
碩士學位論文

財源調達을 위한 地方債의 活性化 方案



濟州大學校 行政大學院

行政學科 司法行政專攻

金 泰 珍

碩士學位論文

財源調達을 위한 地方債의 活性化 方案

指導教授 徐 庚 林



濟州大學校 行政大學院

行政學科 司法行政專攻

金 泰 珍

1997年 7月 日

財源調達을 위한 地方債의 活性化 方案

指導教授 徐 庚 林

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

1997年 7月 日

濟州大學校 行政大學院

行政學科 司法行政專攻

金 泰 珍



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

金泰珍의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

1997年 7月 日

委員長 (인)

委員 (인)

委員 (인)

目 次

第 1 章 序 論	1
第1節 研究의 目的	1
第2節 研究의 方法과 範圍	2
第 2 章 地方債의 理論的 考察	4
第1節 地方債의 意義와 分類	4
1. 地方債의 意義	4
2. 地方債의 分類	5
3. 地方債의 種類	8
第2節 地方債의 特性과 機能	12
1. 地方債의 特性	12
2. 地方債의 機能	13
第3節 地方債 活用の 必要性	16
1. 地方債와 地方財政과의 關係	16
1) 地方財政의 環境變化	16
2) 地方債와 地方財政	17
2. 財源調達을 위한 地方債 活用の 必要性	18
1) 地方債의 效果	18
2) 地方債 活用の 必要性	21
第 3 章 地方債의 運用實態	23
第1節 韓國의 地方債 運用實態	23
1. 地方債의 發行根據와 節次	23
1) 地方債 發行根據	23
2) 地方債 發行計劃 樹立	24
3) 地方債 發行基準	26
4) 地方債 發行節次	29
2. 地方財政上의 地方債 比重	31

3. 地方債의 運用實態	32
1) 地方債의 發行規模	32
2) 海外資本 導入現況	39
第2節 濟州道の 地方債 運用實態	40
1. 地方財政上の 地方債 比重	40
2. 地方債의 運用實態	41
1) 地方債의 運用實態	41
2) SOC擴充 外資導入 現況	54
第 4 章 外國의 地方債制度	56
第1節 美國의 地方債制度	56
第2節 英國의 地方債制度	57
第3節 프랑스의 地方債制度	58
第4節 獨逸의 地方債制度	58
第5節 日本의 地方債制度	59
第 5 章 地方債의 問題點	61
第1節 發行上の 問題點	61
第2節 起債承認制度의 問題點	63
第3節 借入財源의 問題點	64
第4節 流通上の 問題點	65
第5節 償還의 問題點	66
第 6 章 地方債의 活性化 方案	67
第1節 地方債 制度의 改善	67
1. 地方債 發行計劃 制度의 合理化	67
2. 地方債 發行基準의 改善	68
第2節 地方債 運用의 改善	68
1. 地方債의 發行擴大	68
2. 地方債의 商品性 提高	69
3. 地方債의 需要基盤 擴充	71
4. 信用評價制度의 活用	74

第 7 章 結論	78
參考 文獻	80
ABSTRACT	83
附錄	85



表 目 次

〈丑-1〉 地方債 分類 體系圖	9
〈丑-2〉 證書借入債(地方債) 現況	10
〈丑-3〉 證券發行債(地方債) 發行現況	11
〈丑-4〉 部處別 協議資金	26
〈丑-5〉 國內債 發行節次	29
〈丑-6〉 證券發行債 發行節次	31
〈丑-7〉 地方歲入에 대한 地方債 發行的 比重	32
〈丑-8〉 債券市場에 대한 地方債 市場의 比重	33
〈丑-9〉 事業別 地方債 發行實績	34
〈丑-10〉 會計別 地方債 發行實績	34
〈丑-11〉 地方自治團體別 地方債 發行實績	35
〈丑-12〉 借入財源別 地方債 發行實績	37
〈丑-13〉 償還期間別 地方債 發行實績	38
〈丑-14〉 發行金利別 地方債 發行實績	38
〈丑-15〉 償還財源別 地方債 發行實績	39
〈丑-16〉 地方自治團體의 商業借款 導入 現況	40
〈丑-17〉 濟州道 豫算額에 대한 地方債 發行的 比重	41
〈丑-18〉 道·市郡 會計別 地方債 發行實績(道)	42
〈丑-19〉 事業別 地方債 發行實績(道)	43
〈丑-20〉 借入財源別 地方債 發行實績(道)	44
〈丑-21〉 償還期間別 地方債 發行實績(道)	45
〈丑-22〉 發行金利別 地方債 發行實績(道)	46
〈丑-23〉 償還財源別 地方債 發行實績(道)	47
〈丑-24〉 市·道別 地方債 發行實績	48
〈丑-25〉 濟州道 地域開發債券 買入對象事業 및 買入基準	51
〈丑-26〉 地域開發債券 發行 造成豫像金額	53
〈丑-27〉 地方債 等級 決定基準	75
〈丑-28〉 地方債 等級 決定指標	76
〈丑-29〉 地方債 市場 等級標	76
〈丑-30〉 '甲'市에 대한 評價모델 適用例	76

圖 目 次

〈그림-1〉 地方債의 年度間 財源調整	15
〈그림-2〉 地方債 發行計劃制度 樹立體系	25
〈그림-3〉 國外債 發行 節次	30



第1章 序 論

第1節 研究의 目的

과거 30여년간 계속되었던 단절의 역사를 딛고 1991년 3월 26일에는 기초의회위원을, 동년 6월 20일에는 광역의회위원을 주민들이 뽑게 되었으며 드디어 1995년 6월 27일에는 지방자치단체장과 의원 모두를 직접선거에 의하여 선출함으로써 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 상태에서 벗어나 자율적인 발전의지를 갖고 지역의 잠재력과 모든 경제요소를 활용하여 창조적으로 정책개발을 주도할 수 있어야 한다.

또한 지방자치체도로 인한 지역주민의 다양하고 고급화되는 각종 수요에 대한 정책적인 처방을 위해서는 무엇보다도 재정의 뒷받침이 없으면 불가능한 것이다. 현 지방재정역시 내부적으로 불 때 교부세 및 보조금 등에 의한 중앙의존적 경향이 심하고 외부적으로 불때도 일부도시를 제외한 대부분의 지방자치단체가 지역경제의 낙후 등으로 말미암아 재정자립의 측면에서 극히 열악한 상태에 있다고 할 수 있다. 따라서 지방재원의 확충은 기본적으로 (1) 현행 국세 가운데 지방세적 성격을 갖는 일부 세목을 지방세로 이양한다든지, (2) 지역특성에 따라 신지방세원을 개발한다든지, (3) 지방교부세 제도, 국고보조금제도의 기능조정과 같은 중앙·지방간 총량적 재원배분체계의 재조정에 의해 접근되어야 할 뿐만 아니라, (4) 地方稅收努力 수수료, 사용료 등 지방세외수입 증대, 지방채 활용 등 스스로의 재원확충 노력에 의해서도 보완해야 하는 자율적 재원확보의 필요성이 어느때

보다도 강조되고 있다.

그런데 지방자치단체들이 경상적 경비마저 자체수입으로 충당하지 못하는 상황에서 지역개발에 따른 투자수요를 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.¹⁾ 그러므로 열악한 지방재정의 지역개발을 위한 초기투자 재원을 지방채발행을 통해 확보함은 물론, 지방의 사회간접자본에 대한 투자수요의 급증과 아울러 지방화시대의 개막과 더불어 날로 증대되어 갈 지역개발수요에 부응하기 위한 투자재원 확보방안의 하나로서 그 필요성과 중요성이 점차 높아지고 있는 지방채의 효율적인 운영방안을 통해 지방자치단체의 합리적인 재원조달 방법을 제시하고자 하는 데 있다.

第2節 研究의 方法과 範圍

본 연구에서는 지방자치시대 재원확보 방안 중 구체적으로 실현 가능한 면서도 아직도 운영이 미흡한 지방채 제도의 운영에 대하여 일반론에 접근하면서 활성화 방안을 모색하였고, 아울러 제주도의 지방채 발행 운영실태를 제시하였다.

연구방법은 필자가 제주도에서 지방재정 업무를 직접 담당하면서 겪었던 문제점과 업무경험을 바탕으로 하여 문헌조사 위주로 탐구하였고, 자료는 지방재정론 등 각종 관련서적과 內務部, 證券會社, 세미나, 대학원 발표논문과 교육용 교재, 그리고 유관기관 연구보고서, 각종 정부통계자료, 회의자료, 내부분서자료, 지방행·재정과 관련한 정기간행물 등을 통해 수집하였다.

1) 조기현, 「지방채제도의 운영관리 개선 방안」, 한국지방행정연구원, 1996, pp. 1~2.

본 연구는 다음과 같이 7장으로 구성하였다.

제1장에서는 지방채 제도에 관한 연구의 목적과 이를 전개시켜 나갈 연구방법과 범위를 다루었다.

제2장에서는 지방채제도의 일반적인 이해를 위해 지방재정에 있어서의 지방채 의의, 지방채 종류, 지방채의 특성과 기능, 지방채 활용의 필요성을 살펴 봄으로써 지방채의 이론적 부분에 대한 개요를 논하였다.

제3장에서는 한국의 지방채운용 실태인 지방채 발행규모, 해외자본 도입 현황에 이어 제주도의 지방채 운용실태를 비교 분석함으로써 지역실정에 알맞는 지방채를 발행 활용할 수 있는 방법을 제시하였다.

제4장에서는 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 등 외국의 지방채제도 비교 분석을 통해 우리나라 지방채 활용방안을 모색하고자 하였다.

제5장에서는 지방채의 발행, 기채승인 제도, 차입재원, 유통, 상환 등의 제반 문제점을 열거함으로써 일반적인 지방채 운용상의 문제점을 제기하였다.

제6장에서는 제5장에서 제시된 운용상의 문제점을 대상으로 제도적측면과 운용적인 측면에서 개선방안을 논함으로써 지방화시대의 열악한 지방재정운용에 있어 재원조달의 효율적인 활용수단으로써 지방채제도의 활성화 방안을 제시해 보고자 하였다.

제7장에서는 지방채제도의 활성화 방안을 위한 지방자치단체의 자구적 노력 등 앞으로 나아갈 방향을 밝혔다.

第2章 地方債의 理論的 考察

第1節 地方債의 意義와 分類

1. 地方債의 意義

지방채란 지방자치단체가 재정수입의 부족을 충당하기 위하여 필요자금을 조달함으로써 부담하는 채무로서 그 이행이 회계년도를 넘어서 이루어지는 것으로 증서차입 또는 증권발행의 형식을 취하는 것이라고 할 수 있다. 환언하면 지방채란 지방정부가 경상적인 수입으로는 필요한 경비를 충당하기 어려운 경우 複數會計年度에 걸쳐서 이루어지는 증서 혹은 증권발행을 통하여 차입한 재원을 말한다고 할 수 있다.²⁾

이처럼 지방채는 지방자치단체가 부담하는 채무이며, 자금조달에 의하여 부담하는 채무이다. 그리고 지방자치단체의 과세권을 실질적으로 담보로 한 채무로서, 채무의 이행 또는 상환이 2개년도 이상에 걸쳐 행해지는 것이다.

이와 같은 정의에 따라 지방채를 좀 더 상세하게 고찰해 보기로 하겠다.³⁾

첫째, 지방자치단체가 부담하는 채무이다. 지방채는 지방자치단체가 부담하는 채무이므로 지방자치단체가 아닌 기타 단체나 기관의 채무는 지방채가 아니다. 예를 들면 지방공기업법에 의하여 설립된 지방공사나 지방공단 등의 차입금은 그 차입이 증권의 형태를 취하고 있을지라도 이들 법인은 지방자치단체와는 별개의 법인이므로 지방채라고 할 수 없는 것이다.

둘째, 재정수입의 부족을 보충하는 자금조달을 위하여 부담하는 채무이다. 지방채는 기체에 의하여 얻는 자금을 수입으로 하여 이것을 지출의 재원에 충당하기 위하여 부담하는 채무이다. 따라서 광의로 보면 채무부담행위의 일종이라고 할 수 있으나 자금을 조달하여 지출의 재원으로 삼는다는 뜻에서 자금이 이동하지 않는 다른 채무부담행위와는 다르다.

2) 조창현, 「지방재정론」, 박영사, 1997, pp. 108~109.

3) 이규환, "지방채의 본질", 「지방재정」 제6호, 한국지방재정공제회, 1993, pp. 18~19.

셋째, 채무의 이행이 복수회계년도에 걸쳐서 이루어진다. 지방채와 같이 자금조달에 의하여 부담하는 채무에 일시차입금이 있다. 일시차입금은 당해년도에 세출예산의 지출을 하기 위하여 일시적인 세계현금(歲計現金)의 부족을 보전하는 것으로서 그 상환은 그 회계년도의 수입으로 하지 않으면 안되는 점에서 지방채와 다르다.

넷째, 증서차입 또는 증권발행의 형식을 갖는다. 지방채의 발행형식으로 증서차입 또는 증권발행이 있다. 국가의 경우 국채는 증권발행 형식에 의하는 것을 말하며, 증서차입에 의한 것은 장기차입금이라고 하고 있으며 지방재정법도 증권발행 형식에 의한 것을 지방채라고 하고 증권차입에 의한 것을 차입금이라고 구분하고 있으나 통상적으로 지방채는 증권발행 형식에 의한 것(지방자치단체 공채)과 증서차입에 의한 것(차입금)을 포괄한다.

다섯째, 지방자치단체의 課稅權을 실질적으로 담보한 채무이다. 지방자치단체가 기채를 하는 경우에는 증서차입이나 증권발행의 어느 경우를 막론하고 구체적인 담보를 제공하는 일은 없다. 그것은 지방채는 지방자치단체의 신용, 궁극적으로 지방자치단체의 과세권이 실질적인 담보로 되어 있기 때문이다.

2. 地方債의 分類



지방채는 사업성격, 발행지, 발행방법, 자금종류 등에 따라 다음과 같이 여러가지로 구분되며, 전체적인 분류는 <표-1> 과 같다.

가. 事業性格에 따른 區分

지방채는 사업성격에 따라 일반회계채, 기타특별회계채, 공기업채로 구분된다.

일반회계채는 도로, 교량건설, 청사정비, 재해복구 등 사업에 소요되는 자금을 일반회계의 재원으로 조달하는 지방채를 말하고, 기타 특별회계채는 주택·택지개발, 농공단지·공단조성, 상·하수도사업, 신시가지 개발, 주차장 설치, 관광휴양단지 조성 등의 사업에 소요되는 자금을 기타 특별

회계의 재원으로 조달하는 지방채를 뜻한다.4)

한편 공기업채는 상·하수도사업, 공영개발사업, 지하철건설, 자동차운송사업, 지역개발기금 조성, 의료사업 등 공기업 특별회계의 재원으로 조달하는 지방채로서 그 원리금상환은 원칙적으로 지방공기업의 수입으로 이루어진다. 따라서 공기업채는 기본적으로는 당해 지방공기업의 수익을 담보로 하나 궁극적으로는 당해 기업을 경영하는 지방자치단체의 과세권을 담보로 한다고 볼 수 있다.5)

나. 發行地에 따른 구분

지방자치단체가 국내에서 차입하는 경우를 國內債, 외국에서 차입하는 경우를 國外債라 한다. 국외채는 금액이 「달러」 또는 「엔」화 등으로 표시된다.

다. 資金種類에 따른 區分

중앙정부에서 관리하는 특별회계(재정융자특별회계 등) 및 각종 기금 등 중앙정부자금에 의해 인수되는 지방채인 정부자금채와6) 시도에서 조성, 관리하는 지역개발기금 또는 청사정비기금 및 재해복구기금에서 차입하는 지방 공공자금채가 있고, 인수선이 국내·외의 증권시장, 은행 등 주로 민간금융기관으로 부터 차입하는 민간자금채가 있다.7) 또 차관이 있는데 이는 지방자치단체가 일반 경제주체와 같은 지위에서 외국(법인)과의 차관계약에 의해 도입하는 자본으로써, 지방자치단체의 신청에 의해 재정경제원이 세계은행(IBRD), 대외협력기금(OECF) 등에서 일괄적으로 자본을 도입하여 자치단체에 전대하는 방식을 취하다가 1995년 OECD 가입에 따라 도입이 중단된 공공차관, 현금차관으로써, 사회간접자본시설 및 산업단지 관련기반시설의 확충 사업을 위해 외화대출의 형태로 만기 3년 이상에 100만불 이상 도입할 수 있는 상업차관과 일반대출과 달리 증권 형식으로 발행되는 대규모 외화자금 조달 수단으로 FRN, Yankee Bond, Samurai Bond인 외화증권이 있다.8)

4) 내무부, 「지방채의 이론과 실무」, 1998, p.4.

5) 산업은행, 「지방채가이드」, 1995, p.84.

6) 이상희, 「지방재정론」, 계명사, 1982, p. 402.

7) 정세욱, 「지방행정론」, 법문사, 1990, p. 702.

라. 發行方法에 따른 區分

지방채는 발행방법에 따라 증권발행채와 증서차입채로 구분된다.

증권발행채는 증권발행의 방법을 통해 지방채증권을 발행하는 것으로서 증권화된 지방채는 일부의 記名證券을 제외하고는 無記名으로 유통된다. 우선 불특정 대중을 대상으로 투자자를 모집 시장 실세수익률로 발행하는 증권으로 대규모 투자재원이 필요하고 단기간에 상환재원 확보가 가능한 경영수익적 사업의 자금으로 이용되며 기채방식은 私募方式과 公募方式으로 분류할 수 있는 募集公債와 지방자치단체로부터 특정 役務를 제공받는 주민 또는 법인을 대상으로 원인행위에 참가하여 소화하는 증권인 賣出公債가 있고, 대규모 공사의 시공업체나 토지 소유자 등에 대하여 협의된 범위내의 공사보상금 지급 대신 교부하는 私募형식의 지방채인 交付公債가 있는데, 이 경우 채권 발행 시점에서 자금의 이동이 전혀 수반되지 않는다.

한편 증서차입채는 자치단체가 정부, 공공기관 및 금융기관 등과 대차계약을 맺고 차입증서를 제출하여 자금의 대부분을 받는 방법으로 장기차입금이 실제로 여기에 해당된다. 이 증서차입채는 指名債權이므로 유통성이 없다. 증서차입채 현황은 <표-2>와 같다.

마. 應募의 性格에 따른 區分

지방채는 응모의 성격에 따라 강제공채(매출공채), 임의공채로 구분된다. 강제공채는 지방자치단체가 公權力에 의해 공채를 引受시키는 것으로 지역개발공채와 지하철공채등이 있다. 이 경우 강제적인 수입이라는 점에서 조세와 성격을 같이하지만 反對給付로서 증서가 부여되고 원리금의 상환이 이루어진다는 점에서 조세와 구별된다.

한편 임의공채는 응모자의 자유의사에 따라 발행하는 것으로 自由公債라고도 한다.

바. 償還方法에 따른 區分

만기일에 금액을 일괄해서 상환하는 일괄 상환채와 차입액을 일정단위별

8) 윤시용, "현금차관 도입제도 해설", 「지방재정」 제1호, 한국지방재정공제회, 1997, pp. 115 ~ 116.

로 균등하게 상환하는 지방채로써 균등상환채와 불균등 상환채가 있으며, 균등상환채에는 원금과 이자의 합계가 매년 동일한 원리금 균등상환채와 원금만이 매년 동일한 원금균등상환채로 나눌 수 있고,9) 상환기간을 정하지 않는 공채로서 이론상 있을 수 있으나 현실적으로 그 예를 찾아 볼 수가 없는 영구공채도 있다.10)

사. 其他 區分

발행주체에 따라 市道債와 市郡區債, 채무누증 여부에 따라 신규채와 차환채, 재원의 용도에 따라 건설공채, 수입부족의 보전을 위한 적자공채, 공채에 의하여 조달된 자금의 용도가 생산적인 것이냐, 비생산적인 것이냐에 따라 생산공채와 비생산공채, 상환재원에 따라 국고보전채, 지방비보전채, 사업수입충당채, 실수요자분담채 등으로 구분할 수 있다.

3. 地方債의 種類

증권발행채인 지방채는 사업목적 및 발행주체에 따라 지하철공채, 상수도공채·지역개발공채, 도로공채, 지역개발채권으로 구분되는데 주요 지방채 현황은 <표-3>과 같다.

지하철공채는 도시철도법에 의거 국가, 지방자치단체 및 도시철도공사가 발행주체가 되고 발행기관은 각 발행주체의 금고업무를 대행하는 금융기관이 되며, 차량등록, 차량과 관련된 각종 업무의 허가, 음식료업 허가, 건설공사 도급계약 등의 경우에 의무적으로 일정액을 매입하도록 하는 첨가소화방식에 의해 발행되고 있다.

상수도공채·지역개발공채는 지방자치법, 지방공기업법, 지역개발기금 설치조례, 지역상수도공채 조례 등에 의거 발행되고 각 지방자치단체가 발행주체가 되며 발행기관은 지방자치단체의 금고업무를 맡고 있는 금융기관이 되며, 차량등록, 급수허가, 도로공사 시공계약, 물품납품, 도축허가, 이전·

9) 김철·신해룡, 「지방재정론」, 세명서관, 1990, p. 555.

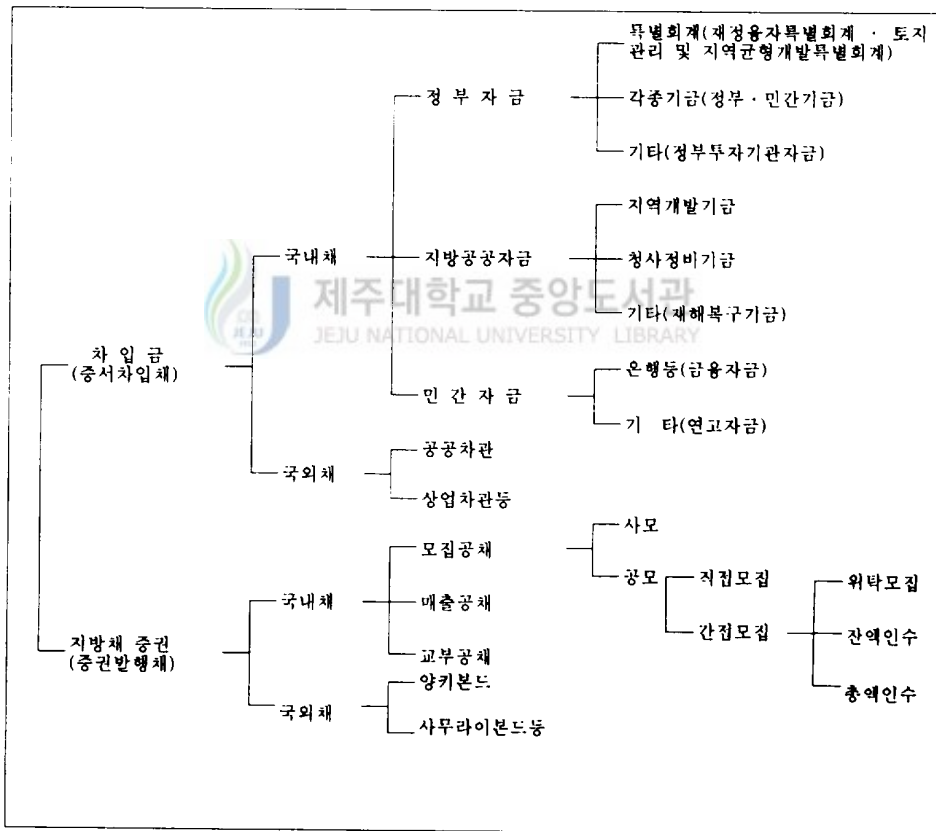
10) 대표적인 예로 일본의 지방공기업법에서 볼수있다. 지방공영기업의 건설에 필요한 자금을 충당하기 위해서 발행하는 지방채에 대해서는 상환기일을 정하지 않고 특별이자를 붙일 수 있도록 되어 있다.

신규등록 등 각 지역특성에 부합하는 사업의 인허가시 일정액을 의무적으로 매입하게 하는 첨가소화방식으로 발행되고 있다.

도로공채는 지방자치법, 지방공기업법, 지방채조례에 의하여 발행되며, 발행주체는 광역시장, 도지사, 시장이 되고 지역개발공채와 동일하게 첨가소화방식으로 발행되고 있다.

한편 지역개발채권은 제주도개발특별법에 의거 제주도지사로부터 면허, 인·허가를 필요로 하는 관광지조성사업 등 대규모 수익성 사업자를 대상으로 내무부장관의 승인(통제)없이 매입 기준에 따라 발행하는 채권으로서 개발사업 투자재원 조성을 위해 종합개발계획 마무리 연도인 2001년까지 한시적(한지)으로 첨가소화방식에 의해 발행되고 있다.

<표-1> 지방채 분류 체계도



*자료: 내무부, 「지방채의 이론과 실무」, 1998. p. 6.

<표-2>

증서차입채(지방채) 현황

자 급 선	지원사업명	차 입 선	이 율	상 환 (거치) 기 간	소관부처
1 정부특별회계					
재정융자특별회계 (재특)	도시영세민 주거개선 복합화물 터미널건설	주택은행 산업은행 중기임대주택 산업은행 환경관리공단	6.5%	20(1)	건설교통부 " 통상산업부 건설교통부 환 경 부
	지방중소기업 육성		5.7%	20(5)	
	광역상수도 정수장건설		6.0%	8(3)	
	지방상수도 시설사업		5.7%	15(5)	
5.6%	15(5)				
토지관리 및 지역균형 개발특별회계(도특)	지방공단조성사업	국 고	5.0%	15(5)	건설교통부
도로등 교통시설 특별회계(도특)	도시철도 건설사업	국 고	5.0%	20(5)	"
농어촌구조개선 특별 회계(농특)	농어촌정주권 개발	농 협	6.5%	20(5)	농림수산부
	집단지음조성	"	5.0%	20(5)	"
	주택개량사업	"	3.0%	10(3)	"
	관광휴양단지 조성	"	3.0%	8(3)	"
에너지 및 자원사업 특별회계	지역난방사업	에 너 지 관리공단	7.0%	10(5)	통상산업부
환경개선특별회계 (환특)	중소도시 지방상수도지원	환경관리공단	3.0%	15(5)	환 경 부
	하수처리장·관거정비	"	5.0%	10(3)	"
	재활용산업 지원	"	6.5%	10(3)	"
2 정부관리기금					
농수산물 가격안정기금	농수산물 도매시장 건립	농수산물 유통공사	3.0%	10(3)	농림수산부
국민주택기금	공공임대주택 건설	주택은행	3.0%	30(10)	건설교통부
	공공분양주택 건설	"	75~95%	20(1)	"
	사원임대주택 건설	"	3.0%	25(5)	"
	근로복지주택 건설	"	75~85%	25(5)	"
	대지조성 사업	"	9.5%	2	"
관광진흥개발기금	관광단지 조성사업 (관광시설 건설)	산업은행	9.0%	8(3)	문화체육부
3 지역개발기금					
민간자금	지역개발기금 조성	주 민	연 6% (복리)	5(5)	시·도
지역개발기금	상하수도사업 지방공기업법상의 사업 차환채, 기타	시·도	연 6.5~8%	12(2)	시·도
		"	연 8%	8(3)	"
		"	"	"	"
4 청사정비기금	자치단체 청사 신개축	지방재정 공 제 회	연 3%	12(2)	지방재정 공 제 회

*주 : 표에서 ①, ②는 정부자금이며, ③, ④는 지방공공자금임.

