

연구보고서 98- (제 권)

## 재정위기에 대비한 지방채 운용방안

이 호

한국지방행정연구원

# 재정위기에 대비한 지방채 운용방안

- Managing the Local Debt to Cope with  
the Fiscal Crisis -

이 효

한국지방행정연구원

---

## 서 문

1997년 말에 불어닥친 외환위기 이후 국가경제가 위기상황에 들어가면서 지방자치단체는 전반적으로 큰 곤란을 경험하고 있다. 특히, 경제침체, 대량실업, 빈곤계층의 증가와 같은 사회문제가 고조됨에 따라 고용, 사회복지, 지역경제 활성화와 관련된 지방재정수요가 증가하고 있다. 반면, 급격한 세수감소와 중앙정부로부터의 국고지원이 감소되어 세입재원은 줄어들어 세입·세출의 불균형으로 인한 재정적자가 초래되고 있다.

이에 따라 지방자치단체는 경상비를 삭감하고 투자사업을 재조정하는 등 긴축재정을 실시하고 있으나, 향후 경제침체가 계속되면 재정여건이 빈약한 자치단체를 대상으로 재정위기의 발생가능성도 배제하기 어려운 상황에 있다. 실제로 신규사업을 포기하거나 인건비 지급을 위해 긴급자금을 차입하는 사태가 발생하고 있으며, 종전까지는 고려하지 않았던 적자재정 운용의 필요성에 대한 논의가 제기되고 있는 실정이다.

그러나 현행의 지방채제도는 엄격한 기채승인제를 골간으로 하고 있어 경제여건의 변화에 탄력적으로 대응하지 못하고, 기채승인 기준 역시 자치단체의 채무부담 및 채무상환 수준을 종합적으로 평가하지 못하고 있다. 그리고 지방채시장이 전반적으로 성숙되지 못하여 자본시장에의 접근성이 낮을 뿐 아니라 시장원리에 기초한 지방채 운용이 어려운 실정이다. 특히 시장위험·금융위험 등에 대처하기 위한 위험관리 장치가 제대로 마련되어 있지 못하여 급격한 환경변화에 효과적으로 대응하지 못하고 있는 것이 현실이다.

따라서 본 연구는 지방재정의 여건변화에 직면하여 지방체제도의 운용방향과 제도의 개편이 새롭게 모색될 필요가 있다는 인식하에, 현행 제도의 분석과 함께 적자재정을 보전하기 위한 지방채발행 등 재정위기에 대비한 향후 지방채 운용방안을 강구하고자 하였다. 아무쪼록 이 연구가 지방채 운용을 위한 정책입안 및 제도정착에 도움이 되기를 기대하면서, 자료조사와 의견제공에 협조를 아끼지 않은 행정자치부 및 대구광역시 관계공무원에게 감사를 드리는 바이다.

1998년 12월

한국지방행정연구원 원장

## 요 약

IMF 위기에 따른 경기침체로 급격한 세수감소와 함께 국고지원금의 삭감으로 지방세입이 크게 감소한 반면에 기업도산, 대량실업, 빈곤계층의 증가로 재정수요 압박이 증대하면서 세입·세출간의 불균형으로 인한 재정적자가 나타나고 있다.

실제로 재정력이 빈약하고 채무구조가 부실한 자치단체를 대상으로 공무원 인건비의 지급이 연기되거나 채무상환부담이 증대하여 차환채를 실시하는 사례가 나타나고 있고, 사업규모를 축소 조정하거나 신규사업을 포기하는 등의 긴축재정 운용이 불가피한 실정이다.

본 연구는 이와 같은 상황하에서 그동안 운영되어 온 지방체제도를 고찰하고 IMF라는 새로운 위기적 재정환경에 직면하여 그 대응적 관점에서 지방체제도의 운용방안을 모색하고 있다.

실제로 '98년 지방세입은 자체수입이 당초예산에 비해 6.8%, 중앙정부로부터의 의존수입이 9.6% 감소하여 전체적으로 7.5%의 감소가 예상된다. 현재의 상황과 향후의 전망에 기초할 때, 국가재정은 '98년도에 GDP실질성장률은 -7 ~ -5%, '99년에는 -1 ~ 2%로 전망되고, 실업률은 '98년의 7% 수준에서 '99년에는 8% 이상 증가할 것으로 예상되어 국가경제여건이 크게 개선될 것 같지 않다.

이에 따라 지방재정의 여건도 '98년의 세수감소율이 -12.6%이고 '99년도에 -5.4%로 전망되어 '99년에는 더욱 세수가 줄어들 것으로 전망된다. 이러한 점을 고려하면, 향후 2-3년간 경기침체가 지속되는 경우 재정

력이 빈약한 자치단체를 중심으로 지방재정의 위기적 상황은 배제하기 어려울 것이다.

우리나라의 지방채운용을 몇가지 점에서 살펴보면 다음과 같은 특성을 발견할 수 있다. 우선, 지방채 발행규모는 '98년에 3조 4,231억원으로 지방세의 17.9%, 세입액의 5.9%로 그 발행물량이 매우 작다. 이를 사업별로 보면, '96년 - '98년에 걸쳐 지하철·철도사업이 31.6%-35.1%로 가장 높은 비중을 점하고 지역개발기금조성 24.8%-26.3%, 상·하수도사업 19.6%-21.8%, 기타사업 18.3%-22.5%로 나타나, 지방공기업특별회계를 비롯한 특별회계를 중심으로 지방채가 발행되고 있음을 알 수 있다.

그리고 지방자치단체의 채무상황을 지방채잔액에 기초하여 분석하면, 지방채잔액은 '97년말에 19조 711억원(이자상환분까지 합하면 25조 8,678억원)으로 일반회계가 26.1%, 공기업특별회계 48.8%, 기타특별회계 25.1%로 역시 공기업특별회계의 비중이 매우 높고, 지방채잔액 중 외채(11.79억 달러)는 9.2%를 차지하고 있다. 자금별로는 '95년말 - '97년말에 걸쳐 증서차입이 60.3%-62.8%, 증권발행이 37.2%-39.7%로 증서차입채의 비중이 매우 높다. 채무수준에 있어서 국가채무는 '94-'97년에 걸쳐 GDP의 9.4%-12.0% 수준인데 비해 지방채잔액은 GDP의 4.2%-4.5% 수준을 보이고 있다.

한편, 지방채 발행규모와 주요 경제변수를 사용한 회귀분석 결과에 의하면, 현행의 지방채 발행은 재정적자를 보전하기 위한 수단으로서가 아니라 주로 자본투자에 필요한 가용재원의 조달수단으로서 활용되고 있고, 특히 세원이 풍부한 자치단체가 지방채를 적극적으로 발행하고 있다.

따라서 경상적자 보전을 위한 세입조상충당용 지방채 발행의 여부는 국가의 재정여건과 지방자치 단체의 채무상환능력, 특히 채무상환 부담수준을 고려하여 신중하게 선택하여야 할 것이다.

지방채 발행이 거시경제에 미치는 영향은 기본적으로 지방채 발행이 국내총생산, 이자율, 실업률, 물가상승률에 영향을 미치고 있으나, 발행량이 절대적으로 부족하고 주로 금융기관이나 정부자금인수를 통한 증서차입에 의존하고 있을 뿐아니라, 증권발행채의 경우에도 채권시장에서 불특정 투자자를 대상으로 하는 모집공채가 아니라, 등록이나 인허가에 첨가소화하는 매출공채에 크게 의존하기 때문에 실질적으로 거시경제에 미치는 영향은 극히 미미한 것으로 추정된다.

따라서 본 연구에서는 이와 같은 이론적, 통계적 분석을 바탕으로 다음의 사항을 향후 재정위기에 대비한 지방채 운용방안으로서 제시하고자 한다.

첫째, 지방자치 단체는 장기적 관점에서 종합적인 채무정책을 수립·운영하여야 할 것이다. 향후 지방분권화 추이에 따라 중앙정부는 지방채 발행과 관련하여 기채목적 또는 기채범위 등 기본적인 필요요건만을 규정하고 구체적이고 세부적인 발행요건이나 기준 등은 지방자치 단체의 채무정책에서 다루는 것이 필요하다. 즉, 지방자치 단체는 채무발행조건, 채무상환제한, 채무발행특성, 채무발행과정 등 채무요소를 포함한 종합적인 채무정책을 수립하고 이를 자주적으로 운영하는 지방채 운용체제로 전환하여야 할 것이다.

둘째, 지방채 발행기준의 조정이 필요하다. 지방자치 단체가 지방채를

발행할 수 있는가?, 어느 정도 규모를 추가 발행할 수 있는가? 의 여부는 채무부담수준의 측정과 채무상환능력의 분석에 기초하여 판단하여야 한다. 따라서 일반회계와 기타특별회계의 경우에는 현 기채기준인 채무상환비율, 실질수지비율과 함께 채무부담수준을 나타내는 지표(예 : “지방채잔액이 주민소득에서 점하는 비율”)와 채무상환능력을 나타내는 지표(예 : 원리금상환비율, 이자지급부담률)를 추가하는 것이 요구된다. 지방공기업에 대하여는 발행규모를 나타내는 현재의 기채충당률 지표와 함께 채무상환능력을 나타내는 지표(채무상환충족률), 재정건전성을 나타내는 지표(부채비율)를 추가하는 것이 필요하다.

셋째, 기채승인제의 이원화를 통해 지방채제도를 탄력적으로 운용하여야 할 것이다. 지방분권화체제 하에서 중앙정부는 지방채 발행과 관련한 기본방향과 거시적 흐름을 제시하고, 미시적이고 세부적인 사항에 대하여는 해당지역의 주민·지방의회·집행기관의 자율적인 의사결정에 일임하여 지방채제도를 탄력적으로 운영하는 것이 필요하다.

이를 위해 중앙정부가 기채승인을 하되, 파급효과가 큰 사업에 대하여는 현행대로 중앙정부가 단체별, 사업별로 기채를 허가하는 개별적 승인을 유지하고, 그외의 사업에 대하여는 기채한도액 내에서 자치단체가 탄력적으로 지방채를 발행하는 포괄적 승인으로 기채승인제를 이원화하는 것이 필요하다.

현실적으로 지방자치가 성숙되지 못하고 자치단체간의 재정격차가 현저한 점을 고려하여 일정수준(예 : 100억원)을 초과하는 기채사업과 해외채에 대하여는 개별적 승인을 유지하되, 그외의 사업에 대하여는 포괄

적 승인을 허용하여 지방채운용에 대한 자치단체의 자주성과 탄력성을 확보하여야 할 것이다.

넷째, 지방채관리의 개선이 필요하다. 즉, 지방채를 활성화하기 위하여는 무엇보다도 지방채시장의 육성의 필수적이다. 따라서 현재와 같은 증서차입에서 벗어나 자치단체의 신용정보에 기초하여 자본시장에서 시장원리에 따라 지방채를 발행하고 소화시키는 것이 필요하다. 이를 위하여는 지방채의 상품성 제고(발행조건의 표준화, 발행금리의 실세화 등)와 함께 수요기반(지방채인수단, 지방채전용펀드 등)을 확충하여야 한다.

그리고 지방채 발행비용을 최소화할 수 있도록 자본시장에 대한 접근성을 확보하고 발행물량을 일정수준으로 유지하는 한편, 채권·금융시장의 전망, 해외자금 유치, 공모채 발행, 외채관리 및 환리스크 등에 대하여 전문적 서비스를 활용하는 체계를 구축하여야 한다. 특히 국·내외 금융시장의 변동에 효과적으로 대처하기 위한 위험관리의 중요성이 부각되고 있다. 최근의 국·내외 금융시장의 여건이 크게 변화하고 그 전망이 매우 불투명한 상황에서 외환차손과 유동성 위협에 신속하게 대응하는 재정정보시스템의 구축이 필요하다.

그리고 최근 일부 자치단체를 중심으로 채무상환부담이 과중하고 원리금상환능력이 불량한 자치단체의 경우, 채무부담수준과 상환능력을 고려하여 채무상환압력이 가중되면 일차적으로 단기채를 장기채로 전환하는 등의 채무구조를 유연화시키는 접근을 실시하고, 만일 자금압박으로 인해 채무상환이 어려울 경우에는 지방채의 상환시점을 조정하고 지방채 차환, 채무상환연기, 채무재협상 등 채무재조정프로그램을 운영하는 등의

재정위기에 대비한 지방채 운용방안을 마련하여야 할 것이다.

## < Abstract >

### Managing the Local Debt to Cope with the Fiscal Crisis

Local governments are recently under financial pressures owing to tax revenue loss and decrease of grants from central government, which were caused by national economic depression according to the influence of the IMF system in the end of 1997.

In order to overcome these financial difficulties, local governments try to curtail spending and to readjust investment priority. Especially, concerning local debt policy, local governments are faced with the dilemma, which to maintain a stringent budgetary balance under a sound financial principle or to supplement budget shortfall through local debt.

In this context, this study aims to grope for managing the local debt to cope with the new financial system. first of all, this study describes the changes of fiscal conditions and the probabilities of fiscal crisis in local governments. Then, this study analyzes the characteristics of local debt and the impacts of local debt on major

macro-economic variables such as GNP, interest rate, unemployment rate, consumer price growth rate.

Based on prior analysis, the study suggests improvements of local debt system, including comprehensive local government debt policy, coordination of the criteria to issue local debt, dichotomization of the local debt issuance system, and improvement of the local debt management.

Policy recommendations and summary constitute the final part of the study.

# 목 차

제1장 서론 .....	1
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	1
제2절 연구의 범위와 방법 .....	2
1. 연구범위 .....	2
2. 연구방법 .....	4
제2장 재정여건의 변화와 지방재정위기 .....	5
제1절 재정여건의 변화 .....	5
1. 경제여건의 변화 .....	5
2. 재정여건의 변화 .....	7
제2절 지방재정위기의 가능성 .....	11
1. 지방재정의 위기적 상황과 원인 .....	11
2. 재정위기의 단계와 과정 .....	13
3. 재정위기의 가능성 .....	16
4. 사례분석 : 대구광역시 .....	18
제3절 적자재정의 운용 .....	28
1. 균형예산과 적자예산 .....	28
2. 적자재정 운용의 실태과 수단 .....	31

제3장 지방채의 특성과 거시경제적 효과분석 .....	36
제1절 지방채제도의 개요 .....	36
1. 법적 근거 .....	36
2. 지방채발행계획 .....	37
3. 지방채 발행기준 .....	39
제2절 지방채의 특성분석 .....	42
1. 지방채 발행규모 .....	42
2. 지방채잔액 .....	45
3. 채무상환부담 .....	51
제3절 지방채 발행의 논리와 거시경제적 효과 .....	55
1. 지방채 발행의 논리 .....	55
2. 지방채가 거시경제에 미치는 영향 .....	57
3. 실증분석 .....	59
제4장 지방채의 운용방안 .....	70
제1절 기본방향 .....	70
제2절 종합적인 채무정책의 수립 .....	72
1. 채무정책의 필요성 .....	72
2. 채무정책의 내용 .....	74
제3절 지방채 발행기준의 조정 .....	85
1. 일반회계 부문 .....	85

2. 지방공기업 부문 .....	95
제4절 기채승인제도의 이원화 .....	100
1. 기채승인제 의 논리 .....	100
2. 기채승인제 논리의 재평가 .....	102
3. 기채승인제 의 이원화 .....	103
제5절 지방채관리의 개선 .....	104
1. 지방채 시장의 육성 .....	105
2. 발행비용의 최소화 .....	106
3. 위험관리 .....	106
4. 채무의 재조정 .....	107
제5장 요약 및 정책건의 .....	112
제1절 요약 .....	112
제2절 정책건의 .....	114
< 참고문헌 > .....	120

## 표 목 차

<표 2-1> 경제·재정여건의 변화 .....	6
<표 2-2> 지역경제의 여건 .....	7
<표 2-3> '98년 지방세입 감소현황 .....	9
<표 2-4 > 자치단체별 세수감소(1998) .....	10
<표 2-5> 자치단체별 세입감소(1998) .....	10
<표 2-6> 지방세의 추계 및 전망 .....	17
<표 2-7> 세입과 세출 증감현황(대구광역시) .....	20
<표 2-8> 사업별 채무내역(대구시) .....	21
<표 2-9> 이율별, 상환기간별 채무내역(대구시) .....	22
<표 2-10> 대구광역시의 외채현황 .....	23
<표 2-11> 미상환가용재원비율의 전망 .....	25
<표 2-12> 원리금상환비율의 전망 .....	26
<표 2-13> 연도별 원리금상환계획 .....	27
<표 2-14> 예산운용과 지방채 발행의 논거 .....	31
<표 3-1> 연도별 지방채 발행규모 .....	43
<표 3-2> 지방채 승인현황 .....	44
<표 3-3> 사업별 지방채 발행규모 .....	45
<표 3-4> 시도별 지방채잔액 .....	46
<표 3-5> 자치단체 계층별 지방채잔액 .....	47

<표 3-6> 국가채무와 지방채무의 비교 .....	48
<표 3-7> 자금별 지방채잔액 .....	49
<표 3-8> 상환기간별 지방채잔액 .....	50
<표 3-9> 이율별 지방채잔액 .....	51
<표 3-10> 채무상환부담의 분석 .....	53
<표 3-11> 지방채잔액/GRDP 비율 .....	54
<표 3-12> 지방채와 주요변수와의 상관계수 .....	64
<표 4-1> 채무정책의 내용 .....	84
<표 4-2> 기채승인기준의 조정(일반 회계+기타특별 회계) .....	86
<표 4-3> 채무부담수준의 측정 .....	90
<표 4-4> 원리금상환부담률 .....	92
<표 4-5> 이자지급부담률 .....	94
<표 4-6> 채무부담수준과 채무상환능력의 분석결과 .....	95
<표 4-7> 기채승인기준의 조정(지방공기업) .....	96
<표 4-8> 채무상환충족률(상수도사업) .....	97
<표 4-9> 부채비율(상수도사업) .....	99
<표 4-10> 뉴욕시의 지방채차환('83-'93) .....	110

## 그림 목차

<그림 2-1> 지방재정 위기의 발생과정 .....	15
<그림 3-1> 지방채발행계획의 절차 .....	39
<그림 3-2> 지방채, 지방세, 실질수지의 추이 .....	61
<그림 3-3> 공기업채, 사업수입, 실질수지의 추이 .....	62
<그림 3-4> 이자율, 실업률, 물가상승률의 추이 .....	63
<그림 4-1> 채무정책 요소의 사용 빈도수 .....	75
<그림 4-2> 기채승인제의 이원화 .....	104

## 제1장 서론

### 제1절 연구의 배경 및 목적

'97년 말에 불어닥친 외환위기 이후 IMF 구제금융체제 하에 들어가면서 한국경제는 심각한 침체국면에 접어들었다. 이로 인해 GDP성장률은 '97년 5.5%에서 '98년에 -5% 수준으로 하락하고 실업률은 7%를 상회하고 있다. 이에 따라 지방자치단체는 부동산 경기침체 등으로 세금을 부과할 수 있는 세원자체가 줄어든데다 중앙정부로부터의 보조금도 대폭 감소하면서 지방재정은 위기적 상황에 직면해 있다.

'98년 지방세입 감소현황을 보면, 자치단체에 따라 상황은 다르지만 당초예산에 비해 지방세는 13.5%, 지방교부세·지방양여금·국고보조금 등 의존수입은 9.6% 감소되어 전체적으로 7.5%의 세입감소가 예상되고 있다. 실제로 일부 재정이 열악한 자치단체의 경우 투자사업을 포기하는가 하면 인건비 지급을 위해 긴급자금을 차입하는 사태를 맞고 있다.

세출수요에서는 경기침체에 따른 기업도산, 대량실업, 빈곤계층의 증가에 대처하기 위한 실업대책, 지역경제 활성화, 지방SOC 사업 등 재정수요 압박이 증대하면서 세입·세출간의 불균형과 이로 인한 재정수지

적자가 예상된다. 뿐만아니라 '98년 6월 현재 지방자치단체의 부채총액(원금+이자)이 24조원에 이르고 연간 이자상환액이 1조 5,400억원에 달하고 있어 채무구조가 부실한 자치단체는 채무상환부담까지 겹쳐 경기침체가 장기간 지속되는 경우 재정위기의 발생가능성도 배제하기 어려운 실정이다. 이러한 지방재정의 여건변화에 따라 지방자치단체는 경상비지출을 최대한 억제하고 자본지출의 우선순위를 재검토하여 지출수준을 가능한 억제하는 한편, 종전까지는 고려하지 않았던 적자재정의 운용 논의가 제기되고 있다.

특히 그동안 세원강화와 지출구조에 대한 연구는 활발하게 논의되어 온 반면에 지방자치단체의 채무정책과 관리에 대한 논의는 상당히 빈약한 실정이다. 따라서 본 연구는 이와 같은 상황을 깊이 인식하면서 IMF라는 새로운 환경에 대응한 지방채제도의 운용방안을 모색하고자 한다.

## 제2절 연구의 범위와 방법

### 1. 연구범위

IMF 구제금융 하에서 경기침체로 인해 국가재정은 물론 지방재정의 여건이 크게 변화하는 상황에서 지방자치단체는 건전재정운용의 기초를 유지하는 가운데 재정의 적극적인 역할을 통해 지방재정의 위기적 상황을 극복하고자 하는 논의가 제기되고 있다. 이와 관련하여 세입·세출의 불균형에 따른 재정수지 적자의 보전 문제가 제기되고 있다. 일반적으로 재정적자의 보전을 위하여는 증세(增稅)조치, 추가적인 국고지원 요구,

그리고 재정적자 보전을 위한 지방채 발행의 수단을 고려할 수 있다.

그런데 지방자치단체의 경우 증세조치 또는 추가적인 국고지원 요구가 현실적으로 불가능한 상태에서 지방채 발행을 통한 적자재정의 운용이 고려되는 것이다. 이 경우 지방채 발행이 경제성장, 물가, 실업, 시장금리에 미치는 영향을 분석하고 아울러 지방채의 효과적인 소화 문제를 검토하여야 할 것이다. 특히 예산적자를 지방채 발행을 통해 보전하는 적자재정 운용에 대하여는 재정위기를 경험한 외국 도시정부(뉴욕시, 디트로이트시, 뉴욕주 용커스시 등)의 경우 경상적자를 메우기 위해 채권을 발행한 사례를 들 수 있으나, 재정재건에 도움을 준 경우가 있는가 하면 채무상환부담이 지속적으로 증가하여 만성적인 적지누증으로 재정위기에 처한 사례도 발견된다는 점에서 보다 세심한 분석과 판단이 필요하다고 볼 수 있다.

본 연구는 5개 부문으로 구성된다. 제1장은 서론으로서 연구의 배경 및 목적, 연구의 범위와 방법을 기술하고, 제2장에서는 IMF 위기로 인한 경제·재정여건의 변화와 이에 따른 지방재정위기의 가능성을 최근의 지방재정 실상과 사례분석을 통해 살펴본다. 제3장에서는 지방채 발행의 논리와 거시경제적 효과를 실증분석하고 지방채와 예산운용의 관계를 고찰한다. 제4장에서는 재정위기에 대비한 지방채의 운용방안과 관련하여 기본방향을 제시하고 대안으로서 종합적인 채무정책의 수립, 지방채 발행기준의 조정, 기채승인제의 이원화, 그리고 지방채관리의 효율화 방안을 제시한다. 제5장에서는 요약 및 정책건의를 기술한다.

## 2. 연구방법

연구의 방법으로는 문헌조사와 통계분석을 병행하고 구체적이고 집중적인 분석이 필요한 경우에는 사례 단체를 선정하여 분석한다. 우선 문헌조사를 통해 재정위기와 지방채제도에 관한 선행연구를 조사하고 내용 분석을 통해 채무정책의 요소, 적자재정 운용과 지방채의 관계를 고찰한다.

통계분석에서는 지방채 행태식을 추정하고 지방채가 거시경제에 미치는 영향을 분석한다. 자료와 분석방법은 1970년-1997년간의 시계열데이터를 대상으로 상관관계 분석 및 OLS 기법을 통한 회귀분석을 사용한다. 채무분석은 기본적으로 '97. 12. 31일을 기준으로 하고 필요한 경우 '98. 6월말의 통계자료를 사용한다. 사례분석에서는 대구광역시를 사례단체로 선정하여 부채구조와 채무상환조건 등을 구체적으로 분석하는 동시에 지방자치단체의 실제적인 지방채 운용상황을 파악하기 위해 현지출장, 실무자면담 등 현지조사를 병행하고 있다.

## 제2장 재정여건의 변화와 지방재정위기

### 제1절 재정여건의 변화

#### 1. 경제여건의 변화

경제위기로 인해 우리나라 경제는 <표 2-1>에서와 같이 '98년 GDP 실질성장률이 -5% 수준이고 실업률은 7.4% 수준을 보이고 있고 '99년에는 경제가 다소 회복되어 경제성장률이 2% 내외로 전망되지만 실업률은 구조조정에 따라 8% 대의 높은 수준을 보일 것으로 전망되며, 소비자물가상승률은 '98년 7.1%에서 '99년에는 3.2%로 낮아질 것으로 전망된다. 또한 정부는 경기부양을 위해 재정적자폭을 GDP의 -5% 수준으로 설정하고 세입부족을 메우기 위해 일반회계를 통한 국채발행 규모를 '98년에 11조 6,800억원, '99년에는 12조 1,000억원으로 계상하고 있다.

<표 2-1> 경제·재정여건의 변화

구분	1997	1998	1999
GDP성장률(실질)	5.5%	-5%~-6%	2% 내외
실업률	2.6%	7.4%	8.3%
소비자물가상승률	4.5%	7.1%	3.2%
재정적자 / GDP	-	-4.97%	-4.95%
국채발행(일반회계)	-	11.68조원	12.10조원

자료 : 예산청 및 KDI

국가경제 침체로 인해 지방자치단체의 경제·재정여건도 매우 악화되고 있는 실정이다. 지역별로 다소 차이는 있지만 전반적으로 지역경제의 침체가 나타나고 있다. 1인당 GRDP, 산업생산, 부도율, 실업률의 4개 지표를 통해 지역경제의 여건변화를 살펴보면 <표 2-2>와 같이 광주, 대구, 대전, 부산, 인천시 등 대도시지역은 경제난이 심각한 상태에 있다. 따라서 이들 지역에 대하여는 경기부양, 고용안정, 기업회생 조치가 지원되면 지역경제 침체로 인한 재정적 압박이 예상되고 있다.

&lt;표 2-2&gt; 지역경제의 여건

(단위 : 천원, %)

구분	지 역	1인당 GRDP (1996)	산업생산 (98. 1- 7)	부도율 (98. 7)	실업률 (98. 8)
경제난이 매우 심각한 지역	광 주	6,952.6(81.1)	-27.6	0.95	8.8
	대 구	6,652.0(77.6)	-21.3	1.39	8.4
	대 전	6,819.1(79.6)	-17.5	0.53	7.5
	부 산	6,863.0(80.1)	-18.9	1.06	9.6
	인 천	8,356.7(97.5)	-30.8	1.11	9.2
경제난이 심각한 지역	강 원	7,748.4(90.4)	-16.6	0.60	3.5
	경 기	8,460.2(98.7)	-1.0	0.81	8.9
	경 남	11,751.0(137.1)	-13.7	0.92	5.3
	서 울	8,525.8(99.5)	-18.4	0.44	8.1
	전 북	7,814.7(91.2)	-20.6	0.72	6.0
	충 북	9,568.2(111.6)	-12.3	0.84	6.2
경제난이 상대적으로 덜한 지역	경 북	9,366.3(109.3)	-4.3	0.72	4.9
	전 남	9,574.2(111.7)	-1.5	0.65	4.2
	제 주	7,499.1(87.5)	-2.0	0.76	3.8
	충 남	9,659.1(112.7)	-8.9	0.76	4.4
전 국	8,571.6(100.0)	-10.2	0.50	7.4	

주 : 1) ( )내는 1인당 GRDP의 전국평균=100을 기준으로 한 수준지수임

2) 경제난이 매우 심각한 지역은 지표 모두가 전국평균보다 악화된 지역, 경제난이 심각한 지역은 2-3개 지표가 전국평균보다 악화된 지역, 경제난이 상대적으로 덜한 지역은 악화된 지표가 1개 이하인 지역임

3) 지역의 순서는 가나다 순임

자료 : 삼성경제연구소

## 2. 재정여건의 변화

최근 지방자치단체의 세입감소의 원인은 기본적으로 경제침체로 인하여 지역기업의 도산 및 소득감소, 부동산경기침체, 자동차신규등록 감소

등에 따른 세원의 감소와 체납세의 증가, 국세수입의 감소에 따른 중앙 정부로부터의 이전재정의 감축 등을 들 수 있다. 따라서 지방세입의 감소는 경제위기 상황에서 복합적 요인에 기인하고 있음을 알 수 있다.

