

지방채 제도의 역사적 형성과 진화 과정 분석*

성 지 은** · 임 채 흥***

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 이론적 배경 및 분석틀
- III. 지방채 제도의 역사적 형성과 제도적 기제 변화과정
- IV. 지방채 제도의 진화과정 분석 결과
- V. 결론

〈요 약〉

본 연구에서는 해방 후 지방채 관련 법과 제도의 형성 및 변천 과정에 초점을 두고, 우리나라 지방채 구조의 역사적 형성 및 진화과정을 분석하였다. 분석 결과 우리나라의 지방채 제도는 일본의 영향을 받아 제도적으로 받아하였으며, 초기의 제도적 틀이 거의 변하지 않고 현재에 이르고 있는 것으로 나타났다. 특히 우리나라의 지방채 제도는 중앙 의존적인 준보조금 형태의 성격을 띠는 것으로 드러났다. 이러한 특성은 우리나라 지방채 제도에 내재된 독특한 특성으로써, 이러한 특성은 다양한 환경 변화에도 불구하고 쉽게 변화하지 않고 지속되어 왔다. 반면 지방재정에서 지방채가 차지하는 규모 또는 비율, 지방채의 지출내역 등은 1980년 이후 복지 등 삶의 질에 대한 관심 증대, 1990년대 지방자치의 부활, 1997년 IMF 사태 등 일련의 사건과 환경 변화에 따라 지속적인 변화와 요동을 보여주는 것으로 나타났다.

【주제어: 지방채 제도, 진화과정, 경로의존적 특성과 변화】

* 지방채 제도의 역사적 형성과 진화 과정 분석 본 논문은 2004년도 학술진흥재단 지원(한국관료제도사 2차 연구)에 지원을 받아 연구된 것으로, 논문의 구성과 부족한 부분을 꼼꼼히 지적해 주신 세분의 심사위원님께 각별한 감사를 드립니다.

** 고려대학교 정부학연구소 책임 연구원

*** 고려대학교 일반대학원 행정학과 석사

I. 서 론

최근 지방자치제도의 정착과 아울러 지역 주민들의 지역개발에 대한 욕구가 많아지고 있다. 또한 행정기능의 지방이양에 따른 경직성 경비 증가, 소득증대와 경제발전에 따른 사회·환경·복지수요의 증가로 인해 지방재정 수요가 계획적으로 증가하고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 지방채는 “지방자치단체가 특정한 사업을 수행하는 데 필요한 재원을 조달할 목적으로 발행하는 채무(차입금)”이며(전상경, 2002: 152), 재원 확충 및 정책목표에 순발력 있게 대응할 수 있는 단기적 실현 가능성이 높은 정책수단이라는 점에서 수요와 관심이 증가되고 있다.

지방채와 관련된 최근의 선행연구를 살펴보면 주로 지방 분권화라는 흐름에 맞추어 지방채의 제도 및 현황 등을 파악하고 이와 관련된 한계점 또는 문제점을 도출한 후, 여기에 대한 개선방안이나 효율화·활성화 방안 등에 초점이 맞추어져 있다(조기현, 2003; 김기옥, 2003; 강태구, 2003; 김귀곤, 2002; 조기현·김성주, 2002; 강태구, 2002; 서정훈, 2000; 김정매, 2001; 이상섭, 1999 등).

하지만 본 연구는 이러한 기존의 연구와 달리 지방채의 관련법과 제도의 형성 및 변천과 진화 과정에서 나타나는 특징 등에 초점을 두고, 해방 후 우리나라 지방채 구조의 역사적 형성 및 진화과정을 분석하는데 목적이 있다. 즉 해방 후 우리나라 지방재정에서 지방채 제도는 “어떤 변화를 겪었으며 변화하지 않고 지속되어 온 독특한 제도적 특성이 무엇인가”, “지방채 제도는 어떻게 형성, 제도화, 개선, 지속화되어 왔는가”, “지속되거나 변화했다면 어떤 요인에 의해 이루어졌으며, 그러한 특징은 어떠한가” 등의 문제의식에 초점을 두어 분석하고자 한다.

이를 위해 본 연구에서 우리나라의 지방채가 생성, 제도화, 지속, 변모되어 가는 과정을 “역사적 제도주의”에 바탕을 두고, 이것의 한계를 보완하기 위해 “진화론적 관점”에서 분석하고자 한다. 진화론적 분석은 제도나 행동의 과거로부터 변화과정에 관심을 두고 특정한 제도나 행동이 어떻게 생성, 지속, 유지되었는가를 선별과정의 결과로 설명한다. 따라서 제도나 조직을 연구함에 있어서 진화적 접근법을 적용하는 것이 적절하다고 할 수 있다. 이는 제도나 시스템은 한꺼번에 변화하지 않고 부분적으로 변화함으로써, 과

거로부터 어떤 경로를 거쳐 변화해 왔는가를 살펴보는 것이 중요하기 때문이다.

해방 이후의 우리나라 지방채 제도의 역사를 연구함에 있어서 다양한 시기적 구분이 있을 수 있지만, 본 연구는 각 시기별로 유사한 공화국에 초점을 두어 연구에 임하기로 한다. 그러나 지방채의 경우 제도의 발아·형성과정에 대한 기간이 상대적으로 긴 반면에, 규모 및 활용의 증대가 시작된 시기는 약 1980년대부터라고 할 수 있다. 따라서 본고에서는 5공화국 이후의 시기부터 종점적으로 분석하기로 한다. 즉 미군정기에서 제4공화국까지는 지방채 제도의 발아기로 명명하여 “법과 제도적 형성”에 초점을 두어 간단하게 살펴본다. 그리고 1980년대 이후인 5공화국부터 지방채의 활용과 관련하여 “지방채의 규모 및 비율의 변화”, “투자사업비 가운데 지방채 지출 내역의 변화”와 더불어, 최근 이슈화 되고 있는 지방채의 누적액 및 지역 편재현상 등을 추가적으로 분석하고자 한다. 이러한 이유는 지방채 제도에 따라 발행되는 규모나 활용이 달라질 가능성이 높고 규모나 활용에 따라서 사용되는 내역이 변화될 가능성이 높다고 판단되며, 지방채의 활용결과 나타나는 문제(예를 들어 누적액 및 지역 편재 현상 등)를 고려하여 제도가 수정·보완되는 등 상호 영향을 주고받는 것으로 판단되기 때문이다.

결과적으로 위와 같은 시기적 구분에 따라 거시적 차원에서 지방채 제도, 활용(발행 규모 및 사용 내역), 활용 결과에 초점을 두어 이러한 부분의 변화 속에서 나타나는 지속 또는 변이의 특징은 무엇이며, 요인으로 작용한 주요 역사적 사건 및 다양한 정치·사회·경제적 환경 등은 무엇인지 고찰해보고자 한다.

II. 이론적 배경 및 분석틀

1. 기존 신제도주의 연구의 한계와 새로운 이론의 모색

신제도주의는 집단이론, 기능주의 등의 비역사성을 비판하며 등장한 접근방법으로 행위를 형성, 제약하는 “맥락으로서의 제도”的 중요성을 강조하고, 맥락이 형성된 “역사적 과정”을 중시한다. 신제도주의 연구의 주요 목적은 국가간 정책의 상이성, 국가내 정책의 지속성에 대한 설명을 목적으로 하

고 있다(Kathleen & Steinmo, 1992).

그러나 신제도주의 접근법은 제도 자체가 가지는 역사적 지속성과 그 정태적 성격 때문에 새로운 제도의 탄생, 변화과정을 설명하는데 소홀하며, 지속적인 제도변화를 설명하는데 한계를 보이고 있다(Peters, 1999: 73-75). 또한 환경을 단순히 주어지거나 외생적인 변수로만 살펴볼 뿐 내생적으로 변화되어 가는 과정에 대한 분석이 거의 부재하다. 즉 다양하고 복잡한 요소들 간의 상호작용에 의해 나타나는 자생적, 내생적 변화에 대한 이해가 미흡했다고 할 수 있다.

따라서 제도 변화를 설명함에 있어 역사성, 자생성, 내생성을 강조하는 진화적 시각에서 접근할 필요가 있다. 이러한 필요성은 제도는 상당한 기간 존속할 가능성이 높고 개인행동을 제약하는 요인이 되며, 사회의 여러 제도들과 상호 연관되어 쉽게 변화하기 어렵기 때문이다. 즉 제도나 시스템이 한꺼번에 변화하지 않고 부분적으로 변화함으로써 과거로부터 어떤 경로를 거쳐 변화하는가가 현재의 모습을 결정하는데 중요한 역할을 할뿐더러, 제도 속의 개인의 행동이 상호 영향을 주므로 설혹 개인적으로 최적의 행동이 아닌 선택이 이루어질 가능성이 있다는 점이다. 결론적으로 정책을 정책과정에 참여하는 정책행위자들의 전략적 행위의 합으로 이해하거나 국가의 의도된 설계를 강조하는 것에서 벗어나 역사적 산물이면서 우연적인 요소와 무질서, 창발성을 포함하는 진화론적 접근으로 재구성될 필요가 있는 것이다.

2. 진화 이론의 유용성 및 제도 진화

정책 문제 및 환경을 비롯해, 오늘날 실제 사회는 역동적이고 진화적이며, 다양한 안정성과 불안정성, 연속성과 비연속성의 국면을 지닌 비가역적 특징을 지니고 있다. 복잡성, 불확실성, 다양성, 변화, 상호작용 등의 요소는 자연과학에 기초를 둔 뉴튼식 패러다임을 가지고는 이해할 수 없는 수준에까지 이르렀으며 새로운 대안 설명이 절실하게 요구되고 있다.

한편 진화이론은 변화의 원인, 즉 어떤 사태나 실체가 태어나고 변하는 과정을 설명하는데 초점을 맞추며, 변화 속에서도 어떤 속성을 담지하고 있는 인자와 그 속성이 변화되는 요인을 구분하여 양자간의 관계를 동시에 관찰하려고 한다. 무엇보다도 진화이론은 변화냐 아니냐, 연속이냐 단절이냐 등의 이분법적인 시각을 뛰어넘어, 오늘날 급변하는 사회적 변화를 설명할 수

있는 다양성, 무질서, 불균형, 역사적 사건 등 일련의 과정을 연구 대상에 포함시켜 왔다. 이러한 분석은 다양한 안정성과 불안정성, 연속성과 비연속성을 가진 오늘날 사회변화의 특징을 잘 설명할 수 있으며, 과거로부터 어떤 경로를 거쳐 형성되어 오는 거시적인 질서나 규칙을 찾아낼 수 있다. 무엇보다도 진화이론은 단선적 모형에 기반한 인과구조에 문제의식을 갖고 복잡한 현실에 대한 정확한 설명을 시도하였다. 뉴턴식 패러다임과는 달리 사회질서가 인간이 의도적으로 설계한 산물이 아니라, 인류사회의 진화과정에서 인간이 무한히 복잡하고 불확실한 사실들에 적응해 가는 과정에서 형성된 것으로 본다. 즉 반복적 경험과 진화적 학습의 과정을 통해서 나온 자생적 질서를 강조하며, 그것도 외생적으로 주어진 질서가 아니라 내생적으로 자라난 질서로 본다(Arthur, 1988; Allen, 1994; Andersen, 1994; Hodgson, 1993).

