

# 우리나라 지방채 발행제도의 현황과 문제점

서정섭\*

## 1. 들어가며

“지방채는 지방자치단체가 특정한 사업을 수행하는데 필요한 재원을 조달할 목적으로 발행하는 채무이다”. 지방채는 연도간 재정조정을 통하여 계획적, 효율적인 재정운영을 가능하게 하고, 투자재원으로 활용하여 세대간 부담의 공평화를 맞출 수 있고, 긴급하고 부족한 재원을 보완하는 순 기능을 수행하고 있다. 반면, 과도한 지방채의 발행은 원리금 상환의 부담으로 향후 오히려 재정압박을 초래할 수도 있으며 경우에 따라서는 재정위기를 발행시킬 수 있는 요인으로 작용할 수도 있다. 지방채는 이러한 양면을 가지고 있기 때문에 국가는 재정력이 약한 지방자치단체라 하더라도 지방채에 의한 원활한 자금조달을 위하여 지원하고 있으며 동시에 지방채발행에 대하여 승인제도를 통하여 통제하고 있는 것이 보편적이다. 우리나라의 경우 국가는 지방채 발행과 관련 지방채허가(승인)제도하에서 사전에 지방재정계획, 재정투융자계획, 지방채발행계획 등에 근거하여 지방재정의 상황을 파악하여 지방채 인수로 공공자금을 할당하고 있다. 사후적으로는 이차보전 등을 하고 있다. 이러한 지원의 배경으

\* 현 한국지방행정연구원 연구위원

단국대학교 행정학박사, 한국지방재정학회 총무이사·감사, 한국지방행정연구원 지방재정분석센터 소장

로 인해 지방채는 국가에 의해 보증되는 것으로 인식되고 있다. 다시 말해 지방채는 ‘암묵적 정부보증’ 하에 있다고 볼 수 있다.

우리나라는 지방채 발행에 있어서 그동안 중앙정부(행정자치부장관)에 의한 사업별 승인제 원칙을 고수하여 왔다. 그러나 이러한 원칙의 고수는 분권화 시대상황에 맞지 않을뿐더러 지방자치단체의 자율적이고 탄력적인 재정운동을 어렵게 한다는 판단 하에 참여정부에서 이를 개선하기 위하여 지방채 발행총액한도제를 도입하였다. 간단히 정의하면 지방채발행총액한도제란 지방채발행한도액의 범위 내에서 중앙정부의 승인 없이 지방의회의 의결을 거쳐 지방채를 발행할 수 있는 제도이다. 그러나 여기서 ‘중앙정부의 승인 없이’는 사업별 승인을 하지 않는다는 것이며 한도액의 범위 내에서 지방채 발행계획을 포괄적으로 승인하고 있다.

지방채발행총액한도제는 2005년 지방재정법 전면개정(2005.8.4)시 도입되었으며 2006년도부터 시행되고 있다. 지방채발행총액한도제의 시행은 우리나라 지방채발행제도의 획기적인 전환으로 볼 수 있다. 대부분의 국가에서 지방채 발행은 국가의 통제와 승인을 거치게 된다. 다만, 그 과정에서 자율성과 탄력성이 어느 정도 부여되는지는 국가별로 다르다. 지방채발행총액한도제의 시행으로 지방자치단체에서 지방채를 발행할 경우 자율성과 탄력성이 상당히 확대되었다고 볼 수 있다.

동시에 지방채총액한도제의 도입과 더불어 지방채발행계획을 수립하도록 하였으며 지방채무관리계획을 수립하여 운영하도록 하였다. 중요한 것은 지방채총액한도제 도입은 지방자치단체의 지방채 발행에 무조건적 자율성을 부여한 것이 아니라 지방채발행 승인방법에 있어서 사업별 승인에서 한도액의 부여 및 승인으로 전환된 것이다. 반면에, 지방채발행계획을 지방재정상황과 연계하여 수립토록 하였으며, 채무가 발생할 경우 이를 철저히 관리하도록 하기 위하여 지방채무 관리계획을 수립하여 운영하도록 하였다. 다시 말해, 지방채를 발행할 경우 발행 절차에 자율성을 부여함과 동시에 지방채 발행의 계획적 운영 및 채무관리의 철저 등 사후관리를 강화한 점도 있다.

지방채발행한도제가 도입됨으로써 지방채 발행의 경직성 등을 해소되었지만 그동안 지적되어 온 우리나라 지방채발행제도의 문제점은 그대로 남아 있는 실정이다. 본고에서는 현행 지방채발행제도의 내용과 우리나라 지방채발행제도의 문제점을 살펴보고자 한다.

