

■ 제2분과 제1주제 토론 ■

## 지방채 발행제도의 개선방안

사 회 : 박원표 (한남대학교 교수)  
발 표 : 조기현 (한국지방행정연구원 연구원)  
토 론 : 김재영 (인천대학교 교수)  
          김종순 (건국대학교 교수)  
          유영록 (경기도의회 의원)  
          이상용 (한국지방행정연구원 연구부장)  
          이종배 (행정자치부 재정경제과장)  
          장재식 (전라북도 예산담당관)

## ○ 박원표 교수 (한남대학교, 사회자)

지방재정에 이어서 지방채의 문제는 향후 매우 중요한 위치를 차지할 것이라는 생각이 됩니다. 즉 지방자치단체의 부족한 재원조달의 방법으로 지방채의 역할은 더욱 더 증대할 것입니다. 그럼 지금부터 지방채발행제도 개선방안에 대한 토론을 시작하겠습니다.

## ○ 김재영 교수 (인천대학교)

저는 미국의 200여개 도시의 지방채에 대해 학위논문을 쓴 바가 있습니다. 그 때 재미있는 몇 가지 사실들을 발견했는데 미국에서는 각 도시마다 무디스스탠다드투어에서 월별로 지방도시들의 재정력을 평가하고 있었습니다. 그 때 지방채를 가장 많이 발행하는 도시는 가난한 도시가 아니고 부자 도시도 아니고 일인당 지방재정지출이 제일 많은 도시들이 지방채를 발행한다는 것을 발견했습니다. 그밖에도 선거전이 치열할수록 지방채를 많이 발행하는 여러 가지 변수들을 제가 봤는데 통계적으로 의미가 있는 결과를 얻지는 못했습니다. 아무튼 미국의 경우는 1970년대 재정위기가 본격화되면서 70~80년대에 지방채문제에 관해서 수많은 연구들이 진행됐는데 우리의 경우는 사실 지방채에 관한 연구가 그렇게 많지 않았습니다. 특히 오늘처럼 이렇게 지방채에 관한 제도 및 지방채시장 등에 대해 전반적으로 다룬적은 그렇게 많지 않았습니다.

먼저 제가 공감하는 사항을 말씀드리면 첫째, 정부승인제도를 그대로 두되 좀더 유연하게 적용하자는 것에 대해서 전적으로 공감을 합니다. 135쪽을 보면 이것을 “제한적으로 사용했다” 라고 말씀하셨는데 아마 그것은 “엄격하게 사용했다” 라는 말을 잘못 표현하신 것이 아닌가 하는 생각입니다. 미국의 지방채제도는 매우 자율적인 것으로 알려져 있지만 사실은 그렇지 않습니다. 자율권을 주되 주정부의 엄격한 통제가 있습니다. 어떤 주의 경우 주법에서 지방도시들이 지방채를 발행할 수 없게 하고 단기차입금을 아예 발행할 수 없게 하는 그런 제도를 시행하기 때문에 우리가 생각하는 것만큼 그렇게 크게 자율적인 것은 아닙니다.

지방자치가 실시되면서 수많은 자치단체들이 사업을 확장하는 경향이 있고 또 도덕

적 해이의 가능성을 염려하지 않을 수가 없습니다. 제가 살고 있는 인천시는 몇몇 구청들이 최근에 300~400억원의 청사를 신축하였는데 어떤 대학의 교수께서는 이사를 갈 예정이라고 합니다. 한 10년쯤 다른 구에서 살다가 빚을 다 갚으면 다시 이사를 오겠다는 것입니다. 이와같은 도덕적 해이에 대해서 저희들도 염려하지 않을 수 없기 때문에 중앙정부의 승인제도에 대해서는 찬성을 합니다. 물론 여기에 대해서는 논란이 많을 것보입니다. 그리고 시장활성화의 과제중에서 정보의 비대칭성 해소라든지 이자율을 현실화하는 문제에 대해서 평소 저희들이 느끼고 있던 문제입니다.

그리고 지방채발행제도의 공급과 수요측면, 이 두 가지를 한 논문에서 말씀을 하셨는데 이것은 굉장히 유기적이기 때문에 함께 논의를 해야 된다고 하는데 조금 몽퉁그려진 것처럼 보입니다. 즉 제2절의 1번에서 3번까지는 기채승인제도에 대해서 논하고 4번은 시장현안에 대해 논의를 하였는데 사실이것은 서로 다른 것이라고 생각합니다. 3절에서도 분류를 안하고 논의를 하였는데 이것을 분류하는 것이 바람직하다는 생각입니다.

내용면에 있어서 135쪽을 보면 적채기준에 대한 논리적 근거가 미흡하기 때문에 적채기준을 개선할 필요가 있으며 지표마련이 시급하다고 하면서 총액한도제라든지 여러 가지를 제시하였습시다만 사실 현재 사용하고 있는 적채기준, 예를 들어 채무비상환비율 또는 실질수지비율, 지방세징수전망 등이 왜 미흡한 것이며 그 문제점이 무엇인지에 대한 설명이 필요하다고 생각합니다. 또한 142쪽을 보면 재정위기를 현금흐름의 불연속으로 인한 일시적 유동성의 위기로 정의하였는데 미국 뉴욕의 경우에 해당되는데 우리나라가 혹 맞게 될 재정위기도 이런 것이 아닌가합니다. 한국지방재정공제회 김충규회장님의 인사말씀중에서도 우리나라의 경우 지방세수입으로는 인건비조차 충당하지 못하는 단체가 58%인 144개에 이른다고 하였습니다. 따라서 우리의 경우는 지방재정위기가 단순한 유동성위기가 아니라 구조적인 문제라고 할 수 있습니다. 재정위기에 대해 발표논문에서는 어떤 의미로 쓰셨는지 답변해 주시기 바랍니다.

