

지방자치단체 채무의 적정수준과 관리에 관한 연구

서정섭 · 이장욱

The logo for KRILA (Korea Research Institute for Local Administration) is centered on the page. It consists of the letters 'KRILA' in a bold, white, sans-serif font, set against a dark blue, multi-pointed star-like shape. The background of the entire cover is a light blue, abstract geometric pattern of overlapping triangles, with a faint, semi-transparent candlestick chart overlaid on it.

연구진

서 정 섭 (선임연구위원)

이 장 욱 (수석연구원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

지방자치단체 채무의 적정수준과 관리에 관한 연구

발행일 : 2018년 1월 31일

발행인 : 이 호

발행처 : 한국지방행정연구원

주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로21(반곡동)

전 화 : Tel. 033-769-9999

판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337

인쇄처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894

ISBN : 978-89-7865-440-1

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

지방채는 지방자치단체의 재정 운영상의 부족한 재원을 조달하는 대표적인 방식 중 하나입니다. 지방분권 추진으로 지방채에 대한 규제완화가 예상되어 향후 지방채는 자율적 발행 및 관리의 시대가 전망되고 있습니다.

우리나라 지방자치단체의 지방채 활용은 외국에 비해 많지 않습니다. 2016년 지방채무는 26.4조원으로 2015년 28조원 대비 5.7% 감소하였습니다. 2015년 기준으로 외국과 비교하여 보면 우리나라의 지방채무는 GDP 대비 1.8% 정도로 OECD 회원 국가 평균 7.5%보다 낮습니다. 2016년 지방채 발행 실적은 한도액 대비 57% 정도이며, 243개 지방자치단체 중 74%인 179개 단체에서 지방채를 발행하지 않았습니다. 최근 지방자치단체는 ‘채무 제로’ 달성을 경쟁적으로 추진하고 있는 상황에 있습니다. 그동안 우리나라는 지방채를 빚으로 여겨 부정적으로 인식하여 왔습니다. 지방자치단체의 지방채 활용은 무조건 사용하지 않기 보다는 필요한 사업에 적절히 활용되는 것이 타당하다고 봅니다. 지방자치단체의 지방채 활용은 상환부담을 고려한 적정수준 내에서 운용되어야 합니다.

본 연구는 지방채의 적정수준에 대해 이론적으로 살펴보고, 과거 재정위기를 겪은 단체와 그렇지 않은 단체를 비교하여 적정 수준을 탐색해 보았습니다. 또한 지방자치단체 유형별로 재정변수를 활용하여 적정수준을 살펴보기도 하였습니다.

아무쪼록 본 연구가 지방자치단체의 지방채 발행 및 관리에 도움이 되는 정책방안으로 활용되기를 바랍니다. 끝으로 과제를 수행한 서정섭 박사, 이장욱 박사의 노고에 감사드리며 연구수행과정에 유익한 자문을 해주신 학계 전문가 여러분께 감사드립니다.

2018년 1월

한국지방행정연구원장

향후 지방자치단체의 지방채는 지방분권 추진으로 자율적 발행 및 관리의 시대가 전망되고 있다.

본 연구는 지방자치단체의 채무 적정수준에 관한 연구이다. 먼저, 지방채무 적정수준에 대해 이론적으로 살펴보았으며, 지방채 모형을 설계하여 과거 재정위기를 겪은 단체와 그렇지 않은 단체를 비교하여 적정 수준을 탐색해 보았다. 또한 지방자치단체 유형별로 적정수준의 기준을 탐색해 보았다.

본 연구결과에 의하면 지방자치단체 채무의 적정수준 관리는 급격한 외부환경 변화를 고려하여 최대 상한치 보다 낮은 수준에서 관리되어야 재정위기 발생을 예방할 수 있음을 시사점으로 얻었다. 향후 지방자치단체의 지방채무 관리에 대한 방향을 아래와 같이 제시한다.

첫째, 지방자치단체의 지방채 활용에 대한 부정적 인식의 전환이 필요하며, 급격한 외부환경 변화를 고려하여 적정수준의 상한치보다 낮은 수준에서 지방채를 활용할 필요가 있다.

둘째, 지방자치단체 스스로 채무를 관리해야 하며, 다양한 재정지표를 활용하여 지표별 적정수준을 설정하고 그 범위 내에서 활용해야 한다. 현재의 예산대비채무 비율 외에도 일반재원, 자체수입 대비 등으로 관리할 필요가 있다.

셋째, 지방채제도 운영의 중장기적 발전과제로 일정규모 이상의 지방채 발행 및 조달에 대해서는 주민투표제를 도입하여 운영할 필요가 있다.

넷째, 중앙정부는 지방자치단체의 채무운영에 대한 사후 모니터링 제도 운영을 강화할 필요가 있다. 중앙정부는 지방자치단체의 지방채 발행 등에 대하여 사전적 규제를 완화함으로써 자율성을 확대하였기 때문에 지방자치단체의 재정책임성 확보를 위해 사후관리를 강화해야 할 것이다.

목차

제1장 서론	1
제1절 연구목적과 필요성	3
제2절 연구범위와 방법	5
제2장 지방채 관련 이론적 검토 외국사례	7
제1절 지방채의 개념	9
제2절 지방채 발행의 이론적 논의	12
1. 지방채 발행의 논쟁	12
2. 지방채를 포함한 공채의 발행 효과	13
3. 지방채의 경제적 효과 및 부담	16
4. 지방채 활용의 필요성	21
제3절 선행연구 검토(적정규모 연구 중심)	24
제4절 외국의 지방채무 규모와 주요 정책	28
1. 지방채무 규모와 규제 기준	28
2. 주요국의 지방채 발행 및 관리제도	30
제3장 우리나라 지방채무 운영과 현황 분석	39
제1절 지방채무의 정의와 유형	41
1. 법률적·행정적 정의	41
2. 지방채무의 유형	42
제2절 지방채 발행 및 관리제도	46
1. 지방채 발행제도	46



2. 지방채무 관리제도	48
3. 지방채 발행 및 관리 제도 변천	50
제3절 지방채무 현황 분석	52
1. 채무규모 분석	52
2. 지방채 내역 분석	54
3. 지방자치단체별 분석	58
4. 상환부담 분석	63
5. 한도액 대비 발행액(2016년)	66
6. 지방채무 운영의 특징	69
제4장 지방채무 적정수준 및 관리방안	71
제1절 지방채무 적정수준의 이해	73
1. 적정규모의 경제학적 의미	73
2. 적정수준의 정의 및 목적	76
제2절 지방채무 적정규모 기준	79
1. 상한기준(Upper Bound): 남발방지 기준	79
2. 하한기준: 필요 기준	82
제3절 지방채무 적정수준의 탐색: 실증검증	84
1. 지방채무 모형	84
2. 분석결과	89
3. 시사점	97
제4절 지방채무 적정수준의 기준 설정	99
1. 광역시·도의 경우	100
2. 시의 경우	103



3. 군의 경우	106
4. 구의 경우	108
5. 종합	110
제5절 지방채무 관리 및 중장기 발전방안	119
1. 재정분권 확대 등 환경변화	119
2. 지방자치단체의 채무관리 방안	120
제5장 요약 및 정책건의	123
제1절 요약	125
제2절 정책건의	127
1. 지방자치단체 지방채 활용의 방향	127
2. 지방채무 적정수준의 기준지표의 다양화	127
3. 지방자치단체 지방채무 관리 방안	128
참고문헌	130
Abstract	134



표 목차

〈표 2-1〉 우리나라 지방채무 관리 범위	11
〈표 2-2〉 재원의 용도와 재원의 조달방법	22
〈표 2-3〉 주요국의 채무 및 GDP 대비 비율(2012회계년도 기준)	28
〈표 2-4〉 주요 국가의 지방채 발행 규제기준	29
〈표 2-5〉 일본의 지방채관리제도 변화	33
〈표 2-6〉 미국 주정부 지방채관리제도	34
〈표 3-1〉 지방자치단체 유형별 한도액 산정 기준	48
〈표 3-2〉 지방채무의 재정위험 관리기준 기준	49
〈표 3-3〉 지방채무 구성 내역	53
〈표 3-4〉 단체별·회계별 지방채잔액 현황(2016년)	55
〈표 3-5〉 지방채 차입선별 잔액 추이(2015-2016)	56
〈표 3-6〉 지방채 사업별 잔액 현황(2016)	57
〈표 3-7〉 지방채 사업별 잔액 현황(2016)	57
〈표 3-8〉 광역단체 지방채무 현황(2016)	59
〈표 3-9〉 기초단체 지방채무 현황(2015)	60
〈표 3-10〉 지방채무잔액과 재정력·재정수요와의 상관관계	62
〈표 3-11〉 예산대비채무비율 분기별 모니터링 결과	64
〈표 3-12〉 지방채상환비율 분기별 모니터링 결과	64
〈표 3-13〉 지방채발행한도액 내역(2016년 기준)	67
〈표 3-14〉 지방채발행 한도액 대비 발행율(2016년)	67
〈표 3-15〉 지방채발행 한도액 대비 발행율(2016년)	68
〈표 4-1〉 요약통계: 채무량 추정 모형 적용 변수 정리(2008~2015년)	88



〈표 4-2〉 채무량 추정 모형: 납세자가구 1인당 개인소득에 대한 종속변수 지방채무 2SLS 모형 추정결과(도구변수: GRDP)	90
〈표 4-3〉 자주자원 대비 채무비율(2008-2015)	91
〈표 4-4〉 납세자 1인당 채무액(2008-2015)	91
〈표 4-5〉 위기단체 채무 총량(1999-2002)	92
〈표 4-6〉 재정지표와 포함범위	99
〈표 4-7〉 2016년도 광역시·도(일부) 상환능력대비 지방채무비율	101
〈표 4-8〉 2016년도 지방자치단체(시 단위 일부) 상환능력대비 지방채무비율	104
〈표 4-9〉 2016년도 지방자치단체(군 단위 일부) 상환능력대비 지방채무비율	107
〈표 4-10〉 2016년도 지방자치단체(구 단위 일부) 상환능력 대비 지방채무비율	109
〈표 4-11〉 지방재정운용 자율성 확대 내용	119



그림 목차

〈그림 1-1〉 연구진행의 흐름도	6
〈그림 2-1〉 지방채 발행이 자본시장에 미치는 효과	16
〈그림 2-2〉 지방채 발행에 따른 단기 지역경제 총수요 증가 효과	18
〈그림 2-3〉 일본의 지방채 발행기준 및 절차	30
〈그림 3-1〉 지방채무의 유형	45
〈그림 3-2〉 지방채무 변화 추이	52
〈그림 3-3〉 기초단체 지방채무 규모 분포(2015)	61
〈그림 3-4〉 관리채무부담도 분포(2016)	65
〈그림 4-1〉 충청남도 자주재원 대비 채무비율 모형 추정치	93
〈그림 4-2〉 대구광역시 자주재원 대비 채무비율 모형 추정치	94
〈그림 4-3〉 충청남도 납세자1인당 채무액 모형 추정치	95
〈그림 4-4〉 대구광역시 납세자1인당 채무액 모형 추정치	96
〈그림 4-5〉 2016년도 광역시·도(일부) 상환능력대비 지방채무비율	103
〈그림 4-6〉 2016년도 지방자치단체(시 단위 일부) 상환능력대비 지방채무비율 (%)	105
〈그림 4-7〉 2016년도 지방자치단체(군 단위 일부) 상환능력대비 지방채무비율	107
〈그림 4-8〉 2016년도 지방자치단체(구 단위 일부) 상환능력 대비 지방채무비율	109



제 1 장

서론

제1절 연구목적과 필요성

제2절 연구범위와 방법





제1절 연구목적과 필요성

그동안 우리나라는 지방자치단체의 재정건전성을 이유로 지방채무에 대하여 엄격히 통제하여 왔다. 지방자치단체의 채무에 대하여 부정적 인식이 많으며 이러한 이유 등으로 엄격히 통제하고 있는 실정이다. 중앙정부가 매년 지방자치단체별 발행한도액을 부여하며, 예산대비채무비율, 관리채무상환비율, 지방채자율발행 가능지수, 관리채무부담도 등의 지표로 채무운용을 관리하고 있다. 우리나라의 경우 지방채무('15년 28조원)는 GDP 대비 1.8% 정도이나 일본 37.4%, 프랑스 9.7%, 영국 5.7%로 외국의 경우 지방재정운용에 있어 지방채를 적절히 활용하고 있다. 지방자치단체의 채무운용은 투자사업의 재원조달로 중요하며, 세대간 부담 형평화에 근거하여 활용되고 있다. 사회복지비 지출 증가 등으로 지역 SOC 사업, 주요투자사업 등에는 지방채를 활용할 필요가 있다.

향후 재정분권의 확대에 따라 지방재정 운영의 규제가 완화됨으로 인해 지방자치단체에서는 지방채 및 민간자본 활용의 가능성이 커질 수 있다. 재정분권이 국정과제의 하나로 되었으며 그에 따라 재정분권의 확대 추진이 이루어지고 있다. 지방분권은 재정분권으로 실천됨을 고려할 때, 향후 지방자치단체의 지방채무 활용에 대한 중앙의 엄격한 규제는 완화 내지는 조정 등이 수반될 수 있다. 지방채 운영의 규제완화와 관련하여 행정안전부는 2017년 8월에 지방채발행 한도액 설정을 행정안전부장관에서 지방자치단체장으로 전환할 것이라고 발표하였다. 이외 지방자치단체

의 예산편성 기준 완화 및 재정사업에 대한 중앙투자심사 기준을 완화할 계획이다.

지역 SOC 사업의 채원조달은 이론적으로 세대 간 부담 형평성 확보 차원에서 그리고 수익을 담보할 수 있는 사업은 지방채 및 민간자본을 활용함이 타당하다. 지방자치단체의 사회복지비 부담은 계속 증가하고 있으나, 자체재원 및 중앙 이전재원의 확대는 한계가 있어, 지역개발 등 투자수요에 대응하기 위해서는 지방채 및 민간자본 활용에 의한 보전이 더욱 증가할 것으로 보인다.

지방자치단체의 지방채 활용의 필요성 및 남발로 인한 재정위험 방지를 위한 운용 및 관리방안의 일환으로 지방채무의 적정수준에 관한 연구가 필요하다. 지방자치단체는 지방채무의 적정 수준 내에서 자율적으로 지방채를 활용하고 그에 따른 엄격한 재정책임성이 확보되어야 한다.

이에 본 연구에서는 지방자치단체가 어느 정도의 수준에서 채무를 운용하는 것이 적정한지의 적정수준을 탐색해 보고, 지방자치단체 및 중앙정부의 지방채무 운용·관리방안 및 책임성 확보방안에 대하여 연구해보고자 한다. 또한 장기적으로 지방채 발행과 관련한 새로운 제도 도입의 필요성에 대하여도 검토하여 보고자 한다.

제2절 연구범위와 방법

지방채 발행 및 지방채무 적정수준에 대한 이론적 검토를 수행한다. 지방채 이론에서는 경제적 효과 및 부담, 필요성, 지방채무 적정규모 연구에 대한 선행연구를 검토한다. 지방채무 적정수준에 대하여는 적정수준에 대한 이론적 검토 등을 수행한다.

외국의 지방채 활용 수준과 주요정책의 특징을 일본, 미국 주정부, 프랑스 중심으로 살펴본다. 우리나라의 지방채 발행제도, 관리제도와 지방채무 유형 및 규모 등을 다양한 측면에서 분석하고 향후 지방채 활용에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

지방채무의 적정규모 탐색을 위해 모형을 설정하여 적정규모에 대한 논리 및 기준 설정의 근거를 마련하고 몇 개의 채무지표를 활용한 적정수준의 기준을 설정하고자 한다. 적정기준을 설정하는 목적은 향후 복지지출의 증가 등으로 인해 필요한 공공서비스의 공급 등을 위해 부족재원이 발생할 경우 최소한의 지방채 활용이 필요하고, 남설로 인한 재정위험을 방지하기 위한 상한의 적정 수준이 필요하기 때문이다. 또한 지방분권의 확대에 따라 지방채의 발행이 확대될 경우 이에 대한 관리 및 책임성 강화도 중요하기 때문에 이에 대한 연구도 함께 진행한다.

지방채무의 분석 및 모형 연구에서는 BTL이 포함된 채무잔액 기준으로 분석한다. 즉 지방채무는 지방채, 채무부담행위, 보증채무이행책임액, BTL임차료의 총잔액을 포함한다. 우발채무의 경우 현황은 분석하지만 통계분석에서는 포함하지 않는다. 회계범위는 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계, 기금의 일반정부 채무를 기준으로 한다.

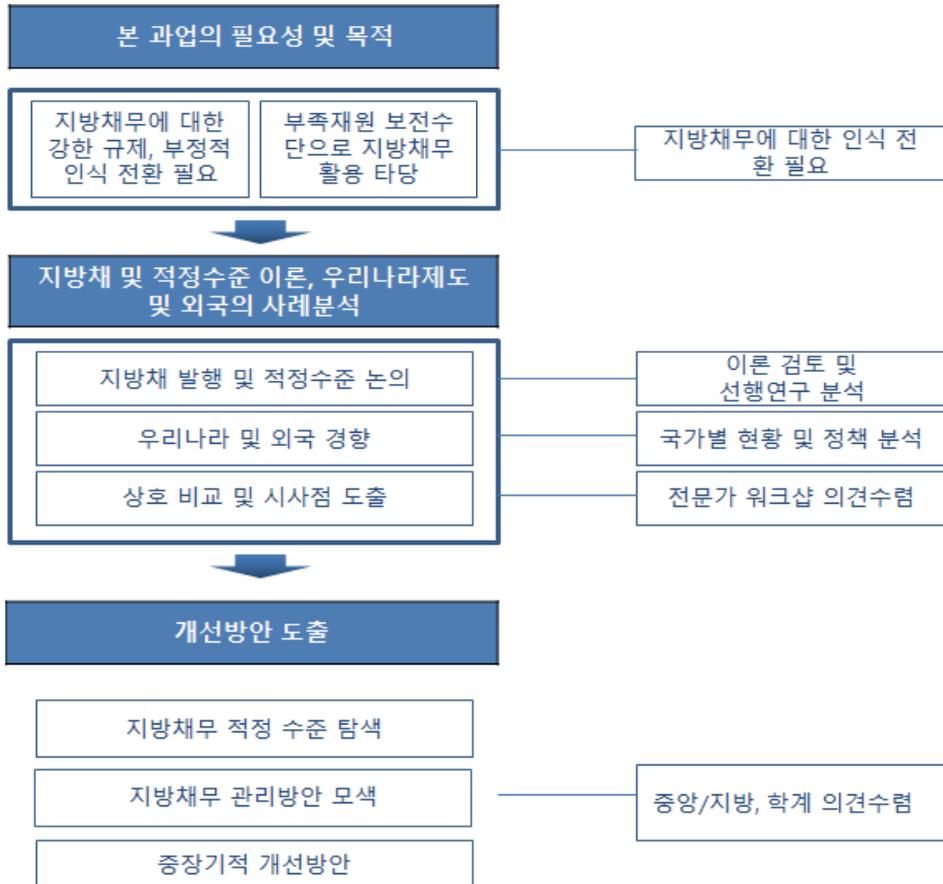
본 연구에서는 부채 개념이 아닌 채무로 분석하고 채무기준으로 적정수준을 탐색한다. 공사·공단은 일반정부와 별도의 독립채산제로 운영되기 때문에 본 연구에서는 제외하였다.

모형 적용은 광역단체 중 재정위기를 겪은 단체와 그렇지 않은 단체를 비교하여

지방채무 적정수준의 논리를 제시하고자 한다. 모델 적용은 2008년~2015년 기간의 변수를 적용하였다. 이를 통해 기초자치단체의 적정수준의 기준설정에도 확장하고자 한다.

지방채무 적정수준의 기준 설정은 예산대비채무비율 등 몇 개의 지표에 대하여 탐색해 보고자 한다. 그 외 재정분권화 확대에 따른 책임성 확보 차원에서 지방자치단체의 채무관리 방안 등을 제시하고자 한다.

〈그림 1-1〉 연구진행의 흐름도



제2장

지방채 관련 이론적 검토 외국사례

제1절 지방채의 개념

제2절 지방채 발행의 이론적 논의

제3절 선행연구 검토(적정규모 연구 중심)

제4절 외국의 지방채무 규모와 주요 정책

KRILA



제2장

지방채 관련 이론적 검토 외국사례



제1절 지방채의 개념

지방채(Local Government Debt)란 지방정부가 부담하고 있는 모든 채무를 의미한다. 지방채는 지방자치단체가 금융기관이나 중앙정부로부터의 차입(Loan), 지방채증권(Bond)을 발행함으로써 지는 채무, 해외로부터의 차관을 포함한다.

지방채는 국채와 함께 공채의 일종이며 지방세와 같이 지방자치단체의 세입이다. 지방자치단체는 지방공공재를 공급하거나, 지방편익시설(상·하수도, 도로, 교육시설, 문화시설) 등을 공급 또는 지방자치단체의 긴급한 지출 목적으로 발행한다.

지방채는 과세권 담보를 기준으로 일반채(General Obligation Bond)와 수익채(Revenue Bond)로 구분한다.¹⁾ 일반채는 지방채 발행 시에 자산 담보를 바탕으로 하지 않고 과세권을 가진 해당 지방자치단체의 신용(Full Faith and Credit)을 바탕으로 발행한다. 반면 수익채는 지방채 발행 시에 해당 지방자치단체의 과세권을 기반으로 발행되지 않고, 특정 사업의 수익(고속도로 통행료, 임대료 등)을 바탕으로 발행된다.

지방채를 개념화하기 위해서는 채무(debt)와 부채(liabilities)를 먼저 정의할 필요가 있다.

채무는 ‘지방자치단체가 직접적인 상환의무를 부담하는 금전채무로서 확정채무’

1) U.S. Securities and Exchange Commission:

<https://www.investor.gov/introduction-investing/basics/investment-products/municipal-bonds>

를 의미한다. 채무란 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무를 말한다(지방재정법 제2조 제5호). 반면, 부채는 일반적인 의미로 “화폐단위로 표시된 법적 의무”를 의미한다. 부채는 지방자치단체가 과거 사건의 결과로 부담하는 의무로서 그 이행을 위하여 미래에 자원의 유출이 예상되는 현재 시점의 의무를 말한다(지방자치단체 회계기준에 관한 규칙 제11조②). 예산회계(현금주의)에서는 채무로, 재무회계(발생주의)에서는 부채로 정의하고 있다.

채무는 직접적·명시적 채무, 즉 지방자치단체가 직접적인 상환의무를 부담하는 금전채무로서 확정채무만을 대상으로 하며, 암묵적·우발적 채무는 대상으로 하지 않는다. 우리나라는 다음의 <표 2-1>에서 명시적·직접 채무만을 관리범위에 포함하고 있다. 최근에는 명시적이든 암묵적이든 보증·협약 등의 우발채무에 대해서도 지방재정의 건전성 악화 요인으로 작용할 수 있다는 판단 하에 일부를 관리에 포함하고 있다.

이상을 종합하면 지방채란 외부로부터 자금을 빌리거나 조달하여 상환의무가 있는 금전채무라고 할 수 있다. 우리나라의 경우 증서차입이나 증권발행 형식의 지방채 외에 계약체결에 따른 채무부담행위, 보증행위로 인해 발생한 보증채무이행책임액, 임대형 민간사업자에게 지급해야 할 임차료를 지방자치단체 채무로 규정하고 있다. 지방자치단체가 보증·협약한 우발채무의 경우에도 향후 지방자치단체의 채무로 전환될 가능성을 고려하여 그 일부를 채무의 범주에 포함시켜 관리하고 있다. 지방채무는 지방자치단체가 향후 상환의무가 발생한 금전채무로 지방채를 포함하여 넓은 범주를 포함하고 있다.

〈표 2-1〉 우리나라 지방채무 관리 범위

구분	직접채무	우발채무
명시적 채무	<ul style="list-style-type: none"> • 차입금(금융기관, 상급정부 등) • 채권(지역개발채권, 해외채 등) • 채무부담행위 잔액 • 보증채무이행책임액 • BTL지급액 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 보증 • 산하기관 부채
암묵적 채무	<ul style="list-style-type: none"> • BTO • 법정전출금 (교육비특별회계 전출금 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 산하기관 자회사 보증채무 • 자회사의 채무불이행, 파산

제2절 지방채 발행의 이론적 논의

1. 지방채 발행의 논쟁

지방채는 지방자치단체가 임시적 목적을 위해 차입하여 사용할 수 있는 재정운영에 유용한 자원이다.²⁾ 경제성장에 따른 사회경제적 구조변화와 함께 지방자치단체는 주민들의 복지, 지역개발 수요가 높아지면서 자본지출에 대한 재정수요가 증가함에 따라 이에 필요한 재정활동에 대한 부족액을 지방채 발행을 통해 자금을 조달하고자 한다.

지방채 발행과 관련하여 논의되는 내용을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 지방채시장이 활성화 되어 있지 않은 우리나라의 상황 같은 경우, 지방채 활용의 방향을 제시하기 위해 주로 지방재정학(Local Finance)적 분석 적용³⁾을 통해 지방채 활성화 방안 연구가 필요하다고 한다. 즉, 지방채 발행에 따른 부담의 전가는 어떻게 이루어지는지, 그리고 적정한 지방채 규모는 과연 어떻게 결정되고 어느 정도 규모가 적정한 것인가 등에 대해 이론적으로 논의되고 있다. 본 연구의 핵심 내용도 이와 관련한 것이다.

다음으로 지방채 발행에 대한 부담과 수혜의 관계에 대하여 논의되고 있다. 이는 “지방채 발행에 따른 수혜는 누가 얼마나 받고, 상환에 대한 부담은 누가 얼마만큼 받는가?”이다. 지방채 발행에 따라 발생하는 수혜와 상환부담의 관계는 해당 지방자치단체의 지방채 발행의 조건이 된다. 구체적으로 논의하면 지방자치단체가 발행한 지방채 재원을 포함한 재원을 사용하여 해당 지방자치단체의 주민들⁴⁾(공공재 소비주체)에게 공공서비스를 공급 한다면, “해당 주민들이 소비하는 공공서비스의 수요

2) 조기현, “지방채제도의 운영·관리 개선방안”, 한국지방행정연구원, 1996

3) 노기성 외, “지방자치체에 대비한 지방재정확보방안”, 국토개발연구원, 1988.

4) 해당 지방자치단체별 주민들의 공공재에 대한 선호(Preference)가 동일하다는 가정

는 어느 수준에서 최적화(Optimal Quantity)가 이루어지는가?”하는 것이다. 지방자치 단체가 공공서비스로 제공하는 공공재는 일반소비재(Private Goods)와 다르게 수혜 범위가 해당 지방자치단체에 광범위하고, 그 혜택 발생 기간은 공공재의 감가상각 기간 동안(장기간) 유효한 특성을 보유한다.

2. 지방채를 포함한 공채의 발행 효과

지방채를 포함한 공채의 발행 효과⁵⁾를 살펴보면 자산효과(소비증가효과)와 구축 효과(민간투자감소효과)가 논의되고 있다.

첫째, 자산효과(Wealth Effect)는 국공채 발행이 민간보유 금융자산의 잔액을 증가 시킴에 따라 자산보유자는 부유하게 된다는 심리적 효과에 따라서 소비지출이 증가 할 것이라고 추정하는 것이다. 공채의 잔액이 증가함에 따라 민간의 소비지출이 증가하는 현상을 국공채의 자산효과(Wealth Effect) 혹은 러너효과(Lerner Effect)⁶⁾라고 한다. 또는 공채 착시현상(Public Debt Illusion)이라고도 하는데, 국공채 착시란 민간 이 국공채를 인수할 때에 이로 인한 미래의 조세부담을 전혀 예상하지 않기 때문에 국공채의 구입을 금융자산 증가와 동일시하는 현상이다(Vickrey, W., 1961).⁷⁾

자산효과의 반대 논리도 있다. 국공채의 구입자는 미래의 조세부담으로 인한 소

5) 국공채의 발행효과의 정리: 노기성 외, “지방자치체에 대비한 지방재정확보방안”, 국토개발연구원, 1988; 이만우 외, 「재정학」, 울곡출판사, 2015, p.710-713.

6) Lerner, A.P., “The Burden of Debt”, Review of Economics and Statistics, 1961.

7) 뷰캐넌(James Buchanan), 퍼거슨(J. Ferguson), 헤드(J. Head) 및 쇼프(C. Shoup) 등의 학자들은 미래조세의 부담을 전혀 예상하지 않은 경우뿐만 아니라 이를 불안정하게 혹은 부정확하게 예상한 경우까지 포함 Buchanan, J. M., “Public Debt, Cost Theory and the Fiscal Illusion”, in Ferguson(1964), Public Finance in Democratic Process, Chapel Hill, North Carolina, University of North Carolina Press, 1967; Ferguson, J. M. (ed.), Public Debt and Future Generations, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1964; Head, J. G., “The Theory of Debt Incidence”, Finanze Revista di Dirritto Finanziario & Scienza Delle Finanze, 1967; Shoup, C. S., Public Finance, London, Weidenfeld and Nicholson, 1969.

득감소에 대비하여 현재의 저축을 증가시키게 되며, 이에 따라 국공채의 자산효과는 존재하지 않음을 주장하는 논리이다(E. Thompson, M. Bailey, R. Barro).⁸⁾ 경제주체들이 합리적이고 완벽한 예측력을 보유하고 있기 때문에 국공채 구입과 동시에 미래의 조세부담을 완전히 예측하게 되어 합리적 소비를 위한 기간 최적화(Intertemporal Optimization)가 가능하다.⁹⁾ 공채발행은 미래의 조세를 의미함으로, 리카르도 등가원리(Ricardian Equivalence Theorem)에 따라서 총수요에 영향을 주지 않는다. 즉, 공채는 재정지출 수준 변동 이외에 총수요에 영향을 주지 않는다는 것이다.

둘째, 민간투자감소효과(구축효과)란 국공채의 증가는 통화수요의 증대와 금리의 상승을 통하여 민간투자를 위축시켜 총수요를 감소(Crowding-out Effect)시킨다는 것이다. 이들은 화폐공급의 증가를 수반하지 않는 재정정책의 효과는 일시적인 효과에 그치며, 그 일시적 효과의 크기도 케인지언들이 주장하고 있는 정도로 크지 않다는 논리이다. 국공채 발행이 통화수요의 증가와 이자율의 상승을 초래하여 민간투자를 위축시키는 구축효과를 유도한다.¹⁰⁾ 이러한 구축효과를 피하기 위해서는 균형재정을 추구하면서 가능한 국공채 발행을 억제해야 한다고 주장한다(M. Friedman, R. Lucas, T. Sargent, N. Wallace).

8) 이러한 주장은 소비자의 ‘합리적 소비’를 가정하면서 이에 따라서 국공채 중립성을 논함. 즉, “현재의 국공채 발행은 미래의 조세를 의미하므로 미래의 조세로 인한 소득감소에 대비하기 위해 소비자는 현재저축을 증대시키고 현재소비를 감소시킨다는 것”이다. 이에 따라 국공채 발행으로 인해 소비증가가 발생하지 않는다는 논점이다; Thmpson, E. A., “Debt Instruments in Both Macroeconomic Theory and Capital Theory”, American Economic Review, 1967; Bailey, M. J., National Income and the Price Level, New York, McGraw-Hill, 1971; Barro, R. J., “Are Government Bonds net Wealth,” Journal of Political Economy, 1974; Barro, R. J., “On the Determination of the Public Debt”, Journal of Political Economy, 1979, p.940-971.

9) 그러나 만약 국공채의 부담이 국공채를 인수한 현재 세대에 머무르지 않고 다음세대로 전가된다면 가정한다면, 미래조세의 부담을 완전히 예측한다 하더라도 자산효과는 여전히 존재하게 될 것이다. 그렇다면 국공채 보유가 소비에 미치는 영향의 크기는 어느 정도 국공채 착시현상에 따라 변동하며, 얼마만큼 국공채 부담의 세대 간 전가가 일어나는지에 달라질 것으로 논한다.

10) “프리드먼의 신화폐수량설에 의하면 화폐수요는 이자율이나 소득뿐만 아니라 자산(부)에 의존. 자산이 많을 수록 사람들은 이에 상응하는 화폐를 보유하려고 하기 때문에 자산의 일부로서 국공채가 증가하면 화폐에 대한 수요도 증가한다는 의미”이다(이만우 외, 2015).

반면, 케인즈학파는 공채발행을 통해 조세부담을 경감시키고 주민들의 실질소득이 증가하여 결국 총수요가 증가함을 주장하면서 유효수요 증대를 위한 국공채 발행의 역할을 긍정적으로 평가하였다. 한편 신보수주의의 논리에 따르는 경제학자들은 이러한 케인지언 재정정책이 무효할 뿐만 아니라 경제에 해로운 영향을 끼친다는 논리를 주장하였다.

이상의 논점을 종합적으로 비교해 본다. 정부지출을 늘리기 위해 국공채를 발행할 때에 국민소득이 과연 어느 정도 증가하는가? 의 국공채의 발행 효과에 대해서는 다양한 견해가 존재한다(<그림 2-1> 참조).

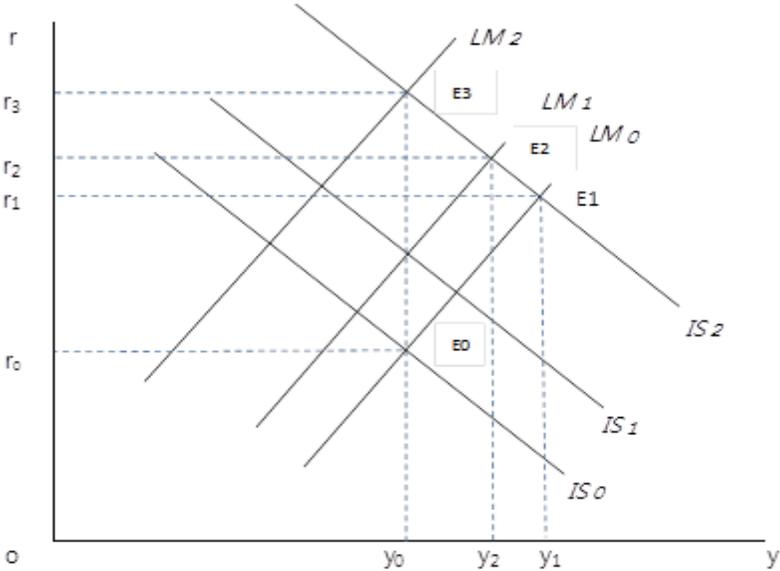
실물시장의 균형을 나타내는 IS곡선과 화폐시장의 균형을 나타내는 LM곡선이 E 점에서 교차하며, 균형 실질국민소득이 y 라고 가정하자.