이러한 진화론적 시각은 전체론(holism)적 입장을 취하며, 진화론적 특징으로 초기조건의 민감한 경로의존성, 적응과 학습결과 나타나는 변이와 요동, 창발성(emergent property), 내생적 변화와 혁신, 제한된 합리성 등으로 범주화할 수 있다. 각 특징은 서로 결합되어 동시에 나타나며, 단 하나의 특징으로 구분할 수가 없으며, 구체적으로 살펴보면〈표 1〉과 같다.

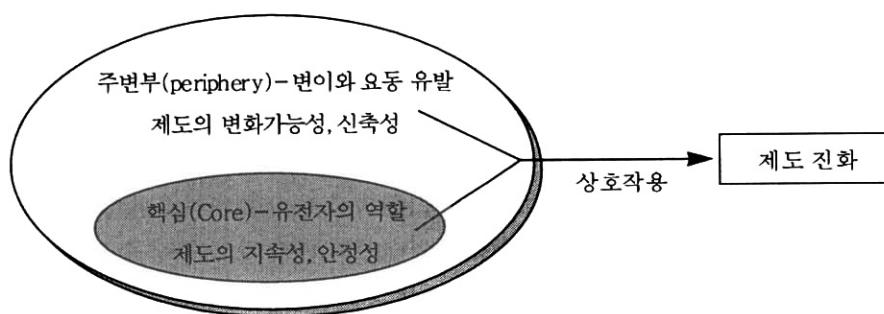
이처럼 진화는 다양한 진화론적 특성을 가지고 있지만, 가장 빈번하게 논의되는 내용은 지속성, 상속성의 개념인 경로의존성과 변화의 개념인 변이 및 요동 부분이다. 즉 진화란 쉽게 변화하지 않고 지속되는 부분과 빠르게 적응해 나가면서 끊임없이 변화해 나가는 부분의 상호작용에 의해 이루어진다.

쉽게 변화하지 않는 부분은 유전자(genes), 핵심(core)으로 부를 수 있으며, 경로의존성(path dependence)의 개념으로 설명될 수 있다. 즉 이는 일단 도입된 기술방식이나 정책, 고착된 제도가 쉽게 변화하지 않는 특성을 의미하는 것으로 제도의 유지와 초기에 선택된 정책의 지속성을 설명할 수 있으며, 이러한 개념을 통해 과거로부터 어떤 제도가 있어 온 경위를 탐구할 수 있다. 완전한 유전적 상속으로는 설명되지 않으나 상대적으로 지속적이며 상속되는 유전자(genes)의 특성을 지닌 관례나 제도는 초기 조건에 민감하게 작용하거나 누적적이고 자기 강화적인 특성을 보여준다.

반면 변이(variation)와 요동(fluctuation)은 생물학과 복잡성 이론에서 차용된 용어로 정책과 제도의 변화를 보다 잘 묘사할 수 있다. 본 연구에서 변이(variation)란 경로의존성, 지속성과는 반대되는 개념으로 정책이나 제도가

<표 1> 진화적 특성의 개념과 범주화

		개념 및 범주화
진화 개념	- 상속성(heredity), 지속성(continuity) + 차이(variation), 변이(mutation), 변화(change)	
진 화 적 특 성	경로의존성	- 제도의 유지와 초기에 선택된 제도와 정책의 지속성을 설명
	적응(adaptation)과 변이(variation)	- 시간에 따라 제도나 정책의 차이가 생기는 현상(variation) - 대내외 환경변화에 따라 학습, 적응해 나가는 과정 (adaptation & learning) - 유전적 변이(mutation)와 일시적 변이인 요동(fluctuation)
	창발성과 비결정주의	- 예기치 않은 조직화나 구조화 형태의 출현(창발성) - 우연성, 임의성(random)을 포함하는 예측할 수 없는 자생적인 질서(비결정주의)
	제한된 합리성	- 대부분 규칙(rule), 규범(norms), 제도 등에 의해 제한 - 경험과 선별적인 시행착오에 의존 - 상징과 사후적 정당성 활용
	내생적 혁신과 변이	- 단지 외생적으로 주어진 환경이 아닌 체제내의 행태에 각인된 영향으로 혁신과 변이 발생 - 각국의 고유한 제도적 특성과 경험, 관례에 의존



<그림 1> 본 연구의 분석틀

시간에 따라 차이가 생기는 현상을 말한다. 변이는 환경작용과 유전자의 변이(mutation)를 들 수 있는데, 유전되지 않으면서 환경의 변화에 따라 일시적으로 변화하는 것을 본 연구에서는 요동(fluctuation)으로 보려 한다. 유전적 변이(mutation)는 유전자의 성질과 관련된 변이로서 후대에 유전되는데, 제도나 정책에 대한 변이는 기존의 관례에 다른 조직이나 국가의 관례나 기술

을 모방하거나, 실험적인 시행착오를 들 수 있다(Nelson & Winter, 1982).

이 같은 논의를 바탕으로 본 연구는 지방채 제도의 진화 과정을 분석하고자 한다. 즉 본 연구는 지방채라는 제도가 역사적으로 형성되고, 다양한 환경 변화에 적응·학습해 나가는 과정을 분석하는 것이다. 특히 본 연구는 지방채 제도의 법과 규칙 형성 및 변화과정, 그리고 이러한 제도의 활용(발행 규모 및 사용 내역) 및 활용 결과에 초점을 두어 분석하고자 한다. 이를 통해 변화하지 않고 지속, 유지되는 부분은 무엇이며, 끊임없이 변화하는 부분은 무엇인가를 함께 살펴보고, 그 원인을 분석하려고 한다. 즉 지방채 제도에 내재된 독특한 특성, 즉 쉽게 변화하지 않고 지속되는 부분인 핵심(core)과 끊임 없이 환경에 적응해 나가는 신축적인 부분인 주변부(periphery)를 동시에 분석하는 것이 본 연구의 핵심 내용이다. 결국 진화론적 특성인 경로의존성, 변이와 요동 등의 개념을 통해 역사적으로 형성·변화되어 온 다양한 양상을 설명하고자 한다.

3. 지방채 제도의 일반론

1) 지방채의 개념 및 특징

지방자치법과 지방재정법에는 “지방채”에 대한 직접적인 명문의 규정은 없다.¹⁾ 하지만 일반적으로 “지방자치단체가 특정한 사업을 수행하는 데 필요한 재원을 조달할 목적으로 발행하는 무담보·무보증의 채무(차입금)”를 지방채라고 한다. 이러한 지방채 발행에 따른 채무의 이행(이자를 포함한 차입원금의 상환)은 여러 회계연도(1회계연도 이상의 장기간에)에 걸쳐서 이루어지게 되며, 지방채의 형식은 증권발행과 유사한 증서차입 또는 증권형식으로 이루어진다(김동기, 2003: 125; 강태구, 2003: 53; 오연천, 1993: 410).²⁾

-
- 1) 지방채 제도와 관련된 현재의 구체적인 법적 내용은 “Ⅲ 지방채 제도의 형성과 역사적 변화과정”的 “2. 지방채제도의 발전 및 위기의 시기”부분에서 자세히 살펴보기로 한다.
 - 2) 지방채는 원칙적으로 해당 지방정부의 지방세를 미리 당겨쓰는 행위로 이해될 수 있기 때문에, “이자가 붙어 있는 지방세”라고 불리기기도 한다. 뿐만 아니라 지방정부의 차입은 중앙정부의 엄격한 통제 및 지원 하에서 이루어지므로 보조금의 연장 선상에서 해석하여 “이자가 있는 보조금”이라고도 해석된다. 왜냐하면 지방채의 자금원이 이자율이 상대적으로 낮은 중앙정부 자금일 때 다른 자금 조달원 간의 이자율 차이 만큼 지방정부는 혜택을 받기 때문에 “눈에 보이지 않는 국고보조금”이라고도 생각될 수 있다(전상경, 2002: 152).

따라서 지방정부가 아닌 지방공사나 공단의 차입금은 지방채라고 할 수 없으며, 또한 당해연도에 채무상환이 이루어지는 일시차입금도 지방채라고 볼 수 없다. 뿐만 아니라 지방정부의 채무부담행위도 그 행위시에는 자금의 이동을 수반하지 않기 때문에 지방채와는 구별된다.

이러한 지방채는 일반적으로 ① 대규모 투자사업을 위한 기본적 지출, ② 미래의 세원 발굴, ③ 자연재해와 같은 예상하지 못한 긴급자금 지출, ④ 만성적 적자재정의 보전수단, ⑤ 수입의 시기적 불균형 조정, ⑥ 신규채로 구채를 교환하는 차환(借換) 수단, ⑦ 지역경제 활성화를 위한 공공사업에 참여하는 민간기업에 재 대부하는 수단 등의 목적으로 이용된다(Robert Berne and Richard Schramm, 1986: 권형선 외, 2002).

위와 같은 설명에서 알 수 있듯이 지방채는 양면적인 특징을 가지고 있다. 첫째, 지방세입원의 하나로 필요에 따라서는 비교적 탄력적·기동적으로 필요한 투자재원을 조달할 수 있다는 점이다. 둘째, 거치 기간 이후에는 “공채비”라고 하는 경직성 채무로서 경비를 지출해야만 한다는 것이다. 따라서, 탄력적 재원이라고 하는 유연성을 지나치게 재정운영에서 추구하다 보면 과도한 공채비 부담을 안아 재정경직화라고 하는 고통을 겪게 되는 것이다(강태구, 2003: 113).

