

# 自治時代の財源調達을 위한 地方債制度의 活性化 方案

金泰珍\*

## 目次

- |                   |                     |
|-------------------|---------------------|
| I. 序論             |                     |
| II. 地方財政과 地方債     | IV. 地方債 制度의 活性化 方案  |
| 1. 地方財政의 環境變化     | 1. 地方債活用の 必要性       |
| 2. 地方財政 機能과 地方債   | 2. 地方債制度의 效率的 運用 方案 |
| III. 地方債運用實態와 問題點 | V. 結 論              |
| 1. 地方債發行規模        |                     |
| 2. 海外資本 導入現況      |                     |
| 3. 地方債의 問題點       |                     |

## I. 序 論

### 1. 研究의 背景과 目的

1995년 6월 지방의회 의원과 지방자치단체장이 주민이 직접선거에 의하여 선출됨으로써 본격적인 지방자치시대가 개막되었다. 따라서 이제는 지방자치의 원리에 의해 지역적인 주민의 요구에 부응할 수 있도록 자원의 경제적 이용과 함께 지역경제의 균형발전에 대한 관심이 높아지게 되었으며 아울러 경제성장에 따른 사회경제적 구조변화와 함께 과거에는 큰 비중을 두지 않았던 환경, 복지, 지역개발에 대한 투자수요가 급증하고 있다.

또한, 낙후된 지역간의 경제를 활성화 하기 위해서는 먼저 중앙정부의 강한 정책의지 및 제도적 장치가 마련되어야 하고, 나아가 각 지방자치단체가 과거 중앙의존적 형태에서 벗어나 자율적인 발전 의지를 갖고 지역의 잠재력과 모든 경제요소를 활용하여 창조적으로 정책 개발을 주도할 수 있어야 한다.

\* 碩士學位 課程 司法行政 專攻

그러나 많은 지방자치단체들이 경상적 경비마저 자체수입으로 충당하지 못하는 상황에서 이러한 투자 수요를 충족하려면 외부로부터의 자금조달 즉 지방채발행의 활성화가 불가피하다. 그러나 현행 지방채 제도는 건전재정원칙에 따라 엄격하게 관리하고 있어 지방재정을 둘러싼 새로운 환경에 적절하게 대처하지 못하고 있으며, 따라서 엄격한 지방채관리는 지방재정의 압박내지는 지방재정의 위기를 조기에 예방한다는 차원에서 기본적으로 바람직한 정책 대응이라고 할 수 있다<sup>1)</sup>. 그러므로 열악한 지방재정의 지역개발을 위한 초기투자 재원을 지방채발행을 통해 확보함은 물론, 지방의 사회간접자본에 대한 투자수요의 급증과 아울러 지방화시대의 개막과 더불어 날로 증대되어갈 지역개발수요에 부응하기 위한 투자재원 확보방안의 하나로서 그 필요성과 중요성이 점차 높아가고 있는 지방채의 효율적인 운영 방안을 통해 지방자치단체의 합리적인 재원조달 방법을 제시하고자 하는데 있다.

## II. 地方財政과 地方債

### 1. 地方財政의 環境變化

지방자치제의 본격적인 실시로 대부분의 지역주민들은 지방자치단체가 제공하는 공공서비스의 양과 질이 보다 향상되기를 바라고 있으며 또한 세계경제가 단일의 network을 형성함에 따라 무한경쟁 시대로 진입하고 있어, 이른바 세계화·분권화의 추세속에서 지방자치 단체들은 지역주민의 복지수요를 충족시키면서 동시에 지역개발을 통한 복지증진의 향상에 보다 적극적인 정책적 노력을 요구하고 있지만, 이러한 지방재정의 환경변화로 지방재정운영의 가장 큰 관심을 어떻게 하면 지역주민의 효용수준을 극대화 시킬수 있을 것인가, 그리고 이를 위해 무엇을 창출할 것이며 여기에 소요되는 재원을 어떤 방법으로 조달할 것인가 하는 문제로 귀착 될 수 밖에 없다. 이것은 중앙정부의 통제에 따라 움직이던 과거의 중앙집권적 재정운영 형태에서 벗어나 분권적이고 자율적인 재정운영 체제로 전환 할 것을 요구한다<sup>2)</sup>.

따라서 이런 측면에서 지방채는 투자자의 입장에서는 장기적이고 안정적인 금융자산으로서 급변하는 지방재정의 환경에 맞추어 재원확충과 정책목표에 순발력있게 대응할 수 있어

1) 조기현 「지방채제도의 운영관리 개선방안」 연구보고서 96-11(한국지방행정 연구원 1996. 10) p.1~2

2) 조기현 전계논문 p.4~5

지방자치단체의 재정적 어려움을 극복할 뿐만 아니라 세대간, 주민간의 형평성을 제고하고 경제적 효율성을 높이는 유용한 정책 수단이 될 수 있다 하겠다<sup>3)</sup>.

## 2. 地方財政 機能과 地方債

지방재정은 지방자치단체의 경제활동중 공공재창출, 소득과 부의 분배, 경제의 안정화를 달성하기 위한 역할을 하므로써 조세의 징수, 공채의 발행, 재정지출과 재정투융자의 구체적인 지방재정정책의 수행을 통하여 지역경제의 성장에 영향을 미치는 동시에 주민생활의 균형적인 수준향상을 도모하는데 기여하고 있다<sup>4)</sup>

따라서 재원조달 측면에서 지방정부가 지방채 발행보다는 세외수입이나 국고보조금 등에 주로 의존하여 온데다가 지방채를 발행하는 경우에도 채무에 의한 지출로 자치단체 재정 운용의 건전성을 저해할 우려가 있어서 일반적으로 억제하여 왔을뿐만 아니라 장기적인 효율을 갖는 자본지출에 있어 투자비의 세대간 분담이라는 입장에서 보면 충분한 활용가치가 있고 아울러 경영수익 사업이나 장기시설 투자에서 지방채의 적극적인 활용책이 강구되어지도록 하므로써 지방재정의 건전성 측면에서 발행이 극히 제한되었던 지방채 수입 확대를 통한 신축적인 지방재정의 조달을 고려해 볼 수 있을 것이다<sup>5)</sup>.

# Ⅲ. 地方債의 運用實態와 問題點

## 1. 地方債 發行 規模

### 가. 지방세입에 대한 지방채 발행의 비중

〈표 1〉에서 보면 우리나라의 지방채 발행규모는 1995년말 현재(잔액기준) 19조 9,685억 원으로 1993년의 15조 789억 원에 비하여 32.4%인 4조 8,896억 원이 증가한 규모이다. 이는 동 기간내 33.6% 증가를 나타낸 지방세 수입과 비슷한 증가율로 인해 지방채 발행이 건전

3) 권녕아 「지방재정확충을 위한 지방채제도의 운영 합리화 방안에 관한 연구」 중앙대학교 일반대학원 석사학위논문 1995. 12 p.9~10

4) 양봉진 외 1인 「지방자치제의 선결과제(지방재정과 지방)」 현대증권 주식회사 1991. 1 p.37~38

5) 권녕아 전계논문 p.10

재정원칙이라는 일정함 범위내에서 이루어져 왔음을 알 수 있다.