*자료 : 내무부, 전계서, pp. 23-24.

<표-3>

증권발행채(지방채) 발행현황

채권명	발행방법	만기	표면이율	이자지급방법	원금상환방법	상장	발행주체	매출방법	발행근거법령	발행목적	
도시철도채권	액면	9년	6%	1차상환시(5년)연복리, 이후연단위 미상환분에 대한단리	5년거치5년관등상환	상장	서울및광역시	첨가소화	도시철도법	지하철건설재원조달	
부산교통채	"	5년	6%	상환시 복리	만기일시상환	비상장	부산시	"	부산교통공단법	"	
상수도공채	"	"	"	"	"	"	각시도	"	지방재정법	상수도시설확장재원조달	
도로공채	인천	복리단리	6년	"	1차 복리, 나머지 단리	"	"	"	지방재정법, 지방자치단체조례	도로사업비재원조달	
	수원	단리	3년	8%	-	"					
	대전	"	"	"	-	2년거치2년분할상환					"
	전주	-	4년	6%	미상환분에 대해 단리	2년거치3년분할상환					"
	광주	-	3년	"	"	2년거치2년분할상환					"
	대구	-	5년	"	연단위 복리	만기일시상환					"
지역개발공채	복리	"	"	"	"	상장	각시도	"	"	지역개발기금조성	
서울시상하수도공모채	액면	3년	시장실세금리	매3개월 후급	"	"	서울시	인수	지방재정법	상하수도사업자금조달	
부산시지하철건설채권	"	5년	"	"	"	"	부산시	"	"	지하철건설재원조달	
지하철출자금조달증권	"	9년	6%	상환시 복리	5년거치5년관등상환	비상장	서울시	-	"	철도건설재원조달	
울산시철도이설공모채	"	3년	시장실세금리	매 3개월 후급	만기일시상환	상장	울산시	인수	"	"	

*자료: 한국산업은행, 「지방채가이드」, 1995. p. 87.

第2節 地方債의 特性和 機能

1. 地方債의 特性

지방채는 지방자치단체의 수입이기는 하지만 여러가지 점에서 지방세, 국채, 그리고 사채와 구별된다.

가. 地方稅와의 比較

첫째, 지방세가 법령의 규정에 의해서 강제적으로 징수되는데 대해서 지방채를 구입할 것인가 아닌가 하는 것은 원칙적으로 구입자의 자유의사로서 결정할 수 있다. 이것을 公債購入의 任意性이라고 할 수 있다.

둘째, 지방세수입은 법률에 의한 강제징수이므로 지방채 수입보다도 확실하지만 긴급한 수입의 증가를 도모한다는 것은 세법 개정 등의 여러가지 요인이 있기 때문에 단기간에는 곤란하다. 그러나 지방채는 임의구입이므로 지방의회나 주민투표로 동의를 얻는다면 비교적 단기간에 많은 수입을 얻을 수 있다. 이것을 公債의 短期吸收性이라 할 수 있을 것이다.

셋째, 지방채는 어떤 자재의 시점에서 원금의 반환과 이자지급을 하지 않으면 안된다. 지방채의 원금의 반환이나 이자의 지급은 상환시점에서 새로이 지방채를 발행해서 충당하는 방법도 있을 수 있겠으나 최종적으로는 조세수입에 의해서 조달되지 않으면 안된다. 그때문에 지방채가 발행되는 경우에는 그것이 조세로 상환되는 시점에서 납세자의 부담으로 된다. 그런데 지방채는 장래의 원금의 반환과 이자지급 의무를 장래의 납세자에게 부담시킨다는 점에서 경비의 부담을 장기간에 걸쳐 분할할 수 있는 것이다. 이것을 公債의 長期分割性이라고 할 수 있을 것이다.¹¹⁾

나. 國債와의 比較

첫째, 지방채는 지방재원의 재원부족을 보충하는 것을 직접적인 목적으

11) 유한상, 「재정학」, 박영사, 1976, pp. 420~421.

로 삼고 있기 때문에 한국은행의 인수에 의한 통화 신용창출기능, 재정정책의 수단으로 활용되는 국채와는 성격이 다르다고 볼 수 있다.¹²⁾ 이러한 점에서 지방채는 사채나 회사의 장기 차입금에 가까운 성격을 지니고 있다고 하겠다.¹³⁾

둘째, 지방자치단체는 일정한 행정구역을 지닌 지역적 행정주체이므로 지방채를 재원으로 하여 행하여지는 공공투자는 모두 그 지역주민의 생활 또는 지역경제와 직접 관련이 있는 투자이다. 따라서 지방채는 緣故債의 색채가 짙다고 하겠으나, 국채는 전국을 대상으로 발행하기 때문에 연고채 성격인 지방채와는 다르다.

다. 社債와의 比較

지방채는 공공목적을 위하여 기재하므로 영리를 위한 사채와 구별된다. 지방채는 조세로 상환되는데 비하여 사채는 영업수입에 의해서 상환된다. 그러나 지방자치단체의 투자사업 가운데 영업수입이 가능한 사업은 조세로 상환을 하지 않아도 되며, 또한 일반적으로 그 사업에 공공성이 있으므로 지방자치단체가 경영하여야 한다. 지방채의 공공적 성격에 비추어 보았을 때 정부자금에 따른 인수가 대부분인데 최근에는 공업용지 조성, 공업용수도 등 지역개발에 관계되는 사업도 증가되고 있고 정부자금에도 한도가 있는 점에서 민간자금의 활용도 점차로 많아지고 있는 추세이다. 그러나 사채보다 지방채는 신용력이 더 크므로 이자율은 지방채가 낮은 것이 일반적이다.¹⁴⁾

2. 地方債의 機能

지방자치단체가 지방채를 통해 재정지출을 충당하는 이론적 근거가 되는

12) D.G. Wayland, *Government Finance : National State and Local Autonomy*, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1978, p. 421.

11) 김철·신해룡, 전계서, p. 548.

14) 고범식, "지방재정 확충을 위한 지방채 운용방안에 관한 연구", 중앙대학교 대학원 석사학위논문, 1994, p. 31.

지방채의 주요 기능을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 財源調達機能을 갖는다. 지방정부의 활동에는 경상적 지출 뿐만 아니라 자본적 지출도 필요하게 되는데 이와 같은 자본적 지출은 일반적으로 그 재원소요가 막대할 뿐만 아니라 시간적으로 불규칙하다. 그리고 어떠한 자본적 지출을 위한 재원을 차입에 의하여 조달할 수 없다면 지방자치단체는 세율의 대폭적인 인상이나 지출비용의 삭감없이 긴급한 지출에 대응하는 것은 불가능하다. 따라서 차입에 의한 자금조달은 세율의 변동을 최소한에 그치게 함으로써 조세마찰을 피할 수 있을 것이다.¹⁵⁾

둘째, 政策誘導機能을 갖는다. 지방채에 의한 재원조달은 정부시책사업에 대한 장기저리의 정부자금을 융자 또는 알선함으로써 소액의 재원조달로는 불가능한 대규모의 정책사업의 시행을 가능케 한다. 정부시책사업에 대한 지방채발행의 일괄심사 총액규제를 통하여 지방자치단체의 시행예정 사업에 대한 선별·여과기능을 수행함으로써 국가지책에 호응하는 특정사업에 재원이 효과적으로 집중될 수 있도록 한다.¹⁶⁾

셋째, 資源配分機能을 갖는다. 지방채는 직접적으로 지방정부의 재정수입을 보완하기 위한 차입금이지만 단순히 재정보정적인 기능만을 가지고 있는 것이 아니고 국가전체의 효율적인 자원의 배분이라는 기능도 동시에 가지고 있다.¹⁷⁾

넷째, 財源調整機能을 갖는다. 국가재정과 국민경제적 관점에서 경기조절 정책의 일환으로 운영함으로써 지방채의 상환기간, 발행규모, 이자율 등 제 발행조건을 조정하여 경기조절을 수행하는 제도적 장치로 활용할 수 있다.¹⁸⁾

또한 연도간 재원조정으로 재원의 효율적 배분이 가능해져 지역주민의 후생수준을 증대시킬 수 있는데 이는<그림-1>을 통하여 설명할 수 있다.¹⁹⁾

15) 조창현, 전게서, p. 111.

16) 이만우, 「공공경제학」, 태진출판사, 1993, pp. 477-478.

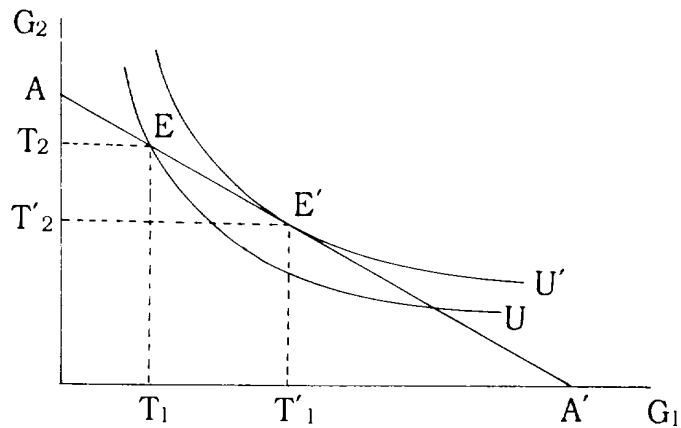
17) 조창현, 전게서, p. 111.

18) 노병연, "지방채제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구", 서강대학교 대학원 석사학위논문, 1993, p. 6.

19) 伊多良雄, 「地方財政システムと地方分権」, 中央經濟社, 1995, pp. 127~128.

〈그림-1〉

지방채의 연도간 자원조정



〈그림-1〉에서 T_1 과 T_2 는 각각 1期(현재)와 2期(미래)의 시간경로를 표시하며, AA' 는 이자율이 r 일 때 해당 자치단체의 豫算線이다. 그리고 예산선의 기울기 $-(1+r)$ 은 1기에 공급하는 공공재 G_1 과 G_2 간 객관적 교환비율을 의미한다.

자금의 대차가 불가능한 경우, 즉 지방채 발행이 불가능한 경우 예산선과 무차별곡선 U 가 만나는 점 E 에서 균형을 보이고 있음을 알 수 있다. 그 결과 지방자치단체는 지방공공재를 현재 시기에 OT_1 만큼, 미래시기에 OT_2 만큼 공급한다. 그러나 자금의 대차가 가능하고, 미래소비에 비하여 현재소비의 선호도가 높다면 지방공공 단체는 T_1 T_1' 만큼의 지방채를 자본시장에서 차입하고, 2기의 상환자금으로 T_2 T_2' 만큼을 지출함으로써 연도간 자원조정이 가능하다. 이러한 연도간 자원조정으로 해당 지방자치단체는 G_1 을 T_1 T_1' 만큼 더 공급함으로써 지역주민의 효용수준을 U 에서 U' 로 증대시킬 수 있다.

다섯째, 財政補填機能을 갖는다. 재해 등으로 지방세수가 감소되어 필수경비에 못미칠 경우에 한하여 특별히 지방채 발행을 인정함으로써 지방자치단체의 부족자원을 보전한다.20)

20) 내무부, 전계서, p. 9.

여섯째, 負擔의 公平化機能을 갖는다. 투자사업의 재원을 장기저리의 지방채로 조달하는 장점은 무엇보다도 특정세대에 무거운 조세부담을 지우는 것을 피할 수 있으며, 현재의 재원으로 개발한 지하철, 도로, 상·하수도, 치수, 하수종말처리장과 같은 내구적 공공재는 현세대만이 아니라 후세대까지 그 혜택이 배분되므로 비용의 공평부담을 기할수 있다는 점이다.²¹⁾

第3節 地方債 活用の 必要性

1. 地方債와 地方財政과의 關係

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 network를 형성함에 따라 무한경쟁시대로 진입하고 있어 이른바 세계화·분권화의 추세속에서 지방자치단체들은 지역주민의 복지수요를 충족시키면서 동시에 지역개발을 통한 복지증진의 향상에 보다 적극적인 정책적인 노력을 경주하고 있다.

이러한 지방재정의 환경변화로 지방재정운영의 가장 큰 관심은 어떻게 하면 지역주민의 효용수준을 극대화 시킬 수 있을 것인가, 그리고 이를 위해 무엇을 창출할 것이며, 여기에 소요되는 재원을 어떤 방법으로 조달할 것인가 하는 문제로 귀착 될 수 밖에 없으며, 이것은 중앙정부의 통제에 따라 움직이던 과거의 중앙집권적 재정운영 형태에서 벗어나 분권적이고 자율적인 재정운영 체제로 전환할 것을 요구한다.²²⁾

종전까지는 정치적이고 관념적인 수준에 머물렀던 자치단체의 목표가 이제는 실질적이고 경제적인 목표로 수정되어야만 하고 특히, 지방자치제가 보다 성숙단계에 진입할 수록 지방재정의 운영은 지역주민의 대표적 선호를 반영하는 방향으로 나갈 수 밖에 없다는 점에서 인식의 대전환이 요구

21) 조창현, 전계서, p. 111.

22) 조기현, 전계서, pp. 4~5.

된다 하겠다.

그러나 문제는 현재의 정부간 재정관계 아래서 이와 같은 급격한 지방재정의 환경변화를 수용할 수 있는 재원확충이 사실상 어렵다는데 있다. 물론 지방자치단체들의 재정적 취약성을 극복하고 지역간 격차를 완화하기 위한 대안으로 세외수입 확충, 지방재정 조정제도의 개선 등이 거론되고 있기는 하나 중앙정부의 비협조와 조세저항으로 인하여 조세 재정제도에 대한 근본적인 개혁이 단기간에 실현되기는 어려운 실정이다.

따라서 이런 측면에서 지방채는 투자자의 입장에서는 장기적이고 안정적인 금융자산으로서 급변하는 지방재정의 환경에 맞추어 재원확충과 정책목표에 순발력있게 대응할 수 있어 지방자치단체의 재정적 어려움을 극복할 수 있을 뿐만 아니라 세대간, 주민간의 형평성을 제고하고 경제적 효율성을 높이는 유용한 정책수단이 될 수 있다 하겠다.²³⁾

2) 地方債와 地方財政

지방재정은 지방자치단체의 경제활동 중 공공재창출, 소득과 부의 분배, 경제의 안정화를 달성하기 위한 역할을 하므로써 조세의 징수, 공채의 발행, 재정지출과 재정투융자 등 구체적인 지방재정정책의 수행을 통하여 지역경제의 성장에 영향을 미치는 동시에 주민생활의 균형적인 수준향상을 도모하는 데 기여하고 있다.²⁴⁾

지방재정의 기능은 중앙정부와 비교할 때 지역성을 바탕으로 한 자원배분의 기능이 추가 되고 있고 지방정부활동이 한정된 지역에 걸친 지역성을 지니고 있기 때문에 그 규모와 발판이 취약할 수 밖에 없다는 점은 중앙정부재정과 비교할 때 지방재정이 안고 있는 취약한 점이라고 볼 수 밖에 없다.

따라서 지방정부는 일반적으로 중앙정부에 비하여 재정운영의 건전성을

23) 권녕아, "지방재정확충을 위한 지방채제도의 운영합리화 방안에 관한 연구", 중앙대학교 대학원 석사학위논문, 1995, pp. 9 ~ 10.

24) 양봉진·송석진, 「지방자치체의 선결과제: 지방재정과 지방채」, 현대증권주식회사, 1991, pp. 37~38.

유지해야 할 필요성이 요구된다. 이러한 건전재정 유지의 필요성에 입각하여 현행 지방재정법은 지방재정 운영에 있어 건전재정의 원칙을 근간으로 하고 있어 공채발행 또는 외부차입을 제한하고 있다. 단 부득이한 경우에 한하여 내무부장관의 승인을 얻은 범위내에서 지방의회의 의결을 거쳐 지방채 또는 차입금 등을 기채할 수 있도록 규정하고 있는 것이다.

그러나 건전재정의 원칙은 공공서비스의 안정된 공급측면이나 재원부담의 적정성 측면에서 기초적 정부활동을 수행하는 일반회계 부문에 있어 재정운영의 기본원칙으로서 그 의의가 크다고 할 수 있지만 지방공기업 활동이나 사업적 성격의 특별회계 부문의 재원조달을 위축시킬 수 있는 역기능적인 면을 가지고 있다. 그러므로 적자는 나쁘다는 고정관념에서 벗어나 재정적자의 경제적 의미를 재정지출의 성격, 기채의 차입방법과 조건, 적자보전 재원의 건전성 등에 따라 평가할 수 있는 인식의 전환이 필요하다고 볼 수 있다.

재원조달 측면에 있어서 지방정부는 주로 세외수입이나 국고보조금 등에 의존해 오고 있는데 지방채를 발행하는 경우에는 채무에 의한 지출로 자치단체 재정운영의 건전성을 저해할 우려가 있어서 일반적으로 억제하여 왔다. 그러나 장기적인 효용을 갖는 자본지출에 있어 투자비의 세대간 분담이라는 입장에서 충분한 활용가치가 있고 아울러 경영수익사업이나 장기시설 투자에 지방채의 적극적인 활용책이 강구되어 진다고 한다면, 지방채 수입 확대를 통한 신축적인 지방재정의 조달을 고려해 볼 수 있을 것이다.²⁵⁾

2. 財源調達을 위한 地方債 活用の 必要性

1) 地方債의 效果

가) 經濟的 側面

경제학자들은 공채의 발행이 地域經濟의 總需要, 利率, 經濟成長등에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대하여 많은 연구를 해 왔다. 우선 전통적인

25) 권녕아, 전계논문, p. 10.

케인지안(Keynesian)들은 국채의 발행을 통해 租稅負擔이 경감되면 가처분 소득이 증가되어 總需要가 팽창하는 결과를 낳는다고 주장하고 있다. 이와 반대로 통화주의자(monetarist)들은 부채가 驅逐效果(crowding-out effect)를 가져오기 때문에 총수요의 변화는 거의 없다고 주장한다. 이들의 견해에 따르면 정부가 발행한 국채가 시중에 풀려나가는 과정에서 政府和民間部門이 가용자금을 놓고 경쟁하게 되며 그 결과 利率은 상승하게 되고 이로 인해서 企業의 投資는 줄어들며, 결국 減稅를 통한 소비촉진 효과가 상쇄되는 결과가 나타난다는 것이다.²⁶⁾

반면 Barro(1974)를 비롯한 합리적 기대주의자(Rational expectationist)들은 리카르도의 대등정리(Richardian equivalence theorem)에 입각하여 적자 재정이 總需要에 아무 영향을 주지 않음과 동시에 전반적인 財源配分 과정에도 전혀 영향을 주지 못한다고 주장한다.²⁷⁾ 이들의 주장을 간단히 살펴보면 합리적 경제 주체는 國債가 미래의 租稅負擔을 의미하며 그 부담의 현재 가치는 국채의 가치와 정확하게 일치하게 된다는 대등관계를 안고 있기 때문에 政府가 租稅로 거두어 들이던 부분을 국채로 代替한다고 해도 경제적 선택을 변경해야 할 하등의 이유가 없다는 것이다.

결과적으로 적자재정은 총수요에 뿐만 아니라 전반적인 資源配分 과정에 어떠한 영향도 주지 않게 된다는 것이다. 즉 국채의 發行이 利率을 상승시키지도 않고 驅逐效果도 전혀 나타나지 않게 된다는 주장이다. 또한 정부의 부채는 국민저축을 감소시켜 投資에 나쁜 영향을 미칠 것이고 결국 장기적인 經濟成長에 지장을 초래할 것으로 많은 경제학자들은 주장하고 있다. 하지만 모든 負債가 投資의 감소를 가져오는 것으로 보기는 어렵다. 경기가 침체된 경우는 케인지안들의 주장처럼 오히려 재정적자가 투자를 자극할 수도 있기 때문이다. 이상의 논의들을 종합하면 負債에 의한 財源調達方法의 經濟的 效果는 명확하지 않다. 지금까지의 경험적인 研究들도 驅逐效果, 리카르도의 대등정리, 케인즈학파의 견해 중 어느 것이 옳은 것

26) 이준구, 「재정학」, 다산출판사, 1995, p. 625.

27) R. J. Barro, "Are Government Bonds Net Wealth?" *Journal of Political Economy*, Vol. 82, No. 6, 1974, pp. 1095 ~1117.

인가를 명확히 보여주지 못하고 있다. 하지만 지방정부의 사회간접자본시설에 대한 投資는 직·간접적으로 民間部門의 생산을 활발하게 함으로써 地域經濟의 活性化를 이룰 수 있기 때문에 사회간접자본 시설이 미흡한 우리나라의 경우 이를 위한 공채발행은 긍정적인 經濟的 效果를 나타낼 수 있을 것이다.²⁸⁾

나) 負擔轉嫁와 衡平性

公債의 發行은 장기적인 成長의 속도를 둔화시켜 미래세대가 누릴 수 있는 생활수준을 떨어 뜨림으로써 결국 미래세대에 負擔을 줄 수도 있다.²⁹⁾ 만약 負債가 地方自治團體의 投資財源으로 사용되었다면 혜택은 미래세대에게 돌아간다. 이러한 경우 투자사업의 부담을 현재의 租稅에 의해 충당하는 것보다는 실질적으로 혜택을 입는 미래세대의 사용자가 부담하는 것은 應益의 원칙에 입각하여 보면 오히려 더욱 衡平적인 것이다.³⁰⁾

이와 관련하여 공채발행에 의한 재정지출은 어느 정도 민간부문의 가용자원을 위축시켜 단기적으로는 현세대에 부담을 줄 수도 있으며 재정지출의 용도가 비생산적일 경우에는 자본형성을 저해하여 그 부담의 일부를 미래세대에게 전가시킬 수도 있다. 그러나 재정지출에 의한 공공서비스의 공급으로 미래세대가 그 편익을 향유할 수 있고 생산적인 政府支出이 지역개발을 가져와 상환 능력을 향상시킬 수 있다는 점을 감안하면 미래세대로의 負擔轉嫁는 상당부분 완화시킬 수 있을 것이다.³¹⁾

다) 效率性

거의 모든 租稅의 징수는 초과부담을 야기시킨다. 公債발행에 의한 財源 調達方法 역시 조세에 의한 재원조달 방법과 마찬가지로 초과부담을 야기시킨다. 과연 어떠한 방법이 초과부담이 작을 것인가가 효율성 문제의 핵심이 된다. 조세에 의한 재원조달의 경우 지출전체의 세금을 일시에 부과

28) 배인명, "지방채 : 자치경영시대의 적극적 재원조달방안", 「서울시정연포럼」 제38호, 1997, pp. 9~10.

29) 이준구, 전계서, p 634.

30) 배인명, 전계논문, p. 10.

31) 조기현, 전계서, pp. 24 ~ 25.

하는 것을 의미하는 반면 負債에 의한 財源調達の 경우는 다년도에 걸쳐서 세금을 나누어 걷는 것을 의미한다. 세금의 경우 초과 부담은 다음과 같은 산식으로 나타낼 수 있다.

$$\bigcirc \text{초과부담} = \frac{1}{2}t^2E \cdot W \cdot L = \frac{1}{2}t \cdot E \cdot R$$

t = 세율 E = 노동공급의 임금 탄력성 W = 임금을
L = 노동 공급량 R = 조세수입

이러한 산식에 의하면 초과부담의 크기는 세율의 제곱에 비례하기 때문에 같은 크기의 租稅收入을 여러 번에 걸쳐 나누면, 즉 부채에 의해 財源을 조달하게 되면서부터 초과부담은 줄어들어 결국 공채발행에 의한 재원조달 방법이 조세에 의해 조달하는 것보다 더욱 효율적이라는 것을 알 수 있다.³²⁾

2) 地方債 活用の 必要性

가) 地域開發 財源 調達

지방정부 수준의 사회간접자본 확충, 낙후지역의 전략적 개발, 지역경제 활동 진작 등을 뒷받침하기 위한 추가적 지방투자재원 조달의 필요성이 증가하고 있는 추세이다. 그러나 이와같은 특정지역의 투자사업에 대한 자본 지출을 조세 또는 중앙정부의 이전재원과 같은 일반세입으로만 충당한다면 미래의 세대는 비용지불없이 그 자본재가 제공하는 서비스를 이용하게 되므로, 소위 세대간 불평등의 문제가 야기되는 것이다. 그 때문에 자본비용을 공공서비스의 혜택에 비례하여 개개의 세대로 하여금 비용을 분담하도록 하는 지방채 발행 방식이 세대간에 공평성을 반영하는 재원조달 차원에서 볼 때 적절하다고 할 수 있을 것이다.³³⁾

32) 배인명, 전제논문, pp. 10 ~ 11.

33) 고희진, "지방채 제도의 활성화와 지역개발채권 발행", 「제주도」 통권 제98호, pp. 119 ~ 120.

나) 財政運用 調整 手段

지방채의 활용은 대규모의 재정지출을 초래하는 사업에 집중적으로 투자하여 단기간내에 완성시키며 그에 따른 재정부담을 평준화·장기화 시킴으로써 회계년도간의 조정을 가능하게 한다. 또한 지방세 수입이 경기의 변동에 따라 격감한 경우에는 재정지출의 전망에 따라 세출을 삭감하는 등 경기가 냉각되는 상황에 직면하게 된다. 이럴 때 당면한 재정수입의 확보를 위한 응급수단이 필요하게 되는데 지방채는 세수감소, 세수증가의 둔화 등에 따른 재원부족이란 긴급사태에 탄력적으로 대응해서 재정수입을 확보할 수 있는 수단으로써 중요한 기능을 수행하는 것이다.³⁴⁾

다) 經濟政策과의 連繫 手段

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 재원조치가 필요하게 된다. 이러한 때 이전부터 이용되어 온 것이 지방채의 활용을 통한 재원조달 방법이다.

일본의 경우 1975년부터 1978년까지 4년간에 걸친 경기부양대책을 포함한 종합경제 정책에 호응해서 공공사업이 확대 시행되었는데 이에 따라 지방채의 증발(增發)이 있게 되었다.³⁵⁾

34) 조창현, 「한국 지방자치의 재정과 과제」, 도서출판문원, 1995, pp. 362 ~ 363.