2) 지방채의 분류

지방채는 “발행방법”, “사업성격”, “자금의 종류” 등에 따라 다양하게 분류되어진다(김동기, 2003; 전상경, 2002; 이상섭, 1999 등). 먼저, “발행방법”에 따라 중서차입 또는 증권발행의 두 가지 형태로 운영된다. 전자는 기채하려는 지방정부가 정부나 공공기관 및 금융기관 등과 임차계약을 맺고 차입증서를 제출하여 기채하는 것이며, 후자는 일정한 인수선에 대하여 증권을 발행하여 교부함으로써 기채하는 것이다. 특히 후자는 불특정 대중을 대상으로 투자자를 모집하는 모집공채, 지방정부로부터 수익을 얻는 주민 또는 법인을 대상으로 하여 강제로 첨가·소화하는 매출 공채, 공사대금 및 보상금 지급에 갈음하여 교부하는 교부공채로 구분된다. 둘째, 지방채는 사업성격에 따라 일반회계의 재원조달에 사용되는 일반회계채, 기타특별회계채의 재원조달을 위한 기타특별회계채, 공기업특별회계의 조달을 위한 공기업채로 구분된다. 셋째, 지방채 자금의 종류에 따라 중앙정부가 관리하고 있는 특

별회계나 기금 및 정부투자기관에서 차입하는 정부자금채, 시·도에서 조성하여 관리하는 지역개발기금 또는 지방재정공제회의 청사정비기금 등에 차입하는 지방공공자금채, 금융기관이나 주민 등으로부터 차입하거나 증권발행방법에 의한 민간자금채, 정부부처가 외국에서 도입한 공공차관자금을 지방정부에 전대하는 방식의 차관으로 구분할 수도 있다.

이러한 지방채의 분류를 종합하면 <표 2>와 같이 나타낼 수 있다(전상경, 2002: 153~154).

<표 2> 지방채의 분류

분류 기준	지방채 분류 현황
발행방법	증서차입채
	증권발행채(모집공채, 매출공채, 교부공채)
사업성격	일반회계채(도로, 교량건설, 청사정비, 재해복구 등)
	공기업특별회계채(상·하수도사업, 지하철 건설, 지역개발기금조성사업 등)
	기타특별회계채(주택·택지 개발, 농공단지·공단조성, 신시가지 개발, 주차장 건설, 관광 휴양지 개발 등)
자금의 종류	정부자금채(특별회계 및 기금 또는 정부투자기관 자금)
	지방공공자금(지역개발기금, 청사정비기금, 재해복구기금)
	민간자금채
	전대차관(공공차관) 및 상업차관
국내/국외	국내채
	국외채

자료: 이상섭(1999); 전상경(2002: 154) 종합.

3) 지방채 발행의 역할 및 기능

기존의 선행 연구(이상섭, 1999: p33; 김정매, 2001: p136~144; 서정훈, 2000: p139~142; 김기옥, 2002: p23~27; 전상경, 2002: p152~177; 김귀곤, 2002: p256~257; 한국은행, 2002; 조기현·김성주, 2003: p284~286; 김동기, 2003: p125~138; 임성일, 2004 등)를 살펴보면 지방채 발행의 역할 및 기능에 대해서 다양하게 논의하고 있는데, 이러한 내용 가운데 공통되는 몇 가지를 종합하면 다음과 같다.

첫째, 지방채를 활용함으로써 재정부담의 연도 간 조정을 통하여 계획적,

효율적인 재정운영이 가능하다. 예를 들면, 재정규모가 작은 시·군에서 일시에 많은 경비를 필요로 하는 상수도시설사업을 할 때, 시·군의 지방세, 세외수입 등 자체수입 만으로 이를 충당하기는 매우 어렵다. 따라서 지방채를 선투자 활용하면 시·군 재정운영에 큰 무리를 가하지 않으면서 시설을 조기 완공하여 이를 활용할 수 있다. 또한 향후 요금수입으로 원리금을 연도 간 조금씩 분할하여 상환해 나갈 수가 있어 일시적인 재정부담을 줄여 나갈 수 있다.

둘째, 지방채의 활용에 따라 “세대 간 부담의 공평화”를 도모해 나갈 수 있다. 대규모 상수도시설을 그 때에 살고 있는 지역주민에게만 모든 비용을 부담하여 완공한다면, 그 후 이 시설을 이용하는 장래의 주민은 편익만 받고 이에 상응한 비용의 부담을 하지 않게 된다. 따라서 이 경우에 투자재원으로 지방채를 활용하여 장래 주민도 향후 채무 원리금 상환에 따라 적정한 부담을 지게 하여 “세대간 부담의 공평화” 및 “수익자 부담의 원칙”을 맞출 수 있다.

셋째, 지방채는 긴급하고 부족한 재원을 보완하는 기능도 있다. 즉 지방자치단체가 수해·태풍 등 재해로 인해 지방세수가 감소되거나 IMF 등과 같은 예기치 못한 사태로 인하여 각종 세수입이 급격하게 줄어들어 연도 중 정상적인 재정운영이 곤란할 경우, 부족재원의 보완적 조치로 지방채가 활용되기도 한다.

그러나 전술한 긍정적 기능 외에도 지방채는 지방정부의 재정건전성을 저해할 가능성, 원리금 상환을 위한 경상예산 팽창, 민간부문에 대한 구축효과, 차세대에 대한 과도한 부담 전가 등의 부정적 기능도 지니고 있다(한국은행, 2002).

4) 우리나라의 지방채 기채승인제도

우리나라는 지방채 발행에 대하여 기채승인제도(起債承認制度)를 채택하고 있어 지방자치단체는 행정자치부장관에게 지방채발행계획을 제출하여 승인을 받고 그 범위 내에서 지방의회의 의결을 거친 후 발행이 가능하다(지방자치법 제115조, 동법 시행령 제45조: 지방채무의 관리, 지방재정법 제8조, 동법 시행령 제6조의2~제20조: 지방채의 발행). 행정자치부 장관은 매년『지방자치단체 지방채발행 운용지침』을 통해 지방채를 발행할 수 있는 단

체인 적채단체(適債團體)와 지방채를 발행할 수 있는 사업인 적채사업(適債事業)에 대한 기준을 제시하여야 하며 운용지침에서는 지방채를 발행할 수 있는 적채단체의 요건을 명시하고 있다³⁾. 지방자치단체가 지방채를 발행하고자 할 때에는 발행 전년도에 다음 연도의 지방채발행계획안을 수립하여 행정자치부장관에게 제출하여 승인을 얻은 범위 내에서 지방의회의 의결을 거쳐 발행하도록 제한하고 있다.

III. 지방채 제도의 역사적 형성과 제도적 기제 변화과정

1. 지방채 제도의 법적, 제도적 발아기(미군정~제4공화국)

해방이라는 역사적 사건은 독립적 정부 태동의 계기를 마련한다는 점에서 큰 의미를 가진다(염재호 외, 2004). 해방이후 우리나라 정부가 수립 이전인 미군정 시대에는, 정치·경제·사회 등 모든 분야에 걸쳐서 각종 제도의 개혁이 이루어졌다. 특히 지방자치의 토대를 구축하기 위해서 일련의 지방 제도 개혁이 시도되었다. 하지만 대부분의 내용은 일제시대의 제도를 답습하여 적용하는 경우가 많았다.

대한민국 정부 수립이후 지방재정의 기틀을 마련하기 위해 지방자치법과 동법 시행령이 공포·시행되었으며, 지방채와 관련 직접적인 내용도 여기에 포함되어 있었다. 즉 “지방자치법” 134조에서는 “지방자치단체는 그 부채를 상환하거나 그 자치단체의 항구적 이익이 되거나 또는 비상재해복구 등의 특별한 필요가 있을 때에 한하여 의회의 의결을 경하여 지방채를 발행할 수 있으며, 지방채를 발행하는 의회의 의결 시에는 기채의 방법, 리식의 정률과 상환방법에 관하여 아울러 의결을 경하여야 한다(지방자치법 제정, 1949년 7월 4일).”고 규정하고 있다. 이후 1949년 12월 15일에 동법 134조는 “지방의회의 의결을 거친 후, 내무부장관의 승인을 얻어 지방채를 발

3) 지방채 원리금 상환의 연체가 없는 단체, 채무상환비율이 20% 이하인 단체, 기준 전년도의 실질수지비율이 -10% 이상인 단체, 기준년도의 지방세 징수전망이 기준전년도에 비하여 90% 이상인 단체 또는 기준전년도의 지방세 징수실적이 기준 전전년도에 비해 90% 이상인 단체, 사실과 다른 신청으로 지방채 발행의 승인을 얻었거나 승인을 얻지 아니하고 지방채를 발행한 사실이 없는 단체 등으로 명시하고 있다.

할 수 있다.”는 장관의 명칭 조항만 개정 되었으며, 이러한 내용이 1988년 4월 6일 지방자치법이 전문개정되기 전까지 제도적인 형태는 지속적으로 유지되었다.

1950년대의 제도적 정비를 거쳐, 1960년에 광역자치단체장 직선제가 도입되면서 주민이 직접 산출한 단체장에 의해 운영되는 지방자치제가 실시되었다. 그러나 5·16 혁명의 발발로 지방의회가 해산되면서 지방자치에 큰 암흑기가 시작된다.

그럼에도 불구하고 지방재정법이 1963년 11월 11일 제정되면서 5조에서 8조까지 지방채와 관련된 구체적인 조항이 만들어진다. 5조는 세출의 재원으로 지방채를 언급하고 있으며, 6조, 7조, 8조에서는 지방채의 발행과 관련된 절차 및 규정을 구체적으로 포함하고 있다. 하지만 1970년대에서도 유신 헌법이라는 명목으로 지방자치는 억압을 받기 시작하면서 이러한 제도는 명목상으로만 존재하였다. 이와 더불어 지방채와 관련된 제도 또한 기준의 틀을 거의 유지한 채 존재하였으며, 1988년 4월 6일 지방재정법이 전문개정되기 전까지 약 2~3번 정도 약간의 수정만 있었을 뿐 큰 골격의 변화는 없었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 해방 정치·경제·사회적인 불안정을 제도적으로 정비하기 위해 지방자치와 관련된 개혁이 있었으나, 5·16 혁명과 유신 시대의 중앙집권적인 국정운영으로 인하여 지방자치의 암흑기를 맞이하게 되었다. 이와 더불어 지방채와 관련된 법적 제도가 발아하기는 하였으나, 명목상으로만 존재하였을 뿐 실제로 그러한 활용은 거의 없거나 미약한 수준이었다.

