해 발행절차를 내무부장관 승인에서 지방의회 의결을 거쳐 발행하는 것으로 변화되었고, 또한 지방채발행 승인제도는 2005년말 까지 유지되다가 폐지되었다.

2006년부터 ‘지방채발행 총액한도제’를 도입 시행하게 되는데 이는 지방자치단체에서 지방채를 발행할 경우 자율성과 탄력성이 종전에 비해 상당히 확대된 것이고, 또한 지방채 총액한도제의 도입과 동시에 지방채 발행 계획을 수립하도록 하여 지방채무 관리 계획을 수립해 운영하도록 하였다. 즉, 지방채발행 한도액은 지방자치단체의 재정상황, 채무규모 등을 고려하여 지방자치단체의 전전년도 예산액의 10%범위안에서 행정안전부 장관이 정하도록 되어 있고, 이 한도액 범위 내에서는 지방의회의 의결을 거쳐 지방채를 발행할 수 있으며, 만약 한도액을 초과하는 경우는 행정안전부장관의 승인을 얻은 범위내에서 지방의회의 의결을 거쳐 지방채를 발행할 수 있도록 되었다. 여기서 유의할 것은 지방채총액한도제는 지방채발행에 대한 무조건적 자율성을 부여한 것이 아니고 기채승인방법에 관한 사업별 승인에서 한도액의 부여 및 승인으로 확대되었다는 것과 지방채무에 대한 관리 계

획을 수립하여 운영하도록 한 점이다.

2) 일본의 지방채제도 변천

한편, 일본의 지방채제도도 2000년대의 지방분권개혁을 통해 종전의 ‘지방채 허가제’를 폐지하고, 2006년부터 ‘지방채 협의제’로 전환되었다. 일본 지방채 허가제의 기원은 1890년대 까지 거슬러 올라간다. 여기서는 일본 지방채제도의 역사적 전개에 대해 간단히 살펴 보면서 지방채허가제가 지닌 성격을 파악하도록 한다²⁾.

지방채허가제에 대한 최초의 규정은 1980년 5월에 제정된 부현(府縣)제이다³⁾. 당시의 지방채허가제는 기존의 지방채 원리금 상환, 자연재해 지출, 각 지방단체의 영구적 이익에 관련한 지출 등에 관해 기채를 인정하였고, 그 상환은 2년 거치 30년 이내 상환을 정하고 있었다. 또한 지방채의 신규발행, 기발행채의 증액 및 상환방법 변경에 대해 내무장관 및 대장성 장관의 허가를 얻어야만 인정하였다. 당시 지방채는 군사적 자립을 목적으로 한 식산흥업을 지원하는 재원을 중앙에 집중하도록 설정된 제도라 볼 수 있다.

그후 제2차 세계대전 까지 지방채허가제의 완화와 지방재정의 긴축기조 가운데에서도 1920년대 지방채시장의 형성과 재정투융자제도, 지방공기업에 의한 대도시 지방채의 증가 등으로 지방채발행액은 이 기간동안 일관되게 증가하였다. 이는 지방채허가제가 지방채발행을 제한하는 역할임에도 불구하고 중앙이 지방채의 확장을 암묵적으로 용인한 것임과 동시에 또한 국책사업의 추진에 따라 지방재정을 통제하는 수단으로 활용하였음을 의미한다고 볼 수 있다.

1945년 패전 이후 미점령군의 지방채 자유화론과 일본정부의 허가제 유지론의 대립, 사우프건고안, 지방행정조사위원회 보고서 등 활발한 개혁논의가 있었지만, 실행으로 연결되지 못한 채 최소한의 개혁에 그쳤다. 1953년에 기존의 지방채허가제를 유지하면서 중앙과 지방의 예산편성에 재정투융자계획과 지방채계획을 연동시키는 제도로 변화하였고, 이것이 전후 일본형 재정시스템의 근간이 되었던 것이다. 이는 세계대전이전의 지방채허가제의 제도적 연속성을 의미하는 한편, 그 배경으로 지자체의 자원부족 압력을 타개하기위한 선택이었다고 볼 수 있다.

다시 말해서 지자체는 패전 이후 심각한 재정부족 상황 속에서 형식적 자유보다 중앙정부의 통제 속에서도 중앙정부에 의한 자원보장을 선택할 수밖에 없었다. 그 후 지방채제도는 국공채 발행 억제 기초하에서도 일본의 고도경제성장을 지원하는 재정제도의 한 축을

2) 지방채허가제에 대한 보다 구체적인 의미는 金澤의 연구를 참조. 金澤史男(2006), 「地方債許可制度の展開と協議制への轉換」 『都市問題』 第97卷 第9号, 東京市政調査会, 44-55쪽.

3) 일본의 근대적 지방자치제는 1878년 3신법의 제정이다. 즉, 부현회규(府縣會規)제, 군구정촌편제법(郡區町村編制法), 지방세규칙 등의 제정으로 전국에 걸친 통일적 제도가 도입되었다. 그 후 188년 시제정촌제(市制町村制), 1890년 부현제(府縣制)를 도입하였고, 시제정촌제와 부현제에서 지방채허가제를 규정하였다.

형성하였고, 지방채가 사회간접자본 정비와 지역개발을 담당 하였던 것이다.

한편 1970년대의 두 번의 오일쇼크로 인한 경기불황을 타개하기 위해 전후 억제되었던 국공채 발행이 급증하게 된다. 당시 중앙정부는 불황대책으로 재정팽창정책을 중심으로 대규모 공공사업을 추진하였다. 즉 보조금 증대와 재정투융자 확대에 의한 지방채발행 급증을 통해 지방이 공공사업을 담당하게 되었고, 이것은 앞서 전술한 1920년대 지방채 역할의 부활과정 이었다.

이와 같은 우여곡절 속에서 중앙정부의 예산요구기준과 지방재정계획의 투자적 경비 우대정책, 보조금 및 지방교부세와 지방채를 활용한 경기 유도정책을 통해 불황을 타개하고자 하였던 것이다. 이러한 구조를 ‘공공투자 편중형 재정시스템’이라 부른다(金澤:2002).

이상으로 지방채제도의 시대적 변화와 그 의의를 살펴보았다. 결국 지방채허가제는 일본의 사무배분구조에서 공공사업의 약80%를 지방이 담당하고 있다는 것에서 중앙정부는 공공투자 편중형 재정시스템을 총 동원하여 지방으로 하여금 공공사업을 담당시키고 이에 필요한 재원을 마련하는 역할을 하였다고 말할 수 있다. 그리고 이것이 장기간에 걸쳐 정착되면서 국채발행 누적과 더불어 거액의 지방채발행 누적으로 결국 상당한 규모의 재정적자 누적을 초래하였던 것이다. 지방분권개혁의 일환으로 지방채 누적을 타개하기 위한 개선조치로 지방채허가제를 폐지하고 지방채 협의제로 전환된 것이다.

다음으로 이러한 지방채제도에 대한 양국의 연혁을 통해 지방채제도의 한일 비교에 앞서 간단한 분석틀을 제시하고자 한다.

3. 분석을 위한 비교 기준

이상을 통해 지방채제도의 개념과 특징, 한일 지방채의 연혁에 대해서 간단히 살펴보았다. 본 연구는 지방채제도에 대한 한일 비교분석을 통해 우리나라 지방채제도에 관한 정책적 시사점을 도출하는 데 그 목적을 두고 있음은 전술한 바와 같다. 이를 위해 다음과 같은 4가지 비교기준을 통해 한일 간 공통점과 차이점을 분석하고 시사점을 도출하고자 한다.

첫째는 근거규정과 지방채의 개념 및 성격, 발행주체에 대해 비교한다. 이는 지방자치단체의 지방채 발행에 관한 제도적 정비수준과 지방채의 개념 정의, 어떠한 성격 및 기능을 가지고 있고, 누가 지방채를 발행하는가에 대해 비교 검토하고자 한다.

둘째, 지방채발행 기준과 절차에 대해 비교한다. 이는 지방채의 발행기준이 어떻게 설정하고 있는가를 통해 중앙의 지방에 대한 통제와 지방자치단체의 자율성, 지방의회 역할 등에 대해 검토한다.

셋째, 지방채의 발행 대상사업을 비교하여 주로 어떠한 용도로 지방채를 발행하고 있는가를 비교하고자 한다.

넷째, 지방채의 종류와 자금조달에 대한 비교를 통해 지방채자금의 조달과 차입선의 다양성, 지방채 시장의 규모를 비교하고자 한다.

Ⅲ. 지방채 현황

1. 지방채 규모

지방채제도에 대한 비교분석에 앞서 우리나라의 지방채 현황에 대해 간단히 살펴보고자 한다. 우리나라 지방채규모의 현황에 대해 연도별 추이는 <표 1>과 같다. 지방채규모의 특징은 첫째, 지방채 누적잔액규모는 2004년까지 감소하였으나 이후 지속적인 증가를 나타내고 있다. 특히 2009년에 급증하고 있음을 알 수 있고 이는 공공투자사업의 확대에 기인한 것으로 보인다.

둘째, 지방채에 대한 상환재원이 지방비를 중심으로 상환되고 있으며 특히 2008년 지방비 상환액이 지방채 총 누적잔액 19조 486억원의 94.4%인 17조 9,773억원이나 되어 지방채 상환에 대한 지방비부담이 급증하고 있는 실정이다.

셋째, 지방채의 누적잔액 규모를 지자체별로 구분하여 보면 연평균 시도 63.6%, 시군구 36.4%로 대부분 광역지자체에서 지방채가 발행되고, 이를 회계별로 구분하면 일반회계채를 중심으로 발행되고 있음을 확인 할 수 있다.

<표 1> 지방채 규모 추이

(단위: 억원, %)

구분	총규모			상환재원별			지자체별		회계별		
	발행	상환	누적잔액	국비보조	지방비	특정재원	시도	시군구	일반	기타특별	공기업
2000	-	-	187,955	4,133 (2.2)	115,348 (61.4)	68,474 (36.4)	109,881 (58.5)	78,074 (41.5)	81,127 (43.2)	55,267 (29.4)	51,561 (27.4)
2001	-	-	177,696	5,694 (3.2)	110,982 (62.5)	61,020 (34.3)	107,744 (60.6)	69,952 (39.4)	75,060 (42.2)	53,988 (30.4)	48,648 (27.4)
2002	-	-	170,903	6,005 (3.5)	110,972 (64.9)	53,926 (31.6)	107,872 (63.1)	63,031 (36.9)	73,705 (43.1)	51,562 (30.2)	45,636 (26.7)
2003	-	-	165,264	6,163 (3.7)	114,485 (69.3)	44,616 (27.0)	10,5344 (63.7)	59,920 (36.3)	74,787 (45.3)	51,717 (31.3)	38,760 (23.4)
2004	-	-	169,468	7,596 (4.5)	121,426 (71.6)	40,446 (23.9)	104,245 (61.5)	65,223 (38.5)	85,543 (50.5)	46,409 (27.4)	37,516 (22.1)
2005	-	-	174,480	7,379 (4.2)	131,109 (75.1)	35,992 (20.7)	108,055 (61.9)	66,425 (38.1)	94,937 (54.4)	44,769 (25.7)	34,774 (19.9)
2006	28,638	26,675	174,351	7,387 (4.2)	134,566 (77.2)	32,398 (18.6)	111,276 (63.8)	63,075 (36.2)	97,919 (56.2)	42,853 (24.6)	33,579 (19.2)
2007	29,443	24,081	182,076	7,453 (4.1)	144,744 (79.5)	29,879 (16.4)	119,589 (65.7)	62,487 (34.3)	110,934 (60.9)	38,639 (21.2)	32,503 (17.9)
2008	30,148	20,387	190,486	1,415 (0.7)	179,773 (94.4)	9,298 (4.9)	129,720 (68.1)	60,766 (31.9)	117,529 (61.7)	43,642 (22.9)	29,315 (15.4)
2009	85,338	22,062	255,531	-	-	-	177,100 (69.3)	78,431 (30.7)	175,124 (68.5)	52,782 (20.7)	27,625 (10.8)

(자료) 행정안전부, '연도별 지방채무 현황'

다시 말해서 우리나라의 지방채는 지방비부담을 증가시키고 광역지자체를 중심으로 발행되며 또한 일반회계의 재원으로 활용되고 있다고 볼 수 있다.

한편, 지방채 잔액 규모는 경기도 3조 8,917억원, 서울특별시 3조 963억원, 부산광역시 2조 7,217억원 순으로 나타났고, 이는 지자체의 지방채 잔액 평균 1조 5,971억원을 크게 상회하는 것으로 평균이하의 시도는 광주, 대전, 울산 등 3광역시와 강원, 충남북, 전남북, 경북, 제주 등 7도로 나타났다. 또한 일반적으로 지방채는 일반회계의 재원으로 사용되고 있는데 반해 서울특별시의 경우 기타특별회계의 재원으로 지방채를 활용하고 있는 것으로 나타났다.

또한, 지자체에서 지방채가 주로 일반회계 재원으로 활용되고 있고, 그 다음으로 기타특별회계보다 공기업특별회계에서 지방채를 재원조달수단으로 활용하고 있는데 반해 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시 등은 공기업특별회계보다 기타특별회계의 재원조달 수단으로 지방채를 발행하고 있는 것으로 나타났다.

이상에서 지방채발행 규모는 서울특별시와 경기도, 즉, 수도권을 중심으로 활용되고 있으며 일반적으로 지방채는 지방재정의 재원조달 수준으로 미약하지만 일반회계의 재원으로 충당되고 있음을 확인하였다.