35) 조창현, 상계서, p. 363.

第3章 地方債의 運用實態

第1節 韓國의 地方債 運用實態

1. 地方債의 發行根據와 節次

1) 地方債 發行根據

지방채발행에 관한 법적근거는 지방자치법, 외자도입법 그리고 한지법인 제주도개발특별법이 있다.

지방자치법 제115조 제1항에서는 “지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 또는 비상재해 복구 등의 필요가 있는 때에는지방채를 발행할 수 있다.....”고 하여 지방채 발행의 법적 근거를 제시해 주고 있으며 이와 별도로 지방재정법 제7조 및 제8조에서는 지방자치법 규정에 의한 지방채발행을 선별적으로 허용·통제하고 있다.³⁶⁾

또 외국인투자 및 외자도입에 관한 법률 제19조 제1항에서는 “대한민국 국민 또는 법인이 외국인(경제협력기구를 제외한다)과 차관계약을 체결할 때는 재정경제원장관의 인가를 받아야 한다”라고 근거 규정을 둠으로써, 지방자치단체도 재원조달 수단으로 외국의 관련기관과 계약에 의해 현금차관(상업차관, 외화증권)을 직접 차입할 수 있도록 뒷받침하고 있으며, 차관도입 신청 관련규정으로는 사회간접자본 확충 및 국산시설재 구입용 외화증권 발행 통첩(재경원고시 제1996-28호)과 상업차관도입인가지침(재경원고시 제1996-29호)이 있다.

한편 제주도개발특별법 제31조 제1항에서는 “도지사는 개발사업에 필요한 자금을 조달하기 위하여 관계 법령의 규정에 불구하고 도의회의 의결을 얻어 특별회계 부담으로 지역개발 채권을 발행할 수 있다.”고 규정함으로써, 제주도종합개발계획에 의한 개발사업 투자 재원을 조성할 수 있도록 하였다.

36) 조창현, 전제서, p. 109.

2) 地方債 發行計劃 樹立

지방채 발행계획의 수립과정은 ① 지방채 발행계획수립의 지침시달 ② 단체별 지방채 발행 계획안의 수립 및 제출 ③ 단체별 계획안을 종합한 지방채발행계획안 확정의 3단계로 나누어 볼 수 있다.

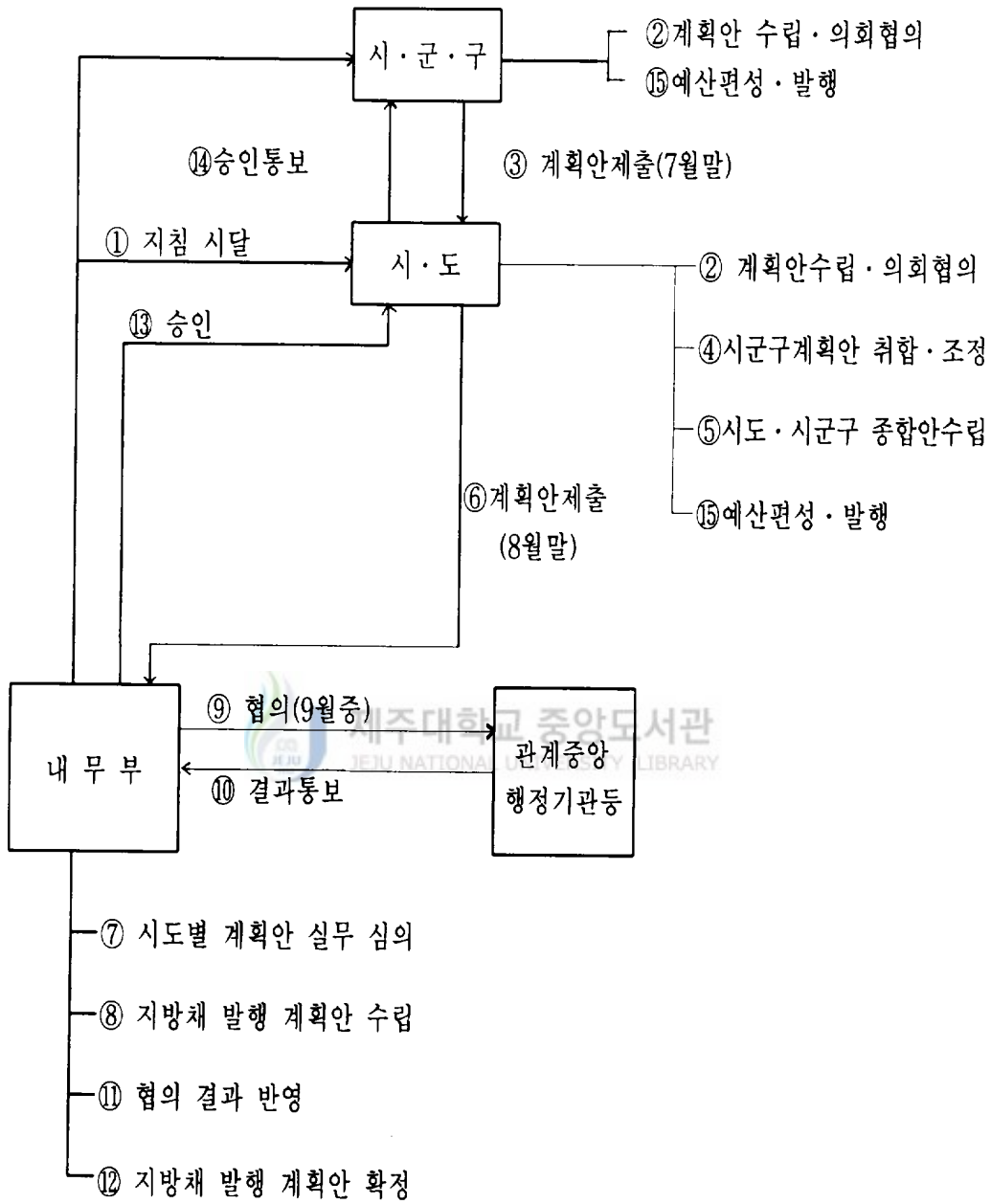
이를 구체적으로 설명하면 내무부장관은 지방자치법 제115조 제1항과 동법 시행령 제45조에 의거하여 매년 각 지방자치단체에서 지방채 발행계획안을 수립하는데 기초가 되는 「지방채 발행계획 수립지침」을 작성하여 시달한다.

내무부장관으로부터 지방채 발행계획이 시달되면 각 지방자치단체는 이에 의거하여 지방채 발행계획안을 수립하여 시·군·구의 경우는 광역단체인 시도에 전년도 7월말까지 제출한다. 시·군·구로부터 계획안을 제출받은 시도는 이를 취합·조정하여 종합안을 수립하고, 이를 전년도 8월말까지 내무부장관에게 보고한다.

각 시도로부터 종합안이 제출되면 내무부는 실무협의에 착수, 부처별, 단체별, 시도별, 시군구별, 회계별, 사업별로 구분하고 각각의 사업에 대하여 발행규모, 기채선, 발행방법, 발행시기, 발행조건, 상환재원을 분석·정리하여 종합적인 지방채 발행계획안을 수립하고 지방자치법시행령 제45조 제2항에 의하여 전년도 9월말까지 관계기관과 협의해야 한다(〈그림-2〉참조).

특히, 재정경제원은 국가전체의 통화금융정책을 총괄하고 종합적인 계획을 수립하여 시행하기 때문에 지방채 발행계획에 반영된 각종 사업들 가운데 공공차관 및 상업차관 사업, 공모공채 사업, 일반금융자금 사업 등을 중점적으로 검토한다. 한편 농림수산부를 비롯한 다른 관련 부처에서도 소관 사업에 대하여 사업의 필요성, 지원가능성 및 지원액, 성공가능성 등을 판단하여 자체 융자계획에 반영 여부를 검토한 후 지방채사업인 경우 지방채 발행계획에 포함 여부를 최종 결정한다(〈표-4〉참조). 이러한 절차를 거쳐 내무부장관이 승인한 지방채 발행사업은 해당 지방의회의 의결을 거쳐 지방채 발행계획으로 확정되며 정기승인분은 당초예산에, 추가승인분은 최초 추경예산에 반영된다.

<그림-2> 지방채 발행계획제도 수립체계



* 자료: 내무부, 전게서, p.15.

다만, 서울특별시가 발행한 지방채는 기존에는 국무총리실 소관이었으나 「서울특별시 행정특례에 관한 법률」에 따라 1991년부터 내무부장관의 승인과 함께 사전에 국무총리에게 보고하도록 되어 있다.

〈표- 4〉 부처별 협의자금

관련부처	협 의 자 금
재정경제원	지방채발행계획 총규모, 해외자금(공공차관 상입차관), 재특자금, 공공자금관리기금, 민간자금차입 등
농림수산부	농산물가격안정기금(농수산물도매시장 건립), 농어촌구조개선 특별회계자금(농어촌 정주권개발, 관광휴양단지 조성) 등
통상산업부	재특자금(농공단지 조성, 도서벽지전화사업), 에너지 및 자원사업 특별회계자금(지역난방사업) 등
건설교통부	토지관리 및 지역균형개발특별회계자금(광역상수도사업, 지방공단조성사업), 국민주택기금(주택건설, 택지조성), 도특자금(지하철, 철도전널목설치사업) 등
환 경 부	재특자금(쓰레기소각시설설치, 지방상수도사업), 공공자금관리기금(농공단지오폐수처리시설, 하수처리장설치사업), 환특자금(하수처리장, 재활용시설) 등

3) 地方債 發行基準

지방자치법 제115조는 “지방자치단체의 長은 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 또는 비상재해 복구 등의 필요가 있는 때에는 내무부장관의 승인을 받은 범위안에서 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있다”고 규정하여 非募債主義를 원칙으로 한 起債承認制度를 운영하고 있다. 즉, 지방채의 발행은 내무부장관의 승인사항으로 명문화하고 있으며 이어서 지방재정법 시행령은 발행 대상사업을 포괄적으로 명시하고 있다.

이와같이 지방채발행을 지방자치단체의 자율에 맡기지 않고 내무부장관의 승인을 받도록 하고 있는 이유는 ① 지방채 濫發의 방지를 통한 건전재정의 유지, ② 국가의 통화금융 정책상의 필요, ③ 공평한 자금배분에 의한 균형있는 지역개발, ④ 국가정책과의 연계성을 강화하여 효율적인 자원배분을 도모 하기 위한 것이라고 할 수 있다.³⁷⁾

37) 한국지방재정공제회, 「지방채제도 해설」, 1991, pp. 55 ~ 56.

현행 지방채발행은 크게 기채목적, 원리금부담능력, 현실적인 기채여건 등을 기준으로 선별하여 승인하고 있다. 먼저 지방채발행은 해당사업이 주민복지에 기여하고 消耗性經費가 아닌 투자적 경비이어야 하며, 수익사업 일 경우에는 원리금상환이 가능해야 한다. 전자는 적채성 원칙에 의한 質的 制約이며, 후자는 재정경직화를 방지하는데 목적이 있는 量的 制約이다. 지방재정법 제6조에서는 지방채를 발행할 수 있는 사업, 즉 適債事業으로 첫째, 공용·공공용 시설의 설치 둘째, 당해사업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업 셋째, 천재지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결합의 보전 넷째, 재해예방 및 복구사업 다섯째, 기발행한 지방채의 차환, 여섯째 기타 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업으로 제한함으로써 기채대상사업을 질적으로 명백히 규정하고 있다.

다음으로 원리금상환 능력에 따른 양적 제약은 첫째, 당해 지방자치단체의 채무비 비율³⁸⁾이 20% 이하이어야 하며, 둘째, 기준년도의 지방세징수 전망 또는 기준년도의 지방세징수 실적이 기준 전전년도에 비하여 90% 이상인 단체, 셋째 기준 전년도의 실질수지 비율³⁹⁾이 -10% 이상인 단체, 넷째 순지방비로 상환해야 할 채무의 연체가 없는 단체, 마지막으로 과거 부정확한 방법으로 기채했거나 승인을 받지 않고 기채한 사실이 없어야 한다.

그러나 기채목적이나 원리금상환 능력을 충족시킨 사업이라 해도 경상적 유지 보수비·일반적 조사비·소모성 기재비 등 소모성 경상비나 단위사업비가 소액인 사업⁴⁰⁾, 기타 일반재원으로 충당하는 것이 타당하다고 인정되

38) 채무비비율

$$= \frac{\text{최근4년간순지방비로 상환한 평균 채무액}}{\text{최근 4년간 평균 일반 재원 수입액}} \times 100$$

- 채무액 = 지방채원리금 + 채무부담상환액
- 일반재원 = 지방세 + 보통교부세 + 경상적세외수입 + 조정교부금

39) 실질수지비율

$$= \frac{\text{실질 수지(형식수지-다음년도이월금)}}{\text{일반 재원}} \times 100$$

- 형식수지 = 세입결산액 - 세출결산액
- 다음년도이월금 = 계속비이월비 + 명시이월비 + 사고이월비 + 보조금집행잔액

40) 시도의 경우 10억원 미만, 인구 30만명 이상인 시는 7억원 미만, 인구 30만명 미만인 시는 5억원미만, 군 및 자치구는 3억원 미만인 사업이 이에 해당한다.

는 사업은 지방채를 발행할 수 없는 非適債事業에 해당한다. 반대로 발행 기준에 저촉되어 지방채 발행이 제한되는 단체라 해도 추가부담이 없는 借換債, 상환재원의 확보가 가능한 경영수익적 사업, 정부시책 및 자연재해 등으로 긴급히 필요한 사업, 기타 내무부장관이 특별히 필요하다고 인정하는 사업은 지방채발행을 예외적으로 허용하고 있다.

마지막으로 지방채발행은 현실적인 起債與件을 충족시켜야 한다. 구체적으로 첫째, 關聯計劃과의 連繫性이 높아야 한다. 지방자치단체는 지역주민의 복지증진에 최대한의 관심을 갖고 국가시책의 지방적 구현의무도 동시에 지니고 있어야 하며, 아울러 중기지방재정계획등 관련계획과 밀접한 연계를 맺어야 한다. 둘째, 資金調達計劃의 妥當性도 확보해야 한다. 불확실한 시도의 지원금이나 중앙정부의 보조금에 지나치게 의존하거나 자체 가용재원을 초과하여 지방채발행을 계획하여 사업의 중단됨으로써 해당 자치단체의 공신력을 훼손하고 자원을 낭비하는 사례가 없도록 해야 한다.⁴¹⁾ 셋째, 事業計劃의 타당성을 검토하여야 한다. 지역주민의 여론이나 사업의 긴요성, 사업기간의 적절성, 발행시기의 금융시장 상황, 발행조건의 적합성 등을 종합적으로 검토하여 재정지출의 효율성이 저해되지 않도록 세심한 주의가 필요하다. 이러한 작업은 기본적으로 지방재정 투융자심사제도와 연계하여 비용편익 분석을 통한 투자효과의 극대화가 이루어지도록 추진해야 한다.

한편 지방공기업이 발행기준을 보면 상하수도사업은 起債充當率⁴²⁾ 이 시의 경우에는 70% 이하, 군은 60% 이어야 하며, 특히 재정이 취약한 단체⁴³⁾는 기채충당률을 60%이하로 제한하고 있다. 그리고 지방공영개발사업의 경우에는 계속 사업의 마무리를 위하여 추가재원이 필요한 사업, 국가시책의 원활한 추진을 위해 필요한 사업, 사업성 검토결과 사업전망이 양

41) 한국산업은행, 「지방채가이드」, 1995, pp. 100 ~ 101.

42) 사업비 총액 가운데 기채조달액이 차지하는 비중을 말한다.

43) 재정취약단체란 부채비율이 100%이상인 단체, 고정장기적합률(고정자산+투자외기타자산/고정부채+자기자본)이 100%이상인 단체, 사업수입으로 원리금상환이 곤란한 단체 등을 말한다.

호한 사업 등에 대해서도 지방채발행이 가능하다. 반면에 부동산경기 침체 등으로 사업 추진시기가 적당하지 못한 사업, 상환조건이 장기간임에도 이자부담이 큰 私募公債 발행사업, 선수금 확보시기를 감안하지 않고 토지보상비 등을 전액 지방채로 충당하는 사업, 공영개발사업 운영이 부실한 단체의 사업, 지방채발행계획을 사전에 협의하지 않은 사업, 토지구획정리나 토지구획정리방식에 의한 공영개발사업은 지방채발행을 할 수 없다.

이밖에 지방채의 발행기준으로 사업계획의 타당성과 기채계획의 적정성을 들 수 있다. 사업계획의 적정성은 지역주민의 여론, 타사업과의 연계추진의 필요성 등 사업의 긴급성 및 절실성, 발행시기의 자본시장 상황, 발행조건 의 타당성 등을 충족해야 한다.⁴⁴⁾

4) 地方債 發行 節次

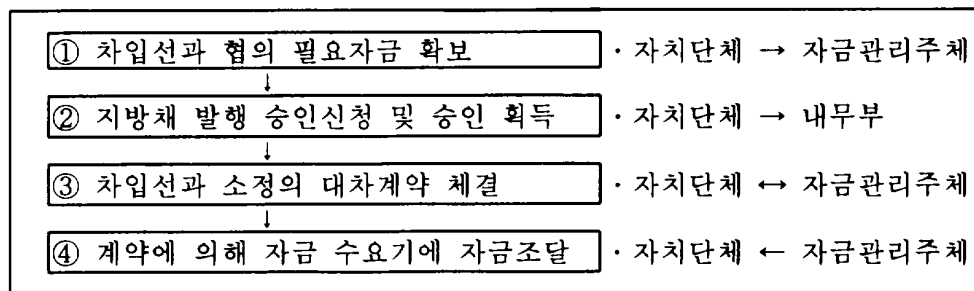
가) 證書借入債

(1) 國內債

지방자치단체에서 증서차입채를 발행하고자 할 때에는 우선 자금관리 주체(차입선)인 정부, 공공기관 및 금융기관 등과 사전 필요자금 확보 가능성 여부를 협의 하고, 내무부에 확보 가능 자금만큼 지방채 발행승인 신청을 하여 승인을 얻은 후 차입선과 소정의 대차계약을 맺어 차입증서를 제출하므로써 자금수요기에 맞추어 지방채를 발행한다.

〈표-5〉

국내채 발행 절차

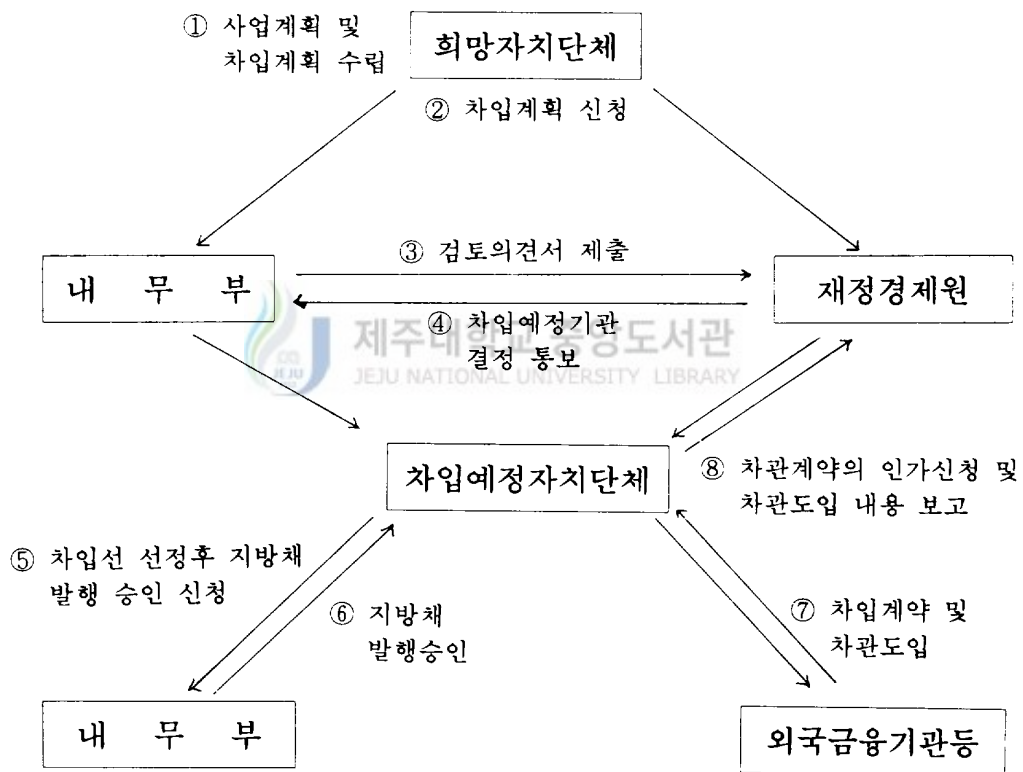


44) 오희환·박기관, 「지방채 발행기준의 개선·보완방안」, 한국지방행정연구원, 1996, pp. 82~83.

(2) 國外債(借款)

국외채(차관)인 경우 우선 희망자치단체에서 사업계획 및 차입계획을 수립하여 내무부와 재정경제원에 차입계획을 신청하면 내무부에서는 차입계획에 대한 검토의견서를 작성 재정경제원에 제출하고 이어 재정경제원에서는 차입예정기관을 결정하여 내무부와 차입예정 자치단체에 통보한다. 차입예정 자치단체에서는 별도 차입선을 선정할 후 내무부에 지방채 발행 승인신청을 하고 승인을 득한 후 외국 금융기관 등과 차입계약을 체결하므로써 국외채를 발행한다.⁴⁵⁾

<그림-3> 국외채 발행 절차



45) 내무부, 전게서, p. 87.

나) 證券 發行價

총액인수 방식에 의한 간접모집공채인 경우 우선 발행 단체에서 공채발행 승인 및 지방채조례를 제정하고 주간사를 증권사에 선정 의뢰하면 선정된 주간사에서는 인수단을 구성 한 다음 발행단체와 총액인수계약을 체결한다. 이어서 주간사에서 청약에 따른 납입금을 완료하므로써 발행단체에서는 납입은행으로부터 납입금을 인출한 후 채권을 발행한다.

<표-6> 증권 발행채 발행 절차

구	분	주관기관	대상기관	소요기간
①	공채발행 승인 및 지방채 조례 제정	발행단체		D-10
②	주간사 선정	"	증권사	D-8
③	총액인수 계약 조건에 대한 공문발송	"	주간사	D-6
④	총액인수 계약 조건에 대한 회신접수	"	"	D-4
⑤	인수단 구성 통보	주간사	발행단체	D-3
⑥	총액인수 계약 체결	발행단체	주간사	D-2
⑦	청약제 서류 인쇄 (청약서, 청약증거금 영수증 등)	주간사		D-1
⑧	청약 및 납입 (청약증거금 영수증은 채권 수령시까지 대응)	"	납입은행	D
⑨	채권 인쇄 신청	발행단체	조폐공사	D+1
⑩	납입금 인출	"	납입은행	D+1
⑪	수수료 지급	"	주간사	D+3
⑫	채권 교부	"	"	D+30
⑬	상장신청(필요에 따라 상장신청)	"	증권거래소	D+31

2. 地方財政上의 地方債 比重

<표- 7>에서 보면 우리나라의 지방채 발행규모는 1995년말 현재(잔액기준) 19조9,685억원으로 1993년의 15조789억원에 비하여 32.4%인 4조 8,896억원이 증가한 규모이다. 이는 동 기간내 33.6% 증가를 나타낸 지방

세 수입과 비슷한 증가율로 인해 지방채 발행이 건전재정원칙이라는 일정한 범위내에서 이루어져 왔음을 알 수 있다.

특히 지방채의 순공급규모(지방채 발행액)는 1993년에 비하여 24% 증가한 5조 2,052억원이란 사실은 최근 지방채 발행을 보다 엄격하게 적용하였다는 점을 시사하며 다만, 실제로 이자비용을 제외한 순수한 지방채 발행 규모는 3조 6,857억원으로 불과 21% 증가하였을 뿐이다. 또한 지방채 발행규모가 지방세에서 차지하는 비중을 보면 40% 내외로 비교적 높은 수준이나 보통교부세와 세외수입을 포함한 일반재원에 대한 비중은 1995년말 현재 16.2%로 지방채 발행의 허가기준이 충족되고 있다. 지방채 잔액 역시 일반재원의 62%로 우려할만한 수준은 아닌 것으로 판단된다.

<표-7> 지방세입에 대한 지방채 발행의 비중 (단위 : 억원.%)

항 목	1993	1994	1995
지방채 발행액 (A)	41,980	49,821	52,052
원 금 (A ₁)	30,463	34,678	36,857
이 자 (A ₂)	11,517	15,143	15,915
지방채 잔액 (B)	150,789	176,773	199,685
원 금 (B ₁)	110,877	129,651	146,953
이 자 (B ₂)	39,911	47,122	52,732
지방세수입 (C)	99,244	112,986	132,620
일반재원 (D)	261,385	282,185	322,095
A ₂ / A	27.4	30.9	30.6
B ₂ / 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.

*자료: 내무부, 「지방재정 연감」, 각년도, 내무부 재정경제과.

3. 地方債의 運用實態

1) 地方債의 發行 規模

가) 債券市場에 대한 地方債 市場의 比重

1991년 이후 증권발행 형태의 지방채 발행이 채권시장에서 차지하는 비중이 점차 증가하고 있으나 아직도 4.9% 수준에 불과한 실정으로서 지방채 시장이 위축돼 있다는 사실을 알 수 있다 (<표-8>참조). 이것은 유통되지 않는 부분과 지방채 상당 부분이 비상장 채권이란 점을 감안하면 실제 유통시장에서 거래 대상이 될 수 있는 지방채의 비중은 더 적을 것으로 보이며 이는 국채에 비하여 낮은 수준이다.

<표-8> 채권시장에 대한 지방채 시장의 비중 (단위 : 억원, %)

년도	국채		지방채		특수채 ¹⁾		회사채		합계	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
1991	17,083	21.6	2,037	2.6	28,517	36.1	31,382	39.7	79,517	100.0
1992	19,948	20.4	3,321	3.4	39,013	39.9	35,384	36.2	97,666	100.0
1993	20,825	18.2	4,259	3.7	49,155	43.1	39,889	34.9	114,129	100.0
1994	21,979	16.9	5,155	3.9	54,876	42.2	47,984	36.9	129,939	100.0
1995	23,295	15.2	7,541	4.9	60,648	39.7	61,287	40.1	152,771	100.0

* 주: 1) 통안증권을 포함한 10개 특수채의 발행 실적임.
2) 잔액기준.

* 자료: 재정경제원, 「재정금융통계」, 각년도. ; 한국은행, 「조사통계월보」, 각년도.