이러한 과정을 거쳐 발아한 지방채 제도는 해방 이후 초기에 만들어진 다른 제도와 더불어 일제의 영향을 많이 받아 왔다. 우리나라 지방채 제도(관리양식)는 일본의 지방채 제도를 모태로 하여 발아하였으며, 기채승인제도를 유지해 왔다(조기현, 2003). 즉 일본의 경우 단위 사업별·자치단체별로 중앙정부가 기채승인권을 행사하며 행정적으로 직접 규제하는 정책방향도 우리와 큰 차이를 보이지 않고 있으며, 비모채주의를 원칙으로 한 지방채정책을 견지한다는 점에서 우리나라 지방채 제도와 동일하다. 이러한 내용을 종합해 볼 때, 일제 시대라는 역사적 배경 하에 우리나라의 지방자치와 관련된 많은 제도의 틀이 일본과 유사하며, 이와 더불어 지방채 내용을 포함하는

제도적 조항도 이루어졌을 가능성이 높다.⁴⁾

2. 지방채 제도의 발전 및 위기의 시기(제5공화국~국민의 정부)

1988년 지방자치법과 지방재정법의 전문개정이 이루어진 것이 현재까지 이어지고 있으나, 지방채의 큰 골격은 해방 이후의 제도적 틀을 그대로 이어가고 있다. 지방자치법과 지방재정법에는 “지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 또는 비상재해복구 등의 필요가 있는 때에는 행정자치부 장관의 승인을 받은 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있다(지방자치법 제115조: 지방채무 및 채권관리).”고 규정하여 비모채주의(비공모 공채 또는 채무증서발행주의의 약칭)를 원칙으로 한 기채승인제도를 명문화하고 있다. 또한 동법 시행령에 의하면 지방자치단체의 장이 지방채를 발행하고자 할 경우 행정자치부장관이 정하는 기준에 따라 지방채 발행계획안을 행정자치부장관에게 제출해야 한다고 규정하고 있다(김귀곤, 2002: 260).⁵⁾ 그리고 “지방자치단체의 세출은 지방채 이외의 세입을 그 재원으로 한다(지방재정법 제7조: 세출의 재원).”라고 하여 “지방채”라는 용어를 사용하고 있을 뿐이다(강태구, 2003: 52~53). 또한, 지방재정법 8조에서는 지방채의 발행, 원금의 상환, 이자의 지불, 증권에 관한 사무절차 및 사무취급 기관은 대통령령에 의한다고 규정하고 있다. 아울러 지방재정법 시행령 제6조의 2 또는 제20조에서는 지방채의 발행 대상사업, 지방채의 종류, 모집방법에 의한 지방채 증권의 발행 등에 관한 사항을 포괄적으로 명시하고 있다(김귀곤, 2002: 260~261).

-
- 4) 일본은 역사적으로 두 차례에 걸친 재정 위기를 경험하면서 지방채의 보편성이 확산되었다. 이 결과 비교적 관대한 승인 기준을 적용한다는 점, 지방교부세를 이용하여 지방채 상환비용을 일부 보전할 정도로 지방채무가 과중하다는 점에서 우리나라 지방채제도와 차이가 난다. 즉 일본의 지방채무는 1950년을 전후하여 시정촌 합병 정책의 실패와 1970년대 1차 오일쇼크에 의해 급증하였으며, 1990년대 들어와서는 전후 최대의 경기침체를 극복하기 위한 경기 부양책을 실시함에 따라 건전성이 급격히 약화되고 있다(조기현, 2003: 153).
 - 5) 우리나라의 지방채 발행을 행정자치부장관의 승인을 받아야 하는 이유는 ① 지방채 남발의 방지를 통한 건전 재정의 유지, ② 국가의 통화금융정책상의 필요, ③ 공평한 자금배분에 의한 균형 있는 지역 개발, ④ 국가정책과의 연계성을 강화한 효율적인 자원배분의 도모 등을 들 수 있다(김귀곤, 2002: 260).

본고에서는 현행의 지방채 제도에 이르기까지 제5공화국에서 최근까지의 사회적, 경제적, 정치적인 변화는 어떠하였고 어떤 요인에 의해 지방채 제도가 변화하였으며, 이러한 과정 속에서 나타나는 지속 또는 변이의 특징을 구체적으로 살펴보고자 한다. 즉 이러한 지방채 진화과정의 초점을 “지방채의 규모 및 비율의 변화”, “지방채의 지출 내역의 변화” 등에 두고 살펴보고자 한다.

1) 제 5공화국(1980. 10. 27~1987) 지방채 제도의 제도적 기제 변화과정

제 4공화국시기에는 소위 유신헌법이라고 불리는 1972년에 개정된 헌법에서는 “조국통일이 이루어질 때까지 지방의회를 설치하지 않는다.”고 규정함으로써 헌법상에서 지방자치제를 포기하였다. 제4공화국 시기에는 3차 및 4차 경제개발계획이 수립·추진되어 공업의 육성, 국제건설경기의 호황 등 급속한 경제성장이 이루어지게 된다(심정근 외, 2000: 21).

이러한 체제의 특성이 제 5공화국인 전두환 정권에 들어와서도 유사하게 지속되었으나, 지방재정의 재원 확보를 목적으로 다양한 제도를 신설하는 등 변화의 움직임이 나타나기 시작하였으며, 지방채 제도는 기존의 틀을 배경으로 지방재정에서 차지하는 “규모나 비율” 면에서도 점차 활발하게 활용되기 시작한다. 즉 <표 3>에서 알 수 있듯이 지방채의 절대액은 1971년도에는 154억 원에 달하였던 것이 1978년도에는 17,000억 원을 넘어섰고, 1982년에는 5,000억 원 이상으로 지속적으로 증가하였으며, 1980년대 말에는 7,000억 원 이상에 육박하였다. 또한 1970년도부터 1980년도까지 지방채 수입이 지방재정(일반회계+특별회계)에서 차지하는 구성비는 3.2%에서 6.8%의 범위에 불과하였으나, 1981년 이후에는 지방재정에서 차지하는 비율이 11.9%로 급증하였다.

이러한 지방세입 가운데 지방채의 절대 발행 규모 및 지방세입에서 차지하는 비율이 급팽창된 이유는 계속되는 국가 경제개발계획에 따라 전두환 정권의 적극적인 사회간접자본시설의 확충하였기 때문이다. 즉 국가의 재정부족 상황을 극복하고 나아가 지방재원의 부족을 보전하기 위한 긴급 재원조치의 과정에서 지방채를 기동적, 탄력적 재원으로 활용된 결과로 보여진다.

<표 3> 지방재 수입의 규모 및 비율의 변화 추이(단위: 억 원, %)

공화국	연도	지방세입(A)	지방재 수입(B)	B/A × 100
제4공화국	1970	1,925	89	4.6
	1971	2,312	154	6.7
	1972	2,622	178	6.8
	1973	3,377	175	5.2
	1974	4,622	210	4.5
	1975	6,705	290	4.3
	1976	8,605	287	3.3
	1977	12,584	407	3.2
	1978	17,361	1,737	4.2
	1979	25,839	1,731	6.7
제5공화국	1980	31,137	1,775	5.7
	1981	33,494	4,123	10.4
	1982	48,836	5,797	11.9
	1983	65,286	7,811	11.9
	1984	70,328	6,903	9.8
	1985	75,736	6,165	9.1
	1986	85,612	7,938	9.3
	1987	109,549	7,621	7.0

자료: 행정자치부, 「지방 재정연감」, 각 연도 자료 참조

주: 1. 지방 세입과 지방 채수입은 일반회계+특별회계의 결산순계 기준.

2. 지방 채는 광의의 의미에서 차입금(loan), 공채(bond), 차관의 합계액.

2) 제 6공화국(1987~1992. 12. 17)의 지방재 제도의 제도적 기제 변화과정

정치적 격변기인 1980년에는 헌법을 개정하고 재정자립도를 감안하여 순차적으로 지방의회를 구성하도록 규정함으로써, 지방자치제의 재도입 의사를 표명하였다. 그 후 지방의회 설치방안과 기타 지방자치제도 도입방안에 대한 연구 및 논의가 구체적으로 진행되었다. 약 8년에 걸친 연구와 논의 끝에 1988년에는 지방자치제의 재도입을 목표로 하는 지방자치법 개정이 이루어졌다. 이어 1991년 3월 26일에 기초 지방자치단체의 지방의회가 구성됨으로써 지방자치시대의 문을 열게 되었다. 그동안 지방자치가 유보되어 왔던 이유 가운데 가장 큰 뜻을 차지해 온 것은 지방재정의 취약성과 지역적 불균

형이었다.

1988년에 전면 개정된 지방자치법은 지방자치단체의 명칭과 구역, 기능과 사무가 규정되었고 지방 의례와 규칙의 제정 절차 및 한계, 선거 및 지방 의회의 구성과 의원의 임기와 권한, 지방자치단체장의 임기·권한·자격, 지방 재무에 관련된 사항, 지방자치단체 간 관계, 지방자치단체와 국가간 관계 등에 대해 전반적으로 규정하였다(안종석, 2001: 23). 즉 1988년의 지방자치법 개정으로 오늘날의 지방자치제 골격이 형성되었다고 할 수 있다.

이 시기의 지방채의 절대 규모는 1989년에는 1조 원을 초과하고 1992년에 3조 원을 초과하는 등 지속적으로 증가하였다. 지방세입에서 차지하는 비율은 1981~1983년에 지방세입 가운데 지방채의 비율이 갑자기 증가한 이후, 다시 그 비율이 점차 감소하였다. 그 후 1990년에 8.9%로 상승하였고 1991년에는 11.7%로 지속적으로 증가하는 양상을 보이고 있다.

〈표 4〉 지방채 수입의 규모 및 비율의 변화 추이(단위: 억 원, %)

공화국	연도	지방세입(A)	지방채 수입(B)	B/A × 100
제6공화국	1988	139,155	8,819	6.3
	1989	197,929	12,372	6.3
	1990	283,390	25,379	8.9
	1991	292,821	31,930	11.7
	1992	346,919	27,952	8.1

자료: 행정자치부, 『지방 재정연감』, 각 연도 자료 참조

주. 1. 지방세입과 지방채수입은 일반회계+특별회계의 결산순계 기준.

2. 지방채는 광의의 의미에서 차입금(loan), 공채(bond), 차관의 합계액

-
- 6) 지방채를 재원으로 충당하는 경비는 원칙적으로 지방재정법 제7조와 지방공기업법 제19조의 규정에 따라 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 비상재해복구 등 필요가 있을 때, 지방자치단체 및 지방공기업의 특별회계의 부담으로 경영적인 운전자금의 충당, 회전자금의 재원 충당, 건설 또는 개량비, 충당금 또는 유사사업의 매수자금, 지방채의 차환을 위한 경비 재원 등에 사용하도록 되어 있다. 일반회계의 경우에 있어서는 치수, 도시토목, 상·하수도, 도로, 교량 등 공공시설 및 공용시설의 신·증설에 필요한 경비, 즉 투자사업비의 재원으로서 지방채가 활용되는 것이 가장 보편적이며, 그밖에 재해복구에 필요한 경비에 있어서도 지방채가 중요한 재원으로 활용되고 있다(강태구, 2003: 116~117).