특히 국고지원금의 삭감은 재정력이 빈약한 자치단체를 중심으로 상당한 재정적 압박을 초래할 것이다. '98년 상반기중 국세수입은 5.1%의 감소를 보이고 있다. 구체적으로는 부가가치세가 20.2%, 특별소비세 24.6%, 상속세 40%, 자산재평가세 66%, 주세가 15%의 감소를 보이고 있고, 소득세의 경우 사업소득자의 종합소득세 신고분 과 근로소득세는 각각 19.5%, 10% 감소하였으나, 이자소득세는 금리상승에 따라 대폭 증가하여 상반기중 소득세는 전체적으로 17.5% 증가하였다. 그러나 이는 일시적인 것으로 하반기에 들어 금리가 지속적으로 떨어져 소득세도 감소할 것으로 전망된다.

이에 따라 '98년 지방세입은 <표 23>에서 보는 바와 같이 전체적으로 7.5%의 감소가 예상된다. 즉, 자체수입은 당초예산에 비해 6.8%, 중앙 정부로부터의 의존수입은 9.6% 감소할 전망이다. 수입원별로는 자체수입에 있어서는 지방세수입이 13.5%, 세외수입이 1.2%의 감소가 예상되고 의존수입에 있어서는 지방교부세가 3.7%, 지방양여금 15.5%, 국고보조금이 12.9% 감소할 것으로 전망된다.

제2장 재정여건의 변화와 지방재정위기

<표 2-3> '98년 지방세입 감소현황

(단위 : 억원, %)

구 분	당초예산	실제추정치	감소예산액	감소율	
합 계	577,553	533,979	43,574	-7.5	
자체 수입	소계	416,764	388,589	28,175	-6.8
	지방세	190,768	164,947	25,821	-13.5
	세외수입	191,765	189,411	2,354	-1.2
	지방채	34,231	34,231	-	-
의존 수입	소계	160,789	145,390	15,399	-9.6
	지방교부세	69,100	66,401	2,699	-3.7
	지방양여금	30,446	25,654	4,792	-15.5
	국고보조금	61,243	53,335	7,908	-12.9

자료 : 행정자치부

먼저 지방자치단체의 세수(稅收)감소 현황을 보면, <표 2-4>와 같이 자치단체에 따라 많은 차이를 보이고 있다. 즉, 서울 종로구는 당초예산에 비해 63.5%의 감소를 보이는 반면 경북도는 30.7%, 울산시 21.3%, 경남도 18.8%, 경기도 17.6%, 충남도 15.2%, 대구시는 8.6%의 감소가 예상된다. 이러한 현상은 지역에 따라 산업기반이 상이하고 세원과 세목이 상이하기 때문이다. 따라서 세수감소가 현저한 자치단체의 경우 특정시기에 자금순환 장애로 인해 투자비는 물론 인건비 등 경상비의 지급에 애로를 경험하거나 법정경비의 지급연기 사태가 발생할 수도 있을 것이다.

<표 2-4> 자치단체별 세수감소(1998)

(단위 : 억원, %)

구 분	세수목표액	실제추정액	감소예상액	감소율
대 구 시	10,363	9,476	887	-8.6
울 산 시	4,724	3,718	1,006	-21.3
경 기 도	20,500	16,900	3,600	-17.6
충 남 도	2,300	1,950	350	-15.2
경 북 도	3,950	2,736	1,214	-30.7
경 남 도	4,250	3,450	800	-18.8
서울 종로구	474	173	301	-63.5

주 : 대구시와 울산시는 (본청+자치구·군) 기준

그리고 자치단체별 세입감소에 있어서도 커다란 차이를 발견할 수 있다. <표 2-5>에서 당초예산에 비해 부천시 21.6%, 서울 송파구 20.2%, 울산시 15.8%, 충남도 15.1%의 감소가 예상되는 반면, 경북도 5.4%, 경남도 8.4%의 감소가 예상된다. 따라서 세입감소 수준이 높은 자치단체의 경우 경비절감과 사업구조 조정 등 적극적인 긴축재정을 실시하지 않으면 세출이 세입을 초과하는 예산적자에 직면하게 될 것이다.

<표 2-5> 자치단체별 세입감소(1998)

(단위 : 억원, %)

구 분	당초예산	실제추정치	감소예상액	감소율
충 남 도	12,705	10,784	1,921	-15.1
경 북 도	16,868	15,955	913	-5.4
경 남 도	18,052	16,528	1,524	-8.4
울 산 시	7,685	6,471	1,214	-15.8
부 천 시	3,090	2,422	668	-21.6
서울 송파구	1,486	1,186	300	-20.2

주 : 경북도, 경남도, 울산시는 (일반+특별회계), 충남도, 부천시, 서울 송파구는 일반회계 기준

## 제2절 지방재정위기의 가능성

### 1. 지방재정의 위기적 상황과 원인

경제적, 재정적 여건의 변화를 고려하는 경우 지방자치단체의 재정적 압박은 향후 몇 년간 계속되리라 전망된다. 이는 '98년 실질경제성장률이 -5% ~ -6% 수준이고 '99년에 실질경제성장률은 2% 수준으로 회복된다고 하더라도 지역경제의 침체와 실업증가가 안정적인 수준에 이르지 않으면 지방세입은 계속 감소할 것이기 때문이다. 최근 GDP에 대한 조세탄성치가 하락하고 있고 GDP성장률이 마이너스로 돌아선 상태에서 조세탄성치가 1 미만이어서 세수증가는 당분간 어려울 것으로 예상되기 때문이다.<sup>1)</sup>

특히 세출 면에서 지역기업의 도산과 대량실업의 발생 등으로 지역경제진흥과 실업대책 등 사회안전망 구축을 위한 지출의 확대가 재정수요 증대압력을 가중시킬 것으로 예상되기 때문에 경기침체가 향후 2-3년간 지속되는 경우 재정적자의 누적과 함께 재정위기의 발생가능성을 배제하

1) 재정경제부에 따르면, '95년 1.353이었던 조세탄성치가 '96년에는 1.343으로 하락한데 이어 '97년에는 0.999로 '90년대 들어 처음으로 1 미만으로 급락하였다. 또 '98년에 GDP 성장률이 -5% 수준으로 하락한 상태에서 세수가 감소세로 반전될 전망이다어서 조세탄성치가 더욱 하락할 것으로 예상하고 있다.

기 어려운 상황이다.

즉, 세입·세출의 불균형으로 재정적자가 발생하고 더 나아가 재정적자가 누적되어 재정위기에 봉착하거나 재정회복에 실패하여 파산하는 상황을 상정할 수 있다. 여기서 재정위기(fiscal crisis)란 수입·지출간 불균형에 따른 현금흐름의 지속적인 부족상태, 즉, 유동성위험이 초래되어 채무상환불이행(default)이 이루어지는 상태이고, 재정파산(bankruptcy)은 재정위기에 효과적으로 대처하기 못해 재정위기가 회복불가능한 재정상태를 의미한다고 볼 수 있다.<sup>2)</sup>

재정위기가 발생하는 배경과 원인, 그리고 재정위기에 대처하는 방법을 일의적으로 제시하기는 매우 곤란하다. 왜냐하면 각 국가와 시기에 따라, 그리고 지방정부의 경제사회적 조건에 따라 그 모습을 달리할 뿐 아니라 현실적으로 재정위기의 원인이 상호 복합적으로 연결되어 나타나기 때문이다. 그러나 재정위기의 원인은 크게 세수감소, 복지수요 증가, 투자손실, 채무구조 부실 등 지방정부의 내부적 요인에 의해 발생하는 경우와 세계경제 및 국가경제 침체, 보조금삭감등 지방정부가 자체적으로 통제할 수 없는 외부적 동인에 의해 초래되는 경우로 구분할 수 있다. 일반적으로 지방정부의 재정위기는 어느 한 요인에 의하기보다는 다양한 요인의 결합에 의해 초래된다고 볼 수 있다.

2) 사실 어떤 지방정부가 재정위기인가, 아닌가를 판단할 수 있는 분명한 기준은 없다. 미국의 경우를 보면 지방정부의 공식적인 재정위기의 발현은 파산신청에 의한 연방파산법원의 파산승인 또는 지방정부가 급료를 지불하지 못하거나 퇴직연금을 지불할 수 없는 상태, 즉 기본적인 재정적무를 수행하지 못할 때 세가 지방정부에 대하여 재정위기라고 선언하는 경우이다. 미국의 도시재정위기에 대하여는 한국지방행정연구원, 「미국 도시재정위기의 발생과 대응사례」, 1997. 참조

따라서 재정위기에 대처하는 방식도 각 국가와 시기, 지방정부의 특성에 따라 매우 다양하게 나타나고 있다. 일반적으로 재정위기 발생시 지방정부가 자체적인 자구노력을 통해 인력감축이나 경비절감 등을 추진하고 다음은 중앙정부로부터 재정금융지원을 받는 방식을 취하게 되며, 미국 연방파산법에 의한 지방정부의 파산의 경우에는 채무조정계획을 통해 대처하게 된다.

현재 우리나라 지방재정의 위기적 상황은 경제침체로 인한 지역의 기업부도 → 실업 → 세수감소 → 예산부족의 악순환으로 이어지고 있으며, 일부 자치단체의 경우 예산부족과 함께 채무상환부담이 과중하여 재정적 위기상황에 직면하고 있다고 볼 수 있다.

## 2. 재정위기의 단계와 과정

현재 제기되고 있는 지방재정의 위기적 상황을 종합적인 관점에서 그 단계와 과정을 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 제1단계

국가경제위기는 지역경제의 침체로 이어지고 이는 지방자치단체의 세입감소를 야기하고 국세수입의 감소로 국고지원금이 삭감되고 있다. 반면에 긴급재정수요와 채무비용의 증가는 세출증대를 초래하여 세수기반이 취약한 자치단체를 중심으로 세입·세출의 불균형이 초래되고 있다.

**(2) 제2단계**

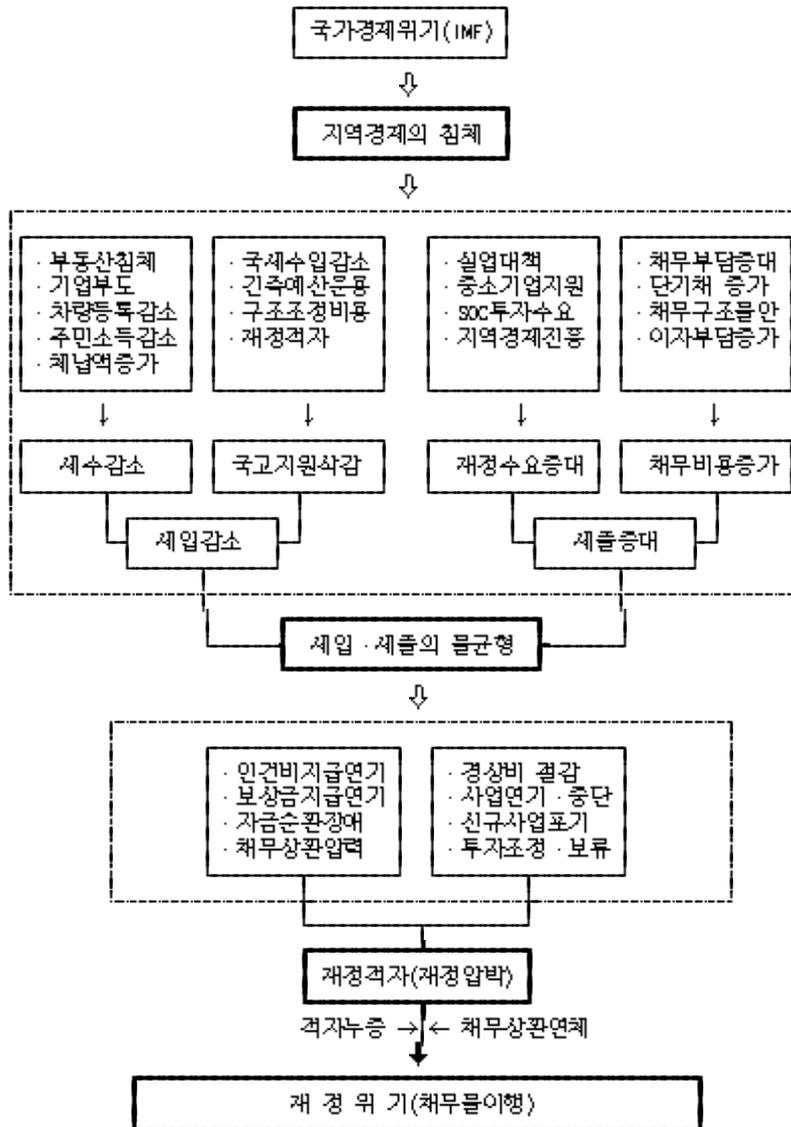
세입·세출의 불균형으로 인해 지방자치단체는 경상비 절감을 포함한 사업의 연기·중단, 투자조정·보류 등 긴축재정을 운용하고 있으나, 경제침체가 지속됨에 따라 일시적인 자금순환 장애로 재정력이 취약한 자치단체를 중심으로 사업비를 전용하여 공무원 봉급을 지급하는가 하면 인건비 또는 보상비의 지급연기, 긴급융자 또는 차입을 실시하는 등 재정적자(재정압박)가 가시화되고 있다.

특히 채무구조가 부실한 자치단체는 채무상환 압력이 가중되면서 지방채상환에 어려움을 겪게 되고, 이에 따라 가능한 범위내에서 부채상환을 위해 다시 기채하는 지방채차환 또는 채무상환연기 등의 수단을 동원할 것이다.

**(3) 제3단계**

재정압박이 지속되고 재정적자가 누중되어 채무상환 연체가 나타나고 인건비 지급불능 등 지방재정의 기본적인 의무를 수행하지 못하는 상황에 이르면 결국 재정위기(채무불이행)로 이어질 것이다. 최근에 나타나고 있는 지방재정위기의 단계와 과정을 종합적으로 정리하면 <그림 2-1>과 같이 제시할 수 있다.

<그림 2-1> 지방재정위기의 발생과정



### 3. 재정위기의 가능성

지방재정위기의 가능성은 현재의 상황과 향후의 전망에 기초하여 살펴볼 수 있다. 먼저 국가재정을 보면, '98년도에 GDP실질성장률은 -7% ~ -5%에서 '99년에는 -1% ~ 2%로 전망되고, 실업률은 '98년에 7.4%에서 '99년에는 8.3%로 전망되고 GDP에 대한 재정적자는 '98년-'99년에 걸쳐 -5% 수준으로 예상되고 있다. 따라서 국가재정의 경우 '99년은 '98년에 비해 크게 개선될 것 같지는 않다.

그리고 지방재정의 여건을 보면, 행정자치부가 '98년말에 실시한 시도별 세수추계에 의하면,3) <표 2-6>에서와 같이 '98년의 세수감소율은 (추경예산/당초예산) 기준으로 -12.6%이고 '99년의 세수감소율은 ('99전망치/'98추경예산) 기준으로 -5.4%로 전망되어 '99년에는 '98년보다 더욱 세수가 줄어든 것으로 전망되고 있다. 이는 결국 '99년은 '98년보다 재정여건이 더욱 악화되는 것을 의미하고 있다. 따라서 이와 같은 상황을 고려하면, 향후 2-3년간 경기침체가 지속되는 경우 재정적자의 폭은 그만큼 확대될 것이고 재정력이 빈약한 자치단체를 대상으로 재정의 위기적 상황이 발생할 것으로 추정할 수 있다.

3) 행정자치부의 '99 시도별 세수추계 자료 참조

제2장 재정여건의 변화와 지방재정위기

<표 2-6> 지방세의 추계 및 전망

(단위 : 억원, %)

구분	98 세수추계			99 세수전망		
	당초(A)	추경(B)	증감(B/A)	전망(C)	증감(C/A)	증감(C/B)
계	190,763	166,648	△12.6	157,682	△17.3	△5.4
시도	133,060	109,624	△17.6	103,157	△22.5	△5.9
시군구	57,703	57,024	△1.2	54,525	△5.5	△4.4

자료 : 행정자치부

특히 세수전망에서 기초자치단체(시·군·구)는 '98년의 세수감소율은 (추경예산/당초예산) 기준으로 -1.2%이고 '99년의 세수감소율은 ('99전망치/'98추경예산) 기준으로 -4.4%로 전망되는데 비해, 광역자치단체(시·도)는 '98년의 세수감소율은 (추경예산/당초예산) 기준으로 -17.6%이고 '99년의 세수감소율은 ('99전망치/'98추경예산) 기준으로 -5.9%로 전망된다. 따라서 기초자치단체보다는 광역자치단체의 세수감소가 매우 크다. 이러한 결과는 취득세, 등록세 등 세수감소가 큰 세목이 시·도의 세목이기 때문이다. 세수감소율을 보면, 취득세의 경우 '98년에 -28.7%이고 '99년은 '98년보다 -5.2% 감소할 것으로 보이고, 등록세의 경우 '98년에 -27.6%이고 '99년은 '98년에 비해 -8.2% 감소할 것으로 전망된다.

따라서 지역경제가 회복되지 않으면 대부분의 수입을 자체세원에 의존하고 있는 광역자치단체에서 재정의 위험신호가 나타날 것으로 보인다. 특히 광역단체의 경우 그동안 상업차관을 비롯한 외채의 비중이 높고 채무부담 수준도 일정기준을 초과하는 단체가 발견되고 있어 재정위기의 발생가능성은 그만큼 크다고 생각된다. 이와 함께 재정자립 수준이

극히 열악한 기초단체의 경우 지방세수의 감소와 함께 일반재정수요를 지방교부세등 중앙정부의 이전재원에 절대적으로 의존하고 있는 상황에서 국고지원금의 삭감이 지속되면, 가까운 장래에 인건비 지급곤란 사태를 맞이하게 될 것이다.4)

#### 4. 사례분석 : 대구광역시5)

##### 가. 재정여건

'98년도 대구시 당초예산규모는 23,784억원으로 '97년도 당초예산 27,018억원에 비해 12.0%, 최종예산 29,124억원에 비해 18.3%가 감소되었다. 이중 일반회계는 14,119억원으로 '97년도 최종예산에 비해 18.6%, 특별회계는 9,665억원으로 18.0% 감소되었다. 그러나 추경예산은 27,398억원으로 당초예산보다 15.2%(3,614억원) 증가하였다. 열악한 재정환경에도 불구하고 재정규모를 증가시킨 이유는 '97년도 재정결함으로 중단위기에 처해진 각종 건설사업을 계속 추진하기 위해 차관 3억불(3,900억원)을 재차입하고, '97년도 계약해지된 구의무사 부지매각대금 1,925억원을 다시

- 4) 국민회의가 실시한 설문조사에서 광역 및 기초단체장 135명중 47.7%의 단체장이 전국 자치단체중 적어도 10% 이상이 파산할 가능성이 있다고 응답하였으며, 행정자치부가 '98 지방세입 감소현황을 조사한 바에 의하면 4조 3,574억원이 감소하여 당초예산에 비해 세입이 7.5% 감소할 것으로 추산되어 연말에 적어도 43개 이상의 자치단체가 부도사태에 직면할 가능성이 있다는 것이다. 따라서 경기회복이 더디거나 장기화할 경우 외국의 사례에서와 같은 재정위기가 현실로 나타날 가능성을 배제하기 어렵다.
- 5) 대구광역시를 사례단체로 선정된 이유는 대구시의 경우 지방채를 적극적으로 운용하는 자치단체로서 채무부담수준, 채무상환능력이 일정수준을 초과하여 98년도에 차환채 발행을 경험한 바 있고, 특히 향후 채무상환계획을 고려하는 경우 채무재조정의 필요성이 요구되는 시점에 있기 때문이다. 따라서 대구광역시의 지방채 발행과 상환계획을 통해 재정의 위기적 상황을 분석하고 있다.

계상하였기 때문이다. 특히 추경예산에서는 경제적 어려움을 감안하여 인건비 및 경상경비 129억원을 절감 편성하였으며, 지방세 감소와 관련된 자치구 재원조정교부금 등 교부금 573억원과 투자의 완급성을 고려한 사업성경비 763억원을 감액 조정하였다.

따라서 일반회계를 기준으로 '97과 '98년의 세입과 세출 증감현황을 살펴보면, <표 2-7>에서 우선 세입에서는 지방세 7.4%, 지방교부세 55.5%, 지방양여금 6.5%, 국고보조금 16.3% 감소하고, 세외수입은 29.7%, 지방채는 6.5% 증가를 보이고 있어 지방교부세와 국고보조금 등 국고지원금의 삭감이 매우 크게 나타나고 있다.

한편, 세출에서는 경제개발비가 30.2%, 사회개발비 14.2% 감소하는데 비해 일반행정비는 48.2%, 민방위비 3.8%, 지원 및 기타경비는 100.8% 증가를 보이고 있다. 따라서 지역경제개발, 국토자원보존, 농수산개발, 교통관리 등 경제개발 부문에 대한 대폭적인 투자감소로 지역기반시설의 확보에 차질을 초래하고, 보건 및 생활환경개선, 지역사회개발등 사회개발 부문의 투자도 감소하여 지역복지수준의 하락이 우려된다.

<표 2-7> 세입과 세출 증감현황(대구광역시)

(단위 : 억원, %)

구분	98추경예산	97최종예산	증감액	증감율	
계	17,635	17,336	299	1.7	
세입	지방세	7,520	8,120	△600	-7.4
	세외수입	4,139	3,191	948	29.7
	지방교부세	120	270	△150	-55.5
	지방양여금	666	712	△46	-6.5
	보조금	669	799	△130	-16.3
	지방채	4,518	4,242	276	6.5
세출	일반행정비	1,043	704	339	48.2
	사회개발비	4,077	4,752	△675	-14.2
	경제개발비	5,834	8,363	△2,529	-30.2
	민방위비	407	392	15	3.8
	지원및기타	6,271	3,123	3,148	100.8

주 : 일반회계 기준

자료 : 대구광역시

#### 나. 채무구조의 특성

대구광역시의 부채현황은 '97. 12. 31일 현재 원금기준 20,277억원으로 그중 국내채가 13,771억원(67.9%), 해외채는 6,506억원(32.1%)이었으나, '98. 3. 9일 양키본드 3억불 상환으로 '98. 6. 30일 현재는 채무잔액은 16,603억원(이자 5,903억원을 합하면 22,506억원)으로 이중 국내채가 13,558억원(81.7%), 해외채는 3,046억원(18.3%)이다. 회계별로는 일반회계 부채가 4,221억원(25.4%), 특별회계가 12,382억원(74.6%)을 점하고 있다.

제2장 재정여건의 변화와 지방재정위기

사업별로는 <표 2-8>에서와 같이 지하철건설이 8,119억원으로 48.9%를 점하여 가장 높은 비중을 차지하고 그 다음은 도로건설 3,374억원(20.3%), 하수처리장 건설 2,747억원(16.5%)의 순이다. 그외에 상수도시설, 종합경기장, 쓰레기소각장, 유통단지조성, 공단조성사업 등을 들 수 있다. 따라서 대구시의 경우 지하철건설사업에 채무부담이 극히 편중되는 현상을 보이고 있다.

<표 2-8> 사업별 채무내역(대구시)  
(단위 : 억원, %)

사업	금액	비중
계	16,603	100.0
도 로 건 설	3,374	20.3
대구종합경기장 건설	475	2.9
쓰레기소각장 증설등	372	2.2
지하철 건설	8,119	48.9
상수도시설 확충	1,039	6.3
하수처리장 건설	2,747	16.5
공단조성 사업	28	0.2
대구선이설 사업	450	2.7

자료 : 대구광역시 예산담당관실

한편, 이율 및 상환기간별로 채무내역을 살펴보면, <표 2-9>에서 우선 이율에 있어서는 46% 부채가 62.3%로 가장 많고 7-9% 부채가 21.4%로 4-9% 부채가 총부채액의 83.7%를 점하고 10% 이상의 이율은 9.5%를 점하고 있다. 상환기간별로는 5년 이하 부채가 전체의 47.7%를 점하고 6-10년이 16.2%, 그리고 11년 이상 부채가 36.1%의 분포를 보이고 있다.

따라서 이율 면에서는 대부분 시장이자율보다 낮은 편이며, 상환기간에서는 단기부채의 비중이 상대적으로 높아 재정운용에 대한 경직성을 초래할 가능성이 높다.

<표 2-9> 이율별, 상환기간별 채무내역(대구시)

(단위 : 억원, %)

이 율	내역	상환기간	내역
계	16,603(100.0)	계	16,603(100.0)
1 - 3%	1,133(6.8)	1년 미만	1,265(7.6)
4 - 6%	10,345(62.3)	2 - 3년	337(2.0)
7 - 9%	3,550(21.4)	4 - 5년	6,326(38.1)
10 - 11%	1,191(7.2)	6 - 10년	2,685(16.2)
12% 이상	384(2.3)	11 - 15년	3,721(22.4)
		16년 이상	2,269(13.7)

자료 : 대구광역시 예산담당관실

#### 다. 외채현황

대구광역시의 외채현황을 보면, <표 2-10>과 같이 '98. 6. 30일 현재 총외채는 3,046억원으로 총채무잔액의 18.3%를 점하고 있다. 주로 지하철, 상하수도, 도로, 쓰레기소각장 사업과 관련하여 과거에는 OECD, IBRD, ADB 차관을 도입하였고 최근에는 상업차관이 허용됨에 따라 양키본드와 사무라이본드를 도입하고 있다. 이율은 최저 2.8%부터 최고 8.23%까지 다양하고 상환조건은 7년거치 19년 균분상환으로부터 1년거치 만기일시상환까지 다양하다. 따라서 이율이 높고 상환기간이 단기인 해외채의 경우 채무상환에 부담이 될 것이다.

제2장 재정여건의 변화와 지방재정위기

<표 2-10> 대구광역시의 외채현황

(단위 : 억원, %)

구분	도입일자	차입내역		차입선	이율(%)	상환조건	사업명
		차입액	잔액				
계	-	3,577	3,046	-	-	-	-
일반회계	84.90	318	194	OECF 차관	3.5-5	7년거치18년균분상환	대구 의료원 장비현대화
	87.91	1,470	1,214	OECF 차관	4.25-4.75	7년거치18년균분상환	쓰레기소각장 건설
	92.93	30,000\$	11,462\$	IBRD 차관	7.43	3년거치12년균분상환	신천대로 건설
	98.3.6	90,000\$	90,000\$	양키본드	8.13	1년거치만기일시상환	4차순환도로동 건설
기타특별	93.96	11,000	11,000	사무라이본드	2.8-3.55	5년거치만기일시상환	지하철건설
공기업특별회계	87.2.20	1,771	638	OECF 차관	4.0	7년거치19년균분상환	달서천하수종말처리장
	88.12.15	19,326\$	3,980\$	IBRD 차관	8.23	3년거치12년균분상환	낙동강상수도4차확장
	90.8.16	22,112\$	19,501\$	ADB 차관	6.64	5년거치20년균분상환	신천하수종말처리장

주 : OECF 차관은 일본해외협력기금이고, 양키본드와 사무라이본드는 상업차관입

자료 : 대구광역시 예산담당관실

해외채의 경우 환위험과 차입비용의 분석이 중요하다. 해외자본은 대부분 외국통화로 표시되기 때문에 환률변동에 따른 외환차손 위험을 고려하여야 한다. 예컨대, 환률이 급격하게 상승하는 경우 환차손이 발생하여 이로 인한 재정손실이 국내외 금리차에 의한 자본이득을 잠식할 수 있기 때문이다.)

