



지방채제도 개요 및 운용방향

박 의 식

행정자치부 재정정책팀 서기관

1. 머리말

지방자치단체의 세출은 지방채외의 세입으로 하여야 하는 것이 지방재정운용의 대원칙이다. 그러나 지역개발수요의 증가, 사회복지업무 지방이양, 국가시책사업 경비부담 등으로 지방재정수요는 증가하나, 지방의 가용재원은 이를 모두 충족할 수 없는 게 현실이다. 조세의 공평부담이라는 취지에서 자치단체에서는 지역개발에 소요되는 재원의 충족을 위해 지방채를 발행하여 사용해 오고 있다.

모두에서 언급한 바와 같이 지방재정은 지방채외의 세입으로 충당하는 것이 원칙이다 보니 그동안 지방채발행에 대

하여 중앙정부에서 개별사업별로 승인을 하였다. 이러한 사업별승인제는 지방재정의 건전성 유지에 기여하였으나, 자치단체별 경제 및 재정여건을 반영한 탄력적인 재정운용을 제한하고 지역의 자율통제기능이 약화된다는 지적을 받아왔다. 이에따라 행정자치부에서는 지방자치시대의 걸맞도록 지방재정의 자율성을 확대하기 위하여 2006년도부터는 개별승인제를 지방채발행 한도제로 전환하였다. 본문에서는 지방채발행 한도제의 개념과 지방채발행 절차, 건전한 지방채무관리에 관하여 설명함으로써 지방채제도에 대한 이해를 돕고자 한다.

II. 지방채 제도 개요

1. 지방채제도의 연혁

다른 제도와 마찬가지로 지방채제도 시대상황에 맞게 변화해 왔다. 지방채 제도는 지방자치법 제정('49년)시부터 승인제도를 도입하여 부채의 상환, 항구적 이익, 비상재해복구 등 특별한 경우 발행을 승인하였다. 이후 지방채제도는 다음과 같이 개정 발전되어 왔다.

- '49. 8. 15 : 지방자치법 제정 지방채 발행승인제도 도입
 - 부채의 상환, 항구적 이익, 비상재해복구 등 특별한 경우 발행
- '49. 12. 15 : 지방자치법 개정, 지방채 발행 승인절차 변경
 - 지방의회 의결후 내무부장관 승인
- '88. 4. 6 : 지방자치법 전문개정
 - 발행절차 변경 : 내무부장관 승인후
→ 지방의회의결을 거쳐 발행
- '90년 이후(지방자치법, 지방재정법)
 - 승인대상 변경

〈종 전〉

부채의 상환, 항구적 이익, 비상재해복구 사업 등



〈변 경〉

공용·공공시설의 설치, 재해예방·복구 사업, 경영수익사업, 기발행한 지방채의 차환, 기타 주민복지사업 등

- '98. 4. 11 : 국민주택기금 차입 지방채 발행 승인권 위임
 - 『국민주택기금』으로 부터 차입하는 지방채발행계획 승인권위임
 - 승인권자 : 행정자치부장관
→ 시·도지사
 - 법적근거 : 행정권한의위임및 위탁에관한규정 제24조제3항제10호
- '06. 1. 1 : 지방채발행 한도제 도입
 - 지방채발행 사업별 승인제도를 한도제로 전환
 - 지방자치법, 지방재정법, 지방재정법시행령 등 개정

2. 지방채 개요

가. 지방채의 의의

지방채란 지방자치단체가 주민복지의 증진이나 지역개발 등의 기능수행에 소요되는 재정수입의 부족을 보충하기 위해 자치단체의 과세권을 담보로 하여

외부로부터 자금을 차입하면서 부담하

는 채무로, 그 채무의 이행이 통상 1회 계년도를 넘어서 이루어지며 보통 증서 차입 또는 증권발행 형식으로 기재하는 것을 말한다.

나. 지방채 발행주체

지방채는 지방자치단체가 부담하는 채무이다. 따라서 지방채발행과 채무이행의 주체는 지방자치단체가 되어야 하기 때문에 자치단체가 아닌 여타의 단체나 기관의 채무는 지방채가 아니다. 예컨대, 지방공기업법에 의해 설립된 지방공사·공단(公團)의 차입금은 비록 증권발행의 형태를 취하고 있을지라도 이들 법인은 자치단체와 다른 별개의 법인이므로 이를 지방채라고 할 수는 없다.