<표 5> 지방자치단체 투자사업의 기채액 및 지출내역(단위: 억 원, %)

연도	구분	투자사업비 중 기채액			기채의 지출내역							
		기채 계(A) 수입 (B)	(B/A ×100)	(C)	산업 (C/B ×100)	사회복지 (D)	건설·치수 (D/B ×100)	(E)	(E/B ×100)	(F)	(F/B ×100)	
제5공화국	1980	9,481	137	1.4	5	3.6	-	-	90	65.2	42	30.7
	1981	12,084	1,167	9.6	22	1.9	-	-	1,130	96.8	15	1.3
	1982	12,168	1,000	8.2	16	1.6	-	-	980	98.0	4	0.4
	1983	15,166	1,110	7.3	5	0.5	-	-	1,067	96.1	38	3.4
	1984	26,555	1,781	6.7	28	1.6	-	-	1,725	96.9	27	1.5
	1985	27,306	1,229	4.5	48	3.9	-	-	1,129	91.9	51	4.1
	1986	29,598	1,621	5.5	32	1.9	6	0.4	1,534	94.6	54	3.3
	1987	41,495	1,835	4.4	354	19.3	21	1.1	1,361	74.2	98	5.3
제6공화국	1988	50,837	2,471	4.9	217	8.8	19	0.7	1,859	75.2	376	15.2
	1989	69,781	1,248	1.8	144	11.5	7	0.5	1,012	81.0	85	6.8
	1990	92,386	1,756	1.9	43	2.4	148	8.4	1,456	82.9	109	6.2
	1991	115,761	3,210	2.8	361	11.2	32	0.9	2,565	79.9	253	7.9
	1992	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a

자료: 행정자치부,『지방 재정연감』 각 연도 자료 참조.

주: 지방자치단체 일반회계 결산 투자적 경비 순계분석 총괄(기능별) 기준.

한편 <표 5>를 통해 일반회계 투자사업비의 지출⁶⁾을 사업부문별로 살펴보면, 크게 “건설·치수”, “산업”, “사회복지”, “기타”의 네 가지 사업으로 구분되어짐을 알 수 있다.⁷⁾

“건설·치수”부문에 지출된 지방채 수입은 1980년에는 65.2%로 다소 그 비율이 낮으나 1980년대 중반까지는 대체로 91~95% 정도가, 그 후 1980년

7) “건설·치수”는 치수, 도시토목, 상수도, 하수도, 도로, 교량 등으로 세분되고, “산업”은 농업, 축산, 임업, 수산, 상공운수, 관광, 농촌진흥 등의 분야로 세분되며, “기타”는 문화재, 교육, 재산조성 등으로 세분화된다. 그리고 “사회복지”는 1986년에 처음으로 투자 사업부문으로 만들어졌으며, 이 당시에는 복지사업, 보건 위생으로 세분화되었으나, 이후에 1993년 환경 녹지가 추가되었고, 1994년 청소사업이 추가되었다. 이러한 투자사업의 분류는 1996년까지 지속되었다(지방 재정연감 각 연도별 참조).

대 말기에는 약 80% 정도가 지출되고 있다. 또한 “산업”부문에는 1986년도 까지는 약 2.0% 내외 그 후 1987년도에 8.8%로 증가하였음을 알 수 있다. 이 와 같이 “건설·치수”부문과 “산업”부문 양자에 지방채에 의해 충당된 투자 사업 재원 중 약 90% 이상이 지출되어 지방채의 대부분이 이러한 사업 분야에 쓰이고 있음을 알 수 있다. 제6공화국에서도 대부분 이러한 경향이 지속되었는데, 즉 1988년 이후 3년 간 “건설·치수” 부문에 지출된 지방채 수입은 약 80%로 높은 비중을 차지하였다. 그리고 1980년대 초에는 없었던 “사회복지”부분이 1986년도에 처음으로 “산업”부분으로부터 분리되어 별도의 항목으로 결산이 이루어졌는데, 그 지출 규모는 1986년도에 0.4%, 1987년도에 1.1%로 제5공화국 시기에는 미약한 수준이었다. 하지만 “사회복지”부문은 1988년도 0.7%였으나 1990년도에 8.4%로 급상승하였다.

3) 문민정부(1992. 12~1997)의 지방채 제도의 제도적 기제 변화과정

1990년대 중반에 들어오면서 1995년 실시한 지방자치제와 1997년말에 발생한 IMF 사태라는 큰 변화를 맞이하게 된다. 지방자치제의 실시로 지역 주민들의 다양한 욕구를 표출시키면서 지방재정의 부분적인 확대를 촉진시키는 요인으로 작용했으며, 지방정치가에 의한 각종 개발 사업의 무분별한 추진으로 인한 재정압박 요인이 되었다. 민선 지방자치단체장이 선심성 행정을 폐기 위하여 지방채를 남발함으로써 지방재정을 파탄의 지경으로 몰고 가지 않을까 하는 걱정도 언론에서 여러 차례 거론되었다. 특히 IMF 사태는 지방재정을 급속도로 위축시키는 재정 위기의 심화요인으로 작용하였다(사득환, 2000: 91~92).

<표 6> 지방채 수입의 규모 및 비율의 변화 추이(단위: 억 원, %)

공화국	연도	지방세입(A)	지방채 수입(B)	B/A × 100
문민정부	1993	377,945	32,016	8.5
	1994	444,174	36,089	8.1
	1995	523,789	46,616	8.9
	1996	630,855	40,498	6.4
	1997	695,716	44,580	6.4

자료: 행정자치부, 「지방 재정연감」, 각 연도 자료 참조.

주: 1. 지방세입과 지방채수입은 일반회계+특별회계의 결산순계 기준.

2. 지방채는 광의의 의미에서 차입금(loan), 공채(bond), 차관의 합계액

<표 7> 지방자치단체 투자사업의 기채액 및 지출내역(단위: 억 원, %)

연도 구분	투자사업비 중 지방채액			지방채의 지출내역							
	계(A) 수입 (B)	기채 $\times 100$ (B/A)	산 업		사회복지		건설·치수		기 타		
			(C)	(C/B $\times 100$)	(D)	(D/B $\times 100$)	(E)	(E/B $\times 100$)	(F)	(F/B $\times 100$)	
문	1993	90,410	2,502	2.8	258	10.3	354	14.1	1,349	53.9	541
민	1994	127,658	4,601	3.6	84	1.8	294	6.3	1,910	41.5	2,314
정	1995	139,840	4,395	3.1	143	3.6	332	7.6	2,128	48.4	1,792
부	1996	183,346	2,325	1.3	415	17.8	242	10.4	1,104	47.5	563
											24.2

자료: 행정자치부, 「지방 재정연감」, 각 연도 자료 참조

주: 지방자치단체 일반회계 결산 투자적경비 순계분석 총괄(기능별) 기준.

문민정부가 출범한 이후 지방채의 절대규모는 지속적으로 증가하였다. 그리고 지방세입 가운데 지방채에 의한 수입은 초기 8.5%에서 1995년 민선 지방자치 단체장이 선출되면서 8.9%로 가장 높은 비중을 차지하였지만, 1996년과 1997년에는 약6.9%로 감소한 것으로 나타났다.

지출내역과 관련해서 <표 7>을 통해 제5·6공화국에서는 “건설·치수” 부문에 지출된 지방채 수입이 가장 많은 지출 비중을 차지하였던 것과 달리, 문민정부에 들어와서는 약 50% 내외에 해당됨을 알 수 있다. 그리고 1994년 “산업”부문은 약 2% 미만의 낮은 비중을 보이다가, 1995년에 3.6%로서 약간 증가한 이후, 1996년에는 17.8%로 급등하였다. 하지만 이러한 구성비는 과거에 비해서는 상대적으로 “건설 및 치수”, “산업”부문의 지출에 비해 작은 수준이다. 실제로 지방채의 많은 비중이 사회복지 또는 기타 경비로 투자되었다. 즉 “기타”부문은 과거에서부터 등락을 거듭하였으나 문민정부에 와서는 1994년 50.2%, 1995년 40.8%로 높은 구성비를 가지는 것으로 나타났다. 물론 “기타” 경비의 상당부분이 통상의 적체사업 경비 이외의 소모적 경비의 재원으로 지출되는 점을 고려해볼 때 이것은 지방채가 투자적 경비의 재원으로 활용되지 못하고 경제적 불황 등으로 인해 재정운영 상태가 악화되어 경상적 경비의 재원에 활용되는 경우가 있었음을 보여주는 것이다(강태구, 2003).⁸⁾ 한편 “사회복지”부분은 1993년 14.1%, 1994년 6.3%, 1995년 7.6, 1996년 10.4%로 과거에 비해 증가되었음을 알 수 있다. 이것으로 “사회복지” 부문에 대한 투자사업이 사회여건의 변화와 이에 따른 행정수요의 증대

에 맞추어 투자가 활성화되고 있음을 예상할 수 있다.

4) 국민의 정부(1997~2002) 지방채 제도의 제도적 기제 변화과정

국민의 정부에 들어서는 지방세입 가운데 지방채의 비율이 점차 낮아지고 있기는 하지만 지방세입 규모의 절대액은 과거에 비해 급격히 신장하였다는 것을 알 수 있다. 그러나 지방채 발행 비율은 민선단체장 출범 초기(1995년: 8.9%)에는 증가하는 경향을 보이다가 외환위기 이후 1998년에 6.7%, 1999년에 7.2%, 2000년에 4.2% 등으로 점차 감소하는 경향을 보이고 있다.

〈표 8〉 지방채 수입의 규모 및 비율의 변화 추이(단위: 억 원, %)

공화국	연도	지방세입(A)	지방채 수입(B)	B/A × 100
국민의 정부	1998	691,207	46,185	6.7
	1999	731,257	52,937	7.2
	2000	771,761	32,276	4.2
	2001	939,956	32,163	3.4
	2002	1,105,078	37,517	3.4

자료: 행정자치부, 『지방 재정연감』, 각 연도 자료 참조

주: 1. 지방 세입과 지방 채수입은 일반회계+특별회계의 결산순계 기준.