케인즈 학파의 경우 국공채 발행에 의하여 정부지출이 증가하면 우선 승수효과를 통하여 IS곡선이 IS_0 에서 IS_1 으로 이동한다. 국공채의 자산효과에 의하여 소비지출이 증가함에 따라 IS_1 은 다시 IS_2 로 이동될 것으로 예측한다. 새로운 균형이 E_1 에서 이루어질 때 이자율은 r_1 으로, 실질국민소득은 y_1 으로 증가된다고 추정하고 있다.

프리드먼 및 신고전학파의 경우 국공채의 발행으로 인해 다른 효과와 동시에 화폐수요가 증가함에 따라 LM곡선이 좌측으로 이동한다고 추정한다. 이에 따라 이자율이 상승하고 투자지출의 감소로 인해 실질국민소득이 감소된다고 추정된다.

그러나 LM곡선이 어느 정도 이동하느냐에 대한 화폐수요의 탄력도는 추정되기 어렵다. 만약 LM_1 까지 이동한다면 새로운 균형은 E_2 에서 이루어진다. LM_2 까지 이동하게 된다면 새로운 균형은 E_3 에서 이루어진다. 이때 이자율은 r_3 로 상승하고 실질국민소득은 y_0 로 환원된다. 정부지출의 증가가 민간투자의 감소에 의해 완전히 상쇄됨으로써 완전한 구축효과를 초래할 가능성이 있다. 소비지출의 탄력도와 화폐수요의 탄력도의 차이에 따라 총수요·소득 증가 또는 구축효과 발생 가능성이 있다.

〈그림 2-1〉 지방채 발행이 자본시장에 미치는 효과



출처: 이만우 외, 『재정학』, 율곡출판사, 2015, p.712.

3. 지방채의 경제적 효과 및 부담

가. 재정 효과

지방자치단체의 한정된 재정운용 조건에서 복지·지역개발과 같은 재정투자사업의 자금 조달을 위한 방안으로 지방채가 사용될 때, 해당 지역의 재정지출이 증가한다.

지방채 발행으로서 차입된 자금으로 부족한 지방재원을 확충하게 되고 이에 따라 단기 지역경제 총수요에 영향을 미친다. 지방채를 포함한 다른 공채 발행의 효과로서 재정효과(Fiscal Effect)와 통화효과(Monetary Effect)¹¹⁾를 갖는다고 할 수 있으나,

11) 공채 발행의 통화효과(Monetary Effect)란 공채 발행에 의해 통화량, 이자율 등이 연쇄적으로 조정되는 효과를 통해 민간 총자산의 구성이 변화하고 민간경제의 총수요에 영향; 통화효과로써, 자산효과, 이자율효과,

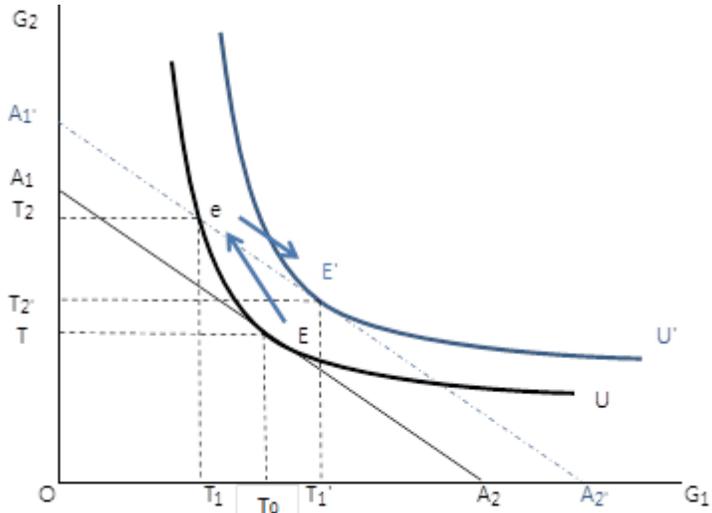
소규모 발행과 사업적 발행 목적의 특성상 재정효과가 지방채 발행의 주된 효과이다.¹²⁾ 국채의 경우 정책적으로 대규모로 발행되어 통화량을 조절하는 효과가 크게 나타날 것으로 추정되지만, 지방채의 경우, 발행되는 규모가 비교적 소규모이며 지역별로 분할되어 통화 조정 효과는 제한적이다.¹³⁾

지방채는 재원조달기능을 통해 증가된 재원을 바탕으로 단기 재정지출 및 단기 충수요가 증대된다.¹⁴⁾ 지방재정규모는 크게 세수입을 통해 이루어지며 지방채의 발행을 통해 부족한 재원액을 조달한다. <그림 2-2>의 예산제약선 A_1A_2 는 지방채 발행에 따른 추가재원 확보를 통해 $A_1'A_2'$ 로 우측으로 이동하게 된다. 지방정부 예산 확대(예산제약선 우측 이동)에 따른 지방자치단체의 공공재¹⁵⁾(G_1 및 G_2)의 수요확대에 따라 (두 공공재의 소비균형이 e 에서 E' 로 이동) 전체 충수요가 증가하게 된다.

유동성효과 등으로 연쇄적으로 영향

- 12) 국채를 포함한 공채(Public Bond) 발행에 따른 통화효과(Monetary Effect)에 관하여 다음을 참고: 이만우 외, “재정학”, 울곡출판사, 2015, p.710-713; 조기현, “지방채제도의 운영·관리 개선방안”, 한국지방행정연구원, 1996; 노기성 외, “지방자치체에 대비한 지방재정확보방안”, 국토개발연구원, 1988.
- 13) 우리나라의 경우 국채대비 지방채의 비중이 5% 미만으로 추정(2016년도), 지방채의 정책적 발행이 활성화된 2015년도 미국(47%), 유럽 국가들(~50%)의 경우 국채대비 지방채 발행이 매우 높은 비율을 나타냄. 우리나라의 경우 지방채의 소규모로 인하여 통화 효과는 미미할 것으로 추정
- 14) <그림 2-2>에 따르면 특정지역의 해당 예산기간(단기회계년도)동안 예산제약선(Budget Constraint)이 (A_1 , A_2)으로 주어졌을 때, 지역 주민들의 공공서비스 선호도가 현재가 미래보다 높다는 가정 하에서는 두종류(자본재, 경상재)의 공공재를 통한 수요의 균형이 $E(T_0, T)$ 에서 이루어지는 것이 일반적이지만, 지역 주민들의 복지, 지역개발 등을 통한 공공서비스에 대한 선호도가 높아진다면 수요의 균형이 $e(T_1, T_2)$ 로 이동하게 됨(대체효과: Substitution Effect). 여기서 지방채의 발행으로 예산제약선이 (A_1, A_2)에서 (A_1', A_2')로 확장 이동을 하게 된다면, 수요균형은 다시 $E'(T_1', T_2')$ 로 이동하여 주어진 해당 기간 동안 지역주민의 총효용은 증가(소득효과: Income Effect)
- 15) 본 설명에서 지방자치단체가 제공하는 공공재를 경상적 재화(G_1)와 자본적 재화(G_2 : 대규모 투자 사업을 통한 복지·지역개발(도로, 상하수도 등) 서비스 제공)의 2가지로 가정 제시

〈그림 2-2〉 지방채 발행에 따른 단기 지역경제 총수요 증가 효과



나. 세대 간(Overlapping Generations) 비용 부담

지방채무 발행은 만기 시에 원리금의 상환부담(공채의 부담)을 발생시킨다. 지방채무 발행을 통해 발생하는 원리금 상환의 의무는 추가적인 조세부담으로 해결될 수밖에 없다. 이러한 추가적인 조세부담은 경직성 지출로써 해당 지방자치단체의 재정적 부담이 된다. 이러한 경직적 재정부담은 회계연도의 경상적 재정지출에 부정적 영향을 주게 되어 지역주민의 재정수요에 맞는 재정지출을 어렵게 하는 사회적 손실을 공채의 부담이라고 한다(조기현, 1996).

지방채의 발행이 조세에 의해서 상환될 수 있으나, 지방채발행에 따른 부담의 증가는 추가적 조세 부담(세율 인상 또는 신세원 개발)을 통해 해결되어야 하므로 공채의 상환에 대한 부담 전가의 문제가 발생한다. 지방채의 발행에 따라 발생하는 상환의 의무가 누구에게 있는가? 하는 공채부담의 세대 간 전가 및 공채와 조세 간 부담의 차이가 발생한다.

지방채 상환 부담전가에 대해서 상반된 주장이 존재한다.

고전학파는 국공채가 궁극적으로 미래세대의 조세부담을 가중시킬 것으로 판단한다.¹⁶⁾ 지방채와 같은 공채의 발행은 민간자본 축적을 저해하고 궁극적으로 미래세대의 소득을 낮추고 동시에 소득계층 간의 분배 상태를 악화시킬 소지가 높음을 주장한다. 장기간의 원리금 상환에 대한 부담은 고소득층보다 저소득층에게 누적 부담으로 더욱 크게 작용할 것임으로 저소득층의 소득 악화를 주장하고 있다.

또한 신고전학파의 경우도 공채가 민간 자본축적을 방해함으로써 경제성장에 부정적 효과를 갖으며, 공채의 발행에 따른 상환을 위해 미래세대에 추가적으로 조세 부담이 증가된다고 주장하고 있다. 뷰캐넌(Buchanan)의 공공선택이론에 따르면 공채를 발행해서 공공지출을 늘릴 때, 발행된 공채에 대한 개개인의 구입은 합리적 소비를 위해 스스로 현재소비를 불확실한 미래소비로 전환하여 소비의 기간별 최적화를 위한 목적¹⁷⁾으로 이루어지므로, 공채 구입에 대해 현재세대의 부담은 전혀 존재하지 않으며, 이와 함께 공채의 상환 시에는 미래세대가 조세부담을 통해 상환의무를 지게 되므로 공채발행의 부담은 미래세대에 전가됨을 주장하고 있다.¹⁸⁾ 모딜리아니와 머스그레이브는 조세가 개인의 실질소득을 감소시키고 이로 인해 구매력을 축소시키는 반면, 공채는 기업의 투자를 감소시키는 경향이 크다. 이에 따라 공채 발행에 의해 민간자본 형성이 어려워지고 미래세대는 상대적으로 낮은 수준의 자본을 물려받게 됨으로서 낮은 수준의 자본소득을 얻게 된다. 이와 같은 논리를 통해 공채 발행의 상환부담은 결국 미래세대에게 있음을 주장하고 있다.

반면 케인즈 등 신정통파는 지방채를 비롯한 공채의 발행으로 발생하는 상환 부담은 미래세대의 추가적 조세 부담을 발생시키지만 원리금 상환을 받는 세대 또한

16) 대표적인 고전학파 경제학자들로서 흄(D. Hume), 스미스(A. Smith), 및 밀(J. Mill) 등을 들 수 있다.

17) "Permanent Income Hypothesis"에 따라서 민간소비주체로서 임금노동자는 미래의 불확실한 소득에 대한 준비를 통해 미래의 구매력을 일정한 수준에서 유지하고자 현재의 구매력을 미래의 구매력으로 전환하는 저축(Saving)의 개념으로써 공채를 구입할 수 있다는 개념이다.

18) Buchanan, J. M., Public Principles of Public Debt, Richard D. Irwin Co., Homewood, Illinois, 1958.

미래세대이므로 이는 ‘세대 간 부담의 전가’가 아니라 ‘미래세대 구성원 간 구매력의 이전’이라는 논리이다(이만우 외, 2015). 케인지언을 계승한 러너(Lerner)에 따르면 공채 발행에 대한 부담은 현세대의 부담과 같다. 케인지언과 같은 완전고용의 가정을 바탕으로 조세의 부담과 같이 공채의 발행에 따른 부담 또한 민간부문의 실질소득이 감소하며 이에 따라 민간소비 및 투자가 축소되므로 실제적 부담은 현재 세대에게 있음을 주장하고 있다.¹⁹⁾ 리카르디언(Ricardian)들 또는 배로(Barro)에 따르면 재정지출의 재원이 조세이거나 공채이거나 현재 세대 소비자의 합리적 소비는 시기별 최적화(Intertemporal Optimization)를 따르게 되므로, 이와 같이 조세 부담이 현재 세대의 부담으로 국한되는 것과 같이 공채발행에 대한 부담 또한 현재세대의 부담으로 제한됨을 주장하고 있다. 미래세대의 공채 상환부담에 대한 현재세대의 합리적인 대비(저축 등의 유산)가 미래세대의 공채 상환의 부담을 해결함으로써 발행된 공채의 상황은 현재세대의 부담이라고 한다.

공채발행을 통한 재정지출은 민간의 가처분 소득을 감소시키는 영향을 불러일으킬 수 있으며, 현재세대에 부담을 줄 수도 있으며, 재정지출의 용도가 투자사업 이외의 경우에는 자본침식 현상으로 그 부담이 미래세대에 전가 가능하다. 그러나 지방채를 이용한 재정지출에 따른 공공서비스의 확장으로 미래세대 또한 그 편익을 경험할 수 있으며, 지방채 발행의 주요 조건으로 투자사업 대상이 지켜진다면 지방채 상황에 대한 부담 또한 감소될 수 있다.

우리나라 지방채 상환부담의 경우 지방채무의 상환의무에 대해 중앙정부의 간접적인 상황 지급 보장이 존재하므로 해당 지역주민에 대한 직접적인 상환부담은 낮다. 지방자치단체가 채무 상환부담으로 재정주의단체 또는 위기단체로 지정이 될 경우 해당 지방자치단체의 재정정상화를 위해 지방자치단체의 자체적인 재정 건전화 이행노력과 함께 중앙정부의 직·간접적인 재정지원이 이루어진다.

19) Lerner, A. P., "Functional Finance and The Federal Debt", Social Research, 1943; Lerner, A. P., "The Burden of the National Debt", in Income, Employment, and Public Policy, W.W. Norton, New York, 1948, p.255-275.

4. 지방채 활용의 필요성

가. 세대간 재정부담상의 공평성 제고

조세를 통해 조달된 재원이 투자에 사용되지 않고 경상적 지출에 사용된다면, 조세는 결국 미래에 이용가능한 적절한 수준의 자본을 축적하는 대신 현세대가 자신의 소비지출에 필요한 경비를 부담하는 결과가 된다. 미래에 필요한 자본축적이 거의 전적으로 조세를 통해서 조달된다면 궁극적으로는 그와 같은 자본축적으로부터 혜택을 누리는 미래세대가 현세대에게 부담을 지우는 결과를 초래하지만, 여기에 반해 지방채로 조달된 재원이 자본축적을 위한 투자에 사용되지 않고 현세대의 소비지출에 사용된다면 현세대가 미래세대들에게 부담을 지우는 셈이다.

<표 2-2>는 소비지출과 자본적 지출로 구분되는 재원의 용도와 조세 및 지방채와 같은 재원조달 방법을 조합하여 분류한 표이다(Bennett, 1980:260). 경제원칙상 편익을 향유하는 자가 그것에 대한 비용을 부담하는 것이 가장 이상적이라고 생각할 수 있기 때문에 <표 2-2>에서 I 과 IV는 적합적 유형으로 분류될 수 있으며, II와 III은 비적합적 유형으로 분류된다. 이와 같은 관점에서 본다면 자본축적의 목적에 사용되는 투자적 지출을 위해서는 지방채의 적극적 활용이 필요한 것이다. 왜냐하면 이렇게 함으로써 특정 공공서비스의 공급에 필요한 비용을 부담시킬 때 세대간 공평성을 제고시킬 수 있기 때문이다(곽태열, 2007).

〈표 2-2〉 재원의 용도와 재원의 조달방법

		재원의 조달방법	
		조 세	지방채
재원의 용도	소비지출	I. 편익 : 현세대 부담 : 현세대	II. 편익 : 현세대 부담 : 현세대와 미래세대
	자본적 지출	III. 편익 : 현세대와 미래세대 부담 : 현세대	IV. 편익 : 현세대와 미래세대 부담 : 현세대와 미래세대

나. 현재 및 미래 주민들 간 재정부담상의 공평성제고

앞에서 설명한 세대간의 형평성 논리는 특정 지방자치단체에 살고 있는 현주민과 장래에 그곳으로 이주하게 될 미래 주민들 간에도 똑같이 적용될 수 있다. 즉 지방자치단체의 자본적 지출에 필요한 재원이 전적으로 조세수입에 의존한다고 가정하자. 이렇게 되면 그 지역에 현재 주민들은 자본적 지출을 통해서 공급되는 지방자치단체의 공공재 공급에 필요한 경비를 부담하게 되지만, 그 지방자치단체로 이주하게 될 미래의 주민들은 그 지방자치단체가 공급한 공공재를 아무런 비용도 부담하지 않고 누리는 꼴이 되어 그 지방의 미래 주민들이 현재의 주민들에게 과도한 부담을 지우는 결과가 된다. 그렇지만 지방채로 자본적 지출에 필요한 재원을 조달한다면 미래의 주민들도 그러한 자본적 지출로부터 공급되는 지방공공재에 대한 비용을 부담하게 되어 주민들간의 부담불공평성을 시정하는 데 도움이 될 수 있다(곽태열, 2007).

다. 연도간의 재원조정을 통한 후생증진

세수의 시간적 패턴과 주민들이 원하는 재정지출의 패턴이 일치하지 않을 경우에는 차입에 의한 연도간의 재정조정을 통하여 사회적 후생을 증진시킬 수 있는 것이다.

라. 재원보전기능

특정 연도에 있어 예상치 못한 여러 가지 이유 때문에 지방자치단체의 자체수입에 결함이 발생할 수 있으며, 또한 상위정부로부터의 재정지원에도 차질이 생길 수가 있다. 이렇게 되면 지방자치단체는 기존의 통상적인 재정활동을 중단하거나 사업규모를 축소하지 않을 수 없게 되며, 결국 자원의 비효율적 운영을 초래하고 종국적으로는 지역주민의 불만과 후생감소를 경험하게 된다. 이러한 상황에서 지방자치단체는 지역의 일시적인 재원부족을 보충하기 위하여 지방채를 발행할 수 있다. 우리나라의 경우 2009년 경제위기 당시 세수부족을 극복하기 위해 정부는 지방자치단체의 지방채 발행규모를 확대하였다.

마. 중앙정부 재정정책의 보완기능

중앙정부가 경기조절을 위한 재정정책을 추구할 경우 지방정부도 지방채의 발행을 통하여 지역공공투자를 확대함으로써 국가의 재정정책을 보완하는 역할을 할 수 있다. 이 경우 중앙정부는 국가적으로 필요한 사업에의 투자를 유인하기 위하여 조건이 좋은 공공기금을 제공함으로써 지방자치단체의 지방채발행을 유도할 수 있다. 일본의 중앙정부는 1994년에 경기하강을 방지하기 위한 목적으로 제3차 보정예산(補正豫算)에 공공투자를 추가할 때 각 지방자치단체로 하여금 지방채를 재원으로 하여 공공사업을 실시하도록 요구한 바 있다(곽태열, 2007).

제3절 선행연구 검토(적정규모 연구 중심)

지방채무 관련 선행연구는 지방채운영 제도 개선, 지방채무 적정규모, 지방채무의 위험관리 등 다양한 주제로 연구되어 왔다.

가. 지방채제도 운영의 연구

지방채운영의 제도연구는 지방채제도 운영의 개선방안에 대한 연구이다. 이에 대한 연구는 제도운영의 개선방안(이승철, 1998; 강인재, 2007), 법적 제도 연구를 통한 지방채 활성화 방안 및 규제 방안 제시 등의 연구(김렬, 2000; 장선희, 2011; 주기완, 2011, 강운호, 2015) 등이 있다.

김렬(2000) 연구에서는 지방채에 대한 규제정책이 약할수록 채무의 증가 폭이 커지고 반대로 규제정책이 강할수록 채무의 증가 폭이 줄어들었음을 분석하였다. 규제의 형태별로 보면, 상한규제가 채무의 억제에 별로 효과를 미치지 못한 반면, 주민투표 요건은 채무의 통제에 상당한 효과가 있었다는 추론을 하고 있다. 주민투표의 요건이 보증채무의 축소에 큰 기여를 한 반면, 상한(설정) 규제나 의회승인조건은 별로 효과가 없다는 견해도 제시되었다(Kiewiet and Szakaly, 1996).

강운호(2015)의 연구에 의하면 지방채 발행의 활성화를 위해 도입된 지방채 발행 총액한도제는 통계적으로 지방채 발행의 활성화에 유의미한 영향을 미치지 못한다고 분석하고 있다. 지방채 발행 총액한도제는 지방채 발행의 자율성 및 활성화에 효과가 없음을 지적하고 있다. 지방채 발행에 대한 영향력을 분석한 결과 재정력(재정자립도)이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 분석되고 있으며, 개발수요(개발사업비)와 채무상환부담 정도(채무상환액)가 영향이 큰 것으로 분석되고 있다.

나. 지방채무 적정규모 연구

지방채 적정규모 탐색의 연구도 이루어졌으나 주로 이론적으로 접근하였다(차병권 1969, 김철·신해룡, 1990, 노기성, 1998; 전상경, 2003; 임성일·주만수, 2004; 광태열, 2007).

차병권(1969)은 채무상환부담율($a=i \cdot Dt/Rt$, i 이자율, Dt 채무잔액, Rt 자체수입총액(지방세와 세외수입)) 기준으로 5% 정도가 적정 상한선이라 하였지만 자의적이라는 평가가 있다(전상경, 2003: 159).

김철·신해룡(1990), 노기성(1998)과 전상경(2003)은 효용극대화모형을 활용하여 지방채의 적정 규모를 이론적으로 설명하고 있다.

주만수·임성일(2004)은 “지방채 발행의 적정규모와 상환능력”의 연구를 통하여 세대 간 후생극대화 모형을 이용하여 적정 지방세와 적정 채무규모에 대해 논하고, 이는 미래세대의 부담에 대한 고려를 통해 미래세대에 대한 효용과 현 세대의 효용의 적절한 조절이 필요함을 논하였다. 그러나 이러한 모형을 통한 지방채 적정규모의 산정은 불가능함을 논하였다. 이는 예산제약조건을 정의하기 어렵고, 각 주민들의 선호와 소득 및 재산에 대한 추정이 어려우므로 불확실성이 크다는 점이다. 그리고 결론적으로 지방자치단체의 지방채 발행 및 상환과 관련하여 채무상환능력을 사용하여 이를 중심으로 지방재정의 자율성과 재정의 건전성을 고려하여 지방채 적정규모의 기준을 정하도록 하여야 한다고 제시하였다.

광태열(2007)은 “경상남도 부채의 적정성 분석과 효율적 관리방안”의 연구에서 효용극대화 모형의 실현이 불가능함을 고려하여 채무의 최적 산정 모델을 도출하기 보다는 채무상환능력(채무부담능력)에 관련된 지표와 재정지표를 중심으로 채무의 적정성 판단기준으로 활용하였다. 여기서는 Moody's 및 Standard & Poor's, 국내 채무 관련 지표 중 1인당 채무규모, 채무규모 증가율, 채무비용 비율, 소득 대비 채무규모의 4개 지표를 활용하여 경상남도의 수치를 광역단체 내에서의 순위, 미국의 기준을 적용하여 적정성을 분석하였다.²⁰⁾

이외 지방채무 적정규모에 대한 기준으로는 우리나라의 경우 지방채무상환비율(BTL 포함: 관리채무상환비율)이 20%를 초과하면 지방채발행을 할 수 없도록 제한하고 있다. 또한 현재 재정위기 사전경보시스템에서는 예산대비채무비율 40% 초과, 또는 지방채상환비율 17% 초과시 재정위기 단체로 지정할 수 있으며, 원칙적으로 지방채 발행을 제한할 수 있도록 규정하고 있다.

ICMA(1994)는 지방자치단체의 총세입 중 부채상환지출이 20%를 초과하면 재정적으로 위험한 것으로 판단하고 있으며, Fitchl's의 Cohen(1994)은 미국 주정부의 경우 3~5%, 지방자치단체의 경우 3~7%가 보통수준이고 각각 10% 이상이면 매우 높은 수준이라고 제시하고 있다(임성일·주만수, 2004: 10).

또한 지방채의 상환능력을 지역의 소득으로 평가하는 지표에 대하여 ICMA(1994)는 지역소득에 대한 부채규모의 비중이 15%를 초과할 경우 상환능력을 초과하는 것으로 판단하며 Cohen(1994)은 미국 주정부의 경우 2~6%가 보통 수준이고 10% 이상이면 매우 높은 수준이라는 기준을 제시하고 있다(임성일·주만수, 2004:11).

다. 지방채무 위험관리 연구

지방채무의 위험관리 연구도 진행되었다. 조기현(2012)은 “지방재정 건전화를 위해 지방채무의 위험관리 방안 연구”에서 지방채무의 범위와 기준에 대한 재검토와 이를 바탕으로 지방자치단체 유형구분 및 발행한도액 산정에 적용하는 기준지표의 보완책 강구 등을 제시하였다.

라. 적정채무 선행연구의 시사점

지방자치단체 채무에 대한 적정규모에 대한 연구는 활발하지 못하다. 몇 개의 선

20) 1인당 부채규모는 광역단체의 비교, 부채증가율을 미국에서 활용하는 전년대비 20% 초과시 문제, 부채비용 비율(총세입 대비 원리금 상환 비율)은 Cohen의 적정기준인 3~5%, 소득대비 채무규모는 Cohen의 2~6%를 기준으로 평가하였다.

행연구가 있지만 대략 3개 분류로 구분할 수 있다.

하나는 효용극대화 모형을 이용하여 지방채무의 적정규모를 추정하려고 시도하였지만 적정규모 기준을 제시하지 못하고 다만 이론적으로 설명하고 적정규모가 필요하다고만 제시하고 있다.

다른 하나는 재정지표를 사용하여 지방채무 잔액규모를 자체수입 등의 재정변수의 비율로 제시하거나 다른 단체와의 비교로 적정성을 판단하는 수준이다.

하지만 정부 및 기관에서는 재정지표 중심의 기준을 나름대로 제시하여 지방채무를 관리하고 있는데 이러한 기준들은 적정규모 기준 설정에 시사점을 주고 있다. ICMA는 총세입 중 부채상한지출이 20%를 초과하면 재정적 위험으로 판단하고 있으며, 미국의 주정부에서는 10% 이상이면 매우 높은 수준이라고 제시하는 것 등이 예이다. 따라서 지방채무의 적정규모 기준 설정은 세입 등 재정변수 대비 지방채무 총액, 상환액의 비율로 설정함이 타당한 것으로 보인다.

제4절 외국의 지방채무 규모와 주요 정책

1. 지방채무 규모와 규제 기준

IMF 통계 기준에 따르면 우리나라의 채무는 주요 외국에 비하여 중앙정부의 채무 규모나 지방채무 규모가 작은 수준이다. GDP 대비로 볼 때 우리나라의 지방채무(지방교육채무 포함)의 규모는 GDP 대비 3.9%이다.

이는 <표 2-3>에서 나타내고 있는 일본 등 11개 국가 중에서 가장 작은 비율이다. 외국의 GDP 대비 지방채무의 비율은 영국 5.72%, 프랑스 9.86%이며 그 외 국가는 모두 10% 이상이며, 캐나다 62.03%, 일본 37.44%, 독일 31.00%, 호주 22.48%이다.²¹⁾

<표 2-3> 주요국의 채무 및 GDP 대비 비율(2012회계년도 기준)

(단위: 십억달러)

국가별	GDP(A)	채무액				GDP 대비 채무비율(%)		
		계(B)	중앙(1)	주(2)	지방(3)	B/A	(1)/A	{(2)+(3)}/A
핀란드	256.71	162.23	135.00		27.23	63.19	52.59	10.61
프랑스	2,681.42	2,975.62	2,711.28		264.34	110.97	101.11	9.86
독일	3,543.98	3,049.80	1,951.05	915.03	183.73	86.06	55.05	31.00
이탈리아	2,072.82	2,885.95	2,633.83		252.13	139.23	127.06	12.16
일본	5,957.25	13,734.29	11,503.99		2,230.30	230.55	193.11	37.44
한국	1,222.81	462.16	414.46		47.70	37.79	33.89	3.90
스페인	1,339.95	1,262.68	894.21	286.92	81.54	94.23	66.73	27.50
스웨덴	543.88	270.95	200.67		70.28	49.82	36.90	12.92
영국	2,646.00	2,698.10	2,546.74		151.36	101.97	96.25	5.72
호주	1,537.48	969.73	624.18	326.67	18.88	63.07	40.60	22.48
캐나다	1,824.29	2,105.42	973.86	963.17	168.39	115.41	53.38	62.03

주: 1. 채무정보: IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 2013(채무는 IMF 기준)

2. GDP: World Bank <http://data.worldbank.org/indicator>

3. 환율정보: <http://www.ukforex.co.uk/forex-tools/historical-rate-tools/yearly-average-rates>

4. 우리나라의 경우 2012년 1달러당 1126.43원(년간 평균 환율)

21) 국가채무와 지방채무의 GDP 대비 비율은 2015년 기준으로 일본 187.4%, 47.7%, 영국 107.0%, 10.3%, 프랑스 102.6%, 11.5%, 이탈리아 151.5%, 11.4%이며, OECD 평균(주정부 제외)은 78.6%, 7.5%이다(OECD 데이터).

World Bank가 조사한 바에 따르면 외국의 경우 지방채발행의 규제는 지방채잔고액 기준과 상환액 기준의 재정지표를 사용하고 있다.

<표 2-4> 주요 국가의 지방채 발행 규제기준

국가	지방채잔고(stock) 기준	지방채상환(flow) 기준
일본	없음	일반재원의 18% 이하
미국	주의 규제: 재산세 과표(자산평가액) 기준 일정비율 ICMA: 지역소득 대비 15% 이하 발행: 신용평가, 주민투표	없음
이탈리아	자체세입의 25%이하	없음
스페인	없음	총세입의 25% 이하
덴마크	없음	연 투자사업비의 25% 이내
오스트리아	없음	예산의 1/30이하
영국	없음	기본 채무승인액
독일	없음	총세입의 1/7 이하
브라질	총세입의 27%이하	총세입의 15%이하
에스토니아	일반재원의 60%이하	일반재원의 20%이하
폴란드	총세입의 60%이하	총세입의 15%이하
루마니아	경상세입의 20%이하 (단기채는 5%이하)	없음
러시아	없음	총세출의 15%이하
슬로바키아	경상세입의 60%이하	경상세입의 25%이하

자료: 조기현·하능식(2008: 54), 한국지방재정학회(2012:120, Ma, Jun(2001)를 토대로 작성함

<표 2-4> 따르면 총채무 규모 및 채무상환액 규모는 총세입, 일반재원, 경상세입 등의 비율을 산정하여 상한기준을 설정하여 관리하고 있다. 즉 상한 기준을 설정하여 발행규모와 상환규모를 규제하고 있다.

이러한 재정지표들의 특성과 장·단점에 대하여 Jun, Ma(2001)는 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, 상환액 기준 지표들은 단기적인 채무상환능력을 파악하는데 용이하다.

둘째, 채무잔고를 활용한 지표들은 중장기 채무부담능력을 측정하는데 유용하다.
 셋째, 재정적자 혹은 재정수지는 현재 지방채발행수요를 파악하는 지표이며 미래 지방채발행 수요에 대한 정보로는 제한적이다.
 넷째, 우발채무는 고려해야 할 요소이긴 하나 미래 파산위험을 과대평가할 우려가 있다는 점을 감안하여 활용해야 한다.

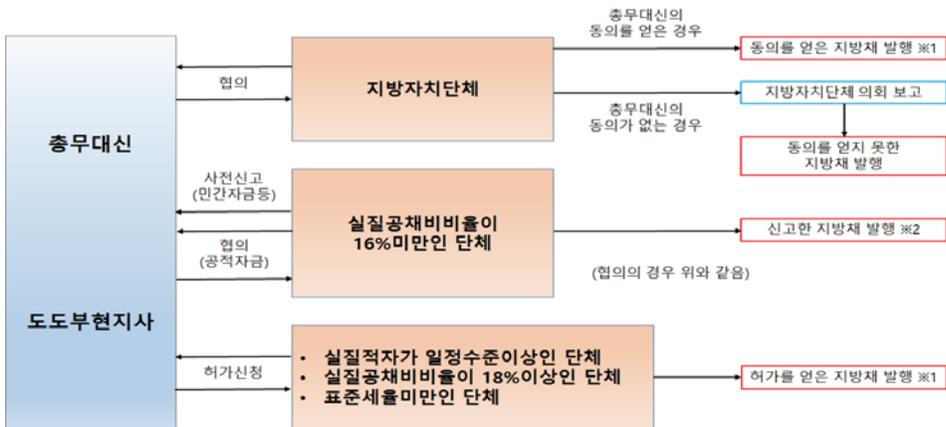
2. 주요국의 지방채 발행 및 관리제도

가. 일본

일본은 지방채발행의 원칙금지에서 원칙자유로 전환되었다. 기초자치단체인 시정촌은 2004년도까지 국가 또는 도도부현의 허가를 받지 않으면 지방채를 발행할 수 없었으나, 지방의 자주성을 제고하기 위해 허가제에서 2005년도부터 사전 협의의 제로 전환하였다.

일본의 지방채 발행 운영 내용과 절차를 도식화하면 <그림 2-3>과 같다.