6) 최근의 IMF로 인한 국가신용등급의 하락으로 지방자치단체의 신용등급도 급격하게 하락하였다. 이에 따라 투자등급 변경시 조기상환의무조항이 있는 경우 상당한 환차손을

해외채 도입시 또하나 고려해야 할 요소는 조달비용 면에서 해외자본이 국내자본보다 유리한가?, 유리하다면 어느 정도 유리한가 하는 차입비용의 분석이 필요하다. 해외자본의 조달비용은 국내의 이자율차 뿐 아니라 표시통화국에 대한 환률변동에 영향을 받는다. 예컨대, 환률변동이 큰 경우 국내의 명목이자율간 차를 상쇄하여 오히려 해외자본의 조달비용이 국내자본보다 높아질 가능성이 있기 때문이다.

일반적으로 외채도입시 국제기준금리에 일정한 가산금리(spread)를 적용하게 되는데, 이 경우 가산금리는 차주의 신용도, 시장동향, 국가신용상태, 대출기간 등을 고려하여 결정되기 때문에 지방자치단체의 신용등급이 하락하면 그만큼 높은 가산금리가 적용되게 된다. 따라서 국내의 금융시장의 동향을 면밀하게 조사하고 재정건전성과 채무구조를 정기적으로 진단하여 신용등급을 양호한 상태로 유지하여야 한다.

## 라. 채무상환부담

대구시의 채무상환능력을 미상환가용재원비율과 원리금상환비율을

초래하게 된다. 실제로 대구시는 '97. 10. 27일 중서차입체인 상업차관으로 뉴욕에서 양키본드를 LIBO+2.0%의 금리조건으로 3억달러를 발행하면서 국가신용등급이 낮아지게 되는 경우 credit option을 설정하여 발행하였는데, 한국의 신용등급이 낮아짐에 따라 투자자들이 채권조기상환을 요구하여 음에 따라 상환자금을 마련하기 위해 '98. 3. 9일 LIBO+7.0%로 9천만불을 다시 차입하였다. 이로 인해 대구시는 연간 450만 달러의 추가이자를 부담하게 되었다. 서울시는 '97년 원화환율이 상승하는 바람에 1,000억원의 환차손을 경험한 바 있고, 또한 2기 지하철건설을 위해 '94년에 양키본드로 발행한 3억 \$에 대하여도 현재 한국 신인도가 6단계 하락(A+ → BB+)하여 '99. 7월 채권자가 권역 조기상환을 청구할 것으로 보여, 도입당시 1\$당 800원에서 환율이 상승함에 따라 대규모 환차손이 예상되고 있다. 이에 따라 서울시는 '94 발행 양키본드에 대한 차환을 위해 연리 10%, 5년거지 만기일시상환 조건으로 4,200억원 규모의 양키본드를 발행할 계획이다.

제2장 재정여건의 변화와 지방재정위기

중심으로 살펴보면, <표 2-11, 2-12>에서 우선 미상환가용재원비율의 경우 '98년은 84.5%, '99년은 82.6%이고, 2002년까지는 78%-80%, 그리고 2003년에는 72.6%로 전망된다. 따라서 이 비율의 상한선을 60-70%로 설정하면, 현재 대구시의 채무부담은 가용재원규모로 볼 때 상당히 높은 편으로 추가적인 지방채 발행은 가급적 피하는 것이 바람직할 것이다.

<표 2-11> 미상환가용재원비율의 전망

(단위 : 억원, %)

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003
미상환가용 재원규모(A)	6,673	5,935	4,625	5,349	4,711	3,764
채무상환액 (B)	5,641	4,903	3,593	4,317	3,679	2,732
B/A×100	84.5	82.6	77.7	80.7	78.1	72.6

주 : 1) (일반회계+기타특별회계) 기준

2) 채무상환액은 채무부담행위 포함

3) 미상환가용재원은 가용재원 산출시 세출에 지방채상환원리금을 포함하지 않은 것으로 결국 미상환가용재원=가용재원+원리금상환액을 의미함

자료 : 행정자치부 재정경제과 및 대구광역시 예산담당관실

그리고 원리금상환비율은 '98년에 66.9%에서 점차 감소하여 2000년에는 42.6%, 그리고 2001년에 다시 51.2%로 증가하였다가 이후 감소하여 2003년에는 32.4%로 전망된다. 여기서 원리금상환비율의 상한선을 20%로 설정하면, 일반재원규모로 보아 현재 대구시의 부채규모는 채무상환능력을 훨씬 초과하고 있음을 알 수 있다. 따라서 보다 장기적인 관점에

재정위기에 대비한 지방채 운용방안

서 채무부담을 완화하기 위한 채무계획을 수립하고 이에 기초하여 단기채의 장기채 전환, 상환조건의 조정 등 채무재조정 프로그램을 마련하여야 할 것이다.

<표 2-12> 원리금상환비율의 전망

(단위 : 억원, %)

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003
채무상환액(A)	5,641	4,903	3,593	4,317	3,679	2,732
일반재원(B)	8,422	8,422	8,422	8,422	8,422	8,422
A/B×100	66.9	58.2	42.6	51.2	43.6	32.4

주 : 1) (일반회계+기타특별회계) 기준

2) 채무상환액은 채무부담행위 포함

자료 : 행정자치부 재정경제과 및 대구광역시 예산담당관실

이와 같은 현상은 연도별 상환계획을 통해 보다 구체적으로 판단할 수 있다. 연도별 상환을 보면 <표 2-13>에서 보는 바와 같이 '98년에는 1,300억원, '99년, 2001년, 2002년에는 각각 2천억원 이상을 상환하여야 하고 2003년 부터는 상환액이 점증적으로 감소할 것으로 전망된다.

따라서 채무상환계획상 2003년까지는 상환부담수준이 상대적으로 높은 편이므로 상환기간이 4년 이하인 단기채를 발행하는 경우 상환부담이 지속적으로 높게 되므로 앞에서 살펴본 상환능력을 감안하면, 더 이상의 단기채 발행은 억제할 필요성이 있을 것이다. 다만, 사업수익을 담보로 발행하는 수익채 성격의 기채는 이와는 별도로 기채할 수 있을 것이다.

제2장 재정여건의 변화와 지방재정위기

<표 2-13> 연도별 원리금상환계획

(단위 : 억원, %)

연도	원리금상환	연도	원리금상환
1998	1,325(8.0)	2005	850(5.1)
1999	2,838(17.1)	2006	636(3.8)
2000	1,636(9.9)	2007	549(3.3)
2001	2,476(14.9)	2008	471(2.8)
2002	2,033(12.2)	2009	460(2.8)
2003	1,271(7.7)	2010 이후	1,081(6.5)
2004	977(5.5)		

자료 : 대구광역시 예산담당관실

따라서 대구광역시의 경우 재정여건, 채무구조, 외채현황, 채무상환 능력, 연도별 원리금상환 내역을 고려하면, 향후 경기침체가 2-3년간 지속되는 경우 세수감소에 따른 세입·세출의 불균형과 이에 따른 적자재정의 운영이 불가피할 것이다. 특히 채무구조에 있어 외채의 비중이 높아 국내의 금융시장의 변동에 대한 시장위험이 상존하고 있는 가운데 채무상환능력이 일정수준을 초과하고 있어 채무상환에 상당한 애로를 경험할 수 있는 요인을 안고 있다고 볼 수 있다. 이는 전형적인 재정위기의 배경과 원인을 내포하고 있는 것으로 전반적인 재정운영의 개선작업과 함께 (가칭)채무진단팀을 구성하여 채무제조정프로그램을 운영하는 것이 필요할 것이다.

## 제3절 적자재정의 운용

### 1. 균형예산과 적자예산

#### 가. 균형예산

지방정부 차원에서는 일반적으로 재정의 건전성과 경제성을 보장하는 장치로서 예산상 균형과 차입에 대한 제한이 요구된다. 이 기준은 지방자치단체의 예산상 책임성을 표현하는 것으로 균형모형(balance model)에 의하면, 예산과정에서 중요한 점은 수입과 지출의 수준이 아니라 양자간의 관계이다. 즉, 세입내 세출원칙을 유지하는가?, 또는 세입과 세출의 불균형을 허용하는가? 하는 것이다. 지방정부 차원에서 균형예산(balanced budget)이 요구되는 논거로서는 다음과 같은 점을 들 수 있다.<sup>8)</sup>

#### (1) 재정기능적 측면

재정기능 면에서 지방자치단체는 소득재분배 또는 거시경제적 수요관리보다는 자원배분기능을 주로 담당하므로 중앙정부 또는 광역정부에 비해 상대적으로 예산상 제약이 필요하다. 일반적으로 중앙정부는 가격안정, 고용유지 등 경제안정화기능과 계층간 소득이전을 포함한 소득재분배기능을 수행한다는 점에서 경제침체시에 경기부양을 목적으로 GDP

7) Carol W. Lewis, "Budgetary Balance : The Norm, Concept, and Practice in Large U.S. Cities," *Public Administration Review* Vol.54, No.6, Nov./Dec. 1994, p.517.

8) Bernard Dafflon, "The Requirement of a Balanced Local Budget : Theory and Evidence from the Swiss Experience," G. Pola, G. France, and R. Levaggi eds. *Developments in Local Government Finance* (Cheltenham, UK : Edward Elgar, 1996), pp.233-239.

의 일정수준에서 적자예산의 운용이 허용되지만, 지방자치단체의 경우에는 주로 공공재의 효율적 배분을 관련한 자원배분기능을 담당하기 때문에 상대적으로 균형예산의 요구와 지방채 발행에 대한 일정한 제약이 불가피하다.

### (2) 자본예산과 경상예산

지방자치단체의 예산을 자본투자사업을 수행하는 자본예산과 일반행정을 수행하는 경상예산으로 구분하면, 자본예산에서는 대규모 자본투자가 수년도에 걸쳐 이루어지고 지출효과가 미래세대에도 지속적으로 발생하기 때문에 장기적인 재정조정과 비용분담 차원에서 차입재정을 통한 적자예산의 편성·운용이 가능하지만, 경상예산은 수입내 지출원칙이 엄격하게 적용되므로 예산운용의 원칙으로서 예산상 균형이 요구된다.

### (3) 채무상환부담과 거시경제효과

경제침체로 인한 수입감소로 세입·세출간 불균형이 발생하면 지방자치단체는 세입부족을 메우기 위해 세금을 인상하거나 또는 차입재정을 운용할 수 있으나, 증세조치는 주민의 조세저항을 초래하므로 지방채 발행을 통해 세입부족을 보충하게 된다. 이 경우 경기침체가 지속되거나 경기회복이 느리면 원리금상환부담으로 인해 예산운용의 경직성이 초래되고 더 나아가 채무상환이 곤란한 상태에 처할 수 있다. 따라서 지방자치단체에 있어서는 그 만큼 균형예산이 요구되고 부채수준에 일정한 제약이 불가피하다는 것이다. 그리고 지방채 발행은 민간투자를 감소시키는 구축효과(crowding-out effect)로 인해 이자율, 물가등 거시경제에의 영향이 우려된다는 점이다.)

## 나. 적자예산

경제·재정여건의 변화에 따른 세입결손 또는 긴급한 재정수요로 인해 세입·세출간 불균형이 초래되는 경우 재정적자를 지방채로 보전하는 적자예산의 운용을 고려할 수 있다. 이는 결국 재정곤궁 시기에 예산운영에 있어 건전재정 원칙을 고수할 것인가?, 아니면 재정의 적극적인 역할을 중시하여 재정적자를 보전하기 위한 지방채를 발행할 것인가? 하는 선택의 문제라고 볼 수 있다. 지방자치단체가 재정적자를 보전하기 위해 지방채를 발행하는 것은 경제적인 측면만 본다면 그 자체는 별 문제가 아니라고 주장할 수 있으나, 부채가 누적되어 원리금상환부담이 높아지면 그만큼 예산운용의 경직성이 초래될 것이다.

현실적으로 IMF 구제금융체제 하에서 경제침체로 인한 세수감소가 지속되고 실업대책과 지역경제 활성화를 위한 긴급한 재정수요 압박이 가중되는 상황에서 적자예산을 운용할 것인가의 문제가 논의되고 있다. 다만, 세입부족을 지방채로 보전하는 적자예산의 운용은 단기적이고 최소한에 그쳐야 하며, 중기재정계획의 실시를 통해 경제가 회복되면 조속히 균형재정으로 복귀하는 전략적 접근이 전제되어야 할 것이다.

따라서 균형예산의 요구와 지방채 발행을 통한 적자예산의 운용 논거를 정리하면 <표 2-14>과 같다.

9) 재정적자를 충당하기 위해 공공부문에서 채권을 발행하는 것은 소위 불경기에 적자재정 정책을 사용하는 케인즈적 처방이라고 볼 수 있다. 즉, 지방자치단체가 발행하는 채권이 주로 국내자본시장에서 소화된다고 추정하면, 민간자금의 구축효과로 인한 금리상승 등의 영향이 초래될 것이다. 확대원, "1999년 예산(안)의 평가," 「재정포럼」(한국조세연구원, 1998, 11월), pp.40-41.

&lt;표 2-14&gt; 예산운용과 지방채 발행의 논거

구분	주요 논거
적극적인 지방채 운용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 세입부족에 따라 재정적자 가능성이 예상됨               <ul style="list-style-type: none"> <li>-세수감소와 실업대책등 막대한 자금소요로 수지불균형 초래</li> </ul> </li> <li>· 적자재정을 메우기 위한 지방채 발행의 부작용을 감수하더라도 재정확대를 통하여 경기부양 필요               <ul style="list-style-type: none"> <li>-재정지출 확대로 소비·투자위축등 경기침체 방지</li> <li>-경기위축 상황에서 세입증대 또는 긴축재정은 경기침체 장기화 초래</li> </ul> </li> <li>· 긴축재정과 경기부양책의 병행실시 필요</li> <li>· 지방채 발행여력이 충분               <ul style="list-style-type: none"> <li>-채무부담수준, 원리금상환능력이 양호한 상태</li> </ul> </li> </ul>
신중한 지방채 운용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재정지출 확대는 경기부양에 대한 기대치만 높일뿐 효과미약               <ul style="list-style-type: none"> <li>-재정지출이 생산적 투자로 연결안됨</li> </ul> </li> <li>· 적자재정 운용은 만성적인 적자초래 가능성이 있음               <ul style="list-style-type: none"> <li>-이자부담증가 → 재정적자증가 → 지방채발행증가 → 이자부담증가 → 채무상환 부담가중의 악순환 우려</li> <li>-재정적자 운영은 재정건전성을 해침</li> </ul> </li> <li>· 재정위기 상황시 예산균형 및 재정건전화 필요</li> </ul>

## 2. 적자재정 운용의 실태과 수단

### 가. 적자재정의 실태

경제위기로 인해 지방세입이 대폭 감소한 반면에 세출면에서는 기업도산, 대량실업, 소득감소에 대처하기 위한 재정수요의 증대로 세입과 세출간의 불균형이 발생하고 이는 재정적자의 형태로 나타나고 있다. 이에 따라 지방자치단체는 경직성 경비를 삭감하고 기존 사업을 연기하거나 조정하는 한편 신규사업을 중단하는 등의 경비절감 노력을 기울이고 있

으나, 재정적 어려움이 심각한 자치단체를 중심으로 사업비를 전용하여 공무원 봉급을 지급하는가 하면 인건비 또는 보상비의 지급을 연기하고 정부나 민간으로부터 긴급융자 또는 차입하는 사태를 맞이하고 있다. 특히 최근들어 적자재정의 운영사례도 발견된다.

경기도는 '98년에 당초예산 3조 6,620억원, 1차 추경예산 3조 4,929억원, 그리고 2차 추경예산은 1차 추경예산보다 14.6%(5,102억원) 증가한 4조 31억원을 편성하였다. 이는 수해복구와 중소기업지원 등을 위한 예산을 계상하였기 때문이다. 반면에 지방세는 징수목표액 2조 500억원보다 3,600억원 감소할 것으로 예상됨에 따라 적자재정을 운용하기로 하였다. 즉, '98년에 2,700억원의 적자가 예상되고 중기투자계획에 의하면, 2001년까지 매년 평균 3,561억원의 재정적자가 발생할 것으로 전망하고 있다. 이는 2001년까지 세수입신장률은 연평균 0.5%인데 비해 세출신장률은 연평균 2.7%로 재정적자가 불가피하다는 것이다.

인천시도 '99년도에 세출이 세입을 초과할 것으로 전망하고 있다. 즉, '99년도 인천시 세입은 1조 9,352억원인데 비해 세출은 2조 1,205억원으로 1,853억원의 부족재원이 발생하여 재정적자가 예상된다는 것이다.

#### 나. 적자재정 운용의 수단

적자재정의 운용이 가시화되면 현실적으로 2가지 수단을 고려할 수 있다. 하나는 예산의결 이후에 세입결손이 발생하는 경우 재정적자를 메우기 위한 지방채를 발행(deficit-funding bonds)하는 것이고, 또하나

회계연도 경과후에 세입이 세출에 부족한 경우 익년도의 세입을 앞당겨 사용하는 조상충용제도를 들 수 있다.

### 1) 재정적자 보전용 지방채의 발행

적자재정 운용이 불가피할 경우 결국 세입결손을 보충하기 위해 세입조상충당용 지방채를 발행할 수 있다. 이에 관하여는 두가지 시각이 있다. 하나는 케인지안 견해로서 공공부문의 채권발행은 민간부문의 투자를 구축함으로써 고금리, 인플레이션, 투자위축, 성장잠재력의 저하를 초래한다는 것이다. 또하나의 리카르도의 동등정리를 주장하는 견해로서 정부지출을 조세에 의해 충당하는 균형예산을 유지하든 채권발행에 의한 재정적자로 충당하든 그 효과는 동일하다는 것이다. 즉, 리카르도의 동등정리는 재정적자 크기나 재원조달 방법보다는 정부지출의 구성변화 등 재정정책의 실질적 측면이 더욱 중요함을 함축하고 있다.<sup>10)</sup>

그리고 차입재원의 사용과 관련하여 소비성 지출이나 이전지출 보다는 공공투자지출이 민간의 자본생산성 향상, 투자 및 산출량 증가에 보다 큰 효과가 기대된다. 따라서 최근의 지역경제침체로 인한 지방자치단체의 재정적자에 대한 대처방안으로서 지방채를 발행하는 경우 그 재원은 경기부양과 고용효과가 크고 장기적으로 성장잠재력이 큰 투자부문에 집중 지출하는 것이 바람직할 것이다.

그러나 지방채 발행이 거시경제에 미치는 부정적 영향, 채무상환부담 등을 배제할 수는 없다는 점에서 적자재정 운용이 불가피한 경우 적

10) 김성태·원윤희, "적자재정기초하의 중기재정운용방향" 「중기재정운용방안(1998-2002)」(한국재정학회, 1998), pp.9-12.

자를 모두 지방채 발행으로 충당하기보다는 세출삭감, 세수기반 확충과 병행하여 장기적인 재정균형을 도모해야 할 것이다. 특히, 재정적자 보전을 위한 지방채 발행은 채무부담의 누적으로 인해 재정과탄을 초래할 수도 있다는 점을 고려하여 만성적인 적자재정구조가 고착화되지 않도록 중기재정계획을 수립하여 재정건전성을 확보하는 계획적인 접근이 요구된다.

## 2) 조상충용제도

익년도 세입의 조상충용(繰上充用)은 회계연도 경과후에 세입이 세출에 부족한 경우 익년도의 세입을 앞당겨 충당하는 제도이다. 조상충용은 회계연도 독립의 하나의 예외로 되어 있는데, 결산상 적자를 피하기 위한 비상수단으로 인정되고 있는 제도이다.

우리나라 지방재정법 제3조 제2항은 “당해연도내의 수입으로 경비를 충당함에 있어서 부족이 생긴 때에는 다음연도의 수입을 앞당기어 이에 충당·사용할 수 있다. 이 경우 조상충용을 한 금액은 다음 연도의 세입 세출예산에 편입하여야 한다”고하여 조상충용을 규정하고 있다. 그리고 제3항은 “지방자치단체의 장이 조상충용을 하고자 할 때에는 미리 지방의회의 의결을 얻어야 하며, 조상충용을 한 때에는 시·군·자치구는 시·도지사에게, 시·도는 행정자치부장관에게 즉시 보고하여야 한다”고 규정하여 지방의회의 의결을 요구하고 있다.

이와 관련하여 일본의 경우를 살펴보면, 예산회계제도와 관련하여 회계연도 독립원칙의 예외규정으로서 결산상 적자를 피하기 위한 수단으로서 “익년도 세입의 조상충용”을 인정하고 있다. 즉, 일본 지방자치법시

행령 제166조의 2에서 “회계연도 경과후에 세입이 세출에 부족한 경우 익년도의 세입을 조상하여 충당할 수 있다. 이 경우 필요한 금액을 익년도의 세입세출예산에 편입하여야 한다.”고 규정하고, 조상충용은 “① 국고부담금, 교부금 등이 연도내에 수입되지 않은 경우 또는 그 금액이 예정액과 다른 경우, ② 지방채가 예정액만큼 차입될 수 없는 경우 또는 연도내에 차입할 수 없는 경우, ③ 지방세의 체납, 재해로 인한 감면 등에 따라 예정수입이 불가능한 경우, ④ 기타 세계현금의 망실에 의해 부족이 발생한 경우”에 실시한다고 규정하고 있다.<sup>11)</sup>

최근의 경제위기로 인해 일부 자치단체의 경우 재정적자가 예상된다는 점에서 재정적자의 보전수단으로서 조상충용제도를 마련할 필요성이 있다. 다만, 빈번한 조상충용은 결산상의 적지누증에 따라 건전재정을 해칠 수 있기 때문에 이 제도의 남용은 엄격하게 제한되어야 할 것이다.

11) 菅元藏雄, 「地方財務事務」(東京: 學陽書房, 1992), pp.81-82.

## 제3장 지방채의 특성과 거시경제적 효과분석

### 제1절 지방채제도의 개요

#### 1. 법적 근거

지방채는 지방자치단체가 지역개발사업 등을 추진하기 위하여 외부로부터 자금을 조달함으로써 부담하게 되는 채무로서 채무의 이행이 1회계연도를 넘어서 이루어지는 차입금으로서, ① 대규모의 자본적 지출 또는 긴급한 임시지출시 부족한 재정수입을 보완하고, ② 국가전체의 효율적 자원배분과 세대간, 전출입주민간 부담의 공평화, ③ 정부자금 용자를 통한 정책유도 및 지방재정의 효율성 제고 등의 기능을 수행한다고 볼 수 있다.

우리나라의 지방채제도는 지방자치법에 법적 근거를 두고 있다. 즉, “지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 비상재해복구 등의 필요가 있는 때에는 행정자치부장관의 승인을 받은 범위안

에서 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있다.”(법 제115조)고 규정하여 기채승인제를 규정하고 있다. 또한 동법시행령에서 “지방자치단체의 장이 지방채를 발행하고자 하는 때에는 행정자치부장관이 정하는 기준에 따라 지방채발행계획안을 행정자치부장관에게 제출하여야 한다”(시행령 제45조)고 규정하여 지방채발행계획의 수립을 요구하고 있다.

그리고 지방재정법은 “지방자치단체의 세출은 지방채외의 세입을 그 재원으로 하여야 한다. 다만, 부득이한 경우에는 지방자치법 제115조의 규정에 의하여 지방채로 충당할 수 있다”(법 제7조)고 규정하여 건전재정을 근간으로 비모채주의 원칙을 채택하되, 일정한 경우에 한해서 지방채를 인정하고 있는 것이다. 또한 지방재정법 제8조에서 “지방채의 발행, 원금의 상환, 이자의 지불, 증권에 관한 사무절차 및 사무취급기관은 대통령령으로 정한다”고하여 지방채의 발행에 관한 사항을 규정하고 있다.

## 2. 지방채발행계획

지방채를 발행하는 경우 일반적으로 몇가지 기본적인 원칙을 고려하여야 한다. 즉 지방자치단체는 지방채 이외의 he내부자금의 이용가능성, 발행시점에서의 이자율 구조, 장단기에 걸친 미래 이자율의 추세, 고정 및 변동금리 시장수단, 정부대부조건과 최대발행수준, 다양한 법령상 제한규정, 채무상환기간 등의 요소를 고려하여 지방채를 발행하게 된다.<sup>12)</sup>

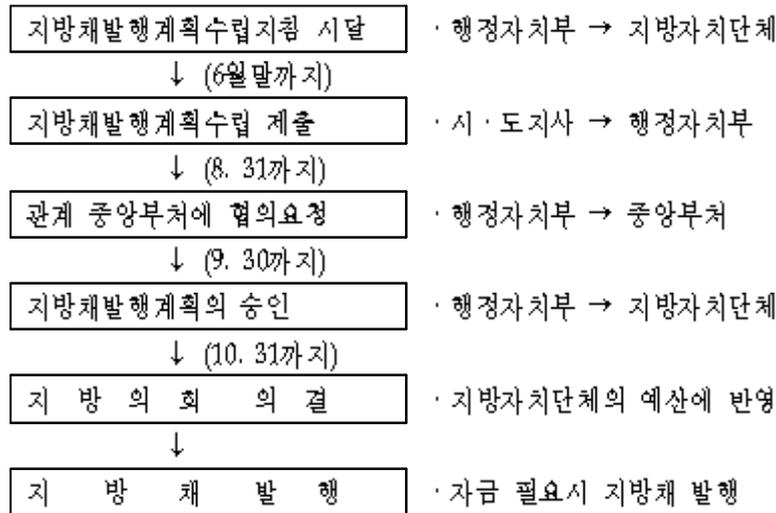
12) David Rawlinson and Brian Tanner, *Financial Management in Local Government*(London : Pitman Publishing, 1996), pp.83-84.

이와 같은 일련의 사항들은 지방채발행계획을 통해 구체화되는 것이다. 우리나라의 지방채발행계획은 지방채의 남발을 방지하고 중기재정투자계획과의 연계, 그리고 관계부처와의 사전협의<sup>13)</sup> 등 지방채사업의 계획성과 효율성을 제고하기 위한 것으로 전 지방자치단체를 대상으로 항구적 이익사업, 경영수익사업, 재해복구등 긴급사업을 요건으로하여 연간계획과 수시계획으로 나누어 운영되고 있다. 연간계획은 익년도의 종합발행계획을 전년도에 수립하는 것이고 수시계획은 연간계획 이외의 불가피한 경우 수시로 수립하게 된다.

여기서 연간계획을 중심으로 지방채발행계획의 절차를 살펴보면 <그림 3-1>과 같이 지방자치단체는 지방채발행계획수립지침에 따라 지방채발행계획을 수립하여 행정자치부장관에게 제출하고 행정자치부장관은 관계중앙부처와 협의를 거쳐 지방채발행계획을 승인한다. 그 다음 지방자치단체는 기재승인 범위내에서 지방의회의 의결을 거쳐 자금필요시 지방채를 발행하는 절차를 거치게 된다.

13) 중앙행정기관과의 협의사항은 지방채발행계획 총규모 및 부처별 정부자금 용자계획과의 협의를 말한다. 주요한 부처별 협의자금으로는 재정경제부(지방채발행계획 총규모, 차관 및 해외자금, 재특용자금), 농림부(농산물가격안정기금, 농공단지조성사업자금, 농어촌발전기금 등), 산업자원부(도서벽지전화사업, 종합유동단지 관련 재특용자금), 건설교통부(토특자금: 상수도·지방공단조성, 도특자금: 도로·지하철사업), 환경부(재특용자금: 쓰레기소각·위생처리장 설치, 공공자금관리기금: 상하수도·쓰레기처리장 설치) 등을 들 수 있다.