## II. 우리나라 지방채발행제도 개요 : 총액한도제 시행

### 1. 법적근거

지방채 발행에 관한 근거법으로는 우선 지방자치법(제124조)을 들 수 있다. 여기서는 지방자치단체장은 지방채발행, 채무부담행위, 보증채무부담행위를 할 수 있도록 하고 있다.

지방채 발행에 관한 기본적인 사항은 지방재정법에서 규정(제11조~제13조, 제44조)되어 있으며, 주로 지방채발행의 요건(지방자치단체의 항구적 이익, 긴급한 재난복구 등)·규모(지방채발행한도액)와 절차(지방의회 의결)·행정자치부장관 승인사항, 채무부담행위(절차와 지방채발행한도액에의 포함), 보증채무부담행위(절차 규정. 지방채발행한도액에의 포함 대상은 시행령 제10조 2항에 규정)등이 규정되어 있다. 지방채의 종류, 발행대상, 증권발행, 지방채발행한도액 산정, 지방채발행의 절차 등 지방채 발행 관련 세부내용은 지방재정법 시행령(제7조~제26조 및 제49조)에 명시하고 있다.

2006년도부터 시행하고 있는 지방채발행한도제의 전반적인 내용은 지방채발행 한도액 설정 및 지방채무관리 등에 관한 규정(행정자치부예규 제200호)에 명시하고 있다. 여기에는 지방채발행한도액 산정기준, 지방채발행기준, 공적자금 배정기준, 발행절차, 지방채발행심사위원회 등을 규정하고 있다. 또한 매년 행정자치부에서는 지방채발행계획 수립기준(지침)을 마련하여 이에 따라 운영하고 있다.

### 2. 지방채발행총액한도제의 내용

지방채발행총액한도제는 지방자치단체별(또는 회계별, 사업블록별)로 일정 기간(주로 1회계연도) 중 발행할 수 있는 지방채발행 누적액의 최대 규모를 설정하고, 그 범위 내에서 지방자치단체가 자율적으로 지방채를 발행하는 제도를 의미한다. 이러한 제도의 취지는 지방자치단체의 자율성을 높여주고, 채무재정 운영의 탄력성과 효율성을 진작시키는데 있다. 하지만 거시적 재정관리와 위험상황의 예방, 그리고 국가의 '가부장적 온정주의' 등의 요인에 의해 지방에 완전한 자율성을 부여하지 않는 제도적 특성이 있다. 이러한 특징을 갖는 지방채발행총액한도제를 2005년도에 도입(2005.8.4 지방재정법 개정)하여 2006년도부터 시행하고 있다. 우리나라는 지방자치단체별로 지방채발행한도액을 설정하여 시행하고 있다.

현행 지방채발행제도의 근간인 '지방채발행한도제'의 법적개념은 지방재정법 11조에 규정되어 있다. 이 규정에 따르면 지방채발행한도제란 각 지방자치단체가 지방채를 발행할 경우 지방채발행한도

액의 범위 내에서 중앙정부의 승인없이 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있는 제도이다. 또한 한도액을 초과하는 경우는 행정자치부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 지방의회 의결을 거쳐 지방채를 발행할 수 있다. 다만, 외채인 경우는 한도액 범위 내라도 지방의회의 의결을 얻기 전에 행정자치부장관의 승인을 얻어야 하는데, 이는 환율변동에 따른 환위험 관리를 위해서이다. 또한 경제자유구역 행정기구의 원활한 사업추진을 위하여 필요한 경우 해당 자치단체에 지방채발행 추가한도액을 정할 수 있도록 하고 있다.

지방채발행한도액에 포함되는 범위는 지방채발행액, 채무부담행위액, 보증채무부담행위이다. 지방채는 지방채증권(증권발행)과 차입금 형식(증서차입)을 취하는 것을 말하나, 특별시·광역시 및 도에서 지역개발을 위한 기금조성을 위하여 지방의회의 승인을 얻어 발행한 지역개발채권은 제외된다. 그리고 기존 기재조건의 악화 없이 차환하는 경우도 제외된다. 채무부담행위와 관련하여 민간투자사업(BTL)은 채무부담행위가 아니므로 제외되고 있다. 보증채무부담행위액은 보증채무 전액이 포함되는 것이 아니라 채무자의 파산 등으로 인하여 자치단체가 채무이행의 책임을 지게 되는 보증채무이행책임액만 포함된다.