<그림 2-3> 일본의 지방채 발행기준 및 절차



자료: 일본 총무성 홈페이지

총무대신 등의 동의(허가)있는 지방채에 대해서는 공적 자금을 충당하고 원리금 상환금을 지방재정계획에 산입한다. 신고한 지방채(민간자금 등) 중 협의는 동의의 경우로 인정하여 원리금상환금을 지방재정계획에 산입한다. 동의되지 않은 지방채는 공적자금으로 충당할 수 없기 때문에 민간자금을 활용해야 한다.

사전협의, 허가 기준은 실질공채비비율을 사용한다. 실질공채비비율은 우리나라 방식으로 해석하면 일반재원 대비 지방채상환비의 비율이라고 할 수 있다. 다만 일본의 경우 세외수입은 일반재원에 포함하지 않고 있다.

- ◆ 실질공채비비율: 실질공채비비율은 각 지방자치단체의 공채비가 재정에 주는 부담 정도를 객관적으로 나타내는 지표임
 - 대상회계: 일반회계, 특별회계(공기업회계포함), 일부조합+광역연합포함.
 - 산식: {공채비상당액에 충당된 일반재원-보통교부세로 조치되는 공채비/(지방세+보통교부세)-보통교부세로 조치되는 공채비상당액}(지방재정법에 명시)

일본은 실질공채비비율로 신고, 협의, 허가. 발행 금지의 단계별 관리를 하고 있다.

- 협의단체 : 18%까지

- 지방자치단체가 지방채를 발행하려는 경우, 도도부현·지정도시는 총무대신, 시정촌·특별구는 도도부현지사와 협의해야 됨
- 동의를 얻은 경우에 한해, 공적자금으로 지방채소화 가능
- 동의를 얻어 발행한 지방채의 원리금상환금은 지방재정계획에 산입
- 동의를 얻지 못하고 발행하는 지방채는 미리 의회에 보고의무

- 허가단체

- 적자단체, 실질공채비비율이 높은 단체, 적자공기업 등
- 표준세율 이하를 적용하는 단체

- 18%-25%인 지방자치단체 : 일반적 허가단체

- 공채비부담적정화계획 수립을 전제로 일반적인 허가기준에 따라 허가

- 25%-35%인 지방자치단체 : 일반단독사업채 발행금지
 - 재정건전화계획수립(지방자치단체의 재정건전화에 관한 법률(2009년 4월시행))
 - 조기건전화단체
- 35%이상인 지방자치단체 : 지방채발행금지
 - 일반공공사업, 교육/복지시설 등에 관한 지방채발행금지
 - 재정재생계획(지방자치단체의 재정건전화에 관한 법률(2009년 4월시행))

2012년도부터 지역의 자주성과 자립성을 높인다는 관점에서 지방채협의제도를 일부 개정하였다. 재정상황이 일정한 기준을 충족시키는 지방자치단체(실질공채비 비율 16% 이하)는 원칙적으로 협의가 아닌 사전신고의 대상으로 변경하였다. 민간 자금을 통한 지방채는 협의가 필요하지 않도록 하였다. 일본의 지방채관리제도의 변화를 살펴보면 아래와 같다.

〈표 2-5〉 일본의 지방채관리제도 변화

<p>■ 지방분권화 정책의 일환으로 2005년 4월부터 허가제에서 협의제로 전환 (실질공채비비율) 18%</p>				
협의	조기시정조치로서의 지방재정법 허가			
	공채비부담적정화계획			
<p>■ 2009년 4월 지방자치단체의 재정건전화에 관한 법률 시행 (실질공채비비율) 18% 25% 35%</p>				
협의	조기시정조치로서의 지방재정법 허가		건전화법허가	
	공채비부담 적정화계획	재정건전화계획 (조기건전화)	재정재생계획 (재정재생)	
<p>■ 2012년 4월 사전신고제 도입 - 실질공채비비율이 16% 이하인 지방자치단체는 사전 신고로 지방채발행 - 공적자금의 인수 여부를 협의 (실질공채비비율) 16% 18% 25% 35%</p>				
사전신고 (공적자금 협의)	협의	조기시정조치로서의 지방재정법 허가		건전화법허가
		공채비부담 적정화계획	재정건전화계획 (조기건전화)	재정재생계획 (재정재생)

나. 미국 주정부

미국의 주정부는 <표 2-5>에서 보는 바와 같이 다양한 방법으로 지방채를 관리하고 있다.

아리조나주는 1회에 35만 달러를 넘지 않게 하고 있으며 주 내의 카운티와 시정부에 대하여 지방채잔액이 재산평가액의 6%를 넘지 않도록 하고 있다.

코티네컷주는 일반채의 총액을 일반회계수입의 160%를 초과하지 못하도록 하고 있다. 부채 총액이 일반재원에 90%에 이르면 주지사는 의회에 부채의 재검토를 권고한다(조임곤, 2016).

아칸사스주, 캘리포니아주의 경우 일반부채는 주민의 승인이 있어야 발행할 수 있다. 그리고 대부분의 주에서 일반부채 발행에 대해 제한하고 있으며 수익채는 제한 기준이 없는 것으로 판단된다.

〈표 2-6〉 미국 주정부 지방채관리제도

구분	제한 내용
아리조나	주헌법은 1회에 35만달러를 초과하는 부채 계약을 금지. 아리조나는 이를 회피하기 위해 수입을 지정하거나 건설되는 건물을 담보로 하여 장기 부채 계약을 하고 있음. 카운티와 시정부는 재산 평가액의 6%로 제한하고 있는데 특별한 경우 유권자의 투표로 이를 인상시킬 수 있음
아칸사스	주헌법을 개정하여 경제발전을 위한 목적으로 일반회계수입(General Fund Revenue)의 5%를 초과하지 않는 범위 내에서 유권자의 동의 없이 일반부채의 발행을 허용하였으며, 기타의 경우 헌법과 법률에 부채에 대한 제한은 없음. 그러나 일반부채는 유권자의 승인에 의해서만 발행됨
캘리포니아	주 헌법은 일반선거와 직접예비선거에서의 절반이상 유권자의 승인 없는 일반부채를 발행할 수 없게 하고 있으며, 부채의 원금은 50년 이내에 해소하여야 함
코네티컷	주법은 일반부채 총액을 일반회계 수입(General Fund Revenue)의 160%로 제한하고 있음. 부채액의 계산은 1월 1일과 7월 1일에 행해진다. 부채 총액이 일반재원에 90%에 이르면 주지사는 의회에 부채의 재검토를 권고함
델라웨어	일반부채에 대한 부채비용이 현금 보유량을 넘어서는 안 됨. 연간 일반부채가 세입의 5% 이내여야 하며, 모든 부채와 관련된 비용이 모든 수입의 15% 이내여야 한다고 규정
플로리다	주 헌법은 일반부채가 전년도와 전전년도의 일반회계 세입의 50%를 초과하지 않도록 제한 함. 현재의 모든 부채는 별도의 헌법기관에 의해 발행되어 여기에 해당하는 부채가 없음. 조세로서 갚아야 하는 부채 비용이 지방세 수입에서 차지하는 비중이 6% 넘는 경우 의회의 동기가 필요하며, 7%가 넘는 경우는 의회의 주 위기라는 동기가 필요함. 의회는 6%에서 7%로 기준을 정하고 있음

구분	제한 내용
조지아	주 헌법은 일반부채와 관련된 부채 비용은 이전년도 재정수입의 10%를 초과할 수 없음. 일반부채의 상한 기간도 25년으로 제한하고 있음. 또한 부채비용은 이전년도 수입의 7% 이내, 부채가 일인당 소득의 3.5% 이내, 일인당 1,200달러 이내로 제한하는 부채 관리 계획을 가지고 있음
하와이	주 헌법은 연간 부채비용이 이전 3 회계연도 평균 일반회계 수입의 18.5%를 넘지 못하도록 규정하고 있음. 일반부채의 상한기간도 25년 이내이어야 함

자료: 조임곤(2016)

다. 프랑스

프랑스는 원래 엄격한 기채승인제도를 유지하였다. 이에 따라 지방자치단체는 국가가 규제한 비율 이상의 지방채발행은 금지되어 있었다. 중앙정부는 지방자치단체에 대하여 재정적으로 직접 간여하고 통제할 수 있는 제도적 장치를 유지하였다.

하지만 지방채를 통제하려는 중앙정부의 의도는 지방자치단체의 자율성을 침해하고 재정지원의 왜곡을 초래한다는 비판을 받았고 이에 따라 1982년 이후 합법성을 중심으로한 사후감사 위주의 지방채 자유화정책으로 전환하였다. 이에 따라 지방의회가 기채를 승인한 경우 기채총액·이자율·발행기관의 선정 등 모든 내용이 지방자치단체의 자율적 판단에 따라 이루어지고 있다(곽태열, 2007).

1982년 이후부터 프랑스는 지방채 발행에 있어서 지방자치단체의 자율성이 가장 높은 수준으로 유지되는 국가이다. 원칙적으로 지방의회가 지방채 발행의 승인권을 행사하며, 발행총액·이자율·발행기관의 선정 등 모든 내용이 지방자치단체의 자율적 판단에 의하여 이루어진다. 지방채를 발행할 수 있는 주체는 지방자치단체인 코뮌(Commune)·데파르트망(Department)·레지옹(Region) 등이다.

지방채 발행은 지방자치단체의 자율적 의지로 가능하지만, 다음의 최소조건은 충족시켜야 한다.

첫째, 채무상환 비용은 반드시 지방자치단체의 예산계정에서 의무적 경비로 반영

해야 한다.

둘째, 경상예산과 자본예산 각각에 대하여 실질적인 균형예산준칙을 준수해야 한다.

셋째, 지방채는 자본계정, 즉 공공투자사업에 한하여 발행해야 하는 규정을 준수해야 하며 경상적자를 보전할 목적의 기채는 불허된다.

넷째, 시장공모채는 발행규모가 최저 규모 이상이어야 한다.

다섯째, 지방자치단체 상호간의 지방채발행은 금지된다.

여섯째, 발행금리의 상한선을 준수해야 한다.

지방자치단체의 지방채 발행에 대해 합법성 감독절차에 따라 사후감독을 하는 형태로 지방채관리를 하고 있다. 합법성 감독절차는 다음과 같다.

첫째, 기채결정이 유효하기 위해서는 먼저 그 결정을 고지하고 국가임명지사에게 통보하는 절차를 따라야 한다.

둘째, 국가임명사는 기채결정에 반드시 요구되는 조건들에 대하여 확인하는 절차를 밟아야 한다.

셋째, 금융기관의 피해를 방지하기 위하여 지방자치단체는 지방채 보증액과 자체 지방채상환을 위한 총액이 경상수입의 50%를 넘지 않는 범위내에서 채무보증이 가능하도록 제한하였다. 또한 지방자치단체에 위험분산원칙을 적용하여 특정 금융기관에 지방채 보증능력의 10% 이상을 의존할 수 없도록 하였으며, 하나의 지방자치단체나 여러 지방자치단체가 한 지방채에 대하여 50% 이상을 보증할 수 없도록 규정하고 있다.

라. 시사점

주요국의 지방채무와 규제정책을 살펴봄으로서 우리나라에 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 우리나라 지방자치단체는 지방채무를 너무 보수적으로 활용함을 알 수 있다. 이러한 원인은 지방채무에 대한 인식이 부정적이고 지방채 활용에 대한 규제가

외국보다 강하다. 일본, 미국, 프랑스의 경우 지방자치단체의 지방채 발행 등에 대한 규제가 완화되어 있고 지방자치단체의 자율적 운영을 강조하고 있다.

둘째, 지방자치단체의 지나친 지방채 발행 남발을 방지하기 위하여 일본은 정부 개입의 단계별 기준이 있으며, 미국 주정부의 경우 채무총액이 일반수입의 몇 %로 제한하고 있으며, 일반채 발행 시 주민의 승인을 필요로 하고 있다. 프랑스의 경우 지방자치단체의 지방채 활용은 완전 자율적이거나 지방채무상환액이 경상수입의 50%를 넘지 않도록 규정하고 있다. 다만 국가별로 지방채무 총액이든 상환액이든 제한하고는 있지만 그 상한선이 높으며 그 정도는 국가별로 다르다.

제3장

우리나라 지방채무 운영과 현황 분석

제1절 지방채무의 정의와 유형

제2절 지방채 발행 및 관리제도

제3절 지방채무 현황 분석



KRILA



제3장

우리나라 지방채무 운영과 현황 분석



제1절 지방채무의 정의와 유형

1. 법률적·행정적 정의

지방채무란 ‘금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무’라고 지방재정법 제2조 제5호로 규정하고 있다. 이에 따라 우리나라에서 지방채무는 우선 지방자치단체장의 명의로 발행한 지방채(차입금과 지방채증권), 채무부담행위, 보증채무이행 책임액을 들 수 있다. 지방채는 발행 및 종류는 지방재정법 제11조 및 시행령 제7조에 규정하고 있다. 지방자치단체는 재정투자사업, 재해예방 및 복구사업, 세입결합보전, 지방채의 차환 등을 위한 자금조달에 필요할 때 지방채를 발행할 수 있다. 지방채는 차입형식과 증권발행 형식이 있다. 채무부담행위는 지방자치단체에 채무부담의 원인이 될 계약체결 등을 말하며(지방재정법 제44조), 지방채발행 한도액 산정이 포함된다(시행령 제10조). 보증채무이행책임액은 지방자치단체가 채무보증을 한 행위인 보증채무부담행위(지방재정법 제13조)에 따라 채무자의 파산 등으로 지방자치단체의 채무로 전환된 것을 말하며, 그 금액은 지방채발행 한도액 산정시 포함된다(시행령 제10조).²²⁾

22) 지방자치단체장이 발행한 지방채에 대하여 산하기관 등과 내부 내부협약 등에 의하여 임의로 지방채무를 산하기관 등으로 이관한 경우에도 상환의무는 자치단체에 있으므로 지방채무에 포함하고 있다. 중앙정부의 세제 감면 등에 따라 국가가 전액 보전을 조건으로 지방자치단체가 일시적으로 차입하는 형식을 빌리는 것은

또한 사회기반시설에 대한 민간투자법 제4조 제2호에 따른 임대형 민자사업(Build-Transfer-Lease: 이하 ‘BTL’ 사용)에 대하여 지방자치단체가 순 지방비로 민간사업자에게 임차료 명목(운영비·이자 제외)으로 지급해야 할 총액(BTL 임차료)을 2014년부터 채무에 포함하고 있다. 2014년부터 지방채발행 한도액 산정 시 BTL 임차료 총잔액(순지방비 부담분)을 채무에 포함하고 있다(지방채발행계획 수립기준).

뿐만 아니라 우발채무도 일부 채무에 포함하고 있다. 우발채무란 보증채무부담행위 및 예산의 의무부담(지방자치법 제39조)으로서 보증·협약 등에 따라 지방자치단체의 채무로 바뀔 가능성이 있는 것을 말한다. 우발채무는 2015년부터 50%에 해당하는 금액이 지방채발행 한도액 설정시 채무에 포함되고 있다(지방채발행계획 수립기준).

이상을 종합하면 지방채무는 지방채, 채무부담행위, 보증채무이행책임액, BTL임차료(순지방비부담분), 우발채무의 일부분이 해당된다고 볼 수 있다.

2. 지방채무의 유형

가. 일반채무²³⁾

1) 지방채²⁴⁾

지방채는 지방채증권과 차입금으로 구분된다. 지방채증권은 지방자치단체가 증권발행의 방법에 의하여 차입하는 지방채를 말하며, 외국에서 발행하는 경우를 포함한다. 모집공채, 지역개발공채 및 도시철도공채 등이 예이다. 차입금은 지방자치단체가 증서에 의하여 차입하는 지방채를 말하며, 외국정부·국제기구 등으로부터 차

지방채무로 보지 않는다(행정자치부, 2016: 5)

23) 동법 제2조제5호 및 시행령 제10조 및 제108조

24) 지방재정법 시행령 제7조제1항 제1호, 2호에 의하여 정의됨

관(현물차관을 포함)을 도입하는 경우를 포함한다. 정부 및 공공, 민간금융기관으로부터 차입하는 지방채를 말한다.

2) 채무부담행위액²⁵⁾

채무부담행위란 지방자치단체가 금전급부를 내용으로 하는 채무를 부담하는 행위를 말한다. 채무부담행위는 지출원인행위 및 지출이 당해 연도에 귀속되지 않는다. 채무부담행위액은 지방자치단체에 채무부담의 원인이 될 계약의 체결이나 그 밖의 행위를 할 때 예산으로 미리 지방의회의 의결을 얻도록 되어 있는 행위²⁶⁾로서 발생하는 금액이다.

3) 보증채무이행책임액

보증채무이행책임액은 보증채무부담행위 중 그 지방자치단체의 채무 이행이 확정된 금액이다. 태백시가 태백관광공사의 사업추진을 위해 지급보증을 하였다가 태백관광공사의 파산으로 태백관광공사의 채무 일부가 태백시로 전환된 것이 그 예이다.

보증채무부담행위²⁷⁾란 제3자의 채무 이행에 대해 파산 등이 발생할 시 그 채무범위의 이행을 지방자치단체가 보증하는 것을 말한다.

나. BTL 임차료

지방자치단체가 사회기반시설에 대한 민간투자법 제4조 제2호에 따른 임대형 민자사업(BTL)을 추진할 경우 지방자치단체는 민간사업자에게 BTL 임차료를 지급해

25) 지방재정법 제44조제4항

26) 재난 복구의 목적 등으로 시급성이 높은 사업의 경우 총사업비 10억원 이하의 범위에서 조례로 정하는 금액 이하인 계약을 지방의회의 의결을 거치지 않고 체결 가능

27) 지방재정법 제3조, 지방자치법 제24조제3항

야 한다. 지방자치단체가 BTL 사업을 추진할 경우 임차료는 대략 국비 50%, 지방비 50%로 지급된다. BTL 사업의 임차료 지급이 이자가 발생함을 근거로 채무로 인식되고 있다. 이에 따라 2014년부터 지방채발행 한도액 산정시 채무에 포함하게 되었으며 같은 해부터 채무관리계획에서도 이를 포함하고 있다.

BTL 임차료는 지방자치단체가 순지방비(국비 및 시군구의 경우 시도비를 제외한 금액)로 민간사업자에게 임차료 명목(운영비·이자 제외)으로 지급해야 할 총액으로 매년도의 잔액이 채무에 포함되고 있다(지방채 발행계획 수립기준 참조).

현재 지방채발행 계획수립 기준에서는 일반채무(지방채, 채무부담행위, 보증채무 이행책임액)에 BTL 임차료 잔액을 포함하여 ‘관리채무’로 명명하고 있다. 관리채무란 BTL이 포함된 지방채무를 말한다.

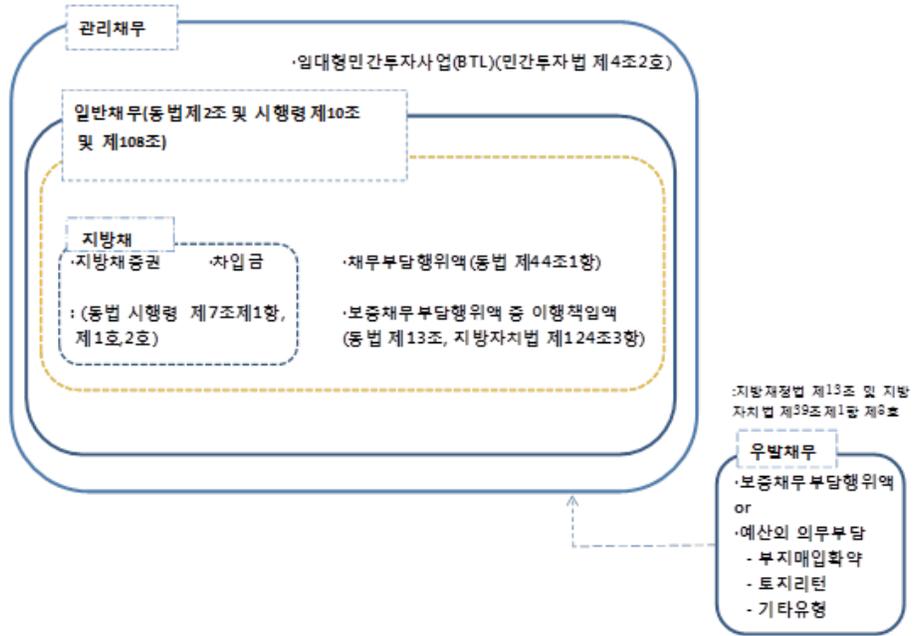
다. 우발채무

우발채무란 보증채무부담행위 및 예산외 의무부담으로서 보증·협약 등에 따라 지방자치단체의 채무 등으로 바뀔 가능성이 있는 것을 말한다.²⁸⁾ 우발채무 유형으로는 보증채무부담행위 및 예산외 의무부담²⁹⁾ 유형으로 구분한다. 예산외 의무부담이란 법령과 조례로서 규정된 것을 제외한 예산외의 의무부담으로 부지매입 확약, 토지리턴, 기타 유형으로 분류한다. 부지매입 확약은 지방자치단체가 일정기간이 지난 시점에 미분양 부지를 매입할 의무를 부담하는 형식으로 채무 보증하는 형태이며, 토지리턴은 토지매매계약 해약 시 토지매수자에게 매매대금에 대한 조건 없는 반환 의무가 부여된 계약 형식이다. 기타유형은 부지매입확약, 토지리턴 이외에 협약 등에 따라 지방자치단체의 부담으로 바뀔 가능성이 있는 예산외 의무부담이다. 우발채무는 실질적인 채무는 아니지만 지방채발행 한도액 산정시 2015년부터 총액의 50%를 채무에 포함하여 산정하고 있다.

28) 지방재정법 제3조 및 지방자치법 제39조제항 제8호

29) 지방자치법 제39조1항 제8호

〈그림 3-1〉 지방채무의 유형



제2절 지방채 발행 및 관리제도

1. 지방채 발행제도

우리나라의 지방채 발행은 사업별 개별 승인제에서 2006년도부터 지방자치단체 별로 쉐어링을 주고 그 범위 내에서 지방자치단체 스스로 발행할 수 있도록 한 지방채발행 한도제를 운영하고 있다.

지방채발행한도제란 지방자치단체가 한도액의 범위 내에서는 중앙정부(행정안전부)의 승인 없이 지방의회의 의결을 거쳐 지방채를 발행할 수 있는 제도이다. 지방자치단체의 지방채발행한도액은 전전년도 예산액의 10% 범위 내에서 행정안전부장관이 정한다(지방채정법 시행령 제10조 ②).

지방채발행한도액 산정에 포함되는 지방채무의 범위는 ① 지방채발행액, ② 채무부담행위액, ③ 보증채무부담행위액 중 채무자의 파산 등으로 인하여 지방자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액(보증채무부담행위책임액), ④ 지방자치단체가 BTL 사업 준공 후 민간투자사업자에게 순수 지방비로 지급해야 할 의무가 확정된 임차료 잔액, ⑤ 우발채무 총액의 50%에 해당하는 금액이다

지방자치단체별 지방채발행 한도액은 ‘지방채자율발행가능지수’와 ‘관리채무상환비율’을 기준으로 산정하며, 회계범위는 일반회계, 특별회계, 기금을 포함한다. 지방채자율발행가능지수는 1에서 경상일반재원 대비 지방채발행총액한도액 산정의 채무(일반채무, BTL임차료, 우발채무) 비율을 제(除)하여 산정한다. 관리채무상환비율은 미래 4년간 일반재원수입 대비 순지방비로 상환할 관리채무액의 비율로 산정한다.

$$\text{지방채자율발행가능지수} = 1 - \frac{\text{일반채무(결산)} + \text{BTL입차료(결산)} + \text{우발채무(50\%)}}{\text{경상일반재원(결산)}} \times 100$$

- 일반채무 = 지방채 + 채무부담행위 + 보증채무이행책임 확정액의 잔액기준 ※ 이자 제외
- BTL입차료 = 준공 후 지방자치단체로 소유권이 이전된 시설물에 대해 결산일 기준으로 향후 민간사업자에게 지급의무가 생긴 총액 중 순지방비로 지급할 금액
- 우발채무 = 보증채무부담행위액, 지방자치법 제39조제1항제8호에 따른 것(예산외 의무부담)으로서 보증·협약 등에 따라 지방자치단체 채무 등으로 바뀔 가능성이 있는 것을 말함
- 경상일반재원 = 지방세(지방교육세 제외) + 경상적세외수입 + 지방교부세 + 조정교부금
- * 공기업특별회계는 일반회계와 통합결산시 적용되는 세입과목

$$\text{관리채무상환비율} = \frac{\text{미래 4년 순지방비로 상환할 평균관리채무액}}{\text{미래 4년 경상일반재원의 평균 수입액}} \times 100$$

- 연도구분: 한도액 산정 기준연도는 한도액산정 기초자료의 결산 다음연도부터 4개 년간
- * 예, 2016년 한도액 산정시 미래4년은 '15~'18년
- 관리채무: 일반채무 + BTL입차료 총액
- 평균 관리채무상환액 및 평균 경상일반재원 수입액 계산식
 - 미래4년 상환할 평균 채무액: [미래 4년('15~'18) 관리채무상환액] ÷ 4년
 - 매년 6.30 현재 지방채무 잔액을 기준으로 미래 4년 관리채무상환액 산정
 - 이자액은 과거 4년 평균 이자액을 미래 4년간 관리채무상환액에 합산
 - 평균 경상일반재원 수입액: [미래 4년('15~'18) 경상일반재원 수입액] ÷ 4년
 - 직전 연도의 경상일반재원 규모에 과거 4년 경상일반재원 평균 증가율을 적용
- 미래 상환할 관리채무액에 조기상환액은 포함되지 않도록 산정

자료: 행정자치부(2015: 8)

이상과 같은 절차를 거쳐 지방채발행 한도액은 계층별로 차등화 된 한도액을 산정한다. 특별·광역시 및 특별자치시·특별자치도, 도·인구 100만 이상의 대도시, 시·군, 구의 계층별로 발행가능비율을 차등 부여한다. 관리채무상환비율이 20%를 초과하는 지방자치단체는 지방채를 발행할 수 없다.

최종적으로 지방자치단체별 '지방채자율발행가능지수'에 '계층별지방채발행가능

비율'과 경상일반재원을 곱하여 기본한도액을 산출한다. 차환의 경우 해당연도 지방채 상환총액의 25%이내를 별도한도액으로 간주하고, 시도의 경우는 지역개발공채와 도시철도공채 발행예상액을 승인받는 것으로 간주하여 그만큼 별도한도액을 추가한다. 기본한도액과 별도한도액을 합하여 당해년도 지방채발행한도액을 산정한다.

관리채무상환비율이 20%를 초과하는 지방자치단체에 대하여는 지방채발행 한도액이 0으로 처리되어 지방채를 발행할 수 없다.

〈표 3-1〉 지방자치단체 유형별 한도액 산정 기준

구 분		특·광역시 및 특별자치시·도	도 및 인구100만 이상의 대도시	시·군	구
총 한 도 액 (A + B)	기본 한도액(A)	지방채 자율발행 가능지수 × 계층별 발행가능 비율 × 경상일반재원			
	지방채자율발행 가능지수	$1 - \{(\text{일반채무(결산)} + \text{BTL임차료(결산)} + \text{우발채무(50\%)}) / \text{경상일반재원(결산)}\}$			
	지방채발행가능 비율	10%	8%	5%	2%
	별도 한도액(B)	지역개발채권 발행액 + 도시철도채권 발행액 + 일정요건 충족 차환액			

자료: 행정자치부(2015: 9)

2. 지방채무 관리제도

지방채무의 관리는 매년의 지방채발행 한도제 운영 외에 재정위기 사전 모니터링 시스템을 통해 지방자치단체별 채무총액과 상환부담 측면에서 관리한다. 2012년부터 재정위기 사전경보시스템을 운영하고 있으며, 분기별 모니터링 결과 일정기준을 초과하면 재정진단 및 진단결과에 따른 채무감축 등이 포함된 재정건전화계획을 수립·시행토록하고 있으며, 그 이행상황을 점검하고 있다.

지방자치단체의 채무총액관리는 예산대비채무총액의 비율인 예산대비채무비율로 관리하며, 상환부담의 관리는 일반재원 대비 채무상환액의 비율인 채무상환비율로

로 관리하고 있다.³⁰⁾ 예산대비채무비율은 25%부터 관리하고, 채무상환비율은 12%부터 관리하며, 각각 40% 초과, 17% 초과시 재정위기단체로 지정하여 관리할 수 있도록 하고 있다.

〈표 3-2〉 지방채무의 재정위험 관리기준 기준

관점	재정지표	「주의」	「심각」
채무 관리	예산대비채무비율	25% 초과	40% 초과
	채무상환비율	12% 초과	17% 초과

$\text{예산대비채무비율} = \frac{\text{채무총액}}{\text{예산규모}} \times 100$
<ul style="list-style-type: none"> • 채무총액: 일반채무 + BTL임차료 총액 중 순지방비로 지급할 금액 • 회계범위: 일반회계+특별회계+기금
$\text{채무상환비율} = \frac{(\text{과거4년+미래4년})\text{채무상환액 평균}}{(\text{과거4년+미래4년})\text{일반재원 평균}} \times 100$
<ul style="list-style-type: none"> • 채무상환액: 순수지방비로 상환한 금액 • 일반재원: 지방세(지방교육세 제외) + 세외수입 + 지방교부세 + 조정교부금 • 회계범위: 일반회계+특별회계+기금

자료: 지방재정위기 사전경보시스템 운영규정(훈령 제66호, 2016.3.15.) 참조

또한 앞서 살펴 본 바와 같이 관리채무부담비율이 20%를 초과하는 경우 지방채 발행한도액이 0으로 처리되어 지방채를 발행할 수 없다. 관리채무상환비율이란 경상일반재원 대비 BTL 임차료 연부담액을 포함한 지방채무상환액의 비율이다.

또한 관리채무부담도 지표를 활용하여 지표값이 35%를 초과하면 채무감축 목표, 감채기금 적립, 순세계잉여금의 상환재원 활용 등 채무관리계획을 수립하여 시행토록 의무화 하고 있다. 관리채무부담도가 60% 미만인 단체는 지방자치단체 자체적으

30) 2019년 1월 1일부터 현재의 일반채무가 관리채무로 전환될 예정임

로 순세계잉여금의 일정액을 채무상환재원으로 상환재원으로 적립 또는 직접 사용하도록 하고 있으며, 60% 이상인 지방자치단체에 대하여는 순세계잉여금 발생의 20%에 해당하는 금액을 조기상환 또는 적립하도록 의무화하고 있다. 관리채무부담은 경상일반재원 대비 채무잔액(BTL 임차료 잔액 포함)의 비율로 산정한다.

이상과 같이 우리나라의 지방채무관리는 지방채무잔액 기준의 채무 총규모와 상환액을 기준의 상환부담을 고려하여 지방채발행 및 사후관리를 하고 있다.

3. 지방채 발행 및 관리 제도 변천

우리나라의 지방채 발행은 전통적으로 사업별 승인제도를 택하여 왔다. 사업별 승인제이란 지방자치단체가 사업별로 지방채 발행을 행정안전부에 신청하면 행정안전부장관의 승인을 받은 후 지방의회의 의결을 받아 사업별로 지방채를 발행하는 것이다. 이러한 지방채 발행 사업별 승인제는 2005년도까지 운영되다가 폐지되고 2006년도부터 지방채발행한도제로 전화되었다. 지방채발행한도제란 행정안전부장관이 지자체의 전전연도 예산액의 10% 범위 내에서 지방채발행 한도액을 해당 지자체에 정해 주면 지자체는 그 한도액을 총액으로 지방의회의 의결을 받아 자율적으로 발행하는 제도이다. 지방채발행 한도액의 산정은 지방채(차입금, 증권발행), 채무부담행위, 보증채무이행액을 기준으로 산정하였으나 2013년부터 BTL(임대형민자사업) 임차료(순지방비부담분)를 지방채발행한도액의 범위에 포함하였으며, 2015년도부터는 우발채무 50%(지자체의 보증, 협약 등 예산외의무부담)를 포함하여 지방채무의 범위를 확대하였다.

지방채무관리는 2000년부터 채무과다단체에 대하여는 순세계잉여금의 일정분(30%~50%)으로 감채기금을 조성하도록 하였으며, 2013년부터 BTL을 지방채무에 포함시킴과 동시에 관리채무상환비비율 20% 이상단체는 신규 지방채를 발행하지 못하도록 하였다. 또한 관리채무부담도 35% 이상 단체는 5개년 채무감축목, 감채기금 적립, 순세계잉여금의 상환재원 활용 등 다양한 ‘채무관리계획’을 수립시행토록

하고 계획을 행안부장관에게 제출토록 하였다. 또한 채무관리부담도가 35% 이상인 단체는 순세계잉여금의 20% 이상 해당하는 금액을 조기상환에 활용토록 하고 있다.

2012년도부터는 재정위기관리제도(지방재정위기 사전 경보시스템)의 운영에 예산 대비채무비율, 지방채상환비율 지표를 활용하여 모니터링하고 각각 「주의」, 「심각」 기준을 마련하여 모니터링하고 있다. 예산대비채무비율은 40% 이상, 지방채상환비율 17% 이상이면 재정위기 단체로 지정할 수 있도록 하고 있다.

그동안 우리나라는 지방채발행이 개별 승인제에서 발행한도액의 부여로 지방채 발행에 지방의 자율성이 증가되었지만 다양한 관리제도로 통제되어 왔다. 하지만 새로운 정부에서는 재정분권차원에서 행정자치부장관이 부여하던 지방채발행한도액의 설정은 지방자치단체장으로 권한을 이양한다고 한다. 이와 함께 지방채무 관리 기준도 완화될 것으로 예측된다. 이렇게 되면 지방자치단체의 지방채발행의 자율권이 더욱 신장될 것으로 보인다. 혹시나 부담한도를 초과하는 지방채 발행의 가능성도 완전히 배제하기 어려운 실정이다.