<그림 3-1> 지방채발행계획의 절차



### 3. 지방채 발행기준<sup>14)</sup>

지방채 발행기준은 크게 지방채 발행에 적합한 사업인가? 를 판단하는 적채사업기준과 지방채를 발행할 수 있는 단체인가를 판단하는 적채단체기준으로 구분된다.<sup>15)</sup> 다만, 이 기준은 일반회계와 기타특별회계에

14) 행정자치부는 지방채 승인기준과 관련하여 종래 지방채 승인기준이 일반회계, 과거채무 중심으로 되어 있어 종합적이고 걱정한 지방채 발행에 문제가 있다고 판단하여 현행기준을 보완하였다. 즉, 채무상환비율의 경우 통합수지 차원에서 일반회계 뿐만 아니라 기타특별회계를 포함하고 과거 4년간 기준과 함께 미래 4년간 기준을 포함하고 있다. 그리고 채무상환비율을 보완하기 위해 미상환가용재원비율을 추가하고 있다. 여기서 미상환가용재원비율(%) = (해당연도 채무상환원리금/미상환가용재원)×100 이다. 그리고 보완된 기준은 99년 정기분 심사에서는 과도기적으로 적용하고 99년 수시분 승인심사부터 정식 적용하기로 하였다. 행정자치부, 「지방채 승인기준 보완안」, 1998.

15) 다만 상업차관의 도입 또는 외화증권의 발행에 대하여는 “상업차관도입인가지침”과 “사회간접자본확충 및 국산시설재구입용 외화증권발행통칙”에서 이를 구체적으로 규정

적용되는 것이고, 상하수도 공기업사업의 경우에는 기채충당률을 기준으로 자치단체에 따라 차등적용하고 있다. 이와 같은 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 사업기준

지방채를 발행가능한 적채사업으로는 ① 공용·공공용시설의 설치, ② 당해사업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업, ③ 천재지변으로 인한 재해등 예측할 수 없는 세입결함의 보전, ④ 재해예방 및 복구사업, ⑤ 기발행한 지방채의 차환, ⑥ 기타 주민의 복지증진 등 특별한 필요가 있는 사업이다. 그리고 비적채사업으로는 ① 경상적 유지보수비, 일반적 조사비, 소모성 기자재비, ② 내구연도가 극히 짧은 시설비, ③ 단위사업비가 소액인 사업, ④ 기타 일반재원으로 충당하는 것이 적당하다고 인정되는 경비이다.

일본의 경우에는 지방재정법 제5조 제1항에서 지방자치단체의 세출은 지방채이외의 세입을 재원으로 하여야 한다는 것을 원칙으로 하면서도 다음의 경우에 지방채를 재원으로 하는 것을 인정하고 있다. 즉, 지방채를 발행할 수 있는 경우로서 지방자치단체가 경영하는 기업에 소요되는 경비의 재원, 출자금 및 대부금의 재원, 지방채의 차환에 소요되는 경비의 재원, 재해복구를 위한 경비의 재원, 공공시설·공용시설의 건설사업비의 재원으로 하는 경우 등 5가지를 규정하고 있다.<sup>16)</sup> 특히 지방재정법 제5조에 의한 5가지 적채기준 이외에 정책적 견지에서 다양한 특례법

하고 있다.

16) 大蔵省 地方資金硏究會 編 「地方債と地方資金」(東京 : 大蔵財務協會, 1992), pp.11-20.

에 의해 예외적으로 기채가 인정되는 경우가 있다.<sup>17)</sup>

(2) 단체기준

지방채를 발행가능한 단체기준으로는 ① 채무상환비율이 20% 이하인 단체<sup>18)</sup>, ② 순지방채 상환채무의 연체가 없는 단체, ③ 기준년도의 지방세 징수전망 또는 기준전년도의 지방세 징수실적이 그 전년도의 실적에 비하여 90% 이상인 단체, ④ 기준전년도의 실질수지비율이 -10% 이상인 단체<sup>19)</sup>, ⑤ 사실과 다른 신청으로 지방채발행승인을 받았거나 승인받지 아니하고 기채한 사실이 없는 단체이다.

이와 관련하여 일본의 경우를 보면, 일반적으로 지방채를 발행하는

- 17) 일본의 경우 특례법에 의한 기채로서는 재해대책기본법에 기초한 세입결합채, 邊地에 관한 공공적 시설의 종합정비를 위한 재정상의 특별조치 등에 관한 법률에 기초한 邊地대책사업비, 과소지역권총특별조치법에 기초한 과소대책사업비, 지역개선타목특정사업에 관한 국가재정상의 특별조치에 관한 법률에 기초한 지역개선타목특정사업, 지방재정재건촉진특별조치법에 기초한 퇴직수당채, 지방재정재건촉진특별조치법에 기초한 지방공영기업법에 기초한 재정재건채, 지방공영교통사업의 경영건전화촉진에 관한 법률에 기초한 공영교통사업재건채, 공해방지사업에 관한 국가재정상의 특별조치에 관한 법률에 기초한 공해방지사업채, 방재집단이권촉진사업에 관한 국가재정상의 특별조치 등에 관한 법률에 기초한 방재집단이권촉진사업비, 팔동화산대책특별조치법에 기초한 피난시설정비사업채, 지진방재대책강화지역의 지진대책긴급정비사업에 관한 국가재정상의 특별조치에 관한 법률에 기초한 지진대책긴급정비사업채, 종합보양지역정비법에 기초한 민간사업자에 대한 조성사업채, 다극분산형국도형성촉진법에 기초한 권총거점지역 등의 중핵적 시설정비를 위한 사업채, 대도시지역의 택지개발 및 철도정비의 일체적 추진에 관한 특별조치법에 기초한 특별철도사업자에 대한 조성사업채, 지방거점도시지역의 정비 및 산업시설재배치 추진에 관한 법률에 기초한 특정사업자에 대한 조성사업비 등을 들 수 있다.
- 18) 채무상환비율(%)은 (최근 4년간 순지방채로 상환한 평균채무액/최근 4년간 평균일반채원 세입액)×100 으로 표시된다. 여기서 채무액=지방채원리금상환액+채무부담상환액, 일반채원=지방세수입+보통교부세+경상적외수입+조정교부금을 말한다.
- 19) 실질수지비율(%)은 [실질수지(형식수지-다음년도 이월금)/경상일반채원(지방세+보통교부세+경상적외수입+조정교부금)] ×100 으로 표시된다. 여기서 형식수지=(세입결산액-세출결산액), 다음년도 이월금=(계속이월비+당시이월비+사고이월비+보조금결행잔액)을 말한다.

권능을 가지는 지방자치단체에 있어서도 재정상태에 따라 기채의 범위가 제한되고 있다. 즉, 일정한도 이상의 세입결함이 발생한 단체<sup>20)</sup>, 보통세의 세율이 표준세율에 미달하는 단체, 지방채허가방침에 의해 제한되는 단체<sup>21)</sup> 등을 들 수 있다.

### (3) 상하수도 공기업사업의 기채기준

상하수도 공기업사업에 있어서는 기채충당률을 기준으로 70% 이하로 적용하고 있다. 여기서 기채충당률이란 당해사업비중 지방채로 충당하려는 사업비의 비율로서 “기채충당률(%)=(기채조달액/당해사업비 총액)×100으로 표시된다. 다만, 재정취약단체와 사업수입으로 원리금상환이 곤란한 단체에 대하여는 60% 이하로 차등적용하고 있다.

## 제2절 지방채의 특성분석

### 1. 지방채 발행규모

#### 1) 연도별 지방채 발행규모

‘70년-’98년에 걸친 지방채 발행규모는 <표 3-1>에서 ‘70년에 89억원에서 ‘80년 1,775억원, ‘90년 2조 2,562억원, ‘98년에 3조 4,231억원으로 10

20) 여기서 일정한도란 전년도에 실질적자액/일반재원액 비율이 도도부현은 5%, 시정촌은 20%를 초과하는 것을 말한다.

21) 지방채허가의 일반적 방침으로서 지방채원리금 상환을 연체한 지방자치단체 또는 과거에 사실과 다른 신청에 의해 지방채허가를 받은 자치단체에 대하여는 기채를 허가하지 않는다. 그리고 공채비가 일정비율을 초과하는 단체나 지방세징수율이 낮은 지방자치단체 등은 허가되는 사업의 범위나 금액이 제한되는 경우가 있다.

제3장 지방채의 특성과 거시경제적 효과분석

년 단위로 보면, '70-'80년간 19.9배, '80-'90년간 12.7배, '90-'98년간 1.5배의 증가를 보이고 있다. 한편, 지방채가 지방세수입과 세입액에서 점하는 비중은 연도별로 차이는 있지만, 전체적으로 지방채 발행규모는 지방세수입액의 23.1%-37.3%(다만, '75년과 '98년은 각각 18.3%, 17.9%)에 해당하는 규모이고, 지방채가 세입액에서 점하는 비중은 5.2%-9.8% 수준을 나타내고 있다. 따라서 지방채 발행규모는 지방세수입액의 20-30% 수준, 세입액의 10% 미만으로 그 발행물량이 적다.

<표 3-1> 연도별 지방채 발행규모

(단위 : 억원)

구분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
지방채(A)	89	290	1,775	6,165	22,562	40,316	34,231
지방세(B)	331	1,586	7,678	16,546	63,786	153,169	190,768
세입액(C)	1,671	5,584	26,042	65,946	229,140	470,152	577,553
A/B(%)	26.9	18.3	23.1	37.3	35.4	26.3	17.9
A/C(%)	5.3	5.2	6.8	9.3	9.8	8.6	5.9

주 : 1) '98년 지방채승인액 38,956억원중 4,725억원은 자치단체별 사정으로 예산에 계상되지 않음

2) (일반회계+특별회계) 기준

자료 : 행정자치부, 「지방채정연감」 및 「지방자치단체예산개요」, 각연도.

2) 지방채 승인현황

지방채 승인현황은 <표 3-2>에서 '98년에 3조 8,956억원이고 이중 공기업특별회계가 48.1%-57.5%로 가장 높은 비중을 점하고 그 다음은 기타특별회계 25.8%-28.3%, 일반회계 16.7%-25.0%의 순이다. 따라서 공기업특

별 회계로 운영되는 상·하수도, 지하철사업 등에서 대규모 지방채발행이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

<표 3-2> 지방채 승인현황

(단위 : 억원, %)

구분	1996	1997	1998
계	36,441(100.0)	40,312(100.0)	38,956(100.0)
일반회계	6,087(16.7)	9,516(23.6)	9,722(25.0)
공기업특별회계	20,953(57.5)	19,377(48.1)	19,053(48.9)
기타특별회계	9,401(25.8)	11,419(28.3)	10,181(26.1)

주 : 정기본 발행승인 기준

자료 : 행정자치부, 「지방자치단체예산개요」, 각연도.

### 3) 사업별 지방채 발행규모

지방채 발행규모를 사업별로 보면, <표 3-3>에서 지하철·철도사업이 31.6%-35.1%로 가장 높은 비중을 점하고 그 다음으로는 지역개발기금 조성 24.8%-26.3%, 상·하수도사업 19.6%-21.8%, 기타사업이 18.3%-22.5%를 차지하고 있다. 따라서 지방채가 주로 지하철·철도, 상·하수도, 지역개발기금조성에 충당되고 있고 그외에 주택, 도로, 재해대책, 공공시설, 공업단지조성, 택지개발사업 등에서 발행하고 있음을 알 수 있다.

&lt;표 3-3&gt; 사업별 지방채 발행규모

(단위 : 억원, %)

구분	1997	1998
계	40,312(100.0)	38,956(100.0)
지하철·철도	14,155(35.1)	12,292(31.6)
상하수도	8,768(21.8)	7,618(19.6)
지역개발기금조성	10,001(24.8)	10,255(26.3)
기타사업	7,388(18.3)	8,791(22.5)

주 : 정기본 발행승인 기준

자료 : 행정자치부

## 2. 지방채잔액

### 1) 시도별 지방채잔액

1997. 12. 31일 현재 지방채잔액은 19조 711억원(이자상환분까지 합하면 25조 8,678억원)으로 일반회계가 26.1%, 공기업특별회계 48.8%, 기타특별회계 25.1%로 공기업특별회계의 비중이 가장 높다. 한편, 외채는 11,79억 달러<sup>22)</sup>로 지방채잔액의 9.2%를 점하고 있다.<sup>23)</sup> 시도별로는 경기도가 3조 3,357억원으로 전체의 17.5%로 가장 높은 비중을 점하고 다음으로는 대구시(11.2%), 부산시(10.5%)의 순으로 이들 3개 시도가 39.2%를

22) 1997년말 환율 1,485.96/1\$를 적용하면, 11,79억\$는 원화로 1조 7,519억원이다.

23) 1997년부터 지방자치단체에 대한 외자도입이 허용됨에 따라 외채발행이 활성화되고 있다. 현행 지방채정법은 지방채의 종류를 지방채증권과 차입금으로 구분하고, 지방채증권에는 외국에서 발행하는 경우를 포함하고 있고, 차입금의 경우에도 외국정부·국제기구등 외국으로부터 차관(현물차관 포함)을 도입하는 경우를 포함하고 있다(지방채정법시행령 제7조 제1항). 그리고 지방자치단체가 외국에서 지방채증권을 발행하거나 국내에서 외국통화로 표시된 지방채증권을 발행하고자 하는 경우에는 외국환관리법령에서 정하는 절차에 따라야 한다(지방채정법시행령 제7조 제3항)고 규정하고 있다.

제정위기에 대비한 지방채 운용방안

차지하고 있어 일부 지역에 편중되는 현상을 보이고 있다.<sup>24)</sup>

<표 3-4> 시도별 지방채잔액

(단위 : 억원)

시도	합 계		일반회계	기타특별회계	공기업특별
		외채(억\$)			
계	190,711	11.79	49,790	47,901	93,020
서울	10,246	1.20	501	8,914	831
부산	20,024	1.43	4,792	9,434	5,798
대구	21,283	4.38	8,504	8,387	4,392
인천	10,627	0.73	470	916	9,241
광주	8,885	0.25	3,430	1,718	3,737
대전	6,923	0.36	2,154	497	4,272
울산	2,795	0.29	193	1,529	1,073
경기	33,357	0.96	7,770	3,123	22,464
강원	8,949	0.23	2,350	1,657	4,942
충북	6,690	0.11	2,312	948	3,430
충남	8,807	0.03	2,516	1,590	4,701
전북	9,948	0.05	2,888	1,806	5,254
전남	9,316	0.04	1,814	2,593	4,900
경북	12,228	0.03	4,696	1,620	5,912
경남	15,282	0.08	3,044	1,730	10,508
제주	5,351	1.62	2,356	1,439	1,556

주 : 1) 1997. 12. 31일 (시도+시군구)원금 기준

2) 외채는 공사·공단 제외

자료 : 행정자치부

24) 이 수치는 별도 법인형태로 운영되는 공사·공단이 제외된 것이다. 이들 공사·공단의 부채 5조 5,995억원을 더하는 경우 총부채는 24조 5,000억원에 달한다. 그런데 여기서 주의를 요하는 것은 이들 공사·공단의 부채중 80.9%에 해당하는 4조 5,297억원(서울 지하철공사 2조 6,732억원, 도시철도공사 1조 8,565억원)은 서울시의 부채이다. 따라서 시도별 채무잔액분석에서 공사·공단을 포함하는 경우 서울시의 비중은 22.2%로 가장 높게 나타난다.

2) 자치단체 계층별 지방채잔액

'95년말-'97년말 기준으로 자치단체 계층별 지방채잔액은 <표 3-5>에서 시·도본청이 65.1%-66.0%로 가장 높은 비중을 점하고 그 다음은 시 25.0-26.6%, 군 7.5-8.2%, 자치구 0.7-0.8%의 순으로 나타나 채무부담이 시·도본청에 편중되어 있는 반면에 일반시와 군, 자치구는 지방채발행이 소극적으로 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

<표 3-5> 자치단체 계층별 지방채잔액

(단위 : 억원, %)

구분	1995년말	1996년말	1997년말
계	146,953(100.0)	164,259(100.0)	190,711(100.0)
시·도본청	96,381(65.6)	106,933(65.1)	125,900(66.0)
시	38,080(25.9)	43,680(26.6)	47,722(25.0)
군	11,384(7.7)	12,328(7.5)	15,704(8.2)
자치구	1,108(0.8)	1,318(0.8)	1,385(0.7)

주 : 원금기준

자료 : 행정자치부, 「지방재정경제현황」, 각연도

3) 국가채무와 지방채무의 비교

국가와 지방자치단체의 채무수준을 비교하면, <표 3-6>에서 국가채무는 '97년말 기준으로 50조 4,540억원이고 '94-'97년에 걸쳐 GDP의 9.4%-12.0% 수준이다. 지방채잔액은 GDP의 4.2%-4.5% 수준을 보이고 있고 세입액 및 지방세수입액과 비교하면, 연도별로 차이는 있지만 세입의 26%-29%(97년 36%), 지방세수입액의 94%-98%(97년 115%)에 해당한다.

따라서 지방채무 수준은 국가에 비해 상대적으로 낮은 수준이고 '97년말에 크게 증가하는 추세를 보이고 있음을 알 수 있다. 이는 지방채발행이 기채승인제로 인해 그동안 엄격하게 관리되어 왔고 '97년부터 광역자치단체를 대상으로 상업차관이 허용됨에 따라 해외채 발행이 활발하게 이루어지고 있음을 나타내고 있다.

<표 3-6> 국가채무와 지방채무의 비교

(단위 : 10억원)

구분	1994	1995	1996	1997
GDP(A)	305,970	351,975	389,813	420,987
국가채무(B)	34,431	35,626	36,770	50,454
세입결산액(C)	44,417	52,379	63,085	53,065
지방세수입(D)	13,229	15,317	17,396	16,575
지방채잔고(E)	12,965	14,695	16,426	19,071
B/A(%)	11.3	10.1	9.4	12.0
E/A(%)	4.2	4.2	4.2	4.5
E/C(%)	29.2	28.0	26.0	35.9
E/D(%)	98.0	95.9	94.4	115.0

주 : 국가채무=국채+차입금

자료 : 재정경제부, 「재정금융통계」, 각연도.

행정자치부, 「지방재정연감」, 각연도.

#### 4) 자금별 지방채잔액

자금별 지방채잔액은 <표 3-7>에서 '95년말 - '97년말에 걸쳐 증서차입이 60.3%-62.8%, 증권발행이 37.2%-39.7%로 증서차입채의 비중이 매우

제3장 지방채의 특성과 거시경제적 효과분석

높다. 이는 현실적으로 지방채 유통시장이 활성화되어 있지 않은 상황에서 지방자치단체가 지방채증권의 발행을 통해 자본시장으로부터 자금을 조달하기 보다는 정부·공공기관 또는 금융기관과의 대차계약에 의한 증서차입에 의해 투자재원을 조달하고 있음을 의미한다.

증서차입의 경우 정부자금(재특회계, 토특회계등)과 공공자금(지역개발기금, 청사정비기금등)에 크게 의존하고 있고 금융기관을 통한 민간자금 또는 해외로부터의 차관은 매우 낮은 실정이다. 증권발행은 등록이나 인·허가시 첨가하여 소화하는 매출공채의 비중이 절대적인 위치를 점하고 자본시장을 통한 모집공채나 교부공채는 부분적으로 활용되고 있다.

<표 3-7> 자금별 지방채잔액

(단위 : 억원, %)

구분		1995년 말	1996년 말	1997년 말
합계		146,953(100)	164,259(100)	190,711(100)
증서 차입 채	소계	90,639(61.7)	103,195(62.8)	114,994(60.3)
	정부자금	35,376(24.1)	41,919(25.5)	52,593(27.6)
	공공자금	34,832(23.7)	40,290(24.5)	45,802(24.0)
	민간자금	9,345(6.4)	8,806(5.4)	7,768(4.1)
	차관	11,086(7.5)	12,180(7.4)	8,831(4.6)
증권 발행 채	소계	56,314(38.3)	61,064(37.2)	75,717(39.7)
	모집 공채	9,092(6.2)	8,492(5.2)	17,407(9.1)
	매출공채	44,328(30.2)	48,920(29.8)	54,986(28.8)
	교부공채	2,894(1.9)	3,652(2.2)	3,324(1.8)

자료 : 행정자치부 재정경제과

5) 상환기간별 지방채잔액

지방채잔액을 상환기간별로 살펴보면 <표 3-8>에서 '95년말 - '97년말에 걸쳐 만기구조가 1-5년의 단기채가 40.9%-44.6%로 가장 높은 비중을 점하고 그 다음으로는 11년 이상의 장기채가 30.0%-36.4%, 그리고 6-10년의 중기채가 22.0%-24.4%를 차지하고 있다. 따라서 상환기간이 짧은 단기채의 비중이 상당히 높아 채무구조의 경직성이 높다고 볼 수 있다. 이러한 만기구조는 지방자치단체의 재정력을 감안하면 채무상환에 부담을 초래하게 될 것이다. 따라서 단기채의 장기채 전환등 채무부담을 완화하는 전략을 통해 채무구조의 탄력성을 확보하는 것이 필요할 것이다.

<표 3-8> 상환기간별 지방채잔액

(단위 : 억원, %)

구분	1995년 말	1996년 말	1997년 말
계	146,953(100)	164,259(100)	190,711(100)
1년	5,890(4.0)	8,582(5.2)	862(0.5)
2-3년	11,996(8.2)	7,921(4.8)	8,091(4.2)
4-5년	47,598(32.4)	56,130(34.2)	69,104(36.2)
6-10년	35,835(24.4)	36,172(22.0)	43,191(22.6)
11-15년	22,376(15.2)	32,758(19.9)	50,200(26.3)
16년 이상	23,258(15.8)	22,156(13.5)	19,263(10.1)

자료 : 행정자치부

B) 이율별 지방채잔액

지방채잔액을 이율별로 살펴보면, <표 3-9>에서 '95년말 - '97년말에

제3장 지방채의 특성과 거시경제적 효과분석

결쳐 4%-6% 이율의 지방채가 50.2%-52.6%, 7%-9% 이율이 33.5%-35.3%로 결국 4%-9%의 이율을 갖는 지방채가 전체의 83.7%-87.7%를 차지하고 있다. 이외에 3% 이하의 이율은 4%-8%, 10% 이상의 이율은 7.3%-10.0%, 그리고 무이자 0.05%-0.07%를 점하고 있다. 따라서 이자율에서는 시중 금리 이하로 지방채가 발행되고 있음을 알 수 있다.

<표 3-9> 이율별 지방채잔액

(단위 : 억원, %)

구분	1995년말	1996년말	1997년말
계	14,953(100.0)	164,259(100.0)	190,711(100.0)
무 이 자	107(0.07)	122(0.07)	102(0.05)
1 - 3%	5,743(3.9)	8,066(4.9)	15,154(7.9)
4 - 6%	74,516(50.7)	86,431(52.6)	95,831(50.2)
7 - 9%	51,893(35.3)	57,639(35.1)	63,840(33.5)
10%	10,045(6.8)	10,841(6.6)	12,114(6.4)
11 - 15%	4,649(3.2)	1,160(0.7)	3,670(1.9)

자료 : 행정자치부

### 3. 채무상환부담

#### 1) 채무지표 기준

지방자치 단체가 지방채를 발행하는 경우 상환능력과 관련하여 채무상환의 부담정도를 분석하는 것이 필요하다. 만일 상환능력을 초과하여 지방채를 발행하거나 단기채 위주로 만기구조가 설정되어 있는 경우 채

무를 적기에 상환하지 못하는 연체위험에 처하거나 채무불이행 상태에 직면할 수도 있기 때문이다. 채무상환부담은 다양한 지표를 통해 분석할 수 있으나, 여기서는 채무구조와 상환능력을 판단하는 지표로서 “채무상환액이 일반재원에서 점하는 비율”, “지방채잔액이 일반재원에서 점하는 비율”, 그리고 “외채잔액이 지방채잔액에서 점하는 비중”을 통해 분석한다.

이들 지표를 통해 시도별 채무상환부담을 분석하면, <표 3-10>에서 '97년 기준으로 “채무상환액이 일반재원에서 점하는 비율”은 대구시와 광주시가 각각 20.8%와 20.4%로 매우 높은 비율을 보이고 있어 추가적인 지방채 발행이 곤란한 상태이고 그 다음으로는 부산, 강원, 경북, 전북, 충북 등도 14%-16% 수준으로 상대적으로 높은 비율을 보이고 있다.

그리고 “지방채잔액이 일반재원에서 점하는 비율”은 대구시가 174%로 가장 높고 그 다음으로는 제주도(122.6%), 광주시(113.8%)의 순으로 이들 자치단체의 경우 지방채잔액이 일반재원을 초과하고 있다. 또한 “외채잔액이 채무잔액에서 점하는 비율”은 제주도가 94.2%로 가장 높으며 그 다음으로는 대구시(33.1%), 서울시(17.4%)<sup>25)</sup>, 울산시(15.4%)의 순으로 나타나고 있어 이들 단체의 경우 해외채 비중이 상당히 높은 것으로 분석된다.

25) 이 수치는 별도의 법인형태로 운영되는 공사·공단을 제외한 것으로, 만일 공사·공단을 포함하는 경우 상이한 결과를 보인다. 특히 외채의 대부분을 서울시 지하철공사에서 도입하고 있다. 따라서 서울시의 경우 지하철공사의 외채를 포함하면 “채무잔액에서 외채잔액이 점하는 비율”은 36.9%로 서울시의 외채비중이 가장 높다.

제3장 지방채의 특성과 거시경제적 효과분석

<표 3-10> 채무상환부담의 분석

(단위: %)

시도	채무지표			시도	채무지표		
	채무상환/ 일반재원	채무잔액/ 일반재원	외채/ 채무잔액		채무상환/ 일반재원	채무잔액/ 일반재원	외채/ 채무잔액
서울	2.1	16.2	17.4	강원	15.2	75.3	10.7
부산	16.6	88.7	10.8	충북	14.0	80.3	5.2
대구	20.8	174.0	31.3	충남	3.8	86.3	0.9
인천	10.1	74.8	10.4	전북	14.2	66.4	2.2
광주	20.4	113.8	4.4	전남	9.2	50.4	1.5
대전	12.3	80.4	7.8	경북	15.0	74.0	0.9
울산	11.6	62.4	15.4	경남	11.8	80.2	2.1
경기	12.1	65.8	9.6	제주	11.5	122.6	94.2

- 주 : 1) '97년 시도본경 (일반회계+특별회계) 기준(공사·공단 제외)  
 2) 채무상환액= 원금+이자  
 3) 채무잔액과 외채잔액은 원금 기준  
 4) 일반재원=지방세+경상세외수입+지방교부세

따라서 3개 지표 모두에서 높은 비중을 보이고 있는 대구시, 광주시, 제주도 등은 채무상환부담이 일정수준을 초과하여 채무재조정을 통한 적극적인 채무정책을 실시하지 않으면 채무상환에 있어 상당한 어려움에 직면할 가능성이 있다. 특히 채무상환부담이 일정수준을 초과하면 자치단체의 신용저하로 후속적인 지방채 발행에서 그만큼 차입비용이 증가하는 불이익이 초래되므로 해당 자치단체는 채무구조와 상환능력을 종합적으로 진단하고 그 대응책을 강구하여야 할 것이다.