따라서 지방채를 발행할 수 있는 경우에는 현행 지방자치법 및 지방재정법의 규정에 의한 지방자치단체(서울특별시, 광역시·도, 시·군·구와 자치단체 조합)에서만 가능하다.

다. 지방채의 발행목적

지방자치단체는 건전한 재정운영을 위해 지방재정법 제35조의 규정에 따라 모든 세출의 재원은 당해 연도내에 조달되는 수입으로 충당하는 것이 원칙(非募債主義)이나, 열악한 지방재정의

현실을 감안할 때 자치단체의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재해복구 등 불가피한 경우에 한하여 지방재정법 제11조의 규정에 의하여 지방채를 제한적으로 발행하여 충당할 수 있도록 제도화하고 있다.

라. 지방채의 기능

첫째, 지방채를 활용함으로써 재정부담의 연도간 조정을 통하여 계획적·효율적인 재정운영이 가능하다. 예를 들면, 재정규모가 작은 시·군에서 일시에 많은 경비를 필요로 하는 상수도시설사업을 시작한다고 할 때 시·군의 지방세, 세외수입 등 자체수입 만으로 이를 충당하려고 한다면 사업완공이 매우 어려울 수가 있으나 지방채를 선투자 활용하면 시·군의 재정운영에 큰 무리를 가하지 않으면서 시설을 조기 완공하여 이를 활용할 수 있고, 향후 요금수입으로 원리금을 연도간 조금씩 분할하여 상환해 나갈 수가 있어 일시적인 재정부담을 줄여 나갈 수 있다.

둘째, 지방채의 활용에 따라 『세대간(世代間) 부담의 공평화』를 도모해 나갈 수 있다. 앞의 예에서 대규모 상수도시설을 그때에 살고 있는 지역주민만이 모든 비용을 부담하여 완공

한다면 그 후 이 시설을 이용하는 장래의 주민은 편익만 받고 이에 상응한 비용의 부담을 하지 않게 된다. 따라서 이 경우에 투자재원으로 지방채를 활용한다면 장래 주민도 향후 채무 원리금 상환에 따라 적정한 부담을 지게 되어 『세대간 부담의 공평화』를 도모하여 “수익자부담의 원칙”에도 맞다

셋째, 지방채는 긴급하고 부족한 재원을 보완하는 기능도 있다. 지방자치단체가 수해·태풍 등 재해로 인해 지방세수가 감소되거나, IMF 등과 같은 예기치 못한 사태로 인하여 각종 세수입이 급격하게 줄어들어 연도중 정상적인 재정운영이 곤란할 경우에도 부족재원의 보완적 조치로서 지방채가 활용되기도 한다.

Ⅲ. 지방채발행 한도제 개관

1. 지방채발행 한도제

지방채발행 한도제란 한도액의 범위 내에서는 중앙정부의 승인없이 지방의회의 의결을 거쳐 지방채를 발행 할 수 있는 제도이다. 또한 한도액을 초과하는 경우는 행정자치부장관의 승인을 얻은

범위 안에서 지방의회의 의결을 거쳐 지방채를 발행 할 수 있다. 다만, 외채의 경우는 한도액 범위 내라도 지방의회의 의결을 얻기 전에 행정자치부장관의 승인을 얻어야 하는데 이는 환율변동에 따른 환위험 관리를 위해 유보하였다.

이러한 지방채발행 한도액에 지방채 발행액, 채무부담행위액, 보증채무부담행위액 중 채무자의 파산 등으로 인하여 자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액이 포함된다. 예를 들면 2006년도 A라는 자치단체의 한도액이 100억원이고 당해연도에 지방채발행 50억원, 채무부담행위 20억원, 보증채무부담행위 이행책임액 30억원인 경우에는 한도 내이므로 의회의 승인만으로 가능하다.

2. 지방채발행 한도액 산정

지방채발행 한도액은 지방재정법시행령 제10조에 지방자치단체별 전전연도 예산액의 100분의 10의 범위 내에서 행정자치부장관이 정하도록 규정하고 있다. 이에따라 자치단체의 재정상황, 채무규모, 채무상환일정 등을 고려하여 4가지 유형으로 구분하고, 유형별로 한도액을 차등하여 설정하였다.

가. 재정상황에 따라 자치단체 유형구분

유형은 자치단체의 채무상황의 판단 기준이 되는 채무상환비율^{주1)}과 예산 대비채무비율^{주2)}을 근거하여 구분하였다. 이는 기존의 감채기금적립 및 지방채발행이 제한되는 단체의 기준을 참고한 것이다.