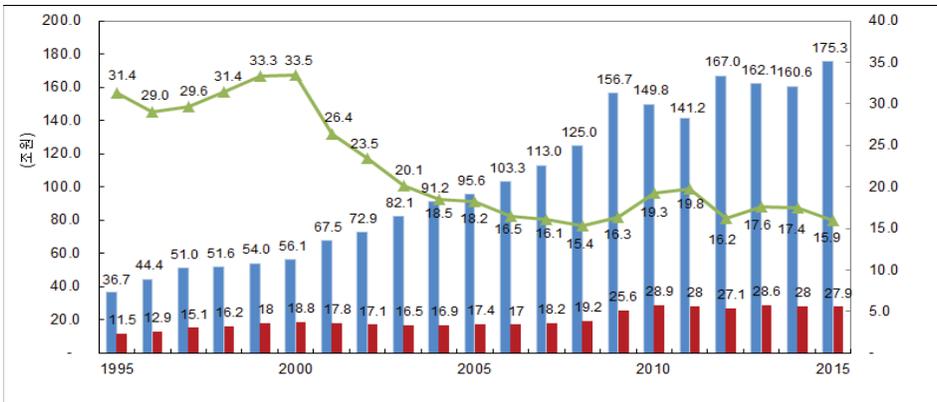
제3절 지방채무 현황 분석

1. 채무규모 분석

가. 지방채무(일반채무)

2016년 지방채무는 26.4조원으로 2015년 28조원 대비 5.7% 감소하였다.³¹⁾ 지방채무는 2010년의 28.9조원을 정점으로 더 이상 증가하지 않고 지방자치단체에서 채무 발행을 억제함으로써 매년 28조원 내외를 보이다가 2016년에는 26.4조원으로 감소하였다. 지방재정 규모 성장에 따른 지방채무의 비중이 어떻게 변화되어 왔는가를 1995년~2015년 동안의 추세로 보면 재정규모 대비 지방채무의 비중이 낮아지고 있는 실정이다.

〈그림 3-2〉 지방채무 변화 추이



주: 세출결산 규모(긴 막대), 지방채무(짧은 막대), 세출결산 대비 지방채무비율(꺾은선)
 자료: 행정안전부, 지방재정연감, 각 년도 및 내부자료(지방채무)

31) 2016년 총채무는 28.7조원으로, 총채무에는 지역개발공채 2.3조원의 중복분이 포함되어 있다. 2015년 총무채 31.1조원(지역개발공채 중복분 3.2조원 포함)에서 2.4조원의 7.7%감소하였다.

지방채무의 구성은 지방채(차입금, 지방채증권) 26조 3,399억원, 채무부담행위 108억원, 보증채무이행책임액 727억원으로 구성된다. 2016년도의 경우 전년과 비교하면 지방채, 채무부담행위, 보증채무이행책임액³²⁾ 모두 감소하였다.

〈표 3-3〉 지방채무 구성 내역

(단위: 억원)

구분	2015년도	2016년도
총액	279,457	264,234
- 지방채(차입금, 지방채증권)	276,915	263,400
- 채무부담행위	1,395	108
- 보증채무이행책임액	1,147	727

나. BTL과 우발채무

BTL임차료(build-transfer-lease, 임대형민자사업)는 2013년부터 채무에 포함되고 있다. BTL임차료는 지방자치단체가 민간사업자에게 지급할 총액 중 순지방비로 지급할 금액만 지방채무로 하고 있다. BTL은 2013년 32,189억원, 2014년 38,138억원, 2015년 33,329억원, 2016년 32,724억원으로 집계되고 있다. 2016년 BTL임대료 32,724억원 중 광역단체는 10,964억원의 33.5%이며 기초단체는 21,760억원의 66.5%로 임대형민자사업은 기초단체에서 많이 활용하고 있다.³³⁾³⁴⁾

우발채무는 지방자치단체가 행한 보증, 협약 등에 따라 지방자치단체 채무로 전환될 가능성이 있는 채무로, 예를 들면 태백시가 태백관광공사에 보증을 하였다가 기관의 청산에 따라 1,200억원 정도가 2014년도에 태백시 채무로 전환되었다. 우발

32) 보증채무이행책임액은 태백시의 채무로 태백관광공사의 청산으로 2014년도에 1,207억원이 발생하였다.

33) 2016년 기준 BTL 사업건수는 140건이며, 광역 21건, 기초 119건으로 집계되고 있다.

34) 예를 들면, ○○ 단체의 경우 도서관, 하수관로정비사업을 BTL사업으로 추진하였으며, 컨벤션센터 사업도 BTL 사업으로 추진 중에 있다.

채무는 보증채무부담행위 및 예산외 의무부담(부지매입확약, 토지리턴 등) 등으로 2015년도부터 지방채발행 한도액 설정시 우발채무의 50%를 포함하여 반영하고 있다. 우발채무는 2014년 45,888억원, 2015년 39,797억원, 2016년 18,861억원이 발생되고 있다. 2016년 우발채무 18,861억원은 보증채무부담행위 14,208억원, 예산외의무부담 4,653억원이며, 광역단체 9,278억원, 기초단체 9,583억원이다. 우발채무의 2/3 정도는 지급보증 등으로 발생하고 있으며 광역단체와 기초단체의 비중이 50% 정도 씩 유사하게 나타나고 있다. 우발채무는 2014~2015년도에 비해 2016년도에는 절반 이하로 감소하였다.

2. 지방채 내역 분석³⁵⁾

2016년 기준으로 지방채의 내역을 살펴보고자 한다. 2016년 말 기준 지방채(차입금, 지방채증권) 잔액은 26조 3,400억원이며 그 중 광역단체가 85.6%(22조 5,396억원), 기초단체는 14.6%(3조 8,003억원)이다. 지방채는 광역단체 중심으로 운영되고 있다고 볼 수 있다.

지방자치단체가 운영하는 회계별로 지방채 잔액을 살펴보면 일반회계 27.8%(7조 3,162억원), 기타특별회계 31.0%(8조 1,748억원), 공기업특별회계 41.2%(10조 8,400억원), 기금회계 90억원이다. 지방채는 사업 중심의 특별회계에 발행되고 있음을 알 수 있다.

35) 여기서는 지방재정법 제11조 및 시행령 제7조에서 규정하고 있는 지방채, 즉 차입금과 지방채증권 형식의 지방채무를 중심으로 분석하고자 한다. 채무부담행위, 보증채무이행책임액, BTL임차료, 우발채무는 이미 현황을 살펴본 것으로 같음하고자 한다.

〈표 3-4〉 단체별·회계별 지방채잔액 현황(2016년)

(단위: 억원 %)

구분	합계	일반회계	기타회계	공기업회계	기금회계
합계	263,400 (100/100)	73,162 (27.8)	81,748 (31.0)	108,400 (41.2)	90 (-)
광역	225,396 (85.6/100)	46,875 (20.8)	77,242 (34.3)	101,249 (44.9)	30 (-)
기초	38,003 (14.4/100)	26,286 (69.2)	4,506 (11.9)	7,151 (18.8)	60 -

지방채는 정부 혹은 금융기관으로부터 차입하는 차입금, 공채를 발행하는 지방채증권의 2가지 형식이 있다. 2016년 기준 지방채 26조 3,400억원 중 차입금은 30.7%(8조 993억원)이고 지방채증권은 69.3%(18조 2,406억원)이다.

차입금은 정부자금, 지역개발공채발행을 통해 적립한 지역개발기금, 청사정비기금, 공제회지역개발기금, 지역상생발전기금 등 공공자금 및 기금으로부터 4조 5,678억원, 민간금융기관으로부터 3조 5,314억원을 조달하였다. 차입금의 경우 민간금융기관보다 정부 및 공공기금으로부터 더 많이 차입하고 있다.

지방채증권은 공채를 발행하는 것으로 모집공채 2조 5,261억원, 도시철도공채와 지역개발공채 15조 7,145억원으로 공채발행의 경우 모집공채는 13.8%인 반면 발행을 자동차 취득 및 토지·주택 매입 시 첨가하는 강제소화 방식이 86.2%이다.

지방채 2016년 잔액 기준 26조 3,400억원 중 정부 및 공공자금은 4조 5,678억원의 17.3%이며 민간금융기관으로부터의 차입금과 일반주민·기업 등을 대상으로 발행된 공채의 민간자금은 21조 7,720억원의 82.7%이다.

2015년 대비 2016년도의 지방채 잔액의 특성을 보면 정부 및 공공자금의 차입금이 감소하였으며 금융기관으로부터의 차입금도 감소하였다. 그 와중에 지역상생발전기금의 50%를 재원으로 하는 융자기금이 2016년도에 신설되어 지역상생발전기금으로부터의 차입이 2,777억원 발생하였다. 공채발행으로 조달된 지방채 잔액은

6,000억원 이상 증가하였는데 모집공채는 감소한 반면 도시철도공채와 지역개발공채 7,000억원 정도 증가하였다. 모집공채는 감소한 반면 자동차, 토지 및 주택 등의 매입 시 첨가되는 강제소화 발행액은 증가하였다. 지방채는 전반적으로 감소하는 경향을 보이는 가운데 지역개발공채 등 의도하지 않는 지방채발행이 증가하였다.

〈표 3-5〉 지방채 차입선별 잔액 추이(2015-2016)

(단위: 억원 %)

구분		2015년도	2016년도
총액		276,915(100)	263,400(100)
차입금	소계	100,978(36.5)	80,993(30.7)
	공자기금	7,581	5,570
	기타정부자금	11,688	11,382
	지역개발자금	31,662	23,065
	청사정비자금	2,572	1,540
	공제회지역개발지원금	818	1,344
	지역상생발전자금	-	2,777
	민간금융자금	46,655	35,314
지방채 증권	소계	175,937(63.5)	182,406(69.3)
	모집공채	25,759	25,261
	도시철도공채	56,733	57,394
	지역개발공채	93,446	99,751

지방채 사업별 잔액을 살펴보면 지하철건설 23.7%(6조 2,322억원), 도로건설 7.9%(2조 917억원), 국민주택 건설 3.2%(8,555억원), 문화체육시설 2.7%(7,127억원), 공단조성 1.3%(3,543억원) 등이다. 지역개발채권은 총 지방채 잔액 중 37.9%(9조 9,751억원)를 점하나 이들은 대부분 개별 사업에 활용되고 있다. 우리나라 지방채는 주로 지하철, 도로, 국민주택, 문화체육시설, 공단조성, 상하수도 및 쓰레기처리 관련 시설 등에 활용되고 있다.

〈표 3-6〉 지방채 사업별 잔액 현황(2016)

(단위: 억원 %)

계	263,400	100
지하철건설	62,322	23.7
도로건설	20,917	7.9
문화체육시설	7,127	2.7
상수도	2,443	0.9
하수도	2,248	0.9
하수(오수)처리시설	1,552	0.6
공원녹지조성	2,349	0.9
쓰레기처리시설	2,105	0.8
재난재해	1,279	0.5
택지개발	1,275	0.5
공단조성	3,543	1.3
농공단지	1,472	0.6
관광단지	743	0.3
주거환경개선	761	0.3
청사정비	2,004	0.8
국민주택	8,555	3.2
중소기업육성	451	0.2
지역개발채권	99,751	37.9
기타	27,750	10.5

지방채 이율별 잔액을 보면 이자율 2~3%가 57.3%로 가장 많다. 이자율 3%를 기준으로 보면 3% 미만인 85.8%이며 3% 이상은 14.2% 정도 된다. 이자율이 4% 이상 되는 지방채는 거의 없는 실정이다.

〈표 3-7〉 지방채 사업별 잔액 현황(2016)

(단위: 억원 %)

구분	합계	1%미만	1%이상 ~ 2%미만	2%이상 ~ 3%미만	3%이상 ~ 4%미만	4%이상 ~ 5%미만	5%이상 ~ 6%미만
금액	263,400	1,648	73,514	150,892	34,823	2,455	67
비중	100	0.6	27.9	57.3	13.2	0.9	(-)

3. 지방자치단체별 분석

가. 채무규모 분석

지방자치단체별 채무분석은 우선 총계규모 한다. 지방자치단체를 모두 총괄하는 지방재정 전체에서 지방채무 분석은 순계(지역개발채권의 중복분 제외)로 집계해야 한다. 하지만 개별 지방자치단체별로 분석할 경우는 지역개발공채는 상환해야 할 의무가 발생하기 때문에 포함해야 한다. 지역개발공채의 발행은 지역개발기금을 조성하는 광역단체가 해당된다. 따라서 광역단체의 경우 지역개발공채의 발행에 따른 상환의무가 발생하기 때문에 지방자치단체별 채무는 총계로 산출된다. 기초단체의 경우 총계와 순계의 차이가 발생하지 않는다. 지방자치단체별 채무는 광역단체와 기초단체를 구분하여 분석한다.

광역단체의 경우 2016년 기준 지방채무(지방채 및 채무부담행위)가 1조원이 넘는 단체는 17개 광역단체 중 서울, 부산, 대구, 인천, 경기, 전남, 경북의 7개 단체이다. 나머지 광역단체는 1조원 이하이다. 2015년 대비 2016년에 지방채무가 증가한 단체는 서울, 울산, 강원, 충북, 전남, 경북의 6개 단체는 증가하였고 나머지 단체는 감소하였다. 광역단체의 채무는 2015년 대비 2016년에 1조원 이상 감소하였다. 특히 경기도 5,000억원, 인천 3,600억원, 경남 1,800억원 정도의 대규모 감축이 이루어졌다.

광역단체의 BTL임차료는 전체적으로 1조원 남짓하며, 서울, 세종, 경기, 강원, 충남, 전북, 경북, 경남은 BTL 사업이 없었다. 광역시는 BTL사업의 추진으로 BTL임차료 총액이 1,000억원~2,000억원 정도 있으며 도의 경우 없거나 있어도 그 규모가 적다. 제주특별자치도는 BTL임차료가 1,700억원 정도 남아 있다. 따라서 BTL임차료 총액을 지방채무에 포함할 경우 지방채총액이 상당히 증가하는 단체가 발생하기도 한다. 예를 들면 광주의 경우 BTL임차료를 포함하면 지방채무 총액이 9,550억원에서 11,757억원으로 2,200억원 정도 증가하게 된다. 충남의 경우 2016년도에 새로이 386억원의 BTL임차료가 발생되기도 하였다.

〈표 3-8〉 광역단체 지방채무 현황(2016)

(단위: 억원 %)

단체별	일반채무*			BTL		
	2015년	2016년	증감	2015년	2016년	증감
서울	55,060	56,976	1,916	0	0	0
부산	27,533	26,343	-1,190	126	1,047	921
대구	17,239	16,429	-810	315	297	-18
인천	32,205	28,634	-3,571	1,168	1,170	2
광주	9,754	9,550	-204	2,341	2,207	-134
대전	6,547	6,470	-77	2,484	2,182	-302
울산	5,236	5,461	225	1,386	1,325	-61
세종	893	741	-152	0	0	0
경기	38,646	33,375	-5,271	0	0	0
강원	9,418	9,900	482	0	0	0
충북	6,471	6,919	448	427	401	-26
충남	8,795	8,656	-139	0	386	386
전북	7,898	7,290	-608	0	0	0
전남	10,198	10,364	166	194	186	-8
경북	11,311	11,753	442	0	0	0
경남	6,498	4,683	-1,815	0	0	0
제주	5,735	4,926	-809	1,829	1,763	-66
합계	259,435	248,461	-10,974	10,269	10,964	695

주: 1) 지방채와 채무부담행위를 포함하였으며, 지역개발공채 증복분을 포함한 총계규모임. 지역개발공채는 광역단체 입장에서 일정시점 지난 후 상환해야할 의무가 발생함

기초단체의 지방채무 규모 분석은 일반채무와 BTL을 고려하여 2015년 기준으로 분석하고자 한다. 지방채무가 제로인 단체를 보면 시 3개, 군 24개, 자치구 43개로 기초단체의 경우 제로 단체가 70개로 226개 기초단체의 31.0%이다. BTL을 포함할 경우 지방채무 제로 단체는 58개로 감소한다.

시의 경우 일반채무는 100억원~500억원 단체가 31개, 500억원~1,000억원 단체가 22 단체이며, 1,000억원 이상 단체는 19개 단체이다. BTL을 포함할 경우 500억원~1,000억원 단체가 29개로 가장 많으며 1,000억원 이상 단체는 24개 단체로 증가한다. 일반채무가 가장 많은 단체는 창원으로 2,700억원 정도이며 BTL을 포함할 경우 3,300억원 정도로 증가한다.

군의 경우 일반채무는 제로 단체를 제외하고 100억원 미만 단체가 32개로 가장 많으며, 100억원~200억원이 16개 단체이다. 일반채무 제로 단체를 포함하여 200억원 미만 단체가 72개 단체로 군 단체수 82개의 87.8%에 해당한다. 일반채무 200억원~400억원 규모는 10개 단체이며 400억원 이상 단체는 없는 실정이다. BTL을 포함할 경우 채무 제로 단체는 24개 단체에서 14개 단체로 감소하며 400억원 이상 단체가 4개 단체로 증가하게 된다. 2015년 기준 군 중 일반채무가 가장 많은 단체는 고창군 320억원이나 BTL을 포함할 경우 칠곡군의 626억원이 가장 많다. 칠곡군의 경우 일반채무는 200억원 정도이나 BTL이 400억원 이상되어 지방채무가 그만큼 증가하게 되었다. 군의 경우 BTL이 100억원 이상인 단체수는 2015년 기준으로 14개 단체이며 BTL이 많은 단체는 300억원~400억원 정도에 이르고 있다.

자치구의 경우 일반채무 제로 단체가 42개 이며 100억원 이상 단체는 5개로 자치구의 경우 지방채 활용이 거의 발생하지 않고 있다. BTL을 포함하더라도 100억원 미만 단체가 62개 단체이며 100원 이상 단체는 7개이며 500억원 이상 단체도 있다. 강남구의 경우 일반채무는 제로이지만 BTL이 691억원 발생하고 있다.

〈표 3-9〉 기초단체 지방채무 현황(2015)

(단위: 억원)

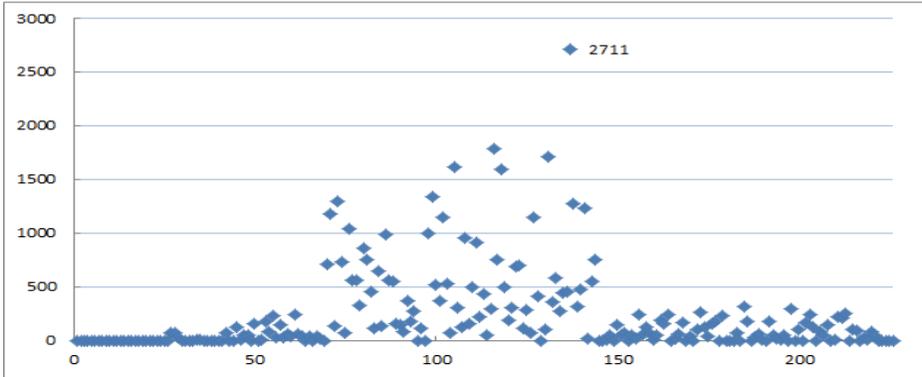
구분		제로	1~100	100~500	500~1000	1000~1500	1500~2000	2000~3000	3000 이상	비고
시	일반채무	3	6	31	22	8	4	1	0	최대 2,711 (창원)
	BTL포함	2	3	18	29	11	6	3	1	최대 3,250 (창원)
구분		제로	1~100	100~200	200~300	300~400	400 이상	비고		
군	일반채무	24	32	16	8	2	0	최대 320(고창군)		
	BTL포함	14	33	15	9	6	4	최대 626(칠곡군)		
자치구	일반채무	42	22	3	2	0	0	최대 234(인천서구)		
	BTL포함	41	21	3	2	1	1	최대 691(강남구)		

주: 2015년 기준 일반채무와 BTL 잔액 기준으로 정리하였음

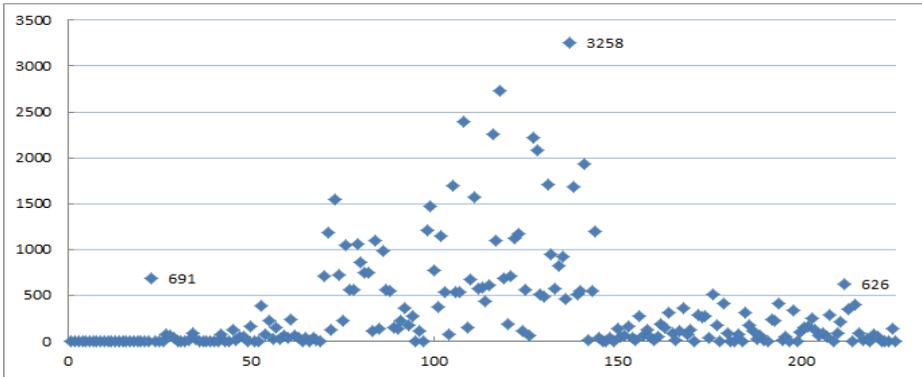
〈그림 3-3〉 기초단체 지방채무 규모 분포(2015)

(단위: 억원)

- 채무규모 분포(일반채무)



- 채무규모 분포(BTL 포함 채무)



주: 1~69는 자치구, 70~144는 시, 145~226는 군임

나. 채무규모와 재정력, 재정수요와의 관계

지방채 발행은 지방자치단체의 재정력, 그리고 재정수요와 어떤 관계가 있는지 살펴보는 것도 하나의 관심영역이 될 수 있다. 흔히 우리가 예측하기는 재정력이 양호하거나 재정수요가 많은 지역일수록 지방채 활용이 더 많을 것으로 생각하고 있다. 지방재정력과 재정수요와 지방채 발행과의 관계를 살펴봄으로써 단체별 적정규

모를 설정하는데 시사점을 받을 수 있을 것으로 판단된다. 즉 재정력과 재정수요가 크고 많은 단체가 그렇지 못한 단체보다 더 많은 채무규모를 가질 수 있다.

지방자치단체의 지방채발행과 재정력, 재정수요와 어떠한 관계가 있는지를 살펴 보기 위해 BTL을 제외한 일반채무잔액과 재정자립도, 인구수와 각각 상관관계를 분석해 보았다. 일반채무잔액, 인구수는 2015년 말 기준으로 하였으며, 재정자립도는 2015년 일반회계 당초예산 기준으로 하였다. 지방채무가 주로 특별회계에서 발생한다는 점을 고려하면 다소 이견이 있을 수 있으나 일반회계의 재정자립도가 해당단체의 재정력을 나타내는 대표지표이기 때문에 재정력을 일반회계 기준으로 하여도 큰 무리는 없을 것으로 보인다.

분석 결과 광역자치단체의 경우 일반채무잔액 규모와 재정자립도 및 인구수와 상관관계가 높게 나타나고 있다. 특히 인구수와는 0.8472의 높은 상관관계를 보인다. 다시 말해 광역자치단체는 재정력이 높고 재정수요가 많은 단체일수록 지방채를 더 많이 활용하고 있는 것으로 나타나고 있다.

반면 기초자치단체는 시의 경우 재정자립도와는 상관관계는 적으나 양(+)의 방향으로 작용하고 인구수와는 상관관계가 0.5472로 나타나고 있어 재정수요가 많은 지역일수록 지방채 활용을 더 많이 하고 있는 것으로 나타난다. 군과 자치구의 경우 재정력 혹은 재정수요와 상관관계가 오히려 음(-)의 방향으로 작용하고 있다. 즉 군과 자치구는 재정력 혹은 재정수요와 관계없이 필요에 따라 부족재원 보전 등을 위해 최소한으로 지방채를 활용하는 것으로 판단된다.

〈표 3-10〉 지방채무잔액과 재정력·재정수요와의 상관관계

구분	재정력(재정자립도)	재정수요(인구수)
광역	0.5740	0.8472
시	0.1968	0.5471
군	-0.1417	-0.0086
자치구	-0.2464	0.0982

4. 상환부담 분석

지방자치단체의 지방채무 활용은 재정건전성을 약화시킬 수 있고 장래에 상환부담의 문제가 발생하기 때문에 이를 방지하기 위하여 사전 혹은 사후적으로 일정 기준을 정하여 관리한다. 사전관리는 발행규모를 통제하는 것이고 사후는 상환부담을 기준으로 통제하는 것이다. 전자는 입구통제라 할 수 있으며, 후자는 출구통제라 할 수 있다. 지방채무는 누적규모로 관리하는 경우도 있고 상환규모로 관리하는 경우도 있다.

본 연구는 현재 사용하고 있는 기준을 중심으로 살펴보고자 하며, 그 기준은 예산대비채무비율, 지방채상환비율, 관리채무부담도의 지표를 활용하고자 한다.

예산대비채무비율은 지방재정위기 사전모니터링 지표이다. 예산대비채무비율이 25% 초과하면 ‘주의’단체로 지정될 수 있으며, 40%를 초과하면 ‘심각’ 단체로 재정위기 단체로 지정될 수 있다. 예산대비채무비율 25%부터는 관리 대상단체로 될 수 있으며 40%를 초과하면 재정위기 단체가 되어 중앙의 관여를 받게 된다. 예산대비채무비율 지표 기준에 의하면 25% 미만까지가 지방채무 운영의 적정규모라고 할 수 있을 것이다. 2012년 1분기 결과에 따르면 적정규모 초과 단체는 6개 단체이며, 2015년 4분기 기준으로 지방채무 적정규모 초과단체는 2개 단체이다.

지방채상환비율 지표도 지방재정위기 사전모니터링 지표이다. 위에서 설명한 예산대비채무비율과 같은 방식으로 정리할 경우 지방채무 적정규모를 초과하는 단체는 거의 나타나지 않고 있으며, 최근에 1개 단체 정도 나타나는 경우가 있다.

〈표 3-11〉 예산대비채무비율 분기별 모니터링 결과

구분		10%	15%	20%초과	주의	심각	45%초과
					25%초과	40%초과	
2012년	1분기	23	20	16	6	0	0
	2분기	26	22	11	4	0	0
	3분기	21	23	9	3	1	0
	4분기	24	19	8	4	0	0
2013년	1분기	25	21	11	3	1	0
	2분기	27	20	6	4	0	0
	3분기	30	15	4	4	0	0
	4분기	24	16	3	4	0	0
2014년	1분기	26	15	3	4	0	0
	2분기	21	15	3	4	0	0
	3분기	20	12	3	3	0	0
	4분기	21	13	1	4	0	0
2015년	1분기	20	11	3	4	0	0
	2분기	17	8	1	4	0	0
	3분기	15	6	3	2	0	0
	4분기	14	6	3	2	0	0

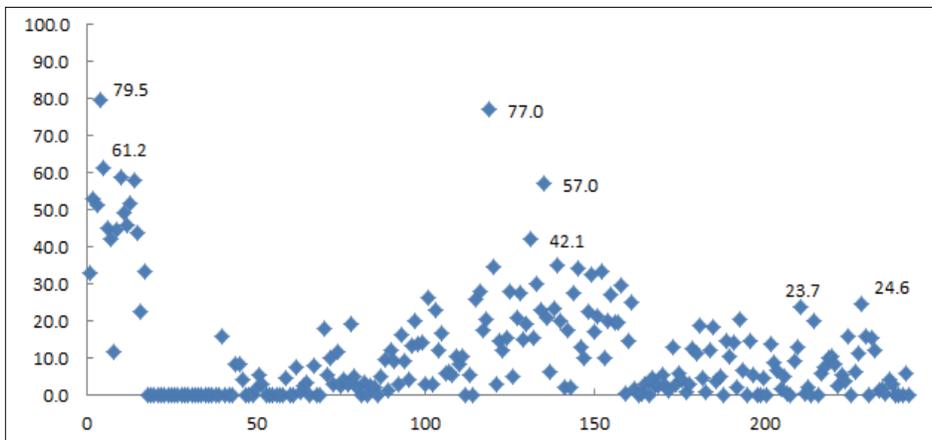
〈표 3-12〉 지방채상환비율 분기별 모니터링 결과

구분		7%	10%초과	주의	심각	20%초과
				12%초과	17%초과	
2012년	1분기	7	0	0	0	0
	2분기	7	0	0	0	0
	3분기	7	0	0	0	0
	4분기	7	0	0	0	0
2013년	1분기	7	0	0	0	0
	2분기	7	0	0	0	0
	3분기	7	1	0	0	0
	4분기	7	1	0	0	0
2014년	1분기	7	1	0	0	0
	2분기	7	1	0	0	0
	3분기	7	1	0	0	0
	4분기	3	0	1	0	0
2015년	1분기	3	0	1	0	0
	2분기	3	0	1	0	0
	3분기	3	0	1	0	0
	4분기	8	1	0	0	0

관리채무부담도는 경상일반재원 대비 일반채무와 BTL을 합한 지방채무의 비율로 표시한다. 경상일반재원은 지방자치단체가 지방채무를 상환할 수 있는 재원으로 지방세(지방교육세 제외), 경상세외수입, 지방교부세 및 조정교부금의 합이다. 현재 관리채무부담도는 60%를 기준으로 미만인 단체는 발행한도액 초과 발행시 적정한 사업에 대하여는 승인을 원칙으로 하고, 이상인 단체는 채무규모, 상환금액 등을 고려하여 승인하고 있다. 또한 순세계잉여금 발생시 채무상환에 활용하도록 하고 있는데 관리채무부담도 60% 미만인 단체는 채무상환에 사용을 권고하지만 60% 이상인 단체에 대하여는 순세계잉여금의 20%를 조기상환 등에 활용하도록 하고 있다. 이와 같이 경상일반재원 대비 BTL을 포함한 지방채무의 비율 60%는 지방채발행한도액의 초과 발행의 발행기준 및 사후관리 기준으로 사용되고 있다.

광역시자치단체의 경우 관리채무부담도는 대부분 30%~40% 정도이며, 60% 이상 단체는 2개 단체이다. 시의 경우 40% 이상 단체는 3개 단체이며 그중 60% 이상 단체는 1개 단체이다. 군의 경우는 모두 관리채무부담도 30%이하이며, 자치구는 모두 20%이하이다.

〈그림 3-4〉 관리채무부담도 분포(2016)



주: 1~18 시도, 19~86 자치구, 87~161 시, 162~243 군임

이상 예산대비채무비율, 지방채상환비율 및 관리채무부담도의 3개 지표를 분석한 결과 지방채무로 인한 상환부담이 커 재정운영에 문제를 발생시킬 가능성이 있는 단체는 거의 없다고 볼 수 있다. 단지 예산대비채무비율과 관리채무부담도를 볼 때 지방채무의 적정규모를 약간 상회하는 단체가 단기적으로 나타날 수 있음을 볼 수 있다.

5. 한도액 대비 발행액(2016년)

지방자치단체의 지방채 발행 한도액은 기본한도액, 별도한도액, 한도의 승인액으로 결정된다. 기본한도액은 지방채발행 한도액 산정기준에 의해 산정되며, 별도한도액은 예측하기 어려운 광역자치단체의 지역개발채권 발행이며 이는 발행액을 별도한도액으로 간주한다. 그리고 한도의 승인은 한도액 초과 발행시 행정안전부장관이 승인하는 금액이다.

2016년도 지방채발행 총한도액은 기본한도액 4조 8,603억원, 별도한도액 3조 2,200억원, 한도의승인 2,136억원이다. 따라서 2016년도에 지방채발행이 가능한 총규모는 8조 2,939억이다. 여기서 별도 한도액은 광역자치단체에서 발행하는 지역개발채권 및 도시개발채권 발행액이며, 한도의승인은 7개 지방자치단체(시 3개, 군 1개, 자치구 2개)³⁶⁾에서 기본한도액의 초과 발행에 대한 승인액이다. 따라서 광역자치단체의 지방채발행한도액은 기본한도액에 별도한도액을 합한 규모가 2016년도 지방채발행한도액이다. 기초단체의 경우 기본한도액에 한도의 승인액을 더한 것이 지방채발행 한도액으로 볼 수 있다.

36) 인천 중구, 대전 동구, 경기 안성, 강원 강릉, 강원 평창, 전남 광양임

〈표 3-13〉 지방채발행한도액 내역(2016년 기준)

(단위: 억원 %)

	합계 (가+나)	한도액			한도외승인 (나)
		계 (가=a+b)	기본한도액 (a)	별도한도액 (b)	
계	82,939 (100)	80,803 (100)	48,603 (100)	32,200 (100)	2,136 (100)
광역	57,552 (69.4)	56,552 (70.0)	24,886 (51.2)	31,666 (98.3)	1,000 (46.8)
기초	25,124 (30.3)	24,251 (30.0)	23,717 (48.8)	534 (1.7)	873 (40.9)

자료: 행정안전부 내부 자료

2016년도 지방채발행 한도액 대비 발행액의 비율은 전체적으로 56.6%이다. 광역 자치단체는 66.5%이며, 기초자치단체는 34.3%이다. 이는 아래 표에서 기본한도액, 별도한도액, 한도외승인을 합한 총한도액 대비 2016년 발행실적의 비율로 표에서 A/D(%)가 실제 발행율이다. 전체적으로 지방채 발행은 한도액 대비 57% 정도로 절반을 약간 상회하며, 광역자치단체는 67%로 2/3정도 발행한 반면 기초자치단체는 34%로 1/3 정도 발행하였다.