## 2) 지역내총생산 기준

채무상환부담의 분석에서 또 한가지 지표로서 지역소득과 상환능력을 연계하여 측정하는 지표로 “GRDP에서 지방채잔액이 점하는 비율”을 고려할 수 있다. '95년 - '96년의 “지방채잔액/GRDP 비율”을 보면, <표 3-11>에서 4.19% - 4.24% 이다. '96년 기준으로 시도별 비율은 광주시가 9.13%로 가장 높고 그 다음은 대구시 8.26%, 강원도 6.74%, 대전시 6.57%, 전북도 6.29%, 제주도 5.94%의 순이다. 한편, 서울시 2.13%, 경남도 3.58%, 전남도는 3.94%로 상대적으로 낮은 수준을 나타내고 있다.

<표 3-11> 지방채잔액/GRDP 비율

(단위 : %)

구분	1995	1996	구분	1995	1996
합계	4.19	4.24	강원	6.84	6.74
서울	2.46	2.13	충북	4.71	4.27
부산	4.74	5.53	충남	5.27	4.49
대구	7.88	8.26	전북	6.12	6.29
인천	3.84	4.47	전남	3.85	3.94
광주	7.01	9.13	경북	3.98	4.37
대전	6.94	6.57	경남	3.79	3.58
경기	4.12	4.17	제주	6.27	5.94

자료 : 통계청

일반적으로 어떤 수준이 적절한 채무수준 인가? 하는 공인된 판단기준은 없지만 국가채무가 GDP에서 차지하는 비중이 10% - 12% 수준인 것을 감안하면 지방채무는 이 수준보다는 낮아야 할 것이다.<sup>26)</sup> 그 이유

로는 지방자치 단체의 경우 국가로부터 상당정도의 보조금을 지원받고 있고 정부자금을 통해 지방채를 발행하는 비율이 높고 차관이나 외화채 증권발행에 있어서도 국가보다는 소극적이라고 볼 수 있다. 또한 신용평가에 있어서도 현실적으로 지방자치단체의 신용등급이 국가신용등급을 초과하는 것은 어렵기 때문이다.

이러한 점을 고려하면, 광주시와 대구시는 지방채잔액이 GRDP에서 점하는 비중이 8% 이상으로 채무부담이 위험수준에 근접한 것으로 볼 수 있다. 따라서 향후 채무상환능력을 고려하면서 채무부담 수준을 완화하여야 할 것이다.

## 제3절 지방채 발행의 논리와 거시경제적 효과

### 1. 지방채 발행의 논리

지방자치 단체는 주민복지 증진과 지역발전 등 다양한 재정수요에 대응하기 위하여 1차적으로 지방세, 사용료·수수료, 수익자부담 등의 재원을 조달하게 되고 만일 이들 재원으로 세출충당이 어려워 세입부족이 발생하는 경우 교부금이나 보조금 등의 국고지원을 요청하고, 이로써 충당이 불가능한 경우 공채발행 등의 차입재정을 통해 세입부족에 대처하게

26) 이와 관련하여 "지방채무가 GRDP에서 점하는 비중"이 10% 이상을 위험수준의 기준으로 제시하는 견해가 있다. 임성일, "지방자치시대의 지방채 운영방안" 「지방재정」, 제17 권 제4호(한국지방재정공제회, 1998), pp.37-36 참조.

된다.<sup>27)</sup> 특히 오늘날 지방자치단체는 실질적인 과세권을 담보로 하거나 공익시설의 운영수익을 담보로하여 도로·교량등 공공시설, 지방공기업 또는 경영수익사업 등 대규모 자본적 지출<sup>28)</sup>이 필요한 내구공공재의 건설비에 충당하기 위하여 지방채를 발행하고 있다.<sup>29)</sup>

결국 지방채의 발행은 지방재정의 운영과 관련하여 장기적 관점에서 는 자금유통수단으로서, 그리고 단연도에 기초하면 자원조달수단으로서 의 기능을 갖는다고 볼 수 있다. 뿐만아니라 지방채는 다른 자원과 비교 하여 탄력적으로 발행규모를 설정할 수 있다는 점에서 국가전체의 경제 정책과 지방재정과의 통합성을 유지하는데 기여할 수 있다.

여기서 지방채 발행의 논리와 관련하여 자본투자에 필요한 투자재원을 조달하기 위한 수단으로서 지방채를 발행하는가?, 그리고 세입·세출 의 불균형에 의한 재정적자를 보전하기 위해 지방채를 발행하는가? 의 문제가 제기된다. 이는 우리나라의 경우 IMF 위기로 지방자치단체의 세 수가 감소하고 긴급재정 수요압박이 가중되는 상황에서 재정적자를 지방 채로 보전하는 문제에 대한 논의와 관련된다.

27) 차입재정을 운영하는 목적은 (1) 대규모 초기투자가 필요하고 다년도에 걸쳐 편익이 발생하는 자본투자사업(학교, 도로, 상하수도 등)의 사업재원 조달, (2) 민간부문의 자본투자를 지원·보조하기 위해 지방자치단체가 민간보다 낮은 이자율로 차입하고 그 차입자금을 동일한 또는 약간 높은 이자율로 개인이나 기업에게 재대출하여 고용을 창출하고 지역의 세원을 확충하기 위한 자원조달, (3) 단기지출 또는 특정사업의 현금흐름에 지불하기 위한 일시차입 등을 들 수 있다.

28) 도로, 교량, 상수도, 지하철 건설과 같이 그 효과가 장기간에 걸쳐 파급되는 자본적 지출은 공채발행을 통해 투자재원을 조달함으로써 세대간 비용부담의 형평성, 그리고 지역내·외 주민간 수익과 부담의 공평화를 달성할 수 있다는 점에서 그 논거를 찾을 수 있다.

29) Arthur Gitajn, *Creating and Financing Public Enterprises* (Washington, D.C., GFOA, 1984), pp.35-36.

## 2. 지방채가 거시경제에 미치는 영향

일반적으로 공공부문의 채권발행은 민간자금을 환수함으로써 금리, 고용, 투자, 소비에 영향을 미치게 된다. 즉, 지방채발행은 국민경제적 관점에서 재정정책, 통화공급, 인플레이션 등에 중대한 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 반면에 지방채는 국내총생산에 정(+)의 효과를 미치고 지방채 발행을 통해 조달된 재원을 지역의 기반시설에 투자하는 경우 재정지출의 확대를 통해 고용을 창출하고 실업을 감소시키는 효과를 기대할 수 있다.

### 1) 지방채발행과 금융정책

지방채의 발행은 통화량과 직접적인 관계를 갖는다. 그러나 여기에는 두가지 시각이 있다. 즉, 지방채발행이 통화량에 영향을 미치지 않고 따라서 인플레이션에 영향을 주지 않는다는 것이다. 그 이유는 지방채는 중앙은행 인수에 의한 채권발행이 아니라 기존의 시장자금으로부터 조달되므로 새로운 자금의 창출을 가져오지 않기 때문이다. 그러나 지방채를 중앙은행이 인수하는 공모형태를 취하든가, 아니면 시장수요를 창출하는 외채를 도입하는 경우는 화폐의 초과공급을 야기하여 인플레이션 압력을 초래할 것이다. 또한 지방채의 인수자금이 중앙정부가 운영하는 재정투융자 또는 정부기금일 경우 오히려 디플레이션 요인으로 작용할 수도 있다. 왜냐하면 중앙정부의 투융자자금이 특정 자치단체의 사업자금에 충당될 때 시장의 예측된 수요는 사장될 수 있기 때문이다.<sup>30)</sup>

30) 이수범, "지방자치시대 지방채의 위치," 「지방재정」, 제14권 제6호(한국지방재정공제회, 1995), pp20-21.

## 2) 지방채발행과 이자율 및 물가

지방채 발행은 민간투자를 구축하여 이자율을 상승시키는 동시에 총 수요의 증가를 가져와 물가의 상승을 초래할 수 있다. 지방채의 이자율 효과는 적자재정의 조달방법에 따라 상이하다. 즉, 시중자금에 영향을 주지 않는 방법으로 적자보전이 이루어지는 경우 이자율에 영향을 미치지 않을 것이지만, 인플레이션 압력이 나타나면 곧바로 이자율에 영향을 미칠 것이다. 따라서 지방자치단체가 재정적자를 보충하기 위해 적정수준을 초과하여 지방채를 대량으로 발행하는 경우 인플레이션을 통해 물가 상승효과를 초래하는 부정적인 영향을 예상할 수 있다.

## 3) 지방채발행과 실업률

지방채 발행과 실업률과의 관계는 지방채 발행을 통한 재원이 어디에 사용되는가와 밀접한 관련성을 갖는다고 볼 수 있다. 현실적으로 지방채는 국채와는 달리 중앙은행 인수에 의한 발행방법이 아니므로 통화량에 미치는 영향은 극히 미미할 것으로 예상된다. 따라서 조달된 자금을 지역의 경제기반 및 소득기반사업에 투자하는 경우 재정지출의 확대를 통해 고용을 창출하고 실업률을 하락시킬 수 있는 재정정책적 효과를 기대할 수 있다. 이를 위해서는 중장기재정정책을 수립하여 지방채의 발행물량과 발행요건을 사전에 분석하여 신중적으로 지방채를 발행하는 전략이 필요하다.

### 3. 실증분석

#### 가. 자료 및 분석방법

우선 지방채 발행의 논리와 관련하여 지방자치단체의 경우 세입재원의 부족을 보전하는 재정보전수단으로서 지방채를 발행하는가?, 장기적인 관점에서 대규모 자본투자사업에 소요되는 투자가용재원을 확보하는 재원조달수단으로서 지방채를 발행하는가? 를 파악하기 위하여 지방세수입과 실질수지액이 지방채 발행에 미치는 영향을 분석한다. 특히 지방공기업 부문에 대하여는 사업수입과 공기업 실질수지액이 공기업채 발행에 미치는 영향을 분석한다.

그리고 지방채의 거시경제적 효과분석의 경우 공공부문의 채권발행은 일반적으로 민간자금을 환수함으로써 금리, 고용, 투자, 소비에 영향을 미치게 된다는 점에서 지방채발행이 GDP, 이자율, 실업률, 물가에 미치는 영향을 분석한다.

분석에 있어서는 행정자치부에서 발간하는 지방재정연감과 한국은행 및 재정경제부에서 발표하는 주요경제지표의 1970년-1997년 간의 자료에 기초하여 통계프로그램인 OLS기법을 이용하고, 변수간의 관계를 분석함에 있어서는 먼저 그 추이를 살펴본 다음 상관관계를 분석하고 회귀분석을 통하여 변수간의 상관관계와 탄력성을 분석한다.

회귀분석에서는 우선 지방채 발행의 논리를 파악하기 위하여 지방채 발행액을 종속변수로, 지방세수입과 실질수지액을 설명변수로 설정하고, 지방공기업 부문에서는 공기업채 발행액을 종속변수로, 사업수입과 공기

업 실질수지액을 설명변수로 설정하여 분석한다. 그리고 지방채가 거시 경제에 미치는 효과분석에서는 GDP, 이자율, 실업률, 물가를 종속변수로, 지방채 발행액을 설명변수로 설정하여 분석한다.

여기서 회귀분석에 사용하는 변수들의 기호는 아래와 같다.

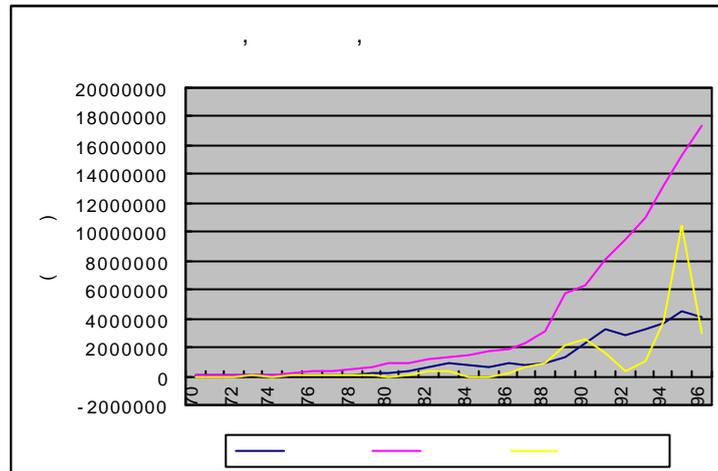
- Bond : 지방채 발행액(일반회계+특별회계)(1970-1998)
- Tax : 지방세 수입액(1970-1998)
- Gap : 실질수지액(일반회계+특별회계)(1970-1996)  
※ 실질수지=세입결산액-세출결산액-이월금
- GDP : 국내총생산(경상가격)(1970-1997)
- Rate : 이자율(회사채유 통수익률)(1970-1997)
- UN : 실업률(1970-1997)
- P : 물가(소비자물가상승률)(1970-1997)
- EBond : 지방공기업채 발행액(1972-1996)
- ERev : 사업수입(1972-1997)
- EGap : 지방공기업 실질수지액(1972-1997)  
※ 실질수지=세입결산액-세출결산액-이월금

## 나. 지방채와 변수의 추이

### (1) 지방채, 지방세, 실질수지액

<그림 3-2>와 같이 지방세는 1980년대 중반이후 매우 급격히 증가하는 반면, 지방채는 1990년대 초부터 꾸준히 증가하고 있으나 지방채발행이 활성화되지 않아 그 증가폭은 매우 완만한 추이를 보이고 있고, 실질수지는 연도간 심한 편차를 보이고 있다.

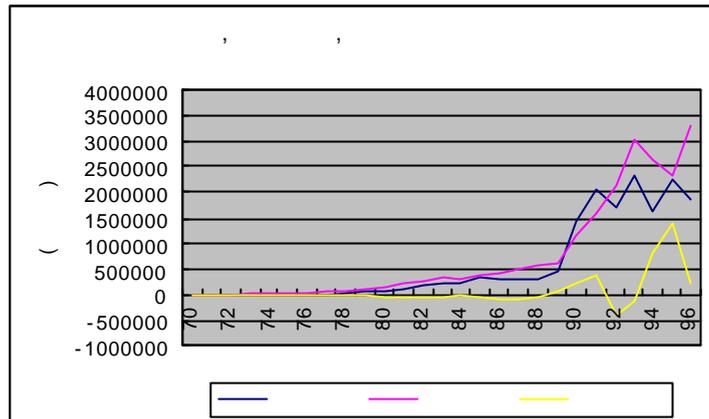
<그림 3-2> 지방채, 지방세, 실질수지의 추이



(2) 공기업채, 사업수입, 공기업 실질수지

지방공기업부문의 경우 <그림 3-3>과 같이 공기업채발행과 사업수입은 1980년대까지는 그 증가추이가 매우 완만하였으나 1990년에 들어 급격히 증가하고 있으나 연도간 변동폭이 심한 편이다. 따라서 재정수입의 안정성이 크게 저해됨에 따라 새로운 문제점으로 부각되고 있다. 반면에 지방공기업의 실질수지는 일부 연도를 제외하고는 부(-)의 값을 나타내고 1990년대 중반이후 매우 심한 편차를 나타내고 있다.

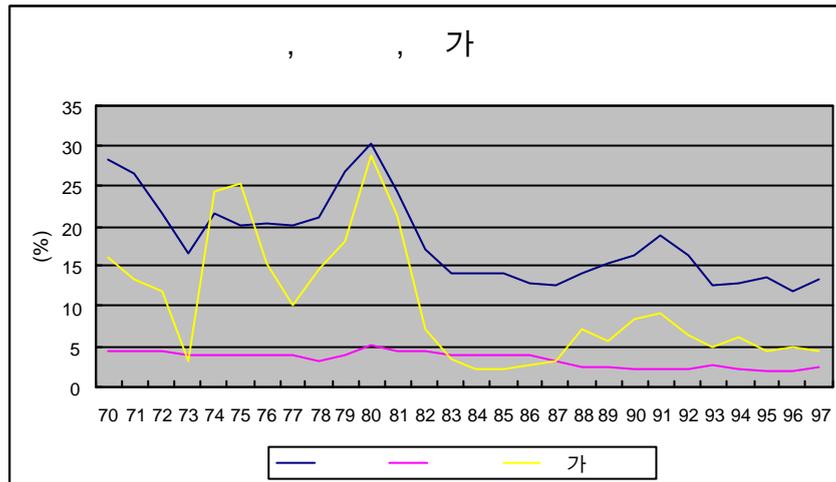
<그림 3-3> 공기업채, 사업수입, 실질수지의 추이



(3) 이자율, 실업률, 물가상승률

<그림 3-4>에서 이자율과 물가상승률은 연도에 따라 매우 불규칙적인 양상을 띠고 있고 1980년대 후반이후 정부의 경제안정 정책기조로 완만한 추이를 나타내고 있다. 실업률에 있어서는 1980년대 중반까지는 3%-5%대를 유지하였으나 1980년대 후반이후로는 2%대로 매우 안정적인 추이를 보이고 있다.

<그림 3-4> 이자율, 실업률, 물가상승률의 추이



#### 다. 상관관계분석

변수간의 상관관계를 살펴보면, <표 3-12>에서 지방채와 지방세, 실질수지액, 그리고 공기업채와 사업수입, 공기업 실질수지액과의 상관계수를 추정한 결과 모든 경우에 同行性을 보이고 있고 전체적으로 매우 높은 수준이다. 상관관계분석은 변수 사이의 통계적 관계를 말하는 것으로 인과관계까지 증명하는 것은 아니지만 그 자체로 의미가 있다.

다음으로 지방채와 주요 거시경제지표(GDP, 이자율, 실업률, 물가상승률)와의 상관관계를 보면, GDP 및 실업률과는 매우 높은 상관관계를 보이는 반면 이자율 및 물가상승률과는 그다지 높지 않다. 특히 GDP의 경우 정(+)의 상관관계를 보이고 있으나 그외 이자율, 실업률, 물가상승

를은 부(-)의 상관관계를 나타내고 있다.

<표 3-12> 지방채와 주요변수와의 상관계수

구분	Bond	Tax	Gap	GDP	Rate	UN	F	EBond	ERev	EGap
Bond	1.000	0.982	0.755	0.978	-0.583	-0.826	-0.467	0.964	0.953	0.622
Tax		1.000	0.751	0.989	-0.568	-0.810	-0.435	0.912	0.973	0.601
Gap			1.000	0.730	-0.378	-0.635	-0.292	0.663	0.600	0.914
GDP				1.000	-0.626	-0.828	-0.491	0.907	0.970	0.566
Rate					1.000	0.674	0.832	-0.500	-0.532	-0.222
UN						1.000	0.538	-0.800	-0.736	-0.471
F							1.000	-0.406	-0.410	-0.153
EBond								1.000	0.909	0.524
ERev									1.000	0.458
EGap										1.000

## 라. 회귀분석 결과

### 1) 지방채 행태식에 대한 추정

지방채 발행의 논리를 파악하기 위하여 지방채 발행액을 종속변수로, 지방세와 실질수지액을 설명변수로 하고 지방공기업 부문에서 공기업채 발행액을 종속변수로, 사업수입과 공기업 실질수지액을 설명변수로 설정하여 회귀분석한 추정식은 다음과 같다.

• $\ln \text{Bond} = -1.696 + 1.031 \ln \text{Tax}$	$R^2 = 0.967$
(-3.286) (28.391)	
• $\text{Bond} = 641479 + 0.499 \text{Gap}$	$R^2 = 0.570$
(3.157) (5.762)	
• $\ln \text{EBond} = -5.505 + 1.371 \ln \text{ERev}$	$R^2 = 0.938$
(-5.857) (18.760)	
• $\text{EBond} = 530123 + 1.275 \text{EGap}$	$R^2 = 0.275$
(3.553) (2.957)	
※ ( )내는 t-값	

앞의 회귀분석 결과에 의하면, 지방채 발행의 논리를 다음과 같이 추론할 수 있다.

(1) 지방세수입을 설명변수로 한 회귀식의 경우 예상과는 달리 양(+)의 부호로 나타나고 추정계수=1.031로 지방세수입과 지방채 발행은 밀접한 인과관계를 보인다. 특히 추정계수의 부호가 양(+)인 것은 현재 지방채가 엄격한 기채승인제 하에서 발행되고 있어 실제로 세원이 풍부한 자치단체를 중심으로 발행되고 있음을 시사하고 있다. 그리고 실질수지액을 설명변수로 하는 회귀식은 추정계수=0.499로 1보다 작다.

(2) 공기업채의 경우 사업수입을 설명변수로 한 회귀식에서도 예상과는 달리 추정계수는 정(+)의 부호이고 그 탄력성은 1.371로 나타나 기업경영이 양호한 사업을 중심으로 지방채가 적극적으로 발행되고 있다고 추정할 수 있다. 공기업 실질수지액을 설명변수로 한 회귀식은 추정계수=1.275로 1보다 크다.

따라서, 지방세와 실지수지의 추정계수가 정(+)의 부호를 나타내고

있어 현행의 지방채 발행은 재정적자를 보전하기 위한 수단으로서가 아니라 자본투자에 필요한 투자가용재원의 조달수단으로서 활용되고 있음을 간접적으로 파악할 수 있다. 이와 관련하여 실제로 지방채 발행승인 과정을 보면, 일반재정수요에 충당하기 위한 지방채 발행은 아직까지 없고 전적으로 지하철, 도로, 교통, 상하수도, 공단조성, 쓰레기소각장 건설 등 자본투자사업에 대하여 기채승인이 이루어 지고 있다. 따라서 이와 같은 분석결과는 당연한 귀결이라고 볼 수 있다.

## 2) 지방채와 거시경제지표와의 관계에 대한 회귀식

지방채 발행액을 설명변수로 하고 GDP, 이자율, 실업률, 물가를 종속변수로 한 회귀분석 결과는 다음과 같다.<sup>31)</sup>

• $\ln \text{GDP} = 3.790 + 0.736 \ln \text{Bond}$	$R^2 = 0.972$
(12.063) (30.206)	
• $\ln \text{Rate} = 4.075 - 0.095 \ln \text{Bond}$	$R^2 = 0.514$
(17.368) (-5.244)	
• $\ln \text{UN} = 2.504 + -0.101 \ln \text{Bond}$	$R^2 = 0.566$
(11.106) (-5.825)	
• $\ln P = 4.591 - 0.199 \ln \text{Bond}$	$R^2 = 0.294$
(5.871) (-3.295)	
※ ( )내는 t-값	

31) 선행연구에서도 GDP, 이자율, 물가, 실업률을 변수로하여 지방채의 거시경제적 효과를 분석한 바 있다. 다만, 선행연구에서는 이자율, 인플레이션, 국내총생산에 대한 지방채 발행액의 추정계수는 정(+)의 부호를, 실업률에 대한 지방채 발행액의 추정계수는 부(-)의 부호를 보여 부분적으로 상이한 결과를 발견할 수 있다. 이상용·조기현, "지방정부의 채무현황과 정책과제," 「지방정부의 재정권단과 처방」, 1998년 춘계 학술대회(한국지방재정학회, 1998) 참조.

앞의 회귀분석 결과에 의하면, 지방채 발행이 거시경제에 미치는 영향은 다음과 같이 추론할 수 있다.

(1) 경상GDP를 종속변수로 한 회귀식의 경우 추정계수는 정(+)의 부호이고 그 탄력성은 0.736로 지방채가 경상GDP에 영향을 미치고 있으나 그 탄력성은 크지 않다. 이는 현실적으로 기채승인제 하에서 지방채 발행물량이 절대적으로 부족한데 기인하고 있다고 볼 수 있다.

(2) 이자율을 종속변수로 한 회귀식의 경우 예상과는 달리 추정계수 = -0.095로 부(-)의 부호를 보이고 그 영향은 매우 미약하여 지방채 발행이 이자율에 미치는 영향은 무시해도 좋은 수준이라고 생각된다. 따라서 현 수준의 지방채 발행규모로는 민간투자를 감소시키는 구축효과는 거의 없다고 볼 수 있다.

이러한 결과는 우리나라의 지방채 발행제도를 살펴보면 그 원인을 파악할 수 있다. 즉, 엄격한 기채승인제 하에서 자본지출에 대하여 지방채 발행을 허가하고 지방채 발행규모가 절대적으로 부족하며, 증권발행채의 경우에도 강제첨가소화 방식인 매충공채에 주로 의존하고 있기 때문에 근본적으로 시장이자율에 영향을 주기에는 구조적 한계를 지니고 있다고 볼 수 있다.

(3) 실업률을 종속변수로 한 회귀식의 경우 추정계수=-0.101로 지방채 발행은 고용창출을 통해 실업률을 감소시키는 효과를 기대할 수 있으나 그 효과는 크지 않은 것으로 보인다. 즉, 지방채를 통한 지출확대가 지역의 고용효과를 가져와 어느 정도 실업을 감소시키는 효과가 나타난다. 이 추정결과에 기초할 때, 지방채를 전년도 발행규모만큼 확대하면,

실업률을 약 10% 하락시키는 효과가 예상된다.

(4) 물가상승률을 종속변수로 한 회귀식의 경우 추정계수= -0.199로 지방채 발행으로 인한 물가에의 영향은 초래되지 않는 것으로 나타난다. 이러한 현상은 지방채의 경우 국채와는 달리 중앙은행 인수방식이 아니기 때문에 인플레이션 위험이 없고 특히 지방채는 새로운 수요창출이 아니라 기존의 시중자금을 조달한다는 점에서 분석결과를 해석할 수 있을 것이다.

#### 마. 종합적 논의

지방채 발행의 논리와 관련하여 얻을 수 있는 시사점은 우리나라의 경우 아직까지는 지방채가 재정적자를 보전하기 위한 수단으로서 기능하지 않고 주로 투자사업비를 조달하기 위한 수단으로 활용되고 있다고 볼 수 있다. 특히 세원이 풍부한 자치단체가 지방채를 적극적으로 발행하고 있다. 따라서 경상적자 보전을 위한 세입조상충당용 지방채 발행의 여부는 국가의 재정여건과 지방자치단체의 채무상환능력, 특히 채무상환 부담수준을 고려하여 신중하게 선택하여야 할 것이다.

그리고 지방채가 거시경제에 미치는 영향에서는 기본적으로 지방채 발행이 국내총생산, 이자율, 실업률, 물가상승률에 영향을 미치고 있으나 발행물량이 절대적으로 부족하고 주로 금융기관이나 정부자금인수를 통한 증서차입에 의존하고 있고 증권발행채의 경우에도 채권시장에서 불특정 투자자를 대상으로 하는 모집공채가 아니라, 등록이나 인허가시에 첨

가소화하는 매출공채에 크게 의존하기 때문에 실질적으로 거시경제에 미치는 영향은 극히 미미한 것으로 추정된다.

따라서 지방자치단체는 이자율과 물가에 대한 영향을 고려하면서 일정수준까지 지방채를 확대발행하여 재정지출을 통한 고용촉진과 지역경제 진작에 기여할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다고 판단된다. 특히 IMF 위기하에서 긴급재정수요 압박이 가중되고 있는 상황을 고려하면 중장기적인 재정계획에 기초하여 지방채 재원을 지역의 투자성과와 연계시켜 지출하고, 세수확충, 예산절감, 생산성 향상노력과 병행하여 정책조합(policy mix)적 관점에서 운용하는 것이 필요할 것이다.

## 제4장 지방채의 운용방안

### 제1절 기본방향

현재 지방자치단체가 처한 대내외 경제여건을 감안할 때, 그 어느 때보다도 지방채를 적절히 관리해야 할 시점이다. 본 연구는 최근의 재정여건의 변화에 따라 세입·세출의 불균형이 예견되는 상황에서 지방채 발행을 통해 적자재정을 운영할 것인가, 아니면 건전재정원칙을 고수하여 현재와 같은 엄격한 기채승인제를 유지할 것인가?, 그리고 지방채 정위기가 예상되는 경우 지방채제도를 어떻게 운용할 것인가? 와 관련하여 지방채 운용방안을 모색하고 있다. 따라서 기본적으로 지방채 운용은 두가지 시각에서 접근될 수 있을 것이다.