나. 유형별로 차등화 된 한도액 설정

한도액은 다양한 기준으로 설정할 수 있으나, 채무의 상환 능력 등이 고려될 수 있는 일반재원기준으로 설정하였고 재정상황에 따른 자치단체 유형별로 한도액을 차등화 하였다. 한도제 도입취지인 지방재정운용의 자율성확대를 위하여 모든 자치단체에 한도액을 부여하였다.

$$\text{주1) 채무상환비율} = \frac{\text{최근 4년간 (평균)순지방비로 상환한 채무액}}{\text{최근 4년간 (평균)일반재원수입액}} \times 100$$

- 채무액 = 지방채상환 원리금 + 채무부담 상환액 + 보증채무 이행책임액
- 일반재원 = 지방세 + 보통교부세 + 경상적 세외수입 + 조정교부금 + 재정정보전금
- ※ 채무상환비율 산정시는 일반회계에서 원리금을 지원 또는 전액상환(전출금 포함)하는 특별회계도 포함하여 통합재정수지로 계산
- 기타특별회계는 모두 포함하고 공기업특별회계는 일반회계에서 지원되는 채무상환 전출금을 포함
- 채무상환액 중 조기상환액 및 차환상환액은 포함되지 않도록 함.

$$\text{주2) 예산대비채무비율} = \frac{\text{채무총규모}}{\text{예산총규모}} \times 100$$

- 채무총규모 = 지방채잔액 + 채무부담행위 잔액 + 보증채무 이행책임잔액
- 예산총규모 = 일반회계 + 기타특별회계 + 공기업특별회계

〈자치단체 유형구분기준〉

구 분	1유형	2유형	3유형	4유형
채무상환비 비율	10%이하	10%이하	10초과 ~ 20%이하	20%초과
예산대비 채무비율	30%이하	30%초과 ~ 40%이하	40%초과 ~ 80%이하	80%초과

〈유형별 한도액〉

구 분		1유형	2유형	3유형	4유형
일반재원대비		10%이하	5%이하	3%이하	0
단체 수 ('06년)	광역	11	1	4	0
	기초	224	6	4	0

'06년도의 경우 대부분의 자치단체가 1유형에 속하고, 일부 자치단체가 2유형 또는 3유형에 속하며 4유형은 없다.

Ⅲ. 지방채의 발행기준

1. 지방재정계획과 연계

지방채를 발행함에 있어서는 먼저 당해 자치단체의 내부절차로써 지방채 발행 대상사업의 필요성과 타당성, 국가 및 지방계획과의 연계, 차입선의 결정 등 지방채 발행계획을 수립하여야 한다. 특히, 지방채 발행계획의 수립시 고려해야할 대상사업은 중기지방재정계획 및 각종 지역개발계획에 반영된 투자순위가 우선인 사업을 원칙으로 하며, 사전에 투융자심사를 거쳐 사업을 선정하고, 지방채 발행은 당초계획에 전 사업을 망라하여 종합적인 계획을 수립하고 연도중 추가발행은 불가피한 경우외에는 억제하는 것이 바람직하다

2. 지방채발행 한도액 범위내의 경우

한도내에서 지방채를 발행할 수 있는 사업은 i) 공용·공공용시설의 설치, ii) 당해 사업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업, iii) 천재·지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전, iv) 재해예방 및 복구사업, v) 기발행한 지방채의 차환, vi) 그 밖에 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업이다. 그러나 지방채발행이 허용되는 경우라도 투·융자심사 대상규모 이하의 사업(서울 30억 미만, 광역시·도 20억 미만, 시군구 10억 미만)은 지방채를 발행할 수 없다(청사정비사업은 예외).

한도액의 범위내라도 외채를 발행하는 경우 지방의회의 의결을 얻기 전에 행정자치부장관의 승인을 얻어야 하며, 자치단체에서는 외환전문기관의 컨설팅 등에 따라 환위험관리계획을 수립하여 승인요청을 하여야 한다. 이는 예상치 못한 환율

변동에서 초래되는 환위험을 최소화하기 위한 조치이다.

재정위기를 초래할 우려가 있으므로, 한도액 초과발행에 대해서는 다음과 같이 엄격한 기준을 적용하고 있다.