그리고 지방의회 주민승인권의 제한효과가 부채증가를 억제하는 효과가 있다고 하면서도 21쪽 상단을 보면 표현이 그렇지 않은 듯한 뉘앙스를 줄 수가 있다고 생각합니다. 미국의 많은 논문을 보면 승인제한권은 확실히 억제효과가 있습니다.

지방채시장과 관련해 <표II-8>을 보면 모집공채가 늘고 매수공채가 줄었다고 하셨는데 이건 바람직한 변화가 아니겠습니까? 어떻게 해서 이런 변화가 가능했는지

그리고 보다 활성화할 수는 없는지에 대한 설명을 보완했으면 합니다. 그리고 시장활성화 기능과 관련해서 미국에서 쓰고 있는 어떤 지방채를 매수한 경우에 세금공제혜택이 있는지에 대한 언급도 필요하다고 봅니다.

기본적인 통계와 관련, 우리나라의 경우 몇 퍼센트의 자치단체가 지방채를 발행하고 있는지, 그리고 적체기준에 도달한 단체는 몇 퍼센트인지에 대한 통계도 있었으면 합니다.

오늘 발표논문은 지방채발행과 관련된 전반적인 내용을 다루고 있기 때문에 앞으로 적어도 이를 토대로 해서 실증적인 사례연구가 가능할 것입니다.

#### ○ 김종순 교수 (건국대학교)

기본적으로 지금 이 변화하는 사회에서 정부의 역할을 어떻게 인식할 것인가 하는 관점에 대한 생각이 좀 필요한 것 같습니다. 사실 영국이 영국병을 앓으면서 상당한 경제적인 위기에 처했을 때 마가렛대처 수상이 들고 나왔던 것이 소위 의무경쟁입찰 제도였습니다. 정부가 지금까지 공급해 오던 재화나 서비스를 우리나라처럼 민간에 위탁 또는 민영화하는 수준이 아니라 본질적인 사무까지도 민간과 정부가 경쟁입찰을 통해 공급하도록 하였습니다. 따라서 경쟁력의 제고에 성공을 하였습니다. 그렇다면 지금까지 어떤 공공서비스에 대해 정부의 독점적 공급자로서의 위치를 검토해 볼 시점이 오지 않았나 하는 생각이 듭니다.

이러한 관점에서 지방채의 문제에 대해 접근해 보면 우선 기채승인과 시장원리를 적용할 것이냐 하는 것에 대해서, 사실 기채승인을 통해 우리가 얻을 수 있는 것이 무엇인가 하는 문제인데, 일반적으로 재정위기를 사전에 예방할 수 있다는 것입니다. 그러나 재정위기의 예방을 중앙정부가 계속 기채승인을 한 경우도 어떤 자치단체가 만약 파산에 직면했을 때 그 파산의 책임을 중앙정부가 면하지 못할 것입니다. 기채승인을 득하여 지방채를 발행함에도 어떤 자치단체가 상환능력이 없을 때 채권자가 중앙정부에 그 원리금 상환을 요구했을 때 거부할 수 있겠느냐 하는 것입니다.

그리고 지금까지 중앙정부가 기채승인제도의 운영결과, 서울시를 비롯한 광역자치단체와 재정여건이 좋은 자치단체에서 지방채의 발행을 거의 독점해 왔습니다. 그러므로 지방채발행제도가 재정력이 취약한 자치단체의 지역경제를 활성화하기 위한 재

정운용의 수단으로서의 기능을 제대로 해 왔느냐에 다소 의문의 소지가 있습니다.

따라서 왜 지방자치단체의 경우에 파산을 하면 안되는가? 오히려 자치단체의 운영을 책임지고 있는 자치단체장과 의회의원들에게 잘못하면 파산할 수 있다는 인식을 심어주는 것도 필요하다고 봅니다. 지방 자치단체보다도 훨씬 더 많은 직원을 고용하고 있는 대기업은 파산해도 되고 인구 12~13만의 시·군은 왜 파산하면 안 되는가 하는 것입니다. 그래서 기본적으로 시장원리를 적용해야 된다 하는 것입니다.

지방채를 무분별하게 발행함에 따른 자치단체의 파산을 우려하고 있으나 지금처럼 중앙정부가 발행승인을 규제함에 따라 지방정부가 무리하게 발행하려는 것이며 지방채를 발행하려는 자치단체의 운용성과와 재정상태를 정확하게 진단·평가하여 지방채를 구입하려는 주민과 기관들에게 정확하게 공개할 경우 상환능력이 없는 자치단체에서 발행하는 지방채는 구매하지 않게 되고 지방채의 무분별한 발행이 통용되지 않을 것이라고 봅니다. 현행처럼 강제소화방식, 즉 인허가 및 등록시에 지방채를 강제적으로 구입하도록 하는 방식을 지양하고 자치단체의 재정상태와 그 지방채의 용도등에 대해서 정확하게 공표할 수 있다면 그 문제는 해결되지 않을까 하는 생각이 듭니다.