〈표 3-14〉 지방채발행 한도액 대비 발행율(2016년)

(단위: 억원 %)

구분	한도액			발행액				발행율		
	기본+별도 +한도외 (A)	기본+ 별도 (B)	기본 (C)	계 (D)	차입 (a)	증권발행 (b)	채무부담 행위 (c)	A/D	B/D	C/D
계	82,939 (100)	80,803 (100)	48,603 (100)	46,910 (100)	14,932 (100)	31,924 (100)	54 (100)	56.6	58.1	96.5
광역	57,552 (69.54)	56,552 (70.0)	24,886 (51.2)	38,283 (81.6)	6,806 (45.6)	31,477 (98.6)	0 (0)	66.5	67.7	153.8
기초	25,124 (30.3)	24,251 (30.0)	23,717 (48.8)	8,627 (18.4)	8,126 (54.4)	448 (1.4)	54 (100)	34.3	35.6	36.4

자료: 행정안전부 내부 자료

지방자치단체별로 지방채 발행 여부를 보면, 2016년의 경우 광역자치단체는 모두 지방채를 발행하였으며³⁷⁾, 시의 경우 75개 시 중 31개 단체에서 지방채를 발행하고 44개 단체에서 지방채를 발행하지 않아 시의 절반 이상에 지방채를 발행하지 않았다³⁸⁾. 군의 경우 82개 단체 중 12개 단체에서만 지방채를 발행하여 지방채 발행 단체의 비중이 15% 정도에 불과하다. 자치구의 경우 69개 단체 중 4개 단체에서만 지방채를 활용한 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-15〉 지방채발행 한도액 대비 발행율(2016년)

(단위: 억원 %)

	계	광역자치단체	기초자치단체		
			시	군	자치구
계	243 (100)	17 (100)	75 (100)	82 (100)	69 (100)
발행단체	64 (26.3)	17 (100.0)	31 (41.3)	12 (14.6)	4 (5.8)
미발행단체	179 (73.7)	0 (0)	44 (58.7)	70 (45.4)	65 (94.2)

자료: 행정안전부 내부 자료에 근거하여 작성함

최근 지방자치단체는 ‘채무제로’를 위해 기존 채무를 조기상환하고 새로운 지방채 발행을 최소화하거나 발행하지 않는 경향을 보이고 있다. <표 3-15>에서 보면 광역자치단체는 모두 지방채를 발행한 것으로 나타나지만 실제로 많은 지방자치단체에서 강제소화 되는 도시철도공채 및 지역개발공채 외에는 실제 차입하거나 공채를 발행하지 않았다. 도시철도공채 및 지역개발공채 외 지방채를 발행하지 않은 단체는 인천, 광주, 울산, 세종, 충북, 충남, 건북, 전남, 경북, 경남, 제주로 17개 광역단체 중 11개 자치단체에서 지역개발채권 외 지방채를 발행하지 않았다. 나머지 서울,

37) 2016년의 경우 인천광역시는 기본한도액이 주어지지 않고 지역개발채권 발행의 별도한도액만 부여됨

38) 김포시의 경우 기본한도액이 주어지지 않아 지방채를 발행할 수 없는 단체이다.

부산, 대구, 전남의 경우도 도시철도공채 및 지역개발공채 외 다른 지방채 발행은 최소로 발행하였다. 기초자치단체의 경우도 226개 자치단체 중 179개 단체(74%)에서 지방채를 발행하지 않았다.

이와 같이 채무를 발행하지 않는 등의 ‘채무제로’ 경향을 보이는 것은 재정수입이 충분해서가 아니라 다가오는 지방선거를 고려해 일시적으로 보이는 경향일 수 있다. 지방채 발행에 대한 많은 연구에서 선거 이전 1~2년 전부터는 지방채 발행을 감소시켜 채무를 줄이고 선거 이후 1~2년 동안은 채무가 증가하는 경향이 있다고 하였다.

채무상환 능력이 충분히 있음에도 불구하고 지방자치단체의 주요한 재원이 되는 지방채를 발행하지 않거나 채무를 축소하기 위해 조기상환하는 것이 반드시 바람직하지는 않다고 본다. 왜냐하면 조기상환에 활용된 재원은 그만큼 주민서비스에 활용될 수 있는데 사용하지 않은 측면이 있고, 재정수요가 있음에도 지방채를 발행하지 않은 경우도 주민서비스 혹은 지역발전 투자를 미루는 것이 될 수 있다. 한편 지방선거 이전의 일시적인 지방채 미발행은 향후 지방채 발행이 확대 될 수 있는 경향도 있다. 따라서 지방채는 적절한 시기에 적정하게 발행하여 재정수요에 적극적으로 대응해야 하는 인식의 전환도 필요하다.

6. 지방채무 운영의 특징

우리나라 지방자치단체의 채무운영의 특징은 지방채무의 범위가 다양하고 지방채 활용이 부정적 인식으로 매우 소극적이며, 일시적으로 위험수준에 이르는 단체도 있다는 것이다.

첫째, 재정건전성 확보의 이유로 외국에 비해 지방채 운용에 대한 규제를 지속적으로 강화하여 채무의 범위가 BTL임차료 및 우발채무까지 넓혀 왔다.

둘째, 지방자치단체가 채무에 대한 부정적 인식이 강하여 지방채의 활용에 소극적이다. 이는 지방재정 규모 대비 채무총액의 비율을 보면 재정규모는 증가하는데

채무비율이 지속적으로 낮아지고 있다. 또한 지방자치단체별로 보더라도 채무를 감소시키는 경향이 강하며 기초단체의 경우 채무 제로 단체가 2016년 기준으로 226개 단체 중 70개로 31%에 해당하는 것으로 미루어 짐작할 수 있다. 지방자치단체에서 ‘채무제로’를 경쟁적으로 추진하고 있다.

셋째, 2016년도 지방채발행 한도액 대비 발행액의 비율은 전체적으로 56.6%이며, 광역자치단체는 66.5%, 기초자치단체는 34.3%이다. 기초자치단체의 경우도 226개 자치단체 중 179개 단체(74%)에서 지방채를 발행하지 않았다. 이처럼 지방자치단체가 지방의 중요 재원조달원임에도 불구하고 지방채 활용에 매우 소극적이다.

넷째, 재정위기 사전 모니터링에서 채무과다로 선정되는 단체는 극히 일부이며 순세계잉여금의 20%를 조기상환 등에 활용토록 하는 관리채무부담도 60% 이상 단체는 2016년 기준으로 광역단체 2개, 기초단체 중 시에 1개 정도이다.

지방자치단체가 지방채를 남발하는 것은 문제이지만 적정수준 범위 내에서 지역 내 공공서비스 제공에 활용할 경우 경제적 효과가 크다. 향후 지방분권이 확대되면서 지방의 역할이 증대될 것이다. 반면 자체수입이나 중앙의 이전재원 확대는 용이하지 않은 점이 있다. 지방자치단체는 필요할 경우 어느 정도의 지방채를 활용하여 주민에게 복지 및 서비스를 제공하는 것이 필요하다.

이와 관련하여 지방자치단체의 채무적정 규모에 대한 논의 및 기준 탐색해 보는 것은 의미 있는 것이라 생각된다.

제4장

지방채무 적정수준 및 관리방안

제1절 지방채무 적정수준의 이해

제2절 지방채무 적정규모 기준

제3절 지방채무 적정수준의 탐색: 실증검증

제4절 지방채무 적정수준의 기준 설정

제5절 지방채무 관리 및 중장기 발전방안



KRILA



제4장

지방채무 적정수준 및 관리방안



제1절 지방채무 적정수준의 이해

1. 적정규모의 경제학적 의미³⁹⁾

지방채무는 지역주민들에 대한 지방정부 재정사업의 부족재원을 충당하는 재원이며, 원론적으로, 지역주민들의 채무로써 과도한 지방채 발행은 미래의 상환부담을 가중시키고 궁극적으로는 채무상환의 문제를 발생시켜 지방재정의 위기를 초래할 수 있다. 이에 따라 지방재정의 건전성에 관하여 적정 지방채 규모 추정 및 정적규모가 어떻게 평가 되는가의 문제가 제기되고 있다.

경제학적으로 지방채 총량 적정수준(최적화 수준)을 지방정부로부터 지방주민이 가장 선호하는 지방공공재나 서비스의 수준과 지방주민의 부담수준 관계에서 규명하고 있다. 기본적 동일 지역의 지역주민들이 한세대로써 재정사업에 의한 수혜(효용)과 상환의무를 동시에 가지며 모두 같은 선호도(Preference)를 갖을 때, 지역주민의 효용함수($U(\cdot)$)는 아래와 같다.⁴⁰⁾

39) 적정 지방채 규모에 대한 경제학적 논의 정리; 노기성 외, “지방자치제에 대비한 지방재정확보방안”, 국토개발연구원, 1988; Archer, J and D.R. Reynolds “ Locational logrolling and Citizen Support of Municipal Bond Proposals”, Public Choice, 1976; 주만수·임성일 (2004)에서는 확률밀도함수모형을 사용하여 최대 지방채 발행 규모에 대해 본문과 동일한 논리로 설명하고 있다.

40) 모형의 단순화를 위해 장기간 단일세대 적용의 가정을 사용하여 동일 세대 내의 현재가치 적용; 사용된 지역주민 효용함수($U(\cdot)$)는 concave; $u'(\cdot) > 0$ 이고 $u''(\cdot) < 0$.

$$U(G, X) \quad (3)$$

두 재화 경제하에서, G는 지방공공재, X는 G를 제외한 사적재화라고 한다면, 지방자치제도 아래에서 지방자치단체의 장이나 지방의회 의원 모두 주민의 효용이 최대(Maximum)가 되는 상태에서 지방 공공재를 공급하고 이에 따라 필요한 재원은 일반적으로 지방세수입을 사용하여 조달할 수 있다. 따라서 식(3)의 주민 효용함수를 아래의 예산제약식에 따라 최적화 시켜주는 G와 지역주민들의 상환부담액을 구하여 적정 지방채규모를 아래와 같이 추정해 볼 수 있다.

$$\text{Max } U(G, X)$$

$$\text{Subject to } Y = X + T \quad (4)$$

$$C(G) = NT \quad (5)$$

식(4)는 지역주민들의 예산제약식(X의 가격이 1이라고 가정)이고, Y는 소득, T는 G만큼 지방 공공재를 생산하기 위해 부담해야 하는 금액, C(G)는 공공재의 비용함수로서 식(5)은 공공재(G)의 생산제약식이다. 상기 식으로부터 G와 T의 최적화를 구하여 G*, T*라고 할 때, 이는 바로 주민 개개인이 T*를 부담하고 이를 재원으로 하여 지방정부가 G*를 생산한다면 주민들의 효용의 최적화(최대)를 의미한다. 이때 지방정부가 지방세율을 급격히 변동시키기 어려우므로 이미 정해진 지방세율을 t라고 할 때, NT*(재원 필요액) > tY(재원)이라면, N(T*- tY)이 재원 부족액이 되며, 재원 부족액을 지방채 발행을 통해 조달할 경우 이는 주민들의 효용을 극대화하기 위해 사용된 지방채 규모의 최적화 수준(적정수준)을 추정⁴¹⁾할 수 있다는 논리로써 제시할 수 있다. 위와 같이 효용함수를 이용해서 지방채 적정수준 추정 논리를 세울 수 있으나, 현실적으로 실증모형에서 위의 가정 상황을 적용하는 것이 어려우므로,

41) 여기서 지방재정사업이 투자사업일 경우 사업수익에 의해 지방채 상환부담과 총 효용에 대한 최적화 과정은 변화될 것으로 추정되며 지방채 적정수준 또한 사업수익을 차감해야 한다.

모형을 사용하여 실제 지방정부의 채무 적정수준을 추정하기는 매우 어려운 상황⁴²⁾이다.

IMF의 2010년 보고서에 따르면, “국채의 채무한계(Debt Limit)는 절대적(Absolute)이거나 불변의 한계(Immutable Barrier)이 아니며, 또한 국채의 채무한계는 국채·공공채무의 최적수준(Optimal Level of Public Debt)으로 해석해서도 안된다”고 보고하고 있다(Ostry, et al., 2010). 또한 Chowdhury and Islam(2017)에 따르면 “신중함 또는 검약 등이 국가들의 채무한도 목표를 제시된 위험척도보다 훨씬 낮게 세우게 하며, 이렇게 제시된 위험척도로써의 채무비율 한도는 그 재정 지급능력 수준(상환능력)에 대해 주의를 한다는 의미”로써 설명하고 있다. 또한 IMF 보고서에 따르면 23개 선진국들의 국채한도에 대해 살펴본 결과에 따르면, 과거 이자율-성장을 차이를 이용하여 국채 한도를 추정하였다. 현재까지 많은 보고서를 통해 사용하고 있는 국가별 GDP 대비 국·공채비율이 채무 최대치가 아닌(GDP 대비 채무 비율이 약 150%에서 260%까지 분포하는 상황에서 중간값은 192%로 추정)⁴³⁾ 상황이다.

이에 따라 지방채 적정수준은 미래에 지역주민들에게 과도한 지방채 상환부담에 의해 상환능력을 초과하지 않는 범위 내에서 지방채 총량 수준을 관리하는 것으로 정하여 사용하고 있다. 미국의 경우, 지방채 적정수준이라기 보다는 지방채 상한의 개념으로서 지방채 원리금상환액이 당해 연도 세출의 25% 미만으로 제한하며 총채무의 제한을 주(State)헌법 상에 규정하고, 지방채 발행규모와 구체적 사업내역을 연결시켜 주민투표를 통해 결정하는 방식으로 지방채의 적정수준을 관리하고 있다.

42) 지방채무 적정수준을 모형을 통해 추정하는 것은 변수들의 불확실성이 높기 때문에 실제 추정에 어려움이 있다는 논리이다; 주만수·임성일, 2004; 노기성 외, 1988.

43) Ostry, et al. 2010.

2. 적정수준의 정의 및 목적

가. 적정수준의 정의⁴⁴⁾

지방자치단체의 지방채무 적정수준을 정의하자면 지방자치단체의 지방채 발행 목적 및 운영 효과에 대한 지속성·영속성을 높이기 위한 지방채 총량 적정규모를 의미한다. Barro(1974, 11986a)에서 국채발행의 적정수준은 세금징수비용의 최적화를 유지하는 수준이라고 논하고 있다. 또한 Barro(1979)에서 최적 공채결정모형(Optimal Public Debt Determination Model)을 제시하고 국채의 발행에 대해 유일한 결정요소로써 세금징수비용⁴⁵⁾의 현재가치(The Present Value of Tax Collection Cost)라고 설명하고 있다.

물론, 여기에는 국채의 발행이 결국엔 세금징수를 미래로 연기한 것이라는 가정이 바탕으로 되어 있으며, 이는 세수를 통한 국채의 상환부담이 적정수준 상태를 유지하는 규모로 국채가 발행되어야 한다는 의미로 해석해 볼 수 있다. 여기에 부가적으로 지방자치단체의 재정운영 중에 갑자기 발생할 수 있는 부정적 충격(Adverse Shocks)⁴⁶⁾으로 인하여 지방채 총량 규모가 급격하게 변동할 수 있는 상황(긴급 재정 수요 발생; 자연재해 복구 등)에 대한 고려를 포함하여야 한다는 것이 본 연구의 지방채 적정수준이라고 하겠다. 예를 들면, 지방채 발행 비용의 급격한 변동 가능성에 따라 지방자치단체의 급격한 상환부담 증가 대비를 위한 지방채 총량 규모(지방채

44) 지방채무 총량 적정수준(Optimal Quantity of Local Debt)은 국내외의 여러 논문 또는 보고서를 통해 이론적 접근은 시도가 되었으나 실증적 제시는 발표되지 않음. 국채의 적정수준에 대한 논의는 유럽연합(EU) 또는 미국을 대상으로 한 연구에서 다수 제시됨. 대표적 국채 적정수준에 대한 시도는 미국연방준비은행 미네아폴리스(Federal Reserve Bank of Minneapolis)의 S. Rao Aiyarari and Ellen R. McGrattan(1994)를 통해 국채의 적정규모에 대한 실증적 제시를 시도하였다.

45) 세금징수비용(Tax Collection Cost)은 단순 구매력 이전비용 뿐만 아니라 관리비용(Administration Cost), 정책비용(Policy Cost)까지 포함한 개념으로 논하고 있음

46) 지방채무 총량의 변동성을 높이는 특수한 조건, 임의로 발생한 지방자치단체별 긴급 재정 투입을 통한 행정 서비스를 요구하는 상황의 발생(자연재해 복구 등)

발행 외부환경 여건 악화, 환위험 등; 예: 90년대 말 태국 바트화 폭락에 따른 동아시아 경제위기 발생)를 의미한다.

다시 말하자면, 지방자치단체의 채무총량 적정수준은 해당 채무 상환부담이 지방정부의 재정효과(Fiscal Effect)를 초과하지 않는 수준으로 제시할 수 있다. 일반적으로 지방자치단체의 채무는 지방정부의 상환능력을 바탕으로 해당 지방정부 재정사업(주로 투자사업)의 사용을 위해 발행⁴⁷⁾하고 있다. 이에 따라 지방자치단체의 자체 재원 대비 상환부담이 지방재정 운영에 심각한 부담이 되지 않는 범위 내에서 지방채무 총량을 제시하는 것을 말한다. 국채의 경우, 정부의 과세권을 바탕으로 국채가 발행되며, 국채 총량의 적정수준은 국가 경제규모 대비 국채비율(예: GDP대비 채무비율) 등의 상환능력 기준으로 정부의 국채 총량 적정규모를 제시하고 있다.

지방자치단체의 재정부족액에 대해 지방채 사용을 통한 재정 조달 및 지방 재정사업 활성화 위한 지방채무 총량 수준을 제시할 수 있다. 지방자치단체가 추구하는 최적의 재정효과를 충족할 수 있도록 재정사업에 제공하기 위해 요구하는 재정수요를 충당할 수 있는 지방재원으로써 채무수준 유지가 필요하다고 하겠다. 또한 다른 의미에서는 지방자치단체의 지방채 사용을 통해 재정부족으로 발생할 수 있는 재정사업의 위축을 방지하기 위한 최소한의 필요조건의 지방자치단체 재원 보장을 하는 수준에서 제시되어야 한다고 하겠다.

나. 지방채무 적정수준의 목적

지방자치단체의 재정건전성⁴⁸⁾ 강화에 대한 방안으로써, 지방자치단체별 재정운영의 원활함을 보장하고자, 지방채무량 증가에 따른 과도한 부담을 방지하고, 지방정부의 재정사업 운영에 대한 지속성·영속성을 높이는 것을 지방채무 적정수준의

47) 지방재정법 제1조(지방채의 발행)

48) 재정 건전성(Fiscal Sustainability)이란 현 세대의 재정수요를 충족하기 위해 미래 세대들의 재정수요를 충족하기 위한 역량을 손상하는 것 없이 충족하는 것이다(Chapman, 2008).

목적으로 제시 할 수 있다.

국채의 국채 운영관리 목적과 동일하게 지방채 또한 이를 운영하는 지방자치단체의 채무 건전성(Debt Sustainability)⁴⁹⁾ 향상을 위해 노력⁵⁰⁾하여야 함을 의미한다. 이러한 의미에서 IMF 등의 보고서에 의해서 꾸준히 사용되고 있는 GDP대비 국채·공채 채무비율 등으로 제시된 한도 수준은 재정건전성 척도로써 사용⁵¹⁾하고 있다.

또한 지방채 발행 여건의 급격한 변화에 따라 발생하는 지방채무 상환부담에 대한 위험척도를 제시하고자 하는 바이다. 국·공채에 대한 적정수준을 제시하기 위한 노력은 유럽연합(European Union)의 회원국에 대한 재정건전성 강화 목적으로 제시하고 있다. 유로지역(Euro-area)국가들 안에서 정부채무 문제는 1992년 마스트리흐트 조약(Maastricht Treaty; Protocol on the Excessive Deficit Procedure, 1992) 이후, 1999년 유럽통화연합(European Monetary Union, 1999)을 출범하는 준비과정에서, 각 회원국들의 부채액의 안정화와 재정적자축소를 추진 중 부각되었다. 이러한 목표로 각 선진국 기준에 대한 중앙정부의 GDP대비 채무비율을 60% 미만⁵²⁾으로 또는 개도국 정부의 GDP대비 채무비율을 40% 미만으로 조정하도록 권고⁵³⁾하고 있다.

49) 채무 건전성(Debt Sustainability)은 장기간 상환능력에 대한 채무균형을 의미이다.

50) 국채의 운영관리 목적은 (1) 단기적으로 경기순환을 순조롭게 하는 목적, (2) 장기적으로 채무 건전성을 위한 목적(Kumhof, et al., 2010)을 제시하고 있다.

51) 그러나 IMF 보고서 등에 따르면 GDP대비 채무비율 사용은 “국가채무 때문에 재정정책을 유지되기 어렵다”는 국가 경제성장과 국·공채 채무의 음(Negative effect)의 관계에 대한 논리를 기반으로 채무규모에 대해 설명하고자 하였으나, 결과적으로 재정정책은 재정정책기구(Fiscal Instrument)나 거시경제를 안정화하기 위해 더 이상 효과적이지 않을 수 있다는 의견 이에 각 정부의 정부채무를 통한 재정정책의 효과분석이 단기적 변동효과(Short-run Violation)이 아니라 국가의 재정정책에 대한 장기적인 효과 및 상환능력을 주된 대상으로 하는 연구 방향으로 바뀌고 있다(Greiner, et al., 2007).

52) 위와 같이 권고된 GDP대비 채무비율은 1992년 당시 EU 역내 모든 회원국들의 GDP대비 채무비율에 대한 중간값(Median)으로써 기준 비율을 제시한다.

53) 그러나 2007년 금융위기 사태 이후, 프랑스, 독일, 포르투갈 등 대부분의 국가에서 재정적자 규모가 의미 있는 수준에서 높게 증가하였다.

제2절 지방채무 적정규모 기준

1. 상한기준(Upper Bound): 남발방지 기준

지방자치단체의 지방채무 원리금 상환능력에 따르면 지방자치단체는 채무 원금의 상환능력대비 총 채무량(채무규모)에 따라서 지방자치단체의 지방채무 상한을 결정해야 한다는 것이다.

다시 말하자면, 지방채 총량은 미래 지방채 이자비용을 제외한 전체 미래 지방채 정 잉여금에 대한 현재 기대 가치보다 적어야 한다.⁵⁴⁾ (Collignon, 2012)에 따르면 재정건전성을 지키기 위해 지방정부는 위에 설명한 ‘현재가치 차입 제약조건(Present-value Borrowing Constraint)’에 따라서 얼마를 빌려야 하는지에 대한 한도를 결정하며 정부는 채무의 현재시장가치가 미래의 정부 잉여금 기대치의 할인총액과 같도록 시간차에 따라 예산 균형을 맞춰야한다고 논하고 있다. 이는 만약 이러한 시간차에 따른 예산균형이 깨진다면, 채무가치가 폭발적으로 증가하여 경제 성장률보다 빠르기 때문에 정부의 재정정책은 오래 유지되기 어렵다는 것이다.

또한 지방채무 총량 적정수준은 해당 지방자치단체가 발행할 수 있는 지방채 총량의 최대치보다 낮아야 한다는 점이다. 지방채 발행 환경의 변화에 따라, 예를 들면, 지방채 발행비용의 변동 위험성 등, 지방정부의 채무 발생에 따른 상환부담의 변동폭이 크게 변화할 수 있다는 것이다. 단기적으로 이러한 급격한 지방채무 상환 부담 상승은 지방재정 운영의 지속성을 저해하므로 이러한 갑작스런 외부환경의 변화에 대한 대응 가능성을 예상하여 지방채무 운영·관리에 필요한 운영의 유연성을 유지하기 위해 채무 총량을 미래 지방채 발행 기대비용(Expected Cost of Issuing Future Local Debt)만큼 고려하여 유지할 필요가 있다고 하겠다⁵⁵⁾.

54) 국·공채 시간별 예산제약 조건(Government debt intertemporal budget constraint)은 기존의 정부 채무 발행에 대한 다양한 연구를 통해서 필요조건으로 연구되어 왔다(Hamilton and Flavin, 1986).

지방자치단체의 지방채무 적정수준에 대한 기준을 세우기 위해 앞에서 살펴본 바와 같이 상환능력 기준을 사용할 수 있다. 상환능력 기준의 지방채무 적정수준 세우는데 있어서 고려해야할 요소들이 몇 가지 있다.

지방자치단체가 재정운영 과정에서 지방채무 운영·관리상 공공채무 상환능력에 영향을 끼치는 두 가지 중요 요소로써, 첫째, 채무량이 증가하는 것에 대한 기초재정수지(Primary Balance)의 변동, 둘째, 재정적자 규모 증가에 대해 불리한 충격(Adverse Shocks)의 가능성⁵⁶⁾ 을 들 수 있다. 이는 채무량이 증가할 때, 재정건전성을 확신하기에 충분한 기초재정수지 수준을 유지하는 것을 장담하기 어렵고, 이런 불리한 충격들은 해당 국가들을 채무 한도 초과로 이끌 것이라는 의미에 바탕하고 있다. 이를 위해서 신중한 재정운영을 위해 채무한도 미만으로 채무량을 유지하는 것이 필요하다고 하겠다.⁵⁷⁾

지방채무 운영·관리를 위한 채무량 상한선 결정기준을 세우기 위해 고려해야 할 것들이 몇 가지 있다. 우선 지방채무 부담의 가장 중요한 요인으로 원리금 상환능력을 고려해야 한다. 원리금 상환능력이란 정부보유 채무총량에 대한 이자비용을 제외한 원금의 상환능력을 의미한다. 이는 지방정부의 이전재원을 제외한 자주재원을 기반으로 채무 상환능력을 평가하는 의미로 사용되고 있다.

또한 이러한 지방채무의 주요인에 대해 살펴볼 수 있다. 기존의 여러 연구들에서 지방자치단체의 지방채무 증가 주요인으로써 실업률과 복지지출을 설명하고 있다. (Greiner et al. 2007)에 따르면 대부분의 OECD국가들에서 1990년대를 포함한 지난 20년간 정부의 재정적자와 채무가 급격히 증가· 발생한 원인을 추적한 결과, 이는 1970년대 두 번의 오일쇼크로부터 증가한 실업과 정부의 복지비 지출 증가가 주요

55) 미래 지방채 발행 기대비용(Expected Cost of Issuing Future Local Debt)을 추정하기 위해서 미래 발생 가능한 외부 채권 발행 환경 변화에 대한 데이터와 이에 따라 연동하는 상황별 확률변수들(환율, 이자율 등)을 구축할 수 있다면 이를 적용하여 해당 기대비용을 추정할 수 있을 것으로 사료되지만 현재 지방채 시장이 활성화 되지 않은 상황에서 관련 데이터의 구축에 제한적이다.

56) Chowdhury and Islam, 2017

57) 이러한 분석은 유동성이나 차환 위험(Rollover Risk)의 분석으로부터 나온 것은 아니다.

이유들로 설명되고 있다. 이에 따라 1990년대 중반까지 재정적자정책을 통한 국채의 심각한 증가를 야기했다는 논리로 설명하고 있다. 또한 (Feld et al., 2011)에 따르면 스위스의 국채·지방채 모두 1990년대를 통해 급격히 증가하였으며, 채무 발생 주요 요인으로써 실업률 증가와 국가복지정책의 증가를 설명하고 있다.

동종 지방자치단체 선형적 자료를 사용하여 지방채무 상한기준을 제시한다면, 지방자치단체의 채무 총량 적정수준의 상한 기준은 각 지방자치단체가 부담할 수 있는 채무 최대치 보다 낮게 유지하여야 한다. 이는 지방자치단체의 채무 총량은 갑작스런 외부적 채무 발행 환경의 변화 및 채무 발행 대상(채무이행확정액 등)의 발생으로 급증할 가능성이 있다. 지방채무 총량 적정수준은 이러한 환경적 변화에 대응하여 지방자치단체의 채무 상환능력 범위 안에서 채무를 운영·관리 할 수 있는 수준으로 유지되어야 한다.

예를 들면, 과거 재정 위기단체들의 지방채무 증가 변동폭에 대한 통계치를 비교하여 각 지방자치단체의 채무 총량이 지방채 부담 최대치보다 얼마나 낮게 유지되어야 하는지 기준을 세울 수 있겠다. 또한 동종 지방자치단체 채무 관리 위험 상황의 선형적 자료(2000년 부산, 1999년 제주 등)를 바탕으로 지방채무 발행총량 최대치 분포를 확인할 수 있다. 이렇게 과거 재정 위기단체들의 지방채무 총량에 대한 상환부담 비율을 기준으로 상환능력대비 발행 총량 최대치 분포범위를 비교하여 지방자치단체의 지방채 발행규모에 대한 적정 상한기준을 제시할 수 있다. 이렇게 과거 위기단체를 대상으로 지방채 부담비율 또는 상환부담 비율 범위 비교하여 자주재원대비 지방채무비율을 사용한 지방채 적정규모는 각 지방자치단체의 채무 상환능력을 중심으로 지방자치단체가 상환 가능한 부담 내의 채무부담 범위를 추정하여 제시할 수 있다.

2. 하한기준: 필요 기준

지방자치단체의 지방채무 적정수준의 기준을 제시하면서 남발방지를 위한 상한 기준 뿐만 아니라 하한기준(필요기준)의 제시 또한 요구된다. 지방재정 운영체계의 비효율성 방지를 위해 발생 가능한 필수 비용만큼 최소한의 채무운용이 필요하다. 이는 지방자치단체의 재정운영에서 필수불가결적으로 발생하는 재정부족액에 대한 재원을 마련함으로써 지방재정사업의 적시성·효과성을 극대화하기 위해 필수적이라고 하겠다.

하지만 일부 지방자치단체의 경우 지방채의 사용에 대한 부정적 인식 등으로 인해 지방채무 사용을 기피함으로써 재정사업의 지연·위축이 예상되며 지방자치단체 주민들이 필요로 하는 재정서비스의 제공에 부정적인 영향을 제공할 가능성이 높게 나타나고 있다. 이에 따라 지방자치단체의 지방채 사용을 통해 재정사업 운영의 적시성·지속성·영속성 감소를 방지하기 위한 필요조건으로 최소 지방채 운용이 요구된다. 그러므로 지방자치단체의 필수 재정사업에 따라 발생하는 재정부족액에 대해 지방채를 이용한 채원조달 방식을 통해 지방재정사업의 필요 채원 규모가 최소한의 지방채 필요 규모로 이해할 수 있겠다.

지방채무의 최소 필요규모를 제시하기 위한 기준의 성립에 고려해야할 주요요소들이 있다.

첫째, 지방자치단체의 재정사업 중 재정 투입의 적시성을 파악하기 위해 우선순위에 따른 적시성 판단이 필요하다.

둘째, 해당 지방자치단체 주민들의 필요에 기반 하여 재정사업에 대한 주민필요도가 제시되어야 하겠다. 이를 위해서 주민투표와 같은 방식의 제도적 방식을 사용할 수 있을 것으로 보인다. 이와 같은 지방채무 적정규모의 최소충족 기준은 지방자치단체의 재정사업의 영속성 및 적시성을 지킨다는 의미에서 중요한 의미라고 하겠다.

본 연구에서 이론적으로 지방채무의 최소기준을 설명하는 것은 지역의 필요한 SOC 및 주민서비스 제공의 재정수요가 있음에도 불구하고 지방채 활용의 부정적

인식 때문에 지방채 발행을 꺼리거나 최근 ‘채무제로’의 경쟁적 추진이 과연 바람직한가에 대한 의문 때문이다. 물론 재정수요에 충분하게 대응할 수 있는 수입여건이 되면 굳이 지방채를 활용할 필요가 없겠으나 사회복지 등의 경직성 경비가 지속적으로 증가하여 가용재원이 감소하는 상황에서 지방채의 부정적 인식 때문에 이를 활용하지 않고 필요한 주민서비스 및 지역발전 투자를 연기하거나 중단할 경우 이 또한 주민서비스 제공의 위기를 초래할 수 있기 때문이다.

지방자치단체가 최소한 어느 정도까지는 활용해야 한다는 기준을 설정하기는 매우 어려운 문제이며 불가능할 수 있다. 때문에 본 연구에서는 지방채무의 최소기준이 제도가 아님을 제시하기 위해 최소기준이 필요함을 이론적으로 논하였다. 이는 지방자치단체가 처한 상황에서 개별 지방자치단체가 설정할 필요가 있다. 본 연구에서는 지방채무 총량 적정수준 하한기준에 대해서는 그 정의만 제시을 하는 선에서 마무리 하고 차후 연구에서 기준을 제시하였으면 한다.

제3절 지방채무 적정수준의 탐색: 실증검증

1. 지방채무 모형

가. 모형 설명

지방채무 모형을 사용하여 해당 지역경제와 상환능력을 통해 지방채무 총량을 검증하고자 한다. 지방채무 총량규모는 자치단체가 부족재원 조달 목적으로 발행한 재원조달 규모를 의미하며 이후에 상환하여야 하는 부담으로 정의하였다. 국·공채의 경우 국채발행을 통한 통화효과와 재정효과가 경제성장을 통해 국가채무의 상환 부담이 조정되는 효과를 가진다. 반면 지방채는 발행의 목적이 주요투자사업의 부족재원 조달이므로 통화효과 없이 재정효과만 발생하며, 이에 지역경제성장에 대한 효과는 국채에 비해 크지 않다. 따라서 지방채무 총량 적정규모는 지방자치단체의 상환능력에 따라 지방채무를 향후에 상환할 능력이 있는지에 따라 결정되는 것이 바람직하다.

지방자치단체의 지방채무 상환능력은 크게 ① 지역경제를 통한 자주재원(지방세입 등)을 확보하는 방안과 ② 지방교부세 등 재정조정제도를 통해 부족재원을 확보하는 방안으로 구분된다. 지역경제에 대한 설명변수들을 모형에 적용하여 지방자치단체의 상환능력에 대한 대리변수로 사용하였다.

일반적으로 상환능력 대비 지방채무비율 지표로써 사용되는 것들은 ① 자주재원 대비 지방채무 비율, ② 납세자⁵⁸⁾1인당 지방채무 비율, ③ GRDP 대비 지방채무 비율을 등이 있다. 먼저 자주재원 대비 지방채무 비율은 지방자치단체의 지방채무 상환능력을 기준으로 지방채 총량을 측정한다. 한편 납세자1인당 지방채무 비율은 지역 주민 1인당 부담해야 하는 지방채 규모를 나타내며 상환부담의 중요한 지표로

58) 본 연구에서 납세자란 해당 지방자치단체의 소득세 납세자를 말한다.

사용되고 있다. 마지막으로 GRDP 대비 지방채무비율은 지역경제 대비 지방채 총량의 수준을 측정하기 위해 사용되고 있다.

본 연구에서는 지방자치단체의 채무규모 검증을 위해 납세자1인당 지방채무 로그 값, GRDP 대비 채무비율, 납세자1인당 지방채를 종속변수로 사용한 선행연구⁵⁹⁾들에 기반을 두고 있다.