3. 지방채발행 한도액을 초과하는 경우

한도액을 초과하여 지방채를 발행할 수 있는 경우는 i) 천재·지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전, ii) 재해예방 및 복구사업, iii) 그 밖에 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우이다. 이 경우에도 지방채발행이 허용되는 경우라도 투·융자심사 대상규모 이하의 사업(서울 30억 미만, 광역시·도 20억 미만, 시군구 10억 미만)은 지방채를 발행할 수 없다(청사정비사업 예외).

4. 지방채발행 한도액 초과승인 기준

지방채발행 한도제 도입에 따라 각 자치단체별 채무현황, 재정상태에 따라 한도액이 부여되었다. 따라서 지방재정 운영의 건전성을 확보하기 위해서는 과도한 지방채발행은 바람직하지 아니하다. 특히, 우리 지방자치단체의 경우는 자체재원이 취약하여 국가재정에의 의존도가 매우 높아 과도한 지방채발행은

○ 단체유형별 승인기준

< 1유형 자치단체 >

- 재정투융자승인 받은 사업, 관계 중앙부처의 적정의견인 사업에 대하여 승인원칙

< 2·3유형 자치단체 >

- 채무규모가 증가되지 않도록 '발행년도 지방채상환금액내'에서 승인 원칙
- 채무관리계획을 수립하고 순세계 잉여금의 감채기금 적립 또는 채무상환에 활용하여야 함

○ 재정지표 등에 의한 승인기준

- 지방채원리금 상환의 연체가 없는 단체
- 실질수지비율이 -10%이상인 경우
- 최근 5년간 사실과 다른 신청으로 지방채 발행의 승인을 얻었거나, 승인을 얻지 아니하고 지방채를 발행한 사실이 없는 단체

< 예 외 >

- “지방채발행 한도액 초과승인기준”에 부합되지 아니하는 지방자치단체의 경우에도 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 여러 정황을 종합적으로 판단하여 지방채발행 초과승인을 할 수 있음
 - 단기·고금리의 지방채를 상환하기 위해 추가부담이 없는 차환채의 발행
 - 재해 등으로 사업시행이 긴급한 사업
 - 상환재원의 대부분이 국비(국고보조금, 지방교부세 등) 또는 특정재원으로 충당되는 사업
 - 계속사업 중 사업추진을 중단하는 것이 심히 공익에 반하여 지방채 발행이 불가피할 경우

5. 지방채 발행계획의 변경

지방채발행 초과승인을 받은후 발행계획을 변경할 때도 행정자치부장관의 승인을 받아야 한다. 다만, 다음의 경우에는 별도로 행정자치부장관의 승인을 받지 아니하고 사후 보고로서 갈할 수 있도록 하였다.

- 지방채 발행규모를 축소하거나 또는 이율을 낮추는 경우
- 이율을 높이거나, 상환기간을 연장하지 않고 지방채 차입선을 변경하거나 또는 채권발행방법을 변경하는 경우

- 지방채 상환년한을 단축하거나 또는 이율을 높이지 않고 차환 및 조기상환을 하는 경우
- 지방채의 상환년한을 연장하지 않고 상환방법을 변경하는 경우
- 도시철도공채발행 승인액의 10% 이내에서 초과하여 발행하는 경우

6. 자치단체 조합의 지방채 발행

지방자치법 제149조의 규정에 따라 2개이상 자치단체가 사무를 공동으로 처리하기 위해 지방자치단체조합을 설립할 수 있다. 이러한 조합도 지방채를

발행할 수 있는데 자치단체와 같이 한도액은 부여되지 않고 사업별로 승인을 받아야 발행이 가능하다. 지방채를 발행할 수 있는 대상사업은 한도내에서 발행할 수 있는 사업과 동일하다. 특히 자치단체 조합의 경우에는 행정자치부장관의 승인을 얻은 범위안에서 조합의 구성원인 각 지방자치단체의 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 그리고 조합과 그 구성원인 지방자치단체가 그 상환과 이자의 지급에 관하여 연대책임을 지도록 함으로써 지방채발행의 책임성을 강화하였다.

Ⅳ. 지방채발행 절차 및 추진체계

1. 발행절차

가. 한도액 통보

지방채발행 한도제 도입에 따라 매년 자치단체에 한도액이 설정된다. 한도액은 앞서 언급한 바와 같이 재무상태 및 채무현황에 따라 일반재원의 10%내에서 설정된다. 이에 따라 행정자치부장관은 다음연도 지방자치단체별 지방채 발행 한도액을 7월 15일까지 통보하여

야 한다.