그리고 대부분의 사람들에게 지방채가 인기를 얻지 못하는 것은 지방채가 너무 획일적이기 때문입니다. 한번 구입하면 10~20년동안 연이율이 9~10%이며 10~20년 동안에는 상환을 받지도 못하는데 누가 지방채를 사려고 하겠습니까. 따라서 지방채 종류와 상환기일을 다양화하고 특수옵션이라든지 다양한 조건을 부여하면 지방채를 선호하도록 유인할 수 있을 것입니다. 따라서 지방채발행제도에 시장원리의 도입은 장기적으로 추진되어야 할 과제라고 봅니다.

또 지방채의 무분별한 발행에 따른 지방자치단체의 파산방지를 위해서는 기본적으로 지방채의 발행권한을 지방정부와 지방의회에 넘겨주고 그의 운영실태를 매년 진단·평가후 통제할 필요가 있다고 판단되는 지방자치단체의 경우 지방채발행권을 제약하는 네거티브시스템 쪽으로 전환하는 것도 하나의 방법이라고 할수 있습니다.

#### ○ 유영록 의원 (경기도의회)

지방채발행승인제도 운용에 관해서 두 가지만 말씀해 드리겠습니다. 첫째로 현행 지방채발행승인제도하에서 지방자치단체가 지방채를 발행하려면 자치단체에 항구적

이익이 되거나 이상적 운용이 필요하다고 판단되면 행정자치부장관의 승인을 받는 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있습니다. 중앙정부가 지방채 발행계획 수립지침을 통하여 법령상에 규정된 적채단체나 적채단체에 대한 기준은 물론 당면한 국가경제의 내외적 환경요인, 지방재정의 실태 등을 종합적으로 감안한 기채승인요건을 제시하는 등 기채승인권력을 제한적으로 운용하고 있습니다. 그러나 지방채 발행을 통하여 주민숙원사업이나 각종 사회간접자본시설의 확충에 소요되는 재원을 확보하고자 하는 지방자치단체로서는 경직된 지방채승인제도로 인하여 지방자치의 자율권이 억제되고 있으므로 지방자치원리에 부응할 수 있는 방향으로 기채승인권의 폐지라든지 승인제도를 개선하여 기채자율권을 대폭 확대되어야 한다고 생각합니다.

발표논문에서는 지방자치의 원리에 부응한다는 방침에서 기채승인권을 폐지하면서 지역주민이 통제하는 시스템으로 대체하는 방안을 통해 재정위기를 예방하고 거시경제적인 안정을 도모하기 위해서 중앙정부가 조정하는 것이 바람직한 정책대응이라는 논리를 전개하였습니다. 그러나 자치단체들은 지방자치원리에 부응할 수 있도록 지방채발행승인제도를 개선하여 지방자치단체가 기채자율권을 갖는 시스템으로 운용해 주기를 원하고 있으므로 이 분야의 연구가 보다 더 긴요한 분야라고 생각합니다.

두 번째로 적채기준의 개선에 대한 견해입니다. 현행 지침으로 운용하고 있는 적채기준을 시행규칙 또는 시행령 수준으로 격상하고 법적근거를 명문화함으로써 운용의 투명성을 제고하는 개선안을 제시하고 있으나, 자치단체가 지방채를 발행하고자 할 경우 행정자치부장관의 승인을 받는 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있도록 규정하고 있으므로 행정자치부장관의 승인을 받는 사업의 경우에도 지방의회 예산심의 과정에서 지방채발행사업의 심사를 거쳐 확정되며, 예산편성사업의 경우에도 예산편성 이후에 사전변경으로 세입이 늘어날 경우 지방채의 발행계획을 취소하고 있는 실정이기 때문에 적채기준을 시행규칙 또는 시행령 수준으로 격상할 필요성은 크지 않다는 생각입니다. 예를 들어 경기도에서는 지난 1995년도 수해복구사업 등에 필요한 재원을 증권사를 통해 472억의 공모채를 발행하여 충당하기로 하고 행정자치부장관의 지방채발행 승인을 득하여 예산을 편성했습니다. 그러나 국내경기 호전으로 조세징수 실적의 증가로 공모채 발행계획을 취소한 바 있습니다.

따라서 지방의회와 지방자치단체가 상호 협의하여 지방채 발행에 대하여 충분한 심의를 할 수 있는 제도적 장치가 마련된다면 지방자치단체에서 재원대책도 없이 지방

채를 발행하여 사업을 추진하는 일은 없을 것으로 생각합니다. 지방채발행승인제도가 지방자치단체가 필요로 하는 사업에 대하여 필요한 시기에 지방채를 발행할 수 있도록 대폭 완화하는 방향으로 개선되어야 할 것입니다.