지방자치단체별 지방채발행한도액의 산정은 지방재정법 제10조 1항에 따르면 지방자치단체의 전전년도 예산액의 100분의 10범위 안에서 해당 지방자치단체의 지방채발행액, 채무부담행위액, 보증채무이행책임액, 채무규모 및 채무상환일정 등 재정상황을 고려하여 행정자치부장관이 정하도록 하고 있다. 이에 따라 자치단체의 채무규모, 상환일정, 재정상황을 고려하여 4가지 유형으로 구분하고 유형별로 차등화 된 한도액을 설정하고 있다. 그리고 당해연도에 사실과 다른 자료 제출로 인해 과도한 지방채발행 한도액을 부여받았거나 한도액을 초과한 경우 승인을 받지 않고 지방채를 발행한 경우에는 다음 회계연도에 지방채발행 한도액을 감액할 수 있도록 하고 있다.

지방자치단체 재정상황에 따른 유형구분은 채무상황의 기준이 되는 지방채무상환비율과 예산대비 채무비율을 기준으로 하여 4개의 유형으로 구분하고 있다. 지방채무상환비율과 예산대비채무비율을 상호 조합하여 4가지 유형으로 정하고 있는데 채무상환비율은 10%, 예산대비채무비율은 30%가 유형을 결정하는 중요한 기준이 되고 있다. 그리고 각 유형별로 지방채발행한도액을 전전년도 결산의 일반재원기준으로 10%이하, 5%이하, 3%이하, 0의 4가지로 차등하여 정하고 있다. 2006년도의 경우 1유형은 광역 11개 단체와 기초 224개 단체이며, 2유형은 광역 1개와 기초 6개 단체, 3유형은 광역 4개 단체와 기초 4개 단체로 구분되었으며 지방채를 발행할 수 없는 단체는 나타나지 않았다.

## 〈유형구분 기준지표의 산출공식〉

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

- 채무액 = 지방채상환 원리금 + 채무부담 상환액 + 보증채무 이행책임액
- 일반재원 = 지방세 + 보통교부세 + 경상적 세외수입 + 조정교부금 + 재정보전금

※ 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.

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

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

## 〈지방자치단체 유형 구분〉

| 구 분      | 1유형   | 2유형         | 3유형         | 4유형   |
|----------|-------|-------------|-------------|-------|
| 채무상환비율   | 10%이하 | 10%이하       | 10%초과~20%이하 | 20%초과 |
| 예산대비채무비율 | 30%이하 | 30%초과~40%이하 | 40%초과~80%이하 | 80%초과 |

## 〈유형별 지방채발행한도액 기준〉

|                  |     | 2유형   | 3유형  | 4유형  |
|------------------|-----|-------|------|------|
| 일반재원대비<br>(전전년도) |     | 10%이하 | 5%이하 | 3%이하 |
| 단체 수             | 광역시 | 11    | 1    | 4    |
|                  | 기초  | 224   | 6    | 4    |

### III. 지방채 발행기준, 절차, 채무관리

#### 1. 지방채 발행기준

##### 1) 선행요건

지방채발행총액한도제가 시행되었다고 하여 지방자치단체가 비합리적으로 지방채를 발행할 수는 없다. 지방재정의 건전한 운영을 위하여 지방자치단체는 지방채발행계획을 수립하여야 한다. 지방채 발행계획에는 지방채 발행 대상사업의 필요성과 타당성, 국가 및 지방재정계획과의 연계, 차이선의 결정 등을 포함하는 지방채발행계획을 수립하여야 한다.

지방채발행계획수립 시에는 중장기 지방재정계획 및 지역개발계획에 반영된 투자우선순위가 높은 사업을 원칙으로 하고, 투융자심사를 거쳐 사업을 선정하고, 지방채 발행은 당초계획에 전 사업을 망라한 종합적인 계획을 수립하도록 하고 있다. 이와 같이 현행 지방채 발행제도는 지방채발행총액한도제의 시행과 더불어 지방재정계획, 투융자심사 등 지방재정관리계획과 연계된 지방채발행계획을 수립하도록 하는 선행조건들이 있다.

##### 2) 적채단체와 적채사업

지방채를 발행할 수 있는 단체, 즉 적채단체는 지방채발행 한도액을 부여받은 모든 자치단체로, 현재 우리나라의 모든 지방자치단체는 지방채를 발행할 수 있다. 한도액을 초과하는 경우에는 모든 자치단체가 원칙적으로 가능하나 4유형은 기재승인이 원칙적으로 불가하며, 2, 3유형의 경우 채무규모가 증가하지 않는 범위 내에서 승인을 원칙으로 하되 신규사업은 가급적 억제하고 있다.

지방채를 발행할 수 있는 사업, 즉 적채사업은 지방채발행한도액 범위내의 경우와 한도액을 초과하는 경우로 구분할 수 있다.