2. 지방 채는 광의의 의미에서 차입금(loan), 공채(bond), 차관의 합계액

〈표 9〉를 통해서, 1997년 지방채 투자사업비의 구성이 과거와 달리 크게 “사회개발”, “경제개발” 부문으로 이원화되었음을 알 수 있다. 즉 “사회개발”은 교육 및 문화, 보건 및 생활환경개선, 사회보장, 주택 및 지역사회개발 등의 하위 항목으로 구성되었으며, “경제개발”은 농수산 개발, 지역경제개발, 국토자원보존개발, 교통관리 등의 항목으로 이루어졌다. 이는 과거에 비해, 좀 더 다양한 지역적 욕구 수렴하여 지방채의 수입이 투자되고 있음을 의

8) 〈표 7〉에서 1994년(50%)과 1995년(40%)에 지방채의 지출내역의 대부분이 기타 경비에 쓰여지고 있음을 알 수 있다. 기타의 지출내역에 해당되는 세부 항목은 문화재, 관광, 교육, 재산조성, 기타 등이 있는데, 이 시기의 대부분의 지출이 재산 조성과 기타에 쓰여지고 있다. 즉 1994년에는 기타 지출내역 2314억 원 가운데 27억 원이 문화재, 재산조성에 627억 원, 기타에 1660억 원 쓰였으며, 1995년에는 기타 지출내역 1792억 원 가운데 문화재에 6억 원, 관광에 39억 원, 재산조성에 756억 원, 기타에 991억 원 쓰인 것으로 나타났다(지방재정연감, 1995년, 1996년 참조).

<표 9> 지방자치단체 투자사업의 기채액 및 지출내역(단위: 억원, %)

연도	구분	계(A)	지방채 수입 (B) (B/A ×100)	지방재의 지출내역							
				사회 개발(C) (C/B × 100)				경제 개발(D) (D/B × 100)			
				교육 및 문화	보건 및 생활 환경	사회 보장	주택 및 지역 사회 개발	농수산 개발	지역 경제 개발	국토 자원 보존 개발	교통 관리
문민 정부	1997	202,291	6,140 (3.0)	2,200(35.8)				3,940(64.2)			
				257 (4.2)	1,078 (17.6)	28 (0.5)	836 (13.6)	256 (4.2)	220 (3.6)	3,390 (55.2)	74 (1.2)
국 민 의 정 부	1998	198,089	6,307 (3.2)	1,509(23.9)				4,789(75.9)			
				490 (7.8)	694 (11.0)	17 (0.3)	308 (4.9)	402 (6.4)	256 (4.1)	4,139 (65.6)	1 (0.01)
민 의 정 부	1999	199,499	6,971 (3.5)	1,890(27)				5,121(73)			
				456 (6.5)	1,062 (15.2)	7 (0.1)	325 (4.7)	235 (3.4)	301 (4.3)	3,185 (45.7)	1,400 (20.1)
부	2000	209,264	3,353 (1.6)	1,475(44)				1,878(56)			
				1,079 (32.2)	346 (10.3)	9 (0.3)	41 (1.2)	105 (3.1)	115 (3.4)	1,606 (47.9)	52 (1.6)
2001	264,764	1,696 (0.6)	1,026(60.5)				670(39.5)				
			727 (42.9)	192 (11.3)	12 (0.7)	95 (5.6)	40 (2.4)	-	627 (37)	2 (0.1)	
2002	271,939	1,951 (0.7)	1,022(52.4)				928(47.6)				
			105 (5.4)	275 (14.1)	10 (0.5)	632 (32.4)	74 (3.8)	50 (2.6)	789 (40.4)	15 (0.8)	

자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 각 연도 자료 참조

주: 지방자치단체 일반회계 결산 투자적경비 순계분석 총괄(기능별) 기준.

미하는 것이다. 즉 과거에 건설 및 치수 등 사회간접 자본 건설에 초점을 두어 지방채가 대부분 이용된 것과 달리 보건 및 생활환경 개선, 복지, 교육 문화 등에 비중이 점차 높아지고 있음을 알 수 있다.

국민의 정부에 들어와서 전체 투자사업비 가운데 지방채에 의한 비중은 점차 감소하고 있는 추세이다. 그리고 정권 초기에는 “경제개발”에 해당되

는 분야에 대한 투자가 상대적으로 높았으나, 2000년에는 이러한 비율이 거의 유사해지다가 2001년에 와서는 “사회개발”에 해당되는 투자사업비가 약 60.5%로 더 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

구체적으로 살펴보면, 연도에 따라서 약간의 차이는 있지만 국토보존자원개발에 사용되는 투자비가 가장 큰 비중을 차지하고 있다는 점에서는 과거와 유사하다. 하지만 보건 및 생활환경에 지방채에 의한 투자사업비 가운데 약 10%이상이 쓰여지고 있다는 점에서 차이가 있다. 그리고 2000년과 2001년에는 교육 및 문화에 사용되는 비중이 30~40%로 높은 규모를 차지하고 있으며, 2002년에는 주택 및 생활환경에 사용되는 투자비가 약 32.4%로 높은 비중에 해당되는 것으로 나타났다. 결과적으로 지방채에 의한 투자사업비의 대부분이 과거와 달리, 해당 시기의 다양한 욕구를 반영하여 쓰여지고 있으며, 특히 교육 및 문화, 보건 분야 등 복지에 대한 투자비가 꾸준히 증가하고 있다는 것을 알 수 있다.

이와 같이 최근에는 전체 투자사업비에 사용되는 지방재정 가운데 지방채에 의한 수입이 약 1% 미만으로, 과거와 달리 지방채의 남발의 뚜렷한 징후가 나타나지 않은 상황이다. 하지만 지방채에 대한 우려가 끊임없이 제기되는 것은 일부 특정지역에서 민선 이후 지방채를 상당히 많이 발행하였기 때문으로 볼 수 있다. 현재와 같은 지방채 발행 제도하에서 나타나고 있는 발행편재 현상은 공공자금 안배의 지역별 불균형현상을 초래하는 것은 물론 나아가 도시기반시설 구축의 지역간 불균등을 초래하는 중요한 요인으로 작용한다고 할 수 있다(조기현, 2003). 즉, 정책적 저금리를 잘 이용하여 적절한 자본투자사업을 추진하는 자치단체와 그것을 철저히 도외시한 자치단체 간에는 시간의 경과와 더불어 재정운용과 주민복지 향상 측면에서 뚜렷한 격차가 나타날 수밖에 없다(안종석, 2001).⁹⁾

뿐만 아니라 최근 지방채와 관련된 가장 큰 이슈는 누증된 지방채 현재고

9) 지방자치단체 수준별로 채무규모를 파악하면 시·도 10조 5344억원(63.7%), 시 4조 3729억원(26.5%), 군 1조 4664억원(8.9%), 자치구 1527억원(0.9%)의 순으로 나타나 광역자치단체인 시도가 전체의 6할 이상을 점하고 있고, 광역자치단체 중에서도 실제는 소수의 자치단체가 중점적으로 지방채를 활용하고 있으며, 그 중에는 최근 지방채 발행과 연계된 재정문제를 노출하기도 하였다(안종석, 2001; 임성일, 2004).

의 비중이 각 연도 지방채 원리 상환금 부담에 있어서 현실적·구체적인 “고통”이 되고 있다는 점이다. 또한 세출 중 공채비 지출의 비율이 상승함으로써 재정경직화가 심화되고 있다.¹⁰⁾ 물론 이러한 현상은 당시의 시대적 분위기 및 사회·경제적인 여건, 그리고 불가피한 지방재정 수요의 격증 등에도 원인이 있어서 일률적으로 상황이 악화되었다고 말할 수 없다. 하지만 빚을 내서 빚을 갚는 악순환의 구조가 장기간 지속되는 경우 회복 불가능한 상태를 초래하고 결국에는 재정파탄을 불러올 수 있다는 점에서 우려되고 있다(장태구, 2003).

IV. 지방채 제도의 진화과정 분석 결과

우리나라의 지방채 제도의 진화과정을 분석한 결과 제도적 발아는 일제시대 지방자치제도의 영향을 받아 대한민국 정부 수립 때부터 존재하였다. 하지만 국가의 중앙 집권적인 정치적 특성에 따른 지방자치의 약화 및 사회, 경제적인 상황으로 인하여 1980년대 이전에는 많이 부각되지 못하였으며 최소한에 머물러 있었다. 그러다가 1980년 이후 사회간접자본의 설치의 증가와 더불어 1990년대 지방자치의 부활과 함께 급격히 증가하였다. 이후 1997년 IMF 사태가 일어나면서 최근에 지방재정의 위기로 이어지게 되었다.

본고에서는 이러한 역사적 과정에 초점을 두어 우리나라의 지방채 제도가 지니는 지속 또는 변이의 특징을 몇 가지 측면에서 정리하고자 한다.

10) 지방자치단체는 한편으로는 당해 연도의 재정수요에 대처하기 위해서 지방채를 발행하며, 다른 한편으로는 과거의 지방채 발행에 따른 지방채 원리상환금이라는 부담을 지게 된다. 이 양자는 당해 연도에 있어서 지방채 수입과 공채비 지출이라는 형태로 나타나게 된다. 공채비 지출이라는 면제 규모가 지방채 수입이라고 하는 차입 규모보다 월등히 크게 되면, 신규사업 재원의 마련과 같은 특정 목적을 위해 차입을 하더라도 과거의 차입을 면제하기 위해 불가피하게 신규차입금을 지출하게 된다. 구체적으로 살펴보면, 1981년 지방채 발행 규모의 15.8% 수준에 그쳤던 공채비 부담은 1983년에는 77.2%로서 지방채 원리상환금의 규모와 지방채 수입이 근접하고 있다. 이어 1984년도에는 마침내 공채비가 지방채 수입을 2배 가까이 상회하는 역전현상이 초래되었다. 그 후 1986년과 1987년, 그리고 1989년에는 공채비가 지방채 발행 규모를 지속적으로 초과하여 “면제비용 규모가 차용 규모 보다 큼” 악성 채무상태에 이르게 되었다(장태구, 2003).