하지만 모형 추정에 필요한 충분한 시계열 데이터의 부족으로 인하여 해당 모형의 추정을 통해 설명력을 높이는데 한계가 있는 상황이다. 각 지방자치단체별 채무 발행 유형 및 환경의 특수성으로 인하여 패널데이터 구축이 곤란하여 각 지역별 개별 추정 방식 적용하였다. 또한 모형에서 사용 가능한 지방자치단체 변수가 제한적인 상황에서 지역별 주민 가처분소득, 지역별 지방재정 상환능력 관련 변수⁶⁰⁾의 확보가 어렵다는 제약이 존재한다⁶¹⁾.

나. 모형 설계

모형설계를 위해 Feld, Kirchgässner and Schaltegger(2011)의 연구를 기본으로 삼았다. 연구에서 적용된 모형은 납세자1인당 지방채무액과 자주재원 대비 지방채무 비율을 종속변수로 적용하고, 주어진 기간내에서 지방채 수요탄력성을 통해 지방채무의 규모를 검증한다. 모형 추정의 제약 상황 속에서 필요한 최소한의 적합한 모형으로 아래의 수식 1의 모형을 적용하였다.

59) 선행연구들 중에서 지방자치단체의 재정모형을 통하여 종속변수를 채무로 사용한 예로서 Feld, Kirchgässner and Schaltegger(2011), Feld and Kirchgässner(2001b), Roubini and Sachs(1989a), Roubini and Sachs(1989b), Haan and Sturm(1994) 등이 있다.

60) 자주재원 분석을 위한 각 지방세 세목별 세입정보 등을 말한다.

61) 모형 추정에 필요한 변수 사용의 한계로 인하여 대리변수를 사용할 경우 측정의 오류를 야기하므로 추정량의 불편성을 확보하기 어렵다.

$$d^*_t = f(y_t, d^*_{t-1}, rev_{own,t}) \quad (\text{수식 1})$$

d^* 는 지방채무 종속변수의 로그값이다. d_t 는 납세자1인당 지방채무액과 자주채원대비 지방채무 비율을 사용하고 있다. y 는 납세자가구 1인당 개인소득이다. rev_{own} 은 자주채원을 나타내며, t 는 해당연도를 의미한다. d^*_{t-1} 은 전년도 지방자치단체채무 총량규모이다.

본 모형은 ‘지방채무 총량은 해당 자치단체의 상환능력에 의해 결정된다’는 가정 하에서 출발한다. 지방자치단체의 상환능력 변수인 자주채원을 모형에 적용하였다. 또한 모형은 지방자치단체의 징세 규모를 결정짓는 납세자가구 1인당 개인소득을 지방자치단체의 채무 상환능력의 결정요소로 사용하였다. 그러나 이에 따라 사용되는 납세자 1인당 개인소득(y_t)은 지방채무량에 대한 내생성(endogeneity)문제를 해결하기 위해 도구변수(instrumental variable: IV)를 사용한 2단계 최소자승법(two stage least square: 2SLS)으로 추정하였다. 도구변수로는 1인당 GRDP를 사용하였다. 모형에 개인소득을 사용하고자 한 근거로는 다음과 같다. 개인의 소득이 높을수록 지방채 발행 규모가 낮아질 수 있다. 개인의 소득 증대로 인한 지방세수의 증대에 따라 지방자치단체의 지방채 상환능력이 개선될 것으로 기대됨에 따라 모형의 설명변수로 들어간다. 이와는 반대로 높은 실업률은 자체세입 수준을 낮추게 되며 이는 상환능력의 저하와 함께 지방채 발행액에 양(+의) 관계를 갖는다고 추론 된다⁶²⁾ 또한 지방채 사용에 대한 비용은 지방채 시장의 활성화가 안 된 국내의 상황에서 관련 데이터를 구하기 어렵기 때문에 모형에 적용할 수 없었다. 사용된 모든 변수들(GRDP, 납세자가구 1인당 개인소득, 자주채원)은 해당연도 실제 금액을 사용하였다⁶³⁾.

62) Feld, Kirchgässner and Schaltegger(2011). 본 연구에서는 실업률의 설명력이 낮은 관계로 모형의 실제 추론에서는 빼기로 하였다.

63) 기준연도로 디플레이션을 해서 사용하여야 하지만 본 모형 추정에서는 실제값을 그대로 사용했다. 모든 변

납세자가구 1인당 개인소득을 대리변수로서 사용했기 때문에 모형 추정에서 개인 소득의 내생성이 발생하게 되었다. 모형의 선택을 위해 여러 가지 변수(납세자 1인당 개인소득, 자주채원, 지역 고용자수, 지역 실업률, GRDP 등)를 고려하여 각 지역 별 모형 추정 결과 중에서 모형의 추정이 각 지역 별로 일정하게 나오는 모형을 선택 하였다.⁶⁴⁾

사용된 변수들의 일반적 특성은 <표 4-1>에 제시되어 있다. 분석대상은 2008년부터 2015년까지의 충청남도과 대구광역시의 지역별 데이터이다. 해당 지역은 사용된 기간 동안 재정운영 상의 채무위기가 발생하지 않은 단체들이다⁶⁵⁾. 모형 추정의 주요 종속변수는 상환능력 대비 채무비율을 의미하는 ① 자주채원 대비 채무비율, ② 납세자 1인당 채무액이다. 설명변수는 ① 자주채원, ② 납세자가구 1인당 개인소득, ③ GRDP, ④ 전년도 채무량(1인당 채무액 또는 채무비율)등이다.

수들이 실제값을 사용하기 때문에 추정 시 인플레이션 효과는 상쇄될 것으로 예상된다.

- 64) 본 모형에서는 사용 데이터의 한계로써 지역 내 소득 불평등 관련 설명변수를 사용하지 못하였다. 이에 따라 차후 연구에서는 해당 소득 불평등 관련 설명변수를 적용할 수 있는지 여부에 대한 검토가 필요하다. 이는 지역 내의 소득불평등으로 인한 소득재분배 요구의 증가는 공공재에 대한 요구와 함께 채무수준을 높일 것이기 때문이다. 가령 평균소득 또는 중위소득에 대한 비율은 세대 간의 부의 이동을 나타내며 소득 재분배에 대한 요구를 의미하므로 해당 변수를 사용할 때 해당 지방자치단체의 소득불평등 상황에 의한 채무비율의 변화를 모형에 적용할 수 있다.
- 65) 대구광역시와 충청남도는 2008년부터 2015년 사이에 재정위기 혹은 재정진단 단체로 선정이 되지 않은 단체로, 과거 채무 원인으로 재정위기 단체로 선정되었던 단체(부산, 제주)와 지방채무 총량수준을 비교하기 위해 사용하였다. 대구광역시의 경우 2000년도 진단단체로 되었던 경험이 있다.

〈표 4-1〉 요약통계: 채무량 추정 모형 적용 변수 정리(2008~2015년)

변수	지역	관측치	평균	최소	최대
자주재원 대비 채무비율	충남	8	.549 (.1174)	.3936	.7258
납세자1인당 채무액(원)	충남	8	823,719.90 (116,732.50)	628,674	952,567
납세자가구인당 개인소득(천원)	충남	8	13,949.50 (1,724.74)	11,564	16,303
GRDP(억원)	충남	8	901,919.40 (162,319.60)	640,665	1,112,651
자주재원(억원)	충남	8	16,273.38 (3,352.00)	11,837	22,345
고용자수(천명)	충남	8	1,056.75 (93,8597)	961	1194
자주재원 대비 채무비율	대구	8	.6559 (.137)	0.4180	0.8028
납세자 1인당 채무액(원)	대구	8	1,617,995 (123,497.7)	1,397,002	1,761,420
납세자가구인당 개인소득(천원)	대구	8	14,263.75 (1,637.86)	12,017	16,686
GRDP(억원)	대구	8	418,346.8 (48,778.34)	354,654	488,690
자주재원(억원)	대구	8	30,245.75 (5,970.358)	24,952	41,247
고용자수(천명)	대구	8	1,184.5 (32,71085)	1,142	1,234

주: ()안은 표준편차

출처: 지방채무, 자주재원 정보는 행정안전부, 납세자수, GRDP, 고용자수는 통계청 자료임

다만 본 모형에 지역 내 소득 불평등 관련 설명변수를 적용할 수 있는지 여부에 대한 검토가 필요하다. 지역 내의 소득불평등으로 인한 소득재분배 요구의 증가는 공공재에 대한 요구와 함께 국가채무의 증가 수준을 높일 것이기 때문이다. 가령 평균소득 또는 중위소득에 대한 비율은 세대 간의 부의 이동을 나타내며 소득 재분배에 대한 요구를 의미하므로 해당 변수를 사용할 때 해당 지방자치단체의 소득불평등 상황에 의한 채무비율의 변화를 모형에 적용할 수 있을지에 대한 검토가 요구된다.

2. 분석결과

<표 4-2>는 2단계 최소자승 추정값이 제시되어 있다. 모형의 선택을 위해 여러 가지 변수들(지역납세자 1인당 개인소득, 자주재원, 지역 고용자수, 지역 실업률, GRDP 등)을 고려하여 각기 다른 다양한 지역별 모형들을 추정한 결과 중에서 모형의 추정에 대한 설명력이 높고 각 지역별로 추정값이 일정하게 나오는 해당 모형을 선택 하였다. 모형의 추정은 크게 표의 왼쪽이 납세자1인당 채무액을 추정한 결과이고, 표의 오른쪽은 상환능력에 대한 채무량 비교를 나타내는 자주재원대비 채무비율을 추정한 결과이다. 두 가지 경우 모두 충청남도과 대구의 경우로 나누어 추정을 하였다. 추정결과는 예측과 일치한다. 납세자가구 1인당 개인소득은 대부분의 분석에서 채무량에 대해 통계적으로 유의미한 음(-)의 효과를 보이고 있다. 전년도 채무량은 모든 경우에서 당해 연도 채무량에 양(+)의 효과를 보이고 있으나 추정된 전년도 채무량의 효과는 충청남도에서만 의미 있는 수준에서 유효하게 나타났다. 자주재원의 경우 채무량에 대한 효과가 동일하게 나타나지 않았다. 자주재원의 납세자1인당 채무액에 대한 효과를 추정한 경우 충청남도에서는 양(+)의 효과를 보이지만 대구에서는 음(-)의 효과를 보였다. 반대로 자주재원 대비 채무비율을 사용한 경우 충청남도과 대구 모두 동일하게 음(-)의 효과를 보이고 있다. 자주재원의 납세자1인당 채무액에 대한 효과를 추정한 경우 1인당 채무액이 미약하게나마 증가하는 효과가 나타나는 것은 자주재원이 늘어남에 따라 지방자치단체(충남)에서 상환능력의

증가에 따라 채무 발행을 더 증가시키고 있다는 의미로 해석할 수 있다. 실제로 2008-2010년까지, 2014-2015 4개년 간 매년 자주재원이 증가하였으며 채무도 증가하고 있다.

이상의 내용을 종합하여 설명변수의 효과가 추정된 모든 상황에서 의미 있다고 말하기 어렵지만, 모든 모형의 추정 상황에서 일관된 모형으로 사용하였다.

〈표 4-2〉 채무량 추정 모형: 납세자가구 1인당 개인소득에 대한 종속변수 지방채무
2SLS 모형 추정결과(도구변수: GRDP)

변수	납세자 1인당 채무액		자주재원 대비 채무비율	
	충남	대구	충남	대구
	1 단계(1st Stage)			
GRDP	.016** (.0030)	.0255** (.0024)	.013** (.0029)	.028*** (.0046)
	2 단계(2nd Stage)			
납세자가구 1인당 개인소득	-.0001*** (.00001)	-.00002 (.00002)	-.00003*** (9.84e-06)	-.00001** (9.91e-06)
전년도 채무 변수	.408*** (.0459)	.241 (.1853)	.105*** (.0162)	.130 (.0987)
자주재원	.00002*** (3.68e-06)	-7.15e-061 (5.07e-06)	-.00005*** (4.78e-06)	-.00003*** (4.08e-06)
상수항	9.3917	11.3866	.7185	.8912
Robust F	28,1467**	110.489***	21,0372**	36,9428***
Robust DWH	5.758	.658	.160	.833
R2	.9743	.9620	.9923	.9977
관측치	7	7	7	7

주: 1)은 지수(Exponential)로 표현된 매우 작은 수입니다. 이를 다시 나타내면 -7.15를 e(=2.71828)의 음의 6 자리 곱해서 나타낸 수와 같습니다. ()는 Robust Heteroskedasticity St. Error. 유의수준 ***\<0.01, **\<0.05, *\<0.1

<표 4-3>과 <표 4-4>에서는 충청남도과 대구의 추정 채무량과 실제 채무량을 비교한 결과이다. <표 4-3>은 자주재원 대비 채무비율에 대한 모형 추정치와 이의 실제값을 비교한 결과가 제시되어 있다. <표 4-4>는 납세자1인당 채무액에 대해 모형 추정치를 실제값과 비교한 것이다. 또한 표에 나타난 수치들의 비교를 용이하게 하고자 이 표들을 다음의 그래프들로 표시해 보았다.

〈표 4-3〉 자주재원 대비 채무비율(2008-2015)

연도	충남		대구	
	실제값	모형 추정치	실제값	모형 추정치
2008	0.4390	n/a	0.6930	n/a
2009	0.7258	0.7515	0.8028	0.7269
2010	0.6713	0.6836	0.7785	0.6797
2011	0.6049	0.6380	0.7742	0.6673
2012	0.5570	0.5862	0.6601	0.5819
2013	0.5543	0.5733	0.6092	0.5153
2014	0.4448	0.4904	0.5111	0.3928
2015	0.3936	0.4086	0.4179	0.2694

〈표 4-4〉 납세자 1인당 채무액(2008-2015)

연도	충남		대구	
	실제값	모형 추정치	실제값	모형 추정치
2008	628,674.2	n/a	1,541,768.9	n/a
2009	893,964.6	904,372.9	1,744,947.8	1,752,213.4
2010	952,566.8	917,689.6	1,761,420.0	1,746,244.9
2011	949,150.9	963,678.7	1,715,397.8	1,721,642.9
2012	895,075.8	912,142.4	1,620,681.1	1,657,073.9
2013	788,390.5	785,997.8	1,621,673.6	1,594,619.2
2014	745,336.8	745,439.4	1,541,070.0	1,516,612.7
2015	736,599.7	729,278.6	1,397,001.6	1,418,278.3

다음은 채무량 추정치에 대한 비교를 위해 과거 위기단체로 선정된 지방자치단체의 채무량 수준을 참고로 삼아 충청남도, 대구 두 지역의 채무량이 연도별로 어떠한 채무 추정치를 보이는지 비교하였다. 모형은 각 자치단체의 상환능력과 경제규모에 따른 채무량(채무규모)을 추정하여 보이고자 하였다. 추정치는 단체별 ‘자주재원 대비 채무비율, 납세자1인당 채무액’에서 실제값과 비교되며 자치단체별 여건에 따른 채무규모의 변화 추세를 추정하고 있다.

지방채무로 인하여 재정위기 단체로 선정된 지역과 비교하여 지방채무 규모가 적정한 선에서 유지되는지 확인해 보았다. 재정위기 단체는 1999년에 제주, 2000년도에는 대구광역시와 부산광역시, 2002년에는 광주광역시 등이다. 이 중에서 1999년도 제주와 2000년도 부산의 채무량을 재정위기 상황에 대한 채무량 최대치 경우로 하여, 본 모형에서 추정한 단체(충청남도, 대구광역시)의 연도별 추정치와 비교하였다. 재정위기 단체로 선정된 자치단체의 채무량에 대한 현황은 <표 4-5>에 제시되어 있다.

<표 4-5> 위기단체 채무 총량(1999-2002)

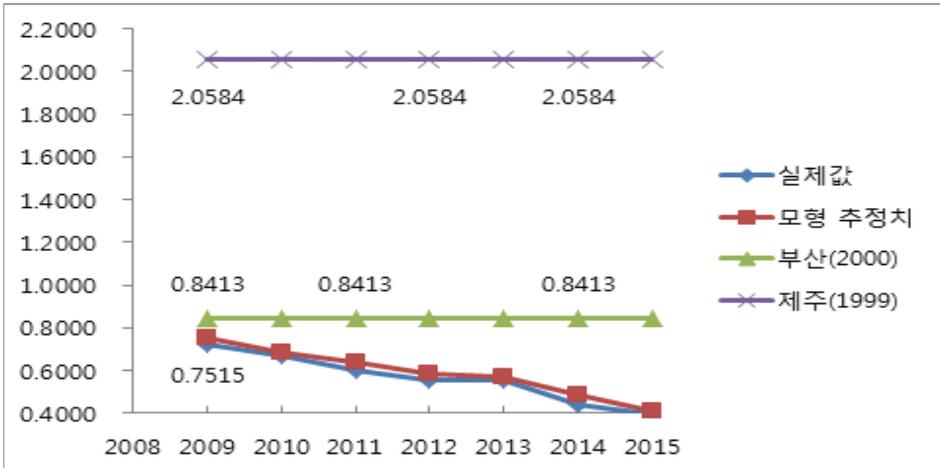
연도	광역단체	지방채무 (억원)	자주재원 (억원)	자주재원대비 채무비율	취업자 (천명)	1인당 채무액(원)
1999	제주	4,831	2,347	2.0584	261	1,850,957.9
2000	부산	26,286	31,245	0.8413	1,632	1,610,661.8
2000	대구	17,893	25,590	0.6992	1,092	1,638,553.1
2002	광주	9,619	17,646	0.5451	603	1,595,190.7

출처: 행정안전부

지방자치단체간 비교분석 결과는 다음의 <그림 4-1>에서 <그림 4-4>에 걸쳐 제시되고 있다. 먼저 <그림 4-1>과 <그림 4-2>는 자주재원 대비 채무비율에 대한 모형 추정치를 실제값과 비교한 그래프이다. 첫째 그래프 <그림 4-1>은 충청남도 채무비율을 보이고 있다. 참고선(reference line)으로 나타낸 제주(1999)와 부산(2000)은 재

정위기 단체로써 선정되어 해당 채무비율의 최대치를 보이고 있다. 충청남도의 경우 연도별 채무비율은 모형의 추정치와 실제값 모두 참고선의 최대치 아래에 위치하고 있다. 더욱이 2009년 이후부터 2015년까지 실제값과 추정치는 0.726, 0.725로부터 0.394, 0.409으로 점진적으로 채무비율이 낮아지고 있는 모습을 나타내고 있다. 이는 2008년도 뉴욕발 금융위기 이후 국내의 재정 건전성 강화를 위해 지방채를 포함한 국·공채를 감소하기 위해 노력을 한 결과라고 추정된다.

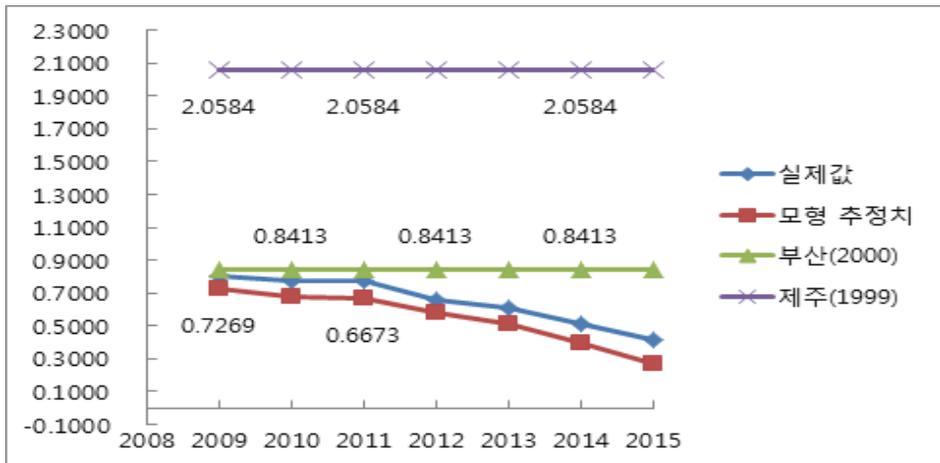
<그림 4-1> 충청남도 자주재원 대비 채무비율 모형 추정치



<그림 4-2>는 2009년부터 2015년까지 대구광역시의 자주재원 대비 채무비율에 대해 실제값과 모형추정치 값이 제시되어 있다. 2009년부터 2015년까지 실제값과 추정치는 0.8028, 0.7269로부터 0.4179, 0.2694까지 둘이 동시에 점진적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 대구는 2000년 재정분석 진단단체 선정이 된 단체로써 그 당시 자주재원 대비 채무비율이 0.6992로 2008년 대구의 실제 채무비율(0.8028)보다 낮은 수치이다. 이는 2000년도 대구가 재정분석 재정위기 단체로 선정이 된 이유가 채무위기에 의한 것보다는 다른 기타의 사유에 기인한 것으로 보인다. 2008년 대구

의 상환능력 대비 채무비율로서 자주자원 대비 채무비율은 0.8028로 실제 2000년도 부산광역시의 채무비율인 0.8413에 근접한 수치라고 하겠다. 대구광역시의 채무비율 실제값은 모형 추정치와 비교해 보았을 때 2008년도에 높은 수치를 나타내며 그 이후 점진적으로 낮아지고 있다. 대구광역시의 지역경제와 상환능력에 대한 채무량을 추정한 본 모형의 추정치와 비교해 볼 때 2008년도 무렵 상환능력적의 관점에서 대구광역시가 지방채무 총량을 높게 유지하고 있다고 할 수 있겠다.

<그림 4-2> 대구광역시 자주자원 대비 채무비율 모형 추정치

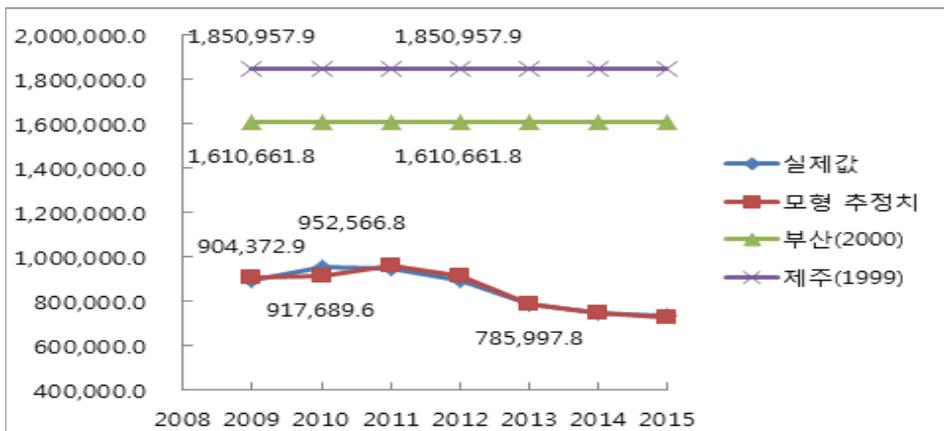


<그림 4-3>과 <그림 4-4>에서는 2009년도에서 2015년도까지 충청남도과 대구광역시의 납세자1인당 채무액을 실제값과 모형 추정치의 값이다. <그림 4-3>은 해당기간 동안 충청남도의 납세자1인당 채무액에 대한 실제값과 모형 추정치를 연도별로 비교한 결과이다. 충청남도의 경우 모형의 추정치가 실제값과 거의 일치하는 모습을 보이며 해당기간 동안 납세자1인당 채무액이 완만하게 감소하는 경향을 보이고 있다. 이는 해당기간 동안 충청남도의 채무 운영·관리의 과정에서 연도별로 안정적인 채무량 조절을 해 왔다는 점을 시사한다. 그러나 2010년도 후반 납세자1인당

채무액이 잠시 증가하는 추세를 보였다가 다시 감소하는 추세이다. 이는 세종시의 성장과 함께 충청남도의 인구유출이 진행된 사유로 인해 2011년도에 일시적으로 1인당 채무량이 증가했을 가능성을 나타낸다.

〈그림 4-3〉 충청남도 납세자1인당 채무액 모형 추정치

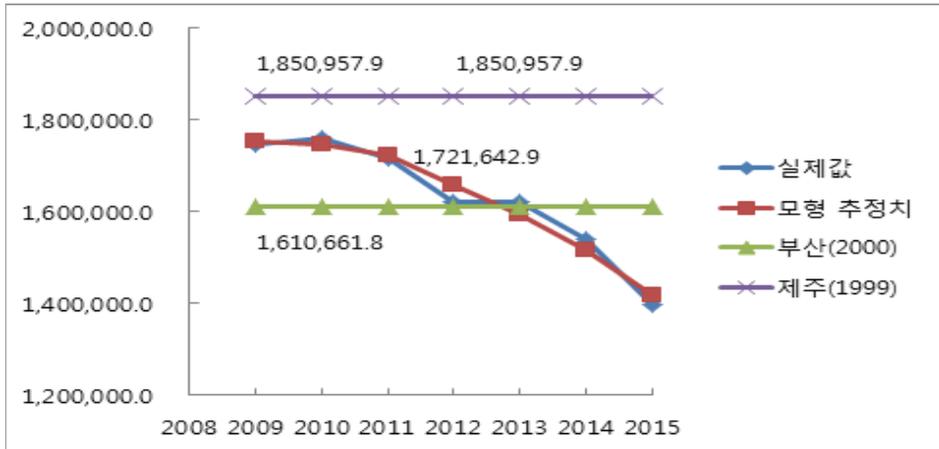
(단위: 원)



<그림 4>의 경우 2009년부터 2015년까지 대구광역시의 납세자1인당 채무액의 실제값과 모형 추정치의 추세결과가 제시되어 있다. 해당 기간 동안 대구광역시의 1인당 채무액은 실제값과 모형 추정치는 각각 1,744,947.8원과 1,752,213.4원에서 1,397,001.6원과 1,418,278.3원으로 하향 추세를 보이고 있다. 이는 2008년 미국발 금융위기 사태 이후 정부의 재정 건전성 강화 방안으로써 국·공채 채무를 줄이고자 했기 때문이다. 2012년도에 대구의 납세자1인당 채무액은 1,620,681.1원으로써 2000년도 부산광역시의 재정위기 시기에 1인당 채무액 1,610,661.8원에 근접한 수치를 보이고 있다.

〈그림 4-4〉 대구광역시 납세자1인당 채무액 모형 추정치

(단위: 원)



분석결과를 요약하면 다음과 같다.

충청남도과 대구를 통해 재정운영을 안정적으로 관리해 온 단체들의 채무규모가 상환능력 대비 비율로써 어떻게 변화해 왔는지 추세를 살펴보았다. 그리고 과거에 발생했던 재정위기 단체(제주, 부산)들의 경우와 비교하여 어떤 수준에서 차이를 보이고 있는지 확인하였다.

양자를 비교하여 확인된 내용들을 바탕으로 정리해 보면 아래와 같다.

지방자치단체의 채무규모는 자주채원 대비 채무비율이나 납세자1인당 채무액으로 비교하여 보았을 때 과거 2009년도 보다 2015년에, 과거의 위기단체들의 경우와 비교하여 낮은 수준을 보이고 있으나, 갑작스런 환경의 변화(1999년 IMF금융위기 또는 이에 준하는 금융환경의 변화 및 재정수요의 급격한 증가 등)에 따라 급격한 채무규모의 증가가 발생한 경우에 언제든 위기단체들의 수준으로 채무규모가 증가할 수 있다는 것이다. 따라서 지방채무의 안정적인 운영·관리를 위해 채무규모가 급격히 증가할 수 있는 변동폭을 감안하여, 지방자치단체가 부담할 수 있는 채무의 최대치가 발생하지 않도록 채무규모의 적정수준을 관리하여야 한다.

앞에서 살펴본 바와 같이 <표 4-3>과 <표 4-4>에서 충청남도과 대구를 중심으로 자주재원 대비 채무 비율과 납세자1인당 채무액을 사용하여 지방자치단체의 상환부담능력 대비 비율을 살펴보았다. 연도별 지방자치단체의 지역경제 규모를 사용하여 채무규모를 추정하고 비교해 본 결과 지방채무 규모면에서 오차 범위 내에서의 차이를 보이며 유사한 모습을 나타내었다. 그러나 <표 4-3>에서 살펴본 바와 같이 2008년도에서 2009년도 사이에 단체별 실제 자주재원 대비 채무비율은 충청남도가 66% 증가하였고, 대구의 경우 16% 증가하였다. 또한 납세자1인당 채무액의 경우 충청남도에서 42% 증가하였고, 대구의 경우 13%의 급격한 증가를 보였다. 이는 2008년 발생한 뉴욕발 세계금융위기의 영향과 당시 시행중이던 지방재정사업의 특성 및 그 영향에 바탕을 둔 중복적인 효과라고 할 수 있겠다. 그러나 이후 2009년부터 2015년까지 <그림 4-1>과 <그림 4-2>에서 살펴본 자주재원 대비 채무비율과 <그림 4-3>과 <그림 4-4>의 납세자1인당 채무액에서 과거 지방채무에 기인한 재정위기 단체(부산, 제주)와의 지표 비교를 통해 충청남도과 대구는 자주재원 대비 지방채무 규모가 적정수준에서 관리되고 있음을 확인해 볼 수 있었다.

3. 시사점

재정 자율화에 따라서 지방자치단체의 지방채무 활용의 남발 위험성으로 인한 재정위험 방지를 위한 운용 및 관리방안의 일환으로 지방채무의 적정수준에 관한 연구의 필요성이 제기되고 있다. 이에 따라 지방자치단체는 지방채무의 적정 수준 내에서 자율적으로 지방채를 활용하고 그에 따른 엄격한 재정책임성이 확보되어야 한다. 이에 본 연구에서는 지방자치단체 지방채무 적정수준을 정의·탐색해 보고, 지방자치단체 및 중앙정부의 지방채무 적정수준 관리방안 및 책임성 확보방안에 대하여 논하고자 하였다. 또한 장기적으로 지방채 발행과 관련한 새로운 제도 도입의 필요성에 대하여도 검토해 보았다.

이를 위해 재정운영을 안정적으로 관리해 온 단체(충청남도, 대구)의 채무량이 상

환능력대비 비율로써 또는 상환부담으로써 어떻게 변화해 왔는지 추세를 살펴보고, 이전 발생했던 위기단체(제주, 부산)들의 경우와 비교하여 어떤 수준에서 차이를 보이고 있는지 검증·확인하였다.

연구결과를 종합하여 정리해 보면, 지방자치단체들의 채무규모는 상환능력 대비 채무비율이나 1인당 채무액으로 비교하여 보았을 때 과거 2009년도 보다 2015년에 과거의 위기단체들의 경우와 비교하여 낮은 수준을 보이고 있으나, 갑작스런 환경의 변화(1999년 IMF금융위기 또는 이에 준하는 금융환경의 변화 및 재정수요의 급격한 증가 등)에 따라 급격한 채무규모의 증가가 발생한 경우에 언제든지 위기단체들의 수준으로 채무규모가 증가할 수 있다는 것이다. 이에 따라, 지방채무의 안정적인 운영·관리를 위해 채무규모가 급격히 증가할 수 있는 변동폭을 감안하여, 급격한 외부환경의 변화 시기에 지방자치단체가 부담할 수 있는 채무의 최대치가 발생하지 않도록 채무량의 적정수준을 관리하여야 한다.

이러한 점을 고려할 때, 재정운용의 자율성 확대에 따른 지방채 발행의 재정책임성 강화를 위한 방안구축이 매우 필요하다는 점을 알 수 있다. 사후 재정컨설팅과 같이 재정책임성을 지속 강화하기 위한 사후관리제도의 구축이 시급하다. 사후 재정컨설팅의 경우, 지방자치단체의 채무 총량이 적정수준을 초과할 경우 채무 총량의 적정수준을 유지하도록 관리하는 방식으로 운영되며 다음의 내용을 포함한다. 첫째, 지방자치단체의 재정현황, 채무규모 및 구조, 투자사업 및 미래 재정위험 등을 분석하여 종합적으로 재정건전성을 분석·평가한다. 예를 들면, 2015년도 재정위기단체 선정 이후 인천시 자체 스스로 이행해야 할 재정건전화 권고사항을 도출하여 시행에 옮기고 있는 것을 들 수 있겠다. 둘째, 정부의 재정분권화 확대 추진에 따른 지방자치단체 재정책임성 확보를 위한 사후관리 및 지원체계를 마련하는 것이다.

또한 지방자치단체의 예산편성지침, 투자심사 대상, 지방채발행 등에 대한 완화를 대비해 재정위기 사전모니터링 지표의 개발이 필요하다. 이러한 사후관리·지원체계를 마련하기 위해 필요한 법령 정비가 이루어져야 한다고 사료된다.

제4절 지방채무 적정수준의 기준 설정

여기서는 상환능력대비 채무비율 지표를 사용하여 각 지방자치단체 규모별 채무 수준이 어느 수준에서 유지되고 있는지 보고자 한다. 본문의 목적은 지방자치단체가 향후 상환할 수 있는 능력을 바탕으로 지방자치단체 지방채무 총량의 적정수준에 대한 기준을 세우는 것이 목적이다.

현재 광역시·도를 비롯한 지방자치단체들은 각 단체별 예산규모에 대비하여 채무의 규모(예산대비채무비율)를 산정하여 관리의 척도로 사용하고 있다. 그러나 예산의 규모는 지방자치단체별 살림살이 규모로써 지방자치단체가 보유한 향후 채무 상환에 대한 능력 또는 여력에 대한 척도와는 다소간 다른 의미라고 할 수 있겠다. 이에 따라 지방자치단체의 자체수입 또는 재원의 규모에 따라서 개별 자치단체가 지방채무 수준의 어느 범위에서 향후 채무 상환 관리를 할 수 있는 능력이 있는지 척도를 제시할 수 있는 지표들의 사용이 요구된다.

이를 위해서 본문에서는 ① 일반재원 대비 채무비율, ② 경상일반재원 대비 채무비율, ③ 자체수입(1) 대비 채무비율, ④ 자체수입(2) 대비 채무비율, ⑤ 주민1인당 채무액을 사용하여 각 지방자치단체의 상환능력대비 채무비율의 수준이 어느 수준에서 적정하게 유지 되는지 살펴보았다.