나) 事業別 地方債의 發行實績

현재 우리나라에서 발행되고 있는 지방채는 지하철, 상·하수도, 도로건설과 재해 등 지역개발의 재원마련을 위해 발행되는 지방채가 대상사업의 주종을 이루고 있는 실정이다. 1995년말 현재 사업별 이용내역을 殘額基準으로 살펴 보면 <표-9>와 같이 상·하수도 사업이 5조 1,577억원으로 전체의 35.1%를 차지하여 가장 높은 비중을 보이고 있으며, 다음으로 지하철사업을 위한 재원으로 2조 4210억원(16.5%)이 투자되는 등 使用料 收入으로 투자재원이 회수될 수 있는 수익사업에 51.6%를 투자하고 있고 나머지는 대부분 국민생활의 편익증진과 관련되는 재해대책사업(21.7%), 도로(8.7%) 등에 투자되고 있다.

〈표-9〉 사업별 지방채 발행 실적 (단위 : 억원, %)

구 분	1993		1994		1995	
	금 액	비 중	금 액	비 중	금 액	비 중
지 하 철	12,663	11.4	21,422	16.5	24,210	16.5
주 택	12,857	11.6	13,560	10.5	12,626	8.6
상 수 도	22,624	20.4	24,941	19.2	26,516	18.0
하 수 도	19,242	17.4	20,282	15.6	25,061	17.1
도 로	10,271	9.3	11,335	8.7	12,754	8.7
재 해	23,579	21.3	26,650	20.6	31,905	21.7
공공시설	3,639	3.3	4,016	3.1	4,128	2.8
오수제거	5,995	5.4	7,444	5.7	9,738	6.6
합 계	110,870	100.0	129,650	100.0	146,938	100.0

* 주: 잔액(원금)기준.
* 자료: 내무부 재정경제과.

다) 會計別 地方債 發行 實績

회계별로 지방채 발행실적을 보면 〈표-10〉과 같이 1995년말 총발행실적 5조 2,052억원 가운데 일반회계에서 발행한 지방채는 22.9%에 해당하는 1조1,938억원인 반면 공기업특별회계와 기타특별회계를 합한 특별회계의 경우는 4조 114억원으로 77.1%를 점유하고 있어 특별회계에서 지방채활용이 활발했음을 보여주고 있다. 이러한 결과는 특별회계에서 활용하는 지방채가 수익자부담의 상환재원을 상대적으로 용이하게 확보할 수 있는 수익채 사업을 대상으로 발행하는 경우가 많기 때문이다.⁴⁶⁾

〈표-10〉 회계별 지방채 발행 실적 (단위: 억원, %)

연 도	일 반 회 계	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: 발행액 (원금+이자)기준.
* 자료: 내무부 재정 경제과.

46) 조기현, 전계서, pp.38~39.

라) 地方自治團體別 地方債 發行 實績

발행내역을 지방자치단체별로 살펴 보면 서울을 비롯한 5개 광역시와 도의 지방채 발행규모가 전체의 65.8%를 점유하고 있으며, 특히 서울·인천·경기·경남·경북등 대도시권을 형성하고 있는 지역 및 단체의 지방채발행실적이 현저하게 높게 나타나고 있다. 이 가운데서도 서울은 15.3%, 5개 광역시가 27%로 지방채 발행이 대도시를 중심으로 한 특정지역에 지나치게 편중되어 있음을 알 수 있고, 반면에 군과 자치구는 모두 합하여 8~9% 수준에 불과하다 (<표-11>참조). 이렇게 지방채 발행이 지역적으로 편중된 중요한 원인은 상환재원 마련을 위한 수익성원칙에 따라 대도시 단위사업인 지하철, 상·하수도, 도로, 주택 등의 사업에 주로 발행되어 일본의 경우와 같이 다양한 목적의 지방채가 발행되고 있지 못하기 때문이다.

<표-11> 지방자치단체별 지방채 발행실적 (단위:억원, %)

구 분	1993	1994	1995
서울	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.

이러한 편중현상으로 하위 단위의 지방자치단체와 기타 사업에서의 지방채발행은 그 규모가 미미하여 투자우선 사업 등의 선정 과정에서 일부 지방자치 단체가 소외되는 등 지역간 균형 성장에 저해요인으로 작용되고 있

다. 이는 지역간 균형개발이라는 지방채 발행제도가 갖는 본질적 기능을 충족시키지 못하고 있음을 의미한다.⁴⁷⁾

마) 借入財源別 地方債 發行實績

우리나라 지방채의 자금원을 분류해 보면 정부자금, 민간자금, 공공자금, 해외로부터의 차관 그리고 공채발행으로 분류되는 바 정부자금은 재정융자 특별회계 자금, 토지관리 및 지역균형개발 특별자금, 도로등 교통시설특별 회계자금이 주로 활용되는데 이중에서 재정융자특별회계 자금이 주종을 이루고 있다. 민간자금은 은행자금, 제2금융권 자금, 일반민간인 자금을 의미한다. 그리고 공공자금은 중앙정부나 지방자치단체가 관리하는 기금으로서 지역개발 기금, 청사정비 기금, 재해복구 기금 등이다.⁴⁸⁾

<표-12>에 의하면 정부자금은 1995년말 현재 3조 5,376억원으로 총 발행액의 24.1%를 점하고 있고, 공공자금은 전체의 23.7%인 3조 4,832억원으로 정부자금과 비슷한 비중을 보이고 있는데 이러한 현상은 열악한 지방재정에 어려움을 가중시키는 한 요인으로 작용하고 있다. 따라서 지방자치단체가 지방채 발행을 통하여 지역개발을 위한 저리의 자금을 안정적으로 확보할 수 있도록 재정융자특별회계와 국민투자 기금, 국민주택 기금을 통한 중앙정부의 인수규모를 확대할 필요가 있다고 판단된다. 한편 차입금 형태의 지방채는 9조 638억원으로 전체의 61.7%를 점하고 있는데 비하여 국내 채권시장에서 발행하는 증권발행형태의 지방채는 5조 6,314억원으로 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 점은 지방채의 상품성이 낮은 원인때문이라고 볼 수 있다.

47) 김종순, "지방재정확충을 위한 지방채제도의 개편방향", 「한국행정학보」 겨울호, 한국행정학회, p.1341. ; 조기현, 전계서, pp. 40 ~ 41.

48) 박정수, "지방자치단체 재정차입의 역할", 「지방재정」 제6호, 한국지방재정공제회, 1995, pp. 51 ~ 52.

〈표-12〉

차입재원별 지방채 발행실적

(단위 : 억원, %)

구분	1993		1994		1995	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
합계	110,877	100.0	129,651	100.0	146,953	100.0
1. 증서차입채	67,982	61.3	79,265	61.1	90,638	61.7
· 정부자금	23,913	21.6	29,147	22.5	35,376	24.1
· 공공자금	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
· 금융기관	10,948	9.9	9,250	7.1	9,345	6.4
2. 증권발행채	42,895	38.7	50,386	38.7	56,314	38.3
· 매출공채	30,462	29.4	38,047	29.4	44,328	30.2
· 모집공채	9,986	7.8	10,086	7.8	9,092	6.2
· 교부공채	2,447	2.2	2,553	2.0	2,894	2.0

※ 주 : 잔액 (원금) 기준.
 ※ 자료 : 내무부 재정경제과.

바)償還期間別 地方債 發行實績

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 정부 자금에 의한 인수만이라도 사업내용 년수를 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. 49)

49) 김종순, 전계논문, p. 1344.

단기채의 비중은 <표-13>에서 보는 바와 같이 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.

<표-13> 상환기간별 지방채 발행실적 (단위 : 억원, %)

구분	단기채(1-4년)		중기채(5-9년)		중장기채(10-15년)		장기채(16년이상)		합계
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	
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 : 잔액(원금)기준.
* 자료 : 내무부 재정경제과.

사) 發行金利別 地方債 發行實績

현재 지방채의 發行金利는 <표-14>와 같이 연 4~9%가 전체의 74.2%를 차지하고 있어 '95년말 현재 市場利子率인 11.6%보다 낮게 발행되는 등 지방채가 시장금리보다 低利金利로 발행되고 있다. 그 이유는 차입금이 대부분 公共資金이나 政策資金으로 조달되며 또한 연고채와 강제첨가 소화방식에 의하여 주로 발행되고 있는 점과 시장실세 금리에 의한 발행이 지방재정의 부담을 초래하고 있기 때문이다.

<표-14> 발행금리별 지방채 발행실적 (단위 : 억원, %)

구분	1993		1994		1995	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
무이자	558	0.5	8	-	107	0.1
1~3%	4,296	3.9	9,083	7.0	11,423	7.8
4~6%	47,615	42.9	56,387	43.5	68,836	46.8
7~9%	34,756	31.3	36,999	28.58	39,882	27.1
10~12%	14,153	12.8	20,777	16.0	22,056	15.0
13% 이상	9,499	8.6	6,397	4.9	4,649	3.2
합계	110,878	100.0	129,651	100.0	146,953	100.

*주 : 잔액(원금) 기준.
*자료 : 내무부 재정 경제과.

아) 償還財源別 地方債 發行實績

지방채의 상환재원은 중앙정부에서 지원받아 상환하는 國費와 公企業의 經營收入, 실수요자 부담금, 조성된 토지의 매각대금 등의 特定財源 그리고 순수한 지방자금으로 상환하는 地方費로 구분할 수 있다. 1995년말 현재 특정 재원이 10조1,617억원으로 총상환재원의 69.2%를 점하고 있으며 이 어 지방비가 2조 7,433억원(18.7%)를 점하고 있는 등 지방채가 특정재원과 지방비로 상환하고 있음을 알 수 있다 (<표-15>참조). 한편 사업별 상환 재원을 보면 국비는 도로사업 등에, 사업수익은 주택 및 상·하수도 사업에, 그리고 지방비는 도로 및 공공시설 사업에 활용되고 있다.

<표-15> 상환재원별 지방채 발행실적 (단위 : 억원, %)

구 분	1993		1994		1995	
	상환액	비 중	상환액	비 중	상환액	비 중
국 비	1,991	1.8	163	0.1	0	0.0
특 정 재 원 ¹⁾	82,586	74.5	91,175	70.3	101,617	69.2
지 방 비	23,496	21.2	24,162	18.6	27,433	18.7
기 타	2,803	2.5	14,152	10.9	17,903	12.2
합 계	110,877	100.0	129,651	100.0	146,953	100.0

* 주: 1) 공기업수입, 실수요자부담을 포함.
2) 잔액(원금)기준.

* 자료: 내무부 재정경제과.

2) 海外資本 導入 現況

국내의 시장금리가 국제금리보다도 높은 현실을 감안할 때 자본시장의 개방과 함께 지방채의 발행시장도 국내에만 국한될 것이 아니라 해외자본 시장까지 확대한다면 지방자치단체의 자금조달 비용을 적지 않게 낮출 수가 있다. 또, 지하철과 같이 사업기간이 장기이고 대규모 투자재원이 필요한 공공투자 사업의 경우에는 중앙정부의 보조금이나 금융시장에서 자금조달이 어렵기 때문에 해외자본의 활용은 효과적이라고 볼 수 있다. 아울러 1995년부터 IBRD, ADB 등 국제기구의 원화채권 발행을 허용할 수 있도록 했고, 또한 『외국인투자 및 외자도입에 관한 법률』에 의해 지방자치단

체의 외자도입이 가능하도록 법적 근거가 마련되는 등 지방자치법 제115조에 근거하여 항구적 이익이 되는 사회간접자본의 시설, 소득증대, 생활환경 개선사업 등을 대상으로 외국자본 도입이 가능하다. 이와 같이 외국자본 도입 방법에는 OECD가입(1995)으로 기체가 중단된 공공차관과 해외공모에 의한 외화채 형식으로 이루어지는 상업차관이 있으며 특히 주요 외화도입 시장으로는 유럽 유러본드(Euro Bond), 미국의 양키본드(Yankee Bond), 일본의 사무라이본드(Samurai Bond)가 있다. <표-16> 지방자치단체의 상업차관 도입현황 중 발행금리는 양키본드 보다는 사무라이 본드가 상대적으로 양호하나 상환기간 등을 고려하면 발행 조건상 질적 차이는 크지 않는 것으로 보인다.⁵⁰⁾

<표-16> 지방자치단체의 상업차관 도입 현황

사 업 명	발 행 액	발행금리	발 행 시 장
서울시 제2기 지하철 건설	2,400억원	7.875%	양 키 본 드
대구시 지하철 건설	50억엔	3.3%	사무라이본드
인천시 지하철 건설	495억엔	5.0%	사무라이본드

*자료: 내무부 재정경제과.

第2節 濟州道の 地方債 運用實態

1. 地方財政上の 地方債 比重

제주도 예산 중 총세입에 있어 지방채가 차지하는 비중은 <표-17>과 같이 1990년대의 경우는 10% 미만이며 일반회계의 경우는 4.6% 미만이다. 따라서 일반회계에 있어서 지방채 제도 활용의 여지는 아직 무한한 상태에 있는 것을 알 수 있다.

50) 조기현, 전계서, pp. 52 ~ 55.

〈표-17〉 제주도 예산액에 대한 지방채 발행의 비중 (단위:억원.%)

구 분	계			일반회계			특별회계		
	예산액	지방채 차입액	%	예산액	지방채 차입액	%	예산액	지방채 차입액	%
'91	4,092	278	6.8	3,204	11	0.3	888	267	30.1
'92	5,791	449	9.7	3,776	19	0.5	2,015	430	21.4
'93	6,678	444	6.6	4,153	17	0.4	2,525	427	16.9
'94	7,117	352	4.9	5,292	107	2.0	1,825	245	13.4
'95	8,624	636	7.4	6,911	316	4.6	1,713	320	18.7
'96	9,622	557	5.8	7,410	203	2.7	2,212	354	16

※주 : 지방채 차입액 원금기준임

※자료 : 제주도

2. 地方債의 運用實態

1) 地方債의 運用實態

가) 種類別 地方債 運用實態

지방채는 사업 성격에 따라 일반회계채, 기타 특별회계채, 공기업 특별회계채로 나누어 발행할 수 있다. '95년말 현재 제주도의 사업 성격에 따른 발행 실적이 차지하는 비중을 보면, 일반회계채 21.7%, 기타 특별회계채 7.6%, 공기업 특별회계채가 70.7%를 차지하고 있다 (〈표-18〉 참조). 이것은 수익사업을 위주로 하는 공기업 특별회계에 비하여 일반회계 및 기타특별회계에서 지방채 활용여지가 많다고 할 수 있다.

〈표-18〉 도·시군 회계별 지방채 발행 실적

1995년도 기준

(단위: 백만원, %)

구 분	채 무 액	일 반 회 계	기타특별회계	공 기 업 특별회계	'94년말
계	227,703 (100%)	47,386 (21.7%)	17,423 (7.6%)	160,894 (70.7%)	145,676
도 본 청	88,069 (38.7%)	25,459	2,591	60,019	63,795
시 군 계	139,634 (61.3%)	23,927	14,832	100,875	81,881
제 주 시	79,311 (34.8%)	3,771	2,818	72,722	34,880
서 귀 포 시	19,529 (8.6%)	6,191	3,245	10,093	15,372
북 제 주 군	27,436 (12.0%)	9,629	6,009	11,798	21,162
남 제 주 군	13,358 (5.9%)	4,336	2,760	6,262	10,467

※주 : 원금 기준임.

※자료 : 제주도



나) 事業別 地方債 運用實態

사업별 지방채 발행실적을 보면 <표-19>와 같이 맑은물 공급대책 사업의 일환으로 추진하고 있는 상수도 사업이 67,154백만원으로 29.5%를 차지하고 있고 지방공기업인 지역개발기금조성이 60,019백만원으로 26.4%, 하수도사업이 23,399백만원으로 10.3%, '89년도부터 시작된 공영개발사업인 택지조성사업이 14,680백만원으로 6.4%순으로 되어있다. 이와 같이 지방채 발행이 주민생활의 편익 증진과 투자재원이 회수될 수 있는 수익사업(38.1%)인 주택, 택지조성, 지역개발 기금조성, 농공단지 조성 등에 투자되고 있음을 알 수 있다.

〈표-19〉

사업별 지방채 발행실적

1995년도 기준

(단위 : 백만원, %)

구분	계		일반회계		기타특별회계		공기업특별회계	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
합 계	227,703	100	49,386	100	17,423	100	160,894	100
도로·교량	6,316	2.8	6,316	12.8				
주택	8,081	3.5	1,803	3.6	6,278	36		
상수도	67,154	29.5					67,154	41.7
하수도	23,399	10.3	3,678	7.5			19,721	12.3
청사정비	4,206	1.9	4,206	8.5				
택지조성	14,680	6.4			680	3.9	14,000	8.7
지역개발기금조성	60,019	26.4					60,019	37.3
하수·오수쓰레기처리시설	4,388	1.9	4,100	8.3	288	1.7		
농공단지	4,086	1.8			4,086	23.5		
기타	35,374	15.5	29,283	59.3	6,091	34.9		

*주: 원금 기준임.

*자료: 제주도



다) 資金源別 地方債 運用實態

제주도 지방채의 자금원을 분석해 보면 〈표-20〉과 같이 지방공공자금과 증권발행 방법에 의한 지방채가 높은 비중을 차지하고 있는데 반하여, 장기저리자금인 정부자금의 비중은 그다지 높지 않으며 지방공공자금인 지역개발기금의 비중이 다소 높은 것이 중요한 특징이라 할 수 있다. 앞으로는 장기저리의 정부자금 및 호조건의 증권발행 활성화를 통해 정부 및 민간으로부터 양질의 자금이 유입되도록 유도하여야 할 것이다. 그리고 증권발행 채인 경우는 28.4%로서 전국평균 38.3%보다 발행비율이 낮은 원인은 타시도의 경우와 같이 지하철공채, 도로공채, 상수도공채 등 첨가소화방식인 매출공채가 다양하게 발행하지 못하는데 기인한다고 볼 수 있다.

<표-20>

차입재원별 지방채 발행실적

1995년도 기준

(단위 : 백만원.%)

구분	계		일반회계		기타특별회계		공기업특별회계	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
합계	227.703	100	49.386	100	17.423	100	160.894	100
1. 증서 차입채	163.064	71.6	49.386	100	12.832	73.6	100.846	62.7
· 정부자금	50.020	21.9	11.702	23.7	9.652	55.4	28.665	17.8
· 공공자금	92.164	40.5	36.524	74	3.180	18.2	52.460	32.6
· 차관자금	20.881	9.2	1,160	2.3	-	-	19.721	12.3
· 금융자금	-	-	-	-	-	-	-	-
2. 증권 발행채	64.639	28.4	-	-	4.591	26.4	60.048	37.3
· 매출공채	61.964	27.2	-	-	1.916	11	60.048	37.3
· 모집공채	2.675	1.2	-	-	2.675	15.4	-	-
· 교부공채	-	-	-	-	-	-	-	-

*주 : 원금기준임.

*자료 : 제주도.



라)償還期間別 地方債 運用實態

지방채는 상환기간에 따라 단기채와 중기채, 장기채로 나누어 고찰할 수 있다. 우리나라에서는 상환기간이 1~4년인 것을 단기채, 5~9년인 것을 중기채, 10년 이상인 것을 장기채로 분류하고 있는데, 제주도의 경우 장기채무가 48.9%, 중기채가 50.2%, 단기채가 0.9%로서 중·단기채무가 51.1%를 점하고 있다(<표-21>참조). 이와 같이 제주도는 지방채를 중·단기채 위주로 발행하고 있는 실정이어서 앞으로는 장기채의 활용이 더욱 요구되고 있다.

〈표-21〉

상환기간별 지방채 발행실적

1995년도 기준

(단위 : 백만원.%)

구 분	계		1-4년 (단기채)		5-9년 (중기채)		10-15년 (중·장기채)		16년이상 (장기채)	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
합 계	227,703	100	2,000	0.9	114,269	50.2	74,719	32.8	36,715	16.1
일반회계	49,386	100	-	-	29,993	60.7	17,857	36.2	1,536	3.1
기타특별회계	17,423	100	2,000	11.5	6,498	37.3	3,440	19.7	5,485	31.5
공기업 특별회계	160,894	100	-	-	77,778	48.3	53,422	33.2	29,694	18.5

※주 : 원금기준임.
※자료 : 제주도.

마) 發行金利別 地方債 運用 實態

발행금리별 지방채 발행실적에 있어 발행 금리가 연 4~9%가 대부분으로 전체의 91.3%를 점하고 있는데(〈표-22〉 참조), 이는 공기업특별회계로 운용되고 있는 지역개발기금 조성을 목적으로 각종 인·허가, 등록시에 강제첨가소화되고 있는 복리 6%에 5년거치 일시상환 매출공채인 지역개발공채를 발행하여 조성된 기금을 도·시군 상·하수도사업, 주택건설사업, 택지개발사업 지방공기업법상의 공기업 등에 차등금리로 융자되고 있기 때문이다. 또한 3%미만인 지방채를 발행하는 경우는 지방재정공제회의 2년거치 12년상환인 청사정비기금인 일반회계채가 대부분이고, 10%이상인 고금리 지방채는 대규모 공사의 시공업체나 토지소유자 등과 협의된 범위 내에서 공사비, 보상비 지급에 갈음하여 교부하는 사모형식의 교부공채이다. 그러나 지역개발공채인 경우 시장이자율보다 낮은 표면이자율로 액면 발행되고 있는 상장채이긴 하나 공채 구입자 대부분이 중간 수집상을 통해 만기 이자 수익률에 비해 30%정도 할인하여 현금화하는 경향이 높은 실정에 있어, 지방채 유통시장 활성화의 저해요인이 되고 있다.

〈표-22〉

발행금리별 지방채 발행실적

1995년도 기준

(단위 : 백만원.%)

구분	계		일반회계		기타특별회계		공기업특별회계	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
합계	227,703	100	49,386	100	17,423	100	160,894	100
무이자	287	0.1	-	-	287	1.6	-	-
1~3%	13,935	6.2	6,890	14	6,135	35.2	910	0.5
4~6%	116,582	51.2	9,155	18.5	-	-	107,427	66.8
7~9%	91,359	40.1	33,341	67.5	5,554	31.9	52,464	32.6
10~12%	5,540	2.4	-	-	5,447	31.3	93	0.1

*주: 원금기준임.

*자료: 제주도.

바) 償還 財源別 地方債 運用實態

상환재원별 지방채 현황을 살펴보면 <표-23>과 같이 '95년말 현재 특정재원이 175,695백만원으로 총 상환재원이 77.2%를 점하고 있으며 지방비는 52,008백만원으로 22.8%인데, 이는 전국 지방비 부담 평균 비율인 18.7%보다 높다. 그 이유는 대부분 수익성이 적은 공공투자사업 등에 투자하고 있어 독립채산제 운용방식인 공기업특별회계와 같이 자체 경영수입으로 상환할 수 있는 재원확보가 어렵고 또한 지역 경기침체로 택지개발, 주택건설로 인한 실수요자 부담금 등 특정재원 수입이 부족하여 부득이 일반재원으로 상환해야 하는 문제가 발생하기 때문이다. 그리고 과거에는 일부 지방자치단체들이 택지개발, 단지조성사업 등을 시행한 후 토지가 처분되지 아니하여 일반재원으로 상환했던 사례도 종종 있었다.

〈표-23〉

상환자원별 지방채 발행실적

1995년도 기준

(단위: 백만원, %)

구분	계		일반회계		기타특별회계		공기업특별회계	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
합계	227,703	100	49,386	100	17,423	100	160,894	100
국비	-	-	-	-	-	-	-	-
지방비	52,008	22.8	49,386	100	2,622	15	-	-
특정재원	175,695	77.2	-	-	14,801	85	160,894	100
기타	-	-	-	-	-	-	-	-

*주: 원금기준임.

*자료: 제주도.

사) 他 市 · 道와의 地方債 運用實態 比較

시·도별 지방채 발행실적을 보면 대도시권을 형성하고 있는 서울, 부산, 대구, 경기, 경남 등의 지방채 발행실적이 다른 시·도에 비해 높게 나타나고 있다(〈표-24〉참조). 한편 채무상환 능력과 비교하여 차입능력을 측정할 수 있는 채무비 비율과 실질수지비율을 '95년 결산 기준으로 산출한 결과를 보면 지하철사업, 상·하수도, 도로사업 등에 주로 지방채를 발행한 시·도 중 서울, 경기를 제외한 부산, 대구 등이 지방채 발행 실적과 더불어 채무비 비율이 높게 나타나고 있는데 이는 최근 4년간 평균 일반재원 수입액에 비해 지방채 원리금을 포함하여 순지방비로 기상환한 채무액이 적게 나타난 결과이다. 또한 지방채 발행실적에 비해 채무비 비율이 높은 시·도인 광주, 경북은 재정자립도(광주 68%, 경북 37.2%, '95년 기준)가 낮은 반면에 상환하지 못한 지방채 잔고가 많이 남아 있기 때문이다. 그리고 제주도인 경우는 지방채 발행 실적이 2,277억원으로 전국대비 1.5% 수준에 불과한 실정인 반면에 채무비 비율도 1.68%로서 경기, 강원 다음으로 낮아 원리금 상환 능력이 양호하다고 볼 수 있어 앞으로도 지방채를 적기에 발행할 수 있는 가능성이 충분하다고 할 수 있다. 그러나 지방채를 전담하는 별도 부서(현재 예산담당 부서)가 없거나 전담공무원이 빈번한 인사이동(1

~2년 근무)으로 인하여 체계적인 지방채 운영관리가 어려운 형편으로 이를 보완해 나감으로써 향후 지방채 운영의 활성화로 자치단체의 다양한 사업들을 추진할 수 있는 여건이 조성될 수 있도록 해야 할 것이다.

〈표-24〉 시·도별 지방채 발행실적

1995년도 기준

(단위: 억원, %)

구분	계		일반회계	기타 특별회계	공기업 특별회계	채무비 비율	실질수지 비율
	지방채	비중					
합계	146,953	100	24,133	41,190	81,630		
서울	20,887	14.2	290	18,592	2,005	2.33	18.15
부산	11,164	7.6	3,988	2,763	4,413	12.52	4.29
대구	10,954	7.5	1,757	236	8,961	12.50	3.18
인천	6,782	4.6	611	803	5,368	2.72	10.29
광주	5,681	3.9	1,726	936	3,019	10.94	21.90
대전	5,307	3.6	1,651	115	3,541	9.36	2.65
경기	24,164	16.4	2,873	3,213	18,078	0.60	18.38
강원	6,385	4.3	1,014	1,698	3,673	1.65	8.87
충북	5,345	3.6	1,371	781	3,193	4.11	21.10
충남	7,615	5.2	1,333	1,971	4,311	7.18	7.06
전북	7,890	5.4	1,386	1,868	4,636	3.30	3.20
전남	7,037	4.8	1,071	2,009	3,957	7.26	5.31
경북	9,381	6.4	2,788	1,756	4,837	10.53	5.51
경남	16,084	11	1,780	4,275	10,029	7.63	7.36
제주	2,277	1.5	494	174	1,609	1.68	3.10

※주: 원금기준임.