특히 지방채의 순공급규모(지방채 발행액)는 1993년에 비하여 24% 증가한 5조 2,052억 원이란 사실은 최근 지방채 발행을 보다 엄격하게 적용하였다는 점을 시사하며 다만, 실제로 이자비용을 제외한 순수한 지방채 발행규모는 3조 6,857억원으로 불과 21% 증가하였 뿐이다. 또한 지방채 발행 규모가 지방세에서 차지하는 비중을 보면 40% 내외로 비교적 높은 수준이나 보통교부세와 세외수입을 포함한 일반재원에 대한 비중은 1995년말 현재 16.2%로 지방채 발행의 허가기준을 만족하고 있다. 지방채 잔액 역시 일반재원의 62%로 우려할 만한 수준은 아닌것으로 판단된다.

〈표 1〉 지방세입에 대한 지방채 발행의 비중 (단위: 억원, %)

항 목	1993	1994	1995
지방채 발행액(A)	41,980	49,821	52,052
원 금(A1)	30,463	34,678	36,857
이 자(A2)	11,517	15,413	15,915
지방채 원금(B)	150,789	176,773	199,685
원 금(B1)	110,877	129,651	146,953
이 자(B2)	39,911	47,122	52,732
지방세 수입(C)	99,244	112,986	132,620
일반재원(D)	261,385	282,185	322,095
A2 / A	27.4	30.9	30.6
B2 / B	26.5	26.7	26.4
A / C	42.3	44.1	39.2
A / D	16.1	17.7	16.2
B / D	57.7	62.6	62.0

주: 1) 일반재원: 지방세+보통교부세+세외수입

2) 지방세와 일반재원은 순계기준

자 료: 내무부 「지방재정 연감」 각년도, 내무부 재정경제과

#### 나. 회계별 지방채 발행실적

〈표 2〉 회계별로 지방채 발행실적을 보면 1995년말 총발행실적 5조 2,052억원 가운데 일반회계에서 발행한 지방채는 22.9%에 해당하는 1조 1,938억원인 반면 공기업특별회계와 기타특별회계를 합한 특별회계인 경우 4조 114억원으로 77.1%를 점유하고 있어 특별회계에서 지방채활용이 활발했음을 보여주고 있다. 이러한 결과는 특별회계서 활용하는 지방채가

수익자 부담의 상환재원을 상대적으로 용이하게 확보할 수 있는 수익채사업을 대상으로 발행하는 경우가 많기 때문이다<sup>6)</sup>.

〈표 2〉 회계별 지방채 발행 실적 (단위: 억원, %)

연 도	일반회계	특 별 회 계		합 계
		공기업특별회계	기타특별회계	
1993	7,934(18.9)	24,538(58.5)	9,506(22.6)	41,980
1994	8,838(17.7)	25,692(51.6)	15,291(30.1)	49,821
1995	11,938(22.9)	29,937(57.5)	10,177(19.6)	52,052

주: 1) 발행액(원금+이자) 기준

자료: 내무부 재정 경제과

다. 지방자치단체별 지방채 발행실적

〈표 3〉 발행내역을 지방자치 단체별로 살펴보면 서울을 비롯한 5개 광역시와 도의 지방채 발행규모가 전체의 65.8%를 점유하고 있으며 특히, 서울, 인천, 경기, 경남, 경북 등 대도시권을 형성하고 있는 지역 및 단체의 지방채 발행실적이 현저하게 높게 나타나고 있다. 이 가

〈표 3〉 지방자치 단체별 지방채 발행실적 (단위: 억원, %)

구 분	1993	1994	1995
합 계	150,789(100.0)	176,733(100.0)	199,685(100.0)
서 울	19,546( 13.0)	29,069( 16.5)	30,607( 15.3)
광역시	38,676( 25.7)	45,918( 26.0)	53,981( 27.0)
도	37,570( 24.9)	39,899( 22.6)	46,820( 23.5)
시	36,425( 24.2)	46,605( 26.4)	50,925( 25.5)
군	17,239( 11.4)	14,003( 7.9)	15,905( 8.0)
자치구	1,333( 0.9)	1,279( 0.7)	1,447( 0.7)

주: 1) 잔액(원금+이자) 기준

2) ( )는 비중

자료: 내무부 재정경제과

6) 조기현 전개논문 p.38~39

운데서도 서울은 15.3% 5개 광역시가 27%로 지방채 발행이 대도시를 중심으로한 특정지역에 지나치게 편중되어 있음을 알수 있고, 반면에 군과 자치구는 모두 합하여 8~9% 수준에 불과하다. 이렇게 지방채 발행이 지역적으로 편중된 중요한 원인은 상환재원 마련을 위한 수익성원칙에 따라 대도시 단위사업인 지하철, 상하수도, 도로, 주택등의 사업에 주로 발행되어 일본의 경우와 같이 다양한 목적의 지방채가 발행되고 있지 못하기 때문이다.

이러한 편중현상으로 하위 단위의 지방자치단체와 기타 사업에서의 지방채 발행은 그 규모가 미미하여 투자우선 사업등의 선정 과정에서 일부 지방자치 단체가 소외되는 등 지역간 균형 성장에 저해요인으로 작용되고 있다. 이는 지역간 균형개발이라는 지방채 발행제도가 갖는 본질적 기능을 충족시키지 못하고있음을 의미한다<sup>7)</sup>.

#### 라. 차입 재원별 지방채 발행실적

우리나라 지방채의 자금원을 분류해보면 정부자금, 민간자금, 공공자금, 해외로부터의 차관 그리고 공채 발행으로 분류되는 바 정부자금은 재정투융자특별회계자금, 토지관리 및 지역균형개발특별자금, 도시철도사업자금 위주로 활용되는바 이 중에서 재정투융자특별회계자금이 주종을 이루고 있다. 민간자금은 은행자금, 제2금융권 자금, 일반민간인 자금을 의미한다. 그리고 공공자금은 중앙정부나 지방자치단체가 관리하는 기금으로서 지역개발기금, 청사정비기금, 재해복구기금 등이다<sup>8)</sup>.