〈표 4-6〉 재정지표와 포함범위

재정지표	포함 범위
채무	지방채+채무부담행위+보증채무이행책임액+BTL임차료 잔액(순지방비부담분)
예산	일반회계+특별회계+기금
일반재원	지방세(지방교육세 제외)+세외수입(경상, 임시)+보통교부세+조정교부금
경상일반재원	지방세(지방교육세 제외)+세외수입(경상)+보통교부세+조정교부금
자체세입(1)	지방세(지방교육세 제외)+세외수입(경상, 임시)
자체세입(2)	지방세(지방교육세 제외)+세외수입(경상)

주: 재정범위는 일반회계+특별회계+기금회계임

1. 광역시·도의 경우

광역시·도의 경우, 인천광역시가 아시아게임을 유치한 이후 채무규모가 급격히 늘어나며 지방재정의 운영에 막대한 지장을 끼치게 되어 2015년 3월말 기준 예산대비 채무비율이 39.9%로써 지방재정위기관리위원회의 심의를 거쳐 같은 해 7월 주의 등급단체로 지정되었다. 이후 인천은 재정건전화계획 권고안에 따라 2015년부터 이행을 하고 있다. 이에 따라 아래의 <표 4-7>에서 살펴본 대로 인천시의 2016년도 예산대비 채무비율은 31.7%까지 낮아진 상황이다. 이는 인천의 채무규모가 재정위기 상황에서 점차 개선 되어가는 과정이라고 의미할 수 있다. 다른 의미로써 설명하자면, 2015년 인천의 채무규모 수준은 인천광역시가 감당할 수 있는 상한수준(Upper Limit)에 거의 근접한 수준이었으나, 이후 재정건전화계획 권고안 이행에 따라 2016년도 인천광역시의 채무규모가 위기 수준 미만이 되었다라고 할 수 있다. 이러한 인천광역시 재정규모 수준을 기준으로 예산대비 채무비율 뿐만 아니라 다른 상환능력대비 채무비율들의 적정수준 범위에 대하여 논하겠다.

2016년도 인천의 채무 규모는 재정건전화계획 이행에 따라 예산대비채무비율이 전년도 39.9%에서 31.7 31.7%로 낮아진 상태이다. 이러한 채무규모 상태를 <표 4-7>에 제시된 다른 상환능력대비 채무비율 수준에 따라 살펴보면 일반재원대비 채무비율, 경상일반재원대비 채무비율은 55.1%부터 65% 로 순서대로 예산대비 채무비율보다 더 높게 나타나고 있다. 또한 자체수입(1)대비 채무비율, 자체수입(2)대비 채무비율은 60.2% 와 72.2%를 나타내고 있다. 예산대비채무비율과 자체수입대비 채무비율의 차이가 크게 나타나는 주요 원인은 기본적으로써 인천광역시가 재정운영에 있어서 지방교부세에 의존하는 비율이 높다고 할 수 있다. 이러한 인천의 채무비율에 비교하여 각 채무비율별로 타 지방자치단체들과 비교해보면 다음과 같다.

〈표 4-7〉 2016년도 광역시·도(일부) 상환능력대비 지방채무비율⁶⁶⁾

(단위: %, 천원)

구분	예산대비 채무비율 ²⁾	일반재원 대비 채무비율	경상일반 재원대비 채무비율	자체수입 (1) 대비 채무비율 ³⁾	자체수입 (2) 대비 채무비율 ⁴⁾	주민1인당 채무액 (단위: 천원)
부산	22.8	51.3	54.3	61.1	65.3	782.9
인천	31.7	55.1	65.0	60.2	72.2	1012.7
광주	26.4	49.2	52.4	67.0	73.0	800.3
강원	14.0	46.0	54.6	79.0	108.3	638.4
충북	15.1	47.8	50.6	74.4	81.3	459.9
전북	11.5	42.7	45.0	77.2	84.8	390.9
전남	13.9	52.6	56.6	91.4	104.4	554.1

우선 <표 4-7>에서 보면, 예산대비채무비율의 경우 부산광역시와 광주광역시에서 22.8%와 26.4%로 나타난다. 2016년 기준으로 17개 광역시·도 중에서 인천광역시를 제외하고는 수치가 가장 높은 편이다. 다른 단체들의 경우, 10% 중반에서 예산대비 채무비율을 보이고 있고, 예산대비채무비율만 본다면 다른 단체들은 모두 채무규모에서 건전하게 운영되고 있다고 할 수 있다. 그러나 상환능력대비 채무비율의 상황에서는 좀 다르게 나타난다.

예를 들면, 광역시·도 중에서 인천광역시보다 예산대비 채무비율은 모두 낮은 수준에서 운영·관리되고 있지만 일반재원대비 채무비율이나 경상일반재원대비채무비율의 경우 인천시의 그것과 유사한 수준에서 비율을 나타내고 있다. 자체수입(1)대비 채무비율과 자체수입(2)대비 채무비율의 경우에는 인천광역시가 순서대로 60.2%와 72.2% 이지만 부산광역시의 경우, 61.1%와 65.3%로써 이와 유사한 수치를 보이고 있다. 광주광역시의 경우 비채무비율은 26.4%로 인천광역시보다 낮지만 자체수

66) 전체 광역시·도 중에서 예산대비 채무비율이 높게 나타나는 단체들 나타냄. 전체 광역시·도의 채무 비율은 부록 표에 기재함

입(1) 와 (2) 대비 비율들은 67%와 73%로 더 높게 나타나고 있다. 이는 광주광역시
의 경우 자체수입의 비중이 인천광역시보다 낮기 때문에 자체수입에 의한 상환부담
능력 또한 인천광역시보다 더 낮다고 할 수 있다.

<표 4-7>의 다른 광역단체들, 강원, 충북, 전북, 그리고 전남, 모두 인천광역시보
다 예산대비채무비율 측면에서는 더 건전해 보이지만, 자체수입(1)(2)을 적용한 상
환부담능력대비 채무비율 상에서는 74%부터 104%까지 매우 높게 나타나고 있다.
이는 앞에서 설명한 광주광역시의 경우와 마찬가지로 해당 광역단체들의 자체수입
에 대한 규모가 작기 때문에 지방교부세에 대한 높은 의존 비율이 반영된 현상이라
고 볼 수 있다. 인천광역시의 채무규모가 적정수준의 상한기준에 부합하는 상황에
있다고 가정 한다면, 인천광역시의 예산대비채무비율(31.7%)보다 예산대비 채무비
율이 낮은 광역단체들의 경우, 자체수입(1)(2)대비 채무비율 측면에서 최소한 인천
광역시의 채무비율(60.2%와 72.2%)보다 낮게 유지되어야 해당 지방자치단체의 상환
부담측면에서 인천의 상환부담과 유사하거나 낮게 유지 될 수 있다고 하겠다.

이러한 논리에 따라서 지방채무규모의 적정수준을 제시해보고자 재정위기관리
제도 상의 기준을 통해 지방자치단체의 상환능력대비 채무비율을 통해 지방채무규
모의 적정수준 범위가 어떻게 나타나는지 살펴보았다. 재정위기관리제도에 따르면
지방자치단체의 주의단체 기준 상으로 예산대비 채무비율이 25%를 넘으면 주의등
급으로써 주의단체로 지정된다. 이에 따라 부산의 예산대비 채무비율이 22.8%로써
주의등급 25% 미만인 상황에서 자체수입(1)(2)대비 채무비율이 각각 61.1%와
65.3%로 나타난다. 따라서 예를 들면, 광역시·도의 채무비율 분포를 기반으로 고려
해 볼 때, 채무규모를 안정적인 적정수준 범위 내에서 유지하고자 하는 광역자치단
체의 경우, 자체수입(1)(2)대비 채무비율 수준을 각각 70% 와 75% 범위 내에서 운
용되고 관리되도록 한다면 지방채무 상환부담의 관리를 적정수준에서 할 수 있다
고 하겠다.

〈그림 4-5〉 2016년도 광역시·도(일부) 상환능력대비 지방채무비율

(단위: %, 천원)



2. 시의 경우

시 단위 지방자치단체들의 경우 기본적으로 재정자립도가 특·광역시보다 매우 낮다. 행정안전부 2016년도 지방자치단체 통합재정 개요를 통해 살펴보면 2016년도 특·광역시 재정자립도의 경우 66.6%이고 시 단위의 경우 37.4%였다. 이런 재정여건에 따라서 시 단위의 지방자치단체는 재정 운영상 의존재원으로부터 더 많은 부분을 의지하고 재원을 충당하고 있다. 이는 인구 및 지역경제규모에 바탕을 두고 세수 확장을 할 수 있는 여건이 되는가의 차이에서 발생하는 현상이라고 할 수 있겠다.

<표 4-8> 또는 <그림 4-6>은 시 단위 지방자치단체 중에서 예산대비채무비율이 가장 높은 대표 지방자치단체 6단체를 선정하여 보이고 채무비율을 보이고 있다. <표 4-8> 또는 <그림 4-6>에서 살펴보면, 태백시의 예산대비채무비율이 17.8%를 보이고 있고 자체수입(1)(2)대비 채무비율이 각각 55.1%와 182.3%를 나타내고 있다.

태백시의 경우, 2015년 재정위기단체로 선정이 된 후 채무상환 재원을 마련하기 위해 공유자산의 매각을 통해 임시적 세외수입의 증가가 있었다. 이러한 결과로 자체수입(1)의 경우 55.1%의 낮은 수치를 보이고 있으나, 원래 자체수입 비율이 낮은 구조이기 때문에 자체수입(2)대비 채무비율은 182.3%까지 높게 나타난다고 할 수 있다.

〈표 4-8〉 2016년도 지방자치단체(시 단위 일부) 상환능력대비 지방채무비율

(단위: %, 천원)

구분	예산대비 채무비율	일반재원 대비 채무비율	경상일반 재원대비 채무비율	자체수입 (1) 대비 채무비율	자체수입 (2) 대비 채무비율	주민1인당 채무액 (단위: 천원)
계룡시	17.4	29.8	30.7	100.2	110.7	765.0
태백시	17.8	27.9	43.2	55.1	182.3	1544.5
익산시	24.0	46.8	49.0	103.6	115.4	839.1
김제시	9.8	17.3	18.0	80.7	99.6	721.5
영주시	13.6	23.6	25.3	87.4	114.9	791.0
문경시	14.3	23.8	27.0	87.4	153.8	1102.2

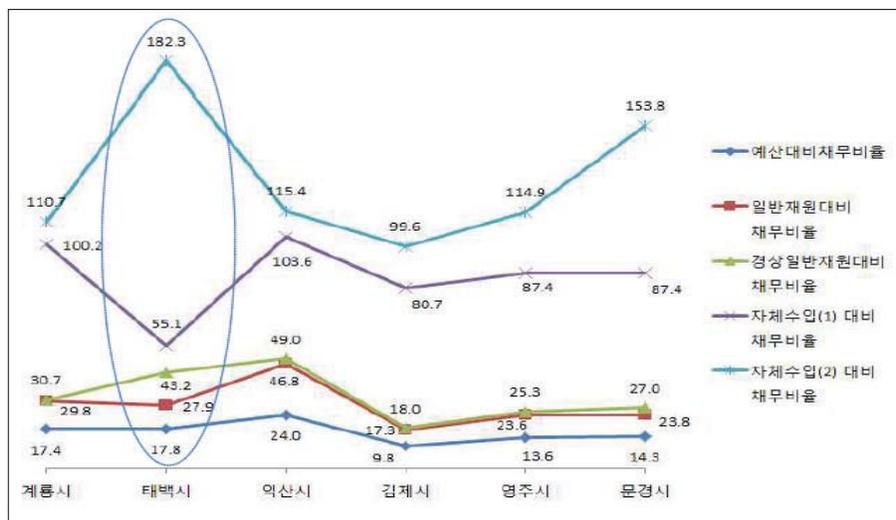
시 단위의 지방자치단체들 중에서 고양시, 시흥시나 화성시의 경우 채무비율이 0%를 나타내는 곳부터 군포시 또는 남양주시처럼 1~5% 이내의 매우 낮은 수준에서 지방채무비율이 나타나는 곳도 많다. 이는 시 자체적인 채무관리의 결과로 볼 수 있으며 이렇게 채무관리를 가능하게 하기 위해서는 재정자립 수준을 높여야 하는 측면도 있다. 여기에는 인구·지역경제규모 및 경제활동 활성화 측면 등 다양한 사회경제적 요소들의 복합 구조적 성장이 기반 되어야 가능한 것이다. 이에 지방자치단체의 예산대비채무비율에 따라 해당 지방자치단체의 자체수입대비 채무비율을 연계하여 지방채무의 적정수준을 제시해 본다. 지방자치단체들의 자체수입규모에 따른 상환능력이 결국에는 채무수준에 대한 상환부담을 견딜 수 있는 기반이 된다는 점

에서 그러하다.

예를 들면, 계룡시 또는 태백시의 경우, 예산대비채무비율이 17% 대에서 유사하게 나타나고 있으나 자체수입(1) 또는 (2) 대비 채무비율은 100.2%와 110.7% 또는 55.1%와 182.3% 로 큰 격차로 다르게 나타나고 있다. 이는 특수한 상황으로써 태백시의 공유재산 매각에 따른 임시적 세외수입 변화로써 채무비율지표에 영향을 주었기 때문이다.

또한 김제시, 영주시 또는 문경시의 경우, 자체수입(1)대비 채무비율은 80.7% ~ 87.4% 그리고 자체수입(2)대비 채무비율은 99.6%, 114.9%, 153.8%로 순서대로 나타나고 있다. 예를 들면, 이러한 채무비율의 분포 상에서 가장 안정적인 채무비율을 보이는 김제시와 영주시의 경우를 기반으로 하여, 시 단위 지방자치단체가 안정적으로 채무비율을 유지하기 위한 지방채무 적정수준을 제시한다면, 자체수입대비(1) 또는 자체수입(2)대비 채무비율은 각각 85% 와 110% 순서대로 제시할 수 있다.

〈그림 4-6〉 2016년도 지방자치단체(시 단위 일부) 상황능력대비 지방채무비율 (%)



3. 군의 경우

지방자치단체 중에서 군 단위의 지방자치단체들은 시 단위의 지방자치단체들보다 재정자립도가 더 낮다. 2016년 행정안전부 지방자치단체 통합재정 개요에 의하면, 2016년 군 단위 재정자립도는 18%로 나타난다. 이는 시 단위의 37.4% 보다 매우 낮은 수준이다. 이렇듯 재정자립도가 낮기 때문에 군 단위 지방자치단체들에서 지방교부세는 지방자치단체의 재정운영이 매우 높은 비중으로 의존되어 있다.

<표 4-9> 또는 <그림 4-7>에서 살펴보는 바와 같이 군 단위 지방자치단체들의 채무비율 분포는 다양하게 분포 되어 있는 특성이 있다. 이는 개별 단체마다 재정자립도 등 재정여건이 매우 다르기 때문이다.

예를 들면, 강진군의 경우, 통계청 발표 2014년 예산기준 지방재정자립도는 6.6%이고 영덕군은 6.5%, 울릉군 8.1%, 예천군 5.8%, 칠곡군 21.5% 등으로 다양하게 널리 분포하고 있다. 또한 인구 측면에서도 강진군 3만 9천명, 칠곡군 12만 2천명 등 다양한 분포를 보이고 있다. 이러한 원인 등으로 인하여 자체수입(1)대비 채무비율과 자체수입(2)대비 채무비율은 <표 4-9> 또는 <그림 4-7> 의 해당 지방자치단체 단체들 사이에서 널리 퍼져서 분포하고 있다.

따라서 이러한 군 단위 지방자치단체들의 채무비율 분포에 대한 이해를 바탕으로, 예를 들어 군 단위 단체들 중 안정적인 채무비율 분포의 단체들을 기반으로 보면, 안정적인 채무규모의 적정수준을 유지하기 위해 군 단위 지방자치단체의 자체수입(1)대비 채무비율과 자체수입(2)대비 채무비율을 60%와 90%로써 제시해 볼 수 있다.

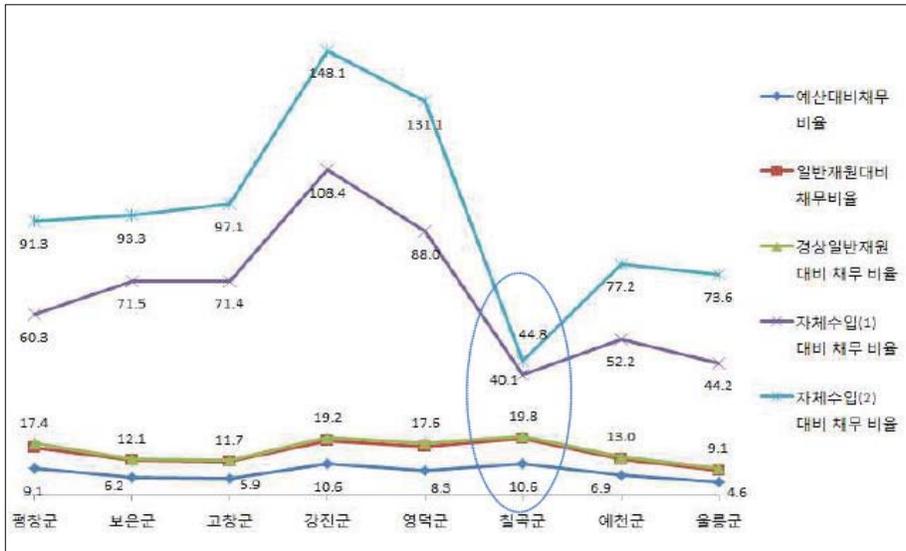
〈표 4-9〉 2016년도 지방자치단체(군 단위 일부) 상환능력대비 지방채무비율

(단위: %, 천원)

구분	예산대비 채무비율	일반재원 대비 채무비율	경상일반 재원대비 채무비율	자체수입 (1) 대비 채무비율	자체수입 (2) 대비 채무비율	주민1인당 채무액(단 위: 천원)
평창군	9.1	15.8	17.4	60.3	91.3	962.8
보은군	6.2	11.6	12.1	71.5	93.3	677.0
고창군	5.9	11.2	11.7	71.4	97.1	505.0
강진군	10.6	18.4	19.2	108.4	148.1	1017.6
영덕군	8.3	16.5	17.6	88.0	131.1	851.3
칠곡군	10.6	18.8	19.8	40.1	44.8	420.1
예천군	6.9	12.0	13.0	52.2	77.2	687.4
울릉군	4.6	8.4	9.1	44.2	73.6	767.9

〈그림 4-7〉 2016년도 지방자치단체(군 단위 일부) 상환능력대비 지방채무비율

(단위: %, 천원)



4. 구의 경우

지방자치단체 중 구 단위(자치구)의 단체들은 특·광역시와 연계되는 지방자치단체로서 재정자립도 측면에서는 군 단위 지방자치단체들보다 높다. 2016년도 행정안전부 지방자치단체 통합재정 개요를 보면 2016년도 자치구의 재정자립도는 29.7%로써 군 평균 재정자립도(18%) 보다 높다. 그렇기 때문에 <표 4-10> 또는 <그림 4-11>에서 볼 수 있듯이, 각 단체별 예산대비채무비율과 자체수입대비 채무비율의 격차가 다른 종류의 지방자치단체들보다 넓게 나타나지 않는다.

다만 자치구 중에서 지방채의 사용이 활성화 되어 있지 않기 때문에 채무비율이 0인 단체들이 많으며 그나마 채무사용을 하는 단체들도 전체적으로 비율이 낮은 편이다. 이렇게 채무 사용이 저조하고 채무발행이 활성화 되어 있지 않은 상황에서 해당 단체들의 채무 사용에 대한 부정적 인식을 전환함으로써 재정사업의 활성화를 기대해 볼 수 있다. 이렇게 자치구 단체들의 채무비율분포를 고려하여, 각 단체별로 안정적으로 채무를 사용하며 주민편익을 향상시키는 재정사업의 활성화를 위해서는 단체별 채무규모의 적정수준을 최소한의 필수 기준 이상으로 사용하면서 채무상환 부담능력을 벗어나지 않는 일정한 범위 내에서 유지하는 것이 요구된다.

이를 위해 예를 들면, 자치구 단위의 지방자치단체들이 재정사업의 활성화를 추구하면서 안정적으로 채무를 사용하기 위하여, 채무규모의 적정수준으로써 자체수입(1)대비 채무비율 또는 자체수입(2)대비 채무비율을 10%~20% 또는 15%~25% 구간 내에서 유지하도록 제시할 수 있다.

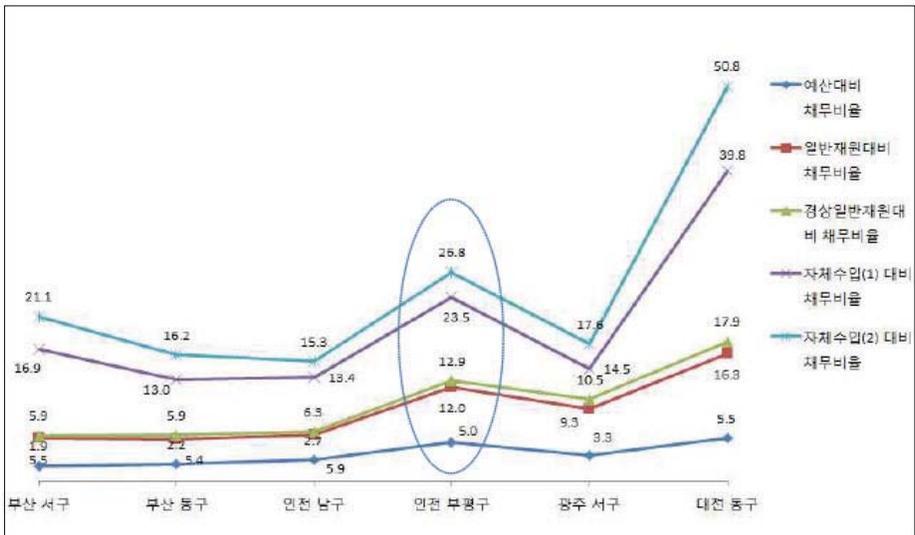
〈표 4-10〉 2016년도 지방자치단체(구 단위 일부) 상환능력 대비 지방채무비율

(단위: %, 천원)

구분	예산대비 채무비율	일반재원 대비 채무비율	경상일반 재원대비 채무비율	자체수입 (1) 대비 채무비율	자체수입 (2) 대비 채무비율	주민1인당 채무액 (단위: 천원)
부산 서구	1.9	5.5	5.9	16.9	21.1	46.9
부산 동구	2.2	5.4	5.9	13.0	16.2	57.3
인천 남구	2.7	5.9	6.3	13.4	15.3	35.7
인천 부평구	5.0	12.0	12.9	23.5	26.8	59.5
광주 서구	3.3	9.3	10.5	14.5	17.6	45.0
대전 동구	5.5	16.3	17.9	39.8	50.8	95.6

〈그림 4-8〉 2016년도 지방자치단체(구 단위 일부) 상환능력 대비 지방채무비율

(단위: %, 천원)



5. 종합

현재 재정위기 사전모니터링 시스템에서 지방자치단체 채무관리를 예산대비채무비율로 관리하고 있다. 지방자치단체 스스로 채무를 관리할 경우 예산규모 대비 채무총량으로 관리하는 것은 지방자치단체가 보유한 향후 채무 상황에 대한 능력 또는 여력에 대한 척도와는 다소간 다른 의미라고 할 수 있겠다.

지방자치단체의 자체수입 또는 자율재원에 따른 채무수준의 범위로 채무상환 관리를 할 필요가 있다. 예를 들면 일반재원 대비 채무비율, 경상일반재원 대비 채무비율, 자체수입 대비 채무비율, 자체수입(임시세외수입 제외) 대비 채무비율, 주민1인당 채무액 등을 사용할 수 있을 것이다. 연구결과에 따르면 향후 지방자치단체는 예산대비채무비율 외에 자체수입 대비 채무비율, 일반재원 대비 채무비율 등을 사용하여 지방채무의 적정수준 관리가 필요하다.

첫째, 예산대비채무비율이 재정위기 사전모니터링 기준(예, 주의등급지정 기준 25%) 미만이라도 자체수입 대비 채무비율로 보면 상당히 높은 경우가 발생하고 있었다. 또한 일반재원 대비 채무비율이 2016년도 주의등급 지정 단체와 유사한 경우도 발생하고 있다. 따라서 이들 단체는 예산대비채무비율이 비록 낮다하더라도 자체수입이나 자율재원의 측면에서 채무상환부담의 여력이 낮은 것으로 나타난다. 따라서 지방자치단체가 지방채무 활용을 적정수준에서 관리하기 위해서는 자체수입 대비 채무비율, 일반재원대비 채무비율 등의 지표를 사용할 필요가 있다.

둘째, 자체수입 대비 채무비율 기준으로 지방자치단체가 적정수준의 채무를 관리하기 위해서는 광역자치단체의 경우 70% 정도의 이하에서 운영하면 안정적인 것으로 보인다. 자체수입 대비 채무비율이 시의 경우 85%, 군의 경우 60%이하에서 관리하면 안정적인 것으로 전망된다. 만약 이러한 기준을 초과하게 되면 지방채무 활용이 적정수준을 초과하여 재정위기 발생 가능성 등의 재정책임성의 문제를 야기할 수도 있다.

셋째, 향후에는 지방자치단체의 지방채 발행이 자율적으로 결정될 것으로 보인다.

때문에 지방채 총액의 관리도 지방 스스로 적정수준에서 자율적으로 관리되어야 한다. 지방자치단체는 필요한 경우 지방채 활용을 부정적으로만 인식하지 말고 적정수준 내에서 활용할 필요도 있다. 이 경우 지방자치단체 스스로 다양한 재정지표를 활용하여 적정수준에서 지방채무를 관리해야 한다. 지방채무는 일정 수준, 본 연구에서 말하는 적정수준의 상한선을 초과할 경우 재정위기 발생과 같은 재정책임성의 문제를 야기할 수 있기 때문에 적정수준(상한선보다 낮은 수준)에서 관리될 필요가 있다.

〈참고 1〉 광역시·도의 상환능력 대비 지방채무비율

(단위: %, 천원)

구분	예산대비채무 비율	일반자원대비 채무비율	경상일반자원 대비 채무비율	자체수입 (1) 대비 채무비율	자체수입 (2) 대비 채무비율	주민1인당 채무액
서울	17.8	30.2	31.5	30.4	31.8	573.7
부산	22.8	51.3	54.3	61.1	65.3	782.9
대구	21.9	44.9	47.3	58.4	62.6	673.2
인천	31.7	55.1	65.0	60.2	72.2	1012.7
광주	26.4	49.2	52.4	67.0	73.0	800.3
대전	17.8	37.4	39.5	51.7	55.9	571.3
울산	17.9	36.0	38.2	39.5	42.2	578.9
세종	4.8	9.2	10.0	11.5	12.7	304.8
경기	13.4	33.1	36.3	34.2	37.6	262.5
강원	14.0	46.0	54.6	79.0	108.3	638.4
충북	15.1	47.8	50.6	74.4	81.3	459.9
충남	12.7	42.7	45.0	60.5	65.1	431.2
전북	11.5	42.7	45.0	77.2	84.8	390.9
전남	13.9	52.6	56.6	91.4	104.4	554.1
경북	13.0	43.6	46.3	67.0	73.8	435.2
경남	5.5	15.6	16.3	19.8	21.1	138.8
제주	12.7	24.0	25.4	40.1	44.2	1042.6

〈참고 2〉 시의 상환능력 대비 지방채무비율

(단위: %, 천원)

구분	예산대비 채무비율	일반재원대비 채무비율	경상일반재원 대비 채무비율	자체수입 (1) 대비 채무비율	자체수입 (2) 대비 채무비율	주민1인당 채무액
수원시	3.1	5.5	6.0	6.7	7.4	67.2
성남시	3.2	5.8	6.7	7.2	8.6	99.3
고양시	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3
용인시	1.6	2.7	3.0	3.4	3.8	40.0
부천시	0.1	0.3	0.4	0.4	0.5	3.6
안산시	0.9	1.4	2.2	1.7	3.0	28.1
안양시	4.2	6.6	8.0	8.7	11.3	92.2
남양주시	1.4	2.6	3.0	3.9	4.8	31.6
화성시	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
평택시	4.0	6.7	7.8	8.9	11.1	143.4
의정부시	5.5	10.3	11.1	17.2	19.5	123.7
시흥시	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
파주시	8.1	13.9	15.5	19.9	23.3	210.1
광명시	0.7	1.4	1.5	2.4	2.6	17.7
김포시	5.4	8.0	16.1	9.4	23.0	215.5
군포시	1.4	2.4	2.5	3.5	3.7	35.1
광주시	8.3	13.0	14.8	17.3	20.7	227.3
이천시	3.7	6.2	6.7	9.0	10.1	163.4
양주시	4.7	8.5	9.9	14.8	19.7	171.1
오산시	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
구리시	2.1	4.1	4.6	6.9	8.3	59.4
안성시	7.8	13.7	15.2	22.8	27.5	339.2
포천시	3.2	5.5	6.2	11.6	14.8	156.8
의왕시	3.3	5.1	5.3	7.9	8.6	81.9
하남시	5.7	9.3	10.9	13.5	17.0	157.3
여주시	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
동두천시	1.4	2.9	3.2	7.3	9.7	69.3
과천시	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
춘천시	10.7	22.7	24.5	52.9	63.8	466.3
원주시	8.7	16.1	19.1	30.1	42.3	345.3
강릉시	11.5	20.1	20.9	50.5	55.9	488.1
동해시	5.3	9.5	10.0	26.0	30.0	229.6
태백시	17.8	27.9	43.2	55.1	182.3	1544.5

구분	예산대비 채무비율	일반재원대비 채무비율	경상일반재원 대비 채무비율	자체수입 (1) 대비 채무비율	자체수입 (2) 대비 채무비율	주민1인당 채무액
속초시	13.8	25.5	28.2	54.8	69.3	590.9
삼척시	2.3	3.7	4.2	12.3	21.5	178.2
청주시	5.7	10.0	11.1	16.3	19.2	165.0
충주시	4.8	8.8	9.6	22.0	27.6	225.6
제천시	6.8	11.9	12.5	37.1	43.8	367.5
천안시	10.9	18.0	19.9	25.0	28.7	306.2
공주시	1.3	2.4	2.5	8.1	10.3	82.4
보령시	7.0	13.4	14.8	37.7	50.9	502.9
아산시	12.6	23.7	26.7	29.5	34.3	478.0
서산시	5.8	10.5	11.2	21.2	23.9	284.3
논산시	7.6	15.1	15.8	53.7	64.1	448.9
계룡시	17.4	29.8	30.7	100.2	110.7	765.0
당진시	7.6	14.1	14.9	26.4	29.5	392.2
전주시	13.1	22.8	25.5	32.8	38.8	337.6
군산시	10.2	19.4	20.8	34.5	39.2	397.5
익산시	24.0	46.8	49.0	103.6	115.4	839.1
정읍시	7.1	13.8	14.6	61.5	79.0	489.0
남원시	1.3	2.3	2.4	12.0	15.8	96.8
김제시	9.8	17.3	18.0	80.7	99.6	721.5
목포시	12.5	24.2	25.8	45.1	50.9	401.5
여수시	9.2	15.6	16.7	26.9	30.2	352.4
순천시	0.6	1.0	1.1	2.5	2.8	21.7
나주시	5.1	10.2	10.8	28.9	33.5	374.4
광양시	3.3	6.3	6.7	11.7	13.4	164.7
포항시	11.8	21.6	22.6	38.5	41.9	384.5
경주시	13.4	25.1	27.8	51.3	63.9	721.6
김천시	4.7	8.9	9.8	26.3	35.2	312.9
안동시	5.8	9.5	10.0	35.1	43.9	329.4
구미시	12.8	22.7	24.6	29.6	33.0	414.5
영주시	13.6	23.6	25.3	87.4	114.9	791.0
영천시	5.1	9.5	10.0	30.8	37.2	390.5
상주시	6.6	11.6	12.4	52.9	76.9	552.8
문경시	14.3	23.8	27.0	87.4	153.8	1102.2
경산시	5.1	8.9	9.4	17.4	19.2	165.5
창원시	11.4	18.7	19.9	27.1	29.5	329.7
진주시	2.5	5.5	5.7	10.9	11.8	113.1

구분	예산대비 채무비율	일반재원대비 채무비율	경상일반재원 대비 채무비율	자체수입 (1) 대비 채무비율	자체수입 (2) 대비 채무비율	주민1인당 채무액
통영시	7.8	14.1	15.1	38.2	47.0	325.1
사천시	5.4	9.0	10.6	20.5	32.1	292.4
김해시	12.7	22.6	25.4	34.2	41.1	339.9
밀양시	0.2	0.3	0.3	1.2	1.3	12.0
거제시	5.8	10.9	11.7	18.0	20.1	175.3
양산시	5.1	9.9	10.5	15.4	16.8	175.1

〈참고 3〉 군의 상환능력 대비 지방채무비율

(단위: %, 천원)

구분	예산대비 채무비율	일반재원대비 채무비율	경상일반재원 대비 채무비율	자체수입 (1) 대비 채무비율	자체수입 (2) 대비 채무비율	주민1인당 채무액
기장군	0.6	1.0	1.1	2.0	2.2	19.2
달성군	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
강화군	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
옹진군	1.2	2.4	2.5	7.7	8.8	197.5
울주군	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
양평군	1.7	3.0	3.2	9.0	10.4	91.4
가평군	3.5	7.0	7.6	19.0	23.5	288.2
연천군	1.4	2.2	2.4	6.2	7.8	134.6
홍천군	2.9	4.7	5.0	19.9	25.6	216.7
횡성군	0.7	1.1	1.2	4.4	5.8	60.7
영월군	0.3	0.5	0.6	1.9	3.7	32.8
평창군	9.1	15.8	17.4	60.3	91.3	962.8
정선군	1.0	1.7	2.0	4.2	6.6	122.1
철원군	0.4	0.8	0.8	4.6	5.9	39.4
화천군	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
양구군	0.3	0.6	0.6	3.6	4.7	40.0
인제군	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
고성군	4.8	9.3	10.0	42.9	63.4	536.3
양양군	3.9	7.0	7.7	28.6	45.3	420.0
보은군	6.2	11.6	12.1	71.5	93.3	677.0
옥천군	1.5	3.0	3.1	13.6	17.0	119.3