〈표 2〉 2009년말 회계별 지방채 누적잔액

(단위 : 억원)

구 분	계	일반회계	기타특별회계	공기업특별회계
총 계	255,531	175,124	52,782	27,625
서울특별시	30,963	10,768	20,018	177
부산광역시	27,217	13,431	10,553	3,233
대구광역시	20,531	10,890	7,642	1,999
인천광역시	24,774	17,673	3,393	3,708
광주광역시	8,098	7,192	503	403
대전광역시	6,057	5,099	-	958
울산광역시	6,201	4,377	462	1,362
경기도	38,917	32,295	2,801	3,821
강원도	13,127	11,329	466	1,332
충청북도	6,719	5,739	571	409
충청남도	12,644	7,067	2,292	3,285
전라북도	10,175	8,345	561	1,269
전라남도	12,262	9,408	1,741	1,113
경상북도	14,054	10,908	624	2,522
경상남도	16,360	14,339	805	1,216
제주특별자치도	7,432	6,264	350	818

(자료) 행정안전부, '연도별 지방채무 현황'

이에 대해 지방자치단체별 지방채 발행 규모에 대해 2009년도말 현재 지방채 잔액을 보

면 <표 2>와 같다. 2009년 말 현재 지방채 누적잔액 규모는 25조 5,531억원으로 이는 2009년 지방재정 수입(예산총계)규모 178조 1,027억원의 14.3%를 차지하는 규모이고, 지방자치단체의 지방채 잔액 평균은 1조 5,971억원이다. 또한 2009년말 지방채 발행액은 8조 5,338억원으로 이는 동년 지방재정 수입규모의 4.8%를 차지한다. 따라서 우리나라의 지방채는 지방재정 재원조달 수단으로 그 활용이 미약함을 알 수 있다.

2. 지방자치단체 자주재원 규모 대비 지방채 비중

지방자치단체의 재정능력 및 규모에 기초한 지방채 발행수준에 대해 지방자치단체세입 중 이전재원을 제외한 자주재원(지방세수입과 지방세외수입)에서 지방채가 차지하는 비중을 살펴보면 지방채의 발행 규모에 대한 건전성 정도를 파악할 수 있을 것이다. 지방자치단체의 자주재원 대비 지방채의 비중을 정리해 보면 <표 3>과 같다.

<표 3> 지방자치단체 자주재원 규모 대비 지방채 비중

(단위: %)

구분	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2008
서울	0.09 (0.02)	0.29 (0.13)	1.25 (0.67)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
부산	12.02 (2.16)	5.76 (1.85)	7.28 (2.86)	5.08 (3.69)	7.48 (6.24)
대구	16.15 (4.07)	16.53 (7.72)	26.06 (11.55)	3.40 (1.96)	2.70 (1.98)
인천	7.49 (2.03)	0.77 (0.32)	5.31 (2.38)	9.17 (6.74)	8.15 (7.76)
광주	13.91 (3.23)	12.62 (5.95)	11.36 (5.94)	6.73 (4.65)	5.90 (4.22)
대전	18.94 (4.62)	9.73 (3.78)	11.42 (4.34)	0.41 (0.31)	4.41 (3.64)
울산	0.00 (0.00)	1.00 (0.19)	12.18 (5.70)	3.53 (2.85)	5.25 (5.49)
경기	1.09 (0.29)	1.57 (0.63)	4.00 (1.37)	2.60 (1.64)	4.14 (2.99)
강원	0.43 (0.10)	4.93 (1.63)	16.60 (5.31)	8.71 (5.91)	3.54 (3.22)
충북	0.00 (0.00)	6.58 (2.51)	4.35 (1.56)	4.59 (3.08)	4.34 (3.72)
충남	0.97 (0.38)	6.40 (3.15)	11.92 (4.81)	2.36 (1.69)	0.43 (0.39)
전북	0.22 (0.03)	4.37 (1.02)	10.47 (2.21)	10.36 (3.36)	9.42 (3.99)
전남	0.04 (0.01)	4.88 (1.72)	4.10 (1.46)	2.39 (1.26)	2.08 (1.42)
경북	15.21 (3.59)	6.38 (1.74)	8.41 (1.76)	2.52 (1.05)	5.52 (2.96)
경남	7.74 (2.52)	1.11 (0.39)	2.14 (0.55)	3.60 (2.27)	2.43 (1.83)
제주	0.00 (0.00)	12.45 (4.21)	19.39 (10.63)	6.61 (6.28)	6.64 (15.77)
평균	6.29 (1.44)	5.96 (2.27)	9.76 (3.94)	4.50 (2.92)	4.53 (4.10)

주) 자주재원은 지방세입액과 세외수입액의 합계이고, ()는 1인당 지방채비중임.

(자료) 행안부, 『지방재정연감』, 각 연도 결산자료.

<표 3>에 의하면 첫째, 민선3기(2003-2006)부터 지자체의 자주재원 대비 지방채 비중이 급감하는 것으로 나타난다. 둘째, 오히려 지방채 발행 누적잔액 규모가 가장 높았던 서울과 경기 등 수도권은 자주재원 대비 지방채 비중이 상당히 안정적이며 낮은 수준을 나타

내고 있다. 셋째, 대도시 지역인 6대 광역시의 경우 자주재원대비 지방채비중이 급감하고 있다. 넷째, 지방자치단체의 1인당 지방채 발행 규모를 보면 예상대로 인구 집중지역의 1인당 지방채 비중이 작게 나타나고 있다.

이상을 통해 지방자치단체는 지방채 누적잔액은 증가하고 있지만 지자체의 자주재원 대비 지방채 비중이 2003년 민선 3기 이후 급감하고 있어 각 지자체의 지방채 부담 능력을 넘지 않고 있기 때문에 지방채 발행이 재정건전성 수준을 위협할 만한 수준은 아닌 것으로 볼 수 있다.

3. 지방자치단체 세출총액 대비 지방채 상환 비중

또한 지방자치단체의 지방채 부담능력을 살펴보기 위해 지방자치단체 세출 총액 대비 지방채 상환액 비중을 살펴보고자 한다. <표 4>에 의하면, 지방자치단체별 세출 대비 지방채상환 비중의 높은 지역 순으로 보면, 광주(6.1%), 서울(5.54%), 대전(4.4%), 인천(4.21%), 울산(3.71%)순으로 대도시 지역에서 주로 나타났으며 이는 지방자치단체 평균인 2.51%를 크게 상회하는 수준이다. 반대로 낮은 지역 순으로 보면, 경기(0.01%), 전남(0.22%), 경남(0.44%), 전북(1.19%), 경북(1.24%)순으로 나타나고 있다.

<표 4> 지방자치단체 세출 총액 대비 지방채 상환비중

(단위: %)

구분	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2008
서울	0.00	0.00	0.00	5.28	5.54
부산	4.47	5.65	6.20	4.36	2.68
대구	6.72	7.14	17.23	3.46	2.51
인천	1.41	3.12	1.64	3.11	4.21
광주	10.25	8.37	12.35	6.95	6.10
대전	3.24	9.16	6.58	5.40	4.40
울산	0.00	0.24	2.50	4.23	3.71
경기	1.39	0.71	2.87	0.05	0.01
강원	2.27	0.89	1.00	1.01	1.58
충북	1.94	1.47	1.20	1.97	1.48
충남	2.74	1.86	3.28	4.29	1.72
전북	2.40	0.32	0.58	1.60	1.19
전남	1.76	1.52	1.41	0.24	0.22
경북	4.36	4.42	2.18	1.37	1.24
경남	6.33	2.68	0.70	0.36	0.44
제주	1.49	1.11	5.92	2.89	3.13
평균	3.17	3.04	4.10	2.91	2.51

(자료) 행안부, 「지방재정연감」, 각 연도 결산자료.

그리고 세출 총액 대비 지방채 상환 비중도 자주재원 대비 지방채 비중과 유사한 경향을 나타내고 있음을 알 수 있다. 즉, 민선 3기가 출범한 2003년부터 지방자치단체 세출 총액에서 차지하는 지방채 상환액 비중이 감소하는 것으로 나타난다. 이것은 자주재원 대비 지방채 비중과 관련이 있는 것으로 지방자치단체의 재정수준이 건전한 관계로 소규모 상환이 이루어지고 있는 것으로 볼 수 있다.

4. 지방채 사업별 채무 현황

다음으로 지방채의 사업별 채무현황 추이에 대해 살펴보면 <표 5>와 같다. <표 5>에 의하면, 지방채 사업별 채무의 특징은 첫째, 2000년대 초반의 지방채 사업은 상하수도사업에 중심이었고, 특히 2002년도에는 지방채의 32.9%인 5조 6,227억원을 집중시키고 있다. 지방채의 상하수도 사업에 대한 재원조달은 연평균 20.6%를 차지하고 있다.

그리고 둘째, 도로 관련 사업의 지방채발행이 가장 높다. 이는 안정적으로 지방채의 20% 사용하는 도로시설과 지방채의 10%를 사용하는 지하철사업에 해당된다. 이러한 도로 시설과 지하철 등 양자의 사업에 연평균 35.4%의 지방채가 집중되고 있다. 양자의 합이 가장 높은 2008년에는 지방채의 42%가 집중되고 있다. 양자 가운데 특히 도로시설에 지방채 발행이 집중되고 있다.

<표 5> 지방채 사업별 채무현황 추이

(단위: 억원, %)

구분	지하철	도로시설	상하수도사업	택지공 단조성	국민주 택건설	재해복구	월드컵경 기장건설	기타사업
2000	21,309 (11.3)	37,156 (19.8)	49,450 (26.3)	27,521 (14.6)	10,255 (5.5)	4,700 (2.5)	6,890 (3.7)	30,674 (16.3)
2001	19,803 (11.1)	35,292 (19.9)	49,313 (27.8)	11,885 (6.7)	9,148 (5.1)	4,209 (2.4)	7,286 (4.1)	40,760 (22.9)
2002	23,718 (13.9)	32,261 (18.9)	56,227 (32.9)	8,496 (4.8)	8,254 (4.8)	4,995 (2.9)	5,802 (3.4)	31,150 (18.2)
2003	26,062 (15.8)	31,853 (19.3)	38,258 (23.1)	9,289 (5.6)	7,698 (4.7)	8,542 (5.2)	-	43,563 (26.3)
2004	22,195 (13.1)	34,670 (20.5)	36,263 (21.4)	12,677 (7.5)	7,423 (4.4)	9,689 (5.7)	-	46,551 (27.4)
2005	22,728 (13.0)	39,008 (22.3)	34,066 (19.5)	14,207 (8.2)	7,272 (4.2)	9,936 (5.7)	-	47,253 (27.1)
2006	17,134 (9.8)	45,086 (25.9)	30,745 (17.6)	10,527 (6.0)	7,313 (4.2)	10,483 (6.0)	-	53,063 (30.5)
2007	21,670 (11.9)	51,654 (28.4)	27,516 (15.1)	6,185 (3.4)	7,200 (4.0)	11,135 (6.1)	-	56,716 (31.1)
2008	24,106 (12.7)	55,806 (29.3)	23,025 (12.1)	14,985 (7.8)	-	10,709 (5.6)	-	52,215 (27.4)
2009	27,869 (10.9)	67,788 (26.5)	30,442 (11.9)	9,851 (3.9)	-	11,560 (4.5)	-	108,021 (42.3)

(자료) 행정안전부, '연도별 지방채무 현황'

셋째, 택지공단조성 사업은 연평균 6.9%의 비율로 지방채가 발행되고 있으며, 2000년에 14.6%까지 차지하였다가 이후 지속적으로 감소하여 2009년 9,851억원으로 3.9%를 차지하고 있다. 또한 2002년 한일월드컵으로 인한 경기장 건설에 한시적으로 지방채가 활용되었고, 재해복구와 국민주택건설은 큰 변화 없이 5%전후를 유지하고 있는 것으로 나타났다.

5. 지방채 발행방법 및 자금조달

다음으로 지방채의 발행방법 및 자금별 추이에 대해 정리하면 <표 6>과 같다. 첫째, 증서차입을 통한 지방채 발행이 연평균 90.6%, 증권발행을 통한 지방채 발행이 연평균 9.4%로 나타나고 있다. 지방채발행 규모에 대한 증서차입의 내역을 보면, 2009년 현재 정부자금(47.3%), 지방공공자금(34.8%), 민간자금(6.1%)의 순으로 발행되고 있다. 이 가운데 유의할 점은 정부자금을 통한 지방채 발행은 매년 감소하고 있는데 비해 지방공공자금과 민간자금을 통한 지방채 발행은 조금씩 증가하고 있다는 점이다. 그러나 여전히 공적자금을 통한 지방채자금 조달이 압도적인 비중을 차지하고 있다.

둘째, 증권발행을 통한 지방채자금 조달은 2000년 15.1%에서 2009년 11.7%로 감소하였으나 대부분 10%내외를 차지하고 있다. 증권발행을 통한 지방채의 내역을 보면 모집공채와 매출공채를 통한 자금조달이 대부분을 차지하고 있다. 최근 2009년에는 도시철도공채가 2조 213억원으로 지방채 총 자금조달의 7.9%를 차지하고 있다.

이렇게 우리나라 지방채는 증서차입을 통한 자금조달이 88.3%를 차지하고 있고, 또한 국내자금이 대부분이고, 특히 정부자금과 지방공공자금, 즉 공적자금(82.2%)을 활용하고 있는 반면, 상대적으로 민간자금을 활용한 지방채자금과 증권발행을 통한 자금조달은 상당히 미약함을 알 수 있다.

이상을 통해 우리나라의 지방채 현황에 대한 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 한국의 지방채는 최근 5년간 증가를 하고 있으며 지방채는 지방비부담이 대부분이고, 또한 기초지자체보다 광역지자체에서 활용하고, 회계별로 구분한다면 일반회계체가 중심이 되고 있다는 것이다.

둘째, 우리나라의 지방채는 지방재정수단으로 활용이 미약하다는 점이다. 그리고 자주재원 대비 지방채 비중이 낮기 때문에 지자체의 부담능력 수준을 볼 경우 재정건전성을 위협할 수준은 아니라고 볼 수 있다.