〈표 4〉에 의하면 정부자금은 1995년 말 3조 5,376억원으로 총 발행액의 24.1%를 점하고 있고, 공공자금은 3조 4,832억원으로 전체의 23.7%로 정부자금과 비슷한 비중을 보이고 있다는 것은 열악한 지방재정에 어려움을 가중시키는 한 요인으로 작용하고 있어 이는 지방자치단체가 지방채 발행을 통하여 지역개발을 위한 저리의 자금을 안정적으로 확보할 수 있도록 재정투융자특별회계와 국민투자기금, 국민주택기금을 통한 중앙정부의 인수규모를 확대할 필요가 있다고 판단된다. 한편 차입금 형태의 지방채는 9조 638억원으로 전체의 61.7%를 정하고 있는데 비하여 국내 채권시장에서 발행하는 증권발행형태의 지방채는 5조 6,314억원으로 전체의 38.3%에 불과하여, 지방채발행이 직접 금융시장보다 간접금융시장에 대한 의존도가 높다는 것을 보여주고 있다. 그리고 강제 첨가로 소화하는 매출공채가 증권발행채의 78.7%를 점하고 있는 것은 지방채의 상품성이 낮은 원인이라고 볼 수 있다.

7) 김종순 「지방재정확충을 위한 지방채제도의 개편방향」 한국행정학보 겨울호 1994. p. 1341 및 조기현 전개논문 p.40~41

8) 박정수 「지방자치단체 재정도입의 역할」 지방재정 제6호. 1995(한국지방재정 공제회) p.51~52

〈표 4〉 차입재원별 지방채 발행실적 (단위 : 억원, %)

구 분	1993		1994		1995	
	금 액	비 중	금 액	비 중	금 액	비 중
합 계	110,877	100.0	129,651	100.0	146,953	100.0
1. 증 서 차 입 채	67,982	61.3	79,265	61.1	90,638	61.7
· 정 부 자 금	23,913	21.6	29,147	22.5	35,376	24.1
· 공 공 자 금	26,223	23.7	31,195	24.2	34,832	23.7
· 차 관	6,899	6.2	9,808	7.6	11,085	7.5
· 금 융 기 관	10,948	9.9	9,250	7.1	9,345	6.4
2. 증 권 발 행 채	42,895	38.7	50,386	38.7	56,314	38.3
· 매 출 공 채	30,462	29.4	38,047	29.4	44,328	30.2
· 모 집 공 채	9,986	7.8	10,086	7.8	9,092	6.2
· 교 부 공 채	2,447	2.2	2,553	2.0	2,894	2.0

주 : 1) 잔액(원금) 기준

자료 : 내무부 재정경제과

마. 상환기간별 지방채 발행실적

우리나라의 경우 10년 미만의 중·단기채가 압도적으로 많다. 따라서 단기간내에 상환재원을 마련해야 하는 지방자치단체로서는 장기적 개발사업보다는 단기적 수익사업위주로 지방채를 발행하게 된다. 이러한 현상은 장기채가 96%를 차지하는 등 20~30년 이상의 장기채가 많은 비중을 차지하고 있는 미국의 경우와는 대조적이다. 일본의 경우에도 지방채가 지극히 다양한 목적을 위하여 발행되고 있고 단기채의 비중이 낮다. 따라서 정부자금에 의한 인수만이라도 사업내용 연수를 고려하여 장기화하여 사회간접 자본이 상대적으로 취약한 지방자치단체가 장기투자 재원을 확보할 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한 원리금의 분할상환과 차환채 발행을 통한 재원조달을 폭 넓게 허용할 필요가 있다<sup>9)</sup>.

〈표 5〉 단기채의 비중은 1993년의 21.5%에서 지속적으로 감소하고 있는 반면에 중장기채의 비중이 1993년의 21.8%에서 꾸준히 증가하고 있어 지방채 운영이 보다 합리적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

9) 김종순 전계논문 p.1344

〈표 5〉 상환기간별 지방채 발행실적

(단위 : 억원, %)

구 분	단기채(1~4년)		중기채(5~9년)		중장기채(10~15년)		장기채(16년이상)		합 계
	액	비율	액	비율	액	비율	액	비율	
1993	23,841	21.5	42,287	38.1	24,219	21.8	20,530	18.5	110,877
1994	21,690	16.7	51,553	39.8	34,998	27.0	21,410	16.5	129,651
1995	21,107	14.4	59,621	40.6	43,007	29.3	23,258	15.8	146,953

주 : 1) 잔액(원금) 기준

자료 : 내무부 재정경제과

## 2. 海外資本 導入現況

자본시장의 개방과 함께 지방채의 발행시장도 국내에만 국한될 것이 아니라 해외자본시장까지 확대하므로써 현재 시장금리가 여전히 국제금리 보다 높다는 점을 감안하면 지방자치단체의 자금조달 비용을 낮출수가 있어 지하철과 같이 사업기간이 장기이고 대규모 투자재원이 필요한 공공투자 사업의 경우에는 중앙정부의 보조금이나 금융시장에서 자금조달이 어렵기 때문에 해외자본의 활용은 효과적이라고 볼 수 있다. 아울러 1995년 국제기구의 원화채권 발행을 허용할 수 있도록 했고 또한 「외자도입법」에 의해 지방자치단체의 외자도입이 가능하도록 법적근거가 마련되는 등 지방자치법 제115조에 근거하여 항구적 이익이 되는 사회간접자본의 시설, 소득증대, 생활환경 개선사업등을 대상으로 외국자본 도입이 가능하다.

따라서 공공차관인 경우 주로 세계은행(IBRD), 아시아 개발은행(ADB), 대외협력기금(OECF)을 통해 도입되는 바, 1995년도 OECD가입으로 공공차관이 중단된 상태이고 다만 상업차관인 경우 지방자치단체가 일반 경제주체와 같은 지위에서 외국(법)인과의 차관계약에 의해 도입되는 외국자본으로 대외지급수단을 차용하거나 자본채, 원자채 등을 수출신용제도에 의해 도입하는 협약이나 약정의 형태를 취하면서 상환기간이나 결제기간이 3년을 초과한 것으로 100만달러 이상을 원칙으로 하고 있으며 지방자치 단체의 상업차관은 해외 공모에 의한 외화채 형식으로 이루어지는 등 외화채 시장은 유럽의 유러본드(Euro Bond), 미국의 양키본드(Yankee Bond), 일본의 사무라이본드(Samurai Bond)가 있다.

〈표 6〉 지방자치단체 상업차관 도입사례중 발행금리는 양키본드 보다는 사무라이 본드가 상대적으로 양호하나 상환기간등을 고려하면 발행조건상 질적차이는 크지 않는 것으로 보인다<sup>10)</sup>.