지방채발행한도액의 범위 내에서 지방채를 발행할 수 있는 사업은 ① 공용·공공용시설의 설치, ② 당해 사업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업, ③ 천재·지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전, ④ 재해예방 및 복구사업, ⑤ 기발행한 지방채의 차환, ⑥ 그 밖에 주민의 복지증진을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업이다. 하지만 지방채발행이 허용되는 경우라도 소규모 사업, 즉 투·융자심사 대상규모 이하의 사업(서울 30억 미만, 광역시·도 20억 미만, 시·군·구 10억

미만)은 지방채를 발행할 수 없다. 다만, 청사정비기금으로부터 차입하는 소규모 지방청사 관련 사업은 지방채를 발행할 수 있다. 한도액의 범위 내라도 외채를 발행하는 경우 지방의회의 의결을 얻기 전에 행정자치부장관의 승인을 얻어야 하며 외환전문기관의 컨설팅 등에 따라 환위험관리계획을 수립하여 승인요청을 하여야 한다. 이는 예상치 못한 환율변동에서 초래하는 환위험을 최소화하기 위한 것이다.

지방채발행한도액을 초과하여 지방채를 발행할 수 있는 사업은 ① 천재·지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전, ② 재해예방 및 복구사업, ③ 그 밖에 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우이다. 이 경우에도 한도액 내에서 지방채를 발행할 수 없는 사업인 소규모 사업은 지방채를 발행할 수 없으며 소규모사업이라 하더라도 청사정비사업은 지방채발행이 가능하다.

### 3) 지방채발행 한도액 초과승인 기준

지방채발행총액한도제는 지방자치단체별로 부여받은 한도액 내에서 지방채 발행을 하도록 한 제도이다. 그러나 경우에 따라서는 한도액을 초과하는 지방채의 발행이 필요한 경우가 있으며 이러한 경우가 발생할 경우 적절한 조치가 필요하다. 그래서 한도액을 초과해서 지방채를 발행할 경우 필요성을 인정함과 동시에 엄격한 기준을 적용하여 추가적인 한도액을 승인하고 있다. 한도액을 초과하는 추가 한도액의 승인은 자치단체 유형별로 승인기준을 달리함과 동시에 채무관련지표를 적용하여 승인하고 있다.

1유형의 자치단체는 재정투융자승인을 받은 사업으로 관계중앙부처의 적정의견인 사업에 대하여 승인을 원칙으로 하고 있다. 2·3유형 자치단체는 채무규모가 증가되지 않도록 '발행연도 지방채상환금액내에서 승인을 원칙으로, 채무관리계획을 수립하고 순세계잉여금의 감채기금 적립 또는 채무상환에 활용하도록 하고 있다. 이러한 자치단체에 대하여 ① 지방채원리금 상환의 연체가 없는 단체, ② 실질수지비율이 -10%이상인 경우, ③ 최근 5년간 사실과 다른 신청으로 지방채 발행의 승인을 얻었거나, 승인을 얻지 아니하고 지방채를 발행한 사실이 없는 단체 등의 재정지표 등의 승인기준을 적용하여 한도액 초과분을 승인하고 있다.

$$\text{실질수지비율} = \frac{\text{실질수지(형식수지 - 익년도 이월금 - 지방채발행액)}}{\text{일 반 재 원}} \times 100$$

· 형식수지 = 세입결산액 - 세출결산액

· 익년도이월금 = 계속비이월금 + 명시·사고이월비 + 보조금집행잔액

· 일반재원 = 지방세 + 보통교부세 + 경상적세외수입 + 조정교부금 + 재정보전금

한편, 초과 승인과 관련하여 지방채발행 한도액 초과승인 기준에 부합되지 않는 지방자치단체의 경우에도 ① 단기·고금리의 지방채를 상환하기 위해 추가부담이 없는 차환채의 발행, ② 재해 등으로 사업시행이 긴급한 사업, ③ 상환재원의 대부분이 국비(국고보조금, 지방교부세 등) 또는 특정재원으로 충당되는 사업, ④ 계속사업 중 사업추진을 중단하는 것이 심히 공익에 반하여 지방채 발행이 불가피할 경우에는 여러 정황을 종합적으로 판단하여 지방채발행 초과승인을 할 수 있는 예외를 두고 있다. 그리고 초과승인을 받은 후 발행계획을 변경할 경우에는 행정자치부장관의 승인을 받도록 하고 있다. 다만, 지방채발행계획을 축소, 차입선 변경, 지방채 상환연한 단축 및 조기상환, 상환방법 변경 등의 경우에는 사후 보고토록 하고 있다.

## 2. 지방채 발행절차

지방채 발행절차는 행정자치부장관의 지방자치단체별 지방채발행한도액 통보, 지방자치단체의 지방채발행계획수립 및 행정자치부 제출, 행정자치부장관의 중앙행정기관의 장과 승인대상사업과 지방채인수사업(정부자금 및 공공자금) 협의, 정부자금배정 및 지방채발행계획 승인·통보로 이루어진다. 이렇게 승인된 지방채발행계획은 지방의회 의결을 거쳐 지방채가 발행된다.