셋째, 지방채 사업은 도로시설과 지하철사업 등 도로 관련 사업이 중심이라는 것이다. 이는 과거에 상하수도사업 중심의 지방채 발행이 뉴타운 건설, 도시화의 진행, 경제의 고도화로 인해 도로 관련 인프라 구축에 기인한 것이라 볼 수 있다.

넷째, 지방채 발행방법과 자금별 추이는 증서차입을 통한 지방채 발행이 대부분이고, 공적자금에 의한 자금조달이 대부분이며 민간자금의 활용은 미약하다는 것이다.

이와 같이 지방채 발행 규모의 협소와 공적자금에 의존하는 있는 이유는 지방채에 대한

다음과 같은 인식에 기인한 것으로 볼 수 있다. 즉, 지방채가 지방재정 건전성을 저해한다는 점, 지방채발행으로 인한 원리금 상환이 경상예산을 팽창시킨다는 점, 부채는 민간부문에 대한 구축효과를 가져올 수 있다는 점, 다음 세대에 대한 부담이 증가된다는 점 등의 부정적인 시각으로 인해 중앙은 물론 지방자치단체에서도 지방채 발행을 억제하고 있기 때문이라 생각된다.

〈표 6〉 발행방법 및 자금별 추이

(단위: 억원, %)

구분	총액	증서차입					증권발행				
		소계	정부자금	지방공공자금	차관	민간자금	소계	모집공채	매출공채	교부공채	해외증권
2000	187,955	159,501 (84.9)	99,239 (52.8)	49,569 (26.4)	4,495 (2.4)	6,198 (3.3)	28,454 (15.1)	12,334 (6.6)	11,061 (5.8)	322 (0.2)	4,737 (2.5)
2001	177,696	152,918 (86.1)	104,089 (58.6)	40,218 (22.7)	3,916 (2.2)	4,695 (2.6)	24,778 (13.9)	8,251 (4.6)	12,578 (7.1)	221 (0.1)	3,728 (2.1)
2002	170,903	154,351 (90.3)	107,013 (62.6)	38,103 (22.3)	4,614 (2.7)	4,621 (2.7)	16,552 (9.7)	3,179 (1.8)	13,287 (7.8)	86 (0.1)	-
2003	165,264	149,213 (90.2)	99,937 (60.5)	41,708 (25.2)	4,233 (2.5)	3,335 (2.0)	16,051 (9.8)	2,293 (1.4)	13,755 (8.3)	3 (0.1)	-
2004	169,468	157,591 (93)	100,300 (59.2)	52,214 (30.8)	3,176 (1.9)	1,901 (1.1)	11,877 (7)	1,125 (0.7)	10,752 (6.3)	-	-
2005	174,480	164,135 (94.1)	100,975 (57.9)	60,074 (34.4)	1,966 (1.1)	1,120 (0.7)	10,345 (5.9)	231 (0.1)	10,114 (5.8)	-	-
2006	174,351	165,782 (95.1)	93,967 (53.9)	66,837 (38.3)	1,701 (1.0)	3,277 (1.9)	8,569 (4.9)	225 (0.1)	8,344 (4.8)	-	-
2007	182,076	168,653 (92.6)	90,288 (49.6)	72,672 (39.9)	63 (0.03)	5,630 (3.1)	13,423 (7.4)	71 (0.04)	13,352 (7.33)	-	-
2008	190,486	173,702 (91.2)	83,703 (43.9)	81,897 (43)	19 (0.01)	8,083 (4.2)	16,784 (8.8)	16,694 (8.75)	90 (0.05)	-	-
2009	255,531	225,549 (88.3)	120,849 (47.3)	88,998 (34.8)	-	15,702 (6.1)	29,982 (11.7)	9,740 (3.8)	도시철도공채 : 20,213(7.9) 외채 및 기타 : 29(0.01)		

주) 2009년 정부자금(12조 849억원)은 기타정부정부자금(2조 6,081억원)과 정부기금(9조4768억)의 합계이고, 지방공공자금은 지역개발기금(8조 5,171억원)과 청사정비기금(3,827억원)을 포함.

(자료) 행정안전부, '연도별 지방채무 현황'

6. 일본 지방채 자금의 구조 및 흐름

1) 지방재정과 지방채계획

앞서 일본 지방채제도의 변천과정에서 일본의 재정제도는 공공투자편중형 재정시스템이라 하였는데 이에 대해 중앙의 예산편성과정을 살펴보고, 다음으로 지방채자금의 구조 및 흐름에 대해서 살펴보고자 한다.

중앙의 예산편성과정을 보면, 먼저 중앙예산에 관해 재무성과 소관 중앙부처간의 절충과정에서 중앙이 특정용도를 정해 배분하는 다음연도 국고지출금액이 정해진다. 그리고

정부세제조사회와 여당세제조사회 등과의 논의를 통해 국세에 관한 세제개정과 동시에 지방세제개정을 심의하여 다음연도 지방세수 예정액을 결정한다. 이렇게 지자체의 주요세입원 중 2가지, 지방세와 국고지출금의 예정액을 결정하고, 남겨진 조정가능 항목은 지방교부세와 지방채가 된다. 다시 말해서 지방재정수입에서 먼저 국고지출금과 지방세수를 결정하고, 나머지 재원부족액은 지방교부세와 지방채를 통하여 조달하는 것이다(土居, 2007:9-15쪽).

지방교부세액은 정해진 배분율, 즉, 소득세액의 32%, 주세액의 32%, 법인세액의 34%, 담배세액의 25%, 소비세액의 29.5%를 통해 산정된 것을 배분한다. 그리고 국세 법정액만으로 교부세재원이 부족할 경우, 중앙재정 일반회계에서 추가 지출하여 교부세액을 증액하거나, 교부세 특별회계에서 차입을 통한 재원조달로 교부세액을 증액하기도 한다. 이 교부세 특별회계는 2006년도말 기준으로 52조엔을 넘고 있고, 국채부담액, 지방채부담액과, 별도의 정부 채무로 교부세액을 증액하기 위해 부담하는 채무이다. 이 채무는 중앙부담분과 지방부담분으로 구분되는 데 중앙부담분은 장래 지방교부세를 감액하지 않는다는 전제하에 중앙재정 일반회계의 부담으로 상환하는 것을 말하고, 지방부담분은 장래 교부세재원인 국세를 재원으로 한 채무상환을 말한다. 2007년도 예산을 보면, 중앙부담의 교부세특별회계 차입금은 중앙재정 일반회계로 채무승계 되어 일반회계 국채비로 상환하도록 하여 지방부담은 약33조엔이다.

한편, 지방교부세를 증액 편성해도 재원이 부족한 경우, 지자체가 추가적으로 지방채를 발행하여 재원을 조달하도록 한다. 이 지방채에는 경상적 경비를 조달하기 위한 적자지방채가 포함되어 있다.

이상의 지방재정대책은 세출예정액과 재원내역을 지방재정계획으로 공표된다. 그래서 다음연도의 지방채총액은 지방교부세총액을 어느 정도로 할 것인가? 라는 정치적 결단과 밀접한 관련을 가지고 결정된다. 결국 지방채총액은 지방채계획으로 귀착된다. 이 지방채계획은 중앙의 재정투융자계획과 관련하여 사업별 기채 동의(허가) 예정액을 나타내는데 총무성이 매년 책정하는 지방채발행 연도계획이다. 이것은 지방채협의제로 이행하면서 책정이 법정화 되었다.

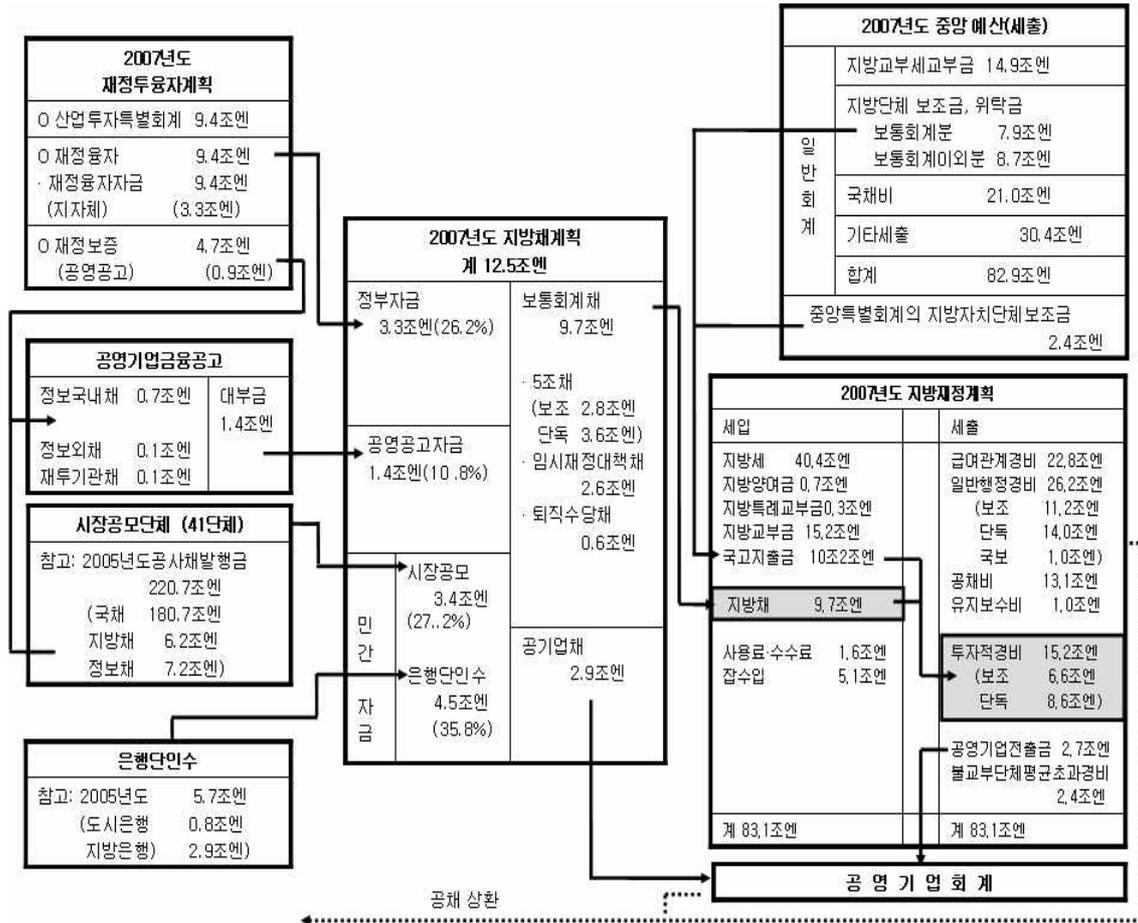
다음에서는 이와같은 예산과정상의 지방채의 자금 흐름 구조에 대해 살펴보도록 하자.

2) 지방채의 자금 흐름

지방채의 자금 흐름 구조는 <표 7>과 같다. <표 7>을 보면, 2007년도 지방채계획을 중심으로 재원이 되는 2007년 재정투융자계획, 공영기업금융공고, 시장공모단체, 은행단인수 등의 자금유입구조와 2007년도 지방재정계획의 재원이 되는 2007년도 지방채계획, 2007년도 중앙예산 세출, 공영기업회계 등으로 유입을 나타내고 있다. 구체적으로 2007년도 지방채계획액은 12.5조엔으로 구체적인 재원조달을 보면, 정부자금 3.3조엔(26.2%), 공영공고자금 1.4조엔(10.8%), 민간자금 7.9조엔(63%))으로 시장공모 3.4조엔(27.2%), 은행단인수 4.5조

엔(35.8%) 으로 구성된다.

〈표 7〉 지방채자금의 유출입 구조



(자료) 총무성자료

정부자금 3.3조엔은 재정투융자계획에서 재정용자자금 9.4조엔 가운데 지자체분이고, 공영공고자금 1.4조엔은 재정투융자계획의 정부보증채무 4.7조엔에서 공영공고분 0.9조가 공영기업금융공고 회계로 분산되어 이 공영기업금융공고 회계에서 대부금등의 항목으로 1.4조엔을 지방채계획 공영공고자금으로 조달된다. 시장공모분 3.4조엔은 시장공모단체 41단체에서 일부를 조달하고, 은행단인수분 4.5조는 시중은행에서 조달한다.

위와 같이 조달된 지방채계획 12.5조엔은 보통회계채 9.7조엔, 공영기업채 2.9조엔으로 분산 유출된다. 보통회계채의 내역을 보면, 지방재정법 제5조에 의한 지방채발행(보조사업 2.8조엔, 단독사업 3.6조엔) 6.4조엔, 임시재정대책채 2.6조엔, 퇴직수당채 0.6조엔으로 구성된다. 이렇게 구성된 지방채계획상의 보통회계채(일반회계채)가 지방재정계획 세입의 지방채 9.7조엔이 된다.

한편 지방채계획의 공영기업채 자금 2.9조엔과 중앙재정 일반회계 세출의 일부(8.7조엔)

가 합쳐져서 공영기업특별회계 세입으로 들어간다. 또한 중앙재정 일반회계(7.9조엔) 및 특별회계(2.4조엔) 세출의 지자체 보조금이 지방재정계획 세입의 국고지출금으로 10.2조엔이 유입된다.

그리고 지방재정계획의 세출항목중 투자적경비 15.2조엔은 지방재정계획의 세입항목중 국고지출금과 지방채에서 유입되며 보조사업경비로 6.6조엔, 단독사업경비로 8.6조엔을 각각 지출하게 된다. 그리고 세출항목의 공채비 13.1조엔은 다시 공채상환과 공영기업특별회계로 유출된다.

그럼 이어서 앞서 제시한 지방채 한일 비교를 위한 분석기준, 즉 첫째 근거규정, 지방채의 개념, 성격 및 기능, 발행주체, 둘째 지방채의 발행기준과 절차, 셋째 지방채발행 대상사업, 넷째 지방채의 종류 및 자금조달 등에 대해 비교 검토하기도 한다.