〈표 6〉 지방자치 단체의 상업차관 도입사례

사 업 명	발 행 액	발행금리	발행시장
서울시 제2기 지하철 건설	2,400억원	7.875%	양키본드
대구시 지하철 건설	50억엔	3.3%	사무라이본드
인천시 지하철 건설	495억엔	5.0%	사무라이본드

자료 : 내무부 재정경제과

### 3. 地方債의 問題點

#### 가. 發行上의 問題點

##### 1) 발행억제

우리나라의 지방채 발행은 일반적으로 지방재정의 건전성을 유지하기 위하여 지방재정법 제7조에서 「지방자치단체의 세출은 지방채외의 세입을 그 재원으로 해야 한다」라고 규정하고 있으며<sup>11)</sup> 또한 지방자치법 제115조 제1항에서는 「지방자치 단체에 항구적 이익이 되거나 비상재해 복구시」에로 한정하고 건전재정 원칙에 입각한 비모체주의와 기채승인제를 채택하여 지방채를 투자재원으로 인식하기 보다는 불규칙하고 예측불가능한 우발적 재정수요에 대비하는 예비적 성격으로 보는 소극적 입장과<sup>12)</sup> 아울러 내무부의 승인과 지방의회 의결이라는 두가지 절차를 통한 지방채 발행 통제로 지방채를 발행할 수 있는 경우가 극히 제한되어 있다.

이는 자치단체별로 그 재원상황과 채무상환능력을 감안하여 기채승인이 이루어지기 때문에 상대적으로 재정자립도가 높은 대도시 중심으로 이루어지고 재정여건이 어려운 시·도 단위의 지방자치단체는 기채 규모가 적을 수밖에 없다. 또한, 사업부문별 발행규모를 살펴

10) 조기현 전계논문 p.52~55

11) 권녕아 전계논문 p.34

12) 이재원 「지방정부의 전략적 재원 동원방안으로써 지방채 활용과제」 연말학술대회 발표 논문 1996. 12. (한국지방재정학회) p.6~7

보아도 상환재원 마련을 위한 수익성 원칙에 따라 지하철, 상하수도, 도로·주택 등의 사업에 주로 발행되고 있다<sup>13)</sup> 이는 지방재원 특히 개발투자재원의 부익부, 빈익빈 현상을 초래하는 직접적 원인이 되고 주민생활의 편의도모나 복지증진을 위한 직·간접으로 필요한 각종사업을 시행하는데 매우 소극적일 수밖에 없어 지방채 발행에 효율적 운영을 도모할 수 없다<sup>14)</sup>.

### 2) 적채기준의 불분명

현행 지방채제도는 적채기준, 적채사업 및 적채단체에 대한 기준이 불분명하고 객관성이 결여되고 있을뿐만 아니라 기채대상 사업이 법적으로 명확하게 규정되어 있지 않기 때문에 지방채 발행의 경험이 없는 단체는 지방채의 활용 의지를 포기하는 사례가 많은 반면에 경험이 있는 단체는 기존의 관례대로 기채승인을 쉽게 받는 사태가 계속 됨으로써 지방채 발행의 편중 현상은 큰 개선의 기미가 보이지 않고 있다. 이는 일본의 우리나라와 마찬가지로 비모채주의를 견지하고 있으나 지방재정법에 명확히 규정된 적채사업 이외에도 각종 특별법(재해대책기본법, 지역개발 특별조치법 등)과 특례적 적채사업을 관련 법률에 발행 근거를 확보함으로써 적채사업의 범위가 명확하고 광범위하다<sup>15)</sup>. 그러나 내무부에서는 「지방채 발행 계획 수립 지침」을 통해 지방자치단체가 지방채를 발행할 수 있는 기준으로서 적채조건을 규정하고 있으며, 여기에는 지방채를 발행할 수 있는 자격을 갖춘 자치단체의 조건과 지방채의 발행목적 사업에 대한 조건을 포함하고 있다. 하지만 지방자치법, 지방재정법 그리고 지방채 발행계획 수립 지침에서 나열하고 있는 적채사업에 대한 포괄적 규정으로 인하여 적채사업의 기준이 명확하게 규정되어 있지 않아 지방채사업이 제한적으로 이루어지고 그 결과 지방채가 적정규모 이하로 발행되어 원활한 유통의 저해와 수요기반을 약화시키는 주요 요인으로 작용하고 있다<sup>16)</sup>.

### 3) 발행계획제도의 미비

지방채 계획은 안정적인 지방채 자금의 확보, 사업별 또는 지역별로 균형있는 자금 배분을 기함과 동시에 국가의 재정, 금융 계획면에서도 크게 도움을 줄 수 있을뿐 아니라 국가사업과 지방사업의 조정으로 한정된 자원을 효율적으로 활용하는데에도 크게 기여할 수 있다.

13) 권녕아 전계논문 p.34

14) 지방채가이드 한국산업은행 1995. p.112

15) 조기현 전계논문 p.58~59

16) 조기현 상계논문 p.60

이와 같은 지방채 발행계획제도는 1988년 4월 6일 지방자치법 전면개정시 도입되어 1990년도부터 이 계획이 전면적으로 시행되고 있다. 지방채발행계획제도의 운영중 계획의 수립·협의·승인 과정에서 제기된 문제점을 보면 첫째는 중장기 지방재정계획과의 연계 미흡, 둘째는 중앙행정기관과의 협의 과정에서 협의가 제때에 이루어지지 못한다는 점, 셋째는 지방채 작성기준 및 승인은 중앙정부 단위에서 이루어지지만 발행계획안의 제출은 지방채를 발행하고자 하는 지방자치단체의 수준에서 이루어지도록 하고 있어 이는 계획안의 작성과 승인 주체가 다름으로 해서 이 제도자체가 희석될 우려가 있다는 점. 마지막으로 현행 지방채 발행계획제도는 지방자치법에 의한 절차와 재정투융자 특별회계법에 의한 지방채 인수제도로 이원화 되어 있어 이들 계획이 통합이 곤란하다는 점을 들 수 있다<sup>17)</sup>.

따라서 현실과 괴리되어 관리하고 있는 지방채발행제도는 결국 지방채의 상품성 제고에 가장 큰 장애요인인 비현실적인 발행금리, 적정 규모이하의 지방채 발행에 따른 유통 기능의 저하라는 문제를 초래하고 있다<sup>18)</sup>.

그러므로 지방채 발행계획제도의 성패는 지방재정 수요의 부족 재원산출 및 우선 순위에 따른 중장기사업계획과의 연계에 의한 지방채 투자수요 산정에 달려있다해도 과언이 아닐 것이다. 지방자치단체가 중장기 사업계획을 수립·운영하지 못하고 있거나 수립되어 있더라도 중기재정계획과 지방채 발행계획에 반영하지 못하고 있어 지방채발행계획제도 본래의 목적을 달성하지 못하고 있다<sup>19)</sup>.