하나는 세입·세출의 불균형이 예상되고 재정적자가 가시화되는 경우 지방채를 확대발행하면 채무부담이 더욱 중대되므로 건전재정 원칙을 고수하여 균형예산과 채무에 대한 제한을 유지한다. 또하나는 지방채의 확대발행이 초래하는 부정적인 영향을 최소화하면서 지방자치단체가 당면하고 있는 긴급재정수요를 충당하고 지역경제 침체로 인한 세입결손을 충당하기 위해 현행보다 지방채를 확대발행하는 적극적인 지방채 운용방

안을 제시할 수 있다. 물론 적극적인 지방채운용은 일정한도 범위내에서 지방채를 현재보다 확대발행하여 그 재원을 지역기반시설 또는 자본형성에 지출함으로써 지역경기를 부양하되, 재정적자의 누적으로 인한 재정압박을 피하기 위해 중기재정계획을 통해 중장기적으로 균형재정을 도모하는 방안을 의미한다.

본 연구에서는 제2장에서 살펴본 경제·재정의 여건변화와 재정위기의 가능성, 그리고 제3장의 실증분석에 기초하면서, 현실적으로 일부 광역자치단체를 제외한 대부분의 지방자치단체는 그동안 지방채 발행을 극히 소극적으로 운용하여 지방채 발행물량이 절대적으로 부족하다는 현실을 고려하여 적극적인 지방채 운용방안을 중심으로 그 대안을 제시하고자 한다. 이와 같은 원칙하에서 향후 지방채 운용의 기본방향을 제시하면 다음과 같다.

(1) 재정의 건전성을 지속적으로 유지하는 가운데 지방채 발행물량을 일정 수준 확대하여 지역경제 활성화와 사회간접자본 확충 등 자본투자재원으로 적극 활용한다.

(2) 향후 지방자치단체는 지방분권화에 기초하여 효율적인 채무정책을 수립하고 이에 기초하여 지역특성을 반영한 탄력적인 지방채 운용이 요구된다는 점에서 지방채 발행요건과 발행기준 등에 대하여 중앙정부에 지나치게 의존하지 않고 채무관리를 수행할 수 있도록 하기 위하여 장기적인 관점에서 지방자치단체의 채무전반을 포함하는 종합적인 채무정책의 수립을 제시한다.

(3) 지방채의 경쟁력 강화를 위해 단기적 차원에서 대규모 사업 또

는 해외채 등 일정기준에 포함되는 사업에 대하여는 현행과 같이 사업별, 단체별로 기채를 허가하는 개별적 승인을 유지하되, 그외 사업에 대하여는 상환능력에 따라 기채상한선을 정하고 이 범위내에서는 지방자치단체가 탄력적으로 지방채를 발행하는 포괄적 승인제도로 전환한다.

(4) 최근 일부 자치단체를 중심으로 채무상환부담이 과중하고 원리금상환능력이 불량한 자치단체의 경우 지방채의 상환시점을 조정하고 지방채 차환을 실시하는 등의 채무재조정프로그램을 제한적 범위에서 운영하도록 한다.

## 제2절 종합적인 채무정책의 수립

### 1. 채무정책의 필요성

현재 지방자치단체는 지방채발행계획을 수립하고 계획에 포함된 기채사업에 대해 중앙정부의 기채승인을 얻은 사업을 대상으로 지방의회의 승인을 거쳐 지방채를 발행하고 있다. 즉, 지방채 발행요건이나 채무상환에 대한 구체적인 기준 등은 중앙정부의 기채기준에 의존하고 있다. 따라서 장기적 관점에서 지방자치단체의 효과적인 채무관리를 위하여 지방자치단체의 채무상황을 전반적으로 포함하는 종합적인 채무정책을 수립·운영할 필요가 있다.

**(1) 지방채무관리에 대한 인식 전환**

현행 지방채제도는 기본적으로 중앙정부의 기채승인을 골간으로 운용되고 있어 지방자치단체로서는 당해 지역의 특성을 고려한 채무정책을 운영하고 못하고 있다. 이로 인해 지방채무관리에 대한 인식이 미흡하고 타당성을 탈피하지 못하고 있다. 실제로 중앙정부의 지방채 발행승인에 있어 불승인률이 20% 정도로 나타나고 있다. 이는 지방채 발행에 대한 타당성을 사전에 분석하지 않고 형식적으로 지방채 발행계획을 수립하고 있음을 입증하고 있는 것이다.

이러한 지방채에 대한 인식부족은 지방채 재원을 어디에 사용할 것인가 하는 투자수요의 문제와도 관련된다. 만일 지방자치단체가 지방 SOC사업 등 지역특성을 반영한 지방채 투자수요를 창출하고 이에 기초하여 지방채 발행계획을 수립하고 지방채 재원을 지역의 필수자본수요에 충당하면 지역고용의 창출과 기반시설의 확충을 보다 적실성있게 확보할 수 있을 것이다.

**(2) 기채권(起債權)의 확대**

장기적인 관점에서 향후 지방분권화 추이에 따라 중앙정부는 지방채 발행과 관련하여 기채목적 또는 기채범위 등 기본적인 필요요건만을 규정하고 구체적이고 세부적인 발행요건이나 기준 등은 지방자치단체의 채무정책에서 다루는 것이 필요하다.<sup>32)</sup> 따라서 지방자치단체의 기채권한을

32) 우리나라와 일본은 중앙정부의 기채승인제도를 골간으로 운영되고 있는 반면, 미국은 주정부에 따라 상이하지만 대체로 주정부는 기채목적 또는 기채범위를 명시하거나 주민투표를 기채시 필요요건으로 규정하고 있을뿐 구체적인 사항은 지방정부의 자체 채무정책에 기초하고 있다. 한편, 영국은 지방채발행이 중앙정부의 총량규제수단의 일환으로 사용되어 비교적 엄격히 규제되고 있다고 볼 수 있다.

확대하여 지방채제도를 보다 탄력적으로 운영하여야 한다.

특히 '97년부터 지방자치단체에 상업차관 및 외화채 발행이 허용됨에 따라 과거와 같이 중앙정부에 의존하여 지방채제도를 운영하는 경우 국내의 금융시장의 변동에 따른 시장위험이나 외환위험에 노출될 가능성이 크다. 실제로 '97년 이후 서울시와 대구시 등은 환률변동에 따른 막대한 환차손으로 재정손실을 경험하였다. 따라서 지방자치단체는 채권의 발행과 관리에 대한 전문성을 자체적으로 확보하여 이자율, 환률 등의 변동에 의한 위험을 적절히 회피하는 수단을 강구하여야 할 것이다.

### (3) 채무정책·관리의 자주성 확보

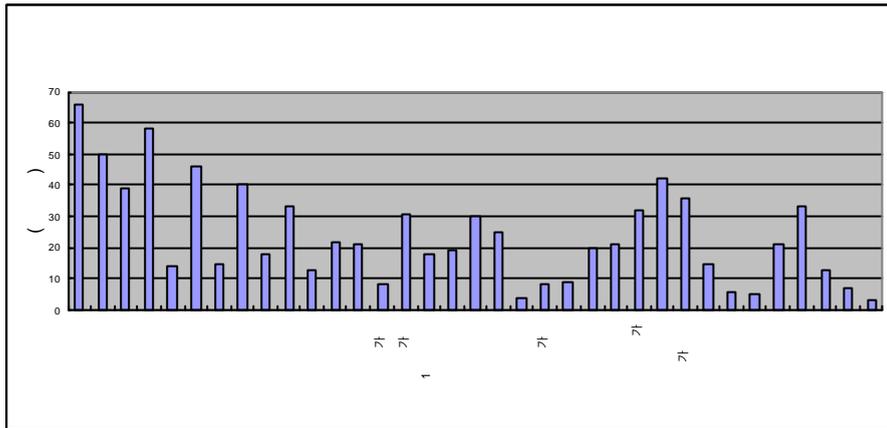
지방자치단체가 지방채를 발행하고 효과적으로 원리금을 상환하는 등의 일련의 과정은 지방자치단체의 채무정책·관리의 자주적인 운영에 의해 확보될 수 있다. 따라서 지방자치단체는 채무발행조건, 채무상환제한, 채무발행특성, 채무발행과정 등 전반적인 채무요소를 포함하는 채무정책을 수립하고 이를 자주적으로 운영하여 지방채제도의 활성화는 물론 재정의 책임성을 확보하여야 한다.

## 2. 채무정책의 내용

미국의 GFOA가 97개 도시정부를 대상으로 조사한 채무정책의 요소를 그 사용빈도수를 기준으로 살펴보면, <그림 41>에서와 같이 36개 채무정책 요소중 빈도수가 높은 요소로는 채무목적, 채무형태, 기채금지, 법적제한, 채무상환제한, 미불채무제한, 상환조건, 만기구조, 채권평가, 기

채상환의 공표, 수익채조건 등을 들 수 있다.<sup>33)</sup>

<그림 4-1> 채무정책 요소의 사용빈도수



따라서 여기서는 미국 도시정부의 채무정책의 내용을 토대로 지방자치단체의 종합적인 채무정책에 포함되어야 할 주요 부문과 채무요소, 그리고 각 요소의 적용기준을 살펴보고자 한다.

### 1) 채무발행의 조건

채무발행의 조건은 지방자치단체가 기채할 수 있는 조건 또는 목적을 나타내는 것으로 일반적으로 5개 요소를 포함한다.

(1) 채무의 목적/사용 : 채무의 목적과 사용 요소는 기채할 수 있는

33) 여기서 제시하는 지방정부의 채무정책의 주요 내용은 (미)정부재정관리자협회(GFOA)가 1995년에 97개 도시를 대상으로 조사한 결과에 기초하고 있다. Rowan Miranda, Ronald Picur, and Doug Straley, "Elements of a Comprehensive Local Government Debt Policy," *Government Finance Review*, Vol.13, No.5(GFOA, 1997), pp.9-13.

사업의 성격과 채권수입을 어디에 지출하는가의 문제와 관련된다. 우선 채무의 목적은 주요한 자본적 기반시설 또는 지역사회의 자본수요를 위해 발행하고 특히 기채로 인해 불합리한 주민부담을 초래하지 않아야 하며, 가능하면 사업수익으로 상환하는 것이 바람직하고, 특히 편익과 비용이 일치하여 형평성이 확보되어야 한다.

(2) 자본지출 : 자본지출 요소는 자본예산에 대한 지방채 발행을 규정하는 것으로 자본개선프로그램(CIP)에 포함된 자본수요에 충당하기 위해 지방채를 발행하도록 제한하는 것을 의미한다.

(3) 사업의 내구연수 : 이 요소는 기채수입을 최소한 일정기간 이상의 경제적 수명을 갖는 자본사업에 사용하도록 제한하는 것이다. 예를들면, 자산의 경제적 수명이 5년 이상인 경우에만 지방채를 발행하도록 제한하는 것이다.

(4) 채무의 형태 : 이 요소는 정부가 어떤 형태의 채무를 발행할 수 있는가? 하는 것을 말한다. 즉 일반보증채(GO bonds)는 최후 수단으로서만 사용되어야 하고, 가능한 일반보증채 대신 수익채 또는 특별담보채를 발행하여야 한다.

즉, 미국의 경우 지방채의 상환재원을 특정하는 수익채(사업수익을 담보로 지방채 발행), 특별담보채(지방세의 증가분을 담보로 지방채 발행), 그리고 지방자치단체가 보증하지 않는 무보증채 등 다양한 종류가 있으나, 우리나라의 경우 현실적으로 지방채는 상환재원을 특정하지 않고 지방자치단체가 모든 재원을 상환재원으로 사용할 수 있는 보증채이다.

(5) 차환채 : 차환채(refunding bonds) 요소는 차환채가 발행될 수 있는 조건을 규정하고 있다. 차환채란 기발행한 지방채를 상환하기 위하여 다시 지방채를 발행하는 것으로 일반적으로 지방채차환(地方債借換)을 의미한다. 예를들면, 채무상환결감액의 현재가치가 차환채 원리금상환액의 2%를 초과할 경우에만 차환채를 발행하도록 하는 것이다. 우리나라의 경우에도 대구광역시, 서울특별시가 기발행한 지방채를 상환하기 위한 지방채차환을 실시하였다. 다만, 차환채의 발행은 이율이나 상환조건 등에서 추가부담이 없는 차환채가 허용되고 있다.

## 2) 채무발행에 대한 제한

채무정책의 2번째 그룹은 채무발행에 대한 금지조건을 나타내고 있다. 여기에는 다음의 5개 요소가 포함된다.

(1) 채무발행의 금지 : 채무발행의 금지 요소는 주로 일반보증채 발행이 금지되는 경우로서 경상운영비, 기업활동, 기업펀드, 자동차/철도차량, 리스구매에 대하여는 일반보증채의 발행이 금지된다. 우리나라의 경우 기본적으로 적채사업과 적채단체를 규정하여 적채기준에 따라 지방채 발행을 승인하고 있으며, 이외에 지방채 발행 불승인경비로서 소모성 경상비(경상적 유지보수비, 일반적 조사비, 소모성 기자재비, 내용연수가 극히 짧은 시설비), 단위사업비가 소액인 사업<sup>34)</sup>에 대하여는 기채를 불허하고 있다.

34) 시·도는 10억원 미만, 인구 30만명 이상 시는 7억원 미만, 인구 30만명 미만 시는 5억원 미만, 군·자치구는 3억원 미만의 소액 사업에 대하여 기채를 불승인하고 있다.

(2) 발행규모 제한 : 이 요소는 주로 소규모 지방정부에 적용되고 있는데, 이는 무분별한 기채발행을 피하고 재정의 건전성을 확보하기 위한 수단으로서 연간 채무발행액의 상한선을 규정하는 것이다.

(3) 법적제한 : 대부분의 지방정부가 이 요소를 공식적인 채무정책에 포함하고 있다. 일반적으로 미분채무는 세원(tax base)의 2.5%-20% 범위 내로 제한하는 헌법적 제약이 존재한다.

(4) 채무영향분석 : 채무영향분석 요소는 지방채 발행 전에 실시된다. 즉, 지방채를 발행하기 전에 미래 예산에 대한 영향, 원리금상환에 충당할 재원의 충분성, 그리고 원리금상환능력에 대한 영향 등을 분석하는 것이다.

### 3) 채무상환에 대한 제한

일반적으로 채무정책에서는 채무상환지출을 운영예산, 경상수입, 일반펀드수입, 지출액의 일정비율로 제한하고 있다. 즉, 운영예산(operating budget)을 기준으로 하는 경우 채무상환지출은 총운영예산의 5%-30%로, 그리고 지출액을 기준으로 하는 경우 채무상환지출은 지출액의 10%-25%로 제한된다.<sup>35)</sup>

35) 채무상환지출을 운영예산과 지출액의 일정비율로 제한하는 경우 운영예산과 지출액의 범위를 어디까지로 하는가에 따라 제한비율은 크게 차이가 날 수 있다. 예컨대, 미국의 경우 일반펀드만을 대상으로 할 수도 있고 일반펀드 외에 특별세입펀드, 자본사업펀드, 채무상환펀드 등 4개 정부펀드 모두를 대상으로 할 수도 있기 때문이다. 한국의 경우에도 일반회계만을 기준으로 하는가, 기타특별회계를 포함하는가에 따라 제한비율은 상이하게 나타난다. 이와 같은 이유에서 CFOA 조사에서도 채무상환지출의 제한비율이 도시에 따라 심한 차이를 보이고 있는 것이다.

#### 4) 미불채무에 대한 제한

미불채무(outstanding debt)에 대한 제한 요소란 총미불채무액을 세원(재산가치 또는 인구수)의 일정비율로 제한하는 것을 말한다.<sup>36)</sup> 재산의 시장가치를 기준으로 하는 경우 미불채무액은 재산시장가치의 2%-10%로 제한되며, 재산의 과세평가액에 기초하는 경우 제한비율은 2%-15% 이다. 그리고 1인당 기준에서는 미불채무는 1인당 200\$-1,300\$로 제한되고 1인당 소득을 기준으로 하는 경우 미불채무는 1인당 소득의 6.5%-10%로 제한된다.

#### 5) 채무발행의 특성

이 부문은 지방정부의 채권조례(bond ordinance)에 포함되는 사항으로 상환조항, 만기구조, 채무상환재원, 보험가입, 투자이율 등이 포함된다.

(1) 채무상환조항 : 이 요소는 상환시기, 상환형태와 관련한 것으로 첫째로는 일시상환인가 아니면 분할상환인가?, 원금과 이자를 분리하여 상환하는가 아니면 원리금을 동시에 상환하는가?, 또는 10년 이내에 원금의 50%를 상환하여야 하는가? 하는 상환조건을 말한다. 둘째는 상환재

36) 미불채무에 대한 제한은 2가지 점에서 매우 상이하게 접근될 수 있다. 첫째로는 채무(debt)를 무엇으로 보는가?이다. 즉, 순일반보증채무(net GO debt)로 할 것인가?, 아니면 일반보증채(GO bonds), 순채무(net debt) 등 여러 가지로 측정할 수 있기 때문이다. 한국의 경우에도 지방채만을 대상으로 할 것인가?, 아니면 채무부담행위, 채무보증까지를 포함할 것인가?, 또 지방채의 경우에도 일반회계채로 할 것인가?, 아니면, 공기업채를 포함할 것인가에 따라 달라질 수 있다. 둘째로는 세원(tax base)을 무엇으로 보는가? 이다. 즉, 시장가치로 할 것인가?, 아니면 과세평가액, 1인당 금액, 또는 재산세부과액 등 어떤 기준에 의한 것인가에 따라 상이하게 나타날 수 있다.

원에 관한 것으로 재산세 이외의 재원(예를들면 수익채에 대한 사용자요금)에 관한 규정이고, 셋째로는 사업으로부터의 편익을 받는 사람이 채무상환재원을 부담하는가와 관련한 형평성(equity) 조항이 포함된다.

(2) 만기구조 : 이 요소는 최대만기기간 또는 채무의 평균만기기간에 관한 규정, 자산의 내구연수를 규정하는 것이다. 즉, 최대만기를 10년-20년으로 제한하고, 채권기간을 자산의 유효사용연수 이하로 규정하는 것을 의미한다.

(3) 채무상환펀드 : 채무상환펀드는 지방채 발행시에 채무상환을 위한 펀드를 설치하는 것을 말한다. 이 요소는 일반적으로 채권조례에서 규정되고 있는데, 대체로 다음해 상환요구액에 대해 최소 100%에서 최대 125%의 재원을 적립하도록 요구된다. 우리나라의 경우 현재 별도의 채무상환펀드는 설치하지 않고 있다. 다만, 일부 시·도에서 감채기금(減債基金)을 운영하는 사례가 발견된다. 즉, 감채기금 현황을 보면, '98년 계획상 대구광역시가 478억원, 대전광역시 50억원, 제주도 153억원을 계상하고 있고, 경기도는 감채기금관련 조례의 제정을 통한 감채기금 확보 계획을 마련하고 있다.

(4) 지방채보험 : 이 요소는 지방채 발행과 관련하여 금융시장의 변화에 따른 금리변동등 시장위험에 대처하고 순잉여금이 발생하는 경우 또는 채권발행시 보험이 필요하다고 인정되는 때에 지방채보험(insurance)을 설정하는 것이다. 우리나라의 경우 아직 지방채 발행과 관련하여 보험을 설정한 사례는 없다.

### B) 채무발행 과정

이 부문은 지방채 발행에 대한 판매과정, 전문적 서비스, 채권평가목적, 공표, 신용평가기관과의 관계, 정부간 조정 등의 요소가 포함된다.

(1) 채권판매과정 : 이 요소는 자본시장에 지방채를 발행하는 모집공채의 경우 채권판매과정을 말하는 것으로 일반적으로 경쟁입찰과정이 제안되고 있다. 다만, 시장변동성(market volatility) 또는 복합적 재원조달 등의 이유에서 협상에 의한 판매가 제안된다. 우리나라의 경우 지방채시장이 활성화되어 있지 못하고 현실적으로 자본시장을 통한 모집공채의 비중이 절대적으로 미약하고 주로 등록 또는 인허가시 첨가하여 소화하는 매출공채 등의 방식에 의존하고 있어 채권판매 과정상에 많은 문제점을 드러내고 있는 실정이다.

(2) 전문적 서비스 : 이 요소는 지방자치단체가 채권을 발행하는 경우 전문적인 금융기관이나 재정전문가의 활용을 의미한다. 일반적으로 전문적 서비스의 범위로는 채무구조 설정, 채무관리계획, 채무발행계획서의 작성 등이 포함된다. 우리나라의 경우 지방채 발행과 관련하여 전문적 서비스의 수요는 많으나 아직까지는 대단히 취약한 실정이다. 특히 '97년부터 상업차관과 외화채 발행이 허용되므로써 자치단체에서도 금융 및 재무관리의 전문성이 절실히 요청되고 있다.

(3) 채권평가목적 : 지방자치단체가 차입비용을 최소화하고 신용시장에의 접근성을 확보하기 위하여는 양호한 채권평가등급을 유지, 개선하는 것이 필요하다. 예컨대 지방자치단체의 채무정책에서 최소한의 신용등급(credit rating)의 유지를 규정하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을

것이다.

(4) 공표, 신용평가기관, 정부간 조정 : 이외에 채권발행과정과 관련하여 고려하여야 할 요소로서는 재정보고서 및 채권사업설명서의 공표 문제, 신용평가기관과 유기적인 관계를 설정하는 문제, 동일한 세원을 공유하는 他지방자치단체와의 의사소통을 확보하는 정부간 조정 등을 들 수 있다.

#### 7) 채무의 기타형태

채무의 기타형태로서는 우선 펀드간 차입(inter-fund borrowing)을 들 수 있다. 이는 주로 단기적 현금흐름수요에 대처하고 이자비용을 절감하고 채무발행관리를 줄이기 위한 경우에 필요하다. 특히 변동금리채는 장기적 전략 또는 임시적이고 잠정적인 재원조달 수단으로 활용될 수 있다. 그리고 주로 단기금융시장에서 유통되는 1년 이하의 채권인 수입조상충용채(RANs), 지방채조상충용채(BANs), 조세조상충용채(TANs) 등과 같은 단기채무 발행에 있어서는 최대기간이 1년에서 3년으로 제한되고 최대발행규모는 운영수입(operating revenue)의 5%까지로 제한된다. 한편, 단기채무의 발행목적은 현금흐름수요, 자본개선을 위한 임시적 재원조달, 주요한 장비대여를 포함한다.

수익채(revenue bond)와 조세증가채(tax increment financing bond : TIF bond)는 발행한도가 사업수익 또는 조세증가액의 125% 또는 130%로 제한되며, 리스채무(lease debt)는 리스지불금이 경상수입의 10%로 제한되고 자산의 유효연수가 25년을 초과하지 않는 경우로 제한된다.

이와 같은 지방자치단체의 채무정책의 주요 내용을 종합하면 <표 4-1>과 같이 제시할 수 있다.

제정위기에 대비한 지방채 운용방안

<표 4-1> 채무정책의 내용

부문	요소	기준
1. 채무 발행조건	채무목적/사용	· 자본시설, 주민부담 최소화, 형평성(편익·비용의 일치)
	자 본 지 출	· 자본투자계획상의 자본수요에 중당
	사업내구연수	· 자산의 경제적 수명이 5년 이상인 사업에 대해 기채발행
	채무의 형태	· 가능한 수익채 또는 특별담보채 발행, 일반보증채는 최후수단
2. 채무 발행제한	차 환 채	· 채무상환결감액이 차환채원리금상환액의 2% 초과시 발행
	채무발행금지	· 정상운영비, 기업활동, 기업펀드, 자동차/철도차량, 리스구매에 대해서는 일반보증채의 발행금지
	발행규모제한	· 소규모 지방정부에 적용, 연간 채무발행액의 상한선 설정
	법 적 제 한	· 미분채무액은 세원의 2.5%-20% 범위내로 제한
3. 채무 상환제한	채무상환지출액의 제한	· 장래예산에의 영향, 원리금상환재원의 충분성, 원리금상환능력 · 중운영예산의 5%-30% · 지출액의 10%-25%
	4. 미분 채무제한	· 재산 시장가치의 2%-10%, · 재산과세 평가액의 2%-15% · 주민1인당 200\$-1,300\$, · 주민1인당 소득의 6.5%-10%
5. 채무 발행특성	상 환 조 항	· 상환시기/상환형태(원금/이자 동시/분리상환, 만기일시상환 또는 균등분할상환) · 상환재원(수익채의 경우 사용자요금으로 중당) · 형평성(편익수혜자가 상환비용 부담)
	만 기 구 조	· 최대만기 : 10년-20년으로 제한 · 채권기간은 자산의 유효사용연수 이하로 설정
	채무상환펀드	· 다음해 상환요구액의 최소 100%-최대 125%
	지방채 보험	· 시장위험에의 대응조직
	투 자 이 율	· 소규모 지방정부에 적용
6. 채무 발행과정	채권관매과정	· 경쟁입찰원칙, 시장변동성 및 복합적 재원조달시 협상관매고려
	전문적 서비스	· 금융전문가 또는 채권고문 활용 · 시비범위는 채무구조, 채무관리계획, 채무발행계획서 작성등
	채권평가목적	· 차입비용 최소화와 신용시장에의 접근성 확보를 위해 채권평가등급의 개선, 최소한의 신용등급을 채권조례에 설정
	공 공 표	· 재정보고서, 채권사업설명서에 완전 공개
7. 채무 기타형태	펀드간 차입	· 단기적 현금흐름수요에 중당, 이자비용절감, 채무발행 편리성
	변동금리채무	· 주요 장기적 전략 또는 임시적 재원조달수단으로 활용
	단기채무발행	· 최대기간(1년-3년), 최대발행규모 : 운영수입의 5%까지
	수익채/조세증가채 발행	· 발행한도 : 사업수익 또는 조세증가액의 125% 또는 130%
리스채무 발행	· 리스지불금은 정상수입의 10%로 제한 · 자산의 유효연수가 25년 이하로 제한	

## 제3절 지방채 발행기준의 조정

### 1. 일반회계 부문

우리나라의 지방채제도는 제3장에서 살펴본 바와 같이 지방자치법과 지방재정법에 근거를 두고 기채승인제도를 중심으로 운영되고 있다. 지방채 발행기준은 지방채를 발행할 수 있는 단체기준과 지방채를 발행할 수 있는 적체사업으로 구분하고 있다. 그런데, 이들 기준은 지방재정의 건전성과 재정상태를 종합적으로 반영하는 지표를 충분히 갖추지 못하고 있다고 볼 수 있다.

일반적으로 지방자치단체가 지방채를 발행할 수 있는가의 문제는 크게 2가지 부문에 대한 평가가 중요하다. 즉, 하나는 채무부담 수준을 측정하는 것이고 다른 하나는 채무상환능력을 분석하는 것이다. 따라서 지방채 발행기준은 기본적으로 지방자치단체의 채무부담수준과 채무상환능력에 기초하여 그 적실성을 평가하여야 한다.

따라서 이와 같은 관점에서 본 연구에서는 <표 4-2>와 같이 채무부담 수준은 “지방채잔액이 주민소득에서 점하는 비중”을 측정하고, 채무상환능력은 원리금상환비율과 이자지급부담률을 지표로하여 지방채 발행기준을 재설정하고자 한다.