IV. 지방채 제도에 대한 한일 비교

1. 지방채 발행 근거규정, 개념, 성격 및 기능, 발행주체

1) 근거규정

우리나라는 ‘지방자치법’에서 지방자치단체의 장이나 지방자치단체조합은 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방채를 발행가능하며, 지방채발행, 채무부담행위, 보증채무부담행위 등을 할 수 있도록 규정하고 있다(지방자치법 제124조).

그리고 이에 대한 기본적 사항은 ‘지방재정법’에서 규정하고 있다. 즉 지방채발행 요건 및 규모·절차(제11조), 지방채발행절차(제12조), 보증채무부담행위(제13조), 일시차입금(제14조), 채무부담행위(제44조)등이 규정되어 있다.

또한 ‘지방재정법 시행령’에서는 지방채의 종류(제7조), 지방채 발행대상(제9조), 지방채 발행 한도액의 산정(제10조), 지방채발행 절차(제11조), 지방채인수 절차(제12조), 모집에 의한 지방채증권 발행(제13조) 등의 세부적 사항을 규정하고 있다.

아울러 지방채발행 한도제의 전체적 내용은 ‘지방채발행 한도액 설정 및 지방채무관리 등에 관한 규정’에 명시함과 동시에 매년 7월경 행정안전부에서는 ‘지방채발행계획 수립 기준’을 마련하여 운영하고 있다.

한편, 일본의 경우도 우리나라와 유사한 근거규정을 두고 있다. 즉, 일본 ‘지방자치법’ 제230조에서 지방자치단체가 별도의 법률 규정이 있는 경우에 예산규정에 따라 지방채를 발행할 수 있고, 지방채의 기채 목적, 제한도, 기채방법, 이율 및 상환 방법 등은 예산에서 규정하도록 하고 있다.

그리고 일본 지방자치법 제230조에서 명시한 별도의 법률이란 ‘지방재정법’을 말하며,

동법 제5조 지방채의 제한규정에서 지방채발행 대상사업, 지방채의 상환연한, 지방채 협의, 특례, 증권발행 방법을 통한 지방채, 지방채증권 공동발행 등을 규정하고 있다.

또한 일본 ‘지방재정법 시행령’에서 지방채 협의 대상(제2조), 지방채협의 사항(제3조), 공적자금의 종류(제4조), 지방채계획(제6조), 지방채허가 절차(제7조), 기채허가단체 판정(제8조-제15조), 기채허가단체 지정(제17조-제18조), 모집방법에 의한 지방채증권발행(제24조) 등 지방채와 관련된 세부적 사항을 규정하고 있다.

아울러 총무성령으로 규정한 ‘지방채에 관한 성령’에서는 주로 지방채의 구체적인 종류 및 제도간 관계, 그리고 산정액 관련 사항, 즉 만기일괄상환 지방채로 취급되지 않는 지방채(제2조), 감채기금적립 부족액을 고려한 산정액(제3조), 연도할 상당액(제4조), 지방채상환 재원 충당 부담금 및 보조금(제6조), 지방채 원리금 상환 경비로 기준재정수요액 산입액(제8조), 시정촌 합병에 따른 지방채 원리금 상환금액 산정(제11조) 등 상세한 세부사항을 명시하고 있다.

이상을 통해 살펴 본 한일 양국의 지방채발행에 관한 법적근거의 공통점은 동일한 제도적 장치가 마련되어 있다는 것이다. 한일 공통으로 지방채 발행에 관해 ‘지방자치법’을 상위법으로 규정하고, 기본사항은 ‘지방재정법’과 구체적 사항은 ‘지방재정법시행령’, 세부사항은 주무 ‘중앙부처 예규 및 수립기준’ 또는 ‘부령’을 통해 규정되어 있다.

한편, 법적규정상의 한일 간 차이점을 보면, 일본의 지방채제도는 ‘지방재정법’에서는 지방채의 발행 대상사업만을 규정하고, 구체적인 세부사항이 ‘지방재정법 시행령’과 ‘지방채에 관한 성령(총무성령)’에서 상세한 산정방법을 보다 구체적으로 규정하고 있음을 알 수 있다.

2) 개념, 성격 및 기능, 발행주체

우리나라의 지방채에 대한 개념 및 성격은 앞서 지방채의 의의에서 전술한 바와 같이 지방채의 개념은 명확하지 않지만 지방자치법과 지방재정법등의 내용을 따라 지방자치단체가 재정수입 부족을 보충하기위해 자금을 차입하면서 부담하는 채무로서 그 채무의 이행이 1회계연도를 넘어서 이루어지고, 그 방식은 지방채증권과 차입금 형식을 통해 조달하는 것이라고 하였다. 또한 지방채의 성격을 보면 지방자치단체의 재원조달, 한도가 정해진 재정건정성원칙하의 제한적 수단, 특정사업에 필요한 재원조달인 특정채원 등의 성격을 가진다고 하였다. 지방채의 기능으로 재원조달 및 보전기능, 정책유도기능, 재정조정기능, 세대간 부담공평화 기능을 들었다.

한편 일본도 유사하게 지방채에 대한 명확한 규정은 없지만, 지방재정법과 지방자치법상의 내용을 보면, 지방자치단체가 자금조달을 위해 부담하는 채무행위이고, 그 상황이 1회계연도를 넘는 것으로 채권발행 또는 증서차입의 형태로 이루어지는 것이며 채무의 실질적 담보는 지자체의 과세자주권에 의거 한다고 볼 수 있다(林,2003:213)⁴⁾.

그리고 일본 지방채의 기능을 보면 우선 먼저 지방채는 재정지출과 재정수입의 연도간

조정기능, 즉 지방채는 공공사업과 같은 복수회계연도에 걸치는 재정부담을 원리상환의 형식으로 장래에 평준화 할 수 있으므로 계획적 재정운영을 가능하게 한다는 것이다.

둘째, 지방채의 주민부담에 관한 세대간 공평화를 조정하는 기능을 한다. 즉 공공시설과 같이 장래세대에도 편익이 나타나는 사업에 대한 경비를 현재 세대의 부담만이 아닌 장래 세대에게도 부담하도록 하는 것이다.

셋째, 일반재원의 보완기능이다. 이는 지방재원이 부족할 경우 또는 지자체가 부담해야만 하는 경비를 지방채발행으로 충당하는 것을 의미한다. 특히 전자의 경우 일반재원으로 충당하는 재정부족액을 지방채발행으로 조달하는 것이다. 이 경우에 원리금상환의 전부 또는 일부는 다음연도 지방교부세 산정의 기준재정수요액에 산입하게 되어 있다.

마지막으로, 지방채는 중앙과 지방의 경제정책에 대한 조정역할을 한다. 지방채는 중앙정부가 실시하는 경제대책에 활용, 즉, 지방채는 그 발행량 증감으로 사업량의 조정이 가능하기 때문에 경기대책의 중요한 일익을 담당해 왔다고 볼 수 있다.

이상을 통해 지방채의 개념은 동일하게 사용하고 있고, 지방채의 성격도 공통적으로 지방채가 1회계연도를 넘는 장기차입금이고, 재원의 성격상 특정목적에 위한 자원조달이므로 특정재원인 동시에 특정사업의 필요에 따른 임시재원으로의 성격도 가지고 있음을 알 수 있다. 또한 지방채의 기능에서도 지방재정과 지출의 연도간 조정기능, 세대간 부담 공평화 조정기능, 일반재원 보완기능, 중앙과 지방의 경제정책적 기능 등이 양국에서 공통된 기능이다.

한편, 양국의 지방채 기능에서 차이점을 보이는 것은 중앙과 지방의 경제정책기능과 일반재원 보완기능이다. 물론 일반재원 보완기능과 정책유도기능은 양국에서 모두 활용되고 있지만 그 정도의 차이라 할 수 있다. 우리나라의 현황은 앞서 살펴본 바와 같이 지방재정 수입 중 차지하는 비중이 작고, 발행한도제에 의해 정부시책사업에 대한 자금조달 수단으로 활용도가 적고, 또한 민간자금을 활용한 정책유도가 적다고 할 수 있다. 이에 비해 상대적으로 일본의 지방채는 지방재원수단으로 적극 활용되며, 또한 일본재정의 ‘공공투자 편중형 재정시스템’에 기인한 공공사업을 통한 경기유도정책에 적극 활용되고 있고, 후술하겠지만 민간자금의 공공사업 참여를 점점 확대하고 있는 실정이다.

그리고 지방채의 발행주체는 한일 양국에서 공통적으로 모든 지방자치단체이다. 차이가 있다면 우리나라의 경우 지방채 중앙에 의한 지방채 발행 한도액을 부여 받은 지방자치단체로 하고 있는 반면, 일본의 경우 재정이 건전한 지방자치단체는 중앙과 협의를 하고 또한 일정수준 이하의 지방자치단체는 중앙의 허가를 얻어 지방채를 발행하고 있다는 점이다.

4) 일본 재정법 제4조의 채권발행에 의한 국채나 증서차입에 의한 차입금과 구별되고, 지방세 수입이나 이전재원은 공권력에 의해 조달되어 실질적 재원으로 사용되지만, 지방채는 채무형식을 취하고 최종적으로는 지방세나 기타재원으로 상환된다는 점에서 조세와도 구별된다.

2. 지방채 발행기준 및 발행절차

우리나라 지방채의 발행기준인 지방채발행 한도액 산정기준을 보면, 먼저 한도액은 지방자치단체의 채무상환비비율⁵⁾, 예산대비채무비율⁶⁾을 기준으로 지방자치단체의 채무상황을 판단하고 기존의 감채기금⁷⁾적립 및 지방채발행이 제한된 지자체의 기준을 참고하여 지방자치단체를 3가지 유형으로 구분하고, 유형별로 차등화된 한도액을 설정하게 된다.

만약 사실과 다른 경우 한도액에 대한 감액조정을 하도록 되어 있다. 한도액은 지방자치단체의 전전년도 예산액의 100분의 10범위 안에서 행정안전부장관이 정하며, 이 한도액 내에서는 행정안전부장관의 승인 없이 지방의회의 의결을 거쳐 지방채를 발행할 수 있다는 것이다.

이에 대해 보다 구체적으로 보면, <표 8>과 같다. 즉 채무상환비비율은 10%이하, 10%초과 20%이하, 20%초과, 예산대비채무비율은 30%이하, 30%초과 60%이하, 60%초과로 구분하고, 지방자치단체의 채무상환 능력을 고려해 전전년도 결산의 일반재원 대비 기준으로 10%이하, 5%이하, 0 등 3유형으로 구분하여 모든 지방자치단체에 총액한도를 부여하게 된다. 우리나라의 지방자치단체는 대부분 제1유형에 속하고(2007년 11광역단체, 224기초단체), 제2유형이 소수(2007년 5광역단체, 10기초단체)이며 제3유형에 속하는 지방자치단체는 없다⁸⁾.

- 5) 채무상환비비율은 당해연도 지방비로 상환할 채무원리금에 대한 일반재원 수입액의 비율로서 각 지방자치단체의 채무충당능력을 측정하는 지표이다. 즉, 채무상환비비율=(최근4년간 (평균)순 지방비로 상환한 채무액 / 최근4년간 (평균)일반재원수입액)×100. 채무액=지방채상환 원리금+채무부담 상환액+보증채무 이행책임액, 일반재원=지방세+보통교부세(도로분포함)+경상적외수입+조정교부금+재정보전금+부동산교부세. 그리고 채무상환비비율 산정시는 일반회계에서 원리금을 지원 또는 전액상환(전출금포함)하는 특별회계도 포함하여 통합재정수지로 계산한다. 기타 특별회계는 모두 포함되고, 공기업특별회계는 일반회계에서 지원되는 채무상환 전출금을 포함하지만, 채무상환액 중 조기상환액 및 차환상환액은 포함되지 않는다.
- 6) 예산대비채무비율은 전전년도 예산총규모대비 채무총규모의 비율을 말하며 채무총규모에는 지방채잔액, 채무부담행위 잔액, 보증채무 이행책임잔액이 포함된다. 즉, 예산대비채무비율=(채무총규모 / 예산총규모)×100. 채무총규모=지방채잔액+채무부담행위 잔액+보증채무 이행책임잔액, 예산총규모=일반회계+기타특별회계+공기업특별회계. 그리고 채무 및 예산규모는 결산자료로 산정한다.
- 7) 감채기금은 지방채 원리금의 연차별 상환재원 확보 및 조기상환을 목적으로 일정금액을 적립한 기금이다.
- 8) 지방공기업(상하수도사업) 지방채 발행기준은 다른 기준을 사용하고 있다. 즉, 상하수도사업은 기채충당율을 적용하는데 이것은 건전재정운영을 위해 5개지표(부채비율, 요금의 원가보상율, 인건비비율, 시설이용율, 고정장기적합율)를 백분율로 환산하여 산술평균한 수치이다. 부채비율=부채총계 / 자기자본, 요금의 원가보상율=평균요금 / 원가, 인건비비율=인건비 / 요금수입, 시설이용율=1일평균생산량 / 시설용량, 고정장기적합율=고정자산 / (고정부채+자기자본). 한편, 기채충당율 적용의 예외로 기타 정부시책사업(예, 환경부 배출수처리시설)의 정책자금 및 국고부담 재해복구사업 기채분 등 사업성격상 기채충당율의 적용이 불합리하다고 판단되는 경우나, 상하수도 기타특별회계의 경우 기채충당율을 60%이하를 적용한다.