#### 나. 起債承認制度의 問題點

우리나라 지방재정의 기본원칙은 건전 재정의 유지에 있다. 이를 위하여 재정지출은 세입의 범위내에서 이루어지도록 되어 있으며 부득이한 경우에 한하여 내무부장관의 승인을 얻어 지방채를 발행할 수 있도록 하고 있다. 이러한 비모체주의로 지방자치단체의 재정이 건전하게 운영되고 있다는 긍정적인 효과를 얻은게 사실이다. 따라서 지방자치법 제113조 제1항에 의한 건전재정 운영원칙에 따른 기채 승인제가 필요한 이유로서 첫째는 지방채 발행을 국가 전체의 자금 계획에 포함하여 종합적인 조정을 위하여, 둘째는 지역간·자치단체간 자금배분의 공평성을 확보하기 위하여, 셋째는 무리한 부담을 장래에 전가시킴으로써 재정위기가 초래되는 것을 방지하기 위해서이다. 이 가운데 두번째 사항인 경우는 재정 규모가 크

17) 권녕아 전계논문 p.36

18) 조기현 전계논문 p.60

19) 지방채가이드 p.113

고 재정력이 강한 지방자치단체가 그렇지 않은 지방자치단체보다 그리고 군보다는 시가 발행 규모면에서 월등하다는 사실과 세번째 사항인 재정위기의 방지도 아직까지는 발행 물량의 과소로 우려할만한 단계는 아니라는 점에서 현행 지방채발행제도는 현실 타당성을 결여하고 있다<sup>20)</sup>. 내무부가 “지방채발행 계획수립지침”에서 승인 요건으로 제시하고 있는 적채 기준은 기채 목적의 타당성, 원리금 상환능력, 그리고 현실적인 기채여건 등의 세가지인데 사실상 기채계획, 승인, 발행과 소화 그리고 상환에 이르는 모든 과정에 중앙정부가 개입하고 있다. 따라서 법과 지방채 운용의 현실을 보면 지방정부는 기채 계획을 제출하는 과정부터 내무부와 교섭해야 하고 승인액의 범위내에서 이를 다시 지방의회 의결을 얻어야 하며 기채사업에 따라서는 중앙정부 주무장관의 실질적인 허락을 얻어야 하는 등 승인제도가 중첩되어 있다<sup>21)</sup>. 또한 현행 기채 승인제도는 사전에 계획된 예산에 따라 발행 규모가 정해지기 보다는 당해사업의 추진과정에서 부족분이 발생하면 비로소 그 부족분을 보전하기 위하여 지방채 발행을 고려하는 등 불합리한 재원조달이 이루어지는 실제운영 과정에서 시행착오를 유발시키는 주요 요인으로 작용하고 있다. 이러한 현상은 특히 상하수도 사업, 지하철 사업 및 주택 사업등과 같은 대규모 투자사업에서 더욱 뚜렷이 나타나고 있다<sup>22)</sup>.

#### 다. 借入財源의 問題點

지방채 인수의 정부자금 가운데 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것이 제육차 기금이다. 우리나라의 지방자치단체의 취약한 재정력을 보완하기 위해서는 이러한 정부자금에 의한 지방채 인수를 보다 확대하고 용자 조건도 개선할 필요가 있다. 이는 정부의 재정 현황이 이를 대응할만큼 여유가 있을지가 변수이다. 또한 자금별 발행실적을 보면 '95년말 증서차입채가 61.7%, 증권형 발행채가 38.3%를 점유하고 있는 것으로 나타나 우리나라 지방채 운영이 증서 차입을 중심으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 그리고 지방공채 발행에 있어서도 시장 공모채의 비중은 극히 제한적이며 주민 준조세 부담을 가중시키는 강제 참가소화방식이 지배적인 실정이며 아울러 지방자치단체의 재정력 부족, 전문성 결여, 저수익율, 세제혜택의 미흡, 발행비용 및 이자부담의 과다등의 이유로 인해 운영이 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 반면 금융기관으로부터 차입을 하고자 하는 경우 여신한도규제, 장기성 대출 제약, 민간기업과의 경쟁, 금융긴축정책 등의 문제와 직면하게 되어 실제적으로 그 경쟁력

20) 조기현 전개논문 p.56~57

21) 이재원 전개논문 p.14

22) 조기현 상계논문 p.58

을 상실하고 있다<sup>23)</sup>.

#### 라. 流通上의 問題點

우리나라에서는 증권 발행 형식의 지방채가 점차 증가하고 있으나 대부분 첨가소화 방식을 취하고 있기 때문에 부작용이 많이 발생하고 있다. 현재 우리나라의 지방채 이자율은 대부분 국채나 회사채에 비해 현저히 낮은 비현실적인 발행이율로 일반투자자들의 자발적인 수요를 기대할 수 없기 때문에 자본시장을 통한 재원조달은 불가능한 실정이다.

따라서 지방채 발행은 각종 인·허가 및 등록시 첨가소화방식을 취하게 되고 소화대상자에게는 조세와 유사한 성질의 부담을 지우고 있는 것이다. 대부분의 지방채가 강제첨가소화 방식에 의한 시장이자율보다 낮은 표면 이자율로의 액면 발행되고 있기 때문에, 환금성을 확보할 수 있는 유통시장의 거의 형성되어 있지 않다<sup>24)</sup>.

이처럼 지방채 유통시장이 발달하지 못한 까닭은 본질적으로 지방채 발행 규모의 영세성과 지방채의 저상품성등으로 인하여 일반투자자의 자발적 수요를 기대하기 어렵기 때문이다. 지방채 증권이 우리나라 채권시장에서 차지하는 비중은 2%를 넘지 못한다.

현재까지 이러한 저리의 지방채 이자율은 개인과 기업에 준조세적 성격의 재원 부담을 강요하고 채권업자만 부당한 이득을 보게하는 폐해를 낳았다<sup>25)</sup>.

#### 마. 償還의 問題點

지방채란 기본적으로 발행주체인 해당 지방자치단체가 과세권으로 책임지는게 원칙이며 이런차원에서 일정부분은 지방비로 상환하는게 당연하다. 그러나 현행제도하에서는 지방채 발행이 중앙정부와의 협의 및 승인하에 이루어지고 있고 대상사업이 해당지역뿐만 아니라 국가 정책을 구현하는 사업이란 점에서 국고 보조금의 지원이 전무하다는 것은 문제가 아닐 수 없다. 향후 더욱 활성화 될 것으로 기대되는 지방채의 발행 물량이 증가하게 되면 필연적으로 상환재원의 확보가 주요현안으로 등장할 것이 틀림 없으며 따라서 이에따른 국고보조금의 확대와 함께 지방자치단체 스스로의 재원 마련에 필요한 제도적 보완이 요구된다 하겠다<sup>26)</sup>.

23) 권녕아 전개논문 p.42

24) 지방채가이드 1995. p.113

25) 권녕아 전개논문 p.44

26) 조기현 전개논문 p.66

## Ⅳ. 地方債制度의 活性化 方案

### 1. 地方債 活用의 必要性

#### 가. 지역개발 자원 조달

지방정부수준의 사회간접자본 확충, 낙후지역의 전략적 개발, 지역경제 활동진작 등을 뒷받침 하기 위한 추가적 지방 투자자원조달의 필요성이 증가하고 있는 반면에 특정지역의 투자사업에 대한 자본지출을 조세 또는 중앙정부의 이전재원과 같은 일반 세입으로만 충당하면 미래의 세대는 비용지불 없이 그 자본재가 제공하는 서비스를 이용하게 되어, 소위 세대간 불평등의 문제가 야기되기 때문에 자본비용을 공공서비스의 혜택에 비례하여 개개의 세대로 하여금 비용을 분담하도록 하는 외부차입 방식이 세대간 공정성을 반영하는 자원조달 차원에서 지방채 활용이 적절하다고 하겠다<sup>27)</sup>.