※자료: 제주도.

아) 地域開發債券 運用實態

(1) 地域開發債券 制度의 根據 및 導入背景

제주도 지역개발채권 제도는 제주도개발특별법에 의한 대규모 수익성 개발사업자로 하여금 채권을 매입하도록 하여 그 재원 일부를 개발사업 시행 지역에 투자함으로써 개발 이익의 지역환원과 개발사업자와 해당 지역주민 간의 이해관계를 합리적으로 조정하는 수단으로 활용함은 물론 장기적이고

안정적인 제주도 개발사업 재원(총 8조 2,144억원)을 확보하기 위하여 도입된 지방채제도이다. 이 지역개발채권은 중앙의 통제에서 벗어나 지방자치단체가 자율적으로 발생할 수 있는 유일한 지방채이며, 제주도개발특별법 제31조 및 동법 시행령 제19조에 발행근거를 규정하고 있는데 그 구체적 내용은 다음과 같다.

□ 제주도개발특별법

제31조(지역개발채권의 발행등)

- ① 도지사는 개발사업에 필요한 자금을 조달하기 위하여 관계법령의 규정에 불구하고 도의회의 의결을 얻어 특별회계의 부담으로 지역개발채권을 발행할 수 있다.
- ② 도지사는 제1항의 규정에 의한 지역개발채권을 제주도내 소재 금융기관으로 하여금 매수하게 할 수 있다.
- ③ 다음 각호의 1에 해당하는 자중 대통령령이 정하는 자는 지역개발채권을 매입하여야 한다.
 1. 제11조의 규정에 의하여 개발사업의 승인을 받는 자.
 2. 지방자치단체로부터 면허·허가, 인가를 받은 자
- ④ 지역개발채권의 이율·상환기간·발행의 방법·절차 및 발행조건 기타 사무취급에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

□ 제주도개발특별법 시행령

제19조(지역개발채권의 발행등)

- ① 도지사는 법 제31조의 규정에 의하여 지역개발채권을 발행하고자 하는 경우에는 채권의 종류·발행목적·발행금액·발행방법·발행조건·상환채원 기타 필요한 사항을 정하여 제주도의회의 의결을 거쳐야 한다.
- ② 법 제31조3항의 규정에 의한 지역개발채권의 매입대상사업 및 매입기준은 별표 2의 3과 같다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 자에 대하여는 지역개발채권매입의무의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다.
 1. 국가 또는 지방자치단체
 2. 대상사업의 부속토지나 시설물의 전부 또는 일부를 국가 또는 지방자치단체에 기부채

납하기로 약정한 사업자중 도지사가 인정하는 자.

3. 국가 또는 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 2분의 1이상을 출자하거나 출연한 법인

4. 주한 유엔군 및 외국정부기관

5. 주한 국제기구 및 원조단체

6. 새마을사업 기타 마을단위의 공동사업 추진단체

7. 국가유공자등단체설립에관한법률의 규정에 의하여 설립된 단체

8. 법률에 의하여 설립된 법인으로서 국가나 지방자치단체의 업무 또는 사업을 대행하거나 수탁 받아 수행하는 법인 (당해 대행·수행업무와 관련한 공채매입에 한한다)

9. 법 제11조제1항의 규정에 의한 농어민 단체 기타 도조례로 공익을 위하여 필요하다고 인정하는 기관 및 단체

③ 지역개발채권의 종류·발행방법·발행절차 기타 사무취급에 관한 사항은 지방재정법 시행령 제7조 내지 제20조의 규정을 준용한다.

(2) 地域開發債券의 發行內容

제주도 지역개발채권은 제주도개발특별법에 의거 제주도지사로부터 면허, 인가, 허가를 받는 5개 분야 15개 사업의 대규모 수익성 사업자를 대상으로 발행하게 된다(〈표-25〉참조).

제주도 지역개발채권은 년3% 복리조건으로 발행하게 되는데 상환기간은 대상사업에 따라 차등을 두고 있다. 체육시설업(골프장업)의 경우 10년거치 30년 균등상환, 기타 사업의 경우는 10년거치 10년 균등상환으로 지방채중 최저리 및 최장의 장기채로 발행하고 있다.

그리고, 채권의 형식으로는 당초의 경우 참가소화 형식을 가미한 모집공채로 발행하였으나, '95년 1월 5일 제주도개발특별법 개정시 매입의무조항을 신설하여 현재는 참가소화형식의 매출공채로 발행하는 증권발행채이다.

상환재원은 제주도개발특별법에 따라 제주도 개발사업특별회계 재원이나 특별회계 폐지시 일반회계에서 승계하는 일반회계채적 성격을 갖는 채무이다.

그리고 채권 조성자금의 배분비율은 노인복지사업 10%, 장애인 및 소년

소녀가장 지원사업에 10%를 보조하고 농·림·축·수산업 진흥 등 기타 사업에 80%를 융자 지원하도록 하고 있다.

이와 더불어 이 채권은 개발이익 환수차원에서 발행되는 지방채로서 채권매입자에게는 지역주민과의 낭비적 사업추진 협의와 음성적 타협 소지를 사전에 제거할 수 있도록 행정기관이 집단 민원조정 역할을 수행함으로써 사업자가 원하는 개발사업을 안정적으로 적기에 시행할 수 있도록 제도적으로 뒷받침해 주는 역할도 하고 있다.

〈표-25〉 제주도 지역개발채권 매입대상사업 및 매입기준

분야별	대상사업	매입기준	비고
삭도·제도사업	· 삭도, 제도 사업	사업비의2.0%	
관광지 조성	· 관광지·관광단지조성(10만㎡이상) · 유원지 조성(10만㎡ 이상)	사업비의2.0% 사업비의2.0%	
관광사업	· 관광호텔업(부지면적 5만㎡이상 또는 120실 이상)	1객실당 2,000천원	
	· 해상관광호텔업(부지면적 5만㎡ 이상 또는 120실 이상)	1객실당 2,000천원	
	· 휴양콘도미니엄	1객실당 2,000천원	
	· 국민호텔업(부지면적 5만㎡이상 또는 120실 이상)	1객실당 1,000천원	
	· 가족호텔업(부지면적 5만㎡이상 또는 120실 이상)	1객실당 1,000천원	
	· 한국전통호텔업(부지면적 5만㎡이상또는 120실 이상)	1객실당 1,000천원	
	· 종합휴양업(부지면적 5만㎡이상 또는 120실 이상)	사업비의2.0%	전문휴양업2개시설이상을 갖추어야 함
	· 전문휴양업(부지면적 5만㎡이상) 다만 식물원, 수족관, 온천장업은 2만㎡ 이상	사업비의2.0%	민속촌, 스키장업, 유기장업, 온천장업, 동물원, 식물원, 수족관
· 카지노업	사업장면적 1㎡당1,000천원		
체육시설업	· 골프장 사업(18홀 이상)	1홀당50,000천원	
토지자원의 기타이용 시설사업	· 공유수면매립허가 (항만 공유수면매립:1만㎡이상, 수자원보존지역외의 매립:10만㎡이상)	사업비의 2.0%	
	· 하천복개공사 허가 (면적 3만 3천㎡이상 또는 길이 1km이상)	사업비의 2.0%	

※ 지역개발채권의 최저 매입금액은 1만원으로 하되, 1만원 미만의 단수가 있을 때는 이를 절사한다.

(3) 地域開發債券 制度의 特徵

제주도 지역개발채권은 우리나라 지방채 제도상 내무부장관의 통제(승인)없이 지방자치단체에서 자율적으로 발행할 수 있는 최초의 지방채로서 도시철도채권, 국민주택채권등과 같이 대규모 특정사업 경비를 조달하는 지방채가 아닌 일반사업(종합개발계획사업)에 대한 재원조성을 목적으로 하는 유일한 증권발행채 형식의 지방채이다. 또한 우리 나라 최저리의 지방채임과 동시에 최장의 장기채이고, 한시적·한지적 성격의 지방채로서 개발이익환수 성격을 갖는 이중적 성격의 지방채이다.

(4) 地域開發債券 發行에 따른 地方財政 擴充效果

지역개발채권의 발행목표를 제주도 종합개발계획기간을 토대로 2001년까지 추정해 본 바 관광사업중 관광숙박업(관광호텔업) 80억원, 관광객 이용시설업(종합, 전문휴양업) 24억원, 사행 행위업(카지노) 75억원, 체육시설업(골프장) 120억원, 관광지 및 관광단지조성 96억원, 도시개발 사업중 삭도·케도 12억원, 유원지조성사업 64억원으로 총 471억여원에 이를 것으로 전망되고 있다(<표-26>참조).

이는 종합개발계획상의 전체 투자비 8조2,114억원과 비교할 때 0.6%, 공공부문 투자소요비 4조61억원과 비교하면 1.2%에 불과하지만 양질의 장기저리자금을 민간부문으로부터 지방재정으로 유입시키고, 지역주민 숙원사업을 해결한다는 점에서 단순한 재정확충 효과외에도 지방재정에 긍정적인 영향을 미친다고 할 수 있다. 앞으로 종합개발계획상 민자유치가 활성화되고 지역개발채권에 대한 법적, 제도적 장치를 더욱 보완하여 매입대상 사업을 확대한다면, 관광복권 발행이나 공영개발에 의한 먹는샘물의 시판과 더불어 지방재정확충 효과는 더 커질 것으로 예상된다. 이 채권의 발행 실적을 보면 '96년말 현재 신규 골프장조성, 관광호텔, 휴양 콘도 시설 등 총 26건에 6,329백만원을 매입하였다.

<표-26>

지역개발채권발행 조성이상금액

(단위 : 억원)

분야별	시설계획	조성이	산출기초	비고
계		471		
관광사업중 관광숙박업 (관광호텔업)	· 현재 5,059실 → 2001까지 11,066실 (증 6,007)	80	· 관광호텔등 : 4,030실×2백만원 ×80% · 가족호텔등 : 1,977실×1백만원 ×80%	· 제주도종합개발계획 P587-중문로얄(125실), 서라벌(198실),고려(398 실),타워(150실),신제주 (655실),남원(117실)등
관광사업중 관광개이용 시설업(종합, 전문휴양업)	· 현재 6개소 → 2001까지12개소 (증 6개소)	24	6개소×200억원 (평균사업비)×0.02 = 24억원	· 현재시설:여미지,대유 수련,수족관,민속촌,분재 예술원,베릿네 · 향후시설:판코리아리조 트,수족관(중문)등
관광사업중 사행행위업 (카지노)	· 현재 7개소 → 2001까지 14개소 (증 10개소)	75	10개소×1,500m' (평균면적)×1백만원 ×50%= 75억원	· 현재시설:제주관,서귀 팔,오리엔탈,그랜드,신라, 남서울,하얏트 · 향후시설:신제주,고려, 중문로얄,서라벌,타워,남 원,라곤다, 판코리아 등
체육시설업 (골프장)	· 현재 7개소 174홀 → 2001까지 17개소 414홀 (증 10개소240홀)	120	240홀×50백만원 = 120억원	· 현재시설:오라,제주,중 문,파라다이스,신성,제주 개발,로얄피닉스 · 향후시설:이시들등
관광지조성중 관광지, 관광단지조성	· 현재 2단지 5지구 → 2001까지 3단지 10지구 (증 1단지 5지구)	96	○ 종합개발계획상 투자계획 · 관광단지(3개단지) : 6,600억원 · 관광지(10개지구) : 1,460억원 ○ 산출: 8,060억원 × 0.02 × 60%(관 또 는 민간투자 40%△) = 96억원	· 현재추진상황 -관광단지:중문(1차) 표선(1차) -관광지구:만장굴,합덕, 남원(1차),산방산,돈네코 · 향후추진 -관광단지:중문(2차),성 산,표선(2차) -관광지구:남원(2차)묘 산봉,송악산,교래,봉개
도시개발 사업중 삭도·케도	· 현재시설 없음 → 2001년까지 삭도·케도 각 1개소	12	300억원×2개소 ×0.02 = 12억원	· 향후추진 -제주도종합개발 계획 P 498
관광지조성중 유원지조성	· 현재 6개소 → 2001까지 17개소 (증 11개소)	64	500억원×8개소 ×0.02×80%=64억원	· 향후추진 -민간시행:8개소 2,777천m', 관광지조성과 중부:3개소 1,272천m'

※ 주 : 제주도종합개발계획을 기준으로 작성됨.
※ 자료: 제주도.

2) SOC擴充 外資導入 現況

6조원 규모의 민간자본유치로 관광단지·지구개발을 위한 본격투자가 이루어짐에 따라 관광단지·지구 연계도로등 SOC에 대한 정부차원의 투자가 실질하게 요망되고 있으나 현재까지는 제주도개발특별법에 규정된 도로 등 SOC 부문에 대한 정부우선지원이 미흡한 실정이다. 이에 따라 21세기에 연간 700만명의 관광객 수용능력을 갖춘 도로등 기반시설을 추진하기 위해서는 지방차원에서 SOC 확충을 위한 재원확보가 불가피한 결과 제주도는 장기저리의 해외차관 도입을 추진하게 되었다.

가) 借款 導入節次

차관도입을 위해 우선 외자도입 실무 기획팀을 구성 운영('95.7~'96.1) 하면서 해외증권발행에 따른 타당성 및 대상사업 등 제도적 문제점에 대한 대응 방안을 다각도로 검토한 후 외국환관리법령의 절차에 의한 해외증권 발행기본계획을 수립('96.4) 내무부, 재정경제원 등 관련 부처 실무협의를 거쳐 대통령께 보고('96.4)하고 이어 국무총리실 산하 제주도종합개발지원 위원회 심의('96.5)를 받아 청와대 건의와 재정경제원 협의('96.10)로 '96년 10월 9일 경쟁력 10%이상 높이기 추진 계획 발표와 더불어 지방자치단체 현금차관 허용방침 결정에 따라 차관도입을 할 수 있게 된 것이다. 이에 차관도입 준비절차로서 해외증권발행을 위한 신용등급 평가 절차를 '96년 12월 19일 일본공사채연구소(JBRI)에 의뢰 평가결과 AA+ 등급 판정을 받는 등 발행준비를 완료하고 '97년 2월 10일 해외증권 발행계획서를 재정경제원과 내무부에 제출하였으며, 앞으로 국내(도의회 동의, 재경원 및 내무부 협의·승인·신고), 국외(주간사 등 관련기관 선정, 대장성 등록, 발행계약, 조인, 자금도입) 절차를 거쳐 '97 상반기중에 도입하게 될 것이다.

나) 現金借款 規模

5,000억원 규모의 자금을 해외증권 발행방법으로 일본 국제금융시장에서 발행하여 관광단지 및 지구연계 도로 건설사업(총연장 176.6km) 투자비 7,000억원중 지방비 2,000억원을 부담하여 제주도종합개발계획 기간내에

투자할 것으로서 우선 97년도에는 도로개설 60.4km에 차관 1,500억원과 지방비 600억원을 투자하고 나머지 사업량(116.2km)은 '98년 이후에 투자할 예정인데, 이는 시군별 관광단지, 지구 개발수요, 도로사업수요, 재정능력 등을 종합적으로 고려하여 전액(10% 인센티브) 시군에 융자 배분하여 사업을 시행하게 된다. 또한 시군 융자조건에 있어 이자율과 융자기간은 해외증권 발행이율 및 기간과 동일하게 적용하여 지방양여금 사업 등 도로건설사업비 재원부담 비율, 도와시군의 재정상황 등을 고려하여 원리금 분담 방안을 모색하기로 되어있다.



第4章 外國의 地方債制度

第1節 美國의 地方債制度

주 및 지방자치단체에 있어서의 차입금은 會計歲入總額의 약 10%에 상당하는 규모인데, 주와 지방자치단체간의 차입금 의존도는 後者가 前者의 2배 가량 높다. 그것은 미국의 지방자치단체가 직접 집행의무를 지고 있는 사무가 교육시설, 도로, 교량, 항만, 공항, 상·하수도, 공원 등의 건설 및 운영이기 때문에 자연히 이러한 대규모·장기적 資本投資를 위해서는 지방채에 의존할 수밖에 없기 때문이다. 이와 같이 주 및 지방자치단체가 지방채를 발행하는 것이 원래는 자연스러웠으나 점차 借入金에 대한 의존도가 과중해지게 되어 채권자의 보호, 납세자의 부담증대 방지 및 발행단체의 신용 유지 등을 위해 지방채발행에 대한 법적 규제가 강화되게 되었다.

따라서 많은 주에서는 주헌법에 주 및 지방자치단체의 지방채발행에 의회의 의결을 요한다든가, 또는 의회의 의결을 거친 후에 주민투표에 의한 승인을 요하는 추가적 규제가 요구되고 있는 실정이다. 뿐만 아니라, 그 발행한도나 이율까지도 많은 주에서 규제하고 있으며, 또 어떤 주에서는 州租稅委員會의 심사를 요한다든가, 또는 地方政府委員會라고 하는 주정부 부처의 허가를 받도록 되어 있다.⁵¹⁾ 그런데 미국은 지방채에 대한 평가제도가 발달되어 있으며 대표적인 평가기관인 S & P사와 Moody사는 1940년 이래 지방채를 A·B·C·D 등급으로 평가하고 있는데 이들 기관에 의해 평가된 지방채 등급은 기관투자자들의 투자 분석에 중요한 변수가 될 뿐만 아니라 지방채의 발행 이자율에 지대한 영향을 끼치고 있다.

이처럼 지방채가 활성화된 배경에는 지방채 이자에 대한 課稅免除, 해당 수익사업의 수입으로 상환하는 收益債의 擴大, 지방채 발행기관의 信用評價를 통한 개인투자자의 우위 등을 지적할 수 있다.⁵²⁾

51) 조창현, 「지방자치론」, 박영사, 1995, pp. 376 ~ 378.

52) 오희환, "외국의 지방채 발행실태", 「지방재정」 제6호, 한국지방재정공제회, 1995, p.77.

第2節 英國의 地方債制度

영국에 있어서도 지방정부에 地方債發行權이 부여되어 있기는 하나 중앙정부의 승인을 요하는 등 규제가 심하다. 1970년에 들어와서 기채에 대한 국가의 통제가 다소 완화되어 현재는 두 가지의 통제가 있는데, 그 첫째는 차입금의 목적과 총액 한도에 대한 것이며, 둘째는 起債類型에 관한 것이다.

첫째 규제는 다음과 같은 여섯가지 사업에 대해서만 起債를 허가할 수 있다.

- ① 개별적 사업(project)
- ② 어떤 특정한 서비스 내에 있어서의 사업계획(program)
- ③ 교통추가보조금 지급의 일부
- ④ 소액 자본투자 지출
- ⑤ 서로 다른 서비스 유형의 일련의 사업(group of project)
- ⑥ 자동승인 케이스의 사업

위에서 열거한것 중에서 ①,②,③은 이른바 主要部門(key sector)이라고 해서 전국적으로 어떤 기준이나 조정의 필요가 있는 영역의 사업으로 중앙정부가 특별한 책임을 지고 있으며, ⑤에 해당하는 부문은 '地方的으로 決定(locally determined)하는 사업으로서 중앙정부는 그 해에 기채할 수 있는 한도만 정하는 것이다. 그리고 ⑥에 해당되는 사업은 위의 주요부분사업에 필요한 토지매입의 경우에 있어서, 자동 사업승인 처리로 너무 비싼 토지매입이 아닌 이상 또 다른 승인을 요하지 않는다.

둘째로 기채의 유형과 그 사용에 관한 규제인데, 다음과 같은 여섯가지의 기채유형이 있다.

- ① 저당증서(mortgage)
- ② 주식증권(stock) : 장기적·대량적 기채시

- ③ 채무증서(bond) : 단기적
 - ④ 공공공사용자(PWLB) : 중앙정부 공공 공사 용자위원회에서 용자승인
 - ⑤ 저축증서(deposit receipt) : 임시적
 - ⑥ 지방어음(local bill) : 3, 6, 12개월 짜리 어음으로 발행
- 이상과 같이 영국에서의 지방채는 중앙정부의 규제아래서 여러 가지 유형으로 이루어지고 있다.⁵³⁾

第3節 프랑스의 地方債制度

프랑스에 있어서 지방채의 발행은 起債의 목적, 발행한도액 및 그 상환방법 등에 관해서 지방의회의 의결을 거칠 것이 필요하나, 그것에 대한 국가의 허가는 원칙적으로는 필요하지 않다. 그러나 예외로 인구가 적은 대부분의 '뫼뮈'의 경우는 縣知事의 허가가 필요하다. 그러나 借入利率에 대해서는 차입기간별로 최고한도가 국가에 의해 정해진다. 지방채의 90%는 정부관계 금융기관에서 인수하고 민간 금융기관이 인수하는 비율은 극히 적은 5%정도이며, 市場公募는 1% 정도에 그치고 있다.⁵⁴⁾

第4節 獨逸의 地方債制度

먼저 독일의 주정부는 지방채 발행의 자유가 보장되고 있으나 지방자치단체가 발행하는 지방채에 대해서는 각 주가 법률로 정한 대로 따르게 되는데, 대개 監督官廳의 허가를 필요로 한다. 그 목적은 용도가 공공이익을 위한 것인가, 또는 기채로 인해 지방자치단체에 과다한 稅負擔이 생기지 않는가 하는 것을 심사하는 데 있다.

이때에 인구 또는 지방자치단체의 세부담능력, 공채비의 상황, 인구의 이

53) 조창현, 전계서, pp. 378~379.

54) 조창현, 상계서, pp. 379 ~ 380.

동상황 등이 기초가 된다. 총액에 대한 규제는 없으나 그 용도에 있어서 관청의 건물·학교·병원·교량의 건설 및 전기·가스·수도·도살장·시장 등의 공공시설 건설자금의 충당에 한정시키고 있다. 주 및 지방자치단체의 기채는 주로 은행의 차입에 의존하는데, 이러한 기채에 의한 주 및 지방재정의 자금조달은 1%에도 미달하는 실정이다.⁵⁵⁾

第5節 日本의 地方債制度

일본에 있어서 보통 지방공공단체는 물론 특별구, 일부 사무조합 등도 起債權을 갖는다. 지방자치단체가 지방채를 발행하려면 기채의 목적, 한도액, 기채의 방법, 이율 및 상환의 방법 등을 예산안의 일부로 해서 당해 지방자치단체의 의회의 의결을 거쳐서 自治大臣 또는 都·道·府·縣知事の 허가를 받지 않으면 안된다.

起債對象이 되는 경비는 지방재정법에 규정되어 있는데,

- ① 공영기업의 경비
- ② 출자 또는 대부금
- ③ 차환채
- ④ 재해응급, 재해복구, 재해구조의 사업비
- ⑤ 공공·공용시설의 사업비 등이다.

이러한 제 경비는 일시적으로 대규모 액수가 요구되어 보통재원으로는 충당이 곤란할 뿐만 아니라 그 사업효과가 후세의 주민들에게까지 미치므로 그 수익과 부담을 후년도까지 시행함이 옳은 일이라 하겠다. 지방채의 차입선으로는 국내와 국외로 나누고, 그 국내자금도 政府界와 民間界로 구분되는데, 정부자금은 자금운용자금, 간이생명보험 및 우편연금적립금 등으로 구분되고, 민간자금은 정부관계금융기관 등 특수법인의 대부금, 시장공모채, 기타 은행으로부터의 대부금 등으로 구분된다.⁵⁶⁾

55) 조창현, 상계서, P. 380.

56) 조창현, 상계서, pp. 380 ~ 381.

보통 회계의 세입중에서 지방채는 지방공공단체의 건설사업 등에 충당하기 위한 것인데, 증권발행 또는 증서차입의 방법을 취하여 조달하는 재원이다. 지방채의 규모는 1993년 결산액을 기준으로 보면 10조 1,997억엔을 차지하고 있다. 따라서 지방채가 세입총액에서 차지하는 비중은 11.2%로 대단히 높음을 알 수 있다.⁵⁷⁾ 그리고 채권에 대한 신용 평가는 일본 공사채연구소라는 등급기관이 하는데 채권 매매를 위한 의견의 제공이나 자문이 아니고, 단순히 정보를 제공하는 것으로서 투자자는 자기의 책임하에 정보를 선택적으로 이용하여야 하고 등급기관은 투자자의 손해에 대해서 책임을 부담하지 아니한다. 이러한 가운데에서도 일본의 지방채제도가 활성화된 배경은 지방채 적체기준을 다소 구체적으로 명시하고 있고, 政府資金의 비중이 높으며, 지방자치단체 및 공영기업에 대한 투자재원을 장기저리로 제공하는 공적 금융기관으로서의 地方公營企業金融公庫의 역할이 지방채제도 발전에 크게 기여하였다는 점을 들 수 있다.⁵⁸⁾



57) 日本自治省篇, 「地方財政白書」, 1994, p. 57.

58) 오희환, 전계논문, p. 77.

第5章 地方債의 問題點

第1節 發行上의 問題點

1. 發行 抑制

우리 나라는 지방재정의 건전성을 유지하기 위하여 지방채발행을 가급적 억제하고 있다. 즉, 지방재정법 제7조는 「지방자치단체의 세출은 지방채 외의 세입을 그 재원으로 해야 한다」라고 규정하고 있으며⁵⁹⁾ 지방자치법 제115조제1항에서는 「지방자치단체에 항구적 이익이 되거나 비상재해 복구시」로 한정하고 건전재정 원칙에 입각한 非募債主義와 起債承認制를 채택하고 있다. 이와 같이 지방채를 투자재원으로 인식하기 보다는 불규칙하고 예측불가능한 우발적 재정수요에 대비하는 예비적 성격으로 보는 소극적 입장과⁶⁰⁾ 아울러 내무부의 승인과 지방의회 의결이라는 두 가지 절차를 통한 통제로 지방채를 발행할 수 있는 경우가 극히 제한되어 있다.

이는 자치단체별로 그 재원상황과 채무상환 능력을 감안하여 기채승인이 이루어지기 때문에 지방채발행은 상대적으로 재정자립도가 높은 대도시 중심으로 이루어지고 재정여건이 어려운 시·도단위의 지방자치단체는 기채 규모가 적을 수 밖에 없다. 또한, 사업부문별 발행규모를 살펴 보아도 상환 재원 마련을 위한 수익성원칙에 따라 지하철, 상·하수도, 도로·주택 등의 사업에 주로 발행되고 있다.⁶¹⁾ 이러한 현상은 지방재원, 특히 개발투자재원의 부익부 빈익빈 현상을 초래하는 직접적인 원인이 되고 주민생활의 편익도모나 복지증진을 위해 직·간접으로 필요한 각종사업을 시행하는데 매우 소극적일 수밖에 없어 지방채 발행에 효율적 운영을 도모할 수 없도록 하고 있다.⁶²⁾

59) 권녕아, 전계논문, p. 34.