<표 4-2> 기체승인기준의 조정(일반회계+기타특별회계)

구분	현행	조정
채무부담수준	-	· 지방채잔액/지방세, 지방채잔액/재산과표, 지방채잔액/주민소득(주민세소득할) 中 1개 선택
채무상환능력	채무상환비율	· 원리금상환비율(채무상환비율) · 이자지급부담률
재정 건전성	실질수지비율	· 실질수지비율
기타 기준	지방세징수율 등	· 지방세징수율 등

#### 가. 채무부담 수준의 측정

지방자치단체의 채무부담수준의 측정은 최적 채무규모를 산정하는 것이 가장 바람직할 것이다. 이론적으로 최적 지방채무규모는 지역주민의 효용을 극대화시키는 수준에서 결정되어야 할 것이다. 그러나 실제로 채무의 적정규모를 이론적으로 측정한다는 것은 매우 어렵다. 이에 따라 미국의 신용평가회사와 학자들은 채무의 적정규모를 추정하기 보다는 지방정부의 채무부담능력의 분석에 초점을 맞추고 있다. 채무부담능력이란 다른 공공재의 공급수준을 크게 낮추지 않고 원리금을 적시에 상환할 수 있는 능력을 의미한다. 실제로 미국의 신용평가기관인 무디스사 또는 스탠다드 앤 푸어스사 등은 지방자치단체의 경제기반, 재정지표, 채무요소, 행정요소 등 여러부문의 다양한 지표를 통해 채무부담능력을 측정하고자 하고 있다.<sup>37)</sup>

정부의 채무부담능력과 추가적인 차입에 대한 위험을 평가하기 위한 채무부담수준의 기본적 개념은 일반적으로 채무액과 채무부담능력의 비율로 측정된다.<sup>37)</sup>

$$\text{채무부담(DB: debt burden)} = \frac{\text{채무액(debt)}}{\text{채무부담능력(debt carrying capacity)}}$$

여기서 채무부담의 개념에 관해 제기되고 있는 논쟁점을 살펴보면 다음과 같다.<sup>38)</sup>

우선 채무부담의 개념에서 제시되는 첫 번째 논쟁은 채무를 무엇으로 볼 것인가? 하는 점이다. 즉, 정부의 채무로서 무엇이 포함되어야 하는가 이다. 예컨대, 보증채무만을 대상으로 하는가, 아니면 무보증채무도 포함하는가에 따라 채무액에 차이가 발생하기 때문이다. 우리나라의 경우 지방채무라고 하면 크게 지방채, 채무부담행위, 더 나아가 채무보증까지도 포함할 수 있을 것이다.

두 번째는 채무부담능력을 무엇으로 볼 것인가 하는 점이다. 즉, 정부의 모든 소득과 자산으로 보는가? 아니면 정부가 조달가능한 부분만을 대상으로 하는가? 하는 점이다. 일반적으로 채무부담능력은 원리금상환을 위해 정부가 이용가능한 자원으로서는 지방자치단체의 조세 또는 세입

37) 배인명, "지방채 상환능력에 관한 연구 : 서울시를 중심으로" 「한국행정학보」, 제31권, 제3호(한국행정학회, 1997 가을호), pp.126-127.

38) 물론 채권발행자의 강제적인 채무부담능력의 측정은 복잡하고 주관적인 요소를 포함한다고 볼 수 있으나, 채무부담능력의 측정은 신용평가의 핵심적인 요소임에 틀림없다.

39) Foy Bahl, "State and Local Debt Burdens in the 1980s : A Study in Contrast," *Public Administration Review*, Vol.53, No.1, Jan./Feb. 1993, pp.31-33.

조달력(tax or revenue raising capacity)을 의미한다고 볼 수 있다. 이에 기초하면 채무부담능력을 나타내는 지표로서 재산가치 또는 개인소득을 사용할 수 있을 것이다.

그리고 세 번째로는 채무액이 스톡(stock) 개념으로 측정되어야 하는가 또는 플로우(flow) 개념으로 측정되어야 하는가 하는 점이다. 즉, 지방자치단체가 상환해야 할 총채무액으로 할 것인가?, 아니면 매년의 상환요구액으로 하는가? 하는 것이다.

일반적으로 채무부담수준의 측정에서는 채무액은 스톡(미상환된 총채무액) 개념으로, 채무부담능력은 해당연도의 개인소득 또는 세수입액 등 플로우 개념이 사용된다.<sup>40)</sup> 따라서 본 연구에서도 채무부담수준의 측정과 관련하여 채무액은 스톡개념인 지방채잔액을 사용하고, 채무부담능력은 지방세수입, 재산세 과세표준, 주민세 소득할을 사용하고자 한다.<sup>41)</sup>

따라서 1997년 기준으로 시도별로 채무부담 수준을 측정하면, <표 4-3>에서와 같이 우선, “지방채잔액/지방세수입 비율”의 경우 전국평균은 76.6%이고 인천, 서울, 울산, 경기, 대전, 경남도는 100% 이하이다. 반면에 제주도는 430.8%, 대구시 224.5%, 전남도 215.8%, 전북도 210.0% 등으로 매우 높은 비율을 나타내고 있다. 만일 200%를 기준으로 할 경우 이들 4개 단체는 채무부담이 위험수준에 있다고 판단할 수 있다.

40) 이와 같이 채무부담수준의 측정에서 스톡과 플로우 개념을 혼합하여 사용하는데 따른 불리점으로는 미래의 수입능력을 반영하지 못한다는 점, 채무부담능력으로서 재산가치 지표를 사용하는 경우 연도간에 변동이 존재한다는 점 등을 들 수 있다.

41) 채무부담능력을 나타내는 기초로서 개인소득 또는 재산가치를 사용하여야 하지만, 우리나라의 경우 현실적으로 지방자치단체별 주민소득이 추계되지 않고 있고, 재산가치의 경우에도 실제 시장가치를 구득하기 어려운 상황이므로 본 연구에서는 대응지표로서 지방세수입, 재산세 과세표준, 주민세 소득할의 지표를 사용하여 분석한다.

다음으로 “지방채잔액/재산세과표 비율”은 전국평균은 5.8% 이고 인천, 서울, 경남, 경기, 대전, 충북도 등은 10% 이하인 반면에 대구시는 21.5%, 제주도 20.2%, 부산시와 광주시는 각각 11.4%로 매우 높은 비율을 보이고 있다. 만일 10%를 기준으로 하는 경우 대구시와 제주도는 위험수준을 훨씬 초과하고 있고 부산시와 광주시도 위험수준에 이르고 있다고 판단할 수 있다.

그리고 “지방채잔액/주민세소득할 비율”은 전국평균은 436.9% 이고, 서울, 인천, 경남, 경기, 대전시는 500% 이하인 반면에 제주도는 2,120%, 대구시 1,685%, 광주시 1,131%, 전북도 938%, 강원도 873.0%, 부산시는 820.9%로 매우 높은 비율을 보이고 있다. 따라서 1,000%, 즉 주민세 소득할의 10배를 기준으로 하면, 제주도, 대구시, 광주시는 위험수준을 초과하고 있고, 전북, 강원, 부산시는 위험수준에 근접해 있다고 판단할 수 있다.

<표 4-3> 채무부담수준의 측정

(단위 : 억원, %)

구분	지방채 잔액(A)	지방세 (B)	재산세 과표(C)	주민세 소득할(D)	A/B(%)	A/C(%)	A/D(%)
계	97,691	127,575	1,681,312	22,362	76.6	5.8	436.9
서울	9,415	45,171	454,527	8,660	20.8	2.1	108.7
부산	14,226	11,993	124,796	1,733	118.6	11.4	820.9
대구	16,891	7,523	78,589	1,002	224.5	21.5	1,685.7
인천	1,386	8,058	94,231	901	17.2	1.5	153.8
광주	5,148	4,110	45,328	455	125.3	11.4	1,131.4
대전	2,651	4,214	52,372	556	62.9	5.1	476.8
울산	1,722	3,875	-	-	44.4	-	-
경기	10,893	21,396	306,956	3,386	50.9	3.5	321.7
강원	4,007	2,274	49,719	459	176.2	8.1	873.0
충북	3,260	1,963	50,752	616	166.1	6.4	529.2
충남	4,106	2,748	51,565	546	149.4	8.0	752.0
전북	4,694	2,235	58,945	500	210.0	8.0	938.8
전남	4,407	2,042	60,433	594	215.8	7.3	741.9
경북	6,316	3,716	86,156	1,075	170.0	7.3	587.5
경남	4,774	5,376	148,173	1,698	88.8	3.2	281.2
제주	3,795	881	18,766	179	430.8	20.2	2,120.1

주 : 1) 지방채잔액은 1997년말 (일반회계+기타특별회계) 기준

2) 지방세수입은 1997년 결산기준

3) 주민세소득할과 재산세 과표는 1996년 결산

4) (시도본청+시군구) 기준

자료 : 행정자치부, 「지방재정연감」, 「지방세정연감」, 1997, 1998.

여기서 어느 정도의 비율이 채무부담의 위험수준인가?를 파악하기 위하여는 전체 자치단체를 대상으로 보다 객관적인 분석이 필요할 것이다. 그러나 앞에서 제시한 판단기준을 적용하는 경우 3개 지표에서 모두 일정수준을 초과하는 단체는 제주도와 대구시이고, 2개 지표가 일정수준을 초과하는 단체는 광주시이고 1개 지표가 일정수준을 초과하는 단체는 부산, 전남, 전북도이다. 이들 6개 단체는 채무부담수준이 위험수준에 이르렀거나 위험수준에 근접해 있음을 알 수 있다.

## 나. 채무상환능력

### (1) 원리금상환부담률

지방자치단체의 채무상환능력을 분석하는 기준으로서 원리금상환부담률(Debt Service Ratio : DSR)을 사용할 수 있다. 이 지표는 “경상수입액에서 지방채원리금상환액이 차지하는 비중”으로 표시된다.

$$DSR(\%) = (\text{지방채원리금상환액} / \text{경상수입}) \times 100$$

시도별 원리금상환부담률을 보면, <표 44>에서 대구시는 30.2%(과거기준), 54.7%(미래 기준)이고 부산시는 29.5%(과거기준), 48.8%(미래 기준)으로 매우 높은 비율을 보이고 있다. 이외에 광주시는 14.0%(과거기준), 18.7%(미래 기준), 대전시 15.7%(과거기준), 16.4%(미래 기준), 울산시 13.8%(과거기준), 11.0%(미래 기준), 경북도는 12.8%(과거기준), 10.9%(미래 기준)로 10%를 초과하고 있으며, 제주도는 과거기준은 6.3%인 반면에 미

래 기준은 15.3%로 향후의 채무상환이 급속하게 증가하는 현상을 나타내고 있다.

원리금상환부담률의 경우 ICMA가 20%를 초과하면 위험수준이라고 보고 있고 일본의 기채기준도 20% 인 점을 고려하면, 원리금상환부담률이 20%를 초과하면 채무상환능력이 위험수준에 있다고 판단할 수 있다. 따라서 분석결과에 기초할 때, 대구시와 부산시는 위험수준을 훨씬 초과하고 있고, 광주시와 대전시는 위험수준에 근접해 있다고 볼 수 있다. 특히 제주도의 경우 미래 기준의 비율이 15.3%로 위험수준에 근접하고 있다.

<표 4-4> 원리금상환부담률

(단위 : %)

구분	과거기준	미래기준	구분	과거기준	미래기준
서울	3.75	4.42	강원	4.45	3.03
부산	29.53	48.82	충북	3.65	4.39
대구	30.28	54.78	충남	5.83	8.19
인천	4.62	3.20	전북	3.88	5.55
광주	14.07	18.70	전남	6.75	8.54
대전	15.73	16.43	경북	12.83	10.97
울산	13.89	11.06	경남	5.98	4.60
경기	2.03	2.46	제주	6.38	15.39

- 주 : 1) (일반회계+기타특별회계) 시도본청 기준  
 2) 과거기준은 95-98년의 4년평균, 미래기준은 99-2002년의 4년평균  
 3) 지방채원리금상환액에는 채무부담행위 포함  
 4) 정상수입=지방세+경상세외수입+보통교부세+조정교부금  
 자료 : 행정자치부

**(2) 이자지급부담률**

채무상환능력을 분석하기 위한 또 하나의 기준은 이자지급부담률 (ISR : Interest Service Ratio)이 사용된다. 이 지표는 “경상수입액에 대한 이자지급액의 비중”으로 표시된다.

$$\text{ISR}(\%) = (\text{이자지급액} / \text{경상수입}) \times 100$$

시도별 이자지급부담률을 보면, <표 45>에서 광주시가 6.4%로 가장 높고 대구시 6.0%, 부산시는 5.8%로 매우 높은 비율을 보이고 있다. 그리고 인천시 3.3%, 대전시 2.7%, 제주도는 2.2%로 나타난다. 미국 대도시의 경우 “이자비용/세입액 비율”이 2%-8%를 초과하면 위험수준이라고 판단하고 있다. 따라서 이러한 점을 고려하면 광주시, 대구시, 부산시는 이자상환에 있어 위험수준에 이르고 있다고 볼 수 있다.

<표 4-5> 이자지급부담률

(단위 : 백만원, %)

구분	차입금이자	경상수입	이자지급부담률
계	326,597	15,194,070	2.1
서울	73,928	4,775,529	1.5
부산	75,609	1,313,828	5.8
대구	49,771	824,171	6.0
인천	28,334	860,055	3.3
광주	34,570	541,631	6.4
대전	13,171	479,861	2.7
울산	8,069	439,990	1.8
경기	16,309	2,237,644	0.7
강원	2,784	485,583	0.6
충북	4,805	370,269	1.3
충남	3,801	480,146	0.8
전북	577	415,417	0.1
전남	1,394	465,994	0.3
경북	8,728	607,331	1.4
경남	991	722,619	0.1
제주	3,756	174,002	2.2

주 : 1997년 결산 (일반회계+기타특별회계) 시도본청 기준

자료 : 행정자치부, 「지방재정연감」, 1998.

앞에서 제시한 판단기준을 적용하는 경우 채무상환능력에 있어 2개 지표에서 모두 일정수준을 초과하는 단체는 대구시, 부산시로 이들 2개 단체는 채무상환능력이 위험수준에 있고, 1개 지표가 일정수준을 초과하는 단체는 광주시로 위험수준에 근접해 있음을 알 수 있다.

따라서 앞에서 제시한 채무부담 수준과 채무상환능력의 2개 부문에 기초하여 지방채 발행이 위험수준에 있거나 위험수준에 근접해 있는 자치단체를 제시하면 <표 4-6>과 같다.

<표 4-6> 채무부담수준과 채무상환능력의 분석결과

구분	위험수준	위험수준 근접
채무부담수준	대구시, 광주시, 제주도	부산시, 전남도, 전북도
채무상환능력	대구시, 부산시	광주시
총 합 평 가	대구시, 부산시, 광주시	

## 2. 지방공기업 부문

지방공기업 부문의 기채승인은 현재 기채충당률을 기준으로 70% 이하로 정하고 있다. 다만, 재정취약단체 또는 사업수입으로 원리금상환이 곤란한 단체의 경우에는 60% 이하로 차등 적용하고 있다. 기채충당률(%) = (기채조달액/당해사업비 총액) × 100 으로 표시된다.

본 연구에서는 지방공기업의 기채승인 기준으로서 발행규모, 채무상환능력, 재정건전성의 3가지 측면에 기초하여 <표 4-7>과 같이 기채충당률, 채무상환충족률, 부채비율을 제시한다.

<표 4-7> 기채승인기준의 조정(지방공기업)

평가부문	현행	조정
발행 규모	기채총당률	기채총당률
채무상환능력	-	채무상환충족률
재정 건전성	-	부채비율

(1) 채무상환충족률

채무상환충족률(debt service coverage : DSC)이란 연간 원리금상환액에 대한 연간순수익의 비율로 정의된다. 이 지표는 사업의 수익금을 상환재원으로 하여 발행되는 수익채(revenue bond)의 발행기준으로서 활용될 수 있다.

$$DSC(\%) = (\text{연간 원리금상환액} / \text{연간 순수익}) \times 100$$

※ 연간 순수익 = 요금수입 - 유지관리비용

DSC가 낮은 경우 지방자치단체의 신용등급이 하락하여 미래 차입비용의 증가를 초래하게 될 것이다. 따라서 공기업사업에 대한 지방채발행 시에는 채무상환충족률을 일정수준 이상으로 유지하는 것이 필요하다. 대체로 이 비율은 최소 120%-140% 수준으로 설정할 수 있을 것이다.<sup>42)</sup>

여기서 상수도사업을 대상으로 1997년 시도별 채무상환충족률을 보

42) Jerri Barnett-Moore and R. Keith Overly, "A Utility Financial Policy : Guiding Forecasts of Long-term Capital Financing Needs," *Government Finance Review*, Vol.12, No.3(GFOA, 1996), pp.7-10.

면 <표 4-8>과 같이 전국평균은 330.8%이고 서울시가 123.6%, 대구시 131.3%, 전남도 132.9%, 충북도는 139.6%로 비교적 안정적인 수준이고, 그외 자치단체는 매우 높은 비율을 보이고 있다. 특히 제주도, 인천시, 충남도, 전북도, 경북도, 울산시, 대전시는 적자를 보이고 있어 채무상환을 해당사업의 수익이 아닌 일반재원으로 충당하고 있어 매우 심각한 상태에 있다고 볼 수 있다.

<표 4-8> 채무상환충족률(상수도사업)

(단위 : 백만원, %)

구분	채무원리금상환	순이익	채무상환충족률
계	335,881	101,517	330.8
서울	39,657	32,092	123.6
부산	45,937	18,239	251.9
대구	15,153	11,543	131.3
인천	28,773	-3,662	-785.7
광주	24,525	15,361	159.6
대전	13,621	-5,231	-260.4
울산	13,080	-2,494	-524.5
경기	46,534	25,184	184.8
강원	12,583	1,459	862.4
충북	6,170	4,420	139.6
충남	5,642	-942	-598.9
전북	17,585	-3,015	-583.3
전남	8,677	6,526	132.9
경북	20,008	-3,795	-527.2
경남	30,647	6,758	453.5
제주	7,289	-926	-787.2

주 : 1997년 (시도본청+시군구) 결산기준

자료 : 행정자치부, 「'97지방공기업결산 및 경영분석」, 1998.

## (2) 부채비율

부채비율(debt-to-equity ratio)은 자기자본에 대한 부채액의 비율로서 이 비율을 일정수준으로 안정화시키는 것이 필요하다. 이 지표는 발생주의 회계를 채택하는 경우에 적용될 수 있다. 따라서 지방공기업의 경우 부채비율을 통해 경영의 건전성을 파악할 수 있다.

$$\text{부채비율(\%)} = (\text{부채} / \text{자기자본}) \times 100$$

지방상수도사업을 대상으로 1997년 시도별 부채비율을 보면, <표 4-9>에서 부채비율의 전국평균은 37.4% 이고, 대구시가 16.8%, 부산시 20.9%, 서울시 28.6%, 전남도 30.0%, 경기도가 30.9%로 매우 낮은 비율을 보이는 반면, 전북도는 113.8%, 제주도 83.8%, 광주시는 71.6%의 높은 비율을 보이고 있다. 따라서 전북도를 제외한 모든 지역이 100% 이하로 상수도사업의 경우 부채비율은 크지 않은 것으로 볼 수 있다.

&lt;표 4-9&gt; 부채비율(상수도사업)

(단위 : 백만원, %)

구분	부채	자기자본	부채비율
계	3,114,517	8,331,403	37.4
서울	650,154	2,275,154	28.6
부산	255,771	1,221,309	20.9
대구	109,693	652,695	16.8
인천	242,644	442,987	54.8
광주	130,213	181,943	71.6
대전	124,099	193,927	64.0
울산	85,299	200,513	42.5
경기	466,723	1,510,740	30.9
강원	122,379	195,307	62.6
충북	75,971	126,709	60.0
충남	59,927	117,679	50.9
전북	208,694	183,447	113.8
전남	60,200	200,571	30.0
경북	201,199	349,632	57.5
경남	245,470	388,054	63.3
제주	76,081	90,736	83.8

주 : 1997년 (시도본청+시군구) 결산기준

자료 : 행정자치부, 「'97지방공기업결산 및 경영분석」, 1998.

지방공기업 부문의 경우 사업에 따라서 경영실적이 커다란 격차를 나타내고 있기 때문에 채무상환충족률과 부채비율에 있어서도 사업별로 심한 차이를 보일 것이다. 예컨대, 지하철사업은 주로 지방채를 통해 재원을 조달하고 있어 부채비율이 매우 높게 나타날 것이다. 따라서 지방

공기업에 대한 기채승인 기준은 각 사업별로 그 적합성 여부를 판단하여야 할 것이다.

## 제4절 기채승인제도의 이원화

### 1. 기채승인제의 논리

지방정부에 의한 지방채의 발행이 상급정부에 의하여 규제되어야 하는가 또는 지방정부의 자율에 맡겨야 하는가는 재정학적 논의에 비추어 보면, 지방채의 발행을 지방정부의 자율에 맡겼을 경우 지방채 발행을 통한 지역공공재의 공급이 사회적 최적상태와 비교할 때, 과도(과소)하게 이루어지는가 또는 최적상태를 달성하는가에 달려 있다.<sup>43)</sup>

만약 지방정부의 자율적 결정에 의한 지방채 발행이 최적수준을 벗어나 과도하게 발행되려는 경향을 나타내거나 비효율적 공공재의 공급을 초래한다면 최적공공재의 공급을 달성하기 위하여 지방정부의 지방채발행에 대한 상급정부의 규제가 필요할 것이다. 여기서 사회적 최적이란 부(富) 및 소득의 분배상태에 대한 논의를 배제한 상태에서 주어진 자원이 가장 효율적으로 이용되는 상태를 의미한다고 볼 수 있다.

기채승인과 관련하여 지방자치법 제115조 1항에서 “지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 또는 비상재해복구 등의

43) 김정호, “지방채발행규제의 논리와 역논리,” 『지방행정연구』 제4권 제3호(한국지방행정연구원, 1989), pp.6-7.

필요가 있는 때에는 행정자치부장관의 승인을 받은 범위안에서 지방의회 의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있다”고 규정하여 기채승인제를 규정하고 있다. 이와 같은 기채승인제의 이유로서는 다음과 같은 사항이 제시되고 있다.<sup>44)</sup>

**(1) 지방채 남발로 인한 재정혼란의 방지**

지방자치단체가 독자적으로 판단하여 지방채를 발행하는 경우 지방채가 남발되기 쉽고 이로 인해 원리금상환이 어려운 경우 자치단체의 신용저하는 물론 금융기관 또는 국민의 금전적 손실이 야기되므로 방만한 재정운용에 의해 초래되는 재원낭비를 막고 재정적 혼란을 방지하기 위한 것이다.

**(2) 국가 금융정책상의 필요성**

국가전체의 장기적인 자금수요를 종합적으로 파악하여 자금을 효율적으로 배분하기 위해서는 지방채발행자금을 포함한 전체 자금흐름을 종합적으로 판단하여야 한다는 것이다. 그렇지 못하면 금융시장에서 민간의 자금수요와 경합하게 되어 이를 조정하는데 어려움이 발생한다는 것이다.

**(3) 공평한 자금의 배분**

지방자치단체는 그 수가 많을 뿐아니라 자금수요의 긴급도나 발행규모 등이 다양하고 신용력이 서로 상이하기 때문에 자치단체 상호간에 자금사용상의 경합이 생길 경우 신용력이 약한 자치단체는 지방채발행이 사실상 어렵게 된다는 것이다. 따라서 중앙정부가 국가 전체적인 입장에

44) 한국지방재정공제회, 「지방채제도해설」, 1991, pp.55-56.

서 지역간, 자치단체간에 공평한 자금배분이 이루어지도록 조정할 필요가 있다는 것이다.

## 2. 기채승인제 논리의 재평가

지방자치 단체가 지역의 사회자본정비에 자주적으로 대응하고 이들 투자수요를 차입재정을 통해 충족하는 것은 재정자주성의 관점에서 불가결한 요소라고 볼 수 있다. 특히 현행 기채승인제도는 지방재정의 자율성과 책임성 그리고 탄력성을 적절히 보장해 주지 못하는 한계를 지니고 있다. 따라서 지방분권화 체제하에서 중앙정부는 지방채 발행과 관련한 기본방향과 거시적 흐름을 제시하고, 미시적이고 세부적인 사항에 대하여는 해당지역의 주민, 지방의회, 집행기관의 자율적인 의사결정에 일임하여 지방채제도를 탄력적으로 운영할 수 있는 제도변화가 이루어져야 한다.

구체적으로 지방채의 발행규모나 사회적 파급효과가 큰 핵심사업에 대하여는 현재와 마찬가지로 각 자치단체별, 대상사업별로 중앙정부가 개별적 승인을 해주되, 기타사업에 대하여는 개별적 승인방식에서 벗어나 각 자치단체별로 일정범위 내에서 총량적(포괄적) 승인을 해주는 방식을 채택할 필요가 있다.<sup>45)</sup>

45) 임성일, "한국 지방재정의 현실과 지방재정조정제도 개선방안" 「지방정부의 국제화와 발전방향」, 지방자치발전술 위한 한·독공동국제세미나, 1998, 11, p.53.

### 3. 기채승인제의 이원화

지방채 발행을 기채권에 기초하면, 중앙정부가 기채승인권한을 보유하는 기채승인제과 지방자치단체가 실질적인 과세권을 담보로 자율적으로 기채하는 방법으로 구분할 수 있다. 한편, 기채승인제의 경우 중앙정부가 지방자치단체의 기채에 관한 기채승인권한을 보유하되, 기채승인의 방식에 따라 다시 개별적 승인과 포괄적 승인으로 구분할 수 있다.

개별적 승인이란 현행과 같이 적채단체와 적채사업 기준에 따라 중앙정부가 사업별, 단체별로 기채를 승인하는 방식을 말하고, 포괄적 승인이란 자치단체별로 기채총액한도를 설정하고 그 발행한도 범위내에서는 지방자치단체가 자율적으로 지방채를 발행하는 보다 탄력적인 지방채 운용시스템이다.

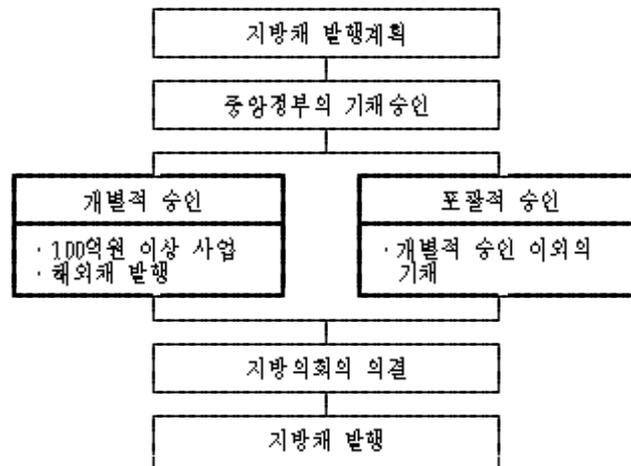
따라서 본 연구에서는 현재 지방자치가 성숙되지 못하고 지방자치단체간의 재정격차가 심한 점을 고려하여 지방채 발행규모가 일정수준(예 : 100억원 이상)을 초과하는 사업<sup>46)</sup>과 해외채에 대하여는 현행과 같이 개별적 승인을 유지하되, 그외의 지방채발행에 대하여는 기채총액 한도내에서 포괄적으로 승인하는 방식을 제시하고자 한다.<sup>47)</sup> 이와 같이 기채승

46) '99년 정기분 지방채발행 신청현황을 규모별로 보면, 총신청건수 349건중 100억 미만이 271건으로 77.7%를 차지하고 그외 100-300억 58건(16.6%), 300-500억 9건(2.6%), 500억 이상 11건(3.1%)으로서 100억원 이상이 22.3%를 차지하고 있다.

47) 포괄적 승인의 경우 고려하여야 할 사항으로는 자치단체별의 기채발행한도를 어느 수준으로 할 것인가? 하는 문제와 자치단체별로 어떻게 적용할 것인가? 의 문제가 제기된다. 우선 자치단체의 적정발행한도는 보다 객관적인 조사가 선행되어야 할 것이다. 다만, 자치단체별 적용방식에 있어서는 전체 자치단체를 대상으로 일률적으로 발행한도를 설정하기 보다는 자치단체의 재정력을 감안하여 시도와 시군구로 나누어 발행한도를 차등화하거나, 자치단체 유형별로 발행한도를 차등 적용하는 방법 등을 고려할 수 있을 것이다.

인제를 이원화함으로써 중앙 차원에서의 통합성과 지방 차원에서의 자율성을 조화시킬 수 있을 것이다. 이러한 기채승인제의 조정(안)을 종합하면 <그림 4-2>와 같이 제시할 수 있다.