#### 나. 재정 운용 조정 수단

지방채의 활용은 대규모의 재정지출을 초래하는 사업을 집중적으로 나아가 단기간에 수행하되 그에 따른 재정부담을 평준화·장기화 시킴으로써 회계년도간의 조정을 가능하게 하고, 또한 지방세 수입이 경기의 변동에 따라 격감한 경우에는 재정지출의 전망에 따라 세출을 삭감 하는 등 경기가 냉각되는 상황에 직면하게 되었을때 당면한 재정수입의 확보를 위한 응급수단이 필요하게 되는데 지방채는 세수감소, 세수 증가의 둔화등에 따른 자원부족이란 긴급사태에 탄력적으로 대응해서 재정수입을 확보할 수 있는 수단이 된다는 중요한 기능을 수행하는 것이다<sup>28)</sup>.

#### 다. 경제 정책과의 연계 수단

국가가 경기부양을 위하여 회계년도 중간에 공공사업을 추가로 시행하는 경우 그 공공사업의 상당부분은 결국 지방자치단체에 의해 시행되게 되는데 여기에는 상당한 지방비 부담이 수반되게 되므로 지방재정은 당연히 추가적으로 자원조치가 필요하게 된다. 이러한때 以前부터 이용되어 온것이 지방채의 활용을 통한 자원조달 방법이다.

27) 제주도통권 제98호 p.119~120

28) 조창현 「지방정부의 효율적인 지방채 관리방안」 도서출판 문원 1995. 10. p.362~363

일본의 경우 1975년부터 1978년까지 약4년간에 걸친 경기부양대책을 포함한 종합경제 정책에 호응해서 공공사업의 확대 시행되었는데 이에따라 지방채의 증발(蒸發)이 있게 되었다<sup>29)</sup>.

## 2. 地方債制度의 效率的 運用方案

### 가. 제도개선방향

#### 1) 지방채 발행계획

현재의 지방채발행계획제도의 합리적 운영을 위해서는 첫째 단기 또는 중기지방재정계획과의 적절한 연계로 적채사업의 선정과 최적자원배분이 달성되도록 하는 제도적 장치로 가 능하도록 하고, 둘째 지방채 계획이 수립방침이 지방재정상황, 지방채자금의 구성 및 규모 등과 같이 지방채발행계획수립의 기본이 되는 주요사항들을 정해야 하며, 셋째 투융자심사의 강화와 연계를 통하여 지방채심사의 실효성을 확보하도록 해서 투융자심사결과를 지방채발행심사에 적극 반영한다.

#### 2) 지방채 발행기준

기본적으로 지방채종합지표의 개발로 적채기준을 재정립하고 이를 기초로 지방자치단체의 규모 및 재정형편을 고려하여 발행한도 및 대상사업을 차별화하는 한편 이를 명시적으로 규정하고 아울러 기채승인권의 위임을 지방채발행기준이 정비되고 지방자치단체의 자기통제가 이루어질 수 있는 제반제도가 구축되는 것과 병행하여 점진적으로 이루어지는게 바람직하다. 또한 지방채 발행목적, 발행방법, 발행금리 및 상환방법 등에 대해서는 예산과 마찬가지로 해당회의의 승인을 얻도록 하고 심사항목에 있어서도 지방재정투융자심사와 같이 가중치를 부여하여 심사하는 방안을 고려할 수 있다.

### 나. 운영개선방향

#### 1) 지방채발행 확대

지방자치단체가 건전재정의 테두리안에서 지방채나 차입금 없이 지방재정을 운용하는 것

---

29) 조창현 전계논문 p.363

이 이상적이지만 현실적으로 불가능하다. 따라서 빈약한 지방재정으로 각종 복지수요 증대에 대처하기 위해서는 공공투자재원으로서의 지방채의 중요성은 더욱 늘어날 것으로 보아 이에 건전재정을 크게 손상하지 않는 범위내에서 지방채를 적극적으로 활용하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 따라서 과거와 같이 당초 예산에서는 지방채수입을 가급적 계상하지 못하도록 하고 년도중에 구체적인 사업이나 필요성을 검토하여 지방채 발행을 승인하는 방식을 지양하고 국가나 지방자치단체에서 정기적으로 수립하고 있는 중기지방재정계획을 활용하여 그 테두리안에서 발행하도록 하며 또한 저리자금인 재특자금, 국민투자기금, 국민주택기금, 중소기업진흥기금 등 각종 기금에 의한 인수도 확대되어야 지방자치단체의 과중한 이자부담을 경감할 수 있는 방안이라 하겠다.

아울러 상당부분 첨가소화방식에 의존하고 있는 증권발행채 발행을 지양하고 공모공채를 활성화 하므로써 민간의 여유자금이 지방채증권 매입자금으로 흡수되도록 하여야 할 것이다<sup>30)</sup>.

## 2) 地方債의 上品性 提高

### (가) 지방채의 적정이윤 보장

지방채의 시장성을 높이고 민간의 지방채인수를 장려하기 위해서는 이자소득비과세 등 소득세 감면을 통한 수요 창출보다는 징수된 소득세와 기타재원을 바탕으로 이자를 보전해주는 것이 보다 바람직하며 아울러 현재 9~12% 금리로 발행되는 사모공채를 실세금리의 공모공채로 전환하는 등<sup>31)</sup> 대부분의 지방채를 시장금리와 가까운 수준으로 발행하고 민간 소화되는 방향으로 운용되어야 한다.

따라서 장기채를 구입하는 경우 부분적인 상속세 혜택을 부여하는 방법으로 도입한다면 실명제로 인하여 오갈데 없는 음성자금을 산업자원으로 양성화하는 효과도 기대할 수 있을 것이다. 그러나 수익자부담의 성격이 강한 지방채의 경우에는 실세금리보다 낮은 수준의 이자율로 발행하여 첨가 소화하여도 이로 인한 경제적 비효율성이나 형평성의 상실문제가 발생하지는 않을 것이다<sup>32)</sup>. 따라서 시장금리에 의한 지방채 증권의 발행은 재정상태가 양호한 광역자치단체와 수익체에 한하여 허용하고 재특자금을 포함한 양질의 공공자금은 시군구

30) 유 훈 「지방재정과 지방채」 지방재정 1993. 제6호(한국지방재정공제회) p.12~15

31) 지방재정발전계획(요약) 지방재정발전기획단 1996. 5(한국지방행정연구원, 내무부) p.24

32) 김종순 전개논문 p.1347

및 투자효과가 큰 공공투자사업의 개원으로 활용하는게 바람직하다. 다만 수익채 가운데 상하수도 등 지역의 복지증진에 큰 영향을 주는 사업에 대해서는 현행의 방식을 유지하면서 사용료 및 수수료의 현실화와 병행하여 점진적으로 발행금리를 상향 조정할 수 있을 것이다<sup>33)</sup>.