한편, 일본의 지방채 발행기준은 재정상황의 건전성을 기준으로 재정상황이 건전한 지자체와 지방공기업이 지방채를 발행할 경우(지방재정법 제5조 3. 지방채협약), 총무성대신 또는 도도부현지사(이하 지사)와 협의해야하며, 총무성대신 또는 지사와 협의하여 동의를 얻은 지방채는 공적자금을 차입할 수 있고, 그 원리상환금은 지방재정계획에 산입되도록 되어 있다. 만약 협의과정에서 총무대신 또는 지사의 동의를 얻지 못한 채 지방채를 발행할 경우 지자체단체장은 그 이유를 의회에 보고하도록 되어 있다.

<표 8> 지방자치단체 유형구분 기준 및 유형별 한도액 설정 기준

	1유형	2유형	3유형
채무상환비비율	10%이하	10%초과-20%이하	20%초과
예산대비채무비율	30%이하	30%초과-60%이하	60%초과
유형별 한도액 설정 기준			
전전년도 일반재원대비	10%이하	5%이하	0

(자료) 행정안전부(2009), 2010년도 지방채발행 계획수립 기준.

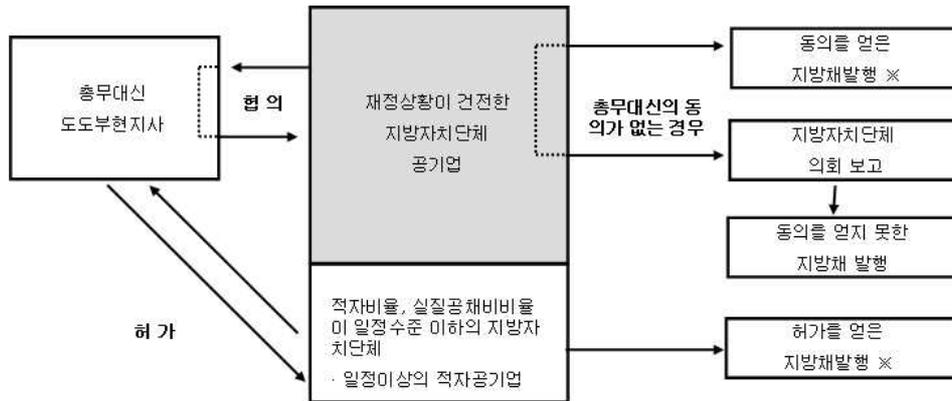
다만 재정사항 취약으로 인한 기채제한 지방자치단체에 한해 지방채발행의 허가요건으로 조기사정조치를 두고 있다. <표 9>와 <표 10>에 의하면, 조기사정조치는 실질공채비비율⁹⁾ 18%이상의 허가단체에 대해서는 공채비 부담 적정화 계획 정책의 의무화를 전제로 허가하도록 되어 있는 반면, 실질공채비비율 25%이상 단체에 대해서는 지역활성화 사업 중 단독사업과 관련한 지방채발행을 제한하고 있다. 또한 실질공채비비율 35%이상인 지방자치단체는 일반적 공공사업 중 재해관련 사업을 제외한 사업, 공영주택건설사업, 교육 및 복지시설 정비 사업등에 지방채발행을 제한하고 있다.

이러한 우리나라의 지방채 발행절차는 <표 11>과 같다. 우선 행정안전부에서 지방자치단체에 매년 7월경에 지방채발행 한도액 및 계획수립기준이 시달되면, 각 지방자치단체는 이를 기준으로 지방채발행 계획안을 수립하고 광역지자체에서 취합하여 8월말까지 행정안전부에 제출한다. 이때 광역지자체에서는 기초지자체의 지방채발행계획에 대한 취합과 조정을 통해 시도 및 시군구의 종합안을 수립하여 행정안전부에 제출하게 된다.

행정안전부는 제출된 시도별 계획안에 대한 실무심의를 거쳐 지방채발행 계획안을 수립하여 9월중에 관계 중앙부처와 협의를 하고 그 결과를 반영하여 10월말에 지방채발행 계획안을 확정 통보하고, 이에 대해 지방자치단체에 승인통보를 하게 된다. 지방자치단체는 확정 및 승인된 지방채발행 계획안을 가지고 다음연도 예산편성 및 발행을 하게 되는 것이다.

9) 일본의 실질공채비비율은 지방자치단체의 일반재원 중 경상수입 대비 실질적인 공채비 비중으로 전3년간의 평균치이다. 즉, 실질공채비비율=((원리상환금+준원리상환금)-(특정재원+기준재정수요액에 산입된 원리상환금) / (표준재정규모+임시재정대책채발행가능액-기준재정수요액에 산입된 원리상환금))×100 의 3년평균.

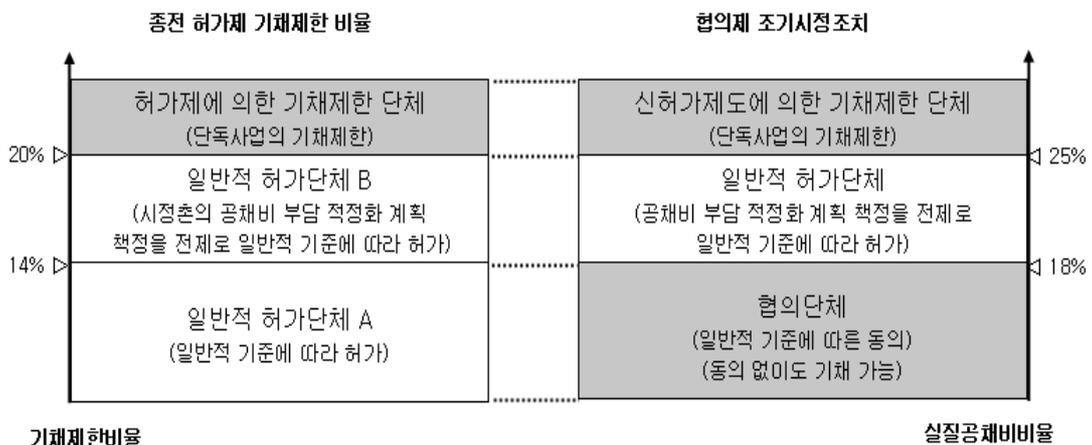
<표 9> 일본의 지방채협의제(발행기준 및 절차)



※ 총무대신의 동의(허가)를 얻은 지방채에 대해 - 공적자금 총당, - 원리상환금 지방재정계획에 산입

(자료) 出井信夫編(2008), 地方財政データブック(平成20年度版), 學陽書房, p.232.

<표 10> 일본의 실질공채비 비율에 관한 조기시정조치



기채제한비율

실질공채비비율

(자료) 出井信夫編(2008), 地方財政データブック(平成20年度版), 學陽書房, p.232.

반면 한도액을 초과하는 경우는 행정안전부 장관의 승인을 얻은 범위 안에서 지방의회의 의결을 거쳐 지방채를 발행할 수 있게 된다. 또한 이 한도액에는 다음 3가지를 포함하여야 하는데 즉 채무부담행위액(BTL제외), 보증채무부담행위액 중 지방자치단체 채무이행책임금액, 지방채발행액(지역개발기금조성을 위한 지방채발행 제외) 등의 순서로 충족하도록 하고 있다.

그리고 외채의 경우는 한도액의 범위 안이라도 지방의회의 의결을 얻기 전에 행정안전부 장관의 승인을 얻도록 하고 있는데 이는 환 위험의 관리를 위해서이다.

다음으로 일본의 지방채발행 절차는 지방채사전협의제로 정리될 수 있다. 이에 대해 <표 9>에 의하면, 지자체를 재정상황을 기준으로 구분하고 있는데 첫째, 재정상황이 건전한 지자체와 지방공기업이 지방채를 발행할 경우(지방재정법 제5조 3. 지방채협의), 총무성대신 또는 도도부현지사(이하 지사)와 협의해야하며, 총무대신 또는 지사와 협의하여 동

의를 얻은 지방채는 공적자금을 차입할 수 있고, 그 원리상환금은 지방재정계획에 산입되도록 되어 있다. 만약 협의과정에서 총무대신 또는 지사의 동의를 얻지 못한 채 지방채를 발행할 경우 지자체단체장은 그 이유를 의회에 보고하여야 된다.

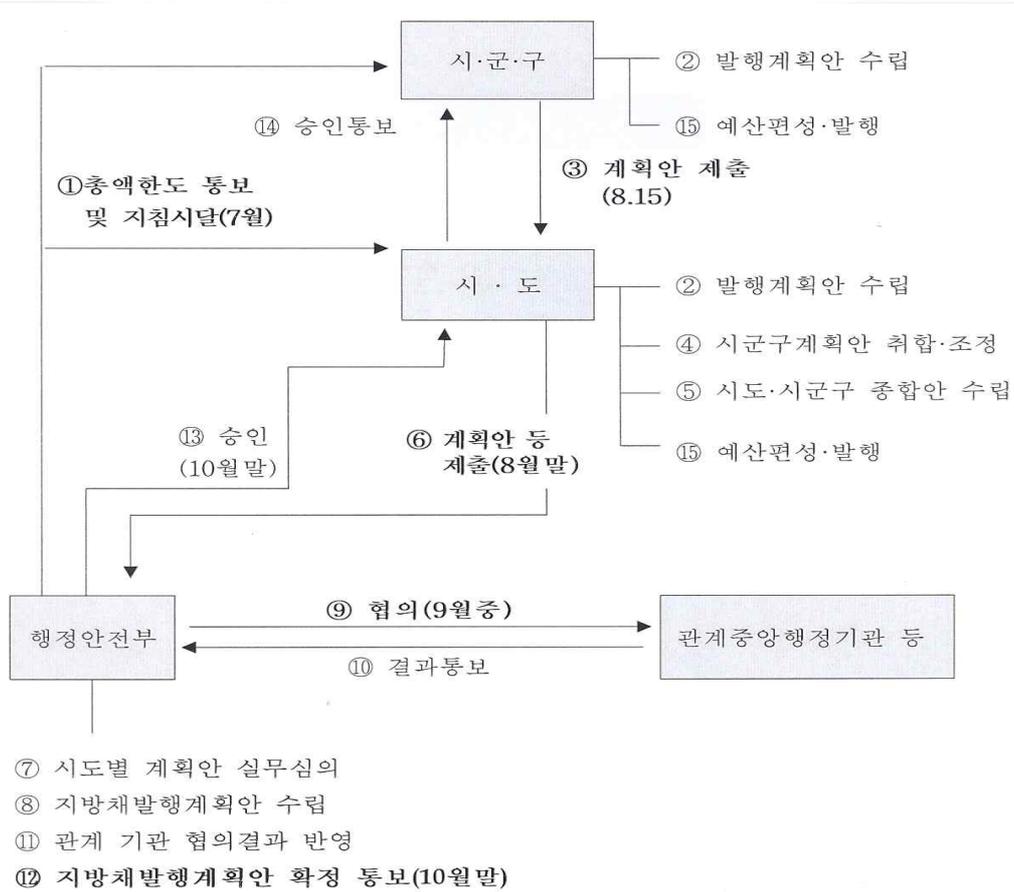
또한, 적자비율 및 실질공채비비율이 일정수준 이하의 지자체와 지방공기업이 지방채를 발행할 경우, 협의가 아니고 총무성대신 또는 지사의 허가를 얻어야 하며, 총무대신 또는 지사의 허가를 얻은 지방채는 공적자금을 차입할 수 있고, 그 원리상환금은 지방재정계획에 산입된다.

이상을 통해 살펴본 지방채 발행기준 및 절차에 관한 양국의 첫 번째 공통점은 종전에 비해 지방자치단체의 지방채발행의 자유도를 확대시켰음에도 여전히 중앙에 의한 통제적 성격을 가진다는 점이다. 즉 지방채발행에 대해 중앙부처의 주무기관이 정한 한도액 내에서 또는 협의를 거쳐 지방채의 발행이 가능하다는 점, 그리고 한도액을 초과하는 범위 또는 중앙의 동의를 얻지 못한 경우에도 지방채 발행이 가능하도록 된 점은 지방자치단체의 자율성이 확대되었다고 볼 수 있지만 여전히 한도액의 규정 및 협의를 통해 중앙에 의한 지방 통제적 성격이 강하다고 볼 수 있다.

특히 일본의 지방체제도는 협의를 통해 동의 및 허가를 얻은 지방채는 재정투융자자금 등 공적자금 차입이 가능하도록 하였다라는 점이다. 반대로 동의를 얻지 못한 지방채는 공적자금차입을 할 수 없음을 의미한다. 그리고 협의에서 지방채계획에서 상정한 지방채는 중앙의 자금을 확보하는 수단으로 인식할 수 있고, 중앙입장에서 협의 및 동의는 지방채계획의 사업별 계획액을 운용상의 기준으로 삼고 있다. 이것은 또한 지방채 총량에 관한 연간 계획이고, 각 지자체의 지방채 발행 지침이 된다. 따라서 협의제는 사업별 계획액을 기채 충당율로 조정하면서 동의한 부분에 대해 종전대로 지방에 재정적 지원을 통한 책임과 통제적 성격을 가지게 된다.

한편, 양국의 차이점을 보면, 한국의 경우 한도액 내에서는 행정안전부장관의 승인 없이 지방의회의 의결을 거쳐 발행할 수 있고, 한도액을 초과하는 경우 행정안전부의 승인 범위 안에서 지방의회의 의결을 거쳐 발행하고 있는 반면, 일본의 경우 총무성과 협의되지 않고 총무성의 동의가 없는 경우에도 지방의회의 의결을 통해 지방채가 발행가능하다는 점에서 우리나라보다 자율성이 폭이 크다고 할 수 있다. 즉, 지방재정이 건전한 지방자치단체는 중앙과 사전협의 없이도 지방의회의 의결만으로 필요에 의해 지방채를 발행할 수 있다는 것이다.

〈표 11〉 지방채발행 절차



(자료) 행정안전부(2009), 2010년도 지방채발행 계획 수립기준, 20쪽.