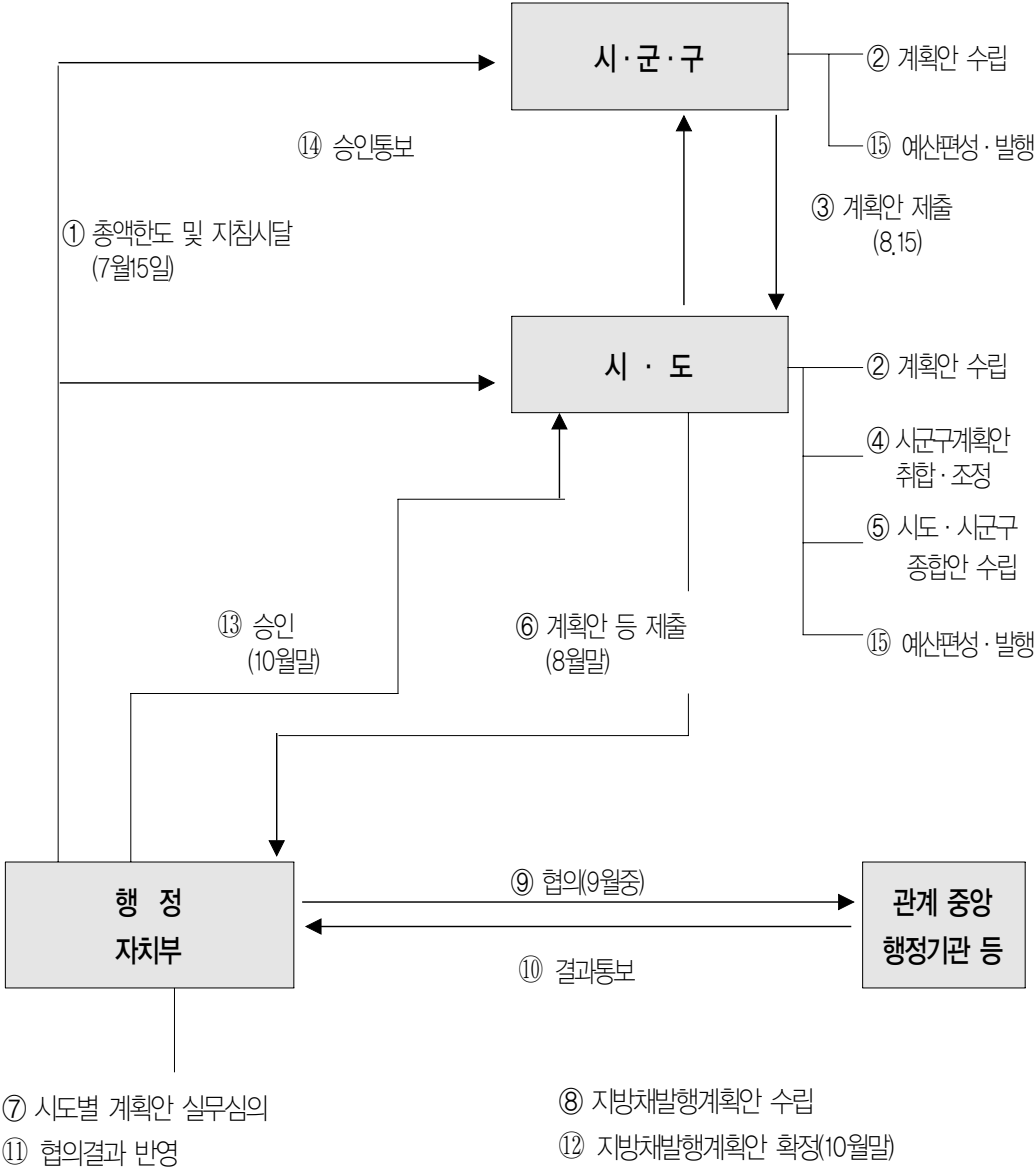
나. 지방채발행계획 수립 및 지방채 승인

지방채를 발행하고자 하는 자치단체의 장 및 자치단체조합의 장은 행정자치부장관이 시달한 “지방채발행계획 수립기준”에 따라 발행예정 전년도에 “지방채발행 종합계획”을 수립하고 지방채발행계획(정기분)을 8월 31일까지 행정자치부장관에게 제출하여야 한다. 한도내에서 발행하는 경우에는 지방채발행 규모 등을 파악하기 위한 지방채사업 목록 등 기초자료만 제출하면 된다.