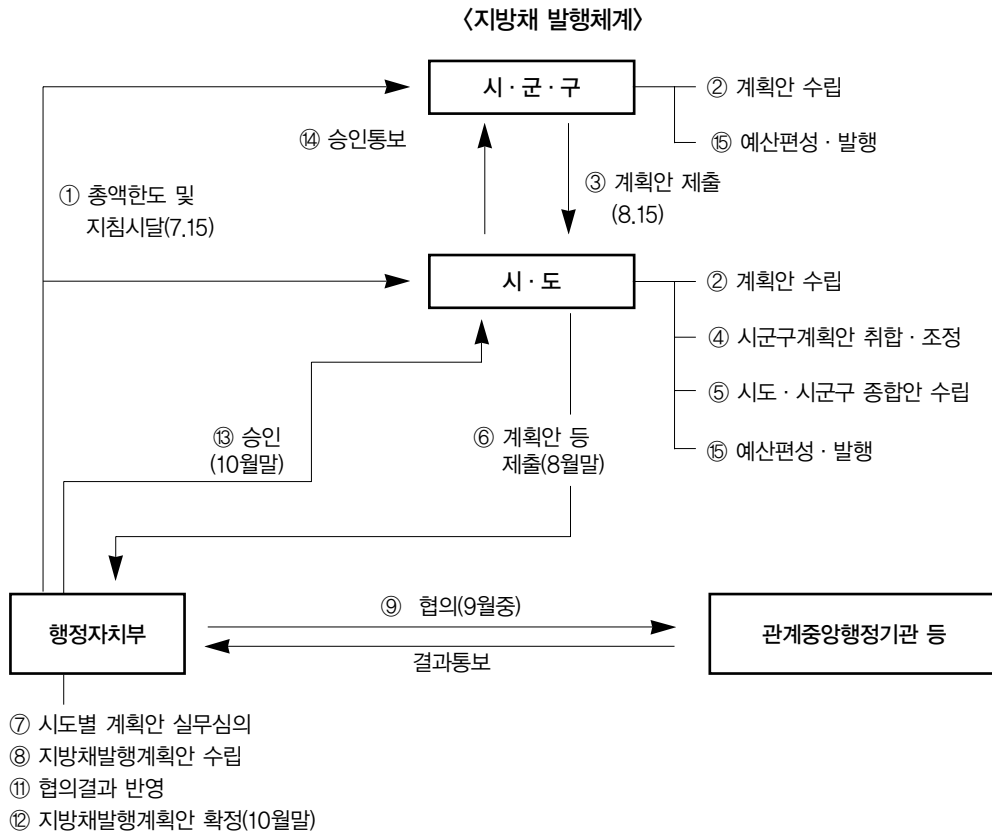
지방채발행한도액의 통보는 행정자치부장관이 다음연도 지방자치단체별 지방채발행한도액과 지방채발행 지침을 7월 15일까지 통보하도록 되어 있다.

지방채를 발행하고자 하는 지방자치단체의 장(지방자치단체조합의 장)은 행정자치부장관이 시달한 “지방채발행계획 수립기준”에 따라 발행예정 전년도에 “지방채발행 종합계획”을 수립하고 지방채발행계획(정기분)을 8월 31일까지 행정자치부장관에게 제출해야 한다. 다만, 시·군 및 자치구의 지방채발행계획안은 특별시장·광역시장·도지사를 거쳐야 한다.

행정자치부장관은 지방채발행계획(정기분)중 정부자금 인수사업에 대하여 해당 중앙행정기관의 장과 협의하여 10월 31일까지 승인 및 결과를 지방자치단체장에게 통보하여야 한다.

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





### 3. 지방채무관리

지방자치단체에서 관리해야 할 채무는 지방채(지방채증권, 차입금), 채무부담행위, 보증채무부담행위이며, 지방자치단체장은 채무가 발생하였을 때 그 관리를 철저히 하도록 하고 있다.

지방채 발행을 통해 투자사업재원의 일부를 충당하고 있는 경우에는 다음년도 이후의 건전한 재정운동을 도모하고 채무상환부담을 경감하기 위해 감채기금을 설치하여 순세계잉여금의 일정비율을 적립하거나 순세계잉여금의 일정비율을 직접 채무상환에 활용하도록 하고 있다. 매년 발생하는 당해예산의 순세계잉여금 중 감채기금에 적립하거나 직접 채무상환에 활용하여야 할 비율은 자치단체 유형별로 다르다. 1 유형(중 채무원리금상환 과중단체)은 순세계잉여금의 20%이상, 2 유형 20%이상, 3 유형 30%이상, 4 유형 50%이상이다.