양국의 두 번째 공통점은 재정건전성을 제고 시켰다는 점이다. 즉, 한국의 경우 한도액 산정에 채무상환비율과 예산대비채무비율을 기준과 감채기금적립 및 기채제한 지자체를 고려하여 지방자치단체를 3가지 유형으로 구분하여 한도액을 산정하며 이 유형별로 차등화된 한도액을 설정하였고, 일본의 경우 중앙기관 협의와 실질공채비율을 기준으로 기채제한 지자체에 대해 중앙허가제를 운영하고 있는 것이다.

또한 한국의 경우 확정된 지방채발행계획의 예산편성에 반영시킨 점, 일본에서는 지방채계획과 지방채 동의기준에 관한 법률적 근거를 마련하였다는 점에서 양국 모두 지방재정운용의 계획성을 제고 시켰다고 볼 수 있다.

양국의 차이점은 한국은 한도액 산정시 기채제한 지자체를 포함하여 유형별로 한도액을 설정한 반면, 일본의 경우 중앙주무기관의 협의외에 기채제한 지자체에 대해 지방채발행의 허가요건으로 조기시정조치를 설치한 점이다.

3. 지방채발행 대상사업

우리나라의 지방채발행 대상에 대해 다음과 같이 지정하고 있다(행정안전부,2009:9-18). 즉, 첫째 공공 및 공용시설의 설치, 둘째 당해 사업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업, 셋째 천재 지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전, 넷째 재해예방 및 복구사업, 다섯째 기발행한 지방채의 차환, 여섯째 그 밖에 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업, 일곱째 지방중소기업 육성을 위한 자본 투자사업, 여덟째 장기미집행 도시계획시설 해소를 위한 보상사업 등이다.

그리고 행정안전부장관의 승인을 얻어 지방채발행 한도액을 초과하여 지방채를 발행할 수 있는 사업으로 천재 지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전, 재해예방 및 복구사업, 그 밖에 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업으로 규정하고 있다.

또한 지방채발행이 허용되는 경우라도 소규모 사업, 즉 투융자심사 대상 규모 이하의 사업(서울 30억 미만, 광역시·도 20억 미만, 시군구 10억 미만)은 지방채 발행이 불가능하다. 다만, 청사정비기금으로부터 차입하는 소규모 지방청사 관련 사업에 한해서 지방채발행이 가능하다.

한편, 공영개발사업의 지방채 발행 대상 사업으로는 첫째 정부시책사업의 원활한 추진을 위해 필요한 사업(군부대, 대학, 공장 이전 등에 따른 토지개발사업 등), 둘째 수요증가 및 사업물량의 추가에 따라 재원이 소요되는 사업, 셋째 사업성 검토결과 사업전망이 양호한 사업(도로의 개설 등으로 입지여건이 개선된 확실한 수익성사업, 산업, 관광, 유통단지의 조성 등 지역발전을 위해 필요한 사업, 사업비 등 예산절감을 위하여 타사업과 연계추진이 불가피한 사업, 지방채발행조건이 양호하여 수익성이 기대되는 사업) 등이 해당된다. 다만, 공사채의 경우도 지방채와 동일하게 신청 가능하나 지방공기업법의 요건을 충족시킬 필요가 있다.

반면, 공영개발사업 중 지방채로 추진이 제한된 사업으로 부동산 경기침체 등으로 사업추진시기가 적정치 못한 사업(각종 행정절차 미이행 등으로 당해 연도에 사업 발주가 어려운 사업), 지방채발행조건이 적정치 못한 사업(상환조건이 장기간임에도 이자부담이 큰 사모공채 발행사업, 전액을 지방채로 충당하는 사업), 공영개발사업 추진이 부실한 단체의 사업(장기간 미분양 사업지구가 있는 단체), 지방채발행계획을 사전에 협의하지 않은 신규사업(지방재정 투·융자 미이행 신규사업), 토지구획정리나 토지구획정리방식에 의한 공영개발사업 등이 해당된다.

다음으로 일본의 지방재정법 제5조(지방채제한규정)에 열거된 특정사업의 구체적인 내용을 살펴보면, 첫째, 교통사업, 가스사업, 수도사업, 기타 지방공기업에 필용한 경비조달이다. 이는 대가를 전제로 한 사업수입을 가지고 상환재원을 조달하는 지방공기업에 해당된다¹⁰⁾. 둘째, 출자금 및 대부금의 재원마련이다. 자산의 감모가 없는 원금 및 배당, 또는

이자 등의 회수금으로 상환재원을 마련하는 경우에 해당된다. 셋째, 지방채 상환에 필요한 경비조달이다. 이것은 과거에 발행된 지방채의 채무를 상환하고 그로인한 새로운 채무를 부담하는 경우에 해당하지만, 실제로 새로운 채무부담은 발생되지 않는다. 넷째, 재해구급사업비, 재해복구사업비, 재해구조사업비 등의 재원마련이다. 돌발적이며 예기치 못한 임시사업의 집행을 위한 재원으로 지방채를 발행하는 것을 의미한다. 다섯째, 학교, 문화시설, 보육원, 기타후생시설, 소방시설, 도로, 하천, 항만, 기타 토목 공공시설, 공용시설 등의 건설사업비 조달, 그리고 공공용 사업을 위한 토지매수비의 재원 마련이다. 이것은 사업효과가 장래의 다음세대에게 나타나는 것으로 연도간의 조정 계획을 할 필요가 인정되는 경우와 또는 그러한 사업 실시로 지역경제의 발전을 통한 장래 지방세의 증가로 이어져 간접적으로 상환재원을 확보 할 수 있는 사업에 관한 지방채발행이다.

이상을 통해 살펴본 한일 지방채발행 대상사업은 대부분 동일하게 규정하고 있다. 즉, 양국 모두 공공시설 설치, 지방채상환에 필요한 경비조달, 천재 지변 및 재해에 특별 임시대책 재원조달 등이다. 차이점은 일본과 달리 한국의 경우에 주민복지증진에 필요한 사업을 명시하고 있다는 점이고, 일본의 경우 지방공기업의 필요경비 조달에 지방채가 활용되고 있다는 점이다.

4. 지방채의 종류 및 자금조달

지방채의 종류는 회계별로 볼 때 일반회계채, 기타특별회계채, 공기업특별회계채로 구분되고, 앞서 <표 6>에서 구분한 발행방법에 따라 증서차입과 증권발행 방식이 있다. 발행방법에 따른 지방채의 종류를 보면, 우선 증서차입방식에는 첫째 정부자금으로 이에선 정부특별회계(농어촌구조개선특별회계, 환경개선특별회계)와 정부관리기금(수산발전기금, 공공자금관리기금)이 해당되고, 둘째 지방공공자금으로 시도의 지역개발기금과 한국지방재정공제회의 지방청사정비기금이 속하고, 셋째 민간자금은 당해 지역금융기관에 우대금리로 융자하는 것이고, 넷째 차관은 외화자금으로 외국정부 및 경제협력기구로부터 도입되는 자금이다.

다음 증권발행 방식은 첫째 모집공채로 민간 금융기관(은행, 보험, 투자신탁회사) 모집공채와 투자자를 공모하는 공개모집공채가 해당되고, 둘째 매출공채는 지역개발공채와 지하철공채가 해당되며, 셋째 교부공채로 이는 대규모 공사에 대해 시공업체 또는 토지소유자에게 공사비 또는 보상비를 공채로 교부하는 것이다.

일본의 경우 지방채의 종류를 보면, 우리와 유사하게 되어있다. 회계별로 일반회계채와 공영기업채가 있고, 지방채계획상의 분류에 따르면 일반회계채, 공영기업채, 공영기업차환채, 임시재정대책채, 퇴직수당채, 중앙예산대부채로 구분되며, 인수자금에 따라 분류하면 정부자금채(재정투융자채, 우정공사자금채), 지방공영기업금융공고자금채, 민간자금채(시

10) 일본의 지방공기업은 「지방공영기업」이라 부르며, 지자체의 직영기업이다.

장공모채, 은행인수채, 공제회인수채)로 구분된다.

그리고 지방채의 자금에 따라 분류하면 증권발행채와 증서차입채로 구분되며, 증서차입채에는 정부자금채와 지방공영기업 금융공고자금채, 은행인수채 일부, 공제회인수채가 해당되고, 증권발행채는 시장공모채와 은행인수채 일부가 해당된다.

한편 지방채계획상의 자금별 분류는 <표 11>과 같다. 지방채자금은 국내자금에 대해 공적자금과 민간자금으로 분류하며, 공적자금에는 정부자금(재정융자자금), 공영기업금융공고자금이 해당되고, 민간자금으로는 시장공모자금과 은행인수자금(은행인수자금, 공제회인수자금)으로 구분된다.

일본의 지방채의 자금별 추이에 대해 <표 11>에 의하면, 1990년대까지 정부자금이 중심이었으나 점점 감소하였고, 2000년대에 들어오면서 민간자금 중심으로 변화되고 있음을 알 수 있다. 2010년 지방채계획상 지방채발행 총액 대비 민간자금 비중은 59.1%를 차지하고 있다. 특히 민간자금 중 증권발행을 통한 시장공모자금은 1993년 총액 대비 8.5%였으나 2010년 27%의 비중으로 3배이상 급증하였다. 반면 정부자금과 공영기업금융공고자금은 1993년 양자의 총액대비 비중이 69%에서 2010년 39.9%로 약 2배가까이 감소하였다.

<표 12> 일본 지방채계획 자금별 추이

(단위: 억엔, %)

구분	총액	정부자금	공영기업 금융공고자금	시장공모자금	은행등인수자금
1993	103,585 (100)	57,107 (55.1)	14,550 (14.0)	8,800 (8.5)	23,128 (22.3)
1998	160,940 (100)	76,000 (47.2)	19,300 (12.0)	13,900 (8.6)	51,740 (32.1)
2003	184,845 (100)	76,900 (41.6)	17,800 (9.6)	24,000 (13.0)	66,145 (35.8)
2004	174,843 (100)	56,000 (32.0)	16,140 (9.2)	31,600 (18.1)	71,103 (40.7)
2005	155,366 (100)	47,200 (30.4)	15,330 (9.9)	33,000 (21.2)	59,836 (38.5)
2006	139,466 (100)	38,500 (27.6)	14,060 (10.1)	35,000 (25.1)	51,905 (37.2)
2007	125,108 (100)	32,800 (26.2)	13,500 (10.8)	34,000 (27.2)	44,808 (35.8)
2008	124,776 (100)	32,400 (26.0)	13,330 (10.7)	34,000 (27.2)	45,046 (36.1)
2009	141,844 (100)	39,340 (27.7)	18,330 (12.9)	36,700 (25.9)	47,474 (33.5)
2010	158,976 (100)	43,390 (27.3)	21,590 (13.6)	43,000 (27.0)	50,996 (32.1)

(자료) 滿田譽(2009), 『地方債制度の現状について』, 總務省, 17쪽.

이상을 통해 지방채의 종류와 자금조달(차입선)에 대해 살펴보았다. 지방채의 종류에서

는 양국이 유사한 지방채 종류와 차입선이 존재한다. 즉, 증권발행과 증서차입 방식을 통한 지방채, 그리고 정부자금, 지방자금, 민간자금 등을 활용한 자금 지방채가 존재한다.

그러나 차입선을 보면 한국은 <표 6>에서 본 바와 같이 공적자금 중심으로 운영되고 그 중에서도 정부자금이 총액 대비 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 상대적으로 민간자금을 통한 자금조달은 미약하다는 것이다. 일본의 경우 과거에는 우리와 동일하게 정부자금을 중심으로 한 공적자금이 대부분이었지만, 지방분권개혁이 시작된 2000년이후 시장공모자금과 은행등인수자금 등 민간자금을 중심으로 운영된다는 점에서 큰 차이를 나타내고 있다.

V. 정책적 시사점

이와 같이 한일 지방채제도의 비교 검토를 통해 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

첫째, 지방채제도의 자율성이 일본과 비교하여 상대적으로 적다는 점이다. 즉 우리나라의 경우에 지방채발행 한도액의 범위에서 지방자치단체가 자율성을 가지기 때문에 제한적인 자율성이라 볼 수 있다. 이에 비해 일본의 경우는 재정이 건전한 지방자치단체의 경우 중앙과 협의 없이 지방의회 의결을 통해 발행가능 하도록 하고 있다.

따라서 지방자치단체에 지방채발행에 관한 자율권의 확대를 고려할 필요가 있다. 이는 지방채발행 한도액의 규모를 증대시키거나, 지방자치단체 유형분류를 확대하는 방안, 현행 지방채 발행기준인 채무상환비율에 대한 검토 등을 고려해 볼 수 있을 것이다.

둘째, 지방채제도를 지방재정수입의 항목으로 충분히 활용하고 있지 못하다는 점이다. 우리나라는 2009년말 지방채 발행액이 지방재정 수입규모 대비 4.8%를 차지하는 데 비해 일본의 경우 2008년 지방세입 결산기준으로 10.5를 차지하고 있다. 그리고 2003년이후 지방채 누적잔액은 급감되어 각 지방자치단체의 채무부담능력은 양호한 편이고, 최근 지방자치단체의 재정확충이 시급한 시점에서 지방채가 가진 지방재원조달을 충분히 활용할 수 있도록 제도개선이 필요하다.

셋째, 중앙정부가 재정융자를 활용해 일정부분 지방정부의 재원보장 기능이 필요하다. 교부세에 의한 재원보장만이 아니고 정부자금을 활용한 지방채발행으로 지방재정의 광의의 재원보장기능을 하고 있다. 그러나 이 부분은 중앙정부의 재원보장의 대가로 재정통제가 따른다는 것에 유의할 필요가 있다.