행정자치부장관은 지방채발행계획(정기분)중 법 제11조제2항단서·제3항 및 제4항의 규정에 의한 승인대상사업과 지방채인수사업(정부자금 및 공공자금)에 대하여는 해당 중앙행정기관의 장과 협의하여 10월 31일까지 승인 및 결과 통보하여야 한다.

또한 시·군·구에서 지역개발기금 등을 차입하고자 하는 경우에는 행정자치부장관이 정하는 기준에 따라 지방채발행계획(정기분)을 7월 31일까지 시·도지사에게 제출하여야 한다.

2. 지방채 발행 체계



V. 지방채무관리 및 운용

1. 자치단체 채무관리사무의 범위 및 관리원칙

앞서 설명한 바와 같이 지방채발행 한도액 산정 및 발행시 채무부담행위액, 보증채무부담행위액이 포함된다. 따라서 지방자치단체에서는 지방채(지방채증권, 차입금), 채무부담행위, 보증채무부담행위를 채무로써 관리하여야 한다. 따라서 자치단체의 장은 채무가 발생하였을 때에는 지체없이 채권자·채무금액 및 이행기한 기타 관련되는 모든 사실을 확인하여 장부에 기재하고 그 관리에 철저를 기하여야 한다.

2. 채무과다 단체의 채무관리

지방채 발행을 통해 투자사업재원의 일부를 충당하고 있는 경우에는 다음년도 이후의 건전한 재정운영을 도모하고 채무상환부담을 경감하기 위해 노력하여야 한다.

첫째, 순세계잉여금의 일정비율을 감채기금에 적립하거나 순세계잉여금의 일정비율을 직접 채무상환에 활용하여야 한다.

〈순세계잉여금중 감채기금에 적립 또는 직접 채무상환에 활용하여야 할 비율〉

- ① 1 유형중 다음 자치단체
 - ： 순세계잉여금의 20%이상
 - 향후 채무상환원리금이 일정년도(3-5년)에 집중되어 당해연도의 재정운영에 어려움이 예상되는 단체
 - 대규모 계속사업의 추진으로 수개년간 지방채발행이 필요하여 향후 상환재원확보에 부담이 되는 단체
 - 차입자금이 단기·고금리에 치중되어 원리금상환부담이 과중한 것으로 판단되는 단체
- ② 2 유형： 순세계잉여금의 20%이상
- ③ 3 유형： 순세계잉여금의 30%이상
- ④ 4 유형： 순세계잉여금의 50%이상

둘째, 당해연도 채무상환비비율이 10%초과인 단체나 예산대비채무비율이 30%초과인 단체는 5개년간의 채무감축 목표를 설정하고 감채기금의 적립 및 순세계잉여금의 채무상환재원을 활용하며 매년도 지방채발행계획제출시 향후 5개년간의 채무운용보고서를 제출하는 등 채무관리계획을 수립하여야 한다.

VI. 맺은 말

지방채발행 한도제 도입은 지방채발행에 대한 자치단체의 자율성이 대폭 확대시킴으로써 자치단체의 실정에 맞는 탄력적이고 적극적인 재정운용이 가능하게 되었다는 데 그 의미가 있다.

지방채발행 한도제 도입으로 어떤 자치단체는 1조원 정도를 중앙부처의 승인없이 지방채를 발행할 수 있다. 그러나 그 이면에는 자치단체의 책임도 더 강화되었다고 볼 수 있다. 따라서 자치단체는 재정규모에 맞는 지방채를 운용하여 지방채의 기능을 최대한 활용할 수 있도록 노력하여야 한다.

우리부에서도 자치단체의 건전재정을 유지 측면에서 사전적인 통제가 아

닌 주민과 지방의회에 의한 자율통제가 가능하도록 ‘지방재정공시(公示)’ 항목에 주민 1인당 채무액, 채무증감내역, 지방채 현재액을 포함시키고, 지방재정 분석 지표에 지방채와 관련된 정보를 확대하였다.

올해 처음으로 지방채발행 한도제가 도입되었지만 지방채발행은 예년수준으로 발행될 것으로 예상된다. 앞으로 우리부와 자치단체는 본 제도에 대한 운용결과에 대하여 모니터링을 지속적으로 실시하여 지방재정의 건전성 확보와 자율성장화라는 두 마리의 토끼를 잡기 위해 노력을 기울여야 할 것이다. 🐰