아울러 저희가 민선자치 5주년을 맞이하여 지방채발행 실적이 계속 연간 약 11.8% 정도로 증가하고 있습니다. 또 언론을 통해 보듯이 지방채를 통해서 각종 사업이나 공공건물을 마련하는데 무분별하게 지방채를 발행하는 우려는 있지만 기본적으로 행정자치부에서 지방채발행에 대한 승인제도를 강화할 경우 이는 21세기를 맞이해서 우리가 지방화·분권화시대에 대비하는 데 역행하는 것이라고 생각합니다. 따라서 지방채의 기채승인제도는 좀 대폭 지방자치단체나 지방의회에 넘겨주는 것이 바람직하다고 봅니다. 그리고 지방자치단체 스스로가 어떤 시스템이나 능력개발을 통해 나름대로의 재생력을 가질 수 있도록 중앙정부에서 조치를 취해야 되지 않나 이렇게 생각합니다.

○ 이상용 연구부장 (한국지방행정연구원)

지방채발행제도와 관련해서 기본적으로 안고 있는 현행 제도상의 문제점은 지방채 발행의 대상단체, 대상사업의 선정기준에 대한 논리적 근거와 관련된 부분도 있고 발행조건이라든지 발행방식과 관련하여 여건이 불리하다든지 지방채시장의 미성숙으로 소화가 어렵다는 것입니다. 오늘 발표논문은 이러한 부분을 고려하여 그 문제점과 개선방안을 잘 정리하였지만 조금 보완을 했으면 하는 부분을 말씀드리겠습니다.

지방채승인제도를 보다 강화하자는 입장도 아니고 또 지방채시장의 활성화를 통해 장기적으로 기채승인제를 완전히 없애자는 입장도 아닙니다. 어떤 중간적인 입장에서 현실에 적합한 제도로 좀 단계적으로 개선하면 좋지 않을까 합니다.

지역간의 불균형문제, 재정력격차 해결을 위해 개선하려고 노력하지만 쉽지 않습니다. 지방채승인제도를 폐지하고 지방채시장의 활성화를 통해 지방채를 소화한다고 할 경우 모든 지역에서 소화할 수 있을까 하는 부분을 생각해 보면 대도시 또는 재정력이 풍부하며 경제력이 좋은 일부 자치단체를 제외하고는 투자재원으로서 지방채를 활용할 수 있는 단체는 많지 않을 것 같습니다. 그렇다면 지방채가 자치단체에 안정적인 투자재원으로 활용되기 위한 제도의 마련이 필요한데 이것을 모든 자치단체에 획

일적으로 적용하는 제도의 마련이 어렵지 않을까 하는 생각이 듭니다. 그래서 자치단체에 따라 재정력 격차를 감안하여 차별화하는 제도 또는 사업에 따라 차별화하는 방향으로 제도개선이 이루어지면 어떨까 합니다. 자치단체별로 재정상태, 채무부담, 상환능력 등을 고려하면 재정상태가 매우 양호한 자치단체도 있을 것이고 아주 취약한 자치단체도 있을 것 같습니다. 이런 경우에 전자에 해당하는 자치단체의 경우는 신용능력에 따라 시중은행 또는 시장공모를 통해서 자금을 조달하는 방향으로 유도를 하고, 후자인 경우 즉 재정상태가 열악한 자치단체에 대해서는 정부자금을 우선적으로 배정을 하여 투자재원을 마련하는 제도를 강구해 볼 필요성이 있습니다.

두 번째로는 대상사업을 구분할 필요성이 있습니다. 물론 지방재정의 어떤 자율성, 책임성, 탄력성 등이 제대로 유지되는 가운데 건전하게 재정이 운영돼야 하겠지만 현실적으로 상당히 어려운 문제점입니다. 구조적인 문제점일 수도 있습니다. 지방재정의 세입구조를 분석해 보면 그 자치단체가 재정운동을 잘했다, 못했다는 문제를 떠나 구조적인 문제가 많이 있습니다. 따라서 지방채발행승인제도를 이원적으로 운영할 필요성이 있다 하겠습니다. 지방채발행사업 중에서 어떤 사업은 국가시책으로 추진하는 사업도 있을 것이고 어떤 사업은 지방에서 자율적으로 추진하는 사업도 있을 것입니다. 국가시책사업은 대체로 지방채 규모나 사회적 파급효과가 큰 핵심사업일 것이므로 중앙정부가 승인을 해 주자는 그런 입장이고 지방자치단체가 자율적으로 추진하는 사업에 대해서는 일정범위 내에서 총량적 혹은 포괄적으로 승인해 주는 방식을 채택해 나가는 것이 바람직하지 않을까 합니다.

그리고 발표논문중 기채승인을 완화 또는 강화해야 된다는 이율배반적인 문제가 곳곳에서 보이는데 이것은 재정위기를 염두하고 기채승인제도가 바람직하다는 입장이므로 서로 상충되는 부분이라고 판단되나 이 부분을 보다 명확히 할 필요가 있다고 생각이 듭니다. 또한 <표II-2>와 <표II-6>의 자료가 일치되지 않는 부분이 있는데 이것은 수시분과 정기분의 포함여부에 따라 차이가 있는 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다.

#### ○ 이종배 과장 (행정자치부 재정경제과)

지방채발행제도의 개선에 대한 발표 및 토론이 대체적으로 지방자치단체의 자치재



정권과 관련된 관점에서 전개되는 것 같습니다. 여러분도 잘 아시는 바와 같이 우리나라의 경우 지방자치단체가 완전한 자주재정권을 갖지 못하고 있습니다. 지방자치단체간에 재정력의 격차가 심화되고 또 지방자치제를 실시한 지도 그렇게 오래 되지 않았으며 전반적으로 지방재정력이 취약한 실정임에 따라 자주재정권이 미약한 상태입니다. 그래서 자주재정권의 확보를 위해 행정자치부도 지방자치단체와 함께 배전의 노력을 하고 있습니다만 지방재정의 방만한 운영에 대한 비난도 있으므로 쉽지 않은 것이 현실입니다.