60) 이재원, "지방정부의 전략적 재원 동원 방안으로써 지방채 활용과제", 「지방공기업과 자치시대의 재원확보 방안」, 한국지방재정학회, 1996, pp. 6 ~ 7.

61) 권녕아, 전계논문, p. 34.

62) 한국산업은행, 전계서, p. 112.

2. 適債基準의 不分明

현행 지방채제도는 適債基準, 適債事業 및 適債團體에 대한 기준이 불분명하고 객관성이 결여되고 있을 뿐만 아니라 기채대상 사업이 법적으로 명확하게 규정되어 있지 않기 때문에 지방채발행의 경험이 없는 단체는 지방채의 활용 의지를 포기하는 사례가 많은 반면에 경험이 있는 단체는 기존의 관례대로 기채승인을 쉽게 받는 사태가 계속됨으로써 지방채 발행의 편중현상은 개선의 기미가 보이지 않고 있다. 그러나 일본의 경우는 우리나라와 마찬가지로 비모채주의를 견지하고 있으나 지방재정법에 명확히 규정된 적채사업 이외에도 각종 특례법(재해대책기본법, 지역개발특별조치법 등)과 특례적 적채사업을 규정함으로써 적채사업의 범위가 명확하고 광범위하다.⁶³⁾ 내무부는 『지방채 발행 계획 수립지침』을 통해 지방자치단체가 지방채를 발행할 수 있는 기준으로 적채조건을 규정하고 있는데, 여기에는 지방채를 발행할 수 있는 자격을 갖춘 자치단체의 조건과 지방채의 발행목적 사업에 대한 조건을 포함하고 있다. 하지만 地方自治法, 地方財政法 그리고 地方債 發行計劃 수립지침에서는 적채사업에 대한 포괄적 규정만을 둬으로써 적채사업의 기준이 명확하게 규정되어 있지 않아 지방채사업이 제한적으로 이루어지고 그 결과 지방채가 적정규모 이하로 발행되어 원활한 유통의 저해와 수요기반을 약화시키는 주요 요인으로 작용하고 있다.⁶⁴⁾

3. 發行計劃制度의 未備

지방채 계획은 안정적인 지방채 자금의 확보, 사업별 또는 지역별로 균형 있는 자금 배분을 기함과 동시에 국가의 재정, 금융 계획면에도 크게 도움을 줄 수 있을 뿐 아니라 국가사업과 지방사업의 조정으로 한정된 자원을 효율적으로 활용하는 데에도 크게 기여할 수 있다. 이와 같은 지방채 발행계획제도는 1988년 4월 6일 지방자치법 전면개정시 도입되어 1990년도부터 이 계획이 전면적으로 시행되고 있다. 지방채발행계획제도의 운영

63) 조기현, 전계서, pp. 58 ~ 59.

64) 조기현, 상계서, p. 60.

중 계획의 수립·협의·승인 과정에서 제기된 문제점을 보면 첫째는 중장기 지방재정계획과의 연계 미흡, 둘째는 중앙행정기관과의 협의과정에서 협의가 제때에 이루어지지 못한다는 점, 셋째는 지방채 작성기준 및 승인은 중앙정부 단위에서 이루어 지지만 발행계획안의 제출은 지방채를 발행하고자 하는 지방자치단체의 수준에서 이루어지도록 하고 있어 계획안의 작성과 승인주체가 다르기 때문에 이 제도자체가 회석될 우려가 있다는 점, 마지막으로 현행 지방채 발행계획제도는 지방자치법에 의한 절차와 재정투융자 특별회계법에 의한 지방채 인수제도로 이원화되어 있어 이들 계획의 통합이 곤란하다는 점을 들 수 있다.⁶⁵⁾

따라서 현실과 괴리되어 관리하고 있는 지방채 발행제도는 결국 지방채의 상품성 제고에 가장 큰 장애요인인 비현실적인 발행금리, 적정규모 이하의 지방채 발행에 따른 유통기능의 저하라는 문제를 초래하고 있다.⁶⁶⁾ 그러므로 지방채 발행계획제도의 성패는 지방재정 수요의 부족재원 산출 및 우선순위에 따른 中長期 事業計劃과의 연계에 의한 地方債 投資需要 산정에 달려있다 해도 과언이 아닐 것이다. 지방자치단체가 중장기 사업계획을 수립·운용하지 못하고 있거나 수립되어 있더라도 중기재정계획과 지방채 발행계획에 반영하지 못하고 있어 地方債發行計劃制度 본래의 목적을 달성하지 못하고 있다.⁶⁷⁾

제2節 起債承認制度的 問題點

우리나라 지방재정의 기본원칙은 건전재정의 유지에 있다. 이를 위하여 재정지출은 세입의 범위내에서 이루어지도록 되어 있으며 부득이한 경우에 한하여 내무부장관의 승인을 얻어 지방채를 발행할 수 있도록 하고 있다. 이러한 비모채주의는 지방자치단체의 재정을 건전하게 운영하는 긍정적인 효과를 가져오는 것이 사실이다. 따라서 지방자치법 제113조 제1항에 의한 건전재정 운영원칙에 따른 기채 승인제가 필요한 이유로는 첫째는 지방채

65) 권녕아, 전계논문, P. 36.

66) 조기현, 전계서, p. 60.

67) 한국산업은행, 전계서, p. 113.

발행을 국가 전체의 자금 계획에 포함 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 재정규모가 크고 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 지방채 발행제도는 현실타당성을 결여하고 있다.⁶⁸⁾ 내무부가 "지방채발행 계획수립지침"에서 승인요건으로 제시하고 있는 적채기준은 기채목적의 타당성, 원리금 상환능력, 그리고 현실적인 기채여건 등의 세 가지인데 사실상 기채계획, 승인, 발행과 소화 그리고 상환에 이르는 모든 과정에 중앙정부가 개입하고 있다. 따라서 법과 지방채 운용의 현실을 보면 지방정부는 기채계획을 제출하는 과정부터 내무부와 교섭해야 하고 승인액의 범위내에서 이를 다시 지방의회의 의결을 얻어야 하며 기채사업에 따라서는 중앙정부 주무장관의 실질적인 허락을 얻어야 하는 등 승인제도가 중첩되어 있다.⁶⁹⁾ 또한 현행 기채 승인제도는 사전에 계획된 예산에 따라 발행규모가 정해지기 보다는 당해사업의 추진과정에서 부족분이 발생하면 비로소 그 부족분을 보전하기 위하여 지방채 발행을 고려하는 등 불합리한 재원조달이 이루어지는 실제 운영과정에서 시행착오를 유발시키는 주요 요인으로 작용하고 있다. 이러한 현상은 특히 상·하수도 사업, 지하철 사업 및 주택사업등과 같은 대규모 투자사업에서 더욱 뚜렷이 나타나고 있다.⁷⁰⁾

第3節 借入財源의 問題點

지방채 인수의 정부자금 가운데 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것이 융자기금이다. 우리 나라 지방자치단체의 취약한 재정력을 보완하기 위해서는 이러한 정부자금에 의한 지방채 인수를 보다 확대하고 융자조건도 개

68) 조기현, 전게서, pp. 56 ~ 57.

69) 이재원, 전게논문, p. 14.

70) 조기현, 전게서, p. 58.

선할 필요가 있다. 이는 정부의 재정 현황이 이에 대응할만큼 여유가 있을지가 변수이다. 또한 자금별 발행 실적을 보면 '95년말 증서차입채가 61.7% 증권형 발행채가 38.3%를 점유하고 있는 것으로 나타나 우리 나라 지방채 운영이 증서차입채 중심으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 그리고 지방채 발행에 있어서도 시장공모채의 비중은 극히 제한적이며 주민들의 준조세 부담을 가중시키는 강제 참가소화방식이 지배적인 실정이며 아울러 지방자치단체의 재정력 부족, 전문성 결여, 저수익율, 세제혜택의 미흡, 발행비용 및 이자부담의 과다 등의 이유로 인해 지방채 운용이 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 반면 금융기관으로부터 차입을 하고자 하는 경우 여신한도 규제, 장기성 대출제약, 민간기업과의 경쟁, 금융긴축 정책 등의 문제와 직면하게 되어 실제적으로 그 경쟁력을 상실하고 있다.⁷¹⁾

第4節 流通上の問題點

우리 나라에서는 증권발행 형식의 지방채가 점차 증가하고 있으나 대부분 참가소화 방식을 취하고 있기 때문에 부작용이 많이 발생하고 있다. 현재 우리나라의 지방채 이자율은 대부분 국채나 회사채에 비해 현저히 낮은 비현실적인 발행이율이어서 일반투자자들의 자발적인 수요를 기대할 수 없기 때문에 자본시장을 통한 자원조달은 불가능한 실정이다.

따라서 지방채 발행은 각종 인·허가 및 등록시 참가소화방식을 취하게 되고 소화대상자에게는 조세와 유사한 성질의 부담을 지우고 있는 것이다. 대부분의 지방채가 강제참가소화방식에 의해 시장이자율보다 낮은 표면 이자율로 액면 발행되고 있기 때문에 환금성을 확보할 수 있는 유통시장이 거의 형성되어 있지 않다.⁷²⁾

이처럼 지방채 유통시장이 발달하지 못한 까닭은 본질적으로 지방채 발행 규모의 영세성과 지방채의 저상품성 등으로 인하여 일반투자자의 자발적 수요를 기대하기 어렵기 때문이다. 지방채 증권이 우리나라 채권시장에

71) 권녕아, 전계논문, p. 42.

72) 한국산업은행, 전계서, p. 113.

서 차지하는 비중은 2%를 넘지 못한다.

현재까지 이러한 저리의 지방채 이자율은 개인과 기업에 준조세적 성격의 재원 부담을 강요하고 채권업자만 부당한 이득을 보게 하는 폐해를 낳았다.⁷³⁾

第5節 償還의 問題點

지방채란 기본적으로 발행주체인 해당 지방자치단체가 과세권으로 책임지는 것이 원칙이며 그런 차원에서 일정부분은 지방비로 상환하는 것이 당연하다. 그러나 현행제도하에서는 지방채 발행이 중앙정부와의 협의 및 승인아래 이루어지고 있고 대상사업이 해당지역 뿐만 아니라 국가정책을 구현하는 사업이란 점에서 국고보조금의 지원이 전무하다는 것은 문제가 아닐 수 없다. 향후 더욱 활성화 될 것으로 기대되는 지방채의 발행 물량이 증가하게 되면 필연적으로 상환재원의 확보가 주요 현안으로 등장할 것이 틀림 없으며 따라서 이에 따른 국고보조금의 확대와 함께 지방자치단체 스스로의 재원마련에 필요한 제도적 보완이 요구된다 하겠다.⁷⁴⁾ 제주도의 해외증권 발행의 경우 상환시기인 2007~2009년(3개년)에 상환해야 할 상환액 규모는 상환원금인 5,000억원으로 이는 도·시군 일반회계규모(11조 577억원)의 4.5% 수준으로 전망되어 년 평균 재정신장율이 14%선으로 안정될 것으로 예상되어지며, 또한 물가상승율(년 5%)를 감안할 때 10년 후 상환원금 5,000억원의 현재가치는 3,069억원(61%수준) 정도로 체감 물가상승율에 의한 10년 후 상환원금의 현가는 더욱 낮아 질 것으로 전망된다. 환율 변동으로 인한 추가적인 소요재원 부담에 따른 환차손 발생문제, 그리고 지방재정의 어려운 상황아래서 감채기금조성을 위해 매년 일정액을 적립해야 하는 부담 등 상황에 따른 문제점도 있다. 그러나 제주도가 먹는 샘물시판, 관광복권발행, 지역개발공채발행, 관광진흥 기여금 조성사업 등으로 충분한 상환재원 확보가 가능하다고 본다.

73) 권녕아, 전개논문, p. 44.

74) 조기현, 전개서, p. 66.

第6章 地方債의 活性化 方案

第1節 地方債 制度의 改善

1. 地方債 發行計劃 制度의 合理化

현재의 지방채 발행계획제도의 합리적 운용을 위해서는 첫째, 단기 또는 중기지방재정계획과의 적정한 연계로 적채사업의 선정과 최적 자원배분이 달성되도록 하는 제도적 장치로 기능하도록 하고 둘째, 지방채 발행계획 수립방침에는 지방재정 상황, 지방채 자금의 구성 및 규모 등과 같이 지방채발행계획수립의 기본이 되는 주요 사항들을 정해야 하며 셋째, 투융자심사의 강화와 연계를 통하여 지방채심사의 실효성이 확보되도록 해서 투융자심사 결과를 지방채발행 심사에 적극 반영하여야 한다. 또한 지방자치법의 절차에 의한 일반자금인수제도와 재정투융자특별회계법의 절차에 의한 재특자금 인수제도로 이원화됨으로써 지방채 발행계획의 효율성을 반감시키고, 자금조달 지침수립에도 상당한 모순을 초래하고 있으므로 이 규정을 해결하기 위해서는 현행 법제상 이원화된 발행절차를 통합하여 일원화시켜야 한다.

이렇게 일원화된 지방채발행계획에는 사업별 내역과 자금별 내역으로 구분하고 사업면에서는 일반회계채, 공기업특별회계채, 기타특별회계자금을 포함한 정부자금, 민간자금 및 기타자금 등으로 소요자원을 구분하여 지방채 소요자금을 조정·확보해야 할 것이다. 그리고 중장기투자계획에 입각한 장기채 중심으로 기채되어야 한다. 지방자치단체가 지방채를 적극적으로 활용할 경우 불황이 닥쳐오면 1930년대 미국의 지방자치단체와 같이 곤경에 처할 수가 있다. 즉 10년 이하의 상환기간이 대부분인 현행 지방채 구조를 20~30년의 상환기간을 갖는 구조로 점차 개편해야 한다. 이때의 중장기투자계획은 현재 우리가 도입하고 있는 중기지방재정계획에다 미국에 있어 많은 지방자치단체들이 사용하고 있는 자본투자계획(10~15년)인 중장기재정계획과 연계시켜 나가야 한다.

이렇게 장기계획을 수립한 후에 자치단체의 현재 수입과 지출에 대한 재정분석을 통하여 장기재정계획을 작성하고, 이 계획에 따라 기채수입을 추

진하고 지방채를 발행해야 한다.

2. 地方債 發行基準의 改善

기본적으로 지방채 종합지표의 개발로 적채기준을 재정립하고 이를 기초로 지방자치단체의 규모 및 재정형편을 고려하여 발행한도 및 대상사업을 차별화하는 한편 이를 명시적으로 규정하고 아울러 기채승인제에 있어서는 원리금 상환부담이 적은 수익사업 등에 대한 기채제한의 완화, 기채대상사업의 구체적인 설정 및 점진적 확대 등 간접적 제한으로 전환할 필요가 있으며, 자치단체별로 상환 능력이나 재정력을 평가한 후에 상환능력이나 재정력이 높은 자치단체의 경우, 기채 승인제에 더 자율성을 주어, 해당 지방의회의 의결에 일임하도록 해야한다.

또한 지방채 발행목적, 발행방법, 발행금리 및 상환방법 등에 대해서는 예산과 마찬가지로 해당의회의 승인을 얻도록 하고 심사항목에 있어서도 지방재정투융자심사와 같이 가중치를 부여하여 심사하는 방안과 적채사업의 대상을 일본과 같은 수준으로 대폭 확대할 수는 없겠지만 주민복지의 향상과 지역개발의 촉진을 위해서 적채대상을 확대하고 이를 지방재정법 시행령에 구체적으로 규정해줄 필요가 있다. 예컨대 "항구적 이익이 되는 경우"와 같이 모호하게 규정한 현행 지방자치법을 "항구적 이익이 되거나 주민의 복지 및 지역개발을 향상시키는 경우"로 개정하거나 일본과 같이 "법률에 규정된 경우"를 삽입하여 관련 법률에 근거한 지방채 발행이 가능하도록 하는 방안도 고려할 수 있다.

第2節 地方債 運用의 改善

1. 地方債의 發行擴大

지방자치단체는 건전재정의 테두리안에서 지방채나 차입금없이 지방재정을 운용하는것이 이상적이지만 현실적으로 불가능하다. 따라서 빈약한 지방재정으로 각종 복지수요 증대에 대처하기 위해서는 공공투자재원으로서의 지방채의 중요성은 더욱 늘어날 것으로 전망되므로 건전재정을 크게 손상하지 않는 범위내에서 지방채를 적극적으로 활용하는 방향으로 나아가야

할 것이다. 따라서 과거와 같이 당초예산에서는 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 하는 한편 저리자금인 재특자금, 국민투자기금, 국민주택기금, 중소기업진흥기금 등 각종 기금에 의한 인수도 확대되어야 지방자치단체의 과중한 이자부담을 경감할 수 있다고 판단된다.

아울러 상당부분 첨가소화방식에 의존하고 있는 증권발행채 발행을 지양하고 공모공채를 활성화하므로써 민간의 여유자금이 지방채증권 매입자금으로 흡수되도록 하여야 할 것이다.⁷⁵⁾

2. 地方債의 商品性 提高

가. 地方債의 適正利潤 保障

지방채의 시장성을 높이고 민간의 지방채인수를 장려하기 위해서는 이자소득의 비과세 등 소득세 감면을 통한 수요창출보다는 징수된 소득세와 기타 재원을 바탕으로 이자를 보전해주는 것이 보다 바람직하며 아울러 현재 9-12% 금리로 발행되는 사모공채를 실세금리의 공모공채로 전환하는 등⁷⁶⁾ 대부분의 지방채를 시장금리와 가까운 수준으로 발행하고 민간에서 소화되는 방향으로 운용되어야 한다.

따라서 장기채를 구입하는 경우 부분적인 상속세 혜택을 부여하는 방법을 도입한다면 실명제로 인하여 오갈 데 없는 음성자금을 산업자원으로 양성화하는 효과도 기대할 수 있을 것이다. 그러나 수익자부담의 성격이 강한 지방채의 경우에는 실세금리보다 낮은수준의 이자율로 발행하여 첨가소화하여도 이로 인한 경제적 비효율성이나 형평성의 상실문제가 발생하지는 않을 것이다.⁷⁷⁾ 그러므로 시장금리에 의한 지방채 증권의 발행은 재정상태

75) 유훈, "지방재정과 지방채", 「지방재정」 제6호, 한국지방재정공제회, 1993, pp. 12 ~ 15.

76) 지방재정발전기획단·내무부, 「지방재정 발전계획 : 요약」, 한국지방행정연구원, 1996, p. 124.

77) 김종순, 전제논문, p. 1347.

가 양호한 광역자치단체와 수익채에 한하여 허용하고 재특자금을 포함한 양질의 공공자금은 시군구 및 투자효과가 큰 공공투자사업의 재원으로 활용하는 것이 바람직하다. 다만 수익채 가운데 상·하수도 등 지역의 복지증진에 큰 영향을 주는 사업에 대해서는 현행의 방식을 유지하면서 사용료 및 수수료의 현실화와 병행하여 점진적으로 발행금리를 상향 조정할 수 있을 것이다.⁷⁸⁾

나. 商品의 多樣化

외국시장은 물론 국내 채권시장에서 지방채가 무리없이 소화되기 위해서는 지방채의 이자지급 조건, 상환방법 등을 다양화하여 여러 계층의 채권 수요자들의 구매욕구에 부합되도록 상품을 다양화할 필요가 있다. 첫째, 원리금의 상환재원을 특정수입, 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.

뿐만 아니라 수익채는 일반채보다 다소 높은 이자율로 발행되는데도 우리나라의 경우 대부분의 투자자들이 국가기관이 채무를 불이행할 것에 대한 우려의 정도가 높지 않다는 점도 크게 유리한 요인이라 할 수 있기 때문에 수익채 발행에 대한 개별 기채승인제를 폐지하고 포괄적 승인제를 도입함과 동시에 수익채 발행을 적극 장려할 필요가 있다.

다음으로 고려할 수 있는것이 다계층증권(collateralized mortgage obligation)⁷⁹⁾의 도입이다. 채권담보로부터 발생한 수입은 각 계층의 이자를 우선 지급하고 나머지 수입으로 만기가 가장 빠른 선순위 계층의 원금을 상환하고 순차적으로 후순위의 원금을 상환하게 된다. 이와 같은 다계층 증권은 중도상환율의 예측을 용이하게 함은 물론 다양한 지방채 수요계층의 선호와 부합하게 한다. 따라서 종전의 발행자위주의 획일적 채권발행방식에서 탈피하여 수요자가 선호하는 다양하고 신축적인 발행을 통하여 지

78) 조기현, 전제서, pp. 97 ~ 98.

79) 미국에서 통용되는 특수만기구조를 가진 원리금 이체증권으로 이자율과 만기가 서로 다른 여러 계층으로 구분하여 발행하는 제도이다.

방채수요를 확대하는 것이 요청된다 하겠다.⁸⁰⁾

3. 地方債의 需要基盤 擴充

가. 流通市場의 擴大

1) 國內 地方債市場의 活性化

우리나라 채권시장은 주식시장에 비해 질적·양적으로 낙후되어 있으며 특히 지방채시장은 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 하며 아울러 공모채 증대를 통한 지방채 발행금리의 실세화가 이루어지도록 노력해야 한다.⁸¹⁾ 그러나 발행금리 현실화로 자치단체의 재정부담이 증가할 것으로 예상되므로 지방채 이자소득에 대한 감면 등 재정부담 완화를 위한 방안이 마련되어야 하며 또한 지방채의 매매를 중개하고 유통수익을 등 시장정보를 투자자에게 신속하게 제공하는 기능을 담당하는 전문딜러(dealer)의 육성이 긴요하다고 할 수 있다. 아울러 기채승인을 받은 각 사업부문 중에서 발행일, 이자지급일, 이율, 발행가격, 상환기간 등이 같은 것은 가능한 한 범위내에서 발행하므로써 발행금액의 거액화를 통하여 지방채의 유동성을 높일 수 있을 것이다.⁸²⁾ 그리고 지방채발행의 대상범위와 기관투자자의 수요기반을 확대하여 기존 및 신설 투신사에 의한 금융상품화와 은행, 보험, 종합금융, 단자회사 등에 의한 지방채 보유확대를 꾀하는 것이 필요하므로 자금이 지방환원이라는 의미에서도 정부자금에 의한 인수한도를 확대하는 것이 바람직하다.⁸³⁾

80) 김종순, 전개논문, p. 1348.

81) 임성일, "새로운 투자재원 지방채시장의 활성화방안", 「지방자치」, 현대사회연구소, 1992, p. 23.

82) 허성원, "지방채 시장 현황 및 개선방향", 「계간 증권연구」, 1995 여름호, 동서경제연구소, pp. 56 ~ 60.

83) 오동휘, "지방채와 자본시장", 「지방재정」, 1990 여름호, 대한지방행정공제회, p. 53.

2) 外國 債券市場 積極活用

우리 나라 지방채의 표면금리는 시장금리보다 월등히 낮은 수준이고 이와 같이 낮은 이자율이 채권시장에서의 자율적인 소화를 어렵게 하고 있으나 외국의 채권이자율과 비교해 볼 때는 결코 낮은 수준이 아니다. 그러나 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. 이것은 지방채제도 및 경제구조상의 문제에 기인하는 측면도 있기 때문에 낮은 이자율(6.1-7.5%)로 10년이상의 장기자금조달이 가능한 미국의 Yankee Bond나 일본의 Samurai Bond, 유럽의 Euro Bond 등 외국의 채권시장을 적극 활용할 경우 재정력이 양호한 지방자치단체의 입장에서는 호조건의 투자재원을 낮은 금융비용으로 조달할수있는 반면, 재정력이 취약한 지방자치단체는 국내시장에서 다소 조건이 나쁘더라도 종전에는 소화시킬 수 없었던 지방채의 발행이 가능해진다. 따라서 재정력이 양호한 지방자치단체들은 국내의 좁은 채권시장을 놓고 경쟁하거나 강제소화방식에만 의존할 것이 아니라 외국의 채권시장을 적극 활용하여 장기의 저리자금을 확보하기 위해 노력하여야 할 것이다.⁸⁴⁾

나. 地方債 專擔金融機關의 設立

지방채의 상품성을 높여 시장원리에 따라 소화하는 것이 바람직하다는 관점에서 우리 나라의 경우 지방자치단체의 모든 투자사업을 위한 저리융자가 당장 어려우면 원리금 상환이 비교적 확실한 지방자치단체의 수익성 공채, 지방공기업, 지역개발사업에 필요한 자금을 적기에 양질의 기채로 확보, 저리융자가 가능하도록 하기 위해서 지방채 전담금융기관이 설립되어야 할 것이다.⁸⁵⁾ 이에 근본적인 대책의 하나로 (가칭) 지역개발금고의 설립을 검토할 수 있다.

84) 김종순, 전제논문, p. 1348.

85) 심정근, "지방채제도의 효율적 운용방안", 「지방재정」 제6호, 한국지방재정공제회, 1993, p.53.

1) 설립의 필요성

지방자치제의 본격 실시와 함께 지역개발 및 생활환경, 문화·복지 수준의 향상에 대한 기대욕구가 급속히 증대되고 있으나 자치단체의 자주재정 기반의 취약성 및 의존재원의 한계성으로 주민욕구를 충족시킬 수 있는 재원조달이 어려운 실정이다. 또 적채사업에 대해 지방채 발행을 확대하고자 하나 양질의 자금공급선 확보가 곤란하고, 특히 여신한도 규제, 민간기업과의 경쟁 등으로 금융기관 차입자금의 조달에 한계가 있다.

따라서 정부 및 자치단체의 출연과 공채발행을 통한 민간자금을 유치하여 장기저리의 자금을 자치단체에 체계적으로 공급하기 위해서는 지방채 전담금융기관을 설립할 필요가 있다고 본다.

2) 설립형태

설립근거로서 (가칭) 지역개발금고법을 제정하고 동법에 지역개발금고의 목적과 성격, 자본금, 임원과 직원에 대한 규정, 업무의 범위, 지역개발금고 채권의 발행, 회계와 감독 등에 관한 제반 사항을 규정하여야 한다. 업무기능으로서 지방자치단체를 위한 정책금융기관 업무수행, 지역개발금고 채권의 발행, 지방자치단체에 대한 자금지원 등을 하고 자본금은 우선 한국지방재정공제회의 공제기금(3,015억원)을 전환토록 한다. 조직은 총재, 감사, 이사 및 직원 70명 내외로 구성하고 내무부장관의 업무 감독과, 감사원의 감사를 받도록 하는 것으로 하여야 한다.

3) 기금조성 방법

지역개발금고의 기금조성 방법은 3단계로 나누어 조성할 필요가 있다.