넷째, 우리나라의 지방채자금은 공적자금, 특히 정부자금에 의존도가 높고 차입선이 취약하다는 점이다. 일본의 경우 민간자금을 적극 활용하고 있으며, 특히 최근 시장공모자금의 활용이 급증하고 있다. 물론 민간자금의 활용은 지방채시장의 정비가 우선되어야 하고, 민간자금의 문제발생시 지방정부가 책임을 지는 문제에 대해서도 신중히 고려하여 제도설계를 해야 할 것이다.

민간자금 활용에 대해서는 지방채시장에 대한 단계적 접근이 필요하며 위험을 감소시켜

안전한 투자가 될 수 있도록 민간의 신용평가제의 도입을 함께 검토해야 될 것이다. 지방채에 대한 신용평가제도입은 지방채발행에 대한 안전성과 신뢰성을 높일 수 있을 것이다.

일본에서도 최근 시장공모채에 대해 2000년 7월에 종래의 10년채와 더불어 5년채가 도입되었고, 2003년에 전국형 공동발행시장 공모채가 도입되었다. 또한 2003년에 20년, 30년채를 도입하였고, 2004년에는 15년채를 도입하였다. 2006년에 7년채도 발행되었다. 한편, 주민참가형 시장공모채가 2002년 3월에 발행된지 5년째를 맞아 2007년도 지방채계획에서 130단체 3500억엔의 발행이 계획되었고, 2006년 1월부터 신규발행 지방채에 대해 모든 전국형 시장공모채와 거의 모든 주민참가형 시장공모채 및 은행단인수채가 전환채로서 발행되고 있다. 따라서 시장공모채를 활성화하기 위해 전국형 시장공모채의 발행과 시장공모채 상품의 다양화를 위한 노력과 지방채시장 활성화를 위한 지방채이자에 대한 비과세 및 감면 제도 등도 함께 고려할 필요가 있다.

이상으로 한일 지방채제도에 대한 비교와 시사점을 도출하였는데 일본과 유사하면서도 상이한 측면이 존재하므로 제도 개선에 보다 신중한 검토가 필요하다고 본다.

참고문헌

- 강인재(2007), '지방채 발행제도의 중장기 개선방향', 『지방재정』, 2007년제5호, 한국지방재정공제회.
- 라휘문·조기현(2009), '지방채 발행제도의 개편방향', 『한국정책과학학회보』 제12권 제3호, 한국정책과학학회.
- 문광민(2009), '지방자치단체의 재정투명성이 지방채 발행에 미치는 효과에 관한 연구', 『한국지방재정논집』 제14권 제2호, 한국지방재정학회.
- 배인명(2009), '지방채의 효율적 활용을 위한 제도개선 방안', 『월간자치행정』, 2009년9(제258호), 지방행정연구소.
- 국가법령센터(2010), 『지방자치법, 지방재정법 및 시행령』, 법제처 홈페이지.
- 서정섭(2007), '우리나라 지방채 발행제도의 현황과 문제점', 『지방재정』, 2007년제5호, 한국지방재정공제회.
- 손희준외(2009), 『지방재정론』, 대영문화사.
- 이용환(2003), 『지방분권화 시대의 경기도 지방채발행과 관리방안』, 경기개발연구원.
- 이창균(2006), '일본의 종합적인 지방채관리의 추진', 『지방재정』, 2006년제1호, 한국지방재정공제회.
- 이현우(2007), '일본 지방채 발행제도의 최근 동향과 시사', 『지방재정』, 2007년제5호, 한국지방재정공제회.
- _____ (2009), '지방채 제도 및 운영의 한일 비교', 『월간자치행정』, 2009년9(제258호), 지방행정연구소.
- 정헌율(2009), '2010년 자치단체의 지방채 제도 운용방향', 『월간자치행정』, 2009년9(제258호), 지방행정연구소.
- 조기현(2009), '지방채시장의 실태와 발전방향', 『월간자치행정』, 2009년9(제258호), 지방행정연구소.
- 행정안전부, '연도별 지방채무 현황'.

- _____ (2009), '2010년도 지방채발행계획 수립기준'.
- 天野秀亮(2009), 「地方債をめぐる最近の状況」『地方債財月報』第356号, 地方債協会
- 赤岩弘智(2010), 「平成22年度における地方債資金の調達について」『地方債財月報』第368号, 地方債協会
- 稲生信男(2004), 「三位一体改革と地方債制度をめぐる論点」『都市問題』第95巻第11号, 東京市政調査会.
- 金澤史男編(2002), 『現代の公共事業-国際経験と日本』, 日本経済評論社.
- _____ (2005), 『財政学』, 有斐閣.
- 金澤史男(2006), 「地方債許可制度の展開と協議制への轉換」『都市問題』第97巻第9号, 東京市政調査会.
- 神野直彦編(2004), 『地方財政改革』, ぎょうせい.
- 総務省(2010), 『平成22年版 地方財政白書』.
- _____ (2010), 『平成22年度 地方債計画』.
- 出井信夫編, 地方財政データブック(平成19年度版), 學陽書房, 2007
- 地方債協会編(2007), 『協議制移行における地方債の市場化推進と基盤整備』, 地方債調査研究会報告書.
- _____ (2006), 『市場公募地方債発行38団体の財政状況』, 地方債調査研究会報告書.
- 土居丈朗(2007), 『地方債改革の経済学』, 日本経済新聞出版社.
- 林健久編(2003), 『地方財政読本(第5版)』, 東洋経済新報社.
- 平嶋彰英(2007), 「地方債の現状と課題-共同発行市場公募地方債 I R」, 総務省.
- 福田洋之(2009), 「市場公募地方債の最近の動向について」, 総務省.
- 満田譽(2009), 「地方債制度の現状について」, 総務省.
- _____ (2010), 「平成22年度地方債計画について」『地方財政』第49巻第2号, 地方財務協会.

【토론문】

김경태(행안부 예산팀장)

- 박사님 발표와 교수님 토론 내용을 아주 의미 있게 들었음
- 우선, 이현우 박사님께서 발표하신 내용은 재정제도 연혁과 구조가 비슷하나, 자율성 관점에서 크게 신장된 일본의 사례를 구체적으로 설명해 주신 것은 민선 5기, 성숙·선진화된 지방자치 여건조성이 필요한 시점에서 굉장히 인상 깊음
- 특히, 지방채가 가지는 지방재원조달 기능(지방재정수입 규모/비중 확대), 정부자금을 통한 지방채 발행은 중앙정부의 재정통제가 따른다는 것, 민간 신용평가제도 및 전국형 공동발행시장 공모제 등은 시사하는 바가 큼
- 지금 우리는 두가지 문제에 봉착해 있음
 - 첫째, 경제위기 극복과정에서 **악화된 재정건전성 문제를 어떻게 하면 조기 회복할 것인가?**
 - 둘째, 선진, 경쟁력 있는 지방자치 구현을 위한 **발상의 전환과 필요한 구조 변화는 무엇인가?**
- 첫 번째 이슈는 지방채무 관리범위, 한도액 설정기준 개선 및 심사 강화, 감채기금 적립비율 확대 등 관리체계 개선 및 심사·사후관리 강화방안 등으로 요약되는 데,
 - 상당부분, 행안부와 자치단체가 실무적으로 제도 개선과제로 풀어야 할 이슈로 생각

□ 오늘 이 자리에서 강조하고 싶은 것은 두 번째 이슈입니다.

○ 지방채는 의존재원인가?

선진 지방자치, 실질적 지방분권에 걸맞는 자주재원 확충방안으로 고려되어야 한다는 점입니다.

○ 빌리는 돈이지만, 자치단체 스스로 사업목적, 내용을 정하는 것이고, 자치단체가 이자주고 빌린 돈이니, 그만큼 투자비용대비 효과(ROI, Value for Money)가 커야 되는 일이지

○ 그렇다면, 이것이 바로 자치단체의 내실있는 재정투자전략수립 및 사업 추진 능력의 잣대가 되는 것입니다.

○ 민선 5기, 이제는 자치단체 스스로 양질의 사업을 발굴, 기획하고, 양질의 자금을 시장에서 조달하는 능력에 Focus를 뒤야 할 시점입니다.

□ 이와 관련해서 제안드리고, 추진하고자 하는 것은

○ 첫째, 자치단체가 스스로의 재정여건을 분석, 전망하고, 적절한 재정투자전략과 사업계획을 수립하는 능력을 배양해야 합니다. 이를 위해서는 재정분석 →사업·투자기획→재무관리 등을 담당하는 조직과 전문인력을 확보해야 한다는 것입니다.

○ 둘째, 행안부에서는 지방채 민간시장이 형성되도록 여러 가지 제도개선과 여건을 마련해 나가겠습니다.

최근 투신사, 자금운용사를 중심으로 지방정부 안전한가?라는 제하에 지방채, 공사채 신용도 분석이 진행되었는데, 우선 시급한 것이 지방재정쪽과 민간시장간의 **Communication**이었습니다. 지방재정제도, 현실에 대한 이해가 부족하고, 이를 대변, 의사소통하는 기구가 필요하고, Roadshow, PR 등 노력이 필요합니다.

이를 위해서 지방재정공제회가 선도적인 역할을 담당하고, 지역상생발전기금이 하나의 **Seed** 역할을 할 수 있을 것으로 기대합니다.

이와 관련하여, 행안부에서는 일본 사례와 같이 전국형 공동발행시장 공

모제가 도입되도록 관련 절차를 검토해 나가겠습니다.

또한, 지방채 이자에 대한 비과세, 감면 등과 같은 재정세제 전반의 지원제도에 대해서도 검토해 나가겠습니다.

- 마지막으로 2009년 경제위기의 경험을 발판삼아, 지방재정에도 **상시적인 모니터링 및 사전 위기경보시스템**을 구축하고자 합니다.

물론, 아직까지 우리나라는 일본, 미국의 파산제도 등과는 달리 지방재정이 위기가 우려되는 상황이 아니기 때문에 시기상조라는 의견이 있을 수 있지만,

최근 남유럽 국가들의 상황에서도 보듯이 재정위기는 반드시 내부적인 재정운용의 문제에서만 비롯되는 것이 아니라 오히려 경제위기와 같은 외부적인 요인에 의해서 발생할 가능성이 높기 때문에 방심할 수만은 없다고 할 수 있다.

또한, 사전에 이러한 논의를 통해 관리대책과 매뉴얼을 만들어 두는 것이 자치단체가 재정운용 상황을 스스로 관리·통제할 수 있도록 하는 사전 제동장치 역할을 할 수 있다는 측면에서도 충분히 의미가 있다고 할 수 있다.

- ※ 사전 위기경보시스템은 자치단체별 재정지표에 대해 정기적·수시적으로 확인·점검하고, 재정위기 위험수준 등급(예컨대, 정상→관심→주의→심각)을 부여하여 사전에 자치단체의 재정위험을 진단·예측하는 것이다. 만일, 재정위험 수준이 일정수준 이상인 단체의 경우, 중앙정부가 지방채 발행을 제한하거나, 재정운용 책임성 강화를 위한 자구노력을 권고하는 등 일정한 조치를 사전에 취하는 방식으로 재정위험을 방지할 수 있다.

【토론문】

김근중(강릉원주대학교)

현재 남유럽국가들의 재정위기에 못지 않게 미국의 경우에는 지방채에 대한 위기가 예상되고 있습니다. 심지어 오마하의 현인이라 불리는 워렌버핏은 수년 내에 미국에서 지방채 문제가 끔찍한 문제가 될 것이라 말하고 있으며, 자신의 투자회사가 지방채에 대한 투자를 줄이고 있다고 말합니다. 이런 시점에서 지방채에 대한 논의가 있는 것은 매우 시의 적절한 일이라 생각합니다.

물론 지방채의 발행에 대하여 자율성이 부족한 우리의 경우에는 미국과는 여러 면에서 다르지만, 대체적인 의견은 우리나라의 현재 지방채 잔고가 위험한 수준이 아니라는 데 동의하고 있습니다.

그러나 이에 대한 경계심에서 몇 가지를 지적하고자 합니다.

첫째는, 일부 자치단체들은 현재도 상당한 재정적 압박을 받고 있다는 사실입니다. 최근 대전 동구청이 재원이 부족해 신청사 건립이 중단되는 사태가 보도되었던 사실이나, 또는 강원도의 알펜시아 공사가 1조원이 넘는 부채로 인하여 어려움을 겪는 것은 잘 알려진 사실입니다. 이는 지방채의 문제가 단지 자율성의 확대를 통해 해결할 수 있는 것이 아님을 의미한다 하겠습니다.

둘째는, 최근 내수를 활성화하기 위한 목적에서 지방채가 급증하고 있는 사실을 지적할 수 있습니다. 2009년 지방채잔액은 25조 5천억원으로 2008년보다 6조원이 급팽창하였고, 2010년 1분기에는 100% 급증한 약 1조 5천억이 발행되었습니다. 지방채 급증의 주된 원인이 단기적인 내수활성화에 있기 때문에 경기가 회복되면 지방채 발행이 억제되거나 감소할 것이라 예상할 수도 있지만, 빠르게 진행되고 있는 고령화사회와 출산율 저하, 그리고 주민들의 자치단체에 대한 복지수준의 기대 상승 등이 더해지면 지방채 발행 감소를 낙관하기 어렵지 않을까 우려됩니다.

셋째로, 지방채의 발행이 자율화되면 지방자치단체 내부적으로 지방채 발행이 팽창될 요인이 있습니다. 위에서 말한 내수 활성화 외에도, 자치단체의 장이나 의회는 지방채를 발행하여 의욕적인 사업을 시행할 것이기 때문입니다. 주어진 임기 동안에 무엇인가 가시적인 성과를 보여야 하는 선출직 공무원들이 청사건립이나 대규모 사업을 벌이기에 필요한 재원을 마련하는 가장 좋은 방법이 대규모의 지방채를 발행하는 방법일 것입니다. 그래서 이것은 상당히 우려스러운 일입니다. 지방채를 발행하여 사업을 시행하면 그 경기진작 효과나 가시적인 성과는 즉각 나타나지만, 그 후유증은 이후 상당한 기간에 걸쳐 나타날

것이기 때문에 선거제와 임기제로 자치단체의 장과 의원을 선출하는 현 제도 하에서 지방채 사업이 엄밀한 경제성평가를 받는 것을 기대하기 어려울 것입니다.