참고로 자주재정권을 가지고 있는 영국이나 미국, 프랑스 등의 선진국도 모두 지방채에 대해서는 어느 정도 통제를 하고 있다는 것을 염두에 두고 말씀드리고자 합니다.

먼저 지방채시장의 활성화가 필요하다는 문제를 상당부분 제기해 주셨는데 그 필요성에 대해서는 공감을 합니다만, 엄격한 기채승인제도로 인하여 지방채시장이 활성화되지 못했다는 접근방식에는 문제가 있다고 생각합니다. 지방채가 공모시장에서 발행되어 활성화될 경우 그런 논리가 타당성이 있겠으나 <표 11-8>을 보면 모집공채가 전체의 8.5%에 불과합니다. 그러므로 지방채시장이 활성화되지 못하는 것에 대해서 분석을 해야 되는데 그것은 지방자치단체에서 지방채를 지방채시장에서 모집하려는 노력이 부족한 것에 그 원인이 있다고 생각합니다. 지방채시장에서 발행을 하면 금리 측면에서 채특자금이나 또는 지역개발기금보다 훨씬 비싼 금리를 주어야 되고 또 공모시장에서 공모공채를 발행하려면 대개 3년만기 일시상환입니다. 그러나 5년거치 10년 상환등의 채특자금이나 여러 가지 장기자금을 차입할 수 있으므로 열악한 지방재정의 상황에서는 공모공채를 모집하지 않으려 하기 때문이라는 측면을 고려하여 이해해야 할 것입니다.

두 번째, 139쪽과 141쪽을 보면 자치단체가 파산할 것에 대비한 대책이 마련되어 있지 않다는 지적을 하고 있습니다. 지방자치단체가 자주재정권을 가지고 있는 국가의 경우에는 모두 파산제도를 운용을 하고 있습니다. 그렇지만 우리의 경우 총조세액에서 차지하는 지방세의 비율이 약 19%수준에 불과합니다. 그러므로 정부에서 이전재원으로 지방의 기준재정수요 부족액을 충당시켜 주는 것입니다. 따라서 우리나라의 경우 자주재정권을 가지고 있는 국가와는 차이가 있는 것입니다. 정부에서 이런 재정보전을 해 주는 제도를 운영하고 있기 때문에 지방자치단체가 파산되지 않도록

사전 통제수단으로 지방채승인제도를 운영하고 기본적인 내용의 예산편성지침을 시달하는 것이며 재정투융자심사제도라든가 중기재정계획 등을 운영하고 있는 것입니다. 그리고 재정분석진단제도를 활용하여 매년 정기적으로 자치단체의 재정이 어느 상태인가를 분석하고 재정여건이 열악한 단체에 대해서는 진단을 거쳐서 재정건전화계획을 수립하게 하는 제도를 운영하고 있습니다.

미국을 비롯하여 일부 국가의 경우 이런 사전 통제제도가 없기 때문에 파산에 대한 대비책을 가지고 있는 것입니다. 물론 사전 대책과 사후 대책이 모두 있으면 좋겠습니다마는 그렇게 되면 지나치게 지방자치단체의 자주재정권을 통제하는 제도라는 문제가 제기될 수 있기 때문에 신중히 검토해야 될 것으로 생각이 됩니다.

그리고 발표논문 132쪽의 <표 II-4>에서 채권발행이 56.4%인데 이렇게 채권발행 비중이 높게 나타나는 이유는 외화증권채 발행분이 포함된 결과라고 표현했기 때문에 외화증권채 발행분이 상당히 많은 것으로 오해할 소지가 있어 말씀드립니다. 이 통계자료는 금년도 정기분의 통계입니다. 여기에는 외화증권채 발행이 전혀 없으며 수시분도 외화증권채를 발행하지 않고 있습니다. 1조 5천억원이나 되는 자금의 대부분은 지역개발 및 지하철매출공채라는 것을 말씀드립니다. 그리고 137쪽을 보면 “적채기준이 불분명하고 현실에 부합되지 않는 기준을 적용하고 있다”고 표현하였는데 물론 실질수지비율이 현재 적용되고 있지 않지만 우리 지방자치단체는 적자를 내는 단체가 하나도 없습니다. 그렇지만 적자단체가 있을 것을 대비해서 항상 검토를 하고 있습니다. 그래서 실질수지비율을 적용하고 있고 현실에 부합되지 않는 것이 아니라 현실적으로 우리 기준보다 더 양호하기 때문에 부합되지 않는 것이다 라는 측면에서 이해를 해 주시기 바랍니다.

그리고 적채기준으로 채무상환비비율을 20%로 하여 적용하고 있는 것은 일본의 경우도 20%~30%로 하고 있고 또한 검토결과, 지방재정부담액이 20%이하는 적절할 것으로 판단되어 적용하고 있다는 것을 말씀드리며 오늘 논의된 사항에 대해서는 종합개선방안 등을 마련하여 점진적이고 단계적으로 보완·개선하겠습니다.