첫째, 지방채 제도의 법·제도적 측면이다. 우리나라의 지방채 제도는 건국 초기부터 일본의 영향을 받아 존재하였으나, 이후 제도적으로는 큰 변화 없이 지속적으로 유지되어 왔음을 알 수 있다. 즉 일본의 경우와 유사하게 우리나라의 지방채 제도는 단위 사업별·자치단체별로 중앙정부가 기채승인권을 행사하며 행정적으로 직접 규제하고 있으며, 비모채주의를 원칙으로 한 지방채정책을 견지하고 있다. 따라서 일제 시대의 제도적인 틀을 이어받아 지방채와 관련된 제도적 조항도 이루어졌을 가능성이 높다. 하지만, 제도의 발아에서 1988년 4월 6일 지방재정법이 전문개정되기 전까지 약 2~3번 정도 약간의 수정만 있었을 뿐 큰 골격의 변화는 없었으며, 이러한 변화 과정 속에서 중앙집권적인 제도적 틀을 떤 것으로 판단된다. 이처럼 우리나라의 지방채 제도는 생성초기부터 비모채주의에 초점을 두고 있으며, 시장기구에 의해 자율적으로 운영되기 보다는 중앙에 의존적인 공공자금 중심의 “준보조금”적 메커니즘에 의해 정책적으로 운영되어 왔다고 할 수 있다. 이러한 특성은 우리나라 지방채 제도에 내재된 독특한 특성으로써, 이러한 특성은 다양한 환경변화에도 불구하고 쉽게 변화하지 않고 지속되어 왔다. 이러한 경로 의존적 특성이 나타나는 이유는 지방채 제도 또한 역사적으로 형성된 고유한 제도적 특성의 산물이면서, 또한 자기 강화적(self-reinforcing) 제도 특성을 보여 주었기 때문이다. 즉, 일본의 지방채 제도의 모태로 형성된 제도가 1950~1960년대를 거치면서 형성·유지되다가 이후 감금 효과(lock in) 등 제도적 관성과 유산(institutional legacies)으로 인해 쉽게 변화하지 못했음을 알 수 있다.

둘째, 지방재정에서 지방채가 차지하는 규모 또는 비율의 측면이다. 1980년대 이후 민선자치단체 선출(1995년)까지는 대체적으로 지방재정에서 지방채가 차지하는 비율 및 절대규모는 지속적으로 상승하고 있으며 그 역할이 증대되고 있다는 점이다.¹¹⁾ 그러나 IMF 외환위기 이후 지방채 발행규모는

11) 지방자치단체를 재원적으로 지원하기 위한 것으로는 “국고보조금”, “지방교부세”, 그리고 “지방양여금” 이외에 “지방채”라고 하는 네 개의 지주가 있다. 1980년 이후 대략적으로 전체의 약 17%를 “국고보조금”이, 7~8%를 “지방교부세”가, 그리고 10% 내외를 “기타” 재원이 차지하고, 이를 제외한 약 65% 정도를 지방정부가 부담하고 있다. 이러한 지방자치단체 부담액 가운데 “자체재원”은 1981~1985년 5년 동안에 투자사업비의 66.3%를 부담하는 등 높은 구성비를 보이다가 하락하기 시작하여 특히 1986년도부터 1990년도까지는 약 60% 내외로 떨어졌다. “일반재원”的 부담 비율이 이와 같이 떨어지게 되자 공공투자 추진에 필요한 거액의 자금을 제공하여 견인차 역할을 하게 된 것이 지방채였던 것이다(안종석, 2001).

1980~1990년대 중반에 비해 상대적으로 낮아지고 있다. 이러한 현상이 발생하는 주요 원인 가운데 하나는 상당수의 자치단체들이 지방채를 “소모성 빚”으로 오인하거나 소극적 재정활동 수단으로 간주하기 때문이다. 그러한 인식의 이면에는 외환위기를 전후로 공공부문의 채무에 대한 언론의 비판적인 보도와 자치단체의 위험회피 경향 등도 일조하고 있는 것으로 보여진다.

셋째, 지방채의 지출내역과 관련된 측면이다. 지방채의 경우는 1980년대부터의 사회간접자본에 거의 대부분이 투자되었으며, 그 가운데 건설 및 산업부분(추후에 국토자원개발 분야)이 많은 비중을 차지하고 있다는 점에서 지속성을 가진다. 그러나 1990년대 본격적인 지방자치제도의 시행 이후 지방자치제도의 정착과 지역 주민들의 지역개발에 대한 욕구가 증대되었다. 이와 더불어 소득증가와 경제발전에 따른 사회·환경·복지수요와 관련된 투자비용이 증가하고 있으며 이러한 부분에 지방채가 투자되는 비율이 조금씩 증가하고 있다는 변이 양상을 띤다. 즉 과거에 지방채 수입액의 약 90% 이상은 “건설·치수사업비”, “국토자원개발비”의 재원으로서 중요한 위치를 차지하였다. 이것은 1970년 후반부터 지속적으로 대두되기 시작한 사회간접자본의 정비에 대한 요청에 따른 것으로, 특히 1980년 초반 이래 주민생활과 밀착된 생활환경 시설의 정비에 대한 요청이 강력히 대두되었기 때문이다. 또한 1997년 이후 IMF 경제위기를 맞아 지방세 수입만으로 달성하기 어려운 경제의 경기부양 목적을 위해 국가와 지방자치단체 모두가 적극적으로 공공투자의 확대정책을 수행하였기 때문이기도 하다. 하지만 최근에 와서는 국토자원보존 개발(산림자원개발, 지수 및 재해대책)에 쓰여지는 비중은 상대적으로 감소하고 있으며, 생활환경의 개선 및 삶의 질, 보건 복지, 교육 및 문화의 증가 등의 다양한 사회 여건의 변화에 따라, 이에 부응하기 위하여 사회복지 부문에 쓰이는 비중이 조금씩 증가하고 있는 실정이다.

넷째, 지방채의 공채비 증가 및 지역별 편재와 관련된 측면이다. 우리나라의 지방채의 경우는 1980년 이후 민선자치단체장 선거에 이르기까지 지속적으로 증가되는 양상을 보였다. 그러나 IMF의 재정위기를 기점으로 그 규모 면이나 비율 면에서는 감소하고 있는 추세이다. 그럼에도 불구하고 지방채 상환금의 누증과 더불어 공채비의 비중이 증가하고 있는 실정이며, 지방채 발행이 대도시와 일부 도 및 시를 중심으로 적극 활용되고 있는 지역별 편재 현상을 보이고 있다.

<표 10> 분석 결과 종합

		제5공화국	제6공화국	문민정부	국민의 정부
지방채	지속	-일본의 영향을 받은 중앙정부의 기채승인제도 ⇒ 중앙집 권적 제도 특성			
법·제도	변이	-관련 법2-3회 수정, 승인 기준의 변화			
지 방 채 활 용	규모 및 비율	지속	-1980년대 이후 민선자치단체 선출(1995)까지 규모 상승		
	변이	-1980년대 초 지방채 비율급증	-지방의회(1991) 도입시 지방채 비율 급증	-IMF 외환 위기 이후 발행 규모 및 비율 감소	
	사용 내역	지속	-건설 및 치수에 많은 비중 (사회간접자본 건설에 치중)		-국토자원 보존 개발(과거의 보건 및 생활 환경부분 지출 일정 비중 유지)
		변이	-1986년 사회복지 지출내역 발아	-1990년 사회복지 지출 급증	-건설 및 치수 지출 감소 -사회복지 지출 서서히 증가 (1995년 급증) -지방채 지출내역 구조 및 명칭 변경 -2000년 2001년 교육 및 문화 지출급증 -2002년 주택 및 지역사회개발 급증
지방채 활용 결과	지속 및 변이	-지방채의 지속적인 증가 현상		-지방채 상환금 및 공채비 비중 증가 -일부 도시의 지역적 편재 현상	

이처럼 지방채 제도는 한편으로는 지속성을 유지해 왔지만, 다른 한편으로는 끊임없는 변이와 요동을 거듭해 왔다. 이는 지방채 제도 자체의 문제점에 대한 수정 및 학습 과정일 뿐만 아니라 지방자치제 실시, IMF 경제 위기 등 다양한 환경 변화를 반영한 결과로 볼 수 있으며, 단순한 외생적 변수에 의해 주어지기보다 역사적으로 형성되어 온 제도적 조건에 따라 내생적으로 진행되어 왔다. 또한 지속성을 유지하는 핵심(core)의 특성도 고정되어 있는 것이 아니라 더딘 변화 흐름을 반영해 왔으며, 지속성과 변이적 특성이 끊임 없이 상호작용하면서 우리나라만의 고유한 제도적 형태로 진화되어 왔다.

V. 결 론

2003년에 출범한 노무현 정부는 지방분권을 국정의 핵심과제로 채택하고 취임과 동시에 발표한 12대 국정과제에서 지방분권과 지역균형발전 추진을 주요 국정목표로 제시하였다. 특히 주민과 시민단체들의 공공부문에 대한 강한 개선요구는 지방분권화를 가속화시키는 원동력이 되고 있으며, 이를 현실을 반영하여 지방채의 발행과 관리에 관한 중앙정부의 권한과 기능을 지방정부로 이전하려 하고 있다. 즉 기존의 중앙 집권적인 기채승인제도의 문제점을 인식하고 총액한도제의 도입을 통하여, 지방채에 대한 긍정적인 인식하에 이것의 활용을 통한 지방의 자율성 확보를 정책의 주안점으로 내세우고 있다.

하지만 이와 같은 배경 하에서 지방채와 관련된 기존의 선행연구는 우리나라의 지방채 제도가 어떻게 형성되었고, 어떠한 과정을 거쳐서 현재에 이르렀으며, 그러한 과정 가운데 큰 영향을 미친 주요 요인은 무엇인지 등의 다양한 의문점을 해소하지 못하고 있다. 즉 단순히 지방 분권화라는 흐름에서 지방채 제도에 대한 개선방안이나 효율화 방안 등에만 관심을 기울이고 있다고 할 수 있다. 이와 같은 심도 깊은 고민 없이 단순히 현재의 지방채 제도에 초점을 두고 사후적인 개선방안을 언급하는 것은 주객이 전도된 것이라고 할 수 있다. 결과적으로 우리나라 지방채 제도가 뿌리 내리기까지의 역사적 과정에 대한 심도 깊은 분석을 통하여 관련 제도에 대해서 충분히 이해한 상태에서, 이러한 제도가 가지는 다양한 문제에 대한 해결방안을 제시할 수 있을 것이다. 그러한 의미에서 본 연구는 지방채의 법과 제도의 형성 및 변화, 지방채 활용 내용(지방채의 규모와 지방재정에서 차치하는 비율 및 지출 내역의 변화), 활용결과(지역별 편재 및 공채비 증가 등)에 초점을 두고, 해방 후 우리나라 지방채 구조의 역사적 형성 및 진화과정을 분석하고 있다는 점에서 의미를 가진다고 할 수 있다.