#### (나) 상품의 다양화

외국시장은 물론 국내 채권시장에서 지방채가 무리없이 소화되기 위해서는 지방채의 이자지급조건, 상환방법 등을 다양화하여 여러계층의 채권수요자들의 구매욕구에 부합토록 상품을 다양화할 필요가 있다. 첫째 원리금의 상환재원을 특정수입, 세입, 세금 등과 연결시킴으로써 채권종류의 다양화를 시도하여야 한다. 그중에서도 수익채(revenue bonds)는 사업수익금만으로 상환하는 채권으로 사업수입이외의 다른 재원에 의한 지급의무를 면제시켜 준다는 점에서 지방자치단체의 재정운용에 대한 압박을 줄여준다.

또한 일반채보다 다소 높은 이자율로 발행되는 물론 우리나라의 경우 대부분의 투자자들의 국가기관이 채무의무를 불이행할 것에 대한 우려의 정도가 높지않다는 점도 크게 유리한 요인이라 할 수 있기 때문에 수익채의 발행에 대한 개별기채 승인제를 폐지하고 포괄적 승인제를 도입함과 동시에 수익채 발행을 적극 장려할 필요성이 있다.

다음으로 고려할 수 있는 것이 다계층증권<sup>34)</sup>(collateralized mortgage obligation)의 도입이다. 채권담보로부터 발생한 수입은 각 계층의 이자를 우선 지급하고 나머지 수입으로 만기가 가장 빠른 선순위계층의 원금을 상환하고 순차적으로 후순위의 원금을 상환하게 된다. 이와 같은 다계층증권은 중도상환율의 예측을 용이하게 함은 물론 다양한 지방채수요계층의 선호와 부합하게 한다. 따라서 종전의 발행자위주의 획일적 채권발행방식에서 탈피하여 수요자가 선호하는 다양하고 신축적인 발행을 통하여 지방채 수요를 확대하는 것이 요청된다 하겠다<sup>35)</sup>.

### 3) 地方債의 需要基盤 擴充

#### (가) 유통시장의 확대

##### ① 국내지방채 시장 활성화

우리나라 채권시장은 주식시장에 비해 질적·양적으로 낙후되어 있으며 특히 지방채 시

33) 조기현 전계논문 p.97~98

34) 미국에서 통용되는 특수만기구조를 가진 원리금이채증권으로 이자율과 만기가 서로 다른 여러계층으로 구분하여 발행하는 제도

35) 김종순 전계논문 p.1348

장은 제도와 발행, 유통시장 등 많은 문제점을 내포하고 있기 때문에 이를 개선하기 위해서는 무엇보다도 지방재정의 확충과 지방재정구조의 건실화와 더불어 자본시장이 성숙해야 하는데 이 모든 여건을 충족시키기는 어렵고 따라서 중앙정부가 강한 의지를 가지고 공공투자사업의 재원확충을 위한 지방채시장의 활성화에 있어서 주도적 역할을 담당해야 한다<sup>36)</sup>. 아울러 공모채증대를 통한 지방채시장 활성화를 위해서는 지방채 발행금리의 실세화가 필요하지만 우리나라인 경우 지방자치단체의 재정력 부족, 전문성 결여, 저수익률, 세제혜택의 미흡, 발행비용 및 이자부담의 과다 등의 이유로 운영이 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다<sup>37)</sup>. 따라서 지방채발행의 대상범위와 기관투자자의 수요기반을 확대하여 기존 및 신설투신사에 의한 금융상품화와 은행, 보험종합금융, 단자회사 등에 의한 지방채 보유확대를 꾀하는 것이 필요하므로 자금이 지방환원이라는 의미에서도 정부자금에 의한 연수한도를 확대하는 것이 바람직하다<sup>38)</sup>.

## ② 외국채권시장 적극 활용

우리나라 지방채 표면금리가 시장금리보다 월등히 낮은 수준이고 이와같이 낮은 이자율이 채권시장에서의 자율적인 소화를 어렵게 하고 있어 외국의 채권이자율과 비교해 볼때 결코 낮은 수준이 아니다. 다만 시장금리가 선진국보다 월등히 높아 시장금리에 접근시키는 경우 과도한 지방정부의 재정부담을 가져오게 된다. 공모채의 경우 국내채권시장에서 대부분이 3년 만기에 13~15%의 고율의 이자를 지불해야 하는 실정이다. 따라서 지방채제도의 문제라기 보다는 경제구조상의 문제에 기인하는 측면도 있어 낮은 이자율(6.1~7.5%)로 10년 이상의 장기자금 조달이 가능한 미국의 Yankee Bond나 일본의 Samurai Bond, 유럽의 Euro Bond등 외국의 채권시장을 적극 활용할 경우 재정력이 양호한 지방자치단체의 입장에서는 호조건의 투자재원을 낮은 금융비용으로 조달할 수 있는 반면, 재정력이 취약한 지방자치단체는 국내시장에서 다소 조건이 나쁘더라도 종전에는 소화시킬 수 없었던 지방채의 발행이 가능해진다. 따라서 재정력이 양호한 지방자치단체들이 국내의 좁은 국내채권시장을 놓고 경쟁하거나 강제소화방식에만 의존할 것이 아니라 외국의 채권시장을 적극 활용하여 장기의 저리자금을 확보하기 위해 노력하여야 할 것이다<sup>39)</sup>.

36) 임성일 「새로운 투자재원, 지방채시장의 활성화방안」  
지방자치(현대사회연구소 1992. 10) p.23

37) 임성일 상계논문 p.23

38) 오동휘 「지방채와 자본시장」 지방재정(대한지방행정공제회 1990. 여름호) p.53

39) 김종순 전개논문 p.1348

#### (나) 지방채전담 금융기관의 설립

지방채의 상품성을 높여 시장원리에 따라 소화하는 것이 바람직하다는 관점에서 우리나라의 경우 지방자치단체의 모든 투자사업을 위한 저리용자가 당장 어려우면 원리금 상환이 비교적 확실한 지방자치단체의 수익성공채나 지방공기업이나 지역개발사업에 필요한 자금을 적기에 양질의 기채로 확보 및 저리의 용자가 가능하도록 하기 위해서는 지방자치단체의 전담금융기관이 설립되어야 할 것이다<sup>40)</sup>.

이와 같은 금융기관이나 기금을 설치하는 경우 그 재원은 크게 중앙정부자금, 지방정부의 자체자금, 민간자본, 세계은행이나 국제기구를 통한 차관자금 등을 통해 조달된다. 우리나라의 경우 중앙정부의 역할 증대, 특히 재정투융자 특별회계 자금, 국민투자기금, 국민주택기금 등에 의한 인수의 확대가 필요하다고 할 수 있다<sup>41)</sup>.