1단계, 자치단체 단독 자금조성안으로 자치단체 출연은 10년차까지 1,500억원, 복권 수익은 계속 출연하는 방법이고,

2단계, 재특자금에서 1,500억원씩 5년간 전입하고 자치단체 출연은 초년도에 1,500억원, 10년차까지 1,000억원씩 출연하는 것이며,

3단계, 재특자금에서 3,000억원씩 계속 차입하고 자치단체 출연은 초년도에 1,500억원, 5년차까지 1,000억원씩 출연하며, 다만, 공제기금은 설립 초기 자본금으로 초년도에 출연 종료되는 것으로 한다.

○ 단계별 기금 조성액

(단위 : 억원)

구 분 (년간용자 목표액)	합 계	출 연 금		전 입 금		차입금	채권발행
		공제기금	자치단체 출 연	복권수익	재특자금	재특자금	공모채발행
1단계	8.015	3.015	1.500	500	0	0	3.000
2단계	10.015	3.015	1.500	500	1.500	0	3.500
3단계	12.015	3.015	1.500	500	0	3.000	4.000

4) 대부사업 및 조건

지방자치단체와 지방공기업법 및 동법시행령에서 규정하고 있는 상·하수도, 주택, 지하철, 가스, 청소, 위생사업 등의 지방공기업과 기타 지방채의 발행조건에 적합한 지역개발 사업에 한해 대부하는 것으로 하고, 이자율은 연 7 ~ 8 %수준으로 하되, 금고자금 적립규모에 따라 점차 인하하는 것으로 한다. 사업내용에 따른 이자율은 수익사업(공영개발사업 등)인 경우는 연 8%, 일반사업(도로, 교량, 하천 등)인 경우는 연 7%로 하고 초기에는 3년 거치 5년 균분상환토록 하며 자금적립 및 운용 결과에 따라 상환기간을 연장 조정하는 방안도 강구되어야 한다고 본다.

이러한 금고의 설치운영으로 장기저리의 안정적인 자금공급이 가능해져 지방자치단체에서는 예산에 얽매인 경직된 자금운영을 해소하고 탄력적인 자금운영으로 지역적 숙원사업을 해결할 수 있을 뿐만 아니라 당해 연도 계획을 적절히 수행할 수 있는 효과가 있다고 볼 수 있다.⁸⁶⁾

4. 信用評價制度의 活用

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

우리 나라에서 이러한 신용평가제도를 도입해야 할 이유로는 첫째, 현저하게 낮은 신용등급을 받은 지방자치단체인 경우 기채승인여부와 관계없이

86) 고범식, 전제논문, p. 72.

채권발행을 못하도록 하므로써 과도한 지방채 발행을 억제할 수 있으며 둘째, 지방정부 지도자들의 방만한 재정운용을 억제하는 효과가 있으며 셋째, 외국채권시장 진출에 도움이 되고 넷째, 금융시장과 서비스시장의 개방과 관련하여 외국의 신용평가기관의 국내진출에 대비하기 위해서다. 현재 우리 나라의 지방채에 대한 평가는 내무부가 기채승인을 해주기 위해 채무부담지표를 계산하는 정도에 그치고 있다. 이처럼 단순한 지표로는 지방정부가 차입능력과 상환능력을 보유하고 있는지를 판단하기 어렵고 인수자에게 투자수익 및 안정성을 판단할수 있는 근거가 되지 못하기 때문에⁸⁷⁾ 이러한 문제점을 보완하고 채권시장을 적극 활용할 수 있도록 하므로써 지방채 발행제도를 근본적으로 개선해 나아가기 위하여 일본의 野村 綜合研究所의 지방채 등급 결정 기준 <표-27> 을 이용해 우리 형편에 맞는 지표를 구성 (<표-28>, <표-29>) 5단계 평점을 부여, 평가 할 수 있는 방법으로 지방채 평가 모델을 제시하고자 한다.

<표-27> 지방채 등급 결정기준

1. 경제·사회적요인	인구의 성장, 구성 및 특징과 주거환경과 평가 상업의 발전성 산업 : 규모, 종류, 다양성, 임금의 상대적 안정성과 성장성 농업 : 토양, 수리시설, 이익성과 산물의 다양화
2. 채무요인	상대적 채무부담 상환스케줄 채무전망 차입기록 급여기록
3. 재정운영요인	세징수기록 과세력 상급단체보조 및 감독 다른 지방정부와의 관계 예산기술
4. 관리요인	법률상의 채무제한 대의차입의 한도

*자료: 허훈, 「지방자치연구」 6권 제1호, 한국지방자치학회, 1994, p. 117. 재인용

87) 김종순, 전개논문, p.1351.

〈표-28〉 지방채 등급 결정지표

요인군	대표지표	등급결정 방향	산정방식
경제	인구성장률	-	(년인구성장치/기준년도) x 100
	제조업수	+	관내 100인이상 제조업체수
	주택보급율	+	(주택보유가구/총가구수) x 100
사회	취학아동수	-	취학아동총수
	생활보호자지수	-	(생활보호자수/남세자수) x 100
재정	인건비비율	-	(인건비/세출총액) x 100
	세수증가율	+	[(당년도지방세액 - 전년도지방세액) / 전년도지방세액] x 100
	지방세징수율	+	(지방세징수액/지방세부과액) x 100
채무	일인당채무부담	-	지방채현재액/인구수
	지방채잔액지수	-	지방채현재액/일반재원
관리	경상예산절감율	+	(경상비절감액/경상비예산액) x 100

※자료: 허훈, 상계서, p. 117. 재인용

〈표-29〉 지방채 시장 등급표

등급	1	2	3	4	5
지표값의 범위	M + 2S이상	M + 2S미만 M + 1S이상	M + 1S미만 M - 1S이상	M - 1S미만 M - 2S이상	M - 2S미만
투자성격	우량	투자가능	준투자적	투자적	파산

※ 주: M : 지수값의 평균, S : 표준편차
 ※자료: 허훈, 상계서, p. 118. 재인용

〈표-30〉 '갑'시에 대한 평가모델 적용례

요인군	지표명	갑시관찰치	평균	표준편차	Z값 (부호여부)	계산확률
경제	인구성장률(%)	3.0	3.4	1.2	0.3	0.3797
	주택보급율(%)	85	80	3	1.66	0.9515
	제조업수(개)	45	36	4	2.25	0.9868
사회	취학아동수(명)	3,600	3,450	180	-0.83	0.2033
	생활보호자지수	12	13	1.2	0.83	0.7033
재정	인건비비율(%)	24	39	5	3	0.9986
	세수증가율(%)	8	6	1.5	1.33	0.9082
	지방세징수율(%)	86	89	3	-1	0.8413
채무	일인당채무부담(원)	2,840	3,620	300	2.6	0.9953
	지방채잔액지수	18	20	1.5	1.33	0.9082
관리	경상예산절감율(%)	8	7	0.6	1.66	0.9515
합		계				8.8277

※주: 1) $Z = (X_i - M) / S$
 2) 평균, 표준편차값은 가상치임.
 ※자료: 허훈, 상계서, p. 118. 재인용

위와 같은 평가 모델에 따라 '갑'시의 신용을 평가해보자 <표-30>은 각각의 표준편차에 대한 가상치를 정해서 표준점수와 계산확률을 구한 것으로 계산확률의 총합은 8.8277이고, 이를 다시 지표수 11로 나누면, 계산확률은 0.8025이고 이의 Z값의 영역은 $1.29 < z < 1.30$ 에 속한다.

이를 등급표에 적용해 보면, 갑시는 'M + 2S미만, M + 1S이상'인 2등급을 부여받게 되어 투자가능한 지방채로 금융시장에서 유통될 수 있을 뿐만 아니라, 이러한 평가체제(rating system)를 사용하게 되면 첫째로, 기채가 가능한 지방자치단체가 현재보다는 어느 정도 늘어나게 되어 지방채의 적극활용에의 길이 넓어지게 되고 둘째로, 지방채제도에 시장논리를 보완하여 좁은 물론 인수자들이 지방채에 대한 관심을 갖게 함으로써 공모환경을 개선시킬 수 있고 아울러 기채승인시의 내부논의에 반영하여 합리성을 높일 수 있을 것으로 판단되어 진다.

그러나 이 모형은 시장상황을 고려하지 않아 절대평가가 되지 못하는 단점이 있고 현실적용력을 검증하지 않은 것이기 때문에 후속연구를 통해 실제 지방채발행 허가액과 이 모형에 의한 발행허용 수준과를 비교해 보고 이 모형의 앞으로의 반영정도와 적실성을 검토할 수 있어야 할 것이다.

그리고 이러한 평가방법은 시장기능을 전제로한 지방채 평가제도이기 때문에 앞으로 이런 평가방법을 구체적으로 활용해 나가기 위해서는 세입구조의 자주성, 건전성과 지방재정력을 판단할 수 있는 자주재원 비율, 경상재원 일반 비율, 재정력 지수와 지방채 부담에 따른 재정압박과 재정운용의 장기적 안전성을 판단할 수 있는 지방채 부담비율, 지방채 상환비율 지표 등을 활용할 수 있는 방안이 강구되어야 한다고 볼 수 있다.

第7章 結 論

오늘날 지방재정을 둘러싼 환경은 대·내외적으로 급변하고 있다. 대내적으로는 지방자치제가 실시되게 되었으며, 대외적으로는 WTO체제의 출범으로 무한경쟁의 시대로 진입하고 있다. 이른바 세계화·분권화로 집약되는 현실에서 지방자치단체들은 지역주민의 복지수요 충족을 위한 서비스의 제공과 지역개발을 통한 소득향상을 위해서는 물적 수단인 재정력을 갖추는 것이 무엇보다 중요하다. 그러나 우리 나라 지방자치단체의 재정자립도는 그리 높지 못하는데다 지역마다 격차가 심해 이러한 사업추진을 제대로 뒷받침해 주지 못하고 있다. 따라서 지방자치단체가 급변하는 지방재정의 환경에 맞추어 재원을 확충하고 주민들의 복리향상을 기한다는 정책목표에 순발력 있게 대응할 수 있도록 하기 위해서는 지방채제도를 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다.

이에 본 연구는 자치시대 재원조달을 위한 효과적인 대안으로서 세외수입과 유사한 기능을 갖고 있는 지방채에 대해 현황분석을 통해 그 문제점을 고찰한 다음 활성화방안을 제시하였다.

우선 우리 나라 지방채가 갖고있는 문제점으로는 첫째, 지방채발행에 있어서의 소극적 입장과 통제 등에 의한 발행상의 문제 둘째, 기채승인제도의 중첩 등으로 인한 승인제도의 문제 셋째, 양질의 정부자금 한계 등으로 인한 차입재원의 문제 넷째, 비현실적인 발행이율과 저상품성으로 인한 유통상의 문제 다섯째, 지방채발행 물량증가에 따른 상환재원확보상의 문제 등을 들 수 있다.

이러한 지방채의 문제점을 합리적으로 해결하고 그 활성화를 기하기 위해서는 제도 및 운용면의 개선이 이루어지지 않으면 안된다. 우선, 제도면에서는 지방채 발행계획 제도와 지방채 발행기준의 개선이 이루어져야 하며, 운용면에서는 지방채 발행의 확대, 상품성 제고, 수요기반의 확충과 함께 신용평가제도가 활용되어야 할 것이다. 그 중 지방채 상품성 제고를 위해서는 적정이윤의 보장과 상품의 다양화가 이루어져야 하며 수요기반을

확충하기 위해서는 유통시장 확대와 함께 지방채 전담금융기관을 설립할 필요가 있다. 지금까지 우리 나라의 지방채 발행에 있어서는 제도적 장치가 미흡하였고 현재의 관행으로도 지방채의 활용도를 높이는 것은 불가능하다. 따라서 지방채 활용에 대한 인식을 전환, 지방채 활용에 대한 부정적 시각을 바꾸고 자율적 시장경제원리에 입각한 지방채시장 육성책이 마련되어야 한다.

지방채는 지방자치단체의 재정수입을 보완하기 위한 균형재정 수단일 뿐만 아니라 재정투자 수단, 자금확보 수단으로서, 주민간, 세대간의 비용부담을 공평하게 하는 기능을 갖고 있다. 반면에 지방채의 발행이 남용되는 경우에는 지방자치단체의 낭비를 조장하게 되고 주민의 부담을 가중시키게 됨은 물론 지방자치단체의 財政破綻까지 초래하게 된다는 점에서 양날의 칼과도 같아 운영의 묘가 요구되는 과제라 하겠다. 더욱이 외국과는 달리 지방자치의 역사가 일천한 우리나라는 자치단체의 자원부족을 지방채에 의존하려는 경향이 다소 증대될 것이라는 점에서 보다 신중한 운영과 제도의 개선이 이뤄져야 할 것이다. 이렇게 함으로서 날로 팽창하는 지방재정수요에 적절히 대응할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.



參 考 文 獻

1. 單行本

가. 國內文獻

- 강인재, 「지방재정론」, 대영문화사, 1993.
김 철·신해룡, 「지방재정론」, 세명서관, 1990.
이만우, 「공공경제학」, 태진문화사, 1993.
이상희, 「지방재정론」, 계명사, 1982.
이준구, 「재정학」, 다산출판사, 1995.
오희환·박기관, 「지방채 발행기준의 개선·보완방안」, 한국지방행정연구원, 1996.
양봉진·송석진, 「지방자치제의 선결과제: 지방재정과 지방채」, 현대증권주식회사, 1991.
유한상, 「재정학」, 박영사, 1976.
정세욱, 「지방행정론」, 법문사, 1990.
조기현, 「지방채제도의 운영·관리 개선방안」, 한국지방행정연구원, 1996.
조창현, 「지방정부의 효율적인 지방채관리방안」, 도서출판문원, 1995.
——, 「지방재정론」, 박영사, 1997.
——, 「지방자치론」, 박영사, 1995.

나. 외국 문헌

- G. D. Wayland, *Government Finance : National, State and Local
Autonomy*. New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1978.
高寄昇三, 「現代地方債論」, (東京: 勁草書房), 1991.
伊多良雄, 「地方財政システムと 地方分權」, (東京: 中央經濟社), 1995.
日本自治省編, 「地方財政白書」, 1994.

2. 論文

가. 國內 論文

- 고법식, "지방재정확충을 위한 지방채 운용방안에 관한 연구", 중앙대학교대학원 석사학위논문, 1994.
- 김성순, "정부지출의 부분별 경제적 효과 분석", 「재정논집」 제8집, 한국재정학회, 1993.
- 김중순, "지방재정확충을위한 지방채제도의 개편방향", 「한국행정학보」 4호, 한국행정학회, 1994.
- 권녕아, "지방재정 확충을 위한 지방채제도의 운영합리화 방안에 관한 연구", 중앙대학교 대학원 석사학위논문, 1995.
- 노병연, "지방채제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구", 서강대학교 대학원 석사학위논문, 1993.
- 박정수, "지방자치단체 재정차입의 역할", 「지방재정」 6호, 한국지방재정공제회, 1993.
- 배인명, "지방채: 자치경영시대의 적극적 자원조달방안", 「서울시정연포럼」 제38호, 1997.
- 심정근, "지방채제도의 효율적운용방안", 「지방재정」 제6호, 한국지방재정공제회, 1990.
- 이규환, "지방채의 본질" 「지방재정」 6호, 한국지방재정공제회, 1993.
- 이재원, "지방정부의 전략적재원 동원방안으로써 지방채활용과제", 「지방공기업과 자치시대의 재원확보방안」, 한국지방재정학회, 1996.
- 임성일, "새로운 투자재원, 지방채시장의 활성화방안", 「지방자치」, 현대사회연구소, 1992.
- , "지역발전을 위한 지방채제도의 활성화방안", 「'93지방재정발전을 위한 세미나」, 한국재정학회, 1993.
- 오동휘, "지방채와 자본시장", 「지방재정」 여름호, 대한지방행정공제회, 1990.
- 유 훈, "지방재정과 지방채" 「지방재정」 6호, 한국지방재정공제회, 1993.
- 윤시용, "지방채발행계획제도의 해설", 「지방재정」 6호, 한국지방재정공제회, 1994.
- , "현금차관도입제도해설", 「지방재정」 1호, 한국지방재정공제회, 1997.

- 정치환, “지방채 발행계획제도” 「지방재정」 2호, 한국지방재정공제회, 1993.
- 허 훈, “자치행정과 지방채의 활용:지방채승인제의 검토와 평가모델의 제안”, 「지방자치연구」 제6권, 한국지방자치학회, 1994.
- 허성원, “지방채시장현황 및 개선방향”, 「계간 증권연구」 1995 여름호, 동서경제연구소, 1995

나. 外國 論文

- R. J. Barro, “Are Government Bonds Net Wealth?” *Journal of Political Economy*, Vol. 82, 1974.

3. 其他 刊行物

- 내무부, 「지방채의 이론과 실무」, 1998.
- 지방재정발전기획단·내무부, 「지방재정발전계획:요약」, 한국지방재정연구원, 1996.
- 지방재정공제회, 「지방채 제도해설」, 1991.
- 제주도, 「제주도」 통권제98호, 1995.
- 한국산업은행, 「지방채가이드」, 1995.



ABSTRACT

A Study on Local Government Bond Issues to Raise Funds

Kim Tae Jin

Graduate School of public Administration
Cheju National University
Cheju Korea

(Supervised by professor Soe, Kyung-Lim)

Today, there are rapid, unprecedented changes taking place in the area of local government financing. This has arisen from the change to local autonomy or self-governance system. With Korea's membership in WTO, all economic sectors are faced with keen competition and local governments are more and more pressed to come up with viable methods of generating local operating/investment funds.

The floating of Local Bond Issues is one way in which local governments can generate operating / investment funds.

This research analyzes the present bond issuing system which, in fact, functions similarly as a tax and notes the present problems; and then suggests an alternative plan to secure local funding through local government bond issues.

Perceived problems of present local government bonds are:

First: there is a negative attitude toward bond issuances as well as poor control over issued bonds;

Second: present bond issues require two approving signatures;

Third: lack of funds by Central Government prevents local authorities borrowing from Central Government:

Fourth: bonds are not easily negotiated because of unrealistic interest rates and low quality products:

Fifth: as the numbers of issued bonds increase, there is the problem of a source of bond redemption guaranty financing.

To solve these five problems rationally in order to make sound and practical use of local bond issues, local governments must renovate the existing system and activate new operational practices. First, on the system side, conditions surrounding the planning and standards of local bond issues must be improved while, on the operational side of local bond issues, quantity must be expanded, actual market value of the issued bonds considered and more intensive inquiry into credit status must be demanded.

In consideration of the market value, there must be guaranteed a proper rate of interest as well as a variety of issues. To expand quantity, the marketing system must be strengthened and a financial institution solely responsible for bonds would be desirable.

To the present time, local bond issues in Korea have been without any system and consequently, there is nothing upon which to make improvements. Therefore, it is necessary to reevaluate the practical use of bonds as a way to finance local government undertakings, doing away with the present negative attitudes.

Floating local bond issues means not only an approach to creating resources for local projects but also it means spreading the burden among the inhabitants. At the same time, an abuse of the issuance of bonds will impede local progress as well as create problems for bond holders. This issuance of bonds is a double-edged sword and must be handled in the proper way.

부 록



地方自治法 [1988. 4. 6 法律 第4004號全文改正 1995. 12. 29 法律第5069號 9차 改正]

第 7 章 財 務

第 1 節 財政運營의 基本 原則

第113條(健全財政의 運營) ① 地方自治團體는 그 財政을 收支均衡의 원칙에 따라 健全하게 運營하여야 한다.

② 國家는 地方財政의 自主性和 健全한 運營을 助長하여야 하며 國家의 부담을 地方自治團體에 轉嫁하여서는 아니된다.

第114條(國家施策의 具現) ① 地方自治團體는 國家施策의 具現을 위하여 노력하여 야 한다.

② 제1항의 施策具現을 위하여 소요되는 經費에 대한 國庫補助率과 地方費負擔 率은 法令으로 정한다.

第115條(地方債務 및 債權管理) ① 地方自治團體의 長은 그 地方自治團體의 항구 적 이익이 되거나 또는 非常災害復舊 등의 需要가 있는 때에는 內務部長官의 승인을 받은 범위안에서 地方議會의 의결를 얻어 地方債를 發行할 수 있다. 이 경 우 內務部長官은 大統領令이 정하는 바에 의하여 地方債發行計劃을 수립하여 관 계 中央行政機關의 長과 協議하여야 한다.

② 地方自治團體의 長이 歲入·歲出豫算의 부담이 될 債務負擔의 原因이 되는 行위를 하고자 할 때에는 미리 地方議會의 議決을 얻어야 한다.

③ 地方自治團體의 長은 公益을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 미리 地 方議會의 議決을 얻어 保證債務負擔行爲를 할 수 있다.

④ 地方自治團體는 條例 또는 契約에 의하지 아니하고는 그 債務의 이행을 지체 할 수 없다.

⑤ 地方自治團體는 法令 또는 條例의 規定에 의하거나 地方議會의 議決을 얻지 아니하고는 債權에 관하여 債務를 免除하거나 그 效力을 變更할 수 없다.

第 5 節 補 則

第136條(地方財政運營에 관한 法律의 制定) 地方自治團體의 財政에 관하여 이 法에 정한 것을 제외하고 필요한 사항은 따로 法律로 정한다.

第137條(地方公企業의 設置·運營) ① 地方自治團體는 住民의 福祉增進과 事業의 效率的 수행을 위하여 地方公企業을 設置·運營할 수 있다.

② 地方公企業의 設置·運營에 관하여 필요한 사항은 따로 法律로 정한다.

第 10 章 서울特別市등 大都市行政의 特例

第161條(特例의 인정) 서울特別市の 地位·組織 및 運營에 있어서는 首都로서의 특수성을 고려하여 法律이 정하는바에 의하여 特例를 둘 수 있다.

第162條(施行令) 이 法 施行에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.

附 則

第1條(施行日) 이 法은 1988년 5月 1일부터 施行한다.

第4條(地方議會議決事項에 관한 經過 措置) 이 法에 의한 地方議會가 구성될 때까지 이 法 중에 地方議會의 議決을 요하는 사항은 市道에 있어서는 內務部長官의 市郡 및 自治區에 있어서는 市道知事의 승인을 얻어 이를 施行한다.

附 則

第1條(施行日) 이 法은 1996년 3月 1일부터 施行한다.

지방자치법시행령 [1988. 5. 5 대통령령 제12444호전문개정 1995. 12. 30. 대통령령 제14877호 12차개정]

제5장 재 무

- 제45조(지방채발행계획) ① 법 제115조 제1항의 규정에 의하여 지방자치단체의 장이 지방채를 발행하고자 하는 때에는 내무부장관이 정하는 기준에 따라 8월 31일까지 다음년도의 지방채발행계획안을 내무부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 시·군 및 자치구의 지방채발행계획안은 시·도지사를 거쳐 제출하여야 한다.
- ② 법 제115조 제1항의 규정에 의하여 내무부장관이 지방채발행 계획을 수립하는 때에는 9월 30일 까지 지방자치단체별 지방채 발행규모 및 발행조건등 필요한 자료를 첨부하여 관계 중앙행정기관의 장에게 협의를 요청하여야 한다.
- ③ 내무부장관은 제1항의 규정에 의한 지방채발행계획안을 10월 31일 까지 승인하여야 한다.
- ④ 지방자치단체의 장이 천재지변등 불가피한 사유로 인하여 제3항의 지방채발행계획에 추가하여 지방채를 발행하고자 하는 때에는 제1항 내지 제3항의 규정에 불구하고 따로 내무부장관의 승인을 얻어야 한다.



이 영은 공포한 날부터 시행한다.

地方財政法 [1988. 4. 6 法律 第4006號全文改正]

[1995. 1. 5. 法律第4868號 4次改正]

제1장 總 則

第2條(財政運營의 基本原則) ① 地方自治團體는 그 財政을 健全하게 運營하여야 하며, 國家의 政策에 反하거나 國家 또는 다른 地方自治團體의 財政에 不當한 影響을 미치게 하여서는 아니된다.

第3條(會計年度 獨立의 原則) ① 各 會計年度의 經費는 當해年度의 歲入으로 充당하여야 한다.

② 當해 年度내의 收入으로 經費를 充당함에 있어서 부족이 생긴 때에는 다음 年度의 收入을 先當기어 이에 充當· 사용(이하 "繰上充用"이라 한다)할 수 있다. 이 경우 繰上充用을 한 금액은 다음 年度의 歲入歲出 豫算에 編入하여야 한다.

③ 地方自治團體의 長이 제2항의 規定에 의하여 繰上充用을 하고자 할 때에는 미리 地方議會의 議決을 얻어야 하며, 繰上充用을 한 때에는 市·郡 및 地方自治團體인 區(이하"自治區"라 한다)에 있어서는 特別市長·廣域市長 및 道知事(이하"市·道知事"라 한다)에게 特別市·廣域市 및 道(이하"市·道"라 한다)에 있어서는 內務部長官에게 즉시 보고하여야 한다.

④ 歲入과 歲出의 會計年度 소속구분은 大統領令으로 정한다.

第5條(會計의 구분) ① 地方自治團體의 會計는 一般會計와 特別會計로 구분한다.

② 特別會計는 公營企業 기타 特定事業을 運營할 때 또는 特定資金이나 特定歲入·歲出로서 一般歲入·歲出과 구분하여 經理할 필요가 있을 때에 한하여 法律 또는 條例로 設置할 수 있다.

第7條(歲出의 財源) 地方自治團體의 歲出은 地方債의 歲入을 그 財源으로 하여야 한다. 다만, 부득이한 경우에는 地方自治法 第115條의 規定에 의하여 地方債로 充당할 수 있다.

第8條(地方債의 발행) ① 地方債의 발행, 元金の 償還, 利子の 支拂, 證券에 관한 事務節次 및 事務取扱機關은 大統領令으로 정한다.

② 第1項의 地方債중 證券發行의 방법에 의한 地方債(이하“地方債證券”이라 한다)의 발행에 관하여는 商法 第479條·第484條·第485條 및 第487條의 規定을 準用한다. 이 경우 商法의 規定중 “社債”는 “地方債證券”으로, “社債權者”는 “地方債權者”로, “債券”은 “證券”으로 보고, 第479條중 “記名社債”는 “記名地方債證券”으로, “社債原簿”는 “地方債證券原簿”로 “會社”는 “地方自治團體”로 각각 본다.

第9條(地方自治團體組合에 의한 地方債) 地方自治法 第149條 第1項의 規定에 의한 地方自治團體組合이 그 規約에 의하여 당해 組合의 構成員인 地方自治團體에 貸付하기 위하여 地方債를 起債하는 경우에 그 起債한 地方債에 대하여는 당해 組合과 組合의 構成員인 地方自治團體가 그 償還과 利子の 支給에 관하여 連帶 責任을 진다.

第10條(保證債務負擔行爲) 地方自治法 第115條 第3項의 規定에 의한 保證債務負擔行爲의 승인과 管理에 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.