분석 결과 우리나라의 지방채 제도는 일본의 영향을 받아 제도적으로 발아하였으며 초기의 제도적 틀이 거의 변하지 않고 현재에 이르고 있는 것으로 나타났다. 물론 그러한 과정에서 일본과 달리 보다 중앙 중심의 지방채 제도의 성격을 띠고 있다고 할 수 있다. 이는 지방채 제도가 발아된 이후 우리나라 지방자치가 제대로 성숙할 기회가 제공되지 못하고 군부 중심의 중앙

집권적 정치체제 하에서 제도적으로 참재해왔기 때문으로 판단된다.

또한 1980년 이후 지방채 제도는 경제 발전을 위한 사회간접자본의 건설과 더불어 제도적으로 발전하기 시작하였으며, 실질적으로 지방재정에서 차지하는 비율 및 규모가 커지기 시작하였다. 이후 이러한 지속적인 특징과 더불어 1991년 지방의회와 1995년 민선지방자치단체장이 선출되면서 그 역할이 점점 커지게 되었다. 대부분의 지방채로 인한 지출은 건설 및 치수(지하철, 도로, 상하수도 등 지방SOC사업 등) 또는 산업과 관련된 분야에 사용되어졌으나, 지방자치제 실시 이후에는 교육 및 문화, 보건 복지 등 삶에 질에 대한 관심이 높아짐에 따라 복지 부문에 대한 지출이 조금씩 증가하기 시작하였다.

그렇지만 IMF 재정위기와 더불어 지나친 지방채의 발행이 지방재정의 위협요인으로 인식되었으며, 이에 지방자치단체는 지방재정에서 지방채의 비율 및 규모를 조금씩 줄이고 있는 것으로 나타났다. 하지만 이러한 이면에는 일부 대규모의 도시에 국한하여 지방채가 남발되고 있는 지역적 편재 현상과 공채의 위기도 더불어 나타나는 것으로 밝혀졌다. 뿐만 아니라 대부분의 지방채가 시장에 의한 발행이 아닌 공공자금에 의존하는 중서형태의 지방채인 것으로 나타나 중앙 의존적인 준보조금 형태의 성격을 띠는 것으로 드러났다.

위의 연구를 종합해보면 우리나라의 지방채 제도는 과거의 중앙 집권적인 역사적 풍토에서 지방자치의 역사가 짧아 제도적으로 성숙될 기회가 많이 부족하였다고 할 수 있다. 이러한 결과 우리나라의 지방채 제도는 생성 초기의 일본의 제도가 변모하여 적응한 것과는 달리 중앙 의존적인 지방자치의 성격을 그대로 대변하고 있다고 할 수 있으며, 지역적 편차, 공채의 증가와 더불어 지방재정의 위기라는 극단적인 상황까지도 유발한 것으로 볼 수 있다.

이와 같은 연구의 함의와 더불어 본 연구는 다음과 같은 한계를 가진다고 할 수 있다. 역사적 제도주의에 초점을 둔 지방채 관련 선행연구가 부재한 상황에서 우리나라 지방자치의 역사가 짧은 관계로 기초 자료를 수집하는데 많은 어려움이 있었다. 그 결과 일부 자료에 의존하여 연구를 진행함에 따라 몇 가지 가능성만을 논의하고 있다는 점에서 한계를 가진다. 즉 역사적 제도주의와 진화를 논함에 있어서 아주 세부적인 역사적 사건에 대한 다양한 기

초 자료가 뒷받침되고 이를 통해 논지 전개를 위한 구체적인 증거가 갖추어져야 한다. 그럼에도 불구하고 지방채와 관련된 논의가 최근에 이슈화됨에 따라 기초 자료의 수집이 어려웠고 이에 따라 다양한 논의를 펼치지 못하고 있다는 점에서 한계를 가진다. 그리고 본 연구는 지방채 제도에 대한 거시적인 차원의 분석을 함께 따라 관련된 다양한 요소에 대한 미시적인 차원의 분석이 부족하다는 한계를 가지고 있다. 즉, 본 연구에서는 지방채의 법과 제도, 규모 및 비율의 변화, 지출내역의 변화 등에 초점을 두어 분석을 하고 있으나, 지방채의 이자율과 만기구조, 시장의 발전 등의 구체적인 요인에 대한 세부적인 분석을 하지 못하고 있으며, 지방채의 지역적 편차, 공채비 증가 등에 대한 내용도 기존의 연구를 인용하는 수준에서 그치고 있다. 하지만 이와 같은 내용들이 각각의 하나의 연구주제로써의 의미를 가지는 것이고, 자료 수집상의 제약으로 인해 분석에 모두 다루지 못하고 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 따라서 추후 더욱 다양한 자료 수집과 양적 질적 분석방법을 통한 연구가 보완되어져야 할 필요성이 있다. 또한 지방채에만 국한된 분석이 아닌 우리나라 지방재정과 관련된 다양한 제도를 통합하여 여러 각도에서 분석이 이루어질 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 권형신 외.(2002). 「한국의 지방재정: 이론과 실무」, 서울: 해남.
- 강태구.(2003). 「지방채의 효율적 관리방안」, 서울: 집문당.
- .(2002). 「지방채 공채비의 효율적 관리방안」, 「한국지방자치학회보」 제14권 제4호(통권 40호).
- 김귀곤.(2002). “한국의 지방재정에 관한 연구: 지방채를 중심으로”, 「한국동북아논총」 제25집.
- 김기옥.(2003). “지방채 발행의 활성화 방안: 특별금고의 설치를 중심으로”, 「중앙행정논집」 제17권 제1호.
- 김대원.(2002). 「지방재정의 이론과 제도」, 대명출판사.
- 김동기.(2003). 「한국지방재정학」, 서울: 법문사.
- 김정매.(2001). “한국의 지방채제도 개선방안에 관한 연구”, 「조선대학교 지

- 역사회발전연구」 제6집 2호.
- 박의식.(2002). “지방채 제도의 이해”, 「지방재정」 제2호.
- 박정수.(1998). “IMF 시대의 지방재정 정책방향” 「지방자치」 114호.
- 서정훈.(2000). “지방채의 효율적 운용방안: 부산광역시를 중심으로”, 「지방과행정연구」 14권.
- 심정근 외.(2000). 「지방재정학: 이론과 실제」. 서울: 박영사.
- 안종석.(2001). 「지방자치제 도입 이후의 지방재정 구조 변화 분석」, 한국조세연구원.
- 염재호 외.(2004). “정부 관료제의 역사적 형성과 제도변화과정: 중앙행정기관 조직시스템의 변화를 중심으로”, 고려대학교「정부학연구」 10권 1호.
- 우홍준 · 이정훈.(1999). “외국의 지방채제도에 관한 연구” 「밀양대학교논문집」 제7집.
- 이상섭.(1999). “지방채제도의 현황과 문제점”, 「재정포럼」.
- 이상용 · 조기현.(1998). “IMF 체제 이후 지방채 정책의 방향”, 「지방재정학보」 제3권 제1호.
- 이재원. 「중앙 · 지방정부간 유기적 협조 속에서 움직이는 일본의 지방채」, 경기개발연구원.
- 임성일.(2004). “지방분권과 지방채 제도의 변화(상)”, 「현대사회연구소 지방자치」 통권 189호.
- .(2004). “지방분권과 지방채 제도의 변화(하)”, 「현대사회연구소 지방자치」 통권 190호.
- 전상경 저.(2002). 「현대지방재정론」, 박영사.
- 조기현 · 김성주.(2002). “재정분권화와 지방채정책의 설계”, 「지방행정연구」 제17권 제3호.
- .(2003). 「재정분권화와 지방채정책의 발전방안」, 한국지방행정연구원.
- 조창현.(1995). 「한국 지방자치의 쟁점과 과제」, 도서출판 문현.
- .(1997). “지방자치시대의 지역개발사업과 그 효율적 재정지원방안에 관한 연구”, 「한양대학교학술논집」 제16호.
- 한국은행.(2002). 「광주 · 전남지역의 지방채 현황 및 시사점」, 한국은행 광주전남본부.

- 한국은행.(2002). 「외환위기 이후 채권시장의 구조 및 행태 변화」, 한국은행
광주전남본부.
- Arthur, W. B.(1988). Self-Reinforcing Mechanism in Economics. *The Economy as
an Evolving Complex System*. P. Anderson, K. Arrow, and D. Pine(Eds.).
Redwood City, CA: Addison-Wesley, pp. 9-31.
- Allen, Peter M.(1994). Evolutionary Complex Systems: Models of Technology
Change. Loet Leydesdorff & Peter Van den Besselaar(eds.). *Evolution
Economics and Chaos Theory*. New York: St. Martin's Press.
- Andersen, Esben Sloth.(1994). *Evolutionary Economics: Post-Schumpeterian
Contributions*. London: Pinter.
- Berne, Robert and Richard Scharmm.(1986). *The Financial Analysis of
Governments*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Hodgson, Geoffrey M.(1993). *Economics and Evolution: Bring Life Back into
Economics*. The University of Michigan Press.
- Jun, Sang-Kyung.(1992). Intergovernmental Fiscal Relations. In Kwang
Choi(ed.), *Public Finance in Korea*. Seoul: Seoul National University Press.
- March, James G. & Johan P. Olsen.(1984). The New Institutionalism:
Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*,
Vol. 78, pp. 735-749.
- Nelson, R. R. and S. G. Winter.(1982). *An Evolutionary Theory of Economic
Change*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Peters, B. Guy.(1999). *Institutional Theory in Political Science: The New
Institutionalism*. London: Pinter.
- Steinmo, S. et al. eds.(1992). *Structuring Politics*. Cambridge Univ. Press.

Abstract

The Historical Formation and Evolution Process of the Korean Local Borrowing Institution

Ji-Eun Seong · Chai-Hong Lim

This study analysed the historical formation and evolution process of the Korean local borrowing institutions. The major finding is that the local borrowing institution has been evolved as historical, endogenous process affected by inherent institutions, especially the history of the Korean centralized government and institutional legacy of the Japanese local finance. The Korean local borrowing maintained quasi-subsidies characteristics dependent upon the central government because of sensitive dependence on initial conditions and institutional legacy or lock in effect. Simultaneously, expenditure details, scale and ratio, activity result of the Korean local borrowing institution have been mutated and fluctuated through learning process by trial-and-error and adaptation over changing environments. In particular, mutation and fluctuation of the local borrowing institution have strongly influenced by interest enlargement about quality of life such as welfare, a local self-governing enforcement, economic crisis such as IMF.

【Key words : Korean Local Borrowing Institution, Historical Formation, Evolution Process】