#### 4) 신용평가제도 활용

지방채의 상환에 대한 최종적인 책임은 지방정부에 있기 때문에 지방자치단체의 상환능력이나 신용상태가 지방채이자율에 반영되는 것이 바람직하다. 실제로 미국을 포함한 선진외국의 경우 신용평가등급에 따라 상이한 이자율로 채권시장에서 소화되고 있어 지방자치단체들은 이자부담을 경감하기 위하여 보다 높은 신용등급을 받으려고 노력한다.

따라서 신용평가제도 도입이유로는 첫째 현저하게 낮은 신용등급을 받은 지방자치단체인 경우 기채승인여부와 관계없이 채권발행 불가능으로 과도한 지방채 발행억제, 둘째 지방정부 지도자들에게는 방만한 재정운용 억제효과, 셋째 외국채권장 진출을 위해서, 넷째 금융시장과 서비스시장의 개방과 관련 외국의 신용평가기관 국내진출을 대비해서 등이다. 이에 우리나라의 지방채에 대한 평가라고 하면 내무부가 기채승인을 해주기 위해 채무부담지표를 계산정도로 이처럼 단순한 지표로는 지방정부의 차입능력과 상환능력을 보유하고 있는 가는 판단하기 어렵고 인수자에게 투자수익 및 안정성을 판단할 수 있는 근거가 되지 못하므로써 현재의 재정상황, 잠재수요, 잠재세입, 즉 국가적인 지출 및 세입과 지방재정의지를 반영하는 종합지표 개발이 필요하다 하겠다<sup>42)</sup>.

40) 심정근 「지방채제도의 효율적 운용방안」 지방재정 1993. 제6호(한국지방재정공제회) p.53

41) 김종순 전계논문 p.1349

42) 김종순 전계논문 p.1351

## V. 結 論

오늘날 지방재정을 둘러싼 환경은 대·내외적으로 급변하고 있다. 대내적으로는 지방자치제가 실시되었으며, 대외적으로는 WTO체제의 출범으로 무한경쟁의 시대로 진입하고 있다. 이른바 세계화·분권화로 집압되는 현실에서 지방자치단체들은 지역주민의 복지수요 충족과 지역개발을 통한 복지증진의 향상을 위해서는 지역적 특성에 맞는 균형있는 행정서비스를 제공하는 등 실질적인 지방자치의 정착을 뒷받침 할 수 있는 재정력을 갖추는 것이 무엇보다 중요하지만 우리나라의 재정자립도는 지역마다 차이가 심한 실정으로 어려움을 겪고 있다.

따라서 급변하는 지방재정의 환경에 맞추어 재원확충과 정책목표에 순발력 있게 대응할 수 있고 단기적으로 실현가능성 높은 정책수단이란 점에서 지방채의 존재의의가 높은 세입원이라 할 수 있다. 이에 본 연구는 자치시대 재원조달을 위한 효과적인 대안으로서 세외수입과 유사한 기능인 지방채의 현황분석과 그 문제점을 제시하고 이에따른 지방채의 활성화 방안을 중심으로 살펴 보았다.

우선 현행 우리나라가 갖고 있는 지방채제도의 문제점은

첫째, 지방채 발행에 있어서의 소극적 입장과 통제 등에 의한 발행상 문제점, 둘째 기채승인제도의 중첩 등으로 인한 승인제도의 문제점, 셋째 양질의 정부자금 한계 등으로 인한 차입재원의 문제점, 넷째 비현실적인 발행이율과 저상품성으로 인한 유통상의 문제점, 다섯째 지방채발행물량 증가에 따른 상환재원확보상 문제점을 제시하였다.

따라서 이러한 문제점을 합리적으로 해결하고 나아가 재정운영의 효율적으로 관리하기 위한 지방채 활성화 방안으로서 제도개선방향과 운영개선방향으로 나누었는데 첫째 제도개선 방향으로서 (1) 지방채발행 계획도와 (2) 지방채 발행기준을 점진적 정비를 통한 적절한 재정운영을 기해 나가도록 했으며 둘째 운영개선방향으로 (1) 지방채 발행 확대 (2) 지방채의 상품성 제고 (3) 지방채 수요기반 확충 (4) 신용평가제도 활용과 관련한 제반방안을 제시하였다. 특히 지방채상품성 제고방안으로서는 (1) 지방채의 적정이윤 보장 (2) 상품의 다양화로 지방채 수요확대를 도모하고자 하였다.

그리고 수요기반 확충방안으로서는 (1) 유통시장 확대, 지방채 전담금융기관 설립 등을 통한 지방재정 환경변화에 능동적으로 수용, 처리할 수 있도록 방안을 마련하였다. 이제까지 우리나라의 지방채발행에 있어서 제반제도적 장치가 미흡하였고 현재의 관행으로도 지

金 泰 珍

방채의 활용도를 높이는 것은 불가능하다. 그러므로 지방채 활용에 대한 인식에의 전환과 함께 지방채 활용의 부정적 자세를 바꾸고 자율적 시장경제원리에 입각한 지방채시장 육성책이 세워져야 한다. 이를 위해서는 지방채를 객관적인 기준에 의해 평가하여야만 한다. 이렇게 함으로서 날로 팽창하는 지방재정수요에 적절히 대응할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

## 참 고 문 헌

1. 조기현 「지방체제도의 운영·관리 개선방안」 연구보소고 96. 11(한국지방행정 연구원) 1996. 10
2. 권녕아 「지방재정확충을 위한 지방체제도의 운영 합리화 방안에 관한 연구」 중앙대학교 일반대학원 석사학위논문 1995. 12
3. 양봉진 외 1인 「지방자치제의 선결과제(지방재정과 지방)」 현대증권 주식회사 1996. 1
4. 김종순 「지방재정확충을 위한 지방체제도의 개편방향」 한국행정학보 겨울호 1994
5. 박정수 「지방자치단체 재정도입의 역할」 지방재정 제6호(한국지방재정 공제회) 1995
6. 이재원 「지방정부의 전략적 재원 동원방안으로써 지방채 활용과제」 연말학술대회 발표 논문(한국지방재정 학회) 1996. 12
7. 지방채 가이드 한국산업은행 1995
- 3 제주도통권 제98호 1995
9. 조창현 「지방정부의 효율적인 지방채 관리방안」 도서출판 문원 1995. 10
10. 유 훈 「지방재정과 지방채」 지방재정 제6호(한국지방재정공제회) 1993
11. 임성일 「새로운 투자재원, 지방채활성화 방안」 지방자치(현대사회연구소) 1992. 10
12. 오동휘 「지방채와 자본시장」 지방재정 여름호(대한지방행정공제회) 1990.
13. 강인재외 「지방재정론」 대영문화사 1993