또한 당해연도 채무상환비율이 10%초과인 단체이거나 예산대비채무비율이 30%초과인 단체는

채무관리계획을 수립하여 운영하여야 하며, 매년도 지방채발행계획제출 시 향후 5개년간의 채무운용 보고서를 제출하도록 하고 있다.

## IV. 지방채 발행제도의 문제점

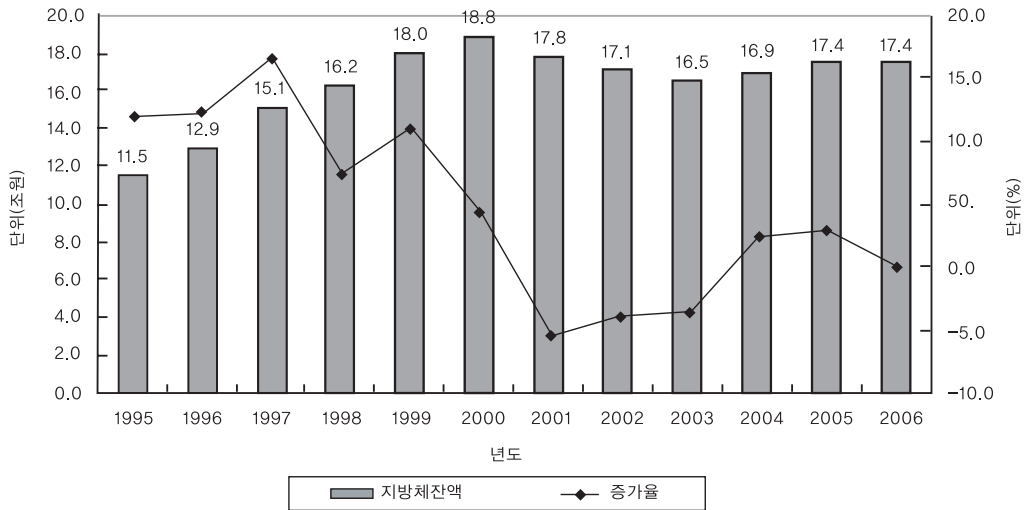
### 1. 지방채 활용의 소극적 자세의 문제

우리나라의 지방채는 지방재정의 규모, 능력, 잠재력 등에 비해 상대적으로 작은 규모로 발행되고 있으며, 이러한 경향은 특히, 외환위기 이후 더욱 뚜렷한 현상으로 나타나고 있다.

지방재정을 보면 세입에서 점하는 지방채수입의 비중은 높지 않다. 또한 세출 면에서도 지방채 원리금상환의 비중이 그렇게 높지 않다. 2007년도 당초예산 기준으로 총세입(112조원) 대비 지방채의 비중은 3조 5천억원 정도의 3.1%이며, 일반회계(87조원)의 경우 6천 3백만원 정도로 일반회계의 0.7%이다. 총세출(112조원) 대비 지방채 원리금 상환금의 비중은 3조 4천억원 정도의 3.0%이며, 일반회계(87조원)의 경우 지방채 원리금 상환금의 비중이 1조 1천억원 정도의 1.4%이다. 전 지방자치단체의 지방채무잔액은 2006년말 기준 17조 4,351억원으로 같은 해 GDP 848조원의 2.1%이다. 이웃 일본의 경우 지방자치단체의 채무가 204조엔(2004년말)으로 GDP 대비 40.7%에 달하고 있다.

지방자치단체에서 지방채발행이 증가하게 된 시기는 1990년대 초 지방자치제 부활과 동시에 이루어졌으며, 그 이전에는 매년 1조원 이하 발행되었으나 1990년대 전반에는 3조원 내외, 후반에는 4조원 내외, 1998년~1999년은 각각 5조원 내외로 발행되다가 2000년대는 3조원 대로 감소하였다. 2006년도에는 2조 8,538억원이 발행되었으며, 이는 지방채발행한도제가 도입된 첫해로 지방채발행총한도액 5조 8,649억원의 48.8%로 한도액의 절반정도만 발행되었다. 지방채무잔액은 지방채 발행과 더불어 1990년대에 지속적으로 증가하여 2000년도에 18조 8천억원까지 증가하였다가 2003년도에 16조 5,000억원까지 감소하였다가 다시 조금씩 증가하기 시작하여 2006년말 17조 4천억원에 이르고 있다. 지방채 발행은 지방자치제 실시와 더불어 증가하다 IMF 경제위기체제하에서 다소 주춤하였으나 참여정부의 재정자율성 확대에 따라 증가하는 경향을 보이고 있지만 우리나라 지방자치단체는 지방채발행에 대하여 권한할 사안은 아니지만 소극적 자세를 견지하고 있는 편이다. 이와 같은 현상이 발생하는 주요 원인의 하나는 상당수의 자치단체들이 언론의 비판적 보도 등을 인식하여 지방채를 “소모성 빚”으로 오인하거나 소극적 재정활동 수단으로 간주하는데 있다고 볼 수 있다.