#### ○ 장재식 예산담당관 (전라북도)

지방자치단체의 채무가 과중하다는 보도를 많이 보셨을 것입니다. 우리 도의 경우

도 채무부담비율 등이 그렇게 어려운 형편은 아닙니다마는 그런 보도가 계속되고 있습니다. 따라서 의회의결을 거치는 과정에서도 굉장히 많은 논란이 되고 있습니다.

우리 도를 기준으로 지방채에 관련된 내용을 분석하다 보니 오늘 발표논문에서 사용하신 통계에도 허수라든가 부풀려진 통계가 포함되어 있을 것으로 생각이 됩니다만 사실 실제의 채무보다 많이 부풀려져서 통계가 작성되고 있습니다.

지방채 통계를 각 시도에서 행정자치부와 함께 시·군의 통계자료까지 작성을 하는데 지역개발기금의 경우에는 이중계산이 되는 부분이 있어 채무가 실제보다 많은 것으로 나타납니다. 그리고 중소기업육성기금을 지역개발기금에서 빌려주고 있습니다. 그런데 지역개발기금중에서 중소기업육성기금으로 빌려주는 금액을 과연 차입액으로 볼 것인가 하는 문제가 있습니다. 중소기업육성기금을 조성을 하면 그 자금은 그대로 금융기관에 예치를 하고 예치금액의 2~3배를 중소기업에 빌려줍니다. 그리고 중소기업으로부터 상환을 받고 상환하지 못하는 부분이 발생되면 금융기관에서 책임을 지고 있습니다. 따라서 도의 입장에서 볼 때 중소기업육성기금으로 빌려준 것을 과연 지방자치단체의 채무로 통계를 잡는 것은 합리적이지 못하다는 생각이 듭니다.

그리고 하수종말처리시설은 대부분 국고보조금입니다. 따라서 도나 시·군에서 지방채 형식으로 차입을 하지만 나중에 국고보조금으로 상환을 합니다.

이러한 부분도 지방채로 통계작성시 계상을 해야 할 것인지에 대한 문제를 검토해야 할 것입니다. 향후에는 이러한 부분을 반드시 검토·개선하여 실제 채무액을 정확하게 산정해야 할 것입니다.

○ 박원표 교수 (한남대학교, 사회자)

지금부터는 지정토론자의 토론내용을 발표자께서 종합적으로 답변해 주시기 바랍니다.

○ 조기현 박사 (한국지방행정연구원, 발표자)

우리나라 지방채제도와 관련하여 원칙적으로는 기재승인권을 지방이 갖고 있어야 된다는 것에 동감합니다. 즉 시장원리에 맞도록 응용을 해야 할 것입니다. 다만 기재

승인권의 지방이양을 위해서는 제도적으로 최소한 두 가지의 전제조건이 있어야 된다고 봅니다.

첫째, 자구노력이 필요한 자치단체 장에게 패널티를 줄 수 있는 제도적인 장치가 먼저 마련이 되어야 할 것입니다. 자율과 책임을 명확하게 구분해야 할 것입니다. 두 번째는 지방채와 지방기체자금을 관련시켜 자율성을 논하지만 사실은 과세자주권의 문제를 분리시켜서 논할 수가 없습니다. 사실 지방채를 발행하게 된 이유 중의 하나는 자치단체가 세율 또는 과표를 자율적으로 결정할 수 있는 권한이 매우 제한되어 있기 때문이라고 할 수 있습니다. 물론 현재 탄력세율제도를 운영하고 있지만 자치단체 스스로 적극적으로 활용하고 있지 않은 상태이고 또 재원이 부족한 경우 조세제도를 통해 재원을 확보해야 되나 제도적으로 제약되어 있으므로 지방채의 의존도가 심화되는 구조적인 문제가 있다는 것입니다. 따라서 시장원리에 맞도록 운영측면에서 과세자주권도 병행하여 동시에 이루어져야 된다고 봅니다.

적채기준과 관련하여 근거가 모호하다는 질문에 답변을 드리면 일본의 경우 20~30%입니다. 다만 일본도 어떤 근거가 있어 그 기준을 정하는 것이 아닙니다. 적정수준이 이정도면 되지 않겠느냐 하는 막연한 것입니다. 따라서 실제로 재정위기에 직면하거나 파산된 사례가 없기 때문에 정확한 근거를 제시하기가 어렵다고 생각합니다.

개인적으로 우리나라의 경우 재정진단제도 등을 통해 사전적인 예방조치를 하고 있지만 자치단체의 파산을 억지로 예방할 필요는 없다고 생각합니다. 물론 기본적으로 중앙정부의 책임으로서는 자치단체가 재정위기라든지 파산에 직면하지 않도록 최대한 노력을 하는 것이 바람직하다고 봅니다. 그러나 파산이 불가피한 자치단체는 파산시키는 것이 바람직하다고 봅니다. 그런 경험을 통해 우리의 지방재정제도가 보다 더 질적인 도약을 할 수 있는 기회가 되지 않겠느냐 하는 생각이 듭니다.

○ 박원표 교수 (한남대학교)

지금부터는 플로어에 계신 분들께 토론과 질문의 시간을 드리고 답변을 하는 방식으로 세미나를 진행하겠습니다.