당해 논문은 일본의 예를 따라 우리나라에서 지방채 발행의 자율성을 확대시키는 방향의 주장을 펴고 있으나, 자치단체 내부적으로 지방채의 발행을 충분히 검토하고 억제할 수 있는 장치를 갖추지 않는다면 위에서 지적한 이유 등으로 인하여 장기적으로 매우 위험한 상황을 맞을 수 있을 것이라 생각합니다. 자율성의 확대를 논의할 때는 바로 이런 장치에 대한 논의가 있어야 할 것입니다.

【토론문】

이상범(전국시장·군수·구청장협의회)

1. 지방채 발행에 대한 인식의 전환

- 현재 지방채 발행에 대한 부정적인 인식이 지나치게 부각된 측면이 있음. 지방자치단체들이 재정건전성에 문제를 야기하지 않는 범위내에서 지방채를 유용한 재정수단으로 활용하는 인식의 전환이 필요함
 - 즉, 재정건전성 범위내에서 필요한 자본투자시설을 적시에 적절히 공급하는 것이 바람직하다는 인식의 전환이 필요함
- 기초자치단체의 입장에서 이전에는 지방채를 적절히 이용하였음. 예를 들면 민선 초기에는 크게 증가해오다가 2001년부터 감소추세, '08년경제위기 이후 크게 증가

97년	-> 99년	-> 2001년	-> 03년	-> 06년	-> 08년	-> 09년말
15.1조원 (16.7%)	18.0조원 (11.1%)	17.8조원 (05.5%)	16.5조원 (03.3%)	17.4조원 (00.1%)	19.0조원 (4.0%)	25.6조원 (34.1%)

- 이러한 추이를 보았을 때, 지방자치가 실시되면서 주민들이 부채가 많으면 자치단체의 운영이 잘못된 것으로 판단하고 이러한 생각이 표로 연결되니까 기초단체 입장에서는 되도록 지방채를 쓰지 않으려는 경향을 보인다고 할 수 있음
- 특히, 이러한 지방채 발행에 대한 인식은 자치단체 계층에 따라 차이를 보이고 있는데 즉, 재원이 필요한 지역사업은 많지만 주민의 입장에서는 광역자치단체에서 지역사업을 더 많이 해주길 바라며, 기초단체는 지역사업보다는 빛이 없는 것을 더 선호함
- 일례로 부산진구의 경우는 민선 초기까지 83억의 지방채를 발행했는데, 이후 민선자치가 시작되면서 모두 상환하여 현재는 지방채의 발행이 전무한 형편임.
 - 이는 지방채를 발행했을 경우 정치적인 공격을 받으며 정당하게 어필해도 주민들

의 외면을 받기 때문임

- 결국 이러한 지방채에 대한 인식 때문에 지방채의 주요기능인 재정조정기능, 재정부담의 형평화기능, 경기대응적 재정정책기능, 지역개발기능 등 순기능적 측면은 모두 외면당하고 부채를 지고 있다는 역기능만 강조되는 실정임
- 따라서 인식변화를 위해서 자치단체의 재정능력과 건전성을 점검하고 판단할 수 있는 지표를 개발하고 공유하는 것이 필요하고, 재정건전성을 종합적으로 특정하기 위해 사업별 예산제도 및 복식부기 회계제도로부터 산출되는 지표를 활용할 필요가 있음
- 또한 재정운영의 투명성을 강화하여 시민단체 및 언론의 부정적 인식을 불식시키는 동시에 투자사업의 타당성에 대한 철저한 검증이 필요하며, 아울러 행안부에서도 이 부분에 대한 고민이 필요하다고 생각됨
- 총액한도제를 도입하여 기채발행의 자율성을 향상시켰더라도 정작 기채를 발행해야 할 발행주체에서 소극적인 행태를 보이므로 이에 대한 정부차원의 지원과 홍보 등이 필요함. 일례로 정말 필요한 투자사업이라면 의무적 지방채 발행도 생각해 볼 수 있음

2. 둘째, 자치단체의 지방채발행 자율성 확대.

- 재정분권화(fiscal decentralization)는 효율성, 투명성, 책임성을 추구하며 이를 위하여 일반적으로 ①세출배분, ②세원배분, ③정부간 이전재정, ④지방채발행권의 4대 축을 중심으로 이루어진다고 할 수 있음
- 이중 지방채발행의 분권화는 순기능과 역기능이 분명하게 구별되어 상호보완적인 정책결정 비교적 용이하다고 생각함
- 지역개발 촉진 및 SOC 구축에 의한 지역후생의 증진은 논란의 여지가 없는 지방채의 순기능임.
- 반면에 상환능력 제약에 의한 재정위기(fiscal crisis, fiscal emergency, fiscal distress)는 지방채발행의 역기능으로 작용함
- 우리나라의 지방채정책은 2005년까지 지방채의 역기능적 측면에 주목하여 기채승인제도를 운용하여 왔으며, 2006년 부터 “지방채무 총액한도제”를 도입하여 기채승인제도의 한계를 극복하는 하면서 지방채 발행 자율권을 일정수준 자치단

체에게 자율성을 주었다고 생각함

- 그러나 이러한 총액한도제 역시 기채발행 자율권을 여전히 통제하고 있다고 생각할 수 있음. 예를 들면 지방채 발행지침에 기채승인기준을 명시하기 때문에 실체로는 적채사업과 적채단체를 선별하고 있으며, 인수시장의 대부분을 공공자금에 의존하기 때문에 행정적 통제를 받는 것이라고 볼 수 있음
- 따라서 지방채의 역기능 보다는 순기능을 살리기 위한 총액한도제의 도입취지에 걸맞게 (중앙정부의 최소한의 개입규범), 한도액 산정기준의 재검토, 민간자금을 통한 지방채 인수시장의 활성화, 지방채발행 한도액의 규모 증대 등의 제도적 개선이 필요함
- 또한 지방채 발행에 대한 규정은 광역과 기초로 구분하여 발행하는 것도 생각해 볼 수 있음

3. 셋째, 지방채 인수 전담기관의 설치가 필요

- 그간 양질의 공공자금이 축소폐지되었고, 지역개발기금 역시 강제침가소화방식으로 인한 대외적 비판에 직면해 있음
- 또한 채권시장 여건을 감안할 때, 빠른 시일 내에 지방채시장이 활성화될 가능성이 높다고 볼 수 없어 선진적 지방채시장의 육성에 장애가 될 것으로 전망됨
- 이에 따라 지방채 시장의 발행, 인수, 유통의 전반에 걸친 선진화 수단으로서 지방채 전담금융기관의 설치를 적극 검토할 필요가 있다.
- 특히 재정이 열악한 기초자치단체를 위한 소규모 지방채 지원기관의 운용이 필요함
- 주정부 지방은행에 의한 공동발행(미국), 자치단체가 공동으로 출자한 지방금융공사에 의한 공동차입(스웨덴) 등 지방채 인수 및 신용력 보강을 위한 정책지원체계 운용
- 캐나다는 주정부가 설립한 자치단체금융공고가 지방채 인수지원
- 일본은 지방채협회를 설립, 공모채 공동발행에 의한 조달비용 절감, 유통시장 활성화, 지방채의 상품성 제고 등 정책지원

4. 넷째, 지방재정의 자율성 증진에 대한 전제필요

- 우선적으로 관리측면이 아닌 과세자주권 등 재정의 결정을 지방자치단체가 행사할 수 있는 자율성이 전제조건이 되어야 함
- 지방채발행의 자율성을 강화할 경우 연성예산제약에 대한 우려는 현행 지방재정 구조하에서 외부재원에 대한 의존 때문에 필연적으로 증가할 수 밖에 없음
- 연성예산제약은 지방정부가 중앙정부에 대해 종속성이 강할수록 발생되기 쉬움. 지방의 도덕적 해이와 이에 따른 예산 제약의 무력화는 중앙정부가 과도하게 세입을 독점하고 이를 재량적으로 재배분하는 과정에서 빈번하게 나타나는 현상이기 때문임
- 따라서 종속적이고 불균형적인 자원배분관계를 시정하지 않고 지방채정책을 위시한 각종 재정규율만 강화시키려 하면, 오히려 지방정부의 자율성과 책임성이 더 후퇴할 수 있다. 그러므로 역할배분에 따른 자원배분체계를 구축하는 것이 선행적으로 제도화되어야 함

【토 론 문】

최병호(부산대학교)

○ 개요

- 이 논문에서는 한국과 일본의 지방채 관련 제도 전반을 비교함으로써 한국의 지방채제도 개선에 관한 정책시사점을 모색하고 있음
- 한국에 대해서는 제도적 측면과 함께 지방채 규모나 발행 현황 등에 대해서도 구체적으로 제시하고 있으나 일본의 경우는 제도적 측면에 대해서만 제시함
- 주로 일본 제도의 장점(자율권, 민간자금 활용, 시장공모채 등)을 통해 한국에 대한 시사점을 도출하고 있는데, 일본 제도가 가진 문제점에 대한 분석을 통해서도 시사점을 도출할 수 있을 것임
- 또한 일본의 지방채무 문제의 심각성과 함께 그러한 결과가 초래된 과정을 검토함으로써도 좋은 시사점을 얻을 수 있을 것으로 보임

○ 지방채에 대한 부정적인 견해

- 부정적 견해에서는 상환능력을 초과하는 채무 발행, 지방자치단체의 중장기적 재정지출 능력에 대한 제약을 우려함
- 지역 시민단체, 지역 언론 등에서는 대체로 지방채 발행에 대해 부정적인 견해를 보유하고 있는 듯 하며, 특히 지방채 발행이 비효율적인 재정지출과 연관될 때 이러한 부정적인 견해가 두드러지는 것으로 보임
- 최근에는 글로벌 경제위기 하에서 지방채무가 2009년의 경우 연간 6조원 이상 급격히 증가하면서 채무 잔액이 25조원을 넘었다는 점에서 많은 우려가 제기됨
- 이러한 견해에서는 지방채 발행에 대한 (중앙정부 차원의) 보다 엄격한 규제, 시민사회의 감시와 함께 지방자치단체의 자율적인 통제 메커니즘이 필요함을 강조함

○ 지방채에 대한 긍정적인 견해

- 긍정적인 견해에서는 지방채가 지방자치단체의 재원 조달에 있어서 유용한 수단임을 강조함
- 이런 견해에서는 오히려 지금까지 채무 발행액이 미미했으며, 여러 가지 제약으로 인해 적극적인 재원동원 수단으로 활용되지 못했음을 주장하면서 그 개선책을 모색함
- 따라서 지방채 발행에 있어서 자율권의 제고, 지방채 유통활성화 방안, 민간자본의 동원 방법 등에 대해 고민함

○ 지방채 발행 추이, 현황과 제도 개편 과제

- 지방채에 관한 부정적인 견해와 긍정적인 견해는 모두 일리가 있음
- 그런데 여러 가지 지표를 통해서 볼 때, 지방자치제도 시행 이후 지금까지는 두 번의 경제위기를 제외하고는 지방채 발행이 지방재정의 건전성을 위협하는 정도는 아닌 것으로 보임
- 1995년 지방자치제도 시행 이후 지방채 잔액은 1998년대 말 외환위기를 거치면서 빠르게 증가했으나 2000년부터는 줄어드는 경향을 보임
- 2000년대 초에는 대체로 전체 지방채 잔액이 매년 17~19조원 내외로 안정적인 수준을 유지하였는데, 당시 중앙정부로부터 이전재원의 규모가 빠르게 증가함에 따라 지방채를 발행할 유인이 적었던 것으로 보임
- 또한 재원이 부족한 자치단체들도 정치적 비용(지역 사회나 언론의 비난 등)을 지불하면서 지방채를 발행하기 보다는 중앙정부로부터의 이전재원을 추가적으로 확보하고자 했던 것으로 보임
- 글로벌 경제위기가 절정에 달했던 지난해에는 세수 및 이전재원 축소에 따른 재원부족과 정부의 재정지출 확대 정책 하에서 지방채무가 다시 급격하게 증가했음
- 전반적으로는 지방자치제도 시행 이후 지방채무의 잔액 규모는 두 번의 경제위기를 제외하고는 상당히 안정적으로 유지된 것으로 판단됨
- 이러한 점을 통해 우리나라 지방자치단체들은 (몇몇 자치단체를 제외하면) 지방채와 관련하여 상당히 보수적인 사고와 행동을 하고 있으며, 경제위기와 같은 특수한 상황이 없는 한 나름대로 지방채 규모를 잘 통제

하는 경향을 나타냄을 알 수 있음

○ 지방채에 관한 향후 정책 방향

- 이상과 같은 점을 고려할 때, 제도적으로 지금보다는 지방채의 발행과 운용이 활성화되도록 함으로써 지방채가 보다 유용하게 활용될 수 있도록 개선책을 모색하는 것이 바람직할 것으로 보임
- 비록 지방채발행 총액한도제가 그 이전에 비해 자율권을 상당히 부여하고 있으나 제한적인 기준, 여러 가지 예외 규정 등으로 인해 아직까지 지방채 발행에 있어서 제약으로 작용함
- 또한 지방채에 대해 보수적인 입장을 견지해온 자치단체의 입장을 볼 때, 여러 가지 이유로 인해 지방채 발행 한도액까지 지방채를 발행할 유인이 없었을 수도 있음
- 그러한 이유들을 잘 파악하여 필요한 제도를 개선함으로써 지방채가 자치단체의 재정건전성을 위협하지 않는 수준에서 지방재원을 동원할 수 있는 유용한 기능을 할 수 있도록 유도할 필요가 있음