〈지방채잔액의 연도별 추이〉



## 2. 지방채 발행의 지역별 편차 및 과점의 문제

우리나라의 지방채 발행은 광역자치단체가 주도하며 있다. 2006년말 현재 전체 지방채잔액(17조 4,351억원)의 64%를 광역자치단체에서 점하고 있다. 자치단체 유형별로 보면 시·도채가 64%를 점하며 시채 29%, 군채 7%, 구채 1%로 군과 자치구는 지방채 활용이 아주 적은 실정이다. 광역자치단체별로 지방채잔액의 비중을 보면 경기(시·군 포함)도가 3조 1,786억원으로 18%, 부산 2조 372억원의 12%, 대구 1조 7,385억원의 10%, 인천 1조 3,020억원의 7%로 이들 4개 지역에서 총 지방채잔액의 절반정도를 점하고 있다.

지방채발행총액한도제가 시행된 2006년도의 경우 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산 등의 광역시는 한도액을 초과하여 발행하였다. 기초자치단체의 경우도 몇몇 자치단체는 한도액을 초과하여 지방채를 발행하고 있으나 지방채를 발행하지 않았거나 지방채잔액이 전혀 없는 자치구들도 있다. 지방자치단체별로 지방채발행 규모의 편차가 심하고 그 결과 지방채발행의 과점현상이 나타나고 있다.

지방채는 부산, 대구, 인천 등의 광역자치단체와 수도권의 도시지역에 편중되어 있음을 알 수 있다. 이러한 경향은 과거부터 지속적으로 나타나는 현상이다. 2003년 기준으로 분석한 결과에 따르면 지방채잔액의 점유비율을 보면 상위 10개 단체가 전체 지방채잔액의 47.1%를 점하며, 상위 20단체가 70% 정도를 점하여 지방채 발행의 편중현상을 보이고 있었다. 이는 대도시(지하철사업 등)와 신도시

를 중심으로 지방채가 적극적으로 활용되는 반면 다른 지역은 소극적으로 활용되어 지방채의 편중현상을 가속화시킨 요인이 되었다.

〈지방자치단체의 지방채잔고 과점현상 : 2003년말 기준〉

| 단체수   | 점유비중(%) |
|-------|---------|
| 10단체  | 47.09   |
| 20단체  | 69.56   |
| 30단체  | 75.94   |
| 40단체  | 80.51   |
| 50단체  | 83.93   |
| 100단체 | 94.49   |
| 150단체 | 98.92   |
| 200단체 | 99.95   |
| 250단체 | 100.00  |

자료 : 한국지방행정연구원, 지방채발행 총액한도제 도입방안 연구, 2004. p.33.

### 3. 지방채 시장시스템 문제

우리나라의 지방채 발행은 시장 기구에 의해 자율적으로 형성되기보다는 공공자금 중심으로 이루어지는 일종의 ‘준 보조금(quasi-subsidy)’ 적 메커니즘에 의해 협의방식으로 이루어지고 있다. 그동안 연도별로 차이가 있지만 통상 공공자금이 전체 지방채 소화의 80%~90%를 차지하는 반면 순수한 의미의 ‘시장성자금’은 10% 내외에 불과한 실정이다. 지방채잔액 기준으로 정부자금(지방공공자금 포함)의 비중은 2000년도 79.2%, 2001년도 81.8%, 2002년도 84.9%, 2003년도 85.7%, 2004년도 90%, 2005년도 92.3%, 2006년도 92.2%이다.

2006년 말 지방채잔액 17조 4,351억원 기준으로 증서차입(정부자금, 지방공공자금, 해외차관, 민간자금)이 95.1%를 점하며 증권발행은 모집공채와 매출공채를 합하여 4.9%에 불과하다. 총 지방채무 중 순수한 의미의 채권에 해당하는 모집공채는 225억원의 0.1%에 불과하고 인·허가 과정에서 첨가소화 방식으로 운용하는 매출공채가 4.8%로 나타나 사실상 순수 지방채 운영은 매우 저조한 실정이다.