## ○ 홍경태 (경상남도 함양군청)

발표논문 146쪽을 보면 지방채상환액을 보통교부세의 산정시 기준재정수요액에 포함하고 있다고 되어 있는데 이것은 각 자치단체에서 지방채발행제도를 잘못 이해할 소지가 있기 때문에 신중히 고려해야 된다는 생각이 듭니다. 그 이유는 가계의 경우도 낭비가 심하면 가정파탄이 있을 수가 있고 또 지방자치단체의 경우도 단체장의 정책결정을 통해 지방채의 규모를 늘릴 수가 있습니다. 그리고 지방채의 이율이 3~6%수준이나 금융기관의 예탁금리는 6~7%수준입니다. 따라서 어떤 자치단체에서는 이자수입을 증가시키기 위해 지방채를 발행할 수도 있습니다. 그러므로 보통교부세의 산정시 지방채상환액을 기준재정수요에 반영한다는 것은 문제가 있다고 봅니다.

## ○ 조기현 박사 (한국지방행정연구원, 발표자)

제도개선의 대안으로 보통교부세의 산정시 지방채상환액을 기준재정수요에 반영하는 방안을 제시한 것입니다. 이 안은 여러 가지 부작용이 있을 수 있고 원칙적으로 부합하지 않는 면이 있기 때문에 긍정적인 것은 아니지만 일부에서 제시되는 내용이기 때문에 제가 이번 자리를 통해 공론화하는 차원에서 제시를 한 것으로 이해하여 주시기 바랍니다.

## ○ 김종현 회계사 (안산발전21세기 재정위원)

발표논문 145쪽을 보면 지방채시장의 활성화를 위해 가장 중요한 것은 정확한 재정정보라는 것에 동감합니다. 그러나 현재 재정정보가 정확하게 전달되고 있지 않고 있는데 그 이유는 복식부기제도를 도입하지 않기 때문입니다. 어느 시점에 있어서의 재정상태가 명확하게 대차대조표로 나타나지 않기 때문에 이런 현상이 발생하는 것입니다. 그리고 전라북도 예산담당관께서 말씀하신 부분도 복식부기를 적용하면 문제가 해결될 것 같습니다. 따라서 복식부기를 도입해야 할 것입니다. 이에 대한 의견을 말씀해 주시기 바랍니다.

## ○ 박원표 교수 (한남대학교, 사회자)

이 질문에 대해서는 조기현 박사와 행정자치부 재정경제과장님께서 각각 말씀을 해주셔야 될 것 같습니다.

## ○ 조기현 박사 (한국지방행정연구원, 발표자)

지방재정에 복식부기를 도입하면 자금의 흐름이 명확하게 드러나기 때문에 불필요한 오해는 없을 것입니다. 이런 오해가 발생하는 요인은 예산회계제도상의 문제라 말할 수 있으나 자치단체 스스로가 관련정보를 적극적으로 공개하려는 마인드가 부족하기 때문입니다. 자치단체의 실정을 주민들은 실무경험이 없기 때문에 오해할 수도 있습니다.

## ○ 이종배 과장 (행정자치부 재정경제과)

복식부기의 도입을 현재 검토·추진중에 있습니다. 서울시 강남구와 경기도 부천시의 후원하에 복식부기의 적용 가능성을 검토하여 도입을 추진할 계획입니다. 예를 들어 서울시 지하철 부채는 5조 5,000억 정도로 알고 있습니다만 서울시 지하철의 자산은 약 16조원이 됩니다. 자산문제는 지금 전혀 계상이 안 되고 부채만 계상되는 문제를 해결할 수 있을 것으로 생각합니다.

그리고 사업별로 투자효과와 비용효과의 분석이 가능할 것이므로 지방채발행사업의 타당성도 면밀히 검토할 수 있을 것으로 기대되며 복식부기를 전면적으로 도입하기 이전에도 지방채무에 대해서는 순부채와 자체사업에서 채권을 가지고 있는 부분, 예를 들어 공영개발사업의 경우 부채도 채권과 상계를 하는 방안의 조기도입을 검토해보겠습니다.

그리고 전라북도 예산담당관이 말씀하신 행정기관 내부에서 지역개발기금을 활용하는 경우, 또 중앙정부에서의 기금을 활용하는 경우를 획일적으로 지방채라고 쓰고 있습니다만 구분·관리하는 방안의 검토가 필요하다고 생각합니다.

## ○ 윤재석 (인천광역시)

채무비상환비율의 산식이 일반재원금의 상환액으로 되어 있습니다. 그런데 예를 들어 2,500/10,000과 25/100는 동일한 개념입니다. 만약에 인천시의 경우에 2,500/10,000이라 하고 어떤 시·군은 25/100라고 하면 그 지표 자체를 동일하게 볼 것인가에 문제가 있다고 생각을 합니다. 또 일반재원을 판단할 경우 지방세와 세수입 중에서 경상적 세수입만을 일반재원으로 보고 있는 지방세와 경상적 세수입을 전부 일반재원으로 볼 수가 없다는 것입니다. 국고보조금이 거의 없는 자치단체의 경우 일반재원이라고 볼 수 있으나 어떤 시·군의 경우 국고보조금이 대부분을 차지하고 있습니다. 따라서 일반재원으로 분류하기가 어렵다고 할 수 있습니다. 이와관련된 지표산식의 개선방안에 대한 연구가 있으면 말씀해 주시기 바랍니다.