第11條(一時借入金) ① 地方自治團體의 長은 豫算에 計上된 범위안의 支出을 위하여 一時借入金이 필요한 때에는 그 限度額을 會計年度 마다 會計別로 미리 地方議會의 議決을 얻어야 한다.

② 一時借入金은 당해 會計年度의 收入으로 償還하여야 한다.



第 10 章 財 産

第3節 債權과 債務

第105條(債權·債務의 범위) ① 이 法에서 “債權”이라 함은 金錢의 支給을 目的으로 하는 地方自治團體의 權利를 말한다.

② 이 法에서 “債務”라 함은 金錢의 支給을 目的으로 하는 地方自治團體의 義務를 말한다.

第106條(債權·債務의 管理와 그 事務의 委任) ① 地方自治團體의 長은 그 소관에 속하는 債權 및 債務를 管理하되, 所屬公務員에게 委任하여 管理하게 할 수 있

다.

② 第1項의 規定에 의하여 委任받은 公務員을 각각“債權管理官”및“債務管理官”이라 한다.

第107條(債權의 보전) 地方自治團體는 法令 또는 條例에 의하지 아니하고는 債權의 전부 또는 일부를 免除하거나 당해 地方自治團體에 불리하게 效力을 變更할 수 없다.

第108條(管理의 방법등) ① 債權의 管理에 관한 事務는 債權의 발생원인 또는 내용에 따라 地方自治團體의 이익에 가장 적합하도록 처리하여야 한다.

② 地方自治團體의 長은 그 소관에 속하는 債權이 생긴 때에는 지체없이 債務者·債權金額 및 履行期限 기타 관련되는 모든 사실을 확인하여 帳簿에 기재하고, 그 管理의 澈底를 기하여야 한다.

③ 第1項 및 第2項의 規定은 債務의 管理에 관하여도 이를 準用한다.

附 則

第1條(施行日)이 法은 公布 후 6月이 경과한 날부터 시행한다.



지방재정법시행령 [1988. 5. 7 대통령령 제12445호 전문개정 1996. 6. 29. 대통령령 제 15094호 17차개정]

제6조의 2(지방채의 발행대상등) ① 법 제8조 제1항의 규정에 의하여 지방채를 발행할 수 있는 경우는 다음 각호의 1과 같다.

1. 공용·공공용시설의 설치
2. 당해 사업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업
3. 천재·지변으로 인한 재해등 예측할수 없는 세입결합의 보전
4. 재해예방 및 복구사업
5. 기발행한 지방채의 차환
6. 기타 주민의 복지증진등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업

② 내무부장관은 지방채발행을 승인 신청한 지방자치단체가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 지방자치법 제115조의 규정에 의한 지방채 발행의 승인을 제한할 수 있다.

1. 지방채원리금의 상환이 연체된 경우
2. 지방채원리금의 상환부담이 과중하여 재정상태가 어려운 경우
3. 사실과 다른 신청으로 지방채발행의 승인을 얻었거나 승인을 얻지 아니하고 지방채를 발행한 사실이 있는 경우

제7조(지방채의 종류 등) ① 법 제8조제1항의 규정에 의한 지방채의 종류는 다음 각호와 같다.

1. 지방채증권 : 지방자치단체가 증권발행의 방법에 의하여 차입하는 지방채를 말하며, 외국에서 발행하는 경우를 포함한다.
2. 차입금 : 지방자치단체가 증서에 의하여 차입하는 지방채를 말하며, 외국정부·국제기구등 외국으로부터 차관(현물차관을 포함한다)을 도입하는 경우를 포함한다.

② 제1항제1호의 규정에 의한 지방채증권은 지방자치단체의 채무이행에 갈음하여 지방채증권을 교부하는 방법으로 발행할 수 있다.

③ 지방자치단체가 외국에서 지방채증권을 발행하거나 국내에서 외국통화로 표시된 지방채증권을 발행하고자 하는 경우에는 외국환관리법령에서 정하는 절차에 따라야 한다.

제8조(모집의 방법에 의한 지방채증권의 발행) ① 지방자치단체가 모집의 방법에 의하여 지방채증권을 발행하는 때에는 다음 각호의 사항을 기재한 지방채증권청약서를 작성하여야 한다.

1. 지방자치단체의 명칭
 2. 지방채증권의 발행총액
 3. 지방채증권의 발행목적
 4. 지방채증권의 권면금액
 5. 지방채증권의 발행가액 또는 최저가액
 6. 지방채증권의 이율
 7. 지방채증권의 상환과 이자지급의 방법 및 기한
 8. 지방채증권에 대하여 수회에 걸쳐 분할납부할 것을 정한 때에는 그 분납금액과 시기
 9. 지방채증권을 기명식 또는 무기명식으로 한정할 때에는 그 뜻
 10. 지방채증권모집의 위탁을 받은 회사가 있는 때에는 그 상호와 주소
 11. 지방채증권의 응모액이 발행총액에 달하지 못한 경우에 그 잔액을 인수할 것을 약정한 자가 있는 때에는 그 뜻
 12. 명의개서 대리인을 둔 때에는 그 성명·주소 또는 영업소
 13. 지방채증권의 청약기한
- ② 지방채증권의 모집에 응하고자 하는 자는 제1항의 지방채증권 청약서에 인수하려는 지방채증권의 수와 주소를 기재하고 기명날인하여야 한다.
- ③ 지방채증권 발행의 최저가액을 정한 경우에는 응모자는 지방채증권청약서에 응모가액을 기재하여야 한다.
- ④ 지방채증권의 모집의 위탁을 받은 회사는 그 명의로 위탁한 지방자치단체를 위하여 제1항의 행위를 할 수 있다.

제9조(발행총액인수의 경우의 특례) 제8조의 규정은 계약에 의하여 지방채증권의 발행총액을 인수하는 자가 있는 때에는 이를 적용하지 아니한다. 지방채증권 모집의 위탁을 받은 회사가 스스로 지방채증권의 일부를 인수하는 경우에는 그 일부에 대하여도 또한 같다.

제10조(지방채증권 응모액이 그발행총액에 달하지 못한 경우의 특례) 지방채증권의

응모액이 지방채증권청약서에 기재된 지방채증권의 발행총액에 달하지 못한 경우에도 당해 지방채증권을 성립하게 할 것을 지방채 증권청약서에 기재한 때에는 그 응모액으로써 당해 지방채증권의 발행 총액으로 할 수 있다.

제11조(납입) ① 지방자치단체는 지방채증권의 모집이 완료된 때에는 지체없이 인수인에게 각 지방채증권에 대하여 그 금액의 전액 또는 제1회의 납입을 시켜야 한다.

② 지방채증권모집의 위탁을 받은 회사는 그 명의로 위탁한 지방자치단체를 위하여 제1항의 행위를 할 수 있다.

제12조(증권의 발행) ① 지방자치단체는 지방채증권에 대한 전액의 납입이 완료된 때에는 지체없이 증권을 발행하여야 한다.

② 지방채증권에는 다음 각호의 사항을 기재하고 지방자치단체의 장이 기명날인하여야 한다.

1. 지방채증권의 번호
2. 제8조제1항제1호 내지 제4호·제6호·제7호·제9호·제10호 및 제12호에 규정된 사항
3. 지방채증권의 발행연월일

제13조(매출의 방법에 의한 지방채증권의 발행) 지방자치단체가 매출의 방법에 의하여 지방채증권을 발행하는 때에는 다음 각호의 사항을 공고하여야 한다.

1. 제8조제1항제1호 내지 제4호·제6호·제7호·제9호 및 제12호에 규정된 사항
2. 지방채증권의 매출기간
3. 지방채증권의 매출가액
4. 지방채증권매출의 위탁을 받은 회사가 있는 때에는 그 상호와 주소

제14조(지방채증권의 매출액이 그 총액에 달하지 못한 경우의 특례) 매출기간내에 매출한 지방채증권의 총액이 제13조의 규정에 의하여 공고한 지방채증권의 총액에 달하지 못한 경우에도 당해 지방채증권의 매출을 종료할 것을 동공고에 명시한 때에는 그 매출총액으로써 당해 지방채증권의 발행총액으로 한다.

제15조(기명식·무기명식간의 전환) 지방채권자는 증권을 기명식 또는 무기명식으로 한정된 경우를 제외하고는 기명식의 증권을 무기명식으로, 무기명식의 증권을 기명식으로 할 것을 당해 지방자치단체에 요구할 수 있다.

제16조(지방채증권원부) ① 지방자치단체가 지방채증권을 발행하는 때에는 지방채증권원부를 작성·비치하여야 한다.

② 기명식의 증권을 발행한 경우의 지방채증권원부에는 다음 각호를 기재하여야 한다.

1. 지방채증권의 번호
2. 제8조제1항제2호 내지 제10호 및 제12호에 규정된 사항
3. 각 지방채증권의 납입금액과 납입연월일
4. 지방채증권의 발행연월일
5. 각 지방채증권의 취득연월일
6. 원리금의 지급에 관한 사항
7. 지방채권자의 성명과 주소

③ 무기명식의 증권을 발행한 경우의 지방채증권원부에는 제2항제1호 내지 제6호에 규정된 사항외에 증권의 종류와 수를 기재하여야 한다.

④ 지방자치단체는 기명식의 지방채증권이 질권의 목적이 되었음을 질권설정자로부터 통지를 받은 때에는 질권자의 성명과 주소를 지방채 증권원부에 기재하여야 한다.

제17조(지방채증권의 추첨상환) ① 지방자치단체는 지방채증권의 일부를 추첨의 방법으로 상환하고자 하는 때에는 미리 그 상환액·상환기일·추첨 일시·장소 및 방법을 공고하여야 한다.

② 지방자치단체는 제1항의 추첨에 의하여 당첨된 지방채증권의 권면금액의 종류마다 그 번호를 공고하여야 한다.

제18조(이권흡결의 경우) ① 이권있는 무기명의 지방채증권을 상환하는 경우에 이권이 흡결된 때에는 그 이권에 상당한 금액을 상환액으로부터 공제한다.

② 제1항의 이권의 소지인은 언제든지 그 이권과 교환하여 공제액의 지급을 청

구할 수 있으며, 지방자치단체는 그 청구에 응하여야 한다.

제19조(외화지방채권의 특례) 외국에서 외국통화로써 표시되는 지방채증권(이하 "외화지방채증권"이라 한다)의 발행, 외화지방채증권의 기명식과 무기명식간의 전환, 외화지방채증권에 관한 장부, 외화지방채증권의 추첨상환, 이권에 흠결이 있는 외화지방채증권의 상환 및 이권의 소지인에 대한 지급등에 대하여는 이 영의 규정에 불구하고 기재지의 법령 또는 관습에 의할 수 있다.

제20조(공고방법) 지방채증권에 관한 공고는 당해 지방자치단체의 공보 또는 일간신문에 게재함으로써 한다.

제21조(보증채무의 승인과 관리) ① 법 제10조의 규정에 의하여 채무의 이행에 대한 지방자치단체의 보증을 받고자 하는 자는 사업의 내용과 그 보증을 받고자 하는 채무(이하 "주채무"라 한다)의 범위, 채권자명, 상환 계획 등을 기재한 채무보증신청서를 미리 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 신청서를 받은 경우에 그 주채무를 지방자치단체가 보증할 필요가 있다고 인정하는 때에는 지방의회의 의결을 얻어 그 주채무의 이행을 지방자치단체가 보증한다는 뜻을 신청인에게 서면으로 통지하여야 한다.

③ 제2항의 규정에 의한 서면에는 지방자치단체가 부담하는 채무의 범위와 채권자·채무자가 준수하여야 할 사항을 기재하여야 한다.

④ 채권자 또는 채무자가 사업의 내용 또는 보증받은 사항을 변경하고자 하는 때에는 지방자치단체의 장의 승인을 얻어야 한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 그 변경사항이 당해 계약의 중요한 부분에 관한 것인 때에는 미리 지방의회의 동의를 얻어야 한다.

⑤ 지방자치단체의 장은 보증채무의 관리에 관한 사항을 매년 세입세출 결산과 함께 지방의회에 보고하여야 한다.

제 9 장 재 산

제 3 절 채권과 채무

제131조(채권관리등의 현금취급업무제한) 채권관리관은 현금수납의 직무를 겸할 수 없으며 채무관리관은 현금출납의 직무를 겸할 수 없다. 다만, 정원과소로 인하여 동일인이 당해 직무를 겸하여야 할 부득이한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

제132조(채권관리사무의 정의) 법 제108조제1항에서 “채권의 관리에 관한 사무”라 함은 지방자치단체의 채권에 대하여 채권자로서 행하여야 할 보전·추심·내용의 변경 및 소멸에 관한 사무중 다음 각호의 1에 해당하지 아니하는 것을 말한다.

1. 법 제44조의 규정에 의하여 징수관이 행하는 사무
2. 법령의 규정에 의하여 채납처분을 집행하는 자가 행하는 사무
3. 채무이행의 수령에 관한 사무
4. 현금 또는 물품의 보관에 관한 사무

제133조(채무관리사무의 범위) 법 제108조제3항의 규정에 의하여 관리하여야 할 지방자치단체의 채무의 범위는 다음 각호와 같다.

1. 지방채증권
2. 차입금
3. 채무부담행위
4. 보증채무부담행위

부 칙

제1조(시행일) 이 영은 1996년 6월 30일부터 시행한다.

地方公企業法 [1969. 1. 29 法律第2101號 1996. 12. 30. 法律第5200號 4次改正]

第1條(目的) 이 법은 地方自治團體가 직접 設置·經營하거나, 法人을 設立하여 經營하는 企業의 運營에 關하여 필요한 사항을 定하여 그 經營을 合理化함으로써 地方自治의 발전과 住民의 福利增進에 寄與하게 함을 目的으로 한다.

第2條(適用範圍) ① 이 법은 各號에 해당하는 事業(그에 附帶되는 事業을 포함한다. 이하 같다)중 大統領令으로 定하는 基準이상의 事業으로서 第5條의 規定에 의하여 地方自治團體가 직접 設置·經營하는 事業(이하 “地方直營企業”이라 한다)과, 다음 各호에 해당하는 事業중 第3章 및 第4章에 의하여 設立된 地方公社와 地方公園의 經營하는 事業에 대하여 適用한다.

1. 水道事業(簡易上水道事業을 제외한다)
2. 工業用水道事業
3. 軌道事業(地下鐵道事業을 포함한다)
4. 自動車運送事業
5. 가스事業
6. 地方道路事業
7. 下水道事業
8. 清掃·衛生事業
9. 住宅事業
10. 醫療事業
11. 埋葬 및 墓地等 事業
12. 停車場事業
13. 土地開發事業
14. 市場事業
15. 觀光事業

② 地方自治團體는 다음 各號에 해당하는 事業에 대하여 條例가 定하는 바에 의하여 이 法을 적용할 수 있다.

1. 屠畜場 事業
2. 通運事業(渡船事業을 포함한다)

3. 自動車터미널事業
4. 體育場事業
5. 文化藝術事業(公演場, 劇場을 포함한다)
6. 公園事業
7. 經常經費의 5割 이상을 經常收入으로 充當할 수 있는 다음 各目에 해당하는 사업
 - 가. 第1項 各號에 해당하는 사업중 同項 本文의 規定에 의한 大統領令으로 정하는 기준에 미달하는 사업
 - 나. 기타 住民의 福利를 增進하거나 地域開發 또는 地域經濟活性化에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업.

第3條(經營의 基本原則) 地方直營企業, 地方公社 및 地方公園(이하“地方公企業”이라 한다)은 恒常 企業의 經濟性和 公共福利를 增大하도록 運營하여야 한다.

第4條(地方公企業法에 관한 法令 등의 制定 및 施行) 地方公企業에 관한 法令 및 條例와 規則 기타 規程은 第3條의 規定에 의한 基本原則에 따라야 한다.

第 2 章 地方直營企業

第 1 節 通 則

第5條(地方直營企業의 設置) 地方自治團體가 地方直營企業을 設置·經營하고자 할 때에는 그 設置·運營의 基本事項을 條例로 정하여야 한다.

第6條(地方自治法등의 適用) 地方直營企業에 대하여는 이 法에 規定한 것을 제외하고는 地方自治法 및 地方財政法 기타 關係法令을 適用한다.

第 3 節 財 務

第19條(地方債) ① 地方自治團體는 다음의 事由가 있는 때에는 收入을 얻은 地方直營企業의 特別會計의 負擔으로 地方債를 발행할 수 있다.

1. 經常的인 運轉資金의 充當을 위하여 필요한 때
2. 回轉基金의 財源의 充當을 위하여 필요한 때
3. 建設, 또는 改良費에 充當하거나 類似事業의 買收資金으로 필요한 때

② 특별시·광역시 및 도(이하“시·도”라 한다)는 제1항의 규정에 불구하고 제2조에 규정된 사업의 투자재원 확보와 지역개발을 위한 기금조성을 위하여 지방채를 발행할 수 있다.

第20條(一時借入金) ① 管理者는 豫算內의 支出에 있어서 現金이 不足할 때에는 당해 特別會計의 負擔으로 一時借入을 할 수 있다.

② 第1項의 規定에 의한 一時借入金은 당해年度내에 償還하여야 한다.

第39條(回轉基金) ① 地方直營企業은 事業의 能率的인 運營을 위하여 필요한 경우에는 條例가 정하는 바에 의하여 回轉基金을 設置할 수 있다.

② 第1項의 規定에 의한 回轉基金은 당해 地方直營企業의 特別會計의 豫算이 정하는 바에 의하여 造成한다

③ 第1項의 回轉基金은 事業豫算 및 資本豫算에 의하지 아니하고 條例가 정하는 바에 의하여 運用한다.

第 3 節 財 務 會 計

第68條(社債發行 및 借款) ① 公社는 地方自治團體의 長의 承認을 얻어 사채를 발행하거나 外國借款을 할 수 있다. 이 경우에 地方自治團體의 長은 미리 內務部長官의 承認을 얻어야 한다.

② 內務部長官이 第1項의 規定에 의한 外國借款을 承認하고자 하는 경우에는 미리 財政經濟院長官과 協議하여야 한다.

③ 市郡 및 自治區가 設立한 公社가 大統領令이 정하는 基準에 따라 소규모의 社債를 발행하거나 外國借款을 하는 경우에는 第1項 후단의 規定에 불구하고 市道知事의 承認을 얻어야 한다.

④ 地方自治團體는 社債의 償還을 保證할 수 있다.

⑤ 政府 또는 地方自治團體는 外國借款의 償還을 保證할 수 있다.

⑥ 社債의 發行·賣却 및 償還에 관하여 필요한 事項은 條例로 정한다.

附 則

이 法은 1997년 4월 1일부터 施行한다.

지방공기업법시행령 [1969. 12. 16 대통령령제4455호
1993. 4. 10. 대통령령 제13879호 5차 개정]

제3장 지방공사 · 지방공단

제52조(사채의 발행) ① 공사가 법 제68조의 규정에 의하여 사채를 발행하고자 할 때에는 다음 각호의 사항을 기재한 신청서를 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다. 지방자치단체의 장이 인가기관의 승인을 신청할 때의 제출서류도 또한 같다.

1. 사채의 발행목적
2. 사채의 발행시기
3. 발행총액
4. 권종별 액면금액
5. 이율
6. 원금의 상환방법 및 기한
7. 이자의 지급방법 및 기한
8. 소화방법

② 사채에는 다음 각호의 사항을 기재하고 공사의 사장이 이에 기명날인하여야 한다.

1. 사채의 번호
2. 발행년월일
3. 제1항 제1호 내지 제7호의 사항

③ 공사가 사채를 발행하였을 때에는 제1항 제1호 내지 제7호의 사항을 등기하여야 한다.

부 칙

이 영은 공포한 날부터 시행한다.

商業借款導入認可指針 (재정경제원 고시 제1996-29호)

제 5 장 지방자치단체의 차관도입

제18조(적용범위) 다음 각호의 요건을 모두 충족하는 지방자치단체는 이장에서 정하는 바에 따라 차관을 도입할 수 있다.

1. 해외 차입금에 대한 원리금상환의 연체가 없는 단체
2. 채무비 비율이 20%이하인 단체
3. 전년도 자체재원(지방세 및 경상세의 수입) 징수실적이 전전년도 자체 재원 징수실적의 90% 이상인 단체

제19조(차관도입 용도) 이 장에서 정하는 바에 따라 지방자치단체가 도입하는 차관의 사용 용도는 다음 각호에 한한다.

1. 산업단지하수처리시설, 산업단지연계도로등 산업단지 관련 핵심기반시설의 확충사업
2. 당해 지방자치단체 물류기의 현저한 절감과 직결되는 도로건설 사업
3. 지방자치단체의 장이 제1호 또는 제2호의 사업을 수행함에 있어 사업시행자를 별도로 지정하는 경우 당해 사업시행자에 대한 전대

제20조(차관 도입한도 및 차관도입 예정자의 선정) ①재정경제원장관은 국민 경제여건, 외환수급 상황등을 감안하여 지방자치단체가 제19조에서 정하는 용도로 도입하는 차관의 연간 도입한도를 정할 수 있다.

②재정경제원장관은 제1항의 차관 도입한도를 효율적으로 관리하기 위해 제19조의 용도로 차관도입을 희망하는 지방자치단체의 장으로부터 차관도입계획을 신청받아 12월 20일까지 차관도입예정자를 선정하여 내무부장관 및 해당 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.

제21조(차관도입의 절차) ①이 장에서 정하는 바에 따른 차관의 도입을 희망하는 지방자치단체는 별표 제3호의 양식에 따라 작성한 차관도입계획 신청서를 11월 15일까지 재정경제원장관과 내무부장관에게 제출하여야 한다.

②내무부장관은 차관도입계획 신청서를 제출한 지방자치단체의 차관도입자 요건, 사업타당성, 상환능력 및 발행금액의 적정성에 대한 의견서를 11월 30일까

지 재정경제원장관에게 송부하여야 한다.

③제20조의 차관도입예정자가 차관계약을 체결한 때에는 계약일로부터 10일 이내에 재정경제원장관에게 당해 계약의 인가를 신청하여야 한다.

④제20조에 따라 차관도입예정자로 선정된 자는 외국인투자 및 외자도입에 관한 법률시행령 제21조제3항에서 정하는 차관도입계획에 대한 신고의 수리를 받은 것으로 본다.

⑤제20조의 차관도입예정자가 차관계약에 대한 인가를 득한 후 당해차관을 도입한 때에는 차관도입일로부터 10일 이내에 그 차관도입내용을 재정경제원장관에게 보고하여야 한다.

제22조(차관도입자금의 사용절차) 이장에서 정하는 바에 따라 차관을 도입하는 지방자치단체는 차관도입으로 조달한 외화를 지정거래외국환은행에 개설된 거주자 외화예금계정에 예치하여야 하며, 당해 예금주는 지정거래외국환은행의 장으로부터 제19조에서 정하는 용도에 적합한 사용임을 확인받아 인출·사용할 수 있다. 또한 지정거래외국환은행의 장은 지방자치단체의 분기별 예치 및 인출 내역을 다음 분기시작일로부터 15일 이내에 재정경제원장관에게 보고하여야 한다.



外貨證券發行通牒 (재정경제원 고시 제1996-28호)

제2조(지방자치단체의 외화증권 발행) ① 다음 각호의 요건을 충족하는 지방자치단체는 이 통첩에 따라 외화증권을 발행할 수 있다.

1. 해외 차입금에 대한 원리금상환의 연체가 없는 단체
2. 채무비 비율이 20%이하인 단체
3. 전년도 자체재원(지방세 및 경상세의 수입) 징수실적이 전전년도 자체 재원 징수실적의 90% 이상인 단체

② 지방자치단체가 이 통첩에 따라 외화증권을 발행하여 조달한 외화의 사용 용도는 다음 각호에 한한다.

1. 산업단지하수처리시설, 산업단지연계도로등 산업단지관련 핵심기반시설의 확충사업
2. 당해 지방자치단체 물류비의 현저한 절감과 직결되는 도로건설사업
3. 지방자치단체의 장이 제1호 또는 제2호의 사업을 수행함에 있어 사업시행자를 별도로 지정하는 때에는 당해 사업시행자에 대한 전대

③ 재정경제원장관은 국민경제 여건, 외환수급 상황 등을 감안하여 지방자치단체가 제2항의 용도로 발행하는 외화증권에 대해 연간 발행한도를 정할 수 있다.

④ 재정경제원장관은 제3항의 연간 발행한도를 효율적으로 관리하기 위해 제2항의 용도로 외화증권발행을 희망하는 지방자치단체의 장으로부터 외화증권발행계획을 신청받아 12월 20일까지 외화증권발행예정자를 선정하여 내무부장관 및 해당 지방자치단체의 장에게 통보한다.

⑤ 재정경제원장관은 제4항의 규정에 따른 외화증권발행예정자를 선정함에 있어 외화증권 발행희망 지방자치단체의 재정건전성, 규제완화등 기업활동 지원정도, 물가안정등 지역주민 생활여건 개선노력등을 종합적으로 감안하여 발행의 우선순위 및 발행규모를 결정한다.

⑥ 제2항의 용도로 외화증권발행을 희망하는 지방자치단체는 별표 제1호의 양식에 따라 작성한 외화증권발행계획신청서를 11월 15일까지 재정경제원장관과 내무부장관에게 제출하여야 한다.

⑦ 내무부장관은 외화증권발행계획신청서를 제출한 지방자치단체의 발행자 요건·사업타당성·상환능력 및 발행금액의 적정성에 대한 의견서를 11월 30일까지 재정경제원장관에게 송부하여야 한다.

⑧ 제4항에 따라 외화증권발행예정자로 선정된 자는 외화증권 발행계약 10일 전까지 재정경제원장관에게 당해 외화증권 발행을 신고하여야 하며, 재정경제원장관은 위의 발생신고에 대해 외화증권발생자요건·용도·차입금리·발행규모에 대해 이 통첩에서 정하는 바에 따른 적법한 발행인지 여부를 확인한 후 신고받은 날로부터 7일 이내에 당해 신고인에게 신고필증을 교부하여야 한다.

⑨ 제8항의 신고를 한 자가 외화증권발행계약을 체결한 때에는 계약일로부터 10일 이내에 외국환관리규정 제10-84조에서 정하는 바에 따라 발행계약의 내용을 재정경제원장관에게 보고하여야 한다.

⑩ 이 통첩에 따라 외화증권을 발행한 지방자치단체는 외화증권 발행으로 조달한 외화를 지정거래외국환은행에 개설된 거주자외화예금계정에 예치하여야 하며, 당해 예금주는 지정거래외국환은행의 장으로부터 제2항에서 정하는 용도에 적합한 사용임을 확인받아 인출·사용할 수 있다. 또한 지정거래외국환은행의 장은 지방자치단체의 분기별 예치 및 인출내역을 다음 분기 시작일로부터 15일 이내에 재정경제원장관에게 보고하여야 한다.