구분	예산대비 채무비율	일반재원대비 채무비율	경상일반재원 대비 채무비율	자체수입 (1) 대비 채무비율	자체수입 (2) 대비 채무비율	주민1인당 채무액
영동군	0.3	0.5	0.5	2.6	4.4	23.7
증평군	5.4	9.3	10.0	29.0	36.7	287.3
진천군	7.6	12.5	14.7	24.3	34.0	460.3
괴산군	1.7	3.1	3.4	15.0	27.8	180.3
음성군	2.2	3.8	4.2	7.7	9.4	120.3
단양군	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
금산군	6.2	10.9	11.7	37.6	49.4	438.8
부여군	4.9	9.6	10.0	47.5	57.6	377.8
서천군	5.9	12.3	13.0	53.2	71.4	494.6
청양군	1.1	1.8	1.9	9.5	12.8	109.9
홍성군	7.5	14.3	16.1	42.2	63.0	437.8
예산군	3.8	7.5	8.2	25.0	36.5	286.1
태안군	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
완주군	5.8	10.6	11.9	24.3	32.2	373.5
진안군	2.3	4.4	4.6	33.7	54.8	327.0
무주군	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
장수군	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
임실군	1.7	3.0	3.3	16.8	30.3	206.1
순창군	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
고창군	5.9	11.2	11.7	71.4	97.1	505.0
부안군	3.2	6.6	6.9	32.9	42.2	285.1
담양군	2.5	4.4	4.9	14.9	22.8	197.7
곡성군	0.8	1.5	1.6	8.1	11.3	92.0
구례군	2.2	3.8	3.9	24.1	33.4	213.4
고흥군	0.1	0.1	0.1	0.8	1.3	6.3
보성군	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
화순군	5.3	8.6	9.3	25.0	32.3	403.3
장흥군	4.3	8.1	8.6	49.6	75.9	413.8
강진군	10.6	18.4	19.2	108.4	148.1	1017.6
해남군	0.1	0.1	0.1	0.8	1.1	5.9
영암군	0.3	0.6	0.6	1.8	2.1	24.2
무안군	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
함평군	6.1	12.0	12.5	53.0	65.4	709.9
영광군	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
장성군	2.3	4.1	4.4	18.7	27.3	194.6
완도군	3.4	6.5	6.8	41.7	56.9	281.3

구분	예산대비 채무비율	일반자원대비 채무비율	경상일반자원 대비 채무비율	자체수입 (1) 대비 채무비율	자체수입 (2) 대비 채무비율	주민1인당 채무액
진도군	4.3	8.1	8.7	53.7	96.0	493.0
신안군	2.3	4.6	4.8	33.5	60.3	302.5
군위군	3.4	6.1	6.6	35.2	61.8	440.5
의성군	1.1	2.0	2.1	14.6	18.5	117.9
청송군	2.3	4.1	4.3	29.5	43.9	289.0
영양군	1.4	2.5	2.8	14.7	41.2	228.6
영덕군	8.3	16.5	17.6	88.0	131.1	851.3
청도군	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
고령군	2.2	4.1	4.3	16.0	20.8	200.6
성주군	4.4	7.9	9.7	23.4	49.1	433.9
칠곡군	10.6	18.8	19.8	40.1	44.8	420.1
예천군	6.9	12.0	13.0	52.2	77.2	687.4
봉화군	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
울진군	4.1	8.9	12.8	19.5	58.7	684.4
울릉군	4.6	8.4	9.1	44.2	73.6	767.9
의령군	0.4	0.8	0.9	3.0	4.4	64.1
함안군	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
창녕군	0.1	0.2	0.2	0.6	0.7	6.0
고성군	0.2	0.4	0.4	1.3	1.8	14.9
남해군	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
하동군	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
산청군	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
함양군	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
거창군	2.7	5.5	5.7	28.9	36.8	221.3
합천군	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

〈참고 4〉 구의 상환능력 대비 지방채무비율

(단위: %, 천원)

구분	예산대비 채무비율	일반재원대비 채무비율	경상일반재원 대비 채무비율	자체수입 (1) 대비 채무비율	자체수입 (2) 대비 채무비율	주민1인당 채무액
종로구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
중구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
용산구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
성동구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
광진구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
동대문구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
중랑구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
성북구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
강북구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
도봉구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
노원구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
은평구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
서대문구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
마포구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
양천구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
강서구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
구로구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
금천구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
영등포구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
동작구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
관악구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
서초구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
강남구	2.7	5.3	5.9	5.4	6.0	46.7
송파구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
강동구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
부산 중구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
부산 서구	1.9	5.5	5.9	16.9	21.1	46.9
부산 동구	2.2	5.4	5.9	13.0	16.2	57.3
부산 영도구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
부산진구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
부산 동래구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
부산 남구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
부산 북구	0.4	1.3	1.4	2.7	3.2	5.2
부산 해운대구	0.8	2.3	2.5	3.1	3.6	10.8

구분	예산대비 채무비율	일반재원대비 채무비율	경상일반재원 대비 채무비율	자체수입 (1) 대비 채무비율	자체수입 (2) 대비 채무비율	주민1인당 채무액
부산 사하구	0.6	1.8	1.9	3.2	3.7	7.8
부산 금정구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
부산 강서구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
부산 연제구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
부산 수영구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
부산 사상구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
대구 중구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
대구 동구	1.3	3.6	3.9	7.1	8.4	19.8
대구 서구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
대구 남구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
대구 북구	2.1	5.7	6.2	10.6	12.3	25.7
대구 수성구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
대구 달서구	0.7	2.1	2.2	3.2	3.6	8.1
인천 중구	4.6	8.6	9.2	11.0	12.0	136.7
인천 동구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
인천 남구	2.7	5.9	6.3	13.4	15.3	35.7
인천 연수구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
인천 남동구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
인천 부평구	5.0	12.0	12.9	23.5	26.8	59.5
인천 계양구	1.2	2.4	2.8	5.1	7.0	15.6
인천 서구	3.1	7.6	8.5	9.1	10.4	40.6
광주 동구	0.8	2.0	2.6	4.3	7.8	24.1
광주 서구	3.3	9.3	10.5	14.5	17.6	45.0
광주 남구	0.6	1.6	1.8	4.3	5.3	8.8
광주 북구	1.1	3.7	4.0	7.1	8.5	14.5
광주 광산구	0.7	2.1	2.4	3.3	3.9	9.7
대전 동구	5.5	16.3	17.9	39.8	50.8	95.6
대전 중구	1.3	3.8	4.0	8.6	9.7	19.4
대전 서구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
대전 유성구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
대전 대덕구	0.7	1.9	2.0	3.8	4.4	12.2
울산 중구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
울산 남구	0.8	1.7	1.7	2.5	2.7	10.3
울산 동구	0.7	1.6	1.7	3.1	3.3	10.4
울산 북구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

제5절 지방채무 관리 및 중장기 발전방안

1. 재정분권 확대 등 환경변화

지방자치단체의 채무관리에는 향후 지방분권 또는 재정분권의 확대를 고려하고 사회복지비 증가, 지역개발 수요가 더욱 증가할 것을 고려해야 한다.

지방분권의 확대는 지방자치단체로 하여금 현재보다 더 많은 역할을 하게 할 것으로 주민에 대한 서비스 제공 및 지역개발 수요를 더욱 증가시킬 것이다. 또한 재정분권의 확대는 지방의 재정자율성을 확대하는 방향으로 추진 될 것이다. 정부는 지방자치단체의 지방재정운영의 자율성 확대를 위하여 예산편성 기준경비 자율성 부여, 중앙투자심사 기준 완화, 지방채발행 한도액 설정주체의 변경(지자체장) 등을 2018년도부터 시행할 예정이다. 지방자치단체 재정운영의 자율성을 확대하기 위해 예산편성운영 기준, 지방재정 투자심사 및 타당성조사 기준, 지방채무 관리기준 등을 완화할 방침이다.

〈표 4-11〉 지방재정운영 자율성 확대 내용

분야	대상	주요 내용
예산편성 운영기준 개편	일자리 창출 확대 및 비정규직 차별 해소	-일자리와 직접 관련된 사업은 '지방보조금 총액한도' 적용 제외 -부서운영업무추진비, 특정업무 지급대상에 비정규직 인원 포함
	기준경비 현실화 및 자율성 부여	-의회경비: 총액한도제 도입(한도액 내 자율 편성) -업무추진비: 기관운영업무추진비의 유형별·직위별 기준 및 특정업무경비의 지급대상·기준액 폐지(한도액 내 자율 편성)
지방재정투자심사 개편	중앙투자심사 기준 완화 등	-(시도) 현 200억원→300억원 이상 사업으로, (시군구) 현 100억원→200억원 이상 사업으로 완화 등
지방채무관리제도 개편	- 지방채발행한도액 설정 주체 지자체장으로 변경 - 한도액 초과 발행시 행정안전부장관 승인에서 협의로 변경	

자료: 행정안전부, 재정분권 추진방향에서 정리

한편 지방자치단체의 사회복지비지출은 더욱 증가하게 될 것이다. 2018년 4월부터의 기초연금 인상, 7월부터의 아동수당 지급 등 정부의 사회복지 사업 확대 및 신설 등으로 지자체의 부담이 더욱 증가할 것으로 보인다. 이들로 인해 지자체가 부담해야 할 지방비는 2018년에 기초연금의 인상으로 6,000억원, 아동수당 신설로 4,000억원 정도를 추가로 부담해야 한다. 2018년도를 포함한 향후 5년간의 지방비 부담은 기초연금 인상으로 1.4조원, 아동수당 신설로 3.8조원의 지방비 부담이 전망되고 있다. 이러한 상황에서 지방자치단체의 지역의 기초 SOC, 지역발전사업의 수요도 증가될 것으로 전망된다.

이러한 환경을 고려해 볼 때 향후 지방자치단체는 지역의 주요 공공서비스 제공 시 필요에서 혹은 부족재원 보전을 위해 지방채를 통해 재원을 조달할 가능성이 있다. 그동안 지방채무의 활용은 부정적 인식이 강하여 대부분의 지방자치단체에서는 활용에 소극적이었으나 지방채 발행에 대한 규제가 완화되면 가능한 범위 내에서 지방채를 활용할 가능성이 크다.

향후 지방자치단체의 지방채 활용이 적극적으로 활성화되기는 기대하기 어렵지만 현재 보다는 더 많이 활용할 가능성이 크다. 그리고 현재에도 지방채무가 많이 누적되어 있는 지방자치단체도 규제완화 되어 지방채발행 한도액 설정권이 해당 지방자치단체장으로 전환되면 적정수준을 초과하여 발행할 가능성도 있다. 뿐만 아니라 우발채무인 지방자치단체의 보증 및 협약 등도 증가될 가능성이 있다.

본 연구에서는 위와 같은 지방분권 및 재정분권 확대에 따라 지방자치단체의 재정자율성이 확대되어 지방채무가 증가될 것을 전제로 지방자치단체의 재정책임성 확보 차원에서 지방채무 관리방안을 제시하고자 한다.

2. 지방자치단체의 채무관리 방안

지방자치단체는 재원부족을 보전하기 위해, 그리고 재정분권 확대에 따라 지방채 발행의 자율성이 커지고 재정투자 및 예산운영의 자율성이 커짐에 따라 그동안 지

방채 활용의 부정적 인식에서 탈피하여 경우에 따라서는 적극적으로 활용할 가능성이 있다. 지방자치단체의 재정자율성 확대에 따른 재정책임성 확보 차원에서 지방채무 관리방안을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 지방자치단체는 다양한 재정지표를 활용하여 지표별 적정수준을 설정하고 그 범위 내에서 활용해야 한다. 현재 지방자치단체는 채무관리를 재정위기 사전모니터링 지표인 예산대비채무비율 중심으로 관리하고 있다. 본 연구의 분석결과 예산대비채무비율이 적정 수준이라 하더라도 채무규모를 경상일반재원, 자체수입 대비 등으로 볼 경우 채무의 적정 수준을 초과하는 단체가 발생하였다. 따라서 지방자치단체가 스스로 사용할 수 있거나 스스로 거두어들일 수 있는 재원에 비추어 채무의 적정수준을 마련하여 운영해야 한다.

둘째, 지방자치단체는 재정투자사업에 대한 타당성 검토를 철저히 하여 추진하여야 한다. 지방자치단체가 재정적 어려움을 겪거나 문제가 발생하는 경우 투자 사업에서 발생한다. 물론 이러한 무리한 투자 사업은 대규모 지방채를 통한 재원조달 혹은 유사 채무 활동이 이루어진다. 지방채 등을 통한 무리한 재원조달을 이루어지지 않게 하기 위해서는 투자 사업의 재원조달 문제, 그 사업 추진에 따른 지방재정에의 영향 등 해당 투자사업 뿐만 아니라 재정운영 전체의 영향 등을 고려하는 타당성 검토를 철저히 해야 한다.

셋째, 지방채제도 운영의 중장기적 발전과제로 일정규모 이상의 지방채 발행 및 조달에 대해서는 주민투표제를 도입하여 운영할 필요가 있다. 지방채발행에 있어 주민투표제의 시행은 지방채 남발방지, 지방자치단체와 지역주민의 책임성 확보, 그리고 투자사업 및 지방채 발행에 대한 주민참여의 의미가 크다. 현재 지방자치단체의 예산편성 과정에 주민참여는 법적으로 의무화 되어 있다. 현 정부에서는 주민참여예산제 운영을 확대하여 예산편성과정 이외에 예산집행, 모니터링, 그리고 주요정책·사업에까지 확대하여 주민참여를 활성화할 계획이다. 이와 관련하여 향후 지방자치단체가 일정규모 이상의 지방채를 발행하는 경우 주민투표제를 도입할 필요가 있다. 주민투표는 오프라인 및 온라인으로 가능하다. ICT 기술의 발전에 따라 컴퓨

터, 개인 휴대전화 등 의 전국민 보급으로 온라인 투표가 가능하기 때문에 주민투표 시행도 용이하다.

넷째, 중앙정부는 지방자치단체의 채무운영에 대한 사후 모니터링 제도 운영을 강화할 필요가 있다. 중앙정부는 지방자치단체의 지방채 발행 등에 대하여 사전적 규제를 완화함으로써 자율성을 확대하였기 때문에 지방자치단체의 재정책임성 확보를 위해 사후관리를 강화해야 할 것이다. 중앙정부의 사후관리 방안으로 모니터링을 강화한다던가, 일본에서와 같이 재정지표(예, 예산대비채무비율) 중심으로 단계별 관리방안을 마련하여 시행한다던가, 모니터링 지표의 보완이 필요하다.

제5장

요약 및 정책건의

제1절 요약

제2절 정책건의





제1절 요약

지방채는 지방자치단체의 재정 운영상의 부족한 재원을 조달하는 대표적인 방식 중 하나이다. 우리나라는 지방자치단체의 재정건전성을 이유로 지방채무 발행에 대하여 엄격히 통제하여 왔다. 향후 재정분권의 확대에 따라 지방재정 운영의 규제가 완화됨으로 인해 지방자치단체에서는 지방채 및 민간자본 활용의 가능성 커질 수 있다.

현재 우리나라 지방자치단체의 지방채 활용은 외국에 비해 많지 않다. 2016년 지방채무는 26.4조원으로 2015년 28조원 대비 5.7% 감소하였다. 2015년 기준으로 외국과 비교하여 보면 우리나라의 지방채무는 GDP 대비 1.8% 정도이나 일본 47.7%, 영국 10.3%, 프랑스 11.5% 및 OECD 회원 국가 평균 7.5%이다. 또한 2016년 기준 지방채 발행은 한도액 대비 57% 정도로 절반을 약간 상회하며, 광역자치단체는 67%로 2/3정도 발행한 반면 기초자치단체는 34%로 1/3 정도 발행하였다. 또한 243개 지방자치단체 중 179개 단체의 74%가 지방채를 발행하지 않았다. 최근 지방자치단체는 ‘채무 제로’ 달성을 경쟁적으로 추진하고 있는 상황이다. 이는 우리나라의 경우 지방자치단체의 지방채 활용을 필요한 투자사업에의 재원조달원으로 보기 보다는 빚으로 여겨 부정적으로 인식하고 있기 때문으로 보인다.

향후 재정분권이 국정과제의 하나로 지방채무 활용에 대한 중앙의 엄격한 규제는 완화 내지는 엄격한 관리기준의 조정 등이 수반될 수 있다. 지방채 운영의 규제완화

와 관련하여 행정안전부는 2017년 8월에 현재의 지방채발행 한도액 설정을 행정안전부장관에서 지방자치단체장으로 전환할 것이라고 발표하였다. 앞으로 지방자치단체의 지방채는 자율적 발행 및 관리로 전환될 것으로 보인다. 지방자치단체의 지방채 활용은 무조건 사용하지 않기 보다는 필요한 사업에 적절히 활용되는 것이 타당하다. 반면 지방자치단체의 지방채 활용은 상환부담을 고려한 적정수준 내에서 운용되어야 재정위기 발생과 같은 재정책임성의 문제가 발생하지 않을 것이다.

이에 본 연구는 지방자치단체의 채무 운용의 적정수준에 대해 이론적으로 정의하고, 지방채 모형을 설계하여 과거 재정위기를 겪은 단체와 그렇지 않은 단체를 비교하여 적정 수준을 탐색해 보았다. 또한 지방자치단체 유형별로 몇 개의 재정변수를 활용하여 적정수준의 기준을 탐색해 보았다. 지방자치단체의 지방채무 적정수준은 지방자치단체의 지방채 발행 목적 및 운영 효과에 대한 지속성·영속성을 높이기 위한 지방채 총량 적정규모를 의미 하는 수준으로 정의된다. 본 연구에서는 여기에 추가적으로 지방자치단체의 재정운영 중에 갑자기 발생할 수 있는 부정적인 충격에 대한 고려가 필요하다고 판단하였다. 이에 본 연구결과에 의하면 지방자치단체 채무의 적정수준 관리는 급격한 외부환경 변화를 고려하여 최대 상한치 보다 낮은 수준에서 관리되어야 재정위기 발생을 예방할 수 있음을 시사점으로 얻었으며, 향후 지방자치단체의 지방채무 관리에 대한 방향을 아래와 같이 제시한다.

제2절 정책건의

1. 지방자치단체 지방채 활용의 방향

현재 우리나라 대부분의 지방자치단체는 지방채 활용을 부정적으로 인식하고 있다. 반면 몇몇 지방자치단체는 상환부담의 한계를 초과하고 있는 경우도 있다. 이러한 두 가지 점에 대하여 다음과 같은 채무운용 방향을 제시하고자 한다.

첫째, 지방자치단체의 지방채 활용에 대한 부정적 인식의 전환이 필요하다. 지방채는 지방자치단체의 재정 운영상의 부족한 재원을 조달하는 대표적인 방식 중 하나이다. 물론 지방자치단체가 빚을 내어 재정운영을 하는 것을 무조건 장려할 수는 없다. 하지만 지역 SOC, 지역발전 등 필요한 사업에 대해서 지방채를 활용하여 선 투자하는 것도 바람직하며 자체재원 등의 지표를 활용하여 장래 상환부담의 압력이 없는 한도내에서 지방채를 적절하게 활용하는 것도 타당하다는 인식의 전환이 필요하다.

둘째, 우리나라 대부분의 지방자치단체는 채무를 발행하지 않거나 안정적으로 운영한다고 볼 수 있지만 몇몇 지방자치단체는 행정안전부의 관리기준(예산대비채무비율, 관리채무부담도)을 초과하거나 향후 채무로 전환될 가능성이 있는 우발채무를 가지고 있는 단체들이 있다. 지방채무의 적정수준 관리의 관점에서 보면 급격한 외부환경 변화를 고려하여 최대 상한치 보다 낮은 수준에서 관리되어야 재정위기 발생을 예방할 수 있기 때문에 이러한 지방자치단체는 적정수준의 상한치보다 낮은 수준에서 지방채를 활용할 필요가 있다.

2. 지방채무 적정수준의 기준지표의 다양화

현재 행정안전부는 재정위기 사전모니터링 시스템에서 지방자치단체 채무관리를 예산대비채무비율로 산정하여 관리하고 있다. 지방자치단체 스스로 채무를 관리할

경우 예산규모 대비 채무총량으로 관리하는 것은 지방자치단체가 보유한 향후 채무 상황에 대한 능력 또는 여력에 대한 척도와는 다소간 다른 의미라고 할 수 있겠다. 지방자치단체의 자체수입 또는 자율재원에 따른 채무수준의 범위로 채무상환 관리를 할 필요가 있다. 예를 들면 일반재원 대비 채무비율, 경상일반재원 대비 채무비율, 자체수입 대비 채무비율, 자체수입(임시세외수입 제외) 대비 채무비율, 주민1인당 채무액 등을 사용할 수 있을 것이다. 연구결과에 따르면 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

첫째, 예산대비채무비율이 재정위기 사전모니터링 기준(예, 주의등급지정 기준 25%) 미만이라도 자체수입 대비 채무비율로 보면 상당히 높은 경우가 발생하고 있었다. 또한 일반재원 대비 채무비율이 2016년도 주의등급 지정 단체와 유사한 경우도 발생하고 있다. 따라서 이들 단체는 예산대비채무비율이 비록 낮아도 자체수입이나 자율재원의 측면에서 채무상환부담의 여력이 낮은 것으로 나타난다. 따라서 지방자치단체가 지방채무 활용을 적정수준에서 관리하기 위해서는 자체수입 대비 채무비율, 일반재원대비 채무비율 등의 지표를 사용할 필요가 있다.

둘째, 자체수입 대비 채무비율 기준으로 지방자치단체가 적정수준의 채무를 관리하기 위해서는 광역자치단체의 경우 70% 정도의 이하에서 운영하면 안정적인 것으로 보인다. 자체수입 대비 채무비율이 시의 경우 85%, 군의 경우 60%이하에서 관리하면 안정적인 것으로 판단한다. 만약 이러한 기준을 초과하게 되면 지방채무 활용이 적정수준을 초과하여 재정위기 발생 가능성 등의 재정책임성의 문제를 야기할 수 있을 것으로 전망된다.

3. 지방자치단체 지방채무 관리 방안

지방분권의 확대는 지방자치단체로 하여금 현재보다 더 많은 역할을 하게 할 것으로 주민에 대한 서비스 제공 및 지역개발 수요를 더욱 증가시킬 것이다. 또한 재정분권의 확대는 지방의 재정자율성을 확대하는 방향으로 추진 될 것이다. 이에 향

후 지방자치단체의 지방채 활용이 적극적으로 활성화되기는 기대하기 어렵지만 현재 보다는 더 많이 활용할 가능성이 크다. 그리고 현재에도 지방채무가 많이 누적되어 있는 지방자치단체도 규제완화 되어 지방채발행 한도액 설정권이 해당 지방자치단체장으로 전환되면 적정수준을 초과하여 발행할 가능성도 있다. 뿐만 아니라 우발채무인 지방자치단체의 보증 및 협약 등도 증가될 가능성이 있다. 지방분권 및 재정분권 확대에 따라 지방자치단체의 재정자율성이 확대되어 지방채무가 증가될 것을 전제로 지방자치단체의 재정책임성 확보 차원에서 지방채무 관리방안 및 중장기 발전방향을 제시하고자 한다.

첫째, 지방자치단체는 다양한 재정지표를 활용하여 지표별 적정수준을 설정하고 그 범위 내에서 활용해야 한다. 예산대비채무비율이 적정수준이라 하더라도 채무규모를 일반재원, 자체수입 대비 등으로 볼 경우 채무의 적정 수준을 초과하는 단체가 발생하였다. 따라서 지방자치단체가 스스로 사용할 수 있거나 스스로 거두어들일 수 있는 재원에 비추어 채무의 적정수준을 마련하여 운영해야 한다.

둘째, 지방채제도 운영의 중장기적 발전과제로 일정규모 이상의 지방채 발행 및 조달에 대해서는 주민투표제를 도입하여 운영할 필요가 있다. 지방채발행에 있어 주민투표제의 시행은 지방채 남발방지, 지방자치단체와 지역주민의 책임성 확보, 투자사업 및 지방채 발행에 대한 주민참여의 의미가 크다. 주민투표는 오프라인 및 온라인으로 가능하다. ICT 기술의 발전에 따라 컴퓨터, 개인 휴대전화 등의 전국민 보급으로 온라인 투표가 가능하기 때문에 주민투표 시행도 용이하다.

셋째, 중앙정부는 지방자치단체의 채무운영에 대한 사후 모니터링 제도 운영을 강화할 필요가 있다. 중앙정부는 지방자치단체의 지방채 발행 등에 대하여 사전적 규제를 완화함으로써 자율성을 확대하였기 때문에 지방자치단체의 재정책임성 확보를 위해 사후관리를 강화해야 할 것이다. 중앙정부의 사후관리 방안으로 모니터링을 강화한다던가, 모니터링 지표의 보완이 필요하다.

[참고문헌]

- 강윤호 (2015), 「지방채 발행 총액한도제의 지방채 발행에 대한 영향분석」, 한국지방정부학회, 지방정부연구, 18(4) p.189-206
- 강인재 (2007), 「지방채 발행제도의 중장기 개선방향」, 한국지방재정공제회, 지방재정, 2007(5)
- 김철 (2000), 「지방채무 규제정책 : 미국 주의 규제제도와 채무수준의 변화」, 한국행정학회, 한국행정학보, 34(2) p.179-197
- 김기욱 (2003)「지방채 발행의 활성화 방안: 특별금고의 설치를 중심으로」, 중앙대학교 국가정책연구소, 국가정책연구, 17(1) p.21-52
- 노기성·안병록·김은혜(1988), “지방자치제에 대비한 지방재정확보방안”,국토개발연구원
- 라휘문 (2014), 「지방재정론」, 한국행정DB센터.
- 배인명 (1997), 「지방채 상환능력에 관한 연구: 서울시를 중심으로」 한국행정학회, 한국행정학보, 31(3) p.125-145.
- 삼일회계법인(2015), 「통합채무 및 부채 재정관리지표 개발」, 용역보고서
- 손희준 외.(2014), 「지방재정론」, 대영문화사.
- 이만우, 주병기, 재정학, 율곡출판사, 2015, p.710-713.
- 이승철 (1998), 「지방채 운용·관리의 발전방안에 관한 연구」, 한남대학교 사회과학연구소, 사회과학연구 8(0)
- 이희봉 (2011), 「거버넌스 지방재정」, 사회문화사.
- 임성일·이상용·서정섭·조기현·김한걸·김종순·주만수·이종수(2004), 「지방채발행 총액한도제 도입방안 연구」, 한국지방행정연구원.
- 장선희 (2012), 「지방자치단체의 파산위험과 지방채에 대한 법적 통제」, 경상대학교 법학연구소, 법학연구, 20(3), p.325-348
- 조기현 (2012), 「건전재정 운영을 위한 지방채 관리방안- 적채단체 및 적채사업의 범위조정을 중심으로」, 한국지방재정공제회, 지방재정, 2012(5) p.30-46
- 조기현 (2003), 「재정분권화와 지방채정책의 발전방안」, 한국지방행정연구원
- 조기현 (1996), 「지방채제도의 운영·관리 개선방안」, 한국지방행정연구원

- 주기완 (2011), 「지방자치 관련 법, 제도의 변화가 지방채발행규모의 변화에 미친 영향 연구」, 한국정책학회, 한국정책학회보, 20(3), p.325-358
- 주만수·임성일 (2004) 「지방채 발행의 적정규모와 상환능력」, 한국지방재정학회, 한국지방재정논집, 9(2) p.31-50
- 행정자치부(2016), 「2017년도 지방채발행계획 수립 기준」.
- 통계청 KOSIS 자료:
http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=DT_11001N_2013_A012&vw_cd=MT_OTITLE&list_id=110_11001_006_03&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=E1#
- Alfred Greiner, Uwe Köller, Willi Semmler, “Debt Sustainability in the European Monetary Union: Theory and Empirical Evidence for Selected Countries”, Oxford University Press, Oxford Economic Papers 59(2007), 194-218, 2007.
- Anis Chowdhury and Iyanatul Islam, “Is there an optimal debt-to-GDP ratio?”, VOX, CEPR’s Policy Portal, 2017.
- Archer, J and D.R. Reynolds “ Locational logrolling and Citizen Support of Municipal Bond Proposals”, Public Choice, 1976.
- Barro, Robert J. “Are Government Bonds Net Wealth?”, Journal of Political Economy, Vol. 82, No. 6, pp. 1095-1117, 1974.
- _____, “Comment From An Unconstructed Ricardian”, Journal of Monetary Economics, No. 4, pp.569-581, 1978.
- _____, “Public Debt and Taxes”, Reprinted from Michael J. Boskin, ed., Federal Tax Reform, pp.227-241, 1978.
- _____, “On the Determination of the Public Debt”, Journal of Political Economy, Vol. 87, No. 5, pp.940-971, 1979.
- Burnside, Craig. 2005. Fiscal Sustainability in Theory and Practice : A Handbook. Washington, DC: World Bank. © World Bank.
- Douglas, J.D. (2000) “Measuring Debt Capacity: The Washington County, Maryland Experience.” Government Finance Review, 16(4)

- Elena Ianchovichina, et al., “Subnational Fiscal Sustainability Analysis: What Can We Learn from Tamil Nadu?”, *Economic and Political Weekly*, 42(52), p. 111, 113-119, 2008.
- Evsey D. Domar, “The ‘Burden of the Debt’ and the National Income” *American Economic Review*, 34(4), p.798-827, 1944.
- _____, “On Deficits and Debt”, *American Journal of Economics and Sociology* 52(4), p.475-478, 1993.
- Hamilton, B. “Capitalization of Intra-jurisdictional Differences in Local Tax Prices”, *American Economic Review*, 1976.
- Henning Bohn, “The Behavior of U.S. Public Debt and Deficits”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 113, No.3. 949-963, 1998.
- IMF, “Assessing Sustainability”, Washington D.C., May 2002.
- IMF, “From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies”, April, 2010.
- IMF, “IMF Fiscal Monitor”, 2010.
- Jakob de Haan and Jan-Egbert Sturm, “Political and Institutional Determinants of Fiscal Policy in the European Community”, *Public Choice*, Vol.80, Issue 1-2, pp.157-72. 1994.
- Jeffrey I. Chapman, “State and Local Fiscal Sustainability: The Challenges”, *Public Administration Review*, Vol. 68, p. s115-s131, 2008.
- Julio Escolano, “A Practical Guide to Public Debt Dynamics, Fiscal Sustainability, and Cyclical Adjustment of Budgetary Aggregates”, *Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund*, 2010.
- Kumhof, Michael, Douglas, Laxton, Dirk Muir, and Susanna Mursula, “The Global Integrated Monetary and Fiscal Model(GIMF)- Theoretical Structure”, *IMF Working Paper*(10/34), p.45.
- Kumar, Manmohan S. and Jae-joon Woo, “Public Debt and Growth”, *IMF Working Paper*, WP/10/174, 2010.
- Office of Parliamentary Budget Officer, (2016), “Fiscal Sustainability Report 2016”, Canada, 2016.

- Miranda, Rowan A.·Picur, Ronald D, “Benchmarking and Measuring Debt Capacity”, Government Finance Officers Association, 2000.
- National Bank of Moldova, “State Debt- characteristics, dynamics and comparison”, Inflation Report No.3, 2013.:
- <http://www.bnm.org/en/content/state-debt-characteristics-dynamics-and-comparison-0>
- Nice, David C. “State Support for Constitutional Balanced Budget Requirements”, The Journal of Politics, 48(1) p. 134-142, 1986.
- Nouriel Roubini and Jeffrey D. Sachs, “Political and Economic Determinants in the Industrial Democracies”, European Economic Review Vol.33 pp.903-938, 1989.
- _____, “Government Spending and Budget Deficits Industrial Economies”, NBER Working Paper, No.2919, 1989.
- Ostry, JonathanD., Atish R. Ghosh, Juni Kim, and Mahvash S. Qureshi(2010).“Fiscal Space”, IMF Staff Position Paper, SPN/10/11, September 2010.
- Stefan Collignon, “Fiscal Policy Rules and the Sustainability of Public Debt in Europe”, International Economic Review, 53(2) No.2, p.539-567, 2012.
- S. Rao Aiyagari and Ellen R. McGrattan, “The Optimal Quantity of Debt”, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Research Department, Working Paper 538, 1994.
- Saeid, Hahdavi, “Bohn’s Test of Fiscal Sustainability of the American State Governments”, Southern Economic Journal, 80(4), 1028-1054, 2014.
- World Bank (2016), “Subnational Debt Management Performance Assessment(DeMPA) Methodology”
- U.S. Securities and Exchange Commission, 2017:
- <https://www.investor.gov/introduction-investing/basics/investment-products/municipal-bonds>
- <http://www.bnm.org/en/content/state-debt-characteristics-dynamics-and-comparison-0>
- <http://voxeu.org/debates/commentaries/thereoptimaldebtgdpratio>

■ ■ Abstract

The Optimal Level of Local Debt and Its Management in Local Government

While proceeding fiscal decentralization, according to deregulation in issuing local debt, local governments expect to be more self-regulated and get more crucial role in issuing local debt.

In this report, for this reason, we presents the optimal level of local debt issued by local governments and its management.

First of all, it examines the optimal level of local debt applying the theoretical backgrounds of issuing local debt.

Second, we use the estimation model for local debt to explain the optimal level of local debt in fiscal sustainability between local governments those which ever experienced fiscal crisis due to local debt and those which never experienced that.

In the report, we conclude that local governments has to estimate the expected optimal level of its local debt while considering the possible fiscal fluctuation during its management for the external shocks in fiscal balance.

First, local governments need to be more proactive to estimate the optimum to maximize the benefits from issuing local debt while considering fiscal shocks in fiscal balance.

Second, local governments need to be more capable to manage its local debt using a variety of fiscal indexes such as the ratio of debt to budget, debt to general revenue, or debt to own revenue, etc.

Third, in the long run, local governments need to employ more citizen participation, such as polls, to get consensus before issuing local debt in a certain level of threshold.

Fourth, the central government must prepare the performance monitoring system evaluating decentralization due to the deregulation in issuing local debt by local governments.