## ○ 조기현 박사 (한국지방행정연구원, 발표자)

지금 연구중입니다만 어떤 기준을 확실하게 도출하지 못하였습니다. 현재 일본, 미국, 프랑스, 영국의 적채기준을 면밀히 검토하고 있는데 신용평가기관에서 활용하고 있는 기준 등의 자료를 정리하여 우리 실정에 맞도록 연구할 계획입니다.

## ○ 윤태환 연구원 (국제경제조사연구소)

지방채발행제도와 관련 핵심적인 사항은 기채승인권예 대한 자율과 규제를 어느 방향으로 갈 것인가가 문제입니다. 기본방향은 자율이라는 것에 부인할 사람은 없을 것입니다. 그러나 자율을 어느 정도까지 할 것인가 하는 정도의 문제인데 약 3년 전에 기채승인권을 과감하게 광역자치단체에 이양을 하고 또한 지금 약 3조원 정도 매년 지방채가 발행되는데 그 중 약 80%이상을 공공기금으로 소화하고 있는 것으로 알고 있습니다만 광역자치단체의 경우는 공공기금의 사용을 제한하여 시장소화방법에 의하고 재정여건이 열악한 기초자치단체는 공공기금으로 소화를 시키는 방안을 발표한 적이 있습니다. 이에 대한 의견을 듣고 싶습니다.

그리고 해마다 3조원 이상의 지방채가 발행되고 있는데 건별 자료의 공개를 하지

않고 있습니다. 건별로 발행금액, 소화방법, 상환기간등에 대한 자료가 있으면 실증적인 자료를 분석할 수 있을 것입니다. 지난번 OECD와 재정경제부의 회의 중에 재정의 투명성 제고를 위해 OECD에서 제시하는 것이 중앙정부의 예산을 월별, 분기별, 선거전 6개월전 등으로 매년 공개하자는 것입니다. 따라서 재정정보의 공개와 관련하여 어떤 계획이 있는지 말씀해 주시기 바랍니다.

○ 조기현 박사 (한국지방행정연구원, 발표자)

지방채의 기채승인권은 지방자치단체에서 자율적으로 운영해야 된다는 기본방향에는 동감을 합니다. 기초자치단체에 대해서는 관할 광역자치단체가 여러 가지 기준을 가지고 심사를 하고 승인여부를 결정해도 큰 무리는 없을 것입니다. 왜냐하면 이미 중앙정부에서 지방채발행제도와 관련된 모든 지침과 기준이 마련돼 있기 때문에 그 원칙에 입각하여 승인여부를 판단하면 될 것입니다. 따라서 기초자치단체에 대한 부분은 광역자치단체에 위임하고 중앙정부는 광역자치단체만 현재보다 더 엄격하게 통제·관리를 하자는 것입니다.

○ 이상용 연구부장 (한국지방행정연구원)

저는 약 9년간 중앙투자심사위원을, 그리고 약 6년간 지방채 심사위원을 역임하였습니다. 그 당시에는 정기분만 심사했기 때문에 수시분에 대해서 구체적으로 말씀드릴 수는 없습니다만 승인권 완화와 관련하여 248개 단체중에서 일부 단체를 제외하고는 승인권에 대해 전혀 제약을 받지 않는다고 생각이 됩니다. 기채승인부분의 약 80%를 제외한 나머지 20%정도가 승인이 안 되는데 그 이유는 지방자치단체에서 기채승인 심사위원들에 대한 답변자료가 충실하다면 승인에 애로사항이 없을 것입니다. 이 부분에 대해서 6년간 경험한 바에 의해 자신있게 말씀드릴 수 있고 이 승인권은 오히려 더욱 강화할 필요성이 있다고 봅니다.

이론적으로, 원론적으로는 이를 완화해야 된다고 생각하지만 적어도 기채승인을 받기 위해서는 지방자치단체 나름대로 지방채를 발행해야되는 절박한 사정이 있어야 하며 안정적인 투자재원으로 활용할 수 있는 가치가 있어야 됴에도 불구하고 그런 부분



이 미약한 경우에 한해서 기채승인을 못하는 것입니다. 그리고 투융자심사와 관련이 있습니다. 투융자심사를 할 경우 기채승인과 반드시 연결하여 처리돼야 함에도 그렇지 않습니다.

지방채발행에 대한 건별 자료의 공개는 바람직하다고 봅니다. 자료의 공개를 통해 지방재정이 방만하게 운영하는 될 경우 통제수단으로 활용할 수 있는 것이며 오히려 더 건전한 방향으로 기채를 운용할 수 있는 여건을 조성할 수 있지 않을까 합니다. 그러나 또 한편으로 부작용이 있을 수가 있습니다. 자칫 잘못하면 어떤 미래의 사업이기 때문에 투기자료로 활용될 수도 있습니다. 따라서 여러 가지 요인을 고려하여 자치단체에서 공개여부를 판단, 결정해야 된다고 봅니다만 원칙적으로는 공개하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

○ 박원표 교수 (한남대학교, 사회자)

그럼 이것으로 제2분과 제1주제의 발표 및 토론을 모두 마치겠습니다. 장시간 경청해 주셔서 대단히 감사합니다.