이와 같이 우리나라 지방채 시장은 정부자금 위주의 차입으로 지방채의 자율발행 효과가 미흡하다. 이는 결국 정부자금 인수를 위한 중앙의 사전 검토·협의 등으로 지방채발행총액한도제를 시행하고 있지만 실질적으로는 사업별 승인제와 동일한 통제효과가 발생하고 있다. 또한 2006년도 현재 모집공채의 비중이 0.1% 밖에 접하지 않고 2000년도 모집공채의 비중이 6.6%에서 감소한 점으로 보아

지방채 시장이 활성화되지 못하고 있음을 알 수 있다. 지방채를 위한 시장 자체가 구축되어 있지 못할 뿐 아니라 시장 보완적 기능도 미약하며 지방채 공모 활성화를 위한 인센티브 제도도 결여되어 있다. 지방채 발행 전담기구가 없는 관계로 지방채 통합발행과 같은 시장 보완기능이 없어 개별 자치단체별로 공모채를 발행할 경우 경쟁성 및 안정성 측면의 문제를 보완하기 위한 통합된 전담기구도 없는 실정이다.

#### 4. 지방채 발행제도 운영의 문제

그동안 지방채 발행 승인제도를 운영하면서 단위사업별 승인시스템만을 일률적으로 운영해 온 결과 재정운영의 경직성과 효율성의 감소문제가 초래되고 있음이 지적되어 왔다. 적채단체와 적채사업의 규정을 적용하여 모든 지방채 발행을 단위사업별로 중앙정부의 승인을 받도록 한 결과 지역의 선호와 유연성이 도외시되는 현상이 나타났다. 연도 중에 발생하는 긴급한 재해복구사업이나 세수결합의 보전, 국가적 정책사업의 이행에 따르는 부득이한 기채발행 시에도 그때마다 추가승인을 받아야 하는 등 비효율적 행정운용의 문제가 제기되기도 하였다.

2006년도부터 시행하고 있는 지방채발행한도제의 시행으로 이러한 문제는 완전히 해소된 것은 아니지만 단위사업별 승인제도 하에서 제기되었던 불편의 문제는 많은 부분이 해소되었다고 판단된다. 지방채발행한도제의 시행이 1~2년 밖에 지나지 않아 큰 문제는 나타나고 있지 않지만, 2006년도의 경우 서울을 제외한 6개 광역시 모두 한도액을 초과하여 지방채를 발행하였으며, 그 외 여러 단체에서 한도액을 초과하여 지방채를 발행하였다. 이러한 점에서 볼 때 향후 지방채 발행이 지금보다 활성화 될 경우를 대비하여 총액한도제 산정의 기준을 면밀히 검토하여야 할 필요성이 대두될 수 있다.

한편 기존의 지방채 심사과정에서는 대상사업의 타당성 및 재정상태에 대한 측정 정보들이 제대로 반영되지 못하는 문제점이 있었다. 재정투·융자심사제도와 기채심사가 별개로 운영되고, 지방재정 분석진단 결과를 지방채 발행에 체계적으로 활용하지 못하고 있는 점도 지적되어 왔다. 이는 개별 사업위주로 승인제도를 운영하고 있는 결과로 인하여 종합적인 재정상태를 반영하기 곤란하였기 때문이다. 지방채발행한도제의 도입과 병행하여 지방채발행계획을 수립하도록 하고 여기에 중장기재정계획과 재정투·융자심사를 반영토록하고 있으나 구체적인 연계와 체계가 구축되어 있지 못한 점이 있다. 또한 지방의 재정상태와 운영을 전반적으로 분석하는 재정분석제도와 연계 구축하지 못한 점도 있다.

## V. 맺음말

우리나라에서 지방채발행한도제의 시행은 지방채발행제도의 획기적인 전환이라고 볼 수 있다. 지방자치단체의 지방채 발행절차를 사업별 승인제에서 포괄적 한도액의 승인제로 전환되어 한도내에서는 지방의회의 의결로 지방채를 자율적으로 발행할 수 있게 되었다. 이러한 제도의 전환으로 지방재정운영에 지방채의 활용이 개별사업 승인제하에서 보다는 활성화 될 수 있는 체제를 구축하였다고 볼 수 있다.

하지만 지방채활용의 소극적인 자세, 지방채 시장의 활성화 미흡, 지방채발행과 재정계획 등과의 연계 구축 미흡 등 지방채제도를 둘러싼 문제는 그대로 상존하고 있다. 물론 이러한 문제는 지방채가 활성화되면 자연적으로 개선되거나 해결해야 할 과제들이다. 뿐만 아니라 지방채제도의 발전을 위하여 신용평가제도, 재무건전도평가제도 등도 검토해 볼 필요가 있다. 또한 지방채발행과 지방재정분석 제도와의 연계방안도 검토할 수 있으며 병행하여 재정위기제도도 고려해 볼 수 있다. 이러한 제도들은 지방채와 깊은 관련이 있기 때문이다. 지방채를 둘러싼 이러한 제도의 검토는 지방채발행이 활성화되었다는 전제하에서 필요하다. ☺