<그림 4-2> 기채승인제의 이원화



## 제5절 지방채관리의 개선

지방채관리의 기본목표는 발행비용의 최소화, 위험관리, 지방채시장의 활성화, 안정된 자금의 조달·공급, 신용평가의 제고, 채무재조정 등을 들 수 있다. 이러한 지방채관리는 앞에서 제시한 기채발행기준, 기채

승인제 등과 함께 실제로 지방채의 활성화를 위한 중요한 요인이다.

## 1. 지방채 시장의 육성

지방채의 발행과 유통과정을 개선하여 지방채시장을 육성하는 것이 필요하다. 우리나라 지방채제도의 가장 큰 문제중의 하나는 지방채 유통 시장이 활성화되지 못하고 있다는 점이다. 즉, 자본시장을 통한 거래가 거의 이루어지지 않고 첨가소화방식이 대부분이다. 결국 지방채 운용에 있어 지방채를 어떻게 소화할 것인가 하는 점이다.

현재의 지방채 발행규모는 외국에 비해 현저하게 낮기 때문에 확대 발행이 가능할 것으로 보이고, 특히 최근들어 시장이자율이 7-8% 대로 하락하면서 지방채 발행에 있어 시장논리를 적극적으로 적용하여 시중자금을 끌어들이는 모집공채를 확대하는 전략을 추구하여야 한다. 따라서 발행금리를 시장실세금리의 동향에 따라 탄력적으로 운용하고, 이자지급 방식의 다양화, 판매창구 확대 등을 추진하여야 할 것이다.

최근 일반 회사채에 대한 지급보증이 축소되고 금융기관 예금의 위험도가 높아진 상황에서 지방채에 대한 수요는 어느 정도 가능할 것으로 보이며, 외국자본의 지방채수요도 증가할 것으로 판단되므로 다양한 만기구조를 가진 지방채를 발행함으로써 채권시장의 활성화를 유도할 수 있을 것이다.<sup>48)</sup>

48) 최근들어 유통시장에서 실제금리 수준으로 지방채를 발행하는 사례를 볼 수 있다. 부산광역시는 1998. 11. 23일 연9.23%의 금리로 3년만기 공모채권 2,400억원을 발행했다.

## 2. 발행비용의 최소화

지방채 발행비용을 최소화하기 위하여는 자본시장에 대한 접근성을 확보하고 발행물량을 일정수준으로 유지하는 한편, 전문적 서비스를 활용하여야 한다. 예컨대, 채권·금융시장의 전망, 해외자금 유치, 국내 금융기관 등을 통한 공모채 발행, 외채관리 및 환리스크, 채권·금융등 실물경제 부문에 대해 금융 및 재무관리에 대한 전문적 서비스의 확보가 매우 중요하다.

그리고 만기구조에 따라 이자율이 상이하게 되므로 전반적인 채무정책 하에서 단기채와 장기채를 다양하게 구성하고, 소규모 자치단체의 경우 여러 자치단체가 합동하여 지방채를 공동으로 발행함으로써 발행비용을 줄일 수 있을 것이다.

## 3. 위험관리

국내외 금융시장의 변동에 효과적으로 대처하기 위한 위험관리의 중요성이 부각되고 있다. 시장위험이라는 것은 자본시장 상황의 변화와 그에 따른 금리, 환율 등의 가격변수의 변동으로 채권의 가치가 변하는 것을 말한다. 지방채관리에 있어서 시장위험 이외에도 유동성위험, 신용위험, 자본조달위험 등을 들 수 있다.<sup>49)</sup> 특히 최근의 국내외 금융시장의 여건이 크게 변화하고 그 전망이 매우 불투명한 상황에서 외환차손과 유동

49) 이상섭, "국제와 외환보유고 관리," 「재정포럼」, 제22호(한국조세연구원 1998 4월호), pp.40-41.

성 위험에 신속하게 대응하는 재정정보시스템의 구축이 요구된다.

자본조달의 위험은 주로 발달된 국내자본시장이 존재하고 지방채를 대부분 국내자본시장을 통해 발행할 경우 강조되는데, 자본조달위험을 효과적으로 관리하기 위하여는 지속적이고 투명한 자본조달방식이 바람직하며, 지방채의 장단기 만기구조, 자본조달의 필요량 등을 사전에 조사하는 것이 필요하다.

#### 4. 채무의 재조정

지방자치 단체의 채무상환과 관련하여 제기되는 문제로서는 원리금상환부담이 상환능력을 초과하는 경우이다. 이 경우 적절한 채무재조정 프로그램을 실시하지 않으면 채무불이행 상태(Default or Bankruptcy)에 빠질 가능성이 높아진다. 여기서는 세입·세출의 불균형으로 인한 재정적자와 이로 인한 재정압박 상태에서의 채무상환시나리오와 채무재조정 방법을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

##### 1) 채무상환 시나리오

###### (1) 시나리오 1

이는 현재와 같은 상황이 더 이상 악화되지 않고 장기적으로 재정회복이 가능한 경우이다. 즉, 현재의 상태가 당분간 계속되거나 점차 개선되는 상태로서 장기적으로 재정회복이 가능하다. 채무규모나 질적 내용

면에서 적극적인 구조조정을 통해 재정조건이 양호한 상태로 진전될 가능성이 있다.

### (2) 시나리오 II

이는 채무상환연기가 불가피한 상태이다. 즉, 국내외 금융환경의 악화로 채무상환연기가 어려운데다 오히려 조기상환요구가 있는 경우 재정 악화로 인해 원리금상환 부담가중으로 인해 채무상환연기가 불가피하다.

### (3) 시나리오 III

채무불이행 상태에 돌입하는 것을 상정할 수 있다. 이는 극단적인 경우로 세수결손이 심각하고 채무연체액이 증가하여 채무불이행에 돌입할 가능성을 배제할 수 없다. 즉, 채무상환계획을 수립하고 채무구조에 대한 분석 등 채무재조정을 실시하지 않는 경우 지급불능(Insolvency) 사태가 발생한다. 이 경우 그 영향력의 확대재생산으로 상당기간동안 재정 위기가 지속될 수 있다.

## 2) 채무재조정의 방법

지급불능상태에 이르는 경우 지방자치단체로서는 채무재조정(Debt Restructuring)을 실시하여야 한다. 채무재조정 방법에는 지방채차환, 채무상환연기, 채무재협상 등을 고려할 수 있다.

지방채차환(refunding)은 기존 지방채원리금을 상환하기 위하여 다시 지방채를 발행하는 방법이고, 채무상환연기(rescheduling)는 기존 채무의 원금상환기간을 연장시키는 방식이다. 그리고 채무재협상

(renegotiation)은 금리 또는 가산금리의 조정등 채무상환조건을 변경하는 채무재조정 방식을 말한다.

따라서 지방자치단체는 지방 채상환과 관련하여 채무부담수준과 상환능력을 고려하여 채무상환압력이 가중되는 경우 일차적으로 단기채를 장기채로 전환하는 등의 채무구조를 유연화시키는 접근을 실시하고, 만일 자금압박으로 인해 채무상환이 어려울 경우에는 앞에서 제시하고 있는 채무재조정 수단을 통해 상환압박을 완화하는 조치를 강구하여야 할 것이다.

### 3) 뉴욕시의 사례

미국 뉴욕시는 '90년대 초에 재정위기를 맞아 채무재조정을 실시하였다. 즉, 뉴욕시는 경제기반위축에 의한 재산세 급감, 사회복지비 증가, 채무상환비의 증가로 인해 재정적자에 직면하였다.

특히 차입원금과 이자상환의 증대로 예산상 재정압박이 심화되었다. 지방채는 대부분 뉴욕시, 상수도재무국(municipal water finance authority: WFA), 재정원조협회(municipal assistance corporation: MAC)에 의해 발행되었는데, 이로 인해 채무상환부담이 '89년에 19억 5천 7백만\$에서 '92년에는 33억 1천 6백만\$로 증가하였으며 '97년에는 41억 2천 5백만\$에 이를 것으로 전망되었다.

'93년에 수립한 뉴욕시재정계획에 의하면, 재정적자 규모는 '95년에 16억 8천만달러, '96년에는 22억 4천만달러, '97년에는 26억달러에 이를

것으로 전망되었다. 이에 따라 뉴욕시는 인력감축과 함께 개인소득세와 재산세를 주축으로 증세조치를 단행하여 '91-'94년에 걸쳐 총57억 6천만 달러를 추가징수하였으며, 채무상환부담을 완화하기 위한 조치로서 총 170억달러를 차환하는 조치를 취하였다.<sup>50)</sup>

이러한 지방채차환(bond refunding)은 미불채무를 상환하기 위해 지방채를 재발행하는 것으로 이자율이 높은 단기부채를 이자율이 낮은 장기부채로 대체하는 효과를 통해 채무상환부담을 해소하기 위한 방식이다. 즉, 뉴욕시는 <표 4-10>에서와 같이 시본청이 '83년 이래 '93년까지의 미불채무 88억\$ 모두를 지방채차환으로 조달하였고, MAC가 66억\$, WFA가 15억\$ 등 총170억\$를 차환하였다.

<표 4-10> 뉴욕시의 지방채 차환('83-'93)

(단위 : 100만\$)

구분	MAC	WFA	시	합계
1983	210.0	-	88.2	298.2
1984	226.9	-	198.0	424.9
1985	362.3	-	824.3	1,186.6
1986	1,167.5	-	508.1	1,675.6
1987	2,208.3	200.0	1,092.9	3,501.2
1988	310.9	-	347.5	658.4
1989	1,508.3	-	243.5	1,751.8
1990	-	-	1,331.8	1,331.8
1991	138.4	-	20.8	159.2
1992	380.7	283.0	1,651.5	2,315.2
1993	132.0	1,049.0	2,529.0	3,710.0
계	6,645.3	1,532.0	8,835.6	17,012.9

50) Charles Brecher et al., "Budget Balancing in Difficult Times: The Case of the Two New Yorks," *Public Budgeting & Finance*, Vol.14, No.2, Summer 1994, pp.82-100.

자료: Charles Brecher et al., "Budget Balancing in Difficult Times: The Case of the Two New Yorks," *Public Budgeting & Finance*, Vol.14, No.2, Summer 1994, p.100.

그러나 뉴욕시의 지방채차환 정책은 단기적으로는 낮은 이자율로 인해 효과가 있었으나 장기적인 이익을 고려하지 않고 단기적인 예산절감에 치우쳐 결국 지방채차환의 장기화로 인해 채무상환비의 급속한 증가를 초래하였다.

## 제5장 요약 및 정책건의

### 제1절 요약

IMF 위기에 따른 국가경제위기는 지방재정에도 피할 수 없는 위기적 상황을 불러왔다. 이는 경기침체에 따른 급격한 세수감소와 함께 국고지원금의 삭감에 의한 세입감소와 이와는 반대로 기업도산, 대량실업, 빈곤계층의 증가에 대처하기 위한 실업대책, 지역경제 활성화, 지방SOC사업 등 재정수요 압박이 증대하면서 세입·세출간의 불균형으로 인한 재정적자로 나타나고 있다.

특히 '98년 6월말 현재 지방자치단체의 부채는 18조 5,584억원으로 이는 '98년도 예산 57조 7,553억원의 32%에 해당하는 규모이고, 여기에 별도 법인형태의 공사·공단 부채 5조 5,995억원을 합하면, 지방의 총 부채는 24조에 이르고 있다. 실제로 재정력이 빈약하고 채무구조가 부실한 자치단체를 대상으로 공무원 인건비의 지급이 연기되거나 채무상환부담이 증대하여 차환채를 실시하는 사례가 나타나고 있다.

따라서 경기침체가 장기간 지속되는 경우 재정적자의 심화와 함께 재정위기의 발생가능성도 배제하기 어려운 실정이다. 이러한 지방재정의

여건변화에 따라 지방자치단체는 경상비지출을 최대한 억제하고 자본지출의 우선순위를 재검토하여 지출수준을 가능한 억제하는 한편, 종전까지는 고려하지 않았던 적자재정의 운용 논의가 제기되고 있다.

본 연구는 이와 같은 상황을 깊이 인식하면서 그동안 운영되어 온 지방체제도를 고찰하고 IMF라는 새로운 위기적 재정환경에 직면하여 그 대응적 관점에서 지방체제도의 운용방안을 모색하고 있다. 즉, IMF 위기로 인한 경제·재정여건의 변화와 이에 따른 지방재정위기의 가능성을 최근의 지방재정 실상과 사례분석을 통해 분석하고, 지방채 발행을 통한 적자재정의 운용 문제를 고찰하였다. 그리고 재정위기에 대비한 지방채의 운용방안으로서 종합적인 채무정책의 수립, 지방채 발행기준의 조정, 기채승인제의 이원화, 지방채관리의 개선방안을 제시하였다.

연구의 방법으로는 문헌조사와 통계분석을 병행하고 구체적이고 집중적인 분석이 필요한 경우에는 사례단체를 선정하여 분석하였다. 통계분석에서는 '70년-'97년간의 시계열데이터를 대상으로 상관관계 분석 및 OLS 기법을 통한 회귀분석을 사용하여 지방채가 거시경제에 미치는 효과를 분석하였다. 지방채의 특성과 채무상환부담의 분석에서는 기본적으로 '97. 12. 31일을 기준으로 하고 필요한 경우 '98. 6월말의 통계자료를 활용하였다. 사례분석에서는 대구광역시를 사례단체로 선정하여 부채구조와 채무상환조건 등을 구체적으로 분석하는 동시에 지방자치단체의 실제적인 지방채 운용상황을 파악하기 위해 현지출장, 실무자면담 등 현지조사를 병행하였다.

## 제2절 정책건의

### 1. 지방채운용의 기본방향

(1) 현재 지방자치단체가 처한 대내외 경제여건을 감안할 때, 그 어느 때보다도 지방채를 적절히 관리해야 할 시점이다. 최근의 재정여건의 변화에 따라 세입·세출의 불균형이 예견되는 상황에서 지방채제도를 어떻게 운용할 것인가? 와 관련하여 기본적으로 두가지 시각에서 접근될 수 있을 것이다.

(2) 하나는 세입·세출의 불균형이 예상되고 재정적자가 가시화되는 경우 지방채를 확대발행하면 채무부담이 더욱 증대되므로 건전재정 원칙을 고수하여 균형예산과 채무에 대한 제한을 유지하는 것이다. 다른 하나는 지방채의 확대발행이 초래하는 부정적인 영향을 최소화하면서 지방자치단체가 당면하고 있는 긴급재정수요를 충당하고 지역경제 침체로 인한 세입결손을 충당하기 위해 현행보다 지방채를 확대발행하는 적극적인 지방채 운용이다.

(3) 본 연구에서는 현실적으로 일부 광역자치단체를 제외한 대부분의 지방자치단체는 그동안 지방채 발행을 극히 소극적으로 운용하여 지방채 발행물량이 절대적으로 부족하다는 현실을 고려하여, 일정한도 범위내에서 지방채를 현재보다 확대발행하여 그 재원을 지역기반시설 또는 자본형성에 지출함으로써 지역경기를 부양하되, 재정적자의 누적으로 인한 재정압박을 피하기 위해 중기재정계획을 통해 중장기적으로 균형재정을 도모하는 적극적인 지방채 운용방안에 초점을 둔다.

## 2. 종합적인 채무정책의 수립

(1) 현재 지방자치단체는 지방채 발행요건이나 채무상환에 대한 구체적인 기준 등은 중앙정부의 기채기준에 의존하고 있다. 따라서 장기적 관점에서 지방자치단체의 효과적인 채무관리를 위하여 지방자치단체의 채무상환을 전반적으로 포함하는 종합적인 채무정책을 수립·운영할 필요가 있다.

(2) 현행 지방채제도는 기본적으로 중앙정부의 기채승인을 골간으로 운용되고 있어 지방자치단체로서는 당해 지역의 특성을 고려한 채무정책을 운영하고 못하고 있다. 실제로 중앙정부의 지방채 발행승인에 있어 불승인률이 20% 정도로 나타나고 있다. 이는 지방채 발행에 대한 타당성을 사전에 분석하지 않고 형식적으로 지방채 발행계획을 수립하고 있음을 입증하고 있는 것이다. 따라서 지방채에 대한 인식의 전환을 통해 지방자치단체가 지방SOC사업 등 지역특성을 반영한 지방채 투자수요를 창출하고 이에 기초하여 지방채 발행계획을 수립하고 지방채 재원을 지역의 필수자본수요에 충당하여 지역고용의 창출과 기반시설의 확충을 보다 적실성있게 확보할 수 있도록 하여야 한다.

(3) 장기적인 관점에서 향후 지방분권화 추이에 따라 중앙정부는 지방채발행과 관련하여 기채목적 또는 기채범위 등 기본적인 필요요건만을 규정하고 구체적이고 세부적인 발행요건이나 기준 등은 지방자치단체의 채무정책에서 다루는 것이 필요하다. 따라서 지방자치단체의 기채권한을 확대하여 지방채제도를 보다 탄력적으로 운영하여야 한다.

(4) 지방자치단체가 지방채를 발행하고 효과적으로 원리금을 상환하는 등의 일련의 과정은 지방자치단체의 채무정책·관리의 자주적인 운영에 의해 확보될 수 있다. 따라서 지방자치단체는 채무발행조건, 채무상환제한, 채무발행특성, 채무발행과정 등 전반적인 채무요소를 포함하는 채무정책을 수립하고 이를 자주적으로 운영하여 지방채제도의 활성화는 물론 재정의 책임성을 확보하여야 한다.

### 3. 지방채 발행기준의 조정

(1) 우리나라의 지방채제도는 지방자치법과 지방재정법에 근거를 두고 기채승인제도를 중심으로 운영되고 있다. 지방채 발행기준은 지방채를 발행할 수 있는 단체기준과 지방채를 발행할 수 있는 적채사업으로 구분하고 있다. 그런데, 이들 기준은 지방재정의 건전성과 재정상태를 종합적으로 반영하는 지표를 충분히 갖추지 못하고 있다고 볼 수 있다.

(2) 일반적으로 지방자치단체가 지방채를 발행할 수 있는가의 문제는 채무부담수준의 측정과 채무상환능력의 분석에 기초하여 판단하여야 한다. 따라서 (일반회계+기타특별회계)에 대하여는 현행의 채무상환비율과 실질수지비율과 함께 채무부담수준을 나타내는 지표로서 “지방채잔액이 주민소득에서 점하는 비율”(예 : 지방채잔액/지방세 수입, 지방채잔액/재산세 과세표준, 지방채잔액/주민세 소득할)을 선정하고, 채무상환능력을 나타내는 지표로서 원리금상환비율과 이자지급부담률을 선정한다.

한편, 지방공기업 부문의 지방채 발행기준은 3가지 측면에 기초하여

발행규모를 나타내는 지표로서 현행의 기채총당률을 사용하고, 채무상환 능력을 나타내는 지표로서 채무상환충족률, 그리고 재정건전성을 나타내는 지표로서 부채비율을 선정한다.

#### 4. 기채승인제의 이원화

(1) 현행 기채승인제도는 지방재정의 자율성과 책임성 그리고 탄력성을 적절히 보장해 주지 못하는 한계를 지니고 있다. 따라서 지방분권화 체제하에서 중앙정부는 지방채 발행과 관련한 기본방향과 거시적 흐름을 제시하고, 미시적이고 세부적인 사항에 대하여는 해당지역의 주민, 지방의회, 집행기관의 자율적인 의사결정에 일임하여 지방채제도를 탄력적으로 운영할 수 있는 제도변화가 이루어져야 한다.

(2) 구체적으로 지방채의 발행규모나 사회적 파급효과가 큰 핵심사업과 해외채 발행에 대하여는 현재와 마찬가지로 중앙정부가 개별적 승인을 해주되, 기타사업에 대하여는 개별적 승인에서 벗어나 각 자치단체별로 기채상한선 범위 내에서 총량적(포괄적) 승인을 해주는 방식을 채택할 필요가 있다.

(3) 따라서 현재 지방자치가 성숙되지 못하고 지방자치단체간의 재정격차가 심한 점을 고려하여 지방채 발행규모가 일정수준(예 : 100억원 이상)을 초과하는 사업과 해외채에 대하여는 현행과 같이 개별적 승인을 유지하되, 그외의 지방채발행에 대하여는 기채총액 한도내에서 포괄적으로 승인하는 방식을 통해 지방자치단체가 탄력적으로 지방채제도를 운용

할 수 있도록 기채승인제를 이원화하는 방안을 제시한다.

## 5. 지방채관리의 개선

(1) 지방채 운용에 있어 발행비용의 최소화, 위험관리, 지방채시장의 활성화, 안정된 자금의 조달·공급, 신용평가의 제고, 채무재조정 등을 포함하는 지방채관리의 중요성이 부각되고 있다.

(2) 지방채의 발행과 유통과정을 개선하여 지방채시장을 육성하는 것이 필요하다. 현재의 지방채 발행규모는 외국에 비해 현저하게 낮기 때문에 확대발행이 가능할 것으로 보이고, 특히 최근들어 시장이자율이 7-8% 대로 하락하면서 지방채 발행에 있어 시장논리를 적극적으로 적용하여 시중자금을 끌어들이는 모집공채를 확대하는 전략을 추구하여야 한다. 따라서 발행금리를 시장실세금리의 동향에 따라 탄력적으로 운용하고, 이자지급방식의 다양화, 판매창구 확대 등을 추진한다.

(3) 지방채 발행비용을 최소화하기 위하여는 자본시장에 대한 접근성을 확보하고 발행물량을 일정수준으로 유지하는 한편, 채권·금융시장의 전망, 해외자금 유치, 국내 금융기관 등을 통한 공모채 발행, 외채관리 및 환리스크, 채권·금융등 실물경제 부문에 대해 금융 및 재무관리에 대해 전문적 서비스를 활용한다.

(4) 국내외 금융시장의 변동에 효과적으로 대처하기 위한 위험관리의 중요성이 부각되고 있다. 특히 최근의 국내외 금융시장의 여건이 크게 변화하고 그 전망이 매우 불투명한 상황에서 외환차손과 유동성 위험

에 신속하게 대응하는 재정정보시스템의 구축이 요구된다.

(5) 자본조달의 위험은 주로 발달된 국내자본시장이 존재하고 지방채를 대부분 국내자본시장을 통해 발행할 경우 강조되는데, 자본조달위험을 효과적으로 관리하기 위하여는 지속적이고 투명한 자본조달방식이 바람직하며, 지방채의 장단기 만기구조, 자본조달의 필요량 등을 사전에 조사하는 것이 필요하다.

(6) 지방자치단체의 채무상환과 관련하여 제기되는 문제로서는 원리금상환부담이 상환능력을 초과하는 경우이다. 최근 일부 자치단체를 중심으로 채무상환부담이 과중하고 원리금상환능력이 불량한 자치단체의 경우, 채무부담수준과 상환능력을 고려하여 채무상환압력이 가중되면 일차적으로 단기채를 장기채로 전환하는 등의 채무구조를 유연화시키는 접근을 실시하고, 만일 자금압박으로 인해 채무상환이 어려울 경우에는 지방채의 상환시점을 조정하고 지방채 차환, 채무상환연기, 채무재협상 등 채무재조정프로그램을 제한적 범위에서 운영하도록 한다.

## < 참고문헌 >

### 1. 국내문헌

- 곽태원, “1999년 예산(안)의 평가,” 「재정포럼」, 한국조세연구원, 1998. 11월호.
- 김성태·원윤희, “적자재정기조하의 중기재정운용방향,” 「중기재정운용방안(1998-2002)」, 한국재정학회, 1998.
- 김정호, “지방채발행규제의 논리와 역논리,” 「지방행정연구」, 제4권, 제3호, 한국지방행정연구원, 1989.
- 배인명, “지방채 상환능력에 관한 연구 : 서울시를 중심으로,” 「한국행정학보」, 제31권, 제3호, 한국행정학회, 1997 가을호.
- 이상섭, “국채와 외환보유고 관리,” 「재정포럼」, 제22호, 한국조세연구원, 1998. 4월호.
- 이상용·조기현, “지방정부의 채무현황과 정책과제,” 「지방정부의 재정진단과 처방」, 1998년 춘계학술대회, 한국지방재정학회, 1998.
- 이수범, “지방자치시대 지방채의 위치,” 「지방재정」, 제14권, 제6호, 한국지방재정공제회, 1995.
- 임성일, “지방자치시대의 지방채 운영방안,” 「지방재정」, 제17권, 제4호, 한국지방재정공제회, 1998.
- 임성일, “한국 지방재정의 현실과 지방재정조정제도 개선방안,” 「지방정부의 국제화와 발전방향」, 지방자치발전을 위한 한·독공동국제세미나, 1998. 11.
- 한국지방재정공제회, 「지방채제도해설」, 1991.

- 한국지방행정연구원, 「미국 도시재정위기의 발생과 대응사례」, 1997.  
행정자치부, '99 시도별 세수추계, 1998.  
행정자치부, 「지방채 승인기준 보완안」, 1998.

## 2. 국외문헌

- Bahl, Roy, "State and Local Debt Burdens in the 1980s : A Study in Contrast," *Public Administration Review*, Vol.53, No.1, Jan./Feb. 1993.
- Barnett-Moore, Jerri and Overly, R. Keith, "A Utility Financial Policy : Guiding Forecasts of Long-term Capital Financing Needs," *Government Finance Review*, Vol.12, No.3, GFOA, 1996.
- Brecher, Charles et al., "Budget Balancing in Difficult Times: The Case of the Two New Yorks," *Public Budgeting & Finance*, Vol.14, No.2, Summer 1994.
- Dafflon, Bernard, "The Requirement of a Balanced Local Budget : Theory and Evidence from the Swiss Experience," G. Pola, G. France, and R. Levaggi (eds.), *Developments in Local Government Finance*, Cheltenham, UK : Edward Elgar, 1996.
- Gitajn, Arthur, *Creating and Financing Public Enterprises*, Washington, D.C. : GFOA, 1984.
- Lewis, Carol W., "Budgetary Balance : The Norm, Concept, and Practice in Large U.S. Cities," *Public Administration Review*,

Vol.54, No.6, Nov./Dec. 1994.

Miranda, Rowan, Picur, Ronald and Straley, Doug, "Elements of a Comprehensive Local Government Debt Policy," *Government Finance Review*, Vol.13, No.5, GFOA, 1997.

Rawlinson, David and Tanner, Brian, *Financial Management in Local Government*, London : Pitman Publishing, 1996.

宮元義雄, 「地方財務事務」, 東京: 學陽書房, 1992.

大藏省 地方資金研究會 編, 「地方債と地方資金」, 東京 : 大藏財務協會, 1992.

### 3. 기타

행정자치부, 「지방재정연감」, 1998.

행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 1998.

행정자치부, 「지방세정연감」, 1997.

행정자치부, 「지방재정경제현황」, 1996-1998.

통계청, 「시도별 지역내총생산」, 1998.

한국은행, 「한국의 주요경제지표」, 1998.

## Managing the Local Debt to Cope with the Fiscal Crisis

### Abstract and Propositions

#### Chapter 1. Introduction

1. Purpose
2. Scope and Methodology

#### Chapter 2. Change of Fiscal Conditions and Local Fiscal Crisis

1. Change of Fiscal Conditions
2. Probability of Local Fiscal Crisis
3. Operating Deficit Finance

#### Chapter 3. Characteristics of Local Debt and Macro-economic Effect

1. Overview of Local Debt System
2. Characteristics of Local Debt
3. Logic and Effect to Issue Local Debt

## Chapter 4. Improvements of Local Debt Management

1. Principal Approaches
2. Comprehensive Local Government Debt Policy
3. Coordinating the Criteria to Issue Local Debt
4. Dichotomizing the Local Debt Issuance System
5. Improving the Local Debt Management

## Chapter 5. Summary and Propositions

1. Summary
2. Propositions

## Bibliography